

2010. 7. 20

도청신도시와 시·군간 상생협력 방안

최 병 학

(충남발전연구원 인적자원개발지원센터장,
상생협력·갈등관리 충남포럼 운영위원장)

목 차

- I. 머 리 말
- II. 도청신도시 조성사업 개요
- III. 도청신도시 추진 관련 상생협력 및 갈등해소
- IV. 국내 · 외 관련 사례분석
- V. 도청신도시와 시 · 군간의 상생협력 방안
- VI. 맺 음 말

■ 머리말

➡ 도청 신도시 추진을 통한 새로운 '상생커뮤니티' 만들기

● “도청 소재지” 와 “신도시” 로서의 역할

- 도청 이전 후 충남 도민의 통합기능 확보
- 충남의 구심점 역할, 공간기능 보충 역할
- 타지역과 연계기능, 차별화된 상징 지역
- 사회·문화적, 경제적 지속성 확보 공간



● “도청 신도시” 추진에 따른 시·군간 상생협력체제 구축

- 도청 신도시의 법적 지위, 특별관리구역 및 새로운 기초지자체
- 홍성군·예산군 공동/분리관리 및 지원체제
- 환황해권 시대에 대응하는 새로운 지역 거점도시 육성
- IGR(중앙정부, 도, 시·군, 타지역) 및 주민, NGO, 언론, 전문가 협력체제

II. 도청신도시 조성사업 개요

- 도청신도시의 사업 개요
- 도청신도시의 사업 범위
- 도청신도시 사업의 추진절차

■ 「도청신도시」 사업개요

● 목 적

- 충남도청 소재 도시의 정체성 및 상징성 부여
- 지역 균형발전과 국가경쟁력 강화기반
- 지속가능한 신도시형성 패러다임 구축
- 자족적이고 균형 있는 환황해권의 중심도시 건설
- 충남의 역사·문화를 계승한 도시적 맥락 형성
- 충남도민의 사회통합과 새로운 지역발전 선도
- 창의적·모범적 개발로 국제수준의 신도시 개발



● 의 의

- 충남도청 이전에 따른 신도시 건설 개발계획 수립
- 충남 장기발전 차원의 지역균형발전 및 경쟁력 강화
- 21세기 도시개발 패러다임에 적합한 미래지향적인 도시모델 제시와 개발지침 마련



도청신도시의 주요내용

● 명 칭

- 충청남도 이전신도시 도시개발사업

● 위 치

- 충남 홍성군 홍북면, 예산군 삽교읍 일원

● 면 적

- 9,950,521 m² (홍성군 : 63%, 예산군 : 37%)

● 수용인구 및 세대수

- 100,000인(인구밀도 100인/ha)

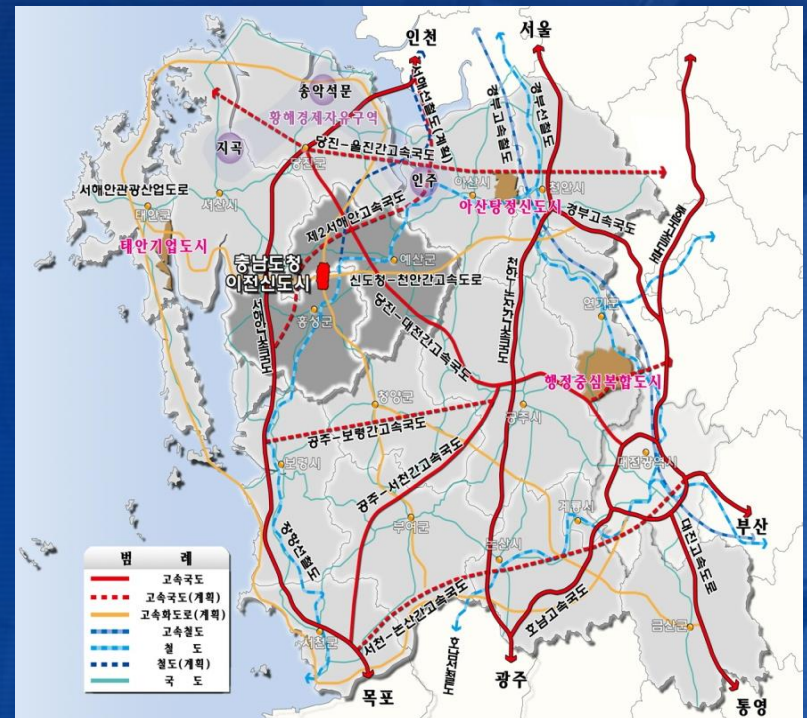
- 수용가구수 : 35,500세대

● 시행기간

- 2007. 7. 20~ 2020. 12. 31

● 총사업비 : 19,859억원

- 보상비 7,493억원, 공사비 11,019억원, 기타비용 1,347억원

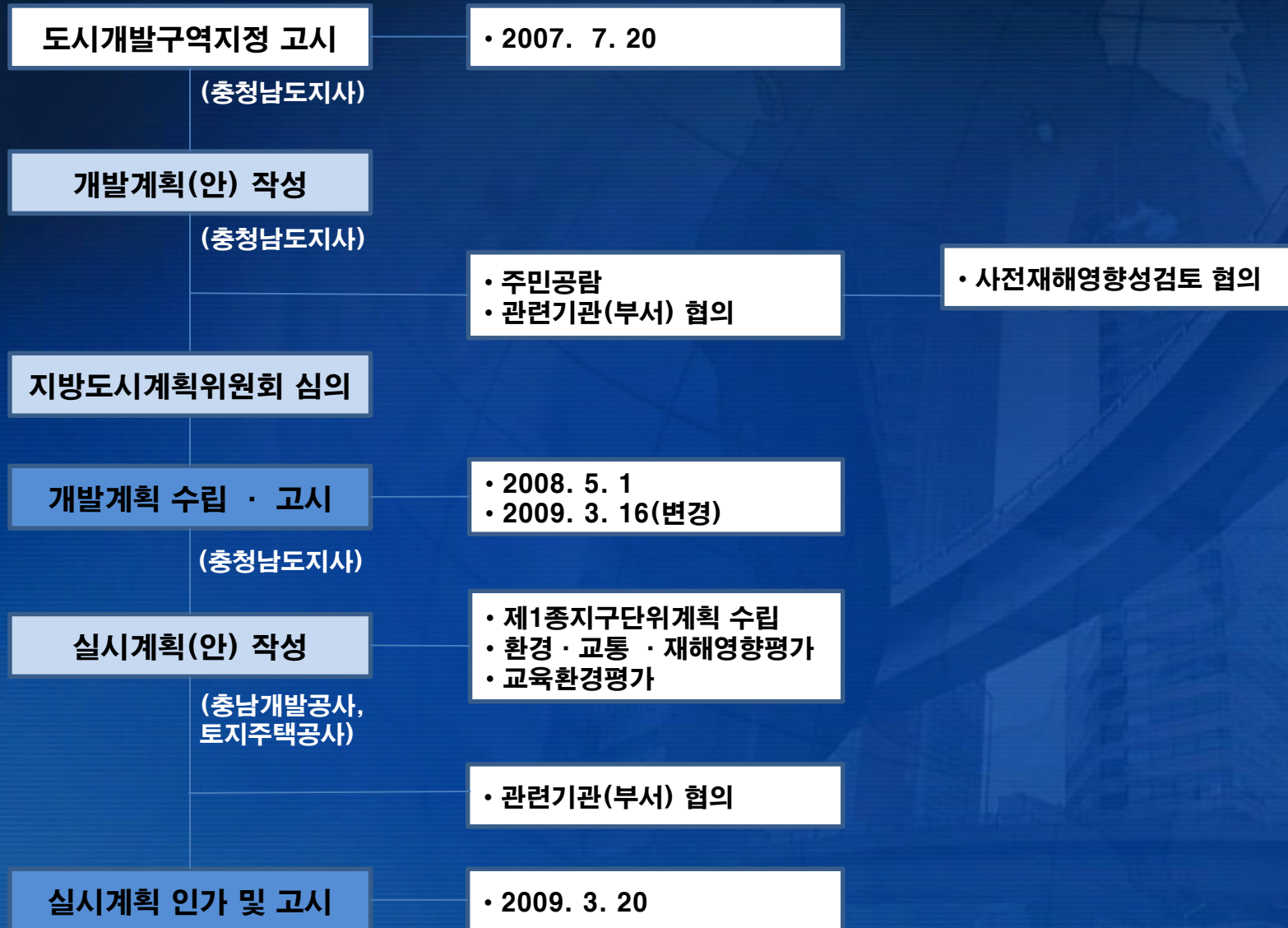


■ 충청도청 신도시 조감도



※ 충청도청 이전본부 (2010. 7) 기준

도청 신도시 조성사업 추진절차



❏ 도청신도시의 미래상

- 지속가능한 충남발전을 선도하는 LOHAS형 신도시

- LOHAS(Life styles Of Health And Sustainability)

- 통합형 행정도시

- 국제교류 및 광역행정의 중추적 역할 담당

- 지식기반형 첨단산업도시

- 자립형 도시경제 기반 구축

- 생태도시

- 자연과 인간이 어우러지는 친환경적인 도시

- U-City

- 정보화 인프라(유비쿼터스) 구축 도시

- 안전도시

- 각종 재해 · 재난으로부터 보호되는 안전한 도시(Safe Community)



Ⅲ. 도청신도시 추진 관련 상생협력 및 갈등해소

- 시민·사회단체와의 대화
- 시·군간 갈등해소의 기본방향

시민·사회단체와의 간담회

● 도청이전 예정지 확정 관련 간담회 개최결과

구분	때	곳	인원	대상분야	관련부서
각계인사	6회		800명		
시민·사회단체	2006. 3. 2 10:30	도청 회의실	150명	바르게살기협의회, 이·통장연합회, 자율방범, 재향군인회, 민통, 삼락회, 적십자봉사회, JC 등	자 치 행정국
여성계	2006. 3. 2 16:30	도청 회의실	140명	여성단체협의회 대표 중심	여 성 정책관실
건설소방	2006. 3. 6 10:30	도청 회의실	130명	건설협회, 부동산중개업협회, 운송사업조합, 의용소방대원 등	건 설 교통국
농림수산	2006. 3. 8 10:30	도청 회의실	120명	농업경영인, 농민회, 4-H, 임업후계자, 수산경영인, 새농민회, 농촌지도자 등	농 림 수산국
복지환경	2006. 3. 8 16:30	도청 회의실	150명	상이군경, 무공수훈, 노인회, 지체장애인, 고엽제, 전몰군경, 환경운동연합, 자연보호 등	복 지 환경국
문화예술체육	2006. 3. 10 10:30	도청 회의실	110명	예총, 문화원, 생활체육회, 보이스카웃, 걸스카웃, 체육회 등	문 화 관광국

※ 도청이전추진위원회, 「도청이전백서[1]」 (2006. 2. 21)

❖ 도청이전 예정지 선정 입지갈등 과열경쟁 관련

➡ 기본입장 : 과열 유치경쟁 자제 추진

● 도·시·군간 동의 협정(2005. 9. 20)

- 시·군 등에서의 도청유치활동은 도청이전조례 제도안에서만 가능

● 과열유치행위 감점방안 도입(2005. 9. 26)

- 도청이전추진위원회 제2차 본회의에서 감점방안 도입을 위한 기준 마련

● 감점기준에 관한 의견수렴 등 실시

- 유형별 감점기준(안)에 관한 시·군 의견 수렴(2005. 9. 27 ~ 9. 28)
- 감점기준(안) 및 시·군 의견수렴결과 도청이전특위 보고(2005. 10. 4)
- 「도청이전을 위한 조례」 개정을 통해 감점기준 명시(2005년 10월 12일)



■ 시 · 군간 갈등해소의 기본방향

● 도청 신도시의 부정적 효과 최소화 지향

- 주변도시 공동화 방지를 위한 지역간 격차 해소에 중점
- 도청 신도시와 주변 지역간 연계 강화, 인접 주민의 광역행정 서비스 강화

● 도청 신도시와의 상생협력 활성화 추진

- 도청신도시와 주변지역의 공동발전 네트워크 구축
- 도청신도시와 주변지역의 균형발전 및 연계방안 → 신도시와의 연계강화
- 도청신도시 개발에 따른 주변지역의 지가상승 억제 및 난개발 방지

● 도청 신도시 개발의 긍정적 효과 극대화 도모

- 지역의 자립적 경제성장을 위해 신성장동력 발전전략의 적극 수용
- 정보 및 기술교류 확대를 위한 산 · 학 · 연 · 관 네트워킹 및 혁신역량 강화

Ⅳ. 국내 · 외 관련 사례 분석

- 국내 사례 분석
- 국외 사례 분석

■ 국내 사례 분석

1. 경남도청 이전 사례

● 주요 쟁점

- 도의회의 합의 도출 실패, 지역간 갈등심화, 탈락지역 수용여부에 대한 부담 등의 문제에 대한 입지갈등

● 협력적 갈등해소

- 이전에정지 평가단 선정, 이전추진위원회, 4자협약, 주민공청회 등 주민의 의견을 충분히 수렴
- 과열유치행위 시군 패널티 부여 부동산 투기 및 난개발 방지대책 등으로 규제
- 도, 의회, 시·군, 도민의 상호이해로 지역발전 도모
- 도청이전평가단의 구성, 시·군간 갈등완화, 이전지 결정에 승복, 권역별 공청회 개최, 이전특별위원회 개최 등을 통한 지역화합 도모를 통한 갈등해소



■ 국내 사례 분석

2. 전남도청 이전 사례

● 주요쟁점

- 전남도 ~ 광주광역시 통합 실패후 도청이전 적극 추진
- 전남, 광주 지역간의 불균형 성장에 대한 자주적이고 독립적인 수행 관련 쟁점 강화
- 도청이전 추진과정에서 반대추진위원회의 저항 극렬

● 협력적 갈등해소

- 단체장과 지방의회의 자기이해에 따른 정책추진 시도
- 도청이전 추진과정에서 극심한 반대투쟁 갈등발생
- 자치구역 개편과정에서 지방자치단체가 직면하게 되는 정책딜레마 완화가 긴요한 지역간 쟁점화
- 시 · 도간 정책갈등을 관리할 수 있는 제도화 노력 필요
- 지역주민을 위한 정치적 타협문화가 강조



■ 국내 사례 분석

3. 경북도청 이전 추진 사례

● 주요 쟁점

- 대구 소재에 따른 도청 도민 불편 해소
- 지역의 정체성 확보, 도민화합 형성을 통한 지역발전

● 협력적 갈등해소

- 공정성과 객관성을 확보하여 선정지 평가단 구성
- 보상과 이전에 관한 많은 자문위원회와 설명회를 개최하여 갈등 예방
- 지역경제활성화 및 일자리 창출효과 도모
- 인구분산효과 및 지역 균형발전 유도
- 지역의 정체성 확보를 통한 도민의 자긍심 고취
- 정부와 시민간의 도청이전지 참여를 유도하여 여론 수렴을 통해 결정



■ 해외 사례 분석

1. 밀턴 케인즈 신도시 (영국)

● 주요쟁점

- 인구의 과밀화 현상
- 인구증가로 자동차 소비량이 많아
신호등 체계 혼잡, 사회적 비용 과다
- 대중교통 이용 어려워 교통혼잡 증대 등
주민생활 갈등발생



● 협력적 갈등해소

- 신도시 건설을 대도시 다핵화로 유도, 인구 과밀화 해소
- 국철(BR)역 역세권 개발, 인근 대규모 레저시설 연계
- 주거와 산업지역이 조화를 이룬 자족도시 건설
- 신도시 건설 추진과정에서 주민과의 갈등을 최소화
하고 주민의견의 최대한 수렴으로, 도시의 대중교통과
인구밀집 관련 갈등해소를 이룩한 신도시 건설



2. 함마르비 주거단지 (스웨덴)

- 저탄소 녹색성장 개념을 적용한 친환경적 도시 조성
- 수변공간의 안전성을 확보, 생태적 원칙을 준수
- 도시기반시설 도입 관련 갈등예방관리 실효성 확보

- 종합적인 순환시스템의 도입, 구축을 통한 자원이용 극대화, 자전거도로 설치, 자동차 이용을 감소, 카풀제 등을 통해 승용차 수요 억제
- 생태적, 환경적 계획기법 도입을 통한 환경부하 저감 및 에너지 효율성 제고 관련 주민참여 및 전문가 의견수렴
- 인간과 자연과의 조화를 추구하기 위한 도시생활 갈등 예방을 통해 모범적인 신도시 조성 추진



■ 해외 사례 분석

3. 마쿠하리 부도심 (일본)

● 주요 쟁점

- 수도권(도쿄권) 확장에 따른 대체입지 선정 난항
- 도쿄 중심 지구 지가급등에 따른 도시확장의 한계
- 국제화 · 정보화 · 기술 고도화 등 사회여건 변화대응

● 협력적 문제해결

- 정부 마스터플랜과 개별기업간 협력방식으로 해결
- 동일한 가구 복수의 담당자가 설계하여 협력적 신도시 건설 및 도시교통문제의 협력적 해결
- 정부와 기업, 주민간 신도시 건설과정에 사전갈등예방
- 정부와 기업이 사업을 추진하는 과정에서 협력적으로 추진하여 갈등을 최소화



V. 도청신도시와 시·군간의 상생협력 방안

- 시·군간 예상 갈등소지
- 시·군간 협력방안
- 효율적, 지속가능한 협의체 운영방안

■ 도청신도시 추진 관련 시·군간 예상 갈등소지

인접시군의
공동화 현상

광역행정
서비스에 대한
주민불만

환경보전과
개발간의 갈등
및 보상관계
불만족

도청신도시
기반시설
확보 문제

지역의 교육
복지 등 생활
여건 불편

- 도청신도시와 주변도시(홍성·예산)의 공동화 현상 발생
- 금산, 논산, 서천 등 원거리 주민들의 광역행정서비스 불만 발생
- 환경보전과 개발사업 간의 원론적인 갈등 발생 소지
- 재원한정으로 인한 신도시 지역주민들의 적정보상에 대한 갈등
- 도청신도시의 자족기능 및 기반시설 확보 애로, 곤란
- 도청신도시 건설에 따른 교육·복지 등 생활여건 불편 등

도청신도시와 시·군간 협력방안

상호주의 원리 : 갈등예방 및 상생협력

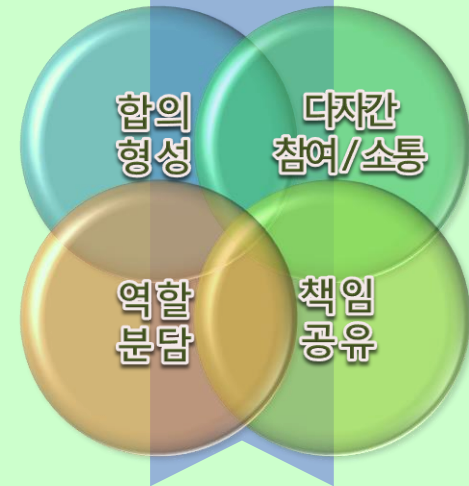
도청신도시 ~ 시·군협력

- 중앙 ~ 도 ~ 시·군간 유기적 협력/지원체제 구축
- 갈등예방에 주력, 참여와 소통, 협력, 합의형성
- 인접 지역간 상호보완적 사업추진(호혜주의 원칙)
- 실효성 있는 행정협력 시스템 도입, 추진



갈등 예방

새로운 공동체 구축



상생 협력

■ 효율적, 지속가능한 협의체 운영

1. 기본방향

● 도청신도시와 시·군간 상생협력 기본방향

- 도청신도시와 시·군간 협력적 조정시스템 조기구축
- 민·관·산·학·연·언 등 다자간 참여의 소통구조 확립
- 도청신도시 조성 관련 현안중심의 실효적 운영 내실화
- 시·군간 상생협력의 제도적 기반 확충(행정협의회 기능보완)



● 도청신도시와 시·군간 상생협력 추진중점

- 민·관 공동 참여 협력모니터링 기능 상설 운영
- 지식·정보네트워크 구축으로 유비쿼터스 협력체제 고도화
- 민주적, 참여적, 숙의적 의사결정, 합의형성 및 갈등 최소화
- 사전 예방지향적 갈등조정 시스템 조기구축



2. 신도청과 시·군 행정협의회 운영구상(안)

● 운영기조

- 도 ~ 홍성 · 예산 협의회 구성 - 「협력담당관제도」 검토
- 현장위주, 실체적 접근으로 협의회 운영 내실화
- 중립성 · 객관성 유지, 제3자적 신뢰기반 확보
- 주민대표, 시민단체, 언론, 전문가집단 참여폭 확대
- 현장행정, 참여행정, 공개행정, 투명행정, 환류행정
- 운영결과 외부평가 및 단계별 모니터링 시스템 도입



● 운영전략

- 여론수렴 및 심의과정, 정책수정 · 보완 및 제도화
- 워크숍, 간담회 등 지식 · 정보교류 및 공동학습 추진
- 지속적, 상시적 갈등예방관리 및 상생협력 기능 강화
- 공동생산(Coproduction) 및 협업체제 기반 경쟁력 확보



3. 갈등예방 및 상생협력 시나리오

갈등예방 및 상생협력

참여주체 및 이해당사자간

소통 · 합의 · 협상 · 조정

제한된 인적 · 물적자원의 최적배분

‘포크바릴현상’

인접시군의
공동화 현상

광역행정
서비스에 대한
주민불만

환경보전과
개발간의 갈등
및 보상관계
불만족

도청신도시
기반시설
확보 문제

지역의 교육
복지 등 생활
여건 불편

4. 상생협력 추진구도

도청신도시와 시·군의 상생협력 실현

인접 시·군 공동화 극복

도청신도시 자족성 강화

광역행정서비스 대책 추진

주변 시·군간 상생협력

사업추진의 시너지 효과

자원활용 효율성 극대화

Ⅵ. 맺음말

■ 맺음말

➡ 참여주체별 역할분담 - 협력거버넌스 체제 구축

● 민(民)의 역할

- 새로운 ‘도청신도시 공동체’ 만들기를 위한 참여와 협력
- 사전 의견수렴을 통한 의제형성, 역할분담, 합의도출 노력
- 지역현안 공동해결을 위한 민·관 파트너십 구축
- (가칭) “주민상생발전협의회” 를 통한 소통, 협의, 지원, 건의, 자문

● 관(官)의 역할

- 중앙정부, 도, 시·군간 유기적 협력/지원체제 구축 지원
- 갈등예방에 주력, 자율적 참여, 소통, 협력, 합의형성 촉진
- 사업 형평성, 지역균형발전 등 정책적 고려와 지역주민 홍보
- (가칭) “도청신도시 행정협의체” 구성으로 지역현안 조율 강화

■ 맺음말

➡ 참여주체별 역할분담 - 협력거버넌스 체제 구축

● 산(産), 학(學), 연(研), 언(言)의 역할

- 자족성 확보, 공익사업 참여 촉진
- 균형적 자원배분 및 활용 고도화
- 고용확대, 새로운 일자리창출
- 창의 인재육성 및 R&D역량 확보
- 평생학습도시, 행복한 정주기반
- 전문가 참여, 정책대안 발굴
- 설명회, 워크숍, 현장학습 등 개최
- 공감대 형성 및 주민홍보 강화
- 공동생산, 협력, 신뢰 등 사회적 자본 신장



감사합니다

