

新행정수도의 대안 : 행정중심도시

권 용 우*

The New Two-Pole Administration Capital Cities in Korea

Kwon, Yongwoo

요약 : 참여정부는 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 도모하는 방안으로 新행정수도 건설, 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 하자자가 있다는 위헌 판결을 내렸다. 그러나 수도권 과밀을 해소하고 국가 균형발전을 이루어 우리 나라 전체를 발전시켜야 한다는 논리와 명분은 분명하게 존재한다. 이에 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 도모할 수 있는 대안으로 新행정수도 대신 행정중심도시의 건설을 제안하고자 한다. 행정중심도시는 국민적 합의가 이루어진 충청권의 연기·공주에 건설하는 것이 바람직하다. 행정중심도시를 건설하는 경우 서울에는 청와대, 외교통상부, 통일부, 국방부가 남고, 연기·공주에는 나머지 부처를 이전할 수 있다. 이럴 경우 서울과 연기·공주에 두 개의 행정중심도시가 만들어져 우리 나라는 2극형 행정수도를 갖게 된다. 독일이 2극형 수도인 본과 베를린을 갖고 있다. 행정중심도시 건설의 효과를 극대화하기 위해 행정수도 후보지로 정해졌던 연기·공주의 2,160만평을 국가에서 매입하고, 충청권의 국립대학을 통합하며, 정부 공공산하기관 중심으로 충청권을 포함한 전국에 혁신도시를 세우는 방안이 있다. 위의 방안들은 유기적으로 운영해야 실효를 거둘 수 있다.

주요어 : 행정중심도시, 2극형 행정수도, 연기·공주 지역, 혁신도시

Abstract : Roh Muhyun government tries to construct the new capital city and the innovation cities in order to solve the congestion of the Seoul metropolitan region and take the balanced growth policy. But lots of opinions about the new capital city have been now discussing in Korea. The author suggests the construction of the new two-pole administration capital cities; one locates in Seoul, and the other in Yeongi-Gongju region in Chungcheong namdo. The new two-pole administration capital cities are supposed to solve the congestion of the Seoul metropolitan region and take the balanced growth policy. The Roh Muhyun government should buy the land of 2,160 man-pyung in Yeongi-Gongju region, and build the innovation cities all over the regions in Korea. It is very much useful for the balanced growth in Korea to make new coalitions of the national universities in Chungcheong do.

* 성신여자대학교 지리학과 교수 (Professor, Department of Geography, Sungshin W. University), ykwon@sungshin.ac.kr

Key Words : the new two-pole administration capital cities, Yeongi-Gongju region, innovation city

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 미치고 있다. 분격찬 충청도 민심은 개헌이나 국민투표를 해서라도 원래의 新행정수도를 건설해야 한다고 주장한다.

그러나 여건이 어떻게 바뀌어도 수도권 과밀을 해소하고 국토균형을 이루어 나라 전체를 발전시켜야 한다는 논리와 명분은 분명하게 존재한다. 이에 본 연구자는 수도권 문제를 해결하고, 충청권이 겪는 고통을 극복하며, 국토 전체를 균형적으로 발전시킬 수 있는 대안으로서 서울과 新행정수도 건설 豫定地에 2극형 행정중심도시를 건설해야 한다고 제안한다. 이를 위해서는 우선적으로 참여정부의 3분정책을 살펴보아야 할 것이다. 그런 연후에 新행정수도 건설 예정지 활용 대안으로서의 행정중심도시 건설의 논거와 제 문제, 그리고 2극형 행정수도를 갖고 있는 독일의 사례를 고찰해 보기로 한다.

1. 참여정부의 3분정책

2003년 이후 참여정부가 제시한 국토균형화를 이루기 위한 국가정책은 3분정책으로 집약된다. 3분정책은 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. 3분정책의 구체적 실체는 중추행

정기능의 이전, 혁신도시 건설 및 공공산하기관 이전, 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 맞춰 非수도권으로 이전함으로써 국토균형발전의 효과를 거둘 수 있다.

중추행정기능의 이전은 한 곳으로 모든 기능을 이전하는 일극 집중형과 여러 곳에 분산 배치하는 다극 분산형, 그리고 양자를 결합한 절충형 이전방식이 있다. 중앙행정부처는 함께 모여있는 일극 집중형이어야 행정의 효율성을 기할 수 있다. 중앙행정부처의 산하기관은 산하기관의 속성과 지역특성에 맞춰 분산 배치하는 다극분산형일 때 지역균형발전을 이룰 수 있다. 따라서 수도이전의 최상의 형태는 일극집중형과 다극분산형의 장점을 살린 절충형이다. 노무현 대통령은 2003년 6월 대구에서 개최된 국가균형발전위원회에서 청와대와 중앙행정부처는 충청권으로 옮기고 중앙행정부처 산하기관은 다극적으로 전국에 골고루 분산 배치한다고 공식적으로 천명했다. 절충형 이전형태를 선택한 것이다.

그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소에서 新행정수도 위헌 판결이 났기 때문에 행정수도 이전 형식은 재검토해야 할 상황이 되었다. 검토 내용의

요체는 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 이룰 수 있는 최적의 방안이 무엇이어야 하는가로 모아진다. 수도권 과밀해소와 국토균형발전을 달성하기 위한 방안으로 참여정부가 내 세운 新행정수도 건설은 논리와 명분에서 상당한 설득력을 가졌었다고 평가된다. 따라서 새롭게 만들어질 대안은 新행정수도 건설과 유사한 효과가 나는 방안이어야 한다고 본다.

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 모아진다. 2004년 8월 31일 참여정부가 발표한 혁신도시 및 공공산하기관 이전 방안은 수도권 문제해결과 국토균형발전을 위한 또 다른 대안이다(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 있다. 수도권에 있는 산하기관을 특성에 따라 非수도권에 이전하는 조치를 취할 때 진정한 지방분권이 완성되어 지방의 자치·재정력이 갖추어진다.

혁신도시는 지방이전 공공산하기관과 지역내 산·학·연·관 사이의 협력과 네트워크를 통해

혁신을 창출·확산·활용함으로써 지역발전을 견인하는 지리적 공간이다. 혁신도시의 3대 구성요소는 세 가지다. 첫째는 혁신주체로 지역전략산업과 연관된 기업·대학·연구소 및 지방이전 공공산하기관을 의미한다. 둘째는 혁신 지원환경으로 산·학·연·관의 협력과 네트워크를 촉진할 수 있는 시설과 조직, 제도적 환경 구축이다. 셋째는 도시인프라로 양질의 주거·교육·문화·여가시설 및 기간교통망, 첨단정보통신망을 구축하는 것이다.

혁신도시는 기능과 입지 등에 따라 '기존도시 활용형'(혁신지구)과 '독립 신도시형'(혁신도시)으로 구분해 개발할 수 있다. 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.

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

특별한 사유가 없는 한 수도권에 소재한 모든 공공산하기관을 이전한다. 공공기관이전특별위원회에서 이전/잔류기준을 마련하고, 수도권 소재 268개 공공산하기관 중 180~200개 기관을 대상으로 이전을 검토한다. 나머지 기관은 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 잔류/이전 여부 및 이전지역 등을 최종 결정할 계획이다.¹⁾

1) 2004년 8월 이전에 29개 정부소속기관은 신행정수도추진위원회에서 중앙부처와 함께 신행정수도로 이전키로 이미 확정했다. 수도권 잔류기준(국가균형발전특별법 시행령 제3조)은 ①수도권 관할 기관, 전시·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.

2004년 8월에 발표한 이전지역은 수도권과 대전 3청사·대덕연구단지 등이 이미 소재한 대전을 제외한 12개 광역시·도로 했다. 지역전략(특화)산업 및 공공산하기관의 기능적 특성을 고려하고, 이전기관, 지자체, 전문가 등의 의견을 수렴하여 이전지역을 선정한다. 지역전략(특화)산업과 연관이 있고 지역혁신역량을 강화할 수 있는 기관은 기능군으로 묶어 혁신도시로 집단이전하기로 했다. 지역전략(특화)산업과 연관성이 낮거나, 기능적 유사성이 없는 나머지 기관은 개별이전하기로 했다.

3) 수도권 지역기능의 변환: 新수도권 발전 방안

수도권과 非수도권이 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 非수도권으로 이전시키는 것이 필요하다. 특히 인구유발 효과가 큰 제조업 기능의 非수도권 이전이 필요하다. 2004년 8월 31일 참여정부는 新수도권 발전 방안을 내놓았다(국가균형발전위원회, 건설교통부, 2004.8.31, 新수도권 발전 및 혁신도시 건설 방안).

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(인

천·수원)과 '4대 특성화 벨트'를 중심으로 한 다핵구조로 전환하겠다고 밝혔다.

서울은 도쿄, 상해 등과 경쟁하는 동북아 금융·국제비즈니스 허브로 육성한다. 구체적으로 금융산업 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) 지역을 발전시킨다.

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.

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.

또한 수도권에 대해 국토환경성 평가와 토지적

성 평가를 실시해 토지를 보전용도와 개발용도로 과학적으로 구분·관리하고, 개발용도 토지는 친 환경적으로 개발하겠다고 밝혔다.

2. 신행정수도 건설 예정지를 행정중심도시로 건설해야 하는 논거

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. 서울은 이미 특별시로 되어 있기 때문에 연기·공주 지역은 국가가 관리하는 행정중심도시로 건설하는 것이 바람직하다. 이것은 서울과 연기·공주에 두 개의 행정중심도시가 들어서는 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 없다는 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 본다.

신행정수도 건설 예정지를 행정중심도시로 건설해야 당초 신행정수도 건설에 버금가는 수도권 과밀해소와 국토균형발전의 효과를 낼 수 있다. 따라서 연기·공주 지역을 행정중심도시로 건설해야 하는 논거는 신행정수도 건설의 논거와 유사하다. 이러한 논거는 수도권 과밀 해소, 비수도권 육성, 상생의 국토관리정책 채택 등으로 집약된다.

1) 수도권 과밀 해소

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 전국 대비 11.8%에 불과하다.

우리나라의 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, 우리나라는 47.6%로 과도한 집중을 보인다. 2001년의 경우 수도권 인구집중률은 일본 동경권이 32.4%, 프랑스 파리권이 18.7%, 대만 타이베이권이 14.5%, 영국 런던권이 12.2%이다. 서울의 “삶의 질” 수준은 세계 30개 주요 도시 중 최하위이고 국가경쟁력은 세계 35위다.

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%, 정부출연연구

〈표 1〉 총량경제력의 수도권과 非수도권과의 비교

구분	인구 집중도 (A)	총 량 경 제 력									B/A
		지역내 총생산	제조업 고용	도소매 업고용	금융 거래	경제활동 인구	수 출	조세 수입	합 계	평균 (B)	
전 국	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	700.0	100.0	100.0
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 합계기준임.

2. 지역내 총생산, 제조업고용, 도소매업고용은 1999년말 기준임.

자료 : 통계청, 지역경제동향, 2002.5 ; 통계청, 지역통계연보, 각 연도 ; 통계청 홈페이지(www.nso.go.kr)

기관의 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 집중되어 있다.

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·관리비용 등이 증가하는 악순환으로 이어진다. 수도권의 대기오염을 개선하기 위한 사회적 비용이 연간 10조원에 이른다(연세대 환경공학연구소 내부자료, 2003). 또한 상·하수도, 폐기물 처리 등 환경개선 비용이 2002년의 경우 4조원 수준이다. 서울의 경우 미세 먼지로 인한 사망자수는 연간 9,600명이다. 2001년의 경우 SOx·NOx 배출량은 OECD의 9배와 51배나 된다.

이상의 수도권 인구집중, 중추기능의 수도권 편재, 수도권과밀로 인한 사회적 비용 증가를 해결하

기 위해서는 행정중심도시를 건설하는 것이 필요하다.

2) 非수도권 육성

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

2000년의 경우 전국의 총량경제력을 1로 잡았을 때 수도권은 1.14이나 非수도권은 0.88에 불과해 수도권에 경제력이 과도하게 집중됐음을 보여 준다. 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).

1975-1998년의 기간중 각 권역별 재정자립도를

보면 수도권은 69.9%~ 80.4%에 이르는데 반해 非수도권의 대부분은 50%를 하회한다. 2001년도 수도권의 GRDP는 1989년에 비해 약 8.5배 성장한 반면, 非수도권은 2.2배 성장에 불과하다.

非수도권의 경제력 하락을 막고, 非수도권의 재정자립도를 향상시키기 위해서는 행정중심도시를 건설해서 非수도권 육성의 기폭제로 삼아야 한다.

3) 상생의 국토관리정책 채택

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 2003년 이래 국토관리 정책은 종전의 논리와 사뭇 다른 정책을 내걸고 있다. 그것은 수도권과 非수도권이 함께 잘 살아야 한다는 상생의 논리다.

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 저해

했다. 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).

2003년 이후 수도권의 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 공공기관이전 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.

상생의 국토관리정책의 선도적 사업은 행정중심도시의 건설이다. 행정중심도시 건설로 수도권과

非수도권이 함께 공생하는 相生의 구도를 갖출 수 있다.

3. 행정중심도시 건설에 관련된 제 문제

1) 헌법재판소 위헌 판결에 관한 해석

2004년 10월 21일 헌법재판소는 新행정수도 건설 절차가 헌법에 위배된다는 판결을 내렸다. 국회의원 대다수의 찬성으로 제정된 특별법이 위헌으로 규정되어 국회의 입법행위에 대한 권위가 실추되었고, 정부정책에 대한 신뢰가 훼손되었다(경실련 도시개혁센터, 2004.10.28, '행정수도이전 중단과 관련한 경실련의 입장'). 경위야 어찌되었건 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 방안으로 청와대와 외교·안보 부처를 제외한 중앙행정부처를 행정중심도시 형식으로 연기-공주 지역에 건설하는 방안이 적극 검토되어야 한다.

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 올바르지 않다. 그간의 잘못에 대해 진지한 사과와 헌법재판소 판결 이후의 생산적인 대안 마련을 위해 지혜를 모으는 것이 필요하다.

2) 행정중심도시 대상지로서의 연기-공주 지역

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. 곧 연기-공주 지역은 국민적 합의를 이룬 행정수도의 지위를 보유했다고 평가된다. 따라서 행정중심도시의 대상지는 당연히 연기-공주 지역이 되어야 한다. 또한 도시규모는 50만명을 수용할 수 있는 2,000

만평 이상의 토지를 보유한 지역이 되어야 바람직하다.

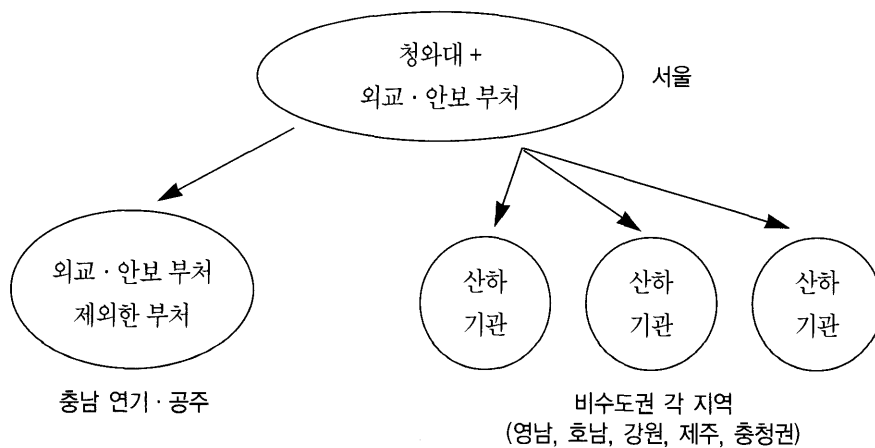
3) 행정중심도시로 이전할 대상기관의 범위

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 이전키로 결정했다. 국회와 대법원 등 헌법기관 11곳은 이전여부를 해당기관의 자체 판단에 맡기기로 했다.

그러나 2004년 10월 21일 헌법재판소는 청와대를 옮기려면, 국회에서 삼분의 이의 동의를 얻어내고 국민투표에서 과반수의 지지를 받아 개헌을 해야 한다고 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 신행정수

도 예정지로 선정된 연기·공주로 이전하는 것이다. 서울은 이미 특별시로 되어 있기 때문에 연기·공주 지역은 국가가 관리하는 행정중심도시로 건설하는 것이 바람직하다. 이것은 서울과 연기·공주에 두 개의 행정중심도시가 들어서는 2극형 수도유형이 만들어짐을 의미한다(그림 1). 따라서 서울에는 청와대와 외교통상부, 통일부, 국방부가 남고, 나머지 부처는 연기-공주 지역에 이전하는 것이 바람직하다. 이럴 경우 대통령은 국가의 정무를 총괄하면서 국정을 주도하게 될 것이며, 국무총리의 역할에도 새로운 무게가 실릴 전망이다. 연기-공주 지역에서 이루어질 국무사항의 상당 부분은 국무총리가 실무적인 관리와 조정을 할 수 있을 것이다. 물론 국무총리는 대통령의 뜻과 의지를 담아 정무를 관장하는 형태가 되어야 국정의 일관성·통일성을 도모할 수 있다.

행정중심도시를 건설하기 위해서는 2004년 12월 중으로 복수의 대안을 만들고, 2005년 1월에 국민의 여론을 수렴한 후, 2005년 2월에 가칭 '행정중



〈그림 1〉 2극형 행정중심도시 유형

심도시 건설에 관한 특별법'을 제정하는 것이 요망된다. 입법과정이 순조롭게 진행되면 2005년 3월부터 연기-공주 지역 토지매입을 시작하는 것이 바람직하다.

4) 행정중심도시 건설의 파급효과

행정중심도시를 건설하는 것은 新행정수도 건설의 효과와 유사하게 나타날 것으로 전망된다. 新행정수도 건설로 나타날 수 있는 제반 효과는 다음과 같이 분석된 바 있다.

(1) 수도권 인구분산

행정수도가 충청권에 건설되는 경우 2030년까지 수도권 인구는 51만명이 감소하고 충청권 인구는 65만명이 증가하는 것으로 전망됐다. 행정수도 건설과 공공기관 지방분산이 함께 시행되는 경우 수도권 인구는 170만명이 감소하고, 영남권은 72만명, 호남권은 34만명 증가하는 등 실질적인 수도권 인구분산이 가능하다고 計上됐다(전명진·허재완, 2003).

또한 행정수도 건설에 의한 수도권 인구분산은 지금까지의 수도권 인구증가 추세를 반전시키는 효과를 지닌다. 수도권 인구는 1980년 1,300만명에서 2003년 2,300만명으로 지난 23년간 연평균 43만명씩 증가하여 왔으며, 2003년 한해 동안만도 36만명이 증가했다. 국토연구원 추계로는 2012년 경에 수도권 인구가 전국인구의 50%를 상회할 것으로 예상했으며, 통계청 추정은 2023년에 50.1%에 이를 것으로 전망했다. 따라서 행정수도의 건설로 수도권 인구가 51만명이 감소한다는 진정한 의미는 수도권 인구집중의 관성을 타파하고 수평적 지방화를 새로이 열어 가는 계기를 만들 것이다.

(2) 수도권 신도시 건설보다 행정중심도시 건설이 경제적

현재와 같이 수도권으로 인구가 계속적으로 집중되면 어쩔 수 없이 수도권에 신도시를 건설할 수밖에 없게된다. 행정수도를 건설하는 것과 동일한 조건으로 수도권에서 신도시를 건설할 경우에는 60조원 이상의 비용이 소요될 것으로 추정됐다. 용지비를 비교할 경우 수도권의 판교 신도시는 평당 100만원이 소요되나, 충청권 행정수도 건설에는 20만원으로 計上됐다. 1km당 도로건설비는 수도권이 170억원, 충청권이 100억원 소요되는 것으로 推計됐다(新행정수도건설추진위원회 분석자료, 2004).

(3) 전국에서의 교통접근성 개선

행정수도~전국 주요도시간이 서울~전국 주요 도시간 보다 통행시간·거리가 상당수준 감소한다. 도로이용時 통행시간이 16.6% 줄어들며 통행거리가 17.9% 감소한다. 철도이용시 통행시간이 1.4% 감소하며 통행거리가 8.9% 줄어든다. 또한 수도권 인구분산에 따라 수도권 내부 및 수도권과 非충청권과의 통행량은 감소한다. 수도권 내부 통행량은 4.2% 줄어들며 수도권~非충청권간의 통행량은 3.8% 감소한다. 행정수도 건설에 따라 충청권 내부 통행량은 30.3% 늘며 충청권과 非충청권과의 통행량은 12.0% 증가한다. 이에 따라 전국적으로 연간 1.1조원의 교통비용이 절감된다. 구체적으로 수도권은 2.8조원, 非충청권은 0.7조원 각각 감소하며 충청권은 2.4조원 증가한다(新행정수도건설추진위원회 분석결과, 2004).

(4) 수도권 환경비용 절감효과

행정수도를 건설하면 폐기물, 대기오염, 하수도

유입감소 등 수도권 환경오염이 2.2% 감소하고, 연간 1,060억원의 환경비용이 절감되는 것으로 분석됐다.

(5) 국민경제 효과

GDP는 투자소요가 많은 2010~2011년 기간 동안 최대 0.41% 증가할 것으로 전망되며 물가는 건설 기간 중 최대 0.46% 상승하는 것으로 추정했다. 건설산업 고용은 2030년까지 연인원 36.9만명의 신규창출이 예상된다. 행정수도 건설과 공공기관 지방이전을 함께 추진할 경우 GRDP는 수도권에서 9.4조원 감소하는 반면, 충청권은 3.2조원, 영남권은 4.1조원, 호남권은 2.1조원 증가하는 것으로 분석된다. 행정수도 건설로 인하여 수도권의 지가는 1.5%, 주택가격은 1.0% 하락하여 부동산시장이 안정될 것으로 전망된다(국토연구원, 2003).

(6) 사회적 효과

‘서울 제일주의’라는 편향된 가치관을 크게 완화할 것이다. 종래 서울 및 수도권이 독점하던 정보생산, 정책결정 기능 등을 각 지역이 분담해 수도권과 지방이라는 이분법적 사고로부터 협력과 보완구조로 전환될 것으로 전망된다. 지방에서도 개인의 능력에 따라 일자리를 구할 수 있고 문화활동 등을 즐길 수 있어 ‘서울지향’을 근본적으로 해소할 수 있을 것이다. 수도권의 계획적 관리를 통해서 질적인 개편이 이루어져 수도권은 금융·물류 부문 등의 경쟁력이 향상될 것이다. 수도권 독점 및 과밀에서 벗어나 수도권은 지역간 건전한 경쟁을 통해 첨단 비즈니스 중심도시 및 동북아 경제허브로 발전하는 계기를 마련할 것이다. 행정수도 건설을 계기로 고용, 교육 등 다양한 분야에 걸쳐 수도권과 지방간의 격차를 대폭 완화함으로써 지방

도 국가발전을 견인하는 주체로서 재인식하게 되고 자기 고장에 대한 자공심을 제고해 지역자립의 기반과 국가균형발전을 촉진하여 새로운 도약과 상생의 계기로 발전할 것이다.

5) 행정중심도시 건설의 효과를 극대화할 수 있는 추가 방안

(1) 연기·공주의 2,160만평을 국가에서 매입하는 방안

연기·공주 지역의 농민들은 행정도시가 이주해 올 것을 믿고 어쩔 수 없이 밭을 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 인한 고통은 국가가 당연히 해결해 주어야 하는 책무다.

(2) 충청권의 국립대학을 통합하는 방안

일각에서 수도권 인구분산과 균형발전을 위해 서울대를 충청권에 옮기자는 주장이 있다. 그러나 서울대를 이전하는 일은 신행정수도 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. 1단계로 충북대와

충남대를 합치고, 2단계로 공주대와 한국교원대를 합하며, 3단계로 충청대 등을 연합해 명실상부한 '한국대학교' 를 만들 수 있다.

(3) 충청권에도 혁신도시를 세우는 방안

2004년 8월에 발표한 참여정부의 혁신도시 건설에서 충청권은 제외되었다. 청와대와 25개 부처를 충청권에 이전하기 때문이라는 것이 그 이유다. 그러나 2004년 10월 21일의 헌법재판소 판결로 상황은 급변했다. 청와대를 충청권에 옮길 수 없게 되었기 때문에 공공산하기관을 중심으로 건설되는 혁신도시를 충청권에도 건설해야 한다. 따라서 수도권 소재 200여 개의 산하공공기관을 영남권, 호남권, 충청권, 강원권, 제주권에 분산 배치하되 혁신도시 형태로 들어서게 할 수 있다.

4. 독일의 2극형 수도 유형의 사례 분석

1) 수도이전경위

독일은 1871년 이전에는 연방군주제로서 각 지역마다 독자적인 수도가 존재했다. 그러나 1871년 프로이센 제국의 독일 통일로 프로이센의 수도인 베를린이 제 2제국의 수도로 결정됐다.

1945년 2차 대전 이후 독일이 분단되면서 분단된 서독의 수도에 관한 논의가 시작되었고, 1949년 11월 3일에 서독연방의회 표결(200 : 176)로 본(Bonn)이 임시수도로 결정되었으며, 동베를린은 분단된 동독의 수도로 결정되었다. 그러나 1954

년, 1956년, 1957년 세 차례에 걸쳐 통일 후 수도가 베를린이 되어야 함을 연방의회에서 결의했다. 1969년 8월에 이르러 「연방정부 소재지로서 도시 건설 및 특별부담조정에 관한 협의」가 이루어져 본의 행정구역면적이 30km² → 140km²로 확대되었다. 1973년 1월 18일 브란트 수상은 동서냉전 및 분단고착화로 본을 공식적인 서독의 연방수도로 명명했다. 1975년에 「수도 본의 확충건설에 관한 1975년의 결정」이라는 「본 협약」을 연방정부와本市 간에 체결했다.

1990년 8월 31일에 동·서독간 통일조약이 체결되면서 16개州의 독일연방공화국이 탄생되었고, 통일 독일의 수도로 베를린을 명시했으며, 정부 및 의회 소재지는 통일이후 결정하겠다고 밝혔다. 이것은 본-베를린 수도이전 논쟁을 본격화하는 계기가 되었다.

1991년 6월 20일에 연방의회에서 베를린으로 수도를 이전한다고 결의했다. 1992년 8월 25일에 수도조약을 체결해, 연방정부-베를린, 연방정부-브란덴부르크州간의 협력계약을 맺었다.

1994년 5월 6일에 베를린·본 법안(Berlin/Bonn-Gesetz)을 공포해²⁾, 입법목적, 연방의회·연방정부의 소재지, 연방정부 조직, 베를린 및 본에 대한 조치, 연방시설이전 및 소재지의 확정, 고용상의 조치 등을 확정했다. 그후 1999년까지 연방의회 및 정부 부처 중 상당 부분을 베를린으로 이한다.

2) 수도이전 논쟁

(1) 동·서독 분단 이후의 임시수도 논쟁 (1949년)

2) 법안의 공식명칭은 Gesetz zur Umsetzung des Beschlusses des Deutschen Bundestages vom 20. Juni 1991 zur Vollendung der Einheit Deutschlands이다. 이 법안은 연방의회 결의(1994.3.10), 연방참의원 승인(3.18), 시행(5.7)의 절차를 거쳤다.

분단 이후 검토되었던 1차 수도 후보지는 프랑크푸르트, 바이마르, 라이프치히, 할레 등으로 프랑크푸르트를 제외하고는 모두 소련군 관할의 도시였다. 그러나 3개 연합국과 소련과의 긴장관계가 고조되면서 독일 임시수도를 연합국 관할지역인 서독지역으로 조정하기로 했다. 조정 후보지로 거론된 도시는 프랑크푸르트, 카셀, 슈투트가르트, 본 등 4개 도시였다. 검토 과정에서 카셀은 수도조건 미비로, 슈투트가르트는 시민의 반대로 탈락되었기에, 프랑크푸르트와 본이 최종 입지대상지로 검토되었다.

프랑크푸르트는 1848년 독일 최초의 민주시민혁명을 주도하였고, 제국연방의회가 입지 했던 정치도시이며, 교통의 결절점으로서 금융, 상업, 문화 발달 및 헤센주의 수도로서 행정기능이 뛰어난 최적의 수도조건을 보유했다. 그러나 프랑크푸르트의 지나친 도시勢가 오히려 임시수도로서의 부적합 사유로 적용되었다.

반면 본은 주거도시로서 2차 대전으로 인한 전쟁 피해가 적었으며, 도시규모도 인구 7만명 정도로 작아, 통일 이후 베를린으로 환도할 수 있는 가능성이 크다는 점이 높이 평가되었다. 1949년 11월 3일 서독 연방의회 투표결과, 200 대 176표로 프랑크푸르트 임시수도안이 부결되어 본이 서독의 임시수도로 결정되었다.

본의 임시수도 선정배경은 ①전쟁으로 인한 훼손이 적고, 기존건물을 정부건물로 신속하게 대체할 수 있고 ②당시 아데나워 의장의 관할지역에 수도를 정하려는 영국군의 강력한 의지가 있었으며 ③베를린 환도가 수월한 소도시로서, 프랑크푸르트가 지닌 뛰어난 수도입지 조건이 오히려 임시수도 조건으로 부적합함을 전개시킨 논리가 주요했기 때문이다.

(2) 통일직후의 수도논쟁 (1990년)

베를린으로의 환도는 1949년 연방의회에서 결정된 국민적 합의사항이며, 1954년, 1956년, 1957년 세 차례에 걸쳐 연방의회에서 거듭 결의한 바 있다. 한편 1990년 통일조약에서는 베를린을 독일의 수도로 인정하지만, 연방정부 및 의회의 입지는 독일 통일이 완결된 이후 결정하기로 규정한 바 있다. 이러한 결정에 따라 이후 1991년 6월까지 본과 베를린의 격렬한 수도이전논쟁이 본격화되었다.

본의 행정수도 유지를 주장한 논리는 ①본이 서독의 민주주의를 성공적으로 정착·실현한 도시고 ②동서화해를 이끈 중심지로서 지방분권 정신에 적합한 소규모 도시며 ③본의 수도기능 유지를 지지한 세력이 지역적으로 남·서부독일에, 종교적으로 구교도가, 연령대로는 젊은층이 뒷받침했기 때문이다.

이에 대해 베를린으로 수도기능이 이전되어야 하는 당위성의 논리는 ①베를린이 독일의 역사적 수도로서 분단과 통일의 상징도시고 ②통일독일의 정체성과 동독국민의 융화를 도모할 수 있으며 ③대도시로서의 대외성과 집적의 이익을 가져올 수 있다는 명분이었다.

3) 베를린과 본의 기능배분

독일의 수도기능이전에 있어서는 연방의회, 연방참의원, 연방정부부처가 철도와 아우토반으로 약 600km 떨어진 베를린과 본으로 분할하여 입지하는 것을 선택하였다. 이것은 독일에 있어서 역사적 경위를 되새겨 본 것이며 수도기능의 운영의 관점에서 바람직한 모습으로서 선택된 것은 아니고, 소위 정치적·사회적 타협의 산물이라고 평가된다.

(표 2) 독일 수도 이전 및 잔류 부처 명, 2003

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, p.5.

독일에 있어서 의회, 정부기관 등의 소재지에 대해서는 1991년 6월 20일의 연방의회의 베를린 이전결의 후 주로 연방의회를 중심으로 여러 가능성을 검토했다. 1991년 12월 5일에 베를린·본 작업본부에서 제2보고서를 통해 이전·잔류 부처를 표시하였고, 이를 받아 1991년 12월 11일에 이전·잔류 부처의 구체적 이름이 각의에서 결정했다. 1991년 12월 11일 각의 결정에 의해 베를린에 10개 부 2개 청을 이전하고, 본에 8개 부가 남는 것으로 하였다. 연방최고관청의 소재지가 베를린과 본으로 나뉘는 것은 베를린·본법에 있어서도 잠정적인 모습은 아니었고 장래의 항구적인 모습과 위치를 부여한데 의미가 있다. 또 의회와 본 잔류부처 및 정부내부의 기능성을 확보하기 위해 각각의 행정기관은 베를린 또는 본에 제2지소를 설치하기로 하였다. 또 연방참의원은 당장은 본에 잔류하기로 결의했다.

그 이후 몇 단계의 조정작업을 거쳐 2003년에 확정된 기능배분 부처는 베를린에 외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제기술부, 노동·사회부, 가족·노인·부인·청소년부, 건설·교통·주택부,

정보홍보부, 수상부 등 10개 부처를, 본에 교육·연구부, 환경·자연보호·원자력안전부, 보건부, 식료·농림부, 대외협력·개발부, 국방부 등 6개 부처를 두기로 했다(표 2).

4) 독일 도시의 특성

인구 350만 명인 수도 베를린은 대통령과 의회가 있는 정치 수도다. 뮌헨은 경제, 프랑크푸르트는 금융과 거점공항, 함부르크는 무역과 항만, 하이델베르크는 교육의 중심기능을 분담한다. 독일의 특화된 각 도시는 세계화 시대의 중심지 역할을 충실히 수행한다. 베를린시에 있는 대기업 본사는 게링스사 하나 정도이다. 포츠담 플라츠의 재개발을 통해 일본 소니사 유럽 본점 유치 등 침체된 베를린의 경제회생에 주력하고 있다. 전 국토에 걸친 이러한 기능 분산은 독일이 지난 50년간 추진해 온 지방분권을 바탕으로 한 국가발전 전략에 기인한다. 독일의 지방정부는 중앙정부의 하부 기관이 아니라 수평적인 관계를 맺고 있으며 16개 연방주로 구성된 독일에서 중앙정부가 갖는 기능은 필수적

인 일부로 제한되어 있다. 지방자치권의 행사에는 재정권의 확보가 뒷받침됨으로써 가능하다. 전체 세수배분은 중앙정부가 1/2, 주정부와 자치단체가 1/2을 나눈다. 독일의 국가 경쟁력은 지방 분권을 바탕으로 각 도시들이 수십년 동안 자율적으로 키워온 경쟁력이 독일 전체의 힘으로 표출되고 있다. 일례로 전 세계 주요 국제 규모 박람회 중 60%가 독일내 10여개 도시에서 개최된다.

5. 맺음말

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

참여정부는 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 도모하는 방안으로 新행정수도 건설, 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 하자 있다는 위헌 판결을 내렸다.

그러나 수도권 과밀을 해소하고 국가균형발전을 이루어 우리나라 전체를 발전시켜야 한다는 논리와 명분은 분명하게 존재한다. 이에 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 도모할 수 있는 대안으로 新행정수도 대신 행정중심도시의 건설을 제안하고자 한다. 행정중심도시의 국민적 합의가 이루어진 충청권의 연기·공주에 건설하는 것이 바람직하다. 행정중심도시를 건설하는 경우 서울에

는 청와대, 외교통상부, 통일부, 국방부가 남고, 연기·공주에는 나머지 부처를 이전할 수 있다. 이럴 경우 서울과 연기·공주에 두 개의 행정중심도시가 만들어져 우리나라는 2극형 행정수도를 갖게 된다. 독일이 2극형 수도인 본과 베를린을 갖고 있다. 행정중심도시 건설의 효과를 극대화하기 위해 행정수도 후보지로 정해졌던 연기·공주의 2,160만평을 국가에서 매입하고, 충청권의 국립대학을 통합하며, 정부 공공산하기관 중심으로 충청권을 포함한 전국에 혁신도시를 세우는 방안이 있다. 위의 방안들은 유기적으로 운영해야 실효를 거둘 수 있다.

참고문헌

- 건설교통부, 2004, 대통령 업무보고 자료, 2004.2.
- 건설교통부 등, 2004, 국가균형발전을 위한 신행정수도 건설.
- 국토연구원, 2003, 외국의 수도조사 시리즈.
- 국토연구원 등, 2003, 신행정수도건설 추진을 위한 기본구상 연구.
- 국토연구원 등, 2003, 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사 연구.
- 국토연구원 등, 2003, 신행정수도 입지선정 및 평가기준 연구.
- 권용우, 2003, "수도권 문제해결과 신행정수도의 건설", 대한지리학회지 37(2).
- 권용우, 2004, "국가균형정책이 수도권에 미치는 영향", 국가균형발전과 수도권 정책전환을 위한 대토론회, 경기도, 경기개발연구원.
- 권용우, 2004, "행정수도의 건설논리와 쟁점", 수도이전과 국가의 미래, 중앙일보 대토론회 논문집, 중앙일보.
- 권용우, 2004, "수도권 문제해결과 국토균형발전을 위한 대안", 신행정수도 대안 모색을 위한 토론회, 대한국토·도시계획학회, 경실련 도시개혁센터.

新행정수도의 대안 : 행정중심도시

- 권용우, 2004, "신행정중심도시의 대안: 2극형 행정특별 시", 新행정수도 대안모색 대토론회, 한국기자협회 · 한국언론재단.
- 권용우, 2004, "수도권과 국가균형발전정책", 지리학연구 38(4), 한국지리교육학회.
- 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, 대구 사회연구소.
- 대한국토도시계획학회 외, 2004, 수도권 성장관리 기본구상 수립 토론회 자료집, 2004.1.
- 박양호, 2001, "지방경제의 진단과 활성화 방안", 지방경제 활성화 심포지엄, 2001.11.
- 박양호 외, 2003, 통합국토를 향한 지역간 공동발전 방안 연구(1): 수도권과 비수도권의 상생발전 방안, 국토연구원 등.
- 신행정수도건설추진기획단, 2003, 외국의 행정수도 이전 사례.
- 신행정수도건설추진기획단, 2003, 신행정수도 건설과 외국 사례가 주는 교훈: 통일과 두 개의 행정수도, 그리고 새로운 정체성을 찾는 도시, 독일편: 본 · 베를린.
- 안영진 · 박영한, 2001, "독일의 수도이전: 베를린 천도과정과 그 함의", 한국지역지리학회지 7(4), 33-47.
- 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>
- 신행정수도후속대책위원회 홈페이지 <http://www.newcity.go.kr>
- 정부혁신 · 지방분권위원회 홈페이지 <http://www.innovation.go.kr>
- 청와대 홈페이지 <http://www.cwd.go.kr>
- 행자부 홈페이지 <http://www.mogaha.go.kr>