

## 신행정수도 건설은 중앙집권적 권력·행정구조 타파

성태규  
(충남남발전연구원 연구위원)

신행정수도건설의 위헌판결은 국가균형발전을 염원했던 많은 사람들에게 커다란 실망을 안겨주고 있다. 헌법재판소의 판결은 법률의 적법성 여부를 판결하는 최종 헌법기관이므로, 또한 국가의 헌정질서 유지를 위해서도 판결은 존중되어야 한다. 그러면 위헌판결로 인하여 신행정수도건설은 포기되어야 하는가? 위헌판결과 신행정수도건설과의 상관관계는 무엇인가? 이런 물음에 답하기 위해서는 현재 판결에 대한 정확한 이해, 그리고 신행정수도건설이 지니는 의미를 정확히 파악할 필요가 있다.

### 현재, 절차적 타당성만을 심의

현재의 판결은 신행정수도의건설을위한특별조치법(이하 특별조치법)이 헌법에 위반된다는 것이다. 그 이유로

는 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. 이와 같이 현재는 특별조치법의 절차적 타당성만을 심의한 것이지, 국토균형발전을 위한 수단으로써의 신행정수도건설이라는 정책의 정당성을 판단한 것이 아니다.

이럼에도 불구하고 위헌판결을 신행정수도건설에 대한 반대로 잘못 해석하고, 위헌판결을 계기로 국가균형발전을 이룩하기 위한 신행정수도건설의 본질을 부정하는 잘못된 인식이 나타나고 있다. 이런 잘못된 인식은 지역이기주의에 기초하여 신행정수도건설을 반대해왔던 수도권에서 주로 제기되고 있다. 예를 들어 위헌판결 이후, 대통령과 시도지사와의 간담회에서 수도권을 대표하는 서울특별시장과 경기도지사의 입장이 이를 대변하고 있다. 경기도지사는 수도이전계획의 취소와 논의의 전면중단을 요구하였고, 서울특별시장은 신행정수도건설과 분리하여 균형발전정책을 추진할 것을 주장하였다. 이는 특별조치법의 절차적 타당성에 대한 위헌판결을 이용하여 그 지역의 기득권과 이기주의를 주장하는 견강부회(牽強附會)이다.

그러면 위헌판결 이후 건설반대론자들이 주장하는 것처럼 신행정수도건설의 의미는 부정된 것인가. 우리는 신행정수도건설을 목적으로 삼은 적이 없었다. 신행정수

도건설은 국가적 차원에서 국토균형발전을 위한 수단으로서 제기된 것이었지, 그 자체가 목적이 아니었다.

만일 그것이 목적이었다면 위헌판결 이후 신행정수도 건설의 의미는 사라지는 것이 합당하다. 위헌판결에도 불구하고 건설반대론자들도 국토균형발전이라는 국가목표에는 동의하고 있다. 각 지방을 대표하는 시도지사들도 모두 국토균형발전에는 찬성하고 있다. 위헌판결로

인하여 국토균형발전이라는 정책목표가 부정되었다면, 정책목표를 이룩하기 위한 수단이었던 신행정수도건설도 당연히 포기되어야 한다. 위헌판결의 결과 정책목표가 부정되지 않았다면, 위헌판결은 신행정수도건설의 정당성과는 아무 관련이 없는 것이다.

그렇다면 현재가 단지 특별조치법의 절차적 타당성만을 판결하였고, 모든 국민이 국토균형발전이라는 정책목

〈표 1〉 수도권정책의 변천과 주요 내용

시 기	주관부처	정 책 명	주 요 내 용
1970	건설부	수도권인구과밀억제에 관한 기본지침	· 과도한 중앙집권경향 지양, 제한구역 설정, 행정권한 이양, 정부청사 이전, 수도권 정비
1972	청와대	대도시인구분산시책	· 공장신설 억제, 고교이상 교육기관 신증설 금지, 지방대학 육성, 공공기관 지방이전, 위성도시 건설
1973	경제기획원	대도시인구분산책	· 국영기업 본사 및 공공기관 지방이전 권장, 공해성공장 지방이전, 일정 규모 이상의 건축 제한
1975	서울시	서울시인구분산계획	· 공업지역 축소, 주거지역내 공장입지 금지, 지방학생 서울 전입제한, 강남지역개발 촉진
1978	무임소장관실	수도권인구재배치계획	· 공장신증설 규제 및 이전, 수도권남부지역 수용여건 조성
1982	건설부	2차 국토계획	· 서울·부산 성장억제, 지방성장거점도시 육성, 지역생활권 설정
1984	건설부	수도권정비기본계획	· 수도권범위 확대(인천, 경기 포함), 5개 권역 설정, 권역별 차등규제
1987	건설부	2차 수정계획	· 수도권집중억제시책 지속 추진, 대도시권 종합관리, 지역경제권(비수도권) 육성
1992	건설부	3차 국토계획	· 공장 및 교육시설 규제지속, 지방이전시설에 대해 세제·금융혜택 강화, 과밀부담금 부과, 위성도시 개발
1993	재정경제원	신경제5개년계획	· 권역의 통폐합(3개권역), 물리적규제에서 경제적규제로 전환, 중소규모 공장 규제완화
1994년 이후			· 성장관리권역: 7개첨단업종 25%이내 증설허용(94)~50%로 확대(97)

자료 : 국토개발연구원(1996), 『국토 50년 : 21세기를 향한 회고와 전망』, (서울 : 서울프레스).

표에 대해 동의한다면, 이제 논의되고 검토되어야 할 것은 국토균형발전을 이룩하기 위한 방법의 문제이다.

국토균형발전은 어떻게 이루어질 수 있는가. 논의의 실타래를 수도권 과밀의 원인으로부터 풀어보고자 한다. 수도권과밀이 초래되고 그 결과 지역간 불균형이 야기된 원인이 설명된다면, 이에 따른 해결책도 찾을 수 있기 때문이다. 물론 수도권과밀은 여러 요인의 복합적 결과이다. 그렇지만 어떤 요인이 가장 주된 요인인가를 살피는 것은 국토균형발전의 해법을 찾는 주요 열쇠가 될 수 있다.

수도권과밀과 국토불균형의 원인은 다양한 측면에서 설명될 수 있다. 경제적으로는 1970년대 들어 정부는 국토종합개발계획을 실시하면서 지역적으로는 거점개발방식에 의한 경제발전을 추진하였다. 이 방식은 입지조건이 가장 우수한 곳에 제한된 자원을 집중투자하여 그 투자효과를 극대화하고, 성장효과를 주변 지역에 파급시키

는 주로 개발도상국에서의 개발방식이다. 정부는 한 지역의 개발과 성장이 주변으로 파급되어 전 국토의 발전을 기대하였지만, 지나친 집중으로 서울과 수도권의 과밀화가 초래되었다.

이런 거점개발방식이 수도권과밀의 가장 주된 원인이라면 이후 <표 1>에서와 같은 건설부와 경제부처에서 주도한 수도권과밀억제정책과 지방으로의 유인정책으로 수도권과밀이 완화되었어야 했다. 그러나 <표 2>에서와 인구기준으로만 보았을 때에도 수도권과밀은 해소되지 않고 오히려 심화되었다.

그러면 수도권집중의 가장 주된 원인은 무엇인가? 필자는 이를 정치·행정적 권력집중이라고 주장한다.

우리는 과거로부터 꾸준히 중앙집권적 정치·행정구조를 지녀왔다. 조선 이후 군주와 신하간의 종적 관계를 중시하는 유교의 군신유의(君臣有義)사상은 중앙집권적 권력구조를 사상적으로 강화하였다. 우리 조선왕조와 같

〈표 2〉 수도권과 비수도권의 인구증가추이

권역별구분 \ 년 도	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000
수도권(A)	8,879	10,914	13,281	15,803	18,574	20,159	21,258
비수도권	22,557	23,763	24,126	24,616	24,816	24,394	24,727
전국(B)	31,435	34,677	37,407	40,420	43,390	44,554	45,985
A/B(%)	28.2	31.4	35.5	39.0	42.8	45.2	46.2

자료 : 통계청, 『인구주택총조사』, 각 년도.



이 하나의 왕조가 5백년 이상을 유지한 역사는 세계에서 드문 현상이다. 이것이 가능했던 이유는 유교라는 통치 이데올로기와 강력한 중앙집권적 통치구조가 있었기 때문이었다. 참된 시민민주주의를 경험하지 못한 우리에게 이런 오랜 전통은 해방이후에도 투영되어 권위주의적 정치·행정체계에서 지속되어 왔다.

중앙집권적 권력·행정구조는 우리의 경제, 사회, 문화, 교육 등 모든 영역에서 수도권집중을 야기하였다. 경제적으로는 정경유착을 통하여 나타났다. 우리나라 대규모 기업집단(재벌)의 부침은 권력과의 연계에서 결정되었다. 특히 국가주도의 경제개발계획이 진행되면서 기업의 흥망은 권력 및 경제관료와의 관계에서 이루어졌다. 우리나라의 정치권력과 경제력과의 주종(主從)관계는 서구지역과는 상이하다. 서구 선진국에서는 중앙집권적 절대왕정시대에, 경제발전과 경제력집중이 정치권력과는 무관하게 경제영역에서부터 산업혁명을 통하여 도시중심의 경제력이 시민권력을 수반하면서 형성되었고, 이 시민사회와 자본가는 절대권력을 붕괴시켰다.

이와는 반대로 우리나라는 중앙집권적 권력·행정구조 속에서 국가주도로 경제개발을 추진하였기 때문에 정치·행정적 권력이 경제발전을 이끌었다.

## 중앙집권적 구조, 수도권 과밀·집중 초래

정경유착 과정을 통하여 정치·행정권력이 있는 곳에

경제력이 집중되기 시작하였고, 또한 엘리트와 일류 대학들이 서울에 집중되었다. 교육문제에 대한 우리 국민의 애착은 남다르다. 독일과 같이 경제력이 지역적으로 골고루 분산되어, 지방의 대학교를 졸업하더라도 그 지방에서 일자리를 잡을 수 있다면, 왜 일류 대학이 서울에만 형성되겠는가. 권력(정치·경제)이 집중되어 있기 때문에 일류 대학도 서울에 집중되는 것은 당연한 일이다.

이렇게 수도권집중의 원인으로 우리의 피부에 와 닿는 핵심적인 요소인 정치·행정적 권력, 경제권력, 일류 대학 등 세 요소의 인과관계를 보면, 중앙집권적 정치·행정적 권력이 수도권과밀과 집중을 초래한 궁극적인 원인이라고 할 수 있다.

이와 같이 중앙집권적 정치·행정 권력이 수도권과밀의 주된 원인이라면, 이를 해소할 수 있는 해법은 무엇인가? 수도권에서 제기되고 있는 것과 같은 중앙정부의 권한과 재원을 지방정부로 과감히 이양함으로써 가능하겠는가? 정치·행정권력, 경제력, 엘리트, 주요 대학이 수도권에 집중되었는데, 단순한 권한과 재원의 이양만으로 과밀이 해소될 수 있겠는가? 자치의 역사가 일천하여 아직 미흡한 지방정부의 자치능력은 논외로 하더라도, 권한과 재원의 이양만으로 서울에 집중된 명문대학이 지방으로 이전될 수 있을까? 노동력과 기반시설이 부족한 곳에 기업이 이전할 것인가? '서울최고'라는 인식이 변할 수 있을까? 지방의 인구감소를 막을 수 있을까?

수도권에서도 경기북부지역은 낙후되어 있다. 권한과

재원의 이양만으로 수도권 남부지역으로의 경제력 확장 방향을 북부지역으로 되돌릴 수 있다고 생각한다면, 안이한 판단이라고 말하지 않을 수 없다. 수도권차원에서 경기북부지역을 발전시켜 수도권 균형발전을 이룩하려면, 경기도 중추행정기능이 현재의 수원에서 경기북부지역으로 이전되어야 한다. 같은 논리로 국가 차원에서 국토균형발전을 이루기 위해서는 국가의 중추행정기능을 담당하는 중앙행정부처가 이전되어야 하며, 그 장소는 신행정수도가 되어야 한다.

특별조치법의 절차적 타당성에 대한 현재의 위헌판결에도 불구하고, 국토균형발전이라는 국가목표는 여전히 국민의 지지를 받고 있다. 국토균형발전에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있는 한, 그 방법으로써 신행정수도 건설의 당위성은 여전히 유효하다.

위헌판결에도 불구하고 신행정수도 건설은 아직도 살아있고, 또 살아야만 한다.