

제 7 주제

설치법 제정에 따른 세종시의
개발과제

조 명 래

단국대학교 교수

설치법 제정에 따른 세종시의 개발과제

조 명 래 | 단국대학교 교수

1. 설치법 제정의 의의와 세종시의 개발과제

비록 낯치기였지만, ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법안’ (이하 세종시 설치법)이 2010년 12월8일 국회 본회의를 통과했다. 그동안 세종시(정확히는 행정중심복합도시)의 건설을 뒷받침했던 법은 ‘행정중심복합도시건설특별법’이다. 이는 글자 그대로 건설절차법이다. 반면 이번에 통과된 세종시 설치법은 조성된 신도시(세종시)가 하나의 자치체로서 지위와 구역을 지정해주는 법이다. 말하자면 이는 실체법이라 할 수 있다.

설치법에 의하면, 세종시는 중앙정부 직할의 광역단체급 특별자치시로 지위가 부여되고, 그 구역은 행정중심복합도시의 계획지역(당초 포함된 청원군 강내면 3개리 제외)과 연기군 잔여지역 모두(조치원읍, 전의면, 전동면, 소정면, 서면 일부)를 포함하며, 2012년 7월 정식으로 출범하게 된다. 이렇듯, 설치법의 제정은 국토균형을 선도할 거점도시로 세종시가 자치행정체로서 어떻게 유지 관리될 지를 명확히 규정해 주고 있다.

우리나라에서 일개 도시 건설을 위해 절차법과 실체법을 동시에 제정한 것은 세종시가 처음이다. 따라서 양대 법의 제정으로 국토의 새로운 거점이 될 행정중심의 복합기능 도시 조성을 위한 법 제도적 기반은 나름대로 완성되었다고 할 수 있다. 남은 일은 이를 이용해 ‘행정중심복합도시를 얼마만큼 목적인 바대로 제대로 조성하고 운영하느냐’이다.

실체법 제정은 행정중심복합도시 건설을 둘러싼 갈등의 대단위를 매듭짓는 소중한 의미를 가지고 있다. 행정수도 이전을 둘러싼 국가적 갈등, 이른바 ‘원안’을

둘러싼 정과간 갈등, 세종시 설치를 둘러싼 지역간 갈등 등, 행정중심복합도시를 건설을 둘러싼 갈등은 그칠 줄 몰랐다. 갈등은 앞으로도 계속 될 것으로 예견되지만 (조명래, 2010a), 그럼에도 불구하고, 설치법의 제정은 갈등의 큰 줄기를 매듭짓고 세종시의 실질적인 건설 단계를 본격 열어주는 의의를 가지고 있다.

그러나 실제법이 커버하는 공간범역이 절차법에 의해 조성되는 행정도시의 공간 범역을 벗어나 있어, 세종시의 자치행정이 담당해야 할 부분은 행정도시(2030년 계획인구 50만명)를 목적인 바대로 ‘조성하는 부분’ 뿐 아니라, 행정도시 계획권 밖의 ‘연기군 잔여지역’ (2009년 현재 인구 5.4만명)의 ‘관리 부분’ 까지도 함께 관장하게 되었다. 따라서 세종시는 사실상 두 개의 도시, ‘신도시로서 행정도시’와 ‘구도시로서 연기군 잔여지역’으로 구성된(일종의 ‘게리맨더링’ 구성) 것이어서, 지금까지 ‘자립적인 독립 신도시로서 행정도시’에만 국한해 논의해 왔던 차원과 다른 새로운 도시개발의 문제 (혹은 과제)를 제기하고 있다.



[그림 1] 세종시의 위치 및 구성

세종시는, 그동안 논의해 왔던 ‘행정중심복합도시’가 더 이상 아니라, 신도시로서 행정도시와 구도시로서 연기군 잔여지역이 합쳐진 일종의 통합시라 할 수 있다. 설치법은 이러한 성격을 분명하게 규명하지 않은 채 지역의 이해관계에 편승한 ‘개리맨더링’ 식 공간설정 방식으로 제정된 것이다. 따라서 세종시의 개발과제는 크게 두 가지 차원으로 구성되어 있다.

첫째, 태어날 통합시로서 세종시가 어떠한 성격, 기능, 공간체계로 장차 개발되고 육성되어야 할지에 관한 과제다.

둘째, 여느 통합시와 달리, 세종시는 특수목적의 국가적 신도시를 어떻게 계획대로 조성해 갈지, 그리고 신도시 면적(289km²)의 약 60.2%(174km²)에 인구는 10% 밖에 되지 않는 구도시(연기군 잔여지역)를 신도시와 어떠한 관계 속에서 관리해갈지의 과제다.

두 과제는 서로 맞물려 있는 바, 성공적인 통합시가 되기 위해 해결해야 할 세종시의 개발과제는 다음과 같이 예거할 수 있다.

<표 1> 설치법 제정에 따른 세종시 개발과제의 예시

- 통합도시로서의 개발계획 수립
- 통합시를 위한 공공 청사 위치/활용 문제
- 사무범위에서 업무수행이 곤란한 부문을 다른 지자체에 위탁문제
- 계획지역과 행정구역 불일치 내지 행정구역 확대에 따른 문제
- 계획지역(행정도시) 조성의 계획적 완성 및 연기군 잔여지역의 관리 문제
- 행정도시의 완성 이후 양 지역의 통합적 관리 문제
- 구도시와 신도시 간 갈등 문제
- 세종시의 광역적 관리문제, 등

1) 본래 계획지역 면적은 297km²지만 설치법 통과로 청원군 강내면 3개리(8.36km²)이 빠지게 되어 약 289km²로 축소되었다.

2. 세종시 설치법의 문제: 건설법과의 차이 중심

통합시로서 세종시의 개발과제를 구체적으로 살펴보기 전에, 세종시 설치법이 어떠한 문제점을 안고 있지는 지를 건설절차법과의 차이를 중심으로 살펴볼 필요가 있다 (보다 자세한 내용은 조명래, 2010d 참조바람).

‘행정중심복합도시건설특별법’은 행정중심복합도시 계획지역에 국토균형발전을 선도할 거점 신도시 건설을 규정하는 특별법이다. 반면, 세종시설치법은 공주연기군 일대에 ‘행정중심복합도시’ 계획지역과 계획지역에 포함되지 않았던 연기군 잔여지역을 모두 포함한 구역을 독립된 자치체로 설치하는 것을 규정하는 법이다.

설치법은 행정중심복합도시건설특별법 제5조 ‘행정중심복합도시의 명칭, 지위, 구역은 별도의 법에 의해 정한다’는 규정에 의해 마련된 법이다. 이러한 법 제정의 근거는 건설특별법만으로는 국토의 균형발전을 선도할 행정(중심의 복합거점)도시를 만들 수 없다는 판단에 있다. 즉 건설특별법이 행정도시의 물리적 형태와 기능을 창출하는 데 초점을 둔다면, 그렇게 창출된 신도시를 자치행정의 틀로 유지하고 발전시켜 가는 게 실체법에 의해 설치될 세종시의 역할이다.

양 법은 건설행정과 자치행정이 이원화된 우리나라 행정부 체제의 특성이자 한계를 반영하는 것이지만, 실질적으로 하나로 묶어진 법으로 간주되어야 한다. 이는 다시 말해 행정중심복합도시로서 조성되는 구역과 그 구역을 기초로 하여 자치행정체가 구성되어야 한다는 것을 뜻한다.

양 법은 법 적용의 차원(도시의 물리기능적 측면과 법행정적 측면)을 달리하지만, ‘국토의 균형발전을 선도할 도시의 조성’이란 동일 목적을 추구한다. 그런 만큼, 양 법의 법률적 효력이 미치는 공간범역, 즉 계획지역과 행정구역은 기본적으로 일치해야 한다. 그러나 제정된 설치법의 범역(자치체의 행정구역)은 건설절차법이 적용되는 공간범역(신도시의 조성구역)을 뚜렷한 근거 없이 넘어서 있다. 양 법이 적용되는 공간은 이렇듯 불일치하고 있다.

실체법의 목적효과²⁾는 행정도시가 건설되면, 특별행정체로서 지위를 부여해 국토

의 균형발전을 선도할 기능과 역할을 발휘하도록 하는데 있다. 건설절차법의 효과가 집중적으로 구현될(국토균형발전 선도할 기능과 역할이 발휘되는) 공간은 계획지역(연기·공주 5면 33리 73km²의 예정지역, 연기·공주·청원 9면 74리 224km²의 주변지역)이지만 실체법의 효력은 이를 훨씬 벗어난 지역(연기군 잔여지역)에까지 미치도록 되어 있다. 당초 잔여지역은 국토의 균형발전을 선도할 역할과 기능을 집중적으로 구축하는 공간으로 선정되지 않았다(오히려 배제되었던 공간이었음). 따라서 잔여지역을 국토의 균형발전을 선도할 행정도시를 규율하는 행정구역에 포함시키려면, 행정도시와의 관계에 대한 충분한 계획적 검토 내지 장치가 있어야 했지만, 설치법은 이를 제대로 배려하지 않은 채 제정되었다.

이에 따른 문제점은 엄청난 국가적 재정을 투입해 작성된 행정중심복합도시의 각종 계획(기본계획, 개발계획, 광역계획 등)이 계획적 정합성을 잃게 된다는 점이다. 행정도시의 기본 및 개발계획은 철저한 과학적 검토를 통해 계획지역에 대해서만 수립되어 있고, 연기군 잔여지역은 광역도시계획을 통해 연계해야 할 지역으로만 분류되어 있었다. 따라서 잔여지역까지 포함한 행정체제의 공간 속에서 행정도시의 각종 계획이 집행된다면 그간의 계획과정에서 고려되지 않았던 잔여지역과 관련된 부분들(도로연계, 토지이용연속성, 자원배분 문제)이 세종시의 새로운 개발문제로 대두하게 된다.

이는 단순한 개발수요의 증대에 관한 문제로 끝나지 않는다. 자기완결성을 전제로 조성되는 신도시(당초 의도된 세종시)가 확대된 세종시의 공간적 행정체계에 포함됨으로써 ‘자기완결성’을 잃을 수 있다는 점이 더 우려된다. 행정도시의 자기완결성은 국토균형발전을 위한 역할과 기능의 담지를 위한 것으로, 이의 상실은 도시건설의 당초 목표가 흔들릴 수 있음을 의미한다. 말하자면, 실체법에 의해 설치되는 세종시는 더 이상 그간 논의해 왔던 행정도시가 아니다. 세종시는 계획적 신도시로서 행정도시와 구도시로서 잔여지역을 아우르는 자치행정체이고, 행정도시는 통합시로서 세종시 내에서 하나의 하위 행정 혹은 계획 권역일 뿐이다. 또한 자기완결성의 전제가 깨어지고, 통합 세종시 틀에서 잔여지역과의 상대적 관계 속에서 관리되어야 할 공간일 뿐이다.

2) 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제1조(목적)는 ‘이 법은 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다’고 규정하고 있다.

통합시에 편입됨으로써, 행정도시의 계획적 조성을 위한 자원은 신도시 계획 지역과 통합될 잔여지역의 관리를 위한 자원과 함께 나누어 집행되어야 한다. 이는 국토균형발전을 선도할 행정도시 조성에 집중되어야 할 자원의 상대적 분산을 초래해 사업추진의 효과를 떨어뜨리는 까닭이 될 수 있다. 실체법의 제정으로 인한 행정구역과 계획지역의 불일치는 이렇듯 행정도시 건설의 당위성 자체를 훼손시킬 수 있는 원인이 될 수 있다.

이 문제(자원배분)는 행정도시 건설 과정을 전후로 해서 신도시와 구도시 간의 다양한 충돌과 갈등을 불러 올 수 있다. 설치법에 의해 자치행정체로서 세종시가 출범하더라도, 최소한 건설 과정에서는 신도시와 구도시의 실질적인 관할 책임자는 분리될 수 있다. 가령, 설치법에 의해 선출될 단체장은 기본적으로 양 지역을 하나의 자치권역으로 관리해야 하는 권한과 책임을 부여받게 된다. 그러나 건설법에서는 건설청장 혹은 국토해양부 장관이 책임 하에서 행정도시의 건설이 추진되도록 되어 있다. ‘행정도시의 계획적 조성’ 자체가 신도시 구역에서 필요로 하는 행정 수요의 대부분일 터인데, 이에 대해 세종시장이 어느 정도 권한을 행사할지가 미지수이고, 또한 행사할 수 있다 하더라도, 이는 구도시 지역과의 형평성 속에서 행사하게 되면, 자칫 잘못된 개입과 통제로 작용할 수 있다. 행정도시 건설이 그 만큼 차질을 빚을 수 있음을 의미한다.

세종시는 행정도시를 위한 특별자치체로서 구성되는 것이다. 이러한 역할을 올바르게 수행할 수 있도록 하기 위해서는 설치법 제정으로 대두한 이러한 문제들을 제대로 주목하고 또한 해결해야 한다. 이는 곧 설치법 제정에 따른 세종시의 개발과제가 된다.

3. 세종시의 개발과제

3.1 통합시로서 세종시 장기기본계획(발전방안)의 수립

세종시는 더 이상 순수한 ‘행정(중심복합)도시(신도시)’로만 구성되어 있지 않고 ‘연기군 잔여지역(구도시)’까지 포함한 결과 사실상의 새로운 광역적 ‘도농통

합도시’가 되어 있다. 지금까지 세종시 계획이라 일컬었던 것은 행정중심복합도시 건설특별에 의해 지정된 예정지역(73km²)과 주변지역(224km²)으로 구성된 계획지역에 대해 수립된 행정중심복합도시기본계획, 행정중심복합도시개발계획을 지칭했다. 설치법에 의한 세종시가 ‘행정도시 계획지역(289km²)’과 ‘연기군 잔여지역(174km²)’으로 구성되기 때문에, 행정도시계획과 별도로, 양 지역을 통합하는 ‘광역단체급 특별자치시로서 도시계획’이 시급히 수립되어야 한다.

<표 2> 세종시의 구성과 적용되는 계획법

지역	면적	인구	적용되는 계획법
행정중심복합도시 계획지역(예정지역 + 주변지역)	289km ² (62.4%)	50만명(2030년 목표인구)	행정중심복합도시건설특별법 (행정도시기본계획, 행정도시 개발계획 등)
연기군 잔여지역	174km ² (37.6%)	5.4만명(2009년 현재 인구)	국토의 계획 및 이용에 관한 법 (도시기본계획, 도시관리 계획 등)
계	463km ² (100.0%)		

여기서 ‘시급하다’는 표현은 두 가지 이유 때문이다. 첫째, 연기군 잔여지역까지 포함할 때 행정도시의 기 수립된 계획들이 어떻게 수정 보완되어야 할지에 대한 검토가 시급히 이루어져야 한다. 둘째, 행정도시와 잔여지역을 통합한 ‘광역단체급 특별자치시’의 성격(행정도시 완성 이후까지 고려한 성격)을 어떻게 끌고 갈지에 대한 도시계획적 판단이 시급히 이루어져야 한다. 이러한 검토와 판단 없이 설치법이 제정되었기에 지금이라도 당장 이 작업이 이루어져야 한다.

행정도시의 기본 및 개발계획은 본래부터 잔여지역과의 분리를 전제로 작성된 것이었다. 가령 주변지역의 폭이 4-5km를 유지하도록 한 이유 중의 하나는 잔여지역의 중심도시인 조치원이 행정도시의 영향을 받지 않고 독자적으로 성장 발전할 것을 전제로 했던 것이다. 그러던 잔여지역이 행정도시 계획지역과 통합되었기에 행정도시의 각종 계획은 전반적으로 재검토 내지 재작성이 불가피하다.

아울러 잔여지역과 행정도시의 계획지역을 통합하는 세종시 장기기본계획 등이 새롭게 작성되어야 한다. 그러나 세종시 설치법은 계획법이 아니기 때문에, 별도의

계획법의 도움을 받아 세종시 도시계획이 수립되어야 한다. 계획법 기준으로 본다면, 행정도시의 계획지역은 ‘행정중심복합도시건설특별법’의 적용을 받지만, 잔여지역은 ‘국토의 계획 및 이용에 관한 법률’의 적용을 받게 된다. 따라서 법률적으로는 이원적으로 이루어지지만, 이와 상관없이 세종시 전체 지역에 대한 장기기본계획 혹은 장기발전방안이 시급히 마련되어야 한다.

3.2 자치체의 단계적·민주적 구성

2012년 7월에 출범하는 세종특별자치시는 기초자치단체로서 연기군이 공식적으로 폐기되고 광역단체(정부직할 독립행정기관)로 지위가 급상승하여 서울특별시나 제주특별자치도와 유사한 특별 광역자치단체로 승격되는 것이다. 연기군이 흡수 편입되는 특별자치시는 광역시나 도(道)보다도 자치권이 더 확대된 특별광역단체로 2단계 업그레이드 된 자치체이기 때문에 그 구성이 하루아침에 마무리될 수 없다. 행정도시 역시 2007-2015년 초기 활력화 단계, 2016-2020년 중기 자족성숙단계, 2021-2030년 장기 완성단계로 나누어 조성되도록 되어 있다.

설치법 제7조2항에서는 세종시가 직접 수행하기 곤란한 사무는 세종특별자치지원위원회가 결정하여 별도로 정해 수행할 수 있도록 규정하고 있고, 제3항에서는 이 규정에 근거해 세종시 사무는 도시의 특성, 인구규모, 업무수행능력, 도시의 발전정도 등을 고려하여 단계적으로 정해 수행하도록 규정하고 있다. 아울러 제5항에서는 세종시 관할구역에서 처리되는 사무를 다른 지방자치단체가 대신 처리할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 업무수행이 곤란할 때 다른 지방자치단체에 위탁할 수 있음을 의미한다. 한편 제12조는 세종시의 행정기구나 정원도 인구규모, 업무수행, 도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령이 정하는 시 조례로 정하도록 규정하고 있다. 종합한다면, 필요한 사무를 단계별로 정해 수행하고, 필요할 경우 다른 지방자치단체에 위탁하며, 기구나 정원도로 조례로 정하도록 함으로써, 세종특별자치시의 구성을 단계별로 탄력적으로 할 수 있도록 허용하고 있다.

〈표 3〉세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법

<p>제7조(사무범위) ① 세종특별시(세종특별자치시장을 포함한다. 이하 이조에서 같다)는 「지방자치법」 제2조제1항제1호 및 제2호에 따른 지방자치단체(해당 지방자치단체의 장을 포함한다. 이하 이 조에서 같다)의 사무를 수행한다.</p> <p>② 제1항의 규정에도 불구하고 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 지방자치단체의 사무 중 사무의 특성을 고려하여 세종특별자치시가 직접 수행하기 곤란하다고 세종특별자치시위원회가 인정하는 사무는 그 결정에 따른다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 따른 세종특별자치시의 사무는 도시의 성격, 인구규모, 업무수행능력, 도시의 발전정도 등을 고려하여 단계적으로 관계 법령에서 정하는 바에 따라 달리 정할 수 있다.</p> <p>④ 제2항의 규정에 따른 세종특별자치시의 구체적인 사무의 범위는 제8조의 규정에 따른 세종특별자치시지원위원회의 심의를 거쳐 관계 법령이 정하는 바에 따른다.</p> <p>⑤ 제2항의 규정에 따라 세종특별자치시의 사무에 속하지 아니하는 사무는 법령이 정하는 바에 따라 당해 사무와 관련된 지방자치단체가 처리한다.</p>
<p>제12조(조직특례) 「지방자치법」 제112조의 규정에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모, 면적, 도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령이 정하는 바에 따라 시조례로 정할 수 있다.</p>

세종시의 단계적, 탄력적, 자율적 구성방식은 전반적으로 볼 때 바람직한 것이지만, 민주적 절차가 필히 담보되어야, 올바른 성과를 낼 수 있다. 세종시의 구성은 크게 보면, 행정도시가 건설되는 단계(2030년까지)와 건설이 완료된 이후로 나누어 볼 수 있다. 행정도시가 건설되는 단계에서는 인구와 인프라 등이 모두 부족하면서, 동시에 이를 갖추어가는 데 따른 행정수요의 대처 방식이 세종시 구성에 올바르게 반영되는 게 중요하다. 인구나 인프라가 부족할 경우, 인접한 자치단체에 대한 위탁 형식으로 자치업무를 해결하자는 경우가 많겠지만, 이 경우 논란이 되는 인접한 자치단체의 간섭 혹은 예측 문제가 발생하지 않도록 해야 한다.

반면, 행정도시 건설을 통해 이주인구를 받아드리고 필요한 인프라를 설치하는 데 따른 사무 혹은 업무 처리는 행정중심복합도시건설청과 긴밀한 역할분담 및 협조 속에서 이루어져야 한다. 설치법에서는 세종시청과 건설청 간의 관계에 대해서는 전혀 언급되어 있지 않다. 이런 상태에서 행정도시 건설이 본격화되면, 양 기관 간 갈등은 적잖게 발발할 것으로 예상된다. 이 모든 것이 원활하면서도 합리적으로

해결되기 위해선 설치법 상의 기구인 ‘세종특별자치시지원위원회³⁾’의 민주적 구성과 운영이 대단히 중요하다.

세종시 자치제 구성과 맞물려, 새로운 공공청사의 입지 및 건설 문제, 연기군의 기존 청사(연기군청, 교육청, 경찰서, 보건소 등)의 활용 문제 등은 2012년 7월 출범 전에 모두 해결해야 한다. 이 중에서 핵심문제는 특별자치시청의 입지다. 행정도시에는 6개의 특화지구가 있는 데, 그중 금강 아래 남측에 ‘도시행정’ 지구가 조성되도록 계획되어 있다. 인구 50만의 행정도시를 위한 행정서비스를 공급하는 공공청사들이 입지하도록 되어 있는 집단지구다. 하지만 세종시의 조속한 설치를 위해 기존 군청사를 시청사로 활용하는 방안이 제안되어 있어, 신청사 건립이나 구 청사를 (임시적으로) 활용하느냐가, 세종시 출범을 앞두고 현안 쟁점이 되고 있다.

그러나 문제는 기존 청사를 활용여부가 아니라 시청사를 어디에 두느냐다. 행정도시의 ‘도시행정지구’에 입지하게 되면 인구 50만의 도시 행정수요에 그 만큼 쉽게 부응하는 청사 입지가 되지만, 전체 인구의 10분의 1 정도 거주할 잔여지역 주민들의 불편은 상대적으로 클 것이다. 또한 잔여지역의 중심도시인 조치원의 경우, 군청사가 폐지되고 시청사가 신도시에 들어서게 되면, 도시전체가 자칫 급격하게 쇠락할 수 있다. 통합시인 세종시 내에서 신도지역과 잔여지역 간의 균형발전을 전제한다면, 시청사는 조치원에 입지시키는 게 바람직할 것이다. 이 경우, 기존 군청사를 활용하거나 재건축하여 사용하면, 예산절감의 효과도 있다. 하지만 인구의 대다수가 몰려 있는 신도시 거주자들이 일상적으로 이용하기엔 불편한 위치에 있게 되어 도시 행정서비스 질 저하가 크게 우려된다.

이렇듯 시청사를 포함한 공공청사의 설치 및 재활용 문제는 그렇게 간단하지 않다. 문제해결의 원칙은, 개별 사안별로 접근하지 말고, 세종시 장기기본계획 혹은 장기발전방안을 조속한 시일 내에서 마련하면서 그 속에서 함께 푸는 것이 되어야 한다.

3) 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 제8조는 세종특별자치시가 지역발전과 국토균형발전에 기여할 수 있도록 국무총리 소속으로 세종특별자치지원위원회를 두도록 규정하고 있다. 이 위원회는 세종시 중장기발전방안에 관한 사항, 구체적인 사무범위 및 처리에 관한 사항, 교육, 행재정 자주권 제고에 관한 사항 등을 심의하도록 되어 있다.

3.3 계획지역과 잔여지역의 관계설정

행정도시의 구역이 지정되고 계획이 수립될 때는 연기군 잔여지역은 행정도시와 완전히 별개였던 것이, 설치법이 제정되면서, 양자, 즉 행정도시의 계획지역과 연기군 잔여지역은 하나의 행정권역으로 묶여지게 되었다. 세종시는 행정도시를 자치행정체로 구성하는 것인 만큼, 연기군 잔여지역을 포함시킨 것은 행정도시의 권역이 사실상 확대된 것이라 볼 수 있다. 이렇게 보면, 세종시는 예정지역, 주변지역, 잔여지역 세 부분으로 구성된다고 할 수 있다. 예정지역은 9부2처2청 등 행정기관 및 공공기관의 입지를 중심으로 복합거점 도시를 조성하는 공간이고, 주변지역은 행정도시의 주변의 무분별한 개발을 관리하기 위한 공간이라면, 잔여지역은 행정도시 조성과 관련하여 어떠한 계획공간 개념으로 바라보아야 할까? 행정도시 계획지역과 잔여지역의 관계를 어떻게 설정해야 될까?

어떤 경우이든, 행정중심복합도시건설특별법에 의해 지정되고 추진되는 행정도시의 계획지역인 예정지역과 주변지역을 확대시키는 것은 바람직하지 않다. 마찬가지로 계획지역과 잔여지역을 하나의 계획권으로 무리하게 묶는 것은 더욱 바람직하지 않다. 비록 같은 행정구역에 속하지만, 신도시 계획지역과 잔여지역은 별개의 계획 및 기능공간으로 가져갈 수밖에 없다. 적용되는 계획법, 수립되는 계획도 달리 해야 한다. 이미 언급했듯이, 계획지역은 행정중심복합도시건설특별법에 의한 행정도시의 각종 계획이 수립되는 지역으로, 잔여지역은 국토의 계획 및 이용에 관한 법에 의한 계획수립 지역으로 관리되어야 한다. 그러나 행정중심복합도시건설법은 행정도시가 완료되면 자동 폐기되기 때문에 2030년 이후엔 양 지역 모두, 별도의 후속특별법이 마련되지 않는다면, 국토의 계획 및 이용에 관한 법률 상의 같은 도시계획수립대상이 된다.

다만, 양 지역은 세종시 장기도시계획 혹은 장기발전방안 속에서 상이한 기능공간으로 특화하면서 상호 연계·발전시키는 관계로 가져가도록 해야 한다. 이러한 관계로, 각 지역을 특성화하면서 네트워크화는 방안은 행정중심복합도시 광역도시계획 속에서 이미 제시되어 있다. 동 계획은 행정도시와 주변의 9개 지자체를 묶어 수도권에 대응할 수 있는 광역권을 형성하는 것을 목표로 하고 있다. 행정도시의 광역권은 이렇게 해서 행정도시를 중심으로 대전·계룡, 공주, 청주·청원, 진천·증평 등 5개 거점도시 네트워크로 구성하도록 제안되어 있다. 행정도시와 연기군은 하나

의 도시 네트워크로 묶여지도록 되어 있었다.

《 “광역계획권 5개 거점도시 네트워크”의 기능분담 및 연계전략 》

권역	기능 분담 및 연계 전략
광역계획권 전체	<ul style="list-style-type: none"> · 수도권 수준의 국가중추행정, 산업, 경제, 사회, 문화, 국제교류 등 (국가)중심적이고 복합적인 기능을 수용하되 · 거점도시별 특화 기능으로 상호 보완적인 네트워크 형성
행정도시 · 연기군	<ul style="list-style-type: none"> · 행정도시는 중앙행정, 국제교류, 문화, 지식산업 및 교육연구 기능을 위주로 개발하여 광역계획권 내의 중추도시로 육성 · 연기군은 기존의 물류·산업·교육인프라를 활용하여 교육·CT·관광레저 등 도시적 서비스 기능 보완 및 동반성장 추진
대전광역시 · 계룡시	<ul style="list-style-type: none"> · 행정도시의 핵심적 배후도시로서 중앙행정 및 군사·국방, 과학기술 R&D, 금융·상업·물류 등 광역적 도시 서비스 지원 기능을 담당 · 풍부한 인구, 다양한 도시기능 및 우수한 접근성을 기반으로 행정도시 광역계획권의 국토균형발전 촉진 기능 선도
청주시 · 청원군	<ul style="list-style-type: none"> · 청주국제공항과 고속철도 오송역을 통한 행정도시의 관문으로 국제교류 및 광역적 도시서비스 기능 보완 · 오창과학산업단지와 오송생명과학단지를 중심으로 진천·증평▷청주·청원▷연기·행정도시▷공주▷대전으로 이어지는 첨단지식기반산업 벨트의 중추 역할 수행
공주시	<ul style="list-style-type: none"> · 고속철도 남공주역을 통한 행정도시의 남서쪽 관문이자 광역권계획의 서부 거점지역으로 서해안 및 충남신도청예정지 방향 개발축과 연결하는 교통결절점으로 설정 · 첨단산업 및 성장동력산업의 산업적 기반을 보완하고 풍부한 문화·역사자원을 활용하여 광역적 문화거점으로 개발
진천군 · 증평군	<ul style="list-style-type: none"> · 동북부 거점지역으로 강원권 및 충북내륙권 방향 개발축과 연결하는 교통결절점으로 설정 · 진천-음성 혁신도시 및 증평 항공우주연구단지를 중심으로 연구개발 및 첨단산업 혁신거점 역할 수행

출처: 건설교통부, 2007, <<행정중심복합도시 광역도시계획>>, p.42.

이 네트워크에서 행정도시는 중앙행정, 국제교류, 문화, 지식산업 및 교육연구 기능을 위주로 하여 개발하여 광역계획권 내의 중추도시로 육성토록 되어 있는 반면, 연기군은 기존의 물류, 산업, 교육 인프라를 활용하여 교육, CT, 관광레저 등 도시 서비스 기능을 보완하면서 행정도시와 동반성장하도록 되어 있다. 말하자면 행정도시는 당초 계획대로 중추거점도시로 육성되는 반면, 주변지역은 자족적 지역생활권을 형성하는 것을 기본으로 하면서, 행정도시의 도시 서비스를 보완하는 배후지의 역할을 담당하도록 되어 있다. 이렇듯 양 지역을 인위적으로 묶거나 통합하기보다, 각 지역의 특장을 살리면서 상호 보완하는 관계로 관리해가는 것이 지금으로선 가장 바람직하다. 보다 자세한 내용은 세종시 장기기본계획이나 발전방안을 마련하면서 구체화해야 할 것이다.

계획지역의 경우, 수정논쟁 시 논란이 되었던 부분(가령, 자족성 부족 문제)이나 잔여지역과 같은 행정권에 속하게 되면서 반영되어야 할 부분 등을 중심으로 기 수립된 행정도시 기본계획과 개발계획은 수정 보완되어야 한다. 이 중에서 특히 국가 중추행정기관들이 입지하는 것과 연동하여 도시 자족성 확보를 위한 구체방안들이 강구되어야 한다. 또한 새 정부가 역점적으로 추진하고 있는 저탄소녹색도시로서의 조건을 갖추어가거나, 초기이주자들의 정착을 돕는 차원에서 인접 도시와 인프라를 공유하면서 광역적 생활권을 형성하는 것도 계획지역의 초기 정비과제에 해당한다. 행정도시 건설은 행정중심복합도시건설특별에 의해 추진되는 국책사업인 만큼, 이와 관련된 재정이나 부여된 계획권한은 온전히 계획지역에만 사용되고 적용되어야 한다. 또한 이를 관장하는 행정중심복합도시건설청의 자율성은 사업이 종료될 때까지 철저히 지켜지도록 해야 한다.

잔여지역의 경우, 인구 50만의 국가중추거점도시를 인접한 곳에 두고 있을 때, 조치원 등 잔여지역을 어떻게 자립적이면서 특화된 지역으로 유지 관리해 갈지에 관한 치열한 도시계획적 고민이 있어야 한다. 그러면서 동시에 행정도시의 도시서비스를 함께 향유할 수 있는 방안, 행정도시의 도시행정서비스를 보완(예, 상수공급)하거나 배후지 기능(농산물 공급지, 여가활동공간, 배후공업지 등)을 할 수 있는 방안 등이 마련되어야 한다. 신도시와 잔여지역을 하나로 연결하는 내부 순환 교통망의 구축, 양 지역을 모두 아우르는 광역적 토지이용 계획, 양 지역간 재정 배분의 원칙, 지역 간 갈등 조정 방안 등도 강구되어야 한다. 합의된 자원배분과 갈등조정 원칙은 세종시장, 시의원과 같은 지역지도자들은 물론 잔여지역 주민 모두가 행정시가 완성될 때까지 철저히 지켜야 한다.

3.4 광역도시 관리체계의 구축

세종시는 처음부터 인근 지역과 하나의 네트워크를 이루는 방식으로 조성되어야 한다. 이는 세종시를 중심으로 하는 광역도시권을 형성하기 위해서도 필요하고, 또한 인근지역과 인프라나 생활권을 공유함으로써 시너지적 발전을 위해서도 필요하다. 세종시 광역도시권 확충은 행정중심복합도시건설특별법에 의해 수립되는 행정중심복합도시 광역도시계획에 의거해야 한다. 때문에 우선 설치법이 제정됨에 따라 변경된 부분을 반영할 수 있도록 광역도시계획의 수정보완이 이루어져야 한다. 행정도시와 연기군을 하나의 도시네트워크로 묶도록 되어 있는 것을 하나의 행정권으로 설정하고, 명칭도 세종시로 바꾸어야 할 것이다.

앞서 언급했듯이, 광역도시권은 5대 도시네트워크(행정도시·연기군, 대전시·계룡시, 청주시·청원군, 공주시, 진천군·증평군)으로 나누어 구성하도록 되어 있고, 각 네트워크별 기능분담과 연계전략은 이미 계획으로서 제시되어 있다. 이러한 계획내용을 현실에 맞게끔 구체화하는 것이 계획의 수정보완 과제가 될 것이다. 광역도시계획에 반영되어야 부분으로는 세종시와 인근 도시들 간의 실질적인 네트워크를 구축하는 일이다. 이를테면, 세종시, 대전시, 청주시가 광역적 일일 생활권을 형성할 수 있는 도로교통망의 구축(예, 광역급행버스운영체계), 각 도시지역 내(예, 대전 동북부지역, 청주 서부지역, 오송역세권 등) 편의시설의 확충, 첨단과학비즈니스벨트 등이 초기단계부터 적극적으로 강구하는 방안이 광역도시계획 구체적으로 반영되어야 한다. 세 이러한 내용은 동시에 각 도시의 기본계획이나 관리계획에도 반영하도록 해야 한다 (조명래, 2010b, 2010c).

광역적 일일 생활권 조성과는 별도로 세종시 광역도시권을 수도권에 상응하는 권역으로 조성하는 사업들이 광역도시계획에 구체적으로 담아내도록 해야 한다. 여기에는 세종시 주변에 세 가지 개발(혹은 성장) 축을 초기부터 계획적으로 조성하는 과제가 우선적으로 포함되어야 한다. 첫째, 세종시-오송-청주(공항, 오창산업단지)-증평-진천 등으로 이어지는 축(이를 세칭진 축이라 부를 수 있음)을 구축해 수도권의 개발압력을 차단하면서 이를 이용해 세종시 광역권의 육성을 위한 동력을 만들어내도록 해야 한다 (조명래, 2010c). 장기적으로 보면 이 축은 동쪽으로 충주, 원주, 나아가 강원권까지 이어지는 국토의 동서축으로까지 육성될 수 있다. 둘째, 세종시-청주시-대전시를 광역 성장권으로 묶는 ‘골든 트라이앵글’의 구축이다. 세

중시 건설의 궁극적인 목표는 수도권 일극을 극복할 수 있는 국토의 새로운 중심거점을 형성하기 위한 것이다. 이를 위해 21세기 한국을 이끌 글로벌 선도기능이나 광역적 충주기능을 세종시, 청주시, 대전시가 각각 분담하여 특화하면서 상호 보완해 가면서 전체로서 통합적 거점이 형성되도록 해야 한다. 셋째, 세종시와 공주시를 연결하면서 충남신도청예정지로 이어지는 서부축의 구축이다. 이 축은 서해안까지 이어지는 광역권의 서부거점지역을 형성하기 위한 것으로 ‘세청진 축’과 이어지면 세종시를 중심으로 하는 국토의 동서발전축으로 발전될 수 있다.

이러한 축의 형성이 단순한 구상과 개념적인 것으로 끝나기 않기 위해서는 각 축을 형성하는 구체적인 사업들이 광역도시계획을 수정보완하면서 구체화되어야 한다. 구체사업들은 관련 지자체들이 제안하도록 하되, 이를 조율조정을 거쳐 광역도시계획에 반영하도록 해야 한다. 이를 위해선 세종시 광역도시계획 협의체를 조속한 시일 내에 구성하여 운영하도록 해야 한다.

말하자면, 세종시 광역도시계획권을 형성관리해가기 위해서는 그에 상응하는 효율적인 행정체계 혹은 집행체계가 필요하다. 일반적인 광역도시계획의 행정체계는 기초자치단체-광역자치단체-중앙정부의 위계로 구성되나, 본 광역계획권의 경우는 중앙정부의 국책사업추진체계와 공존하는 특성을 반영할 수 있어야 한다. 따라서 세종시 광역계획권의 행정체계는 기초자치단체-광역자치단체-행정시세종시특별자치시)- 중앙정부(국토해양부, 행정중심복합도시건설청)의 병렬적 관계로 구성되어야 한다. 즉, 세종시 광역도시계획 집행체계는 행정도시건설이란 국가적 사업의 중장기적 추진을 전제로 중앙정부, 광역자치단체(대전시), 특별자치단체로서 세종시, 기초자치단체가 공동으로 참여하는 민주적 협의체계를 필요로 한다 (조명래, 2010b).

이러한 집행체계의 가동과 더불어, 특별법에 의해 수립된 세종시 광역도시계획이 각 자치체의 도시기본계획 및 도시관리계획, 또는 지구단위계획, 단위사업계획 속에 구체화되어 실현되도록 해야 한다. 이는 지자체별 도시기본계획 자문 및 도시관리계획 결정 과정의 합리적인 조정권한을 통해 관철시키도록 해야 한다. 시·군 간 이견 조정이 어렵거나 광역적 현안 사안으로서 중요한 정책사항인 경우는 광역자치체가 직접 도시계획을 입안하거나 사업을 집행할 것을 권유하고 있다.

4. 맺음말

참여정부의 ‘행정수도 이전’으로 시작된 세종시의 건설은 지금까지 줄곧 국가적, 국민적 갈등의 중심에 있었다. 그러나 세종시 설치법의 제정을 둘러싼 갈등 만은 충청권 내에서 주로 나타났다. 이는 지역간 이해관계의 차이 때문이었다. 전국적 관심 속에서, 이를테면 세종시를 사실상의 행정수도로 만들어가는 눈높이에서 설치법을 논의하고 합의하지 못한 채, 충청권 논의로 축소된 결과는 세종시 권역이 계획지역을 넘어 잔여지역까지 포함시킨 것이다. 따라서 세종시는 엄밀하게 보면, 더 이상 순수한 행정중심복합도시가 아니다. 신도시로서 행정도시와 구도시로서 잔여지역이 도시계획적 검토도 없이 하나의 행정권으로 묶어 놓은 통합시에 불과하다. 그렇다고, 연기군 잔여지역을 배제한 채 행정도시의 계획지역에 국한한 자치행정체(세종시)의 설치가능사는 아니다. 다만, 잔여지역을 포함할 때, 행정도시의 계획적 정합성이 어떻게 변하는 지, 계획지역과 잔여지역을 하나로 묶는 세종시의 도시성격을 어떻게 규정해야 하는지에 대한 충분한 고민과 논의가 없었다는 점은 설치법 제정이 안고 있는 치명적 약점이 된다. 그러나 이미 제정이 된 것인 만큼, 그에 따른 세종시의 새로운 개발수요를 정확히 규명하고, 이를 각종 세종시 관련 도시계획에 반영하고 또한 계획과제로 집행하는 것이 이러한 문제를 극복하는 길이다. 본고는 이를 위한 아이디어의 토스(toss)와 과제를 예시적으로 제안한 것이다.

[참고문헌]

- 조명래, 2010a, ‘세종시 추진의 향후 방향과 과제’, 2010년 하계 정책분석학회 발표문.
- 조명래, 2010b, ‘세종시의 미래와 대전시의 역할’, 대전발전연구원 주최 <<세종시와 미래 세미나>> 발표문.
- 조명래, 2010c, ‘세종시의 정상추진과 충북의 발전전략’, 세종시정상추진과 균형발전을 위한 충북비상대책위원회 주관 <<세종시의 본질과 정상추진방안토론회>> 발제문.
- 조명래, 2010d, ‘도시계획 관점에서 본 세종시 구역 및 지위문제’, 행정도시정상추진충청권공동대책위원회 주관 <<행정도시정상추진과 세종시 설치법 연대제정을 위한 국회토론회>> 발표문.