

국토균형발전의 관점에서 본 세종시의 의의와 발전과제*

변 장 흠 (세종대 행정학과 교수)

1. ‘교육과학’중심도시가 되어버린 ‘행정중심’복합도시

정부가 마침내 행정중심복합도시(이하 행복도시)¹⁾에서 ‘행정중심’을 빼고 ‘교육과학’을 넣은 수정대안을 발표하였다. 정운찬 총리가 본격적으로 행복도시의 문제를 제기한 지 넉 달만이고 세종 시민관합동위원회를 구성하고 국책연구기관에 연구용역을 맡긴 지 두 달만이다. 정운찬 국무총리가 지난 해 9월 ‘행복도시’는 자족성을 확보하기 어렵고 행정비효율성을 야기하기 때문에 재검토할 필요가 있다’고 주장하면서 공론화되기 시작한 행복도시 원안 수정방안이 마침내 공표된 것이다. 정부가 발표한 행복도시의 수정대안은 중앙행정부처를 이전하는 대신 국제과학비즈니스벨트, 주요 대학과 민간기업을 유치하여 과학과 연구가 결합된 특화도시를 조성하는 것으로 정리할 수 있다.

정부는 행복도시 원안 수정대안을 도출하기 위해 세종시민관합동위원회를 구성하였고 국토연구원, 한국개발연구원, 한국행정연구원 등의 국책연구기관에 연구용역을 의뢰하였다. 이 위원회와 국책연구기관들은 ‘중앙행정’기능이 빠진 행복도시를 정당화하기 위해 기존 행복도시 원안의 문제점을 도출하고, 새로 만든 수정대안을 정당화하기 위한 논리를 개발하는 역할을 담당해 왔다.

정부가 그동안 다분히 의도적으로 행복도시에 대해 문제를 제기하고 마침내 행복도시의 핵심기

* 이 원고는 2009년 11월 12일에 개최된 한국경제학회·한국지역학회 주최 정책세미나 [국가균형발전과 세종시]에서 발표한 “지역균형발전의 관점에서 본 세종시의 의의와 발전과제”를 수정·보완한 것임.

1) 본 연구에서 일반적으로 사용하고 있는 세종시라는 용어를 쓰지 않고 행정중심복합도시(행복도시)라는 용어를 쓰는 것은 세종시 지위에 관한 특별법이 아직 통과되지 않았기 때문에 행정중심복합도시가 현재의 법률상의 명칭일 뿐만 아니라, 행복도시는 그 용어 자체에 중앙행정기능이 중심이 된다는 점을 확인할 수 있기 때문이다. 최근 정부나 언론에서 행복도시가 아니라 세종시라는 용어를 사용하는 것은 중앙행정부처 이전을 배제하고 다른 기능을 유치하고자 하는 의도를 갖고 있는 것으로 볼 수 있음.

능을 변경한 수정대안을 발표한 것은 어떤 효과를 기대하는 것일까? 정부는 진정으로 행복도시가 완전한 자족도시가 되어 수도권에 과밀을 해소하고 지역의 발전을 견인하기를 바라는 것일까?

그동안 행복도시 수정론에 적극적으로 참여했던 인사들은 대부분 지역균형발전 자체를 추진할 가치가 없는 것으로 치부하고 분권정책만이 지역발전의 길이라 주장한다. 이들의 입장에서 보면 지역균형발전을 명분으로 인위적으로 수도권에 입지한 행정기능을 지방으로 이전시키는 행복도시는 도저히 수용할 수가 없는 것이다. 이들은 오히려 수도권은 더욱 규모를 키워서 경쟁력을 높여야 할 지역이지 기능을 분산시켜 경쟁력을 훼손할 지역이 아니라고 본다. 이러한 주장은 이명박 정부 들어 추진해 온 수도권정책과 지역균형발전 정책들과 맥락을 같이하고 있으며, 행복도시 수정론의 근거가 되고 있다.

이명박 정부는 출범 이후 한편으로는 수도권 규제를 완화하고 다른 한편으로는 지역발전정책을 후퇴시켰다. 정부는 국가경쟁력 강화와 경제위기 극복을 명분으로 2008년 10월 30일 전면적인 수도권 규제 완화정책을 발표하였으며, 2008년 초 기획재정부와 국토해양부가 보고한 수도권정비계획법 폐지와 대체입법 방침은 마침내 최근 한나라당 의원들이 발의한 ‘수도권의 계획과 관리에 관한 법률’ 제정안을 통해 구체화되고 있다. 반면, 지난 정부에서 강조하였던 ‘균형’과 ‘혁신’ 중심의 지역정책은 ‘경쟁’과 ‘특화’를 중심으로 변경되었으며 이러한 기조는 국가균형발전특별법의 개정이나 광역경제권 구상 등에서 잘 드러나고 있다.

이 글은 행복도시가 지역균형발전 정책에서 지니는 의미를 평가하고 이를 기초로 행복도시 문제를 해결하기 위한 정책방향을 제시하는 데 목적이 있다. 우선 행복도시 수정론이 제기된 배경을 살펴보고 이들이 제기하는 문제점이 어떠한 한계가 있는지를 평가할 것이다. 이를 기초로 정부가 발표한 행복도시 수정대안이 어떤 문제점이 있으며, 행복도시를 지역균형발전을 위해 어떻게 활용해야 하는지에 대해 제안할 것이다.

2. 지역균형발전 정책으로서 행복도시의 의미

중앙행정부처를 충청권으로 이전하겠다는 행복도시 구상은 상식을 초월한 발상이다. 행복도시 수정론자들은 2002년 대통령 선거 때 득표를 위한 정치적인 목적으로 제기한 공약이라 비판하지만, 이러한 공약이 나올 수밖에 없었던 여건에 대해서는 애써 외면하고 있다. 수도권 과밀이 웬만큼 심각하고 지역균형발전이 절실하지 않았으면 어떤 정치인도 이런 공약을 내놓지 않았을 것이고, 국민들도 이공약을 수용하지 않았을 것이다. 수도권의 집중상황은 어느 정도이고 왜 행복도시일 수밖에 없었는가를 살펴보자.

1) 수도권의 위상과 역할

수도권은 국내 다른 지역과 마찬가지로 우리 국토 공간상의 한 지역이지만, 다른 지역과 동일

하게 취급할 수 없는 특별한 지역으로서의 위상을 지니고 있다. 수도 서울이 지닌 600년 이상의 역사성과 상징성외에도 정치행정, 교육문화, 국제금융과 경제의 중심지로서 수도권이 지닌 위상은 실로 엄청나다. 더구나 1960년대 이래 급격한 산업화와 도시화 과정에서 수도권은 생산의 중심지이자 경제의 중심지로서 위상이 더욱 강화되었다. 때문에 수도권 집중을 억제하기 위한 규제 정책을 1964년 「대도시 인구집중방지책」 이래 40년 이상을 지속적으로 수행해 왔지만, 큰 효과가 나타나지 않았다.

우리나라의 수도권이 담당해야 할 역할은 여러 가지가 있다. 하나의 대도시권이 이 역할을 모두 수행하려고 한다면 역할간의 중복과 상충으로 혼잡과 비효율이 발생하게 된다. 그러나 그동안 수도권이란 어떤 기능은 더욱 확대하고 어떤 기능은 산업구조의 변화에 따라 억제해야 하는가에 대해 거의 논의된 적이 없었다. 우리 국토공간에서 수도권이 수행해야 할 역할은 크게 국제적인 관점, 전국적인 관점, 지역적인 관점으로 나누어 살펴볼 수 있다. 첫째, 국제적인 관점에서 수도권은 한국을 대표하는 상징공간이자, 해외 대도시권과의 관계에서 세계대도시 네트워크의 한 축으로서 동북아의 대도시권과 경쟁하는 대도시권의 하나이다. 둘째, 전국적인 관점에서 수도권은 지방과의 관계에서 전국적인 유무형 네트워크의 중심으로서 한편으로는 지방의 발전성고를 흡입하는 블랙홀과 같은 역할을 하지만, 다른 한편에서는 지속적인 혁신창출과 부가가치 창출을 통해 지방의 발전을 유발하는 조정자 기능을 한다. 셋째, 수도권은 지역적 관점에서는 수도권 내부의 여러 지방자치단체가 결합된 공간으로서, 2,400만의 수도권 주민이 거주하고 생산활동이 일어나는 공간이다.

수도권이 부여받은 세 가지 역할 중 어느 하나도 무시하거나 포기할 수 없는 가치이나, 그동안 수도권 정책은 상이한 위상 중 한 두 가지만 강조하거나 각 기관별로 상이한 목표를 추구함에 따라 정책효과가 상충되거나 정책의 실효성이 부족한 경우가 많았다. 그동안 수도권 정책은 전국적인 관점에서 수도권의 지역균형발전 조정자로서의 역할에 치중해 왔으나, 수도권 내부의 관리가 중요해지면서 지역적인 관점이 강조되기 시작하였다. 1990년대 말부터는 동북아 주요 대도시들의 급성장에 따라 수도권에 대한 국제적인 역할이 강조되기 시작하였다. 수도권에 대한 역할기대의 변화에 따라 각 시기별로 수도권에 대한 규제의 내용과 강도, 정책수단이 달라져왔다고 할 수 있다.

수도권의 위상을 어떻게 설정하고 관리하는가에 따라 지역균형발전효과는 다르게 나타나게 된다. 수도권의 국제적인 관점을 중시하게 되면 수도권의 중심성은 더욱 강조되는 반면 지역균형발전효과는 기대하기 어려워진다. 반면, 수도권이 전국적인 차원에서 지니는 위상을 강조하게 되면 국내의 다른 지역과의 균형발전을 위해 수도권이 담당해야 할 역할을 강조하기 때문에 지역균형발전효과는 높아진다고 할 수 있다. 수도권 문제를 수도권 내부의 문제로만 인식하는 경우에는 수도권 지자체간의 성장관리정책이 수도권의 팽창을 막을 수도 있지만, 수도권의 기존수요를 충족하기 위한 개발 때문에 지역균형발전에는 역행할 가능성이 높다.

〈표 1〉 수도권의 위상과 지역균형발전효과

	수도권의 위상과 역할	필요한 정책	균형발전효과
국제적인 관점	국가의 상징적인 대도시권	수도로서의 품격과 문화적 다양성, 지속가능성	△
	다른 나라의 대도시권과 경쟁해야 할 경제 단위	국제적 중심성, 투자유치, 삶의 질 제고를 위한 정책	×
전국적인 관점	혁신을 창출하고 다른 지역의 성장을 견인	혁신성과 파급효과 확대	○
	다른 지역의 성장잠재력을 흡입하는 거대한 블랙홀	수도권 기능의 분산, 지방재정조정 및 개발이익의 분산, 지방투자 확대	×
지역적인 관점	여러 지방자치단체들이 결합된 지역	지자체간 광역협의회 구성, 성장관리	△
	주민들이 일하고 살아가는 공간	기존 수요 충족을 위한 개발확대, 규제완화	×

일본의 수도권광역지방계획(국토교통성, 2009)에서도 일본수도권의 역할을 ① 동아시아·세계의 리딩권역으로서의 역할, ② 일본의 수도중추기능 보유권역으로서의 역할, ③ 4,200만 명의 다양한 주민들이 생활하고, 일하는 장소로서의 역할로 구분하고, 각 역할별로 수행해야 할 기능을 부여하고 있다. 반면, 프랑스의 수도권인 일드프랑스지역에 대한 장기구상인 SDRIF 2030(일드프랑스, 2008)에서는 수도권의 역할을 ① 세계적 대도시권으로서의 역할, ② 유럽의 중심거점으로서의 역할, ③ 국내 대도시권으로서의 역할, ④ 2,400만 주민들의 생활공간으로서의 역할로 구분하고 각각의 기능을 부여하고 있다(이동우, 2009).

이명박 정부 들어 수도권 규제가 잇따라 완화되고 행복도시나 혁신도시와 같이 수도권 기능을 분산하는 정책이 수정 내지는 폐기되고 있다. 이러한 정책기조는 수도권의 역할 중에서 국제적인 관점과 지역적인 관점을 강조하는 것으로, 전국적인 관점에서 지역균형발전을 위해 수도권이 수행해야 할 역할을 간과할 우려가 크다. 그러나 수도권은 여전히 인구와 기능의 집중이 지속되고 있을 뿐만 아니라 현재까지 수립된 장기계획과 개발계획만으로도 엄청난 팽창이 예정되어 있다. 따라서 수도권이 전국적인 관점에서 지역균형발전을 촉진하고 매개하는 역할은 여전히 중요하다고 할 것이다. 즉, 수도권이 지역균형발전정책을 지원할 수 있도록 수도권의 기능과 재원을 지방으로 이전하고 수도권에서 창출한 혁신을 지방의 지원을 위해 활용할 수 있도록 하는 시스템을 구축하여야 한다. 아울러 지방의 기능이 과도하게 수도권으로 흡입하지 않도록 수도권의 집중과 과밀억제를 위한 조치가 지속되어야 한다.

2) 결코 멈추지 않는 수도권 집중

수도권 인구의 비중은 1960년 20.9%에서 1970년에 28.3%, 1980년에는 35.5%, 1990년에 42.8%로 급상승하였고, 2000년에는 46.3%, 2008년에는 48.9%까지 상승하였으며 2011년이면 50%를 넘어서게 된다. 전국적인 인구성장 정체에도 불구하고 수도권은 인구의 절대적인 증가뿐

만 아니라 인구비중이 급격히 증가함에 따라 그 심각성을 보여주고 있다. 이러한 현상은 우리나라와 같이 수도권 인구집중 문제 때문에 고통을 겪었지만 인구수가 절대적으로 감소한 영국의 런던이나 수도권 인구비중이 정제되거나 감소한 프랑스 파리나 일본의 도쿄와는 사뭇 다른 모습을 보여주고 있는 것이다. 수도권 규제완화론자들이 대부분의 해외 수도권이 규제를 풀었는데 우리나라만 수도권 규제를 유지하고 있다고 주장하고 있지만, 이들 국가의 수도권과 우리나라 수도권은 인구수나 인구비중의 증가에서 뚜렷한 차이를 보이고 있다.

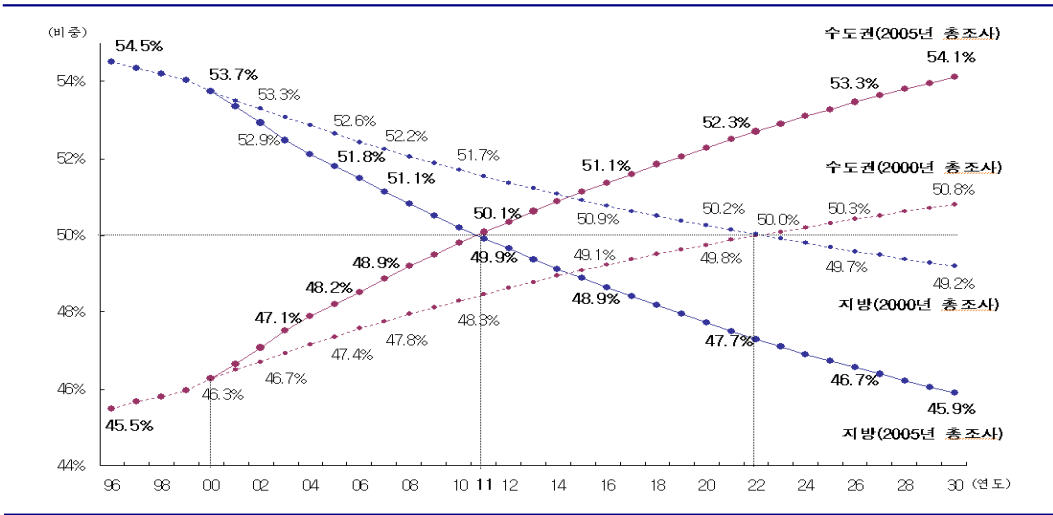
수도권의 장래 인구추계에서도 수도권의 인구는 시간이 갈수록 심각성을 더하고 있다. 통계청이 2002년에 추계한 수도권의 장래 인구 비중은 2010년에 48.3%, 2020년에 49.8%, 2030년에 50.8%였으나, 2005년에 2010년의 추계인구를 이미 초과하였다. 반면, 통계청이 2005년에 추계한 수도권의 장래인구 비중은 2020년에 52.3%, 2030년에는 53.9%로 종전의 추계보다 1.6~3.1% 포인트가 증가하였다.

〈표 2〉 2002년 및 2005년의 시도별 장래인구 추계결과 비교

연도	2002년 추계결과(A)		2005년 추계결과(B)		격차(B-A)	
	인구수 (천명)	집중도 (%)	인구수 (천명)	집중도 (%)	인구수 (천명)	집중도 (%)
2010	23,953	48.3	24,572	49.9	619	1.6
2020	25,199	49.8	26,133	52.3	934	2.5
2030	25,546	50.8	26,602	53.9	1,056	3.1

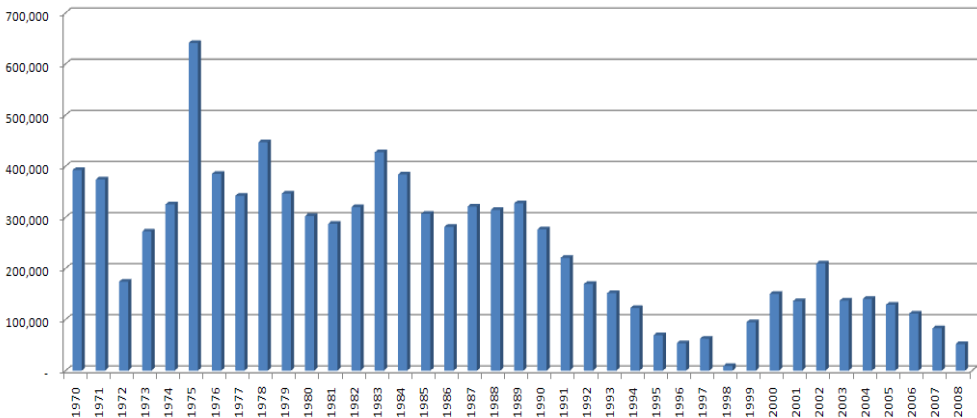
자료: 통계청, 시도별 장래인구 추계결과, 2002.9. 및 통계청, 시도별 장래인구 특별추계결과, 2005.4., 이규방(2004)에서 재인용.

〈그림 1〉 수도권의 장기 인구추계



수도권의 순유입인구는 2002년을 정점으로 2008년에는 5만명 수준까지 떨어지고 있으나 잇따른 수도권 규제완화와 글로벌 경제위기로 인한 과급효과로 향후 어떠한 양상을 보이게 될 것인지는 장담하기 어렵다. 수도권 순유입인구는 1998년 1만명 아래로까지 떨어졌으나 IMF 경제위기를 극복한 2002년 연간 21만명까지 급증한 경험이 있다. 더구나 대부분의 연령대에서 순유출인구가 순유입인구보다 많은 반면, 20대에서는 순유입 인구가 2008년에 5.9만명에 이르러 교육과 취업을 위한 청년층의 수도권 유입이 심각한 수준임을 보여주고 있다. 또한 전국 대부분의 광역자치단체에서 자연증가인구가 감소하는 반면 수도권은 여전히 15만명 수준으로 증가하고 있다는 점에서 향후 수도권의 인구집중은 지속될 수밖에 없음을 알 수 있다.

〈그림 2〉 수도권의 연도별 순유입 인구변화 추이



사실 인구의 집중보다도 더 심각한 문제는 중추관리기능과 금융, 고급인력과 지식기반산업 등의 수도권 집중이라 할 수 있다. 특히 중앙행정기관의 79%, 공기업의 본사와 정부출연기관의 83%, 100대 기업의 91%가 집중되어 수도권은 거대한 블랙홀 역할을 하고 있다. 이러한 수도권 집중은 IMF 경제위기 이후 더욱 확대되었으며 기능적으로도 중추관리기능, 지식산업, 국제교류기능의 집중이 더욱 심화되고 있다.

수도권에서 기존의 수요를 충족하기 위한 개발은 또 다른 집중을 낳고 새로운 집중은 새로운 수요를 창출하는 악순환이 계속되고 있다. 토지개발과 주택개발에서 수도권은 항상 60% 이상을 배정받고 있다. 참여정부에서 수립한 주택종합계획(2003~2012)에서는 전국의 주택수요를 매년 50만호로 설정하고 수도권에서 30만호를 배정하였으며 이명박 정부에서도 그대로 받아들여졌다. 수도권은 주택이 가장 부족하고 교통혼잡이 가장 심한 지역이다. 기존의 공급부족을 채우기 위한 개발과 공급확대는 새로운 수요를 창출하고 수도권 집중을 더욱 심화시키고 있는 것이다.

수도권에서 진행 중인 개발사업의 현황을 보면 앞으로 수도권이 얼마나 팽창할 것인지를 가늠할 수 있다. 2000년대 들어 수도권의 국제적인 역할이 강조되면서 인천경제자유구역, 황해경제자유구역 등이 연이어 지정되고 규제완화를 수반한 각종 특화지구 개발이 확대되고 있다. 인천 경제자유구역의 총면적은 208,265천㎡(6,300만평)이며, 송도 53,256천㎡(1,611만 평) · 영종 138,315천㎡(4,184만평) · 청라 17,917천㎡(542만평) 세 지구로 나누어 2020년까지 2단계에 걸쳐 개발사업이 진행되고 있다. 반면, 황해(평택아산)경제자유구역은 경기도 평택(포승지구) · 화성(향남지구) 일대 26,215천㎡(793만평)과 충남 서산(지곡지구) · 당진(송악 · 석문지구) · 아산(인주지구) 일대 41,885천㎡(1,267만평) 등 총 68,430천㎡(2,070만평) 규모로 건설되고 있다. 여기에 평택지원특별법에 의한 평택국제평화신도시 건설 17,461천㎡(528만평), [주한미군공여구역주변지역등지원특별법]에 의해 평택지역과 유사한 수준의 지원과 규제완화가 가능한 지역으로 미군공여주변지역이 경기도 내 3,440.7km²(10억 4천만평)으로 경기도 면적의 34%에 이르고 있다.

개발제한구역의 해제에 따라 이미 수도권에서 124.507km²의 개발이 이루어지고 있는데, 최근 수도권광역도시계획이 수정되면서 추가적으로 해제되는 개발제한구역은 서울 1.328km², 인천 2.099km², 경기도 31.269km², 국가계획으로 79.9km²(보급자리주택 부지 78.8km², 경인운하 1km²) 등으로 총 114.496km²(3,435만평)에 이르며, 향후 해제가능 총량도 141.016km²(4,230만평)에 이르고 있다.

〈표 3〉 수도권광역도시계획에 의한 개발제한구역 해제가능총량

구 분	계(km ²)	서울특별시	인천광역시	경기도	국가
기존 해제계획총량	124.507	13.280	6.997	104.230	(46.804)
해제 잔여면적	26.520	1.183	1.336	24.001	(0.796)
추가 해제가능총량	114.496	1.328	2.099	31.269	79.8
향후 해제가능총량	141.016	2.511	3.435	55.270	79.8

* 해제 잔여물량은 '09.3 기준.

* 국가부문 ()는 기존 2020수도권광역도시계획에 국책사업으로 반영된 총량, 물량임.

출처: 2020 수도권광역도시계획(2009.4.).

수도권 산업입지에 대한 규제완화와 자연보전권역에 대한 규제완화도 수도권 집중을 유발하게 된다. 현재 '수도권정비계획법'의 대체입법으로 상정되어 있는 '수도권의 계획과 관리에 관한 법률'에 따라 자연보전권역이 해제되는 경우 수도권의 개발량과 인구집중은 엄청나게 확대될 것이다. 자연보전권역은 수도권 전체의 32.7%에 이르나, 인구는 4.0%인 937천명에 불과하기 때문에 자연보전권역이 해제되거나 성장관리권역의 규제를 받게 되는 경우 개발과 산업입지가 확대되어 인구가 급속하게 증가할 수밖에 없다. 수도권 규제완화에 따라 자연보전권역의 규제가 해제되는 경우 접경지역을 포함하고 있기 때문에 인구밀도가 비교적 낮은 성장관리권역의 인구밀도를 그대

로 적용하더라도 자연보전권역의 인구는 7,794천명으로 2005년 기준 인구 937명보다 6,857천명이 늘어나게 된다.

3) 수도권의 집중억제와 균형발전을 위한 분산정책

우리나라는 그동안 도시와 농촌간, 경부축과 비경부축간, 대도시와 중소도시간 격차 등 다양한 지역격차를 경험하였으나, 경제발전단계에서 자연스럽게 해소되는 다른 지역간 격차들과 달리 수도권과 비수도권간의 격차는 좀처럼 해소되지 않고 있다. 수도권과 비수도권간의 격차는 인구와 기능의 집중을 넘어서서 권력과 기회의 집중을 초래하여 서울중심, 수도권중심이라는 심리적 중심주의로까지 발전하고 있다.

지역균형발전이 헌법상 추진의 당위성을 지니고 있다면 어떤 수단을 통해 추진할 것인지, 어떤 수단을 우선적으로 추진할 것인지에 대해 논의와 검토가 필요하다. 참여정부에서는 수도권 집중 문제를 해소하고 지역의 자립적 지방화를 위한 방안으로 이른바 3분정책을 추진하였다. 수도권의 기능을 분산함으로써 수도권의 과밀을 해소하는 한편 지방의 자립적 발전의 계기를 마련하고자 하는 분산정책, 중앙정부의 권력을 지방으로 분산함으로써 지방이 스스로 자립할 수 있는 능력을 갖추 수 있도록 유도하는 분권정책, 수도권과 지방이 전문화된 산업을 기반으로 지역혁신체제를 구축하고 지역간 분업체제를 구축하는 분업 정책이 그것이다.

참여정부는 3분 정책을 동시에 추진하기 위해 노력하였지만, 행복도시나 혁신도시, 기업도시와 같이 외형적인 모습을 띤 분산정책이 두드러지게 나타난 것으로 보였다. 참여정부에서 추진해온 지방대학 육성이나 지역혁신체제 구축 정책 등의 분업정책은 중앙정부 주도라는 한계는 있었지만 지방의 다양한 주체들이 협력하여 혁신을 유발하는 시스템을 구축하기 위해 노력한 점은 매우 의미가 크다고 할 것이다. 아울러 지방분권정책은 정부혁신지방분권위원회에서 추진되어 정부기능의 지방이관을 위해 노력하였지만 중앙정부가 주도하는 지방분산정책이 강조되면서 성과가 희석되고 말았다.

반면, 이명박 정부는 작은 정부와 규제완화를 통한 경제활성화에 초점을 맞추고 있기 때문에 속성상 지방분권에 강조를 두고 있다. 수도권 기능이나 재원의 지방이전에 대해 회의적이며 인위적인 지역균형발전정책보다는 ‘경쟁’과 ‘특화’를 중시하는 지역발전정책으로 지역정책의 전환을 추구하고 있다. 지방분권에 대한 강조는 수도권 지자체와 시장주의자들의 오랜 주장으로 결과적으로 수도권 지자체의 자율성 확대나 수도권 규제의 완화로 귀결된다.

그러나 수도권 내 지자체에서도 지역불균형 문제를 해소하기 위해 각종 분산정책, 지원정책, 재정조정제도를 시행하는 것과 마찬가지로 국토차원에서 불균형해소를 위해 중앙정부가 균형발전정책을 추진하는 것은 정당화된다. 수도권 지자체 내의 고소득 기초지자체가 강력한 분권을 주장하더라도 광역지자체는 분권정책과 더불어 여전히 적절한 분산정책과 재정조정제도를 활용하고 있는 것이다. 서울시가 각 구청별 재정격차 해소와 도시내 지역불균형 해소를 위해 재산세 공

동세 제도를 마련하고 저발전지역 지원정책을 추진하고 있는 것이나 경기도가 접경지역과 북부지역의 행정편의 제공을 위해 제2청사를 마련하고 지원정책을 추진하고 있는 것이 그 사례이다.

현재의 수도권 집중과 지역불균형 상황을 고려할 때 지방분권정책만으로는 지역균형발전효과를 기대하기 어렵고, 기존의 불균형을 더욱 심화시킬 우려가 크다. 따라서 수도권의 기능과 재원을 이전하고 수도권의 과밀을 억제하는 조치를 내용으로 하는 분산정책은 불가피한 선택이라 할 수 있다. 행복도시, 혁신도시, 기업도시 등은 대표적인 수도권 기능 분산정책이며, 지방의 자립적 기반을 확충하기 위한 수단이라 할 수 있다. 대학이나 민간기업의 지방분산을 통한 균형발전정책의 추진은 유효한 수단일 수 있으나, 수도권 대학의 지방캠퍼스가 황폐화된 사례나 기업도시의 실패를 통해 볼 때 공공부문의 적극적인 개입없는 지방분산은 성공적이지 않는 경우가 많았다.

지역균형발전을 위해 공공부문을 활용한 지방분산 정책은 불균형발전이 심각한 국가들에서는 대부분 채택하고 있는 정책이며 수도권 집중이나 지역균형발전에 기여한 효과가 큰 것으로 평가되고 있다. 다만, 어떤 방식으로 이전할 것인가, 어디에 입지할 것인가의 문제는 국토균형발전의 장기적인 비전과 전략에 따라 결정될 수밖에 없다. 그렇다고 지역균형발전 자체를 부정하거나 분산정책의 수단으로서 공공부문의 지방이전 자체의 효과를 부정하는 형태로 논의가 전개되는 것은 위험하며 결과적으로 수도권 일극집중을 더욱 확대시키는 결과를 초래할 것이다. 특히 수도권과 비수도권 간에는 이미 분권정책만으로는 극복할 수 없는 격차가 상존하고 있고, 지난 수년간의 분권을 위한 노력에도 불구하고 그 성과는 거의 드러나지 않았음을 그간의 경험을 통해 확인할 수 있었다. 따라서 우리의 현실을 고려할 때 분산정책이 아니라 분권정책만을 통해 균형발전을 도모하는 것은 실효성이 없기 때문에, 분산정책이 반드시 선행되거나 동시에 추진될 필요가 있다.

분산정책을 추진하는 경우 어떤 기능을 분산할 것인가를 선택하여야 한다. 그동안 수도권 규제의 강도에 따라 수도권 소재 기업의 지방분산이 이루어졌으나 그 입지는 대부분 수도권에 인접한 충청권과 강원권 지역에 집중되어 왔다. 또한 수도권 소재 기업의 지방분산을 위해 제도화하였던 기업도시 방식은 수도권 기업의 지방분산을 거의 이끌어 내지 못한 채 관광레저형 대형개발사업으로 전락하였고, 그나마 거의 진척되지 못하고 있다.

이런 점에서 각국의 지역균형발전 정책에서 공공부문의 지방이전은 여전히 유효한 분산정책 수단으로 활용되고 있다는 점을 유념할 필요가 있다. 프랑스는 국가공공기관의 지방이전을 적극 추진하여 1960년부터 1990년까지 2만3100명이 지방으로 이전했고 1990년부터 2003년까지는 약 3만명이 이전완료 했으며 현재 약 4,000명이 이전 과정에 있다. 영국은 만성적 지역불균형을 해소하기 위해 공공부문에서 1963~1972년 사이에 약 22,500명, 1973~88년 사이에 약 11,000명, 1989~93년 사이에 약 14,000명이 지방으로 이전했으며, 블레어 정권에서도 2004년에 국가행정기관의 지방이전 계획을 발표했는데, 2010년까지 20,028명의 공공기관 일자리를 지방으로 이전할 계획이다(국정브리핑, 2005).

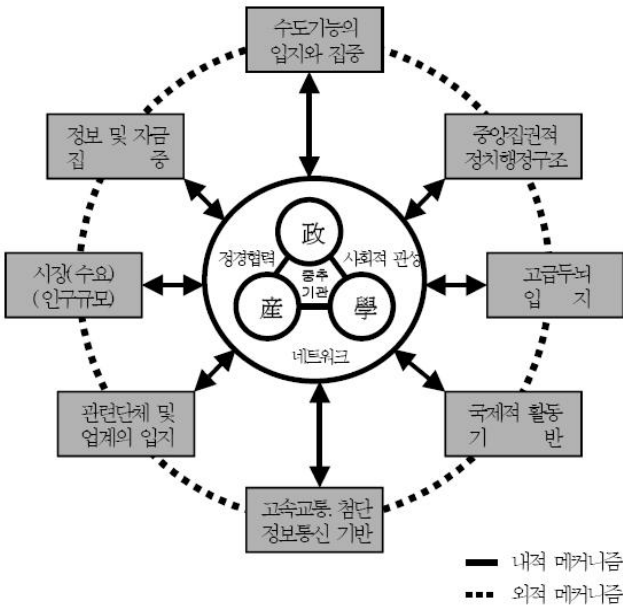
지역균형발전을 위한 분산정책 수단으로 공공부문을 선택하는 이유는 크게 두 가지이다. 우선

민간부문의 지방분산은 정부가 강제하기 어렵기 때문에 이전시기나 효과를 조절하는 데 어려움이 있다. 경제적인 인센티브를 통해 지방이전을 유도할 수 있으나 구체적인 입지나 시기를 미리 정하기 어려울 뿐만 아니라 거꾸로 회귀하는 경우까지 있다. 반면, 공공부문의 지방이전은 정부의 의지에 따라 이전 규모나 입지, 시기를 조절할 수 있을 뿐만 아니라 민간부문을 유인하는 선도기능을 갖기 때문에 지역발전의 촉매 역할을 담당할 수 있다.

4) 지역균형발전에서 행복도시의 의미

행복도시는 치열한 대선과정에서 충청권의 득표를 위한 정치적인 결정이라는 비판이 있는 것이 사실이나, 이 계획은 지방분권과 국가균형발전이라는 거시적인 목표에 입각하여 제안되고 추진되어 온 것이다²⁾. 또한 이 계획은 그 자체가 목적이라기보다는 수도권권의 인구와 기능을 분산함으로써 과밀을 해소하고 지역의 균형적인 발전을 도모하기 위한 수단의 하나라는 데 그 의의가 있다.

〈그림 3〉 정(政)·산(産)·학(學) 중추기능의 수도권 집적 메커니즘



수도권의 집적을 유발하는 가장 핵심적인 요소는 정(政)·산(産)·학(學) 중추기능의 집적이라 할 수 있다. 박양호·김창현(2003)에서는 서울을 중심으로 하는 40km반경에 대부분의 정·산·

2) 대통령직 인수위원회에서 발표한 백서에서는 지방분권과 국가균형발전 분야 핵심과제로 지방분권의 획기적 추진, 국가균형 및 지역별 특성화 발전, 신행정수도 건설 등을 제시하고 있다.

학 중추기능이 집적함에 따라 수도권 집중과 지역불균형발전의 원인이 되고 있다고 분석하고 중추관리기능의 공간적 재편방안을 제안하고 있다. 이 연구에서는 정·산·학 중추기능을 선별하여 지방에 이전함으로써 슈퍼모노형의 단일수도체제에서 탈피하고 전문화된 다핵수도체제를 구축하여야 한다고 주장하고 있다. 이 연구에서 정(政)에 해당하는 중추관리기능이 공공관리기관이며 이들 중 중앙부처를 제외한 청급기관, 공기업, 정부출연기관의 이전보다는 일부 또는 일체의 중앙부처와 청급 기관, 정부출연기관과 공기업의 이전 방안이 효과적이라고 주장하였다(박양호·김창현, 2002; 211).

지금까지의 수도권 집중 해소와 지역균형발전을 위해 채택하였던 수도권 규제정책과 지역발전 정책은 성공하지 못했고 대외적 여건의 변화에 따라 수도권은 더욱 집중할 수밖에 없는 상황에 처하게 되었다. 민간기업의 지방분산 정책도 소기의 성과를 거두지 못한 채 지방의 대규모 토목사업에 그치고 있다. 우리나라의 뿌리 깊은 수도지향적 국민의식과 경제활성화나 이미 집중해 있는 수도권의 수요 충족을 위한 개발 확대와 규제완화 때문에 수도권의 비중이 결코 줄어들 수 없었다. 이러한 상황에서 중추관리기능의 지방이전은 현재의 수도권 집중을 억제하기 위한 불가피한 수단이 될 수밖에 없는 것이다.

행복도시 건설은 수도권 집중 해소와 지역균형발전이라는 두 가지 목적을 달성하기 위해 채택된 강력한 정책수단이다. 중앙행정기능이 직접 지방으로 이전함으로써 지역발전의 계기가 필요할 뿐만 아니라 민간부문의 지방이전을 촉진하는 매개가 될 수 있다. 반면, 수도권은 중앙행정기능과 관련기능이 지방으로 이전함에 따라 제한적으로나마 혼잡을 감소하고 국제경제 및 국제금융의 중심지로서 수도권을 육성할 수 있도록 규제를 합리화할 수 있게 된다(육동일, 2009).

이런 점에서 행복도시 건설은 지역균형발전을 위해 선택할 수 있는 최후의 수단이자 상징적인 사업이라 할 것이다. 행복도시 건설을 ‘날로 심화되고 있는 수도권과 지방간의 경제, 교육, 문화의 격차를 줄이기 위해 선택한 빅뱅’(김형기, 2009)이라거나 ‘단순히 ‘또 하나의 신도시’를 만드는 것이 아니라 21세기 한국발전 시스템을 공간적으로 이끌 새로운 중추기능(산업, 기술, 노동력, 정보, 문화, 행정)을 국토 중심부에 구축하는 종합 공간적 전략’(조명래, 2009), ‘대한민국을 서울공화국과 그 식민지로 분할, 서울사람과 지방사람이라는 두 개의 국민으로 분단하고 있는 현재의 중앙집권-수도권 일극체제를 지방분권-다극발전체제로 전화하는 대안’(김형기, 2009)이라는 평가는 이러한 의미를 잘 표현하고 있다.

3. 행복도시 원안에 대한 비판과 평가

1) 원안수정론의 전제는 지역균형발전에 대한 부정

행복도시 원안수정론은 대외적으로는 행복도시의 비효율성과 균형발전 효과 부족을 지적하고 이를 발전시킨다는 점을 강조하고 있지만, 본질적으로는 지역균형발전에 대한 부정적인 인식이

내재되어 있다. 지역균형발전에 대한 부정적인 인식은 수도권 팽창론과 지역균형발전불가론으로 요약할 수 있다.

수도권 팽창론은 수도권은 경쟁력 확대를 위해 규모를 키워야지 인위적으로 기능을 분산하는 것은 경쟁력을 위축시키거나 수도권을 죽이기는 것이라고 보는 시각이다. 수도권 팽창론은 수도권 규모 확대론, 수도권 규제완화론과 연계되어 있다. 수도권 규모 확대론은 글로벌 시대에 수도권이 동북아의 주요 대도시와 경쟁하기 위해서는 수도권이 인구나 지역총생산 규모를 오히려 더 키워야 한다는 주장이다. 그 근거로 수도권의 인구규모나 지역총생산 규모는 동북아의 도쿄권, 간사이권, 상해권, 북경천진권 등에 비해 훨씬 작다는 점을 지적한다. 따라서 수도권은 분산을 통해 규모를 줄일 것이 아니라 인적자원과 경제력을 더욱 더 집중시켜야 한다(남영우, 2009)는 것이다. 이렇게 수도권을 공간적으로나 능력 측면에서 더욱 키워야한다는 주장은 김문수 경기도지사가 강조하는 대수도권론과도 맞닿아 있다.

지역균형발전불가론은 지역균형발전은 원천적으로 불가능하거나 가능하다고 해도 무의미하다는 주장이다. 그 이유로 세계적인 경쟁환경을 우선적으로 짚는다. 균형발전은 곧 하향평준화를 의미하기 때문에 균형을 추구하다가 모든 지역이 경쟁력을 잃게 되므로 성장을 통해 파이를 키움으로써 성장의 혜택을 나누어 갖는 것이 올바른 선택이라는 주장이다. 이른 바 만이론이다. 우리 국토에서 만이에 해당하는 수도권이 이른바 ‘국가대표’가 되어서 세계의 대도시권에 비해 경쟁력의 우위를 차지하여 그 성과를 지방으로 나누는 것이 크지 않는 자원을 골고루 나누는 것보다 훨씬 효율적이라는 주장이다. ‘지역균형발전론은 과대포장되었고 한국의 현실이나 글로벌 시대에 역행한다’(김영봉, 2009)는 주장이 여기에 해당한다.

그러나 균형은 수치적 균등배분과는 분명히 다르며 경제학에서 의미하는 균형(equilibrium)과도 구분된다. 서로 다른 기능을 가진 행정부와 입법부, 사법부가 견제와 균형(check and balance)을 통해 권력의 집중을 막듯이, 지역균형발전(regional balanced development)은 지역간 나눠먹기나 하향평준화를 의미하지 않는다. 다만 다른 권역도 수도권과 대응할 수 있도록 자립적 성장의 기반을 마련해 주자는 것이다.

더구나 지역균형발전이란 가치는 새로운 정부의 출범이나 정책의 변화를 통해 폐기하거나 포기할 수 있는 성격의 문제가 아니다. 우리 헌법 120조, 122조, 123조에서는 지역균형발전을 국가의 이념이자 국가의 의무로 명시하고 있기 때문이다. 각 정부는 어떤 지역균형발전을 어떠한 수단과 방법으로 달성할 것인가를 선택할 수 있을 뿐이다. 대수도권론은 수도권의 집중을 심화시키고 지역균형발전을 더욱 어렵게 만들 수 있다는 점에서 신중하게 추진할 필요가 있다.

2) 행정수도 이전의 유형과 수도분할론의 평가

행복도시 수정론자들이 행복도시 원안에 대해 가장 크게 비판하는 점은 행복도시가 수도를 분할함으로써 수도의 상징성을 떨어뜨리고 행정비효율을 초래한다는 점이다. 이들은 행복도시 원안

은 수도를 통째로 옮기는 행정수도이전보다도 더 나쁘다고 주장한다. 그러나 참여정부가 추진하였던 행정수도 구상은 헌법재판소의 판결을 거친 후 여야합의를 통해 행정중심복합도시로 수정되었고 헌법소원을 통해 행복도시는 국토불균형을 시정하기 위한 국토정책 목적의 신도시 건설 사업으로 수도 이전과 무관한 것으로 경론이 났다. 그러나 행복도시 수정론자들은 과거의 기억에 기반하여 일부의 행정부처 이전을 ‘수도이전’이나 ‘수도분할’이라고 주장하고 있는 것이다.

행복도시의 초기안이라 할 수 있는 신행정수도안에서는 서울의 1극 집중의 폐해를 극복하고 수도권과 지방의 상생발전을 유도하기 위해 신행정수도를 건설하여 정치·행정의 중심지로 조성한다고 되어 있기 때문에,³⁾ 중앙행정기관뿐만 아니라 청와대까지 이전대상에 포함되어 있었다. 필자는 비록 사법부가 이전하지 않는다 하더라도 청와대와 중앙행정부, 입법부가 포함되어 있다면, 충청권에 건설하고자 하는 것은 행정수도가 아니라 정치수도, 혹은 수도 그 자체이며, 이는 신행정수도의 건설이 아니라 천도(遷都)이기 때문에 지역균형발전 목적을 넘어서서 또다른 논의가 필요하다고 평가한 바 있다(변창흠, 2003).

일반적으로 수도 이전이나 행정도시의 건설유형은 전체 국가 중추기관을 이전하는 천도형(遷都型)과 중앙행정전체를 이전하는 행정수도형(行政首都型), 중앙행정부처의 일부만 이전하는 분도형(分都型) 혹은 행정도시형(行政都市型), 중앙행정부처를 지역별로 분산하는 분산배치형(分散配置型)으로 구분할 수 있다. 헌법재판소의 판결을 거쳐 현재 추진되고 있는 행복도시는 분도형(分都型) 혹은 행정도시형(行政都市型)에 해당하여 행정기능만으로 수도를 정의할 수 있다면 분도형에 해당하지만 행정기능이 일부 이전된 과천이 수도가 아니듯 행정기능이 분할되었다고 해서 수도분할이라 보기는 어려울 것이다.

일부에서는 이러한 비판에 대해 당초 계획대로 청와대와 국회까지 옮기는 행정수도를 건설하는 것이 바람직하다는 주장을 하고 있지만(육동일, 2009; 김형기, 2009), 이 경우 또다시 천도 논쟁으로 이어져 혼란만 유발할 수 있다. 또한 헌법재판소의 판결에 따라 반드시 국민투표를 거치거나 헌법을 개정해야 하는 부담이 있다.

행복도시를 수도분할론으로 몰아붙이며 수도분할로 인해 발생하는 문제점으로 드는 것이 행정효율성 부족의 문제와 수도권의 경쟁력 훼손의 문제이다. 우선, 중앙행정부처가 이전하는 경우 행정기능이 분할되기 때문에 효율성이 떨어진다는 것이다. 중앙행정부처는 청와대나 국회와 근거리로 입지해야 효율적으로 대처할 수 있다는 논리이다. 행정기능이 분리하여 입지한다는 것은 당연히 집적하여 입지한 것보다 효율성이 떨어질 수밖에 없다. 한국행정연구원은 중앙부처의 이전으로 발생하는 행정비용의 규모를 연간 5조원, 2030년까지 101조원으로 추계하는 황당한 연구결과를 발표하였다. 그러나 공공기관 이전이나 중앙부처의 이전은 행정효율성 제고를 위한 목적으로 추진된 것이 아니라 행정효율성 부족에도 불구하고 더 큰 목표인 수도권 과밀과 지역균형발전을

3) 제16대 대통령직 인수위원회, 『대화: 제 16대 대통령직 인수위원회 백서』, 2003. p.247.

위해 추진된 것이다. 따라서 중앙부처의 이전과정에서 불가피하게 발생하는 행정효율성 부족 문제는 첨단통신기술이나 교통시설 확충, 운영방식의 개선을 통해 해결할 수 있고 해결되어야 한다.

또한가지 중앙부처 이전 대안 중 총리실과 경제부처를 제외하고 교육과학기술 관련 부처만 일부 이전하자는 주장도 제기되고 있다. 앞선 행정효율성 논리라면 한 부처도 지방으로 이전할 수 없다는 결론이 나오게 되는 것이다. 마찬가지로 논리를 적용한다면 공공기관의 지방이전도 추진이 불가능하고 혁신도시도 추진되지 말아야 한다. 공공기관도 여전히 전국적인 연계성이나 행정효율성을 고려하면 현재의 수도권 입지가 가장 좋을 때문이다.

또 한가지의 문제 제기는 행복도시 건설이 서울 혹은 수도권이 지닌 경쟁력과 브랜드 가치를 훼손하는가이다. 뉴욕이나 상해, 시드니와 같이 국제금융이나 국제업무 중심의 도시들은 중앙행정기능을 보유하고 있지 않더라도 도시는 경쟁력을 확보할 수 있으며 도시의 브랜드 가치도 유지하고 있다(육동일, 2009). 중앙부처의 지방이전이 서울의 상징성을 다소 떨어뜨린다는 점을 부정할 수는 없지만 서울과 수도권의 경쟁력을 절대적으로 떨어뜨리는 수준이 되지는 않을 것이다. 반면, 중앙행정기능이 지방으로 이전함으로써 모든 것이 서울에 집중되어 있다는 심리적 상징성을 다소나마 완화할 수 있으며 지역발전의 계기가 될 수 있다는 효과를 기대할 수 있을 것이다.

3) 행복도시의 균형발전효과에 대한 비판의 평가

행복도시에 대한 비판 중 또하나의 핵심적인 내용은 행복도시 건설이 수도권 과밀과 집중해소 효과나 지역균형발전 효과를 거의 기대하기 힘들 것이라는 점이다. 설사 지역균형발전 효과가 나타난다고 하더라도 그 효과는 충청권에 한정될 뿐 다른 지역과는 무관하다는 것이다(류동길, 2009; 최막중, 2009). 이에 따라 수도권에 대응하는 지역발전을 위해서라면 행정도시를 충남보다 훨씬 낙후된 지역으로 옮긴다고 했어야 한다거나(류동길, 2009), 충청권이 아닌 더 낙후된 남해안 지역으로 이전했어야 한다(최막중, 2009)는 주장이 제기되고 있다. 남해안문화관광벨트를 조성하는 것이 더 바람직하다고 주장하기도 한다(류동길). 이러한 주장은 행복도시를 반대하기 위한 대안에 불과하며, 만일 행복도시를 충청권이 아닌 남해안이나 다른 지역에 입지했을 경우 서울과의 연결성과 접근성, 국제성 부족 등을 들어 또다시 반대했을 것이다.

또다른 문제제기는, 행복도시 건설이 수도권의 과밀해소에 얼마나 기여할 것인가에 관한 것이다. 행복도시의 인구규모를 50만 정도로 상정하였을 때 수도권의 중앙행정기관의 종사자와 그 가족, 관련시설들을 통한 이전인구는 5-10만 명에 불과하여 수도권 인구 중 행복도시로 이전하는 비중은 적다는 것이다. 그러나 행정도시라는 대안이 과밀해소에 효과가 없다고 주장을 하면서도 과연 어떤 대안이 수도권의 과밀을 해소할 수 있는가에 대해서는 대안을 제시하지 못하고 있다. 오히려 수도권을 더욱 팽창시켜야 한다는 주장까지 하고 있다.

행복도시의 수도권 과밀해소와 지역발전효과에 대한 비판의 연장으로 행복도시의 자족성 부족 문제도 제기되고 있다. 행복도시가 2030년까지 인구 50만명의 자족도시를 목표로 설정하고 있지

만 실제 공공기관 이전인구만으로는 이를 채울 수 없다는 것이다. 행복도시는 당초 행정수도를 전제로 계획되었고 위험판결을 거쳐 행복도시로 성격이 변화하면서도 기존의 목표인구 50만을 그대로 유지하면서 생긴 문제이다. 행복도시는 ‘중앙행정’ 기능외에도 ‘문화·국제교류’, ‘도시행정’, ‘대학·연구’, ‘의료·복지’, ‘첨단지식기반’ 등 6개 도시기능을 수용함으로써 복합기능을 유지하는 도시로 계획하고 있다. 이 구상이 자족성 제고를 위한 구상이라 할 수 있다.

행복도시가 주거 위주로 계획되어 대학·산업단지 등 자족용지 비율이 6.7%에 불과하여 창원 14%, 송도 66.4%, 동탄 13.8%에 비해 낮은 수준이며, 행정도시라 할 수 있는 과전은 여전히 자족성을 확보하지 못하고 있다는 점도 지적되고 있다. 그러나 자족용지 비율이 낮은 것은 자족용지 규모가 작기 때문이 아니라 공원 녹지 등 공공용지가 지나치게 넓게 조성된 데 따른 문제이며, 과전의 자족성 부족은 서울에서 지나치게 가까이 입지하기 때문에 서울과의 교차통근으로 인해 고용균형비율은 높은 반면 현지고용율이 낮은 데서 비롯된 것이다.

자족성 부족의 근거로 활용하고 있는 자족용지비율지표는 택지개발사업에 의해 건설되는 신도시의 자족성 확보를 위한 방안으로 채택된 제도를 원용한 것이다. 신도시계획기준 및 택지개발업무처리 지침에서 자족용지는 산업단지와 벤처기업, 아파트형 공장, 소프트웨어시설, 원예용 시설 등을 일컫는다. 중앙정부 청사나 공공기관, 대학, 연구기관, 기타 국제업무기능 등이 모두 자족시설임에도 불구하고 신도시계획기준에서 사용하고 있는 자족기능용지라는 잣대를 통해 행복도시가 자족성이 부족하다고 주장하는 것이다.

자족기능요지를 광의로 해석하는 경우 행복도시의 자족용지 비율은 11.4%에 이르러 제2기 수도권 신도시의 평균 자족용지 비율 8.7%보다도 높은 수준이다. 그동안 수도권 신도시의 자족성 부족 문제에 대해 장기적으로 자족성이 확보된다던 정부의 발표나, 최근 자족용지 개념의 광의적 해석 및 해당 도시별 자족성이 아니라 권역별 자족성을 강조하는 계획학계의 전문가 의견을 고려하면 행복도시의 자족성 부족에 대한 문제제기는 잘못된 것이다. 설사 행복도시에 자족성이 부족하다면 중앙부처가 이전한 후 추가적으로 자족기능을 확충하면 되지 중앙부처 이전을 백지화하고 별도의 자족기능을 유치해야 한다는 명분이 되지는 못한다.

행복도시 건설이 서울과 수도권의 과밀을 얼마나 해소할 수 있는가의 여부는 행정도시의 규모와 성격뿐만 아니라 행복도시의 성공적인 정착 여부에 따라 결정될 것이다. 행복도시가 주변지역과 연계하여 수도권에 대응하는 대도시권으로 성장할 수 있다면 수도권의 과밀해소 효과는 크게 나타날 수 있다.

4. 행복도시 대안에 대한 평가

1) 행복도시 대안 도출의 정당성과 문제점

정부는 정운찬 총리가 행복도시에 대한 문제점을 제기한 이후 넉달만에 ‘교육과학중심도시’ 구

상을 발표하였다. 그러나 이 계획은 충청권에 건설하는 또하나의 신도시일 뿐 당초 계획되었던 행정의 중추관리기능을 중심으로 하는 복합도시 구상이 아니다. 이로써 행복도시 구상은 전면 폐기되었으며 새로운 신도시 건설구상이 발표되었을 뿐이다.

수년간의 논란과 헌법재판소의 심판을 거쳐 국회의 합의를 통한 법률의 제정, 대선과 총선에서의 공약 국민적인 동의, 대통령의 십여차례에 걸친 추진 약속을 폐기하고 새로운 신도시 구상을 발표한 것이다. 행복도시 수정대안이 정당성을 확보하기 위해서는 기존의 행복도시 원안이 가진 문제점을 객관적으로 평가하고, 새로 마련하고자 하는 대안과 비교평가하는 절차가 마련되었어야 하는데, 이번의 행복도시 수정방안 도출과정에서는 이러한 절차를 밟지 않았다.

우선, 행복도시 수정안을 도출하는 기간 자체가 너무 짧았다. 수년간의 연구와 검토, 논의와 합의를 거쳐 마련된 원안이 폐기되고 수정안이 작성되는 데 걸린 시간은 겨우 넉달에 불과했다. 따라서 이 수정안을 도출하는 과정은 정부가 미리 정한 결론을 합리화하는 형식적인 절차에 불과했다고 볼 수밖에 없다. 이렇게 단기간에 도출된 대안이 객관성과 타당성을 갖추기 어렵고, 오래전부터 대안마련을 위해 연구를 수행 해왔던 결과를 발표하기 위한 수순이라면 정부의 공식적인 입장과 상충되는 것이기에 어느 쪽도 신뢰성을 갖기 어렵다.

이번 행복도시 수정대안으로 중앙부처의 이전이 배제된 방안으로 확정된다면 이것은 행복도시의 본질을 훼손하는 것이기 때문에 당연히 이 계획의 근거가 되는 행복도시건설특별법 자체를 전면 수정하거나 대체입법을 마련해야 한다. 수년간의 논란과 두 차례의 헌법재판소의 심판과 여야 합의를 거쳐 마련된 법률을 또다시 근본적으로 수정하게 된다면 또다시 도시의 성격과 이전 및 수용 기관의 내용에 대해 지루한 논쟁을 거쳐야 할 것이다. 이것은 현재까지 진행된 행복도시 건설 사업을 전면 중단하는 것을 의미하고 그만큼 사업지연에 따른 재정적인 부담과 행복도시 건설을 통해 달성하고자 했던 수도권 과밀해소와 지역발전효과가 지연되는 결과가 될 것이다.

무엇보다도 행복도시는 이미 수정하거나 변경하기에는 너무 멀리 왔다는 점을 고려하여야 한다. 행복도시는 단순한 신도시가 아니라 국토의 새로운 성장거점으로 계획되었기 때문에 이 도시를 기준으로 국토종합계획이 작성되어 국토계획과 교통망 체계가 구축되었으며, 호남고속전철 분기역사도 오송으로 결정되었다. 또한 전체 공정의 25%에 해당하는 5조 5천억원의 예산이 이미 지출되었고, 3,000 세대, 1만 여명의 주민들이 이주를 완료하였기 때문에 이를 변경하거나 지연하는 경우 엄청난 사회적 비용이 발생할 수밖에 없다.

행복도시는 지역균형발전 정책의 선도사업이자 상징사업이기 때문에 행복도시의 성격변경이나 중도포기는 그 자체로 지역균형발전정책의 중단을 의미하는 것으로 비치게 된다. 이에 따라 행복도시와 함께 공공기관의 이전을 전제로 추진되는 혁신도시 건설도 무산될 우려가 크다. 전국 10 군데에서 건설 중인 혁신도시는 행정도시 건설을 전제로 입지가 결정되었고 이전 기관이 도시별로 배치되었다. 행정의 효율성 부족이나 수도권 과밀해소 및 지역발전 효과 부족 때문에 행복도시의 성격을 변경하거나 백지화해야한다면 동일한 논리가 혁신도시에도 그대로 적용될 수밖에 없

다. 소규모 신도시 형태로 건설되는 혁신도시는 행복도시보다 오히려 더 지역균형발전 효과를 기대하기 어려울 수도 있기 때문이다. 중앙부처 공무원이 지방으로 이전하지 않는다면 공공기관 종사자들도 지방이전을 거부하게 될 것이고, 결국 혁신도시 계획은 무산될 수밖에 없다.

현재 혁신도시는 대부분 토지보상을 완료하였지만, 대부분의 사업들은 당초 계획보다 지연되고 있다. 행복도시 수정론이 제기되기 전까지 혁신도시사업이 사실상 중단되었던 점을 고려하면, 혁신도시는 계획대로 추진하겠다는 정부의 발표도 신뢰하기 어렵다. 충청권에 한정된 행복도시와 달리 전국적으로 추진되는 혁신도시가 중단되는 경우 지역의 불만과 갈등은 수습하기 힘든 상태가 될 수 있다.

2) 행복도시 대안의 문제점

행복도시 구상에는 이미 중앙행정기능 외에도 6개 기능을 수용하는 복합도시 구상이 포함되어 있기 때문에 행복도시의 대안으로 제시된 교육과학 중심의 자족기능 확충 구상은 새로운 것도 없다. 그러나 행복도시 수정대안의 핵심은 중앙행정기능이 배제되는 데 있다. 중앙행정기능은 민간 기업이나 관련 기능을 유치하기 위한 전제조건이며 선도기능이기 때문에 이 기능을 배제하고 나면 기존의 특화신도시와 거의 구별되지 않는다.

(1) 수정대안의 기업도시적 성격에 대한 평가

포항, 아산, 광양, 파주와 같은 기업도시가 지역발전에 기여했기 때문에 행복도시는 기업도시로 조성하여야 한다는 주장이 제기되어 왔다(김영봉, 2009). 이명박 대통령이나 정운찬 총리도 포항이나 구미와 같은 산업도시가 일자리 창출이나 지역발전 효과가 더 클 것이라고 언급한 바 있다. 그러나 포드주의 대량생산체제가 종료된 시점에 새로운 산업도시를, 그것도 내륙에 건설하는 것이 과연 가능하고, 행복도시가 최적의 입지인가에 대해서는 반드시 생각해 보아야 한다.

기업이 이전하는 경우 본사가 이전하는 것은 중앙부처가 이전하는 것보다 더 힘든 결정이며 정부가 강제할 수 있는 방법도 없다. 평당 조성원가가 227만원에 이르는 행복도시의 토지공급 가격을 고려하면 산업도시를 주도하였던 제조업체들이 입지하기도 어렵다. 정부는 토지의 공급가격을 조성원가의 6/1에 불과한 3.3㎡당 36~40만원에 원형지로 공급하는 방안을 발표하였다. 이 경우 행복도시 사업자나 정부가 막대한 재정적인 부담을 떠안아야 되는 반면, 토지를 매입하는 기업은 부동산 개발이익을 독점하게 된다.

국내의 대기업을 유지하기 위하여 전국적으로 6개나 지정된 경제자유구역, 산업단지, 기업도시가 조성되고 있음을 고려하면 이 행복도시에 대해서만 조성원가보다 훨씬 낮은 가격으로 토지를 공급할 때 형평성 문제가 발생할 수밖에 없다. 다른 기업도시와 혁신도시, 경제자유구역에서도 동일한 조건으로 토지공급가격을 요구하는 경우 이를 거부할 명분이 없어지게 되고, 앞으로 막대한 재정부담이 예상된다. 또한 행복도시가 또하나의 산업중심의 신도시가 된다면 기존의 각종 특례

지구와 사업내용이 상당히 겹치게 되기 때문에 다른 특례지구의 성공에도 부정적인 영향을 미치게 될 것이다.

2) 수정대안의 교육연구도시적 성격에 대한 평가

정부는 행복도시를 고려대와 KAIST의 분교를 유치하여 교육연구도시 성격을 강화한다는 구상을 발표하였다. 이 두 대학의 유치는 이미 지난 정부에 잠정적으로 합의되어 양해각서까지 체결한 것이기에 새로운 것이 아니다. 또한 교육연구기능의 유치는 당연히 행복도시 원안에 포함된 내용이었기에 새로운 대안이 되기도 어렵거니와 한두 개의 대학이 전체 2300만평에 해당하는 부지에서 차지하는 면적이나 고용창출인원은 아주 제한적일 수밖에 없기 때문에 지나치게 강조할 일도 아니다.

현재 서울대의 융합과학대학 캠퍼스의 신설도 추진 중인 것으로 알려지고 있다. 서울대의 융합대학의 경우 서울소재 대학 기능의 이전이 아니라 신설방식이기 때문에 수도권외 중추대학 기능의 이전으로 인한 과밀해소 효과는 기대할 수 없다. 별도의 정원과 정부의 재정부담을 요구하기 때문에 지방소재 대학과의 형평성과 재정부담 가능성 등에 대해서도 검토가 필요하다.

3) 수정대안의 과학산업도시적 성격에 대한 평가

행복도시의 또 한 가지 성격으로 제시된 과학산업도시도 충분한 검토가 없이 거론되고 있다. 현재 충청권에는 대덕연구단지와 오송 첨단의료단지와 첨단의료복합단지 건설예정지, 오창과학산업단지가 있다. 특히 대덕연구단지는 기존의 대학, 연구 중심에 기업의 생산기능을 확충하여 산업클러스터를 육성하겠다는 구상하에 특별법까지 제정하여 운영 중에 있다. 행복도시에서 건설하는 과학산업단지가 40여년에 걸쳐 조성되어온 대덕연구단지에 비해 경쟁력을 갖출 수 있을지 의문일 뿐만 아니라 같은 권역내에 중복해서 비슷한 성격의 단지를 조성할 필요가 있는지도 검토할 필요가 있다.

국제과학비즈니스벨트⁴⁾는 이명박 대통령이 세종시를 대체하려는 의도에서 선거공약으로 제시했던 것으로, 수정론자들이 제안한 대안 중에서 가장 오래 된 것이면서 동시에 가장 힘을 받을 수 있는 것이다(조명래, 2009). 그러나 기존의 과학연구단지나 산업단지를 단순히 연결하는 구상이라면 새로운 것도 없지만 새로운 벨트를 조성하는 구상은 황당하기 그지 없다. 도시벨트는 개별적인 도시가 역량을 발휘하여 상호작용을 하면서 자연스럽게 형성되는 것이지 처음부터 벨트를 조성하는 경우는 사례를 들어본 적이 없다. 국제과학비즈니스벨트 구상이 중이온가속기를 설치하기 위

4) 대통령 공약으로 정부가 추진하고 있는 ‘국제과학비즈니스벨트’는 오창과학산업단지, 오송생명과학단지, 대덕연구개발특구를 연결하는 거점으로 세종시를 육성하는 방안이다. 좀더 구체적으로 보면, 국제과학비즈니스벨트는 기초과학연구원이나 초대형 연구시설인 중이온 가속기를 설치하고, 교육과학기술부 등 과학교육 분야의 행정기관을 옮겨오며, 기업유치를 위해 경제자유구역을 지정하는 등으로 구성된다(조명래, 2009a)에서 재인용).

한 사업이라면 적당한 입지를 결정하여 설치하면 된다. 국제과학비즈니스벨트의 최적입지가 행복도시인가에 대해서는 객관적인 입지선정 절차가 선행되어야 한다. 설사 국제과학비즈니스벨트가 행복도시에 입지하게 되더라도 기존의 중앙행정부처와 공존하지 못할 이유가 없으며, 이 구상이 행복도시를 대체할 수는 없는 것이다.

5. 행복도시를 중심으로 한 충청권 광역경제권 육성 방안

1) 광역경제권 간의 균형을 통한 균형발전의 원칙에 대한 합의 도출

지역을 잘게 쪼개면 어떤 단위에서도 격차가 발생할 수밖에 없다. 극단적으로 부가 가장 집중되어 있다는 서울의 강남지역 내에서도 동네별로 엄청난 격차가 있다. 때문에 효과적인 지역균형발전 정책의 추진을 위해서는 우선 어떤 단위의 지역균형발전을 우선적으로 추진할 것인가를 결정해야 한다. 참여정부에서는 수도권과 비수도권간의 격차를 지역문제의 핵심원인으로 보고 수도권의 권력과 기능을 비수도권으로 분산하는 것을 지역발전정책의 핵심수단으로 삼았다. 그러나 비수도권의 어떤 지역에 수도권에서 분산된 기능을 우선적으로 배분하는 것이 균형발전에 기여할 것인지에 대해서는 우선 순위를 명확하게 정하지 않았다. 때문에 초광역권, 시·도단위, 시·군단위로 각종 균형발전사업이 동시에 추진되어 균형발전의 성과를 판단하기 어려웠으며, 지역별로 나눠먹기라는 비판을 면하기 어려웠다.

참여정부가 정권말기에 발표하고 이명박 정부도 채택한 5+2 광역경제권 구상은 대도시를 중심으로 하는 경제권을 육성하고자 하는 정책이다. 세계적으로 대부분의 국가에서 글로벌 경쟁에 대응하기 위한 공간구조 개편의 방향으로 대도시권 육성을 설정하고 있다는 점에서 올바른 정책방향 선택으로 보인다. 문제는 광역경제권을 균형발전의 단위가 아니라 경쟁력 제고를 위한 단위로만 이해하려고 하는 데 있다. 수도권에는 이미 다른 광역경제권에 비해 월등히 많은 인력과 기능, 재원이 집중되어 있는데 수도권을 다른 광역경제권과 동일하게 취급하여 광역경제권 육성정책에 나서게 된다면 수도권과 다른 지방광역경제권간의 격차가 더욱 확대될 수 있다.

그러나 만일 광역경제권을 균형발전정책을 추진하기 위한 공간단위로 채택한다면 지역격차를 둘러싼 많은 갈등을 해소하는 데 유용하게 활용될 수 있다. 행정구역 개편은 기초자치단체간의 의미없는 통합보다는 광역경제권내의 광역자치단체간의 통합부터 우선 추진되어야 한다. 행복도시의 자족성 부족 문제는 대전-충청권 광역경제권 내 도시간의 네트워크 구축을 통해 해소할 수 있다. 혁신도시와 기업도시의 취약성도 지방 대도시를 중심으로 하는 도시간 역할 분담과 연계를 통해 보완할 수 있다.

광역경제권 단위의 지역균형발전정책에 대해 원칙적으로 합의를 한다면 광역경제권별로 강력한 분권정책을 추진할 수 있다. 수도권과 다른 지방의 광역경제권이 균형발전의 목표를 설정하고 그 범위 내에서 지자체가 협력하여 자율적으로 규제합리화와 성장관리를 하면 되기 때문이다. 따

라서 수도권외의 경쟁력 제고와 지역균형발전을 동시에 추진할 수 있는 방안은 광역경제권을 균형 발전을 위한 단위로 설정하는 것부터 시작되어야 한다.

2) 행복도시 원안을 기초로 한 자족성 보완 방안

행복도시는 최선의 지역균형발전 수단이라 할 수는 없다. 그렇다고 수도권 과밀과 지역균형발전에 더 좋은 효과를 도출할 수 있는 다른 대안을 찾는 데도 성공하지 못했다. 그렇다면 어렵게 합의에 이르렀으며 이미 25%이상의 사업이 진척되어 국토균형발전을 위한 거점으로 기대되는 행복도시는 원안을 그대로 수용하되 추진상의 문제점을 보완하는 것이 정도이다.

행정기관의 분리입지에 따른 행정의 비효율성 문제나 통일 이후의 수도 문제, 자족성 부족 문제 등은 반드시 극복해야 할 과제이다. 때문에 행복도시 수정론자들이 제기한 행복도시의 문제점에 대해서는 귀기울일 필요가 있다. 행복도시가 완벽하고 이상적인 구상이기 때문에 일체의 수정이 불가능한 신성한 것으로 치부하는 것도 행복도시 구상에 대한 신뢰성을 떨어뜨리는 것이다. 오히려 중앙행정부처를 중심으로 하는 행정중심복합도시의 기초는 유지하되, 적극적으로 행복도시 수정대안에서 제기한 자족성 보완방안을 수용하는 것이 바람직하다.

그러나 행복도시는 자족도시 건설이 궁극적인 목표가 아니다. 더구나 50만 규모의 신도시가 단기간에 자족성을 확보하도록 구상하는 것도 과욕이다. 하나의 신도시가 완벽한 자족성을 확보하도록 계획하는 것은 오늘날처럼 도시간 네트워크가 활성화되어 있고 대도시권 중심의 광역도시권 체제가 강조되는 시점에는 적합하지도 않는 구상이다. 오히려 정부의 5+2광역경제권 구상에 맞추어 행복도시-대전-청주-오송 등을 연계하여 충청광역경제권이 자립적 경제권이 되도록 계획하는 것이 바람직하다. 이를 통해 충청권 대도시권이 수도권에 대응하는 경쟁력 있는 대도시권으로 육성되어야 한다.

6. 마무리

행복도시의 수정론의 근원은 지역균형발전 불가론 혹은 불필요론에 있다. 많은 전문가들이 우리나라는 외국에 비해 이미 균형상태에 이르고 있으며, 설사 불균형상태에 있다고 할지라도 인위적으로 균형발전을 위해 노력하는 것은 효과도 없고 의미도 없다고 주장한다. 1960년대에 전국인구의 20%에 불과하였던 수도권 인구가 50%에 육박하도록 집중이 확대되고 있고, 전국에서 창출된 일자리와 청년층 인구이동의 90%이상이 수도권에 집중되고 있는 현재의 국토를 균형적인 상태라고 주장하는 것은 어불성설이다.

지역균형발전은 헌법에 이미 명기된 국가의 의무일 뿐만 아니라 사회정의나 지속가능한 국토발전이라는 국가의 정당성과 관련된 이념이다. 나아가 지금 정부가 주장하고 있는 녹색성장이나 탄소저감, 국제경쟁력 강화를 위해서라도 지역균형발전은 반드시 필요하다.

행복도시 수정론자들은 기존의 행복도시가 정치적 타협의 산물이기 때문에 효율성과 정당성을 갖지 못한다고 주장한다. 그러나 현재까지 진행되고 있는 행복도시 수정론을 거론하고 수정대안을 마련하는 절차는 이미 정치적일 수밖에 없으며 심지어 대화와 설득, 참여와도 무관하게 일방적으로 추진되고 있다. 행복도시가 자족성이 부족하다는 이유로 자족도시 대안을 제시하고 있지만 자족도시가 행복도시의 궁극적인 목표가 될 수 없다. 뚜렷한 명분이나 목적없이 행복도시의 자족성만 확충한다고 해서 수도권 과밀해소나 지역균형발전에 기여할 수 있는 것도 아니다.

행복도시 원안 추진이 무산되는 경우 지역균형발전 정책의 폐기에 따른 엄청난 국론 분열과 혼란이 예상될 뿐만 아니라 국정외 신뢰성도 타격을 입게 될 것이다. 단기간에 마련된 수정대안이 국민의 공감대를 얻기 어려울 뿐만 아니라 수정대안의 객관성과 신뢰성을 확보하기도 어려울 것이다. 합의를 거쳐 마련된 행복도시가 무산되는 것을 보며 새로 마련된 수정대안도 또다시 무산될 수 있다고 생각할 것이기 때문이다. 결국 선부론 행복도시 수정안을 마련하여 국론을 분열시키기 보다는 이미 마련된 계획을 기초로 국토의 광역권 단위의 균형발전을 위해 새로운 성장거점과 충청권 광역경제권 육성을 위한 수단으로 행복도시를 보완하여 활용하는 것이 바람직하다.

■ 참고문헌

- 東京都 政策報道室, “東京移轉の費用對效果の檢證について,” 平成 12년 11월.
- 東京都 政策報道室, “東京移轉 再檢證について,” 平成 13년 10월.
- 김영봉, 2009, ‘토론문’, 한국선진화포럼 주최 토론회 <<행정복합도시(세종시), 어떻게 할 것인가?>> 자료집.
- 남영우, 2009, ‘선진화포럼 토론요지’, 한국선진화포럼 주최 토론회 <<행정중심복합도시(세종시), 어떻게 할 것인가?>> 자료집.
- 제16대 대통령직 인수위원회, 『대화: 제16대 대통령직 인수위원회 백서』, 2003.
- 류동길, 2009, ‘행정도시, 어떻게 할 것인가?’, 한국선진화포럼 주최 토론회 <<행정복합도시(세종시), 어떻게 할 것인가?>> 자료집.
- 박양호·김창현, 2002, “국토균형발전을 위한 중추관리기능의 공간적 재편방안,” 국토연구원 연구보고서.
- 변창흠, 2003, “행정수도 건설논의의 쟁점과 과제,” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 『새정부 국정과제와 추진방향』, 2003.4.25-6. pp.3-24.
- 변창흠, 2009, “지역균형발전의 관점에서 본 세종시의 의의와 발전방안,” 한국경제학회·한국지역학회 공동주최 토론회, [국가균형발전과 세종시] 토론회 자료집.
- 신도철, 2009, ‘행정도시, 어떻게 할 것인가: 토론문’, 한국선진화포럼 주최 토론회 <<행정복합도시(세종시), 어떻게 할 것인가?>> 자료집.
- 육동일, 2009, ‘행정중심복합도시의 지속적 추진이 최선의 대안이다’, 한국선진화포럼 주최 토론회 <<행정복합도시(세종시), 어떻게 할 것인가?>> 자료집.
- 육동일, 2009, “행정중심복합도시: 왜 계속 추진되어야 하는가,” 한국행정학회 주최 토론회, [행정도시 어떻게 할 것인가], 자료집.

- 전영평, “국정운영의 측면에서 본 세종시 ‘정부 분할 이전’의 문제점,” 한국행정학회 ‘행정중심복합도시(세종시), 어떻게 할 것인가’ 발표문, 2009. 10.
- 최막중, “신행정수도건설과 지역균형발전 논의의 4가지 유의점,” (사)대한지리학회 주최 『신행정수도 건설과 지역 균형발전에 관한 심포지엄』, 논문집, (2003.2.11).
- 한국토지공사, 2004, “신행정수도 건설의 파급효과와 균형발전효과 추정,” 2004.4.
- 행정중심복합도시건설청, 2006, “행정중심복합도시건설사업의 개발계획,” 2006.11.
- 행정중심복합도시건설청, 2007, “행정중심복합도시 개발계획,” 2007.2.
- 행정중심복합도시건설청, 2006, “2005년도 행정중심복합도시 백서”.