

# 신행정수도 건설 예정지 활용방안

권용우(성신여대 교수, 전 신행정수도 후보지 평가위원장)

2004년 10월 21일 新행정수도에 관한 위헌판결이 내려진 후 충청권은 커다란 정신적·경제적 충격에 휩싸였다. 연기·공주를 중심으로 벌어지는 충청권의 경제적 혼돈은 나라 전체의 경제 상황에 부정적 영향을 미칠 수 있다. 분격찬 충청도 민심은 개헌이나 국민투표를 해서라도 원래의 新행정수도를 건설해야 한다고 주장한다.

여건이 어떻게 바뀌어도 수도권 과밀을 해소하고 국토균형을 이루어 나라 전체를 발전시켜야 한다는 논리와 명분은 분명하게 존재한다. 이에 본 연구에서는 수도권 문제를 해결하고, 충청권이 겪는 고통을 극복하며, 국토 전체를 균형적으로 발전시킬 수 있는 대안을 모색해 보고자 한다.

## I. 국토불균형과 대응 정책

### 1. 국토불균형의 실태

#### 1) 수도권 과밀과 폐해

##### □수도권의 인구집중

수도권 인구는 지속적으로 확대되고 있으며 비중 또한 증가하고 있다. 1970년에 전국대비 수도권 인구는 28.3%에 불과했으나 2003년에 이르러 47.6%로 급증했다. 이에 비해 수도권 면적은 전국대비 11.8%에 불과하다. 우리 나라의 수도권은 다른 선진국의 대도시권에 비해 집중도가 매우 높다. 전국인구 중 수도권 인구가 차지하는 비중이 분권형 국가에서는 1.5~5% 수준이며, 집권형 국가에서는 12~35% 수준임에 반해, 우리 나라는 47.6%로 과도한 집중을 보인다. 2001년의 경우 수도권 인구집중률은 일본 동경권이 32.4%, 프랑스 파리권이 18.7%, 대만 타이페이권이 14.5%, 영국 런던권이 12.2%이다. 서울의 “삶의 질” 수준은 세계 30개 주요 도시 중 최하위이고 국가경쟁력은 세계 35위다.

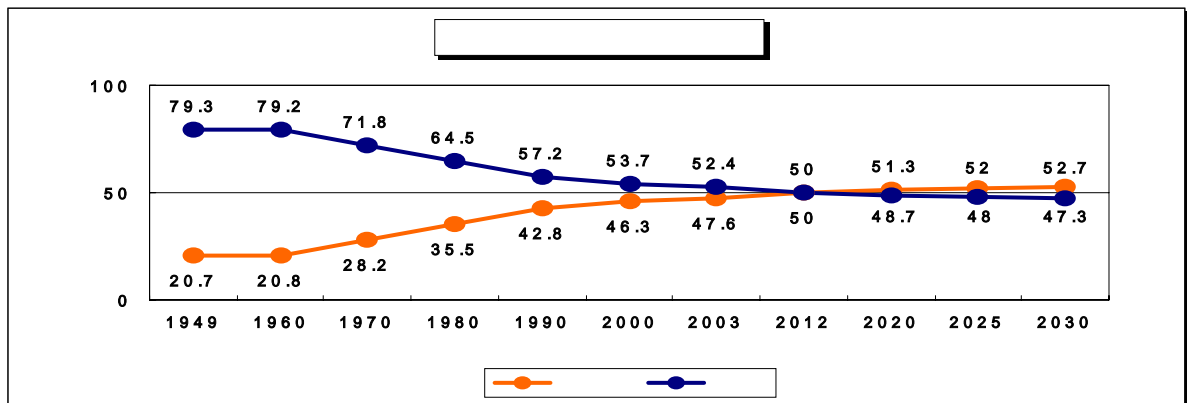


그림 1. 수도권 인구집중 추이, 1949-2000

## □중추기능의 수도권 편재

정부·민간의 중추기능이 수도권에 집중됨으로써 이에 따른 인력 및 하위 관리기능이 연쇄적으로 수도권에 집결하는 집중의 쏠림 현상이 발생한다. 2002년의 경우 수도권에는 청 단위 이상 중앙행정기관의 83.6%, 중앙행정기관 소속기관의 75.2%, 정부투자·출자기관의 74%, 정부출연연구기관의 75.5%, 공기업 본사의 83.2%, 100대 기업의 91%가 몰려 있다. 1970년에 32.8%에 불과하던 수도권 제조업 집중률도 2002년에 56.4%로 급증했다. 또한 전국 은행예금액의 67.9%, 외국인 투자기업의 72.9%, 벤처기업의 77.1%가 수도권에 집결되어 있다.

## □수도권과밀로 인한 사회적 비용 증가

수도권에 인구와 산업, 중추관리기능이 집중되면서 교통혼잡, 환경오염, 물류비용의 증가, 주택난 및 토지가격의 상승, 도시주변지역의 난개발과 같은 과밀의 부작용이 나타난다. 수도권의 교통혼잡비용은 2002년의 경우 12.4조원에 달한다(<http://www.koti.re.kr>, 2003). 이는 油類낭비, 시간지체, 재고누적, 상품훼손, 포장·하역·관리비 등이 증가하는 악순환으로 이어진다. 수도권의 대기오염을 개선하기 위한 사회적 비용이 연간 10조원에 이른다(연세대 환경공학연구소 내부자료, 2003). 또한 상·하수도, 폐기물 처리 등 환경개선비용이 2002년의 경우 4조원 수준이다. 서울의 경우 미세먼지로 인한 사망자수는 연간 9,600명이다. 2001년의 경우 SOx·NOx 배출량은 OECD의 9배와 51배나 된다.

## 2) 非수도권의 낙후

2004년 우리 나라는 수도권과 非수도권과의 격차가 너무 커서 非수도권의 발전을 도모하지 않고서는 국가의 총량적 경쟁력을 향상시키기 어려운 상황이다.

## □非수도권의 경제력 하락

표 1. 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수도권	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](http://www.nso.go.kr)).

2000년의 경우 전국의 총량경제력을 1로 잡았을 때 수도권은 1.14이나 非수도권은 0.88에 불과해 수도권에 경제력이 과도하게 집중됐음을 보여 준다(표 1). 특히 수도권은 전체 조세수입의 70.9%, 금융거래의 66.8%를 점유해 대부분의 돈이 수도권에서 유통되고 있음을 알 수 있다(표 1).

총량경제력의 연도별 변화추이를 보면 1995-2000년의 기간 중 수도권과 非수도권과의 격차가 더욱더 심화되었다. 특히 IMF가 일어난 1998년 이후 수도권과 非수도권과의 격차가 급격히 벌어지기 시작해 1998년과 1999년에 각각 52.2% 대 47.8%로 나타났고, 2000년에는 52.6% 대 47.4%로 그 간격이 벌어졌다(박양호, 2001.11).

총량경제력의 권역간 격차를 보면 수도권이 52.6%, 영남권이 27.2%, 충청권이 9.1%, 호남권이 8.3%, 강원·제주권이 2.7%로 집계된다.

#### □非수도권의 재정자립도 빈약

1975-1998년의 기간중 각 권역별 재정자립도를 보면 수도권은 69.9%- 80.4%에 이르는 데 반해 非수도권의 대부분은 50%를 하회한다. 2001년도 수도권의 GRDP는 1989년에 비해 약 8.5배 성장한 반면, 非수도권은 2.2배 성장에 불과하다.

### 3) 국토 정책 논리의 취약성

#### □국토관리 논리변화 (1960~2002년)

1960년 이후의 우리 나라 국토개발은 하향식 개발과 불균형 성장의 논리 아래 농어촌을 도시로 만들고 기존의 도시를 거대화하여 대도시권으로 전환시키는 도시개발의 지역정책으로 특징지어진다. 이러한 국토개발정책은 곧바로 수도권에 영향을 미쳐 국토개발정책과 수도권정책이 거의 병행적·상관적 관계 아래 전개된다. 1960년 이후의 수도권정책은 억제, 분산, 수용, 확대개발의 정책을 구사해 왔다. 그러나 참여정부가 들어선 2003년이래 국토관리 정책은 종전의 논리와 사뭇 다른 정책을 내걸고 있다. 그것은 수도권과 非수도권이 함께 잘 살아야 한다는 상생의 논리다.

#### □기존 국토관리 평가

1960년 이후 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. 특히 집권·집중 체제하에서 추진된 불균형 발전전략을 통해 지역간 불균형이 심화되고, '수도권의 이상 비대와 지방의 침체'라는 양극화 현상이 지속되어 국민통합 및 국가발전을 저해했다. 수도권은 각종 규제에도 불구하고 전체인구의 47.6%가 집중되어 교통난, 주택난, 환경오염 등 주민의 삶의 질이 떨어지고 경쟁력이 약화되는 반면, 非수도권은 인력과 자원의 유출로 발전 잠재력이 고갈되었다. 지난 40여 년간 수도권 문제를 해결하기 위해 500여 가지의 정책이 시도되었음에도 불구하고 수도권 문제를 해결하고 균형발전을 이루어 내는 데에는 성공하지 못했다고 평가된다(권용우, 2004).

## □상생의 국토관리론 (2003년~현재)

2003년 이후 수도권 정책은 새로운 양상을 보인다. 지방분권화 정책, 국가균형발전 정책, 新행정수도의 건설 등이 참여정부의 핵심 정책과제로 선정되면서 수도권 정책은 새로운 전기를 맞고 있기 때문이다. 참여정부는 국가재도약을 위하여 '분권-분산을 통한 혁신주도형 패러다임'으로 국토관리 정책을 전환하여 수도권과 非수도권 모두의 삶의 질과 경쟁력 향상을 추진한다고 했다. 수직적·집권적·권위적 지배구조의 한계를 극복하고 분권형 선진국가를 건설하기 위해 지방분권특별법에 기초하여 권한·사무의 지방이양, 지방재정의 확충, 주민참여 확대 등 지방분권을 도모하려 한다. 구체적으로 공공기관 이전 및 혁신도시건설, 지역혁신체계 구축, 지역전략산업 육성을 통한 지역특성화발전 등 지방 육성을 위한 적극적인 분산정책을 병행한다는 주장이다. 수도권은 창의적 기업 활동을 제약하는 불합리한 규제를 개혁하여 세계적 경쟁력을 갖춘 2천만 시민의 쾌적한 생활터전으로 개조하겠다고 다짐한다. 참여정부의 실체적 정책인 新수도권 발전방안, 혁신도시 건설, 공공기관 지방이전은 서로 분리된 것이 아니라 동시에 추진해 나가야 하는 통합추진과제로 규정했다. 그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소가 新행정수도 건설이 헌법적 절차에 위배된다는 위헌 판결을 내려 참여정부의 국토관리는 새로운 국면을 맞게 되었다.

## 2. 3分정책

2003년 이후 참여정부가 제시한 국토균형화를 이루기 위한 국가정책은 3分정책으로 집약된다. 3分정책은 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. 3分정책의 구체적 실체는 중추행정기능의 이전, 지역균형화 정책, 수도권 지역기능의 변환 등에서 그 내용을 살펴볼 수 있다.

### 1) 중추행정기능의 이전

중추행정기능은 중앙행정부처와 산하기관(부속기관 및 정부투자·출연기관)이 수행하는 기능을 뜻한다. 수도권에 있는 중앙행정부처와 산하기관은 기관의 특성과 지역의 속성에 맞추어 非수도권으로 이전함으로써 행정수도 건설의 효과를 거둘 수 있다. 중앙행정부처의 장관은 대통령의 집행기관에 해당함으로 청와대와 중앙행정부처는 함께 모여 있어야 행정의 효율성을 기할 수 있다. 그러나 중앙행정부처의 산하기관은 굳이 각 행정부처와 함께 있어야 할 이유가 없다. 오히려 중앙행정부처의 산하기관은 지역특성에 맞춰 분산 배치할 때 지역균형발전을 도모할 수 있다. 중추행정기능과 산하기관을 非수도권으로 이전할 경우 170만 명의 인구 분산효과를 예측했다(전명진·허재완, 2003).

중추행정기능의 이전은 한 곳으로 모든 기능을 이전하는 일극 집중형과 여러 곳에 분산 배치하는 다극 분산형, 그리고 양자를 결합한 절충형 이전방식이 있다. 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. 따라서 수도이전의 최상의 형태는 일극집중형과 다극분산형

의 장점을 살린 절충형이다. 노무현 대통령은 2003년 6월 대구에서 개최된 국가균형발전 위원회에서 청와대와 중앙행정부처는 충청권으로 옮기고 중앙행정부처 산하기관은 다극적으로 전국에 골고루 분산 배치한다고 공식적으로 천명했다. 절충형 이전형태를 선택한 것이다(그림 2). 그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소에서 新행정수도 위헌 판결이 났기 때문에 행정수도 이전 형식은 원점에서 재검토할 수밖에 없는 상황이 되었다.

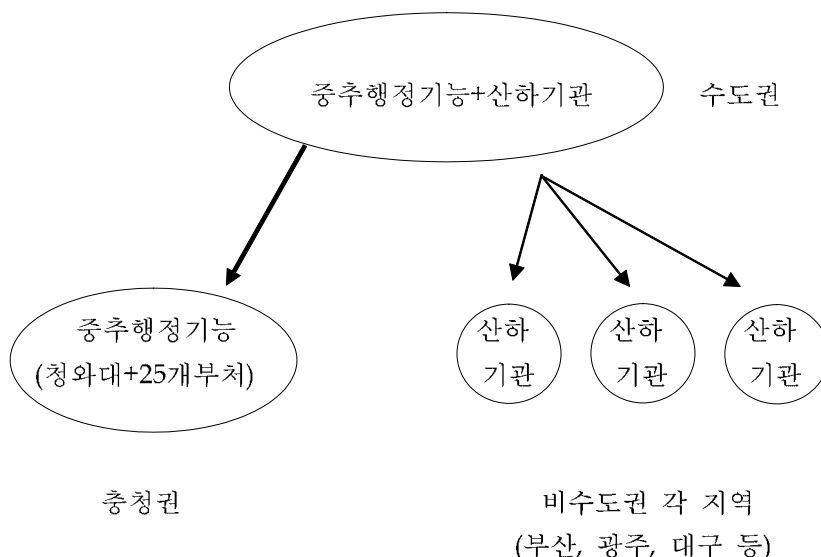


그림 2. 절충형 이전방식

分權의 뜻을 담고 있는 중앙행정부처 산하기관의 非수도권 이전은 국가균형발전을 위해 국토공간을 수평적·다극형 네트워크로 전환시키는 시발점이 될 수 있다. 수도권에 있는 산하기관을 특성에 따라 충청권과 영남권·호남권·강원권·제주권에 이전하는 조치를 취할 때 진정한 정부혁신과 지방분권이 완성되어 지방의 자치·재정력이 갖추어진다.

## 2) 지역균형화 정책

지역균형화 정책은 지방분권특별법과 국가균형발전특별법에 나타나 있다. 지방분권특별법에서는 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 등을 들고 있다. 국가균형발전특별법은 지역 간 불균형을 시정하고 지역혁신 및 특성화발전을 통해 자립형 지방화를 촉진함으로써 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 건설하는 데 이바지함을 밝히고 있다.

돈·기능·사람을 非수도권으로 옮기는 分散의 의미는 지역별 특성화 전략과 지역혁신체계(regional innovation systems) 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 긴밀

한 협력을 통한 지역혁신체계의 구축, 국가경쟁력 강화, 균형발전과의 관계 정립 등의 내용이 검토될 수 있다.

### 3) 수도권 지역기능의 변환

수도권 지역기능의 변환 문제는 국가균형발전위원회와 동북아중심위원회에서 연구 중인 과제다. 수도권과 비수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하는 分業에서는 특히 수도권 지역기능의 변환을 강조한다. 수도권에서 담당할 때 빛이 나는 기능들, 예를 들어 물류, 금융, 정보화, 국제화 기능 등 동북아 경제협력을 강화하고 경제중심을 수행할 수 있는 기능들은 수도권에서 담당하게 하고, 그렇지 않은 기능들은 과감히 비수도권으로 이전시키는 것이 필요하다. 특히 인구유발 효과가 큰 제조업 기능의 비수도권 이전이 필요하다. 공공기관 지방이전 등 지방분산을 계기로 수도권은 그 동안의 양적 팽창에서 벗어나 동북아 경제중심도시권으로 질적 발전을 도모해야 한다. 이것은 수도권과 비수도권간의 건전한 경쟁과 협력을 바탕으로 개성과 활력이 넘치는 분위기 속에서 동북아의 중심으로 발돋움할 수 있는 발판을 마련하는 길이 된다.

## 3. 新수도권 발전 방안

2004년 8월 31일 참여정부가 천명한 新수도권 발전 방안은 수도권 문제해결과 국토균형 발전을 위한 새로운 대안이다(국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안).

### 1) 비전과 목표

新수도권 발전방안에서는 수도권의 불필요한 규제를 단계적으로 개혁하고, 주민생활의 편의와 쾌적성을 제고해, 수도권을 사람·도시·자연이 어우러진, 동북아의 다른 대도시권보다 매력 있는 인간중심의 세계도시(world city)로 발전시키겠다는 의지가 전제되어 있다. 특히 혁신주도형 발전계획의 추진을 통해 수도권을 1중심(서울) 및 2거점(인천·수원)과 '4대 특성화 벨트'를 중심으로 한 다핵구조로 전환하겠다고 밝혔다(그림 3).

### 2) 수도권의 과밀 해소

수도권의 적절한 인구안정화 목표를 설정하여 도시기본계획 등 각종 계획에 반영하는 한편, 공공기관 지방이전과 연계한 혁신도시 건설 등을 통해 인구분산을 추진한다.

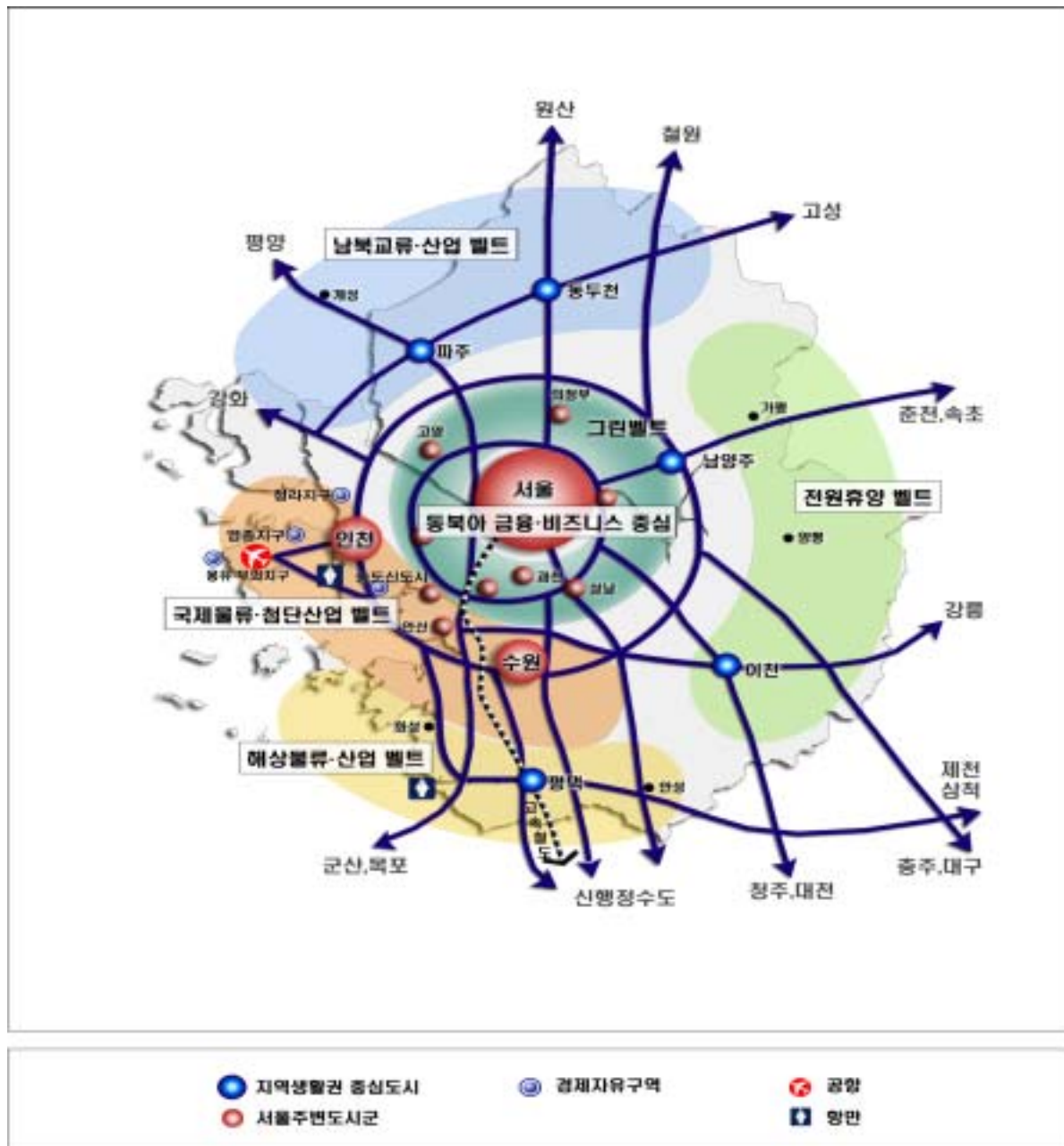


그림 3. 수도권의 1중심(서울) 및 2거점(인천·수원)과 '4대 특성화 벨트'

출처: 국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안

### 3) 수도권의 경쟁력 강화

#### □서울특별시

서울은 도쿄, 상해 등과 경쟁하는 동북아 금융·국제비즈니스 허브로 육성한다. 구체적으로 금융 산업 및 국제비즈니스 산업, 정보통신, 디지털 콘텐츠 산업과 교육, 의료, 법률, 광고 등 고부가가치 지식기반서비스업을 육성한다. 도심과 부도심을 차별화 육성하고, 내부 불균형을 해소한다. 5대 국제업무거점으로 도심(국제업무), 용산(국제업무), 강남(국제회의·컨벤션), 여의도(국제금융), 상암(국제업무) 지역을 육성한다. 4대 디지털거점으로 도심(문화), 강남(소프트웨어형 IT), 구로/금천(하드웨어형 IT), 상암(미디어·엔터테인먼트)

트) 지역을 발전시킨다.

#### □인천광역시

인천은 중국 푸둥 지구에 버금가는 동북아 물류·비즈니스 중심도시로 육성하고, 인천국제공항과 인천항을 중심으로 한 교통·물류허브로 발전시킨다. 세계 수준의 기업 활동 여건과 생활환경을 조성하기 위해 경제자유구역 내 3개 특화지구를 개발한다. 송도지구는 국제업무, 지식기반 산업, R&D센터 기능을, 영종지구는 항공물류, 첨단산업, 해변종합관광 기능을, 청라지구는 금융·관광·복합레저 기능을 강화한다.

#### □경기도

경기도는 한국의 실리콘 벨리를 지향하는 첨단·지식기반산업의 메카로 육성한다. 세계 수준의 3개 첨단산업 혁신클러스터는 국가지원형 1개소, 기업주도형 2개소를 육성한다. 국가지원형 1개소는 안산·반월 시화에 부품소재 클러스터를, 기업주도형 2개소는 디지털전자 클러스터(수원, 삼성전자), LCD 클러스터(파주, LG필립스)를 조성한다. 또한 4대 특성화 벨트를 중심으로 지역별 특성에 맞는 산업클러스터를 육성한다.

### 4) 수도권 주민의 삶의 질 향상

#### □선진국 대도시권 수준의 친환경적 생활환경을 제공

국토환경성 평가와 토지적성 평가를 통해 토지를 보전용도와 개발용도로 과학적으로 구분·관리하고, 개발용도 토지는 친환경적으로 개발한다. 10년 내에 대기오염물질 배출량을 절반수준으로 낮추어 대기질을 선진국(OECD)수준으로 개선한다. 광역차원의 유역별 수질관리와 지역별 총량규제 등을 통해 팔당호를 비롯한 상수원수의 수질기준을 1등급 수준으로 올린다. '녹지총량제', '녹지 활용계약제'를 도입하고, 녹지축을 설정 관리함과 동시에 도심지와 주거지의 자투리땅에 소규모 근린공원과 녹지를 확충한다.

#### □역사와 문화가 살아있는 도시공간 조성

청와대·북악산 주변을 역사공원 및 시민녹지공간으로 전환하고, 용산 기지를 녹지공간과 역사문화공원으로 재창조한다. 서울 도심에 역사문화벨트(창경궁-창덕궁-경복궁-덕수궁) 및 문화지구(대학로, 북촌, 사간동, 인사동)를 조성한다. 청계천·안양천 등 도심 수변공간과 한강 생태를 복원하고, 주변 지역과 연계하여 시민 휴식 및 문화공간으로 활용한다.

#### □계획적 개발을 통한 난개발 방지

대규모 택지는 중장기 수급전망을 토대로 계획적으로 개발하고 공장 용지에 대한 관리를 개선하여 계획입지 비율을 상향 조정한다. 난개발 우려지역이나 개발압력 증대로 적정성장관리가 필요한 지역은 '기반시설부담구역'으로 지정·관리한다.

#### □주거환경의 질 향상

아직도 집이 부족한 수도권에 연간 30만호의 주택을 건설하여 2012년까지 주택보급률을

112%로 높인다. 노후 불량주거지 개량사업 및 뉴타운 정비사업 등을 통해 도시기능을 확충하고 경관을 정비한다.

#### □빠르고 안전한 교통서비스 제공

수도권 전철 수송 분담률을 2003년의 23.6%에서 2020년에 40%로 상승시키고, 장거리 급행 광역버스 운행과 중앙버스 전용차로제를 확대한다. 종합교통안내시스템 구축 및 도로 정보화사업 등 첨단교통기술(ITS)을 활용하여 교통체계의 효율성을 제고한다.

### 5) 수도권 규제의 합리적 개선

#### □1단계(2004~2007년)

현행 수도권 권역 및 공장총량제 등 억제 기조를 유지하면서, 경쟁력 강화를 위해 첨단 산업 규제를 선별적으로 개선한다. 동북아 경제중심 도약을 지원하기 위해 특정지역에 수도권 규제를 차등 적용하는 ‘계획정비지구’를 지정·운영한다. 공공기관 이전과 관련하여 공공청사에 대한 규제를 대폭 강화하는 한편, 非수도권에 도움이 안 되는 불합리한 규제를 개선한다.

#### □2단계(2008년 이후)

지역특성에 맞게 합리적으로 권역을 개편하고, 일률적 금지 위주 규제를 종합 정비해 나가면서, 2014년 이후 수도권정비계획법 체제를 지자체 참여의 계획적 관리체제로 전환한다.

### 4. 혁신도시 건설 및 공공기관 이전 방안

2004년 8월 31일 참여정부가 발표한 혁신도시 및 공공기관 이전 방안은 수도권 문제해결과 국토균형발전을 위한 또 다른 대안이다(국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안).

#### 1) 정책적 함의

혁신도시 건설 및 공공기관 이전 방안은 수도권에 집중된 공공기관의 지방이전을 계기로 양질의 교육 및 주거여건을 구비한 혁신도시를 건설하여 혁신주도형 경제의 지역거점으로 육성하고 국토의 균형발전과 역동적 발전을 촉진하려는 정책이다. 지역전략산업 및 혁신클러스터와 연계된 혁신도시(농업 바이오도시, 정보 IT도시 등)를 전국의 주요 거점별로 건설하여 국가균형발전을 촉진하려는 정책적 의지가 담겨있다. 지식정보화 시대의 가속화, 고속철도 개통 등 국·내외적 환경변화와 기업·대학·연구소·지자체 등 지역 혁신 주체들의 혁신역량을 적극 활용할 필요가 있다.

#### 2) 비전과 개념

#### □비전과 목표

혁신형 국토건설을 통한 국가균형발전을 비전으로 하고, 공공기관 이전을 매개로 지역의 혁신거점 구축 및 지역의 특화발전을 선도하는 미래형 첨단도시 건설을 목표로 한다.

#### □혁신도시의 개념과 구성요소

혁신도시는 지방이전 공공기관과 지역내 산·학·연·관 사이의 협력과 네트워킹을 통해 혁신을 창출·확산·활용함으로써 지역발전을 견인하는 지리적 공간을 의미한다(그림 4). 혁신도시의 3대 구성요소는 3가지다. 첫째는 혁신주체로 지역전략산업과 연관된 기업·대학·연구소 및 지방이전 공공기관을 의미한다. 둘째는 혁신 지원환경으로 산·학·연·관의 협력과 네트워킹을 촉진할 수 있는 시설과 조직, 제도적 환경 구축이다. 이를 달성하기 위해선 지역전략산업 및 공공기관과 관련한 기업·대학·연구소 등을 중점 유치하고 관련 인센티브를 제공해야 한다. 지역 내 혁신주체들의 네트워킹을 위한 연구-생산 협력 프로그램, Inno-Cafe, 기술혁신센터, 지역협력센터 등 연계체계를 구축할 필요가 있다. 셋째는 도시인프라로 양질의 주거·교육·문화·여가시설 및 기간교통망, 첨단정보통신망을 구축하는 것이다. 고급인력이 정착할 수 있도록 질 높은 교육, 주거 등 생활환경 조성해야 한다. 혁신주체간 접근성을 제고할 수 있는 복합적 토지이용계획 및 협력과 연계의 장이 되는 혁신중심지구를 조성한다. 고속도로·고속철도 등 기간교통시설과의 접근성 확보, 광대역 통합정보망, 도시정보서비스체계 등 유비쿼터스(Ubiquitous) 환경을 만든다.

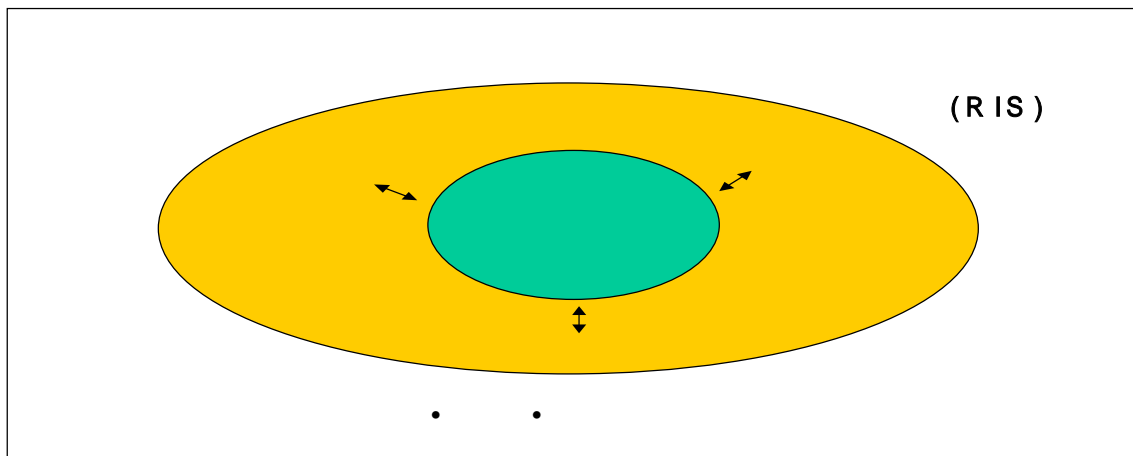


그림 4. 양질의 주거·교육·문화 등 도시 인프라

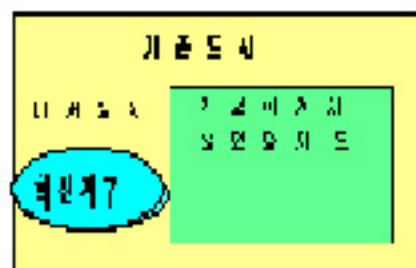
### 3) 혁신도시 개발방안

#### □혁신도시 개발유형

혁신도시는 기능과 입지 등에 따라 '기존도시 활용형'(혁신지구)과 '독립 신도시형'(혁신도시)으로 구분해 개발할 수 있다(그림 5). 규모에 따라 도심 인근에 입지 하는 소규모의 재개발 방식, 도시내부 또는 외곽의 녹지, 나대지 등에 입지 하는 중규모의 신시가지 방식, 기존 도시와 공간적으로 분리 개발하는 대규모의 신도시형(new town) 등이 있다.

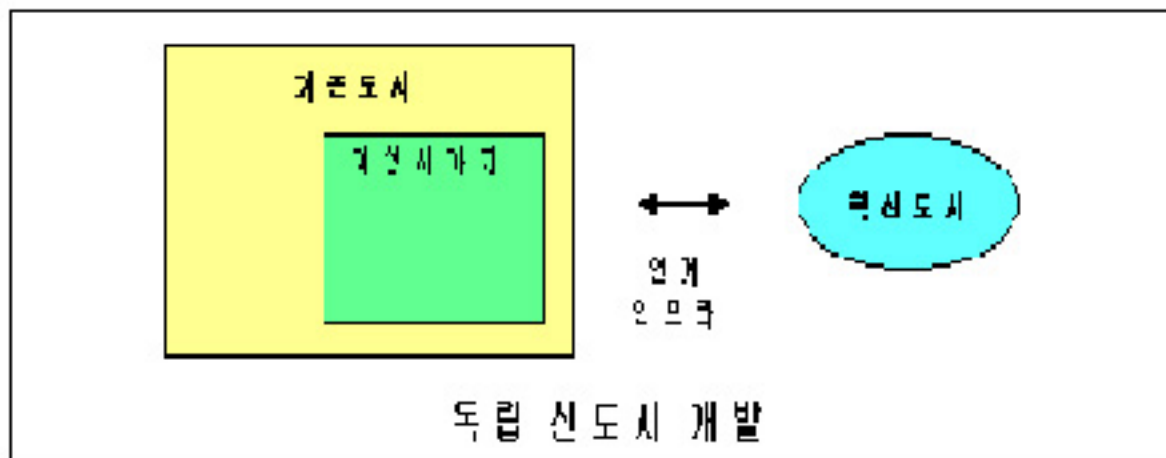


기존도시형



연계도시형

## 기존도시를 활용한 개발



## 독립신도시 개발

그림 5. 혁신도시 개발유형

출처: 국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안

### □혁신도시 개발주체

혁신도시 개발은 공공부문이 주도하되, 필요한 경우 다양한 주체의 참여를 허용할 수 있다. 지역여건에 따라 기업도시와 연계 추진하여 투자효과를 극대화할 수도 있다.

### □혁신도시 입지 선정

2004년 8월 31일 참여정부에서 발표한 내용에는 공공기관 지방이전과 연계하여 지역의 성장잠재력을 강화하기 위해 수도권과 대전·충남을 제외한 광역시·도에 원칙적으로 1개씩 혁신도시(지구)를 건설하도록 되어 있다. 혁신도시는 기간 교통망과의 접근성이 우수하고, 균형발전효과를 극대화하며, 광역적 관점에서 인근의 기존도시, 산업단지, 대학 등과 연계성을 강화할 수 있는 위치에 조성한다. 구체적인 입지는 입지선정 기준에 따라 중앙과 지방에서 추천한 후보지를 대상으로, 전문가로 구성된 평가위원회에서 평가 결정하기로 했다.

### 4) 혁신도시와 연계한 공공기관 이전 방안

### □기본방향

특별한 사유가 없는 한 수도권에 소재한 모든 공공기관을 이전한다. 지역전략(특화)산업 및 공공기관의 기능적 특성을 고려하고, 이전기관, 지자체, 전문가 등의 의견을 수렴하여 이전지역을 선정한다.

#### □이전기관 선정

공공기관이전특별위원회에서 이전/잔류기준을 마련하고, 수도권 소재 268개 공공기관 중 180~200개 기관을 대상으로 이전을 검토한다. 나머지 기관은 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 잔류/이전 여부 및 이전지역 등을 최종 결정할 계획이다.<sup>1)</sup>

#### □이전지역

2004년 8월에 발표한 이전지역은 수도권과 대전 3청사·대덕연구단지 등이 이미 소재한 대전을 제외한 12개 광역시·도로 했다.

#### □이전방식

지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있는 기관은 기능 군으로 묶어 혁신도시로 집단이전하기로 했다. 지역전략(특화)산업과 연관성이 낮거나, 기능적 유사성이 없는 나머지 기관은 개별이전하기로 했다.

#### □공공기관의 원활한 이전을 위한 지원

이전기관에 대한 지원에서는 이전적지의 용도지역 변경, 기업 지방이전에 준하는 세제지원 및 관련부담금을 면제키로 했다. 또한 부족재원 지원, 집단이전단지 조성시 산업단지 수준의 지원 제공, 기관 특수성을 고려한 수도권 지사 설립에 융통성을 부여키로 했다. 직원에 대한 지원방안으로 특목고, 자립형 사립고 설치 및 특정학교에 대한 전·입학 특례 허용 등 양질의 교육여건을 조성하고, 사택·기숙사 건립 지원 및 아파트 우선 분양 등 적극적 주거대책을 마련하며, 지방이전수당 및 이사비용 지원, 배우자 직장 알선 및 퇴직시 실업 급여 지급 등 다양한 인센티브를 제공키로 했다.

#### 5) 향후 추진계획

2004년 12월까지 공공기관 종사자 등과 대화를 추진하고, 2004년 12월에서 2005년 1월까지 이전대상기관, 시·도지사, 관계부처 장관이 이전시기, 지원내용 등에 관한 이전협약을 체결하며, 2005년 상반기에 혁신도시의 입지를 선정키로 했다. 모든 이전기관은 이전협약에 따라 이전하되, 집단이전기관은 2007년에서 2010년 사이에 혁신도시 신청사를 건축해 이전하며 2005년에서 2012년사이에 이전을 완료키로 했다.

1) 2004년 8월 이전에 29개 정부소속기관은 신행정수도추진위원회에서 중앙부처와 함께 신행정수도로 이전키로 이미 확정했었다. 수도권 잔류기준(국가균형발전특별법 시행령 제3조)은 ①수도권 관할 기관, 전 시·의료시설, 방송시설, 공항, 조합·협회 등(국가균형발전특별법 시행령 제3조 1호~6호), ②기타 수도권 입지의 불가피성이 인정되는 기관(국가균형발전특별법 시행령 제3조 7호): 이전비용이 기대효과보다 현저히 큰 기관, 민간 성격이 강한 기관, 동북아 경제중심 관련 기관, 수도권 입지의 고정성·상징성이 큰 기관, 지방에 유사기능을 수행하는 별도 법인이 있는 기관, 지방이전시 업무수행이 사실상 불가능한 기관 등이다.

## II. 수도권과 국토균형정책의 쟁점

### 1. 新행정수도에 관한 쟁점

행정수도 건설에 관해 국민적 의견이 모아진 쟁점과 그렇지 않은 쟁점이 남아 있었다. 그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소의 위헌 판결로 新행정수도 쟁점은 원점에서 논의해야 할 시점이다.

#### 1) 이전 예정지 선정

참여정부는 행정수도 후보지로 균형발전성, 개발가능성, 보전필요성의 3가지 측면을 종합적으로 고려해, 50만명을 수용하고 2000 ~ 2500만평의 개발가능지가 있는 충청권 땅 네 곳을 선정했다. 후보지 선정과정에서 자연환경이 뛰어난 지역, 댐상류 지역, 백두대간 등 주요 산맥이 위치한 지역, 국방안보상 취약지역 등은 후보지에서 제외됐다. 선정된 후보지 네 곳은 진천-음성 지역, 천안 지역, 연기-공주 지역, 공주-논산 지역 등이다. 2004년 6월 21일부터 1주일간 후보지를 평가하여 7월 5일 4개의 후보지 평가 점수가 발표되었다. 행정수도의 후보지를 국토균형성, 접근성, 환경, 자연조건, 경제성 등의 다섯 가지 기본평가항목과 20개의 세부평가항목을 기초로 평가한 결과, 연기-공주 지역이 88.96점으로 제일 높았다. 참여정부는 서울 등 전국 13개 도시에서 순회공청회와 여러 매체를 통해 국민적 여론을 수렴했다. 참여정부는 여론 수렴 결과 최고 득점지역에 관한 별다른 이견이 없어 2004년 8월 11일 연기-공주 지역을 행정수도 예정지로 확정 발표했다.

#### 2) 이전 대상기관의 범위

2004년 7월 21일 新행정수도건설추진위원회는 행정부에 소속된 총 254개 단위행정기관 중 청와대와 주요 중앙부처 및 산하기관 등 총 73개 기관(18부4처3청)을 2012년부터 2014년까지 단계적으로 행정수도에 이전기로 결정했다. 그러나 국회와 대법원 등 헌법기관 11곳은 이전여부를 해당기관의 자체판단에 맡기기로 했다.

#### 3) 기타 쟁점

新행정수도에 관한 소요예산 및 재원, 행정수도의 규모와 기능, 통일 문제, 안보 문제 등에 관한 논의는 계속 논의했었다. 행정수도 건설에 관해 긍정적 효과가 있다는 견해에서는 수도권 과밀을 해소하고 지역균형발전을 도모하는 획기적 대안이다. 수도권의 교통·주택·교육·환경·물가문제 등을 해결할 수 있다. 국토의 균형발전 및 서울과 지방이 모두 잘 사는 상생의 전략이다. 집중된 정치권력과 경제적 富, 문화적 혜택을 분산시킬 수 있다. 분권·분산·분업 등 三分사회를 구현할 수 있는 대안이라고 주장했다.

행정수도 건설에 관해 신중한 입장을 보이는 관점에서는 청와대, 중앙부처, 공기업이 가면 수도권 기능이 저하된다. 주택가격 및 부동산 가격과 담보가치가 하락한다. 행정

수도 건설에 재원이 과다하게 들어간다 수도이전은 통일 이후에 진행해야 바람직하다  
영남권, 호남권, 강원권은 여전히 소외된다 이전기간 10년은 너무 짧다 충청권으로  
의 수도이전은 수도권의 광역화에 불과하다 동북아중심으로 수도권을 육성한다면 수도  
권의 핵심기능을 이전한다면 정책상의 모순이 발생한다 충청권에 물 부족이 있을 것  
이다라는 점을 지적했었다.

## 2. 수도권 규제완화 방안에 관한 쟁점

### 1) 수도권 규제완화와 非수도권 육성

대통령 직속 국가균형발전위원회와 건설교통부는 2004년 8월 31일 수도권의 첨단산업  
규제를 해제하고 공공기관 지방이전과 연계해 수도권과 대전·충남을 제외한 12개 광역  
시도에 혁신도시를 건설하는 “신수도권 발전방안과 혁신도시 건설방안”을 발표했다. 정부  
의 발표 내용 중 수도권의 공장증설 허용과 수도권정비계획법의 조정 등의 규제완화 방  
안은 수도권 지역을 중심으로 제기되고 있는 新행정수도 이전반대를 무마하기 위한 수단  
으로서 거론된 듯한 의혹을 샀다(경실련 도시개혁센터, 2004.9.1, ‘신수도권 발전방안과  
혁신도시 건설방안’에 대한 경실련 성명).

그 동안 국가균형발전위원회는 수도권 규제완화는 수도권의 인구집중 추세가 완화된 이  
후에 지역의 균형발전정책이 어느 정도 성과를 거둔 후에 추진하겠다고 공언해 왔다. 그  
러나 공공기관의 지방이전과 지방분권, 지역균형발전 정책이 선행되지 않는 수도권규제  
완화는 이미 한계에 달한 수도권으로의 집중문제를 더욱 심화시켜 회복할 수 없는 결과  
를 초래할 것이다.

그간 수도권의 공장총량제와 소규모 공장의 신설제한은 불완전하긴 하나 지방으로 산업  
기능을 분산하는 효과가 있었다. 그러나 지역균형발전을 위한 新행정수도 건설이 불투명  
한 상황에서 수도권 규제완화를 먼저 추진할 경우 수도권으로의 산업유입요인을 강화시  
켜 오히려 지방의 성장잠재력을 약화시키는 결과를 초래할 것이다. 우선 지방육성책을  
통해 지역발전의 토대를 마련한 후 수도권 규제완화를 검토하는 것이 마땅하다. 행정수  
도 이전으로 인한 분산효과를 공장설립 허용으로 만회한다면 많은 비용을 들여 행정수도  
를 굳이 이전해야할 명분이 없다. 그리고 수도권에서 규제완화가 불가피한 경우일지라도  
규제완화로 인한 수도권 집중 및 지방의 관련 산업에 대한 영향 등을 고려하여 추진될  
필요가 있다. 또한 수도권 규제완화는 지방에 그에 상응하는 대응투자와 육성이 전제된  
상태에서 추진되어야 한다.

### 2) 관련기관과의 협의 부족

국가균형발전위원회는 그 동안 수도권의 계획적 관리를 국가균형발전의 측면에서 검토  
하기 위해 위원회 산하에 수도권관리전문위원회를 구성하여 운영해 왔다. 그러나 2004년  
8월에 발표한 수도권 규제완화 정책은 수도권관리전문위원회에서 논의된 적도 없을 뿐만  
아니라, 2003년 말 이후 수도권관리전문위원회 자체가 열리지도 않은 채 일방적인 행정  
논리로 추진되고 있다. 수도권 규제완화 문제는 국토균형발전에 어느 정책보다 파급효과

가 크기 때문에 다양한 위원회 및 시민단체, 연구기관과 관련 지자체와의 충분한 검토와 논의를 거쳐 결정되는 것이 바람직하다.

공공기관의 지방이전과 지방분권, 지역균형발전 정책이 선행되지 않는 수도권규제완화는 이미 한계에 달한 수도권으로의 집중문제를 더욱 심화시켜 회복할 수 없는 결과를 초래할 것이다.

### 3) 난개발과 토기투기의 가능성

정부는 국토공간 전체에 대한 비전을 제시하지 않은 채 각종 토지규제완화와 건설정책을 통해 경기부양을 도모했다. 정부 발표에 의하면 수도권은 첨단산업에 대한 공장규제완화로, 충청권은 행정수도로, 그 이외의 지역은 12개 혁신도시를 통해 동시에 경쟁력을 강화하겠다고 한다. 그러나 이들 간의 연계성이 불명확한 상황에서 장밋빛 청사진은 자칫 온 국토를 개발의 광풍으로 몰아넣게 될 것이며 토지투기도 극심해질 것이 예상된다.

공장총량규제가 완화된다면 정부가 발표한 準농림지역 1만㎡이하 소규모 공장신축허용과 함께 수도권의 산업관련 규제는 거의 폐지되는 것이며, 이에 따라 수도권으로 산업집중 현상은 걷잡을 수 없을 것으로 예상된다. 수도권 집중의 심각한 문제를 해결하고자 시작했던 행정수도 이전책이 오히려 수도권집중을 더욱 가중시키게 될 것이며, 경기부양을 위한 무분별한 토지규제완화와 건설부양책은 국토를 난개발과 토지투기장으로 만드는 결과를 초래할 것이라고 예견된다. 특히 新행정수도의 중단에 따른 충청권의 집값, 땅값 하락을 방지하기 위해 부동산투기억제 정책을 완화하는 것은 망국적 부동산투기에 대책을 포기하고 정부가 투기를 조장하는 결과를 가져올 수 있다. 따라서 수도권 규제완화는 '先비수도권 육성 後수도권 규제완화'의 정책을 유지해야 한다.

### 3. 헌법재판소 위헌 판결에 관한 쟁점

2004년 10월 21일 헌법재판소는 新행정수도 건설 절차가 헌법에 위배된다는 판결을 내렸다. 국회의원 대다수의 찬성으로 제정된 특별법이 위헌으로 규정되어 국회의 입법행위에 대한 권위가 실추되었다. 또한 정부가 추진해왔던 수도권과밀억제와 지역균형발전을 위한 정책의 핵심사업들이 중단되거나 방향수정을 해야 하는 기로에 서게 되어 정부정책에 대한 신뢰가 훼손되었다(경실련 도시개혁센터, 2004.10.28, '행정수도이전 중단과 관련한 경실련의 입장'). 또한 新행정수도를 추진해왔던 정부·여당과 야당이 의견을 달리하고, 충청권과 非충청권이 이견을 나타내었다. 특히 충청권에서는 ①정부가 이전하려 했던 연기·공주 지역 2,160만평을 국가가 사들여 충청지역 경제를 살려야 하고, ②당초 예정했던 新행정수도 건설을 전제로 행정특별시 건설이나 당초안과 거의 유사한 대안을 만들어야 한다고 주장한다. 관련 전문가들 사이에서도 百花齊放의 다양한 의견을 표명되고 있는 바, 수도권 문제 해결과 지역균형발전이라는 당초의 취지를 살릴 수 있는 대안 마련이 절실하다.

#### 1) 관련 당사자들의 인식전환 필요

행정수도이전 문제가 오늘의 상황에 이르게 된 가장 근본적인 원인은 이러한 국가적 대사를 폭넓은 의견수렴을 통해 합리적인 대안을 찾기보다 당리당략적으로 일관해 온 여·야 정치권의 잘못된 행태에 있다. 헌법재판소 판결 이후 정부와 정치권이 보여준 반응들은 심히 우려된다. 자신들이 과반수 의석을 점했던 시절 압도적으로 통과시킨 법이 위헌으로 판결된 것에 대해 환호하는 야당의 태도와 헌법재판소의 판결에 대해 불만을 표출하는 정부·여당의 자세는 모두 옳바르지 않다. 그간의 잘못에 대해 진지한 사과와 헌법재판소 판결 이후의 생산적인 대안 마련을 위해 지혜를 모으는 것이 필요하다.

## 2) 공공기관의 지방이전 추진

헌법재판소의 판결은 추진절차상의 하자에 대한 판단이다. 정부가 균형발전을 위해 추진해 왔던 중앙부처 등 공공기관의 지방이전에 대해서는 이미 국민적 공감대가 형성되어 있다. 중앙부처를 비롯한 공공기관의 지방이전은 수도권에 집중된 국가중추기능의 핵심을 非수도권으로 옮겨 수도권과밀화 해소의 중요한 전기를 만들고 민간의 지방이전을 선도하는 계기가 된다.

공공기관의 지방이전 방안의 하나로 중앙행정기능을 중심으로 하는 행정도시 내지 행정특별시의 건설과 공기업이나 정부투자기관의 지역별 분산이전을 고려할 수 있다. 이를 위한 도시규모, 건설시기, 근거법률 등은 국민적 합의를 거쳐 결정될 수 있다. 이에 대한 여야의 당리당략을 떠난 진지한 협의가 필요하다.

## 3) 기업도시 추진의 문제점

행정수도 이전의 대안으로 논란이 되고 있는 기업도시 추진은 심도있게 검토할 필요가 있다. 新행정수도는 수도권에 집중된 중추관리기능의 핵심인 중앙부처를 포함한 공공기관의 지방이전의 방법으로 추진된 것이다. 반면 기업도시는 민간에 대한 토지수용권 부여, 토지개발로 인한 개발이익, 토지의 자율처분권, 사업시행자를 위한 출자총액제와 신용공여한도의 완화, 의료기관과 교육기관에 대한 특례적용 등 광범위한 특혜제공으로 논란이 확산되고 있는 반면 대기업본사의 지방이전 등도 포함되지 않아, 그 효과가 입증되지 않은 정책이다.

## III. 2극형 수도유형 사례연구: 독일의 경우

#### IV. 국토균형발전을 위한 정책 대안

2004년 10월 21일 헌법재판소의 위헌 판결에도 불구하고 수도권 과밀을 해소하고 국가 균형발전을 이루어 나라 전체를 살려야 한다는 논리와 명분은 분명하게 존재한다. 이에 몇 가지대안을 제시할 수 있다.

##### 1. 2극형 수도유형인 두 개의 행정도시를 건설하는 방안

헌법재판소는 청와대를 옮기려면, 국회에서 삼분의 이의 동의를 얻어내고 국민투표에서 과반수의 지지를 받아 개헌을 해야 한다고 했다. 이를 달성하는 것은 현실적으로 쉽지 않다. 노무현 대통령도 개헌이나 국민투표는 어렵다고 했다. 청와대는 서울에 남을 수밖에 없는 상황이다. 청와대가 서울에 있게 된다면 외교, 안보 부처도 함께 남는 것이 국익에 도움이 될 것으로 판단된다. 나머지 행정부처는 당초 신행정수도 예정지로 선정된 연기·공주로 이전하는 것이다. 이것은 서울과 연기·공주에 두 개의 행정도시가 들어서서 2극형 수도유형이 만들어짐을 의미한다. 독일이 베를린과 본 두 개의 도시에 행정수도를 설치하고 있다.

이러한 대안은 대통령이 집무하는 청와대가 서울에 위치해 서울이 한국의 수도로서의 국제적 이미지를 그대로 유지한다면 굳이 서울에 있는 각국의 외교 공관을 이전할 필요성은 없다고 판단에서 연유한다. 외국 공관이 서울에 남으면 국제적으로 한국의 국가적 이미지와 기능성이 그대로 유지될 수 있을 것으로 판단된다. 그리고 한반도의 방위체계는 대통령이 집무하는 수도권을 매우 중요하게 평가하고 있는 것이 현실이다. 따라서 현재의 방위 체계를 그대로 유지하는 것이 보다 현실적 대안이라고 판단된다. 물론 행정수도 후보지로 선정되었던 연기·공주 지역은 새로운 방위체계를 구축하는 것이 요망된다.

##### 2. 정부 산하공공기관 중심으로 전국에 혁신도시를 세우는 방안

수도권 소재 200여 개의 산하공공기관을 영남권, 호남권, 충청권, 강원권, 제주권에 분산 배치하되 혁신도시 형태로 들어서게 하는 것이다. 혁신도시는 지방이전 정부 산하공공기관과 지역내 산·학·연·관 사이의 협력과 네트워킹을 통해 혁신을 창출하고 활용함으로써 지역발전을 견인하는 지리적 공간을 뜻한다. 구체적으로 지역전략산업과 연관된 기업·대학·연구소와 지방이전 산하공공기관을 묶어 개발하는 것이다. 혁신도시는 기존도시를 활용하는 혁신지구형이나 독립된 새로운 도시를 만드는 혁신 신도시형으로 구분해 개발할 수 있다.

##### 3. 수도권 기능을 변환시키는 방안

수도권은 물류·금융·정보화·국제비즈니스 기능을 강화하여 국가경쟁력을 선도하는 지역으로 육성할 필요가 있다. 서울은 도쿄, 상해 등과 경쟁하는 동북아 금융·국제비즈니스 허브로 키우고, 인천은 중국 푸둥 지구에 버금가는 동북아 물류·비즈니스 중심도시로 개

발하며, 경기도는 한국의 실리콘 밸리를 지향하는 첨단·지식기반산업의 메카로 성장시킬 수 있다. 반면에 수도권은 인구 유발효과가 큰 제조업 기능을 과감히 비수도권으로 이전해 수도권과 비수도권이 함께 살 수 있는 상생의 모습을 보일 필요가 있다.

#### 4. 충청권의 국립대학을 통합하는 방안

일각에서 수도권 인구분산과 균형발전을 위해 서울대를 충청권에 옮기자는 주장이 있다. 그러나 서울대를 이전하는 일은 실행정수도 이전만큼이나 힘든 일이 될 것이다. 오히려 충청권에 있는 국립대를 통합해 서울대에 버금가는 대학으로 육성하는 것이 보다 현실적인 대안이 될 수 있다. 충남대와 충북대가 통합을 위한 양해각서를 체결한 상태이고 공주대도 긍정적인 반응을 보이는 등 가능성이 높다. 통합된 국립대는 가칭 ‘한국대학교’로 명명한 후 대학본부는 연기·공주에 두고, 충남대는 한국대 대전캠퍼스, 충북대는 한국대 청주캠퍼스, 공주대는 한국대 공주캠퍼스로 해 미국의 주립대 형식으로 운영하는 것이다.

#### 5. 행정수도 후보지로 정해졌던 연기·공주의 2,160만평을 국가에서 매입하는 방안

연기·공주 지역의 농민들은 행정도시가 이주해 올 것을 믿고 어쩔 수 없이 빚을 얻어 다른 지역에 농지를 구입했다. 그런데 행정수도가 원점에서 다시 논의되었기 때문에 이들은 막대한 부채를 떠안게 되었다. 이러한 고통은 국가가 해결해 주어야 한다. 행정수도 이전을 전제로 벌어진 여러 형태의 토지로 인해 고통은 국가가 당연히 해결해 주어야 하는 책무다.

위의 대안들은 유기적으로 운영해야 실효를 거둘 수 있다.

### V. 2극형 수도유형의 파급효과

#### VI. 맺음말

1960년 이후에 시행된 수도권 관련정책은 결과적으로 수도권 과밀해소와 지역균형화 정책에 크게 공헌하지 못했다. 수도권에는 인구, 산업경제기능, 중추행정기능 등이 밀집하여 수도권과 비수도권의 경제력 격차가 커지고 사회적 비용증가가 크기 때문이다.

참여정부는 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 도모하는 방안으로 3분정책, 新수도권 발전방안, 혁신도시 건설방안을 실현하려 한다. 그러나 이에 대해 다양한 반론이 제기되어 심도 있는 논의가 필요한 시점이다. 특히 2004년 10월 21일 헌법재판소는 新행정수도 건설이 절차상 하자가 있다는 위헌 판결을 내렸다.

그러나 수도권 과밀을 해소하고 국가균형발전을 이루어 우리 나라 전체를 발전시켜야 한다는 논리와 명분은 분명하게 존재한다. 이에 몇 가지 대안을 제시할 수 있다. 첫째는

두 개의 행정도시를 건설하는 방안이고, 둘째는 정부 산하공공기관 중심으로 전국에 혁신도시를 세우는 방안이며, 셋째는 수도권 기능을 변환시키는 방안이다. 그리고 넷째는 충청권의 국립대학을 통합하는 방안이며, 다섯째는 행정수도 후보지로 정해졌던 연기·공주의 2,160만평을 국가에서 매입하는 방안이다. 위의 대안들은 유기적으로 운영해야 실효를 거둘 수 있다.

그리고 참여정부가 相生의 논리를 기본으로 지역균형발전의 패러다임을 지방 의제(local agenda)가 아닌 국가적 의제(national agenda)로 내세웠다는 것은 의미가 있다. 또한 참여정부가 특별법을 통하여 그 동안 중앙정부 주도로 추진해 오던 의존형 지역발전 정책에서 지역의 자원에 의한 자립적 지역발전을 강조했다는 점도 주목된다. 그러나 이러한 논리가 실제 정책으로 추진되기 위해서는 끈질긴 자세로 겸허하게 국민들을 설득해 가면서 실천에 옮겨야 실효를 거둘 수 있다.

## 참고문헌

- 건설교통부, 2004.2, 대통령 업무보고 자료
- 건설교통부 등, 2004.7, 국가균형발전을 위한 신행정수도 건설.
- 국토연구원 등, 2003.12, 신행정수도건설 추진을 위한 기본구상 연구.
- 국토연구원 등, 2003.12, 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구.
- 국토연구원 등, 2003.12, 신행정수도 입지선정 및 평가기준 연구.
- 권용우, 2002, 수도권공간연구, 한울.
- 권용우, 2003.6, “수도권 문제해결과 신행정수도의 건설,” 대한지리학회지 37(2).
- 권용우, 2003.11, “수도권과 비수도권의 상생발전 방안,” 2003년 경기도정책 세미나 논문집, 한국지역경제학회.
- 권용우, 2004.2, “국가균형정책이 수도권에 미치는 영향,” 국가균형발전과 수도권 정책전환을 위한 대토론회, 경기도, 경기개발연구원.
- 권용우, 2004.7, “행정수도의 건설논리와 쟁점,” 수도이전과 국가의 미래, 중앙일보 대토론회 논문집, 중앙일보.
- 권용우, 2004.11.10, “헌재 결정 이후 균형발전 처방,” 서울신문 시론 31면.
- 권용우·황희연·이원호, 2003, 중앙부처 및 정부투자기관 광주 유치 방안, 대한국토·도시계획학회, 광주광역시.
- 김의준, 2003, “신행정수도 건설의 지역경제 효과분석,” 행정수도 이전의 파급효과에 관한 세미나 발제 논문, 국토연구원.
- 김형기, 2001, “지방분권과 지역발전의 새로운 패러다임,” 지방분권 정책대안 학술심포지엄 발표논문집, 대구사회연구소.
- 대한국토도시계획학회 외, 2004.1, 수도권 성장관리 기본구상 수립 토론회 자료집.
- 박양호, 2001.11, 지방경제의 진단과 활성화 방안, 지방경제 활성화 심포지엄.
- 박양호 외, 2003.12, 통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구(1): 수도권과 비수도권의 상생발전 방안, 국토연구원 등.
- 이원호, 2004.11, “혁신도시와 국가발전,” 국가균형발전과 혁신도시 심포지엄 논문집,

한국토지공사, 1-35.

전명진·허재완, 2003, “행정수도 이전에 따른 인구 및 고용 파급효과,”

행정수도 이전의 파급효과에 관한 세미나 발제 논문, 국토연구원.

교통개발원 홈페이지 <http://www.koti.re.kr>

국가균형발전위원회 홈페이지 <http://www.pcbnd.go.kr>

정부혁신·지방분권위원회 홈페이지 <http://www.innovation.go.kr>

청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr>

행자부 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr>