

제 2분과 신행정수도 대안모색

신행정수도 대안의 평가와 정책방향

이 원 호

성신여자대학교 지리학과 교수

wonholee@sungshin.ac.kr

1. 서론

□ 신행정수도 추진의 실패와 그 영향

- 대통령선거의 공약으로 등장하여 수많은 논란속에서도 의욕적으로 추진되어 왔던 신행정수도의 건설이 갖는 본래의 의미는 수도권과 지방이 함께 상생의 발전을 구현하는 지역균형발전과 국가경쟁력의 제고를 통한 평화와 번영의 동북아시대 구현임
- 그러나 2004년 10월 21일 신행정수도특별법에 대한 헌법재판소의 위헌판결은 이러한 역사적 노력을 원점으로 되돌려 놓고 말았음
- 위헌판결이 갖는 사회경제적 및 정치적 파장은 해당 자치단체와 지역주민의 엄청난 허탈감과 반발과 함께 정부의 정책추진에 대한 극단적인 불신

감의 조장을 통해 신행정수도의 건설이 의도하였으며 오랜 기간동안 국민적 공감대를 형성해 왔던 지역균형발전이라는 본래의 목적마저 희석시키는 지경에 이르게 됨

□ 대안의 모색과 문제제기

- 위헌판결을 계기로 제기된 다양한 반성속에서 새롭게 신행정수도건설의 대안에 대한 논의가 최근 들어 매우 빠르게 진행되고 있음
 - 짧은 기간동안이었지만 이전과 달리 광범위한 의견수렴을 통해 다양한 대안들이 논의의 틀속에 포함될 수 있었고, 또한 중요하다고 생각되는 대안결정기준에 따라 조만간 최적의 대안이 결정된다고 함
- 이러한 대안의 모색과정이 신행정수도의 본래의 목적을 궁극적으로 실현시켜야 하고, 아울러 국민의 대다수가 신행정수도 후속대책의 필요성을 인정한다는 점에 비추어 바람직한 면이 충분히 있지만 그럼에도 불구하고 이전의 좌절에 비추어 볼 때 보다 광범위하고 심도 깊게 더 논의되어야 한다는 생각을 지울 수가 없음

- 이러한 점에 비추어 본 발표는 무엇보다도 지금까지 논의되어 온 대안들의 도출 및 평가과정에 대한 검토와 대안의 실행가능성을 제고하기 위한 정책 방향을 중심으로 살펴보고자 함

2. 신행정수도 대안모색의 과정과 평가

1) 신행정수도 건설의 추진과 실패

- 신행정수도 건설은 분권·분산형 국토개조를 위한 모멘텀(Momentum)임
 - 전국 주요도시로부터 2~3시간 이내에 접근이 가능하여 행정수도를 네트워크의 중심으로 한 균형발전이 가능

□ '07년 하반기 착공, '12년 이후 단계적 이전을 목표로 입지선정, 국가기관 이전계획 수립 등을 추진

- 후보지에 대한 객관적이고 공정한 평가와 국민의견 수렴을 거쳐 연기·공주로 입지 확정(8.11)
 - 입지확정지역 및 주변지역에 대한 부동산투기방지 및 난개발 방지를 위한 종합적인 대책 시행
 - 행정수도의 성격, 도시개발방향, 비용 및 재원조달방안 등을 담은 「건설기본계획」 확정·고시(8.10)
 - 중앙행정기관 및 소속기관 73개를 단계적으로 이전하는 내용의 「국가주요기관(행정부) 이전계획」 확정·고시(8.10)
- ※ 국회·대법원·헌법재판소 등 헌법기관은 각 기관이 이전을 희망하는 경우 이를 종합하여 별도로 국회 등의 요청

□ 헌법재판소의 위헌결정

- 신행정수도건설특별조치법 위헌확인 헌법소원에 대해 헌법재판소가 위헌 결정(10.21)
- 특별조치법의 효력이 상실되고 사업추진이 중단
- 결정 내용
 - 수도의 소재지는 관습헌법에 해당하므로 수도의 소재지를 변경하기 위해서는 국민투표를 거쳐 헌법에 새로운 수도 소재지 조항을 명시하는 헌법개정 필요
 - 수도는 국회와 대통령이 소재하는 곳으로 정의
- 결정의 효력
 - 근거법률의 상실로 추진위 및 추진단은 당일부터 자동 해산하고, 이전계획·건설기본계획 등도 효력 상실
 - 토지거래 특례구역 및 개발행위·건축허가 제한지역도 법적근거 상실에 따라 자동적으로 해제
 - 토지거래 허가구역·투기지역 및 투기과열지구는 국토계획법·소득세법 등에 의해 지정하였으므로 계속 효력 유지

- 현재의 위헌결정으로 신행정수도 건설사업이 중단됨에 따라 이에 대한 후속대책 마련중

2) 헌법재판소 위헌판결의 쟁점

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

(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 있음
- 헌법재판소 판결 이후 정부와 정치권이 보여준 반응들은 심히 우려됨
 - 자신들이 과반수 의석을 점했던 시절 압도적으로 통과시킨 법이 위

현으로 판결된 것에 대해 환호하는 야당의 태도와 헌법재판소의 판결에 대해 불만을 표출하는 정부·여당의 자세는 모두 옳바르지 않음

- 그간의 잘못에 대해 진지한 사과와 헌법재판소 판결 이후의 생산적인 대안 마련을 위해 지혜를 모으는 것이 필요함

(2) 공공기관의 지방이전 추진

- 헌법재판소의 판결은 추진절차상의 하자에 대한 판단
 - 정부가 균형발전을 위해 추진해 왔던 중앙부처 등 공공기관의 지방이전에 대해서는 이미 국민적 공감대가 형성되어 있음
 - 중앙부처를 비롯한 공공기관의 지방이전은 수도권에 집중된 국가중추기능의 핵심을 非수도권으로 옮겨 수도권과밀화 해소의 중요한 전기를 만들고 민간의 지방이전을 선도하는 계기가 됨
- 공공기관의 지방이전 방안의 하나로 중앙행정기능을 중심으로 하는 행정도시 내지 행정특별시의 건설과 공기업이나 정부투자기관의 지역별 분산이전을 고려할 수 있음
 - 이를 위한 도시규모, 건설시기, 근거법률 등은 국민적 합의를 거쳐 결정될 수 있음
 - 이에 대한 여야의 당리당략을 떠난 진지한 협의가 필요함

(3) 기업도시 추진의 문제점

- 행정수도 이전의 대안으로 논란이 되고 있는 기업도시 추진은 심도있게 검토할 필요가 있음
- 신행정수도는 수도권에 집중된 중추관리기능의 핵심인 중앙부처를 포함한 공공기관의 지방이전의 방법으로 추진된 것임
- 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 정책임

3) 신행정수도 후속대책의 추진경과와 대안의 마련

(1) 신행정수도 후속대책의 추진

□ 후속대책의 필요성

- 헌법재판소의 위헌결정으로 신행정수도 건설이 중단됨에 따라, 신행정수도 건설과 연계하여 추진하고 있는 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권 발전방안 등 균형발전시책의 조정이 불가피
- 후속대안 마련이 늦어질 경우 균형발전시책의 효율적 추진에 차질을 빚을 우려
- 현재의 위헌결정에도 불구하고, 국가균형발전은 국가경쟁력 강화와 국민의 삶의 질 향상을 위해 흔들림 없이 추진해야 할 과제이므로, 현재의 결정내용을 반영하면서 지방분권과 국가균형발전, 수도권 과밀해소의 효과를 거둘 수 있는 대안이 필요
 - ※ 여론조사 결과 국민의 67%가 후속대책이 필요하다는 의견(12.22, MBC)
 - 후속대안은 공공기관 지방이전, 지방분권 등에 따른 원심력이 효과적으로 작동할 수 있도록, 전국 주요 도시에서 2시간대에 접근할 수 있는 곳에 중앙행정기관을 이전하는 등 강력한 구심점으로 기능할 수 있어야 함
- 후속대안의 내용에 따라 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권 발전방안 등 국가균형발전시책의 세부 내용 및 일정 등을 조정할 계획

□ 대안마련 모색

- 후속대책위원회 1차 회의(11.18)에서 후속대안을 마련하기 위한 기본원칙

과 추진방향을 정하여 발표한 바 있음

○ 대안 마련의 기본원칙

- 첫째, 후속대책의 논의 및 추진과정에서 현재의 결정내용을 반영
- 둘째, 균형발전효과를 극대화하고, 행정의 효율성을 확보하면서 수도권과 지방이 연계 발전될 수 있는 합리적인 대안을 마련
- 셋째, 국민여론과 각계 전문가 등의 의견을 폭넓게 수렴하여 대안 마련
- 넷째, 불필요한 논란과 국력 낭비를 막고 여타 균형발전시책의 차질 없는 추진을 위해 가능한 조속한 시일내에 대책 수립을 마무리하기로 함

(2) 대안선택 5대원칙

① 헌법재판소의 결정내용을 반영

- 헌법재판소는 수도의 소재지는 관습헌법사항이므로 수도의 소재지를 변경하기 위해서는 헌법개정절차가 필요하다고 결정
 - ※ 수도를 결정하는 결정적 요소로 입법기관의 직무소재지와 대통령의 활동이 수행되는 장소라고 명시
- 헌법재판소의 결정으로 신행정수도 건설을 계속 추진할 수 없게 됨에 따라 현재결정 내용과 배치되는 대안 선택 곤란

② 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행

- 수도권 과밀해소와 국가균형발전의 필요성에 대해 국민적 공감대가 광범위하게 형성
- 후속대안은 국가균형발전의 큰 틀 안에서 공공기관 지방이전, 혁신도시 건설 등의 관련정책을 효과적으로 견인하는 「균형발전 선도도시」로서의 기능이 중요
 - 아울러 지방분산·분권 정책의 추진으로 인한 원심력이 효과적으로 작동할 수 있도록 강력한 구심적 역할을 수행

- ③ 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설
- 공공기관이나 민간기업의 지방이전 등의 국가균형발전시책을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙행정기관이 솔선수범하여 우선적으로 이전하는 것이 필요
 - 후속대안은 정부의 정책적 의지로 추진과 실현이 가능한 중앙행정기관의 이전이 바람직
 - 대안도시는 행정기능을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 발전할 수 있어야 할 것임
 - 중앙행정기관의 이전과 함께 도시의 자족성 확보를 위해 이를 보완할 수 있는 교육·연구·문화 등 다양한 기능의 혼합과 적정 규모의 인구 유입이 필요
- ④ 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용
- 연기·공주지역은 신행정수도 후보지 평가결과 접근성, 환경성 등 입지적 측면에서 우수하며, 경제·사회적으로 파급효과가 전국에 고루 미칠수 있어 균형발전효과 측면에서도 최적지로 평가된 바 있음
 - 후속대안의 입지선정을 둘러싼 소모적인 지역갈등을 예방하기 위해서도 후속대안을 마련함에 있어 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용할 필요
- ⑤ 국가균형발전시책(공공기관 지방이전·수도권 발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진
- 국가균형발전은 다양한 시책들이 상호 연계되어 조화롭게 병행 추진되어야 실질적인 효과를 얻을 수 있을 것임
 - 그동안 추진해온 공공기관 지방이전 및 수도권 발전대책은 후속대안과 밀접한 연관이 있으므로 함께 추진

(3) 제안된 대안과 유력대안 도출

□ 제안된 대안 현황

구 분	대 안
중양 행정기관 이전을 전제로 한 대안	① 신행정수도 재추진 - 헌법개정후 신행정수도 건설 재추진 ② 행정특별시 - 청와대를 제외한 중앙부처 이전 및 특별시 지위 부여 ③ 행정중심도시 - 청와대 및 외교·안보부처 등 이전 제외 ④ 교육과학연구도시 - 교육·과학기술 관련 부처 이전 ⑤ 대전 둔산 행정특별시 - 청와대 및 외교·안보·법무·재경부처 제외 ⑥ 행정기능의 전국분산 - 중앙부처를 전국에 분산 배치
중양행정기관 대신 공공기관·기업·대학을 이전하는 대안	⑦ 혁신도시 - 공공기관을 이전하여 혁신주도 경제의 거점 육성 ⑧ 기업도시 - 민간기업이 자족적인 복합기능도시 건설 ⑨ 대학도시 - 수도권 대학이전 또는 충청권 국립대학 통합유치
후속대책이 필요없다는 견해	⑩ 남해안 개발 등 낙후지역 개발 - 지역경제 활성화 ⑪ 지방분권 및 재정지원 확대 - 지방에 권한이양 및 재정지원 강화

출처 : 신행정수도후속대책위원회 자료

□ 대안들에 대한 평가와 유력대안의 도출

- 선정원칙의 항목별 충족도를 종합한 결과, ①행정특별시, ②행정중심도시, ③교육과학연구도시 등 3개 대안이 선정원칙에 근접한 것으로 분석
- 이와 함께 한나라당을 중심으로 논의되면서 신행정수도 후속대책과 관련된 국회특위에서는 ④다가능복합도시도 하나의 대안으로 고려되고 있음
 - 연기·공주지역의 특성에 맞는 중앙부처를 선별 이전하고, 교육·연

구 및 기업도시 기능 등이 결합된 다기능 복합도시 건설

대안선택원칙		현재 결정 내용 반영	균형발전 선도 중심도시	중앙행정 기관 이전 및 자족성	연기· 공주 입지 활용	총 합 과 결 과
제기 대안						
중앙행정 기관 이전대안	신행정수도 재추진	×	○	○	○	×
	행정특별시	○	○	○	○	○
	행정중심 도시	○	○	○	○	○
	교육과학 연구도시	○	△	△	○	△
	대전 둔산 행정특별시	○	○	○	×	×
	행정기능 전국 분산	○	×	×	×	×
공공기관 ·대학· 기업 이전대안	혁신도시	○	△	×	○	×
	기업도시	○	△	×	○	×
	대학도시	○	△	×	○	×
후속대책 불필요	낙후지역 개발	○	×	×	×	×
	지방분권· 재정지원	○	×	×	×	×

※ 적합 : ○, 보통 : △, 부적합 : ×

출처 : 신행정수도후속대책위원회자료

- 중앙행정기관을 이전하지 않는 대안인 낙후지역 개발과 지방분권·재정지원은 후속대안과 병행 추진

(4) 대안도출과정의 문제점

- 신행정수도후속대책위원회를 중심으로 대안모색/대안검토/대안결정과정을

통해 5대 원칙을 기준으로 11개의 대안을 검토하였다.

- 광범위한 대안을 종합적으로 검토함으로써 이전의 신행정수도 논의에서 지적된 문제점을 극복하고자 하였지만, 중앙부처의 이전을 전제로 한 대안들과 그 외의 대안들이 갖고 있는 기본적인 성격의 차이를 무시하고 획일적으로 비교했다는 점이 문제로 지적될 수 있다.
- 각각은 서로의 대안이라기보다는 서로 연계되어 추진되어야 할 성격이 강한 만큼, 오히려 차제에 중앙부처의 이전이 갖는 차별적인 효과와 필요성에 대한 보다 면밀한 연구와 그에 대한 국민적 공감대의 형성이 더 필요했다고 본다.

3. 국가균형발전의 실현과 유력대안의 평가

□ 최종대안 도출의 전제

- 최종대안의 도출을 위한 유력대안의 평가에서 고려되어야 할 중요한 사실은 어떠한 대안이 신행정수도의 건설이 궁극적으로 달성하고자한 수도권 의 과밀해소와 지역균형발전을 이루는데 최선의 선택인가라는 점임
- 또한 그러한 대안의 모색에서 목적인 바를 달성하기 위하여, 특히 관련된 여러 가지 국가균형발전정책의 실천적 및 실행적 추진을 위해서는 중앙부처의 기능이전이 우선적인 유일한 대안이라는 사실에 대한 학술적인 합의와 국민적 공감대의 형성이 이루어져야 함. 이는 바로 최종대안의 실행가능성을 결정하는 요인으로 작용할 것임
- 신행정수도 건설 후속대책이 충청권 문제의 해결에 주안점을 두려는 것은 합리적인 정책이라 할 수 없으며, 또한 여야의 초당적 합의를 통한 대안에 대한 합의가 전제가 되어야 함

1) 신행정수도의 최종대안과 삼분정책의 실현

- 2003년 이후 참여정부가 제시한 국토균형화를 이루기 위한 국가정책은 3분

정책으로 집약

- 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 그것임
- 신행정수도의 최종대안도 바로 삼분정책을 통한 국가균형발전의 최선의 선택이 되어야 함
 - 특히 삼분정책에서 추진하는 구체적인 실천에 비추어 신행정수도 대안도시의 역할이 규정되어야 함
- 3分정책의 구체적 실체는 중추행정기능의 이전, 혁신도시 건설 및 공공산하기관 이전, 수도권 지역기능의 변환 등에서 그 내용을 살펴볼 수 있음

(1) 중추행정기능의 이전

- 중추행정기능은 중앙행정부처와 산하기관(부속기관 및 정부투자·출연기관)이 수행하는 기능을 뜻함
- 수도권에 있는 중앙행정부처와 산하기관은 기관의 특성과 지역의 속성에 맞춰 非수도권으로 이전함으로써 국토균형발전의 효과를 거둘 수 있음
- 중추행정기능과 산하기관을 非수도권으로 이전할 경우 170만 명의 인구 분산효과를 예측(전명진·허재완, 2003).
- 그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소에서 新행정수도 위헌 판결이 났기 때문에 행정수도 이전 형식은 재검토해야 할 상황이 되었음
- 검토 내용의 요체는 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 이룰 수 있는 최적의 방안이 무엇이어야 하는가로 모아짐
- 수도권 과밀해소와 국토균형발전을 달성하기 위한 방안으로 참여정부가 내 세운 新행정수도 건설은 논리와 명분에서 상당한 설득력을 가졌었다고 평가됨. 따라서 새롭게 만들어질 대안은 新행정수도 건설과 유사한 효과가 나는 방안이어야 한다고 봄

(2) 혁신도시의 건설 및 공공산하기관 이전

- 돈·기능·사람을 非수도권으로 옮기는 分散의 의미는 지역별 특성화 전략과 지역혁신체계(regional innovation systems) 구축을 통한 혁신도시 건설 및 공공산하기관 이전으로 모아짐
- 2004년 8월 31일 참여정부가 발표한 혁신도시 및 공공산하기관 이전 방안은 수도권 문제해결과 국토균형발전을 위한 또 다른 대안임(국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안)
- 分權의 뜻도 담고 있는 혁신도시 건설 및 공공산하기관 이전 방안은 국가균형발전을 위해 국토공간을 수평적·다극형 네트워크로 전환시키는 시발점이 될 수 있음
- 수도권에 있는 산하기관을 특성에 따라 非수도권에 이전하는 조치를 취할 때 진정한 지방분권이 완성되어 지방의 자치·재정력이 갖추어짐
- 신행정수도 이전의 위헌판결에 따라, 공공기관의 이전을 전제로 한 혁신도시의 건설은 보다 중요한 정책적 의미를 지니게 됨
 - 중앙행정기관의 이전과 함께 국가 공공기관의 이전도 매우 중요한 목적을 지닌 균형발전 시책 중 하나임
- 신행정수도의 건설을 전제로 한 혁신도시 입지의 충청권 배제에 대한 재검토의 필요성이 제기될 수도 있음
- 그러나 현재 행정특별시의 논의와 같이 충청권에 대한 중앙행정기관의 이전이 계속적으로 추진되는 상황속에서는 기존의 충청권 배제가 여전히 유효하다고 판단됨
- 또한 새로이 조성되는 충청권의 행정도시의 경우에는 넓은 의미에서의 혁신도시의 틀로서 접근이 가능하다고 보며, 오히려 가장 성공적이고 현실가능한 혁신도시 건설의 모형으로 간주될 수 있다고 봄

3) 수도권 지역기능의 변환: 新수도권 발전 방안

- 수도권과 非수도권이 각자의 기능을 분담해서 수행하는 分業에서는 특히

수도권 지역기능의 변환을 강조함

- 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 非수도권으로 이전시키는 것이 필요함
 - 특히 인구유발 효과가 큰 제조업 기능의 非수도권 이전이 필요함
- 2004년 8월 31일 참여정부가 천명한 新수도권 발전 방안은 수도권 문제해결과 국토균형발전을 위한 또 다른 새로운 대안임(국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안)
- 수도권 규제의 합리적 개선
- 1단계인 2004~2007년 기간 동안 현행 수도권 권역 및 공장총량제 등 억제 기조를 유지하면서, 경쟁력 강화를 위해 첨단산업 규제를 선별적으로 개선함. 동북아 경제중심 도약을 지원하기 위해 특정지역에 수도권 규제를 차등 적용하는 '계획정비지구'를 지정·운영함. 공공기관 이전과 관련하여 공공청사에 대한 규제를 대폭 강화하는 한편, 非수도권에 도움이 안 되는 불합리한 규제를 개선함
 - 2단계인 2008년 이후에 지역특성에 맞게 합리적으로 권역을 개편하고, 일률적 금지 위주 규제를 종합 정비해 나가면서, 2014년 이후 수도권정비계획법 체제를 지자체 참여의 계획적 관리체제로 전환함

2) 유력대안에 대한 평가

(1) 평가과정

□ 평가의 기준

- 국가균형발전을 위한 삼분정책의 선도적 실현
 - 수도권에 집중된 중추관리기능(중앙행정기능, 산하공공기관 및 기업 등 민간부문의 기능)의 지방분산을 선도하는 역할의 수행
 - 국가균형발전 효과
- 국민적 합의와 헌법재판소의 판결에 기초한 위험성을 벗어난 실천가능한

대안

- 중앙행정기능의 이전에 대한 국민적 합의 도출의 용이성
- 위험판결 위험성

□ 대안에 대한 평가

○ 대안들에 대한 평가 결과, 행정중심도시가 가장 적합한 것을 선정됨

대안	국가균형발전 선도성	균형발전 파급효과	위험성	국민적 합의	순위
행정특별시	○	○	△	△	2
행정중심도시	○	○	○	○	1
교육문화 연구도시	×	×	○	○	3
다기능 복합도시	×	×	○	○	3

※ 적합 : ○, 보통 : △, 부적합 : ×

(2) 행정중심도시의 실현가능성

□ 2극형 행정중심도시의 건설

- 헌법재판소는 청와대를 옮기려면, 국회에서 삼분의 이의 동의를 얻어내고 국민투표에서 과반수의 지지를 받아 개헌을 해야 하는데 이를 달성하는 것은 현실적으로 쉽지 않음
 - 청와대가 서울에 있게 된다면 외교, 안보 부처도 함께 남는 것이 국익에 도움이 될 것으로 판단됨
 - 나머지 행정부처는 당초 신행정수도 예정지로 선정된 연기·공주로 이전
- 서울은 이미 특별시로 되어 있기 때문에 연기·공주 지역은 국가가 관리하는 행정중심도시로 건설하는 것이 바람직함

- 이것은 서울과 연기·공주에 두 개의 행정중심도시가 들어서는 2국형 수도유형이 만들어짐을 의미함
- 독일이 베를린과 본 두 개의 도시에 행정수도를 설치하고 있음

베를린 이전 (10개 부처)	본 소재 (6개 부처)
<ul style="list-style-type: none"> ○ 외무부 ○ 내무부 ○ 법무부 ○ 재무부 ○ 경제기술부 ○ 노동·사회부 ○ 가족·노인·부인·청소년부 ○ 건설·교통·주택부 ○ 정보홍보부 ○ 수상부 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 교육·연구부 ○ 환경·자연보호 원자력안전부 ○ 보건부 ○ 식료·농림부 ○ 대외협력·개발부 ○ 국방부

출처: 신행정수도건설추진기획단, 2003.9, 신행정수도건설과 외국 사례가 주는 교훈: 통일과 두 개의 행정수도, 그리고 새로운 정체성을 찾는 도시, 독일편: 본·베를린, 5쪽.

□ 외교·안보 기능은 서울에 존치

- 이러한 대안은 대통령이 집무하는 청와대가 서울에 위치해 서울이 한국의 수도로서의 국제적 이미지를 그대로 유지한다면 굳이 서울에 있는 각국의 외교 공관을 이전할 필요성은 없다고 판단에서 연유함
- 외국 공관이 서울에 남으면 국제적으로 한국의 국가적 이미지와 기능성이 그대로 유지될 수 있을 것으로 판단됨
- 그리고 한반도의 방위체계는 대통령이 집무하는 수도권을 매우 중요하게 평가하고 있는 것이 현실이다. 따라서 현재의 방위 체계를 그대로 유지하

는 것이 보다 현실적 대안이라고 판단됨

□ 행정중심도시 건설의 의미

- 신행정수도 건설 예정지를 행정중심도시로 건설해야 당초 新행정수도 건설에 버금가는 수도권 과밀해소와 국토균형발전의 효과를 낼 수 있다. 따라서 연기·공주 지역을 행정중심도시로 건설해야 하는 논거는 신행정수도 건설의 논거와 유사함
- 이러한 논거는 수도권 과밀 해소, 非수도권 육성, 상생의 국토관리정책 채택 등으로 집약됨

4. 신행정수도 대안도시 성공적 실천을 위한 정책방향

□ 성공적 실천을 위한 정책방향 모색의 필요성

- 대안의 결정과 함께 보다 중요한 점은 바로 그 대안의 실현가능성을 담보할 수 있는 바람직한 정책방안의 마련임

□ 정책방향의 모색

- 첫째, 새로이 건설될 행정수도(도시)는 그동안 마련된 국가균형발전전략속에서 실질적인 역할규정과 수도권 및 지방과의 상생적 발전방안의 마련속에서 추진되어야 함
- 둘째, 행정수도(도시)의 자족성이 반드시 담보되어야 하는데, 이를 위해서 도시자체에 대한 다양한 기능부여라는 기존의 정책적 해결책보다는 도시 성장과 관련된 다양한 스케일의 세력권을 고려한 공간발전전략의 측면에서 모색되어야 함. 도시성장은 그 자체의 기능적 자족성만으로 충분하지 못하다는 것은 자명한 사실이기 때문임
- 마지막으로 도시발전정책은 미래지향적이어야 함. 지식기반사회의 도래속에서 도시체계의 네트워크화와 글로벌 연계성이 강조되고 있으며, 그러한

혁신적 도시와 그렇지 못한 도시간의 명암이 교차하고 있는 점에 비추어 새로운 행정수도(도시)의 비전설정이 어떠해야한다는 점은 자명한 사실임

1) 신행정수도 대안도시 자족성 확보

□ 기존 자족성 확보방안

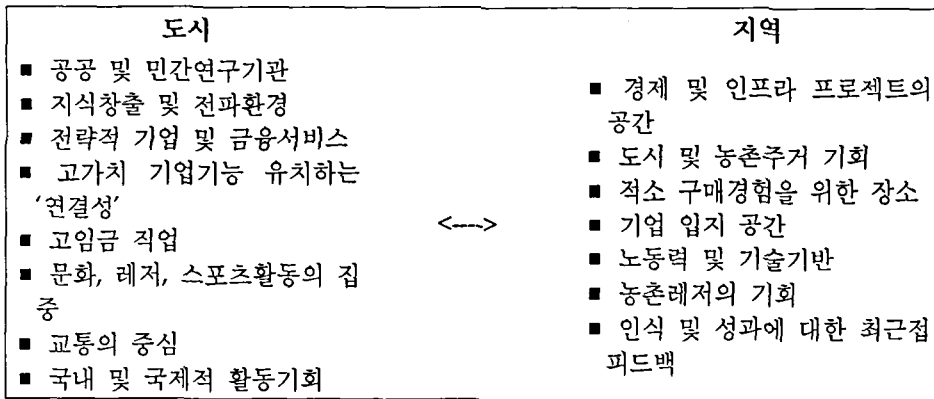
- 도시의 자족성 확보를 위해 중앙행정기능 이외에 교육·문화·국제교류 등 다양한 도시서비스 기능을 수용
- 이전대상 중앙행정기관의 규모와 특성에 따라 도시성격과 지역특성 등을 고려하여 도시서비스 기능을 유치
 - 교육·연구 기능 : 대학, 국책·민간 연구기관 등
 - 문화기능 : 박물관, 미술관, 공연장 등
 - 국제교류기능 : 컨벤션센터, 국제기구 등
- 도시서비스 기능은 인구유입 단계에 맞춰 필요한 시설이 설치되도록 개발 계획 수립시 반영
- 그러나 궁극적으로 신행정수도 대안도시는 새로운 도시를 건설하는 사업이며, 따라서 도시의 자족성은 도시가 자체적으로 유지되는 지속가능성을 담보할 수 있어야 함
 - 경험적으로 보아 도시의 자족성은 도시자체의 기능의 충족성 만큼이나 인근지역과의 연계와 중심적 기능의 수행에 긴밀히 관련
 - 그렇지 않을 경우, 대안도시는 행정기능 일색의 획일적·제한적 도시로만 존재할 수 밖에 없음
- 따라서 대안도시의 추진을 위한 정책을 위해서는 대안도시와 그와 관련된 다양한 지역을 연계하는 공간전략이 필요하며, 일차적으로 대안도시와 인근지역을 연계하는 '도시-지역'의 발전전략의 모색과 추진이 필요함

□ 도시-지역(city-region)의 성장

- 최근 지식기반경제의 도래와 세방화 추세속에서 도시-지역(city-region)간

긴밀한 연관성에 기초하여 지역경제 발전을 주도

- 이전의 경제모형에서는 산업과 기능의 교외화 및 분산화에 따라 주요 생산역량이 도시주변 혹은 농촌지역에 입지하는 것으로 간주
- 지식기반경제하에서 도시와 지역간 관계는 상생적 관계로 이해되어, 도시-지역이 하나의 발전단위로 이해되어야 함



[도시-지역간 상호작용]

□ 도시계층에서 도시네트워크로의 이행

- 현재 반계층적 경향에 의해 도시계층구조는 도시네트워크로 변화
 - 첨단산업과 국지산업간 네트워크라는 유연적 생산은 새로운 자본축적과정에 매우 중요, 결국 저성장지역내 도시들도 생산의 재구조화에 새로운 전략적 지위를 점하게 됨
 - 교통통신의 발달에 따른 시장지역개념의 폐기는 결국 도시계층의 중요성을 축소
 - 도시의 전문화 및 네트워크체계에 의해 더 이상 세계화는 도시계층화와 동일시 될 수 없음
- 반계층적 경향과 함께 집중화경향도 물론 존재, 그러나 중요한 것은 "도시가 네트워크를 형성하고 덜 계층적일수록 보다 나은 경쟁력을 갖춘다는 사실"
 - 도시체계에 대한 네트워크적 인식, 즉 도시체계를 다핵적 네트워크로

인식하는 것이 필요

□ 신행정수도 대안도시의 성공적 실천을 위한 공간발전전략이 필요

- 대안도시와 인근 충청지역을 연계하여, 중심적 기능을 수행하는 공간전략이 필요
- 도시네트워크화 추세와 글로벌 연계성을 갖춘 지속가능한 도시발전 추진

2) 신행정수도 대안은 지방분권화와 지방혁신정책이 수반되어야 함

- 지방분권과 지역혁신을 위해 행정특별시 건설은 획기적인 계기가 됨과 동시에, 그 동안 사회구조적으로 유착되어 있던 경제와 정치권력 간의 비정상적 연계 고리를 끊을 수 있는 계기가 필요
- 이러한 의미에서 행정특별시 건설은 중앙에 집중된 권력구조를 개편할 수 있는 계기를 가짐과 동시에 지방분권이라는 발전적인 구조를 마련할 수 있는 방향으로 추진되어야 함
 - 만일 획기적 지방분권과 지방혁신이 결여된 채 행정특별시가 건설된다면 막대한 사회적 비용을 소모하면서도 국가발전에는 별 공헌을 못한 채 또 다른 집중을 가져 올 우려마저 있음

3) 국토공간구조 재편이 함께 추진

- 신행정수도 대안이 국민적 동의를 얻기 위해서는 무엇보다 건설의 파급효과를 전국토로 확산시켜 국가균형발전의 토대를 이룰 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것임
 - 그러기 위해서는 수도권, 행정중심도시 및 여타 지역들 간의 역할분담 방안과 지역간의 새로운 연계체계를 구축하는 국토공간구조 재편이 함께 이루어져야 함

- 즉, 분권형·다극형 국토발전모형을 제시하여 지역들 간의 상생 발전 방안을 마련할 수 있어야 정부가 추진하고 있는 국가균형발전정책은 완결된 모습을 드러낼 수 있을 것임
- 동시에 대안도시 건설계획은 서울-행정특별시 간의 발전축에 속하는 대광역권에 관한 체계적인 계획과 함께 추진되어야 하며, 수도권정비계획을 비롯한 수도권 관련 정책도 새롭게 마련되어야 한다.
 - 그러나 대안이 확정되기 이전에 수도권의 규제완화나 개발정책의 추진은 철저히 차단되어야 할 대상임
- 대안도시 건설계획은 수도권에서 벗어난 여타 지역의 발전전략의 체계적인 수립과 병행되어야 이전에 논의된 또 하나의 블랙홀 창출이라는 비판을 극복하여 국민적 합의 도출이 가능할 것으로 사료됨