

# 세종시의 중장기적 발전방안

장철순 | 국토연구원 연구위원

## 1. 서론

세종시 첫마을 1~2단지 주민들의 입주가 본격적으로 시작되었고, 올 7월에는 세종시특별자치시가 공식적으로 출범하고, 9월에는 국무총리실이 정부 부처로는 처음으로 이전하면서 본격적인 세종시 시대가 열린다. 세종시 건설문제는 2002년 9월 신행정수도 공약으로 시작하여 2003년 12월 “신행정수도건설을 위한 특별조치법”을 제정하였고, 2004년 10월 이 법률에 대한 위헌결정, 그리고 이를 수습하는 차원에서 2005년 행정타운+교육+산업도시를 묶는 “신행정수도건설 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법”을 제정하여 행정중심복합도시 개발사업이 추진되었다. 그리고 행정중심복합도시 개발지역을 포함한 연기군 전역을 세종시로 하는 “세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법”이 2010년 12월 27일 제정되면서 공간적 범위가 예정지역과 주변지역, 편입지역을 포함하여 정부 직할의 특별자치시로 탄생하게 되었다. 그리고 과학비즈니스벨트가 세종시와 인접한 대전 신동·둔곡지구로 지정되면서 세종시의 도시활성화에 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 이러한 세종시 내외의 여건변화에 맞춰 그동안 예정지역 위주의 개발계획을 세종시 전제로 확대하는 계획이 필요한 실정으로, 이에 국무총리실 세종시 지원단에서는 세종시의 중장기적 발전방안을 마련하게 되었다.

본 글에서는 국무총리실에서 마련한 세종시 중장기적 발전방안의 주요 내용을 소개하고, 향후 추진과제를 제안하고자 한다.

## 2. 세종시 개발사업 추진현황과 추진상의 문제점

### 1) 세종시 개발사업 추진현황

세종시 개발사업은 행정중심복합도시건설특별법에 근거하여 2006년 7월에는 행정중심복합도시 건설기본계획이, 동년 11월에는 개발계획이 각각 수립·고시되었으며, 12월에는 행정도시 명칭이 세종시로 확

정되었다. 개발계획에서는 도시 목표인구를 50만 명으로 계획하고, 사업 예정지역과 주변지역을 포함하여 충남 연기·공주, 충북 청원 일원에 걸쳐 총 297km<sup>2</sup>(예정지역 72.91km<sup>2</sup> + 주변지역 223.77km<sup>2</sup>)를 개발하는 사업이 시작되었다. 실제 개발되는 도시면적(72.9km<sup>2</sup>)의 토지이용은 공원녹지 52.9%, 주거용지 21.0%, 상업·업무용지 2.0%, 산업용지 1.1%, 대학용지 2.2%, 행정용지 1.4%, 기반시설용지 19.4% 등으로 구성되었다.

행정중심복합도시 개발계획의 총사업비는 22.5조원으로 정부재정 8.5조원(광역교통시설 3.15조원, 중앙행정기관 1.6조원, 학교/시청사 등 3.75조원), LH공사 14조원(용지보상 5.01조원, 부지조성·기반시설 8.99조원) 등 모두 22.5조원을 투자하는 것으로 계획되어 추진중에 있다.

행정중심복합도시 건설사업은 2006년 토지보상 단계, 2007년 계획수립 단계를 거쳐 2008년 이후 본격적으로 사업이 추진 중에 있다. 현재 단계적인 생활권별 부지조성 공사와 정부청사, 광역도로, 환경기초시설 등 총 56건의 건설공사가 추진중이며 사업비는 정부 투자분 8조 5천억원 중 1조 9천억원, 사업시행자인 LH 투자분 14조원 중 6조 2천억원이 투입돼 36%의 집행을 보이고 있다.

세종시에 이전하는 정부기관을 위한 청사건립은 1, 2단계 공사가 진행중이며, 3단계 사업은 설계중으로 2012년 8월에 착공해 14년에 완료할 예정이다. 또한 이전 공무원 등을 위한 주택공급도 적극 추진중으로, 2011년 말에는 첫마을 아파트 입주가 시작되어 1단계 2,240가구, 6,000여명의 주민입주에 이어 4,300가구에 이르는 2단계 입주가 올해 6월부터 시작되었다.

### 2) 여건변화 및 추진상의 문제점

세종시 개발사업이 시작된 이후 많은 여건변화가 있었다. 초기의 행정중심복합도시로 시작된 사업구역이 지금은 세종시로 확대되어 올해 7월부터 세종특별자치시로 개칭하게 되었다. 이와 함께 기존의 세종시 관할구역의 범위가 행정중심복합도시인 72.9km<sup>2</sup>에서 세종시 관할구역인 465.23km<sup>2</sup>로 확대되었다. 그리고 세종시와 4km 떨어진 대전시 유성구 신동·둔곡지구가 과학비즈니스벨트 거점지구로 지정되었으며, 이를 사업화하는 가능지구로 세종시(청원군, 천안시 등)가 선정되었다.

한편 세종시 개발사업의 추진과정에서 다양한 문제점이 노출되었다. 우선 행정특별회계(8.5조원) 소관 사업 이외에는 별다른 진전이 없다는 것이다. 현재 세종시 예정지역의 개발사업은 행정특별회계를 조기에 집중 투입하여 중앙행정, 문화, 도시행정기능을 정착시키고, 국제교류, 대학연구, 의료복지 등은 민간투자사업으로 추진할 계획으로 추진중에 있다. 그러나 행특회계 사업은 2011년 말까지 22% 가량 집행되었으며 2015년까지 70%를 집중 투입할 예정이지만, 민간투자 사업은 국책연구기관 이전사업만 확정(사업비 약 5,300억)되었을 뿐 나머지 사업은 유치 미정인 실정으로 아직은 사업추진이 미흡한 실정이다.

한편 행특회계 소관사업 이외의 민간사업 추진이 부진한 이유중에 하나는 투자인센티브가 부족하다는 것이다. 특히 경제자유구역, 기업도시, 산업단지, 제주특별자치도 등과 비교 시 인센티브가 부족하여 민간투자유치가 부진함으로 유치활성화를 위한 다양한 인센티브제도 도입과 내실있는 투자유치를 위한 전략적 접근이 필요하다.

〈표 1〉 행정중심복합도시 주요 개발사업

6대 기능권역	행특회계 사업	민간투자 사업
중앙행정	· 16개중앙행정기관	-
문화·국제교류	· 박물관(5), 미술관(5), 공연장(1), 도서관(1)	· 국제회의장, 무역전시장, 공항터미널, 호텔 등
도시행정	· 법원, 검찰청, 시청사, 교육청, 도매시장 등	-
대학연구	-	· 종합대학 2~3개소 유치(대학원 별도) · 16개 국책 연구기관 및 민간연구소
의료복지	-	· 종합병원, 대학병원 등 유치
첨단지식기반	-	· 첨단지식기반 기업 등

둘째, 과학벨트 입지에 따른 세종시 발전 여건이 달라졌으므로 이를 세종시 개발계획에 반영하여 세종시 발전의 계기로 만들어야 한다. 세종시가 거점지구와 인접(약 4km거리)하여 실질적인 과학벨트 배후도시로서 역할을 할 수 있다. 따라서 세종시에 거점지구 근무자들에게 필요한 주거·교육·의료 등 우수한 정주 여건을 조성함으로써 과기벨트 거점지구 내 국제적 우수인재 유입을 기대할 수 있을 것이다. 또한 세종시의 행정·국제교류 기능을 활용하여 과학벨트 기능지구로서의 잠재력을 극대화하고, 과학벨트 거점지구의 국제교류를 지원을 할 수 있을 것이다.

셋째, 당초 행정중심복합도시 건설구역은 [예정지역+주변지역]을 포함한 297km<sup>2</sup> 였으나, 연기군 나머지 지역 168.23km<sup>2</sup>(1개읍, 4개면)를 포함하여 세종시로 편입되었다.

〈표 2〉 세종시 행정구역 현황

구분	행정중심복합도시 건설계획(2006)	세종특별자치시 설치(2012)
면적	- 대상 면적 : 297km <sup>2</sup> - 예정지역 : 72.9km <sup>2</sup> - 주변지역 : 224.1km <sup>2</sup>	- 대상 면적 : 465.23km <sup>2</sup> - 예정지역 + 주변지역 : 297km <sup>2</sup> - 편입지역 : 168.23km <sup>2</sup>
인구 (2012년)	22,342명	82,099명

세종시의 예정지역과 주변지역은 행특회계 예산이 직접 투입되나, 그 외 편입지역은 행특회계 사용이 제한되면서 사업 추진상의 어려움이 예상되고 있다. 예정지역과 편입지역이 세종시로 통합되면서 교육·문화·도로·상하수도 등 기반시설 서비스 격차로 인한 예정지역과 편입지역 간 생활환경 불균형 발생이 예상되어 이를 해소하기 위한 대안 마련이 필요하다. 그리고 군청 이전에 따른 조치원 지역의 인구

감소 및 중심상권 위축의 가능성, 예정지역과 인접한 편입지역에서 난개발 발생 가능성 상존하고 있다.

넷째, 세종시의 도시성장에 따른 주변지역과의 경쟁적인 투자유치 및 세종시와 주변도시 간 중복적 산업육성 및 개발압력 증대에 따른 난개발 발생이 우려된다. 그리고 광역적 협력체계 미흡으로 도시 간 대중교통 연계체계 미비 및 공동이용이 가능한 도시기반시설의 중복 투자 우려 등의 비효율이 예상된다. 한편 편입 지자체의 인구, 면적이 세종시로 일부 편입됨에 따른 세입 감소 등의 행정상, 재정상 손실발생에 따른 보전이 필요한 실정이다.

다섯째, 연기군 전체와 공주시 및 청원군 일부를 포함한 지역 465.23km<sup>2</sup>를 관할하는 인구 12만 규모의 광역자치단체로 출범하면서 세종시 자치사무의 조기 정착을 위한 지원책이 필요한 실정이다. 세종시는 도시특성상 광역 및 기초자치단체 기능을 동시에 수행함에 따라 행정효율 저하가 우려된다. 따라서 출범 초기에는 광역자치단체로는 취약한 자치기반으로 인해 광역행정서비스 제공에 차질이 생길 우려가 있으며, 광역시에 걸맞는 지방세 등 재정확보기반이 취약한 실정이다. 그리고 예정지역 성장에 따른 행정 및 교육 수요가 급증할 것으로 예상됨에 따라, 적시 서비스 제공에 차질 우려되고, 양질의 행정 및 교육서비스를 위한 인력확보에 차질 예상된다.

여섯째, 세종시의 빠른 정착 및 성장을 위한 지원책 강화가 필요하다. 행복도시 건설은 행복청 중심으로 건설추진위원회에서 지원하고, 세종시 이전은 총리실 중심으로 세종시지원위원회에서 지원하고 있다. 앞으로 세종시의 성장을 위해서는 여건변화를 반영한 지원체계의 재조정이 필요하다. 도시건설사업 지원은 행복청 중심에서 범정부적 종합지원 체계로 강화하고, 사업 추진의 효율성 제고를 위해 행복청과 세종시간의 발전적 관계 정립이 필요하다.

### 3. 세종시 중장기적 발전방안 수립 근거 및 주요 내용

세종시 중장기적 발전방안은 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(2010.12. 제정, 2012.07 시행) 제3조(국가의 책무), 제8조(세종특별자치시지원위원회의 설치)에 세종시 편입지자체(공주, 청원)에 대한 행정재정적 지원과 공동화 방지 지원 대책에 관한 사항을 규정하고 있으며, 세종특별자치시지원위원회 설치 운영에 관한 규정( 11.01 제정) 제2조 제3항에 세종특별자치시와 편입지자체의 상생발전에 관한 사항, 세종특별자치시 편입지자체에 대한 중앙행정기관의 행정적 재정적 지원에 관한 사항, 세종특별자치시 편입지자체가 지역공동체 활성화를 위해 지원을 요청하는 사항, 세종특별자치시 편입지자체의 행정적 재정적 지원과 공동화 방지 지원대책에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

세종시 중장기적 발전방안 수립의 의의는 세종시 건설 및 발전에 관한 미래상 확립, 중앙정부 차원에

서의 지원방향 제시, 향후 관련 법정계획의 지침적 역할을 담당하는 등의 의의를 갖고 있다. 그리고 세종시 중장기적 발전방안의 수립 범위는 시간적 범위는 목표연도를 2030년으로 하고, 공간적 범위는 1차적 범위는 세종시 관할구역(465.23km<sup>2</sup>), 2차적 범위는 세종시 주변도시(2,980km<sup>2</sup>)를 대상으로 한다.

세종시 중장기적 발전방안의 기본방향은 행정중심복합도시 원안의 기초에 충실한 실천전략 제시, 세종시의 조기정착 및 빠른 발전을 뒷받침하는 전략 제시 등으로 정하고 있으며, 주요내용으로는 세종시 예정지역(행복도시)의 원활한 건설 및 활성화, 세종시 내 지역 간 및 주변도시와의 조화로운 발전 도모, 세종시 조기정착을 위한 중앙정부 차원의 지원사항 발굴 등이다.

## 4. 세종시 중장기적 발전 방안의 추진전략

세종시 중장기적 발전방안의 추진전략은 세종시가 행정중심도시, 상생발전도시, 특별자치도시로 성장하기 위한 6가지 전략을 제시하고 있다.

첫째, 행정중심도시에 부합하는 도시성장동력의 확충방안을 마련한다. 세종시 내외적인 여건 변화를 고려한 주요 시설에 대한 투자계획을 마련하여 행특회계 소관사업에 대한 체계적 건설을 지속적으로 추진할 필요가 있다. 이를 위해 세제·재정·행정 지원 및 적정 토지공급 방식을 포함하는 인센티브 제공을 통하여 중앙행정기능 및 민간투자 유치 여건을 마련한다. 그리고 대형병원과 우수대학, 국제업무복합시설 등의 핵심시설별 투자유치 전략을 수립하고 범정부적인 유치활동을 지원한다.

둘째, 과학벨트와 연계한 도시활성화를 추진한다. 과학벨트의 연구결과 사업화 지원을 위해 예정지역 내 창조적 벤처단지 조성 및 특화산업 연구개발 지원 산학일체형 인력 및 융합전문가 양성 등 과학벨트와 연계한 산업지원과 전문인력 육성계획을 마련한다. 또한 과학벨트 거점지구 근무자에게 가족형 맞춤형 주택 특별분양을 검토하고 국제공모를 통한 국제적 정주환경과 교육환경을 제공하여 우수한 연구인력을 유인할 수 있는 기반을 마련한다. 그리고 청원, 천안 등 인근 가능지구를 연계하는 중심적인 사이언스 비즈니스 플라자(SB 플라자)를 구축하는 등 연구결과의 사업화기반을 마련한다.

셋째, 세종시 편입지역과의 조화로운 발전을 도모한다. 이를 위해 편입지역에 세종시 특화산업인 나노융합소재산업과 무선통신산업으로 특화된 신규 산업단지를 집중적으로 공급하고, 친환경 농업지구 조성, 전원주택단지 조성 등 편입지역 특성에 부합하는 기능을 강화해 나가도록 한다. 그리고 기반(공공)시설 및 교육환경 개선, 시청 등 공공시설 이전적지 시설전환 및 전통시장 현대화 등 편입지역 활성화와 생활환경개선사업을 적극 추진한다. 또한 예정지역과 편입지역 간 대중교통 확충 및 상호 교류를 확대하여 세종시의 통합을 강화하고, 예정지역과 인접한 편입지역의 무분별한 난개발을 방지하고 계획적인 성장을

유도하기 위해 지구단위계획 수립 의무화 등 계획적인 성장관리방안을 마련한다.

넷째, 주변도시 상황과 연계한 상생발전을 도모한다. 세종시와 인접한 천안, 청원·청주, 공주, 대전 등 인접지역과의 상생발전을 위해 통합적 공간구조를 구축하고, 공동발전사업을 추진하기 위한 상생발전협의회를 운영하는 등 상생발전을 위한 광역도시발전체계를 구축한다. 이를 위해 대중교통시설을 광역적으로 통합하고, 세종시에 설치하는 도시기반시설을 공동으로 이용하는 등 도시 간 광역적 시설의 연계·협력을 강화해 나간다. 또한 공주시, 청원군 등 편입 지자체에 대한 행정적·재정적 지원을 통해 상생발전을 추진한다.

다섯째, 광역행정 조기정착을 위한 세종시 지원방안을 마련한다. 세종시의 안정적인 성장을 유도하기 위해서는 세종시의 행정안정화를 위한 지원책이 마련되어야 한다. 이를 위해 안정적 광역행정 업무수행을 위해 시청 및 교육청 조직을 적정규모로 구성하고, 광역기초사무를 통합적으로 추진하기 위한 광역행정체계를 구축한다. 또한 행정수요에 적시적으로 대응하여 행정조직을 확대하고, 탄력적 인력 충원으로 우수 행정·교육공무원을 확보한다.

여섯째, 세종시의 빠른 정착 및 성장을 위한 지원체계를 강화한다. 세종시의 도시성숙단계까지 예정지역 도시건설을 지속적으로 추진하고, 투자유치 역량을 강화하는 등 행복청의 도시활성화 기능을 강화한다. 또한 현안조정 및 정부지원 확대를 위하여 관계 부처간 협력을 강화하고, 총리실 세종시지원단의 기능을 도시활성화 및 현안 조정·지원 기능 위주로 변경하여 환경변화에 대응해 나간다. 그리고 도시계획 및 투자유치 분야에 대해서 행복청과 세종시간의 역할을 명확하게 분담하고, 세종동반발전협의회(가칭) 구성 및 인사교류 등 상호소통을 강화하여 세종시와 행복청간 발전적 관계를 정립해 나간다.

한편 중장기적 발전방안을 추진하는데 있어 몇 가지 쟁점사항을 검토할 필요가 있다. 우선 세종시 개발과 관련해서는 첫마을 입주를 시작으로 주거공급, 총리실 등 정부 부처 이전, 과학벨트 기능지구 사업 추진 등을 계획대로 추진함으로써 행복도시의 차질 없는 추진이 필요하다.

그러나 세종시의 범위가 확대되면서 몇 가지 쟁점사항을 제기되고 있다. 우선 행정기능을 담당하는 대상지역 문제, 현재 세종시 개발사업의 입지문제, 투자유치를 위한 인센티브 대상지역 문제 등에 대해서 명확한 판단이 필요하다고 생각한다.

세종시의 발전을 위해서는 예정지역에 대한 집중적인 투자를 통한 활성화의 효과를 편입지역, 주변지역으로 확산하는 전략이 무엇보다 우선되어야 한다. 이러한 전략적 접근만이 세종시의 성공에 첩경이 될 것으로 믿는다.

향후 세종시가 개청하면 총리실에서 제시하는 중장기적 발전방안을 고려하여 도시기본계획이나 광역도시계획을 수립하여 계획적이고 단계적으로 개발사업을 추진함으로써 안정적 발전을 통해 국가균형발전과 지역균형발전에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.