

# 국토균형발전과 신행정수도 입지

권용우(성신여대 교수, 경실련 수도권포럼 대표)

2004년 5월 7일 15시  
천안시민회관 소강당

충남발전연구원

국토균형발전과 신행정수도 입지  
권용우(성신여대 교수, 경실련 수도권포럼 대표)

2003년 12월 국회에서 지역관련 3개 특별법이 통과되었다. 3개 특별법은 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 新행정수도의건설을위한특별조치법 등이다. 3개 특별법에 담겨 있는 핵심 패러다임은 국가균형발전정책의 구현이다. 이것은 노무현 대통령이 이끄는 참여정부가 ‘지방분권과 국가균형발전’을 통해 수도권 문제를 해결하겠다고 천명한 논리에 근거한다. 이에 본 글에서는 국토균형발전과 新행정수도 입지에 관한 내용을 검토해 보기로 한다.

## I. 국가균형발전과 新행정수도 건설의 필요성

국가균형발전과 新행정수도 건설은 수도권 과밀문제를 해결하고, 非수도권의 발전을 도모하며, 국토관리의 논리가 변화되고 있다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다.

### 1. 수도권 과밀해소

#### □수도권의 인구집중

수도권 인구는 지속적으로 확대되고 있으며, 비중 또한 증가하고 있다. 1970년에 전국대비 수도권 인구는 28.8%에 불과했으나 2000년에 이르러 46.3%로 급증했다. 전국인구에서 점유하는 서울인구의 비율은 1990년의 24.4%를 고비로 감소하는데 반해, 인천과 경기도의 인구 점유비는 계속 증가하고 있다.

전국토의 11.8%를 점하는 우리나라의 수도권 집중현상은 다른 선진국서도 유례가 없는 초집중 현상이다. 외국 수도권의 인구 집중도를 보면, 국토의 9.8%를 점하는 동경수도권은 약 25.9%(1998)를 보인다. 그

리고 대런던권은 약 11.0%(1998), 파리수도권은 약 18.2%(1998)에 불과하다(표 1).

표 1. 세계주요 대도시권의 인구규모와 인구밀도(1998년)

구 분		서 울	동 경	런 던	파 리	뉴 욕
도시지역 (600km)	대상구역	서울시	동경23특별구	내부런던13구	세느데파르망	뉴욕시
	면적(km)	606	617	329	762	782
	인구(천인)	10,799	8,154	2,359	6,138	7,220
대도시권 (2,000km)	대상구역	서울시+ 인근6개시	동경도	대런던권	세느데파르망 +세느에마리느	
	면적(km)	2,316	2,183	1,601	2,008	
	인구(천인)	16,352	11,880	6,493	7,186	
거대도시권 (11,000~ 33,000km)	대상구역	수도권	동경수도권		일드 프랑스 레종	뉴욕 대도시권
	면적(km)	11,726	13,074		12,011	33,000
	인구(천인)	20,445	32,570		10,650	20,818

자료 : 그린벨트살리기시민연대, 그린벨트의 나아갈 길, 1998. 재인용.

#### □수도권의 중추기능과 경제력 집중

수도권에는 청 단위 이상 중앙행정기관의 72.7%, 정부투자·출자기관의 85%, 정부출연연구기관의 69.8%, 100대기업 본사의 95%, 기업부설 연구소 및 벤처기업의 71.2%가 몰려 있다. 정부·민간의 중추기능이 수도권에 집중됨으로써 이에 따른 인력 및 하위 관리기능이 연쇄적으로 수도권에 집결하는 현상이 발생하였다. 예를 들어 사무관리직 취업자의 56%, 제조업체의 57%, 예금액의 51%가 수도권에 집중해 있다.

기업활동의 젖줄인 금융분야의 수도권 집중도는 60년대부터 단순 총액 기준으로 60-70%를 점하고, 특히 금융서비스 결정권은 금융기관의 본부가 대부분 수도권에 위치해 있어 수도권이 심각한 상태이다. 이러한 금융서비스의 수도권 집중이 산업 및 인구의 수도권 과잉집중을 가속화해 왔다.

### □수도권의 환경 악화

수도권 대기오염은 선진국 및 국내 다른 도시에 비해 매우 심각하며, 연간 사회적 비용이 10조원에 이른다. 서울지역은 선진국에 비해 미세먼지는 1.7~3.5배, 이산화질소는 1.7배나 된다. 수도권은 전국 자동차의 42%, 에너지 사용량의 34%가 집중되어 대기오염은 계속 악화되고 있다. 수도권의 교통혼잡비용은 연간 9.6조원에 이른다. 이는 油類낭비, 시간지체, 재고누적, 상품훼손, 포장·하역·관리비 등이 증가하는 악순환으로 이어진다. 차량 운행속도는 1980년에 30.8km/h이었으나 1998년에는 12.9km/h로 하락했다.

## 2. 非수도권의 발전 도모

수도권과 非수도권과의 격차가 너무 커서 非수도권의 발전을 도모하지 않고서는 국가의 총량적 경쟁력을 향상시키기 어려운 상황이 되었다.

### □非수도권의 경제력 하락

2000년의 경우 수도권과 非수도권과의 총량경제력을 비교해 보면, 평균적으로 52.6% 대 47.4%의 비율을 보여 단연 수도권 집중이 탁월하다. 특히 수도권의 조세수입은 전체 조세수입의 70.9%를 나타내며 금융거래 또한 수도권이 66.8%를 점유하여 대부분의 돈의 흐름이 수도권에서 이루어지고 있음을 보여준다. 전국의 총량경제력을 1로 잡았을 때 수도권은 전국보다 많은 1.14를 기록하는데 반해 非수도권은 0.88에 머물고 있다(표 2).

총량경제력의 연도별 변화추이를 보면 1995-2000년의 기간 중 수도권과 非수도권과의 격차가 더욱더 벌어지고 있다. 1997년의 경우 수도권과 非수도권의 비율이 51.3% 대 48.7%로 비교적 그 간격이 좁혀졌다. 그러나 IMF가 일어난 1998년 이후 수도권과 非수도권과의 격차는 급

격히 벌어지기 시작하여 1998년과 1999년에 각각 52.2% 대 47.8%로 나타났고, 2000년에는 52.6% 대 47.4%로 그 간격이 크게 벌어졌다(표 2).

표 2. 총량경제력의 수도권과 非수도권과의 비교(2000년) (단위: %)

구 분	인구 집중도 (A)	총 량 경 제 력									B/A
		지역내 총생산	제조업 고용	도소매 업고용	금융 거래	경제 활동 인구	수 출	조세 수입	합계	평균 (B)	
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	700.0	100.0	1.00
수도권	46.3	46.3	45.3	47.5	66.8	46.4	45.0	70.9	368.2	52.6	1.14
非수도 권	53.7	53.7	54.7	52.5	33.2	53.6	55.0	29.1	331.8	47.4	0.88

주 : 1. 인구는 주민등록인구 기준, 제조업고용기회는 광공업통계조사보고서 기준,  
도소매업 고용에는 음식숙박업이 포함되어 있으며, 금융거래규모는 예금은행,  
예금액과 대출액의 합계 기준이며, 조세수입은 국세(직접세)와 지방세의 합계  
기준임.

2. 지역내 총생산, 제조업고용, 도소매업고용은 1999년말 기준임.

자료 : 통계청, 지역경제동향, 2002.5 ; 통계청, 지역통계연보, 각 연도 ;  
통계청 홈페이지(www.nso.go.kr).

#### □非수도권의 재정자립도 빈약

1975-1998년의 기간중 각 권역별 재정자립도를 보면 수도권은 69.9%-80.4%의 높은 비율을 보이는데 반해 非수도권의 대부분은 50%를 밑돌고 있다. 특히 호남권의 재정자립도는 1980년에 39.3%로 충청권을 앞섰으나, 1998년의 경우 28.6%로 현저히 떨어져 전체 권역 가운데 가장 낮다.

### 3. 국토관리의 논리 변화

□1960년 이후의 우리 나라 국토개발은 하향식 개발과 불균형 성장의 논리 아래 농어촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발의 지역정책으로 특징지어진다. 이러한 국

토개발정책은 곧바로 수도권에 영향을 미쳐 국토개발정책과 수도권정책이 거의 병행적·상관적 관계 아래 전개된다. 1960년 이후의 수도권정책은 억제, 분산, 수용, 확대개발의 정책을 구사해 왔다. 그러나 노무현 정부가 들어선 2003년이래 국토관리 정책은 종전의 논리와 사뭇 다른 정책을 내걸고 있다. 그것은 수도권과 非수도권이 함께 잘 살아야 한다는 상생의 논리이다.

#### □상생정책시기(2003년~현재)

2003년 이후 수도권의 정책은 새로운 양상을 보인다. 노무현 정부가 각종 非수도권 우대정책을 제시하고 있기 때문이다. 지방분권화 정책, 국가균형발전 정책, 新행정수도의 건설 등이 노무현 정부의 핵심 정책과제로 선정되면서 수도권 정책은 새로운 전기를 맞고 있다. 이에 대해 경기도와 서울 및 인천시는 수도권 전체의 관점에서 계획적 개발을 위한 여러 움직임을 활발하게 전개하는가 하면, 경기도 각 市郡별로 나름대로의 도약을 위해 부심 하는 모습을 보인다. 따라서 2003년 이후의 수도권 정책은 수도권도 잘 살고 非수도권도 발전한다는 相生(win-win)의 정책시기로 접어들었다고 평가된다.

지난 세월 시행되어 온 수도권 정책은 非수도권을 발전시키려는 정책이라기보다는 수도권 집중억제 등에 치중하는 소극적 정책이었다. 또한 균형정책을 범정부적 차원에서 강력하게 추진할 추진체계가 없어 여러 부처에서 단편적·분산적으로 추진했으며, 체계적인 법·제도적 기반 없이 대내외 여건변동에 따라 정책이 수시로 변동하는 양상을 보였다.

결과적으로 지난 40여 년간에 걸쳐 수도권 문제를 해결하기 위한 다양한 시도들이 있었음에도 불구하고 수도권 집중의 가장 주요한 배경인 권력의 분산을 이루어 내는 데에는 성공하지 못했다고 평가된다.

## II. 3분정책과 국가균형발전정책

신 행정수도의 건설은 그 자체만으로도 수도권 과밀을 해소할 수 있으나 지역균형화 정책을 병행하여 진행할 때 명실상부한 정책의 실효성을 담보할 수 있다. 신 행정수도 건설의 효과를 극대화하기 위해서는 3分政策을 실시하고 절충형의 수도이전 형태를 채택하는 것이 필요하다(권용우, 2003).

## 1. 3분정책

3분정책은 非수도권으로 권력을 이전하는 分權과, 돈·기능·사람을 옮기는 分散, 그리고 수도권과 非수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하는 分業이 그것이다. 3분정책의 구체적 실체는 중추기능의 이전, 지역균형화 정책의 추진, 수도권 지역기능의 변환 등에서 그 내용을 살펴볼 수 있다.

### 1) 중추기능의 이전

중추기능의 이전문제는 新행정수도건설추진연구단과 국가균형발전위원회에서 집중적으로 연구하고 있는 내용이다.

#### □중추기능 이전의 의미

중추기능은 행정, 입법, 사법 기능을 의미한다. 중추행정기능은 중앙행정기관과 산하기관(부속기관 및 정부투자·출연기관)이 수행하는 기능을 뜻한다. 수도권에 있는 중앙행정기관과 산하기관은 기관의 특성과 지역의 속성에 맞추어 非수도권으로 이전함으로써 신 행정수도 건설의 효과를 거둘 수 있다.

#### □청와대와 장관은 함께 이전

중앙행정부처의 장관은 대통령의 집행비서에 해당한다. 따라서 청와대와 중앙행정부처는 수도권에 있거나 충청권에 이전하거나 간에 함께 모여 있어야 행정의 효율성을 기할 수 있다.

#### □중추행정기능의 산하기관 이전

중앙행정부처의 산하기관은 굳이 각 행정부처와 함께 있어야 할 이유가 없다. 오히려 중앙행정부처의 산하기관은 지역특성에 맞춰 분산 배치할 때 지역균형발전을 도모할 수 있다. 산하기관이 이전할 때 관련 업체를 함께 이전하도록 유도해야 분산의 효과를 극대화할 수 있다. 수도권 소재 245여 개 산하기관을 非수도권으로 이전할 경우 상당규모의 인구 분산효과를 기대할 수 있다.

## 2) 지역균형화 정책의 추진

지역균형화 정책의 요체는 지역관련 3개 특별법으로 성문화되어 있다고 할 수 있다. 이에 3개 특별법의 내용을 검토해 보기 한다.

#### □지방분권특별법

지방분권 추진과제로 권한 및 사무의 이양, 특별지방행정기관의 정비, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입, 지방재정 확충 및 건전성 강화, 자치행정 역량 강화, 지방의회의 활성화와 지방선거제도 개선, 주민참여의 확대, 자치행정의 책임성 강화, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등을 들고 있다

지방분권특별법의 특징은 그동안 정부에서 각계의 의견을 수렴한 '지방분권 추진 로드맵'을 바탕으로 지방분권 추진방향을 규정한 점에 있다. 그리고 특별지방행정기관의 정비, 교육자치제도 개선, 자치경찰제도 도입, 보충성의 원칙에 입각한 획기적인 지방이양 추진 등을 명시한 점도 주목된다. 또한 주민직접 참여제도를 획기적으로 증진하는 방



안으로 주민투표제도·주민소환제도·주민소송제도의 도입방안을 강구토록 하고 있다.

#### □국가균형발전특별법

국가발전특별법은 지역 간 불균형을 시정하고 지역혁신 및 특성화발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 밝히고 있다.

국가균형발전 5개년 계획은 지역 간 불균형 시정 및 자립형 지방화를 위한 거시적인 틀과 방향을 제시하는 기본계획이다. 그리고 지역혁신발전 5개년 계획은 지역혁신 역량 강화와 특성화 발전을 위해 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성, 지방대학 육성 및 인적자원 개발, 지역과학기술 진흥, 지역정보화 촉진 및 정보통신 진흥, 지역문화·관광의 육성 등을 중심으로 시·도지사가 수립하는 계획이다. 구체적인 시책에서는 낙후지역개발 촉진, 지역 혁신 역량 강화, 지역특화 발전 추진, 공공기관 등 지방이전, 수도권의 계획적 관리 등이 담겨있다.

#### □新행정수도의건설을위한특별조치법

新행정수도 건설업무를 전담하기 위해 대통령소속의 新행정수도건설추진위원회와 실무기구로 추진단을 설치한다. 추진위원회는 도상 및 현지조사 결과를 토대로 국토균형개발·환경성·경제성 등을 평가하여 대통령 승인을 얻어 新행정수도 예정지역의 지정절차를 지정·고시한다.

新행정수도 예정지역 및 주변지역의 부동산투기 억제 및 난개발 방지를 위한 대책을 규정한다. 부동산 투기 억제를 위해 후보지 선정단계부터 토지거래허가구역, 투기지역, 투기과열지구 지정을 요청할 수 있는 근거를 마련한다. 예정지역과 주변지역의 난개발 방지를 위해 초기단계에서부터 토지형질변경 건축 등 개발행위를 엄격히 제한한다. 주변지역은 시가화 조정구역 수준으로 개발을 엄격히 제한하고, 新행정

수도의 주변지역을 포함하는 광역도시계획을 수립하여 체계적으로 관리한다.

#### □균형선도도시의 건설

균형선도도시(pilot city, package city)란 국토균형발전을 선도해 나가는 강력한 지방 거점도시를 일컫는다. 산업, 교육, 문화, 거주, 상업기능 등 보통시민들의 삶의 질을 최대한 보장할 수 있는 최상의 기능들이 함께 갖추어진 균형선도도시를 만들어 그 곳으로 사람들이 자연스럽게 유입되도록 하는 방법이다. 균형선도都市는 공공부문에서 물리적 기반시설 등의 공적인 측면을 지원하고 민간부문에서 사회경제적 인프라를 구축하는 民官 협력 조성 방법을 모색할 수도 있다. 균형선도都市의 개발에는 많은 재원과 시간이 요구된다. 따라서 단계적으로 추진하되 시범적으로 몇 군데의 거점도시를 대상으로 추진할 수 있다. 예를 들어 영남권(예로 부산, 대구), 호남권(예로 광주, 전주), 충청권(예로 대전, 청주), 강원권(예로 강릉, 원주)의 기존 거점도시에 特區 형태의 지구를 만들어 산업, 교육, 공공기관을 설치하는 선도적인 균형도시를 구축할 수 있다. 산업, 교육, 공공기관의 복합기능을 갖춘 신도시를 만들어 균형선도都市를 육성하는 것도 또 다른 방안이다. 균형선도都市 건설지역의 고교평준화를 해제하여 교육여건을 개선할 필요가 있다.

### 3) 수도권 지역기능의 변환

수도권 지역기능의 변환 문제는 新행정수도연구단과 동북아경제중심추진위원회에서 밀도 있게 연구 중인 과제이다.

#### □물류, 금융, IT, 국제화 기능지역으로 변환

수도권에서 수행해야 할 기능들, 예를 들어 물류, 금융, IT, 국제화 기능 등은 수도권에서 담당하게 하고 그렇지 않은 기능들은 과감히 非수

도권으로 이전시키는 것이 필요하다.

#### □수도권의 탈공업화

수도권은 탈공업화 현상이 빠르게 진행하고 있다. 서울에서 시작한 탈공업화 현상은 경기도로 확대되는 양상이다. 서울은 1984~98년 동안 828만 $m^2$  공장부지가 감소했다. 수도권에는 금융·보험·부동산·사업서비스업의 생산자 서비스가 증가하고 있다. 생산자 서비스업은 경기도가 가장 높게 증가했다. 이는 공업 교외화에 이어 생산자서비스 부문도 교외화되고 있음을 의미한다.

#### □수도권의 후기산업사회로의 변환

수도권은 후기산업사회 경제로 이행되고 있다. 3차 산업 종사비율이 50%를 넘으면 후기산업사회로 진입한 것으로 간주되는 바, 수도권은 후기산업사회에 진입한 것으로 판단된다. 후기산업사회의 특징은 제조업 고용감소 및 서비스 고용 증가로 표현된다. 경기도로의 제조업 분산은 서울의 낡은 도시시설, 비싼 지가, 교통혼잡, 물류비용상승 등의 집적 불경제와 경기도의 저렴한 지가, 편리한 교통시설 등에 의한 장점이 작용했기 때문이다.

#### □경기도 제조업의 非수도권 이전

경기도 제조업에서 중소기업과 미등록공장이 증가하고 있다. 미등록 공장은 동두천 시, 포천·양주군 등에 집중되어 있으며 난개발과 환경문제를 야기한다. 미등록 공장은 수도권 전체 제조업체수의 20%에 달한다. 영세공장과 미등록공장은 대단위화해서 '계획입지'시켜야 한다. 나아가서 경기도의 제조업 기능은 非수도권으로 이전시켜 경기도를 탈공업화지역으로 전환시켜야 한다.

#### 4) 3개 특별법의 의미

3개 특별법은 궁극적으로 이른바 三分정책을 구현하려는데 그 의미가 있다. 非수도권으로 권력을 이전하는 分權과, 돈·기능·사람을 非수도권으로 옮기는 分散과, 수도권과 非수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하는 分業이 그것이다.

新행정수도 건설은 국가균형발전을 위한 선도도시의 건설을 의미하며, 국토공간을 수평적·다극형 네트워크로 전환시키는 시발점이 될 수 있다. 중추행정기능은 중앙행정기관과 산하기관(부속기관 및 정부투자·출연기관)이 수행하는 기능을 뜻한다. 수도권에 있는 중앙행정기관과 산하기관을 특성에 따라 충청권과 영남권·호남권·강원권·제주권에 이전하는 획기적 조치를 취할 때 진정한 정부혁신과 지방분권이 완성되어 지방의 자치·재정력이 갖추어진다. 이러한 정책은 지방의 자율성과 책임성이 존중되고 중앙과 지방이 동반자로서 함께 발전하는 분권국가로의 전환을 의미한다.

돈·기능·사람을 非수도권으로 옮기는 分散의 의미는 지역별 특성화 전략과 지역혁신체계 구축을 통한 국가균형발전 정책으로 모아진다. 국가균형발전 정책에는 지역산업과 연계한 지역별·권역별·영역별 지방대학 특성화 추진지원의 「지방대학육성지원법」 제정, 행정개혁의 체계적 추진, 지방의 책임성 강화, 지방재정 관리체계 정비, 전자정부 구현 등 새로운 국가운영 시스템 구축, 산·학·연·관의 긴밀한 협력을 통한 지역혁신체계(regional innovation systems)의 구축, 국가경쟁력 강화, 균형발전과의 관계 정립 등의 내용이 검토될 수 있다.

수도권과 非수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하는 分業에서는 특히 수도권 지역기능의 변환을 강조한다. 수도권에서 담당할 때 빛이 나는 기능들, 예를 들어 물류, 금융, IT, 국제화, 비즈니스 기능 등 동북아 경제협력을 강화하고 경제중심을 수행할 수 있는 기능들은 수도권이 담당하고, 그렇지 않은 기능들은 과감히 非수도권으로 넘겨주는 슬기를 발휘하는 것이 필요하다. 이것은 수도권과 非수도권간의 건전한

경쟁과 협력을 바탕으로 개성과 활력이 넘치는 분위기 속에서 동북아의 중심으로 발돋움할 수 있는 발판을 마련하는 길이 된다

세계화와 지방화가 동시에 추구되는 세방화(glocalization)의 시대에 국가의 경쟁력을 확보하는 길은 지역의 경쟁력을 확보하는 길이다. 참여정부의 국토관리 정책에서는 수도권과 非수도권이 相生 발전하여 다핵의 국토구조를 실현함으로써 새로운 성장동력을 창출해 전국 어디서나 골고루 잘사는 새로운 국가발전전략을 수립하려 시도하고 있다.

### III. 新행정수도 이전유형과 쟁점

#### 1. 절충형 수도이전유형의 선택

수도권소재 공공기관을 지방으로 이전할 경우, 공공기관을 한 곳에 집중시키는 일극집중형과 공공기관들을 개별적으로 여러 곳에 분산 배치시키는 다극분산형, 그리고 양자를 혼합한 절충형의 방안이 있다(권용우, 2003).

##### 1) 일극집중형

일극집중형은 One-shot 접근방식을 의미한다. 일반적으로 주요 수도 기능을 동시에 함께 이전하는 천도(遷都) 이전방식이다. 예를 들어 수도권에 소재한 청와대, 행정부처, 국회 등을 충청권의 한 지역에 모두 옮기는 방식이다(그림 1).

일극집중형의 장점은 기관간의 업무연계가 편리하고, 지방이전에 따른 충격이 감소되며, 이전대상기관의 반발 및 사기저하에 대한 대책을 강구할 수 있다는 점이다. 그러나 지역의 균형발전을 위한 효과가 또 다른 중심지의 형성에 따라 감소될 가능성이 높다. 브라질의 브라질리아, 호주의 캔버라 등이 사례다.

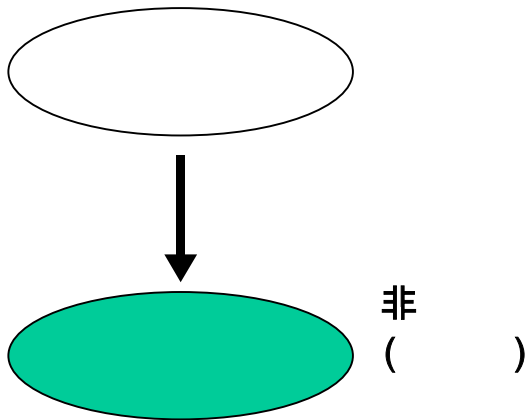


그림 1. 일극집중형

## 2) 다극분산형

다극분산형은 공공기관의 속성과 각 지역의 특성에 맞추어 전국에 공공기관을 분산 배치하는 방식이다. 다극분산형은 지역균형발전의 효과를 극대화할 수 있으나 행정의 연계성이 취약해지면서 비용이 많이 들어 실현가능성이 크지 않다. 이전지역의 근무여건을 조성하거나 기관이전을 둘러싼 지역간 유치경쟁을 유발하는 단점도 있다(그림 2).

다극분산형을 현실에 적용할 수 있는 방법이 있다. 중앙행정부처의 부속기관 및 정부투자·출연기관 등 산하기관을 지역특성에 맞춰 전국적으로 분산 배치하면 수도권에 과밀도 해소하고 지역균형발전도 도모할 수 있다. 예를 들어 노무현 대통령의 임기 5년 동안 중앙행정부처의 산하기관을 전국 각 지역에 골고루 이전 배치하는 것이 가능하다. 완전한 다극분산형은 아니나 두 개의 도시에 수도 기능을 분산시켜 지역균형을 도모하는 독일의 본과 베를린의 사례가 있다.

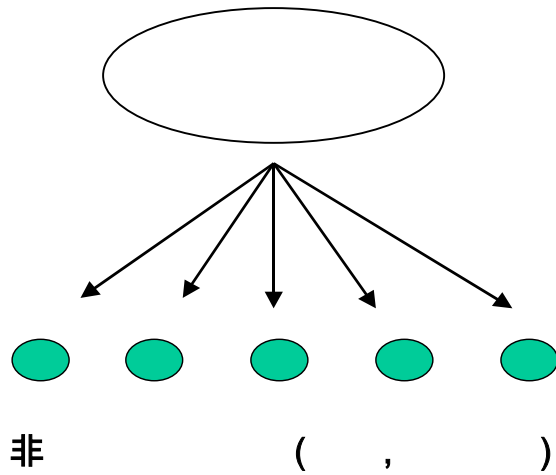


그림 2. 다극분산형

### 3) 절충형

절충형은 집단입지를 필요로 하는 기관들은 한 지역에 집중시키고 비교적 독립성이 강하거나 특정지역과의 연계가 높은 기관은 개별적으로 분산시키는 접근이다. 예를 들어 수도권 소재 중추행정기능 중 집단입지가 필요한 산하기관을 충청권에 집중시키고 지역특성과 연계가 높은 산하기관을 각 지역에 분산 배치하는 방식이다(그림 3). 정확한 절충형은 아니나 영국, 프랑스, 스웨덴의 사례가 있다.

### 4) 절충형 이전방식이 최상의 방법

청와대와 중앙행정부처는 함께 모여있는 일극집중형 이어야 행정의 효율성을 기할 수 있다. 중앙행정부처의 산하기관은 산하기관의 속성과 지역특성에 맞춰 분산 배치하는 다극분산형일 때 지역균형발전을 이룰 수 있다.

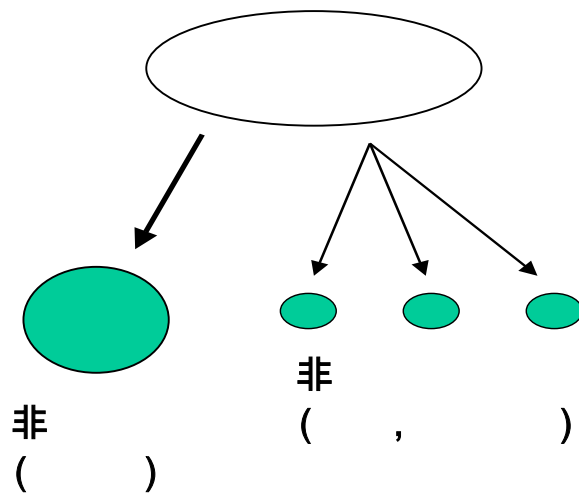


그림 3. 절충형

따라서 수도이전의 최상의 형태는 일극집중형과 다극분산형의 장점을 살린 절충형이다. 절충형일 때 수도권의 과밀을 해소하고 지역균형발전도 도모할 수 있다. 노무현 대통령은 2003년 6월 2일 대구에서 개최된 국가균형발전위원회에서 청와대와 중앙행정부처는 충청권으로 옮기고 정부산하기관·출연기관·투자기관 등은 다극적으로 전국에 골고루 분산 배치한다는 절충형 이전형태를 공식적으로 채택했다.

예를 들어 산하기관의 기능 중 농업기능이 특화된 전남지역에 농림기관을, 문화산업을 강조하는 광주에 문화기능을(권용우 등 2003), 대덕과학단지가 있는 대전에 과학기술기관을, 아산에 건설교통기관을, 오송생명과학단지에 보건사회기관을, 해양기능이 특화된 부산에 해양수산기관을, 대구에 산업자원기관, 국방기능이 분포한 원주에 국방기능을, 관광을 강조하는 제주에 일부 관광기능을 이전할 수 있다.

## 2. 신 행정수도 건설의 쟁점

신 행정수도 건설에서 아직까지 국민적 합의를 보지 못한 쟁점들이 많이 있다. 그 가운데 중점적으로 검토해야 할 내용은 다음과 같다.<sup>1)</sup>



## 1) 이전 후보지 선정

정부는 2003년 7월 3일 대전 정부청사에서 개최된 新행정수도건설추진기획단 회의에서 행정수도 후보지를 2004년 4월 15일 총선 뒤 6~7월쯤 충청권 가운데 신 행정수도 후보지를 두세 곳으로 압축해서 공개하고 2004년 말에 최종 확정하기로 했다. 입지요건은 서울로부터 1~2시간 소요되는 생활권으로서, 국제공항과 고속철도 등이 있어 전국적 접근이 용이하고, 토지취득이나 물 공급 등 인프라구축비용을 최소화할 수 있으며, 각종 재해와 국가안보상 안전성이 보장될 뿐만 아니라, 개발잠재력이 있는 곳이 적절하다는 주장이 있다. 그러나 자연환경이 뛰어난 지역, 댐상류 지역, 백두대간 등 주요 산맥이 위치한 지역 등은

- 
- 1) 필자는 각 언론매체를 통해서 수도권 과밀해소와 지역균형발전, 그리고 新행정수도 건설을 위한 세부 쟁점에 관해서 충분한 국민적 논의가 이루어져야 한다는 점을 강조하고 있다. 신문 ①조선일보 인터뷰(2002.12.11/2003.3.28/2003.12.26) 조선일보 시론 “기능분산과 균형발전”(2002.12.14) ②중앙일보 인터뷰(2002.10.1, 12.13, 12.24/2003. 1.27, 2.10, 2.12) ③동아일보 인터뷰(2003.1.28) ④한겨레 인터뷰(2003.1.20, 1.28, 2.10, 3.6, 4.10, 4.24, 5.1, 5.12) 한겨레 좌담 “경기 1천만 시대”(2003.3.17) 한겨레 평론 “행정수도 이전 형태”(2003.4.10) ⑤경향신문 인터뷰(2003.1.13) ⑥대한매일 시론 “대통령후보자 공약검증”(2002.12.10) 대한매일 시론 “행정수도 이전 국민투표로”(2002.12.12) ⑦문화일보 인터뷰(2002.10.9) ⑧세계일보 시론 “지역분권화 관련법 제정을”(2003.2.4) 세계일보 시론 “지방분권 어떻게 해야하나”(2003.6.21) ⑨대전일보 시론 “행정수도 이전 단계적으로”(2002.12.25) ⑩한국경제 인터뷰(2003.2.12) ⑪매일신문 인터뷰(2003.2.14) ⑫충청일보 인터뷰(2003.2.12) 대전매일 인터뷰(2003.9.17) ⑬연합뉴스 인터뷰(2003.2.11) ⑭내외경제 시론 “삼분정책 동시에 실천해야”(2003.2.24) ⑮서울경제 시론 “수도권 과밀의 해법”(2003.3.6) 서울경제 주제발표 “강원도 동북아 중심전략”(2003.6.23) 서울경제 주제발표 “新행정수도 건설의 필요성”(2003.8.1.) 서울경제 “한국의 도시를 바꾸자” 좌담(2003.12.18) / TV ①KBS TV 인터뷰(2002.12.29/2003.2.25) KBS TV 최종찬 건교부 장관과의 대담 일요진단 “新행정수도의 조건”(2003.11.9) ②대전MBC TV 인터뷰(2003.2.11) ③진주MBC TV 인터뷰(2003.3.4) ④YTN 인터뷰(2002.12.19/2003.2.12) ⑤KTV 대담 “인수위 활동, 지역균형화 정책”(2003.2.21) KTV 대담 “新행정수도의 진행사항과 과제(2003.7.3) ⑥매일경제 TV 인터뷰(2002.12.27) ⑦아리랑TV 대담 “新행정수도 건설”(2003.3.8) ⑧대전방송 TV 인터뷰(2003.5.14) / 라디오 ①교통방송 인터뷰(2002.10.2/2003.3.28) 좌담 “新행정수도 건설과 지역균형발전”(2003.1.1) ②광주CBS 인터뷰(2003.5.1) ③대구CBS 인터뷰(2003.5.1) ④춘천MBC 인터뷰(2003.7.3) ⑤부산PBS 라디오 인터뷰(2003.10.16) / 잡지 ①“국가기관 지방이전 의무화 필요하다”(월간경실련, 2002.3.31) ②“남서울 신도시 반대 4가지 이유”(서울경제 이코노믹 리뷰, 2002.9.24) ③“Construction of the New Administration Capital City”(Yonsei Annals, 2003.3) ④“수도이전 바람직한가”(헌정, 2003.3.30) ⑤“수도권 문제의 해결책(도시문제, 2003.4.1) ⑥“수도권 교통·환경, 광역관리를”(한겨레 Economy 21, 2003.4.29)

개발가능지에서 제외하는 것으로 정리됐다. 투기방지와 관련, 정부는 후보지를 공개할 때 토지형질 변경 및 건축물 신축을 제한하고, 토지를 수용할 때 2004년 1월 1일 공시지가로 보상기준을 정하기로 했다. 이전 후보지는 신도시 건설방식과 기존도시의 시가지 확장방식을 함께 검토할 수 있다.

## 2) 기타 쟁점

이전 대상기관의 범위, 소요예산 및 재원마련 방안, 신 행정수도의 규모와 기능, 통일 이후의 新수도 문제, 이전 기간, 단계적 이전, 충청광역도시권의 형성, 생태환경도시(eco-city)의 건설 등이 논의되고 있다.

## 3) 신 행정수도 이전의 효과

### □긍정적 효과

新행정수도 건설에 관해 긍정적 효과가 있다는 견해에서는 ①수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전을 도모하는 획기적 대안이다 ②수도권의 교통·주택·교육·환경·물가문제 등을 해결할 수 있다 ③국토의 균형발전 및 서울과 지방이 모두 잘 사는 상생의 전략이다 ④집중된 정치권력과 경제적 富, 문화적 혜택을 분산시킬 수 있다 ⑤분권·분산·분업 등 三分사회를 구현할 수 있는 대안이다라고 주장한다.

장기적 관점에서 수도권 과밀해소와 국토균형발전을 제도적으로 강력하게 추진하기 위해서는 청와대에 「국토수석」을 신설할 필요가 있다. 국토수석은 수도권 집중완화, 국토균형발전, 수도권과 非수도권의 상생발전 전략, 新행정수도 건설, 동북아 경제중심 건설 등에 관해 기본방향과 실천전략을 마련하고 집행한다. 노무현 정부에 설치된 행정쇄신지방분권위원회, 국가균형발전위원회, 新행정수도건설추진기획단과 지원단, 동북아경제중심추진위원회 등의 4개 조직은 국토수석과 연계

하여 함께 운영되어야 실효를 거둘 수 있다.

#### □부정적 관점

新행정수도 건설에 관해 신중한 입장을 보이는 부정적 관점에서는 ①청와대, 중앙부처, 공기업이 가면 수도권 기능이 저하된다 ②주택가격 및 부동산 가격과 담보가치가 하락한다 ③충청권의 물 부족이 심각해서 고통 당할 것이다 ④新행정수도 건설에 재원이 과다하게 들어간다 ⑤수도이전은 통일 이후에 진행해야 바람직하다 ⑥영남권, 호남권, 강원권은 여전히 소외된다 ⑦이전기간 10년은 너무 짧다 ⑧충청권으로의 수도이전은 수도권의 광역화에 불과하다 ⑧동북아중심으로 수도권을 육성한다면서 수도권의 핵심기능을 이전한다면 정책상의 모순이 발생한다는 점을 지적한다.

### IV. 신행정수도의 입지

2003년 11월 6일 신행정수도연구단에서 신행정수도 입지와 관련하여 정리한 내용은 다음과 같다.

#### 1. 입지기준 작성

##### (1) 작업과정

□국가균형발전에 기여하고 수도기능을 원활하게 수행할 수 있는 최적 입지를 도출하기 위하여 3단계로 작업을 진행한다. 1단계는 충청권 입지의 타당성 검증한다. 여기에서는 신행정수도가 어느 권역에 입지하여야 하는가를 검토한다. 2단계는 후보지 선정기준을 마련한다. 여기에서는 충청권내에서 후보지를 도출하기 위한 기준을 작성한다. 3단계는 최적 후보지 평가기준을 작성한다. 최적입지를 결정하기 위하여 복수의 후보지를 비교·평가하기 위한 기준을 작성하는 단계이다.

표 3. 입지기준 작업과정

구 분	1단계	2단계	3단계
대상지역	전국	충청권	후보지군
작업방향	신행정수도는 어느 권역에 입지해야 하는가	신행정수도 후보지의 조건은 무엇인가	가장 좋은 후보지는 어디인가
결 과	충청권 입지의 타당성 검증	후보지 선정기준	최적 후보지 평가기준

## (2) 수도입지의 기본원리

### □ 상징성 및 통합성

수도의 1차 기능인 통치기능을 가지면서도 국민의 지역감정을 해소하고 일체감을 제고시키는 역할을 수행해야 한다.

### □ 중심성

수도는 국토전체를 대상으로 행정서비스를 제공하며 접근비용을 최소화할 수 있어야 한다. 또한 지역갈등을 최소화할 수 있는 중립적 위치가 필요하다.

### □ 기능성

국가중추관리기관이 입지 하는 정치·행정의 수위도시로서 국가 네트워크의 중심역할을 수행하기에 적절하여야 하고, 국토 어디에서라도 오고가기 쉬워야 하며, 외국과의 연결도 편리해야 한다.

### □ 환경성 및 안전성

도시개발로 인한 자연환경 훼손이 적어야 하며, 재해와 재난으로부터 안전해야 한다. 쾌적한 환경도시 조성이 가능해야 한다.

## 2. 충청권 입지의 타당성

□충청권은 국토의 중심에 위치하며, 전국 어디에서나 접근하기 좋은 권역이다.

○국토의 면적중심점, 인구중심점, 산업중심점이 모두 충청권에 위치

- 면적중심점(●) : 충북 옥천군 청성면
- 인구중심점(▲) : 충북 청원군 가덕면
- 산업중심점(■) : 충북 청원군 남일면

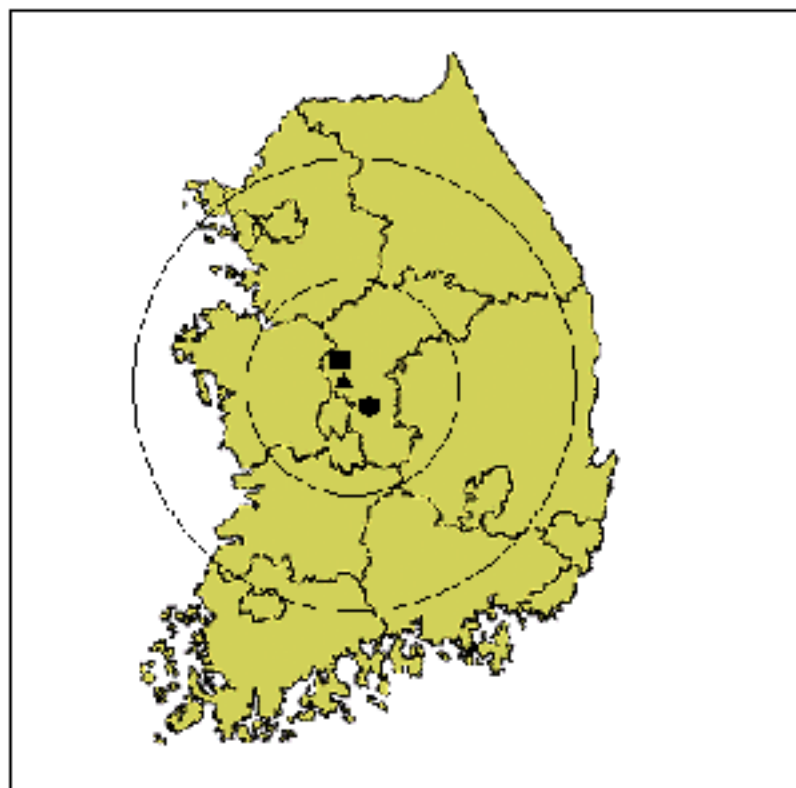


그림 4. 우리 나라 중심점

출처: 신행정수도연구단, 2003.11.6, 신행정수도 도시기본구상  
및 입지기준(시안)

○충청권은 전국 시도로부터의 통행시간이 가장 적게 소요된다.

표 4. 전국 도간 총통행시간

구 분	1996년 현재		2010년 계획고속도로 개통시	
	시간(만분/일)	순위	시간(만분/일)	순위
경기	2,337	5	2,178	5
강원	2,082	4	1,942	4
충북	1,093	1	1,002	1
충남	1,488	2	1,399	2
전북	1,584	3	1,485	3
전남	2,779	8	2,379	6
경북	2,717	7	2,595	8
경남	2,644	6	2,391	7

자료 : 원광희, 2003, “고속도로 건설에 따른 지역간 접근성 변화분석”, 한국도시행정학회, 도시행정학보, 제16집 제1호.

#### □충청권의 지정학적 비교우위

국토의 중심에 위치하여 발전잠재력의 지방확산이 용이하고, 지역간 상생발전에 의한 국민통합에 기여할 수 있기 때문에 충청권이 신행정수도 건설목표인 국가균형발전효과를 극대화하는데 가장 유리하다.

### 3. 후보지 선정기준

□후보지 선정기준은 합목적성, 개발가능성, 보전필요성의 3가지 측면을 종합적으로 고려하여 마련한다.

#### ① 합목적성

○충청권내에서 신행정수도 건설목적에 부합하는 지역을 도출하기 위하여 국토중심점과 서울과의 거리를 분석한다.

○제외지역

- 국가균형발전 효과 극대화 위해 국토중심점에서 원거리 지역은 제외
- 서울의 통근통학권 지역은 수도권과 연담화 가능성이 높아서 제외

## ② 개발가능성

○ 기본구상에서 제시된 50만명 규모의 인구를 수용할 수 있는 2,000만평 이상의 개발가능지를 추출한다. 또한 표고, 경사도, 재해발생빈도, 토지이용상태(전답, 임야,식생 등) 등을 종합해 개발가능지를 도출한다.

표 5. 개발가능성 분석 지표

지 표	내 용
표고	• 도시기반시설 설치 용이성 및 가능성 • 지형훼손 및 절성토사면 발생 정도
경사도	
재해	• 홍수, 지진의 발생빈도
토지이용상태	• 전답, 임야, 식생 등

## ○ 제외지역

- 자연공원, 문화재보호구역, 비행안전구역 등 개발이 엄격히 제한되는 지역과 자연환경이 수려한 지역(백두대간 등)
- 기존 시가지, 대규모 군사시설(계룡대, 탄약창 등)

## ③ 보전필요성

○ 도시개발로 인한 자연환경 훼손을 최소화하기 위해 생태적 보전가치를 분석한다. 보전필요성 지표는 생태적 안정성, 생물 서식환경, 생태계 순환성 등을 고려한다. 다만 보전가치의 등급이 높은 지역은 개발대상에서 제외한다.

표 6. 보전필요성 분석 지표

지 표	내 용	요 소
생태적 안정성	경관이 좋고 생태계 연결을 위해 중요한 곳	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생물종 다양성 및 경관 연속성</li> <li>• 하천 및 식생경계로부터 거리</li> <li>• 식생층위 구조</li> </ul>
생물 서식환경	주요 동식물 서식처 보호를 위해 필요한 곳	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지형적 요소</li> <li>• 일사량 및 지표면의 열방출량</li> </ul>
생태계 순환성	생태계 구성요소간의 교류가 활발한 곳	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 식생의 활력</li> <li>• 물의 유출량</li> <li>• 토양의 배수능력 및 유효토심</li> </ul>

#### 4. 후보지 평가기준

##### (1) 평가항목

표 7. 기본평가항목의 요건과 내용

요 건	항 목	내 용
수도 로서의 기준	국가 균형발전 효과	국가균형 발전목표를 효과적으로 달성할 수 있는가
	국내외에서의 접근성	국내외 어디서나 빠른 시간내 도달할 수 있는가
도시 로서의 기준	삶의 터전으로서 자연조건	쾌적한 생활환경을 확보하기에 용이한 자연조건을 보유하고 있는가
	주변환경에 미치는 영향	도시개발로 인한 자연환경의 훼손을 최소화할 수 있는가
	도시개발의 경제성	도시개발 비용이 적게 들고 사업추진이 용이한가



□자문위원, 학계 등 전문가 그룹과 공무원, 경제계, 시민단체 등 각계 전문가 168명을 설문 조사한 결과(2003.10.7~10.31), 전문가들은 ①전국 으로부터의 접근성, ②지역균형발전효과, ③외국과의 접근성, ④풍수해 로부터의 안전성 등의 順으로 중요하다고 응답했다.

□평가항목은 기본평가항목과 세부평가항목으로 구성한다.

표 8. 기본평가항목과 세부평가항목의 구성

기본평가항목	세부평가항목
국가균형발전효과	1-1 지역간 균형발전 효과 1-2 수도권 연담화 방지효과 1-3 주변도시와의 연계발전 효과
국내외에서의 접근성	2-1 도로 접근성 2-2 철도 접근성 2-3 공항 접근성
삶의 터전으로서 자연조건	3-1 지형 3-2 경관 3-3 배산임수 3-4 자연환경 3-5 토지관리의 효율성
주변환경에 미치는 영향	4-1 생태계 보전 4-2 수질영향 4-3 대기영향
도시개발의 경제성	5-1 토지매입비용 5-2 기개발지 5-3 광역기반시설 건설비용 5-4 사업추진의 용이성

## (2) 평가방법

□ 평가방법은 세부평가항목의 속성에 따라 정량평가와 정성평가 중 선택한다. 정량평가는 계량적인 자료를 토대로 후보지간의 상대적 우열에 따라 점수를 부여한다. 정성평가는 충청권 현황조사 결과를 토대로 전문성을 갖춘 평가자의 판단에 따라 점수를 부여한다.

□ 세부평가항목중 10개는 정량평가, 5개는 정성평가, 3개는 정량·정성평가를 병용하여 시행한다.

표 9. 세부평가항목별 평가방법(안)

기본평가항목	세부평가항목	평 가 방 법		
		정량평가	정성평가	정량·정성병용
국가균형발전 효과	1-1 지역간 균형발전 효과	●	●	
	1-2 수도권 연담화 방지효과			
	1-3 주변도시와의 연계발전 효과		●	
국내외에서의 접근성	2-1 도로 접근성	●		
	2-2 철도 접근성	●		
	2-3 공항 접근성	●		
삶의 터전으로서 자연조건	3-1 지형	●	●	
	3-2 경관			
	3-3 배산임수	●		
	3-4 자연환경	●		
	3-5 토지관리의 효율성		●	
주변환경에 미치는 영향	4-1 생태계 보전			●
	4-2 수질영향			●
	4-3 대기영향			●
도시개발의 경제성	5-1 토지매입비용	●		
	5-2 기개발지	●		
	5-3 광역기반시설 건설비용	●		
	5-4 사업추진의 용이성	●		

### (3) 평가항목의 가중치

□일반국민 설문조사(2003.10.28~10.29) 결과 ①국가균형발전 효과, ②국내외에서의 접근성, ③주변환경에 미치는 영향, ④삶의 터전으로서 자연조건, ⑤도시개발의 경제성 順으로 중요하다고 응답했다. <전국민을 대상으로 성별/연령별/거주지별 인구비례로 2,000명을 무작위 표본추출하여 설문조사(신뢰도 95±2.19%)>

### 5. 향후 추진계획

□2004년 각계 전문가들로 입지평가단을 구성하고 상반기 중 후보지 선정 및 비교·평가를 실시한다. 2004년 하반기 중 광범위한 국민여론을 수렴한 후 최종 입지를 결정하고 사업시행자를 지정하며, 2004년 말까지 고시한다.

□입지가 지정되면 개발계획, 광역도시계획 수립 등 후속조치에 착수하고 국제현상설계를 추진한다. 신행정수도추진단은 2004년 말까지 충청권 지자체와 광역도시계획 수립방안을 협의하고, 2004년 중 국제현상설계 지침 등을 마련하는 등 공모준비를 완료하고 입지지정 직후 국제현상설계를 실시한다.

### V. 맺음말

1960년 이후에 시행된 수도권 관련정책은 결과적으로 수도권 과밀해소와 지역균형화 정책에 크게 공헌하지 못했다. 수도권에는 인구, 산업경제기능, 중추행정기능 등이 밀집하여 수도권과 非수도권의 경제력 격차가 커지고 각종 환경악화 현상이 나타나고 있기 때문이다.

수도권과 非수도권이 함께 살 수 있는 相生의 대안으로 제안된 지방

분권특별법, 국가균형발전특별법, 新행정수도의건설을위한특별조치법은 각기 개별적 법안이 아닌 전체적으로 함께 묶여 있는 연계 고리로 보아야 한다. 충청권으로 新행정수도가 옮겨가고, 영남권·호남권·강원권·제주권에도 골고루 발전의 혜택이 돌아가야지 함께 살 수 있다. 그러기 위해서는 절충형 성장론이 설득력을 갖는다. 절충형 성장론은 충청권에 新행정수도가 이전하고 비충청권에는 정부산하기관과 민간기업이 입지한다는 내용이다. 이런 관점에서 수도권과 非수도권이 함께 살면서 국가균형발전을 도모하고 新행정수도를 건설하려는 노력은 의미 있게 평가되어야 한다.

첫째로 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 도모하는 방안은 三分정책의 실현에 있다. 非수도권으로 권력을 이전하는 분권과, 돈·기능·사람을 옮기는 분산, 그리고 수도권과 非수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하는 분업이 그것이다.

둘째로 新행정수도 건설은 수도권과밀을 해소하고 지역균형발전을 도모할 수 있는 중요한 대안이다. 이전후보지, 이전대상기관, 소요예산 및 재원, 新행정수도의 규모와 기능, 통일이후의 수도문제, 이전기간, 이전단계 등의 세부 쟁점은 진지하게 논의해야 한다.

셋째로 행정수도 이전유형은 청와대와 중앙행정부처, 입법, 사법기관이 일정지역에 일극집중형으로 입지하고, 상당규모의 산하기관이 지역특성에 맞춰 각 지방에 다극분산형으로 입지 하는 절충형이 최상의 방식이다. 현실적으로 노무현 대통령의 임기 5년 동안 실천할 수 있는 정책은 중앙행정부처의 산하기관을 산하기관의 속성과 지역특성에 맞춰 전국 각 지역에 골고루 이전 배치하는 일이다.

넷째로 수도권 과밀해소와 국토균형발전을 제도적으로 강력하게 추진하기 위해서는 청와대에 「국토수석」을 설치할 필요가 있다. 노무현 정부에 설치된 행정쇄신지방분권위원회, 지역균형발전위원회, 新행정수도건설추진기획단과 지원단, 동북아경제중심추진위원회 등의 4개 조직은 국토수석과 연계하여 함께 운영되어야 실효를 거둘 수 있다.

다섯째로 신행정수도의 후보지 선정기준은 합목적성, 개발가능성, 보전필요성의 3가지 측면을 종합적으로 고려하여 마련해야 한다.

## 참고문헌

- 강현수, 2003.11, “참여정부 국가균형발전 전략의 내용과 주요 쟁점,” 참여정부의 수도권 정책 진단 토론회 논문집, 수도권살리기시민연대, 지방분권국민운동본부.  
건설교통부, 2004.2.12, 대통령 업무보고 자료  
권용우, 2002, 수도권공간연구, 한울.  
권용우, 2003.6, “수도권 문제해결과 신행정수도의 건설,” 대한지리학회지 37(2).  
권용우, 2003.9, “신행정수도 건설이 국가균형발전에 미치는 영향,” 국가균형발전과 신행정수도 건설의 과제 세미나 논문집, 한국지방자치학회.  
권용우, 2003.11, “수도권 균형개발과 수도권의 미래,” 지속가능한 경기북부 발전 방안 모색을 위한 워크숍 논문집, 경기도 제2청, 대진대학교.  
권용우, 2003.11, “수도권과 비수도권의 상생발전 방안,” 2003년 경기도정책 세미나 논문집, 한국지역경제학회.  
권용우, 2003.11, “국가균형발전특별법(안), 균형발전인가 or 수도권 역차별인가?” 온라인정책포럼논문집, 서울대행정대학원 한국정책지식센터.  
권용우, 2004.2, “국가균형정책이 수도권에 미치는 영향,” 국가균형발전과 수도권 정책전환을 위한 대토론회, 경기도, 경기개발연구원.  
권용우·황희연·이원호, 2003, 중앙부처 및 정부투자기관 광주 유치 방안, 대한국토·도시계획학회, 광주광역시.  
김병준, 2001, “우리나라에서의 분권화 개혁의 현황과 과제,” 지방분권 정책대안 학술심포지엄, 대구사회연구소.  
김형기, 2001, “지방분권과 지역발전의 새로운 패러다임,” 지방분권 정책대안 학술심포지엄 발표논문집, 대구사회연구소.  
노무현 대통령직 인수위원회, 2003, 환경관련 정책과제 토론자료.  
대한국토도시계획학회 외, 2004.1, 수도권 성장관리 기본구상 수립 토론회 자료집.  
박양호 외, 2003.12, 통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구(1): 수도권과 비수도권의 상생발전 방안, 국토연구원 등.  
환경부, 2003, 신정부 元年 주요업무보고.  
국가균형발전위원회 홈페이지 <http://www.pcbnd.go.kr>  
新행정수도건설추진기획단 홈페이지 <http://www.newcapital.go.kr>  
정부혁신·지방분권위원회 홈페이지 <http://www.innovation.go.kr>  
청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr>  
행자부 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr>

## 신행정수도의 입지기준 재검토해야

김용웅 (충남발전연구원 연구자문위원/안양대학교 도시행정학과교수)

신행정수도 입지선정 작업이 본격적으로 추진되고 있다. 신행정수도의 입지선정과 관련하여 이미 입지조건과 기준항목, 지표 등이 결정되었고, 현재에는 지표간 가중치결정 및 후보지간 비교방법 등이 논의되고 있다. 신행정수도의 입지는 국가적인 차원에서 뿐만 아니라 지역적인 차원에서도 많은 관심의 대상이 되고 있다. 그러나 신행정수도의 입지문제는 지역적 이해를 초월하여 미래의 국가발전이라는 차원에서 논의 될 과제이다.

신행정수도의 건설은 수도권에 집중된 정치, 행정, 경제 등 각분야의 지배권을 지방으로 분산함으로서 지방이 수도권의 종속에서 벗어나 자율적으로 발전하는 계기를 마련하는 데 목적이 있다. 따라서 신행정수도의 입지는 수도권 특히 서울이 독점하고 있는 지배권을 분리시킬 수 있는 조건을 갖추어야 한다. 신행정수도가 서울과 출퇴근이 가능한 거리내 입지하는 경우 수도권의 지배력 집중을 방지하게 어렵게 된다. 수도권의 지배권 집중이 계속 유지되는 경우 막대한 국가적 에너지의 동원이 요구되는 신행정수도의 건설은 미래의 국가발전에 장애요인이 될 수 밖에 없다. 수도권의 집중된 권력을 분산하기 위해서는 단순히 정부기관만을 이전하는 것 만으로 충분하지 않다. 국가중추분야의 파워 엘리트들의 주거지 이동이 함께 이루어 질 수 있어야 한다. 이를 위해서는 신행정수도의 입지는 서울과 주변지역으로부터 출퇴근이 가능한 지역 범위를 벗어나는 단절거리 원칙이 철저히 지켜져야 한다. 그러나 그동안 논의된 단절거리는 고속전철 등 교통기술의 발달이 충분히 고려되지 못했다. 신행정수도의 입지가 서울과 출근이 용이한 지역으로 결정되는 경우 막대한 국가적 투자가 요구되는 신행정수도의 건설은 수도권의 외연적 확산으로 불균형구조를 고착화하는 결과를 초래할 수도 있다.

이 같은 문제점의 극복을 위해서는 첫째, 신행정수도의 입지기준과 지표 설정을 신행정수도건설목적과 건설이후 정치·경제·사회적 차원에서 신행정수도의 기능과 국토정책적 목적을 감안하여 재검토할 필요가 있다. 예를 들면 신행정수도의 입지평가항목에는 서울과의 거리, 인구분산효과 등이 포함되고 있으나 동시에 인천국제공항과의 거리 및 전국적 접근성과 같은 수도권과의 접근성을 높이는 내용도 포함되어 있다. 이 같이 신행정수도 입지기준과 지표설정의 상충성과 혼란을 극복하기 위해서는 고속전철 등 교통기술이 발달한 상태에서 서울로부터의 단절거리를 재설정하고, 단절거리 밖에서 대안입지를 평가하는 기준과 지표를 마련하는 노력이 필요하다.

둘째, 신행정수도의 건설이 지방의 발전 잠재력을 흡수하여 새로운 국토불균형을 초래하지 않아야 한다. 그러나 현재의 기준이나 지표는 지나치게 국토의 중심성, 타지역으로부터 접근성 그리고 도시개발의 효율성이나 도시발전 잠재력을 강조하고 있어 새로운 지역불균형의 원인이 될 수 있다. 신행정수도의 입지조건과 지표설정에는 서울과 수도권의 과도한 지배력에 대한 정치지리학적인 특수성에 대한 고려가 우선되어야 한다. 그러나 기존의 입지기준이나 지표는 보편적 수도입지론에 근거하여 국토중심성과 타지역으로부터의 접근성 그리고 인천국제공항과의 거리를 중시하고 있다. 따라서 신행정수도의 입지기준과 지표의 마련에서는 지역의 발전 잠재력을 약화시키지 않고 오히려 이들의 자생적 발전역량을 키울 수 있는 입지조건에 대한 우선적 고려가 필요하다.

셋째, 신행정수도의 입지기준과 지표는 향후 예상되는 신행정수도의 기능과 역할에 따라 재조정되어야 한다. 신행정수도는 어떠한 정치-행정기능을 수행하고 타지역과의 관계설정은 어떻게 이루어 질 것인가 규명되어야 한다. 이를 위해서는 신행정수도에서 수용하게 될 중앙정부의 기능과 역할에 대한 성찰이 필요하다. 21세기 한국의 중앙정부는 그동안과 같이 국가자원 배분과 의사결정을 독점할 것인지? 아니면 정부권한과 책임이 보완성의 원칙에 의거 지방분산이 이루어져 현재와 같은 물리적 접촉의 필요성이 없어질 것인지? 등에 대한 논의가 있어야 한다. 신행정수도의 입지기준은 신행정수도의 기능과 역할에 따라 달라져야 하기 때문이다. 현재의 입지기준과 지표는 이같은 기본적인 사항에 대한 고려가 미흡한 단점이 있다.

끝으로 신행정수도의 입지선정 등 국가의 미래발전과 운명과 직결된 사안을 줄속으로 추진하려는 행정편의주의적 발상을 버려야 한다. 신행정수도의 건설문제는 형식 논리를 앞세워 중앙정부의 일부관료계층이나 전문가 집단에만 일임해서는 안된다. 보다 폭넓은 분야의 참여와 의견수렴이 필요하다. 행여나 신행정수도의 입지선정마저도 전문가의 영역이라는 편협한 논리에 지배되어 줄속으로 결정되는 일이 있어서는 안되기 때문이다.