

# 「행정중심복합도시의 법적지위 및 관할행정구역 설정 관련 자문연구단」 제1차 워크숍 개최결과

최병학 | 충남발전연구원 책임연구원

여기에서는 이날 참석한 토론자들이 제시한 다양한 논의사항들을 종합적으로 요약하여 워크숍 개최의 주안점, 주요 쟁점사항들에 대한 논의결과, 타당한 논리전개를 위한 논의중점 등을 요약하여 제시하고자 한다.

## I. 워크숍 개최의 주안점

- 급변 1차 워크숍은 전국단위학회 회장, 지방연구원장을 비롯, 도 관계관 등 병신공히 이문과 살부에 정통한 인사들이 참석
- 대전·충청권의 주요현안인 "행정도시 법적지위 및 행정구역 설정"과 관련, 각계 전문가를 대상으로 답문을 펼쳐 합리적이고 타당한 대안을 모색하기 위하여 특정지역이 아닌 전국에서 골고루 초청
- 따라서 특정지역 이익을 정당화한다거나, 혹은 정치적 논리를 내세우는 구태에서 완전히 탈피, 충분한 검토와 격의 없는 토론으로 "행정도

시의 법적지위 및 행정구역 설정과 관련, 지방의 합당한 논리"를 이끌어내 보고자 하였음

- "행정도시를 어떻게 끌고 가야 하느냐" 하는 문제는 이미 '뜨거운 감자' 되었으며, 이미 정부(행정부)에서는 행정도시의 법적지위 및 관할 행정구역 설정 등과 관련, 현재 중앙대 산학협력단에서 연구용역이 진행되고 있으며, 내년 2월이면 그 결과가 나올 예정임
- 종전에도 수도권 집중방지와 지역균형발전과 관련하여, 전국 차원에서 대응논리를 연구한 것처럼, 이번에도 행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정에 대한 지방 차원의 합리적 대응논리를 마련하고, 특히 합의기반 형성을 통해 필요하면 내정부 건의안의 기초를 마련하는 것이 필요함

- 따라서 충청남도에서 후원하고 주관기관인 충남발전연구원(자치정책연구부)에서는 1행정도시의 법적지위 및 관한 행정구역 설정 관련 자문연구단을 전국 차원에서 학계(학회 회장 교수 다수 포함) 등 전문가를 대상으로 구성, 운영하고자 하는 것임
- 1차 워크숍은 5인이 사전 준비한 발제와 함께 참석자 전원의 심도 있는 토론과정을 거쳤으며, 전반적인 쟁점·문제의 소재 확인과 함께 논리전개를 위한 기본틀 설정 및 추후 보완방향 수립의 단초를 이끌어냄

■ 건설기간 중 기존 지방행정시스템으로 활용 가능함

## 2. 행정도시의 법적 지위 및 행정구역 설정의 "졸속결정론" 지목

- 충분한 국민적 합의·논의가 필요하나, 공개적 논의 없이(특히 학계 대상) 졸속으로 추진하는데 따른 우려와 의혹이 증폭되고 있음
- 현재 정부(행자부, 건설청) 및 중앙대 용역진에서는 특별(특성한) 법적지위 부여(설정)를 "의도적"으로 접근하고 있음

## 3. 현단계에서의 기본적인 대책방향(대응논리) 설정

- 2009년 이후에 추진해도 늦지 않으며, 새로운 행정수요 발생(예: 인구 2만)등 도시성장 추이를 감안, 졸속으로 추진되지 않도록 시기조절이 필요함
- 학계 및 전문가 그룹의 능동적 참여를 통해 "공개적인 논의구조" 형성과 그 구체적 추진이 긴요함

## 4. 행정도시의 법적지위 설정과정에서 "정치적 접근"을 엄중 경계

## II. 주요 쟁점사안들에 대한 논의결과

### 1. 행정도시의 법적 지위 및 행정구역 설정의 "시기상조론" 지목

- 도시개발·도시형성이 가시화되지 않고, 구체적인 행정수요 발생하지 않음
- 특별한 법적지위 및 행정구역 설정이 불필요한 이유는 분권화에 역행 및 각종 행정비용의 낭비가 우려됨(인력·예산·새로운 기구설치 비용 등)

- 현재 정부당국에서는 특정한 법적지위 부여 근거를 "특별한 목적에서 추진했으나 특별한 지위부여가 필요하다"는 "단순논리"에 불과함
  - 즉, 신행정수도의 연속선상에서의 법적지위를 가져야 한다는 발상 등임
- 그러나 행정도시의 법적지위 설정은 원활한 정책목표의 실현, 도시건설의 지속적 추진, 행정중추기능 수행을 "담보하는" 수단으로 접근되어야 함
- 특히, 행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정의 법이론, 학문체계, 국내외 적용사례를 충분히 검토하여 논리적·체계적인 접근이 필요함

#### 5. 지역적 이해관계 차원에서의 접근을 엄중 경계

- 집단적·지역적 이해관계 차원의 접근은 곤란, "지역이기주의"로의 메도 개연성을 사전에 분석, 어디까지나 합당한 논리를 전개해야 함
  - ※ 정책적 판단은 집행부의 몫이며, 연구단은 이를 위한 논리적 기초를 제공하는 것임
- 행정도시 법적지위 및 행정구역 설정은 지방행정시스템, 지방자치 실현과 분권화, 국가균형발전 등 종합적 차원에서 접근해야 마땅함

#### 6. 행정도시의 기본성격을 규명하는 작업이 반드시 선행되어야 함

- 정부의 공식적 규명의 근거자료(헌법재판소 제출 관련)의 확인이 필요함
- 도시기능 및 도시성격 차원에서의 규명이 요구됨
- 결정시기의 판단과 법적지위 설정의 방향 제시가 중요함
  - 기존 지방행정시스템 속에서 법적지위 부여 (특례인정)
  - 기존 지방행정시스템을 벗어난 특별지위상의 부여 경우
- 또한 법적지위에 대한 법적, 정치적 논의가 필요함

#### 7. 행정도시의 지속적 건설 및 효율적 추진을 위하여 기존 지방행정시스템을 벗어나 특별법적 지위를 부여해야 한다는 논리(주장)를 점검, 확인

- 건교부, 건설청, 특별법 등에서 확인해야 함
  - 건설청 기본계획 확인과 지원단 자료확보 관련 로드맵상의 점검
- 도시개발에 대한 투자 분계(행정도시건설청, 지방자치단체) 및 인 허가 등의 문제를 확인해야 함

- 기존 지방행정시스템상의 개선방향의 제시가 필요함  
지자체 부담은 자체수입이 없으므로 중앙정부가 부담하라는 식(광역시설)
- 인허가상의 문제를 확인해야 함  
- 군의회외 문제점, 지연될 소지, 소지가 있다면 그 해결방안은 무엇
- 특별지위의 부여가 아니라면 충남도에서 내놓을 수 있는 현실적 대안이 모색이 필요함

### Ⅲ. 타당한 논리전개를 위한 논의중점

- "행정도시는 정부의 입지정책 일환"이라는 지적에 크게 주목할 필요가 있음(배재대 정하용 교수의 토론 관련)  
- 이 부분이 "행정도시의 법적지위는 특별해야만 한다"는 정부(행자부) 및 중앙대 연구팀의 주장(논리)가 타당성이 매우 결여되어 있다는 '諍左'임  
- 이는 행정도시의 건설업무를 정부(건설교통부) 내의 입지정책부서에서 담당해 왔다는

점에서도 재확인되는 사실임. 정부의 입지정책 일환에 불과하다면, 결국 신도시개발 차원이며, 그렇다면 과천시부청사, 대전3청사, 또는 정부가 주도적으로 개발했던 창원신도시, 인천광역시 산하 경제자유구역청 등이 모두 특별한 법적지위가 부여되었어야 함에도 그렇지 않고 모두 지자체로 되었다는 사실이 이를 반증함

※ 특히, 행정도시가 특별한 법적지위가 부여되어야 하는 정책대상이 아니라는 사실은 참여정부의 지역균형발전 정책의 3대 근간인 "행정도시 혁신도시 기업도시" 중의 하나라는 점에서도 명확히 반증되고 있음

- 문제는 당초 "신행정수도" 위원환경 "행정도시"로의 이행과정에도 불구하고, 마치 그 연장선상에서 일종의 "희상"(잔상)이 남아 (심정적·정서적 차원에서) "이미 '모퉁시(일만시)의 영역을 넘고 있다는 식의...그래서 뭐가는 특별한 지위를 부여해야 되지 않을까" 하는, 다분히 "비합리적 사유체계"가 지배하고 있다는 점이 바로 '문제의 핵심'임
- 만일 "행정특별시" 같은 방식으로 법적지위를 부여한다면, 또 다시 "위헌성 시비"를 불러일으켜, 도저히 끝삼을 수 없는 파국으로 치닫게 될 것이며, 따라서 이런 주장은 그 책임 또한 면키 어렵

다는 사실을 절대 간과할 수 없음. 그렇다고 "광역시" 역시 도시 형성이 되지 않은 상태에서(인구 증가가 이루어지지 않은 상태에서) 처음부터 "광역시"라는 법적지위 부여도 현실적으로 불가능한 것이며(논리적으로 성립이 되지 않는), 나머지 정부직할의 특면지방행정기관(청)은 지방자치와 분권논리에 역행하는 치사임은 자명함

※ 신도시 건설 초기단계에서 미리 법적지위를 설정해 놓고 추진하는 경우란 아직까지 국내 외 사례에서는 전혀 없으며, 따라서 현대계에서 보여주는 정부의 행태는 '자의적'이라는 의혹에서 절대 자유롭지 못함

- 계룡시 승격과 관련하여, 당시 인구 3만 밖에 안되는 "계룡신도시"였으나, 군수뇌부(국방중추)인 3군본부(계룡대)의 소재지역이 면단위(논산시 두마면) 지역이어서는 60만 국군의 위상과 지존에 심각한 분제를 조래하며, 지난 14년간 역대 대통령들이 시승격을 공식화했기 때문에 그동안 충청남도에서는 "계룡출장소"를 설치, 행정업무들 수행(논산시 협약체결, 출장소·2개 지소 운영)해 왔기 때문에, 두마면민들은 결국 논산시장과 논산시의회의원들을 선출해 놓고도 행정서비스는 출장소(지소)에서 담당하게 되어, 자치시대에 "자치권(참정권) 부재 및 행정서비스의 사각지대"가 되었으며, 결국 이를 법적·제도적으로 해결한 것이 "계룡

시(보통시/일반시) 승격"(지방자치법 7조 관련 소항 개정)으로 귀결되었음을 옹변으로 보여주고 있음(권경득 교수 제5발제 중 관련내용 pp.126-128) 참조)

- 즉, "국가적 필요에 의한 것일지라도, 그 기반은 지자체가 되어야 한다"는 것이 핵심골자임. 따라서 과천정부청사, 대선3청사, 또는 정부가 주도적으로 개발했던 창원신도시, 전남 광양만 개발, 인천광역시 산하 경제자유구역청 등 이외 지방자치단체로 되어 있는가를 확인해 본다면, 한마디로 "법적지위 부여의 논리적 근거는 건설주체와 관리주체는 전혀 별개의 분계"라는 사실이며, 따라서 결국 법적지위는 "행정수요 즉, 주민편의 및 행정서비스, 행정효율성 등"과 관련되는 것이지, 건설주체와는 원리상 아무런 관련이 없다는 사실임

- 만일 그렇지 않다면, 현재 계속 벌어지고 있는 수도권 및 전국의 신도시개발은 많은 경우 중앙정부(건교부)의 주도로 건설되는 것인데, 그것이 국가직할이 될 수 없는 논리와 일맥상통하는 것임

- 더욱이, 연방정부는 자기의 영토가 없기 때문에 미국의 경우 수도를 워싱턴 D.C.와 같이 直轄地를 두고 있으나(제한적 운영), 이는 어디까지

지나 연방정부 경우에 국한된 것이며, 설령 수도라 할 지라도 단일정부체제에서는 지자체인 것이며(우리나라의 시읍특별시), 이는 전세계적으로 유례가 분명히 없음

그런데도 현재 충남대 용역팀에서는 연방정부의 사례만 나열하고 있는 것은 전혀 문제의 본질을 흐리게 하는 처사라 할 수 있음

- 따라서 앞으로 자문연구단의 워크숍에서는, 어느 경우라도 "충남도 소속의 보통시(일반시)로 해야 한다"라는 전제를 가설 필요가 전혀 없으며, "전제가 잘못되면 그 후속은 당연히 오류가 된다"라는 과학철학에서 말하는 '제3종 오류(The 3rd Type Error)의 경고에 각별히 유념해야 함

분제의 본질에 논리적, 합리적, 체계적으로 접근하지 않고 대응할 시간이 마땅치 않다는 등의 이유로 타당한 과정을 겪지 않고, 만일 충남도 측의 주장만을 내세우는 순간, '지역(이기)주의'로 매도되기 십상임

- 그런즉, 논의의 핵심은, "첫째는 현 행정도시에 특별한 법적지위를 부여할 근거(이유, 까닭)가 도대체 뭔가?"이며, "둘째는, 정상적인 지방자치행정체제(충남도 소속의 기초지자체)가 될 수 없는 분제전이 도대체 뭔가?" 라는 두 가지 질문에 대한 설득력 있는 답을 구하는 것이 핵

심적 관건임

■ K. Popper의 '反證可能性(Falsifiability)원리에 충실해야 하며("……이론의 예측을 전복하려는 수 없는 시도가 성공하지 못한 결과로 나타난 것이 사실일 때만, 그리하여 그 이론을 지지하는 뚜렷한 증거가 있을 경우에만, 사실은 이론을 확증한다……"; [일린 사회의 적들], 1971), 따라서 합당한 "논리적 대결"을 통해 옥석을 가려내야 할 것임

- 또한 최근 연기군민들은 70%가 개별조사 결과, "군 전체를 행정도시로 편입"을 원하고 있고, 국가직할 및 충남도 소속을 상관치 않는다" 라고 까지 선포되고 있음. 그 심정은 이해는 가나 공주시 편입지역과의 관계설정 고려 및 법적지위·행정구역 설정의 원칙과 기준을 함께 감안하지 않으면 안되며, 따라서 특례구역 및 지정시 논의가 필요함

- 그리고 2006년 12월 27, 오후 3시부터 충남발전연구원 회의실에서 제2차 워크숍을 개최한 예정이며, 임경수 교수(성결대 도시행정학과, 현 한국도시행정학회)의 "행정도시의 법적지위 및 행정구역 설정의 기본선제와 추진방향"에 대한 발제와 함께 모든 참석 토론자들은 심층적 토론과정에 참여할 예정임