

제2주제

행정수도 후속대책과 지역차원에서의
균형발전 방안

정 철 모

(전주대학교 교수)

신행정수도 후속대책과 지역차원에서의 균형발전방안

1. 서론 ; 문제의 제기

- 우리나라의 수도권 과도집중과 국토의 균형발전에 대한 논의와 관련 정책의 추진은 1972년 제1차 국토종합개발계획이 수립된 이후부터이나 4차에 걸치는 기간동안 수도권성장억제·관리와 지역균형발전에 대한 다양한 정책들은 실효를 거두지 못하고 불균형을 심화시킨 것으로 평가되고 있다.
- 이에 따라 참여정부는 1970년대 말 박정희 전대통령의 신행정수도 백지계획수립이후 다시 과밀한 수도권의 성장관리와 국토공간의 균형발전을 위한 신행정수도개발을 추진하였으나 신행정수도특별법에 대한 현재의 위헌판결에 따라 이 법에 근거한 신행정수도건설추진위원회는 즉각 효력을 잃게 되어 새로운 국면을 맞고 있다.
- 현재의 위헌판결로 균형된 국토공간의 건설, 수도권 과밀해소와 효율적인 발전이라는 신행정수도 건설의 본래 취지는 퇴색되고, 지역간 계층간 갈등과 분열이 또 다른 사회적 문제를 야기하고 있는 실정이다.
- 이에 따라 정부는 2004년 11월 18일 국무총리 산하에「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회」를 설치하고 헌법재판소 결정에 대한 후속 조치와 대안 검토, 추진방향 등을 모색하고 있다.
- 기존에 제시된 대안 선정은 몇 가지 기본원칙⁸⁾을 바탕으로 다양하게

8) • 헌법재판소의 결정내용을 반영하여 신속히 국민여론 등을 수렴하여 대안을 결정
• 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행
• 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설
• 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용
• 국가균형발전시책(공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 지방분권, 신활력지역개발)과 병행추진

제시되고 있으며 그 주요내용은 ① 행정특별시(청와대를 제외한 모든 중앙부처를 이전하고, 법적으로 특별시 지위를 부여) 9), ② 행정중심 도시 (청와대 및 외교·안보 관련 부처를 제외한 중앙행정부처의 대부분을 이전하여 행정중심의 도시를 건설) 10), ③ 교육과학행정도시 (교육 및 과학 관련부처(교육부·과기부·산자부·정통부 등)을 선별 이전하여 교육과학의 특성화를 가진 행정타운을 건설) 11), ④ 혁신도시 (공공기관을 이전하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로 육성하고 국토의 균형발전과 역동적 발전을 촉진하기 위한 혁신도시를 건설)12), ⑤ 기업도시 (산업입지 확보와 경제활동 활성화를 위해 주로 민간기업이 개발주체가 되어 자족적 복합기능도시를 건설)13) , ⑥ 대학도시 (교수와 학생이 24시간 학문연구에 전념할 수 있는 공간구조를 갖는 대학도시를 건설) 14), ⑦ 지역개발 (국내외 관광객 유치를 통한 지역경제 활성화와 지역간 균형발전, 동서화합 등을 위해 남해안 개발을 추진) 15), ⑧ 지방분권 및 지방재정지원 확대 (중앙부처를 지방으로 이전하지 않고 지방정부로 권한이양과 재정지원을 강화하여 국가균형발전을 추진)16) , ⑨ 행정기능 전국 분산 (정부의 주요 행정기능을 충청권뿐만 아니라 전국으로 확대, 이전하는 방안) 17)등이다.

○ 그밖에도 수도권 집중론자들의 주장18)이 아직도 꾸준히 제기되고

- 9) 황희연 (2004.11.26 충청권 3개 지방연구원 주관 「신행정수도 대략모색 전문가 대토론회」), 조명래 (2004. 11. 29 대한국토도시계획학회/경실련 주최 「신행정수도 후속대책마련을 위한 대토론회」)
- 10) 김한제 전주진위원장 (2004. 10. 27 서울신문 「신행정수도 대안과 해법 관련 인터뷰」), 윤철현 (2004.11.29 대한국토도시계획학회/경실련주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)
- 11) 한나라당 : “과학기술부총리 및 교육부총리 산하 7개 부처 이전, 사실상 제2수도로 육성” (2004. 9. 23 한나라당 「수도이전대책특별위」 보도자료 - 현재결정전)
- 12) 권용우(2004. 11. 29 대한국토도시계획학회/경실련 주최 「신행정수도 후속대책 마련을 위한 대토론회」)
- 13) 김선덕 (2004. 10. 22 조선일보 「현재 위헌판결에 따른 충청권 경제 해소 관련전문가 인터뷰」), 이원호 교수 : “민간주도의 복합기능을 갖춘 기업도시 건설” (2004. 12. 8 건축학회 전문가 간담회)
- 14) 이우종 교수 (2004. 10. 28 중앙일보 기획 시론 「충청권에 대학도시 만들자」)
- 15) 최상철 교수 (2004. 11.5 한나라당 지역화합특별위원회 주최 「수도이전 대안 열린 세미나」), 유우익 교수 (2004. 10. 28 중앙일보 기획 시론 「남해안 관광벨트 만들자」)
- 16) 최막중, 정세욱(2004. 10. 23 한국경제신문 「신행정수도특별법 '위헌'이후 전문가 인터뷰」)
- 17) 김의준(2004. 12. 8 건설교통혁신포럼 주최 「SOC 투자확대를 통한 국민경제 활성화 대토론회」)
- 18) 윤철현, “수도권 과도집중 및 정책평가와 국토균형발전의 대안 모색”, 국가균형발전을 위한 신행정수도 대안모색 토론회, 2004, pp. 34-35

있는 상황이지만 현재 정부에서는 현재의 위헌결정을 법적으로는 수용하면서 수도권의 이전효과를 극대화시킬 대안을 적극 모색하고 있는 것으로 판단된다.

- 현재 후속대책위는 국회 특위가 소위원회에서 후속대안은 국회 특위를 중심으로 최종 결정한다고 합의함에 따라 대안선택 5대 원칙을 적용해 선정한 △행정특별시(청와대 제외한 중앙부처 이전) △행정중심도시(청와대·외교안보부처 제외한 중앙부처 이전) △교육과학연구도시(교육·과학 관련부처 이전)등 3개 유력안을 국회 특위에 제출해 놓은 상태이다.
- 최근 정부와 여당은 신행정수도 후속대책으로 청와대와 외교·안보 부처를 제외한 대부분의 중앙부처를 충남 연기·공주 지역으로 이전하는 이른바 '행정중심도시'를 대안으로 결정하고 야당과 협의를 추진중이다.

<표 1> 신행정수도 후속대책추진위원회의 대안선정 원칙과 이에 근거한 평가

대안선택원칙 제기 대안		현재 결정 내용 반영	균형발전 선도 중심도시	중앙행정기 관 이전 및 자족성	연기·공주 입지 활용	총 합 결 과
중앙행정 기관 이전 대안	신행정수도 재추진	×	○	○	○	×
	행정특별시	○	○	○	○	○
	행정중심도시	○	○	○	○	○
	교육과학연구도시	○	△	△	○	△
	대전둔산행정특별시	○	○	○	×	×
	행정기능 전국 분산	○	×	×	×	×
공공기관· 대학·기업 이전대안	혁신도시	○	△	×	○	×
	기업도시	○	△	×	○	×
	대학도시	○	△	×	○	×
후속대책 불필요	낙후지역개발	○	×	×	×	×
	지방분권·재정지원	○	×	×	×	×

주 : ○ 적합, △ 보통, × 부적합
자료: 신행정수도후속대책위원회, 2004

- 본 연구는 이러한 맥락에서 정부가 신행정수도 위헌판결이후의 대안 모색과 관련하여 충청권에 어떠한 형태의 행정중심기능이 이전하든지 간에 50만명규모의 신도시가 조성된다는 것을 전제로 한 지방화시대의 지역균형발전전략을 지역균형발전의 새로운 패러다임과 연계하여 고찰하고자 한다

II. 행정수도 후속대책의 검토

- 행정수도이전에 관한 현재의 위헌판결이후 법적인 한계 내에서 기존의 신행정수도이전이 목표로 했던 수도권의 성장관리와 지역균형발전을 도모하기 위한 대안이 국론분열이라는 상황으로 전개되지 않고 생산적인 결론이 되기 위해서는 행정수도 수도후속대책이 빠른 시일 내에 정리되어야 한다.
- 비록 현재결정이후 국민여론을 설득하는 작업이 소홀했다는 지적이 있고 신행정수도이전이 아닌 다른 행정수도대안은 그 기능과 성격이 차이가 있으므로 입지부터 도시기능과 구조 그리고 규모 등에 이르기까지 전면적인 재검토를 단계적으로 추진해야 한다는 원칙론과 신행정수도에 버금가는 기능이전의 대안 이외에 다른 균형발전 수단의 가능성을 열어두는 것이 필요하다는 제안도 제기¹⁹⁾되고는 있으나 이는 1970년대부터 수도권의 과밀억제가 전국민적인 공감대를 갖고 지역균형발전전략으로 선택되어 국토계획의 핵심정책으로 추진되어 왔음에도 지역간의 발전격차가 더 커진 점과 지난 30년간의 다양한 지역균형발전대안이 무용지물로 전락해온 점을 간과하는 것으로 문제의 핵심을 분산시켜 당면과제의 해결에 별다른 도움이 되지 않는 것으로 보인다. ²⁰⁾

19) 주성재, 2003, “국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003.5.16.

주성재, 2004, “국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가”, 신행정수도 추진과정의 교훈과 대안모색을 위한 심포지엄 자료집, 대한지리학회, 한국정책학회

- 특히 참여정부의 균형발전5개년계획은 3차에 걸친 중장기계획으로서 제1차 균형발전5개년계획(2004-2008)은 지역혁신체계 구축, 혁신클러스터운영, 공공기관 지방이전 및 혁신 도시건설 등 혁신의 창출과 확산을 통한 지역특성화발전기반을 구축하는데 있다는 점에서 행정수도 후속대책의 신속한 결정과 추진은 매우 중요한 정책적인 사안이라고 판단된다.
- 즉 제1차 균형발전 5개년계획의 추진전략인 혁신주도형 발전기반 구축, 낙후지역 자립기반조성, 수도권의 질적 발전 도모, 네트워크형 국토구조 형성 등²¹⁾이 모두 행정수도이전 대책과 매우 밀접한 연결고리를 지니고 있으며 분권·분산형 국토형성을 위한 선도사업이기 때문이다.
- 더욱이 21세기 국가적인 경쟁력을 강화하기 위한 행정수도이전은 수도권의 과밀해소를 통한 질적인 성장관리를 위한 최적대안으로 제시된 것이다. 세계 3위의 고밀도 국가로서 국토면적의 11.8%인 수도권에 인구의 47.2%(일본 32%, 영국 12.2%, 프랑스 18.7%)가 집중함으로써 과도한 수도권 집중은 삶의 질을 악화시키고 지역간 격차를 심화²²⁾시켜 국가경쟁력을 약화시키는 근본요인으로 지적되고 있기 때문이다.
- 수도권 교통혼잡비용은 1993년 2.9조원에서 2002년에는 12.4조원으로 급상승하고 있으며 수도권 SOx와 NOx배출량도 OECD의 9배와 51배(2001년 기준)수준으로 환경오염문제가 심각한 실정이다. 2001년도 수도권의 GRDP는 '89년 전국평균에 비하여 8.5배 성장한 반면, 같은 기간동안 불과 지방은 2.2배 성장하는데 그쳐 지역간 격차가 더욱 심화되고 있다.

20) 신행정수도 건설을 찬성하는 측에서는 신행정수도 건설이 수도권의 과밀해소와 비수도권의 발전을 가져온다는 전제하에 국가경제 전반에 미치는 긍정적 파급효과에 초점을 맞추고 있는 반면(권용우 2003; 황희연 2003 등 다수), 일부 반대하는 측에서는 신행정수도 건설이 수도권 과밀해소와 지역균형발전에 별다른 도움이 되지 않는다는 주장을 펴고 있다(정창부 2003; 임길진 2003).

21) 국가균형발전위원회; 국가균형발전의 비전과 전략, 동도원, 2004, p. 334

22) 1인당 GRDP를 기준으로 한 지니계수나 총소요생산성의 변화추이분석 결과 수도권과 비수도권간의 격차는 확대되고 있음(지해명, 2003, 서승환, 2004)

- 비록 행정수도 후속대책이 기존의 신행정수도이전과 같은 기능과 성격은 아닐지라도 국가균형발전을 위한 3대개혁입법을 대표하는 가장 상징적인 국가정책사업일 뿐만 아니라 현재 분권화나 지역혁신발전차원에서 추진하는 중앙정부기관의 지방이전과 지역혁신클러스터 및 기업도시 조성등 참여정부의 대표적인 사업들과 맥락을 같이하는 핵심 정책사업이기 때문이다.
- 정치권의 여·야도 1월말까지 1개의 후속대안 확정, 2월 특별법 제정, 연말 연기·공주 후보지 2160만평 수용 등에 대해 합의했으며 연기·공주 신행정수도 건설예정부지에 행정과 교육과학 기능이 복합적으로 들어가는 자족적 기능을 갖춘 도시를 조성한다는 원칙에 의견을 일치한바 있다.
- 독일의 수도이전사례²³⁾에서도 정부기능의 합리적인 배분이 수도이전에 따른 사회적 갈등을 마무리하는 차원에서 추진되었듯이 후속조치도 이러한 점이 고려된 대안이 마련되길 기대한다.
- 따라서 행정수도 후속대책은 기존의 신행정수도이전에 따른 기본구상을 발전적으로 받아들이는 것이므로 행정특별시이든 행정중심도시이든 그리고 과학교육중심도시가 되든지 수도권과 지방간의 상생의 길을 선택한다는 관점에서 신행정수도의 유형과 이전대상 정부기관의 범위²⁴⁾와 건설비용²⁵⁾ 등을 명확하게 설정하여 사회적 갈등을 더 이상 증폭시키지 않도록 정치적인 판단을 신속하게 내려야 할 것이다.

23) 양현모, "독일의 수도이전사례가 한국의 신행정수도건설에 주는 행정학적 함의", 한국행정학보 제38권 제3호, 2004.6, p. 166-167.

24) 변창흠, "신행정수도 건설논의의 쟁점과 과제", 새정부 국정과제의 추진현황, 2003년도 한국행정학회·대전충남행정학회 주최 춘계학술대회 발표논문집, 2003, p.19

25) 독일의 경우 수도이전비용의 상한선을 정하여 비용을 최소화함으로써 논쟁의 여지를 줄였다는 선례를 받아들일 필요도 있다고 판단됨

Ⅲ. 지역균형발전의 새로운 패러다임 전개

- 신행정수도이전이 현재에서 위헌결정이 내려짐으로서 현재의 결정에 대하여 정치권 일각에서는 사법쿠데타라는 반발과 더 나아가 갑신칠적(甲申七賊)의 만행²⁶⁾이라는 따가운 비판이 있는 반면 또 다른 한편에서는 수도권을 중심으로 한 보수적인 국민의 의사를 대변한 것으로 보도되고 있다. 이러한 과정에서 보수와 혁신간의 골이 깊어질 뿐만 아니라 수도권과 지방간의 불신과 이기심 또한 확대 재생산되고 있다고 판단된다.
- 최근 균형발전을 위한 특단의 조치인 행정수도 이전을 추진하면서, 이러한 균형발전의 개념에 대한 인식의 공유 또는 가치관의 합의가 부족했다는 점과 균형발전의 수단으로 행정수도 이전이 타당한지에 대한 검증이 부족했다는 점이 지적되고 있다.²⁷⁾ 그러나 이러한 지적은 신행정수도이전에 대한 논의과정을 거친 신행정수도건설을 위한 특별조치법(안)을 심의하기 위하여 4당 총무가 합의하여 설치하기로 한 “신행정수도특위구성결의안 자체가 2003년 국회에서 부결되는 등 난항을 겪는 과정을 거쳐 2004년 12.29일 국회를 통과²⁸⁾하는 긴 기간 동안 여론수렴과 논쟁을 거친 협의 결과였다는 사실을 간과하는 사후 처리방식의 자성론이라 보인다.
- 더욱이 이러한 논쟁의 초점은 신행정수도이전의 기본목표가 1차적으로 수도권의 지나친 과밀에 따른 문제해소를 통한 국가경쟁력강화에 있는 것이라는 사실이 간과된 채 수도권의 성장잠재력을 경쟁력이 없는 지방에 강제로 이식시키는 것으로 오도됨으로서 본말이 전도되고 있는 양상으로 변화되어왔다.

26) 김용숙, 오마이뉴스의 기고문, 2004.10.26

27) 주성재, “국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가”, 신행정수도 추진과정의 교훈과 대안 모색을 위한 심포지엄 자료집, 대한지리학회, 한국정책학회, 2005. 1.10, p.21

28) 제적의원 272명중 참석의원 194명이며 이중 찬성 167명, 반대 13명, 기권 14명으로 통과되어 국무회의 의결을 거쳐 2004년 1월 16일 법률로 공포됨

- 인구 50만명 규모의 신도시가 들어선다고 지난 30년간 성장격차를 근본적으로 역전시키지도 못할 뿐만 아니라 충청권을 제외한 지자체들에서는 오히려 지방발전을 저해하는 역기능을 우려하는 목소리도 적지 않았음이 사실이다.< 표 2, 표3 참조>
- 이 분석결과에 의하면 정부의 신행정수도 건설에 따른 경제적 파급효과는 충청권과 수도권에 집중되어 국토균형발전에 기여하는 바가 크지 않음을 알 수 있다. 즉, 충청권에 신행정수도가 입지할 경우 이미 경제활동과 인구가 집중하여 혼잡을 빚고 있는 서울-대전 성장축에 거대도시권이 형성됨으로써 국토불균형구조를 고착화할 우려마저 제기되는 것이다.²⁹⁾
- 그럼에도 불구하고 지방에서는 수도권의 이전을 통한 국가균형발전이 갖는 총체적인 국가비전에 동참하고 이러한 발전전략의 파급효과를 극대화하기 위해 신행정수도이전정책에 적극 협력을 해왔다는 사실이 오히려 비수도권지역의 지역이기주의인양 비치고 있음은 큰 문제라고 판단된다.

< 표 2 > 신행정수도이전에 따른 파급효과 분석사례; 지역내 총생산성장률

(단위:%)

구 분	2007 - 2010	2011 - 2020	2021 - 2030	2007 - 2030
전 국	0.35	0.49	0.15	0.29
수 도 권	0.29	-0.25	-0.98	-0.60
중 부 권	0.66	4.69	7.18	5.52
영남·호남권	0.32	0.18	-0.29	-0.05

자료: 대전발전연구원, 신행정수도건설에 따른 영향과 대응방안, 보고자료, p.14, 2004.7

29) 송광태, '신행정수도건설의 쟁점과 타당성 분석', 한국도시행정학회, 제17집 제1호, 2004.4, P.81

< 표 3 > 다지역 산업연관분석에 의한 지역간 파급효과

(단위: 조원, 만명, %)

구 분	1인당 GRDP (백만원)	생산		부가가치		고용	
		유발효과	비중	유발효과	비중	유발효과	비중
수 도 권	10.6	27.0	27.6	11.3	27.6	34.0	28.4
강 원 권	7.5	1.7	1.8	0.8	2.0	1.7	1.4
충 청 권	10.3	51.2	52.5	21.9	53.4	66.1	55.2
전라제주권	9.1	5.3	5.5	2.5	6.1	5.7	4.7
대구경북권	9.8	4.8	4.9	1.8	4.3	5.0	4.2
부산경남권	11.2	7.5	7.7	2.7	6.5	7.4	6.2
전 국	10.3	97.5	100.0	41.0	100.0	119.8	100.0

송광태, '신행정수도건설의 정책과 타당성 분석', 한국도시행정학회, 제17집 제1호, 2004.4, P.81

- 지금까지 참여정부가 추진해온 신행정수도 건설, 국가균형발전, 지방분권등 국가혁신정책이 수도권을 중심으로 한 성장지역과 낙후지역간의 격차를 인위적으로 조정함으로서 하향평준화를 가져오는 우매한 전략이 아니라 “전국이 골고루 개성있게 잘 사는 사회”를 만들기 위한 비전임에도 자본주의 경제체제를 흔드는 것으로 치부하는 것은 그간 수도권이 누려왔던 일극중심의 관성이 드러내는 한계라고 판단된다.
- 국론의 분열을 극복하여 성숙한 사회를 지향하는 관점에서 국가경쟁력을 지속적으로 유지하면서 지역간의 격차를 좁히고 지방의 삶의 질을 높이기 위한 균형발전을 위한 혁신전략에 대한 모색이 필요하다고 판단된다. 가진 자와 가지지 못한 자, 수도권과 비수도권간의 갈등이 아닌 국가경쟁력의 강화를 위한 혁신네트워크의 구축과 강화를 위해서 균형발전전략을 추진하는 것이라는 인식의 도출과 합의가 무엇보다도 우선되어야 할 것이다.
- 왜냐하면 그동안 그렇게 균형발전이 인구에 회자되고 있고 보편적으로 수용되고 있는 것 같아도 아직도 반대논쟁의 심층부에는 “왜 지금 우리가 균형발전을 해야만 하는가? 더 나아가 균형발전은 의미가 있는 것이며 추구해야할 가치가 있는가?, 그리고 그것은 과연 실현 가능한 것인가? 균형발전을 이끌어갈 정책수단이 정부기관 이전이라는

물리적 대안이 아닌 분권형 지방화를 촉진하는 것이 더 바람직하지 않은가? 라는 신경제자유주의적인 질문이 도사리고 있기 때문이다.

- 이를 위해서는 균형발전이란 사회주의적인 혁명처럼 국가전체적인 평균적인 삶을 지향하는 것이 아닌 것이며 수도권외의 성장관리는 지방을 위한 것이 아니라 수도권자체가 갖는 비효율성 집적의 불이익이 일상적인 정주환경을 위협할 정도의 심각한 상황이기 때문에 이를 개선하기 위한 것이라는 점에서 출발되어야 할 것이다. 즉 다시 말해서 진정한 세계속의 경쟁력있는 수도서울로서의 기능과 역할을 제대로 발전시키기 위해서 필요한 마지막 최선책이라는 인식이 공유되어야 할 것이다. 이를 위해서는 수도권의 공룡화가 초래한 집적의 불이익과 국토의 불균형에 대한 종합적인 평가작업³⁰⁾이 보수 및 진보계층의 관점을 차이를 넘어서서 실증적으로 정확하게 분석될 필요가 있다.
- 이와 함께 지방의 관점에서는 지방의 재발견과 하향적인 지역균형발전이라는 틀을 극복하기 위한 내발적인 균형발전론에 대한 모색이 새롭게 요구되고 있다고 판단된다.
- 여기서 지방의 재발견이란 지금까지 수도권의 그늘로서 지방이 가진 가치를 지방의 눈으로 제대로 살펴보지 못하고 서울중심의 수도권만을 지향했던 지향점을 전면적으로 바꾸는 자주적인 인식전환에서 출발하여야 한다.
- 피터 드러커나 슈페터³¹⁾가 지적인 혁신의 개념에서 볼때 우리나라는 사회변화의 다양한 측면에서 즉, 첨단산업을 중심으로 한 경제체제의 변화, 급격한 고령화사회로의 인구구조 전환 그리고 지속가능한 친환경 경제패러다임의 전개 및 웨라이프스타일의 보편화를 통한 정보사회로의 진입 등 혁신의 전환점이 서있다고 판단된다.

30) 최병두, "신행정수도건설과 수도권의 발전방향", 한국지역지리학회지 제10권 제1호, 2004, p.41

31) 경제학자 슈페터(J. A. Schumpeter)는 그의 저서 「경제발전의 이론」에서 경제 성장의 동인은 혁신(Innovation)이라고 하고 혁신의 유형을 다섯 가지(새로운 재화의 생산, 새로운 생산방법, 새로운 판로의 개척, 신자원의 획득 그리고 새로운 조직의 실현)로 제시하였음 슈페터에 의하면 결국 혁신이란 새로운 과정, 새로운 방법, 새로운 영역, 그리고 새로운 상품과 서비스를 창출해내는 '새로운 시스템'을 의미한다

- 이러한 전환점에서 지방이 갖는 발전 잠재력과 미래지향적인 경쟁력을 발굴하고 이를 바탕으로 한 국가발전 비전을 공유하고 확산시켜나가는 것은 매우 바람직한 정책방향의 설정이라고 판단된다. 이는 수도권 성장관리를 통한 지방발전이라는 하향적 처방에 의존하는 자세를 버리고 세계화의 틀 속에서 스스로의 자발적인 지역혁신전략을 구축하는 것과 맥락을 같이하는 것이라고 할 수 있다. 이러한 내발적인 발전론에 대한 진지한 성찰이야말로 지역균형발전의 새로운 패러다임을 전개하는 초석이 될 것이다.
- 최근 환경시대의 전개와 정보화 사회로의 진입 등은 지금까지 간과되었던 지방의 발전 잠재력을 상대적으로 증가시키고 있으며 수도권지역과 비교우위를 갖는 정주환경여건과 관광문화산업의 확대는 본격적인 지방시대가 구현되리라는 비전과 전망을 가시화하고 있다.³²⁾
- 이제 각 지방이 주도적으로 전지구적 또는 동북아경제권의 중심으로서 독자적인 발전전략을 모색하고 이를 추진하기 위한 국토공간체계의 개편과 지역혁신발전계획의 수립 등이 참여정부의 “자립형 지방화”라는 내발적 발전론의 관점에서 재구축되어야 할 것이다.
- 자립형 지방화는 분권과 자율을 바탕으로 지방의 창의성, 자발성, 역동성을 증진시키는 지역혁신체계를 구축하는 전략이며 지방의 발전과 국가발전을 상생적으로 추진하는 참여정부 국가균형발전전략의 핵심³³⁾이며 이는 세계화에 부응한 올바른 선택이라고 판단된다.

32) 프랑스는 대표적인 중앙집권국가로 분류된바 있으나 최근에는 헌법을 개정하여 국가경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상을 위하여 분권국가를 지향한다는 규정을 명문화하고 있음은 타산지석이라 할수 있음

33) 국가균형발전위원회, 2004, 국가균형발전의 비전과 과제., p.21-22

IV. 지역차원에서의 균형발전방안 검토

- 신행정수도이전의 현재결정 후 새로운 대안으로 행정중심도시개발 등이 다양한 대안으로 제기되고 있고 이와 연계하여 중앙공공기관의 지방이전 추진과 관련한 혁신도시, 기업도시조성, 지역혁신 클러스터의 창출, 낙후지역 활성화 그리고 지방분권에 기초한 지역주도의 거버넌스 체제, 그리고 지역별 특성화와 지역간 연계발전 등이 새로운 지역 균형발전의 과제로 대두되고 있다.
- 후속대책으로 어떤 유형의 인구 50만 규모 신도시가 충청권으로 이전 되느냐에 따라 광역적인 도시체계의 구축과 연계발전전략이 설정될 것이나 본 고에서는 자립형 지방화라는 새로운 지역균형발전 패러다임을 전제로 한 대응방안을 검토하는데 한정하려고 한다.
- 우선적으로 참여정부가 「신국토구상」을 위한 새로운 시스템의 국토 패러다임으로 제시한 ①혁신형 국토구축, ②다핵형 국토건설, ③네트워크형 국토형성, ④지속가능형 국토관리, 그리고 ⑤글로벌형 국토경영을 지역차원에서 구현하기 위한 새로운 지역혁신발전시스템과 이를 추진하기 위한 전략이 마련되어야 한다.
- 2004년에 수립한 제1차 지역혁신발전 5개년계획은 추진일정상 핵심전략사업에 대한 지역적인 분석과 추진전략에 대한 깊이 있는 연구가 상당부분 미진하고 여전히 중앙정부 중심의 획일적인 기준 및 자원배분의 성격이 강하다. 참여정부의 새로운 국토발전패러다임을 담아내는 데 한계를 지닌 계획임으로 지속적으로 다양한 지역혁신주체의 의견과 정책제안을 수용·보완하여 경쟁력있는 지역만들기의 실천계획으로 본래의 역할을 다할 수 있도록 하여야 한다. 수도권외의 성장억제를 통한 제로섬게임방식의 지방발전이 아니라 21세기 지방의 경쟁력에 바탕을 둔 자율적인 지역혁신전략으로서 실천 가능한 것이 되어야 한다.

- 둘째, 지역의 경쟁력은 생산비의 비교우위가 아닌 생산활동과 기술의 질적 우위를 기반으로 해야 하며 이러한 관점에서 지역균형발전을 위한 지역혁신 산업클러스터구축은 세계경제와의 네트워크경제를 수용하는 첨단산업화와 함께 전통산업에 대한 첨단기술 접목 그리고 농수산업의 고도화 및 복합화 등을 통한 산업혁신을 추진하여야 한다.
- 또한 외국자본의 지역유치를 활성화하기 위한 각종 규제완화와 인센티브제도가 적극적으로 강구되어야 하며 세계화시대의 글로벌경제체제에 대한 연구분석을 통한 경쟁력 강화를 위해서 도 단위 정책연구원이 전략적 제휴를 통하여 중국 등 동아시아경제권에 대한 국제적인 연구역량이 강화되어야 할 것이다. 34)
- 셋째로, 어떠한 신행정중심도시가 후속조치의 대안으로 선정되더라도 그것이 갖는 개발투자비와 개발과급효과에 대한 보다 명확한 평가가 이루어져야 할 것이다. 이는 기존의 신행정수도이전을 두고 벌여진 개발투자비³⁵⁾와 과급효과³⁶⁾에 대한 소모성 논란의 재발<표 3 참조>을 사전에 방지하고 후속조치가 갖는 합리적인 논거를 확립함으로써 신속한 대안의 추진을 가능케 하기 때문이다.

34) 장철모, 2001, 수도권 집중억제정책의 평가와 지역균형발전전략의 모색, 사회과학논총 제17집, 전주대 사회과학종합연구소, p.124

35) 기존의 신행정수도이전에 따른 건설비용은 2030년까지 약 45.6조원중 정부재정은 국회·정부청사·시청 등 공공건축물 건축과 고속도로 등 광역교통시설의 건설 등에 11.3조원, 민간은 주택, 상업·업무시설 건축 등에 34.3조원을 담당할 것으로 제기되었다.

36) 기존에 신행정수도 이전의 효과로서 2030년까지 수도권 인구는 51.3만 명이 감소하고, 충청권 인구는 65.1만 명이 증가할 것으로 추산된 바 있으며 신행정수도 건설과 공공기관의 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만 명이 감소하는 반면 영남권의 인구는 72만 명, 호남권은 34만 명 증가하는 등 실질적인 수도권 인구분산이 가능한 것으로 분석된 바 있다. 이밖에도 전국적으로 연간 1.1조원의 교통비용이 절감되고 수도권은 연간 1,000억원의 환경비용 절감될 것이라는 연구결과가 도출된바 있다.

<표 4> 기존 신행정수도 건설비용 추정 비교

(단위: 조원)

항 목	신행정수도 건설추진위원회	한국 토지공사	한나라당	국회 예산처
도 시 기 반 조 성	14.6	23.1	19.9	17.9
광역 교통기반시설	3.0	2.7	5.3	4.8
공 공 건 축	4.9	4.4	9.1	8.7
민 간 건 축	23.1	18.5	33.7	33.2
설계 및 감리비	-	6.2	-	2.6
추 가 항 목	-	-	52.4+a	-
합 계	45.6	54.9	120.4+a	67.2

주: 한나라당이 주장한 추가항목은 신수도 방위체계 구축비용(6.3조원), 행정수도 후보지 난개발 대책에 따른 신도시 추가건설비(37.6조원), 발전소 건설비(8.5조원), 비수도권 지역간 교통시설 확충, 물부족 해소 비용(a조원) 등임

주성재, 「국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,」 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대한지리학회·한국지역학회, 2003. 5. 16., p.32 정리

- 넷째로 새로운 행정중심기능을 갖는 도시가 건설되는 것을 전제로 할 때 자족적이고 자생적인 기능을 지닐 수 있는 신도시로서 주변의 광역적인 도시체계와 네트워크 구축이 이루어져야 할 것이다. 개별도시로서의 자족도시개발이더라도 복수도시 네트워크체계속에서 광역생활권단위로 접근하는 것이 바람직하다. 이는 대전 충청권만이 아니라 전북지역을 포함한 한 광역적인 도시체계의 합리적 재설정과 항만과 공항 등에 관한 종합적인 네트워크의 구축을 포함한다.
- 신행정중심도시와 대전, 오송, 청주 등과 연계한 광역도시권³⁷⁾, 전주-익산-군산의 연담도시권, 고군산군도의 복합레저형 기업도시 유치, 혁신도시 조성, 새만금 신항 건설 등이 고려되어야 하며 호남고속철도와 동서연계철도³⁸⁾ 그리고 국도 및 고속도로등 기간교통망의 건설계획 등이 바탕이 되어야 한다.

37) 대전권과 청주권으로 분리된 광역도시계획을 대전, 오송, 청주 및 신행정중심도시등과 연계해 하나의 성장권역을 중심으로 재편하여 신행정중심 광역도시권으로 통합계획 수립 및 네트워크 도시체계 구축을 위한 종합개발 추진이 요구되고있다.

38) 새만금-군산-익산-전주-전안-무주-김천-동해안을 잇는 동서횡단 연계철도망구축을 통하여 백두대간의 신활력지역화 도모 및 영호남지역 네트워크화 추진

- 이러한 광역적인 도시체계의 개편은 새로이 신설되는 신행정중심도시만이 아니라 광역적으로 연계된 도시들도 특성화시킴으로서 도시정주여건의 획기적인 개선과 새로운 생활권의 형성이 가능해질 것이다.
- 다섯째, 지역내 균형발전을 위한 내발적인 지역혁신전략의 수립이 요구되고 있다. 지금까지 대전 충청권과 전북권에서 발전의 사각지대로 소외된 지역에 대한 혁신적인 정책추진방안이 강구되어야 한다. 현재 계획을 수립하고 있는 호남고속도로 및 대전-통영간 고속도로주변 발전계획, 내포문화권 특정지역종합개발계획, 서해안 해양선사문화권 특정지역개발계획(수립중), 백두대간을 중심으로 한 무진장지역 등의 개발촉진지구에 대한 종합적인 발전계획이 국토중심권의 새로운 복합레저스포츠공간 조성과 도농교류 그린투어리즘의 추진 그리고 신활력지역 조성을 위해 마련되어야 한다.
- 이를 위해서는 현재 도 단위 차원에서 마련되고 있는 기업도시, 산업클러스터계획등 각종 관련개발계획과 서해안관광벨트조성계획 등을 종합적으로 조정·협의를 할 수 있는 광역자치단체간의 협력시스템 구축이 필요하다. 이는 국토중심권으로서 대전충청권과 전북권이 공존상생하는 발상의 전환과 지역혁신전략사업추진의 시너지효과를 가져올 것이다.
- 여섯째로 지속가능한 개발을 전제로 한 환경의 질을 우선시하는 '선계획 후개발'의 원칙이 신행정중심도시개발과 관련하여 국토계획의 전환점이 되는 계기로 삼아야 할 것이다.
- 수도권외 경쟁력 확보, 신행정중심도시의 조성 및 이와 연관한 지역 균형발전대책의 모든 것이 환경의 보전과 관리라는 기본전제 하에 자율적으로 추진되어야 한다. 즉 일차적으로 에너지 절약형 도시구조의 형성과 지속가능한 개발을 촉진하는 광역도시체계의 구축등 도시와 환경, 인간과 자연이 공유되고 융화될 수 있는 친환경적인 계획패러다임의 구체적인 도입과 추진이 되어야 한다. 이러한 정책의 추진은 규제중심의 기존방식이 아닌 자율적인 성장관리방식을 바탕으로 이루어져야 할 것이다.

- 일곱째, 신행정수도 후속대책으로 지역균형발전을 위한 전자정부 구축방안이 조기에 실현되고 일상적으로 도입되도록 획기적인 정책이 마련되어야 한다. 서울시를 경제수도로서의 기능을 부여하고 새로운 행정중심도시를 충청권에 이전함으로써 나타나는 행정상의 부처간 업무처리나 정책조정·협조 등의 어려움을 개선하기 위해서는 차제에 세계최고수준의 전자정부를 구축하여 불필요한 연락사무소 등의 개설에 따른 문제점을 사전에 해소하여야 할 것이다. 현재 영상회의 및 전자결재시스템등 전자정부지향 정책이 추진되고는 있으나 아직 본격적으로 온라인행정업무처리가 인식의 한계 등으로 미진한 것이 사실이기 때문이다.
- 이성과 같은 자립형 지방화를 위해서는 우선적으로 지방여건에 따른 자립형 지역혁신전략을 구축하여야 하며 이를 위해서는 현재 각 지방자치단체마다 구성되고 있는 지역혁신협의체가 제대로 본래의 기능과 역할을 수행할 수 있도록 실질적인 산·학·연·NGO·관과의 협력체제가 구축되어야 한다. 그러나 현재 지역에 따라서 지역혁신협의회 등의 기능과 역할이 다양하게 전개되어 왔으나 자립형 지방화를 위한 구체적인 지역혁신사업을 발굴하여 추진전략을 수립하는 수준에는 이르지 못하고 있다고 판단된다.
- 이는 지역혁신협의회가 지역의 내생적 발전을 위해 스스로 조직·운영되는 상향적 조직으로서 협치방식으로 지방의 자율성에 기반하여 지역전략사업 및 지역혁신발전계획을 심의하는 조직이나 이러한 법적 권한을 부여받은 역할을 현실적 수행하기에는 여러 가지 문제점을 지니고 있다.
- 따라서 지역혁신협의회, 지역혁신연구회, 지역산학협의기구 등의 조직과 기능간 협력네트워크 강화와 함께 지역혁신협의회의 지역혁신사업 발굴 및 심의를 강화하기 위한 개선책이 밑으로부터의 자생력에 기초하여 강구되어야 할 것이다.

- 이를 위해서는 지역대학의 기능과 역할이 가장 큰 부분을 차지하고 있으므로 캠퍼스의 아카데미즘을 보다 발전적으로 접목시켜 지역의 자생력과 지역경쟁력의 증대를 위한 싱크탱크로서의 역사적 사명을 다하여야 할 것이다.
- 정부의 누리사업이나 산학협력중심대학 육성사업등과 연관하여 보다 적극적이고 혁신적으로 지역균형발전에 기여할 수 있는 지역연구의 총체적인 확대가 요구되고 있다. 또한 지역혁신의 추진주체로서 지방자치단체의 공적 조직이 보다 개방적으로 활성화되어 중앙정부의 의사결정을 집행하는 기관만이 아니라 지방 특유의 발전정책을 기획하고 조정하는 창조적 역할을 수행할 수 있는 혁신주체로서 거듭나야 하며 이를 위해서는 지역혁신협의회등의 관련조직과 보다 상생적인 협조노력이 뒷받침되어야 할 것이다.

V. 맺는말

- 신행정수도이전을 둘러싸고 전개된 사회적 갈등은 현재의 위헌 판결로서 별률적인 봉합은 되었으나 국민적인 공감대를 바탕으로 한 후속 대책에 대한 기대감 또한 증대되고 있다.
- 지금까지 전개된 신행정수도이전에 대한 찬·반론은 본질적인 측면에서 볼 때 균형발전에 대한 인식의 차이에서 출발하는 것으로 판단된다.
- 앞에서도 논하였지만 참여정부가 추진하고자 하는 신국토구상이 국토공간의 획일적인 평준화를 통한 균형발전이 아님에도 수도권을 중심으로 한 정치권은 이를 제로섬게임으로 이해하고 있으며 더 나아가 세계화시대의 국가경쟁력을 위한 수도권의 기능강화를 주장하고 있다.
- 신경제주의적인 관점으로 이해되는 이러한 인식은 신행정수도이전이라는 전락을 통한 균형발전이 현 시점에서 필요한 정책이 아니라는 점을 지적하고 있다.

- 그러나 이러한 비판론은 국토의 균형발전은 지방만을 위한 것이 아니며 수도권이전 논의의 출발점이 1960년 이후 지난 40여년간 지나치게 비대화되어 집적의 불이익이 한계에 달한 수도권의 대도시문제를 해결하기 위한 것임을 간과하고 있으며 그동안 각종 지역균형발전을 위한 계획과 정책이 근본적인 한계를 초래하여 마지막 정책수단으로 실행정수도이전이 추진되어왔음을 부인하는 것이라고 판단된다.
- 그러나 중앙집권국가의 표상이던 프랑스도 세계화시대의 국가경쟁력 강화를 위해서 헌법에 지방분권국가를 지향한다는 규정을 두고 있음은 수도권이외 지역의 경쟁력없이 는 네트워크경제시대의 세계화가 불가능하며 지방의 상생을 통한 국가경쟁력의 강화만이 가장 바람직한 대안이라는 것을 보여준다고 할 수 있다.
- 참여정부가 신국토구상 패러다임의 근간이 되는 행정중심도시의 추진은 분권형 지방화를 전제로 한 최적안으로서 이를 계기로 한 정부기관의 물리적인 이전만이 아니라 분권형체제로 부응하는 중앙과 지방정부의 역할과 기능 재정립이 추진되어야 할 것이다.
- 이를 위해서는 지역혁신주체들의 지역혁신활동을 위한 보다 자주적인 노력이 요구되며 중앙정부 의존적인 전략이 아닌 미래지향적인 지역의 발전잠재력을 새롭게 발굴하여 창조적인 가치창조를 할 수 있는 균형발전정책대안이 적극 모색해야 할 것이다.
- 균형발전정책은 중앙정부의 개입이 전제로 한 부분이 있으므로 분권화를 통한 지방의 자율경영과 상호 조화되도록 함으로서 자립형 지역발전을 구현하여야 한다.
- 특히 중부권과 전북권은 광역적인 접근을 통한 전략적 협력관계를 구축하여 21세기 서해안시대의 전개와 신국토중심권 구현을 위한 주도적인 역할을 하여야 할 것이다.
- 이는 세계화시대의 국가경쟁력의 강화를 위한 새로운 창을 여는 것으로서 자립형분권화시대의 지방의 재발전을 가능하게 할 것이다.

< 참 고 문 헌 >

- 국가균형발전위원회, 2004, 『국가균형발전의 비전과 과제,·마련을 위한 대토론회』
- 권용우, 2003, “新행정수도건설 대안 모색”, 『신행정수도건설 정책 공개토론회』논문집,
- 신행정수도후속대책위원회, 2004.12, 신행정수도 후속대책 추진 현황, 신행정수도후속대책 및 지역균형발전특별위원회 보고자료
- 서승환, 2004, “서울경제의 한국경제에서 차지하는 위상”, 서울시정개발연구원 정책개발세미나 발표논문
- 송광태, 2004. 4, “신행정수도건설의 쟁점과 타당성 분석”, 한국도시행정학회, 제17집 제1호,
- 임길진, 2003. 6, “신행정수도, 국민복지 그리고 주택시장” 한국주택학회 주최, 『신행정수도 건설과 주택시장에 관한 국제 심포지움』 논문집,
- 양현모, 2004, 6, “독일의 수도이전사례가 한국의 신행정수도건설에 주는 행정학적 함의”, 한국행정학보 제38권 제3호,
- 윤철현, 2004, “수도권 과도집중 및 정책평가와 국토균형발전의 대안 모색”, 국가균형발전을 위한 신행정수도 대안모색 토론회,
- 정철모, 2001, 수도권 집중억제정책의 평가와 지역균형발전전략의 모색, 사회과학논총 제17집, 전주대 사회과학종합연구소
- 주성재, 2003. 5, “국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점,” 「신행정수도 건설의 쟁점과 과제 심포지엄」, 대

한 지리학회·한국지역학회,
주성재, 2004, “국가균형발전과 신행정수도 추진과정 평가”,
 신행정수도 추진과정의 교훈과 대안모색을 위한 심포지엄 자료
집, 대한지리학회, 한국정책학회
지해명, 2004, “수도이전의 경제적 파급효과, 서울시정개발연구원
2003
정창무, 2003, “지방분권시대에 따른 수도권 정책의 평가 및
 향후 방안”, 국토, 국토연구원,
황희연, 2003, “지역균형발전과 지방분권을 위한 신행정수도 논
의”, 토지연구회발표논문,