

# 국가균형발전을 위한 세종시 건설계획의 문제점과 개선방안\*

김 갑 성 (연세대 도시공학과 교수)

## 1. 서 론

세종시는 행정중심복합도시의 명칭이다. 온 국민을 대상으로 공모를 하여 결정한 21세기 대한민국에서 건설하겠다고 했던 새로운 도시였다. 2007년 말 대선에서는 별 이견 없이 넘어갔다가 2009년에 총리 인선을 앞두고 갑자기 불거진 핫 이슈로 정치권은 물론 학계에 까지 그 파장이 무척 크다. 정치권을 뒤로 하더라도 학계에서는 국토와 도시계획과 관련된 70% 이상의 많은 학자들이 참여해 왔었다는 면에서 그 충격이 자못 크다. 국가계획은 100년을 앞을 보며 꾸준히 추구해야 할 정책인데 정권이 바뀔 때마다 계획의 잘잘못을 따지고 수정하다 보면 어떻게 국가계획이 지속성을 가지고 당초의 목표를 달성할 수 있을지 난감하기만 하다. 현 정부가 추진하고자 하는 4대강 사업도 정권이 바뀔 3년 후면 재검토와 수정이 안된다고 누가 보장할 수 있을까? 이 때문에 더 서둘러서 이번 정권 안에 끝을 내야한다고 하면 장기적인 국책사업은 기대하기 어렵게 된다. 5년 단임제의 한계로 치부하고 지나가기엔 아쉬운 점이 너무 많다.

본 소고에서는 세종시 건설과 관련된 이슈들을 나열하고, 원래 목표였던 국가균형발전을 어떻게 바라봐야 하는지, 그리고 세종시의 건설계획 상의 문제점은 무엇인지, 그리고 이를 해결하거나 보완할 수 있는 대안은 무엇인지를 고찰하고자 한다. 이를 통해 현재 논란이 되고 있는 핫 이슈인 세종시의 자족성을 보완하는 바람직한 방안이 무엇인지를 제시하고자 한다.

\* 본 원고는 2009년 4월 30일 프레스센터에서 개최된 한국경제학회와 한국노동연구원이 주최 「글로벌 경제위기하의 고용정책」 세미나 발제원고의 축약본임을 밝히둔다.

## 2. 세종시 건설관련 이슈와 국가균형발전 문제점

### 1. 세종시 건설 관련 이슈

세종시는 행정중심복합도시의 다른 이름으로, 2003년 2월 출범한 참여정부가 추진했던 핵심 사업중의 하나인 신행정수도 건설 추진 공약과 관련이 있다. 2002년 말 대선에서 핵심공약으로 충청권의 민심을 사로 잡아 당선이 된 노무현 대통령은 신행정수도 건설을 추진하여 2003년 12월 신행정수도특별조치법의 제정을 추진하였다. 그러나 수도권을 중심으로 한 수도분할에 대한 반대 여론 속에 당시 야당을 중심으로 제기한 위헌소송에서 2004년 위헌판결을 받은 후 2005년 대통령실과 국회 등을 제외한 정부 부처 중 12부 4처 2청 규모의 이전에 여야가 합의함으로써 행정중심복합도시라는 세종시가 탄생하게 되었다. 헌법재판소는 현행 헌법이 관습법으로서 서울을 수도로 인정하고 있으며, 수도 이전을 위해서는 개헌이 필요하다는 것을 이유로 들어 위헌 판정을 내렸다. 이에 따라 정부는 행정부처의 일부를 이전하기로 하고, 대통령실과 외교부 등을 제외한 12부 4처 2청의 이전으로 수도 분할의 절충점을 찾았다. 당시에 수도분할에 대한 행정비효율의 문제, 충청권으로의 이전을 전제로 한 수도입지 문제 등이 거론되었다.

행정중심복합도시는 그 후 2005년에 현재의 충남 연기군과 공주시 일대로 입지선정이 완료되고, 예정지역과 주변지역이 지정되는 등 건설 추진이 일사천리로 진행되어 왔다. 2006년에는 개발계획 수립이 완료되었으며, 2007년 이후 현재까지 기본계획과 1단계 실시계획이 수립되었고, 토지보상도 완료되었다. 2007년 7월 착공 이후 현재 2009년 11월까지 공정률이 약 24%, 총 사업비 22조 5,000억 원 중 5조 3,688억 원이 투입되었다. 오는 2012년 첫 주민이 입주하고 중앙행정기관이 단계별로 이전을 하여 입주를 완료한다는 계획을 추진하여 왔다.



자료: 행정중심복합도시건설청(2009, 홈페이지).

2008년 현 정권이 출범된 이후에도 별탈없이 진행되다가 2009년 정 총리 선임을 앞두고 행정의 비효율성 문제를 들어 원안 수정의 필요성이 대두되었고, 그동안 미루어 왔던 ‘행정중심복합도시건설을 위한 특별법’의 개정을 위해서 사전 의사 합의가 필요하게 되었다. 이 법은 12부 4차 2청의 이전을 조문에 담고 있고, 실효성 확보를 위해서는 일부 개정이 불가피하였다. 즉, 현 정부 출범 이후 정부조직개편에 따라 이전 규모가 변경되었다. 9부 2차 2청으로의 조정이 필요하였고, 법령도 ‘세종시 건설을 위한 특별법’으로 변경하려고 하였다. 이 과정에서 충청권의 민심은 들끓기 시작하였고, 신행정수도 건설을 추진하였던 현 야당도 크게 반발하고 있으며, 여당 내에서도 입장에 따라 원안고수와 수정불가피론이 대립하고 있는 가운데 국민들에겐 민생을 도외시하고 정쟁만을 일삼고 있다는 정치불신이 더 깊어만 가고 있다.

최근 세종시 건설과 관련된 의견들을 보면, 원안추진을 주장하는 측에서는 먼저 국민과의 약속이었음을 강조하면서 국가균형발전을 위해서는 반드시 실현이 되어야 한다고 주장한다. 비충청권에서는 행정중심복합도시와 연계되어 추진되었던 공공기관의 지방이전을 위한 혁신도시 건설이 함께 좌초되지는 않을까 걱정을 하는 시각으로 원안고수의 입장을 지지하고 있다. 반면, 수정이 필요하다는 측에서는 수도분할로 인해 행정의 비효율성이 발생하게 되고 엄청난 기회비용의 상실이 발생한다고 주장한다. 또한, 행정기능만으로는 자족도시 건설이 불가능하며, 충청권의 발전과 국가균형발전에 도움이 되지 않는다고 주장한다. 이 보다는 과학, 교육, 산업 등을 중심으로 한 자족도시를 건설하고 당초의 목표 연도인 2030년이 아니라 2020년까지 인구 50만의 도시를 만들 수 있다고 주장한다.

## 2. 국가균형발전을 위한 세종시 건설

세종시 건설은 당초 자족성 확보를 위한 신도시 건설을 목표로 하지 않았다. 행정중심복합도시의 건설목표는 첫째, 수도권 집중완화와 지역의 균형발전을 도모하는 것이다. 국권회복 이후 수도권 집중을 완화하는 정책을 지속적으로 추진하여 왔지만, 수도권 집중은 오히려 심화되었고, 현재와 같은 비대한 수도권이 생성되었다는 문제점에서 출발하여 이를 완화하고, 지역균형을 도모하기 위한 전략 중의 하나가 바로 세종시 건설의 목표이다. 둘째, 국가균형발전을 선도하는 세계적인 모델 도시를 조성하는 것이다. 신도시 건설에 노하우를 가지고 있는 우리나라가 세계에 자랑할 만한 대표적인 모델 도시를 만들어 보겠다는 것이 목표였다. 행정중심복합도시의 건설을 통해 지역의 균형발전과 함께 수도권의 재정비를 추진하여 국가경쟁력을 제고할 것을 기대하였다. 즉, 국가균형발전과 국가경쟁력 강화라는 두 마리 토끼를 잡자고 시작한 것이 행정중심복합도시 건설의 핵심 전략이라고 볼 수 있다.

국가의 균형발전과 국가경쟁력 어느 것이 우선이냐고 한다면 단연코 국가경쟁력이 우선이라고 답하겠다. 그렇다고 하여 국가균형발전이 도외시될 수 있다는 것을 결코 아니다. 둘 중의 하나를 선택하라면 국가경쟁력이 우선이라고 하겠지만 국가균형발전이 우리가 추구해야 할 목표가 아닐

수는 없기 때문이다. 현재 세계는 무한경쟁시대에 돌입해 있다. 아무도 이를 부정하긴 어렵다. 세계화와 정보화로 인한 국경의 파괴는 이미 오래전부터 진행되어 왔던 사실이고, 이러한 배경에서 FTA(Free Trade Agreement)를 강화하는 전략은 여야를 떠나 주어진 명제로 받아들여지고 있다. 또한, EU의 출범 이후 지역을 기반으로 한 경제공동체의 태동은 동북아시아의 경제권 다툼에 새로운 도전으로 다가오고 있다. 특히, 중국의 부상으로 인한 우리나라의 현실은 세계 경제의 우등생으로 올라섰다는 자부심에 안주하기엔 아직 이른다. 국가경쟁력 제고를 위해 수단과 방법을 가리지 않아야 하는 이유이다. 국가경쟁력 제고를 위해서는 현재의 수도권 규제가 폐지되어야 한다. 경쟁국가들을 보면 벌써 수도권 규제를 폐지하여 대도시권의 경제를 강화하는 방향으로 정책 전환을 시도하고 있다. 우리나라의 수도권이 동북아시아의 동경권, 오사카권, 북경권, 상하이권 등과 어깨를 나란히 하기 위해서는 발목을 잡고 있는 족쇄를 풀어야 한다고 많은 경제학자들이 주장한다. 우리나라가 2002년 한일월드컵에서 세계를 놀라게 했던 4강 신화도 몇몇 안되는 국가대표를 단기간의 값비싼 훈련을 통해 얻은 성과이다. 국가대표급의 경제권을 육성하고 강화하는 것이 국가경쟁력을 높이는 지름길이다.

그럼에도 불구하고, 국가균형발전은 장기적으로 추구해야 할 목표임에 틀림없다. 모든 권역의 경쟁력이 동시에 올라가기 어렵기 때문에 수도권을 강화하자는 것이지 국가균형이 되는 것 자체가 나쁘기 때문은 아니다. 현 정부도 이를 위해 5+2 광역경제권 구축과 지방분권 정책을 주요한 국정과제로 삼고 있다.

국가균형발전을 추구하는 전략에서도 참여정부와 현 정부는 접근 방법을 달리하고 있다. 참여정부에서는 균형, 혁신, 분산이 정책의 핵심어였다. 이를 위해 세종시의 건설과 10개의 공공기관 이전을 위한 혁신도시의 건설, 6개의 기업도시 건설, 지역산업전략으로서 산업클러스터 조성 전략을 구사하였다. 수도권 규제는 당분간 유지하는 것이 참여정부의 정책이었다. 이를 추진하는 기구도 국가균형발전위원회라고 하여 지방정부로 투자이전되는 사업들을 직접 통할 관장하였다. 이에 비해 현 정부는 키워드를 상생, 경쟁, 분권으로 전환하였다. 균형 보다는 경쟁이라는 단어를 통해 선택과 집중을 더욱 치열하게 주문하고 있다는 인상이다. 핵심전략으로 전국토의 성장 잠재력을 극대화하기 위한 5+2 광역경제권, 초광역개발권, 162개의 기초생활권 계획 등을 추진하고 있다. 또한 신성장동력 발굴을 통해 지역특화발전을 도모하기 위한 새만금, 첨단의료복합단지, 국제과학비즈니스벨트, 여수 EXPO 등의 핵심사업을 추진하고 있다. 행(dot)재정 권한의 지방이양도 전 정권에 비해 확대해 나가고 있다. 반면, 국가균형발전위원회의 명칭을 지역발전위원회로 변경하여 상생과 경쟁이라는 키워드의 실천을 가시화하고자 하고 있다. 큰 틀에서 보면 바뀐 것 같으나, 단위사업으로 들어가면 포장만 바꾸었을 뿐 과학비즈니스벨트, 4대강 정비사업을 제외하고는 동일한 사업들을 추진하고 있다고 볼 수 있다.

우리나라에서 국가의 균형발전은 수도권의 규제와 분산을 통해 관철될 수 있다는 의견이 지배적이다. 수도권 규제의 유지를 통해 비수도권에서 수도권으로 집중되는 것을 억제하고, 현재의 인

구와 기능의 지방분산을 통해 국가의 균형발전을 이루어야 한다는 것이다. 세종시의 건설도 이러한 사고에서 출발한다. 수도권 규제는 장기적으로 고려하되, 일단은 수도권의 기능을 비수도권으로 분산하고 보자고 시작되었다. 이 과정에서 어떤 기능 또는 기관이 지방으로 가는 것이 국가균형발전에 보탬이 될 지에 대한 논의들이 있었다. 대표적인 기관들이 중앙행정기관, 대기업 본사, 대학교, 제조업체이다. 중앙행정기관 이전의 장점은 첫째, 이전기관 결정과 합의가 상대적으로 용이하다는 것이다. 대기업이나 대학교는 누가 가느냐 하는 것이 초미의 관심이고, 종사자의 동의를 얻는 것도 어렵다. 반면 행정기관은 공무원 조직이며, 세금에서 봉급이 나가는 것이므로 대의를 위해서는 불가피성을 인정하기에 상대적으로 용이하다고 하겠다. 둘째, 국가기관 이전으로 인한 비용부담에 특혜성 시비가 없다. 대기업이나 대학교가 이전하기 위해서는 막대한 비용의 부담을 국고로 지원해야 하는데, 특정 기업이나 학교에 지원하는 것은 특혜 시비에서 자유로울 수 없다. 반면, 단점은 첫째 행정의 비효율이 발생한다는 것이다. 아무래도 중앙협회가 필요한 사항에 대하여 대면접촉(face-to-face)이 어렵고, 민원인이 왕래하는데 접근성의 문제에서 열위에 있는 세종시가 불리한 것은 인정된다. 이는 현재의 중앙권력이 계속 동일한 규제를 하고 있다는 것을 전제로 한 것으로 주요 결정사항들이 지방에 이양이 되면 될수록 행정의 비효율로 발생하는 비용은 줄어든 것이다.

대기업 본사 이전으로 지방이 얻는 이득은 가장 크다. 재정적 자립기반이 형성될 수 있기 때문이다. 현재 지방재정의 수입은 주로 등록세와 취득세, 재산세 등에 대한 의존도가 매우 크다. 반면에 법인세 및 소득세의 10%로 자치단체에 할당되는 주민할은 지방세수의 주요한 수입원이 될 수 있어 대기업 본사의 이전을 요청해왔다. 하지만 대기업은 우리나라를 넘어 글로벌 기업으로 성장해야만 한다. 대기업의 지방이전은 현 정부의 이념이라고도 할 수 있는 경제논리 우선 원칙에도 위배된다. 대기업이 자발적으로 판단하여 지방으로 이전을 한다면 문제가 될 것이 없지만 특혜를 주어 이전을 시킨다면 지난 정권과 다른 것이 무엇이 있는가? 항상 정치논리에 뒤쳐진 결정으로 인해 경제가 발목을 잡혀왔던 경험을 되풀이할 필요는 없을 것이다. 또한, 대기업 이전을 위해 세제 혜택 등 특별한 혜택이 주어질 경우 특혜시비에서 결코 자유로울 수 없다.

대학교는 외국에서도 인구분산 효과가 크다고 알려져 왔다. 특히 신도시가 단기간에 활성화되는데 대학교의 영향은 절대적으로 긍정적이다. 그렇지만 수도권 내 대학교의 이전은 충청권 대학의 반발을 사게 되고, 특정 대학교에 대한 지원은 특혜시비를 불러일으킬 것이다. 사립대학교를 이전시키는 것은 현재도 어려운 사립대학의 재정상황을 고려할 때 불가능하다고 보여진다. 결국 국립대학교가 대상이 될 수 있다. 서울대학교 등의 이전은 분명 세종시에 활력을 불어 넣고 신성장동력 산업을 일으키는데 결정적인 공헌을 할 것이다. 그럼에도 불구하고, 수도권에서 정원이 이전하는 것이 아니기 때문에 수도권 분산 효과가 발생하지 않고, 새로운 정원의 충원으로 인해 인구 감소로 인해 학생 수가 줄어들고 있는 지방대학들에 상대적 박탈감을 주고, 열악한 재정에 허덕이는 사립대학교의 사기를 낮추는 부작용도 야기하게 된다.

다음으로 제조업체의 경우는 수도권의 제조업체를無理하게 이전시키는 것보다는 신성장동력 산업을 중심으로 유치를 한다면 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 제조업체는 고용인구의 증대와 소득증대효과가 커서 세종시의 발전에 크게 기여할 것이다. 현 정부가 추진하고 있는 과학과 교육, 산업 중심의 복합도시는 이러한 측면에서 고려대상이 될 수 있다. 다만, 관건은 행정부처가 이전을 하느냐 하지 않느냐에 달려 있다.

### 3. 세종시 건설의 문제점

세종시의 건설상의 문제점으로는, 면적의 과다지정과 자족성 부족 문제, 그리고 수도권 인구 분산 효과의 의문, 행정의 비효율 발생 등을 들 수 있다.

우선, 세종시는 예정지역만 72.91㎢이며, 그 주변지역은 223.77㎢에 달한다. 이는 인구 21만 7천 명을 수용하기 위해 조성되는 파주 운정지구가 16.5㎢의 면적이며, 인구 15만 9천 명을 수용 목표로 하고 있는 김포한강 신도시의 11.7㎢, 인구 23만 명을 목표 인구로 계획되고 있는 인천검단신도시의 18.1㎢, 인구 40만 6천 명을 목표로 조성되고 있는 경기도 화성 동탄 1,2 지구의 32.9㎢에 비해 상당히 큰 면적을 차지하고 있다. 2030년까지 인구 50만 명을 목표로 삼고 있는 계획에 비하면 과다하게 면적이 지정된 것이다. 이 때문에 보상비의 과다지출과 이주 주민의 과다한 발생이 초래되었다. 세종시 원안 수정 추진에 따라 해당 주민들이 반발하는 것도 당초 행정수도가 건설된다는 국가계획에 동의하여 삶의 터전을 내어 준 것이라고 주장하는 것도 무리가 아니다.

둘째, 자족성의 문제이다. 인구 50만 명은 당초 계획에서도 목표인구의 개념이지 도시 건설로 인해 수도권이나 비수도권에서 이주하는 인구가 50만 명이 될 것이라고 책정되지는 않았다. 행정 중심복합도시 자족성 확보방안(2006)에 따르면, 초기활력단계인 2015년까지 15만 명이 되고, 자족적 성숙단계인 2020년까지 15만 명이 추가되어 인구 20만 명의 도시가 되고, 완성단계인 2030년까지 20만 명이 추가 유입되어, 인구 50만 명의 중규모 도시로 성장한다는 것을 목표로 삼았다. 그 당시 논의되었던 자족기능으로는, 중앙행정기능, 문화·국제교류기능, 도시행정기능, 대학 및 연구기능, 의료 및 복지기능, 첨단지식기반기능 등이다. 중앙행정기능은 서울 및 과천에서 이주하는 중앙행정부처들을 의미하며, 문화·국제교류기능은 행정도시로서의 위상을 확보하기 위해 국제교류를 위한 컨벤션과 호텔, 문화시설 등이 포함되어 있다. 도시행정기능은 세종시의 도시관리를 위해 신설되는 지방자치단체의 기능들을 의미한다. 자족성 확충을 위해 대학교의 유치와 연구기능이 필요하며, 새도시의 지원 기능으로 의료와 복지 기능, 그리고 제조업 기반을 위해 도심형 산업인 첨단지식기반 산업 유치를 포함하고 있다. 인구유입계획을 두 가지로 나누어 정책적 유입인구와 자족적 유발인구로 구성하고, 2011년까지의 1단계, 2012-2015년의 2단계, 2016-2020년의 3단계, 2021-2030년의 4단계로 나누어 총 인구 50만 명 유입하는 것을 목표로 삼았다. 유입인구는 총 15만 명으로 첫 마을 사업으로 2만 명, 행정 및 공공기관의 이주 인구 3만 명, 이들과 연관산업의 인구 6만 명으로 계획하였다. 행정 및 공공기관의 경우 중앙부처 공무원

및 공공기관 종사자 1만 4천 명 중 본인과 가족 60%가 이주하는 것으로 가정하였다. 이는 이전 대상 기관의 공무원 설문조사결과(2005. 9)에서 50%가 초기 단계 이주 의사를 표명한 것을 바탕으로 적극적인 정책으로 60%까지 이주 가족의 범위를 늘리겠다는 것을 전제로 하고 있다. 이주율을 높이기 위해 이주 공무원에 대하여 특별분양을 가능하도록 주택공급규칙을 개정하였다. 유발인구는 행정중심복합도시 내 산업, 연구개발, 대학 및 교육, 국제교류, 문화, 관광, 상업업무 기능의 정착에 따른 종사자 및 가족들로 구성하며, 도시기능의 완성도에 따라 증가할 것으로 예측하였다. 이들 인구가 30만 명이 되어 완성단계인 2030년에 50만 명의 인구 목표를 계획하였다.

장기적으로는 이러한 기능들이 복합화된 도시가 조성될 수 있겠지만, 단기적인 활성화를 위해서는 자족성 확보를 위한 도입기능이 추가적으로 요구되었다. 이에 행정중심복합도시 초기활성화 방안(2007)에서는 5개의 초기 활성화 전략이 제안되었다. 문화타운, 그린타운, 에듀타운 조성과 역세권 개발, 랜드마크 구상이 그것이다. 이들 연구들은 초기 자족성의 확보와 장기 목표인 인구 50만 명을 유입하기 위한 계획이었으며, 이를 뒷받침하는 토지이용계획을 세웠다. 현재 회자되고 있는 자족성 용지의 부족은 보통의 신도시에서 계획할 때 사용하는 개념으로 산업용지나 문화, 국제교류 등을 위한 용지는 제외하고 순수하게 상업 및 업무 용지로 배정된 용지비율을 의미하고 있다. 이를 바탕으로 자족성이 부족하다고 주장하는 것은 무리가 있다.

행정중심복합도시의 세 번째 문제점은 수도권 인구 분산효과가 미미하다는 것이다. 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외사례조사연구(2003)에 따르면, 2030년까지 수도권의 인구는 2천5백만 명으로 신행정수도 건설이 없을 경우와 비교하여 약 52만 명 정도가 감소할 것으로 추정하였다. 반면에 대전·충청권의 인구는 약 63만 명이 증가할 것으로 예측되었고, 특히 신행정수도는 2030년에 인구가 66만 명이 될 것으로 추정하였다. 이는 수도권과 기타권역 그리고 대전·충청권 내 신행정수도 이외 지역에서 인구가 신행정수도로 이전할 것이라는 것이다. 특히, 수도권의 인구는 크게 영향을 받을 것으로 예상하였다. 신행정수도 계획이 행정중심복합도시로 격하됨에 따라 이 예측치는 줄어들 것이다. 실제로 수도권의 인구는 변화가 거의 없을 것이다. 왜냐 하면, 위의 연구결과대로 수도권의 인구가 신행정수도로 이전한다고 하더라도 빈 집(vacancy)이 발생하면 비수도권에서 수도권으로 인구가 유입될 것이기 때문이다. 이는 수도권의 경쟁력이 비수도권에 비해 높을 때 자연스럽게 발생하는 현상이다. 세종시를 제외한 기타 권역에서는 수도권과 세종시로의 인구 유출로 인해 더 인구가 감소할 것이다. 충청권 내에서도 세종시로의 인구 유입이 크게 늘어날 전망이다. 이를 종합해 보면, 세종시 건설로 인해 수도권의 인구가 줄어들어 국가균형이 이루어질 수 있다는 주장은 과장되었다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고, 세종시라는 행정중심복합도시 건설은 국가균형의 상징적인 측면에서는 무시할 수 없는 정책적 결단이었다.

마지막으로 행정의 비효율 발생이다. 현재의 중앙집권 및 규제 기조가 유지될 때 행정의 비효율성의 발생은 극명하게 나타날 것이다. 행정부처의 입장에서도 서울, 과천, 대전 그리고 세종시로 다원화됨에 따라 업무 협의가 어려울 것이다. 기업, 국민 등 민원인들이 지금처럼 과천청사를

드나들 듯이 세종시로 왔다 갔다 해야 한다면 행정의 비효율성이 발생할 것이다. 이에 따른 행정 비용의 증가 등 사회적 비용은 말할 수 없을 정도로 늘어날 것이다. 반면에 지방분권과 규제완화가 되어 민원인이 세종시를 방문할 일이 없게 되면 상황은 달라진다. 부처간 업무협회의 불편은 어쩔 수 없겠지만 우리가 우려하는 행정의 비효율이 그렇게 크지 않을 것이다.

### 3. 세종시의 대안

#### 1. 세종시의 대안들

자족성 확보와 행정의 비효율성 최소화라는 두 가지 목적하에 논의되고 있는 세종시의 대안은 원안을 포함하여 네 가지 정도로 압축된다. 우선, 원안고수로 9부2처2청의 이전계획을 그대로 따르고, 건설청이 계획하였던 자족기능을 유지하는 방안이다. 이는 국책과제의 연속성을 유지하고, 국민과의 약속을 지킨다는 장점을 가지고 있는 반면에 자족성 확보 가능성이 가장 의심을 받고 있으며, 현 정부의 추진 의지 약화에 따라 사업계획의 추진과 완성도에서 문제가 발생하여 당초의 목표 달성이 어려워질 가능성이 높은 단점을 안고 있다. 두 번째 대안은 행정기능을 대신하여 과학, 교육기능을 강화한 과학비즈니스 중심 도시로 조성하는 방안이다. 이는 9부2처2청을 대신하여 과학 및 교육연구기능, 기업, 비즈니스 중심의 복합도시를 조성하자는 것이다. 현 정부가 과학비즈니스벨트 구상을 내놓고 있는데, 충청권의 기존 오창오송과학단지, 대덕연구단지와 세종시를 이어 과학비즈니스벨트의 중심도시로 조성하고자 한다. 이의 장점은 과학 등 첨단산업에 대한 고용의 증대효과와 신성장동력 산업을 새롭게 육성하여 국가경쟁력을 높일 수 있다는 것이며, 반면 충청권의 반대와 함께 국책과제의 변경 가능성을 현실화시켜 향후 국책과제의 수행에 어려움을 나을 단점이 있다. 국책과제가 변경될 수 있다면 5년 단임제를 채택하고 있는 우리나라에서 장기적인 관점에서 계획된 국책과제는 지속적 수행을 담보할 수 없게 되는 전례를 남기게 되는 것이다. 세 번째 안은 원안고수 + 알파로 회자되는 안으로 당초 계획대로 9부2처2청이 이전을 추진하고, 부족한 자족기능을 강화하기 위하여 추가적인 기능을 보완하자는 것이다. 이는 국책과제의 연속성을 유지할 수 있다는 측면과 부족한 자족성을 보완할 수 있다는 장점이 있는 반면에 행정의 비효율성의 발생은 치유할 수 없고, 어떤 기능을 추가할 것인지에 대한 합의가 필요한 단점이 있다. 네 번째 안은 행정기능을 일부 축소하고 그 대신 자족성을 강화할 수 있는 기능을 추가하는 행정기능축소 + 알파 안이다. 이는 국무총리실과 경제부처를 제외한 부, 처, 청을 이전하고 자족성 강화를 위한 기능을 추가하자는 것이다. 중앙의 의존도가 높은 국무총리실, 기획재정부와 국세청, 법제처를 제외하거나, 지식경제부, 노동부를 함께 제외하는 등의 절충안이라고 할 수 있다. 이는 국책과제의 연속성을 최소한 유지할 수 있고, 행정의 비효율성을 최소화하고, 부족한 자족성도 보완을 할 수 있다는 장점이 있는 반면에 국책과제를 어떻게든 변경하였다는 점에서는 향후 국책과제의 연속성 확보에는 문제가 있는 안이다.



## 2. 대안의 평가를 위한 전제

이들 네 가지의 대안을 객관적으로 평가 해볼 필요가 있다. 우선, 평가의 기준은 당초의 세종시 건설의 목표였던 국가균형발전측면과 국가경쟁력 제고, 그리고 세종시 건설의 문제점으로 지적되고 있는 행정의 효율성 측면과 자족성 측면의 네 가지이다. 국가균형발전과 국가경쟁력 제고는 어느 한 부분을 포기할 수 없는 절대적 목표라고 할 수 있다. 또한, 행정의 효율성 측면도 간과할 수 없는 것으로 행정 비효율성을 최소화할 수 있는 대안을 선택하는데 중요한 기준이 된다.

한편, 대안을 평가하기 위하여 전제해야 할 것이 두 가지가 있다. 하나는 중앙정부와 지방정부의 관계이며, 다른 하나는 정부와 기업의 관계이다. 즉, 현재와 같이 중앙집권체제가 유지될 것인가? 아니면 지방분권이 가속화되어 분권화가 이루어질 것인가이다. 이는 전 정부나 현 정부 모두 지방화를 추구하고 있기 때문에 정권에 따라 달라지는 것이 아니라 장기적으로 분권화가 이루어진다고 봐야 할 것이다. 정부와 기업의 관계는 규제로 설명될 수 있다. 최소한의 정부 간섭은 상존하겠지만 점차 기업에 대한 규제완화가 이루어지는 추세는 변화가 되지 않을 것이다. 특히, 대기업의 제조업과 대학교 정원을 규제하고 있는 현재의 수도권 규제는 수도권관리정책으로 변화될 것이 확실시되고 있기 때문에 지방분권화와 규제완화를 전제로 하지 않고 현재의 세종시의 대안을 평가하는 것은 무리가 있다.

이에 본 소고에서는 분권화와 규제완화라는 환경변화에 따라 네 가지 대안들을 비교 평가한다.

## 3. 대안의 평가

첫 번째 대안인 원안고수안은 중앙집권체제를 유지하고, 현행의 규제가 유지될 때는 국가균형발전에 가장 긍정적인 효과를 보이지만, 그 만큼 행정의 효율성에 악영향을 미친다. 반면에 지방분권이 되고, 규제가 완화된다면, 행정의 비효율성은 최소화될 수 있으며, 국가균형발전에 기여할 것으로 예상된다. 중앙행정부처가 비수도권에 있으면, 수도권의 기업이나 국민들의 접근성은 낮아지는 반면에 비수도권의 기업이나 국민들에게는 접근성이 향상되기 때문이다. 국가경쟁력은 수도권 규제완화로 상대적으로 제고될 것으로 예상된다.

두 번째 대안인 행정기능을 제외하고, 대신 과학비즈니스 도시를 조성하는 방안은 지방분권이 되고, 현행 규제가 유지될 경우 가장 효과가 크다. 한편, 국가균형발전측면에서는 원안고수와 마찬가지로 효과를 거둘 수 있고, 국가경쟁력 측면에서도 신성장 동력 산업을 대동시켜 긍정적 효과가 기대된다. 행정의 비효율은 행정부처의 이전이 안되기 때문에 네 가지 대안 중 가장 적게 발생하게 된다. 자족성 측면에서도 안정된 효과가 나타날 것이다.

세 번째 대안인 원안 + 알파의 안은 국가균형발전 효과가 크고, 알파로 인해 세종시의 자족성은 크게 개선되는 효과가 있는 반면에 행정의 효율성은 원안과 동일하게 발생하게 된다. 지방분권이 되고, 규제완화가 될 경우 국가경쟁력이 크게 높아질 것으로 기대된다. 네 번째 대안인 행정기능 축소 + 알파의 안은 국가균형발전 효과는 다소 낮아지겠지만, 행정의 비효율성의 발생을 최소

화할 수 있고, 자족성을 강화하는데 유리하하다고 평가된다. 지방분권과 규제완화가 되었을 경우에는 국가균형발전 효과가 다른 대안들 보다 다소 약화되겠지만 그 밖의 국가경쟁력 제고와 행정의 효율성 측면, 그리고 자족성 확보 측면에서 긍정적 측면이 있다.

각각의 대안의 장단점을 비교해보면, 원안고수 안은 국민과의 약속을 이행하고 국가균형발전의 목표를 달성할 수 있다는 측면에서 장점을 가지고 있는 반면, 행정의 비효율성이 최대로 발생하고 자족성 확보가 가장 미흡한 단점이 있다. 행정부처 대신 과학비즈니스중심 도시를 조성하는 방안은 행정의 효율성을 확보할 수 있고, 자족기능 강화와 신성장동력원의 확보로 국가경쟁력이 높아지는 장점이 있는 반면에 국민과의 약속 불이행에 따른 정치적 부담과 향후 국책사업의 연속성 확보가 어렵다는 단점이 있다. 또한, 기업이나 교육기관 이전을 위해서는 비용부담이 필요하고 이에 따른 특혜시비에서 자유로울 수 없다는 단점을 가지고 있다. 원안고수 + 알파 안은 국민과의 약속을 이행하고, 국가균형발전에 기여하며, 자족 기능의 확충이라는 장점이 있는 반면에 행정의 비효율성은 원안과 마찬가지로 발생하며, 자족기능 확충을 위한 기업과 교육기관 이전 시 비용부담과 특혜시비라는 단점이 노출될 수 있다. 마지막으로 정부부처를 축소하고 자족기능을 보완하는 절충안은 행정의 비효율성을 최소화하고, 자족기능의 확충을 통해 이에 대한 우려를 보완하고, 신성장동력원의 확보를 통해 국가경쟁력 향상을 기대할 수 있는 반면에 국책과제의 변경과 기업이나 교육기관의 유치과정에서의 비용 부담의 단점을 가지고 있다.

#### 4. 결 론

앞에서 네 가지 대안을 비교 평가한 결과, 원안 고수안이 가장 불리한 것으로 판단된다. 국가균형발전과 국가경쟁력 제고, 행정의 효율성 추구, 그리고 세종시의 자족성 측면에서 국가균형발전 효과를 제외한 나머지 기준에서 원안고수안이 가장 불리한 것으로 평가된다. 이는 물론 네 가지의 기준이 모두 동일한 가중치를 가지고 있다는 것을 전제로 한다. 입장에 따라 국가균형발전 목표가 행정의 효율성 보다 높은 가중치를 둔다면 당연히 원안 고수 안이 가장 좋은 안이 된다. 그럼에도 불구하고, 원안 수정안이 나온 이상 객관적으로 평가하여 최적의 대안을 찾는 것이 그동안 소모된 국력낭비를 최소화하고 반전의 기회로 삼는 것이기 때문에 적극적으로 대안을 모색할 필요는 있다.

더 중요한 사실은 행정기능을 이전하느냐 하지 않느냐 보다 지방분권화와 규제완화가 더 중요하다는 것이다. 즉, 네 가지 대안 모두 분권화와 규제완화가 되었을 경우 그렇지 않은 경우와 비교하여 더 유리한 것으로 평가된다. 국가균형발전에는 규제완화 보다는 지방분권화가 더 중요한 것으로 평가된다.

현재의 중앙집권과 규제가 지속된다고 가정하면, 과학비즈니스도시 조성안과 원안 + 알파의 안이 최적인 것으로 평가된다. 과학비즈니스도시는 네 가지 측면에서 모두 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 원안 + 알파 안도 유사한 효과가 기대되나 행정의 효율성 측면에서는 원안과 같이 부정

적 효과가 나타난다. 한편, 지방분권화와 규제완화를 전제로 할 경우 과학비즈니스도시가 최적이 될 수 있다. 이는 행정부처가 이전하지 않아 행정의 비효율이 발생하지 않고, 세종시의 자족성을 확보할 수 있으며 국가경쟁력 효과는 다른 대안들과 유사하기 때문이다. 반면에 국가균형발전에는 네 가지 대안 중에 가장 나쁜 것으로 평가된다.

한편, 부정적 효과를 최소화하는 안을 선택할 경우에는 원안 + 알파 안과 행정부처 일부 축소 + 자족성 강화 안이 유리한 것으로 평가된다.

세종시 원안 수정의 카드는 행정의 비효율성이 과다하다는 것과 자족성이 부족하다는 문제인식에서 비롯되었다. 이를 극복할 수 있는 다른 방안은 없을까? 정보화의 진전과 교통기술의 발달은 물리적인 거리의 차이를 극복한 지 오래이다. 물론 고급의 행정 업무가 이들로 완전히 극복되기는 어려울 수 있다. 그렇지만 국내 어디든 한 나절 생활권이라고 하는 고속철도 시대와 유비쿼터스, 무선인터넷시대에 살고 있는 오늘날 거리가 멀어서 행정 비효율이 발생하는 것을 너무 크게 우려하는 것은 아닌지 모르겠다.

세종시의 문제는 대안을 찾기가 쉽지 않은 문제이다. 당초 계획자체가 잘못되었으니 수정해야 한다는 의견에서부터 국민적 합의를 본 국책과제이니만큼 원안대로 추진해야 한다는 극명한 입장 차이가 상존하는 문제로 어느 한 편의 손을 들어주기가 어려운 정책과제이다. 앞의 네 가지 평가 기준 즉, 국가균형발전, 국가경쟁력 강화, 행정의 효율성 확보, 자족성의 보완이라는 관점 모두 올바른 방향으로 어느 하나 놓쳐서는 안되는 것들이고, 논의되고 있는 대안들 모두 어느 하나가 절대적 평가 우위를 가지고 있지 않기 때문에 한 대안을 가장 최적이라고 선택하기에 어려움이 있는 것이다. 수도권과 비수도권의 입장에서 평가를 하면 서로 상반된 평가 기준을 가지게 되어 판단을 더 어렵게 한다. 어느 입장에서든 최선의 대안(first-best)을 선택할 수 없다면, 차선의 대안(second-best)를 선택해야 하며, 그것도 어렵다면 그 다음의 대안(third-best)를 추진하는 것이 바람직하다.

네 번째 대안은 세종시 원안고수 입장 또는 플러스 알파 입장과 행정부처 이전 백지화 및 과학비즈니스중심도시 입장의 절충안으로 제시되었다. 행정의 비효율성을 최소화하기 위해 수도권 입지가 중요하다고 생각되는 국무총리실과 기획재정부, 국세청, 법제처, 여기에 노동부나 지식경제부 정도가 수도권에 남고 나머지 기관들이 세종시로 이전하고, 부족하다고 생각되는 자족성은 현 정부가 추진하고자 하는 교육, 과학 중심의 과학비즈니스 중심 도시 구상으로 실현을 한다면 양측의 입장을 어느 정도 절충할 수 있지 않을까? 몇 개의 부처만이라도 이전을 해야 10개의 혁신도시로 공공기관이 이전하여 현 정부도 바꾸지 않겠다고 하는 혁신도시 조성계획이 차질없이 실현될 것이다.

국가경쟁력 제고를 위해서는 수도권 규제나 기업에 대한 규제들이 폐지되어야 한다. 행정부처 몇 개가 이전한다고 하여 국가경쟁력에 크게 지장을 준다고 생각되지는 않는다. 수도권 규제를 폐지할 수만 있다면 행정부처가 세종시로 이전을 하는 것도 좋은 대안이 될 수 있다. 수도권 규제

폐지와 세종시 문제의 빅딜을 통해 국가균형발전과 국가경쟁력 제고라는 두 마리 토끼를 잡을 수 있지 않을까?

## ■ 참고문헌

국토부 (2006), 행정중심도시 자족성 확보방안.

김갑성 (2009), “국가균형발전을 위한 세종시 건설계획의 문제점과 개선방안,” 한국경제학회 · 한국지역학회 공동 주최 2009년도 정책세미나, 대한상공회의소.

신행정수도건설추진단 (2003), 행정수도 이전의 효과분석 및 국내외 사례조사연구.

한국토지공사 (2006), 행정중심복합도시 건설사업의 초기활성화 전략연구.

행정중심복합도시건설청 홈페이지.