

행정수도이전, 분권, 그리고 균형발전: 또 다른 이야기

장명구*

-〈目 次〉.....
- I. 개발독재의 유산과 정치적 위선(僞善) 그리고 국토공간에 대한 새로운 인식의 필요성
 - II. 이전 찬성논리와 문제점: 분권과 균형발전
 - III. 이전 반대논리와 문제점: 수도권 경쟁력과 분권 강화
 - IV. 결론에 대신하여: 시민사회적 분권과 동적 균형의 추구

〈요 약〉

참여정부가 의욕적으로 추진하였던 행정수도이전을 둘러싼 갈등은 중앙집권적 권위주의 시절에는 보기 힘들었던 새로운 정치/사회적 대립구조를 보여 주고 있다. 수도권 대 비수도권, 중앙 대 지방이라는 새로운 갈등의 축이 행정수도이전을 둘러싸고 매우 복잡하게 얹혀있다. 이른바 지역경영의 정치(*politics of territorial management*)가 분권화 시대의 도래를 맞아 기존의 지역주의 정치 구도를 대체하거나 혹은 지역주의 구도와 혼재되어 있는 양상으로 전개되고 있는 것이다. 행정수도이전을 둘러싸고 벌어졌던 중앙정부, 정치권, 수도권 지방정부 및 비수도권 지방정부간의 첨예한 대립적 논리전개는 이러한 새로운 갈등의 양상을 잘 보여주고 있다. 행정수도이전 찬성세력의 기본논리는 균형발전인 반면, 반대세력의 기본논리는 분권을 통한 경쟁력 강화이다. 그러나 이러한 곁으로 드러난 논리구조는(양 주장 모두에 내재하는 모순구조를 논외로 치더라도) 행정수도이전을 둘러싼 이해당사자들 간의 실제적 논리구조를 은폐, 왜곡시키는 위험성을 또한 내포하고 있다. 양 진영 모두 중앙집권 시절에 배태된 지역주의 정치구도를 극복하지 못하고 오히려 정치적 지역주의의 연장선상에서 행정수도 이전을 해석하고 있는 모순을 드러내었다. 이는 행정수도이전을 찬성하거나 반대하는 세력 모두에 있어 표방된 목표(stated goal)와 실제 목표(real goal)간의 괴리를 나타내는 것으로서, 표면적으로는 분권을 주창하지만 내부적으로는 집권적 발상에 경도되어 있음을 반증하는 것이다. 결론으로서, 이 논문은 양 주장의 동시적 비판에 근거하여 두 가지 점을 제시한다. 하나는, 행정수도이전의 논쟁을 정치권으로부터 시민사회적 담론의 장으로 전환시키는 것으로서 이는 곧 행정수도이전의 문제를 정치적 지역주의 해석으로부터 독립시켜 지역경영의 정치로 치환시키는 근거를 마련하는 작업이다. 또 다

* 아주대 사회과학부 교수.

를 하나는, 제도적 대안으로서 행정수도이전이 표방하는 목표인 균형발전과 분권의 문제를 동시적으로 해결하기 위하여 관공서간 분권이 아닌 시민참여적 분권을 혁신도시 의제와 연계시키는 것이다.

【주제어: 행정수도이전, 분권, 균형발전, 지역경영의 정치, 지역주의】

I . 개발독재의 유산과 정치적 위선(偽善) 그리고 국토공간에 대한 새로운 인식의 필요성

대부분의 정책문제 해결에 있어 가장 큰 결림돌은 이분법적 선택을 강요당하는 것이다. 목하 논쟁의 대상이 되고 있는 사안이 상호간 대립되는 견해의 어느 쪽을 택하기 어려운 상황에서 양단(兩端)간의 한 편을 택하도록 강요받을 때 사정은 최악이다. 이 경우 해결책은 둘 중의 하나이다. 대립되는 견해를 가진 양측이 대화와 타협을 통해 합의점을 찾는 것이 최선책이다.²⁾ 이것이 어려우면 양측의 주장을 분해하여 재구성하는 과정을 거쳐 제 3의 해석과 대안을 내놓는 것이 차선책이다. 이 글은 행정수도이전을 둘러싸고 진행되었던 대립적 논쟁이 대화와 타협의 해결책 대신 극심한 갈등으로 치달았던 점을 고려하여 후자, 즉 차선책의 입장을 대변하여 논의를 진행한다. 그러나 아울러 이러한 논의는 대화와 타협을 위한 최선책 강구에도 적지 않은 실마리를 제공할 것이거니와, 이는 곧 양측의 주장을 분해하여 창조적으로 재조립하는 과정을 거치다보면 이러한 과정의 의도되지 않은 결과물로서 양측을 자극하여 최선 해결의 실마리를 제공할 수도 있기 때문이다. 이러한 가능성과 유사하게, 이 글은 차선책을 논하고 있지만 차선책 논의의 의도하지 않은 결과물로서 최선해결 상황이 도래할 것을 바라면서 논의를 전개한다.

2004년 진행되었던 행정수도이전 논쟁은 대립되는 연장선상의 양 극단에 위치하여 이해당사자간의 타협점을 찾지 못하고 현법재판소의 위헌판결로 귀결되고 말았다. 그러나 이러한 결말은 곧 양 극단의 어느 쪽도 지지하고 있지 않은 대다수의 국민들에게 이분법적 선택을 강요하는 것이 되고 말았다. 달리 표현하자면, 양 극단의 견해를 선점한 정치권과 행정수도이전을 둘러싼 찬성/반대집단이 논제를 일반국민들로부터 공중납치(hijacking)한 것과 다를 바가 없는 것이다.

2) 물론, 이 경우 합의점이 양단간의 어느 지점으로 귀착될 것인가는 이론적으로 좀 더 많은 논의를 요한다. (Hirschman, 1970, Chp. 7) 이를바 복점(複占 duopoly)상황에서 양측의 위치선정은 각 주장 그룹의 내부 동학(動學)에 달려있으므로 꼭 양단간 입장의 중간지점이라고 확신하기 어렵다.

다. 이분법적 선택의 강요로부터 탈출하기 위하여 요구되는 것은 제 3의 대안을 추구하는 것이고 이는 곧 다시 양극단적 의제설정(agenda setting)의 배경에 대한 천착으로 이어질 수밖에 없다. 비록 행정수도 이전 논쟁이 헌법재판소의 위헌판결을 받아 신행정도시 건설이라는 편법으로 결말이 나기는 하였지만 문제의 본질은 전혀 변함이 없이 온존하는 관계로 당시의 논쟁을 복기(復棋)하여 문제의 본질을 해석함은 매우 유의미한 작업일 것이다.

이런 의미에 있어 행정수도이전 논쟁은 과거의 유산으로부터 자유로울 수 없다. “오늘은 어제 우리가 걱정했던 내일이다.”(Today is tomorrow we worried about yesterday.)라는 금언이 행정수도이전 논쟁에도 정확하게 적용된다. 행정수도이전을 둘러싼 논란은 과거 군사권위주의 정부가 경제개발의 이름으로 추구하였던 개발독재의 모순이 공간적으로 집약되어 나타난 반영이다.³⁾ 여기서 지칭하는 개발독재의 공간적 모순이라함은 1960년대 이래 한국이 경험하였던 급격한 경제성장과 군사권위주의적 정치체제가 국토공간을 매개로하여 드러낸 정치, 경제, 사회, 문화적 갈등의 총체적 집합을 의미한다. 이 글의 논제와 연관하여 개발독재의 공간적 모순은 두 가지 국면으로 정리될 수 있다. 하나는 수도권의 과대성장으로 나타나는 국토공간의 극심한 불균형이고 또 다른 하나는 정치적 지역주의이다. 양자간의 관계는 일견 생각하기보다 매우 복잡한 양상으로 전개된 것이지만(강명구, 1993) 양자간의 인과관계 또한 부인하기 어려운 것이 사실이다. 양자간의 관계가 2000년대 들어 어떻게 전개될 것인가는 그 자체로서도 매우 흥미 있는 연구의 대상이겠지만 아울러 이 글의 논제인 행정수도이전과도 매우 깊은 함수관계를 나타내고 있다. 이는 추후 논의할 것이거나와, 전자의 공간적 모순 반영인 수도권 대 비수도권의 문제가 후자의 모순인 호남 대 비호남(혹은 영남 대 호남)의 문제와 어떠한 형태로 관계설정을 할 것인가가 넓은 의미에 있어 행정수도이전의 논의 향방을 바꿀 수도 있었기 때문이다.

행정수도이전 논쟁과 관련하여 이 두 가지 모순적 유산이 무관치 않음은 논쟁의 올바른 진전을 위하여 매우 중요한 시사점을 제공하고 있다. 왜냐하면 대부분의 경우에 있어 행정수도이전을 둘러싼 표면적 논쟁의 당위성은 주로 국토 공간의 불균형 시정 혹은 수도권의 과대과밀화 방지에 초점이 맞추어지고 있지만 보다 심층적인 그리고 밖으로 잘 드러나지 않은 이유는 후자 즉 정치적 지역주의와 긴밀하게 맞대어 있기 때문이다. 행정수도를 충청권으로 옮기는 것은 단순한 물리적 구조물의 건설과 인구이동 그리고 이에 수반된 경제적 측면의 부수적 효과만을 뜻하는 것은 아니다. 물론 이러한 측면의 변화가 유발할 각종 국면의 여파를 무시할 수도 없고 또한 무시해서도 안 될 것이지만 아울러 그

3) 이런 의미에 있어 목하 진행되고 있는 행정수도이전 논쟁은 경제학에서 이야기하는 stock의 개념이 아니라 flow의 개념으로 이해해야 할 것이다.

정치적 의미를 되새겨봄도 이에 뜻지않게 중요하다. 익히 알려져 있다시피, 각종 선거에 있어 지역주의 투표성향은 아직 그 터전이 공고하다. 그리고 이러한 공고한 지역주의 투표행태에 있어 전략적으로 매우 중요한 위치를 점하는 지역이 충청권이라는 사실은 이 지역에 있어서 특정지지 정당의 세력 약화 이후 매우 주목할 만한 사안이다. 설혹 이러한 변화를 각 정치세력이 행정수도이전 논쟁에 있어 일부러 의도적으로 고려한 사안이 아니더라도 이 문제는 행정수도 이전 논의에 있어 여전히 매우 중요하다. 왜냐하면 아무리 객관적으로 행정수도 이전이 국토의 균형발전을 위해 필요한 사안이라는 것을 설명하여도 상당수 일반 국민들의 인식은 이러한 객관적 설명에 자동적으로 지역주의적 해석을 덧붙이도록 오랜 정치적 학습을 받아왔기 때문이다. 서울 인구과밀도 문제지만 충청 표를 의식한 것이 아니나는 일반의 해석은 이러한 배경으로부터 나온 것이다.

그럼에도 불구하고 행정수도이전을 둘러싸고 벌어지는 찬성/반대 세력들의 논쟁은 의도적으로 표면적 이유를 내세워 심충적 의도를 고의적으로 은폐, 왜곡하는 정치적 위선을 드러내고 있다. 지역주의라는 매우 민감한 사안을 거론하면 득보다는 실이 될 것이 많은 것으로 판단하기 때문이다. 이러한 드러난 설명과 드러나지 않은 설명을 어떤 때는 뒤섞고, 또 어떤 때는 맞바꾸어 드러냄으로 인한 결과는 매우 심각하다. 우선 불필요한 논쟁으로 인한 국력낭비라는 기회비용이 있다. 또한 기회비용은 논외로 치더라도 이와 같은 정치적 위선은 행정수도 이전 논의의 합리적 이성적 해결을 어렵게 하여 정작 필요한 정책을 적합한 시기에 실시하지 못하는 우를 범하게 할 뿐 아니라 논리의 부적절한 왜곡으로 양측 모두 원하지 않고 아울러 국민의 일반이익과도 어긋나는 방향으로 의도되지 않은 결과를 초래할 수 있는 것이기도하다. 주장을 위한 주장, 그리고 상대를 제압하기 위한 주장은 차선(次善)은 커녕 잘해야 차악(次惡) 그렇지 않으면 최악(最惡)의 선택이 될 수도 있기 때문이다. 그리고 그보다 더한 문제는 앞서 지적한 바와 같이 이분법적 선택을 강요하여 논제를 국민적 합의라는 공공의 영역에서 정치권이라는 협약한 인식의 지평으로 유폐(幽閉)시키는 결과를 초래하고 있다는 사실이다.

이와 같은 논쟁의 부정합성(不正合性)에 더하여 학문적으로나 실천적으로나 한 가지 더 유념할 사안은 국토공간의 재구조화에 대한 관점이다. 국토공간은 분명 (정치, 경제, 사회, 문화를 반영한)국가의 정책을 통하여 구조화되지만 아울러 이와 같이 구조화된 국토 공간 또한 정책에 영향력을 행사한다는 점을 인식하는 것이 중요하다. 공간과 사회관계의 변증법적 관계인식은 지리학의 영역에서는 매우 일반화되어 있음에도 불구하고(Agnew, 1987) 여타 사회과학분야의 물공간적(沒空間的 a-spatial) 인식은 국토공간에 대한 편협한 이해 혹은 정태적 이해를 부추겨 문제의 해결을 어렵게 만드는 경우가 적지 않다.⁴⁾ 국토공간을

오로지 경제학적 분석의 대상으로 삼아 공간의 재구조화로 인한 사회관계를 시장적 힘에 복속시키는 하나의 극단적 해석 맞은편에는 국토공간이 갖는 경제적 성격의 불가피성을 환경이나 공공성의 이름으로 애써 부정하는 또 다른 극단적 해석이 존재한다. 행정수도 이전의 문제도 예외가 아닌 바, 이전 반대세력은 국가경쟁력 강화라는 경제적 논리로, 이전 찬성세력은 국토의 균형발전이라는 비경제적 논리로 일관하고 있다.

국토공간은 시대적 환경의 변화에 걸 맞추어 변해야하고 또한 이러한 공간적 변화는 역으로 환경을 변화시키는 변증법적 공간-사회관계를 구성한다. 시대적 환경변화를 대변하여 최근에 학계나 실무계 모두를 통틀어 가장 흔히 거론되는 개념 중의 하나가 국가 재구조화(state restructuring)를 통한 뉴 거버넌스(new governance)의 구축이다. 굳이 심도 있게 거론할 필요가 없이 세계화, 정보화, (재)민주화의 거센 물결은 국가의 역할을 재정립하도록 강요하고 있다. 국가는 큰 일을 하기에는 너무 작고 작은 일을 하기에는 너무 큰 존재가 되고 있는 것이다. 이러한 변화에 걸 맞추어 국토 공간의 역할도 바뀌어야만 하는 것이며 행정수도이전의 문제도 이러한 이론적/실체적 맥락에서 이해되어야하는 것이다. 일국적 수준을 넘어선 대륙의 수준에서 지역의 통합을 경험하고 있는 유럽의 경우는 시대적 환경변화에 따른 공간 재구조화의 전형을 보여주고 있다. 이곳에서 지역(region)이라는 공간의 재구조화 과정은 기준의 일국 복지국가체제가 경험하지 못한 심대한 공간구조의 탈공간화(de-territorialization)와 재공간화(re-territorialization)로 나타나고 있다(Keating, 1997).

물론 이러한 공간변화가 정치적 진공상태에서 일어나고 있는 것은 아니다. 오히려 세계화를 통한 국가재구조화의 강력한 요구가 분권이라는 제도적 양태로 표출되고 이러한 제도적 표출양태는 공간에 새로운 기능을 부여하고 있다. 자본과 생산기지 그리고 인적자원의 종횡무진 움직임이 지역의 탈공간화와 재공간화를 매개로 지역을 재구조화하고 있는 것이다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 행정수도이전과 같은 공간의 재구조화는 결국 공간에 특정한 기능을 부여하고 이에 제도라는 옷을 입히는 정치적 과정이다. 그리고 이와 같은 정치과정은 세계화와 같은 구조적 변수의 국토공간적 영향을 국내 정치적 변수가 어떠한 형태로 재구성하느냐의 과정에 다름 아닐 것이다. 어느 논자의 정확한 지적과 같이 “경제의 세계화와 정치의 지방화”(Pretecceillie, 1990) 과정이 공간재구조화에 동시적으로 일어나고 있는 것이다.

1960년대 이래 한국에 있어 공간의 구조화는 위로부터의 관료적 계획과 지

4) 이에 대한 보다 자세한 분석은 이론적 측면에서는 Gottdiener(1985)의 책 *The Social Production of Urban Space*를, 그리고 실제 적용에 있어서는 Peter Dickens(1988)가 매우 훌륭하게 분석한 *One Nation?:social change and the politics of locality*를 참조할 것.

시, 즉 국가적 통제를 근간으로 하여 성장위주의 반(半)시장적 접근으로 이루어져왔다. 그리고 이와 같은 성장지향적 공간구조 재편의 모순과정이 일정부분 정치적으로 매개되었을 때 지역주의적 갈등양상으로 표출되었던 것이다. 그러나 새로운 천년을 맞아 대내외적 환경변화는 한국의 국가통치구조에 대한 상당한 변화를 요구하고 있으며 이에 상응하여 국토공간의 재구조화와 이를 매개하는 정치과정 또한 필히 변화할 것을 요구하고 있다. 국가통치구조의 변화와 이에 상응하는 국토공간 재구조화문제는 이 글의 범주를 벗어나는 것이기에 생략하더라도 이를 매개하는 정치과정은 이 글의 논제와 관련하여 매우 중요한 것이다. 결론부터 간추려 말하자면, 과거 중앙집권식이며 성장위주의 공간구조화에서 볼 수 있었던 지역주의라는 정치적 매개는 이제 민주적이며 합의적인 지역간 이해관계의 조정을 통한 새로운 공간·정치·사회적 정치제도화를 요구하고 있다. 전반적 추세로 보건대 이 과정은 지역주의를 넘어서는 지역경영(territorial management)에 근거한 분권의 정치화 과정이 될 것이다. 행정수도이전 논쟁은 이러한 이론적 맥락 하에 이루어져야 할 것이다.

II. 이전 찬성논리와 문제점: 분권과 균형발전

참여정부의 분권 및 균형발전 정책: 행정수도이전을 주장하는 측의 주장을 살피기 위하여는 먼저 참여정부가 주도하고 있는 공간구조재편의 제도적 양상을 살피는 것이 순서이다. 제도적 양상중 한 가지는 정치/행정적인 것으로서 그 이론적 근간을 <정부혁신지방분권위원회>가 제공하고 있다. 제도적 양상의 다른 한 가지는 공간계획적 성격의 것으로서 <국가균형발전위원회>안이 그 이론적 바탕을 제공하고 있다. 물론 이 두 위원회의 활동상황과 고유영역을 보건대 분권화 및 정부혁신과 관련하여서는 <정부혁신지방분권위원회>가 그리고 국토계획 및 균형발전에 관련하여서는 <국가균형발전위원회>가 보다 중요한 역할을 하는 것을 부인할 수 없으나 양자 모두 대통령 직속으로 설치되어 있으며 유사한 비전을 공유하고 있다.

<정부혁신지방분권 위원회>의 경우 분권을 통해 지역시민사회, 중앙/지방정부의 혁신을 이루어내고 이러한 혁신이 국가 재구조화로 연계되어 지방 활력의 증진을 통한 분권형 선진국가를 이루는 것을 목표로 하고 있다. <국가균형발전 위원회>의 경우 대학/산업/지방자치단체가 지역혁신체계를 구축하여 자립형 지방화를 이루고 이는 곧 국민통합과 국가경쟁력 강화로 이어지는 최종 목표를 제시하고 있다. 양 위원회가 공유하고 있는 주된 개념은 “분권”과 “혁신”과 “자립”이다. 다만 <정부혁신지방분권 위원회>의 경우 이 개념의 적용이 주로 정부

간 관계에 적용되는 것이고 <국가균형발전 위원회>의 경우 주로 공간적 관계에 적용되는 것이 차이라 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 차이도 실제에 있어서는 한국의 경우 오랜 중앙집권적 행정국가화 현상으로 인하여 지역이라는 공간적 범주가 행정적 경계와 겹치는 경우가 대부분이므로 논리적으로나 실천적으로나 큰 차별성을 두기 어려운 것이 현실이다. 따라서 양 위원회의 논리는 정치/행정적, 공간적 분권의 발전주의적 해석이라고 하여도 무방할 것이다. 물론 여기서 “발전”이라는 다의적(多義的) 개념은 기존의 모순적 구조와 결별하여 “혁신”적 과정을 통하여 새롭게 창조되는 국가 및 공간의 재구조화(再構造化: restructuring)인 것이다.

기존의 모순적 구조라 함은 1960년대 이래 중앙집권적 발전주의 국가가 배태한 정치, 행정, 경제, 사회적, 그리고 공간적 비효율과 비민주성을 지칭한다. 정치적으로는 소수 기득권 세력으로의 권력집중과 발전 관료제의 비효율성 증가, 경제적으로는 재벌집중, 공간적으로는 수도권 집중으로 모순성이 가중된 것을 말한다. 위원회의 보고서가 잘 지적하고 있듯이, 세계화, 정보화, 민주화의 추세는 더 이상 중앙집권적, 국가주도형, 일극(一極) 집중형 과거 방식의 발전모델을 용납하지 않는다. 이른바 분권형 협치(協治:governance)로의 전환이 필수적이라 는 것이다. 이와 같은 맥락에서 해석하건대, 참여정부에 있어 분권화 정책은 단순한 행정적 권한과 공간적 물리구조의 분산을 훨씬 뛰어 넘는 지극히 중요한 국정의 중심과제로 자리매김을 받고 있다고 하여도 무방할 것이다. 적어도 이론적 측면에 있어서는, 분권을 (국가)“권력의 공간적 분산” (territorial distribution of power)이라고 정의한 것(Smith, 1985, 1)이다.⁵⁾ 이러한 논리의 연장에서 볼 때, 행정수도이전은 균형발전논리와 맥이 닿아있고 이는 다시 국정의 중심축인 분권화 정책에 연계되어 있는 것이므로 물러서기 힘든 정책사안으로 인식되고 있는 것이다.

따라서 우리가 논의해야 할 문제는 두 가지 질문으로 귀착된다. 하나는 분권을 하면 국토의 균형발전이 이루어질 확률이 높아지는가? 바꾸어 말하면, 분권

5) 이런 의미에서 참여정부의 분권화 정책은 문민정부나 국민의 정부와는 확연한 차별성을 지닌다. 한국에 있어 지방자치의 재개와 더불어 본격적으로 논의되기 시작한 분권화 정책은 1990년대 이후의 일이다. 1987년 6월 시민항쟁은 물론 그 기폭제적 역할을 하였다. 그러나 군사정권이 문민화되었어도 김영삼 정부의 행태가 극명하게 보여주듯 중앙집권적 성향은 윤존하였다. 김영삼 정부는 세계화는 적극적으로 추진하였지만 세계화의 또 다른 날개인 지방화에 대하여는 매우 소극적이고 반자치적(反自治的)이었다. 이어 등장한 김대중 정부는 자치와 분권화 정책에 대한 기본적 이해는 모자라지 않았지만 신자유주의적 경제정책 추구와 남북문제 등 여타 정책에 우선순위를 두어 요란한 구호에도 불구하고 실천적 의미의 분권화 정책 추진에 실패하였다. 노무현 정부는 이러한 경험과 차별성을 두어 분권화 정책이 국정의 중심축으로 부상하였다.

적 균형발전이라는 개념은 내재적 모순관계에 있지 않은가? 라는 질문이 그 한 가지이다. 두 번째 질문은 행정수도를 이전하면 국토의 균형발전에 도움이 되는가?라는 것이다. 두 위원회의 논리에 따르자면 이 3자간의 연계는 명확하게 긍정적이다. 국가균형발전 원칙은 “지역간 발전의 기회균등을 통해 국토 공간상 모든 지역의 발전 잠재력을 증진함으로써 어느 지역에 거주하더라도 기본적 삶의 기회를 향유하고, 궁극적으로 국가 전체의 경쟁력을 극대화하는 것을” 목표로 하고 있다. 이러한 목표를 구체화 하는 작업이 대학/기업/지방정부 3자간 지역혁신체계의 구축을 통한 자립형 지방화이다. 이 원칙은 전국 최소기준(national minimum)의 충족을 통한 국민통합과 동시에 이를 바탕으로 하는 국가경쟁력 강화를 목표로 하고 있다. 따라서 분권과 균형발전은 참여정부의 논리를 따르자면 국가 발전이라는 목표달성을 위한 역동적 인과관계를 구성한다. 즉, 지역간 균형발전이 분권의 강화로 이어지고 분권의 강화는 다시 경쟁(즉, 지역 혁신체계의 구축을 통한 자립형 지방화)을 통한 지역발전으로 이어져 궁극적으로 국가 경쟁력 강화로 이어진다는 논리구조이다. 그런데 이러한 논의구조에 있어 정작 문제가 되는 것은 목하 국토공간이 균형발전되어 있지 않다는, 즉 국토의 불균형이 심각하다는 엄연한 현실이다. 따라서 3자간의 긍정적 인과관계를 위하여는 행정수도이전을 통한 인위적 균형발전이 필요하게되는 것이다. 이런 맥락에서 행정수도이전은 3자간의 관계가 성공적으로 귀결될 수 있도록 하기 위한 일종의 초기투자이며 종자돈(seed money)격인 것이다. 마치 케인즈식의 거시경제 이론에 있어 정부의 초기 재정투융자가 승수효과(multiplier effect)를 통하여 경제 성장으로 이어지는 것을 기대하는 것과 유사하게 행정수도이전이 일으키는 공간적 승수효과 (행정수도이전=>균형발전=>분권의 강화=>국가경쟁력 강화)를 노리는 것이다.

문제점: <정부혁신지방분권위원회>와 <국가균형발전위원회>의 보고서를 참조하자면 다음과 같은 찬성론자들의 논리는 매우 중요한 연결고리에서 이론적으로나 현실적으로나 의문시된다. 가장 단순하게 이야기하자면, 행정수도이전의 문제는 인과적 관계가 의문시 되는 분권화 정책과 균형발전 정책을 인위적으로 연결시키다보니 추후에 제시된 논리인 것이다. 참여정부 초기에 논의의 탄력을 받고 집중 추진된 것은 분권의 문제와 균형발전의 문제였지 행정수도이전의 문제는 아니었던 것이다. 물론 대통령 선거공약으로서의 지위는 업연하였지만 행정수도이전 논의가 현 정부 들어 재활성화되고 다시 탄력을 받게된 것은 17대 총선을 전후하여서라는 사실은 적지 않은 의미를 지닌다.

자세한 논의를 위하여 앞서 제시한 두 가지 질문으로 돌아가보자. 먼저 분권을 하면 국토의 균형발전이 이루어질 가능성이 높아지는가? 이론적으로는 부분

적 궁정과 부분적 부정 모두 가능하지만 현실적인 예로 보자면 부정적일 확률이 높아진다. 전반적으로 보아 분권적 균형발전의 가능성을 강조함은 현실을 지나치게 낙관적으로 해석하는 위험성이 있으니 이는 곧 분권과 균형발전의 연계가 가능한 여러 논리 중 일부분을 확대 포장하는 위험성과 일맥상통하는 것이다. 살피건대, 분권과 균형발전간의 궁정적 상관관계를 정당화하는 논리는 두 가지이다. 하나는 규범적인 것이고 다른 하나는 현실적인 것이다. 전자의 논리는 지역발전을 하기 위해서는 지방이 스스로 자신의 문제를 자율적으로 결정할 수 있는 분권이 필수적이라는 것이다. 이른바 목표-수단 연계 (ends-means chain) 논리이다. 이 논리에 따르자면 분권은 균형발전의 전제조건이다. 그러나 이 논리구조는 분권=> “자율적” 지역발전은 설명하지만 분권=> “균형”발전을 설명하지는 못한다. 주어진 현실이 지역간 불균형이고 분권은 자율이라면 자율과 불균형 시정 간에는 논리적 상관관계가 존재하지 않기 때문이다.

따라서 “균형”발전의 논리를 정당화 하기 위해 보다 현실적인 경제학적 가설이 동원된다. 즉 분권=> 지역간 경쟁=> 균형발전 논리이다. 그러나 분권=>경쟁=>균형발전 논리가 성립하면 분권=>경쟁=>불균형발전 논리도 가능한 것이다. 따라서 분권적 균형발전은 내재적 모순관계에 있거나 아니면 현실적 가능성의 확대 해석이다. 결과적으로 보다 현실적인 나머지 한 가지 설명은 집권화 세력 가설이다. 지역간 불균형 해소를 위해서는 분권보다는 집권이 더욱 현실적인 필 요성과 당위성이 있다는 논리를 내세우는 기득권적 집권화 세력의 주장에 빌미를 주지 않기 위해 참여정부는 분권과 균형발전을 인위적으로 연계하고 있는 것이다.

매우 흥미있게 분권과 경쟁과 균형발전의 논리를 실험적으로 제시하는 경우가 1980년대 이후 남미의 분권화 실험이다. (강명구, 2004와 다수) 남미도 우리의 경우와 유사하게 국토의 불균형발전이 심화된 곳이다. 그리고 중앙집권적이며 군사권위주의 정권이 1980년대 이후 재민주화의 길을 걸은 곳이기도 하다. 남미와 같이 방대하고 다양한 지역의 분권화 실험을 일률적으로 평가하는 것은 어려운 일이지만 그래도 전반적 흐름에 관한 큰 해석은 가능할 것이다. 이 지역에 있어 분권은 지방의 자율성 증진과 중앙정치의 민주화 과정을 통하여 지역간 균형발전의 디딤돌이 될 것으로 예상되었다. 이는 곧 남미 여러 나라의 지역 불균형이 군사권위주의 정권에 의한 지방에 대한 기득권적 통제와 선별적 혜택을 베풀 결과에 상당부분 기인하였기 때문이었다. 그러나 분권을 통해 지방정부에 보다 강화된 재정적 자율성을 부여한 결과 지역간 불균등 발전의 정도가 오히려 심화되는 현상이 목도되었다. 이러한 현상은 브라질과 같이 재정분권화의 경향성이 높은 국가뿐 아니라 멕시코와 같이 재정분권의 경향이 상대적으로 더딘 국가들에 있어서도 꼭 같이 목도되고 있는 사실이다(Montero and Samuels,

2004, 26-7). 다양한 원인이 있지만 그 중에서도 신자유주의적 경제조정으로 인해 긴축재정에 직면한 중앙정부가 지역간 균형발전을 위한 이전재원의 지출을 꺼리게 된 것이 가장 큰 요인이다. 이에 더하여 한정된 재원을 조금이라도 더 끌어오려는 지방간 경쟁과 이러한 경쟁을 정치적 이유로 인하여 제대로 조정하지 못하는 중앙정부의 무능이 이러한 상황을 더욱 악화시키고 있다. 이 모든 설명이 결국 지역간 균형발전을 위해서는 분권보다는 중앙정부의 역할이 일정 부분 중요함을 간접적으로 증명해주고 있는 것이다.

그렇다면 우리의 두 번째 질문으로 돌아가보자. 행정수도를 이전하면 지역 불균형이 완화될 수 있는가? 혹은 적어도 완화되는 디딤돌 역할은 할 수 있을 것인가? 이 질문에 대한 보다 정확한 답변은 정치학적 해석보다는 경제학 혹은 도시계획학의 영역에 속하는 것이 옳을 것이다. 그러나 역시 추론적 개연성은 불가능하지 않다. 특히 분권의 문제가 수도이전 및 균형발전의 문제에 매개될 때 예측가능한 동적인 정치과정을 고려한다면 오히려 경제학적 분석보다 (비록 엄격성은 떨어지더라도!) 더욱 현실적인 추론이 가능하다. 결론부터 말하자면 행정수도이전은 균형발전을 위한 디딤돌의 역할보다는 지역불균형을 이완시키기는 하겠지만 동시에 그 범역을 확산시키는 이완적 확산을 가져올 공산이 크다. 즉, 수도권 일부지역과 선행정수도 지역만 성장하고 나머지 지역은 오히려 불균형이 심화될 수도 있을 것이다. 특히, 분권과 행정수도이전이 동시에 이루어질 때, 장기적 관점에서 이러한 상서롭지 못한 예견이 현실화될 우려가 높다. 그 연유를 허쉬만(Albert Hirschman)의 논리를 빌어 설명해보자. (Hirschman, 1970. 특히 Chp. 4&5; 강명구 2004)

참여정부 분권화 정책의 중요 원칙중의 하나가 선분권 후보완의 원칙이다. 지방의 자정 능력과 능력함양 가능성을 믿고 먼저 권한을 분산시킨 이후 문제가 생기면 추후 보완한다는 매우 적극적인 분권화 원칙이다. 그러나 이 원칙은 미진한 지역시민사회의 경제능력과 단체장 독주의 지방정부 권력구조를 가진 한국의 상황을 고려하건대 허쉬만이 정확하게 지적한바대로 지방정부를 “계으른 독점주의자”(lazy monopolist)로 만들 여유공간이 충분하다. 독점의 폐해는 착취에 있다기 보다는 나태와 비효율에 있다는 허쉬만의 지적은 매우 의미심장하다. 특히 시민참여라는 항의(voice)방식은 제대로 효력을 발하고 있지 못한 동시에 분권을 통한 지방정부간 경쟁이 가속화 되면 결국 경제적 여력이 있는 일부 지역시민들이 이탈(exit)방안인 타지역으로의 이주를 택할 확률이 높아진다. 이렇게 되면 저발전 지역의 침체는 더욱 가속화 되어 분권적 경쟁을 통한 불균형의 심화가 가능해진다. 특히 작금의 분권화 정책에 있어서와 같이 유효한 시민적 참여가 매우 제한적일 경우 항의를 통하여 지방정부 나태와 비효율을 제어할 원상회복 안전망이 결여된 경우 그 문제는 심각해진다. 이 경우 이탈의 지향

점은 유사한 상황을 견지하게 될 이웃한 지방정부가 되기보다는 비록 높은 가격을 지불하기는 하지만 (교육비, 주택 가격 및 생활비 등 등) 그에 상응하는 혜택을 향유할 가능성이 높은 수도권 지역으로의 이주로 결말이 날 확률이 높다. 왜냐하면 이탈 방안은 부와 권력에 보다 여력이 많은 사람들(즉, 장소적으로 “가두어 질 수만 있다면 더 많은 항의의 목소리를 높일 사람들”)일 확률이 높기 때문이다.

이런 상황의 전개가 결코 비현실적인 시나리오가 아니라면, 자율과 경쟁을 통한 분권의 강화 및 선분권 후보완 원칙의 적용은 <분권+민주적 지방정부+지역간 균형발전>이 아니라 <분권+비민주적 계으른 독점적 지방정부+지역간 불균형 강화>로 나타날 수도 있는 것이다. 더욱이 문제는 이에서 그치지 않을 수 있다는 점이다. 기존의 불균형을 치유하지도 못할 뿐 아니라 오히려 변형된 형태로 확산이 가능할 수도 있다. 수도권 대 비수도권의 불균형 존속에 더하여 수도권 내에서도 불균형 구조가 분열적 강화를 나타내게 되어 수도권 내의 이중구조도 심화될 수 있는 것이다. 그 결과는 기존의 지역간 불균형에 더하여 보다 발전된 지역 내에서의 불균형 가속화라는 이중적 불균형 구조로 나타날 수 있는 것이다.

해석: 앞서의 논의 전개를 따르자면 분권, 균형발전, 행정수도이전이라는 3자 간의 상관관계는 찬성론자들의 주장과는 달리 순탄치 못할 전망이 더 높다. 그렇다면 어찌하여 앞서의 논의와 같은 가능성을 염두에 두지 않고 참여정부는 행정수도이전을 ‘밀어 붙이려’ 하였는가? 한 가지 해석은 집권화 세력의 기득권 보호 반발에 대한 우려 가능성이다.(강명구, 2004) “쇠는 뜨거울 때 치라.”는 고래의 잡언을 따르고 있는 것이다. 그러나 이러한 개혁의지의 조급함을 한 풀 벗겨내면 드러나는 것은 곧 분권과 균형발전을 둘러싼 정치적 해석 가능성이다. 해석의 열쇠는 분권과 지역주의가 연계된 논리구조의 빗장을 천천히 들여다보면 찾아낼 수 있다.(Kang, 2003) 결론부터 미리 이야기하자면, 참여정부는 분권화 정책을 이용하여 종래 한국의 정치 지형을 지배해왔던 지역주의 정치구도를 분권화 정책을 이용하여 지역경영의 정치(politics of territorial management)라는 새로운 정치 게임으로 대체하려는 시도를 하고 있으며 이러한 시도의 취약한 연결고리인 분권과 균형발전의 문제를 행정수도이전으로 연결하고자 하는 것으로 해석할 수 있을 것이다.

서구의 경우 지역주의와 분권의 역사적 관계는 매우 뿌리깊다. 근대 국민국가 형성의 와중에서 다양한 지역정치 세력이 자치권을 획득하는 조건으로 근대 국민국가의 영토고권(領土高權)하에 편입되었다. 따라서 서구의 지역주의 연구에 있어 소수민족 문제와 근대 국민국가 형성의 문제가 지역주의 연구를 주도

하게 되었다. 이른바 지역주의의 중심-주변 문제가 연구의 주요 관심과제로 자리매김을 한 것 이었다. 그러나 20세기 후반 들어 급속하게 진전된 세계화와 그로 인한 경제적 경쟁관계 및 유럽통합의 문제는 분권의 문제를 “지역경영의 정치”로 전환시키는 계기가 되었다. (Keating and Loughlin, 1997) 반면에, 한국의 지역주의는 서구와는 상이한 역사적 연월을 가지고 있다. 1990년대 들어 지역주의가 시민사회 속에 내재화(内在化)되는 경향성을 보이고 있지만 (강명구, 1993) 한국의 지역주의는 익히 알려져 있듯이 군사정권의 분할지배전략 성격으로 출발한 것을 부인하기 힘들다. 그리고 이러한 정치적 지역주의의 제도적 외피는 강력한 중앙집권이었다. 중앙집권과 배타적 지역주의 그리고 정치권력의 분할지배는 유기적 관계를 유지하며 상호의존성을 높여갔다. 지역주의에 기초하여 정권을 획득하면 중앙집권의 제도적 장치를 통하여 모든 것을 가질 수 있는 승자독식(勝者獨食) 게임이 성립되고 이것은 또 다시 정치적 지역주의를 확대 재생산하는 악순환 구조가 형성되었던 것이다.

1990년대 분권화 이후 매우 느리지만 확연하게 한국의 지역주의는 성격변화를 경험하고 있다. 기존의 호남 대 비호남 (혹은 영남 대 호남)의 이분법적 대결구도를 가로지르는 또 다른 대립구도인 수도권 대 비 수도권의 문제가 급속하게 부상하고 있는 것이다. 집권적 구조 하에서는 중앙의 지방에 대한 획일적 통제기제가 관료적 획일주의 혹은 정치적 강압을 통하여 강요되었지만 분권적 구조 하에서는 또 다른 게임의 양상이 나타날 수 있는 것이다. 즉, 특정정책의 지역적 이해관계가 전통적 정치적 지역주의에 기초하지 않은 또 다른 유형의 정책연합을 구성할 수 있게 된 것이다. 수도권 공장 총량제를 둘러싼 수도권 대비 수도권 지방정부의 견해차이는 호남대 비호남의 정치적 지역주의가 주종을 이루었던 과거 집권적 시절에는 생각하기 힘든 것이었다. 권위주의 군부정권이 민주화 과정을 거쳐 문민화 하고 분권의 문제가 정치적 쟁점화 하는 상황 하에서 중앙-지방관계 또한 과거와는 다른 관계 하에 놓일 수밖에 없게 되었다. 아직 확연하게 구체적 모습을 드러내고 있지는 않지만 이른바 중앙과 지방간에 상호의존적 게임이 시작되는 정후는 여기저기서 드러나고 있다. 이 게임은 아직 상호의존적이고 동시에 비대칭적 성격을 나타내고 있지만 각종 시민적 참여 제도가 구체화 되고 지방의 권한이 확대되면 사안별로는 중앙과 지방간에 보다 대칭적 관계의 게임을 벌일 가능성도 무시하기 힘들다. 그리고 이러한 새로운 유형의 게임을 가능하는 기준은 전통적 지역주의 보다는 지역의 이해를 매개로 하는 중앙과 지방간의 자원 및 권한 배분 관계가 될 확률이 높다. 이러한 분석의 가능성이 낮지 않다면 이는 곧 분권이 정치적 지역주의를 회복 또는 대체하는 지역경영의 정치가 중요한 역할을 함을 의미한다.

이런 상황의 전개 하에서 소수정권으로 출발한 참여정부가 분권을 어떤 방향

으로 전개해야 정치적으로 유리할 것인가는 자명한 이치이다. 17대 총선의 결과 소수정권의 한계를 벗기는 하였으나 지역주의 극복을 통한 전국정당화는 참여 정부가 추구하는 지고(至高)의 가치이다. 분권화 정책이 지역주의를 지역경영의 정치로 치환하는 중요한 제도적 장치라면 이는 마다할 이유가 없는 것이다. 행정수도 이전은 이러한 맥락에서 시도된 것이다. 지난 16대선과 17대 총선은 분권의 옷을 입은 균형발전의 논리가 비록 전통적 정치적 지역주의를 대체하지는 못하였지만 특정지역에 있어 전통적 지역주의를 어떻게 이완시켰는가를 선명하게 보여주고 있다.

III. 이전 반대논리와 문제점: 수도권 경쟁력과 분권 강화

반대논리의 내용: 행정수도이전을 주장하는 논리에 비하여 반대논리는 체계적으로 정리된 논리구조를 가지고 있지 못하다. 행정수도이전 찬성의 논리가 국토불균형 심화의 방지라는 뚜렷한 명분을 가지고 있으며 이를 체계적으로 추진해 나갈 이론적 틀을 갖추고 있는데 반하여 행정수도이전 반대 논리는 이를 결여하고 있다. 그 결과 반대논리는 상당 부분 “왜 행정수도이전은 적절치 못한가?”에 대한 답변에 치중하는 모습을 보이고 있는 반면 “그러하니, 무엇을 어떻게 해야 한다.”는 대안적 비전을 제시하고 있지 못하다. 이런 의미에서 반대론은 행정수도이전론에 상당 부분 의제를 선점(先占)당하여 논리적이고 체계적 반박 대신 즉흥적이거나 수도권 시민들의 감성에 호소하는 투쟁적 방식의 반대를 하는 것으로 인식되고 있다.⁶⁾

그러나 기실 알고 보면 반대 논리는 다양하게 제시되고 있다. 경제사정이 좋지 못한 상황에서 막대한 예산을 들여 수도를 이전하는 것이 합당한가? 또는 비용/편의 계산을 해보자면 굳이 행정수도 이전을 하지 않고서도 균형발전을 위한 대안이 존재하는 것 아니냐? 통일을 대비하자면 굳이 이 시점에서 수도를 옮겨야 되는 것인가? 수도를 이전하면 국가안보에 대한 정부의 의지 박약을 간접적으로 드러내는 것 아니냐? 신행정수도 건설보다 신도시 개발이 더욱 효율적인 것 아닌가? 등 등 다양한 반론이 제기되고 있다. 매우 유용한 질문이고 타당한 토론의 대상이 되는 질문임을 굳이 부인하기 힘들더라도 문제는 여전히 남는다. 이러한 질문들은 행정수도이전과 같이 심대한 정치/경제/사회적 영향을 끼칠 거대한 국책 프로젝트의 적절한 평가를 위한 체계적 지식체계와 토론의 틀을 제공하고 있지 못하다.

6) 행정수도 이전을 둘러싸고 극심한 논란의 대상이 되었던 수도권 지방정부에 의한 <수도이전반대> “관제네모” 공방은 이러한 맥락에서 이해할 수 있을 것이다.

이런 점에 있어 그래도 체계적이고 논리적인 행정수도이전 반대주장의 논리적 준거(準據)들을 제공해 주는 것이 분권을 통한 경쟁력 강화의 논리구조다. 이는 특히 수도권 지방정부가 행정수도이전의 반대논리로 전면에 내세우고 있는 것이기도 하다. 이 논리의 핵심은 두 가지이다. 하나는 경쟁력 강화의 논리이고 또 다른 하나는 분권의 논리이다. 먼저 첫째 논리구조를 살펴보자. 세계화 시대를 맞아 자본과 설비투자가 국경을 자유로이 넘나드는 상황을 고려하건대 세계적 수준의 경쟁력이 있는 지역에 투자를 집중하여 경제성장이라는 파이(pie) 자체를 늘리고 난 후 이를 재분배하는 과정을 거치는 것이 행정수도이전을 통하여 얻는 균형발전 이득보다 높다는 것이다. 따라서 국제적 기준으로 보아 가장 경쟁력이 있다고 판단되는 수도권에 투자를 집중하는 것이 행정수도이전 보다 훨씬 경제적 측면에 있어 유리하다는 주장이다. 그리고 이러한 주장의 연장선상에서 제기되는 것이 이른바 말형격인 수도권이 벌어서 동생격인 지방을 먹여 살려야한다는 논지의 이른바 “장자론(長者論)”이다. (한겨례 21, 8월 26일자, 손학규 경기도지사 인터뷰 내용)

이러한 논리에 따르자면 행정수도이전을 통한 국가균형발전전략은 분배를 앞세운 하향평준화이며 성장동력의 엔진을 꺼뜨리는 네거티브 전략이다. 세계화 시대에 있어 국가의 경계가 흐릿해지고 있으며 국가보다는 지역이 경제활동의 주축이 되는 시기에 수도권 집중은 곧 국가 경쟁력 강화라는 등식이 성립된다. 특히 높은 부가가치를 생산하는 첨단산업이 수도권에 입지하는 것은 경제적 흐름의 자연적 추세인데 이를 균형발전의 명분으로 왜곡하는 것은 국가 경쟁력 약화이며 동시에 하향평준화라는 것이다. 특히, 일국내의 지방간 경쟁이라면 행정수도이전을 통한 균형발전전략이 그나마 나름대로 타당성이 있겠지만 지금은 수도권이 비수도권과 경쟁하는 것이 아니고 북경, 토쿄, 상하이, 홍콩권과 경쟁하는 시대이므로 정책적 판단의 준거 자체가 바뀌고 있다는 주장이다. 더욱이나 행정수도를 이전할 경우 수도권이 가지는 경쟁의 브랜드 이미지가 크게 훼손될 것이라는 우려도 첨가되고 있다. 이러한 논리는 결국 국내적으로는 영합(零合) 게임(zero-sum game)이 될 수밖에 없다고 하는 인위적 균형발전 정책과 국제적 수준에서는 비영합(非零合) 게임(non zero-sum game)일 수 있는 국가경쟁력 강화 게임 중 하나의 선택을 강요하고 있는 것이다.

첫 번째 논리의 연장에서 제기되고 있는 반대론의 두 번째 논리는 분권 우선 강화론이다. (오마이 뉴스2004년 9월 22일자 기사, 한 현규) 이 논리에 따르자면 “중앙집권적 통치구조가 바로 오늘날 불균형의 근본 씨앗”이다. 중앙집권적 구조 하에서는 지방이 자율적으로 혁신을 하여 스스로를 일으키려는 노력 대신 중앙의 눈치 보기와 로비에 기대게 되어 자생력을 잃게 되고 이는 다시 지역간의 불균형으로 이어진다는 주장이다. 중앙이 인위적으로 배분하는 “눈먼 돈”에

길들여진 지방은 스스로 혁신을 하여 자립하려는 자생력을 잃게 되기 쉽고 이는 다시 중앙의 권한을 강화시키는 악순환의 고리를 오히려 강화시켜 종국에 가서는 불균형의 심화와 영속화로 이어질 수 있으니 중앙집권은 균형발전과 대척점에 서 있게 된다. 따라서, 중앙정부는 인위적 조작을 통하여 균형발전을 도모하는 대신 분권화 정책을 강력하게 시도하는 것에 우선 순위를 두어야 한다는 논리이다. 이러한 주장의 기저(基底)에는 중앙정부의 기득권과 비수도권 지방정부에 대한 강력한 불신이 숨겨져 있다. 중앙은 중앙대로 집권적 기득권에 매몰되어 지시와 통제를 통한 지방 길들이기에 빠지게 되고, 비수도권 지방정부는 비수도권 지방정부대로 중앙정부가 그들을 대신하여 수도권의 상대적으로 풍부한 재원을 균형발전의 원칙하에 나누어 주기를 바란다는 것이다. 따라서 “누구에게서 무엇을 달라고”하기보다는 스스로 “고기 잡는 법을” 분권을 통하여 “가르치는 것”이 타당하다는 주장이다(한현규, 2004, 오마이뉴스 칼럼). 이 주장에 따르자면 비수도권 지방정부는 분권을 통한 혁신과 자조 대신 “중앙집권적 통제 시절에 중앙은 비수도권 지방의 희생하에 국가경쟁력 강화의 이름으로 수도권을 이와 같이 키워 놓았으니 이제는 나누어 가져야한다”는 역사적 책임론에 지나치게 기대고 있는 것이다.⁷⁾

문제점: 이상과 같은 수도권 지방정부를 축으로 하는 반대론자들의 논리는 상당한 현실적 설득력을 가지고 있다. 특히나 전통적 의미에 있어 국가의 역할이 세계화 시대를 맞이하여 사뭇 달라지고 있는 점을 고려한다면 이러한 주장의 현실적 설득력은 배가(倍加)되는 것이다. 더욱이나 지금과 같이 한국의 경제적 위상이 대내외적으로 곤란한 처지에 놓이게 되는 상황에서는 분배보다는 성장 우선 논리가 탄력을 받게될 것이고 이러한 성장을 담아낼 수 있는 객관적 조건을 갖춘 곳이 수도권 임을 굳이 부인하기 힘들 것이다. 그러나 이와 같은 현실적 타당성에도 불구하고 수도권 지방정부를 축으로 하는 반대론자들의 주장은 적지 않은 문제점을 드러내고 있다. 반대론이 아직 구체적인 이론체계가 구축되지 못한 연유로하여 이에 대한 논리적이고 체계적인 반박은 힘들지만 그래도 다음과 같은 모순에 대하여 반대론자들은 답해야 할 것이다.

첫째, 이 논리의 가장 큰 문제점은 반대론의 주장이 현실적으로 불가피한 점을 인정하더라도 규범적 측면에서 호소력이 떨어진다. 규범적 측면의 문제점은 두 가지이다. 하나는 비수도권 지방정부에 대한 평화 가능성이고 다른 하나는

7) 이와 같은 논리구조는 매우 놀랍게도 국제관계에서 선진국과 후진국의 대결시 나타나는 논리구조와 정확하게 일치한다. 특히 지구온난화 문제를 해결하기 위한 Green Round에서 후진국은 지구 온난화에 대한 선진국의 역사적 책임론으로 보다 많은 양보를 얻어내려하고 있다. 이러한 주장의 이론적 연원은 결국 사회현상을 중심-주변 관계로 해석하려는 종속이론적 구조주의와 맥이 닿아있다.

경쟁력 강화의 이름으로 정당화시키려는 불균형 상태의 지속 혹은 심화 가능성에 대한 무관심이다. 먼저 전자의 문제를 살펴보자. 불균형에 대한 분권적 해결을 지나치게 강조하다보니 비수도권 지방정부의 균형발전 요구를 중앙집권적 통치구조에 기대어 “남의 것을 탐내고, 남의 희생을 강요하는”것으로 (오마이뉴스, 2004년 9월 22일, 한 현규) 왜곡 해석하게 되는 것이다. 중앙과 지방이 비록 비대칭적이기는 하지만 분권의 진전과 더불어 상호의존적 관계로 변화하고 있듯이 수도권과 비수도권 사이에도 비록 발전과 성장의 불균형 상태는 상당 부분 지속되겠지만 동시에 상호의존적 협조관계가 필요할 것이다. 더욱이나 수도권의 비대성장이 따지고 보면 비수도권 지방으로부터 끊임 없는 인구유입에 상당부분 의존한 것을 감안한다면 분권의 이름으로 비수도권 지방정부의 균형발전 요구를 폄하하는 것은 지나친 일이다.

그러나 이와 같은 “감성적(感性的)” 성격의 문제보다 더욱 심각한 것은 수도권의 지속적 발전과 비수도권의 상대적 저발전으로 심화될 불균형상태의 지속 혹은 심화 불가피성을 애써 수도권 지방정부가 말형론으로 정당화하려는 것은 문제가 아닐 수 없다. 이른바 수도권의 성장동력이 비수도권을 먹여살릴 수 있다는 수도권 “장자론(長者論)”은 현실적 타당성도 문제가 되거나와 비수도권 지방정부에 대한 폄하로 “오인” 받을 수 있다. 분권은 경쟁을 낳고 경쟁은 성장을 낳으며 이는 확산효과(trickling down)를 통하여 지방으로 “흘러내려” 균형발전을 낳는다는 논리는 이미 여타 국가의 경험에 비추어 보건대 설득력이 낮은 것으로 판명되고 있다.⁸⁾ 굳이 여타 국가의 경험을 거론하지 않더라도 분권이 곧 중앙의 배분적(distributive) 영향력 감소와 동시에 지방의 자율성 증가를 뜻한다면 벤익빈 부익부의 지방간 불균형이 확대 재생산 될 것을 예견하기 어렵지 않다. 익히 알려진 이러한 가능성을 염두에 두지 않고 수도권 선(先)성장론을 분권의 이름으로 주장하는 것은 많은 비수도권 지방의 눈에는 “가진 자가 더하다는” 심리적 반발과 더불어 지역이기주의적 주장으로 비판받기 쉬울 것이다.⁹⁾

8) 남미는 익히 알려져 있다시피 국토공간의 불균형 발전이 극심한 지역이다. 중앙이 정치적 목적으로 지방에 대한 기득권적 통제와 선별적 혜택을 베푼 결과 불균형이 심해진 요인을 무시하기 힘들므로 분권은 이러한 방향을 지방의 자율성 증진과 중앙 정치의 민주화를 통해 반전시킬 것으로 예상하였다. 그러나 분권을 통해 지방정부에 보다 강화된 재정적 자율성을 부여한 결과 지역간 불균등 발전의 정도가 오히려 심화되는 현상이 목도되었다. 이러한 현상은 브라질과 같이 재정분권화의 경향성이 높은 국가뿐 아니라 멕시코와 같이 재정분권의 경향이 상대적으로 더딘 국가들에 있어서도 꼭 같이 목도되고 있는 사실이다. (Montero and Samuels, 2004, 26-7)

9) 수도권 지방정부의 이러한 주장은 선진국과 후진국간에 벌어지고 있는 세계화의 여파에 대한 논쟁과도 일맥상통하고 있다. 선진국은 환경, 노동 및 산업규제의 측면에 있어 후진국에 선진국과 같은 엄격한 기준을 요구하고 있는 바, 이러한 주장은 마치 그들은 사다리를 올라타고 지붕위에 올라갔으면서도 후진국들이 사다리를 타고 그들

두 번째로, 강화된 분권을 통하여 수도권이 자율성을 더 얻고 이를 발판으로 수도권의 경쟁력이 강화되더라도 이러한 사실이 곧 국가전체의 경쟁력 강화 특히 거시경제 개혁으로 이어진다는 논리는 선협적 주장의 대상이 아니라 겸종 받아야 하는 가설로 남아있다. 또 다시 남미의 예로 돌아가 보기로 하자. 남미에 있어 분권이 경제개혁에 미치는 효과는 우려할만한 사실로 나타나고 있다. 1990년대의 브라질, 1980년대와 1990년대 초반의 아르헨티나, 1990년대 후반 이후 멕시코에서 관찰할 수 있는 만성적인 재정적자와 과도한 차입부채는 모두 이를 국가들이 민주화와 분권화 정책을 경험하면서 나타난 것에 유의할 필요가 있다. 연방제를 택한 이들 국가들은 지방재정이 공공재정에 있어 커다란 비중을 차지하고 있지만 동시에 중앙으로부터의 재정적 통제가 강력하지 못한 연성(軟性) 재정통제의 특징이 있는 나라들이다. (Wibbels, 2004, 208) 선거를 통하여 선출된 지방의 정치 엘리뜨들은 어려운 경제 여건 하에서도 지역시민사회의 공공 서비스 제공요구를 쉽게 통제하기 힘든 처지에 놓이게 된 결과 재정지출의 유혹을 뿌리치기 힘들게 된 것이다. 아울러 이들 지방정치 엘리뜨들은 중앙의 거시경제정책에 대한 이해가 부족할 뿐 아니라 이를 위해 지역에서 인기가 없는 긴축정책을 택할 동기부여도 취약하였다. 지역시민사회 또한 중앙의 경제개혁이라는 원론적 입장에는 찬성을 하면서도 지역에서의 긴축정책을 통한 공공서비스의 약화에는 반대하였다. 아르헨티나의 경우 신자유주의 경제노선을 택한 메넴을 대통령에 당선시키면서도 지방은 여전히 포퓰리즘적 선택을 지속하였다. 이에 더하여 중앙은 중앙대로 정통성을 결여한 권위주의 정부가 분권의 이름으로 지방정부에 자율성의 폭을 확대한 결과 지방정부의 포퓰리즘 정책을 위한 차입관행에 대한 강력한 재정통제가 어렵게 되었다. (브라질의 경우는 특히 그려하다.) 물론 이러한 배경에는 전통적으로 강력한 지방 정치세력들의 존재와 이를 정치적으로 이용하려는 중앙권력의 이해가 합친 것도 빼놓기 힘들 것이다. (Haggard and Webb, 2004) 물론 남미의 정치, 경제적 상황이 우리의 경우와 상이함을 부인하기 힘들것이나, 한국의 경우도 강력한 정치적 지역주의가 그 강도와 효과에 있어 남미 지역엘리뜨들이 보여준 강력한 대 중앙 정치적 협상력에 견줄만하다 할 것이다. 특히 수도권의 막강한 정치적 잠재력을 감안하건대 선거 때와 같은 민감한 정치적 선택의 시기에 행해질 수 있는 반(反)경제개혁적 행태의 가능성을 부인할 수 만은 없을 것이다.

마지막으로, 수도권 지방정부의 분권 강화를 통한 경쟁력 강화 논리는 한 편으로는 타당성이 있는 대안이지만 다른 한 편으로는 자체적 모순을 드러내고

을 따라 잡지 못하도록 발로 차버리는 행위를 하고 있다는 비판이 제기되고 있다. (Ha-Joon Chang, 2002) 따라서 수도권 지방정부의 비수도권 지방정부에 대한 폄하는 일종의 “가해자의 피해의식”이라고 말할 수 있을 것이다.

있다. 즉, 중앙을 향하여는 분권의 목소리를 높이지만 지방은 지역내에서 중앙의 집권적 행태를 그대로 재생산해 내는 경우가 다반사다. 광역지방정부와 기초지방정부간의 관계설정에 있어서 뿐 아니라 형식적 흉내내기로 그치고 있는 시민참여적 견제는 국가제도의 충위(層位)만 바꾸어 그대로 답습되고 있는 것이다. 단체장의 독주와 앞서 허쉬만의 논의를 빌어 지적한 바와 같이 게으른 지방정부의 존재 가능성은 이러한 우려를 더욱 증폭시킨다. 후술(後術)할 것인 바, 행정수도이전의 대안으로서 분권의 강화는 필요한 것이지만 정작 문제가 되는 것은 “어떠한” 분권인가의 문제이다. 지금과 같이 시민적 참여가 형식적으로 매개되고 있는 중앙과 지방간의 “관공서(官公署)간 분권”(전영평, 2003)은 수도권지방정부가 주장하는 균형발전 대안론의 주춧돌을 놓지 못할 것이다.

해석: 행정수도이전을 반대하는 세력의 표면적 반대 논리는 경쟁력의 화두이지만 찬성론자의 경우에 있어서와 마찬가지로 보다 근본적인 이유는 선거를 의식한 득표전략의 차원에서 찾을 수 있을 것이다. 만약에 경쟁력이 화두라면 중앙정부가 이전의 반대급부로서 (혹은 반대론자들이 우려하는 수도권 경쟁력 약화의 가능성을 일소하기 위하여) 수도권 공장총량제 완화의 제안을 내놓았을 때 경기도가 매우 미온적인 태도를 취한 것을 보면(한겨레21 2004년 8월 19일자 손학규 경기도지사 인터뷰) 경쟁력 강화가 반대론자들의 숨겨진 의도까지 충실하게 반영하는 논리는 아니었던 것이라는 의구심을 가지게 한다. 중앙정부가 비수도권 지방정부의 예상가능한 반대를 무릅쓰고 이와 같이 과감한 제안을 함에도 반대론자들이 이를 받아들이지 못한 것은 이러한 의구심을 더욱 증가시킨다. 그간 비수도권 지방정부들은 매우 강력하게 수도권 공장총량제 완화를 반대하였다. 많은 기업들이 선호하는 수도권에 공장증설을 허가해주면 비수도권 소재 공장들이 수도권으로 이전하여 그렇지 않아도 빈사상태에 있는 지방경제를 더욱 악화시킬 수 있다고 판단하였기 때문이다.

이러한 의구심은 행정수도이전 반대 진영의 매우 기이한 자세에서도 읽어낼 수 있다. 행정수도이전을 반대하는 야당인 한나라당은 공식적인 당론을 내는데 많은 어려움을 겪고 있다. 익히 알려져있듯이 2002년 대선 때는 노무현 후보의 행정수도이전 공약을 비판하여 반대당론을 편바 있는 한나라당은 2004년 17대 총선 때는 행정수도 이전을 찬성하였다. 더욱이나 스스로 국회에서 통과시킨 행정수도이전 특별법을 반대하는 자가당착의 모순을 드러내고 있다. 이 뿐이 아니다. 행정수도이전에 대하여 같은 정당 소속인 수도권 광역단체장들과 한나라당의 대표가 회동하여서도 합일된 의사를 밝히기 어려운 처지를 드러내고 있다. 서울시장은 드러내 놓고 “반대”를, 경기도 지사는 “국민투표”를 그리고 야당 대표는 정확하지는 않지만 또 다른 방식의 반대 의사를 나타낸 바 있다. 모두들

행정수도이전에 반대를 하면서도 각각의 의미가 상이한 해법을 제시하고 있다. 그러면서도 이들은 동시에 충청권에 대한 특별지원은 합의를 하였다. 회동한 4인(인천시장 포함)중 3인이 유력한 차기 대선 야당후보군에 속한다는 사실은 반대세력의 외면적 반대논리와 내면적 반대논리가 상이할 수 밖에 없음을 이해하는 지름길일 것이다. 이러한 의미에 있어 향후 수도이전반대 세력의 정확한 견해표명은 결국 전통적 정치적 지역주의(호남 대 비호남 혹은 영남 대 호남)와 새로운 지역경영 정치(수도권 대 비수도권) 구도의 접점에서 이루어질 공산이 크다 할 것이다.

그러나 반대논리의 근거로서 분권의 화두를 내세운 것은 매우 아려나킬하게도 반대론자들의 의도와는 달리 의도하지 않은 훌륭한 결과를 나타낼 수 있을 수도 있다. 여기서 반대론자들의 의도는 반대를 위한 반대의 논리이다. 즉, 행정수도이전을 반대하기 위한 반대논리 개발의 근거로서 개발된 것이지 분권을 하면 진정으로 균형발전의 가능성이 높아질 것이라고 본인들이 생각해서 낸 것은 아니라는 말이다. 그러므로 반대론자들의 의도가 다행하게도(?) 의도하지 않은 결과를 나타내기 위해서는, 즉 분권이 균형발전을 이루기 위한 촉진제가 되기 위해서는 일정한 조건의 만족이 필수불가결이다. 이러한 조건이 무엇인가는 참여정부가 적극적으로 시행하는 것으로 알려진 분권화 정책의 문제점이 무엇인가를 역으로 짚어보면 나타날 것이다.

IV. 결론에 대신하여: 시민사회적 분권과 동적 균형의 추구¹⁰⁾

전술한 바와 같이 행정수도이전 찬성과 반대론은 각각 중앙의 역할과 균형발전의 문제에 있어 명확한 인식의 차이를 드러내고 있지만 해법에 있어 분권이라는 공통분모를 보여주고 있다. 한 편은 분권을 통한 균형발전을, 그리고 다른 한 편에서는 분권을 통한 수도권 경쟁력 강화를 내세우고 있는 것이다. 그리

10) 결론부분의 논의가 기존 논의에 반하는 대안적 방향을 제시하는 담론적 추상화 수준에 머무르고 있어 보다 구체화된 정책대안을 제시하지 못함은 이 글의 한계이며 또 다른 연구의 주제이기도 할 것이다. 그러나 동시에 분권화 정책과 관련된 구체화된 대안의 제시는 결코 손쉬운 과정이 아님을 인식할 필요가 있다. 이는 본질적으로 분권화 정책이 고도로 정치화(政治化)된 이해관계의 이합집산 과정을 거치기 때문이다. 따라서 구체적 대안의 제시는 론디넬리가 제시하듯(Rondinelli, 1981), 분산(de-concentration), 위임(delegation), 분권(devolution)의 평면적이며 행정권한적 위계질서 하에서 추구하기 어렵다. 오히려 그 과정은 린드블룸이 지적하듯(Lindblom, 1959) “진흙탕을 지나는” (muddling through) 과정이 되기 쉬우므로 구체적 대안제시보다는 대체적 방향을 제시하는 것이 이 글의 전반적 성격과 어울릴 것이다.

고 동시에 밖으로 드러나고 있지 않은 암묵적 공통분모로서 상반되는 정치적 셈법의 지역주의를 품고 있다. 일견, 이와 같은 비교적 발견은 상식적 의미의 당연한 분석 결과 일 수도 있으나 실제에 있어 잘만 활용하면 합의점을 찾지 못하고 정국과 국민을 혼돈으로 빠뜨리고 있는 행정수도이전문제의 해법을 제공할 수도 있었다. 상반되는 주장의 공통분모인 분권의 개념과 성격을 명확히 하면 양 대립적 견해의 접점을 찾아낼 수 있기 때문이다.

이러한 접점의 위치는 결국 다음과 같은 몇 가지 질문에 대한 답을 추구하는 과정에서 찾게 될 것이다. 우선적으로 가장 중요한 질문은 어떠한 형태의 분권이 기존의 정치적 지역주의를 넘어설 수 있는 모멘텀을 제공하는가?이다. 다음으로 중요한 질문은 어떠한 분권의 형태가 지방(더 나아가 국가)의 경쟁력 강화로 이어지는가?이다. 마지막 질문은 이러한 두 질문에 궁정적인 답을 줄 수 있는 분권이 존재한다면 이러한 분권은 곧 지역간 균형발전으로 연결될 확률을 높일 수 있는가?라는 것이다. 결국 이러한 질문들은 참여정부의 분권화 정책이 정치적 지역주의극복과 경쟁력 강화라는 두 관문을 통과해야만 균형발전으로 연결될 수 있다는 분석에 따른 것이며, 동시에 이러한 질문들은 분권, 정치적 민주화(지역주의 극복), 경제개혁(경쟁력 강화)의 3자간 관계가 한국에 있어 어떠한 형태로 체현(體現)될 것인가를 추구하는 질문에 다름 아닐 것이다. 분권이 이와 같이 지난한 조건을 모두 만족해야만 행정수도이전의 궁극적 목표인 국가 균형발전으로 이어질 것이라는 분석은 결국, 뒤집어 말하자면, 참여정부가 현재 추진하고 있는 분권화 정책이 실제로는 이러한 조건들을 만족시킬만하지 못함을 스스로 드러내고 있다는 것이다. 따라서, 찬성/반대 주장의 접점을 찾기 위해서는 참여정부가 국정의 기본 축으로 설정하여 추진하고 있는 분권화 정책의 어떠한 점이 문제인가를 진단하는 것이 순서일 것이다.

이 세 가지 질문에 대한 답변은 시민사회적 분권이라는 개념과 동적(dynamic) 균형이라는 개념의 구체화에서 찾을 수 있을 것이다. 전자, 즉 시민사회적 분권은 목하 진행되고 있는 참여정부의 분권화 정책이 정부간 기능배분의 관점에만 초점을 맞춤으로 인하여 분권화 정책의 또 다른 중요한 축인 시민사회적 에너지를 흡수하는데 실패하고 있음을 지적하고자 하는 개념이다. 참여정부가 의욕적으로 분권화 정책을 추진하고 있는듯 하면서도 실제로는 여러 가지 미진한 점이 속속 드러나고 있다. 중앙 중앙대로, 지방은 지방대로 접점을 찾지 못하고 지루한 비대칭적 힘겨루기가 지속되고 있다. 그 결과, 분권화 정책의 형식적 생산자이며(선거를 통한 지방정부 구성) 동시에 분권이 제공하는 정책의 구체적 소비자인 시민사회는 분권화 정책에 대체적 무관심으로 일관하고 있는 실정이다. 한마디로, 분권화를 둘러싼 방향설정 불확실성과 분권화라는 정치적 게임의 행위자들간 비협조로 분권화의 기대감이 아니라 분권화의 피로감이 누적되고

있다.

우리의 논의와 관련하여 시민참여적 분권이 아닌 관공서(官公署)간 분권(전영평, 2003)으로 인한 분권화의 피로감이 가지는 중요성은 생각보다 치명적이다. 한마디로 시민사회는 기존의 중앙집권적이며 권위주의적 시절에 만들어진 정치적 게임의 틀을 벗어날 매우 중요한 정치적 훈련과 동기부여의 기회를 잃고 있다는 점이다. 지난 10여 년의 분권화 과정을 반추해보면 분권의 정치적 왜곡과 시장적 왜곡이 지방자치의 민주적 훈련 기능을 압도하여 나타나고 있다. (강명구, 2003) 지방선거는 중앙정치에 힘들되어 왔으며 시민적 참여를 통한 관료적 지배에 대한 통제는 (제대로 시행되어 본 적도 없는)시장화의 효율성 명분 하에 비껴져 나갔다. 토크빌(Alexis de Tocqueville)이나 밀(John Stuart Mill) 같은 자유주의자들이 칭하던 지방자치의 민주적 훈련 기능은 분권적 실험 하에서도 정치적 지역주의와 어설픈 유사 시장화(pseudo-marketization)에 침식되고 있거나 형식적 부가기능을 하고 있는 것에 그치고 있다. 바로 이 점에 있어 분권적 실험이 정치적 지역주의를 넘어설 내재적 조건을 상실하고 있다. (2003, Kang) 한국의 지역주의는 여러 구조적 모순이나 정당에 의한 정치적 동원 전략만으로는 설명하기 힘든 지역시민사회의 내재적 재생산 구조를 형성해 왔다. (강명구, 1993) 비록 쉬운 작업은 아니겠지만 민주적이며 시민참여적 분권화 실험은 이러한 전통적 지역주의에 틈을 낼 수 있는 중요한 실험이 될 수도 있었다. 이러한 실험이 의미있게 실시되기만 한다면 행정수도이전 문제를 긍정적으로 해결할 정치적 터닦기에 성공하는 것이 된다. 행정수도이전 찬성과 반대 세력간 상호불신은 암묵적으로 그러나 강고하게 정치적 지역주의의 벽에 기대고 있다. 시민참여적 분권화를 통해서 정치적 지역주의의 벽이 와해되는 조짐이 나타나기 시작하면 행정수도이전은 종전과는 다른 새로운 정치적 규칙을 가진 게임이 될 것이다. 앞서 지적한 바와 같이 수도권 대 비수도권의 대립구도가 전통적 지역주의를 가로지르며 나타나고 이러한 새로운 게임의 규칙이 지방자치를 통하여 지역사회적 수준으로까지 확산될 수만 있다면(즉, 지방정치 민주화를 통한 민주주의의 심화를 이룰 수 있다면) 참여정부의 분권화 정책은 행정수도 이전의 문제를 긍정적으로 해결할 수 있는 단초를 마련하게 될 것이다. 행정수도이전의 진정한 승자는 찬성론자도 반대론자도 아닌 시민사회여야 할 것이다.

시민참여적 분권화 개념에 반하여, 후자, 즉 동적 균형의 개념은 국토 공간 재구조화에 대한 우리의 인식 지평을 넓히는 작업으로서 전국의 기계적, 평균적 균형발전 가능성의 환상을 깨고 기회균등의 조건 하에서 선별적이며 차별적인 지역발전이 여타 지역의 혁신과 발전을 선도해 나갈 수 있는 균형을 지칭한다. 세계화를 통한 목표상실의 신자유주의적 경쟁체제가 명(命)하는 국토공간의 구조적 변화 요구는 비록 국내 정치과정을 통하여 순치(順治)시킬 수는 있어도 완

전한 방향전환을 하기 힘든 것이 현실임을 굳이 부인하기 힘들 것이다. 이 점에 있어서는 행정수도이전 찬성론자나 반대론자 모두 국토공간적으로 매개된 변화의 불가피성에 부정적일 수 없다. 따라서 행정수도이전을 둘러싼 수도권과 비수도권의 갈등, 그리고 그 연장선상에서 정당을 매개로 하는 행정수도 찬성론자와 반대론자간의 갈등은 현실적 이상주의의 틀 내에서 해결되어야 한다. 즉, 구조화가 명하는 경쟁력 강화 논리와 그로 인한 지역 불균형발전 가능성의 엄연한 현실은 인정하면서도 이러한 현실이 제 스스로의 논리를 기득권적으로 강화시킬 수는 없도록 견제와 균형의 장치가 필요할 것이다.

국토공간의 동적 균형이라는 개념이 바로 견제와 균형의 작동장치를 제공하는 출발선을 제공할 것이다. 동적 균형이라는 개념이 찬성, 반대론자 모두에게 수용되기 위해서는 두 가지 전제(前提)가 필요하다. 하나는 수도권의 역사적 기득권 취득과정에 상응하는 조처가 비수도권에 보장되어야 할 것이다. 이 점에 있어 수도권은 비수도권의 말썽이 아니라 오히려 비수도권이 수도권을 키워낸 늙은 부모인 셈이다. 적어도 어떠한 형태로든 비수도권도 동등한 기회가 주어지면 수도권과 같이 역동적일 수 있는 제도적 안전망이 있어야 한다. 둘째로는 비수도권 지방정부도 스스로의 혁신역량을 키워나가는 구조적 틀을 만들어야 한다. 분권화를 통하여 관찰할 수 있는 중앙집권적 모순구조의 지방적 재생산 과정에 대한 일소(一掃)가 우선 과제다. 많은 지방정부에 의해 지역발전의 이름으로 행해지고 있는 유사(類似) 민주적 정치과정과 의사 시장적(擬似 市場的 pseudo-market oriented) 관료주의를 한 껏풀 벗겨내면 시민사회적으로 견제되지 않은 비민주와 비효율의 부정적 조합(組合)이 자치의 이름으로 행해질 수 있다는 것이다. 이 점에 있어서 행정수도이전과 분권이 접점을 이를 수 있는 것이다. 행정수도이전의 정책 목표가 균형발전이고 이러한 균형발전을 행정수도이전 보다 훨씬 조화로운 혁신적 분권으로 대체할 수 있다면 지역주의에 기댄 정치권 빼고는 모두에게 득이 되는 게임이 될 것이다. 이런 의미에 있어 참여정부가 제시하고 있는 혁신도시 구상¹¹⁾은 상기(上記)한 몇 가지 조건을 만족한다면 훌

11) 이 글에서 주창하는 혁신도시 구상은 참여정부가 목표 추진하고 있는 혁신도시(안)과 상당부분 다르다. 참여정부가 구상하고 있는 혁신도시 구상은 중앙이 제시한 조건을 갖춘 지방도시를 지방간 경쟁을 통하여 선별하는 방식이다. 당연히 정치적 고려가 매개되지 않을 수 없다. 이를바 지역별로 나누어주기 식이 될 경향성이 높다. 이 방식은 오히려 지역의 자생적 혁신 능력을 저하시키는 지극히 중앙집권적 발상이다. 대안은 책임과 권한의 동시적 위임을 통한 자생적 혁신능력의 강화이다. 즉, 재정적, 행정적 권한을 강력하게 위임해주고 그 결과에 대하여 지역 스스로 책임을 지우는 방식이다. 이를바 루디넬리가 지칭한 권한위임(devolution)이 필요하다. 그러나 이 경우 문제는 결국 잘사는 지역은 이러한 방식이 가능하나 못사는 지역은 구조적 모순으로 불리할 것이라는 것이다. 저발전 지역이 중앙으로부터의 보조가 끊기는 것을 우려하여 강력한 권한 및 책임의 동시적 위임을 꺼리는 것이 그 좋은 예이다. 이

륭한 대안이 될 것이다.

참고문헌

- 강명구, “참여정부의 분권과 개혁: 동정적 비판과 비교적 관점으로부터의 교훈” 국회 지방자치 연구회 주최 발표논문, 2004.
- _____, “분권과 발전주의 국가 재구조화,”『한국정치학회보』제 37권 1호, 2003.
- _____, “한국의 지방정치 민주화,” 박종민·이종원(편), 「한국 지방민주주의의 위기: 도전과 과제」, 서울:나남, 2002.
- _____, “선거와 지역갈등: 구조화 과정과 지역적 시민사회,”『한국정치학회보』제27권 2호, 1993.
- 박종민(편), 「한국의 지방정치와 도시권력구조」, 서울: 나남, 2000.
- 오마이 뉴스, 9월 22일, 2004.
- 임도빈, 「한국 지방조직론」, 서울:박영사, 2004.
- 전영평, “참여정부의 지방분권정책 평가와 시민사회의 과제,”『지방행정연구』, 17권 2호, 2003.
- 정부혁신지방분권위원회 및 국토균형발전 위원회 각종 보고서.
- 한겨레 21, 8월 19일 간행, 2004.
- Agnew John, *Place and Politics*, Winchester:Allen & Unwinn, 1987.
- Chang Ha-Joon, *Kicking Away the Ladder*. Anthem Press, 2002.
- Dickens Peter, *One Nation?:social change and the politics of locality*, Pluto Press, 1988.
- Garman, C., S. Haggard, E. Wills, "Fiscal Decentralization:a political theory with Latin American case," *World Politics* 53(Jan.), pp. 205-36, 2001.

는 결국 문제를 원점으로 회귀시키는 것 밖에 못된다.
따라서 저발전 지역 중에서 대상지역을 고르고 선발된 지역에 일정부분 자력갱생의 물적 토대를 제공해주고 (이른바 개혁의 seed money를 제공하고) 동시에 권한과 책임을 위임하는 방식이 될 것이다. 다만 이 경우 대상지역 선별을 중앙정부의 기준이 아닌 주민투표 등과 같은 지역사회의 민주적 의사결정에 따라야할 것이다. 이 방식을 택할 경우 복하 참여정부가 추진하는 혁신도시(안)과의 차별성은 두 가지다. 하나는 선별방식이 중앙의 간섭 없는 지역시민사회의 민주적 의견수렴 절차에 따라야한다는 것이고, 다른 하나는 이렇게 결정된 사항에 대하여 지역이 스스로 책임지는 구조를 갖는다는 사실이다. 한정된 지면이므로 상세한 논의보다는 방향제시에 그치는 것이 전반적 논문의 흐름과 수미상관(首尾相關)하다고 판단되어 자세한 논의는 또 다른 연구로 미룬다.

- Gottdiener, M, *The Social Production of Urban Space*, Austin:Univ. of Texas Press, 1985.
- Haggard, Stephan and Webb, Steven, "Political Incentives and Intergovernmental Fiscal Relations: Argentina, Brazil, and Mexico Compared," in Montero, Alfredo and David J. Samuels (eds.) *Decentralization and Democracy in Latin America* pp. 235-70, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, and Loyalty*, Cambridge: Harvard University Press, 1970.
- _____, *The Passions and the Interests: political arguments for capitalism before its triumph*, Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Kang, Myung-goo, "Decentralization and the Restructuring of Regionalism in Korea: conditions and possibilities," *Korea Journal*, 43(2), Summer, pp. 81-108. UNESCO, 2003.
- Keating, Michael and J. Loughlin (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, London& Portland Or.:Frank Cass, 1997.
- Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, 19, pp. 79-88, 1959.
- Oxhorn, Philip, Joseph Tulchin and Andrew Selee(eds.), *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America* Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2004.
- Preteceille, E., "Political Paradoxes of Urban Restructuring: globalization of the economy and localization of politics?", in J. Logan and T. Swanstrom (eds.), *Beyond City Limits*, Temple Univ. Press, pp. 27-59, 1990.
- Rondinelli, Dennis, "Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries," *International Review of Administrative Science*, 47(2), pp. 133-45, 1981.
- Selee, Andrew and Joseph Tulchin, "Decentralization and Democratic Governance: Lessons and Challenges." in Oxhorn, Philip, Joseph Tulchin and Andrew Selee(eds.) *Decentralization, Democratic Governance, and Civil Society in Comparative Perspective: Africa, Asia, and Latin America* Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 295-319, 2004.
- Smith, B. C., *Decentralization: the territorial dimension of the state*, London:

- George Allen and Unwin, 1985.
- Wibbels, E. "Decentralization, Democracy, and Market Reform: On the Difficulties of Killing Two Birds," in Montero, Alfredo and David J. Samuels (eds.) *Decentralization and Democracy in Latin America*, pp. 203-34. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004.
- Willis, Eliza and Christopher da C. B. Garman and Stephan Haggard, "The Politics of Decentralization in Latin America," *Latin American Research Review*, 34(1), pp. 7-56, 1999.

Abstract

Administrative Capital Relocation, Decentralization, and Balanced Regional Development: an untold story

Myung-Goo Kang

Rising debates over administrative capital relocation under Rho Administration present new forms of socio-political conflict which was absent under centralized authoritarian regime. Capital vs. non-capital region and central vs. local governments confrontation add new and complex dimensions upon the debates. Under this situation, politics of regionalism is being substituted by or mixed with politics of territorial management based on regional interest calculation (rather than on regional political loyalty). Disputes over the administrative relocation is a good point in case. Stated goal of the protagonist for relocation is balanced regional development through decentralization, while that of the antagonist is a concern over regional competitiveness through regional empowerment in the age of globalization. Close investigation of both arguments, however, reveals the gap between the stated and real goal. Underneath the stated goal, both parties are hiding political calculation based on electoral regionalism of centralization. To bridge the gap between both parties, this paper proposes, first, reconstruction of the debates detached from the political mobilization of the parties concerned, and second renewal of Reform City agenda not based on central government direction but on citizen participation.

【Key words: administrative capital relocation, decentralization, balanced regional development, politics of territorial management, regionalism】