충/남/리/포/트
CHUNGNAM REPORT

충남리포트 제26호(2009-14: 2009.11.18)
이 내용은 충남발전연구원 홈페이지
(www.cdi.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.

행정중심복합도시 건설은 반드시 지속 추진되어야 한다!

김 용 웅
(충남발전연구원장, 도시및지역계획 박사, pres@cdi.re.kr)

목 차

< 요약 >
Ⅰ. 행정중심복합도시 건설의 당위성
Ⅱ. 행복도시 건설 반대 주장의 오해와 진실
Ⅲ. 행정중심복합도시 건설 중단의 문제점
Ⅳ. 결 론
< 부록 >

CDI 충남발전연구원
Chungnam Development Institute

≪요 약≫

Ⅰ. 행정중심복합도시 건설의 당위성

○ 세계화와 지방화 시대에는 수도권의 경쟁력을 배가하고 지방의 자생적 발전을 도모하는 새로운 국가발전전략이 필요하다.

○ 수도권 집중은 국가발전 잠재력을 약화시키고 있다.

○ 행정중심복합도시 건설은 국가균형발전, 지방분권, 혁신도시 건설 등과 연계되어 유기적으로 연계 추진되는 패키지 정책이다.

○ 행정중심복합도시 건설은 수도권의 과도한 집중을 완화하고 지방의 자립적 발전을 이룩하기 위한 최후의 수단이다.

Ⅱ. 행복도시 건설 반대 주장의 오해와 진실

1. 행복도시 건설은 수도분할 및 수도이전?

○ 헌재의 결정에 따르면 행정 중추인 대통령의 소재지를 서울로 하는 한 다른 국가행정기관의 소재지는 수도 결정의 요소가 될 수 없다.

○ 경제부문 9개 부처와 총리실의 이전은 수도성과 무관하다.

2. 수도권 비대와 지역불균형 때문에 수도를 옮긴 선진국은 없다?

○ 수도권 비대를 이유로 천도한 선진국이 없다고 하지만, 우리나라의 수도권처럼 과밀되어 있는 선진국 수도도 없다.

○ 국토의 균형발전은 포기할 수 없는 국가의 중요정책이며, 선진국도 지속적으로 추진하고 있다.

3. 중앙정부기관 분산 배치 사례가 없다?

○ 정부 및 공공기관의 분산배치는 국토균형발전정책 차원에서 해외사례에서도 폭넓게 추진되어 왔고, 최근까지도 추진되고 있다.

4. 행정의 비효율성과 국정관리시스템의 문제를 야기해 나라의 경쟁력을 손상시킨다?

○ 디지털시대 정보공유네트워크가 형성되면 행정중심복합도시 내 행정부처와 입법부와의 의사소통도 효율적으로 이루어 질 수 있다.

○ 서울과 행복도시 간 물리적 이격거리의 문제점도 새로운 교통수단의 도입으로 상당 수준 극복이 가능하다.

○ 행정중심복합도시 건설은 중앙경제부처를 집단적으로 국토 중심부로 이전함으로써 지방분권 시대에 중앙과 지방간의 의사소통 시간과 비용을 절감하여 국정의 효율성을 높이는 역할을 한다.

5. 수도를 약화시켜 지방을 발전시킬 수 없다?

○ 행정중심복합도시 건설은 오히려 서울과 수도권의 경쟁력을 국제수준으로 높이는 데 기여하게 된다.

○ 행정중심복합도시 건설은 지방발전의 근원적인 계기가 된다.

6. 행정중심복합도시 건설은 촌각을 다투는 세계적 경쟁을 포기하는 것?

○ 행정중심복합도시 건설은 세계도시 육성과 자립적 지역특화경제기반 구축 등 세계적 경쟁에 앞서기 위한 선도적 정책이다.

○ 행정중심복합도시 건설은 지역중심의 자율적 경제-사회발전 시스템을 만드는데 필수적 사업이다.

7. 행정중심복합도시 건설은 서울의 도시브랜드를 훼손시켜 세계화시대에 역행한다?

○ 서울의 도시 브랜드 가치는 서울의 역사, 문화적 전통과 거대한 집적경제 기반과 역동적 도시기능에 바탕을 두고 있기 때문에 중앙정부부처의 일부를 지방으로 분산한다고 훼손되지 않는다.

○ 행정중심복합도시 건설은 서울과 수도권의 브랜드가치를 오히려 높이는 역할을 할 것이다.

8. 수도분할은 반통일적이다?

○ 행정중심복합도시 건설은 수도이전이나 수도분할이 아니므로 통일수도 결정과 직접적 관계가 없다.

○ 통일 후 특별한 변화가 없는 한 통일수도는 서울이다.

○ 통일을 대비해서라도 국가균형발전은 시급히 추진되어야 한다.

Ⅲ. 행정중심복합도시 건설 중단의 문제점

○ 합법적으로 추진되고 있는 대규모 국책사업의 중단은 정치, 경제 및 사회적 차원에서 지역 및 국가 전체에 막대한 직·간접 피해와 갈등을 초래할 우려가 있다.

○ 행정중심복합도시 건설 중단 논의는 책임 없는 집단에 의거 주도된 후 정부는 행복도시의 지속적 추진을 약속하는 등 투명하지 못한 방식으로 논리를 전개하여 국민적 협의와 참여를 통한 합리적 판단을 어렵게 해 왔다.

○ 행복도시 건설 중단은 장기적으로는 신뢰성 위기의 초래, 민주주의 원칙의 훼손, 국가미래가치를 포기하여 국가발전기반을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다.

Ⅳ. 결 론

○ 행정중심복합도시 건설 중단은 지역과 국가적 차원의 막대한 손실과 부작용을 초래할 수 있다. 성급한 정책변경으로 인한 지역과 국가에 치유 불가능한 손실과 부작용만은 막아야 한다.

○ 합리적이고 객관적인 논리와 근거 없는 행정중심복합도시 건설 원안 수정 논의는 국민여론의 혼란과 불필요한 갈등을 초래하고 있다. 보다 종합적이고 체계적인 분석과 판단이 필요하다.

○ 합법적으로 추진되는 대규모 국책사업의 중단이나 근본적 전환을 위해서는 필요성에 대한 충분한 검토와 기존 정책결정에 대한 반성이 전제되어야 하고, 같은 시행착오를 막을 수 있는 장치마련이 선행돼야 한다.

- **행복도시 대안 마련을 일방적으로 졸속 추진해서는 안 된다.**
  - **행복도시 대안 마련은 원안 추진 여부에 대한 충분한 연구분석 및 국민의견 수렴을 거친 후 추진해야 한다.**
- **행복도시 수정 대안은 수도권 집중 완화와 국토균형발전이라는 국가정책목적에 기여토록 해야 한다.**
- **행복도시 수정 대안은 실천을 보장할 수 있는 법·제도적 장치를 갖추어야 한다.**

Ⅰ. 행정중심복합도시 건설의 당위성

1. 세계화와 지방화 시대에는 수도권의 경쟁력을 배가하고 지방의 자생적 발전을 도모하는 새로운 국가발전전략이 필요하다.

① 국가주도형 경제개발로 빠른 경제성장 VS. 수도권 과밀과 지역 간 불균형

○ 우리나라 경제개발 초기단계에는 국가주도형 불균형 발전전략으로 단기간에 빠른 국가발전을 이룩할 수 있었다. 성장거점방식에 의하여 특정 산업 및 지역에 인적·물적 자원을 집중 투입하여, 1960년대 초반 1인당 국민소득 80달러에서 1990년대 중반에는 1만 달러를 기록하였다.

○ 그러나 단기간에 고도의 경제성장을 달성하는 과정에서 수도권 집중과 과밀은 심화되었고, 지역 간 불균형이 확대되는 부작용이 초래되었다.

② 수도권 집중·과밀은 세계화시대 국가경쟁력을 저하시키고 있다.

○ 수도권 집중에 따라 수도권에서의 사회·경제적 비용이 급증하였고, 지방의 자생적 발전기반은 약화되는 등 총체적인 국가경쟁력이 저하되어 국가발전의 한계에 도달한 것으로 지적되고 있다.

○ 우리나라는 1995년 이후 10년간 1인당 국민소득 1만 달러대에 머물고 있으며, 수도권 집중과 과밀로 연간 교통혼잡비용이 91년 2.9조원에서 2002년 12.4조원으로 증가하였고, 주택과 토지가격의 상승과 환경오염의 심화로 고비용, 저효율의 경제구조에서 벗어나지 못하고 있다.

③ 이제는 국가발전을 위한 새로운 轉機(전기)가 요구된다.

○ 세계화·지방화가 동시에 진행되는 세방화(Glocalization) 시대의 국가발전은 지역의 경쟁력으로부터 나온다. 국민소득 1인당 2만 달러 시대로 도약하기 위해서는 수도권의 경쟁력을 배가하고 지방의 경쟁력을 회복할 수 있는 새로운 국가발전전략이 요구된다.

○ 그러기 위해서 일극중심의 국가발전전략에서 벗어나 수도권을 비롯한 전국의 모든 지역이 고유한 잠재력과 경쟁력을 키우는 다핵구조의 새로운 지역중심의 국가발전전략 마련이 필요하다.

2. 수도권 집중은 국가발전 잠재력을 약화시키고 있다.

① '수도권 인구집중도 세계 1위'는 결코 자랑이 될 수 없다.

○ 국토의 11.8%에 불과한 수도권에 전체 인구의 48.3%(2006년)가 거주하고 있다(표 1). 이는 세계적으로 인구가 밀집된 일본(32.4%), 프랑스(18.7%), 영국(12.2%)보다도 훨씬 높은 수준이다. 수도권 인구집중도는 지난 1970년 이래 지속적으로 증가하고 있으며, 현 상황이 지속될 경우 2023년부터는 50%를 초과할 것으로 예상된다.

○ 수도권의 과도한 집중은 고비용·저효율 등 심각한 집적의 불이익을 초래한다. 공시지가 평균기준(2000년)을 100으로 보면, 수도권은 460, 지방은 52로 수도권이 8.5배나 높게 나타났다. 경기도 역시 지방보다 매우 높아 경기도의 공시지가 평균은 198로 3.8배가 되고, 지방 중에서 광역도의 공시지가 평균(32)과 비교해도 경기도는 6.2배나 높다(표 2).

② 수도권의 경제력 집중은 더욱 심각 → 대한민국은 '수도권공화국' 될 판

○ 수도권에는 85%가 넘는 중앙행정기관, 정부투자기관이 집중되어 있고, 예금 67.8%, 대출 66.7%, 100%에 달하는 전국단위 신문·방송사 등이 집중되어 있다(표 1). 그 결과 우리나라의 총량 경제력(GRDP)에서 수도권이 차지하는 비중은 계속 증가하고 있다. 2007년 현재 우리나라 소득세의 76%가 수도권에서 징수되고 있는 실정이다(Kim, 2009;12).

○ 수도권에는 벤처기업 70%, 20대 명문대학교 65%, 외국인 투자기업의 72.9%, 기업부설연구소 72.6%, 100대 기업 본사 91% 등 민간부문의 중추관리기능이 집중되어 있다(국가균형발전위원회, 2005: 박양호, 2000). 수도권에는 국내 상장사 1,721곳 중 73.8%인 1,271곳, 국내 상장사 전체 시가총액 789.4조원 중 서울은 59.5%인 469.6조원, 경기 21.1%, 인천 1.8%를 포함하여 82.7%인 652.8조원이 집중되어 있다(한국거래소 자료, 2009.6).

③ 수도권 과밀·집중은 수도권의 삶의 질을 악화시키고 있다.

○ 주택보급률은 93.9%(2004년 현재 서울 89.2%, 전국 102.2%)에 불과하고, 국제수준의 삶의 질이 급격히 낮아지고 있다(표 3). 전국 교통애로구간의 90%는 수도권에 집중되어 도심평균주행속도는 1980년 30.8Km에서 2001년 16.6Km로 절반 수준으로 떨어졌다. 교통혼잡비용은 1991년 2.9조 원에서 2003년 12.4조원, 2007년 14.3억원으로 크게 높아졌다. 수도권에는 국내 오존주의보의 95%가 발생하며, 상하수도 폐기물 처리 비용도 연간 4조원(2004)에 달한다(국가균형발전위원회, 2005; 63면).

④ 수도권 집중과 과밀은 수도권의 경쟁력을 약화시키고 지방의 자율, 자생적 발전을 저해하는 국가발전의 장애요인이다.

○ 수도권 집중으로 인한 지가 상승, 수도권 집중 억제를 위한 각종 규제로 인해 (외국)기업의 수도권 투자는 감소되고 있으며, 지방은 인구감소 및 고령화, 생산기반 부족 등으로 경제기반이 더욱 악화되고 있다.

○ 1995~2005년간 수도권의 생산성은 -4%로 낮아졌다. 같은 기간 중 지방의 생산성은 1.5% 증가했기 때문에 수도권의 생산성 수준(2005)은 지방의 생산성보다도 낮게 나타났다(표 4). 수도권의 낮은 생산성은 국제적 비교 연구에 의해서도 드러난다. OECD(2002)의 '국제 대도시의 생산성지수 산정 결과'에 따르면 서울과 경기도의 생산성은 각각 보스턴의 25%와 27%, 샌프란시스코의 29%와 31%, 뉴욕의 30%와 32%에 불과한 것으로 나타났다(Territorial Database sources and Methodology, 변창흠, 2007년 재인용).

○ 수도권의 집중은 수도권 경쟁력 약화와 함께 지방의 자생적 발전 역량을 크게 약화시킨다. 지방의 소득은 수도권의 1/3에 불과하고, 지방의 낙후지역은 수도권 1인당 소득 1/10에도 미치지 못하는 것으로 나타났다. 수도권과 지방의 1인당 소득세 격차는 1996년 2.33배에서, 2005년 2.73배, 2007년 3.26배 등으로 크게 확대되는 경향마저 보이고 있다(표 5).

○ 수도권 집중은 교육, 의료, 문화기회의 격차를 초래하여 수도권에 대한 지방의 의존성을 증대시키고 있다. 2008년 한 해 동안 수도권 의료기관의 원정 진료를 받은 지방주민은 225만 3,960명에 달한다. 건강보험공단 지불금 1조 6,836억원을 포함하여 연간 2조원이 넘는 지방의료서비스 비용이 수도권으로 유출되었다는 것이다(건강보험공단, 2009). 고가품의 쇼핑, 문화생활 및 대학 등 고등교육비용까지 포함하면 지방소득의 수도권 유출규모는 훨씬 커질 수 있다.

3. 행정중심복합도시 건설은 국가균형발전, 지방분권, 혁신도시 건설 등과 연계되어 유기적으로 연계 추진되는 패키지 정책이다.

① 행정중심복합도시는 3대 균형발전특별법(행정중심도시법, 국가균형발전특별법, 지방분권특별법)의 일환으로 추진되고 있다.

○ 이 3대 균형발전특별법은 상호 연계되어 추진되기 때문에 행정중심도시 건설은 단일사업으로 평가될 수 없다. 행정중심복합도시 건설은 모든 지역이 자율과 자립능력을 지니고 국제경쟁력을 키움으로써 무한 경쟁 시대에 국가적 생존·번영을 보장하기 위한 선도적 국책사업의 성격을 지닌다.

② 행정중심복합도시 건설은 도시건설이 목적이 아니라 국토균형발전을 이룩하기 위한 선도적 국책사업이다.

○ 행정중심복합도시 건설은 그동안 서울과 수도권 지향적인 국가발전패턴을 바꾸기 위한 사업이다. 행정중심복합도시 건설에 따라 중앙행정기관이 이전되지 않으면 중앙부처 산하 공공기관 이전에 따른 혁신도시건설(국가균형발전특별법), 수도권규제완화에 따른 동북아 경제중심 프로젝트, 지방분권(지방분권특별법) 등 국가균형발전을 위한 다른 시책이 효율적으로 추진될 수 없다.

4. 행정중심복합도시 건설은 수도권의 과도한 집중을 완화하고 지방의 자립적 발전을 이룩하기 위한 최후의 수단이다.

① 지금까지 수도권 집중을 완화하고 지역균형발전을 위한 수많은 정책이 모두 실효를 거두지 못했다.

○ 지난 40여 년 간 역대정부는 수도권 내 기업, 대학 등의 신축을 규제하는 한편, 지방에는 산업단지 조성, 인프라 공급, 기업지원 등 다양한 지역균형발전정책을 추진했다. 그럼에도 불구하고 수도권의 집중과 지방의 낙후는 날로 심화되어 왔다. 이것은 그동안 지역균형발전정책이 정치, 행정권한과 경제-사회중추기능의 집중이라는 수도권 과밀의 근본원인을 치유하지 못했기 때문이다.

② 과거 국가주도 경제성장에서 중추역할을 수행해 온 행정기관의 이전만이 수도권 집중을 완화, 혹은 억제할 수 있는 최후 수단이다.

○ 조선시대 이후 강력한 중앙집권의 정치·행정체계를 지닌 우리나라에서 수도권의 집중을 완화하기 위해서는 중앙집권 정치·행정체계의 해소와 함께 정부기관의 지방이전이 필요하다. 수도권 집중·과밀의 가장 큰 원인은 정부기관과 권력의 집중이기 때문이다.

○ 국토연구원의 기업설문조사에 따르면 기업들이 기업본사의 수도권 입지 원인은 국가행정기관의 집중(49.3%)과 정부권한 집중(4.1%)이 전체의 절반이 넘는 것으로 밝혀졌다. 나머지는 다양한 기업정보의 집중(28.8%)을 원인으로 들고 있어 중앙정부기능이 수도권 집중의 가장 강력한 원인으로 나타나고 있다(표 6).

II. 행복도시 건설 반대 주장의 오해와 진실

1. 행복도시 건설은 수도분할 및 수도이전?

① 헌재의 결정에 따르면 행정 중추인 대통령의 소재지를 서울로 하는 한 다른 국가행정기관의 소재지는 수도 결정의 요소가 될 수 없다.

○ 헌법재판소는 헌법상 수도가 갖추어야 하는 특징으로, 첫째 의회기능을 통한 입법기능이 수행되는 곳, 둘째 국가의 대표기능 내지 통합기능이 수행되는 곳으로 규정하면서, 사법권이 행사되는 장소는 수도결정의 필수적인 요소가 아니라고 판시했다.

○ 한편 헌재는 「정부기능을 수행하는 국가기관들의 활동이 이루어지는 장소가 수도적인 것의 한 필수적인 요소를 부여한다」고 하면서도, 「정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능하다」, 「대통령제의 통치구조 아래에서 대통령은 국가원수일 뿐 아니라 행정부의 수장이므로 정부의 소재지는 대통령의 소재지로 대표된다고 볼 수 있기 때문에 대통령의 소재지를 수도의 특징적 요소로 보는 한, 정부 각 부처의 소재지는 수도를 결정하는 데 있어서 별도로 결정적인 요소가 된다고 볼 필요는 없다」고 판결하였다.

○ 따라서 헌법재판소의 결정취지에 따르면 국회와 대통령이 서울에 잔류하는 상황에서 일부 정부부처의 분산배치만으로 연기·공주지역이 수도성을 획득하는 것은 아니며, 당연히 수도가 분할되는 것도 아니다. 연기·공주지역은 행정기능을 가진 다기능 복합도시일 뿐이며, 우리나라의 수도는 오직 서울이다.

② 경제부문 9개 부처와 총리실의 이전은 수도성과 무관하다.

○ 충청권으로 이전하는 9개 정부부처 가운데 수도인 서울에 소재하는 부처는 4개 부처(교육인적자원부・문화관광부・정보통신부・해양수산부)에 불과하며 나머지는 모두 과천에 소재하고 있다. 즉, 재정경제부나 산업자원부 등이 과천에 소재했어도 수도가 서울이라는 관습헌법이 지속성을 유지하고 있다는 것은 재정경제부나 산업자원부의 충청권 이전이 수도성(首都性)과는 무관함을 의미하는 것이다(현 조직 개편 이전 기준).

○ 서울과 과천은 지리적 근접성과는 별개로 행정구역이 다른 이상 재정경제부 등의 이전으로 행정중심복합도시가 수도성을 획득하여 수도분할을 야기한다면, 현재도 수도는 서울과 과천으로 분할되어 있음을 의미하며, 관습헌법을 기초로 한 신행정수도건설 특별법 위헌판결도 성립할 수 없게 된다.

2. 수도권 비대와 지역불균형 때문에 수도를 옮긴 선진국은 없다?

① 수도권 비대를 이유로 천도한 선진국이 없다고 하지만, 우리나라의 수도권처럼 과밀되어 있는 선진국 수도도 없다.

○ 도시국가를 제외한 모든 나라에 수위도시가 있지만, 전 세계적으로 우리나라처럼 수위도시와 수도권에 인구 및 산업이 과도하게 집중되어 과밀현상이 심각한 사례는 찾아볼 수 없다.

○ 2003년 현재 수위도시인 서울의 인구집중도는 21.4%로써 파리 3.5%, 동경 6.6%, 런던 12.1%, 뉴욕 2.7%보다 월등히 높다.

○ 또한 2005년 현재 서울·인천·경기도를 포함한 수도권 인구집중도는 48%로 프랑스 파리권의 18.7%(2000년)는 물론, 수도권 인구집중도가 높다고 하는 일본 동경권의 27.0%(2000년)에 비해서도 20% 이상이 높은 수준이다(김용웅 외 2009: 417). 특히 우리보다 수도권 집중도가 낮은 일본은 현재까지 실현되지는 않고 있으나 수도이전을 위한 논의와 연구를 계속하고 있다.

② 국토의 균형발전은 포기할 수 없는 국가의 중요정책이며, 선진국도 지속적으로 추진하고 있다.

○ 영국이나 프랑스와 같은 선진국에서도 1960년대부터 국토의 균형발전과 대도시의 경쟁력강화를 위한 공공기관 이전정책을 추진해 왔으며, 이러한 정책은 현재도 계속되고 있다.

○ 프랑스의 경우 지역균형발전과 국가개혁을 위해 공공기관 이전정책을 추진하였는데, 1960년 이후 30년간 진행된 1차 이전정책에서는 25,000명이 이전하였고, 1990년 이후 현재까지 진행되고 있는 2차 이전정책에서는 행정기관, 공공기관, 공기업에 소속된 약 30,000명을 스트라스부르, 마르세이유, 뚤루즈, 보르드 등 내륙 및 변방지역으로 이전하는 계획을 발표하였다.

○ 영국의 경우도 1960년대부터 효율적인 공공서비스 제공과 경제활동의 지역 간 균형강화를 위해 런던과 남동부에 소재한 공공기관을 지방으로 이전시키고, 공공기관을 새로 설치하지 않는다는 원칙을 설정하였으며, 2003년에는 리옹(Lyons)이 제안한 정책에 따라 2010년까지 20,028명을 지방으로 정부기관을 이전하는 계획을 결정한 바 있다.

3. 중앙정부기관 분산 배치 사례가 없다?

① 정부 및 공공기관의 분산배치는 국토균형발전정책 차원에서 해외사례에서도 폭넓게 추진되어 왔고, 최근까지도 추진되고 있다.

○ 해외 여러 나라의 경우에도 국토균형발전을 위해 정부기능의 분산배치를 추진해 왔다. 대표적으로 **독일, 남아프리카공화국, 말레이시아**가 행정부처를 분산배치하고 있거나 행정·입법·사법기능을 공간적으로 분리하여 운영하고 있다. 이 밖에 **칠레, 스위스** 등도 행정과 입법 또는 사법기능이 분산 배치되어 있다.

○ 독일은 동독과 서독이 통일되면서 수도를 서독의 수도였던 본에서 600Km 이상 떨어진 분단이전의 수도였던 베를린으로 옮겼다. 수도를 옮긴 것은 통일의 완성이라는 명분과 옛 동독 재건을 통한 국가균형발전 차원에서 이루어진 것이다. 독일 연방정부는 정부부처 이전으로 일자리가 줄어드는 것을 우려하는 본 시민을 고려하여, 14개 정부부처 중 8개 부처만 베를린으로 옮기고 나머지 6개 부처는 본에 본청을 남겨두고 있다. 본이 속해 있으며 서독인구의 3분의 1(1,700만명)에 달하는 노르트라인-베스트팔렌주에서는 베를린으로의 수도이전을 반대하였으나, 수도이전의 효과를 기대한 베를린 인근의 브란덴부르크, 작센안할트주 등에서는 수도이전을 찬성했는데, 우리나라의 행정중심복합도시 추진과정에서 나타난 수도권과 비수도권의 입장과도 유사하다. 독일 연방정부는 "수도이전 10개년 계획"이라는 로드맵을 만들어 본 시민들을 설득하면서 안심시켰다. 또한 본에 대한 우대혜택 마련을 위해 도이체텔레콤, 도이체포스트 등 독일의 대표적인 공기업 본사를 본에 두도록 했고, 연방정부가 사용하던 빌딩에 유엔 기구들을 유치하여 일자리 창출을 늘렸다.

○ 남아프리카공화국의 경우 행정수도(프레토리아), 입법수도(케이프타운), 사법수도(불롬폰테인)가 공간적으로 분산되어 있다. 프레토리아와 케이프타운은 460Km, 프레토리아와 불롬폴테인은 1,460Km가 떨어져 있으나 지역 간 균형발전을 위해 수도 기능을 분산시킨 대표적인 사례이다.

○ 말레이시아 행정수도인 푸트라자야 건설도 국가발전전략의 일환으로 추진되고 있다. 마하티르 수상은 1991년 2월 말레이시아의 경제구조를 고도화하여 2020년까지 말레이시아를 완전한 선진국으로 만들기 위한 계획(Vision 2020)을 발표하였다. 「비전2020」에는 수도인 쿠알라룸푸르의 시티센터, 쿠알라룸푸르 신국제공항, 첨단 정보시설을 갖춘 행정수도 푸트라자야, 첨단기업과 대학, 연구기관의 집결지인 사이버자야 등을 건설하여 말레이시아를 동남아지역 정보통신 및 멀티미디어의 중심지로 육성한다는 멀티미디어 대회랑(Multimedia Super Corridor) 프로젝트가 포함되어 있다.

○ 이러한 대형 프로젝트를 완수하는데 필요한 현대적 행정시스템을 수도인 쿠알라룸푸르가 수용하기엔 물리적으로 불가능하다는 인식이 확산되어, 행정수도인 푸트라자야를 건설하여 연방정부의 행정기능을 이전하기로 한 것이다. 이전대상 기관은 국방부 등 일부를 제외하고 총리실을 포함한 연방정부의 대부분과 연방대법원이다. 국왕과 연방의회 등은 쿠알라룸푸르에 그대로 존치되며, 연방정부가 이전을 완료한 후에도 말레이시아 수도는 쿠알라룸푸르이다. 푸트라자야에는 1999년 총리실 이전을 시작으로 약 25,000명의 공무원이 이주하였고, 2010년경 공무원 및 일반시민의 입주가 완료되면 약 33만 명이 거주할 것으로 예상된다.

4. 행정의 비효율성과 국정관리시스템의 문제를 야기하여 나라의 경쟁력을 손상시킨다?

○ 행정중심복합도시 건설로 인한 중앙행정기관의 지리적 분리는 어떤 의미에서든 행정의 비효율성을 수반할 수밖에 없다. 국정운영에 있어서 지리적 분리가 효율성에 미치는 영향은 '의사소통의 문제'로 귀결되며, 이는 크게 행정내부, 중앙과 지방의 의사소통, 행정부와 입법부의 의사소통 등으로 구분될 수 있다.

① 행정내부의 의사소통문제는 극복될 수 있다.

○ 우선 행정내부의 의사소통문제를 생각해보자. 이 문제는 두 가지 차원으로 다시 나누어진다. 대통령-총리-각부 등으로 이어지는 수직적 의사소통의 문제, 다양한 기능을 수행하는 여러 행정기관(부, 처, 청 등) 간의 수평적 의사소통 문제다. 물론 수직과 수평이라고 하더라도 두 가지의 문제가 완전히 분리된 것은 아니며, 국무회의 등은 수직 및 수평적 의사소통의 기능을 동시에 수행된다.

○ 행복도시 반대 주장은 중앙행정기관의 지리적인 분리로 인하여 중앙행정의 기능성과 통합성에 큰 차질이 발생된다고 주장하고 있다. 대통령, 국무총리실 그리고 이하 중앙정부부처는 벌집과 같은 유기체(有機體)이기 때문에 기능적, 공간적으로 근접하여야 한다는 주장이다. 이러한 지적이 잘못된 것이라고는 할 수 없다. 그러나 그로 인한 비효율성이 국정운영의 본질적 기능을 훼손할 만큼 큰가 하는 점이다. 특히 총리는 대통령의 국정수행 협력과 보좌를 맡고 있지만, 마치 비서와 같은 지근거리에서의 직접적이고 보완적인 영역으로만 이해해서는 안 된다.

○ 국정관리라는 큰 틀에서 대통령과 총리는 적절한 업무 분장을 시도할 수 있으며, 이는 이미 분권적 국정운영이라는 형태로 나타나고 있다. 분권적 국정운영은 총리가 대통령의 부담을 덜고 적절한 수준의 자율적 국정관리를 하도록 함으로써, 대통령이 보다 중요한 국정에 더 큰 에너지와 시간을 활용하도록 하는 것이다. 따라서 분권적 국정운영은 사실상 선택과 집중의 원리를 국정에 적용하는 것이다. 따라서 총리와 대통령의 물리적 거리의 가까움은 국정운영의 필수불가결한 요소라고 할 수 없다.

○ 정부부처 간 조정과 소통의 문제는 지리적이고 물리적인 거리에서 오는 문제만은 아니다. 하나의 건물 안에 있는 부처라고 해서 조정과 협력이 원활하고, 서울과 대전 혹은 과천으로 분리되어 있다고 해서 조정과 협력이 원활하지 못하다고 예단하기 어렵다. 이 문제 역시 협력조정의 제도, 문화와 행태, 시각과 마인드의 문제와 밀접히 관련되어 있기 때문에 이에 대한 개선책을 아울러 마련하면 될 것이다.

② 디지털시대 정보공유네트워크가 형성되면 행정중심복합도시 내 행정부처와 입법부와의 의사소통도 효율적으로 이루어 질 수 있다.

○ 다음은 행정부와 입법부간의 의사소통문제이다. 현실적인 차원에서 행정중심복합도시로의 정부기관 이전이 국정관리시스템에 있어서 미칠 가장 큰 영향은 입법부와의 관계에서 발생할 가능성이 있다. 입법부는 행정부에 대한 견제와 감시를 주된 존재이유로 하는 조직이기 때문이다.

○ 현재 우리나라 입법부의 행정부에 대한 견제와 감시는 주로 국정감사 등을 통해 이루어지고, 그 외에는 대정부 질문 등을 통해서다. 그리고 당정협의 등도 넓게 보아 국회와의 관계에 속한다고 할 수 있다.

○ 반대로 말한다면 특정한 시기 이외에는 국회가 행정부에 대해 일상적인 견제와 감시를 제대로 수행하고 있지 않다는 것이기도 하다. 또한 국정감사나 대정부 질문이라고 하더라도, 많은 전문가들이 지적하는 바와 같이, 그 행태와 방식은 지나칠 정도로 비효율적인 모습을 보이고 있지 않은가.

○ 국정관리라는 보다 큰 시각에서 본다면, 새로운 관행과 문화 정립, 그리고 정보통신기술 활용이 증대될 경우, 국회와 행정부의 관계는 보다 더 일상적이고 체계화된 정보공유가 가능하게 됨으로써 행정부와 국회 간 물리적 거리의 부담을 크게 덜게 될 것이다. 그리고 국회와 행정부간의 일상화된 정보공유는 IT 기반의 정보시스템 구축과정에서 충분히 구현될 것이다. 국정감사 등과 같이 직접적인 대면접촉을 필요로 하는 경우에도, 행정중심복합도시에 위치한 정부기관들을 대상으로 한 별도의 일정을 만들어 국회가 현지에서 감사를 수행하면 비효율은 크게 줄어들 수 있다.

③ 서울과 행복도시 간 이격거리의 문제점도 새로운 교통수단의 도입으로 상당 수준 극복이 가능하다.

○ 현재 정부부처는 서울의 세종로와 경기도 과천에 입지해 있고, 의회는 여의도에 분산되어 있다. 비록 물리적 거리는 가깝다 하더라도 시간거리는 혼잡도가 심화될수록 증대되고 있다. 한편 서울과 행복도시 간 헬리포트나 고속철도를 이용하는 경우 이격거리의 문제는 상당 수준 개선이 가능하다. 행정운용과 정보교류의 방식변화와 새로운 통행수단을 고려하면 시간거리의 차별성이 국가 경쟁력을 약화시킬 정도로 크다고 단정하기 어렵다.

④ 행정중심복합도시 건설은 중앙부처를 집단적으로 국토 중심부로 이전함으로써 지방분권 시대 중앙과 지방간의 의사소통 시간과 비용을 절감하여 국정의 효율성을 높이는 역할을 한다.

○ 지방분권시대의 전개에 따라 지방자치단체의 자율권한이 커지면서 중앙정부와 지방자치단체간의 긴밀한 의사소통과 협력의 필요성은 오히려 커진다. 지방분권시대 전국의 모든 도시로부터 정부기관의 접근성이 향상되어 수도권에 비해 통행거리와 시간비용이 크게 줄어들 수 있다. 행복도시 건설은 전국적 차원에서 통행시간 16.6%, 통행거리 17.9%, 철도이용 통행시간 1.4%, 통행거리 8.9% 감소시키고 전국적으로 최대 1.1조원의 교통비용 절감 효과를 가져 올 수 있다(표 7).

5. 수도를 약화시켜 지방을 발전시킬 수 없다?

① 행정중심복합도시 건설은 오히려 서울과 수도권의 경쟁력을 국제수준으로 높이는 데 기여하게 된다.

○ 행정중심복합도시 건설은 수도권을 약화시켜 지방을 발전시키는 시책이 아니다. 수도권은 수도권대로 경쟁력을 높이고 지역은 지역대로 특성있게 발전시키는 상생발전정책인 것이다. 세계화된 개방경제체제 속에서 어느 한 지역을 약화시켜 다른 지역의 발전을 도모하는 것은 어리석은 생각이다. 행정중심복합도시 건설은 수도권 내 행정기능과 함께 불필요한 기능을 분산함으로써 과밀과 혼잡을 해소하고, 도시기능을 고도화하는 계기를 제공할 것이다.

② 행정중심복합도시 건설은 지방발전의 근원적인 계기가 된다.

○ 정부는 국토계획과 산업정책 등을 통해 수도권 집중의 폐해를 막고 지방을 육성하기 위한 국토균형발전시책을 지난 40년간 지속적으로 추진해 왔으나, 오히려 수도권 집중과 과밀은 심화되었다. 그동안 국토균형발전정책이 실효를 거두지 못한 것은 수도권 집중과 지역격차의 근본적인 원인인 정치, 행정권한의 집중을 해소하지 못했기 때문이다.

○ 행정중심복합도시 건설이 지방분권 시책과 함께 추진되면 수도권의 권력 집중 현상이 크게 완화될 수 있다. 행정중심도시건설은 그동안 중앙과 서울 제일주의에 젖은 뿌리 깊은 인식과 관행을 타파하는 역할과 함께, 이제 지방도 스스로 발전할 수 있다는 자신감을 갖게 하는 효과도 거둘 수 있을 것이다.

6. 행정중심복합도시 건설은 촌각을 다투는 세계적 경쟁을 포기하는 것?

① 행정중심복합도시 건설은 세계도시 육성과 자립적 지역특화경제기반 구축 등 세계적 경쟁에 앞서기 위한 선도적 정책이다.

○ 개방경제체제하에서 국가경쟁력을 확보하고 지속적인 경제발전을 이루기 위해 첫째, 뉴욕, 런던, 파리, 프랑크푸르트 등 세계적 수준의 경제중추관리기능을 담당하는 세계도시(Global City)를 육성해야 하고, 둘째, 독특한 잠재력과 차별적 경쟁력을 지닌 지역경제 자립기반을 갖추어야 한다.

○ 일본, 중국, 싱가포르 등 동북아 여러 나라뿐만 아니라 EU와 OECD에서는 세계도시육성과 차별적 경쟁력을 지닌 자립적 지역경제기반 구축을 위해 경쟁적인 노력을 하고 있다. 우리나라도 지속적 국가발전과 선진국 진입을 위해 치열한 국제경쟁에서 뒤처질 수 없다.

○ 행정중심복합도시 건설은 서울과 수도권을 과밀·혼잡, 고비용·저효율 구조에서 벗어나 기능을 고도화하여 동경, 상하이, 싱가폴 등과 경쟁에서 이길 수 있는 세계도시지역(Global City Region)으로 키우고, 지방의 자율과 자생력을 높여 특화된 경쟁력을 지닌 지역단위 경제기반의 구축을 선도하는 데 목적이 있다.

② 행정중심복합도시 건설은 지역중심의 자율적 경제-사회발전 시스템을 만드는데 필수적 사업이다.

○ 세계화의 전개와 함께 국경의 의미는 점차 약화되는 반면, 지역의 특수성과 잠재력, 그리고 문제해결 역할은 커지고 있다. 지역의 문제를 해결하고 경제-사회적 발전을 촉진하기 위해서는 지역의 자율권한과 역량을 키우는 것이 급선무다. 행정중심복합도시 건설은 서울과 수도권 의존형 경제-사회 시스템과 단핵구조를 개편함으로서 세계 여러 나라에서 경쟁적으로 추구하는 지역중심의 경제-사회발전 시스템을 구축하는데 보다 큰 목적이 있다. 그럼에도 불구하고 행정중심복합도시 건설이 국가경쟁력 강화를 위한 세계적 경쟁을 포기하는 정책이라는 주장은 터무니없는 억지이다.

7. 행정중심복합도시 건설은 서울의 도시브랜드를 훼손함으로써 세계화시대에 역행한다?

① 서울의 도시 브랜드 가치는 서울의 역사, 문화적 전통, 거대한 집적경제기반과 역동적 도시기능에 바탕을 두고 있기 때문에 중앙정부부처의 일부를 지방으로 분산한다고 훼손되지 않는다.

○ 서울의 도시 브랜드 가치는 그동안 88 올림픽과 월드컵 등 국제적 행사의 성공적인 개최와 고유한 역사, 문화 및 전통과 함께 경이적인 경제성장을 이루어낸 거대하고 역동적인 집적경제기반에 토대를 두고 있기 때문에 일부 정부부처의 지방 분산으로 도시 브랜드 가치가 저하된다는 주장은 과장된 왜곡논리다.

② 행정중심복합도시 건설은 서울과 수도권의 브랜드가치를 오히려 높이는 역할을 할 것이다.

○ 행복도시의 건설은 서울과 수도권 내 정부부처와 일부 기능을 지방으로 분산하여 현재의 과밀·혼잡 수준을 완화하고, 더 이상의 집중과 과밀압력을 방지하는 역할을 할 수 있다. 이를 계기로 서울과 수도권의 기능을 국제화·전문화하고, 도시기반, 문화와 자연환경을 세계적 수준으로 높인다면 서울의 브랜드 가치는 오히려 높아지게 된다.

8. 수도분할은 반통일적이다?

① 행정중심복합도시 건설은 수도이전이나 수도분할이 아니므로 통일수도 결정과 직접적 관계가 없다.

② 통일 후 특별한 변화가 없는 한 통일수도는 서울이다.

○ 행정중심복합도시가 건설된 이후에도 서울은 대한민국의 수도다. 통일 시점은 분명하지는 않지만 통일 후에도 서울이 수도라는 사실은 변함없다. 만약 통일수도가 별도로 필요하다면 통일 시점에 결정되어야 할 문제이다. 따라서 행정중심복합도시를 대한민국의 수도라고 강변하면서 통일 후 수도문제를 거론하는 것 또한 억지 주장이다.

③ 통일을 대비해서라도 국가균형발전은 시급히 추진되어야 한다.

○ 전문가들의 견해에 따르면, 통일이 되면 북한 주민들이 적게는 600만 명, 많게는 800만 명이 남한으로 내려올 것으로 예측하고 있다. 지금과 같은 일극중심의 국토공간체계가 유지될 경우 이들이 내려올 곳은 일자리가 모여 있는 수도권이 될 것이다. 따라서 지금과 같이 수도권의 과밀집중을 방치한 채 통일이 될 경우 수도권은 엄청난 혼란이 초래될 수 있다. 따라서 통일을 대비해서라도 수도권의 과밀을 해소하고 지방의 자율적인 발전기반을 구축하는 선도사업인 행정중심복합도시의 건설은 시급히 추진되어야 할 과제이다.

Ⅲ. 행정중심복합도시 건설 중단의 문제점

1. 합법적으로 추진되고 있는 대규모 국책사업의 중단은 정치, 경제 및 사회적 차원에서 지역 및 국가 전체에 막대한 직·간접 피해와 갈등을 초래할 우려가 있다.

① 행정중심복합도시 건설 사업은 3년이 넘는 기간동안 수없는 토론과 검증, 국민의견의 수렴, 합법적 절차에 따른 입법과 사법적 검증 등을 통해 수립된 유사 이래 보기 드믄 민주적 정책결정일 뿐만 아니라 4년간 합법적으로 추진되던 대규모 국책사업이다.

○ 행복도시 건설정책의 수립과 추진과정에서 500차례에 걸친 공청회와 세미나 등이 개최됐고, 공식적인 공청회와 청문회만 117회, 그리고 이 과정에서 국내외 계획관련 전문기관과 전문가 등이 참여했다.

○ 행복도시 건설정책은 2002년 9월 “신행정수도건설”이 대통령 선거공약으로 제시된 이후, 2003년 12월 29일 “신행정수도건설을 위한 특별조치법” 제정, 2004년 10월 21일 헌법재판소의 위헌판결, 2005년 3월 18일 “행정중심복합도시건설특별법” 제정 및 2005년 12월 24일 헌법재판소의 헌법소원각하결정까지 3년이 넘는 기간 동안 수많은 찬반논쟁과 민주적 입법절차와 사법적 검증을 거쳐 결정됐다.

○ 행복도시 건설은 2005년 11월 24일 확정 이후 4년 가까이 기본 및 개발계획수립, 토지보상, 첫마을사업, 도시기반시설 조성공사 등 사업추진이 이루어졌다(표 8).

○ 2009년 6월 현재 총 사업비 22.5조 원(정부 8.5조 원, 토지공사 14조 원) 중 24.4%인 5조 4,893억원의 집행이 완료됐다. 2009년 하반기 행복도시 내부 간선도로, 지하매설물, 첫마을 공공주택 등 17건 1조 8,251억원에 해당하는 건설공사 착공도 예정되어 있다.

② 정책적 정당성을 지닌 대규모 국책사업을 중단하거나 근본적 형태를 바꾸는 경우 대 국민 약속과 계약 위반에 따른 막대한 재정 및 경제적 손실과 부작용 발생이 불가피할 것으로 판단된다.

○ 첫째, 중앙행정부처 이전이 무산되면 계약조건 위반에 따른 계약해지 및 보상이 불가피할 것으로 판단된다. 토지주택공사는 그동안 105만 평, 1조 6,617억 원에 달하는 토지를 분양했다. 이중 주거 및 상업시설부지 28필지 33만평을 민간업체에 매각하여 중도금으로 8,831억 원을 수령했다. 계약 백지화와 위약금 보상을 요구하게 되면 최대 1조 8,000억원에 달하는 손해배상액이 발생하고, 이자와 소송비용까지 포함되면 재정적 손실은 더 커질 수 있다.

○ 둘째, 행정부처 이전의 무산은 행복도시 투자매력도를 크게 약화시킬 가능성이 있다. 지가가 10~20%만 하락해도 재정적 손실은 1조원을 넘게 된다. 이 경우 이미 누적부채가 85.7조원(주택공사 51.8조원/토지공사 33.9조원)에 달하는 토지주택공사의 총체적 경영부실을 초래할 수 있다.

○ 셋째, 행복도시 건설의 원안 추진이 무산되면 그동안 수백억원을 들여서 만든 도시건설을 위한 다양한 계획과 설계는 무용지물이 될 수 있고, 도시기반조성 공사의 상당부분도 보완 및 재공사를 필요로 할 수 있다. 이렇게 되면 행복도시 대안사업은 국가재정능력으로 감당할 수 없게 된다.

○ 이밖에도 행복도시 건설 중단은 주민과의 계약위반 및 예상기대이익 상실에 따른 법적 분쟁과 손실보상을 불가피하게 할 가능성이 있다. 지역주민들은 행정부처 이전이 없는 단순 산업 및 업무도시 건설이라면 기존 조건에 의한 토지보상을 받아드리지 않았을 가능성이 있기 때문이다. 행정부 이전이 무산되면 도시 건설 후 지역주민들의 예상기대이익이 줄어들 수 있다. 주민의 피해를 방치하고는 정상적인 도시 건설이 어려울 수 있다. 또한 행복도시 건설무산은 충청권 국내외 기업과 투자유치에도 계측할 수 없는 손실과 부정적 영향을 미칠 것으로 전망된다. 충남의 경우에만 민선4기에 들어와 외자 유치 50억불을 달성하였고 국내기업 2,560개 40조 6천억원에 달하는 투자를 유치했다. 이 중 상당수는 행복도시 무산으로 부정적인 영향을 받을 우려가 있고, 행복도시 건설을 예견한 지역 주민에게도 재산상 손해를 초래할 수 있다.

2. 행정중심복합도시 건설 중단 논의는 책임 없는 집단에 의거 주도된 후 정부는 행복도시의 지속적 추진을 약속하는 등 투명하지 못한 방식으로 논리를 전개하여 국민적 협의와 참여를 통한 합리적 판단을 어렵게 해 왔다

① 그동안 행복도시 원안 수정 주장은 일부 전문가와 영향력이 있는 여권인사에 의거 개인적인 차원에서 제기되어 국민을 불안하게 하는 한편, 정부는 계속해서“행복도시의 지속적 추진”을 확약하는 등 국민여론에 혼란을 초래하여 결과적으로 합리적인 국민의견 수렴을 어렵게 했다.

○ 이명박 대통령 후보는 2007년 8월 2일 대전시당 기자회견, 2007년 9월 12일 행복도시건설청 방문, 2007년 11월 27일과 28일 대전시 유세와 행복도시건설청 방문, 그리고 2007년 12월 7일 충남도청 기자회견 등을 통해 행복도시의 지속적 추진을 공약했고, 대통령 당선 후에도 2007년 12월 28일 행복도시건설청 및 2008년 3월 20일 충남도청 방문 시에도 "행복도시의 지속적 추진"을 확약했다. 그 후 2009년 9월 정운찬 총리지명자에 의한 행복도시 수정 필요성이 제기된 이후에도 대통령과 관계부처 장관 등은 행복도시의 지속적인 추진을 확인했다. 2009년 10월 28일 재보선 과정에서 조차 여당인 한나라당은 행복도시의 지속적 추진을 약속할 정도로 혼선을 초래했다. 그러다가 선거 후 일주일만인 2009년 11월 4일 정운찬 총리의 대통령 보고로 행정부처 이전은 없다는 행복도시 백지화 방침을 밝혔다(표 9).

○ 정부가 짧은 기간 동안 행정도시 건설에 관한 정책을 바꾸게 된 이유는 밝혀지지 않고 있다. 짧은 기간 동안 장기적 국책사업을 바꾸어야 할 특별한 이유가 없었다면 정부는 오래전부터 행정도시 백지화 의도를 밝히지 않고 국민을 상대로 고도의 심리전을 전개했다는 비난을 받을 수 있다. 그동안 투명하지 못한 논의 전개로 행정도시 건설에 대한 합리적인 국민적 의견 수렴을 어렵게 해 왔다.

② 행정중심복합도시 건설의 원안 수정 주장은 종합적인 차원에서 합리적인 논리와 객관적인 근거를 제시하지 않고 그동안 수없이 논의 또는 검토되었던 일부쟁점만을 부각시켜 장기적인 국책사업 추진에 혼란을 초래하고 있다.

○ 첫째, 행복도시를 건설하면 행정의 비효율성이 너무 커져 국정운영에 심각한 타격을 주기 때문에 행복도시 건설을 중단해야 된다는 주장이다.

이미 행정부처는 서울, 과천 및 대전으로 분리되어 운영되고 있기 때문에 부처 간 지리적 분리가 국정운영에 치명적인 타격을 줄 정도의 행정비효율을 초래한다는 주장은 근거가 부족하다.

○ 우선 행정 비효율성은 너무 특정부문에만 부각시켜 종합적이지 않다. 행복도시 건설 반대 주장에서는 정부부처가 이전하면 대통령, 의회 및 정부부처 내 협의·조정이 어려워진다는 점만을 강조하고 있다.

○ 그러나 지방분권시대 지방자치단체, 지방의 이해집단 및 기관과의 국정운영을 위한 협의, 조정의 필요성은 점차 커지고 있다.

○ 행복도시가 건설되면 전국적인 도로교통 통행시간 16.6%, 통행거리 17.9%, 철도이용 시 통행시간 1.4%, 통행거리 8.9%가 감소되어 전국적으로 연간 1.1조원의 교통비용 절감이 가능할 것으로 나타났다(신행정수도연구단, 2003). 이밖에도 행정 효율성을 행정업무수행에 소요되는 비용측면에서 살펴보면 행복도시 건설은 수도권에 비하여 효율적일 수 있음을 고려해야 한다. 이와 함께 행정효율성은 디지털시대에 맞는 원격 화상통신망 확충 등 온라인 행정업무 시스템 도입, 분권형 총리제 등 행정제도 개편, 수도권과 행복도시 간 행정왕복 운송체계 도입 등에 의해 크게 감축될 수 있음을 간과하면 행복도시의 행정비효율성은 과다추정 됐다는 비판을 받을 수 있다.

○ 행정 비효율성 주장의 가장 큰 문제점은 행복도시 건설의 중단 여부를 판단하면서 비효율성의 규모가 어느 정도이고, 이것이 행복도시 건설에 따른 편익효과와 어떻게 비교되는지를 고려하지 않았다는 점이다. 행복도시 건설을 위해서는 어느 정도의 행정 비효율성은 감수하겠다는 것이 당초 정책 취지였기 때문에 행복도시 건설이 국정운영의 치명적인 손상을 가져온다는 객관적인 증거가 제시되지 않는 한 행정의 비효율성은 행복도시 건설 중단의 이유가 될 수 없다.

○ 둘째, 행복도시 건설반대 주장은 국가위기상황 대처와 통일 후의 대응이 어렵다는 점을 강조하고 있다. 그러나 행복도시는 수도권에 비하여 휴전선에서 멀리 떨어져있고, 3군 사령부가 인접해 있어 국가위기상황 대처에 유리한 측면이 있으며, 통일 후에도 북한 피난민의 수도권집중을 완화시키고 통일 후 민족의 통합과 화해를 추구하는 분산형 수도거점 형성에도 기여할 수 있는 장점이 있다.

○ 셋째, 행복도시 건설 반대의 대표적 주장은 행복도시의 자족성 부족이다. 인구 50만 명 규모의 도시건설 사업에 있어 자족성의 강화주장은 아무리 강조해도 지나침이 없다. 그러나 행복도시 자족성 강화를 위해 정부부처 이전을 중단해야 한다는 점은 이율배반적이다. 우리나라와 같은 중앙집권적 문화가 강한 사회에서 중앙정부부처는 인구유발 및 산업유치 효과가 민간부문보다 훨씬 높기 때문이다.

○ 특히 행복도시 건설계획에서는 처음부터 자족성 강화를 위해 정부부처의 이전과 함께 과학기술, 산업, 교육과 문화 등 민간부문의 복합기능 유치를 계획했고, 구체적 도시 설계방안까지 마련했다. 2006년 9월 건설교통부가 발간한 “행정중심복합도시의 자족성 확보방안” 연구보고서에는 국제수준, 전국수준 및 광역수준의 산업, 대학, 국제교류, 문화, 의료복지 및 상업업무 기능의 유치방안이 제시되어 있다. 행복도시 건설계획에서는 6개의 도시중심거점 중 5개를 자족기능 강화를 위한 민간중추기능 수용공간으로 확보했고, 만약 대규모 복합기능의 유치를 위해 토지가 보족하면 얼마든지 공급할 수 있는 유보지를 확보하고 있다. 행복도시의 총면적은 72.9Km^2(2,187만평)이고, 이중 개발면적은 47.2%인 34.4Km^2(1,0326만평)에 불과하고, 나머지 52.8%인 38.5Km^2(1,1550만평)는 모두 공원녹지로 계획되어 있다(행복도시건설청, 2009).

○ 도시건설의 자족성 강화를 위해 정부부처의 이전만을 무산시키면 효율적인 도시 건설 자체가 지연되거나 위축될 우려가 있다. 중앙정부부처 이전 없이는 대기업 생산·업무기능, 대학, 병원 및 기타 민간중추기능 유치의 보장이 어렵고, 비록 민간부문의 투자유치가 이루어진다 하더라도 수도권과 같은 대도시 집적경제기반이 없는 지방에서 인구 50만명의 도시건설 가능성은 희박하기 때문이다. 정부의 의지와 결정만으로 충분히 가능한 행정기관 이전을 회피한 채 민간부문의 투자와 이전만을 기초로 자족성을 확보하려는 시도는 무책임한 발상이다.

○ 끝으로 행복도시 건설 반대 논리는 행복도시 건설이 정략적인 결정의 산물로써 국익에 배치된다는 것이다. 우선 정략적 결정이란 주장은 객관성이 결여된 자의적인 해석으로 볼 수 있다. 우선 행복도시 건설은 국가발전의 잠재력 확대를 추구하는 지역균형발전의 달성이라는 정당한 정책목적을 지니고 있기 때문이다. 정당한 목적을 지닌 정책을 선거공약으로 내세워 국민의 지지를 받는 것을 정략적 결정이라고 폄하하면 안 된다. 특히 행복도시 건설은 2002년과 2007년 두 번의 대선과정, 총선과 2009년 재보선에서도 여야 모두가 약속한 공약이고, 여야 합의의 정당한 국회의결을 거쳤기 때문에 지난 정권의 정략적 결정이란 주장은 정치적 수사에 불과하고 현 정부 정책 추진에도 자승자박이 될 수 있다.

○ 한편 행복도시 건설이 국익과 백년대계를 생각하지 않았다는 주장 역시 객관적인 논리와 근거를 갖추지 못하고 있다. 행복도시가 국익에 반한다는 주장을 제기하려면 무엇이 국익이고 판단기준은 무엇인지 분명히 해야 한다. 그렇지 않으면 행복도시 건설 중단 주장이 오히려 국익에 반하는 정략적 인기영합주의라는 비판을 자초할 수 있다. 수도권 집중 완화, 지역균형발전을 통한 국가경쟁력 강화라는 미래가치를 추구하는 행복도시 건설을 행정의 효율성이나 경제성과 같은 비교적 단기적 가치를 위해 중단시키는 행위야 말로 국가백년대계를 훼손하는 행위가 될 수 있다.

③ 행복도시 원안 수정 논의는 행복도시 건설의 기본 정책취지를 벗어나 전개되고 있어 국가백년대계 차원의 국책사업 추진에 혼란을 초래하고 있다.

○ 행복도시 건설은 수도권의 집중·과밀, 지역격차의 악순환 고리를 끊어 지역균형발전을 촉진하는 데 근본목적이 있다. 지역균형발전 없이 세계화 시대 국가경쟁력 강화와 지속적 국가발전을 보장하기 어렵기 때문이다.

○ 그럼에도 불구하고 현재 논의의 중점은 도시 건설의 자족성 강화와 충청권에 도움이 되는 도시건설에 치중되고 있다. 수도권 집중완화와 지역균형발전이란 정책목적과 다른 대규모 도시개발 사업은 국책사업으로 정당성을 갖추기도 어렵고, 불필요한 국가자원의 낭비와 국익의 손상을 초래할 가능성이 크다.

3. 행복도시 건설 중단은 장기적으로는 신뢰성 위기의 초래, 민주주의 원칙의 훼손, 국가미래가치를 포기하여 국가발전기반을 약화시키는 결과를 초래할 수 있다.

① 행복도시 건설 중단은 정부와 정치권뿐만 아니라 사회 전체적인 신뢰성 위기를 초래할 가능성이 있다.

○ 행복도시 건설정책은 3년에 가까운 개방적·민주적 토의, 협의, 검증 및 합법적 입법절차 등을 거쳐 결정된 장기적 국가정책임에도 불구하고 갑자기 뚜렷한 이유나 근거 없이 중단되게 되면, 정부의 신뢰는 깨진다.

○ 특히 행복도시 건설은 지난 정권기간에만 국민에게 약속된 사업이 아니다. 현 정부도 2007년 대선에서 대통령 선거 공약으로 지속적 추진을 확약했고, 대통령 선거 후에도 2년 동안 수없이 행복도시의 지속적 추진을 다양한 형태로 확약했다. 최근에는 2009년 10월 재보선 과정에서 조차 여당의 당론인 선거 공약으로 "행복도시의 지속적 추진"을 확약한 바 있다.

○ 국가의 확고한 정책이나 약속도 믿지 못하는 여건 속에서 개인 간의 사적 계약과 약속을 신뢰하기는 더 어려워질 수 있다. 정치권과 정부에 대한 신뢰 상실이 사회 전반의 신뢰성 위기로 이어지면 장기적으로 국가미래발전의 기반을 붕괴시키는 단초가 될 수 있다. 지식정보사회에서 지역과 국가발전의 경쟁력은 다양한 경제 주체 간 연계, 협력 및 공동노력의 정도에 의해 결정된다. 어느 집단과 개인도 모든 분야에서 최고의 경쟁력을 지니기 어렵기 때문이다. 경제 주체 간 연계, 협력, 파트너십을 통한 공동 노력에 있어 가장 중요한 것은 사회관계 상호 간 믿음과 신뢰(trust)라 할 수 있다. 개인 간의 '믿음과 신뢰'(사회적 자본; social capital)가 없으면 상호 협력과 공동 노력은 이루어지기 어렵다.

○ 행복도시 건설의 중단이 정치권과 정부에 대한 불신을 넘어 사회적 신뢰성 위기로 이어지면 첨단기술정보시대에 지역과 국가발전에 심각한 타격을 줄 수 있다. 신뢰를 기반으로 한 사회적 협력과 네트워크 구축이 경제발전의 핵심적 조건이 되기 때문이다. 정부도 사회적 믿음과 신뢰의 중요성을 잘 알고 있다. 정부는 요즘 매스컴을 통해 "신뢰 없는 사회는 무너진다."는 홍보에 힘을 쓰고 있다. 이 같은 사실은 신뢰와 국가백년대계는 별개가 아님을 시사한다. "정부신뢰를 잃더라도 국가백년대계를 위해 할일은 해야 된다"는 논리로 행복도시 건설을 백지화하려는 주장은 스스로의 논리마저 부정하는 이율배반이라 할 수 있다.

② 행복도시 건설 중단은 대의민주주의 체제의 권위를 약화시키고 민주주의 기본 원칙의 붕괴를 가져 올 수 있다.

○ 민주주의는 다양한 이해관계의 공존을 인정하고 대화와 타협을 통하여 합의에 도달하면 모든 결정사항을 수용할 때만이 효율적인 작동이 가능하다. 행복도시 건설은 3년이 넘는 기간 동안 극렬한 찬반대립 속에서 광범위한 국민의견 수렴, 대의민주주의 상징인 국회의 입법절차 및 사법적 판단을 걸쳐 확정된 유사 이래 보기 드믄 민주적 정책결정이다. 민주주의 원칙이 철저히 지켜진 정책결정을 일방적으로 백지화시키게 되면 민주주의 기본 원칙이 무너진다는 우려를 낳을 수 있다.

○ 행복도시 건설 중단으로 인한 민주주의 원칙의 훼손은 민주정치 시스템의 훼손뿐만 아니라, 다원화된 사회의 복잡한 이해 조정과 합의를 위한 민주적 제도의 효율적 작동에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 민주적 원칙에 의한 타협과 의사결정이 더 이상 존중되고 지켜지지 않기 때문이다. 사회적 이해대립, 갈등과 분쟁의 조정과 합의과정에서 대화와 타협, 합의의 존중이라는 민주주의 원칙이 지켜지지 않으면 비민주적 결정방식이 자리 잡게 되어 사회혼란을 초래할 수 있다.

③ 행복도시 건설 중단은 국가발전의 미래가치를 포기하는 결과를 초래한다.

○ 행복도시의 건설은 수도권 집중의 근본원인인 중앙정부부처와 기관의 지방이전을 통하여 점차 심화되는 수도권 집중과 과밀을 완화하고 지역균형발전을 촉진하여 국가경쟁력 강화와 지속 가능한 국가발전을 도모한다는 장기적 국가발전전략 수단이다.

○ 우리나라같이 중앙집권적 문화가 강한 나라에서 중앙정부부처와 기관의 지방이전 없이는 심각한 과밀과 혼잡의 피해를 유발하는 수도권집중을 억제할 방법이 없다.

○ 세계화시대에는 거대한 경제규모와 집적기반을 지닌 세계도시지역(Global City Region)이 경제발전의 선도 역할을 할 것으로 전망되고 있다. 지속적 국가발전을 위해서는 수도권의 국제 경쟁력 강화가 절대적으로 필요하다. 그러나 수도권은 집중과 과밀로 집적의 불이익이 커지고 있어 생산성과 경쟁력이 나날이 낮아지고 있다. 행복도시 건설이 중단되면 수도권은 과밀혼잡의 덫에서 벗어나 국제수준의 경쟁력을 갖춘 세계대도시지역으로 발전이 어려워진다.

○ 수도권의 집중과 과밀은 지방고유의 잠재력과 자생적 발전역량을 약화시켜 국가전체의 지속적 발전기반을 약화시키는 역할을 하고 있다. 행복도시 건설 중단은 수도권집중과 지역격차의 악순환 고리를 끊어 국가경쟁력을 강화한다는 미래가치를 포기하는 결과를 초래하게 된다.

Ⅳ. 결 론

1. 행복도시 건설 중단은 지역과 국가적 차원의 막대한 손실과 부작용을 초래할 수 있다. 성급한 정책변경으로 인한 지역과 국가에 치유불가능한 손실과 부작용만은 막아야 한다.

○ 행정중심복합도시 건설 중단은 수도권이 과밀, 혼잡에서 벗어나 국제적 경쟁력을 지닌 세계도시지역으로 발전하고, 지방은 고유의 발전 잠재력을 극대화하여 특성적으로 발전하기 위한 국토균형발전 기반을 약화시킬 수 있다.

○ 또한, 중앙정부기관의 이전을 믿고 삶의 터전을 희생한 지역주민, 토지를 매입하거나 대규모 투자를 했거나 추진해 온 민간기업 등 많은 선의의 국민들에게 직·간접적으로 막대한 손실과 피해를 줄 수 있다. 지역 및 국가적 손실과 부작용에 대한 충분한 검토와 대책이 부재한 상태에서 성급하게 정책이 변경되는 것만은 막아야 한다.

2. 합리적이고 객관적인 논리와 근거 없는 행복도시 건설 원안 수정 논의는 국민여론의 혼란과 불필요한 갈등을 초래하고 있다. 보다 종합적이고 체계적인 분석과 판단이 필요하다.

○ 행정중심복합도시 건설 반대의 최대 논리는 정부부처의 분산은 심각한 행정의 비효율을 초래한다는 것이다. 그러나 행정 비효율의 정도가 정당한 정책을 지니고 합법적으로 추진되는 국책사업을 중단시킬 만큼 큰지 여부도 밝혀야 한다. 비록 행정의 비효율성이 발생한다 하더라도 장기적인 국책사업의 추진 여부에 영향을 미쳐서는 안 된다. 행복도시 건설 여부는 국민적 통합과 상생, 그리고 균형있는 국가발전 등 정책결정의 편익요인을 고려하는 종합적인 분석과 판단을 통해 결정돼야 한다.

○ 행복도시 건설 반대의 또 다른 논리는 행복도시의 자족성 부족이다. 인구 50만 명의 도시 건설에 있어 자족 강화는 아무리 강조해도 지나치지 않는다. 그러나 자족성 강화를 위해 행정부처의 이전을 중단해야 한다는 주장은 설득력이 없다. 정부부처 이전은 복합기능 추가 유치에 장애가 되지 않고 오히려 자족성 강화를 촉진하고, 복합기능과 시너지 효과를 높이는 역할을 한다.

3. 합법적으로 추진되는 대규모 국책사업의 중단이나 근본적 전환을 위해서는 필요성에 대한 충분한 검토와 기존 정책 결정에 대한 반성이 전제되어야 하고, 같은 시행착오를 막을 수 있는 장치마련이 선행돼야 한다.

○ 행정중심복합도시 건설은 오랜 기간 동안 국민의견 수렴, 여야의 정치적 협의와 합의, 입법과 사법적 검증까지 거쳐 합법적으로 추진하는 대규모 국책사업이다.

○ 이 같은 국책사업을 중단시키려면 합리적 이유 및 근거 제시와 함께 만약 현재 추진되는 국책사업이 국가백년대계를 훼손할 만큼 결함이 있다면 왜 그 같은 정책결정이 있었는지 명확히 밝히고, 같은 시행착오를 어떻게 막을 것인지에 대한 대책이 있어야 한다.

○ 행복도시 건설 정책의 결정과 지속적 추진을 약속했던 정책당국자는 정책결정과 지속적 추진약속 당시 국익의 훼손 가능성을 알고 있었는지, 왜 그런 결정을 했는지, 그리고 국책사업 중단으로 인한 부작용과 피해는 어떻게 할 것인지 부터 밝혀야 한다. 그런 후에 앞으로 과학적인 분석과 민주적인 협의와 합의 정신에 입각하여 신중한 정책결정이 이루어질 수 있는 제도적 방안을 제시해야 한다.

○ 끝으로 행복도시 건설에 관한 찬반 논의가 불필요한 정파적 논란으로 확대되어서는 절대 안 된다. 이것을 방지하려면 행복도시 건설 목적에 대한 합의가 있어야 한다. 합의의 기준은 세계화시대 국가경쟁력을 높이고 국가발전 잠재력을 확대하는 데 두어야 한다. 행복도시가 이 같은 정책 목표 달성에 기여하기 위해서는 행복도시의 새로운 대안이 얼마나 수도권 집중 완화와 지역균형발전에 기여할 수 있는가에 초점을 두어야 한다. 행복도시 건설은 단순히 충청권을 위한 지역개발사업이 아니다. 국토균형발전을 촉진하여 국가경쟁력을 높이는 선도사업이기 때문이다.

- **행복도시 대안 마련을 일방적으로 졸속 추진해서는 안 된다.**
  - **행복도시 대안 마련은 원안 추진 여부에 대한 충분한 연구분석 및 국민의견 수렴을 거친 후 추진해야 한다.**
- **행복도시 수정 대안은 수도권 집중 완화와 국토균형발전이라는 국가정책목적에 기여토록 해야 한다.**
- **행복도시 수정 대안은 실천을 보장할 수 있는 법·제도적 장치를 갖추어야 한다.**

<부 록>

<표 1> 수도권 집중실태 자료

구 분	(단위)	전 국 (A)	수도권 (B)	집중도(%) B/A
국 토(05)	㎢	99,646	11,730	11.8
인 구(05)	천인	49,268	23,782	48.3
산 업(05)	취업(천인)	22,699	11,153	49.1
	실업(천인)	827	485	58.6
	지역총생산 (10억원, 04)	787,796	375,875	47.7
제조업(04)	사업체	113,310	64,124	56.6
	종업원(천인)	2,798	1,297	46.3
	제조업 생산 (10억원)	198,509	74,876	37.7
서비스업(04)	사업체	759,591	365,029	48.1
	종업원(천인)	3,278	1,824	55.6
대학교(05)	학교수(개)	173	68	39.3
	학생수(천인)	1,860	709	38.1
의료기관(04)	기관수(개)	47,378	24,189	51.1
금 융(05)	예금(10억원)	561,946	381,040	67.8
	대출(10억원)	613,922	409,655	66.7
자동차(05)	총대수(천대)	15,397	7,114	46.2
	승용차(천대)	11,122	5,386	48.4
공공청사(03)	소계(개)	403	344	85.4
	중앙행정기관	56	47	83.9
	소속기관	136	118	86.8
	정부투자기관	26	23	88.5
	정부출연기관	93	70	75.3
	정부출자기관	16	15	93.8
	개별공공법인	76	71	93.4

자료 : 국토업무편람의 수도권 집중도, 건설교통부, 2006. 11

<표 2> 2000년 시도별 개별공시지가 합산액

구 분	필지수	면적(천㎡)	총지가(백만원)	평균지가(원/㎡)
전 국	27,109,694	90,063,101	1,277,413,390	14,184 (100)
서 울	979,853	468,127	374,382,619	799,746 (5,638)
부 산	613,455	660,445	93,610,047	141,738 (999)
대 구	466,275	743,999	59,677,006	80,211 (566)
인 천	523,190	876,047	58,024,314	66,234 (467)
광 주	311,373	425,592	33,284,808	78,208 (551)
대 전	227,756	432,558	29,462,565	68,112 (480)
울 산	353,150	972,078	23,749,944	24,432 (172)
경 기	3,313,445	9,248,049	259,151,405	28,022 (198)
강 원	1,751,102	15,603,451	35,817,709	2,295 (16)
충 북	1,463,619	6,446,500	31,990,563	4,962 (35)
충 남	2,663,162	7,658,547	49,822,734	6,506 (46)
전 북	2,505,226	7,158,058	40,211,064	5,618 (40)
전 남	3,950,267	10,894,122	40,831,707	3,748 (26)
경 북	4,030,895	17,096,566	60,543,413	3,541 (25)
경 남	3,640,388	9,653,231	65,914,596	6,828 (48)
제 주[1]	496,548	1,725,731	20,938,895	12,133 (86)
수도권	4,816,488	10,592,223	691,558,338	65,289 (460)
지 방	22,473,246	79,470,878	585,855,051	7,371 (522)
지방도	20,004,659	74,510,475	325,131,786	4,364 (32)

주 : 전국 약 3,497만 필지 중 비과세토지 786만 필지를 제외한 개별공시지가

1 : 지방도는 제주도 제외

자료 : 건설교통부, 토지국, 2000. (문경원, 2006 재인용)

<표 3> 수도권 삶의 질 지표 국제비교

삶의 질 지표		도시(권)				
환경	1인당 공원면적 (㎡)	베를린 (24.5)	런던 (25.7)	뉴욕 (14.1)	파리 (10)	수도권 (5.9)
	비산먼지 (㎍/㎥)	동경권 (33)	런던권 (37)	뉴욕권 (21)	파리권 (22)	수도권 (70)
교통	차량밀도 (대/㎢)	동경 (2.4만)	런던 (1.0)	뉴욕 (0.9)	싱가폴 (2.7만)	서울 (3.4만)
주거	주거밀도 (명/㎢)	동경 (2.3만)	런던 (0.8만)	뉴욕 (1.2만)	싱가폴 (1.2만)	서울 (3.1만)
	1인당 주거면적 (평)	일본 (10평)	영국 (13평)	미국 (18평)	독일 (13평)	수도권 (6.6평)

자료 : 수도권발전대책 연구 보고서, 2005. 12

<표 4> 우리나라 광역시·도의 총요소생산성과 주요 경향

구분	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	1995~2000(%)	2000~2005(%)	1995~2005(%)
강원	5.1	5.2	5.2	4.6	4.6	4.7	4.5	4.5	4.7	4.7	4.6	-7.6	-1.5	-9.0
경기	5.3	5.1	5.2	4.6	5.0	5.2	5.0	5.2	5.0	5.2	5.4	-1.8	4.1	2.2
경남·울산	6.1	6.3	6.4	6.0	6.1	6.1	6.1	6.2	6.3	6.5	6.4	-1.2	6.2	4.9
경북	5.1	5.2	5.3	4.9	5.4	5.4	5.7	5.9	6.1	6.5	6.5	7.4	20.2	29.0
광주	5.3	5.1	5.0	4.3	4.3	4.5	4.4	4.5	4.3	4.3	4.5	-14.8	1.1	13.9
대구	4.3	4.4	4.4	4.0	4.0	4.1	3.9	3.8	3.9	3.9	4.0	-3.7	-4.8	-8.3
대전	4.8	4.8	4.9	4.6	4.9	4.8	4.6	4.7	5.0	4.9	4.9	-1.1	1.6	0.4
부산	4.3	4.4	4.3	3.9	4.0	4.1	4.1	4.1	4.2	4.1	4.2	-5.5	3.8	-2.0
서울	4.5	4.3	4.5	4.3	4.5	4.6	4.4	4.7	4.6	4.6	4.5	1.5	-1.9	-0.4
인천	5.9	5.8	5.9	4.9	4.9	4.9	4.8	5.0	5.0	5.1	5.2	-17.7	5.6	-13.1
전남	6.5	6.6	6.6	5.9	5.8	5.7	5.9	6.0	6.1	6.3	6.2	-12.5	8.4	-5.1
전북	5.0	5.1	5.2	4.5	4.7	4.8	4.8	4.7	4.9	5.1	5.1	-5.7	6.4	0.4
제주	5.3	5.1	5.1	4.6	4.5	4.6	4.7	4.6	4.7	4.7	4.7	-12.6	1.0	-11.7
충남	5.6	5.9	6.1	5.6	6.0	6.1	6.1	6.3	6.4	6.7	6.9	8.6	13.4	23.1
충북	5.2	5.4	5.6	5.0	5.3	5.4	5.3	5.4	5.5	5.8	5.7	3.4	4.6	8.1
평균	5.2	5.2	5.3	4.8	4.9	5.0	5.0	5.0	5.0	5.1	5.2	-4.5	5.0	0.4
수도권 평균	5.2	5.1	5.2	4.6	4.8	4.9	4.8	4.9	4.9	5.0	5.0	-6.9	2.7	-4.4
비수도권 평균	5.2	5.3	5.3	4.8	5.0	5.0	5.0	5.1	5.2	5.3	5.3	-3.8	5.6	1.5
표준편차	0.6	0.7	0.7	0.6	0.7	0.6	0.7	0.8	0.8	0.9	0.9	0.3	44.0	44.5
GRDP와 총요소생산성의 상관관계	-0.19	-9.23	-0.16	0.01	0.11	0.1	0.08	0.15	0.06	0.11	0.11			

자료 : 이영성(2008)

<표 5> 지역별 1인당 소득세(1996-2007)

(전국평균=100)

구 분	1996년	2000년	2005년	2007년
서 울	219.8	209.6	216.7	200.8
부 산	106.2	99.0	77.6	63.4
대 구	98.8	96.2	79.2	58.7
인 천	63.0	71.2	76.0	116.1
광 주	60.5	68.3	40.6	42.4
대 전	61.7	75.0	62.0	49.0
울 산	58.0	63.5	54.7	68.7
경기도	74.1	86.5	103.1	122.2
강 원	44.4	51.9	45.8	43.2
충 북	45.7	51.9	46.4	44.0
충 남	38.3	44.2	75.5	65.7
전 북	42.0	50.0	33.3	28.0
전 남	28.4	21.7	21.9	18.8
경 북	48.1	49.0	41.1	36.8
경 남	56.8	55.8	48.4	43.5
제 주	66.7	80.8	63.0	47.6
최 소	28.4	32.7	21.9	18.8
최 대	219.8	209.6	216.7	200.8
최대/최소	7.7	6.4	9.9	10.7
평균(백만)	0.081	0.104	0.192	0.361
표준편차	0.036	0.042	0.086	0.164
변동계수	0.450	0.408	0.448	0.455

자료 : Kim, Y.W(2009) 13.

<표 6> 기업본사의 지방이전에 대한 애로요인

응답비율(%) / 설문문항	복수 응답자	1순위 응답자
①국가행정기관의 수도권 집중	29.5	49.3
②각종 정보의 수도권 집중	33.6	28.3
③각종 권한의 중앙집중	8.9	4.1
④양호한 교육기관의 부족	8.2	4.1
⑤주거환경의 불량	3.4	2.7
⑥도로・철도 등 인프라 부족	7.5	6.8
⑦농지전용 등 토지이용규제	1.4	0.0
⑧높은 물류・통신비용	4.1	2.7
⑨문화・여가공간의 부족	3.4	1.4
합 계	100.0	100.0

자료 : 박양호・김창현(2002), 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편 방안

<표 7> 교통비용 절감

(단위 : 억원/년)

구 분	통행시간비용	운행비용	사고비용	물류비용	합 계
절 감	수 도 권	▽20,352	▽6,249	▽83	▽28,067
	충 청 권	17,334	5,388	▽47	23,918
	비충청권	▽4,851	▽477	▽130	▽6,898
	전 국	▽7,869	▽617	▽260	▽11,047

자료 : 신행정수도연구단(2003), 『신행정수도 도시기본구상 및 입지기준(시안)』

<표 8> 행정중심복합도시 추진일지

일 자	주 요 내 용
2002. 9	노무현 새천년민주당 대통령 후보 신행정수도 대선 공약 선언
2003. 2	노무현 대통령 당선자 대전 토론회 신행정수도 청사진 제시
2003. 12. 29	신행정수도건설 특별조치법(안) 국회 본회의 통과
2004. 4. 10	신행정수도건설 특별조치법 시행령 공포(대통령령 제18364호)
2004. 6	85개 국가기관 신행정수도 이전 발표
2004. 7	충남 연기·공주 후보지 선정
2004. 7	신행정수도 특별법 헌법소원(수도이전 위헌 대리인단)
2004. 10. 21	헌법재판소, 신행정수도 특별법 위헌 결정 선고
2004. 11. 15	정부 '신행정수도 후속 대책위원회' 발족
2005. 1	정부 열린우리당 16부4처3청 이전 '행복도시안 마련'
2005. 2. 23	여·야 12부4처2청으로 부처이전 범위 최종 합의
2005. 3. 2	연기·공주지역 행정중심복합도시 건설 특별법 국회통과
2005. 5	행복도시 예정지역 및 주변지역 최종 확정
2005. 11. 24	행정중심복합도시특별법 헌법소원 각하 결정
2006. 1. 1	행정중심복합도시건설청 개청
2007. 7. 20	행정중심복합도시 기공식
2008. 2. 29	행정중심복합도시특별법 개정(중앙행정기관 명칭 변경)
2009. 1. 22	'09년 주변지역 지원사업 총사업비 108억원 중 국비 86억원 집행
2009. 7. 22	세종시특별법 법안소위 통과
2009. 9. 3	정운찬 총리 후보 내정자, "세종시 계획 수정 추진돼야"
2009. 10. 23	박근혜 전 대표, 행복도시 수정론에 쐐기 '원안+@' 제시
2009. 10. 30	정 총리, 행복도시 건설현장 첫 방문
2009. 11. 4	정 총리, 내년 1월까지 행복도시 최종안 마련 발표
2009. 11. 11	총리실 산하 민간합동위원회 구성
2009. 11-12	국민 의견 수렴 및 다양한 대안 검토
2010. 1	공청회 등 거쳐 행복도시 최종안 제시

<표 9> 행복도시 원안추진 및 수정주장 일지

행복도시 원안추진 및 수정주장 일지		비고
06.12.31	이명박 후보, 충북대 특강	
07. 3. 6	이명박 후보, 한나라당 대전시당 방문	
07. 8. 2	이명박 후보, 대전역 오송역 방문	
07. 9.12	이명박 후보, 행복도시건설청 방문	
07.11.27	이명박 후보, 대전 유세	
07.11.28	이명박 후보, 행복도시건설청 방문	
07.12. 7	이명박 후보, 충남도청 방문	
08. 3.20	이명박 대통령, 충남도청 방문	
08. 7.15	최상철 위원장, 한나라당 긴급현안회의	
08. 7.30	최상철 위원장, 국회지역균형발전 연구모임	
08. 8.14	최상철 위원장, 균형발전 정책토론회	
08.12. 2	국가발전연구 포럼 - 행정도시 대안 방안 토론회	수정안
09. 3.19	김문수 경기도 지사, 코리안리더스 포럼 - 행정도시 반대주장(한겨레, 09.4.11)	수정안
09. 4. 6	차명진 한나라당 의원, 행정도시 반대 대정부 질문	수정안
09. 4. 8	임동규 한나라당 의원, 행정도시 반대 대정부 질문	수정안
09. 4.15	정종환 국토해양부장관, 국회분과위원회 답변	
09. 4.18	박세일 한국선진화재단 이사장, 부산일보 인터뷰	수정안
09. 6.20	이명박 대통령, 청와대 여야대표 회동	
09. 9. 3	정운찬 총리내정자, 수정 필요성 제기(조선일보 9.5)	수정안
09. 9. 5	안상수 한나라당 원내대표 당론 원안 추진(방송)	
09. 9. 9	박선규 청와대 대변인, 세종시 수정논의 부인(조선일보)	
09. 9.10	박재완 청와대 국정기획수석, 세종시 원안추진 변함없음(한겨레,9.11)	
09. 9.24	행안부1차관 국회 답변(세종시변경고시 예정)	
09. 9.24	이달곤장관, 국회 답변(세종시변경고시 예정)	
09.10.19	정몽준 대표, 세종시 원안추진 강조(YTN 뉴스)	
09.11. 4	정운찬 총리, 수정방향 청와대보고(경향신문 11.6)	수정안

< 참 고 문 헌 >

건설교통부(2007), 국토업무편람, 2007. 7

건설교통부(2006), 행정중심복합도시의 자족성 확보방안, 행정중심복합도시 국제공모 관리 및 기본계획 수립연구

국가균형발전위원회(2005), 수도권재창조의 비전과 전략, 동도원, 63면

김용웅 외(1999), 경쟁력을 갖춘 개성 있는 지역 창출, 국토연구원

김용웅・차미숙・강현수(2009), 신 지역발전론, 한울 아카데미

문경원(2006), 수도권집중에 따른 문제점과 정책방향

박양호(2000), 수도권 과밀해소 및 지방육성 방안, 국토연구원

박양호・김창현(2002), 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안, 국토연구원

변창흠(2007), 수도권 규제완화의 문제점과 수도권정책 과제

신행정수도연구단(2003), 신행정수도 도시기반구상 및 입지 기준

육동일(2009), 세종시는 왜 계속 추진되어야 하는가, 행정중심복합도시(세종시) 어떻게 할 것인가, 한국행정학회, 2009. 10. 19 프레스센터 20층

이영성(2008), 우리나라 광역시도의 총요소생산성과 결정요인, 국토연구, 제58권

Kim, Y. W.(2009), Spatial changes and Regional Development Policy in Korea, Chungnam Development Institute(CDI), seminar 2009-24

김 용 웅, pres@cdi.re.kr
충남발전연구원장, 도시및지역계획 박사
Tel. 041-840-1114