

— 계룡시 승격 추진과 관련하여 —

충남발전연구원 연구위원 최 병 학

I. 서 론

시급한 지역현안 해결을 위해 투입되는 노력과 비용에 비해 그 성과가 저조한 경우가 적지 않으며 이는 충남도 예외가 아니다. 그러한 이유는 여러 가지가 있겠으나, 긴요한 지역현안인 경우일수록 담당공무원은 물론, 지역출신 정치인, 민간사회단체, 대학, 연구원, 언론 모두가 협력적·통합적으로 참여할 때 성사 가능성은 높아진다(물론 사안의 성격에 따라 차이가 있다).

근간 충남도정의 주요현안은 안면도 외자유치, 자연사박물관 착공, 호남고속철 노선·정차역 결정, 당진항 분리지정, 경부고속철 정차역명 결정, 행정수도 이전, 계룡시 추진 등이라 할 수 있으며, 이들은 대부분 진행 중이므로 아직 성사 여부는 단정할 수 없으나 상당수는 추진상 적지 않은 어려움에 직면하고 있다. 다만 자연사박물관과 계룡시 추진은 일단 성사되었다고는 하나, 그 내용은 별도의 평가를 요한다.

로컬거버넌스의 중점이 “지역통합적 협력체제” 구축에 있다는 측면에서 볼 때, 이에 본 연구는 긴요한 지역현안 해결을 위해 로컬거버넌스의 이론과 모델을 충남도정에 적용, 앞으로 바람직한 정책방향을 설정하는 데 유용한 참조점을 제공할 것으로 사료된다.

여기에서는 로컬거버넌스에 대한 이론적 배경, 적용모델, 국내외 추진사례를 살펴보고, 이는 시간적·공간적으로 최근 충남도정의 주요현안 중에서 계룡시 추진사례를 선정, 분석틀에 따라 분석·논의해 보고자 한다. 이를 토대로 향후 충남도정의 로컬거버넌스 체제 구축방안 수립을 위한 시사점을 이끌어내 보고 한다.

〈표 -1〉 도정 주요현안 관련 최근 주요 추진사례

대 상 사 례	주 요 내 용
안면도 외자유치 개발	2년간 준비, 해외투자업체 포기로 무산 결정
자연사박물관 건립	내외부 난항 속에 재차 시도로 현재 착공단계
호남고속철도 노선 및 정차역 결정	대전·충남북간 대립구도 속에서 최근 천안을 유력시 발표 및 충남내륙 관통(공주)은 미정
경부고속철 정차역명 결정	현재 천안·아산간 역사명칭을 둘러싼 갈등대립
당진항 분리지정	평택당진항으로 결정, 당진군과 갈등대립 양상
행정수도 이전	대전·충남북 공동유치 추진 및 기초준비 수행
계룡시 승격	지난 해 무산, 금년 성사로 14년만에 성사

그러나 다음과 같은 문제를 동시에 고려치 않으면 안된다.

첫째, 로컬거버넌스 도입초기와 관련, 특정적인 지역현안 분석을 위한 통일된 모델이 아직 제시되지 못한 실정이며, 따라서 본 연구에 적용될 분석모델은 기존이론과 충남도정 및 지역적 특성 등을 감안할 때, 분석과 적용에 따르는 문제(일반화의 한계)가 있다.

둘째, “주요 지역현안에 대한 입장”과 관련, “당연 동참”의 분위기 속에서 사안의 본질적 문제를 정확히 인식하지 못하는 경우가 있다는 점에서(지역 이기주의적 요소의 암묵적 내포 가능성), 본 연구가 주로 과정분석에 중점을 둘 경우, 자칫 오류를 범할 수 있다는 문제(존재 vs. 당위)가 있다.

셋째, 계룡시 추진이라는 단일 사례분석의 결과에서 나타날 수 있는 분석의 다양성 결여 및 복수 사례분석을 통한 비교검토의 제약의 문제가 있다. 또한 외국의 추진사례와 대비하는 경우도 분석수준 차이에서 오는 문제 등이 있다.

II. 예비적 논의

1. 로컬거버넌스의 논리

최근 국정운영에서부터 지역발전에 이르기까지 거버넌스에 대한 관심이 크게 증대되고 있다. 일반적으로 「거버넌스」(governance)란 “공공의사결정 및 시책추진과정에서 정부 뿐만 아니라 다양한 이해관계자가 직접 참여하여 협력하는 집단적 통치 및 관리체제”를 의미하며, 이를 지방 수준(차원)에서 논의하는 경우 「로컬거버넌스」(local governance)가 성립된다.

로컬거버넌스 체제가 필요한 배경을 간략히 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 정치적 민주화와 분권화가 진전되면서 정부 또는 지방정부에 의한 일방적 이해조정과 사회적 합의기반 조성이 점차 어려워지고 있다. 특히 가치관이 다원화되고 기능이 분화되면서 종래의 획일적 기준과 원칙, 전통적인 권위에 의존한 기존의 통치방식이 더 이상 통하기 어렵게 되었다. 로컬거버넌스는 주민과 시민단체 등이 자율적으로 갈등을 해소하고, 사회적 합의를 도출하는 참여적 통치체제로서 중요성이 커지고 있다.

둘째, 사회기능과 조직의 분절화(分節化)로 인해 지역사회 문제에 대한 종합적 대응이 어려워지게 되었다. 사회기능의 다원화와 전문화가 진전되면서 지역사회 문제는 보다 복합적인 양상을 띠는데 비하여, 사회기능과 조직은 분절화되어 종합적이고 총체적인 문제해결이 어려워진다. 로컬거버넌스는 분절화된 사회기능과 조직을 연계하여, 복합적인 지역사회의 문제를 종합적으로 해결하는 제도적 틀의 역할을 수행할 수 있다.

셋째, 경제성장과 민간부문의 역할이 증대되면서 지역사회 문제의 해결주체로서 정부 또는 지방정부의 역할은 상대적으로 점차 약화되고 있다. 그동안 정부가 사회문제해결에 있어서 주도적 역할을 수행해 온 것은 사회문제 해결에 필요한 지식과 자원을 보유했기 때문이다. 그러나 민간기업, 교육, 전문기관 등 민간부문의 역할과 능력이 크게 증대되고 있으므로, 이와 같은 다양한 민간부문의 힘을 모아 지방정부와 공동으로 지역사회 문제를 해결하려는 사회적 욕구가 계속 커지고 있다.

일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미한다. 다만 거버넌스의 개념에 대한 학문적 합의는 아직 완벽하게 존재하지는 않는다.

거버넌스를 ‘국정관리’, ‘국정관리체계’, ‘통치양식’, ‘국가경영’, ‘협력적 통치’, 또는 ‘협치(協治)’ 등으로 다양하게 번역되고 있다.

예컨대 일본에서는 ‘공치’(共治) 또는 ‘지방협치’(地方協治)로, 중국에서는 ‘망치’(網治) 즉 일종의 네트워크체제로 사용하는 경우가 적지 않다.

‘거버넌스’는 행정학, 정치학, 사회학 등에서 정부, 행정의 부정적 이미지를 대신하여 ‘무엇인가 새롭고 개혁적인 것’을 의미하는 개념으로 사용되는 경향이 강하며, 거버넌스 연구에서도 행위주체의 대등성, 자율적 네트워크, 파트너십 등 사회내 행위자들의 협력에 관심을 보이는 경향이 강하다. 그 대표적인 경우가 ‘환경거버넌스’(녹색공동체의 의미)와 같은 것이다.

거버넌스를 정부와 관련된 문제해결 機制(메카니즘)로 파악하는 경우로 생각할 수 있다. 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 주민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차라고 정의된다.

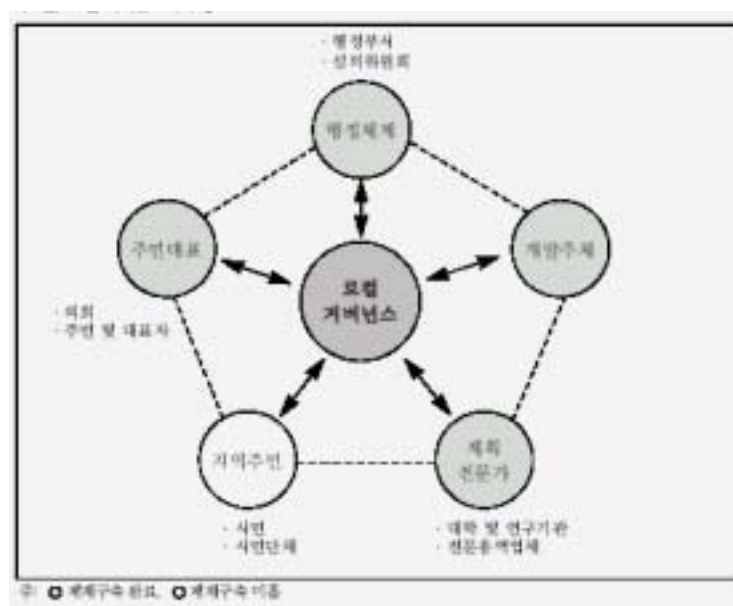
거버넌스는 다양한 이해관계를 가진 참여자들간의 협상과 타협을 통해 공동관심사를 해결하기 위해 공식적 제도와 비공식적 제약 속에서 이루어진 다양한 참여자들간의 상호작용

용의 결과이다.

또한 거버넌스를 사회체제의 ‘조정’과 관련된 것으로 파악하면서, 특히 정책 결정·집행 과정에서 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 중심적인 역할을 하는 것으로 이해된다.

따라서 로컬거버넌스는 행정체제, 주민대표, 개발주체, 지역주민, 계획전문가들과 긴밀한 파트너십 내지는 네트워크를 유지할 때 성립될 수 있다. 그러나 다음에서 볼 수 있듯이 “지역주민들”(주민·시민단체)과의 관련성은 매우 약하다.

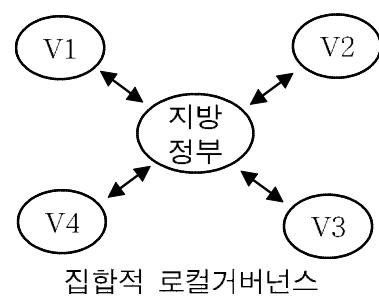
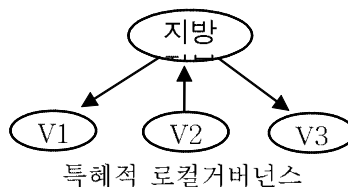
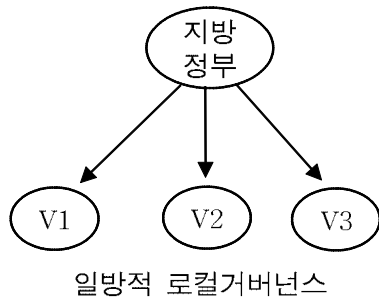
[그림-1] 로컬거버넌스의 구성요소



2. 로컬거버넌스 모형 : 지방정부와 정책참여 집단간 관계

로컬거버넌스의 핵심요소는 시민사회의 자발적 집단의 정책참여와의 결합을 통해 정책수행의 민주성과 효율성을 증대시키고자 하는데 있으므로, 정부와 자발집단간의 의사소통망이 어떻게 구성되어 있는가를 보는 일이 중요하다. 이러한 관점에 주목하여 본 연구에서는 자발적 시민단체와 지방정부와의 관계를 중심으로 5가지 형태의 로컬거버넌스 모형을 도식화하였다.

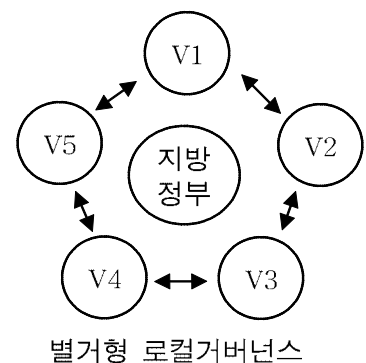
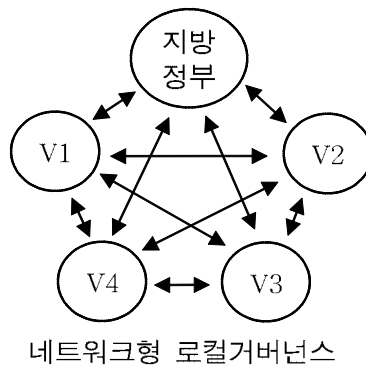
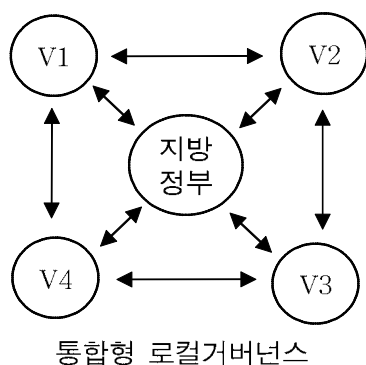
첫째, 일방적 로컬거버넌스는 정부가 일방적으로 자발조직을 통제하고자 할 경우 나타나는 경우라고 할 수 있다. 이 상황은 지방정부가 자발적 조직을 무시하는 자세에서 아직 탈피하지 못한 상태이거나, 자발적 조직 자체의 성향과 능력이 부족한 경우에 나타나게 된다.



둘째, 특혜적 로컬거버넌스는 지방정부가 특정 자발적 조직에게는 정책 참여를 허락하면서 여타 자발적 집단에 대해서는 정책참여를 거부하는 경우에 발생하는 로컬거버넌스이다. 이러한 유형의 거버넌스는 지방정부가 자신에게 유리한 의사결정을 유도하려 들거나, 특정 자발적 단체와의 거래가 있거나, 특정 자발적 단체의 세력이 강해서 그들의 참여를 배제하는 것이 어려울 경우 불가피하게 그들을 참여시키는 경우에 형성된다.

셋째, 집합형 로컬거버넌스는 지역 내에 어느 정도 다양한 자발조직이 형성되어 있고, 자발조직의 참여에 대한 지방정부의 자세도 대체로 개방적일 경우 형성되는 로컬거버넌스이다. 이러한 유형의 로컬거버넌스 특징은 지방정부와 자발적 조직과의 개별적 상호작용은 이루어지나 자발적 조직들간의 의사소통과 연결은 미흡하다는 점이다. 즉 지방정부를 중심으로 자발적 집단이 연결되어 하나의 정책참여 집합을 이루는 가운데 정책의 주도권을 지방정부가 행사하게 되며, 자발적 조직들은 자기조직의 사안에 대한 참여만 허용된다.

넷째, 통합형 로컬거버넌스는 지방정부가 정책을 주도하는 점에서는 집합형 로컬거버넌스와 같으나 자발적 조직간의 의사소통의 창구가 열려있다는 점이 다르다. 이러한 유형의 로컬거버넌스는 시민사회가 상당히 성숙하여 NGO들의 수준이 높고 상호 협력할 자세가 되어 있을 경우에 발생한다. 지방정부의 경우에도 다양한 NGO들과의 협력을 추구하고 그들이 정책 과정에 참여하는 것에 큰 제약을 가하지 않는다.



다섯째, 네트워크형 로컬거버넌스는 지방정부와 자발적 조직이 함께 정책네트워크의 구성요소가 되며, 자발적 집단 간의 의사소통과 정책연대가 활발하다는 점에서 집합적 로컬거버넌스와 구별된다. 이 경우 지방정부는 정책 주도자의 역할보다는 정책네트워크의 조정자로서의 역할을 수행하게 된다. 이러한 유형의 로컬거버넌스는 지방정부 자체가 사회운동단체 기능을 하는 스웨덴과 같은 후기복지국가 사례에서 발견된다.

여섯째, 별거형 로컬거버넌스는 자발적 집단간의 의사소통 네트워크는 열려 있으나, 지방정부와의 정책네트워크는 열려있지 않은 상태를 의미한다. 이러한 상황은 시민사회의 발전수준에 지방정부의 수준이 못미치는 경우에 흔히 발생하는 로컬거버넌스라 할 수 있다. 예컨대 대도시의 경우, 공익형 NGO들은 나름대로 연대사업을 위한 의사소통과 협동을 하고 있으나, 이들의 정책참여에 대한 지방정부와 공무원의 자세가 너무 소극적이라서 상호불신이 형성되어 왔다. 이러한 상황은 마치 시민사회의 대리인인 NGO와 정책수행의 책임자인 지방정부가 상호 분리되어 각자의 방식에 집착하는 별거적 관계와 유사한 것이라 하겠다.

3. 국내외 로컬거버넌스의 경험 사례

먼저 외국의 경우인 「제3이탈리아의 산업지구발전과 로컬거버넌스 추진사례」를 보면 다음과 같다(권오혁, 2002).

제3이탈리아(Terza Italia) 지역은 1980년대이래 지역경제 개발에서 세계적으로 주목받는 사례 중의 하나이다. 그것은 제2차 세계대전 이후 전세계를 풍미한 포드주의적 대량생산 방식과는 전혀 다른 독특한 지역적 생산체계가 이 지역에서 발전해왔기 때문이다. 이곳에서는 다수의 전문화된 중·소기업들이 집적하여 수평적·수직적 네트워크를 형성하는 새로운 형태의 마샬리안 산업지구가 부활하여 강력한 산업적 경쟁력을 창출해 왔다. 제3이탈리아의 산업지구들은 전문화된 중소기업 네트워크의 구축이라는 점에서, 그리고 지방적 토대를 갖는 유연적 생산체계의 착근이라는 점에서 기본적인 공통점을 가지고 있다. 또 이 산업지구들은 섬유 및 의류, 피혁, 목제가구, 타일과 같이 다소 비첨단적이지만 디자인 집약적인 제품들을 다품종소량생산방식으로 생산하는 특징을 보여 왔다.

제3이탈리아에서 이러한 독특한 생산체계가 형성된 것은 2차 대전후 산업을 재건하는 점진적인 과정을 통해서였다. 그것은 지방적 거버넌스라는 내생적 발전과정을 통해서 진전되었으며 1970년대에 이르러 대체로 성숙되었다. 하지만 제3이탈리아의 성과는 유럽경제가 침체의 늪으로 빠져든 1970년대 이후에 두드러졌고 제3이탈리아라는 용어가 널리 알려진 것은 1980년대에 MIT대학의 이탈리아계 사회학자인 피오르와 세이블(Piore & Sable, 1984)에 의해서였다.

오늘날, 제3이탈리아 지역에는 주로 특정 경공업 분야로 전문화된 산업지구들이 여전히 번성하고 있다. 이들 산업지구는 전체 생산과정의 단계 별로 전문화된 중소기업들과 이 기업들의 긴밀한 네트워크로 구성되어 있다. 그리고 이 산업지구들은 지역적 특화 산업에 대한 강력한 집단정체성과 대외적 이미지를 통해 국제적 명성을 얻어 왔고, 이것이 제3이탈리아 산업의 국제적 경쟁력을 높이는데 한몫하고 있다.

모데나, 미란돌라 등 두 산업지구는 무엇보다도 이들이 매우 유사한 산업체제적 특성과 공간적 형태를 보이고 있지만 상당히 차별적인 경로와 주체를 통해서 성장해 왔기 때문이다. 두 산업지구는 모두 제3이탈리아의 핵심부인 에밀리아로마냐주의 모데나군에 위치하고 있고 전형적인 산업지구 형태를 갖추고 있다는 점에서 유사하다. 하지만 모데나시의 기계산업지구가 지방자치단체 주도로 도시교외에 산업지구들을 개발하여 온 경우인데 대해 미란돌라시의 의료기기산업지구는 지역기업이 중심이 되어 산업지구를 개발해 온 것이다.

이러한 사례들을 주목하게 되는 다른 특징은 제3이탈리아의 대부분의 산업지구들이 디자인형 경공업 혹은 장인형 경공업 분야로 특화되어 있는데 대하여 이 산업지구들은 다른 산업분야에서 산업지구가 형성되었다는 점이다.

한편, 국내의 사례 중 「도림천의 생태복원을 위한 시민운동」 추진사례를 보면 다음과 같다.

관악구에는 도림천과 봉천천 등 두 개의 하천이 있는데, 도림천은 관악산에서 발원하여 구로구 신도림동과 양천구 신정동의 경계에서 안양천에 합류하는 길이 7.2km의 하천으로 한강의 제3지류인 봉천천과 대방천의 물을 받아들이며 흐르는 제2지류이다. 서울시내를 흐르는 한강의 지천들은 1980년대 기능성만을 강조한 하천정비사업의 결과와 대형하수처리 시설중심의 정화로 인하여 건천화가 심화되면서 하천이 친수공간으로서의 기능을 상실하게 되었다. 이에 서울시는 1995년부터 하천복개 금지 및 자연형 하천으로의 복원을 결의하고 양재천 등을 중심으로 자연형 하천정비 사업으로 전환한 바 있다. 한편 봉천천은 이미 복개가 완료되었으나 도림천의 경우는 부분복개에 그치게 되어 현재에 이르고 있다.

관악구가 1996년에 도림천을 복개하겠다고 발표하였을 때 일부 뜻 있는 주민들이 도림천의 생태계보존과 하천살리기 차원에서 복개반대운동을 전개하였다. 이 활동에 참여한 단체로는 환경과 공해연구회, 서울대 총학생회, 관악주민연대 등이며, 이들 개별단체들은 “도림천 복개 반대 대책위원회”를 구성하여 복개반대운동을 적극적으로 펼쳤다. 그러나 그 당시 인근 지역주민들의 관심과 호응은 매우 적었다. 결과적으로 도림천의 부분복개는

지역여론의 힘이라기 보다는 1995년 이후 서울시의 하천정비사업이 환경친화적인 하천정비로 전환됨에 따라 자체적으로 환경심의 위원회의 결정에 따라 이루어진 것이다.

도림천의 환경에 대하여 관심을 가지고 있던 주민들이 펼친 복개반대운동은 관악구에서 환경을 주제로 하는 최초의 자발적 시민참여 운동이었는데, 이를 계기로 1999년 2월 27일 “건강한 도림천을 만드는 주민모임”을 결성하는 모태가 되었다. 이 모임은 결성 이후 1998년 8월에 제안하였던 “도림천 환경관리기본계획 수립”이 계기가 되어 이를 성취하기 위해 꾸준한 캠페인 및 주민제안으로 관악구청에서는 이들에게 「도림천 친수공간 조성사업」 기본계획 및 기본설계 용역 발주하게 되었다. 이 모임은 2000년 4월 「도림천 친수공간 조성사업 기본계획 및 기본설계」를 완료하는 성과를 거두었다.

또한 강이나 하천은 물을 이용하는 공간으로 뿐만 아니라 시민들이 다가가서 편하게 휴식을 취할 수 있는 공간으로도 사용할 수 있도록 하기 위해서는 시민들의 하천에 대한 중요성을 자각토록 하여야 한다는 인식에서 다양한 활동을 전개하였다. 구체적인 활동내용은 초등학교 순회환경교실, 환경사랑 글짓기 대회 등을 개최하고 환경책자(제목: 그 푸른 생명의 씨앗을)를 발간·배포하였다. 초등학생들을 중심으로 생태탐사단을 조직하여 도림천의 오염도 측정, 생태지도 그리기, 양재천 견학, 가양하수종말처리장 견학 등의 프로그램을 운영하였고, 도림천 영화제를 개최하였다.

자발적인 지역 환경관련 NGO인 “건강한 도림천을 만드는 주민모임”은 관악구 남부를 가로지르는 하천인 도림천을 도시개발과정에서 주차장 혹은 도로확장의 대상으로만 인식되어진 것에서 벗어나 자연의 생태적 서식공간으로서의 참모습을 되찾아 인근지역 주민들에게 건강한 자연을 돌려줌으로써 삶의 질을 한 단계 높이는 역할을 하였다.

건강한 도림천을 만드는 주민모임의 주된 사업은 ①도림천을 자연형 하천으로 만들어 가는 사업, ②물이 흐르는 도림천을 만들어 가는 사업, ③도림천을 지역주민의 삶과 문화가 살아있는 공간으로 만들어 가는 사업, ④환경의식 발전을 위한 사회교육 및 캠페인 사업, ⑤생태적인 가치와 생활을 구현하는 사업, ⑥위의 제반 사업을 위한 국내외 연대 사업, ⑦기타 환경보전과 관련된 조사연구 사업 등이다. 이 모임의 활동이 시사점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 도림천을 살리기 위해서는 지역주민들의 참여는 물론 상류에 위치하고 있는 서울대학교의 협조가 절대적임을 인식하고 서울대학생회를 참여시켜 공동 대응함으로써 관련 제주체들의 참여를 유도하였다는 점이다.

둘째, 환경문제에 대한 인식은 강요에 의한 것이 아니라 환경의 중요성에 대한 자각과 자발적인 참여에 있다는 것을 실천하기 위해 주민을 상대로 다양한 프로그램을 운영하고 있으며, 도림천이 친수공간으로서의 기능을 유지할 수 있도록 지방정부와 유기적인 관계

를 유지하고 있다는 점이다.

셋째, 환경문제에 대한 시민참여는 동원적 참여보다는 주민 스스로의 자발적인 활동과 자연환경보호에 대한 생활화가 중요하다는 것을 일깨워 주었다는 점이다. 따라서 지역환경문제에 대한 공동대응은 거버넌스적 네트워크를 통한 대응방법이 보다 효과적임을 확인할 수 있다.

Ⅲ. 계룡시 승격 추진사례

1. 계룡시 추진사례

당초 계룡신도시는 지난 1989년 6월 육·해·공군본부 이전과 함께 국가적인 차원의 핵심기능을 수행하는 중심지역으로 부상했으며, 이에 충청남도는 계룡 신도시를 건설하면서 계룡대와 유기적인 협력관계를 설정하고 군인 및 군인가족의 생활안정 도모에 최선의 행정역점을 두었다.

계룡신도시 건설을 추진하면서 충청남도와 정부당국은 계룡신도시를 포함, 계룡산인근 지역을 포괄한다고 누차 강조한 바 있다. 그러나 현재와도 같이 논산시 두마면 일원 60.63km²으로 제한된 상태이다.

계룡대가 들어선 만큼 우리나라에서 가장 모범적인 전원·문화·군사도시의 건설을 통한 세계적인 명소로 개발한다는 목표 아래, 「계룡특례(특정)시」로서, 이는 미국의 육사가 있는 「웨스트포인트시」나 독일의 육군기지가 있는 「문스트라거시」처럼 군사시설의 독립성을 확보한다는 측면에서 계속 검토되어 온 것이다. 그러나 이는 IMF 경제난의 영향을 크게 받지 않을 수 없었다.

이에 충청남도는 지난 1989년 7월 3군본부 이전에 따른 대통령의 “계룡 전원·문화도시” 개발지시에 따라 오는 2011년까지 총 3조 1,000여억원을 들여 인구 15만명을 수용하는 신도시를 개발한다는 목표 아래 택지, 상업용지, 업무용지, 공공시설 등의 용지확보를 위한 기반구축을 위해 우선적으로 엄사·왕대·금암지구 등에 공영개발사업을 추진해 왔다.

충청남도는 지난 1992년 엄사지구 택지조성사업을 시작으로 1994년 왕대지구 준공업단지조성사업, 1994년 금암지구 택지개발사업 등 3개사업에 2,519억원을 투자하여 56만 6,000평을 개발해 놓은데 이어서 향후 대실지구 택지개발사업을 추진할 계획으로 있다.

계룡시 설치와 관련하여 그 밝은 전망이 나타나고 있다. 이는 금년 5월 충남도청을 방문한 행정자치부장관의 답변에 따른 것이다.

즉, 국방중추 3군본부가 위치한 계룡신도시가 지역적 특수성을 감안, 미국의 알링턴시와 같이 계룡특례시 지정이 적극 검토될 전망이다 바, 이는 충남이 현 논산시 두마면 일원 54개리 60km²에 인구 5만 2,000명(유동 인구 2만 4,000명 포함)의 현 계룡출장소 관내를 미국의 알링턴 시와 같은 특례시로 설치해 줄 것을 건의한 바에 따른 것이다.

다만, 이러한 건의에 대한 답변에서 “특례시 제도는 현행 지방자치법상 근거나 기본적인 개념의 정립이 없어 앞으로 인구유입 추세 등을 감안, 연구·검토하겠다”고 전해졌다.

그러던 중 9월 20일 충청도청을 순방한 김 대통령의 업무보고와 관련, 3군본부의 이전 이후 지난 10여년간 미개발지로 담보상태에 머물러왔던 계룡신도시가 특례시로 지정이 적극 검토되는 등 신도시 개발이 본격화될 전망으로 알려지고 있다.

특히, 김 대통령은 계룡특례시 지정을 해달라는 충남도의 건의에 대해 “군사도시라는 특수성이 있는 만큼 특례시 지정은 그 타당성이 충분하다”면서, 행자부장관에게 계룡특례시 지정에 대한 적극 검토를 지시했다. 즉, 계룡신도시는 3군본부가 있는 군사도시라는 특수성에도 불구하고 출장소로 되어 있어 군인가족들의 정착이 어렵고, 따라서 특별지방자치단체인 「계룡특례시」로 승격해야 한다는 것이다.

또한 계룡신도시내 과학기술거래센터 및 명예의 전당 유치와 관련, 배석한 김영환 과기부장관은 “대덕연구단지가 인접해 있는 만큼 관련부처와 협의, 적극 검토해 나가겠다”고 밝혔다. 즉, 대덕연구단지와 근접해 있고 전원도시 기반조성사업이 완료된 계룡신도시 금암지구는 지난 7월 국가과학기술위원회가 공표한 「과학기술 거래센터」와 「명예의 전당」이 들어설 최적의 조건을 갖추고 있다는 것이다.

결과적으로 향후 눈에 띄게 발전될 것으로 보이는 곳은 국군 3군본부가 들어서 있는 계룡대의 배후지원도시로 설치된 충청남도 계룡출장소 지역이라 할 수 있다. 계룡출장소는 지난 1990년 市 승격을 전제로 설치되었으나 교통망의 미흡, 국제통화기금(IMF) 관리체제 이후 불어닥친 경제위축, 축소지향적 구조조정 등으로 현상유지 틀을 벗어나기 어려웠다.

그러나 국방중추 3군본부가 소재한 계룡대를 배후지원·협력하는 계룡출장소를 특례시로 발전시켜야 한다는 당위성이 내외로 힘을 받으면서 최근 충청남도청을 정례 방문한 대통령의 관심에서 밝은 전망이 제시되었으며, 이에 따라 충청남도에서는 특례시 설치에 필요한 행정절차 준비와 행정자치부에서도 구체적인 대안을 마련할 것으로 예상되었다.

그러므로 「계룡특례시」 설치와 관련, 중요하게 검토해야 할 부분은 역시 民~官~軍간의 공조체제라 할 수 있다. 우선 계룡대가족들의 주소이전 기피현상이 심화되고 있는 것부터가 장애가 되고 있기 때문이다.

특히, 이런 현상은 고급장교가 대부분인 계룡대가 정착지가 아닌 “스쳐 지나가는 길목”

정도로 여기고 있기 때문이다. 그러므로 이들에게 계룡신도시 지역에 정착할 수 있는 “특단의 배려”가 선행될 수 있도록 하는 것이 중요하다. 왜냐하면 군인들은 이곳 계룡대에서 2~3년간의 근무를 마친 후 전후방에서 근무한 후 다시 이곳 계룡대로 돌아오기 때문이다. 물론, 계룡대에 근무하는 동안 이곳에 주민등록을 할 수 있는 여건마련이 아주 시급하다. 예컨대 “부대내 원스톱 행정서비스 창구”가 그것이다.

또한 계룡대와 행정기관과의 共助문제와 관련, 실제로 계룡대가 이곳에온 후 충청남도(계룡출장소)가 지원한 실적은 보면 80여건에 40여억원에 달하고 있으나, 계룡대가 지역주민들에게 해준 것은 대민지원, 행사지원, 장비지원 등에 그치고 있는 형편이다. 어쨌든 지역주민들과 군인가족 거주자간의 “의식의 차이”가 분명히 크게 존재하는 것은 사실이다. 이는 결국 지역주민과 군인가족들과의 화합이 제대로 되지 않는다는 점으로 이어지는 문제가 되고 있다.

외국의 경우, 군수뇌부가 거주하는 군사시설이 있는 지역은 “독립성”을 확보한다는 취지에서 도시에서 분리, 특례(특정)시로 설치한 사례는 적지 않다. 이러한 사례가 계룡특례시 설치의 유력한 근거가 되기 때문이다.

예컨대 미국방성(펜타곤)이 있는 알링톤 카운티, 미육사(웨스트 포인트)가 있는 오렌지 카운티 하이랜드, 미공사가 있는 콜로라도 스프링스는 물론, 일본 해군기지가 있는 사세보市, 그리고 필리핀 수빅만 해군기지가 있는 올랑가포市 등은 모두 하나같이 독창적인 군사문화도시로 발전된 경우이며, 반드시 인구규모만을 市 승격의 기준으로 채택한 것은 아니었다. 국가안보상 중차대한 군사기지 및 관련시설을 행정적으로 충실히 지원하기 위하여, 인구규모와는 별개로 국가정책상 市 승격을 적극 추진했던 경우에 해당한다.

한편, 계룡특례시 추진은 국방중추 계룡대에 대한 지원협력을 위한 배후 신도시 건설 차원에서 타당성을 인정받고 있는 만큼 계룡신도시가 결국 시로 승격되기 위해 깊이 검토해야 할 문제중의 하나가 시승격에 걸맞는 현재의 관할구역 확충에 대한 정책적 고려가 아닐 수 없다.

한편, 최근 호남고속도로 계룡IC가 회덕기점 26km(논산시 두마면 왕대리)에 개통되어 이곳을 이용하면 계룡대까지 5분이면 갈 수 있는 한편, 이로써 계룡신도시 지역개발 촉진, 계룡산 국립공원과 백제고도인 공주·부여, 錦江산업도로를 잇는 관광벨트 조성 등의 개발효과가 기대되고 있다.

충청남도는 계룡지역의 개발 촉진을 위한 후속조치로서 「과학·기술 관련 명예의 전당」 및 「기술거래센터」 건립, 「제2충남학사」·「종합문예회관」·「특성화대학 유치」와 함께 「지방 소도읍지구」 지정, 「도로·교량 등 신설」 등에 적극 나선다는 계획을 가지고 있다.

김두관 장관 주민과 간담회서 "계룡지역 특수성 인정"

김두관 행정자치부 장관은 계룡시 설치와 관련, "행정구역을 나누는 것은 바람직하지 않지만 계룡지역은 국방의 중추기능인 계룡대 입지 등 특수성을 인정한다"며 긍정적인 입장을 밝혔다. 김장관은 이날 장관실에서 김성중 계룡신도시 발전협의회장, 최홍묵 논산시의회 의장 등 6명의 주민대표들과 간담회를 갖고 "국회의 결정에 따르겠다"는 입장을 전달한 것으로 전해졌다.

김장관은 또 "계룡시 설치에 관한 특별법을 발의한 김학원 의원이 열심히 뛰고 있는 만큼 좋은 결과가 있지 않겠느냐"고 말해 강경한 반대입장은 아닌 것 같다고 참석자는 전했다.

이날 주민 대표들은 충남도의회와 논산시의회, 지역언론의 전폭적인 지지 속에 계룡시 설치를 추진하고 있으며 정부에서 시 설치 약속을 하고 10여년 동안 지키지 않아 주민들이 피해를 입고 있다고 강조했다.

김두관 행자부장관 충남도 방문에서 계룡특례시 설치문제를 포함해 지방분권촉진, 신행정수도 충청권 건설, 지역대학 육성등 지역현안및 참여정부의 과제등을 놓고 토론이 이어졌다.

우선 관심을 모은 것은 계룡특례시 설치문제 였다. 지정토론자로 나선 최홍묵 논산시의회 의장은 "역대 대통령들이 시승격을 약속해 놓고 이행하지 않았음에도 주민들은 물리적인 행동을 자제해 왔다"면서 "현장을 둘러 보고 주민들이 요구하는 시승격의 필요성을 느껴야 한다"고 주문했다.

김성중 계룡발전협의회장도 "조상들의 영혼이 묻혀있는 계룡산 자락을 군사보호지역이라는 명분으로 철조망을 설치하여 주민들은 성묘조차 마음대로 하지 못하는 실정"이라면서 "계룡시 승격이 지연될 경우 주민 스스로 권리를 되찾기 위해 자구책을 강구하지 않을 수 없다"고 말했다. 충발연 연구진도 행정구역상의 불합리성을 설명하면서 "특례시승격을 위해서는 지방자치법을 손질할 것이 아니라 특별법을 마련해 타지역의 불만을 해소할 수 있을 것"이라고 주장했다.

이에 대해 김장관은 "계룡출장소 주민들이 생활권과 다른 행정구역에 편성된 것은 기형적인 행정구조에서 비롯되고 있다는 점에 동의한다"면서 "6월 임시국회에서 결론이 나도록 하겠다"고 말했다.

이에 충남도는 계룡시 설치를 위해 5개 분야별 태스크포스(Task Force)팀을 구성하는 등 체계적인 대응에 나섰다.

충남도는 28일 이명수 행정부지사 주재로 계룡시 설치 실현을 위한 특별대책회의를 갖

고 총괄조정팀, 대국회팀, 대행자부팀, 지역여론 관리팀, 홍보팀 등을 구성기로 하는 등 대응방안을 협의했다.

총괄조정팀은 시 설치에 대한 대응논리를 개발하고 계룡시가 논산시에서 분리돼도 공동발전할 수 있는 방안을 정립하는 역할을 맡는다. 대국회팀은 현재 국회 행정자치위원회에 계류 중인 계룡시 설치법안이 내달 국회에서 통과될 수 있도록 반대의원 설득에 나서는 한편 지역출신 국회의원들의 협력을 이끌어 내는 역할을 담당한다. 대행자부팀은 지난 23일 김두관 행정자치부 장관이 계룡시 설치에 대한 적극적인 의지를 밝힘에 따라 회의적인 실무진을 대상으로 이해 및 설득에 나서는 한편 동향을 수시로 파악해 신속하게 대처하게 된다. 지역여론관리팀은 최근 계룡시 설치에 대해 '시세 위축' 등의 이유로 반대하고 있는 논산시의 여론을 환기시키고 적극적인 협력을 유도하게 된다. 홍보팀은 시 설치의 필요성 홍보 등 긍정적 분위기를 조성하는 동시에 반대여론 확산 차단에 나선다. 이 밖에 도는 14년 동안 추진해 온 계룡시 설치가 6월 임시국회에서 반드시 결실을 맺을 수 있도록 도정의 모든 역량을 결집시키는 동시에 도민들의 참여와 관심을 유도하기 위해서도 다양한 홍보전략을 펴기로 했다. 심대평 충남지사도 이날 논산시번영회 대표들과 간담회를 통해 "장성한 아들을 장가보내듯 시 설치의 여건이 성숙된 지역을 시로 독립시키는 것은 당연하다"며 계룡시 설치에 대한 확고한 입장을 밝혔다.

이후 충청도 계룡출장소의 시(市) 승격이 지방자치법 개정을 통한 일반법 형태로 추진되었다. 한나라당 전용학 의원 등 의원 40명은 '지방자치법 개정법률(안)'과 '충남도 계룡시 도농복합형태 시 설치 등에 관한 법률(안)'을 국회 임시회 본회의에 상정했다.

의원발의 형식의 이 개정안은 시 설치요건을 규정한 현행 지방자치법에 '도의 출장소가 설치된 지역으로서 인구가 3만 이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태 시의 일부인 지역(제4호)'이라는 내용을 삽입했다. 또 법개정에 따른 후속조치로 '충청남도 계룡시 도농복합형태 시 설치 등에 관한 법률'을 제정기로 했다. 사실상 계룡출장소(인구 3만 3천명)의 시 승격을 전제로 한 이 개정안 및 법안은 행자부도 긍정적인 반응을 보인 것으로 알려졌다.

충남도는 그동안 지방자치법을 그대로 두고 특별법 형태로 계룡출장소의 시 승격을 추진해 왔으나 승격요건을 인구 5만명 이상으로 규정한 지방자치법의 근간이 흔들릴 수 있다는 행자부 등의 반대로 어려움을 겪어왔다. 또 계룡출장소 시 승격을 위한 일반법 개정에 국회 행정자치위원회 소속 일부 의원들의 반대도 예상돼 막바지 난항도 예상되었다.

계룡시 설치법안 행자위 통과로 계룡시 설치에 대한 주민들의 노력이 두껍게만 느껴졌

던 국회의 벽을 뚫었다. 계룡시 설치를 위한 지방자치법 개정안과 도농복합 형태의 시설
치에 관한 법률안이 19일 국회 행정자치위원회를 통과한 것은 충남지역의 절실한 여망을
반영했다는 점에서 큰 의미가 있다.

법사위의 법률검토는 상임위가 심사한 내용을 잘못된 부분이 없는지 교열해주는 정도
인 데다 국회 본회의에서 이의 제기가 없는 한 원안통과 또는 표결을 통해 최종 결정하
다. 행자위 소위 의원들은 법안심의를 통해 계룡시 설치에 대한 원칙은 합의했으나 전체
회의에 넘기기까지 의견차가 발생, 팽팽한 논란을 벌이다 극적으로 전체회의에 상정했다.

소위의원들이 계룡시 설치에 대한 타당성을 인정한 것은 주무부처인 행자부와 합의
를 통해 올라온 법안을 반대할 명분이 없어서였겠지만, 무엇보다 주민들의 지극 정성이
최상의 결실을 낳을 수 있었던 배경이 됐다. 더욱이 심대평 충남지사가 계룡시 설치를 위
해 소위가 열릴 때마다 수차례 상경해 의원들에게 고개를 숙이는 등 적극적인 모습에 감
탄한 것으로 전해졌다.

계룡시 설치 관련 법안의 국회 상임위원회 통과는 지역주민, 충남도 공무원, 지역 국회
의원 등 수많은 사람들의 피와 땀과 눈물의 결정체라 할 수 있다. 지난해 4월 자민련 김
학원 의원(부여)의 입법발의로 계룡시 설치에 관한 특별법안이 국회에 상정될 때만 해도
가능성에 대해 확신한 사람은 없었다.

김의원은 '계란으로 바위를 깰 수 있다'는 확신을 가져야 한다며 주민들을 격려하고 충
남도 관계자들에 용기를 불어넣었다. 그 결과 지역의 최대 관심사로 이끄는 계기를 마련
했고, 이 법안을 국회 본회의에 상정시켰다. 그러나 의원들의 냉대, 정부의 반대, 주변의
무관심 등 계룡시 설치를 추진하는 충남도를 비롯한 지역주민, 정치인들에게는 힘겨운 일
이 아닐 수 없었다.

결국 충남도는 김두관 행정자치부 장관을 초청하고 계룡시 설치에 대한 정부의 협력을
이끌어냄으로써 한나라당 전용학 의원(천안 갑)의 대표발의로 지방자치법 개정안과 도농
복합형태의 시설치 법률안을 재상정했다. 그러나 난관에 봉착했으나 송석찬(대전 유성),
오장섭(예산), 김용환(보령·서천) 의원 등 국회 행자위내 의원들의 초당적 지원으로 결
실을 맺게 했다.

충남도와 계룡출장소 지역주민들의 13년간 숙원인 계룡출장소의 시승격 관련법안이 국
회 법제사법위원회 심의를 통과했다.

국회 법사위(위원장 김기춘)는 27일 전체회의를 열고 한나라당 전용학의원(천안갑)이
대표 발의한 계룡시 승격을 위한 근거법이 될 '지방자치법중 개정법률안'(도의 출장소 지
역으로서 그지역의 인구가 3만이상이고 인구 15만 이상의 도농복합형태의 시의 일부지역
에 대해서도 도농복합형태의 시를 설치할 수 있도록 함)과 충남 논산시 두마면 일원을

도농복합형태의 계룡시로 설치하기 위한 '충남계룡시도농복합형태의시설치등에관한법률안'을 심의해 의결했다.

6월 30일 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 통과하면서 계룡시(市) 설치가 본격화될 전망이다.

우선 이날 통과된 계룡시 관련 법안은 다음달 15일까지 정부로 이송돼 30일 대통령의 법률 공포를 거쳐 8월 1일부터 시행하게 된다. 계룡시는 법안 공포 이후 2개월간의 경과기간을 거쳐 10월 1일 출범하게 되며 10월 30일 동시 지방선거를 통해 계룡시 초대 시장과 시의원을 선출하게 된다.

도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성돼 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다.

초대시장, 시의원 취임은 선거 결과가 발표되는 즉시 이뤄지며 계룡시의 관할 구역은 논산시 두마면 일원 60km²으로 종전과 같다.

이에 따라 충남도는 이날 행정부지사를 단장으로 하는 '시 설치 지원단'을 설치하는 한편 계룡출장소에는 '설치 준비단'을, 민간차원에서는 '계룡시 설치 준비위'를 각각 운영키로 했다.

시 설치 지원단에서는 우선 7월중에 읍.면.동 등 시 행정구역과 기구.정원 등을 행자부에 신청하고 인력도 확보키로 했다.

또 8월까지 관련 자치법규(조례, 규칙)를 준비하고 시청사 확보 계획도 수립키로 했으며 9월까지의 계룡시 예산편성 및 각종 재산, 사무의 인계인수를 마치기로 했다.

이어 10월 초순에는 시장 직무대행을 지정, 계룡시를 개청하고 시장.시의원 선거 준비에 나서는 한편 10월 중순에는 시의회 청사 및 개원 준비도 마칠 예정이다. 또한 10월 30일 시장, 시의원 동시선거를 거쳐 11월 1일에는 시장.시의원 취임과 함께 범시민 한마당 축제도 열 계획이다.

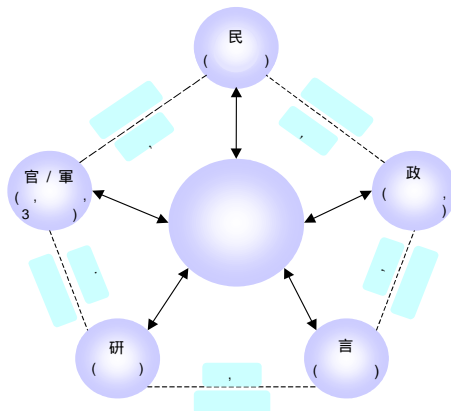
<계룡출장소 시(市) 승격 경과>

- 1983년 : 논산시 두마면 일대에 이른바 '620사업(3군본부 이전사업)' 추진.
- 1989년 7월 : 육, 공군 본부(1천318가구, 5천550명 이주) 이전.
- 1990년 2월 : 시 승격 전제로 한 계룡출장소 설치.
- 1991년 9월 : 노태우 전 대통령 계룡시 특별지역 지정 지시에 따른 계룡신도시 종합 발전계획 확정.

- 1998년 6월 : IMF 이후 정부 구조조정 차원에서 계룡출장소 기능 축소.
- 1998년 12월 : 계룡시 설치를 위한 법률안 제.개정(안)작성, 국회의원 208명 서명으
로 행정자치위원회 상정.
- 2000년 5월 : 제15대 국회 임기만료로 법률안 폐기.
- 2001년 9월 : 김대중 전 대통령 충남도 방문에서 계룡시설치 필요성 제기.
- 2002년 1월 : 계룡신도시 발전협의회 발족, 중앙 건의 활동 전개.
- 2002년 4월 : '계룡시설치에 관한 특별법(대표발의 김학원의원)' 국회 행자위 상정.
- 2003년 2월 : 행자위 법안심사 소위서 특별법안 심사유보.
- 2003년 5월 : 김두관 행정 자치부 장관 충남도 방문. 시 설치 당위성 공감.
- 2003년 6월 19일 : 전용학의원 대표발의로 '지방자치법중개정법률안'과 '충남도계룡
시 도농복합형태의 시 설치등에관한법률안' 상정, 행자위 전체
회의 통과
- 2003년 6월 27일 : 국회 법사위원회 만장일치 통과
- 2003년 6월 30일 : 제240회 제7차 국회본회의에서 가결. 계룡시 승격 확정.

2. 계룡시 승격 추진과 로컬거버넌스

[그림-3] 계룡시 추진 관련 주요 행위주체들의 역할



단 계 별	행위주체별
제1단계 : 기반조성단계 제2단계 : 여론형성단계 제3단계 : 의사결집단계 제4단계 : 활동추진단계 제5단계 : 현안타결단계	民(지역주민) 官/軍(공무원, 3군본부) 政(국회·지방의원) 研(충발연) 言(지역언론)

계룡시 설치 관련 법안이 30일 오후 국회 본회의에서 통과되자 충남 논산시 두마면 계룡출장소 주민들은 "14년 숙원이 이뤄졌다"며 축제분위기에 휩싸였다.

이날 국회 본회의 방청을 위해 오전에 상경했던 주민 50여명은 이 법이 통과되자 서로 "수고했다"는 인사말과 악수를 하며 계룡시 탄생의 기쁨을 나눴다.

또 계룡시 곳곳에는 시민단체 등이 내건 축하 플래카드가 뒤덮였고 시민들은 사무실 등지에서 앞으로의 계룡시 발전방안에 대해 이야기 꽃을 피웠다.

주민 김점순(50.여.주부.계룡출장소 두마면 금암리)씨는 "시 승격을 10여년 동안 기다려 왔는데 오늘에서야 성취돼 감격스럽다"며 "주차 문제가 심각한 두계역전을 비롯, 각종 지역개발을 통해 하루빨리 시다운 모습이 갖춰졌으면 좋겠다"고 말했다.

이해상(50) 새마을 계룡출장소 지회장도 "그동안 기대와 실망을 거듭하며 주민들 마음고생이 컸다"며 "주민들 모두 계룡시민으로서 긍지를 갖고 도시 발전에 최선을 다할 각오가 돼 있다"고 말했다.

이규웅 계룡대근무지원단장(준장)은 "계룡시 승격으로 시민의 상당수를 구성하는 군장병과 가족들의 복지 향상 등이 기대된다"며 "앞으로 충남 번영을 선도하고 군사도시 특색을 살린 문화가 더욱 풍성해질 수 있도록 계룡시와 긴밀히 협조해 갈 것"이라고 말했다.

계룡출장소 공무원들도 기쁘기는 마찬가지로, 김연우(45)기획예산 담당자는 "개소 이후 출장소라는 모호한 처지에서 행정 추진에 어려움을 겪었으나 앞으로는 독자적인 운영을 할 수 있게 돼 기쁘다"며 "계룡시가 전국에서 제일가는 전원.문화.군사 도시로 성장할 수 있도록 모든 직원이 힘을 합쳐 힘쓰겠다"고 힘주어 말했다.

김성중 계룡발전협의회장은 "계룡 주민들의 성원이 없었더라면 이렇게 좋은 날이 오지 못했을 것"이라며 "논산시에서 반대했던 분들도 있지만 앞으로 서로 협조하면서 공동의 번영을 이룩하겠다"고 말했다.

심대평 충남지사는 "인구유입 등 외형적 성장에 치중하지 않고 기대와 희망을 줄 수 있는 인구 5만명 안팎의 문화.전원형 모델도시를 만들어 갈 것"이라며 "시출범 이전에 계룡시발전에 대한 기본 구상을 끝내겠다"고 말했다.

한편 계룡신도시발전협의회는 이날 오후 5시 30분부터 각 기관단체장과 주민 등 500여명을 계룡출장소 앞 광장으로 초청해 의장대시범과 불꽃놀이 등 자축행사를 벌일 예정이다.

금번 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 통과하면서 계룡시(市) 설치가 본격화될 전망이다.

우선 이날 통과된 계룡시 관련 법안은 다음달 15일까지 정부로 이송돼 30일 대통령의

법률 공포를 거쳐 8월 1일부터 시행하게 된다.

계룡시는 법안 공포 이후 2개월간의 경과 기간을 거쳐 10월 1일 출범하게 되며 10월 30일 동시 지방선거를 통해 계룡시 초대 시장과 시의원을 선출하게 된다.

도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성돼 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다.

초대시장, 시의원 취임은 선거 결과가 발표되는 즉시 이뤄지며 계룡시의 관할 구역은 논산시 두마면 일원 60km²으로 중전과 같다.

이에 따라 충남도는 이날 행정부지사를 단장으로 하는 '시 설치 지원단'을 설치하는 한편 계룡출장소에는 '설치 준비단'을, 민간차원에서는 '계룡시 설치 준비위'를 각각 운영키로 했다.

시 설치 지원단에서는 우선 7월중에 읍.면.동 등 시 행정구역과 기구.정원 등을 행자부에 신청하고 인력도 확보키로 했다.

또 8월까지 관련 자치법규(조례.규칙)를 준비하고 시청사 확보 계획도 수립키로 했으며 9월까지의 계룡시 예산편성 및 각종 재산.사무의 인계 인수를 마치기로 했다.

이와 함께 안내판 등 공공시설을 정비하고 읍.면.동 사무소의 청사 준비도 마무리할 계획이다.

이어 10월 초순에는 시장 직무대행을 지정, 계룡시를 개청하고 시장.시의원 선거 준비에 나서는 한편 10월 중순에는 시의회 청사 및 개원 준비도 마칠 예정이다.

또 10월 30일 시장, 시의원 동시선거를 거쳐 11월 1일에는 시장.시의원 취임과 함께 범시민 한마당 축제도 열 계획이다.

충남도 관계자는 "계룡시 설치 관련 법안이 통과됨에 따라 시 출범에 차질이 없도록 지원단 운영에 만전을 다할 것"이라고 말했다.

그동안 국방도시를 표방하면서도 행정, 문화의 사각지대로 남아있던 이 지역은 명실상부한 국방중추도시로 성장할 수 있는 기반을 마련하게 됐다.

우선 가장 큰 변화는 계룡 시장을 주민의 손으로 직접 선출하고 지방의회를 구성해 자치단체로서의 기틀을 갖추게 된다.

10여년 전 3군(軍) 본부의 이전과 함께 설치된 계룡출장소는 군사도시로 독특한 생활.문화권을 형성하고 있으면서도 행정구역상 논산시에 속해 있어 논산시장과 시의원을 선출하는 등 사실상 선거권을 박탈당해왔다.

하지만 이번 계룡시 설치 관련 법안이 국회 본회의를 최종 통과함에 따라 오는 10월 30일 지방선거(예정)를 통해 시장과 시의원들을 주민 손으로 뽑을 수 있어 명실상부한

자치단체로 거듭날 수 있을 것으로 전망된다.

시의회는 선거법상 기초의회의 경우 최소 7명으로 규정하고 있어 현재 두마면에서 선출됐던 1명과 함께 6명이 추가될 것으로 예상된다.

도의원(2명) 선출은 선거구 획정을 위한 공직선거법 개정이 필요한데다 이미 도의회가 구성, 운영되고 있는 점 등을 고려할 때 내년 총선 이후 보궐선거(내년 6월)에서 선출될 가능성이 높다.

계룡시 설치로 열악한 재정의 충납도는 재정부담(200억여원)을 덜게 되며 조직 확대에 따른 정원 증가로 도 공무원의 인사압박 문제도 해소할 수 있는 기회를 갖게 됐다.

독립적인 자치단체가 되면 그동안 충납도 예산을 통해 지원받던 지방교부세, 양여금 등을 정부로부터 직접 지원받게 되며 금액도 최소 500억원 이상 증액될 것으로 보이기 때문이다.

계룡출장소의 일반회계 예산은 지난해의 경우 250억여원으로 700억-800억원 수준인 도내 타 시.군의 3분의 1정도에 그쳐왔다.

또 현재 1담당관.4과.2지소 체계의 계룡출장소에 최소 5개 이상의 실.과가 확대, 설치되고 공무원 정원도 90명에서 230여명으로 크게 늘 것으로 예상돼 충납도, 논산시 일부 공무원이 배치되면서 인사 숨통이 트일 것으로 보인다.

이와 함께 교육청, 경찰서, 소방서, 금융기관 등 각종 지방기관이 설치돼 관내의 공공서비스가 확대되고, 문화원, 도서관, 전시관 등 주민 편익시설도 확충될 것으로 기대된다.

또 도로건설, 도로계획 등 독자적인 행정 운영이 가능해서 대실 택지개발지구 등 미착수된 계룡 신도시 건설 사업이 활발하게 추진되는 등 지역 발전의 획기적인 전환점이 될 것으로 점쳐진다.

그동안 정부는 신도시 건설과 관련, 30개 사업에 3조1천억원을 투자할 계획이었으나 지금까지 13개 사업에 9천362억원만을 투입, 당초 계획의 30%대에 머물렀다.

특히 체계적인 도시계획과 예산 투입이 이뤄지면서 세계 유일한 분단국으로 국방 중추 기능을 담당하는 3군 본부가 입지한 계룡시지역은 '국방모델 특화도시'로 변모할 수 있을 것으로 기대된다.

외국의 경우 국방부가 위치한 미국 버지니아주 알링턴카운티나 미 육군사관학교(웨스트포인트)가 있는 뉴욕주 하이랜드, 육군본부가 있는 조지아주 애틀랜타 등은 전원 휴양공간이 확충된 군사도시로 육성되고 있다.

또 군 관련 시설을 개방, 활용해 관광 자원화하고 국민 학습의 장(場)으로 제공하는 등 국가적 명소로 자리잡고 있다.

한편 계룡시가 분리해 나간 논산시의 경우 시세 위축이 불가피하다.

이는 인구 감소는 물론 현재 3군.2담당관.16과 행정체계에서 1군.1과의 감소가 불가피해지며 공무원 감소(5%가량), 부시장 직급 격하, 정부 재정지원 감축 등이 예상되기 때문이다.

반면 계룡시가 설치되면 논산시와의 개발시너지 효과로 논산시지역과 계룡시 사이에 있는 부적.연산.상월면 지역의 공동 발전을 꾀할 수 있을 것이란 기대도 크다.

심대평 충남지사는 "계룡시 설치에 계룡지역만의 홀로서기가 아닌 논산속의 계룡발전으로 계룡발전이 논산 발전으로 연결될 수 있도록 조정역할과 지원방안을 적극 강구해 나가겠다"고 말했다.

IV. 결론적 논의와 시사점

삼군(三軍)본부 이전과 함께 설치된 계룡출장소가 30일 계룡시 설치 관련법안의 국회 통과로 14년만에 시(市) 승격의 '꿈'을 이뤘다.

국방도시를 표방하면서도 이를 육성할 행정주체가 없어 그동안 도시발전의 걸림돌로 작용해왔던 계룡시의 지난 개발역사를 되돌아보고 향후 전망, 과제 등을 3회에 걸쳐 짚어 보면 다음과 같다.

충남도 계룡출장소의 시 승격을 위한 관련법안이 30일 국회 본회의를 통과함에 따라 계룡시(鷄龍市) 승격이 확정됐다. 이는 지난 90년 3군 본부의 이전과 함께 국방 메카 건설의 꿈을 안고 계룡출장소가 설치된 지 14년만의 일이다.

조선의 새 도읍 건설 예정지로 거론되면서 '신도안(新都內)'으로 더 잘 알려진 충남 논산시 두마면 계룡산 자락에 신도시 건설 계획이 수립된 것은 1983년 정부의 3군(三軍) 본부 이전 사업(620사업)이 추진되면서부터.

당시 정부는 남한 국토 중심의 교통 요충지로 과천(35.8km²), 목포(46.1km²) 등 보다 넓은 60.7km²의 도시 면적을 갖추고 풍수지리적으로도 대길지(大吉地)로 알려진 두마면 신도안 지역을 이전 최적지로 선택했다.

이후 1989년 7월 육.공군 본부(1천318가구, 5천550명)가 이전하면서 당시 노태우(盧泰愚) 대통령은 이 지역을 '계룡시'로 이름졌으며 국가차원에서 3군 본부 이전사업이 잘 마무리될 수 있도록 신도시 건설과 '시(市)' 설치를 약속했다.

이듬 해 2월에는 3군 본부(계룡대) 이전에 따른 배후 신도시 건설과 이전 군인(가족)의 생활안정 등을 위해 충남도 직할의 임시 행정기구인 '계룡출장소'가 발족하게 된다.

또 1991년 9월 '계룡 신도시 종합발전계획'을 수립, 1993년 염사신시가지를 개발한 데 이어 하수종말처리장(1994년), LNG공급시설(1995년), 왕대 공업단지(1996년), 상수도 시설(1998년), 금암신시가지(1998년) 사업 등을 마무리, 중.소도시 규모 이상의 기반 시설을 갖추었다.

이에 따라 89년말 6천400여명에 불과하던 지역 인구는 1995년 1만5천600여명, 2003년 3만500여명으로 급증, 연평균 13.6%의 높은 증가율을 기록하고 있으며 호남고속도로 계룡 IC 개통과 시 설치 기대 등으로 인구는 더욱 증가할 전망이다.

하지만 이 같은 외형적 발전에도 불구하고 계룡신도시는 독립적 행정주체가 없는 기형적인 형태로 운영돼 왔다.

행정구역상 논산시에 속해있는 계룡출장소는 논산시로부터 도시건설 행정과 일반 종합행정을 위임받아 처리하고 있지만 예산, 인사권 등은 충남도가 가지고 있는 데다 자치단체가 아닌 임시 행정기구여서 지역 주민들은 도시규모에 맞는 각종 행정 혜택에서 소외돼 왔다.

한 예로 인구 3만의 중소도시 규모이지만 행정구역상 면(面)으로 분류돼 경찰서나 소방서, 보건소, 등기소 등 각종 공공기관은 면 단위 규모로 설치돼 있다.

또 자치단체가 아니다 보니 지방교부세, 양여금 등 정부의 직접적인 재정지원이 없어 도시발전에 따른 장기적인 도시계획 수립과 추진에도 어려움을 겪어왔다.

특히 생활, 문화권이 전혀 다른 데도 행정구역상 논산시에 포함돼 있어 논산시장, 시의원 선거에 투표권을 행사하고 있지만 정작 자신들의 지역 살림과 어려움을 대변할 수 있는 대표는 뽑지 못해 사실상 선거권도 박탈당하고 있다는 지적을 받아왔다.

이 때문에 주민들은 이미 일반 시(市) 기능을 하고 있는 계룡출장소를 지역 형편과 규모에 맞게 자치단체인 시(市)로 승격, 중앙정부의 지원과 함께 주민들의 참여 속에서 도시 발전을 꾀할 수 있도록 해달라고 강력히 요구해왔다.

주민들은 그동안 시 설치를 위해 행자부에 103차례, 청와대에 5차례 건의했고 국회에서도 128차례의 설명회를 가졌다.

또 지난해 4월에는 현행 지방자치법 7조에 '인구 3만명이상 5만명미만인 국가 주요 시설이 있는 지역을 특례시로 설치한다'는 내용을 삽입, 계룡특례시 설치 근거를 마련한 특별법을 김학원(자.부여)의원의 대표 발의로 국회에 상정했다.

하지만 행정의 통일성과 형평성을 해친다는 이유로 행자부와 국회 등의 반대가 거세고 결국 이 특별 법안은 국회 행정자치위원회에서 통과되지 못했다.

그러나 계룡출장소와 같은 행보를 보여온 충북 증평출장소가 지난 4월 국회 입법절차를 거쳐 자치단체인 '군(郡)'으로 승격되면서 다시 계룡출장소의 시 승격 문제가 활기를

떠기 시작했다.

충남도와 지역 국회의원들은 특별법 제정을 일단 유보하고 '도의 출장소가 설치된 지역으로서 인구가 3만 이상이고 15만 이상의 도농복합형태 시의 일부인 지역'에 시를 설치할 수 있도록 지방자치법을 개정하는 일반법안을 지난 6월 상정했다.

이 법안은 사실상 계룡출장소의 시 승격 근거를 마련하는 것으로 입법과정에서 특혜 논란이 일기도 했지만 결국 국회 행자위, 법사위 심의를 거쳐 국회 본회의를 통과, 계룡시 설치가 확정됐다.

충남도 계룡출장소의 시 승격은 14년째 기형적으로 운영돼온 행정조직을 바로잡는 일로 지역 발전의 초석을 마련한 것으로 평가되고 있지만 이와 함께 풀어야 할 과제도 산적해 있다.

가장 큰 현안으로는 신도시 조성을 위한 재원을 어떻게 마련하느냐다.

정부는 당초 2011년까지 계룡신도시 지역에 3조1천억원(30개 사업)을 투자, 문화.산업.국방이 어우러진 국방모델도시를 만들 계획이었으나 지금까지 9천362억원(13개 사업)을 투입, 계획의 30%대에 머무르고 있는 상태다.

이에 따라 계룡출장소는 시 승격을 계기로 대실택지개발사업(2천4억원. 2004년)을 비롯해 입암경공업단지(254억원.2002년), 향적산첨단과학산업단지(3천390억원.2005년) 등 공단 조성에 힘쓰기로 했다.

또 대전 연결 전철망 개설(1천억원.2005년), 계룡철도역사 건립 및 역세권개발(230억원.2005년), 외곽도로 개설(150억원.2005년), 종합문화공간 조성(300억원), 향적산위락공간 개발(700억원) 등의 사업을 계획하고 있다.

하지만 이는 중앙정부와 충남도의 전폭적인 지원을 전제로 한 것으로 남은 2조원여의 사업비를 확보하는 일이 쉽지 않을 뿐더러 택지분양의 불투명성과 지방재정 여건 등을 감안할 때 추진에 큰 어려움이 예상된다.

또한 계룡시의 분리로 상대적 박탈감을 느끼고 있는 논산시 주민들의 정서를 어떻게 달래느냐도 관심사다.

이는 인구 17만의 논산시에서 3만의 계룡시가 분리됨에 따라 인구 감소에 따른 정부 재정지원 감소, 행정기구.직급 축소, 공무원 정원 감소 등이 불가피하기 때문이다.

논산시번영회연합회 이창구 회장은 "논산시 울타리 안에서 성장하고 있는 두마면지역(계룡출장소)을 법까지 뜯어고쳐가면서 분리시키는 것은 순리에 맞지 않는 일"이라며 "논산시가 불이익을 받지 않고 더불어 발전할 수 있는 방안을 찾아야 할 것"이라고 말했다.

이와 함께 계룡시 설치가 일부 지역 주민과 공무원들만을 위한 것 아니냐는 우려를 씻어야 하는 것도 큰 과제다.

계룡시 설치로 현재 90명인 계룡출장소 공무원 정원이 230여명으로 크게 늘면서 공무원들만의 잔치가 아니냐는 지적과 함께 도시개발 이익이 일부 지역주민들에게만 돌아가는 것 아니냐는 우려가 크기 때문이다.

특히 신행정수도 충청권 건설 계획과 함께 시 승격까지 이뤄지면서 이 지역에서 부동산 투기바람도 일 것으로 보여 이에 대한 대비책이 뒤따라야 한다는 목소리가 높다.

대전도심에서 불과 20여분 거리에 위치한 계룡시는 현재 시가지(도시계획구역) 이외의 지역이 토지거래 허가구역으로 지정된 것 외에는 별다른 투기 근절책이 마련돼 있지 않다.

이에 따라 계룡시 설치 준비 과정에서부터 군사도시로 특화된 전원형 문화도시로 시민 골고루 잘 살 수 있는 계룡시만의 비전을 제시해야 한다는 지적이다.

여기에다 계룡신도시 건설의 근간을 이루는 계룡대(3군 본부)와 군인 가족들의 관심과 적극적인 참여를 이끌어 내는 일도 관건이다.

국방도시를 표방하면서도 정작 계룡지역에는 변변한 군사박물관이나 군사전문 교육 시설, 군 테마공원, 전시행사 등은 물론 정기적인 계룡대 견학 코스조차 없다.

이는 군사시설과 기밀이라는 이유로 계룡대가 관련 시설을 개방, 활용하여 관광자원화하는 데 소극적이기 때문으로 그동안 도시 활성화와 지역사회 유대 강화에 큰 걸림돌이 되어왔다는 지적은 되새겨 봐야 할 대목이다.

또한 지난 14년간의 계룡시 설치과정에서 우여곡절이 많았던 만큼 흩어진 주민들의 마음을 모으고 도시발전의 큰 비전을 제시할 수 있는 계룡시 초대시장과 기초의원을 제대로 선출하는 것도 과제로 남아 있다.

참고문헌

- 강창현 (2002), “지역복지공급 네트워크연구: 네트워크 접근,” 『한국행정학보』, 36(2): 313-32.
- 김광웅 (2000), “협력체제(Partnetship)와 효과적인 국정운영,” 박재창 편, 『정부와 NGO』, 20-47, 서울: 법문사.
- 김근세 (2000), “국정관리체계의 갈등: 정부조직관리 개혁을 중심으로,” 『국정관리의 새로운 방향과 과제』 (한국행정학회 학술대회).
- 김석준 (2000), “한국 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색,” 『한국행정학보』, 34(2): 1-21.
- 김석준 외 (2000), 『뉴거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사.
- (2001), 『뉴거버넌스와 사이버 거버넌스 연구』, 서울: 대영문화사.
- (2002), 『거버넌스의 이해』, 서울: 대영문화사.
- 김용웅 (2002. 10), “지역발전과 거버넌스 체제의 구축,” 『국토』, 국토연구원: 2-3.
- 김정렬 (2000), “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 『한국행정학보』, 34(1): 21-39.
- (2001), “영국 블레어정부의 거버넌스,” 『한국행정학보』, 35(3): 85-102.
- 문순홍·정규호 (2000), “거버넌스와 젠더: 젠더친화적 거버넌스의 조건에 대한 탐구,” 『Post-IMF Governance』(한국정치학회 하계학술대회), 서울.
- 박영주 (2000), “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간의 역할과 책임의 모색,” 『한국행정학보』, 34(4): 19-39.
- 박우서 (2002. 10), “지역발전과 민간협력형 거버넌스 운영방안,” 『국토』, 국토연구원: 28-39.
- 박재욱·류현욱 (2000), “로컬거버넌스와 시장의 리더쉽,” 『국정관리의 새로운 방향과 과제』 (한국행정학회 하계학술대회).
- 배응환 (2002), “지방정부와 지방환경 NGO관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로,” 『한국행정학보』, 36(1): 253-74.
- 서울시정개발연구원 (2001), 『서울시정의 로컬 거버넌스 도입전략』, 정책토론회, 2001. 11. 28.
- 서태성 (2002. 10), “지역발전과 주민참여형 거버넌스체제 구축방안,” 『국토』, 국토연구원: 20-27.
- 오연천 외 (1995), 『지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영』, 한국경제연구원.
- 이명석 (2002), “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스”.
- 전대성 (1997), “지방행정의 새로운 접근방법: 통치양식이론을 중심으로,” 『한국 행정학회 동계학술대회 발표논문집』.

- 정무권 (2001), “정부와 NGO의 관계: 개념화의 문제와 이론적 쟁점,” 『사회과학 논평』, 21: 93-139.
- 정성훈 (2002. 10), “정부간 거버넌스체제의 구축: EU 접경지역발전 프로그램을 중심으로,” 『국토』, 국토연구원: 40-48.
- 정용덕 외 공역 (1998), 『미래의 국정관리』, 서울: 법문사
- 차미숙 (2002. 10), “지역거버넌스와 영국의 지역계획수립 실제,” 『국토』, 국토연구원: 49-60.
- 최병학 (2002), 『충남도정의 시스템행정 도입방안 연구』, 충남발전연구원.
- 최영출 (2002. 10), “거버넌스 이론과 지역발전전략,” 『국토』, 국토연구원: 6-19.

-
- Andrew, G. & M. Goldsmith (1998), “From Local Government to Local Governance—and Beyond?,” *International Political Science Review*, 19(2): 101-117.
- Ellwood, J. (2000), “Prospect for the Study of the Governance of Public Organizations and Policies,” in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds.), *Governance and Performance: New Perspectives*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Kickert, W (1997), “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American ‘Managerialism’,” *Public Administration*. 75: 731-752.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich & C. Hill (2001), *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Osborne, D. & T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Plume.
- Ostrom, E. (1990), *Governing the Commons: The Evolution o Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, G. (1996), *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- (2000), “Globalization, Institutions, Governance,” in G. Peters and D. Savoie (eds.), *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*, 29-57. London: McGill-Queen’s University Press.
- Pierre, J. (1999), “Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics,” *Urban Affairs Review*. 34(3): 372-396.
- (2000), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Bristol, P.A.: Open University Press.
- Stoker, G. (1998), “Governance as Theory: Five Proposition,” *International Social*

Science Journal. 50(1): 17-28.
www.iog.ca/about.html