

행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- ‘세종특별자치시 입법예고’의 쟁점과 과제 -

◆ 일 시 : 2007. 6. 7(목), 14:00~18:00

◆ 장 소 : 국회도서관 강당

◆ 공동주최 : 충청남도의회 · 공주시의회·연기군의회

◆ 공동주관 : 한국지방자치학회 · 한국도시행정학회
한국지방정부학회 · 한국공공행정학회
한국거버넌스학회 · 충남발전연구원

◆ 행사 일정 ◆

진행 최병학 박사(충남발전연구원
한국공공행정학회 차기회장)

13:30 ~ 14:00	등 록
14:00 ~ 14:20	<p>개회식</p> <p>개회사 : 충청남도의회 의장 김문규</p> <p>축 사 : 국회의원 정진석</p>
	좌 장 이달곤(서울대 행정대학원 교수, 한국행정학회 회장)
14:20 ~ 15:20 (주제발표)	<p>주제발표 1. 행정중심복합도시의 지위·행정구역 등에 관한 연구 최영출 충북대 교수(한국지방정부학회 부회장)</p> <p>주제발표 2. 행정도시 법적지위 부여의 기본틀과 원칙 임경수 성결대 교수(한국도시행정학회 회장)</p> <p>주제발표 3. 행정도시 관할구역의 합리적 설정방안 김순은 동의대 교수(차기 한국지방자치학회 회장)</p> <p>주제발표 4. (가칭)세종특별자치시 입법예고의 내용과 문제점 소진광 경원대 교수(한국지방자치학회 회장)</p>
15:20 ~ 15:40	휴 식
15:40 ~ 17:20 (지정토론)	<ul style="list-style-type: none"> • 강병국 팀장(행정중심복합도시건설청 자치기획팀) • 권경득 교수(선문대 행정학과, 전 한국공공행정학회 회장) • 김성호 박사(전국시도지사협의회 정책연구실장, 한국지방자치법학회 상임이사) • 김용웅 원장(충남발전연구원, 충남지역혁신협의회 의장) • 김영수 교수(부경대 행정학과, 한국지방정부학회 부회장) • 김익식 교수(경기대 행정학과, 한국행정학회 상임이사) • 배상윤 의원(서울특별시의회, 교육문화·여성특별위원회 위원) • 안영훈 박사(한국지방행정연구원, 한국정부학회 상임이사) • 육동일 원장(대전발전연구원, 충남대 자치행정학과 교수) • 정순관 교수(순천대 행정학과, 한국거버넌스학회 차기회장) • 행정자치부 관계관
17:20 ~ 17:50	방청객 종합토론
17:50 ~ 18:00	종합정리 및 폐회

- 목 차 -

제1주제 : 행정중심복합도시의 지위·행정구역 등에 관한 연구

I. 서론	3
II. 행정중심복합도시의 법적 지위	8
III. 행정중심복합도시의 행정구역	12
IV. 종합 검토 및 대안별 조치사항	17
V. 행정중심복합도시의 설치시기	22

제2주제 : 행정도시 법적지위 부여의 기본틀과 원칙

I. 서론	27
II. 행정도시 법적지위 문제에 대한 접근구도	28
III. 행정도시의 법적 지위 부여를 위한 여건 분석	30
IV. 행정도시의 법적 지위의 기본 틀과 원칙	49
V. 결 론	53

제3주제 : 행정도시 관할구역의 합리적 설정방안

I. 서론	61
II. 행정구역 설정시 고려사항	64
III. 행정구역의 대안과 장단점	66
IV. 결 론	71

제4주제 : (가칭)세종특별자치시 입법예고의 내용과 문제점

I. 우리나라 도시관리제도와 문제점	79
II. (가칭)세종특별자치시 입법예고 내용	85
III. (가칭)세종특별자치시 입법예고 내용의 문제점	90
IV. 마무리 말	96

부 록	101
-----------	-----

제1주제

행정중심복합도시의 지위·행정구역 등에 관한 연구

최영출

(충북대 행정학과 교수 · 한국지방정부학회 부회장)

연구결과 발표 자료

행정중심복합도시의 지위·행정구역 등에 관한 연구

일시 : 2007년 6월 7일

장소 : 국회도서관 강당

주관 : 중앙대학교 산학협력단 국가정책연구소

목 차

I. 서론

II. 행정중심복합도시의 법적 지위

III. 행정중심복합도시의 행정구역

IV. 종합 검토 및 대안별 조치 사항

V. 행정중심복합도시의 설치시기

I. 서론 – 연구의 배경 및 목적

행정중심복합도시의 명칭, 지위, 행정구역을
설정하기 위한 합리적 방안 도출

행복도시건설특별법 제5조에 의해 별도의 법률 제정 필요(특별법 제5조)

- 행복도시
건설 취지
및
특수성 고려

- 행복도시건설
특별법에 의해
설치되는 도시

- 행복도시 건설
취지와 특수성,
위상에 부합하는
법적 지위 필요

- 행·재정 특례
및 행정구역
획정 필요

(1) 도시건설의 전제

[가] 도시 건설의 목적

1. 국가균형발전을 선도하여 국가경쟁력 제고
2. 도시수준을 향상시켜 미래세대를 위한 지속가능한 모범도시 건설

[나] 도시 건설의 이념

1. 더불어 잘사는 '공생'의 도시 지향
2. 지속가능 도시 건설
3. '잘' 살 수 있도록 편리한 선진도시, 역사와 문화가 살아 있는 아름다운 도시, 재해에 안전한 도시 건설

[다] 도시 건설의 목표

1. 조화로운 민주 도시 건설
2. 시민중심의 열린 도시 건설
3. 환경이 보전되는 지속가능 도시 건설
4. 편리한 선진 도시 건설
5. 역사와 문화가 살아 있는 아름다운 도시 건설
6. 재해에 안전한 도시 건설

I. 서론 - 도시 건설 개요

(2) 면적계획

예정+주변지역

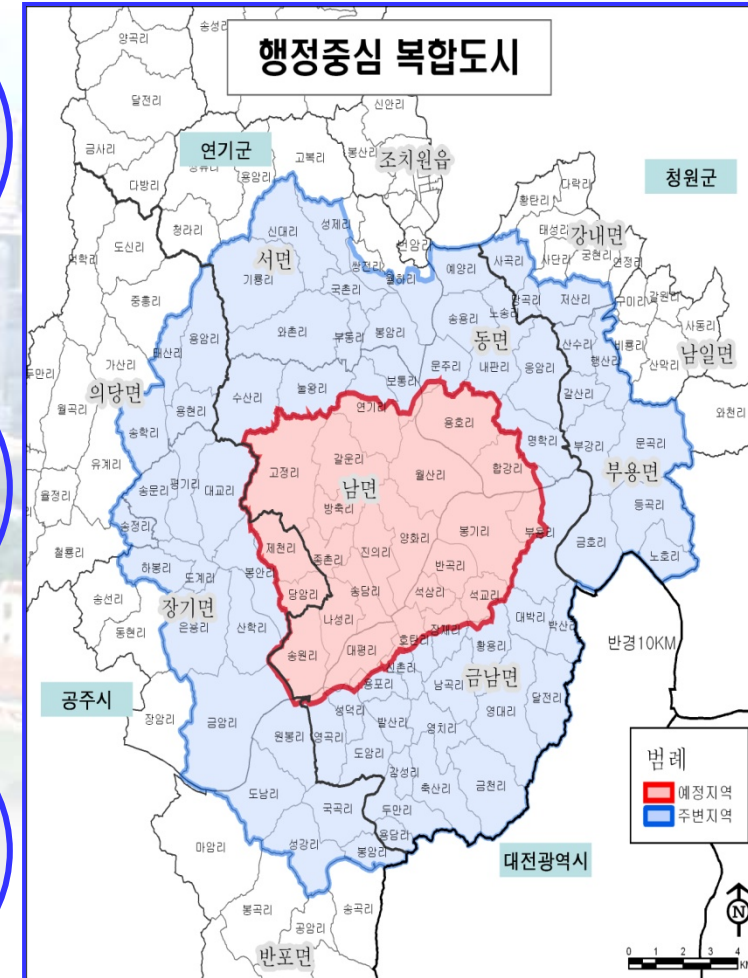
- 3개 시군 9개면 90개리
- 8,981만평(296.91km²)
- 연기군 62.9%, 공주시 25.8%, 청원군 11.3%
- 18,000 가구, 47,000명

예정지역

- 2개 시군 5개면 33개리
- 2,212만평(73.14km²)
- 연기군 93.3%, 공주시 6.7%
- 4,000 가구, 10,000명

주변지역

- 3개 시군 9개면 74개리
- 6,769만평(223.77km²)
- 연기군 53.0%, 공주시 32.1%, 청원군 14.9%
- 14,000 가구, 37,000명



I. 서론 - 도시 건설 개요

(3) 인구계획-1

♣ 인구계획

총인구

■ 약 50만명

- '20년까지 30만, '30년까지 50만(인구밀도 ha당 300명)

♣ 건설단계별 유입인구 전망

년 도	내 용	수용인구(만명)
'10	첫마을 입주	5
'15	중앙행정기관, 공공기관 이전 완료	15
'20	자족적 성장동력에 의한 성장단계	30
'30	국토균형발전 혁신거점 완성단계	50

I. 서론 – 도시 건설 개요

(3) 인구계획-2

〈표〉 단계별 주요 도입 기능 및 인구배분 계획

구분	내용	주요 수용기능 예측				인구 [인]
초기 활력단계 (2007~2015)	중앙행정기관 및 이전 대상 공공기관 이전 완료	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 첫마을 ▪ 중앙행정 ▪ 도시행정 ▪ 국책연구기관 			<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상업업무 	15만
자족적 성숙단계 (2016~2020)	자족적 성장동 력에 의한 성 장단계	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 도시행정 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 문화 ▪ 국제교류 ▪ 대학 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 첨단지식기반 ▪ 의료복지 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상업업무 	30만
완성단계 (2021~2030)	국토균형발전 의 혁신거점 완성단계			<ul style="list-style-type: none"> ▪ 첨단지식기반 ▪ 의료복지 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 상업업무 	50만

II. 행정중심복합도시의 법적 지위

[1] 법적 지위 대안별 장단점 비교-1

구분	제1안	제2안	제3안	제4안
법적 지위	광역시, 기초 2계층제	광역시+기초 단층제	기초자치단체	지방행정기관 또는 준자치단체
내용	광역시와 자치구의 자치2계층 체계	광역시와 기초의 지위를 겸하는 단층 자치단체	기존 광역자치단체 관할 하의 기초자치단체	중앙정부 직할의 지방행정기관 또는 자치단체장 임명의 준자치단체
장점	<ul style="list-style-type: none"> ○국가중추도시로서의 위상 제고 ○주변지역 발전의 거점도시로 기능 	<ul style="list-style-type: none"> ○국가균형발전과 국가경쟁력 강화를 위한 행복도시 건설 취지 부합 ○국가중추도시로서의 위상 제고 ○주변지역 발전의 거점도시로 기능 ○광역시,기초사무 통합처리로 인구, 규모 대비 적정 ○광역시,기초 지방세 통합 운영으로 재정운영 효율성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> ○인구, 면적 규모 대비 적정 ○비용절감 및 거대화, 집중화 방지 ○새로운 지자체 종류 신설이 불필요하여 자치단체 설립 추진 용이 	<ul style="list-style-type: none"> ○신속한 의사결정으로 행복도시 설치목적 달성 용이 ○행복도시의 효과성 제고

II. 행정중심복합도시의 법적 지위

[1] 법적 지위 대안별 장단점 비교-2

구분	제1안	제2안	제3안	제4안
법적 지위	광역시, 기초 2계층제	광역시+기초 단층제	기초자치단체	지방행정기관 또는 준자치단체
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○법적 지위 대비 인구 및 관할구역 규모의 과소 ○2계층제로 행정의 비효율성, 통일성 저하 ○자족도시 구현 곤란 	<ul style="list-style-type: none"> ○출범시 인구규모의 과소 ○새로운 지자체 종류 신설로 인한 지방자치체계의 복잡성 증가 	<ul style="list-style-type: none"> ○국가중추도시로서의 위상 반영 곤란 ○도시건설 관련 정책에서 정부와 관할 광역 자치단체간 마찰 발생 우려 ○공공시설 설치 비용에 대해 국비지원시 타 지자체와 형평성 문제 초래 	<ul style="list-style-type: none"> ○헌법 개정 필요 ○지방자치 후퇴 주장 등 비판 가능성
지자체 의견		○충북도 지지	○충남도 및 공주시 지지	

II. 행정중심복합도시의 법적 지위

[2] 대안평가: AHP분석에 의한 평가 기준의 가중치 산정

평가 분야	가중치	평가 지표	가중치	최종가중치
정치적 실현가능성	0.196	인접 지자체의 반발	0.289	0.057
		인접 지자체의 존립에 미치는 영향	0.240	0.047
		현행 법체계와의 부합	0.211	0.041
		국회에서의 법률통과 가능성	0.260	0.051
입법취지와 부합 정도	0.322	국가중추도시로서의 위상	0.198	0.064
		국토 균형발전에 기여	0.182	0.059
		주변지역 발전의 거점도시로 기능	0.302	0.097
		자족도시로의 발전 가능성	0.318	0.102
행정운영 측면	0.482	인구대비 적절성	0.231	0.111
		재정운용의 효율성	0.205	0.099
		의사결정의 신속성	0.294	0.142
		주민대응성	0.271	0.130
총 계	1.000		1.000	1.000

II. 행정중심복합도시의 법적 지위

[3] 평가 결과: 법적 지위 대안별 비교 (괄호 안은 순위)

평가 분야		제1안	제2안	제3안	제4안
정치적 실현가능성		0.719 [3]	0.771 [2]	0.937 [1]	0.626 [4]
	인접 지자체의 반발	0.185 [3]	0.201 [2]	0.258 [1]	0.149 [4]
	인접 지자체 존립에 미치는 영향	0.159 [3]	0.161 [2]	0.230 [1]	0.152 [4]
	현행 법체계와의 부합	0.173 [3]	0.175 [2]	0.205 [1]	0.144 [4]
	국회에서 법률통과 가능성	0.202 [3]	0.234 [2]	0.244 [1]	0.181 [4]
입법취지와 부합 정도		1.304 [2]	1.394 [1]	0.975 [4]	1.282 [3]
	국가중추도시로서의 위상	0.262 [2]	0.302 [1]	0.191 [4]	0.255 [3]
	국토 균형발전에 기여	0.241 [2]	0.246 [1]	0.180 [4]	0.217 [3]
	주변지역 발전의 거점도시로 기능	0.412 [1]	0.404 [2]	0.281 [4]	0.378 [3]
	자족도시로의 발전 가능성	0.390 [3]	0.443 [1]	0.322 [4]	0.431 [2]
행정운영 측면		1.592 [4]	2.176 [3]	2.283 [1]	2.184 [2]
	인구대비 적절성	0.342 [4]	0.449 [3]	0.527 [1]	0.482 [2]
	재정운용의 효율성	0.311 [4]	0.435 [2]	0.428 [3]	0.468 [1]
	의사결정의 신속성	0.441 [4]	0.697 [2]	0.661 [3]	0.746 [1]
	주민대응성	0.498 [3]	0.594 [2]	0.667 [1]	0.488 [4]
합 계		3.615 [4]	4.341 [1]	4.195 [2]	4.092 [3]

III. 행정중심복합도시의 행정구역

[1] 행정구역 대안별 장단점 비교-1

구분	제1안	제2안	제3안
행정구역	예정지역	예정지역+주변지역	[예정지역+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
면적	73.141 km ²	296.91 km ²	438.05 km ²
관련 자치단체	1도 2시군 5면 33리 ○기초자치단체 -연기군, 공주시 ○광역자치단체 -충남도	2도 3시군 9면 74리 ○기초자치단체 -연기군, 공주시, 청원군 ○광역자치단체 -충남도, 충북도	1도 2시군 11읍면 ○기초자치단체 -연기군, 공주시 ○광역자치단체 -충남도
인구	4천 가구 인구 10천명	18천 가구 인구 47천명	35천 가구 인구 98천명

III. 행정중심복합도시의 행정구역

[1] 행정구역 대안별 장단점 비교-2

구분	제1안	제2안	제3안
행정구역	예정지역	예정지역+주변지역	[예정지역+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
유사 자치단체	부천시(53km ²) 안양시(58km ²) 계룡시(60km ²) 의정부시(81.6km ²)	고양시(267km ²) 창원시(292km ²) 전주시(206km ²) 청주시(153km ²)	광양시(448km ²) 김해시(463km ²) 평택시(452km ²) 광주광역시(501km ²)
장점	○승계 받는 면적이 적어 마찰 최소화	○행복도시건설특별법의 도시계획등과 일치 ○도시기능의 원활한 수행을 위한 최소 적정 면적	○면적 광역화로 균형발전에 기여 ○관계 자치단체의 감소로 구역 획정시 마찰 감소

III. 행정중심복합도시의 행정구역

[1] 행정구역 대안별 장단점 비교-3

구분	제1안	제2안	제3안
구역	예정지역	예정지역+주변지역	[예정지역+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
단점	<ul style="list-style-type: none"> ○면적 협소 ○행복도시건설특별법의 도시계획 등과 불부합 ○연기군 관할구역 분리(금남면) ○행복도시 관련 기존계획 재검토 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○관계 자치단체의 이해관계에 의한 반발 우려 ○연기군 독자 존립 문제 대두 	<ul style="list-style-type: none"> ○건설특별법과 불부합 ○행복도시 관련 개발계획 재검토 필요 ○개발비용의 증가
지자체 의견	<ul style="list-style-type: none"> ○충북도 및 공주시 지지 		<ul style="list-style-type: none"> ○충남도 및 연기군 지지 [연기군 잔여지역 포함] ○청원군 지지 [청원군 해당지역 제외]

III. 행정중심복합도시의 행정구역

[2] 대안평가: AHP분석에 의한 평가기준의 가중치 산정

평가 분야	가중치	평가 지표	가중치	최종가중치
정치적 실현가능성	0.363	인접 지자체의 반발	0.360	0.071
		인접 지자체의 존립에 미치는 영향	0.354	0.069
		국회에서의 법률통과 가능성	0.285	0.056
입법취지와와의 부합 정도	0.222	국가중추도시로서의 위상	0.215	0.069
		국토 균형발전에 기여	0.150	0.048
		주변지역 발전의 거점도시로 기능	0.276	0.089
		자족도시로의 발전 가능성	0.358	0.115
정책적 고려와의 부합 측면	0.415	기존 광역계획 및 도시계획과의 연계	0.543	0.262
		행정서비스 제공에 있어서의 편리성	0.457	0.220
합계	1.000			1.000

III. 행정중심복합도시의 행정구역

[3] 행정구역 대안1 및 대안2의 평가 결과 (괄호 안은 순위)

평가 분야	평가 지표	대안1	대안2
정치적 실현가능성	인접 지자체의 반발	0.222 (2)	0.230 (1)
	인접 지자체의 존립에 미치는 영향	0.250 (1)	0.180 (2)
	국회에서의 법률통과 가능성	0.267 (2)	0.278 (1)
	소계	0.740 (1)	0.688 (2)
입법취지와와의 부합 정도	국가중추도시로서의 위상	0.247 (2)	0.347 (1)
	국토 균형발전에 기여	0.155 (2)	0.230 (1)
	주변지역 발전의 거점도시로 기능	0.257 (2)	0.422 (1)
	자족도시로의 발전 가능성	0.393 (2)	0.547 (1)
	소계	1.052 (2)	1.545 (1)
정책적 고려와의 부합 측면	기존 광역계획 및 도시계획과의 연계	1.046 (2)	1.279 (1)
	행정서비스 제공에 있어서의 편리성	0.955 (2)	1.061 (1)
	소계	2.002 (2)	2.340 (1)
합 계		3.793 (2)	4.574 (1)

IV. 종합검토 및 대안별 조치사항

[1] 검토 대안의 조합

[가] 법적 지위

네 가지 대안 중 전문가 의견조사 및 장단점 분석, 관련 지자체 의견수렴을 통해 두 가지 대안을 선택

[나] 행정 구역

세 가지 대안 중 전문가 의견조사 및 장단점 분석, 관련 지자체 의견수렴을 통해 두 가지 대안을 선택

구역 법적 지위	예정지역+주변지역	[예정지역+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
	광역+기초 단층제	기초자치 단체
	I 안	III 안
	II 안	IV 안

IV. 종합검토 및 대안별 조치사항

[2] 법적 지위 및 행정구역 대안별 조치 사항 -1

구분	1안	2안	3안	4안
법적 지위	광역+기초 단층제	기초자치단체	광역+기초 단층제	기초자치단체
행정구역	예정+주변지역	예정+주변지역	[예정+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]	[예정+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
법령	○지방자치법 개정 필요	○별도 조치 불필요	○지방자치법 개정 필요 ○행복도시건설특 별법 시행령 개정 필요	○행복도시건설특 별법 시행령 개정 필요
행정절차	○행정구역 폐치분 합에 따른 절차 [지방의회 의견청취 또는 주민투표]	○1안과 동일	○1안과 동일	○1안과 동일
재정 세제	○국고보조금, 균특회계 예산 추가 지원 필요 ○도세, 시군세 통합 등 필요	○국고보조금, 도비 보조금 지원 등 필요	○1안과 동일	○2안과 동일

IV. 종합검토 및 대안별 조치사항

[2] 법적 지위 및 행정구역 대안별 조치 사항 -2

구분	1안	2안	3안	4안
법적 지위	광역+기초 단층제	기초자치단체	광역+기초 단층제	기초자치단체
행정구역	예정+주변지역	예정+주변지역	[예정+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]	[예정+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
선거구 조정	<ul style="list-style-type: none"> ○국회의원 선거구 - 예정 및 주변지역을 통합하여 인접 선거구와 조정 ○지방의원 선거구 - 예정 및 주변지역을 통합하여 선거구 조정 	○1안과 동일	<ul style="list-style-type: none"> ○국회의원 선거구 - 예정, 주변지역 및 연기군을 통합하여 독립된 선거구로 개편 ○지방의원 선거구 - 예정 및 주변지역을 통합하여 선거구 조정 	○3안과 동일
잔여지역 대책	<ul style="list-style-type: none"> ○충남, 충북도, 연기군, 공주시, 청원군에 대한 재정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요 ○연기군 대책 필요 	○충북도, 연기군, 공주시, 청원군의 재정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요	○충남도, 공주시의 재정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요	○공주시의 재정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요

IV. 종합검토 및 대안별 조치사항

[2] 법적 지위 및 행정구역 대안별 조치 사항 -3

구분	1안	2안	3안	4안
법적 지위	광역+기초 단층제	기초자치단체	광역+기초 단층제	기초자치단체
행정구역	예정+주변지역	예정+주변지역	[예정+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]	[예정+주변지역]+ [연기군 잔여지역- 청원군 해당지역]
행정특례	<ul style="list-style-type: none"> ○특별지방행정기관 중 일부는 인접 광역자치단체의 특별지방행정기관에서 관할 ○도시계획 입안시 국가와 협의 또는 승인 ○교육청과 지방경찰청은 독립된 기관으로 설치 ○주민자치센터 특성화(주민자치기능 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> ○도시계획 입안시 국가와 협의 또는 승인 	○1안과 동일	○2안과 동일

IV. 종합검토 및 대안별 조치사항

[3] 검토 대안별 우선 순위

도시건설 취지 및 행정운영 측면의
대안별 우선순위

구역 법적 지위	예정+주변지역	[예정+주변지역]+ [연기 잔여지역- 청원 해당지역]
광역+기초 단층제	1	2
기초자치 단체	3	4

관련 지자체의 이해관계를 고려한
실현가능성 측면의 대안별 우선순위

구역 법적 지위	예정+주변지역	[예정+주변지역]+ [연기 잔여지역- 청원 해당지역]
광역+기초 단층제	4	2
기초자치 단체	3	1

V. 행정중심복합도시의 설치시기

[1] 제1안 : 2010년

- 첫마을 입주가 개시되는 2010년에 자치단체가 출범한다.
- 전국 지방동시 선거(2010. 6. 3)와 일치하여 지방의회 구성이 용이하다.
- 도시운영에 필요한 각종 도시시설의 조기 인수 및 운영으로 효율성이 증대된다.
- 첫마을 입주와 자치단체 출범시기가 같아 주민 참정권과 행정권의 일치로 자치행정 공백을 방지할 수 있다.
- 자치단체 출범 지연시에는 참정권은 기존 3개 시군에, 실질적 행정권은 건설청장이 수행하므로, 자치행정에 공백이 발생하게 된다.
- 시단위 각종 공공기관(경찰서, 교육청, 세무서, 의료보험 등)의 적기 설치로 주민편의를 도모할 수 있다.
- 첫마을 사업 완료 후 발생하는 지방세수를 행복도시 내로 재투자하는 것이 가능해진다.(2010년부터 년도별 약 1,500여억원 지방세수 발생 예상)
- 도시개발초기 자치단체를 출범시킴으로써 각종 사업관련 인허가권을 일원화하는 것이 가능해진다.

V. 행정중심복합도시의 설치시기

[2] 제2안 : 2012년

- 중앙행정기관이 입주하는 2012년에 자치단체를 출범시킨다. (인구 8.1만명 예상)
- 지방동시 선거기간과 불일치로 별도의 지방선거 실시 및 참정권과 행정권의 불일치로 자치행정 부재기간(2년)이 발생하게 된다.
- 변경된 지역의 의원은 소속 의회를 변경 또는 선택하여야 하고, 의원정수에서 부족시 별도의 의원증원 선거과정이 필요하게 된다.
- 첫마을 입주 이후 시단위 공공기관 미설치로 각종 주민 생활불편이 발생할 수 있고, 지방세수를 지역 내로 재투자하는 것이 불가능해진다.
- 도시개발에 따른 각종 토지, 도로, 교량 관련 지명 및 지번 부여작업이 지연되어 행정력의 낭비를 초래하게 된다.

[3] 제3안 : 2014년

- 전국지방동시가 실시되는 2014년에 자치단체를 출범시킨다. (인구 17.8만명 예상)
- 첫마을 입주이후 참정권과 행정권의 불일치로 자치행정 부재기간(4년)의 장기화를 초래한다.
- 첫마을 입주이후 시단위 공공기관 미설치로 각종 주민생활불편이 발생하고, 지방세수의 지역 내 재투자가 불가능해진다. (약 3,500 억원 예상)

제2주제

행정도시 법적지위 부여의 기본틀과 원칙

임 경 수

(성결대 도시지역과학부 교수 · 한국도시행정학회장)

행정도시 법적지위 부여의 기본틀과 원칙

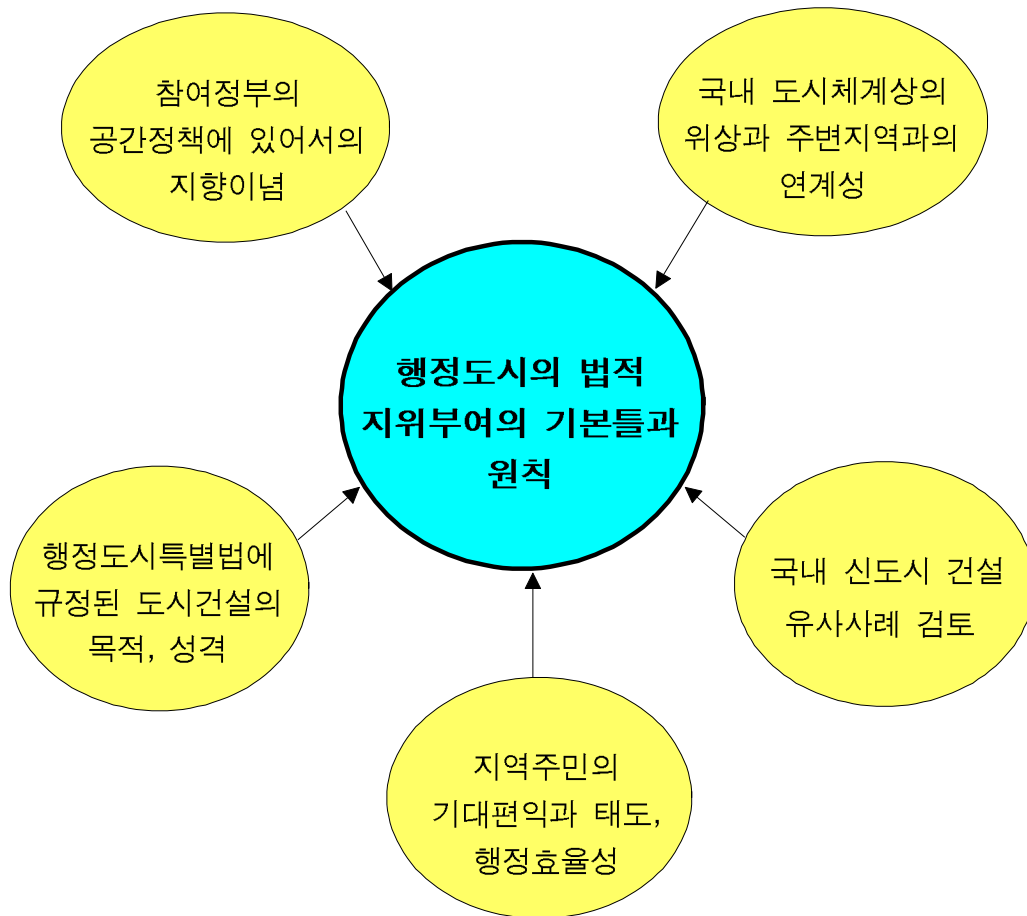
I. 서론

- 행정중심복합도시(이하 행정중심복합도시)는 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(제정 2005. 3. 18. 법률 제7391호. 이하 “행정도시특별법”)에 기반하여 건설되는 도시이다.
- 행정도시특별법 제5조에 “행정중심복합도시의 명칭·지위 및 행정구역 등에 대하여는 따로 법률로 정한다”고 명시되어 있다.
- 최근 행정중심복합도시(이하 행정도시)에 관한 법적지위 문제가 중앙정부-지방정부, 지방정부간 상이한 시각으로 각각의 주장을 펼치고 있어 혼란을 야기하고 있다. 이는 기본적으로 도시가 아직 형성되지 않은 채 법적 지위를 부여하고자 하는 데 따른 문제로서 건설과정에 상당한 영향을 미칠 수 있고 이에 따라 자치단체의 이해관계가 상이한데서 연유한다.
- 본 연구에서는 행정도시의 법적지위를 부여함에 있어서 고려해야 할 기본적인 틀과 원칙에 관해 살펴보고자 한다. 아직 실체가 없는 도시에 법적 지위를 부여하기 위한 기본 틀과 원칙을 궁구한다는 의미는 100%의 정답을 도출한다는 의미가 아니라 사회통념상 다수가 동의할 수 있는 확률론적 최적안을 도출한다는 의미이다. 이러한 논의를 통해 각각의 주장에 대한 상이한 입장을 확인하고 모두가 상생할 수 있는 최적안을 모색하고자 한다.

II. 행정도시 법적지위 문제에 대한 접근구도

- 행정도시의 법적 지위와 관련하여 고려해야 할 요소들이 무수히 많이 있을 수 있으나, 가장 중요한 가중치를 갖는 변수들을 우선적으로 선택하면 다음과 같은 점들이 고려되어야 할 것이다.
- 첫째, 행정도시가 탄생하게 된 배경을 조명하되 참여정부의 국가관리 정책에 있어서의 지향하는 이념과 행정도시가 차지하는 위상을 살펴보고 이 이념과 위상에 기반하여 법적 지위를 부여하여야 할 것이다. 여기서 행정도시 건설과 관련된 참여정부의 어록이나 정책 등을 살펴보고 추진일정을 시기별로 살펴본다.
- 둘째, 행정도시의 근거법인 행정도시특별법에 규정된 도시건설의 목표, 이념, 건설추진일정 등에 기초하여 법적 지위를 부여하여야 할 것이다.
- 셋째, 행정도시가 도시체계상 전국에서의 위치, 입지지역과 연관된 주변지역과의 연계성을 고려하여 법적지위를 부여하여야 할 것이다. 여기서 행정도시의 미래에 건설된 후의 모습을 국내 도시체계와 비교하여 논의한다.
- 넷째, 행정도시와 유사한 성격의 국내 신도시 건설 사례를 통해 법적 지위를 부여하여야 할 것이다. 여기서 국내 사례로 과천시와 대전청사를 살펴본다.
- 다섯째, 행정도시에 거주하는 지역주민의 행정도시에 대한 기대편익과 태도, 그리고 효율적인 행정서비스를 공급할 수 있는 규모를 파악하여 그에 합당한 선에서 법적 지위를 부여하여야 할 것이다. 여기서 그동안 공청회나 각종 모임에서 주민들이 나타냈던 희망사항과 여론수렴 내용을 살펴본다.

- 이상의 다섯 가지 고려사항은 본 연구의 목적을 달성하기 위한 일종의 접근구도이기도 하고 연구의 틀이기도 하다. 이를 도식화하면 [그림 1] 과 같다.



[그림 1] 행정도시 법적지위 문제에 대한 접근구도

Ⅲ. 행정도시의 법적 지위 부여를 위한 여건 분석

1. 행정도시 추진과정과 참여정부의 지향 이념

1) 추진과정

- 행정도는 참여정부의 대선공약사항으로부터 비롯되었다. 여러 가지 우여곡절 끝에 2005. 3. 2일 국회에서 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시 건설을 위한 특별법」이 여야 합의로 통과되고 2006. 1. 1일 행정도시건설청이 개청되면서 본격적인 사업추진을 하고 있다

<표 1> 행정도시 관련 추진일정

2003. 04. 14	신행정수도건설추진기획단·지원단 발족
12. 29	신행정수도특별조치법(안) 국회 본회의 가결
2004.05. 21	신행정수도건설추진위원회 출범 및 현판식
07. 12	신행정수도특별법 헌법소원 제기
10. 21	헌법재판소 특별조치법 헌법소원 위헌판결 선고
11. 15	-신행정수도건설관련 모든 추진업무가 사실상 중단 신행정수도후속대책위원회 설치규정 제정
2005. 03. 02	국회 본회의 행정도시건설특별법 의결
03. 18	행정도시건설특별법 공포
06. 15	행정도시건설특별법 헌법소원 제기
11. 24	행정도시건설특별법 헌법소원 각하 결정 (7:2)
12. 20	행정도시 건설을 위한 예정지역 보상 착수
2006. 01. 01	행정도시건설청 개청
01. 24	2006년도 제1차 행정도시추진위원회 개최
05. 03	건설기본계획(안) 발표
07. 31	행정도시 건설기본계획 확정
12. 21	행정도시 명칭, “세종”으로 확정

제2주제 : 행정도시 법적지위 부여의 기본 틀과 원칙

- 향후 추진일정과 사업내용은 <표 2>와 같다.

<표 2> 단계별 추진사업

시기	추진사업내용
준비단계(~'05 상반기)	특별법 및 시행령 제정('05.3~5) 추진체계 정비('05.4) 예정지역 및 사업시행자 지정('05.5)
계획단계(~'07 상반기)	이전계획 수립('05.10) 건설청 특별회계 설치('06.1) 토지매수('05.12~) 기본계획 등 수립('05.5~'07.6)
건설단계(~'11 상반기)	부지조성 공사 착공('07.하반기) 청사 건축 착수('08. 하반기) 행정도시 지위 등에 관한 법률 제정('11. 하반기)
이전단계('12~)	행정기관의 단계적 이전 및 주민 입주 개시

2) 정책의 지향이념

- 행정도시의 참여정부의 공간정책인 국가균형발전정책의 핵심적 사안이다. 국가균형발전을 위한 3대 원칙 중 첫 번째 원칙이 “지방분권, 지역균형발전, 행정도시건설 등 종합적인 접근으로 지방화 추진”이다.¹⁾ 행정도시 건설은 첫 번째 원칙의 3대 사업 중 하나이다.
- 이를 실현하기 위한 7대과제 중 첫 번째 과제가 “국가균형발전특별법, 행정도시, 지방분권특별법 등 3대 특별법과 균특회계 설치”이다.
- 이러한 참여정부의 국가균형발전 정책은 지방분권, 지역균형발전, 행정도시로 요약되는데 이를 3분 정책으로 표현한다. 즉, 분권, 분업, 분산 정책이다.

1) 3대 원칙 중 나머지는 “자립형 지방화를 위해 지역혁신체계를 구축하고 지방경제를 혁신주도형 경제로 전환”, “지방우선 육성과 수도권외 계획적 관리를 통해 지방과 수도권의 상생발전의 토대 구축”이다.

- 분권은 앞서의 지방분권인데 중앙에 과도하게 집중된 권한은 지방에 이양하는 것을 말한다.
- 분업은 지역균형발전을 도모함에 있어서 지역의 특화산업을 육성하여 지역혁신을 통한 자립형 지방화를 말한다.
- 분산은 수도권에 과도하게 집중된 공공기관을 지방에 물리적으로 이전하여 전국적으로 분산시켜 수도권과 지방의 균형을 달성하겠다는 것을 말한다.
- 행정도시의 건설은 이러한 3분 정책과 밀접하게 연관되어 있다. 행정도시의 건설은 비록 일부이기는 하여도 정부의 12부 4처 2청의 수도기능이 이전하므로 중앙정부의 지방이전을 통한 “지방분권”의 상징적 의미이기도 하고 대전·충남·충북의 3개 광역자치단체가 갖는 입지적 특성을 최대한 극대화하여 행정·R&D특구·바이오산업 등의 “분업”의 의미를 담고 있으며, 나아가 국가기관과 공공기관, 연구기관이 이전하므로 “분산”의 의미를 모두 내포하고 있는 사업이다.
- 따라서 행정도시의 법적 지위는 이러한 분권, 지방자치 등의 상위 가치들이 구현될 수 있도록 부여되어야 한다.

2. 행정도시의 건설목적과 도시성격

- 행정도시의 성격을 규명하기 위해서는 행정도시가 입지할 지역의 현황, 행정도시에 관련된 정부 문서, 행정도시의 근거법의 법적 성격과 비전, 향후 도시건설 과정을 살펴보므로 명확하게 알 수 있을 것이다.

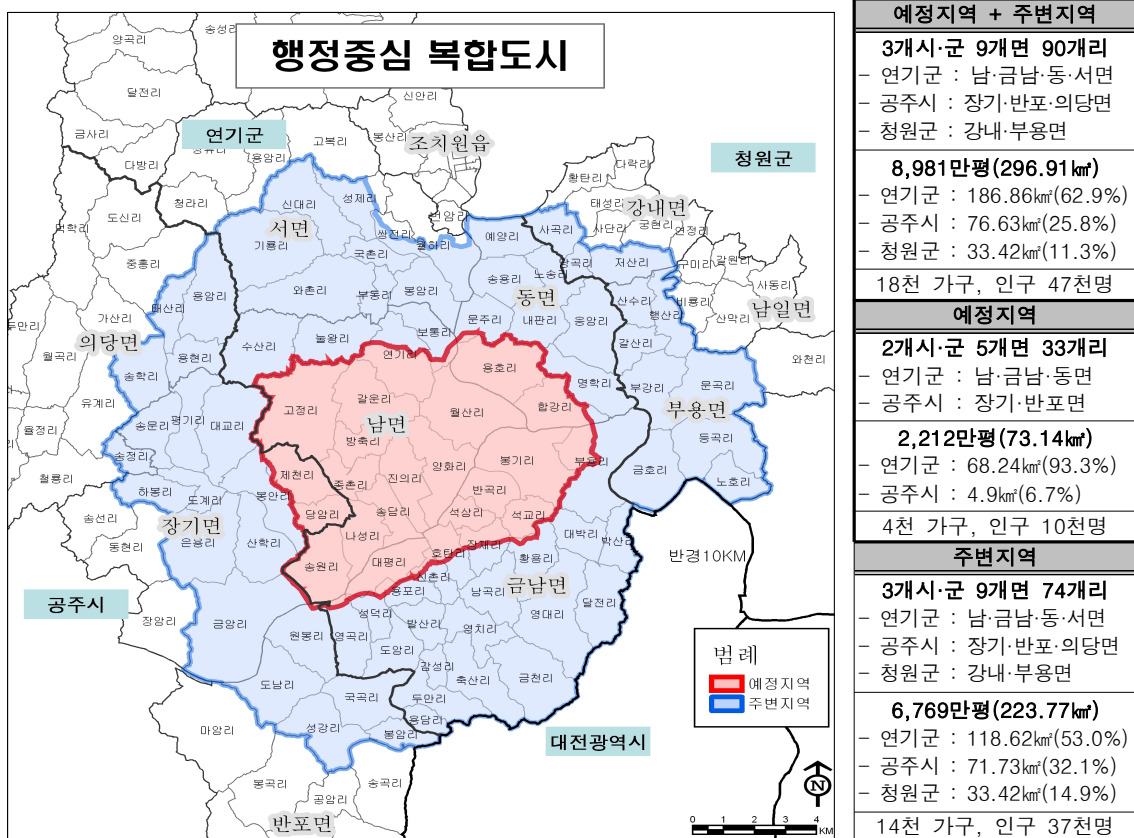
1) 입지지역 현황

- 행정도시의 예정지역 인구는 약 4천 가구, 1만 여명이며 주변지역은 14천 가구에 37천 명 정도이다. 예정지역+주변지역의 가구는 18천 가구에 47천 명 정도의 인구규모를 가지고 있다.

<표 3> 행정도시 입지지역의 현황

행정구역	충청남도 연기군 남면·금남면·동면, 공주시 장기면·반포면 일원
면적	예정지역 2,212만평, 주변지역 : 6,769만평, 총면적 : 8,981만평
지리적특징	중심부에 원수봉(254m)이 있고 미호천과 금강이 합류하는 지점으로, 대전과 청주로부터 10km 거리에 위치
교통여건	경부고속철도와 경부선 및 경부고속도로가 예정지역의 동쪽을 지나가고, 서쪽으로 2009년 준공예정인 대전 - 당진 고속도로가 건설 중이며, 청주공항이 24km 거리에 위치

○ 행정도시의 구역도



[그림 2] 행정도시 구역도

2) 정부문서에서 나타난 도시성격

- 위헌 결정 후 신행정수도에 대한 후속대책의 수립 등 업무를 효율적으로 추진하기 위하여, 국무총리 소속하에 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회」(이하 후속대책위원회)를 설치하였고(대통령훈령 제132호('04.11.15)) 행정도시에 관한 업무는 여기서 관장하였다.

- 후속대책위원회가 '04.12.17일에 발표한 행정도시의 “대안마련 4대원칙”과 “대안선정 5대원칙”은 아래와 같다.

- 대안마련 4대원칙('04. 11. 18, 1차 회의)

- ① 헌재결정 취지 반영
- ② 수도권과 지방이 연계 발전될 수 있는 대안 마련
- ③ 국민 여론을 존중
- ④ 신속히 대책 수립을 마무리

- 대안선정 5대원칙('04. 12. 17, 2차 회의)

- ① 헌법재판소의 결정내용을 반영
- ② 수도권과밀해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행
- ③ 중앙행정기관의 이전을 포함하여 지속성을 갖출 수 있는 도시로 건설
- ④ 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용
- ⑤ 국가균형발전시책 (공공기관 지방이전·수도권발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진

3) 근거법인 행정도시특별법에 나타난 도시성격

- 행정도시특별법에 나타난 도시의 성격을 정리하면 아래와 같다.
 - 행정도시 성격: 기존 도시와 일정거리를 유지하여 연담화 우려가 없는 자립형의 신도시로 개발하고 공생하고 진화하는 지속가능한 생태도시를 지향하며 다기능 복합형 자족도시로 건설
 - 업무연관이 있는 국책연구기관 추가 이전
 - 전시장, 컨벤션센터 등 문화·국제교류·교육기능의 유치
 - 무공해 첨단기업 등 입주를 유도
 - 국무총리실·재정부 등 12부 4처 2청 등 49개 중앙행정기관 이전 (2012~2014년까지 입주 완료).
 - 행정도시의 미션·비전·전략(행정도시특별법 제6조)
 - 국가는 다음 각 호의 도시특성이 구현될 수 있는 방향으로 행정도시를 조성하여야 한다.
 - 첫째, 국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 복합형 자족도시
 - 둘째, 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시
 - 셋째, 편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심도시
 - 넷째, 문화와 첨단기술이 조화되는 문화·정보도시
- 한편 법률의 입법 목적에 따라 위헌 판결 전과 후의 도시성격을 비교하므로 행정도시의 성격을 보다 확연히 알 수 있다.

<표 4> 신행정수도법과 행정도시특별법 상 도시건설 목적 비교²⁾

구 분	신행정수도법	행정도시특별법
상위 목적	국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화	국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화
중간 목적	국가 중추기능의 수도권 집중에 따른 부작용을 시정	수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정
하위 목적	신행정수도를 건설	행정도시를 건설
내용 차이	수도를 이전 · 대통령 및 중앙행정기관 전체를 이전 · 국회·법원 등 헌법기관도 요청하는 경우에 이전	일부 행정기관을 분산배치 · 현재 결정의 취지에 따라 국회 및 대통령은 서울 잔류, · 대통령의 국정운영에 필수적인 외교·국방·내치 등 핵심기능은 서울 잔류

○ <표 4>는 법무법인 태평양에서 작성한 신행정수도법과 행정도시특별법 간의 차이를 설명하기 위한 표이다. 양 법률의 목적규정(각 제1조)을 보면 추상적인 상위 목적만 같을 뿐 중간 목적과 하위 목적이 전혀 다를 수 있다.

○ 여기서 위헌제기의 논리 중 “수도분할로서 관습헌법사항이므로 헌법개정절차를 밟아야 한다”는 주장에 대한 참여정부 측 법 해석은 “현재는 신행정수도법 위헌결정에서, 수도의 결정적 요소로 국회와 대통령의 소재지만을 지적하고, ‘정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능’하다고 명시적으로 판시했으므로, 총리와 12부가 이전한다고 해도 대한민국의 수도는 여전히 서울이며, 따라서 수도분할이 아니므로 헌법개정이 필요 없음”이라고 밝히고 있어 우리나라의 수도는 서울임을 공식문서에서 밝혔다.

2) 법무법인 태평양, 2005. 7. 6., “행정도시건설특별법 헌법소원 의견서 개요 및 쟁점”(법무법인 태평양은 행정도시특별법의 헌법소원을 제기한 것에 대항하기 위해 선정한 정부측 법률자문단이다.)

4) 향후 도시건설 과정

○ 행정도시의 규모

- 목표 인구규모 : 50만 명(2030년)

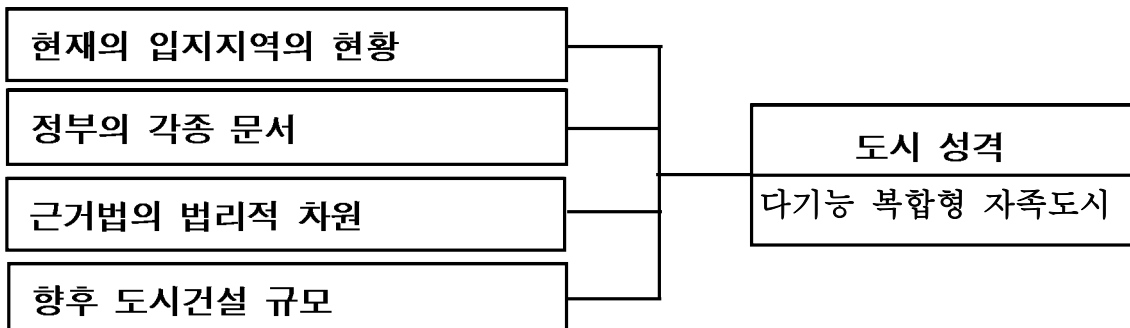
<표 5> 건설단계별 유입인구 전망

년 도	내 용	수용인구(만명)
2010	첫마을 입주	5
2015	중앙행정기관, 공공기관 이전 완료 (초기활력단계)	15
2020	자족적 성장동력에 의한 성장단계 (자족적 성숙단계)	30
2030	국토균형발전 혁신거점 완성단계 (완성단계)	50

- 인구밀도: 300~350인/ha(*1ha=10,000m²)

(수도권 인구밀도(인/ha) : 분당 614.8, 일산 525.0, 과천 574.5)

○ 이상의 행정도시의 지역현황, 정부의 각종 문서, 근거법의 법리적 차원, 향후 도시건설 규모 등을 종합적으로 고려할 때 행정도시의 도시적 기본성격을 규정하면 그것은 행정都市는 수도가 아니라 행정기능을 중심으로 하는 “다기능 복합형 자족도시”이다.



[그림 3] 행정도시의 기본성격

- 따라서 행정도시의 법적 지위 부여는 수도기능을 갖는 특별한 지위가 필요한 것이 아니기 때문에 여타의 신도시 개발 연장선 상에서 결정되어야 한다. 다만 전술한대로 행정도시의 출발 자체가 통치적 이상을 담고 출발한 것이기 때문에 이 부분을 충분히 감안하여 도시성장 과정에서 자연스럽게 이러한 이상이 드러나도록 관리할 필요가 있다. 나아가 이러한 이상을 구현하는데 기초자치단체의 법적 지위가 오히려 더 통치이념에 적합하다.

3. 국내 도시체계상의 위상과 주변지역과의 연계성

- 거시적으로 볼 때, 전국 차원에서 행정도시는 수도는 아니지만 중앙정부의 행정중심지로서 그 위상이 매우 특별한 지위를 가질 수밖에 없을 것이다. 도시규모 면에서는 인구 50만명 내외로 계획되어 있으므로 광역시 규모가 못되지만 일반시의 최소규모인 5만명을 훨씬 상회하기 때문에 지방대도시로서의 면모를 가지게 될 것이다. 아직은 행정도시가 전국의 도시규모체계상 중심지 기능을 어느 정도 발휘할지 알 수 없으나 적어도 현재 계획대로 라고 한다면 행정뿐만 아니라 남한의 중심지로서 교통체계상, 공간구조상 상당한 중심성을 보유할 것으로 보인다.
- 충청도의 차원에서 행정도시의 충청도 발전의 모멘텀이 될 수 있을 것으로 보는 견해가 지배적이다. 충북의 청주, 오송, 음성 지역 그리고 충남의 서산·당진·천안·아산 발전축에 행정도시의 긍정적인 영향을 주게 될 것으로 보인다(김정연, 2005). 대전의 R&D특구와의 연계성과 지역내 산학연 네트워크를 통한 지역혁신의 창출기능도 긍정적일 것으로 보인다.

- 특히 공주시와 연기군 일부지역을 포함하여 대전광역시, 천안·아산시, 계룡시 논산시, 금산군 등 행정도시와 지리적으로 인접한 지역은 직접영향권의 지역으로 공동생활권을 형성할 것으로 예상되며, 이를 제외한 나머지 충청도 내륙 및 서해안지역 등 행정도시와 상당한 거리에 위치하고 있는 간접영향권의 지역은 사회간접자본 확충을 통한 접근성 향상과 지역경제 파급효과 등을 기대할 것으로 예상되고 있다(최병학, 2006b).
- 행정도시 건설로 인한 충청도와 연기·공주지역의 발전은 상대적이다. 행정도시의 법적 지위가 어떻게 결정될 것이냐에 따라 발전의 속도와 양, 그 파급효과가 다르게 나타날 수도 있다. 우선 충청도와 행정도시간 유기적 관계 하에 계획대로 진행된다면 도의 전체적인 발전과 지역발전에 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 그러나 중앙정부의 일종의 엔클라베(enclave) 형태의 법적지위가 부여된다면(소진광, 2006), 그래서 충청도나 연기·공주지역과의 연결성(주민, 역사, 문화 등 모든 측면에서)이 없게 된다면 오히려 지역의 블랙홀로 작용하여 주변지역의 자연스런 발전에 장애가 될 수도 있다(최병학, 2006).
- 한편 미시적으로 볼 때 첫마을 입주가 시작되는 2010년의 인구규모가 5만명으로 계획되어 있어 현행 지방자치법에 의해 시급도시로 건설될 것으로 보인다. 목표연도 2030년에 인구규모는 50만으로 설정하였으나 현재 정부 12부처 4처 2청 외 49개 공공기관 이전 계획 외에는 인구유치 전략이 불분명하다. 현재 정부 부처와 공공기관 종사자 13천명으로 전가족이 이주해 온다 해도 3만명 달성이 곤란할 것으로 예측하고 있다(김정연, 2006).
- 인구규모 50만명은 유입인구 15만명(30%), 자족적 유발인구 35만명(70%)을 제시하고 있으나 전국에서의 유입인구가 작아지고 대

전과 충청권으로부터의 인구이동이 커지는 사태가 발생하면 결국 행정도시는 주변지역의 공동화를 초래하는 원인이 될 것이다. 이렇게 되면 앞서 언급한대로 행정도시가 지역발전의 초석이 되는 것이 아니라 대전 충청권의 블랙홀로 작용할 가능성도 있다.

- 특히 행정도시의 법적 지위가 지방화와 상관없이 중앙정부의 직할로 부여된다면 이러한 현상이 현실화될 가능성은 더욱 높아질 것이다. 결국 도시인구규모에 적합한 법적 지위를 부여하는 것이 합리적이다.

4. 유사한 국내 신도시건설 사례

- 수도권, 특히 서울의 집중을 분산시키기 위한 정부청사의 지방 이전 사례는 과천신도시 건설과 대전에 청사를 이전한 경우이다.³⁾ 이 두 사례가 어떤 근거법에 의해 건설되었으며 신도시 건설 후 그 신도시의 기능은 어떻게 작용하고 있는지 살펴 본다.⁴⁾

1) 정부과천청사

- 위 치 : 경기도 과천시 중앙동 1번지
- 건립된 때 : 1982년 12월
- 개발방식 : 도시계획법에 의한 일단의 시가지조성사업
- 규 모 : 청사 5개동, 후생동, 안내동 부지 112,021평, 건물면적 44,952평
- 입주기관과 공무원 : 11개 부처 5,200여명 (기타 근무직원 포함 6,000명)

3) 현 세종로에 있는 정부종합청사는 1970년에 준공되었다(별관은 2002년 11월 준공). 정부수립 당시 구 중앙청(과거 조선통독부 건물)에서 중앙정부의 사무를 보다가 정부기능의 다원화로 행정기구가 확대되었고 청사부족으로 각기관의 청사가 곳곳에 산재되어 행정능률 증진 및 대민 봉사의 측면에서 문제가 발생하여 대규모 청사건립계획을 수립하였는 바 연면적 78,030㎡(23,604평, 지하 3층, 지상 19층, 별관은 연면적 59,709㎡(18,602평, 지하 6층, 지상 18층))에 입주기관과 공무원은 약 10개 부처 3,300여명 (기타 근무직원 포함 4,000명)을 수용하고 있다.

4) 외국의 사례로서 우리와 정합하는 사례를 찾기 어렵다. 미국의 와싱턴디시는 연방제 하에서 독특한 법적 지위를 갖을 수 밖에 없는 특성이 있으나 이를 원용하는 것은 우리나라의 정치체제와 부합하지도 않는다.

○ 과천청사 입주 연혁⁵⁾

- '75.12 : 수도권 인구소산 계획에 의거 과천에 정부 제2청사 건립계획
- '78. 8. 21 : 과천지역에 정부과천청사 입지 결정
 - 9. 25 : 도시개발구역으로 설정, 계획에 착수
 - 11. 16 : 과천신도시 개발에 관한 관련부처협의회 개최
 - 11. 25: 건설추진위원회 및 본부 설치
- '79. 4. 28: 경기도 과천지구지원사업소(경기도 조례 제958호) 설치
- '79. 4 : 청사 1.2동 착공
- '80. 3. 16: 과천신도시 개발 기공식 거행
- '82. 6. 10: 경기도 과천지구출장소 개소⁶⁾
- '82. 7 : 보건사회부, 과학기술처 입주(2동)
- '82.12 : 비상기획위원회 입주(2동)
- '83. 3 : 건설부, 농림수산부, 법무부 입주(1동)
- '83. 5 : 청사 3.4동 착공
- '84. 10.15: 경기도 과천출장소의 조직을 확대 개편⁷⁾
- '85. 12. 28: 법률 제3798호에 의거, 1986.1.1일자로 과천시로 승격
- '85.12 : 청사 3.4동 준공
- '86. 1 : 상공부, 재무부, 노동부, 동력자원부 입주(3.4동)
- '86. 2 : 경제기획원 입주(1동)
- '91. 2 : 청사 5동 착공
- '94. 1 : 청사 5동 준공
- '94. 3 : 교통부, 환경처 입주(5동)

- 5) - '93. 3 : 상공부, 동력자원부가 상공자원부로 변경
 - '94.12 : 정부조직 개편에 의거 경제기획원·재무부가 재정경제원으로, 건설부·교통부가 건설교통부로, 환경처가 환경부로 보건사회부가 보건복지부로, 상공자원부가 통상산업부로, 공정거래위원회가 국무총리실 소속 독립기관으로 변경
 - '98. 2 : 정부조직개편에 의거 재정경제원이 재정경제부로, 통상산업부가 산업자원부로(통상 기능은 외교통상부로 이관), 과학기술처가 과학기술부로 변경
- 6) 과천지구 신도시 조성사업을 촉진하고 관할 구역내의 일반행정을 효율적으로 처리하기 위하여 관문리, 문원리, 갈현리, 막계리, 주암리, 하리 등 6개리가 동 출장소에 편제 되었다. 동 조례에 따르면 출장소에는 지방서기관을 소장으로 두며 소장은 도지사의 위임사무와 시흥군수 및 과천면장으로부터 위탁받은 관할구역내의 사무를 처리하도록 되어 있다. 그리고 출장소의 기능을 효율적으로 수행하기 위하여 관할 구역 내의 남부와 북부 지소를 두었다(과천시 『시정백서』, 과천시 홈페이지).
- 7) 과천신도시개발에 따라 서울인구의 유입으로 인구가 빠른 속도로 증가하므로 이에 따라 관문리 등 북부지역을 북부지소로, 갈현리 등 남부지역을 남부지소로, 막계리 등 동부지역을 중부지소로 각각 관할 구역을 재조정하였다(과천시 『시정백서』, 과천시 홈페이지)

2) 정부대전청사

- 위 치 : 대전시 서구 선사로 139
- 건립된 때 : 1997년 12월
- 개발방식 : 택지개발촉진법에 의거한 대전둔산지구개발사업과
총무처 주도로 한 청사건축이 동시에 진행
- 규 모 : 청사 4개동 및 부속건물, 연면적 226,502㎡(68,517평)
- 입주기관과 공무원 : 12개 기관, 4,200여명
- 입주 연혁
 - '85. 4. 10. 둔산지구(225만5천평) 택지개발 예정지구로 고시
(건설부 고시 제151호). 둔산 신시가지 조성사업 착수
 - '88. 1. 1. 대전시 서구(12개 행정동) 신설(대통령령 제12367호)
 - '89. 1. 1. 대전직할시로 승격(법률 제4049호)
 - '89. 1. 수도권대책실무기획단 발족
 - '90. 9 청단위 중앙행정기관 대전 이전계획 확정
 - '91. 6. 정부대전청사 설계 공모
 - '91.11. 설계공모작품선정
 - '93. 9. 신축기공식
 - '97.12. 준공
 - '04 12. 현재 대전청사가 있는 서구는 22개 행정동으로 구성⁸⁾

8) 둔산 신시가지는 정부기관 11개 외청과 특허법원, 대전광역시청사가 위치하고 있어 국가중추 행정 수용기반을 구축하여 제2의 행정수도로서의 기능을 수행하고 있으며, 법원·검찰청·각종 금융기관 등이 위치하여 명실공히 대전의 중심구로 발전을 거듭하면서 중부권 최초의 빙상장을 갖춘 남산종합체육관, 도솔다목적 체육관이 위치하고 있으며, 대전문화예술의전당, 시립미술관, 평송청소년수련원 등 각종 공연장, 미술관 등이 입지하여 다양한 삶의 문화가 어우러진 균형 있는 도시 기반이 구축됨으로써 중부권 최적의 주거지로써 자리매김하고 있다(서구청 홈페이지).

3) 행정도시 건설에 주는 시사점

- **신도시 건설의 목적:** 과천시나 대전청사의 건설은 중앙정부의 행정기관을 분산 배치하기 위한 목적으로 건설되었다. 행정도시 역시 국가균형발전 차원에서 중앙정부의 행정기관을 지방에 분산코자하였다는 점에서 신도시건설 목적은 같다.
- **신도시 건설의 근거법:** 과천시의 경우는 도시계획법이었고 대전청사의 경우는 택지개발촉진법에 근거하였다. 둘 모두 특별법에 의한 도시건설이 아니고 기존의 법에 근거하여 이루어졌다. 그러나 행정도시는 국회의 특별법에 의해 건설된다. 이 특별법은 위헌 시비를 야기하며 정파적 이해관계에 따라 많은 우여곡절 끝에 국회본회의 토론 과정 없이 날치기로 통과되었다.
- **계획의 정치성(精緻性)과 완결성:**
 - 과천시나 대전청사의 건설계획은 통상적인 국정수행에서 나타난 서울의 집중과 정부종합청사의 공간부족 문제를 해결하는 차원에서 사전에 입지적 타당성과 경제성 분석 등 사전준비계획이 치밀하게 이루어져 수행된 사업이었다.
 - 이에 비해 행정도시 건설계획은 2002년 대선공약사항으로 급조된 사업이었다. 충청도에 신행정수도를 건설하겠다는 것 외에 어디에 어느 정도의 규모로 건설하겠다는 것인지, 충청도에 수도를 건설하면 서울은 어떻게 되는지, 신행정수도의 도시특성은 무엇인지 아무런 계획이 없었다.
- **신도시 건설 기간과 과정:**
 - 과천시는 제4공화국(1973-1980) 말기에 계획되어 제5공화국(1981-1987) 전두환 정권과 제6공화국(1988-1992) 노태우 정권, 그리고 문민정부(1993-1997) 김영삼 정권에 이르기까지 4명의

대통령이 교체되는 가운데서도 20년 동안 정권 차원을 넘어 계획된대로 1994년 5동을 준공하여 건설교통부와 환경부를 끝으로 11개 부처가 입주하였다.

- 대전청사는 규모면에서 과천에 비해 작기 때문에 건설기간이나 입주기간이 비교적 짧은데 그래도 6공화국과 문민정부 때까지 약 12년간 연속적인 사업으로 수행되었다.
- 행정도시의 경우 준비기간을 포함하여 2030년에 완성된다고 하면 약 27년의 기간을 필요로 한다. 적어도 현행대로라고 한다면 현재의 참여정부를 포함하여 6개의 정권이 교체되어야 행정도시가 완료된다. 이처럼 중앙의 정권이 교체된다는 것은 사업추진의 불확실성을 높이는 요인이 된다.
- 그런데 과천시의 경우는 20년동안 4개의 정권이 교체되면서도 안정적으로, 그리고 성공적으로 사업이 차질 없이 이루어졌던 것은 중앙정부, 경기도, 과천시간의 가버넌스가 잘 이루어졌기 때문이다. 경기도나 과천시는 적극적으로 청사건설에 협조하여 지역의 고용과 지역소득창출을 확대하는 한편 지방 차원에서 공급할 수 있는 행정적인 지원 아끼지 않았다. 중앙정부 역시 중앙행정기관의 이전과 서울집중의 분산이라는 명분에 힘입어 적극적인 재정지원을 통해 정파적 이해관계를 넘어 신도시건설 사업이 지속적으로 추진될 수 있었다. 이 점은 행정도시건설에 있어서 매우 중요한 시사점이다.

○ 정책추진의 여건환경 비교:

- 중앙정부의 기관 이전정책을 둘러싼 시대적, 정치적 여건 환경을 비교해 보면 과천시와 대전청사의 건설을 둘러싼 국민여론이나 정파적 대립은 행정도시의 그것과 비교할 때 매우 조용하고 순조롭게 추진되었다. 이에 비해 행정도시는 위헌시비를 비롯, 국론분열과 정파적 갈등을 야기하였다.

- 그 이유는 다양할 수 있지만 다음 몇 가지로 요약할 수 있을 것이다.
- 충청도에 신행정수도를 건설하겠다는 참여정부의 공약은 완전한 계획을 수립하여 제시한 것이 아닌데도 불구하고 이 공약은 충청권 득표에 성공하여 참여정부의 출범에 지대한 역할을 하였다. 이런 이유로 참여정부는 정권 출범 후 이 사업에 대한 구체적인 대안을 모색하는 과정에서 반대론자의 강력한 저항에 부딪혔던 것이다. 이 저항은 곧 위헌 결정으로 나타났다.
- 과천청사나 대전청사 건설계획을 수립할 당시의 정권은 모두 군부에 기반을 둔 군사독재정권으로 국민의 여론보다는 행정관료나 통치자의 의지가 더 중요하게 작용하였고 또한 일사불란한 추진과정을 견지하고 있었기 때문에 반대 내지 비판의 소리가 두드러지게 나타나지 않았다. 그러나 행정도시는 민주화가 급속히 진행되었던 민간정치인에 의한 정권이 2번이나 바뀌었고 그만큼 국민의 목소리도 다양하게 나타날 수 있었다.
- 참여정부의 국정관리능력 부족 때문에 여소야대의 정치상황이 계속되었고 특별법 입법과정에서 야당의 반대와 어정쩡한 태도 때문에 사업추진이 소리만 요란하고 실제로 일의 진행은 지지부진하였다. 여기에는 “선공약-후계획”의 틀에서 지역균형발전이라는 대명제 외에 구체적 계획에 있어서의 규범적 가치 판단의 문제에 대해 반대론자를 설득할만한 논리가 다양하지 못했기 때문이기도 했다. 대선공약이니까 반드시 실천해야 한다는 강박관념과 행정도시를 건설하므로 수도권과 비수도권의 불균형을 완화할 수 있다는 검증할 수 없는 미래의 가치지향적 신념 때문에 정책의 유연성을 찾기 힘들었다.⁹⁾ 따라서 행

9) 참여정부의 신행정수도건설 또는 행정도시 건설과 관련된 세미나나 각종 용역의 대부분은 이 사업을 해야 하느냐 아니냐 하는 것보다는 사업추진을 기정 사실로 하고 어떻게 해야 하느냐에 관한 것이다.

■ 행정도시 법적지위 · 관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

정수도건설을 반대하는 정파적 갈등과 국민여론이 양분되고
위헌시비에 휘말리기도 하였다

○ 이상을 표로 정리하면 <표 6>과 같다.

<표 6> 중앙행정기관 입지지역 건설 사례 비교

구분	행정도시	과천시도시	대전청사
건설목적	수도권집중, 지방분산 균형발전	서울집중, 지방분산, 균형발전	수도권집중, 지방분산 균형발전
신도시건설 근거법	행정도시특별법	도시계획법	택지개발촉진법
건설과정	-건설기간: 27년 -6개 정권교체	-건설기간: 20년 -4개 정권 교체	-건설기간: 약 12년 -2개 정권 교체
정책추진 여건	-대선공약사항이었음 선공약-후계획 -애초에 수도이전으로 계획했다가 위헌판결로 궤도 수정. 행정도시로 건설 -여소야대, 정파적 이해관계 첨예대립 -갈등존재: 중앙-지방	-통상적 국정수행과제. 선계획-후실천 -위헌시비 없었음 -여대야소, 정파적 이해관계 나타나지 않음 -중앙정부/경기도/ 과천시 거버넌스 잘 이루어짐	-통상적 국정수행과제. 선계획-후실천 -위헌시비 없었음 -여대야소, 정파적 이해관계 나타나지 않음 -중앙정부/대전 거버넌스 잘 이루어짐

○ 이상의 사례에서 알 수 있는 것은 행정도시는 비록 참여정부의
국가균형발전의 이상을 담은 중대한 사업이라 하더라도 이미 현
재의 위헌 결정 이후 그 빛은 절반으로 퇴색될 수밖에 없고, 그
렇다면 과천이나 대전청사의 사례처럼 갈등을 최소화하면서 원
만한 사업진행이 되도록 할 필요가 있다는 점이다. 과천의 경우
신도시건설계획 발표 후 7년이 지나서 출장소를 설치하였다. 따
라서 법적지위를 현단계에서 논의하므로 새로운 갈등을 야기하
는 것은 바람직한 것 같지 않다.

5. 지역주민의 기대편익과 태도, 행정효율성

- 연기·공주·청원 지역 주민의 행정도시에 대한 기대편익과 태도는 행정도시 건설 자체에 관한 것과 행정도시의 법적지위 부여 문제에 관한 것으로 나눌 수 있다. 이 각각에 대해 서로 상반된 입장이 있다.
- 먼저 행정도시건설 자체에 대한 기대편익과 태도는 건설 찬성과 반대 입장으로 나뉜다. 전자는 행정도시를 적극적으로 유치하여 지역주민의 편익을 도모하고 지역 발전의 기회로 삼아야 한다는 입장이다. 후자는 행정도시건설이 주민에게 편익을 주지도 않을 뿐만 아니라 지역공동체를 파괴할 것이라는 입장이다. 반대하는 입장은 행정도시가 건설될 경우 대도시의 부정적 문화가 유입되어 지역의 역사, 전통을 상실하게 되어 고유한 지역성이 사라질 것을 지적한다. 그러나 현단계에선 이미 행정도시로 입지가 확정되었기 때문에 찬반의 의미는 없게 되었지만 반대론자의 주장을 최대한 반영하여 건설할 필요가 있다. 특히 수백년 지켜온 지역의 전통과 문화가 행정수도 건설로 인해 파괴되어서는 안 된다. 오히려 반대론자의 의미 있는 논점을 수용하고 이곳의 역사와 문화가 보존되는 가운데 행정도시가 건설되도록 할 필요가 있다.
- 다음으로 행정도시의 법적 지위에 관한 주민태도이다¹⁰⁾. 특히 주민들은 행정도시의 법적 지위와 구역 설정과 관련하여 한쪽은 구역 안에, 한쪽은 구역 밖에 있기를 원하고 있다. 현재의 예정지역 및 주변지역에서 제외된 연기군의 잔여지역 주민들은

10) 최근 연기군에서는 군청 대강당에서 연기군시승격 추진위원회에 대한 위촉식을 갖고 본격적인 시승격 추진을 위한 활동에 들어갔다. 2006. 11월 20일 군청 대강당에서 이기봉 군수가 참석한 가운데 고문 8명과 위원 30명으로 시승격추진위원회를 구성, 위원장에 이광현 고려대 서창캠퍼스 부총장을 선임했다(중도일보, 2006. 11. 22.). 특히, 12월 9일 연기군에 따르면 11월 27일부터 사흘간 한국갤럽에 의뢰하여 만 19세 이상 군민 1,004명을 대상으로 '연기군의 시승격 여부'에 대해 전화여론조사 결과, 71.8%가 '행정도시와의 통합을 통한 시승격이 바람직하다고 응답했다. 반면 '행정도시에 포함되지 않은 지역만을 대상으로 한 자족형 특수목적시로의 승격이 바람직하다'는 응답은 23.1%에 그쳤다(연합뉴스, 12. 9).

행정도시에 편입되기를 희망하고 있다. 또한 법적인 지위에 있어서도 연기군 시승격에 대한 희망을 피력하고 있다. 이에 비해 충북지역의 청원군에서는 현재 행정도시로의 일부지역 편입을 반대하고 있는 입장이다.¹¹⁾

- 법적 지위와 관련하여 충남에서는 충청남도에 소속된 기초자치단체로 출발할 것을 희망하고 있고 충북에서는 광역시+기초자치단체 단층제로 출발할 것을 희망하고 있다.
- 여기에는 행정도시의 건설과정에서 각 자치단체의 이해관계가 다르기 때문인 것으로 보인다. 충남의 경우 정부 직할이나 광역시로 법적지위가 부여될 경우 인구 1.8%(36천명), 면적 3.1%(263.27km²), 세수 2.8%(522억원: 지방세 479억원, 교부세 17억원, 국고보조금 26억원) 등이 감소될 것으로 추산하고 있다. 반면에 충북은 중앙정부 직할이나 광역시로 법적지위를 부여하므로 행정도시 건설과정에서 활발한 지역업체의 참여와 이를 통한 지역경제 활성화를 기대하고 있다.
- 한편 행정도시의 법적 지위를 부여함에 있어서 지역주민의 규모와 이에 따른 행정수요와 공급가능한 서비스의 규모가 어느 정도가 합당한가 하는 점이 고려되어야 한다. 첫마을입주가 시작되는 2010년 인구규모가 5만 명인데 이들이 필요로 하는 도시행정서비스의 질과 규모가 기초자치단체에 합당한지 광역자치단체가 합당한지를 고려할 필요가 있다. 또한 행정서비스의 유형이 기초자치단체에서 공급할 수 있는 성격인지 광역자치단체에서 공급할 수 있는 성격인지를 구분하여 법적 지위를 결정해야 할 것이다.

11) 충북도 자치행정국장은 2006. 11월 20일 기자간담회를 갖고 “중앙정부 계획대로 행정도시 주변지역으로 지정된 청원군 부용면·강내면 일부 지역을 행정도시로 편입할 경우 연간 127억원의 교부세 등 충북에 지원되는 국고지원액이 감소하게 된다”면서, “관할구역 설정은 충북지역을 제외하고 예정지역만으로 최소화해야 한다”고 밝힌 것이다. 이어 “청원군도 반대 입장을 분명히 했으며 충청북도 역시 이들 지역이 행정도시에 편입되어서는 안된다는 입장”이라고 밝혔다. 행정도시 주변지역에 해당되는 충북지역은 청원군 부용면 8개리와 강내면 3개리 등 1,002만평에 현재 8,077명이 거주하고 있다(중도일보, 2006. 11. 21.).

IV. 행정도시의 법적 지위의 기본틀과 원칙

- 행정도시의 법적 지위와 관련한 몇 차례의 세미나와 연구발표가 있었다. 이처럼 행정도시의 삽도 뜨기 전에 법적 지위를 논의하는 것은 두 가지 의미가 있다고 판단된다. 첫째는 인구 50만의 30년 계획인 중앙정부의 중요사업에 대해 일찌감치 법적 근거와 방향성을 제시하여 어떤 정권이 들어서더라도 최종목적지까지 참여정부가 계획한대로 현실화하겠다는 의미가 그것이다.¹²⁾ 둘째는 “국가균형발전을 선도하는 세계적인 모범도시”에 합당한 도시 위상을 법적으로 부여하므로 일반시와 구분되고 또한 과천 청사나 대전청사와 구분된다는 메시지를 전하고자 하는 의미가 그것이다.
- 그 어떤 것이든 행정도시의 법적 지위 문제는 지금까지 전술한 것처럼 행정도시의 도시적 성격과 행정도시 건설을 둘러싼 여건 분석에 나타난 사항들을 충분히 반영할 수 있어야 한다. 여기에는 법적 지위를 부여하는데 필요한 기준과 원칙이 설정되어야 하고 이에 근거하여 향후 2030년에 완성될 행정도시의 도시관리가 효율적으로 이루어질 수 있는 선에서 논의가 출발되어야 한다.

12) 제2차국가균형발전정책 포항지역 혁신리더토론회에서 대통령이 밝힌 의지를 보면 참여정부의 공간정책이 정권차원을 넘어 지속될 수 있도록 강조하고 있음을 읽을 수 있다. “1단계, 1단계만 하고 싶어서 1단계만 했겠습니까? 대통령이 가지고 있는 국회의 지지 세력이 취약하니까 할 수 있는 것만 한 것이 1단계입니다. 또 억지로 억지로 우여곡절을 겪으면서 그렇게 했습니다. 심지어 지역 각 지방의 지방 감정까지 이용해 가면서 겨우 겨우 해 온 것이 1단계입니다. (중략) 임기도 얼마 안 남은 사람이 완결 지을 수 있을까, 저도 의심합니다. 그러나 내가 마무리 과제, 제도화까지 할 것, 또는 제도화된 것을 완전히 뿌리 내리게 하는 정착화 단계, 마무리 단계, 제도화 단계, 지금 정책을 전체적으로 분류해 가지고 의제화 단계가 있습니다. 이 정책은 의제화가 낮은 목표이고 높은 목표는 제도화입니다. 근데 지금이 의제화 하기 좋은 시기거든요. 온 나라가 지금 정책을 놓고 들썩들썩 하는 대선 시기가 왔지 않습니까? 공약해야지요. 공약해야 지방에서 표가 나오는 거 아니겠습니까?”
(청와대브리핑 홈페이지에서 인용(<http://www.president.go.kr/2007.5.30>))

- 이런 차원에서 행정도시의 법적지위를 부여하기 전에 반드시 아래와 같은 점들이 기본적 원칙으로서 고려되어야 한다.
- 첫째, 행정도시의 법적지위는 참여정부의 공간정책의 지향이념과 합치되고 일관성 있게 결정되어야 한다. 참여정부의 국가균형발전의 모토는 3분 정책이다. 분권·분업·분산이다. 행정도시는 이 3분정책의 상징적 모형이다. 이런 점에서 행정도시의 법적지위는 분권·분업·분산의 이념이 드러나도록, 그리고 일관성 있도록 결정될 필요가 있다. 다시말해 진정한 자립형 지방화를 통해 국가균형발전을 도모하고자 하는 통치철학은 지방분권, 곧 지방자치를 통해 민주주의를 실현하고자 하는 것이다. 분권의 실제적 모습은 지방자치이다. 지방자치란 지역의 운명을 지역 스스로 결정해야 한다는 것을 의미한다. 지방분권은 지역의 자치적 발전을 유도하고 최종적으로는 이러한 자치역량의 확대를 통해 국가균형발전을 이룬다는 것이다. 따라서 행정도시의 법적지위를 결정함에 있어서 이 지역의 자치역량에 따른 결정이 매우 중요하다. 물론 중앙정부의 정책을 원만하게 수행하기 위한 행정체제도 고려되어야 하나 이보다는 참여정부의 통치이념이 더 상위개념이기 때문에, 여기에 더하여 행정도시건설의 효율성 가치보다는 지방분권, 지방자치의 가치가 상위개념이기 때문에 이 상위개념에 근거하여 결정되는 것이 합리적이다.
- 둘째, 행정도시의 법적 지위 부여는 도시건설목적과 도시성격에 부합되어야 한다. 행정도시특별법 제6조에는 “행정기능 중심의 복합형 자족도시”로 규정하고 있고 전술한 것처럼 위헌 시비가 대두되었을 때 참여정부의 답변은 수도가 아니라는 점을 분명히 했다. 이는 적어도 현단계에서 수도로서의 특별한 법적 지위가 필요 없다는 것을 의미한다. 특별한 법적지위를 부여할 필요가 없다는 것은 현재의 법적 제도적 범위 내에서 접근할 필요가 있

다는 의미이기도 하다. 오히려 수도가 아닌데 특별한 법적 지위를 부여하려는 의도는 지금까지 행정도시가 추진되어 오면서 부딪혔던 수많은 논란과 분열을 초래할 가능성이 있다.

- 셋째, 행정도시의 법적지위는 국내 도시체계상의 도시규모에 적당하게 결정되어야 한다. 2010년에 첫마을 입주가 시작될 때의 인구규모가 5만명인데 5만명에 적합한 도시의 법적 지위는 기초자치단체이다. 행정도시는 계획대로라면 2012년 이후에 행정기관이 단계적으로 이전하고 주민이 입주하기 시작한다. 앞으로 6년 후부터 입주하기 시작하는데 과연 이때의 인구유입 규모와 행정수요가 어느 정도일지 예측하기가 쉽지 않다. 이런 차원에서 행정도시의 법적 지위를 사전에 부여하고자 하는 것은 현실성이 현저히 떨어지는 결정이 되기 쉽다.
- 넷째, 행정도시의 법적지위는 과천청사나 대전청사의 사례를 충분히 검토, 그에 준거하여 부여되어야 한다. 과천청사나 대전청사의 사례분석에서 나타나듯이 건설공사 기간이 모두 10년이 넘는 장기사업이었지만 지방정부와 중앙정부간 갈등이 표면화되어 사회적 이슈가 된 적이 없었다. 따라서 과천청사의 예에서처럼 건설규모와 진행속도에 맞추어 도시의 법적지위를 부여하는 것이 합리적이다. 전술한 것처럼 과천시의 경우는 계획발표(1975년) 후 7년이 지난 1982년에 출장소가 설치되었고 10년이 지나서야 시로 승격되었다. 도시의 실체적 모습이 전혀 나타나지도 않은 시점에서 가상의 도시를 대상으로 법적지위를 부여한다는 것 자체가 넌센스이다. 더구나 원래의 계획대로라면 행정도시의 법적지위는 2011년 하반기에 결정해야 할 의제이다(<표 2> 참조).

- 다섯째, 행정도시의 법적지위는 지역내의 행정수요 즉 주민의 기대편익 및 행정서비스, 행정효율성 등과 관련되어 결정되어야 한다. 현재에도 인구 50만 규모의 도시는 다양한 행정수요를 유발하고 있다. 이 다양한 행정수요 때문에 지방자치법에 인구 50만 이상의 도시에 대해서는 각종 특례를 인정하고 있다. 2030년에는 시대적 변화에 따라 더욱 다양한 행정수요를 유발할 수도 있다. 따라서 행정도시가 중앙행정기관이 원활하게 작동되도록 지원하는 기능도 중요하지만 행정구역 내에 생활하는 지역주민에 대한 행정서비스를 효율적으로 제공할 수 있어야 한다. 행정도시의 법적지위를 (중앙정부가 주도하여 건설하기 때문에) 중앙정부의 직할로 둔다면 지방행정의 공백상태를 초래하게 될 우려가 있고 사실상 이 점은 건설주체와는 원리상 아무런 관련도 없는 것이다(최병학, 2006c).
- 여섯째, 행정도시의 법적지위는 이 사업과 관계된 중앙정부-광역자치단체-기초자치단체-지역주민간에 상생협력의 거버넌스체제를 극대화하는 선에서 결정되어야 한다. 이 거버넌스체제가 중요한 것은 행정도시의 최종목표를 달성하기 위해이다. 이 최종목표는 중앙정부나 지방정부 모두가 공유하는 공통적 지향점이다. 중앙의 재정력과 기획력, 지방의 협력의지와 지역노동력, 그리고 힘닿는 데까지의 광역자치단체의 재정투자, 지역주민의 유입인구와의 융화노력 등등 어느 것 하나 협력과 상생의 거버넌스가 필요하지 않은 곳이 없다. 따라서 행정도시의 법적지위는 행정도시 목표달성을 위해 앞으로 남은 여러 난제를 슬기롭게 해결할 수 있는 거버넌스를 실천하는 선에서 논의하여야 한다.

V. 결 론

- 행정도시는 수도권의 집중을 막고 지역균형발전을 도모하기 위해서는 충청지역에 신행정수도를 건설해야 한다는 당위론적 접근과 정치적 수사에 의해 출발한 이상주의의 산물이다. 사실 이러한 결정은 사전에 국가균형발전을 위해 왜 신행정수도를 건설하여야 하는가, 입지지점은 왜 부산은 안 되고, 왜 광주는 안 되고, 왜 춘천은 안 되고, 왜 대한민국 서울이 아닌 그 어느 영토의 한 지역이 안 되고 반드시 충청지역이어야 되는가, 충청지역에 건설하면 어떻게 해서 국가균형발전이 이루어지고 여타의 지역에 건설하면 왜 균형발전이 안 이루어지는가 등등에 대한 합리적이고 타당한 분석에 기인하여 결정된 것이라기보다는 대통령선거에 사용된 공약이었고 이 공약은 대선후보의 현실인식과 이상에 의해 정치적 수사로서의 성격이 다분히 내포할 수 밖에 없었을 것이다.
- 마찬가지로 논리로 수도권의 집중이 여러 가지 지표에 의해 나타나지만 그것이 과연 집중인가, 국가경쟁력에 있어서 부의 효과를 과생하는가, 설사 과도하게 집중되었다고 한다면 그것을 치유하려는 지금까지의 각종 규제정책은 왜 효과를 보지 못한 것인가, 신행정수도를 건설해야만 수도권집중을 막고 국가균형발전을 도모할 수 있는가 하는 현실적인 검토가 필요했으나 이러한 부분은 참여정부가 들어선 후에 행정도시건설을 뒷받침하기 위해 사후적으로 검토되었던 것이다.
- 따라서 행정도시는 태동 자체에 두 가지 속성을 가지고 있다. 하나는 정치적 이상주의로서의 속성과 다른 하나는 특정 지역에

터를 잡고 눈에 보이는 각종 시설물이 들어서는 현실적 물체로서의 속성이다. 전자는 국가균형발전이라는 이상과 수도권이나 지방 모두가 평등하게 살아야 한다는 이념이다.¹³⁾ 후자는 현실 속에서 갈등과 반목, 그러면서도 타협과 협동을 하고 살아가는 인간의 현실적 모습살이 터로서의 물적 공간이다. 따라서 행정도시는 이상과 현실, 중앙과 지방, 지방정부와 지방정부 간의 여러 가지 갈등요소를 내포하고 있으며 이 갈등을 극복하고 비록 반쪽짜리 도시건설이라 하더라도 계획 대비 완벽한 실천을 통해 참여정부의 국가관리의 이상을 실현하고 이것이 역사에 길이 남을 수 있는 업적이 될 것인지를 가름하는 일종의 리트머스시험지이기도 하다.

- 이런 차원에서 본고에서는 행정도시에 대한 이상과 현실 사이의 간극을 확인하는 한편 이 연구의 주제인 법적지위를 부여함에 있어서 무엇을 고려하여 결정해야 정당하고도 합리적인 정책결정이 될 수 있는지 그 판별할 수 있는 기준을 제시하고자 하였다. 결국 참여정부의 국가관리 이상이 이 행정도시에 녹아 스며들도록 하려면 중앙의 권한을 지방에 이양하고자 했던 분권, 즉 지방자치의 높은 가치를 현실 속에 실현하는 것이 타당하다고 주장하였다. 그것은 지방이 반대하는 논리에 역행하여 중앙정부가 주도적으로 사업을 추진하는 것이 아니라 지방정부의 합리적 의견에 귀를 기울일 뿐만 아니라 그렇게 되도록 결정하는 것이다.
- 참여정부의 행정도시에 담겨 있는 높은 국가관리의 이상이 불필요하게 폄훼되거나 곡해되지 않게 하려면 애초에 계획했던 2011년 하반기에 국민의 여론을 충분히 수렴하여 행정도시의 법적지위를 결정하면 된다. 그 때가 되면 인구규모도 현재보다 증가

13) 노무현 대통령의 제2단계 국가균형발전정책 담화문에 이러한 가치관이 명확하게 드러난다. “하지만 저는 평등해야지요. 평등, 그거 귀한 가치 아닙니까? 서울 시민과 지방 주민이 평등하게 살아야 되는 것 아닙니까? 가급적이면, 가급적이면 균형 있게 살아야 하는 것 아닙니까?”

할 것이고 도시의 외형적 모습도 가시화될 것이다. 지금 있지도 않은 가상의 도시를 두고 법적지위에 관해 설왕설래하는 것은 다음 정권이 누가 되든 현 정부에서 추진하는 사업이 계속될 수 있도록 제도화되어야 한다는 일종의 강박관념에 따른 것이 아닌가 하는 불필요한 오해의 소지를 야기한다.

- 앞으로 행정도시 건설에는 지금까지보다 더 긴 시간이 앞으로 남아있기 때문에 법적 지위 문제는 좀더 유연하고 신축적일 필요가 있다. 전술한 것처럼 행정도시의 법적 지위 문제를 속히 확정지으려 하는 이유가 여러 가지가 있을 수 있으나 보다 중요한 것은 어떤 결정이든 졸속결정이 되어서는 안 된다는 점이다. 도시란 완성되는 것이 아니라 만들어져 가는 것이다. 2030년에 행정도시가 완성된다는 것은 지역 위에 들어설 가시적 공간구조물이 일차적으로 최소한의 모양새를 갖춘다는 것이지 도시문화나 도시의 전통이 그 시점에서 완결된다는 의미가 결코 아니다. 앞으로 2030년까지 긴 시간에 어떤 환경변화가 일어날지 알 수 없다. 따라서 행정도시에 대한 법적 지위 부여문제도 좀 더 유연하고 상황대처능력을 키워서 최종목표에 도달하도록 할 필요가 있다.

《 참 고 문 헌 》

- 건교부 보도자료, '05.6.15.
- 김병국, 2006, “행정중심복합도시의 법적지위 논의”, 한국공공행정학회·배재대학교 행정발전연구소 학술대회 발표논문.
- 김순은, 2006, “행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정관련 대안별 평가 및 시사점”, 충남발전연구원 자문연구단 제1차 워크숍 발표논문.
- 김정연, 2005, “행정중심복합도시 건설과 연계한 충남지역의 발전전략,” 충남발전연구원.
- 법무법인 태평양, 2005. 7. 6., “행정중심복합도시건설특별법 헌법소원 의견서 개요 및 쟁점”
- 소진광, 2006, “행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정을 위한 원칙과 기준”, 충남발전연구원 자문연구단 제1차 워크숍 발표논문.
- 육동일, 2006, “행정도시의 법적지위에 관한 고찰 및 설정방향”, 충남발전연구원 자문연구단 제1차 워크숍 발표논문.
- 이창기, 2006, “행정도시 건설·관리 거버넌스의 실태와 문제점 및 개선 논의”, 충남발전연구원 자문연구단 제1차 워크숍 발표논문.
- 정하용, 2006, “대수도론의 허구성과 국가 균형발전의 과제,” 「지방의 성장, 국가의 번영, 분권과 통합의 국가균형발전 전략방향」, 2006년도 가을학술세미나, 한국공공행정학회·배재대학교 행정발전연구소.
- 최병학, 2006a, “행정중심복합도시의 법적지위 및 행정구역 설정의 기본방향”, 한국공공행정학회 발표논문.
- 최병학, 2006b, “행정도시 건설에 따른 공주시의 대응전략”, 한국공공행정학회 발표논문.
- 최병학, 2006c, “행정도시의 법적지위 부여, 어떻게 할 것인가?”, 중도일보 2006. 12. 26일자.

과천시 홈페이지, 과천시 『시정백서』.

대전광역시 서구청 홈페이지

연합뉴스, 12. 9.

중도일보, 2006. 11. 21.

중도일보, 2006. 11. 22.

행정중심복합도시건설청 홈페이지

<http://news.media.daum.net/economic/finance/200612/26/nocut/v15173754.html>

제3주제

행정도시 관할구역의 합리적 설정방안

- 창조도시의 관점 -

김 순 은

(동의대 행정학과 교수 · 차기 한국지방자치학회장)

행정도시 관할구역의 합리적 설정방안

- 창조도시의 관점 -

I. 서 론

- 행정중심복합도시 (이하 “행정도시”)에 관한 이슈는 2002년 대통령 선거에서 신행정수도의 건설을 공약으로 제시하고 2003년 12월 ‘신행정수도의 건설을 위한 특별조치법’이 제정되면서 시작됨
- 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법이 위헌으로 판정됨에 따라 이에 대한 대안으로 행정도시의 건설이 추진됨
- 행정도시의 건설을 위한 제도적 근거로서 2005년 3월 ‘신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법’ (이하 행정도시특별법)이 제정됨
- 새롭게 설치될 행정도시의 법적위상과 행정구역은 행정도시특별법 제5조에서 별도의 법률로 정하도록 규정함
- 이에 따라 현재 중앙정부도 행정도시의 법적위상과 행정구역에 대한 외부 용역을 통한 심층적인 연구를 마친 것으로 보임
- 관련 지방정부도 이에 관련한 다양한 의견을 제시하였으며 최근에는 법적 위상과 행정구역에 관하여 주민투표가 필요하다는 주장을 펴고 있음
- 중앙정부는 충청남도 및 관련 지방정부의 반대의견에도 불구하고 2007년 5월 21일 “세종특별자치시 설치에 관한 법률(안)”을 입법예고함

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

- 당초의 계획대로 행정도시 예정지역과 주변지역에 의한 행정구역만으로 행정도시를 건설하는 것으로 입법예고함
- 본 논의는 이제까지 제시된 행정도시의 행정구역의 다양한 대안과 이에 대한 장·단점을 분석하여 가장 적절한 대안을 제시하는 것이 목적임
- 기존의 논의는 도시계획상의 예정지역, 예정지역과 주변지역, 예정지역과 주변지역 및 잔여지역을 포함하는 대안에서부터
- 예정지역과 주변지역 가운데에서도 충청남도 내의 연기군, 공주시, 충청북도의 청원군 포함여부에 따라 다양한 논의가 진행되어 왔음
- 창조도시의 관점
- 도시의 생성, 발전, 쇠퇴가 어떻게 진행될지에 대해서는 예측이 어렵지만 중앙정부가 균형발전의 차원에서 추진하는 행정도시는 접근방식에 따라 향후 중요한 지역의 창조도시로 발전되어야 함
- 창조도시란 인간의 자유로운 창조활동에 기초하여 창조적인 문화와 산업이 번창하여 혁신적이고 유연한 도시경제 체제를 갖춘 도시를 의미함
- 따라서 21세기에 제기된 창조도시의 개념은 종전의 파괴적 창조가 아니라 지역의 문화와 역사가 존중되며, 지역주민의 자유로운 활성화된 보존적 창조이어야 함
- 창조도시의 요건은 다음과 같이 정리할 수 있음
 - 도시의 주체들이 자유로운 창조활동을 전개하고 유연한 생산을 유지하기 위한 자기혁신이 충만한 도시

- 도시의 주체들이 창조적 네트워크로 창조의 장을 형성하여야 함
 - 지방정부가 생산과 소비가 전개되는 공간계획을 수립할 수 있는 분권적인 체제가 이루어져야 함, 즉 지방정부의 행정체제는 지역의 창조를 지원하는 권한을 가져야 함으로써 지방분권의 정신에 기초하여 함
 - 창조도시의 도시의 자족성이 중요하게 부각됨으로써 도시의 주요 주체들은 물론 도시의 기능과 농촌의 기능이 조화를 이루어야 함
 - 도시주민들의 자유로운 창조성이 반영되는 주민참가형의 거버넌스가 형성되어야 함
- 본 논의에서는 이러한 관점에서 다양한 대안에 대한 장·단점을 논의한 이후 바람직한 대안을 제시함

II. 행정구역 설정시 고려사항

- 행정구역은 지방정부의 정치·행정권한이 배타적으로 미치는 공간적 범위로서 다양한 요인들이 고려되어야 함 (김병국, 2006)
- 우리나라의 행정도시 탄생배경
 - 행정구역을 설정함에 있어서 무엇보다도 행정도시의 건설이 수도권과 비수도권의 균형발전과 함께 수도권의 인구를 분산하겠다는 취지에서 시작되었음을 고려하여야 함
 - 두 번째의 고려사항은 신행정수도의 건설이 위헌으로 판정되고 신행정수도의 대안으로 채택되어 규모가 축소되었다는 점이 고려되어야 할 것임
 - 앞 장에서 논의하였던 행정도시의 법적위상과 행정중심 복합도시의 특수성 등도 고려요인이 되어야 할 것임
 - 통상적인 행정구역을 개편할 때 고려하는 다양한 가치들, 즉 주민참여 등의 민주성, 지역의 역사성 및 정체성, 향후 주민의 편리성 및 접근성, 행정운영의 효율성, 참여정부가 추진하였던 지방분권의 수용성 등이 중요한 고려되어야 함
 - 제도적인 관점에서는 건설교통부의 고시 내용이 대안을 검토하는데 현실적인 기준요인이 되고 있음, 즉 예정지역과 주변지역의 요소와 잔여지역의 문제 등이 남아 있음
- 도시의 발전, 쇠퇴, 부흥 등의 발전과정을 볼 때 최근에 대두되는 창조도시의 요건을 갖추어야 할 것임
 - 행정도시가 건설될 경우 건설계획 및 규모와 행정도시가 수행하여야 할 기능 등도 고려되어야 함

- 지역의 문화와 정체성에 기초한 창의적 도시가 되기 위한 역사성이 존중되어야 함
- 최근 발전하는 도시의 경우를 보면 도시의 자족성을 높이기 위하여 도농통합의 경향이 강하게 나타나고 있음
- 도시기능이 활성화될수록 인구유입이 강화되어 대도시의 경향을 떠나는 점 등도 고려되어야 함

III. 행정구역의 대안과 장단점

1. 행정도시특별법 제2조에 의한 예정지역만에 의한 행정구역안

- 이럴 경우 행정구역은 73.14km²에 이르게 됨

1) 장점

- 정치적으로 지방정부의 반발을 최소화할 수 있는 장점이 있음
- 행정도시의 건설과정에 발생할 수 있는 정치적인 반발을 최소화하면서 인구의 증가에 따라 점진적으로 행정구역의 확대를 추진할 수 있음

2) 단점

- 행정구역이 협소하여 향후 증가하는 행정구역을 확대를 추진함으로써 수요에 부응하지 못할 가능성이 있음
- 종합적인 계획을 수립하기에는 미흡한 행정구역임
- 행정도시특별법의 기본취지에도 부합되지 못함

2. 예정지역과 주변지역을 포함하는 행정구역안으로서 해당 행정구역의 포함여부 관련

1) 연기군 행정구역만에 의한 구역편성 (186.86km²)

(1) 장점

- 구역지정과 관련하여 자치단체 정체성 유지

(2) 단점

- 연기군의 분할로 연기군 전체의 역사성이 훼손됨
- 연기군의 형해화가 예상됨
- 주변지역의 Upas Tree 효과발생

2) 연기군과 공주시 행정구역에 의한 구역 (263.49km²)

(1) 장점

- 충북의 청원군 역사성과 정체성 유지

(2) 단점

- 연기군의 분할로 연기군 전체의 역사성이 훼손됨
- 연기군의 형해화가 예상됨
- 주변지역의 Upas Tree 효과발생

3) 연기군, 공주시, 청원군 행정구역에 의한 구역편성(296.91km²)

- 296.91km²에 해당하는 행정구역으로 현재 창원시나 고양시와 같은 규모임

(1) 장점

- 행정절차상 구역을 재지정할 필요가 없어 행정의 번거로움이 없음

(2) 단점

- 연기군의 분할로 연기군 전체의 역사성이 훼손됨
- 연기군의 형해화가 예상됨
- 주변지역의 Upas Tree 효과발생

4) 종합의견

(1) 장점

- 행정도시특별법의 기본취지에 부합하는 안
- 2030년 인구규모 50만명을 수용하기에 적합함
- 특례시로 추진할 경우에도 적합함

(2) 단점

- 연기군의 잔여지역이 문제가 됨
- 연기군의 경우 행정도시에서 제외될 경우 군의 형해화로 군의 존립자체가 어렵다고 주장하며 행정도시에의 편입을 강력히 희망함

- 아래의 표에서 보는 바와 같이 면적의 48%, 인구의 65%로서는 군의 존립자체가 어렵다고 판단하며 관계 기관에 행정도시에의 편입을 강력하게 희망하고 있는 것으로 조사됨

<연기군의 편입현황표>

면 적(km ²)					인 구(명)				
총	소계	예정	주변	잔여	총	소계	예정	주변	잔여
361.38	186.64	68.02	118.62	174.74	82,747	28,584	8,115	20,469	54,163
100%	52%	19%	33%	48%	100%	35%	10%	25%	65%

3. 이미 예정된 예정지역, 주변지역과 연기군의 잔여 지역을 포함하는 행정구역안

1) 공주시와 청원군의 해당지역의 제외하는 대안 (361km²)

(1) 장점

- 연기군의 역사성, 정체성 유지
- 행정도시의 자족성 제고
- 행정도시의 정체성 확립

(2) 단점

- 중앙정부의 지원부족과 반대 우려

2) 청원군의 해당지역을 제외하는 대안 (438km²)

(1) 장점

- 충청남도의 정체성 확보와 지역개발 유리

(2) 단점

- 주변 공주시와의 갈등 우려
- 지역발전 효과의 분배과정에 갈등발생우려

3) 예정지역, 주변지역과 연기군의 잔여지역을 모두 포함하는 대안 (471km²)

(1) 장점

- 행정절차상 구역을 재지정할 필요가 없어 행정의 번거로움이 없음
- 통합 행정도시의 자족성 확보

(2) 단점

- 주변 공주시와 청원군과의 갈등 발생 우려
- 지역발전 효과의 분배과정에 갈등발생우려

IV. 결 론

- 상기 대안은 분석에서 보았듯이 각각 장단점을 지니고 있기 때문에 특정 대안이 절대적으로 적절하다고 판단하는 것은 쉽지 않으나 창조도시의 관점에서 행정구역의 설정시 고려되어야 할 기준을 적용하면 다음과 같은 결론을 도출할 수 있음

1. 창조도시의 발전에 따른 도시기능의 활성화와 인구의 증가 및 행정구역의 확대추세

- 도시기능이 활성화되는 창조도시, 특히 수도 및 대도시의 경우 인구의 유입이 확대되어 점차 행정구역이 확대되는 경향이 있음은 동경도, 서울특별시, 부산시에서 확인할 수 있음

서울시			부산시		
구군별 면적(km ²)		구군별 인구(명)	구군별 면적(km ²)		구군별 인구(명)
서울특별시	605.40	10,297,004	부산광역시	764.43	3,657,840
종로구	23.91	173,861	중구	2.80	52,618
중구	9.96	134,420	서구	13.69	140,319
용산구	21.87	240,077	동구	9.76	110,758
성동구	16.85	342,691	영도구	14.03	164,069
광진구	17.06	380,480	부산진구	29.69	412,055
동대문구	14.22	386,280	동래구	16.64	276,728
중랑구	18.50	429,922	남구	26.02	303,558
성북구	24.56	467,308	북구	38.30	336,483
강북구	23.60	355,334	해운대구	51.44	406,280
도봉구	20.80	383,448	사하구	40.89	374,504
노원구	35.42	624,855	금정구	65.20	266,329

■ 행정도시 법적지위 · 관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- ‘세종특별자치시 입법예고’의 쟁점과 과제 -

은평구	29.71	473,456	강서구	179.91	55,607
서대문구	17.61	355,934	연제구	12.08	218,335
마포구	23.88	393,155	수영구	10.21	179,449
양천구	17.40	502,788	사상구	35.84	279,907
강서구	41.40	557,373	기장군	217.92	80,841
구로구	20.11	427,119			
금천구	13.02	263,936			
영등포구	24.57	421,327			
동작구	16.35	414,668			
관악구	29.57	537,235			
서초구	47.03	406,875			
강남구	39.54	547,775			
송파구	33.88	610,023			
강동구	24.58	466,664			

- 부산광역시의 경우 행정구역의 확대에 도농복합도시로 발전되었으며 동경동의 경우도 인구 밀집지역으로서 23개의 특별구로 형성된 도심도 621km²의 행정구역 내에 853만명이 거주하고 있었으나 서쪽으로 50여개의 도시와 농촌지역을 포함함으로써 더욱 확대되는 경향을 보였음
- 연기군을 분할하는 행정도시의 건설은 파괴적 창조라고 할 수 있음, 1,500여년 역사성을 지닌 연기군을 분할함으로써 잔여지역의 문제점을 야기시킴
 - 연기군은 이미 통일신라시대 이후 1,500년의 역사성과 정체성을 지니고 있음
 - 수도권인 인구분산과 균형발전이라는 목표를 달성하기 위하여 추진하는 행정도시의 건설이 잔여지역의 연기군을 형해화할 경우 기본취지가 반감될 소지가 큼

- 행정도시가 창조도시로 발전할 경우 인접지역로부터의 인구유입이 현재 예상하는 인구보다 확대될 수 있고 이 경우에는 행정구역도 확대하여야 하는 상황을 예상할 수 있음
- 중앙정부가 이런 점을 감안하여 예정지역, 주변지역, 잔여지역으로 행정구역을 확대하는 장기적 계획을 수립하는 것이 타당할 것임

2. 도농복합도시의 가능성

- 창조도시의 특성상 도시의 자족성이 중요하며 우리나라의 도시발전 형태도 1990년대 중반 이후 제도적으로 도농복합도시를 지향하고 있다고 할 수 있음
- 도시와 농촌이 기능을 상호·보완함으로서 도시의 창조성을 확대 재생산하고 있다고 평가됨
- 이런 점을 감안할 때 행정도시도 예정지역, 주변지역 및 잔여지역을 포함할 경우 도농복합형태를 갖출 것임

3. 행정중심복합도시의 성격과 주민참가형 도시건설

- 참여정부가 추진하였던 행정중심복합도시의 성격을 정확하게 규명할 필요가 있음
 - 초기에는 대부분의 행정부처를 옮기는 행정수도로 추진하였으나 위헌 판결로 행정수도의 성격을 포기하였음

- 그렇다면 행정도시는 참여정부가 추진하였던 기업도시, 혁신도시와 같은 차원의 도시라고 보아야 할 것임
- 기업도시, 혁신도시 등과 같이 행정도시도 도시가 지니는 특징을 가르키는 개념으로 파악할 경우 기업도시, 혁신도시가 기존의 행정구역안에 설치되었듯이 행정도시도 기존의 행정구역안에 설치하였다면 불필요한 중앙정부와 지방정부간, 지방정부 상호간의 갈등을 최소화할 수 있었을 것임
- 창조도시는 분권형, 주민참여형의 도시를 지향함, 따라서 현재와 같이 중앙정부의 일방적인 접근방식은 도시의 창조성을 훼손할 가능성이 높음
 - 지금이라도 무리한 행정구역의 설정보다는 지역의 의견을 존중하여 지역의 창조성을 활성화하는 접근방식이 필요함
 - 이런 관점에서 지역의 의견을 경청할 필요가 있음, 기존의 행정구역을 최대한 존중하는 방안이 중앙정부와 지방정부간의 관계를 거버넌스형으로 발전시키는데 기여할 것으로 판단됨

4. 광역지방정부와 행정구역의 범위

- 중앙정부는 행정도시의 법적지위를 광역지방정부로 입법예고하였음
 - 행정도시의 인구규모와 행정구역이 광역지방정부의 요건에 적합한지, 광역지방정부로 추진하여야 할 특수성이 있는지에 대한 심층적인 검토가 필요함
- 현재 계획되어 추진되는 행정도시의 경우 광역자치단체의 행정구역 및 인구를 갖게 될 지에 대해서는 의문이 듦

- 2030년에 이르러 인구규모가 50만에 이르며 현재의 행정구역의 범위도 광역자치단체로 하기에는 협소하다고 보임. 앞에서 보았듯이 이마 우리나라에는 인구 50만 이상의 도시 12개가 기초자치단체의 지위를 갖고 있음
- 따라서 광역지방정부로 결정할 경우에는 보다 확대된 행정구역이 필요하며 이에 잔여지역을 포함하는 대안이 강력하게 제기될 수 있음

5. 결론

- 행정도시의 인구유입이 2010년부터 점차로 이루어진다는 점을 감안할 때 행정도시의 법적지위도 이에 따라 기초에서 광역으로 개편하는 입법예고안이 타당하였을 것으로 판단됨
- 현재라도 중앙정부가 창조도시라는 행정도시의 발전에 따라 법적지위를 결정하는 접근방식을 채택할 경우 행정구역의 문제도 유연하게 처리할 수 있을 것임
- 결론적으로 정리하면 입법예고안대로 광역지방정부로 행정도시의 지위를 추진하든, 행정도시의 발전에 따라 행정도시의 지위를 결정하는 접근방식을 채택하든,
 - 창조도시의 발전가능성 등을 고려할 때 즉, 도시기능의 확대, 도농복합도시의 가능성 등을 감안하여 잔여지역을 포함하라는 지역의 의견을 경청할 필요가 있음
 - 아울러 행정도시의 건설이 지역의 의견이 충분히 반영되는 접근방식이 지역의 창조성을 극대화할 수 있음을 고려하여 행정구역의 확대 가능성을 신중하게 고려되어야 할 것임

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

- 이런 관점에서 잔여지역을 분리하는 것보다는 통합하는 대안이
보다 바람직할 것이라는 결론에 이름
- 이런 대안을 채택할 경우 도시형태가 계획상의 형태가 아니라
는 비판이 제기될 수 있으나 물리적 형태보다는 도시의 소프트
웨어의 질적인 보존과 향상을 고려하여야 함

제4주제

(가칭)세종특별자치시
입법예고의 내용과 문제점

소진광

(경원대 도시행정학과 교수 · 한국지방자치학회장)

(가칭)세종특별자치시 입법예고의 내용과 문제점

I. 우리나라 도시관리제도와 문제점

- 행정중심복합도시의 법적 지위와 관할구역은 도시와 촌락의 관계를 어떻게 접근하느냐에 따라 달리 설정될 수 있다.

1. 도시와 촌락의 구분

- 도시와 촌락의 관계는 시대에 따라 그리고 보는 관점에 따라 다르다. 우선 도시와 촌락의 관계는 도시·촌락 이원론적 입장과 도시·촌락 일원론적 입장으로 나누어 고찰할 수 있다.
- 첫째, 도시·촌락 이원론적 입장은 도시와 촌락을 분리하여 각 각에서의 행정서비스수요를 다르게 보는 시각이다. 이 입장은 도시와 촌락에서 각각 다른 특성의 행정서비스수요가 발생하고 그들 행정서비스를 충족시키기 위해서는 그에 맞는 공급체제를 전문화하여 시(市)와 군(郡)을 구분해야 한다고 주장한다. 이 입장의 기초는 산업을 1차, 2차, 3차 산업으로 구분하는데 있다. 즉 생산활동과 관련하여 발생하는 행정서비스수요에 초점을 두고 도시와 촌락을 구분하여, 생산활동이 변하면 행정서비스수요가 바뀌고 그에 따라 행정서비스 공급체제도 달라져야 한다는 논리에 근거하고 있다.

- 이러한 도시·촌락 이원론적 입장은 산업화가 근대화 척도로 자리잡게 되면서 시 승격 요건에도 반영되게 되었는데 현행 우리나라 일본 등 대다수 국가에서 시 승격 요건은 2, 3차 산업활동을 도시적 산업으로 규정하고 페티의 법칙(Petty's Law)을 준용하고 있다. 이러한 맥락에서 도시는 궁극적으로 서비스 중심지이고, Haggett(1966)에 의하면 그러한 서비스 공급기능이 성장하면서 도시계층이 발생하게 된다. 도시의 중심지기능은 규모가 커지면서 보다 넓은 배후지역을 필요로 하게 되었고 이제 도시는 재화 및 서비스의 거점일 뿐만 아니라 거대한 소비시장의 역할을 수행하게 되었다. 우리나라 「지방자치법」 제7조 2항과 「지방자치법시행령」 제7조 2항에 명시되어 있는 시(市)설치 요건은 근본적으로 도시와 촌락을 명확하게 나누어 관리해야 한다는 입장에서 도출된 것이다.
- 둘째, 도시·촌락 이원론적 입장은 공간기능분담에 의한 '생산-소비'의 효율적 결합논리에 기초하고 있다. 재화 및 서비스의 이동은 필연적으로 역할 및 기능분담을 수반하고 이로 인해 공간이용의 효율성은 증대될 것이다. 시(市)라든가 군(郡)이라든가 하는 지방정부형태는 주민뿐만 아니라 주민들의 삶의 터전인 공간을 대상으로 하고 있는 만큼 이들 지방정부형태는 사람과 공간과의 관계, 즉 공간기능위주로 편성되어야 할 것이다.
- 산업이 고도화되면서 도시는 생산거점으로서보다 소비거점 혹은 서비스중심지로 발전하고 도시중심부와 주변지역을 별개의 공간단위로 구분하기가 쉽지 않게 되었다. 특히 정보사회로 진입하면서 재화 및 서비스의 생산활동과 소비행태의 공간의미가 바뀌고 있어서 도시와 주변 지역은 상호보완관계를 유지하면서 기능적으로 연계된 하나의 정치·행정단위로 관리되는 게 보다 효율적이고 주민들의 만족도를 제고하여 '삶의 질'향상에 기여할 수

있게 되었다. 1995년부터 시행되어 온 도농복합도시는 도시·촌락 일원론적 입장에서 도입된 것이다.

2. 우리나라 현행 도시관리 제도

- 시(市)는 도시의 범주에 속하며 정치·행정단위로서 일정한 공간형태와 인구규모를 가지고, 공간기능을 수행한다. 우리나라의 경우, 기초자치단체로서의 일반 시(市)승격 요건은 「지방자치법」에서 정하고 있다. 동법 제7조 ①항에 의하면 시(市)는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다고 하여, 인구규모와 공간형태를 강조하고 있는데, 동법 시행령에서는 시 승격 기준을 보다 상세하게 규정하고 있다. 즉 시로 승격되기 위해서는 먼저 인구가 5만 이상으로, 당해 지역의 시가지를 구성하는 지역내에 거주하는 인구와 상업·공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 각각 전체의 60퍼센트 이상이어야 하며, 1인당 지방세납세액, 인구밀도 및 인구증가경향이 행정자치부령이 정하는 기준이상을 충족시켜야 한다.
- 우리나라의 지방자치법은 정치·행정서비스공급체제로서 시(市)와 군(郡)을 구분하는 실익을 주민 만족도 제고에 두고 있으며, 이를 정치·행정서비스공급체제의 전문화를 통해 실현하는데서 찾고 있다. 다만 지방자치법 제7조 ①항과 동법 시행령에서 정하고 있는 시 승격 요건은 군(郡)과 다른 도시적 정치·행정서비스수요발생정도를 확인하는 지표를 제시하고 있다. 따라서 이러한 규정은 새로운 산업활동의 출현, 촌락에서 행해지던 기존 산업활동의 도시적 특성으로의 전환, 정보·통신기술발달로 인한 도시와 촌락의 이분법적 구분의 모호성, 거주공간과 활동공간의 불일치로 인한 도시시설 수요측정의 어려움 등을 감안하면 많은 문제점을 가지고 있다.

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

- 이러한 문제점의 일부를 보완하고자 지방자치법 제7조 ②항이 1994년 신설되고 1995년 8월 4일 개정되었는데 이의 주요골자는 다음과 같다. 즉 도시와 촌락을 기능적으로 연계함으로써 주민 만족도를 제고할 수 있다는 논리를 근거로 도농복합형태의 시(市)를 규정하고 있다. 이 조항에 의하면 ①항의 규정에 의하여 설치된 시(市와) 주변 군(郡)을 통합한 지역, 인구 5만 이상의 도시형태를 갖춘 지역이 있는 군, 인구 2만 이상의 도시형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군(이 경우 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령이 정하는 요건을 갖춘 것)이 도농복합형태의 시로 승격될 수 있다.
- 동법 시행령 제7조 ②항은 동법 제7조 ①항에 의해 승격된 시가 주변 군과 통합하는 경우를 제외하고, 도농통합형태의 시(市)로 승격되기 위해서는 다음 요건을 갖추도록 규정하고 있다. 즉, 도시형태를 갖춘 지역내에 상업, 공업 기타 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 군 전체 가구의 45퍼센트 이상이고, $[(지방세+세외수입-지방채) \div 일반회계 예산] \times 100$ 의 산식에 의해 계산한 당해 군의 재정자립도가 전국 군의 재정자립도의 평균치 이상이어야 도농복합형태의 시로 승격될 수 있도록 정하고 있다(1995년 10월 19일 신설).
- 이러한 규정을 만들기 전인 1994년 초 당시 내무부는 시·군 통합을 추진하면서 다음과 같은 통합이유를 그 배경으로 들고 있었다. 즉, “동일 생활권을 인위적으로 분리함으로써 지역균형발전을 저해하고 주민불편을 초래하며, 지역간 이기주의로 도시계획, 쓰레기 처리, 상하수도 등 광역행정수행상 애로가 많고, 특히 UR협상이후 자치단체의 경쟁력을 강화할 필요성이 증대되고 있다”는 것이었다.
- 이는 행정서비스공급체제의 전문화를 통해 주민 만족도를 제고할 수 있다는 종래의 시(市), 군(郡) 분리논리와는 상반된 것으로 그간의 도시성장, 도시·농촌간 기능연계, 촌락에서의 도시적 행정서비스수요 증대를 반영하고 지방자치제도의 시행으로 인한 인접 시·군간 불필요한 경쟁대두 등의 문제점을 해결하려는데 그 목적이 있었다. 이 경

우 통합여부는 지역주민의 의사를 최대한 존중하여 결정하도록 하고 (실제로 시, 군 관할구역 조정과 관련하여 최초의 주민투표가 실시되게 되었음), 통합지역의 지위는 지역주민의 정서를 감안하여 시(市)로 하되, 군(郡)지역의 입장을 고려하여 도·농통합형으로 추진하며 시읍·면을 두고 종래 농촌지역으로서 누리던 특례를 그대로 인정한 바 있다.

- 당시 시·군통합은 2단계로 추진되었는데 제 1단계에서는 내무부의 시·군통합 추진지침에 의거 시·도에서 통합권유대상지역을 선정하고 해당 시·군에서는 공청회, 주민의견조사, 실태조사, 기본계획수립, 시·군 의회의견 청취 절차를 통해 도에 건의하고, 해당 도에서는 기본계획을 수립하고 도의회 의견을 들어 내무부에 건의토록 하였다. 제 2단계에서는 내무부가 시·군 통합대상지역을 결정하고 근거법을 마련하여, 국회의결을 거쳐 공포되면 해당 시·군이 통·폐합 작업을 추진하도록 하였다. 여기서 중요한 것은 제 1단계에서 도지사가 시·군 통합대상지역을 선정하는 과정인데 이때의 기준은 대체로 다음 다섯 가지로 제시되고 있었다. 즉, 양 지역이 역사적으로 동질성을 가지고 있을 것(과거 읍이 시로 승격된 지역 등), 시장이용, 학군, 교통편 등에서 동일생활권에 속할 것, 시와 군의 지리적 위치 등을 감안한 지형적 조건, 인구규모와 증감추이 등 지역균형발전 가능성, 기타 명칭이나 시·군청 소재지의 동일여부를 고려한다는 것이다. 단, 인접지역에 군이 없는 시나, 양 시·군이 성장잠재력 등으로 보아 독자적 발전가능성이 있는 지역은 통합대상에서 제외시킨 바 있다.

3. 우리나라 현행 도시관리 제도상의 문제점

- 현행 「지방자치법」과 「동법 시행령」에서 정하고 있는 시(市)승격요건은 전술한 바와 같이 행정서비스 전문화의 논리(도시, 촌락의 이분법적 논리)와 효율적인 공간체계 관리논리(도시, 촌락의 공간기능분

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

담논리)에 근거하고 있다. 행정서비스 전문화의 논리는 시(市)의 구역 설정시 동질성의 원칙을, 효율적인 공간체계관리논리는 구역설정시 기능결합의 원칙을 수용하고 있다. 이와 같이 상반된 원칙에 근거한 정치·행정서비스공급논리는 본격적인 지방자치실시와 무관하지 않다.

- 특히 1995년부터 추진되기 시작한 도농복합형태의 시·군 통합은 지방자치실시로 야기될 수 있는 시·군 자치단위간 갈등을 광역행정체제를 통해 미리 방지하고 행정의 능률성을 규모의 경제뿐만 아니라 범위의 경제(economies of scope)측면에서 제고하려는 의도를 포함하고 있다. 뿐만 아니라 과거 역사적 배경을 같이 하던 읍(邑)을 분리하여 시(市)로 승격시켜오던 관행에서 보면 경제적 지표의 동질성만을 강조하였지 도시나 지역이 가지고 있는 사회·문화적 정서의 동질성이 무시되어 오고 있었다.
- 종래 우리나라의 시 승격요건은 도시발달을 산업화의 맥락에서 접근하고 있는 것으로 각종 생산요소들의 흐름방향과 속도가 경제적 요인 외에 사회·문화적 요인에 의해 결정되고 있는 정보사회 맥락에서 보면 여러 가지 문제점을 지니고 있다. 결국 행정중심복합도시의 법적 지위와 구역설정도 종래 산업사회에서의 접근방식대로 자족성을 내세울 것이 아니라 주변 지역과 공간기능분담을 통한 유기적 연계·관리의 효율성 측면에서 접근되어야 할 것이다.

Ⅱ. (가칭)세종특별자치시 입법예고 내용

1. (가칭)세종특별자치시 입법예고 경위

- 참여정부는 대통령 후보시절 충청도에 건설하기로 공약한 신행정수도건설사업을 추진하기 위해 2003년 4월 14일 신행정수도건설추진기획단·지원단을 발족하였고 12월 29일에는 신행정수도특별조치법이 국회를 통과하였다. 그러나 이러한 신행정수도 건설계획은 2004년 10월 21일 위헌판결(2004헌마554·566)을 받음으로써 이후 수도기능은 삭제되고 행정기능과 복합도시기능만 부여하는 후속조치가 이루어졌다(건설교통부 보도자료, 2005. 6. 15). 이에 따라 2005년 3월 18일 행정중심복합도시건설특별법이 공포되었고, 2006년 1월 1일을 기해 행정중심복합도시건설청이 개청되었다.
- 참여정부는 당초 행정도시건설 기본계획에 법적지위 등에 관한 법률을 2011년 말까지 제정키로 하고 관보에 고시한 바 있다('06.7). 그러나 정부는 갑자기 입장을 선회하여 관보에 고시한 계획일정(2011년 말)에도 불구하고 2006년 9월에 연구용역을 착수하였다. 이에 대해 충청남도는 “행정도시의 성격을 먼저 규명한 후 도시성장 추세를 감안하여 법적지위 등의 문제를 논의하여 줄 것”을 건의한 바 있다. 또한 2006년 12월, 행정도시에 편입되지 않은 연기군 잔여지역 주민 대다수가 “잔여지역만으로는 행정도시의 변방으로 전락하면서 독자생존이 어렵다”며 기존 연기군 전부를 행정중심복합도시에 통합시켜줄 것을 건의하였다.

행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

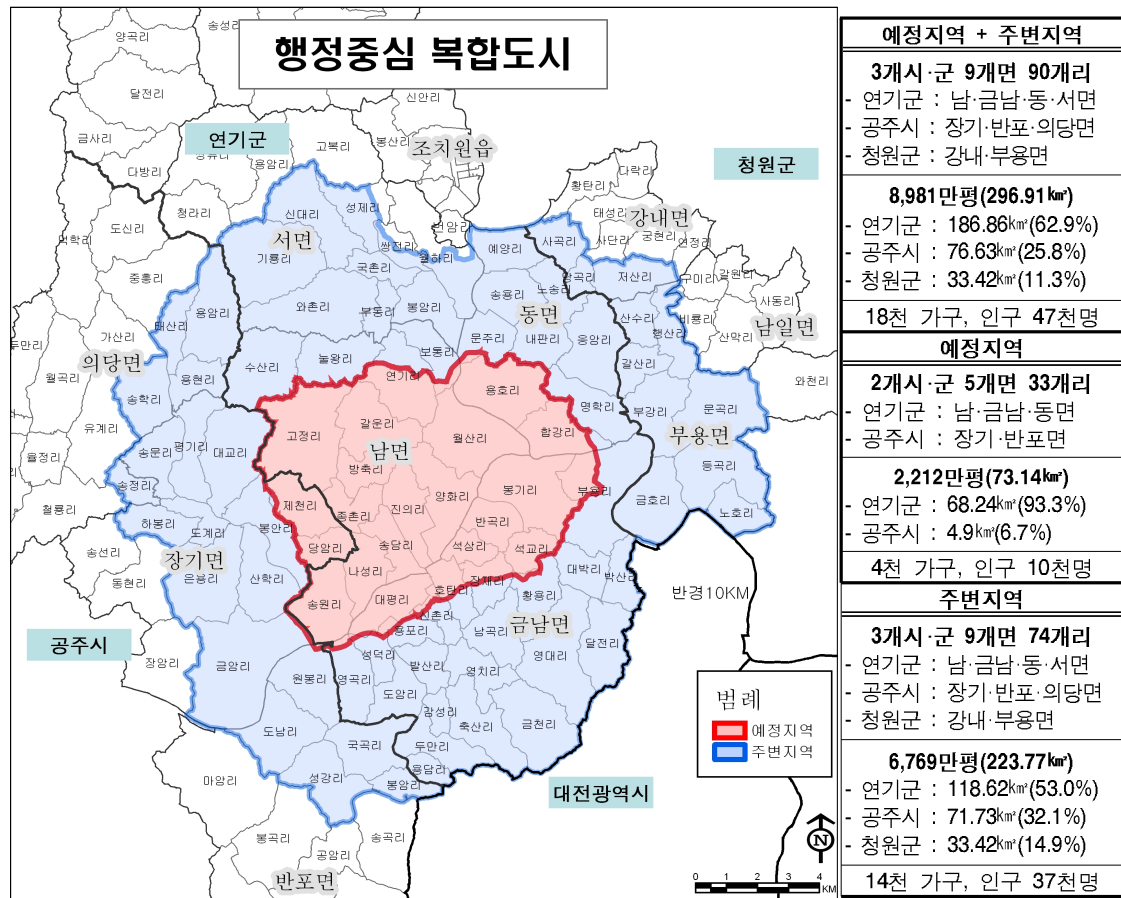
- ‘세종특별자치시 입법예고’의 쟁점과 과제 -

- 신행정수도건설이 위헌판결을 받기 이전인 2004년 8월 11일 ‘연기-공주지역’(충청남도 연기군 남면, 금남면, 동면, 공주시 장기면 일원) 약 2,160만평이 신행정수도의 입지로 확정, 발표되었다. 이에 따르면 연기군 전체 면적의 52%와 전체인구의 35%가 신행정수도로 편입되게 된다. 결국 연기군은 신행정수도 건설사업으로 종래 면적 361.38km²가 약 48%인 174.74km²로 줄게 되었다. 신행정수도가 위헌판결을 받은 이후에도 이러한 편입은 그대로 이어져서 행정중심복합도시 건설사업으로 연계되었다. <표 1>은 행정중심복합도시 건설로 인한 연기군의 면적 및 인구변화를 나타낸 것이다.

<표 1> 행정중심복합도시 건설로 인한 연기군 면적 및 인구변화

면 적(km ²)					인 구(명)				
총	소계	예정	주변	잔여	총	소계	예정	주변	잔여
361.38	186.64	68.02	118.62	174.74	82,747	28,584	8,115	20,469	54,163
100%	52%	19%	33%	48%	100%	35%	10%	25%	65%

제4주제 : (가칭)세종특별시 입법예고의 내용과 문제점



[그림 1] 행정중심복합도시 구역도

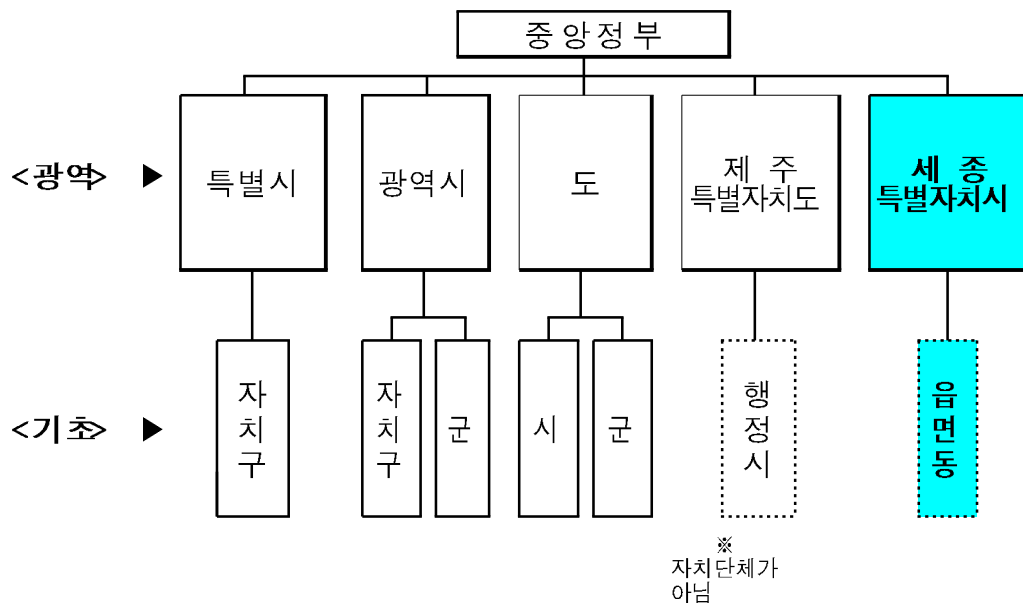
- 이후 2006년 11월 「한국갤럽」에서 연기군 잔여지역 거주 주민들을 상대로 설문조사를 실시한 결과 응답자의 71.8%가 행정중심 복합도시와 연기군 잔여지역이 통합되기를 희망하고 있는 것으로 나타났다. 또한 연기군(20,469명), 공주시(5,791명), 충북 청원군(8,505명)의 주변지역 주민(전체 34,765명)의 경우도 주변지역에 대한 규제완화와 그들 거주지역을 행정중심복합도시 주변지역에서 제척시켜 줄 것을 건의하기도 하였다.
- 이와 같이 행정중심복합도시의 법적 지위와 도시관리 방식에 대한 의견이 분분한 상태에서 행정자치부 장관의 충남도 방문(2007년 3월 26일), 국무조정실 주관 조정회의(2007년 4월 20일)가 있었다. 이러한 상태에서 행정중심복합도시의 법적지위와 관

할구역에 관한 공청회가 무리하게 기획되는 등 파행이 있었으나 주민대표 등의 반발로 아직까지 이에 관한 공청회가 개최되지 못한 상태에서 2007년 5월 21일 (가칭)세종특별자치시 입법이 예고되었다.

2. (가칭)세종특별자치시 입법예고 내용

- 중앙정부가 2007년 5월 21일 입법예고한 (가칭)세종특별자치시의 내용은 크게 행정중심복합도시의 법적 지위와 명칭, 권한, 관할 구역, 시행시기 및 입법방식으로 나누어져 있다. 우선 행정중심복합도시의 명칭은 세종특별자치시로 되어있고 법적지위는 [그림 2]와 같이 중앙정부와 직접 연계된 광역자치단체로 규정하고 있다.
- [그림 2]에서와 같이 입법예고된 세종특별자치시는 광역자치단체 지위를 가지며 그 밑에 기초자치단체를 두지 않고, 하부 행정기관으로 읍·면·동을 두는 특별한 형태를 띠고 있다. 즉, 행정중심복합도시는 흡사 제주특별자치도와 같은 지방자치체제를 띠고 있다. (가칭)세종특별자치시는 기존의 광역 및 기초자치단체와는 다른 특례를 부여받는 것으로 입법 예고되어 있는데 교육자치, 행정기구, 지방의회 의원 정수 및 지방재정에서의 특례가 여기에 속할 것이다. 행정중심복합도시의 관할구역은 이미 확정된 행정중심복합도시의 예정지역(73.14km²)과 주변지역(223.77km²)을 모두 포함한 296.91km²로 되어있다. 즉 연기군의 잔여지역은 (가칭)세종특별자치시 관할구역에서 제외되고 있다.
- 이 법이 국회를 통과하고 효력을 발생하는 시기는 2010년 7월 1일로 예고되었고 입법방식은 행정중심복합도시 설치법과 특례법

으로 분리하여 추진될 예정이며 설치법의 경우 행정중심복합도시의 법적 지위, 명칭, 관할구역, 시행일 등 기본적인 사항만을 담아 연내에 추진할 계획이고 특별법은 교육자치, 지방의회 의원정수, 선거구 등에 관한 것으로 추후 추진할 예정이다. 의견수렴 방식은 지방의회 의건을 수렴하는 방식을 택해 주민투표방식을 배제하고 있다.



[그림 2] 입법예고된 세종특별자치시의 지방자치체계

Ⅲ. (가칭)세종특별자치시 입법예고 내용의 문제점

- 2007년 5월 21일 예고된 (가칭)세종특별자치시관련 법안은 우선 입법절차와 시기와 관련한 문제와 입법내용과 관련한 문제로 나누어 검토될 수 있다.

1. 입법절차 및 입법시기과 관련한 문제점

- 행정중심복합도시에 관한 입법은 적절한 절차와 적절한 시기요건을 충족시켜야 하는데 이번에 예고된 (가칭)세종특별자치시에 관한 입법은 그렇지 못하고 있다. 정부는 그간 입법방안에 대해 연구용역을 실시하고 관계 자치단체의 의견수렴과 관계부처의 논의결과를 바탕으로 법률안을 마련하였다고 했으나 이는 사실과 다르다. 즉, 이번 입법예고는 법적 효력이 담긴 행정도시 기본계획상의 “2011년 말까지 법적지위 및 관할구역을 설정 한다”는 고시사항을 변경하지 않고 서둘러 이루어졌다.
- 행정도시 건설 기본계획 수립절차는 행정도시 건설 특별법 제19조의 규정에 의거 건설부장관이 공개세미나, 관련부처 협의, 4회의 공청회 개최, 관계 지방자치단체 의견수렴 사전 조정, 행정도시 추진위원회 심의 등의 절차를 거치도록 2006년 7월 관보에 고시되어있는데 이번 입법예고는 그렇지 못하고 있다. 행정도시 건설 기본계획은 특별법 및 동법시행령에 근거하여 수립되는 법정계획으로 행정도시 건설 기본원칙과 방향을 제시하기 위한 정책계획이고, 향후 수립될 개발계획·실시계획 등의 준거가 되는 지침계획이다.

- 또한 이번 입법예고는 정부에서 연구용역 과업으로 부여된 공청회(3회)와 여론조사(각계각층) 절차를 거치지 않았다. 공청회의 경우 사전예고절차 미흡으로 추후에 다시 개최기로 한 뒤 단 한 차례도 실시되지 않았고, 여론조사 또한 관계지자체 공무원, 지역주민, 일반주민 등을 대상으로 계획한 뒤 이를 실시하지 않고 일부 전문가만을 대상으로 실시한 바 있다. 또한 신행정수도 건설계획이 위헌판결을 받고 마련된 후속조치의 4대원칙과 5대원칙과도 맞지 않는다. 즉, 입법예고는 <표 2>에서와 같이 헌법재판소 결정내용과 취지를 반영하고 국민여론을 존중했다고 보기 어렵다.

<표 2> 행정중심복합도시의 대안마련 4대원칙과 5대원칙

대안마련 4대 원칙 (2004.11.18, 1차회의)	대안마련 5대 원칙 (2004.12.17, 2차회의)
① 현재결정 취지 반영 ② 수도권과 지방이 연계 발전될 수 있는 대안 마련 ③ 국민 여론을 존중 ④ 신속히 대책 수립을 마무리	① 헌법재판소의 결정내용을 반영 ② 수도권과밀 해소 및 국가균형발전을 선도하고 구심적 역할을 수행 ③ 중앙행정기관의 이전을 포함하여 자족성을 갖출 수 있는 도시로 건설 ④ 연기·공주지역의 입지적 우위성을 최대한 활용 ⑤ 국가균형발전시책 (공공기관 지방이전·수도권발전대책·지방분권·낙후지역개발 등)은 후속대책과 병행 추진

- 특히 「설치법」과 「특례법」의 분리입법에 따른 불합리성도 문제로 지적될 수 있을 것이다. 법령은 도시의 성격·규모 등을 고려하여 구체적으로 특례의 범위를 정하고 나서 제정하거나 동시에 제정되는 것이 바람직하다. 입법예고 내용을 보면 금년 6월 임시국회에서는 「법적지위와 관할구역」 즉, 「행정도시의 외형적

법적 틀」만 먼저 제정하고 실제 적용해나갈 특례내용(즉, 지방의 원정수 특례, 지역선거구 특례, 교부세 등 재정지원 특례, 도시 계획 및 주택·환경분야 특례 등)은 법률 시행시기인 2010년 안에 2단계로 제정하는 것으로 되어 있다. 결국 행정중심복합도시의 법적지위 및 명칭에 관한 법령을 먼저 제정하는 실익이 없게 된다. 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법의 경우 특례규정을 먼저 검토한 후 단일법규로 제정되었다.

- 입법시기와 관련하여서도 예고된 법률안은 첫마을 입주, 지방동시선거 일정 등을 고려하여 2010년 7월1일 시행될 예정인데 금년 6월 임시국회에서 심의되도록 추진되는 명분과 실익이 없다. 행정중심복합도시 편입지역에서의 주민행정서비스는 현행대로 연기군과 충청남도에서 맡아 해도 별 문제가 없을 것이다. 제주특별자치도 특별법은 2006년 2월 21일 제정되고 같은 해 7월 1일 시행되었고, 울산광역시설치법 도 1996년 12월 31일 제정되어 1997년 7월 15일 시행되어 모두 법률제정과 시행이 6개월여 간격을 두고 있었음을 상기할 필요가 있다.

2. 내용적인 문제점

- 첫째, 행정중심복합도시의 성격과 관련한 문제점을 지적할 수 있다. 이미 헌법재판소는 수도는 관습헌법상 서울이며, 이를 이전하고자 할 경우엔 헌법개정 절차를 거쳐야 한다고 판결한 바 있다. 여기서의 수도는 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 의미하는 바 행정중심복합도시의 수도가 아님에도 수도에 버금가는 위상을 부여함은 수도이전 내지는 수도분할 논쟁을 야기할 가능성이 있다. (가칭)세종특별자치시

위상을 서울특별시와 동등한 광역자치단체로 할 경우 헌법을 준수해야 할 정부의 자의적 해석이 우리나라 전체적인 법률체계를 혼란에 빠뜨리고 국가운영에 혼선을 초래하게 될 것이다.

- 자치단체의 법적지위에 관한 것은 지방자치법에서 규정하고 있으며 여기에는 광역자치단체로서 특별시, 광역시, 도 및 특별자치도를 규정하고 있다 (지방자치법 제2조). 연기·공주지역에 건설예정인 행정중심복합도시의 법적지위는 별도의 법률로 정하도록 규정하고 있다(행정중심복합도시특별법 제5조). 그러나 행정중심복합도시에는 여러 개의 중앙행정부처가 입주해있던 과천시나 대전광역시의 둔산지구와 같이 관리되어야 마땅하다. 이번 입법예고는 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류)의 개정과 맞물려 추진되고 있는데 이 역시 건전한 상식을 외면하고 있다.
- 그럼에도 불구하고 정부는 행정중심복합도시에 주민생활의 편의 증진, 지역개발, 국토균형발전 등을 고려하고 또, 행정수도에 버금가는 위상을 부여하기 위하여 세종특별자치시를 설치한다고 밝히고 있다. 이는 분명 헌법질서를 훼손하는 행위이다. 광역자치단체로서 주민의 일상적인 생활행정서비스를 챙기기에는 한계가 있을 수 있고, 진정한 지역개발은 주변 지역과 상호 대등한 조정과정을 거쳐야 가능하다. 광역시로서의 여건도 조성되지 않은 상태에서 행정중심복합도시를 광역자치단체로 지정할 경우 국토균형감각은 왜곡되고 인구 100만을 상회한 수원시와 곧 100만을 상회하게 될 성남시 등 주요 대도시와의 정치적 형평성 문제를 촉발할 수 있다.
- 둘째, 행정중심복합도시에는 인근지역과의 유기적인 관계를 고려, 그 법적지위가 결정되어야 한다. 하나의 도시가 새로 탄생할 때에는 그 지역의 「역사성」 「정체성」 「지역정서」 등을 충분히 고

려하고, 도시의 행정체제도 주변지역과의 상호작용 관계를 근거로 접근해야 한다. 행정중심복합도시는 특정한 목표를 실현하기 위해 계획된 도시로 그러한 특정한 목표는 법적지위에 의해서가 아니라 도시여건에 의해 실현된다. 행정중심복합도시의 법적지위는 그 도시가 수행하게 될 도시기능과는 다르다. 행정중심복합도시가 기존의 주변지역과 상호보완관계를 유지하지 못한다면 마치 인클라베(Enclave → 즉, 본국의 영토안에 들어와 있는 외국의 영토) 처럼 혹은 익스클라베(Exclave → 즉, 본국에서 떨어져 타국 영토로 둘러싸인 영토)처럼 기능하여, 오히려 국토균형발전에 장애가 될 것이다.

- 「세종특별자치시」를 광역단체로 할 경우, 충남도, 연기군, 공주시, 청원군 지역중 「예정지역과 주변지역」만을 관할대상으로 함으로써 「섬」 형태로 존재할 수밖에 없다. 현행 지방자치제도와 관련하여 기초자치단체는 주민들의 일상적인 생활과 관련한 행정서비스를 처리하고 광역자치단체는 기초자치단체 구역을 초월한 광역적 서비스 생산, 공급과 기초자치단체끼리의 조정을 관장하고 있다. 인구규모나 자치구역면에서 기초자치단체에 해당하는 행정중심복합도시를 광역자치단체로 할 경우 주변 지역의 조화로운 균형발전을 도모하기가 그만큼 어렵게 된다.
- 셋째, 「세종특별자치시」는 우리나라 지방자치체제 개편원칙과도 일치하지 않는다. 즉 도시와 촌락을 통합한 도·농복합도시체제는 공간기능을 결합하여 지역사회 발전에 크게 기여하였다. 2개시·군의 관청을 하나로 통합시켜 예산을 크게 절감하였고 복지수요에 대한 투자를 증대시킬 수 있었다. 또한 도시와 농촌의 통합관리체제로 과거 뿌리가 갈랐던 도시-촌락 일원화의 공동체를 복원시켰으며, 도시중심지역의 세수를 황폐화되어 가는 농촌지역에 균형 투자할 수 있게 되어 지역균형발전에 기여하였다.

- 반면, 행정중심복합도시를 광역자치단체로 관리하게 되면 지방행정체제 개편원칙에 부합되지도 않고 각종 역기능이 발생할 우려가 높다. 주민들의 일상적인 생활과 관련한 행정서비스 생산, 공급 및 전달이 광역자치단체에 의해 이루어지는 것도 문제려니와 인구규모나 면적에서도 주변 광역자치단체와 동등한 조정권을 가지게 하는 것도 주민대표성을 왜곡할 가능성이 있다. 행정중심복합도시가 수행하게 될 고유 도시기능을 그 안에 입주할 중앙부처기능과 동일시하는 것은 무리다. 아무리 전국적인 중추기능을 수행한다고 해도 행정중심복합도시에 거주하게 될 주민의 입장에서 보면 여전히 기초자치단체로서의 기능을 필요로 한다.
- 행정중심복합도시에는 12부, 4처, 2청 등 49개 중앙행정기관이 2012년부터 2014년까지 이전할 계획이고 행정중심복합도시의 수용인구는 2010년 4,6000명, 2015년 150,000명, 2020년 300,000명 그리고 2030년 500,000명으로 추산되고 있다. 결코 행정중심복합도시를 광역자치단체로 격상할 아무런 이유가 없다. 또한 생활권과 행정권의 인위적 분리로 연기군의 행·재정력이 급속히 약화되고, 일반행정비의 중복 과다지출과 지역개발투자의 효율성이 저하되며, 블랙홀 현상으로 행정중심복합도시에 연기군 잔여지역의 모든 잠재력이 빨려들어 갈 것이다(Upas Tree Effect). 행정중심복합도시의 법적 지위를 기초자치단체로 하였다고 하여 국가적 중추기능을 수행하지 못하는 것은 아니다.
- 기타 행정중심복합도시 관할구역과 관련한 문제도 거론될 수 있다. 주민들의 의사가 반영된 구역설정이 아쉽다. 이미 1995년 도농복합도시로부터 지방자치단체의 분할, 합치 및 폐지에 대해서는 해당 주민의사를 묻는 주민투표제가 실시되어 오고 있다. 그러나 행정중심복합도시 건설과 관련해서는 그러지 못하고 있다.

IV. 마무리 말

- 참여정부의 신행정수도 건설공약은 출발서부터 정책의 기회비용을 고려하지 못했고, 지방분권과 지역균형발전을 동일시하며 일부지역의 유권자를 현혹하는 부분논리 성격을 띠고 있었다. 그러나 헌법재판소의 위헌판결로 신행정수도 건설사업은 저지되었으나 신행정수도 건설사업에 대한 참여정부의 집착은 후속조치라는 명분으로 행정중심복합도시라는 기형아를 잉태하게 되었다.
- 신행정수도 건설사업의 후속조치로 추진되고 있는 행정중심복합도시는 국가 중추기능의 분산에 따른 업무의 비능률, 자원낭비와 막대한 기회비용을 수반하는 국토공간축의 재편과 관련하여 많은 문제점을 지니고 있다. 이와는 별도로 행정중심복합도시 건설은 정치논리를 우선하여 인근 지역 주민들의 의견을 반영하고 있지 않으며, 신행정수도 건설사업에 대한 헌법재판소의 위헌판결과 기존 법률체계를 존중하고 있다고 보기 어렵다. 신행정수도 건설사업에 대한 헌법재판소의 위헌판결을 존중한다면 이번 (가칭)세종특별자치시 입법예고는 대대적으로 수정되어야 할 것이다.
- 우선 행정중심복합도시의 법적 지위는 인구규모와 주변지역 도시와의 상호작용을 고려하여 기초자치단체로 출발하여야 하고 인구증가 추이를 반영하여 광역시로의 승격요건을 충족할 시점에서 광역자치단체화하는 것이 바람직하다. 행정중심복합도시에 입주할 12부 4처 2청 등 49개 중앙행정기관이 국가적 중추기능을 수행한다고 하여 주민들의 일상적 생활행정서비스를 외면한 채 광역적 행정서비스 위주로 도시를 관리하는 것은 건전한 상식과 부합하

지 않는다. 특히 일상적 생활행정서비스에 대한 주민만족은 주민 접촉빈도와 함수관계에 있다. 그런 면에서 행정중심복합도시의 법적지위는 기초자치단체라야 한다. 행정중심복합도시 안에 거주하는 사람들이라고 하여 행정중심복합도시가 수행하게 될 국가적 중추기능에 의해 삶의 질을 제고하는 것은 아니다.

- 행정중심복합도시의 구역과 명칭 역시 주민들의 의견을 존중하여 결정할 일이다. 즉 1995년부터 실시되어 온 자치행정구역 개편에 관한 주민투표 등 관행적 적법한 절차를 외면한 채 행정중심복합도시 건설을 추진한다면 향후 정부에 대한 주민불신을 가중하여 정책의 자멸적 효과(self-defeating effect)를 초래할 것이다. 행정중심복합도시의 주변지역으로의 편입을 반대하고 있는 충북 청원군 일부와 공주시 일부에 대한 재고가 있어야 할 것이다. 이와 함께 연기군 잔여지역 문제를 외면한 채 행정중심복합도시 건설을 무리하게 서두른다면 행정중심복합도시가 목표로 하고 있는 “주민생활의 편익증진”, “지역개발” 및 “국토의 균형 있는 발전”은 실현되기 어려울 것이다.
- 아울러 향후 국민들은 정치논리에 현혹되어 무조건 대규모 국책사업을 끌어들이려는 “지역발전의 허상”으로부터 벗어나야 한다. 대규모 국책사업으로 인한 특정지역, 주민들의 수혜는 반드시 해당 지역주민들의 비용으로 귀착되기 마련이다. 충청도 일대에 신행정수도를 건설하겠다는 공약에 목숨 걸듯 매달리던 주민들은 (가칭)세종특별자치시 입법예고를 어떻게 받아들일까? 지지를 얻기 위해 던져진 허상의 미끼에 현혹되었음을 깨닫고 허탈해 하는 주민들은 없을까?
- 결론적으로 행정중심복합도시가 수행하게 될 도시기능과 도시관리방식은 별개의 것으로 다루어져야 한다. 이 경우 연기군 잔여

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

지역을 행정중심복합도시 구역에 포함하여 미래 수요에 대비하고 대신 행정중심복합도시 예정지역과 주변지역에 포함되어 있는 공주시 일부지역과 청원군 일부지역은 주민들의 의견을 물어 재조정되어야 할 것이다. 특히 행정중심복합도시에 입지할 중앙행정기관 청사관리와 지역내 주민들의 생활행정 수요를 혼동해서 안 될 것이다. 국가의 중추기능을 수행하는 수도라고 하여 대통령이 시장을 겸할 수 없다. 마찬가지로 전국적 기능을 수행하는 행정중심복합도시라 하더라도 기초생활 행정서비스를 생산 공급하는 지방자치단체 관리방식이 필요하고, 이를 충족하기 위해 막대한 비용이 수반되는 별개의 지방자치단체 출범보다는 기존의 연기군 체제를 개편하여 관리하는 방식이 현실적이고 실행정수도 건설사업에 대한 헌법재판소의 위헌판결 취지에 맞는다.

《 참 고 문 헌 》

- 김순은, 2007, “행정중심복합도시의 명칭 및 법적 지위”, 「행정중심복합도시의 명칭·지위 및 행정구역」에 관한 공청회 발표논문(2007. 3. 5)
- 소진광, 2007, “행정중심복합도시의 행정구역”, 「행정중심복합도시의 명칭·지위 및 행정구역」에 관한 공청회 발표논문(2007. 3. 5)
- 2005, 「지방자치와 지역발전」, 서울: 박영사.
- 2004, “사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안”, 「지방행정연구」, 제18권 2호, pp.67~90.
- 임경수, 2007, “충청권발전특별법(안) 제정 관련 사·도간 광역적 행정협력 구도설정”, 충청권발전특별법(안) 제정을 위한 제1차 워크숍 발표논문.
- 정부혁신지방분권위원회, 2005, 「참여정부의 지방분권」.
- Field, John, 2003, Social Capital, London & New York: ROUTLEDGE
- Francois, Patrick, 2002, Social Capital and Economic Development: Fundamentals of Development Economics, London & New York: ROUTLEDGE
- Green, Jeffrey D., 2005, Public Administration in the New Century: A Concise Introduction, THOMSON.
- haq, Mahbub ul, 1995, Reflections on Human Development, Oxford: OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- Mayntz, Renate, 2003, "From government to governance: Political steering in modern societies", A paper presented at Summer Academy on IPP (September 7-11, 2003).
- Meehan, Elizabeth, 2003, "From Government to Governance, Civic Participation and 'New Politics' the Context of Potential Opportunities for the Better Representation of Women", Occasional Paper No. 5, Centre for Advancement of Women in Politics, School of Politics and International Studies, Queen's University Belfast.

부 록

I. 세종특별자치시 입법예고 관련

- 지방자치법 일부개정법률(안) 104
- 세종특별자치시 설치 등에 관한 법률(안) 109

II. 행정중심복합도시 특별법 · 시행령 관련

- 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법 112
- 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법 시행령 134
- 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법 시행령 일부개정령 156
- 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법 일부개정법률 157
- 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법령 164
- 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법 시행령 일부개정령 218