

신 행정수도 건설의 논거와 과제

안 성 호*

Arguments and Some Issues to be Considered for Building the New Administration Capital City in Korea

Seong-Ho Ahn*

요약 : 신 행정수도 건설은 지난 16대 대통령선거에서 노무현 후보가 당선됨으로써 참여정부의 핵심 국정과제로 부상했다. 그러나 신 행정수도 건설에 대한 회의론 내지 반대론을 제기하는 사람들이 적지 않다. 신 행정수도 건설의 실현가능성에 의문을 품는 사람들, 통일 이후 신 행정수도 건설을 고려하지는 신중론자들, 그리고 신 행정수도 건설이 수도권 문제 해결과 지역균형발전을 위한 적절한 정책수단이 아니라는 반대론자들이 있다. 이런 상황에서 참여정부의 일차적 당면과제는 회의론자들과 반대론자들을 설득해 신 행정수도 건설에 대한 국민적 지지를 받을 넓히는 일이다. 이를 위해 본 논문은 신 행정수도 건설의 논거를 제시하고 이 공약의 성공적 이행을 위해 고려해야 할 몇 가지 과제들에 관해 논의한다. 먼저, 수도권 집중의 실태와 폐해를 살펴보고, '전국이 고루 잘 사는 나라'의 비전을 스위스 사례를 들어 제시한 다음, 역대 정부의 지역균형발전정책 및 지방분권정책의 성과를 점검한다. 이어 신 행정수도 건설의 의의가 '서울 존(尊) - 지방 비(卑)'의 서울주의 차별문화를 청산하고, 서울을 하나의 지방으로 인식시키는 국토평등화의 계기를 마련하며, '분권분산형 국가'와 '동북아 허브(Hub)국가' 건설을 추동하는 데 있음을 강조한다. 더불어 신 행정수도가 통일한국의 항구적 행정수도로 건설되어야 할 이유를 논변한다. 마지막으로, 신 행정수도 건설에 수반된 몇 가지 과제들, 즉, 국민의 동의 절차, 신 행정수도의 인구규모, 신 행정수도의 법적 지위, 신 행정수도 건설과 지방분권 및 지방혁신의 관계 등에 대한 필자의 견해를 밝힌다.

주요어 : 신 행정수도 건설, 지역균형발전, 수도권 집중, 국토평등화, 분권·분산국가

Abstract : Building the new administration capital city, one of presidential candidate *Moo-Hyun Rho's* election pledges, is now listed as a priority national policy agenda of the Participation Government. However, so many people's negative attitudes ranging from cynical skepticism to firm objections against the national policy agenda may threaten its smooth policy actualization. At this juncture, this paper attempts to present persuasive arguments and discuss some critical issues to be considered for building the new administration capital city successfully. The paper begins with taking a look at the current state of hyper-concentration of Seoul agglomeration area and its harmful effects, paints a vision of 'an evenly developed country as a whole' via illustrating the vision from the Swiss case, and reviews the performance of the precedent governments' reform measures for rectifying the hyper-concentration of Seoul agglomeration area. And then, the paper argues for building the new administration capital city as a potent solution to the problem of excessive concentration of activities in Seoul agglomeration area, as well as a driving force to spur the government to realize the Participation Government' enthusiastic vision: 'a decentralized and evenly developed country as a whole' and 'the hub country in the Northeast Asia'. In addition, the paper discusses the location of the new administration capital city in connection with the forthcoming national unification. Lastly, the paper deals with the important issues such as the procedure of people's approval, the population size and legal status of the new administration capital city, the relationship between building the new administration capital city and decentralization reform, etc.

Key Words : new administration capital city, regional equality, balanced regional development, concentration of Seoul metropolitan region, decentralized state

* 대전대학교 교수(Professor, Daejeon University), shahn@dju.ac.kr

1. 머리말

신 행정수도 건설은 지난 16대 대통령선거에서 민주당 노무현 후보의 주요 공약으로 제시됨으로써 뜨거운 선거쟁점으로 부각되었다. 이에 대해 한나라당 이회창 후보는 신 행정수도 건설이 수도권의 집 값 폭락과 공동화를 초래할 것이라고 주장하면서 수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전을 도모하기 위해 일부 중앙부처를 기능별로 지방에 분산 이전하겠다고 대응했다.

신 행정수도 건설은 2002년 12월 19일 대통령선거에서¹⁾ 노무현 후보가 당선됨으로써 차기 정부의 핵심 정책과제로 부상했다. 대통령직 인수위원회는 참여정부가 추진할 10대 국정과제의 하나인 '지방분권과 지역균형발전'을 위해 충청권에 신 행정수도를 건설하겠다고 밝혔다. 이어 노무현 당선자는 2003년 1월 18일 KBS TV토론에서 "행정수도이전은 국토의 균형발전을 위해 반드시 필요한 것으로서 결코 선거용 공약이 아니며, 국민이 반대하면 국민을 설득해서라도 반드시 행정수도를 옮길 것"이라고 거듭 다짐했다.

대통령직 인수위원회와 대통령 당선자가 신 행정수도 건설에 이처럼 확고한 의지를 천명하고 있지만, 신 행정수도 건설에 대해 회의론 내지 반론을 제기하는 사람들이 적지 않다. 수도권 주민의 상당수가 반대하고 국회의 동의를 얻어야 무리 없이 추진될 신 행정수도 건설이 소수당 대통령에 의해 제대로 실현될 수 있겠느냐고 의문을 품는 사람들이 있다. 통일 이후에 신 행정수도 건설을 고려하자는 신중론자들도 있다. 그런가 하면, 신 행정수도 건설은 지역균형발전을 도모하는 적절한 정책수단이 아니라고 주장하는 사람들도 있다. 심지어, 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 수도권에 충격을 줄 신 행정수도를 건설할 것이 아니라 오히려 수도권 규제를 대폭 풀어 수도권의 역량을 강화해야 한다고 주장하는 사람들까지 있다.

이런 상황에서 참여정부의 일차적 당면과제는 회의론자 내지 반대론자들을 설득하여 신 행정수도 건설에 대한 국민적 지지기반을 넓히는 일이다. 본 논문은 신 행정수도 건설의 논거를 제시하고 이 공약의 성공적인 이행을 위해 고려해야 할 몇 가지 과제들에 대해 논의하고자 한다.

2. 수도권 집중의 실태와 폐해

서울의 인구는 1960년 총인구의 10%에도 미달했지만 1990년에는 1,060만 명을 넘어 총인구의 25%에 달했고, 그후 다소 줄어 2001년 현재 총인구의 21.4%(=10,331,000명/48,289,000명)에 이르고 있다. 서울은 수도 인구집중율로 세계 최고다. 서울은 중주도시 인구집중율로도 여느 선진국들의 경우와 비교하기 어려울 정도로 높다. 중주도시 인구집중율로 일본은 6.6%, 프랑스는 4.0%, 독일은 4.6%, 미국은 5.9%에 불과하다.

수도권 인구를 보면 사태는 더욱 심각하다. 국토총면적의 11.8%인 수도권에 1960년 총인구의 20.9%가 모여 살았으나 지속적으로 늘어나 2001년 현재 총인구의 46.6%(=22,515,000명/48,289,000명)가 밀집해 살고 있다. 수도권 인구집중을 역시 세계 최고다. 동경권 인구가 3510만 명으로 우리 나라 수도권 인구 2252만 명보다 많아 세계 최대지만, 동경권 인구집중율은 우리 나라 수도권 인구집중율보다 19% 낮은 27.6%(=35,099,000명/126,974,600명)다. 현재 세계에는 동경권과 우리 나라 수도권 이외에 2천만 명 이상의 인구를 갖는 대도시권으로 뉴욕권과 멕시코시티권이 있는데, 뉴욕권의 인구집중율은 7.7%(=21,650,000명/280,563,000명), 멕시코시티권의 인구집중율은 20.3%(=20,950,000명/103,400,200명)이다. 도시국가를 제외하고 우리 나라처럼 인구 두 명 중 한 명 꼴로 중주(宗主) 대도시권에 모여 사는 나라는 지구상에 존재하지 않는다.

수도권의 인구집중은 수도권 집중의 한 국면일 뿐이다. 지방자치가 부활되고 중앙권한의 지방이양 작업이 10년 이상 계속되었지만 거의 모든 중요한 국가권력은 서울의 중앙정부에 집중되어 있다. 경제력의 집중도 심각하다. 2000년 현재 우리 나라 총량경제력의 약 53%, 금융거래와 조세수입의 70% 이상, 30대 대기업 본사의 89%, 벤처기업의 77%가 수도권에 집중되어 있다. 게다가, 수도권 인구유입을 강력하게 추동하는 10대 명문대학의 80%가 수도권에 입지하고 있다.

문제의 심각성은 1997~1998년 외환금융위기 이후에도 수도권 집중이 둔화되지커녕 가파른 상승세를 타고 있다는 점이다. 1997년 말 총인구의

45.6%이던 수도권 인구비중이 2001년 말에 46.6%로 급증했다. 2002년 1분기에는 수도권에 유입된 인구는 76,857명에 달하여 1990년 1분기의 77,099명 이후 12년만에 최고 기록을 세웠다. 총량경제력은 1997년 51.3%에서 2001년 말 52.6%로 증대했다. 같은 기간에 금융거래는 69.1%에서 70.4%로, 조세수입은 65.1에서 70.9%로 늘었다(성경룡, 2002).

이와 같은 수도권 과밀 비대화는 먼저 수도권 주민에게 큰 고통을 야기해왔다. 1998년 주택보급률은 전국 평균 92.4%였지만 수도권 평균은 이보다 10% 이상 낮은 82.2%, 서울 평균은 전국 평균보다 23%나 낮은 69.6%에 불과했다. 그 결과, 수도권 주민의 절반에 이르는 전·월세 사는 서민은 2년마다 몇 천만 원씩 급등하는 전세 값과 천정부지의 월세 값에 허덕여왔다. 교통체증으로 인한 혼잡비용도 막대하다. 서울 차량의 평균 속도는 1980년 시속 31km였지만 1998년 시속 13km로 급감했다. 한 조사연구에 의하면, 1995년 한 해 동안 서울의 교통혼잡비용은 무려 3조5천억 원에 달했다. 이는 6년만에 3.5배나 뛰어오른 것이다. 수도권 과밀 비대화로 인한 교통체증과 직주(職住) 거리의 증대는 수도권 서민으로 하여금 하루 8시간 근무를 위해 3~4시간 대기오염과 소음 속에서 치르는 출퇴근전쟁을 당당한 일상으로 여기도록 만들었다. 더욱이, 환경오염은 수도권 주민의 건강을 위협하고 있다. 수도권 평균 연간 일산화탄소(CO) 배출량은 전국 평균의 2배가 넘으며, 서울의 이산화황(SO₂) 오염도는 동경의 2배, LA의 3배에 이른다. 최근 우리 나라에서 폐암 사망률이 간암 사망률을 앞지르기 시작한 것은 수도권의 대기오염 악화와 밀접한 관련성이 있는 것으로 추정되고 있다. “만일 대도시 대기오염에서 일산화탄소와 분진 및 납 성분만이라도 세계보건기구(WHO)가 권장하는 안전 수준으로 떨어뜨린다면 매년 적어도 70만 명의 인명을 구할 수 있다”는 세계보건기구의 분석(WHO, 1997)은 수도권 주민들에게 엄중한 경고의 메시지가 아닐 수 없다.

수도권 과밀 비대화는 비수도권 지방의 소외와 농촌의 피해를 초래하였다. 2002년 10월 중앙일보가 전국의 성인 1,239명을 대상으로 실시한 여론조사 결과는 지방의 무력감과 박탈감이 심각한 상태에 있음을 여실히 보여주었다(중앙일보, 2002, 10).

국민 10명 중 9.5명 꼴로 “수도권 집중이 갈수록 심화되고 있다”고 응답했다. “지방에 살면 뒤떨어진다”는 생각에 공감한 국민이 2001년 4월 조사에서는 70.6%였으나 2002년 10월 조사에서는 80.5%로 급증했다. 이런 상황에서 국민 10명 중 3명이 “평소에 서울로 이사할 생각을 자주 한다”고 토로했다. 서울로 이주하고 싶어하는 이유로는 교육(46.6%)에 이어 경제적 이유(16.8%), 생활의 편리함(15.5%), 문화적 혜택(13.6%) 순서로 꼽았다. 지난 몇 십 년 동안 공동화와 노령화가 진행된 비수도권 농촌의 중소도시는 사실상 해체단계에 접어들었다고 해도 과언이 아니다. 예컨대, 하회마을로 유명한 경북 안동시는 1974년만 해도 27만 명의 중견도시였으나 2002년 7월 18만 명으로 줄었다. 소도읍을 거느린 군(郡)의 인구격감 현상은 더욱 심각하다. 근래 비수도권 군들의 인구유출 방지노력은 그야말로 생존을 위한 눈물겨운 몸부림이다. 설상가상으로, 비수도권 농촌지역은 거대한 경로당으로 변하고 있다. 우리 나라는 최근 총인구 중 65세 이상의 노인 인구가 7%를 차지해 고령화사회에 진입했으나, 일부 비수도권 도(道)들은 벌써 노인 인구가 14%를 넘어 노령사회에 도달했다. 심지어 일부 군들은 전체인구 중 노인인구가 절반을 넘었다. 예컨대, 2002년 10월 현재 전남 고흥군은 인구 36,600명 중 65세 이상 노인이 19,600명으로 53.6%에 달했다. 창의력을 갖고 미래를 개척할 젊은이들이 빠져나간 상태에서 심각한 ‘아이리쉬 신드롬’(Irish syndrome)을 드러내는 음산한 농촌(안성호, 1995), 이것이 바로 오늘 한국 농촌의 적나라한 모습이다.

3. ‘전국이 고루 잘 사는 나라’의 비전

그러나 일부 논자들은 수도권 집중 문제를 사뭇 다른 시각에서 바라본다. 2003년 1월 14일 대통령 직 인수위원회 정책간담회에서 삼성경제연구소의 상무는 “경제자유구역이 성공하려면 국제적으로 경쟁력 있는 수도권에 역량을 집중해야 하며, 이를 위해서 기존의 수도권 집중 억제책을 재고해야 한다”고 주장하였다. 그런가 하면, 2002년 12월 27일자 동아일보 여론마당에서 한 도시계획 전문가는

“수도의 지방이전은 서울 비대증 해소도 주요 목적이라고 했다. 그러나 현대도시이론은 초대형 도시가 계속 승승장구할 것이고, 이게 나라 발전의 견인차가 된다고 한다. 결국, 대안은 지방분권이요 과감한 지방투자”라고 주장함으로써 수도권 집중의 불가피성과 순기능을 간접적으로 인정하였다.

과연 이들의 주장처럼 수도권 집중에 대한 규제를 풀고 수도권 과밀 비대화를 용인하는 것이 수도권과 나라의 경쟁력을 높이는 길인가? 물론, 도시 또는 대도시권에서 집적의 불이익이 이익을 상회하는 최소요구인구규모(threshold population size)가 얼마인지 단정지를 일반이론은 존재하지 않는다. 그러나 세계 최고의 수도권 내지 종주도시 인구집중율을 기록하고 동경권 다음으로 거대한 대도시권을 형성한 인구 2,252만의 우리 나라 수도권의 과밀 비대화는 한가하게 집적의 이익과 불이익을 따질 단계를 이미 훨씬 넘어섰음이 분명하다. 지난 대통령선거에서 후보들이 앞을 다투어 지역균형발전을 도모하는 선거공약으로 쏟아낸 것만 보아도 수도권 집중과 지역불균형 상태가 더 이상 묵과할 수 없는 심각한 지경에 이르렀음을 대다수 국민이 공감하고 있음을 말한다. 수도권 집중이 우리 나라보다 훨씬 덜 심각한 나라들이 수도권 과밀 비대화를 해결하기 위해 오래 전부터 매우 강력한 수도권정책을 펴온 것을 살펴보면, 한국정부가 수도권 집중에 대해 얼마나 안일하게 대처해왔는지 반성하지 않을 수 없다. 일본국회는 동경권 과밀 비대화를 해소하기 위해 1995년 지방분권촉진법을 제정하고 약 5년의 준비기간을 거쳐 1999년 7월 기관위임사무를 전면 폐지하는 것을 골자로 한 지방분권일괄법을 제정하여 지방분권개혁을 일단락 짓는 한편, 신 행정수도 건설을 위해 1992년 11월 관련 법률을 제정하고 1999년 12월 세 지역을 수도이전 후보지역으로 선정한 후 현재 최종 판단을 내리기 전에 동경과 세 후보지역의 우열을 비교하고 있다. 앞으로 이전이 확정되면 국회에서 이전지역을 법률로 정한 다음 착공한 지 1단계 이전이 끝나는 10년 후에 신도시에서 국회를 개최하기로 계획하고 있다. 신 행정수도의 최대 규모는 56만 명, 면적은 8,500ha로 잡고 있다(國土交通省, 2003). 우리 나라 수도권 인구규모의 절반이 채 안 되는 파리권 집중(인구규모 1,095만 명, 인구집중율

18.7%)을 막기 위해 프랑스정부는 1980년대 이후 대대적인 지방분권개혁을 추진하는 한편, 1960년대 이후 총리 직속으로 국토균형기획단(DATAR)을 설치하고 분산 및 지방특성화를 추구하여 상당한 성과를 거두었다(배준구, 2002). 특히 1991년 이후 10년 동안 공공기관 임직원 3만여 명의 지방분산 정책을 수립하여 추진해왔으며, 최근에는 프랑스 정치행정 엘리트의 등용문인 국립행정학교(ENA)를 파리에서 470km 떨어진 스트라스부르크로 이전했다. 영국정부는 런던권의 집중(인구규모 1,185만 명, 인구집중율 19.8%)을 완화하기 위해 1960년대 이후 중앙정부의 신설 부속기관을 런던권 밖에 입지시켜왔으며, 1979년 이후 10년 동안 환경부와 국방부 일부를 비롯해 관세국 및 식량청을 지방으로 이전하여 약 4만 명의 중앙정부 직원들을 지방으로 이주시켰다. 더불어 지난 30여 년 동안 낙후 지역 지원을 위한 지역간차등지원(RSA)정책을 추진하여 지역균형발전을 도모해왔다.

수도권의 과밀 비대화를 그다지 심각한 문제로 여기지 않는 사람들은 흔히 우리 나라의 도시화 내지 거대도시화 현상이 세계적 추세로부터 크게 벗어난, 유별난 현상임을 간과하는 경향이 있다. 2000년 현재 우리 나라의 도시화율은 개발도상국 평균 도시화율 40%보다 무려 48%나 높고, 선진국 평균 도시화율 76%보다도 12%나 높은 88%이다(Special Istanbul+5, 2001). 게다가, 2001년 12월 현재 1백만 명 이상의 대도시권(수도권과 부산, 대구, 대전, 광주, 울산 포함)에 총인구의 68%인 3,289만 명이 살고 있다. 한국인 10명 중 7명이 1백만 명 이상의 대도시권에 사는 셈이다. 여기서 특별히 주목할 점은 1천만 명 이상의 거대도시 형성과 1백만 명 이상의 대도시화 경향은 선진국이 아니라 개발도상국의 도시화 특징으로 나타나고 있다는 사실이다(Brockherhoff, 2000). 1975년 전세계적으로 1천만 명 이상의 거대도시는 5개(동경, 뉴욕, 상하이, 멕시코시티, 상파울로)뿐이었는데, 이들 중 3개가 개발도상국 도시들이었다. 그러나 2015년에는 1천만 명 이상의 거대도시가 23개로 늘어날 것인데, 이들 중 19개가 개발도상국 도시들일 것으로 예상된다. 그리고 1백만 명을 넘는 대도시들이 2000년 현재 408개에서 2015년 564개로 늘어날 것인데, 이들 중 3/4인 425개가 개발도상국의 도시들일 것

로 전망된다. 이는 대도시화와 거대도시 형성이 발전 내지 선진화의 지표일 수 없음을 시사하는 것이다.

스위스 사례는 수도권 내지 대도시권 집중이 경쟁력 강화를 위한 불가피한 선택이 아님을 강력히 시사한다. 세계 최고의 선진국인 스위스는 세계 어느 나라보다도 '전국이 고루 잘 사는 나라'다. 놀라운 사실은 2001년 현재 스위스의 도시화율은 26%에 불과하다는 점이다. 이는 74%의 스위스인들이 인구 2만 미만의 농촌지역에 산다는 것을 의미한다. 인구 713만 명의 스위스에서 최대도시는 인구 34만3천 명의 취리히다. 취리히에 이어 17만6천 명의 바젤, 17만2천 명의 제네바, 12만9천 명의 베른, 11만7천 명의 로잔은 인구 10만 명이 넘는 중견도시들이다. 이들 다섯 개 중견도시들의 전체인구는 93만7천 명으로 스위스 총인구의 13%에 불과하다.²⁾ 스위스에는 모든 면에서 압도하는 하나의 수도라는 개념이 없다. 베른은 외국 공관들이 모여 있는 연방수도지만 외교의 중심지는 아니다. 외교의 중심지는 국제기구들이 즐비하고 국제회의가 빈번히 열리는 제네바이다. 베른은 경제와 문화의 중심지도 아니다. 스위스 경제의 중심도시는 베른이 아니라 연방중앙은행이 있는 스위스 최대의 도시 취리히이다. 문화가 언어권마다 다르고 향토에 대한 뿌리의식이 유달리 강한 스위스에서 문화의 중심을 말하는 것은 어리석지만, 굳이 문화의 중심도시를 지적하려면 연방공과대학(ETH)과 취리히대학 및 스위스연방의 문화정책을 총괄하는 프로헬베티아(Pro Helvetia)가 있는 취리히를 들 수 있다. 스위스인들의 의식 속에서 수도는 베른이 아니라 연방이 형성되기 이전부터 존재했던 칸톤이 자리잡고 있다. 아니, 스위스인들의 영원한 정신적 고향은 칸톤 내의 작은 코뮌이다. 스위스인들은 벽지의 작은 마을에 살더라도 편리하고 안락하며 운택한 삶을 누린다. 스위스에서 슬럼프를 찾기는 불가능한 일이며, 빈궁하고 허름한 가옥을 발견하기는 낙타가 바늘귀에 들어가는 것만큼이나 어렵다.³⁾ 2002년 William Mercer사(社)가 선정한 세계에서 가장 살기 좋은 10대 도시들 중에 스위스의 도시들이 3개나 포함되었다. 1위에 취리히, 4위에 제네바, 9위에 베른이 선정되었다. 최근 스위스인들 6,000여 명을 대상으로 10점 리커트 척도—완벽히 행복한 경

우 10점, 완벽히 불행한 경우 1점—로 조사된 스위스인들의 행복도(幸福度)는 평균 8.2점에 달했다. 대부분의 스위스인들이 매우 행복한 상태에 살고 있다고 응답한 것이다. 1인당 GNP가 4만 달러를 넘고 인구 710만 명의 작은 나라이면서도 은행 대부금액으로 세계 3위, 해외 직접투자액으로 세계 5위를 자랑하는 스위스가 전국이 비교적 고르게 발전한 나라라는 사실은 우리 나라의 향후 지역균형발전정책의 방향에 귀중한 교훈을 시사한다.

4. 역대 정부의 지역균형발전정책과 지방분권정책의 성과

1980년대 이전의 지역개발사업은 지방에 공업도시를 건설하고 이를 지원하기 위한 사회간접자본을 확충하였다. 그러나 지방공업도시개발이 영남권에 편중되었기 때문에 경부(京釜) 축으로 집중이 심화되었다. 경부축의 인구비율이 1970년 53%에서 1980년 63%로 증가하였다.

지역균형발전정책이 본격 추진된 것은 1980년대부터다(이원섭·박양호, 2002). 1982년 수도권정비계획법이 제정되고 수도권 집중억제가 강화되었다. 그러나 강력한 지방육성책이 결여된 상태에서 추진된 수도권 입지규제정책은 제조업의 수도권 분담비율을 오히려 크게 증가시켰다. 수도권 제조업체 비율은 1980년 44%에서 1990년 58%로 늘었다. 게다가, 서울올림픽 개최와 수도권 5개 신도시 건설은 수도권 집중추세를 한층 가속시켰다.

1989년부터 1990년 초까지 청와대에 지역균형발전기획단이 설치되고 11개 청급(廳級) 중앙행정기관이 대전청사로 이전하는 등 지역균형발전에 몇 가지 팔목할 만한 조치가 취해졌다. 그러나 1990년 3월 지역균형발전기획단이 해체된 후 이내 지역균형발전에 대한 정부의 강력한 의지는 실종되었다. 그후 1990년대의 지역균형발전정책은 신경제5개년 계획에 따라 수도권에 대한 간접규제로의 전환과 서해안 신 산업기지 개발 시도로 특징 지워진다. 수도권에 대한 간접규제로의 전환은 신 산업 및 서비스산업의 수도권 집중을 초래했고, 서해안 신 산업기지 개발 시도는 지지부진함을 면치 못했다.

1998년 김대중정부 출범 이후 지역균형발전을

위한 시도는 있었지만 성과는 미미했다. 1998년 8월 재정경제부가 지방으로 이전하는 수도권 기업에게 조세와 금융 및 도시개발권 등에서 상당한 혜택을 주는 조치를 취했지만 기업들의 외면으로 실효를 거두지 못했다. 2000년 2월 지역균형발전기획단이 설치되었으나 유명무실한 상태를 벗어나지 못했다. 적극적인 지방육성책을 결여한 채 일상의 느슨한 방법으로 추진된 수도권 억제 위주의 소극적 지역균형발전정책은 모든 것을 빨아들이는 수도권 블랙홀 현상을 차단하는 데 역부족이었다.

1991년 지방의회의 부활과 때를 같이 하여 그동안 수도권 집중과 지역불균형을 야기한 주범으로 지목되어온 중앙집권이 개혁의 대상으로 떠올랐다. 1991년 총무처에 중앙행정권한의 지방이양작업을 전담할 지방이양합동심의회가 설치된 이후 김영삼 정부 말까지 7년 동안 지방이양이 완료된 중앙행정권한은 908개에 달했다. 이는 1993년도 법령(法令)에 수록된 중앙정부처리사무 총수 11,744개의 8%에 해당되는 규모였다. 그러나 적어도 다음 두 가지 이유 때문에 이를 그대로 지방분권개혁의 실적으로 볼 수 없었다. 첫째, 지방이양 심의 대상으로 선정 또는 확정된 대부분의 중앙행정권한들은 처리빈도나 중요도가 낮은 사무들이었다. 조직과 인력이 한꺼번에 이관되는, 지방이양 효과가 큰 기능단위는 중앙부처의 심한 반발로 이양안건으로 다루어지지 못했던 것이다. 둘째, 중앙행정권한의 지방이양이 추진되는 사이에 지방에 이양되는 사무 수보다 많은 새로운 중앙권한들이 법령의 제·개정을 통해 만들어졌다. 그 결과, 중앙정부가 직접 처리하는 단위사무 수가 1993년 11,744개에서 1997년 11,755개로 오히려 11개나 늘어났다.

1998년 출범한 김대중정부는 지방이양추진법을 제정하고 지방이양추진위원회를 구성하는 등 나름대로 지방분권개혁에 관심을 기울였지만, 그 성과는 미미했다. 1999년 8월 지방이양추진위원회가 구성된 후 2002년 1월까지 3년 5개월 동안 지방이양이 확정된 779개 사무 중 관계 법령의 개정을 통해 지방이양이 완료된 사무 수는 227개였다. 그러나 이 중 절반 이상(118개 사무)이 시·도에서 시·군·구로 이관된 것이기 때문에 정확히 중앙정부에서 지방자치단체로 이관된 사무는 109개에 불과했다(지방이양추진위원회, 2003). 그나마 지방

이양이 완료된 대부분의 중앙행정권한들은 지역적 사무들이었다. 지방이양위원회에서는 지방자치경찰제의 도입을 포함한 특별지방행정기관의 정비 등 근본적이고 중대한 지방분권개혁 과제들은 중앙 관료들의 반대와 저항을 우려해 논의조차 금기시(禁忌視)되었다. 이런 와중에 일부 중앙부처들은 중앙권한의 지방이양 속도가 너무 빠르기 때문에 지방이양추진위원회의 결정을 번복할 수 있는 절차를 만들어야 한다고 주장하는가 하면, 중앙의 정관계(政官界) 일각은 민선 단체장체제의 부작용을 부각시키면서 기초자치단체장 임명제 전환, 부단체장의 국가직화, 자치사무에 대한 직무이행명령제와 대집행제 도입, 단체장 3기연임 제한, 단체장징계제 도입 등을 주장하여 강한 중앙집권화 속내를 드러냈다.

5. 신 행정수도 건설의 필요성

이번 16대 대선에서 뜨거운 쟁점으로 부각된 신 행정수도 건설은 30여 년 전부터 거론되었던 사안이다. 1971년 대선에서 신민당 김대중 후보가 처음으로 행정수도 이전을 공약으로 제시한 바 있다. 그후 한동안 잠잠하다가 1977년 2월 10일 박정희 대통령이 서울시 연두순시 석상에서 임시행정수도 건설의 필요성을 제기함으로써 행정수도 건설은 국가적 과제로 떠올랐다. 박 대통령의 지시로 임시행정수도건설계획의 수립이 시작되었고, 1977년 7월 23일 '임시행정수도 건설을 위한 특별조치법'⁴⁾이 제정되었다. 1979년 5월 14일에는 2년여 동안 391명의 전문가들이 참여하여 작성한 방대한 분량의 '행정수도 건설을 위한 종합보고서'가 대통령에게 보고되었다. 보고서에는 2000년을 목표연도로 인구 100만 명을 수용하는 총면적 8,600ha의 신 행정수도를 1982년부터 1996년까지 15년 동안 1978년 불변가격으로 5조 5421억 원의 총투자비를 들여 건설한다는 계획을 담고 있었다. 이 행정수도건설계획은 1979년 10·26사태의 발생으로 박정희 대통령이 유명(幽明)을 달리함으로써 시행되지 못하였다. 그러나 이 계획이 한낱 부질없는 휴지조각이 되었다고 말할 수는 없다. 박정희 대통령 사후(死後)에 지어진 독립기념관, 계룡대, 정부대전청사,

청주국제공항이 모두 이 계획과 깊은 관련을 맺고 있기 때문이다(손정목, 2000c). 독립기념관이 지어진 충남 천원군 목천면과 계룡대(3軍本部)가 위치한 충남 논산 신도안은 박 대통령시절 계획수립과정에서 행정수도 이전후보지로 고려되었던 지역들이다. 정부대전청사(대지 156,797평, 건물 68,070평, 11개 청급 중앙정부기관의 직원 4,100명 근무)는 박정희 대통령 재임 중인 1979년 경제적 이유로 행정수도 건설이 어렵게 되는 경우에 행정부 기능만 대전으로 이전하고 그 위치를 둔산지역으로 정한다는 구상이 계기가 되어 후에 지어진 것이다. 청주국제공항의 건설 역시 박정희 대통령 재임 중인 1979년 이미 신 행정수도 기반시설의 일환으로 내정되었던 것이다.

박정희 대통령은 서울의 인구집중 억제와 국가안보를 위해 신 행정수도를 건설할 필요가 있다고 믿었다. 그는 1977년 2월 10일 서울시 연두순시 석상에서 신 행정수도 건설의 필요성에 대한 평소 소신을 피력했다(손정목, 2000a). 박 대통령은 이 자리에서 “서울의 근본 문제가 인구의 증가에서 비롯된다”고 진단하고 서울의 인구집중을 억제하는 가장 확실한 방안이 행정수도 이전이라고 주장했다. 그는 “서울에서 새 수도로 옮기는 인구가 그렇게 많지 않을지 모르지만 새로 행정수도가 만들어짐으로써 서울에 전입하는 인구를 한쪽에서 잡아당기고 억제하는 데는 큰 역할을 하게 될 것이며 또 많은 인구를 그쪽으로 유인할 수 있게 될 것”이라는 견해를 덧붙였다. 더불어, 박 대통령은 “6·25사변 직후에 새 수도를 건설했다면 가장 이상적이었는데” 그렇게 하지 못 했음을 못내 아쉬워하면서 “휴전선 건너편에 적의 지상포화 사정거리 안에 700만 명이 사는 수도가 있는 것은 국가안보상 심각한 문제”라고 지적했다. 그는 “전쟁이 나면 수도를 일보도 양보하지 않고 최후까지 사수”하겠지만 “아무리 억제해도 서울의 인구가 자꾸 늘 것이기 때문에 장기적인 안목에서 통일이 될 때까지 임시행정수도로서 서독의 본과 같은 수도를 만드는 것”이 최선책이라고 강조했다.

박정희 대통령은 행정수도 이전의 필요성을 강조하면서 거론했던 상기(上記) 두 이유, 즉 서울의 집중억제와 국가안보 중에서 아무래도 후자 쪽에 더 큰 무게를 실었던 것으로 보인다. 행정수도 앞

에 ‘임시’라는 말을 덧붙임으로써 통일이 되면 행정수도를 다시 서울로 옮기겠다고 밝힌 것은 이런 견해에 설득력을 더한다. 여기서 북핵위기(北核危機)와 같은 긴장이 있지만 남북화해가 시도되고 있는 오늘날 국가안보 때문에 행정수도를 남쪽으로 옮겨야 한다는 주장을 절박한 과제로 인식하지 않는 사람들이 적지 않은 것이 사실이다. 그러나 만에 하나 벌어질지도 모르는 위기상황에 대처하기 위해 대한민국의 모든 장정들에게 국방의 의무를 지우고 엄청난 국방예산 투여를 기꺼이 감수하는 것이 유비무환(有備無患)의 국가안보 원리하고 볼 때, 이제 남북한 사이에 과거보다 극한 대결의 위험이 다소 줄었다고 할지라도 거의 모든 국가중추관리기능이 밀집된 1000만의 초거대도시 서울이 휴전선에 인접해 있다는 것이 국가안보상 큰 취약점을 부인할 수 없다.

그러나 지금 우리에게 좀더 절실하게 다가오는 신 행정수도 건설의 논거는 심한 동맥경화증에 시달리는 수도권을 과밀 비대화의 질곡에서 벗어나게 하고 영양실조로 비틀거리고 비수도권 지방, 특히 해체의 깊은 수렁에 빠져 허덕이는 중소도시와 농촌을 구해낼 계기를 만드는 유력한 정책수단이 다름 아닌 신 행정수도 건설이라는 것이다. 혹자는 인구 50만 명 정도의 신 행정수도를 건설한다고 해서 2252만 명의 초거대 수도권의 과밀 비대화 문제가 해결되리라고 기대하는 것은 과잉 기대라고 반박할지 모른다. 그러나 이런 반론은 신 행정수도 건설의 진정한 의의와 가치가 수십만 명의 인구이동에 있다기보다 600년 이상 지배했던 ‘서울 존(尊)—지방 비(卑)’라는 고질적 서울주의⁵⁾ 차별문화를 개혁하고 서울을 하나의 지방으로 인식시키는 국토평등화의 계기를 만드는 점에 있음을 간파하지 못한 데서 제기된 것이다. 신 행정수도 건설이라는 비상한 정책수단이 아니고는 시정될 수 없을 만큼 서울주의 차별문화는 강고하고 국토불균형은 심각하다. 지난 수십 년 간 역대 정부가 수도권 과밀 비대화 문제를 해소하고 지역균형발전을 도모하기 위해 나름대로 노력해왔지만 별 성과 없이 수도권 집중과 지역불균형이 심화되어 온 점을 고려할 때, ‘전국이 고루 잘 사는 나라’를 만드는 지렛대로서 신 행정수도 건설보다 더 강력한 정책수단을 찾기 어렵다는 점을 간과해서

는 안 될 것이다. 이제까지 꿈쩍도 않던 서울대학교가 참여정부의 신 행정수도 건설구상이 발표되자 즉각 새로 건설될 행정수도에 분교 설치를 고려하겠다고 나선 것은 이 정책의 심대한 파급효과와 일단을 상징적으로 보여주는 것이 아닌가.

나아가 신 행정수도 건설은, 마치 1394년 신 유교주의로 무장한 혁명세력이 고려시대 세속세계의 권력과 부를 독점하던 불교세력에 대항해 성리학에 입각한 이상국가 건설을 염원하면서 한양에 신 수도를 세웠던 것처럼, 21세기 세계화·지방화·민주화·지식정보화 시대의 요구에 부응하는 새로운 국가구조를 형성하고 새로운 문화를 창조하는 계기로 활용될 수 있을 것이다. 이런 의미에서 신 행정수도 건설은 또 하나의 신도시를 건설하는 토목공학의 문제가 아니라 21세기 새로운 국가시스템을 구축하는 중대한 가치선택의 문제다. 때마침 참여정부는 국경비전으로서 '분권·분산형 국가'와 '동북아 허브(hub)국가' 건설을 설정하고 있다. 신 행정수도 건설은 바로 이런 새로운 패러다임의 국가 비전을 구현하는 데 필요한 전면적 정치행정개혁을 추동하는 기동력으로 작용할 수 있다.

6. 신 행정수도 건설과 통일

신 행정수도 건설이 '분권·분산형 국가'와 '동북아 허브국가'를 건설하는 데 필요하다고 할지라도 통일을 염두에 두지 않을 수 없다. 아니, 신 행정수도 건설은 나라의 새 틀을 짜는 중대한 계기를 마련한다는 점에서 통일한국의 청사진을 진지하게 고려하지 않으면 안 된다. 1990년 통일을 성취한 독일이 이듬해 연방의회의 의결로 베를린을 새 수도로 결정한 사례는 시사적이다. 그러나 독일처럼 신 행정수도 건설을 통일 후로 미루어야 한다는 주장에는 문제가 있다. 독일의 경우에 통일 이후 수도이전 결정은 특수한 사정을 배경으로 내려진 것임을 기억해야 한다. 먼저, 독일은 통일 전후 우리 나라와 같이 심각한 수도권 집중과 지역 불균형을 경험하지 않았다. 통일되기 전 해인 1989년 서독의 인구는 6,300만 명이었으나, 인구 100만 명 이상의 도시는 서베를린·뮌헨·함부르크 세 도시뿐이었다. 수도 본은 인구 40의 중견도시에 불

과했다. 더욱 놀라운 것은 인구 6300만 명의 나라에 200만 명 이상의 도시가 하나도 없었다는 점이다. 최대도시는 서베를린으로 186만 명에 불과했다. 당시 서독의 도시화율은 우리 나라 도시화율 73%보다 13%나 낮은 60%였다. 통일 이후에도 사정은 크게 달라지지 않았다. 2001년 현재 통일수도 베를린을 둘러싼 대도시권은 420만 명이다. 수도권 인구집중률이 5.0%(=420만 명/8,325만 명)로 우리나라 수도권 인구집중률 46.6%와는 비교할 수 없을 정도로 낮은 수준이다. 이와 같이 독일에서는 통일 이전 인구 40만의 수도 본이 새 수도 건설의 필요성을 제기할 리 없었고, 통일 이후 베를린이 새 수도의 입지로 결정될 때에도 베를린권 집중이 논란거리가 될 수 없었다.

통일 이후 새 수도를 정해야 한다고 주장하는 사람들은, 마치 통일독일이 동독 한복판에 위치한 베를린에 새 수도를 정한 것처럼, 막연하나마 통일 한국의 수도 입지로 서울에서 북쪽으로 한참 떨어진 어느 지역을 상정하는 경향이 있다. 그러나 좀 더 구체적으로 수도의 입지를 대강 어느 지역으로 정할 것인가의 문제에 당도해서는 뾰족한 해답을 찾지 못하는 것이 보통이다. 그 이유는 북한 실정에 대한 지식이 부족해서라기보다 수도를 휴전선 부근이나 북한의 어느 지역에 옮기는 것이 흔히 생각하는 것보다 훨씬 더 복잡하고 곤란한 문제를 내포하고 있기 때문이다. 가령 통일한국의 수도를 판문점이나 개성 근처로 옮긴다고 가정해보자. 이 가정은 당장 떠오르는 몇 가지 문제점만으로도 설득력이 거의 없는 대안임을 알 수 있다. 첫째, 판문점이나 개성 근방은 국토의 중심도 아닐 뿐만 아니라, 한반도 인구분포의 중심지도 아니다. 국토의 중심은 강원도 양구군이며⁶⁾, 한반도 인구분포의 중심지는 수도권 남부 어느 지역⁷⁾일 것이다. 둘째, 판문점이나 개성 근방은 수도권의 연장선상에 있기 때문에 수도권 집중 문제를 해소하기커녕 더욱 악화시킬 것이다. 셋째, 판문점을 수도로 정하기 어렵게 만드는 또 하나 장애요인은 휴전선 비무장 지대가 생태의 보고라는 통념과 달리 무시무시한 지뢰밭이라는 점이다. 넷째, 개성의 경우에는 남한 GNP의 1/27에 불과한 북한의 경제력을 감안할 때 수도가 필요로 하는 교통·용수 등의 사회간접자본이 매우 열악하다는 점도 약점이다. 혹자는 판문

점이나 개성이 수도로서 이런 난점을 지니고 있다면, 마치 독일이 동독 깊숙한 곳에 위치한 베를린을 새 수도로 정한 것처럼, 평양을 수도로 정하여 한민족 대통합의 길을 열자고 제안할 지 모른다. 그러나 서울을 포기하고 평양을 통일한국의 수도로 정하는 것은 다른 문제점을 그만두고라도 대다수 남한국민이 정서적으로 도저히 받아들이기 어려운 대안이다. 독일 연방의회가 베를린을 통일수도로 비교적 쉽게 결정할 수 있었던 까닭은 베를린이 분단 이전 독일의 수도였기 때문에 새 수도로의 이전이 천도(遷都)라기보다 환도(還都)의 의미로 받아들여졌기 때문이다. 더욱이, 분단시대에도 서독 최대도시였던 서베를린이 동독 내 서독의 섬으로서 자유민주주의와 자본주의체제를 유지했었다는 점 역시 독일이 베를린을 새 수도로 정하는 데 큰 어려움을 겪지 않았던 중요한 이유일 것이다.

따라서 통일이 되기 전에 통일한국의 국토균형 발전을 염두에 두면서 남한 내 적절한 지역에 신 행정수도를 건설하는 것이 바람직하다고 본다. 이런 의미에서 신 행정수도는 통일이 되면 이전할 임시행정수도가 아니라 통일한국의 항구적 행정수도로 건설되어야 한다. 여기서 신 행정수도가 통일한국의 행정수도로 건설되어야 할 중요한 이유한 가지를 더 지적해야 하겠다. 일부 전문가들은 통일과 함께 특별한 조치가 없는 경우에 수백만 명 이상의 북한주민이 남한으로 대거 이주해올 것을 우려한다. 그런데 현재의 수도권 블랙홀 현상이 시정되지 않는 한 그 대부분이 수도권 이주를 희망할 것이 예상된다. 통일 이후 수도권이 북한 주민을 흡입하는 힘은 지금 비수도권 주민을 흡입하는 힘보다 훨씬 더 강할 것이기 때문이다. 대부분의 탈북자들이 수도권 이외의 지방에 정착하는 경우에 주어지는 정부의 특별 우대조치를 마다하고 수도권에 정착해온 사실은 이런 예상이 공연한 기우(杞憂)가 아님을 예고한다. 만일 예상대로 통일 이후 수백만 명의 북한주민이 대거 수도권으로 유입된다면 그 혼란은 상상을 초월할 것이다. 이런 불행을 예방하기 위한 대책으로서도 모든 것을 빨아들이는 수도권 블랙홀 현상은 통일 이전에 반드시 시정되어야 한다. 그리하여 전국 어디에 살더라도 소외감을 느끼지 않고 안락하고 윤택한 삶을 누릴 수 있도록 만들어야 한다. 이런 의미에서 수

도권 블랙홀 현상을 차단하고 '전국이 고루 잘 사는 나라'를 만드는 매우 강력한 정책수단으로서 신 행정수도 건설이 고려되어야 한다.

그런데 이처럼 통일 이전에 건설한 신 행정수도가 통일한국의 행정수도가 되는 경우에 북한 주민의 소외감을 해소하고 지역발전을 촉진하기 위해 공공기관의 북한지역 이전조치가 필요할 것이다. 그 대안으로 대법원과 헌법재판소를 북한의 도시에 안배하는 방안을 고려할 수 있다. 이 방안은 연방의회와 연방행정부에 있는 수도 베를린이 독일어권에 있는 데 대한 20% 프랑스어권 주민의 소외감을 달래기 위해 연방대법원을 프랑스어권의 로잔에 입지시킨 스위스의 사례를 참고한 것이다. 더불어, 수백 개에 이르는 중앙정부 부속기관, 정부산하기관, 정부투자기관, 정부출연기관 중 상당수를 북한지역에 분산 배치하는 배려도 필요할 것이다.

7. 신 행정수도 건설에 수반된 몇 가지 과제

신 행정수도 건설정책을 추진할 때 당면하게 될 주요 과제들에 대한 필자의 견해를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 신 행정수도 건설 선거공약은 존중되어야 한다. 혹자는 신 행정수도 건설과 같은 국가적 대사를 선거공약으로 제시한 것은 잘못이라고 비판한다. 그러나 이런 비판은 선거가 나라와 지역사회에서 제기되는 중요한 정책쟁점들을 드러내고 이들 중 일부를 정책의제(policy agendas)로 선택하는 과정임을 간과한 소치다. 전쟁이 너무나 중요하기 때문에 전쟁에 관한 결정을 전쟁 전문가들인 장군들에게 맡길 수 없듯이, 신 행정수도 건설과 같은 국가적 대사를 도시계획 전문가들의 판단에만 맡길 수는 없는 것이다. 민주사회에서 국가적 대사가 선거공약으로 제시되어 국민의 의사를 묻는 것은 매우 자연스런 일이다. 당선자의 중요한 선거공약을 맘에 들지 않는다고 정당성을 부인하고 흠집을 내려는 것은 민주시민의 도리가 아니다. 물론, 선거공약의 수정·보완이 필요한 경우도 있을 것이다. 그러나 이 경우에는 반드시 다수 유권자들의 충분한 납득과 양해가 전제되어야 한다. 이런 조건이 충족되지 않은 채 선거공약이 마구 번질·폐기된다면 정치적 신뢰는 땅에 떨어지고 책

입정치는 허물어진다.

둘째, 신 행정수도 건설 공약은 이미 대선을 통해 정당성을 인정받았으나 막대한 건설비가 소요되고 10년 이상 걸리는 장기사업으로서 5년 후 정권교체 시에도 계속 추진되어야 하는 사업이므로 다시 한번 국민적 동의를 받는 것이 필요하다고 본다. 신 행정수도 건설 공약에 대한 국민적 동의를 받는 일차적 절차는 국회의 승인을 받는 것이다. 소수당 정부로서 국회의 동의를 받기는 쉽지 않을 것으로 예상되지만 불가능한 일은 아니다. 여론조사 결과 등에서 국민의 다수가 찬성하는 경우에 국회의원들이 반대하기는 어려울 것이기 때문이다. 더구나, 민주당이 신 행정수도 건설 공약을 내놓기 전에 한나라당 대통령 후보의 한 경제특보도 언론 인터뷰에서 “수도권 과밀 비대화 문제를 해결하고 지역균형발전을 꾀하기 위해서는 신 행정수도 건설 이외에 다른 방도가 없다”고 말했던 속사정도 있는 터이다. 실로, 신 행정수도 건설과 같이 국가의 장래에 심대한 영향을 미칠 사안에 대해서는 여야가 합의하는 것이 바람직하다. 이런 견지에서 참여정부는 신 행정수도의 건설과 지방분권과 같은 국가적 사안을 다룰 때에는 최대한 초당적(超黨的) 접근을 시도해야 할 것이다. 초당적 접근의 요체는 정책의 기초가 흔들리지 않는 범위 내에서 입안단계부터 정파를 초월하여 관련 인사들을 적극 참여시키는 데 있다. 이 점에 있어서 일본의 사례는 교훈적이다. 일본은 내각제를 채택한 이유도 있지만 신 행정수도 건설 프로젝트의 추진을 국회가 여야 공동으로 주도해왔다.⁸⁾ 그러나 참여정부의 성실한 노력에도 불구하고 끝내 국회의 동의를 얻는 것이 어렵다고 판단되는 경우에는 일정 기간 찬반논의를 거친 후 2003년 총선과 함께 국민투표를 실시할 것을 제안한다. 총선과 동시에 국민투표를 실시하게 되면 별도로 국민투표를 실시할 때 드는 비용을 크게 줄일 수 있다. 직접민주주의를 적극 활용하는 스위스와 미국 등에서는 흔히 공직선거와 국(주)민투표를 동시에 실시한다. 그런데 후자는 신 행정수도 건설에 관한 국민투표가 헌법 제72조, 즉 “대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요 정책을 국민투표에 부칠 수 있다”는 규정을 자구에 얽매어 위헌(違憲)의 소지가 있다고 이의

를 달지 모른다. 그러나 헌법규정을 이처럼 협의로 해석하는 경우에도 신 행정수도 건설은 국방·통일 및 기타 국가안위와 관련된 사안임을 부인하기 어려울 것이다. 더욱이, 헌법 제72조의 규정을 지나치게 자구에 얽매어 좁게 해석하는 것은 근래 국(주)민참여의 욕구가 분출하면서 국(주)민투표의 활용빈도가 부쩍 늘어난 범세계적 흐름(안성호, 2001)을 거스르는 것이다.

셋째, 신 행정수도의 인구규모를 50만 명으로 잡는 것이 바람직할 것이다. 후자는 수도권 과밀 비대화 문제를 해결하고 행정수도로서의 면모를 갖추기 위해서는 적어도 인구 100만 명의 대도시를 건설해야 한다고 주장한다. 그러나 지방의 중소도시들이 균형 있게 발달된 ‘전국이 고루 잘 사는 나라’를 만드는 데 항도적 역할을 수행해야 할 신 행정수도를 인구 100만 명의 대도시로 건설하는 것이 과연 바람직한 지에 대해서는 의문이 있다. 스위스의 베른은 인구 13만 명의 작은 도시지만 수도로서 손색이 없다. 스위스는 인구 713만 명의 소국이기 때문에 그렇다고 치자. 통일되기 직전 인구 6,300만 명이었던 서독의 수도 본은 인구 40만 명의 중견도시였다. 인구 2억8천만 명이 넘는 미국의 수도 워싱턴 D.C.는 1970년대에 70만 명에 달했으나 현재는 58만 명이다. 수도기능의 이전을 계획하고 있는 1억2700만 명의 일본은 새로 건설할 수도의 최대 인구규모를 56만 명으로 잡고 있다. 2,270만 명의 말레이시아가 건설하고 있는 새 연방행정수도 푸트라자야의 인구규모는 33만 명이다. 저명한 정치학자 Robert Dahl(1967)은 과학기술과 커뮤니케이션의 발달로 21세기 적정 민주주의 단위는 5만 명에서 20만 명 규모의 도시가 될 것으로 추정했다. Ernst Schumacher(1987)는 도시의 적정 규모를 아무리 높게 잡아도 50만 명을 넘지 않는다고 보았다. 석학들의 이런 견해와 더불어 건설비까지 고려한다면, 신 행정수도는 최대 50만 명의 중견도시로 건설하는 것이 적절할 것으로 생각한다.

넷째, 수도권 규제완화가 신 행정수도 건설 추진보다 선행되어서는 안 된다. 이미 인천과 경기도는 수도권 공장총량제와 과밀부담금제 및 권역별 규제 등의 기존 수도권정책을 전면 수정하여 수도권정책의 기초를 ‘집중억제’에서 ‘성장관리’로 전환해 줄 것과 경기북부 접경지역의 규제완화를 요구

하고 있다. 참여정부가 신 행정수도 건설에 대한 수도권권의 반발을 무시할 수 없는 상황에서 이런 요구에 다소간 밀릴 가능성을 배제할 수 없다. 더욱이, 참여정부가 또 다른 국정비전으로 제시하는 '동북아 허브국가' 건설을 위해 암암리에 수도권에 집중 투자한다면 '분권·분산형 국가' 비전의 실현은 어려워질 것이다. 참여정부는 '동북아 허브국가' 실현의 주체를 수도권보다 오히려 수도권 이외의 지방에 두는 어려운 선택을 하지 않으면 안 된다. 참여정부가 지향하는 '동북아 허브국가'의 실현에는 수도권과 함께 지방이 적극 동참할 수 있는 여건이 조성되어야 한다. 이런 관점에서 '선(先) 지방육성 후(後) 수도권자율화'의 원칙은 반드시 준수되어야 한다.

다섯째, 신 행정수도의 기능은 한 곳으로 모으는 것이 바람직하다. 혹자는 지역균형발전을 촉진하고 다른 지역들의 소외감을 달래기 위해, 마치 독일이 통일을 맞아 수도의 기능을 베를린과 본으로 분산 배치한 것처럼,⁹⁾ 중앙부처들을 몇 개의 도시들에 분산 배치하는 분리형 행정수도를 건설하자고 제안한다. 그러나 독일처럼 분리형 행정수도를 건설하는 경우에 국정수행의 효율성이 떨어진다는 문제점이 있음을 진지하게 고려해야 한다. 대통령과 중앙부처의 장관들 및 고위 공무원들은 수시로 만나 긴밀히 상의해야 할 일들이 많다. 아무리 발달된 전자정부도 의사소통 정보비옥도(communication richness)가 높은 대면(對面) 회합을 대체할 수는 없다. 게다가, 중앙부처와 국회의 거리는 가까워야 한다. 중앙부처의 장관과 고위 공무원들이 국회에 출석하기 위해 1~2백 km씩 거리를 이동해야 한다면 그 시간과 경비를 결코 무시할 수 없다. 중앙부처가 아닌 대전청사의 중앙부처 산하 9개 외청들의 그 동안의 경험은 분리형 행정수도의 비효율성이 적지 않을 것임을 시사한다. 물론, 행정부 및 국회와 접촉 빈도가 낮은 중앙사법기관의 입지는 신 행정수도 이외의 지역으로 정하는 것이 큰 무리가 없을 것이다. 참여정부의 신 행정수도 건설 공약에도 중앙사법기관이 제외된 것은 이 점을 감안한 것으로 보인다.¹⁰⁾

여섯째, 신 행정수도에 특권적 지위를 부여해서는 안 된다. 사람들은 흔히 신 행정수도에게 여느 도시와 다른 특별한 지위를 부여하는 것을 당연하

게 여긴다. 그러나 이런 고약한 풍조는 도시의 신분서열을 조장하는 현행 도시제도에 의해 형성된 것이다. 현행 도시제도에 의하면, 인구와 고용산업 구조 및 도시화 등의 일정한 기준에 의거하여 읍(邑)은 시(市)로, 시는 다시 광역시(廣域市)로 승격된다. 읍이 시로 승격되면 군의 간섭을 받지 않는 독자적인 지방자치단체가 되고, 시가 광역시로 승격되면 도(道)의 지휘감독을 벗어나 도와 동등한 지위를 누린다. 이는 과거 왕조시대에 지방호족의 신분과 세력 또는 중앙에 대한 지방의 충성도에 따라 군현(郡縣)의 품격을 정하던 군현승강법(郡縣昇降法)의 현대적 변종이다. 이런 도시제도 속에서 소도읍은 중소도시로, 중소도시는 대도시로 신분상승을 위해 치열한 경쟁을 벌여왔다. 지난 수십 년 동안 '대도시병'에 걸린 도시들의 신분상승 경쟁은 결국 소도읍의 폐쇄화와 전 국토의 대도시화를 초래하였다. 지금도 도시들의 '몸집 키우기 경쟁'은 지속되고 있다. 최근 인구 100만 명을 넘어선 수원을 비롯해 성남·안양·부천·안산·고양·청주·전주·포항 등 인구 50만 이상의 9개 도시들이 뒤늦게 광역시 승격에 난색을 표명하는 정부에 반발하여 대도시시장협의회를 구성하고 광역시에 맞먹는 신분상승을 요구하고 나섰다(동아일보, 2003, A24). 이 문제에 대한 해결책은 일차적으로 도시들의 신분서열을 조장하는 현행 도시제도를 개혁하는 것이다. 서울시를 특별시로 대접하고, 광역시를 보통시와 달리 우대해야 할 이유가 무엇인가? 우리는 미국의 창건자들이 연방수도 워싱턴 D.C.의 특권적 지위를 염려하여 한때 수도주민의 정치적 권리까지 제한했던 신중함을 다시금 되새겨보아야 한다.

일곱째, 신 행정수도 건설은 분산정책의 일환으로서 지방분권 및 지방혁신(분업)과 동시에 추진되어야 한다. 이른바 지방화의 3분(분산·분권·분업)전략이 필요하다. 만일 획기적 지방분권과 지방혁신을 결여한 채 신 행정수도가 건설된다면, 많은 사람들이 우려하는 바와 같이 신 행정수도가 또 다른 집중을 부를 것이다. 신 행정수도 건설은 지방분권과 지방혁신이 동시에 추진되는 경우에 소기의 성과를 거둘 수 있다.

8. 맺음말

저서마다 서두에 자신이 '제네바 시민'임을 자랑스럽게 밝혔던 위대한 사상가 Jean Jacques Rousseau는 사회계약론(1761)에서 나라의 수도기능을 각 도시로 옮겨가면서 순번대로 맡길 것을 제안하면서 다음과 같이 술회했다.

"국토의 인구분포를 고르게 하고 각 지방에 동등한 권리를 부여하여 어디서나 골고루 부유하게 살도록 하라. 그럼으로써 국가는 최대한 강해지며 동시에 가장 잘 다스려진다. 도시의 성벽은 농가를 헐어 부순 잔해에 의해 쌓아진 것임을 알아야 한다. 수도에 궁전이 세워지는 것을 볼 적마다, 나는 지방이 철저히 폐허화되고 있다는 생각을 떨칠 수 없다."

실제로, 1848년 스위스 연방이 창설되기 이전 스위스에서는 루소의 제안처럼 수도기능을 세 개의 이사(理事) 칸톤 수도들인 취리히·베른·루체른이 2년씩 번갈아 맡았다. 이를테면, 오늘날의 연방의회에 해당하는 동맹회의(Tagsatzung)가 취리히·베른·루체른으로 돌아가며 자리를 옮겼고, 오늘날의 연방사무처에 해당하는 동맹사무국(Eidgenossische Kanzlei)은 동맹회의가 개최되는 도시에 임지한 칸톤정부가 담당했다. 스위스 연방이 창설된 이후에는 연방행정부와 연방의회를 베른으로 고정시키면서 수도기능의 집중을 막고 소외지역을 배려하여 연방법원을 로잔에, 연방보험법원을 루체른에 각각 안배했다. 수도기능을 베른·로잔·루체른에 분산시킨 것이다. 그러나 스위스인들의 의식 속에는 우리의 서울과 같은 수도 개념은 존재하지 않는다. "수도가 어디냐"고 물으면, 대다수 스위스인들이 쉽게 대답하지 못하고 머뭇거리는 것은 이 때문이다. 굳이 스위스인들의 뇌리에 수도의 개념이 있다면, 그것은 베른·로잔·루체른이 아니라 필경 자신들이 소속한 칸톤의 수도다. 이런 의미에서 스위스에는 26개 칸톤수도들이 정치적 수도들로 존재한다고 하겠다. 이런 스위스가 '전국이 비교적 고루 잘 사는 21세기 최고의 선진국'이라는 사실은 신 행정수도 건설 문제를 놓고 논란을 벌이는 우리에게 타산지석의 귀중한 교훈을 시사한다.

註

- 1) 2002년 12월 19일 16대 대통령선거 투표결과를 행정수도의 충청권 이전을 공약한 노무현 후보의 승리로 결말이었다. 노무현 후보는 투표자의 48.9%인 1,201만여 표를 얻어 투표자의 46.6%인 1,144만여 표를 얻은 이회창 후보를 누르고 대통령으로 당선되었다.
- 2) 물론, 스위스에서도 도시화의 진행으로 수십 개의 주변 코뮌이 느슨한 대도시 생활권을 형성하는 경향이 나타났으며, 그 결과로 오늘날 대도시권에 사는 스위스인들이 60%에 이른다. 그러나 스위스의 대도시권은 약 100만 명에 이르는 취리히 대도시권 이외에는 그 규모가 작을 뿐만 아니라 막강한 자치권을 행사하는 수많은 코뮌정부들에 의해 운영된다는 점에서 우리 나라의 대도시권과는 질적으로 다르다(안성호, 2001).
- 3) 부자나라 스위스에서 중소도시나 산간·오지마을에 가더라도 공색한 모습은 찾아볼 수 없지만, 지역격차가 존재하는 것도 사실이다. 1996년 말 현재 26개 칸톤들 중 21개 칸톤들의 주민 1인 당 소득이 35,000~58,000프랑으로 비교적 고른 편이지만, 나머지 칸톤들의 주민 1인 당 소득격차는 다소 크다. 특히 주민 1인 당 소득이 주-라 칸톤의 경우에 29,400프랑에 불과한 데 비해, 주-그 칸톤의 경우에는 75,300프랑에 달한다. 칸톤들 간에 존재하는 이런 불평등은 스위스에서도 연방정부가 국민통합을 위해 칸톤들 간의 격정 경쟁을 해치지 않으면서 지나친 소득격차를 해소하기 위한 신중한 지역균형정책이 필요함을 시사한다(안성호, 2001).
- 4) '임시행정수도 건설을 위한 특별조치법'은 법률 제 5454호로 지금도 건재하고 있다. 이 법의 입법취지는 부동산 투기를 미연에 방지하고 각종 계획을 조정하여 임시행정수도 건설의 원활한 추진을 기하는 것이다.
- 5) 서울주의는 집권집중주의와 출세주의의 지리적 표현이다. 정범모(1989)는 서울주의의 특징을 다음과 같이 사실적으로 묘사하고 있다.
"서울은 한국사람에겐 유난히 출세와 부귀의 장소로 상징된다. 시골은 서울 갈 후보자들이 자라는 곳, 잠시 머물러 있을 곳, 부귀를 찾아 서울 가는 발판이 되는 곳, 금의환향(錦衣還鄕)해서 뽐내는 곳이기도 하나 거기에서 살지는 않는 곳, 서울 못 가는 낙오자와 서울에서 쫓겨난 유배자가 사는 곳, 그리고 변 사또처럼 서울사람이 와서 착취하고 그가 돌아갈 때엔 마을 어귀에 '송덕비'를 세워주어야 하는 곳, 그래서 야릇한 비하감과 패배감에 은근한 앙심과 반항심도 감추어진 곳이라는 심리가 존속하고 있다. 한국사람에게 고향은 실은 태어난 곳이 아니라, 어디에서 태어났건 어디에 살건 다 서울이 마음의 고향인 것만 같다."
- 6) 강원도민일보 김종석 상무와 강원대 김창환 교수는 2002년 11월 29일 대한지리학회 추계학술대회에서 강원도 양구군 남면 도촌리가 지리적으로 한반도의 정중앙이라는 주장하였다.
- 7) 한반도 인구분포의 중심지를 수도권 남부 어느 지역일 것으로 추정하는 것은 2001년 말 현재 북한의 인구 2,222만 명과 남한의 인구 4,832만 명 및 수도권 인구 2,225만

- 명을 고려하여 어렵잡아 계산한 결과다.
- 8) 1990년 11월 일본국회는 100주기를 맞이하여 중의원과 참의원이 합동으로 도쿄 일극집중을 해소하고 21세기를 열 정치행정수도를 만든다는 목표 아래 '국회 등의 이전에 관한 결의'를 채택하였다. 이어 1992년 12월에는 '국회 등 이전에 관한 법률'을 제정하는 등 초당적으로 신 행정수도의 건설을 지지해왔다.
 - 9) 독일은 통일을 맞아 수도를 베를린으로 정하고 입법부와 행정부의 대부분을 옮기는 대신 서독의 수도였던 본의 공동화를 막기 위해 1994년 '본-베를린법'을 제정하여 16개 중앙부처 중 국방부와 환경부 등 6개 부처를 본에 잔류시키고 베를린과 프랑크푸르트에 있던 연방감사원 등 24개 연방기관을 본으로 이전했다.
 - 10) 엄격히 말해서, 참여정부의 신 행정수도 건설 공약은 사법부를 제외한 행정부와 입법부의 이전을 계획하고 있다는 점에서 분리형 수도를 지향하고 있다고 하겠다.

감사의 말

필자에게 본 논문을 2003년 2월 11일 프레스센터에서 개최된 '신 행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄'에서 발표할 기회를 주신 대한지리학회 박삼욱 회장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

文 獻

김 원, 1989, "과포화 서울, 몸살 앓는 수도행정," 신동아, 8, 472-481.

김형국, 2002, "수도이전, 지금은 때가 아니다," 동아일보, 12, 27, A6.

동아일보, 2003, "대도시, 광역시에 비해 차별," 4, 27, A24.

박주선, 2002, "새로운 행정수도 건설방안," 행정·과학기술수도 이전 추진방안심포지엄 논문집, 대전·충남 지방자치학회, 3-21.

배준구, 2002, "프랑스 수도권정책의 수단과 효과," 민선3기 지방정부 행정의 발전방향 모색, 지방정부학회 2002년도 추계학술대회 발표논문집, 23-41.

성경륜, 2002, "지역균형발전을 위한 분권·분산전략," 지역균형발전: 이상과 현실, 지역사회학회 등 2002년도 공동학술심포지엄 발표논문집, 17-35.

손정목, 2000a, "인구집중방지책과 행정수도 전말 II," 국토, 255, 96-107.

_____, 2000b, "인구집중방지책과 행정수도 전말 III," 국토, 256, 118-129.

_____, 2000c, "인구집중방지책과 행정수도 전말 IV," 국토, 257, 98-108.

안성호, 1995, 한국지방자치론, 대영문화사, 서울.

_____, 2001a, 스위스연방민주주의 연구, 대영문화사, 서울.

_____, 2001b, "스위스 지방자치의 현실과 교훈 (2)," 지방자치, 8, 57-43.

_____, 2002, "지방분권개혁의 전략과 과제," 지역학연구, 대전대학교 지역협력연구원, 1, 1-37.

염든민, 2001, "일본 행정수도이전 추진," 강원광장 39, 83-85.

이원섭·박양호, 2002, "지역균형발전 추진경과와 향후 대책," 민선3기 지방정부 행정의 발전방향 모색, 지방정부학회 2002년도 추계학술대회 발표논문집, 13-22.

정범모, 1989, 미래의 선택, 나남, 서울.

정선기, 2002, "행정수도이전과 지역의 균형발전," 지역균형발전: 이상과 현실, 지역사회학회 등 2002년도 공동학술심포지엄 발표논문집, 80-90.

중앙일보, 2002, "지방을 살리자 II: <1부> 지방자치 11년 성적표," 10, 17, 10.

지방이양추진위원회, 2003, 중앙행정권한의 지방이양추진 현황 및 향후과제, 지방이양추진위원회, 서울.

채원호, 2000, "일본의 수도기능이전론 연구," 영남지역발전연구, 27, 51-69.

國土交通省, 2003, 國會等の移轉とは何か, <http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/daishu/qa>

東京都, 2003, 首都移轉に NO!, http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/chosa/syuto/top_page

Brinkhoff, T., 2002, The Principal Agglomerations of the World, <http://www.citypopulation.de>

Brockerhoff, M. P., 2000, An urbanizing world. *Population Bulletin*, 55(3), 3-44.

Dahl, R., 1967, The city in the future of democracy. *American Political Science Review*, 61(4), 954-962.

- Rousseau, J. J., (민병산 역), 1974, "사회계약론," 대양서적, 서울.
- Schumacher, E. F., (김진욱 역), 1987, 인간 중심의 경제학: 작은 것이 아름답다, 범우사, 서울.
- Special Istanbul+5, 2001, *Population Growth and Urbanization: Cities at the Forefront*, <http://www.jhuccp.org/pr/urbanpre.shtml>
- Toffler A. & H. Toffler, (이규행 역), 1995, 제3물결의 정치, 한국경제신문사, 서울.
- UN Population Division, 2000, *World Urbanization Prospects: The 1999 Review*, UN Population Division, New York.
- WHO, 1997, *Health and the Environment in Sustainable Development: Five Years After the Earth Summit*, WHO, Geneva.