

**정책과제**

2003-PR-04

행정수도 기능이전에 관한 연구  
: 동경도 사례를 중심으로

2003



**서울시정개발연구원**

Seoul Development Institute

## 연구진

---

연구책임	정 희 윤 • 도시계획설계연구부 연구위원
	신 창 호 • 도시경영연구부 연구위원
연구진	나 태 준 • 도시경영연구부 부연구위원
	이 주 일 • 도시계획설계연구부 연구원

---

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

# < 차례 >

<b>제 1 장 서론</b> .....	<b>3</b>
제 1 절 연구의 내용과 목적 .....	3
제 2 절 연구의 범위 및 방법 .....	3
<b>제 2 장 수도권능 이전 논의의 쟁점</b> .....	<b>9</b>
제 1 절 수도권 문제에 대한 논점 .....	9
1. 수도권 인구의 과밀화 .....	9
2. 경제적·사회적 요인의 집중 .....	11
3. 정치적·행정적 권력의 집중 .....	13
4. 경제적·사회적 비효율의 야기 .....	14
5. 국민적 통합의 문제 .....	15
6. 안보상의 문제 .....	17
제 2 절 정책적 대안으로서의 수도이전 등장 배경 .....	17
1. 수도권 관련 정책 .....	17
2. 과거 수도 이전에 관한 논의 .....	19
3. 수도권 억제정책의 교훈 .....	21
4. 수도권능 이전 및 관련 개념의 정리 .....	22
5. 수도이전 주장의 일반적 논점 .....	24
<b>제 3 장 외국의 수도 이전 논의</b> .....	<b>29</b>
제 1 절 외국의 행정수도 이전 내용 및 추진 배경 .....	29
1. 외국의 수도이전 및 건설사례 .....	29
(1) 독일 .....	29
(2) 브라질 .....	31
(3) 호주 .....	33
(4) 말레이시아 .....	34
2. 공공기관 이전사례 .....	35
(1) 영국 .....	35
(2) 프랑스 .....	36
(3) 스웨덴 .....	36

제 2 절	외국의 행정수도 이전의 유형별 분류 .....	38
1.	遷都(신 행정수도 건설) - 브라질, 호주, 파키스탄, 일본 .....	39
2.	分都(정부부처의 분산이전) - 독일, 말레이시아, 일본 .....	40
3.	展分都(공공기관의 이전) - 프랑스, 영국, 스웨덴 .....	40
<b>제 4 장</b>	<b>일본의 수도 이전 사례 .....</b>	<b>45</b>
제 1 절	일본의 수도이전 형성 배경 .....	45
1.	논의의 발단 .....	45
2.	수도기능 이전논의의 전개 .....	49
제 2 절	일본의 수도기능 이전에 대한 찬반논의 .....	50
1.	수도기능 이전 추진의 논리 .....	50
2.	수도기능 이전에 대한 반대 논리 .....	54
제 3 절	수도기능 이전에 관한 동경도의 입장 및 대응 .....	63
1.	동경도의 판단과 세부 이슈별 논거 .....	63
2.	수도기능 이전에 대한 동경도의 대응전략 .....	69
<b>제 5 장</b>	<b>외국 수도 이전 사례의 시사점 .....</b>	<b>81</b>
<b>제 6 장</b>	<b>정책적 시사점 .....</b>	<b>87</b>
제 1 절	수도이전 논의의 평가기준 .....	87
제 2 절	수도이전 논의의 타당성 분석 .....	88
1.	수도권 과밀 지표에 대한 수치적 문제 .....	88
2.	기존 논의 흐름의 문제 .....	89
3.	수도권 집중의 구조적 메커니즘 .....	90
4.	지역균형발전과 수도 이전간의 상관관계 .....	90
5.	수도이전의 정치경제적 효과 .....	91
6.	지방분산/ 육성 차원에서의 수도 이전 .....	92
7.	효율성 측면의 평가 .....	92
8.	통일을 대비한 도시 전략 .....	93
9.	수도성 문제에 대한 고려 .....	93
10.	세계도시의 육성 차원 .....	94
11.	외국사례 인용의 한계 .....	95

제 3 절 지역균형 발전을 위한 정책적 대안의 모색 .....	95
1. 지역균형발전의 패러다임 전환 .....	96
2. 기능의 지방분권화 .....	97
3. 분권화 추진을 위한 제도적 뒷받침 마련 .....	98
4. 분권화를 위한 구체적 전략 .....	100
5. 지역의 특성화 발전 .....	101

제 7 장 결 론 .....	105
-----------------	-----

▣ 참고문헌 .....	107
--------------	-----

**표차례**

<표 2-1> 사회적 기반시설의 현황 .....	12
<표 2-2> 수도권 관련정책의 전개과정 .....	18
<표 2-3> 수도 이전 논의의 역사 .....	20
<표 2-4> 신행정수도 건설계획 추진일정 .....	20
<표 3-1> 독일의 수도기능 분산 .....	30
<표 3-2> 해외의 대표적인 수도기능 이전 .....	37
<표 3-3> 외국의 대표적인 수도기능 이전 유형 비교 .....	41
<표 4-1> 일본의 수도기능 이전에 관한 주요 연표 .....	48
<표 4-2> 수도기능 이전에 관한 동경도와 7부현시의 대응 .....	73
<표 6-1> 패러다임의 전환 .....	96

**그림차례**

<그림 2-1> 효용수준 변화에 따른 인구변화 .....	22
<그림 6-1> 분산, 분권 전략간 상호관계 .....	97

# 제1장

서론

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 내용과 목적

- 수도권 과밀화와 지역불균형 문제는 1970년대부터 제기되기 시작되었으나 본격적인 정책추진은 1982년 수도권정비계획법을 제정하면서부터 라고 볼 수 있다. 이후 약 20여 년간 지역균형발전정책은 국가정책의 기조로서 채택되어 수도권 과밀억제책 등 다양한 시책들이 추진되어 왔다. 그러나 과거 가난에서 벗어나기 위해 몸부림치던 시대에서는 제한된 재원하에 투자의 효율성이 강조되면서 양적인 경제성장이 절실할 수 밖에 없었고 따라서 지역경제 활성화나 지방육성지원정책은 사실상 구두선에 그쳤다는 평가를 받고 있다.
- 한편 수도권은 지방의 인구유입으로 인한 급속한 인구증가 및 도시성장에 따른 수요에 대응하다보니 기반시설 투자가 늘어나게 된다. 수도권에 인구가 집중하면서 비수도권은 상대적인 위화감이 생겨나게 된다. 이런 상황에서 지역균형발전을 명분으로 실제 적용된 시책은 지방의 육성정책보다는 비용이 적고 시행이 용이한 수도권의 입지규제가 대부분 이었다. 보다 근본적으로는 중앙집권체제가 오래 동안 지속되면서 지방의 자율적인 발전 토대가 다져지기 어려웠다. 또한 정부시책이 주로 물리적인 입지규제에 의존함으로써 수도권은 수도권 나름대로 기업환경이 악화되어 국가 경쟁력을 약화시킬 우려가 있다는 주장이 지속적으로 제기되고 있다.
- 이렇듯 지역불균형문제는 역사적 배경과 다양한 원인이 내재되어 있다. 지역불균형문제는 이렇게 복잡다단한 현상이나 불균형문제와 수도권 과밀현상을 일거에 해결할 수 있다고 제시된 보다 과격한 정책수단이 수도이전구상이다. 노무현 대통령 후보당시의 정책공약으로 출발한 신행정수도 건설구상은 지역균형발전의 대안으로서 타당성과 정책효과에 관하여 학계와 전문가들 사이에서도 찬반논쟁이 가열되고 있다.
- 그럼에도 불구하고, 참여정부는 수도이전을 핵심 국정추진과제 중 하나로 채택한 바 있다. 정부는 지난 4월 4일 이미 ‘신행정수도건설추진기획단’과 ‘신행정수도건설추진지원단’을 출범시켰다. 청와대에 설치된 기획단은 정책수석을 단장으로 신행정수도와 관련된 주요정책을 총괄·조정하는 역할을 담당하고, 건설교통부에 설치된 지원단은 건교부, 재경부, 행자부 등 관련공무원과 국토연구원, 토지공사, 주택공사 등 유관기관과 전문가로 구성하여 후보지조사, 기본구상(안), 입지선정기준(안), 특별법 제정 등 실무작업을 수행하고 있다.
- 정부에 의하면 신행정수도 건설은 크게 4단계로 나누어 추진될 것으로 보인다 (이춘희, 2003). 금년 말까지는 준비단계로서 도시의 규모, 기능과 형태 등 신행정수도의 밑그림이 될 기본구상(안)을 수립하고 총정지역에 대한 도상 및 현지조사를 진행하면서 후보지 선정기준도 마련할 예정이다. 특히 추진기구, 자원조달방안, 부동산 투기

및 난개발 대책을 근간으로 하는 가칭 “신행정수도건설을 위한 특별법”을 금년까지 제정할 계획이다. ‘04년부터 ‘07년 상반기까지 진행될 계획단계에서는 최종입지를 확정하고 개발대상지에 대한 구체적인 건설계획을 수립할 예정이다. ‘07년 하반기에서 ‘11년 말까지는 건설단계로서 도시건설 및 청사신축에 착수할 계획이며 신행정수도의 법적인 지위를 부여하는 법률도 제정한다. 마지막으로 ‘12년부터 시행될 이전단계에서는 중앙의 행정기관을 단계적으로 이전시키고 신행정수도에 대한 주민들의 입주도 시작할 계획이라고 한다.

- 이러한 정부의 강력한 추진의지에도 불구하고, 지역균형발전을 위한 정책수단으로서 수도이전정책은 상당한 우려 및 회의적인 시각이 존재한다. 외국의 수도이전 사례를 보더라도 한나라의 중추기능인 수도기능의 이전은 엄청난 비용이 소요될 뿐만 아니라 국가의 정체성에 관련된 국가대사로서 장기적으로 국토의 공간구조 및 경제구조에 상당한 변화를 가져온다는 사실을 알 수 있다. 특히 남북이 분단된 우리와 같은 상황에서 신행정수도의 건설은 반드시 통일문제를 고려해야 하므로 보다 장기적인 관점에서 차분한 마음가짐으로 보다 객관적인 검토가 선행된 후에 국민적 합의하에 추진되어야 할 것이다.
- 따라서 수도이전이란 국가 백년대계가 과연 균형발전을 위한 하나의 정책수단이 될 수 있는가? 수도를 이전한다고 해서 수도권 과밀이 해소되고 지역균형발전을 이룰 수 있는가? 정부의 논리대로 수도이전이 지역균형발전을 위한 정책수단이 된다 해도 과연 남북화해무드가 조성되고 있는 이 시점이 과연 가장 적절한가? 등 이러한 쟁점들은 신행정수도 건설계획의 추진에 앞서 충분한 전문가 토론과 국민적 공감대를 형성할 필요가 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 이제까지 진행되어온 수도이전 논의에서 어떤 쟁점들이 제기되었고, 각 쟁점들에 대한 찬반논리는 무엇이었으며 어떤 효과가 예상되는 지에 대하여 국내외에서 제시된 다양한 견해 및 분석결과들을 차분히 정리하고 검토하고자 한다.
- 본 연구의 목적은 지역불균형 문제 및 수도권 과밀해소를 위해 제시된 신행정수도 건설이라는 정책수단이 타당한 것인지에 대하여 기존에 논의되어온 핵심이슈들을 정리하고 검토하는데 있다. 특히 우리에게서 실제 경험이 없으므로 수도 이전에 관한 외국의 사례 및 연구문헌을 조사·분석함으로써 정책 시사점을 찾아보고 이를 바탕으로 우리나라에 적용될 수 있는 적절한 대안은 무엇인지를 검토하였다. 본 연구에서 살펴 보게 될 주요 내용은 다음과 같다.
  - 첫째, 수도권의 과밀문제와 관련하여 그간 정부의 수도권정책 추진현황을 간략히 살펴보고, 참여정부에서 제시한 정책대안으로서 수도 기능이전에 대하여 현재까지 논의에서 제기되어온 국내의 주요 쟁점들을 정리·검토하였다.
  - 둘째, 수도 이전이라는 정책대안은 중앙정부에서도 검토단계로서 아직은 구체적인

계획안이 마련되지 않아 현재까지의 논의들은 상당한 가정 하에 진행되고 있다. 따라서 우리와는 역사, 문화적 배경은 다를지라도 이러한 구상들을 실제로 추진해본 경험이 있는 외국의 수도 이전사례들을 살펴보고 비교 검토함으로써 우리나라에 대한 정책시사점들을 도출하고자 하였다. 특히 아시아문화권에 속하여 여러 가지로 우리나라와 상황이 유사한 측면이 있고 또한 수도권의 과밀해소라는 비슷한 정책목표를 가지고 수도기능 이전을 추진해온 일본정부의 동경도의 이전사례를 집중 검토하였다.

- 셋째, 국내에서 제기 된 논의와 실제 외국사례의 검토를 바탕으로 지역균형발전을 위한 정책대안으로서 수도 이전에 관한 타당성을 평가하고 보다 바람직한 정책대안은 무엇인지에 대하여 모색하고자 하였다.

## 제 2 절 연구의 범위 및 방법

- 수도 기능이전에 관한 구상은 논의의 대상 및 범위가 매우 넓어서 다양한 시각으로 접근할 수 있다. 정부에서는 신행정수도 건설의 타당성은 이미 타당하다고 보고 이를 위한 입지적합성 및 추진전략 등 보다 기술적인 문제에 초점을 맞추고 있다.
- 그러나 전술한 바대로 수도이전문제는 국가의 백년대계로서 이것이 균형발전을 위한 정책수단으로서 과연 타당한가는 학계나 전문가들 사이에서도 다양한 견해가 있으므로 보다 근본적인 질문에 대한 검토가 필요하다. 또한 외국의 사례를 보아도 수도이전은 상당한 공간적/ 비공간적인 파급효과가 예상되며 이는 국민생활 전반에 영향을 미치므로 이에 대한 보다 객관적이고도 신중한 검토가 필요하다.
- 따라서 본 연구의 주요 연구의 범위 및 대상은 신행정수도건설의 추진방안 자체보다 그 이전에 과연 수도이전이 수도권 과밀해소 및 지역균형발전을 위한 적절한 정책수단인지 여부에 대해 연구의 초점을 맞추고자 한다. 또한 지역균형발전이 추구해야 될 바람직한 정책목표라면 수도이전이 최적의 방안인지, 다른 대안은 없는지도 아울러 검토대상으로 하였다.
- 본 연구에서의 접근방법은 보다 객관적인 입장에서 다양한 목소리를 경청하기 위하여 어떤 특정한 시각이나 틀을 가지고 분석하는 방안은 지양하였다. 기존에 수도 기능 이전논의에서 다양한 학자들이 제기한 찬·반 논쟁들의 내용들을 가능한 가감없이 정리 검토하여 쟁점별 논리를 파악하려 노력하였다.
- 이를 위해 본 연구에서는 지금까지 추진되어온 수도권 정책에 관한 기존문헌들을 검토하였고 특히 지역균형발전과 지방분권에 관한 선행연구들을 수집하여 검토하였다. 수도이전 문제에 대한 심포지엄, 토론 자료, 방송자료들을 바탕으로 찬·반 주장들의

논리적 근거들을 살펴보고 수도 이전이 가져올 수 있는 각종 유형의 정치적·경제적 효과 및 부작용들을 정리해보았다. 또한 수도 기능이전과 관련한 해외 사례의 문헌들을 검토해보고 우리나라의 수도이전과 관련된 정책적 시사점을 얻고자 하였다. 특히 수도의 과밀화 및 지역불균형 해소의 관점에서 유사한 문제들을 먼저 겪었던 일본의 동경도 이전사례에 초점을 맞추어 살펴보려 하였다.

- 이러한 선행연구 검토나 관련 연구문헌을 분석, 검토함으로써 지역균형발전을 위하여 수도 기능이전이라는 정책수단이 과연 타당한지를 평가해보고 대안들을 무엇이 있는지 모색해 보고자 하였다.

## 제2장

수도기능 이전  
논의의 쟁점

## 제 2 장 수도권기능 이전 논의의 쟁점

### 제 1 절 수도권 문제에 대한 논점

- 우리나라는 그 동안 수도권 중심의 성장이 이루어져 온 것이 사실이다. 이는 수도권 중심의 국토개발과 양적 성장 위주의 경제정책을 운용한 결과이기도 하다. 경제발전을 우선적 가치로 선택한 까닭에 서울 - 수도권 중심의 발전전략을 채택하여 왔기 때문이다.
- 서울 및 수도권 중심의 발전전략들은 수도권에 인구, 중추관리기능, 시설, 산업의 집중을 초래하였고, 이로 인해 사회간접자본의 부족, 물류비용 및 사회비용 증가 등의 과밀(過密) 문제를 발생시켜 왔다. 반면 비수도권에는 인구, 지역 내 인적 자원, 자본의 유출로 인한 노동력과 시장 및 생산기반의 축소, 취업기회의 감소로 지방의 성장 에너지가 고갈되는 등의 과소(過少) 문제를 발생시켜왔다. 또한 이러한 지역간 편차는 경제적 요소의 수도권 집중을 통한 금융 및 제반 서비스 산업의 지역 편중을 가져오고, 이로 인한 지방의 재정력 격차는 기반시설과 사회·문화적 편의시설의 비의도적 지역간 격차로 이어지는 누적적 악순환을 경험하여 왔다.
- 성장의 개념에 대한 패러다임이 변화되고, 형평성과 경제성의 조화로운 추구를 지향하게 되면서, 서울 및 수도권의 불균형 성장 문제는 더욱 심각한 이슈로 대두되게 되었다. 이러한 문제에 대한 해결책으로 여러 안이 대두되었으나, 현재는 수도 이전 문제가 대통령의 선거공약으로 등장하면서 뜨거운 감자가 되고 있다.
- 여기서는 수도 이전 문제를 논의하기에 앞서, 이러한 대안이 나타나게 된 배경과 논쟁점들을 살펴보기 위해, 수도 이전을 주장하는 사람들이 제시하는 수도권 문제들의 논리와 그를 반대하는 시각들을 정리하여 살펴보려 한다.

#### 1. 수도권 인구의 과밀화

- 수도권의 문제점을 지적하는 가장 대표적인 시각은 수도권 인구가 지나치게 과밀하다는 것이다. 즉 수도권은 전 국토 면적의 11.8%에 불과하나, 그 안에 살고 있는 인구 수는 1970년에 전체의 27.9%, 1980년에는 35.5%, 1990년에는 45.3%로 꾸준히 증가하여 2001년에는 46.6%에 이르렀다. 뉴욕권의 인구집중율이 7.7%, 멕시코 시티권의 인구집중율이 20.3%, 영국의 수도권 인구집중율이 12%, 프랑스가 19%인 것에 비해서 월등히 높으며, 일본의 동경권 인구가 3,510만명으로 인구집중률이 27.6%인 것에 비해서도 10% 가까이 높아, 세계에서 가장 과밀한 지역으로 손꼽히고 있다. 서울만의 인구도 1960년에는 총 인구의 10%에도 미달했지만, 1990년에는 1,060만명을 넘어 총 인구의 25%에 달하여, 수도 인구집중률로 세계최고에 달하고 있다는 것만으

로도 큰 문제가 된다는 것이다. 종주도시 인구집중율로 일본은 6.6%, 프랑스는 4.0%, 독일은 4.6%, 미국은 5.9%인 것과 상당히 대조적임을 알 수 있다.

- 주택보급률은 전국 평균 96.2%이지만, 수도권 평균은 이보다 10% 이상 낮은 86.1%이며 서울 평균은 전국 평균보다 23%나 낮은 72.9%에 불과하다. 이러한 인구의 팽창은 수도권의 난개발, 교통체증, 환경오염 등 심각한 부작용의 초래와 함께 도시기반시설 부족의 악순환을 지속시킨다고 본다. 주택부족 해결을 위해 2012년까지 총 300만호 건설 및 7,600만평의 택지가 추가로 필요한 상태에 이르렀다.
- 이러한 수도권의 인구과밀과 주택부족 문제를 해결하기 위해 수도권기능을 다른 지역으로 이전하여야 한다는 것이다.
- 반면, 이를 반대하는 입장에서는 수도권 과밀 상태라는 현상에는 공감을 하지만, 이것이 진정한 수도권의 문제인지에 대해서는 문제를 제기한다. 즉 인구집중률이 세계 최고라거나, 수도권 인구집중률이 46.6%라는 등의 수치제시는 계수적 함정에 빠질 수 있으며, 이러한 수치가 제시하는 함의를 파악해야 한다고 주장한다. 그만큼 수도권에 주는 편익이 혼잡에 따른 비용보다 크다는 것을 함축하고 있고, 우리나라의 구조적 메커니즘에 기인한 것임에도 우리나라와 외국과의 경제구조의 차이를 인정하지 않고, 계수만을 비교하는 것은 한계를 지닌 분석이라는 것이다.
- 또 한편으로는 인구과밀을 해소하기 위한 수도권기능 이전이 진정한 효과를 가지고 있는가에 대한 회의적 견해가 있다. 그 이유는 첫째, 충청권이라는 이전 예정지가 서울로부터 근거리에 위치해 수도권의 집중억제에 별 도움을 주지 못한다는 것이다. 현재도 대전 둔산지구로 이전된 정부청사에 근무하는 공무원의 상당수는 서울에 가족을 두고 있다고 한다(이재하, 2003). 둘째, 신행정수도 한 곳으로의 수도권기능의 집중 이전은 충청권을 포함한 확대된 수도권으로의 새로운 집중을 불러일으켜 또 다른 형태의 국토 불균형 공간구조를 낳을 우려가 커 지역균형 발전의 해결 대안이 될 수 없다는 것이다. 셋째, 수도 이전은 지역균형개발과 수도권 과밀화에 따른 교통문제와 환경오염문제 등을 해결하기 위한 대안으로 거론되고 있으나, 교통문제나 환경오염 문제는 인구집중에 따라 어느 대도시나 안고 있는 문제로서 수도 이전으로 해결될 문제가 아니라는 것이다(이성구, 2003). 넷째, 분권과 분산의 개념을 구분해야 한다는 것이다. 수도 이전은 도시기능의 공간적 재배분에 초점을 맞추는 '분산'의 문제이며, '분권'이 전제되지 않은 분산은 서울과 지방의 균형발전에 도움이 되지 않으며, 실효도 없다는 것이다(조선일보, 2003). 다섯째, 균형발전의 효과에 대한 의문이다. 지역 불균형을 시정하려는 목표라면 지역불균형도가 가장 높은 전남 지역에 이전해야 하는 것이다. 대전은 지역 불균형도 측면에서 서울 다음으로 경제적 소득이 높은 지역이라는 점에서 수도 이전의 큰 의미를 상실한다는 것이다.

- 수도권기능 이전이 서울 및 수도권외의 과밀문제를 해소한다는 데 이의를 제기하는 사람들은 이처럼 수도권기능 이전의 효과에 대한 회의적 견해뿐만 아니라 수도 이전이 수도권의 공동화 현상 등 부작용까지도 유발한다고 생각한다. 즉 수도 이전으로 인해 국민의 안보불안과 부동산 가격의 하락은 도미노 현상을 가속화하여 서울의 공동화를 초래할 것이라는 것이다. 또 수도 이전은 외국 공관의 이전, 언론기관, 대기업본사, 금융기관 등 산업 중추기능의 이전을 초래하기 때문에 결국 100만명 이상의 인구가 동과 수도권 지역 부동산가격 폭락과 산업 도산 등을 불러올 수 있다. 이에 따른 수도권 공동화 현상 및 경제·행정적 공황을 초래하여 결국에는 수도권 및 국가경제가 침체에 빠질 위험을 야기할 수 있다는 것이다.
- 독일의 경우는 1990년 동·서독 통일 후 본에서 베를린으로 행정수도를 옮기는 작업을 계속 진행하고 있다. 현재 국방부 외 5개 부처가 본에 있으며, 10개 부처만 베를린으로 이전하였다. 본 지역의 부동산 값 폭락과 텅 빈 사무실의 증가가 현재 사회적 문제가 되고 있는 것도 우리가 참고해 보아야 할 사례이다(김병철, 2003).
- 또한 수도권기능 이전이 가져올 부작용은 인구의 과밀문제 해소에 대한 댓가로서는 너무 클 것이라는 것이다. 수도를 이전할 경우, 수도권의 부동산이 폭락하고, 부동산을 담보로 잡은 금융기관이 부실화될 것이며, 개인파산과 주식시장 붕괴가 연쇄적으로 발생하여 종국적으로 경기침체가 야기될 것이라는 것이다.
- 극단적으로 국가 전체의 경제위기를 가져오지는 않는다 할지라도 수도 이전은 그 파급효과의 상당부분이 수도이전지에 한정됨으로써 다른 지역과의 균형 개발에 별 도움이 되지 않으며, 새로운 형태의 지역 불균형을 초래할 수 있다고 주장한다.
- 또한 국민생활에 혼란을 줄 수 있을 것이다. 직장, 학교, 주택문제 등 수도이전에 따른 인프라가 상당기간 구축되지 않은 상태에서의 이전은 국민생활에 상당한 혼란과 불안정을 줄 것이다. 직장과 가정이 분리된 이중생활을 초래하여 가계의 비용을 증가시키고, 이에 따라 주택, 교육, 교통의 심각한 문제가 대두될 것이다(이성구, 2003).
- 이러한 논의의 대립으로 수도권 과밀에 대한 해결책으로서의 수도권기능 이전에 대한 관점은 팽팽히 맞서고 있다.

## 2. 경제적·사회적 요소의 집중

- 수도권의 과밀과 함께 수도권기능 이전을 주장하는 또 다른 근거는 바로 지역간 불균형 성장이다. 수도권으로 모든 경제적 요소들이 집중하여 다른 지역과의 불균형적 성장이 심화되어 왔다는 것이다. 2000년 현재 우리나라 총량 경제력의 약 47.2%, 금융거래와 조세수입의 70% 이상, 30대 대기업 본사의 89%, 100대 대기업의 95.0%, 벤처기업의 71.2%가 수도권에 집중되어 있다. 또한 수도권 내의 지역총생산은 48%, 제조

업체 수는 57%, 금융은 대출 기준으로 65.2%, 예금 기준으로 68.1%, 4년제 대학 수는 40.7%, 10대 명문대학의 80%를 차지하고 있다.

- 수도권에는 기업 활동의 중추적인 기능 및 서비스 기능이 타지역에 비해 상대적으로 집중되어 있다. 제조업체 수가 수도권에 57% 집중되어 있는 것으로 나타나는데, 이는 수도권이 경제성장의 중추역할을 했음을 알 수 있다. 한편 금융거래 현황인 은행 예금액과 대출액의 집중도를 보면, 산업체의 밀집과 함께 자금흐름 역시 수도권을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또 100대 기업의 본사 중 95개소가 수도권에 위치하여 경제기반의 대부분이 집중되어 있어서, 인구 집중과 더불어 경제력의 집중도가 상당히 큰 것으로 볼 수 있다.
- 사회 시설들의 집중도를 보면, 4년제 대학의 40.7%가 수도권에 위치하고, 의료기관도 46.3%가 수도권에 집중되어 있다. 차량 수도 같은 비중이며, 정보화와 관련된 PC 보급에서도 전체 공급량의 53.8%가 수도권에 집중되어 정보화 접근 여건도 지방에 비해 수도권이 매우 높음을 알 수 있다.

<표 2-1> 사회적 기반시설 현황

구분	단위	전국	수도권	수도권비중(%)
대학교(2001년)	개소	330	117	35.5
4년제 대학수(2001년)	개소	162	66	40.7
대학생(2001년)	천명	2,829	1,104	39.0
의료기관(2000년)	개소	42,082	19,471	46.3
차량수(2001년)	천대	12,914	5,983	46.3
PC 보급(2000년)	천대	4,602	2,473	53.8

자료 : 건설교통부, 국토이용 2002년 연차보고서, 이우종(2003) 재구성.

- 그러나 수도권기능 이전을 반대하는 사람들은 수도권의 과밀 및 경제적 요소의 집중 문제를 심각한 부작용적 폐해로만 보아서 안된다고 주장한다. 오히려 이러한 현상이 발생하게 된 구조적 메커니즘에 대한 철저한 분석이 필요하다고 본다. 단지 기업의 비중, 금융의 비중 등과 같은 집중도보다는 그러한 집중이 가져오는 문제에 대한 구체적인 제시가 더 필요하다는 것이다. 수도권 과밀이 사람에게 주는 불편함과 더불어 수도권의 집중이 가져오는 편익 역시 고려되어야 한다. 아직까지도 국내기업은 물론 해외기업들조차 수도권에 입지하기를 원하는 이유는 집적으로 인한 이익이 비용보다 더 크다는 것을 반증한다. 도시를 중심으로 집적이 일어나는 이유 역시 경제적·사회적 시설의 집중이 가져오는 시너지 효과가 존재하기 때문인 것이다. 따라서 이를 제거해야만 할 악으로 보기 이전에, 그것의 비용에 대비한 편익을 고려하고, 어떤 부분이 실제로 인간의 삶의 질에 문제를 가져오는지를 분석해 보아야 한다는 시각에서

수도기능 이전을 반대한다.

- 또 한편으로는 수도권기능 이전을 주장하는 사람들이 제시하는 이전의 근거 중 하나인 수도권으로의 제조업과 에너지, 용수, 교통, 통신, 항만 등의 집중은 오히려 수도권의 건실한 하부구조에 기인한 세계경쟁력을 갖춘 도시로의 성장 잠재력을 나타내주는 것으로 이는 발전을 저지할 것이 아니라, 오히려 성장을 위해 키워주어야 하는 요인이 된다고 보고 있다.

### 3. 정치적·행정적 권력의 집중

- 무엇보다 수도권의 고질적 문제들을 해결하기 어려운 가장 큰 이유는 정치적·행정적 권력들이 수도권에 집중되어 있기 때문으로 보고, 이들 권력기관들을 지방으로 이전해야만 수도권의 문제들이 해결된다고 본다. 지방자치가 부활되고 중앙권한의 지방이양 작업이 10년 이상 계속되었지만, 거의 모든 중요한 국가권력은 서울의 중앙정부에 집중되어 있는 실정이다. 인·허가기관을 포함하는 대부분의 행정기관 및 공공청사들이 수도권에 대부분 집중되어 있고, 중요 정부기관 및 권력 유관 기관들이 모두 수도권에 위치하여 정치적 로비 및 권력에의 접근도가 수도권에 높게 집중되어 있는 실정이다. 수도권에 청 단위 이상 중앙행정기관의 72.7%, 정부투자기관의 85.7%, 정부출자기관의 91.3%, 정부출연연구기관의 69.8%가 몰려 있다.
- 권력집중의 지표라고 할 수 있는 중추기능 입지의 최근 10년간의 지역간 분포를 살펴보면 수도권의 집중이 심각한 상태임을 알 수 있다. 중앙행정기관의 수도권 입지 비중은 일부 중앙 행정기관의 대전청사 이전에 기인하여 최근 10년 정도 사이에 100%에서 85%로 감소하였다. 또한 대기업 본사의 수도권 집중도에서 100대 기업의 경우 최근 10년 사이에 94%에서 91%로 감소하였지만, 500대 기업본사의 경우는 82.6%로 변화가 없으며, 3,000대 기업본사의 수도권 집중도는 68.9%에서 71.9%로 3%가 증가하였다(박양호·김창현, 2002).
- 행정적 인·허가 등의 용이성이 수도로 기관을 집중시키는 것과 더불어, 정치권력과의 유착관계는 제도적으로는 금지 또는 통제되기 때문에, 무엇보다도 비공식적·대면적 접촉을 요구하며, 이는 다시 물리적 공간의 근접성을 필요로 한다. 정치적·행정적 권력의 집중은 곧 정보와 기회의 집중을 가져왔고, 연이어 투자의 집중, 공공 및 민간 서비스의 집중을 불러 일으켰다. 그리고 서울과 수도권에 몰려 있는 산업과 인구가 자체적으로 엄청난 규모의 시장 수요를 형성하면서 누적적인 집중을 불러일으키는 요인이 되고 있다.
- 그러나 수도 이전을 반대하는 입장에서는 권력적 요인을 해소하기 위해, 수도권기능을 지방으로 이전한다면, 각종 행정절차 관련기관 및 외교·통상 기관들이 이전하면서 서

울에 남아있는 기업 및 통상 주체들은 추가적인 시간과 비용과 함께 상당한 혼선을 빚게 될 것을 우려한다. 이전 과정에서 경제주체들은 운영절차상에서 거래비용이 상당히 치솟을 것이며, 업무수행상의 지장이 상당할 것이다. 이에 따라 기업들이 기존 네트워크를 포기하고 연쇄적으로 이동하는 데 드는 비용까지 적지 않을 것이며, 그 기간만도 수십년에 이르는 점에서 그 시기 동안의 대가 비용이 클 것이다. 행정기능상의 원활성을 저해함으로써 서울의 경쟁력 약화와 함께 더 나아가서는 국가경쟁력 약화를 초래할 위험도 무시할 수 없다. 이러한 정도의 비용을 비수도권에 직접 투자한다면 그 이상의 효과를 누릴 수 있다는 점에서 수도권기능 이전의 대안이 갖는 한계점은 더욱 부각된다.

#### 4. 경제적·사회적 비효율의 야기

- 수도권기능 이전의 시급성을 주장하는 사람들은 수도권의 과밀은 경제적 측면뿐 아니라 사회적 측면의 비효율성을 야기한다는 점을 강조한다. 경제적 측면에서는 교통체증으로 인한 혼잡비용·물류비용·환경비용 등의 발생으로 경제적인 손실과 낭비를 발생시킨다. 부수적으로는 수도권의 지가와 생산비용, 생활비가 상승하여 주택난, 교통난 등의 각종 사회적 비용이 폭등하게 된다.
- 수도권의 교통혼잡비용에 대한 추정치는 연구결과마다 다르지만, 대체로 연간 10조~18조원 정도로 추산되고 있다. 서울의 연간 교통혼잡 비용만도 3~5조원에 이른다(교통개발연구원). 서울 차량의 평균속도는 1980년 시속 31km이었지만, 1998년에는 시속 13km로 급감했다. 교통혼잡비용의 상승폭도 상당히 커서, 1991년에는 1조 7,217억원이었으나, 1998년에는 3조 861억원으로, 2000년에는 4조 7,140억원으로 빠르게 증가하고 있다. 이는 시민 1명당 연간 48만원, 차량 1대 당 연간 244만원에 해당하는 것이다(교통개발연구원, 2002). 서울을 포함한 수도권 전체를 보면 2000년 수도권의 교통혼잡비용은 9조 6천억원에 이른다. 수도권의 교통혼잡은 유류낭비, 시간지체에 따른 사회적 비용, 재고누적에 따른 비용, 상품훼손 비용, 포장·하역·관리비용이 증가하는 악순환으로 이어진다.
- 물류비용은 78조 9천억원(1999년 기준)으로 GDP의 16.3%(미국, 일본 등의 경우는 10% 전후 수준)에 해당하여 다른 과밀한 지역에 비해서도 월등히 높은 수준이다.
- 또 수도권 과밀로 인해 발생하는 환경비용도 10조원에 이르는 것으로 추산되고 있다. 환경비용과 관련하여 수도권 평균 연간 일산화탄소(CO) 배출량은 전국 평균의 2배가 넘으며, 서울의 이산화황(SO<sub>2</sub>) 오염도는 동경의 2배, LA의 3배에 이른다(안성호, 2003a). 대도시 대기오염에서 일산화탄소와 부유 먼지 및 납성분 만이라도 세계보건기구(WHO)가 권장하는 안전 수준으로 떨어뜨린다면, 매년 적어도 70만 명의 인명을 구할 수 있다는 세계보건기구의 분석(WHO, 1997)은 수도권내의 환경비용에 대해서

도 중요한 의미를 부여한다.

- 각종 사회적·경제적 비용의 발생은 사회적 비효율성을 야기하고, 이는 수도권의 주택 부족, 교통혼잡, 환경악화 등으로 인한 삶의 질 저하와 함께, 비수도권에서는 기반시설, 생활편익시설, 문화공간의 부족으로 삶의 질이 저하되고, 취업과 정보기회의 빈약으로 공동화 현상이 초래하는 불균형 현상을 발생시킨다.
- 이러한 비효율성의 발생에 대해 수도 이전을 반대하는 사람들은 이들이 제시한 수치에 대해 의문을 제기한다. 이러한 수치적 논리는 수도 이전을 뒷받침할 근거가 되지 못하며, 이러한 수치에 어떤 의미를 부여해야 할지, 만약 이 수치들이 의미가 있다면 어느 정도의 수준에 맞추어야 할 것인지 등이 문제가 된다는 것이다. 즉 이러한 지수 속에는 주요한 변수가 개입되는데 정치권력의 집중도, 경제구조의 성격 등의 변수를 통제하지 않은 채 그 수치만을 외국과 비교하는 것은 계수적 함정에 빠진 결과라는 것이다. 또 이러한 비용과 비교할 것은 외국의 수치가 아니라 우리나라에서 발생하는 집중으로 인한 편익이라는 것이다. 편익과 비용을 비교하여 비용이 월등히 크다는 것이 입증되어야 비효율성으로 결론지을 수 있다는 것이다. 그러나 대부분의 수치들은 연도를 명시하지 않거나, 편익에 대한 논의가 결여되어 있다. 오늘날 세계 경쟁력을 갖춘 도시로 성장하기 위해서는 지역적 성장이나 생산요소 가격의 하락 등의 요인보다는 특정 생산요소의 공유, 혁신, 대학과의 연계, 산업간 네트워크 등 공간적 집적으로 인해 생겨날 수 있는 편익을 충분히 갖추어야 한다. 또한 집중으로 인해 발생한 사회적 비용을 해소하기 위해 왜 정부가 수도권기능 이전과 같은 형태로 개입해야 하는지에 대한 변수간의 연결고리가 전혀 제시되지 못하고 있는 문제들이 존재한다.

## 5. 국민적 통합의 문제

- 지역적 균형 성장을 위해 수도권기능 이전을 추진해야 한다고 주장하는 사람들은 지역간의 불균형적 발전은 지역감정을 격화시키는 중요한 요인이 된다고 본다. 특히 IMF 이후 권력과 경제력 및 각종 기능의 수도권 집중이 가속화되어 비수도권의 상대적 박탈감이 늘어나고 있다(경실련, 2002)는 근거를 제시한다. 재정자립도 측면에서도 서울 및 수도권과 그 밖의 지역간의 차이가 크며, 수도권 내에서도 지역별로 그 격차가 큰 것으로 나타난다. 지역 불평등도를 측정한 결과 서울이 1위이고, 그 다음이 대전, 강원, 제주, 경남, 충남, 경북, 대구, 전북, 광주, 부산 등의 순이고, 전남이 최하위에 있다. 이들 지역에서 나타난 불평등지수는 지방세계화 영역, 지역경제력, 과학기술수준, 지방 사회간접자본, 사회통합, 생활환경, 인적자본 형성의 순으로 격차가 크게 나타났다(박성복, 1997).

- 경제적·사회적 발전상의 격차는 지역간의 위화감을 조성하여, 국민적 통합성을 저해하게 되며, 우리나라에서는 지역간 격차가 지역 차별 및 소외의식과 결부되어 지역감정으로 나타나, 정치적 감정으로까지 번지고 있는 실정이다. 이를 신속히 극복하지 않으면 국민적 통합성 자체를 해치게 되므로, 수도권기능 이전을 통해 극복해야 한다고 본다.
- 그러나 수도 이전을 반대하는 사람들은 국민적 감정과 통합성을 위해서도 이전해서는 안 된다고 본다. 수도권기능 이전을 대전 및 충청권으로 선정한다고 하였을 때, 여타 지역은 여전히 비균형적 발전상태로 머무르게 될 것이며, 이는 지역적 불평등성을 더 심화시키게 된다. 영남권, 호남권, 강원권은 여전히 소외되기 때문에 지역감정은 더 악화될 수 있으며, 수도이전지의 선정문제에 대한 공정성 문제가 제기될 것이다. 따라서 이는 수도권과 충청권 지역간 제로섬 게임(zero-sum game)이 될 수 있다. 또한 수도권기능 이전지로의 충청남도 지역은 낙후지역이 전혀 아니기 때문에, 균형발전이라는 목표를 전제로 추진하는 것은 상당한 모순이라는 것이다. 균형발전을 위해서는 충청남도 보다 더 낙후된 지역으로 이전해야 한다는 것이다.
- 또한 수도 이전 논의는 상당히 감정적인 처사라는 것이다. 수도권기능 이전은 지역감정 및 수도권에 거주하는 저소득층들의 정서를 반영한 감정적 대응이 될 가능성이 높다. 특히 선거 공약에서 특정 지역의 표나 감정을 의식하여 그 지방으로 수도 이전을 공약하는 것은 상당히 감정적이고 비논리적이다. 이러한 이슈는 국가 전체적인 입장에서 국익을 우선한 기준에서 고려해 보아야 할 문제인 것이다. 마치 수도권 이전하면 당장 지방산업이 육성되고 수도권 과밀화가 단기간 내에 해소될 듯이 주장하는 것은 여론을 오도하고, 국민의 감정을 격화시켜 통합적 국민정서를 해치고 국민을 기만하는 행위가 될 수 있다. 또한 충청도민에게 마냥 꿈을 심어주었다가 수도입지가 결정되는 내년 하반기에 수도 유치를 기대하던 탈락된 후보지의 도민들이 느낄 실망감에 대한 고려도 미리 해야 한다. 이들의 이탈감은 수도이전 논의가 있기 전보다 훨씬 더 클 것이다. 이러한 점에서 냉정하고 객관적인 판단이 필요한 시점이다.
- 또한 이러한 지역적 감정을 불러일으키는 상징적 정책의 경우에는 정책이 실패할 가능성이 높아지거나 실행가능성(feasibility)이 상당히 낮아지며, 실행되더라도 목표가 변질·좌절될 가능성이 크다. 이러한 점에서 구체적이고 실제적인 목표와 기준을 가져야 함에도, 여론 형성이나 정책 추진 시 감성적인 대응으로 마련한 점이 짙다는 점에서 논리적 고려와 대응이 필요하다고 본다.
- 국민정서의 차원에서 볼 때, 수도의 이전은 외형적인 구조물과 정부부처만 이전하는 것에 그치는 것이 아니다. 600년을 수도로서 존재하여 온 역사성과 국민감정에 인식되어 있는 문화적 가치들도 함께 옮겨야 하는 문제를 안고 있다. 수도이전의 문제를 지극히 단순하고 기계적인 방식의 도시를 건설하여 수도를 공간적으로 이전한다는 것으로 생각하는 것은 문화적 중요성을 외면한 발상이다.

- 문화적 접근방식이 결여된 수도이전은 결국 육체와 정신을 따로 분리시켜 말하는 모순을 가지고 있으며, 이는 수도권 경제공황과 더불어 문화적 공황도 초래할 위험을 내포하고 있다(이성구, 2003). 이러한 정서적인 측면을 고려할 때 수도 이전을 반대하는 사람들은 수도 이전이 현재의 불균형에 따른 국민적 통합성 저해의 정도보다 더 큰 피해와 감정적 대립을 야기할 수 있는 문제이며, 상당히 감정적 대응이라는 측면에서 반대한다.

## 6. 안보상의 문제

- 70년대 박정희의 백지계획에서 수도를 충청권으로 이전하려던 계획이 존재했다는 점에서 오늘날의 수도 이전은 생소한 문제가 아니다. 이는 특히 남북 대치상황을 고려할 때, 더욱 설득력이 있는 것이다. 수도 이전을 추진하려는 사람들이 부수적으로 드는 근거로는 북한과의 대치상태에서 수도를 남쪽으로 더 옮기는 것도 안보상의 차원에서 효율적이라는 것이다. 그리고 통일을 대비한 수도로서 서울이 아닌 곳에 입지하여야, 새로운 통합적 국가라는 상징적 의미를 건립할 수 있다는 것이다.
- 그러나 수도 이전을 반대하는 입장에서는 박정희 대통령의 시대와 오늘날의 상황이 매우 다름을 강조한다. 과거에는 남북 대치라는 안보적 문제에 기인하여, 북한과 거리가 떨어진 지역으로의 이전 논리가 타당성이 있었다. 박정희 대통령의 백지계획도 북한으로부터의 안보상의 이유가 큰 근거가 되었다. 그러나 이제는 그러한 근거들이 사라졌거나 약화되었다. 또한 수도이전의 적기는 안보상의 이유로도 통일 이후라는 것이다. 현재의 수도 이전은 통일을 대비하였을 경우 오히려 더 전략적이지 못한 입지와 시기라는 것이다.
- 통일 한국의 새로운 구심점으로서 통일 수도의 마련이 필요하다는 점에서 지금은 수도 이전의 적기가 아니라고 본다. 통일한국에서는 남북한 주민의 통합과 통일의 상징효과를 극대화하기 위해 필연적으로 서울과 평양이 아닌 제 3의 장소에 신행정수도를 건설하지 않으면 안 되는데, 지금의 충청권으로의 신행정수도 건설은 대표적인 국력 낭비사업으로 전략할 수도 있다(김형구, 2003).

## 제 2 절 정책적 대안으로서의 수도 이전 등장 배경

### 1. 수도권 관련 정책

- 수도권 집중 현상에 따른 문제들을 해결하기 위해 정부는 수도권과 관련된 정책을 40여년 이상 지속적으로 추진해왔다. 수도권의 집중화를 억제함으로써 지역균형발전이라는 목표를 달성하기 위한 것이었다.

<표 2-2> 수도권 관련정책의 전개 과정

연 대	정 책	특 징
1960년대	· 대도시 인구집중 방지책(1964) · 국토계획 기본구상과 대도시 방위지향정책(1968) · 대도시 인구 및 시책의 조정대책(1969)	억제정책시기
1970년대	· 수도권 인구 과밀억제에 대한 기본지침(1970) · 대도시 인구분산시책(1972-1973) · 서울시 인구분산계획(1975) · 수도권 인구재배치 기본계획(1977)	분산정책시기
1980년대	· 제2차 국토종합개발계획(1982-1991) · 수도권정비계획법 제정 · 1차 수도권정비계획(1982) · 수도권내 공공청사·대규모 건축물 규제계획(1982)	수용정책시기
1990년대	· 제3차 국토종합개발계획(1996) · 수도권 규제 전환(간접규제방식으로 전환) · 2차 수도권정비계획(1995), 3차 수도권 정비계획(1996) · 토지규제 완화·그린벨트 완화	확대개발시기

자료 : 이우중(2003), 권용우(2003) 재구성

- 수도권 정책은 수도권으로의 과도한 인구와 산업의 집중을 억제·완화하고 분산하는데 주목적이 있다. 수도권 정책의 시초는 1964년 대도시 인구집중 방지책이며, 본격적인 수도권 정책은 이후 1970년대에 추진되는데, 이 시기에 수도권 인구 과밀억제에 대한 기본지침이 수립되었고, 대도시 인구분산시책과 수도권 인구재배치 기본계획이 수립, 추진되었다.
- 각 시기별로 정책의 기조는 같았으나, 정책의 초점은 지속적으로 변화해 왔다. 1960년대의 수도권 규제정책은 서울인구의 집중방지에 초점이 맞추어져 있었다. 서울인구 집중 억제에는 인구과잉으로 인한 대도시 관리의 어려움과 국가안보상의 문제가 가장 큰 이유였다. 따라서 지방의 발전보다는 서울 인구의 절대적인 감소에 가장 큰 관심이 있었던 시기라고 할 수 있다(고병호, 2003).
- 1970년대에는 서울인구의 지방분산을 중심으로 하는 정책이 채택되었다. 공공기관의 지방분산, 공장, 교육기관, 대형건축물의 신증설 억제 및 지방분산 등으로 오늘날까지 시행되고 있는 정책과 크게 다르지 않았다. 청와대와 경제기획원, 건설부, 서울시 등 각 기관이 집중억제책을 동원하였다.
- 1980년대 이후부터는 서울과 지방간의 관계뿐만 아니라 수도권 내부 문제에 대해서 눈을 돌리기 시작하였다. 1982년에 수도권 정비계획법이 제정되면서 수도권의 권역별 행위제한이 본격화된 시기이다. 그러나 1986년 아시안게임과 1988년 서울올림픽을 개최하면서 수도권에서의 개발이 확대되었으며, 1989년에는 수도권내에 5개 신도시를 개발하면서 수도권이 비대화된 시기였다.

- 1990년대는 수도권에 대한 규제가 완화된 시기이다. 1993년부터 시행된 신경제 5개년 계획이 국토계획에 반영되면서 1994년에는 수도권정비계획법이 대폭 개정되었다. 수도권의 5개 권역이 3개로 단순화되었고, 물리적 규제에서 경제적 규제로 규제방식이 변경되었으며, 대학과 공장에 대해서는 총량규제 방식이 도입되었다. 2000년대의 수도권 정책은 난개발로 특징지워진 1990년대 말의 수도권 개발을 반성하고 다른 한편으로는 적극적으로 수도권을 개발할 수 있는 논리가 등장한 시기이다. 국토정책과 관련된 주요 법률들이 개정·제정되어 국토의 체계적 정비가 가능해진 반면, 동북아 경제중심국가 전략, 외국인 투자지역 및 경제자유구역 지정 등으로 수도권을 국제적인 시각으로 바라보기 시작하였다.
- 그러나 이러한 수도권 관련 정책들은 인구와 산업의 적정배치를 유도하여 수도권의 질서 있는 정비와 균형있는 발전을 목적으로 한 것이지만, 대부분은 물리적 규제에 의존하였다. 물리적 규제시책에 대한 지나친 의존은 인구와 산업의 자발적인 분산을 유도할 유인을 제공한 것이 아니며, 이는 수도권 집중이 지역적으로 편중되어 수도권 내에서도 지역간 불균형이 심화되는 등의 부작용을 낳게 되는 결과를 가져왔다. 또한 지방을 육성하는 적극적인 시책보다는 수도권 집중을 억제하는 소극적 규제 위주로 추진하여 종합적인 지역균형개발 전략보다는 SOC 확충 등 물리적 정책수단 위주의 단편적이고 대중적인 정책 추진에 주력한 결과이기도 하다.
- 이러한 문제들을 해결하고자 수도권 정책은 경제활동을 직접적으로 제약하는 개별적·물리적 규제방식에서 총량적 규제방식으로 전환하였다. 총량적 규제방식의 대표적인 예는 업무용·판촉용 건축물의 신·증설에 대하여 과밀부담금을 부과하는 것이나, 공장·대학 등 인구집중유발시설의 총허용량을 설정하는 총량 규제제도를 의미한다. 그러나 총량적 규제방식을 실시하였음에도 수도권 문제 해결에 있어서는 아직까지 그 효과가 미흡한 실정이다(고병호, 2003).

## 2. 과거 수도 이전에 관한 논의

- 수도권 집중의 문제를 해결하기 위한 기존의 수도권 정책들은 물리적 규제 중심으로 추진되어 수도권 내에서도 지역간 불균형이라는 부작용만 낳았고, 지역의 균형적 발전이라는 궁극적 목적을 달성하는 데에는 실패하였다고 보는 것이 일반적이다.
- 그러나 수도권 집중을 억제하고 국토의 균형발전을 추구하는 것은 항상 국가의 중요한 정책과제가 되었으며, 그 대안으로서 새롭게 제시된 것이 수도권기능 이전이다. 수도권기능 이전에 대한 논의는 1971년 이후 지금까지 시대적 배경을 달리하면서 계속 진행되어 오고 있다.
- 수도 이전에 대한 논의를 처음 제기한 사람은 1971년 대통령 선거에 출마한 김대중

후보였다. 그는 지금의 수도를 대전으로 옮기겠다는 선거공약을 제시하였다(안형기, 2003). 그 후 수도 이전에 대한 논의는 박정희 대통령 시절인 1977년에 ‘백지계획’으로 추진된 바 있으나 실행에 옮겨지지 못했다. 하지만 지난 대선 당시 노무현 대통령의 선거공약을 통해서 수도 이전에 대한 논의가 다시 부각되고 있다.

<표 2-3> 수도 이전 논의의 역사

연 도	내 용
1971년	· 김대중 신민당 대통령 후보, 대전으로 수도 이전 공약
1977-78년	· 박정희 대통령, 임시 행정수도 건설계획(백지계획)
1982-1986년	· 정부 제 2 종합청사 과천 신도시로 이전
1987년	· 전두환 대통령, ‘대전 행정중심도시 육성’ 의지 표명
1990년	· 청단위 기관 대전 이전 확정
1992년	· 김영삼 민자당 대통령 후보, ‘중앙정부 기관 대폭 지방 이전’ 공약
1993년 9월	· 대전 정부종합청사 공사 시작
1998년	· 대전 정부종합청사 입주 시작
2002년	· 노무현 민주당 대통령 후보, ‘수도 충청권 이전’ 공약

자료 : 안형기(2003).

- 정부에서는 신 수도 이전 일정을 다음 표와 같이 설정해 두고 있다.

<표 2-4> 신행정수도 건설계획 추진 일정

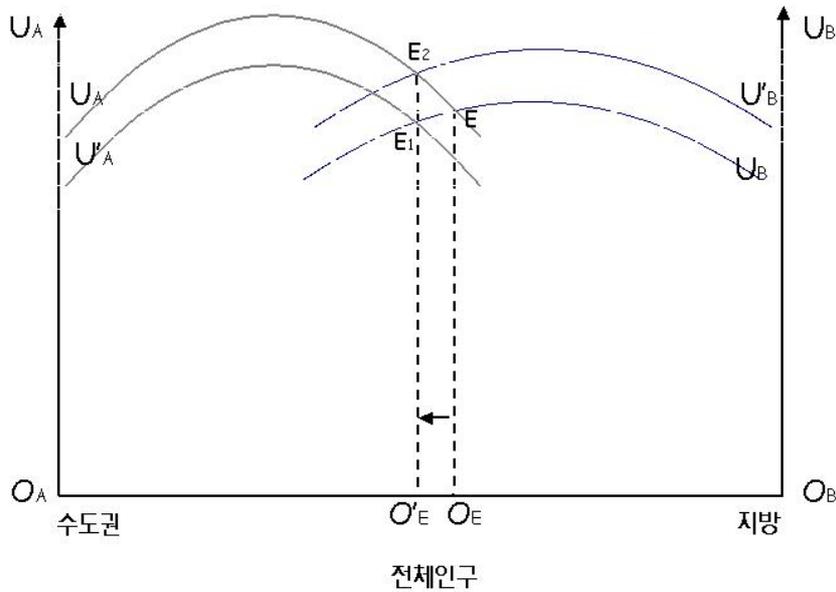
연 도	건 설 내 용
2003년	· 신행정수도건설추진위원회, 실무기획단 설치 · 특별법 제정 · 현지조사
2004년 상반기	· 예정지 지정
2005-2006년	· 설계 및 보상
2007년	· 선도부처 부지조성 공사 착수
2010년	· 선도부처 입주 개시

자료 : 안형기 (2003).

### 3. 수도권 억제정책의 교훈

- 수도권 억제정책의 궁극적 목표는 수도권의 억제 그 자체가 아니라 지역의 균형발전에 있을 것이다. 그렇다면 지역의 균형발전을 위해서 수도권을 억제하는 것이 가장 바람직한 정책이었는지 반문 하지 않을 수 없다. 수도권의 경쟁력을 높이고 지방의 자생력을 더욱 강화하여 지방이 수도권보다 빠른 속도로 발전하는 정책방향을 모색하는 것이 수도권과 지방이 모두 발전하는 상생의 정책이 될 것이다.
- 그동안 수도권 억제정책에 대한 평가는 평가주체의 입장에 따라서 상당히 다양하게 나타나고 있다. 그러나 기업의 입장에서 보면 수도권 입지로 얻을 수 있는 편익이 그에 따른 비용보다 크다면 수도권 입지의 매력은 줄어들지 않는다. 즉, 수도권 입지로 인한 편익이 비용보다 크다면 기업의 수도권 입지를 강제로 억누를 수 없을 것이다. 왜냐하면 우리 경제가 폐쇄적인 경제라면 수도권 입지 억제로 자원의 지방 이전이 가능하게 되겠지만, 개방경제 체제하에서 기업이 선택할 수 있는 입지는 국내 지역뿐만이 아니다. 지방에서는 정부가 기업의 수도권 입지를 억제한다는 구호 하에 지방의 입지여건 개선에는 소홀함이 없었는지 다시 한번 생각해 봐야 할 것이다.
- 또 기업의 입지를 억제하면서 기업에 종사하는 노동자들이 필요로 하는 주택, 도로, 상하수도 등과 같은 생활 관련 사회간접자본을 지속적으로 정비하지 않으면 안되는 정치적인 상황이 전개되었다. 수도권 입지 억제를 위해서는 서울을 위시한 수도권 지역의 주택공급을 억제하는 정책을 취했어야 함에도 불구하고, 정치적인 부담 때문에 신도시 개발, 주택공급은 계속 추진하게 되었다. 그 결과 기업의 입지 부담은 계속 늘어나고 그렇다고 해서 국토 균형발전은 추진되지 못하는 결과를 초래하게 되었다. 앞으로는 개방경제 체제하에서 기업에 대한 규제가 심화되면, 외국인 직접투자의 어려움은 고사하고 국내기업의 해외 이탈을 염려해야 할 시점이 올 지도 모른다.
- 따라서 정부에서는 국토의 균형발전을 이루면서 국가의 경쟁력을 제고하기 위해서는 국토정책의 골간을 수도권 억제보다 지방의 발전 속도 증가로 바꾸어야 할 것이다. 그렇게 하기 위해서는 정부의 인사, 재정에 대한 권한을 대폭적으로 지방으로 이양하면서 지원해야 할 것이다.
- 다음 그림에서 수도권과 지방으로 구분하여 지역 균형발전에 대해서 논의해 보도록 하자. 그림에서  $U_A$ ,  $U_B$ 를 각각 수도권, 지방의 대표적 주민이 가지는 효용곡선이라 하면,  $U_A$ 와  $U_B$ 가 교차하는  $E$ 점에서 전체 균형수준이 결정된다. 이 때 전국 인구가  $O_A O_B$ 일 때 수도권의 인구는  $O_A O_E$ , 지방의 인구는  $O_E O_B$ 로 결정된다. 수도권 인구를 줄이기 위해서는 두가지 방법을 생각할 수 있다. 첫째로 지금까지 수도권억제정책에서 추진해 온 바와 같이 수도권 대표적 주민의 효용곡선을 낮추는 방식,  $U_A$ 를  $U_A'$ 로 하향 이동시킴으로써 균형 효용수준은  $E$ 에서  $E_1$ 으로 낮아지며,

수도권 인구는  $O_A O_E$  '로 줄어들 게 하는 방식이다. 둘째 지방 대표적 주민의 효용 수준을  $U_B$  에서  $U'_B$  '로 상향 이동시킴으로써 균형 효용수준은  $E$ 에서  $E_2$ 으로 높아지며, 수도권의 인구도  $O_A O_E$  '로 감소하게 할 수 있다.



< 그림 2-1 > 효용수준 변화에 따른 인구 변화

- 이 두 가지 방식 모두 지방의 인구를  $O_E O_E$  '만큼 증가시키지만 전자는 전체의 효용수준이 감소하고 후자의 방식은 전체의 효용수준을 증가시키는 결과를 초래한다. 따라서 수도권의 인구를 줄이고 지방의 인구를 늘이면서 국토의 균형발전을 추진하더라도 수도권과 지방 모두를 발전시키는 상생의 정책을 추진하기 위해서는 수도권 억제보다 지방의 발전을 촉진시키는 방향을 모색해야 할 것이다.

#### 4. 수도기능 이전 및 관련 개념의 정리

- 수도권의 기능 분산을 통한 국토의 균형발전과 수도권의 과밀해소라는 수도기능 이전은 비교적 명확한 목표에 대한 대안이다. 그러나 신행정수도의 구체적인 규모와 범위는 불분명하며, 관련 개념도 다양하여 어떠한 정의를 내리는가에 따라 집행되는 수단 및 내용은 다르다.
- 수도기능 이전이라는 개념은 수도의 전 기능을 이전하는 수도이전(遷都)과는 구분되는 개념이다. 수도이전과 관련된 개념은 수도기능 이전, 수도이전(천도), 개도, 전도, 분도 및 중도 등이 존재하므로, 수도기능 이전을 고려하기에 앞서, 관련 개념을 정의하여 그 범위를 명확히 하여야 한다.

- 먼저, 수도기능 이전(신행정수도 건설)은 3권, 입법·행정·사법의 중심도시를 지금의 수도 이외의 지역에 입지시키는 것으로, 국가의 중추기능을 일괄 이전하여 신수도를 건설해야 그 효용을 발휘할 수 있다. 천도(遷都)는 경제·문화 등 현재 수도가 가지고 있는 모든 기능을 그대로 다 일괄 이전하여 신수도를 건설하는 것을 의미한다. 개도(改都)는 수도의 일극집중을 견디어 낼 수 있도록 현재의 수도를 확장하여 근본적으로 개조하는 것이다. 용지취득만으로도 거액의 자금이 필요하여, 과밀의 부작용을 야기할 가능성이 큰 방법이다. 전도(展都)는 수도권 일원에 수도기능을 전개·배치하는 것이다. 수도에 업무핵도시 등을 중점적으로 육성·정비하여 이들 도시에 업무기능이나 중앙정부의 행정기관 등을 이전하여 지역구조를 종래의 일극의존구조로부터 다극다권역형으로 재편하려는 것을 말한다. 한국의 경우 제4차 국토종합계획(안)에서 전도(展都)와 유사한 발상의 계획이 제시되어 있다. 수도의 과밀화현상을 해결하려고 하는 것이나, 수도의 일극집중의 폐해(과밀, 고지가)를 수도권으로 확대시킬 여지가 큰 방법이다. 분도(分都)는 수도기능을 전국에 분산·배치하는 개념이다. 그러나 정치·행정 운영이 비효율적으로 될 가능성을 내포하고 있다. 우리나라의 경우도 총리실 산하 국토연구원이 해양수산부 등 7개 정부부처를 7대 도시로 분산시키는 안을 내 놓은 바 있다(중앙일보, 2000. 8. 4). 이는 수도기능의 전면적 분산은 아니지만, 분도와 유사한 개념으로 볼 수 있을 것이다. 중도(重都)는 수도기능을 긴급시에 대체하는 제2의 수도를 건설하는 것으로 복도(複都)라고도 한다. 동경에서는 정부기능을 9개 블록 지역에 분산배치하여 네트워크로 연결하는 동경도 이전과 관련하여 나타난 대안이다.
- 그 외 확도(擴都)는 수도기능을 복수의 지역으로 분산하여 고속교통수단으로 연결하는 것이고, 분천도(分遷都)는 수도기능의 일부가 대도시권 외에 이전하고 나머지는 일괄하여 신수도에 분산이전하는 것이다. 전천도(展遷都)는 수도기능의 일부는 대도시권 내에 이전하고 나머지는 일괄하여 대도시권 외의 신수도에 이전하는 것이다. 전분도(展分都)는 수도기능의 일부를 대도시권 내에 이전하고 다른 일부는 대도시권 외에 이전하며, 나머지는 현 상태로 두는 것을 의미한다. 축도(縮都)는 수도기능을 축소 후 이동하는 것이다. 동도(動都)는 수도기능을 계절적으로 이동하거나 휴지(休止)하는 것으로 휴도(休都)라고도 한다(일본책, ????? 이대로 관참은가 수도이전론).
- 수도이전에 관한 다양한 개념 가운데, 현재 노무현 정권이 추구하는 이전방식이나 일본의 동경도 이전에 관한 논의들은 이들 중 수도기능 이전이 추구하는 내용 및 범위와 가깝다. 따라서 본 연구에서는 수도기능 이전이라는 개념에 맞추어 수도이전의 논의를 지속하려 한다.

## 5. 수도권 이전 주장의 일반적 논점

- 수도의 이전을 적극적으로 찬성하는 입장에 있는 사람들은 신행정수도 건설은 수도권 인구 및 경제의 집중이 심화됨에 따른 주택문제, 교통체증 문제, 환경오염문제, 지방소외와 농촌 피폐화 등의 문제를 해결하기 위한 불가피한 선택이라고 주장한다(안성호, 2003). 서울이 야기하는 연간 교통혼잡비용만도 5조원에 달하는데, 이를 해결하고 세계화, 정보화, 지방화라는 시대적 변화에 대응하고, 과거의 중앙집권국가, 일극집중사회로부터 지방분권, 다극분산사회로 전환하여야 하는 시대적 흐름에 순응하는 길이기도 하다는 것이다(이남국, 2003). 또한 직접적 효과는 차치하더라도 600년 이상 지배했던 서울존(尊)-지방비(卑)라는 고질적 의식구조를 바꾸고, 서울을 하나의 지방으로 인식시키는 국토평등화의 계기를 만드는 점(안성호, 2003b)을 강조하기도 한다.
- 수도권기능 이전은 역사적으로 볼 때, 큰 개혁을 시도하여 정착시킴으로써 새로운 인식 전환의 계기를 마련하는 수단으로 유효하게 사용되어 왔다. 새로운 문화창조, 국토구조의 개편, 정치/ 행정시스템 전환 등의 계기가 되며, 더욱이 우리나라의 경우 지역차별 및 소외의 감정이 완화될 수 있는 전환점을 마련하는 획기적인 방법으로서 고려되기도 한다.
- 수도권 이전을 주장하는 사람들의 논리를 쟁점별로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 지방분산/육성 차원

- 수도권과 지방, 수도권내 불균형 발전을 해소하고 궁극적으로 전국토의 균형적 발전을 위해 수도를 이전하여야 한다는 논리에 해당한다. 수도권 집중에 따른 지역간 불균형의 문제들은 각종 권한의 중앙집중에 기인하기도 하지만 대체로 물리적인 시설과 기능의 중앙집산에서 그 원인을 찾을 수 있다(성경룡·박양호 외, 2003). 따라서 분산의 효과를 찾을 수 있도록 공공기관이나 기업, 대학 등을 중앙이 아닌 지방으로 이전하면 수도권 집중을 완화시킬 수 있고, 그 지역의 발전을 꾀할 수 있다는 것이다.

### (2) 수도권 과밀 혼잡 문제 해결 차원(지역간 균형발전)

- 수도권 이전은 수도권의 기능분산을 통한 수도권의 과밀을 해소하고, 집중을 완화하여 지역 불균형 문제를 해소하고자 하는 목적을 지닌다. 우리나라 수도권은 인구집중도 측면에서 세계 1위라는 기록을 가지고 있다. 인구 집중의 과밀 측면뿐만 아니라, 경제력, 정치적 권력, 사회적 기반시설의 집중도 심각하여, 우리나라 총량 경제력의 약 53%, 금융거래와 조세수입의 70%, 30대 대기업 본사의 89%, 벤처기업의 77%가 수도권에 집중되어 있고, 대학들의 교육기관들이 수도권에 집중되어 있다.

- 이러한 점에서 수도가 이전되면 대략 인구 50만 명 정도가 빠져나가 수도권의 환경이 개선될 것이라는 것이다. 이 수치는 공무원 및 직계가족, 관련 종사자 등 수도권에서 신행정수도로 옮기게 될 인구 30만 정도와 지방에서 신행정수도로 유입될 것으로 추산되는 20만 정도가 더해진 규모이다. 수도 기능의 이전과 인구의 유출은 관련 인프라의 이전을 야기하여 지역간 균형발전을 야기할 수 있다는 것이다.

### (3) 사회적 비효율성 및 경제적 비용의 감소

- 현 수도권의 과밀과 집중으로 인해 발생하는 사회경제적 문제점과 비용을 줄이고, 더 이상의 수도권 집중 확대를 억제하기 위한 인구·산업의 지방분산을 목적으로 한다.
- 수도권에서는 지가와 생산비용, 생활비가 상승하고 주택난, 교통난, 환경오염 등과 같은 각종 사회적 비용이 폭등한다. 경제적으로는 교통혼잡비용, 물류비용 등이 직·간접적으로 막대하게 소요되어 사회적 비효율을 낳는다.
- 이러한 각종 비용에 높은 주택 및 사무실 가격까지 고려한다면 수도권 과밀 해소를 통해 얻어지는 편익이 신행정수도 건설에 소요되는 비용을 훨씬 초과할 수 있다는 것이다.

### (4) 안보 및 통일대비의 목적

- 국가안보상 북한에 근접한 서울보다는 남쪽으로 이전하는 것이 더 안전하다는 논리이다. 현재의 수도이전 주장에서는 그다지 큰 비중을 차지하지는 못하는 논거이지만, 과거 박정희 시절에는 안보상의 이유에 기인한 수도이전은 큰 설득력을 함유하고 있었다.
- 안보상의 이유로 수도를 이전하는 경우는 적국으로부터 멀리 떨어진 곳으로 옮기는 방법과, 국민의 호국의지를 제고하기 위해 오히려 적국 근처로 옮기는 방법이 있다. 예컨대 구소련의 경우 적국인 독일로부터 멀어지기 위해 수도를 레닌그라드에서 모스크바로 옮긴 사례가 전자에 해당하고, 파키스탄의 경우 인도와의 국경접전 지역인 이슬라마바드로 옮긴 사례가 후자에 해당한다.
- 남북대치의 안보적 문제 외에 남북의 통일을 대비하기 위해 수도를 통일 이전에 이전해야 한다는 주장(안성호, 2003a)이 있다. 그 이유는 통일과 함께 수백만 명 이상의 북한주민이 남한으로 대거 이주해 올 가능성이 높으며, 특별한 조치가 없는 한 현재의 수도권 블랙홀 현상에 의하여 수도권이 북한 주민까지 흡입하게 될 것이라는 것이다. 북한 주민이 통일 이후 수백만 명이 대거 수도권으로 유입된다면 그 혼란은 상상을 초월할 것이며, 이런 불행을 예방하기 위한 대책으로서 모든 것을 흡입하는 수도권의 블랙홀 현상을 통일 이전에 반드시 시정해야 한다는 것이다.

**(5) 국민적 통합(지역감정의 해소)**

- 서울과 지방, 수도권과 비수도권과의 불균형 문제는 갈수록 심화되고 있어서, 지역 경제의 침체는 물론 지방자치의 유명무실화 등으로 지역간 이질감과 반목의 심화는 지역의 소외감만 확산시키고 있을 뿐 아니라 국민통합과 국력결집의 실패를 가져옴으로써 결국 사회전반의 경쟁력 약화를 초래하고 있다.
- 따라서 수도권기능 이전은 편중된 지역발전에 따른 지역적 차별과 소외로서의 피해의식에 기인한 지역감정을 해소하고 개혁적 마인드를 정착시킬 수 있는 획기적인 전환점을 마련할 수 있는 계기가 된다는 것이다. 또한 6백년 이상 지배했던 서울존(尊)-지방비(卑)의 의식구조를 바꾸고 서울을 하나의 지방으로 인식시키고자 하는 인식전환의 계기가 됨으로써, 지역감정을 해소하고 종국적으로 국민적 통합을 달성할 수 있다는 것이다.

**(6) 동북아 시대의 국토골격 개편 차원에서의 논점**

- 국가 경영전략의 차원에서 신행정수도 건설에 대한 접근을 도모하고자 하는 시각이다. 사람, 물자, 자본, 정보의 국제적 흐름을 장악할 수 있는 능력이야말로 국가 경쟁력의 핵심이며, 이를 위해서는 국제적인 활동범위를 갖는 금융, 무역, 교통, 통신 등의 기능이 상호 긴밀히 연계될 수 있도록 국토 공간상에 배치하여야 한다. 이를 위해 서울과 수도권에 과도하게 집중되어 있는 기능이 빠르고 손쉬운 교통 및 통신에 의해 서울과 연결된 하나의 축을 따라 분산 배치되도록 유도하며, 이를 통해 성장잠재력을 외연으로 확장해 나갈 수 있는 것이다. 이러한 축을 남쪽으로 확장하는 과정에서 수도의 이전은 결정적인 역할을 할 수 있다.
- 즉 수도권과 비수도권의 시각에서 벗어나 국가운영차원에서의 수도 이전은 성장을 통하여 파이를 키워서 배분을 적절히 하자는 것과 궤를 같이 한다는 것이다. 즉 그 파이를 크게 하는 것은 동북아 중심국가의 실현이며, 지역균형발전전략은 커진 파이를 골고루 나누어 갖자는 것이다(이규황, 2003).

## 제3장

외국의 수도이전 논의

## 제 3 장 외국의 수도 이전논의

### 제 1 절 외국의 수도 이전 내용 및 추진배경

- 지금 우리나라에서 논의되고 있는 수도 이전의 문제는 외국의 사례를 볼 때 생소한 것이 아니다. 외국에서는 수도 이전을 추진하고 있거나, 이미 이전이 완료된 사례를 많이 찾아볼 수 있다. 대표적으로 독일이 통일과 더불어 분단 전 수도였던 베를린으로 연방수도 이전을 결정하여 물리적 還都를 종결하였으며, 호주의 경우는 멜버른과 시드니가 수도유치를 위해 경쟁하다 캔버라에 수도를 넘겨준 경험이 있다. 말레이시아는 현재의 수도 쿠알라룸푸르에서 50km 떨어진 거리에 행정수도인 ‘푸트라자야’를 건설해 2003년 이전할 예정이다. 그밖에 브라질 등도 수도 이전을 추진하였고, 미국은 경제수도인 뉴욕과 정치 행정수도인 워싱턴이 역할을 분담하고 있다.
- 여기서는 외국의 수도 이전을 이전목적별 및 형태별로 분류하여 각 국가들의 수도 이전 사례에서 어떠한 목표상·유형상의 차이가 있는지를 살펴보고, 이들 외국의 수도 이전에 대한 내용 및 추진배경 등을 소개하도록 한다. 한편, 일본의 사례에 대해서는 별도로 제 2절과 3절에서 자세히 설명하도록 한다.

#### 1. 외국의 수도 이전 및 건설사례

##### (1) 독일

- 독일은 1990년 통일과 더불어 수도의 입지문제가 국가의 장래설계와 관련하여 중요한 쟁점으로 부상하였다. 독일은 통일조약에 따라 상징적 사업(還都의 의미)으로서 베를린으로의 수도이전을 추진하였다. 의회 안팎의 격렬한 논쟁과 여론의 지대한 관심 속에서 통일독일 의회는 1991년 6월 본에서 분단 전 수도였던 베를린으로 연방수도를 이전할 것을 결정하였다. 1994년 3월 연방의회의 비준을 거친 ‘베를린과 본에 관한 법’(Berlin-Bonn Gesetz)에서는 16개 연방부처 중 6개 부처가 본에 잔류하고, 10개 부처가 베를린으로 이전하도록 규정하였으며, 다만 업무의 효율을 위해 제2청사(연락사무소)는 본에 두는 것으로 하였다. 1999년 9월 연방의회와 행정부의 이전으로 물리적 측면의 천도는 일단 종결되었다. 따라서 독일은 원래의 수도로 다시 還都하는 의미로서, 새로운 수도 건설의 사례라기보다는 기존 대도시로의 기능이전, 즉 정부부처 분산이전의 유형이라고 볼 수 있다.

<표 3-1> 독일의 수도권기능 분산

베를린 (10개)	본 (6개)
외무부, 내무부, 법무부, 재무부, 경제·기술부, 노동·사회부, 가족·노인·부인·청소년부, 건설·국토·교통부, 정부홍보처, 총리실	국방부, 식료·농림부, 보건부, 환경·자연보호·원자력안전부, 교육·연구부, 대회협력개발부

※ 연방정부의 이전구상에 따르면 총리실과 정보홍보처를 포함한 10개의 연방부처는 베를린으로 이전하고 본에는 그 연락사무소를 두도록 하며, 본에는 6개의 연방부처가 잔류하고 베를린에는 그 연락사무소를 두도록 함

자료 : “국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안” 국토개발연구원, 2002.

- 독일의 수도 이전에는 본 시민을 중심으로 거센 수도이전 반대시위가 있었으나, 본에 청사이전에 따른 배상금 약 28억 마르크(1조 6,000억 원)를 지급하여 본의 활기를 유지하는 방안으로 해결하였다. 이러한 보상조치는 국가공무원이 본 시의 전체 종사자의 약 20%를 점하는 등 의회와 정부기능의 존재가 지역경제에 극히 커다란 영향을 미치고 있다는 것을 반영한 것이라 할 수 있다. 독일 전화국의 민영화로 새로운 일자리를 창출하고, 특정 기업을 본에 남겨두는 등의 여러가지 보상조치로 일자리 감소를 방지하였다. 또한, 도시기반시설의 유지관리를 기업으로 바꾸어 새 일자리를 창출하고, UN의 12개 산하기구를 본으로 옮겨 경제적 충격을 완화하고 본의 활력을 유지할 수 있도록 하였다. 그 결과 본의 인구는 큰 변화를 낳지는 않았고, 오히려 인구가 수도이전 전 29만 5천명에서 이전 후에는 31만 5천명으로 증가하였다. 베를린의 경우에도 통일직후의 인구 330만에서 현재 350만으로 불과 20만명 증가하는데 그치고 있다.
- 또한, 정부기능의 이전비용에 최대 200억 마르크를 지출할 수 있도록 규정함으로써 비용의 부담을 최소화하고자 하였으며, 그 외 연방건설법에 근거하여 의회와 정부기관 이전대상 지구의 용지를 신개발지구로 지정하여 선매권을 설정하고, 토지매수가격을 1991년 시점의 지가로 고정하는 대책을 수립하였다. 베를린의 경우 일종의 도시내부의 재개발사업이었기 때문에 다른 국가의 수도권기능 이전과는 다르지만, 극히 한정된 지구에 대해서라도 강력한 토지대책을 실시함으로써 수도권기능이 이전에 따른 지가의 상승분을 토지소유자의 이익에 귀속시키지 않는다는 점이 중요하였다. 그리고 이전비용 200억 마르크는 일견 적다고 볼 수 있으나, 독일의 경우 본래의 수도로 이전함으로써 기존의 건물을 이용하여 의사당과 장부관련기관의 건설이 가능하였다는 베를린의 특수사정을 유의할 필요가 있다.
- 정부기관의 이전은 동·서 베를린의 통합 및 도시재개발과 맞물려 기본적으로 기존 베를린의 경관과 분위기를 그대로 유지하는 형태로 전개되었으며, 돔 형태 의사당과 같이 상징적인 건물을 신축하는 정도로 상징성을 반영하고자 하였다.
- 또한, 반세기 가까이 걸쳐서 수도로서 그 역할을 다해온 본 시에 대한 소위 정치적 입장에도 배려가 이루어져, 본 시를 연방시로 위상을 승격시키고 본 시가 담당하는

정치적 영역으로서 학술, 문화, 개발도상국에의 정책 등을 설정하고 있다. 이들 본시에 대한 보상조치에 대해서는 구체적으로는 연방, 본 지구 지방공공단체 사이의 협정에 의해 정하고 있다.

- 이러한 독일의 수도기능 이전은 대도시의 과밀화 문제를 해결하기 위한 것이 아니었으며, 오히려 수도기능이 베를린과 본에 분립함으로써 생기는 비효율까지 부담할 각오로 이루어진 수도 이전이었다. 이는 분단과 통일이라는 독일의 역사적 사회적 배경을 고려하여 이해할 필요가 있는 대목이다.
- 베를린은 아직 주거·교육환경이 미비하여 베를린에 소재하는 부처의 공무원 중 상당수가 아직도 본에 가족을 두고 통근하거나 주말가족으로 지내는 경우가 많다. 또한 독일은 통일 전부터 경제·사법·행정기능이 여러 도시에 분산/배치되어 있었고 이에 따른 불편함을 극복해 온 관계로 수도기능분산에 따른 업무의 효율성 저하가 특별히 문제시되고 있지는 않다.
- 독일의 수도기능 이전은 통일 후 원래의 수도로 다시 옮겨가는 것으로서 수도권의 혼잡과 집중문제의 해소 등을 직접 배경으로 하는 우리나라의 수도기능 이전과는 배경과 목적이 전혀 다르다는 점을 유의하여야 한다.

## (2) 브라질

- 브라질은 1960년 수도를 대서양 연안에 위치한 리우데자네이루에서 내륙으로 1,000km 떨어진 브라질리아로 옮겼다. 1891년 공화국 헌법에 의해 14,400km<sup>2</sup> 면적의 신수도 건설을 명문화한 뒤, 본격적으로 추진한 것은 1946년 신수도연구위원회가 발족되면서부터이다. 1955년 쿠비체크 대통령의 집권으로 구체화 되었고, 1970년까지 입법·사법·행정의 주요 정부부처 이전이 완료되었다.
- 브라질이 수도를 해안의 리우데자네이루에서 내륙에 있는 국토의 중심지역으로 이전하기 위한 계획을 지속적으로 추진하게 된 배경에는 몇 가지의 복합적인 요인에 근거하고 있다. 첫째는 내륙지역의 개발을 촉진하기 위한 경제적 요인이 작용하였다. 브라질 정부는 내륙지역에 있는 막대한 자연자원을 개발하기 위한 성장거점을 확보함으로써 브라질 경제를 활성화시키고, 이를 통해 남미에서 중심국가로 도약하고자 하였다. 둘째, 외부의 침입에 대비하기 위한 군사적 요인이다. 과거 브라질의 수도였던 리우데자네이루를 포함한 해안 도시들은 독립 이전 과 이후에도 외부로부터 해상침입을 받은 경험이 있다. 브라질 사람들은 수도를 내륙으로 이전하는 것이 외부의 침입으로부터 안전할 것이라는 생각을 가지게 되었다. 셋째, 국론통일과 식민지의 잔재를 청산하기 위한 정치적·사회적 요인이다. 신도시의 건설은 분열된 브라질의 국론을 통일하고 포르투갈의 식민잔재를 청산하는데 큰 기여를 할 것이라고 생각하였다. 넷째, 치안상의 요인도 작용하였다. 집권자들은 폭동과 같은 국가비상사태가 발생했을 경우 브라질리아와 같은 소도시가 상대적으로 통제하기 쉬울 것이라고 생각하였다.

- 2000년 현재 인구 30만명(목표인구 50만명), 면적 473km<sup>2</sup> 달하는 브라질리아는 입법·사법·행정부가 모여 있는 ‘삼권광장’을 중심으로 하여 비행기 모양의 시가화지역을 갖도록 설계되었다. 브라질리아에 적용된 기본적 설계개념은 모더니즘에 근거하고 있다. 50만명의 인구를 수용하기 위한 브라질리아의 계획은 비행기의 모습을 갖추고 있는데 도시를 구성하는 중요한 골격은 두 개의 축이다. 기념비축으로 명명되는 동서축은 비행기의 몸체에 해당되는 부분으로서 연방정부의 공공행정시설들이 입지하고 있다. 비행기의 날개부분에 해당되는 남북방향의 주거축에는 획일적이고 정형화된 아파트와 빌라주택들이 계획되어 있다. 두 개의 축이 교차하는 지점은 다층의 고속도로 교차로와 고속버스정류장 등의 교통시설들이 입지해 있다.
- 브라질리아의 건설당시의 계획인구는 50만명에 불과하였고 2000년 현재에도 인구는 30만에 불과하나, 주변의 위성도시들을 포함한 도시권으로 보면 2000년 현재 200만명이 넘는 대도시권으로 성장하였다. 이렇게 증가하는 인구를 수용하기 위해 주변에 많은 위성도시들이 건설되었으며, 만성화된 실업으로 대안이 없는 브라질의 가난한 노동자들이 미래에 대한 희망을 가지고 현재에도 계속 브라질리아로 몰려들고 있다.
- 브라질리아의 다른 중요한 현상은 여타의 대도시들처럼 인구의 교외화 추세가 지속되고 있다는 점이다. 중심지역이라 할 수 있는 파일럿플랜 지역은 1980년 이후 인구증가가 둔화되어 1991년부터 상주인구가 오히려 감소하는 추세를 보이고 있는 반면, 자유도시라 불리던 위성도시들은 지속적으로 인구가 증가하고 있다. 또한 이들 지역은 파일럿플랜 지역에 비해 상대적으로 소득수준이 낮다. 파일럿플랜 지역에서 멀어질수록 소득수준이 낮아지는 현상을 보이고 있다.
- 신도시개발을 시작한지 40년이 지난 브라질리아는 개발초기에 제시된 문제들(시민들을 위한 휴식공간으로 이용될 수 있는 녹지가 거의 없는 상태)은 상당부분 해결된 반면 급속한 인구증가와 함께 새로운 문제들이 나타나고 있다. 인구집중으로 인해 다른 도시지역에 비해 주택과 토지가격이 매우 높은 수준이며, 날개부분에 해당하는 일부주거지역은 아직도 개발이 완료되지 않은 상태이다. 또한, 급속히 증가하는 차량들, 상대적으로 부족한 주차공간, 비효율적인 대중교통수단으로 인하여 대부분의 차량소유자들은 승용차로 통근하고 있으며 위성도시에 사는 사람들과 버스를 이용하는 사람들은 러쉬아워에 출퇴근을 위하여 한시간 이상을 도로에서 보내고 있다. 그리고 새로 건설된 위성도시들은 브라질리아에 비해 상대적으로 녹지공간이 부족한 실정이다.
- 세계에서 가장 야심에 찬 계획도시로 건설된 브라질리아는 내륙지역 개발의 촉진, 국론통일 등 몇 가지 측면에서 성공하였다고 볼 수 있으나, 문화적으로 유럽인의 사고에 근거한 도시건설, 20억달러의 건설부채 발생, 주민들을 위한 교류장소의 부족, 자동차 위주의 도시, 여가공간의 부족, 지나치게 엄격한 용도분리 등으로 도시

및 건축 전문가들로부터 콘크리트와 유리로 이루어진 기념비적인 건축작품과 같은 도시로 불리고 있다. 즉, 인간을 위해 만들어진 도시라기보다는 기념비로 만들어진 도시에 인간이 적응해 살아가도록 강요된 도시라고 볼 수 있다(“외국의 수도 이전 사례”, 신행정수도건설추진기획단, 2003. 5).

- 결과적으로 브라질리아의 건설은 실질적으로 개발계획에 포함되지 않은 주변지역에 대한 성장가능성과 관리계획이 부재함으로써 인구 200만의 대도시로 성장하였고 일부지역의 미개발과 직주의 원격화로 출퇴근시 심각한 교통혼잡을 유발하고 있다.
- 또한, 수도이전에 따른 건설비용에 관한 합리적 예측과 조달방안 없이 추진함으로써 경제적 압박의 원인을 제공하였고, 오랜 논의에도 불구하고 남아있는 반대여론 때문에 빠른 시간 안에 건설을 진행한 탓으로 브라질리아는 아직도 자생적인 도시 기반을 형성하지 못하고 위성도시와 리우, 쌍파울로에 의존하고 있다는 비판을 듣고 있다.

### (3) 호주

- 호주는 1901년 연방제 국가 성립과 함께 국가로서의 일체성을 강화하는 상징적인 사업으로 신행정수도 건설을 추진하였다. 1900년 신수도 건설을 의회에서 헌법으로 명문화하고, 1908년 「수도소재지에 관한 법률(Seat of Government Act)」로 시드니와 멜버른 사이에 있는 캔버라에 수도건설을 확정하고, 국제디자인 공모에 의하여 설계에 들어갔다.
- 연방의 수도로써 기존도시가 아니고 완전히 새로운 도시에 수도를 건설한 이유는 각 주의 정치적 타협의 결과라는 측면을 간과할 수 없다. 본래는 멜버른, 시드니 등 기존도시를 수도로 하는 것도 검토되었지만, 주끼리의 정치적 대립에 따라, 또한 각주와 州都로부터의 독립성 확보 때문에 신도시에 의한 수도건설을 실시하게 되었다.
- 1927년 의회를 이전하고 최근까지도 건설을 진행하면서 약 100년에 걸친 장기간의 수도이전을 수행하고 있다. 국회의사당을 중심으로 하여 녹지축, 수변축, 관공서축의 3개 축으로 구성된 캔버라는 풍부한 자연환경과 수려한 경관을 구성하고 있다. 캔버라가 안정된 수도로 자리잡게된 것은 행정기능 뿐 아니라 계획적인 신도시로서 국립도서관, 국립미술관, 국립과학기술센터, 호주국립대학과 같은 고차원의 학술·연구·예술기능을 집적시켰기 때문으로 평가된다(주성재, 2003).
- 캔버라의 인구는 약 30만명에 달하며 호주에서도 높은 성장률을 보이고 있다. 예전에는 미개척 도시에 비유되었으나, 인구가 집적함에 따라서 수도기능 이외의 도시 집적의 층을 늘리고, 고용에 있어서도 민간부문이 공공부문을 능가하는 등 자율적인 발전단계로 도달했다고 할 수 있다.

- 풍요로운 자연환경과 아름다운 경관, 여유있는 라이프스타일의 형성, 계획적인 토지이용을 가능하게 하는 토지제도(리스홀드 시스템)에도 불구하고, 1989년 연방정부의 부담이었던 수도의 정비재원이 캔버라정부의 부담으로 바뀌면서 뛰어난 도시 정비 수준이 일부 저하되는 점이 우려되고 있다.
- 캔버라의 위치에 대해서 연방정부의 중립성을 확보하는 의미에서는 높게 평가하고 있으나, 경제활동의 중심지인 시드니와 멜버른에서 떨어져 있기 때문에 정부가 경제의 최첨단 정보와 동향을 피부로 느끼고 있지 못하다는 산업계로부터의 불만이 있다. 즉, 정부의 관리들이 판단하는 경제정세 인식은 안이하고, 실업률과 사회불안의 실체를 실감하지 않고 있다는 비판이 있다.
- 또한, 캔버라의 철도교통망이 정비되어 있지 않은 점, 항공편수가 적은 점, 접근비용이 드는 점, 고원도시이기 때문에 발생하는 안개 등에 의해 교통기관이 정지되는 경우가 있다는 점 등의 문제가 해결해야 할 과제로 대두되고 있다.

#### (4) 말레이시아

- 말레이시아는 수도인 쿠알라룸푸르의 과밀집중문제와 그에 따른 만성적인 교통문제 등 완전포화상태로 인한 사회적 인프라가 제 기능을 하지 못하고, 그에 대한 손실비용이 엄청나게 증가하면서 수도기능의 이전에 논의되었다. 1993년 이전후보지로 푸트로자야가 결정되었고, 1995년 푸트로자야 개발계획과 연방정부 이전을 결정하였으며, 1995년 기공에 들어갔다. 1999년 수도(首都)부와 수상(首相)부 등 관련부처 이전이 완료되었고, 2005년에 이전이 완료될 예정이며, 2010년 푸트로자야의 개발이 완료될 계획이다. 2000년 현재 정부부처 청사건물의 60%와 주택 2만호를 완성한 상태이다. 국방부 등 일부부처를 제외한 연방부처 대부분과 연방재판소가 이전하였으며, 연방의회는 쿠알라룸푸르에 잔류해 있고, 이전 후에도 말레이시아의 수도는 그대로 쿠알라룸푸르이다.
- 이전후보지로써 푸트로자야를 선정한 이유는 이 지역 지식기반산업 발전계획인 Multi-media Super Corridor(MSC) 계획의 일환으로 추진하기 적절했기 때문이다. 또한 기존의 수도인 쿠알라룸푸르에서 50km로 가까워 인구유입이 유리하다는 점 때문이다. 이를 위해 공무원 및 일반시민까지 흡수할 수 있도록 대규모 주택단지 조성에 역점을 두고, 학교, 병원 및 공공기관, 근린공원, 재래시장 등을 모두 갖추는데 주력하였다.
- 예상비용은 100억 달러이고, 기타 각종 기관의 건설비용이 200억 달러인데, 이는 채권발행과 대출로 조달할 계획이다. 완공 후에는 33만명의 인구를 수용하고, 25만개의 일자리를 제공하는 것을 목표로 건설되고 있다. 전원도시(Garden City)와 지능도시(Intelligent City)의 2가지 개념으로 디자인되고 있으며, 도시구조는 5개 지구로 구성된 Core Area(행정, 상업, 도시·문화, 혼합개발, 스포츠·위락 지구)와 14개

거주지구로 구성된 Periphery Area로 나누어진다.

## 2. 공공기관 이전사례

### (1) 영국

- 영국은 런던의 과밀을 완화하고 지역을 활성화하고자 하는 목적으로 1960년대 공공기관의 분산시책을 추진해왔다. 영국의 정책은 수도이전에서 환도나 천도의 개념보다는 분도의 개념과 유사한 공공기관의 이전과 관련된다. 1979년 이후에는 지방이전의 목적이 행정개혁, 즉 재정적자를 감축하고 작은 정부를 지향하고자 하는 목적으로 바뀌게 되었다.
- 이러한 시책은 1962년 프레밍 보고서로 촉발되었으며, 1973년 하트만 보고서에 의하여 정책입안기관을 추가로 분산함으로써 힘이 실리게 되었다. 이전 대상기관은 행정 효율성의 저하가 적고, 독립적 단위로 통합된 기관 및 정책입안기관이 되었고, 이전대상 지역은 동남 잉글랜드 지역 이외의 지역, 실업률이 높은 지역처럼 지원이 필요한 지역이 되며, 신설 부속기관은 런던 대도시권 밖에 입지하는 것을 원칙으로 하였다.
- 그 결과 1988년까지 40,900명이 런던으로부터 이주하였다. 2001년 현재 영국 공무원 전체 인원 중 2/3 이상이 런던 및 수도권 이외의 지역에 근무하고 있다. 1997년 이후 런던을 포함한 수도권 거주 공무원 수는 4,200명이 감소하였고, 대신 수도권 동북부 지역의 비중은 증가하는 추세를 보인다.
- 그러나 공무원들이 지방근무를 꺼려하여 사직하는 경우가 많고, 정부기관 소재지가 광역화하는 현상을 보여 인구분산효과가 그리 크지 않는 것으로 평가된다(박양호, 김창현, 2002). 즉, 공공기관을 지방으로 이전할 경우 수도권 인구의 분산효과보다는 현지주민들의 취업기회 증대와 부대시설 증축 등으로 인한 지역균형개발효과가 더 큰 것으로 평가된다(주성재, 2003).
- 이에 따라 현재 영국정부는 일방적 분산정책보다는 공공기관의 지방이전 시에 숙소 및 학교 등 복지시설의 증축 등을 지원하여 공공기관의 지방이전을 장려하는 정책을 취하고 있으며, 공공기관 및 소속 공무원의 입장에서는 지방이전 시에 생활비 절감효과, 쾌적한 근무여건 등의 인센티브와 교육·문화·교통상의 불리한 요인 등을 비교하여 스스로 이전여부를 결정하는 경향이 강하다.

## (2) 프랑스

- 프랑스는 다른 유럽국가들과는 달리 수도인 파리에 인구 및 산업이 상대적으로 많이 집중되어 있다. 이 때문에 파리외의 지역간의 불균형 해소를 위하여 1950년대 산업 및 인구의 지방분산 정책을 추진하였다. 1990년대 이후에는 EC 통합에 따른 국가경쟁력의 극대화과 사회적 연대감을 얻기 위해서 정부기관 이외의 공공기관을 전국 각 도시로 이전하는 정책을 시행해 오고 있다.
- 1991년 크레송 총리는 공공기관의 강력한 지방분산 시책을 도입하기로 하고, 국토개발청(DATAR)의 장관을 부총리급으로 격상하는 정책을 시행하였다. 1992년에는 파리권에 있는 7천여명의 공무원을 지방도시 또는 수도권 외곽지역으로 이전하는 계획을 수립하였다.
- 추진시책으로는 지방입지 기업체에 대한 금융 및 재정지원을 제공하였고 동시에 파리권에 대한 엄격한 입지규제를 실시하였다. 이러한 정부의 시책에 따라 경제사회발전 5개년계획 수립기관인 계획위원회(CGP)와 DATAR가 파리수도권인 일드프랑스로, 국립행정학교(ENA)의 본부를 스트라스부르로 이전하는 결정을 하였다. 또한, 78여개 도시로 170개 기관, 13,000 여명의 직원을 이전하는 계획을 수립해 놓고 있다. 이전하는 기관의 직원에 대해서는 이전보상금, 주택수당 등의 인센티브를 제공할 예정이며, 1990년대에 들어와서는 모든 새로운 공공기관을 지방에 분산배치시키는 것을 원칙으로 하고 있다.

## (3) 스웨덴

- 스웨덴은 수도인 스톡홀름의 과밀을 해소하고 지역균형발전을 도모하기 위한 목적으로 공공기관의 이전을 추진하였다. 1969년 지방분산위원회를 설치하여 중앙정부와 국회는 남기고 행정효율성에 지장이 없는 기관을 이전하기로 결정하였다. 1971년 1차 이전기관으로 36개 기관, 직원 7,350명을 결정하였고, 1973년 2차 이전기관으로 16개 기관, 직원 4,000명을 이전대상으로 선정하였는데, 이는 스웨덴 전체 공무원의 1/4에 해당하는 규모이다.
- 이전대상기관은 행정효율성에 지장이 없는 중앙정부의 집행기능 및 연구기능 기관이 되었다. 이전대상지역은 3대 도시권인 스톡홀름, 예테보리, 말뫼를 제외한 인구 10만 이상인 17개 도시를 선정하였다. 그 결과 1988년을 기준으로 16개 도시에 7,300여명의 공공기관이 분산하였다.

&lt;표 3-2&gt; 해외의 대표적인 수도기능 이전

국가명	독일	브라질	호주	말레이시아
이전지 (旧수도명)	베를린 (본)	브라질리아 (리오데자네이로)	캔버라 (캔버라개발前的 임시수도는 멜버른)	푸트로자야 (수도는 쿠알라룸푸르로 변화없음)
국가개요(정치행 정시스템, 인구, 면적)	· 연방공화제 · 8,226만명(2000년) · 35.7만 km <sup>2</sup>	· 연방공화제 · 1억 7,185만명(1999년) · 851.2만 km <sup>2</sup>	· 입헌군주제 · 1,926만명(2000년 추정) · 768.7만 km <sup>2</sup>	· 입헌군주제 · 2,220만명(2000년) · 33.0만 km <sup>2</sup>
이전지의 인구 및 면적	· 인구: 339만명(1999년) · 면적: 889 km <sup>2</sup>	· 인구: 204만명(2000;연방구) · 면적: 5,783 km <sup>2</sup>	· 인구: 31만명 (1999) · 면적: 2,359 km <sup>2</sup>	· 계획인구: 33만명(2010년) · 면적: 46km <sup>2</sup>
수도의 근거규정 (헌법등)	통일조약 “제2조. 독일의 수도는 베를린으로 한다”	헌법(1988년) “제18조. 브라질리아를 연방수도로 한다”	수도소재지법(1908년)	규정 없음
이전까지의 주요경위 (主要經緯)	· 1949;통일후의 “베를린 遷都”를 연방의회가 결의 · 1990;동서독통일/통일조약 에서 首都 베를린을 명기 · 1991;연방의회에서 베를린이전 결의 · 1993;2000년까지 베를린 이전을 시행하기 위한 각의결정(閣議결정) · 1994;“베를린·본”법규정 · 1999;의회·정부기관의 이전/베를린에서 연방의회 개최	· 19세기;수도기능 이전을 논의 · 1946;헌법에 이전을 규정 · 1956;수도기능 이전 실시에 관한 법률제정 · 1960;新수도의 완성식을 실시 · 1970년대; 3권 기관의 이전이 완료	· 1901;연방정부성립 · 1908;수도로 캔버라 선정 · 1913;首都건설사업개시 · 1927;연방의회소재지가 멜버른에서 캔버라로 이전 · 1960년대이후;본격적인 건설개시 · 1988;新연방의회의사당 완성	· 1993년; 이전후보지로서 푸트로자야를 결정 · 1995;푸트로자야개발계획 확과 연방정부의 이전을 閣議결정 · 1995;起工 · 1999;首都府와 首相府관련부처의 이전완료 · 2005(예정);이전완료 · 2010;푸트로자야 개발완료
이전의 배경	· 통일 조약에서 베를린을 확정 · 연방의회에서 재차 “통일후의 베를린 遷都”를 결의 · 냉전시대의 베를린의 “不動姿勢”에의 평가 · 통일에 의한 새로운 역사의 시작을 상징 · 동독지역의 개발 촉진 · 연방정부소유의 부동산이 베를린에 다수존재	· 내륙부의 지역부흥의 계기가 되어, 브라질의 균형 있는 발전실현을 의도 · 수도기능 이전에 맞춘 교통기반정비,농업부 흥정책 등에 의한 성과	· 연방제국가성립에 맞추어 국가의 일체성을 강화하기 위한 상징적 사업으로서 건설 · 각 주의 정치적 타협결과, 기존도시가 아닌 새로운 도시로서의 首都를 건설 · 국가의 상징으로서,국제적인 정치활동의 상징공간으로서 기능 · 국토의 신성장극(新成長極)으로서 기능	· 쿠알라룸푸르市內의 교통문제 · 쿠알라룸푸르에 점재하는 연방정부의 office를 집약하여 행정 효율을 높이기 위해 · 균형 있는 국토발전 · IT기반 등의 인프라정비의 효율적인 추진/IT정부의 실현
이전결정 형식	· 연방의회의결	· 1946년 헌법에 의해 이전을 결정	· 1990년 제정의 헌법에 수도의 입지조건을 명시 · 1908년에 “首都所在地法” 제정으로 캔버라지역 확정	· 각의결정(1995/3)
이전한 기관	· 연방의회,參의원,大統領府 · 연방수도府를 포함한 10개의 연방부처 · post數로 약 11,000가 베를린으로 이전	· 3권의 쏘기관	· 3권의 쏘기관	· 수상의 office · 연방정부 24부처 중, 首相府/運輸省 등 4부처가 이전완료 (2000/12월 현재)

## 제 2 절 외국의 수도 이전의 유형별 분류

- 신행정수도 또는 수도기능의 이전은 해당국가의 총체적 사회문제를 해결하려는 의도, 안보적인 의도, 경제적으로 국토의 균형발전을 도모하기 위한 의도, 정치적인 목적에 의한 의도 등 다양한 이유에서 행해지고 있다.
- 해안집중적 개발현상을 막고 국토 내륙지역의 진흥을 통하여 국토 전체의 균형있는 발전을 도모하기 위해 브라질리아에 새 수도를 건설한 브라질의 경우는 국토의 균형 발전을 도모하기 위한 이유라고 볼 수 있다.
- 프랑스 역시 국토의 균형발전을 위하여 수도기능을 분산시키고 있다. 프랑스는 수도인 파리에 인구 및 산업이 상대적으로 많이 집중되어 있었기 때문에 파리와 파리 이외의 지역간의 불균형 문제가 정치·경제·사회·문화적 문제로 제기되었고, 이에 따라 1950년부터 국토계획을 수립하여 산업 및 인구의 지방분산 시책을 꾸준히 추진해 오고 있다. 프랑스는 파리에 몰려 있는 기능을 체계적으로 지방도시에 분산 배치하기 위해 두 가지 시책을 시행하였다. 먼저 지방에 입지하는 기업체에 대하여 여러 가지 형태의 금융·재정적 지원을 부여하는 반면 파리권에 대한 입지 규제를 엄격히 실시하였다. 그리고 파리수도권 내에 5개의 신도시를 건설하여 파리의 기능을 이전 배치하였다. 둘째로는 지역간 균형발전을 촉진하고 유럽공동체 통합에 대비하기 위해 3차례에 걸쳐서 공공기관의 지방분산계획을 수립하였다.
- 스웨덴도 수도인 스톡홀름 및 스톡홀름권으로 인구와 산업의 집중을 억제하고 지역균형 발전을 도모하기 위하여 공공기관의 지방분산을 추진하였다. 중추적인 수도기능 및 중앙정부와 관련이 깊은 기능을 제외하고, 중앙정부의 집행기능이나 연구기능을 이전대상으로 선정하였다. 이에 따라 스웨덴의 3대 도시권인 스톡홀름, 예테보리, 말뫼를 제외하고, 주변지역을 포함하여 인구가 10만 이상인 17개 도시를 이전 대상지역으로 선정하였다.
- 한편, 일본에서는 수도기능 이전과 관련하여 두 가지 계획이 현재 추진중인데, 하나는 1988년부터 본격적으로 추진되기 시작한 국가 행정기관 등의 이전에 관한 것이고, 다른 하나는 1990년부터 본격적으로 검토되기 시작한 국회 등 수도기능 이전에 관한 것이다. 국가행정기관 등의 이전은 동경도(都) 구(區) 지역에 있어서의 인구, 행정, 경제, 문화 기능의 과도한 집중현상을 완화할 목적으로 1988년에 시작되었다. 일본은 우리와 마찬가지로 동경일극집중형 구조를 타파하기 위하여 수도기능 이전을 고려하고 있다. 일본에서 수도기능을 이전하려는 또 하나의 이유는 지진으로 인한 재해의 위험을 피하려는 목적이 있다. 따라서 일본의 경우는 사회적인 이유와 국토의 균형발전이라는 이유를 동시에 가지고 있다고 하겠다.
- 호주와 독일의 경우는 정치적인 의도로 수도를 이전한 경우다. 호주는 1901년 영국으

로부터 독립하면서 연방제 국가로 출범하였고, 이러한 연방제 국가의 성립과 함께 국가로서의 일체성을 강화하기 위한 상징적인 사업으로 새로운 수도 건설을 추진하였다. 시드니와 멜버른이 치열한 경합을 벌인 가운데, 국민여론조사를 거친 후, 시드니와 멜버른의 중간지점에 위치한 캔버라에 새로운 수도를 건설하기로 하였다. 이는 특정지역의 일방적인 비대화와 힘의 집중을 막기 위한 합리적인 선택의 결과였다.

- 또한, 독일은 1990년 동독과 서독이 통일되면서 구서독의 수도인 본으로부터 베를린으로의 수도기능 이전을 본격적으로 추진하였다. 통일을 맞이하면서 암묵적인 통일독일의 수도로 인식되고 있었던 베를린을 수도로 삼음으로써 새로운 국면전환과 인식전환의 효과를 얻기 위한 것이었다.
- 이렇듯 다양한 목적으로 행해지고 있는 신행정수도 또는 수도기능 이전의 형태를 유형별로 나눠보면 앞 장에서 설명한 바와 같이 遷都, 分都, 展都, 擴都, 縮都, 改都, 動都와 이들의 조합에 의한 分遷都, 展遷都, 展分都 등으로 분류할 있다. 그러나 실제 외국사례에 나타난 이전형태는 대체로 크게 세 가지 형태로 구분된다. 첫째는 수도기능을 일괄적으로 이전하여 새로운 수도를 건설하는 것으로 遷都에 해당되는 것이다. 두 번째는 수도기능을 지방의 여러 도시에 분산하여 배치하는 것으로 일종의 分都에 해당된다. 세 번째는 수도기능의 핵심인 정부부처는 그대로 기존 수도에 남겨둔 채 관련되는 공공기관을 지방의 특성에 따라 각 지역별로 분산 배치하는 경우로 일종의 展分都에 해당된다고 볼 수 있다. 각 이전형태에 따른 외국의 사례는 다음과 같다.

### 1. 遷都(신행정수도 건설) - 브라질, 호주, 파키스탄, 일본

- 특정지역에 중앙정부 기능을 일괄적으로 입지시키는 유형인 遷都를 한 외국의 사례는 브라질, 호주, 파키스탄, 일본을 들 수 있다.
- 브라질은 3년간의 건설기간을 거쳐 1970년까지 입법·사법·행정의 주요 정부부처를 브라질리아로 모두 이전하였다. 브라질리아는 입법·사법·행정부가 모여있는 삼권광장을 중심으로 비행기 모양의 시가화지역을 갖도록 설계되었다.
- 호주는 시드니와 멜버른 사이에 있는 캔버라에 입법·사법·행정의 모든 기능을 이전하였다. 안정적인 신도시를 구축하기 위해 행정기능 뿐만 아니라 각종 문화관련 시설까지 이전하였다.
- 파키스탄은 카라치에서 이슬라마바드로 3권의 모든 기능을 밀집시켰으나, 수도이전을 위해 조성된 기금이 인도와의 전쟁에 쓰여진 관계로 도시가 1/3의 모습만 가지게 되었다.
- 일본은 입법과 행정기능을 중심으로 이전을 논의중이다. 그러나 일본의 수도이전에

대해서는 아직도 찬·반 양론이 팽팽하게 맞서고 있어 불확실한 장래를 보여주고 있다.

## 2. 分都(정부부처의 분산이전) - 독일, 말레이시아, 일본

- 한편, 정부부처를 여러 도시로 분리하여 이전하는 分都의 형태로 수도기능을 이전한 외국의 사례로는 독일, 말레이시아, 일본을 들 수 있다.
- 독일은 본에 잔류하고자 하는 저항이 만만치 않아 결국 연방의회의 표결을 거쳐 근소한 차이로 베를린으로의 이전이 결정되었다. 이 결정 이후 독일의 수도 이전은 베를린과 본 사이의 정부부처 기능을 어떻게 배분할 것인가를 중심으로 진행되었다. 다양한 모델을 고려한 결과 16개 정부부처 중 10개는 베를린으로 이전하고 6개는 본에 잔류하는 것으로 결정하였고, 각 도시에 없는 부처에 대해서는 연락사무소를 둬으로써 업무의 효율을 기하도록 하였다. 따라서 독일은 새로운 수도 건설의 사례라기보다는 分都에 의한 기존 대도시로의 기능이전, 즉 정부부처 분산이전의 유형이라고 볼 수 있다. 독일의 정부부처 분산이전은 연방의회의 주도하에 1994년 제정된 「베를린-본법(Berlin-Bonn Gesetz)」에 의하여 추진되었다.
- 말레이시아는 국방부 등 일부부처를 제외한 연방부처 대부분과 연방재판소가 신행정 중심지인 푸트라자야로 이전하였으며, 연방의회는 기존 수도인 쿠알라룸푸르에 잔류해 있다. 또한 쿠알라룸푸르는 여전히 공식적인 수도로 남아있다.
- 일본은 수도 이전과는 별도로 1988년에 제정된 「다극분산형국토형성촉진법」에 의하여 국가 행정기관의 이전을 추진해오고 있다. 1989년 이전 대상지를 포함하여 76개 성·청 산하기관 및 자위대 11개 부대 등 이전기관을 확정하였으며, 1995년 국가기관 등 이전촉진연락회의에서 이전방침을 합의하였다. 이전 추진 결과 2001년 3월까지 43개 기관과 11개 부대가 이전을 완료하였다. 그러나 성·청은 작은 기관들에 불과하여 도쿄 집종의 분산이라는 당초의 목적을 어느정도 달성하였는지에 의문이 제기되고 있다.

## 3. 展分都(공공기관의 이전) - 프랑스, 영국, 스웨덴

- 정부부처 이외의 공공기관을 전국 각 도시로 이전하는 형태의 수도이전사례로는 프랑스, 영국, 스웨덴이 대표적인 예에 속한다.
- 프랑스는 파리와 파리 이외의 지역간의 불균형 해소를 위한 실질적인 대안으로 정부기관 이외의 공공기관을 전국 각 도시로 이전하는 정책을 시행해오고 있다. 1992년 파리권의 7천여명의 공무원을 지방도시 또는 수도권 외곽지역으로 이전하는 계획을

세우고, 이 계획에 따라 경제사회발전 5개년 계획 수립기관인 계획위원회와 국토개발청이 파리수도권인 일드프랑스로, 국립행정학교(ENA)의 본부를 스트라스부르로 이전하기로 결정하였다. 뿐만 아니라 78개 도시로 170개 기관, 13,000여명의 직원을 이전하는 계획을 수립해 놓고 있다.

- 영국은 런던의 과밀을 완화하고자 하는 목적으로 공공기관의 분산시책을 추진하였다. 그 결과 1988년까지 총 40,900명이 런던으로부터 이주하였다.
- 스웨덴은 1969년 정부에 지방분산위원회를 설치하여 중앙정부와 국회는 남기고 행정 효율성에 지장이 없는 기관은 이전하기로 결정하였다. 1971년에 직원 7,350명의 36개 기관을, 1973년에 직원 4,000명의 16개 기관을 이전대상으로 선정하였는데, 이는 스웨덴 전체 공무원의 1/4에 해당하는 규모이다. 그 결과 1988년 기준으로 16개 도시에 7,300여명의 공공기관 직원이 분산한 것으로 나타났다.

<표 3-3> 외국의 대표적인 수도기능 이전 유형 비교

구분	대표 사례	遷都 (행정수도 입지형) 일본	分都 (정부부처 지역분산형) 독일	展分都 (공공기관 지방이전형) 프랑스
이전목적		· 동경의 과밀해소	· 통일에 따른 기능 재배치	· 파리 집중 억제 · 낙후지역 개발
이전기관 선정기준		· 동경도 도심에 입지가 부적절한 행정기관 및 특수법인 · 수도기능	-	· 중앙행정기관과 연계가 적은 기관 · 정부가 지원하고 있는 기관
이전기관 수용지역		· 공공기관은 수도권 업무도시 중심 · 수도기능은 미정	· 베를린 10개 부처 · 본 6개 부처	· 고용이 감소하고 있는 지역 내 78개 도시
이전 경위		· 공공기관은 88-89년 기본방침, 이전결정 · 수도기능은 90년 국회에서 의결	· '94년 이전 법률 마련 · '95년 본의 지역경제 유지를 위한 균등화협정 체결 · '99년 9월 본에서 베를린으로 수도이전	· '91-92년 등 3차에 걸쳐 이전계획 발표
이전규모		· 공공기관 1만 7천명 · 수도기능 약 10만명	-	· 2001년까지 공무원 30,000명
직원에 대한 배려		· 각 부처에서 주택 입주권 알선 · 이전을 원치 않는 직원에 대한 대책강구	-	· 이전을 원치 않는 직원은 유사기관 및 타직업 취업 알선 · 이전보상금 및 이전비용 지급

자료 : 광주광역시, 중앙부처 및 정부투자기관 광주유치방안, 2003. 3.

## 제4장

### 일본의 수도이전 사례

## 제 4 장 일본의 수도이전 사례

### 제 1 절 일본의 수도이전 형성 배경

#### 1. 논의의 발단

- 일본에서 논의되고 있는 수도기능 이전은 국회, 행정 및 사법의 중추기능을 동경권외로 이전하는 것으로 앞으로 자주 등장하게 되는 「국회 등의 이전」의 용어와 같은 의미이다. 수도기능 이전의 의의·효과로서는 ① 국정전반의 개혁, ② 동경일극집중의 시정, ③ 지진 등 재해대응력의 강화를 들 수 있다.
- 일본은 제 2차 세계대전 후의 고도성장과 함께 정치, 행정, 경제, 문화 등의 중추기능이 동경에 일극집중함으로써 동경의 과밀과 지가양등 등 그에 따르는 피해가 나타나게 되었다. 때문에 1950년대 중반이후 학계와 연구기관 등에서 수도기능 이전에 대한 많은 제언이 있었다.
- 또한, 1960년대에는 도시기반정비를 지속적으로 추진했음에도 불구하고 동경의 과밀의 피해가 완화되기보다는 오히려 심각<sup>1)</sup>해져만 갔다. 이는 기업본사를 중심으로 하는 '중추관리기능의 집중'이라는 새로운 요인에 의해 동경으로의 집중압력이 보다 심해지게 되었기 때문이다. 이후 1970년대 중반에 들어서면서 국회와 정부에서 수도기능 이전에 관한 본격적인 논의가 시작되었다. 정부는 1977년에 책정한 「제3차 전국종합개발계획」, 1987년에 책정한 「제4차 전국종합개발계획」 등에서 당시 사회문제화 되고 있던 지가상승에 대한 시책의 일환으로 수도기능 이전을 국토정책상의 중요한 과제로 부각시켰다.
- 1987년 12월에는 「신수도문제 간담회」가 개최되어 정부가 본격적으로 검토해 줄 것을 요망하는 결의가 이루어지고, 1988년에는 자민당내에 「수도기능 이전에 관한 조사회」가 설치되어 수도기능을 이전하는 체제가 정비되었으며, 1990년에는 당시 국토청에 「수도기능 이전에 관한 간담회」가 발족되었다.
- 이러한 상황 속에서 국회는 국회개설 100년에 달하는 1990년 11월 중·참 양의원 본회의에서 「국토전반에 걸쳐 나타난 왜곡을 시정하기 위한 기본적 대책으로서 일극집중을 지양하며, 나아가 21세기에 어울리는 정치·행정기능을 확립하기 위해 국회 및 정부기능의 이전을 시행하여야 한다. 정부는 이러한 취지를 살려서 이의 실현에 노력을 기울여야 한다.」고 「국회 등 이전에 관한 결의」를 채택하였다.

1) 수도권 정비정책의 분산/억제정책은 일정규모의 공장, 대학의 신축을 억제하는 반면, 증가하는 인구나 공장을 위성도시에서 수용하자는 시책이지, 도심에 있는 기존의 시설이나 기능을 주변지역의 위성도시 등으로 분산시키는 것을 의미하는 것이 아니었다. 이러한 시책은 생산기능을 제외한 중추관리기능이나 서비스업 등의 다양한 산업이 동경에 집중하는 것을 용인하는 것으로, 동경의 과밀화를 억제할 수 있는 정책이 아니었다.

- 1991년 8월에는 중·참 양원에 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」를 설치하여, 이후 동위원회를 설치하는 중에 수도권기능 이전 문제에 대해서 각계로부터 참고인의 의견을 청취하는 등 신중한 심사를 하였다. 그 결과, 1992년 12월 10일에 자민·사회·공명·민사의 4당 공동제안의 의원입법에 의한 「국회 등 이전에 관한 법률」(이하 이전법)이 성립되었고, 동월 24일 이것이 공포·시행되었다. 이러한 이전법에 기초해서 이전대상의 범위, 이전지의 선정기준, 이전시기의 목표, 이전지의 신도시 정비에 관한 기본적 사항, 이전에 따르는 동경도의 정비에 관한 기본적 사항 등을 조사 심의하기 위해 「국회 등 이전조사회」(이하 조사회)가 총리부에 설치되었다.
- 조사회는 1993년 4월부터 조사를 개시하여, 1995년 12월에는 수도권기능 이전의 의의, 이전지의 선정기준 등을 명확히 한 「국회 등 이전조사회보고」를 내각총리대신에 보고하였다. 이 보고를 받아서 1996년 6월에 이전법의 일부를 개정하여, 내각총리대신의 자문과 이전후보지를 선정하는 「국회 등 이전심의회」(이하 심의회)가 총리부에 설치되었다. 또한, 동경도 의회와 동경도선출의 국회의원들의 요구에 의하여 이전후보지 선정시 동경도와외의 比較考量을 통한 검토를 하도록 하는 규정을 이전법에 삽입하였다.
- 심의회는 1996년 12월의 발족이래 약 3년에 걸치는 조사심의(관계 11부현지사의 청취, 현지조사, 전국 9개소에서의 공청회 등)를 거쳐, 1999년 12월 20일에 이전후보지 등에 대해서 내각총리대신에게 답신을 하였다. 또한 21일에 내각총리대신으로부터 국회에 답신이 보고되었다. 이 답신은 이전후보지로써 북동지역의 「도치키·후쿠시마지역」 및 동해지역의 「키후·아이치지역」을 선정하였고, 「미에·키오지역」은 다른 지역에 없는 특징을 가지고 있어서 장래 새로운 고속교통망 등이 정비된다면 이전후보지가 될 가능성이 있다고 하였다.
- 이전지의 선정기준은 국내 각지에서 이전지로 접근이 용이한 곳<sup>2)</sup>, 국제적으로 구미 주요 각국의 원수 전용기 등이 이착륙 가능한 활주로를 가지고 있고, 40분 정도 이내에 도달 가능해야 하며, 광대한 토지를 신속, 원활하게 취득할 수 있어야 한다. 또한 지진피해 및 기타 자연재해로부터 안전해야 하며, 지형적으로는 극단적으로 표고가 높은 산악부 등의 지형이 많지 않아야 하고, 수도 공급이 원활하고, 기존 정령(政令) 지정 도시급의 대도시로부터 충분한 거리를 둘 것을 기준으로 하고 있다.

2) 동경에서의 거리가 철도로 1-2시간 이내, 거리상으로는 60km 에서 300km 정도의 범위를 의미한다.



<그림 3-1> 일본의 수도기능 이전 후보지 위치도

- 2000년 5월에는 중의원 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」에서 「국회 등의 이전에 관한 결의」를 하고, 「본위원회는 국회 등 이전심의회에의 답신을 따라서 이전후보지를 선별하고, 2년을 목표로 그 결과를 도출할 수 있도록 정부 및 기타 관계자의 협력을 구한다. 또한 광범위한 국민의 의견을 수렴하여 시급히 검토방안을 추진해야 한다」는 결의를 채택하였다.
- 이러한 답신 후에는 이전법에 기초하여, 국회를 중심으로 국민의 합의형성 상황, 사회경제정세의 제사정을 배려하고 동경도와와의 比較考量을 통해서 이전에 대해서 검토하도록 하였다. 동시에, 이전을 결정하는 경우에는 심의회에의 답신을 국회에 보고하고 이전지에 대해서 별도의 법률로 정하도록 하였다.
- 그러나 기한인 2002년 5월까지 선정하는 것이 불가능하였고, 동년 7월의 위원회에서 「① 심각한 사회경제상황을 고려하여, 이전규모, 형태, 이전수법의 재수정을 검토, ② 내년(2003년)의 통상국회에서 이전의 가부를 결의, ③ 특별위원회의 위원구성은 인수를 늘려서 후보지 출신의원, 기타지역의 출신의원을 각각 반수정도로 한다」는 사항을 결정하였다.
- 2003년 5월 28일 중의원의 「국회 등 이전특별위원회」는 위원회에서 목표로 한 통상국회에서 수도기능 이전 후보지의 선정을 단념하고 「① 금후 중·참양원에서 단일화된 새로운 협의기관을 설치하고, ② 복수의 도시에 분산 이전하는 방안을 포함한 논의를 진행한다」는 내용을 골자로 하는 보고서를 중의원 의장에게 제출하였다.
- 이렇게 일본은 약 50년 동안 오랜 논의와 토론을 하고 이전후보지의 선정기준까지 제시되었음에도 불구하고, 아직도 국민적 합의를 얻지 못하고 많은 논란이 계속적으로 제기되고 있으며, 지금까지도 이전후보지의 선정에 대한 논의가 진행중인 상태이다.

또한, 중의원 「국회 등 이전특별위원회」에서 수도기능 이전 후보지의 선정을 단념한 것은 아직 가능성이 남아 있으나 사실상으로는 수도기능 이전을 포기한 것으로 해석하는 시각이 많은 편이다.

<표 4-1> 일본의 수도기능 이전에 관한 주요 연표

연 도	내 용
1950년대 후반~	· 학자, 연구기관 등에서 천도, 분도론 등 수도기능 이전을 제언
1975년 2월	· 초당파 국회의원으로 구성하는 신수도문제간담회(현 신수도추진간담회) 발족
1975년 11월	· 「제 3차 전국종합개발계획」을 각의 결정 (수도기능의 이전은...21세기를 향한 창조적, 건설적인 의논이 국민적 규모로 진행되는 것이 바람직하며, 이것을 거쳐서 수도기능의 이전의 방향을 결정하지 않으면 안된다.)
1987년 6월	· 「제 4차 전국종합개발계획」을 각의 결정 (환도문제에 대해서는...정치·행정기능과 경제기능의 상호관계를 포함해서 국민적 규모의 의논을 거쳐 계속 검토한다.)
1990년 1월	· 국토청 장관 주재의 수도기능 이전 문제에 관한 간담회 발족
1990년 11월	· 중·참 양의원 본의회에서 「국회 등의 이전에 관한 결의」를 가결
1990년 12월	· 내각총리대신 주재의 수도기능 이전 문제를 생각하는 유식자회의 발족
1991년 8월	· 중·참 양의원에 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」설치
1992년 6월	· 수도기능 이전 문제에 관한 간담회가 보고서를 공표
1992년 7월	· 수도기능 이전 문제를 생각하는 유식자회의가 보고서를 공표
1992년 12월	· 「국회 등의 이전에 관한 법률」이 성립
1993년 4월	· 「국회 등 이전조사회」를 총리부에 설치
1995년 12월	· 국회 등 이전조사회가 「국회 등 이전조사보고서」를 내각총리대신에게 제출, 내각총리대신이 국회에 보고
1996년 6월	· 「국회 등의 이전에 관한 법률의 일부 개정」(국회 등 이전심의회 설치, 동경도와의 비교고량을 통한 검토)
1996년 12월	· 「국회 등 이전심의회」를 총리부에 설치
1998년 3월	· 「21세기의 국토의 그랜드디자인」을 내각 결의 (수도기능 이전은...국토정책상 아주 커다란 효과를 가지고 있다. ...국정전반의 개혁을 병행해서 착실히 추진해 나가고, 수도기능 이전의 구체화를 향해서 적극적으로 검토를 추진해야 한다.)
1999년 12월	· 국회 등 이전심의회가 「국회 등 이전심의회 답신」을 내각총리대신에게 제출, 내각총리대신이 국회에 보고
2000년 5월	· 중의원 국회 등의 이전에 관한 특별위원회에서 「국회 등의 이전에 관한 결의」를 가결
2003년 5월	· 중의원 국회 등의 이전에 관한 특별위원회는 통상국회에서의 수도기능 이전 후보지의 선정을 단념하는 보고서를 중의원 의장에게 제출

## 2. 수도기능 이전 논의의 전개

- 심의회의 설치 이후 수도기능 이전론의 전개방향은 다음의 세 가지로 변화하고 있다 (大坂, 2002).
- 첫째, 수도기능 이전에 대한 논의가 충분히 이루어지고 있지 않다는 주장이 추진파와 반대파의 쌍방에서 제기되고 있다는 점이다. 많은 국민들은 여전히 수도기능 이전에는 관심이 없고, 관심이 있다 하더라도 새로운 수도가 어디로 이전하느냐에 대해서만 관심이 집중되고 있을 뿐, 수도기능 이전의 진정한 이념이 바르게 인식 및 이해되고 있지 못하고 있다. 따라서 수도기능 이전을 광범위한 국민적 논의로 부각시키는 것이 우선의 과제가 되었다. 추진파와 반대파 쌍방 모두 국민적 논의를 위해 최선을 다할 것을 주장하고 있으나, 추진파의 주장은 국민의 관심이 없는 것이 추진과정상의 장애가 되고 있다는 문제의식에 근거하고 있는 것에 반해, 반대파의 주장은 국민적 합의도 형성되어 있지 않음에도 불구하고 이전후보지를 선정하고자 한다는 민주주의에 관한 문제의식으로 받아들이고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다.
- 둘째, 새로운 수도기능 이전 구상이나 일괄형 수도이전방식의 재인식에 대한 필요성이 전개되었다. 그 대안으로 광역적인 수도기능을 분산배치하는 구상이 대두되는데, 이는 다수의 중소도시를 새로운 교통시스템과 통신시스템으로 연결하여 수도기능을 분산배치하고 나고야시(名古屋)를 모도시(母都市)로 활용한다는 새로운 유형의 ‘중부수도(中部首都)’ 구상이다. 분도론(分都論)에 대한 논의도 활발해지는데, 이는 agency화를 통해 분산적인 분도를 시도하여 동경에서 1시간권 정도에 국회도시를 건설하여 행정도시 동경과 중도(重都)로서 동시피해를 방지하고, 전국에도 활력을 주며 동경과도 공존할 수 있다는 선택지 설정이 가능하다는 것을 의미한다. 이러한 분도(分都)와 중도(重都)의 혼합형은 국민의 합의를 얻기 쉽고, 자연파괴를 막을 수 있으며, 건설비가 적게 든다. 또한, 지방의 활성화에 기여할 수 있고, 수도이전에 반대하는 동경도를 납득시키기 쉽기 때문에 국회에서 구상중이다. 또한 주목되는 점은 일본프로젝트산업협의회(JAPIC)가 일괄형 수도이전에만 연연해하지 말고 다양한 이전방식을 검토하자고 제안한 것이다. JAPIC에서는 일괄형 수도이전, 분도(分都), 전도(展都), 전분도(展分都; 전도와 분도의 혼합형) 등의 이전방식에 대한 장단점을 비교검토하고, 다양한 선택지 중에서 충분한 검토를 통하여 최적의 방법을 선택하는 것이 바람직하다며 이전방식의 종합적 검토에 대한 필요성을 주장하였다. 이러한 제안은 유치경쟁이나 동경도의 반대, 재정구조개혁 등에 의해 일괄형 수도이전 방식이 난해한 상황하에서 현실적인 이전방식을 모색하려는 움직임으로 파악된다.
- 셋째, 도시계획이나 수도의 모습에 대해 수도이전에 반대하는 논의가 이루어진다. 21세기에는 새로운 도시공간을 계속해서 만들어 왔던 기존의 방법이 아닌 지금까지의 교훈을 바탕으로 남겨진 귀중한 자원, 자연, 환경, 에너지를 아껴야 할 것이다. 현재 검토되고 있는 수도이전은 극히 20세기적인 것으로 자원, 환경, 에너지 등을 고려한

21세기적인 새로운 이념이나 발상, 새로운 계획기법을 창출하고 있지 못하다는 비판이 있다. 또한, 수도권기능을 이전시키지 말고, 동경의 역사적 유산을 지킬 수 있는 도시형성을 해야 한다는 주장이 나타나고 있다.

- 이 외에도 신수도의 모습이나 건설방식에 대한 논의도 이루어지고 있다. 신수도는 정치, 행정, 사법기능을 특화한 도시임과 동시에 국민통합의 상징도시이어야 한다는 의미에서 국민 누구나가 접근하기 쉽고, 관광도시로서 즐길 수 있어야 한다는 국가주의적 발상에서 신수도론이 전개되어 가고 있다. 사회자본에 있어서는 PFI(Private Finance Initiative ; 민간주도 사회자본정비)를 도입하여 건설비용의 절감에 적극적으로 대응하려 하고 있다.

## 제 2 절 일본의 수도권기능 이전에 대한 찬반논의

### 1. 수도권기능 이전 추진의 논리

#### (1) 수도권기능 이전의 필요성

- 일본의 수도권기능 이전의 필요성은 주로 동경의 일극집중으로 인한 폐해 및 재해의 취약성을 지적하는 것으로 시작하였으나 최근에는 국정전반에 걸친 개혁의 문제론까지 이어지고 있다. 「국회 등 이전조사회」에서는 1992년부터 심의를 개시하여 수도권기능 이전에 대한 국민의 합의형성을 도모하기 위해 “이전의 의의와 효과”에 대해 검토하는 것을 목적으로 기본부회(基本部會)를 설치하였다. 여기에서 언급된 수도권기능 이전의 필요성은 다음과 같다.

#### ■ 국정전반을 새로운 시점에서 재인식하는 중요한 기회가 된다.

- 현재 일본은 긴 시간동안 만들어 온 제도들이나 관행에 대한 개혁이 요구되고 있어, 이를 고려한 폭넓은 개혁을 과감하게 추진해가야 한다.
- 수도권기능 이전은, 이를 위해 매우 중요한 기회이며, 국정전반의 개혁을 강력하게 보완하여, 가속-정착시키는 수단이 될 수 있다.
- 규제완화, 지방분권과 함께 21세기를 향한 일본사회의 개혁을 위한 중심적인 중요시책이다.

#### ■ 수도권기능 이전은 역사적인 역할이 높다.

- 국내외를 막론하고 역사를 회고하면, 수도권기능 이전은 큰 개혁을 시도하고 정착

시키는 과정을 통해 새로운 시대를 탄생시키고자할 때에, 매우 유효한 수단으로서 활용되어왔다. 또한, 새로운 정치/행정시스템의 전환, 국민의식의 변혁, 새로운 문화창조, 국토구조의 개편 등 다양한 면에서 역할을 담당해 왔다.

■ **동경이 수도로서 여러 제약을 가지고 있다.**

- 현재 동경은 과밀, 거대도시화에 따른 여러 문제들이 심각하게 나타나고 있으며, 지진재해에 대한 미흡성, 국제정치활동에의 제약 등 수도로서의 다양한 한계를 가지고 있다.

■ **수도기능 이전과 政經분리-새로운 혁신기법이 필요하다.**

- 성숙단계에 달한 일본의 경제/사회에 있어서 새로운 시대에 맞는 정치, 행정, 경제기능의 새로운 관계의 정립이 필요하다. 이를 위해서는 명치이후, 政官民이 일체가 되어 경제발전에 전념해온 체제를 바꿔, 3자의 긴밀한 관계에서 생기는 폐해를 제거하고, 이들간에 새로운 규칙을 확립시킬 필요가 있다. 이를 확실히 추진-가속-정착시키기 위해서는 물리적으로 정치/행정의 중심지와 경제의 중심지를 분리하는 것이 필요하다.
- 이 경우, 스스로가 활동장소를 선택할 수 있고 자유로운 경제활동이 보장되어 있는 자유주의경제체제 하에서, 경제기능을 동경으로부터 이전시키는 것에는 한계가 있다. 정치/행정기능이 스스로 술선하여 이전하는 수도기능 이전이 가장 유효하고 적절한 수단이 된다.
- 따라서 새로운 일본을 만들기 위해서는 신수도라는 새로운 혁신기법이 필요하다.

(2) 수도기능 이전의 의의와 효과

■ 「국회 등 이전조사회」가 제시한 수도기능 이전의 의의와 효과

- 수도기능 이전은 사회전체의 분위기를 일신하여, 정치-행정, 경제, 문화 등에 큰 변화를 가져온다. 그리고 이들의 상호작용과 정착과정을 통해 일본이 나아가야 할 방향을 크게 변모시킬 수 있다.
- 「국회 등 이전조사회」가 基本部會를 통해 검토한 수도기능 이전의 의의와 효과를 정리하면 다음의 다섯 가지로 압축할 수 있다.

① 동경중심의 사회구조변혁

- 수도기능이 이전되면, 동경을 정점으로 하는 물리적 피라미트구조의 말단이 없어지고, 동경의 서열의식이 사라지며, 사람들이나 기업의 동경지향을 완화시킬 수 있

다.

- 동경의 우위성이 상대적으로 저하되는 것을 통해 주체적인 지역간 경쟁이 활발하게 되어 지역의 자립이 촉진된다.
- 이러한 효과가 통합되어 동경중심의 사회구조가 의식면에서 개혁되어 간다.

#### ② 새로운 정치/행정시스템의 확립

- 수도권기능 이전은 사람들이 새로운 주거로 이사하는 것과 같이, 구시스템의 문제점을 정리하여 새로운 사회에 맞는 부분만을 남기려고 하는 계기가 되어, 규제완화나 지방분권 등 정치/행정개혁을 촉진시킨다.
- 정책입안의 시점에서 국정에 관여하는 사람들이 동경에서 떨어지게 되어 경제효율중시, 대도시적인 것에서 생활우선적, 지역우선적인 것으로 변해간다.
- 재해 등과 관련된 위기관리 기능은 각별하게 향상된다.
- 신수도건설을 계기로 다양한 새로운 시도와 연구가 생겨나, 이것이 다른 많은 프로젝트로 응용되어 간다.

#### ③ 새로운 경제발전의 시도

- 신수도건설은 말하자면 “기술올림픽”으로, 여기에서 세계적으로 인정된 독창적인 기술은 다른 분야에도 광범위하게 응용되어, 미래문명사회의 창출에 공헌한다.
- 신수도에 관련된 사회자본의 정비는 국내외적으로나 후세대에도 영향을 줄 수 있는 광범위한 사회적/경제적 효과를 가져온다.
- 신수도에의 투자는, 국내수요의 확대를 촉진하여, 새로운 경제발전의 원동력이 되어 무역불균형의 수정을 통해 외국과의 경제적 거리를 줄일 수 있다.

#### ④ 일본의 새로운 모습 제시

- 신수도형성은 이를 매개로하여, 일본이 앞으로 어떠한 국가가 되려고 하는지를 세계에 상징적으로 제시할 수 있는 기회를 만들어 주어 일본에 대한 이해증진에 기여한다.
- 신수도를 무대로 한 외교활동이 활발하게 되어, 국제교류가 촉진된다.

#### ⑤ 국토구조의 개편 진행

- 수도권기능 이전은 국토구조의 개편에 큰 영향력을 행사한다.

- 동경에 있어서는 과밀의 피해를 직접적으로 경감, 종합적인 도시/거주환경의 향상, 방재성의 향상 등의 효과를 거둘 수 있다.
- 국토전체 차원에서 동경에의 집중이 집중을 부르는 메카니즘을 타파, 동경으로의 흡인력을 대폭감소, 새로운 핵도시=신수도권이라는 개념에 의한 국토구조의 재편, 중층적/복합적인 정보통신, 교통네트워크가 형성되는 효과를 기대할 수 있다.
- 방재에 있어서는 政經분리에 의한 피해시의 리스크를 분산, 재해대응력의 강화 등의 효과가 있다.

#### ■ 「국회 등 이전심의회」가 압축·정리한 수도기능 이전의 의의와 효과

- 「국회 등 이전심의회」는 이전후보지의 선정과 병행하여 수도기능 이전의 의의, 효과에 대하여 위에서도 같은 조사회 보고를 기본으로 하면서 다시 조사심의를 수행하였다. 심의회에서 압축·정리한 수도기능 이전의 의의와 효과는 ① 국정전반의 개혁, ② 동경일극집중의 시정, ③ 재해대응력의 강화이며 자세한 내용은 아래와 같다. 이 내용은 1999년 12월 20일 내각총리대신에게 답신의 형태로 보고되었다.

##### ① 국정전반의 개혁

- 국정전반에 걸치는 모든 개혁은 이제 실마리를 풀어가기 시작했으며, 더욱 강력히 추진하기 위해서는 커다란 계기가 필요하다. 수도기능 이전은 국정전반을 근원까지 거슬러 올라가 재검토하기 위한 아주 중요한 전기가 될 것이다. 수도기능 이전과 모든 개혁을 「차량의 양쪽바퀴」로써 일체적으로 추진함으로써 현행제도의 개혁을 가속시키고 정착시켜 행정조직의 효율화나 지방분권을 한층 본격적으로 추진하는 것이 기대된다. 또한 정치와 경제의 중추를 분리함으로써 정·관·민의 새로운 관계가 형성되고, 국가와 지방에 미치는 횡단적 정보네트워크가 구축되며, 진정으로 국민과 밀착한 정책의 입안이 가능하게 된다.

##### ② 동경일극집중의 시정

- 동경권의 인구집중은 근년의 경기후퇴 국면에서 일시적으로 완화되었으나, 기능면이나 정보면에서의 집중은 전과 다름없이 높은 수준이다. 동경의 일극집중의 구조나 동경의 과밀상황은 기본적으로 변함이 없고, 통근혼잡, 교통지체만을 보더라도 그 피해는 이미 허용한계를 크게 초과하고 있다. 수도기능의 이전을 계기로 국정전반에 걸치는 개혁의 추진에 의해 동경을 정점으로 하는 서열의식을 변화시키고, 각 지역의 자립성을 높이고, 문화면에서의 다양성을 되찾고, 기업의 동경입지 지향에도 변화를 도모할 수 있을 것이다. 수도기능의 분리를 통해 동

경은 여유와 활력이 있는 경제, 문화도시로써 탈바꿈하여 계속해서 빛을 발하는 세계도시로써 발전해 나갈 것이다.

### ③ 재해대응력의 강화

- 현재와 같은 일극집중의 상태에서 만약 동경에 대지진이 일어난다면, 일본이 중추기능이 정지하고, 일본뿐만 아니라 국제적 규모의 심각한 위기를 초래할 수 있다. 그러나 현재의 동경에는 긴급시 직원의 집결에 지장이 생기는 등, 재해시의 사령탑으로써의 역할과 대응이 용이하지 않다. 수도권기능의 이전에 의해 정치, 행정, 경제, 문화 등 모든 중추기능이 동시에 피해를 입는 것을 회피하고 동시에 대규모의 재해에 대한 안전성이 높은 지역에 재해시 사령탑기능을 구축함으로써 일본의 재해대응력을 비약적으로 강화할 수 있다. 또한 이전적지의 활용에 의해 동경의 방재성은 향상되고, 피해를 입었다고 가정할 경우에도 피해를 완화할 수 있다고 기대된다.

## 2. 수도권기능 이전에 대한 반대논리

- 현재 수도권기능 이전에 가장 강력히 반대하는 세력은 역시 동경도이다. 이들은 동경도민이나 국민의 광범위한 논의를 기반으로 신중하게 대처할 필요가 있다고 지적하며, 이전의 의의와 효과에 대해 의문을 제기하고 있다. 이들은 동경 일극집중 문제에 대한 대응으로는 展都의 추진과 지방분권화가 현실적이고 효과적인 방안이라고 주장한다. 동시에 충분한 논의가 없는 단계에서 수도권기능 이전에 관한 법률안의 제출에 반대한다고 결의하고 있다.
- 또한, 많은 학자들도 「국회 등 이전심의회」 및 추진세력이 제시하는 수도권기능 이전의 필요성 및 의의와 효과에 대하여 나름대로의 분석과 논리를 가지고 반대의견을 피력하고 있다.
- 이러한 수도이전에 반대하는 움직임은 수도이전추진세력의 공세가 시작되던 때부터 나타나고 있다. 이들은 동경에서 50만명에서 60만명이 나간다고 해서 과연 효과가 있는지에 대해 회의를 품고, 우선은 동경의 다양한 문제를 해결하는 것이 선결과제라고 지적하고 있다.
- 동경도의 반대입장에 대해서는 다음절에서 자세히 소개하기로 하고, 여기서는 주로 일반 학자들이 수도권기능 이전에 대해 반대하는 논리를 국정전반의 개혁, 동경일극집중의 문제, 방재대책, 비용의 문제, 경제활성화 등 기타 이전효과에 기초해서 살펴보기로 한다.

### (1) 국정전반의 개혁

- 수도기능을 이전한다면 지방분권이나 행정개혁이 실현될 것인가? 그러나 지방분권이란 수도이전으로 간단히 실현될 수 있는 것은 아니다.
- 동경과 신수도라는 2중의 수도가 생긴다면 2개의 극을 유지하기 위해 인원의 삭감이 아닌 더 많은 인원이 필요하게 되고 불필요한 것을 정리하는 것이 아닌 2중투자라는 낭비가 발생하게 되어, 행정개혁이나 재정개혁의 쌍방에 역행하게 될 우려가 있다(久慈, 1997).
- 또한, 부처재편으로 인해 부처수가 반으로 줄어들어도 인원수는 바뀌지 않고 하나의 부처가 오히려 거대화 될 뿐 행정개혁으로 연결되지 않는 것이 현실이고, 이것이 이전을 통해 해결될 수 있는 차원의 문제인가 하는 의문도 있다(岡田, 2000).
- 따라서, 수도기능 이전을 계기로 지방 분권을 한 번에 일신하려는 것은 무모한 시도이며, 이보다 더 중요한 것은 제도개혁인 것이다. 정치·행정 개혁을 추진한다는 구상으로서의 수도이전 명분은 도시구조의 문제와 도시사회구조의 문제를 혼동한 것이다. 부패타파 등과 같은 사회구조의 변혁을 유도하기 위한 것이라는 구실은 도시계획의 문제와는 상당부분 틀을 달리하는 것이다.

### (2) 동경일극집중의 문제

- 동경일극집중의 문제는 동경이 과밀하고, 그에 따라 각종 문제가 발생한다는 인식에서 출발하고 있다. 그러면 수도기능 이전의 문제가 되는 지역(중앙관청가와 그 주변)은 과연 과밀한 것인가? 중앙관청가가 자리잡고 있는 끼요다구(千代田區), 쥬오우구(中央區), 미나토구(港區)는 인구유출의 심각성으로 인해, 건물을 신축할 경우에는 주택을 포함할 것을 의무화시키는 “주택부설의무조례(住宅付置義務條例)”를 설정하여 주택인구의 증가를 의무화시키고 있을 정도이다. 도심의 3개구는 말하자면 과소지대(過疎地帶)로 인구증가에 노력하지 않으면 안된다는 것이 현실이다.
- 인구가 집중하고 동시에 건물이 밀집되어 있는 곳은 도심 외곽부에 있는 도시부이다. 그러나 이곳의 경우에도 문제는 인구의 과밀이라기보다는 많은 건물이 목조건물이라는 점이다. 또한, 외곽의 도시지역에서 과밀주택지역이 스프롤현상을 일으키는 상황은 일본의 주택정책에 기인한다. 주택정책을 단독주택에 의지해 온 결과, 인구밀도는 그다지 높지 않음에도 불구하고 혼잡한 시가지가 출현하게 된다(岡田 2000).
- 따라서, 개선해야 할 것은 인구를 지방으로 분산시키는(수도이전) 것이 아니라, 도시에 사는 사람들의 주택문제를 해결해 주어야 한다. 즉, 과도한 동경의존이나 bed-town화를 방지하고 정비하는 것을 가장 적절한 대책으로 보고 있다.

- 또한, 동경일극집중의 원인은 정부가 동경에 있기 때문이 아니라, 다른 측면에 있다. 동경에 본사를 가진 대부분의 기업은 기업입지의 배경을 동경에 중앙정부가 있기 때문이 아니고, 동종 또는 이종업계와의 접촉을 통해서 정보를 얻을 수 있기 때문이라고 응답하고 있다. 이는 도시산업인 제3차 산업에 있어서 대면접촉이 중요하기 때문이다. 실제 미쯔비시종합연구소가 1992년 실시한 설문조사에서 444개 회사 중 불과 2개 회사만이 수도권기능의 이전에 따라 본사를 이전하겠다고 응답한 사실이 이를 뒷받침해주고 있다.
- 아울러 동경으로의 일극집중이 과연 나쁜 것인가에 대한 의문을 검토하기 위해서는 동경의 성장의 원인에 대한 고찰이 필요하다. 동경의 성장 원인으로 첫째, 일본전체의 대도시화가 반영된 결과이다. 즉, 대도시 대부분의 인구가 늘어났다는 점을 볼 때 동경이 일극집중된 것이 아니고 다극집중된 것이며, 동경의 성장은 다극집중의 한 몫을 담당할 것이다. 둘째, 오사카가 이전에 담당하고 있었던 서일본의 지도자 역할을 동경이 대행하게 되었다는 점이다. 즉 도시간의 교통비가 저렴해지고 시간도 압축되어 동경으로의 접근성이 좋아져서 서일본의 각 지점에 대한 본사기능을 동경이 하게 되었고 따라서 많은 회사들이 동경으로 본사를 이전하게 되었다. 셋째 동경이 다른 도시와 비교하여 성장도가 높았기 때문에 집적의 이익을 얻을 수 있다는 점이다. 기업이나 사람들의 일극집중이 계속된 이유는 집적의 폐해를 능가하는 매력에 동경에 있기 때문이다. 즉, 사람들이 동경으로 유입하게 된 최대의 이유는 거기에 기업이 집중해 있고, 직업이 있기 때문이고 기업이 동경에 집중하는 것은 동경에서는 정보를 신속하게 얻을 수 있고 높은 생산성을 창출하고 있기 때문이다(八田, 2002).
- 따라서 수도이전을 하여도 동경성장의 근본원인은 제거되지 않을 뿐 아니라, 일극집중이 나쁘다는 이유로 동경의 번영을 억제하는 것은 옳지 않다.
- 수도권기능의 이전은 동경의 성장을 멈추게 하는 것이 아니기 때문에, 수도권기능 이전은 장기적인 동경의 혼잡대책이 될 수 없으며, 겨우 60만의 인구를 이전하는 것으로는 혼잡이 해소되지 않는다. 게다가 수도권기능 이전으로 생기는 중앙관청가의 공지를 민간에 판다면 그 결과로 생기는 민간의 고도 토지이용으로 오히려 통근혼잡이 가중될 수 있다는 점을 지적하고 있다. 따라서 수도권기능 이전은 혼잡의 해소를 가져온다고 볼 수 없다.
- 반대로 동경의 집적이익과 잠재적 능력을 충분히 활용하는 정책이 필요하다. 동경권은 통근철도망의 발달로 뉴욕의 2배가 되는 인구규모를 가지고 있으며, 따라서 뉴욕의 2배가 되는 잠재적 능력을 가지고 있다. 또한 동경의 도심부는 뉴욕의 용적을 2,000%의 절반에 해당하는 1,000%에 불과하다. 이런 점에서 동경의 도시권 전체에는 훌륭한 집적이익의 잠재력이 있는데도 도심은 이를 활용하지 못하고 있다(八田, 2002).

- 또한, 동경은 현 시점에서는 인구유입이 멈춰섰을 뿐 아니라 오히려 유출인구가 유입인구를 초월하고 있으며, 특히 도심부의 과소화가 현저하게 나타나고 있고 장래에도 인구가 감소할 것이라고 예상하고 있다. 때문에, 동경일극집중이 어느 정도 완화된 현 시점에서는 수도이전에 관한 논점은 전혀 설득력을 가질 수 없다. 아울러 약 3천만명 인구의 동경에서 몇 십만이 이전한다고 동경의 문제가 해결되지는 않는다(久慈, 1997). 그리고 동경 도심부의 자가상승도 멈춰선 상태로 오히려 지가가 크게 하락하고 있으며, 특히 금융/증권업의 아시아 shift로 동경은 공동화되어 가고 있다.
- 다른 한편으로, 수도가 이전한다면 신수도에서도 또 다른 집중이나 과밀현상이 일어날 것으로 예상된다. 이전인구가 수십만명에 불과하더라도 건설관계, 각 부처의 외곽단체, 상공업관계, 서비스관계, 금융관계의 인구가 다시 집중하기 시작하면 새로운 도시문제가 일어나고 자연은 파괴될 것이라는 점을 고려해야 한다.
- 현대문명에서 집중과 집적이라고 하는 것은 필연적인 현상이며 하나의 재산이기도 하다. 또한 이전만으로 동경일극집중이 해소되지 않는다. 이러한 점에서 신수도건설을 위해 막대한 재정자금을 투입하는 것보다는 동경권 정비에 충당하는 것이 비용이 싸고 효과적일 수 있다.

### (3) 방재대책

- 수도이전론자들은 과밀도시인 동경에서 한신대지진 등과 같은 재해가 발생했을 경우 한신이상의 재해의 위험을 가져올 수 있다고 주장하고 있다. 반면에 수도이전 반대론자들은 일본내에서 지진피해에 대해 안전한 곳은 어디에도 없다고 주장하고 있다.
- 현재의 중앙관청가의 건물들은 일본최고의 내진강도를 고려하여 설계된 것으로 한신대지진과 같은 지진이 온다 해도 가구파괴 등은 있을 수 있으나 건물이 파괴되는 피해는 없을 것이다. 또한, 동경도는 동서 90km의 넓은 범위이기 때문에, 도심에서 90km 떨어진 직하형 지진으로는 도심에 도달할 때까지 지진진동이 감쇠하여 수도 기능이 파괴될 정도의 재해는 발생하지 않는다(岡田, 2000).
- 지진에 대한 대책은 오직 한 방법, 수도기능 지원체계의 정비밖에 없다. 상시 다른 도시에 어느 정도 임시대응이 될 수 있는 체제를 정비하여야 한다(八田, 2002).

#### (4) 비용의 문제

- 신수도 건설에는 비용이 많이 소요된다. 이전비용은 국회 등의 이전심의회에서 12조 3,000억 엔으로 잡았지만, 시산의 전제조건 등을 검증한 결과, 용지매수비 등 시산내용에 누락된 부분이 있고, 또한 사업단가 등에 대해서도 최근의 실시 예 등을 이용해서 재시산한 결과 20조 1,000억 엔(공공부담 4조 4,000억 엔)에 달하는 것으로 늘어났다.
- 또한 이전비용의 공적 부담액도 국회등이전심의회는 4조 4000억 엔으로 시산하였지만, 수정하여 추산한 결과 5조 6,000억 엔에 달하는 것으로 늘어났다. 이는 공무원용 주택건설비의 반을 민간부담으로 하거나, 국가의 보조제도를 고려하지 않는 등 공적 부담액을 작게 시산하였기 때문이었다. 또한 동경도에 의한 이전비용의 시산액을 20조 1,000억 엔으로 기초하였을 경우, 공적 부담액은 10조 6,000억 엔에 달하게 된다.
- 게다가 국회등이전심의회가 시산한 이전비용에는 광역교통망의 정비비용, 신도시주변의 도시기반정비비용<sup>3)</sup>, 이사비용<sup>4)</sup>, 빗에 대한 이자부담<sup>5)</sup> 등이 포함되지 않았으므로, 이전에 필요한 비용은 더욱 늘어나게 된다.
- 신도시가 배치되는 각 지방의 지자체들은 1조 9,000억 엔~5조 7,000억 엔에 달하는 이전비용을 부담하지 않으면 안 된다. 또한 도로 등의 사회자본의 유지비도 상당히 많은 부담을 부과하게 된다.
- 이러한 추산결과는 동경도의 장기계획에서 제시된 비용과 비교하면 새로운 도시 형성에 소요되는 비용이 결코 적다고 할 수 없다. 국정전반의 개혁추진을 위한 전기를 마련하는 비용치고는 너무나 막대하며, 그 비용으로 다른 효과적인 사업과 방법을 모색할 수도 있다는 점이 지적되고 있다.
- 따라서, 현재의 경제불황 하에서 비용의 부족분을 총당할 여지는 있는가? 최고의 도시경관을 자랑하는 중앙관청가를 두고 다른 평범한 시가지에 재개발하겠다는 넌센스한 도시계획을 실행하고자 하는 것은 아닌가? 하는 의문이 제기되고 있다(岡田, 2000).

3) 신도시는 몇 개의 소도시(cluster)로 구성되어 있고, 국회등이전심의회에서는 이러한 소도시간의 연계를 상정하고 이를 위한 도로정비비용 등을 예상하고 있다. 신도시가 수도로서의 기능을 하기 위해서는 고도의 도시정비가 일어나는 이 소도시와 기존의 시가지가 도로, 하천, 공공하수도 등에 있어서 일제히 정비되는 것이 필수 불가결하고 이를 위해서는 많은 공공투자가 필요하다. 국회등이전심의회에서의 이전비용 시산방법을 참고로 하여 비용을 시산하면 약 7조 1,000억엔에 달한다.

4) 이사비용은 이전비용과는 별도로 신도시로의 정부, 기업, 이전세대들의 이사비용이 들어가게 되며 이 액수는 어렵잡아도 2,342억 엔~2,869억 엔으로 추정된다.

5) 수도이전에 필요한 자금을 빚을 얻어서 조달하는 경우에는 이전에 시산한 이전비용 12조 3,000억 엔에 이자부담이 추가로 발생하게 된다. 만일 이전비용에서 공적부담으로 상정되는 42h, 4,000억 엔을 전부 빚으로 처리한다고 한다면 이자부담은 원금의 반인 약 2조 엔까지 올라가게 된다.

- 천도론을 주장하는 대표적인 학자도 14조엔이라는 시산액을 투자하여 수십만명이 이전한다는 것은 1인당 1억엔이 들 것이라고 해석되는데, 문제는 그 사이에 동경권의 인구는 자연증가하여 매년 수십만명이 늘어나게 될 것이기 때문에, 동경일극집중의 시정을 위하여 이러한 거액을 투자하는 것은 낭비에 지나지 않는다고 지적하고 있다(天野, 1996).
- 또한, 경제의 중심과 정치/행정의 중심을 분리하면 불필요한 사람의 흐름을 대량으로 만들게 되어 인력의 낭비, 시간의 낭비, 국제경제에 심각한 마이너스효과를 미치게 된다. 따라서 막대한 건설비용을 들여서 마이너스효과를 창출한다면 막대한 세금의 낭비를 가져오는 것이다. 이러한 인공도시를 만들어 즐겨워하는 것은 건설업자뿐이라는 주장도 대두되고 있다(立花, 1996).
- 한편, 대장성(현 재무성)의 자문기관인 <재정제도심의회의 재정구조개혁 특별부회>의 최종보고서에서도 “큰 재정부담을 강요하는 수도기능 이전 등을 검토할 경우에는 국민의 합의형성이나 엄격한 재정사정을 포함하여 사회경제정세를 바탕으로 충분한 논의를 할 필요가 있다”고 지적하고 있다.

#### (5) 경제활성화 및 비용편익분석의 문제

- 여러가지 대의명분을 주장해도 수도기능 이전을 주장하는 배경에는 “경기부양책”이 있다는 점을 간과할 수 없다(久慈, 1997). 즉, 국가에서 부담하는 부분이 수십조엔이라면 민간에서는 그 3-4배의 투자가 발생할 것이고, 이는 시간의 흐름에 따라 몇 배의 승수효과로 나타난다는 것이다. 그러나 실제로 수도기능 이전의 규모가 점차 축소되고 있어 투자효과에 대한 절대성도 약해질 수밖에 없다.
- 수도기능에 관한 경제평가를 시행한 한 보고서에 의하면 1990년의 공시지가를 통하여 분석한 결과 이전적지의 편익이 크면 전체적으로 순편익이 PLUS가 된다고 한다(金本, 1994). 이전적지의 편익이 크지 않을 경우에는 편익과 비용의 차이(순편익)은 마이너스가 되나, 그 금액은 그다지 크지 않기 때문에 천도의 간접효과가 약간의 순편익을 가져오게 된다면 직접효과와 간접효과의 합은 PLUS가 될 것이라는 것이다.
- 그러나, 이 분석은 그 후 지속적인 지가의 하락으로 인해 평가조건이 현저하게 틀려지고 있고, 지나치게 개괄적인 분석이기 때문에 현시점의 데이터에 근거한 재평가가 필요하다.
- 최근 “지역간 귀착편익구성표”를 통한 이전의 비용편익분석의 시행결과에 의하면 수도기능을 이전하더라도 수도기능으로의 방문/통신비용이 대폭 증가하고 동경권의 대도시문제 완화효과는 적게 나타나고 있다(平, 2000). 따라서 정부의 규모가 축소

되고 방문자수가 감소한다고 해도 비용에 대한 편익의 비는 극히 낮아서 경제적 타당성이 없다. 때문에 수도권기능 이전의 효과는 불충분하고 불명확하며, 사회경제상황이 크게 변화된 만큼 수도권기능 이전을 다시 한번 재검토 할 필요가 있다.

- 이 분석에서는 수도권기능 이전에 관한 비용과 편익을 ① 신도시의 건설, ② 수도권기능의 위치변경, ③ 동경권의 대도시문제의 완화, ④ 행정수요의 변화측면에서 정리하여 “지역간 귀착편익구성표”를 통한 이전의 비용편익분석을 시행하였다.
- 신도시의 건설에 의한 비용과 편익으로는 신도시 건설비용, 집무공간의 변화, 거주공간의 변화, 관공청시설 이전적지의 이용, 수도권기능의 위치변경에 의한 비용과 편익으로는 이사비용, 통근시간의 변화, 수도권기능방문에 따른 교통비 변화, 수도권기능과의 통신비용의 변화 등을 상정하고 있다. 또한, 동경권의 대도시문제의 완화에 의한 비용과 편익은 통근혼잡의 변화, 도로교통혼잡의 변화, 방재성의 변화를, 행정수요의 변화에 의한 비용과 편익으로는 인구변화에 의한 水資源 개발비의 변화를 고려하고 있다.
- 또 다른 분석에 의하면 수도권기능 이전은 편익을 뺀다하더라도 15조 4천억엔 이상의 부담을 국민경제에 강요하게 될 것이라고 지적되고 있다(福島, 1998). 또한, 15조엔 이상의 투자가 다른 유용한 용도에 쓰이는 것보다 많은 편익을 낸다는 것을 부가적으로 증명할 필요가 있으며, 이러한 것이 현재까지 없다는 것을 고려하면 수도권기능 이전을 비용편익의 입장에서 긍정적으로 받아들이는 것은 불가능하다.
- 이 보고서에서는 국민경제의 관점에서 보았을 때, 수도권기능 이전의 편익으로 이전에 의한 환경개선의 편익(환경이 악화될 경우도 충분히 가정되어, 이럴 경우는 마이너스 편익이 됨) 혹은 이전적지 이용에 의한 편익을 고려하고 있다. 또한 비용으로는 기반시설정비비, 혹은 통신사업주체가 서비스를 제공하기 위한 유지운영비 및 기업이 신수도에 사무실을 유지하기 위한 운영비의 상승을 들고 있다. 여기서 토지매매는 소유권이 이전할 뿐 국민경제 관점에서 보면 어떤 편익이나 비용도 발생하지 않기 때문에 계상하지 않고 있다.

## (6) 수도권이전의 정치과제화

- 일본의 수도권이전 문제는 정치적 과제로 부각된 경향이 있다. 이는 수도권이전추진세력의 정치적 공세가 있었기 때문이기도 하지만, 그 밖의 부수적 조건들이 존재한다. 첫째, 야당이 수도권이전을 지지했다는 점이다. 둘째는 신자유주의적 개혁의 조류가 80년대 말부터 형성되었다는 점, 세 번째는 재계가 수도권이전추진을 강력히 요망하고 있었다는 점이다.

- 수도 이전의 문제가 합리적이고 이성적인 판단에 의해서가 아닌 정치적 의제화를 통한 이슈화라는 점에서 동경도 이전 문제는 상당히 감정적이고 일시적일 수 있다는 것이다.
- 또 정책을 결정하는 멤버의 구성에 있어서도 정치적인 문제들을 가진다. 수도이전 문제는 국회에 특별위원회가 설치되어 심의하고 있는데, 중의원의 국회 등 이전특별위원회의 구성위원은 이전후보지로 떠오른 3개의 지역 및 그 주변에서 선출된 위원들이 대부분을 차지하고 있다. 3개 후보지의 관계의원이 절반을 점하는 중의원 특별위원회는 지역간의 대립이 극심하여 결론을 도출하는 것이 불가능해 지고 있다.
- 특히 정치적 결정의 과정에서 국민적 논의가 이루어지지 않았다. 단지 정치적 일부 집단에서 결정하여, 국민들에게는 기성사실만을 강조함으로써 국가백년의 대계라고도 할 수 있는 이전문제가 정치적으로 흘러가고 있다.

#### (7) 국정운영에의 지장

- 국회와 중앙관청이 신도시로 이전해도 천황거주지는 동경에 남아있기 때문에 천황과 주요국회, 정부관계자의 대부분이 천황 거주지와 신도시와의 왕복을 해야하는 어려움이 있다. 천황은 국사행위를 시작으로 국회개회식에 매회 출석하는 등 궁전 내외에서 행해지는 많은 행사에 참석하는데, 이러한 행사에는 국회, 주요 정부관계자가 대부분 출석하기 때문에 신도시에서 이동해야 하는 경우 국정운영에 커다란 지장을 초래할 수 있다.
- 또한, 외교적 측면에서 외국의 국민·공빈이 일본을 방문하는 경우 정부요인을 방문함과 동시에 천황을 비롯한 황족과의 회견 등도 있으므로 신도시와 동경과의 왕복을 방문하지 않으면 안 된다. 국민과 공빈 등의 외국빈객을 정부와 황실이 접대하는 건수는 과거 수년간의 평균 약 30건이며, 이 정도의 외국빈객이 이동해야 하는 불편함을 주게 된다. 또한, 대사관은 정치기능만이 아니라 경제활동의 거점의 역할도 하고 있어서, 대사관은 수도에 있는 신도시에 영사관은 경제적 중심인 동경에 있을 가능성이 높아지므로 재일공관의 이중부담이 각 외국에게 발생하게 된다.

#### (8) 국내외로의 접근성의 불편함

- 수도에는 수도에 어울리는 국제공항이 필요하다. 그러나 신도시의 국제공항은 나리타공항에 비해 외국과의 네트워크 수, 운행편수, 공항으로의 접근 시간 등 어느 것에 비추어 보아도 불편하며, 이는 수도로서의 기능상에 커다란 마이너스 요인이 된다.

- 또한 전국에서의 접근성 측면에서도, 전국각지에서 신도시를 방문하는데 필요한 시간과 비용은 동경이 수도로 있는 경우에 비해 2배 이상이 되고, 매년 1,433억 엔~2,066억 엔 증가하는 것으로 추정된다.
- 신도시의 도시 내 교통문제도 접근성과 관련한 비효율의 원인이 된다. 동경은 입법·행정·사법 각 기능의 대부분이 여러 관청들이 모여있는 카스미가세키를 중심으로 반경 1km 이내에 입지하고 있기 때문에, 각 기능간의 이동을 최대한 효율적으로 하는 것이 가능하다. 그러나 신도시에서는 입법·행정·사법의 각 기능을 일부 소도시에 광범위하게 분산·배치하도록 하고 있어서 이러한 소도시간을 이동하는데 상당한 시간과 비용이 걸리며, 이는 업무의 효율을 저하시키는 원인이 될 것이다.

### (9) 환경파괴

- 신수도 건설은 자연환경의 대규모 파괴가 불가피하다. 신도시건설은 광대한 삼림 등을 파괴하고, 삼림이 갖는 이산화탄소(Co2) 흡수 등의 공익적 기능에 많은 손실을 주게 된다. 또 훼손된 삼림을 회복하기 위해서는 많은 비용이 필요하게 된다. 임야청의 자료 등을 기초로 할 때, 삼림파괴가 8,500ha에 이르는데, 그러한 손실액을 금액으로 환산하면, 50년간 4,550억 엔~4,650억 엔<sup>6)</sup>이 된다. 또 손실된 삼림을 후보지 주변에서 회복시키기 위해서는 약 6,000억 엔~약 2조 3,700억 엔의 비용<sup>7)</sup>이 든다.
- 이처럼 지구온난화와 오존층의 파괴 등 지구적 규모로 환경문제가 심각해지고 있는 가운데 환경파괴를 감수하면서까지 새로운 대규모 개발을 실시하는 것은 시대를 거스르는 발상이 될 수 있다.
- 또한, 역사적 미적가치가 풍부한 환경을 문화나 경제, 업무에 사용하기 위해 파괴한다는 것은 허용될 수 없는 일이다.

### (10) 민주주의적 관점에서의 비판

- 수도이전에 의해서 국민주권과 의회제 민주주의의 기초가 붕괴된다는 것을 비판한다. 신수도는 수도기능의 관계자만이 이동하여 이들을 중심으로 만들어지는 인공적 도시를 의미하는데, 여기에 국회가 이전한다면 주권자인 국민의 목소리를 어떻게 국회에 반영할 수 있을 지에 대해 비판한다. 둘째는 정부전체가 이전하는 것이 아니라 정부의 본체는 동경에 여전히 남는 것인데, 이리하면 일본은 의회민주주의의 국

6) 삼림 등 공익적 기능의 손실은 50년분을 예상하고 계산한 결과이다.

7) 도도부현(都道府縣)의 2001년 7월 1일 현재의 지가조사로 시가지정비구역의 현황택지의 평균치를 용지비, 조림비를 더해서 산출한 결과이다.

가이면서도 정부의 본체는 동경에 남아 행정권력을 집행하고, 국회는 신수도에서 멀어지게 되어 국정조사권의 발동도 미비해지는 등의 미묘한 상황에 놓일 수 있다는 것이다.

- 이러한 논리에 따라 다수의 사람들은 현재도 논의가 진행되고 있는 일본의 동경도 이전이 실효성이나 가능성이 극히 결여되어 있다는 낮은 평가를 제시하고 있다.

### 제 3 절 수도기능 이전에 관한 동경도의 입장 및 대응

#### 1. 동경도의 판단과 세부 이슈별 논거

- 동경도는 수도기능 이전에 대해서 반대하는 동경도의 입장을 홈페이지를 통해서 공개하고 있다. 여기에는 수도기능 이전의 효과를 과학적으로 분석하기 위한 7회에 걸친 “국회 등 이전에 관한 영향예측조사”와 “수도이전의 비용 대 효과의 검증에 대하여” 및 “수도이전 재검증에 관하여” 등 다양한 분석을 통하여 이루어진 결과와 도민들을 대상으로 한 설문조사의 결과 등을 제시하고 있다. 또한, 이를 기초로 동경도가 판단하는 수도기능 이전에 대한 입장과 문제점을 지적하고 있다. 동경도가 주장하는 수도기능 이전의 문제점 및 판단을 소개하면 다음과 같다.

#### (1) 논의과정의 문제점

##### ① 시대적인 상황의 변화

- 국가에서 말하는 수도이전의 이유는 1987년의 제4차 전국종합개발계획<sup>8)</sup>에 의한 동경일극집중의 시정과 1988년의 종합토지대책요강<sup>9)</sup>에 의한 지가양등 대책 등 버블시기의 대책으로 등장하였다. 그러나 그 후 재해대응력의 강화, 그리고 최근 국정 전반의 개혁에 이르기까지 이전의 이유는 불과 10년 사이에 크게 바뀌었다.
- 한편, 국가적으로는 동경에 수상관저나 중앙합동청사의 신축 등 수도기능의 정비·강화가 착실히 진행되고 있으며, 따라서 수도이전 문제는 이미 과거 버블기의 유산이 되어버렸다.

8) 제4차 전국종합개발계획 - 「환도문제에 대해서는 동경일극집중의 기본적 대응으로써 중요하다고 생각한다.」

9) 종합토지대책요강 - 「정치·행정기능 등의 중추기관의 이전재배치에 대해서는 폭넓은 관점에서 본격적인 검토에 착수한다.」

## ② 국민적 논의과정의 미흡

- 국가는 국민적인 논의가 없는 상태로 「국회 등 이전심의회」에서 1999년 12월, 수도권이전 후보지로서 3개소를 선정하였다. 그리고 2000년에는 2년을 목표로 이전 후보지를 1개소로 압축한다는 결의를 하였다. 그러나 선별작업은 실시되지 않았고, 그 후 중의원 「국회 등 이전특별위원회」에서는 2003년 통상국회에서 이전의 가부를 결의하기로 결정하였다.
- 이렇듯 수도권이전 문제는 국회에서 의논이 거듭되어 왔으나 동경도민이나 국민은 논의의 배경 및 핵심을 확실히 알지 못하고 있다. 충분히 알려주지 않는 상태에서 기존의 사실만을 강조하여, 국가백년의 대계라고도 할 수 있는 수도권이전 문제가 국민과 별개로 진행되어 가는 것은 간과할 수 없는 커다란 문제라고 할 수 있다.

## ③ 위원회 구성문제(일부 관계자만의 결정)

- 수도권이전 문제에 대해서는 국회에 특별위원회를 설치하여 심의하고 있다. 그러나 중의원의 「국회등이전특별위원회」의 구성멤버를 살펴보면, 이전후보지 3개소 및 그 주변에서 선출된 위원이 대부분을 차지하고 있다.
- 따라서, 2002년 5월까지 실시될 예정이었던 이전후보지의 압축작업은 3개 후보지의 관계의원이 중의원특별위원회의 절반을 차지한 결과, 지역간의 극심한 대립으로 결론을 도출하는 것이 불가능하였다.
- 수도권이전 문제는 일본의 장래를 크게 좌우할 극히 중요한 문제임으로 일부 관계자만으로 이전을 결정하는 일이 있어서는 안될 것이다. 최종적으로는 국민투표와 같은 방법도 검토하여야 할 것이다.

## ④ 이전대상의 혼란

- 국회등의이전에관한법률에는 「국회와 행정, 사법에 관한 기능중에서 중추적인 것을 동경권이외의 지역에 이전하는 것」을 국회 등의 이전이라고 하고 있다. 그러나, 권력의 핵심인 3권의 중추를 이전하는 것이기 때문에 「수도기능 이전」은 「수도이전」과 아무것도 다른 것이 없다. 그럼에도 불구하고 수도권이전이라는 용어는 사용하지 않고 있다. 국회의 특별위원회에서는 「국회 등」의 이전에 착수하고 있다고 하고 있으나, 국토교통성에서는 「수도기능」이라고 말하고 있다. 「국회 등」과 「수도기능」과 어떻게 다른 것인지, 수도권이전은 하지 않는 것인지 매우 혼란스러운 상황이다.
- 더욱이 어려운 사회경제상황을 근거로 이전규모, 형태나 새로운 재정수법(PFI, 증권화 등) 등의 개념의 재검토가 실시될 것으로 보인다.

## (2) 수도이전에 따른 비용낭비

### ① 이전비용 20조엔

- 국가는 이전비용을 12조 3천억엔으로 시산하고 있다. 그러나 동경도가 2001년에 재시산한 바로는 20조 1천억엔으로 이전비용이 증가할 것이 확실시 되고 있다.
- 20조엔을 넘는 자금이 있다면 수도이전이 아닌 도민, 국민을 위해서 더욱 유효하게 활용하는 것을 고려해야만 할 것이다.

### ② 새로운 수상관저의 완성

- 새로운 수상관저의 개관식이 2002년 4월 22일 시행되었다. 신수상관저에 투입된 비용의 총액은 약 650억엔이다. 총무성이나 국토교통성이 들어가 있는 합동청사 2호관은 고층동이 2001년에 완성되었고, 저층동도 2003년에 완성될 예정이다. 또한, 문부과학성과 회계검사원이 들어가 있는 합동청사 7호관도 재건축이 추진되고 있다. 더욱이, 재해대응력의 강화로써 외부성의 내진보강공사도 2004년을 목표로 시행되고 있다.
- 이렇게 동경에서 수도기능의 정비가 착실히 추진되고 있으며, 2004년도까지 중앙청사의 신축·개축에 적어도 6,700억엔이 소요될 것이다.
- 이러한 거액의 비용을 들여서 신축한 것을 무익한 것으로 하는 수도이전은 생각할 수 없다.

### ③ 이전에 따른 일본 GDP(국내총생산)의 감소

- 동경도의 조사로는 어디로 이전하여도 이전하지 않는 경우에 비해서, 일본의 경제 전체의 실질GDP(국내총생산)은 2023년까지 누적으로 최대 14조엔이 감소된다.
- 이것은 각 지역의 공공사업비를 삭감하고 신도시건설에 집중투자하는 경우, 이전지의 GDP는 증가하여도 동경을 비롯하여 기타 지역은 감소하기 때문에 국가전체로는 GDP가 감소하기 때문이다.
- 동경권 이외의 지역에 대해서 일점집중형투자를 실시하는 수도이전 사업은 커다란 낭비적인 일이 될지도 모른다.

### ④ 마이너스의 경제적 타당성

- 국가에 있어서 사업의 타당성을 평가하는 일반적인 방법인 비용편익분석의 수법을 이용하여 검증을 수행해보면 수도이전의 경제적 타당성은 없다는 결과가 나온다. 수도이전을 시행하면, 효과에서 비용을 뺀 금액은 마이너스가 되며, 일본전체에서 4조 5천억엔~6조 3천3백억엔이라고 하는 거액의 낭비가 발생한다.

### (3) 이전 의의 상실

#### ① 사회경제정세의 변화

- 버블의 붕괴에 의해 지가가 대폭으로 하락하고, 또한 일본경제가 장기간의 침체에서 빠져나오지 못하는 등 이전결의나 국회 등의 이전에 관한 법률제정시에 비해 사회경제 정세가 크게 변화하고 있다. 따라서 이전결의의 의미 자체가 사라졌다고 할 수 있다.

#### ② 국제경쟁력의 저하

- 국제적인 경쟁이 심화되고 있는 중에 일본은 금융분야에서의 거래액의 감소, 공항을 비롯한 기반정비의 지체 등에 의해 국제적인 지위가 급속히 저하하고 있다.
- 스위스의 민간조사기관 IMD (국제경영개발연구소)에 의하면, 1990년에는 세계 제1위였던 일본의 국제경쟁력은 1997년에는 제17위, 2000년에는 제24위, 2002년에는 제30위로 순위가 대폭 하락하였다.
- 이러한 상황에서 일본의 힘을 약하게 하는 수도권이전은 시행할 것이 아니고, 수도권의 활성화를 도모하는 것이야말로 일본이 나아가야 할 길로 제시하고 있다.

#### ③ 어려운 재정상황

- 국가와 지방을 합하여 693조엔(재무성 2002년도말 예상)이라고 하는 거액의 장기채무를 포함한 위기적인 재정상황에 있으면서, 신도시건설을 위해서 막대한 경비를 사용하는 것은 커다란 낭비이며 국력을 쇠퇴시키는 일이 될 것이다.

#### ④ 사회전체 효율의 저하

- 현재의 동경은 정치와 경제의 중추가 카스미가세키, 마루노우찌, 오오테마찌라고 하는 1.5km이내의 범위에 기능적으로 배치되어 있기 때문에 효율적인 운영이 되고 있다.
- 정치와 경제는 불가분의 관계이며, 정치만을 분리한 도시는 충분한 기능을 하지 못할 것이다.

#### ⑤ 자연환경의 대규모적 파괴

- 지구온난화나 오존층의 파괴 등, 지구적인 규모에서 환경문제가 악화되고 있는 중에 삼림·원야 등을 파괴하는 8,500ha(동경도 야마테선 내측의 1.3배)에 걸치는 대규모 개발을 시행하는 것은 시대의 조류에 역행하는 것이다.

#### (4) 불가능한 수도이전의 효과

##### ① 일극집중 폐해시정의 불가능

- 심의회가 상정한 신도시의 최대인구인 56만인이 전부 동경권에서 신도시로 이주한다 하여도 이것은 수도권인구 3,300만인의 겨우 1.7%에 불과하다. 따라서, 통근혼잡이나 도로교통정체 등 동경이 내포하고 있는 집중의 負의 측면은 수도이전에 의해서는 시정되지 못한다.
- 사이타마 신도심 등 업무핵도시를 정비·활용하면서, 업무기능의 분산을 도모하고, 동시에 수도권 3환상도로나 국제도시에 어울리는 공항의 정비를 추진해 나가는 것이 새로운 시대의 흐름에 맞는 수도권 재생의 방향이다.

##### ② 불가능한 재해대응력 강화

- 재해대응력의 강화에 도움이 되지 못한다. 지진국이며 화산국인 일본의 실태나 내륙활성단층에 의한 지진 발생의 공포를 생각하면, 어느 지역도 절대 안전하다고는 단언할 수 없으며, 수도기능의 이전지가 피해를 입을 가능성을 부정할 수 없다.
- 국가는 수도를 이전함으로써 재해로 인하여 수도(정치)기능과 경제기능이 동시에 피해를 입는 문제를 피한다고 하고 있다. 그러나 활용가능한 이전적지가 당초 210ha로 예정되고 있으나, 새롭게 광역 피난장소로써 활용이 가능한 것은 14ha로 대폭 감소되고 있는 등의 문제 때문에 동경의 재해대응력은 강화되지 못한다.
- 위기관리체제와 수도기능 지원방책이야말로 필수적이다. 국회나 관청이 집중되어 있는 카스미가세키 주변은 동경도 중에서도 지진에 강하고 안전도가 높은 장소임은 물론이고, 총리대신 관저나 합동청사의 재건축에 의해 그 안전성이 더욱이 향상되었다. 또한, 가상으로 직하지진 등으로 관저가 사용불능이 된 경우에도 내각부, 방위청(아까자카), 다쓰카와 광역재해기지의 순으로 임시관저가 설치되어 있는 한편, 수도권 7도현시에서는 국회나 중앙성청이 피해를 입은 경우 기존시설을 이용한 수도기능 지원방책을 가지고 있다. 때문에 일부러 막대한 비용을 들여서 수도기능을 이전할 필요는 전혀 없다.
- 경제기능에 대해서도 민간기업에서는 도심의 본사로부터 떨어진 곳에 수도기능 지원센터를 배치하거나 비상시에는 지사에 본사기능을 대체시키는 등, 減災(mitigate)에 관한 시스템이 추진되어 있다.
- 이러한 수도기능 지원방책의 강화를 추진함과 동시에, 기능집적의 이점을 살려가면서 수도권의 재생을 추진해 나가는 것이야말로 일본에 있어서 필요하다고 생각한다.

### ③ 불가능한 국정전반의 개혁

- 지방분권추진일괄법이 성립되고, 기관위임사무를 폐지하여 인허가를 지방에 옮기는 것은 평가할 만하나, 세재원의 이양이 없는 지방분권은 하나하나 한 것이라고 할 수 있다.
- 이러한 상황을 생각하면, 수도권기능 이전을 계기로 일거에 지방분권을 시작으로 하는 국정전반의 개혁이 진행된다고 하는 것은 전혀 생각할 수 없다. 또한, 신도시의 완성을 기다리고 있는 동안 일본은 점점 시대에 뒤떨어진 국가가 되어가고 있을 것이다. 시대에 정확히 대응하기 위해서는 오히려 제도의 개혁을 최우선으로 시작하여야 할 것이다.

### (5) 지방분권, 행정개혁, 규제개혁의 필요

- 버블의 붕괴이후, 일본의 국제경쟁력의 저하가 지적되고 있다. 이러한 중요한 시기에 국정에 요구되고 있는 것은 지방분권, 행정개혁, 규제개혁의 추진에 전력을 기울이는 것이다.
- 국회나 정부기능을 물리적으로 이전시킨다면, 인심의 일신이 도모되어, 새로운 국가운영이 부드럽게 시동된다고 하는 주장은 본말이 전도됐다고 말할 수 있다.
- 지방분권, 행정개혁, 규제개혁을 추진하고, 세재원을 지방으로 이전한다면 중앙정부가 슬림화되고, 지방의 주체성이 높아지면서 전국 각지가 활성화되어 갈 수 있을 것이다.

### (6) 수도권재생의 요구

#### ① 동경권 메가로폴리스의 매력을 통한 일본의 재생

- 신세기를 향해서, 일본이 선택해야 하는 길은 국력의 대폭적인 저하를 초래할 수 있는 수도이전이 아니고 동경을 중심으로 한 메가로폴리스(대도시권)이 가진 잠재적인 힘을 끌어올려 일본을 재생시키는 것이다.
- 수도이전을 추진할 경비가 있다면 그의 일부만이라도 동경권의 환상철도나 도로정비에 집중적으로 투자한다면, 혼잡완화에 의한 경제효과는 물론 환경개선이나 방재기능의 향상면에서도 비약적인 효과가 생길 것이며, 이는 일본 전체의 국제경쟁력의 강화나 경제의 활성화에도 기여할 것이다.

## ② 공항·3환상도로의 정비

- 수도권의 국제경쟁력을 높이고, 일본의 경제의 견인차 역할을 하기 위해서는 국제 교류·물류를 확보할 필요가 있다.
- 이를 위해서 수도권의 거점공항인 나리타공항, 하네다공항에 평행할주로를 증설하여 증대하는 항공수요에 대응할 수 있도록 함과 동시에, 철도의 연장 등에 의한 접근의 편리성을 향상시켜야 한다.
- 또한, 수도권에서는 도심부의 만성적인 교통정체나 연도환경의 악화 등을 대폭 해소하기 위해 수도권 중앙연결 자동차도, 동경외곽 환상도로 및 중앙환상선의 흔히 말하는 수도권 3환상도로의 정비를 추진하고 있다.
- 이런 수도권 3환상도로가 전부 개통하면, 현재의 지체포인트 600개소는 전부 해소되고, 그의 경제적 효과는 연간 4조엔을 넘을 것이다.

## ③ 7도부시의 수도기능 지원

- 동경과 동경을 둘러싼 7도부시(사이타마켄, 찰바켄, 동경도, 카나가와켄, 요코하마시, 카와사키시, 찰바시)에서는 「수도기능(국가의 중추기능)의 지원정책의 검토에 대해서」의 조사보고서를 공동으로 정리하여 발표하였다.
- 이 보고서는 상상을 초월하는 대규모적인 지진 등에 의해 국회 등의 수도기능이 피해를 입을 경우, 국가와 7도부시가 취하여 할 지원정책을 제언하고 있다.
- 이것이 실현되면, 대규모 지진 등이 발생할 경우에 국가의 중추기능을 유지하고 일본정치·경제기능의 유지·안정에 공헌하는 것이 가능할 뿐만 아니라, 국가의 재해복구체제를 조기확립하고 국회에서 재해복구를 위한 특별입법을 원활하게 제정할 수 있는 등 신속하고 효과적인 응급복구활동이 전개될 수 있다.
- 이런 수도기능 지원정책에 의해 수도이전과 같은 막대한 비용부담 없이도 조기에 수도권의 재해대응력을 강화할 수 있다.

## 2. 수도기능 이전에 대한 동경도의 대응전략

- 일본에서도 수도기능 이전의 문제는 국가의 장래를 좌우하는 중요한 문제로써 아직도 많은 찬반의 논란이 계속되고 있다. 그러나 이 문제가 국민적인 논의가 필요한 문제임에도 불구하고 아직 국민사이에 충분한 논의가 되지 못하고 있다. 따라서 동경도에서는 충분한 논의가 없는 수도기능 이전에 대해서 1990년 수도기능 이전에 관한 국회결의가 이루어진 이후 지금까지 지속적으로 반대의 입장을 표명해오고 있다.

- 1990년 이후 수도권기능 이전에 관한 동경도의 대응은 크게 동경도, 동경도의회, 7도현 시<sup>10)</sup> 수뇌회의의 3부분으로 나눌 수 있다. 이들 3개의 운동이 서로 조직적으로 연계하여 수도권기능 이전의 반대의사와 대안을 제시하고 있다. 1990년 이후 이들의 수도권기능 이전에 대한 대응전략을 정리하면 <표 3-5>와 같다.

### (1) 동경도의 움직임

- 수도권기능의 이전을 반대하는 동경도는 수도의 이전을 국회에서 결의한 1990년 당시와 비교할 때, 버블의 붕괴에 의해 지가가 대폭으로 하락되었고 일본경제가 장기간 불황에서 빠져나오지 못하는 등 사회경제정세가 크게 변화하였기 때문에, 막대한 경비를 들여서 신도시를 건설하는 것보다 수도동경의 역사적, 문화적 축적을 활용해야 한다고 주장하고 있다.
- 동경도에서는 도지사본부의 기획조정부에 수도조사담당을 두고 수도권기능 이전에 반대하는 각종 조사와 연구, 팸플렛의 제작, 홈페이지의 운영 등을 담당하도록 하고 있다.
- 동경도는 1990년 「수도기능 이전 문제에 관한 간담회」에서 수도권기능 이전에 반대하는 도쿄도의 입장을 설명한 이후에도 계속하여 수도권기능의 이전에 관한 지속적인 반대의사를 표명하고 있다.
- 또한, 동경도는 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」에 수도권기능 이전에 관한 질의서를 수차례에 걸쳐 보내서 그 답을 얻고 있다. 즉, 일본에서 수도의 정의는 무엇인가, 21세기 일본의 수도는 어떤 도시라야 하는가, 「국회 및 그의 활동에 관련한 행정에 관한 기능 및 사법에 관한 기능중에서 중추적인 것」이 구체적으로 무엇을 지칭하는가, 천황의 거주지는 이에 해당되는가, 국민적인 논의가 실시되고 있다고 생각하는가 등에 관한 사항을 질의하여 그 회답을 구하고, 이에 대한 동경도의 입장을 표명하고 있다.

#### ① 동경도지사의 활동

- 동경도지사는 동경도의회 정례회에서의 답변과 각종 대중매체를 이용하여 수도권기능 이전에 반대하는 동경도의 입장을 1999년 이후에도 무려 17차례에 걸쳐 발표하였다.

#### ② 홍보활동

- 동경도에서는 1996년 4월 수도권기능 이전에 반대하는 팸플렛을 제작한 이후 지금까지 총 10회의 팸플렛을 제작하였다. 이 팸플렛은 수도권기능 이전의 문제점을 비롯하여 수도이전 필요성의 허구 및 수도이전의 재검증, 수도이전의 중지를 요구하는 동경도의 주장을 시리즈로 실고 있다.

10) 7도현시는 수도권권의 동경도, 찰바켄, 카나가와켄, 사이타마켄, 찰바시, 요코하마시, 카와사키시를 의미한다.

- 1998년에는 수도이전의 불합리성을 도민·국민에게 올바른 이해를 구하기 위해 이전 반대를 PR하는 「수도이전에 확실히 NO!!」라는 홍보용 비디오를 만들어 배포하고 있다. 여기에는 도지사의 메시지를 시작으로 각계로부터의 수도이전반대의 코멘트를 삽입하여 이전문제를 알기 쉽게 정리하였다. 이 비디오는 약 8분간의 분량으로 동경도청에서 대출하여 볼 수도 있다.

### ③ 연구조사활동

- 이와 함께 동경도에서는 각종 연구조사보고서를 발표하고 있는데 「국회 등 이전에 관한 영향예측조사」는 1994년 첫 번째 보고서가 발간된 이후 지금까지 일곱권의 조사가 발표되었고, 2000년 11월에는 「수도이전의 비용 대 효과의 검증에 대하여」라는 보고서를 통하여 수도기능 이전의 효과보다 비용이 더 크다는 것을 발표하였으며, 2001년 10월에는 「수도이전의 재검증에 대하여」라는 발표를 통하여 수도이전 효과가 없음을 발표하였다.
- 또한, 동경도에서는 전문위원을 위촉하여 수도권이전의 문제점을 집중분석하고, 심포지움 등 각종 토론회를 개최하여 동경도의 수도로써의 당위성을 역설하고 있으며, 2001년에는 수도이전반대를 홍보하는 버스를 운행토록 하였고, 2001년 11월에는 도민을 대상으로 한 여론조사를 실시하여 도민의 66%가 수도이전이 필요없다는 회답을 얻어 이것을 발표하였다.

### ④ 대규모 집회

- 아울러 1999년 11월 동경도 의회와 공동으로 「수도이전에 단호히 반대하는 국민 대집회」를 개최하여 1만인의 참가와 「수도이전에 단호히 반대하는 결의」를 채택하였으며, 2000년 4월부터 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」의 회보를 발행하여 현재까지 12호를 발간하였다. 2002년 5월에도 「수도이전반대 총궐기집회」를 개최하여 「수도이전에 단호히 반대하는 긴급제안」을 만장일치로 채택하였다.
- 이 외에도 동경도에서는 강연회 개최, 신문 등에 의견광고 게재, 행정부 및 국회에 대한 각종 반대의견 제시, 동경도의 홍보지인 「동경도」를 통한 반대운동 등의 활동을 하고 있다.

## (2) 동경도 의회의 움직임

- 동경도 의회는 1992년 수도기능의 이전문제에 관한 결의를 채택하면서 「수도기능 이전 문제에 관한 연구조사회」를 발족시켜 1997년 7월까지 활동토록 하였으며, 1998년 2월에 「수도기능 이전 문제에 관한 연구조사회」를 재발족시켜 각종 간담회를 개최토록 하고 있다.
- 또한 국토청장관과의 간담회를 비롯하여 국토청 대도시권정비국장으로부터 의견을 청취하는 등 수도이전문제에 적극적으로 대응하고 있으며, 의회의장이 동경도 의회

의 입장을 공개적으로 표명하고 있다.

- 1996년에는 동경도 의회를 시작으로 동경도 지역구 국회의원들의 노력에 의해 6월의 법률개정에 이천후보지를 선정할 경우에는 동경도와 比較考量을 하도록 하는 규정을 삽입하였다.
- 1996년 6월에는 「지방분권을 추진하고, 수도권기능 이전 문제를 생각하는 전도대회(도내전의원)」를 개최하였고, 1999년 9월에는 「수도이전에 반대하는 동경도의회 의원연맹」을 설립하여 「수도기능의 이전에 반대하는 결의」를 하였으며, 각종 간담회 및 학습회 등을 개최하고 있다.
- 2001년 12월에는 「수도이전의 백지철회를 요구하는 결의」를 채택하였다.

### (3) 7도현시 수뇌회의의 움직임

- 동경도지사 및 수도권 7도현시의 수뇌들은 1992년 6월 모임을 갖고 국회 등 이전에 관한 법률안에 대한 의견을 표명하였다. 이들은 장기적인 시점에 서서 신중한 그리고 충분한 의논과 배려가 필요하다고 주장하였다.
- 1994년에는 「국회 등 이전조사회 중간보고서」에 대해 의견을 표명하여 동경중심의 사회구조변혁을 위해서는 무엇보다도 지방분권을 실현하고, 행정개혁을 추진하는 것이 지역의 자립을 촉진하는 해결책이라고 주장하였다.
- 또한, 1995년에도 「국회 등 이전은 동경권의 세계도시기능을 저하시키고, 일본의 발전과 국민생활에 미치는 영향이 대단히 크다」며, 「국회 등 이전조사회 보고」에 대해서 전도나 분권을 통해서 재해에 강한 도시만들기를 추진해나감과 동시에 수도권기능의 백업체제를 정비·충실히 해나가는 것이 최우선의 과제라고 주장하였다.
- 1996년에는 개정법안에 대해 국민적 합의가 없는 상태에서 이전논의가 검토단계에서 추진단계로 넘어가는 것에 대해 깊은 우려를 표명하였고, 1997년에는 새로운 전국종합개발계획 책정에 대해 국토청장관에게 수도권이전을 기정사실로써 받아들이는 일이 없도록 신중한 대응을 요망한다는 의견을 표명하였다.
- 이후 2000년에는 수도권이전에 강하게 반대하는 의견을 표명하고, 2001년에 수도권이전에 반대하는 공동성명을 발표하였다.
- 2002년에는 「수도기능(국가의 중추기능)의 지원방책의 검토에 대해서」라는 보고서를 공표하였고, 7도현시 공동으로 「수도기능 이전 반대포스터」를 제작·공표하였다.

&lt;표 4-2&gt; 수도기능 이전에 관한 동경도와 7부현시의 대응

구분	동경도	동경도의회	7도현시 수뇌회의
1990년 9월	· 「수도기능 이전 문제에 관한 간담회」에서 동경도의 생각을 설명		
1990년 11월	· 국회결의에 대한 지사코멘트 발표		
1992년 6월		· 수도기능의 이전문제에 관한 결의 <도의회채택> · 「수도기능 이전 문제에 관한 연구조사회」 발족 (~1997년 7월)	· 국회 등의 이전에 관한 법률안에 대한 의견표명
1992년 7월	· 수도기능 이전 문제에 대처하는 조직설치		
1992년 11월			· 국회 등의 이전에 관한 법률안에 대한 의견표명 「장기적인 시점에 서서 신중한 또는 충분한 의논과 배려가 필요」
1992년 12월	· 「국회 등의 이전에 관한 법률」 성립에 대한 지사 코멘트 발표		
1993년 10월	· 국회 등의 이전에 관한 영향예측조사(제 1)」 발표		
1994년 2월	· 「국회 등 이전조사회 기본부회」에 동경도 의견 개진		
1994년 6월	· 「국회 등 이전조사회 중간보고」에 대해 지사코멘트 발표		· 「국회 등 이전조사회 중간보고서」에 대해 의견표명
1994년 7월	· 「국회 등의 이전에 관한 영향예측조사(제 2)」 발표		· 「동경중심의 사회구조변혁을 위해서는 무엇보다도 지방분권의 실현이나 행정개혁의 추진이야말로 지역의 자립을 촉진하는 해결책」
1994년 8월		· 국토청장관과 간담	
1995년 6월	· 「국회 등 이전조사회 제2차 중간보고서」에 대해 지사코멘트 발표		· 「展都」와 「분권」 어필
1995년 7월		· 국토청 대도시권 정비국장으로부터 의견청취	
1995년 10월	· 「국회 등 이전조사회기본부회」에 동경도 의견개진		
1995년 11월		· 최근의 정세보고와 수도기능의 이전문제에 관한 결의	· 의견표명 「국회 등 이전은, 동경권의 세계도시기능의 저하 등, 일본의 발전과 국민생활에 대단히 영향이 크다」
1995년 12월	· 국토청장관에 「요망서」를 전달 · 「국회 등 이전조사회 보고」에 대해서 지사코멘트 발표 · 「국회 등의 이전에 관한 영향예측조사(제 3)」 발표	· 도의회 채택 「수도기능 이전 문제에 관한 결의」 · 국토청장관에 「결의서」 전달 · 「국회 등 이전조사회보고」에 대해서 의장코멘트 발표	· 「국회 등 이전조사회 보고」에 대해서 의견표명 · 「展都」나 「분권」을 통해서 재해에 강한 도시만들기를 추진해나감과 동시에 수도기능의 백업체제를 정비·충실히 해나가는 것이야말로 최우선돼야 한다.」
1996년 4월	· 팜플렛 제 1회 발행		

<표 4-2> 계속

구분	동경도	동경도의회	7도현시 수뇌회의
1996년 5월	· 지사요망을 전국회의원에 송부	· 각파 간사장 공동성명 발표	· 개정법안에 대한 의견표명 · 「국민적 합의가 없는 상태로 이전논의가 검토단계에서 추진의 단계로 넘어가는 것에 대해 깊은 우려의 생각을 가지고 있음」
1996년 6월	· 개정법안의 의원공동제안에 대해 지사코멘트 발표	· 개정법안의 의원공동제안에 대해 의장코멘트 발표	· 개정법안에 대해 의견표명
1996년 7월	· 동경도 전문위원 위촉		
1996년 8월	· 팸플릿 제 2회 발행	· 「지방분권을 추진하고, 수도권기능 이전 문제를 생각하는 전도대회(도내 전의원)」	
1996년 10월	· 「학생의회」 개최		
1996년 11월	· 「심포지움」 개최		
1996년 12월	· 「국회 등의 이전에 관한 영향에측조사(제 4)」 발표		
1997년 3월	· 신문에 의견광고	· 「국회 등 이전심의회」의 상황에 대해서 牧野심의회의원으로부터 설명청취	· 새로운 전국종합개발계획 책정에 관해서 국토청장관에 의견 · 「동경권이 21세기에 있던 일본을 대표하고, 수행하여야만 하는 중추적 기능중에서 「정치」 기능이 명기되어 있지 않는 것은 걱정된다.」
1997년 4월			
1997년 6월	· 팸플릿 제 3회 발행		
1997년 8월	· 「국회 등의 이전에 관한 영향에측조사(제 5)」 발표		
1997년 10월	· 「국토심의회 계획부회 심의경과보고」에 대해 지사코멘트 발표		
1997년 11월	· 「강연회」 개최	· 「국토심의회 계획부회 심의경과보고」에 대해 수도권기능 이전 문제에 관한 결의 (도의회체택)	· 새로운 전국종합개발계획 책정에 관해 국토청장관에 의견 · 「이전을 기성사실로써 받아들이는 일이 없도록 신중히 대응하도록 요망한다.」
1997년 12월			
1998년 1월	· 새로운 전국종합개발계획 책정에 대해서 지사의 의견표명 · 조사대상지역의 결정에 대한 지사의 의견표명	· 조사대상지역의 결정에 대한 의장코멘트 발표	
1998년 2월	· 홍보용 비디오 발표	· 「수도기능 이전 문제에 관한 연구조사회」 설치	
1998년 4월	· 팸플릿 제 4회 발행	· 「연구조사회」가 카스야, 오카다 양전문위원과 간담	
1998년 5월	· 「국회 등의 이전에 관한 영향에측조사(제 6)」 발표		

&lt;표 4-2&gt; 계속

구분	동경도	동경도의회	7도현시 수뇌회의
1998년 6월	· 「1999년도 국가의 시책 및 예산에 대한 동경도의 요망」 중에서 국회 등 이전의 신중한 검토를 요망	· 「연구조사회」가 이노구찌, 쿠로가와 양전문위원과 간담	· 국토청장관에게 새로운 수도권기본계획에 관한 국토청장관의 요망
1998년 7월	· 전문위원 강연기록 「나는 이렇게 생각한다」 발표		
1998년 8월	· 「국토심의회 수도권정비특별위원회 계획부회 조사검토보고서」에 대한 지사코멘트 발표	· 「국토심의회 수도권정비특별위원회 계획부회 조사검토보고서」에 대한 의장코멘트 발표	· 「동경권을 금후에도 정치, 경제, 문화 등의 제기능의 중심에 어울리는 권역으로써 정비하고, 일본의 발전에 공헌하여 가는 지역으로써 자리매김 할 필요가 있다.」
1998년 9월		· 제 2회 정책연구회 「수도기능 이전 문제」 개최	
1998년 10월	· 「1999년도 정부예산편성에 관한 동경도의 요망」 중에서 국회 등 이전에 신중한 검토를 요망		
1998년 11월			· 새로운 수도권기본계획에 관해서, 「이전을 전제로 하는 것이 아니고, 국민 각층의 충분한 의논과 장기적인 시점에서 서서 종합적인 검토가 필요」
1999년 1월	· 팸플릿 제 5회 발행 · 「공개토론회」 개최		
1999년 3월	· 「제 5차 수도권기본계획(안)」에 대한 지사코멘트 발표	· 「제 5차 수도권기본계획(안)」에 대한 의장코멘트 발표	
1999년 4월			· 「제 5차 수도권기본계획(안)」에 대한 코멘트
1999년 6월	· 신전문위원 위촉 · 지사코멘트 발표 · 「2000년도 국가의 시책 및 예산에 대한 동경도의 요망」 중에서 국회 등 이전에 신중한 검토를 요망 · 동경도의회 제 2회 정례회 지사소신표명으로 「절대반대」		· 국토청에 대해서 수도권기능 이전 문제에 관한 의견
1999년 7월	· 「국회 등의 이전에 관한 영향예측조사(제 7)」 발표		
1999년 9월	· 동경도의회 제 3회 정례회에서 지사발언 · 중의원 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」 지사참고인 초청	· 「수도이전에 반대하는 동경도의회 의원연맹」 설립 · 「수도기능의 이전에 반대하는 결의」	
1999년 10월	· 팸플릿 제 6회 발행	· 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」 결성집회 (도지사, 도의회의장, 동경상공회의소회 부름)	
	· 홍보 동경도 임시호 발행 · 「2000년도 정부예산편성에 관한 동경도의 요망」 중에 「국회 등 이전의 백지철회를 최종점 요망으로 함」		

<표 4-2> 계속

구분	동경도	동경도의회	7도현시 수뇌회의
1999년 11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」 위원등에 질문</li> <li>수도이전반대 전국행동 실시</li> </ul>		· 7도부시 수뇌회 의견표명
1999년 12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 국민대집회」 개최 (1만인 참가)</li> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 결의」를 채택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전후보지의 답신에 대한 의장코멘트 발표</li> <li>「수도이전에 반대하는 동경도의회 의원연맹」에 의한 긴급어필 발표</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전후보지의 답신에 대한 7도부시 수뇌회의의 코멘트 발표</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전후보지의 답신에 대한 지사 담화</li> </ul>		
2000년 2월	<ul style="list-style-type: none"> <li>홍보 동경도 2월호 발행</li> </ul>		
2000년 4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 모임」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회보 창간호 발행</li> </ul>	
2000년 5월		<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 반대하는 동경도의회 의원연맹」 임시총회</li> </ul>	
2000년 6월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「2001년도 국가의 시책 및 예산에 대한 동경도의 제안요구」 중에서 「국회 등 이전의 백지철회」를 최종점 제안으로 요구함</li> </ul>		
2000년 7월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 모임」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회보 제 2호 발행</li> </ul>	
2000년 10월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「2001년도 정부예산편성에 관한 동경도의 요망」 중에서 「국회 등 이전의 백지철회」를 최종점 요망함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 반대하는 동경도의회 의원연맹」 담당자회                             <ol style="list-style-type: none"> <li>「국토청장관의 수도기능 이전 반대 발언을 단호히 지지하는 설명」을 발표</li> <li>수도이전의 백지철회를 요구하는 요망서를 중참양원 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」의 위원장에게 제출</li> </ol> </li> </ul>	
2000년 11월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전의 비용 대 효과의 검증에 대해서」 발표</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>수도이전에 강하게 반대하는 의견을 표명</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 모임」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회보 제 3호 발행</li> </ul>	
2000년 12월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전반대 PR강조월간」을 설정                             <ol style="list-style-type: none"> <li>홍보 동경도 1면에 의한 어필</li> <li>판넬전 개최</li> </ol> </li> </ul>		
2001년 1월	<ul style="list-style-type: none"> <li>팸플렛 제 7회 발행</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 모임」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회보 제 4호 발행</li> </ul>	
2001년 3월		<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 반대하는 동경도의회 의원연맹」 학습회 개최</li> </ul>	
2001년 4월	<ul style="list-style-type: none"> <li>「수도이전에 단호히 반대하는 모임」</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>회보 제 5호 발행</li> </ul>	

&lt;표 4-2&gt; 계속

구분	동경도	동경도의회	7도현시 수뇌회의
2001년 6월	· 중위원 「국회 등의 이전에 관한 특별위원회」가 동경도를 시찰		
2001년 7월	· 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」 회보 제 6호 발행		
	· 「2002년도 국가의 시책 및 예산에 대한 동경도의 제안요구」 중에서 「국회 등 이전의 백지철회」를 최종점 제안으로 요구함		
2001년 10월	· 「수도이전의 재검증에 대해서」 발표		
	· 「2002년도 정부예산편성에 관한 동경도의 요망」 중에서 「국회 등 이전의 백지철회」를 최종점 요망함		
2001년 11월	· 수도이전반대 홍보버스 출발		· 수도이전에 반대하는 공동성명
	· 수도이전에 대한 여론조사 결과공표 - 도민의 66%가 필요없다고 회답 -		
	· 중의원 「국회 등 이전에 관한 특별위원회」에서 도지사가 의견진술		
	· 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」 회보 제 7호 발행		
2001년 12월	· 홍보 동경도 12월호	· 「수도이전의 백지철회를 요구하는 결의」를 채택	
	· 파넬전 「단호반대! 수도이전」을 개최		
	· 팸플릿 제 8회 발행		
2002년 1월	· 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」 회보 제 8호 발행		
2002년 3월	· 팸플릿 제 9회 발행		
2002년 4월	· 수도이전반대 홍보버스 15대로 증강		
	· 수도이전반대 비디오 「수도이전에 확실히 NO!!」 작성		
	· 수도이전에 반대하는 시구쯔손연락회의 개최		
	· 수도이전반대 전국행동 실시		
	· 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」 회보 제 9호 발행		
2002년 5월	· 홍보 동경도 5월호		· 「수도기능(국가의 중추기능)의 지원방책의 검토에 대해서」 공표
	· YAHOO! 에 배너광고 실시		
	· 수도이전반대 전단을 도내전역 신문에 넣음		
	· 참의원 「국회 등 이전에 관한 특별위원회」에 도지사가 참고인으로 출석		
	· 「수도이전반대 총궐기집회」 개최 · 「수도이전에 단호히 반대하는 긴급제안」을 만장일치로 채택		· 7도부시 공동으로 「수도기능 이전 반대포스터」 제작
2002년 6월	· 「수도이전에 단호히 반대하는 모임」 회보 제10호 발행		
	· 「2003년도 국가의 시책 및 예산에 대한 동경도의 제안요구」 중에서 「국회 등 이전의 백지철회」를 중점제안으로 요구		

## 제5장

**외국 수도이전  
사례의 시사점**

## 제 5 장 외국 수도이전 사례의 시사점

- 수도를 이전한 외국의 사례들의 추진배경을 살펴보면 우리와 상당한 차이가 있다는 것을 알 수 있다
- 브라질과 오스트레일리아의 경우는 미래 국가발전의 전략적 거점을 확보하고자 하는 광범위한 공감대가 형성돼 있었으며, 독일의 경우도 통일 독일의 상징적 발전 전략으로서의 의미가 함축되어 있었다. 일본의 경우, 국정 전반에 걸친 개혁의 전기를 마련하고, 동경의 일극집중을 해소하며, 지진 등 재해에 대한 대응력을 강화하기 위해 수도이전 추진을 계획하고 있는데, 앞 절에서 본 것처럼 상당한 반론에 부딪히고 있는 실정이다. 1998년 도쿄도가 새 수도 건설 사업이 각 지역에 미치는 파급효과를 분석한 자료에 부정적인 영향이 제시되어 있는데, 첫째, 새 수도 건설을 위한 투자의 생산 파급효과는 대부분 이전 지역에 한정되어 있고, 둘째, 새 수도 건설을 위한 사업비 때문에 다른 지역에 투자비가 감소하는 등의 역효과가 발생하며, 셋째, 수도 기능 이전에 따른 민간투자가 이종투자의 성격을 띠고 있다는 것이다(주간동아, 2003년 1-2).
- 독일의 경우도 천도에 따른 정치·경제적, 사회·심리적인 영향이 적지 않으며, 앞으로도 계속될 전망이다. 특히 새로운 메트로폴리스로서 웅비하려는 베를린에는 지금도 수천억 마르크가 소요되는 건설공사가 곳곳에서 진행되고 있어, 장기적으로 시민들에게 큰 불편함을 줄뿐만 아니라, 도시가 커지고 개방되면서 생활환경의 후퇴, 동유럽 불법 난민들의 유입, 주택난의 심화와 토지시장의 혼란, 산업 프롤레타리아의 양산과 계층간 대립의 심화, 정치적 급진주의의 부상 등 부정적인 측면들이 더욱 증폭되고 있다(안영진, 박영한, 2001).
- 브라질의 경우, 내륙 개발의 의지와 지역불균형 시정, 대서양 연안의 리우데자네이루와 상파울로 등의 과밀방지 등이 목적이었으나, 효과는 기대에 미치지 못한 상태이다. 공사기간이 짧아 희생자가 많았으며, 이전에 따른 경제적 부담으로 경제가 휘청일 정도였다. 비용상으로 약 60억달러를 투입하였는데, 이를 토지매각으로 충당할 계획이었으나, 해외차관 및 화폐로 조달하면서 부채와 흑독한 인플레이에 시달리게 되었다<sup>11)</sup>. 또한 주말 및 심야의 공동화 현상이 발생하여 유명도시라는 명칭을 얻게 되었고, 수도 이전시의 정밀한 계획의 결여로 인근 위성도시까지 시설과 서비스가 부족한 상태이다. 물가가 가장 비싸고 세금이 높은 반면 생산품이 없다. 인도와 여가공간이 부족하고, 자동차 없이는 다니기 힘들어 주차장 수요가 매우 높은 상태이다. 즉 도시는 성장한 반면 위성도시 인구가 넘치면서 브라질리아에 교통문제를 유발하였는데,

11) 브라질리아 카톨릭대 교수인 안토니오는 “수도이전에 들인 비용으로 생산성 있는 분야에 투자하고, 1차 산업을 부양했다더라면 브라질은 강국이 되었을 것이다. 경제적으로 수도이전은 좋지 못한 아이디어이며, 중서부지역이 발전가능성이 있다면 스스로 발전해야 한다. 60년대에 수도이전을 했으나, 40년이 지난 지금 브라질리아는 자급자족도 안되는 상태이다”라고 수도이전에 대해 비판적 견해를 피력하였다.

교통수단이 비싸고 인구가 많아 시내공동화 현상을 부채질하였다. 정치행정의 중심지임에도 불구하고 생활이 힘들어 위성도시로 옮겨가는 실태<sup>12)</sup>이다.

- 말레이시아는 민간투자를 확대하다보니 당초 예상보다 주택과 상가 매매가격이 너무 높아져 일반 공무원들이 적절한 가격에 매매하는 것이 불가능한 상태에 이르렀다. 이 때문에 수도 옆에 2차 주거도시(bed town)를 개발할 필요가 생겨나고 있다.
- 호주는 약 100여년에 걸쳐 장기적으로 이루어졌음에도 불구하고 강력한 산업기반이 없어 일자리가 없으며, 경제기반이 약한 편에 해당한다. 여전히 주민들에게는 미완의 도시로 여겨지며, 삶의 질 측면에서 활기 넘치는 삶을 제공해 주지 못하고 있다.
- 이처럼 여러 가지 다양한 목표를 달성하기 위하여 추진된 수도기능 이전이라는 정책적 수단은 항상 의도한 결과만을 가져오는 것은 아니다. 지금까지 살펴본 많은 사례들을 보면, 경우에 따라서는 의도했던 바와는 전혀 다른 결과가 도출될 뿐 아니라 그에 따른 부수적인 부작용들로 인해 수도기능 이전을 추진하지 않았을 때보다 더 악화된 상황을 야기하는 경우도 있다.
- 외국의 사례를 통해 도출할 수 있는 바는 다음의 조건이 충족될 때 한 나라의 수도가 이전될 수 있다는 것이다. 첫째, 기존 수도가 수도로서 기능하는 데 현저한 결함을 갖고 있을 때이다. 입지가 잘못되어 국력의 동원과 배분이 효율적으로 이루어지지 않는 경우, 공간이 협소하거나 시설이 낙후되어 있는 경우, 과밀혼잡으로 그 기능이 크게 저하되어 있을 경우가 여기에 해당한다. 둘째, 분리·독립·전쟁 등 영토상의 변화나 사회적 격변을 겪은 후 사회분위기 일신이 필요한 상황에서 수도이전을 통해 정치 세력간의 갈등해소와 국민통합의 계기를 마련하고자 할 경우이다. 셋째, 미래의 국가발전을 위한 공간상의 전략적 거점을 확보하고자 할 경우인데, 신수도 건설을 통해 미개발 지역의 개발을 선도하게 함으로써 국토경영의 전기를 마련하려 하는 경우가 여기에 해당된다.
- 그러나 주목해야 할 점은 수도이전의 계기와 이를 추진하는 힘은 기존 수도의 기능적 결함보다는 둘째와 셋째의 조건에 의해 제공된다는 점이다. 이는 기존 수도권의 기능적 결함만으로는 막대한 비용을 수반하면서 국토공간에 중대한 변화를 가져올 국가적 대사인 수도이전이 사회적 당위성을 획득하기 어렵다는 것을 시사한다.
- 이웃 일본이 동경의 집중 문제를 해소하기 위해 15년 전인 1988년에 수도를 건설한다는 방침을 정하고 나름대로의 정보를 공개하고 동경도 및 관계 지방자치단체와의 의견교환을 거쳐 의회를 중심으로 논의를 전개해 왔지만, 오늘날까지도 결론에 이르지 못하고 찬반논의만 분분한 상태임을 인지한 상태에서 우리나라의 수도기능 이전이 어떤 의미를 갖는지를 고려해야 할 것이다.

12) 200만의 인구 중 25만명 만이 브라질리아에 거주하고 나머지는 8개 위성도시에 분산되어 있다.

- 특히 수도 이전문제는 단기간에 끝낼 문제가 아니라 국민정서적 합의에 부합해야 하며, 보다 많은 사람들이 신수도건설 작업에 참여한 상태에서 이루어지지 않으면 실패하게 될 것이다. 일본의 사례에서 보듯이 가능한 한 정보를 공개하고 많은 학자들간의 토론과 관련 자치단체들과의 의견교환, 그리고 현 수도인 서울과의 비용편익분석을 통한 比較考量的 과정이 반드시 필요할 것이다. 수도 이전에는 막대한 비용이 소요되고 그 파급효과 또한 매우 광범위하기 때문에 이러한 과정을 거치지 않는 실행정수도의 논의는 그 결정의 당위성을 갖기 어려우며, 설령 후보지를 결정하더라도 많은 논란과 반대에 부딪칠 가능성이 있다.
- 또한, 수도 이전의 파급효과는 신수도 건설의 효과만을 가지고 논의할 것이 아니고, 수도이전에 따른 국가전체의 종합적인 파급효과와 국제적인 경쟁력을 고려해야 한다. 21세기의 세계는 한 국가내에서 지역간의 경쟁이 아닌 국가를 초월한 지역간의 경쟁으로 돌입하고 있다. 이런 상황에서 국내에서의 균형발전만을 위하여 국제적인 국가 경쟁력을 약화시킬 가능성이 있는 실행정수도의 논의는 보다 객관적이고 엄밀한 분석이 필요하고, 이러한 분석과정과 결과의 공개를 통한 국민적 토론과 합의형성에 기초해서 신중하게 결정하는 것이 필수적이라는 점을 인식해야 할 것이다.

# 제6장

## 정책적 시사점

## 제 6 장 정책적 시사점

### 제 1 절 수도 이전 논의의 평가기준

- 수도의 기능 이전은 단순히 수도권 주변에 하나의 신도시를 조성하는 정도의 의미로 받아들일 수 있는 사안이 아니다. 상당히 복잡하고 국토 전체에 영향을 미칠 수 있기 때문이다.
- 이러한 점에서 수도 이전이라는 정책수단의 사용은 단지 균형개발이라는 목표만으로 정당화되는 것은 아니다. 국내외의 여러 사례에 비추어 보건데 수도이전은 단지 국토의 불균형적 성장을 시정하는 유일한 수단은 아니며, 필요충분조건도 아니다.
- 수도권의 과밀혼잡과 지역불균형 심화에 대해서는 그 해결 필요성에 대해 어느 정도의 사회적 공감대는 형성되었다고 하나, 그것만으로 수도 이전의 당위성이 담보되지는 않는다. 무엇보다도 당위성을 확보하기 위해서는 수도 이전을 통해 해결하려고 했던 기능적 문제, 즉 수도권의 과밀 혼잡과 지역불균형 심화 문제를 치유함에 있어 다른 어떤 수단보다도 효율적이어야 함은 물론, 그것이 사회 통합의 계기를 제공하고, 국토의 효율적 경영을 위한 새로운 전략적 교두보가 마련될 수 있는 것이어야 하는 것이다(온영태, 2003). 또한 수도 이전은 지역간의 균형발전이라는 형평성의 사상적 차원에서뿐만 아니라 경제적 효율성 차원에서도 적절한지에 대한 검토가 있어야 한다.
- 따라서 이러한 차원에서 수도 이전이 당위성을 가지기 위해서는 다음의 조건들을 갖추어야 한다.
- 첫째, 수도 이전으로 지방의 성장 계기를 마련하고 국토 불균형을 해소할 수 있을까?. 수도권의 기능들을 지방으로 분산하여 전 국토의 하향 균형발전을 초래하는 우를 범하지는 말아야 할 것이다. 둘째, 수도 이전을 계기로 수도권의 과밀을 해소할 뿐만 아니라 수도권의 잠재력을 더욱 증진시킬 수 있을까? 셋째 수도 이전이라는 대안의 채택이 다른 대안들보다 더 효율적인가? 여기에는 수도 이전이 통일 후 남북의 지역간 통합에도 유용하며, 통일 후에도 전략적으로 국토의 효율적 경영에 도움을 줄 수 있는 지도 고려되어 할 것이다. 또 수도 이전에 의해서 변화될 국토공간 구조가 다른 대안을 통해서 변화될 국토공간 구조보다 더 효율적인지도 고려되어야 할 것이다. 마지막으로 민주적인 절차를 충분히 거쳤는가?
- 수도기능 이전이라는 정책적 대안이 객관적으로 위의 조건들을 모두 갖추지 못하는 것으로 평가된다면, 그리고 그러한 현실 적합성을 갖추지 못한 상태에서 정책을 추진한다면 실행가능성(feasibility)이 상당히 저하되는 상징적 정책으로 그치게 되거나, 편익보다 피해가 더 큰 정책으로서 실패할 가능성이 높아지게 된다. 따라서 수도 이전이 위의 조건들에 얼마나 부합한 정책인지를 분석·평가하는 것이 선결과제가 된다.

## 제 2 절 수도권이전 논의의 타당성 분석

- 수도권 이전의 논의는 위에서 언급한 타당성 평가기준에 따라 평가되어 그 정당성 여부가 엄밀하게 분석되어야만 합리적인 정책으로서 결정될 수 있다. 그 평가기준은 다음과 같다.
- 수도권 기능이전이 목표로 하고 있는 국토불균형 발전과 수도권 집중의 구조적 메커니즘에 대한 철저한 분석과, 수도권 기능이전이 가져올 정치경제적(긍정적·부정적) 효과에 대한 분석이 사전에 이루어져야 한다. 그리고 이에 대한 분석을 전제로 사전에 설정했던 평가기준, 즉 수도권외의 분산 및 분권화가 이루어질 수 있는지, 국토 불균형 발전 문제가 해결될 수 있는지, 수도권외의 발전 잠재력을 증진시킬 수 있는지, 수도권 이전이 가장 최선의 대안인지, 통일 이후의 남북 간 지역 통합에도 유용한지, 통일 후 전략적으로 국토의 효율적 경영에 도움을 주는지의 논의에 가장 우수하게 부합하여야 최선의 정책대안이 될 수 있다.

### 1. 수도권 과밀 지표에 대한 수치적 문제

- 수도권 이전 논의가 대두된 가장 큰 원인은 수도권의 과밀과 함께 등장한 지방의 불균형 성장이다. 우선 수도권의 집중도를 외국의 경우와 비교함으로써 우리 나라의 집중도가 과도하다는 점을 부각시킴으로써 수도권 이전의 필요성을 강조하곤 한다. 외국과 비교하여 그 유래가 찾아보기 어려운 정도 또는 수도권의 인구집중률이 세계 최고라는 등의 자극적인 표현을 쓰기도 한다. 또 그를 뒷받침하기 위해 집중도를 나타내는 통계수치를 제시한다. 우리나라의 경우 46.7%, 런던의 경우 21.6%, 파리의 경우 18.2%, 그리고 동경의 경우 32.3% 등이 가장 보편적으로 제시되고 있는 수치이다. 그러나 이러한 논리가 수도권 이전의 필요성을 얼마나 뒷받침하는 논리인지는 의문이다. 또 제시한 수치에 대해서는 어떠한 의미를 부여해야 할 것인지, 만약 이 수치들이 의미가 있다면 우리는 어느 정도의 수준에 맞추어야 할 것인지 등이 문제가 된다.
- 수도권 집중은 여러 가지 원인에 의해 생겨나는데, 해당 국가들의 수도권 집중을 가져오는 요인들에 대한 심도 있는 연구도 없이 우리의 수도권 집중도 지수가 다른 나라에 비해 높다고 해서 그것이 과도하다고 판단하는 것은 분명히 문제가 있다(김성배, 2003). 이러한 지수 속에는 주요한 변수가 개입되는데 정치권력의 집중도에 기인한 정도, 경제구조가 대외 지향적인지 혹은 대내 지향적인지 등의 변수를 통제하지 않은 채, 그 집중도만 비교하는 것은 계수적 함정에 빠진 결과이다. 이러한 국가적 차이를 통제하지 않았다는 점에서 경우에 따라서는 우리의 집중도가 상대적으로 낮을 가능성도 배제할 수 없다. 그리고 우리의 경제구조 하에서는 이러한 집중적 현상이 비용보다 편익<sup>13)</sup>을 더 많이 가져올 가능성도 높다.

- 이러한 계수적 함정 문제는 혼잡비용에 대한 논의에서도 마찬가지로 나타난다. 혼잡으로 인한 사회비용이 95년 서울이 3.5조원이라는 주장, 특정 연도를 명시하지 않은 채 수도권 연간 혼잡비용이 연간 9.6조원이라는 주장 등이 많다. 그러나 이러한 주장 역시 수도권 집중 억제에 근거로서는 설득력이 없다. 우선 이 수치가 수도권 집중을 억제해야 하는 근거로서 설득력을 얻기 위해서는 집중으로 인한 편익과도 비교해야 한다. 오늘날 국가경쟁력 이론들은 지역의 성장이나 국가의 경제발전은 생산요소 가격의 하락이나 기업활동 환경의 개선을 통한 경쟁력 향상보다는 혁신, 특정 생산요소의 공유, 대학과의 연계, 산업들간의 전후방 연계관계 등 공간적 집적으로 인해 생겨날 수 있는 편익에 더 크게 좌우되고 있다. 또 집중으로 인해 발생한 사회적 비용을 해소하기 위하여 왜 정부가 신행정수도 건설과 같은 형태로 개입해야 하는가 하는 문제 역시 존재한다.

## 2. 기존 논의 흐름의 문제

- 기존의 수도이전에 대한 심포지엄들은 수도이전에 대한 긍정적 성과에 치중하는 경향이 강하였다. 특히 충청권 중심의 논의들은 대부분 수도권의 과도한 기능집중과 심각한 국토불균형을 해소하기 위한 적극적 해결책이 수도이전 뿐이며, 신행정수도의 충청도 내 건설은 대통령의 핵심공약이고, 참여정부의 10대 정책과제이므로 성공적으로 추진될 것을 기대한다는 내용이 추가되었다.
- 수도이전에 대한 진정한 논의는 수도이전의 필요성이 있는지의 여부를 정하는 일부터 시작하여 수도이전의 필요성이 있다면 언제 어디로 옮길 것인가를 의논해야 함이 마땅하다. 그러한 논의과정에서 수도이전의 기능과 규모 등이 도출되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재의 논의들은 대부분 수도이전의 시기와 장소를 미리 정해 놓고 논의를 만들어나가는 본말이 전도된 상황에 이르렀다.
- 이러한 기존 논의들은 공간적 정책에만 초점을 맞춘 결과이다. 그러므로 신행정수도의 건설을 둘러싼 쟁점은 비공간적 정책에서도 찾아보려는 노력이 필요하다(남영우, 2003). 아직 수도권 과밀화의 해소와 지방도시의 육성이 수도이전이라는 극약처방을 써야 실현될 수 있는 것인지에 대한 확실한 근거를 갖고 있지 못하다. 왜냐하면 서울과 과천에 있는 수도기능을 충청도 혹은 비수도권으로 이전하는 것은 국가전체로 볼 때는 제로섬 게임이 될 가능성이 도사리고 있기 때문이다.

13) 수도권 집중으로 인한 편익은 간단히 말하면 집적의 이익이라 할 수 있다. 도시의 규모가 크고 그 속에 다양한 활동들이 공존하고 있는 상황에서는 소위 집적의 경제라는 외부경제현상이 발생한다. 집적의 경제가 있는 경우 그 경제가 발생하는 지역의 생산이 늘어날 때 그 지역에 속한 기업들의 단위 생산비가 줄어들게 되어, 또 다른 활동들이 모여들게 될 수 있다. 우리의 수도권에서도 이러한 집적의 이익이 발생한 결과일 수 있는 것이다.

### 3. 수도권 집중의 구조적 메커니즘

- 수도권으로의 집중 및 지역간 불균형 발전 현상을 유발한 원인 또는 메커니즘에 대하여 보다 깊이 있는 분석을 하지 않은 채, 문제에 대한 나열에 그친다면, 올바른 해결책이 도출될 수 없다. 우리나라는 1960년대 이후 국가의 발전주의적 개입 전략에 따라 본격적으로 자본주의화 과정을 걷게 되었다. 안보논리와 더불어 경제발전을 최대의 목표로 설정하고, 세계 자본주의 경제에 본격적으로 편입되기 위한 산업화와 도시화 과정을 추진해 온 것이다. 이러한 경제성장은 그러나 산업간 및 계층간 격차와 더불어 지역간 격차를 심화시키고, 과밀/과소 지역 문제를 유발하게 되었다. 이러한 지역간 격차는 단순히 가시화된 현상의 문제라기보다 구조적 메커니즘의 문제로 분석되어야 한다. 즉 자본은 사회·공간적으로 평균 이상의 이윤율을 추구하는 속성을 가지며, 이에 따라 더 많은 이윤을 얻을 수 있는 지역에 투자된다. 자본의 이윤은 지리적 측면, 즉 집적의 이익을 전제로 하며, 위기에 봉착하면 자본이 다른 지역으로 이전하거나 또는 그 지역을 재구조화하게 된다. 공간의 정치경제학에서는 이를 공간적 고정(spatial fix)이라고 한다(최병두, 2003).
- 우리나라 정부는 그 동안 균형발전을 개발계획의 수사(修辭)로 제시했지만, 실제 집적의 불이익을 적절히 통제하면서 지속적으로 집적의 이익을 추구하는 전략을 구사해 왔다.
- 즉 수도권의 집중 및 불균형 발전의 문제는 단지 문제의 흐름에 따른 결과가 아니라, 구조적 메커니즘에 기인한 것이다. 따라서 문제는 수도권의 위치가 아니라, 수도권 지역에서 발생하고 있는 집적의 불이익을 감소시키고, 중앙정치권력에 대한 지방주민들의 불만을 해소시킴으로써 지속적으로 경제성장을 도모하고 정치적 통합을 이루어 내어야 하는 구조적 요구에 직면해 있는 것이다. 또한 기존의 구조적 메커니즘 하에서는 수도이전이 균형발전을 바로 가져올 수 있는 인과관계에 있는 것도 아니다. 즉 수도의 이전이 국토불균형을 일거에 해소할 수 있는 효과적이고 효율적인 해법일 수 없다. 이는 국내적 정치상황과 국제적 상황과도 직결되어 있으며, 국내 정치경제적인 구조적 메커니즘에 달려 있는 것이다.

### 4. 지역균형발전과 수도 이전간의 상관관계

- 수치적 지표의 문제, 수도권 과밀의 원인 등의 의문을 간과하더라도, 수도 이전을 결정하기 위해서는 수도이전의 결정이 지역균형발전을 가져온다는 상관관계가 분명히 입증되어야 한다.
- 우선 신행정수도의 건설이 지역균형발전을 가져온다고 보는 입장에서는 수도가 이전되면, 그 지역에 신행정수도와 연관성을 갖는 공공시설, 기업, 대학 등 유관시설이 입

지하게 되고, 그 결과 인구가 늘어나고 경제활동이 확대되면서 지역발전이 이루어진다고 주장한다. 그러나 이 주장의 이면에서 두 가지 검증되지 않은 가정이 내포되어 있다. 하나는 수도가 이전되는 지역은 필연적으로 크게 성장할 것으로 보는 가정이고, 다른 하나는 수도의 이전이 분권화를 수반한다는 가정이다(김성배, 2003).

- 그러나 이러한 가정들은 조건 없이 적용할 수 있는 것들이 아니다. 수도가 이전된다고 하더라도 그 지역이 어느 정도 성장할 것인지는 지역여건에 따라 크게 달라질 수 있다. 수도 이전 그 자체가 지역의 성장을 가져온다기 보다는 성장의 여건이 갖추어진 지역에 신행정수도가 들어설 때 지역이 제대로 성장할 수 있는 것이다. 또한 수도의 이전은 권한의 분산과는 무관하게 이루어질 수 있다는 점도 인식해야 한다. 즉 수도 이전이 분권화의 필요조건이나 충분조건은 당연히 아니며, 양자간에는 직접적인 연관성이 없다. 권한의 분산은 수도의 이전 없이도 일어날 수 있고, 수도는 이전하더라도 권한의 분산은 일어나지 않을 수도 있을 것이다. 수도 이전이 지역의 균형발전을 가져올 것이라는 주장은 검증되지 않은 가정이 내포되어 있는 불확실한 가설일 뿐이다.
- 현재 모든 기반시설이 잘 갖추어져 있는 서울과 수도권 기능을 살리면서 현실적으로 가능한 국토균형발전의 다른 대안을 모색하는 것이 국가 전체의 경쟁력을 높이는 최선책일 수 있음을 깨달아 수도이전 논의 자체를 신중히 재검토해야 할 필요성이 있다.

## 5. 수도이전의 정치경제적 효과

- 수도 기능 이전의 정치경제적 효과 역시 정책대안의 선택에서 고려해야 할 중요한 기준이 된다. 수도이전은 수도권에 현재 당면한 문제들 즉, 토지 및 주택의 부족, 교육, 의료 등 복지서비스 비용의 과다지출, 교통혼잡과 물류유통장애, 환경오염에 따른 사회적 외부 비용 등을 우선적으로 해결하는 데 기여할 것이다. 그러나 과거 국토정책의 시행과정에서도 보이듯이 서울과 수도권의 문제 해결은 그 외 지역에서 새로운 인구 유입을 초래함으로써 또다시 문제가 재발되는 경향이 있었다. 또한 과밀문제의 해결이 실제 수도권 주민들에게 어느 정도의 혜택을 줄 수 있을 것인가는 별개의 문제이다.
- 수도 기능이전은 지방의 불균형 발전을 더욱 심화시킬 수도 있다. 수도 기능이전은 수도권 기능의 분산·이전 이라기 보다는 발전범위의 확대, 즉 기능의 확산이전에 더 가깝다고 볼 수 있다. 이로 인해 단핵의 수도권과 그 인접 충청권이 발전축을 확대 발전시킬 경우 그 외 지역들, 심지어 광주, 대구 뿐 아니라 부산까지도 새로운 발전축의 흡인력에 의하여 인구 및 산업의 유출을 맞게 될 것이다. 즉 수도 기능이전의 정책대안은 수도권의 과밀 비대화(집적의 불이익)를 해소할 수 있는 방안이라고는 할

수 있지만, 그 자체로서 국토전체의 균형발전을 위한 방안이 결코 아니며, 오히려 이에 반대되는 효과를 가져올 수 있다(최병두, 2003).

## 6. 지방분산/ 육성 차원에서 수도권 이전

- 수도권에 집중되어 있는 행정기능을 떼어내서 비수도권으로 이전하는 것은 국가 전체로 보아서는 제로섬 게임 혹은 마이너스 섬 게임이 될 가능성을 배제할 수 없다(운영태, 2003). 물리적으로 도시를 건설하고 정부청사를 새로 지어 옮기는 일은 그것만을 보면 건설투자 효과 이외에는 확대 재생산의 의미가 거의 없는 경제활동이라고 볼 수 있다. 그 기능이 정부 기능과 그것이 작동하는데 필요한 최소한의 지원기능으로 순화되어 있을 경우 그 성장 잠재력이 크지 않을 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 수도로서의 상징성을 강조하여 고립된 환경을 선택하여 자족적인 도시를 건설할 경우 그 분산 효과가 지방 전체로 파급되지 못함은 물론 수도가 이전되는 지역의 발전에 대한 기여도 또한 크지 않을 가능성이 크다.
- 따라서 수도권 이전을 계기로 한 지방의 지속적인 성장 및 불균형 성장문제의 해결에 대한 실마리를 찾기가 상당히 힘들다.

## 7. 효율성 측면의 평가

- 수도권 이전에 따른 수도권의 혼잡비용의 감소로 발생하는 편익은 그다지 큰 것은 아닐 것이다. 2,000만 인구(서울: 1,000만)에서 30만 정도를 덜어내는 것으로 기대할 수 있는 혼잡비용의 감소는 미미한 수준의 것이라고 보아야 옳다.
- 이에 비해 수도권 이전비용은 막대할 것이다. 도시건설 및 정부청사 건설비용은 사회가 부담해야 할 총비용의 극히 일부에 지나지 않는다. 수도권 이전은 사회 각 분야에 걸친 공간상의 거래질서에 연쇄적인 변화를 가져올 것이며, 이는 많은 기업과 사람들로 하여금 전에는 지불하지 않았던 장거리 교통비용과 시간비용을 추가적으로 지불하게 할 것이다. 수도권 이전 비용에서 중요하게 여겨지는 정부 직접 투자비보다는 간접적으로 시민들에게 부과되는 비가시적인 비용 측면이 더 크다는 점에서 산술적으로 계산할 수 없는 비용을 부담시키게 된다. 또한 직접적인 비용만을 산정하더라도 사업 추진 이전에 계산했던 것보다 더 많은 비용이 소요될 것임은 분명하다.
- 수도권 이전의 정책대안이 당위성을 가지기 위해서는 여타의 기준들에 대한 평가와 더불어 수도권 이전이 국토의 균형발전과 수도권의 과밀현상을 해결하는 데 있어서 가장 효율적인 대안인지의 여부에 대한 고려가 있어야 한다. 그러나 수도권 이전이 전술한 비용과 더불어 여타의 부수적인 부작용, 또 다른 집중 지역의 형성, 수도권의 공동화

현상 등을 유발한다면 효율적인 자원투자라고 보기 어렵다. 그 자원을 차라리 낙후된 지역에 직접 투자하거나, 지방의 분권화와 자율화를 달성하는 데 사용한다면, 수도 이전이 가져올 수 있는 여러 장점들을 상쇄할 가능성이 높다. 이러한 점에서 가장 효율적인 대안이라 평가하기 어렵다.

## 8. 통일을 대비한 도시 전략

- 수도이전은 통일 후 남북의 지역간 통합에 유용하고, 통일 후에도 전략적으로 국토의 효율적 경영에 도움을 주는 수단이 되어야 한다. 그러나 수도이전은 통일에 대해서 전향적이라고 결코 말하기 어렵다. 통일로 가는 과정에서 남북이 통일을 논의하고 교류할 목적으로 도시를 짓고 그것을 통일 후의 수도로 발전시켜 나간다는 구상과는 거리가 멀기 때문이다. 오히려 서울로부터 수도 기능을 떼어내 남한의 중부지역으로 이전시킴으로써 통일로부터는 크게 후퇴하는 느낌을 주고 있다. 즉 통일의 문제에 관해서도 수도이전은 사회적 당위성을 확보하기 어려운 것이다.
- 독일이 본에서 베를린으로 수도를 이전한 것이 분단 이전의 수도 회복이라는 의미가 있듯이 서울이 갖는 역사적 상징성을 과소평가해서는 안된다(온영태, 2003). 결국 통일 및 안보적인 고려를 하였을 경우, 수도의 결정은 통일 이후가 적기인 것이다(김형국, 2002).

## 9. 수도성 문제에 대한 고려

- 수도의 이전은 외국의 여러 사례에서도 흔히 보이는 것처럼 국가의 사정에 따라 단행될 수 있는 사안이다. 기존의 수도가 결정적 결함을 지니고 있거나, 종족 또는 정치 세력간의 갈등으로 국민통합의 필요가 있는 경우, 미개발의 성장거점을 마련할 필요가 있을 경우 등이다.
- 그러나 수도가 가지고 있는 수도성을 고려할 때 정말 필요한 사안이 아니고서는 많은 희생을 수반하는 만큼 신중해야 할 결정이다. Toynbee는 지난 2세기 동안 수도로 건설된 도시는 동시기에 발달한 상공업도시에 비해 실패했음을 지적하면서 이는 일국의 수도가 수도로서의 역할을 다하기 위해서는 전략상 중요한 지점에 위치해야 함은 물론이고, 위신(prestige)을 지닌 도시이어야 한다는 것이다. 수도에는 역사성이 있는데 이는 과거로부터의 관성 및 명예와 국민적 프라이드가 경외심과 맞물리기 때문에 수도에 대한 고려에는 정신적인 부분에 대한 고려까지 있어야 한다는 것이다. F. Metz는 수도의 위치는 안정적이어야 한다고 강조하면서 도시가 갖는 상징성 때문에 수도이전이 어렵다는 S. B. Cohen의 주장을 뒷받침하였다.

- 수도성(首都性)이란 수도는 국가와 민족의 통합과 관련된 정치적 기능을 고도로 발휘할 수 있는 도시이어야 하며, 도시간 계층성에서 행정적 기능의 최상위에 서 있어야 한다는 것이다. 또한 수도의 기능은 통합을 위한 권력지배체제를 국가라는 정치지역으로 확립하도록 보강해야 하며, 수도는 그 거점으로서의 지위를 강화해야 한다는 것이다(남영우, 2003).
- 이러한 수도성을 고려해 볼 때, 수도이전 논의는 거시적 관점의 수도성을 파악하지 못한 논의이다. 수도이전과 같은 국가적 사업은 서울이 가진 오랜 역사성과 정신적 영역을 포기하는 국운을 걸어야 할 만큼의 중차대한 역사임에도 불구하고 미시적 관점에서의 문제해결을 위한 수단으로서만 파악해 왔다. 따라서 현재 상황이 서울의 수도성을 포기하고 수도이전을 해야 할 만큼의 문제를 지니고 있는지, 서울의 수위성을 포기할 만큼의 편익을 가져올 수 있는 정책대안인지에 대한 재고려가 필요하다.

## 10. 세계도시의 육성 차원

- 자본주의의 재편과정에서 비롯된 세계화는 이제 거스를 수 없는 대세이다. 우리나라와 같이 해외무역으로 국가경제를 다져야 할 나라일수록 세계화를 거시적 경향으로 받아들일 수밖에 없다. 세계화 시대에서는 견실한 세계도시의 보유가 국가경쟁력과 직결된다.
- 세계도시(global city)란 뉴욕·런던·도쿄 등과 같이 글로벌 경제활동을 조정하고 통제하는 결절점이며, 선진자본주의사회의 질서 속에서 금융·정보·교통·통신 등의 분야에서 중추적 역할을 담당하는 도시를 뜻한다. 그와 같은 글로벌 기능을 극대화하기 위한 인프라의 구축은 글로벌 자원을 유치하며 국가발전을 좌우하게 된다. 따라서 인프라가 완비된 세계도시나 다수의 세계도시를 보유한 국가일수록 21세기를 보장받을 수 있고, 국가장래를 담보할 수 있다.
- 한국의 대표 도시인 서울은 글로벌 경제·금융기능과 중추관리기능을 보강하고, 현재 확고한 허브기능을 더욱 발전시키면 상위계층의 세계도시로서 한국을 대표하는데 손색이 없게 된다. 한국 내에 아직 또 다른 세계도시가 형성되어 있지 않은 상황에서 서울이 핵심국가의 상위계층으로 도약하기 전까지는 서울에 수도를 존속시켜 세계적 도시로 급상승시키는 것이 우선과제이다. 이 시점에서 수도를 이전하여 서울의 정치·행정기능을 약화시킨다면 그것은 세계화시대의 국가경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 야기할 것이다.

## 11. 외국사례 인용의 한계

- 우리는 외국의 수도이전 사례를 성공적이고 용이한 정책사례로만 편중되게 바라보는 경향이 있다. 그러나 일본의 수도 논의도 10년이 넘게 계속되고 있으며, 말레이시아나 브라질, 독일 등 수도이전을 완료한 국가들에서도 상당한 부작용이 나타나고 있는 점들을 간과해서는 안 된다. 스페인의 Antonio Gaudi가 바르셀로나에 사그라다 파밀리아 성당을 건설하기 위해서만도 무려 160여 년에 걸친 공사기간을 계획한 일을 새겨 볼 필요가 있다. 영국 신도시의 건설기간은 평균 20 ~ 30 년이 소요되었음에도 주목할 필요가 있다. 또한 우리는 태조 이성계가 충청도의 계룡산 밑에 신도안을 건설하려다가 중단한 6백여년 전의 실패도 돌이켜 생각해 보아야 한다.
- 또한 우리는 수도이전에 대한 논의의 근거로서 브라질, 미국, 오스트레일리아 등의 사례를 인용한다. 그러나 그 당시의 상황과 현재의 상황간의 차이, 그 국가와 우리나라와의 환경적·상황적 차이를 고려하지 않은 오류를 범하는 것이다. 수도 이전을 추구하게 된 동기 및 목적, 상황도 나라별로 다양하다. 그러한 국가적 차이를 무시하고 외국의 수도이전 사례를 우리의 벤치마킹 대상으로 논의하는 것 자체가 상당한 오류를 안고 있는 것이다.

## 제 3 절 지역균형 발전을 위한 정책적 대안의 모색

- 서울의 물리적 과밀은 6백년 역사 속에서 누적된 장소적 관성 탓도 없지 않지만, 주요한 요인은 정치권력의 집중에서 유래했다(김형국, 2003). 따라서 환경결정론적 시각에 따라 물리적 위치만 옮기면 문제가 해결된다는 식의 발상은 시대착오적이다. 권력기관 및 관청의 위치만 옮기는 권좌의 이동은 또 다른 지역에서의 집중만을 야기시킬 뿐이며, 전국적 균형효과는 미미할 것이기 때문이다.
- 수도권 과밀을 해결하고, 국토의 균형발전을 목표로 하는 것이라면 수도를 옮기는 것이 최선의 대안이라고 보기는 어렵다. 특히 균형발전과 수도이전과의 상관관계가 명확히 밝혀지지 않은 상태에서 불확정적인 추정에 기반한 논의는 많은 위험을 안고 있는 감정적 처사인 것이다. 따라서 무엇보다 권력의 지방분권을 선행해야 한다. 그에 뒤이어 상대 또는 절대낙후지역에 성장산업, 하부구조, 복지시설 등에 대한 중앙정부의 직접투자 및 민간부문 투자의 유인 내지 조장 등이 뒤따라야 할 것이다. 문제해결을 위하여 제3의 수단을 통해 간접적 유발효과를 기대하기보다는 문제에 대한 직접적 치유방안을 생각하는 것이 보다 더 정확한 처방이 될 것이다.

### 1. 지역균형발전의 패러다임 전환

- 지역균형발전은 발전의 기회균등을 통해 모든 지역의 발전 잠재력을 극대화할 수 있는 여건을 조성하는 것으로 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 질을 누릴 수 있는 공간을 창조하는 것이다. 공간적 변화를 유도하기 위해서는 다른 정책적 조치보다도 기본적인 패러다임의 전환이 요구된다. 패러다임의 변환은 다음과 같다.

<표 6-1> 패러다임의 전환

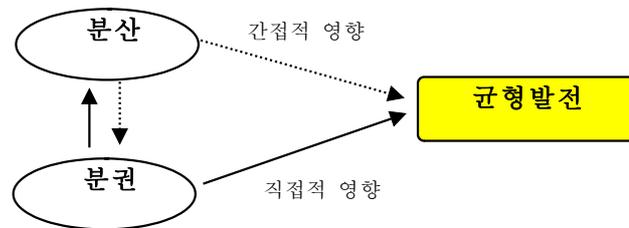
구분	전통적 패러다임	새로운 패러다임
지역개발 목표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 총량적 성장위주</li> <li>· 효율성 중심</li> <li>· 국가 발전 우선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 삶의 질 향상</li> <li>· 효율성과 형평성 동시 추구</li> <li>· 지역 발전 중심</li> </ul>
지역의 성격	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이종적 구분</li> <li>· 발전 지역과 저발전 지역</li> <li>· 공간적 차별성· 획일성</li> <li>· 지역의 국지성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 다면적 구분</li> <li>· 지역구조의 다양성</li> <li>· 공간적 정체성· 복합성</li> <li>· 지역의 광역화</li> </ul>
조직/ 권한	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 하향적 집권화</li> <li>· 중앙정부 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 상향적 분권화</li> <li>· 중앙과 지방간 협력</li> </ul>
자원배분	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 획일적 지역 배분</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지역의 내생적 자원 동원</li> </ul>
개발전략	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 자본, 물질 중심</li> <li>· 양적 성장</li> <li>· 제조업 중심</li> <li>· 대형 프로젝트 중심</li> <li>· 대기업 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보, 기술, 문화 중심</li> <li>· 질적 성장</li> <li>· 서비스 및 부문간 연계</li> <li>· 다양한 프로그램</li> <li>· 대기업-중소기업간 협력</li> </ul>

\* 자료 : 한표환(2003), “지역균형발전을 위한 효율적인 정책추진방안”, 충남발전 연구원 외 주최 심포지엄 논문집.

- 중앙과 지방간의 전통적 패러다임은 국가의 경제력 향상이라는 목표아래 효율성 중심의 총량적 성장을 최우선으로 여긴 정책을 수행하여 왔다. 지역적 성장은 총체적 효율성 극대화를 위하여 희생될 수 있는 개념이었다. 중앙정부 중심의 성장 전략 하에서 대기업 중심의 양적 성장을 추진하여 왔던 반면 지역의 균형발전을 꾀하려는 새로운 패러다임에서는 지역 전체의 삶의 질 향상과 형평성의 이념을 추구한다. 따라서 지방 중심의 체제로서 질적이고 전체적인 최적성을 추구한다.
- 이러한 패러다임의 변화는 국가 전체를 위해 서울을 중심으로 성장전략을 추진해 왔던 정책에서 지방에 더 많은 권한과 발전적 기회를 주는 방향으로의 변화를 유도한다. 이러한 변화는 수도권과 지방이 공존공영하려는 상생전략(Win-Win Strategy)의 추구하고 관련된다. 수도권은 국제경쟁력을 갖춘 세계도시로 발전시키고, 지방에 대해서는 중앙정부가 핵심 성장역량을 적극 지원하는 전략이다. 지역적 역량이 극대화되고, 지방이 발전할 수 있는 기회가 형평적으로 주어지며, 더 많은 권한과 자율성이 지방에 주어진다<sup>14)</sup>. 이러한 지역균형발전은 분권화를 통해서 가속화된다.

## 2. 기능의 지방분권화

- 국토의 균형발전과 수도권 과밀 해소, 국민적 통합의 달성이라는 종합적 목표를 달성하는 방법은 중앙정부의 물리적 이전(분산) 보다는 기능의 지방 분권화가 더 효율적이다. 이러한 논리는 분권과 분산의 개념상의 차이에 기인한다.
- 분권(devolution)이란 권력과 자원의 중앙집중을 완화한다는 의미이다. 즉 권력(권한)을 지방으로 이양한다는 뜻으로 인사권을 비롯하여 재정권, 경찰권, 교육권 등을 지방이 자치적으로 운용할 수 있도록 자율권을 보장하는 개념이다. 한편, 분산(decentralization)은 자원을 지방으로 이전한다는 뜻으로서 기업이나 대학, 공공기관 등을 중앙이 아닌 지방으로 이전하는 개념이다(성경룡·박양호 외, 2003). 수도권의 과밀 해소만을 목표로 한다면, 공공기관만을 지방으로 이전시키는 분산(decentralization)으로도 문제를 해결할 수 있지만, 우리나라가 지닌 본질적 문제인 국토의 불균형발전과 중앙권력의 집중은 분산만으로는 해결될 수 없으며, 분산과 더불어 분권(devolution)의 개념까지 합쳐진 지방분권화<sup>15)</sup>를 통해서만이 달성될 수 있다.
- 아래의 그림은 분권과 분산 전략이 균형발전에 미치는 영향을 도식화한 것이다.



<그림 6-1> 분산, 분권 전략간 상호관계

- 14) 지방의 역량을 강화하는 상생전략으로 지방의 자생력이 확보될 때까지 수도권 입지규제를 유지하는 반면 수도권에서 발생한 이익의 일부를 지방으로 이전하고 지방은 그 재원으로 자체의 성장역량을 키우는 방법이 있다. 또 비수도권 지역에 일괄적인 규제완화가 가능한 산업입지 방식으로 산업입지촉진지구제도(enterprise zone)를 도입하는 것도 그 방법의 하나이다. 자세한 내용은 충남발전연구원 외(2003), “지역균형발전을 위한 효율적인 정책추진방안” 참조.
- 15) 일본의 수도 과밀 문제에 대해서도, 동경 일극집중형에서 분산형으로 국토구조를 전환시키기 위해서는 경제적 중추 관리기능을 지방중추도시로 만드는 분권 및 분산정책이 본격적으로 검토되어야 함이 강조되고 있다. 이는 지방의 기반정비나 세제의 우대조치 등의 유치책과 함께, 동경의 경제적 중추관리기능을 규제하는 것을 통해 도심이나 동경도 내에서의 입지비용을 올리는 시책이 필요하다는 것이다.

- 분권은 분산을 가져오는 충분조건이나, 분산이 분권화를 반드시 수반하는 것은 아니다. 분권화가 균형발전에 직접적인 영향을 주는 반면, 분산은 분업을 촉진시킴으로써 균형발전에 간접적인 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 따라서 분산이 균형발전과 직접적인 인과관계에 있는 것은 아니며, 조절적인 변수의 역할을 하는 것으로 볼 수 있다.
- 따라서 분산의 개념과 가까운 수도 기능이전의 논리만으로는 적절한 정책적 대안이 될 수 없으며, 그 본질적 목적을 달성하는 데 상당히 한정적이다. 다분히 물리적인 기관만을 이동시키는 수도 기능이전의 대안은 단지 또 다른 지역의 불균형적 집중만을 재형성할 수 있는 것이다. 과거 역대 정부가 내세운 균형발전 노력은 분산만을 강조했던 측면이 강하였던 바, 지역 간 불균형의 문제가 더욱 심화되는 결과를 야기했는데 이는 바로 분권이라는 지방으로의 권한 이양이 뒷받침되지 못했기 때문으로 볼 수 있다(이우중, 2003). 따라서 중앙정부가 총청권으로 이전한다고 해도 여전히 중앙정부에 모든 권한이 집중되어 있다면, 비수도권 지역을 비롯한 각 지역의 특성화 발전을 위해서는 별로 도움이 안 될 것이며, 중앙정부가 물리적으로 이전하지 않는다고 해도 중앙정부의 권한이 지방으로 과감하게 이양된다면, 중앙정부가 어디에 소재하느냐의 문제는 별로 중요하지 않을 수 있다(최막중, 2003). 따라서 진정한 의미의 지방분권을 달성하는 것이 좀더 적실한 정책적 대안이 될 수 있다.

### 3. 분권화 추진을 위한 제도적 뒷받침 마련

- 전술한 지방분권화를 이루기 위해서는 국가적 차원의 거시적인 전략이 필요하다. 국가 균형발전을 효과적으로 추진하기 위한 추진체계를 구축하고 재원확보 방안을 마련하는 분권화를 위한 제도적 기반의 구축이 선행되어야 할 것이다.
- 프랑스의 경우 수도권인 ‘일드프랑스 레지옹’<sup>16)</sup>으로의 과도한 집중이 교통, 환경, 주택, 에너지 등 과밀비용을 증가시키고, 국토이용의 비효율을 야기하는 반면, 지방은 산업의 침체와 고급 인력의 부족 등으로 지역 간 기회불균등과 경쟁력 약화 등의 문제점들이 발생하자, 중앙정부 차원의 제도적 장치를 마련하였다. 1963년 수상직속기관인 국토계획 및 지역개발기획단(DATAR)을 설치하였는데, DATAR는 국토의 균형 및 지속가능한 개발과 결속을 목표로 중앙부처의 부문별 정책을 조정하고 국가정책과 지방차원에서 수행되는 개발사업간의 조정과 촉진역할을 담당하며, 공공정책의 지역화 사업에 참여하고, 사업의 엔지니어링을 통하여 지방발전정책에 기여하였다. 프랑스의 수도권 계획 및 관리는 분권화 이전에는 국가가 주도적 역할을 하였으나, 1986년 직선제 실시이후에는 지역균형발전 및 수도권 정책 관련기구인 국토개발계획심의

16) 일드프랑스 레지옹은 수도권으로서 파리를 포함한 8개의 데파르트망(道)으로 구성되어 있으며, 파리시 중심부로부터 반경 약 110Km의 권역을 말한다.

회, 지방분산위원회, 레지옹경제사회위원회 등에 지방대표가 참여하는 방식으로 이루어졌다. 그 외의 제도적 장치로서 건축허가제<sup>17)</sup>, 과밀부담금, 자연환경보전지역의 설정<sup>18)</sup>, 지역개발지원제도<sup>19)</sup> 등을 마련하였다.

- 영국은 런던의 산업집중에 따른 경제적 불균형 현상을 완화하기 위해 1998년 잉글랜드 전역을 9개의 권역으로 나누어 경제개발업무를 수행하는 각종 기구들을 통폐합하여 정부의 예산지원을 받는 준정부기구이자 상설기구로서 전략기획 기능을 수행하는 지역개발청(RDA)을 설립하였으며, 이 기구에 사업결정권과 예산집행권을 부여하였다. RDA는 중앙의 인력을 투입하여 민간리더십의 지휘 하에 지방정부 및 민간 파트너들과 협력하여 사업을 추진하였다. 지역균형발전을 위하여 기술재교육, 자금지원, 혁신장려, 창업지원 등의 사업에 역점을 두었으며, 1997년 노동당 블레어 정부가 등장한 이래 지방분권 정책으로 지역의회가 도입되면서 RDA 및 지역별 계획기구들은 지역의회의 산하기관으로 이양되어 중앙정부가 아닌 지역의회의 감독을 받는 기구로 재탄생하였다. 즉 지역균형발전정책에서 공공기관이 점차 촉매자의 역할을 하는 제도적 기구로서의 역할을 수행하며, 중앙정부의 위계적 구조가 아니라 수평적 파트너들 사이의 협의와 협력을 통한 계획의 추진을 중시하는 새로운 패러다임의 방향을 모색하고 있다.
- 수도권외의 과밀현상과 지역불균형 현상을 동시에 해소하기 위해서는 직접적 인과관계가 밝혀지지 않은 수도의 공간적·물리적 이동보다는 직접적인 지방의 분권화 전략의 추구가 필요하다. 특히 국가의 균형발전을 효과적으로 추진하기 위해서는 정책의 추진체계를 구축하고 재원확보방안을 마련하는 것이 필요하다. 우리나라의 경우 지방분권화를 달성하기 위한 지방기능이양위원회를 설립하고 국가균형특별법(안)을 검토하고 있는 노력이 그에 해당한다고 할 수 있다.
- 지역균형발전 정책을 수행하려면 우선 강력한 지역분권화 관련법의 구비가 필요하다. 특히 중앙정부 권한을 지방에 이양하는 ‘지역균형발전법’, 지방대학을 육성, 지원하는 ‘지방대학육성지원법’ 등 지역분권화와 관련된 법의 마련은 분권화의 직접적 노력과 긴밀한 관련을 갖는다.
- 또한 프랑스의 DATAR나 영국의 RDA와 같은 지방기능이양기구의 설립을 통해 관련법의 구체적인 집행이 필요하며, 당분간은 중앙의 재정적·권한적 뒷받침이 마련되어야 할 것이다.

17) 1955년 수도권 과밀을 억제하기 위해 도입한 정책수단으로서 파리수도권에 기업의 신설 및 확장의 경우 도시계획법에 따라 사전에 건축허가를 받는 제도이다.  
 18) 자연환경보전지역 정책은 농촌공간을 보호하고, 도시의 확산을 제한하기 위하여 수도권 전체의 5분의 1에 해당하는 5개의 자연환경보전지역을 지정한 것이다.  
 19) 1955년 만들어진 지역개발보조금제도는 창업, 고용창출, 파리로부터 이전하는 제조업체에 대한 지원제도이며, 지방분산보조기금은 수도권 내 기업이 다른 지역으로 이전하는 경우 기업과 고용자에게 지원하는 제도이다.

- 지방분권화 정책은 여러 국가의 사례에서도 보이듯이 지역의 자생적 성장에만 기대하기보다는 초기에 강력한 리더십의 정치적 결단이 필요하다. 특히 제도화된 기구가 존재하여 입법권, 조세권 등 분권화의 핵심사항에까지 부분적이고 단계적으로 도입하는 것이 필요하다.

#### 4. 분권화를 위한 구체적 전략

- 분권화 전략의 정책과제는 중앙행정권한의 지방이양, 지방재정자주권의 확보, 지방자치역량과 자율성 제고의 세가지 측면으로 나누어 볼 수 있다.
- 우선 중앙행정권한의 지방이양을 위한 구체적인 전략으로는 첫째, ‘지방분권위원회’의 기능을 강화하고 운영을 내실화하여 지역경제, 지역개발, 복지증진 및 주민안전 관련 사무를 적극적으로 발굴·이양하고, 유관성 있는 사무를 동시에 이양할 수 있도록 각 행정분야에 공통적이고 횡단되어 있는 제도적 과제들의 횡적 검토방식을 병행해야 한다. 둘째, ‘지방자치단체 장등의 협의체’의 권한 및 기능을 강화하는 것이다. 국회나 행정부가 지방자치는 물론 지방이익과 직결되는 사안과 관련하여 정책결정, 예산배분, 입법을 하는 경우 자치단체의 사전 이익대변, 의견개진 및 협의조정을 의무화하고, 의견제출시 정부의 응답의무를 부과하는 등의 조치가 필요하다. 셋째, 법적인 기반의 마련이다. 자치입법권, 자치조직, 인사권, 자치재정권 등 지방행정 전반에 걸친 중앙행정권한의 지방일괄이양을 추진하기 위한 지방분권특별법을 제정하는 것이다. 동시에 관련재원을 지방에 이양함으로써 자치행정의 자율성과 책임성을 확보하는 것이다. 넷째, 지방자치단체의 중복 수행되는 지방적 업무와 집행적 성격이 강한 업무는 자치단체로 우선 이관시켜 일원화하고, 고도의 전문성이 요구되는 기능은 자치단체가 전문역량을 구비하기까지 특별지방행정기관 업무로 존치하는 것이다.
- 지방재정자주권의 확보를 위한 전략에는 첫째, 지역개발세의 인상방안이 있다. 자체재원확충을 위해 지방세목 가운데 지역개발과 밀접한 관련이 있는 지역개발세를 지역여건을 감안하여 인상하는 것이다. 둘째, 국고보조금 차등보조율제도를 활성화시키는 방안이다. 현재 기준보조율을 적용하는 국고보조금 운영체계를 재정취약 자치단체의 투자사업을 촉진하고 지방비부담을 경감시키기 위해 재정력격차를 반영한 차등보조율제도를 도입하는 것이다. 셋째, 탄력세율제도의 적용을 확대하는 것이다. 탄력세율을 적용하는 경우 기준세율을 초과한 징수부문은 기준재정수요액 산정에 반영하지 않고, 지방자치단체가 자율적으로 투자사업에 바로 활용할 수 있도록 운영하는 것이다. 넷째, 이전재원(지방교부세, 지방양여금)의 차등지원제도를 도입하는 것이다. 교부세 기준재정수요액 산정시 기본행정수요 측정항목에 지역낙후도를 감안한 행정수요를 반영할 수 있도록 보정기능을 보다 활성화하여 낙후지역의 교부세지원을 강화하는 것이다. 지방양여금사업의 경우에도 지방비 부담의 획일적 적용을 지양하고 재정력에 따

라 차별 적용함으로써 사업추진의 원활화를 도모하는 것이다. 그 외에도 지방소비세 및 지방소득세를 도입하거나 법정외세제도, 포괄보조금제도(Block Grant)<sup>20)</sup>를 도입하는 방법들이 있다.

- 지방자치역량과 자율성을 제고하기 위해서 주민참여를 활성화하고, 집행기관의 자치 행정역량을 제고하며 교육자치와 행정자치의 통합, 경찰자치권 등을 확보하는 방법들이 있다.

## 5. 지역의 특성화 발전

- 지역의 균형 발전이라는 기존의 관념에서 벗어나 새로운 지역 발전의 패러다임을 확립하는 것으로, 지역의 ‘특성화’ 발전의 개념으로 승화시키는 것이다. 지역 균형 발전의 궁극적인 목표는 각 지역에 살고 있는 사람들의 삶의 질을 제고시켜 주민들의 지역에 대한 만족도를 높이는 것에 있다. 이것은 경제적 발전이나 균등화로만 한정되는 개념이 아니라는 것이다. 예를 들어 브라질의 리우데자네이루 주민은 경제력이 앞선 상파울루에 대해 부러워하지 않으며, 미국 동북부 시골의 버몬트주에 거주하는 주민들이 뉴욕이나 보스톤과 같은 대도시를 결코 부러워하거나 위화감을 느끼지 않는 것으로 나타났던 것에서 그 시사점을 얻을 수 있는 것으로 균형발전 개념에 대한 발상의 전환이다.
- 이러한 조사가 나타내 주는 것은 각 지역들을 동질화시키는 데 주력할 것이 아니라 각 지역의 기본적인 물리적 인프라 외에 지역 고유의 특성과 자원에 기초한 사회문화적 인프라를 구축하는 것이 중요하다는 것이다. 이를 위해서는 가장 지방적인 것이 가장 세계적인 것이 될 수 있다는 세방화 (glocalization) 전략에 의해 그 지역만의 고유한 문화·정보 지식 산업 등을 육성하여야 한다. 독자적 권한확보와 사전 균등적 기회부여에 기초하여 지방의 보유자원과 특성을 최대한 활용하여 부가가치와 경쟁력을 창출할 수 있는 산업의 특성화 혹은 공간기능의 전문화 개발을 추구하는 것이다. 프랑스의 경우는 지역별 산업특성화 전략에 의하여 첨단산업지대, 산업전환지대 및 기업지구, 균형도시정책, 특정지역개발정책 등을 시행하고 있는 것이 좋은 예이다.
- 또한 각 지역이 가지고 있는 특화 아이템들을 개발하는 데에는 지역경쟁력 확보를 위해 지역 내 유관산업 연계망의 구축이 필요하다. 클러스터 관련 정책은 클러스터의 조건이 이미 잘 갖추어져 있는 곳을 찾아 조건에 가장 잘 맞는 전략 프로그램을 마련해 지역의 잠재력이 극대화되도록 사업을 추진하는 것이 바람직하다.

20) 포괄보조금 제도는 중앙정부가 획일적으로 배분하고 있는 국비보조금 운영시스템을 사업분야별로 총액지원 범위 내에서 지방자치단체가 재량권을 가지고 지역실정과 수요에 부합한 사업을 추진할 수 있도록 배분하는 방식이다.

- 이를 위해 우리나라의 수도권 문제를 해결하는 방법은 비수도권 지역 전체에 대해 지방 대학 육성을 비롯한 교육 인프라, 전자도서관 등 정보통신 인프라, 각종 문화·예술 단체의 지방공연에 대한 정부 보조를 비롯한 문화 인프라 등에 대한 정부의 과감한 투자가 선행되어야 한다. 각 지역마다 고유의 자원과 특성에 기초한 자생적 발전 전략을 추구하게 되면 지역 균형 발전은 궁극적으로 지역 특성화 발전으로 승화하게 될 것이며, 이는 곧 국가 전체적으로 수도권과 비수도권 지역간의 상생의 윈윈(win-win) 전략에 기초한 플러스섬 게임(plus-sum or positive sum game)의 효과를 가질 수 있을 것이다 (최막중, 2003).

# 제7장

## 결론

## 제 7 장 결 론

- 지역균형발전이란 수도권과 지방간 그리고 도시와 농촌간의 누적된 발전격차를 해소하고 지역의 창의적 경쟁을 통해 각 지역의 특성과 잠재력을 최대한 발휘할 수 있도록 지방의 발전기회를 균등하게 보장하는 것을 말한다. 수도권의 과밀현상과 함께 이러한 지역균형발전, 국민적 갈등의 심화문제를 해결하기 위한 대안으로서 크게 이슈화되고 있는 수도기능 이전의 정책대안은 검증되지 않은 가정들을 전제로 하는 불확정적인 추정에 기반한 방안이다. 오히려 중앙 행정기관이나 대학 등을 이전시키는 물리적이고 공간적인 분산의 개념에 기초한 수도이전은 지역간 제로섬 게임을 통한 동일한 문제의 반복만을 결과할 수 있다. 또한 수도이전이 발생시킬 엄청난 규모의 비용까지 고려한다면, 결코 효율적인 정책대안이라고 볼 수 없다. 따라서 가장 혁신적이고 획기적인 방안으로 고려해 왔던 수도이전이 최선의 대안이 아님을 인식하고 감정적 대응이 아닌 합리적인 판단에 기초한 대안의 모색이 필요한 시점이다.
- 수도이전과 관련한 논의는 수도이전을 통하여 현재의 수도권이 안고 있는 문제를 얼마나 해결할 수 있는가와 수도이전을 통해서 수도권과 지방간의 격차를 얼마나 해소할 수 있는가에 맞춰져야 한다. 그러나 본질적으로는 수도기능 이전이라는 정책수단은 국토의 균형적 발전과 지역간 불균형을 시정함으로써 참여와 사회적 통합의 달성을 위한 수단에 불과하다는 의미를 간과해서는 안 된다. 단지 뿌리 깊은 서울 중심주의를 깨는 수도 이전의 역사적·상징적 효과만을 노리는 감정적인 정책수단이 되어서는 안 된다는 것을 주의할 필요가 있다.
- 그 동안 수도권 억제정책 및 규제정책들은 공간적 편성 부분에만 초점을 맞추어 왔다. 수도권의 과밀화의 해소와 지방도시의 육성은 수도이전이라는 극약처방을 써야만 실현될 수 있는 것으로만 여겨왔다. 그러나 이에 대한 확실한 근거를 갖고 있지 못하다. 또한 지금의 수도권 과밀현상을 그 현상 자체로 진짜 수치적인 과밀을 가지고 있는 것인지, 그것이 진정 문제인지에 대한 판단도 유보되어 있는 상태이다. 외국의 지수와 기준이 아닌 우리의 현실에 맞추어 비균형적인 것인지, 이를 야기하는 구조적 메커니즘이 무엇인지, 편익에 기초한 비용의 규모는 어떠한지 등을 제대로 평가해 보지도 못한 상태이다.
- 이러한 상태에서 행정기능의 이전이 가장 효율적인 처방인지에 대한 확신은 매우 미약하다. 왜냐하면 서울과 과천에 있는 수도기능을 충청도 혹은 비수도권으로 이전하는 것은 국가전체로 볼 때에는 제로 섬 게임이 될 가능성이 도사리고 있기 때문이다.
- 위의 의문에 대한 확실한 답을 얻지 못한 상태라면 수도권 과밀화 및 지방 불균형 문제에 대한 정책적 대안은 간접적 효과를 노리는 수도 기능이전 보다는 지방분권과 지방의 혁신적 발전방안을 모색하는 제도적 장치로 해결하는 방안도 고려해 볼 만하다. 그리고 이러한 비공간적인 정책 및 새로운 패러다임에 입각한 지역발전을 뒷받침하기

위해서는 지방분권은 명실상부한 기능적 분권으로, 지방자치를 강력한 독립적 분권으로 실현하려는 법적, 제도적 장치의 마련이 필요할 것이다.

- 이는 수도권과 비수도권 모두가 상생(Win-Win) 할 수 있는 정책방향과 추진전략을 마련하고자 하는 목표이다. 감정적인 사고에서 벗어나 문제의 본질을 파악하여 정책 대안을 마련한다면, 보다 효율적인 정책수단을 마련할 수 있을 것이다. 이는 권력의 장소 이전에 한정하는 것이 아니라 권력의 기능적 분산을 통한 지방 분권이 더욱 현실적이라 할 수 있다. 또한 지역적 균등화에 치우칠 것이 아니라 각 지역의 특성을 살려 지역의 세계적 발전을 도모할 수 있는 방안의 지원이 필요하다. 이런 점에서 수도 이전에 조달할 재원을 지역이 자율적으로 발전할 수 있도록 지방교부금이나 지방 세제를 강화하는 등의 대안으로 전환시킬 수 있을 것이다. 또한 기존의 수도권 관련 정책들이 규제 중심에 치우쳤던 것을 유인 부과적이고 성장 중심적인 균형발전의 방향으로 유도해야 할 것이다.
- 수도이전에 대한 진정한 논의는 수도이전의 필요성이 있는지의 여부를 정하는 일부터 시작하여 수도이전의 필요성이 있다면 언제 어디로 옮길 것인가를 의논해야 함이 마땅하다. 그러한 논의과정에서 수도이전의 기능과 규모 등이 도출되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재의 논의들은 대부분 수도이전의 시기와 장소를 미리 정해놓고 논의를 만들어나가는 본말이 전도된 상황에 이르렀다. 수도가 이전한다고 하더라도 그 지역이 어느 정도 성장할 것인지는 지역의 여건에 따라 크게 달라질 수 있다. 수도 이전 자체가 지역의 성장을 가져 온다기 보다는 성장의 여건이 갖추어진 지역에 신행정수도가 들어설 때 지역이 제대로 성장할 수 있는 것이다. 또한 수도의 이전은 권한의 분산과는 무관하게 이루어질 수 있다는 점도 인식해야 한다. 따라서 현재 모든 기반시설이 잘 갖추어져 있는 서울과 수도권의 기능을 살리면서 현실적으로 가능한 국토균형발전의 다른 대안을 모색하는 것이 국가 전체의 경쟁력을 높이는 최선책일 수 있음을 깨달아 수도이전 논의 자체를 신중히 재검토해야 할 필요성이 있다.

〈 참고문헌 〉

- 강동희(2003), “신행정수도 건설의 경제적 타당성과 건설사업의 적정시기”, 대한지리학회·한국지역학회 공동심포지엄 《신행정수도 건설의 쟁점과 과제》 논문집 논문, pp.59-85.
- 강현수(2003), “지방분권화시대 신행정수도 건설의 기본방향과 과제”, 《신행정수도 건설 공개토론회》 논문집, 대한국토·도시계획학회 대전·충청지회.
- 경실련 <경실련 이슈>(2002), “수도권 집중억제, 지방활성화를 위한 특단의 대책이 마련되어야한다”, [http://www.ccej.or.kr/morgue/morgue\\_view.html?pds\\_kind=1&pagenum=1&num=1238&searchitem=&searchcont=](http://www.ccej.or.kr/morgue/morgue_view.html?pds_kind=1&pagenum=1&num=1238&searchitem=&searchcont=) .
- 고병호(1994), “지역개발이론의 체계적 접근과 새로운 패러다임의 형성에 관한 연구”, 한국지역개발학회지, 제 6권 제 2호, 12/6(2), pp. 87-124.
- 고병호(2003), “신행정수도 건설의 국토균형화 전략과 과제”, 대한지리학회·한국지역학회 공동심포지엄 <신행정수도 건설의 쟁점과 과제> 논문집 논문, pp. 21-55.
- 곽채기(2002), “지방분권과 재정”, <강원광장> , 통권 제 46호, 2002. 5/6.
- 국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안, 국토개발연구원, 2002
- 권용우(2001), “수도권 개발전략과 신도시 건설정책”, <경기논단> 2001년 가을호, pp. 9-27.
- 권용우(2003), “국토전체의 공동발전을 위한 신행정수도 모형”, 《신행정수도건설 공개토론회》 논문집, 대한국토·도시계획학회 대전·충청지회.
- 권용우(2003), “수도권 문제와 新행정수도 건설의 방안”, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄》 논문집, 2003. 2. 11.
- 김갑성(2002), “지방자치시대의 지역경제”, <국토>, 국토연구원, 2002. 5, pp. 27-33.
- -----(2001), “수도권 개발전략과 신도시 건설정책”, <경기논단>, 2001년 가을호, pp.9- 27.
- -----(1998), 《수도권 연구》, 한울아카데미.
- 김덕현(2003), “‘신행정수도’논의 입장과 그 필요성·가능성·현실성”- 신행정수도 건설방향과 대안: 어젠다 설정, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역균형 발전에 관한 심포지엄》 논문집, 2003. 2. 11.
- 김병준(2002), “분권화 개혁의 현황과 과제- 권한 및 사무배분 문제를 중심으로”,

- <강원광장>, 통권 제 46권, 2002. 5/6.
- 김병철(2003), “행정수도 이전의 부메랑 효과를 찾아라”, <지방자치>, 현대사회연구소, 통권 제174호, 2003.3, pp. 36-37.
  - 김성배(2003), “신행정수도의 기능적 특성과 입지선정기준”, 대한지리학회·한국지역학회 공동심포지엄 《신행정수도 건설의 쟁점과 과제》 논문집 논문, pp. 149-166.
  - 김용웅·차미숙(1998), 《지역개발정책의 이론과 실제》, 국토개발연구원.
  - 김형국(2002), “수도이전, 지금은 때가 아니다”, <동아일보>, 2002. 12. 26.
  - -----(2003), “행정수도 건설안의 妥當性과 時宜性”, 대한지리학회 주최 <신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄>논문집, 2003. 2. 11.
  - 김형기(2002), “지방분권과 지역발전의 새로운 패러다임”, <강원광장>, 통권 제46호, 2002. 5/6.
  - 남영우(2003), “신행정수도 논의의 평가와 공간구조적 과제”, 대한지리학회·한국지역학회 공동 심포지엄 《신행정수도 건설의 쟁점과 과제》 논문집 논문, pp. 123-146.
  - 노용희(2002), “민선3기 지방자치발전과 분권화”, <강원광장>, 통권 제 46호, 2002 5/6.
  - 노화준(2001), 《정책평가론》, 법문사.
  - 박병호(2003), “국토균형발전을 위한 신행정수도 추진전략”, 《신행정수도 건설 공개토론회》 논문집, 대한국토·도시계획학회 대전·충청지회.
  - 박성복(1997), “지역발전도 및 지역불평등도의 측정”, <한국행정학보>, 제 31권 제3호, pp.165-185.
  - 박양호(2002), “지역균형과 지방분권의 통합 패러다임과 전략”, <국토>, 국토연구원, 2002. 5, pp. 6-13.
  - 박양호, 김창현(2002), “국토균형발전을 위한 중추기능의 공간적 재편방안”, 국토연구원.
  - 박우서(2003), “동북아 경제 중심국가 건설의 정책방향”, 《동북아 경제중심국가 시대의 경기도의 역할과 과제》 한국행정학회 세미나 발표 논문집, 2003. 4. 11.
  - 배준구(2002), “중앙정부와 지자체간 협력적 지역개발 방안”, <국토>, 국토연구원, pp. 34-41.
  - 서미경 역(1996), “일본의 수도기능 이전과 지방분권”, 동의대지방의정 37, pp.47 - 60.
  - 성경룡(2002), “지역균형발전을 위한 분권-분산정책”, <강원광장>, 통권 제46호, 2002.

5/6.

- 성경룡, 박양호 외(2003), 《지방분권형 국가만들기》, 나남출판사.
- 손명수(2002), “지방자치와 지역균형개발”, <국토>, 국토연구원, 2002.5, pp. 42-49.
- 손성태(2001), “중앙과 지방정부간 도시성장관리의 배분과 조정전략”, <토지개발기술>, 제 50권 (2001. 3), pp.68-75.
- 안성호(2003a), "신행정수도건설의 논거와 과제" 대한 지리학회 특별 심포지엄 논문집, 《신 행정 수도건설과 지역균형발전》, pp.22-44.
- -----(2003b), “신행정수도 건설의 논거와 과제”, <지방자치>, 현대사회연구소, 통권 제174호, 2003. 3, pp.21-24.
- -----(2003c), "신행정수도 건설의 논거와 과제“, 《신행정수도 건설 공개토론회》 논문집, 대한국토·도시계획학회 대전·충청지회.
- 안영진(2001), “독일의 수도이전 : 베를린 천도과정과 그 함의”, 한국지역지리학회지 통권16호, 7-4, 2001. 12, pp.33 - 47.
- 안형기(2003), “신행정수도 건설을 둘러싼 쟁점- 당위성·형태·입지조건 및 절차”, 충북행정학회/ 대전·충남 행정학회 발표논문.
- 온영태(2003), “신행정수도는 왜 필요한가?”, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역 균형 발전에 관한 심포지엄》 논문집, pp.15 - 31.
- 외국의 행정수도 이전 사례, 신행정수도건설추진기획단, 2003
- 원종익(1994), “일본의 수도이전에 대한 세론조사- 요미우리신문 조사결과”, 국토정보, 149, pp.20 - 22.
- 육동일(2003), “행정수도 이전의 전망과 과제” - 대전·충남지역 설문조사를 중심으로, <지방자치>, 현대사회연구소, 통권 제 174호, 2003. 3, pp. 29-37.
- -----(2002), “분권화를 통한 지방살리기”, <강원광장>, 통권 제 46권, 2002. 5/6.
- 이건철(2003), “중앙정부부처의 지방분산이야말로 국토균형발전의 전환점이 될 것이다”- 신행정수도 건설방향과 대안: 어젠다 설정, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄》 논문집, 2003. 2. 11.
- 이남국(2002), “행정수도 충청권 이전”, 한국행정연구원 <행정포커스>, 11/12, pp.62-64.
- 이상대(2001), “수도권 규제보다는 실질적인 지방투자를”, <국회보> 2001. 6, pp.79-81

- 이성구(2003), “서울은 하루아침에 이루어진 것이 아니다”, <지방자치>, 현대사회 연구소, 통권 제 174호, 2003. 3, pp.25-28.
- 이성복, 김주환, 박경원(2003), “동북아 경제 중심국가 건설을 위한 경기도의 역할과 과제”, 《동북아 경제중심국가 시대의 경기도의 역할과 과제》, 한국행정학회 세미나 발표 논문집, 2003. 4. 11.
- 이우종(2003), “지방분권화와 수도권의 발전 전략”, 《동북아 경제중심국가 시대의 경기도의 역할과 과제》 한국행정학회 세미나 발표 논문집, 2003. 4. 11.
- 이재하(2003), “신행정수도건설안의 문제점과 그 대안: 중앙부처의 지방대도시 분산”- 신행정수도 건설방향과 대안: 어젠다 설정, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄》 논문집, 2003. 2. 11.
- 제갈돈(1994), “행정중심도시의 입지여건에 관한 사례연구- 미국 주정부의 수도를 중심으로”, 안동대 안동개발연구 5, pp. 151-165.
- 주성재(2003), “국내외 행정수도 및 공공기관의 이전사례와 시사점”, 대한지리학회·한국지역학회 공동심포지엄 《신행정수도 건설의 쟁점과 과제》 논문집 논문, pp. 89-117.
- 중앙부처 및 정부투자기관 광주유치방안, 광주광역시, 2003. 3.
- 채원호(2001), “일본의 수도기능 이전론 연구”, 영남대영남지역발전연구 27, pp.51-69.
- 초의수(2002), “분권·분산형 국가운영전략과 과제”, <국토>, 국토연구원, 2002. 5, pp. 14-25.
- 최막중(2003), “신행정수도 건설과 지역균형발전 논의의 4가지 유의점”- 신행정수도 건설방향과 대안: 어젠다 설정, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역균형발전에 관한 심포지엄》 논문집, 2003. 2. 11.
- 최병두(2003), “수도권 집중과 신행정수도 건설의 정치경제학”-신행정수도 건설방향과 대안: 어젠다 설정, 대한지리학회 주최 《신행정수도 건설과 지역균형 발전에 관한 심포지엄》 논문집, 2003. 2. 11.
- 최재현(2003), “행정수도 이전으로 인한 서울의 기능변화와 위상정립의 과제”, 대한 지리학회·한국지역학회 공동심포지엄 《신행정수도 건설의 쟁점과 과제》 논문집 논문, pp. 169-189.
- 한석홍(2002), “지역균형개발법시행령 개정 내용”, <국토>, 국토연구원, 2002. 5, pp.51-54.

- 충남발전연구원, 한국지방행정연구원, 한국지역개발학회(2003), “지역균형발전을 위한 효율적인 정책추진방안”, 세미나 발표논문, 2003. 1.
- 충청남도, 충남발전연구원, 한국지방행정연구원(2003), “국가균형발전을 위한 효율적인 정책추진방안”, 2003. 2.

### 〈 외국문헌 〉

- 首都移轉の再檢證について, 東京都, 2001. 10
- 首都移轉の費用對効果の檢證について, 東京都, 2000. 11
- 國會等の移轉に關する影響豫測調査(その7), 東京都, 1999. 6
- 首都移轉NO!, 東京都 홈페이지
- ここがポイント!首都機能移轉問題, 首都機能移轉問題公開討論會, 1999. 1
- 首都機能移轉—그 의의와 효과, 수도기능의 지방이전, 국회 등 이전조사회, 1993. 6
- 首都機能移轉の費用便益分析, 平修久, 2000
- 日本の首都を創る—地方分權とともに, 岡田新一, 彰國社, 2000
- これでいいのか首都機能移轉, 久慈力, 綠風出版, 1997
- 首都機能移轉はコスト・ベネフィットの立場から支持されない, 福島隆司, 1998
- 首都移轉反對論, 八田達夫, 2002
- 首都移轉論, 大坂健, 2002
- 國會等の移轉に關する決意, 衆・參兩議院本會議, 1990
- ドイツにおける首都機能移轉の狀況—國會等移轉調査會ドイツ調査報告書—, 國土廳大都市圏整備局編, 1995
- オーストラリアにおける新首都建設—國會等移轉調査會オーストラリア調査報告書—, 國土廳大都市圏整備局編, 1994
- 首都ワシントン・オタワにおける都市づくり—國會等移轉調査會アメリカ・カナダ調査報告書—, 國土廳大都市圏整備局編, 1994
- 首都機能移轉—一緒に考えよう21世紀の日本—, 國土廳大都市圏整備局編, 1997
- Areal, Augusto. C. B., 2000. Brasilia's Home Page. Brasilia
- 首都移轉について, 天野光三, 中央公論, 1996. 6.
- 「首都移轉」は血税を土建屋に吸わせるだけ, 立花隆, 週刊現代, 1996. 5.
- WHO(1997), Health and the Environment in Sustainable Development: Five Years After the Earth Summit, Geneva: WHO.

시정연 2003-PR-04

**행정수도기능 이전에 관한 연구**  
**:동경도 사례를 중심으로**

---

발행인 백용호

발행일 2003년 6월 30일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 서초동 391

전화: (02)2149-1080 팩스: (02)2149-1060

---