

행정수도 건설안의 妥當성과 時宜性

김 형 국*

Validity and Pertinence of Administrative Capital City Proposal

Hyung-kook Kim*

요약 : 행정부 이전이란 비상카드를 꺼낼 정도로 국토불균형이 심각하다고 보는 참여정부의 인식에는 절대 공감한다. 하지만 수도 이전은 단지 균형개발 이유만으로 추진하기에는 구실이 약하다. 경제·사회적 상황 못지 않게, 아니 훨씬 더 중요하게 국내의 정치상황과 직결된 것이 수도의 입지요 이전이기 때문이다.

1970년대 중반, 3공이 수립했던 '임시' 행정수도안은 안보가 절대 이유였다. 그때 김대중 야당지도자는 휴전선에서 멀리 안전거리를 확보하려함은 군사적 고려일 뿐, 백성들의 호국의지를 더 무게 있게 감안한다면 대치 현장에 바짝 붙여 수도를 유지함이 옳다 했다. 실제로 독립 파키스탄은 수도를 카라치에서 인도와 영토분쟁중인 카슈미르 인근 이슬라마바드로 옮겼다.

이번 행정수도발상에서 핵구름이 짙게 드리워진 급박한 한반도 정세에 대한 고려가 일체 없음은 유감이다. 개인도 건강이 있고 나서야 꿈을 좇을 수 있듯이, 나라 또한 안보가 확실해야만 비로소 국토균형개발도 추진할 수 있다. 현대도시이론에 따르면 국가운명은 대도시가 변수라 했다. 방위가 소홀한 수도는 나라를 걸판내는 인질이 될 염려가 있다는 말이다.

이 말대로 북한이 아직 버리지 않은 무력·적화통일전략의 주 공격대상은 단연 서울이다. 때문에 우리 국체를 지키자면 서울을 북한의 인질이 되는 상황을 막는 방패로 삼아야 마땅하다. 주한미군 주력이 서울 북방에 자리잡은 것도 대한민국 안보를 위해서는 서울 사수가 절대적이란 판단에 근거한다.

그 사이, 입장은 다를지언정 같은 민족이 두 국가로 나뉘져 있음이 '비정상'임을 남북한이 다함께 인정한다. 예측 불가사항인 통일은 뜻밖에 빠를 수도 있다는 말이다. 통일의 그 날이 수도이전의 적기일 것이다. 제대로 만들자면 최소한 20년은 걸릴 일인데 줄속으로 수도를 이곳저곳으로 끌고 다닐 수 없지 않은가. 자유민주가 확보되는 통일의 그 날이면 브라질이나 호주처럼 새 국운의 장소 상징을 만들자는 국민적 합의는 자연스럽게 생겨날 것이다.

안보가 문제될 게 없더라도 정부발상은 국토균형발전엔 별로 기여할 것 같지 않다. 새 입지로 점찍은 충청권은 수도권 인접효과를 가장 많이 누려온 선택된 곳이지 격차해소 대상인 푸대접 또는 무대접 지역이 아니다. 이 시점에서 안보와 균형개발을 동시에 지향하면서 멀리 통일이후도 고려한 후보지를 굳이 찾는다면 한반도의 중심성도 있는 휴전선 근접 철원 일대가 그럴싸하다.

남북대치의 현 상황을 깊이 유념한 끝에 통일의 그 날까지 천도를 미룬다해도 균형발전 실현의 지름길은 분명 있다. 그건 중앙부처의 지리적 분산이 아니라 중앙권력의 지방분권이다. 아니할 말로 수도란 상징 장소를 새로 만들 여유 돈이 있다면, 이를테면 그냥 마시기를 기피하는 전국 수도물 수질을 높이고, 적자에 허덕인 끝에 대형 참사도 낳았던 지방 대도시 지하철을 돕는 것이 옳다. 그리고 천도는 통일의 천기(天機)에 맞추는 것이 옳다.

주요어 : 행정부 이전, 수도이전의 배경, 지방분권, 지역균형개발

Abstract : This writer absolutely agrees with the government that regional disequilibrium is severe enough to consider moving the administrative capital. Pursuing this course solely to establish a balanced development, however, is not a convincing enough reason. The capital city is directly related to not only the social and economic situation but, much more importantly, to the domestic political situation as well.

In the mid-1970s, the proposal by the Third Republic to move the capital city temporarily was based completely on security reasons. At the time, the then opposition leader *Kim, Dae-jung* said that establishing a safe distance from the demilitarized zone(DMZ) reflected a typically military decision. His view was that retaining the capital city close to the DMZ would show more consideration for the will of the people to defend their own country. In fact, independent Pakistan moved its capital city from Karachi to Islamabad, situated close to Kashmir

* 서울대학교 교수(Professor, Seoul National University), kimhk@snu.ac.kr

the subject of hot territorial dispute with India.

It is regrettable that no consideration has been given to the urgent political situation in the Korean peninsula, which is presently enveloped in a dense nuclear fog. As a person requires health to pursue his/her dream, a country must have security to implement a balanced territorial development.

According to current urban theories, the fate of a country depends on its major cities. A negligently guarded capital city runs the risk of becoming hostage and bringing ruin to the whole country.

In this vein, North Korea's undoubted main target of attack in the armed communist reunification of Korea is Seoul. For the preservation of our state, therefore, it is only right that Seoul must be shielded to prevent becoming hostage to North Korea. The location of the US Armed Forces to the north of the capital city is based on the judgment that defense of Seoul is of absolute importance.

At the same time, regardless of their different standpoints, South and North Korea agree that division of the Korean people into two separate countries is abnormal. Reunification, which so far has defied all predictions, may be realized earlier than anyone expects. The day of reunification seems to be the best day for the relocation of the capital city. Building a proper capital city would take at least twenty years, and a capital city cannot be dragged from one place to another. On the day of a free and democratic reunification, a national agreement will be reached naturally to find a nationally symbolic city as in Brazil or Australia.

Even if security does not pose a problem, the governments way of thinking would not greatly contribute to the balanced development of the country. The *Chungcheon* region, which is earmarked as the new location of the capital city, has been the greatest beneficiary of its proximity to the capital region. Not being a disadvantaged region, locating the capital city there would not help alleviate regional disparity. If it is absolutely necessary to find a candidate region at present, considering security, balanced regional development and post-reunification scenario of the future, *Cheolwon* area located in the middle of the Korean peninsula may be a plausible choice.

Even if the transfer of capital is delayed in consideration of the present political conflict between the South and the North Korea, there is a definite shortcut to realizing a balanced regional development. It can be found not in the geographical dispersal of the central government, but in the decentralization of power to the provinces. If the government has surplus money to build a new symbolic capital city, it is only right that it should improve, for instance, the quality of drinking water which now everyone eschews, and to help the regional subway authority whose chronic deficit state resulted in a recent disastrous accident. And it is proper to time the transfer of capital city to coincide with that of the reunification of Korea whenever Providence intends.

Key Words : relocation of the administrative capital city, decentralization of power, regional equality, balanced regional development

1. 대선공약에서 국정지표로

국정의 큰 방향을 내걸고 대결하는 대통령선거 중에 제시된 공약에는 나라형편을 좋게 끌고 가려는 후보들의 꿈이 담겨있다. 선거에 이긴 마당이든 당선자의 꿈이 과연 현안 타개에 최대공약수가 될 만한지, 검토해야 마땅하다.

당선자가 내걸었던 '행정수도 충청권 이전'은 유권자의 주목을 크게 받았던 공약이다. 그래서 공약의 허실(虛實)을 다각도로 따져봄직하다.¹⁾ 마침 선거가 끝나고 열흘이 지난 2002년 12월말에 실시된 한 여론조사에서 "대선공약 중 현실적이지 못한 공약은 국민과의 약속이라 하더라도 '버려야 한다'(56.4%)가 국민과의 약속이므로 '지켜야 한다'(42.5%)보다 약간 높았다"했으니 더욱 그렇다.²⁾ 공약의 현실가능성을 검토해야 할 까닭은 무엇보다

다 선거는 승리를 절대미덕으로 삼는 점을 유념하기 때문이다. 승리에 도움이 될만한 언사(言辭)는 공약의 이름으로 급조되거나 남발될 소지가 있음도 선거의 생리가 아닌가. "행동보다 말이 쉽다"함은 세상의 상식이다.

그러나 "말이 씨가 된다" 했다. 말이 거듭되어 쌓이면 마침내 '자기실현적 예측'(self-fulfilling prophecy)으로 작동하여 말에 담긴 꿈이 현실로 구현되곤 했음이 인간 삶의 방식이다. 더구나 당선이 후에 '정권인수위'에서 '10대 국정지표'의 하나로 '지방분권과 국가균형발전'이란 대강(大綱)을 제시했고 내용으로 "지방분권화, 쾌적한 수도권, 신 행정수도건설, 지역전략산업 육성과 지방경제활성화, 지방대학의 집중육성"의 세부 정책을 밝힌 이상, 그 천명의 무게는 각별하다.

2. 타당성 논의의 틀

이 글의 초점은 행정수도 충청권 이전이다. 당선자의 정책 제안은 3공의 계획안과 용어의 혼란이 있기에 여기서는 3공 것을 '임시행정수도'로 이름하여 당선자 안과 구별하고자 한다.

지역연구에서 이전 내지 이동을 논의할 때 반드시 살펴야할 사항이 있다. 첫째 왜 이전하려는가, 둘째 무엇을 이전하려는가, 셋째 어디로 이전하려는가, 이 세 가지다.

행정수도 충청권 이전의 타당성 역시 위의 세 가지 관점에서 따져보는 것이 순서다. 다만 이전에 관한 윤곽이나 지침이 아직 불분명하거나 유동적인 시점이기에 상황의 가정(·症)이 불가피하다. 이런 전제 위에서 행정수도 이전의 득실을 살펴보려 한다.

논의는 관련 분야의 이론수준 그리고 국내외 경험에 비추어 전개할 것이다. 이론과 경험은 대체로 이적지(離跡地)의 문제상황과 행선지의 기대상황을 대비하여 그 정당성 내지 타당성이 점검되곤 했다.

3. 왜 이전하려는가

1) 국내외 경험

(1) 수도이전의 사회적 이유

현대에 들어 천도(遷都)는 전 세계적으로 해당 국가의 총체적 사회문제를 주로 신도시 건설방식을 통해 '일거에' 그리고 '물리적'으로 해결하겠다는 의도가 들어있다. 구악(舊惡)의 온상 옛 수도에 자리했던 식민지 유산의 청산, 그리고 정반대로 유의미한 새 사회이념의 장소적 상징 확보를 시도한다.³⁾

새 사회이념의 현장은 우선 해당 국가의 새로운 정체(政體) 수립과 관련이 있다. 1924년에 터키가 이스탄불에서 수도를 앙카라로 옮긴 것은 공화국의 탄생을, 1927년에 오스트레일리아의 수도가 멜버른에서 캔버라로 이전한 것은 연방정부 수립을 기념하는 장소적 표상이었다.

이탈지의 사회문제에서 경원하려는 소극적 덕목(passive virtue)도 수도이전에 작용하곤 했다. 1960

년의 브라질은 리우데자네이루 구 수도에 남아있는 식민유산의 청산도 일부 겨냥했다(Stephenson, 1970).

현대 일본의 수도이전 계획도 국토 특유의 취약성에서 벗어나려 함이다. 지진(地震)이 다발하는 땅이기에 예측불가의 천재에 대비하여 정치·행정의 수도와 경제의 중추를 장소적으로 분리함으로써 국가안보적 방재(防災)효과를 높이려 한다.

식민지에서 독립한 나라들에서 수도이전이 종종 추진되었듯이, 일제에서 해방되었을 때 우리도 수도를 새로 정할 호기였다. 하지만 분단상황 때문에 그럴 여유가 없었다. 다급한 정국에서 수 백년 묵은 수도라는 역사성을 승계함으로써 서울은 대한민국의 정통성을 주장할 수 있는 상징이 되었다. 반면 파키스탄이나 브라질의 수도이전이 식민세력과 단절하려는 뜻도 담겨 있었던 것처럼, 북한은 조선왕조와 일제의 잔재로 얼룩진 서울 대신에 평양이야말로 한반도의 진정한 새 수도라 여겼음직도 하다.

그러나 정통성은 말로만 하는 것이 아니다. 그 사이 남한은 산업화와 민주화의 궤도에 성공적으로 진입해서 국격(國格)이 북한을 압도하고 있고, 수도 서울은 당당한 세계도시(global city, world city)가 되었다.

(2) 수도이전의 안보적 이유

안보에 위협적인 적대세력과 대처하는 상황인식의 방법에 따라 적대세력에서 수도를 멀리 떨어지게 하거나, 정반대로 더 근접시키는 경우로 대별된다. 제1차 세계대전 때 독일의 침공으로 고난을 겪었던 구 소련은 볼셰비키 혁명이 성공한 1918년에 국방전략상 지금의 상트 페테르스부르크인 레닌그라드에서 옛 수도 모스크바로 다시 옮겼고, 구(舊)서독은 국토분단의 여파로 승전(勝戰) 4국에 의해 분할점령된 수도 베를린이 동독 땅으로 둘러싸인 까닭에 안전을 보장받을 수 없다며 1949년에 본으로 옮긴 것은 전자의 경우다. 반면, 독립 파키스탄이 1963년에 카라치에서 인도와 영토분쟁 중인 카슈미르지역 인근 이슬라마바드로 수도를 옮긴 것은 후자의 경우다.

실현되지 않았지만 1970년대 중반에 수립했던 3공의 임시행정수도건설안 역시 후자의 경우였다. 남

한 땅의 지리적 그리고 인구적 중심에 거의 해당하는 충청권에 행정수도를 만들 계획이 상당 정도 진척된 적이 있다. 300km²의 계획 면적, 64km²의 시가화 면적 위에도 목표인구 50만 명의 임시행정수도를 약 20년 뒤인 1996년에 완공한다는 내용이었다.

임시행정수도 추진의 정당성에서 단연 으뜸은 안보적 고려였다. '국토분단의 장기화 전망', '북한의 무력 적화통일 기도의 상존', '수도 서울의 방위전략상의 취약성' 등이 제시된 것이다. 무엇보다 방위전략적 고려가 절대 이유였던 바, 국군통수권자인 대통령 직무처가 휴전선에 너무 근접해 있기 때문에⁴⁾ 방위전략에 큰 차질이라 본 것이다.⁵⁾

그때 김대중 야당지도자는 가족에게 보낸 편지에서 안보가 이유라면 이전 반대라 했다. 수도를 휴전선에서 멀리 이전하는 것은 군사전략적 조치일 뿐이고, 나라를 지키려는 백성들의 호국의를 더 무게 있게 감안한다면 군사대치의 현장에 바짝 붙여 수도를 유지함이 일종의 배수진인 된다는 것. 이슬라마바드로 파키스탄의 수도 이전을 연상케 하는 발상인데, 당시의 계획참여자들도 행정수도는 결코 항구적인 천도가 아닌 통일될 때까지의 잠정적인 '임시행정수도' 라는 점을 내심으로 알고 있었다(김의원, 1982).

하지만 임시행정수도 건설안은 실현되지 못했다. 막대한 예산이 소요된다는 점이 제약조건이었고,⁶⁾ 국방전략적 반론(反論)도 만만치 않았기 때문이다. 구 소련처럼 국토가 광대한 경우는 잠재적 과대치하는 전선에서 멀리 떨어진 곳으로 수도를 옮기는 전략이 유의미하겠지만, 땅이 좁은 나라에서 지리적 중심으로 행정수도를 옮겨보았자 안전거리를 제대로 확보할 수 없다는 논거였다.

(3) 수도이전의 경제적 이유

브라질이 수도 브라질리아를 건설하려던 동기의 으뜸은 아마존강 상류 전인미답의 자원을 개발하려는 것이었다. 반면, 현대일본이 수도이전을 추진하는 이유 가운데 하나는 국토경계가 이른바 '동경 초일극(超一極)'으로 편중되어 있음을 시정해서 국토균형발전을 도모하려 함이다.

전자는 자원보고지역 개발용 전진기지를 확보하려는 적극적인 덕목이 확인되는데 반해, 후자는 문체점에서 벗어나겠다는 비교적 소극적 덕목에서

출발했다. 물론 일본의 경우도 신도시로 개발하는 새 수도의 첨단 건설방식이 도시건설의 바람직한 전국적 모델이 되게 해서 국토이용의 고부가가치 창출에 전기를 마련한다는 적극적인 이유도 일부 작용했다.

2) 수도이전 배경 대비, 행정수도안

사회, 안보, 경제 가운데 어떤 이유이든 수도이전이란 거창하고 장기를 요하는 국책사업은 "정책목표가 단순명료하고, 그 함의가 극적인 것"이 특징이었다. 그래서 국민들로부터 폭넓은 지지를 얻어 성공할 수 있었음이 세계적 경험에서 얻을 수 있는 교훈이다(Friedmann, 1973).

폭넓은 지지로 말하자면 안보적인 이유 만한 것이 없다. 안보는 정체의 지탱, 개개 국민의 생존에 절체절명의 요구이기 때문이다.

한편 외세에서 나라가 해방된다거나, 독일처럼 분단된 나라가 통일된다거나,⁷⁾ 이스라엘처럼 유랑민족이 마침내 나라를 세웠을 때는 국민통합적 감정이 폭발하면서 거창한 국책사업을 도모할 수 있는 사회적 분위기가 고조되곤 했다. 하지만 사회적 분위기의 폭발은 계획적으로 예상할 수 있는 일이 아니다.

대선 중에 제시된 행정수도안은 국토균형발전을 위해서라 했다. 유효한 방안의 하나임은 틀림없다. 하지만 국토균형개발이 목적인 경제적 이유는 나라의 안보가 보장된 연후에 피할 일이 아니겠는가.

그리고 균형개발은 사회적 가치로 머물 뿐 국민개개의 개인적 가치로 연결되는데는 한계가 많다. 균형은 같음에 대한 선호인데, 사람은 같음을 지향하는 한편으로 다름을 키우려는 욕망을 갖고있기 때문에 모두가 나는 빼고 남들이 해주기를 바라는 '강 건너 불'이 쉽다. 그만큼 수도이전의 정당성을 결집시켜줄 사회적 분위기로 고조되기 어려운 한계가 있다.

4. 무엇을 이전하려는가

1) 국내의 경험

수도이전 논의에서 흔히 말하는 천도(遷都)는

행정·입법·사법 3부의 중앙정부권한을 모두 한 곳으로 옮기는 것이다. 3부 가운데 일부만 옮기는 경우를 일본사람은 분도(分都)라 부른다. 그렇다면 다른 나라에서 진작 시행되었던 것처럼, 중앙행정부처를 모두 한 곳으로 옮기지 않고 나누어서 여러 지역으로 분산하는 경우를 편의상 '세분도'(細分都)라 불러도 무방할 것이다.

브라질, 파키스탄의 경우는 천도였고, 남아공은 분도다. 가까운 일본도 분도를 지향한다. 수도권 정비차원에서 1988년부터 본격적으로 추진하기 시작한 일본은 1990년부터 중의원, 참의원, 중앙정부 핵심기능, 최고재판소를 포함한 국가 3권 중추기관 등 이른바 수도기능의 이전을 추진 중이다. 그러나 일본 경제(政體)에서 상징성이 높은 황실(皇室)은 동경에 잔류한다는 계획이어서 분도인 것이다.

한편, 영국, 프랑스, 스웨덴은 세분도를 실현했다. 런던, 파리, 스톡홀름의 과밀을 완화하고 동시에 세분도 대상지역의 균형발전을 도모하려는 이른바 '양날 칼' 국가도시화정책을 통해 국가경쟁력을 높이기 위해서다.

이들 나라의 세분도는 특히 영국의 경우, 공무원들이 지방근무를 꺼려 사직하는 경우가 많아 런던의 인구분산효과는 기대에 미치지 못했다. 분산효과 대신 현지주민들의 취업기회 증대 및 부대시설 증축 등으로 지역균형개발효과는 거둘 수 있었다.

2) 공약상의 이전대상

선거전이 한창일 때 행정수도가 무얼 말하는지, 논란이 적잖았다. 실마리 하나는 서울 대 행정수도의 미래상을 미국의 경우에 비유했다는 점이다. 워싱턴과 뉴욕이 이른바 정치수도와 경제수도로 각각 나뉘어져 있는 미국의 사례를 참작했다면 공약에서 말하는 행정수도는 입법부 등도 포함하는, 그래서 행정수도 보다 정치수도, 아니 그냥 수도라 함이 더 적절할 것이다. 행정부와 함께 적어도 입법부는 같이 이전해야만 중앙정부활동이 원활하게 이루어질 수 있기 때문이다.

일각에서는 순전히 행정부만의 이전이라 보고 있다. 여기서 행정부라 하면 '대통령부'가 포함된 행정부다. 1970년 말에 이른바 백지계획까지⁸⁾ 세웠던 임시행정수도안에도 대통령 집무실의 이전이 포함되어 있었다.

5. 어디로 이전하는가

1) 국내의 경험

천도, 분도, 세분도 가운데 어느 경우이든 지리적으로 수도의 이전이라 말할 수 있는 경우는 이전장소가 이전 수도의 생활권, 통근권 또는 노동시장권에서 벗어남을 뜻한다. 일본의 수도이전 대상 후보지들이 동경 도심에서 60km 이상 떨어진 곳으로 지목됨도 그런 맥락이다.⁹⁾ 이 기준에 비춰보면 의청이 자리한 대전의 제3종합청사나 3군사령부가 있는 계룡대는 세분도의 실현이었지만, 과천시에 자리한 제2종합청사는 세분도라 볼 수 없다.

2) 행정수도안

당선자의 공약은 행정수도의 충청권 이전이다. 충청권 이전이라 하면 적어도 1970년대에 입안된 임시행정수도 입지기준에서 별로 벗어나지 않는다.¹⁰⁾

① 서울에서 자동차 또는 전철로서 2시간 이내 지역, ② 경부선축(京釜線軸)에 근접한 곳으로 도로망이 잘 발달된 지역, ③ 풍부한 수원(水源)을 확보할 수 있는 지역, ④ 자동차로 30분~1시간 이내에 도달할 수 있는 기존 중심도시가 1~2개 인접해 있는 지역, ⑤ 우량(優良) 농경지가 적은 지역, ⑥ 배수(排水)가 좋고 낮은 구릉과 야산이 많은 지역, ⑦ 대기순환이 좋고 지진 기록이 없는 지역, ⑧ 20~30분 거리 내에 좋은 비행장 건설이 가능한 지역, ⑨ 50만 명 정도 인구 수용이 가능한 지역, ⑩ 문화재 등 기존 특수시설의 철거 대상이 없는 지역이다.

열 가지 가운데 "자동차로 30분~1시간 이내에 도달할 수 있는 기존 중심도시가 1~2개 인접해 있는 지역" 기준은 행정수도안의 균형개발 취지에 거의 부합한다. 이전 작금에 대전광역시 일원에서 기대하는 해당 행정구역 내 이전과는 거리가 꽤 있다.

균형개발이 노리는 낙후지는 이전에는 도시 대 농촌의 이분법에 따라 농촌을 지칭했겠지만 지금은 사정이 다르다. 농촌 또는 소도읍일지라도 대도시영향권 안에 있으면 여러모로 발전의 가능성이 확인되기 때문이다. 따라서 어느 대도시권에도 들지 못하는 '대도시간 변방'(intermetropolitan

periphery)이 대표적 낙후지역이다. 그런 지역이라면 대전 통근권 바깥이라는 말이다.

6. 행정수도 이전안: 그 타당성과 제약성

1) 시대상황에서 본 건설의 시의성

오늘의 한반도 사정은 지극히 유동적이어서 우리의 정체를 지켜야 한다는 비상한 각오와 이에 대한 대비가 요구되는 시점이다. 대비는 상황인식이 그 출발이다. 무엇보다 현대도시시대는 수도 등 대도시의 명운(命運)이, 이른바 '도시인질설'이 말하는 것처럼(Boulding, 1978), 국가운명을 좌우하는 인질이 되었다는 사실(史實)이다. 나치독일의 패망이 용단폭격을 맞은 드레스덴의 붕괴로, 일제의 패망이 히로시마와 나가사키의 피폭(被爆)으로 초읽기에 들어갔음을 전인류가 지금도 생생히 기억한다.

이 전력(前歷)을 우리의 경우에 대입(代入)한다면 북한이 아직도 뜻을 버리지 않은 무력·적화통일전략의 예상되는 주 공격대상은 우리의 대도시, 그것도 단연 서울일 것이다. 따라서 우리의 국체를 지키는 길은 서울 사수(死守)가 핵심이다. 대통령부가 서울에 남아야만 결사보국의 물증으로서 국군통수권자의 진두지휘를 상징할 수 있다는 말이다.

입란 때도 그랬지만, 6.25동란 때 서울을 사수할 것이라는 방송에도 불구하고 어느새 한강다리는 폭파되고 그 사이 최고통치자는 피난 가버린 사실을 잊지 않은 서울사람들은 서울에 살아도 강남지역에 살기를 고집한다. 때문에 통일의 기운은 커녕 아직도 남북한간 평화유지마저 제대로 정착되지 않은 한반도상황에서 서울의 현 위상은 우리 체제를 지키려는 결연한 의지의 보루다.

한편, 통일을 실현하려는 입장은 서로 다를지언정 유동적인 국내외 지정(地政) 속에서도 한 민족이 두 국가로 나뉘어 있음이 '정상이 아님'을 남북한이 다함께 인정한다. 조만간 통일이 이뤄져야 한다는 공감대가 있다는 말이다. 통일이 예기치 않게 빠를 것이라는 전망도 있었다.

따라서 통일의 그 날이 수도이전을 도모할 적기가 아니겠는가. 도시를 제대로 만들자면 최소한 20년은 소요되어야 하는데 줄속으로 수도를 이곳저곳으로 끌고 다닐 수는 없는 노릇이다.

2) 행정수도안의 타당성

(1) 불균형 해소의 공간경제적 유효전략

통일이 된다거나 평화체제 정착에 대한 국민적 믿음이 폭넓게 자리잡는다면 균형개발을 목적으로도 수도이전은 시도될만하다. 과밀지역에서 과밀부분을 떼어내서 이걸 과소(過疎)지역으로 이전하면 과밀 및 과소의 동시 해결이 가능하다고 착안한 행정수도안은 국가도시화정책의 교과서적 주장과 꼭 합치하는 내용이다. 지난(至難)한 두 가지 문제점을 일거에 해결하는 '일석이조(一石二鳥)'의 효과를 거둘 수 있다니, 이보다 더 이상적인 정책은 없는 셈이다.

공약은 과밀의 핵심요인을 중앙정부기능으로 보고 있다는 말이다. 수도권 과밀과 지방 낙후 두 문제의 동시해결에 '중앙정부산업'의 이전만큼 매력적인 것이 없다는 점은 수궁이 간다.

우선, 자유주의 경제체제 아래서 시장기능을 믿고 민간부분을 유인 또는 반유인(disincentives)해서 국토경제의 균형개발을 달성하자면, 국내외 경험이 말해주듯이, 그 효과성 및 효율성에 제약이 많다. 균형발전 같은 사회적 가치는 민간부분의 관심사항일 수가 없기 때문이다. 반면, 정부활동의 이전은 정부의 소임인 균형 내지 형평가치의 실현을 위해 자체·직접적으로 문제해결에 나선 셈이니 가장 확실한 성과를 기대할 수 있다.

또한, 도시경제학의 지적처럼 중앙정부활동은 후기산업사회에서도 첨단산업이라는 4차산업의 대표주자다. 이른바 정부산업은 수많은 민간산업을 파생시키는 승수(乘數)효과를 발휘할 수 있다. 게다가 나라의 정체(政體)가 존재하는 한, 국가는 파산하는 법이 없기 때문에 가장 믿을만한 성장산업이다.

2) 행정수도 이전의 공간경제적 예상효과

(1) '새 수도'의 도시경제

행정수도는 일단 중앙행정부처가 옮겨가는 것이라 가정한다면 이들 부처가 엮어낼 도시경제력은 성장세가 '지속가능'하다고 알려진 인구 25만-50만명 수준의 자족도시가 생겨날 수 있다.

(2) 지역경제

행정수도의 이전대상지로 충청권을 지목했다.

충청권은 분단상황에서 남한의 지리적 중심에 해당하기에 수도의 새 입지가 될만한 곳이지만 균형 개발이 의도하는 낙후지는 아니다. 지역 '간' 격차로 말하자면 이른바 푸대접, 무대접을 푸념하는 지역들은 따로 있다.

굳이 충청권이라면 지역 '내' 격차해소에 일조할 수 있어야 한다. 충청권 안에도 대전권 대비(對比) 상대적 낙후지가 적잖다. 상대적 낙후지 가운데 경부축에 가까운 낙후지역은 서울에서 발원하는 성장세의 파급효과 곧 '서울의 전국화'가 지금도 그렇지만 앞으로도 진행될 것이기 때문에 지역간 균형발전책의 대상이 되기에 명분이 약하다.

따라서 대전권 외곽이면서 경부축에서 꽤 떨어진 곳이 행정수도안이 상정하는 맞춤입지일 것이다. 이 경우, 지역 간이 아닌 지역 내 균형효과가 행정수도 새 입지 지역에만 실현되는 한계는 불가피하다.

(3) 서울경제: 국가경제의 함수

문제는 이전에 서울에 자리했던 중앙정부 대민·관 유관기관과 기능적 유대를 확보하는 일이다. 정부, 공·사 대기업, 금융기관 등은 상호간에 기능적 유대가 필수적이고, 이 기능적 유대는 면접 접촉을 중요시하는 우리의 관행상 장소적 유대로 뒷받침되었던 것이다.

중앙정부만의 이전은 단기적으로 긴밀한 기능적 유대의 강도를 약화시킬 수 있다. 그만큼 세계경제 속에서 현 서울이 누리는 경쟁력이 조정국면에 들어설 것이다.

하지만 이미 세계도시로 성장한 초대형도시(megacity)¹¹⁾ 서울은 성장의 탄력을 받은 지 오래인데다, 서울재생을 위한 좋은 기회가 될 수 있을 것이라는 밝은 전망도 가능하다. 곧, 이전의 비관적인 도시문명론과는 달리 현대도시이론은 대도시의 경쟁력이 줄어든다는 증거를 찾지 못했고 오히려 초대형 도시의 경제적 경쟁력은 계속 탄탄해왔다(Storper and Walker, 1989). 그만큼 행정수도 건설에 따른 수도권의 인구분산효과는 미미할 것이다.

국가경제만 순항하면 서울의 미래는 낙관적이다. 서울이 보여준 사회계층간 형평성 제고의 미덕은 이전처럼 이어질 것이다(Alonso, 1970). 지역

내·간 균형개발도 결국 사회계층간 균형발전으로 귀결되어야만 균형의 완성이라 할 수 있겠는데, 비록 서울 대 지방간의 격차에도 불구하고 가구 내 이차소득적 취업기회의 풍부 등으로 서울로 유입하는 저소득층에게 긍정적인 기여가 계속되리라 예상한다.

3) 행정수도안의 역부족

서울과밀에 따른 국토불균형 시정은 수도가 서울에 있다는 장소적 특징에서만 착안한다면 그건 착오다. 중앙정부의 존재가 단지 서울에 있는 성장산업으로만 머물지 않고 그 이상인 권력 실체이기 때문이다.

민생(民生)이나 사회가치를 총괄하는 것이 정치행위이고, 이는 계층성이 강한 권력행사가 그 요체다. 그래서 중앙권력이 자리한 장소 곧 권좌(權座)인 수도가 국토공간상에서 우월적 위력을 발휘한 것이다. 특히 중앙집권적 정부체제에서 수도의 우월적 지위는 '권력편향'(power bias)¹²⁾을 통해 사회가치의 서울 집중을 유발한다. 권력편향이란 권력에 근접해야만 경제나 문화 등의 민간활동이 탄력을 받을 수 있음을 말한다.

우선 우리 현대경제가 정부가 성장을 주도한 국가자본주의에 의해 구동되기 시작한 정경(政經)합작품이란 점에서, 그리고 수도의 입지를 강화하기 마련인 수출경제라는 점¹³⁾에서 기업의 정부의존성은 필연적이다. 기업은 권력과 근접해야만 기업성장을 이룰 수 있었다는 말이다.¹⁴⁾ 그 결과, 대기업 본사가 서울에 집중적으로, 그것도 서울의 도심에 자리하기에 이른다.¹⁵⁾

산업시대에 이어 새로 각광받고 있는 문화의 서울지향성 역시 경제와 다를 바 없다. 다른 나라의 수도처럼, 서울은 국제교류의 접촉점인데다 수위(首位)도시이기에 이 땅에서 가장 강력한 국내문화소비시장이다. 그리고 예술문화의 생산자와 소비자를 산출하는 고등교육기관은 물론이고, 예술문화의 선양·보급·전달에서 중요 역할을 맡는 보도매체가 대거 자리잡고 있다. 그 결과, '정경유착'에 이어 권력과 돈이 있는 곳에 예술문화가 자라는 '정문유착(政文癒着)' 현상이 고착되고 말았다.

권력편향에 따른 사회가치의 서울 집중 심화는 수도를 가리키는 보통명사 서울을 고유명사로 쓰

고 있음이 단적인 증거다. 이 연장으로 서울은 상위에 자리한 중심이요 중앙인데 반해, 지방은 하위에 있는 변방 또는 외톨이로 치부된다. 이로 말미암아 지방 사람들에게 뿌리깊은 패배주의를 안겨준 한편, 거부감을 내연시킨 끝에 지방의 자존심 회복을 촉구하는 분발로 이어 지기에 이른다.

이러하면 1980년대에 문학인들이 '지방'이란 말 자체에 열등감이 담겨있다면 대인 '지역'으로 지칭하자고 발의하면서 이렇게 비꼈다.¹⁶⁾ "그는 '중앙'과 가까운 사람/ 항상 그는/ 그것을 '중앙'에 보고하겠오/ 그것을 '중앙'이 주시하고 있오/ 그것을 '중앙'이 금지했오/ 그것은 '중앙'이 좋아하지 않소/ 그것은 '중앙'과 노선이 다르오/ 라고 말한다// '중앙'이 어디가?/ '중앙'은 무엇이고 누구인가?/ 보이지도 들리지도 않는 '중앙'으로부터 임명을 받았다는 이 자의 정체는 또 무엇인가?/ '중앙'을 들먹이는 그 때문에/ 자꾸 '중앙'이 두려워진다// 우리가 사는 곳에서 아주 먼 곳에/ '중앙'은 있다고/ 명령은 우리가 근접할 수 없는 아주/ 높은 곳에서부터 온다고/ 그는 말한다/ 그리고 이번 근무가 잘 끝나면/ 나도 '중앙'으로 간다고/ 그는 꿈꾼다// 그러나 십년 세월이 가도/ '중앙'은 그를 부르지 않는다/ 백년 세월이 그냥 흘러도/ '중앙'은 그에게 편지하지 않는다/ '중앙'은 왜 그를 부르지 않는가?/ '중앙'은 왜 그를 기억하지 않는가?"

이 시에서 말하는 중앙은 수도 서울의 권부다. 정치권력의 정점은 대통령이다. 대통령부를 포함한 행정부를 서울에서 행정수도로 옮기면 문제의 중앙이 옮겨간다는 말이다. 적어도 "서울은 올라가고(上京) 지방은 내려가는(下鄉)", 조선시대 이래로 굳어진 사고방식을 말하는 우리말은 사라질지 모른다.

그러나 문제는 중앙집중 대신 지방분권이 실질적으로 실현되지 않고서는 행정수도가 새 중앙이 될 것이고, 그럴 경우 '행정수도로 간다'(上行)는 말이 생겨나지 말란 법이 없다. 명당이라는 것도 천혜의 것이기 보다 "사람이 복(福)짓기에 달렸다" 했듯이, 권력의 양상이 바뀌지 않고서는 현존 권좌에서든 장차의 권좌에서든 권부(權府)는 권부로서 군림할 뿐이다.

7. 국토균형발전을 위한 대안전략

서울의 물리적 과밀은 6백년 역사 속에서 누적된 장소적 관성 탓도 없지 않지만 주인(主因)은 정치권력의 집중에서 유래했다. 따라서 환경결정론의 시각에 따라 물리적 덩어리만 옮기면 현안문제가 경감된다는 식의 발상법은 시대착오적이다. 해법은 무엇보다 수도권 집적의 주변인 권력의 장소적 이전이 아니라 기능적 분산이다. 덜렁 관청만 옮기는 권좌의 이동은 해당 지방의 균형발전에 도움이 되겠지만 전국적 균형효과는 미미할 것이기 때문이다.

국토균형발전은 무엇보다 권력의 지방분권을 선행해야 한다. 뒤이어 상대 또는 절대낙후지역에다 성장산업, 하부구조, 복지시설 등에 대한 중앙정부의 직접투자는 물론이고 민간부문투자의 유인 내지 조장(助長) 등도 뒤따라야 한다. 국내외 지역균형개발에서 유인, 조장 같은 적극적 정책은 성공을 거두었지만, 수도권 억제책 부진에서 보듯듯이 규제성 정책은 실효를 얻지 못했다.

1) 불균형의 기능적 해법: 지방분권론

대량생산방식 대신 다품종소량 생산방식이 득세하는 등 구조적 변화를 거듭하는 후기산업사회는 산업사회시절에 중앙정부가 행사하던 결정부하량¹⁷⁾ 사회변화에 더 이상 적절하게 대응하지 못한다. 산업사회를 넘어 사회가 복잡화, 다양화되자 결정부하량은 과부하로 결정 스트레스에 걸려 온갖 차질을 빚고 있다.

따라서 결정부하량을 나눌 수밖에 없다. 이 당위는 사람에게 내재하는 자율의 원상회복과 관련이 있다. 자율의 요구는 인간 본연이다.¹⁸⁾ 때문에 실제적 효율만이 아니라 삶의 질이라는 원칙을 위해서도 자율이 아닌, 한정된 장소 또는 계층의 집권과 이에 따른 타율은 원천적으로 심각한 문제다.

국토상에서 결정부하량을 나누는 길은 중앙권력의 분권 곧 지방분권이다. 지방분권은 중앙이 보유한 통치권능의 일부를 떼어서 지방에게 주자는 것이다. 이는 행정을 주민 가까운 곳에서 실시함으로써 보다 민주적이고 효율적인 국민정치를 이루려 함이다(리이만스, 1978). 지방자치의 허용 폭을 넓힘에 따라 중앙집권이 기조인 단일제(unitary

system) 정부일지라도¹⁹⁾ 중앙명령식의 하향적 일방통행이 아니라, 국가발전에 대한 지방의 참여의식을 상향적으로 적극 수용하는 쌍방향적 장치를 확대하자는 것이다.

바람직한 지방자치는 행정적 분권이 아닌 독립적 분권을 의미한다. 행정적 분권은 능률성 추구가 목표이기 때문에 위임이 아무리 많이 이루어져도 감독책임은 중앙정부가 행사한다는 점에서 행정분권만으로는 진정한 지방자치를 실현할 수 없다. 지방자치단체에다 고유업무의 폭을 넓혀 주는 독립적 분권만이 지방자치의 본래 취지에 부합한다. 국제 일부를 지방세로 전환시켜 재정자립도를 높이는 조치도 병행되어야 마땅하다.

2) 국토불균형의 물리적 대안 해법: 남해안 '황금해안' 프로젝트 추진

경제성장시대가 열린 지 10년이 지난 1970년대 초에 우리도 균형개발 또는 지역격차 해소책이 본격적으로 도입되었지만, 한 세대의 실적은 참담하다. 진작 해소하려던 수도권과 밀 추세가 식을 줄 몰라 마침내 행정수도까지 이전하겠다는 비상카드가 등장하기에 이른 것이 단적인 증거다.

문제의 심각성을 알고 1990년대 초 김영삼정부 때 종합처방으로 남해안벨트의 우선 집중개발 방안이 제안되었다.²⁰⁾ 세계화시대는 곧 해양시대이기도 하기에 목포와 부산을 잇는 남해안벨트를 한반도의 끝자락이 아니라 바다로 열린 출발선으로 여겨 세계화와 지방화를 동시에 도모하자는 내용이였다.

세계화 경영 차원에서 남해안벨트는 동북아지역과 연계할 수 있는 교두보가 될 수 있다. 한반도를 포함하여 상해 이북의 중국, 일본, 러시아 연해주, 몽골은 7억 명의 인구가 거주하는, 총 GDP 6조 달러가 넘는 거대한 시장이 한반도 좌우에 형성되어 있다. 환(環)황해와 환동해의 두 국제경제권은 한반도의 서해안축과 동해안축이 대응하고 있는바, 국제적 컨테이너 해운망의 간선루트 통과가 말해 주듯이 두 축은 남해안으로 연결된다.

국제적 기능에 더하여 남해안 지역은 수도권 과밀과 지방 침체를 함께 치유할 수 있는 전략지역이 될 수 있다. 지역발전의 거점이 될만한 도시들이 적절히 분포되어 있는 데다 이미 동남해안 공

업벨트가 형성되어 있어 기존의 집적경제도 활용할 수 있다. 이를 바탕으로 부산항과 광양항을 동북아 물류중심 허브항으로 발전시키고, 항구도시 안팎에다 국내외 기업이 자유롭게 활동할 수 있는 경제특구나 자유무역지역으로 육성할 경우, 예비이동인구가 서울 이주 대신 현지에 남아서도 삶의 질을 누릴 수 있는 여건을 조성할 수 있다.

남해안벨트는 지역갈등 증폭의 양대축인 영호남을 끼고 있다. 이 벨트가 괄목상대 할만한 발전세를 탄다면 지금까지 국가발전세를 흡입하고 있는 남북방향의 경부축을 견제하는 거대한 동서축이 될 수 있고, 나아가 갈등지역들이 상생발전을 보인 끝에 국민화합지역 또는 국력결집지대로 변모할 수 있을 것이다.

이런 전망이 실현가능하다고 보는 근거는 우리 남해안 지역의 잠재력이 프랑스 남불(南佛)지역의 성공사례를 예감할 수 있기 때문이다. 1960년대부터 프랑스의 드골 대통령은 파리로부터 먼 거리에 위치한 남불 지중해의 '황금해안지역'을 중심으로 새로운 국토균형 발전구상을 성공적으로 추진했던 것이다.

3) 균형개발을 위한 비공간적(aspacial) 접근법

국토균형발전 같은 공간적 효과는 수도권 이전, 산업단지 개발 등 공간적 정책만의 산물이 아니다. 고교평준화정책을 적용하지 않은 중소도시가 인구 유입을 촉발했듯이, 비공간적 정책도 공간적 효과를 유발한다.

따라서 경제정책은 말할 것도 없고 각종 사회정책도 전개하기에 따라서는 지방균형발전을 효과적으로 촉발할 수 있다. 공간적·비공간적 정책의 공조가 필수적이란 말이다. 이 연장으로 균형발전은 건교부만의 소관이 아니라 비공간적 정책을 다루는 정부부처도 함께 참여해야 한다. 외국의 경우, 국방부가 군수품을 낙후지역에서 우선 조달함으로써 지역균형을 돕고 있다.

공간정책이 되었건, 비공간정책을 통해서건 지역균형발전의 가시적 성과를 얻기란 참으로 지난(至難)한 일이다. 세계적 경험에 비추어 이 과업이 케도에 오르자면 두 가지 전제조건이 필수적이다. 하나는 통치권자의 지속적 관여, 또 하나는 계획기능과 실행기능의 통합운영이다.

8. 논의의 종합

어떤 목적에서든 정치적 합의가 강한 수도를 이 전하려면 무엇보다 국민들의 합의 그리고 정치권 지지가 절대적이다. 브라질은 건설에 장기간이 소요될 천도가 중도에 좌절되지 않도록 헌법조항에 명문화하기까지 했다. 이번 행정수도 건설안은 여 소야대 국회에서 어떤 대접을 받을 것인가.

아무튼 행정수도 이전안이 제기되어야 할 정도로 국토의 불균형발전은 심각하다. 중병(重病)을 고치자고 서울로 와서 이름난 병원 주변에서 가족들이 밤을 지새우고, 청소년들이 피아노를 제대로 배우려해도 비행기를 타고 서울로 왕래하고 있음이 오늘의 우리 국토생활상이다.

서울주의가 압도적으로 행세하는 사이에 지방의 도시화과정도 서울을 닮는 물개성을 보여주고 있다. 세계화시대의 파고를 이겨내기 위해 현장의 개성을 살려 '장소판촉'(place-marketing)도 해야 하는 지방화전략에 일대 차질이 아닐 수 없다.

심각한 문제 중의 문제이지만 과연 행정수도안이 그 효율·효과적 해법인가. 균형발전의 상징효과과는 지대할 것이나 실질효과는 논란거리다. 무엇보다 새 수도가 크고 작고간에 균형발전효과를 내자면 적어도 10년 이상의 장기간이 소요되는데 불균형문제 경감을 그렇게 뒤로 미루어둘 일이 결코 아니지 않은가.

그리고 수도건설에 소요될 막대한 정부예산은 국가적 상징효과에도 집중 사용될 것이 분명하다. 그렇다면 적잖이 상징효과용으로 쓰이는 대신, 이 예산이 균형발전의 실질적 효과인 국민행복 증대용으로 먼저 쓰임이 효율적 대안이 아닌가. 이를테면 믿고 마실 수 있는 안전한 수도물 공급의 전국적 조기 실현이 오히려 현실적인 우선과제일 수 있다는 말이다.

효과·효율 등의 성패 내지 고하가 당면관심이긴 하지만 더 본질적인 착안사항은 행정수도안도 국가백년대계의 일환이라는 점이다. 행정수도 만들기 정책발상법도, "성인(聖人)도 시속(時俗)을 따른다"는 말처럼, 백년대계적 시의(時宜)와 순서에 따라야 한다는 말이다.

무엇이 시의이고 순서인가. 단언하지만 나라가 있어야만 지역 간이든, 계층 간이든 해결해야 할 불

균형 문제라도 존재할 수 있다.

한반도를 둘러싼 국제 지정(地政)의 불안은 6.25 동란 이후 최고조에 달해 있다. 이 시점에서 정치적 정당성의 상징인 수도이전계획은 우리의 안보 체제를 흔들 위험이 있다. 수도는 경제적 실체를 훨씬 넘어서는 정치적 실체이기 때문이다.

이런 경색국면 틈새에서도 정책의지에 따라서는 얼마든지 길은 있다. 수도이전은 통일 내지 평화체제 구축 시까지 유보하고 지방분권 같은 기능적 분권, 수도 원거리지역의 과감한 경제개발에 역점을 두는 지리적 분산책 등 국토균형개발정책을 명실상부하게 다각도로 실행하는 것이다.

註

- 1) 당선자는 대선 때 집권하면 즉각 '신행정 수도 건설추진위원회'를 만들어 수도 건설계획 및 입지선정을 완료하고 2-3년 내 토지 매입을 마친 뒤 임기 내에 착공하겠다고 공약했다. 그러나 당선되고 얼마 뒤인 작년 연말, "인수위 후반기에 이를 전담하는 테스크포스팀을 만들어 전문적인 행정수도 이전의 타당성 문제, 이전이 필요하고 타당하다면 적지(適地)는 어디냐를 선정할 것"이며, "원칙적으로 이전 타당성이 증명되어야 한다" 했다(조선일보, 2003년 1월 1일자).
- 2) 같은 여론조사에서 행정수도 충청권 이전에 대해 '찬성'(56.9%)이 '반대'(39.5%)보다 많았다. 서울에서는 '찬성'(46.2%)보다 '반대'(50.8%)가 높았으나, 충청지역에서는 '반대'(17.6%)보다 '찬성'(82.4%)이 크게 높았다(중앙일보, 2003년 1월 1일자).
- 3) 우리의 역사적 경험인 한양 창건 역시 동서고급의 천도 경험과 다를 바 없다. 무엇보다 새로운 왕조 탄생에 즈음하여 군신상하(君臣上下)의 심기일전을 위함이었다. 둘째, 풍수도참설에 따라 기(氣)가 다 빠진 송도의 지기(地氣)를 보완한다는 뜻에서 오늘의 서울인 남경(南京)을 설치했다. 태조는 스스로 "옛날부터 역성수명(易姓受命)의 인군(人君)은 반드시 도움을 읊겼다"고 말했던 것. 셋째, 조선왕조의 창건 과정에서 발생했던 형제 싸움과 전조(前朝)의 중신(重臣)살해 같은 정치적 작폐의 분위기에서 탈피하기 위함이었다. 넷째, 조운(漕運)이 불편한 송도의 예성강 대신에 서울의 한강을 활용하려 함이었다(김의원, 1982). 중도에 좌절된 고려 초의 평양천도 시도 역시 고구려 고도를 회복하자면 평양이 유리하다는 적극적인 명분을 내세운 것말고는 조선왕조 출발 때와 아주 흡사했다(박영규, 1996, 한권으로 읽는 고려왕조 실록, 들녘).
- 4) 북한의 기습공격에 대처하자면 하나 이상의 군단병력 동원이 필요하고 군단 동원의 효율성을 위해서는 군통수권자가 대치 지점으로부터 상당 정도 떨어져 있어야

- 전쟁의 지휘가 가능한 데 비추어, 서울은 휴전선과 너무 가까이 입지해 있음이 문제시되었다. 최전방으로부터 소대, 중대, 대대, 연대, 사단, 군단의 순서로 배치하자면 소대로부터 군의 최고사령부까지는 상당 거리를 유지해야 군사작전이 가능하다는 것이다. 휴전선과 서울간의 거리로 미루어 마치 최전선의 소대 뒤의 연대 본부쯤이 앉아야 마땅한 곳에 청와대가 자리한 셈이라고 당시 군출신 대통령이 판단하고 있었음이 이 안 수립에 전문역으로 참가한 저자가 전해 들었던 내용이다.
- 5) 다른 나라의 수도도 건설 경험처럼, 문제점 해소도 행정수도 건설의 부차적인 이유가 되고 있었다. 이를테면 수도권 과밀해소도 그 하나였는데, 이는 권좌(權座)를 서울에서 다른 도시로 옮겨감이 상책이라 여긴 것이다.
 - 6) 브라질의 브라질리아 건설이 국민들에게 자부심과 희망을 심은 것은 사실이지만, 수도건설에 따른 국가부채가 20억 달러에 이르러 이를 상환하고자 통화납탈을 서슴치 않아 1960년대에 미증유의 인플레이가 발생했다. 이로 말미암아 1964-1985년 사이에 국정을 농단하는 군부독재가 계속되었다.
 - 7) 통독된 뒤 독일은 베를린으로 재천도하고 있다. 현재 본의 반대에 봉착하여 정부부처 16개 가운데 10개만 베를린으로 옮겼고, 6개는 아직 남아있다. 그러나 진행중인 재천도에서 베를린의 과밀이나 본의 과소가 걸림돌은 아니다.
 - 8) 행선지는 밝히지 않은 채 이전의 골격을 다룬 기본계획을 일컬어 '백지(白紙)계획'이라 이름했다. 『행정수도 건설을 위한 백지계획(案)』은 비공개 내부자료였고 계획안을 만든 '기획단'은 청와대의 담당 비서관, 내각의 제1 무임소 장관실 그리고 한국과학기술개발원(KIST)내에 설치된 특별 연구팀이 합쳐진 것을 지칭한다. 이 안과 관련하여 제 1 무임소 장관실에서는 수도권 인구분산책을 만든 바 있는데, 직접 언급하지 않았지만 수도권 인구분산책의 실효를 위해서는 임시행정수도 건설이 핵심 정책수단임을 관계 요원들은 알고 있었다.
 - 9) 참고로 다른 나라의 천도 거리는 구 소련(1918년, 레닌 그라드에서 모스크바)이 620km, 터키가 380km(1924년, 이스탄불에서 앙카라), 호주가 560km (1927년, 멜버른에서 캔버라), 서독이 470km(1949년, 베를린에서 본), 브라질이 1,148km(1960년, 리오데자네이루에서 브라질리아), 그리고 파키스탄이 925km(1963년, 카라치에서 이슬라마바드)이었다. 인도와 필리핀의 수도 이전거리는 각각 4km, 8km이었던 점에 천도라 말할 수 없다.
 - 10) 당시 대통령의 비밀지시를 받아 실무작업을 맡았던 건설부의 새 입지선정 열 가지 기준이다(김의원, 1982).
 - 11) 인구 천만 명 이상 도시를 일컫는 말인데, 인구 천만 이상 도시는 21세기를 고비로 모두 25개로 늘어날 것이라 했다. 종래의 비판적 전망과는 달리 초대형도시의 현실과 전망은 매우 긍정적인임은 이제 상식이 되고 있다.
 - 12) 사회적 가치의 수위 도시 집중은 '직업편향' (job bias)도 한 이유로 지목되고 있음(Thompson, 1972)을 감안해서 필자가 번안한 말이다. 직업이 계층적으로 연계되어 있기 때문에 생겨난 현상을 직업편향이라 한다. 이를테면 건설회사 본사에 기대는 하청업자들은 불가피하게 본사에 근접해야하고, 재하청업자는 하청업자에게 근접하려 한다는 것이다.
 - 13) 외국과 통상에 종사하는 기업의 본사는 대체로 인구규모 1위인 수위(首位)도시에 입지하고 있음이 세계적인 통례다(Evans, 1973).
 - 14) 기업의 권력근접경향은 우리 경제방식에서 면접접촉을 중요시하는 관행과 밀접한 관련이 있다. 기업이 의존하는 정보는 앞선 선진국에 비해 덜 표준화되어 있고, 각종 계약이나 지불조건, 제품의 규격 등 업무가 덜 체계화되어 있다. 기업의 주변환경도 자주 그리고 예측할 수 없게 바뀐다. 규정이 바뀌는가 하면 정부기구도 개편되기 일췌다. 때문에 영향력과 결정권 그리고 정보원의 중심에 가까이 자리잡아야만 사태의 진전을 알아낼 수 있기에 그러자면 면접접촉만 한 것이 없다. 게다가 지연, 학연 등의 인간관계가 사무활동에 중요 요소인바, 인간관계의 유지는 서로 만나 은밀히 식사나 주연을 곁들이면서 이루어지는 경우가 많다. 국가 경제성장에서 민간부분의 비중이 급격히 팽창하는 최근에 들어서도 중앙권력 의존적 사무활동방식은 변함이 없다(김형국, 1997).
 - 15) 재벌급 50대 기업의 본사 또는 본사급 지사가 서울에 자리잡고 있다. 이는 미국 500대 기업의 본사 가운데 18%가 뉴욕에 집중되어 있는 경우와는 비교할 수 없을 정도로 우리의 집중도가 높다(김형국, 1997).
 - 16) 이 발의를 행동으로 옮겨 광주에서 무크지 '민족과 지역' (1988)을 발간한다. 여기에 실린 송수권 시인의 "중앙과 나"라는 시가 특히 서울중심주의를 날카롭게 질타하고 있다.
 - 17) 결정부하량이란 한 사회의 정부, 기업, 각급 사회조직 등이 이룰 것이냐, 저릴 것이냐, 어떻게 할 것인가를 결정·결제해야 할 일의 총량을 말한다(Toffler, 1990).
 - 18) "인간에게는 스스로가 자신의 명령자가 되며, 자기가 관여된 일에 응당하게 참여하고자 하는 자유, 자율, 자발, 참여의 느낌은, 그것으로써 그 자신이 동물도 노예도 기계도 아닌 인간적인 존재임을 확인하게 되는 가장 본질적인 삶의 질감이다"(정범모, 1989).
 - 19) 단일제(單一制) 정부는 중앙집권형으로서 지방분권형인 연방제 정부와 대비된다. 전자는 중앙집권적인 통제와 감독을 바탕으로 단일성(unity)의 목표를 다양성의 목표 위에 둔 권력장치인 데 반해, 후자는 국가적 단일성과 지역적 다양성 사이에 균형을 제도화한 장치다. 단일제는 법적, 경제적 제일성(uniformity)과 사회·문화·경제적 발전의 중앙집권적 관장을 보장하기 때문에 전국적 계획과 복지정책 및 근대화를 추진하는데 적합한 제도로 영국, 프랑스, 일본 등이 채택하고 있다. 연방제 정부는 단일의 중앙정부와 복수의 지방정부 사이에 권력을 배분한다. 일반적으로 국방, 외교, 경제, 전국 질서 등에 관한 책임은 중앙정부가 맡고, 지방 질서, 복지, 교육, 보건 등에 대한 책임은 지방정부가 담당한다. 중앙정부와 지방정부의 관계는 연속관계가 아닌 대등관계로서 미국, 캐나다, 아르헨티나 같은 나라에서 볼 수 있다(김영국 외, 1975).
 - 20) 김영삼정부 때 대통령 직속 세계화추진위원회에서 연세대 최정호 교수가 제안했고(박양호·최정호 외, 1994).

나중에 이 제안을 한국관광공사 주관으로 일본의 노무라연구소에 발주되었다. 연구결과는 남해안에 관광단지를 만들자는 정책제안으로 그치고 말았다.

文 獻

- 김의원, 1982, 한국국토개발사연구, 대학도서.
- 김영국 외, 1975, 신정치학개론, 서울대 출판부.
- 김형국, 1997, 한국공간구조론, 서울대 출판부.
- 박양호·최정호 외, 1994, "남해안의 다도해 황금해안 프로젝트 구상," 최정호 편, 물과 한국인의 삶, 나남 출판사.
- 이성택(역), 1978, 지방정부 개혁론, 법문사 (Leemans, A., 1970, *Changing Patterns of Local Government*).
- 정범모, 1989, 미래의 선택, 나남.
- Alonso, William, 1970, *The Question of City Size and National Policy*, Berkeley: Institute of Urban and Regional Development, Working Paper No. 125.
- Boulding, Kenneth, 1978, "The city as an element in the international system," L. Bourne and J. Simmons(eds.), *Systems of Cities*, Oxford Univ. Press, 150-59, New York.
- Evans, Alan, 1973, "The location of the headquarters of industrial companies," *Urban Studies*, 10(3), 387-396.
- Friedmann, John, 1973, "The implementation of regional development policies: lessons of experience," *Urbanization, Planning, and National Development*, Sage, 235-254, Beverly Hills.
- Stephenson, Glenn, 1970, "Two newly-created capitals: Islamabad and Brasilia," *Town Planning Review*, 41(3), 317-332.
- Storper, Michael and Richard Walker, 1989, *The capitalist imperative: Territory, Technology and Industrial Growth*, Basil Blackwell, London.
- Thompson, Wilbur, 1972, "The national system of cities as an object of public policy," *Urban Studies*, 9(1), 107-8.
- Toffler, Alvin, 1990, *Power Shift*, Bantam Books, New York.