

신행정수도 도시기본구상의 방향과 과제

소진광(경원대)

I. 신행정수도 건설정책의 배경

대부분의 공간문제는 한정된 자원의 시차적 배분과 관련되어 있다. 공간좌표를 외면한 시간의 선택, 혹은 시간좌표를 외면한 공간의 선택 등은 정책의 갈등이나 모순으로 이어지는 경우가 많다. 공간과 시간은 동일 현상을 지탱해주고 있는 최소한의 요소이기 때문이다. 이 시대가 가지고 있는 여러 가지 모순 중의 대부분은 정책형성과정에서 이미 그 연원을 찾을 수 있다. 정책형성은 합목적적이라서 선택의 기본전제를 망각한 채, 앞만 보고 이루어지기 쉽기 때문이다. 민주주의를 표방하다 보면 더욱 그렇다. 다양성이 존중되는 사회에서 모든 계층, 모든 지역을 아우르는 일관된 정책은 사실상 불가능하다. 그럼에도 불구하고 다수의 지지를 기반으로 권력은 창출될 수밖에 없다. 권력을 잡기 위해서는 최대의 지지를 얻기 위한 부분논리가 불가피할 것이다. 그러나 권력은 제한된 자원과 기회를 통해 행사된다. 따라서 권력을 잡기 위한 논리와 이를 행사하기 위한 논리가 조화를 이루기가 쉽지 않다.

권력 또한 무수한 선택을 필요로 하고 있다. 누구나 공감하는 선택기준을 제시하기란 어렵다. 이 과정에서 전체를 위한 맥락적 논리와 부분을 위한 구체적 논리가 서로 충돌하는 경우도 나타난다. 이때 다수에 의한 횡포가 득세를 하게 되면 전체는 있어도 부분이 없는 반 민주주의 현상이 나타나게 된다. 민주주의 기본질차인 ‘부분이 합하여 전체를 이루는 과정’은 따라서 지난한 과제이기도 하다. 종종 전체적 운곽을 먼저 그려놓고 그를 실천할 수 있는 부분논리를 개발하는 경우가 더 효율적이라는 주장이 있어 왔다. 그러나 많은 경우, 전체적 입장에서의 선택은 부분끼리의 비교를 불가피하게 하고, 이 과정에서 제한된 자원과 기회의 배분은 부분끼리의 마찰과 갈등을 야기해 오고 있다. 국가권력의 경우 더욱 그러하다.

2002년 대통령선거에서도 동일한 현상이 표출되었음은 주지의 사실이다. 당시 노무현 후보는 선거 막바지에 충청권에서의 신행정수도 건설을 공약으로 제시하여 득표에 성공하였다.¹⁾ 물론 이러한 선거공약에 대해 상대 후보의 반론도 만만치 않았지만 선거결과에 따라 충청권에서의 신행정수도 논의는 다분히 이성적 판단을 앞지를 정도로 뜨거워졌다. 특히 노무현 대통령 당선자는 취임전 대통령직 인수위원회 활동기간 중 ‘동북아 경제 중심국가 건설’과 더불어 ‘지방분권과 국가균형발전’을 새정부 국정운영의 2대 핵심과제로 선정하고, ‘분권’과 ‘분산’을 21세기 국가발전의 새로운 패러다임으로 제시한 바 있다.²⁾ 이에 따라 당시 대통령직 인수위원회는 신행정수도 건설 소주제팀을 구성하여 연차별 일정계획, 한국에 적합한 행정수도 건설모델, 외국의 사례 등을 집중 검토하였다 한다.

노무현 정부는 수도권 집중현상을 더 이상 방치할 수 없다는 전제하에 신행정수도 건설을 그러한 수도권 집중현상을 해결할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 인식하고 있다. 또한

1) 충청권에서의 신행정수도 건설공약이 노무현 후보 득표에 어느 정도 기여했는지에 관해서는 의견이 분분하다. 이는 당시 대선정국에 영향을 미치는 인자가 복잡하게 얽혀 있었음을 말해주고 있는 대목이기도 하다.

2) 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」, p. 50

신행정수도 건설은 수도권과 지방의 특성을 골고루 발전시켜 결국 국민통합에도 기여할 것이라는 논리도 제시되고 있다.³⁾

이 글은 이러한 배경으로 추진되고 있는 신행정수도의 건설정책을 검토하고 신행정수도의 도시기본구상을 논의하기 위한 것이다. 행정수도건설은 정책의 소산이라서 논의의 상당 부분이 국민적 합의 즉 정치적 정당성 확보 및 가치판단과 연계되어 있다. 따라서 신행정수도 건설정책은 실제적 논의대상보다는 절차적 논의대상으로서의 비중이 더 클 수밖에 없을 것이다. 이러한 맥락에서 이 글에서는 외국의 수도이전 사례를 검토하고 수도가 갖는 시·공간 좌표를 도출하여 신행정수도의 도시기본구상에서 논의되어야 할 과제들을 제시하고자 한다.

II. 외국의 수도이전 사례

수도를 이전하는 이유에는 여러 가지가 있겠으나, 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있을 것이다. 즉, 새로운 국가기반 형성 혹은 정체의 출현, 기존 수도에서 발생한 문제의 해결, 그리고 국토개발의 새로운 전략개념 도입 등이 그것이다. 독립이나 정변 등으로 인한 새로운 정치제도의 도입, 새로운 국가의 탄생이나 과거 지배왕조가 교체되면서 수도가 이전하는 경우가 첫 번째 예에 속할 것이고, 기존 수도를 중심으로 인구, 자본, 정보 등이 과도하게 집중되어 결국 국토이용의 효율성을 저해하게 되어 수도를 이전하는 경우가 두 번째 예에 속할 것이다. 또한 기존 수도의 상징성이나 도시문제와는 관계없이 국토의 균형발전을 도모하기 위해 새로운 수도를 건설하는 경우가 세 번째 예에 속할 것이다.⁴⁾ 그러나 실제에 있어서 수도이전 문제는 복합적이어서 어느 한 경우로 평가하기 어렵다.

1. 터키의 사례

터키공화국은 오스만 터키제국이 몰락하고 새로운 공화국체제를 출범하면서 수도를 과거 이스탄불에서 현재의 앙카라로 이전하였다. 1914년 제1차 세계대전이 발발하고 오스만 터키제국이 독일과 연합하자 같은 해 11월 연합국은 오스만 터키제국에 선전포고하고 터키의 대부분을 점령하여 분할 통치하게 되었다. 1923년 7월 로잔강화조약이 체결되어 전쟁이 종식되면서 현재의 터키영토가 확정되었다. 그 해 10월 2일 연합군은 이스탄불에서 완전히 철수하였고 다음 날, 즉 10월 3일에는 수도를 이스탄불에서 앙카라로 이전하는 결정이 있었고, 10월 29일 앙카라에서 터키공화국의 수립이 선포되었다. 이와 같이 터키공화국의 수도이전은 국권회복과 정치체제 변천과정에서 극적으로 일어났다. 터키공화국이 고원지대인 앙카라로 수도를 이전한 이유는 크게 국토방위적인 측면과 국토균형발전을 고려한 때문이다(신행

3) 신행정수도 건설추진 지원단 홈페이지(<http://newcapital.go.kr/warp/kr/policy/needs/>)에서는 “신행정수도 건설이 실질적인 지방분권과 국가균형발전의 기반을 마련하는 계기가 됨은 물론, 국가 전체의 경쟁력을 높이는 동시에 국민통합에도 기여하게 될 것”이라고 적고 있다.

4) 김형국(2003)은 현대에 들어서 수도를 이전한 외국의 예를 몇 가지로 구분하고 있다. 즉, 식민지 경험 등 과거 유산을 청산하기 위해 기존 수도를 버리고, 전략적 거점에 새로운 수도를 건설하여 국가 상징성을 새롭게 세우려 했던 경우(브라질의 브라질리아, 파키스탄의 이슬라마바드, 터키의 앙카라 등), 대립하는 정치세력들간의 갈등해소와 국민통합을 위해 중간 지점에 제3의 대안을 찾아 수도를 건설한 경우(캐나다의 오타와, 미국의 워싱턴, 호주의 캔버라 등), 기존 수도의 혼잡과 집중으로 인한 국토불균형문제를 해결하기 위한 경우(말레이시아의 푸트라자야 신수도계획, 일본의 수도 이전계획 등)가 그것이다.

정수도건설추진기획단, 2003. 9, 신행정수도 건설과 외국사례가 주는 교훈 현지조사 보고서 시리즈 4, pp.9-12).

앙카라는 수도로 결정된 다음 해인 1924년 시정부를 창설하였고, 1925년엔 「도시건설용 토지 등의 수용을 위한 특별법」이 제정되고, 「앙카라 건설위원회(Ankara Construction Directorate)」가 설립되었다. 터키의 수도이전은 행정부, 입법부 및 사법부 등 모든 국가기능을 이전한 경우로 당시 이스탄불에서 정부 공무원으로 일하던 사람들에게는 두 가지 선택이 주어졌는데, 하나는 앙카라로 이주하여 계속 정부기관에서 일하는 것이고 다른 하나는 공직을 사퇴하는 것이었다 한다. 대부분의 정부 공직자는 앙카라로 이주하는 방안을 선택하였다 한다. 터키공화국은 앙카라를 새로운 수도로 결정한 후 3년 간에 걸쳐 정부기관은 물론 핵심 기관들을 이전하였는데, 이에 따라 사기업들도 앙카라에 입지하는 경우가 많았다. 그러나 소련연방이 붕괴되자 1990년 후반부터 많은 사기업들이 본사를 경제적 환경이 좋은 이스탄불로 옮겨갔고, 공기업 본사만 앙카라에 남는 현상이 초래되었다. 결국 이스탄불은 국제적 경제중심 도시로 기능하고, 앙카라는 정치·행정중심 기능을 수행하게 되었다.

2. 오스트레일리아의 사례

오스트레일리아는 1900년 영국의 빅토리아여왕이 오스트레일리아연방헌법에 서명함으로써 사실상 영국으로부터 독립하게 되었고, 이 헌법에 근거하여 1901년 1월 1일을 기해 오스트레일리아연방이 정식으로 출범하게 되었다. 오스트레일리아연방은 6개의 주(state)로 구성되어 있어서 상징성이 큰 연방수도를 정하는 문제가 크게 부각되었다. 새로운 헌법은 연방정부의 수도가 기존 도시가 아닌 새로운 지역에 신도시를 건설하는 방식으로 결정되어야 한다는 사항만을 명시하고 있었다. 이 과정에서 시드니(Sydney)를 중심으로 한 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주와 멜버른(Melbourne)을 중심으로 한 빅토리아(Victoria) 주와의 수도유치 경합이 치열했다. 오스트레일리아연방이 출범하기 1년 전인 1899년 1월 주지사회의에서 독립국가의 연방수도는 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주에 건설하되, 새로운 수도가 건설될 때까지 멜버른(Melbourne)을 임시수도로 결정하는 정치적 타협이 이루어졌다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 신행정수도 건설과 외국사례가 주는 교훈 현지조사 보고서 시리즈 7, pp.13-17).

의회는 토론을 거쳐 연방정부 수도의 입지선정기준이 확정되었는데 그 조건은 다음과 같다. 즉, 첫째, 연방정부 수도는 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주에 건설하되, 시드니(Sydney)로부터 100마일 이상 떨어져야 한다. 둘째, 기후가 다습하지 않고 쾌적하여야 한다. 셋째, 주민들을 위한 생활용수뿐만 아니라 도시경관을 형성할 수 있을 정도로 충분한 수자원을 확보할 수 있어야 한다. 넷째, 100 평방 마일 이상의 토지를 연방정부에 무상으로 제공할 수 있는 지역이어야 한다. 처음 이러한 입지기준을 만족시키는 40개 지역이 후보지로 추천되었고, 23개 지역이 실질적으로 검토되었으며, 1902년부터 상·하원의 합동 조사단이 구성되어 조사한 결과 후보지는 6개 지역으로 좁혀졌다. 이들 후보지 중에서 하나를 선정하기 위해 연방정부는 위원회를 구성하였으나 합의를 도출하지 못해 다시 수도입지선정은 의회로 이관되었다. 1903년 하원은 투무트 지역을 선정하였으나 상원은 뵘바라 지역을 최종 선정하는 등 합의가 이루어지지 않았다.

1904년 새로운 총리가 상원의원과 전문가들로 조사단을 구성하여 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주 남쪽지방을 현지조사하고 달게티(Dalgaty) 지역을 최종 후보지로 추천하였다. 의회는 달게티(Dalgaty) 지역을 연방수도 최종 후보지로 확정하는 법률을 통과시켰다.

그러나 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주의 주지사는 달게티(Dalgaty) 지역이 빅토리아 주에 가깝다는 이유로 의회가 법률로 통과시킨 최종 후보지를 거부하였다. 이에 따라 재조사가 이루어졌고, 1908년 연방의회는 1904년의 정부소재지법(the 1904 Seat of Government Act)을 폐지하고 2,629km에 달하는 야스-캔버라(Yass-Canberra) 지역을 최종 후보지로 선정하였다. 다시 뉴사우스웨일즈(New South Wales) 주정부가 최종 후보지 중 일부지역을 제외시켜줄 것을 요청하여 현재의 오스트레일리아 수도행정구역이 탄생하게 되었다.

개략적인 수도행정구역 안에서 실제 수도가 건설될 적정한 위치를 선정하는 일은 뉴사우스웨일즈 주의 찰스 스크리베너(Charles Scrivener) 팀이 맡게 되었는데, 당시 앤드류 피셔(Andrew Fisher) 수상은 그들에게 다음과 같은 주문을 하였다. 즉, 첫째, 대상 지역 안에 있는 모든 개발가능지를 답사하고 둘째, 모든 수자원을 조사하며, 셋째, 연방정부의 공공시설물이 입지할 수 있는 대상지를 탐색하여 지형도를 작성하는 것이었다. 이 조사결과 캔버라(Canberra)를 포함한 4개 지역이 후보지로 추천되어 검토되었고, 이 중에서 캔버라(Canberra) 지역이 남쪽과 서쪽의 바람을 막을 수 있고, 북쪽으로 양호한 조망이 가능하며, 인공호수를 건설할 정도의 풍부한 수자원 확보가 가능하다는 이유로 최종 추천되었다. 찰스 스크리베너(Charles Scrivener) 팀의 추천은 받아들여졌고, 1911년 1월 1일 새로운 정부소재지법(the Seat of Government Bill)이 의회를 통과하여 910 평방마일에 달하는 연방수도구역이 탄생하게 되었다. 이어 오스트레일리아 정부는 1911년 4월 새로운 연방수도 건설에 필요한 계획을 수립하기 위해 국제현상방식을 채택하였다. 몇 가지 안이 검토되었는데, 각료회의에 해당하는 부처위원회(Department Board)가 수상작들의 특징을 결합하여 최종 도시설계안을 마련하였고, 1913년 3월 12일 도시이름이 캔버라(Canberra)로 확정되면서 새로운 수도건설이 공식 착공되게 되었다.

3. 일본의 사례

일본은 패전후 동경으로의 인구유입이 가속되자 국토의 균형개발을 목표로 1950년 국토종합개발법을 제정하여 대도시권을 수도권, 근기권, 중부권으로 나누어 관리하기 시작하였다. 1956년 수도권정비법이 마련되어 대도시권계획이 시도되었으나 1960년 경제발전을 촉진하기 위한 「국민소득배증계획」이 실시되어 대규모 장치산업들이 동경을 비롯한 대도시 주변에 몰려들어 대도시 과밀현상이 나타나기 시작하였다. 1962년에는 대도시 과밀방지과 지역격차완화를 목표로 전국종합개발계획을 수립하였고, 같은 해 신산업도시건설촉진법을, 1964년엔 공업정비특별지역정비촉진법 등을 제정하여 산업분산을 유도하려 하였다. 한편 1958년 수립된 제1차 수도권기본계획은 그린벨트 개념을 도입하여 기성 시가지의 확산을 방지하려고 하였다. 이러한 일련의 조치에도 불구하고 동경을 비롯한 대도시권으로의 집중현상은 가속되어 1969년 국토차원에서 과밀, 과소현상을 해결하기 위한 「신전국종합개발계획」이 발표되었다. 이에 따라 수도권집중현상이 둔화되긴 하였지만 1975년 광역수도권 인구는 3,360만 명을 넘어섰다.

일본에서의 수도권 집중현상은 제조업보다는 사무설기능에 의한 것으로 이에 대응하기 위한 제3차 수도권기본계획이 1976년 수립되었다. 이 계획의 특징은 동경도심에서의 일극 의존도를 줄이기 위해 다극구조의 도시복합체를 지향하고 있는 점이다. 1985년엔 동경 대도시권을 국제중심도시로 정비하기 위한 「수도개조계획」이 일본 국토청에 의해 발표되었다. 1986년의 제4차 수도권기본계획은 도시기능의 선택적 분산을 통해 다핵 다권역형의 공간구

조를 추진하였다. 1987년도엔 다극분산형 국토를 기본 목표로 하는 제4차 전국총합개발계획이 발표되었다. 1991년엔 “수도기능의 이전에 대하여” 국회표결이 있었고, 1992년엔 “수도권 기능이전문제에 관한 간담회”가 중간발표를 한 바 있다. 이 중간발표는 동경으로부터 60km 이상 떨어진 곳에 새로운 수도를 건설하고 신수도에서는 정치·행정기능을, 동경에서는 국제금융, 사업, 문화 및 예술기능을 수행한다는 내용을 담고 있다. 여기서 신수도의 규모는 면적 9,000 ha, 인구 60만 명으로 제안되었다. 1992년 12월 「국회 등의 이전에 관한 법률」이 마련되었다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 신행정수도 건설과 외국사례가 주는 교훈 현지조사 보고서 시리즈 2, pp.9-13).. 일본의 수도권집중현상은 <표1>과 같다.

일본에서 수도권기능이전에 관한 문제는 1990년 11월 7일 국회에서 처음 거론되었으며, 내각총리대신을 비롯한 행정부는 국회의 결정을 지원하는 역할을 맡고 있고, 주무기관은 건설교통성이다. 1991년 8월에는 “국회 등의 이전에 관한 특별위원회가 설치되었고, 1992년 6월에는 국토청장관이 주최한 ”수도기능이전문제에 관한 간담회“ 결과보고서가 제출되었고, 1992년 12월 「국회 등의 이전에 관한 법률」이 의원입법으로 제정되었다. 1993년 4월, ”국회 등의 이전 조사회“가 발족되어, 1995년 12월 보고서를 발표하였다. 1996년 6월 「국회 등의 이전에 관한 법률」 일부가 개정되고, 이에 의거 같은 해 12월 ”국회 등 이전 심의회“가 발족되었다. 2000년 5월에는 중의원 특별위원회로부터 ”국회 등의 이전에 관한 결의“가 있었다. 2003년 6월에는 ”국회이전에 관한 정당간 양원협의회“가 국회내에 설치되었다.

일본의 신수도 입지선정과정의 특징은 국회를 중심으로 입지선정기준의 작성과 실제 후보지를 선정하는 작업이 이원화되어 있다는 점이다. 즉 입지선정기준 작성은 “국회 등 이전 조사회”가 주관하고 작성된 기준에 따라 실제 후보지를 선정하는 작업은 “국회 등 이전심의

<표1> 일본의 수도권 집중도

단위: %

항목/연도	1980	1990	2000	2002
면적	3.6	3.6	3.6	3.5
인구	24.5	25.7	26.3	26.6
GDP	29.2	32.5	30.5(1999년)	-
등록차량대수	20.6	23.7	21.3	20.4
제조업 종사자수	25.8	23.8	22.7	23.1
대학수	25.1	25.2	24.0	26.0
의료기관수	26.9	27.3	27.7	27.8
은행거래액	49.6	48.5	50.3	50.2
공무원수	27.5	28.7	-	28.8

자료: 신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 보고서 시리즈 2, p. 13

회”가 주관하고 있다. 「국회 등 이전에 관한 법률」 제12조에는 “국회 등 이전조사회”를 설치할 수 있도록 근거규정을 두고 있는데, 이에 따라 총리부 소속으로 조사회가 설치되었다. 이는 내각총리대신이 임명하는 위원 32명으로 구성되어 있으며, 중의원 8명, 참의원 6인, 학식 경험자 18명을 포함하고 있다. 조사회의 소관업무는 크게 6가지로 나눌 수 있는데, 이전대상범위의 설정, 이전 후보지의 선정기준, 이전 목표시기의 설정, 이전 후보지의 신도시 정비에 관한 기본사항 결정, 이전에 따른 동경도의 정비에 관한 기본사항 결정, 그리고 기타 이와 관련된 사항의 결정이다. 조사회는 최종적으로 <표2>와 같은 신수도 후보지 선정기준을 마련하였고, 16개 지역에서 신수도 유치의사를 밝혔다.

<표2> 일본 「국회 등 이전조사회」가 정한 신수도 후보지 선정기준

9대기준	구체적 기준
국토에서의 위치	① 전국 어디서든 접근비용과 시간에 큰 불편이 따르지 않을 것 ※추출조건: 전국으로부터의 접근시간이 평균수준 이상일것(편차차 50)
동경과의 거리	① 동경에서 일일생활권내: 구체적으로 신간선으로 2시간 범위내가 적당(물리적 거리로는 약 60-300km) ② 동경권과의 연담가능성이 높은 지역은 피할 것 ③ 동경과 복수의 교통루트와 교통수단으로 연결될 것 ※추출조건: 동경으로부터 철도로 2시간 30부 미만인 거리→조사회 보고내용인 승차시간 2시간 정도에 여유시간을 더함
국제공항의 존재	① 주요 선진국과 연결되는 공항이 있을 것 ② 공항과 도심과의 소요시간은 약 40분 이내(약 60km 권) ※추출조건: 기존 공항 및 제7차 공항정비계획 5개년계획 내용 포함
토지취득의 용이성	① 신속하고 원활하게 취득가능한 대규모 개발가능지가 있을 것 →약 2,000ha의 집단화된 토지가 있되, 최소한 1,000ha 이상은 법적 규제가 없는 토지일 것(1단계 국회도시)→국회도시로부터 반경 20km 권내에 9,000ha 이상의 개발가능지가 존재할 것(소도시 개발용) ② 토지이용이 저밀도이고, 국·공유지가 활용 가능할 것→도시적 용도의 토지이용비율이 10% 미만이고 인구밀도는 150인/km ² 이하일 것 ③ 자연공원지역, 자연환경보전지역, 식생자연도 10-8, 특정 식물군락지 제외
지진, 화산으로부터의 안전성	① 지진발생의 우려가 높은 지역은 피할 것 ② 동경과 동시발생 가능성이 낮은 지역일 것 →관동대지진 때 진도 6 이상 기록한 지역은 배제 ③ 화산활동으로 피멸적 재해가 예상되는 지역은 피할 것
기타 방재요인	① 기타 자연재해에 대한 안전성을 배려할 것
지형	① 극단적으로 표고가 높은 산간지역과 경사도가 높은 지형이 많은 곳은 피할 것→표고 500m 이하 지역에 인구의 98% 이상 거주, 기복량은 130m 이하, ② 경관을 고려할 것
수자원	① 물공급의 안정성을 확보할 것
기존 도시와의 거리	① 정령 지정시 (우리나라 광역시) 등 대도시권에서 충분히 떨어져 있을 것 ② 중규모도시와 인접하여 있어 연속적인 시가지형성의 가능성이 높은 지역은 피할 것

출처: 신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 2, p.23)

일본에서 신수도 후보지선정을 책임지고 있는 「국회 등 이전심의회」 역시 「국회 등 이전에 관한 법률」 제12조에 의거하여 총리부 소속으로 설치되어 있으며 총리대신이 임명한 20명의 학식 경험자로 구성되어 있다. 「국회 등 이전심의회」의 소관업무는 「국회 등 이전조사회」가 정한 기준에 의거 신수도 후보지를 선정하고 이와 관련된 사항을 조사, 심의하는 것이다. 「국회 등 이전심의회」는 <표2>와 같은 기준을 적용하여 16개 지역을 조사대상으로 선정하였고, 이 중에서 다시 10개 지역을 선정하여 대상지역을 축소하였다. 이들 10개 평가대상 지역은 3개 권역으로 크게 나누어 심사되었는데, 선정기준별 가중치를 설정하여 권역별로 최고 점수를 얻은 3개 지역을 도출하였다. 최종 선정된 후보지역은 토치키·후쿠시마지역, 기후·아이치지역, 미에·기오지역이다.

이와 같은 일본에서의 수도이전 효과는 후보지에 56만 명 규모의 신도시를 건설하여 동경으로부터 수도기능이나 사람들이 이전하는 비용과 편익을 계산하는 것이기 때문에 3개 후보지간 차이는 없는 것으로 간주된다. 대체적인 수도기능 이전효과는 이전적지의 활용, 직장환경의 개선, 주거환경의 개선, 통근시간의 단축, 도로교통지체의 완화, 철도혼잡의 완화, 물공급의 개선, 현 청사 재건축비용·공공시설정비비용 등의 삭감 등에서의 편익과 수도기능 이전(공공부문에서의 신수도 건설비용, 이전 후보지 용지의 용도전용에 따른 비용, 이사비용, 신도시 방문비용의 증가)에 따른 비용을 견주어 분석될 수 있다. 이에 의하면 3개 지역 모두 수도이전 효과는 5조엔 이상으로 분석되었다. 특히 기후·아이치지역은 이미 교통기반이 정비되어 있고, 인접 나고야시 등의 서비스기능을 활용할 수 있어서 신수도를 더 작게 건설할 수 있다는 장점을 지닌 것으로 평가되었다.

4. 말레이시아의 사례

말레이시아는 경제구조의 고도화를 체계적이고 장기적인 관점에서 추진하기 위해 마하티르 수상이 1991년 「Vision 2020」⁵⁾이라는 30년 장기계획을 발표하면서 콰라룸푸르의 한계를 극복하고 「Vision 2020」을 실현할 수 있는 현대적 행정체계를 수용하기 위해 수도이전 문제를 검토하기 시작하였다. 구체적인 실천계획에는 콰라룸푸르 중심지와 콰라룸푸르 국제공항을 잇는 대회랑 사이에 연방정부의 행정기능을 이전하는 문제가 포함되어 있다. 여기서 거론된 수도이전 목적은 콰라룸푸르시의 교통, 주택, 도시시설, 지가문제 등을 해소하고, 콰라룸푸르시 곳곳에 산재해 있는 연방부청사를 한 장소에 집결하여 행정의 효율성을 제고하며, 국토의 균형발전, IT기반 등 인프라의 효율적 정비, IT정부의 실현 등이다.

말레이시아가 새로운 행정수도 이전 후보지를 선정한 기준은 첫째, 기간시설 건설비용 및 토지취득비용, 둘째, 멀티미디어 대회랑(MSC) 내의 전략적 위치, 셋째, 기존 교통체계로부터의 접근성, 넷째, 계획적 개발이 용이한 자연환경 및 토지형태, 다섯째, 주변지역의 발전

5) 「Vision 2020」이란 마하티르 말레이시아 수상에 의해 추진되고 있는 범국가적 국토개발계획의 캐치프레이즈다. 이 계획에 포함되어 있는 구체적인 프로젝트로는 초대형 멀티미디어 단지 건설, 콰라룸푸르 국제공항 건설, 콰라룸푸르 시티센터 건설, 말레이시아와 태국간 연육교 건설, 신행정수도 푸트라자야(Putrajaya)의 건설, 경전철공사, 라크얏(Rakyat) 프라자 신축 등이 있다. 특히 초대형 멀티미디어 회랑(MSC, Multimedia Super Corridor) 건설은 정보선진국을 실현하기 위한 구체적인 사업으로 1996년 8월 29일 개최된 아시아 멀티미디어 회의(Multimedia Asia Conference)에서 마하티르 수상이 공식 발표하고 현재 공사가 진행중이다. 이 사업은 미국의 실리콘밸리를 모델로 설정하고 있으며 아시아에서 다국적 연구 및 개발활동을 유치할 수 있는 이상적 기업환경을 조성하는 것이 목적이다. 이 사업지구에는 기술공원, 정보산업단지, 사이버정보도시 등이 들어서게 되며 사업지구 동쪽에는 전자정부 개념을 도입한 푸트라자야(Putrajaya) 신수도가 들어서게 된다.

을 촉진할 수 있는 잠재력, 마지막으로 기존 지역사회에 대한 피해의 최소화 등이다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 6, pp.15-16). 이러한 기준에 의거 여러 개의 후보지가 검토되고 1993년 6월 최종적으로 푸트라자야(Putrajaya) 지역이 새로운 수도 건설예정지로 선정되었다. 1994년 10월에는 신수도건설계획 최종안이 확정되었고, 1995년에는 각료회의에서 초대형 멀티미디어 회랑(MSC) 개발계획 및 연방정부 이전계획이 결정되었다. 같은 해 10월에는 신수도 개발을 위한 푸트라자야 지주회사가 설립되었고, 1996년 3월에는 푸트라자야 관리청이 설립되었다. 1998년 연방정부 부처이전계획이 수립되었고, 1999년 6월부터 수상청 이전을 시작으로 연방정부 부처이전이 시작되어 2005년에는 부처이전을 완료할 계획이다. 그리고 2010년도엔 도시가 최종 완성되도록 사업이 진행중이다.

푸트라자야 신수도건설은 사업기간이 1995년부터 2010년까지이며, 개발면적은 4,581ha, 목표인구규모는 33만 명으로 인구밀도를 72인/ha로 잡고 있다. 푸트라자야 신수도가 지향하는 도시상은 전원도시(Garden City)와 정보도시(Intelligent City)가 결합한 스마트 도시로 정의될 수 있다. 이러한 맥락에서 푸트라자야는 전체도시면적의 40%를 녹지공간으로 배분하고 그 안에 식물원, 호수, 습지 등을 배열하고 있다. 또한 광범위하고 통합된 전자공동체를 구성하여 언제, 어디서나, 누구든지 필요한 재화나 서비스에 접근할 수 있도록 개발되고 있다.

5. 브라질의 사례

브라질에서 수도를 리오데자네이로(Rio de Janeiro)로부터 현재의 내륙고원지대로 옮기자는 주장은 오래 전부터 제기되었다. 신수도를 브라질 내륙지방에 건설하여 이전하자는 주장의 배경은 다음과 같다. 첫째는 리오데자네이로와 상파울로 등 해안가를 중심으로 한 브라질 개발현상을 내륙으로 끌어들이어 새로운 성장축을 형성하고 브라질경제를 활성화해야 한다는 것이고, 둘째는 브라질의 현대화를 촉진하기 위한 상징성을 세우야 한다는 것이며, 셋째는 외세의 침략에 취약한 해안가에서 내륙으로 들어간 지역에 외침으로부터 안전한 수도건설이 필요하다는 것이었고, 마지막으로 대도시에서의 치안불안을 해소하기 위한 중·소도시를 새로운 수도로 건설해야 한다는 것이었다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 3, p.15).

이미 1823년 호세 보니파시오(Jose Bonifacio)는 신도시를 건설하기 위한 법안을 의회에 제출하였고, 건설될 신도시이름을 “브라질리아(Brasilia)”로 제안한 바 있다. 1891년에는 첫 공화국헌법 제3조에 “중앙고원에 미래 연방수도의 구역을 정한다”고 명시하고 이에 따라 신수도건설을 위한 위원회가 형성되었으며 위원회에서 새로운 수도입지로 브라질 중심지에 위치한 고이아스(Goias) 주의 평탄한 고원지대에 14,400km²에 달하는 구역을 선정하였다. 1920년 신수도건설이 인가되었으며, 1953년엔 “브라질 신연방수도 입지선정위원회”가 출범하였다. 1955년 4월엔 5개 후보지 중 현재의 브라질리아가 최종 신수도 건설예정지로 확정되었다. 브라질의 신수도건설계획은 1956년 선출된 쿠비체크(Juscelino Kubitschek) 대통령의 적극적인 추진으로 실행되게 되었다. 1956년 9월에는 「브라질 신수도 도시계획」이 상·하양원에서 만장일치로 통과되었다. 1956년 10월 대통령궁을 시작으로 신수도 건설이 본격적으로 착수되었으며 1960년 4월 브라질의 입법, 행정, 사법부가 새로운 수도 브라질리아에서 업무를 시작하였다.

<표3> 브라질 신수도 입지선정기준 및 가중치

출처: 신 행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 3, p.21

항목	지표	가중치
기후	· 강추위, 더위가 없으며 폭우나 태풍이 없는 지역 · 말라리아가 없는 적정 고도지역	20
물 이용	· 50만 명 이상이 사용할 수 있는 용수공급이 가능할 것 · 자연적 물 흐름을 이용할 수 있는 지역	15
경사	· 경사가 완만한 지역(약간의 경사가 있으며 심하지 않을 것)	15
교통	· 육로 및 항공교통이 편리한 지역	10
에너지	· 100km 이내에서 저가의 전기공급원이 있는 지역	10
건축자재	· 지역에서 건축자재 공급이 가능한 지역	10
토양	· 건축을 위한 적절한 토양 · 지하철 건설 및 하수처리에 적절한 토양	5
토지이용	· 주변지역에서 채소 및 우유생산이 가능한 지역 · 주변에서 연료를 위한 나무생산이 가능한 지역	5
주변 환경	· 매력적인 경관과 관광여건이 좋은 지역	5
토지수용	· 토지수용이 용이한 지역	5

1953년 형성된 "브라질 신연방수도 입지선정위원회"의 의뢰를 받은 미국의 입지조사 전문회사(Belcher and Associates)는 브라질 중앙공원 약 52,000km²를 대상으로 미리 정한 입지 기준에 따라 1,000km² 규모의 5개 후보지를 선정하였고, 이 중 당시 지피오 까스타노(Sitio Castanho, 현재의 브라질리아) 지역이 가장 높은 점수를 받았다. 당시 입지선정과정에서 약간의 갈등이 있었는데, 지리학자들은 상파울로와 고이아스(Goias) 주의 중간 지역을 선호하였으나 국회의원들은 보다 브라질 중심부로 새로운 수도를 입지시키려 하였다. 당시 적용하였던 입지선정기준 및 항목별 가중치는 <표3>과 같다.

브라질의 신수도건설은 중부·내륙지역의 개발을 유도하기 위한 당초의 목적을 상당부분 달성한 것으로 평가되고 있다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 3, p.55). 또한 짧은 건설기간 중 현대적 감각의 새로운 수도를 건설할 수 있었던 것은 당시 쿠비체크 대통령의 강력한 지도력과 정치적 압력을 배제하고 전문가 집단을 잘 활용하였던 때문으로 여겨진다. 브라질리아가 도시계획의 실험장으로서 계획으로부터 실천에 이르는 연계논리확보에 성공한 반면, 도시사회학적인 측면에서 많은 문제점을 지니고 있다. 즉, 저소득층에 대한 배려가 없었고, 자동차 중심의 도로체제로 교통혼잡과 보행불편이 따랐으며, 아파트위주의 획일적 주거공간으로 다양한 도시활력을 확보하는데 한계가 있다는 점이다. 특히 건설이후의 새로운 수도와 주변지역과의 관계가 계획당시부터 고려되지 못하여 주변지역에 위성도시가 팽창하게 되고 주변지역에 대한 관리가 이루어지지 않고 있는 점은 시사하는 바가 크다.

6. 독일의 사례

프로이센 제국은 1871년 독일을 통일하고 당시 프로이센의 수도였던 베를린(Berlin)을 제2제국의 수도로 사용하기로 결정하였다. 1918년 독일혁명이 일어나 독일공화국이 탄생하였으며, 1919년 바이마르 헌법이 채택, 공포되어 바이마르 공화국이 출범하였고, 베를린은 계속 수도로 기능하고 있었다. 베를린은 수도로서 독일의 정치 및 문화의 중심도시였고, 1920년 행정구역개편으로 면적 880km², 인구 380만 명의 유럽 최대도시가 되었다. 1933년 1월 나치정권이 들어서자 베를린은 제3제국의 수도로 새로운 도시개조계획을 수립한 바 있다. 1945년 제2차 세계대전에서 나치정권이 패하자, 베를린도 점령군에 의해 양분되어 서베를린은 독일의 상징적 수도로서, 동베를린은 동독의 공식 수도로서 기능하게 되었다.

서독은 서베를린으로 통하는 육로가 폐쇄되는 등 사실상 서베를린이 수도기능을 수행할 수 없게 되자, 1949년 임시수도를 정하기 위한 논의를 시작하였다. 서방측 연합군의 주둔지역내에서 프랑크푸르트, 카셀, 슈트트가르트, 본 등이 임시수도 후보지로 논의되었으나 카셀은 수도조건을 미비한 것으로, 슈트트가르트는 시민들의 반대로 후보지에서 탈락하고, 프랑크푸르트와 본이 최종 후보지로 남게 되었다. 프랑크푸르트는 1848년 독일 최초의 민주시민혁명이 일어난 도시로 제국연방의회가 입지해 있던 곳이기도 했다. 또한 프랑크푸르트는 교통의 중요 결절로 금융, 상업, 문화가 발달하여 수도조건을 모두 갖추고 있었다. 그러나 이와 같은 우수한 조건들이 독일이 통일된 이후 베를린으로의 수도환원을 어렵게 할 우려가 있다는 이유로 1949년 의회투표결과 프랑크푸르트 임시수도안이 부결되어 본이 서독의 임시수도로 잠정 결정되었다.

본이 서독의 임시수도로 결정된 배경은 다음과 같다(신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 1, p.12). 즉, 본은 전쟁으로 인한 피해가 적어서 기존 건물을 정부청사로 즉시 사용할 수 있고, 당시 본은 인구 7만 명의 소도시로서 임시수도로 지정되어 성장하더라도 독일 통일시 베를린으로의 환도를 어렵게 할 정도의 도시세력 확장이 염려되지 않는다는 것이다. 베를린으로의 환도는 1949년 연방의회에서 결정된 독일국민들의 합의사항이었다. 이와 함께 이 지역을 관할하고 있던 영국군의 강력한 지지도 본이 서독의 임시수도로 결정되게 된 또 하나의 요인이다.

본(Bonn)은 라인강 유역의 소규모 교역도시로 중세 뮌스터 교회를 중심으로 형성되었다. 본에는 이후 18세기 본 대학, 1815년 프리드리히 빌헬름 대학이 설립된 이래 대학도시로 발전하였다. 본은 베토벤의 출생지이며, 마르크스, 하이네, 니체 등의 인재를 배출한 도시이기도 하다. 당시 본은 소박, 중립, 중소 등의 민주주의 이미지를 담고 있었고, 브뤼셀, 런던, 파리 등과 연결되는 교통요지로 2차 대전 당시 유대인들의 피난처, 보호처로도 유명했다.

1949년 11월 3일 독일 연방의회에서 프랑크푸르트 수도안이 부결되자 본이 잠정적인 임시수도로 결정되었고, 대신 일부 소규모 정부기관을 프랑크푸르트에 분산배치하기로 하였다. 본을 임시수도로 결정한 이후, 서독정부는 정부청사를 신·개축하지 않고 기존 건물을 임대하여 사용함으로써 독일재통합에 대한 독일국민들의 염원을 확인시켜주었다. 또한 연방의회도 1954년, 1956년, 1957년 등 여러 차례에 걸쳐 통일시 베를린을 수도로 하여야 한다는 결의를 한 바 있다. 그러나 1969년 본의 공간적 한계를 극복하고 연방정부 소재지로서의 여건을 개선하기 위한 「연방정부 소재지로서의 도시건설 및 특별조정에 관한 협의」가 이루어져 행정구역이 확대되었다. 즉, 주변 11개 지역이 본에 포함되어 본의 행정구역면적은 기존 30km²에서 140km²로 늘어났고, 외국대사관 등이 편입지역에 입주하여 연방수도의 면모를 갖추게 되었다. 1970년대 초반부터 도시정비계획이 실시되었고, 1972년엔 연방의회의사당이 재건

축되었으며, 1973년 1월 18일 빌리 브란트 당시 연방수상이 ‘시정방침연설’에서 “연방수도 본”이라는 표현을 공식 사용함으로써 본은 사실상 연방수도의 지위를 얻게 되었다.

1990년 7월 1일, 동·서독 정부는 경제·통화·사회 통합에 합의하고, 같은 해 8월 31일, 통일조약이 서명되면서 수도의 베를린이전이 명시되었다. 1991년 6월 20일 연방의회에서 수도를 베를린으로 이전한다는 결의가 있었고, 1992년 8월 25일 연방정부와 베를린, 연방정부와 브란덴부르크 주간에 수도조약이 체결되었다. 이로써 본은 연방수도의 지위를 상실하고 연방도시로 그 지위를 전환하게 되었다. 수도를 본에서 베를린으로 이전함으로써 본에서 야기될 수 있는 각종 손실을 보전하기 위한 일명 「베를린·본 법」으로 불리는 「1991년 6월 20일의 연방의회 결의의 실시에 관한 법률」이 1994년 5월 6일 공포되었다. 「베를린·본 법」에 따라 본은 학술거점, 문화거점으로 육성되며, 개발도상국에 대한 정책기관, 국내외 및 초국가적 기관의 소재지로 정비되게 되었다.⁶⁾ 1994년 6월 29일 연방정부와 본은 「본 보상에 관한 협정」을 체결하고 본을 미래지향적인 도시로 전환시키기 위해 1995년부터 2004년까지 10년간 모두 28억 마르크를 지원하기로 합의하였다. 이와 함께 수도이전으로 인한 본의 공백을 방지하기 위해 일부 연방기관을 본에 잔류시키기로 하였다. <표4>는 2003년 현재 통일 독일의 연방정부 부처 소재지를 베를린과 본으로 나누어 놓은 것이다.

통일 독일의 수도이전은 베를린과 본에 연방기관이 분산 입지하는 결과를 낳았고, 이로 인해 행정의 비효율성문제가 거론되고 있다. 베를린에 소재한 연방부처는 본에 분소를 두고 있고, 본에 소재한 연방부처는 베를린에 분소를 두어 사실상 장관이 베를린에 머물고 있는 실정이다. 베를린과 본의 행정부간 협력은 정보·통신기술에 의존하고 있으며 연 3, 4회 상호방문이 이루어지고 있다. 중요한 의사결정이 베를린에서 이루어지고 있기 때문에 연방기능의 베를린 집중이 가속될 것으로 전망된다.

<표4> 통일 독일의 연방정부 부처 소재지(2003년 현재)

출처: 신행정수도건설추진기획단, 2003. 9, 현지조사 보고서 시리즈 1, p.5

베를린 소재(10 개)	본 소재(6 개)
외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제·기술부, 노동·사회부, 가족·노인·부인·청소년부, 건설·교통·주택부, 정보통신부, 수상부	국방부, 식료·농림부, 보건부, 환경·자연보호·원자력안전부, 교육·연구부, 대외협력·개발부

III. 수도의 기능과 시·공간좌표

6) 「베를린·본 법(Berlin-Bonn Gesetz)」의 중요 내용: ① 2000년까지 베를린으로 정부 이전 ② 청사 및 주택건설 진전상황에 따라 각 부처는 단계적으로 이전 ③ 베를린으로 이전하는 직원들의 주택마련을 신속히 지원할 것 ④ 본 지구에 대한 보상조치를 포함한 재정정책상의 영향을 정확하게 검토할 것 ⑤ 본 지구에 필요한 보상조치를 베를린 이전과 동시에 실시할 것

1. 수도의 기능

수도는 도시로서 일반적인 기능을 가지고 있을 뿐만 아니라 국가의 상징으로서 다른 일반 도시와는 구분되는 기능을 수행하기도 한다.⁷⁾ 우선 수도는 국가통치의 최고권력이 응집되어 있어서 영토고권을 상징한다. 이러한 응집력은 국토전역에 통치권력을 확산하여 일종의 원심력으로 작용한다. 즉, 수도는 국가전체를 통제, 통치하는 기능(head function)을 수행하는 곳이다. 따라서 수도는 한 나라의 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 자원을 배분하는 기능을 수행한다. 특히 정보화시대가 도래하면서 이러한 수도의 통치기능은 자원의 배분과정에서 정보를 생산하고 혁신을 창출하는 부차적 기능을 가지고 있다.

두 번째, 수도는 국가권력의 정통성을 유지하고 문화, 사회적 통합을 관리하는 소위 결속기능(keystone function)을 수행한다. 이러한 수도의 결속기능은 일종의 구심력으로 작용한다. 이로 인해 수도는 경제적, 정치적, 사회적, 문화적 자원을 조직하게 된다. 같은 이유에서 한 나라의 공용어를 정의할 때, 대체로 수도가 위치한 지역에서 통용되는 언어를 표준으로 삼는 이유가 여기에 있다. 지방자치제가 실시되면서 수도의 결속기능은 지역주의(regionalism)의 주요 주제가 되고 있다.⁸⁾

세 번째, 수도에는 각종 대외 기관이 위치하여 외국과의 관계를 유지하기 편하다. 또 수도는 그 자체로 국가를 상징하여 대외적인 연결창구가 되고 있다. 수도의 이러한 위상은 대외연결기능(link function)과 관련되어 있다. 세계화추세는 이러한 수도의 대외연결기능을 더욱 강화하여 종래 국경이라는 공간한계를 초월하게 만들고 있다. 세계도시의 출현은 한 나라의 국경과는 관계없이 가능하게 된 것이다.

네 번째, 수도는 전국적 네트워크의 핵심으로 인접 다른 국가의 네트워크와 차별화하는 기능을 가지고 있다. 즉, 수도는 한 나라의 배타적 영향범위의 요체이기 때문에 일종의 권역조직의 기능(frontier organization function)을 수행한다. 오늘날 세계화, 정보화, 지방화의 추세로 인해 수도를 중심으로 한 배타적 권역의 의미가 약화되고는 있으나 여전히 영토는 국가를 이루는 중요요소이다.

세계화가 진전됨에 따라 수도의 대외연결기능이 강조되고 있으며 배타적 국경이 상호 포섭적 위상의 개념으로 전환됨에 따라 수도도 계층화되고 있다. 이러한 수도의 계층화는 세계시장에서의 새로운 지역주의 대두로 더욱 중요한 의미를 지니고 있는데, 참여정부의 동북아 경제중심도시 건설도 이러한 추세에 적극적으로 부응하고자 했던 것으로 사료된다. 수도의 계층화는 영역별로 전문화되는 경향이 있다. 금융중심 세계도시, 문화중심 세계도시, 국제정치중심 세계도시 등이 그것이다. 따라서 신행정수도 건설추진에 이러한 세계도시의 계층화 관점에서 그 기능과 개념이 정립되어야 한다. 막연하게 수도권집중을 해소하기 위한 또 다른 서울의 공간적 분산만으로는 수도이전의 의미가 약할 것이다.

7) 여기서 수도의 기능은 임덕순(1996)을 참조하여 필자가 보완한 것이다.

임덕순, 1996, 「정치지리학 원리」, 서울:법문사

8) 지역주의(regionalism)는 형평에 이르는 열쇠인데, 이러한 형평은 지역개발의 주제일 뿐만 아니라 모든 사회를 재구성하기 위한 기초수요를 형성해 준다. 따라서 지역주의가 분파주의 성향으로 매도되어서는 안 된다. 특히 지역주의는 다른 지역과의 경쟁을 최소화하고 서로의 장점을 살려 기능을 분담할 수 있는 차별화 경제, 즉 특화산업경제와 산업의 분산형태를 동시에 포함하고 있다. 중앙집권적 하향식 자원배분논리에 따라 수행되었던 지역개발사업이 결과적으로 일부 지역주민들에게 상대적인 박탈감을 주고 있는 우리의 현실에 비추어 볼 때, 지역주의야말로 지역별로 다양한 선호를 조화롭게 배열할 수 있는 가장 훌륭한 「보이지 않는 손」이다.(소진광, 2003:26)

2. 수도의 시간축

또한 수도는 국가정통성의 시간축을 의미한다. 많은 나라들이 정체를 달리하여 국가의 정통성을 새롭게 세우려할 때, 수도를 이전하는 예도 그런 연유에서다. 고려왕조가 쇠하고 새로운 조선왕조가 들어서면서 개경에서 한양으로 수도를 이전한 경우라든가, 오토만 터키 제국이 망하고 터키공화국이 들어서면서 수도를 이스탄불에서 앙카라로 이전한 경우 등이 이를 뒷받침해주고 있다. 또한 오랜 식민지배로부터 독립하여 새로운 국가의 정통성을 세우려할 때에도 수도를 이전하는 경우가 있는데 알바니아가 오랜 터키제국의 지배로부터 벗어나 루쉬니에로부터 현재의 티라나로 수도를 이전한 경우가 여기에 속한다. 따라서 한 나라의 수도는 민족, 문화, 사회변천의 시간축을 의미한다.

많은 경우 수도의 역사는 국가의 정통성과 맥을 같이 하고 있다. 심양에서 발원한 청나라가 중국 전체의 정통성을 이어받기 위해 북경으로 천도하였거나 독일이 통일이후 베를린으로 수도를 재이전 한 것은 이 때문이다. 민족통합이나 동일 문화권의 상징으로 수도를 정하는 경우도 수도가 갖는 시간좌표 때문이다. 대체로 단일 민족, 단일 문화권의 국가에서는 커다란 정변이 없는 한 수도를 쉽게 이전하지 않는 경향이 있다. 수도의 결속기능과 대외연결기능은 수도의 시간좌표와 더 밀접한 관계를 가지고 있다.

무엇보다도 관심을 끄는 것은 도시의 성장에 따른 산업활동의 변천이며 이는 각 산업별로 기능의 효율성이 인구규모에 따라 달리 나타나고 있음에 기인한 것이다. Fu-Chen Lo(1973)는 Alonso의 도시규모에 관한 경제이론에서 도시기능별 효율성 모델을 도출하여 도시기능이 인구규모에 따라 각기 다른 최적상태를 가지게 됨을 설명한 바 있다⁹⁾. 즉 제 3차산업의 효율성은 인구규모가 커짐에 따라 점차 증대되는 경향을 보이고 있으며, 제조업의 효율성은 인구규모가 일정 수준이상인 도시에서 나타나기 시작하여 점차 증대되다가 어느 단계가 되면 집적불경제의 발생으로 쇠퇴하게 된다는 것이다.

또한 도시기능은 시대성을 띠고 있기 때문에 시대적 상황변화에 민감하게 반응하여 변천되게 된다. 뿐만 아니라 도시를 구성하고 있는 개별 도시기능은 도시성장과정 및 인구크기에 따라 그 효율성을 달리하여 소도시에서 대도시로 성장함에 따라 산업활동의 양상은 변하게 되는 것이다. 즉, Herbert와 Thomas(1982)는 시대별 도시화단계에 따라 도시에서의 지배적 산업활동변천을 노동력 구성비의 관점에서 분석하고 있다¹⁰⁾. 특히 수도에서의 이러한 변화는 더욱 빠르게 진행되고 있다. 수도에서의 혁신발생과 채택은 국가도시체계상에서 지역격차와 밀접하게 관련되어 있어서 공간함수와 시간함수를 변환하는 장치이기도 하다.

3. 수도의 공간축

수도도 일반도시와 마찬가지로 성장, 쇠퇴를 반복한다. 도시의 성장과 쇠퇴는 다른 도시와의 관계나 상호작용과정에서 나타난다. 따라서 수도도 일반 도시와 마찬가지로 인구규모에 따른 각종 도시문제를 가지게 된다. 수도의 특별한 기능으로 인해 수도를 중심으로 한 지역의 인구유입력은 일반 도시보다 커서 특히 사회변화 속도가 큰 개발도상국에서 도시수

9) Fu-Chen Lo & Kamal Salih, "Rethinking Regional Development Policy: Transformation, of Rural-Urban Relations in Asia." *New Dimensions of Spatial Development. 1st Part*, Symposium of Regional Development Co-Sponsored by G.S.E.S. of S.N.U. & U.N. Centre for Regional Development, 1973. pp. 20-61

10) Herbert, D. T. and Thomas, C. J., 1982, *Urban Geography: A First Approach*. John Wiley & Sons, p. 72.

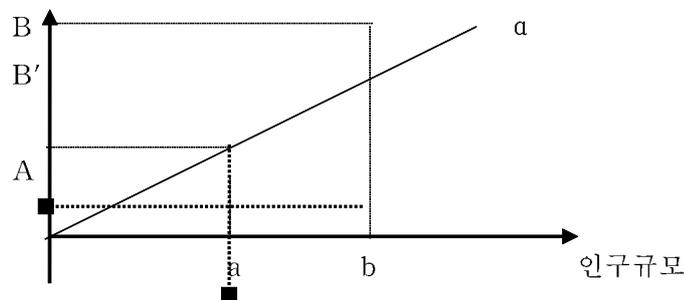
용력을 초과하는 수도권집중문제가 심각하게 대두되고 있다. 특히 수도의 통치기능이나 권역 조직의 기능은 수도의 공간좌표와 더 밀접한 관계를 가지고 있다

도시는 시대적 상황이나 물리적 여건 변화에 적응해 갈 수 있는 유기체적 속성을 가지고 있다. 이는 도시를 구성하고 있는 인구집단이 경제적 효율성에 따라 합리적으로 행동하려는 인구이동으로 구체화되며 이러한 인구이동에는 공간적 이동과 산업간 이동을 포함한다. 따라서 도시의 상황과 잠재력을 이용하려는 개별의사결정주체의 총체적인 행동으로 나타나는 산업활동이 과학기술의 발전, 산업화 단계, 지리공간적 하부구조의 변화에 따라 달리 전개되고 있음은 자명한 사실이다.

그러나 모든 도시가 그 인구규모에 상응하는 도시기능을 갖추고 있지는 않다. 도시는 그 주변지역에 재화와 서비스를 제공하고 있기 때문에 중심지 혹은 결절(結節)로서 기능한다. 이러한 중심지기능은 도시의 인구규모, 배후지역의 크기에 따라 그 특성이 달라지기 때문에 도시기능을 이해하려 할 때 도시의 인구규모는 중요한 의미를 지니고 있다. 수도는 한 나라의 공간구조를 조직하는 기능을 가지고 있기 때문에 다른 모든 지역에 영향을 미친다. 국토 전역에 대한 수도의 영향크기는 수도의 위치에 따라 그리고 도시규모분포에 따라 다르다. 뿐만 아니라 도시관리체계에 따라서도 다르다. 중앙집권체제에서의 수도 영향력과 지방분권체제에서의 그것은 분명 다르다.

전국 혹은 도시전체평균을 기준으로 할 때 도시규모와 개별도시인구규모별 중심지기능을 비교하게 되면 개별 도시에서의 도시기능 건전도를 가늠할 수 있다. <그림 1>의 횡축은 도시인구규모를, 종축은 중심지기능으로서 도시에서 공급가능한 재화 및 서비스의 수준을 나타낸다. <그림 1>처럼 도시인구규모가 증대됨에 따라 중심지기능이 직선a와 같이 고도화되고 있는 국가의 도시규모분포상황을 가정할 때 인구규모가 a인 도시에서 공급가능한 재화 및 서비스의 수준이 A로 나타날 것이고 인구규모 b인 도시에서 공급가능한 재화 및 서비스의 수준이 B'로 나타날 것이다. 그러나 이들 도시가 어느 한 국가의 수도라면 문제는 달라진다.

<그림 1> 일반도시의 기능크기와 수도의 기능크기
도시기능크기



물론 <그림 1>에서 전국도시별 평균 중심지기능의 고도화 추세가 직선 a로 나타나지 않고 완만한 포물선을 그리며 인구규모증가에 대해 중심지기능의 한계성장율이 0이상으로 나

타나는 경우가 많을 것이다. 이러한 현상은 한 나라의 수도에서 더욱 분명하다. 따라서 수도는 일반적으로 인구규모에 비해 고차위 기능을 수행하고 이러한 고차위 도시기능이 수도로의 인구유입을 가속시키는 원인으로 작용한다. <그림 1>에서 각각 인구규모가 a, b인 도시가 한 나라의 수도라면 이들 도시가 수행하는 도시기능 크기는 인구규모에 상관없이 B가 될 가능성이 높다. 이와 같이 인구규모 이상의 수도기능은 다른 도시로부터 인구, 자본, 정보 등 유동적 생산요소를 끌어들이기 쉽다. 특히 개방화의 정도가 낮은 국가에서는 더욱 그러하다. 따라서 개방의 정도가 낮은 개도국의 수도권 문제는 도시시설의 수용력을 초과하는 인구유입이 그 원인이다.

결국 수도에서의 도시혼잡문제를 피하고 적절한 도시화경제 이점을 분산 배치할 수 있는 도시체계의 적정분포를 확보하는 도시정책이 필요하다. 결국 수도를 이전하지 않더라도 적절한 도시체계를 관리할 수 있다면 수도권에서의 과밀, 혼잡으로 인한 수도이전문제는 상당부분 해소될 수 있다. 수도의 공간 좌표는 이와 같이 다른 도시와의 관계에서 도출된다.

IV. 신행정수도의 도시기본구상

1. 수도이전 필요성 논고

앞장에서 수도의 시·공간 좌표를 검토하였다. 외국의 수도 이전사례는 수도이전의 필요성 인식정도에 따라 이들 수도의 시·공간 좌표상에 나타낼 수 있을 것이다. 물론 수도이전의 필요성이 어느 한 부문에서 제기되지 않고 복합적으로 얽혀있어서 외국사례를 단순분류

<그림 2> 수도의 시·공간 좌표에서의 수도이전 사례



하기가 어려울 것이나 통일 독일이 베를린으로 수도를 통합한 경우는 수도의 시간축 성분이 강하게 발현된 것이고, 일본, 말레이시아, 브라질, 오스트레일리아, 캐나다의 수도이전 계획이나 사례는 수도의 공간축 성분이 강하게 발현된 결과로 평가된다. 이스탄불에서 앙카라로 수도를이전한 터키의 경우는 수도의 시간축과 공간축 모두를 고려한 결과로 평가된다.

우리나라의 경우 행정수도 논의는 이미 1970년대부터 제기되어 왔다. 1970년대 초 당시 대통령후보였던 김대중씨는 1970년대 말 박정희 대통령의 지시로 추진된 바 있다. 1977년부터 약 300여 명의 전문가들이 참여하여 「행정수도 건설을 위한 백지계획」이 작성되었다. 이 계획은 국가안보와 수도권과밀방지 및 국토균형발전을 목표로 내세워 충청권에 새로운 행정수도를 건설하는 내용을 담고 있었다. 당시 북한과의 대치국면과 서울주변지역으로의 인구 및 산업집중을 우려한 발상이 계획으로 표현된 셈이다.¹¹⁾

1970년대의 행정수도 백지계획이나 2002년 대선 당시의 신행정수도 공약은 몇 가지 점에서 공통점을 가지고 있다. 첫째는 대상지역이 모두 충청권이라는 점이고, 둘째는 그 필요성이 약간의 강조점 차이가 있긴 하지만 모두 국토균형발전을 내세우고 있다는 점이며, 셋째는 모두 대통령직과 관련하여 제기되었다는 점이다. 이와 같이 우리나라의 경우 행정수도이전 문제는 모두 국민적 합의로부터 제기된 것이 아니라 다분히 정략적 차원에서 제기되었다. 특히 이 번의 신행정수도 건설은 애초부터 충청권을 겨냥하여 제기되었고, 노무현 후보가 당선된 이후 수도권집중현상을 완화하여 국가균형발전을 달성할 수 있는 가장 효과적인 수단으로 합리화되고 있다. 따라서 문제인식의 공통기반이 다소 취약한 면을 보여주고 있다.

정체에 따라 다소 차이는 있으나 외국의 경우 대체로 의회에서 수도이전문제를 다루고 있는 것과는 차이가 있다. 우리나라는 통일이라는 커다란 공간변화 요인을 가지고 있고, 또 민족의 정체성과 관련하여 수도 서울이 가지고 있는 상징성이 매우 큰 점을 감안하면 그 어느 나라보다도 수도이전문제는 이 시점에서 신중히 다루어야 할 과제이기도 하다. 이는 서울이 지니고 있는 수도의 시간축 성분이 그만큼 크다는 사실을 의미한다.

이러한 맥락에서 국가균형발전의 수단만을 강조하는 신행정수도이전 문제는 통일 이후의 민족정체성 회복과 관련하여 더 많은 논의를 필요로 한다. 통일 이후 우리나라의 지역문제는 그간의 영호남간 인식거리를 훨씬 뛰어넘는 남북간 구도가 예상된다. 현재 추진되고 있는 우리나라의 신행정수도이전은 <그림 2>에서 보면 공간좌표상의 일본과 유사한 것으로 평가될 수 있을 것이다. 그러나 민족분단과 재통합이라는 통일요인을 염두에 둔다면 독일의 베를린 환도와 유사한 시간좌표 성분이 검토되어야 할 것이다. 수도권집중현상이 일본의 경우와 같은 비중으로 다루어질 지라도 서울이 가지고 있는 역사성을 간과해서는 안되기 때문이다. 따라서 우리나라의 수도이전 필요성인식은 일본의 경우와 비슷한 공간좌표, 독일의 경우와 유사한 시간좌표에서 접근되어야 한다.

또한 신행정수도를 건설하여 정부를 이전하는 것만이 수도권집중현상을 완화할 수 있는 유일한 대안인지에 대한 논의가 있어야 할 것이다. 참여정부는 ‘지방분권과 국가균형발전’을 국정운영의 2대 핵심과제로 내세우고 있다. 수도권집중현상의 상당부분이 중앙집권체제에서 정부기관이 서울에 집중 배치되어 있기 때문이라는 문제인식은 누구나 공감하는 바이다. 그 어느 정부에서보다도 참여정부는 강력한 지방분권을 실현할 것으로 기대된다. 그러한 상황에서 지방분권과 신행정수도이전은 중복처방이 될 수 있다. 지방분권도 막대한 정치 및 사회적 비용을 필요로 하고 있고, 신행정수도도 막대한 비용을 수반하는 일이다. 중앙집권체제

11) 당시 백지계획의 핵심내용은 다음과 같다. 우선 새 행정수도의 규모는 50만 명을 목표로 하되 1백만 명까지를 수용할 수 있는 규모로 하고, 위치는 휴전선과 평양까지의 거리와 동일한 거리에 있는 휴전선 남부지역으로 한다. 또 투자는 최소한으로 하고, 면적은 반경 10km권으로 하고 기존 지방도시를 광역외곽 위성도시로 활용하며, 건설기간을 국가재정 부담을 고려하여 10~15년간의 장기로 한다.(대한국토·도시계획학회, 도시정보, 2003년 9월호)

에서 비롯한 문제를 동일한 중앙집권체제로 해결하려는 것이 아니라면 지방분권이라는 비공간적 수단에 대한 검토를 병행할 필요가 있다. 따라서 수도권집중현상을 해결하기 위한 신행정수도건설 추진은 다음과 같은 문제인식으로부터 그 필요성과 방식이 논의되어야 한다.

수도권의 비대화는 어제오늘만의 일이 아니고 수도권집중을 억제하려는 정책도 오랫동안 실시해 오고 있다. 그러나 수도권에서의 과도한 집중이 완화된 것은 분명 아니다. 지방경제의 중앙예속 또한 심화되고 있다. 수도권에서의 과도한 집중과 지방경제의 중앙예속 원인에는 여러 가지가 있을 수 있겠지만 우선 중앙정부의 지역문제해결방식에서 가장 큰 원인을 찾을 수 있다. 새로운 정부는 중앙정부가 지방의 모든 문제를 해결할 수 있다는 과대망상에서 빨리 벗어나야 한다. 집중현상은 권력의 산물이다. 문제를 안고 있는 지역은 해결사에 기대하기 마련이다. 지역문제를 해결하려는 중앙정부의 노력은 가상하나 권력의 집중을 부추겨 결국 중앙정부의 기능만 강화하는 결과를 낳고, 지방은 아무 것도 할 수 없는 부품으로 전락하게 만든다. 지방은 중앙의 특혜를 바라고 그러한 특전은 지역간 경합을 통해 가능하며 이 과정에서 중앙정부의 선택기회는 늘어만 가게 된다. 지방이 중앙에 연줄이나 대려고 하는 방식으로 지방문제를 해결할 수 없다.

중앙정부는 지방이 스스로 문제를 해결할 수 있도록 도와주기만 하면 된다. 지방문제에 관한 한 중앙정부는 해결사가 아니다. 중앙정부가 모든 지역문제를 해결할 수 있다는 망상에서 지방의 일까지 챙기려 드니까 지방은 중앙에 예속되고 지방은 껍데기만 남게 된다. 지방자치를 실시한다고 해 놓고, 지방정부간 조정을 이유로 중앙정부가 지방의 일을 하는 경우가 너무 많다. 일이 있는 곳에 사람이 모이고 돈이 모인다. 일도 없는 곳에 사람 보내고 돈 보내려고 하면 중간비용만 많이 들고, 보내봐야 자원만 낭비하게 된다. 지역균형발전도 일이다. 수도권집중 완화도 일이고, 지방경제를 살리는 것도 일이며, 신행정수도를 건설하는 것도 너무나 큰 일이다.

두 번째 원인은 물리적인 감각만 내세운 지역정책이다. 지역의 발전은 그 곳에서 사는 사람의 번영이지 장소의 번영만을 의미하지 않는다. 저울로 무게를 달 듯, 지역균형을 생각한다면 자칫 지방은 저울추에 불과하여 정작 아무 소용이 없게 된다. 물리적 균형감각은 위에서 보면 더욱 잘 파악된다. 그러한 맥락에서 지역의 문제를 물리적 관점에서 접근하다보면 결국 중앙정부, 중앙무대의 권위만 높여주는 꼴이 될 것이다. 물리적 관점에서의 지방은 국가 전체적인 발전의 들러리에 불과하게 된다. 신행정수도 이전도 물리적 균형만을 유지하는 방향으로 추진되어서는 안된다.

세 번째 원인은 정부가 할 수 있는 일과 할 수 없는 일을 구분하지 못한데서 찾을 수 있다. 정부가 할 수 없는 일을 마치 할 수 있는 일처럼 생각하여 정책을 형성하고 집행하다 보면 다른 변수가 개입되어 예상치 못한 결과를 야기하기 쉽다. 민간 분야가 미미하여 정부 부문이 전반적인 사회에 큰 영향을 미치는 경우엔 정부의 정책이 사회전체를 조율하고 유도할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 60년대, 70년대, 80년대 전반까지가 그랬다. 지금은 상황이 많이 바뀌었다. 이제 정부는 민간 부문에 의해 크게 영향 받고있다. 인정할 것은 인정해야 한다. 그런데도 정책은 마치 정부가 마음만 먹으면 무슨 일이든 다 할 수 있는 것처럼 짜여져 있고, 또 그럴 것처럼 집행되고 있다. 외환위기를 불러온 정부의 실패현상이 그 결과다.

2. 신행정수도건설 추진체계 및 절차

참여정부가 신행정수도 건설을 위해 마련한 추진체계는 청와대 직속의 신행정수도건설 추

진기확단, 이를 실무지원하기 위한 추진지원단, 그리고 자문위원회로 구성되어 있다. 2003년 4월 14일 신행정수도 추진기획단과 추진지원단이 설치되었고, 5월 13일에는 각계 전문가들로 전문분과 자문위원회를 구성하였으며, 5월 23일에는 충청지역인사들로 지역분과 자문위원회가 구성되었다.

여기서 짚고 넘어가야 할 사항은 후보지가 충청지역에 한정되어 있다고 하여 지역분과 위원회를 충청지역 인사들로 구성하였다는 점이다. 한 나라의 수도이전문제는 국민적 합의가 우선이고, 또 국민결속의 축제가 되어야 한다. 신행정수도건설의 추진이 자칫 충청권의 지역 축제로 비하되어서는 안된다. 수도는 통치기능과 함께 결속기능을 수행한다. 통치와 결속은 수도후보지에 국한되지 않는다. 전 국토를 포괄하는 광범위한 자문위원회를 구성하여 비록 신행정수도가 충청권에 입지하더라도 그로 인한 파급효과나 영향을 다른 지역과 공유할 수 있어야 한다.

한편 신행정수도는 2007년 하반기에 착공하고 2012년부터 이전한다는 일정으로 준비단계, 계획단계, 건설단계 그리고 이전단계를 설정하여 추진되고 있다. 우선 준비단계인 2003년도에는 신행정수도의 도시규모 등 기본구상과 입지선정기준을 마련하고 충청지역에 대한 현황 조사를 병행하도록 추진되고 있다. 또한 가칭 「신행정수도 건설을 위한 특별조치법」을 제정하여 추진기구, 재원조달, 부동산 투기대책 등을 다룰 예정이다.

다음으로 2004년부터 2007년 상반기까지는 계획단계로 입지확정 및 건설계획을 수립하는 시기이다. 즉 2004년 상반기 중 후보지별 입지요인을 비교, 평가하고 국민여론을 수렴하여 하반기에 최종 후보지를 선정한다는 계획이다. 또한 이 단계에서 신행정수도 건설사업의 명칭, 사업의 목적, 시행자, 예정지역 위치 및 면적, 이전되는 중앙행정기관 등의 수용계획, 인구수용계획, 토지이용계획, 교통처리계획, 환경보전계획, 재원조달계획 등을 담은 개발계획을 수립하고, 용지를 매입할 예정이다.

2007년 하반기부터 2011년 말까지는 신행정수도 건설단계로 부지를 조성하고 도로 등 도시 기반시설, 공공청사를 건설할 예정이다. 또한 이 단계에서 신행정수도의 법적인 지위를 부여하는 법률을 제정할 계획이다. 마지막으로 2012년부터는 이전단계로 중앙행정기관을 단계적으로 이전하고, 주민입주를 개시할 예정이다.

추진일정과 관련하여 다시 검토되어야 할 사항은 준비단계가 너무 짧다는 점이다. 물론 애초부터 충청권을 후보지로 지목하여 추진되다 보니 충청권에서의 부동산 투기 등 각종 문제가 제기되어 빠른 시일내에 후보지를 확정짓는 것도 일리가 있을 수 있다. 그러나 수도이전의 시간과표를 검토하기에는 1년이라는 준비기간이 너무 짧고, 이 기간 안에 국민적 합의를 도출할 수 있을지가 의문이다. 비록 축제는 짧아도 축제의 준비는 길수록 좋다. 또 축제에는 많은 사람들이 참석하여 함께 나누어야 하는데 짧은 준비기간으로는 많은 사람들을 참석시킬 수 없음은 자명하다. 참석범위는 준비하는 과정에서 결정된다.

3. 신행정수도 입지기준

1970년대 후반 추진되었던 「행정수도 건설을 위한 백지계획」에서의 후보지 선정기준을 보면 크게 위치, 개발가능성, 지세, 교통 및 용수 5개 항목을 들고 있다. 당시 위치항목에서는 국토의 중심성, 서울과의 거리, 개발권역상의 잠재력이 조사되었고, 개발가능성항목에서는 표고차, 기복량, 경사도, 토지이용가능성, 장래 확장가능성, 복사면율, 대지조성 용이도, 지하구조물 구축용이도, 토양 및 가용지의 분포형태 등이 포함되어 있었으며, 지세항목으로는 자연경관과 배산임수의 구조, 교통항목으로는 철도, 고속도로, 항만, 공항이 마지막으로

용수항목으로는 수량, 수질, 수원과의 거리, 수위고저차와 지하수가 조사되었다.

당시와는 상황이 많이 바뀌었고, 또 신행정수도 건설추진의 목적도 일부 수정되었으나 1970년대 제시되었던 입지기준은 시사하는 바가 많다. 다만 새로운 행정수도는 21세기 국가 발전전략과 함께 그 입지가 결정되는 것이 바람직하다. 처음서부터 충청권을 고집할 필요 없이 전국을 대상으로 신행정수도 후보지 범역을 확대하고 다른 국정과제와 관련하여 수도 이전정책을 활용하는 것도 검토할 만 하다. 수도는 대외 연계기능을 수행하여야 하기 때문에 참여정부의 중요 국정과제인 동북아경제중심 확보와 밀접한 관계에 있다. 다른 인접국가의 경쟁지역보다 비교우위를 확보하기 위해서는 기존의 집적지역(현 수도권)을 어떻게 활용하고 새로운 수도의 여건을 어떻게 조성하느냐가 중요한 과제이기도 하다.

대통령직 인수위원회가 마련한 백서에 따르면 행정수도 이전 때까지는 (현 수도권에서) 현재의 공장·대학·공공청사 등 인구집중유발시설에 대한 입지규제를 유지하고 행정수도 이전에 맞춰 동북아 경제중심도시 건설에 장애가 되는 불합리한 직접규제는 선별적, 제한적으로 완화할 계획이다.¹²⁾ 따라서 신행정수도 이전이 시작되는 2012년부터 실질적인 수도권 규제완화가 이루어질 전망이다. 결국 동북아 경제중심 구축정책은 신행정수도 건설추진, 수도권규제 유지 등으로 적어도 2012년 이후래야 가능하게 된다.

가치판단의 문제이지만 한정된 자원의 시차적 배분방식으로 우열이 가려지고, 또 선발이익이 관성력을 갖게 되는 국제간 자본이동을 고려한다면 결코 간과해서는 안되는 대목이다. 이와 관련하여 신행정수도의 입지선정 기준에는 반드시 근거리에 공항 및 외항을 확보할 수 있는지의 여부를 평가하는 항목이 비중있게 다루어져야 한다. 특히 향후 중국의 경제위상을 고려한다면 신행정수도의 외항 확보는 신행정수도 입지선정의 중요한 인자이다.

주성재(2003:15-18)는 수도의 개념과 기능, 공간적 상징성, 21세기 새로운 수도의 개념으로부터 신행정수도의 입지원리를 통합성·상징성, 기능성, 중심성 및 환경성·안정성으로 도출한 바 있다. 또한 입지선정과정을 오스트레일리아, 브라질의 경우처럼 다단계로 설정하여 ①행정수도 입지의 광역적 범위를 설정하는 입지범역 설정단계, ②후보지를 도출하는 후보지 선정단계, 그리고 ③후보지간 우선순위 판단근거를 마련하기 위한 후보지 평가단계로 나누고 있다. 제1단계 입지범역 설정의 대상공간은 전국을 망라하도록 제안하고 있어서 신행정수도 건설추진이 충청권에 한정하고 있지 않음을 시사하고 있는데 적절한 지적인 것 같다. 통일이전까지만 활용할 수도가 아니라면 신행정수도는 미래의 장구한 시간축을 포함하여야 하기 때문에 충청권에 한하여 논의될 일이 아니다.

또한 신행정수도 후보지를 충청권에 한정하더라도 용수확보와 수자원관리차원에서 신행정수도는 금강을 끼고 있으되 상류보다는 하류에 가까운 지역이어야 한다. 신행정수도는 막대한 용수를 필요로 할 것이고, 이는 곧 막대한 하수처리비용과 연계되어 있다. 신행정수도는 아무리 하수처리를 잘 한다해도 수질관리에 문제가 발생할 수 있어서 금강 수자원 활용에 직접적인 영향을 미칠 것이다. 상류에 신행정수도를 입지시킬 경우 중, 하류에서 용수를 공급받고 있는 전북에까지 수질오염의 비용을 전가하게 될 것이다.

특히 신행정수도의 입지는 직접영향권과 간접영향권을 고려하여 결정되어야 한다. 브라질의 사례에서 알 수 있듯이 수도도 결국 사람이 사는 장소이다. 사람을 외면한 물리적 조건은 많은 부작용을 낳기 마련이다. 이왕에 국가균형발전을 위해 추진하는 일이라면 수도이전 이후에 형성될 국토공간 구조의 재편을 입지선정 때부터 고려하여야 한다. 이와 함께 미

12) 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」, p. 154

래 정보화 흐름을 수용할 입지기준이 마련되어야 할 것이다.

신행정수도 건설추진의 주목적이 국가균형발전에 있다면 기존 집적지인 수도권과 동남권을 제외한 전 국토를 대상으로 세계화, 정보화를 고려하여 신행정수도 입지후보지를 검토하여야 할 것이다. 그럴 경우 신행정수도 건설추진의 시·공간 좌표는 공간축으로 기울게 될 것이다.

4. 신행정수도 이전기관 및 인구규모

신행정수도로의 이전기관 선정은 신행정수도의 기능과 밀접한 관계를 가지고 있다. 또한 이전기관의 범위는 곧바로 신행정수도의 인구규모를 결정하는 중요 인자이다. 신행정수도로의 이전기관 검토대상은 입법부 및 사법부, 행정부 및 헌법기관, 공공기관(투자 및 출자기관, 출연기관, 개별 공공법인, 소속기관), 그리고 외교기관을 포함한다.(강정석, 2003). 이러한 논의는 신행정수도의 위상과 관련하여 논의되어야 할 것이다. 즉, 순수한 행정수도라면 행정부만의 이전만으로 수도이전이 가능할 것이고, 국가균형발전을 실현하기 위한 정책수단으로서의 신행정수도라면 국가의 모든 중추기관 즉 입법, 행정, 사법 및 대외 기관 모두가 이전하여야 할 것이다.

이와 함께 국가의 중추 관리기능을 전국토에 고루 분산 배치하는 계획도 검토 가능할 것이다. 이는 정보화 체계구축과도 맞물려 있다. 다만 독일의 예에서와 같이 국가기관의 분산배치가 국가기능의 비효율을 초래할 가능성도 있다. 대부분 외국의 사례에서 보듯이 국가의 중추기능 모두를 새로운 수도에 입지시키고 있는 것이 일반적이다. 신행정수도로의 이전이 완료되더라도 서울의 집적경제 요인을 활용하기 위해서는 국가중추기관의 분소나 사무소가 서울에 소재할 필요성이 있을 것이다. 특히 서울이 가지고 있는 대외 이미지를 고려할 때 외교기관의 이전은 별도의 검토가 있어야 할 것이다. 시차적 이전도 고려해볼 만하다.

또한 신행정수도의 위상을 어떻게 정의하느냐와 관련하여 이전대상 기관이 논의되어야 한다. 통일 이전까지 만의 임시적 수도라면 이전기관의 범위는 훨씬 좁아질 것이고, 통일 후에도 수도로서 지위를 보장할 것이라면 이전 대상 기관범위는 크게 확대될 것이다. 신행정수도의 법적 지위에 관한 결정은 2007년부터 진행될 건설단계에서 이루어 질 것이다. 이러한 모순을 극복하기 위해서라도 신행정수도의 법적지위는 준비단계를 연장해서라도 우선 결정되어야 할 사항이다. 또한 수도 이전적지인 서울의 위상을 어떻게 관리하느냐에 따라 이전 기관의 대상도 달라질 수 있다.

한국행정연구원(2003, 8, 12)은 행정효율성(내적 연계성), 수행기능의 특성(고객 지향성), 민간경제기능과의 관련성, 추가적인 이전비용측면 등을 이전 대상기관 선정변수로 도입하여 다음과 같이 결론을 내린 바 있다. 첫째, 입법부는 신행정수도로의 이전이 바람직하다. 둘째, 사법부는 이전에 따른 특별한 문제는 없으나 반드시 이전해야할 필요성도 크지 않다. 다만 지방분산의 차원에서 접근하는 것을 고려할 수 있다. 셋째, 행정부는 대통령과 국무총리를 비롯한 대부분의 기관이 이전하여야 하며, 소수의 일부 기관은 추가적인 검토를 필요로 한다. 넷째, 공공기관 중 소속기관의 일부는 신행정수도로 이전하고 대다수의 기관은 지방으로 분산 이전한다. 출연기관의 경우 연구기관 등은 이전에 별다른 문제가 없으나 지방으로의 분산 이전이 국토균형발전이라는 보다 큰 목적에 기여할 수 있다. 투자 및 출자기업 등 공기업과 개별 공공법인의 경우 주무부처 및 해당 기관의 판단에 맡기는 것이 바람직하다.

한편 신행정수도의 인구규모에 관해서는 국토연구원과 대한국토·도시계획학회가 공동으

로 시안을 마련한 바 있다. 신행정수도의 인구규모는 입지 및 신행정수도의 위상, 그리고 도시유형에 따라 달라질 수 있다. 여기서 신행정수도의 가능한 도시유형은 신시가지형과 신도시형으로 구분하여 검토되었다. 신시가지형은 다시 일체형, 연계확장형 및 외곽분산형으로 나누어 검토되었고, 신도시형은 다시 원거리 독립형, 시가지 흡수형, 원거리 분산형으로 세분하여 검토되었다. 신시가지형의 경우 신행정수도 건설에 필요한 부지는 최소 300만 평(약 20만 명을 새롭게 수용하고 나머지는 기존 도시에 수용)에서 최대 1,000만 평(30만 명 정도의 연계확장형 신시가지 경우)까지 제시되었고, 신도시형의 경우 최소 1,000만 평(원거리 분산형 신도시를 건설하여 30만에서 50만 명을 수용할 경우)에서부터 최대 2,000만 평(원거리 독립형 신도시를 건설하여 50만에서 70만 명을 수용할 경우)까지 제시되었다.

동 연구는 수도권분산효과, 지역간경쟁완화, 상징성과 이미지, 환경의 질, 기능수행 효율성, 적지 확보 용이성, 개발지용절감 등을 평가기준으로 도입하여 평가한 결과 원거리 독립형 신도시 유형이 가장 적합한 것으로 나타났다. 다음은 시가지 흡수형 신도시 유형이고, 원거리 분산형 신도시가 세 번째를 차지하였다.

다음은 인구밀도와 인구규모에 관한 연구결과인데 상기 연구에서 이와 관련한 고려사항은 다음과 같다. 첫째는 도시성격이다. 신행정수도가 환경친화적인 도시로 구상되고 있기 때문에 이러한 도시성격을 인구규모를 정할 때 검토하여야 한다는 것이다. 두 번째 고려사항은 행정수도로서의 상징성이다. 여기서는 미래형 동북아 중심도시의 상징이 제시되고 있다. 세 번째는 미래 기대되는 환경수준을 고려하여야 한다는 점이다. 이와 함께 수도권의 신도시 인구밀도, 선진국의 신도시 인구밀도, 전국 도시의 평균 인구밀도 등을 고려하여 300인/ha, 350인/ha, 400인/ha, 450인/ha 등 4개의 대안을 검토한 결과 350인/ha의 인구밀도가 최적대안으로 도출되었다.

그러나 인구규모, 인구밀도, 도시형태 등은 앞으로 논의될 신행정수도의 법적 지위, 수도로서의 시·공간 좌표 설정, 이전 대상 기관의 선정기준과 함께 종합적으로 검토되어야 할 사항이다.

<참고문헌>

1. 김형국, “행정수도 건설안의 타당성과 시의성” (사)대한지리학회 심포지움 논문집, 2003년 2월 11일. pp. 45-68.
2. 국토연구원, 대한국토·도시계획학회, “신행정수도의 도시형태 및 개발규모” 2003, 9. 24.
3. 주성재, “수도입지의 원리와 입지기준의 기본방향” 대한지리학회 개최 신행정수도입지기준에 관한 세미나 논문집, 2003. 8. 21. pp.3-31.
4. 최영국, “신행정수도 입지선정 및 평가기준” 대한지리학회 개최 신행정수도입지기준에 관한 세미나 논문집, 2003. 8. 21. pp.32-61.
5. 임경수, “새로운 통합적인 지역개발정책의 모색: 낙후지역개발정책을 중심으로”, (사)한국지역개발학회, (사)한국정책학회 공동 학술대회 논문집, 2003. 10.30. pp.25-56
6. 소진광, “새 정부에 바라는 지역개발정책방향” 자치발전, 통권 95호(2003. 4) pp.20-29.

7. 제16대 대통령직 인수위원회, 2003, 「대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서」,
8. 대한국토·도시계획학회, 도시정보, 2003년 9월호
9. 신행정수도건설추진기획단, 신행정수도건설추진지원단, 「신행정수도건설과 외국 사례가 주는 교훈」 현지조사보고서 시리즈 1-7, 2003. 9
10. 강현수, “신행정수도건설 과제와 방향” 대전, 충남기자협회 제27회 기자포럼 발표논문, 2003. 5. 9.
11. 임택순, 1996, 「정치지리학 원리」, 서울:법문사
12. Fu-Chen Lo & Kamal Salih, "Rethinking Regional Development Policy: Transformation, of Rural-Urban Relations in Asia." New Dimensions of Spatial Development. 1st Part, Symposium of Regional Development Co-Sponsored by G.S.E.S. of S.N.U. & U.N. Centre for Regional Development, 1973. pp. 20-61
13. Herbert, D. T. and Thomas, C. J., 1982, Urban Geography: A First Approach. John Wiley & Sons, p. 72.