

CEO Report

「신행정수도 건설을 위한 특별조치법(안)」 입법추진의 문제와 정책과제

이용환

2003. 8. 19

내용문의 : 이용환 책임연구원
E-mail : leeyongh@kri.re.kr
T E L : 031-250-3224

결론 및 내용 요약

1. 내용 요약

I. 신행정수도 건설 정책의 개요

II. 정책내용상의 문제

- 정책방향의 혼란과 비합리성(중앙집권적 불균형 성장 개념, 분권화의 퇴색)
- 산업부문의 구조조정 정책의 퇴조

III. 정책 추진과정상의 문제

- 절차적 타당성 결여(국민 동의 및 합의 배제, 객관적 분석 누락)
- 경제적 타당성 결여(투자 우선순위, 수도권 과밀문제의 시각전환 필요)

IV. 정책추진에 따른 부정적 영향

- 수도권대 비수도권의 새로운 대립구도 증폭, 국민갈등 확대
- 입지결정의 갈등 및 후유증으로 인한 사회적 비용
- 경기도민의 박탈감 및 상실감
- 안보상의 취약성
- 통일을 고려하지 않은 근시안적 접근

V. 경기도의 대응과제

- 국가 균형발전 개념 제시(균형발전의 의미, 신행정수도 건설의 수혜자 및 피해자 문제 제기, 공공서비스 수준 시각의 필요성)
- 국민적 합의 요구(국민투표, 국회차원의 논의의 필요성)

2. 결 론

- 정부가 추진하고 있는 '신행정수도 건설을 위한 특별조치법(안)」의 입법 추진은 국민의 동의를 확보하지 못했고, 정책추진 과정의 타당성이 결여되어 있으므로 입법추진은 시기상조라고 판단됨.
- 이 정책의 지속적 추진은 국가발전에 부정적 영향을 초래하기 때문에 신행정수도의 건설, 수도이전 및 이와 관련된 입법추진 자체를 전면 반대함.

I

신행정수도 건설 정책의 개요

1. 신행정수도 건설정책의 목적

- 충청권으로의 신행정수도 건설 및 수도이전은 ‘현 수도권의 과밀해소’와 ‘지역균형발전’을 목적으로 하고 있으며, 제16대 대통령 선거시 노무현 후보의 선거공약으로 채택되어, 당선 후 신정부의 주요 정책사업으로 추진되고 있음.

2. 추진 경과

- 신정부의 출범과 동시에 전담조직(청와대 기획단, 건설교통부 지원단, 자문위원회 등 3개의 주체)을 발족시켜 추진하고 있으며, 건설교통부는 2003년 7월 21일 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법(안)」을 입법예고하였으며, 9월 정기국회에 제출 예정임.

2. 추진 규모

- 신행정수도 건설은 인구 약 50만명의 규모로 계획되고 있으며 민간투자를 제외한 약 7조원의 공공투자가 예상된다.

II

정책 내용상의 문제

1. 국가정책 방향의 혼란과 비합리성

1) 신행정수도 건설에 내재된 중앙집권적 불균형 성장 개념

- 정부는 국가균형발전을 위한 수단으로 신행정수도 건설 및 수도이전을 추진하는 한편, 국가혁신과제로 지방분권도 추진하고 있음.
- 그러나 지방정부의 권한을 신장하는 지방분권화와 권력기관의 공간적 분산인 신행정수도 건설에는 상당한 논리적 모순이 존재하고 있음.
- 지방분권화는 지방정부에 지역개발 권한, 자원동원 권한 등을 포함한 모든 의사결정권을 부여하는 것으로 그동안 전문가나 일반 국민들 모두가 일관되게 주장해 왔음.
- 반면 행정수도건설 및 수도이전은 특정지역을 집중적으로 개발하여 성장의 동인으로 활용하고자 하는 것으로, 대표적인 불균형 개발수단이며 정치 지향적이고 정략적인 접근방법임.

2) 주요 정책간 갈등 및 지방분권화의 퇴색

- 신행정수도 건설의 대전제는 지역발전을 유도하기 위해서는 강력한 중앙집권적 정책결정 및 권한이 필요하고, 사회경제적 구조 또한 중앙권력 지향적이어야 한다는 것임. 그래야만 기업 및 산업이 중앙권력 기관 주변에 위치하게 되어 불균형 성장론자가 주장하는 전후방 연쇄효과가 나타난다고 보는 시각임.
- 즉, 신행정수도 건설은 중앙정부가 주도적으로 지방개발 정책을 추진하겠다는 발상으로 지방자치 정착의 필수조건인 “분권적 정책결정”과 모순되며 “지방분권화”의 의미를 퇴색시키고 있음.
- 이러한 개념상의 모순은 향후 중앙정부의 정책집행 과정에서 상당한 갈등을 유발할 수 있으며 지방분권화의 본질을 상쇄시킬 수 있을 것임.

2. 지역산업 발전 정책의 전환 필요성

1) 산업부문 구조조정 정책의 퇴조

- 신행정수도의 건설은 건설관련 산업의 성장을 가져올 것임. 산업연관분석을 통한 예측이 이를 대변하고 있으며, 특히 이전대상 지역의 고용창출 효과를 기대할 수 있을 것임.
- 그런데, 건설관련 산업은 주로 2차 산업으로 지식정보사회를 지향하는 국가 정책방향과 상반되고 있음. 즉, 건설산업과 3·4차 지식정보산업은 국가발전에 기여하는 효과가 상이함.
- 이는 그동안 정부가 추진해 왔던 2차 산업, 특히 건설산업 부문의 구조조정 기조에 역행하는 것이므로 신행정수도 건설을 통한 건설산업의 확장은 과거의 산업형태와 방식을 되풀이하는 것이며 국가정책의 퇴조를 의미함.

III

정책 추진과정상의 문제

1. 정책추진의
절차적 타당성
결여

1) 국민적 동의 및 합의 배제

- 현재 신행정수도 건설과 관련된 주요쟁점은 신행정수도 건설이 수도권 과밀 해소와 지역균형발전이라는 본래의 목적을 달성할 수 있을 것인가에 대한 국민의 동의가 없다는 점임.
- 또한, 신행정수도 건설의 국토공간적·사회경제적 영향과 과급효과에 대한 논의, 신행정수도 건설 이후 현재의 수도권 지역의 발전방안에 대한 국민적 합의 없이 입법이 추진되고 있음.
- 노무현 대통령 역시 국민적 합의를 바탕으로 신행정수도 건설 정책을 추진하겠다고 수차례 걸쳐 밝힌 바 있으나, 지켜지지 않고 있음.

2) 정책결정 과정의 절차 누락

- 신행정수도 건설은 10년 이상의 장기적 계획으로 추진되는 대규모 투자사업이며, 정책추진의 영향도 사회전체에 파급되는 주요한 사업임.
- 그러나 정부는 이러한 주요 국책사업을 다양한 대안의 탐색과 비용-편익 분석과 같은 객관적인 조사 없이 추진하고 있음.
- 따라서 정책결정 과정상 일련의 합리적 과정을 간과함으로써, 정책결정 및 추진의 비합리성으로 인한 국정운영의 난맥을 초래할 것임.

2. 경제적 타당성 결여

1) 투자 우선순위 재검토 필요

- 신행정수도 건설의 주요 문제 중 하나는 비용 및 투자 우선순위에 대한 것임. 투자의 결정이 국민경제에 어떻게 영향을 미칠 것인가에 대한 명확한 진단이 필요함.
- 신행정수도 건설이 국가의 최우선 투자사업인지에 대한 명확한 분석이 선행되어야 함. 예비타당성조사가 실시되고 이에 대한 논의가 필요함.
- 특히 신행정수도 건설은 선거공약으로 제시된 정책이므로, 정치적 목적이 우선시 되어 경제적 효율성이 간과될 위험성이 존재하고 있음.
- 즉, 현시점에서 더욱 시급한 분야에 대한 투자가 유보되어 장래 국가운영에 큰 문제를 파생시키게 될 가능성이 있다는 것임.

2) 수도권 과밀 해소에 대한 정책적 시각의 전환 필요

- 수도권의 과밀문제는 도시계획, 도시지역관리, 환경, 교통문제 해결 등을 통하여 풀어나가야 함.
- 단순히 인구수만을 가지고 도시의 적정규모를 논하는 것은 정태적 사고이며, 토목기술, 도시관리 기술 등이 발전함에 따라 적정 도시규모도 크게 증가하고 있는 상황임.
- 또한 국가별, 지역별, 시기별로도 적정한 규모의 도시란 없음. 동태적 시각으로 제반 사회·경제적 여건을 종합하여 판단할 사항임.

IV

정책추진에 따른 부정적 영향

1. 새로운 지역간
대립구조 증폭

1) 수도권 : 비수도권 → 대립구도의 출현

- 신행정수도 건설이 표면화되면서 특징적으로 나타나는 사회적 현상은 수도권 대 비수도권이라는 명확한 대립구도임.
- 종전의 지역간 대립구도는 주로 영·호남 사이에 존재하였고 수도권과 비수도권 간의 대립은 최소한 감정적 차원으로까지 문제시되지는 않았던 것임.
- 신행정수도 건설을 정부가 강행하면서 수도권과 신행정수도 이전지 주민과의 입장차이에 의한 갈등이 심각해지고 있음.
- 이는 망국적 사회적 병폐인 국민갈등의 확대를 초래하는 것이므로 신행정수도 건설 정책은 반드시 철회되어야 함.
- 신행정수도 건설논의가 대통령 선거를 통해 정당성을 획득하였다는 주장도 있으나, 이는 지역별 선호도를 고려하지 않은 총량적 결과에 치우친 해석임.
- 특히 기존 수도권 주민의 경제·사회적 손실, 희생, 박탈감을 고려하지 않고 있어 지역 간 갈등을 증폭시키게 될 것임.

2) 입지결정의 어려움 및 후유증의 심각성

- 현재 충청 남·북도 및 대전광역시는 신행정수도를 유치하기 위해 총력을 기울이고 있음.
- 따라서 충청권 내에서 신행정수도 입지에 대한 지역간 갈등으로 인하여 최종결정은 매우 어려울 것임.
- 더구나 입지 결정이 배제된 지역의 박탈감과 상실감으로 인한 후유증은 국민통합에 상당한 장애가 될 것임.
- 이처럼 국민적 이견이 계속된다면, 국론분열, 새로운 지역 간 대립 등으로 인한 사회적 비용이 신행정수도 건설을 통한 편익을 초과할 것이며 나아가 정책의 실패로 이어질 것임.

2. 서울·경기도민 의 박탈감 및 상실감

1) 대한민국의 역사성 및 정통성을 간직한 주민정서 훼손

- 고려, 조선을 거쳐 1,000년 이상 국가발전에 중추적 역할을 담당한 지역의 역사성 및 정통성에 심각한 상처를 받아 서울 및 경기도의 정체성에 위기 초래

2) 접경지역 및 경기 북동부 지역의 국가에 대한 배신감 고조

- 국가안보와 수질환경 보전 등 국가로부터 정책적 희생을 강요당했던 지역에서 국가에 대한 심각한 배신감 표출 우려

3. 국방상 문제점 대두

1) 수도방위 체제의 변화

- 신행정수도의 건설 및 수도이전은 필연적으로 수도방위에 필수적인 방어전력의 이동을 병행하여야 함. 이는 현재 수도방위체제와 방위전략의 변화로 연결되어, 안보상의 취약성을 노정 하게 될 것임.

2) 접경지역 안보불안 가속화

- 더구나 주한미군의 재배치와 군사력 감축이 이루어지고 있는 상황에서 수도이전과 국방상의 방어력 감소는 현 수도권, 특히 접경지역의 안보불안을 가속화할 것임.

4. 통일을 고려하지 않은 근시안적 접근

1) 통일수도의 미고려

- 통일의 실현은 멀지 않은 장래에 이루어져야 할 국가의 최고 가치이며 목표임. 충청권에 신행정수도를 건설하는 것은 통일 대한민국의 수도를 고려하지 않은 반통일적 사고임.

2) 남북분단의 항구화

- 신행정수도 건설 및 수도이전은 남·북한의 분단을 고착화하려는 정책전환으로 인식될 수 있으며, 대한민국의 정통성을 훼손시키는 것임.
- 통일 이후 국토공간의 효율적 이용과 북한지역의 개발을 고려한다면 행정수도의 건설 및 수도이전은 철회되어야 함.

V

경기도의 대응과제

1. 국가균형발전의 개념제시

1) 국가균형발전의 의미

- 중앙정부는 신행정수도 건설의 목적으로 수도권 외의 과밀해소와 지역의 균형발전을 제시하고 있음. 그런데, “균형발전”의 의미와 구체적으로 지향하는 바가 무엇인가를 개념화하여 제시할 필요가 있음.
- 지역격차는 수도권과 비수도권 이외에도 대도시와 중소도시, 도시지역과 농촌지역, 그리고 도시내부(예를 들어 강남과 강북)에서의 공통현상임.
- 이는 인구, 산업구조, 지리적 위치, 환경적 여건 등 지역 특성에 의해 발생한 것이므로 어느 정도의 지역격차는 자연스러운 다양성의 한 모습임.
- 지역격차를 수도권·비수도권 간의 격차가 아닌 도·농간, 사회계층간의 소득격차로 인식하고 정책을 수립하여야 할 것임.

2) 신행정수도 건설의 수혜자 및 피해자의 문제

- 신행정수도 건설의 진정한 수혜자는 누구이며, 피해자는 누구인가에 대한 문제를 제기할 필요가 있음.
- 신행정수도 건설로 인하여 낙후된 충청권의 공간은 개발될 수 있으나, 과연 지역주민의 삶의 질도 동시에 발전하는가에 대한 의문은 그대로 남게 됨.

- 신행정수도 건설의 수혜자는 신행정수도 입지 주변지역의 부동산 가치 상승혜택을 얻는 자를 제외하고는 전체 국민의 후생을 증가시킬 수 있는 어떠한 장치도 존재하지 않음.
- 부동산 가치상승 효과 또한 수도권 거주 자본가 및 기업에 의해 주도될 것이고 개발의 혜택 역시 이들에게 귀착될 것으로 판단됨.
- 오히려 대규모 신도시 건설은 도시화를 가속화시켜 농어촌 지역을 더욱 낙후시키는 역효과를 초래할 수 있음.

3) 공공서비스 수준에 대한 새로운 시각

- 이제는 국가균형발전을 논의함에 있어 공공서비스 수준을 고려할 시기임. 전 국토에 거주하는 주민 모두에게 인구에 비례한 균등한 공공서비스를 제공하는 것이 균형발전을 달성하는 것임.
- 현재 주민 1인당 수혜 받는 공공서비스에 대한 논의는 소홀히 취급되고 있음. 균등한 공공서비스 제공이 국가균형발전의 정책목표로 제시되어야 할 것임.

2. 신행정수도 건설의 국민적 합의 요구

1) 국민적 합의를 위한 국민투표 시행 요구

- 수도이전은 국가의 백년대계를 결정하는 과업임. 대통령이 정치적 필요에 의해 일방적으로 결정할 사안이 아님.
- 신행정수도 건설 및 수도이전과 같이 전 국민의 관심, 그리고 국가의 정체성에 관련된 사항은 반드시 국민투표를 통하여 결정하여야 할 것임.

2) 국회 차원에서의 논의와 토론의 필요성 강조

- 신행정수도 건설과 수도이전은 국가의 중대사이기 때문에 장기적으로 검토하여야 하는 주요과업임. 따라서 국회에서 이의 정당성, 필요성, 타당성 등을 면밀히 검토하여야 할 것임.