

행정중심복합도시 건설

- 환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종” -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, ‘정책과정중심’으로 정리한 것입니다. 명칭을 ‘정책보고서’로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고 하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, ‘정책과정’ 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정외 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 ‘사적 기억’을 ‘공공의 기록’으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정외 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원회는 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서는 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제 1 부 골고루 잘 사는 나라를 위한 첫걸음	1
제1장 행정중심복합도시 건설의 역사적 배경	3
1. 행정도시의 역사적 출발	3
2. 심각한 국토불균형	5
제2장 미래지향적 국토공간구조를 위하여	9
1. 기존 균형발전 정책의 한계	9
2. 미완의 행정수도 이전계획 : ‘백지계획’	15
3. 현실문제 해결을 위한 공약의 개발	19
4. 행정수도 이전 공약의 구체화	21
제3장 새 도시 건설의 계획과 준비	28
1. 건설추진체계의 마련	28
2. 한계를 극복할 수 있는 새 법안 제정 추진	31
3. 특별법의 국회 통과	33
4. 탄탄한 기본 마련, 건설기본계획 수립	39
5. 새 등지로 이전하는 국가기관	47
6. 새 도시의 부지 선정 논의 과정	51
제 2 부 새 도시 건설의 시련	59
제4장 격화되는 찬반 논란	61
1. 행정수도, 선거용 졸속정책인가?	61
2. 행정수도 이전, 천도인가?	67
3. 이전비용에 대한 논란	69
4. 서울시와 수도권 의 행정수도 이전 반대	73

제5장 신행정수도특별법 위헌 결정	78
1. 수도 이전은 위헌?	78
2. 헌법소원, 대한민국을 흔들다	89
제 3 부 행정도시 건설을 위한 새로운 출발	111
제6장 행정도시 건설의 대안 마련	113
1. 위헌결정이후 대안 마련 과정	113
2. 후속대책은 민주적인 방식으로	115
3. 다양한 대안 검토	117
제7장 또 한 번의 시련을 딛고	123
1. 여야 합의를 통한 대안 마련	123
2. 신행정수도의 대안, 행정도시특별법 제정	129
3. 행정도시특별법 헌법소원 각하 결정	135
제 4 부 행정도시 건설의 순조로운 진행	145
제8장 수많은 사람들의 참여로 건설되는 도시	147
1. 계획 수립 개요	147
2. 다른 도시 건설 과정과 어떻게 다른가?	151
제9장 주민참여 및 맞춤형 보상	160
1. 예정 지역 주민들의 극심한 반발	160
2. 왜 공익사업 보상에는 분쟁이 많이 일어나는가?	161
3. 문제 해결의 실마리는 주민들의 참여!	162
4. 공익사업 보상의 성공 모델이 되다	171
제10장 새로운 장사문화를 위한 발돋움	174
1. 주민 수보다 많은 분묘	174
2. 새 도시에는 새로운 장사문화를!	175

제11장 행정도시의 새 이름 세종	180
1. 다양한 도시 명칭 제안	180
2. '참여+전문성'으로 이름을 짓자!	181
3. 도시의 새 이름 짓기 국민공모	182
4. 공정하고 투명한 심의절차	183
5. 국민의 손으로 도시명칭을 짓다.	189

제 5 부 행정도시의 미래

191

제12장 행정도시의 청사진	193
1. 활력 있는 도시구조	194
2. 21세기 미래지향적인 도시	196
3. 친환경적인 도시 조성	198
4. 수준 높은 교육·문화·복지의 도시	199
5. 미래형 도시 교통체계 구축	201
6. 우수 건축물들의 경연장	202
7. 어떤 기관들이 옮겨가나?	205

제13장 더불어 잘사는 공생의 도시	207
1. 구체화되는 행정도시	207
2. 희망의 행정도시	211

제1부 골고루 잘 사는 나라를 위한 첫걸음

제1장 행정중심복합도시 건설의 역사적 배경

제2장 미래지향적 국토공간구조를 위하여

제3장 새 도시 건설의 계획과 준비

제 1 장 행정중심복합도시 건설의 역사적 배경

1. 행정도시의 역사적 출발

국가균형발전의 선도사업인 행정중심복합도시(이하 행정도시) '세종'의 기공식이 지난 2007년 7월 20일 행정도시내 중심행정타운 예정지에서 열렸다. 2002년 9월 노무현 대통령이 민주당 후보시절 본격적으로 제기하여, 신행정수도 건설을 목표로 추진되다가, 2004년 10월 헌법재판소의 위헌결정으로 행정도시로 바뀌는 우여곡절 끝에 첫 삽을 뜬 것이다. 이날 행사에는 노무현 대통령, 이용섭 건교부장관, 서의택 행정도시추진위원장, 강용식 자문위원장 등 정부, 국회, 지자체, 주한 외교사절, 지역주민 등 2,100여명이 참석하여 행정도시의 역사적인 출발을 축하하였다.

지난 2005년 3월 여야 합의에 의해 제정된 행정도시 특별법을 근간으로 추진되고 있는 행정도시 건설 사업은 관련 지자체와 현지 주민들의 전폭적인 지원과 협조아래 신속하고 효율적으로 진행되어, 기본계획('06.7)과 개발계획('06.11)이 순차적으로 수립되었으며, 2007년 초에는 1년여 만에 보상을 마무리하고, 6월에는 실시계획과 광역도시계획을 완료하는 등 모든 준비절차를 마치고 마침내 7월 20일 공사에 착수하게 된 것이다.

특히, 이날 행사의 절정을 이룬 합토식/ 분토식을 통해 전국 각지의 흙을 섞은 후 다시 각 지역으로 나누어 가져감으로써 행정도시가 수도권과 지방의 화합과 상생발전을 도모하고 혁신도시·기업도시 등 균형발전정책을 선도하여 우리 국토를 재편하는 핵심 사업이라는 점을 상징적으로 나타내었다.

앞으로 행정도시는 2010년 하반기 첫마을 주민입주를 시작으로 2030년까지 50만 명이 살아가는 복합기능의 자족도시이자 누구나 살고 싶어하는 「21세기 세계적인 명품도시」로 실현될 것이다. 또한, 여의도 면적에 달하는 중앙녹지공간을 비롯한 국내최대의 공원녹지율(52%)과 중저밀도의 쾌적한 주거환경이 제공되고, 다양한 계층이 어울려 살 수 있는 인간적인 도시, 앞선 IT기술을 활용하여 필요한 정보를 원스톱으로 제공하는 첨단 U-City, 그리고 정부기관 뿐만 아니라 대학·연구기관·의료·첨단산업이 유치되어 약 20만개의 일자리가 있는 자족도시를 지향하고 있다.

이날 기공식은 참여정부가 그동안 국민의 기대와 참여를 모아 국정목표로 추진해 온 「더불어 사는 균형발전사회」 구현이 본격적으로 가시화되고, 오랫동안 고착화된 중앙집권적 사회구조를 근본적으로 혁신하는 계기로서 커다란 의의를 갖는다. 노무현 대통령은 이날 축사에서 “행정중심복합도시는 수도권과 지방 모두의 경쟁력과 삶의 질을 높이는 균형발전정책”이며 “참여정부는 균형발전정책을 가장 우선적인 국가정책으로 추진하고 있으며, 다음 정부에서도 핵심국가전략으로 흔들림 없이 추진될 것”이라면서 국가균형발전 정책이 참여정부에서 가지는 중요성에 대하여 언급하였다.

해방 이후 한국 사회는 건국, 산업화, 민주화, 정보화의 발전 단계를 성공적으로 거쳐 왔으며 이제는 세계를 무대로 그 역량을 발휘하여야 할 것이다. 참여정부는 중앙행정기관과 공공기관 등을 선도적으로 이전하여 지방의 역량을 강화함으로써 지방화와 세계화의 역사적 과제를 수행하고 있다고 볼 수 있다. 참여정부가 추진하고 있는 행정도시 건설은 이러한 역사적 과제를 추진하기 위한 제반 정책을 선도하여 집권-집중의 시대에서 분권-분산의 시대로 나아가는 역사적 전환점을 마련하는 사업이다.

2030년까지 행정도시 건설이 계획대로 추진된다면, 우리나라도 풍부한 녹지와 공원, 환경 친화적 지속가능성, 문화적인 풍요로움, 시민들이 어울려 살 수 있는 공동체 등 세계적 수준의 정주환경이 갖추어진 도시를 갖게 될 것이다.

또한, 행정도시는 대덕의 연구개발특구, 오창·오송의 IT·BT 클러스터 등 충청권의 3개 연구 및 산업집적지의 한 가운데에 위치하게 되므로 이를 중심으로 대전, 충남·북 전체를 포괄하는 강력한 삼각거점의 형성이 가능할 것이다. 이렇게 되면 수도권에 버금가는 가장 역동적인 발전 거점이 충청권에 조성될 수 있을 것이며, 행정도시 건설을 통해 수도권 외에 중부권, 동남권, 서남권 등 타 지역의 초광역경제권이 부상할 수 있는 새로운 계기가 마련될 것이다.

국가균형발전이 시대적 과제임에도 불구하고, 참여정부는 행정도시 건설을 추진하면서 신행정수도 위헌결정과 같은 험준한 파도를 넘어야 했다. 이제 본격적으로

시작되는 행정도시 건설을 통해 국민통합과 국가경쟁력 강화라는 과제를 성공적으로 이루어 내기 위해서는 중앙과 지방이 '균형발전 사회'의 비전을 공유하고 이에 기초해 긴밀한 상호협력을 이루어내는 일이 중요하다. 이를 통해서만이 분권-분산의 새로운 국가 비전을 현실로 바꾸어 나갈 수 있을 것이다.

이러한 관점에서 행정도시 건설사업은 참여정부의 출범과 함께 본격적으로 추진된 국가균형발전 정책의 구심체로서, 3대 균형발전정책의 핵심 사업으로서 우리나라의 균형발전을 더욱 가속화할 것이며, 온 국민이 골고루 잘 사는 나라를 위한 힘찬 도약이 될 것이다.

2. 심각한 국토불균형

요즈음 농촌에서는 젊은이들이 모두 도시로 떠나 농촌의 각급 학교는 문을 닫고 농경지는 일손 부족으로 폐경화되고 있으며, 경쟁력 없는 우리 농촌은 농산물 개방으로 인해 파산마저 우려되고 있다. 또한, 출산률 저하와 노령화로 인해 아기의 울음소리가 사라지고, 활력도 없는 마을이 늘고 있으며 마을 공동체의 해체도 가속화 될 것으로 예상된다.

농촌뿐만 아니라 소위 수도권에 대비되는 지방의 사정도 크게 나은 편이 아니다. 지방의 인재, 자본과 산업은 끊임없이 수도권으로 이동하고 있으며 이는 외환위기 이후 계속 심화되고 있다. 지방대학은 학생정원을 채우기 어려워지고, 지방의 공단과 택지는 입주자가 없어 비어가고 있다. 결국 전국토의 88%나 차지하는 지방은 인재, 자본, 미래 산업의 공백으로 경쟁력을 잃어가는 우리의 농촌과 같이 성장기반의 붕괴가 우려되고 있다.

하지만 수도권의 사정은 이와 판이하다. 수도권은 국토면적의 12%에 불과하지만 전국 인구의 48.3%(05년 기준)가 거주하고 있다. 이는 런던권 26%, 파리권 19%, 동경권 27%에 비해 과도한 수준이며, 2015년에는 51.2%에 달하여 수도권 집중이 더욱 심화될 것으로 예측되고 있다. 특히 런던, 파리, 동경 등의 집중도는 일정 수준을 계속 유지하고 있는데 비해, 우리 수도권의 인구는 지난 40년간 4배 이상 증가하였다. 더욱이 권력이나 자본의 집중도는 훨씬 극심하다. 예컨대 우리나라 100대 기업 본

사의 91%, 공공기관의 85%, 금융기관 대출의 67%가 수도권에 집중되어 있으며, 미래를 주도할 첨단 벤처기업도 70% 이상이 수도권에 있다.

자원과 자본이 부족한 우리나라는 최대한 빨리 빈곤을 극복하기 위해서 서울과 수도권 중심의 특정지역에 집중 투자하는 불균형 성장전략을 추진하였다. 그 결과 외형적으로는 고속 경제성장을 이루었으나, 인구 및 산업의 수도권 집중과 과밀 그리고 지역 간 성장격차와 불균형이라는 심각한 문제를 초래했다.

이는 국토의 불균형 발전과 수도권 삶의 질 악화 및 사회적 고비용을 발생시켰을 뿐만 아니라, 정치·사회·문화 등 우리 사회의 모든 측면에서 '서울 제일주의'라는 의식적 폐단을 낳았다. 이러한 '서울 제일주의'는 지역갈등과 수도권 집중을 더욱 심화시켰고, 지역간 경쟁 및 다양성을 제약하는 등의 사회적 비효율을 발생시키고 있다. 또한, 수도권은 인구와 각종 기능이 집중됨에 따라 과밀과 혼잡으로 막대한 사회적 비용을 치루고 있으며, 사회적 비용은 기업에게는 높은 생산비로 인한 생산성 저하, 가계에는 생활비 부담과 삶의 질 저하를 안겨주고 있다.

서울의 주택가격은 3.8억원('04년 1/4분기 기준)으로 서울의 1인당 GDP의 3배가 넘는 미국 북동부 4.3억원, 도쿄 5.1억원에 비해 지나치게 높은 수준이다. 소득대비 주택가격을 국가별로 비교해 보면, 한국은 10.3배, 미국 4.1배, 일본 3.7배, 영국 8.1배, 홍콩 6.5배, 싱가포르 3.8배로 소득에 비해 주택가격이 지나치게 높은 수준이다. 이로 인해 「제3차 수도권정비계획」(2005)에서는 매년 분당신도시의 1.5배 규모의 신규택지를 수도권에 공급해야 할 것을 제시하고 있다.

주거지의 외곽 확산으로 인천시·경기도에서 서울로의 통근자가 확대되고 통근소요시간도 지속적으로 증가하고 있다. 인천, 경기 지역 거주자의 통근소요시간에 대한 자료를 보면 1995년 66시간에서 2000년 72시간으로 증가하고 있다. 수도권의 교통혼잡비용은 '90년대 이후 급속하게 증가하여 '02년에는 12.4조원 수준에 달하고 있으며, 이는 1992년 3.5조의 4배 가까이 증가한 것이다. 또한 수도권의 교통량 확대 및 연료 소비의 증가에 따라 오염배출량이 급증하면서 환경의 질이 더욱 악화되고 있다.

그러나 우리의 수도권은 급속도로 성장하고 있는 동북아시아의 중심부에 위치하고 있음에도 세계도시로서의 위상은 매우 낮은 수준이다. 세계 100대 기업 중 아시아태양지역에 별도의 본부를 두고 있는 49개 다국적 기업 중 서울에 지역본부를 두고 있는 기업은 1개사에 불과하며, 이는 홍콩 24개, 싱가포르 19개사에 비추어볼 때 낮은 경쟁력을 여실히 보여주는 수치이다. 서울의 글로벌 네트워크 연결성(미, 브루킹스 연구소 조사)은 세계 315개 도시 중 41위로 낮게 가되며, 홍콩 3위, 동경 5위, 싱가포르 6위, 타이페이 20위, 상하이 31위 등 아시아 주요 국가들에도 크게 뒤져 있는 실정이다.

Mercer(영, 컨설팅회사)사의 조사결과에 따르면 서울의 삶의 질은 세계 215개 조사대상 도시 중 89위(2006년 기준)에 불과한 것으로 나타났다. 1위는 취리히이며 이어 제네바, 밴쿠버, 비엔나 등의 순이라고 한다. 아시아 도시 중에는 싱가포르, 도쿄, 요코하마 등이 30위권에 들어 상위권에 랭크되어 있다.

삶의 질 가 1위인 스위스 취리히는 인구 약 37만인의 전형적인 스위스의 풍경이 아름다운 관광도시이다. 1855년 창립된 전통있는 취리히공과대학이 있고 페스탈로치를 비롯한 많은 예술가와 작가 및 학자를 낳은 지성과 문화의 도시이기도 하다. 취리히 호수와 리마트 강 주위로는 잘 보존된 중세의 건물들과 길드하우스들이 호화로운 현대적 쇼핑거리와 조화를 이뤄 독특한 분위기를 연출하고 있다. 박물관과 미술관, 오페라하우스, 극장과 더불어 음악회 및 기타 국제적인 행사가 끊임없이 개최되고 있다. 요리의 천국, 미술품과 경매의 중심지, 문학의 도시로도 유명하다. 취리히의 도시 슬로건은 "Zurich Live It! Love It!", "Downtown Switzerland"이며, 스위스에는 한 해 약 700만인의 숙박관광객이 몰려오는데 여기서 취리히는 중심관광 도시 역할을 한다.

서울은 이러한 도시가 될 수 없는가? 지난 대선 과정에서 민주당 노무현 대통령 후보가 제시한 신행정수도 건설 공약은 대선 중반 이후 엄청난 논란을 불러일으키며 최대 선거의 최대 쟁점으로 부상했다. 이 공약에 대해 한나라당은 서울 공동화, 비용과다, 위치부적절 등의 이유로 크게 반발하였으며 주요 언론들도 이 주장에 동조하면서 한나라당의 반론은 서울과 수도권을 중심으로 대세를 형성하는 듯했다.

그러나 선거 결과는 일반의 예상과는 달리 노무현 후보의 승리였고, 특히 신행정수도 건설 논의와 직결되는 수도권 3개 지역과 충청권 3개 지역에서 노후보가 반수 이상의 표를 획득하면서 완승하는 이변이 발생했다. 이러한 결과를 두고 학계에서는 한때 노무현 후보를 위기에 빠뜨렸던 신행정수도 건설 공약이 오히려 그를 기사 희생시키는 효자 공약이 되었다고 가하고 있다.

즉 국민들은 서울과 수도권의 공동화보다는 수도권의 인구밀집과 그로 인한 문제들이 더욱 심각하다고 인식했던 것이 분명하다. 당시 한림대 교수였던 성경룡 대통령비서실 정책실장은 2003년 1월 2일 동아일보 기고를 통해 수도권과 충청권에서 모두 50% 이상의 유권자들이 압도적 지지를 보낸 보다 근본적인 이유와, 한나라당과 주요 언론들이 서울 공동화와 수도권 붕괴를 들먹이며 수도권 주민들에게 엄청난 불안감을 조성했음에도 불구하고 이 지역 주민들이 노무현 후보를 선택한 이유에 대해 “여러 가지 설명이 가능하겠지만, 가장 중요한 것은 많은 유권자들이 극심한 인구과밀 문제를 안고 있는 현재의 서울과 수도권의 상황을 더 늦기 전에 바꾸어야 한다는 인식을 공유했기 때문으로 풀이된다.”라고 해석하였다.

신행정수도 건설은 분명 이러한 서울과 수도권 집중 문제를 극복하여 삶의 질을 향상시킬 수 있는 계기가 될 것이며, ‘개방형 국토’로 전환해 나가는 관점에서 지역간 기능분담을 통해 서울을 살릴 수 있는 돌파구를 마련하여 뉴욕과 도쿄에 버금가는 세계도시로 발전시켜 갈 수 있는 실질적인 토대가 될 수 있을 것으로 기대되었다.

제2장 미래지향적 국토공간구조를 위하여

1. 기존 균형발전 정책의 한계

지난 40여 년간 우리 정부는 여러 가지 정책수단을 동원하여 수도권 집중 억제를 추진해왔는데 대표적인 수도권 집중 억제 정책이 수도권정비계획법을 통한 수도권 지역에 대한 대학이나 공장과 같은 인구 유발시설의 규제이다. 하지만 이러한 수도권 규제 정책은 그다지 강력하지 못했고, 또 인위적인 규제에 대한 부작용과 반발만 초래하면서 큰 효과를 보이지 못했다.

소설가 이호철이 「동아일보」에 ‘서울은 만원이다’라는 소설을 연재하기 시작하고 정부가 수도권 집중 억제 정책을 시도하기 시작한 1960년대의 서울 인구는 380만명에 불과하였다. 1960년대 이래 역대 정권마다 되풀이 되어 온 수도권 과밀을 해소하기 위한 노력은, 하나같이 ‘대중 요법’에 머물러 오히려 수도권을 공간적으로 확대하는 악순환을 낳았다. 1960년대 추진한 ‘대도시 인구집중방지책’(64년), ‘수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침(70년)’이 실효를 거두지 못하자, 당시 신민당 대통령 후보인 김대중 前 대통령은 그 대안으로 1971년 대선 당시 ‘대전으로의 행정수도 이전’ 공약을 최초로 제안하기도 하였다.

행정부처의 이동이 가시적으로 시행되었던 대전청사 건립이전 시작시점인 1990년 당시의 신문을 펼쳐보면 우리나라에서 수도권 집중에 따른 문제가 지속적으로 심각한 사회문제가 되었음을 짐작할 수 있을 것이다.

[서울신문]1990-01-16

◎전국의 43%... 1,830만명 거주/서울증가율은 “주춤” /89년11월 현재/29만 늘어 1천 57만 상주 지난 88년 1천만명을 넘어선 서울시 상주인구는 89년 다소 증가율이 둔화 되긴 했으나 경기도에서 계속 급증, 수도권 인구의 과밀현상이 가속화 되고 있다.

[서울신문]1990-01-31

◎하수도료 징수 읍지역까지 확대/「토지이용 결정권」 시·도에 위임/건설부, 올 업무계획 보고, 정부는 수도권의 인구집중을 억제하기 위해 대형업무,판매,위락시설 등을 신축하거나 증축할 때 과밀부담금을 부과하는 방안을 검토중이다. 또 하수처리장 건설에 필요한 재원을 마련하기 위해 시급지역에서만 받아오던 하수도 사용료의 징수를 읍급지역까지 확대하기로 했다.

[국민일보]1990-08-24

◎밀도 ㎥당 1만7천3백79명... 동경·뉴욕보다 높아/전국 9백31만6천명이 이사 “주택 문제 때문” 48.9%, 전세값 상승으로 인한 불안정한 주거상황과 이농인구의 도시집중 현상 등에 따라 지난 한해 동안 우리나라 총인구의 22%에 이르는 9백31만6천여명이 이사해 인구가동률이 세계 최고수준을 기록했다.

[한국일보]1990-09-26

◎직원 4천명외 연쇄효과 “백만” /본격 「대전 행정타운시대」 예고/투기단속·주택 등 부수시설 완비·행정협조 과제○...정부가 12개 외청중 검찰청과 국세청 및 수원에 있는 농진청을 제외한 9개 청과 조사통계국과 문화재관리국 등 11개 청단위 행정기관을 대전으로 이전키로 25일 최종 확정된 것은 수도권 과밀비대화를 막고 행정기관의 지방분산을 적극 추진하겠다는 의지의 표현이다.

[경향신문]1991-09-18

◎교통등 더이상 방치 못해/획기적 조치없인 경제활동 엄청난 타격
「서울로,서울로」

지난 30여년간 우리나라의 정치·경제·교육·문화 등 모든 분야의중추기능이 서울을 중심으로 한 수도권에 집중된 결과 서울은 더이상 차량 물동량 주택 등을 감당할 수 없는 지경에 이르렀다. 정부는 수년전부터 수도권 집중억제책을 내놓았지만 별 실효를 거두지 못했다.

[동아일보]1991-10-12

수도권인구의 과밀화가 끝내는 식수문제로까지 이어지리라는 전망이다. 인구집중으로 인한 주택부족현상을 해결하기 위해 정부가 주택 2백만가구 건설계획을 추진했고 그 계획의 일단으로 서울을 제외한 수도권에 40만가구의 주택이 건설되고 있으나 상수도 공급이 이를 따르지 못해 내년엔 수도권 곳곳에서 심한 식수난을 겪게 되리라는 예측인 것이다.

이처럼 수도권 집중의 문제는 하루아침에 심화된 것이 아님에도 불구하고 역대

정부는 지역을 발전지역과 비발전지역으로 양분하여 부분적·산발적으로 지원함으로써 획일적인 개발만 도모하였다. 이 같은 지역균형발전은 70년대 이래 지역정책에 공통적으로 적용되는 지고지상의 지침이었고, 결국 근본적인 문제 해결에는 실패하였다.

지금까지의 수도권 집중 억제 정책이 별다른 효과가 없었던 가장 큰 이유는 수도권 집중의 가장 핵심원인에 대한 처방이 없었기 때문이다. 수도권 집중의 가장 원초적이면서도 핵심원인은 바로 우리나라 정치·경제·사회·문화 전 분야를 지배하는 권력 기관(공공과 민간부문 모두)이 서울에 집중되어 있기 때문이다. 따라서 이러한 권력의 집중 해소라는 근본적 처방이 없는 물리적 규제 중심의 수도권 집중 억제 정책은 미봉책에 그칠 수밖에 없는 것이다.

〈표 2-1〉 역대 정부의 균형발전 시책

	주요시책 내용	가
'62 ~ '79 (34공화국)	·대도시 인구집중 방지책('64) ·그린벨트 지정	·대통령의 강력한 의지를 토대로 규제적 수단 중심으로 추진
'80 ~ '87 (5공화국)	·수도권 정비계획법 제정('82) ·수도권 규제범위를 경기인천까지 확대	·수도권 억제정책의 법적 기반 마련 ·'82년 올림픽 유치 이후 수도권 억제정책 완화
'88 ~ '92 (6공화국)	·지역균형개발 기획단 설치('89) ·수도권 5개 신도시 건설	·신도시 주택 200만호 건설로 인한 수도권 비대화 현상 심화
'93 ~ '97 (문민정부)	·수도권 공장총량제 및 과밀부담금제 도입 ·개발촉진지구 도입('94) ·준농림지 개발 허용	·세계화를 위한 경쟁력 강화 차원 에서의 규제완화 정책으로 수도권 집 중 초래 ·준농림지 개발 등으로 수도권내 공장주택건설 가속화 및 난개발 초래
'98 ~ '02 (국민의 정부)	·외국인 투자에 대한 수도권 입지규제 완화 ·그린벨트 규제 완화	·외환위기 극복과 구조조정 과정 에서 수도권 집중 가속화

정략형 前 건설교통부 행정중심복합도시지원단장(현 한국건설기술산업연구원장)은 행정수도 건설의 당위성과 공공기관 지방이전의 필요성을 주장할 때면 지난 국민의 정부 시절의 일화를 말하곤 한다.

“김대중 대통령이 연초에 건설교통부 업무보고를 받으실 때마다 건설교통부장관

에게 주문하는 것이 바로 지역균형발전이었다. 건설교통부장관은 그 직을 걸고 지역균형발전을 추진하라는 것이 그 분의 주문이었다. 건설교통부 간부들은 대통령의 주문에 따라 갖가지 지역균형발전방안을 만들어 토의하곤 하였고 100가지도 넘는 다양한 방안들의 제시되었다. 나는 그 때 이렇게 말했다.

“지금 나온 100가지 방안을 요약하면 결국 여러 가지 많은 혜택을 줄테니 기업이나 대학들에게 제발 지방으로 이전해 달라는 것이 아니냐? 그러나 지금까지 민간 기업이나 대학을 지방으로 이전시키고자 하는 비슷한 대책들도 효과가 적지 않았느냐? 기업은 어디에 있느냐가 우수 인력과 시장 확보에 중요하므로 다른 비용이 다소 들더라도 수도권에 있고 싶어 한다. 지금까지 수도권에서 과연 몇 개의 대학과 기업이 지방으로 옮겼는가? 그러니 국가가 정말 지역균형발전을 제대로 추진하려면 정부나 공공기관이 직접 지방으로 가는 것이 어떠냐? 이걸 정부가 마음만 먹으면 되는 일이 아니냐.”

왜냐하면 사실 지역균형발전정책을 위해서 정부가 할 수 있는 최대한의 효과적이고 빠른 방법은 그것뿐이었기 때문이다. 당시 사람들은 나에게 가능하지도 않을 일을 그저 주장만하면 되는가라고 말했지만 참여정부에서는 내가 제시했던 그 방안이 이제 정말 추진되고 있는 것이다.“

그런데 민간 부분의 권력을 강제적으로 수도권에서 지방으로 분산시키는 것은 개발 독재 시대도 아닌 지금의 민주화, 세계화 시대에서는 불가능한 일이다. 오히려 민간 부분의 자유를 더욱 높여야 한다는 주장이 대두되고 있는 시대적 조류와 수도권의 우월한 기업입지 환경을 고려할 때 기업의 자유 의지에 반하여 민간기업의 이전을 강제하는 것은 생각하기 어려운 일이다. 따라서 정책적으로 분산의 대상은 공공 부분의 분산이 될 수밖에 없다.

이러한 현실인식을 바탕으로 2002년 9월 30일 당시 민주당 대통령 후보였던 노무현 대통령은 민주당 선거대책위원회 발대식에서 “한계에 부딪힌 수도권 집중 억제와 낙후된 지역 경제의 근본적 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설, 청와대와 중앙부처부터 옮겨가겠습니다. 수도권 집중과 비대화는 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀습니다.”라며, 국가적 결단의 필요성과 국가균형발전을 위해 정부가 솔선하여야 한다는 점을 명확히 하였다.

최병선 현 국토연구원장은 2002년 1월 14일 한국일보 기고를 통해 국토의 균형발전과 농촌과 지방 살리기에 대해 “정부기관의 지방이전 추진, 지방의 고등교육지원, 지방산업의 육성, 중앙권한의 지방이양, 수도권집중억제, 지역균형개발 기금확보, 청와대에 상설전담기구설치 등 지난 수십 년간에 걸쳐 동원 가능한 수단은 이미 모두 제시됐다.”라고 주장하고, 역대 정권은 구호는 있으나 강한 의지와 실천이 없었기 때문에 정책이 오락가락하고 정부의 각 부처간의 협조도 미흡했던 것으로 가지고 대통령의 강력한 의지가 선행되어 국가균형발전 정책이 추진되어야 한다고 주장하였다.

혹자는 권력의 분산을 신행정수도 건설과 같은 물리적 분산 수단을 하지 말고, 중앙정부 권력의 지방 이양, 즉 지방분권을 하는 것이 더 효율적이라는 주장을 하기도 한다. 하지만 이는 절반만 맞는 이야기이다. 중앙정부에 집중된 권력을 나누어주는 지방분권도 당연히 추진해야하지만, 지방분권만 가지고는 수도권 집중 현상을 해소하기에는 어렵다.

과밀혼잡에도 불구하고 사람과 기업이 수도권에 몰려드는 악순환의 핵심에는 서울이 가진 인적 네트워크가 있다. 학연, 지연 중심의 인맥으로 움직이는 한국사회에서는 모든 분야의 핵심 엘리트가 모여 있는 수도권의 구심력이 강화될 수 밖에 없는 것이다. 정치, 행정, 산업, 학술, 교육, 언론, 연예, 스포츠, 법률 등 각 분야 핵심 엘리트의 80% 이상이 수도권에 모여 사는 연줄사회에서 누가 수도권을 떠나려 할 것인가?

“악순환의 고리를 끊기 위해 먼저 해야 할 일은 행정수도를 옮기는 것이다. 행정수도 이전은 국토 균형발전의 첫걸음이다. 정부는 기업 본사나 금융기관, 고등교육기관 이전을 제시하지만 정부 권력이 이전하지 않으면서 기업 본사의 지방 이전을 요구하는 것은 년센스다. 이윤논리에 의해 움직이는 기업에 충분한 인센티브 없이 정치적 압력으로 입지를 강요하는 것은 시장경제원리에 역행하는 일이다. 정부가 솔선수범해야 한다.”

이것은 2001년 6월 26일 동아일보 기고에서 권오혁 당시 한국지방행정연구원 수

석연구원이 한 말이다. 그가 지적한 대로 행정수도 이전은 국토 균형발전의 첫걸음으로서, 정부가 솔선수범해서 국토 균형 발전을 추진하고자 하는 의지의 산물인 것이다.

김병준 정책기획위원회 위원장은 한 인터뷰에서 행정수도 건설의 또 다른 의미에 대하여 “행정수도 이전은 단순한 지역 균형발전 이상의 의미를 가지고 있습니다. 행정수도를 이전하면 산업과 경제 중심지로서의 서울과, 권력의 중심축으로서의 행정수도가 떨어져 있음으로 해서 소위 정경유착과 같은, 정치와 경제가 지나치게 혼재되는 양상을 어느 정도 막을 수 있다고 생각합니다. 지금 서울에서는 학연·지연으로 관료, 정치인이 한 데 묶여서 돌아가지 않습니까. 어느 정도 거리를 떼어 놓을 필요가 있습니다. 지역균형발전과 행정수도 이전은 정치권 관료와 기업세력이 적절한 물리적 거리를 유지하게 할 수 있다는 생각입니다” 라며 행정수도 이전을 통해 모든 것이 집중되어 있는 수도권의 기능을 물리적으로 분산하는 것이, 선진적 사회 시스템을 만들어 가는데 일조할 수 있다고 역설하였다.

아무리 중앙정부의 권한을 지방에 이양하더라도 중앙정부가 해야 할 중심적 기능과 역할은 존재할 것이며 이는 그 자체로서 수도권 집중의 원인이 된다. 이미 구조화된 수도권과 비수도권 지역의 경제사회적 격차로 인하여 지방분권만 추진하는 경우 스스로 발전을 추진할 재정 능력이나 입지적 우위를 갖춘 수도권과 그렇지 못한 비수도권 지역 사이의 부익부 빈익빈 현상을 가속화시켜 오히려 수도권과 비수도권 사이의 격차를 더욱 증대시킬 가능성이 높다.

이는 정치·행정 등 국가의 중추기능과 일자리·교육기회 등 인구집중을 유발하는 요인이 여전히 수도권에 집중되어 있기 때문에 한계가 있었던 것이다.

노무현 대통령은 2003년 2월 25일 취임사에서 “국가의 미래를 위해서 더 이상 중앙 집권과 수도권 집중을 방치할 수 없습니다. 이제 지방분권과 국가균형발전은 미룰 수 없는 과제가 되었습니다. 중앙과 지방은 조화와 균형을 이루며 발전해야 합니다. 지방은 자신의 미래를 자율적으로 설계하고, 중앙은 이를 도와야 합니다. 저는 비상한 결의로 이를 추진해 나갈 것입니다.”라고 밝히며, 국가의 미래를 위한 국가

균형발전 정책의 필요성을 역설하였다.

참여정부는 수십 년간 제시된 균형정책의 틀을 획기적으로 바꾸어 새로운 국가균형발전의 패러다임을 제시하였다. 지역별 특성화된 발전과 지역의 공간적 정체성 회복을 도모하고, 다극형 국토체계를 마련하기 위해 행정도시 건설, 공공기관 이전 및 혁신도시 건설, 수도권외 계획적 관리 등 초기부터 적극적인 균형발전 정책을 추진하고 있다.

2. 미완의 행정수도 이전계획 - “백지계획”

‘행정수도 이전’ 논란은 1971년 대통령 선거 때 신민당 김대중 후보가 대전으로 행정수도를 옮기겠다고 공약하면서 처음으로 불거졌다. 60년대 이후 추진한 ‘대도시 인구집중 방지책’(64년), ‘수도권 인구과밀 억제에 관한 기본지침’(70년) 등 수도권 인구 억제 정책들이 별다른 효과를 거두지 못하던 때였다.

1970년대 후반 박정희 대통령은 ‘임시행정수도’ 건설계획을 수립했지만 착공 직전 발생한 10·26사건으로 결국 백지계획의 발간으로 끝이 나고 말았다. 백지계획은 박정희 대통령 시절의 행정수도 건설 및 이전 계획으로, 박정희 전 대통령이 1977년 초 임시행정수도 건설계획을 발표한 뒤 백지상태에서 이상적인 새 행정수도를 구상한다고 해서 붙인 이름이다.

최초로 박 대통령이 행정수도에 대한 구상을 밝힌 것은 1975년 8월 2일 진해에 있는 대통령의 하계 휴양지에서 기자들과의 대화였다고 한다. “수도권 인구 분산 정책의 획기적인 방안은 수도를 옮기는 것 밖에 없다. 이런 얘기가 새나가면 큰 혼란이 생길 것이다. 정부가 충분히 검토해서 결정을 내려 집행할 단계에 이르면 공개적으로 여러 사람들의 의견을 듣고 공청회를 여는 등 국민들의 의사를 집약할 생각이다.”라고 밝혔다고 한다.

1976년 6월 2일 박 대통령은 김종필 전 총리에게 ①서울에서 2시간 이내, ②가급적 금강변이며, ③인구가 50만 정도인 ‘행정수도’의 건설 기초작업을 지시하였다. 서울대 주종원, 최상철 교수가 현지를 답사한 후 최종 마무리 한 것을, 김종필 전 총

리를 통해 N.C.(New Capital)라는 명칭의 앨범으로 6월 22일 박 대통령에게 제출되었다.

1976년 7월 22일 수도권 인구 재배치 구상이 최규하 총리 이하 관계 장관이 배석한 가운데 박 대통령에게 보고되었다. 보고된 주요 전략은 첫째, 대전, 청주, 조치원 삼각지대 인근에 인구 50만 규모의 임시 행정수도를 건설하고 통일 후에는 서울로 복귀한다. 둘째, 서울의 유명대학은 지방분교를 설립하고 서울의 학생정원을 점진적으로 줄이고 지방분교를 확충하여 장차 분교를 본교로 한다. 셋째, 공장 신증설을 택 이남으로 하고 지방중소도시 통근권 내에 산업단지를 신설한다. 이외에도 많은 내용이 있었으며, 이것은 훗날 '수도권 인구 재배치 기본계획'의 골간이 되었다.

박 대통령은 이날 보고에 대단히 만족해하며 그 자리에서 이대로 실천하자고 결정한 후 “이렇게 많은 대학과 대학생이 한 곳에 집중되어 있는 나라는 우리나라밖에 없다는 것 아닌가”라며 임시행정수도 건의에 대해 전폭적인 지지를 하였다.

그 다음 1976년 8월 18일 박 대통령은 김재규 건설부장관에게 N.C. 앨범과 '임시행정수도 입지기준'을 참고로 행정수도 작업을 지시하였다. 입지선정기준은 1)휴전선을 고려할 것 2)서울에서 2시간 거리일 것 3)경부선 주변 도로망이 좋은 곳일 것 4)수원확보가 용이할 것 5)30분 내지 1시간 내에 기존 중심도로로 접근이 용이할 것 6)우량농지가 적을 것 7)배수가 좋고 낮은 구릉 야산지대일 것 8)20~30분 거리에 비행장 건설이 가능할 것 9)50만명 정도의 인구를 수용할 수 있을 것 10)문화재 등 기존 특수시설이 철거되지 아니할 지역일 것 등이었다. 건설부는 즉시 작업에 착수하여 9월 21일 중간보고를 비롯하여 두 차례 더 보고를 하면서 다음과 같이 건의하였다. “건설부 도시국으로서는 더 이상 일상업무를 제쳐두고 이 일에 매달릴 수 없다. 범 국가적인 사업이니만큼 새로운 임시기구를 만들어 추진하는 것이 좋겠다. 말로라도 임시행정수도를 건설하겠다고 담화발표를 하면 그 자체만으로도 인구가 서울로 모여드는 것이 주춤할 것이다”라는 내용이었다.

박정희 전 대통령의 행정수도 건설계획이 공식적으로 발표된 것은 1977년 2월 서울시 연두순시 자리에서였다. 박 전 대통령은 “수도의 인구 집중 억제는 여러 가지

다른 정책도 수립해서 강력히 밀어야 되겠지만 결국은 우리가 통일될 때까지 임시 행정수도를 어디 다른 데로 옮겨야 되겠다는 것이 지금 생각하고 있는 하나의 구상"이라고 밝혔다. 2년여 동안 물밑에 숨어 있던 박 대통령의 결심이 드디어 공포되는 순간이었다.

박정희 정부는 이 구상을 구체화하기 위해 1977년 7월 '임시 행정수도 건설을 위한 특별조치법'을 제정 공포했다. '행정수도 건설을 위한 백지계획' 설계를 위해 정부의 '중화학 기획단' 내에 '행정수도 이전팀'을 만들었다.

오원철, 당시 청와대 제2경제수석 겸 중화학공업기획단장의 지휘로 철저한 보안 속에 작성된 백지계획은 2년여 뒤인 79년 5월 박 전 대통령에게 보고돼, 6월에 재가를 받았다. 백지계획에 따르면, 행정수도 입지는 조치원과 공주 사이의 구릉지대 반경 10km의 장기지구로 정했으며, 80년에 시작해 92~96년까지 12~16년에 걸쳐 인구 50만 규모의 자족도시 건설을 계획하고 있었다. 총사업비는 5조2,900억원(77년 불변가격 기준)이고 전체의 45%인 2조3,608억원을 정부 부담분으로 잡고 있다.

오원철씨는 2003년 4월 한겨레 신문과의 인터뷰에서 "당시의 백지계획은 국민소득 1천달러 시대에 1만달러 시대를 준비하기 위한 큰 그림이었다"며 20년 만의 백지계획 '복권'을 감개무량해했다. 그는 "임시로 행정수도를 옮긴다는 발상이 아니었으며 새로운 1천년을 준비하기 위한 '천도' 계획이었다"고 밝히기도 했다.

중화학공업기획단은 1977년말에 '행정수도 이전을 위한 백지계획' 기본안을 마련했다. 이듬해에 '후보지 선정에 관한 1차보고서'를 냈으며, 1979년에는 두 권짜리 <후보지선정 최종보고서>와 함께 분야별 세부계획 등을 담은 27권의 방대한 크기 보고서를 완성했다. 1996년까지 충남 공주 장기지구에 인구 50만~100 만명의 행정수도를 건설한다는 내용이었으며, 3년 동안 국내외 전문가 391명의 머리를 모은 결실이었다.

그러나 국무총리 결재와 국무회의 의결을 바로 앞두고 10·26 사건과 12·12 신군부 군사쿠데타가 터지면서 백지계획은 그대로 '백지'가 되고 말았다.

[한겨레] 2003-01-11

박정희 대통령 재임 말기에 작성됐던 26권 분량의 방대한 <행정수도 건설을 위한 백지계획>이 23년 만에 비밀에서 해제될 것으로 보인다. 건설교통부 관계자는 10일 “1979년에 3급 비밀로 분류됐던 백지계획의 비밀 해제를 추진하고 있다”고 밝혔다. 백지계획의 내용이 이미 일부 언론과 인터넷 등을 통해 부분적으로 공개되는 등 더는 비밀 유지의 실효성이 없어졌다는 것이다. ‘백지계획’은 박 전 대통령이 77년 초 임시행정수도 건설계획을 발표한 뒤 백지상태에서 이상적인 새 행정수도를 구상한다고 해서 붙인 이름이다. 오원철 당시 청와대 제2경제수석 지휘로 철저한 보안 속에 작성된 백지계획은 2년여 뒤인 79년 5월 박 전 대통령에게 보고돼, 6월에 재가를 받았다.

그러나 박 전 대통령의 피살 뒤에 백지계획은 천덕꾸러기로 전락해 5공 정권에 제대로 인수인계조차 되지 않았으며, 건교부 또한 백지계획의 요약본 2권 중 제1권만 보관하고 있을 정도로 허술하게 관리돼 왔다. 다만 오 전 수석 등 당시 연구자들이 백지계획의 보고서 전량을 개인 소장하고 있는 것으로 알려지고 있다.

신행정수도건설추진위원회 위원장을 지낸 김안제 교수는 백지계획에 대한 아쉬움과 신행정수도사업에 참여한 계기를 이렇게 설명하였다. “1970년대 후반 고 박정희 대통령에 의해 추진된 ‘임시행정수도’ 건설계획에 자문과 연구로 참여했던 나로서는 ‘백지계획(白紙計劃)’의 발간만으로 끝난 그 사업에 대해 언제나 아쉬운 마음을 갖고 있었습니다. 그 사업이 성공적으로 수행되었더라면 지금쯤은 국토의 불균형적 파행이 상당부분 교정되었을 것이라는 생각에서 벗어나지 못하고 있었습니다. 그러던 차에 4반세기가 지나 다시 신행정수도 건설이라는 대역사가 시작되었으니 크게 환영하는 감정을 갖게 되었고 정부의 부름에 역량은 부족하지만 기꺼이 호응하게 되었던 것입니다”

세월은 흘렀지만 백지계획 수립의 이유였던 서울을 위시한 수도권외곽의 과밀화와 지역간 격차는 더욱 더 심화되어 슬한 폐단이 발생하고 있는 상태이기에 백지계획이 실행되지 못한 것에 대한 아쉬움은 더욱 크다고 할 수 있을 것이다. 비록 실행되지는 못하였지만 당시의 백지계획은 그 수준과 내용이 탁월한 수준이라고 가되고 있으며, 백지계획을 수립하는 과정을 통해 우리나라의 발전전략 수립 및 계획 기법을

한 단계 높은 차원으로 향상시켰고 이는 이후 우리나라 공간계획을 성숙한 모습으로 실제화 시키는 계기가 되었다.

3. 현실문제 해결을 위한 공약의 개발

21세기는 특화된 도시기능, 정보통신기술, 지식정보화를 기반으로 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 Glocalization시대로서 국가의 경쟁력 확보를 위해서는 지역의 경쟁력 확보가 무엇보다도 중요하다. 이에 따라 지역을 새로운 국가경쟁력의 원천으로 삼기위한 노력과 변화들이 세계적으로 진행되고 있다.

이념과 정치에 따라 그어졌던 물리적인 국경의 개념이 약해지고, 이해관계에 따라 국가간 협력과 자유왕래를 위한 경제블럭화가 급속히 이루어지고 있다. 세계 도처에서 자유무역협정(FTA) 체결 등으로 새로운 시대의 성장동력을 찾고 있는 모습을 쉽게 볼 수 있다. 또한 과거에 중시해 왔던 국가라는 전체의 정체성이 약해지고, 이제는 지역으로 대표되는 다양하고 특성화된 지역 정체성을 추구하려는 시도들로 대체되고 있다.

21세기 시대적 조류(潮流)에 맞춰 우리가 다시 한번 웅비(雄飛)하기 위해서는 '지방분권형 선진국가, 자립형 균형발전국가'로 국토를 재편하는 것이 절실히 필요하다. 그러나 우리의 현실을 보면 세계적 변화의 물결과는 상당한 거리가 있음을 인정하지 않을 수 없다.

이해찬 전 총리는 "사실 신행정수도 건설은 공약으로 입안할 당시부터 참으로 말도 많고 탈도 많았던 일입니다. 혹자는 중부권에서 표를 얻기 위한 득표전략이었을 뿐이라 폄하하기도 하지만 충청도의 표심이나 수도권과 남부지방에서 잃을 수 있는 표를 계산해보면 사실 그리 이득을 볼 형편도 아니었습니다. 그렇다보니 내부에서도 이견이 많을 수밖에 없었지만, 대선 당시 기획본부장직을 맡고 있으면서 이 공약만큼은 절대로 양보할 수 없는 것이라고 강력하게 주장하여 관철시켰습니다. 국가 균형발전은 정파적 이해나 선거의 당락을 떠나 국가의 미래를 위한 절박한 과제이기 때문이었습니다."라고 한 인터뷰에서 말했다.

그의 지적대로 국가균형발전정책과 신행정수도 건설을 통한 전 국토의 균형발전

은 우리나라가 국민소득 2만불의 확실한 선진국으로 진입하기 위해서는 선택사항이 아닌 필수사항이다. 선진국들은 지역마다 개성 있는 산업을 국가경제의 버팀목으로 삼아 이미 '국가균형발전'이란 새로운 엔진을 달고 앞서 달려가고 있다. 선진국의 지방 도시들은 세계와 경쟁하고 있는 것이다. 우리가 이 같은 세계 경쟁을 헤쳐 나가기 위해서는 국가운영 구조와 국토체계를 개조하기 위한 국정과제의 발굴은 필수적이다.

하지만 수도권이 국가의 부(富)를 비롯한 모든 것을 차지했던, 그리고 지금도 차지하고 있는 상황이 해결되지 않는다면, 국민소득 2만불의 시대에도 삶의 질 측면에서 중심과 주변이라는 관계는 더 나아질 수 없게 된다. 따라서 국민에게 '2만불 시대'에 맞는 삶의 질을 보장하기 위해서는 획기적 조치를 통해 '1만불 시대의 국토경영 패러다임'을 '2만불 시대의 국토경영 패러다임'으로 변환시켜야 한다.

참여정부는 국가운영 구조의 문제를 과도한 중앙집권으로 인한 지방정부의 자율과 발전 저해, 수도권 과밀과 집중으로 인한 지방 낙후 및 지역 격차 심화, 과도한 규제에 의한 국가경쟁력 저하에 있다고 분석하고, 21세기 국가발전과 새로운 성장동력 창출을 위해 '정부혁신·지방분권, 국가균형발전, 동북아 경제중심, 신행정수도 건설'등을 주요 국정과제로 선택하여 국민들에게 제시하였다.

“우리 한국인에게 행정중심복합도시, 소위 행정도시는 점증하는 수도권 집중과 이로 인한 지방의 공동화라는 국가적 악순환을 타개하기 위한 필사적인 노력의 소산이며 희망의 상징입니다. 대한민국의 미래와 후손을 위한 또 하나의 사과나무인 것이다.”라고 대선 당시 노무현 후보의 기획본부장을 지낸 이해찬 전 국무총리가 설명한 바와 같이 신행정수도 건설사업은 국가균형발전을 달성하기 위한 당위적 명제이자 핵심적 과제로서 노무현 대통령의 공약으로 채택된 것이다.

4. 행정수도 이전 공약의 구체화

2002년 대선 당시 노무현 대통령 후보는 수도권 집중이 국가의 균형발전과 낙후된 지역발전의 최대 저해요소임을 인식, 중앙선대위 출범식에서 수도권 집중과 비대화는 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르러 국가적 결단이 필요하다는 주장을 펼쳤다. 이에 따라 수도권 집중 억제와 지역경제의 근본적 해결을 위하여 충청권에 행정수도를 건설하고, 청와대와 중앙 부처부터 이전하겠다는 공약을 발표하였다.

한계에 부딪힌 수도권 집중 억제와 낙후된 지역 경제의 근본적 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설, 청와대와 중앙부처부터 옮겨가겠습니다. 수도권 집중과 비대화는 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀습니다. 국가적 결단이 필요합니다.

- 민주당 선거대책위원회 발대식(2002.9.30) 노무현 후보 발언 -

사실상 과거 역대 정권에서 수도권 분산을 위해 정부 부문의 지방이전이 가시적으로 실행된 사례는 박정희 대통령 시절부터 거슬러 올라간다.

박 대통령은 수도권 분산을 위해 79년 4월 경기도 과천에 제2 정부종합청사를 착공했다. 과천청사에는 94년 3월까지 재정경제부·법무부 등 9개 부처와 2개 위원회가 입주했으나, 외려 서울 집중의 범주를 넓히는 결과를 낳았다.

80년대 들어서는 중앙행정기관을 대전으로 옮기는 방안이 추진됐다. 전두환 대통령이 87년 “대전을 행정중심 기능도시로 육성한다”고 밝혔으며, 노태우 대통령이 90년 ‘청 단위 중앙 행정기관의 대전 이전 계획’을 확정했다.

이어 김영삼 대통령 때인 93년에 대전의 정부 제3청사 건립 공사가 시작되어 98년까지 조달청·철도청 등 청 단위 이하 11개 중앙행정기관이 이전을 마쳤다. 그러나 이 역시 해당 공무원들 중 가족과 함께 대전으로 이사한 비율은 30% 안팎에 그치는 등 수도권 인구 및 중앙권력 분산 효과는 기대에 못 미쳤다.

김대중 대통령은 98년부터 중앙행정부서 권한을 지방으로 넘기는 방안을 추진했으나, 이양 대상 사무 625개 중 138개만 지방으로 넘기는 데 그쳤다. 2000년 1월 김

대통령은 신년사에서 ‘지역균형발전 기획단’ 설치를 구상하고 있음을 내비쳤고 그 해 2월 기획단이 설치돼 2003년 2월까지 3년간 활동했다. 당시 기획단 문서에는 ‘수도권 중추기능의 지방 분산안’에 ‘일부 공공기관 지방 이전’, ‘기업본사 지방 이전 추진 및 세금 감면혜택 부여’ 등의 방안이 명시돼 있는 등 다양한 방안을 논의했으나 별 성과없이 흐지부지되고 말았다.

이러한 역대 정권의 과거 정책을 교훈삼아 노무현 후보는 청와대와 중앙정부의 이전이라는 술선수범을 기반으로 한 행정수도 이전 정책을 마련함으로써, 강력한 실행의지를 표명한 것이다. 이규방 전 국토연구원장이 “행정수도건설에서 가장 중요한 것은 너부터 하라는 방식에서 국가의 가장 중요한 기관인 청와대부터 내가 먼저 한다는 술선수범의 정신이며 이러한 접근방식이 균형발전의 추진동력이 커진 가장 중요한 이유다.”라고 말했듯이 술선수범을 기반으로 한다는 점은 과거와 확실히 다른 접근방법인 것이다.

행정수도 건설 정책은 노무현 대통령이 작성한 2005년 3월 ‘행정수도 건설을 결심하게 된 사연’이란 글에서 살펴보듯이 노무현 대통령이 지속적으로 관심을 가져 온 도시문제와 지방분산 정책의 연속선상에 있다. 이 글에서 노무현 대통령은 75년 사법연수원 시절 서울시 도시계획국장이던 손정목씨가 행한 도시학이란 강의를 들으며 도시문제에 관심을 갖게 됐다고 밝혔다. 이후 80년대에 부산에서 공해문제연구소에 참여했고 부산 문현동 산비탈 마을에 산사태가 나서 수십 명이 사망하는 사고를 보면서 도시문제에 대해 본격적으로 공부하기 시작했다고 말했다. 또 “권력을 지방으로 분산하면 지역대결도 누그러질 것이라는 생각으로 93년 지방자치연구소를 설립했으며 행정수도 건설은 이러한 고민의 연속선상에서 생각하게 되었다”고 밝혔다.

특히 이글에서 노무현 대통령은 “앞으로 10년이 지나면 서울만 아는 서울 유권자와 서울 출신 국회의원이 지배하는 국회가 지방의 삶을 어떻게 보장할 수 있겠느냐”면서 “각 지방이 균등한 숫자로 선출하는 상원을 만들어 지방과 다양성, 국토와 생태계를 보호해야 한다”는 의견을 밝히는 등 균형발전정책의 시급성과 필요성을 역설하고 있다. 이것은 2002년 4월 당내 경선 당시 “지방화시대를 열 것이다. 분권

의 시대를 만들고 자원을 강제로라도 배분해 지방도 서울 못지않게 활성화되도록 할 것이다.”라며 제시한 것과도 일관성을 가지며, 정치입문 초기부터 균형발전이 지속적인 관심사였음을 보여주고 있다.

[세계일보]1995-04-18

◎ 「한국형지방자치」 청사진 제시

오는 6월 27일 우리나라에는 민선 지방자치단체장들의 탄생으로 국회와 맞먹는 또 하나의 거대한 권력구조가 창출된다. 우리의 지방자치제는 민선 단체장 2백63명의 선출을 계기로 4년여 동안의 절름발이 상태에서 벗어나 명실상부하게 본체도에 진입하게 된다.

이같은 대변혁을 앞두고 유력 민간 싱크탱크인 「나라정책연구회」가 펴낸 「한국형 지방자치의 청사진」은 지방자치제의 총론과 지역별- 부문별 발전전략, 제도개혁 과제까지 총망라해 보여주고 있어 관심을 모은다. 지방행정실무자였던 고건 전서울시장(현 명지대총장), 최기선 전인천시장을 비롯해 박세일 대통령비서실 정책기획수석, 노무현 민주당최고위원겸 지방자치실무연구소장, 임성복 대전시 시정연구단 연구원 등 25명의 지방자치전문가들이 지방자치의 비전과 구체적 발전전략을 제시해 놓았다.

노무현 대통령이 행정수도 건설 정책을 제시한 배경에 대해 김병준 정책기획위원회 위원장은 인터뷰에서 “우선 대통령께서 지역 분산과 분권에 관한 생각이 굉장히 강했습니다. 분권과 분산. 분산이라는 것은 균형발전, 분권은 지방자치단체의 권한을 강화하는 문제입니다. 노 대통령은 지역에서 국회의원도 했고 부산시장으로 출마도 해봤기 때문에, 그런 경험을 통해서 분권과 분산의 문제, 균형발전의 문제에 대해서 아주 남다른 생각과 강하고 치밀한 의지를 갖게 되었다고 봐야 합니다.”라고 설명하였다.

그리고 “그게 언제부터 나타나는가 하면 1993년 지방자치실무연구소 시절에 그때도 지역균형발전, 지방분권을 강조하면서 연구소를 열고 실제 연구소를 정말 열심히 운영했습니다. 정치인이 하는 연구소라고 간판만 걸고 하는 게 아니라 세미나나 해외연수도 보내고 저널도 발행했습니다. 근데 그럴 때부터 이미 지역균형발전에 대한 남다른 생각을 가지고 있었고 후보시절에도 굉장히 강한 생각을 가지고 있었습니다. 민주당 대통령 후보로 선출된 다음에 첫 정책회의를 했는데 당사에서. 그

때 안전이 지역균형발전이었습니다. 그리고 정책회의를 준비하기 전에 여러 가지 주문을 하였고, 그러면서 행정수도 이전에 관해서도 포함시키자고 하셨습니다.”라고 신행정수도 건설정책이 최초로 논의된 시점에 대해 설명하였다.

당시 정책회의는 노무현 후보가 2002년 4월 27일 민주당 대통령 후보로 확정된 이후 처음 열린 정책회의로서, 김병준 정책기획위원회 위원장은 “기어이 정책회의를 하면서 당 후보자가 행정수도문제를 꺼냈습니다. ‘서울이 더 커져야 하고 서울이 더 커지는 것이 도시 경쟁력을 확보하는데 도움이 된다는 이론들이 많은데 그것에 대해 어떻게 생각하는가.’하고 역설적으로 물었습니다. 그러니까 사람들이 ‘절대 아닙니다. 서울이 절대로 비대해지면 안됩니다.’ 이렇게 얘기했는데도 오히려 ‘서울이 비대해 진다는 것은 매력이 있으니까 사람들이 몰려든다는 이야긴데 경쟁력이 있으니까 사람들이 모여드는데 그럼 경쟁력을 떨어 뜨려야 하느냐?’하고 반문하시며 의견을 듣다가, ‘나는 행정수도가 이전되어야 된다고 생각한다. 공장을 이전하는 경우에도 여러 가지 인센티브를 주면서 추진하기도 하지만 그것은 시장논리에 의해 해결되는 부분이고 정부가 할 수 있는 일은 적극적으로 해야 한다. 지방 분산을 위해 가장 효과적인 것은 지역균형발전을 위해서 행정수도가 이전하는 것이다’라고 말씀하셨습니다. 그리고 이에 관한 열띤 토론이 있었습니다.”라고 정책회의 당시의 일화를 소개했다.

이후 행정수도 건설 정책은 지역개발, 도시개발, KDI 등 다양한 분야의 전문가들과 민주당 전문위원 및 당시 정책 자문 교수들이 참여한 수차례의 정책회의에서 지속적으로 논의되고 점점 구체화 되었다. 그러나 공론화 시점에 대해서는 내부에서 이견이 많았다.

노무현 후보가 최초 행정수도 건설을 거론했을 때, 참모진들은 서울표가 다 날아가지 않을까 하는 우려에서 공론화하지 않았다. 당시는 노무현 후보가 이회창 후보보다 지지율이 근소하게나마 앞서고 있는 상황으로 선부르게 공약으로 채택해서 원치 않은 결과를 얻을 수도 있다는 것이 참모진들의 생각이었다. 2002년 5월 25일, 동아일보의 여론조사(코리아리서치 조사) 결과를 보면 노무현 후보가 40.3%의 지지율로 36.6%의 지지율을 기록한 이회창 후보를 앞서고 있었다.

그러나 민주당 선거대책본부가 발족할 즈음 노무현 후보의 지지도는 연이은 민주당의 지방선거 참패와 정몽준 후보의 대선경쟁 가세 등의 악재로 급격하게 저하되고 있었다. 2002년 9월 27일, 세계일보와 여론조사기관 R&R이 공동으로 추진한 여론조사에서는 당시 이회창 한나라당 후보가 32.5%, 정몽준 무소속 후보가 29.7%, 노무현 민주당 후보가 19.1%, 민주노동당 권영길 후보가 2.2%의 지지율을 기록했다. 이러한 시점에서 노무현 후보측은 선거대책본부 발대식에 맞추어 행정수도 건설 정책을 공론화하게 된다.

2002년 9월 30일 민주당 선거대책위원회 발대식에서 최초로 공론화 될 당시에 대해 김병준 정책기획위원회 위원장은 “후보는 계속 처음부터 끝까지 가지고 있었고 그 옆에 스텝들이나 참모들은 만류하다가 지지도가 떨어지면서 그것도 공약으로 못 내놓을 이유가 없었습니다. 그래서 9월30일 전날까지도 연설문에 담을 것인지 말지를 결정 못하다가 한 밤중에 연설문을 쓰면서 이병완 당시 민주당 전략연구소 부소장하고 임태정 의원하고 몇 사람이서 연설문을 다듬었습니다. 후보입장은 계속해서 연설문에 그게 들어가야 한다고 하고 옆에서는 말리는 입장이었고, 그렇게 그것을 발표하느냐 안하느냐, 어떻게 처리할 것인가 하다가 선거대책본부 발족 전날 밤에 연설문을 작성하다가 전격적으로 들어간 것입니다.”라고 밝혔다.

노무현 대통령이 민주당 대통령 후보가 된 이후 정책으로 채택되고, 2002년 9월 30일 민주당 대통령 선거대책위원회 발대식에서 공론화될 당시 행정수도 이전은 ‘空約’에 그칠 선거용이 아닌가 하는 의구심을 가지는 사람이 많았다.

[서울신문]2002-10-01

민주당 노무현(盧武鉉) 대통령후보가 30일 청와대와 중앙행정부처를 총청권으로 옮기겠다는 공약을 제시하면서 실현 가능성과 함께 그 배경에 관심이 쏠리고 있다.◆노 후보의 구상-지난 국민경선 때 제안했던 내용을 구체화한 것이다. 수도권 집중 억제와 낙후된 지역경제를 근본적으로 해결하기 위해서는 행정수도를 지방으로 옮기는 것이 불가피하다는 논리에서 비롯됐다. 현재 큰 틀은 이미 완성단계이며 후보지는 대전을 비롯한 3~4곳이 거론 중인 것으로 알려졌다.

◆실현 가능성-행정수도를 이전하기 위해 인구 30만~40만의 신도시를 개발할 경우 대략 10여년에 걸쳐 20조원 가량이 필요할 것으로 추산된다. 필요 경비의 상당부분은 중앙부처 청사 매각 비용과 신도시 입주금 등으로 충당하기 때문에 실제로 정부예산은 그리 들지 않을 것이란 설명이다. 그러나 대선을 앞두고 너무 성급하게 준비하다가 부실하게 진행될 가능성이 높다는 지적이다. 그야말로 '공약(空約)' 이 될 공산이 크다는 것이다.

그러나 노무현 후보는 행정수도 이전에 관한 정책토론회와 이후의 행보에서 이를 점점 더 구체화하였다. 2002년 10월 11일에 개최된 정책토론회에서는 수도권 과밀 현상을 해소하기 위한 행정수도 이전은 필수적이며, 워싱턴과 같은 정치·행정수도로 만들 것을 발표하였다. 여기서는 인구규모와 소요비용 등에 대한 개략적인 계획이 발표되었다.

[세계일보]2002-10-12

민주당은 11일 국회에서 토론회를 열어 노무현 대통령 후보의 행정수도 총청권 이전공약을 구체화했다. 노 후보는 “행정수도 이전은 분권화, 지방활성화는 물론 수도권문제 해결을 위한 결정적인 계기”라며 “수도권과 지방의 대립적 관계로 보는 정치적 공격은 잘못된 것”이라고 주장했다. 임채정 선대위 정책본부장은 행정수도의 밑그림을 제시했다. 그에 따르면 새 수도는 인구 50만명에서 장기적으로 100만명까지 수용할 수 있는 규모이며, 청와대 및 비경제부처→경제부처→국회 순으로 이전하게 된다. 소요비용은 50만명을 기준으로 5조4000억원 정도로 추정됐고, 공공청사의 매각대금-개발토지 매각이익 등으로 충당이 가능하다고 주장했다. 이전은 10개년 계획으로 추진되며, 차기정부 임기내에 부지조성을 할 것이라고 밝혔다.

노무현 후보는 이후 2002년 12월 8일 대전 현지에서 기자회견을 열어 신행정수도 건설 의지를 밝히고, 강용식 전 한밭대총장을 신행정수도건설추진위원회 상임위원장으로 임명하면서 구체적인 이행계획을 발표하였다. 임기 1년 내에 계획수립 및 행정수도 입지선정을 완료하고, 이후 2~3년 내에 토지매입과 보상을 실시하는 등 임기 내에 부지조성과 인프라 구축, 정부청사 착공 등 가시적인 조치를 완료하겠다고 하였다. 이같은 계획의 실현 가능성에 대해 노 후보는 "토지 매입과 보상작업에 시간이 걸리겠지만 예산 편성 등에서 적극적으로 노력하면 기간을 단축할 수 있다"며 "대전 둔산지구 개발비용과 대전청사 건축비를 포함해 물가상승률을 적용했을 때 1조8000억원이 소요된 점 등을 감안하면 예비비를 포함해 6조원이면 가능하다"고 설명했다. 정세균 전 정책위원장은 "행정수도 적지의 국유지 수백만을 사용하면 토지매입 절차 없이 기반시설만 조성하면 된다"고 말했다.

실행되지 못했던 백지계획과 달리 노무현 대통령의 행정수도 이전 공약은 공허한 메아리로 머물지 않고 대통령 당선과 함께 강력한 의지를 통해 구체화되게 된다.

제 3 장 새 도시 건설의 계획과 준비

1. 건설 추진체계의 마련

행정수도 건설 공약에 대하여 구체적인 이행계획이 2002년 12월 8일 대전 기자회견에서 제시되었다. 여기서는 행정수도 건설공약이 일회성 공약이 아닌 당선 이후에도 지속적으로 추진할 것임을 대외적으로 알리고, 공약에 대한 국민적 공감대 형성과 정책 발굴 및 구체적인 실행계획을 입안·홍보하기 위해서 대통령 직속으로 민관합동 실행행정수도건설추진위원회를 설치해 위원장을 장관급으로 하고, 위원회 산하에 행정수도 입지선정 분과를 두어 2004년 말까지 입지선정보고서를 제출하겠다고 밝혔다.

이에 따라 대표성 있고 중립적인 인사를 중심으로 대선 전인 2002년 11월 21일 추진위원회를 설치하였다. 추진위원장에는 정대철 의원과 대전 충청 지역 출신인 홍재형 의원, 박병석 의원, 문석호 의원 등이 맡았고, 추진위원은 정책, 언론, 경제 전문가들과 지방분권운동단체, 민족화합운동연합 등의 시민운동가들도 참여하였다. 추진위원회는 토론회 및 간담회, 기자회견, 거리서명운동 등을 펼치면서 새로운 수도 건설의 필요성에 대한 국민적 공감대 형성을 위한 활동을 펼쳤다.

수도권은 이대로 버틸 수 없습니다. 중앙과 지방간 불균형이 이대로 가면 또 다른 지역주의 갈등소지가 되므로 반드시 옮겨야 합니다. 이전하지 않고는 수도권의 미래를 만들 수 없습니다.

행정수도 이전은 선거용 공약이 아닙니다. 국민의 반대에도 불구하고 옮길 것은 아니지만 합리적으로 국민을 설득할 것입니다. 국가의 역사적 상징성을 가지는 수도이전은 국민합의와 강력한 뒷받침이 없으면 어려우므로 반드시 국민합의를 거치겠습니다.

- KBS 1TV(2003.1.18) 노무현 대통령 당선자 발언 -

이후 대선에서 노무현 후보가 당선되고 대통령직 인수위원회가 구성되었다. 노무현 당시 대통령 당선자는 당선 직후 신년사 등을 통해 인수위 후반기에 행정수도 테스크포스팀을 만들어 이전의 타당성 문제, 적지 선택 문제 등을 검토하겠다는 계

획을 밝혔다. 이에 따라 성경룡 당시 인수위원회와 관련 부처 공무원, 관계 전문가 등으로 「신행정수도건설 T/F팀」이 구성되어 활동을 하였다.

대통령직 인수위원회는 전국 어디서나 골고루 잘사는 선진형 분권국가를 구현하기 위해 21세기 선진국토관리 기본구상으로 세 가지 방향을 마련하였다.

첫째, 뿌리 깊은 ‘서울제일주의’의 관행에서 벗어나 실질적인 분권과 국가균형발전의 전기를 마련하기 위해 충청권에 자족기능을 갖춘 신행정수도를 건설한다. 둘째, 기존 수도권은 경제수도 기능을 유지하면서 동시에 국제교류와 금융, 물류, IT 등 비즈니스 기능을 강화하여 동북아중심국가 전략의 거점으로 육성한다. 셋째, 지방은 그 특성과 잠재력을 살려 산업별 수도를 육성하고 교육여건 개선과 지방재정 강화를 병행 추진한다.

〈표 3-1〉 선진 국토관리의 기본구상

- 서울 1극 집중의 폐해를 극복하고 다중심 국토구조 실현
- 동북아 중심국가로 도약하기 위한 경쟁력 있는 국토 공간 조성
- 수도권과 지방의 상생발전(win-win)을 통해 국민통합의 시너지 효과 거양



전국 어디서나 골고루 잘 사는 선진형 분권국가 구현

이러한 선진적이고 효율적인 국토관리의 기본구상 아래 신행정수도 건설의 기본 방향의 윤곽이 잡혔다. 신행정수도는 정치와 행정의 중심도시로 건설하되 국가중추 기능 외에 국제교류·교육·연구·첨단산업 등 필수적인 도시기능을 구비한 자족도시로 조성한다는 것이다. 이러한 도시를 건설하기 위해 국제공모를 통해 최고수준의 도시를 설계하겠다는 구상도 수립하였다.

한편 도시가 갖는 상징적 의미를 고려하여 저밀도의 쾌적한 생태·정보도시로 건설하고, 수도권의 인구분산과 충청권의 발전을 동시에 도모할 수 있도록 입지를 선정하고 적정한 개발규모를 설정하기로 하였다. 특히 신행정수도와 다른 지방의 관계는 중심과 주변의 관계가 아니라 상호협력 및 보완의 관계로 설정하여 국토균형 발전을 꾀한다는 점을 강조하였다.

사업의 기본방향과 더불어 인수위원회에서는 추진일정을 제시하여 후속작업에 지침을 마련하게 된다.

- 추진조직 정비 : 2003년 6월
신행정수도건설추진위원회 및 추진기획단 설치
- 국민적 공감대 형성 : 2003년 중
- 특별법 제정 : 2003년 12월
- 예정지 지정 : 2003년 6월
- 개발계획 수립 및 보상 : 2004년 6월
- 선도부처 이전부지 조성공사 착수 : 2007년

인수위원회 활동을 통해 어느 정도 구체화된 계획에 따라 대통령 취임 후 사업 추진을 위한 본격적인 준비 작업이 착수되었다. 청와대 정책실에 신행정수도건설추진기획단이, 건설교통부에 신행정수도건설추진지원단이 설치되어 세종로 정부중앙청사에 사무실을 마련하고 2003년 4월 14일 현판식을 개최하였다. 그리고 5월 13일에는 건설사업과 관련한 자문을 위해 교수 등 관련 전문가와 사회지도층을 중심으로 자문위원회를 구성하였다.

이후 「신행정수도건설특별조치법」 제정 등 실무업무를 담당하였던 건설교통부의 신행정수도건설추진지원단은 단장 1명을 포함하여 총 28명으로, 건설교통부, 기획예산처를 비롯한 정부부처 공무원과 국토연구원, 한국토지공사 등 민간 전문가로 구성되었다.

이러한 관계 규정에 따른 공식적인 기구 외에도 도시기본구상 및 입지선정기준을 마련하기 위하여 국토연구원을 중심으로 14개 연구기관 및 시민단체로 이루어진 연구단을 구성하였고('03.5.13), 후보지 선정·평가에 필요한 기초자료와 현황조사를 위하여 한국토지공사를 중심으로 한 조사단을 구성하였다.('03.6.25)

2. 한계를 극복할 수 있는 새 법을 마련하라!

참여정부의 국정과제로 추진하기 시작한 신행정수도건설은 단순히 신도시를 건설하는 것과는 차원이 달랐다. 지금까지의 수도권 집중억제시책에 대한 근본적인 반성이자 국토의 균형발전을 원점에서 재검토한다는 데 의의가 있기 때문이다. 따라서 도시개발을 위해 만들어진 도시개발법이나 택지개발촉진법 혹은 도시계획의 기본법이라 할 수 있는 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 만으로는 신행정수도 건설을 효율적으로 추진하는 데 한계가 있었으며, 기존의 도시개발 관련 법률은 추진기구, 건설재원 마련, 난개발 방지 등에 있어서 부족한 내용이 많았다.

1977년 박정희 대통령 집권 시 만들어진 임시행정수도 건설을 위한 특별조치법을 적용하는 방안도 검토되었으나, 이 법은 8개 조문에 불과하여 변화된 도시계획 여건에 적용하기에는 한계가 있었다. 또한 2003년 4월 한나라당 윤경식 의원이 대표 발의한 의원입법안은 임시행정수도 건설을 위한 특별조치법에 신행정수도를 충청권에 건설한다는 것과 2004년 2월 24일까지 입지를 지정하도록 하는 규정만 추가하였기 때문에 여전히 신행정수도건설을 위한 도시계획 및 개발을 위해서는 한계가 있었다.

그밖에도 입지선정에서 준공에 이르는 건설과정 전반에 걸쳐 국민적 합의가 무엇보다도 중요하므로 절차적 민주성을 담보할 필요가 있다는 점에서도 별도의 법률제정의 필요성이 제기되었다.

도시건설 자체는 대통령 선거과정에 공약으로 제시되었기 때문에 1차적으로 국민적 합의를 거쳤다고 할 수 있지만, 특별법안에 대해 국민의 대의기구인 국회에서 보다 심도 있는 토론을 거칠 필요가 있었다. 그리고 신행정수도 건설에 대한 국민적 의지를 다시 한 번 확인하기 위해서라도 별도 법률 제정은 의미를 갖는 것이었다.

신행정수도 건설은 도시의 계획 및 개발이라는 특성과 국가의 균형발전 및 국민적 통합이라는 정치적 의미를 함께 내포하고 있었다. 따라서 법안에는 이 두 가지 측면을 함께 고려하여 반영할 필요가 있었다.

도시의 계획 및 개발 측면에서 국내적으로는 국토의 계획 및 이용에 관한 법률, 택지개발촉진법, 도시개발법, 임시행정수도 건설을 위한 특별조치법 등이 근간이 되었고, 해외의 사례로는 일본, 독일, 말레이시아 등 수도이전을 검토하였거나 이전한 국가들의 입법사례들을 참고하였다.

국가의 균형발전 및 국민적 통합 측면에서는 국가균형발전의 이념을 반영했고 입지선정 시 국토의 균형개발에 미치는 효과를 검토하도록 하였으며, 국민적 통합을 추구한다는 점에서 공청회의 개최 및 여론수렴 조항을 대폭 강화하였다.

법안은 여러 차례의 워크숍을 거쳐 초안을 마련한 다음 다양한 외부 전문가들과의 토론회를 거쳐 보완되었다. 지원단이 마련한 법안 초안에 대한 검토 작업은 2003년 5월 13일 법무담당관, 국토정책과, 주거환경과 및 지역정책과 등 건설교통부의 관련 부서 실무담당자가 참석한 토론회를 시작으로 6월말까지 7차례에 걸쳐 이루어졌으며, 그동안 국토연구원과 환경정책평가연구원의 연구원과 대학교수, 민간 엔지니어링 관계자와 변호사 등이 참여하였다.

또한 부동산투기 및 난개발 방지대책 마련을 위한 토론회는 건설교통부, 재정경제부, 행정자치부 등 관계부처와 국토연구원, 삼성경제연구소, 건설산업연구원, 건설산업전략연구소, LG 연구소 등의 연구원과 토지공사와 주택공사의 부동산 업무 관계자 등이 참석한 가운데 2차례 개최되었다.

이후 관계부처 협의가 이루어지는 동안 또 한 차례의 주요한 전문가 간담회를 가졌다. 대한국토도시계획학회 소속의 도시계획전문가로서 학계 중진 교수들을 대상으로 의견을 수렴하였다. 이날 회의에는 한남대 강병주, 홍익대 강양석, 경희대 운영태, 안양대 이정식, 서울대 최막중, 경원대 최병선 교수 등이 참석하였으며 이날 제시된 주요 의견은 다음과 같았다.

- ① 국민적인 공감대 형성을 위하여 신행정수도 개발기본구상 마련
- ② 추진기구로서 건설 전반에 대한 통괄기능을 가지는 중앙행정기구 필요
- ③ 예정지역과 주변지역에 대한 관리권과 책임은 추진기구가 행사

- ④ 부동산 투기 방지대책은 충청권의 주택공급 부족현상 초래 우려
- ⑤ 주변지역은 개발제한구역 지정보다는 시가화조정구역 활용이 타당

이처럼 다양한 경로를 통한 법률 입안과정에서의 의견수렴은 특별조치법안의 중요성을 감안하여 폭넓게 수행되었으며, 다른 법률안 제정과정과 차이를 보였다.

3. 특별법, 국회를 통과하다

신행정수도건설추진지원단은 조직이 구성된 2003년 4월부터 약 2개월에 걸친 입안작업을 거친 다음 5월 16일 건교부장관의 방침결정을 받았다. 이후 관계기관 협의 및 당정협의 등을 거쳐 7월 21일 입법예고 되었으며, 규제심사, 법제처 심의, 차관회의(10.9), 국무회의(10.15) 등을 거쳐 10월 21일 국회에 법안을 제출하였다.

정부 측의 입안과정에서도 다양한 의견이 제기되고 수많은 전문가의 참여와 토론이 이어졌지만, 특히 국회의 심의과정은 찬반의 의견이 팽팽히 맞서며 그야말로 진통의 과정이었다. 정부안은 2003년 10월 21일 국회에 제출되었고, 10월 22일 소관 상임위원회인 건설교통위원회에 회부되었다.

특별조치법안은 2003년 11월 11일 건설교통위원회에 공식적으로 상정되어 1차 대체토론이 있었다. 회의가 개최되기 전에 건교부 및 지원단 공무원들은 건설교통위원들을 개별적으로 방문하여 설명을 하였으며, 이 날 회의에 앞서 위원들에게 그동안 지원단과 연구단이 주관한 각종 공청회와 토론회 자료, 외국의 수도이전 사례 자료, 설명자료를 비치하는 등 법안 통과를 위해 총력을 기울였다. 그러나 건설교통위원회에서는 법안이 갖는 중요성을 감안하여 신중한 검토가 필요하다는 이유로 법안심사소위원회에는 회부되지 못하고 전체회의에 계류되었다.

1차회의를 전후하여 특별조치법안에 대한 건설교통위원회의 분위기는 대체로 부정적이었다. 열린우리당은 당론으로 신행정수도 건설에 찬성하고 위원들의 대부분이 서명을 한 상태였으나, 건설교통위원회에서 다수를 차지하고 있는 한나라당은 충청권 1인을 제외하고는 신행정수도 건설에 반대 또는 소극적 입장을 보였다. 당시 국회 건설교통위원회 구성은 전체 25명중 15명이 한나라당이었으며, 5명이 민주

당, 4명이 열린우리당 소속이었다.

특별조치법안의 국회통과가 불투명한 상황에 처하게 되자 법안의 국회통과를 희망하는 측이 주관이 되어 신행정수도특별위원회를 설치하는 방안이 논의되었다. 2003년 11월 5일 건설교통부 장관이 한나라당 이완구, 열린우리당 박병석, 자민련 김학원 의원 등 3당의 충청권 신행정수도 건설특위원장을 초청한 간담회에서 특위 구성에 대해 논의하였으며, 11월 7일 3당의 특위위원장은 그 설치에 대하여 각 당에서 당론으로 결정하기로 합의를 하였다. 또한 이날 한나라당 최병렬 대표는 의원총회에서 신행정수도 이전 문제는 특위를 설치하여 처리하는 것이 바람직하다는 입장을 표명하였다.

특위구성과 관련하여 11월 12일 대통령 초청 3당 정책위의장 조찬간담회에는 한나라당 이강두, 민주당 김영환, 열린우리당 정세균 의원 등이 참여하였으며, 대통령은 3대 특별법안의 연내 국회통과를 당부하였고, 3당은 특위구성을 제안한 것으로 알려졌다. 11월 17일에는 한나라당 홍사덕, 민주당 정균환, 자민련 김학원 의원 등 원내총무들이 회동을 갖고 신행정수도건설을위한특별조치법안을 심사·처리하고, 신행정수도 이전 문제와 관련된 각종 행정부 업무를 관리·감독하기 위해 ‘신행정수도 특별위원회’를 설치하되, 특위위원은 각당 의석비율에 따라 총 20명으로 하고 위원장은 한나라당이 맡기로 합의하였으며 2003년 12월 31일까지 활동하기로 하였다.

그러나 2003년 11월 21일 운영위원회의 의결을 거쳐 본회의에 상정된 ‘신행정수도특별위원회구성결의안’은 4당의 합의가 이루어진 가운데 추진되어 통과될 것으로 보였으나 본회의 투표결과 재석 179명, 찬성 84명, 반대 70명, 기권 25명으로 출석의원 과반수의 찬성을 얻지 못해 부결되었다. 특위구성이 무산된 데 대해 충청권은 격렬하게 반응하였다.

[동아일보]2003-11-27

국회 신행정수도건설특위 구성안이 21일 의원들의 반대와 표결 불참으로 부결되자 충청권이 반발하고 있다. 대전 충남북 광역자치단체장은 물론 시도의회와 각 시민단체는 ‘비상시국’으로 규정하고 앞 다퉈 각종 회의와 집회를 열고 있다. 3개 시도의회 내에 구성된 신행정수도건설특위 위원장 3명은 25일 동료의원들이 지켜보는 가운데 식발까지 하며 분노의 감정을 나타냈다. 여성인 충남도의회 홍표근 의원도 이날 긴 머리를 잘랐다. 청주시의회 소속 의원 28명 전원은 26일 의원직 사직서를 제출하고 향의농성에 들어갔다. 충청권 주민들도 각 자치단체 인터넷 홈페이지와 표결에 참가하지 않은 충청권 국회의원 개인 홈페이지에 “의원직을 사퇴하지 않을 경우 내년 총선에서 응징하겠다”고 밝혔다.

최근 열린 한 시민단체의 긴급 기자회견에서는 “새로운 정당이 출범할 경우 전폭적으로 지지하겠다”며 신당 창당론도 제기했다. 자치단체를 비롯해 의회, 각 시민단체가 잇따라 여는 회의 명칭도 ‘비상회의’, ‘긴급회의’, ‘비상시국회의’ 등 예사롭지 않다. 충청권이 이처럼 초강경 대응에 나선 것은 서울과 수도권 국회의원들이 내년 총선에서의 표를 의식해 특위 구성을 무산시켰다고 판단하기 때문. 또 충청권 의원들도 행정수도 이전 문제를 ‘강 건너 불 보듯’ 소극적으로 대처했다고 믿고 있다.

행정수도이전범국민연대측은 “국회의원들이 자신들의 정치생명을 앞세워 국가의 천 년대계를 저버린다면 역사의 엄중한 심판을 받게 될 것”이라고 밝혔다. 그러나 이 같은 대응이 자칫 지역이기주의로 비치지 않을까 우려하는 목소리도 있다. 한 시민단체 관계자는 “가장 경계해야 할 것은 행정수도 이전 주장이 다른 지역에서 ‘충청권이기주의’로 비치는 것”이라며 “분권과 분산이라는 차원에서 행정수도 이전이 불가피하다는 점을 분명히 해야 한다”고 지적했다.

이후 한나라당에서는 최병렬 대표, 홍사덕 원내총무, 한나라당 소속 건설교통위원회 위원들이 여의도 맨하탄 호텔에서 조찬간담회를 가졌고, 한나라당 지도부가 건설교통위원회 위원들에게 법률안이 상임위원회를 통과할 수 있도록 협조해 달라고 부탁(조선일보, 2003.11.26) 하는 등 수습에 나서게 된다.

특별위원회 구성결의안이 부결된 후 약 2주 뒤인 12월 4일 건설교통위원회 법안심사소위원회가 개최되었다. 한나라당이 대통령이 거부한 「대통령측근비리에 관한 특검법」에 대해 항의를 하며 국회 등원을 거부함에 따라 소위원회에 회부된 후 한 동안 소위원회를 개최하지 못하다가 12월 4일 특검법이 국회 본회의에서 재의에 불

여져 통과되고 국회가 정상화됨에 따라 상임위 활동이 재개된 것이다. 이날 소위원회에서 특별조치법안은 최종안건으로 배정된 관계로 자정이 가까워 심의가 끝났다.

소위원회는 이희규, 김학송, 송광호, 윤한도 위원 등 4명만이 참석했다. 이날 소위원회는 신행정수도건설을위한특별조치법안에 대해 세부검토는 하지 않고 사안이 중요하므로 전체 회의에서 보고하고 결정하도록 하였다.

12월 8일에는 상임위원회에서 제출된 여러 법안을 심의·의결하기 위해 건설교통위원회 전체회의가 열렸다. 전체회의에는 신영국(한나라당, 위원장), 윤한도, 안경률, 송광호, 서상섭, 임인배, 윤두환, 김학송, 김광원(이상 한나라당), 설송웅, 이윤수, 김경재, 이희규(이상 민주당), 김덕배, 이호웅, 송영진(이상 열린우리당) 등 건설교통위원회 위원 1명과 건설교통부에서는 장관, 차관, 신행정수도건설추진지원단장 등이 참석하였다. 이날 전체회의에는 홍재형, 박병석, 신경식, 윤경식 의원 등 충청권 의원들이 회의장 안에 자리하였고, 방청석에는 충청권 지방의원, 기자단 등이 자리를 가득 메웠다. 회의장 공간이 부족하여 회의장으로 들어올 수 없었던 관련 공무원, 시민단체 관계자, 충청권 광역지자체의 부시장·부지사, 지방의원 등이 회의장 밖을 가득히 메운 가운데 법안의 상임위원회 통과를 기다리고 있었다.

이날 전체회의에서는 특별조치법안과 관련하여 두 가지를 의결하였는데 먼저 공청회를 개최할 필요가 있다는 김광원 위원의 제안에 대해 표결이 있었다. 정부는 그동안 수 차례에 걸쳐 공청회와 토론회를 개최한 내역을 각 위원들에게 제시하였다. 공청회 개최에 대한 투표결과 15명중 11명 반대, 2명 찬성, 2명 기권으로 공청회를 개최하지 않기로 하였다. 특별조치법안에 대한 표결 결과 찬성 12명, 반대 2명(이희규, 김광원 위원), 기권 1명(서상섭 의원)으로 정부가 제출한 원안대로 가결되었다.

어렵게 건설교통위원회의 의결을 마친 특별법을 기다리는 곳은 법제사법위원회였다. 여기에서는 또 다시 국민적 합의 부족이 도마 위에 올랐고, 외국의 실패사례를 들어 신행정수도를 건설해야만 하는가라는 논쟁도 다시 일었다. 반대토론에 나선 위원들은 심도 있는 검토를 위해 소위원회에 회부하자는 입장을 밝혔으나, 찬성 위원들은 건설교통위원회에서 압도적으로 찬성 의결된 사안이므로 소위원회에서

심사하는 것은 적절치 않다는 입장을 밝혔다. 이에 대해 김기춘 위원장은 법제사법위원회는 표결없이 원만한 합의를 이루어왔다는 전통을 말하면서 반대와 찬성입장인 위원들간에 양보와 이해를 구하였다. 이어 위원장은 더 이상의 토론과 축조심사를 생략하고 공시지가 기준 평가보상 규정만을 삭제하고 의결되었음을 선언했다.

한편 건설교통위원회를 거쳐 법제사법위원회에 회부되어 검토중이었던 2003년 12월 9일 한나라당 의원총회에서 이해구 의원과 현경대 의원은 신행정수도의건설을 위한특별조치법이 국가균형발전특별법과 상충된다는 이유로 '전원위원회'를 요구하였다. 2003년 12월 11일에 이르러 전원위원회 개최를 위한 의안정족수인 68명에 약간 못 미치는 65명의 서명을 받았으나 의원들의 적극적인 지지를 얻지 못하고 무산되었다.

법제사법위원회를 거쳐 12월 29일 개최된 국회 본회의에서는 특별법에 대한 찬반토론 후 의결이 이루어졌다. 찬반토론에서 민주당의 이희규 의원은 특별법 제정과정에 국민적 합의 절차가 없이 너무 서두른다고 지적하고, 수도이전은 장기 국가 전략으로 검토되어야하므로 통일 대비 및 반도국가의 발전방향을 고려해야 한다는 점을 강조하면서 반대 의견을 피력하였다.

이에 대하여 한나라당 전용학 의원과 민주당 김경재 의원, 열린우리당의 김택기 의원은 수도권외의 과밀을 해소하고 국토의 균형 있는 발전을 위해 특별조치법안은 통과되어야 한다며 적극적인 찬성의 입장을 밝혔다. 특히 김경재 의원은 행정수도의 이전계획은 제3공화국에서부터 김대중 대통령에 이르기까지 논의되고 계획되어 온 것으로, 국가의 기능을 전국에 분산 배치하여 서울의 인구 팽창과 국토의 균형발전을 이루는 균형 있는 발상이라고 말하며 동료 의원들에게 슬기로운 투표를 당부하였다. 이어진 신행정수도 건설을 위한 특별법에 대한 의결에서는 재석 국회의원 194인 중 찬성 167인, 반대 13인, 기권 14인으로 법안이 가결되었다.

지방이 살아야 나라가 산다는 주장을 펼쳐온 충남지역 분권운동 단체 중 신행정수도 건설을 위해 전국을 다니며 운동을 펼쳤던 충남시민사회단체연대회의 이상선 상임대표는 특별법 통과를 확인하던 순간의 감동을 이렇게 표현했다.

“2003년 9월 개최된 지방분권국민운동 세미나 및 운영협의회 등을 통해 분권운동 내부에서 공식적으로 수립된 ‘신행정수도’ 의제는 본격적으로 탄력을 받아 다양한 형태의 논의와 법제화 전략에 돌입하게 되었습니다. 더욱이 충남의 제 사회부문의 가세로 한층 강화된 동력이 뒷받침되어 11월의 여의도 대회를 비롯한 각종 대중집회가 이어졌습니다. 아울러 각 권역단위의 분권운동 대표진과 함께 여의도에 캠프를 구성하면서 정기국회 대응에 나섰습니다. 일부 의원사무실의 문전박대를 아랑곳하지 않고 설득과 읍소에 가까운 설득의 순례 길에도 나섰습니다.

그렇게 여의도와 전국을 제집 드나들듯이 하면서, 12월 29일, 본회의장 방청조차 허용되지 않았으나, 한 가닥 실 날 같은 희망을 기대하며 국회 내 휴게실의 모니터 화면을 통해 마침내 ‘3대 특별법’이 통과되는 장면을 지켜볼 수 있었습니다. 숨죽이면서 함께한 분권운동가들은 의사당 광장으로 나가 누가 먼저랄 것 없이 서로 부둥켜안고 그야말로 목이 터져라 ‘만세’를 불러대며 감격에 겨워했습니다.”

〈표 3-2〉 신행정수도특별조치법안에 대한 정당별 의결현황

정당	계	찬성	반대	기권
계	194	167	13	14
한나라당	93	81	4	8
민주당	43	28	9	6
열린우리당	45	45	-	-
자민련	9	9	-	-
기타	4	4	-	-

국토균형발전을 바라는 지역주민들과 국민의 바람은 큰 것이었다. 이들의 희망을 담은 신행정수도 건설을 위한 특별법은 국가균형발전특별법, 지방분권특별법과 함께 2004년 1월 13일 대통령의 서명이 있었다. 이날 서명식에는 고건 국무총리를 비롯해 재경부장관, 산자부장관, 건교부장관 등 정부 각료와 정책기획위원장, 정부혁신위원장, 국가균형위원장, 신행정수도 자문위원장 등 관련 위원장이 참석하였고, 심대평 시도지사협의회 지방분권특별위원장, 김완주 시군구청장협의회 회장, 김형기 지방분권국민운동본부 상임위원장, 강용식 신행정수도 지역분과 자문위원장 등 지자체 및 시민단체 대표도 함께 했다.

서명식에서 노무현 대통령은 “오늘 서명, 공포한 3대 특별법은 오랫동안 국가적인 숙원사업이던 지방화가 본격적으로 출발한다는 특별한 의미가 있다”고 강조하면서, “열심히 노력해서 전국적으로 골고루 균형 있게 발전하도록 하자”고 말했다. 이로써 신행정수도 건설을 위한 특별조치법은 1월 16일 법률 제7062호로 공포되었으며, 2004년 4월 17일부터 시행되었다.



* 연합뉴스('04.1.13일자)
 노무현(盧武鉉) 대통령이 13일 오전 청와대에서 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도건설특별법 등 ‘국가균형발전 3대 특별법’ 공포 서명식을 가진 뒤 고건(高建) 국무총리를 비롯한 관련단체 위원장 및 시민단체 대표들과 오찬장으로 향하고 있다.

<그림3-1> 국가균형발전 3대 특별법 공포 서명식

4. 탄탄한 기본 마련, 건설기본계획 수립

가. 개요

『신행정수도의 건설을 위한 특별조치법』에 따라 구성된 추진위원회는 2004년 5월 21일 오전 청와대에서 노무현 대통령이 김안제 민간위원장과 16명의 민간위원을 위촉하고 그날 오후에 고건 국무총리와 관계부처 장관 등 당연직 위원과 민간위원이 참석한 가운데 추진위원회 현판식을 거행함으로써 공식 출범하였다.

추진위원회는 공동위원장인 국무총리와 민간위원장, 관계부처 장관, 국회사무총장, 법원행정처장 등 당연직 위원 13인과 신행정수도 건설에 필요한 학식과 경험이 풍부한 민간위원 17인 총 30인으로 구성되었다.

〈표 3-3〉 추진위원회의 위원

구 분	성 명(현 직)
공 동 위원장	국무총리
	김안제 (서울대학교 명예교수, ' 04. 5.21 ~ 9.13)
	최병선 (경원대 교수, ' 04. 9.14 ~ 10.21)
당연직	재정경제부 장관, 교육인적자원부 장관, 국방부 장관, 행정자치부 장관, 문화관광부 장관, 농림부 장관, 산업자원부 장관, 환경부 장관, 건설교통부 장관, 기획예산처 장관, 국회사무총장, 법원행정처장
위촉직	강용식 (한밭대 명예총장), 권원용 (서울시립대 도시행정학과 교수) 김영평 (고려대 행정학과 교수), 박헬렌주현 (경기대 건축전문대학원 조교수) 서의택 (부산 외국어대 총장), 신환철 (전북대 행정학과 교수) 양병이 (서울대 환경대학원 교수), 이규방 (국토연구원 원장) 이상은 (아주대 도시환경학부 교수), 이주영 (건국대 사학과 교수) 이호철 (한국소설가협회 고문), 임승달 (강릉대 지역개발학과 교수) 조재욱 (광주전남발전연구원장), 하인봉 (경북대 경제학 교수) 최병선 (경원대 교수, ' 04. 5.21 ~ 9.13), 황희연 (충북대 도시공학과 교수)

추진위원회는 신행정수도 건설사업을 총괄하며 주요 국가기관의 이전계획, 건설 기본계획, 입지선정 등 신행정수도 건설을 위한 핵심적인 정책사항에 대한 최고 의사결정기구로서의 역할을 담당하였다.

신행정수도건설추진위원회는 신행정수도의 인구·면적 등 도시의 규모, 도시의 형태, 도시의 상징과 이미지, 도시개발 기본방향, 효율적인 사업추진방안, 건설비용의 추정 및 재원조달방안, 입지기준 등에 대한 기본방향을 수립하였다. 이는 앞으로 추진되는 신행정수도 건설의 기본원칙과 방향을 제시하고, 추후 수립될 예정인 개발 계획과 실시계획 등의 준거가 되는 것이었다.

나. 건설기본계획의 마련

정부는 건설기본계획의 수립에 앞서 국민들이 신행정수도에 대해 올바르게 이해하도록 돕고, 국민적 합의를 형성하는데 기초적인 자료를 제공하기 위해 특별조치법 제정 이전부터 연구단을 구성하여 연구용역을 추진하였다. 연구단은 국토연구원·한국개발연구원·한국행정연구원·한국환경정책평가연구원·교통개발연구원 등 국책연구기관과 대한국토도시계획학회 등 관련학회, 관련 전문가, 시민·환경단체 등 14개

기관으로 구성되었다.

연구용역은 도시기본구상연구와 세부과제 연구로 나누어 추진되었다. 도시기본구상 연구용역은 2003년 5월 15일에 착수되어 같은 해 12월 31일 완료되었으며, 주요내용으로는 신행정수도의 필요성, 성격, 개발기본방향, 건설추진방향 등을 담고 있다. 또한 신행정수도 건설 사업이 국가적인 대사임을 감안하여 많은 분야의 전문가들이 다양한 과제에 대해 연구를 수행할 필요가 있었다. 이에 따라 2003년 9월부터 2004년 상반기까지 37개의 연구 과제를 선정하여 연구를 진행하였고, 이를 건설기본계획 수립의 기초자료로 활용하였다.

도시기본구상 연구결과와 37개 연구 과제 성과물을 토대로 신행정수도건설추진단의 실무진들로 건설기본계획 작성팀을 구성하였고, 수차례의 회의를 거쳐 건설기본계획(시안)을 마련하였다. 그러나 추진단의 실무진들로 계획안을 마련하는 데는 한계가 있어 관련분야의 중견전문가들로 전문T/F를 구성할 필요성이 대두되었다. 이에 건설기본계획과 관련성이 높은 도시계획, 건축, 교통, 환경, 사업시행, 방호, 문화 등 7개 분야의 중견 전문가로 전담T/F가 구성되어 운영되었다.

〈표 3-4〉 건설기본계획T/F

분야	성명	현 직	비 고
팀장	이규방	국토연구원 원장	
총괄반장	진영환	국토연구원 부원장	
도시 계획	박재길	국토연구원 연구위원	간사
	신동진	국토연구원 연구위원	
건축	김홍규	연세대 교수	
교통	오재학	교통개발연구원 연구위원	도시기본구상 교통부문 연구자
환경	이재준	협성대 교수	소과제 연구자(생태도시조성방안)
사업 시행	정만모	한국토지공사	신행정수도사업단장
	윤영선	한국건설산업연구원	
방호	김영호	국방대 교수	
문화	김세용	건국대 교수	문화관광부 추천

2004년 4월 21일 첫 T/F회의를 시작으로 5차례의 회의 및 자문위원 구성을 통해 건설기본계획에 대한 집필 방안, 작성 방향과 더불어 부문별 도시개발방향과 사업 추진방향에 대한 토의가 이루어졌다. 그 세부내용은 다음과 같다.

▶ 정부청사 배치 : 집중형·분산형·클러스터형 등 다양한 대안을 제시하고 유사시에 대비한 방호개념을 도입하며, 각종 재해·재난 발생 시 신속대응과 구난을 위한 도로망 확보와 방재시설 설치에 대한 내용을 포함토록 한다.

▶ 교통체계 구축 : 신행정수도에 대한 국토적·지역적·국제적 접근성 등으로 나누어 체계적으로 작성하고, 방호의 경우는 신행정수도의 특수성을 감안하여 최소한의 기준을 제시한다.

▶ 도시개발방향 : 시설물 저층부의 시민개방 등 경계 없는 도시건설은 보안성이 비교적 낮은 청사 등에 도입하는 방안을 검토하고, 역사성과 상징성을 제고한다는 표현보다는 문화도시 조성에 대한 방향을 제시한다.

▶ 사업추진방향 : 사업시행자 및 사업시행체계는 추진단에서 별도로 검토한 후 기본계획 포함여부를 결정토록 하고, 용지보상·원주민 대책 등은 원칙적인 내용만을 제시하는 것이 바람직하다.

신행정수도와 행정도시 건설에 추진위원으로서 적극 참여한 이규방 전 국토연구원장은 도시의 기본구상 마련을 위한 토의과정에 대해 다음과 같이 회고하였다. “행정수도의 건설을 위한 체계가 마련되고 공동연구단이 구성되면서 행정수도의 이념이 무엇인가를 가지고 많은 논의가 이루어졌으며 특히 이호철 추진위원의 아이디어가 공감을 얻어 ‘상생과 도약’으로 결정되었습니다. 아마도 우리나라 역사상 신도시를 건설하면서 도시이념을 가지고 논의한 것은 처음이 아닌가 합니다. 다음으로 도시규모를 놓고 순수한 행정수도 기능만으로는 인구 20~30만이 적당하다는 주장이 있었고 도시의 자족규모와 세계적인 도시를 만들기 위해서는 인구 100만 이상이 되어야 한다는 도시공학자들의 주장이 있었습니다. 그러나 도시자족을 달성할 수 있는 최소한의 규모인 50만이 적합하다는 주장이 채택되었습니다. 인구 20~30만의 경우 비용이 높고 인구가 100만이 될 경우 주변 대도시와의 경합과 기능분담

이 어려우며 국가균형발전의 기본적인 의도가 흐려진다는 이유가 아닌가 합니다.”

다. 관계부처 협의 및 공청회 개최

건설기본계획(시안)에 대하여 중앙행정기관의 의견을 수렴하기 위하여 2004년 6월과 7월, 두 차례에 걸쳐 관계기관 협의를 추진하고, 일반국민 및 관계 전문가 등 각계각층의 의견을 폭넓게 수렴하기 위해서 공청회가 개최되었다. 공청회는 충청권('04. 6. 21, 대전엑스포 국제회의장)과 수도권('04. 6. 23, 프레스센터 기자회견장) 두 곳에서 개최되었다. 공청회에서 발표된 「건설기본계획(안)」의 주요 내용은 다음의 표와 같다.

《건설기본계획안 주요내용》

- 이념 : 상생과 도약을 바탕으로 대한민국을 상징하는 미래지향적이며 지속 가능한 도시 건설
- 미래상 : 정치 · 행정도시, 친환경도시, 인간존중도시, 문화 · 정보도시
- 규모 : 인구 50만 명 규모, 토지 약 6,600 ~ 8,250㎡(2,000 ~ 2,500만평)
- 건설기간 : 국가 중추관리기능의 이전과 종사자의 정착, 도시의 성숙과정 등을 고려, 2030년까지 단계적으로 추진
- 주거환경
 - 300 ~ 350인/ha의 중 · 저밀도 주거지 인구밀도 설정
 - 친환경적이고 정온한 주거지 조성
 - 공공청사는 시민에게 개방적이고 친근하게 조성, 청사의 기능성과 도시경관의 조화
- 교통환경
 - 전국 주요도시에서 2시간 이내에 접근할 수 있는 광역교통망 구축
 - 도시 내는 보행자와 대중교통 위주의 도시교통체계 구축
- 난개발 방지대책 : 부동산시장 안정을 위해 사업단계별로 투기대책 시행 난개발 방지를 위해 주변지역은 시가화조정 구역 수준으로 개발행위를 제한하며 광역도시계획도 조속히 수립
- 건설비용 : 2030년까지 총 45조 6천 억 원의 건설비용이 소요될 것으로 추정
재정부담 경감을 위해 일부 정부청사의 매각대금 활용을 검토하고 동시에 SOC시설에 대한 민간투자를 적극 유도
- 기타
 - 예정지역 내 주민들을 위한 이주 · 생활대책 미리 마련
 - 건설근로자 및 건설자재 부족에 대비한 수급대책 사전에 수립
 - 전 기관 종사자의 조기 정착을 위해 주거안정대책 등 도시기반서비스 지원
 - 이주 도우미 지원

이와 같은 건설기본계획(안)을 바탕으로 진행된 공청회에서는 다양한 의견이 제시되었다. 특히 충청권 공청회의 토론자 및 방청석에서 신행정수도 계획의 성격에서 법정·지침·정책계획뿐만 아니라 물적 계획, 종합계획의 성격이 추가되어야 하는 것이 바람직하다는 의견을 제시하였다. 아울러 신도시형이 바람직하다는 것에는 동의하나, 기존도시 및 주변지역간의 적절한 기능분담이 필요하다고 강조하였으며, 청주공항도 접근성 강화뿐만 아니라 수도공항으로서의 위상을 강화할 필요가 있다는

의견도 있었다.

라. 건설기본계획 고시 확정을 위한 절차

관련부처 협의결과와 공청회 의견을 반영하여 건설기본계획(안)을 마련하였고, 7월 19일 건설기본계획 소위원회를 개최하여 내용에 대한 최종 검토를 하였다. 이 회의에서는 신행정수도 입지가 확정된 후 4차 국토계획(수정) 국가기간교통망계획에 강원권과의 연계 교통망 확충계획을 반영하는 것이 바람직하다는 의견이 많았다. 행정수도 건설 시 강원, 영남, 호남에 주는 파급효과 분석 필요성에 대해서는 별도의 연구용역을 실시하여 정밀하게 검토하기로 결론을 내었다. 또한 주변 지자체와의 유기적인 연계 및 협의체계 구축은 사업초기단계부터 관련 지자체와 긴밀히 협의하여 추진한다는 문구를 추가하기로 하였다.

건교부가 제시한 주거환경 및 도시미관 저해시설 등의 난립으로 인한 도시환경저해를 방지하기 위해 지구단위계획을 더 세분화하자는 의견은 도시경관지침의 원칙적인 사항은 포함하고 있으므로 구체적인 방안은 개발계획에서 검토하기로 하였다. 또한, 자연사 박물관 등 랜드마크 건축물을 설치하여 국외홍보를 도모하고 문화 공간을 조성하자는 의견에 대해서는 개발계획에서 수립할 사항으로 입지결정 후 국제현상공모 결과를 반영하여 구체적인 방안을 마련하기로 하였다.

문화재청에서 요구한 문화재 원형보존을 위해 역사문화 환경에 대한 충분한 고려가 필요하다는 의견은 지표조사 시 문화재 관계자가 참여토록 하며, 개발계획에 구체적인 문화재 보호방안을 포함하기로 하였다.

추진위원회와 소위원회에서 심의된 건설기본계획(안)은 8월 9일 대통령 승인을 거쳐 8월 10일 관보에 고시·확정됨으로써 신행정수도건설의 기본방향 및 원칙을 제시하는 법정계획의 토대를 마련하였다.

〈표 3-5〉 신행정수도 건설기본계획의 주요 내용

구분	세부항목	주요 내용
신행정수도 성격	기본이념	국민통합, 국가균형발전, 동북아경제중심을 포괄하는 『상생과 도약』
	미래상	- 국민통합과 균형발전을 선도하는 정치·행정도시 - 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시 - 편리성과 안전성을 함께 갖춘 살고 싶은 인간중심도시 - 문화와 첨단기술이 조화되는 문화·정보도시
	유형과 기능	- 기존도시와 연담화 우려가 없는 자립형의 신도시 - 정치, 행정 등 국가중추관리기능 이전
	도시규모	- 인구 50만, 주거지 밀도 300 ~ 350인/ha - 총면적 6 ~ 8.25천만㎡(2 ~ 2.5천 만평) 내외
도시개발 방향	도시환경	- 중·저밀도의 쾌적한 주거환경 조성 - 자연과 어우러지는 오픈스페이스 확보 - 시민 친화적이며 개성 있는 공공청사 건축
	도시문화	- 열린 문화도시 지향, 지역공동체 의식 제고 - 아름답고 개성 있는 도시경관 창출
	교통체계	- 어디서나 쉽게 접근할 수 있는 광역교통체계 구축 - 인간중심의 녹색 도시교통체계 구현
	기반시설	- 디지털 도시를 구현하는 정보통신체계 구축 - 환경친화적이고 충분한 용량의 공급처리시설 설치 - 안전한 도시를 위한 방호방재 대책 마련
사업추진 방안	사업추진체계	- 추진위원회, 건설교통부, 사업시행자 등 기관간 체계적 역할분담 - 전담조직 설치, 사업시행체계 구축, 민간참여 확대 - 계획 설계 조정위원회제도 도입
	보상 및 주민지원	- 보상은 사전보상, 완전보상, 현금보상 - 예정지역 주민의 조기 안정·정착방안 마련
	건설근로자 및 건설자재	- 건설교통부 장관은 건설단계별 근로자 수급대책 및 건설자재 수급대책 마련
	이전기관종사자 지원 대책	- 주거안정 등 이전기관 종사자 조기정착방안 마련 - 이주 개시 전 기초적 도시서비스 시설 완비
	부동산시장 안정대책	- 사업추진단계별 부동산시장 안정대책 적기 시행 - 선계획 후개발 원칙에 따라 토지이용 관리
건설비용 및 자원조달방안	건설비용 추정	- 2030년까지 총 45조 6천 억 원 소요 추정 (정부재정 11조3천 억 원, 민간부문 34조 3천 억 원)
	자원조달 방안	- 단계별 개발에 맞추어 2030년까지 분산투자 - 재원의 안정적 확보관리를 위해 특별회계를 설치하고 민간자본 적극 유치

5. 새 등지로 이전하는 국가기관

주요 국가기관 이전계획은 신행정수도건설추진위원회에서 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 의거하여 이전할 국가기관, 이전방법 및 시기, 이전에 소요되는 비용의 추정치 등을 주 내용으로 수립하게 되어 있다.

주요 국가기관 이전계획 수립을 위한 준비 작업으로 먼저 중앙행정기관 및 헌법기관 등을 대상으로 이전대상기관 선정에 대한 의견수렴을 실시할 필요가 있었다. 이에 따라 신행정수도건설추진위원회가 공식출범 하기 전인 2003년 1월 6일부터 2월 20일까지 신행정수도건설추진지원단 주관으로 의견수렴 절차가 실시되었다.

이를 통해 중앙행정기관은 원칙적으로 모두 이전하는 것으로 하되 대전청사, 비수도권 소재 행정기관, 교육·연구기능의 행정기관 등은 이전대상에서 제외되었다. 또한 국회, 법원 등 헌법기관의 경우 3권 분립의 원칙에 따라 각 기관이 자체적으로 이전여부를 결정토록 하였다. 이와 관련하여 지원단장이 국회사무처 등 각 헌법기관을 직접 방문하여 신행정수도 건설의 취지와 이전기관의 선정기준 및 범위 등에 대하여 설명을 하였다.

신행정수도건설추진위원회는 주요 국가기관 이전계획을 수립하기 위해 2004년 3월부터 행정·입법·사법부 및 학계 전문가 등 총 13명으로 구성된 이전계획 T/F를 구성하여 이전계획 수립이 완료되기까지 총 7차례의 회의를 가졌다.

이전대상기관은 정부기관의 경우 정부조직법령 등의 직제에 의한 중앙행정기관과 그 소속기관별로 이전여부를 개별 검토하였으며, 그 외 헌법기관의 경우도 정부기관의 검토방법을 따랐다. 이전계획 T/F는 협의 과정을 거쳐 총 269개의 검토대상 단위행정기관 중에서 85개 기관을 이전대상기관으로 잠정 선정하였다. 이 중 정부기관은 254개의 검토대상 기관 중 74개를, 국회 및 법원은 15개 단위기관 중 11개 기관을 이전대상으로 잠정 분류하였다. 다만, 국회·법원 등의 헌법기관은 당해 기관과의 최종협의 및 국회 동의절차 진행을 전제로 하였다.

국가기관이 신행정수도로 이전해 가는 시기는 2012년부터 시작하여 3년 내외의

기간에 걸쳐 완료하는 것으로 하였으며, 이전비용은 부지매입비를 제외한 청사건립비·이사비용 등을 기준으로 총 3.4조원이 소요되는 것으로 추정하였다. 이전계획 T/F는 이러한 내용을 종합하여 2004년 5월말 주요 국가기관 이전계획 시안을 완성하였다.

신행정수도건설추진위원회는 이전계획 T/F에서 마련한 주요 국가기관 이전계획 시안에 대하여 6월 9일 한국프레스센터에서 토론자 9명, 방청객 200여명이 참석한 가운데 공청회를 가졌다. 또한 6월 17일부터 23일까지 관계중앙행정기관과 최종협의를 완료하였고, 국회 등 헌법기관에 대하여는 각 기관이 이전을 희망할 때까지 최종 협의를 보류하였다.

헌법기관의 이전계획은 당해 헌법기관이 이전을 희망하는 경우 추후 별도 계획을 수립하여 국회 동의를 요청하기로 하고, 행정부 소속의 73개 단위행정기관 이전계획은 2004년 7월 21일 신행정수도건설추진위원회 심의·의결을 거친 후 8월 9일 대통령 승인을 얻어 최종 확정되었다

〈표3-6〉 신행정수도 이전계획상 이전대상기관

구분	대상기관
대통령 직속기관	·대통령비서실 ·대통령경호실 ·감사원 ·중앙인사위원회 ·소청심사위원회 ·중소기업특별위원회 ·부패방지위원회 ·국가안전보장회의사무처 ·민주평통자문회의사무처 ·국민경제자문회의사무처 ·국가과학기술자문회의사무처
국무총리 직속기관	·국무조정실 ·국무총리비서실 ·비상기획위원회 ·공정거래위원회 ·국민고충처리위원회 ·청소년보호위원회 ·기획예산처 ·법제처 ·국정홍보처 ·해외홍보원 ·국립영상간행물제작소 ·국가보훈처 ·보훈심사위원회
부·청 단위 중앙행정기관	·제정경제부 ·국세심판원 ·공적자금관리위원회 ·금융정보분석원 ·경제자유구역기획단 ·교육인적자원부 ·교원징계재심위원회 ·통일부 ·남북회담사무국 ·외교통상부 ·통상교섭본부 ·외교안보연구원 ·법무부 ·국방부 ·국방홍보원 ·국방부전산정보관리소 ·행정자치부 ·정부청사관리소 ·전자정부지원센터 ·경찰위원회 ·과학기술부 ·문화관광부 ·농림부 ·산업자원부 ·무역위원회 ·광업등록사업소 ·전기위원회 ·정보통신부 ·우정사업본부 ·통신위원회사무국 ·보건복지부 ·환경부 ·중앙환경분쟁조정위원회 ·노동부 ·중앙노동위원회 ·최저임금위원회 ·산업재해보상보험심사위원회 ·여성부 ·건설교통부 ·중앙토지수용위원회 ·항공사고조사위원회 ·항공안전본부 ·해양수산부 ·중앙해양안전심판원 ·국세청 ·소방방재청 ·경찰청 ·국가인권위원회 ·방송위원회
총계	73개 단위기관

행정부 기관의 이전 시기는 일부 청사의 완공이 예정된 2012년부터 시작하여 2014년을 전후하여 마무리할 계획이며, 이전의 효율성을 기하기 위하여 기관별로 이전일정을 조정하여 순차적으로 이전한다. 초기에는 국가중추행정기관을 우선 이전하여

신행정수도에서 정부기능이 조기에 안정적으로 정착·수행될 수 있도록 하였다.

이에 따라 대통령 및 직속기관, 국무총리 및 직속기관, 국무위원급 중앙행정기관(행정각부) 등 국가중추행정기관을 우선 이전하도록 하고, 다음으로 감사원, 부패방지위원회, 국가보훈처, 청소년보호위원회, 국민고충처리위원회, 국세청, 경찰청, 소방방재청, 국가인권위원회 및 방송위원회 등 행정 각부 이외의 독립·집행적 성격의 중앙행정기관을 이전하도록 하였다.

이전대상기관으로 선정된 행정부 기관의 이전에 소요되는 비용은 청사건립비와 부지매입비, 이사비용 등으로 나뉜다. 먼저 청사건립비는 이전대상기관의 공무원(1만 8천여명)과 1인당 사용면적 및 기타 공동이용시설 등을 고려한 연면적(34만명)에 정부대전청사 건축비('95 기준)를 토대로 그 동안의 건축비 변동률, IBS 비용 등을 추가하여 산출한 m^2 당 단가(197만원), 평당 단가(650만원)를 적용하여 2조 2천억원이 소요될 것으로 추정되었다.

부지매입비는 이전대상기관의 총 소요 연면적 중 지상층 연면적(99만 m^2)과 용적률 등을 종합적으로 고려하여 산출한 부지면적(178.2만 m^2)에 국가중추기관 등의 시설용지로 분양될 부지단가(m^2 당 약 51만원 예상)를 적용하여 약 9천억원이 소요될 것으로 추정되었다.

또한 이전대상 기관의 이사비용은 시설·장비 교체비용 등을 포함하여 1,200억원이 소요될 것으로 추정되었다. 이들 소요비용을 종합할 때 행정부 기관의 총 이전비용은 약 3조 2천억원이 소요될 것으로 추정되며, 이는 신행정수도 건설을 위해 투입되는 정부재정(11조 3천억원)의 28%를 차지하게 된다. 정부는 정부재정 투입 최소화를 위해 문화재적 가치가 있는 시설 등을 제외하고 매각 가능한 기존 청사의 매각 자금을 최대한 활용하는 방안을 강구해 나가기로 하였다.

한편 우리나라 다른 건축물들의 건축비 평당 단가 사례는 다음과 같다.

〈표 3-7〉 우리나라 건축물의 건축비 평당단가

건축물		건축비 평당 단가 (단위 : 만원)
공공청사	정부대전청사 ('91 ~ '96)	446
	중앙청사 별관 청사 ('95 ~ '02)	502
	전라북도 청사 ('96 ~ '05)	624
	포항시 청사 ('00 ~ '06)	570
	전라남도 청사 ('01 ~ '05)	641
	천안시 청사 ('02 ~ '05)	663
민간건물 (오피스텔 빌딩)	OO중공업 사옥 ('98 준공)	529
	OO전화국 ('04 준공)	609
	OO마트 본사 사옥 (공사중)	618
	OO통신 대전사업본부('04 착공)	630

비교대상 건축물들의 경우 멀리는 10여 년, 가까이는 수 년 전에 공사에 착공한 것이기 때문에 그동안의 물가상승률을 고려해 본다면 신행정수도에 들어서게 될 청사의 건축비는 과도한 것은 아닌 것으로 파악되었다.

6. 새 도시, 어디에 건설해야 하나?

신행정수도 건설의 성공 여부는 신행정수도가 어디에 위치하느냐가 중요한 요인으로 작용한다. 신행정수도의 입지는 국가균형발전을 선도할 수 있는 지역이면서 동시에 수도로서의 기능과 생활터전으로서의 도시 기능을 원활히 수행할 수 있는 지역이어야 하기 때문이다.

이 같은 고민은 박정희 대통령 시절 추진된 '행정수도건설을 위한 백지계획' 때도 마찬가지였다. 도시계획 과정에 있어서 백지계획이란 현실적 제약 조건에 구애받지 않고 건설하고자 하는 도시를 관념적으로 구상하여 도면상에 표현하는 것을 말한다.

보통 새로운 도시 건설을 계획할 때에는 그 지리적 위치나 사용할 수 있는 재원의 규모가 결정되어 있어서 현실적인 여건이 계획 구상을 제약하기 마련이고, 이 때문에 현실과 타협하기 십상이다.

그러나 한 나라의 수도를 건설하는 국가적인 중대사에 있어서 이러한 타협을 허용할 수는 없는 노릇이다. 이 때문에 당시 '행정수도건설을 위한 백지계획'은 현실적 제약 조건을 따져보기 전에 필요한 도시의 모습을 조형적·기능적으로 구현해 봄으로써 보다 이상적이고 적합한 수도 건설을 지향하였던 것이다.

백지계획 수립 당시 입지선정을 하는 과정에서는 여러 가지 현실적 조건을 차치하고 이상적인 지역을 찾는데 고심하였다. 극비리에 추진된 이 계획에서는 당시 극도로 긴장되어있던 남북관계 등을 고려하여 수도의 방위성을 우선시하였고, 이 밖에도 서울과의 거리, 국토의 중심성, 지역의 중립성, 개발권역상의 잠재력 등의 항목에서 새 도시의 위치를 따져보았다.

20여 년이 훌쩍 지나 다시 신행정수도 건설이 추진되면서 입지선정을 어떻게 할 것인가는 또 다시 중요한 문제가 되었다. 그 동안 쌓아온 도시 건설의 경험과 연륜을 통해 새 도시의 입지선정 과정은 백지계획 때보다 공정하고 객관적인 절차를 마련하고 보다 세부적이면서도 체계적으로 추진할 수 있도록 방향을 잡았다.

무엇보다도 국민이 참여할 수 있는 과정이 추가되었다는 점이 백지계획과의 가장 큰 차이점이라고 할 수 있을 것이다. 백지 계획 당시 박정희 대통령의 지시에 의해 소수가 참여하여 극비리에 입지선정을 했던 것과 비교해 신행정수도의 입지선정 과정에서는 공청회 등을 통해 국민의 이해와 의견 수렴을 중요하게 여겼다. 이는 백지계획이 수립되던 당시와 비교해 몰라보게 달라진 사회 분위기와 참여 민주주의의 발달로 가능한 것이었다.

세대·지역·계층·집단·조직 간에 잠재적이든 현재적이든 끊임없이 대립과 마찰의 사회·심리적 상태가 자연발생적으로 존재하게 마련이며, 민주화, 정보화, 다원화, 세계화가 진전되면서 갈등은 일상화된 하나의 현상으로 점차 증가하리라 예상할 수 있다. 또한 지방 분권화의 진전과 이에 따른 지역간의 치열한 경쟁의 증가, 주민 및 사회단체의 참여욕구와 의식의 고양, 그리고 점차 높아지는 환경가치에 대한 인식 등을 감안할 때 지금까지의 방법에 의하여 정부의 중요한 국책사업을 확정하고 시행을 계속한다고 하면 이를 둘러싸고 끊임없는 갈등과 마찰이 우리 사회가 수용할

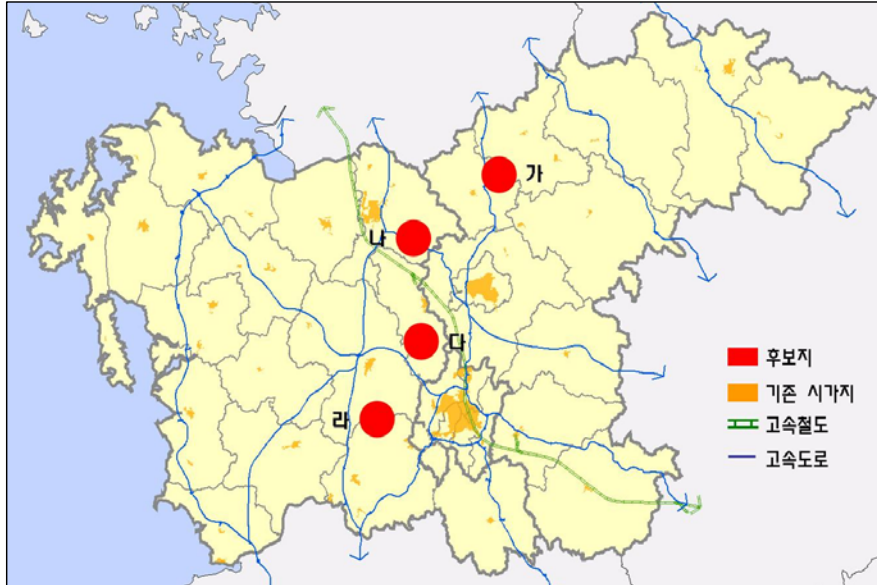
수 없는 수준으로 나타날 것이 예견된다 할 것이다.

그러나 지금까지 우리나라에서 국책사업의 입지선정 과정은 대부분 정책담당자 또는 소수의 전문가에 의해 합리성의 추구라는 명목하에 형식적인 주민참여를 통해 하향적으로 결정-발표-옹호(Decide-Announce-Defend, DAD)하여 왔을 뿐만 아니라 이에 따른 갈등해소도 공권력의 투입 등과 같은 강제적 방법에 의해 이루어져 입지 갈등을 증폭시키고 있음은 부인할 수 없는 사실이다.

갈등은 발생한 이후에 대처하는 것은 아무리 효과적인 방법을 사용한다 할지라도 시간, 비용, 인력, 관계 등 많은 손실을 감수할 수 밖에 없기 때문에 갈등을 유발할 개연성이 있는 원인을 찾아 미리 대처하는 것이 중요하다. 또한 갈등은 가시적인 형태로 드러나든 또는 잠재적인 현상으로 존재하든 복합적인 원인에 기인하며, 사업의 속성과 시행주체, 제 3자의 개입 등과 같은 외부적인 환경변수에 의해 영향을 받는 동태적인 속성을 가지고 있다. 따라서 입지결정과정에서 갈등을 효과적으로 예방하기 위해서는 입지결정의 각 단계에서 발생 가능한 갈등유발 원인을 효과적으로 관리하는 것이 필요하다.

신행정수도 입지선정은 입지선정기준과 후보지 평가항목을 선정하는데 있어서 기존 유사사례들을 검토하여 변별력이 높은 항목을 중심으로 선정하여 이견을 최소화 할 수 있도록 하였고, 평가방법도 후보지의 속성값을 왜곡없이 평가점수로 환산될 수 있는 표준화된 방법을 적용하도록 면밀하게 검토하였다. 또한 가중치를 부여하는 과정에서도 2회에 걸친 국민설문조사 및 전문가 설문조사를 실시하여 평가항목간 중요도를 부여하도록 하여 객관적인 기준을 충족하여 논란의 발생을 사전에 예방하도록 하였다.

평가지원단에서는 후보지안 도출과정에서 컴퓨터 시뮬레이션, 현지답사, 관련회의 등을 통하여 균형발전성, 개발가능성, 보전필요성 등 후보지 선정기준에 적합하면서도, 인구 50만 명의 수용이 가능하고 7,500만㎡ 내외 규모의 개발이 용이한 4개의 후보지를 선정하였다.



〈그림 3-2〉 최종 확정 후보지 4개 지역

선정된 후보지에 대한 공정하고 객관적인 평가를 위하여 각 시·도와 관련학회가 추천한 전문가 80인으로 평가위원회를 구성하여 후보지에 대한 비교·평가를 실시하였다.

평가위원들이 평가한 후보지 평가점수를 종합·계산한 결과에 따르면 <다> 지역(연기·공주)이 88.96점을 획득하여 최우수 후보지로 나타났으며, 그 다음으로는 순서대로 라 지역(공주·논산), 나 지역(천안), 가 지역(진천·음성)이 높은 점수를 받았다.

〈표 3-8〉 후보지 평가점수

후보지 기본평가항목	가중치	가 (진천·음성)	나 (천안)	다 (연기·공주)	라 (공주·논산)
국가균형발전효과	35.95	23.02	25.18	31.85	30.62
국내외에서의 접근성	24.01	16.77	19.44	21.43	17.99
주변환경에 미치는 영향	19.84	13.75	14.75	18.40	14.78
삶의 터전으로서 자연조건	10.20	7.04	8.22	8.93	8.10
도시개발비용 및 경제성	10.00	6.29	7.43	8.35	8.88
총 점	100.00	66.87	75.02	88.96	80.37
순 위		4	3	1	2

평가결과 1위인 연기·공주 지역은 국가균형발전효과, 국내외에서의 접근성, 자연 환경에 미치는 영향, 삶의 터전으로서 자연조건 항목에서 전반적으로 높은 점수를 받았다. 특히 경부고속철도 오송역 및 청주공항에 인접하고, 당진-상주간고속도로, 경부고속도로 및 경부선에 가까워 접근성이 뛰어난 것으로 평가되었으며, 대전·충북·충남의 중심지역에 위치하여 균형발전효과뿐만 아니라 국민통합효과도 높은 것으로 평가되었다.

놀라운 것은 동 지역이 「백지계획」에서 유력한 후보지로 거론된 지역과 유사하다는 점이다. 당시 행정수도 최종 입지가 선정된 것은 아니나, 장기지구와 논산지구가 유력한 후보지로 평가되었으며, 「백지계획」은 장기지구를 전제로 하여 각종 도시개발구상을 마련하였다. 장기 지구는 당시의 연기군과 공주군 일원으로 장기지구의 중심은 현재의 행정중심복합도시 예정지역의 중심인 전월산·원수산에서 7~8km 정도 서쪽에 위치하고 있다.

후보지 평가결과에 대하여 전국순회 공청회(7.12~30, 전국 13개도시) 및 관계기관 의견 수렴(7.19~30) 결과 이견이 없어 평가결과 1위 후보지인 「연기-공주 지역」(충청남도 연기군 남면, 금남면, 동면 및 공주시 장기면 일원 약 2,160만평)을 신행정수도 입지로 심의·확정하였다.

신행정수도입지결정과정은 단계별로 갈등관리를 위한 방법을 적용한 복합적 입지결정 방법을 적용하여 신행정수도 입지결정을 신속하면서도 갈등을 최소화하여 추진할 수 있게 하였고, 신행정수도 건설사업 자체의 논란과 위헌결정 및 이로 인한 방향재정립 등 사업추진과정의 애로에도 불구하고 입지결정이 성공적으로 추진될 수 있게 하였다.

그리고 평가위원회를 구성하는데 있어 참여적 의사결정방법을 도입하였고, 입지 기준 설정 및 후보지 선정과정에 대해 진행과정 단계마다 T/F회의, 추진위원회 회의 등을 통한 합의절차를 거치도록 하였고, 정보제공 및 홍보를 지속적으로 추진하였다. 이러한 참여적 의사결정방법이 폭넓게 적용된 데에는 당시 신행정수도추진단 부단장이었던 이춘희 현 건교부차관의 의지에서 상당 부분 기인하였다고 당시 추진

단 관계자들은 말하고 있다. 폭넓은 의견 수렴과정은 이후 후속대책을 마련하고 행정중심복합도시 기본계획을 수립하는 과정에서도 일관되게 유지되었다.

입지결정은 후보지에 대한 객관적인 조사를 담당한 조사단을 이끌었던 토지공사, 주택공사 관계자들과 3일간의 외부와 철저히 격리되어 평가를 담당한 80명의 각 시도 추천 전문가들의 헌신적인 노력에 의해 성공적으로 마무리 될 수 있었다.

특히 신행정수도 후보지 조사에 참여했던 정만모 토지공사 신도시계획처장은 당시의 어려움을 이렇게 설명하였다. “조사는 광역조사와 상세조사로 나뉘어 이루어졌으며, 1단계로 50억 6천만평(167억㎡)에 이르는 충청권 전역에 대한 광역조사, 2단계로 유력후보지 10억 3천만평(34억㎡)에 대한 상세조사가 이루어졌다. 신행정수도 후보지 결정을 위한 이러한 현황조사는 조사에 착수한 지 8개월만인 2004년 3월에야 완료되었다. 당시 43명에 불과한 조사단 직원들은 피곤한 몸을 이끌고 오직 사명감 하나만으로 휴일까지 반납하면서 눈이오나 비가오나 조사에 매달렸던 것으로 기억된다. 조사과정에서 폭설 속을 달리던 조사차량이 전복하는 사고가 발생하기도 하였다. 다행히 크게 다친 직원들은 없었지만 지금도 그 생각을 하면 아찔한 생각이 들곤 한다. 이처럼 신행정수도건설추진조사단 직원들은 평야지역 뿐 아니라 험한 산골지역까지도 밤낮으로 살살이 누비면서 조사에 헌신적으로 임했었다.” 당시 조사에 참여하였던 관계자들의 헌신적인 노력은 정만모 처장의 이야기처럼 지금 생각해도 가히 대단하였다고 할 수 있을 것이다.

신행정수도와 행정도시 건설에 추진위원으로서 적극 참여한 이규방 전 국토연구원장은 신행정수도 입지선정과정을 다음과 같이 평가하였다. “행정수도의 위치 선정도 찬성·반대론자에겐 부차적인 문제였을지도 모르지만 실무자로서는 어려운 문제였습니다. 사전에 치밀한 자료준비를 거쳐 예비후보지가 선정되자 충남과 충북간의 치열한 다툼이 있었습니다. 결국 16개 시도에서 5명씩 추천한 80명의 전문가가 대전에 있는 한적한 한국토지공사 연수원에서 현장실사와 치열한 토론을 거쳐 공주 연기지역으로 확정되었습니다. 실무진의 철저한 자료준비와 전문가들의 사심없는 토론이 합리적인 결정을 이끌어 냈고, 우려했던 반발이나 극단적인 충돌 없이 무난하게 수용되었습니다. 집단 이기주의가 팽배한 와중에서 그나마 한줄기 시원한 샘

물을 만난 것이다. 이러한 경험은 그 후 행정수도나 행정도시의 추진과정에 많은 참고가 되었습니다.”

신행정수도 입지결정은 당초 대통령직 인수위 기간중에 예정되었던 2004년 6월을 경과하여 2004년 8월 11일 추진위 심의에서 확정되게 되었다. 그러나 신행정수도 입지결정은 한동안 소강상태에 머물던 신행정수도 이전 논란을 새로이 제기하는 계기가 되었다. 정부에서는 기존의 예정대로 사업이 추진되어야 함을 밝히며 발표를 진행하였으며, 한나라당은 수도이전 반대에 대해 배수진을 치며 발표를 연기하도록 압력을 가했는데 발표 전날 오후까지 한나라당 지도부가 이해찬 당시 총리를 방문하여 최종 이전지 발표를 막느라 총력전을 폈다.

그러나 당초대로 8월 11일 발표가 있자 한나라당은 입지선정 원천무효를 주장하며 국회내 특위를 구성하여 여론수렴절차를 선행할 것을 주장하였다. 이강두 한나라당 수도이전문제대책위원장은 염창동 당사에서 기자회견을 갖고, “야당과 관련 기관, 국민적 합의가 전제돼야 한다는 점을 누누이 밝혀왔으나 정부는 일방적으로 수도 이전을 밀어붙이고 있어 도저히 동의할 수 없다”면서 국회내 수도이전특위를 통한 국민여론 수렴을 재촉하였다. 여당이 특위 구성을 끝내 거부한다면 전문가 용역 의뢰 등 행정수도 이전에 대한 독자적인 타당성 검토에 들어갈 것”이라면서 “연말까지 찬성과 반대 등 이 문제에 대한 당론을 밝힐 것”이라고 말했다. 이 위원장은 또 “정기국회 때 행정수도 관련 예산심의를 거부하고 국회 국정감사와 상임위 활동을 통해 행정수도 이전 문제를 최우선으로 다루겠다”고 밝히고 황금시간대에 방송토론회를 개최할 것을 여권에 제안했다.

박근혜 당시 한나라당 대표는 “노무현 대통령은 후보 시절과 취임 이후 국민합의를 이끌어내겠다는 발언을 몇 차례 했다”면서 “국회내 행정수도특위를 조속히 설치, 각계의 의견을 수렴해 수도이전 문제를 결정해야 한다”고 정부에서 추진하는 사업진행에 대한 원점에서의 재검토를 주장했다.

2003년 12월 한나라당이 다수당인 국회를 통과한 신행정수도의건설을위한특별조치법에 의해 집행되는 사업에 대해 반대를 표명한 것이다. 법률을 제정하고 나서 그

법에 의해 진행되는 정상적인 법률적 집행에 관한 사항을 반대하고 나선 것이다. 이러한 이중적인 태도는 한나라당이 다수당이었던 당시의 국회에서 제정된 법률안이 헌법재판소에서 위헌 판결이 나자 오히려 반기는 기이한 현상으로 계속된다.

[세계일보]2004-08-11

국가 정체성 시비 등으로 한동안 수그러들었던 신행정수도 이전 문제가 최종 입지 선정 발표를 하루 앞두고 ‘논란의 대상’으로 등장했다. 이해찬 국무총리와 여당은 10일 신행정수도 이전은 예정대로 추진돼야 한다는 기존 입장을 거듭 되풀이했다. 반면 한나라당은 전날 수도이전대책특위 구성 결의안을 국회에 제출한 데 이어 이날 이 총리를 항의방문하는 등 수도이전 반대에 ‘배수진’을 쳤다.

이 총리는 이날 오전 국무회의에 앞서 기자들과 만나 “예정대로 추진돼야 한다. 안 하면 법적으로 이행하지 않는 것이 된다”면서 “(행정수도 건설은) 하고 안 하고의 사안이 아니라 법률적 집행에 관한 사항”이라고 강조했다.

이어 오후 한나라당 지도부의 항의 방문을 받은 자리에서도 이 총리는 “(수도 이전은) 이미 입법돼 집행하는 정책”이라며 “이행하지 않으면 국회의 입법을 무시하는 것”이라고 단호하게 말했다. 행정수도 이전과 관련, 공동추진위원장으로서는 정부의 총대까지 멘 이 총리로서는 한발짝도 물러설 수 없다는 강경한 입장을 거듭 천명한 셈이다. 이 총리는 11일 신행정수도 예정지 선정 결과를 직접 발표한다.

한나라당은 이날 최종 수도 이전지 발표를 막느라 총력전을 폈다. 이날 오후 이 총리를 항의방문한 이강두 수도이전특위위원장은 “국민의 합의를 얻은 후에 추진해도 될 텐데 뭐가 그리 바쁘냐”고 발표 연기를 요청했고, 이한구 정책위의장도 “반대 여론이 압도적인데도 불구하고 추진하다 후유증이 생기면 어떻게 수습할 것이냐”고 우려했다.

제2부 새 도시 건설의 시련

제4장 격화되는 찬반 논란

제5장 신행정수도특별법 위헌 결정

제4장 격화되는 찬반 논란

1. 행정수도, 선거용 졸속정책인가?

신행정수도 건설은 출발도 하기 전부터 반대의견과 싸워야하는 험난한 노정을 걸어야만 했다. 대통령 선거에서 경쟁을 펼치고 있었던 한나라당의 이회창 후보가 대표적인 경우로, “수도권 집중 억제를 위해 서울을 버리겠다는 발상은 매우 위험하고 인기영합에 불과한 생각이다” 라면서 “서울이전으로 수도권 땅값, 집값이 폭락하고, 담보 회수로 인한 개인파산, 금융기관 부실화, 주식시장 붕괴현상을 초래해 경제가 불안해질 것이다”라며 신행정수도 건설과 관련 분명한 반대의견을 표명하였다.

이에 대해 당시 노무현 후보는 한나라당의 주장이 부동산 재벌 이익을 대변하는 논리라고 반박하고, “비대해진 수도권을 이대로 두면 오히려 집값이 폭등해 살 수가 없다. 수도권 부동산 값 안정대책의 일환으로라도 신행정수도 건설은 꼭 필요하다. 수 천, 수 만 평 땅 부자가 좀 손해를 볼 순 있겠지만 수도권 과밀화를 해소와 부동산 안정을 위해서 실현 가능한 대안이다.”라며 맞섰다.

후보 간의 공방이 가장 치열했던 2002년 12월 10일, 한나라당과 민주당은 행정수도 문제를 놓고 한 차례 정책공방을 벌인 데 이어 이날 밤 열린 텔레비전 합동토론회에서 이회창 한나라당 후보와 노무현 민주당 후보가 뜨거운 입씨름을 벌였다. 가장 격렬했던 이날, 두 후보는 행정수도 이전 문제에 대하여 첨예한 시각차를 드러내며 뜨거운 설전을 벌였다. 전체 대선 기간 중의 정책공방과정에서 다루어진 내용은 몇 가지로 정리된다.

1) 서울공동화

이 후보는 ‘서울 공동화 가능성’ 등을 거론하며 비현실적이라고 먼저 공격에 나섰다. 이에 노 후보는 서울의 과밀화 현상을 해결하기 위한 대책이라고 반론을 제기하는 등 논란을 벌였다. “정부와 국회, 산하단체들이 다 가면 국가의 수도가 옮겨가는 것”이라며 “그렇게 되면 서울 공동화 현상을 불러와 서울의 부동산 값이 떨어지게 되고 많은 서민들이 고통 받을 것”이라고 비판했다.

이에 맞서 노 후보는 “행정기능만 신행정수도로 옮겨가는 것이고 서울시민을 다 모시고 가는 게 아니기 때문에 땅값이 떨어지지 않는다”며 “행정수도 이전 이후에도 서울은 경제 기능이 남아 있게 돼 동북아 비즈니스센터, 물류중심지로 발전하게 돼 공동화는 일어나지 않는다”고 반박했다. 노 후보는 또 “행정수도 이전은 교통·교육·공해 등 서울 과밀화 현상으로 고통 받는 서민들을 위한 것”이라며 행정수도와 서울의 관계를 미국의 워싱턴과 뉴욕의 관계에 비유했다.

2) 이전비용

이 후보는 이전 비용 문제와 관련해 “전남 도청 이전에 2조5천억원이 들고, 박정희 전 대통령 때도 5조원이 들 것으로 추산했기 때문에 6조원으로 행정수도를 옮기는 어렵고 40조원은 소요된다”며 행정수도 이전 계획의 비현실성을 주장했다.

이에 대해 노 후보는 “분당과 일산을 개발하는 데 토지공사의 투자가 2조5천억원, 4조원 정도였다”며 “도시 기반시설을 만드는 데 드는 돈은 개발·분양으로 회수하면 되고 관청 이전에는 17만9천평(59만㎡)에 1조6천억원이면 되므로 모두 6조원이면 가능하다”고 반박했다.

3) 천도 및 통일변수

한나라당은 정책성명 등을 통해 ‘행정수도 이전’에 대해 ‘천도’, ‘서울 이전’ 등의 용어를 사용하며 “로마의 네로 황제나 조선 말기 대원군과 같은 제왕적 발상”이라고 비난하고 나섰으며, 이에 맞서 민주당도 “못먹는 밥에 재뿌리는 태도는 옳지 않다”고 반박하는 등 첨예하게 맞섰다.

이회창 후보측은 “노무현 후보의 충청권이전 주장이 통일문제를 도외시한 좁은 시각”이라고 비판했다. 독일이 통일 후 수도를 베를린으로 다시 이전한 것 등을 감안하면 우리도 통일에 대비해 수도의 입지를 다시 검토해야 하며, 행정수도 이전은 실질적인 천도이기 때문에 남북통일을 고려할 때 부적절한 방안이다”라고 주장했다. 한나라당 관계자는 “통일 후 한반도 전체의 통합적인 발전을 고려한 통일수도가 필요한 데도 행정수도 이전구상엔 이런 내용이 빠져 있다”며 “서울방어를 전제로 한 안보전략의 방치도 문제가 될 수밖에 없다”고 말했다.

황우여 당시 한나라당 정책부의장은 “지정학적으로 서울을 더 이상 남쪽으로 옮겨서는 안 된다. 우리 한민족은 원래 몽골대륙과 만주 한반도를 오가던 북방계 민족이었다. 우리 민족이 한반도로 내려와 나라를 세운 후 북쪽에 있었던 도읍을 점차 따뜻한 곳을 찾아 남쪽으로 옮기다가 평양, 개성을 거쳐 현재 서울로 도읍을 정한 것이다. 통일한국을 생각한다면 더 이상 남쪽으로 내려가는 것은 국토의 균형상으로도 옳지 않다.(국민일보 2002.12.11)”라고 주장하였으며, 한나라당 측에서는 한걸음 더 나아가 고구려가 국내성에서 남쪽인 평양으로 도읍을 옮기고 멸망하였고, 백제도 도읍을 계속해서 남쪽으로 옮기면서 결국 망하였다며 수도의 남쪽 이전으로 인한 국가멸망까지 주장하였다.

이에 노무현 후보측은 자료를 통해 “통일이 되더라도 국가연합단계 등을 감안하면 상당기간 남북이 각각의 행정수도를 가져야 한다”며 “북한주민의 수도권 유입등 집중화문제가 더 심화될 우려도 있는 만큼 분권화를 빨리 단행해야 한다”고 주장했다. “현재 수도권 체제로 통일이 되면 북한 주민의 수도권 유입이 가속화돼 수도권 집중문제가 더욱 심화될 것이며 통일후 휴전선 부근의 개성이나 판문점 등으로 천도하자는 것도 새로운 수도권 집중 문제를 초래할 것”이라고 반박했다.

4) 용수문제

이회창 후보는 “대전과 청주는 대청댐에서 식수를 공급받는데 갈수기에는 물 부족 현상을 겪는다”며 “댐을 새로 만들 계획 등도 고려됐느냐”고 충청권의 기반시설 부족도 제기했다. “충남북지역 용수용인 대청댐은 13억t 규모로 갈수기엔 물이 부족한 실정인데 새로운 행정수도가 들어서면 5억~10억t의 물이 더 필요하고 댐건설도 추가로 필요하지 않겠느냐”며 “박정희 전 대통령이 행정수도 건설을 포기한 이유 중 하나가 용수 때문이라는 얘기를 주의 깊게 생각해봐야 한다”고 지적했다.

민주당은 그러나 “충남 중부권 광역상수도사업, 아산 공업용 수도사업, 대청댐 광역상수도 2차사업 등 이미 추진중인 충청권 상수도 확장사업이 마무리되면 별 문제가 없다”고 반박했다.

5) 소요기간 및 합의

이후보측은 “76년 이전계획서에는 신도시 건설 착공후 15년이 걸리는 것으로 돼 있다”며 “외국의 사례에서도 수십 년이 소요된 것으로 보아 노후보가 다음 정권에서 이전하겠다고 하는 것은 실현가능성이 없다”고 비판했다. 이후보측은 또 “수도 이전문제는 국가전체의 문제인 만큼 국민적 합의가 필요한데 특정 정파의 후보가 대선 공약화하는 방식은 부적절하며 사회적 갈등을 일으킬 소지가 있다”고 공약화 자체를 비판했다.

노후보측은 “국가적 결단과 의지가 가장 중요하다”며 2002년 12월 8일 대전에서 “임기 1년 내에 계획수립 및 행정수도 입지선정을 완료하고, 이후 2~3년 내에 토지 매입과 보상을 실시, 임기내에 부지조성 및 인프라 구축, 정부청사 착공 등 가시적인 조치를 완료하겠다”며, “대통령 직속의 신행정수도건설추진위원회를 설치하겠다”고 밝혔다. 그리고 2002년 12월 10일에는 “민주당은 행정수도 이전계획이 선거를 의식한 즉흥적인 공약이 아니라 오랫동안 치밀하게 준비한 산물이라고 강조했다. 당시 임채정 정책본부장은 “지난해 5월부터 여론조사를 벌였고 예전 박정희·전두환 정권 시절 추진하거나 연구한 자료 등을 충분히 확보해 놓고 있다”며 행정수도 이전 프로젝트의 세부내용을 공개했다. 또 2002년 12월 15일 기자회견에서는 2010년 행정수도로 이전하겠다는 구체적인 일정을 제시하였다.

당시 수도권 주민들에게 가장 민감한 반대 논리 중의 하나가 이회창 후보의 발언과 같이, 수도권 공동화론과 수도권 부동산 가격 폭락으로 인한 재산상 손실 발생에 대한 우려였다. 그러나 이러한 주장은 거의 설득력이 없는 것이었다.

현재 2천만 명이 넘는 수도권의 방대한 인구 규모와 매년 20만 명이 넘는 수도권 인구 증가 추세에 덧붙여, 신행정수도 건설이 아무리 빨리 진행되어도 앞으로 최소 5년 이상은 지나야 가시적인 이전 효과가 나타날 것이라는 점, 행정수도 건설과 아울러 수도권에 대한 지금까지의 각종 규제가 완화될 것이라는 점, 중앙행정기능이 이전해도 서울과 수도권에 지닌 경제적, 문화적, 교육적 매력은 여전히 지속될 것이라는 점 등을 고려한다면, 행정 수도 건설 때문에 수도권 부동산 가격이 폭락할 리는 없었다.

오히려 신행정수도는 수도권 집중을 그대로 방치하면 앞으로 더욱 치솟을 가능성이 큰 수도권 부동산 가격 상승에 상당한 제동을 걸어주는 효과를 가지게 될 것으로 예측되었다.

OECD 역시 이러한 견해에는 긍정적 입장으로, OECD는 2004년 한국경제보고서에서 행정기능의 이전은 수도권 지역의 집중문제를 완화하고 수도권의 부동산가격 안정에 기여할 것으로 평가하였다.

일부에서는 행정도시 건설과 같은 균형발전 정책이 아니라 수도권의 집적을 통해 수도권의 경쟁력을 강화하는 것이 국가 전체의 발전에 도움이 될 것이라는 비판을 하고 있다. 그러나 우리 수도권의 집중도는 이미 상식이하라고 할 수 있을 정도로 심각한 수준이다. 수도권의 인구 집중도는 '05년도에 48.3%에 달해 런던권의 26.0%, 파리권의 19.0%, 동경권의 27.2%에 비해 매우 과도한 편이다. 특히 런던, 파리, 동경 등의 집중도는 일정 수준을 계속 유지하고 있는데 비해, 우리 수도권의 인구는 지난 40년간 4배 이상 증가하였다.

그럼에도 불구하고 일부에서는 수도권의 집중을 더욱 높여야 수도권의 경쟁력이 강화된다고 주장한다. 즉 대도시는 집적경제, 광역화에 따른 이점이 높으므로 국제적인 경쟁을 위해서는 우리나라에서 가장 경쟁력이 높은 수도권을 더욱 집중 발전시켜야 한다는 논리이다. 사실 대도시의 이점은 상당하다. 다국적 기업이나 우수 기업의 본사를 끌어들이고 폭넓은 자원 선택, 특화된 서비스 및 우수한 사회기반시설 제공 등을 가능하게 한다.

그러나 이러한 집중이 반드시 성공을 의미하는 것은 아니다. 특히 인구 등 규모가 일정 정도를 넘을 경우 집적비경제를 보이고 있다. 최근 OECD 보고서(2006.11, OECD Territorial Reviews)는 인구수가 7백만명 내외까지만 인구수와 지역의 부가비례하며, 이 한도를 넘을 경우 도시의 규모와 소득의 상관관계가 역전된다고 지적하고 있다. 이러한 상관관계가 역전된 대표적인 사례로 서울과 이스탄불, 멕시코시티, 도쿄 등을 들고 있다.

현재의 수도권은 과밀에 따라 토지·주택비용, 생활비 등 생산요소비용이 급증하고 있으며, 혼잡·환경비용 등 사회적 비용도 증가하고 있다. 서울의 물가는 세계 3위에 해당한다는 조사(머서사, 2007, 뉴욕보다 생활비가 22.2% 더 든다고 한다)는 이러한 현실을 잘 나타내고 있다. 대표적인 사회적 비용인 교통혼잡비용은 매년 행정도시 건설에 소요되는 정부비용(8.5조원)을 초과하는 12조원 수준이다.

당시 경실련에서는 행정수도 이전과 관련하여 대선주자들의 공약에 대해 ‘대선후보 공약 검증팀’을 조직하여 행정수도 이전 공약에 대해 검토한 바가 있다. 검증팀은 행정수도 이전 공약에 대해 심각한 수도권 집중 완화를 위한 획기적인 발상전환이라는 긍정적인 평가를 하였다.

[문화일보]2002-10-09

■경실련 평가/ “수도권 집중해소 획기적 발상“

행정수도 이전과 관련한 대선주자들의 공약에 대해 경실련 정책협의회 산하 ‘대선후보 공약검증팀’의 행정수도 이전공약 분석반은 심각한 수도권 집중 완화를 위한 획기적인 발상 전환으로 긍정 평가하면서도 구체적인 실현방안의 제시를 주문했다.

공약검증팀은 일단 노무현 민주당 대통령 후보의 ‘행정수도 이전 프로젝트’, 이회창 한나라당 대통령후보의 ‘일부 중앙부처 및 공공기관 이전론’은 수도권 과밀해소와 지역균형 발전을 위한 대안으로 취지를 높이 평가했다. 정몽준 의원의 ‘대기업 본사 지방이전론’에 대해서는 정부및 공공기관의 이전을 통한 여건이 마련되지 않는 한 현실성이 떨어지는 방안으로 지적됐다. 검증팀은 무엇보다 추진과정에서의 국민적 합의가 중요하다는 점도 강조했다.

<중략>

검증팀은 수도권 집중해소및 수도이전을 위한 현실적이고 중·장기적인 대안으로 동일 지역내 집중이전 방식과 지역특화 전략에 따라 산업과 연계된 부처의 단계적 분산 등을 병행하는 전략을 검토할 필요가 있다고 밝혔다. 비용문제와 관련, 검증팀은 “소요재원을 절감할 수 있는 다양한 방안을 강구하되 불가피한 재원은 국토균형발전을 위해 과감하게 투자돼야한다”고 강조했다.

2. 행정수도 이전, 천도인가?

행정수도 이전 추진이 본격화 되면서, 구체적인 계획들이 속속 발표됨에 따라 반 대응적임도 점차 거세게 진행된다. 이전계획이 발표되자 천도(遷都) 논란이 또다시 제기된다. 지난 대선과정에서 이회창 후보에 의해 처음 제기되었던 천도논란이 다시 불거져 나오면서 이전대상기관에 입법부와 사법부가 포함되므로 단순한 행정수도 이전이 아니라 천도라는 주장이었다. 한나라당은 이전 계획이 발표되자마자 행정기능이 아닌 수도 전체를 옮기는 차원이므로 당연히 국민의 뜻을 따져야 한다고 주장하였다.

그러나 2004년 6월 발표된 계획은 입법부와 사법부는 독자적인 헌법기관임을 감안하여 자체적으로 이전을 선택할 수 있도록 결정되어 이전대상기관에 포함되어 있지 않았으며, 이것은 '신행정수도 기본구상 연구' 용역과정에서 진행된 '이전 대상기관의 범위'에 관한 2003년 8월 12일 공개세미나에서 제시된 "중앙행정기관은 기능의 완결성 등을 고려하여 원칙적으로 모두 이전하는 것으로 하되, 대전청사 또는 비수도권 소재 행정기관, 교육·연구기능을 수행하는 행정기관 등은 이전대상에서 제외하며, 국회, 대법원 등 헌법기관의 경우 3권 분립의 원칙을 존중하여 당해 기관이 자체적으로 이전여부를 결정토록 한다."는 내용과도 일관되게 진행되어 온 것이었다.

당초 박정희 대통령 당시에는 입법부와 사법부를 포함하여 모두 이전하는 것으로 계획된 바가 있고, 실질적으로 행정수도 건설의 효과가 극대화되기 위해서는 포함되는 것이 타당할 것으로 판단하였으나, 과거와는 달리 3권분립의 원칙을 존중하였고, 이전의 용이성을 감안하여 이전범위를 행정기관만으로 제한한 것이었다. 그러나 당시 한나라당과 일부 중앙 언론들은 이를 확대하여 독자적으로 이전을 결정하도록 위임한 입법부와 사법부의 이전을 기정사실화 하여 천도론으로 몰고 가게 된다.

과거 역사에서는 나타나는 천도는 군주시대의 왕과 신하 뿐 아니라 도읍 내 백성들이 함께 이동하는 것을 의미했다. 조선 후기 이수광의 지봉유설(芝峰類說)』에는 숫자를 그대로 믿기는 어려우나 '세상에 전하기를 고려왕조 때의 개성부 성내의 민호는 13만이었다고 하나 한성에 천도한 후의 개성의 호수는 8천여 호에 불과해졌다'는 언급이 있을 정도이다.

반면 신행정수도는 서울의 정치, 행정, 경제, 문화 등 여러 기능 중에서 정부기능만을 이전하는 것을 의미했다. 특히 신행정수도법은 국회, 대법원 등 헌법기관의 이전에 대해서는 전적으로 해당 기관의 결정을 존중하기로 규정하고 있어, 신행정수도에는 사실상 대한민국 정부기능의 전부가 아닌 행정부만 이전하는 것으로 '천도'라는 용어를 사용하는 것은 지나친 것이라고 할 수 있다.

[서울신문]2004-06-11

10일 여의도 정가가 '천도(遷都)' 논란에 휩싸였다. 노무현 대통령이 대선 공약으로 내건 신행정수도 건설계획이 기존의 행정부뿐만 아니라 대법원과 국회도 포함돼 입법·행정·사법 등 3부(府) 이전으로 확대되면서 비롯됐다. 특히 김안제 신행정수도건설추진위원장이 전날 '사실상 천도'라고 발언한 것을 계기로 논란이 가열되는 양상이다. 신행정수도 이전 대상을 확대하는 방안을 놓고 여야의 접근 방식은 상반된다. 행정수도 건설 공약으로 지난 대선과 총선에서 '짹짹하게 재미를 본' 열린우리당은 "행정기관 이전을 천도라고 규정하는 것은 무지의 소산"이라고 일축했다. 임종석 대변인은 논평을 통해 "신행정수도 건설과 관련한 최근의 논란과 비약은 감정적이고 악의적이다."면서 "한나라당이 행정수도 이전에 불필요하고 부정확한 논란을 지속한다면 이는 전형적인 국정 발목잡기나 다름 없다."고 밝혔다.

반면 한나라당은 여권의 저의를 의심하며 민감하게 반응하고 있다. 한나라당은 여권의 '강공'을 '약속 위반'이라며 불만을 표시하면서도 행정수도 건설 자체에는 반대하지 못하고 있다. 총선을 앞둔 지난 연말 총청권 표를 의식해 신행정수도건설 특별법을 통과시킨 '전례'가 있어 어정쩡한 자세를 취하고 있는 것이다. 한나라당은 이 때문에 이전 대상 확대에 대해서도 선뜻 찬성 또는 반대 당론을 내지 못하고 일단 장기전으로 들어갔다. 여론조사와 공청회를 통해 국민 총의를 모은 뒤에야 방향을 정하겠다는 입장이다.

한나라당 박근혜 대표는 이날 상임운영위원회에서 "(지난 연말)신행정수도이전 특별법을 통과시켰는데 갑자기 개념이 바뀌어 국가 핵심기관이 다 옮겨가는 것으로 만들어 버렸다."면서 "이러한 중대한 문제를 두고 국민적인 공감대 없이 추진하면 말이 안 되는 만큼 공청회나 여론조사 등 여러 가지 방법을 통해 (문제점 등을)검토할 필요가 있다."고 지적했다. 김덕룡 원내대표도 "행정수도 이전이 갑자기 왜 천도로 바뀌었는지 따지고 문제점은 무엇인지, 국민이 어떻게 생각하는지 알 필요가 있다."고 지적했다. 일단 한나라당은 신행정수도 건설 자체는 반대하지 않되 정부와 여당에 막대한 자원조달 방법을 추궁하는 쪽으로 입장을 정리했다. 이를 위해 이른 시일 내에 '수도 이전문제 특별위'를 구성할 방침이다. 위원장은 당내 경제·정책통인 이한구 정책위 부의장에게 맡기기로 했다.

3. 이전비용은 얼마인가?

이전계획이 발표되고 나서 당시 한나라당에서는 당론을 확정하지 못한 채 신행정수도 건설 자체는 반대하지 않되 재원조달 방법에 대해 문제를 제기하는 것으로 방향을 정하고 '수도 이전문제 특별위'를 구성하고 이한구 정책위 부의장에게 이 역할을 맡기기로 하였다.(2004. 6.16 서울신문)

2004년 6월 16일에는 한양대 이태식 교수의 2003년 연구결과를 이용하여 인건비·자재비 등 건설 물가상승률을 감안할 경우 행정수도 건설비용은 당초 정부가 밝힌 투자액의 두세 배에 해당하는 95조~120조원에 이를 것으로 분석한 결과를 인용하여 비용에 대한 문제를 제기했다. 정부가 산정한 건설투자비 45조6,000억원은 2003년 1월1일의 인건비·자재비 등 공사단가를 적용한 비용으로 연평균 5~15%로 추정되는 공사비 인상 등은 감안하지 않았다는 것이다. 2014년에는 작년 물가기준으로 추정한 공사비보다 최소 110%, 최대 165% 더 들 것이라고 내용이였다.

그러나 이 연구결과는 상세한 도시의 규모나 입지, 내용 등이 확정되지 않은 상태에서 산출된 결과로서 원자력발전소 건설 등과 같은 비현실적인 가정을 포함하고 있었고, 신행정수도추진단측에서 신속하게 반대논리를 제기하자 이슈화되지 못하고 사그러 들었다.

2004년 8월 16일 한나라당은 다시 수도 이전 비용이 정부가 추산한 45조원에 비해 62% 늘어난 73조원에 이른다고 주장했다. 특위 소속 이종구(李鍾九) 의원은 이날 국회에서 기자회견을 갖고 "정부가 제시한 총사업비 내용을 개략적으로 살펴보니 토지수용비, 군사시설 재배치, 문화시설, 청사IBS(Intelligent Building System) 구축, 이자비용 등이 항목에서 빠졌거나 적게 계산됐다"며 이같이 밝혔다. 이 의원은 이어 "정부 부담액은 당초 정부가 밝힌 11조2883억원에 비해 3.5배가 늘어난 39조3348억원에 이를 것이며 인천 신공항과의 교통망 연계 및 용수(用水) 부족 전망에 따른 추가 댐 건설 계획 등은 계산에 포함시키지 않았다"고 말했다.

이에 대해 신행정수도건설추진위원회는 "정부 부담이 39조원이 된다는 한나라당의 주장은 사유가 부적합하고 비용 산정 시점이 불분명해 수용할 수 없다"고 반박했다.

한나라당에서는 다시 이틀 뒤인 2004년 8월 18일 '수도 이전문제 특별위' 명의로 신행정수도 건설비용이 정부에서 발표한 45조 6천억원보다 3배 가까이 많은 120조 4천억원에 달한다는 분석결과를 제시하였다. 당시 한나라당이 제시한 신행정수도 건설비용 120조원은 지나치게 과다하게 추정되었다고 할 수 있다. 부지조성비의 경우 공사비를 2004년 기준으로 바꾸면서 40%를 인상하였고, 일부 비용을 중복 또는 과다 계상되기도 하였다.

- 1) 부지조성비 5.9억원 추가 - 부지조성비에 기 반영
- 2) 광역교통시설 2.3조원 추가 - 예정입지는 접근성이 가장 양호
- 3) 국가중추기관건설비용 1.4조원 추가 - 타 사례비교시 과다계상됨
- 4) 지방문화시설등 2.7조원 추가 - OECD기준으로 기 반영
- 5) 방위체계구축비용 6.3조원 추가 - 추가 군사시설 부담 미미함
- 6) 민간주택, 상업시설 건설비 10.6조원 추가 - 기 산정
- 7) 난개발 방지대책 37.6조원 추가 - 인구증가에 대하여 기검토함
- 8) 발전소 건설비 8.5조원 추가 - 대규모 발전소 건설 필요 없음

〈표4-1〉 건설비용의 연구·주장 비교 및 검토표

연구주체		연구단 추정 (2003.12.31)		이한구 의원 발표 (2004. 7.18)	
항목		단가 및 소요량	비용 (조원)	단가 및 소요량	비용 (조원)
I. 도시기반조성비		-	14.6	-	19.9
1.용지매입비		-논산시 두마면 공시지가 (2002. 1. 1 기준) -공시지가150%+지장물보상비(용 지비의 25%)	4.7	-공주.연기지역 공시지가 (2004. 1. 1 기 준) -공시지가 최고가의 175%로 매입	4.1
2.조성비		-토지공사「2003년 조성원가 추 정자료」 -신도시 개발사례	9.9	-토지공사「2004년 조성원가 추정자료」	15.8
II.광역교통시설비		-	3.0	-	5.3
	1)고속도로	-외곽순환도로:30km (단가 268 억원/km) -주변고속도로 연결도로: 40km (단가 268 억원/km)	2.1	-외곽순환도로:37.5km (단가258억원/km) -연결도로: 57km (단가273억원/km)	3.0
	2)철도	-총연장: 30km (기존간선철도망과 연결) -단가: 270억원/km	0.9	-총연장: 79km (충북선 연결: 14km, 경부 선 및 호남선연결: 20km, 장항선 연결: 45km) -단가:250억원/km	2.3
III.건축비		-	28.0	-	42.8
1.공공건축		-	4.9	-	9.1
	1)국가중추관리기관	-연면적: 42만평 (청와대, 국회, 사법부는 현재의 30%할증, 행정부는 17평/인 -평당건축비: 630만원	2.9	-연면적: 55만평(청와대, 국회, 사법부는 22 평/인, 행정부는 현재의 20%할증) -평당건축비: 703만원(전북도청)	4.3
	2)지방행정관리시설 및 교육/문화/복지/기 타시설	-교육시설단가는 충청도 사례적용	2.0	-복지문화시설단가는 용인시 사례적용 -교육시설단가는 경기도 사례 적용 -수도방위사령부 이전비용 추가 -예비비25%할증(첨단화·고급화 고려)	4.8
2.민간건축		-	23.1	-	33.7
	1)주거용	-연면적 500만평(1인당 10평) -평당건축비: 320만원	17.6	-평당건축비: 480만원 (첨단화·고급화 고려)	26.4
	2)상업·업무용	-연면적 118만평 -평당건축비: 370만원	4.8	-평당건축비: 480만원 (첨단화·고급화 고려)	6.2
	3)기타시설 (병원·대학등)	-	0.7	-첨단화·고급화를 고려하여 0.4조원 할 증	1.1
3. 설계비 보정		-	-	-	-
소계		-	45.6	-	68.0
추가 항목	군사시설이전	-	0.0	-군사시설재배치 비용	6.3
	이자비용	-	0.0	-	0.0
	난개발 방지대책	-	0.0	-인구 50 만명의 일반 신도시 추가 건설 비용	37.6
	발전소 건설	-	0.0	-신행정수도 유입인구가 150만일 때 고 려	8.5
합계		-	45.6	-	120.4

2004년 10월 11일에는 국회 예산정책처(처장 최광)가 국회 법제사법위원회 주성영 한나라당 의원에게 제출한 '신행정수도이전 소요비용 예상액 추계'에서 "행정수

도 이전 소요 비용이 2016년 기준으로 103조5175억원에 이를 것"이라는 분석결과를 제출했다. 예산처는 또 물가상승률을 감안하지 않은 행정수도 이전 소요비용은 67조1982억원에 이를 것으로 분석했다.

이 보고서에서 예산정책처는 정부가 9조9천억원 규모로 추정한 '부지조성 및 기반시설 비용'의 경우 "정부가 B급과 C급 도시를 상정한 기반시설계획을 신행정수도에 적용했다"며 "정부 계획에서 누락된 체육, 문화, 환경시설물 등을 포함시키면 12조9330억원이 소요될 것"이라고 밝혔다. 이어 정부가 '공공과 민간부문 건축비'를 평당 650만원으로 계산해 모두 28조원이 들 것이라고 발표한 데 대해서도 "국가 중추관리기관 등의 평당 건축비로 650만원을 책정한 것은 과소하게 건축비를 축소한 것"이라며 "B급 수준인 인텔리전트빌딩 건축비가 평당 1200만~1500만원인 점을 고려하면 공공과 민간부문 건축비로 모두 41조8666억원이 들 것"이라고 분석했다.

또한 국회예산처는 기존 국책사업의 예들을 거론하며 정부의 비용 산출을 믿을 수 없다며, 고속철 건설비용이 당초 4조원에서 20조원으로 늘어났듯이 수도이전 비용도 대폭 늘어나지 않을까 하는 우려 등을 제기하였다.

그러나 이러한 예산정책처의 주장은 서울 강남의 최첨단 인텔리전트 빌딩인 포스코 건물의 평당 건축비가 700만원 정도이며, 2002년에 완공된 정부중앙청사 별관의 건축비도 평당 502만원에 불과한 점을 고려하면 과다하게 계상된 것이었다. 또한 45조 6천억은 정부부담만이 아닌 민간이 수요에 의해 투자하게 될 주거용, 상업용 건물의 건축비를 합산한 도시건설 전체에 소요되는 금액임에도 불구하고 45조 6천억원 전부가 정부에서 국민세금을 이용하여 건설하여야 하는 것으로 과장되게 오도되고 있었다.

도시건설의 규모 등에 따라 신행정수도 건설에 소요되는 정부부담분은 정부측의 자료에서도 다소 변경되었다. 대선당시에는 약 6조원으로 추정하였는데 인수위 구상에는 7.3조원, 그리고 신행정수도 연구단 자료에서는 11.3조원으로 추진하였다. 이는 계획이 구체화되면서 고속도로·철도 등 광역교통시설비용(3조원), 지방공공시설비용(1.6조원) 등이 추가된데 따른 것이었다. 11.3조원은 '30년까지 분산투자될 예정

이었으므로 재정에서 충분히 충당 가능한 수준이었다.

〈표4-2〉 신행정수도 건설비용

	대선공약	인수위	신행정수도연구단
정부부담(조원)	6	7.3	11.3
(총 건설비용)	(6)	(29.8)	(45.6)
면 적(만평)	580	1,500	2,300
이전기관	입법·행정부	입법·행정부	입법·사법·행정부
광역교통시설(조원)	미반영	2.4	3.0
지방공공시설(조원)	미반영	1.5	1.6

이러한 비용에 관한 논란은 신행정수도 이전에 대한 부정적인 여론을 계속적으로 제기하기 위하여 시도된 것이었으나 무책임한 ‘아니면 말고’ 식의 문제제기였다. 실제로 신행정수도의 대안으로 행정중심복합도시 건설이 국회에서 여야 합의로 의결될 당시, 정부부담분을 특별법에 명시하는 문제가 제기될 때, 비용 산출기준은 신행정수도 추진 당시와 동일하게 적용되었고, 이에 따라 2003년도 기준 가격으로 8조 5천억원이 제시된 바 있다.

이러한 비용에 관한 논란은 정부 측에서 적극 대응하여 설명함에 따라 점차 줄어들었다. 그러나 헌법재판소 판결이 다가옴에 따라 여론몰이를 위한 서울시와 수도권 의 반대는 점차 격화되어 갔다.

4. 서울시와 수도권의 행정수도 이전 반대

서울시와 수도권은 행정수도의 충청권 이전 문제가 2002년 대통령 선거의 핵심 쟁점으로 떠오르자 서울시장 및 정무부시장과 수도권 광역의회 의장들이 공개적으로 반대하고 나섰다.

특히 정무부시장이 시 인터넷 사이트에 자신의 주장을 올린 데다 시장도 같은 입장을 밝혀 공무원의 선거 개입 논란마저 불러일으켰다. 이들은 모두 한나라당 소속으로, 서울시의회 이성구 의장, 인천시의회 의장, 경기도의회 홍영기 의장 등 수도

권 3개 광역자치단체의회 의장은 2002년 12월 11일 오후 서울시청에서 기자회견을 갖고 민주당 노무현 후보의 '행정수도 이전' 공약에 대한 반대 성명서를 발표했다. 이들은 성명서를 통해 "노 후보의 수도이전은 나라를 망치고 충청도민을 우롱하는 급조된 공약"이라고 주장하고 수도권 공동화현상, 국가경제 파탄, 투기현상 등 7가지의 반대 이유를 밝혔다. 아울러 "3개 광역의회 의장은 수도권 2300만 주민의 생존권 보호 차원에서 수도 이전 반대투쟁을 적극 전개할 것"이라고 덧붙였다.

이에 앞서 이명박 당시 서울시장은 이날 낮 여기자 간담회에서 수도이전문제는 통일 이후에 논의하는 것이 바람직하며 서울 발전에 도움이 되지 않는다고 말했다. 정두언 당시 서울시 정무부시장은 이날 오전 시 인터넷 홈페이지 시민자유게시판에 올린 '행정수도 이전은 국가적 대재앙이다'는 제목의 글을 통해 "행정수도 이전은 경제파탄·사회혼란을 초래할 뿐 아니라 분단을 전제로 한 반통일적 사고의 산물이다."고 주장하고 대안으로 "교육수도로서의 충청권 육성"을 제안했다.

당시 정 부시장의 '글'을 놓고 시 홈페이지에서는 열띤 찬반 논쟁이 벌어졌고 일부 네티즌들은 "공무원의 선거 개입 여부"가 문제로 제기되기도 하였다. 민주당도 이낙연(李洛淵) 대변인을 통해 논평을 내고 "이회창 후보의 지지도가 계속 떨어지자 이를 만회하려고 두 달전에 나온 공약을 이제야 트집 잡는다"면서 "정치적 중립을 지켜야 할 공무원인 정 부시장의 노골적인 선거 개입을 선관위는 즉각 조사해 엄중 처벌하라."고 촉구했다.

2003년 11월 20일에는 서울시의회(의장 이성구)가 정부의 행정수도 이전계획에 반대하며 계획철회와 국민투표 실시를 촉구하는 '1000만명 서명운동'에 돌입했다. 이명박 서울시장도 수도 이전계획에 대해 명확한 반대입장을 밝혔다. 시의회는 이날 열린 제25회 정례회에서 행정수도 이전을 반대하는 결의문을 채택한 뒤 오후 1시 중구 태평로 시의회 본관 앞에서 50여명의 의원들이 참석한 가운데 결의대회를 가졌다.

시의회 의원들은 결의문을 통해 "국민적 합의없는 수도이전을 범국민적인 '1000만명 서명운동'으로 저지하려 한다."면서 "정부가 수도이전을 강행하려면 반드시

국민투표를 실시해야 한다.”고 주장했다. 이들은 수도이전계획이 “충청권 득표용이며 영·호남과 강원지역을 더욱 소외시키고, 수도권을 비롯한 국가경제의 파탄을 초래할 수 있다.”며 정부의 즉각적인 철회를 요구했다. 결의대회를 마친 의원들은 지하철 을지로입구·신촌·청량리·영등포·강남역 등 5곳에서 시민들을 대상으로 수도이전 특별법 제정 철회와 국민투표 시행을 촉구하는 서명운동을 시작했다.

이명박 시장 역시 이날 시의회 정례회에서 행한 시정연설에서 정부의 행정수도 이전 계획을 신랄하게 비판했다. 이 시장은 “신행정수도는 통일 후에 추진하고 그 입지는 한반도 중심부에 위치해야 한다고 생각한다.”면서 “충청권으로 수도권을 옮기면 수도권의 분산이 아니라 팽창을 초래할 우려가 있다.”고 주장했다. 이어 “당초 5조원이라고 했던 신행정수도 건설 추정 비용은 점점 늘어나 최근엔 45조원으로 발표됐는데, 실제 그 두 배 이상이 소요될 것”이라고 주장하였다.

2004년 6월 29일에는 서울시의회, ‘수도이전반대 국민연합’ 등으로 구성된 ‘수도이전반대 서울시민연합’이 서울시청 앞 서울광장에서 2만여명이 참석한 가운데 범시민궐기대회를 열고 정부의 수도이전정책을 즉각 철회하라고 요구했다. 최상철 국민연합 대표는 “정권은 짧고 국가는 영원한데 3년6개월 남은 현 정권이 몇십년이 걸릴지 모르는 천도를 추진하는 것은 나라 전체를 죽이는 셈”이라고 비판했다.

서울시민연합은 이날 결의문에서 “정부의 남행 천도는 통일시대에 역행하는 시대착오적인 발상”이라며 “밀어붙이기식으로 수도 이전을 강행할 경우 지역불균형 심화 등 국론분열로 이어질 수 있다”고 주장했다. 또 결의문은 △수도 이전은 이해 당사자인 2300만 수도권 주민의 국민적 합의가 선행돼야 하고 △정부는 수도 이전 비용으로 불황의 늪에 빠진 경제 살리기와 청년실업 해소 대책을 수립해야 한다고 강조했다.

서울시민연합은 이 결의문을 청와대에 전달하고 앞으로 경기 인천 강원지역에서도 수도 이전 반대 집회를 열 계획이라고 밝혔다. 이날 범시민궐기대회에는 시의회를 비롯해 서울시내 25개 자치구의회, 시민단체, 학계, 종교계 인사들이 참여했다. 임동규(林東奎) 서울시의회 의장 등 4명은 수도 이전 계획의 철회를 요구하며 삭발

식을 갖기도 했다.

그러나 이러한 서울시와 수도권에 대한 반발은 수도권 공동화 우려를 기반으로 한 지역간 견해차를 드러낸 것으로 실제 2003년 2월 27일 한겨레 신문에서 실시한 여론조사 결과에서도 드러나듯이 지역간 편차를 반영한 결과이다.

[한겨레]2003-02-27

행정수도 이전에 대한 지역간 견해차는 매우 큰 것으로 나타났다.

우선 행정수도 이전이 필요하다는 응답은 대전·충청지역 79.4%, 광주·전라지역은 81.5%로 전국 평균(57.1%)을 훨씬 웃돌았다.

반면, 서울을 포함한 수도권과 경상권은 각각 46.6%, 56.3%로 충청·전라권의 응답률에 훨씬 못미치는 것으로 나타났다. 수도권에선 필요하지 않다(51.7%)는 여론이 필요하다(46.6%)는 여론보다 더 높았다.

지역간 선호에 대해 당시 한나라당 이한구(대구 수성갑) 정책위의장은 “서울 사람들은 부동산가격이 하락할까봐 우려하는 경향이 강하고, 충청권은 반대로 땅값 상승을 기대하고 있지만 영남권은 ‘남의 일’이기 때문에 비교적 무관심한 편”이라고 분석했다. 같은 수도권이면서도 경기인천이 서울보다 반대가 심하지 않은 것은 “충청권과 가까운 경기 남부는 개발이익에 대한 기대가 있고 인천은 수도이전의 핵심 골자인 동북아중심국가의 경제허브가 되기 때문에 반대할 이유가 많지 않다”고 한 언론과의 인터뷰에서 말하기도 하였다.(문화일보 2004년 7월 8일)

이러한 지역주의적 경향은 이미 2003년 11월 21일 정부가 제출한 ‘신행정수도특별법’을 효율적으로 심의하기 위해 4당 총무가 설치키로 합의한 ‘신행정수도건설특위’구성 결의안이 국회 본회의에서 표결로 부결될 때도 확인된 바 있다. 결의안은 표결에서 출석 의원 179명중 70명이 반대, 25명이 기권하고 84명만 찬성해 과반수(90명)에 미달하는 바람에 통과되지 못했다. 반대표를 던진 의원들은 수도권과 영남권 출신 중심으로 한나라당 53명, 민주당 15명, 무소속 2명이었다.

이러한 지역간 이해차는 베를린으로 수도를 이전한 독일사례에서도 여실히 드러난다.

[한겨레]1991-06-19 국제·외신 해설

◎묘안없는 팽팽한 대립... 내일 의회 표결 본이나 베를린이냐.

통일독일의 의회와 정부를 어디에 둘 것인가를 놓고 본을 미는 사람과 베를린을 지지하는 사람의 입장이 한치의 양보도 없이 팽팽한 대립을 계속하고 있는 가운데 의회의 결정투표가 하루 앞으로 다가왔다.

지난해 10월 동서독 통일 당시 논란 끝에 수도는 베를린으로 하되 의회와 행정부의 소재지는 나중에 연방의회에서 결정하도록 남겨두었는데 그 투표가 20일에 실시되는 것이다. 의회 투표를 앞두고 정치인들은 몇달째 다른 시급한 문제들을 제쳐놓은 채 이 문제에 매달려 왔지만 이렇다할 묘안을 찾아내지 못하고 있다. 본파와 베를린파의 입장이 첨예하게 맞서 있으며 양쪽이 내세우는 근거 또한 그럴듯하기 때문이다.

베를린을 지지하는 사람들은 이 도시가 1871년에서 1945년까지 통일독일의 수도였다는 역사적 근거와 함께 베를린을 수도로 선택하는 것이 옛 동독지역의 낙후된 경제를 부흥시키는 데도 도움이 된다고 주장하고 있다. 이와 함께 수도 베를린에 의회와 행정부가 있는 것이 당연하다는 명분론을 최대의 무기로 내세우고 있다.

반면 본 지지자들은 의회와 정부기관을 베를린으로 옮기는 데 4백억마르크(약 16조 원)의 비용이 든다는 점을 지적하면서 이 비용을 동독지역 경제부흥에 직접 투자하는 편이 더 낫다고 주장한다. 이밖에도 인구 30만명의 본 시민 가운데 8만명을 차지하는 공무원들이 가족과 함께 베를린으로 이주하는 데 따르는 현실적 문제가 제기되고 있으며, 베를린이 프로이센 군국주의와 나치 독일의 상징인 반면 본은 평화와 번영의 상징이라는 논리까지 동원되고 있다.

이 문제에 관한 한 정당과 정파보다는 주로 출신지역별로 입장이 갈리는 특징을 지닌다. 동독 5개주와 그 인근지역 출신 정치인들이 베를린을 지지하는 반면 서부 및 남부독일 출신자들은 본을 지지하는 경향을 보이고 있다.

.....

서울과 수도권의 과밀해소와 국가균형발전을 위해 국가적 과제로 추진되었던 행정수도 건설에 대해 지역주의 경향을 보인 서울시와 수도권 관계자들에 대해서는 아쉬움이 남을 뿐이다.

제5장 신행정수도 특별법 위헌 결정

1. 수도 이전은 위헌?

가. 헌법소원 사전 움직임

정치권에서 공방이 계속되는 가운데 제 16대 국회 임기가 만료되기 약 1개월 전인 2004년 4월 30일, 최상철 등 5인이 한나라당 김광원 의원의 소개를 받아 신행정수도건설을 위한 특별조치법의 폐지를 촉구하는 청원서를 국회에 제출하였다. 청원인들은 특별조치법이 공청회 등을 거치지 않고 제정되어 국민의 참정권 등을 침해하였으므로 국회에서 공청회를 개최하여야 한다고 주장하였다. 제출된 청원서는 국회에서 논의되지 못하고 16대 국회의 임기 만료와 함께 폐기되었다.

그러나 제 17대 국회가 개원함에 따라 2004년 6월 9일 최상철 등 6인은 김광원 의원의 소개를 받아 특별조치법의 폐지를 촉구하는 청원서를 다시 국회에 제출하였다.

청원인들은 행정수도 건설정책은 헌법 제72조에 따라 대통령이 국민투표에 붙여 국민의 동의를 거쳐야 하는 정책에 해당하므로 국회에서 논의하여 청원인들의 주장이 정당한 것으로 확인되면, 행정수도 이전 문제를 국민투표에 붙이거나 법률의 폐지 또는 개정을 주장하였다. 그러나 이 청원은 7월 12일 이 법률에 대한 위헌확인 헌법소원이 헌법재판소에 제기됨에 따라 국회에서의 논의가 필요 없는 상황이 되었으며, 10월 21일 헌법재판소에서 헌법소원에 대하여 위헌결정을 선고함으로써 사실상 폐기되었다.

이 같은 국회청원과 함께 특별조치법에 대한 헌법소원을 제기하려는 움직임은 법률이 공포되어 시행되면서부터 시작되었다. 급기야 6월 2일 언론에서는 서울시와 수도이전반대 국민연합이 수도이전 위헌 헌법소원 변호인단을 구성하여 헌법소원을 제기할 준비를 하고 있다는 보도를 하였다.

서울시와 함께 헌법소원을 준비한 수도이전반대 국민연합은 특별조치법이 국회에서 심의 중이던 2003년 11월 3일 학계 및 언론계, 원로정치인 등이 주축이 되어

결성된 국민포럼으로, 최상철 서울대 교수를 상임대표로 하여 신행정수도 건설을 저지하기 위한 범 국민운동을 전개해 왔다. 특기할 점은 최상철 교수가 박정희 대통령 시절 '백지계획'에 참여했던 이력의 소유자로, 1990년대 후반에는 행정부 이전에 대한 논문까지 썼을 정도로, 과거에는 수도의 이전에 적극적으로 참여했던 인물이라는 것이다. 국민포럼은 수도이전을 반대하는 성명서와 언론기고 등 홍보활동, 수도이전 반대를 위한 학술연구 및 발표 등의 활동과 더불어 16대 국회에 특별조치법의 폐지 또는 전면개정을 촉구하는 청원서를 제출하였다. 이들은 2004년 5월 4일 수도이전반대국민연합으로 개칭하여 17대 국회에 다시 청원서를 제출하고, 7월에는 특별조치법 위헌확인 헌법소원과 추진위원회 활동정지 가처분신청을 제기하였다.

헌법소원을 제기하려는 대리인단은 헌법재판소 출신 인사들로 구성되었다. 그 대표격인 이석연 변호사는 경실련 사무총장을 지낸 경력을 갖고 있으며, 국가보안법 존폐문제에서 일부 조항을 제외하고는 폐지를 반대해 중도보수에 가깝다는 평을 듣는 인물이다. 이들은 수도이전으로 직접 피해를 보는 서울지역 기업체와 정부과천청사 상인들로 청구인단을 구성할 계획이라고 하며, 공개 모집하는 방안을 검토 중이라 하였다.

헌법소원의 검토단계인 당시 언론은 청구인단이 헌법소원과 함께 위헌여부 결정이 날 때까지 특별조치법의 시행을 정지시켜 달라는 '법 시행정지 가처분신청'도 낼 것이라고 보도하였다. 한편 특별조치법의 위헌 사유로는 수도이전 문제가 국가 안위에 관한 중요 사안으로 국민투표에 붙여야 하는데 이 같은 절차 없이 국회의 법제정만으로 강행하고 있어 헌법에 보장된 국민의 참정권을 침해하였고, 국민의 재산권과 행복추구권, 평등권, 직업 선택의 자유 등을 침해하는 등 헌법에 위반된다는 논리를 펼 것이라고 보도되었다.

대리인단은 특별조치법이 4월 17일부터 시행되었기 때문에 7월 17일 이전에는 헌법소원을 낼 것이라며, 서울시의 이명박 시장과 수도이전반대 국민연합 관계자들을 만나 헌법소원에 대한 구체적인 논의를 하는 등의 움직임을 보였다.

나. 정부의 사전대응

정부는 특별조치법에 대한 청원서가 제16대 국회에 제출되는 시기부터 서울시와 수도이전반대 국민연합 등 신행정수도 건설을 반대하는 입장에 있는 측으로부터 헌법소원이 있을 것이라는 정보를 입수하고 이에 대응할 준비를 시작하였다.

법률에서 정하는 헌법소원 청구기간인 90일이 가까워지면서 신행정수도 건설을 반대하는 움직임이 활발해지자 정부에서도 실제적인 대책 마련에 착수하였다. 정부에서는 우선 건설교통부차관을 반장으로 하는 헌법소원 관계기관 대책반을 구성하여 운영키로 하였으며, 헌법소원이 제기되는 즉시 국무조정실장이 주재하는 관계차관회의를 개최하는 방안을 마련하였다.

관계기관 대책반은 건설교통부차관과 추진단, 법무부, 법제처 소속 1급 간부들로 구성되었고, 실무적인 지원을 위해 각 부처별로 별도의 T/F팀을 구성하여 운영하기로 하였다.

다. 헌법소원 청구

신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌확인 헌법소원은 법률이 시행된 지 3월이 조금 못 미치는 7월 12일 헌법재판소에 접수되었다. 청구인은 최상철 서울대학교 교수 외 168인이며, 이들은 다양한 직업군과 지역을 대표하였다.

특별조치법 헌법소원의 특기할 사항은 청구인들이 기본권 침해의 구제 필요성을 느껴 헌법소원을 청구한 것이라기보다는 신행정수도 건설정책을 무산시키기 위한 하나의 수단으로 헌법소원 제도를 활용한 점이다. 이들은 변호사들로 헌법소원을 수행할 대리인단을 구성한 다음 자신들과 같은 입장을 가지고 있고 헌법소원의 청구인이 되겠다는 의사를 가진 사람들을 모집하여 헌법소원 심판을 청구한 것이라고 볼 수 있으며, 이러한 점에서 통상의 헌법소원 심판과는 구별되는 것이었다.

이들 청구인은 특별조치법의 위헌확인 헌법소원과 함께 추진위원회 활동정지 가처분 신청도 하였으며, 이들이 제출한 청구서는 헌법소원과 가처분 신청서 각각 본문 약 30여 쪽을 포함하여 전체 약 70여 쪽의 분량이었다.

라. 헌법소원에 대한 정부의 대응

헌법소원이 청구되기 이전부터 정부에서는 헌법소원 대책회의를 개최하였고, 헌법소원이 제기되자 관계차관회의를 소집하여 대응방안 마련에 부심하였다.

가) 헌법소원 대책회의

첫 헌법소원대책회의는 6월 8일 개최되었다. 이 회의에서는 헌법소원 청구에 대비하여 추진단에서 마련한 그 동안의 동향과 수도이전반대 국민연합 측의 주장에 대한 검토자료 발표, 부처별 대응 방안과 역할을 논의하였고 법무부와 법제처는 헌법소원 유사 사례를 발표하면서 신속한 대응방안을 논의하였다.

그리고 특별조치법의 소관부서인 건설교통부를 중심으로 헌법소원 관계기관 대책반을 구성하여 운영하도록 하였다. 관계기관 대책반은 추진단, 법무부, 법제처 소속 1급 간부들로 구성하여 헌법소원에 대한 정부 측 이해관계기관의 의견서 작성에 있어 법리적인 부분의 의견 교환과 업무협조가 될 수 있도록 하였다. 또한 대책반에서 논의되는 사항에 대한 실무적인 지원을 위하여 각 부처별로 별도의 실무T/F팀을 구성하기로 하였다.

서울시와 수도이전반대 국민연합 측의 헌법소원 제기가 임박함에 따라 7월 9일 제2차 관계부처 대책회의가 개최되었다.

이날 회의에서는 헌법소원이 예정대로 7월 12일 헌법재판소에 제출되면 정부에서도 즉시 입장 표명을 하기로 하였으며, 아울러 정부인사 또는 변호인단을 통해 법리적으로 헌법소원의 부당성을 언론에 기고하는 방안을 논의하였다. 이와 함께 신행정수도 건설의 필요성과 당위성에 대하여 국민들에게 널리 알리는 방안으로 라디오와 TV 등의 광고를 실시할 필요가 있다는 논의도 있었다.

나) 헌법소원 관계차관회의

헌법소원 관계부처 대책회의 결과 구성된 관계차관회의는 국무총리가 책임을 가지는 중앙행정기관을 총괄하는 국무조정실로서 헌법소원과 관련하여 조사와 검토 사항에 대하여 각 부처의 협조를 총괄하면서, 헌법소원에 대한 정부차원의 대응방향과 홍보에 관한 논의, 정부 측 의견서 작성에 있어 주요 쟁점에 대한 토론을 거쳐

정부 입장을 최종 정리하는 역할을 맡았다.

관계차관회의는 헌법소원이 제기된 사흘 후인 7월 15일 처음 개최되었고, 다섯 차례에 걸쳐 적극적으로 대책을 논의하였다.

다) 헌법소원 관계기관 대책반 회의

헌법소원 관계기관인 건설교통부와 법제처 등은 대책반을 구성하였는데, 건설교통부와 추진단은 특별조치법 관장부서와 신행정수도 건설업무의 소관부서로서 직접적 관계가 있으며, 법무부와 법제처는 법률의 관장과 제정에 관련한 부처로서 정부 측의 의견서를 작성하는데 필요한 청구인단의 청구서를 검토·분석하고, 이에 대응하는 법리적 쟁점을 토론하고 정리하는 역할을 맡았다. 대책반은 두 차례의 회의를 통해 헌법소원에서 변호를 할 대리인단을 구성하고, 헌법재판소에 제출할 의견서를 논의하였다.

대리인으로는 대통령과 추진위원회는 법무법인 태평양을, 건설교통부는 하경철 변호사와 법무법인 화우를 선임하였고, 법무부는 자체적으로 의견서를 작성하여 대응하기로 하였다.

마. 이해관계기관 의견서 제출

헌법재판소는 7월 14일 제출된 청구서를 신행정수도건설과 관계가 있는 5개의 이해관계기관(대통령, 신행정수도건설추진위원회, 법무부장관, 건설교통부장관, 서울시장)에 통지하면서 30일 안에 의견서와 증거자료 또는 참고자료를 제출하도록 하였으며, 국회에는 헌법소원 사건이 심판회부 되었다는 통보를 하였다.

정부 측 이해관계기관의 의견서는 대통령과 추진위원회, 건교부, 법무부에서 각각 작성하여 제출하기로 하였으며, 대책회의 등을 통해 관계부처의 지속적인 협의와 검토를 거쳐 건설교통부가 8월 6일, 법무부가 8월 12일, 대통령 및 추진위원회가 8월 13일 각각 의견서를 제출하였다.

청구인단이 주장하는 내용에 대하여 건설교통부, 대통령 및 추진위원회, 법무부가 작성한 의견서의 주요 내용을 비교하면 다음과 같다.

《청구인단 vs. 정부측 의견》

- ① 청구인의 주장① (적법요건) 헌법소원 청구에 관한 적법요건을 갖추고 있음
- 이 사건 심판청구는 법률헌법소원으로서 법률헌법소원의 요건인 당해 법률이 구체적인 집행행위를 기다리지 아니하고 직접적으로 헌법상 보장된 기본권을 침해 하여야 한다는 직접성 요건을 갖추지 못하였으므로 부적법함.
 - 청구인들이 이 사건 심판청구에서 침해되었다고 주장하는 기본권들은 헌법상 보장된 기본권이 아니거나(국민투표권, 납세자로서의 권리 등), 반사적 이익에 불과하며(수도권 주민으로서의 재산권, 직업선택의 자유, 거주이전의 자유, 행복추구권 등), 자기관련성, 현재성, 직접성 등의 법적관련성 요건을 구비하지 못하고 있어(납세자 재산권, 청문권, 공무담임권, 직업수행의 자유, 평등권 등) 부적법함
- ② 청구인 주장② (국민투표권) 서울이 수도라는 사실은 불문헌법에 해당하는 헌법사항이므로 헌법개정절차에 준하는 국민투표를 실시하여야 함
- 이 사건 신행정수도의 건설은 헌법 제72조의 요건에 해당하므로 국민투표를 실시하여야 하며 또한 대통령 공약사항이므로 이를 이행해야 함
- 서울이 수도라는 사실은 불문헌법적 사항이 아니며, 불문헌법적 사항이라고 하더라도 헌법전에 기재되지 않은 이상 수도 이전을 함에 있어 헌법개정절차가 아닌 일반 법률의 개정절차에 의하면 족함
 - 신행정수도의 건설은 헌법 제72조의 요건에 해당하지 않으며, 설령 해당한다 하더라도 국민투표의 부의 여부는 대통령의 재량사항임. 대통령공약은 당시 여야 합의가 도출되지 않을 것을 전제조건으로 한 것이었는데, 이 사건 법률은 여야 합의에 의해서 통과된 법률이라는 점에서 국민투표실시의 전제조건이 충족되지 않은 것이며, 또한 대통령의 공약 이행 여부는 헌법적 판단의 대상이 될 수 없다고 함이 헌법재판소 판례임

③ 청구인 주장③ (납세자 권리) 국민은 납세자로서 잘못된 세금사용에 대한 증
지를 요구할 헌법상 기본권이 있음

■ 청구인들 주장의 납세자 권리를 헌법상 기본권으로 인정할 수 없으며, 설령 납세
자의 권리를 헌법상 기본권으로 인정한다 하더라도 이 사건 법률에 의하여 청구
인들의 권리가 직접·현재적으로 침해된 바 없음

④ 청구인 주장④ (납세자 재산권) 막대한 재정투자로 인하여 납세자의 재산권
을 침해하였음

■ 이 사건 법률이 청구인들에게 직접 조세를 부과, 징수하거나 청구인들의 재산권에
특별한 제한을 가하고 있지 않으므로 재산권이 침해된 바 없음

⑤ 청구인 주장⑤ (청문권) 국회 공청회 생략 등 청문절차를 거치지 않아 청문
권을 침해하였으며, 서울시의회 의견을 듣지 않아 서울시의회 의원들인 청
구인들의 청문권도 침해하였음

■ 정부 입안 과정에서 24회에 걸친 공청회와 토론회 등 개최, 입법예고 등을 통하여
국민여론을 수렴하였고, 국회 건교위의 공청회 생략은 국회법에 따른 것으로 합법
적인 조치임

■ 서울시의회 의원들의 경우 지방자치법 제4조 제2항에 따른 의견청취는 지방의회
의 권한이지 의원의 권한이 아니고, 이 사건 법률 제정과정에서 서울시 의원들이
의견을 개진할 수 있었음.

⑥ 청구인 주장⑥ (공무담임권·직업수행의 자유) 서울시의회 의원 및 공무원들
이 수도권 서울의 공무원으로서 누렸던 지위를 박탈당하며, 서울시공무원
이 되려는 청구인들도 공무담임권을 침해받음

■ 이 사건 법률은 서울시의회 의원 및 공무원들의 신분이나 지위의 변동에 관한 아
무런 규정을 두고 있지 않으므로 기본권 침해의 직접성이 인정될 수 없음. 또한
이 사건 법률의 시행으로 인해 서울시의회 의원 및 공무원들의 신분에 어떠한 영

향도 미치지 않음

■ 서울시 공무원이 되려는 청구인들도 이 사건 법률에 의해 공직진출의 기회를 제한 받은 바 없음

⑦ 청구인 주장⑦ (포괄위임입법금지) 이전대상기관을 직접 법률에서 규정하지 않고 신행정수도건설추진위원회에 위임한 것은 포괄위임 입법금지원칙에 어긋남

■ 이 사건 법률에 따라 위원회가 선정하는 것은 이전대상 주요 국가기관으로서 국민의 기본권이 아니며, 대통령령으로 규정될 내용을 법률에 규정한 것도 아니므로 포괄위임 입법금지원칙의 적용대상이 되지 않음

⑧ 청구인 주장 ⑧ (체계정당성 및 평등권) 헌법기관의 이전계획에 대하여 대통령 승인 전에 국회의 동의를 받도록 규정, 국회를 대통령의 하위기관처럼 규정하여 포괄위임 입법금지원칙, 통치구조의 원리 및 체계정당성 원리에 위배되며, 수도이전지역을 사전에 충청권으로 지정하여 그 외 지역에 거주하는 청구인들의 평등권도 침해하였음

■ 헌법기관의 이전에 대해 국회의 동의를 받도록 한 것은 민주적 정당성을 확보하기 위한 의미가 있는 것으로 헌법에 부합하며, 이 사건 법률의 내용과 체계가 상호 모순 갈등 없이 그 본래의 입법목적의 실현에 합치되도록 이바지하고 있으므로 포괄위임 입법금지원칙, 체계정당성 원리에 반하지 않음

■ 차별적 취급을 받는 것은 다른 지방자치단체이지 청구인들이 아니며, 설사 그 대상에 청구인을 포함한 지역주민들이 포함된다 하더라도 반사적 이익의 침해가 있는데 불과하며, 또한 이 사건 법률에 충청권을 지정한 것은 국토의 중심성, 접근성 등을 고려한 연구결과 끝에 결정된 것으로서 합리적 이유가 있으므로 평등권 침해가 아님

⑨ 청구인 주장⑨ (직업선택의 자유·거주이전의 자유·행복추구권) 수도이전에 따라 서울 및 수도권 거주 청구인들이 종래 영업상 이익 등의 박탈로 직업

선택 및 거주이전의 자유 침해, 안보불안 및 생활 불안에 따른 행복추구권 침해

- 청구인들 주장의 이익은 사실적, 간접적, 반사적 이익에 불과하며 이 사건 법률 어는 규정에도 청구인들의 거주이전의 자유나 직업선택의 자유, 행복추구권을 제한한 바 없음

⑩ 청구인 주장 ⑩ (가처분 신청) 추진위원회의 활동정지 가처분 신청의 요건을 갖추고 있음

- 회복하기 어려운 손해가 발생할 염려가 없고, 가처분을 긴급히 하여야 할 이유도 없으며, 가처분 기각 시보다 인용 시 발생할 국가중요정책의 중단으로 인한 국정 혼란 및 막대한 재정지출의 증대 등 불이익이 현저히 크고, 이 사건 헌법소원 심판청구가 부적법하여 각하되거나 기각될 사안임이 명백하므로 가처분 신청은 기각되어야 함

바. 청구인단의 보충서면 제출과 정부의 대응

청구인단은 추진위원회와 건설교통부, 법무부 등 정부 측에서 제출한 의견서에 대하여 반박하는 보충서면을 8월 31일 헌법재판소에 제출하였고, 충남 연기군·공주시 주민 등이 헌법소원에 보조 참가하는 신청서도 함께 제출하였다.

청구인단은 보충서면에서 법률이 국민들에게 직접적인 권리침해가 없더라도 헌법적 해명을 위해 필요한 경우 헌법재판소가 판단할 수 있다는 의견과 대통령이 국민투표를 공약하고 이를 이행하지 않는 것은 재량권의 명백한 남용에 해당한다는 주장을 하였다. 또한 수도규정은 불문헌법사항이므로 수도이전을 위해서는 새로운 수도를 정하는 내용의 헌법개정이 필요함에도 이를 이행치 않아 헌법개정 참여권을 침해했다는 주장이 새로 추가되었다.

한편 청구인단이 보충 서면과 함께 제출한 보조참가인 신청서는 충남 연기군과 공주시 지역의 주민 224명, 경북지역 주민 6명 등 230명이 신청한 것으로, 이들은

보조참가의 사유로 특별조치법에 의한 토지거래특례지역의 지정으로 각종 개발행위와 건축허가가 제한되고, 토지보상비가 주변 땅값의 1/5 ~ 1/10에 불과하여 타 지역 정착이 곤란하다는 주장을 폈다.

이와 같은 청구인단의 보충서면에 대해 추진위원회 등 정부에서는 9월 17일 제4차 관계차관회의를 갖고 정부 측 의견서의 작성방향을 논의하였으며 추진위원회와 건설교통부, 법무부 등 부서별로 9월 중에 보충의견서를 헌법재판소에 제출하기로 협의하였다.

정부 측 추진위원회는 대리인단인 법무법인 태평양을 통하여 청구인단이 제출한 보충서면을 검토하고 반박의견서를 작성하여 9월 24일 헌법재판소에 제출하였다. 추진위원회는 보충의견서를 통해 수도이전은 국민투표의 대상이 아님을 다시 한 번 상세히 설명하였다. 또한 특별조치법의 제정 및 시행은 기본권의 침해가 없고 장래에도 침해가 반복될 우려가 없으므로 헌법소원 청구요건을 갖추지 못했다고 주장하였다. 뿐만 아니라 우리나라의 경우 수도에 관한 규정을 헌법에 두지 않고 법률로 정하고 있어 헌법개정절차가 아니라 법률 개정절차에 의하면 된다는 주장도 담았다.

같은 날인 9월 24일 건설교통부에서도 보충의견서를 제출하였으며, 법무부에서는 10월 6일 의견서를 헌법재판소에 제출하였다. 청구인단 보조참가인의 주장에 대한 정부측의 반박내용은 다음과 같다.

《보조참가인 vs. 정부측 의견》

① 보조참가인의 주장 ① 토지보상비가 주변 땅값의 1/5 ~ 1/10에 불과하다.

■ 건설사업의 보상은 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률이 정하는 절차와 방법에 따라 2004년 1월 1일 기준의 공시지가를 기준으로 보상대상 토지의 위치, 형상, 환경, 이용 상황, 기타 가격형성의 제반 요인을 고려하고, 보상체결일 또는 수용재결 당시까지의 지가변동률을 적용하는 등 종합적인 검토를 거쳐 정당한 보상가격으로 산정하게 된다. 따라서 일부 언론 보도와 같은 공시지가를 기준으로 하는 일정 비율에 의한 일률적인 보상가격 산정이 아니다.

② 보조참가인의 주장 ② 주변지역으로의 정착이 어렵다.

■ 토지의 보상뿐만 아니라 건물과 과수, 입목, 분묘와 영업권 등 각종 권리는 물론 영농 및 축산 손실 등 모든 재산적 손실에 대한 보상이 이루어진다. 또한 주민들에게는 신 행정수도 건설지역 안에 이주단지를 우선 분양함으로써 조기에 주민들이 재정착할 수 있도록 대책을 마련할 계획이며, 주민들이 원할 경우 원래 마을의 특성을 반영한 이주단지를 조성할 계획도 세우고 있다.

또한 정부측은 보충의견서를 통하여 청구인들이 수도이전 반대여론을 조장하는 일부 언론의 선동적 주장까지 아무런 여과 없이 받아들여 자신들의 주장을 관철하기 위하여 인용하고 있는 것을 지적하고 신행정수도 건설의 필요성을 다시 한 번 강조하였다.

1960년대 이후 지속적으로 진행되어 온 수도권 집중으로 인한 수많은 문제점과 극심한 정체 현상을 보이고 있는 지방과의 불균형을 해결하기 위해 1977년 이래로 역대정부에서부터 수도 이전 검토와 정책이 있었다고 상기시켰다.

또한 이렇듯 시대적 배경과 건설의 당위성에 따라 정치권의 합의와 국민여론을 반영하여 결정한 국가의 중요정책이 국민들을 선동하는 일부 여론몰이와 무모한 소송의 남발로 인하여 시행조차 하지 못하고 좌초된다면, 어려운 국가경제는 더욱 어려운 상황으로 몰릴 수밖에 없음을 의견서에 담았다.

2. 헌법소원, 대한민국을 흔들다

가. 결정 선고

2004년 10월 21일 드디어 헌법재판소의 결정이 내려졌다. 신행정수도 건설에 관여하고 있던 모든 사람들은 사업의 정당성을 확신하고 있으면서도 혹시나 하는 마음에 헌법재판소와 텔레비전 등에 이목을 집중하고 있었다.

사실 이틀 전까지만 해도 선고결과에 대하여 의심하는 이가 없을 정도로 낙관적이었다. 일반적으로 소송이 제기되었을 때 논쟁의 소지가 있다고 판단되면 헌법재판소에서는 공개 변론을 실시하는데, 이번 사안에 대해서는 공개 변론을 요구하지 않았기에 논쟁의 여지없이 합헌의 결과가 나올 것이라 확신하고 있었다. 이런 분위기 때문에 헌법소원을 제기한 측의 이석연 변호사도 언론과의 인터뷰에서 ‘기각된다 하더라도’ 라는 표현을 사용하며 결과에 대하여 자신하지 못하고 있었다.

이러한 당시의 분위기는 당일 한나라당의 반응에서도 나타났다. 한나라당은 헌법재판소의 결정이 법률적 판단일 뿐이라며, 헌법재판소 결정과 관계없이 앞으로 수도권이전의 경제적, 안보적인 문제점을 지속적으로 부각시켜 나가겠다는 입장을 밝혔고, 한나라당 김덕룡 원내대표는 헌법재판소 선거 당일 주요 당직자회의를 주재한 자리에서 “현재 판결과 상관없이 한나라당은 수도권이전을 강력히 저지할 것”이라고 말했고, 수도권이전반대국민운동 공동집행위원장인 한나라당 박계동 의원은 “사회각계와 연대, 28일 수도권이전 반대 100만인 쉼기대회를 예정대로 실시할 것”이라고 밝혔다.

그러나 이러한 분위기에 찬 물을 끼얹는 소문들이 선고 전날부터 나오기 시작하였다. 선고에서 8대 1로 특별법 위헌 판결이 날 것이란 미확인 정보가 흘러나오기 시작했고, 선고 당일에는 7대 2로 위헌 판결이 날 것이라는 이야기가 퍼졌다. 당시 실무를 담당하고 있던 신행정수도건설추진단에서는 두 가지 상황 모두를 염두에 두고, 헌법재판소 선고 이후에 배포할 보도자료를 사전에 작성한 채로 선고를 기다리고 있었지만, 관계자들 모두 위헌 결정이 날 수 있는 법리적 근거가 약하다는 생각에서 위헌이 결정되리라고는 생각하지 않는 분위기였다.

당시 판결 전달까지의 언론 보도 내용을 살펴보면 헌법재판소의 판결에 대해 정부와 열린우리당에서는 낙관적인 전망을 하고 있었던 것을 알 수 있다.

[한겨레]2004-10-20

헌법재판소가 오는 21일 신행정수도건설 특별법 헌법소원 사건에 대해 결정 선고를 하겠다고 19일 밝힘에 따라, 여야가 결과에 촉각을 곤두세우고 있다. 열린우리당은 “위헌 결정이 나겠느냐”고 느긋해하면서도, ‘만일의 상황’에 신경을 쓰는 분위기다. 열린우리당은 특히 헌재가 헌법소원 청구를 기각할 경우, 그동안 행정수도 이전에 대한 위헌 시비 논란이 수그러들 것으로 기대하고 있다. 열린우리당 관계자는 “헌재 결정이 기대한 대로 나온다면, 앞으로 신행정수도 건설 추진에 보다 힘을 얻을 수 있을 것”이라고 말했다.

열린우리당은 또 “법리적 해석에 따라 (결정이) 달라질 수 있기 때문에, 결정이 나오는 대로 부족한 부분이 있다면 보완해 행정수도 건설을 추진해 나가면 된다”는 태도를 보였다.

반면, 한나라당은 헌재의 결정에 상관없이 신행정수도 이전에 대한 반대 투쟁을 계속 하겠다는 태도를 보이고 있다. 헌재의 결정이 신행정수도 이전 자체가 아닌, 신행정수도 건설 특별법의 위헌 여부만을 따지기 때문에 ‘문제의 본질’에서 벗어나 있다는 것이다. 최경환 한나라당 수도이전문제 대책위원회 간사는 “헌재의 결정을 100% 존중하겠지만, 헌재가 판단하는 부분은 신행정수도건설 특별법 안에 위헌의 소지가 있는지에 대한 다툼일 뿐”이라며 “문제의 본질은 정부와 여당이 국민의 의견을 수렴하지 않은 채 수도 이전을 밀어붙이는 것”이라고 주장했다.

그러나 드디어 선고가 내려지는 순간, 이러한 기우는 현실로 나타났다. 가슴을 졸이며 발표만을 지켜보던 사람들의 표정은 참담하게 일그러질 수밖에 없었다.

“2004년 10월 21일 대통령 탄핵심판 이후, 헌정사상 초유의 수도이전이라는 화두를 던진 특별법 헌법소원의 결정 선고가 있어 헌법재판소 대심판정에 자리를 잡았다. 120석을 가득 채운 청구인과 이해관계기관 관계자, 그리고 방청객들과 함께 위엄서린 헌법재판관들의 입장을 바라보면서 그동안 출처불명의 위헌 결정이라는 정보가 제발 잘못된 정보이기를 간절히 기도하였다. 그러나 특별법은 헌법에 위반한다는 헌법재판소장의 결정 주문은 양 어깨의 힘줄을 끊어 버렸고, 무력함과 좌절의 기분을 안겨 주었다.”(토지공사 서정보 차장, 당시 신행정수도건설추진단 근무)

갈수록 속도를 내며 추진되면 신행정수도 건설 사업이 헌법재판소의 판결로 일순간에 정지되어 버린 것이다. 특별법의 위헌 판결로 존립근거를 상실한 신행정수도 건설추진단의 업무도 정지되어, 판결시점을 기준으로 모든 직원들은 대기상태에 놓이게 되었고 예정되어 있던 회의도 취소되었고, 각종 비용집행도 중지되었다. 당시 추진단에서 실무를 담당하고 있던 직원들의 좌절감은 이루 말할 수가 없었다. 헌신적으로 업무를 진행하고 있었기에 그 허탈감은 더욱 컸었다. “당시 소원이 5시간 자보는 거였다. 지하철 첫 차의 이용객들이 어떤 부류인지도 알게 되었다. 고속터미널에서 출발하는 3호선 첫 차의 이용객들 중 양복 입은 사람은 찾아볼 수가 없었다. 그렇게 정신없이 일하다가 위헌결정이 내려진 것이다(김규현 당시 신행정수도건설추진단 기획예산팀장).”

특별조치법이 위헌 결정됨에 따라 특별조치법에 따라 추진위원회 등이 수립한 건설기본계획 및 국가기관 이전계획은 효력을 상실하였다. 더불어 특별조치법상의 토지거래특례지역은 자동적으로 해제되었고, 특별조치법에 의한 건축허가 및 개발행위허가 제한 등도 해제되었다. 다만, 토지거래허가구역·투기지역·투기과열지구의 지정은 국토계획법 등 개별 법률에 근거하여 관계 장관이 지정한 것이기 때문에 그 효력을 유지하였다.

헌법재판소는 결정 선고에서 “수도가 서울인 점은 관습헌법에 해당하고, 관습헌법 역시 헌법의 일부이므로 헌법개정절차에 의해서만 변경될 수 있는데, 신행정수도의건설을위한특별조치법은 헌법개정절차 없이 수도를 이전하는 것을 내용으로 하고 있으므로 헌법개정안에 대한 국민투표권을 규정한 헌법 제 130조에 위반한다”며 위헌임을 선고하였다.

판결문에서 헌법재판소장은 신행정수도법이 헌법 제130조 위반으로 인한 위헌(다수의견, 7인), 헌법 제72조 위반으로 인한 위헌(김영일 재판관 1인), 부적법하여 각하(전효숙 재판관 1인)의 순으로 결정이유를 낭독하였다.

헌법재판소의 결정 이유(다수의견)를 요약하면 다음과 같다.

《헌법재판소의 다수 의견》

- 서울은 고려시대에 남경이 설치되어 고려의 이른바 삼경제를 이루는 중심지 역할을 하였고, 조선왕조의 창건 직후 곧 수도가 되어 조선의 기본 법전이었던 경국대전에 그대로 반영되어 계속되다가 일제강점시대를 거쳐 해방과 건국 이후에도 서울의 수도성은 계속 유지되었다.
- 대한민국의 수도가 서울이라는 점은 국가의 정체성을 표현하는 실질적 헌법 사항의 하나로서 비록 헌법전상으로 ‘수도가 서울’이라는 명문의 조항이 존재하지 아니한다고 하더라도 국가생활의 오랜 전통과 관습에서 확고하게 형성된 자명한 사실 또는 전제된 사실로서 모든 국민이 우리나라의 국가 구성에 관한 강제력 있는 법규범으로 인식하고 있는 것이다.
- 따라서 우리나라의 수도가 서울이라는 점은 ‘관습헌법’에 해당하고 이러한 관습헌법을 폐지하기 위해서는 헌법이 정한 헌법개정절차에 따라야만 한다. 그런데, 이 사건 신행정수도의건설을위한특별조치법은 헌법개정사항인 수도의 이전을 헌법개정절차를 밟지 아니하고 단지 단순법률의 형태로 실현시킨 것으로서 결국 헌법 제130조에 따라 헌법 개정에서 국민이 가지는 참정권적 기본권인 국민투표권의 행사를 배제한 것이므로 동 권리를 침해하여 위헌이다.

한편 김영일 재판관은 별개의견을 통해 수도이전에 관한 의사결정은 헌법 제72조가 규정한 중요정책이라고 판단되며, 대통령의 국민투표 부의행위는 자유재량행위이나 헌법 규정의 취지를 고려할 때 국민이 직접 국민투표로 결정하려는 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있는 경우 대의기관이 이러한 의사를 무시하고 스스로 결정한다면 이는 재량권을 일탈·남용한 것이며, 동 사안은 재량권의 일탈·남용으로 청구인의 국민투표권을 침해하였으므로 위헌이라고 하였다.

반면 전효숙 재판관은 수도의 위치 자체가 반드시 헌법제정권자나 헌법개정권자가 직접 결정하여야 하는 사항이라고 단정할 수 없으며 또한 ‘서울이 수도’라는 관행적 사실이 다수의견이 말하는 관습헌법이라는 당위규범으로 인정되기 어렵다고 지적하였다. 특히 성문헌법을 지닌 법 체제에서, 관습헌법을 성문헌법과 ‘동일한’ 효력 혹은 ‘특정 성문헌법 조항을 무력화 시킬 수 있는’ 효력을 가진 것으로 볼 수 없으므로 설사 관습헌법이라고 하더라도 헌법개정절차를 거칠 필요는 없다는 점을 강조하였다.

헌법재판소에서 내린 결정의 근거인, 관습헌법은 성문헌법국가인 우리에게 상당히 생소한 용어이다. 원래 관습헌법은 헌법사항에 관한 관례나 선례를 말하는 것이다. 구체적으로는 성문헌법에 저촉되지 않는 범위 내에서 국가의 정치조직이나 제도 등에 관련된 내용이 법전화하지 않고 관습이나 선례의 총체로서 제도화하여 형성되는 규범이다. 관습헌법은 불문헌법 국가인 영국이나, 영국으로부터 영향을 받은 미국에서 인정되어 온 개념이다.

우리 현행 헌법에는 명문으로 수도에 관한 규정이 없다. 그렇지만 헌법재판소는 수도에 관한 사항은 성문헌법에 규정해야 할 정도로 중요한 것으로 불문헌법의 일종인 관습헌법으로 보아야 한다는 것이다. 비록 수도에 관하여 헌법이 명문의 규정을 두고 있지 않더라도 수도의 의미나 역사성, 그 내용을 고려할 때 충분히 헌법에 해당하는 사항이라 인정해야 한다는 것이다. 그런 점에서 헌법재판소는 관습헌법을 헌법적 사항으로서 수도에 대한 논거로 삼고 있다.

우리 헌법에서 수도에 관하여 명문의 규정을 두고 있지 않는 한 관습헌법에 해당하는 사항에 대하여 성문헌법과 동등한 개정절차를 밟아야 한다는 것은 법체계와 법리에 맞지 않는 것이라 생각된다. 수도문제가 헌법적 사항이라는 것과 헌법개정절차를 밟아야만 가능한 사항이라는 것은 별개로 이해해야 하기 때문에 헌법재판소의 해석은 헌법의 통일성 원칙을 벗어난 것이라 생각된다. 당시 불문헌법 관련 청구인과 정부측의 의견들을 개략적으로 정리하면 다음과 같다.

《불문헌법 관련 청구인과 정부측의 의견》

헌법재판소는 특별조치법의 위헌 사유로 헌법 제130조에 따라 국민이 가지는 국민투표권을 침해했다는 점을 들었으나, 사실 청구인단은 최초 의견서에서 헌법 제72조의 국민투표권, 제37조제1항의 납세자의 권리, 제12조제1항의 청문권 등 10여개의 권리 침해를 주장했음에도 헌법 제130조에 의한 국민투표권 침해는 주장하지 않았다. 다만, 청구인단은 보충의견서에서 주로 제72조의 국민투표권 침해를 주장하면서 일부 제130조의 국민투표권 침해를 주장하였다.

① 청구인단의 불문헌법 관련 주장

- 수도이전 문제는 ‘대한민국의 존재양식’의 변경에 해당하므로 전문가들의 논의와 검증과정을 거쳐야 함은 물론 국민으로부터 동의를 얻어 수도 이전에 따르는 국론분열과 혼란을 차단해야 하는 사항임
- 수도는 그 국가의 상징이므로 세계 85개의 나라가 수도의 소재지를 헌법에 명시하고 있고, 헌법에 명시적 규정이 없는 경우에도 대한민국의 공식 용어가 한국어인 것처럼 수도가 서울인 것은 “불문헌법사항”으로 보아야 할 것임
- 수도 서울은 조선조의 건국 이래 600여년간 수도로서 확고히 자리 잡아 왔기 때문에 헌법전문에 명시된 ‘유구한 역사와 전통’의 대표적인 한 요소임. 중요한 불문헌법사항을 변경하는 경우에는 명문의 헌법 개정절차, 즉 불문헌법 사항에 대한 변경내용을 새로운 명문헌법조항으로 새로운 수도는 어디로 한다는 내용을 추가하는 형식의 개정절차가 필요함

② 건설교통부의 관습헌법에 대한 의견

- 헌법에 수도규정을 두고 있는 몇몇 국가와 달리 우리의 경우 서울이 수도로서의 지위를 갖는 것은 지방자치법 및 서울특별시행정특례에관한법률¹⁾에 근거한 것이므로, 이를 헌법적 효력을 갖는 불문헌법으로 볼 수는 없음
 - 설사 서울이 대한민국의 수도라는 사실이 불문헌법에 해당한다고 하더라도 불문헌법은 개념필수적으로 연성헌법(軟性憲法)일 수밖에 없고, 그 개정은 법률개정절차에 따라 이루어지므로 국민투표는 필요없음²⁾
- 청구인은 85개국 이 수도규정을 헌법에 명시³⁾하고 있다고 주장하나, 수도를 헌법사항으로 정할 것인지 여부는 그 나라의 역사적 상황, 사회적 분위기 및 국민의식 등에 따라 결정되는 것이므로 우리나라의 경우에도 수도이전에 헌법개정에 준하는 국민투표가 필요하다고 주장하는 것은 타당하지 않음
 - 참고로, 수도에 관한 규정을 헌법에 두고 있지 않은 다른 나라의 경우(예컨대, 독일이나 일본⁴⁾) 수도이전을 국민투표절차를 통해 결정한 사례는 없으며, 대부분이 근거법률을 마련하여 추진하였음

③ 추진위원회의 관습헌법에 대한 의견

■ 수도를 헌법에 규정한 77개국은 당해 국가의 헌법제정권력이 수도규정이 헌법사항이며 형식적 의미의 헌법에 규정하기로 하는 결단을 내렸기 때문에, 수도이전이 헌법개정이라는 까다로운 절차에 의해서 이루어지고 있는 것임

- 수도에 관한 규정을 헌법에 두지 않은 나머지 국가는 수도가 헌법사항에 해당하지 않거나, 헌법제정권력의 결단으로 인하여 헌법전에 규정되지 않은 것이며, 이에 따라 수도의 이전도 법률개정절차에 의해 이루어지고 있음

■ 신행정수도의 건설은 전통적 의미의 천도가 아니라 서울이 수행하는 정치, 행정, 경제, 문화 등 여러 기능 중에서 정치, 행정의 중심지로서의 기능만을 이전하는 것이며 이미 우리나라는 국가의 주요 행정기관이 경기도 과천(과천정부종합청사), 대전광역시(특허청), 충청남도 계룡시(육군본부), 경상남도 진해시(해군본부) 등 서울 이외의 지역에 있음

■ 수도에 관한 사항이 불문헌법에 해당한다고 하여도 수도이전에 관하여 헌법개정에 준하는 절차를 요하는 것은 아님. 불문헌법의 유형에 속하는 헌법은 헌법에 특별한 우선적 효력을 인정하지 않으므로 특별한 헌법개정절차도 인정되지 않는다는데 그 특징이 있음⁵⁾

④ 법무부의 관습헌법에 대한 의견

■ 성문헌법전을 가지고 있는 우리나라에서 불문헌법 주장이 가능한지 의문임

■ 헌법관습법은 어디까지나 성문헌법의 규범적 테두리 내에서 성문헌법의 애매한 점을 보충하고 성문헌법의 실효성을 증대시키는 범위 안에서만 인정되어야 한다는 것이 지배적 견해임⁶⁾

- 서울이 수도라는 것은 하나의 사실이자 인식의 문제이지 규범이 아님
- 헌법에 수도에 관한 규정을 둠으로써 헌법사항으로 정할 것인지 여부는 각 국가의 역사적·정치적·사회적 상황, 국민의식 등에 따라 결정되는 것이며 우리나라의 경우는 수도에 관한 사항을 헌법사항으로 하지 않고 있음
- 우리 헌법제정권자는 수도에 관한 사항을 헌법사항으로 하지 않았음

■ 수도에 관한 사항을 헌법에 규정하고 있는 국가에서는 헌법개정을 통하여 수도를 이전하여야 할 것이나, 헌법에 수도에 관한 사항을 규정하고 있지

않는 국가에서는 국민대의기관인 의회의 입법을 통하여 수도를 이전할 수
있음은 당연하며, 헌법적 정당성의 문제는 발생하지 않음

나. 정부 성명 발표

헌법재판소의 위헌결정은 정부 관계자들에게 상당한 충격으로 다가왔다. 총리실 고위관계자는 “헌재 결정이 위헌으로 나올 것으로 예상을 못했기 때문에 앞으로 어떻게 해야 할지 아직 감이 안 잡힌다”며 “앞으로 중요한 것은 헌재 결정에 대한 국민여론이 아니겠느냐”고 말했다. 허성관 행정자치부 장관은 “충격적이지만 정부가 흥분해서는 안 될 것”이라며 “우리 부처가 할 일이 정해지면 조용히 추진해 나가겠다”고 말했다(한겨레 2004.10.22).

그러나 헌법재판소의 위헌결정에 대해 정부는 즉각 고위당정회의를 개최하고 대응방안을 협의하였다. 이 회의에서는 헌법재판소의 위헌결정에 따라 신행정수도건설추진 등의 법률적 효력이 미치는 행위를 중단기로 하고, 앞으로 국민여론을 폭넓게 수렴하기로 하였다. 또한 법률전문가로부터 헌재결정에 대한 법적 효력과 법리적 타당성 등에 대한 자문을 받고 당과 긴밀히 협의하여 정부의 대응책을 마련하기로 하였다.

회의 결과에 따라 국정홍보처장이 정부대변인으로서 특별조치법 위헌에 따라 추

- 1) 지방자치법 제161조 (특례의 인정) 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.
서울특별시행정특례에관한법률 제2조(지위) 서울특별시는 정부의 직할하에 두되, 이 법이 정하는 범위안에서 수도로서의 특수한 지위를 가진다.
- 2) 허영, 한국헌법론, 박영사 2004년, 36면 참조
- 3) 의견서 제출을 위해 관계기관의 협조를 얻어 확인한 바에 따르면, 청구인이 수도규정을 헌법에 명시하고 있다고 주장한 85개국 중 8개국(미국, 독일, 이라크, 르완다, 카자흐스탄, 인도네시아, 우크라이나, 몽골)은 헌법에 수도에 관한 규정을 두고 있지 않음. 또한 청구인들의 주장에 의하더라도 유엔가입국 191개국 중 절반 이상의 국가는 수도에 관한 규정을 헌법에 두고 있지 않음을 알 수 있으며, 이는 곧 수도에 관한 규정이 반드시 헌법에 규정되어야 할 사항은 아님을 나타낸다고 할 것임
- 4) 독일의 경우 국민투표 없이, “독일통일의 회복에 관한 독일연방공화국과 독일민주공화국 간의 조약”과 “독일통일의 완성을 위한 1991년 6월 20일의 연방의회 결의의 실시에 관한 법률”에 의해서 수도의 이전절차가 진행되었고 일본의 경우 역시 국민투표 없이, “국회등의 이전에 관한 법률”에 의해서 수도의 이전절차가 진행되었음.
- 5) 허영, 같은 책, 제36면 참조.
- 6) 허영, 한국헌법론(2004), 35쪽

진위원회의 활동을 중단하고 향후 여론을 수렴하여 대응책을 마련하겠다는 성명을 발표하였으며, 추진위원회 활동정지 등의 조치를 취하였다.

《위헌결정에 대한 정부의 성명》

- 헌법재판소의 ‘신행정수도 건설을 위한 특별조치법’의 위헌 결정에 따라 정부는 신행정수도건설추진위 등의 법률적 효력이 미치는 행위를 중단키로 했다.
- 정부는 앞으로 국민여론을 폭넓게 수렴하고 법률전문가들로부터 현재결정에 대한 법적 효력과 법리적 타당성 등을 자문 받고 당과 긴밀히 협의해 정부의 대응책을 신중히 마련키로 했다.
- 정부는 이와 함께 신행정수도건설을위한특별조치법에 대한 현재의 위헌결정에 상관없이 앞으로도 민생안정과 경제 활성화를 위한 정부정책을 추진해 나가겠다.

2004년 10월 21일 정부대변인 국정홍보처장 정 순 균

다. 각계 반응

헌법재판소의 결정은 대한민국을 뒤흔들어 놓았고, 각계각층에서 다양한 견해가 제시되었다. 언론에서는 연일 현재 결정에 대한 뜨거운 논쟁이 보도되었다. 그 중 몇 가지를 정리하면 다음과 같다.

《언론보도 : 현재의 관습헌법 인정 논리는》

(연합뉴스 2004-10-21)

헌법재판소가 행정수도 건설에 대한 헌법소원에 서 위헌결정을 내리면서 주요한 근거로 ‘관습헌법’ 논리를 내세우면서 성문·불문헌법의 구분에 관심이 집중되고 있다. 이는 우리나라에서 처음으로 관습헌법의 존재를 인정한 사례이기도 하다.

현재는 “조선왕조 창건 이후 한성(漢城)이 수도로 기능해왔고 일제시대와 건국 이후까지 서울은 우리나라의 수도로서 전국민의 폭넓은 승인을 얻어왔다”고 밝혔다. 따라서 서울이 수도라는 점은 우리의 제정헌법이 있기 전부터 전통적으로 존재해 온 헌법적 관습이자 헌법에 전제된 규범으로서 불문헌법에 속하기 때문에 수도 이전 문제도 성문헌법의 경우와 같이 헌법개정 절차를 거쳐야 한다는 것.

현재는 특히 서울의 역사에 대해 결정문의 상당부분을 할애하며 조선의 기본

법 전이었던 경국대전(經國大典)까지 인용, 한성부가 경도(京都), 즉 서울을 관장한다고 명시해 한성의 수도로서 지위를 법상 분명히 했다고 밝히기도 했다. 현재 재판관들은 이 같은 논리에 따라 신행정수도 건설이 명백히 ‘수도 이전’에 해당하는 것임을 밝혔다.

헌법은 성문화(成文化) 여부에 따라 성문헌법과 불문헌법으로 구별되는데 성문헌법은 법전의 형식을 갖춘 헌법이며 우리나라를 비롯한 대부분의 국가는 성문헌법을 갖고 있다. 반면 불문헌법은 단일한 법전의 형식을 갖추지 않은 채 관습이나 규범에 의해 확립된 헌법으로 영국과 뉴질랜드 등이 대표적이다.

허영명지대 헌법학 교수는 “우리나라 외 어느 나라도 성문헌법 외에 헌법 관습법을 두고 성문헌법이 담을 수 없는 것을 규정하고 있다”며 “관습헌법은 성문헌법을 반대하는 것이 아니라 보완하기 위해 존재하는 것”이라고 설명했다.

김선택 고려대 교수는 “특정사회에서 계속 반복적으로 이뤄지고 앞으로도 반드시 계속된다는 법적 확신이 있을 때 관습헌법으로 인정할 수 있다”며 “수도가 서울이라는 게 헌법적 사안이라면 국민이 그런 확신이 있어야 한다는 뜻”이라고 말했다.

다만 특정사안이 헌법에 해당한다는 실질적 판단이 있어야 하는데 그런 판단은 국민의 기본적 지위나 국가조직, 국가 기조 이념이 될 수 있는데 김 교수는 ‘수도= 서울’이 관습헌법 사안인지에 대해선 논란의 여지가 있다고 덧붙였다. 설령 서울이 수도라는 점을 관습헌법으로 인정할 수 있어도 이 문제를 국민투표에 부쳐 헌법개정 절차에 따라야 하는지에 대해서도 학계의 의견은 엇갈린다.

장영수 고려대 교수는 “헌법 130조 국민투표권 규정은 성문헌법의 개정을 전제로 한 것이지만 관습헌법의 개정을 언급한 것이 아니다”며 “현재의 법리전개는 적절치 못하다고 본다”고 말했다. 국기나 국가 등 헌법에 기재되지 않은 관습적 사안을 개정하는데 있어 모두 국민투표권 부여 등 헌법개정 절차를 거쳐야 하는지 등에 대한 복잡한 문제가 뒤따르는데 이에 대한 충분한 논거가 불충분했다는 것이다.

또 헌법은 개정절차의 난이도에 따라 일반 법률의 개정절차보다 엄격한 경성헌법과 그렇지 않은 연성헌법으로 구별하는데 모든 불문헌법은 일반 법률의 개정절차에 준하는 연성헌법이라는 점도 법학계에서 논란이 될 수 있는 대목이다.

임지봉 건국대 법대 교수는 “불문·관습법 위배라고 위헌이라고 판단한 것은 이 때까지 우리 헌재 역사상 뿐 아니라 세계 헌재 역사에서도 없었다”며 “헌법적 관습, 정신, 관행 등에 대한 위배를 지적한 사례가 독일과 미국 등에 있었지만 그것은 성문헌법 위배 여부가 우선적 판단기준이 됐을 뿐 이번처럼 판단 근거로 관습헌법 위배만 놓고 위헌 결정을 내린 것은 무척 이례적”이라고 말했다.

이 같은 언론 보도가 이어지는 가운데, 사회 저명인사들은 칼럼을 통해 현재의 결정에 대한 의견을 피력하였다.

《헌법은 무엇을 위해 있나? : 박태균 서울대교수》

“국민의 행복 위한 수단 변화 수용 못할 땐 바뀌야”

<박태균 서울대 국제대학원 교수>

인간의 역사에서 종종 목적과 수단이 뒤바뀌는 현상을 발견할 수 있다. 어떤 목적을 이루기 위해 “가장 효과적인 수단이 바로 이것이다”라는 믿음이 곧 그 수단을 목적화 하는 것이다. “본말이 전도되었다”는 말이 이럴 때 사용된다.

‘국가’라는 존재는 인간이 하나의 공동체를 이루면서 보다 안전한 삶을 향유하기 위하여 만든 조직이다. 그러나 우리는 ‘국가’ 자체가 목적이 되는 현상을 쉽게 볼 수 있다. 독일의 나치즘, 일본의 군국주의가 그러했으며, 한국의 ‘국민교육헌장’이 그러했다. 왜 대한민국 국민은 왜 꼭 ‘민족중흥의 역사적 사명을 띠고’ 태어나야만 하는가?

‘경제개발’이라는 신화 역시 수단과 목적이 뒤바뀐 대표적 사례이다. 경제개발은 인간의 행복을 증진시키기 위한 하나의 수단이다. 그럼에도 불구하고 경제개발은 그 과정에서 하나의 목적이 되어 버린다.

오히려 ‘경제개발’이라고 하는 수단을 위해서 ‘인간의 행복’이라는 목적이 희생을 강요 받는다. 근로기준법 사수를 외치면서 쓰러져간 전태일이 그러했으며, 지금 세계 곳곳의 후진국, 체제전환국에서 경제개발이라는 목적 하에 수많은 인권유린이 자행되고 있다.

절대화되어 있는 ‘법’에 대해서도 다시 한번 생각해 보아야 한다. 법은 국가를 합리적으로 이끌기 위하여 구성원들 사이에 합의가 이루어진 하나의 약속이다.

특히 근대 국민국가 이후의 법은 소수 지배자의 의지에 따라 결정되었던 왕정시대의 법과는 큰 차별성을 갖는다. 따라서 국가의 구성원들은 당연히 법을 준수해야 하며,

이를 통해서 자신들이 구성하고 있는 공동체의 안녕과 질서가 유지된다.

그러나 법이라는 것이 절대적인 '목적'이 아닌 이상 시대가 변화하고 질서가 바뀌면 새로운 시대적 가치에 맞도록 수정되어야 한다. 그렇게 될 때 법은 인간의 행복을 지키기 위한 목적에 부응하는 수단으로서의 역할을 할 수 있다. 현실에 맞게 법이 바뀌지 않는다면, 그 법은 시대의 변화와 발전을 방해할 수밖에 없다.

우리 국민들에게 헌법의 개정은 '부정적 행위'로 인식되고 있다. 20세기 이후 근대적인 질서가 자리잡았음에도 불구하고 이 땅의 위정자들은 자신들의 정권 연장을 위하여 헌법을 마구 바꾸었다. 발췌개헌, 사사오입개헌, 삼선개헌, 유신개헌. 그리고 지금 우리 국민은 '독재의 유산'으로 인한 '사회적 비용'을 치루고 있다.

대한민국 정부 수립 이후 1987년까지 경험했던 변화만큼이나 큰 변화를 겪고 있는 1987년 이후 지금까지의 사회변화를 현실의 헌법은 제대로 수용하지 못하고 있다.

연말이 되면 올해의 10대 사건이 각 언론매체에 의해 선정될 것이다. 10대 사건 중에 지난 봄의 대통령 탄핵발의 사태와 행정수도 이전 문제가 상위 순위에 오를 것이 틀림없다. 이 모두가 헌법과 관련된 문제이다.

사회현상이 바뀌고, 사람들의 생각이 바뀌고 있는데, 사람들의 행복을 보장하기 위한 수단은 변화하지 않고 있다. 국가보안법 문제 역시 이러한 논의로부터 자유롭지 못할 것이다.

국가의 미래를 위한 정책들은 때로 기존의 시스템을 앞서 나가야 한다. 50년대부터 경제개발계획을 입안하고 실행함에 있어서 어느 누구도 그것이 헌법이 규정한 경제활동 상의 자유를 규제한다고 문제 삼지 않았다. 그리고 우리는 지금 안팎의 어려움에도 불구하고 세계적인 무역국가로 발돋움하였다.

수단이 목적을 방해하고 있을 때 과감하게 그 틀을 바꾸는 정치적 결단이 절실하게 필요한 때다. 또한 특정한 법의 위헌여부를 판단하는 헌법 재판소가 정책의 적절성 여부까지 판단할 수는 없다.

연일 언론들은 우리 경제의 어려움을 호소한다. 어려움을 극복하고 국민 개개인의 행복 지수를 높이기 위하여 '백년대계'를 수립해야 할 때다. 낡은 수단에 얽매어 목적을 그르치는 일이 더 이상 없었으면 한다.

[한국일보 2004-10-22]

역사서 집필을 통해 우리 역사를 대중에게 널리 알리는데 앞장 서 온 박영규 작가는 서울의 역사를 자세히 짚어가며 역사적인 관점에서 현재 결정을 바라보는 칼럼을 쓰기도 하였다.

《현재의 역사왜곡 : 박영규 작가》

지난 21일 헌법재판소(이하 현재)는 행정수도특별법이 위헌이라고 지적하면서 그 이유로 한국인들은 전통적으로 서울과 수도를 동일한 개념으로 여기기 때문이라고 했다. 또한 서울이라는 단어는 사전적으로 ‘수도’의 의미를 가지는 까닭에 서울지역이 수도인 것은 그 명칭상으로도 자명하다고 덧붙였다. 하지만 현재의 이런 판단엔 역사 왜곡과 논리 비약이 있음을 지적하고자 한다.

- ‘京=서울’은 서라벌서 비롯 -

현재는 기본적으로 서울이 수도의 개념으로 굳어진 것이 조선왕조 이후라고 말하고 있으나, 이는 틀린 말이다. 서울이 수도의 개념으로 굳어진 것은 신라 때부터다. 신라의 수도는 지금의 경주지역이고, 경주의 옛 명칭은 서라벌 또는 서나벌, 서벌 등으로 표기되어 있으며, 이것이 변천하여 현재 ‘서울’이라는 단어가 만들어졌다. 이것은 이미 학계에서 정설로 굳어진 것이며, 고등학교 국어교육만 제대로 받은 사람이라면 다 아는 일이다. 따라서 현재가 조선 왕조의 수도 한성으로부터 서울이라는 단어가 수도의 개념으로 굳어졌다고 판단한 것은 명백한 역사 왜곡이며, 언어변천사에 대한 무지의 소산이다.

서울이라는 말은 한자로 모두 京(경)으로 표기했는데, 비단 조선의 수도 한성뿐 아니라 신라의 수도 서라벌과 고려의 수도 개성을 모두 그렇게 표현했다. 京(경)이라는 글자의 원래 뜻은 ‘크다’이지만 한국인들은 이 글자를 ‘서울 경’이라고 칭하고 있고, 한국에서 출판된 모든 옥편에도 그렇게 되어 있다. 또한 京(경)의 뜻을 ‘서울’이라고 한 것이 신라의 천년 수도 서라벌에서 비롯되었고, ‘삼국사기’와 ‘고려사’ ‘조선왕조실록’ 등에서 서라벌과 개성, 한성을 모두 ‘京(경)’이라고 표기한 사실을 감안할 때 우리 조상들이 조선의 한성과 고려의 개성과 신라의 서라벌을 모두 ‘서울’로 불렀다는 것을 미뤄 짐작할 수 있다. 현재가 이런 역사적 사실을 알고도 틀린 판단을 내렸다면 역사 왜곡을 조장한 것이 되고, 모르고 내렸다면 사료를 제대로 살펴보지 않고 국가 대사를 놓친 책임을 져야 할 것이다.

현재 결정문의 오류와 논리적 비약은 여기서 그치지 않는다. 현재는 서울이 수도인 것은 국가생활의 오랜 전통과 관습에서 확고하게 형성된 자명한 사실 또는 전제된 사실이기 때문에 서울을 수도로 하는 것은 관습헌법으로 보아야 한다고

했다. 그렇다면 오랫동안 전통으로 여겨진 모든 것을 관습헌법으로 보아야 한다는 논리가 성립된다. 예컨대 자식이 아버지의 성을 따르는 것은 수천 년간 지속된 한국의 전통이다. 이것은 서울이 수도로 인식된 것보다도 훨씬 기나긴 역사와 전통을 안고 있다. 때문에 당연히 아버지의 성을 따르는 것도 관습헌법이라고 간주할 것인가? 또 조상에 대한 제사를 모시는 것도 수천 년 동안 지속되어 온 우리 문화이며 전통이다. 이 역시 관습헌법이라고 간주할 것인가? 이렇게 따져보면 우리 주변은 온통 관습헌법으로 둘러싸일 것이고, 그때마다 국민투표를 통해 결정해야 한다는 논리가 성립된다.

- 논리비약이 빚은 관습헌법 -

근본적으로 한 나라의 수도란 국가를 효율적으로 통치하기 위해 인위적으로 만든 행정 중심 도시를 의미한다. 때문에 국가통치 과정에서 행정적 편의와 국민의 이득을 위해 얼마든지 옮겨질 수 있는 것이다. 이는 역사 속에서도 잘 증명되고 있다. 고구려가 졸본을 첫도읍지로 삼았다가 환도성과 평양성 등으로 옮겨다녔고, 백제는 위례성에서 시작하여 한성과 응진성, 사비성 등으로 옮겼다. 신라는 하나의 수도와 다섯 개의 소경(小京)을 뒀고, 고려도 역시 3경 제도를 썼다.

현재의 결정은 이런 역사적 사실을 고려하지 않은 근시안적 사고에서 비롯된 것으로 판단된다. 더구나 그 과정에서 논리적 비약과 역사 왜곡마저 감행했으니, 마땅히 그에 대한 해명을 하고 적절한 책임을 져야 할 것이다.

[경향신문 2004-10-24]

또한 주요 현안에 대한 날카로운 분석으로 유명한 도올 김용옥 중앙대 석좌교수도 현재 비판에 동참했다.

《김용옥 교수 기고문》

[오마이뉴스 2004-10-27]

가련하다, 현재여! 당신들은 성문헌법 수호자였거늘...

현재의 신행정수도특별법 위헌결정은 위헌이다. 법 위에 사람 없고, 사람 위에 법 없다. 법 위에 사람 없다 함은 무엇을 일컬음인가? 1948년 7월 12일에

제정되어 9차의 개정을 거친 대한민국 헌법은 대한민국의 통치체제와 대한민국 국민의 기본권 보장을 규정한 기본법으로서 여타 모든 법에 대하여 상위를 점하며, 국가와 국민에 관한 기본원칙을 규정한 국가의 근본조직법이다.

대한민국 헌법은 지나간 왕조의 헌법이 아니며, 어디까지나 주권재민(主權在民)의 원리를 밝히는 근대입헌주의적 헌법이다. 따라서 헌법에 구현된 원리는 국민이 인간이기 때문에 가지는 천부적 권리를 보장하기 위한 것이며, 이러한 인도주의적이며 보편주의적인 원리를 떠나 특정한 이념이나 정파, 정략의 이권을 대변하기 위한 것으로 조작되거나 자의적으로 해석될 수 없다. 인간이라는 보편자를 지배하는 자연법적 원리에 대한 전관적(全觀的)인 통찰이 없이 헌법은 함부로 해석되거나 조작될 수 없는 것이다.

대한민국의 헌법재판소는 헌법의 존속과 더불어 성장한 유구한 전통을 지닌 기관도 아니며, 1987년 5년단임제 현행헌법이 만들어지고 1988년 9월 1일 헌법재판소법이 발효되면서 탄생한 극히 역사가 일천한 기관이다. 그전에는 헌법재판소의 기능은 헌법위원회가 명목적으로만 담당하였던 것이다.

더구나 헌법재판소를 구성하고 있는 9명의 재판관은 헌법학을 전공한 사람일 단 한명도 없으며 헌법의 해석에 있어서 위헌적 오류를 범할 수 있는 소지가 얼마든지 존재한다. 따라서 법위에 사람 없다 함은, 헌법이 몇 사람의 자의적 해석에 의하여 왜곡될 수도 있다는 것을 역설하는 명제이다.

2004년 10월 21일 운영철 헌법재판소장에 의하여 낭독된 '신행정수도건설특별법 헌재결정문'은 행정수도이전이라는 거국적 사태에 대한 순수한 법리적 규명에서 귀납된 결론이 아니라, 오로지 현 행정부가 행정수도이전을 하지 못하게 하기 위한 연역적 전제를 관철시키기 위하여 모든 논리를 조작해낸 느낌을 강렬하게 던져주는 문장이다.

이 결정과정에서 헌법의 해석 자체가 위헌적 소지를 지니는 많은 억지추향의 논리를 내포하게 되었으며, 또 이러한 논리는 우리국가의 질서근간 자체를 해체시킬 수 있다. 헌법의 해석이 몇몇 편협한 법관의 주관적 독단에 좌우된다면 법치의 근원이 흔들릴 수 있다.

반대 움직임과는 달리 찬성하는 여론도 있었다. 이명박 당시 서울시장과 손학규 당시 경기지사는 10월 21일 위헌결정 직후 “현재의 위헌결정은 대한민국 국민 모두의 승리”라며 현재의 결정을 환영한다는 입장을 밝혔다. 또한 한나라당은 법치주의

의 승리라며 환호했다. 박근혜 대표는 “나라의 정체성이 흔들리고 법질서가 무너지는 상황에서 우리나라의 기둥이 살아있다는 것을 느꼈다”고 말했다. 그러나 이러한 한나라당의 태도는 - 본인들이 통과시킨 법률이 잘못 만들어진 것이라고 하는데 좋아하는 - 이상한 모습이 아닐 수 없었다. 당시 언론보도를 통해 한나라당에서는 축제 분위기로 헌법재판소의 판결을 환영하였음을 알 수 있다.

[세계일보]2004-10-22

■한나라당

신행정수도특별법 헌법소원은 한나라당에 ‘천군만마’가 되어 돌아왔다. 헌법재판소의 위헌결정으로 ‘대안없는 반대’로 시간만 끌던 한나라당은 단번에 ‘수령’에서 벗어나는 행운을 잡았다. 나아가 여당이 추진하는 ‘4대 개혁입법’과 관련해서도 협상력을 키우며 향후 정국 주도권을 쥐는 계기가 될 것으로 보인다.

이날 현재 위헌결정이 나는 순간 한나라당은 축제분위기에 휩싸였다. 당직자들은 환호성을 지르며 서로 악수하는 모습이 곳곳에서 연출됐다. 전여옥 대변인은 “법치주의의 당연한 승리”라고 논평했고, 박근혜 대표도 “법치주의가 살아 있다는 것을 일깨워준 결정”이라고 평했다. 그러나 일부 의원들 사이에 과반수 의석을 차지한 거대야당이던 16대 국회 때 법을 통과시킨 책임을 지적하며 자성론이 일면서 ‘표정관리’에 들어가는 모습이였다. 심재철 의원은 “(법을 통과시킨 책임이 있는 만큼) 재선의원으로서 부끄럽다”고 말했다. 박 대표도 “충청권에 계신 분들이 낙담하고 있는 데 대해 한나라당도 책임 있다”고 지적했다. 박 대표는 22일 중견언론인 모임인 관훈클럽 초청토론회에서 한나라당이 다수당이었던 지난해 12월 국회가 ‘위헌 법률’을 통과시킨 데 대해 공식사과할 것으로 알려졌다.

이런 가운데 유일한 한나라당 충청권 의원인 홍문표 의원만은 그나마 ‘환영의 대열’에도 동참할 수 없었다. 홍 의원은 이날 마침 충남지역 도민체육대회 참석차 낙향하면서 “도민들에게 뭐라 얘기할지... 착잡한 심경”이라고 힘없이 말했다. 그러면서도 홍 의원은 “헌재결정엔 승복하지만 행정기관의 충청권 이전 필요성은 계속 주장할 것”이라고 말했다.

이 같은 홍 의원의 고민은 한나라당으로서도 외면할 수 없는 문제다. 전 대변인은 논평에서 “한나라당은 마음속 깊은 상처를 입었을 충청도민들에게 위로를 드리며 지방분권과 지역균형발전을 위해 최선을 다할 것”이라고 밝혔다.

행정수도 이전 대안으로 ‘행정특별시안’ 마련에 참여했던 최경환 의원은 “지역균형발전과 수도권과밀 해소는 반드시 성취해야 할 목표이므로 합리적 대안은 마련해 나갈 것” 이라고 말했다. 한나라당은 22일 정책의원총회를 열고 이와 관련한 당의 입장을 정리할 방침이다.

신행정수도특별법에 대한 현재의 위헌 결정으로 당내 예비 대권주자로 거론되는 박 대표와 이명박 서울시장, 손학규 경기도지사 세 사람 간 역학구도에 변화가 일 전망이다. ‘관제테모’ 논란을 야기하며 수도이전 반대운동에 ‘온몸을 던진’ 이 시장의 위상이 달라지지 않겠느냐는 관측이다. 세 사람 가운데 수도이전 반대에 이 눈치 저 눈치 보지 않고 여권과 각을 세우며 정면대응한 이 시장의 돌파력과 추진력이 높이 평가를 받고 있다.

이 시장에 비해 이렇다 할 대안 없이 시간을 끌며 때로 갈지(之)자 행보로 당내 논란을 야기한 박 대표의 경우 ‘리더십 누수’ 가 불가피할 것으로 보인다. 당내 의원들 사이에서는 이재오 김문수 박계동 의원 등 지도부의 전략부재를 비판하며 당 안팎의 수도이전반대 운동을 주도한 비주류 의원들의 발언권이 한층 세질 전망이다. 이 의원은 “향후 노무현 정권이 국민 의사에 반하는 정책을 포기할 때까지 끝까지 투쟁할 것” 이라고 말했다.

민변-참여연대 등 시민단체는 현재 결정을 강력 비판하면서 각계에서 법리논쟁이 있었으며, 인터넷 등을 중심으로 현재의 관습헌법론에 대한 반대여론이 확산되었다

※ 포털사이트 엠파스 여론조사(10.23) : 현재결정 반대 59%, 찬성 40%

포털사이트 네이버 여론조사(10.25) : 현재결정 반대 50.3%, 찬성 47.1%

신행정수도 예정지역 주민들의 실망은 이루 헤아릴 수가 없었다. 연기군 남면에 서 슈퍼를 운영하는 정각현(44) 씨는 “현재 판결이 나기 며칠 전부터 마을 분위기가 어수선하고 불안한 마음이 들어 빨리 기각 결정이 나기를 기대했는데 당황스럽다” 고 밝히며 “보상은 기대에 미치지 못하더라도 후손들을 위해서 문화시설 하나 변변히 없는 지역이 행정수도 이전으로 발전하기를 바랬는데...”라는 안타까운 심정을 토로하였다.

상점을 운영하는 안광일(40)씨도 “예정보다 현재가 3개월이나 빨리 선고를 발표

해 당연히 기각 결정이 날 것으로 예상했는데 기대를 저버렸다”면서 “땅 값도 오르고 생활도 윤택해지는 등 지역 발전의 좋은 기회가 될 것으로 보고 좋아했는데 안타깝다”고 말했다.

또한 공주 장기면의 임창환(56) 씨는 “나라의 결정을 따를 수밖에 없지만 행정수도 이전을 준비해온 주민들에게 큰 혼란을 초래할 것”이라며 우려를 나타냈다. 이들 뿐만 아니라 예정지역 내 대부분의 주민들이 위헌 결정에 대해 당혹감을 감추지 못하였다.

신행정수도특별조치법 제정 당시부터 적극적으로 참여해 온 김제선 사무처장은 위헌결정 당시를 이렇게 회상하였다. “생중계되는 현재 위헌 결정발표와 동시에 「지방분권국민운동 대전본부」의 이름으로 헌법재판소의 결정에 승복할 수 없다는 불승복론을 골자로 하는 성명을 발표하고, 충북과 충남의 지방분권운동 진영과 공동으로 「신행정수도 비상시국회의」를 결성하여 2004년 10월 27일 신행정수도 위헌결정 규탄 국민대회를 대전역 광장에서 개최기로 결정하였습니다. 뿐만 아니라 현재 결정 다음날 자치분권연대가 「서울만 수도면 지방은 하수도냐」라는 규탄 시위를 필두로 이른바 관습헌법론의 규탄을 전국화하기도 하였습니다. 충청권 주민들은 현재의 위헌 결정이 수도권 이기주의 때문이라고 생각했습니다. 그리고 몇몇 주요 일간지들이 이러한 분위기를 조장한다고 보고 이들 신문에 대한 불매운동에 들어갔죠. 불매운동이 심각해지자 신문사들에서는 충청권 별쇄판을 냈을 정도로, 충청권 시민들의 분노와 단합은 대단했습니다.”

충청권의 민심은 위헌결정 직후 들끓어 현재 결정에 대한 반발이 급속도로 확산되었으며, 연일 대규모의 위헌결정 규탄대회가 개최되었다. 충청권의 집회 시위 및 관련 토론 성명 발표는 총 398회, 이에 참가한 인원은 26만 여명에 달하는 것으로 집계되었다.

또한 충청권 지역정치권 및 지방의회, 단체장 등을 중심으로 대책회의가 계속되었고, 한나라당 소속 지자체장과 지방의회의원들의 한나라당 탈당도 계속되었다. 지역 시민단체도 연대회의를 개최하여 현재결정에 대한 반대성명을 발표하고 각종 규탄대회를 주도하였다.

현재 결정에 대한 비판 여론은 충청지역에 국한된 것이 아니었다. 참여정치연대, 지방분권국민운동, 한국 YMCA 전국연맹, 문화연대 등 전국 230여 개 시민사회단체는 기자회견을 통해 “헌법재판소가 수도는 서울이라는 생경한 관습헌법을 내세우고, 수도를 이전하려면 성문헌법을 개정해야 한다고 결정한 것에 놀라움을 금할 수 없다”며 세계 어느 나라도 수도를 바꾸기 위해 헌법을 고친 나라는 없다고 지적하였다.

이들 단체는 또한 수도권집중과 국가불균형 해소는 회피할 수 없는 국가적 개혁 과제인 점에 공감한다면서 “정부는 신행정수도 건설을 통해 실현하고자 했던 국가균형발전과 분산 정책의 흔들림 없는 추진의지를 분명히 해야 한다”며 신행정수도 건설을 꾸준히 추진하라고 촉구하기도 하였다.

부산에서는 부산민주사회를 위한 변호사 모임과 부산시민운동단체연대 등의 시민단체 주최로 ‘현재 신행정수도 위헌 판결에 대한 부산시민토론회’가 열려 현재 결정에 대한 열띤 토론이 벌어졌다.

이 자리에서는 헌법의 최종 해석권자가 헌법재판소인 만큼 현재 결정을 수용해야 한다면 수도의 위상과 권위가 국민에게서 나오는 것인 만큼 국민이 승복할 수 있는 논거가 필요한데, 이번 결정은 분명 문제점을 안고 있다는 비판이 거세었다. 또한 현재가 행정 혼란과 국민 불안에 대해 전혀 고려하지 않았다는 것도 문제라고 지적하였다.

라. 후속대책의 필요성

현재의 결정이 한반도를 뒤흔드는 소용돌이 속에 정부는 가만히 그 결정을 따를 수는 없었다. 신행정수도법과 연계하여 추진해 온 국가균형발전 전략인 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 신수도권 발전정책 등도 좌초될 위기에 직면해 있었기 때문이다.

신행정수도법은 국토균형발전을 위해 추진되고 있는 일련의 정책들 중에서도 가장 중심에 놓여 있을 뿐만 아니라 유기적인 관련성도 지니고 있었다. 따라서 행정수

도 건설을 포기한 채 다른 정책들만을 추진하였을 경우 그 효과는 장담할 수 없는 것이었다.

경제적 측면에서 보았을 때는 그동안 신행정수도 건설을 위시한 국토균형발전을 위한 정책들을 개발하는데 투자된 막대한 재정이 위헌 결정으로 인해 그저 공중으로 날아가 버리는 것이다.

한편 신행정수도 건설 예정지로 지정되었던 연기·공주 지역의 주민들은 대토로 인한 경제적 손실까지 고스란히 떠안게 되었다. 이전이 될 것으로 예측하고 주변에 이전할 대상지를 미리 구입해 놓았다든지, 다른 생계대책을 강구하고 있던 연기·공주 지역 주민들은 막대한 피해를 당하게 될 입장에 놓이게 되었다.

[한겨레]2004-10-25

“역사가 현재를 심판할 것이다.” “충청도민 우롱한 한나라당 각성하라.” 24일 오후 충남 연기군 남면 종촌리에서 열린 ‘헌법재판소 및 한나라당 규탄대회’에서 헌법재판소와 한나라당을 상징하는 허수아비가 활활 타올라가는 모습을 바라보는 이 지역 농민들의 물기 어린 눈에서는 ‘불꽃’이 튀었다. 허름한 차림의 남면 지역 ‘농투성이’ 400여명이 한자리에 모여 그동안 억눌렀던 분노를 한꺼번에 터뜨린 것이다. 이 지역 농민들이 모인 것은 현재의 ‘신행정수도 건설 특별법’ 위헌 결정 이후 이날이 처음이다. 위헌 결정 이후 절망에 빠져 속만 태우던 농민들이 차츰 집단적으로 분노를 표출하는 양상을 보이기 시작한 것이다.

농민들은 자신들의 의지와는 상관없이 이 지역이 정치권에 의해 신행정수도로 결정됐다 다시 번복되면서 피해가 자신들에게 고스란히 돌아오고 있다며 눈시울을 글썽였다. 농민들은 허수아비 화형식, 삭발식, 혈서 쓰기 등을 통해 생존권마저 흔들리는 처지를 호소하고 행정수도를 이전해 줄 것을 요구했다.

농민들은 성명서를 통해 “현재의 위헌 결정은 서울중심주의와 서울이기주의를 정당화하기 위한 서울 거주 헌법재판관들의 법논리적 유희에 불과하다”며 “현재의 결정을 절대 수용할 수 없다”고 밝혔다. 이들은 한나라당에 대해서도 “자신이 낳은 아이(특별법)를 부정하는 부모가 국민의 존경을 받을 수 있겠는가”라며 “반드시 한나라당을 심판할 것”이라고 말했다. 집회에 참여한 50대 초반의 농민 이아무개(남면 고정리)씨는 “원래 특별법은 한나라당이 제1당일 때 통과시킨 것 아니냐”며 “충청도를 이체는 ‘햇바지’도 아니고 ‘찢어진 바지’로 여기고 있는 것 아니냐”고 분개했다.

집회 현장에서 만난 농민들 중 상당수는 수도 이전 이후에도 농사를 계속 짓기 위해 보상 받을 토지를 담보로 다른 지역에 토지를 사둔 사람들이었다. 임아무개(50·남면 나성리)씨는 올해 초 사재와 빚을 합해 모은 돈 1억6천여만원으로 논산에 2500여평의 논을 사놓았다. 평당 3만원이던 땅값이 6만원으로 두 배나 치솟은 뒤였다. 이번 위헌 결정으로 그는 빚더미 위에 나앉을 처지에 빠졌다. 임씨는 “서로 얘기를 하지 않아서 그렇지 대부분의 사람들이 나처럼 빚을 얻어 땅을 사놓았을 것”이라며 “누구에게 하소연도 못하고 속만 타들어가고 있다”고 한숨을 쉬었다. 서아무개(64·남면 종촌3리)씨는 “이번 결정으로 마음이 갈기갈기 찢어졌다”며 “나뿐만 아니라 다른 사람들도 죽고 싶다고들 한다”고 전했다.

안아무개(남면 종촌1리)씨는 “수도 이전 이야기가 나오기 전에 이곳은 모두가 형제처럼 지내던 참으로 평온하고 인심 좋은 곳이었으나 지금은 마치 폐허처럼 변한 것 같다”고 목소리를 높였다. 연기군 지역 농민들이 입을 피해는 정확하게 집계되고 있지 않지만 농민들이 은행에서 대출받은 돈만도 수백억원에 이를 것이라는 예측도 나오고 있다.

이에 따라 연기군 지역 농민들은 허수아비 화형식, 삭발식, 혈서 쓰기 등을 통해 생존권마저 흔들리는 처지를 호소하고 행정수도를 이전해 줄 것을 호소했다.

예정지역 주민들이 입을 피해를 고려하여 정부에서는 이를 최소화 할 수 있는 방안을 신속하게 마련하여야만 했다. 이러한 결론을 내리고 선택할 수 있는 길은 오로지 하나, 이제 신행정수도법을 대신할 수 있는 대안을 조속한 시간내에 마련하는 수 밖에 없는 것이다.

제3부 행정도시 건설의 새로운 출발

제6장 행정도시 건설의 대안마련

제7장 또 한번의 시련을 딛고

제6장 행정도시 건설의 대안 마련

1. 위헌결정 이후 대안 마련 과정

“.....이 사건 법률은 청구인들이 수도이전의 국가적 결정에 관련하여 갖는 국민투표권을 침해하는 것으로서 헌법에 위반된다 할 것이므로.....”

2004년 10월 21일 10시 28분경 헌법재판소장이 신행정수도 특별조치법에 대한 위헌 판결로 신행정수도 건설사업은 전혀 새로운 국면에 접어들었다. 참여정부로서는 국정과제의 추진에 있어 중요한 전환기를 맞은 것이다.

“2004년 10월 21일 TV를 통해 운영철 헌법재판소장의 헌법소원 결정문을 듣던 나는 일순간 정신이 아득해졌다. 설마 하던 일이 결국 벌어졌구나라고 생각하면서도 본능적으로 위헌결정에 대한 검토보고서를 작성하기 위해 내 자리로 달려갔다. 랭보의 시처럼 「지옥에서 보낸 한철(Une Saison en Enfer)」 아니, 「연옥에서 보낸 한철」이 시작되고 있었다. 위헌 결정 다음 날이 국회의 건설교통부 국정감사일이었다. 당연히 주제는 ‘신행정수도’가 전부였다. 예전 천도논란시절, 건설교통위원회 위원 25명중 24명의 질문에 대해 현장에서 답변을 써본 경험도 있었지만, 이날은 정말 심했다. 옆에서 대기하던 건교부 직원들이 불쌍하다고 혀를 찰 정도였으니.”(김규현 당시 신행정수도건설추진단 기획예산팀장)

헌재 결정 이후 충청권은 헌재결정·한나라당·보수언론에 대한 성토를 계속하며 행정수도 건설의 재개를 요구하였고, 반면 수도권은 헌재결정을 찬성하면서 충청권에 대안도시를 건설하거나 수도권 규제완화의 재검토 등에는 부정적인 입장을 보였다. 영·호남 등 기타지역에서는 지방분권·공공기관 이전·지역개발 등 균형발전정책의 차질 없는 추진을 강조하였다. 주요 언론들은 국가균형발전의 지속적인 추진을 주문하면서도 대안 마련 시 여론 수렴과정 등 국민적 합의가 필요하다는 입장을 밝혔고, 일부 언론·전문가 등의 산발적인 대안 제시 속에 구체적인 대안 논의의 장은 없는 상태였다. 이렇듯 혼란한 상황이 장기화될 경우에는 균형발전 정책의 혼선이 우려될 것이 불 보듯 뻔했다.

정부는 현재결정의 취지를 존중하면서도 행정기능의 지방이전을 통해 수도권 과밀집중화를 차단하고 국가균형발전효과를 극대화하는 대안을 마련하기로 하였다. 이 과정에는 다양한 여론 수렴절차를 활용하여 국민의 참여와 선택을 도모하고 국민들이 대안을 결정할 수 있도록 추진하기로 하였다.

현재 결정 직후 10월 25일 열린 시도지사 간담회에서 노무현 대통령은 “행정수도 이전 문제는 단지 충청권의 사업이라고 생각하지 않습니다. 수도권과 충청권의 이해 대립으로 좁게 보면 안 되고 균형발전이라는 전체의 틀로 봐야지 특정 지역의 이해관계로 보면 제대로 풀어 나갈 수 없습니다. 전체적으로 분권과 균형발전 과제를 어떻게 풀어나갈 것인지를 접근해야 하며 지방분권과 국토균형발전이 묶여있는 문제로 보고 풀어야 합니다.”라며 지역간 구도로 왜곡되는 것을 경계하였다.

또한 “이번 현재 결정에 대해 승부의 관점으로 접근하는 경우도 있지만 결국 시간이 지나면 어느 쪽도 승리자일 수도, 패배자일 수도 없을 것이며 결국 국가 전체 차원에서 보아야 합니다. 이후에 잘 수습하고 관리해 나가면 결과를 좋게 할 수 있는 일이므로, 이제 지혜를 모아 가야 합니다. 수도권 과밀은 오래 전부터 제기된 문제이나 지금까지 개선되지 않고 악화되어 가고 있습니다. 이 전제가 사실이라면 신 행정수도, 또는 큰 행정기능의 이전 외의 또 다른 과밀해소 방법이 있는 것인가, 아니면 이제 과밀은 문제가 없다고 국가적 논리가 바뀔 것인가 하는 문제에 대해 뭔가 새로운 답이 나와야 합니다.”라고 후속대책에 대한 논의의 필요성을 제기하였다.

이러한 필요성에 대한 공감대를 토대로 후속대책에 대한 논의가 시작되었다. 참여정부의 주요 정책목표중 하나가 국가 균형발전이었고, 이를 위해 지방분권, 공공기관 지방이전, 혁신도시, 기업도시, 수도권발전대책 등이 연계 추진되고 있으며 이들 정책들 중 최선봉에 신행정수도 건설사업이 있었기 때문이다. 정부로서는 국가 균형발전정책을 수정 보완하여 추진할 수밖에 없었고 이에 대한 필요성은 야당도 어느 정도 인정하고 있는 터였다. 곧 바로 여야간 신행정수도 후속대책에 대해 논의가 시작되었고 정부에서도 본격적으로 후속대책마련에 전력을 다하기 시작했다.

위헌결정 이후 후속대안으로 행정중심복합도시특별법이 제정되기까지의 시간은

업무를 담당하고 있었던 실무진들에게는 실로 ‘煉獄에서의 시간’이었다.

2. 후속대책 마련은 민주적인 방식으로

후속대책을 논의하는 과정에서 가장 중요하게 인식된 것은 바로 국민의 여론을 결집하는 것이었다. 「신행정수도 건설을 위한 특별법」이 수십 차례의 공청회와 토론회를 통해 여론을 수렴하는 과정을 거쳤음에도 불구하고 헌법재판소에서 위헌 결정이 내려졌던 경험을 다시 한 번 상기할 수밖에 없었다. 후속대책위원회에서는 전 국민을 대상으로 후속대책의 필요성에 대한 공감대를 확산하고, 특별법 제정과정에서 보다 철저히 국민의 의견을 수렴하기로 하였다.

후속대책위원회와 산하 실무기구인 추진단에서는 여·야를 망라한 정치권, 신행정수도 반대단체, 사회원로 등 다양한 단체와의 대화채널을 마련하였다. 뿐만 아니라 전문가 토론회·간담회 등 학계, 전문가 여론 주도 계층의 다양한 대안 제기의 기회를 마련하고, 특히 여론주도층의 의견을 최대한 수렴하는 프로그램을 추진하기로 하였다.

이에 따라 여론에 영향력이 큰 학술단체, 지역연구기관, 민간연구기관 및 단체 등의 참여를 높이기 위해 학회, 시민단체 등의 주도로 세미나·토론회 등을 개최하고, 학계 전문가집단 및 민간단체의 적극적인 참여를 위해 대책위 및 유관 기관 주도로 전문가 간담회를 지속적으로 추진하였다.

전문가 그룹 등에 대한 후속대책위원회의 여론 수렴 활동은 신행정수도특별법 위헌결정에 의한 사회 각계각층의 충격이 어느 정도 완화되고 후속대책에 대한 공론화가 본격화된 11월 하순부터 후속대책의 내용이 가시화된 2005년 2월 하순까지 약 3개월간 집중적으로 추진되었다. 그 결과 전국적으로 세미나·토론회·간담회 등을 총 65회 개최하는 결과를 거두었다.

이 같은 토론회·간담회 등은 양적 측면 뿐 아니라 질적 측면에서도 상당한 결실을 맺었다. 11월 하순부터의 공론화 단계에서는 신행정수도 후속대책의 필요성 및 추진 원칙에 대해서는 대체로 국민적 공감대가 형성된 것으로 판단되었다.

이에 12월 중순부터 본격적인 대안 검토 및 압축 단계로 전환되어 대한국토·도시 계획학회 등 관련학회의 토론회·세미나 등을 통하여 다양한 후속대안이 제기되었으며, 그 중 행정특별시, 행정중심도시, 교육과학도시, 다기능복합도시 등이 유력한 대안으로 부상하였다. 이 과정에서 특히 전문가들은 후속대안을 균형발전정책과 연계하여 마련할 것과 행정기능 분산 시 효율성을 고려할 것 등을 강조하였다. 시민단체 및 언론계도 균형발전과 지방분권의 연계를 중시하면서 적극적인 대국민 홍보가 필요함을 지적하는 등 대단히 생산적인 의견이 제기되었다.

이 같은 의견 수렴과 민간 전문가그룹 차원에서의 적극적 대안 제시는 국회 신행정수도후속대책 및 균형발전 특위에서 후속대안을 논의하여 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법」 제정이라는 결론을 도출하는 데 결정적인 역할을 한 것으로 평가된다.

인수위 시절부터 신행정수도 건설, 행정중심복합도시 건설에 적극 참여해온 최병선 국토연구원장은 행정도시 건설을 우리시대의 새로운 역사를 만들어가는 과정이라고 평가하며, 후속대책 수립 당시를 이렇게 회상하였다.

“행정도시의 전신인 인수위 시절부터 저는 인수위 자문교수로서 행정수도 이전에 참여했습니다. 그 후 행정수도이전 자문위원 겸 공동연구단장, 행정수도 건설추진위원, 동 추진위원장, 후속대책추진위원장, 행정도시건설추진위원장 등의 직책을 맡아왔습니다. 이와 같은 저의 직책변동만 봐도 오늘의 행정도시가 얼마나 숨 가쁜 길을 거쳐 왔는지 미루어 짐작할 수 있겠습니다.

신행정수도특별조치법은 위헌결정 되었으나, 그것으로 그간의 노력이 모두 수포로 돌아간 것은 아니었습니다. 행정수도건설이 무산되면서 이와 긴밀히 연결돼있던 국가균형발전 역시 차질을 빚은 것을 우려한 대다수의 국민은 행정수도를 대신할 후속대책 마련을 희망하였습니다. 이러한 여망에 부응하여 정부는 위헌결정 후 한 달 만에 후속대책위원회를 구성했고 다시 한 달이 지난 후에는 국회에서도 여야 합의하에 후속대책특별위원회가 가동되기 시작했습니다. 이들 위원회의 집약적이면서도 신속했던 대응에 힘입어 행정수도는 위헌결정 후 4개월 만에 행정중심복합도시

라는 새로운 모습을 드러내게 되었습니다.

이 4개월 남짓한 기간 중에 후속대책위원회는 전문가와 일반국민의 의견을 수렴하여 후속대책 마련에 나서는 한편 후속대책을 뒷받침할 특별법안 작성에 전력을 기울였습니다. 당시에 전문가와 국민의견을 수렴하기 위해 개최했던 토론회, 간담회 등이 65회에 이르고 있으니, 거의 이틀에 한 번은 갖가지 형태의 행사를 치루었던 셈입니다. 우리나라에 수많은 주요 정책결정과정이었지만 행정도시 만큼 집약적이고 광범위한 여론수렴을 거친 경우는 아마 없을 것으로 확신합니다. 저는 역사적 과업이었던 행정수도건설을 무산시킨 죄인된 심정으로 이 모든 과정에 임했습니다만, 행정도시건설특별법의 국회통과와 함께 다소나마 죄책감을 덜어낼 수 있었습니다.“

3. 다양한 대안을 검토하다

가. 새로운 추진체계 구성

정부는 2004년 11월 15일 대통령 훈령을 제정하고, '신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회'를 설치하였다. 후속대책위원회는 11월 18일 첫 회의를 개최하는 것으로 공식 출범을 하였다. 위원장은 이해찬 당시 국무총리와 최병선 경원대학교수가 공동으로 맡고, 당연직위원으로는 재경부·교육부·건교부 등 관계부처 장관 및 경제정책수석 등으로 구성되었다. 또한 위촉직 민간위원으로는 신행정수도 후속대책 마련에 필요한 학식과 경험을 갖춘 30인으로 구성되었다.

위원회는 총리실 산하의 심의기구로서 주요 업무는 신행정수도 후속대책을 위한 정부대책 수립에 관한 사항, 후속대책의 수립 및 집행과 관련된 관계 중앙행정기관과의 협의 및 의견조정, 후속대책 수립을 위한 국민여론의 수렴, 후속대책과 관련된 법령의 제정 및 개정에 관한 사항, 그 밖에 정부대책을 비롯한 후속대책 수립을 위하여 위원장이 필요하다고 인정하여 위원회에 부의하는 사항 등이었다.

한편 위원회의 활동을 효율적으로 지원하기 위해 '신행정수도후속대책기획단'을 설치하였는데, 건교부·재경부·행자부·예산처·환경부·국토연구원·토지공사·주택공사·한국감정원 등 관계 기관의 직원들로 구성되었다.

기획단의 단장은 국무조정실 기획수석조정관(차관급)이, 부단장은 건교부 1급 공무원이 임명되었다. 조직은 기획총괄팀·여론분석팀·대안검토팀·대외협력팀 등 4개팀과 대전사무소로 구성되었고, 업무를 보다 세분화하여 추진하기 위해 팀 내에 과를 두어 운영하였다.

나. 후속 대안 제시

후속대책위원회는 우선 총 60여회에 걸친 간담회, 세미나, 토론회 등을 통해 후속 대안에 대한 전문가와 국민의 의견을 수렴하였다. 이러한 공론화 과정을 거쳐 각계에서 제시된 후속대안은 ‘신행정수도를 재추진하자’는 의견부터 ‘지방분권 등을 통해 추진하면 충분하므로 후속대안은 필요없다’는 견해까지 다양했으며, 대체로 11개안 정도로 정리되었다.

〈표 6-1〉 공청회·토론회에서 제기된 11개 대안

구 분	대 안
중앙행정기관 이전을 전제로한 대안	①신행정수도 재추진 : 헌법 개정 후 신행정수도 건설 재추진 ②행정특별시 : 청와대를 제외한 중앙부처 이전 및 특별시 지위 부여 ③행정중심도시 : 청와대 및 외교·안보 부처 등 이전 제외 ④교육과학연구도시 : 교육·과학 기술 관련 부처 이전 ⑤대전 둔산 행정특별시 : 청와대 및 외교·안보·법무·재경부처 제외 ⑥행정기능의 전국분산 : 중앙부처를 전국에 분산 배치
중앙행정기관 대신 공공기관 기업대학을 이전하는 대안	⑦혁신도시 : 공공기관을 이전하여 혁신주도 경제의 거점 육성 ⑧기업도시 : 민간기업이 자족적인 복합기능도시 건설 ⑨대학도시 : 수도권 대학이전 또는 충청권 국립대학 통합유치
후속대책이 필요 없다는 견해	⑩남해안 개발 등 낙후지역 개발 : 지역경제 활성화 ⑪지방분권 및 재정지원 확대 : 지방에 권한이양 및 재정지원 강화

조속하게 대안을 마련하기 위해 정부에서는 후속대책위원회가 주축이 되고 후속 대책위원회 위원장인 이해찬 총리와 열린우리당이 참석하는 당정협의회를 수시로 개최하여 활발한 토론과 검토를 진행하였다.

이 과정에서 대안의 압축을 위해 후속대책위원회는 2004년 12월 17일 개최된 제2차 회의에서 대안선택의 5대 원칙을 확정하였다.

《후속대안선택 5대 원칙》

- ① ‘헌법재판소의 결정내용을 반영한다.’
헌재는 수도의 소재지는 관습헌법사항이므로 수도의 소재지를 변경하기 위해서는 헌법개정절차가 필요하다고 결정하였는데, 이 내용을 존중한다.
- ② ‘수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행한다.’
후속대안은 국가균형발전의 큰 틀 안에서 공공기관 지방분산, 혁신도시 등의 관련 정책을 효과적으로 견인하는 균형발전 선도도시로서의 기능을 수행한다.
아울러 수도권 과밀해소 및 국가균형발전을 선도하는 구심점 역할을 담당하여야 한다.
- ③ ‘중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설한다.’
공공기관이나 민간기업의 지방이전 등 국가균형발전을 효과적으로 추진하기 위해서는 중앙행정기관이 솔선수범하여 우선적으로 이전하는 것이 필요하다. 또한 대안도시는 행정기능뿐만 아니라 자족성을 갖출 수 있는 도시가 바람직하므로, 교육·연구·문화 등 다양한 기능의 혼합이 필요하다.
- ④ ‘연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용한다.’
연기·공주 지역은 신행정수도 후보지 평가결과 접근성, 환경성 등 입지적 측면에서 우수하며 경제·사회적으로 파급효과가 전국에 고루 미칠 수 있어 균형발전 효과 측면에서 최적지로 평가되었다. 후속대안의 입지선정을 둘러싼 소모적인 지역갈등을 예방하기 위하여 이미 검증된 연기·공주 지역의 입지적 우위성을 최대한 활용할 필요가 있다.
- ⑤ ‘공공기관 지방이전·수도권 발전대책·지방분권·낙후지역개발 등의 국가균형발전시책은 후속대책과 병행 추진한다.’
후속대안만으로는 수도권 과밀해소나 국가균형발전의 효과를 제대로 거둘 수 없으므로 공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 지방분권, 낙후지역개발 등의 시책과 병행 추진할 필요가 있다.

이러한 원칙을 바탕으로 후속대책위원회에서는 11개 대안을 검토·평가하고 2004년 12월 27일 국회 신행정수도특위에 신행정수도를 대신할 3가지의 유력한 대안을 제시하였다.

《3개 유력대안》

- ① 행정특별시 : 청와대를 제외한 모든 중앙부처를 이전하여 특별시 지위를 부여하는 방안
- ② 행정중심도시 : 청와대 및 외교·안보 관련 부처를 제외한 중앙부처의 대부분을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 도시 건설 방안
- ③ 교육과학연구도시 : 교육 및 과학기술 관련부처 등 특정부처를 선별 이전하여 교육·과학연구기능 중심의 도시 건설 방안

2004년 12월 27일의 이 같은 내용의 정부 보고에 대해 열린우리당 의원들은 대체로 수긍하는 모습을 보였지만 한나라당 의원들은 정부 보고서가 향후 논란의 소지를 담고 있다며 수정·보완을 요구하는 등 견해차를 드러냈다. 열린우리당 박상돈(朴商敦) 의원은 "정부가 교육·과학도시에 대해서는 썩 좋은 대안으로 제시하지 않은 것 같다"며 "실제로 교육·과학도시는 충청권에 도시 하나를 더 만드는 것에 그치는 만큼 대안으로는 현실성이 없어 보인다"고 평가했다. 반면 한나라당 최경환(崔景煥) 의원은 "정부가 대안의 하나로 제시한 행정특별시는 헌법재판소 위헌결정에 비춰보면 여러 논란이 있을 수 있다"며 "정부가 이를 두고 문제가 없다는 식으로 판단하는 것은 다시 논란의 소지를 만들 수 있다"고 말했다.

그러나 당시 여야 의원들은 정부 대안에 대한 구체적 검토와 평가보다는 특위의 향후 일정 및 활동방향 등을 놓고 서로 당리당략적 차원에서 접근하고 있다며 입씨름을 벌이는데 오히려 많은 시간을 사용했다. 열린우리당 노영민(盧英敏) 의원은 "신행정수도 후속대안 및 관련 법안을 내년 2월까지 마무리한다는데 여야가 이미 합의했다"며 "이 같은 특위의 향후 일정에 대해 한나라당이 음모라고 지적하는 것은 옳지 않다"고 말했다. 반면 한나라당 홍문표(洪文杓) 의원은 "열린우리당이 최근 전

략회의를 열고 한나라당이 행정수도 대안으로 교육·과학 도시안을 제시하면 충청권 의원을 중심으로 들고 일어서 압박해야 한다고 의견을 모은 것으로 알고 있다"며 "우리당은 교육·과학도시안이 한나라당 당론인 것처럼 왜곡하고 있다"고 주장했다.

2004년 12월 27일 정부에 의해 국회 신행정수도특위에 3개의 유력대안이 제시되자 한나라당 수도이전문제대책위(위원장 이강두)는 신행정수도 후보지였던 연기·공주를 행정·교육연구·기업도시 기능이 결합된 인구 30만~40만명 규모의 '다기능 복합도시'로 건설하는 대안을 제시했다. 한나라당 대책위는 이날 국회에서 행정수도 이전 위헌결정에 따른 후속대책 발표를 통해 "정부가 제시한 방안 중 행정특별시와 행정중심도시는 현재결정을 훼손하거나 행정비효율을 초래할 수 있고, 교육과학연구도시는 자족기능이 미흡하다"며 자신들의 대안을 제시했다.

대책위는 공주·연기에 ▲서울명문대 이전, 교육연구클러스터 형성, 인터내셔널대학 설립 등을 통한 세계적인 '아카데미 폴리스(교육연구도시)' 건설 ▲산학연 협력체제 구축을 통한 첨단기업도시 유치 ▲연기·공주의 특성에 맞는 중앙 정부부처의 선별이전 등을 주장하였다. 이를 위해 대책위는 '연기·공주 다기능복합도시 건설법'을 제정해 내년부터 후보지 지정 및 부지매입에 착수, 10~20년간 단계적으로 다기능 복합도시 건설을 추진할 방침이라고 밝혔다. 또 대책위는 충청권 발전을 위해 대덕 R&D(연구개발)특구 우선 지정, 오송·오창생명산업과학단지 집중 육성 등을 병행해 나가는 대안을 제시하였다.

한나라당에서 제시한 대안을 포함한 다양한 대안들은 이후 후속대책위원회에서 집중적으로 검토되었다.

다. 후속 대안별 검토

후속대책위원회에서 제시한 세 가지 유력한 후속 대안에 대한 검토는 후속대책위원회, 국회 논의, 전문가들의 개별적인 평가 등 다양한 방법으로 이루어졌다. 대체적인 평가는 다음과 같았다.

첫 번째 대안인 행정특별시는 청와대를 제외한 모든 중앙행정기관을 이전하는 것으로서, 논의 결과 균형발전을 선도하기에는 적합할 것으로 판단되었다. 그러나 현

재 결정 취지를 훼손한다는 비판의 소지도 높았다.

두 번째 대안인 행정중심도시는 청와대 및 외교·안보 등을 제외한 대부분의 중앙 행정기관을 이전하는 것으로서, 균형발전을 선도하는 역할도 충분히 수행하면서 현재의 결정 취지에도 적합할 것으로 평가되었다. 그러나 이 대안은 자족성 확보를 위해 교육과 연구 등의 기능을 보완할 필요가 있다는 비판이 있었다.

마지막으로 교육과학연구도시는 교육과 과학 등 일부 부처만을 선별하여 이전하는 것으로서, 국토균형발전을 선도하기에는 미흡하고 또한 자족성 확보를 위해 대규모 대학과 기업 등 타 기능을 유치할 필요가 있었다.

후속대책위원회에서 제시한 유력 대안의 내용과 이에 대한 평가를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표6-2〉 후속대안을 위한 유력대안과 평가

구분	이전내용	이전기관	공무원수	이전비용	평가
유력대안 I (행정특별시)	청와대를 제외한 모든 중앙행정기관 이전	18부 4처 3청	16,500명	2.7조원	· 균형발전 선도효과 극대화 가능 · 현재 결정 취지를 훼손한다는 비판의 소지
유력대안 II (행정중심도시)	청와대 및 외교·안보 등 제외한 대부분의 중앙행정기관 이전	15부 4처 3청	14,000명	2.3조원	· 균형발전 선도 역할 가능 · 자족성 확보를 위해 교육·연구 등 일부 기능 보완 필요
유력대안 III (교육과학연구도시)	교육·과학 등 일부 부처 선별 이전	7부	3,300명	0.6조원	· 균형발전 선도효과 미흡 · 자족성 확보 위해 대규모 대학·기업 등 타 기능 유치 필요

제7장 또 한 번의 시련을 딛고

1. 여야 합의를 통한 대안 마련

가. 국회 특별위원회 구성

「신행정수도의 건설을 위한 특별법」이 위헌 결정이 난 직후부터 국회 역시 이를 위한 대안 마련에 부심하였다. 국회차원에서 신속한 후속대책을 마련하기 위해 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정 후속대책 및 지역균형발전특별위원회 구성의결안」이 2004년 12월 8일 정기국회에서 의결되었다.

〈표 7-1〉 특별위원회 구성 관련 주요 결의내용

<ul style="list-style-type: none">· 특별위원회의 수는 20인으로 한다.· 활동기한은 2005년 5월 31일까지로 하되, 교섭단체간의 합의에 따라 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정 후속대책에 대해서는 처음 3개월 이내 특위에서 결론을 내기로 합의한다.
--

이에 따라 특별위원회는 총 20명의 위원으로 구성되었으며, 김한길 위원이 위원장으로 선임되었고, 2004년 12월 23일 국회 건설교통위원회 회의실에서 첫모임을 가진 이후 2005년 4월 「신행정수도 건설을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」이 제정되기까지 전체회의 7회, 소위원회 7회 등 14차례에 걸쳐 심도 있는 논의를 하였다.

〈표 7-2〉 국회 특별위원회 구성현황

구 분	위 원
열린우리당 (10)	김한길(위원장), 박병석(간사), 강봉균, 구노희, 김진표, 노영민, 박상돈, 김영춘, 이호용, 이광재
한나라당 (8)	이윤성(간사), 권경석, 김충환, 심재엽, 정두언, 한선교, 최경환, 홍문표
비교섭단체	류근찬(자), 신국환(무)

국회 특별위원회는 후속대책위원회의 대안마련 현황을 점검하고, 충청권을 방문

하여 현지 동향을 파악한 후 세부적인 검토를 위해 소위원회를 구성하였다. 신행정수도 후속대책 소위원회는 박병석, 박상돈, 노영민, 이호응, 정두언, 최경환, 홍문표 의원 등 7인으로 구성되었다.

그러나 특별위원회 구성 당시의 언론보도내용을 살펴보면 특별위원회가 발족은 하였으나 당시의 분위기는 후속대안의 입법이 순조롭게 진행될지에 대해 부정적인 인식이 매우 강했다.

[동아일보] 2004-12-23

국회 신행정수도 후속대책 및 지역균형발전 특별위원회(국회 신행정수도 특위)가 23일 국회 건설교통위원회 회의실에서 첫 회의를 갖고 본격적인 활동에 들어갔다. 국회 신행정수도특위는 이날 위원장에 열린우리당 김한길 의원을 선임하고 열린우리당 박병석(朴炳錫), 한나라당 이윤성(李允盛) 의원을 간사로 임명했다.

특위는 또 오는 27일 오전 2차 회의를 열어 정부가 마련한 2~3개의 행정수도후속대안을 보고받기로 하고 내년 2월까지 후속대안을 하나로 압축하기 위해 본격적인 조율에 나설 예정이다. 2차 회의에서는 정부가 후속대안으로 잠정 압축한 ▲청와대, 국회를 제외한 전중앙부처가 이전하는 '행정특별시'안 ▲청와대와 외교안보 부처를 제외한 중앙부처의 대부분을 이전, 행정이 중심이 되는 '행정중심도시'안 ▲과학기술 및 교육관련부처만 이전하는 '교육.과학 행정도시안' 등이 보고될 예정이다.

활동시한이 내년 5월말까지인 국회 신행정수도 특위는 대안에 대한 여야간 입장차, 특별법 등 관련 입법의 필요성 등에 대한 이견이 있어 적지 않은 진통이 예상된다. 열린우리당은 행정특별시, 행정중심도시 등 신행정수도 건설의 취지를 훼손하지않는 범위 내에서 후속대안을 마련하고 내년 1~2월 중 후속대안 확정, 2월 임시국회 입법화 완료 등의 일정을 마련했다. 그러나 한나라당의 경우 지난 9월 당내 특위가 과학기술부총리와 교육부총리 산하 7개 부처를 이전한다는 '교육.과학 행정도시안' 형태의 충청권 지원대책을 발표했고 국회 특위에서도 이를 토대로 후속대안을 모색한다는 방침이다.

열린우리당 구논회(具論會) 의원은 "27일 정부 대안을 보고받고 공청회, 토론회등을 거쳐 빠르면 1월 중으로는 하나의 안을 압축해야 한다"며 "2월 임시국회 때 특별법 등 입법작업도 마무리지어야 한다"고 밝혔다. 한나라당 최경환(崔景煥) 의원은 "충청권에 7개 부처를 옮기는 방식의 후속대안을 검토한 바 있다"며 "향후 특위에서는 이를 중심으로 토론해 나갈 예정이고 후속대안 입법의 필요성에 대해서는 좀더 논의가 필요하다"고 말했다. [연합뉴스]

2005년 1월 7일 국회 신행정수도특별위원회(위원장 김한길)는 국회 헌정기념관에서 정부측이 마련한 신행정수도 후속대책 3개안과 다기능복합도시안 등을 놓고 토론회를 열었다. 여기에는 황희연 충북대 교수(행정특별시), 윤철현 동아대 교수(행정중심도시안), 이광윤 성균관대 교수(교육과학연구도시안), 허재완 중앙대 교수(다기능복합도시안)가 주제발표자로 나서 각 안에 대한 적실성을 역설했다.

이러한 과정에 2005년 1월 17일 재계를 대표하는 전국경제인연합회 부설 한국경제연구원은 신행정수도 대안으로 충청·전라·경상도 접경지역에 인구 100만명 규모의 대규모 거점도시를 세워야 한다는 의견이 제기됐다. 서울 중심의 일핵체제를 전국적 다핵체제로 전환하려는 정부의 현 균형발전 전략은 동시다발적 분산투자로, 수도권외의 막강한 구심력을 극복하지 못할 것이라며 이같은 의견을 냈다. 한경연 허찬국 거시경제연구센터 소장은 서울 여의도 전경련회관에서 개최된 제6회 '한경연 라운드테이블 토론회'에서 주제 발표를 통해 이같이 밝히고 "선택과 집중에 기초한 인구 100만명 규모의 거점도시 육성이 더 효과적"이라고 주장했다.

이러한 전경련의 주장은 균형발전의 필요성과 이를 위한 구체적인 대안을 조속히 마련할 필요성을 다시 한 번 재확인하는 계기가 되었으며, 국회 특위에서는 후속대안에 대해 활발한 토론이 진행되었다.

나. 특별법안의 마련

정부는 이러한 국회특위의 활동을 지원하기 위해 건설교통부와 후속대책위원회가 주관하여 특별법 초안을 마련하기 시작하였으며, 2005년 1월 관계기관 협의 등을 거쳐 특별법 초안을 국회특위에 보고하였다.

정부측의 특별법 초안은 「신행정수도후속대책위원회」가 구성되어 본격 가동된 2004년 11월 중순 이후부터 작성되었다. 건설교통부와 후속대책위원회는 후속대책 추진을 위한 특별법이 법률의 성격과 그 절차에 있어 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」의 내용과 크게 다르지 않다고 판단하여 이 법을 바탕으로 후속대책 추진을 위한 특별법안 초안을 작성하였다.

건교부와 후속대책위원회는 2004년 12월말까지 초안을 마련하였고, 2005년 1월부

터 관계기관 회의 등을 통해 의견을 수렴하였다.

다. 특별법안 발의 및 검토

여야 합의에 의해 구성된 특별위원회는 5차례의 전체회의와 2차례의 소위원회를 진행하면서 “2월말까지 신행정수도 후속대책을 수립하고, 2월 임시국회에서 특별법을 처리한다”는 여야간 합의를 도출하였으나, 주요 내용에 대한 합의에까지 이르지 못하였다.

이에 따라 열린우리당 및 비교섭단체 소속 위원 151인은 2005년 2월 국회에서 신행정수도 후속대책을 마련한다는 국민과의 약속을 이행하기 위해 2005년 2월 5일 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시 건설 특별법안」을 독자적으로 제출하기에 이르렀다.

2005년 2월 5일 발의된 특별법안에는 그동안 여야간 합의된 사항만을 반영하였으며, 쟁점사항으로 이견이 있는 행정기관 이전부처의 범위 등은 제외하고 추후 특위의 논의 결과를 법안에 반영하는 것으로 하였다.

한나라당은 당초 여당의 특별법안 단독발의에 대해 합의 정신 위배 등을 주장하여 법안처리를 지연하려는 모습을 보였으나, 열린우리당은 한나라당의 당론 결정이 지연됨에 따라 2월 국회 회기내 처리를 위해 불가피하게 특별법을 발의하게 되었으므로 강조하면서 특위의 합의에 따라 후속대책 수립에 적극 협조하여 줄 것을 요청하였다.

여야간 견해차이와 상호 불신, 책임공방 등이 계속되던 중 한나라당의 김학송 의원 등을 중심으로 특별법 처리의 시급성을 제시하는 의견이 제기됨에 따라 소위원회는 부처의 이전범위 등 협의에 진전을 보이기 시작하였다.

특위에서 논의된 주요 쟁점으로는 아래에서 기술할 유력대안의 위헌성 여부, 중앙행정기관 이전에 따른 행정의 비효율성 문제, 이전대상 행정기관의 범위, 자족도시 건설을 위한 다기능 보완 문제 등이 제기되었으며, 법률안의 구체적인 내용으로 법률안의 명칭, 건설청의 설치 여부 및 청장의 직위, 정부부담 소요비용의 상한 등

이 논의되었다.

① 유력대안의 위헌성

일부에서는 행정특별시안이나 행정중심도시안은 위헌의 여지가 있다는 의견을 제시하였다. 현재의 결정에 따라 국회와 대통령의 직무 수행지는 이전할 수 없으며, 대통령을 제외한 행정부도 분산배치는 가능하나 통째로 옮기는 것은 결정의 취지에 어긋난다는 주장이었다.

그러나 법무부 등 정부측은 현재의 결정은 대통령과 국회를 제외한 행정기관의 이전은 위헌이 아니라는 의견이 주류였으며, 다만, 행정특별시안은 실질적인 위헌 여부에 관계없이 정치권·학계·언론 등에서 위헌성 및 효율성 논란을 제기할 가능성이 높아 대안채택에 신중을 기해야 한다는 의견이 제시되기도 하였다.

② 행정의 비효율성 문제

일부 행정기관만 이전하게 됨에 따라 행정의 비효율성 문제가 제기되었으나, 한국행정연구원 등에서는 행정기관 이전에 따른 비용과 편익을 종합적으로 고려하여 판단할 사항으로 지방분권과 자율의 강화와 IT 기술의 발전 등의 추세를 고려할 때 대체로 이전하는 것이 편익이 크다는 의견이 제시되었다.

③ 이전대상 행정기관의 범위

이전대상 행정기관은 위헌성과 효율성의 두 측면을 고려해야할 사항으로 마지막 까지 여야간의 합의가 이루어지지 않은 사항이었다. 다만 여당측은 대체로 많은 기관이 이전하는 것이 바람직하다는 의견이었으며, 야당측은 최소한의 부처가 이전하는 것이 바람직하다는 의견이었다.

④ 기타 쟁점

후속대책이 구체화되는 법률안의 명칭, 사업추진을 위한 별도 전담기구의 설치여부, 사업소요비용 등에 대한 쟁점도 논의되었다.

당초 정부측 초안에는 「(가칭)행정도시건설특별법안」이라는 명칭이 사용되었으나, 국회 논의 과정에서 도시건설의 취지와 이전기관 등이 변경될 가능성이 높으므로, 최종적인 대안이 마련되면 도시의 명칭이나 법률 제명도 변경기로 협의가 이루어졌다.

사업추진을 위한 전담기구인 건설청의 설치에 대해서도 대체로 합의가 이루어졌다. 외국의 경우에도 별도 전담기구를 설치한 사례가 많고, 신행정수도 당시에 도 별도 전담기구의 필요성이 제기되었다는 점에서 기구 설치에 대해서는 이견이 없었다.

신행정수도 건설 당시 논란이 많았던 이전비용에 대해 특별법안에 정부부담 예산의 상한액을 명시하자는 주장이 제기되었다. 신행정수도 건설 당시 총 정부부담이 11.3조원(2003년 불변가격 기준)으로 추정되었으나, 대통령 등이 이전할 수 없게 됨에 따라 정부측은 10조원을 상한액으로 제시하였다. 다만 동 비용은 이전대상기관의 범위와 연계하여 결정하기로 하고 국회에서 세부적으로 결정하기로 하였다.

라. 쟁점사항에 대한 여야 합의

이러한 쟁점에 대한 뜨거운 공방 끝에 국회 특위는 전체회의 7회, 소위원회 7회 등을 통해 여야 합의를 도출하였다. 우선 특위에서 법률 제명, 정부의 예산소요 상한액, 건설청의 설치 등의 쟁점에 대한 합의가 이루어졌으며, 이전부처의 범위에 대해서도 각 당의 의원총회를 거쳐 최종 협의가 이루어졌다. 이러한 합의의 주요 내용은 다음과 같다

① 법안의 명칭과 관련하여 행정도시가 행정기능 뿐 아니라 교육, 문화 등 복합적이고 자족적인 기능을 수행한다는 점을 분명히 하고자 법률명을 「신행정수도 건설을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」으로 함

② 이전대상 정부기관에 대해서는 중앙부처 중 통일부, 외교부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 여성부 등 6개 부처를 제외한 전 중앙부처를 이전 대상기관으로 함

③ 행정중심복합도시 건설에 소요되는 국가예산 지출금액의 상한에 대하여 당초 10조원으로 정하였으나, 개발이익 등으로 충당가능한 금액 등을 감안하여 8조 5천 억원으로 하향 조정함

④ 효율적인 사업 추진을 위하여 전담조직으로 '건설청'을 두고, 청장은 차관급의 정무직으로 함

2. 신행정수도의 대안, 행정도시특별법

가. 행정도시특별법 가결

후속대책을 위한 특별법은 정부 각 부처간 의견조정을 거치고 국민의 의견을 수렴하는 과정을 보다 강화하였으며, 여야간 논의와 합의를 통해 결국 3월 2일 본회의에 상정되었다. 그러나 특별법의 국회처리는 또 하나의 산을 넘어야만 했다. 문제는 특별법에 반대하는 한나라당 의원들에 의해 발생하였다. 특별법이 국회에 상정되기 전인 2월 23일, 한나라당은 여야간 행정수도이전후속대책 합의에 대한 당론을 정하기 위한 자리를 마련하였는데, 이 자리에서 많은 의견이 제기되어 찬반양론이 팽팽히 맞섰다. 결국 표결에 붙여 83명의 참가 의원 중 찬성 46표를 얻어 여야간 합의에 동참하게 되었다.

그러나 표결 이후에도 반대 의원들의 목소리는 전혀 수그러들지 않았다. 결국 한나라당의 이재오, 김문수, 박계동, 배일도 의원 등은 ‘행정도시법 처리 연기’, ‘당론 변경’ 등을 요구하며 원내대표실에서 8일째 농성을 벌였고, 급기야 특별법의 국회상정일인 3월 2일 새벽에는 법안심의회가 예정된 법사위 회의실로 옮겨 출입문에 못을 막아 봉쇄한 채 농성을 벌였다.

본회의 상정 이전에 법사위의 심사가 이루어져야 하지만, 농성으로 불가능한 상황이어서 김덕규 국회 부의장은 결국 행정도시 특별법을 직권 상정하였다. 본회의에서는 김한길 신행정수도 대책특위 위원장이 심사 보고에 나섰으나 장내소란으로 보고가 어려워지자 유인물로 대체하였고, 이어진 안상수 의원의 반대로론에서는 직권상정에 대한 항의가 거세어져 이마저도 불가능했다. 별수 없이 곧바로 투표에 들어갔는데, 그 결과 재석의원 총 177명에 찬성 158인, 반대 15인, 기권 4인으로 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법은 가결되었다.

〈표 7-3〉 행정도시특별법(안)에 대한 정당별 의결현황

정 당	계	찬 성	반 대	기 권
열린우리당	145	145		
한나라당	22	8	12	2
민주노동당	3	1	2	
자민련	4	3	1	
기타	3	1		2
계	177	158	15	4

나. 특별법의 주요내용

국가균형발전을 위한 선도사업인 신행정수도의 건설의 후속대책으로 추진된 행정중심복합도시 건설사업은 20년 이상 장기간에 걸친 사업이므로 행정중심복합도시를 일관성 있고 계획적으로 건설할 필요가 있어 특별법으로 구체화되었다.

〈표 7-4〉 행정도시특별법의 주요 내용

구 분	조문수	주 요 내 용
제 1 장	7	- 목적, 정부 및 지자체의 책무 - 행정도시 건설기본방향, 다른 법률과의 관계
제 2 장	10	- 난개발 및 부동산투기 대책, 정부청사 이전계획 - 예정지역등 지정, 광역도시계획 수립
제 3 장	11	- 사업시행자 지정, 기본계획·개발계획·실시계획 - 토지 등의 수용, 조성토지공급계획, 준공검사
제 4 장	15	- 추진기구(추진위원회, 건설청) 구성 및 운영 - 여론 수립, 도시계획위원회 자문
제 5 장	8	- 행정도시특별회계의 설치 및 운영 - 국가예산지출의 상한
제 6 장	8	- 사업시행자 지원, 주변지역 지원 사업 - 건설자재 등 관련대책 수립
제 7 장	9	- 도시계획, 건축법 적용의 특례 - 공공시설 귀속 및 관리
제 8 장	3	- 벌칙
부 칙	7	- 시행일, 추진단의 한시적 설치, 각종 경과조치

① 충남 연기군 및 공주시 지역에 대한 예정지역 지정 및 관리

건설교통부장관은 대통령의 승인을 얻어 예정지역 및 주변지역을 지정하고 예정지역은 충청남도 연기군 및 공주시의 지역 중에서 지정토록 하였다.

주변지역은 예정지역의 개발로 인하여 영향을 받을 수 있는 지역 중에서 계획적인 관리가 필요하다고 인정되는 지역에 지정하며, 건설교통부장관은 예정지역등의 경계를 설정함에 있어서 자연지형·환경성·경제성 및 행정구역 등을 고려하도록 하였다.

또한 예정지역등을 지정하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 지방자치단체장의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관장과의 협의 및 위원회의 심의를 거치도록 하였다.

예정지역은 공사완료 공고가 있는 날의 다음 날에, 주변지역은 건설청장이 주변지역에 대한 새로운 도시관리계획을 결정·고시한 다음 날 또는 예정지역 등의 지정·고시일로부터 10년이 경과할 때까지 새로운 도시관리계획의 결정·고시가 없는 때에는 그 기간의 만료일 다음 날에 해제된 것으로 하였다.

② 난개발과 부동산 투기대책을 위한 방안 마련

건설교통부장관은 예정지역 및 주변지역의 지정을 위한 조사를 진행하는 과정에서 무질서한 개발과 부동산투기가 우려되는 지역에 대하여 국토의계획및이용에관한법률의 규정에 의한 개발행위허가 또는 건축법의 규정에 의한 건축허가를 제한할 수 있게 하였다.

또한 건설교통부장관은 국토의계획및이용에관한법률 규정에 의한 토지거래허가구역 또는 주택법 규정에 의한 투기과열지구를, 재정경제부장관은 소득세법 규정에 의한 지역을 각각 지정할 수 있도록 하였다.

그리고 예정지역 안에서 토지형질의 변경, 건축물의 건축 등의 행위를 하고자 하는 자는 건설청장의 허가를 받도록 하였으며, 주변지역 안에서의 행위제한에 관하여는 국토의계획및이용에관한법률의 규정에 의한 시가화조정구역 안에서의 행위제한에 관한 규정을 따르도록 하여 건축물의 신축 등을 엄격히 제한하였다. 다만, 집

단취락이 있는 지역 등에 대하여는 그 제한을 완화할 수 있도록 하였다.

③ 행정기관 이전계획 수립

행정자치부장관은 중앙행정기관 등을 행정중심복합도시로 이전하는 계획을 수립하여 대통령의 승인을 얻도록 하였으며, 중앙행정기관 중 통일부, 외교통상부, 법무부, 국방부, 행정자치부, 여성부 등은 이전대상기관에서 제외하기로 하였다.

그리고 이전계획에는 이전대상 중앙행정기관등과 이전방법 및 시기, 이전에 소요되는 비용의 추정치, 중앙행정기관 등의 이전에 따른 행정능률 제공방안 등을 포함하도록 하였다.

④ 행정중심복합도시 광역도시계획의 수립

건설교통부장관은 예정지역등과 인접지역간의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며, 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 예정지역 등과 그에 인접한 광역시·시 또는 군의 전부 또는 일부를 행정중심복합도시 광역계획권으로 지정하고 광역도시계획을 수립하도록 하였으며, 이 경우 권역 지정 및 계획수립 전에 위원회의 심의를 거치도록 하였다

이렇게 수립된 행정중심복합도시 광역도시계획은 기수립된 광역도시계획 및 도시기본계획에 우선하며, 건설교통부장관·건설청장 또는 관계 지방자치단체의 장은 행정중심복합도시 광역도시계획에 부합하도록 기수립된 광역도시계획 및 도시계획을 변경하도록 하였다.

⑤ 효율적인 사업추진을 위한 사업시행자 지정

건설교통부장관은 정부투자기관 중에서 위원회의 심의를 거쳐 사업시행자를 지정토록 하였으며, 행정중심복합도시 건설 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 국가기관 또는 지방자치단체를 사업시행자로 지정할 수 있도록 하였다.

또한 사업시행자는 행정중심복합도시 건설 사업을 효율적으로 시행하기 위하여 필요한 경우에는 건설청장의 승인을 얻어 행정중심복합도시 건설사업의 일부를 정

부투자기관·민간사업자 또는 국가기관·지방자치단체 및 정부투자기관 등 공공기관이 민간사업자와 공동으로 설립한 법인으로 하여금 대항하게 할 수 있도록 하였다.

사업시행자의 지원을 위해서는 지방세법이 정하는 바에 따라 취득세·등록세 및 재산세 등의 조세를 감면할 수 있도록 하였으며, 농지조성비·대체초지조성비·대체산림자원조성비·생태계보전협력금·광역교통시설부담금 및 개발제한구역훼손부담금을 감면할 수 있도록 하였다.

⑥ 행정도시 건설을 위한 기본계획, 개발계획 및 실시계획의 수립

행정중심복합도시 건설사업의 마스터플랜이며 개발계획의 수립지침이 되는 기본계획은 건설교통부장관이 직접 수립하도록 하였다. 기본계획을 수립할 때에는 미리 공청회를 열어 주민과 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 지방자치단체장의 의견도 들은 후 관계 중앙행정기관장과의 협의 및 위원회의 심의를 거치도록 하였다.

행정중심복합도시 건설사업의 구체적인 개발방향을 제시하는 개발계획은 건설청장이 수립하도록 하였으며 사업시행자는 개발계획을 건설청장에게 제안할 수 있도록 하였다. 그리고 개발계획을 수립할 때에는 기본계획에 부합되도록 하였으며 기본계획 수립 시와 마찬가지로 미리 공청회 등의 절차를 거치도록 하였다.

사업시행을 위한 세부적인 설계도서 등을 작성하는 실시계획은 사업시행자가 수립하여 위원회의 심의를 거쳐 건설청장의 승인을 얻도록 하였으며, 단계적으로 수립할 수 있게 하였다. 실시계획에는 국토의계획및이용에관한법률에 의한 제1종 지구단위계획과 환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법에 의한 영향평가결과가 반영되도록 하였으며, 실시계획의 승인이 있는 때에는 39개 법률에 의한 승인·허가인가 등을 의제 받은 것으로 하였다.

⑦ 토지의 조기보상과 토지공급계획의 관리

예정지역등의 지정 및 고시가 있는 때에는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 규정에 의한 사업인정 및 사업인정의 고시가 있는 것으로 하여 토지의 조기보상이 가능하도록 하였다.

그리고 사업시행자가 행정중심복합도시 건설 사업으로 조성된 토지를 공급하고자 하는 때에는 조성토지의 공급계획을 작성하여 건설청장의 승인을 얻도록 하였다.

⑧ 민관합동 추진기구의 설치로 효율성·능률성 증대

행정중심복합도시 건설의 효율적 추진을 위한 관련 중요정책을 심의하기 위하여 대통령 소속하에 행정중심복합도시 건설추진위원회를 두도록 하였다. 추진위원회는 정부위원 11명과 민간위원 19인 이내로 하였으며, 위원장은 국무총리와 민간전문가가 공동으로 수행하도록 하였다.

위원회의 권한에 속한 사항에 대한 자문을 위해서는 위원회에 100인 이내의 자문위원으로 구성되는 자문위원회를 둘 수 있게 하였고, 행정중심복합도시 건설 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 건설교통부장관 소속하에 건설청을 두며 그 설치시기는 2006년 1월 1일로 하도록 하였다.

〈표 7-5〉 행정도시특별위원회 구성

구분	추진위원
당연직	○ 국무총리·재정경제부장관·교육인적자원부장관·국방부장관·행정자치부장관·문화관광부장관·농림부장관·산업자원부장관·환경부장관·건설교통부장관 및 기획예산처장관(11인)
위촉직	○ 행정중심복합도시의 건설에 필요한 학식과 경험이 풍부한 자(19인 이내)

⑨ 건설재원 마련을 위한 특별회계의 설치

행정중심복합도시 건설에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 행정중심복합도시 건설특별회계를 설치하여 건설청장이 관리·운영하도록 하였으며, 중요한 사항에 대하여는 미리 위원회의 심의를 거치도록 하였다.

특별회계의 세입은 이전청사 등의 매각대금, 일반회계 및 다른 특별회계로부터의 전입금, 기금으로부터의 전입금 및 예수금 등이며, 세출은 청사 등 공공시설의 부지매입비, 건축비, 기반시설설치지원비 등에 충당하도록 하였다.

10) 기타 건설사업을 효과적으로 추진하기 위한 규정 마련

건설교통부장관은 건설자재 및 인력수급대책을 수립하고 관계 중앙행정기관은 행정중심복합도시에 입주하는 주민 및 이전기관 종사자에 대한 지원 대책을 수립하도록 하였다.

건설청장은 예정지역 안에서는 도시기본계획을 수립하고 도시관리계획을 입안·결정하도록 하였으며, 광역교통개선대책을 수립하여 실시계획 승인 전에 확정토록 하였다.

그리고 이 법의 시행일은 예정지역등의 지정, 개발행위 등 허가제한, 토지보상 및 추진위원회 설치 등은 공포한 날로부터 시행하고 그 외는 공포 후 2개월이 경과한 날부터 시행토록 하였다.

3. 행정도시 특별법 헌법소원, 그리고 각하 결정!

행정중심복합도시건설특별법이 국회를 통과한 후 3월 18일 공포와 동시에 투기방지대책 등 일부조항은 즉시 시행에 들어갔으며, 시행령은 5월 18일 제정·공포되어 5월 19일부터 법령 전체가 시행되었다. 그러나 특별법의 제정단계부터 행정도시 건설을 반대하는 측에서 또 다시 특별법에 대한 헌법소원을 제기할 것이라는 우려가 있었다. 그리고 이러한 우려는 곧 현실로 드러났다.

가. 반대측의 사전 움직임

행정도시 건설을 반대하는 측으로부터 특별법이 통과되면 헌법소원을 제기할 것이라는 의견이 흘러나왔다. 법령에 대한 헌법소원은 시행일로부터 90일 이전에 제기되어야 하므로 특별법이 공포된 3월 18일 이후 일부 조항이 즉시 시행됨에 따라 6월 15일 이전에 헌법소원이 제기될 것이라는 예측이 설득력을 가졌다.

이러한 상황에서 3월 21일 최상철 교수 등 12인이 박성범 의원의 소개를 받아 행정중심복합도시건설특별법 재심요구 청원서를 국회에 제출하였으며, 4월 7일에는 한나라당 박재완 의원 대표발의로 특별법 폐지 법률안 및 국민투표촉구결의안을 제출하였다. 여야 합의에 의해 결정되고 압도적 표차로 국회 본회의를 통과한 법에

대하여 3일 만에 재심요구 청원서를 국회에 제출하고, 20여일 만에 폐지 법률안 등을 제출하는 것은 이후 헌법소원을 내기 위한 요식행위로 밖에 볼 수 없었다.

그러던 중 6월 8일 매일경제신문에 수도이전반대국민연합과 서울시 의회가 곧 헌법소원을 제기할 것이라는 예측보도가 있었으며, 6월 11일 동아일보에는 행정중심복합도시건설특별법에 대한 헌법소원 관련 이석연 변호사와의 인터뷰 내용을 바탕으로 구체적인 보도가 있었다.

이날 이석연 변호사 등이 헌법소원 제기방침을 결정한 회의에는 2004년 헌법소원을 이끌었던 이영모·김문희 전 현재 재판관과 수도이전반대국민연합 대표인 서울대 최상철 교수 등이 참석한 것으로 밝혀졌다.

이석연 변호사는 “행정중심복합도시건설특별법은 지난해 현재의 결정 취지에 정면으로 반하는 수도이전이자 수도해체 행위”라며 “이 역시 관습헌법 사항인 만큼 헌법 개정을 거치지 않은 행정도시특별법은 위헌”이라고 주장했으며, “행정도시 건설이 관습헌법 사항이 아닐지라도 총리실 등 정부 주요부처를 옮기는 것은 국가 안위에 관한 중요정책이므로 헌법 제72조에 규정된 국민투표를 거쳐야 한다”는 등의 의견을 제시했다.

한편 정부는 헌법소원 제기를 예상하고 행정중심복합도시건설특별법 공포이후부터 대응방안을 마련해 오고 있었다. 실무적인 입장에서 그동안 검토해온 내용을 바탕으로 6월 14일 국무조정실장 주재 관계차관회의를 개최하여 헌법소원 대응방안을 구체적으로 논의하였다. 이날 회의에서 정부는 헌법소원에 대해 철저한 대응을 하고자 범정부적 대응체계를 구축하여 정책적 사항은 차관회의에서 결정하고 법리적·실무적 사항은 대책반회의(실무회의)에서 검토·조율하기로 하였다.

나. 헌법소원 청구

행정중심복합도시건설특별법이 시행된 후 90일이 되는 날인 6월 15일 최상철 교수, 서울시·과천시의회 의원, 연기·공주지역 주민 등 222명이 이석연 변호사 및 법무법인 신촌(김문희·이영모·한기찬 변호사)을 대리인으로 하여 행정중심복합도시건설특별법에 대하여 위헌확인 헌법소원을 헌법재판소에 제출하였다. 청구인

222명중 96명(43%)이 신행정수도법 헌법소원 당시 청구인(62명) 및 보조참가인(34명)들이었다.

행정중심복합도시건설특별법의 헌법소원은 신행정수도법 헌법소원과 마찬가지로 청구인들의 기본권 침해의 구제 필요성을 느껴 헌법소원을 청구한 것이라기보다는 행정도시 건설 정책 자체를 반대하여 이를 무산시키기 위한 수단으로 헌법소원 제도를 이용한다는 의견이 지배적 이었다.

청구인들이 헌법소원을 제기한 이유는 다음과 같다. 첫째, 특별법은 신행정수도법의 위헌성을 그대로 계승하는 사실상 동일입법이다. 둘째, 총리와 12부를 이전하는 것은 수도분할로서 관습헌법사항이므로 헌법 개정절차를 밟아야 했다. 셋째, 총리와 12부 및 177개의 공공기관의 이전은 중요한 국가정책이므로 국민투표를 실시해야 했다. 넷째, 특별법은 납세자로서의 권리, 청문권, 평등권, 직업선택의 자유, 거주이전의 자유, 행복추구권 및 공무담임권 등 국민의 기본권을 침해했다.

다. 헌법재판소의 심리

6월15일 『신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법 위헌확인』 헌법소원을 접수한 헌법재판소는 김경일 재판관을 주심재판관으로 결정하고 사건을 제1지정재판부(김경일·윤영철·전효숙 재판관)에 배정하였다. 제1지정재판부는 같은 날 전원재판부에 사건을 회부하였다.

통상 청구서를 접수한 후 전원재판부 회부까지 20~30일 정도의 기간이 소요되는 것으로 알려져 있으나, 본 건은 신행정수도법 헌법소원과 마찬가지로 사안의 중요성과 결정의 시급성을 감안하여 접수 당일 전원재판부까지 회부되었다. 그리고 6월 17일 헌법재판소는 이해관계기관(대통령, 법무부, 건설교통부, 추진위원회, 서울시)에게 30일안에 의견서를 제출할 것을 요청하였다.

현재는 7월 18일 정부를 포함한 이해관계기관의 의견서 제출이 있는 후 10월 6일과 10월 20일 평의에 본 건이 논의된 것으로 파악되었으며 마지막 평의는 11월 3일 개최된 것으로 알려졌다.

현재의 헌법소원 진행과정은 보안이 철저히 지켜져 본 건이 평의의 안건으로

올라갔는지 판단하기가 상당히 어려웠다. 정부와 대리인 등 여러 관계기관에서 헌재의 평의결과 및 최종 선고일 등에 대해 확인을 하고자 하였으나 어려움이 많았다. 이처럼 보안에 철저를 기하는 것은 평의결과 등이 미리 공개될 경우 다양한 채널을 통해 전해질 압력 등을 방지하는 차원으로 이해될 수 있었다.

라. 정부의 대응

정부는 행정도시 건설을 반대하는 측에서 헌법소원 제기를 할 것이라고 예상하고 6월 14일 국무조정실장 주재 관계차관회의를 처음 개최하여 헌법소원 대응방안을 본격적으로 논의하였다. 이날 회의에서 정부는 헌법소원에 대해 철저한 대응을 하고자 범정부적 대응체계를 구축하여 정책적 사항은 차관회의에서 결정하고 법리적·실무적 사항은 대책반회의(실무회의)에서 검토·조율하기로 하였다. 이후 정부에서는 실무회의 6차례, 차관회의 6차례, 대통령 비서실장 주재 점검회의 1차례를 개최하는 등 적극적인 대응방안을 마련하였다.

한편 변호인단으로는 신행정수도법 헌법소원 당시 대통령과 추진위원회를 대리했던 법무법인 '태평양'의 변호인단을 선임하였다. 당초 신행정수도법 헌법소원 당시 건교부를 대신했던 법무법인 '화우'를 선임하는 방안도 검토되었으나 화우 소속의 조대현 변호사가 대리인 선임 직전에 헌법재판관으로 내정됨에 따라 이해가 상충하는 문제로 수임을 포기했던 것이다.

〈표 7-6〉 청구인단 주장과 건설교통부·추진위원회의 의견 비교

청 구 인	쟁점사항	건설교통부·추진위원회
<p>○특별법은 위헌결정을 받은 신행정수도법과 동일입법이므로, 위헌결정의 기속력에 위반</p>	<p>위헌결정의 기속력 위반</p>	<p>○특별법은 핵심적인 조문을 수정했기 때문에 동일입법이라고 볼 수 없음 -신행정수도가 아닌 행정도시를 건설 -국회·대통령과 6개부를 이전대상에서 제외</p>
<p>○행정도시에 총리와 12부 4처 2청이 이전하므로, 행정의 중추기능이 충청권으로 이전하여 수도분할에 해당</p>	<p>수도분할이므로 관습헌법 위반</p>	<p>○현재에서 수도의 결정적 요소로 지적한 국회·대통령과, 통치기능의 핵심인 6개부가 서울에 잔류하므로, -서울이 수도라는 관습헌법사항을 전혀 훼손하지 않음</p>
<p>○총리가 대통령과 120km 떨어진 지역에 상주하는 것은 총리가 지근(至近)거리에서 대통령을 보좌해야 한다는 불문헌법적 관습에 위반</p>	<p>국무총리가 지근거리에서 대통령을 보좌해야 하는 관습헌법 위반</p>	<p>○현재는 총리의 소재지를 수도의 판단기준으로 보고 있지 않으므로, -총리가 지근거리에서 대통령을 보좌하는 것이 헌법적 요청이라고 할 수 없음 ○보좌기능의 효율성은 정치적 유대, 업무수행능력 등에 좌우되며, 지리적 근접성과는 크게 관련이 없음</p>
<p>○총리가 대통령과 120km나 떨어진 위치에서 대통령과 업무를 나누어 독립 처리하는 것은 사실상 이원집정부제에 해당</p>	<p>이원집정부제적 요소가 있어 위헌</p>	<p>○총리는 보좌기관으로서 대통령의 명을 받아 행정각부를 통할하는 기관으로서의 지위만을 가지며, 행정권 행사의 최후 결정권자는 대통령임 ○총리의 직무장소만 이동될 뿐, 총리의 헌법상 지위에는 아무런 변화가 없음</p>
<p>○총리와 12개부의 이전은 중요한 국가정책이므로 국민투표 필요</p>	<p>국민투표권 침해</p>	<p>○대의제 헌법구조 하에서 국민투표와 같은 직접민주제적 요소는 엄격하게 해석되어야 함 ○국민투표 부의여부는 대통령의 재량행위 ○일부 행정기관의 이전은 국가안위에 관한 중요정책에 해당하지 않음</p>

청 구 인	쟁점사항	건설교통부·추진위원회
<ul style="list-style-type: none"> ○ 국민은 잘못된 세금사용에 대해 중지를 요구할 헌법상 권리가 있음 ○ 재정투자의 우선순위를 무시하고 막대한 비용을 투자하는 정책으로서 국민의 재산권을 침해 	납세자 권리 및 재산권 침해	<ul style="list-style-type: none"> ○ 헌법상 납세자 기본권은 인정되지 않음 ○ 정부지출에 대한 통제는 국회의 예산심의, 감사원의 회계감사 등을 통해 이루어져야 함
<ul style="list-style-type: none"> ○ 국회법이 규정하는 공청회·청문회를 통한 토론·의견수렴을 생략 	청문권 침해	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부차원에서 65차례의 토론회 등을 통해 의견수렴 ○ 국회특위에서 14차례 회의를 개최하여 합의안을 도출 ○ 법사위는 일부의원들의 회의장 점거로 개최되지 못하여, 국회법에 따라 본회의에 직권상정한 것임
<ul style="list-style-type: none"> ○ 합리적 이유없이 이전대상지역을 연기·공주지역으로 못박아 평등원칙에 위배 	평등권 침해	<ul style="list-style-type: none"> ○ 연기·공주는 객관적·전문적 평가를 거쳐 국토균형발전 등에서 가장 우수한 지역으로 선정된 것임
<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정기관 이전으로 행정기관 종사자의 직업선택의 자유와 거주이전의 자유를 침해 ○ 행정기관 이전으로 인해 수도권 소재 기업·주민들의 영업·기업활동이 타격을 받아 행복추구권 침해 	직업선택의 자유, 거주이전의 자유, 행복추구권 침해	<ul style="list-style-type: none"> ○ 중앙행정기관 공무원은 청구인에 포함되어 있지 않음 ○ 청구인이 침해받았다고 주장하는 이익은 사실상·경제상 이익(반사적 이익)이며 기본권이 아님
<ul style="list-style-type: none"> ○ 행정기관 이전으로 수도로서의 지위가 달라져 서울특별시 공무원으로서의 권한축소 등 공무담임권이 침해 	공무담임권 및 직업선택의 자유 침해	<ul style="list-style-type: none"> ○ 특별법의 제정에도 불구하고, 서울시의 수도로서의 지위에는 아무런 변화가 없음
<ul style="list-style-type: none"> ○ 수도권 공공기관을 지방에 강제적으로 분산·배치하는 것은 위헌 	공공기관 이전은 위헌	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관 이전은 이 법이 아니라 국가균형발전특별법에 의해 추진 ○ 공공기관 이전은 행정도시 건설과 함께 국가균형발전에 크게 기여

건설교통부 및 추진위원회 공동으로 작성된 의견서는 7월 18일에 헌재에 제출되었고, 서울시도 같은 날 의견서를 제출하였으며, 법무부는 7월 21일, 과천시 7월 25일, 경기도는 7월 26일, 충청권 3개 지자체는 8월 12일 의견서를 제출하였다. 이후

건설교통부 및 추진위원회는 서울시 의견서 및 참고자료 중 사실을 왜곡하거나 반박이 필요한 내용에 대해 보충의견서를 작성하기로 하고 법리적 사항은 태평양에서 정책 반대 등 관련사항을 국토연구원, 행정연구원, 추진단, 건설교통부 지원단에서 각각 작성하여 8월 24일 현재에 제출하였다.

한편 9월 1일에는 청구인들이 헌법 제 72조 국민투표 필요의 논거를 중심으로 보충서를 제출하였으며, 과천시에서는 정부측 보충의견서에 대해 반박하는 보충의견서를 9월 5일 제출하였다. 건설교통부 및 추진위원회에서는 청구인측의 국민투표 주장을 반박하는 내용으로 2차 보충의견서를 9월 26일 제출하였으며, 과천시에서는 정부측 2차 보충의견서를 반박하는 2차 보충의견서를 10월 17일 제출하였다. 이어 건설교통부 및 추진위원회에서는 관습헌법 위반이라는 청구인측 주장 내용을 반박하는 3차 보충의견서를 10월 18일 제출하였다. 한편 열린우리당에서 10월 19일 합헌을 주장하는 의견서를 제출하였고 행자부에서는 11월 1일 합헌을 주장하는 의견서를 제출하였다.

마. 헌판재판소의 결정 선고

현재 선고일 예정일이 다가올수록 그 결과에 대한 의견이 분분하였다. 언론 등에 나타난 결과에 대한 예상은 합헌3·국민투표 위반3·관습헌법 위반3이란 내용도 있었고 합헌3·국민투표 위반1·관습헌법 위반5라는 의견도 있었다. 반면 합헌4·위헌5 또는 합헌5·위헌4라는 의견등도 있었으며, 선고일 하루 전날에는 합헌6·위헌3, 합헌7·위헌2이라는 긍정적인 결과가 보도되기도 하였다. 이러한 의견이 다양하게 제기되는 가운데 마침내 11월 22일 현재로부터 행정중심복합도시건설특별법 위헌확인 헌법소원에 대한 선고기일이 11월 24일 14:00에 헌법재판소 대심판정에 있을 것이라는 문서가 이해관계기관에 통보되었다.

선고 당일 헌법재판소 앞에는 행정도시 건설 반대측 단체(과천시키키기범시민연대, 수도분할반대범국민운동본부, 행정도시반대추진위원회, 서울시 의회) 및 현지주민 약 100여명이 정문 맞은편에서 위헌결정을 촉구하는 집회를 하고 있었고, 찬성측은 행정수도추진연기군대책위원회 소속 약 20여명이 정문 쪽에서 합헌을 촉구하는 집회를 하고 있었으나 양측간 충돌은 없었다.

마침내 14:00 정각, 9명의 재판관이 입정하였고 운영철 헌법재판소장이 행정중심 복합도시건설특별법 위헌확인 헌법소원에 대한 선고를 하였다. 선고 내용은 청구인들의 심판청구를 각하한다는 내용이었으며, 소수의견으로 2명의 재판관이 위헌의견을 제시하였다. 각하의견을 제시한 7명의 재판관중 운영철, 김경일, 송인준, 주선희 재판관은 다수의견으로서 행정도시가 수도의 지위를 획득하지 못하고 서울의 수도 기능이 해체되지 않으므로 관습헌법에 의한 국민투표권 침해가 없으며, 제72조의 국민투표권은 대통령이 어떠한 정책을 국민투표에 부의한 경우에 비로소 행사가 가능한 기본권으로서 대통령의 중요정책에 대한 국민투표 부의가 행해지지 않은 이상 청구인들의 국민투표권 침해 가능성은 인정되지 않으며, 기타 청문권 등 기본권은 단순한 사실적·경제적인 것에 불과하여 인정할 수 없다는 의견이었다. 한편 전효숙, 이공현, 조대현 재판관은 다수의견을 따르되 서울이 수도라는 관습헌법이 존재한다고 인정할 수 없고, 설령 이를 인정하더라도 관습헌법을 변경하려면 반드시 성문헌법의 개정절차를 거쳐야 한다고 보지 않는다는 별개의견을 제시하였다.

소수의견을 제시한 권성, 김효종 재판관은 행정도시의 건설과 운영이 수도의 분할에 해당됨이 분명하므로 관습헌법을 변경하는 헌법 개정문제를 법률만으로 처리하여 헌법개정에 관한 국민투표에 참여할 국민의 정치적 기본권을 침해하여 헌법에 위배된다는 의견을 제시하였다.

이렇게 하여 3월 18일 특별법이 제정·공포된 이후 6월 15일 최상철 교수 등 222인이 제출한 행정중심복합도시건설특별법 위헌확인 헌법소원에 대한 선고는 각하 결정이 내려짐에 따라 행정도시 건설에 대한 법률적 논쟁에 마침표를 찍고 행정도시 건설 사업의 본격적 추진을 위한 토대를 마련하였다.

바. 각하 결정 이후 반응

헌법재판소의 각하 결정은 즉시 전국에 파장을 일으켰다.

당시 건교부 행정중심복합도시 건설실무지원단장으로서 신행정수도 헌법소원과 행정중심복합도시 헌법소원에 대한 실무업무를 총괄한 강권중 본부장은 헌법재판소의 결정을 다음과 같이 평가했다.

“이번 헌법재판소의 각하결정의 의미는, 정당하게 수립된 정부정책 및 국회입법

에 대해 헌법소원의 대상이 되지 않음에도 정치적 주장을 법률적 주장으로 포장하여 사법적 판단을 구하는 청구인들의 요구가 타당하지 않았음을 확인시켜 준 것이었습니다.

즉, “국가정책에 대한 반대 입장이 받아들여지지 않았다고 하여 그 입장을 관철하기 위한 수단으로 기본권 침해의 외투를 입고 사업의 영역으로 들어오는 것이 과연 바람직한 것인가?”하는 의문에 헌법재판소가 그 한계를 정해준 것으로 의미가 있다고 생각합니다.“

특히 마음을 졸이며 발표를 기다리던 충남 연기지역에서는 헌법재판소의 각하 소식에 마을 여기저기에서 환호성이 울려 퍼졌다. 연기 군청에 모여 있던 3백 여명의 주민들도 각하 발표에 서로 부둥켜안으며 기뻐했다.

심대평 충남도지사는 “현재 결정으로 소모적인 논란을 끝내고 국민적 합의의 바탕 위에서 행정도시를 추진할 수 있게 되었다”며 “앞으로 행정도시 건설을 일관성 있게 추진할 수 있도록 제도적 장치를 마련해야 할 것”이라고 밝혔다.

황순덕 행정수도추진연기군대책위원회 대표는 “신행정수도특별법 위헌판결 이후 1년여 동안 주민들의 고통과 어려움은 이루 말할 수 없었다”며 “이제 주민들에 대한 정당한 보상과 주민간 갈등해소 등에 힘을 모아나갈 것이다”라고 말했다. 이기봉 연기군수는 “그 동안 찬반으로 나뉘어 반목했던 지역 주민들의 갈등을 치유하고, 고향을 떠나는 주민들의 서운함을 달래는데 주력하겠다”고 밝혔다.

한편 시민단체들도 즉각 환영의 의사를 표명했다. 경제정의실천시민연합의 윤순철 정책실장은 “참여정부가 행정도시 건설과정에서 여러 가지 우여곡절을 겪었지만 이번 결정으로 안정적인 사업기반을 갖게 됐다”며 “이 사업을 추진하는 과정에서 제기돼온 반대의견을 적극 반영하여 국가와 사회에 도움이 되는 방향으로 사업을 추진하기를 기대한다”고 덧붙였다.

그동안 수도이전을 반대해온 시민단체들에서도 헌법재판소의 결정을 대부분 수

용한다고 입장을 밝히며 사상 최대의 국책사업으로 진행되는 만큼 비용에 대해 상세히 고려해 국가적 손실을 줄여달라는 주문을 하였다.

정부도 성명서를 발표하고, 앞으로 사업 진행에 있어서 그동안 제기되어 온 각계 각층의 의견을 반영하겠다고 밝혔다.

《참고 : 헌법소원 각하결정에 대한 정부성명서》

행정중심복합도시 건설 사업에 많은 관심을 갖고 지켜봐 주신 국민 여러분과 합리적인 결정을 내린 헌법재판소에 감사드립니다. 이번 결정은 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설 사업의 효율적인 추진을 위해 국민의 역량을 결집할 수 있는 계기가 될 것입니다.

행정중심복합도시 건설 사업은 수도권 과밀을 해소하고 국토균형발전을 이루어 우리나라가 한단계 더 도약할 수 있도록 토대를 만드는 사업으로서 우리나라가 반드시 이루어야 할 시대적 과제이며 참여정부의 핵심 국정과제입니다.

정부는 앞으로 특별법에 정해진 절차에 따라 행정중심복합도시 건설사업을 차근차근 추진해 나갈 것입니다. 예정지역 토지매수를 위해 11월까지 감정평가를 마무리하고 12월에는 보상에 착수할 계획입니다. 11월 15일 발표한 국제공모 당선작의 아이디어를 반영하여 행정중심복합도시를 21세기 세계적인 모범도시로 건설하기 위한 도시건설 기본계획도 공청회 등을 거쳐 내년 7월까지 확정할 계획입니다.

또한, 행정중심복합도시 건설을 전담할 건설청도 2006년 1월 개청하여 본격적으로 사업을 추진할 것입니다. 그동안 제기된 각계의 다양한 의견에 대하여는 사업추진과정에서 이를 반영할 수 있는 방안을 신중히 검토할 것입니다. 특히, 공공기관 지방이전과 같은 국가균형발전시책과 수도권의 질적 발전을 위한 수도권 발전대책, 그리고 공공기관 이전지역의 발전대책 마련에도 최선을 다하겠습니다.

앞으로 정부는 국가균형발전을 위한 정책들을 중단없이 추진할 것이며, 행정중심복합도시가 우리나라가 거듭 발전할 토대가 될 수 있도록 국민 여러분의 적극적인 협조를 부탁드립니다.

2005. 11. 24.

정부대변인 국정홍보처장

제4부 행정도시 건설의 순조로운 진행

제8장 수많은 사람들의 참여로 건설되는 도시

제9장 주민참여 및 맞춤형 보상

제10장 새로운 장사문화를 위한 발돋움

제11장 행정도시의 새 이름 ‘세종’

제8장 수많은 사람들의 참여로 건설되는 도시

1. 계획 수립 개요

지금까지 국내 신도시계획은 입지를 결정한 후 입지 조건에 알맞은 기본 계획을 수립하고 이를 실행에 옮기기 위한 일련의 후속 계획을 진행하는 형식이었다. 그리고 이 계획과정은 소수의 전문가와 이해관계자가 참여한 폐쇄적인 계획 수립 체계를 통해 수행됐다. 그러나 행정중심복합도시 건설은 여러 분야의 폭넓은 참여와 다양한 의견을 수렴한 후에 계획을 수립했다는 점에서 기존 신도시계획들과 차별화되고 있다. 이러한 합의형성에 기반한 계획수립 체계는 동의를 찾아가는 과정(an agreement-seeking process)으로 문제해결을 위한 새로운 접근방법이자 갈등을 사전에 예방하기 위한 주요 전략이다.

공공갈등을 효과적으로 예방하지 못하는 중요한 이유로 합의형성에 대한 노력이 부족하다는 점이 지적되고 있음을 고려할 때, 이 전략은 기존 각종 도시계획사례의 하향식 의사결정방법(top-down decision making)보다 이해관계 및 참여구조의 수준이 높아 좀 더 창조적이고 광범위한 지지를 받을 수 있는 개연성을 높이고 있다.

노무현 대통령은 2006년 1월 12일 행정중심복합도시건설청 개청 기념행사에서 “행정중심복합도시는 도시구조와 기능, 건축, 교통, 통신 등 모든 분야에서 최첨단 기술과 문화, 생태가 조화를 이룬 세계 최고의 도시가 될 것입니다. 미래의 도시, 살기 좋은 도시는 어떤 도시여야 하는지를 배우러 많은 사람이 오는 세계적인 명소가 될 것입니다. 그야말로 우리 국민의 큰 자랑거리가 될 것입니다.

행정중심복합도시는 앞으로 만들 10개의 혁신도시와 6개의 기업도시의 본보기가 될 것입니다. 그리고 나아가서는 모든 도시 발전의 방향을 제시하여 우리나라 도시의 수준을 한 단계 끌어올리는 계기가 될 것입니다. 우리 국토가 균형있게 발전하고, 서울도 그리고 지방도 다 함께 살기 좋은 상생의 공간으로 탈바꿈하는, 그야말로 우리나라 전체를 ‘행정도시’로 만들어가는 출발점이 될 것입니다” 라며 행정도시의 미래상과 의의에 대해 설명하였다.

이러한 미래상을 구체화하기 위해 계획과정은 매우 세밀하게 계획되고 추진되었으며 다양한 분야에서 광범위한 참여를 기반으로 진행되었다. 특히 이들 중 법정계획으로서 사업을 추진하는 데 필수적이라 할 수 있는 기본계획, 개발계획, 실시계획, 광역도시계획, 이전계획 등에서 폭넓게 적용되었다.



가. 기본계획

기본계획은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법」 제19조에 근거한 법적 계획의 성격을 띠고 있다. 이 기본계획은 앞으로 추진되는 행정중심복합도시 건설의 기본원칙과 방향을 제시하며 개발계획, 실시계획 등의 준거가 된다.

기본계획은 행정중심복합도시를 세계적인 모범도시로 건설하기 위한 참신한 아이디어와 설계개념을 얻고 국제적인 홍보효과를 극대화하기 위해 도시개념 설계를 국제공모로 추진, 그 결과를 바탕으로 기본계획을 수립기로 했다. 또한 각 부문별 기본방향을 보다 심도 있게 연구하기 위해 12개 전략연구과제를 기본계획수립용역에 포함하여 수행했다. 정부는 2005년 5월 국토연구원 등 9개 국책연구기관 등과 「행정중심복합도시 국제공모관리 및 기본계획수립용역」 계약을 체결, 용역에 착수하여 2006년 9월 완료했다.

기본계획의 주요 내용으로는 '이전대상기관을 배치하기 위한 기본 방향의 수립', '국제공모로 주요 아이디어를 분석하여 인구배치', '공간구조 구상', '부문별 기본구상의 수립' 등이 있다. 부문별 기본구상은 '토지이용체계, 교통체계, 경관 및 환경보존계획, 미래형 주거지 조성 방향, 공원녹지 및 금강변의 친수공간 조성, 문화재 보존 및 교육·문화·복지' 등 주요 공공시설의 설치 방향을 설정해 향후 수립될 개발계획의 지표를 마련하고, '최초로 입주하는 시범단지의 조성 방향', '주변지역 관리 방안', '예정지역 내 거주민의 이주 및 생활대책 수립', '도시조성 후 관리 및 운영', '사업시행에 필요한 재원조달방안' 등 개발계획 수립에 필요한 지침을 수립한다.

나. 개발계획

개발계획은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법」 제20조에 근거하여 수립되는 법적 계획의 성격을 띤다. 행정중심복합도시의 기본계획을 수용해 도시건설 전반에 대한 구체적이고 창의적인 세부계획을 작성한다. 개발계획은 국제공모 결과, 전략연구과제, 자문회의, 세미나, 관계기관 협의결과 등 각계각층의 의견 수렴을 통해 행정중심복합도시 건설을 위한 구체적인 개발방향과 수용인구, 주택 토지이용계획 등 공간골격이 수립된다.

「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제21조에 따라 사업시행자가 수립하는 실시계획 및 제1종 지구단위계획의 수립 지침을 마련한다. 개발계획 수립용역은 국토연구원을 중심으로 하는 학술부문과 (주)동호컨소시엄으로 구성된 기술부문의 공동도급으로 2005년 8월 22일 계약을 체결했고 용역에 착수해 2007년 2월 완료했다.

다. 실시계획

실시계획은 「행정중심복합도시건설 특별법」 제21조에 의거하여 행정중심복합도시 건설사업에 필요한 설계도서, 재원조달계획 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 의한 제1종 지구단위계획, 환경·교통·재해영향평가 결과를 반영해야 하고 개발계획의 단계적 개발방안에 따라 단계적 수립이 가능하다. 실시계획은 「환경·교통·재해영향평가법」에 의한 제 영향평가의 협의 완료, 제 영향평가 협의결과 및 실시설계 등을 포함한 관계부처 협의 및 추진위원회의 심의, 건설청장의 승인 등을 거치면 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 등 38개 법률에 따른 개발행위의 허가 등이 가능해져 행정중심복합도시건설사업의 조성공사를 착수할 수 있다.

사업시행자인 한국토지공사는 실시계획의 수립주체로서 행정중심복합도시 건설의 기본방향인 복합형 자족도시, 친환경 도시, 인간존중도시, 문화정보도시를 가장 효율적으로 구현할 수 있도록, 주거 행정 교육 연구 산업 등 도시기능 간 조화를 극대화하는 방향으로 실시계획의 수립 방향을 정립했다.

이에 따라 한국토지공사는 산과 강 등을 활용한 공원·녹지계획을 수립하는 한편 자원 순환형 도시설계를 실시하고 있다. 더불어 사회적 약자를 배려한 시설 설치, 각종 방재개념 도입, 각종 문화 인프라 구축, 첨단정보통신망 도입 등을 기본방향으로 설정, 건설청장의 실시계획 및 지구단위계획 수립지침 등을 준수하여 실시계획을 작성하고 있다.

중심지구 등 주요지구의 지구단위계획은 창의적인 도시설계 방안을 적극 검토하고 설계 및 계획전문가의 참여기회를 대폭 확대해 수립한다. 이를 통해 행정중심복합도시 건설사업을 우리나라의 도시설계수준을 한 단계 높일 수 있는 기회로 활용한다는 계획이다.

라. 광역도시계획

광역도시계획은 행정중심복합도시 건설의 주요목적인 '국토균형발전을 선도할 수 있는 거점 구축', '광역계획권의 지속 가능한 성장관리를 위한 대전권, 청주권 등 지역 간의 기능 분담 및 상호 연계', '중복투자 방지 및 효율성 제고'를 위해 광역교통시설 등 광역시설을 체계적으로 정비하기 위해 수립되는 것이다. 「행정도시특별법」 제17조에 의하면 건교부장관은 예정지역주변지역과 그 인접지역의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위해, 추진위 심의를 거쳐 예정지역·주변지역과 인접 광역시·시·군의 전부 또는 일부를 광역계획권으로 지정하고 광역계획권에 대해 추진위 심의를 거쳐 광역도시계획을 수립할 수 있다.

마. 이전계획

「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제16조에는 중앙행정기관의 연기·공주지역 이전 범위에 대한 여야 합의사항을 반영해 대통령과 대통령의 기본적인 내, 외치와 직접 관련되는 중앙행정기관인 통일부, 국방부, 외교통상부, 법무부, 행정자

치부, 여성가족부 등 총 6부를 행정중심복합도시 이전대상기관에서 제외토록 명시하고 있다.

행정중심복합도시로 이전할 중앙행정기관 등의 이전범위는 2005년 2월 국회의 신행정수도후속대책 특별위원회에서 여야 합의한 사항을 토대로 행정자치부가 주관하기로 했다. 일단 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제16조에 규정된 6부를 제외한 12부 4처 2청 등의 중앙행정기관과 그 일부 소속기관 등 총 50개 단위기관을 이전대상기관으로 분류했고 2005년 4월 8일부터 4월 20일까지 관계부처 중앙행정기관 등을 대상으로 의견을 수렴하였다. 그 결과 기관의 업무성격상 수도권 잔류기관과 긴밀한 업무협조가 필요한 국가청렴위원회에 대하여는 수도권에 잔류할 필요성을 인정했고 이를 제외한 총 49개 단위기관을 행정중심복합도시 이전대상기관으로 선정했다.

2. 다른 도시 건설 과정과 어떻게 다른가?

다른 나라의 신행정수도 건설이나 국내 신도시계획의 경우 입지가 결정된 후 입지조건에 알맞은 기본계획을 수립하고 이를 실행에 옮기기 위한 일련의 후속 계획 과정을 발전시켜 나가는 것이 일반적이다. 그러나 행정도시 건설의 경우에는 기존 도시 건설에서 진행되었던 것과는 다르게 많은 새로운 시도가 이루어졌다.

가. 폭넓은 사전연구 수행

행정중심복합도시는 다양한 분야의 성과들이 결집되어 21세기를 대표하는 세계적인 모범도시 건설을 목표로 추진하고 있다. 이를 위해 기존 도시계획 수립과정에 비해 더욱 광범위하고 폭넓은 연구를 시행하였다. 이러한 노력은 신행정수도 건설 추진 당시부터 지속되었으며, 도시건설과 연관된 다양한 분야를 공모하여 그 결과를 신도시계획 과정에 최초로 시도하였다.

공모를 통한 연구는 전문분과 자문위원회 국토·도시분과 소위원회에서, '신행정수도 건설은 국가적 대사이므로 많은 분야의 전문가가 다양한 과제를 연구하고 토론하여 국민적 공감대와 합의를 모색하는 것이 중요하다'는 의견과 '과급효과, 이전적지활용 등 신행정수도 건설 추진과 관련되는 다양한 분야에 대하여 많은 전문가

가 참여하여 연구를 수행할 필요가 있다'는 의견이 제시되면서 추진되었다.

자문위원회의 건의에 따라 연구과제 선정은 각 분야의 많은 전문가가 연구에 참가할 수 있는 기회를 공정하게 제공하기 위해 공모방식을 통해 추진하도록 하였다. 연구과제는 지정과제와 자유과제로 구분하여 공모하고, 지정과제는 지원단, 연구단, 토지공사, 주택공사 등이 협의하고 자문위원회를 거쳐 29개 과제를 선정하였다. 지정과제는 ① 기본구상, ② 입지선정, ③ 파급효과, ④ 국토관리, ⑤ 관련제도, ⑥ 건설 및 관리, ⑦ 기타 등으로 구분하여 공모하였다. 자유과제는 제안자가 자유롭게 주제를 선정하여 제안하도록 하여 다양한 아이디어를 수렴할 수 있도록 하였다.

〈분야별 연구과제 공모 접수현황〉

분 야	합 계	지정과제 건수	자유과제 건수
합 계	88	52	36
국토·도시분야	21	13	8
도시개발·교통	22	12	10
입지기준·국토관리	28	21	7
주거환경·건축	17	6	11

공모를 통한 연구 수행은 소수 전문가가 폐쇄적으로 수립하였던 기존 도시계획에 비해 많은 아이디어를 반영할 수 있었고, 도시건설과 관련하여 필요성이 제기되고 있는 여러 분야에 걸친 다양한 주제들에 대해 기존의 연구성과를 정리하고 발전시킬 수 있는 계기를 제공하였다는 데 의의가 있다. 이러한 사전연구 수행은 계획수립 기간 단축 및 효율성 제고가 가능하였고, 향후 수립될 기본계획 및 개발계획수립에 도움을 주었으며, 혁신도시 및 신도시건설 등 다른 도시건설 분야에 좋은 선례가 되었다.

나. 심도 있는 전략연구과제 수행

행정중심복합도시는 준비·계획·설계·건설·이전·완성에 이르기까지 25~30년이라는 장기간에 걸쳐 건설된다. 국내 신도시 건설의 경우 목표 연도를 불과 10년 이내로 설정하는 것과 비교해 볼 때 행정중심복합도시는 2030년을 목표로 설정하여 추진하

고 있다. 이것은 행정중심복합도시가 미래도시의 시범 모델이 될 수 있도록 환경, 문화, 주택, 교통 등 모든 분야를 가장 잘 어우러지게 하고, 기술발전에 따라 점차 진화할 수 있는 장기적이면서도 종합적인 관점에서 건설되는 것을 의미하며 관련되는 각종 계획들의 특색을 최대한 반영할 수 있도록 계획과정을 체계화하여 심도있게 진행하기 위한 것이 특징이다.

프로젝트 자체의 중요성과 특수성에 따라 행정중심복합도시 개발은 지금까지와는 전혀 다른 새로운 패러다임 전환과 구체적인 기반연구가 필요할 뿐만 아니라 법정계획인 기본계획과 개발계획 수립을 위해 광범위한 연구와 자료수집이 필요하다. 이에 따라 기본계획 수립에 필요한 12개 전략연구과제를 선정하여, 기본계획 수립에 필요한 심도 깊은 기초자료를 제공하고 개발계획 수립을 위한 각 부문별 형상화 대안 제시 등 행정중심복합도시의 입지와 특수성을 고려한 실질적인 대안을 제시토록 하였다. 전략연구과제는 개발계획 수립과정에서도 연구되었다. 개발계획 수립에 필요한 광범위하고 심도 깊은 분석 및 각 부문별 형상화 대안 제시를 위하여 관련 분야의 전문연구기관 또는 전문가가 참여하는 5개 전략연구과제를 추진하였다. 이에 따라 국토연구원이 전문연구기관을 대상으로 연구제안서 공모 등을 통해 선정하였다.

다. 수요자의 계획수립 과정 참여

행정중심복합도시를 이용하는 사람은 다양한 계층의 도시민이다. 따라서 모든 국민에게 쾌적하고 바람직한 도시환경 모델을 제시할 수 있는 기회를 제공하여야 한다. 이를 효과적으로 추진하기 위하여 그동안 계획 수립 과정에서 수동적 입장이었던 수요자들을 직접 참여시켰다.

특히 '장애 없는 도시 구축 및 제도화 방안' 연구 과정에는 장애인 입장을 충분히 반영하기 위하여 장애물 없는 도시·건축설계 분야를 연구하는 대학과 장애인 및 도시관련 시민단체(장애인편의시설축진시민연대, 걷고싶은도시만들기시민연대, 한국장애인인권포럼)를 참여시켜 계획을 수립하였다.

또한 환경계획의 경우 환경가치를 대변할 수 있는 환경단체들을 조사 및 평가 과정에 적극 참여시켜 계획을 수립하였다. 그동안 신도시의 경우 시설이용 약자를 위

한 공간설계는 일부 공간이나 시설에 한정된 단편적인 설계에 그쳤고 도시 공간 차원에서 종합적인 계획방향을 제시하지 못했다.

행정중심복합도시에서는 장애인·노인 등 사회적 시설이용 약자가 이용하기 편리한 도시 공간 조성을 통해 모든 사람이 평등하게 시설을 이용할 수 있도록 계획하기 위하여 '장애 없는 도시(Barrier Free) 구축 및 제도화 방안' 을 수립하기 위한 연구를 시행하였다.

이 연구를 통해 개개인의 주택에는 물론 주거단지, 교통시설, 관공서, 백화점 등 공공시설, 직장, 놀이터 등 도시 어느 곳이든 장애를 지닌 자라면 누구나 이용 가능한 도시·건축 환경을 만들기 위해 도시·건축설계지침을 개발하고, 제도화 방안을 제시하였다.

하버마스(Harbermas, 1990)

참여 주체 간 합의는 '이상적 담화 상황(ideal speech situation)'에서만 가능하다고 주장하고 이를 이루기 위한 5가지 전제 조건을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 논의되고 있는 문제로 영향을 받는 관련 주체들은 숙의 과정에서 배제되어서는 안 된다.

둘째, 대화적 숙의 과정에 참여한 모든 사람은 정당한 주장을 제시하고 비판할 수 있는 공평한 가능성이 주어져야 한다.

셋째, 참여자는 서로의 주장에 동조하려고 하고, 할 수 있어야 한다.

넷째, 참여자는 서로 힘의 차이(power difference)로 인해 합의 형성 과정이 영향을 받지 않도록 힘의 차이를 반드시 해소(neutralized)해야 한다.

다섯째, 참여자들은 전략적 행위를 배제하고, 그들의 목적이나 의도를 명확히 설명하여야 한다.

행정중심복합도시의 경우 계획된 기간에 계획을 수립하고 착공하기 위해서 전략적으로 환경 분야 추진계획을 수립하여 다양한 환경갈등을 사전에 대비해야 했다. 이에 도시 기본구상을 시작하기 전 미리 환경계획을 수립하였으며 조사 및 평가 과

정에 환경부, 건교부, 한국토지공사뿐만 아니라 한국환경정책·평가연구원, 국립환경과학원 등을 참여시켜 계획을 수립하였다.

이처럼 행정중심복합도시는 참여적 의사결정을 통해 국민의 참여의지를 공공의사결정 초기 단계에서부터 수용하였다. 국가기관과 이해관계자, 시민단체 등 문제가 되는 공공의사결정에 관심이 있는 모든 주체가 함께 숙의하고 합의하여 공공선에 합당한 공공의사결정을 도출하는 적극적인 참여과정을 통해 각종 계획을 수립하고 있다.

라. 공동연구단의 운영

행정중심복합도시 공동연구단은 기본계획·개발계획 등 각종 계획을 효율적으로 수립하고 계획 간 상호 연계성과 일관성을 유지하는 데 주된 목적이 있다. 구성은 국토연구원을 비롯한 9개 국책연구기관·학회와 개발계획 및 실시계획 수립 전문 엔지니어링(동호 컨소시엄-동호, 삼안, 동명, 경동) 업체를 포함한다.

공동연구단 중 국토연구원을 중심으로 한 기본계획팀·광역도시계획팀, 동호컨소시엄을 중심으로 한 개발계획팀·실시계획팀, 토지공사를 중심으로 한 사업시행팀 등 5개팀 40여 명이 상주하여 작업할 수 있는 공간(합동사무실)을 마련하여 과업을 수행하였다. 합동사무실에서 매주 1회 실무점검회의를 개최하여 기본계획·개발계획·실시계획·광역도시계획 등 각종 계획을 함께 논의하였으며, 공동연구단장은 전체적인 틀에서 기본방향을 제시하여 계획 간 일관성을 유지하였다.

공동연구단의 구체적인 역할은 행정중심복합도시 건설, 도시형성 및 성숙에 이르기까지 일관성을 유지할 수 있도록 기본 원칙을 제시하고, 국제공모 당선작의 내용을 반영하여 세계적인 모범도시로 건설할 수 있도록 기본구상을 작성하였다. 그리고 전략연구과제 조정, 세미나, 공청회, 관계기관 협의 등 각계의 의견을 수렴하여 이전기관 배치·토지이용·교통·환경 등 부문별로 구체적인 실행계획을 수립하였다. 또한 그 외 지구단위계획 등 실행계획 지침을 마련하고, 관계부처의 인허가 협의, 각종 업무수행에 필요한 기초조사 및 자료 작성, 공사 착공을 위한 설계도서 작성 등의 업무를 수행하였다.

공동연구단은 연구 참여자가 상호 연관된 과제 부문별 계획 간에 연구 방향이나 내용 등 연구실적을 상호 체크·공유하고 연구 방향에 대한 통일된 지표를 마련하는 등 연구과정 관리를 강화하여 일관된 소정의 연구 성과를 도출할 수 있도록 하였다. 또한 효율적이고 추진력 있는 업무수행이 가능하였으며, 행정중심복합도시 건설사업과 관련된 각 계획 간 연계 및 일관성을 유지하는 데 많은 기여를 하였다.

마. 광범위한 참여 및 홍보

행정중심복합도시 건설은 추진위원회, 자문위원회, 정부, 전문가, 시민단체 등 핵심적인 참여주체뿐만 아니라 일반 시민을 대상으로 한 다양하고 폭넓은 참여를 유도하였다. 도시를 계획하고 건설한다는 것은 도시가 갖고 있는 장기적인 계획목표를 달성하기 위해 부분적이거나 전체적이거나 간에 도시 형태의 대안을 만들어내고, 평가하며 결정하는 일이다. 도시계획 및 건설은 그 일이 방대하고 복잡해서 한 두 사람의 경험이나 능력으로는 좋은 도시를 계획하고 건설하는 데 제한이 따를 수밖에 없기 때문에 많은 전문가가 참여하여 도시 형태를 만들어내는 데 힘을 합쳐야 한다.

이규방 전 국토연구원장은 행정도시의 추진체계에 대해 다음과 같이 평가하였다. “행정도시의 추진은 그야말로 위원회 중심체제입니다. 추진위원회, 자문위원회, 소위원회 등을 통해 모든 것이 결정되고 있고 민간인 위원들이 활발하게 의견을 개진하고 있습니다. 어떨 때 보면 민간위원들의 적극적 활동 및 토론프로세스에서 건설청이나 연구진 실무진이 곤욕을 치르고 있지 않나하는 동정심이 생길 정도입니다.

또한 행정도시 추진과정에서의 또 다른 특색은 국제공모의 광범위한 활용입니다. 이미 국제공모로 도시기본구상, 중심행정타운, 첫마을사업이 이루어졌으며 앞으로 지구단위계획 등이 공모를 통해서 확정될 것입니다. 이러한 공모는 공개적인 경쟁을 통해서 새로운 아이디어를 도입하고 세계적인 도시를 만드는데 크게 기여할 것입니다. 이와 같은 민간의 활발한 참여와 공모의 적극적 활용은 우리나라 도시계획 및 건설을 한 단계 더 높이는데 크게 기여할 것으로 보입니다.”

헌법재판소의 위헌결정 이후 후속대책 논의 과정에서는 업무추진 4대 기본원칙 중 하나로 국민과 전문가, 국회 등 각계의 의견을 폭넓게 수렴하는 등 국민여론을

존중하여 국민이 공감할 수 있는 대안을 마련하자는 기본원칙을 채택하였다. 이에 따라 신행정수도후속대책위원회는 행정중심복합도시특별법 제정과정에서 총 65여 회의 간담회, 세미나, 토론회 등을 통하여 후속대안에 대한 전문가와 국민의견을 수렴한 바 있다.

이러한 경험을 바탕으로 행정도시 건설을 추진함에 있어서도 국민여론을 최대한 존중하는 전략을 세웠다. 홍보의 방향도 적극적으로 반대여론에 대응하기 보다는, 도시 건설의 필요성과 일정대로 차근차근 추진하고 있음을 국민들에게 차분히 알리는데 중점을 두었다.

이를 위해 행정중심복합도시건설청 홈페이지를 새로이 개편하여 이를 홍보에 활용하고 홍보책자 및 리플릿을 제작하여 배포하며, 세미나 강의, 보도자료 제공, 언론 인터뷰, 기고 등을 통해 홍보를 추진하였다.

충청권 지방자치단체에서는 지역민과 시민단체가 중심이 된 각종 지역 행사와 전국 순회 캠페인을 통해 행정도시 건설의 당위성을 전국에 알리는데 주력하였다. 한편 사업시행자인 토지공사에서는 예정지역 지정이후 연기·공주 예정지역을 방문하는 방문객들을 대상으로 현장 안내, 추진상황을 설명하고 보상관련 안내책자, 리플릿을 제작하여 현지 주민에게 보내는 등 현지 주민위주로 홍보를 추진하였다.

또한 범위를 넓혀 해외에 행정도시를 알리는 홍보도 더불어 진행하였다. 특히 새로운 도시 건설에 관심을 표명하며 건설청을 찾는 외국 인사들을 상대로 적극적인 홍보활동을 펼쳐 좋은 인상을 심어주었다.

2006년 5월 충남대와의 자매결연을 위해 한국을 찾았던 미국 사우스 다코다 주립대학 총장일행은 건설청을 방문하여 도시 건설계획에 대한 설명을 들은 후 다음과 같이 기대감을 표명했다. “자족적인 이 도시가 앞으로 교육적인 면에서도 중요한 역할을 하여 교육도시적인 특성이 크게 부각될 것으로 기대합니다.”

같은 해 11월 건설청을 방문한 중국 흑룡강성 이춘시 시장일행은 행정도시 건설의

성공을 기원하며 “중국은 한국의 행정도시 건설 과정을 지켜보면서 좋은 배움의 기회로 삼고 더불어 발전할 수 있는 초석을 다지기를 바랍니다.”라는 말을 덧붙였다.

특히 2007년 3월 방한한 이집트의 토지계획청 관리들은 자국의 행정도시 건설과 비교하며 큰 관심을 표명하였다. 그들은 토지보상이 빠른 시간 안에 순조롭게 진행된 것에 깊은 인상을 받았으며, 도시기능이 링을 따라 분산되어 있는 것과 BRT 교통체계에 놀라움을 나타냈다. “인구 50만 명의 자족적인 도시가 건설된다는 것이 놀랍습니다. 또한 U-CITY 같은 첨단 기능을 갖추게 될 한국의 행정도시가 많이 부럽습니다.”

부드러우면서도 적극적인 대국민 홍보방향은 국민들에게 친숙하게 다가갔고, 한국을 찾은 해외 인사들에 대한 적극적인 홍보활동으로 행정도시의 위상은 더욱 높아만 갔다. 이로써 보다 많은 사람들이 관심을 표명했으며 보다 효율적으로 의견수렴을 할 수 있는 계기를 마련하였다.

바. 살고 싶은 도시 조성을 위한 경관 연구 시행

행정도시는 기존 신도시 개발에 대한 반성을 통해 정말 살고 싶은 도시로 만들기 위한 다양한 노력을 전개하였다. 특히 도시경관에 대한 심도있는 검토를 통해, 기존의 신도시 건설 과정의 문제점을 개선하고자 하였다.

기존 신도시는 물리적·기능적 접근에 치중하여 교통이나 생활환경은 비교적 긍정적인 평가를 받고 있지만 획일적이면서도 부조화된 도시 경관 때문에 살고 싶은 도시로까지는 평가 받지 못하고 있다. 또한 도시관리 측면에서도 지구단위계획제도 등을 통해 경관검토가 이루어지고 있으나 개략적인 검토에 그쳤고 완공 후의 관리 장치 역시 미흡한 측면이 많았다.

행정도시는 시민에게 편의와 감동을 주기 위해서는 편리한 기반시설, 합리적인 토지이용계획 등 물리적·기능적 검토 뿐 아니라 도시의 어메니티를 향상시킬 수 있는 하천, 산지 등 자연을 물론 건축물, 공공시설 등 인공 경관에 관한 세심한 검토를 강조하였다. 이를 위해 도시 경관을 별도로 연구하기 위해 건축물 미관기준 연구, 옥외광고물 설치 기준 연구, 도시환경 색채 가이드라인 연구, 공원·녹지 및 수변공간

경관기준 연구, 공공시설물 환경디자인 연구, 야간 조명기준 연구, 도시구조물 미관 기준 연구 등 7개 분야의 전략연구를 시행하였다.

이러한 연구를 통해 도출된 지침내용은 행정도시의 개발행위허가, 도시계획 및 건축조례, 지구단위계획 등에 반영되고, 기술적 기준은 세부설계 등에 적용되거나 민간업체의 용지공급 조건 등으로 활용할 계획이다. 또한 연구결과 도출된 디자인 요소는 공공시설 등의 계획이나 설치시 그 협의기준, 공공시설물 환경디자인, 구조물 미관기준 등으로 활용될 예정이다.

사. 혁신사례의 체계화

행정도시 건설이 추진된 지 불과 3~4년 정도 되었지만 타 도시건설 분야 및 정책수립과정에서 벤치마킹하려는 움직임이 많이 나타나고 있다. 정부정책에서 하나의 성공 사례는 대통령·총리 등 명사들이 백번 강연하는 것 보다 더 가치 있다고 할 수 있다.

이러한 사례의 성공 요인을 구조적으로 분석해 올바른 벤치마킹을 확산시키는 것은 여타 정부정책의 성공을 위하여 중요하다. 행정도시 건설의 경우 각종 건설계획 과정 및 현안사항에 대한 해결방법과 많은 사람들이 느낀 경험 사례 등을 백서, 책자, 업무매뉴얼 등으로 기록하여 타 건설계획 및 정책수립에 도움이 될 수 있도록 기록하고 있다. 작은 실천 하나가 우리 미래를 밝게 할 수 있을 것이라는 신념이 있기 때문이다.

제9장 주민참여 및 맞춤형 보상

1. 예정 지역 주민들의 극심한 반발

우리나라 역사상 행정도시처럼 대규모의 도시개발을 전제로 한 보상은 없었을 것이다. 그만큼 새로운 도시 건설에 있어서 보상 문제는 최고의 난제로 꼽혔다. 그러나 행정도시의 보상사례는 노무현 대통령이 2007년 1월 31일 참여정부 4주년 기념 국정과제위원회 심포지엄에서 “행정도시 사업의 진행속도, 갈등해결 과정, 그리고 보상과정에서 주민들과 정부와의 대화, 보상내용, 이런 것이 전부 새롭고, 그것이 참여정부의 정책품질이라고 말해도 좋을 만큼 아주 모범적으로 보상이 이루어졌습니다”라고 언급하였듯이 성공적으로 진행된 사례라 할 수 있다.

그러나 이러한 행정도시에서도 초기에는 주민들의 커다란 반대에 직면하였다. 균형발전이라는 시대적 과제가 더 이상 미룰 수 없는 것이라 동의를 하면서도 막상 연기·공주 지역이 예정지로 발표되자 이 지역 주민들의 반대 여론은 들끓기 시작했다.

보상추진위원회 위원장 이종완 씨는 초기에 가졌던 주민들의 심정을 이렇게 표현했다. “대대로 조상의 뼈가 묻힌 고향이 없어진다는 그 자체가 주민들에게는 고통이요, 불행이었습니다.”

예정지 주민들의 심정이 이렇다 보니 보상추진협의회의 구성 초기에 개최된 회의에서 주민대표들과의 마찰로 회의 도중 퇴장하거나 물병을 집어던지는 사태가 발생하는가 하면, 예정지역 지정을 위한 공청회에서도 연기군수 오물세례, 공청회장 오물투척 등으로 공청회가 수 십 분간 중단되기도 했다. 또한 사업시행자인 토지공사 가 보상계획 공람을 위해 주민들에게 보상협의 통지서를 보내는 시점에서는 작업장인 대전토지연구원이 주민들의 농성으로 점거되기도 하였고, 토지 및 물건 등의 현지조사는 주민들의 반대로 마을진입 조차 불가능하였다.

한편 주민 사이에서도 대립이 점차 심각해지면서 마을공동체의 훼손도 우려되었다. 기본조사에 응한 주민의 집으로 배달되는 음식까지 마을 입구에서 돌려보내고 경조사가 있을 때 부조도 제외하겠다고 으름장을 놓는 일까지 벌어지기 일쑤였다.

보상이나 협의라는 단어는 꺼내지도 못할 정도로 동네 분위기가 살얼음판을 걷는 것 같았던 시기에 주민보상대책위원회를 결성하고 위원장을 맡았던 임백수 씨는 당시의 괴로운 심정을 이렇게 하소연하였다.

“저녁 늦게 집에 들어가면 어머니의 안색이 어두웠고 자식들도 이제는 그만 두라고 성화였습니다. 모두들 지쳐있었고 힘겨운 싸움에 웃음을 잃어가고 있었습니다.”

기존의 공익사업 보상방법으로는 주민들의 반발을 도무지 해결할 수가 없어 보였다. 그야말로 해법이 없는 오리무중의 상황이었던 것이다.

2. 왜 공익사업 보상에는 분쟁이 많이 일어나는가?

행정도시 보상추진협의회는 보상에 대한 논의에 앞서 기존 공익사업 보상방법의 문제점을 파악하는 것이 중요할 것이라 생각하였다. 도대체 어떤 부분에서 주민들의 반발을 사는 것인지, 주민의 입장에서 문제점을 파악하면 그 해결의 실마리도 보일 터였다.

가. 보상가격에 대한 오해

공익사업의 보상가격은 토지보상법의 규정에 의하여 공시지가를 기준으로 감정가격에 의하여 결정된다. 그러나 주민들은 현지 호가(呼價)를 염두에 두고 있기 때문에 실제 보상가격과는 대부분 차이가 발생한다.

이를 보완하기 위하여 토지보상법에서는 감정평가 작업에 주민이 추천하는 감정평가 1인을 포함하도록 되어 있지만 이 역시 주민들에게 만족을 주지는 못하는 실정이다.

나. 주민과의 대화채널 미비

공공사업 예정지의 주민들은 감정평가에서부터 보상금의 지급, 협의보상시의 인센티브가 무엇인지, 보상계약 체결 시 양도세 등 세금은 어떻게 되는지 많은 것이 궁금하기 마련이다. 그러나 이를 개인적으로 알아보려면 어느 것 하나 파악하기가 쉽지 않기 때문에 답답함을 호소한다.

이러한 문제를 해결하기 위하여 토지보상법에서는 주민협의기구로서 보상협의회를 규정하고 있는데, 해당 지자체(시·군 또는 구)의 장이 보상계획의 열람기간 만료 후 30일 이내에 필요한 경우에 한해 설치할 수 있도록 임의조항으로 규정하고 있다. 그러나 보상에 대한 주민들의 높은 관심을 고려할 때 이 조항에 있어서 보상협의회 구성 시기 및 임의항목 등에 대한 재검토가 필요한 실정이다.

또한 그간의 보상협의회는 단순히 주민의견을 전달하거나 사업진행상황을 통보하는 등의 한정적인 역할을 수행하여 주민들의 요구사항이나 관심사항에 대해 사업시행자 측과 의견이 충분히 교환되지 않았다. 이로 인하여 주민공식채널인 보상협의회 보다는 여타 반대투쟁위원회 등을 중심으로 주민불만이 표출되어 집단행동을 통한 의사표현 등이 나타나고 있는 것이다.

다. 저소득층 생활대책 미흡

공익사업으로 인하여 생활기반을 상실하는 지역주민에게 이주 및 생활대책이 수립되어 지원되고 있으나, 지역주민의 현지 재정착이 낮으며 특히 세입자 등 저소득층에 대한 생활대책은 턱없이 부족한 실정이다.

세입자 등 저소득층의 경우 삶의 터전을 옮길 경우 대부분 근로 및 주거여건 등에서 다른 주민들보다 더 많은 고통을 받을 수 있을 것으로 예상된다. 하지만 현재로서는 3개월분의 주거 이전비 또는 임대아파트 입주권을 부여하는 것으로만 되어 있어 실질적인 도움을 주지 못하고 있다.

3. 문제 해결의 실마리는 주민들의 참여

지금까지 시행되어온 공익사업의 보상이 갖는 문제들을 파악한 후 행정도시 보상 문제 해결의 방향을 잡을 수 있었다. 무엇보다 중요한 것은 주민에 의한 주민들을 위한 보상대책 마련이었다. 주민들의 필요에 실질적으로 부합하는 맞춤형 보상을 마련하기 위해서는 우선 주민들과의 원활한 의사소통이 담보되어야 한다는 결론을 얻었다.

가. 주민대화채널 ‘보상추진협의회’의 조기 구성

보상 문제 해결의 실마리는 주민들이 잡고 있다고 해도 과언이 아니었다. 따라서 주민들의 의견이 어느 때보다 중요했고, 이들의 의견을 청취할 수 있는 장을 마련하는 것이 무엇보다 시급한 상황이었다.

토지 등의 직접보상은 토지보상법에 따르지만, 이주생활 대책 등 간접보상은 주민의견을 최대한 수렴하기로 기본원칙을 정하고 주민과의 대화창구역활을 할 수 있도록 사업초기에 주민대화채널을 구축하기로 하였다.

〈표 9-1〉 토지보상법상 보상협의회 vs 행정도시 보상추진협의회

구분	토지보상법상 보상협의회	행정도시 보상추진협의회
설치근거	토지보상법 제 82조(임의규정)	임의 설치 후 충청남도 조례개정을 통해 제도화
설치시기	보상계획 열람 후 1월 이내 해당 지자체장이 설치	정부·시행자·주민대표간 협의로 ‘05.4.6 설치 · 예정지역 지정(‘05.5) · 보상계획공고(‘05.9)
위원장	부시장 또는 부군수	민간인
구성	토지소유자·전문가·지자체·시행자 등 총 8~16명(토지소유자 1/3이상 포함)	주민·정부·지자체·전문가·시행자 등 총 21명(토지소유자 등 주민이 48% 포함)
협의사항	· 보상평가 및 이주대책 의견 수렴 · 사업지역 내 공공시설 이전 · 토지소유자 등의 요구사항	· 보상전반에 대한 시행자와 주민과의 의견조정·자문 · 이주 및 생활지원 대책 · 주민의견 조사 등

이를 위해 2005년 4월 6일 주민참여협의체로서 ‘보상추진협의회’를 구성하였다. 토지보상법상 보상협의회 구성시점이 보상계획 공람이 끝난 후 1달 이내인 것을 감안하면 2005년 10월에 설치되는 것이어야 하지만, 행정도시 보상협의회는 6개월 앞서 구성이 되었다.

보상추진협의회는 주민대표, 건설청, 한국토지공사(사업시행자), 충남도, 공주시, 연기군, 대학교수 및 변호사, 감정평가사 등 총 21명으로 구성되었다. 위원장은 민

간인(충청남도 도시계획위원)이 맡았으며 주민대표는 예정지역 편입 4개면 주민대표를 주민들이 직접 선출해 대표성을 확보하였다.

보상추진협의회는 구성 초기, 주민대표들과의 마찰로 회의가 원활하게 개최되지 못했지만, 이러한 어려움 속에서도 지속적으로 주민대표를 설득하고 주민설명회, 공청회, 서면건의 등을 통해 주민의 요구사항을 파악해 나갔다. 그리고 그 요구사항을 유형별로 분류(83개 항목 288건)하여 이에 대해 수용 또는 수용불가 등을 구체적으로 검토하고 주민들에게 이를 설명해 나가면서 점차 주민들의 신뢰를 얻을 수 있었다.

나. 보상추진협의회 활동

중전에는 보상계획공고 후에 해당 시장·군수·구청장의 요청에 따라 1~2회 정도 보상협의회를 개최하여 주로 단순한 주민의견을 전달하거나 진행상황을 통보하는 등의 한정적인 역할만을 수행하였다. 이 때문에 각종 민원발생시 마땅한 대화창구가 없었고, 이에 따른 주민들의 집단행동으로 물건조사 및 감정평가가 지연되곤 하였다. 그러나 행정도시는 보상추진협의회와의 지속적인 대화를 통한 상호신뢰구축으로 이를 극복할 수 있었다.

또한 사업 초기 주민의견 수렴의 중요성을 감안하여 예정지역 지정을 위한 공청회 때 주민들의 의견을 충분히 수렴하지 않았다는 의견을 수용하여 이춘희 추진단 부단장 주재로 면단위 주민설명회를 개최하여 현지 주민들의 생생한 목소리를 청취하였다.

2005년에는 5월 2일 공주시 장기면(장기초등학교, 200여명 참석), 5월 6일 청원군 부용면·강내면(부용면사무소, 80여명 참석)에서, 그리고 예정지역이 지정된 5월 21일 이후에도 주민설명회는 계속 되었다. 5월 27일 연기군 금남면(금호중학교, 400여명 참석), 5월 31일 연기군 남면·동면(연양초등학교, 600여명 참석) 순으로 개최되었다. 주민설명회는 예정지역 및 주변지역 지정(안)에 대한 설명, 보상방안에 대한 설명 등을 한 후 주민의견청취를 위주로 진행되었으며, 주민설명회때 주민들의 요구사항은 지속적으로 보상추진협의회에서 논의하였다. 또한 2006년에도 건설청장 주재로 5회에 걸쳐 주민설명회를 개최하여 주민의견을 적극 수렴하였다.

행정도시 보상추진협의회는 구성이후 '06년 11월까지 25회의 보상추진협의회를 개최하였다. 특히 사업초기인 '05년에는 격주에 한 번꼴로 개최하여 주민들의 의견을 수렴하였고 주민요구사항에 대해 심도 있는 검토와 협의를 통하여 주민과의 신뢰를 구축하였다. '05년에 개최된 보상추진협의회 활동을 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 9-2〉 보상추진협의회 주요 논의사항

구분	일시/장소	주요 내용
1차	4.6 충남도청	보상추진협의회 구성 및 운영계획, 예정지역 지정(안), 주민설문조사계획
2차	4.13 충남도청	면단위 주민설명회 개최계획
3차	5.19 충남도청	가구별 주민의견조사, 주민설명회 개최
4차	6.10 충남도청	주민설명회 개최결과 및 주민의견조사 추진상황
5차	6.21 남면	주민건의사항 및 가구별 설문조사결과
6차	7.8 충남도청	보상추진협의회 분과위 운영, 장사대책 추진계획, 주민건의사항 검토
7차	7.13 충남도청	보상관련 주민건의사항 논의
8차	7.22 충남도청	이주대책 관련 주민건의사항, 축산폐업보상관련
9차	7.28 보상협의회	이주주택지 등 이주대책 관련 주민건의사항, 대토관련
10차	8.11 보상협의회	이주주택지 대상자, 주민추천 감정평가사 선정건
11차	8.18 보상협의회	협의양도택지, 임차농 대책 등 생활대책 관련
12차	8.29 충남도청	보상계획 공고, 주민요구사항 협의, 대토·영농보상·보상·폐업보상 등
13차	9.8 보상협의회	주민요구사항에 대한 검토, 대토·영세민 대책
14차	9.26 보상협의회	주민요구사항에 대한 검토, 기업대책 관련, 선진장사대책 견학
15차	10.6 보상협의회	주민요구사항에 대한 검토, 기업대책 관련, 종교부지대책 관련
16차	10.20 보상협의회	주민요구사항 검토, 감정평가법인선정, 축산폐업기준, 보상금관련 전문가컨설팅 운영 등
17차	11.3 보상협의회	이주·생활대책 관련, 감정평가추진상황, 축산폐업 등
18차	11.29 충남도청	대토관련 법 개정 상황, 영세민특별대책, 감정평가추진상황 등
19차	12.13 보상협의회	이주대책, 대토관련 제도개선상황, 양도세 감면, 전문 컨설팅단 운영 관련

다. 영세민 대책

행정도시 건설로 인하여 생활기반을 상실하는 지역주민의 현지 재정착에 실질적인 도움이 되는 이주 및 생활 대책 수립도 빈틈없이 수립해 나갔다. 특히 세입자 등 영세서민의 주거안정을 위하여 충청남도·연기군·공주시 등 지방자치단체 소유의 예정지역 내 공유지 보상금을 재원으로 사용하고, 사업시행자인 한국토지공사가 저렴하게 부지를 제공하여 행정도시내에 영세민용 임대아파트를 건립하기로 하였다.

또한 행정도시 건설사업 과정에서 창출되는 일자리에 영세민 등을 우선 고용하여 저소득층의 생활대책을 지원하기로 하였다. 특히 분묘조사 인력 및 매입토지 관리 인력 등에 영세민 등을 우선 고용하도록 하고, 향후 공사현장에서 발생하는 일자리 등으로 점차 확대하며 행정도시로 이전하여 입지하는 공공기관 등에 대한 취업알선도 추진하기로 하였다.

토지공사도 영세민을 위한 대책에 적극 동참하여 고령자를 위한 경로복지관을 건립하고 우선 철거되는 영세서민에 대해서는 전세자금을 저리로 대출하며 영세서민 영농조합에 대해 농지를 우선 임대하는 등 생활지원 대책을 마련하였다.

이러한 지원대책에도 불구하고 예정지역 내 주택 및 상가 세입자들은 각각 '대책위'를 구성하고, 평택 주한미군 이전지역의 사례를 들어 동일한 수준의 지원을 요구하며 집회시위(2006. 6. 9) 및 집단항의(2006. 7. 18)를 하기에 이르렀다.

※ 주택 및 상가세입자 요구사항

- 주택세입자 : 가이주단지, 전세금 무이자융자, 특별위로금(2억원) 등
- 상가세입자 : 공사기간 중 생계대책 강구, 상가용지 공급확대, 권리금 인정, 무허가 영업보상 등

《평택사업 지원 사례》

- ① 특별위로금 지급(2,500만원 한도 ; 이주정착특별지원금 1,500만원, 생활안정 특별지원금 1,000만원)
- ② 특별지원금 300억원을 마련하여 평택시를 통해 지급
 - 특별위로금 1,000 만원 추가지급, 임시 이주 후 신축주택 입주 시 이사비 추가지급
 - 전세자금(5,000만원) 무이자 융자, 기초생활수급자 생계비 지원(월 30만원, 10년) 및 주택구입비(1,000만원) 보조, 70세 이상 생계비 지원(월 20만원, 10년) 등

이에 건설청은 우선 세입자 대표를 만나 대화를 시작하고, 상가세입자에 대해서는 보상추진협의회 내에 '상가세입자분과위'를 구성하여 설득 및 협의에 착수했다. 우선 평택은 댐 건설 지역 등과 같이 타 지역으로 완전히 이주해야 하므로 위로금 등을 특별 지원하는 것이며, 행복도시는 재정착이 가능하므로 사업성격이 다르다는 것을 적극 설명하였다.

또한 도시건설 과정에서 많은 일자리가 창출될 것이며, 건설청에서도 직업전환교육, 취업알선 등 생계대책을 적극 강구할 것임을 알리고, 상가 세입자들에 대해서는 영업 공백을 최소화하기 위해 상가 철거시기와 신축상가의 건축시기를 상호 연계하여 추진하기로 하였다. 현재까지도 세입자 등이 주장을 완전히 꺾지는 않고 있으나 점차 현실적인 요구로 전환하고 있으며, 건설청과 상시 대화 채널을 구축하고 해결 방안을 함께 모색하고 있는 중이다.

〈표 9-3〉 행정도시 임대아파트 건설 사업계획

구 분		내 용
사업개요		<ul style="list-style-type: none"> ○ 예정지역내 영세서민 주거 안정을 위하여 지자체(충남도, 연기군, 공주시) 소유의 예정지역내 유상공유지 보상금(340억원)을 재원으로 사용 ○ 충청도 요청시 공사에서 직접 건립을 추진하되 토지는 조성원가의 70%, 건축비는 실원가로 충청도에서 부담
기관별 역할	토지공사	<ul style="list-style-type: none"> ○ 임대아파트 건립에 따른 부지 공급, 건축지원 ○ 무자력 고령자를 위한 「경로복지관」 건립 ○ 인력 DB를 활용한 영세서민 우선 고용 ○ 선 철거 영세서민에 대한 전세자금 저리 대출 ○ 영세서민 영농조합에 대한 농지 우선임대
	충남도청	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지자체 소유 유상공유지 보상금으로 예정지역내 영세서민을 위한 임대주택 건립비용 부담 및 운영 ○ 영세서민 취업지원을 위한 「인력 DB」 구축 ○ 도시설계 및 공급지침 반영 등 영세서민대책 지원
협약체결		<ul style="list-style-type: none"> ○ 일시 : 2006. 3. 2(목), 15:00 ○ 장소 : 충청남도 청사 ○ 협약기관 : 건설청, 충청남도, 연기군, 공주시, 한국토지공사

라. 다양한 형태의 이주주택지 공급

기존 이주주택지는 단독주택지 또는 아파트 분양권 중 하나를 선택하도록 되어 있었다. 또한 단독주택지 중 점포형 택지는 1층에 상가나 음식점 등이 입지하여 무질서한 간판, 음식쓰레기 등으로 도시미관을 저해하고 주거지역내 주차난을 심화시키는 부작용이 있었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 행정도시의 경우 다양한 형태의 이주주택지를 공급하기로 하였다. 이를 위해 도시기능에 맞는 모범적인 이주단지 조성과 주민들에게 실질적인 이익이 되는 이주대책 방안을 모색하고자 민간 전문가, 관계 공무원, 토지공사, 주민대표 등으로 이주대책 T/F를 구성('05.7)하였다. 여기에서는 이주생활대책에 대해 다양한 방안을 토론하고 다른 지역의 개발사례를 조사하여 이주대책의 문제점을 파악하는 등의 노력을 기울였다.

이주주택지는 단독·블록형·공동주택지 등으로 다양화하여 주민들에게 재산보존과 선호하는 택지를 선택하게 하여 실질적인 혜택을 주면서도 무질서한 점포의 난립을 예방하여 쾌적한 도시미관을 유지하는 데도 기여할 것으로 예상된다.

마. 주민생활대책 개선

기존 택지개발사업의 경우 예정지역 내에서 영업활동을 하거나 시설채소(화훼) 종사자 등에게 생활대책으로 상업용지 6~8평을 제공하였다. 그러나 이 같은 방법이 주민들에게 실질적인 혜택을 제공하는 데에는 한계가 있었다.

이에 행정도시에서는 주민이 희망할 경우에 한하여 사업시행자가 상가를 직접 건축하여 공급할 수 있도록 개선하였다. 이를 통해 주민의 선택권을 넓히고 경제여건이 못되어 상가 분양권을 전매할 수밖에 없는 원주민들에게는 실질적인 혜택이 돌아갈 수 있을 것으로 기대된다.

또한 취업은행을 설치하여 주민들의 취업알선 및 직업전환교육 등을 실시하기로 하였다. 뿐만 아니라 현지 주민들을 중심으로 구성된 '생계조합'을 통하여 분묘이전 대행 및 지장물 철거용역사업을 시행함으로써 생활을 지원하기로 하였다.

바. 보상금 예치 시 인센티브 제공

현지주민이 보상금의 일정 금액을 금융기관에 예치할 경우 상가용지 우선 입찰권을 부여하여 현지주민에게 실질적인 지원을 하는 동시에 보상금 유출에 따른 주변 땅값 상승의 우려를 완화하도록 하였다.

〈표 9-4〉 보상금 예치시 입찰참가권 부여

구분	내용
권리의 종류	○ 제한경쟁입찰참가권
대상	○ 토지보상법상 부재지주가 아닌 자연인
가입기준	○ 기한 : 보상금 수령일로부터 30일 이내 ('06.12.31까지 가능) 3년 이상 정기예금 가입 ○ 금융기관 : 은행법상 금융감독위원회로부터 은행업 인가를 받은 특수은행, 시중은행, 지방은행 및 우체국 ○ 금액 : 실제 보상금 수령액 5천 만 원 이상, 예금 금액 5천 만 원 이상
양도	○ 양도는 불가능하며 상속은 가능 ○ 상속인이 여러 명일 경우 입찰참가권은 반드시 공동 행사
공급토지	○ 근린생활시설용지, 근린상업용지, 일반상업용지(중심상업용지 제외) ○ 공급물량은 매각공고를 기준으로 동시에 공급되는 공급대상 용지와 용도가 동일한 토지의 50% 범위내로 제한
권리의 소멸	○ 입찰참가 권리의 타인 양도 ○ 토지의 낙찰 후 매매계약 체결 ○ 매각공고를 기준으로 3회 입찰 참여 ○ 공급대상토지의 부족 또는 단계별 사업추진에 따라 불가피하게 공사 에서 토지의 공급 중단 시
입찰한도	○ 입찰가능 토지 : 예정가격이 입찰자가 정기예금에 가입한 금액의 1.0 배 이내인 토지 ⇒ 소액 권리 소지자는 여러 명이 공동으로 응찰가능하며, 예정가격 이 공동 응찰자의 예금합계액의 1.0배 이내인 토지에 한하여 입찰 가능 ○ 입찰한도 : 필지기준으로 1인당 1필지, 예정가격기준 1인당 최고 20 억 원까지 응찰 가능

사. 기업이전 지원

행정도시 내 공장을 운영하는 기업체는 총 147개로 기존 공공사업에서 사례를 찾아볼 수 없는 대규모 기업체가 산재해 이들에 대한 처리문제는 도시 건설에 또 하나의 부담으로 작용했다.

기업체들은 책정된 보상가로는 인근 이전이 불가능하다며 대책위를 구성하고 건설청에 여러 가지 요구를 하였다. 이를 논의하기 위해 건설청은 보상추진협의회 내 분과위원회를 구성하였고, 기업체들은 과도한 법인세를 감면하고 대체공단을 조속히 마련해 줄 것을 강력히 요청하였다.

법인세 감면요구에 대해 전문가 등의 자문을 거친 결과, 보상금을 받고 인근으로 이전하는 경우는 인근 지역의 지가 상승으로 추가 자금이 소요되며, 이는 국가사업에 의해 강제로 수용당한 후 이전에 따른 추가부담을 기업에 지우는 것으로 기업체의 요구가 합리적이라는 결론이 내려졌다. 이에 따라 건설청은 재경부 등 관계기관에 적극적인 법령 개정을 요구하여 '06년 12월 기업의 법인세에 대한 특례를 인정하여 5년 거치 5년 분할 상환을 내용으로 하는 「조세특례제한법」의 개정을 도출하였다.

또한 대체부지 마련에도 적극적으로 노력하여 인근의 공주시 관내 탄천지방산업단지의 조기 추진을 위해 이전기업을 수용하고, 개별적으로 이전을 원하는 기업을 위해 부지알선 등도 적극적으로 추진하고 있다.

4. 공익사업 보상의 성공모델이 되다

주민참여를 늘리고 맞춤형 대책을 마련하는 등의 노력 덕분에 행정도시 보상은 빠른 진척을 보였다. 협의보상에 착수한지 불과 10개월 여 만에 90%의 보상실적을 올렸고, '06년 5월 23일 수용재결을 신청한 163만 평에 대해 중앙토지수용위원회가 수용재결을 함으로써 토지보상은 사실상 마무리되었다.

이로써 행정도시 예정지 2,205만 평 중 소유자 불분명, 지적불부합 토지 등 57만 평을 제외한 2,148만 평(97.4%)에 대한 토지보상이 이루어졌고, 예정된 시기에 건설을 착수할 수 있는 기틀을 마련하게 되었다. 특히 다른 공익사업지구에 비해 면적이

8~35배 크에도 불구하고 보상실적은 상당히 빨리 진행된 것으로 평가받고 있다.

〈표 9-5〉 유사사업지구 보상추이 비교 (협의개시 후 5개월간)

사업명	행정도시	남양주진접	파주교하	화성동탄	오송생명
면적	2,205만평	62만평	62만평	273만평	140만평
보상실적	76.9%	52.1%	48.6%	54.9%	10.8%

보상진행 속도뿐만 아니라 진행과정에서 큰 마찰 없이 순조롭게 보상이 이루어진 것도 일찍이 그 유례를 찾아보기 힘든 것이었다. 이는 주민대화채널인 보상추진협의회 초기 구성과 활발한 활동, 그리고 맞춤형의 영세민 대책과 생활대책 등 실질적인 주민지원 노력이 있었기에 가능한 일이었다.

행정도시의 주민 참여형 보상혁신사례는 다른 공익사업에 좋은 본보기가 될 것이다. 주민대화창구의 조기개설과 보상협의회의 내실 있는 활동을 통해 주민과 사업시행자간 상호 신뢰를 구축하고, 지역주민이 현지 재정착하는데 실질적인 도움이 되도록 이주 및 생활대책을 마련한다면 이전에 흔히 볼 수 있었던 사업시행자와 주민간의 불협화음은 크게 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

보상과 관련한 주민의견 수렴에 적극적으로 참여했던 충청남도의 심대평 전 지사는 행정도시 보상을 다음과 같이 평가하였다.

“거의 대부분의 개발사업에서도 마찬가지겠지만 행정도시 건설에 있어서도 최대 난점은 보상문제였습니다. 그러나 이 또한 협의보상을 착수한지 약 10개월여 만에 90%의 보상실적을 올리면서 보상금도 4조원 가까이 집행되었고, 2,200여만평이라는 우리나라 신도시 개발사상 최대 규모임에도 큰 마찰없이 가장 빠른 기간에 이처럼 순조롭게 보상이 이루어진 것은 일찍이 그 유례를 찾을 수 없는 일입니다.

하지만 이는 결코 우연이 아니라고 생각합니다. 나는 그동안 공직을 수행해 오면서 대단위개발에서 보상문제가 얼마나 민감하고 어렵고 중요한 일인지를 수없이 경험해 왔으며, 공익이라는 명분으로 사익이 간과되어서는 안 된다는 것이 행정수행

중 느낀 평소의 소신이었습니다. 삶의 터전을 잃고 고향을 떠나는 이주민의 희생을 감안하여 경제적·심리적으로 보상이 이루어질 수 있도록 보상과 관련되는 모든 기관들이 인식을 가질 필요가 있다고 생각합니다.

이러한 기초 하에 감정평가 등 절차이행 전부터 민·관·전문가로 사전협의체인 보상추진협의회를 구성하여 예정지 전 주민을 대상으로 가구별 실태 및 주민희망사항 조사를 실시하였습니다. 이를 토대로 20여 차례에 걸친 실질적인 토론과 협의를 통해 대화와 타협, 양보와 조정을 이루어 내었고, 그 결과 경이적인 협의보상이 이루어진 것이라고 생각합니다. 그러나 이는 국토균형발전과 지역발전이라는 국가대외에 주민들이 기꺼이 동의해 주었기에 가능했던 일입니다“.

기본적으로 방침이 제도상, 법률상 돈을 더 막 주고 할 수 없기 때문에 사업과정에서 융통성 있는 정책과 아이디어를 발굴해서 실제로 정부에서는 돈도 더 들지 않는데 주민들은 훨씬 더 많은 혜택을 받는 것이 있습니다. 행정복합도시사례가 그런 사례입니다. 그야말로 땅을 뺏기는 대신에 그 지역에 새로운 도시의 첫 입주주민이 되는 것이지요. 그렇게 하고 도시에서 그 분들이 일자리를 가질 수 있게 앞으로 계속해서 설계를 해나가야겠지요. 이런 것들이 있듯이 서로 머리를 맞대고 좋은 창조적인 방법들을 찾아나가면 더 좋은 결과를 얻을 수 있을 것입니다.

- 제주 주요인사 오찬간담회(07.9.12), 노무현 대통령 발언-

제10장 새로운 장사문화를 위한 발돋움

1. 주민 수 보다 많은 분묘

우리나라는 조상을 섬기고 기리는 민족 고유의 아름다운 미풍양속을 오랜 기간 간직하여 왔으나 관행적인 매장문화로 인하여 국토공간이 잠식되고 호화로운 납골묘 등으로 인한 환경파괴와 계층간 위화감이 조성되는 문제를 낳았다. 뿐만 아니라 장사시설 입지를 기피하는 님비현상 등으로 사회적 갈등이 표출되는 등 분묘로 인한 문제가 사회적 이슈로 부각되고 있다. 이에 따라 정부에서는 매장문화의 폐단을 막기 위해 묘지면적을 제한하고, 화장·납골묘 및 봉분이 아닌 평장을 권장하는 등 장사정책의 전환을 진행 중이다.

또한 대규모 택지개발이나 신도시 개발 시 예정지역 내에 장사시설을 입지하도록 유도하는 정책도 펼쳐지고 있다. 그러나 구체적인 건설계획이나 조기 시설입지계획이 마련되지 않으면 도시 내 입주주민들이 주거환경을 훼손한다는 이유 등으로 반대함으로써 사실상 장사시설의 설치가 힘든 상황이다.

실제로 주민들의 반대로 장사시설의 설치가 중단된 사례가 여러 지역에서 발생하고 있다. 서울시는 화장률이 2006년도 기준으로 68.6%까지 증가함에 따라 시립 벽제화장장이 포화상태에 이르고 넘치는 수요를 감당하기에 역부족인 실정을 감안, 서초구 원지동에 제2화장장 건립을 추진했다. 그러나 '청계산지킴이시민본부' 등 지역주민이 '도시계획시설결정취소청구소송'을 제기해 6년여 동안 법정 공방을 벌이며 반대에 나섰다. 대법원은 주민의 님비현상에 제동을 걸며 원고패소판결을 확정했지만 주민의 반발이 여전히 수그러들지 않고 있어 향후 추진 여부는 불투명한 실정이다.

이러한 여건을 감안할 때 행정도시는 예정지역 내 거주인구는 약 1만 여명인 것에 비해 분묘는 약 2만 6천 여기가 산재되어 있고, 650년이 넘는 부안임씨 문중을 비롯한 525개의 종중이 뿌리를 깊게 내리고 있어 조상숭배에 대한 전통의식이 각별한 지역이기도 하여 어려움은 충분히 예상되었다. 실제로 사업초기 분묘대책 문제로 보상을 위한 기초 조사를 진행할 때 마을진입조차 허락하지 않는 등 여러 어려

움이 있었다.

그러나 차질 없이 사업을 진행하기 위해서는 분묘이전은 피할 수 없는 일이다. 이주보상과 함께 조상을 극진히 모시는 국민정서를 최대한 감안할 뿐만 아니라, 진행과정에 있어서 지역민들의 참여를 유도하여 분묘이전을 원만히 처리하는 것이 중요한 문제가 아닐 수 없다.

2. 새 도시에는 새로운 장사문화를

가. 주민과 함께 만드는 대책

기존의 분묘 형태로는 새로운 도시 건설에 한계가 있기 때문에 새로운 장사문화 도입이 절실했다. 그러나 매장문화에 익숙한 주민들에게 새로운 장사문화를 주장하는 것이 쉽지는 않은 일이라 판단하고, 선진장사시설 등의 견학을 통해 의식의 전환을 꾀하는 것은 물론 주민들의 자발적인 참여를 도모하였다.

총 3회에 걸쳐 서울시 장묘문화센터, 부산영락공원, 경북영천 호국원 및 인덕원(경주최씨 가족묘원)에 대한 견학이 이루어졌으며 지역주민·관계기관·장사 T/F 팀원 등 연 인원 213명이 견학에 참여하였다. 종종외 장사문화에 대한 인식변화가 가장 시급하다고 판단하고 종종 대표도 장사시설 견학에 포함하였다. 장사 T/F는 건교부·보건복지부·환경부 등 관계기관과 학계 교수 등 전문가, 주민대표 및 사업시행자 등으로 구성하였다. 견학과 함께 토론회 등을 개최한 결과 주민들의 장묘에 대한 인식에 변화가 생겨, 매장 중심의 전통적 방식에서 화장 후 산골 등도 긍정적으로 받아들여지기 시작하였다.

〈표 10-1〉 장사대책 T/F 견학일정

구분	견학장소 및 참석자	견학 주요내용
1차 ('05.8.31)	-서울장묘문화센터 -주민대표 등 27명	화장시설, 추모의 집(산골시설) 등 견학, 주민대표 등이 매장 외 he장법에 관심 표명
2차 ('05.9.13 ~ 14)	-경북영천 호국원 → 인덕원 (경주최씨 종중묘원) → 부산영락공원 -주민대표 등 27명	신 장묘문화(화장후 산골)에 대한 인식 호전, 필요성을 인식
3차 ('05.11.15)	-부산영락공원 → 인덕원 -종중대표 등 주민 137명 포함 총 159명 참석	신 장묘문화(화장후 산골)에 대한 인식 변화

나. 주민의 다양한 의견 수렴

이와 함께 분묘이전, 묘지공원 조성 등 장사대책 추진과정에서는 공개 세미나, 장사대책 관계자회의, 종중간담회 등을 개최하여 지역민들의 다양한 의견을 수렴하고 협의를 통하여 주요 사항을 결정하였다.

구색을 맞추기 위한 형식적인 주민참여가 아닌 실질적인 주민대표, 관계전문가 및 기관이 참여하는 장사대책 T/F를 구성, 운영했다. 공청회, 세미나 등 공식적인 의견수렴과 더불어 장사시설의 터나 방법의 결정에 풍수지리적 평가를 병행했으며 종중대표들과 간담회 등 비공식적 대화도 수시로 가졌다.

특히 종·문중의 원활한 분묘이전을 위해서는 종·문중 명의를 임야 대체구입 허용이 가장 큰 과제임을 감안하여 이를 건교부 등에 건의하여 관련규정을 개정하기도 하였다. 또한 지역민들을 분묘 조사인력으로 활용하고, 주민들로 『주민생계조합』을 구성하여 분묘 이장 업무대행 등을 수행케 하여 소득증대 효과와 함께 주민들의 자발적인 참여를 유도하기로 하였다.

이러한 노력 속에서 주민을 이해·설득시키기 위해서는 공식적인 대화기구 뿐만 아니라 비공식적인 대화채널을 구축해 서로의 견해를 좁혀나갈 필요가 있다는 교훈

을 얻을 수 있었다.

다. 도시건설 구상 단계부터 사전 준비

기존 도시건설은 분묘이전과 장사시설 설치를 별개로 추진하여 주민 및 이해관계자의 반발이 심했고 장사시설 설치 또한 어려웠다. 도시건설 후에는 장사시설을 새롭게 설치하는 것이 곤란하므로 행정도시는 분묘이전 및 장사시설 설치 등을 동시에 추진하는 종합적인 장사대책을 마련하였다.

도시 건설 단계에서 장사시설을 우선 설치하기로 하고 우리 고유 전통문화를 살리면서 정부의 장사정책방향에 부합하는 선진 장사문화모델을 제시하기로 하였다. 장사시설은 주민이 즐겨 찾는 공원으로 조성하되, 매장을 억제한다는 원칙을 세웠다. 또한 선진 장사시설 견학과 종중간담회 등으로 매장, 납골 위주의 주민의식이 전환되고 있다고 판단하여 산골, 수목장 등 자연장법을 과감하게 도입하기로 하였다. 이러한 장사시설 설치계획은 행정도시 기본계획('06.7)에 반영되었다.

장사시설을 도시기반시설로 인식하고 도시설계를 구상하는 단계에서부터 수요를 예측하고 입지를 선정하는 등 장사대책을 수립하여 도시 기본개발계획에 반영시킨 점은 주목할 만하다.

도시 내에 장사시설을 설치하면 도시와 어울려 시민을 향유할 수 있는 명실상부한 공원 역할을 수행할 것이다. 그런 면에서 행정도시의 장사시설 성공은 그 시금석이 될 것이다. 이 기반시설로 국민 인식을 전환하여 전국에서 성공묘지공원 조성을 계획하고 예정지역 내 기존 분묘 이전을 원활히 하면 향후 행정도시 내에서 발생할 장사문제를 해결할 수 있다.

종합장례단지는 장례식장, 화장장, 추모공원, 수목장 시설을 모두 갖추도록 하고 협오시설로 인식되지 않도록 체육시설, 휴양시설, 산책로 등 공원시설을 조성하여 주민의 휴식공간으로도 활용할 수 있도록 하였다. 또한 도시건설 1단계 사업으로 추진, 우선 준공하여 예정지역 내 원활한 분묘이전을 지원할 계획이다.

〈표 10-2〉 행정도시 종합장사시설 개요

<p>목적</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 행정도시 예정지에 산재한 기존 분묘(2만 5,000여기)를 원활히 이전하기 위해 선진장사시설 조성 추진 · 장례식장, 화장장, 추모공원, 수목장 시설 등을 모두 갖춘 종합장사시설 건설 추진계획 수립('06.9.19)
<p>시설개요</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 위치 : 연기군 남면 고정리 일원 · 추진방식 : 시설준공 후 지자체에 무상귀속하고 지자체에서 운영 · 사업기간 : 2007년 7월 ~ 2009년 하반기
<p>추진내용</p>	<ul style="list-style-type: none"> · 장례식장, 화장장, 납골시설, 추모탑 등 주요 장사시설은 SK(주)가 설계 및 시공하여 무상기증하기로 협약 체결('06.10) · 묘지공원 부지조성, 묘지공원 내 도로, 조경, 공원시설 등 기반시설은 토지공사가 설치



〈그림 10-1〉 장사시설 종합구상도

라. 묘지공원 등 장사시설 명칭 공모

2007년 1월 행정중심복합도시에 들어설 묘지공원이 시민에게 거부감 없이 친근하게 다가갈 수 있도록 묘지공원, 화장장, 납골당에 대한 새로운 명칭을 공모하였다. 공모에서 제시된 다양한 의견은 장사대책 T/F회의 등에서 검토되었으며, 3월 '은하수 공원'으로 확정되었다.

마. 선진장사문화를 향한 첫걸음

일반적으로 사람들은 장사시설을 혐오시설로 인식하고 있다. 이런 상황에서 전례 답습으로 정책을 수립 발표하고 방어하는 식의 집행은 갈등을 해결할 수 없다. 따라서 분묘이전을 원만히 처리하기 위해서는 조상을 극진히 모시는 국민정서를 이해하고 분묘이전 및 묘지공원 조성 등 장사대책 추진 과정에 지역민들을 참여시켜 다양한 의견을 적극적으로 수렴하였다.

구색을 맞추기 위한 형식적인 주민참여가 아닌 실질적인 주민대표, 관계전문가 및 기관이 참여하는 장사대책 T/F 구성 및 운영, 공청회, 세미나, 용역 등의 공식적인 의견수렴과 더불어 장사시설의 터 및 방법의 결정에 풍수지리적 평가도 병행하기도 하고 종중대표들과 간담회 등 비공식적 대화를 수시로 가졌다. 이를 통해 중중명의 토지 대체취득을 허용토록 관련법령을 개정하였으며 묘지공원 내 중중묘역의 설치 등 주민의견을 반영하기도 하였다. 반대하는 주민들을 이해·설득시키기 위해서는 공식적인 대화기구뿐만 아니라 비공식적인 대화도 가져 서로의 견해를 좁혀나가야 할 것이다.

지난 7월 행정중심복합도시 기공식을 개최한 후 행정도시건설청과 한국토지공사는 1단계 사업을 착수하였다. 그 시작은 중심행정타운 사업과 첫마을 사업 그리고 장사시설 건설이었다. 7월 착공한 '은하수 공원' 조성은 2009년말경 완료될 계획이다.

이제 행정도시의 종합장사시설 설치를 계기로 정부장사정책에 부합하는 모범적인 장사시설 건설에 동참, 보다 큰 노력을 기울여야 할 때이다. 장사에 대한 인식 전환을 꾀하여 기존의 매장 중심이 아닌 화장을 장려하고, 자연장·수목장 등 친환경적이면서 입주민에게 쾌적한 녹지공간을 제공하는 도시공원으로 조성하여 지역주민과 함께 선진 장사문화가 자리 잡을 수 있도록 다같이 노력해야 할 것이다.

제11장 행정도시의 새 이름 ‘세종’

1. 너무나 많은 도시 명칭

모든 존재는 자신의 이름으로 존재를 증명한다. 모든 탄생은 그 이름에 생명력이 부여되면서 이미지가 형성된다.

노자(老子)의 『도덕경(道德經)』 제1장에는 ‘무명(無名) 천지시시(天地之始) 유명(有名) 만물지모(萬物之母)’라는 말이 나온다. ‘이름이 없음은 천지의 시작이요, 이름이 있음은 만물의 어머니’라는 뜻으로, 천지가 시작될 때에는 이름이 없었으나 여기에 이름이 붙여지면서 하나하나의 사물(만물)로 나뉘고 그 의미적 분별이 이루어졌다고 하는 것이다. 이처럼 이름은 특히 동양권에서는 대단히 중요하게 간주한다.

오늘날 도처에서 불거지고 있는 ‘지명갈등’은 땅이름의 중요성과 의미를 일깨워 주는 소중한 계기가 되고 있다. 그러나 이러한 긍정적인 측면과 더불어 지명 제정 과정에서 경부고속철도 역사 명칭과 관련한 천안과 아산 지역 주민의 갈등, 항만의 이름과 관련한 평택과 당진지역 주민의 갈등, 부산과 진해 사이의 새 항만 명칭 관련 갈등 등 새로이 건설되는 주요 공공시설의 명칭을 제정하는 데 대립과 갈등이 심화되어 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 명칭 제정에서 발생하는 갈등은 ‘동해’ 명칭과 관련한 한국과 일본 간의 갈등과 같은 국가 간의 문제뿐만 아니라 마을과 마을 사이에 건설되는 교량이나 제방, 행정구역 개편에 따른 개별 동(洞)명칭 제정 등에서도 발생한다.

행정중심복합도시의 여야 합의에 의해 정해진 「신행정수도 건설을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 따라 정해진 명칭이다. 2005년 2월 5일 정세균 의원 대표발의로 제안된 특별법(안)은 ‘행정도시’라는 명칭을 사용하고 있었으나, 여야 합의과정에서 도시명칭을 「행정중심복합도시」로 하기로 결정하였고, 법률 제명도 32자나 되는 현재의 명칭으로 결정되었다.

국가균형발전에 대한 여야 합의를 상징하는 법률이자 명칭이기는 하나, 실무적으로는 상당히 긴 이름에 많은 사람들이 불편을 느끼곤 했다. 일반국민이나 언론에서

도 8자의 명칭을 다 언급하는 사례가 드물었고, ‘행정도시’, ‘행복도시’, ‘행정중심도시’, ‘행정복합도시’ 등 부르는 사람에 따라 다른 명칭으로 부르기도 했다.

또한 ‘행정도시’라는 말은 일반명사로도 활용되어, 지자체의 행정기관이 이전하는 경우에도 활용되는 등 혼란이 있어 통일된 도시 명칭을 제정할 필요성이 대두되었다.

더욱이 2006년 1월, 충남 연기군 대평리에 행정중심복합도시건설청이 문을 열면서 도시의 정체성 확보가 가장 시급한 문제로 지적되었고, 이를 위해 선행되어야 할 국내·외 홍보와 업무 추진을 위해서도 도시의 새로운 이름 짓기는 반드시 필요한 사항이었다.

2. ‘국민 참여 + 전문성’ 으로 이름을 짓자!

행정도시의 명칭은 도시의 비전, 역사성, 간결성, 대중성 등의 요소를 고려하고, 새로운 모범도시 건설이라는 상징성 등을 감안하기로 하였다. 특히 도시명칭 제정 과정에서 국민의 참여를 적극 늘리기 위해 공모 방식을 활용하도록 하고, 이에 대한 국민적 합의 도출의 과정도 거치기로 하였다.

본격적인 도시명칭 제정을 위하여 지명과 관련 있는 추진위원과 자문위원, 한국지명학회·한국땅이름학회의 추천, 그리고 광역자치단체 및 연기·공주에서 추천받은 지명관련 전문가로 도시명칭제정심의위원회를 구성하였고, 그 가운데 10명으로 소위원회를 구성하였다.

심의위원회에서는 도시명칭 제정 추진계획 심의, 제정절차, 국민공모에 응모한 제안서에 대한 심사 등 도시명칭제정의 전 과정의 심의를 담당하였다.

국민공모로 접수된 도시명칭의 심의방법은 소위원회에서 20여 개의 명칭을 선정하고, 본 심의위원회에 10개 내외의 명칭을 선정하기로 하였다. 또한 심의기준과 배점기준은 지리적 특성 및 역사성은 각 30점, 상징성·국제성·도시특성은 각 10점으로 결정하였다.

3. 도시의 새 이름 짓기 국민 공모

국가균형발전을 선도하는 세계적인 모범도시로 건설되는 행정도시의 명칭은 도시의 비전, 역사성, 간결성, 대중성 등 제반 요소를 고려하고 새로운 모범도시 건설이라는 상징성 등을 감안하였다. 특히 기존의 명칭 제정 과정에서 발생했던 갈등을 미연에 방지하기 위하여 도시명칭 제정 과정에 ‘참여형 의사결정구조’ 방식을 도입할 뿐만 아니라 국민적 합의 도출과 우수한 명칭 등을 선정하기 위해서 국민공모 방식을 통하여 도시명칭을 제정하기로 하였다.

도시명칭 제정을 위한 국민공모는 2006년 7월 27일부터 9월 30일까지 65일 동안 실시되었다. 참여를 높이기 위하여 인터넷과 우편, 팩스, 방문접수 등 공모에 참여할 수 있는 방법을 다양화하였고, 개인은 물론이고 법인과 단체 등에도 응모자격을 부여하였다.

공모를 알리기 위해서는 신문과 인터넷 포털사이트에 광고를 게시하였으며, KTX 객차 모니터를 이용한 광고, 정부부처와 지자체, 교육청, 대학 등의 홈페이지에도 광고를 하였다. 특히 충청권 주요 대학에는 도시명칭 공모 포스터를 게시하여 적극적으로 홍보를 하였다.

2006년 9월 30일 마감한 도시명칭 국민공모에는 1,727명(개인 1,646, 단체 81)이 참여하여 모두 2,163건의 명칭이 응모되었다. 타 명칭공모에 비해 많은 수의 응모가 이루어졌을 뿐 아니라, 지역별 응모자 현황을 보면 전체 2,163건의 명칭 중 43.3%인 937건이 서울·경기·인천지역에서 제안되었다.

〈표 11-1〉 명칭공모의 응모 건수 비교

	행정도시	태권도공원	한강노들섬 예술센터	혁신·기업도시		
				영암·해남	대구	진천·음성
응모실적	2,163	178	1,832	210	154	433

응모된 명칭 중에는 대한민국의 중심으로 한 울타리라는 의미의 한울이 38명 응모하여 가장 많았고, 예정지역 인근에 위치한 장남평야와 연계한 장남이 36명, 역시

예정 지역을 흐르고 있는 금강과 대한민국의 명산인 금강산을 연계한 명칭 금강이 35명, '행복'의 의미 및 행정중심복합도시의 줄임말인 행복이 34명, 조선시대 성군인 세종대왕과 연계한 세종이 30명, 대한민국의 한 가운데를 의미하는 순 우리말인 가온이 24명 순이었다.

이 밖에도 연기와 공주를 합친 연주, 온 세상을 순 우리말로 표현한 누리, 그리고 우리, 평화, 중경, 새서울, 미래 등도 많은 사람들이 응모한 명칭이었다. 중복된 명칭을 제외하면 모두 1,383건의 개별 명칭이 접수되었다.

4. 공정하고 투명한 심의절차

도시명칭 제정 과정을 공정하고 효율적으로 추진하기 위하여 지명과 관련이 있는 추진위원회와 자문위원, 한국지명학회·한국땅이름학회의 추천, 그리고 광역자치단체 및 연기·공주에서 추천받은 지명관련 전문가로 도시명칭 제정심의위원회(이하 '심의위원회'라 한다)를 구성하였다.

심의위원회 구성은 지명전문가 3명, 역사학자 3명, 도시계획학자 3명, 문학 작가 3명, 지리학자 2명, 지역향토 학자 1명, 관계 공무원 2명, 경제학자 등으로 다양하게 구성하여 명칭 제정 과정에서 참신하고 폭넓은 의견을 개진하도록 하였다.

이러한 광범위한 전문가 참여와 관련 지자체 추천을 통해 명칭 제정을 실질적으로 담당할 전담기구를 구성하는 것은 향후에 발생 가능한 중립성 시비 및 책임소재 등의 갈등을 예방하는 데 중요한 역할을 하므로 갈등 발생이 예상되는 경우 이를 해결하기 위한 기구를 구성할 때 반드시 고려해야 할 점이다.

국민공모에서 제안된 총 2,163건의 명칭은 다단계에 걸친 심의와 여론조사 등을 거쳐 검토되어, 최종적으로 「세종」으로 결정되었다. 심의절차는 도시명칭제정심의위원회에서 우수 명칭 10개를 선정하고, 이에 대한 국민선호도조사 및 관계기관 의견 등을 거쳐 다시 후보 명칭 3개를 선정한 후, 최종적으로 추진위원회에서 결정하는 절차로 진행되었다.



<그림11-1> 도시명칭제정심의위원회 심의장면

도시명칭제정심의위원회에서 우수 명칭 10개를 선정하는 절차는 다음과 같이 진행되었다.

도시명칭에 대한 심사는 먼저 위원별로 응모된 도시명칭 중에서 50개 씩을 선정하여 건설청에 제출하고, 건설청에서는 위원들이 제출한 명칭을 정리하여 전체 소위원회에 상정하여 20개의 우수명칭을 선정할 수 있

도록 하였다. 이 과정을 통해 선정된 우수 명칭은 다음과 같다.

《20개 우수명칭안》

- ①금강 ②연주 ③세종 ④한울 ⑤가온 ⑥삼기 ⑦중경 ⑧중도 ⑨장남 ⑩대동
- ⑪새서울 ⑫한마루 ⑬중원 ⑭대평 ⑮평화 ⑯대원 ⑰한별 ⑱금남 ⑲새별
- ⑳한누리

2006년 10월 25일 제3차 도시명칭 제정심의위원회에서는 소위원회에서 선정한 20개 명칭과 심의위원회에서 직권으로 상정한 명칭을 합쳐 24개 명칭 중에서 10개 명칭을 선정하려고 하였으나, 연기군 의회 및 사회단체 대표 6명이 회의 직전에 ‘연기’ 지명을 포함한 연기군의 역사성과 상징성을 포함한 명칭을 선정해 달라는 연기군민 896명이 서명한 건의서를 전달하였다.

연기군에서 ‘연기’ 지명 등을 포함할 필요가 있다는 의견을 적극 주장함에 따라 ‘연기’와 심의위원회에서 직권 상정한 4개 명칭을 추가하여 총 25개 명칭 중 10개 명칭을 선정하기로 하고, 2006년 11월 1일 제4차 도시명칭제정심의위원회에서 연기군 군민들의 의견을 연기군 대표로 참여한 자문위원회의 임영수 위원에게 설명을 듣고 이를 반영하여 차기 위원회에서 25개 명칭 중에서 ‘연기’ 명칭을 포함한 10개 명칭을 선정하였다.

< 행복도시 명칭선정관련 연기군민 의견 >

1 행정중심복합도시 건설은 참여정부가 추진하는 국정핵심과제로서 수도권과 지방의 상생발전 할 수 있는 국토균형발전을 목적으로 하고 있다.

2. 2004년 10월 신행정수도 건설 특별법에 대해 위헌결정이 내려진 후부터 2005년 11월 행정중심복합도시 건설 특별법에 대한 합헌 결정이 있기까지 행복도시 건설 지역인 연기군민의 주민들은 국토균형발전의 당위성 앞에 500만 충청도민 및 지방발전을 염원하는 다수의 국민의 투쟁을 선도해 왔다.

3. 그러나 행복도시 건설 관련 법적 제도적 틀을 마련하고 국민적 공감대 형성 등 안정적 분위기가 조성되고 있으며 행복도시명칭 선정위원회가 구성되고 명칭선정이 임박한 가운데 연기군 면적 절반 이상이 편입되고 다수의 주민들이 불편과 애로사항들을 국가발전 앞에 감수하고 있음에도 불구하고 연기군의 역사성과 상징성이 도외시되고 있다는 분위기를 심히 우려하지 않을 수 없다.

4. 현재 다수의 연기군민들은 많은 불안을 안고 있다. 아직도 원천반대 주민들이 상존하고 있을 뿐 아니라 고향을 떠나야 하는 아픔 속에 확신할 수 없는 미래 삶을 준비하고 있으며 무엇보다도 절반이상의 면적을 내어주고 남아야 하는 약소 지역이 될 수밖에 없는 연기군의 미래를 걱정하고 있다.

5. 만일 명칭선정 과정에서 연기군의 역사성이나 상징성이 철저하게 배제된 채 세계일류 도시건설이라는 미명아래 연기군민들의 의견이 반영되지 않는다면 연기군민들을 또 다른 혼란과 아픔의 도가니로 몰아넣는 것일 뿐 아니라 국가균형발전이라는 기본정신에 위배되는 것이라고 할 수 있다.

6. 이에, 연기군의 기관단체 대표자 및 주민들의 연명을 받아 연기라는 지명을 포함한 연기군의 역사성과 상징성이 인정되는 지명으로 선정해 줄 것을 강력하게 건의한다.

2006년 10월 24일

국토균형발전을 염원하는 연기군민 일동

〈표 11-2〉 10개 우수명칭 및 명칭의 의미 (가나다순)

명 칭	주 요 의 미
1. 가 온	<ul style="list-style-type: none"> · ‘가온시’ 는 가운데, 중심 뜻의 순우리말로 국토중심도시를 의미 · ‘가온(佳穩)시’ 는 아름답고 평온한 도시를 의미 · ‘가온(佳蘊)시’ 는 아름다움이 쌓여 넘치는 도시를 의미
2. 금 강	<ul style="list-style-type: none"> · 한반도 중남단 젓줄인 금강(錦江)이 흐르는 도시 · 한국을 상징하는 명산인 금강산의 이미지와 연계 · 금강석(金剛石)과 관련, 영어로 ‘Diamond City’ 로 표기 가능 · 금수강산(錦繡江山)의 줄임말 등
3. 대 원	<ul style="list-style-type: none"> · 대(大)는 국가를, 둥글 원(圓)은 균형의 의미로 국토중심도시 의미 · 대(大)와 사람 원(員)은 큰 행정업무를 보는 중추도시를 의미 ※ 심의위원 : 대(大)와 별판 원(原)으로 하여 큰 별판의 행정도시를 추천
4. 세 종	<ul style="list-style-type: none"> · 한글을 만드신 조선시대 성군 세종대왕을 기리는 도시이름 - 미국의 조지워싱턴이 미국 수도이름이 된 사례도 있음 · 세상 세(世)와 마루, 으뜸, 근간을 뜻하는 종(宗)자이며, 나라 중심에 위치하면서 나라의 행정 근간 도시임을 상징
5. 새서울	· 새로운 서울, 제2의 서울을 의미
6. 새 별	· 새로운 별판, 새로운 울타리, 나라의 으뜸도시라는 의미
7. 연 기	· 현재 연기군의 명칭
8. 연 주	<ul style="list-style-type: none"> · 연기군과 공주시의 일부가 합쳐져 형성된 도시라는 의미 · 延州(베폴 연) 또는 燕州(제비 연)
9. 한 울	<ul style="list-style-type: none"> · 하나, 큰 의미의 ‘한’ 과 울타리, 우리란 의미의 ‘울’ 자이며 큰 울타리가 되는 국가 행정중심 도시를 의미 · 천도교에서 ‘우주의 중심, 우주의 본체’ 를 이르는 말
10. 행 복	· ‘행정중심복합도시’ 의 약칭으로 지금까지 행정도시를 건설하는 과정에서 대내·외적으로 사용해 온 명칭

10개 명칭 후보가 확정됨에 따라 즉시 국민선호도조사, 관계기관 의견 조회 등을 통해 의견수렴 절차를 진행하였다. 우선 1단계 국민선호도조사, 홈페이지를 이용한 미니투표, 자문위원회 의견, 주변 지자체 및 의회의견조회 등을 거쳐 10개 명칭 중 유력 후보명칭 3개를 선정하였다.

1단계 국민선호도조사는 11월 초·중순경 16일간 이루어졌으며, 전화설문방식으로

진행되었다. 첫 번째 질문인 충남 연기·공주지역에 건설예정인 행정중심복합도시에 대한 인지도 조사에서는 ① 알고 있다 (72.4%) ② 모른다 (27.6%)의 결과로 70%이상의 국민들이 행정중심복합도시건설에 대하여 알고 있다는 응답을 보였다.

두 번째 질문인 행정중심복합도시의 도시명칭에 대한 선호도 조사에서는 ① 한울 (52.5%), ② 금강 (41.7%), ③ 세종 (39.6%), ④ 새서울(33.2%), ⑤ 행복 (28.3%), ⑥ 연기 (25.9%), ⑦ 가온 (25.5%), ⑧ 새별 (19.3%), ⑨ 연주 (19.1%), ㉠ 대원 (14.9%)의 순으로 나타났다.

이외에도 행자부, 건교부, 건설청 홈페이지를 이용한 미니투표를 실시하고, 인근 관련 자치단체인 충북, 충남, 청원, 공주, 연기 지자체 및 지방의회 의견 조회, 행정중심복합도시건설추진자문위원회 위원들의 의견을 조회하여 차기 위원회의 심의과정에서 참고하였다.

〈표11-3〉 주변 지자체 및 의회 의견

구 분	의회 의견	기관 의견
충청북도	①한울, ②세종, ③금강	①한울, ②금강, ③세종
청원군	세종	행복
충청남도	-	①금강, ②행복, ③한울
공주시	새서울	행복
연기군	연기	연기

〈표11-4〉 행정도시건설자문위원회 의견조회 결과

최종결과				1차			2차			3차		
명칭	순위	인원	비율	명칭	인원	순위	명칭	인원	순위	명칭	인원	순위
행복	1	16	16.7	가온	9	1	한울	8	1	행복	8	1
한울	2	15	15.6	금강	8	2	세종	5	2	새별	7	2
가온	3	13	13.5	한울	5	3	금강	4	3	세종	6	3
세종	3	13	13.5	행복	5	3	대원	3	4	대원	3	4
금강	5	12	12.5	세종	2	5	연주	3	4	연주	3	4
새별	6	11	11.5	새별	2	6	행복	3	4	가온	2	6
대원	7	6	6.3	새서울	1	7	가온	2	7	한울	2	7
연주	8	6	6.3				새별	2	7	새서울	1	7
새서울	9	4	4.2				새서울	2	7			
합계		96	100.0	합계	32		합계	32		합계	32	

이러한 절차를 거쳐 도시명칭제정심의위원회는 11월 23일 3개(금강, 세종, 한울)의 명칭 후보를 선정하였다.

〈표11-5〉 3개 명칭의 주요 의미 (가나다순)

명 칭	주 요 의 미
금 강	· 한반도 중남단 젓줄인 금강(錦江)이 흐르는 도시 · 금수강산(錦繡江山)의 줄임말
세 종	· 한글을 만드신 조선시대 성군 세종대왕을 기리는 도시이름 · 세상 세(世)와 마루, 으뜸, 근간을 뜻하는 종(宗)자이며, 나라중심에 위치하면서 행정 근간 도시임을 상징
한 울	· 큰 울타리가 되는 국가 중심도시 · 큰 의미의 '한'과 울타리, 우리란 의미의 '울' 자

2006년 12월에 실시된 제2차 도시명칭국민선호도 조사에서는 선정된 3개의 명칭에 대하여 표본수를 2,000명으로 늘리고, 도시명칭별 의미를 불러주고서 1개의 명칭을 선택하라는 질문으로 조사가 진행되었다. 그 결과 한울이 47.6%, 금강이 29.4%, 세종이 23.0%로 집계되었다.

〈표11-6〉 각 명칭별 장·단점

명칭	장 점	단 점
금 강 (錦江)	· 금강인근 지역민들이 선호하는 명칭	· 강 이름과 도시 명칭의 혼용에 따른 혼란 · 지역적 의미로 인해 국가중심도시로서의 위상 반영 미흡 · 종교적인 색채
세 종 (世宗)	· 역사적으로 위대한 왕의 시호(諡號)를 도시명칭으로 사용하여 민족적 자존감 형성 · 외국의 특별한 도시는 인명을 도시이름으로 사용하는 것이 일반적 - 워싱턴, 푸트라자야 등	· 국내 도시 가운데 인명을 도시명칭(都市名稱)으로 사용한 사례가 없음
한 울	· 순수한 우리 말 · '서울'의 지명인지도로 인해, '한울'도 쉽게 인식 가능 - '서울'과 비슷한 발음 구조	· 종교적인 색채 우려 (천도교에서 하늘, 우주의 본체를 의미) · 발음상 '하늘'로 연음되기 때문에 본 모습이 변형되는 약점 · 한자표기 곤란

5. 국민의 손으로 도시명칭을 짓다.

2006년 12월 21일 정부중앙청사에서 개최된 제5회 행정중심복합도시건설추진위원회(위원장 한명숙 국무총리) 전체회의에서 국가의 중추적인 행정중심 도시로서 명칭의 중요성을 감안, 국민선호도 조사 결과와 더불어 각 명칭에 대한 지리·지명·국어 등 심위위원회 전문가들의 장·단점 분석 결과를 참고하여 행정중심복합도시의 도시명칭을 '세종'으로 확정되었고, 우수제안자에 대한 시상금도 결정되었다.

행정중심복합도시의 최종명칭으로 결정된 세종의 의미를 살펴보면 아래와 같다.

《「세종(世宗, Sejong)」 명칭의 의미

》

- 의미 : 조선시대 세종대왕을 기리는 도시이름이며 나라의 중심에 위치한 행정중심도시를 상징 [세상 세(世)와 으뜸 종(宗)]
- 역사적으로 위대한 왕의 시호(諡號)를 도시명칭으로 사용하여 민족적 자존감을 형성하며, 외국의 경우도 인명 관련 명칭을 도시이름으로 사용하는 사례가 다수 있음
- 다른 명칭에 비해 발음이 뚜렷할 뿐만 아니라, 국제성에 걸맞는 영문표기가 용이하며, 원래 작명 의도가 변질되지 않고 들어서 편안한 이름임

행정도시 명칭으로 확정된 '세종'을 제안한 사람은 총 30명으로 제안서 내용이 가장 우수한 최우수작의 장효정(충북대 4년, 22세)씨에게는 정부포상과 함께 상금 1백 만원이 수여되었고, 동일명칭 제안자에게도 내용에 따라 20~30만원의 시상금이 수여되었다. 우수작인 '금강'과 '한울'을 제안한 하동현(경남, 27세)외 72명에게도 제안서 내용에 따라 차등을 두어 10~15만원씩의 시상금을 적정 배분 지급되었다.



<그림11-2> 우수명칭제안자 시상식

행정도시의 명칭이 ‘세종’으로 결정됨에 따라, 우리나라에도 세계적인 도시인 미국의 수도 워싱턴(초대 대통령 조지워싱턴), 뉴욕(영국 York 공작), 벤쿠버(벤쿠버 선장), 시드니(영국관료 시드니경), 빅토리아(빅토리아 여왕), 푸트라자야(말레이시아 첫 수상) 등과 같이 인물관련 이름이 도시명으로 탄생되었다.

이렇게 선정된 명칭 ‘세종’은 2007년 6월 행정자치부가 제안한 「세종특별자치시 설치 등에 관한 법률(안)」에 반영되었으며, 향후 국회 심의 등을 거쳐 법률이 제정되면, 로고(글자체)디자인 등 준비절차를 거쳐 국내외 홍보 및 공식문서 등에 활용할 계획이다.

땅에는 반드시 그에 어울리는 이름이 있는데, 문화나 문명이 발달하면 할수록 다양한 이름이 붙는다. 즉, 지명은 인간이 그 땅에 남겨놓은 존재의 흔적이며, 우리의 역사이자 귀중한 문화유산이다. 대개 명(名)에는 두 가지가 있다. 어떤 사물의 고유한 이름을 명(名)이라 하고, 학식이나 업적이 뛰어나서 널리 이름을 떨치는 것도 명(名)이다. 그러므로 이 두 가지가 모두 통할 때 ‘명실상부(名實相符)’라고 한다. 이번에 명명된 ‘세종’이라는 명칭은 단순히 지도상의 활자를 넘어서 새롭게 조성되는 행정중심복합도시의 이상을 대변하고, 도시의 성격과 분위기를 지닌, 살아 있는 이름이 될 것이다.

제5부 행정도시의 미래

제12장 행정도시의 청사진

제13장 더불어 잘사는 공생의 도시

제12장 행정도시의 청사진

행정중심복합도시는 세계 각국이 가지고 있는 도시와 건축에 관한 최고의 기술, 도시문화 등 도시와 건축 문화에 관한 최첨단의 문화, 정보통신시대의 IT 과학기술이 어우러진 쾌적한 도시가 될 것입니다. 그것을 위해서 가장 환경적이고 생태친화적이며 자원이 절약되고 재활용하는 기술, 이 모든 것이 다 집적된, 말하자면 가장 첨단 의, 또 가장 문화적인, 그리고 생태적인 도시를 우리가 만들 수 있습니다.

이제 백지 위에서 만드니까 다 완성되면 세계에서 가장 아름다운, 가장 첨단의 과학도시가 되는 것입니다. 이것을 통해서 우리의 건축기술, 도시기술, 문화수준, 이 모든 것을 세계에 과시하는 그런 계기가 될 것이라고 생각하고, 많은 사람들이 도시 자체를 한번 보러 올 것이고 와서 보면 거기에서 한국의 문화, 기술, 한국 상품 또는 한국의 건축 그밖에 여러 가지들을 채용하는 계기가 될 것이라고 생각합니다.

- 대통령과의 대화(2005.12.6) 노무현 대통령 발언 -

행정중심복합도시 2030년까지만 인구 50만 명을 수용할 수 있는 도시로 건설된다. 초기에는 정책적 유입인구가 중심이며, 후속단계로 갈수록 도시의 자족적 경쟁력에 의하여 성장하게 될 것으로 예상된다.



<그림12-1> 2030년 행정도시 「세종」의 모습

도시건설의 이념은 '상생과 도약', '순환과 소통'으로 설정하고, 더불어 잘사는 공생의 도시를 추구한다.



〈그림12-2〉 행정도시 건설의 이념

행정도시 기본계획과 개발계획에서 제시된 행정도시의 미래 청사진을 아래에서 살펴보도록 하자.

1. 활력 있는 도시구조

가. 민주적이고 균형 있는 환상형 구조

행정도시는 도시기본구상에 대한 국제공모의 아이디어를 반영하여 환상형의 도시구조를 채택, 균형 있는 도시를 지향하며 분산과 분권의 이념을 반영할 수 있도록 주요기능을 분산하여 배치할 계획이다.

기존의 신도시는 대부분 단핵구조로서 도시 내 중심과 주변간 불균형이 발생하는 문제를 낳았다. 대부분의 활동이 도심을 중심으로 이뤄지고, 지역 커뮤니티의 활력을 기대하기 힘들었으며, 중심지로부터의 거리에 따라 주택 가격의 편차도 심하게 나타났다. 또한 도심으로 접근하는 대중교통수단을 각 방향으로 설치해야 하므로



<그림12-3> 도시기능의 배치

비용이 증가하는 반면, 직장과 주거지 사이 거리는 멀어 출퇴근 시간은 증가하였다.

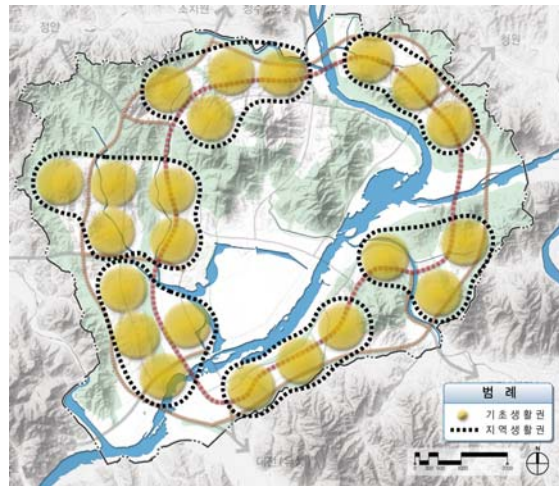
행정도시는 이러한 기존 신도시의 문제점을 극복하기 위한 방법으로 환상형 도시구조를 선택하였는데, 이는 교통이 원활한 선형도시의 강점을 살리고 이동 거리가 증가되는 단점을 보완한 구조이다. 뿐만 아니라 도시기능이 분산되어 민주적이고 활력 있는 도시형성이 가능할

것으로 판단된다.

도시 중심부를 중앙녹지공간으로 조성하여 시민 모두 활용할 수 있는 휴식공간을 제공하고, 이를 중심으로 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정, 대학·연구, 의료·복지, 첨단지식기반 등 6개의 주요 도시기능을 환상형의 공간구조를 따라 거점별로 분산해 배치한다.

나. 커뮤니티 형성이 가능한 생활권

기존 신도시는 초등학교 1개를 기준단위로 5,000여명 규모의 생활권이 형성되는 구조를 지니고 있었다. 이러한 구조는 자족적인 생활권을 형성하기에는 규모가 적고 커뮤니티 형성에도 어려움이 있었다.



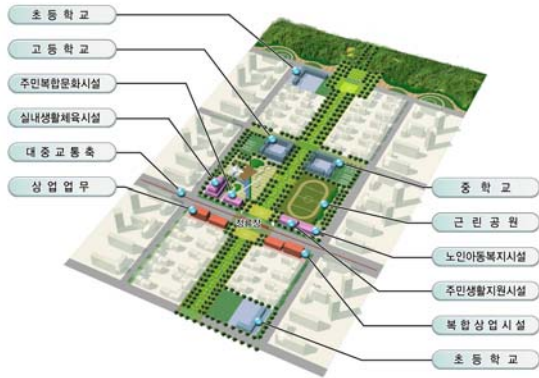
<그림12-4> 생활권 구상

이를 극복하기 위해 행정중심복합도시는 커뮤니티 형성이 가능한 규모를 인구 2~3만 명으로 판단하고 환상형 공간구조를 따라 22개의 생활권을 배치하게 된다. 또한 각각의 생활권 사이에는 썩기형 녹지를 조성하고, 주요 간선도로를 배치하여 생활권 구분을 명확하게 할 예정이다.

한편 공공시설, 교육·문화·복지시설 등 생활편익시설은 복합화하여 생활권별로 중심에 배치하고 주민들이 서로 활발하게 교류할 수 있도록 유도할 것이다.

2. 21세기 미래지향적인 도시

가. 자족도시



<그림12-5> 복합커뮤니티 구상도

기존 신도시들은 주택공급 확대차원에서 계획되다보니 자족기능이 부족한 베드타운으로 전락한 경우가 많았다. 행정 도시는 국가균형발전을 위해 수도권에 버금가는 도시를 지향하는 만큼 베드타운이 아닌 자족기능을 갖춘 도시로 건설 되게 된다.

이를 실현하기 위해 중앙부처와 국책 연구기관 이전은 물론이고 문화, 국제교류, 대학연구, 의료복지, 첨단산업 등을 적극적으로 유치하여 25만 명의 고용을 창출할 수 있도록 추진할 것이다.

나. 친환경도시

기존 신도시들은 주거지역과 상업지역을 우선적으로 계획하고 나머지 부분을 녹지와 공원으로 조성함으로써 주거지역은 심한 밀집현상을 보이는 반면, 녹지와 휴식공간은 절대 부족한 실정이었다.



<그림12-6> 공원·녹지구상

이와는 반대로 행정도시는 공원과 녹지를 보존할 지역으로 우선 선정하고 나머지 지역을 주거 지역 등으로 계획하였다. 이에 따라 공원과 녹지 비율은 국내 도시 중 최대 수준에 이른다.

생활환경의 질을 척도할 수 있는 순밀도

는 312인/ha로 국내 최저수준이다. 이는 분당·일산의 절반, 평촌·산본·중동의 1/3이며 347인/ha인 판교 신도시보다도 낮은 수준이다.

〈표12-1〉 도시녹지율 비교

행정도시	분당 신도시	동탄 신도시
53%	27%	24%

〈표12-2〉 순밀도 비교

행정도시	분당	일산	평촌	산본	중동
312인/ha	615인/ha	525인/ha	880인/ha	900인/ha	917인/ha

다. 인간중심도시

기존 신도시는 자동차 중심형의 도시구조로, 자전거나 보행자를 위한 배려가 적고 대중교통 이용도도 낮다.

이에 반해 행정도시는 교차점이 적고 보행거리가 짧은 환상형 도시구조의 이점을 살려 대중교통 수단을 주요 교통수단으로 삼을 수 있도록 하고, 보행자와 자전거 통행자도 최대한 배려하게 된다. 전체 인구의 70% 정도가 대중교통 중심도로로부터 보행할 수 있는 거리인 500m 이내에 거주할 수 있도록 도시를 건설할 계획이다.

또한 부동산 가치가 가장 높은 도시의 중심지역은 녹지공간으로 시민에게 제공하여 인간중심의 도시를 지향한다.

한편 누구나 안심하고 도시 곳곳을 어느 때라도 이동할 수 있도록 무장애 도시설계 기법을 적용한다. 이는 보행자의 접근을 우선하는 도시설계, 장애인 등 사회적 약자의 이동성과 활발한 사회참여 활동을 지원하는 방향으로 추진될 것이다.

라. 정보도시(U-City)

기존 도시는 시민에 대한 정보제공이 제한적이고 수동적이어서 정보수요자가 일일이 찾아야 필요한 정보를 얻을 수 있는데, 이로 인해 시간 낭비와 불편을 초래하였다.

행정도시는 도시 전체의 정보시스템을 통합정보센터로 통합하여 민원, 교통, 날씨, 지형정보 등 도시생활에 필요한 모든 정보를 제공하게 된다. 또한 교통사고 등 불편 요소를 CCTV 등으로 미리 인지한 후 미디어보드나 휴대용단말기 등을 활용하여 도로 진입 전에 차량운전자에게 관련정보를 신속하게 제공하게 된다.

또한 기존 도시는 사무실 등 인터넷이 설치된 장소에서만 초고속 통신망의 이용이 가능하고 무선인터넷은 학교 등 일부 지역에서만 서비스가 가능했지만, 행정도시는 도시 내 어느 곳에서든 시간과 공간의 제약 없이 유·무선 초고속통신망에 쉽게 접속하여 원하는 정보를 얻을 수 있다. 도시 전체에는 광통신망을 기반으로 하는 유·무선 통신망을 구축하여 이동 중에도 PDA나 휴대폰 등 휴대용 단말기를 통해 원하는 정보를 쉽게 취득할 수 있다.

3. 친환경적인 도시 조성

가. 자연과 인간이 어우러지는 생태도시

행정도시는 자연과 인간이 어우러지는 생태도시를 지향하며 Blue - Green Network를 구성할 계획이다. 장남평야와 국사봉 - 원수봉 - 전월산 등 녹지축 보존을 통해 Green Network를 형성하고, 금강 - 미호천 등 하천축을 자연 그대로 보존하는 Blue Network를 구축해 친수공간을 조성한다. 녹지축과 하천축이 만나는 합강리 생태를 보전하고 하천양안의 완충공간을 확보하여 유지용수 공급으로 생태복원을 도모한다.

도시에서 10~20분 이내에 자연에 도달할 수 있도록 하여 자연을 정원으로 삼고 싶어 하는 현대인들의 욕구를 충족하게 될 것이다.

나. 도시의 녹색 심장, 중앙녹지공간

도시의 중심부인 '중앙녹지공간'은 누구나 쉽게 접근하고 공유하며 휴식을 취할 수 있는 상징 공간으로 조성된다. 약 660만 m² 규모의 이 공간은 2007년 국제공모를 통해 구체적인 활용방안을 제시할 예정이며, 중심부는 공원·녹지공간으로 조성하고 주변에는 문화·레저시설 등 시민들이 공동으로 이용할 수 있는 시설들을 배치하게 된다.

이렇게 조성되는 공원은 금강·제천 등의 수변 공간, 인접녹지, 도시 내 각종 공원들과 녹도(錄道) 및 녹지축으로 연결되어 도시의 허브공원으로서의 역할을 담당하게 된다. 또한 행정도시의 랜드마크로도 활용될 계획이다. 중앙녹지공간을 둘러싸고 있는 인접지역은 약 33만 m² 규모의 친수공간을 조성하여 시민들의 여가활동을 지원하고, 쾌적함을 배가시킬 것이다.

다. 자원절약형 환경기반 시설 마련

행정도시는 자연과 인간이 공존하는 도시를 실천하기 위한 방안으로 자원순환시스템을 구축하게 된다. 이를 위해 공공시설과 상업·업무용 대형시설에서는 중수도 및 빗물 저장시설을 설치하여 물을 재활용하는 순환체계를 구축하고, 하수처리장은 중규모로 분산 설치하여 작은 하천들이 마르는 것을 방지할 것이다.

또한 폐기물을 위생적이고 체계적으로 관리함과 동시에 재활용시스템을 통해 폐기물 발생을 최소화하고, 폐기물 소각열은 열병합발전소에서 활용하여 폐기물과 에너지 사이의 순환체계를 갖출 것이다. 더불어 하수처리장, 열병합발전소, 폐기물소각처리장 등을 기능적으로 연계 처리해 효율성을 높일 것이다.

한편 태양광 등 산·재생 에너지를 적극 도입하여 활용할 계획이며, 에너지 절약형 도시설계를 통한 다각적인 방안을 지속적으로 모색해 나갈 것이다.

4. 수준 높은 교육·문화·복지의 도시

가. 선진국 수준의 교육 환경

행정도시의 자족성 확보를 위해서는 무엇보다도 수준 높은 교육환경이 중요하다고 보고, 이를 위해 OECD수준의 교육환경을 조성할 것이다. 도시 내에 유치원 및

초등학교 각 40개소 내외, 중·고등학교 각 20개소 내외를 설치하고 학급당 학생 수 20명, 학교당 학생 수 600명 수준을 목표로 교육환경을 조성하게 된다.

〈표 12-3〉 학급당 학생수 비교 (단위 : 명)

	OECD 평균	오스트리아	프랑스	일본
초등학교	21.6	20.1	22.6	28.6
중학교	23.9	24.0	24.2	24.0

공교육 내실화를 통한 사교육비 부담을 줄이기 위해서는 방과 후 교육활동 등을 활성화하고, 개방형 자율학교 등을 도입하여 주민들의 교육만족도를 높일 뿐 만 아니라 입주민의 정착기반을 마련할 것이다. 또한 국제적 이해와 안목을 지닌 인재를 육성하기 위하여 이중 언어 교육의 점진적 도입을 검토하고, 전문성을 갖춘 우수교원을 확보할 계획이다.

행정도시는 유아에서 노년에 이르기까지 언제 어디서나 학습할 수 있는 평생학습 체제를 구축하고, 평생교육원 및 평생교육정보센터 등을 설립해 평생학습도시로 만들어 갈 것이다.

또한 특성화된 교육을 제공하기 위하여 특목고와 자립형 사립고 및 공영형 혁신학교 등을 적극 도입하게 된다. 공영형 혁신학교는 교육과정과 학생선발, 교원채용, 등록금에 자율성을 인정하는 공립학교로 지난해부터 도입되었다.

한편 교육경쟁력이 확보된 우수 대학을 설립하는 방안도 추진된다. 충청권 주민을 대상으로 한 설문조사 결과 유치 선호 시설 1위가 우수대학이었음을 감안하여 신규대학 설립과 기존 대학 이전, 전문대학원 설립 등이 검토될 것이다.

나. 품격 높은 문화 도시

행정도시는 누구나 품격 높은 문화를 향유할 수 있도록 미술관, 공연장 등 세계적인 수준의 문화기반을 조성할 계획이다. 또한 생동감 넘치는 도시문화를 창출할 수 있도록 다양한 문화·예술 활동에 참여할 수 있는 기회를 늘리고, 시민간의 활발한 교류와 참여를 통해 지역공동체 의식을 높여나갈 것이다.

대표적인 문화시설로는 복합문화시설인 하트센터를 조성할 계획인데 동사무소와 같은 공공시설과 정보시설·지역문화시설 등의 문화시설을 한 건물에 입주시키도록 한다. 하트센터는 복지(인간 Human), 교육(교육 Education), 문화(예술 Art) 기능을 수행하여 지역주민의 정보·교류의 장으로서 문화 창작활동, 동아리활동, 지역축제준비 등 지역에 관계된 사항을 협의하고 논의할 수 있는 공간으로 운영될 것이다.

다. 누구나 이용할 수 있는 복지 서비스

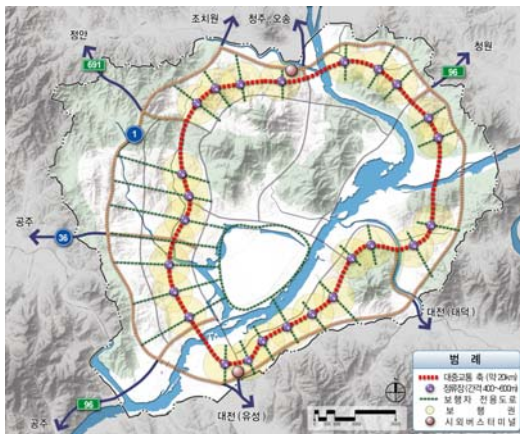
행정도시는 '장애 없는 도시'를 지향한다. 교통 약자의 보행권과 이동권을 보장하는 물리적인 수준에서 심리 적인 수준까지 확장하는 계기를 마련할 것이다.

의료·복지 서비스는 보건복지통합정보시스템을 구축하여 언제 어디서든 한곳에서 필요한 보건복지정보 서비스를 이용할 수 있도록 맞춤형의 원스톱 서비스로 제공한다.

이와 더불어 장애인의 사회활동 지원체계 마련, 원스톱 보호망 구축 등을 통해 자녀양육과 부모부양이 편리하고, 여성·노약자·장애인 등 모두가 함께 어울려 살기 좋은 도시로 건설할 계획이다.

5. 미래형 도시 교통체계 구축

가. 도시 상징성을 구현하는 교통체계



<그림12-7> 도시교통체계 구상도

로 변경하는 방안도 강구할 것이다.

행정도시에는 인간과 환경중심의 첨단 대중교통체계가 구축된다. 환상형의 대중교통축을 중심으로 도시기능을 분산해 도시 내 어디서든 20분 안에 대중교통을 이용할 수 있는 교통망을 형성한다.

또한 첨단 BRT(간선급행버스체계)와 경전철 등 첨단 대중교통수단을 선정하고, 장래 늘어날 교통수요를 감안하여 단계적으

로 변경하는 방안도 강구할 것이다. 더불어 지능형교통체계인 ITS를 활용하여 대중교통 신호 우선처리나 환승 및 주

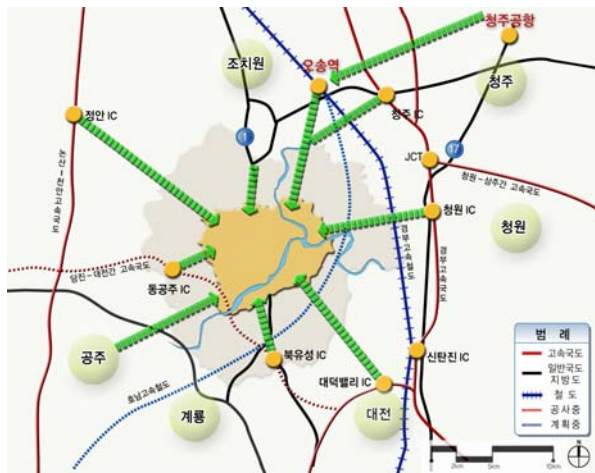
차장 정보 등의 다양한 대중교통이용 정보를 제공함으로써 U-City의 기반을 구축할 계획이다.

나. 안전·환경·인간을 고려한 교통체계

행정도시는 안전성, 연계성, 쾌적성이 충족되는 녹색교통체계를 구현할 것이다. 이를 위해 주거지와 통근·통학로에는 생활형 자전거도로를 조성하고, 근린공원에서 금강변을 연결하는 구간에는 레저형 자전거도로를 구축한다.

또한 노약자와 장애인 등 교통약자를 우선 배려하는 복지형 교통체계를 구현하고, 대중교통지구와 보행자 지구 등 도심교통을 억제하는 보행자 중심 교통기반을 구축할 계획이다.

다. 전국 어디서나 접근이 쉬운 광역교통체계



<그림12-8> 광역교통체계

전국 주요도시에서 행정도시까지 손쉽게 도달할 수 있도록 광역교통체계를 마련할 것이다. 국가기간교통망 계획 등 중장기국가교통계획이 완료되는 2020년에는 전국 주요도시에서 행정도시까지 2시간 내외에 도달할 수 있게 된다. 다만, 상대적으로 접근이 어려운 강원도 등 일부지역에 대해서는 개선방안을 제시하여 국가기간교통망 계획 등에 반영할 수 있도록 할 예정이다.

6. 우수 건축물들의 경연장

기존 도시의 건축물은 경제성을 우선시하여 기능 위주의 획일적인 건축물이 주류를 이루고 있다. 또한 옥외광고물이 무질서하게 설치되어 도시경관을 심각하게 훼손하고 있는 실정이다.

이러한 피해를 방지하기 위해 행정도시는 성능은 물론이고 창의적이면서도 주위 경관과 조화를 이루는 건축물의 건립을 추진한다. 건축물은 에너지가 절약되는 환경 친화적 건물로, 도심에 다양한 형태의 주상복합건축물 등이 건립될 수 있도록 유도하고, 도시경관을 해치는 옥외광고물에 대해서는 건축물을 계획할 때부터 미리 고려될 수 있도록 관련 규정 개정 등 개선방안을 마련할 계획이다.

도시 내 건축물의 품격을 높이기 위해서는 공공건축물뿐만 아니라 민간 건축물의 수준이 향상되어야 하므로 '좋은 건축물 지정제도'를 도입할 예정이다. 정부청사 등 주요 건축물은 설계경기 등을 통해 우수한 설계를 채택하여 건축하도록 함으로써 우리나라를 대표할 수 있는 랜드마크가 되도록 할 계획이다.

가. 다양한 유형의 개성 있는 주택

소득 수준이 향상되고, 주택에 대한 요구가 다양화되는 미래주거수요를 파악하여 행정도시는 쾌적하고 편리하며 안전한 미래형 주거지를 조성할 계획이다. 주변의 수림 및 자연지형을 보전·활용하고, 다양한 녹지 공간을 충분히 확보한 녹색주거지를 건설하며, 도시의 기능과 성격, 미래의 선호도를 감안하여 생활권별 특성을 살릴 수 있는 다양한 주거지를 개발해 공급할 것이다. 이에 따라 전체 주택의 90% 이상을 중밀도 이하 주거단지로 배분하여 테라스하우스, 타운하우스, 단독·필지형 단독주택 등 개성 있는 주택을 건설하게 된다.

〈표12-4〉 행정도시 주택공급 구상

주택밀도	저밀	중저밀	중밀	고밀
주택유형	단독·연립주택	중저층 공동주택	중고층 공동주택	도심형 공동주택
용적률	100% 이하	100~150%	150~200%	200% 이상
세대공급비율	7~10%	15~20%	60~70%	7~10%

나. 효율적·시민친화적인 청사

정부청사는 행정도시의 성격과 이미지를 좌우하고 자족성 확보를 위한 복합기능 유치의 촉매역할을 담당한다는 점에서 중요하다. 따라서 효율성과 도시기능과의 조화를 감안하여 배치하되, 대규모 단지식의 집중적 배치보다는 부처업무 성격에 따

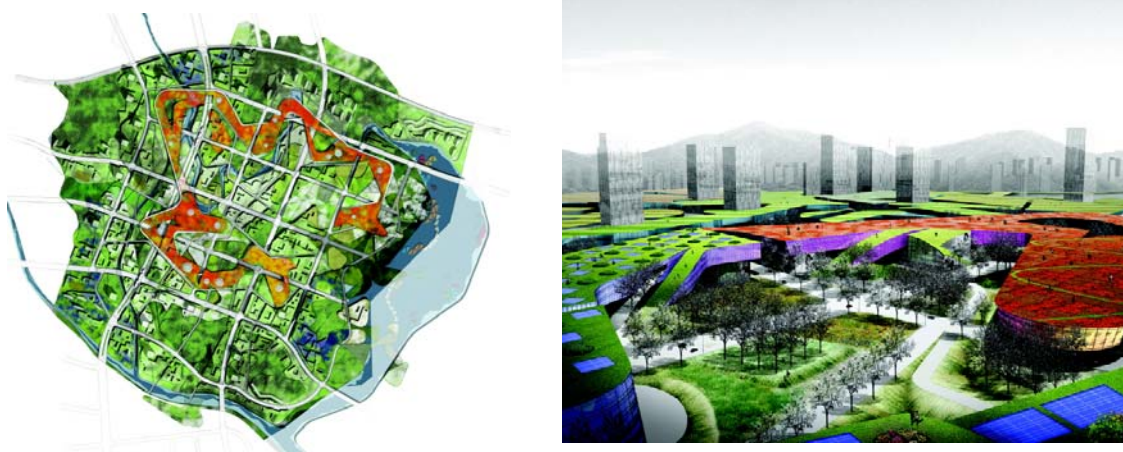
라 기능별 클러스터 형태로 분산하여 배치하는 방안을 검토하고 있다.

변화하는 행정 환경에 발맞추어 청사는 시민에게 친근하고 개방적이며, 쾌적한 근무여건과 유비쿼터스 정보환경을 갖춘 개성 있는 건물로 건립할 것이다.

〈표12-5〉 행정도시 정부청사 구상

· 청사외관 : 획일성	⇒ 다양하고 개성 있는 청사
· 접근성 : 권위적·폐쇄적	⇒ 개방성과 보안성의 조화
· 근무환경 : 열악, 초기 전자정부	⇒ 쾌적, 유비쿼터스 정보환경

2007년 1월 완료된 중심행정타운 국제공모 당선작(「Flat City, Link City, Zero City」, 윤세한팀 작품)에 따르면 청사와 청사 인근지역을 20세기의 고밀도 수직도시를 지양하고, 평평한 캔버스형 도시를 지향하는 FLAT CITY로, 도시기반시설간 상호 연결을 통해 시민편의성을 강조하는 LINK CITY로, 자정시스템을 갖춘 환경친화적 도시인 ZERO CITY로 개발할 예정이다.



〈그림12-9〉 중심행정타운 마스터플랜 및 청사 조감도

7. 어떤 기관들이 옮겨가나?

2005년 2월 국회 신행정수도후속대책 특별위원회에서는 12부 4처 2청 등의 중앙행정기관을 연기·공주 지역으로 이전하는데 합의한 바 있고, 이를 토대로 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법이 제정되었다. 이 특별법 제 16조에는 중앙행정기관의 이전범위에 대한 여야 합의사항이 반영되어 대통령과 대통령의 기본적인 내·외치와 직접 관련되는 중앙행정기관 등 6부(통일부, 외교통상부, 국방부, 법무부, 행정자치부, 여성가족부)를 행정중심복합도시 이전대상기관에서 제외토록 명시하고 있다.

〈표12-6〉 행정도시 이전대상기관

구분	대상기관
대통령 직속기관	· 중앙인사위원회 · 소청심사위원회 · 중소기업특별위원회 · 국민고충처리위원회
국무총리 직속기관	· 국무조정실 · 국무총리비서실 · 비상기획위원회 · 공정거래위원회 · 국가청소년위원회 · 기획예산처 · 법제처 · 국정홍보처 · 해외홍보원 · 영상홍보원 · 국가보훈처 · 보훈심사위원회
부·청 단위 중앙행정기관	· 제정경제부 · 국세심판원 · 공적자금관리위원회 · 금융정보분석원 · 경제자유구역기획단 · 지역특화발전특구기획단 · 교육인적자원부 · 교원소청심사위원회 · 과학기술부 · 문화관광부 · 농림부 · 산업자원부 · 무역위원회 · 광업등록사업소 · 전기위원회 · 정보통신부 · 우정사업본부 · 통신위원회사무국 · 보건복지부 · 환경부 · 중앙환경분쟁조정위원회 · 노동부 · 중앙노동위원회 · 최저임금위원회 · 산업재해보상보험심사위원회 · 건설교통부 · 중앙토지수용위원회 · 항공사고조사위원회 · 항공안전본부 · 해양수산부 · 중앙해양안전심판원 · 국세청 · 소방방재청
총계	12부 4처 2청 등 49개 단위기관

중앙행정기관 등의 이전계획은 2005년 10월 확정·고시되었으며, 2006년 7월에는 2012년부터 2014년까지 단계별 이전계획이 발표되었다.

1단계로 2012년에 이전하는 대상기관은 국무조정실, 국무총리비서실, 재정경제부, 기획예산처, 공정거래위원회 등이고, 국토관리 분야의 건설교통부와 환경부이고, 1차산업 분야의 농림부와 해양수산부가 이전한다. 그리고 2단계인 2013년에는 교육 문화 분야의 교육인적자원부, 문화관광부와 산업과학 분야의 산업자원부와 중소기업특별위원회, 과학기술부, 정보통신부이며, 사회복지 분야의 보건복지부, 노동부, 국가보훈처가 이전한다. 마지막 3단계는 2014년에는 중앙인사위원회, 국민고충처리위원회, 법제처, 국정홍보처, 국가청소년위원회, 비상기획위원회이며, 독립배치되는 기관으로 국세청, 소방방재청, 영상홍보원, 우정사업본부 등이 이전하게 되면, 완전한 행정도시로 탄생하게 된다.

제13장 더불어 잘 사는 공생의 도시

1. 구체화되는 행정도시

행정중심복합도시는 도시기능의 도입 시기를 고려하여 2007년부터 2015년까지를 초기활력단계로, 2016년부터 2020년까지를 자족적 성숙단계로, 2021년부터 2030년까지를 완성단계로 구분해 개발을 추진할 예정이다.

누계인구 15만 정도로 예상되는 초기활력단계에서는 중앙행정기능, 첫마을 입지 등을 집중 개발하여 도시의 성장기반을 조성하고 환상형 대중교통중심도로 설치를 완료할 것이다.

자족적 성숙단계에서는 누계인구 30만정도로 대학, 연구 등 도시자족기능을 본격 운용하고 도시의 기반시설을 완비할 것이다. 완성단계인 누계인구 50만 정도에서는 도시기능 및 기반시설 등이 성숙단계를 거친 후 도시 전체 골격을 완성할 예정이다.

건설청은 수립한 기본계획 등 각종 건설계획 내용을 토대로 2012년부터 중앙행정기관을 단계적으로 이전하며 2030년까지 도시건설을 완료할 계획이다.

〈표 13-1〉 행정중심복합도시 건설 추진 일정

추진 단계	주요 사업 일정
계획 단계 (~2007년 상반기)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 기본계획 수립(2005. 5 ~ 2006. 7) ■ 개발계획 수립(2005. 8 ~ 2006. 11) ■ 광역도시계획 수립(2005. 7 ~ 2007. 3) ■ 실시계획 수립(2005. 9 ~ 2007. 6) ■ 용지매입 착수(2005. 12 ~)
건설 단계 (~2011년 말)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 부지조성 공사 착공(2007년 하반기) ■ 청사 건축 착수(2008년 하반기)
이전 단계 (2012년 이후)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 행정기관의 단계적 이전 및 주민 입주 개시

도시건설과 더불어 도시를 풍요롭게 가꾸기 위한 세부작업들도 점점 구체화 되고 있다.

2007년 11월 26일에는 고려대와 건설청간에 행정도시내 대학설치를 위한 양해각서가 체결되었다. 양해각서에는 고려대를 행정도시내 유치대학으로 확정하고 132만 m²의 부지에 2014년 개교한다는 내용이 포함되어 있다. 고려대는 행정도시캠퍼스를 분교 개념이 아닌 행정중심복합도시에 부합하는 '행정 특화'된 영어공용국제화 캠퍼스로 계획하고 있다. 고려대 행정도시캠퍼스에는 국가경영대학과 서비스경영대학 등 6개 대학과 2개 일반대학원, 4개 특수대학원이 들어설 예정이다.

고려대는 행정도시캠퍼스에서 세계화를 실질적으로 경험할 수 있도록 외국인 교수·직원, 학생 비율을 50%로 유지하고 교육과정의 70% 이상을 외국어로 강의키로 했다. 글로벌 인재 양성을 위해 전교생이 4년간 외국인 학생들과 함께 한 방을 사용하는 외국인 룸메이트 제도를 실시하며 24시간 영어를 쓰는 '잉글리시 존' 등도 신설한다.

또한 행정도시를 사람과 숲이 상생 공존하는 세계 일류도시로 조성하기 위해 건설청과 산림청이 손을 잡았다. 건설청과 산림청은 2007년 12월 3일 오후 3시 건설청 국제회의장에서 행정도시의 풍요로운 녹색도시 구현을 위한 양해각서(MOU)를 체결했다. 앞으로 양기관은 행정도시에 조성될 다양한 공원·녹지 계획에 대한 연구와 시범사업을 함께 추진할 계획이다. 이로써 행정도시는 도시계획과 산림계획이 잘 조화된 '숲속의 도시'로 가꾸어질 전망이다.

이 협약에 따라 양기관은 ▲행정도시의 마을숲, 학교숲 및 가로수 등 도시림 정책에 대한 공동연구 및 시범사업 시행, ▲국립수목원 조성, ▲행정도시 소요 수목의 안정적 공급방안 마련 등 행정도시가 세계적인 모범도시로 거듭나기 위한 공동의 노력을 하게 된다. 그 동안 행정도시는 도시 전체 면적의 52%를 녹지 및 친수공간으로 확보하고 원형지 개발방식을 도입해 절·성토를 최소화하는 도시로 계획해 왔다. 또한 산림청에서는 최근 도시림기본계획을 수립하는 등 도시 숲의 가치를 새롭게 조명하고 도시 녹지공간의 생태성, 경관성, 이용성을 높이기 위한 다양한 노력을

기울이고 있다.

또한 행정도시에 지어지는 1단계 2구역 정부청사 건물의 열개가 확정됐다. 2007년 12월 4일 행정도시 정부청사 1단계 2구역 건립 국제설계경기 당선작으로 '힐 판타시아(Hill Fantasia)'가 선정되었다. 힐 판타시아는 아르텍과 범건축 공동설계팀(박영건, 김관석, 김홍일 건축사)에 의해 제출되었다.

'순성환상곡'이라는 부제가 붙은 이 설계안은 저층 일체형인 중심행정타운 마스터플랜에 충실하면서도 지면과 지붕의 조경이 자연스럽게 이어지도록 설계해 친환경적이면서 조형성이 조화를 이뤘다는 평가를 받았다. 부제의 '순성'은 우리나라 성벽 위에 순찰과 방어를 하는 공간이 있듯 정부청사의 옥상을 주민공간으로 활용한다는 뜻이다. 힐 판타시아는 △제5의 공간인 옥상을 공원으로 꾸며 국민이 친밀감을 갖고 쉽게 접근할 수 있고 △지열과 일광전지를 사용하는 에너지절약형 친환경적으로 설계되며 △일체형 청사이지만 민원인이 부처를 쉽게 구별할 수 있도록 짓고 △테러 등에도 안전한 건물의 개념을 도입한 점이 특징이다.



〈그림13-1〉 1등 당선작 - Hill Fantasia

한편 2단계(20만 m^2 , 교육문화·산업과학·사회복지기관)와 3단계(15만 m^2 , 중앙인사

위·법제처·국세청·소방방재청·우정사업본부 등)는 2013년과 2014년 각각 이전할 예정이다.

창의적 공간계획과 체계적인 기반시설 조성을 통해 '08년 하반기 첫마을 및 정부청사 1단계 건축공사가 본격 착공에 들어가게 된다. 또한 행정도시 개발방향에 부합하는 특색 있는 공간을 형성하고, 우수한 생활환경 조성을 위해 생활권별 특성을 반영한 지구단위계획 수립이 수립되며, 개별청사에 대한 설계공모를 통해 부처별 특성을 반영한 다양한 형태의 정부청사 설계안 발굴이 이루어진다.

그리고 과학적 공정관리기법 및 사업관리 체계 확립을 통해 대규모 건설사업의 효율적으로 관리를 위한 기반을 구축하여 공공·편의, 교통, 환경시설 등 각종 기반시설 설치 방향을 정립하고 과학적 사업관리체계를 통해 총괄 조정을 하게 된다.

또한 도시기반시설 및 생활편익시설을 일정에 따라 차질없이 설치하여 초기 입주민의 생활편익 제고에 만전을 기하고, 행정도시 인근 도시 및 국가간선교통망과의 연결을 통해 행정도시권의 동반성장을 위한 광역네트워크 기반을 형성하게 된다.

더불어 도시 자족성 확보를 위해 첨단지식기반, 대학, 문화·복지, 의료시설 등의 유치활동이 적극적으로 전개되며, 안정적 도시행정서비스 제공을 위한 자치단체 설립기반을 조성하고 시청사 등 도시행정시설 건립 또한 추진된다. 이러한 일련의 노력들을 통해 행정도시는 명실상부한 21세기 한국을 대표하는 중심도시로 점점 더 구체화되어질 것이다.

2. 희망의 행정도시

나는 대한민국의 균형발전과 수도권에 새로운 비전은 우리의 꿈의 크기이자 미래에 대한 상상력의 문제라고 생각합니다. 지금 행정수도를 반대하는 사람도 그가 국가적 지도자의 자리에 서게 되고 선거에서 표를 모을 일이 없다면 그 역시 이만한 꿈을 가질 것이라고 생각합니다.

.....

이제 여야 합의로 국회에서 통과된 행정중심복합도시특별법이 공포되었습니다. 앞으로 국회의 논의와 국민 여러분의 의견을 존중해서 수도권과 지방이 더불어 잘 사는 나라를 만들어 나가도록 하겠습니다. 원칙을 가지고 차근차근 추진해 나갈 것입니다.

- 노무현 대통령, 국민 여러분께 드리는 글(2005.3.22) 중에서 -

서울과 수도권 과밀화에 대한 문제인식은 이미 30여년 전부터 시작되었지만, 이를 해결하기 위해 시행된 수많은 대책들은 그 효과를 발휘하지 못한 채 오늘에 이르고 있다. 그러나 6백 년 역사를 들먹이며 대한민국의 수도는 오로지 서울뿐이라는 인식을 바꾸지 않고는 서울과 수도권의 과밀화, 그리고 지방의 소외를 해결할 수 있는 방법이 없는 것이다.

서울 및 수도권 과밀화 해소 방안으로서 수십 년 동안 숱한 고민만 했을 뿐 행동에 옮겨지지 못했던 행정중심복합도시의 건설은 우리의 머릿속에 깊이 각인된 -그러나 그 때문에 국토균형발전을 저해하는- 서울에 대한 인식을 전환한다는 점에서 역사적인 의미를 갖는다 하겠다.

우리나라 도시 개발의 역사에 있어서 행정도시만큼 전 국민의 관심과 국가적인 논란을 일으킨 경우는 없을 것이다. 이는 그동안 진행되어온 신도시 건설의 차원을 넘어서 대한민국 전체의 발전을 견인하는 상징적이며 신개념적인 도시를 건설하는 것이기 때문에 피할 수 없는 일이었다. 숱한 우여곡절을 겪었지만, 이는 곧 우리의 도시개발에 있어서 새로운 패러다임을 제시하는 선구자적 입장에서 치러야 할 홍역이었을 것이다.

‘행정도시 세종’의 오늘은 수차례의 생채기와 수많은 땀의 역사라고 해도 과언이

아니다. 여러 갈래의 이익이 첨예하게 부딪히고, 그로 인한 역경들을 극복하기 위한 최선의 방책을 찾기 위한 수많은 노력들이 도시 하나를 낳고 있는 것이다. 비록 그 과정에서 많은 시간과 경제적 손실이 있었다 할지라도, 이를 통해 얻은 교훈은 앞으로의 도시개발에 두고두고 참고할 수 있는 좋은 선례가 될 수 있을 것이므로 비싼 수업료를 지불한 셈으로 쳐도 괜찮을 듯하다.

오래고 고된 산고 끝에 태어날 행정도시 '세종'은 청사진만 보아도 대한민국이니, 세계 어디에 내놓아도 뒤지지 않을 도시임을 알 수 있다. 도시구조와 기능, 건축, 교통, 통신 등 모든 분야에서 최첨단기술이 사용되고, 문화와 생태가 조화를 이룬 미래 도시의 모습을 구현하고 있기 때문이다.

'행정도시 세종'은 우리의 최첨단 기술과 축적된 도시개발 노하우의 전시장이며, 연구자료이자 관광자원으로서, 미래 지속가능한 도시의 모범적인 모델로서 손꼽히게 될 것이다. 사람과 건축물, 그리고 자연이 조화를 이루는 이 도시의 지속가능성으로 향후 후대에 이르러서는 다양하고 유구한 역사를 가진 역사도시로서 유명해질 것이다. 이를 통해 한국과 한국인의 역량, 그리고 국가의 위상을 드높일 수 있을 것이다.

행정도시 건설청을 방문한 해외 인사들이 부러움의 감탄을 연발하는 것은 우연이 아닌 것이다. 한국은 물론 세계 대부분의 나라들에서 원하는 바로 그 도시의 모습을 행정도시 '세종'이 품고 있으니 말이다.

'행정도시 세종' 건설의 의의를 차치하고라도 건설과정에서의 새로운 방법을 도입하고 있는 것은 눈여겨볼 만한 것이다. 도시를 계획하고, 새 도시의 이름을 짓고, 토지를 보상하는 등의 과정에서 일반 국민들의 참여를 적극적으로 유도하고 있는 것은 그동안 도시를 건설하는데 있어서 이를 이용하게 될 소비자들을 소외시켜왔던 것과는 크게 다른 모습이다.

과연 국민들을 위해 짓는다는 신도시들이 얼마나 국민들의 목소리를 담아냈던가? 물론 내로라하는 도시개발 전문가들이 참여하여 기술적인 진보는 이루어왔을지 모른다. 그러나 정작 그 도시에서 살고자 하는 사람들에게는 그 도시에서 살 것인가

말 것인가의 선택만 주어졌을 뿐, 자신의 삶의 공간이 완성되는 순간까지도 어떠한 요구도 피력할 기회조차 갖지 못하는 경우가 허다했다. 이런 점에 비춰보았을 때 국민들의 참여를 기반으로 만들어지고 있는 행정도시는 내가 살 공간에 주춧돌을 하나 놓았다는 자부심 이상의 것들을 더 갖게 하지 않겠는가?

행정도시 '세종'은 이곳에서 살아가게 될 주민들에게는 생활의 편의는 물론이고 삶의 품격을 높여주는 선물이 될 것이다. 뿐만 아니라 관광의 명소로서도 이름을 날리며 세계 어디서나 이 도시를 구경하기 위해 찾을 수 있는 도시가 될 것이라 확신한다. 우리는 행정도시 '세종'으로 대한민국 국민으로서의 자부심을 한층 더 높일 수 있을 것이다.

바쁠수록 돌아가란 말이 있다. 전 국토의 발전을 위해 분명 필요한 도시임에도 불구하고, 행정도시의 향로는 일부 변경되기도 하고 우회하기도 하였다. 그렇지만 그 돌아간 시간들이 오히려 행정도시 '세종'의 필요성을 더 설파할 수 있는 기회가 되었으며, 국민들의 관심과 참여를 더욱 높일 수 있는 계기도 되었을 터이니 전화위복인 셈이다.

행정도시 '세종'은 이제 정상궤도를 찾은 향로 위에 서서 돛 높이 달고 순항할 일만 남았다. 이제 닻을 올린 '행정도시' 라는 배는 이 도시 속에서 살아갈 시민들, 나아가 이 도시가 다른 도시들의 발전까지 견인할 수 있기를 소원하는 국민들의 바람들을 잔뜩 싣고 큰 바다로 나아가기만 하면 되는 것이다.

2030년 한반도의 심장부에 우뚝 솟아, 대한민국 전체의 발전을 향해 힘차게 박동하게 될 세종. 그 모습을 미리 머릿속에 그려보면 벌써부터 희망으로 가슴이 부풀어 오르지 않는가?