

신행정수도건설 대책모색 전문가 대토론회

- 일 시 : 2004. 11. 26(금) 10:00~12:00
- 장 소 : 대전시의회 4층 대회의실
- 주최·주관 : 대전발전연구원·충남발전연구원·충북개발연구원

◆ 진행 순서 ◆

개 회 식 (10:00~10:20)

- 국민 의례
- 개 회 사 박 광 섭 (대전발전연구원장)
- 축 사 강 용 식 (신행정수도후속대책위원회 위원)
- 3개 시도연구원 공동 협약식

주제 발표 (10:20~10:50)

- 사 회 : 김 용 웅 (충남발전연구원장)
- 제 1 주제 헌법재판소 위헌판정 이후,
신행정수도 건설 추진 어떻게 해야 하나
김 갑 성 연세대학교 교수
- 제 2 주제 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책
최 원 회 공주대학교 교수

토론 (10:50~11:50)

- 강 병 주 (한남대학교 교수)
- 고 영 구 (충북개발연구원 연구위원)
- 김 병 두 (서해대학교 교수)
- 김 용 교 (충청남도 신행정수도건설추진지원단장)
- 이 현 석 (서원대학교 교수)
- 임 승 달 (한국농업전문학교 학장, 신행정수도후속대책위원회 위원)
- 조 명 래 (단국대학교 교수)
- 황 희 연 (충북대학교 교수, 신행정수도후속대책위원회 위원)

종합정리 (11:50~12:00)

폐 회 (12:00)

“신행정수도 건설 지속 추진”을 위한

충청권 시도연구원 공동합의문

국제사회는 무한한 경쟁체제로 진입하고 있다. 이러한 상황에서 우리나라는 수도권뿐만 아니라 지방이 골고루 역할과 잠재력을 발휘해야만 한다. 이것은 과거의 서울집중과 중앙집권 구조에서 탈피하여, 지방분산과 지방분권의 국가운영구조로 나가야만 가능할 것이다. 이제 국가균형발전은 선택의 문제가 아니라 국가생존을 위한 절박한 시대적 과제가 아닐 수 없다.

신행정수도 건설은 그 자체의 의미보다 서울 중심의 수직적 사고방식에서 벗어나는 이른바 ‘지방살리기’를 시작하는 출발점이며, 분권과 균형발전을 실현하기 위한 첫걸음이다. 그럼에도 불구하고, ‘신행정수도건설을위한특별조치법’에 대한 현재의 위헌결정으로 이 같은 기대가 큰 타격을 받고 있다. 신행정수도 건설 없이는 지방분권도 균형발전도 기대하기 어렵다.

서울과 중앙의 일극 집중을 근본적으로 차단하고, 모든 지역이 역량을 발휘하여 국가경쟁력을 확보하기 위해서는 신행정수도 건설이 지속적으로 추진되어야 한다. 국가균형발전을 염원하는 국민들의 지혜와 의지를 새롭게 다져야 할 때이다. 이에 우리 충청권 3개 시도연구원은 신행정수도 건설의 지속적인 추진을 강력히 요구하면서 다음의 사항에 공동 합의키로 한다.

1. 국가균형발전을 위한 신행정수도 건설이 지속적으로 추진되도록 모든 연구역량을 결집한다.
1. 충청권 공동발전을 위한 대안모색을 위하여 정보교류를 확대하고, 공동연구팀을 구성·운영한다.

2004년 11월 26일

대전발전연구원장
박 광 섭

충북개발연구원장
이 태 일

충남발전연구원장
김 용 웅



I. 개회사

II. 주제발표 1

□ 제1주제 :

헌법재판소 위헌판정 이후,
신행정수도 건설 추진 어떻게 해야 하나 1
김갑성 (연세대학교 교수)

□ 제2주제 :

기존 신행정수도 예정지역의 보상대책 15
최원희 (공주대학교 교수)

III. 토 론 37

개 회 사

공사다망하실 텐 데도 불구하고 오늘 신행정수도건설의 대책을 모색하는 전문가 대토론회에 참석해 주신 여러분께 먼저 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

주지하시다시피 2004년 10월 21일에 신행정수도건설특별법에 대해 헌법재판소가 내린 위헌결정은 수도이전 예정지였던 충청권 주민들에게 엄청난 허탈감을 안겨주고 있습니다.

선진한국의 도약을 위한 첫걸음으로 시작된 신행정수도 건설은 충청권뿐만 아니라 “더불어 사는 균형발전사회”와 “평화와 번영의 동북아시대” 구현을 위한 핵심적인 과제였습니다. 따라서 신행정수도가 가지는 본래의 의미는 지방분권과 분산을 도모해 수도권 과밀을 억제하는 한편, 새로운 수도기능의 이전과 정비를 통해 국가체제를 혁신하고자 하는 시대적 요청에 부응하는 데 있었습니다.

신행정수도 건설은 수직적인 우리 사회의 구조를 혁신하는데 중요한 계기를 제공할 뿐만 아니라 수치로 환산할 수 있는 ‘유형의 효과’보다 더욱 큰 ‘무형의 효과’를 창출하는 파급효과를 가지고 있습니다. 특히 권력과 경제력, 인구집중으로 파생되어온 정경유착 악순환의 고리를 차단함으로써 국가운영방식의 전환과 함께 지방과 수도권이 상생 발전할 수 있는 계기를 만드는 중차대한 국가사업입니다.

그러나 우리들에게 희망을 주었던 신행정수도건설의 로드맵이 중단되면서 ‘서울 제일주의’로 표방되는 수도권 집중 심화현상이 지역간 경쟁 및 다양성을 제약하는 분위기를 더욱 지속시키게 됨으로써 오히려 지역균형발전과 국민통합에 커다란 폐해와 장애요인을 고조시키고 있습니다.

현재의 위헌판결로 중단 사태를 빚고 있는 신행정수도 건설이 사회·경제적 측면에서 우리 지역에 미치는 파장은 어떤 보상으로도 치유하기 어려울 정도입니다.

신행정수도특별법 위헌판결 이후 지역에 불어 닥친 사회 및 경제적 파장을 해소하기 위한 대책 마련이 절실한 과제로 떠오르고 있습니다. 이 시점에서 우리들은 먼저 신행정수도 건설에 대한 본래의 취지를 진지하게 되짚어보면서 그 해법을 스스로 제시해야 할 것입니다.

본 토론회는 관련 분야의 전문가들을 모신 가운데 “헌법재판소 위헌판정 이후 신행정수도 건설 추진 어떻게 해야 하나”와 “기존 신행정수도 예정지역의 보상대책”이라는 주제 발표를 통하여, 신행정수도의 건설이 현실화될 수 있는 방안을 모색하고 창출하는 데 충청권이 한 목소리를 낼 수 있는 기반과 실천의지를 갖고자 하는 취지에서 마련되었습니다.

오늘 토론회에서 충청권의 공동 발전과 국가의 균형발전을 위한 신행정수도 건설의 대책을 모색하는 데 전문가 여러분의 탁월한 지혜를 아낌없이 모아 주시기를 부탁드립니다.

본 토론회의 주제발표를 해주시는 김갑성 연세대 교수님과 최원희 공주대 교수님, 좋은 의견을 개진해 주시기 위하여 멀리서 참석해 주신 임승달 학장님을 비롯한 토론자 여러분께 거듭 사의를 표합니다.

아울러 오늘 토론 사회를 맡아주실 충남발전연구원 김용웅 원장님과 충북개발연구원 이태일 원장님, 충청권 3개 시도 연구원 관계자와 이 자리에 참석해주신 방청객 여러분께 다시 한번 깊은 감사를 드리면서 개회사를 마치겠습니다.

감사합니다.

2004. 11. 26.

대전발전연구원장 박 광 섭

**헌법재판소 위헌판정 이후,
신행정수도 건설 추진 어떻게 해야 하나**

김 감 성
(연세대학교 교수)

헌법재판소 위헌 판정이후, 신행정수도 건설 추진 어떻게 해야 하나

김 갑 성 (연세대학교 교수)

I. 서론

지난 10월 21일 헌법재판소에서 신행정수도 건설은 위헌이라고 판결된 이후 그동안 추진되어 오던 충청권 신행정수도 건설계획이 좌초될 위기에 처해 있다. 현 참여정부 들어서면서 의욕적으로 추진되고 있는 국토균형발전 전략의 핵심과제의 하나인 신행정수도 건설계획이 법률적인 판단에 따라 중단된 것이다. 그동안 국가적으로 신행정수도 건설 자체에 대한 비판과 찬성의 다양한 의견이 있었다. 그런 가운데 정치권의 합의하에 신행정수도건설특별법이 성안되었고, 이에 따라 최종 입지까지 결정된 상태였다. 입지결정 이후에도 해당 주민들의 반대와 수도권 지방자치단체들의 반대가 있었고, 학계에서도 논란이 끊이지 않았다. 신행정수도건설을위한특별조치법의 규정에 의해 설립된 기관과 추진과정 등은 모두 무효화되었다.

당초에 신행정수도 건설 자체에 반대했던 입장에서는 헌법재판소의 결정이 잘 된 것이라고 환영하겠지만, 신행정수도 건설을 적극 찬성했던 분들이나 적어도 다른 대안이 없다는 측면에서 암묵적으로 동의했던 입장에서는 헌법재판소의 결정이 당황스러울 수밖에 없다. 수도를 옮기는 자체가 워낙 대사이기 때문에 아무런 장애 없이 이루어질 수 있는 사안은 아니었다. 일본의 경우 수도이전에 대한 검토를 10년 이상씩 하고 있는 이유도 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다.

신행정수도 건설계획은 고질적인 수도권 집중현상을 완화하고 국가의 균형 발전을 추구하기 위하여 골육지책으로 제안되었다. 1960년대 이후 수도권 성장 억제를 통해 비수도권의 발전을 유도했지만 가시적인 성과가 나타나지 않은 채 오히려 수도권은 날로 비대해져 왔다. 우리나라만 보면 수도권과 비수도권의 불균형 성장은 분명히 문제가 있다. 그러나, 세계로 눈을 돌려보면 아직도 수도권의 성장은 계속되어야 한다. 국제적인 기업도시가 되고, 세계화하려면 지금의 강력한 수도권 규제가 걸림돌이 된다. 중국이 발전하는 것을 보면 국가적인 차원에서 대책을 세우지 않으면 곧 경제적인 면에서 중국에 뒤질 수밖에 없다. 효율성 측면에서 수도이전은 결코 바람직한 대안이 되지 않는다. 한편, 이를 수도권 규제완화와 병행 추진한다면 수도권과 비수도권이 상생(win-win)할 수 있는 전략일 수 있다.

신행정수도 건설의 효과가 국가균형발전에 미치는 영향이 적다는 비판도 있다. 경제적인 효과는 오히려 다른 대안들보다 오히려 적을 수 있다. 신행정수도의 건설은 경제적인 효과보다는 국가균형발전에 대한 의지와 상징적인 의미가 크다. 본 글에서는 신행정수도 건설의 필요성을 국가균형발전과 국가경쟁력 강화라는 측면에서 조명해보고자 한다. 그리고, 바람직한 향후 추진 방향에 대하여 논하고자 한다.

II. 국가균형발전과 신행정수도 건설

국가균형발전은 참여정부가 추진하고 있는 국정과제 중 핵심을 차지하고 있다. 지금까지의 성장 일변도의 발전모델에서 탈피하여 성장과 균형을 병행하는 분권과 분산의 발전모델을 지향하고 있다. 국가균형발전을 “지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것”으로 정의하고 있다. 이와 같은 대명제

에 반대할 국민은 없을 것이다. 논란이 되는 부분은 국가균형발전을 위해서는 무엇을 해야 하느냐 하는 것이다.

지난 40년간 우리는 성장을 위해 형평성을 간과하여 왔다. 그 결과 무역규모로는 세계 10위권에 진입하고, 국민소득도 크게 향상되었다. 그러나, 지역간의 불균형과 계층간의 불균형은 오히려 심화되는 경향을 보이고 있다. 수도권의 인구집중도는 1960년 20.8%에서 2002년 말 현재 47.2%를 기록하였다. 특히, 수도권 중 주요 중심기능이 밀집한 과밀억제권역 내에 전 국민의 39.1%가 집중되어 있다. 제조업체의 수도권 집중도(기업 수 기준)는 2002년 말 현재 56.4%이다. 공기업의 본사는 83.2%, 중앙행정기관의 83.6%, 100대 기업 본사의 91%가 수도권에 위치하고 있다. 그 결과 우리나라의 총량경제력에서 수도권이 차지하는 비중은 1995년 51.6%에 이르렀고, 2000년에는 52.6%로 더 증가하였다(국토연구원, 2002).

수도권 과밀의 폐해로 언급되는 것이 수도권의 택지 부족과 교통체증과 환경오염 증대로 인한 경제적 피해 등이다. 주택보급률이 전국 평균으로 100%를 넘어섰지만 서울과 수도권의 주택보급률은 2002년 기준으로 각각 82.4%와 91.6%에 불과하다. 이를 해결하기 위해서는 상당한 택지공급이 불가피한 실정이다. 또한, 수도권의 교통혼잡은 2001년 기준으로 10.5조 원에 달하여 환경오염의 정도는 수도권이 비수도권에 비해 심각한 수준이다.

신행정수도가 충청권에 건설되어 계획대로 약 50만명의 도시가 생성되고 수도권에서 약 35만명이 이주한다고 해서 이와 같은 수도권 과밀이 해소되지는 않을 것이다. 오히려 빠져나간 인구를 대신하여 타 지방에서 수도권으로 더 많은 인구가 몰려올 수도 있다. 수도권 집중으로 인한 경제적 이익이 경제적 손실보다 크기 때문에 인구의 집중은 인위적으로 막을 수가 없다. 국가균형발전에 대한 신행정수도 건설 효과는 기대보다 적을 수 있다.

역대 정부의 국가균형발전 전략을 살펴보면 주로 수도권의 인구와 기업집중의 억제를 추진하였다. 특히, 1982년 수도권정비계획법의 제정 이후 수도권은 강한 규제로 기업과 대학, 공공기관의 입지가 제한되어 왔다. 문민정부 이후 지금까지 수도권의 공장총량제가 유지되고 있어 기업들의 신규 또는 증설이 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 수도권 기업의 지방이전을 촉진하기 위해 1999년에는 기업의 지방이전 촉진대책을 수립하여 수도권 과밀억제권역에 소재한 기업이 수도권 이외의 지역으로 이전하는 경우 세제, 금융, 배후도시개발 등에 대한 포괄적 지원을 시행하고 있다. 그러나, 이러한 대책에도 불구하고 실제로 수도권 기업이 이전하는 경우는 매우 드물다. 강력한 수도권 입지 규제로 인해 충청권의 일부지역은 공장이 늘어나는 등 반사이익을 누리고 있는 것도 사실이다. 그러나, 국가균형발전에 크게 기여했다고는 평가받지 못하고 있다.

<표 1> 역대정부의 주요 시책 및 평가

	주요시책 내용	평가
'62~'79 (3·4공화국)	· 대도시 인구집중 방지책('64) · 그린벨트 지정	· 대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
'80~'87 (5공화국)	· 수도권 정비계획법 제정('82) · 수도권 규제범위를 경기·인천까지 확대	· 수도권 억제정책의 법적 기반 마련 · '82년 올림픽 유치 이후 수도권 억제정책 완화
'88~'92 (6공화국)	· 지역균형개발 기획단 설치('89) · 수도권 5개 신도시 건설	· 신도시 주택 200만호 건설로 인한 수도권 비대화 현상 심화
'93~'97 (문민정부)	· 수도권 공장 총량제 및 과밀부담금제 도입 · 개발촉진지구 도입('94) · 준농림지 개발 허용	· 세계화를 위한 경쟁력 강화 차원 에서의 규제완화 정책으로 수도권 집중 초래 · 준농림지 개발 등으로 수도권내 공장·주택건설 가속화 및 난개발 초래
'98~'02 (국민의 정부)	· 외국인 투자에 대한 수도권 입지규제 완화 · 그린벨트 규제 완화	· 외환위기 극복과 구조조정 과정 에서 수도권 집중 가속화

출처 : 신행정건설추진지원단(2003), 신행정수도건설사업의 필요성과 추진현황

현재 신행정수도 건설의 대안으로 거론되는 정책들을 보면 기업도시의 건설, 역세권 혁신도시 건설, 공공기관 이전도시, 교육도시 건설 등 다양한 정책적 대안들이 제시되고 있다. 이러한 정책들은 신행정수도 건설과 관계없이 추진되어야 할 계획들이며, 국가균형발전에 대한 효과는 오히려 신행정수도 건설의 효과보다 클 것으로 예상된다. 하지만, 이들 정책은 신행정수도와 같은 매가톤급의 계획은 아니다. 기업의 투자유치와 지방산업의 육성을 위해 반드시 병행 추진되어야 할 사업들로 진정한 국가균형발전을 위해서는 기업도시 건설 등이 적극적으로 추진되어야 할 것이다. 기업도시는 토지수용과 개발이익환수와 관련하여 반대의 의견도 많다. 혁신도시는 자연적으로 발생하는 도시이지 인위적으로 건설한다고 해서 어느 날 갑자기 없던 도시가 생길 수 있는 것도 아니다. 일부 명문 대학을 옮겨 교육도시를 건설하는 문제도 국립대가 아닌 사립대의 입지를 강요할 수는 없다. 어렵기는 신행정수도나 마찬가지이다.

오히려, 신행정수도 건설과 함께 병행하여 추진될 때 국가균형발전의 효과는 배가될 것이다. 한편, 상징적인 의미에서 신행정수도의 건설은 획기적인 사고의 전환으로 받아들여진다. 과거에 과천 정부종합청사와 대전의 제3정부청사의 건설 경험은 있으나 중앙정부가 지방으로 이전한다는 생각은 하지 않았다. 오히려 경제적 이득을 가장 중요시하는 기업으로 하여금 지방으로 이전하라고 했다. 수도권에 기업이 입지하기 원하는 것은 기업 활동의 모든 측면에서 수도권에 비교우위가 있기 때문이다. 노동력이 풍부하고, 생활기반시설이 잘 갖추어져 있고, 시장이 커서 생산된 제품을 팔기에도 수도권에 유리하다. 기업은 이익의 극대화를 추구하는 생리를 가지고 있다. 이를 부정할 수는 없다. 그런데, 국가의 균형발전을 위해서 기업에게 수도권에 아닌 지역에 입지하라고 할 수는 없다. 그것이 경제적으로 이익이라면 기업은 정부가 강제하지 않아도 지방에 입지할 것이다. 그러나 “글로벌 경영시대”에 기업은 본사를 어디에 두어야 하는가? 서울도 아닌 미국의 뉴욕이나 시카고, 영국의 런던 등에 본사를 두어야 경쟁력이 더 생길 것이다. 신행정수도의 건설은 공

공기관이 특히, 중앙부처가 서울을 벗어나 비수도권으로 이전한다는 것은 기존 사고의 틀을 깨는 획기적인 것으로 받아들여진다. 1970년 대 말의 백지계획과 비교하면 그 당시는 국가안보적인 측면이 강조된 것에 비해 참여정부의 신행정수도 건설은 실질적으로 정부가 앞장서서 국가균형을 이루어 보겠다는 강한 의지를 피력한 것으로 이는 높이 평가받아야 할 것이다.

III. 국가경쟁력 제고를 위한 신행정수도 건설의 필요성

지금까지 신행정수도 건설계획은 국가균형발전이라는 목표와 관련하여 논의가 진행되어 왔다. 수도권과 비수도권의 빅딜 차원에서 신행정수도 건설의 필요성이 언급되기는 하였지만 이는 국가의 경제효율성을 최소화하기 위해 제한적으로 논의되어 왔다. 오히려 국가의 경제효율성을 극대화하기 위해서는 수도권 규제를 폐지해야 하며, 그를 위해서는 신행정수도 건설이 불가피하다고 생각한다.

최상의 대안을 도출하기 위해 우리 국민 모두 동의하고 있는 대명제에서부터 출발하자.

우선, 지금 우리나라가 심각한 위기상황에 처해 있다는 것에 동감하지 않는 국민은 없을 것이다. 정치적으로 극한 대립을 하고 있고, 사회적으로도 분열이 지속되고 있으며, 경제상황은 외환위기 이후 최악이라는데 인식을 같이 하고 있다. 지난 몇 년간 우리의 경쟁 상대국들과 선진국의 약진은 우리나라의 위상을 위협하기에 충분하다. 일본은 장기불황의 터널을 벗어나 제2의 도약을 꿈꾸고 있다. 중국은 눈부신 성장 속에 세계의 자본을 모두 끌어들이고 있다. 우리나라가 너트 크래커(nut cracker)의 운명에 빠질 것이라던 우려가 현실로 나타나고 있는 것이다. 중국은 언제까지 우리의 수출대상국 1위가 되지 않을 것이다. 조금만 있으면 우리나라에서 중국으로 수출할 상품이 없어질지

도 모른다. 하루가 다르게 바뀌고 있는 중국을 염두에 두면 우리나라 내부에서의 여론 분열과 혼란은 결코 나라 장래에 도움이 되지 못한다.

두 번째, 우리나라 경제가 성장해야 한다는 데 반대의 의견은 없을 것이다. 경제성장을 위해서는 무엇인가 실행(action)을 해야 한다. 이미 국민소득 1만불이 넘은지 10년이 지났다. 더 이상 성장하지 않고 여기서 멈춰도 된다면 아무런 계획도 정책도 필요 없다. 굳이 논쟁할 필요도 없는 것이다. 우리가 대한민국 국민인 이상 우리나라가 세계 경쟁에서 살아남아 소득 2만불, 3만불의 국가로 성장해야 하지 않는가. 지역간, 계층간에 분배도 우선 살아남고 난 후의 일이다. 성장이 되어야 나눌 파이도 늘어난다. 분배를 우선시 하는 것도 성장이 잘 되고 있을 때 할 수 있는 것이지, 기업은 떠나고 투자를 하지 않아 고용이 창출되지 않는데 무엇을 가지고 나눌 것인가.

이제 적어도 목표에서는 합의점이 도출되었다고 생각한다. 지금이 위기상황이라는 인식하에 우리의 목표는 우리나라가 열강들의 각축 속에 또한 주변 국가들과의 경쟁속에서 살아남는 것이다. 이를 위해서는 경쟁력을 강화해야 한다.

경쟁력을 강화하기 위한 대안들을 생각해보자. 첫째는 다른 계획과 결부되지 않고, 수도권 규제를 폐지하는 것이다. 기업들이 투자를 기피하고 있지만, 그래도 대기업과 중소기업, 외국기업의 투자유치에 경쟁력이 있는 곳은 그나마 수도권이다. 수도권은 수도권정비계획법과 공장총량제 등으로 인해 투자를 받기가 용이하지 못하다. 국가적인 결단으로 몇몇 투자유치가 성공된 사례는 있지만 웬만한 끈기를 가지지 못하면 수도권에 투자를 결심하고 실행하기까지는 넘어야 할 산들이 너무나 많다. 법률만 검토해 보면 첨단산업에 대해서는 일부 대기업을 제외하고는 대부분 수도권에 투자를 할 수 있다. 특히, 외국인 기업은 첨단산업의 경우 수도권 성장관리권역 내에 투자가 가능하다. 문제는 첨단산업의 정의가 경직되어 있어 신산업의 창출속도를 따라가고 있

지 못해서 많은 외국 투자가들을 놓치고 있다. 수도권의 생산성이 비수도권에 비해 적게는 1.3배에서 2배로 크다. 똑같은 자원을 수도권에 투입했을 때 국가의 경제성장은 배가된다. 수도권의 혼잡비용이 높아 수도권 투자가 비효율적이라는 의견도 있으나, 수식을 사용하지 않더라도 인구가 유입되고 기업이 투자를 원하는 곳이라면 아직까지 집적 이익이 손실보다는 크다는 것을 인정하지 않을 수 없다. 수도권 규제를 모두 폐지하고 오히려 적극적으로 수도권에 기업투자와 인구유입을 유도해야 한다. 이것이 실행가능한가. 수도권 규제를 풀자고 하면 비수도권이 크게 반발할 것이다. 1960년대 이후 40년간 지속되어 온 수도권 억제정책은 수도권에 거주하는 국민들도 규제의 필요성에 어느 정도 찬성하고 있다고 보아야 한다. 따라서, 수도권 폐지는 경제적으로는 최상의 대안이지만 정책적으로 실행될 수 없는 대안이다.

두 번째 대안으로 신행정수도의 건설과 더불어 수도권 규제를 폐지하는 안을 생각해보자. 신행정수도 건설 자체로는 국가균형발전이나 지방분산에 큰 영향을 주지 못한다. 신행정수도 건설을 반대하는 주장과 같이 충청권에 신행정수도가 들어선다고 해서 지방분산이 이루어지는 것은 아니다. 오히려 권력과 재원과 인력을 지방자치단체에 넘기고, 중앙정부의 기능이 최소화되는 것이 낫다. 현재의 권력과 기능을 그대로 가진 채 충청권으로 이전하면 또 다른 수도권이 탄생하는 것에 지나지 않는다. 기업들은 다시 새로운 수도권을 선호하게 될 것이고, 국민의 교통거리도 늘어나 효율성에서 떨어진다. 지방분권을 먼저 시행하면 사실상 작은 정부는 그 위치가 어디에 있든지 별 관계가 없다. 통일을 고려한다면 평양과 서울 사이의 어딘가로 통일수도를 건설하는 것이 낫다. 그럼에도 불구하고, 신행정수도 건설 계획은 국가균형발전과 지방분산 차원에서 필요하다는 나름대로의 논리를 갖추고 있다. 앞서, 2장에서 살펴본 것과 같이 신행정수도의 건설은 정부의 국가균형발전에 대한 강한 의지를 나타내고 있다는 점에서 상징적 의미가 매우 크다. 역대 정권과 비교하여 참여정부는 국가균형발전을 주요 국정과제로 다루고 있으며, 어느 때보다도 강력한 정책추진의사를 피력하고 있다. 지방분권과 지역산업진흥정

책과 함께 신행정수도 건설과 공공기관의 지방이전을 추진하여 왔다. 이들 정책들은 동시에 진행되는 것으로 어느 하나만 선택할 수 있는 정책대안이 아니다. 예를 들어, 공공기관의 지방이전은 충청권에 중앙부처가 옮겨가는 것을 전제로 입지가 결정되는 것이고, 효율성도 높아질 것이다. 중앙부처가 충청권으로 이전하지 않는다면 공공기관의 지방이전 입지 결정부터 다시 시작해야 하는 것이다. 상당부분 진행되고 있었는데, 이제 와서 이전계획이 백지에서 다시 검토된다면 결국 좌초될 가능성이 높다. 지역혁신체계 구축을 통한 지역클러스터정책은 산업여건이 성숙되지 못한 지방에서 성공하기 어려운 정책이다. 기업도시는 법 제정 단계에서부터 기업과 지방자치단체, 주민들의 반발을 사고 있다. 기업을 환영해도 투자를 할까 말까인데 이래서야 어느 기업이 기업도시에 참여를 할 수 있겠는가. 결국 실행 가능한 대안은 신행정수도의 건설이 최선이다. 모든 지방분산화 정책들이 신행정수도와 결부되어 있기 때문이다. 신행정수도의 대안으로 거론되고 있는 공공기관의 이전과 기업도시 건설 등은 동일한 수준에서의 대안들이라고 할 수 없다. 교육도시 건설 대안도 국립대인 서울대를 충청권으로 옮기면 이름부터 바꾸어야 할 것이고, 명문사립대를 지방으로 옮기는 것은 시장경제원리에 어긋난다. 해당 교수들이나 동문, 학생들의 동의를 얻기도 어렵다. 막대한 지원책이 필요한데 그럴 바에야 정부가 가는 것이 더 낫다. 신행정수도를 건설하고 공공기관의 지방이전과 혁신도시 등을 건설하여 지방거점을 육성하면 비수도권의 수도권 규제 폐지에 대한 반발도 무마할 수 있다.

<표 2> 신행정수도 건설의 비용편익 구조

	편익	비용
국가공동	① 분권국가·분산사회 가속화 ② 지역균형발전을 통한 국민통합 ③ 도시분포왜곡 완화의 단기 소득효과 ④ 국토공간구조 개선의 장기 소득효과 ⑤ 신 행정수도건설을 통한 경기활성화	① 직접 건설비용 ② 건설을 둘러싼 국론갈등 비용
수도권	① 민간부문의 편익 - 교통혼잡비용 감소 - 환경파괴의 억제 - 외국인투자 유치여건 개선 - 부동산 투기위험의 감소 ② 도시공공서비스 공급비용 감소 - 추가적 신도시 개발비용의 절감 - 도시재개발비용의 절감 - 교통시설 건설비와 관리비 절감	① 수도권 공동화 ② 신행정수도로의 접근비용 - 출장 교통비용 - 동반 이전업체의 이전비용 - 이전대상기관 임직원의 직장과 가정의 분리로 인한 교통비용
비수도권	① 신행정수도 지역경제 활성화 ② 산업입지 개선의 중기 소득효과	① 신행정수도 주변지역의 부동산 가격 상승

출처 : 강동희(2003), “신행정수도 건설의 경제적 타당성과 건설사업의 적정시기”

두 대안과 함께 검토되어야 할 대안은 아무 정책도 시행하지 않는 것이다. 소위 Do-nothing으로 이대로 그냥 가는 것은 어떨까 하는 것이다. 이렇게 세 가지 대안을 가지고 비교해 보면, 첫 번째 대안인 수도권 규제 폐지안은 경제적으로 가장 최선의 방안이다. 그러나 정책적으로 실행이 불가능하다. 세 번째 대안인 Do-nothing은 무책임한 것이다. 아무것도 하지 않으면 우리는 국제경쟁에서 뒤쳐져 소득 1만불에서 벗어나지 못할 것이다. 결국 First-best를 선택할 수 없다면 우리의 선택은 Second-Best 인 신행정수도의 건설이다.

IV. 향후 추진 방향

다음으로, 헌법재판소의 위헌 판결 이후 신행정수도 건설은 어떻게 추진해야 하는가를 생각해보자.

우선, 충분한 여론 수렴기간을 갖도록 하자. 찬성과 반대에 대한 주장을 들어보고 국가의 장래를 위해 어떠한 대안이 가장 좋은지 토론을 하자. 수도권과 비수도권의 입장이 아니라, 충청권과 비충청권이 아니라 대한민국의 국민의 한 사람으로 토론을 하자. 우리의 토론문화는 많은 문제점을 가지고 있다. 토론회가 있어도 어떤 합의를 도출하기 보다는 자신의 주장만을 끊임없이 펴는 것으로 끝난다. 토론은 자신의 주장을 개진하면서 상대방의 주장을 경청하고, 서로 양보와 설득을 통해 합의안을 도출하기 위해 필요한 것이다. 지금까지의 여러 토론회를 보면 이러한 목표 의식을 잊은 채 마치 정책을 홍보하기 위해 토론회의 모습만을 갖춘 경우가 많았다. 신행정수도 건설과 관련하여서도 충분한 토론이 이루어지지 않았다고 하지만 생각해 보면 쟁점이 될 때마다 TV, 신문지상 등을 통해 얼마나 토론이 이루어졌는가. 동일한 쟁점에 똑같은 사람들이 전혀 달라지지 않은 의견들만을 개진하여 왔다. 조금만 관심이 있는 국민이라면 쟁점이 무엇인지에 대해서는 알고 있는 상황이 아닐까 생각된다. 그렇지만 아직 합의가 이루어지지 않았으니 토론을 할 필요가 있다. 한국의 장래를 걱정하는 마음은 똑같은 테니까 좋은 방안이 도출될 것으로 기대된다.

둘째, 신행정수도 건설 추진으로 인해 피해를 본 주민들에 대한 대책 마련이 시급하다. 이미 정부의 정책을 믿고 타지에 농지를 구입한 분들이 있다. 곧 금융비용 때문에 어려워질 상황에 처해 있다. 어떠한 방향으로 추진이 되더라도 후보지로 결정된 지역의 주민들이 재산상의 피해를 입어서는 안 된다. 구체적인 대안이 마련될 때까지의 금융비용 등 주민의 피해에 대해서는 정부가 전적으로 책임져야 할 것이다.

참고문헌

- 강동희(2003), 신행정수도건설의 경제적 타당성과 건설사업의 적정시기
국토연구원(2003), 지방분권과 국가균형발전
김성배(2003), 신행정수도의 기능적 특성과 입지선정기준
신행정수도건설추진기획단(2003), 신행정수도 건설의 주요쟁점과 과제

**기존 신행정수도
예정지역의 보상대책**

최 원 회
(공주대학교 교수)

기존 신행정수도 예정지역의 보상대책

최 원 회 (공주대학교 교수)

I. 서론

1. 논의의 배경 및 목적

2002년 12월 19일 ‘신행정수도의 충청권 이전’을 공약한 당시 민주당 노무현 후보가 대통령에 당선되면서 공식화된 신행정수도 건설 문제는 많은 우여곡절 끝에 2004년 1월 16일 ‘신행정수도건설을위한특별법’(이하, ‘신행정수도건설특별법’이라 칭함)이 공포되었고, 2004년 8월 11일 4개 후보지역 가운데 공주-연기 지구가 신행정수도 건설예정지역(이하에서는 ‘예정지역’이라 칭함)으로 최종 확정된 바 있었다.

이후, 신행정수도건설추진위원회를 중심으로 신행정수도 건설과 관련된 제반사항이 순조롭게 진행되어, 2004년 9월 17일에는 신행정수도 보상대책¹⁾이 제시되고 있었다.

이런 가운데, 2004년 10월 21일 헌법재판소가 ‘신행정수도건설특별법’에 대한 위헌판결을 내리므로써, 신행정수도건설특별법에 의거하여 행해지던 신행정수도 건설과 관련된 일체의 공식적 행위가 중단되게 되었다.

그 결과, 기존 신행정수도 예정지역에서 주민들의 정치적 불신, 정신적 충격, 경제적 피해 등 여러 가지 부정적 문제들이 발생하고 있으나, 그 중에서도 특히 주민들의 ‘경제적 피해’가 시급히 해결하지 않으면 안되는 초미의 문제로 대두되고 있다.

이러한 문제는 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 상당수가 위헌판결 이전에 이미 보상에 임박해서 예정지역 주변부 또는 원격지역에 농업용 토지, 주거용 토지, 단독주택, 아파트 등을 은행융자, 차입 등의 형태로 이미 구입했다는 데에서 발생하고 있다.

이에, 본 논의에서는 우선 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 경제적 피해를 조속히 해결하는 유일한 방법은, ‘헌법 개정을 통한 신행정수도 건설의 재추진’과는 별도로, 신행정수도건설특별법 위헌판결에 저촉되지 않는 범위 내에서 기존 신행정수도 예정지역을 대상으로 보상대책을 수립하여 실행하는 것뿐이라는 전제하에, 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 주요내용과 문제점을 파악하고, 이를 바탕으로 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책을 모색해 보고자 한다.

그리고, 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책에 대한 논의에 앞서, 기존 신행정수도 예정지역의 공간적 범위와 지리적 특성을 개관하고, 그것이 보상대책 논의에 어떤 의의를 갖는지 검토해 보고자 한다.

2. 기존 신행정수도 예정지역의 공간적 범위와 지리적 특성

약 2,160만평에 이르는 기존 신행정수도 예정지역은 행정구역상으로는 충청남도의 연기군 남면, 금남면 및 동면 일대와 공주시 장기면 일대에 걸쳐 있다.

기존 신행정수도 예정지역의 중심부에는 260m 높이의 전월산(轉月山)이 위치해 있고, 미호천(美湖川)과 금강(錦江)이 합류하고 있어, 이른바 전형적인 배산임수의 풍수지형을 이루고 있다(그림 1 및 그림 2). 다시 말하면, 도시 입지와 관련하여 산지, 하천 및 평야가 적절하게 어우러져 있는 그야말로 한국 최고의 천혜의 자연환경을 갖추고 있다. 특히, 전월산은 이러한 자연환경의 극치이다.

또한, 기존 신행정수도 예정지역은 경부고속도로, 경부선, 경부고속철도 등에 근접해 있어서 전국에서의 접근도가 상당히 높은 위에, 22km 내지 29km 정도 거리에는 대전광역시, 청주시, 천안시 및 공주시가 입지해 있어서(그림 3), 광역도시권의 형성 가능성이 상당히 크다.

특히, 기존 신행정수도 예정지역이 주변의 도시들과 네트워크 도시체계를 형성한다고 하면, 기존의 수도권이나 동남권에 버금가는 광역도시권이 단기

간에 형성될 가능성이 대단히 크다. 이러한 가능성은 기존 신행정수도 예정지역이 수도권 과밀해소와 국토균형발전에 크게 기여할 수 있음을 의미한다.

기존 신행정수도 예정지역의 위와 같은 자연 및 인문지리적 타월성은 이 지역에 신행정수도만이 입지해야 하는 근거가 되며, 후론하게 될 기존 신행정수도 보상대책 논의에 있어서 특별한 보상을 요구하게 되는 당연한 하나의 근거가 된다.



<그림 1> 기존 신행정수도 예정지역 일대

*자료: chosun.com, 2004년 8월 6일



<그림 2> 기존 신행정수도 예정지역 일대의 공간구조

*이경기·권일, 2004, 20을 일부 수정함.

II. 개발에 따른 보상대책의 일반적 유형과 범주

1. 토지보상법에 의한 손실보상의 유형 및 범주

공익사업에서 가장 중요하고 어려운 과정은 보상절차인데, 보상절차의 중복과 불합리로 인하여 보상절차가 지연되는 경우, 막대한 사회적 손실이 발생할 뿐만 아니라, 공익성을 요하는 사업의 효율성 저해요인 및 주민민원 발생의 주원인이 되고 있다(최정우 외, 2004, 39).

공익사업의 유형과 이에 따른 손실보상으로 주민대책을 규정하는 모법 및 기본법은 ‘공익사업을위한토지등의취득및보상에관한법률’(2002년 2월 4일 제정, 2003년 1월 1일 시행, 이하에서는 ‘토지보상법’이라 칭함)이다.

이러한 토지보상법에 의한 손실보상의 유형은 토지보상, 물건보상, 권리보상 및 생활보상으로 구분되며, 각 유형별로 범주가 다양하게 설정되어 있다(최정우 외, 2004, 39)(표 1).

<표 1> 토지보상법에 의한 손실보상의 유형 및 범주

보상유형	세부내용
토지보상	공법상 제한을 받는 토지, 미불용지, 무허가건물 등의 부지, 불법형질변경된 토지, 도로부지, 구거 및 도수로 부지, 하천부지, 저수지 부지, 전하지, 개간지, 잔여지, 기타의 토지
물건보상	건물보상, 공작물보상, 수목보상, 농업보상, 축산보상, 분묘보상, 전기, 통신 등 공공시설보상, 문화재보상
권리보상	광업보상, 어업보상
생활보상	영업보상, 이주대책, 간접보상, 실농보상

* 자료 : 최정우 외, 2004, 39.

2. 토지보상법의 특성 및 문제점

토지보상법에서의 손실보상은 토지보상, 물건보상 및 권리보상을 중시하는 반면, 개발로 인한 주민의 정신적 및 심리적 상실감과 종전생활의 질을 보장하는 생활보상적 측면은 공익사업유형별 및 사안별로 후차적으로밖에 검토되지 못하고 있다(최정우 외, 2004, 39-41).

토지보상법 이외에 댐건설및주변지역지원등에관한법률, 전원개발에관한특별법, 산업입지및개발에관한법률, 유통단지개발촉진법, 지역균형개발및지방중소기업육성에관한법률, 고속철도건설촉진법, 관광진흥법, 공공철도건설촉진법, 도시철도법, 사회간접자본시설에대한민간투자법, 수도권신공항건설촉진법, 신항만건설촉진법, 한국수자원공사법, 한국토지공사법, 대한주택공사법 등도 공익사업에 따른 손실보상 및 주민이주대책을 규정하고 있으나, 토지보상법과 유사한 특성 및 문제점을 갖고 있다.

III. 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책

1. 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 주요내용

신행정수도건설추진위원회는 헌법재판소의 '신행정수도건설특별법'에 관한 위헌판결 이전인 2004년 9월 17일 관계공무원 워크숍시에 '신행정수도 보상대책 설명자료'를 제시한 바 있다.

이 자료는 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 관한 정부의 최초안으로서, 정부의 신행정수도 보상대책의 대강을 드러내고 있다는데 큰 의의가 있다.

이 자료에 의하면, 정부는 원래 예정대로라면, 2005년 상반기에 기본조사 및 토지조사·물건조사를 작성하고, 2005년 하반기에 보상계획 공고, 열람 및 보상액 산정, 2005년 12월 이후 손실보상 협의에 착수하기로 되어 있었다. 손실보상 협의는 토지 소유자, 정부, 전문가, 사업시행자 등으로 구성된 보상협

의회를 통해서 이루어지도록 되어 있었다.

이 자료의 보상대책은 손실유형별 보상기준, 가옥소유자 대책, 세입자 대책, 생활대책, 협의양도인 택지 대책, 보상방식, 세제안내 등을 포함하고 있다.

신행정수도건설추진위원회가 2004년 9월 17일에 제시한 '신행정수도 보상대책 설명자료'의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

① 보상기준

㉠ 토지관련보상

- 토지보상 : 2004. 1. 1. 표준지 공시지가, 가격형성요인(위치, 형상, 이용상황), 지가변동률 등에 의해 평가/ 일시적 이용 상황, 소유자의 주관적 가치 판단, 특별용도 사용전제의 경우는 고려치 않음/ 1989. 1. 24. 이후 건축된 무허가 건물등의 부지나 불법으로 형질변경된 토지는, 무허가 건물등이 건축될 당시 또는 토지가 형질변경 될 당시의 이용상황을 상정하여 평가
- 개간지보상 : 국유지 또는 공유지를 관계 법령에 의해 개간한 자가, 개간 당시부터 보상 당시까지 적법하게 당해 토지를 점유하고 있는 경우에 한하여, 개간에 소요된 비용을 평가하여 보상

㉡ 지상건축물 등의 보상

- 건물(담장, 우물 등 부대시설 포함) 및 공작물보상 : 건축물 등의 구조·이용 상태·면적·내구 연한·유용성·이전 가능성·이전 난이도, 기타 가격 형성상의 제요인을 종합적으로 고려하여 평가한 금액으로 보상/ 특별법 제16조의 규정(예정 지역 안에서의 행위 제한) 등을 위반한 건축물등은 보상하지 않음
- 과수 및 임목 등의 이식보상 : 수종·수령·수량이나 식수된 면적, 그 관리상태 등 제요인을 고려하여 이식으로 인한 손실을 평가한 금액으로 보상/ 임야상의 소나무 및 잡목 등 자연 수목은 토지보상액에 포함되므로 이식 보상에서 제외
- 분묘보상 : 사업지구내 분묘에 대하여 분묘개장 신고필증을 교부받아 분

묘를 개장하고 필요서류를 제출한 자에게 보상/ 분묘이전비는 4분판 1매·마포 2필 및 전지 5권의 가격, 제례비, 노임 5인분(합장인 경우에는 사체 1구당 각각의 비용의 50% 가산) 및 운구 차량비/ 석물이전비는 비석·상석 등의 이전실비(이전사용이 불가능한 경우에는 제작운반비)/ 잡비는 분묘 이전비 및 석물이전비에 의하여 산정한 금액의 30%에 해당하는 금액/ 이전보조비는 연고자가 있는 분묘는 1기당 100만원 범위 내에서 일정기준에 의한 산출금액 지급/ 종중 등 집단분묘 이장을 위한 공원묘지 조성, 납골당의 설치도 검토할 계획

㉔ 권리 보상

- 광업권 : 광업권자 또는 조광권자가 조업 중이거나 정상적으로 생산 중에 토지 등의 편입으로 휴업한 광산으로서 광물생산실적이 있는 경우, 탐광에 착수하였거나 광물생산실적이 없는 경우 등으로 구분하여 평가/ 영업이익은 최근 3년간의 연평균 영업이익을 기준으로 하되, 매장량이 없어 휴업중인 광산은 손실이 없는 것으로 보아 보상하지 않음
- 어업권 : 예정지역지정·고시일 이전부터 공공용수면에서 내수면어업법에 의하여 면허·허가를 받거나 신고를 하고 어업을 하는 경우 보상/ 사유수면에 대한 어업행위는 영업보상기준에 의하여 보상

㉕ 영업보상

- 보상기준 : 사업인정 고시일 현재, 관계법령에 의한 허가·면허·신고 등을 필요로 하는 경우에는 허가 등을 받아 그 내용대로 행하고 있는 영업
- 휴업보상은 휴업기간(3개월 이내, 최대 2년)의 범위 내에서 휴업기간 중의 영업손실액과 시설이전비 등을 평가한 금액으로 보상
- 폐업보상은 당해지역 또는 인접 시·군·구의 다른 장소로 이전하여서 영업을 할 수 없거나, 허가 등을 받을 수 없거나, 혐오감 등으로 이전이 곤란하다고 시장·군수가 인정하는 경우, 3년간의 평균 영업이익을 기준으로 2년간의 영업이익에 영업용 고정자산·원재료·제품 및 상품 등의 매각손실액 등을 평가하여 보상/ 사업인정 고시일 등 전부터 허가 등을 받아야 행할 수 있는 영업을 허가 등이 없이 행하여 온 자가 공익사업의

시행으로 인하여, 당해 장소에서 영업을 계속할 수 없게 된 경우에는 휴업 보상액의 범위 내에서 가구원 수에 따라 산정한 3월분의 주거 이전비를 지급. 다만, 특별법 제16조의 규정 등을 위반한 사항은 보상이 되지 않음/ 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가 건물 안에서 행한 영업은 영업보상이 되지않음

- 휴직·실직보상 : 사업인정 고시일 당시 사업지구 안의 사업장에서 3월 이상 근무한 근로자(소득세법에 의한 소득세가 원천징수된 자에 한함)에게 보상/ 휴직보상금은 근로장소의 이전 등으로 일정기간 휴직하게 된 자에게 휴직일수(휴직일수가 90일을 넘는 경우에는 90일로 봄)에 근로기준법에 의한 평균임금의 70/100에 해당하는 금액을 곱한 금액/ 실직보상금은 근로장소의 폐지 등으로 직업을 상실하는 경우 근로기준법상 평균임금의 90일분에 해당하는 금액

㉔ 농업의 손실에 대한 보상

- 보상기준 : 사업지구내 편입되는 농지의 면적에 통계청이 매년 조사·발표하는 농가 경제조사통계에 의하여 산출한 도별연간 농가평균 단위경작면적당 농작물 조수입의 2년분을 곱하여 산정한 금액을 지급(실제 소득을 입증하는 경우 실제소득의 2년분을 곱한 금액)
- 지급방법 : 자경농지가 아닌 농지에 대한 영농손실액은 실제 경작자에게 지급. 다만, 소유자가 당해지역에 거주하는 농민인 경우에는 소유자와 실제의 경작자가 협의하는 바에 따라, 협의가 되지 않으면, 각 50%씩 소유자 및 경작자에게 보상/ 사업 인정 고시일 이후부터 농지로 이용되고 있는 토지, 일시적으로 농지로 이용되고 있는 토지 또는 불법 형질 변경 토지로서 농지로 이용되고 있는 토지, 타인 소유의 토지를 불법으로 점유하여 경작하고 있는 토지 및 농민이 아닌 자가 경작하고 있는 토지의 경우에는 영농 손실액 보상을 하지 않음
- 폐농시 농기구보상 및 사업지구 밖의 토지에 대한 농업손실보상 : 농지의 2/3이상이 사업 지구내 편입되어 당해 지역에서 영농을 계속할 수 없게 된 경우, 농기구 매각 손실액 및 농업의 손실액을 보상/ 호미, 낫, 괄이

등 소모성 단순농기구는 보상에서 제외

- 이농비보상 : 사업의 시행으로 인하여 영위하던 농업을 계속할 수 없게 되어 다른 지역으로 이주하는 농민이 지급받을 보상금이 없거나, 그 총액이 8월분의 평균 생계비에 미달하는 경우 그 금액 또는 차액을 보상

㉠ 축산보상

- 영업 보상을 준용(휴업 손실액, 시설 이전비, 가축운반비)하여 보상(기준 마리수 이하인 경우는 시설 및 가축 이전비만 지급)/ 축산법 제20조의 규정에 의하여 신고한 부화업 또는 종축업
- 기준 마리수(닭 200마리, 토끼·오리 150마리, 돼지·염소 20마리, 소 5마리, 사슴 15마리, 꿀벌 20군, 개 20마리를 말함) 이상의 가축을 기르는 경우/ 기준 마리수 미만의 가축을 기르는 경우로서 기준 마리수에 대한 실제 사육 마리수의 비율의 합계가 1 이상인 경우

② 가옥소유자대책

㉡ 이주자택지 공급

- 대상자 : 예정 지역 지정·고시일(이하, '기준일') 1년 이전부터 계약 체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업 지구 내의 허가가옥(1989. 1. 24. 이전 건축된 무허가 가옥 포함)을 소유하면서 계속 거주한 자로서 손실 보상을 받고 이주하는 자
- 공급규모 및 기준 : 1세대 1필지(50~80평 기준) 공급/ 생계를 같이하는 동일 세대가 2 이상의 가옥을 소유한 때도 1필지 공급/ 공급가격은 조성원가 이하 수준

㉢ 분양아파트 입주권 부여

- 대상자 : 기준일 이전부터 계약 체결일 또는 수용재결일까지 당해 사업지구내 허가가옥(1989. 1. 24. 이전 무허가가옥 포함)을 소유 및 거주하면서 손실보상을 받고 이주하는 자/ 이주자 택지공급 대상자 중 이주자 택지를 공급받을 권리를 포기하고 주택특별공급을 요청한 자
- 공급규모 및 기준 : 85㎡ 이하로 공급/ 분양아파트 공급기준은 '주택공급

에관한규칙'에 따라 적용하게 되므로 공급기준이 변경될 수도 있음/ 입주자 모집공고일 현재 무주택 세대주에 한하여 특별공급 신청 가능함/ 공급가격은 일반분양가격임

㉔ 이주정착금

- 대상자 : 이주대책 대상자 중 이주자 택지나 주택을 공급받을 권리를 포기하고 이주정착금의 지급을 요청한 자
- 지급금액 : 건물평가액의 30%에 해당하는 금액. 다만, 건물 평가액의 30%에 해당하는 금액이 500만원 미만인 경우에는 500만원, 1,000만원을 초과하는 경우에는 1,000만원/ 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가 건물의 소유자는 이주자택지 및 주택특별 공급 또는 이주정착금의 지급 대상에서 제외/ 이주대책 대상자는 상기 3가지 대책 중 1가지만을 공급
- 기타 : 지역주민의 이주희망내용을 조사하여 집단이주단지 등의 조성도 검토할 계획임

㉕ 주거이전비

- 대상자 : 당해 사업지구내 주거용 건축물을 소유하고 실제거주 후 사업시행으로 인하여 이주하는 자. 다만, 건축물 소유자가 실제 거주하고 있지 않거나 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가건물에 거주한 자는 제외
- 지급금액 : 가구원 수에 따라 산정한 2월분의 주거이전비(통계청이 조사·발표하는 도시가계 조사통계의 근로자 가구의 가구원 수별 월평균 가계지출비를 기준으로 산정)

㉖ 이사비

- 대상자 : 사업지구내 주거용 건축물에 거주하는 자로서 사업시행으로 인하여 사업지구 밖으로 이주하게 되는 자
- 지급금액 : 가재도구 등 동산의 운반에 필요한 실비로 하되, 주택건평(점유 면적) 기준에 의하여 지급

③ 세입자대책

㉗ 주거이전비

- 대상자 : 기준일 당시 3월 이상 사업 지구 내에 거주한 자로서 사업 시행으로 이주하게 되는 주거용 건축물의 세입자. 다만, 1989. 1. 24. 후 건축된 무허가 건물과 공장 기숙사 및 사택 등 또는 주거용 건물이 아닌 영업장의 일부에 주거공간을 마련하여 거주하거나 다른 법령에 의하여 주택임주권을 받은 세입자는 제외/ 건물의 소유자와 세입자가 직계존비속의 관계이고 동일한 주거공간을 향유하고 있는 경우에는 주민 등록상 독립세대를 이루고 있더라도, 가족의 일원으로 보아 이를 지급하지 않음
- 지급금액 : 가구원수에 따라 산정한 3월분의 주거이전비

㉠ 이사비

- 대상자 및 지급금액 : 가옥 소유자와 동일

㉡ 임대아파트 입주권 부여

- 대상자 : 주거이전비 지급 대상자 중 주거이전비의 지급을 원치 않고, 임대아파트 입주를 희망하는 자
- 공급규모 : 60㎡ 이하

④ 생활대책

㉢ 대상자

- 사업지구 내 모든 토지 및 물건 등은 협의에 의하여 보상을 받은 자 중 아래에 해당하는 자로서, 시행자가 정한 기한 내 지장물건 등을 이전(철거)한 자에 한함(법인은 제외)
- 이주대책 대상자, 영업보상자, 영농자(자경농, 임차농) 시설채소농, 화훼농, 축산업자 중 일정기준에 해당하는 자

㉣ 공급규모 및 기준

- 소규모 근린생활 시설용지 또는 상업용지를 감정가격을 기준으로 공급하되, 조건 중 2개 이상 중복될 경우, 1세대 1건 공급

㉤ 공급방법

- 조합 또는 주민단체 공동명의로 입찰우선권 부여

⑤ 협의양도인 택지

㉠ 대상자

- 기준일 이전부터 사업지구 내 토지를 소유하여 온 자로서 본인의 모든 토지 및 지장물(토지보상법 제3조의 규정에 해당되는 물건이나 권리가 있는 경우에는 이를 포함한다) 등을 협의에 의하여 시행자에 양도한 자 중 일정한 조건에 해당하는 자

㉡ 공급규모 및 기준

- 공유공급토지를 포함하여 1세대 1필지(50~70평 기준)를 공급/ 동일세대 내에 이주주택지, 협의양도인 택지, 주택특별 공급 등의 공급대상자가 중복되는 경우에는 그 원하는 바에 따라 어느 하나만을 공급

⑥ 보상방식

㉠ 보상금

- 현금 지급이 원칙

㉡ 채권보상

- 대상자 : 토지소유자 등이 채권보상을 원하는 경우/ 부재부동산 소유자의 토지
- 부재부동산 소유자 : 사업인정 고시일부터 당해 토지소재지와 동일한 구·시·읍·면 또는 그 지역과 연접한 구·시·읍·면 및 당해 토지소재지로부터 직선거리 20km 이내의 지역에서 계속하여 주민등록을 하지 아니하거나, 주민등록을 한 자라 하더라도 당해지역에 사실상 거주하고 있지 아니한 자(단, 요양, 입영, 공무, 취학 등의 경우는 제외)

⑦ 세제 안내

㉠ 양도소득세 감면

- 8년 이상 자경농지는 양도소득세를 면제/ 예정지역 지정고시일 2년 이전 취득토지로서 채권보상을 받는 경우 그 금액의 10/100을 감면/ 1세대 1주택에 대하여는 보유기간에 관계없이 전액 비과세/ 감면한도는 세액기

준으로 1억원까지

㉠ 대체취득 토지취득세·등록세 비과세

- 부동산 보상금액의 범위 내에서 보상금을 마지막으로 받은 날부터 1년 이내에 대체할 부동산을 취득한 때에는 대체취득 부동산의 취득세·등록세를 비과세/ 별장, 고급주택 등 호화 사치성 부동산 및 부채부동산 소유자가 부동산을 대체취득하는 경우는 제외/ 조세와 관련된 내용은 현재 기준이며, 법률개정이 빈번하고 해당규정에 대한 해석에도 다소 차이가 있을 수 있음

2. 위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 문제점

위헌판결 이전에 제시된 정부의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책은 토지보상, 건축물보상, 권리보상, 영업보상, 농업보상, 축산보상 등 다양한 보상기준을 구체적으로 제시하고 있고, 가옥소유자, 세입자, 협의양도인 등 다양한 보상대상을 설정하고 있다. 이외에 생활대책, 보상방식, 세제혜택 등에 대해서도 구체적인 방안을 제시하고 있다.

그러나, 위헌판결 이전에 제시된 정부의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책은 주로 토지보상법에 의거하고 있기 때문에, 각종 보상수준이 미흡하기 이를데 없다. 특히, 토지보상에 있어서, 사업개시 당해연도 1월 1일을 기준으로 하기때문에, 토지보상수준이 상당히 비현실적이다.

IV. 위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책

1. 위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 전제

위헌판결 이후, 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평에 대한 보상대책의 논

의에 있어서, 다음과 같은 전제가 필수적이다.

첫째, 위헌판결 이후, 기존 신행정수도 예정지역에 대한 후속대책 수립에 있어서 가장 시급한 것은, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 대한 고려이다. 만약, 이러한 고려에 소홀하여, 기존 신행정수도 예정지역 주민들이 삶의 어려움에 처해 있다면, 이는 본말이 전도된 것으로 ‘신행정수도 건설을 통한 국가균형발전’이라는 대의명분을 심각히 훼손하는 것이다.

둘째, 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 상당수가 농업용 및 주거용 대토와 주거용 토지 및 각종 주택을 금융기관 융자 등의 수단으로 이미 구입한 바 있고, 이에 따른 경제적인 어려움이 극에 달하고 있어, 토지보상 등 각종 보상이 시급하게 이루어질 필요가 있다.

셋째, 위헌판결 이후, 기존 신행정수도 예정지역의 각종 보상에 있어서, 기본적으로 주민들을 예정지역 밖으로 이주시키는 것을 전제로 하지 말고, 가급적 예정지역 내에 재정착시키는 것을 전제로 해야 할 것이다.

2. 위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역 보상대책의 주요내용

위와 같은 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평에 대한 보상대책의 전제를 기반으로 다음과 같은 보상대책들을 대안으로 제시하고자 한다.

첫째, 기존 신행정수도 예정지역의 자연 및 인문환경의 천혜의 입지적 탁월성에 비추어 볼 때, 이를 감안한 최고의 보상이 이루어져야 한다.

둘째, 어떤 형태의 보상이 이루어지든지 물질적 보상은 물론 정신적 보상까지 충분히 이루어져야 한다.

셋째, 기존 신행정수도 예정지역 내 주민의 대부분이 영세농인데다, 예정지역 및 그 주변부의 지가, 주택가, 지대 등의 급상승으로 인해서, 차후 예정지역 및 그 주변부에서의 주거생활이 불가능한 상황임을 고려할 때, 토지보상법 등을 주로 적용한 ‘위헌판결 이전의 기존 신행정수도 예정지역 보상대책’

으로는 토지보상 등 각종 보상에 절대적으로 미흡하므로, 보상내용, 보상수준, 보상적용시점 등의 측면에서 특별보상의 개념이 적극 도입되어야 한다.

즉, 보상내용에 있어서는 토지, 물건, 권리 및 생활 보상의 측면이 망라되어야 하고, 보상수준에 있어서는 공시지가수준을 넘어서는 기준의 설정이 필수적이다. 또한, 보상적용시점에 있어서는 사업개시연도 1월 1일 보다는 보상개시연도 1월 1일을 기준으로 설정하는 것이 바람직하다.

넷째, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 있어서, 법률의 일률적, 기계적 적용에서 벗어나, 사례별, 가구별, 세대별로 맞춤형 보상이 이루어져야 하고, 일시적 보상이 아닌 생애적 보상이 이루어져야 한다.

다섯째, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 있어서, 주민들은 보상과 관련한 자신들의 정당한 주장을 충분히 할 수 있어야 하며, 보상과정에 주도적으로 참여할 수 있어야 한다. 특히, 기존 신행정수도 예정지역의 보상에 있어서, 주민이 실질적 주체가 되도록 보상협의회 등을 활성화 해야 한다.

여섯째, 기존 신행정수도 예정지역에 대한 보상은 반드시 가칭 '기존신행정수도예정지역보상추진특별법'과 같은 법률과 가칭 '기존신행정수도예정지역보상추진특별위원회'와 같은 특별행정기구에 의해서 이루어져야 한다.

V. 요약 및 제언

1. 요약

2002년 12월 19일 당시 '신행정수도의 충청권 이전'을 공약했던 민주당 노무현 대통령 후보의 당선으로 시작된 신행정수도 건설 문제는, 2004년 8월 11일 공주-연기지구가 신행정수도 예정지역으로 최종 선정되므로써 순조롭게 진행되는 듯 했으나, 2004년 10월 21일에 헌법재판소의 '신행정수도건설특별법'에 대한 위헌판결로 인해서 신행정수도 건설과 관련된 일체의 행위가 중

단되고 있다.

그러나, 주지하다시피, 헌법재판소의 위헌판결은 ‘신행정수도건설특별법’의 법리적 하자에 대한 것이지, 신행정수도 건설의 당위성에 대한 것이 아니므로, 즉시 헌법개정을 통한 신행정수도 건설을 재추진해야 한다.

한편, 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 상당수가 당시 임박한 토지, 물건, 권리 및 생활 보상에 대비해서, 특히 토지보상에 대비해서 농업용 및 주거용 대토, 주택 등을 채무로 사전에 구입하는 등의 경제적 행위를 실행한 바 있어, 주민들의 경제적 피해가 극심한 실정이다.

이에, 본 논의에서는 헌법개정을 통한 신행정수도 건설의 재추진 이전에 우선 기존 신행정수도 예정지역을 대상으로 한 보상이 시급히 이루어져야 한다는 전제하에, 위헌판결 이전에 정부가 제시했던 기존 신행정수도 예정지역의 보상대책에 대하여 고찰하고, 그의 문제점을 파악한 후, 위헌판결 이후의 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평에 대한 보상대책을 제시했다.

보상대책은 첫째, 기존 신행정수도 예정지역의 입지적 탁월성에 대한 보상, 둘째, 물질적 보상과 정신적 보상의 병행, 셋째, 토지, 물건, 권리 및 생활에 대한 일반보상 및 특별보상, 넷째, 맞춤형 보상 및 생애적 보상, 다섯째, 주민 참여적 보상, 여섯째, 가칭 ‘기존신행정수도에정지역보상추진특별법’의 제정과 ‘기존신행정수도에정지역보상추진특별위원회’의 설치 등으로 요약된다.

2. 제언

위헌판결 이후 기존 신행정수도 예정지역 2,160만평의 보상대책과 관련하여 다음과 같은 두가지 사항들을 제언하고자 한다.

첫째, 기존 신행정수도 예정지역에 대한 각종 보상은 신행정수도 건설 재추진 이전에 또는 동시에 이루어지는 것이 가장 바람직하나, 사전보상이나 동시보상은 신행정수도 건설의 재추진에 상당한 시간이 소요될 것이라는 점과 기존 신행정수도 예정지역 주민들의 경제적 어려움이 시간이 갈 수록 누적되고 있다는 점에서 불가능하므로, 신행정수도 건설이 재추진되면 가능한

각종 보상이 추가적으로 계속되어야 함을 명확히 해야 한다.

둘째, 기존 신행정수도 예정지역의 용도가 불확정된 상황에서의 보상은 보상내용, 보상수준, 보상적용시기 등의 측면에서 최선이 될 수 없다는 점을 중앙정부 및 지방정부와 주민들이 유의해야 한다.

참고문헌

- 건설교통부, 2000, 공공용지 취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(I).
- 건설교통부, 2000, 공공용지 취득 및 손실보상제도 개선방안 연구(II).
- 건설교통부, 2002, 보상업무 전문화를 위한 연구: 보상업무 편람.
- 건설교통부, 2002, 보상업무 전문화를 위한 연구: 유형별 표준화.
- 건설교통부 신행정수도건설실무지원단, 2004, 신행정수도 건설사업 추진방향, 유인물.
- 김필중, 2003, “신행정수도 건설 추진방향과 특별조치법”, 공주대학교 지방자치연구소, 신행정수도 건설과 지방의 역할, 추계학술세미나 발표논문집, 1-23.
- 박재길·이왕건, 2004, “신행정수도 건설이 지역에 미치는 영향”, 공주대학교 지역개발연구소, 신행정수도 건설과 지역변화, 신행정수도 건설 관련 심포지움 발표논문집, 27-45.
- 신행정수도건설추진위원회, 2004, 신행정수도 보상대책 설명자료, 유인물.
- 신행정수도건설추진위원회, 2004, 신행정수도 입지 결정에 따른 예정지역 및 주변지역 관리방안, 유인물.
- 신행정수도연구단, 2003a, 신행정수도 건설추진방향(시안).
- 신행정수도연구단, 2003b, 주요문답자료.
- 이경기·황재훈, 2003, “신행정수도 충청권 이전의 이전 형태, 규모, 대상, 건설방법”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 신행정수도 건설: 충청권 전문가는 어떻게 보는가?, 라운드테이블 발표논문집,

25-31.

이왕건, 2004, “신행정수도 충청권 연계발전전략”, 중도일보·충남발전협의회, 신행정수도 건설 전문가 대토론회 발표요약집, 83-97.

조명래, 2003, “신행정수도건설특별조치법의 입법화에 따른 문제점과 과제”, 행정수도이전범국민연대, 신행정수도 건설을 위한 대토론회 발표논문집, 35-55.

조병일, 2004, “신행정수도 예정지역 이주 및 보상대책”, 중도일보·충남발전협의회, 신행정수도 건설 전문가 대토론회 발표요약집, 67-79.

최정우·이창무·김영환·진미윤, 2004, “신행정수도 입지에 따른 주민대책 및 주변 지역 관리방안”, 대한국토도시계획학회 대전충청지회, 신행정수도 입지 결정 후 어떻게 할 것인가?, 정책세미나 발표논문집, 35-61.

신행정수도의건설을위한특별조치법.

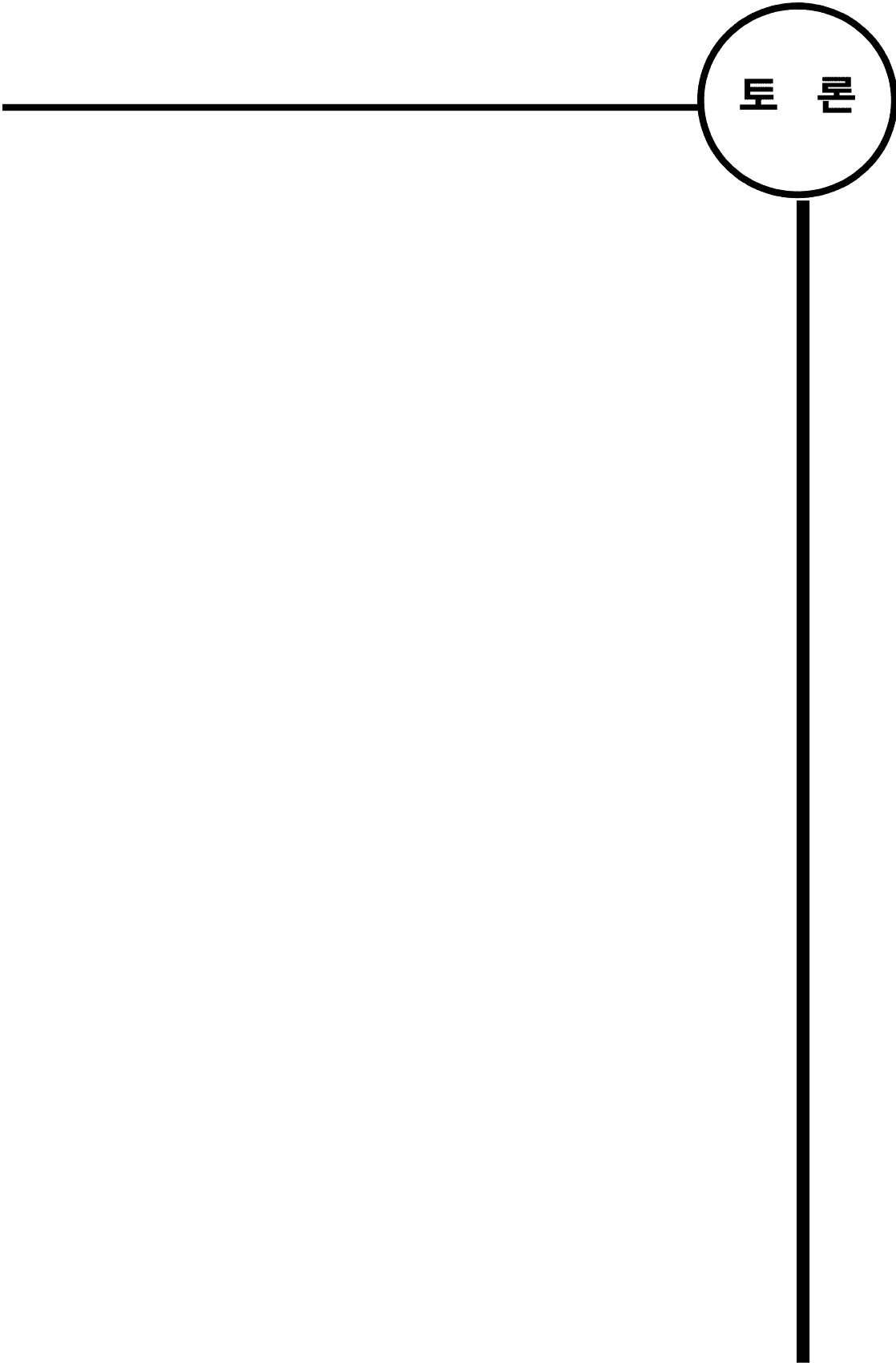
首都機能移轉研機究會編, 1992, 首都機能移轉の構想, 住宅新報社.

<http://www.innovation.go.kr>

<http://www.krihs.re.kr>

<http://www.pcbnd.re.kr>

<http://www.president.go.kr>



신행정수도 건설은 지속되어야 한다!

고 영 구 (충북개발연구원 연구위원)

국제사회는 치열한 경쟁체제 속으로 빠져들고 있으며, 국가경쟁력을 요구하고 있다. 우리나라도 과거의 중앙주도, 중앙집권의 낡은 패러다임으로는 더 이상 경쟁력을 담보할 수 없는 상황에 직면하고 있다. 그동안 수도권과 지방간의 격차가 눈에 띄게 확대되었을 뿐만 아니라 그 속도 또한 가속화되고 있다. 이에 따라 근본적인 치유책으로 신행정수도 건설이 요구된 것이다. 이와 연계한 균형발전시책 및 지방분권화 추진과 더불어 지방에서 취약한 정치, 경제, 문화, 교육 등의 기능을 활성화할 수 있는 전기를 마련할 수 있기 때문이다. 신행정수도 건설은 지방육성과 수도권 개조를 통해 국토의 총체적 경쟁력 강화를 위한 필수적 요소가 아닐 수 없다.

이렇듯 신행정수도 건설은 선택의 문제가 아니라 국가생존을 위한 절박한 시대적 과제인 것이다. 그럼에도 불구하고 난데없는 조선시대 경국대전 문구까지 인용하면서 위헌판결을 내린 헌재를 도무지 이해하기 어렵다. 헌재는 위헌결정의 파괴력이나 중대성에 비추어 이에 상응하는 명백하고 탄탄한 위헌의 근거를 제시하지 못했다. 필자가 헌법학자는 아니지만, 성문헌법의 규정은 놔두고 관습헌법이라는 불명확한 개념을 지나치게 자의적으로 확대 해석하였음을 지적하고자 한다. 위헌판결 이후 헌재에 대한 국민들의 시선과 여론이 이를 뒷받침하고 있다.

행정수도 건설문제는 지난 '71년 김대중 대통령 후보의 선거공약으로 제기된 이후 30여년간, 학계와 전문가들 사이에서 지속적으로 그 당위성이 강조되었고, 수차례의 정치과정과 정책적 논의를 통하여 직간접으로 국민여론 수렴과정을 거쳐 왔다고 볼 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 지난해 12월 29일

국민의 대표기관인 국회에서 절대다수의 지지로 ‘특별법’을 제정하였으며, 이 과정에서 수많은 전문가들이 참여하여 타당성 분석과 검증작업을 거치고, 입지까지 결정된 상황이라는 점이다. 오랜 기간의 과정은 무엇이고, 현재의 위헌결과는 무엇인가?

신행정수도 건설이 중단되면서 이와 연계되는 공공기관 이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설, 신국토전략, 수도권 관리정책 등과 지방분권 추진에 이르기까지 큰 차질을 빚고 있다. 모든 것이 답보상태에 있다. 무엇보다 심각한 문제는 수도권으로의 “권력집중→경제력 집중→인구집중”의 악순환 고리가 지속되고, 국민들에게는 누구도 거스를 수 없는 강력한 서울로 더욱 강하게 인식된다는 점이다. 누가 감히 그 위대한(?) 서울을 넘본다 말인가. 지금까지 그래 왔듯이 서울 중심적 고정관념으로 인하여 수도권 과밀의 폐해는 더욱 가중되고, 지방의 자생력은 요원하게 되는 것이다.

신행정수도 건설로 수도권의 인구가 지방으로 분산되면 주택난, 교통난, 환경오염이 완화되어 수도권의 삶의 질이 향상될 것이다. 신행정수도 건설로 서울 중심의 일극 집중을 근본적으로 차단할 수 있고 모든 지역이 잠재력을 발휘할 수 있다는 기대가 물거품이 되어서는 안될 것이다. 국가균형발전을 염원하는 국민들의 지혜와 의지를 새롭게 다져야 할 것이다. 정부는 우선, 내년 초로 계획했던 예정지역(연기·공주 일대)에 대한 용지매입을 추진하고, 그 주변지역에 대한 적절한 관리체계를 마련해야 할 것이다. 그 후, 이전 선도기관, 2차 이전기관, 3차 이전기관..... 등 단계별 이전계획을 수립·추진하는 것이 바람직하다. 인정하고 싶진 않지만, 현재의 결정에 배치되지 않는 범위 내에서 가능한 모든 방안을 강구해야 할 것이다. 한편, 신행정수도를 반대하는 분들도 머지않아 지금의 집중구조로는 더 이상 우리나라의 미래를 담보할 수 없다는 사실을 느끼게 될 것이다.

신행정수도건설 대책모색 전문가 대토론회

김 병 두 (서해대학교 교수)

지금 우리나라는 국민소득 2만불 시대를 열기 위한 중대한 시기에 있다. 신행정수도의 건설은 국가재도약에 있어서 중요한 의미가 있다. 그 동안 10년 이상을 끌어온 국민소득 1만불의 높에서 빠져 나오기 위해서는 혁신주도형 국가발전 패러다임을 세워야 하고, 현 정부에서는 이에 대한 전략으로서 세계화와 지방화 전략을 구상하고 있다.

세계화 전략의 하나로써 수도권집중으로 인한 고비용, 저효율을 개선하여 수도권의 국가경쟁력을 상승시켜야 한다. 수도권의 재정비가 요구된다.

지방화 전략으로는 국가균형발전이 요구된다. 수도권 일극 중심이 아닌 각 지방의 다극 중심으로 발전전략이 필요하다. 과거의 수도권을 중심으로 한 불균형 발전은 한계점에 다다랐기 때문이다. 따라서 수도권 인구집중을 방지하고, 국가균형발전을 위해서 신행정수도의 건설이 절대적으로 필요하다.

1. 수도권을 세계적 상업중심도시로 만들어서 국가경쟁력을 향상시켜야 하며, 신행정수도의 건설은 그 기회이다.

현재 수도권은 국토의 12% 정도의 면적에 인구는 48% 정도가 거주하고 있으며, 제조업체의 56%, 100대기업 본사의 90%, 공기업 본사의 83%, 중앙행정기관의 83% 정도가 집중되어있다. 그 결과 주거비용의 과다, 물가고, 교통혼잡 등 생활환경문제가 심각한 지경에 이르고 있다. 이로 인하여 서울의 삶의 질적 수준은 세계 주요도시 중 최하위권에 있으며, 국가경쟁력 역시 세계 35위 정도에 머물고 있다(예 : 싱가포르 2위, 홍콩 6위, 태국 10위 등). 이러한 현재의 수도권 비효율적인 상황(특색없는 잡화점 형상)에서는 국가경쟁력을

향상시킬 수 없다.

따라서 충청권에 행정수도건설이라는 지방화전략은 수도권을 3개 시,도로 구분하여 특화 발전시켜서 국가경쟁력을 강화하는 방향으로 재정비한다는(수도권에 대한 규제 등 폐지) 세계화전략과 연계되어 있다.

- (1) 서울은 국제금융, 비즈니스, 역사문화 중심도시로,
- (2) 인천은 경제자유구역으로 항공물류, 국제비즈니스 중심도시로,
- (3) 경기도는 지식, 정보산업의 메카, 관광중심도시로 특화발전시킨다는 전략이다.

여기에서 부동산은 일반적인 물건하고는 다르다는 점을 상기해 볼 필요가 있다. 자동차, TV, 냉장고 같은 것은 장소를 옮길 수 있지만, 부동산은 장소를 옮길 수는 없고 단지, 용도가 전환되는 것이다. 따라서 수도권의 일부가 행정용도에서 상업용도로 전환되는 것이기 때문에 충청권으로 이전하는 행정 관련 인구를 상업관련 인구로 대체하는 것이다.

이러한 점을 살필 때 일부에서 우려하고 있고, 수도권 주민들의 피해의식으로 자리하고 있는 수도권 공동화 현상은 일어나지 않을 것이며, 행정수도의 건설로 2030년까지 수도권의 인구 중 51만명 정도가 충청권으로 이전하는 것이 오히려 수도권을 세계적인 경제중심도시로 재편할 수 있는 기회가 될 것이다.

2. 국가균형발전의 시발점이다.

2만불 시대로의 국가재도약을 위해서는 기술혁신이 요구되고, 기술혁신은 수도권 일극 중심에서 벗어나 각 지방의 다극 중심으로 발전을 위한 지역혁신체계(RIS)와 혁신클러스터가 필요하다. 행정수도의 건설은 이러한 국가균형발전의 초석이며, 시발점이라는 점을 인식해야 한다. 전국 각지에서 접근성이 가장 뛰어난 충청지방을 시작으로 강원도, 경상도, 전라도 지방의 균형발전으

로 연계되는 전략과 비전을 준비해야 한다. 또 그 지방들의 기업도시, 혁신도시의 건설 등 지역혁신체계(RIS) 구축에 중앙정부차원의 지원이 있어야 한다. 그로 인하여 충청권의 행정수도건설로 인한 지역발전효과에 버금갈 수 있도록 해야 국가균형발전의 목표를 달성할 수 있다.

국가재도약 전략 중 지방화전략은 신행정수도건설, 지역혁신체계의 구축으로 국가균형발전, 지방분권 이 3가지 전략이 있다. 이 중에서 행정수도의 건설만 두고 국가균형발전의 형평성을 논하고, 충청권우대를 거론하는 것은 지역적인 논리이다. 이러한 형평성 시비를 벗어나기 위해서 충청권 외의 지역에 행정수도건설에 버금가는 지역발전효과가 있는 지역혁신체계의 구축에 중앙정부의 지원이 있어야 한다. 지역균형발전의 형평성논리에 대해서 충청권에 행정수도건설과 다른 지역에 기업도시, 혁신도시 등의 건설을 연계하는 방안 등을 충분한 연구, 검토하여야 한다.

3. 행정수도의 건설은 수도권과 지방을 균형발전시키는 win-win 정책이다.

수도권과밀의 해소와 국가균형발전이라는 점에 반대할 국민은 한사람도 없을 것으로 본다. 하지만, 현실적으로는 마치 수도권과 충청권의 대결양상으로 비취지고, 국론이 분열되는 양상으로 치닫는 현상이 너무나 안타깝다. 수도권의 세계화와 지방의 균형발전은 우리나라가 국민소득 2만불 시대로 나아가기 위해서 필수적이며, 국가적 차원에서 모든 지역의 win-win 전략이다.

충청권의 행정수도건설에 수도권 주민들은 피해의식을 가질 필요가 없으며, 오히려 수도권을 세계적인 상업중심도시로 변모시킬 수 있는 기회로 여겨야 한다. 또 충청권 이외의 지방에서도 현재 수도권 일극 중심에서 벗어나 각 지방들마다 하나의 극을 형성해서 다극 중심으로 국가균형발전을 이루기 위해서는 충청권의 행정수도건설이 절대적으로 필요하다는 것을 인식하여야 한다.

신행정수도 건설과 대응방향

이 헌 석 (서원대학교 교수)

1. 서

국토의 균형발전과 지방분권은 거스를 수 없는 시대적 대세이며, 그리고 이것을 실현할 수 있는 유일한 대안은 행정수도이전 뿐이라는 것은 이미 과거 수 십 년의 경험으로 확인된 사실이다. 그러나 작금의 현실은 이러한 당위적인 행정수도이전을 정쟁의 도구화 내지는 지역감정의 대립적 구도로 몰고 가면서 무산시키려 하고 있다.

행정수도이전의 무산은 단순히 수도이전의 불발이라는 차원이 아니라, 그동안 지방민의 숙원이었던 국가균형발전이라는 당위적인 청사진을 훼손하고 지역불균형의 심화와 국민적 통합을 저해할 수 있다는 점에서 우려하지 않을 수 없다. 따라서 현재 결정 이후, 신행정수도 건설의 재추진을 위한 대응방향과 주민들을 위한 보상방안을 검토해 볼 시점이다.

2. 신행정수도 건설을 방해하는 요인 및 대응방향

1) 신행정수도 건설 방해의 요인

(1) 현재의 위헌적 발상

주지하는 바와 같이 이번 헌법재판소 결정은 현재의 시대적 역할을 망각한 결정이라는 점에서 매우 유감스럽다.

더구나 헌법재판소가 법리적·가치지향적 판단이 아니라, 정치적 논리와

기득권적 사고에 기초하여 그러한 결정을 내렸다는 것에 실망하지 않을 수 없다.

헌법재판소의 판결요지는 신행정수도건설을위한특별조치법이 관습헌법을 위반한 것이기에 행정수도 이전을 위해서는 헌법을 개정해야 한다는 것이다.

물론 법을 전공한 사람으로서 관습헌법의 존재를 부인할 생각은 없다. 그러나 그것이 우리 헌법재판의 규범으로 확고한 자리를 잡고 있는 것인가에 대해서는 의문이다. 프랑스와 같이 헌법의 역사가 200년 이상이고, 헌법재판의 역사가 100여 년 이상 된 나라라면 모르겠지만, 헌법의 역사가 50년에 불과하고, 그것도 헌법재판의 역사가 10여 년에 불과한 상태에서 관습헌법이란 것을 재판의 도구로 삼는다는 것은 논리적 비약이라고 할 수 있다.

이 때문에 헌법재판소도 스스로 수도는 서울이라는 관습법적 근거를 조선시대 경국대전에서 찾는 오류를 범하고 있다. 그렇다면 대한민국이 조선왕조의 법통을 계승하였다는 것인가?

분명한 것은 우리 헌법 전문(前文)에서 대한민국은 임시정부의 법통을 계승하고 있다고 명시하고 있을 뿐만 아니라, 헌법 제1조에서 대한민국은 민주공화국임을 선언하고 있다. 따라서 조선왕조의 규범이 대한민국의 규범이라고 하는 주장은 명백히 반헌법적 발상이다.

또 한가지, 수도는 서울이라는 관습헌법을 바꾸려면 헌법 제130조의 헌법개정절차에 따라 개정을 해야만 행정수도를 이전할 수 있다고 헌법재판소는 주장하면서 사실상 행정수도이전을 불가능하게 하고 있다. 그러나 누가 보더라도 헌법 제130조는 성문헌법을 개정하는 절차규정이기 때문에 관습법은 제130조의 개정대상이 아니다. 어떻게 눈에 보이지도 않는 관습법을 개정절차를 통해 개정할 수 있겠는가?

(2) 충청도민의 아마추어적 접근

현재의 위헌결정은 충청도민들에게 엄청난 심리적 경제적 충격을 주었다. 이러한 위기를 초래한 요소 중의 하나로서 충청도민들의 미숙한 접근방식도

반성해 볼 만하다.

무엇보다, 주민들에게 행정수도 이전으로 어떠한 혜택들이 돌아갈 것인가에 대한 청사진 제시가 없이, 그저 막연한 환상만을 설파함으로써, 주민의 역량을 집결하지 못했다. 예를 들면 행정수도 주변의 외곽지역-소외지역을 포괄하는 종합적 발전방안이 제시되고, 이러한 발전방안이 행정수도 이전을 통해 어떻게 효과적으로 진행될 것인가를 홍보했어야 한다.

둘째, 적극적·공세적 행정수도 유치운동이 아닌 소극적·수세적 유치운동을 전개함으로써, 다른 지역의 반발여론이 확산되는 것을 차단하지 못했다. 물론 이 원인 중에 하나는 유치운동을 주도한 분들이 대부분 정치적 감각이 없는 유지들이었다는 점을 들 수 있다.

셋째, 위헌결정 이후에도 주민의 반발정서를 결집하고 반영할 수 있는 운동조직화가 미진하다.

헌법재판소 결정이후 충청지역의 정서는 매우 격앙되어 있는 상태이다. 많은 단체들이 망라되어 신행정수도건설비상시국회의가 결성되었고, 충남·북과 대전지역과 연대하여 항의와 규탄대회가 연일 벌어지고 있다. 그러나 지도부의 문제들로 인해, 지속적인 주민결집의 공간을 제시하지 못하고 있고, 나아가 행정수도이전 문제가 전국적인 문제로 확대되는데 한계가 있다.

2) 대응방향

위헌 결정이 되었고, 정부의 행정수도 이전예산도 전액 삭감되었다. 일부에서는 "헌법재판소가 결정한 것이므로 일단 수용해야 한다"고 하면서 민심달래기용 내지는 선심성의 지방분권이나 공공기관의 충청권 이전 등의 대안들을 제시하고 있다.

그러나 행정수도 이전은 우리나라의 당면한 과제이고 반드시 이루어져야 할 사업이라는 점에서 더 이상의 다른 대안이 없음을 확실히 하고, 행정수도 이전 추진을 계속해서 강력히 요구해 나가야 한다.

이를 위해서 첫째, 비상시국회의 내의 조직재정비 작업이 필요할 것이다.

구체적으로 기존의 지도부를 혁신하고, 시민운동단체들이 중심이 되는 새로운 지도부를 구성하여 현실적이고 광범위한 저항운동을 펼쳐나가는 것이 바람직할 것이다.

또한 전국민을 상대로 한 행정수도이전의 당위성에 대한 홍보전략이 수립되어야 한다. 즉 행정수도 이전이 충청도민만을 위하여 다른 지역주민들의 희생을 강요하는 것이 아니라 모든 국민을 위한 유일한 대안이라는 점과 충청지역은 이러한 대의를 위하여 기득권을 포기한다라는 대 국민 홍보가 필요하며, 이러한 기능은 지방자치단체와 협력되어야 할 것이다.

3. 주민에 대한 보상대책

1) 기본적 전제

충청주민의 입장에서 볼 때, 일부 언론이나 정치권이 충북주민의 피해대책을 운운하는 것에 대해 분개하지 않을 수 없다. 마치 수도이전이 지역이기주의 내지는 수도권과 충청권의 이해대립으로 몰아가는 양상으로 비추고 있기 때문이다. 이러한 행태는 국가의 장기적 발전이라는 본질을 염두에 두고 있지 못한 처사이며 동시에 충청지역 주민의 수도이전에 대한 순박한 열망을 왜곡하는 것이다.

명백한 것은 충청지역 주민들에게 대안은 있을 수 없다. 오직 행정수도이전만이 유일한 대안이다. 왜냐하면 지난 수 십년 동안 모든 정권이 공공기관이전과 같은 지역발전계획을 발표해 왔지만, 모두 실패했다. 결국 행정수도이전이 없이는 지금 나오고 있는 대안들도 역시 실패할 수밖에 없을 것이기 때문이다.

따라서 지금은 행정수도를 어떻게 이전할 것인가에 대해 여전히 고민하면서, 원래의 계획대로 예정지역의 토지매입 등 신속한 보상책이 강구되어야 한다.

2) 법적 구제방안

위헌 결정 이후 예정지역 주민들의 경제적 피해가 극심한 상황이며, 충청인들의 상실감이 상당하다는 점에서 법적 구제방안이 고려되어야 한다.

법적 방안의 몇 가지를 생각해 본다면, 우선 가장 확실한 방법으로 “충청지역에대한특별보상법(가칭)”을 제정하여 정신적 물질적 피해를 보상하는 것이다.

둘째, 개인적으로는 정부의 행정수도 이전계획에 대한 계획이행청구권을 행사하는 방안과, 또한 직접 피해를 본 주민들이 정부를 상대로 하여 신뢰보호원칙 위반에 따른 국가배상을 집단적으로 청구해 보는 것이 가장 좋은 방안이라고 생각한다. 즉 손실보상차원이 아니라 국가배상을 요구하는 것이다.

물론 이러한 방법들이 소송과정에서 결실을 맺을 수 있을지는 두고 볼 일이지만, 이를 통해 최소한 충청주민들의 민의를 전국적으로 알리고 동시에 신행정수도건설에 대한 정부의 의지를 더욱 강건하게 견인할 수 있는 토대를 제공할 수 있을 것으로 기대된다.

위헌판결 이후 신행정수도건설 어떻게 해야 하나

조 명 래 (단국대학교 교수)

1. 위헌판결의 의미와 해석

- 법리적 측면: 신행정수도건설특별법의 헌법 불합치
- 정책적 측면: 공공정책으로서 신행정수도건설사업이 가지는 비합리성/불합리성(주로 수도위상과 관련된 측면)에 대한 법적한계 제기

2. 위헌판결 이후 신행정수도 문제 접근의 원칙

- 신행정수도 건설의 필요성/정당성/은 유효
 - 신행정수도건설의 본래적 목표에 충실 : 즉 수도권 집중완화와 국토균형발전을 위한 '신행정수도건설'의 목표는 여전히 유효
 - 다만 불확실성이 많던 '수도'란 요소가 탈각한 '대체 정책개념' 필요
- 대통령공약으로 추진
 - '좋은 의미의 정치적 의지'가 담긴 정치적 프로젝트로 추진
 - '충청도에 신행정수도에 버금가는 거점도시' 건설
- 합의와 합리성을 '제대로 갖춘 공공정책'으로 추진
 - 정책목표에 대한 사회적 합의 분명
 - 추진과정의 장기적 안정화
 - 대체 특별법의 제정과 범정부적 추진기구의 설치
 - 비용의 합리적 산정과 안정적 확보

3. 대체 정책개념으로 '특별행정시' 건설

가. 주요 전제 : 특별행정시 개념으로 접근

- 21세 한국사회를 선도할 모델도시로 육성
- 국토의 신중심 형성을 위한 '성장거점도시'로 육성
- 충청권이란 기존입지 존중
- 개별도시에서 권역으로 접근

나. 특별행정시의 개념

- 국토신중심지를 형성할 국가중추행정기능이 입지한 도시
- 신중심지가 될 수 있는 특별자치단체의 지위를 가진 도시
- 정부의 주요 국정과제(분권, 혁신사업등)를 실험적으로 운용하는 도시

다. 특별행정시의 기능

○ 분산을 선도할 중추행정기능

=> 중추행정기능의 이전을 통한 수도권 집적 완화와 분산의 선도

- 평가를 통해 중앙부처 중 분산효과가 크고 거점형성이 유리한 부처와 그 관련 기관의 선별 입지
- (예) 청와대 분원(소경개념), 건설교통부, 환경부, 정보통신부, 산업자원부, 보건복지부, 과학기술부, 교육부, 행정자치부 등의 입지
- 반면, 분산효과가 적고, 수도로서 서울의 위상을 계속 유지할 상징성이 큰 부처는 서울(수도권)에 존치((예) 청와대, 외교통상부, 재정부, 법무부 등)

○ 국토 신중심을 형성할 교육문화기능: 중앙정부부처가 직접추진

=> 거점도시 형성을 위한 과제로서 중앙정부 관련 부처가 직접 추진

- 중추행정기능과의 시너지를 이용해, 21세기 한국사회를 선도할 교육, 문화, 정보기능의 집적
- 이전할 개별 중앙부처는 각 부처의 업무/기능에 걸맞은 '신중심형성 전

략과제'의 추진 → 예) 교육부는 서울대를 능가하는 새로운 모델의 대학의 설립 → 주변 도시와 연계해 거점형성

- 민간부문 및 인접 지방자치단체와 협치(governance)의 방식으로 추진
- 참여정부 주요 국정과제(예, 분권, 지역혁신)의 실험적 운용

라. 특별지방자치단체로서 지위

- 국토의 신중심지로 자리 잡을 때까지 통치권자가 직접 관리하는 '자율분권도시(self-governing city)'로서의 지위 부여
 - 국가중추행정기능이 입지할 '행정특화도시(administrative city)'로서의 지위 부여
 - 중앙정부 부처가 직접 과제를 추진하는 '프로젝트 도시(project city)'로서의 지위
 - 신중심 형성을 위한 각종 사업을 추진하는 데 필요한 행, 재정적 권한과 권능을 가진 '성장거점(growth-pole city)'도시로의 지위 부여
- => 특별지방자치단체로 구성, 단체장은 대통령이 임명, 협의체로서 의회 구성

마. 특별행정시 건설의 조건

- 기존 예정지 활용
- 50만 명 내외 유지
- 지속가능한 도시로 조성
- 특별행정시를 중심으로 대전, 오송, 청주 등을 연계해 하나의 성장권역 형성
- 비용상한제 도입: 필요할 경우, 국회의 동의를 얻어 비용조정

4. 추진과제 및 방식

- 국회 내 대책위원회 구성

- 특별행정시의 위상, 역할, 건설방식에 대한 합의
- 특별법의 제정
- (가칭) 특별행정시의 건설 및 지위에 관한 특별법
 - 특별행정시의 지위, 역할
 - 특별행정시의 조성
 - 특별행정시의 운영
 - 재정
 - 관련법과의 관계
- * 단, 건설종료 이후에는 지위에 관한 법으로 개정
- 추진위원회의 구성
 - 이전할 행정부처의 장으로 추진위원회 구성
 - 국무총리와 민간전문가로 공동
- 특별행정시기본계획작성
- 특별지방자치단체의 구성
 - 단체장의 선임
 - 협의체로서 의회구성
 - 집행부의 구성
 - 건설이후 도시육성 및 운영에 관한 기본계획의 수립

신행정수도건설 대책모색 전문가 대토론회 토론요지

황 희 연 (충북대학교 교수)

1. 향후 전망

1) 예상되는 문제

- 대통령 공약사항인데다가 이미 상당한 추진이 이루어진 상태에서 본 사업의 실현이 좌절될 경우 각종 정부정책에 대한 불신감으로 향후 국정운영의 어려움이 예상된다.
- 그동안 추진되어 왔던 수도권집중완화와 균형발전을 위한 각종 정책에도 불구하고 수도권집중 및 국토불균형은 계속 심화되어 왔기 때문에 신행정수도 건설과 같은 강도 높은 정책이 추진되지 않으면 국토균형발전과 수도권집중완화를 기대할 수 없다.
- 신행정수도 건설과 지방분권화, 공공기관 지방이전, 수도권의 계획적 관리 정책 등은 하나의 패키지화된 정책인 바, 그 핵심사업을 추진 못하게 될 경우 나머지 국가균형발전정책의 추진에 큰 어려움이 예상된다.
- 따라서 현재의 판결을 존중하면서 수도권집중완화 및 국토균형발전이 가능한 방안을 도출하여, 헌법에 위배되지 않는 범위 내에서 신행정수도 건설사업을 이어가야 한다.

2) 향후 전망

- 위헌판결에 따른 충청권 주민들의 불만과 허탈감 및 정부정책에 대한 불신감이 심각한 상태이나, 정부 대책이 발표되기 전까지는 주민들의 감정노출을 제한적으로 할 것이다.

- 그러나 정부 대책이 기대에 못 미칠 경우 해당 주민들은 집단적 형태로 수위 높은 문제제기를 할 것으로 우려된다.
- 위헌판결을 정략적으로 이용하는 정치권의 정쟁이 가중될 것이다.
- 신행정수도 건설에 대한 재추진은 국민적 지지를 받기 어려울 것으로 보이며, 신행정수도 건설에 준하는 형태의 대안도시 건설에 대해서도 신행정수도 건설 특별법 위헌판결 수용 여부에 대한 시시비비가 일어나면서 반대여론이 비등해질 가능성이 높다.

2. 향후 대책/ 대안

1) 신행정수도의 성격과 위상 재정립을 통하여 국론분열 소지 제거

- 신행정수도라는 명칭의 해석에 따른 오해를 불식시키기 위하여 신행정수도의 성격과 위상에 대한 재정립이 필요하다.
- 범정부 · 범국민적 추진기구를 구성하여 합리적인 신행정수도 건설 대안을 마련하여 적극적인 여론수렴을 거쳐 최종안을 마련하도록 한다.

2) 특별행정도시의 형태로 추진

- 신행정수도 건설정책은 수도이전에 준하는 강도 높은 균형정책을 강조하는 것이지 수도이전 자체가 반드시 그 필요조건은 아니었다. 따라서 현실적으로 실현이 어려운 신행정수도 건설 논쟁에 매달리기보다 정책의 시급성과 목표가 확실한 국토균형발전을 위한 정책수단으로서의 대안적 도시 건설의 내용 · 방법 · 절차에 초점을 맞추는 것이 바람직할 것이다
- 신행정수도 건설의 대안적 정책사업으로 특별행정도시 건설을 제안한다. 특별행정도시는 국토균형 달성을 위한 거점도시로의 기능을 분명하게 갖도록 하며, 그 기능은 국가중추 행정기관을 집적시킴으로써 달성하도록 한다. 특별행정도시로 이전할 중추행정기관이 국토의 중심거점으로 기능하기 위하여 관련 활동(교육 · 문화 기능 등)을 보완적으로 집적시키고 그 활동을 지원할 수 있도록 해야 한다.

- 예를 들어, 21세기 한국사회를 선도할 요소가 지식과 정보라면, 특별행정도시가 지식생산의 거점이 되기 위해선 우수 초중등 교육기관과 세계적 경쟁력을 지닌 고등교육기관이 입지할 수 있는 새로운 교육모델을 특별행정도시에 구축해내는 것이 필요하다.

3) 국회가 중심이 되어 범국가적 과제로 추진

- 이 모든 것에 관한 논의는 국회에서 이루어져야 한다. 즉 신행정수도 건설 특별법 위헌판결을 둘러싼 국론분열과 사회적 갈등을 종식시키면서 특별행정도시 건설이 범국가적 과제로 추진할 수 있도록 국민의 대표기관인 국회가 나서야 한다.
- 이를 위해 국회는 범정파적으로 참여하는 특별위원회를 구성할 필요가 있으며, 여기에는 전문가와 시민사회단체가 폭넓게 참여할 수 있도록 해, 국론으로 지금의 신행정수도건설특별법의 위헌판결을 둘러싼 문제를 해결하도록 해야 한다.

4) 필요시 별도입법 추진

- 특별행정도시의 법적 의미, 건설비용, 이전대상의 범주, 거점도시 육성방안, 수도권의 사후관리 등이 모두 이러한 국론의 장을 통해 충분히 논의되고 걸려져야 한다.
- 필요시 별도입법을 추진해야 한다.

5) 추진과정에서 국민 참여 확대와 적극적인 국민여론수렴

- 추진과정에서 시민단체, 지역대표 등 각계각층의 의견이 반영될 수 있는 제도를 확립한다.
- 주기적인 정책모니터링을 실시하고 그 결과를 공표한다.

6) 중추행정기능의 이전에 따른 파급효과의 재검토

- 이전비용에 대한 명확한 산출근거와 조달방안을 제시하여 국민들의 불신을 불식시키고 불확실성을 최소화한다.
- 과도한 이전비용에 대한 국민들의 우려를 불식시키기 위하여 단계별 이전 대상 기관의 선정을 검토한다.

7) 통일 후 수도의 입지에 관한 방향제시

- 국론분열의 소지를 제공하였던 통일 후의 수도입지에 관한 명확한 정부의 입장과 향후 정책방향을 제시한다.
- 통일 이전까지 서울과 특별행정시와의 역할 및 기능분담 방안을 구체적으로 제시한다.

8) 국가균형발전정책 전면 재검토

- 신행정수도 건설과 공공기관 지방이전을 근간으로 추진 중인 미래형 혁신 도시 건설 등 국가균형발전정책을 재검토한다.
- 중앙행정기관과 공공기관의 지방이전이 불투명한 상태에서 지방분권화가 추진될 경우 서울과 경기도에 권력과 기능이 현재보다 더 집중될 우려가 있으므로, 지방분권화 정책도 재검토한다.

9) 수도권 규제완화정책을 원점에서 재검토

- 신행정수도 건설을 전제로 추진하였던 수도권 규제완화정책을 전면 중단하고, 원점에서 재검토한다.
- 서울 및 수도권의 계획적 관리방안과 경쟁력 강화방안을 구체적으로 제시한다.

10) 미래 지향적 국토발전 전략 제시

- 수도권, 특별행정도시권 및 여타 지역들 간의 역할분담 방안과 지역 간의 새로운 연계체계를 구축한다.

- 분권형·다극형 국토발전모형을 제시하여 수도권, 특별행정도시권 및 여타 지역들 간의 상생 발전방안을 마련한다.

11) 전문성 있는 중간역할기능 강화

- 신행정수도 건설을 추진하는 주체와 정치권, 국가균형발전위원회, 시민사회 단체 등 관련 기관이나 단체 등과의 전문성 있는 연결고리를 강화한다.
- 전문성과 인맥을 갖춘 인사를 중심으로 연결고리를 강화하여 제기된 문제 등에 대한 능동적인 대처가 가능하도록 한다.

12) 정책대안은 공론화 과정을 거쳐 확정

- 2004년 12월 말: 복수대안 마련
- 2005년 1월 - 2월: 복수대안에 대한 공론화 과정과 여론수렴
- 2005년 2월 말 혹은 3월 초: 최종 대안 발표