

행정도시 성공요건과 과제

김용웅 | 충남발전연구원장

행정중심복합도시의 국가적인 차원에서 보면 대한민국의 국제경쟁력을 높이고 국가발전 잠재력을 전국적으로 확산시키는 역할을 한다. 한편 지역적 차원에서 행정도시는 수도권의 과밀을 해소하고 지역의 자생력을 높여 수도권과 지방이 상생 발전하는 계기가 된다. 그래서 행정도시의 건설은 국가경쟁력과 균형발전을 위한 선도사업이요, 미래세대를 위한 21세기 희망 프로젝트라 할 수 있다. 이제 행정중심복합도시건설 특별법에 대한 위헌청구가 각하됐기 때문에 앞으로는 행정도시 건설이 탄력을 받게 됐다.

앞으로의 과제는 행정도시 건설이 성공적으로 추진되어 국가발전의 새로운 전기를 만드는 것이라고 할 수 있다. 그러면 행정도시의 성공적인 추진이란 무엇을 의미하는가? 그동안 논의는 주로 세계적인 모범도시를 만드는 도시건설에 한정됐다. 그러나 행정도시 건설의 성공적 추진이란 최소한 다음의 3 가지 요건은 충족돼야 한다. 첫째, 세계적인 모범도시 건설을 위해 도시개발이 차질 없이 이루어져야 한다. 둘째, 행정도시의 건설 후 정부기관의 이전과 함께 다양한 경제-사회 중추기관이 이전하여 활력 있는 자족도시를 형성해야 한다. 셋째, 행정도시의 건설로 수도권의 집중완화와 국토균형발전을 이루어야 한다. 이 같은 세 가지 요건 중 어느 것 하나라도 충족되지 못하는 경우 행정도시 건설은 성공적으로 추진됐다고 보기 어렵다.

세계적 수준의 모범도시를 계획대로 건설하기 위해 도시설계 국제공모와 함께 행정도시 건설청의 개설 등 체계적인 노력이 전개 중에 있다. 그러나 효율적인 도시건설의 일차적 과제는 원활한 토지매입과 주민이주보상이다. 이 것이 순조롭지 못하면 도시건설자체가 착수조차 되기 어렵기 때문이다. 정부는 이미 부재지주의 토지보상과 주민보상은 차별화하고 주민들이 새로운 생활기반을 마련할 수 있도록 맞춤형 보상과 지원에 만전을 다할 것을 약속했다. 이 같은 약속이 소기의 성과를 거두기 위해서는 정부와 주민간의 원활한 커뮤니케이션과 신뢰기반이 형성돼야 한다. 지방정부 차원에서는 적극적인 대안 마련과 함께 정부와 주민 간 신뢰를 쌓을 수 있는 커뮤니케이션 통로의 역할을 담당해야 한다. 주민의 이주보상은 그동안 전통적 지역사회에 의존해 왔던 주민들이 새 삶을 영위할 수 있을 정도로 세심한 배려와 지원방안이 마련돼야 한다.

두 번째 과제는 행정도시 건설예산의 안정적인 확보이다. 행정도시 건설 추진은 더 이상 정치적 거래의 대상이 되지 않도록 해야 한다. 이를 위해서는 예산확보의 제도적 장치가 마련돼야 하고, 아울러 행정도시 건설에 대한 지속적인 국민적 관심과 지지를 확보하는 노력을 해야 한다. 정부는 지금까지의 소극적 자세에서 벗어나 국민적 공감대 확산을 위한 설득과 대화의 노력을 확대할 필요가 있다.

세 번째 과제는 행정도시 계획, 설계 및 건설공사 추진에 있어 전문가의 독립성과 전문성이 보장돼야 한다. 행정도시가 뚜렷한 정체성과 상징성을 지닌 세계적 도시로 건설되기 위해서는 일관된 계획논리와 도시건설 기조가 지켜져야 하기 때문이다. 비전문가 및 정치성의 개입을 막을 장치가 필요하다. 이 밖에도 도시건설이 제대로 이루어지기 위해서는 건설시장에 충격을 주지 않는 건설자재와 건설인력 확보 방안 그리고 건설기간 중 2만 여명으로 추정되는 건설인력의 현지 수용방안 등이 중요한 과제라 할 수 있다.

행정도시의 성공적인 추진이 이루어지기 위해서는 행정도시가 인구 30만 내지 50만 명의 자족도시로 성장해야 한다. 정부의 12부 4처 2청이 모두 이전하는 경우 종사자의 총규모는 1만 명 정도이다. 이와 함께 41개의 공공기관이 모두 이전하면 종사자의 규모는 약 2700명 정도 추가 된다. 이것은 정부와 공공기관에 의한 이전 고용규모가 15,000명 정도이고 가족이 함께 이전하고, 이를 뒷받침하는 서비스고용이 발생한다 하더라도 인구 30-50만명의 자족도시 형성에는 크게 미치지 못할 것으로 판단된다. 따라서 자족도시의 형성을 위해서는 전국기능을 수행하는 복합기능을 정부 및 공공기능의 2-3배 정도의 유치가 필요하다. 정부는 앞으로 어떠한 복합기능을 얼마만큼 어떻

게 유치할 것인지 구체적 방안을 제시해야 한다. 이와 함께 정부 및 공공기관이 이전하는 경우 종사자의 가족들도 함께 이주할 수 있는 최고수준의 사회-경제적 환경과 인센티브의 제공방안을 마련해야 한다. 일부 이전기관의 가족들은 교육, 문화 및 사회적 관계 등을 이유로 수도권에 잔류하려는 경향을 보이고 있어 지금까지와 다른 특단의 조치를 마련해야 한다.

행정도시 건설의 성공적이란 행정도시가 행정중추도시로서 제 기능을 발휘해서 수도권과 지방이 상생하는 국토기반을 만드는 것을 의미한다. 행정도시가 국토 중심부의 새로운 행정거점으로 기능을 제대로 발휘하기 위해서는 중심성과 집적기반을 갖추어야 한다. 정부는 그동안 이를 위해 행정도시와 주변도시를 연계하여 네트워크 도시군(群)으로 육성할 것을 천명해 왔다. 인구 30-50만 명의 신도시로는 국가중추도시기능의 새로운 중심지 기능을 발휘하는 데 한계가 있기 때문이다. 이 것이 가능하기 위해서는 취약한 물적 기반과 도시기능을 지닌 행정중심도시 주변도시 물적기반의 과감한 재정비와 기능강화 방안이 마련되어야 한다. 행정도시와 주변도시간의 격차가 너무 큰 경우에는 수평적 보완관계의 형성을 기대할 수 없기 때문이다. 문제는 지방자치단체 단독의 힘으로 충청권내 기존도시 재정비가 어렵다는 점이다. 정부는 행정도시의 네트워크 도시군 형성차원에서 주변도시의 재정비와 기능강화 시책을 행정도시 건설과 병행해서 추진해야 한다. 지금부터라도 중앙정부와 충청권은 공동의 협력방안을 마련하는 데 힘을 써야한다.

두 번째 과제는 행정도시의 건설사업을 정부혁신과 지방분권, 수도권 집중억제와 계획적 규제, 지역혁신발전시책과 사업과 연계하여 추진할 수 있는 세부적인 방안이 마련되어야 한다. 그동안 지역균형발전시책이 제대로 효과를 발휘하지 못한 것은 상호 연계된 사업과 시책이 산발적이고 독립적으로 추진되었고, 하드웨어와 소프트웨어가 결합되지 못하여 시너지 효과를 거두지 못했기 때문이다. 정부기관이나 기업의 지방이전의 경우 단순한 도시기반이나 서비스 시설 공급에만 치중해서는 안 된다. 수도권에 버금가는 교육, 의료 및 문화 서비스를 공급할 수 있는 특단의 조치가 마련되지 않으면 그동안의 정책실패는 계속될 가능성이 크다. 정부는 지금이라도 이와 같은 새로운 대응책을 어떻게 마련하여 추진할 것인지 구체적으로 밝혀 행정도시 건설의 성공적 추진에 의구심을 버리지 못하는 국민들을 안심시키는 데 주력하여야 한다.

행정도시 건설은 국토공간구조의 재편과 균형발전 등 국가적 차원의 파급효과와 함께 대전·충

북·충남지역에 주는 긍정 또는 부정적 영향이 심대하다. 행정도시가 충청권에 미칠 영향과 변화에 대비하고, 새로운 지역발전의 전기를 마련하기 위해 충청권 3개 시·도는 현재의 공조체제를 더욱 발전시켜나가야 한다. 행정도시의 건설로 충청권내 네트워크 도시체계가 형성되는 경우, 충청권 3개 시·도는 기능적 통합지역이 될 것으로 전망된다. 공동의 대응책과 발전방안을 수립하여 추진할 수 있는 실행력을 지닌 협력체 내지는 거버넌스의 구축이 필요하다. 이와 함께 충청권 3개 시·도는 공동으로 중앙정부와도 행정도시의 성공적인 추진을 위한 협의와 협력을 위한 시스템 구축이 필요하다.