

# 국토균형발전과 신행정수도 입지에 관한 토론회

변창흠(세종대 행정학과 교수)

## 1. 국토균형발전을 위한 전략으로서의 신행정수도 건설

- 국토불균형은 수도권과 비수도권간의 불균형, 경부축과 비경부축간의 불균형, 대도시와 중소도시간의 불균형, 도시와 농촌간의 불균형 등 여러 차원이 있으나, 이러한 문제를 동시에 해결할 수 있는 정책을 도출하는 것은 불가능하므로 단계적 전략이 필요함
- 국토불균형 중에서 가장 우선적으로 해결해야 할 과제는 수도권과 비수도권간의 격차라 할 수 있으며, 이 격차는 수도권과 이에 대응할 수 있는 광역권의 육성을 통해서 실현할 수 있음
- 따라서 동북아경제중심 추진, 신행정수도 건설 및 공공기관의 지방이전, 지역혁신체계 구축 및 지역특화산업육성, 지방대학 육성 등의 정책은 각 주무부처별로 분산하여 추진할 것이 아니라 광역권의 경쟁력 제고를 위한 전략으로 통합하여 추진하는 것이 효과적임
- 각 광역권 단위를 중심으로 지역균형발전을 위한 공공지원기관 및 연구기관, 민간기업 등을 유치하여 지역혁신체계를 구축하고, 이를 기초로 동북아 대도시권과 국제적인 분업체계를 형성하여 경쟁력을 확보하는 것이 기본적인 전략이 되어야 함
- 이러한 전략에서 볼 때 30-50만명을 목표인구로 하는 신행정수도 건설은 수도권으로부터의 인구유출을 통한 분산에 목적을 두기보다는 신행정수도 건설을 통한 신행정수도권(충청권)의 경쟁력을 제고하여 수도권에 대응할 수 있는 광역권으로 성장시키는 데에 더 큰 의의를 두어야 함
- 따라서 신행정수도의 입지선정과 도시조성전략은 단순히 독립적이고 상징적인 신행정수도를 건설하는 데 한정할 것이 아니라 수도권에 대응하여 신행정수도권이 어떠한 역할을 담당할 것이며, 장기적으로 경쟁력 있는 광역권을 어떻게 육성할 것인가를 최우선적으로 고려하여야 함

## 2. 신행정수도의 입지

- 신행정수도의 입지와 관련한 의사결정은 다음과 같은 절차로 진행되는 것이 바람직함
  - o 국토균형발전을 위한 국토공간구조와 광역권간의 역할 분담에 대한 비전 설정

- 신행정수도의 법적 위상을 어떻게 설정할 것인가에 대한 결정
  - 기존의 충청권의 대도시와 어떻게 역할 분담할 것인가에 대한 결정
  - 신행정수도에 유치할 기능과 수용할 기능을 선정
  - 신행정수도 건설을 위한 입지 선정
- 그러나 현재의 신행정수도에 대한 입지선정 작업은 건설하고자 하는 도시가 신수도인지, 신행정수도인지에 대한 사회적인 합의가 부재한 상태에서 50만 정도의 독립적인 신도시를 건설하기 위해 2,000만평 이상의 부지를 모색하고 있음
- 1970년대 말 임시행정수도 건설계획을 추진할 당시에는 대전은 인구 60만에 불과하여 장기적으로 100만 인구를 목표로 건설하는 신행정수도가 중심도시로 성장할 가능성이 있었으나, 현재는 대전광역시가 이미 143만을 상회하여 50만 규모의 신행정수도는 대전광역시의 위성도시적인 성격을 벗어나기 힘들 것으로 보임. 특히 도시가 형성되는 단계에서는 교육, 각종 공공시설, 유통, 업무 기능 등을 대전광역시에 의존하지 않고는 성공할 수 없으며, 장기적으로도 병존 내지 네트워크 관계가 불가피함
- 따라서 신행정수도의 입지 선정기준에서는 기존 대도시와의 관계 설정을 최우선적으로 고려하여야 하며, 어떠한 입지를 선정하는 것이 수도권과 연담하지 않고 장기적으로 신행정수도권의 경쟁력을 제고할 수 있는가를 중요한 입지기준으로 고려하여야 함
- 이러한 측면에서 볼 때 충청권 내에서 입지갈등을 최소화할 수 있는 입지 선정이나 수도권과의 연계성이나 접근성을 중시한 입지선정은 신행정수도 건설의 목적과 효과를 저감시키는 결과를 초래할 것으로 판단됨

### 3. 발표원고에 대한 논의

- 충청권으로 중앙행정부서를 집중시키고 독립성이 강한 중앙부처와 산하기관을 지역의 특성에 맞추어 분산배치하는 절충형 방식에 대해서는 원칙적으로 찬성함
- 발표자가 제시한 것처럼 분산, 분권, 분업을 통해 수도권과 비수도권간의 역할분담과 비수도권의 각 광역권이 경쟁력을 확보할 수 있도록 각 중앙부처의 산하기관의 이전이나 지방대학 육성 등의 일련의 국가균형발전 전략들은 통합적으로 추진될 수 있도록 조정기능이 중요함. 이를 위한 수단으로 하나로 국토수석제도를 제안하고 있으나, 국가균형발전위원회가 이 역할의 상당부분을 담당할 수 있을 것으로 판단됨
- 광역권의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 방안의 하나로 균형선도도시는 좋은 수단이 될 수 있음. 이 방식은 지역균형발전및지방중소기업육성에관한법률에서 복합도시를 통해 제도화되어 있으나, 그동안 이 제도가 낙후지역 발전을 위한 정책으로만 고려되었으므로, 지방대도시의 경쟁력 강화를 위한 정책으로 성격을 전환하여 활용할 필요가 있음

## 「국토균형발전과 신행정수도 입지」에 대한 토론

이 철 우(경북대학교 지리학과 교수)

### 1. 시작하며

발제자가 국가균형발전과 신행정수도 건설의 필요성부터 신행정수도 이전유형과 입지선정에 이르기까지 광범위한 내용에 걸쳐 그동안의 진행되어온 사업의 내용을 포함하여 발제를 체계적으로 잘 하였다고 생각한다. 본인도 신행정수도연구단의 한 사람으로 신행정수도 입지문제에 관계하여 왔을 뿐만 아니라 평소 신행정수도 이전의 필요성을 강조해 왔다. 따라서 권용우 교수와는 신행정수도 이전을 둘러싼 입장의 차이를 전제로 한 토론의 여지도 별로 없고, 또 그러한 논의는 이미 시기적으로도 의미가 없는 것 같다. 그러므로 제 토론 자체가 권용우 교수의 발제내용의 사족에 불과할 수도 있음을 사전에 양해를 구하면서 몇가지 점에 대하여 언급하고자 한다.

### 2. 신행정수도 건설의 필요성에 대하여

발제자 뿐만 아니라 그동안 정부를 포함해서 대부분 수도권 과밀해소, 비수도권 발전도모라는 전제하에 두 지역간의 경제력을 포함한 각종 지표상의 격차를 제시하면서 필요성을 강조하여 왔다. 물론 객관화된 지표가 논리적 근거로 가장 설득력이 크다는 것을 부인하지 않는다. 다만 신행정수도 건설의 필요성을 지나치게 공간상의 물리적이고 숫자상의 격차의 문제로 축소 해석될 위험성을 지적하지 않을 수 없다. 나아가서 이러한 주장을 함에 있어서는 신행정수도가 건설되면 이러한 격차는 완화될 수 있다는 근거도 동시에 제시되어야 하며, 또한 이런 목표달성을 위해서는 현재 논의되는 (충청)지역이 최적입지 대상인가 하는 논리적 근거를 요구하며 이전자체를 반대하는 빌미를 제공하여 왔고 앞으로도 그럴 가능성이 크다는 것이다. 이점에서 본인은 서울=중앙이라는 기득권 독점구조의 타파라는 사회·역사적 의미에 대한 논의가 이번 발제뿐만 아니라 이전에도 강조되지 않고 있는가에 의구심을 떨쳐버릴 수 없다. 혹시 중앙 기득권층의 반발과 저항을 최소화하기 위한 전략인지 아니면 정말 중요하지 않은 문제인지? 그러나 일극중심의 강력한 중앙집권체제가 경쟁력을 가질 수 있는 시대가 아니다. 체제라는 것은 시대에 어울리게 바뀌어야 하고 또 그렇게 바뀌어 왔다. 그렇다면 이점에 대한 논의가 반드시 이루어져야 한다고 생각한다.

### 3. 체제변화는 신행정수도 건설이 전제되어야 하는가?라는 점에 대하여

발제자도 “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” 지적하였듯이 신행정수도 이전이 가지고 있는 시대의 변화를 크게 촉진할 수 있는 강력한 엔진을 여러 가지 개혁의 구도 중앙에 부착하지 않고는 미래를 위한 혁신적 체제수립을 기반으로 한 국정전반에 걸친 개혁은 불가능할 것으로 본다. 국내외로 다양한 측면에서의 전환기적 시대를 맞이하고 있는 지금이야말로 우리나라 국정전반에 걸쳐 재 고찰할 수 있는 중요한 기회이다. 그동안 국제경쟁력의 최대결핍들의 하나로 지적되어온 정경분리 의지를 가시적으로 제시함으로써, 국정전반의 개혁을 강하게 국민에게 어필하여 개혁을 가속시키는 수단이며, 신행정수도 건설을 통하여 작은 정부를 실현하고, 지방분권을 추진하는 최선의 수단이라는 점에서 전제조건은 아닐지라도 체제변화의 필요조건이라고 할 수 있다.

#### 4. 신행정수도가 건설되면 국가균형발전은 이루어지는가?에 대하여

지난 40여 년간 수도권 문제를 포함한 국가균형발전정책이 실패한 가장 큰 원인은 “권력의 분산”에 실패하였기 때문이다. 모든 정책입안의 시점은 서울중심이었고, 경제효율을 중시하여 왔다. 이제는 정보중립성이 보장되는 곳에서 정책입안자나 집행자가 정보의 공평성을 확보하여야 정치 및 행정시스템에서 투명성과 효율성이 확보될 수 있다. 현재의 서울과 수도가 하나가 아닌 각각의 지역으로 분리되었을 때, 그리고 서울중심의 서열의식이 무너져야 만이, 생활자 우선적인 정책입안으로, 전국 각 지역의 자립성이 증대될 수 있다. 균형발전의 핵심적 콘텐츠는 자립성이며, 지역의 자립성은 지방분권을 담보로 한다. 이에 참여정부도 ‘천도’라는 단일 정책수단이 아닌, 중앙에서 지방으로 권력을 이전하는 ‘지방분권’, 돈, 기능, 사람을 옮기는 중추행정기능의 산하기관의 ‘지역분산’, 그리고 ‘신행정수도 건설’정책을 동시에 추진하고자 한다. 발제자는 “신 행정수도의 건설은 그 자체만으로도 수도권 과밀을 해소할 수 있다”고 주장하고 있으나, 이는 이러한 신행정수도 건설이 그 외 지역균형화 정책을 병행하여 진행되고 있으며, 그렇게 될 때 국가균형발전 정책의 실효성을 담보할 수 있다는 뜻으로 받아들이고 싶다. 서울이나 적어도 수도권에 살고 있는 것 자체를 사회적 지위를 확보하고 있는 것으로 생각하는 서울중심의 의식구조를 탈피하지 못한다면 국가균형발전이란 공염불에 지나지 않는다.

이상으로서 신행정수도 건설의 의미를 서울을 정점으로 하는 서열의식의 타파, 정경분리, 국정전반에 걸친 개혁의 가속시키는 수단, 그리고 수도권도 하나의 지방권으로서, 다른 지방권과 공평한 경쟁을 하도록 함으로서 우리나라 전체의 활력 증대라는 역사·사회적 측면에서의 국가균형발전차원에서 몇가지 논의점을 제시하였다. 그리고 앞에서도 언급한 바와 같이 토론자 본인이 입지연구팀의 일원이었기 때문에 신행정수도의 입지와 관련한 내용의 대해서는 토론을 약하기로 한다.