

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

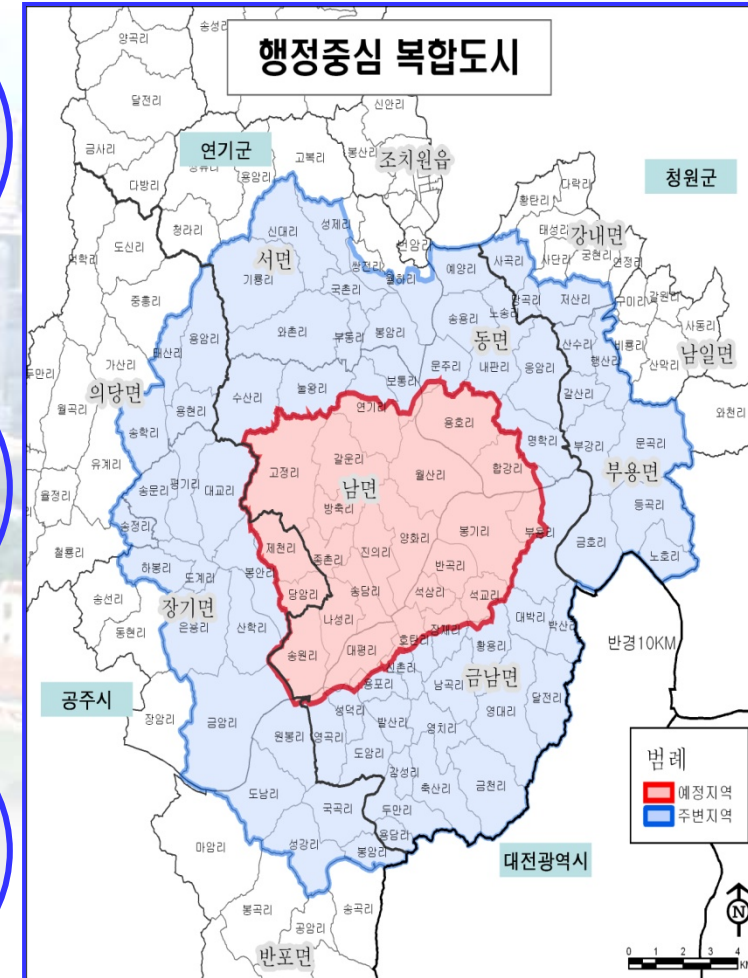
- 3개 시군 9개면 90개리
- 8,981만평(296.91km²)
- 연기군 62.9%, 공주시 25.8%, 청원군 11.3%
- 18,000 가구, 47,000명

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 			▪ 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 	▪ 상업업무	30만
완성단계 (2021~2030)	국토균형발전 의 혁신거점 완성단계			<ul style="list-style-type: none"> ▪ 첨단지식기반 ▪ 의료복지 	▪ 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 재정정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요 ○연기군 대책 필요 	○충북도, 연기군, 공주시, 청원군의 재정정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요	○충남도, 공주시의 재정정보전대책 [교부세 지원 등] 및 선거구 조정 필요	○공주시의 재정정보전대책 [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)