

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 73.14km<sup>2</sup>에 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 (186.86km<sup>2</sup>)

#### (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 (263.49km<sup>2</sup>)

#### (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(296.91km<sup>2</sup>)

- 296.91km<sup>2</sup>에 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 <sup>2</sup> )					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 (361km<sup>2</sup>)

##### (1) 장점

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

##### (2) 단점

- 중앙정부의 지원부족과 반대 우려

## 2) 청원군의 해당지역을 제외하는 대안 (438km<sup>2</sup>)

### (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 (471km<sup>2</sup>)

### (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 있음  
은 동경도, 서울특별시, 부산시에서 확인할 수 있음

서울시			부산시		
구군별 면적(km <sup>2</sup> )		구군별 인구(명)	구군별 면적(km <sup>2</sup> )		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 621km<sup>2</sup>의 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 확대재생산하고 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