

企劃論文

한국의 도시발달과 행정중심복합도시 건설

최 원 회*

I. 서론	IV. 결론 및 제언
II. 한국의 도시발달과 국가균형발전전략	<참고문헌>
III. 행정중심복합도시 건설의 평가와 과제	<국문요약>

I. 서론

2002년 12월 19일 ‘신행정수도의 충청권 이전’을 공약한 당시 민주당 노무현 후보가 대통령에 당선되면서 공식화된 신행정수도 건설 계획은 2004년 1월 16일 ‘신행정수도 건설 특별법’이 공포되고, 2004년 8월 11일 공주·연기가 예정지역으로 선정되면서 본격화되었다가 2004년 10월 21일 헌법재판소의 위헌판결로 잠시 중지되었다. 이후 신행정수도는 2005년 3월 18일 ‘행정중심복합도시건설특별법’이 공포되면서 행정중심복합도시로 형태를 변경하여 건설이 추진되어 2007년 7월에 중앙행정타운 공사와 첫마을 사업이 착수되었다.¹⁾

행정중심복합도시 건설은 “인구와 기능의 수도권 일극집중의 가속화는 수도권의 질적성장에도 지장을 주고, 지방의 침체도 가속화시키는 원인으로 작용해 결국

* 공주대학교 사범대학 지리교육과 교수, 도시지리학 전공(cwh@kongju.ac.kr).

1) 최원회, 「기존 신행정수도 예정지역의 주변부 관리방안 및 주민 이주대책 연구」, 『한국도시지리학 회지』, 7권 2호(2004), 15~30쪽; 행정중심복합도시건설청, 『행정중심복합도시 도시경관조성 기본방향』, 행정중심복합도시 기본계획 공개 세미나 자료집(2006a), 1~2쪽.

국가 전체의 경쟁력이 저하되는 결과를 초래하고 있다”²⁾는 인식에서 비롯된 것으로, 전체적으로는 국가균형발전 5대정책 중의 하나인 공간정책의 일환으로 시행되고 있다.

이와 같은 행정중심복합도시 건설은 국가균형발전정책 전체를 상징하는 것이고 실제적으로도 가장 큰 규모의 재정이 투입되는 국책사업이다. 즉, 행정중심복합도시 건설은 국가균형발전정책 전체의 성패를 가름함은 물론 이후 우리나라 도시발달의 패러다임 자체를 변경할 수 있는 시금석이 되고 있다. 따라서 우리나라 지리학에서도 우리나라에서의 산업화 이후 도시발달의 문제점을 정리하고, 현재 그 대안으로 제시되어 이미 실현되고 있는 국가균형발전정책과 그의 핵심 사업으로서의 행정중심복합도시 건설의 전반적인 측면을 조사분석하는 작업이 시급한 실정이다.

이에 본고에서는 첫째로 우리나라의 도시발달과 1단계 및 2단계 국가균형발전 전략, 행정중심복합도시 건설 추진과정과 지역개관에 대하여 고찰하고, 둘째로 행정중심복합도시의 입지, 기능, 공간구조, 광역도시계획권, 명칭, 법적지위 및 관할 구역 등의 지리적 현황을 고찰하고, 이를 바탕으로 평가를 행하고 과제를 도출하는 수준에서 분석을 하고자 한다.

본 연구를 위해서 지리학, 정책학 등 학문분야와 행정중심복합도시 건설을 추진하는 건설교통부, 국가균형발전위원회, 행정중심복합도시건설청 등에서 생산한 한국의 도시화, 국가균형발전전략, 신행정수도 및 행정중심복합도시 건설 추진 등과 관련된 각종의 문헌 자료들이 광범위하게 수집·검토되었다.

II. 한국의 도시발달과 국가균형발전전략

1. 한국의 도시발달

한국의 도시화는 어떤 기준을 원용하더라도 세계적으로 유례없이 이루어졌는데, 이러한 급속한 도시화는 전도시에 확산되지 않고 초기부터 대도시 중심으로 이루어졌으며, 동시에 산업화가 추진된 공업도시와 대도시 주변의 위성도시들이 선별

2) 국가균형발전위원회, 『참여정부 국가균형발전전략으로 대한민국이 강해집니다』(2006a), 9쪽.

적으로 성장하는 공간적 특성을 이루었다. 이 결과 대다수 도시들은 성장이 정체된 채로 저성장도시라는 별명을 지니게 되었다. 이러한 산업화와 대도시 중심의 성장은 한국 도시화의 양권화라는 결과를 낳았다. 즉, 수도권과 영남권의 생산성 집중은 서울과 부산이라는 두 극점을 넘어 경부회랑과 해안선을 따라 우리나라 특유의 수많은 도시들의 집합군으로서의 권역화를 이루어 놓았다.³⁾

한편, 1990년대의 도시화는 1960년대 이후 산업사회에서 진행된 도시화와는 달리 산업화의 구조조정 이후 서비스와 정보산업사회로 이행되는 과정에서 진행되었다는 점과 대도시 중심의 도시화를 벗어나 대도시 주변에 주택공급을 위해 건설된 신도시 형성이 전체 도시화에 많은 영향을 미친 것으로 평가된다. 아울러 전체 도시인구의 성장은 1995년 도농통합시 제도의 채택에 따라 농촌인구가 도시인구로의 전환에 많은 영향을 받았다. 전체 인구의 87%가 시지역에 살고 있어 도시와 농촌의 구별이 어려운 상태가 되었으며, 한국은 이제 도시국가라고 하여도 과언이 아니다.⁴⁾ 이제 우리나라의 도시화 과정은 이촌향도성 인구가동이 완전히 멈춘 종말단계에 이른 것으로 간주되며,⁵⁾ 특히 서울 인구의 U-turn 현상과 J-turn 현상으로 서울의 위성도시와 주변지역의 인구가 급증하는 새로운 양상을 나타내고 있다.

1960년대 이후의 도시화는 산업의 도시화와 그에 따른 인구의 도시화로 귀결되었지만, 그 내면을 자세히 보면, 인구나 경제력의 수도권 일극집중이라는 기현상을 내포하고 있다. 즉, 국토면적의 11.8%에 불과한 수도권에 전체 인구의 48%(2004년 기준)가 거주하고 있으며, 현상황이 지속될 경우 2011년부터는 50%를 넘을 것으로 전망된다. 경제력의 경우도 수도권 집중이 심각해서 100대 기업 본사의 91%, 공공기관의 81%, 금융기관의 67%가 수도권에 입지하고 있다. 이러한 인구나 경제력의 수도권 집중은 수도권의 과밀과 지방의 침체라는 국토의 이중구조를 심화시켜왔는데, 특히 수도권 과밀에 의한 주택난, 교통난 및 환경오염과 광역시를

3) 이기석, 「한국 근대도시의 공간적 이해」, 한국도시연구소, 『한국도시론』(박영사, 1998), 103~104쪽; 이기석, 「한국 도시화의 공간적 이해를 위하여」, 박삼욱(외), 『지식정보사회의 지리학 탐색』(한울아카데미, 2004), 181~182쪽.

4) Lee, Kisuk, "Overview of Korean Urbanization in the 1990s," *Journal of the Korean Urban Geographical Society*, Vol. 3, No. 1(2000), p. 1.

5) 남영우·서태열, 『도시와 국토』(법문사, 1995), 212쪽; 한국도시지리학회(편), 『한국의 도시』(법문사, 2005), 77쪽.

제외한 8개 지방자치단체의 낮은 재정자립도(40% 미만)는 심각한 문제이다.⁶⁾

1960년대 이래 수도권으로의 인구와 경제력의 집중은 수도권에서의 집적의 불이익 현상과 지방에서의 효율성의 손실현상을 동시에 유발하면서 결국 고비용·저효율 국토를 형성하게 되었고, 이러한 현상은 1960년대 초반 이후의 경제성장률의 경향적 하향추세와 맞물려서⁷⁾ 공간경제와 부문경제가 동반하락하는 양상을 드러내고 있다. 여기서 고비용·저효율 국토 문제의 해결을 위해서는 수도권 과밀 해소와 지방 발전을 동시에 도모하는 국가균형발전정책이 시급히 시행되어야 하고, 경제성장률의 경향적 하향추세를 극복하기 위해서는 균형발전전략을 통해 전국 모든 지역의 특화산업을 육성하고 발전 잠재력을 키울 필요성이 제기된다.⁸⁾

2. 참여정부의 국가균형발전전략

참여정부의 국가균형발전전략은 대체로 2002~2006년간의 1단계 국가균형발전전략과 2단계 국가균형발전전략으로 구분된다. 1단계 국가균형발전전략은 무엇보다도 지역의 내생적·내포적 발전을 통한 자립적 발전을 도모하기 위하여 창신형 발전전략을 추구하고, 전국 각 지역의 특성있는 발전과 지역간 연계발전을 통해 국토 전체의 성장동력을 확충하고자 하고 있으며, 마지막으로 지역의 발전잠재력을 극대화 하여 적극적 대외개방과 세계화를 추진하고 있다.⁹⁾ 이런 맥락에서 참여정부가 추진하는 국가균형발전의 비전은 소수의 발전거점보다는 다수의 발전거점을 육성하는 다핵형 균형발전과 각 지역의 창조적 역량을 키우는 창신형 균형발전을 추구하고, 동시에 이런 과정에서 지역별로는 특성화 발전을, 지역간에는 연계발전을 추구하는 것이 참여정부의 정책적 이상이라고 볼 수 있다.¹⁰⁾

이러한 배경의 1단계 국가균형발전전략은 기본적으로는 균형발전5개년계획 수립, 균형발전특별회계 운영, 균형발전사업 평가체계 등으로 구성된 제도구축에 의하여 이루어지며, 이러한 제도를 기반으로 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정

6) 행정중심복합도시건설청, 『더불어 잘사는 공생의 도시로 만들어 가겠습니다』(2006b), 9~11쪽.

7) 성경룡, 『참여정부의 국가균형발전정책: 선진국 진입 전략』(국가균형발전위원회, 2007), 5~7쪽.

8) 위의 책, 5~7쪽.

9) 위의 책, 7쪽.

10) 위의 책, 14쪽.

책 및 질적발전정책의 5대정책이 시행되는 것으로 구성되어 있다. 여기서 혁신정책은 지역혁신체계 구축 및 운영지원, 지방대학 육성 및 지역인적자원 개발, 산학협력 활성화 등으로 구성되어 있고, 균형정책은 낙후지역 활성화, 지역특화발전특구 추진, 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발 등으로 구성되어 있다. 또한, 산업정책은 지역전략산업 육성, 산업단지 혁신클러스터화, 대덕연구개발특구 육성 등으로 구성되어 있고, 공간정책은 신국토구상 수립 및 추진, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권 기업의 지방이전 등으로 구성되어 있다. 그리고 질적발전정책은 수도권의 계획적 관리와 살기 좋은 지역 만들기로 구성되어 있다.¹¹⁾

5대정책으로 구성된 참여정부의 국가균형발전전략은 구체적으로 개방형 다극분산구조를 형성하면서 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 지역전략산업, 혁신클러스터, 경제자유구역, 대외개방거점, 신활력지역 등 다수의 지역거점과 수도권과 초광역경제권을 동시에 육성하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.¹²⁾

한편, 2단계 국가균형발전전략은 1단계 국가균형발전전략의 5대정책을 통하여 가장 핵심적 정책으로 강력히 시행되고 있는 다핵형 국토공간 형성과 지역혁신 역량 강화를 통하여 지방에 획기적인 투자유인을 제공하고, 궁극적으로는 ‘기업하기 좋고 살기 좋은 지방’을 만들고자 하는 것이 요체이다. 여기서 다핵형 국토공간 형성은 ‘수도권 소재 공공기관의 지방이전을 통한 행정중심복합도시 및 혁신도시 건설’과 ‘수도권 기업의 지방이전을 통한 기업도시 건설’을 중점으로 하고, 지역혁신역량 강화는 지역혁신체계 구축, 지역R&D 역량 강화, 지역전략산업 육성 등을 중점으로 하고 있다. 1단계 국가균형발전전략이 공공부문을 중심으로 진행되었다면, 2단계 국가균형발전전략은 민간부문을 중심으로 진행하는 것으로 계획하고 있다.¹³⁾ 1단계 및 2단계 국가균형발전정책의 계획 및 시행에 있어서 가장 중요한 부분은 무엇보다도 행정중심복합도시, 혁신도시 및 기업도시의 건설이고, 특히 그 중에서도 행정중심복합도시 건설은 국가균형발전정책의 성패를 좌우하는 단초이고 관건이다.¹⁴⁾

11) 국가균형발전위원회, 앞의 책(2006a), 11쪽; 국가균형발전위원회, 『국가균형발전 3년의 성과와 향후과제』(2006b), 7쪽; 국가균형발전위원회, 『참여정부 국가균형발전정책의 비전과 성과』(2006c), 5쪽; 국가균형발전위원회, 『국가균형발전정책의 성과와 과제』(2006d), 5쪽; 성경룡, 앞의 책, 13~34쪽.

12) 반장식, 「국가균형발전정책의 추진현황과 성과」, 『국토』, 290호(국토연구원, 2005), 13쪽.

13) 국가균형발전위원회, 『2단계 균형발전정책 구상』(2007), 6쪽.

III. 행정중심복합도시 건설의 평가와 과제

본장에서는 행정중심복합도시의 건설 추진과정과 지역개관을 기술하고, 입지와 기능, 공간구조, 광역도시계획권, 명칭, 법적 지위 및 관할구역에 대하여 고찰하고자 한다. 그리고, 이러한 고찰의 결과를 바탕으로 행정중심복합도시의 입지와 기능, 공간구조, 광역도시계획권, 명칭, 법적 지위 및 행정구역 등에 대한 평가를 행하고, 과제를 제시하고자 한다.

1. 행정중심복합도시 건설의 추진과정과 지역개관

2005년 2월 24일 국회에서 여야가 ‘행정중심복합도시’를 공주·연기지역에 건설하고 12부 4처 2청을 이전하기로 합의하고,¹⁵⁾ 2005년 3월 18일 ‘행정중심복합도시건설특별법’이 제정·공포되면서¹⁶⁾ 본격적으로 시작된 행정중심복합도시 건설은 2005년 5월 24일에 ‘행정중심복합도시 예정지역과 주변지역’이 지정·고시되고, 2006년 11월 29일에는 행정중심복합도시건설특별법 제20조에 의거한 ‘행정중심복합도시건설 개발계획’이 확정되었다. 2006년 12월 21일에는 행정중심복합도시 명칭으로 ‘세종’이 확정되었다.¹⁷⁾ 정부는 ‘세종특별자치시의설치등에관한법률안’을 2007년 5월 21일 입법예고하고,¹⁸⁾ 2007년 6월 19일 국무회의에서 의결한 뒤 6월 22일 제268회 국회 임시회에 제출하였다.¹⁹⁾ 2007년에는 7월에 중심행정타운과 첫마을을 대상으로 한 1단계 건설공사가 착공되면서 환상형 도시구조를

14) 국정홍보처, 『국가균형발전 가이드: 대한민국 다시 그린다』(2006), 4~5쪽; 강현수(외), 「국토균형 발전을 위한 도시개발: 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시를 중심으로」, 『도시정보』, 288호 (대한국토도시계획학회, 2006), 3~13쪽; 윤대식, 「국가균형발전을 위한 도시개발 전략: 행정, 기업, 혁신도시를 중심으로」, 『국토』, 290호(국토연구원, 2005), 24~36쪽.

15) 행정중심복합도시건설청, 『국가균형발전을 선도할 행정중심복합도시 국민의 뜻을 모아 성공적으로 완수하겠습니다』(2006c), 1~2쪽.

16) 건설교통부, 『행정중심복합도시 건설기본계획』(2006b), 14쪽.

17) 위의 책, 19쪽; 행정중심복합도시건설청, 『2006년 행정중심복합도시 건설사업 이렇게 추진하겠습니다』(2006e), 5~19쪽; 행정중심복합도시건설청, 『행복도시 세종 누구나 살고싶은 세계적 모범도시』(2007), 4~5쪽.

18) 「세종시 주변지역 편입 강력 반대」, 2007년 5월 23일자, www.joongdo.co.kr.

19) 「충남도 세종시 반발에도 정부 법률제정 속도낸다」, 2007년 6월 6일자, www.joongdo.co.kr.

바탕으로 한 도시건설을 위한 공간계획의 구체화, 도시기반시설 설치방향 정립 및 자족성 확보를 위한 활동의 전개, 안정적 도시행정서비스 제공을 위한 자치단체 설립기반의 조성 등의 사업들이 전개될 예정이다.²⁰⁾ 이외에도 2005년부터 실시되고 있는 실시계획의 단계별 수립 및 문화재 조사가 계속될 것이고, 2008년 하반기부터는 단계적 도시기반 조성, 청사건축, 주택, 사업빌딩 등 민간 건축이 이루어질 것이다. 2012년부터 2030년까지는 중앙행정기관의 단계별 이전과 주민입주가 이루어질 예정이다.²¹⁾

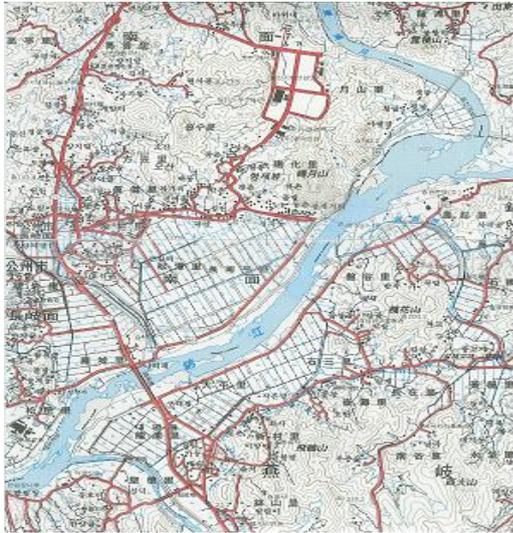
행정중심복합도시는 대체로 완만한 북고남저형의 구릉지로서 북측은 금북정맥(錦北正脈)의 지류인 국사봉(國師峰, 214m)과 접하고, 남측은 금강(錦江) 유역의 평야지대에 입지해 있다. 행정중심복합도시의 중심에는 원수산(元帥山, 254m)과

전월산(轉月山, 260m)이 위치하고, 금강 남측에 괴화산(槐花山, 200m)이 위치해 있다. 금강과 미호천(美湖川)이 합류하여 행정중심복합도시 내를 관통하고, 금강 양쪽으로 장남평야(長南平野)와 대평뜰(大平뜰)이 평야지대를 형성하고 있다(<지도 1>, <사진 1>).²²⁾

행정구역상으로 충청남도의 연기군(燕岐郡) 남면(南面), 금남면(錦南面) 및 동면(東面) 일대와 공주시(公州市) 장기면(長岐面) 및 반포면(反浦面) 일대에 걸쳐 있는 행정중심복합도시에는 4천여 가구에 1만여명이 거

<지도 1>

행정중심복합도시 일대의 자연 및 인문 경관



출처: 국토지리정보원, 『1:50,000 지형도, 대전도폭』(2003a); 국토지리정보원, 『1:50,000 지형도, 청주도폭』(2003b).

20) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2007), 34~35쪽.

21) 위의 책, 36쪽.

22) 건설교통부, 앞의 책(2006b), 27쪽.

<사진 1> 행정중심복합도시 일대의 자연 및 인문 경관



주: 1. 원수산, 2. 전월산, 3. 미호천, 4. 노적산, 5. 합강(삼기강), 6. 황우산, 7. 부용산, 8. 괴화산, 9. 장남평야, 10. 독락정, 11. 금강, 12. 금남교, 13. 대평뜰

출처: www.macc.go.kr

주하고 있다(2005년 3월 기준).²³⁾ 주민들의 대부분은 전월산, 형제봉(兄弟峰), 원수산, 국사봉, 장군봉(將軍峰, 354m), 노적산(露積山, 153m), 황우산(黃牛山), 부용산(芙蓉山), 괴화산, 비학산(飛鶴山) 등에 발달한 ‘골(골짜기)’, ‘산록완사면(山麓緩斜面)’ 또는 이들 산지와 평야간의 ‘경사변환선(傾斜變換線)’에서 괴촌(塊村)이나 열촌(列村)을 형성하면서 거주하고 있다.

2. 행정중심복합도시의 입지와 기능에 대한 평가와 과제

행정중심복합도시는 경부고속도로, 경부선, 경부고속철도 등에 근접해 있어서 전국에서의 접근도가 상당히 높다. 또한, 행정중심복합도시 예정지역에서 22km 내지 29km 정도 거리에는 대전광역시, 청주시, 천안시 및 공주시가 입지해 있는데, 이 도시들에는 약 258만명의 인구가 집적되어 있다. 이와 같이 행정중심복합도시의 지근거리에 대규모 인구가 집적된 4개의 도시가 입지해 있는 것은 대단히 특이한 사실이다.²⁴⁾ 여기에서, 행정중심복합도시 주변부의 4개 도시들은 자체인구 약 258만명 이외에 배후지역인 충청북도 및 충청남도의 나머지 인구 약 221만명 등 총 479만명의 인구를 포용하고 있고, 상호간에 42~57km 정도의 비교적 근거리에 입지해 있음에도 불구하고, 특이하게도 광역도시권이나 광역도시체계를 형성

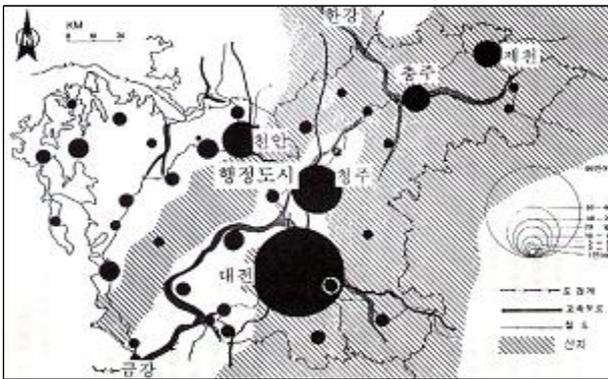
23) 위의 책, 33쪽.

24) 최원희, 앞의 논문(2004), 17~18쪽.

하고 있지 못하다. 이러한 현상은 이들 4개 도시가 수도권에 근접해 있고, 배후지역이 일부 제조업 발달지역을 제외하고는 경제적으로 낙후되어 있는데서 기인하는 것으로 판단된다.²⁵⁾

한편, 행정중심복합도시가 입지해 있는 현재의 충청권에는 천안—청주—대전 도시축과 서산—아산—천안—충주—제천 도시축이 천안을 매개로 결합된 T자형 도시축이 발달해 있다. 이러한 T자형 도시축은 기본적으로 충청권 산업단지의 입지와 관련되어 있다. 최근에 서해안고속도로를 중심으로 새로운 도시축이 형성되고는 있지만, 근본적인 도시 입지패턴은 여전히 T자형 도시축으로 요약된다.²⁶⁾ 행정중심복합도시의 바로 T자형 도시축 중 천안—청주—대전 도시축의 천안과 대전 사이에 입지하여 있다. 행정중심복합도시의 이러한 입지 특성은 행정중심복합도시의 성공과 실패를 가늠할 수 있는 중요한 요인이다. 행정중심복합도시 예정지역 주변부의 4개 도시들 중에서 대전광역시와 청주시의 주변부에는 약 5~10km 폭의 개발제한구역이 동심원상으로 설치되어 있다(<그림 1>).²⁷⁾

<그림 1> 충청권 도시의 입지패턴



출처: 주경식, 「도시화와 도시공간의 변화」, 『한국지리지: 충청편』(건설교통부 국토지리정보원, 2003), 159쪽.

이러한 행정중심복합도시의 입지는 경부축에 입지해 있고, 대전과 같은 대도시에 근접해 있다는 점에서 문제가 있다. 특히, 후자와 관련하여 행정중심복합도시가 대전에 종속될 가능성이 큰데, 이는 행정중심복합도시가 과천처럼 되는 것을 의미한다. 즉,

25) 위의 논문, 18쪽.

26) 김학훈, 「산업구조의 개편과 지역경계의 변화」, 『한국지리지: 충청편』(건설부 국토지리정보원, 2003), 154~192쪽; 주경식, 「도시화와 도시공간의 변화」, 『한국지리지: 충청편』(건설교통부 국토지리정보원, 2003), 347~382쪽; 최원희, 「충청권의 지역구조」, 『지리교육논집』, 49호(서울대학교 사범대학 지리교육과, 2005), 336~354쪽.

27) 최원희, 앞의 논문(2004), 18쪽.

과천은 건설 당시 행정중심복합도시만큼 국가균형발전을 강력하게 표방하고 건설된 것은 아니었지만, 당시 서울 근교에 신도시 형태로 건설되었고, 중앙정부기관의 상당부분을 이전 입지시켰다는 점에서 행정중심복합도시와 유사한 형태로 간주될 수 있다. 그런데, 과천은 현재 인구가 5만6천여명(56,587명)²⁸⁾에 불과하다. 이에는 여러 원인이 있겠지만, 대체로 서울에 근접해 있는데다가 서울의 영향력에 종속되어 있는 점이 주요 원인이라고 할 수 있다. 과천과 서울의 종속관계는 수준의 차이는 있을지 몰라도 행정중심복합도시와 대전 사이에서도 그대로 재현될 가능성이 있다는 점에 유의해야 한다. 행정중심복합도시 개발계획 등에서 상정하고 있는 바와 같이 대전이 행정중심복합도시의 배후도시로만 기능할 가능성은 그렇게 크지 않다고 본다. 이러한 가능성은 대전과 공주의 관계에서 이미 그대로 나타나고 있다. 따라서 행정중심복합도시가 대도시 대전과의 근접성으로 인해 대전에 종속되지 않도록 유의할 필요가 있다.²⁹⁾

한편, 행정중심복합도시의 기능은 전국적 차원에서 보면, 글로벌 도시지역을 선도하는 핵심도시, 국토의 균형발전과 여타 도시지역의 동반성장을 추구하는 촉매도시, 전 부문의 도시혁신을 전파하는 혁신도시 등으로 규정되고 있으며, 행정중심복합도시 내적으로는 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정, 대학·연구, 의료·복지, 첨단지식기반 등의 기반기능을 갖게 된다(<그림 2>). 특히, 중앙행정기능은 핵심적 기반기능으로서 행정중심복합도시로 이전 입지하는 12부 4처 2청 49개 단위기관들에 의해서 발생하게 되는데, 이러한 중앙행정기능은 세부적으로 중심관리, 산업과학, 국토관리, 1차산업, 사회복지, 교육문화 및 독립배치가능 기능으로 분류되고, 이들 각각의 기능에 해당하는 중앙행정기관들은 소규모 군집형태나 독립적으로 배치된다. 행정중심복합도시의 자족기능은 2007년부터 2030년까지의 기간에 3단계로 나누어 유치된다. 그러나 67개 정부 수준의 공공기관들에 의하여 2030년에 인구 50만명이 유지될지는 여전히 논란의 여지가 있다. 예를 들면, 행정중심복합도시와 거의 유사한 규모의 공공기관들이 입지해 있는 과천의 인구가 겨우 5만6천여명을 유지하고 있기 때문이다. 이점에서 정부수준 공공기관 이외에 대단위 중

28) www.stat.go.kr

29) 최원희, 「행복도시, 혁신도시, 기업도시 등 다핵형 국토공간 형성을 위한 정책추진 평가와 과제」, 『대한지리학회 2007 연례학술대회 발표요약집』(2007), 22쪽.

합대학교들과 첨단산업단지들이 대규모로 입지할 필요가 있다고 본다.

부연하면, 행정중심복합도시는 정부수준 공공기관만으로는 성공을 하지 못한다. 행정중심복합도시는 그 명칭이 의미하는 바와 같이 산·학·연·관이 ‘복합’되고, 동시에 도시규모의 고급 주거·교육·교통·레저가 완비되어야 비로소 성공할 수 있는 것이다.³⁰⁾ 그러나 행정중심복합도시의 경우 각각의 정부수준 공공기관의 입지는 가능하나 산·학·연은 전반적으로 입지가 불투명한 것이 현실이다. 특히, 행정중심복합도시가 주거·교통·레저기능은 어느 정도 갖춘다고 하더라도 자녀의 초등 및 중등학교 교육과 관련된 고급 교육기능을 완비하기는 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 이렇게 보면, 행정중심복합도시는 ‘산·학·연 중 일부기능의 결여’와 ‘교육기능의 미비’로 실패할 확률이 적지 않은 것으로 추정된다. 이 경우, 수도권—비수도권 종속구조는 지속되거나 또는 더욱 강화될 것이다. 따라서, 행정중심복합도시의 경우 산·학·연의 입지 결여와 자녀의 초등 및 중등학교 교육과 관련된 고급 교육기능의 미비로 인한 실패 가능성을 최소화 하여야 한다.³¹⁾

3. 행정중심복합도시의 공간구조계획에 대한 평가와 과제

행정중심복합도시는 예정지역과 주변지역으로 구성되어 있으며(<그림 4>), 예정지역은 행정중심복합도시가 건설되는 행정구역에 속하고, 주변지역은 글자 그대로 예정지역의 주변부에 해당하는 행정구역이다. 특히, 주변지역은 예정지역과 인접한 지역으로서 예정지역의 개발로 인하여 영향을 받을 수 있는 지역 중 계획적인 도시관리가 필요한 지역이다(행정중심복합도시건설특별법 제2조).³²⁾ 건설교통부는 2005년 3월 24일 ‘행정도시 예정지역 및 주변지역 지정안’을 발표하였는데, 예정지역은 연기군·공주시의 5개면 33개리를 포함하고 있고, 주변지역은 연기군·공주시·청원군의 9개면 74개리를 포함하고 있다.³³⁾ 이후 2005년 5월 24일에는 ‘행정중심복합도시 예정지역 및 주변지역’이 지정·고시되었는데,³⁴⁾ 예정지역은 2,210

30) 위의 논문, 42쪽.

31) 위의 논문, 42~43쪽.

32) 건설교통부(외), 『행정중심복합도시 예정지역 및 주변지역 지정안』(2005), 26쪽.

33) 위의 책, 8쪽.

34) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2006c).

만평에 4,000여 세대 9,800여명이 거주하고 있고, 주변지역에는 6,780만평에 14,000여 세대 37,000여명이 거주하고 있다.³⁵⁾

2006년 7월에 최종 확정된 행정중심복합도시 건설기본계획은 행정중심복합도시 도시개념 국제공모 당선작인 The City of Thousand Cities에서 제시된 ‘환상형 도시구조’를 행정중심복합도시의 도시구조로 설정하고 있는데,³⁶⁾(<그림 2>) 그의 작가 Andres Perea Ortega에 의하면, 환상형 도시구조는 과거 집중형으로 개발된 신도시 사례와는 달리 도시기능이 상당부분 분산되어 민주적이고 균형있는 도시형성이 가능하며, 혁신, 분권, 분산, 균형발전 등을 추구하고 있는 분권화 시대의 상징을 담아낼 수 있는 도시구조로서, 21세기 국가 발전방향을 개념적으로 상징화하고 있다.³⁷⁾

Ortega는 도시를 균형있게 형성하는 환상형 도시구조의 특성과 분산·분권의 이념을 담아낼 수 있도록 도시의 주요기능을 분산하여 배치한다는 원칙하에 “도시기능은 도시내 지역적 입지특성과 인접도시와의 광역적 연계성을 고려하여 시너지 효과를 거둘 수 있도록 거점별로 배치하며, 일반적인 도시 서비스를 지원하는 상업업무기능은 대중교통축을 따라 연도형(沿道形)으로 배치하여 거점지역간의 연계

활성화를 유도한다”는 세부계획을 설정하고, 거점별 도시 주요기능의 배치기준을 다음과 같이 제시하고 있다(<그림 2>).³⁸⁾

<그림 2> 행정중심복합도시의 주요기능 배치



출처: 건설교통부, 『행정중심복합도시 건설기본계획』(2006b), 54쪽.

- 중앙행정 : 광역적 접근편의성, 상징성
- 문화·국제교류 : 중앙행정 기능 및 수변공간 연계
- 도시행정 : 시민 접근성, 도시 균형성장
- 대학·연구 : 대덕연구단지

35) 건설교통부(외), 앞의 책(2005), 32쪽.

36) 건설교통부, 앞의 책(2006b), 17쪽.

37) 행정중심복합도시건설청, 『2005년도 행정중심복합도시 백서』(2006d), 345쪽.

38) 건설교통부, 앞의 책(2006b), 54쪽.

등과의 연계

- 의료·복지 : 오송생명과학단지 등과의 연계
- 첨단지식기반 : 기존 산업단지 입지활용 고려

위와 같이 환상형 도시구조에 일치시켜 주요기능을 배치하는 계획 이외에도, 생활권, 교통체계 등도 환상형 도시구조에 준하여 계획되어 있다.³⁹⁾ 부연하면, 행정중심복합도시의 도시구조는 ‘행정중심복합도시 도시개념 국제공모 당선작의 아이디어’를 반영하여, 도시의 중앙부분은 환경생태적으로 보존하고, 도시기능은 둘레에 분산배치하는 ‘이중환상형’(二重環狀形, two ring) 도시구조를 취하고 있는데, 여기서 바깥링(outer ring)은 개발축 및 대중교통축으로 행정·주거·상업 등의 주요도시기능을 분산배치하며, 둘레는 20km 내외로 조성하여 도시 어느 곳에서도 대중교통수단으로 20분 내외에 접근이 가능하다. 안쪽링(inner ring)은 환경과 생태가 공존하는 공간으로 시민들이 공유하고 휴식할 수 있는 열린공간으로 계획하며, 주변부에는 레저·문화 등의 기능을 일부 배치한다.⁴⁰⁾ 행정중심복합도시 건설

<그림 3> 행정중심복합도시의 조감도



출처: 행정중심복합도시건설청, 『행정중심복합도시 도시경관조성 기본방향』(2006a), 표지

기본계획에서 채택한 ‘이중환상형 도시구조’는 최근 행정중심복합도시건설청이 제작하는 각종 유인물에 조감도 형식으로 드러나 있다 (<그림 3>).⁴¹⁾

또한, 연기군 남면 송원리와 나성리 일대에 지어지는 첫마을은 금강변의 구릉지로, 현 지형을 이용하여 자연친화적 주거개발이 가능한 우수한 입지조건을 갖추고 있다. 첫마을은 35만여평의 면적에 7,000호 규모로 지어지며,

39) 위의 책, 54쪽.

40) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2006c), 2쪽.

41) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2006b), 표지; 행정중심복합도시건설청, 『숫자로 보는 행정중심복합도시』(2006e), 표지.

2009년에 첫 분양이 이루어지고, 2010년 겨울에 입주가 이루어질 예정이다.⁴²⁾ 특히, 첫마을에는 공공시설과 민간시설이 함께 모인 복합커뮤니티가 설치될 예정이다.⁴³⁾ 행정기관이 이전할 중앙행정타운은 연기군 남면 중촌·방축·송담·진의리 일원 83만여평에 조성된다. 국제공모를 통해 마련된 중앙행정타운 밑그림의 가장 큰 특징은 녹지가 도시를 품고 있어 녹지와 도시의 구분이 없으며, 고밀도 수직도시를 탈피하고, 기존 지형과 자연환경을 살려 평평한 캔버스형 도시를 지향하고 있다.⁴⁴⁾

한편, 행정중심복합도시는 대전, 청주, 공주, 조치원의 기존 시가지가 인접하고 있어, 이들 도시와 행정중심복합도시간에 난개발을 방지하고, 행정중심복합도시의 효과적인 정착과 인근 도시와의 연계발전을 위하여 예정지역에 연접하여 설정된 것이 주변지역이다. 주변지역은 도시관리계획이 수립되기 전까지는 시가화조정구역 수준으로 개발이 억제되며(행정중심복합도시건설특별법 제14조), 다만 집단취락 등에 대해서는 대통령령이 정하는 바에 따라 그 제한을 완화할 수 있다.⁴⁵⁾

주변지역 관리방안은 주변지역의 난개발 방지방안 및 지원사업계획 수립방안으로 구성된다. 이 가운데 난개발 방지방안은 주변지역에 대하여 도시 연담화 방지, 우수경관 보존, 도시기반시설 부담의 최소화를 위해서 행정중심복합도시가 충분히 성숙할 때까지 보전을 기조로 관리하고, 주민불편의 해소를 위하여 비준치구역 중 일부를 지구단위계획구역으로 지정하여 계획적으로 개발하며, 그 외 지역은 도시관리계획 수립시까지 시가화조정구역 수준의 규제를 유지하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 특히, 이러한 난개발 방지를 위한 도시계획적 수단으로 행정중심복합도시에 대한 도시계획조례, 용도지구 지정, 지구단위계획지침 등을 활용하도록 하고 있다.⁴⁶⁾

지원사업계획 수립방안은 행정중심복합도시건설특별법 제53조 및 동법 시행령 제28조를 근거로 행정중심복합도시 주변지역에서는 도시의 무질서한 확산과 난개발을 방지하기 위해 일정규모 이하의 개발행위만 허용하고 있어 지역주민의 불편

42) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2007), 17쪽.

43) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2006b), 30쪽.

44) 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2007), 19쪽.

45) 건설교통부(위), 앞의 책(2005), 26~27쪽.

46) 국토연구원, 『행정중심복합도시 주변지역 관리방안』(2007), 27~33쪽.

을 초래하고 있으므로 실질적인 지원을 통해 지역사회의 불이익과 지역주민의 불편을 해소하기 위한 구체적 방안들을 제시하고 있다. 이러한 지원사업계획은 주변 지역 전체의 계획적 관리를 고려하고, 주민에게 지속적 실질적 혜택을 주고, 마을 간 형평을 고려하고, 지역의사를 최대한 반영한다는 기본방향하에 주변지역 마을에 생활편의시설, 복지증진시설, 소득증대시설 등을 설치해 주는 것을 기본으로 하고 있다.⁴⁷⁾

주변지역은 법률에 의한 지원사업계획에도 불구하고, 사실상의 개발제한구역이므로 그 지정 면적을 최소화 해야 하고, 주변지역으로 지정된 주변지역에 대해서는 재산상의 피해를 최대한 보상해 주어야 하고,⁴⁸⁾ 지정기간도 대폭 축소해야 한다. 주변지역의 많은 주민들이 행정중심복합도시건설청을 상대로 주변지역 지정을 철회하거나 최소화하고, 주변지역 지정에 따른 각종 피해를 적극적으로 구제해 줄 것을 요구하고 있다. 주변지역의 범위를 예정지역으로부터 4~5km 범위내 총 6,780만평으로 하는 것은 행정편의주의이다. 주변지역은 예정지역으로부터 1km 범위내 해당면적을 주변지역으로 지정하고, 지정된 주변지역은 전부 국가가 매입하는 방안이 적극 고려되어야 한다. 주변지역 주민에게 생활편의시설을 지원해 주는 것은 주민들에게 큰 도움이 되지 않는다.⁴⁹⁾

4. 행정중심복합도시 광역도시계획권에 대한 평가 및 과제

행정중심복합도시의 예정지역 및 주변지역과 인접지역의 공간구조 및 기능을 상호연계시키고 환경을 보존하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 2006년 1월 2일자로 대전 전역, 충남 연기, 공주 및 계룡 전역과 천안 일부, 충북 청주, 청원, 진천 및 증평 전역이 ‘행정중심복합도시 광역도시계획권’으로 지정되어 있고 (<그림 4>), 목표연도는 행정중심복합도시 건설시점인 2030년이다.⁵⁰⁾ 2007년 7월 완료예정으로 현재 행정중심복합도시 광역도시계획이 작성 중이다.⁵¹⁾ 행정중심복

47) 국토연구원, 앞의 책(2007), 45~55쪽.

48) 최원희, 앞의 논문(2007), 22쪽.

49) 위의 논문, 23쪽.

50) 건설교통부(외), 『행정중심복합도시 광역도시계획안: 기본구상 및 부문별계획 주요사항』(2006), 1~2쪽, 건설교통부, 『행정중심복합도시 광역도시계획안』(2006a).

<그림 4>

행정중심복합도시 광역도시계획권의 공간범위

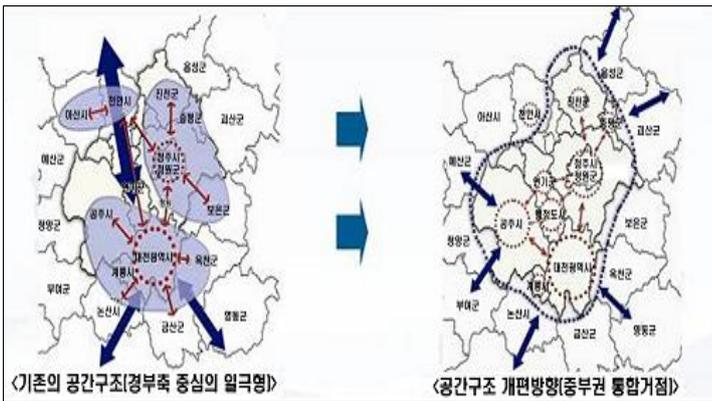


출처: 건설교통부, 『행정중심복합도시 광역도시계획안』(2006a), 3쪽.

합도시 광역도시계획은 국토종합계획 및 군사계획에는 우선하지 않지만, 대전권 및 청주권 광역도시계획 및 시·군 도시기본계획 등에는 우선하므로, 건설교통부장관 및 지방자치단체장은 행정중심복합도시 광역도시계획에 부합하도록 기수립된 광역도시계획 및 도시계획을 변경해야 한다⁵²⁾는 점에서 행정중심복합도시의 성공적 추진과 관련하여 대단히 중요하다.⁵³⁾

행정중심복합도시 광역도시계획권의 기존 공간구조는 대전광역시, 청주시 중심의 양핵중심구조이고, 일부지역에 편중된 개발이 이루어져 있고, 광역권 내 지역간

<그림 5> 행정중심복합도시 광역도시계획의 공간구조 개편



출처: 건설교통부, 『행정중심복합도시 광역도시계획안』(2006a), 9쪽.

연계기능이 미흡하다는 전제하에 공간구조 구상의 기본 방향을 “대전·계룡—청주·청원—연기·공주—진천·증평지역을 연계하는 도시 네트워크의 형

51) 건설교통부, 위의 책(2006a), 1쪽.

52) 건설교통부(외), 앞의 책(2006), 1~2쪽; 건설교통부, 위의 책(2006a), 2쪽.

53) 『행정도시 광역도시계획의 주요내역, 문제점 및 대안』, 《공주대신문》, 2006년 12월 11일자, 555호, 5쪽.

성, 산업구조 및 경제기반 개편을 위한 혁신거점 육성, 광역교통 연계망의 합리적 구축, 광역권의 계획적 성장관리를 통한 ‘네트워크 도시’지향의 효율적 도시개발 체계 구축”으로 설정하고 있다(<그림 5>).⁵⁴⁾

행정중심복합도시 광역도시계획권은 다음과 같은 5가지 측면에서 평가하고 과제를 제시할 수 있다.

첫째, 대전을 행정중심복합도시의 배후도시로 상정하고 있는 행정중심복합도시 광역도시계획권은 오류일 가능성이 현실적으로 크다. 잘못하면, 행정중심복합도시 광역도시계획권이 아니라, 대전 광역도시계획권을 만들 가능성이 있다. 거대도시 대전이 행정중심복합도시의 성장을 저해할 가능성에 대비하여 보다 적극적으로 대전과 행정중심복합도시의 상호작용을 제한하거나 대전이 행정중심복합도시의 기반기능을 대행하는 것을 방지할 수 있는 방안을 제도화하는 것이 필요하다고 본다.

둘째, 천안을 수도권으로 간주하고, 행정중심복합도시가 수도권과 연담화되는 것을 방지하기 위해 천안과 행정중심복합도시를 녹지축으로 차단하고 있는데, 이는 천안과 행정중심복합도시의 인위적 차단이다. 천안을 현실적으로 수도권이라고 간주하는 것은 다소간에 무리가 있고, 이에 근거하여 천안과 행정중심복합도시 사이에 연담화 관리 녹지축을 설정하는 것은 천안의 도시성장 뿐만 아니라 행정중심복합도시 광역도시계획권을 형성하는데, 나아가서 충청권 차원의 초광역경제클러스터를 형성하는데에 계속 장애가 될 수 있다.

천안은 현실적으로 충남지역의 수위도시로서 충남지역의 경제발전을 새로이 선도하고 있고, 국가적으로는 경부축 중부지역의 제조업 발전을 주도하고 있다. 동시에 천안은 아산, 당진, 서산 등지로 이어지는 수도권 남부지역의 제조업 성장을 주도하고 있다. 천안에서 서산에 이르는 지역은 이미 인구 100만에 이르는 거대도시지역을 형성하기 시작했다. 따라서, 천안이 행정중심복합도시 광역도시계획권에 배제되어 있는 것은 천안의 인구와 기능을 낭비하는 것이라는 관점에서 문경원·임준홍⁵⁵⁾의 주장과 같이 천안과 행정중심복합도시 사이에 설정되어 있는 연담화 관리 녹지축을 제거하는 것이 바람직하다. 연담화 관리 녹지축을 제거한 후에는

54) 건설교통부, 앞의 책(2006a), 9쪽.

55) 문경원·임준홍, 「행정중심복합도시 광역도시계획의 주요정책과 쟁점과제」, 『한국지방자치학회 추계학술발표대회 발표논문집』(2006), 11쪽.

보다 적극적으로 천안을 행정중심복합도시 광역도시계획권에 포함시키는 것이 바람직하다. 행정중심복합도시의 발전은 일차적으로는 인구규모가 비슷한 천안과 청주와의 상호작용에 의거해야 하고, 이차적으로 인구규모가 아주 큰 대전과의 상호작용에 의거해야 할 것이다.

셋째, 행정중심복합도시 광역도시계획권에서 중소도시들의 경우 대전, 청주, 행정중심복합도시 등 대도시와의 거리, 특화기능의 입지 여부 등에 따라서 도시성장에 크게 영향을 받게 될 것이다. 행정중심복합도시 광역도시계획권 내의 대표적 중소도시인 공주는 행정중심복합도시의 근접입지로 인해서 대전에 의한 쇠퇴에 이어 계속적으로 쇠퇴할 가능성이 있다. 공주의 경우 건설교통부⁵⁶⁾가 계획하고 있는 바와 같이 서부거점, 교통결점 및 광역문화거점으로 구축되고, 산업기반의 보완이 이루어진다고 해도 전국수준의 특단의 특화산업기능이 아니면, 대전과 행정중심복합도시에 이종으로 종속될 가능성이 아주 크다. 이러한 가능성은 거대도시 대전 옆에 있는 공주가 지난 15년간 인구 15만명대에서 인구 13만명대로 지속적으로 낙후되고 있다는데서 잘 나타난다. 특히, 대전과 행정중심복합도시가 상승작용을 할 경우 공주의 쇠퇴는 더욱 가속화될 것이다.

연기의 경우 군 면적 187.6km²(전체 군면적 361.5km²의 51.8%)가 행정중심복합도시에 편입되면서 편입지역의 거주인구 3만여명(전체인구의 8만5천여명의 35.2%)도 행정중심복합도시에 편입되게 되어 있어,⁵⁷⁾ 건설교통부⁵⁸⁾가 계획하고 있는 바와 같이 “장차 기존의 물류·산업·교육 인프라를 활용하여 교육·문화·레저·산업 등 도시적 서비스 기능 보완 및 동반성장을 추진”하더라도, 국가수준의 특단의 특화산업기능이 부여되지 않는 한 잔존인구 5만5천명의 연기가 행정도시에 종속되지 않고 자생적 성장을 할 수 있다고 보기는 어렵다. 청원은 국가차원에서 오송을 중심으로 생명산업과 고속철도 분기점으로, 그리고 오창을 중심으로 과학산업단지로 각각 육성되고 있으므로, 청원이 청주에 종속되기보다는 청주와 청원이 상호보완적으로 경쟁하면서 충북의 성장을 선도해 갈 것이다.

진천·증평의 경우는 청주와는 물론 행정도시와도 상당한 거리를 두고 있고, 진

56) 건설교통부, 앞의 책(2006a), 10쪽.

57) 『연기군, 행정도시에 편입시켜야』, 《조선일보》, 2007년 3월 6일자, 26809호, A16쪽.

58) 건설교통부, 앞의 책(2006a), 10쪽.

천·음성에 혁신도시가 입지하고 있기 때문에 공주와 같이 쇠퇴할 가능성은 크지 않다고 본다. 특히, 진천은 음성과 더불어 IT·BT 테크노폴리스형의 혁신도시로 지정되어 있어서 청주·청원에 종속되지 않고 독자적으로 성장할 가능성이 크다. 계룡의 경우도 행정중심복합도시와 일정한 거리를 두고 있고, 3군본부를 비롯한 각종 군사기능체들이 대규모로 입지해 있기 때문에 공주와 같은 쇠퇴의 가능성은 보이지 않는다. 특히, 계룡의 경우 인구가 3만여명으로 인구규모에 비해 과다한 도시기능을 갖고 있는 상태이므로 큰 문제가 되지 않을 것이다.⁵⁹⁾

따라서, 행정중심복합도시 건설과정에서 청원, 진천, 증평, 계룡의 경우 도시성장에 정적 효과가 있을 것으로 추정되나, 공주와 연기의 경우 인구와 산업의 측면에서 지역기반을 상실하지 않도록 국가수준의 특단의 대책이 적용될 필요가 있다.

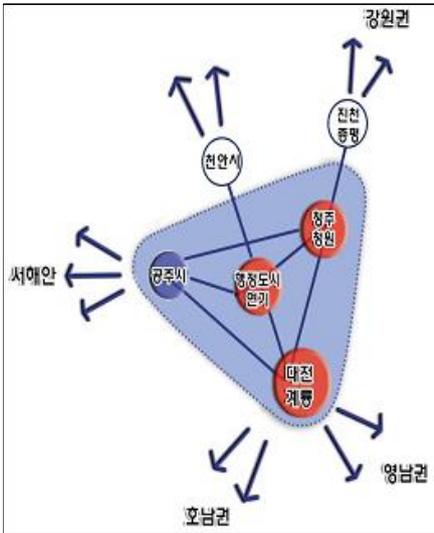
넷째, 행정중심복합도시 광역도시계획권 설정에 있어서 충북과 충남간의 공간적 형평성이 상실되어 있다. 행정중심복합도시와 강원권과의 연계를 위해서 충북의 진천·증평까지 행정중심복합도시 광역도시계획권에 포함하고 있으나, 행정중심복합도시와 강원권과의 연계는 행정도시와 직접 연결되어 있는 청주·청원을 통해서 이루어지도록 하는 것이 타당하다. 이는 행정중심복합도시와 연결되어 있는 공주를 통해서 서해안권과 연계를, 그리고 역시 행정중심복합도시와 연결되어 있는 대전을 통해서 호남 및 영남지역과의 연계를 도모하고 있는 것과 마찬가지로이다. 진천과 증평은 청주와 직접 행정구역을 접하고 있지 않으며, 행정중심복합도시와의 물리적 거리도 계룡과 청원에 비할 바가 아닐 정도로 원거리이다. 충북의 진천·증평까지 행정중심복합도시 광역도시계획권에 포함시킨 것은 무리이다. 이렇게 볼 때, 행정중심복합도시 광역도시계획은 충북 쪽에 지나치게 편중되어 있어 형평성을 상실하고 있다.

이러한 충남과 충북의 공간적 형평성의 문제점을 해결하기 위해선 행정중심복합도시 광역도시계획권내의 광역도시체계가 문경원·임준홍⁶⁰⁾이 제시한 '1+3 네트워크 도시체계'로 수정되는 것이 바람직한데, 여기서 1은 행정중심복합도시·연기를 지칭하고, 3은 대전·계룡, 청주·청원 및 공주를 지칭한다. 이러한 수정안은

59) 「행정도시 광역도시계획의 주요내역, 문제점 및 대안」, 《공주대신문》, 2006년 12월 11일자, 555호, 5쪽.

60) 문경원·임준홍, 앞의 논문(2006), 11쪽.

<그림 6> 행정중심복합도시 광역도시계획 공간구조 기본개념: 1+3 네트워크 도시체계



출처: 자료: 문경원·임준홍, 『행정중심복합도시 광역도시계획의 주요정책과 쟁점과제』, 『한국지방자치학회 추계학술발표대회 발표논문집』(2006), 11쪽.

행정중심복합도시와 강원권과의 연계는 청주·청원으로 충분하다는 전제하에 인천·증평을 결절거점에서 제외한 것이다. 만약, 인천·증평을 행정중심복합도시와 강원권과의 연계를 위한 거점으로 계속 설정하려면, 예산·청양이나 예산·홍성도 행정중심복합도시와 서해안권과의 연계를 위한 거점으로 새로이 설정해야 하고, 행정중심복합도시와 영남권과 호남권과의 연계를 위한 거점도 대전·계룡 이외에 추가로 설정해야 한다(<그림 6>).

다섯째, 행정중심복합도시 광역도시계획이 실제로 재정투입이 안되어 계획 자체의 백지계획화 가능성이 있는데, 이 경우 행정중심복합도시가 광역도시계획권을 성립시키는데 실패하여, 결국 충청권 균형발전과 국가균형발전은 차치하

고 일개의 중소 신도시로 전략할 가능성도 있다. 행정중심복합도시 광역도시계획권이 충청권의 균형발전을 선도할 수 있고, 균형발전된 충청권이 초광역경제클러스터로서 수도권이나 동남권과 더불어 국가균형발전을 선도할 수 있다. 행정중심복합도시가 국가균형발전을 선도한다는 논리는 이와 같은 것이다.

따라서 행정중심복합도시 광역도시계획에 관한 재정계획이 시급히 확정되어 행정도시 건설과 동시에 행정도시 광역도시계획이 실행에 옮겨져야 한다. 행정중심복합도시가 완성되어 주변 중소도시의 인구와 기능을 흡입하는 상황이 발생한 다음에 주변 중소도시의 개발에 나서는 일이 없어야 한다. 특히, 행정중심복합도시와 대전이 연합하여 주변 중소도시들의 발전을 저해하는 일이 발생하지 않도록 사전에 계획적으로 조치해야 한다. 행정중심복합도시가 국가균형발전을 선도할 수 있는 것이 아니라, ‘행정중심복합도시 광역도시계획권’이나 ‘충청권 차원의 초광역경제 클러스터’가 국가균형발전을 선도할 수 있는 것이다. 행정중심복합도시가 개

발의 섬이 되지 않도록, 즉 행정중심복합도시에 의한 성장도시 증후군 현상이 발생하지 않고 성장거점으로서의 과급효과가 발생하도록 하기 위하여 주변지역에 대한 개발제한규제를 대폭 완화하고, 행정중심복합도시 광역도시계획권의 개발에 동시적으로 착수해야 한다. 특히, 행정중심복합도시 광역도시계획권의 동시적 개발은 필수적이다.⁶¹⁾

5. 행정중심복합도시의 명칭, 법적지위 및 관할구역에 대한 평가 및 과제

정부는 공모 및 심의 과정을 거쳐서 2006년 12월 21일에 행정중심복합도시의 명칭을 ‘세종’으로 확정된 바 있으나,⁶²⁾ 결과적으로 ‘세종’이라는 명칭은 국가수준의 도시에 적합한 명칭으로서 일면 권위주의적인 측면을 갖고 있어서, 국가균형발전을 추구하는 상징적 지명으로서 적합하지 않은 것으로 간주된다. 정부과천청사의 소재지 명칭을 ‘경기도 과천시’라고 하고, 그리고 정부대전청사의 소재지 명칭을 ‘대전광역시 서구’라고 한 경우와 마찬가지로 행정중심복합도시의 명칭으로 이 지역의 고유 명칭을 사용하는 것이 바람직하다. 특히, 정부과천청사와 정부대전청사의 입지가 국가균형발전에 대한 의식이 보편화되지도 않았고, 권위주의적 정권이 통치하고 있던 시기에 이루어졌는데도 불구하고, 청사 소재지의 명칭을 별도로 부여하지 않았음에 유의해야 한다.

또한, 정부는 2007년 5월 21일 행정중심복합도시의 법적지위와 관할구역을 규정한 세종특별자치시설치법률안을 입법예고한 바 있다.⁶³⁾ 행정중심복합도시건설청, 행정자치부 등 기관단체들은 “행정중심복합도시가 명실상부한 명품도시가 되고, 국가적 차원에서 지역균형발전을 견인하려면, 특별자치시가 되어야 한다”는 주장이다. 그러나 충청남도과 충청남도의회는 행정자치부가 충청남도의 의견을 받아들이지 않은 채 정부 직할의 ‘광역+기초’를 겸한 지위를 골자로 한 세종특별자치시설치법률안을 통과시키는 것을 받아들일 수 없다며 반발하고 있다.⁶⁴⁾ 충청남

61) 최원희, 앞의 논문(2007), 43쪽.

62) 건설교통부, 앞의 책(2006b), 19쪽; 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2006c), 5~19쪽; 행정중심복합도시건설청, 앞의 책(2007), 4~5쪽.

63) 「세종시 주변지역 편입 강력 반대」, 2007년 5월 23일자, www.joongdo.co.kr.

64) 「충남도 세종시 반발에도 정부 법률제정 속도낸다」, 2007년 6월 6일자, www.joongdo.co.kr.

도는 2007년 4월 국무총리실 주재로 열린 ‘행정중심복합도시의 법적 지위 및 행정구역 설정 연구용역 중간보고회’에서 “행정중심복합도시의 법적지위는 연기군 전체를 충청남도 관할의 ‘특례를 인정한 도·농복합시’로 정하는 것이 합리적”이라는 의견을 제시했다.⁶⁵⁾ 행정중심복합도시의 법적지위에 관하여 정부와 충청남도의 견해가 다르지만, 객관적으로 보면, 정부과천청사 및 정부대전청사 소재지를 기존의 해당 지방행정구역에서 분리하여 별도의 정부 직할의 법적지위를 부여하지 않고, 청사 소재지 기존 지방행정구역의 관할 하에 편입시킨 것과 마찬가지로 행정중심복합도시를 예정지역과 주변지역의 대부분을 차지하는 충청남도 직할의 기초자치단체로 편입시키는 것이 행정중심복합도시 건설의 제일 명분인 ‘지역균형발전의 실현’에도 부합한다.

또한, 행정중심복합도시의 관할구역 범위와 관련하여 문제가 되는 것은 정부, 충청남도와 연기군, 공주시, 청원군의 견해가 다르다는 것이다. 즉, 정부는 예정지역만을 관할구역으로 편입할 것이라는 기존의 예상과는 달리 예정지역과 주변지역 전체를 관할구역으로 입법예고하고 있고, 충청남도와 연기군은 예정지역과 연기군 전체를 관할구역으로 할 것을 제안하고 있고, 그리고 공주시와 청원군은 예정지역만을 관할구역으로 할 것을 제안하고 있다.⁶⁶⁾

부연하면, 행정중심복합도시의 관할구역과 관련하여, 주변지역을 관할구역에 포함시킴으로서 개발제한구역 성격의 주변지역을 직접 관리하고자 하는 정부의 법률안도 일리가 있지만, 연기군의 경우 전체면적의 51.7%인 186.86km²와 전체인구의 36.4%인 31,000여명이 행정중심복합도시로 편입되면 연기군 부분의 예정지역과 주변지역을 제외한 잔여지역만으로는 행정구역으로서의 존립자체가 불가능하다고 판단하고 연기군 전체를 행정중심복합도시 관할구역에 편입시켜줄 것을 충청남도와 더불어 요구하고 있고,⁶⁷⁾ 공주시의 경우 전체면적의 8.2%인 76.63km²와 전체인구의 5.1%인 6,533명이 행정중심복합도시로 편입되면 연간 300억원의 지방세와 교부세가 감소되어 시세가 크게 위축될 것으로 예상하고 연기군과는 반대로 행정

65) 「충남도 ‘도농복합특례시’ 추진», 《조선일보》, 2007년 4월 24일자, 26851호, A12쪽.

66) 「행정도시 관할구역 조정 ‘난항’», 《조선일보》, 2006년 11월 17일자, 26717호, A14쪽.

67) 「3개면 편입 인구12만 붐괴», 《공주신문》, 2007년 5월 26일자, 818호, 1쪽; 「행정도시가 지역 갈라 놓는다», 《조선일보》, 2007년 6월 2일자, 26885호, A12쪽; 「연 300억 시세수입 타격», 《공주신문》, 2007년 6월 2일자, 819호, 5쪽.

중심복합도시 주변지역으로 지정되어 있는 공주시 행정구역을 행정중심복합도시 관할구역에서 제외시켜줄 것을 요구하고 있다.⁶⁸⁾ 청원군도 주변지역으로 지정된 부용면과 강내면 일부지역의 행정중심복합도시 편입을 반대하고 있다.⁶⁹⁾ 이와 같이 행정중심복합도시의 관할구역 범위와 관련하여 정부, 충청남도과 연기군, 공주시, 청원군의 견해가 다르므로 행정중심복합도시가 충청남도 관할의 특례 인정 도·농복합시로 설치되는 경우에도 주변지역을 관할구역으로 포함하지 말아야 할 것이다.

IV. 결론 및 제언

본 연구에서는 우선 1960년대 이래 우리나라의 도시발달과 1단계 및 2단계 국가균형발전전략, 행정중심복합도시 건설 추진과정과 지역개관에 대하여 개괄적으로 고찰하고, 이어서 입지와 기능, 공간구조, 광역도시계획권, 명칭, 법적지위, 관할구역 등에 대하여 고찰하고, 이러한 항목들에 대한 평가를 행하고 과제를 제시하였다. 본 연구의 결과를 정리하면, 다음과 같다.

첫째, 행정중심복합도시 예정지역이 경부축에 입지해 있으면서 대도시 대전에 근접해 있는 데, 이러한 입지특성이 행정중심복합도시의 발전에 기여할 가능성이 다는 장애가 될 가능성이 더 크므로, 행정중심복합도시가 대전에 종속되지 않도록 특단의 대책이 요구된다.

둘째, 행정중심복합도시가 인구 50만의 자생적 성장도시가 되기 위해서는 중앙행정기관들의 이전만으로는 역부족이므로 인구의 유인력 및 지지력이 큰 다수의 종합대학교와 첨단산업기능체들이 유치될 필요가 있다. 행정중심복합도시가 대전에 종속되지 않고 자생적 성장을 할 수 있는 기반기능과 비기반기능을 충분히 갖추도록 해야 한다. 특히, 고급의 유치중등학교와 문화시설의 설치가 필수적이다.

셋째, 행정중심복합도시의 공간구조에 있어서 예정지역이 이중환상형의 도시내

68) 「공주시 300억 세금 손실된다」, 《금강뉴스》, 2007년 5월 31일자, 31호, 1~2쪽; 「주민투표로 주변지역 편입여부 결정하자」, 《금강뉴스》, 2007년 6월 9일자, 32호, 2쪽; 「연 300억 시세수입 타격」, 《공주신문》, 2007년 6월 2일자, 819호, 1쪽.

69) 「행정도시 관할구역 조정 ‘난항」, 《조선일보》, 2006년 11월 17일자, 26717호, A14쪽.

부구조를 취하고, 오픈스페이스화된 중앙부를 갖고 있는 것은 상징적이고 특이하다. 개발제한구역의 성격을 갖는 주변지역은 과다하게 지정되어 있으므로 지정을 철회하거나 최소화하고, 불가피한 지정의 경우에도 그에 따른 각종 피해를 적극적으로 구제해 주어야 한다.

넷째, 행정중심복합도시 광역도시계획권의 일부 불합리한 요소, 즉 광역도시계획권에서 천안의 배제, 진천 및 음성외의 포함 등의 문제를 해결할 필요가 크다. 또한, 행정중심복합도시가 개발의 섬이 되지 않도록, 즉 행정중심복합도시에 의한 성장도시 증후군 현상이 발생하지 않고 성장거점으로서의 과급효과가 발생하도록 하기 위하여 광역도시계획권의 개발에 동시적으로 착수해야 한다.

다섯째, 행정중심복합도시의 명칭으로서 ‘세종’은 중앙집권적이고 권위주의적 성격이 강하여서 국가균형발전 상징체로서의 의미를 갖지 못하므로 폐기하고, 지역 고유의 명칭으로 대체하는 것이 바람직하다. 행정중심복합도시의 법적 지위를 정부직할의 ‘특별자치시’로 설정한 것은 ‘세종’이라는 명칭과 마찬가지로 중앙집권적이고 권위주의적 성격이 강하므로 일반자치시로 설정하는 것이 바람직하다. 행정중심복합도시의 관할구역에 주변지역을 전부 포함시키는 것은 행정중심복합도시에 의한 주변지역의 관리 등의 측면에서는 타당하지만, 주변지역을 현재 관할하고 있는 중소도시들의 입장에서는 도시의 존립을 위태롭게 할 수 있는 사안인데가 해당 지방자치단체마다 포함 여부에 관한 의견이 상이하므로 취소되는 것이 바람직하다.

차후의 연구에서는 행정중심복합도시의 성공을 가능하게 할 최대 기제인 광역도시계획권에 대하여 최근 새로이 제기되고 있는 ‘행정중심복합도시의 초광역 클러스터화’ 제안과 관련하여 보다 상세한 분석이 필요하다.

참고문헌

《공주대신문》; 《공주신문》; 《금강뉴스》; 《조선일보》.

강현수(외), 「국토균형발전을 위한 도시개발: 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시를 중심으로」, 『도시정보』 288호, 대한국토도시계획학회, 2006, 3~13쪽.

건설교통부, 『행정중심복합도시 광역도시계획안』, 2006a.

- 건설교통부, 『행정중심복합도시 건설기본계획』. 2006b.
- 건설교통부(외), 『행정중심복합도시 예정지역 및 주변지역 지정안』. 2005.
- 건설교통부(외), 『행정중심복합도시 광역도시계획안: 기본구상 및 부문별계획 주요사항』. 2006.
- 국가균형발전위원회, 『참여정부 국가균형발전전략으로 대한민국이 강해집니다』. 2006a.
- 국가균형발전위원회, 『국가균형발전 3년의 성과와 향후과제』. 2006b.
- 국가균형발전위원회, 『참여정부 국가균형발전정책의 비전과 성과』. 2006c.
- 국가균형발전위원회, 『국가균형발전정책의 성과와 과제』. 2006d.
- 국가균형발전위원회, 『2단계 균형발전정책 구상』. 2007.
- 국정홍보처, 『국가균형발전 가이드: 대한민국 다시 그린다』. 2006.
- 국토연구원, 『행정중심복합도시 주변지역 관리방안』. 2007.
- 국토지리정보원, 『1:50,000 지형도, 대전도폭』. 2003a.
- 국토지리정보원, 『1:50,000 지형도, 청주도폭』. 2003b.
- 김학훈, 「산업구조의 개편과 지역경제의 변화」. 『한국지리지: 충청편』. 서울: 건설부 국토지리정보원, 2003, 154~192쪽.
- 남영우·서태열, 『도시와 국토』. 서울: 법문사, 1995.
- 문경원·임준홍, 「행정중심복합도시 광역도시계획의 주요정책과 쟁점과제」. 『한국지방자치학회 추계학술발표대회 발표논문집』 2006, 1~20쪽.
- 반장식, 「국가균형발전정책의 추진현황과 성과」. 『국토』 290호, 국토연구원, 2005, 6~13쪽.
- 성경룡, 『참여정부의 국가균형발전 정책: 선진국 진입 전략』. 서울: 국가균형발전위원회, 2007.
- 윤대식, 「국가균형발전을 위한 도시개발 전략: 행정, 기업, 혁신도시를 중심으로」. 『국토』 290호, 국토연구원, 2005, 24~36쪽.
- 이기석, 「한국 근대도시의 공간적 이해」. 한국도시연구소, 『한국도시론』. 서울: 박영사, 1998, 83~104쪽.
- 이기석, 「한국 도시화의 공간적 이해를 위하여」. 박삼욱(외), 『지식정보사회의 지리학 탐색』. 서울: 한울아카데미, 2004, 165~182쪽.
- 주경식, 「도시화와 도시공간의 변화」. 『한국지리지: 충청편』. 건설교통부 국토지리정보원, 2003, 347~382쪽.
- 최원희, 「기존 신행정수도 예정지역의 주변부 관리방안 및 주민 이주대책 연구」. 『한국도시지리학회지』 7권 2호, 2004, 15~30쪽.
- 최원희, 「충청권의 지역구조」. 『지리교육논집』 49호, 서울대학교 사범대학 지리교육과, 2005, 336~354쪽.

최원희, 「행복도시, 혁신도시, 기업도시등 다핵형 국토공간 형성을 위한 정책추진 평가와 과제」, 『대한지리학회 2007 연례학술대회 발표요약집』 2007, 3~45쪽.

한국도시지리학회(편), 『한국의 도시』. 서울: 법문사, 2005.

행정중심복합도시건설청, 『행정중심복합도시 도시경관조성 기본방향』. 행정중심복합도시 기본계획 공개 세미나 자료집, 2006a.

행정중심복합도시건설청, 『더불어 잘사는 공생의 도시로 만들어 가겠습니다』. 2006b.

행정중심복합도시건설청, 『국가균형발전을 선도할 행정중심복합도시 국민의 뜻을 모아 성공적으로 완수하겠습니다』. 2006c.

행정중심복합도시건설청, 『2005년도 행정중심복합도시 백서』. 2006d.

행정중심복합도시건설청, 『2006년 행정중심복합도시 건설사업 이렇게 추진하겠습니다』. 2006e.

행정중심복합도시건설청, 『행복도시 세종 누구나 살고싶은 세계적 모범도시』. 2007.

Ock, Hansuk and Seo, Taeyeol, "Planning the New City Based on the Geomancy: A Case of the Design of the New Multi-functional Administrative City(NMAC)." *Journal of the Korean Geographical Society*, Vol. 40, No. 5, 2005, pp. 491-523.

Lee, Kisuk, "Overview of Korean Urbanization in the 1990s." *Journal of the Korean Urban Geographical Society*, Vol. 3, No. 1, 2000, pp. 1~14.

www.joongdo.co.kr

www.macc.go.kr

www.stat.go.kr

국문 요약

본 연구에서는 우선 1960년대 이래 우리나라의 도시발달과 국가균형발전 전략, 행정중심복합도시 건설 추진과정과 지역개관에 대하여 개괄적으로 고찰하고, 이어서 행정중심복합도시의 입지와 기능, 공간구조, 광역도시계획권, 명칭, 법적지위 및 관할구역 등에 대하여 현황을 파악하고, 이를 바탕으로 평가를 행하고 과제를 제시하였다. 분석의 결과를 정리하면, 다음과 같다.

1960년대 이후의 도시화에 의한 인구와 경제력의 수도권 일극집중이라는 기현상은 국가균형발전정책을 통해서만 해결이 가능하다. 행정중심복합도시

건설은 국가균형발전정책의 핵심이다. 행정중심복합도시의 입지에 있어서 대전의 상위성과 근접성에 의한 종속관계 발생에 유의해야 한다. 행정중심복합도시의 기능은 외적으로는 핵심도시, 촉매도시, 혁신도시 등으로 규정되고 있으며, 내적으로는 중앙행정, 문화·국제교류, 도시행정, 대학·연구, 의료·복지, 첨단지식기반 등의 기반기능을 갖게 된다. 그러나, 67개 정부 수준의 공공기관들에 의하여 2030년에 인구 50만명이 유지될지는 여전히 논란의 여지가 있다. 이점에서 공공기관 이외에 특성화된 대단위 종합대학교들과 대단위 첨단산업단지가 행정중심복합도시에 대규모로 입지할 필요가 있다. 행정중심복합도시는 예정지역, 주변지역 및 기능적으로 연계된 인접지역으로 구성되어 있다. 예정지역이 전체적으로 이중환상형의 도시내부구조를 취하고, 오픈스페이스화된 중앙부를 갖고 있는 것은 상징적이고 특이하다. 주변지역은 현재의 4~5km 폭에서 1km 이내의 폭으로 축소되면서 그 면적 규모도 대폭 하향조정되어야 하며, 불가피하게 포함되는 지역의 경우엔 형식적인 생활편의시설 등의 지원수준보다는 아예 국가가 토지를 매입하는 방안을 강구할 필요가 있다. 광역도시계획이 행정중심복합도시 건설과 동시에 실현되지 않으면, 공주, 연기 등 중소도시들의 생존여부가 불투명하고, 광역도시계획권과 충청권의 불균형발전이 유발될 수 있다. 이러한 결과는 행정중심복합도시가 국가균형발전을 선도하지 못하는 것을 의미한다. 행정중심복합도시의 명칭으로서의 ‘세종’과 법적지위로서의 ‘특별자치시’는 국가균형발전정책의 대의에 적절하지 않으므로 지역적 고유명칭을 사용하고 도농복합특례시와 같은 일반자치시의 법적지위를 갖는 것이 적합하다. 행정중심복합도시의 주변지역은 공주, 연기 및 청원지역의 존립에 영향을 미칠 수 있고, 지자체간에 의견도 상이하므로 행정중심복합도시의 관할구역에서 제외하는 것이 바람직하다.

● 투고일 : 2007. 7. 12.

● 심사완료일 : 2007. 9. 4.

● 주제어(keyword) : 도시발달(urban development), 국가균형발전정책(national balanced development policy), 행정중심복합도시(Multifunctional Administrative City, MAC)