

행정수도 이전 반대주장의 논리적 한계

성태규(충남발전연구위원)

I. 들어가며

遷都는 한 국가의 경제·사회·문화 등등에 많은 영향을 미치는 국가적 대사이다. 그렇기에 수도를 이전한다는 것은 매우 어려운 일이며, 이를 위해서는 그에 합당한 이유가 있어야 한다. 역사적으로 천도는 통일, 開國, 建國, 국가적 변란과 같은 특별한 사건이 계기가 되어 주로 이루어졌고, 수도권 집중해소와 국토균형발전의 차원에서 수도의 이전이 일부 국가에서 추진되었다(예, 일본, 브라질, 등).

행정수도 이전의 경제적·사회적·심리적 파급효과가 크기 때문에, 행정수도의 이전에서 중요한 것은 국민적 합의이다. **국민적 합의의 중요성**은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. **첫째**는 수도이전은 장기간에 걸쳐 진행되는 大事이다. 장기사업을 추진하기 위해서는 정권변동이나 정치상황에 영향을 받지 않을 수 있는 광범위한 국민적 공감대가 전제되어야 한다. **둘째** 행정수도의 이전에서 큰 걸림돌은 선호시설 유치를 둘러싼 지역이기주의이다. 지방의 PIMFY(Please In My Front Yard)이기주의는 일본의 예와 경상북도 도청이전의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이 이전 자체를 지연, 무산시킬 수도 있다. 신행정수도 건설은 수도권집중을 해소하고, 지역균형발전을 이룩하기 위한 핵심사업이다. 여기에서 '균형(equilibrium)'은 일시적인 현상이다. 균형은 이루어졌다 하여도 이는 다시 불균형의 상태로 전화된다. 이런 관점에서 사회는 항상 불균형의 상태에서 균형으로의 개혁과정에 있다. 이기적인 인간이기에 체제의 기득권자는 자기의 기득권이 보장되어 있는 상태를 '균형'상태로 보는 경향이 있는 반면에, 체제의 피해자는 현 상태를 개혁의 대상으로 간주한다. 이러한 이기주의를 극복하는 과정이 성공적인 행정수도 이전을 위한 국민적 합의의 도출과정이다.

국민적 합의는 두 차원에서 이루어져야 한다. **첫째**, 신행정수도 건설의 목적이 수도권 집중 해소와 지역균형발전에 있는 만큼, 이를 달성하기 위한 방법으로써의 신행정수도 건설에 대한 국민적 합의이며, **둘째** 신행정수도 입지로서의 충청권에 대한 국민적 합의이다.

본고의 목적은 신행정수도 건설을 위하여 기본 전제가 되는 국민적 합의를 위하여, 移轉 반대주장의 논리성과 설득력을 검토하는데 있다. 이를 위하여 2장에서는 먼저 세계적 변화 속에서 신행정수도 건설의 시대적 당위성을 살펴보고, 본론으로 3장에서는 移轉 반대주장의 개별 요지를 정리하고, 그 주장에 대한 논리적 한계를 검토하고자 한다.

II. 세계적 조류와 신행정수도 건설

21세기는 지식정보화 기반의 세계화의 시대이다.

1) 경제적 자유와 국가경쟁력 강화

공간적인 차원에서 세계화는 세계가 하나됨을 의미하지만, 정치·경제·문화 등의 차원에서 세계화는 ‘自由’를 의미한다.

경제적인 차원에서 세계화는 **新自由主義시대**의 도래를 나타낸다. 신자유주의는 시장논리에 대한 강조, 시장의 자유, 자유경쟁을 의미한다.¹⁾ 세계적으로 자유경쟁은 무역의 자유화, 브레튼 우즈체제의 와해, 금융자본의 자유화를 통하여 ‘무한대 경쟁’을 이끌고 있다.²⁾ 과거 저임금에 기초하여 품질경쟁력보다는 가격경쟁력에 의지하며 급성장해온 우리는, OECD가입 이후 ‘**무한대 경쟁시대**’에서 이제는 품질·특화·기술경쟁력에 의한 ‘질적 성장’을 이룩해야 하는 시기에 서 있다.

과거에는 ‘집적의 경제’ 효과를 통하여 급속한 경제발전을 이룩할 수 있었으나, 물류비용·지가 등과 같은 고비용·저효율이라는 집적경제의 부정적 영향에 의하여 선진 경제와 경쟁에서 우위성을 확보할 수 없게 되었다. 과거 국가주도의 경제개발전략은 신속한 경제발전에는 성공하였으나, **수도권집중, 지역간·都農간 격차 확대, 급격한 도시화** 등 부작용을 초래하였다. 이 가운데 수도권집중은 국토의 지역적 불균형은 물론, 사회·교육·문화 측면에서도 심각한 문제를 야기하고 있다.

1) 세계화의 특징에 대해서는 김성구·김세균(외)(1998), 『자본의 세계화와 신자유주의』, 서울 : 문화과학사 참조. 세계경제체제의 변화와 신자유주의도래의 역사적 고찰에 대하여는 백창재(2000), 미국의 패권과 제한적 자유주의 질서, 국제정치경제연구회 (편), 『20세기로부터의 유산』, 서울 : 사회평론 참조.

2) 2차 세계대전 이후 국제경제질서의 변화를 ‘연계적(embedded)’ 성격으로 설명한 글로는 John G. Ruggie, "International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36.3, pp. 379-215 참조. 전후의 국제 금융질서의 변화에 대한 정치경제적 연구로는 Eric Helleiner(1994), *States and the Reemergence of Global Finance : From BrettonWoods to the 1990's*, Ithca : Cornell Univ. Press 참조.

신자유주의시대에는 과거 수요중심의 케인즈적 복지국가에서 공급중심의 경제 운용으로 전환되었다. 금융·생산자본의 자유화로 세계는 국경을 초월한 투자자본을 유치하기 위한 ‘생산입지경쟁’을 벌이고 있다.³⁾ 경제발전을 위해 중심국과의 단절, 외국의 생산·금융자본에 대한 통제 등을 주장했던 과거의 제 3세계 종속이론과는 달리, 세계화시대에서는 외국 생산·금융자본의 국내유치가 경제성장 및 고용창출에 중요한 변수가 되고 있다. ‘생산입지경쟁’은 ‘공급측 경제학’에서 투자활성화·고용창출을 위한 중요한 요인이기 때문이다. 또한 정보·운송기술의 발달로 인하여 ‘소품종 대량생산체제’가 ‘다품종 소량생산체제’로 전환되었고,⁴⁾ 이로 인한 생산자의 격화된 경쟁에 대응하여 우리는 지방의 특성과 경쟁력을 강화해야만 하는 상황에 처해 있다. 이를 위해서는 국가경쟁력 향상을 위해 수도권 뿐만 아니라, 지방의 생산입지환경을 개선해야만 한다. 이에 수도권의 집중을 해소하지 않고는, 그리고 지역의 경쟁력을 회복하지 않고서는 국가경쟁력을 강화할 수 없게 되었다.

2) 정치적 자유와 권력분산

세계화는 정치적 측면에서도 ‘自由’를 확산시키고 있다. 정보매체의 발달, 인적 교류의 활성화를 통하여 선진국의 자유민주주의라는 가치는 정치적 측면에서의 ‘세계적 표준(global standard)’으로 확산되고 있다.

정치적 측면에서의 ‘自由’는 권력분산을 요구하고 있다. 과거의 중앙집권체제는 지방의 자율성과 발전을 저해하였다. 세계화는 우리에게 시장경제원칙에 의한 경제운용, 이를 위한 국가영역의 축소를 요구하고 있다. 전통적으로 정치·국가권력의 확대는 시장의 자유를 축소하여, ‘국가와 ‘시장’은 상호 대립의 관계로 파악된다. 신자유주의에서 강조하는 시장영역의 확대, 탈규제(deregulation)는 국가영역의 축소, ‘작은 정부’를 의미한다. 이러한 국가영역의 축소는 정치·행정 측면에서의 권력분산을 통해서 나타나고, 권력분산은 공간적으로는 지방화, 지방자치의 형태를 갖춘다. 정보기술의 발달로 인한 참여의식, 참여통로의 확산 또한 권력분산을 이끌고 있다.

역사적으로 자유시장경제와 민주화는 불가분의 관계를 맺고 있다. 또한 민주화와 권력분산은 지역적으로 지방분권·자치를 통하여 실현된다. 이는 2차 대전 이후 ‘경제기적’을 이룩한 서독의 “사회적 시장경제(soziale Marktwirtschaft)”체제⁵⁾

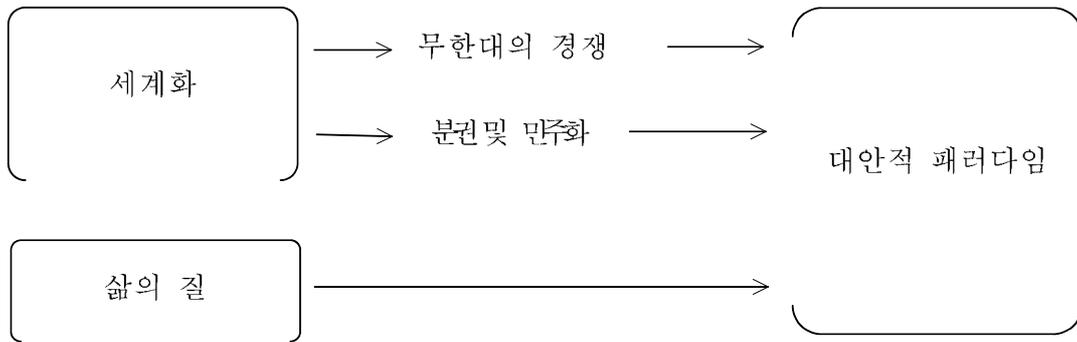
3) 과거 다국적기업(MNC : Multi-National Corporation)은 세계화시대에서 초국적기업(TNC : Trans-National Corporation)으로 성격이 변화되었다. 이는 기업조직과 국가주권과의 관계 속에서 나타나는 차이점이다.

4) 이런 변화를 ‘조절이론(regulation theory)’적 시각에서는 세계화를 ‘포드주의적 축적체계(fordism)’에서 ‘후기 포드주의적 축적체계(post-fordism)’로의 이행으로 설명하고 있다. ‘다품종 소량생산체제’로의 전환은 이런 축적체계의 한 형태로 설명된다. 이에 관하여는 Joachim Hirsch(1995), *Der nationale Wettbewerbsstaat, Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, ID-Archiv 참조.

잘 예증하고 있다. ‘국민의 정부’에서 민주주의와 시장경제의 동시적 발전모델로 제기되기도 하였던, “사회적 시장경제”는 자유주의적 경제사상에 기초하여, 시장경제·민주주의·지방자치를 성공적으로 결합시킨 모델이다.

3) ‘삶의 질’에 대한 강조

우리는 선진국의 문턱에 들어선 이후, 개인생활의 패턴이 과거 양적 위주의 경제생활에서 ‘삶의 질’을 추구하는 패턴으로 전환되고 있다. 이는 절대빈곤에서 벗어나 고도의 소비생활에 접어든 선진국으로의 길에서 볼 수 있는 일반적인 패턴이다. 시민들이 추구하는 새로운 가치, ‘삶의 질’은 수도권 집중에 대한 새로운 대안을 요구하고 있다.



이와 같이 세계화는 우리에게 과거와는 총체적으로 구별되는 새로운 패러다임을⁶⁾ 요청하고 있다. 이런 대안적 패러다임은 ‘지역균형발전’이다.

5) 서독의 “사회적 시장경제”의 이론적·사상적 토대에 대하여는 Walter Eucken(1996), 안병직·황신준(역), 『경제정책의 원리』, 서울: 민음사; 조순(외)(1995), 『하이에크 연구』, 서울: 민음사 참조. “사회적 시장경제”체제의 전개와 정치경제적 의미에 대하여는 성태규(2002), “독일 질서자유주의에서의 정치적 질서정책”, 『국제정치논총』, 제 42집 참조.

6) 쿤(Thomas Kuhn)이 처음으로 사용한 “패러다임(Paradigm)”은 개별적 이론이 아니라, 당대의 인간사고와 시대의 모든 이론의 근본이 되는, 즉 인식의 대전환을 가져오게 하는 “정상 과학(normal science)”을 말한다. 이런 의미에서 세계화가 우리에게 요구하는 인식의 전환은 쿤이 말하는 패러다임의 범주에 해당한다고 할 수 있다. 쿤의 패러다임에 대하여는, Thomas S. Kuhn(1996), *The structure of scientific revolution*, Univ. of Chicage Press 참조.

Ⅲ. 행정수도 이전 반대주장과 그 한계

1. 수도권 空洞化 주장

1) 요지

수도권 공동화 주장의 요지는, 행정수도의 충청권 이전으로 인하여 현재 수도권에 공동화된다는 주장이다. 수도권에서 제기되는 이 반대주장은 우리 나라가 가졌던 정치경제적 특성에서 그 논리적 근거를 찾을 수 있다.

우리의 경우 중앙집권적인 정치·행정체계를 갖고 있다. 강력한 대통령중심제로 인하여 많은 권력이 대통령에게 편중되어 있으며, 지방자치제가 실시되고는 있지만 아직 중앙집권적 관성에서 벗어나지 못하고 있다. ‘국민의 정부’에서도 지방분권을 위하여 중앙권한의 지방이양을 공약하였음에도 불구하고 그 실적은 미약했으며, 지방의 재정자립도 역시 개선되지 못하고 있다. 중앙집권적 속성에서 볼 수 있는 권력의 흡입력을 유추할 때 장기적으로 많은 수도권 인구유출과 민간기관의 이전이 뒤따를 것이라는 우려가 제기되고 있다.

정치경제적인 측면에서 공동화주장은 나름대로의 논리적 구조를 지니고 있다. 우리는 과거에 정부와 관료가 중심이 되어 주요 경제발전방향과 경제자원배분이 이루어지는 국가주도형 경제체제를 이루어 왔다. 이러한 체제에서는 권력과 관료의 이동이 기업발전과 지역 산업·경제활동에 결정적인 요소가 된다⁷⁾. 실제 우리 경제를 주도하여 왔던 재벌의 형성과 부침도 권력·경제관료와의 親密度·近接度에서 결정되는 경우가 많았다.⁸⁾ 권력과 산업·기업활동과의 관계는 정경유착을 통하여 나타났다. 이런 이유로 신행정수도 건설로 인하여 중앙부처와 더불어 많은 민간기업의 이동이 뒤따를 것이고, 이는 결국 수도권의 공동화로 이어질 것이라는 우려가 제기되고 있다.

7) 오도넬(Guillermo O'donnel)은 정치와 경제의 상관관계 속에서 남미의 권위주의적 정치체제를 ‘관료적 권위주의(bureaucratic authoritarianism)’이라고 표현하였다. ‘관료적 권위주의’는 ISI(import substitution industry: 수입대체산업)산업 단계에서 중화학공업으로의 심화단계(deepening)에서 국가주도형 경제발전과정에서 볼 수 있는 ‘관료(권력)-(외국)자본-財’간의 삼각연대체제를 의미한다. 우리가 권위주의적 정치체제에서 국가주도적 경제발전을 이루어 왔기에, 유신체제의 특징을 ‘관료적 권위주의’ 모델로 설명하기도 한다. 이 모델이 시사하는 바는 후진국에서 경제발전을 추진하는 과정에서 정치·행정·권력이 한 국가의 정치경제체제에 미치는 영향을 강조하는 데에 있다. 오도넬의 ‘관료적 권위주의’에 대해서는 Guillermo A O'donnel(1979), *Modernization and bureaucratic authoritarianism : studies in South American Politics*, Institute of International Studies, Univ. of Calif. 참조.

8) 우리 나라 재벌의 형성과 흥망을 ‘권력과의 관계’라는 관점에서 정리한 글로는 이종재(1993), 『재벌 이력서』, 서울 : 한국일보 참조.

수도권공동화 주장과 관련되어 아래와 같은 **국내의 사례**가 예시되고 있다.

- 전라남도 도청이 광주광역시에서 이전되는 과정에서, 광주 구도심의 공동화 문제에 대한 대책이 제기되었고,
- 대전광역시청의 둔산이전으로 인하여 대전광역시 중구의 舊시청사 주변이 낙후되게 되었다는 점,
- 식품의약품안전청이 충북 오송지역으로 이전함에 따라 관련 100여 개 업체가 함께 이주한다는 사실로 보아, 신행정수도 건설을 계기로 많은 관련업체가 동반 이주할 것이라는 점,
- 독일의 경우, 통일 이후 베를린(Berlin)으로 수도를 이전하는 과정에서 본(Bonn)의 공동화가 우려되었고, 이로 인하여 1994년 “베를린-본 법(Berlin-Bonn Gesetz)”가 제정되어 베를린과 본에 중앙행정부처가 분산배치되었다는 점 등이 제시되고 있다.

2) 논리적 한계

(1) 정경유착의 완화

세계화시대에는 두 가지 측면에서 정경유착이 완화되기 때문에, 행정수도가 이전한다 하여도 수도권 경제 공동화는 나타나지 않을 것이다.

첫째, 전통적으로 국가와 경제는 상호 대립적인 관계에 있었다. 이런 이유로 고전주의 경제학에서는 국가의 영역을 夜警국가로 축소하였다. 1970년대 이후 케인즈적 복지국가가 와해되기 시작하고 통화주의적 공급경제가 자리매김하면서, 시장의 자유는 강조되었고 국가의 영역은 축소되기 시작하였다. 영국의 대처리즘(Thatcherism)과 미국의 레이거노믹스(Reagonomics) 등에서 시도된 ‘一國적 패러다임’의 전환은 금융시장의 자유화와 무역자유화를 통하여 ‘지구적 표준(global standard)’으로 전 세계에 확산되었다.⁹⁾ ‘지구적 표준’은 세계화시대에 국가의 신인도와 경쟁력을 결정하는 중요한 요인이 되고 있다. 신자유주의적 세계질서에서 시장논리에 의한 경제운용은 ‘지구적 표준’의 전제이다. 그러므로 **세계화시대에서는 정경유착이 제한적일 수 밖에 없다.** 더구나 1997년 외환위기를 겪은 우리 나라에서는 이제 과거와 같은 정경유착을 통한 기업운영은 기업의 신용도에 많은 영향을 미치게 된다. 정경유착의 비효율적 운영은 무한대의 경쟁에서 더 이상 생존할 수 없게 되었기 때문이다.

9) 이 과정에 대하여는 구춘권(2000), 포두주의의 위기와 경제적 지구화, 오기평 편저, 『지구화와 정치변화』, 서울 : 오름 참조.

둘째, 정치와 경제와의 상관정도는 체제특징과의 관계에서 파악되어야 한다. 중앙집권화의 정도가 높을수록 경제의 정치(권력) 밀착도는 높아지고, 분권화될수록 밀착도는 낮아진다. 이런 밀착도는 정경유착으로 나타난다. 세계화시대에는 민주주의의 확산과 지방화가 동시에 이루어지고 있다. 시장경제논리 또한 권력분산을 요구하고 있다. 권력이 집중되면 공정한 경쟁이 이루어지지 않고, 결정주체의 범위가 제한되어 시장경제가 발전할 수 없기 때문이다.

문민정부 출범 이후, 시장경제원칙에 대한 강조와 더불어 지방자치제가 다시 도입되었다. 참여정부 역시 지방분권과 지역균형발전을 꾀하고 있다. **민주화·시장경제의 발달·지방화**에 따라, 행정수도가 이전된다 하여도 아담 스미스(Adam Smith)가 말하는 경제영역인 ‘私的 권력’과 정치·행정영역인 ‘公的 권력’과의 결합, 그리고 이를 통한 경제·산업활동의 새로운 집중은 나타나지 않을 것이다.

(2) 수도의 성격

수도는 성격에 따라 경제수도, 정치수도 등으로 구분되어질 수 있다. 경제수도는 미국의 뉴욕, 네덜란드의 암스텔담, 독일의 프랑크푸르트 등과 같이, 한 국가의 주요 경제기관이 많이 밀집되어 있는 도시를 말한다. 이에 비하여 정치수도는 미국의 워싱턴 D.C., 네덜란드의 헤이그, 독일의 본과 베를린, 브라질의 브라질리아 등과 같이, 한 국가의 주요 정치기관이 밀집되어 있는 도시를 일컫는다.

참여정부가 추진하는 수도이전은 행정수도 이전이다. 이는 청와대, 중앙행정기관 등 중추관리기능만의 이전을 의미한다. 건교부는 2003년 3월 13일 신행정수도 건설과 지방분권, 동북아 경제중심지 육성 등 참여정부의 국정과제를 실현하기 위해, 전국을 권역별 산업수도로 육성하는 ‘신국토관리 전략’을 발표하였다. 이 전략에 따르면 대전·청주권은 국가중추관리기능을 담당하게 되고, 수도권에는 경제자유구역이 개발되어 수도권은 21세기 동북아 경제중심지로 발전되게 계획되어 있다. 이 전략의 취지는 신행정수도 건설을 통하여 수도권과 더불어 전국을 균형있게 개발하는데 있다. 행정수도가 충청권으로 이전한다 하여도, **서울은 경제수도로서의 역할을 계속 담당할 것이다.**

세계화시대에 우리의 서울은 다른 세계적 도시들과의 경쟁에서 뒤처져 있다. 그 주된 이유는 우리 수도권이 양적으로는 성장하였으나 세계적 경쟁력을 지닌 특화분야가 없으며, 무질서한 토지이용으로 인하여 경쟁력이 있는 공간을 확보하지 못하고 있기 때문이다. 신행정수도 건설과 연계된 국토균형발전계획과 더불어, 수도권은 **국제·금융·서비스·물류·지식정보를 중심으로 한 동북아경제의 국제중심지로 제도약하는 계기가 될 것이다.** 예를 들어, 수도권의 송도는 국제업무와 IT

등 첨단산업을 중심으로, 영종도는 항공산업과 국제물류산업의 거점으로, 청라지구
는 관광, 레저 및 국제금융의 중심지로 2020년까지 2단계로 개발될 예정에 있다.

신행정수도 건설은 수도권을 공동화하기 보다는, 오히려 수도권에게 경쟁력
을 강화할 수 있는 계기를 제공할 것이다. 그 근거로는 첫째, 신행정수도가 건설
되면, 그동안 수도권개발을 규제하였던 공장총량제와 같은 수도권집중억제정책이
폐지될 수 있기 때문이다. 따라서 동북아경제의 국제중심지로서 수도권의 경쟁력은
국제적으로 증가할 것이다. 둘째, 행정수도 이전은 수도권지가의 안정, 물류비용절
감을 이끌어 수도권 기업에게는 경쟁력을 강화할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점
을 들 수 있다.

(3) 수도권 인구유출 규모

수도권 인구유출규모에 대한 보다 과학적인 분석은 신행정수도의 규모와 위치,
이전범위 등이 결정되어야 가능하지만, 중앙행정기관과 정부산하공공기관이 이전할
경우 2030년까지 최대 122만명의 수도권 인구유출이 전망되고 있다.¹⁰⁾ 이는 통계청
의 2030년 수도권 인구 추계치 2,550만명의 4.8%에 해당된다. 2012년부터 중앙행정
기관이 신행정수도로 입주하기 시작한다 하여도, 18년이라는 장기간에 걸쳐 수도권
에서 122만명의 인구가 유출된다는 것이다. 즉, 신행정수도가 건설된다 하더라도,
수도권으로부터의 인구유출은 많지 않다는 것이다.¹¹⁾

2. 아파트·부동산 가격 폭락

1) 요지

이 주장은 행정수도의 이전으로 말미암아 수도권 아파트와 부동산 가격이 폭락
한다는 수도권 기득권층의 반대논리이다.

이런 주장은 일본의 장기적인 경기침체와 연관되어 제기되기도 한다. 1980년대

10) 전명진·허재완(2003), “행정수도 이전에 따른 인구 고용파급효과”, 신행정수도 건설의 파급
효과에 관한 세미나, 국토연구원.

11) 이를 두고 다음과 같은 移轉반대주장이 있을 수 있다. 즉, 수도권 인구유출규모가 적다면, 수
도권집중을 해소하고자 하는 신행정수도는 건설할 필요가 없다는 주장이다. 여기에서 분명히
해야 할 점은 ‘수도권 집중해소’는 수도권의 인구 및 산업을 지방으로 많이 분산하여 수도권을
공동화한다는 의미가 아니라, 수도권으로의 집중메카니즘을 차단함으로써 지역균형발전을 이
루고 더 이상 수도권으로의 집중이 나타나지 않도록 한다는 데에 강조점이 있다는 점이다.
즉, 신행정수도 건설을 통하여 지역균형발전이 이루어진다면, 수도권의 인구유출규모가 적다
한다 하더라도 수도권집중해소와 국토균형발전이라는 신행정수도 건설의 목적은 정당화될 수
있다.

장기 호황시기에 일본의 금융기관들은 많은 자금을 부동산과 증권시장에 투자하였다. 1990년대에 들어 부동산시장과 증권시장에서의 거품이 제거되자, 금융기관들은 막대한 손실을 입었다. 일부 금융기관은 파산되었고, 남은 금융기관도 엄청난 부실채권을 보유하게 되어 금융기관의 손실·부실채권 증가 → 손실보전을 위한 대출금 회수 → 기업수익·투자감소 → 부실채권 누증 및 경기침체로 이어지는 악순환이 지속되고 있다. 지금 우리는 외환위기 이후 최악의 경기침체에 카드채, 신용불량자 증가, 부동산담보대출의 확대 등으로 인하여, 금융부문의 부실이 다시 우려되고 있다. 경기침체와 더불어 행정수도이전으로 말미암아 수도권 부동산(특히, 아파트) 가격이 폭락하면, 개인 및 금융기관의 부실이 일본과 같은 장기적인 디플레이션으로 이어질 수 있다는 시나리오가 제기되고 있다.

2) 논리적 한계

어떤 규모의 주택이 어디에 얼마만큼 공급되고, 누구를 대상으로 분양될지 등의 주택시장 관련내용이 전무한 상황에서, 주택시장 영향에 대한 과학적인 논의는 시기상조이지만, 현재의 상황에서 부동산시장은 아파트·주택시장과 업무용 부동산 시장으로 나누어 다음과 같이 예상될 수 있다.

(1) 아파트·주택시장

아파트·주택시장의 경우 먼저 **이주대상**에 따라 주택시장의 가격변동을 예상할 수 있다. 신행정수도로의 전출대상 가운데 중산층이 많으면, 그 만큼 수도권 주택시장은 상대적으로 크게 위축된다. 중앙행정기관의 공무원은 과천 등 일반 서민들에 비해 비싼 지역에 거주하기 때문에 수도권 주택시장에 미치는 영향은 미미할 것이다.

이주속도(moving phase) 또한 주택시장에 영향을 미친다. 이주속도가 빠를수록 주택가격에 미치는 영향은 커진다. 신행정수도가 자족도시로 자리매김할 때까지 수도권 인구의 유출은 미미할 것이다. 우리나라의 경우, 교육환경이 정착될 때까지 가족의 이동은 제한적일 것이기 때문에, 신행정수도가 자족도시로 기능할 때까지 수도권 인구의 이주는 장기간에 걸쳐 서서히 진행될 것이다. 또한 중앙행정기관은 2012년부터 단계적으로 이전될 것이기 때문에 주택가격의 폭락은 없을 것이다. 실제 대전3청사의 공무원가족이 대전으로 즉시 이전하지 않은 것은 이를 예증하고 있다.

아파트·주택의 **투기성향**은 일반 유가증권의 투기성향과 상이하다는 점도 지적될 수 있다. 아파트·주택은 높은 거래비용으로 인하여, 유가증권과 같이 가격하락을 예상하고 쉽게 매도할 수 없다. 이로 인하여 1997년의 외환위기나 일시적인 극심한 투기시기를 제외하고는, 일단 상승한 서울·수도권의 아파트·주택가격은

일시적인 하락은 있었지만 장기적인 하락은 없었다. 신행정수도 건설 계획이 발표된 이후인 2003년 여름에 서울의 아파트가격이 폭등하였다는 것은 신행정수도건설과 서울·수도권 아파트가격 폭락과의 상관관계가 없음을 예증하고 있다. 실제로 행정수도이전으로 인하여 많은 타격을 받을 것으로 예상된, 공무원이 밀집된 과천의 아파트가격도 신행정수도건설 이전과 비교하여 오히려 상승하였다.

서울·수도권 주민은 지방으로 이사온다고 하더라도 아파트를 매도하지 않고 가능하면 전세를 주고 이사온다. 지금까지 전국의 아파트 가운데 가격이 지속적으로 상승한 지역은 수도권이었기 때문이다. 신행정수도 건설로 촉발된 대전·충청권의 경우를 제외하고는 과거에 아파트 투기·과열현상이 나타났던 곳은 수도권밖에 없었다.

행정수도의 규모는 50만명 규모이다. 과거 수도권에 5개 신도시를(분당, 일산, 평촌, 산본, 중동) 건설하여 50만 명 이상의 서울 인구를 분산하였지만, 서울의 아파트가격은 폭락하지 않았다. 이는 행정수도가 완성되더라도 서울·수도권의 아파트가격은 폭락하지 않을 것이라는 주장을 뒷받침한다. 실제 신행정수도 건설 발표 후, <그림 1>에서 보는 바와 같이, 2003년 4월 서울과 수도권의 기준지가는 하락하지 않았고 특히 강남지역과 수도권 일부지역의 아파트 기준지가는 행정수도 이전 발표 후에 오히려 더욱 인상되었다.

<그림 1> 아파트 기준지가 인상률(2003년 4월 29일 기준)



자료 : 매일경제 2003. 4. 29자.

(2) 업무용 부동산시장

업무용 부동산시장의 경우, 행정수도 이전으로 인한 산업구조의 변화는 수도권의 상업·업무용 부동산을 축소하기 보다는, 유리한 입지·환경·서비스 등의 조건을 지닌 수준높은 부동산에 대한 차등적 수요를 유발할 것으로 예상된다.¹²⁾ 정치·행정 기능이 빠져나간 수도권의 공백이 경제수도로서 국제·서비스·비즈니스 기능으로 특성화되어 전환된다면, 서울과 수도권의 업무용 부동산시장은 홍콩이나 싱가포르와 같이 빠른 속도로 **국제화, 고급화**될 것으로 예상된다.¹³⁾ 청계천 복원사업이 완성되면, 신규 서비스사업에 대한 차등적 수요가 유발되어 청계천 주변의 업무용 부동산시장은 더욱 활성화될 것이라는 전망은 이를 예증하고 있다.

이와 같이 신행정수도가 건설되어도 수도권의 아파트·부동산 가격은 **폭락하지 않고 안정화**될 것이다. 또한 국토균형발전계획에 의하여 지역의 기능적 특성에 따라 수도권 기업의 지방이전이 이루어진다면, 수도권 **산업용지의 지가**는 하락되어 수도권기업의 경쟁력 제고에 기여할 것이다.¹⁴⁾

3. 지역균형발전효과 無用 주장

1) 요지

신행정수도 건설이 지역의 균형발전을 이루지 못한다는 주장으로는,

- 신행정수도 건설의 효과는 충청지역에 국한됨으로써, 영남권·호남권 지역에는 파급효과가 미치지 않는다는 주장,
- 강원권·제주도 지역은 수도에의 접근성이 불리하게 되어 더욱 침체될 수 있다는 주장,
- 인구 50만 규모의 신행정수도 건설은 2,000만명 이상의 수도권 인구집중을 해소하는 데 큰 의미가 없기 때문에, 지역균형발전효과가 미미하다는 주장 등이 제기되고 있다.

12) 한상훈(2003), “신행정수도건설에 따른 부동산시장의 변화 및 전망”, 『주택도시』, 76호.

13) 수준높은 업무용 부동산의 차등적 수요유발로 인한 부동산가격 상승은 ‘경쟁력 제고’와는 별개의 문제임을 분명히 해야 한다. 즉, 서울이 국제·서비스·금융도시로 성공적으로 재편된다면, 이 부문의 업무용 부동산가격을 상승할 것이다. 이 업무용 부동산가격의 상승은 서울의 경쟁력 강화의 결과일 뿐이다.

14) 신행정수도 건설 발표 이후에도 수도권의 아파트가격은 폭등하였는데, 신행정수도 건설 이후에는 하락한다는 주장은 모순이라는 주장이 제기될 수도 있다. 실제 신행정수도 건설 이후 서울의 아파트가격이 상승할 수도 있다. 본고에서는 ‘하락’이라는 표현을 쓰지 않고, ‘폭락’할 가능성이 없음과 부동산 가격 ‘안정화’에 기여할 것이라고 주장한 점에 주목할 필요가 있다.

2) 논리적 한계

신행정수도는 인구, 경제, 문화, 등의 재편성되는 계기가 될 것이다. 신행정수도 건설의 기본 목적은 수도권 과밀을 해소하고, 지역균형발전을 이루자는 것이다. 이를 위해 신행정수도 건설과 병행하여 3分(分權, 分散, 分業)전략이 추진되고 있다.

예를 들어, <표 1>은 각 지역의 특수성에 맞추어 지역균형발전을 이루고자 건교부에서 발표된 계획이다. “신국토 관리전략”의 핵심내용은 지역균형발전을 도모하기 위해, 신행정수도건설을 계기로 수도권기능의 분산, 산업별 수도화, 전문기능도시화를 통하여 지방의 특성화 발전을 도모하는 것이다. 이를 위해 첫째 수도권은 현재의 집중억제 기조를 유지하되 동북아의 경제중심지로 육성하기 위하여 필요한 거점은 전략적으로 개발하고, 둘째 지방은 특성화 발전을 유도하기 위해 지자체와 협의하여 권역별 전략산업을 선정하고, 공공기관 지방이전시책과 연계하여 지방도시의 산업별 수도화를 유도하는 등의 전략이 시도되고 있다. 이는 특정산업군의 본사기능, 거점기능 시설을 지방도시에 적극 유치하여 한국을 대표하는 도시로 육성한다는 것이다. 이에 따라 대전·청주권은 행정수도지역으로 국가중추관리기능을 담당하지만, 지역균형발전 차원에서 다른 지역도 지역특성에 맞추어 개발된다. 이와 같이 신행정수도 건설이 그 이전 자체가 목적이 아니라, 지역균형발전을 이루기 위한 단초이며 수단이라는 점이라고 인식될 때, 지역균형발전 無用 주장은 설득력을 잃는다.

<표 1> 신국토관리전략

거점도시	권역	특화영역
서울, 인천	수도권	동북아경제중심(경제자유구역개발)
아산, 대산	아산만권	석유화학 메카트로닉스 수도권기능분산거점
속초	강원·동해권	남북교류협력거점, 국제관광휴양거점
대전	대전·청주권	국가중추관리기능, 과학기술거점, 문화(게임)
대구, 포항	대구·포항권	섬유패션, 철강, 신소재, 전자정보
부산	부산·경남권	경제자유구역개발, 신발, 기계, 물류, 자동차
광주, 목포	광주·목포권	광산업, 디자인, 가전, 문화
광양	광양만·진주권	경제자유구역개발, 철강, 석유화학, 물류, 항공우주

둘째, 신행정수도 건설이 수도권의 절대인구규모를 변화시키는 데에는 한계가 있지만, 수도권의 인구증가패턴을 변화시키는 데에는 기여할 것이다. 그 이유는 행정수도 이전이 경제주체들에게 앞으로는 국제·서비스·금융·지식정보 등으로 기능적으로 특화된 수도권에서의 경제적 기회가 줄어들 수 있다는 시그널을 보내게 되고, 이럼으로써 이 기능 이외의 산업에 대한 경제주체들의 수도권으로의 이동욕구를 약하게 만들 것이기 때문이다. 이와 같이 지금과 같은 거의 모든 산업기능의 수도권 집중이 제어됨으로써 지역은 발전의 계기를 맞이할 것이다.

셋째, 국가균형발전계획에 따르면, 청와대와 중앙부처, 입법부 등을 단계적으로 신행정수도로 이전하고, 중앙부처산하기관과 연구기관 등을 지역별 기능에 적합하도록 올해 1차적으로 100개 이전기관을 선정하고, 단계적으로 총 245개 정부산하 공공기관을 가급적 충청권 이외의 비수도권 위주로 분산배치 한다는 것이기 때문에, 행정수도이전으로 인한 충청 이외지역의 소외론은 기우에 불과하다.

넷째, 충청권의 지리적 여건 또한 지역균형발전을 이루는데 기여할 것이다. 충청권은 제주도를 제외한 전국 각 지역과 접하여, 남한 전체가 반경 250km 권내에 포함되어 **접근시간과 접근비용**을 최소화할 수 있다. 2000년 현재 우리 나라의 인구기준 국토중심점은 청주·보은·옥천 부근(서울기점 125.7km), 종업원 수 기준 제조업의 중심점은 보은부근(서울기점 125.3km), 업체수 기준 제조업의 중심점 또한 서울기점 102.4km 지점으로 인구와 산업의 측면에서 충청권은 국토의 중심에 위치하고 있다.¹⁵⁾ 또한 충청지역에는 남한의 거의 모든 철도와 고속도로가 통과하여 국토전역에서 용이하게 왕래할 수 있는 결절점에 위치하기 때문에 **물류비용**을 절감시킬 수 있다. 2001년 현재 우리 나라의 물류비용은 GDP의 12.4% 인 67조 5천억원에 달하고 있으며, 이는 일본의 9.59%, 미국의 9.5%보다 높은 수준이다. 물류비용가운데 가장 많은 부분(66.6%)을 차지하고 있는 수송비의 경우, 1991년 12조 8,870억원에서 2001년에는 44조 9,410억원으로 연평균 13.3% 증가하고 있다. 물류비는 교류와 교역이 증가하는 세계화시대에 산업경쟁력에 많은 영향을 미친다. 충청지역이 남한의 가운데에 위치하고 있기 때문에, 신행정수도의 충청권 건설은 기업의 전국적 분산과 더불어 개별 기업의 물류비를 절감시켜 각 지역의 경쟁력을 강화하는 계기가 될 것이다.

다섯째, 심리적 측면에서도 신행정수도 건설은 지역균형발전을 촉진하는 계기가 될 것이다. 신행정수도 건설은 서울 중심의 서열구조를 변화시킬 것이다. 서울최고주의라는 인식을 변화시켜, 지방자치와 국토균형발전을 이룰 수 있는 계기가 될 것이다.¹⁶⁾

15) 박양호·김창현(2002), 『국토균형발전을 위한 중추기능 공간개편』, 국토연구원.

16) 삼성경제연구소(1996), “전도다난한 일본의 수도 이전”, 『CEO Information』, 44호.

4. 이전비용과다 주장

1) 요지

경기침체의 상황에서 많이 제기되고 있는 이 주장으로는,

- 이전비용이 과다하기 때문에 행정수도 이전을 반대한다는 점과,
- 행정수도를 이전하지 않고 이전비용을 지역발전육성기금으로 활용하여 국가균형발전을 꾀하자는 주장 등도 제기되고 있다.

2) 논리적 한계

이전비용에 대한 비교적 정확한 예측은 이전후보지·이전범위·이전시기 등이 결정되어야 가능하기 때문에,¹⁷⁾ 논리적 추론에 의해 이전반대 주장의 한계를 제기하고자 한다.

- (1) 분당, 일산 등 신도시개발에서도 비용을 회수하였고, 다음 사항을 고려하면 이전비용과다 주장은 근거가 희박하다고 할 수 있다.
 - 토지매입 및 기반조성비는 개발 후 분양과정에서 전액 회수 가능
 - 청사 신축비는 기존 청사 매각 또는 재정 투입
 - 기존 광화문과 과천청사를 매각할 경우에는 추가비용 불필요
- (2) 이전비용은 일시에 투입되는 것이 아니고 2011년까지 장기간에 걸쳐 지출되기 때문에, 이전비용으로 인한 충격은 약화될 수 있다.
- (3) 이전비용논의에는 기본적으로 수도권집중 **폐해와 이전효과까지** 계상되어야 한다. 수도권집중은 국가경쟁력을 약화시키고 있으며, 총체적인 ‘삶의 질’을 악화시키고 있다. 이를 수도권과 비수도권으로 정리하면 다음과 같다.

① 수도권집중이 수도권에 미치는 영향

- 환경오염
 - 서울의 SO₂ 수준은(1980-1997년 평균) 0.047 ppm 으로서, 동경의 2배, LA의 3배에 달하고 있다.(환경기준 : 0.03ppm)
- 지가상승으로 인한 사회적 비용의 증가
 - 2002년 표준지 공시지가를 기준으로 한 전국의 지가 총액은 1,324조원으로, 그 중 수도권이 50.4%(서울: 390조원, 경기도 : 278조원)을 차지하고 있다. 이와 같은 높은 지가는 공공목적 특히 사회간접자본의 확

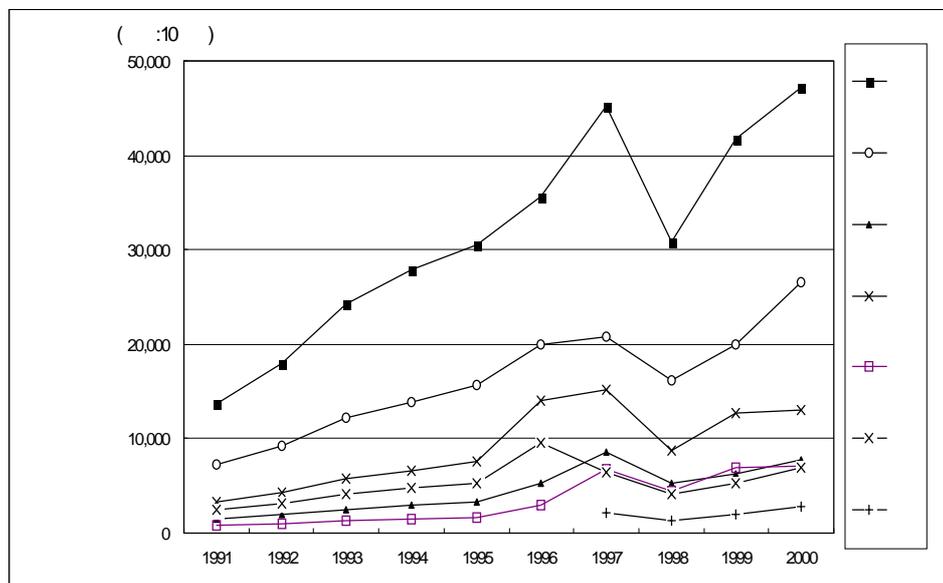
17) 행정수도이전비용에 대한 추산은 5.5조원(민주당)에서 40조원까지 그 편차가 심하다. 대통령 인수위원회에서는 이전비용을 최소 37조원으로 추정하였다. 이 가운데 청서(2조 1천억원), 시청·학교 등 지원시설(2조 7천억원), 광역도로·외곽순환도로(2조 4천억원), 등 정부 직접투자비는 7조 2천억원이며, 아파트, 상업용 빌딩, 단지 내 도로건설비에 30조원 가량이 소요된다.

층에 필요한 토지와 생산용지의 구입비용 증가시켜 국제경쟁력을 약화시키고 있다. SOC 투자예산 중 약 80%가 도시지역의 토지취득비용으로 쓰이고 있음은 이를 예증한다.

○ 교통문제

- 교통개발연구원의 연구에 의하면, 2000년 도시부 도로의 교통혼잡비용은 우리나라 전체적으로 11조 1,491억원으로 추산되었고, 고정비를¹⁸⁾ 제외하면 6조 2,409원에 달하고 있다. 2000년 지역간 도로와 7대 도시의 교통혼잡비용은 총 19조 4,481억원(지역간 도로 8조 2,991억원, 도시부 도로 11조 1,491억원)으로 산출되었다. 이는 당해 연도 GDP의 3.76%를 차지하고 있어 교통혼잡으로 인한 사회적 손실비용이 국가경제에 막대한 영향을 미치고 있는 것으로 분석되고 있다. <그림 2>는 서울의 교통혼잡비용이 외환위기 때를 제외하고는 가파르게 상승하고 있음을, <표 2>는 서울과 인천의 교통혼잡비용이 54.0%로 7개 도시의 절반 이상을 차지함을 보여준다.

< 그림 2 > 도시부 도로의 교통혼잡비용 추이 분석



자료 : 김경진·안강기(2001), 『2000 전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』
교통개발연구원.

18) 교통개발연구원에서는 교통혼잡비용의 구성에 있어 크게 차량운행비용과 시간가치비용으로 나누어 산출하고 있고, 차량운행비용은 고정비(인건비, 감가상각비, 보험료, 제세공과금), 변동비(연료소모비)로 나누어 계산한다.

<표 2 > 7개 시의 도로교통혼잡비용 비율

년도 지역	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
서울	47.0	47.9	48.2	48.4	47.7	40.7	43.0	43.5	44.1	42.3
부산	24.7	24.5	24.3	24.2	24.4	22.9	19.8	22.8	21.0	23.9
대구	5.1	5.1	5.1	5.1	5.2	6.0	8.2	7.4	6.6	7.0
인천	11.5	11.3	11.4	11.5	11.9	16.1	14.4	12.3	13.3	11.7
광주	2.9	2.8	2.7	2.7	2.6	3.3	6.4	6.2	7.3	6.4
대전	8.8	8.5	8.3	8.2	8.1	10.9	6.0	5.8	5.6	6.3
울산	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	1.9	2.0	2.5
합계	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

자료 : 김경진·안강기(2001), 『2000 전국교통혼잡비용 산출과 추이분석』, 교통개발연구원.

② 수도권집중이 비수도권에 미친 영향

- 수도권집중은 비수도권의 산업경쟁력과 경제기반을 약화시키고 있다. 비수도권 지역에서의 인구유출과 수도권으로의 기능집중으로 말미암아, 지방의 소비시장의 위축, 지방경제력의 공동화, 지방재정력의 축소 등이 야기되고 있다. 지방 인적 자원의 수도권 유출로 인한 산업인력 부족, 고급두뇌의 수도권 집중으로 인한 낮은 기술력, 정보 및 재생산 시스템의 결여, 산업 SOC의 부족, 자본부족 등으로 지방의 경제기반은 약화되었다. 이와 같은 비수도권의 물적 토대의 약화는 국민적 통합을 저해하며, 지방자치를 왜곡시키고 있다.

(4) 신행정수도 건설의 효과

신행정수도 건설의 효과는 크게 ‘移轉효과’, ‘건설효과’, ‘無形의 효과’ 등으로 나누어볼 수 있다. 수도이전에 따른 효과를 의미하는 ‘移轉효과’로는 교통혼잡개선, 물류비용절감, 수도권기업경쟁력 강화, 인구분산효과,¹⁹⁾ 고용유발효과,²⁰⁾ 생산유발효과,²¹⁾ 지역균형발전효과, 환경개선효과 등을 들 수 있

19) 전명진·허재완 선생은 충청권 인구 유입의 규모를 2030년까지 156만명, 수도권 인구 감소효과를 122만명으로 예상한다. 전명진·허재완(2003) 앞의 논문.

20) 금융통화위원회는 행정수도 총건설비용규모를 30조원, 충청지역의 생산참여비율을 35%, 생산유발계수를 1.9, 1조원당 고용유발인원을 24,100명으로 가정하고, 충청지역의 연간 생산과 고용유발효과를 각각 2조원과 2만 5천명으로 추정한다. 금융통화위원회 대전충남본부(2003), 행정수도 이전 논의가 충청지역 경제에 미치는 영향.

21) 김의준 선생은 신행정수도 건설이 추진될 경우, 2020년까지의 GDP는 47조 81백억원 - 48조 41백억원 정도 늘어날 것으로 추정한다. 김의준(2003), “신행정수도 건설의 지역경제 효과분

다. 신행정수도 건설 자체로부터 얻어지는 ‘건설효과’는 지금과 같은 경기 침체의 국면에서는 그 효과가 더욱 커질 수 있는 효과이다. ‘無形의 효과’로는 ‘삶의 질’ 개선, 지역갈등 해소 및 사회적 통합 등의 효과를 들 수 있다.

이와 같이 수도권집중의 폐해의 감소와 移轉·건설·無形의 효과를 계상하면, 이전비용과다주장은 설득력이 없다.

5. 중부권 집중 주장

1) 요지

충청이외의 비수도권에서 주로 제기되고 있는 ‘중부권 집중 주장’은 신행정수도 건설이 충청권으로의 또 다른 집중을 초래할 것이라는 주장이다. 충청지역으로의 행정수도 이전이 영남·호남·강원·제주권에는 직접적인 파급효과를 가져오지 못하고, 오히려 신수도권으로의 기능과 인재의 역유출이 발생할 우려가 있다는 것이다. 행정수도 및 대도시의 인근 도시와 지역의 기능을 흡수한다는 ‘중력가설’에 근거하여, 중부권에는 신행정수도를 거점으로 또 하나의 “블랙 홀(black hole)”이 형성된다는 주장이다.

2) 논리적 한계

입지규모, 이전범위, 입지장소 등이 결정되지 않은 시점에서 신행정수도로의 인구유입규모를 비교적 정확히 산정한다는 것은 한계가 있음에도 불구하고, 전명진·허재완(2003) 선생의 연구에 의하면, 충청이외의 비수도권으로부터의 신행정수도로의 인구유입규모는 2030년까지 최대 30만명 규모로 추산된다.²²⁾

신행정수도 건설의 기본 목표는 지역균형발전이다. 이런 맥락에서 신행정수도 건설과 더불어 3分 전략이 동시에 추진되고 있고, 정부산하 245개 공공기관도 충청이외의 비수도권 지역 위주의 분산이 계획 중에 있다. 이와 같은 전체적인 구도 속에서 신행정수도 건설이 추진되기 때문에, 신행정수도 건설은 국토전체의 균형적 발전을 촉진할 것이다. ‘중부권 집중주장’은 이와 같은 총체적인 “숲을 보지 못하고,

석”, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원. 이외의 생산 및 고용유발효과 분석으로는, 원종문(2003), 행정수도 및 도청유치에 따른 21C 천안발전 기대효과 ; 이종상(2003), 행정수도건설의 경제적 파급효과, 충남발전연구원 미발표 논문 등이 있다.

22) 주 14)에서와 같이 2030년까지 충청권 인구 유입 규모(156만명) - 수도권 인구 감소효과(122만명) = 34만명이다. 이 가운데에는 충청권 인구 자연증가분, 신행정수도 이외 지역으로의 진입 부문 등을 고려하면, 충청이외의 비수도권 지역에서의 인구유입규모는 크지 않다.

나무만을 보는” 시각이라고 할 수 있다.

6. ‘통일수도’와 관련된 반대주장

1) 요지

“통일수도”의 성격과 관련하여,

- 통일수도는 서울이어야 하기 때문에, 통일 이후에 다시 한번 천도를 하는 것은 비합리적이다. 그러므로 신행정수도 건설을 통한 지역균형발전을 꾀하는 것보다는, 지방육성정책이 바람직하다는 주장
- 또한 통일한국을 고려한다면, 신행정수도의 위치는 현 서울보다 더 북쪽으로 위치해야 한다는 주장.
- 서울이 한반도의 중심에 위치하기 때문에 통일한국의 수도는 서울이어야 한다는 주장 등이 제기되고 있다.

2) 논리적 한계

신행정수도 건설은 통일이라는 변수와는 무관하게 진행되어야 하며, 통일한국에서도 행정수도는 충청지역에 위치하여야 한다.

그 이유로는 첫째, 서울이 통일한국의 수도이어야 한다는 주장의 근거가 희박하다. 이 주장은 통일한국의 원류를 조선에서 찾는 주장이다. 이에 대하여 북한은 통일한국의 원류를 고려에서 찾아 통일한국의 수도를 개성에서 찾을 수도 있으며, 평양을 주장할 수도 있다. 충청지역도 수도로서의 역사성을 지니고 있다.

둘째, 통일의 가능성과 시기가 문제된다. 북한은 강성대국을 기치로 ‘고난의 행군’을 통해, 북한체제를 위협하였던 1990년대 중반의 식량위기를 모면하였다. 이제는 ‘핵문제’를 발판으로 미국으로부터 체제보장을 확보하려고 하고 있다. 이는 북한체제가 쉽게 와해되지 않음을 시사한다. 그러므로 수도권집중이 큰 문제로 대두된 현 시점에서 불확실한 통일을 마냥 기다릴 수는 없다. 또한 서울의 지리적 위치가 한반도의 중심이기 때문에 통일한국의 수도가 서울이어야 한다는 주장은 설득력이 있으나, 통일의 가능성을 고려하면 현재 수도권집중의 문제를 방관할 수는 없다.

통일의 시기와 관련하여 반대로 북한체제의 급속한 와해가능성이 제기되기도 한다. 통일이 신속하게 진행될 경우, 많은 북한주민이 서울로 몰려들 것이고, 이로 인하여 서울에는 엄청난 혼란과 사회적 문제가 대두될 것이다. 이를 대비하여 통일이 되더라도 일정기간 북한주민의 남하를 저지하여야 한다는 주장도 제기되고 있

다. 실제로 서독은 통일 이후 동독주민의 대규모 이주를 염려하였다. 기본적인 삶이 보장되었기에 동독주민의 대규모 이주는 발생되지 않았지만, 북한주민은 목숨을 위하여 통일 이후 서울로 대규모 이주할 가능성이 제기되고 있다. 이런 시나리오의 正誤를 떠나, 이런 문제점에 대비하기 위해서도 현재 수도권집중은 해소되어 지역 균형발전이 이루어져야 하고, 통일 이후에도 수도를 계속 충청권에 위치할 필요성이 더욱 제기된다. 통일수도가 서울일 경우, 북한주민의 서울로의 대규모 이주는 더욱 심화되어 국가 전체를 혼란에 빠뜨릴 수 있기 때문이다.

셋째, 북한은 고려연방제를 주장하고 있고, 이에 응답하여 ‘국민의 정부’는 “낮은 수준의 연방제”를 수용한다고 하였다. 이런 통일방식이 실현되면 혹은 설령 이런 방식으로 실현되지 않더라도, 통일한국시대에는 지방자치가 활성화되어 독일이나 스위스와 같은 연방제의 형태로 발전한 가능성도 있다. 연방제의 시대 혹은 지방자치의 시대에는 행정수도의 많은 역할, 대규모의 행정수도를 필요로 하지 않는다. 지방자치가 잘 이루어지는 과거 서독수도인 본(Bonn)은 인구 20여만의 도시에 불과하였다. 그러므로 통일한국의 수도를 ‘리바이어던(Leviathan)²³⁾과 같은 거대한 서울에 위치할 필요가 없다.

넷째, 통일한국의 수도는 한반도의 중심에 위치하여야 하기 때문에, 현 서울의 북쪽인 경기북부지역에 위치하여야 한다는 주장도 제기되고 있다. 그러나 경기북부지역은 수도가 지녀야 하는 역사성, 교통의 중심성, 그리고 통일 이전에 안보의 취약성 등을 고려할 때 문제점을 지니고 있다.

23) 리바이어던(Leviathan)은 성경에 나오는 怪獸를 말함.

IV. 맺는 말

신행정수도 건설은 수도권 집중해소와 국가균형발전을 통해, 세계화시대에 국가경쟁력을 강화하고, 선진국으로 도약하는 단계에서 국민의 ‘삶의 질’을 제고하려는 핵심적인 사업이다. 우리는 1980년대 이후 지속적으로 수도권과밀억제정책을 시행하였으나, 일관성부족으로 실효를 거두지 못하였다.²⁴⁾ 수도권집중억제정책도 규제일변도이었고, 지방으로 이전하는 기업들에 대한 지원정책도 조세감면 일변도의 단편적인 지원체제이었다. 또한 국가균형발전정책을 시행하였음에도 불구하고, 중앙집권화된 권력·행정구조는 변화되지 않아, 권한과 재원의 지방이전이 이루어지지 않았고, 그 결과 지방화·지방자치도 제한적일 수 밖에 없었다. 이와 같은 기존 수도권정책의 한계로 인하여 이제는 더 이상 시장경제적 방법으로는 수도권집중해소와 지역균형발전을 성취할 수 없는 단계에 이르렀다. 이 점에서 우리는 신행정수도 건설이 지니는 **수단으로서의 당위성**을 찾을 수 있다.

이러한 시대적 요청과 방법적 당위성에도 불구하고, 수도권 일부 주민의 반대와 충청권이외 비수도권 주민의 무관심이 나타나는 이유는 무엇인가? 이는 신행정수도 건설을 제로섬 게임(zero-sum game)으로 인식하거나, 자신의 지역과는 무관하다고 인식하기 때문이다.

신행정수도 건설은 win-win game이다. 신행정수도 건설은 모든 지역의 ‘삶의 질’을 제고하고, 총체적으로는 국가 전체의 경쟁력을 제고하자는 것이다. win-win game으로 만들기 위해서는, 신행정수도 건설은 단일의 국책사업이 아니라, 지역발전을 꾀하는 **“국가균형발전”** 그리고 지방자치를 목적으로 하는 **“정부혁신지방분권”**과 동시에 연계되어 추진되는 총체적 구도 속에서 인식되어야 한다. 이러한 전체적인 ‘숲’이 그려질 때, 신행정수도의 건설은 수도권과 충청이외 비수도권 주민에게 직접적으로 ‘나의 삶’과 연결되어, **지방자치·지역발전·삶의 질 제고·국가경쟁력강화**를 위한 최적의 방법으로 인식될 수 있다. 이런 총체적인 ‘숲’ 속에서 신행정수도 건설은 win-win game이 될 수 있다.

신행정수도 건설이 win-win game이라는 인식이 전제될 때, 移轉반대의 논리는 설득력을 잃는다.

24) 예를 들어, 서울의 주택문제를 해결하기 위해 5개 신도시를 건설하여 수도권 인구집중을 초래했으며, 첨단산업 진흥이나 외국인 투자와 관련하여 특례조치를 취함으로써 수도권 공업입지의 규제를 무력화 한 예 등을 들 수 있다.

< 참고 문헌 >

- 구춘권(2000), 포두주의의 위기와 경제적 지구화, 오기평 (편), 「지구화와 정치변화」, 서울 : 오름.
- 금융통화위원회 대전충남본부(2003), 행정수도이전 논의가 충청지역 경제에 미치는 영향.
- 김경진·안강기(2002), 2000 전국교통혼잡비용 산출과 추이분석, 교통개발연구원.
- 김성구·김세균(외)(1998), 『자본의 세계화와 신자유주의』, 서울 : 문화과학사.
- 김성배(2003), “신행정수도의 기능적 특성과 입지선정기준”, 대한지리학회·한국지역학회.
- 김의준(2003), “신행정수도 건설의 지역경제 효과분석”, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원.
- 김정호, “신행정수도와 주택시장”, 『주택도시』, 76호.
- 김형국(2003), “행정수도건설의 타당성과 시의성”, 신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄, 대한지리학회
- 박양호·김창현(2002), 국토균형발전을 위한 중추기능 공간개편, 국토연구원.
- 백창재(2000), 미국의 패권과 제한적 자유주의 질서, 국제정치경제연구회편저, 「20세기로부터의 유산」, 서울:사회평론.
- 서순탁(2003), 신행정수도 건설에 따른 수도권 발전전략.
- 삼성경제연구소(1996), 전도다난한 일본의 수도 이전, 『CEO Information』, 44호.
- 성태규(2000), 독일 질서자유주의에서의 정치적 질서정책, 『국제정치논총』, 제 42집, 2002.
- 운영태(2003), 신행수도는 왜 필요 한가?, 대한국토·도시계획학회.
- 원종문(2003), 행정수도 및 도청유치에 따른 21c 천안발전 기대효과.
- 이재하(2003), “신행정수도 건설안의 문제점과 그 대안 : 중앙부처의 지방대도시 분산”, 신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄, 대한지리학회
- 이종상(2003), 행정수도건설의 경제적 파급효과, 충남발전연구원 미발표 논문
- 이종재(1993), 『재벌 이력서』, 서울 : 한국일보.
- 전명진·허재원(2003), 행정수도 이전에 따른 인구 고용파급효과, 신행정수도 건설의 파급효과에 관한 세미나, 국토연구원.
- 조순(외)(1995), 『하이에크 연구』, 서울 : 민음사.
- 주성재(2003), 국내외 행정수도 및 공공기관의 이전 사례와 시사점, 대한지리학회·한국지역학회.
- 한상훈(2003), 신행정수도건설에 따른 부동산시장의 변화 및 전망, 『주택도시』, 76호
- 허재원, 신행정수도와 지역경제, 『주택도시』, 76호.
- Eucken Walter(1996), 안병직·황신준(역), 『경제정책의 원리』, 서울 : 민음사.
- Helleiner Eric(1994), *States and the Reemergence of Global Finance : From*

- BrettonWoods to the 1990's*, Ithca : Cornell Univ. Press.
- Hirsch Joachim(1995), *Der nationale Wettbewerbsstaat, Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*, ID-Archiv.
- Kuhn Thomas S. (1996), *The structure of scientific revolution*, Univ. of Chicage Press.
- O'donnel Guillermo A.(1979), *Modernization and bureaucratic authoritarianism : studies in South American Politics, International Studies*, Univ. of Calif.
- Ruggie John G., "International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order", *International Organization*, 36.3.