

## 세종시 건설에 대한 검토와 대안의 모색

권오혁\*

---

**요약 :** 이 논문은 세종시 건설에 대한 쟁점과 문제점들을 살펴보고 그것의 대안으로서 신행정수도로의 전환을 제안하였다. 그리고 신행정수도로의 전환의 타당성을 행정중심복합도시와 비교, 검토하였다. 현재 추진되고 있는 행정중심복합도시의 경우 행정기능의 지리적 분리로 인한 정부기능의 비효율화를 초래할 뿐 아니라 수도권 분산 효과도 제한될 전망이다. 이에 대해 행정수도 이전은 비수도권 지역에 정치행정의 중심 거점을 창출함으로써 수도권 집중을 억제하는 효과를 발휘할 것이며, 정부 기능이 공간적으로 집적된 정치행정클러스터를 구축함으로써 기능적 효율성을 극대화할 수 있을 것이다. 더하여 신행정수도의 위치를 현재의 세종시에서 KTX의 분기점이 될 오송으로 이전하는 방안에 대해서도 신중히 검토할 필요가 있음을 지적하였다.

**주요어 :** 세종시, 행정수도, 행정중심복합도시, 지역균형발전

---

### 1. 서론

세종시 건설 문제는 지난 수년간 국내 정치에서 핵심 쟁점이자 논란의 대상이 되어 왔다. 노무현 대통령 후보가 신행정수도 건설을 선거공약으로 내세운 이후 이와 관련된 논쟁과 대립이 주기적으로 반복되었고 그 때마다 정치적인 갈등이 첨예하게 발생하였다.

이 사업의 전개과정도 순조롭지만은 않았다. 헌법재판소가 신행정수도건설특별조치법을 위헌으로 판시하면서 신행정수도는 행정중심복합도시로 탈바꿈하였고, 이명박 대통령이 당선된 후에는 행정중심복합도시를 교육과학 중심의 경제도시로 전환하려는 움직임이 있었다. 그러나 교육과학 중

심의 경제도시 논의는 야당의 반대와 여론의 부정적 반응으로 인해 중단되었으며 행정중심복합도시가 재추진되고 있다.

이제 국무총리실이 우선적으로 세종시에 입주하였고 국토해양부를 필두로 주요 중앙 부처들의 세종시 이전이 진행되고 있다. 오랜 논란이 매듭된 현 시점에서 이 사업에 대한 더 이상의 논란은 불필요해 보인다. 그것이 또 다른 대립과 정치적 갈등으로 이어져서 사업 추진을 방해해서는 안 될 것이기 때문이다. 그러나 이 역사적인 사업은 그 간의 논란만큼이나 국가적으로 중대한 과업일뿐 더러 향후 국가 운영과 발전에 지대한 영향을 미칠 것이기에 지속적인 논의와 심도 있는 검토 과정을 필요로 한다.

특히 행정중심복합도시 건설은 정부 기능의 지

---

이 논문은 2011. 11. 11에 개최된 한국지역사회학회 추계학술대회에서 발표된 원고를 수정·보완한 것임.

\* 부경대 경제학부 교수

리직 분리라는 초유의 사태를 초래할 것이어서 이로 인한 심각한 행정 비효율이 우려되고 있다. 이 국가적 프로젝트가 여전히 중요한 문제점을 내포하고 있고 그 문제점이 해결되기 보다는 단순히 봉합되어 있는 상황이라면 이 분야 전문가들의 진지한 논의와 지혜의 결집은 지속적으로 요망되는 것이다. 더구나 현 시점에서 이 사업의 파란 많은 진행과정을 돌아보고 문제점들을 검토해보는 것은 향후 이 사업의 보다 성공적인 완수를 위해서 뿐 아니라 국토 및 지역계획 분야의 자기 성찰에도 적지 않은 의미가 있을 것으로 판단된다.

이 글은 세종시 추진과정과 쟁점들을 비판적으로 검토하고 나름의 정책적 대안을 제시하고자 한다. 특히, 세종시에 대한 그간의 논의들을 종합적으로 검토하여 세종시를 신행정수도로 재전환하는 방안을 모색하려 하는 바, 그것이 수도권 분산과 국토균형발전에 가장 효과적이면서도 행정 효율을 극대화할 수 있는 방안임을 지적하려 한다.

## 2. 세종시 건설의 연원과 전개과정

행정수도 이전 주장은 2002년 대통령 선거에서 노무현 후보가 처음 제기한 것으로 알려져 있지만, 실제로는 1970년대 후반 박정희 전 대통령의 국토 구상에서 비롯된 것이다.<sup>1)</sup> 당시 박대통령은 인구와 산업의 수도권 집중을 억제하고 휴전선 인근에 위치한 수도의 안보적 취약점을 해소하기 위하여 수도 이전이 불가피하다는 판단을 하였고 서울에서 2시간 거리인 충청권으로 중앙정부의 행정기능을 이전하는 방안을 염두에 두고 있었다(NCC Forum, 2005). 이 사업은 청와대 경제 제2수석실을 중심으로 행정수도 건설 백지계획이라는 비밀프로젝트로 수행되었다. 사업의 총책임자였던 오원철 전 수석에 의하면 신행정수도는 흔히 임시행정수도로 불리었는데 이러한 명칭은 신

행정수도를 통일 전까지 활용하고 통일 후에는 다시 서울로 환도할 것임을 함축하는 것이었지만 실제로는 통일 후까지를 내다본 계획이었다고 한다. 박대통령은 서울시를 연두순시한 자리에서 통일 후에는 수도를 다시 서울로 재이전할 것이라고 공언하였으나 그것은 서울 지역의 반발과 서울 시민들의 동요를 최소화하기 위한 정치적 수사였다는 것이다(오원철, 1995; 2006).

행정수도 이전 계획은 비교적 순조롭게 진행되었는데 국민 여론도 공감하는 분위기였으며 언론의 논조도 대체로 긍정적이었다. 또, 유신체제 하에서 여당이 절대적으로 우세하였던 국회 환경이 뒷받침되어 ‘임시행정수도건설을위한특별조치법(1977)’도 무난히 통과되었다.<sup>2)</sup> 행정수도 이전 사업은 1981년까지 모든 준비와 계획을 완료하고 1986년까지 도시 및 청사를 건설하여 1991년에는 정부기관의 이전을 마치는 것으로 예정되어 있었다(기획단, 1977: 11).

그러나 1979년의 제2차 석유파동으로 경제가 어려워지면서 박정희 대통령은 신행정수도 건설을 대신하여 대전 둔산지구에 정부기능을 이전하는 방안을 모색하게 된다(손정목, 2003). 행정수도 건설 계획이 주춤하는 사이 이 사업의 주창자인 박대통령이 돌연 암살되었고 새로 출범한 제5공화국 정부는 행정수도 건설 사업을 사실상 중단하였다. 1980년대 초 경제가 극심한 침체에 직면한 데다 서울이 88올림픽의 개최지로 선정되었기 때문이다. 또, 몇몇 해외 석학들의 조언도 일정한 역할을 한 것으로 알려져 있다. 지역경제학자인 H. Richardson 등은 집적경제와 규모의 경제를 우선할 필요가 있다고 지적하였고, 미래학자인 A. Toffler는 정보통신의 발전에 따라 대도시가 자연스럽게 분산될 것이라고 낙관함으로써 수도권 분산정책과 신행정수도 건설의 필요성에 의문을 던졌다. 정보화에 의한 대도시 해체를 예견한 토플러의 제3의 물결은 당시 한국 지식사회에 큰 영향을 주었다. 결국, 행정수도 이전은 정책당국자들과 국민

들의 뇌리에서 사라졌고 20여년의 세월이 지나가는 동안 망각의 늪에 묻혀 있었다. 그러나 이후에도 수도권에의 집중은 멈추지 않았으며 마침내 수도권 인구는 전체 인구의 거의 절반에 이르렀다.

행정수도 이전은 노무현 전 대통령의 대선 공약으로 20여년 만에 다시 부활한다.<sup>3)</sup> 행정수도 이전 공약은, 이회창 후보와의 경쟁에서 열세였던 노무현 후보의 당선에 결정적인 기여를 하였으며 특히 충청권의 표심을 잡는데 효과를 발휘하였다. 노무현 정부는 선거공약이었던 행정수도 건설과 지역간 균형발전에 집념을 보였다. 우선, 여야 합의 하에 관련법을 제정하였는데 대통령 선거 과정에서 행정수도 이전을 반대했던 한나라당도 충청권의 민심을 의식하여 법 제정에 동의하였다. 신행정수도 건설 사업은 일부 언론과 전문가들의 비판을 받기도 하였으나 대체로 순조롭게 진행되었고 2004년 8월에는 지역정책 전문가들의 참여 하에 입지 선정까지 마무리되었다.

일사천리로 진행되던 사업은 의외의 곳에서 압초에 부딪혔다. 신행정수도 건설에 반대하는 일부 전문가들과 시민운동가들이 신행정수도건설특별조치법의 위헌 여부에 대한 헌법소원을 제기하였는데 헌법재판소는 재판관 8대 1 의견으로 이법이 관습헌법에 위배된다는 위헌 결정을 내리면서 행정수도 이전 사업이 전면 중단되기에 이른 것이다. 헌법재판소의 결정은 법학계 등에서 많은 논란을 불러일으킨 바(방승주, 2005; 최대권, 2005), 헌법재판소는 이 같은 중대 사안이 대통령 선거공약이라는 정치적 수단으로 활용된 것에 문제가 있다고 판단한 듯하다.

이에 노무현 정부는 행정중심복합도시 건설을 대안으로 제시하였다. 그것은 수도 기능 전체를 이전하는 대신 과천 정부청사와 같이 정부 행정기능의 일부(12부 4처 2청)만을 이전하는 것이었다. 행정중심복합도시 건설에 대해서도 정치적 논란이 있었지만 결국 행정중심복합도시 법안이 국회를 통과하면서 행정수도 건설계획은 행정중심복

합도시로 전환되었다.

노무현 정부는 '행정중심복합도시건설추진위원회'를 발족하고 행정도시 건설을 총괄할 사업시행자로 한국토지공사를 선정했다. 또한 행정도시 규모를 예정지역 2,212만평(73.14km<sup>2</sup>)과 주변지역 6,769만평(223.77km<sup>2</sup>)로 확정했으며 토지보상과 함께 도시건설 기본계획을 수립했다(연합뉴스, 2005.11.24). '행정중심복합도시 건설을 위한 특별법'에 대한 헌법소원도 제기되었지만 헌법재판소가 각하함으로써 행정중심복합도시를 둘러싼 논란은 일단락되었다. 행정중심복합도시의 명칭은 세종시로 정해졌다(권영상, 2005).

그러나 노무현 정부를 이어 집권한 이명박 정부는 이 사업에 다시 제동을 걸고 나섰다. 이명박 대통령은 이전에 서울시장을 역임하였는데 서울시장 재직 시절부터 일관되게 행정수도 이전과 행정중심복합도시 사업에 반대해 온 바 있었다. 이명박 정부의 정운찬 총리가 행정중심복합도시의 기능을 기업과 과학문화가 복합된 '교육과학 중심 경제도시'로 전환하는 세종시 수정안을 제기하자 다시 여야가 격렬하게 대립했고 여권 내에서도 파벌간 충돌이 일어났다. 정부와 여당의 주류(소위 친이계) 측은 세종시 원안이 중앙행정기관의 지리적인 분리를 가져와서 행정 효율을 크게 저하시킬 것이라고 우려하면서 세종시로의 행정기관 이전을 대신하여 기업과 교육과학시설을 유치하는 방안(수정안)의 우월성을 강조하였다.<sup>4)</sup> 이에 대해 야권과 여당 내 비주류(소위 친박계) 측은 세종시 건설이 오랜 검토의 결과이자 국민과의 약속이라면서 원안대로 세종시를 건설할 것을 촉구했다. 결국 행정중심복합도시 건설을 핵심 쟁점으로 한 지방선거에서 야권이 승리하고 특히 세종시가 위치한 충청권에서 야당이 3개 시도지사를 모두 차지하는 등 압승을 거두고 나서야 상황이 정리되었다. 이명박 대통령은 대국민 연설을 통해 세종시 수정안을 더 이상 고집하지 않을 것이며 국회의 결정을 따르겠다고 선언했다.

표 1. 세종시 이전 예정 정부부처 및 기관

년도	이전 예정 기관
2012	(1차) 국무총리실, 조세심판원 (2차) 기획재정부, 공정거래위원회, 국토해양부, 환경부, 농림수산식품부, 복권위원회, 중앙토지수용위원회, 항공·철도사고조사위원회, 중앙해양안전심판원, 중앙환경분쟁조정위원회 등
2013	교육과학기술부, 문화체육관광부, 지식경제부, 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처, 교원소청심사위원회, 해외문화홍보원, 경제자유구역기획단, 지역특화발전특구기획단, 무역위원회, 전기위원회, 광업등록사무소, 중앙노동위원회, 최저임금위원회, 산업재해보상보험재심사위원회, 보존심사위원회 등
2014	법제처, 국민권익위원회, 국세청, 소방방재청, 한국정책방송원, 우정사업본부

자료: 조선일보(2010.7.13.)

세종시 문제에 대한 최종 결정권을 넘겨받은 국회는 행정중심복합도시 계획을 원안대로 추진하는 것으로 결정하였다. 이에 정부는 정부 주요 부처 이전을 예정대로 시행할 것임을 천명하고 세종시의 도시 건설 및 정부청사 건립에 박차를 가하고 있다. 정부 발표에 따르면 국무총리실, 기획재정부 등 35개 기관이 2012년부터 2014년까지 단계적으로 이전될 계획이다(조선일보, 2010.7.13).

### 3. 세종시 건설의 주요 쟁점

세종시 건설의 주요 쟁점을 현 시점에서 다시금 살피는 것은 이 사업의 추진과정을 재평가하고 바람직한 정책 방향과 대안을 모색하기 위한 것이다.

세종시 건설은 2002년 대통령 선거에서 노무현 후보에 의해 선거공약으로 제기된 이후로 한국사회에 있어서 첨예한 정치적 쟁점이 되어왔다. 이 문제를 둘러싸고 정치권 뿐 아니라 전문가들의 의견이 나뉘고 여론도 팽팽히 맞서는 양상을 보였다. 이러한 국론분열 및 대립은 이제 대체로 정리된 듯이 보이지만 그것은 잠복되어 있을 뿐 향후에도 얼마든지 논란이 재연될 소지가 있다고 할 것이다. 왜냐하면 중앙정부의 행정기능이 상당한

지리적 거리를 두고 분리되는 것은 초유의 사태이고 이로 인한 행정적 비능률이 상당한 문제로 대두할 것으로 예상되기 때문이다.

신행정수도 혹은 행정중심복합도시로서 세종시 건설을 추진하는 측에서 제시한 사업의 필요성은 주로 수도권 과밀해소와 지역간 균형발전에 맞추어져 있다(신행정수도건설추진위원회, 2002; 세종시바로알기, 2011). 행정중심복합도시로서 세종시 건설은 신행정수도가 위한 판결을 받는데 대한 대안으로 제출된 것이며, 신행정수도 건설의 기본 취지가 수도권 분산과 국토균형 발전이었다면 행정중심복합도시도 같은 맥락에서 추진되어 왔다.

세종시 건설을 옹호하는 측에 의하면 수도권 집중으로 인한 수도권의 과밀불경제와 지방의 공동화는 이미 심각한 수준으로서 더 이상 방치할 경우 수도권 집중은 더욱 심화될 전망이다. 그 결과 지역간 불균형이 확대되어 평등성과 위화감의 문제가 발생할 뿐 아니라 국가경제 전체의 경쟁력이 추락할 것이다. 그런데 문제는 수도권 집중을 제어할 마땅한 방법이 없다는 것이다. 그간에도 다양한 수도권 집중 억제시책들이 강구되었지만 효과를 보지 못했다. 현 상황에서 민간의 자율적인 지방 이전을 기대하기는 난망한 실정이며 웬만한 정책적 인센티브로도 민간 부문의 지방 이전을 유도하기가 쉽지 않다. 즉, 중앙정부 기능의 선제적

이전이라는 특단의 조치가 불가피하다는 것이다. 만약 정부가 출선수범하지 않는다면 그간의 경험 이 말해주듯이 지역균형발전은 구두선에 그치고 말 것이다. 이런 점에서 수도권 집중을 완화하기 위해서는 행정수도 건설 혹은 중앙행정 기능의 지방 이전이 불가피하다는 것이며 이를 통해 수도권의 과밀불균제를 해소하고 지방의 공동화를 방지하여 상생발전을 도모하자는 것이다. 말하자면, 수도권 집중에 대한 부정적인 인식과 비관적 전망이 신행정수도 혹은 행정중심복합도시 건설의 핵심 이유이라고 할 수 있다.<sup>5)</sup>

이에 대해 이 사업에 반대하는 측의 논리는 보다 다양하게 제시되었다. 신행정수도 건설이 추진되던 노무현 정부 초기에는 주로 신행정수도 반대론이 전개되었고 신행정수도 건설이 중단되고 행정중심복합도시가 등장하자 이후에는 행정중심복합도시 건설 반대론이 대두하였는데, 이 두 사업에 대한 반대론은 대체로 같은 진영에서 제기되었지만 초점은 다소 차이가 있다. 먼저 신행정수도 건설을 반대하는 주요 이유를 요약해 보면 다음과 같다(김창석, 2003; 남영우, 2004; 강명구, 2006; 김태영, 2004).

첫째, 이회창 후보와 노무현 후보가 격돌한 대통령 선거 당시에 제기되었던 신행정수도 건설 반대 논리는 ‘신행정수도를 건설할 경우 수도권의 공동화와 함께 수도권의 지가, 주택가격의 폭락이 이어질 수 있다’는 것이었다. 서울의 핵심 기능인 중앙정부 기능이 타 지방으로 이전할 경우 수도권의 인구와 산업의 유출로 이어져서 서울과 수도권의 공동화와 함께 경쟁력 추락이 불가피할 것이다. 이는 결국 수도권 전체의 부동산 침체 혹은 가격 폭락으로 나타날 것이며 국가 전체적으로도 경쟁력이 하락할 것이라는 주장이다.

둘째, 대선 이후 노무현 정부가 신행정수도를 본격 추진하는 과정에서는 신행정수도 건설이 수도권 인구분산에 얼마나 기여할 수 있을지 의문이라는 비판이 대두하였다. 그것은 신행정수도에 의

한 수도권 공동화 주장과는 정반대의 비판이라고 할 수 있다. 이들의 논리에 따르면, 중앙정부 공무원 수는 모두 합하여도 2~3만 명에 불과하여 그 가족들을 합하더라도 10만 명을 넘지 못할 것이어서, 가족들까지 모두 이주한다고 하더라도 수도권의 인구 분산효과는 10만 명에 불과하다는 것이다. 더구나 공무원의 가족들이 모두 이주한다는 보장도 없어서 지방분산 효과가 더욱 미미할 것이라는 예측도 제시되었다. 따라서 행정수도 이전은 2,400만이 넘는 수도권 인구규모를 감안할 때 그 효과가 매우 제한적일 것이라는 비판이다.

셋째, 수도권 인구분산 효과에 비해 신행정수도 건설비가 과다하는 지적이다. 행정수도 건설은 일반적인 베드타운형 혹은 공업단지형의 신도시 건설과 달라서, 도시 건설, 청사 건립, 정부 이전 등에 막대한 비용이 소요된다. 예컨대, 최고 수준의 도시 경관과 인프라 조성이 필요하고 외국 공관 이전 등에도 일정한 지원이 필요하다. 말하자면 수도권 분산이라는 목표를 달성하는 정도에 비해 정부의 재정 투입이 과도한 비경제적인 사업이라는 것이다.

넷째, 행정수도 이전이 수도권 인구 분산보다는 오히려 여타 지방의 인구를 끌어옴으로써 지역 간 불균형을 심화시킬 수 있다는 우려이다. 인구 50만 명의 신행정수도에 수도권에서 10~20만 명이 이전한다고 하더라도 나머지 인구가 여타 시도에서 유입된다면 결과적으로 지역불균형이 심화될 수 있는 것이다. 나아가, 일부 반대론자들은 충청권에 위치한 세종시가 수도권의 확장효과를 가져올 수 있으며, 그 결과 영남권, 호남권 등 여타 지방의 공동화가 심화될 수 있다고 강조한다.

다섯째, 서울이 국내도시 중 가장 높은 중심성을 가지고 있고 국제도시로서도 서울의 기능과 위상이 이미 확고히 자리 잡은 상황에서 충청권의 신도시로 수도를 옮길 경우, 수도의 기능적 효율성이 하락할 수 있다는 지적이다. 즉, 신행정수도는 서울에 비해 국제 기능 및 국가적 중심 기능의

수행에 불리하다는 것이다. 더하여 정책개발의 측면에서도 중소규모 신도시는 서울메트로폴리탄이 가지는 이점을 살리기 어려울 것이다. 이와 관련하여 남영우(2004)는 세계화 시대에는 국가를 대표하는 세계도시가 필요하며 한국의 유일한 세계도시인 서울을 세계도시로 더욱 육성하고 활용할 필요가 있다고 주장한다.

여섯째, 통일 후 수도로서 한반도의 지리적 중심인 서울이 더 우월하며 통일 후에 행정수도를 다시 서울로 환도해야 한다면 신행정수도 건설은 경제적 낭비라는 것이다. 신행정수도 건설 및 이전에 막대한 비용이 투입된 후 통일이 이루어진다면 수도 환도 과정에서 다시 상당한 비용이 요구되고 신행정수도가 공동화되는 등 재정적 낭비가 불가피할 것이다.

마지막으로 수도 이전이라는 천년대계의 국가적 사업이 특정 지방의 표를 겨냥한 선거 공약으로 제기된 데 대한 비판이다. 이 문제는 노무현 대통령 자신이 '신행정수도 공약으로 (선거에서) 재미를 좀 봤다'는 표현을 사용함으로써 더욱 비난의 초점이 되었다.

이상에서 살펴본 신행정수도 건설 반대론은 헌법재판소가 신행정수도건설법에 대해 위헌 결정을 내리는데도 상당한 영향을 미친 것으로 판단된다.

하지만 이에 대해서는 다음의 반론들이 제기될 수 있다. 신행정수도 건설 반대론에 대한 반박의 초점은 '수도권 집중을 완화하고 지역균형발전을 달성하는데 있어서 신행정수도 이외 달리 대안이 있느냐'는 것이다. 그간 온갖 수도권 집중 억제 정책을 동원해 보았지만 결과적으로 수도권 집중을 통제하지 못해온 상황에서 정부 부문의 출선 수범 이외 효과적인 방안을 찾기 어렵다는 주장이다. 그리고 세계 각국의 행정수도 건설사례를 돌아볼 때 신행정수도가 기능적으로 거의 문제가 없었으며 행정수도 이전이 상당한 인구 분산 효과를 거두었다는 것이다. 또, 원래 수도였다가 수도 기

능이 이전된 대도시의 경우에도 경제적인 번영이 지속되었다고 한다. 예컨대 워싱턴과 뉴욕, 브라질리아와 리우데자네이루, 앙카라와 이스탄불, 캔버라와 멜버른, 이슬라마바드와 카라치 등을 보면 신행정수도가 상당한 인구를 분산, 정착시켰으며 수도 기능이 이전된 대도시도 여전히 번영하고 있음을 알 수 있다. 신행정수도 건설비용 문제의 경우 수도권의 신도시 건설과 비교할 때 그다지 엄청난 규모도 아니고 그 비용의 대부분을 토지 분양 등으로 충당할 수 있다는 것이 신행정수도 건설 지지자들의 주장이다. 실제로 세종시 건설 총사업비는 22조 5천억 원으로 4대강 사업 등에 비해 규모가 작을 뿐더러 민간 부문에 의해 상당부분 충당되고 있다. 더하여 한반도 통일 후 행정수도를 서울로 다시 환원할 경우 비용이 막대할 것 이란 주장에 대해서도 반론이 제기된다. 즉, 통일 후 행정수도는 신행정수도에 두는 것이 보다 바람직하며 이 경우 통일에 대한 보다 적절한 대비책이 된다는 것이다.

한편, 신행정수도 건설이 좌절된 이후 대안으로 행정중심복합도시 개발안이 제출되자 이 안에 대해서도 다양한 비판이 대두하였다. 그것들은 행정중심복합도시안이 제출된 초기의 비판과 이후 이명박 정부 하에서의 문제제기로 나눌 수 있을 것이나 대체로 유사한 논점과 맥락을 가지고 있다고 할 것이다. 행정중심복합도시로서의 세종시 건설을 반대하는 측에서는 다음의 논리를 제시해 왔다(전영평, 2009; 행정중심복합도시건설청, 2011.9.20; 세종시민관합동위원회, 2009.12.21; 세종시바로알기, 2011.9.21).

첫째, 세종시가 행정중심복합도시로 건설되어 중앙정부의 정치, 행정기능이 서울과 세종시로 양분되면 이들 간의 거리로 인해, 정부 기능의 효율성, 정책 수행의 신속성이 크게 저하될 것이다. 아무리 정보통신이 발전한다고 하더라도 행정부와 청와대, 국회 등이 공간적으로 분리되어서는 원활한 정책협약이 불가능하며 정책의 질적 수준이 하

락하게 될 것이다. 전영평(2009)은 ‘정부 분할이 국정운영의 효율을 현저히 저하시킬 것’이라고 전망하였고, 대표적인 행정중심복합도시 반대론자인 김문수 경기지사는 ‘정부 서울청사와 과천청사의 거리로 인해 많은 비효율이 발생하고 있는 실정으로서, 세종 청사는 과천보다 몇 배나 먼 거리여서 정부의 원활한 국정 수행을 저해할 것’이라고 주장했다.

둘째, 행정중심복합도시 건설이 수도권 분산이라는 당초의 목적을 실현하기 어려우며 인구분산 효과도 작다는 것이다. 세종시는 기본적으로 중앙행정 부처 중 일부를 이전하는 사업으로서, 중앙행정기관 30여 개를 이전한다고 하더라도 수도권에서 진출되는 공무원은 1만 명 남짓한 수준에 불과하다. 더구나 이전 대상 공무원의 가족들이 세종시로 함께 이주할지도 불확실하기 때문에 수도권 인구분산 효과가 미미할 것이라는 논리이다.

셋째, 세종시 원안, 즉 행정중심복합도시 계획에서는 산업용지 등 업무용 토지 공급이 매우 제한되어 있어 기업 유치에 어렵고 도시 발전도 제한된다는 것이다.<sup>6)</sup> 그 결과 세종시의 인구 규모는 상당 기간 10만 명 이하에 머물 것으로 예상되며 지방경제 활성화와 지역균형발전에 별반 기여하지 못할 것이라는 분석이다.

이외에도 행정서비스 고객(국민)들의 불편, 언론 및 NGO와의 접근성 불리, 행정기관 전문위원회 활동 위축 등의 문제가 제기되었다.

이러한 관점에서 이명박 정부는 중앙행정기관의 이전을 백지화하는 대신 교육과학 중심의 경제도시로 개발하는 수정안을 제시하였다. 행정 기능을 중심으로 한 행정중심복합도시 건설보다는 교육과학 및 산업 중심의 경제문화도시로의 전환이 정부의 국정운영과 지역균형발전에 도움이 된다는 것이다.

행정중심복합도시 반대론은 행정수도 이전 비판과는 다소 상이한 논점을 가지고 있다. 특히 행정중심복합도시에 있어서는 중앙정부 기능의 분

할로 인한 국정 효율성 문제가 핵심이라고 할 것이며, 이외에도 수도권 분산효과에 대한 의문 등이 포함된다.

그러나 행정중심복합도시 건설반대론(혹은 세종시를 경제문화도시로 만들자는 수정안)에 대해서도 다양한 반론들이 있었다. 그 중 핵심적인 것은 다음과 같다.<sup>7)</sup> 무엇보다도 행정중심복합도시로서 세종시 원안이 여야 간의 오랜 논의와 타협의 산물로서 국민과의 약속을 간단히 뒤집어서는 안 된다는 것이다. 조명래(2010)는 세종시 수정안이 권력과 대기업의 유착의 산물일 수 있다는 의혹을 제기하였다. 또, 정부기관 간의 지리적 분리 문제는 원격화상회의나 전자결재와 같은 최신의 정보통신망에 의해 보완가능하다는 반론이 제기되었다. 그리고 세종시를 경제문화도시로 개발하려는 수정안이 수도권 집중을 완화하는데 그다지 도움이 되지 못할 것이며 오히려 여타 지역에 투자할 기업들을 빼앗아 오는 결과를 낳을 수 있다는 비판도 있었다. 더하여, 세종시에 대한 문화적, 산업적 투자는 행정중심도시 건설과 병행될 수 있으며 서로 배제적인 것이 아니라는 주장(소위 원안+ $\alpha$ 론)도 정치권을 중심으로 제시되었다.

#### 4. 세종시 문제에 대한 대안과 토론

세종시 문제는 최종적으로 행정중심복합도시로 정리되었지만 그간에 제기되어온 행정중심복합도시의 문제점이 해소되었거나 만족할 만한 해법이 제시된 것은 아니다. 한나라당의 박근혜 전대표가 ‘원안+ $\alpha$ ’라는 대안을 제시한 바 있으나<sup>8)</sup> 이 안은 충청권의 표심을 의식한 정치적 특혜라는 의혹을 받았으며, 또 이 경우에도 세종시 수정안을 주장하는 측에서 지적한 문제들(정부기능의 공간적 분리로 인한 비효율 등)이 해소되는 것은 아니다.

그렇다면 이러한 문제점들을 극복할 수 있는 보

다 바람직하고 전향적인 대안에 대해 생각해 볼 필요가 있을 것이다. 먼저 현재 우리가 선택할 수 있는 대안과 관련하여 정책 환경을 정리해 보자.

현 상황에서 세종시 건설과 관련된 고정변수는 무엇보다도 세종시라는 신도시 건설사업이 상당 정도로 진척되었으며 중앙정부 부처 중 절반 이상이 세종시로 이전하기로 확정되었다는 것이다.<sup>9)</sup> 이 점은 이미 되돌릴 수 없는 상태로서 설령 그것이 많은 문제를 내포하고 있다고 하더라도 더 이상 재론의 여지가 없다고 할 것이다.

이 상황을 주어진 환경변수라고 할 때, 우리가 선택할 수 있는 대안은 '행정중심복합도시를 그대로 추진함으로써 정부 기능들의 공간적 분리로 인한 행정 효율의 저하를 감당할 것인지' 아니면 '서울에 남은 여타의 정부 기능을 세종시로 이전함으로써 당초의 행정수도 이전으로 전환할 것인지' 등 두 가지가 될 것이다. 판단컨대, 이 두 가지의 선택지를 두고 양자택일을 해야 한다면, 현 상황에서 최선의 대안은 정부 기능 전체를 이전하는 것, 즉 당초의 행정수도 이전으로 돌아가는 것이라고 할 것이다.<sup>10)</sup>

이와 관련하여, 과거의 기억이 되어버린 행정수도 이전의 의의와 문제점을 행정중심복합도시와 비교하여 검토해보자. 신행정수도는 행정중심복합도시에 대해 어떠한 의의와 효과가 있고 그리고 문제점을 가지고 있는 것일까?

먼저 행정수도 이전, 즉 신행정수도 건설은 행정중심복합도시와 비교하여 서울 일극 중심의 국토 공간구조에서, 수도권 집중 완화라는 정책적 목표를 달성하기 위한 보다 적극적인 대안이며 효과적 방안이라고 할 수 있다. 행정수도 혹은 행정중심복합도시 건설의 핵심 목표는 수도권 분산과 국토균형발전이다. 이 목표를 중심으로 평가해볼 때 신행정수도에 비해 행정중심복합도시는 그 성과가 의문스러운 것이 사실이다. 그간의 경험을 돌아보면, 중앙부처의 외청이 대전으로 이전하였으나 그 효과가 미미하였으며 과천에 주요 경제부

처가 이전하였지만 과천시的人口분산효과는 크지 않았다. 이에 대해 중앙정부에 권력이 집중된 한국적 상황에서 중앙정부의 이전은 새로운 권력의 중심을 창출할 것이며, 이 경우 수도권 분산과 함께 국토균형발전 효과를 상당히 기대할 수 있을 것이기 때문이다.

물론 일부 전문가들이 주장하듯이 중앙정부 이전으로 인한 직접적인 인구이동 효과는 제한적일 수 있다. 그러나 한국 사회에 있어서 중앙정부 권력의 중요성과 수도가 가지는 상징성은 상당하다. 수도가 이전하게 되면, 나라님이 계시는 서울로 '올라간다'고 하고 지방으로 '내려간다'는 관념 자체가 바뀌게 된다. '말은 나면 제주도로 보내고 사람은 나면 서울로 보낸다'는 인식에도 변화가 올 것이다. 정치행정, 산업경제, 첨단기술, 문화예술, 교육, 언론, 스포츠, 연예 ... 등 모든 분야의 핵심 기능과 엘리트가 집중되어 있는 서울에서 정치행정이라는 한국 사회의 주요 축이 빠져나와서 새로운 거점을 형성하게 된다는 것은 그 의미가 결코 작지 않다. 행정수도 이전이 수도권의 인구를 직접적으로 분산시키는 데는 한계가 있다고 하더라도 장기적인 수도권 집중을 완화하는 데는 대단히 효과적인 방책이 될 수 있는 것이다.

실제로 수도의 과잉집중을 억제하고 국토의 균형발전을 도모하기 위해 행정수도를 건설한 해외 사례들을 보면 그러한 전략이 매우 효과적이었으며 상당한 성과를 거두었음을 알 수 있다. 브라질의 경우 1960년에 리우데자네이루에서 브라질리아로 수도를 이전하였는데 당시 브라질리아 일대는 리우데자네이루나 상파울로에서 비행기로 3시간 이상 떨어진 밀림의 한가운데였다. 행정수도를 이전한 후 브라질리아는 급성장하여 현재 260만 명의 대도시가 되었으며 브라질리아 인근의 교외 지역을 포함한 도시권은 360만 명에 이르고 있다. 그 결과 브라질리아 천도는 광활한 아마존 지역의 개발을 촉진하는 결정적인 계기가 되었다. 터키는 이스탄불에 집중되어 있는 인구와 산업을 분산시



키기 위해 국토의 중심부인 앙카라로 수도를 이전한 바 있다. 오늘날 앙카라는 인구 350만의 대도시로 발전하였고 과거의 수도인 이스탄불 역시 인구 900만 명을 가진 경제, 문화의 수도로서 번영을 누리고 있다. 만약 앙카라로 수도를 이전하지 않았다면 이스탄불은 극심한 과밀혼잡을 겪어야 했을 것이다. 그리고 파키스탄은 산업과 인구가 집중된 카라치(약 1,300만 명)의 과밀화를 억제하고 내륙 지역의 개발을 촉진하기 위해 1967년에 행정수도를 건설하였다. 파키스탄의 신행정수도, 이슬라마바드는 오늘날 인구가 약 200만 명에 이르고 있으며 내륙지역 개발의 거점으로서 기능하고 있다(Syed Irfan Raza, 2012, 8.7.).<sup>11)</sup> 한편, 미국의 행정수도로 건설된 워싱턴 DC는 인구가 약 60만 명이나 워싱턴 대도시권의 인구는 530만 명으로서 미국의 주요 대도시권을 형성하고 있다. 한국의 경우 도시화 수준이 이미 90%에 이르기 때문에 신행정수도가 100만 명 이상으로 성장할 가능성은 낮아 보이지만 향후의 수도권에 대한 인구 집중을 억제하는 데 있어서는 상당한 기능을 담당할 것으로 판단된다. 이에 대해 행정기능의 일부를 이전한 일본이나, 공공기관을 이전한 프랑스, 영국, 스웨덴 등의 사례들은 인구 분산 효과가 그다지 크지 않은 것으로 알려져 있다(주성재, 2003).

둘째, 신행정수도 건설의 또 다른 의의는 정부기능의 집적화를 통한 기능적 효율의 극대화이다. 신행정수도는 일종의 정치행정클러스터라고 할 수 있는데, 산업클러스터가 관련 산업 활동의 공간적 집적을 통해 산업 효율과 시너지효과를 극대화하듯이 행정수도는 정치행정 기능의 집적을 통해 행정 효율과 정책개발의 시너지를 고도화할 수 있다. 그것의 훌륭한 실례가 미국의 워싱턴이나 서독의 본, 호주의 캔버라, 브라질의 브라질리아와 같은 순수하게 정치, 행정 기능을 집적시킨 행정수도들이다.

이에 대해 행정중심복합도시는 한국 정부의 정치, 행정기능의 효율성을 크게 저하시킬 것으로

전망된다. 현재에도 정부 부처들과 국회가 서울 메트로폴리탄 곳곳에 분산 배치되어 있어 그로 인한 비효율이 적지 않은 상황인데, 충청권에 위치한 세종시로 행정 기능의 절반 이상이 이전할 경우 그러한 문제가 배가될 것이다. 일부에서는 정보통신 기술에 의해 정부기능의 공간적 분리가 충분히 해결될 수 있다고 주장하지만 독일의 사례를 보더라도 정부 기능의 공간적 분리는 막대한 행정적 낭비를 초래하게 될 것이다.

독일의 경우 동서독이 통일된 후 의회를 비롯한 연방정부의 주요 부분이 베를린으로 이전하였지만, 일부 부처는 본에 잔류하는 것으로 결정되었다. 행정부의 10개 부처가 베를린으로 이전하였고 나머지 6개 부처는 본에 남았는데 그 결과 모든 연방부처가 본부를 두지 않은 도시에 제2청사를 설치하게 되었으며 인력의 70~80%는 본부, 20~30%는 제2청사에 위치하고 있다(양현모, 2004). 이러한 부처의 분할은 장관이 베를린에 상주하는 대신, 베를린과 본에 각각 차관을 두는 결과를 초래하였다. 결국 독일 정치계, 학계에서 베를린과 본으로 분할된 연방정부를 통합해야 한다는 의견이 점점 비등하여 독일은 향후 10년 내에 베를린으로 정부 기능을 모두 통합할 예정이다. 수뢰더 전 총리는 '통독 후 독일은 정부 기능을 베를린과 본에 분산 배치함으로써 막대한 국가적 낭비를 가져왔다'고 지적했다. 행정중심복합도시와 같이 정치·행정 기능을 지리적으로 분리하는 것은 정부 기능의 상당한 비효율을 초래할 수 있으며, 반대로 정부 기능 전체를 신행정수도에 집적시킬 경우 정치행정의 효율을 고도화할 수 있을 것이다.

행정중심복합도시 건설과 비교하여 행정수도 이전의 또 다른 의의는, 남북통일 후 발생할 수 있는 수도권에의 급격한 인구집중에 대비하는 효과적인 방법이 된다는 점이다. 향후 남북통일이 어떤 형태로 전개되던 간에, 그것이 실현될 경우 북한 주민들의 남한으로의 대량 이동은 명약관화하

다. 노동력과 인구는 임금이 낮은 곳에서 높은 곳으로 이동하게 됨으로 북한 주민의 대량 남하는 불가피하며 그것을 통제하는 것도 용이하지 않은 것이다.<sup>12)</sup> 북한 인구의 절반 이상이 남하하고 그 중 70% 이상이 거리가 가까운 수도권에 정착한다면, 이는 수도권과 수도권 주민들에게는 재앙이 될 수 있다. 이러한 사태에 대응하는 가장 효과적인 방법은 강력한 수도권 분산정책을 미리 시행하는 것이며 특히 행정수도 이전을 통해 실질적인 국토의 다극화를 달성하는 것이 아닐 수 없다. 즉, 남북통일이 되어 북한 지역으로부터 이주민들이 대거 남하할 경우 신행정수도는 북한 이주민의 일정 부분을 흡수함으로써 과도한 수도권 집중을 완화할 수 있을 것이다.

이상에서 현재의 행정중심복합도시를 신행정수도로 전환하는데 따른 의의를 대략 세 가지로 요약하였다. 위의 세 가지는 각국 정부가 행정수도를 건설한 핵심적인 이유와도 일치하거나 한국의 현실에서 그것의 중요성은 매우 크고 실제적이라 판단된다.

다음으로는 행정수도 이전과 관련하여 제기된 문제점 혹은 쟁점들을 행정중심복합도시의 경우와 대비하여 검토해보자. 전술한 바와 같이 행정수도 이전 반대론자들은 다양한 관점에서 행정수도 이전의 문제점을 제기해 왔는데 그것들은 행정중심복합도시와 부분적으로 일치하지만 나머지는 다소 상이하였다. 여기서는 그간 지적되어온 행정수도 이전의 문제점들에 대해 그 타당성과 대안을 현재의 관점에서 재검토하고자 한다.

먼저, 행정수도 이전이 수도권의 공동화를 가져올 것이라는 우려가 제기된 바 있다. 수도권에서 정부 기능이 빠져나갈 경우 수도권의 인구가 급감하여 부동산 가격이 폭락하고 수도권의 경쟁력도 추락할 것이라는 주장이다. 그것은 행정중심복합도시 건설에 대해서는 전혀 제기되지 않은 문제였다.

그러나 이러한 주장은 세계 각국의 수도 이전 사

례들에 비추어 본다면 그다지 설득력이 있다고 보기 힘들 것이다. 행정수도 건설의 대표적 사례인 미국의 워싱턴, 브라질의 브라질리아, 호주의 캔버라, 터키의 앙카라, 파키스탄의 이슬라마바드 등의 경우를 보면 행정수도 기능이 이전한 후에도 원래의 수도들(뉴욕, 리우데자네이루, 뮌헨, 이스탄불, 카라치 등)이 전혀 쇠퇴하지 않았으며 경제적, 문화적으로 번영을 누리고 있음을 알 수 있다. 서독의 경우에도 대도시인 뮌헨이나 프랑크푸르트가 아닌 중소도시 본에 행정수도가 입지했지만 뮌헨이나 프랑크푸르트가 결코 쇠락하지 않았다. 심지어 인구 30만 명의 구 서독 수도 본은 수도 기능의 대부분이 베를린으로 이전하였지만 도시 공동화가 발생하지 않았다. 현재 수도권은 2,400만 명 이상의 인구나 각종의 기능들(산업경제, 교육, 문화, 연예, 언론 등)이 집중되어 있어서 정치행정 기능의 이전에 따른 도시 공동화에 대한 염려는 사실상 기우라고 판단된다. 신행정수도는 수도권의 공동화를 가져오기 보다는 수도권에의 지속적인 집중을 완화하거나 억제하는 역할을 할 것이며, 해외 사례에 비추어본다면 그것은 수도권의 효율성과 경쟁력을 오히려 향상시킬 것으로 전망할 수 있다.

둘째, 앞의 우려와는 반대로 행정수도 이전이 수도권의 분산을 얼마나 가져올 수 있을지에 대해 회의적으로 보는 시각도 존재한다. 행정수도를 건설해도 수도권에의 집중을 억제하는 효과가 미미할 것이라는 설명이다. 이 관점에 대해서는 해외 행정수도 이전 사례들을 통해 이미 그 논리적, 경험적 한계를 설명한 바 있거니와, 행정중심복합도시 사업이 진행되고 있는 현 시점에서는 보다 강력한 반론이 가능하다.

무엇보다도 행정중심복합도시가 이제 되돌릴 수 없는 상황이라면, 청와대와 국회 그리고 행정부처의 이전을 포함하는 신행정수도가 행정중심복합도시보다 수도권 분산효과가 클 것임은 사실상 자명한 것이다. 행정중심복합도시의 경우 과천

의 정부청사와 유사한 행정기능의 집적체에 불과한 반면 행정수도는 청와대, 국회를 비롯한 국가의 핵심 권력이 함께 이동하기 때문이다. 판단컨대 행정중심복합도시에 대비한 행정수도 이전 효과는 수 배 혹은 그 이상이 될 것이다. 또, 행정수도 이전은 삼성 등 몇 개의 대기업이 공장시설을 입주하는 것보다 인구 분산효과가 크게 나타날 것이다. 현대적인 제조업체의 고용효과는 작은 편이며 더구나 이 기업들이 수도권에서 이전하는 것도 아니어서 수도권 분산 효과는 제한될 것이기 때문이다. 나아가, 수도권에 집중되어 있는 정치권력과 핵심 권력 엘리트들이 지방으로 이전하는 것은 지방에 새로운 권력의 축을 창출하는 것으로서, 한국과 같은 권력지향적 사회에서는 상징적 의미가 결코 작지 않을 것이며 그것이 실제적인 인구 분산 효과로 나타날 수 있다.

셋째, 신행정수도 건설과 행정수도 이전에는 엄청난 비용이 소요될 것이며 국가 재정에 악영향을 미칠 것이라는 비판은 이 사업이 시작될 당시부터 주요 쟁점이 되었고 우리 사회에서 상당한 호소력을 얻은 바 있다. 그러나 행정중심복합도시 건설이 절반 이상 진척된 상황에서 신행정수도 건설비용이 행정중심복합도시 건설보다 월등히 많거나 국가재정에 큰 부담이 된다고 보기는 어려울 것이다. 이미 세종시는 토지매수와 부지 정지 작업이 완료된 상태이고 도로 등 관련 인프라 건설과 주요 부처 건물의 신축이 진행되고 있어서 공공부문의 추가적인 건설비 투입은 그다지 많지 않을 것이다. 물론 청와대, 나머지 행정부처, 국회 등을 이전하는데 추가적인 예산이 필요하겠지만, 서울에 위치한 정부청사와 청와대, 국회청사 등을 매각할 경우 청사 건설에 지출될 비용을 상쇄하고도 남을 것으로 판단된다. 적어도 행정중심복합도시와 신행정수도를 비교해 본다면 신행정수도는 비용 대비 건설효과(수도권 분산 등)가 현저히 클 것으로 추정할 수 있다.

넷째, 남북통일이 될 경우 세종시는 국토 전체

에서 볼 때 남쪽으로 치우쳐 있어 행정수도를 서울로 재이전하는 것이 불가피하다는 주장도 있다. 만약 행정수도가 반드시 서울로 환도해야 한다면 정부 이전에 따른 예산 낭비가 지적되지 않을 수 없다. 그것을 행정중심복합도시 건설과 비교할 경우 행정중심복합도시의 행정 기능을 재이전하는 비용이 현저히 적을 것이다. (혹은 행정기능을 행정중심복합도시에 그대로 두는 것도 가능할 것이다.)

그러나 통일 후 행정수도 기능의 서울 환도 문제는 신중히 검토해보아야 할 사안이다. 판단컨대, 세종시는 통일 후에도 국토의 중심에 대체로 가까워서 행정수도 입지로서 손색이 없으며 수도를 서울로 다시 이전할 필요가 없다고 사료된다. 그 점은 박정희 전 대통령의 임시행정수도 건설계획에서도 전제된 것인데, 당시 행정수도 이전 사업의 총책임자였던 오원철(1995)에 의하면 통일 후 수도를 서울로 재이전한다는 것은 정치적 수사에 불과한 것이었으며 실제로는 신행정수도에 수도 기능을 그대로 두는 계획이었다고 한다.

이 문제와 관련하여 주요 국가의 수도 위치를 살펴보자. 미국의 워싱턴이나 영국의 런던, 프랑스의 파리, 러시아의 모스크바, 중국의 베이징, 호주의 캔버라 등은 모두 국토의 한 쪽 극단에 입지하고 있다. 그러나 수도의 위치 자체가 국가의 번영을 저해하거나 정부의 효율성을 하락시키는 요인이 되고 있다는 비판은 거의 없다. 이에 대해 세종시는 남한의 중심일 뿐 아니라 남북한이 통합될 때도 국토의 중심부에 가까우며 남북한의 주요 교통로와 연계되는 지점에 위치한다.<sup>13)</sup>

이런 점에서 남북통일 후에도 행정수도를 다시 서울로 이전할 필요는 없을 것이다. 그리고 통일 후에 북한 주민들이 대량 월남하여 서울과 수도권에 상당한 인구집중이 발생할 것으로 예상한다면 서울로의 수도 재이전은 바람직하지 않는 것으로 판단된다.

다섯째, 충청권에 위치한 신행정수도가 수도권

의 확장효과를 가져올 수 있으며, 그 결과 영남권, 호남권 등 여타 지방의 침체를 유발할 수 있다는 전망이 있다. 그것은 행정중심복합도시에는 그다지 적용되지 않는 것인데 행정중심복합도시의 규모가 상대적으로 미미할 것으로 판단되기 때문이다. 그러나 충청권 도시의 성장이 여타 지역의 발전을 저해할 것이라는 주장은 지역발전을 제로섬 게임으로 보는 오류를 내포하는 것이다. 만약 이러한 주장이 타당하다면 수도권 이외 어느 지역의 발전도 여타 지역의 희생을 낳을 것이기 때문에 제한되어야 한다는 논리가 될 수 있다.

더하여 수도권에 입지해 있는 기능을 충청권으로 이전하는 것을 수도권의 확장으로 파악하는 관점도 타당하지도 따져볼 필요가 있다. 만약 그런 식의 논리가 타당하다면 수도권에 위치해 있는 정부산하기관들을 전국으로 분산시키는 혁신도시 사업은 수도권의 확산이자 수도권 확대정책이 될 것이다. 수도권 집중을 억제한다는 것은 수도권이 라는 특정 공간에의 산업과 인구의 집중을 방지하려는 것이며, 비수도권 지역이 수도권과 같은 집중과 집적의 수혜를 누리는 것을 막고자 하는 것은 아니다. 신행정수도 건설은 수도권(서울 메트로폴리탄에어리어)에 모든 것이 집중되어 있는 극단적인 일극집중 상태를 시정하기 위해 비수도권인 충청지역에 정치행정의 거점을 개발하고자 하는 것이다. 그것은 수도권의 분산과 함께 다극형 국토를 형성하는 중요한 계기가 될 수 있다.

마지막으로, 신행정수도가 국제기능과 국내 도시들과의 연계 및 중심성 측면에서 불리하고 인구 규모 등에 있어서 수준 높은 정책 개발과 수행에 한계가 있다는 지적이 있다. 신행정수도가 국제기능, 국내의 중심성 측면에서 서울에 비해 불리하다는 것은 부정할 수 없을 것이다. 그러나 그것이 중앙 정부의 입지로서 결정적인 약점이 되는지는 깊이 생각해볼 문제이다. 더욱이 행정수도의 인구규모가 작아서 중앙정부의 정책 개발과 수행 측면에서 불리한지에 대해서는 면밀히 따져볼 필

요가 있다.

무엇보다도 신행정수도를 건설한 외국의 사례들을 고찰해보면 그러한 우려가 상당부분 기우에 불과하다는 사실을 알 수 있다. 해외의 주요 행정수도 사례로서 미국의 워싱턴, 서독의 본, 호주의 캔버라, 브라질의 브라질리아 등을 들 수 있는데, 이들 신행정수도가 과연 수도로서 기능을 충분히 수행하지 못하였으며 국가정책 수립에 불리한 영향을 미쳤다고 할 수 있을까. 오히려 이 사례들은 일반인들이 막연히 가질 수 있는 행정수도 이전에 대한 불안감을 현저히 불식시켜준다. 미국은 건국 초기에 워싱턴이라는 신행정수도를 건설한 후 번영의 길을 걸어왔고 세계 최고의 강대국으로 도약하였다. 또 서독의 경우 프랑크푸르트나 뮌헨과 같은 대도시가 아니라 20만 명 남짓한 본을 행정수도로 정하였는데 라인강의 기적을 통해 경제를 부흥시켰다. 호주는 멜버른과 시드니 가운데에 위치한 캔버라에 행정수도를 건설한 후 선진국으로 발전해 왔다. 31만 명에 불과한 캔버라의 인구 규모로 인해 정부의 국제 기능이나 정책 능력이 취약해졌다는 비판은 찾아보기 어렵다. 이들 국가의 경우 오히려 행정 및 입법 기능이 공간적으로 집적된 정치행정클러스터가 형성됨으로써 그 효율이 배가되었으며, 그 결과 국가적 번영을 이룩할 수 있었다고 할 것이다.

이상의 논의들을 종합해보면 현재의 행정중심복합도시 개발은 향후 신행정수도 건설로 전환될 필요가 있으며 그것이 향후 국토의 균형발전과 정부 기능의 효율화, 남북통일 이후의 대비에 바람직한 방향이 될 것이라고 판단된다.

## 5. 결어

이 논문에서는 행정중심복합도시로서 세종시 건설에 대한 그간의 쟁점과 함께 문제점들을 살펴

보고 그 대안으로서 행정수도 이전을 제안하였다. 그리고 행정수도 이전의 타당성을 행정중심복합도시 건설과 비교, 검토하였다.

세종시 개발과 관련된 갈등은 현재 수면 하로 잠복하였지만 충분히 만족할 만한 해법이 찾아진 것은 아니다. 중앙정부 기능의 절반가량을 세종시로 이전할 경우 정책수립 및 행정관리 상의 비효율은 감당하기 어려운 수준이 될 가능성이 있다. 또, 행정중심복합도시는 지역균형발전이라는 당초의 목표를 달성하는데도 미흡할 전망이며 통일 후에 예상되는 북한 주민들의 수도권 집중 문제를 선제적으로 대응하는데도 큰 도움이 되지 못할 것이다. 그렇다고 이제 와서 세종시 개발을 전면 중단하거나 행정부처 이전을 취소할 수도 없는 상황이다.

현 시점에서 우리가 선택할 수 있는 최선의 방안은 행정중심복합도시를 신행정수도로 개편하고 행정부와 입법부를 포함한 중앙정부 기능을 일괄 이전하는 것이라고 판단된다. 행정수도 이전은 비수도권 지역에 정치행정의 거점을 창출함으로써 강력한 수도권 집중의 억제 효과를 발휘할 것이며 궁극적으로 수도권과 비수도권이 상생하는 공존과 공영의 해법이 될 것이다. 또, 신행정수도는 행정과 입법 기능이 집적하여 정치행정클러스터를 형성함으로써 정부 기능을 효율화하는데도 도움이 될 것이다.

일부 전문가들은 신행정수도 건설을 비판하면서 신수도를 건설하여 성공한 국가가 세계적으로 거의 없고 수도권 인구분산 효과에 비해 건설비가 과다하다는 등의 주장을 해왔다. 그러나 미국의 워싱턴이나 서독의 본, 호주의 캔버라, 브라질의 브라질리아, 터키의 앙카라, 파키스탄의 이슬라마바드 등의 경우를 보면 그것들이 매우 성공적으로 기능할 뿐 아니라 기존 대도시의 과대 성장을 방지하고 균형 있는 국토개발에 기여하였음을 알 수 있다.

신행정수도 건설 관련법이 헌법재판소에 의해 위헌 판결을 받았지만 행정수도 이전 자체가 위헌

판결을 받았던 것은 아니다. 향후 정치권에서 세종시를 신행정수도로 재전환하는 방안을 담은 헌법 개정을 추진한다면 행정수도 이전이 불가능하지만은 않다. 특히 신정부가 대통령중임제를 요체로 하는 개헌을 추진할 계획이어서 그것과 병행하여 국회와 국민들의 의사를 묻는다면 그다지 어렵지 않게 개헌이 가능할 것으로 판단된다.

마지막으로 첨언하자면, 차기 정부에서는 신행정수도의 위치를 현재의 세종시에서 KTX의 분기점이 될 오송으로 이전하는 방안에 대해서 신중히 검토할 필요가 있다고 생각된다. 오송은 고속전철 이외에도 경부선 철도, 경부고속도로와 중부고속도로 그리고 청주공항이 인근에 위치한 바, 한반도 교통 연계의 중심점이라 할 수 있다. 오송은 서울, 수도권 연계가 고도로 편리하고 영호남과 강원지역 접근에도 매우 유리하다. 현재 오송은 의료과학산업단지 개발이 추진되고 있는데, 가능하다면 세종시와 오송단지의 기능을 서로 바꾸는 것이 입지 측면에서 보다 이상적일 것이다. 오송의 개발 가능 면적은 세종시와 비슷한 규모이며, 행정적 측면에서는 오송과 초지원을 세종시의 행정구역 내로 편입하는 것이 고려될 수 있다. 신행정수도를 통일 이후를 내다보는 장기적인 수도로 이해한다면 다소간의 시행착오에 의한 초기 비용은 그다지 크다고 할 수 없을 것이다.

## 주

- 1) 김병린에 의하면, 박정희 전 대통령이 행정수도 이전 구상을 한 것은 1975년 이전으로 보이며 1975년 8월 하계휴양지에서 기자들과의 대화과정에서 기밀을 전제로 행정수도 이전 필요성을 처음으로 설명하였다고 한다. 이후 비밀리에 행정수도 입지후보지들을 조사하는 과정을 거쳐 1977년 연초 서울시를 순시하는 자리에서 임시행정수도 건설을 언급하였다(NCC Forum 엮음, 2005: 12-13).
- 2) 이때 야당인 신민당조차도 행정수도 이전에 반대하지 않

- 있는데 다만 당시 연금 상태였던 김대중 전대통령은 안보상의 이유로 수도를 이전하는데 반대한다는 입장을 발표하였다고 한다(김형국, 2003). 그러나 김대중 전대통령은 1971년 대통령 후보로서 행정수도 건설을 공약으로 내세운 바 있다(신행정수도건설추진위원회, 2002).
- 3) 노무현 후보가 행정수도 공약을 내놓기 전에, 필자는 행정수도 이전에 대한 나름의 소신을 몇몇 일간지에 칼럼 형태로 발표한 바 있다(권오혁, 2001.5.19; 2001.6.25).
  - 4) 세종시 수정안은 세종시 내에 업무용 토지공급을 대폭 늘리고 삼성, 한화, 롯데 등 주요 기업을 유치함으로써 2020년까지 원안에 비해 3배나 많은 25만개의 일자리를 창출한다는 구상이다. 그 결과 수도권 분산 및 지역경제 발전에 보다 큰 기여를 할 수 있다고 주장한다.
  - 5) 행정수도 이전 혹은 중앙행정 기능 이전의 효과는 이외에도 적지 않을 것이나 신행정수도 건설 논리는 주로 수도권 집중 완화에 맞추어져 왔다.
  - 6) 이처럼 세종시 원안이 업무용 용지에 대해 녹지 비율을 높인 것은 친환경도시로서 행정도시의 품격을 고려한 결과이기도 하겠지만 장기적으로 정부 기능 전체의 이전 즉 행정수도로의 전환을 염두에 둔 것이라는 관점도 있다.
  - 7) 세종시바로알기(2011.9.21), 조명래(2010), 조계완(2010)의 참고
  - 8) '원안+α'란 행정중심복합도시 안을 유지하되 여기에다 산업문화 기능을 추가한다는 것이다.
  - 9) 현 시점(2012.12)에서 국무총리실 등 주요 부처가 이미 세종시 이전을 완료하였다.
  - 10) 이와 관련하여 헌법재판소의 위헌 판결로 인해 행정수도 이전이 원천적으로 불가능해진 것으로 보는 경향이 있다. 그러나 헌법재판소의 판결은 행정수도 이전 관련법이 위헌이라는 것이지 행정수도 이전 자체가 위헌이라는 것은 아니다. 헌법재판소가 판시한 것은 행정수도를 이전하기 위해서는 헌법 개정 절차가 필요하다는 것이다. 따라서 여야 합의와 국민투표에 의해 헌법을 개정한다면 행정수도 이전이 불가능하지 않다. 물론 현재의 여야 정치 구도에서 결코 용이한 일은 아니지만 이미 이와 유사한 주장은 한나라당 내에서 그리고 민주당 내에서 제기된 바 있다. 이번 대선에서 대통령 중임제 개헌이 공약되었으므로 행정수도 이전과 관련된 개헌은 이와 병행하여 시행될 수 있다.
  - 11) 이슬라마바드의 인구는 1998년 조사 시 80만 명이었으나

2011년 센서스에서는 200만 명에 이르는 등 급증하고 있다.

- 12) 연변의 조선족들이 높은 임금과 일자리를 찾아서 한국으로 들어오고 있는데 심지어 수백만 원의 비용을 들이는 경우도 허다하다고 한다. 이는 통일 이후 북한 주민들이 남한으로 대거 남하할 것임을 보여주는 실례이다.
- 13) 행정수도로서 입지를 평가하자면, 세종시보다는 KTX가 교차하는 오송이 전국도의 교통연계 및 접근성 측면에서 보다 우월하다고 할 것이다.

## 참고문헌

- NCC Forum 엮음, 2005, 임시행정수도 백지계획은 살아 있다, 해토.
- 강명구, 2006, "행정수도이전, 분권, 그리고 균형발전: 또 다른 이야기", 행정논총 44(1), pp.29-54.
- 국가균형발전과 행정수도대체 특별위원회, 2004.12.1, 신행정수도 후속 대책 마련을 위한 민간 전문가와의 토론회, 열린우리당.
- 권오혁, 2001.5.19, "행정수도 옮겨 수도권 과밀화 해소", 한국경제신문.
- 권오혁, 2001.6.25, "행정수도 이전은 균형발전 첫발", 동아일보.
- 권용우, 2005, "행정중심복합도시 건설과 도시발전 방향 - 행정중심복합도시가 국토공간에 미치는 영향", 도시문제 440, pp.32-45.
- 권일·류상규, 2007, "행정중심복합도시와 혁신도시건설이 국토균형발전에 미치는 영향", 한국지역개발학회지 19(1), pp.1-10.
- 기획단, 1977. 11, 행정수도 건설을 위한 백지계획(안).
- 김선재, 2004, "행정수도의 대전, 충청권 이전이 지역 및 도시경제에 미치는 파급효과 분석", 산업경제연구 17(4), pp.1099-1120.
- 김창석, 2003, "행정수도 이전 이렇게 생각한다 ; 행정수도 이전과 관련한 몇 가지 큰 궁금증들", 도시문제 413, pp.29-31.
- 김태영, 2004, "행정수도이전에 대한 찬반논의 사례연

- 구”, 한국정책학보 13(5), pp.185-215.
- 김형국, 2003, “행정수도 건설안의 타당성과 시의성”, 대한지리학회지 38(2) pp.312- 323.
- 남영우, 2004, “공업화시대와 세계화시대의 국토개발전략 변화: 신행정수도 건설과 관련하여”, 한국도시지리학회지 7(2), pp.1-13.
- 방승주, 2005, “수도가 서울이라는 사실이 과연 관습헌법인가? (헌법재판소 2004. 10. 21. 2004 헌마554, 566(병합) 신행정수도의 건설을 위한 특별 조치법 위헌결정에 대한 비판)”, 공법학연구 6(1), pp.153-175.
- 세종시 바로알기, 2011.9.21., <http://www.sejongcity.info/>
- 세종시민관합동위원회, 2009.12.21, <http://www.sejong-city.or.kr/>
- 손정목, 2003, “1970년대의 행정수도론 전말(상)”, 도시문제 413, pp.101-119.
- 손정목, 2003, “1970년대의 행정수도론 전말(하)”, 도시문제 414, pp.85-101.
- 신행정수도건설추진기획단·신행정수도건설추진지원단, 2003, 외국의 행정수도 이전 사례.
- 신행정수도건설추진위원회, 2002, 신행정수도 건설 새로운 대한민국을 열어갑니다.
- 신행정수도건설추진지원단, 2003, 신행정수도 건설사업의 필요성 추진현황.
- 안영진·박영한, 2001, “독일의 수도 이전: 베를린 천도과정과 그 함의”, 한국지역지리학회지 7(4), pp.33-47.
- 양현모, 2004, “독일의 수도이전 사례가 한국의 신행정수도 건설에 주는 행정학적 함의”, 한국행정학보 38(3), pp.161-181.
- 연합뉴스, 2005.11.24., “참여정부 행정도시 건설’약사”.
- 오원철, 1995, “울곡사업 출발, 박정희 김일성 오기 싸움”, 신동아, 1995년 6월호.
- 오원철, 2006, 박정희는 어떻게 경제강국을 만들었나, 동서문화사.
- 이종수, 2003, “각국의 수도이전 사례와 한국에 대한 정책적 시사점 -개념적 유형, 근거규정, 입지 및 대상 기관 선정을 중심으로-”, 지역연구 19(3), pp.81-98.
- 이종수·김윤경, 2003, “일본의 행정수도 이전정책 사례와 한국에 대한 정책적 시사점”, 한국지역개발학회지 15(2), pp.127-144.
- 전영평, 2009, “국정운영의 측면에서 본 세종시 정부 분할 이전의 문제점”, 한국행정학회 학술대회 논문집.
- 조계완, 2010, “세종시 수정안 ‘분란의 판도라 상자’”, 한겨레21 통권795호 pp.46-48.
- 조명래, 2003, “신행정수도 건설과 지역균형발전 전략: 신행정수도건설특별조치법의 입법화에 따른 문제점과 과제”, 공간과 사회, 한국공간환경학회.
- 조명래, 2010, “‘관제 기업도시’ 위한 정부와 자본의 부적절한 거래”, 시사HN 제123호 pp.20-21.
- 조선일보, 2010.7.13., “정부기관 2014년까지 세종시 이전”.
- 주성재, 2003, “신행정수도 건설의 쟁점과 과제」 심포지엄 발표논문: 외국의 행정수도 및 공공기관 이전 사례와 시사점”, 지역연구 19(2), pp.187-208.
- 채원호·손호중, 2005, “수도기능 이전모형의 유형과 평가: 행정중심복합도시건설과 공공기관 이전에 대한 통합적 논의”, 지방정부연구 9(2), pp.159-177.
- 최대권, 2005, “신행정수도후속대책특별법의 위헌성 여부에 관한 연구”, 서울대학교 법학 46(3), pp.201-256.
- 행정중심복합도시건설청, 2011.9.20, <http://www.macc.go.kr/>
- 大坂健, 2002, 首都移轉論, 日本經濟評論社
- Syed Irfan Raza, 2012. 8. 7., <http://dawn.com/2012/08/07/islamabads-population-touches-two-million-mark/>
- <http://www.i-putra.com.my/devbank/putrajaya.cfm>
- <http://www.pjholds.com.my/service/mastplan.htm>
- [http://www.nationalcapital.gov.au/history/history\\_1.htm](http://www.nationalcapital.gov.au/history/history_1.htm)
- <http://www.infobrasilia.com.br/history.htm>
- [http://www.lonelyplanet.com/destinations/south\\_america/brazil/attractions.htm#brasilia](http://www.lonelyplanet.com/destinations/south_america/brazil/attractions.htm#brasilia)

<http://vivabrazil.com/>

[http://www.berlin.de/partner-fuer-berlin/english/newberlin/kreativ\\_f.html](http://www.berlin.de/partner-fuer-berlin/english/newberlin/kreativ_f.html)

[http://www.berlin.de/partner-fuer-berlin/english/newberlin/haupt\\_f.html](http://www.berlin.de/partner-fuer-berlin/english/newberlin/haupt_f.html)

<http://www.statistik-berlin.de/berl/berl8.htm>

<http://www.statistik-berlin.de/berl/einheit/englisch/ten-yearsberlin.pdf>

교신: 권오혁, 608-737, 부산시 남구 대연3동 국립부경대학교 인문사회대 경제학부, 전화: 051-629-5327, 이메일: okwon@pknu.ac.kr

Correspondence: Ohyeok Kwon, Associate Professor, Division of Economics, Pukyong National University, Deayeon-dong, Nam-gu, Busan, Korea, Tel: 051-629-5327, e-mail: okwon@pknu.ac.kr

최초투고일 2012년 11월 17일

최종접수일 2012년 12월 4일



## Consideration for Construction of Sejong City and Alternative

Kwon, Ohyeok\*

**Abstract** : This paper includes consideration for construction of Sejong City and seeking its alternative. Korean government has gone ahead with the relocation of 35 ministries of central government from Seoul metropolitan area to Sejong city for balanced regional development. But many specialists are worried about the spatial division of government function because such a spatial division would bring down the functional efficiency of central government. This paper proposes to make Sejong city the administrative capital city instead of the relocation of some ministries to Sejong city, and discusses the necessity and appropriateness to develop Sejong city as an administrative capital city.

**Key Words** : Sejong City, administrative capital city, balanced regional development

---

\* Associate Professor, Division of Economics, Pukyong National University