

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.

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

- 이러한 도시·촌락 이원론적 입장은 산업화가 근대화 척도로 자리잡게 되면서 시 승격 요건에도 반영되게 되었는데 현행 우리나라나 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, $[(지방세+세외수입-지방채)÷일반회계예산]×100$ 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 해결하려는 데 그 목적이 있었다. 이 경

제4주제 : (가칭)세종특별시 입법예고의 내용과 문제점

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

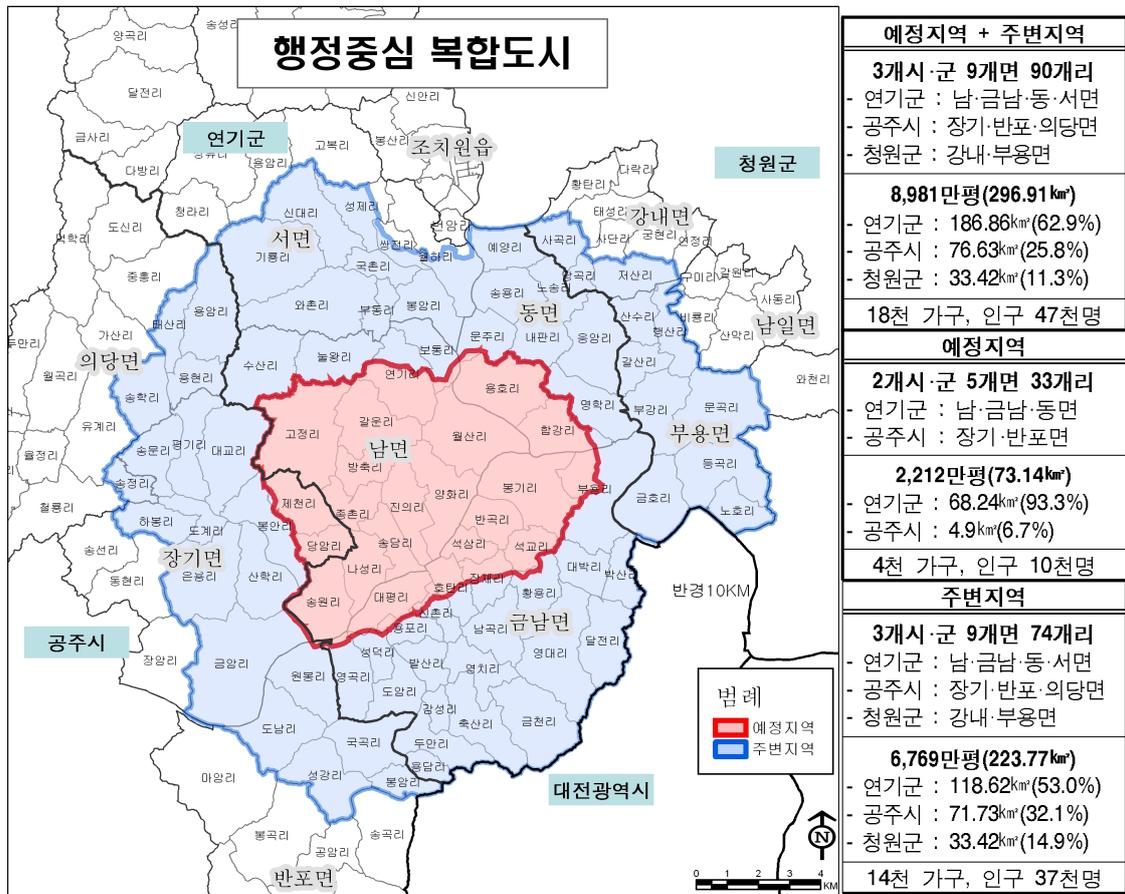
- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

- 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 총래 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

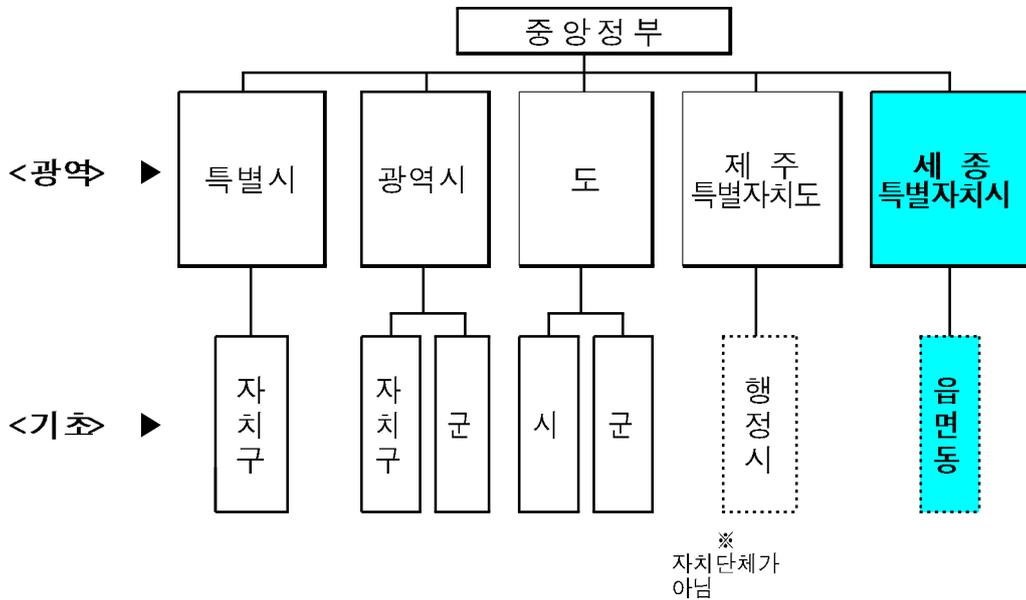
할구역에 관한 공청회가 무리하게 기획되는 등 파행이 있었으나 주민대표 등의 반발로 아직까지 이에 관한 공청회가 개최되지 못한 상태에서 2007년 5월 21일 (가칭)세종특별자치시 입법이 예고되었다.

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(223.77 km²)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

제4주제 : (가칭)세종특별시 입법예고의 내용과 문제점

으로 분리하여 추진될 예정이며 설치법의 경우 행정중심복합도시의 법적 지위, 명칭, 관할구역, 시행일 등 기본적 사항을 담아 연내에 추진할 계획이고 특별법은 교육자치, 지방의회 의원 정수, 선거구 등에 관한 것으로 추후 추진할 예정이다. 의견수렴 방식은 지방의회 의견을 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.

제4주제 : (가칭)세종특별시 입법예고의 내용과 문제점

- 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)
<ul style="list-style-type: none"> ① 현재결정 취지 반영 ② 수도권과 지방이 연계 발전될 수 있는 대안 마련 ③ 국민 여론을 존중 ④ 신속히 대책 수립을 마무리 	<ul style="list-style-type: none"> 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

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

법적 틀」만 먼저 제정하고 실제 적용해나갈 특례내용(즉, 지방의 원정수 특례, 지역선거구 특례, 교부세 등 재정지원 특례, 도시계획 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

제4주제 : (가칭)세종특별시 입법예고의 내용과 문제점

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 행정중심복합도시는 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, 행정중심복합도시는 인근지역과의 유기적인 관계를 고려, 그 법적지위가 결정되어야 한다. 하나의 도시가 새로 탄생할 때에는 그 지역의 「역사성」 「정체성」 「지역정서」 등을 충분히 고

■ 행정도시 법적지위·관할구역에 관한 학술단체 합동토론회

- '세종특별자치시 입법예고'의 쟁점과 과제 -

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 국토균형 발전에 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. 2개 시·군의 관청을 하나로 통합시켜 예산을 크게 절감하였고 복지 수요에 대한 투자를 증대시킬 수 있었다. 또한 도시와 농촌의 통합관리체제로 과거 뿌리가 같았던 도시-촌락 일원화의 공동체를 복원시켰으며, 도시중심지역의 세수를 황폐화되어 가는 농촌 지역에 균형 투자할 수 있게 되어 지역균형발전에 기여하였다.

제4주제 : (가칭)세종특별시 입법예고의 내용과 문제점

- 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 악화되고, 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 혼동해서는 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 신행정수도 건설사업에 대한 헌법재판소의 위헌판결 취지에 맞는다.

《 참고 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 시·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.