

제2주제

행정도시 법적지위 부여의
기본틀과 원칙

임 경 수

(성결대 도시지역과학부 교수 · 한국도시행정학회장)

행정도시 법적지위 부여의 기본틀과 원칙

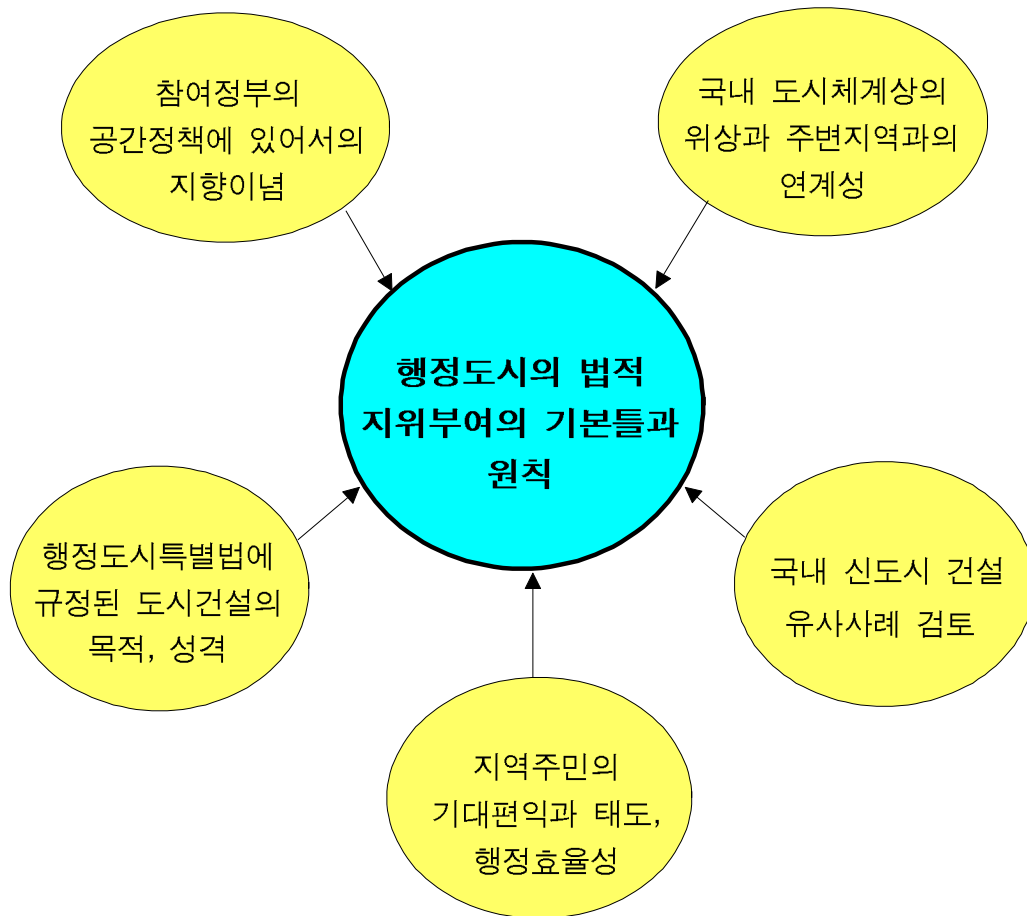
I. 서론

- 행정중심복합도시(이하 행정도시)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 수도권외의 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 법리적 성격과 비전, 향후 도시건설 과정을 살펴보므로 명확하게 알 수 있을 것이다.

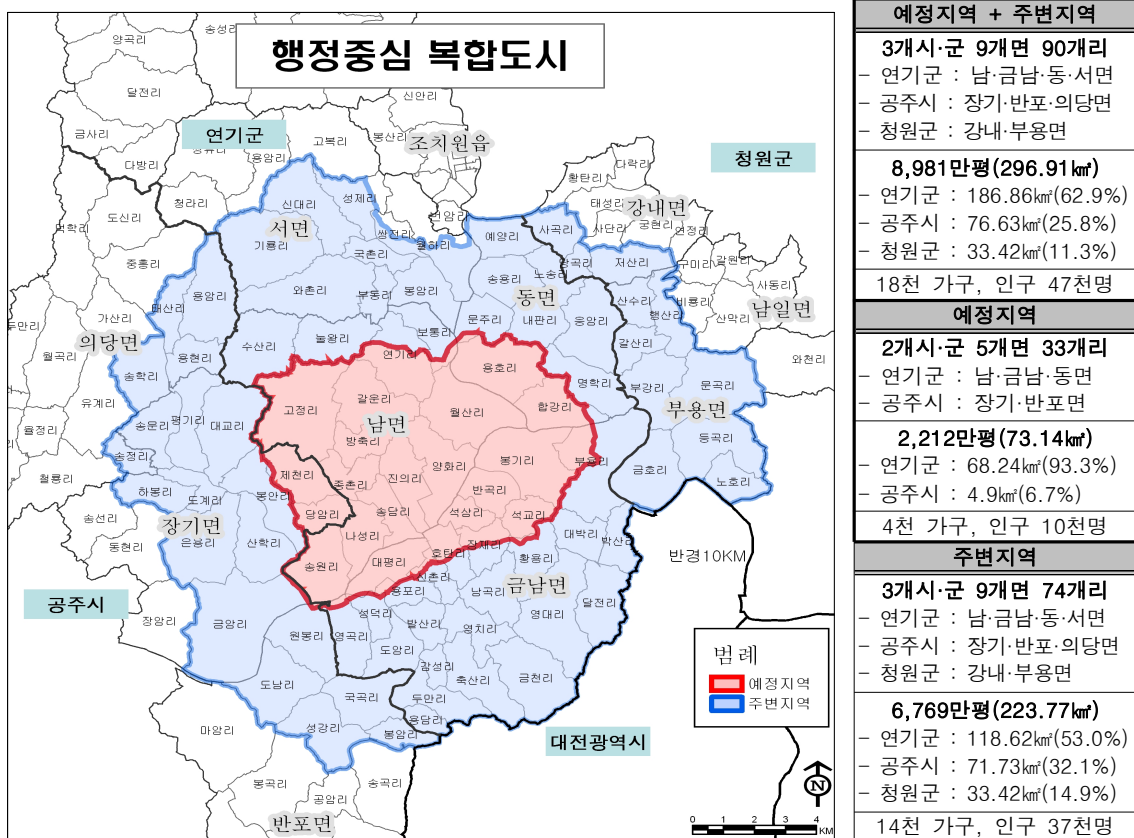
1) 입지지역 현황

- 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)

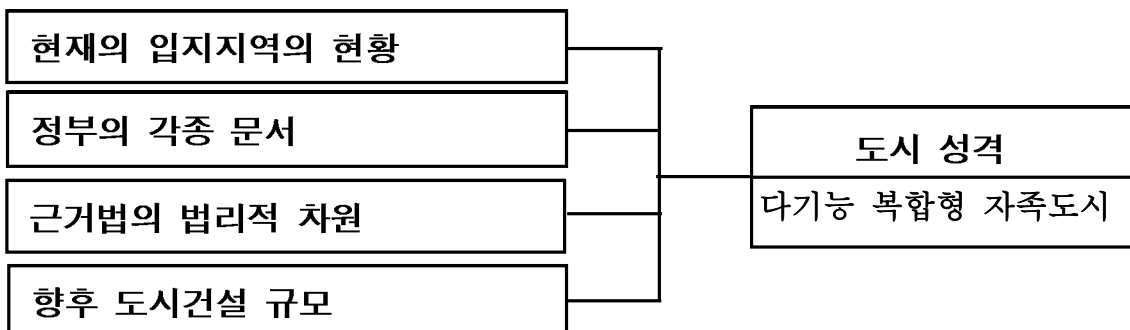
<표 5> 건설단계별 유입인구 전망

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 담는 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 과천시나 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 행정都市는 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>