

제1주제

지역균형발전을 위한 행정수도  
후속대안의 방향

성 태 규

(충남발전연구원 기획정보팀장)

# 지역균형발전을 위한 행정수도 후속대안의 방향

## I. 머릿말

- 현 시대는 우리에게 변화의 속도와 범위 측면에서 과거에는 경험하지 못했던 급격한 변화를 요구하고 있다. 2차 대전 이후 GATT체제로 정비되었던 세계무역질서는 우루과이 라운드를 통해 WTO체제로 탈바꿈하면서 국가간 자유무역의 범위는 지적 재산권뿐만 아니라 금융시장까지 확대되었다. 국제통화질서의 측면에서는 2차 대전 이후 국제통화질서의 근간이 되었던 브레튼우즈(Bretton Woods) 규범이 1972대 미국의 달러 금태환정지 선언으로 와해되면서 변동환율제로의 국제통화질서가 재편되었다. 이로 인하여 국가간 경쟁력 차이를 보완해주던 무역부문에서의 관세·비관세를 통한 보호무역적 수단, 환율과 같은 통화부문에서의 보조수단이 의미가 약화되었고, 이에 따라 국가경쟁력만이 국가의 명운을 결정하는 지구화(globalization) 시대가 전개되고 있다. 지구화시대의 무한경쟁은 지방의 균형발전을 요구하고 있다. 각 지방이 지역특성에 맞게 특화 발전되어 지방이 세계경제의 주체가 되고 지방경쟁력의 총합이 국가경쟁력으로 집약되어야만, 무한경쟁의 파고를 넘을 수 있는 시대가 전개되고 있다.
- 지구화는 정치적 측면에서도 자유를 확산시키고 있다. 정보매체의 발달, 인적 교류의 활성화를 통하여 선진국의 자유민주주의라는 가치는 정치적 측면에서의 세계적 표준(global standard)이 되었다. 이를 통해 조직체계에서의 권력분산 뿐만 아니라 지역적 차원에서도 권력분산이 확산되고 있고, 이는 공간적으로 지방화·지방자치의 형태로 나타나고 있다.

- 또한 우리는 선진국의 문턱에 들어선 이후, 개인생활의 패턴이 과거 양적 위주의 경제생활에서 '삶의 질'을 추구하는 패턴으로 전환되고 있다. 과거 절대 빈곤에서 벗어나 '지속가능한 개발(sustainable development)'이 강조되는 현 시대에서 '삶의 질'에 대한 시민의 욕구는 증대하고 있다. 이런 새로운 가치는 수도권집중·과밀에 대한 새로운 대안을 요구하고 있다.
- 이와 같은 시대적 흐름에 대응하기 위한 새로운 전략은 국가경쟁력 강화, 중앙집중의 정치·행정 권력의 분산, '삶의 질' 제고 등 세 가지 요구를 충족해야 한다. 이런 요구는 단순한 이론이나 전략의 전환만으로 충족될 수 없고, 과거와는 총체적으로 구별되는 새로운 패러다임(paradigm)<sup>1)</sup>을 요청하고 있다.

<표 1>은 이와 같은 새로운 패러다임의 성격과 특징을 나타내고 있다.

<표 1> 세계화 시대의 새로운 패러다임의 특성

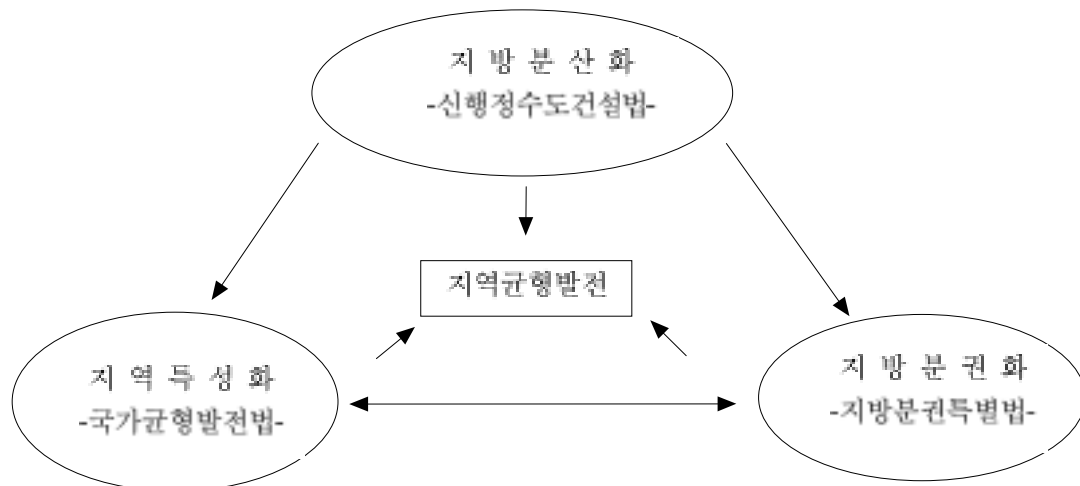
구 분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
발전목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량적 성장</li> <li>· 효율성 추구</li> <li>· 국가발전</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삶의 질 향상</li> <li>· 균형과 효율/발전 동시 추구</li> <li>· 지역발전을 통한 국가발전</li> </ul>
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이중적 구분</li> <li>· 발전지역과 저발전지역</li> <li>· 공간적 차별성/획일성</li> <li>· 지역의 국지성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다면적 구분</li> <li>· 지역구조의 다양성</li> <li>· 공간적 정체성/복합성</li> <li>· 지역의 광역화</li> </ul>
추진주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 중앙부처중심(중앙의존형)</li> <li>· 하향적 집권화</li> <li>· 지역이기주의 조정 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지방중심(지방자립형)</li> <li>· 상향적 분권화</li> <li>· 지역간 상호의존/협력 추진</li> </ul>

출처 : 산업자원부/국가균형발전추진단, 『시·도별 국가균형발전 5개년 계획 수립 지침(안)』, p. 66.

1) 쿤(Thomas Kuhn)이 처음으로 사용한 “패러다임(paradigm)”이란 개념은 “특정 공동체 구성원들이 공유하고 있는 신념, 가치, 기술 등의 총체”를 지칭한다. 이는 단순한 개별적 이론이 아니라, 당대의 인간사고와 시대의 모든 이론의 근본이 되는, 즉 인식의 대전환을 가져오는 패턴이다. 세계화로 인한 인식의 전환은 개별이론의 전환이 아닌, 쿤이 말하는 진정한 패러다임의 범주에 해당한다고 할 수 있다. 쿤의 패러다임에 대하여는 Thomas S. Kuhn(1996) 참조.

- 이러한 새로운 패러다임은 ‘지역균형발전’이어야 한다. 지역균형발전을 통하여 지역발전을 통한 국가경쟁력을 강화할 수 있고, 지방자치뿐만 아니라 삶의 질을 제고할 수 있기 때문이다. 참여정부는 <그림 1>과 같은 3분정책을 통해 지역균형발전을 추진하였으나, 현재의 위헌판결로 인하여 핵심사업인 행정수도 건설이 중단되었다. 이에 따라 지역균형발전을 위한 행정수도 후속대책·대안이 모색되고 있다. 행정수도 건설은 중단되었지만 행정수도 건설을 통해 추진하였던 수도권 집중·과밀 해소 및 지역균형발전은 국민적 공감대를 형성하고 있기 때문에, 후속대책·대안도 그 정책적 목표를 달성하기 위한 효과적인 수단이어야 한다.

< 그림 1 > 참여정부의 지역균형발전 전략



- 이에 본고의 2장에서는 수도권 집중의 원인을 정리하고, 이것으로부터 행정수도 건설의 당위성을 3장에서 살펴본다. 4장에서는 행정수도 건설의 효과를 정리하고, 5장에서는 후속대책·대안의 평가를 통해서 지역균형발전을 위한 바람직한 후속대책·대안의 방향을 제안하고자 한다.

## II. 수도권 집중의 원인

- 수도권 집중의 원인은 다양한 측면에서 논의되고 있다.
- 첫째, 경제적 측면에서는 거점성장방식과 불균등발전전략이 제기되고 있다. 우리나라는 1970년대 이후 성장거점개발방식의 수출주도형 경제발전전략을 추진하였다. 거점개발방식은 한 지역을 거점으로 해서 개발하는 방식이다. 성장효과의 파급을 최대화하기 위하여 성장가능성이 큰 지역을 선정하여 중앙집권적 구조에서 하향식으로 집중 개발하는 방식을 말한다. 이 방식은 한정된 자원과 자본을 성장가능성이 가장 큰 지역에 집중하기 때문에, 주로 단시일 내에 경제성장을 추진할 때 추진될 수 있는 성장전략이다. 거점지역에 집중적으로 투자되면, 그 지역에는 관련산업의 연쇄효과, 규모의 경제, 사회간접자본 및 소비시장의 확대 등 집적의 이익이 발생한다. 이러한 집적이익이 과밀에 따르는 집적의 불이익을 초과하지 않는 한, 투자는 계속 진행되어 국가의 총량경제는 성장하게 된다.
  - 그러나 거점성장개발은 거점지역에 집중 투자됨으로써 거점지역의 집중과 타 지역간의 불균형이 초래하게 된다. 이런 과정을 통해서 우리나라에서도 모든 것이 수도권에 집중되고 지방은 낙후되는 불균형이 초래되었다는 주장이다.
- 둘째, 정치적 원인으로 설명될 수 있다. 우리의 경우 중앙집권적인 정치·행정체계를 갖고 있다. 강력한 대통령중심제로 인하여 많은 권력이 중앙에 편재되어 있으며, 지방자치제를 실시하고는 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.
  - 또한 우리는 과거에 정부와 관료가 중심이 되어 주요 경제발전방향과 경제자원이 배분되는 국가주도형 경제체제를 이루었다. 이러한 체제

에서는 정치·행정권력과 친소관계가 기업발전과 지역의 산업·경제활동에 결정적인 요소가 된다.<sup>2)</sup> 실제 우리나라는 산업·기업활동과의 관계뿐만 아니라, 경제를 주도하였던 재벌의 형성·부침도 권력과의 유착을 통하여 이루어졌다.<sup>3)</sup> 우리의 경제발전은 재벌이라고 불리우는 대규모 기업집단에 의해 이루어졌고, 대규모 기업집단이 권력과의 유착 속에서 서울에 위치함으로써, 정치·행정권력과 경제권력이 수도권에 밀집되게 되었다. 중앙행정기관, 대기업 본사, 주요 공공기관 등이 서울에 밀집함으로써, 사람도 서울로 집중하게 되었고, 서울과 지방과의 대학격차도 심화되었다.

- 셋째는 심리적 요인이다. 중앙집권적 배경 속에서 “서울최고주의”, “서울중심주의”라는 심리적 요인이 우리 국민 속에 내재되었다. “사람은 낳아서 서울로, 말을 낳아서 제주도로”라는 표현이 보여주는 심리적 성향이 국민에 내재되어 서울주민은 ‘일등 국민’, 지방주민은 ‘이등 국민’의 의식이 생기게 되었다. 독일은 통일이 된지 14년이 지났지만, 경제적 격차로 인한 주민간의 마음의 격차는 해소되지 않고 통일독일의 커다란 사회적 문제로 되고 있다. 경제적으로 발전하지 못한 구동독 주민은 ‘못살면서 게으르다’는 비속의 의미를 지닌 “오시(Ossi)”라고 불리우면서, ‘이등 국민’의 감정을 아직도 많이 지니고 있다. 이런 지역간 내적 갈등은 사회통합을 저해하는 주요 요소가 된다. 우리나라에서도 “서울최고주의”의식은 수도권과 비수도권간 내적 갈등의 한 원인이 되고 있다. 우리 국민이 지니고 있는 이러한 “서울최고주의”라는 허상은 수도권 집중을 가속화하는 주요 원인이다.

2) 오도넬(Guillermo O'donnell)은 정치와 경제의 상관관계 속에서 남미의 권위주의적 정치체제를 “관료적 권위주의(bureaucratic authoritarianism)”이라고 표현하였다. 우리의 제3공화국의 속성으로 주장되기도 하는 관료적 권위주의 주장의 핵심은, 경제발전이 경제관료에 주도되며 성장하면서 파생되는 ‘관료-외국자본-군’의 삼자 연대에 의해 구성되는 전통적 권위주의 유형과는 상이한 권위주의 유형을 제기한 것이다.

3) 우리나라 재벌의 형성과 흥망을 정경유착의 관점에서 정리한 글로는 이종재(1993) 참조

- 수도권 집중은 이와 같이 여러 측면에서 설명된다. 많은 원인이 있지만, 가장 주된 요인은 무엇인가? 수도권 집중의 근본적인 원인은 중앙집권적 정치·행정체계에서 찾아져야 한다. 역사적으로 중앙집권적 전통을 지닌 우리나라이기에 “서울최고주의” “서울중심주의”는 당연한 논리적 귀결이다.
- 우리나라에서는 모든 정치·행정권력이 서울에 집중됨으로써, 경제·사회·문화등 모든 영역에서의 자원이 서울로 집중되었다. 우리나라에서 정치·행정권력으로 인한 지역간 발전격차는 서울과 지방의 일만이 아니다. 지역간의 발전격차도 정치적 요인에서 그 원인을 찾아볼 수 있다. 예를 들어 정치권의 향방에 따라 지역발전이 좌우되어, 영남권과 호남권의 발전격차가 초래되었다. 1960년대까지만 하여도 영·호남간의 지역갈등은 심각하지 않았다. 정치권에서도 여촌야도의 현상이 있었지만, 지역간 갈등은 첨예화되지 않았다. 1970년대 들어 국가주도의 개발정책이 본격화되면서 정경유착에 의해 기업성장이 이루어졌고, 이 과정 속에서 개발에서 소외된 지역에서의 불만이 지역간 갈등으로 이어졌다. 이와 같이 정치·행정적 요인으로 인하여 서울과 지방, 그리고 지방간 발전격차가 초래되었다. 이는 민주화가 이루어질 때까지 고착되어, 여러 가지 요인이 중층적으로 얹혀 상호간 상승작용을 일으켜 서울로의 집중은 더욱 심화되었다. 이제는 경제, 교육, 문화, 정치 등의 요인이 상호간에 영향을 미치면서, 거대한 리바이어던과 같은 서울이 초래되었다.
- 여러 요인으로 수도권의 집중이 이루어졌지만, 얹혀진 실타래를 풀기 위해서는 가장 주된 원인을 해결하여야 한다. 홍역을 앓고 있는 어린아이를 해열제로 치료할 수 없듯이 근본적인 원인부터 치료하여야 수도권의 집중을 완화할 수 있다. 수도권 집중의 가장 주된 원인은 정치·행정적 요인이다.

### Ⅲ. 행정수도 건설의 당위성

- 정치·행정권력의 집중이 수도권 집중의 가장 주된 원인이라면, 이에 대한 해결책은 민주화, 지방분권, 중추행정기관의 이전 등 세가지 방법을 생각할 수 있다.
- 먼저 민주화 방법을 평가해 본다. 경제개발 초기 국가주도형 개발방식이 진행될 때, 민주화 방법은 정경유착을 근절하여 수도권 집중을 완화할 수 있는 가장 효과적인 방법이었다. 그러나 모든 영역에서 수도권 집중이 이루어진 현재에는 민주화 방법은 더 이상 근본적인 치료제가 될 수 없다. 독감에 감염된 초기에는 독감 바이러스에 대한 항생제로 치료할 수 있지만, 합병증으로 더욱 악화되었을 때에는 독감 바이러스 항생제만으로는 더 이상 치료할 수 없다. 우리의 경우 민주화가 이루어져 정경유착에 의한 기업성장 방식은 한계에 이르렀다. 더욱이 지구화로 인한 ‘글로벌 스탠다드’의 형성으로 시장논리에 의한 투명한 기업경영과 공정한 경쟁이 아니고서는 기업성장이 불가능해졌다. 1990년대 이후 민주화가 이루어졌는데도 불구하고 수도권집중이 더욱 심화된 것은 민주화라는 방법이 지닌 한계를 보여준다.
- 두 번째는 지방분권의 방법이다. 지방분권은 지방에 권한과 재원을 배분하여, 중앙에 의존하지 말고 주어진 권한과 재원을 스스로 경쟁력 강화를 위해 책임있게 사용하도록 유도하면, 지역균형발전이 이루어진다는 주장이다.(정희운, 2004) 그러나 지방분권의 방법으로는 수도권집중을 초래하고 있는 “서울최고주의” 심리를 극복할 수 없다. 지방분권을 통한 지역균형발전이 성공하기 위해서는 하부구조로서의 인적·물적 토대가 전제되어야 한다. ‘발전 재생산’을 위한 인적·물적 토대가 지방에 갖추어 졌을 때에만 권한과 재원의 배분은 자율과 경쟁의 원칙을 통하여 지역경쟁력 강화를 촉진할 수 있다.



- 인적·물적 토대가 불균형인 상태에서의 지방분권은 프랑크(Andre G. Frank)가 말하는 '저개발의 발전(development of underdevelopment)'을 초래하여 오히려 불균형을 심화시킬 수 있다. 현재 논의되고 있는 행정수도 후속대안의 목적 가운데 하나는, 이를 계기로 수도권규제를 완화하여 동북아 중심지로서의 수도권 경쟁력을 강화하자는 것이다. 지방에 '발전 재생산'을 위한 하부 토대가 갖춰지지 않을 상태에서 지방분권이 이루어지고, 이를 계기로 수도권규제를 완화·폐지하면, 수도권과 비수도권과의 불균형은 더욱 심화될 것이다.
- 지방분권을 통한 지역균형발전의 적실성을 경기도의 예를 통해 살펴본다. 경기도 내에서는 북부지역과 남부지역의 불균형이 심한 상태이다. 인구가 감소하고 지역내 노령인구의 비율이 증가하고 교육환경이 상대적으로 열악한 경기북부지역에, 권한과 재원이 주어진다고 수도권의 기업과 대학이 유치되고 경기남부 지역주민들이 이사할 것인가? 지방분권으로 수원, 성남(분당), 안양(평촌), 군포(산본) 등의 경기 남부지역과 공동화되고 있는 경기북부의 균형발전이 이루어질 것인가? 대학교가 거의 없는 경기북부지역의 인적 자원은 서울로만 흡수되고 있는 상황에서 시장논리에 의한 경영이 강조되는 지구화시대에, 어느 기업이 경기북부로 이전할 것인가?4) 지구화 시대 이윤극대화를 목표로 하는 기업은 생산기반(인적·물적 자원, 자본 및 교통·정보망 등)이 잘 갖추어진 지역으로 생산자본을 이동한다. 그러므로 지방분권의 방법에 의해 지역균형발전을 추진할 경우, 생산기반이 잘 갖추어지지 않은 지역은 더욱 더 개발되지 않을 것이다. 또한 자치단체 자체 수입으로 권내 공무원 급료도 못주는 지방자치단체가 많은 상황에서 부유한 자치단체로부터의 재원이양은 또 다른 반대를 불러일으킬 것이다. 지방분권·지방자치가 발달한 국가에서도 자치단체간 경제력 격차로 인한 재정조정제도는 지역간 갈등의 한 원인이 된다는 점에서 지방분권을 통한 지역균형발전이 한계를 찾아볼 수 있다.

4) LG필립스는 경기도 파주에 유치되었지만, 이는 지방분권에 의해 유치된 것은 아니다.

- 그러면 경기 북부지역을 발전시키는 방법은 무엇인가? 그 방법의 하나는 현재 수원에 있는 경기도청을 경기북부로 이전하는 것이다. 물론 경기도청을 경기북부로 이전한다고 해서 수원, 성남·분당, 안양, 군포 등 경기남부주민들이 경기북부로 단시간에 대거 이전하지는 않을 것이다. 그렇지만 경기도청의 경기북부로의 이전은 장기적으로 경기북부의 발전을 촉진할 것이다. 충청도청이 공주에서 대전으로 이전한 예와,<sup>5)</sup> 도청이전과 관련하여 서로 유치 경쟁을 벌인 전남 및 경북의 사례는 도청이전이 지역발전에 미치는 영향을 예증한다.
- 이와 같이 과밀지역의 정치·행정권력의 집중을 행정중추기관의 이전을 통하여 해소하는 방법이 세 번째 방법이다. 경기도의 예에서 기술한 경기도청의 이전방법을 전국적 차원에서 추진하는 것이 행정수도 건설이다.

## IV. 행정수도 건설이 지역균형발전에 미치는 효과

- 그러면 행정수도 건설이 지역균형발전에 미치는 효과는 무엇인가? 여기서 지역균형발전이라 함은 충청권의 발전만을 의미하는 것이 아니라 국토 전체 차원에서의 균형적인 발전을 의미한다.
- 균형발전을 논함에 있어 먼저 ‘균형’이라는 의미를 명확히 하고자 한다. 지역균형발전이라 할 때 ‘균형’의 의미는 수도권을 포함한 모든 지

5) 이와 관련하여 충청도청이 공주에서 대전으로 이전하였기 때문에, 현재 공주는 인구 10만으로 축소되었기 때문에, 경기도청이 위치한 수원도 공동화될 것이라는 반론이 제기될 수 있다. 수원에서 경기도청이 이전한다고 대학이 15개 이상 위치하고 지하철로 연결되어 서울과 하루생활권인 수원이 공동화될 것인가? 경기도청이 경기북부로 이전한다고 성남(분당), 안양(평촌), 군포(산본) 등 경기남부지역 주민이 얼마나 경기북부로 이주하겠는가?

그러면 인구이주 효과도 없는데 왜 경기도청을 이주하느냐는 반론이 제기될 수 있다. 지방분권으로는 수원의 인구가 경기북부지역으로 전혀 이주하지 않는데 비해, 도청이전은 조금이나마 수원 인구의 이동뿐만 아니라 장기적으로 경기북부지역의 발전 동인이 될 수 있다는 점을 고려해야 한다.

역이 산술적으로 똑같이 발전한다는 것을 의미하지는 않는다. 수도권에서 제기되는 주장 가운데, 행정수도 건설은 전국 모든 지역을 산술적으로 균형화하는 것이므로 이는 비수도권과 수도권의 상생(win-win)을 가져오기보다는 모든 지역의 하향평준화를 초래할 것이라는 주장이 있다. 이는 ‘균형’의 의미를 잘못 이해한 소치이다.

- 균형을 산술적 균형을 의미하지 않는다. 아무리 지역균형발전이 제대로 이루어진다 하여도 산술적 균형을 불가능하다. 우리 사회 속에서의 균형은 일순간에 불과하고, 거의 항상 모든 것은 산술적으로 불균형의 상태에 있다. 오히려 균형보다는 불균형이 일반적이고 또 당연한 현상이다. 예를 들어 시소를 탈 때, 시소는 거의 불균형의 상태에 있다. 불균형의 상태에서 균형을 맞추려는 과정이 시소를 타는 것이고, 이 때 균형이 이루어지는 것은 순간에 불과하다. 국제정치에서도 세력균형을 거론하지만, 실제로 산술적으로 세력균형이 이루어지는 경우는 순간에 불과하고, 균형이 이루어졌다 하여도 다시 불균형상태로 전환된다.
- 지역균형발전에서의 ‘균형’은 비수도권과 수도권, 각 지역이 산술적으로 똑같이 발전한다는 것을 의미하지 않는다. ‘균형’은 정태적인 결과를 의미하기보다는 동태적인 ‘경향(trend)’을 의미하며, 이에 따라 지역균형발전은 불균형되게 발전된 지역간 격차를 지속적으로 줄여 나가고자 하는 과정을 의미한다. 행정수도가 건설되었어도 경제수도로서의 역할을 담당할 서울의 경제력이 여전히 전국에서 가장 클 것이다. 따라서 행정수도 건설이 지역균형발전에 효과를 미친다함은, 행정수도 건설을 계기로 지역이 산술적으로 균형되게 개발된다는 의미보다는 행정수도 건설을 계기로 수도권과 비수도권간의 불균형을 균형화하는 방향으로 경향을 전환하자는 의미를 지닌다.

- 연구에 의하면, 행정수도가 충청권에 건설되는 경우 2030년까지 수도권 인구는 51만명이 감소하고 충청권 인구는 65만명이 증가하는 것으

로 전망됐다. 행정수도 건설과 공공기관 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만명이 감소하고, 영남권은 72만명, 호남권은 34만명 증가하는 등의 인구분산효과가 추정되었다.(전명진·허재완, 2003) 경제적 파급효과로는 건설비용 37조원을 투자하는 경우 2020년까지 국내총생산(GDP)이 47.8조원 증가하는 것으로 분석되었다.(김의준, 2003) 이외 교통비용은 전국적으로 연간 1.1조원이 절감되며, 수도권 환경오염도 폐기물, 대기오염, 하수도 유입감소 등 수도권 환경오염이 2.2% 감소하는 등 연간 1,060억원의 환경비용 절감효과가 있는 것으로 주장되었다.(신행정수도건설추진기획단·지원단a, 2003)

- 충청권 차원이 아닌, 국토균형발전 차원에서 행정수도 건설이 갖는 직접적 효과는 “서울최고주의”의 전환계기가 된다는 점이다.
  - 행정수도 건설을 계기로 “서울최고주의” 사고가 극복되었을 때, 국토균형발전 차원에서 행정수도와 병행하여 추진되는 국가균형발전전략과 지방분권도 실질적인 성과를 낼 수 있다. “서울최고주의”가 극복되지 않으면, 공공기관이 이전되어도 많은 “기러기 아빠”가 탄생할 것이며, 이와 관련되어 추진될 혁신도시 역시 취약한 재생산구조를 지닐 수밖에 없다. 자녀는 서울에 있고 근무만 지방에서 하는 “기러기 아빠”, 자녀가 있어도 대학만은 보낼 수 있다면 서울로 보내야 한다는 의식이 극복되지 않고서는 혁신도시의 재생산구조는 취약할 수밖에 없다.
- 의식이 먼저냐 현실이 먼저냐 하는 것은 변증법의 논리이다. 지역불균형을 개선하기 위해서는 현실과 더불어 “서울최고주의”가 동시에 극복되어야 하며, 행정수도 건설이 국토균형발전 차원에서 지니는 일차적 파급효과는 이런 맥락에서 “서울최고주의” 사고의 극복에 있다는 점이다.

## V. 후속대안 평가

### 1. 위헌판결의 의미

- 후속대책·대안을 논의함에 있어 먼저 선행되어야 할 것은 위헌판결의 내용에 대한 명확한 이해이다. 현재의 판결은 신행정수도의건설을 위한특별조치법(이하 “특별조치법”이라 함)이 헌법에 위반된다는 것이다. 그 이유로는 서울이 수도라는 점은 관습헌법에 해당되므로 수도의 이전은 헌법개정사안이라는 것이다. 그런데 특별조치법은 수도의 이전을 헌법개정 절차를 밟지 않고 단순 법률의 형태로 실현시켰기 때문에, 국민투표권이라는 국민의 참정권적 기본권을 침해하였다는 것이다.
- 그러면 위헌판결로 인하여 행정수도 건설이 추구했던 국가정책의 정당성도 부정되어야 하는 것인가?
  - 행정수도 건설의 목적은 수도권과밀을 해소하고 지역균형발전을 실현하여, 궁극적으로는 세계화시대 국가경쟁력을 강화하고 전 국민의 삶의 질을 향상하자는 선도사업이었다. 행정수도 건설은 그 자체가 목적이 아니라, 수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전이라는 정책적 목표를 이룩하기 위한 수단이었다.
  - 현재는 국가정책의 정당성 여부를 판단하는 기관이 아니고 법률의 위헌여부를 판단하는 기관이다. 현재는 특별조치법의 절차적 타당성을 판결한 것이기에, 행정수도 건설을 통하여 달성하려 하였던 수도권 과밀해소 및 지역균형발전이라는 정책적 목표는 아직도 유효한 것이다.
  - 이런 이유로 행정수도 후속대안 역시 당연히 수도권과밀을 해소하고 지역균형발전을 이룩하는 연장선 속에서 모색되어야 한다.

- 이하에서는 위헌판결에도 불구하고 수도권 과밀과 지역균형발전이라는 국가정책목표에 대한 국민적 공감대는 형성되었기 때문에, 이를 달성하기 위한 후속대안 기준을 설정하고 제외방식(negative approach)을 통하여 제기된 각 대안을 평가하고자 한다.

## 2. 대안 평가기준

- 정부는 현재결정 후속조치 및 대안을 검토하고, 추진방향을 결정하기 위해 국무총리 산하에 국무총리와 민간인 공동위원장 체제로 후속대책위원회를 구성하고, 다음과 같은 추진원칙을 발표하였다.
  - ① 현재의 결정을 반영할 수 있는 후속대안을 논의하고, ② 국가균형발전의 큰 틀에서 접근하여 수도권과 지방이 연계 발전할 수 있도록 합리적인 후속대안을 마련하고, ③ 각 계의 의견과 국민여론을 수렴하여 대안을 마련하고 국민적 합의를 바탕으로 후속대책을 추진하며, ④ 국력낭비를 최소화하기 위해 신속해 매듭을 진다.
- 이런 원칙아래 후속대책위는 2004년 12월 17일 2차 회의를 통해 대안선택의 5대 원칙과 지금까지 제기된 주요 대안의 내용을 발표하였다.
  - 제기된 대안선택 원칙은 다음과 같다. ① 헌법재판소의 결정내용을 반영한다. ② 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행한다. ③ 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설한다. ④ 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용한다. ⑤ 국가균형발전시책(공공기관 지방이전·수도권 발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진한다.
- 이후 후속대책위에서 실시한 후속대책 기준, 후속대안 선택기준, 그리고 2005년 1월 25일 현재 실시하고 있는 후속대책으로써 최우선적으로 고려해야 할 사항에 관한 설문조사 결과는 다음과 같다.

< 표2 > 국가균형발전을 위한 후속대책 기준

후속대책 기준	응답비율(%)
수도권 과밀해소	11
지방균형발전	72
공공기관 지방이전과 연계한 대안 마련	4
충청권 배려	11

< 표3 > 후속대안 선택 기준

후속대안 선택 기준	응답비율(%)
수도권 과밀해소 효과	13
국토균형발전 선도효과	32
정부정책으로서의 실현가능성	24
정부정책의 연속성, 신뢰성 확보	5
중앙행정기능 수행의 효율성	24

< 표4 > 후속대책으로써 최우선적으로 고려해야 할 사항

(2006.1.25일 현재)

고려사항	응답자비율(%)
국민 경제부담 최소	9
국민 공감대 형성	14
실현가능성 검토	8
국토균형발전효과 극대화	67

- 이상과 같은 후대위의 후속대책 기준 및 선택기준을 행정수도 건설을 통하여 추진하고자 했던 국가정책 목표를 중심으로 ①수도권 집중·과밀해소에의 기여, ②공공기관 이전 촉진에의 기여, ③지방분권 촉진에의 기여, ④수도권 규제합리화 및 수도권 경쟁력 촉진 기여, ⑤국토다핵구조 공간형성 기여, ⑥도시의 자족성, ⑦서울최고주의 극복, ⑧행정기능의 효율성 등으로 재구성하였다.

- 평가기준에서 국민공감대 형성, 즉 국민적 합의는 제외하였다. 그 이유는 헌법재판소의 결정을 반영한다는 원칙을 존중하였기 때문이다. 앞에서 언급한 바와 같이 위헌판결은 절차적 타당성에 관한 결정이었으므로, 헌법재판소의 결정을 반영한다 함은 ‘국민적 지지를 얻고 있는 수도권 과밀해소와 지역균형발전이라는 국가정책목표를 추진하기 위하여 행정수도를 이전하려면 헌법개정을 통해서 추진하여야 한다’는 것을 의미하기 때문이다.

### 3. 평가 대안

- 후속대책위는 2005년 1월 신행정수도 유력대안으로 행정특별시, 행정중심도시, 교육과학연구도시 등 3개 대안을 국회에 보고하였다.
- 그러나 전술한 위헌판결의 내용을 고려하면, 행정수도 재추진안도 대안에 포함하여야 할 것이다. 이외 야당에서 초안으로 제시한 다기능복합도시를 포함하여 <표 5>와 같이 5가지 대안을 선정하였다.

< 표5 > 신행정수도 대안별 비교

구 분	신행정수도 재추진	행정특별시	행정중심도시	교육과학연구도시	다기능 복합도시
기본개념	청와대를 비롯한 모든 중앙행정기관 이전	청와대를 제외한 모든 중앙행정기관 이전 ※ 특별시 지위를 부여	청와대 및 외교·안보 등 부처를 제외한 대부분의 중앙행정기관 이전	교육·과학 등 일부 부처 선별 이전	교육·행정·기업도시
이전기관	청와대 및 18부 4처 3청 (73개 단위기관)	18부 4처 3청 (65개 단위기관)	15부 4처 3청 (57개 단위기관)	7부 (17개 단위기관)	
이 전 공무원	18,027명	16,467명	14,104명	3,304명	
정부청사 이전비용	3.2조원	2.7조원	2.3조원	0.6조원	



## 4. 대안 평가

- 위에서 선정한 평가기준과 평가대안을 상대로 필자의 정성적 평가결과는 <표6>과 같다.

< 표6 > 후속대안별 평가

구 분	1	2	3	4	5	6	7	8	9
신행정수도 재추진	○	○	○	○	○	○	○	□	○
행정특별시	○	○	○	○	○	△	○	△	△
행정중심도시	△	△	△	△	△	△	△	○	□
교육과학 연구도시	—	—	—	×	—	—	×	○	—
다기능 복합도시	□	—	×	×	×	△	×	×	—

\* ○ : 아주 높음, △ : 높음, □ : 보통, — : 낮음, × : 아주 낮음

\* 7개 기준은 번호로 표시함

- 1 : 수도권 집중·과밀 해소예의 기여  
2 : 공공기관 이전 촉진예의 기여  
3 : 지방분권 촉진예의 기여  
4 : 수도권 규제합리화 및 수도권 경쟁력 촉진 기여  
5 : 국토 다핵구조 공간형성 기여  
6 : 도시의 자족성  
7 : 서울최고주의 극복 기여  
8 : 실행가능성  
9 : 행정기능의 효율성

- <표6>은 지역균형발전에 가장 합목적적인 후속대안은 신행정수도 재추진이며, 그 다음으로 행정특별시, 행정중심도시의 순서임을 보여준다.

- 교육과학연구도시 및 다기능복합도시는 부적절한 것으로 평가된다.6)

6) 여기서 평가된 후속대안은 하나의 유형으로써 제시된 것에 불과하다는 점을 염두에 두어야 한다. 행정특별시, 행정중심도시라고 해서 이전기관이 결정된 것은 아니며, 이전기관의 규모나 대상은 추후 논의에 의해 결정될 예정이다.

## VI. 맺는 말

- 지구화시대 국민소득 1만 달러 시대에서 2만 달러 시대로 도약하기 위해서는 국가경쟁력 강화가 필수적이다. 수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전을 이룩하는 것은 glocalization시대에 수도권과 지방이 상생하기 위한 전략이다.
- 현재의 수도권집중은 여러 측면에서 그 원인이 규명될 수 있지만, 가장 근원적인 원인은 정치·행정권력의 집중이다. 따라서 수도권 집중의 해결책은 이 근원의 해소방법에서 모색되어야 하는 바, 본고에서는 이를 행정수도 건설을 통한 국가행정기관의 이전이라고 보았다.
- 그러나 유감스럽게도 현재의 위헌판결로 행정수도 건설이 불가피하게 중단되었다. 현재의 판결 내용은 특별조치법의 절차적 타당성에 대한 위헌 결정이었을 뿐, 지역균형발전이라는 국가적 정책목표에 대한 판결은 아니었다. 따라서 지역균형발전을 위한 후속대책·대안이 모색되어야 하며, 이를 위해 여·야간 국회차원에서의 특별위원회에서 대안이 조율되고 있다.
  - 본고에서는 후속대책위에서 설문조사한 후속대안 평가기준과 후속대안을 중심으로 대안별로 국가정책과의 합목적성을 평가하였다.
  - 이 결과 국가정책과의 합목적성 측면에서는 신행정수도 재추진이 가장 바람직하며, 그 다음으로는 행정특별시 대안, 행정중심도시 대안이 바람직하다고 평가되었다.
  - 교육·과학연구도시와 다기능복합도시는 부적합하다고 판단된다.
- 현재의 위헌판결을 존중한다는 의미는 헌법개정을 통하여 신행정수도를 재추진하는 것이다.
  - 만일 이것이 현실적인 이유에서 이외의 대안이 선택되어야 한다면, 행정특별시 대안이 되어야 한다. 그 이유로는 행정수도 건설을 통해

추진하였던 지역균형발전이라는 국가정책목표를 차선으로 추진할 수 있기 때문이다.

- 행정특별시와 관련하여 상기하여야 할 점은, 특별시는 도시의 법적·행정적 권한을 나타내는 용어일 뿐이며, 그것이 이전대상기관의 성격과 규모를 결정하지 않는다는 점이다.

○ 신행정수도 재추진 이외의 차선택이 선택되어야 한다면 지역균형발전을 위해서는 다음 조건이 충족되어야 한다.

- 첫째, 차선택이 선택되어도 차선택의 궁극적인 지향은 행정수도 건설이어야 한다는 점이다. 다시 말해서 차선택은 궁극적으로 행정수도 건설을 위한 전략적 중간단계로 천명되어야 한다.

- 둘째, 차선택이 선택되어야 한다면 경제부처를 포함하여 가능한 많은 중앙행정기관이 이전되어야 한다. 전술한 바와 같이 행정수도 건설 혹은 국가행정기관 이전이 지역균형발전에 미치는 일차적 효과는 서울최고주의라는 사고의 전환이다. 이런 사고가 전환되지 않고서는 지방분권과 국토균형발전 등 병행되어 추진되고 있는 지역균형발전 시책의 실효성이 반감된다. 따라서 서울최고주의라는 사고의 전환을 위해서는, 현재가 규정한 수도의 정의 내에서 경제부처를 포함하여 가능한 많은 행정기관이 이전하여야 한다.<sup>7)</sup>

○ 차선은 최선이 안 되었을 때 부득이 취하는 것이다. 지역균형발전이라는 국가 대의를 놓고 최선택이 있는데 차선택을 먼저 취하는 것은 어리석음이다. 최선택이 무산되었을 때, 앞에서 말한 두 가지 조건이 충족되는 차선택이 강구되어야 한다.

7) 중앙행정기관의 이전은 수도권 소재 중앙행정기관을 빼앗는다는(!!) 차원에서 이해되어서는 안 된다. 이를 계기로 현재 수도권의 발전을 막고 있는 수도권규제시책이 완화·철폐되면, 수도권은 오히려 발전의 전기를 맞을 수 있다. 이런 점에서 중앙행정기관의 이전은 수도권과 지방이 균형있게 발전할 수 있는 상생의 계기가 된다.

## < 참 고 문 헌 >

- 강병주(2004), “국가균형발전의 이상과 실제, 충청권의 비전과 전략”, 대  
한국토·도시계획학회 대전·충청지회 2004년 추계 전문가토론회  
국가균형발전위원회(2003), 『지역혁신협의회 구성방안』  
국회신행정수도후속대책 및 지역균형발전특별위원회(2005), 『신행정수도  
후속대안 마련을 위한 국회토론회 자료』  
권용우(2004), “신행정수도 건설의 시대적 필요성”, 신행정수도건설 전문가  
대토론회 자료집  
김의준(2003), “신행정수도 건설의 지역경제 효과 분석”, 『신행정수도 건설  
의 파급효과에 관한 세미나』, 국토연구원  
대한국토·도시계획학회(2004), 『신행정수도 대안 모색 토론회』  
산업자원부·국가균형발전추진단, 『시·도별 국가균형발전 5개년 계획 수  
립 지침(안)』  
서울시정개발연구원(2004), 『지역균형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할』  
성태규(2004), 신행정수도가 가야할 길, 『열린 충남』, 겨울호  
신행정수도건설추진기획단·지원단(2003a), 『신행정수도건설, 이렇게 추진  
하고 있습니다』  
신행정수도건설추진기획단·지원단(2003b), 『신행정수도의 건설방향과 추진체계』  
신행정수도건설추진위원회(2004a), 『국가균형발전을 위한 신행정수도건설  
전국순회 공청회 자료집』  
신행정수도건설추진위원회(2004b), 『신행정수도 건설』  
이종재(1993), 『재벌 이력서』, (서울 : 한국일보사)  
전명진·허재완(2003), 행정수도 이전에 따른 인구 및 고용 파급효과, 행정  
수도 이전의 파급효과에 관한 세미나 발제 논문, 국토연구원  
정희윤(2004), “지역상호발전을 위한 전략 모색 및 서울시 역할”, 지역균

형발전을 위한 상생전략과 서울시 역할, 서울시정개발연구원 정책토론회  
한국기자협회 · 한국언론재단(2004), 『신행정수도 대안모색 대토론회』

Guillermo A. O'donnel(1979), Modernization and bureaucratic  
authoritarianism : studies in South American Politics, (Chicago :  
Institute of Internatinal Studies, Univ. of Calif.)

Kuhn S. Thomas(1996), The structure of scientific revolution, (Chicago :  
Univ. of Chicago Press)