대전·세종

정책 엑스포 2020

DSI Policy Expo 2020

6세션

행정수도 완성을 위한 법률과 제도

대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

대전·세종

정책 엑스포 2020

DSI Policy Expo 2020

6세션

행정수도 완성을 위한 법률과 제도

대전세종연구원
DAEJEON SEJONG RESEARCH INSTITUTE

정책 담론 주제

행 사 명 대전·세종 정책엑스포 2020
주 제 코로나19 시대, 새로운 사회를 전망하다
구 성 총 7개 세션 구성 (코로나19, 지역 미래발전 등)
주 최 대전세종연구원

1세션

주 제	코로나19가 초래한 우리 사회의 전환
발 표	1. COVID19와 국제사회 대응 정책의 흐름 | 박해남(원광대 HK+연구교수)
	2. COVID-19와 한국의 사회적 신뢰 변화 | 황선재(충남대 교수)
토 론	1. 자가격리 경험을 통한 행정서비스 진화방안 | 김성원(충남대 교수)
	2. 비대면 사회의 공동체 활성화 | 김일영(행정안전부 수석컨설턴트)
	3. 감염병과 도시의 변화 그리고 대응전략 | 김성길(공주대 교수)
	4. 문화예술 환경의 대전환을 대비한 큰 틀의 정책이 고려되어야 | 한상헌(대전세종연구원 책임연구위원)

2세션

주 제	코로나19, 경제위기와 극복 방안
발 표	1. 코로나19, 대전경제의 활력회복 방안은? | 임성복(대전세종연구원 선임연구위원)
	2. 코로나19, 경제환경 변화에 따른 새로운 일자리 | 김기희(대전세종연구원 선임연구위원)
토 론	| 권준화(중소기업연구원 연구위원) | 임상일(대전대 교수) | 정윤선(산업연구원 연구위원)
	| 주지훈(대전지역인적자원개발위원회 수석연구관)

3세션

주 제	포스트 코로나시대와 교통정책
발 표	1. 포스트 코로나시대, 대전시 교통정책 방향 | 이재영(대전세종연구원 선임연구위원)
	2. 포스트 코로나시대, 개인형 이동수단의 역할 제고 방안 | 정경옥(한국교통연구원 연구위원)
	3. 세종시 어울링을 통해 본 공유자전거의 미래 | 안용준(대전세종연구원 연구위원)
토 론	| 도명식(한밭대 교수) | 박은영(대전충남녹색연합 사무처장) | 이용상(우송대 교수)

4세션

주 제	미래 환경여건 변화에 대응한 지역정책 방향
발 표	1. 그린 뉴딜 논의 동향 및 추진방향 | 이창훈(한국환경정책평가연구원 선임연구위원)
	2. 생활밀접 하천의 현황 및 관리 방안 - 잊혀진 대전광역시 85개 소하천 | 이재근(대전세종연구원 책임연구위원)
	3. 기후안전도시를 위한 정책 방향 | 윤영배(울산연구원 연구위원)
토 론	| 배민기(충북연구원 선임연구위원) | 최충식(대전충남시민환경연구소 소장) | 문충만(대전세종연구원 책임연구위원)

정책 담론 주제

5세션

주 제	국가혁신플랫폼 도시 대전의 전략과 과제
발 표	1. 혁신플랫폼 기반의 과학도시 대전 재도약 방향과 과제 | 황혜란(대전세종연구원 선임연구위원)
	2. 자율주행자동차 시대를 대비한 과학도시 대전의 역할 | 변완희(LH연구원 수석연구원)
토 론	| 김민수(한국전자통신연구원 책임연구원) | 문창용(대전시 과학산업국장)
	| 윤기동(한국에너지기술연구원 책임) | 이정범(대전세종연구원 책임연구위원)

6세션

주 제	행정수도 완성을 위한 법률과 제도
발 표	1. 지역균형발전을 위한 헌법적 과제 | 윤수정(강원대 교수)
	2. 세종시법 개정안의 개선과제 : 조직특례를 중심으로 | 김흥주(대전세종연구원 연구위원)
	3. 국가행정수도 광역대도시권 형성과 거버넌스형 행정체제 구축 | 김상봉(고려대 교수)
토 론	| 이두영(균형발전지방분권충북본부 공동대표) | 이상선(지방분권충남연대 상임대표)
	| 이현국(대전대 교수) | 안용준(대전세종연구원 연구위원)

7세션

주 제	아동 친화적 도시로의 성장 모색
발 표	1. 대전시 초등돌봄 실태와 과제 | 양성욱(대전세종연구원 연구위원)
	2. 세종특별자치시 아동보호를 위한 현안 및 과제 | 황미영(세종시 아동보호전문기관 관장)
	3. 아동친화도시 세종시로의 성장을 위한 과제 | 최성은(대전세종연구원 연구위원)
토 론	| 류유선(대전세종연구원 책임연구위원) | 이윤주(한국청소년정책연구원 성과관리팀장) | 장온정(목원대 교수)

목 차

발 표

1. 지역균형발전을 위한 헌법적 과제 ····· 1

– 윤수정(강원대 교수)

2. 세종시법 개정안의 개선과제: 조직특례를 중심으로 ····· 23

– 김흥주(대전세종연구원 연구위원)

3. 국가행정수도 광역대도시권 형성과 거버넌스형 행정체제 구축 ··· 53

– 김상봉(고려대 교수)

토 론

이두영(균형발전지방분권충북본부 공동대표)

이상선(지방분권충남연대 상임대표)

이현국(대전대 교수)

안용준(대전세종연구원 연구위원)

지역균형발전을 위한 헌법적 과제

윤수정 (강원대 교수)

지역균형발전을 위한 헌법적 과제

-바람직한 세종특별자치시의 위상에 대한 논의를 중심으로-

윤수정 (강원대 교수)

세종특별자치시는 지역균형발전과 자치분권의 실험적 도시이다. 세종시가 국가 정치·행정의 중추기능을 수행하는 사실상의'행정수도'로 거듭나기 위해서는 중추행정기능이 보강되어야 하며, 세종시 중심으로 국정운영시스템이 재편(再編)되어야 한다. 그러한 점에서 세종시로의 이전 대상기관 범위가 점차 확대(2020년 8월 기준, 22개의 중앙행정기관 및 22개의 소속기관, 15개의 국책연구기관 및 4개의 공공기관이 이전, 35개의 지방자치단체 세종사무소 설치)되고 있는 상황은 매우 고무적(鼓舞的)이지만, 궁극적으로는 국회와 청와대가 이전되어 세종시 중심으로 국정운영시스템이 재편되어야 한다.

그러나 2004년 헌법재판소의「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」위헌확인 결정으로 (헌법재판소가 스스로 견해를 변경하지 않는 이상) 국회와 청와대의 이전은 헌법을 개정하는 방법으로만 가능하게 된 현실에서, 위헌 여부에 대한 논란에서 벗어나 국정운영의 비효율성을 감소시키기 위해서는 국회와 청와대의 이전보다는 상당수의 상임위원회가 이전된 국회 세종의사당 설치와 청와대 제2집무실의 설치가 보다 더 현실적인 대안이 될 수 있다. 이 때 1)국회의장이 국회 본원(本院)인 서울 국회의사당에 소재하고, 2)국회의 여러 기능들 중 본질적·중추적 기능이라고 할 수 있는 입법기능 및 재정기능을 수행하기 위한 국회의 절차 중 최종 단계인 본회의에서의 의결절차가 국회 본원에서 이루어진다면, 이전 단계에서의 위원회 활동 등이 세종의사당에서 대부분 이루어지더라도 헌법상 허용되는 국회 분원(分院)의 범위를 벗어난 것으로 볼 수는 없다. 그리고 이러한 현실적 대안은 문재인 정부의 국정과제 중 하나인 자치분권을 통한 국토의 균형있는 발전[국정과제 74(획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화), 국정과제 77(세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권 모델의 완성), 국정과제 78(전 지역이 고르게 잘 사는 국가균형발전) 등]과도 그 괘(軌)를 같이 한다고 할 수 있다.

한편, 시민사회가 발달하고 정보통신기술이 매개하는 상황에서, 이제 개인은 과거 어느 시기보다 많은 지식과 정보를 보유하게 되었고, 이를 바탕으로 서로 손쉽게 소통하고 결합할 수 있게 되었으며, 공공문제나 정책에 더욱더 적극적으로 참여하고 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 바야흐로 '시민주권'의 시대가 시작된 것이다. 시민이 참여하고 중심이 되어 주도해 나가는 시민주권은 자치분권을 위한 또 하나의 현실적 대안이라 할 수 있다.

국가정책 혹은 이에 대한 평가는 최소한의 한계로 작용해야 하는 합법성(legality)의 문제뿐만 아니라 그것이 실질적으로 타당해야 한다는 정당성(legitimacy)의 문제도 고려해야 한다는 점, 당초 세종시를 설립한 목적이 수도권 과밀해소와 이를 통한 국가균형발전임을 되새겨 본다면, 국회 세종의사당 설치, 그리고 궁극적으로 개헌을 통해 수도 관련 내용을 헌법에 포함시켜'시민주권 특별자치시 행정수도 세종'을 실현하기 위한 노력에 더욱더 박차를 가할 시점이라 생각된다.

Ⅰ. 세종시의 현재, 그리고 문제의 제기

우리나라의 지방자치는 제헌 헌법에 근거가 마련되었고,[1] 1949년 「지방자치법」이 제정 및 1952년 지방의회의 구성으로 구체화되었으나, 정치적 격동기를 거치며 약 30년 간 중단되었다가 1990년대에 들어와 비로소 본격적으로 실시되었다. 그간 지방자치제도는 많은 시행착오를 경험하면서 소기의 긍정적인 성과를 보이기도 하였지만, 현실적인 여건에서 볼 때, 우리 사회에 뿌리내리기에는 아직도 선결되어야 할 많은 문제를 남기고 있다. 이 가운데에서도 특히 지방분권의 문제는 지역의 균형발전을 도모하는 것으로서의 지방자치를 실현하기 위한 필수적인 요건임과 동시에 수도권 집중이라는 우리 사회의 병리적 현상을 해결하기 위해서도 반드시 풀어 나아가야 할 과제임에 틀림이 없다.[2] 그간의 지역균형발전의 문제를 수면 위로 떠오르게 한 출발점이 세종특별자치시(이하 '세종시'라 함)라고 할 수 있다.[3]

지금의 세종시는 2010년 12월 27일에 공포된 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 '세종시법'이라 함)[4]에 따라 충청남도 연기군 전역, 공주시의 일부와 충청북도 청원군의 일부를 흡수하여 2012년 7월, 17번째 광역자치단체로 출범하였다.[5] 지방자치를 광역(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도)과 기초(시, 군, 구)의 2계층제로 실시[6]하고 있는 우리나라에서 세종시는 광역단체가 기초단체의 역할까지 동시에 수행하고 있는 특별자치시이다.[7] 현재 세종시에는 2020년 8월 기준으로 22개의 중앙행정기관 및 22개의 소속기관, 15개의 국책연구기관 및 4개의 공공기관이 이전되어 있으며,[8] 35개의 지방자치단체 세종사무소가 설치되어 있다.[9] 이렇게 세종시는 명실상부 '행정수도'의 면

---

1) 제헌 헌법 제8장 지방자치 제96조 및 제97조 참조.

2) 이에 지방분권과 지역균형발전, 그리고 지방자치에 대한 관계 설정이 중요하다. 가장 최상위의 목표는 '지방자치'이고 이를 위해서 '지방분권'이 필요하며, 이러한 지방분권이 제대로 이루어지기 위해서는 특히 중앙집권적으로 경제발전이 이루어졌던 우리나라에서는 '지역균형발전'이 전제되어야만 재정적 뒷받침이 가능하고 이러한 전제조건을 충족해야만 진정한 지방자치가 가능하게 된다고 할 것이다.

3) 세종시의 탄생배경에 관한 자세한 내용은 윤수정, "행정수도로서의 세종시 건설에 관한 헌법적 정당성 검토", 「지방자치법연구」 제17권 제4호(한국지방자치법학회, 2017),294-295쪽 참조.

4) 세종시법은 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 '신행정수도특별법'이라 함)에 근거하여 건설된 행정중심복합도시로 세종시가 지정됨에 따라 그 법적 지위와 관할구역을 규정하고, 주민생활의 편익증진, 지역개발 및 국가 균형발전과 경쟁력 강화에 이바지하기 위해 제정되었다.

4) 현재 세종시는 1읍(조치원읍) 9면(연기면, 연동면, 부강면, 금남면, 장군면, 연서면, 전의면, 전동면, 소정면) 14동(반곡동, 소담동, 보람동, 대평동, 가람동, 한솔동, 나성동, 새롬동, 다정동, 어진동, 종촌동, 고운동, 아름동, 도담동)으로 구성되어 있으며, 동쪽은 충청북도 청주시, 서쪽은 충청남도 공주시, 남쪽은 대전광역시, 북쪽은 충청남도 천안시와 접하고 있다. 총인구는 2020년 8월 현재, 352,537명(내국인 347,232명, 외국인 5,305명)이다 (http://www.sejong.go.kr/stat.do 최종방문일 2020.9.10.).

6) 지방자치법 제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.
1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구(밑줄은 필자 강조).

7) 세종시법 제6조 ① 정부의 직할(直轄)로 세종특별자치시를 설치한다.
② 세종특별자치시의 관할구역에는 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호의 지방자치단체를 두지 아니한다.
③ 「지방자치법」 제3조 제3항에도 불구하고 세종특별자치시의 관할구역에 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둔다.
④ 「지방자치법」의 읍·면·동에 관한 규정은 세종특별자치시에 두는 읍·면·동에 대하여도 적용한다(밑줄은 필자 강조).

8) 세종시로 이전한 22개의 중앙행정기관은 국무조정실, 국무총리비서실, 기획재정부, 공정거래위원회, 국토교통부, 해양수산부, 환경부, 농림축산식품부, 행복청, 보건복지부, 고용노동부, 국가보훈처, 교육부, 행정안전부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 법제처, 국민권익위원회, 국세청, 인사혁신처, 소방청, 과학기술정보통신부, 22개 소속기관은 조세심판원, 복권위원회사무처, 중앙토지수용위원회, 항공·철도사고조사위원회, 중앙해양안전심판원, 중앙환경분쟁조정위원회, 중앙노동위원회, 최저임금위원회, 산업재해보상보험재심사위원회, 보훈심사위원회, 교원소청심사위원회, 해외문화홍보원, 경제자유구역기획단, 광업등록사무소, 무역위원회, 전기위원회, 우정사업본부, 한국정책방송원, 소청심사위원회, 정부청사관리본부, 대도시권광역교통위원회, 주민등록번호변경위원회이다. 또한 국무총리 산하 경제·인문사회연구회와 국가과학기술연구회를 비롯한 한국개발연구원, 한국법제연구원, 한국조세재정연구원, 한국교통연구원, 한국보건사회연구원, 한국직업능력개발원, 과학기술정책연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국노동연구원, 한

모(面貌)를 갖추어 가고 있지만, 여전히 국회와 청와대가 서울에 위치하고 있어 이전기관의 공무원들은 각종 회의 참석과 업무 보고를 위해 서울로 잦은 출장을 가고 있으며,[10] 이로 인하여 막대한 비용 문제[11]와 업무처리 지연 등 행정력이 낭비되고 있다.

국회를 비롯한 서울 출장으로 인한 시간 소비는 주요 정책 및 사업에 대한 심도있는 검토시간 부족, 정책 결정에 필요한 다양한 지식 및 정보들에 대한 교환 및 소통의 부족 등으로 이어져 정책 결정의 지연 및 품질 저하 등을 초래할 수도 있다.[12] 수도권의 지나친 집중에 따른 부작용을 해소하고 효율적인 행정을 통해 국가의 균형발전에 이바지하기 위하여, '행정중심복합도시'[13]를 건설하고 나아가 '행정수도'를 지향하고 있지만, 실제 현실에서는 국회와 행정부의 공간적 분산으로 인해 행정의 비효율성이 가중되고 있는 것이다.

세종시가 국가 정치·행정의 중추기능을 수행하는 사실상의 '행정수도'로 거듭나기 위해서는 중추행정기능이 보강되어야 하며, 세종시 중심으로 국정운영시스템이 재편되어야 한다.[14] 이 중 중추행정기

국청소년정책연구원, 한국환경정책평가연구원, 국토연구원 등 15개의 국책연구기관과 한국해양교통안전공단, 축산물품질평가원, 농림수산식품교육문화정보원, 가축위생방역지원본부와 같은 4개의 공공기관이 이전되어 있다. 이 밖에도 관세평가분류원, 국민연금공단 지역본부, 농림수산식품 교육문화정보원, 대법원등기전산정보센터, 한국전력공사 지역본부 등이 이전 추진 중에 있다. 오늘날 세종시 현황에 관해서는 세종특별자치시 홈페이지 행정수도 완성-세종시 현황(https://www.sejong.go.kr/ac/sub03_01.do, 최종방문일 2020.9.10.) 참조.

9) 세종시에 설치된 지방자치단체 사무소는 제주특별자치도, 충청북도, 경상북도, 광주광역시, 전라남도, 강원도, 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 인천광역시 전라북도, 경상남도, 충청남도 등 13개의 광역자치단체와 수원시, 당진시, 춘천시 등 강원도 11개 시군, 포항시, 전주시, 순창군, 청주시, 진천군, 여수시, 강진군, 장흥군, 영암군 등 22개의 기초자치단체 사무소이다((https://www.sejong.go.kr/ac/sub03_01.do, 최종방문일 2020.9.10. 참조).

10) 세종시가 공무원 1066명을 대상으로 설문조사 결과, 국회 42.7%, 정부서울청사 21.2%가 월 출장으로 나타났으며("세종시 공무원 月 국회출장 40%"(국회뉴스, 2019.4.19.자 뉴스, https://www.a-news.co.kr/news/articleView.html?idxno=159926, 최종방문일 2020.7.7.), 더불어민주당 국회세종의사당 추진특위가 세종시 소재 중앙행정기관 30곳에서 제출받은 '세종시 소재 중앙부터 공무원 관외 출장비'자료에 따르면, 출장 횟수는 2016년 25만 2363회, 2017년 28만 4503회, 2018년 33만 2389회로 매년 증가하였으며, 이는 하루 평균 911회 꼴로 업무 차 세종시를 떠난 것으로 볼 수 있다("세종 중앙공무원 출장비만 917억…하루 911회 떴다"(중앙일보, 2019.10.25.자 기사, https://news.joins.com/article/23614565, 최종방문일 2020.2.20.) 등 참조.

11) 세종시 소재 중앙부처 공무원의 2016-2018년 관외 출장비는 총 917억으로. 2016년 279억 8700만원, 2017년 301억 9600만원, 2018년 335억 1700만원으로 해마다 증가하였다. 증가 폭 역시 22억 500만원(7.9%)에서 33억 2100만원(11.0%)로 늘었다(중앙일보, 앞의 기사(주3)); "세종시 공무원 하루 평균 출장비 '7700만원'…세종청사 통근버스 예산 '99억원'"(한국경제, 2016.11.21.자 기사, https://www.hankyung.com/economy/article/2016091987121, 최종방문일 2019.8.20.); "'세종에 국회 분원을' 공무원 서울출장 연67억 낭비 줄이자"(중앙일보 2018.10.10.자 기사, 국토연구원, 「업무효율성 제고를 위한 국회분원 설치 및 운영방안」(국회사무처, 2019), 5쪽) 등 참조.

12) 정책행위자가 동일한 장소 또는 일정한 지리적 거리에 공존할 경우 대면적 상호작용(face-to-face interaction)을 촉진하여 지식 이전과 혁신을 촉진하며, 정보의 양적 풍부성과 질적 고도화에 기반한 정보 우위(informational advantage)를 통하여 의사결정의 질을 제고할 수 있다는 지리적 근접성(geographic proximity) 이론에 따르면, 국가 기관의 지리적 근접성은 협업과 혁신을 증대시키므로 정책 결정을 위한 국가 기관들이 지리적으로 떨어지게 되면, 기관 구성원들의 대면적(對面的) 만남이 상대적으로 줄어들게 되고, 정보 및 지식들의 교환 및 소통이 감소하여 정책 결정 지연 및 정책의 품질이 저하될 수 있으며, 시간 압박이 의사결정의 질에 유해한 영향을 미친다는 시간 압박성(time pressure) 이론에 의하면, 국회출장으로 인한 시간 소비는 주요 정책 및 사업에 대한 심도 있는 검토의 시간을 확보하기 어렵게 하는 요인으로 작용하여 정책 결정 지연 및 정책의 품질을 저하시키는 원인이 될 수 있다, 또한 집단지성을 이용하기 위해서는 집단토론을 통하여 지식의 공유를 촉진해야 하며, 이러한 집단토론을 통하여 공유되지 않는 정보의 교환을 통해서만 최적의 대안을 발견할 수 있다는 숨겨진 프로필(hidden profile) 이론에 따르더라도 중앙부처의 세종시 이전 결과로 주요 집단 토론 구성원들이 한자리에 모일 수 있는 기회가 현저히 감소하여 상급자와의 상호작용 기회가 줄어들어 자기 발전 및 고유한 지식 축적이 어렵게 된 것은 물론이거니와 전문가 및 정책수요자들과의 상호작용 기회의 감소 역시 정책결정의 질을 저하시키는 요인으로 작용할 수 있다(김지영·이달곤, 「중앙부처 세종시 이전 이후 정책결정과정 실태조사」(한국행정연구원, 2017), 15-20쪽 참조, 밑줄은 필자 강조).

13) 행복도시법 제1조(목적) 이 법은 수도권의 지나친 집중에 따른 부작용을 해소하기 위하여 새롭게 조성하는 행정중심복합도시의 건설 방법 및 절차를 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다(밑줄은 필자 강조).

14) 윤수정, 앞의 논문(주2), 303쪽 참조.

능의 보강을 위해 세종시로의 이전 대상기관 범위가 점차 확대되고 있는 상황[15]은 매우 고무적(鼓舞的)이다. 다음으로, 세종시 중심으로 국정운영시스템이 재편되기 위해서는 궁극적으로 국회와 청와대의 이전이 추진되어야 한다.[16] 그러나 2004년 헌법재판소의 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」(이하 '신행정수도특별법'이라 함) 위헌확인 결정으로 국회와 청와대의 이전은 헌법을 개정하는 방법으로만 가능하게 된 현실에서, 이를 추진하고자 했던 2018년 문재인 대통령의 개헌안[17]은 의결정족수를 채우지 못해, 투표불성립으로 '사실상 부결'되었다. 이러한 상황에서 규범적인 문제, 즉, 위헌 여부에 대한 논란에서 벗어나 국정운영의 비효율성을 감소시키기 위해서는 국회와 청와대의 이전보다는 국회 분원(分院, 이하 '국회 세종의사당'이라 함)이나 청와대 제2집무실의 설치가 보다 더 현실적인 대안이 될 수 있다.[18] 그리고 이러한 현실적 대안은 문재인 정부의 국정과제 중 하나인 자치분권을 통한 국토의 균형있는 발전[19]과도 그 괘(軌)를 같이 한다고 할 수 있다.[20]

한편, 1970년대 서구사회에서 발달한 신사회운동(新社會運動)[21]은 공공문제에 대한 시민참여를 유도하면서 국가 중심의 사회로부터 이탈을 초래하였고, 1990년대에 등장한 인터넷은 이후 스마트폰과 결합하면서, 이제 개인은 유비쿼터스 컴퓨팅(ubiquitous commuting) 통해 어느 곳에서나 서로 소통하고 보다 손쉽게 국정에 참여할 수 있게 되었다. 다시 말해, 시민사회가 발달하고 정보통신기술이 매개하는 상황에서 민주주의의 질적 발전이 이루어지고 있다.[22] 이제 개인은 과거 어느 시기보다 많은 지식과 정보를 보유하게 되었고, 이를 바탕으로 서로 손쉽게 소통하고 결합할 수 있게 되었으며, 공공문제나 정책에 더욱더 적극적으로 참여하고 영향력을 행사할 수 있게 되었다. 바야흐로 시민주권(citizen sovereignty) 시대가 시작된 것이다. 이렇듯 시민이 참여하고 중심이 되어 주도해 나가는 시

---

15) 행복도시법 제16조(중앙행정기관 등의 이전계획) 제2항에 따르면, 이제 서울을 비롯한 수도권에는 외교부(제1호), 통일부(제2호), 법무부(제3호), 국방부(제4호), 여성가족부(제6호) 등 5개 부처만 남게 된다(이전기관에 대한 자세한 사항은 각주 5 참조). 덧붙여, 세종시는 이에 만족하지 않고 여성가족부와 함께 국가인권위원회, 방송통신위원회, 원자력안전위원회, 국가균형발전위원회, 자치분권위원회 등의 추가 이전을 주요 시정과제로 정하고 이를 추진할 계획이다("세종시 "여성가족부 등 추가 이전 추진하겠다""(대전일보, 2020.2.20.자 기사, http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1410321, 최종방문일 2020.2.25.) 참조.

16) 윤수정, 앞의 논문(주2), 305쪽 참조.

17) 2018년 문재인 대통령이 제안한 대한민국헌법 개정안(의안번호 12670)에 따르면, 제1조 제3항에서 "대한민국은 지방분권국가를 지향한다"를, 제3조 제2항에서 "대한민국의 수도(首都)에 관한 사항은 법률로 정한다"를 규정하고 있어, 행정수도 이전을 위한 헌법 개정 방안을 담고 있다.

18) 세종시가 지난 2019년 3월 26일부터 4월 5일까지 여론조사 기관인 ㈜윈지코리아컨설팅에 의뢰해 정부세종청사 21개 정부부처 공무원 1066명(5급 이하 974명, 4급 이상 92명)을 대상으로 '행정수도 관련 인식조사'를 실시한 결과, '국회 세종의사당 설치가 필요하다'는 응답은 무려 85.8%로 나타났으며, 응답자 4명 중 3명(75.3%)은 국회 상임위와 예결위, 지원기관까지 이전해야 한다고 답했다("세종 정부공무원 85% "잦은 서울 출장 불편…국회 세종의사당 필요"(동아일보, 2019.4.19.자 기사, http://www.donga.com/news/article/all/20190419/95128514/1, 최종방문일 2020.2.25.) 등 참조.

19) 이와 관련한 국정과제로는 국정과제 74(획기적인 자치분권 추진과 주민 참여의 실질화), 국정과제 77(세종특별자치시 및 제주특별자치도 분권 모델의 완성), 국정과제 78(전 지역이 고르게 잘 사는 국가균형발전)등이 있다. 이들 국정과제의 과제목표, 주요내용, 기대효과에 관한 좀 더 자세한 내용은 청와대 홈페이지 정책정보-국정과제(http://www1.president.go.kr/government-projects#page4, 최종방문일 2020.2.20.) 참조.

20) "세종 공무원들 "국회 세종의사당·대통령 집무실 필요""(한겨레, 2019.4.18.자 기사, http://www.hani.co.kr/arti/society/area/890553.html, 최종방문일 2019.7.7.); "세종정부공무원 85% "잦은 서울 출장 불편…국회 세종의사당 필요""(동아일보, 2019.4.19.자 기사, http://www.donga.com/news/article/all/20190419/95128514/1, 최종방문일 2019.7.7.); "행정수도 도약 견인할 국회 세종의사당 설치 본격화"(국민일보, 2019.9.25.자 기사, http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0924099292, 최종방문일 2020.2.20.) 등 참조.

21) 원래 신사회운동(新社會運動)은 1960년대 서구사회의 학생운동에서 비롯되어 전세계(全世界)로 확산되었다. 이들은 마르크스주의의 경제주의나 노동자 계급 중심적인 시야에서 탈피해서 다양한 집단이 주체가 되어 다양한 가치를 지향하는 일상생활의 혁명을 지향하고자 하였다(박현민, "한국사회 장애인운동의 역사에 관한 고찰-주체 형성과 변환을 중심으로-", 석사학위논문(서울대학교, 2008.8), 12쪽 참조).

22) 박상필, "시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편", 「NGO연구」 제12권 제1호(한국NGO학회, 2017), 43-44쪽 참조.

민주권은 자치분권을 위한 또 하나의 현실적 대안이라 할 수 있다.

이 글은 지역균형발전을 위한 헌법적 과제의 일환으로 바람직한 세종시의 위상을 규범학적으로 정립하고자 한다. 지금 세종시의 위상과 세종시와 관련하여 규범학적으로 거론되고 있는 행정수도이전을 위한 규범적 과제(Ⅱ)와 국회 세종의사당 설치를 위한 헌법적 타당성에 대해 검토(Ⅲ)하고자 한다. 이를 바탕으로 '시민주권 특별자치시 행정수도 세종'을 위한 제언(Ⅳ)으로 이 글을 마치고자 한다.

Ⅱ. 행정수도이전을 위한 세종시 건설에 관한 규범적 과제

1. 신행정수도특별법 위헌확인 결정(2004헌마554·556 결정)의 주요내용[23]

(1) 신행정수도특별법이 수도 이전에 관한 의사결정을 포함하는지 여부

헌법재판소는 신행정수도특별법이 명시적으로 수도 이전을 규정하고 있지는 않지만 수도의 이전을 주요내용으로 한다고 보면서, 일반적으로 한 나라의 수도는 "국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 1)정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 2)대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미" 한다고 보면서, 이러한 수도의 요건으로 ①수도는 국민의 대의기관인 의회를 통한 입법기능이 수행되는 곳으로서 입법기관의 "직무소재지"라는 점은 수도의 중요한 요소의 하나이며, ②국가의 대표기능 내지 통합기능을 담당하는 국가원수인 대통령의 활동이 수행되는 장소는 국민정서상의 상징가치를 가지고 심리적으로 국가통합의 계기를 이루는 것으로 수도성 판단의 본질적인 중요성을 가진다고 보았다.[24] 나아가 ③수도는 정부(좁은 의미의 정부로서 행정부)기능을 수행하는 국가기관들의 활동 장소로서 이러한 정부의 기능은 그것이 행사되고 현실화되는 장소에 대하여 수도적인 것의 하나의 계기를 부여하지만, 창조적으로 적극적이어야 할 행정을 담당·수행하는 탓에 그 기구가 전문적이고 방대하여 반드시 한 도시에만 집중하여 소재할 필요는 없고, 최근 정보통신기술의 현저한 발전으로 인하여 화상회의와 전자결재 등 첨단의 정보기술을 활용하여 장소적 이격성을 극복하고 얼마든지 유기적 업무협조를 실현할 수 있는 사정 등을 감안하면 정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능하다.[25] 그 밖에 ④헌법재판권을 포함한 사법권이 행사되는 장소와 도시의 경제적 능력 등은 수도의 필수적인 요소에 해당하지 않는다.[26] 그런데 신행정수도특별법은 신행정수도가 국가의 정치·행정의 중추기능을 담당하기에 충분한 정도가 되어야 한다고 규정하고 있기 때문에(제2조 제1호), 신행정수도는 곧 수도의 이전을 의미한다는 것이다.[27]

---

23) 이 부분은 윤수정, 앞의 논문(주2), 297-300쪽의 내용을 참고하여 재구성하였다.
24) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 35-36쪽 참조.
25) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 36쪽 참조.
26) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 36쪽 참조. 이러한 헌법재판소의 태도는 이후 '신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 위헌확인 결정'(헌재결 2005.11.24, 2005헌마579·763(병합), 판례집 17-2, 510-511쪽)에서도 확인된다.
27) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 37쪽 참조.

(2) 수도가 서울이라는 사실이 관습헌법인지 여부

신행정수도특별법이 수도이전에 관한 의사결정을 포함하고 있다고 판단한 헌법재판소는 이후 수도의 이전을 위하여 헌법 개정이 필요한가를 심사하였다. 이 점을 심사하기 위해서는 대한민국의 수도가 서울이라는 사실이 헌법사항인지 전제되어야 한다. 헌법재판소의 결정에 따르면, 헌법기관의 소재지, 특히, 국가를 대표하는 대통령과 민주주의적 통치원리에 핵심적 역할을 하는 의회의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항의 하나이다.[28] 여기에서 국가의 정체성이란, 국가의 정서적 통일의 원천으로서 그 국민의 역사와 경험, 문화와 정치 및 경제, 그 권력구조나 정신적 상징 등이 종합적으로 표출됨으로써 형성되는 국가적 특성이라 할 수 있는데, 수도를 설정하는 것 이외에도 국명(國名)을 정하는 것, 우리말을 국어(國語)로 하고 우리글을 한글로 하는 것, 영토를 획정하고 국가주권의 소재를 밝히는 것 등이 국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항이 된다고 보았다.[29]

그러나 우리 헌법은 수도문제를 명시적으로 규율하고 있지 않다. 그래서 헌법재판소는 '관습헌법'의 개념을 제시한 것이다.[30] 다시 말해서, 헌법전(憲法典)에 포함되지 않은 헌법사항을 필요에 따라서는 관습의 형태로 형성할 수 있는데, 이렇게 형성된 관습헌법은 성문헌법과 동등한 효력을 갖고, 따라서 입법자를 구속한다고 보았다.[31] 그리고 이러한 관습헌법의 성립요건으로 헌법의 기본사항에 관한 '관행 혹은 관례'의 존재, '반복 및 계속성', 반복 및 계속 중 반대관행이 존재하지 않았다는 의미의 '항상성', '명료성', 마지막으로 이에 대한 국민의 승인 및 확신 또는 강제력에 대한 '국민적 합의'를 들었다.[32] 이와 같은 기준에서 보면, 대한민국의 수도가 서울이라는 점은 관습헌법에 해당한다는 것이다.[33]

(3) 서울이 수도라는 관습헌법 폐지를 위해 필요한 헌법적 절차

앞의 내용을 토대로 헌법재판소는, 수도문제는 헌법사항이기 때문에 수도를 이전하기 위해서는 최소한 헌법 제130조에 의거한 헌법개정절차를 거쳐야 한다고 하면서, 관습헌법의 경우 가능한 두 가지 방법을 제시하였다.[34] 첫째, 관습헌법에 상반되는 내용의 규범을 첨가하는 방법으로 해당규범을 폐지할 수 있다. 예컨대, 충정권의 특정지역이 우리나라의 수도라는 조항을 헌법에 삽입함으로써, 서울이 수도라는 관습헌법이 폐지될 수 있다고 보았다. 둘째, 관습헌법에 대한 국민적 합의를 소멸시키는 방법으로 헌법을 개정할 수 있다. 다만 이러한 소멸을 인정하기 위해서는 국민에 대한 종합적 의사의 확인으로서 국민투표 등의 방법을 제안하였다. 그리고 해당 사건의 경우 법률로써 헌법을 개정하고자 하였으므로 이 두 가지에 모두 해당되지 않는다는 이유로 헌법에 위반됨을 확인하였다.[35]

정리하자면, 헌법재판소는 '대한민국 수도는 서울이다'는 사실은 조선 이래 600년 이상 다수 국민에게 강제력 있는 규범으로 인식된 관습헌법에 해당하며, 이러한 관습헌법에 배치되는 수도이전은 국민투표 등을 포함한 헌법개정절차를 통해서만 가능한데도 불구하고, 신행정수도특별법은 이를 거치지 않

28) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 40쪽 참조.
29) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 40쪽 참조.
30) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 40-41쪽 참조.
31) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 47쪽 참조.
32) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 39-40쪽 참조.
33) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 46-47쪽 참조.
34) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 47쪽 참조.
35) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 49쪽 참조.

고 하위 규범인 법률의 형식으로 수도를 이전하고자 했기 때문에, 국민투표권을 침해한 것으로 법률 전체가 헌법에 위반된다고 보았다. 또한, 헌법재판소는 일반적으로 '수도'란 최소한 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 뜻하고, 우리 헌법에 의하면, '국회'와 '대통령' 소재지가 어디인가 하는 것은 수도를 결정하는 데에 있어서 특히, 결정적인 요소가 된다고 하였다. '국회'와 '대통령'이 수도 결정에 결정적 요소가 되는 이유는 이들은 대내외 정책에 관한 최종적인 의사결정권자로서 서로 독립하여 국가의 정책방향을 제시하고 수행하는 통제기능을 담당하기 때문이다.

2. 수도는 헌법사항인가?

(1) 헌법의 개념과 수도

헌법은 "국가생활공동체 내에서 개인의 지위를 기본권을 중심으로 규정하고, 국가생활공동체를 실현·유지하는 과제를 갖는 근본규범"이다.[36] 그러므로 헌법사항이라고 하려면 적어도 국민의 기본권 보장 또는 국가공동체의 실현 및 유지의 헌법 개념(혹은 기능)과의 관련성이 있어야 한다. 그런데 '수도' 문제는 먼저, 개인의 국가와의 관계, 즉 기본권 관계에 영향을 미치는 규정이라고 할 수 없다.[37] 수도가 이전될 경우에, 현재 수도에 거주하는 개인이나 이전될 수도에 거주하는 개인의 거주 지역과 관련된 법적 지위에 사실상의 영향이 있기는 하지만, 이러한 영향은 사실상의, 그리고 간접적인 변화이지, 법적이고 직접적인 영향은 아니며,[38] 이러한 간접적인 영향 역시 '수도의 이전'에 따른 문제이지 '수도' 자체가 헌법적 규율대상인가의 문제와는 관련이 없다. 다음으로, 국가생활공동체를 실현·유지하기 위한 헌법의 기능을 수행하려면, 국가생활공동체 구성원의 정치적·사회경제적, 그리고 문화적 동질성이 전제되어야 하는데, 수도는 이러한 구성원의 동질성과 관련하여서도 중요한 변수라고 할 수 없다.[39] 왜냐하면 수도는 정치적 동질성과 관련된 국민의 이념적 지향에 영향을 주지도 않을 뿐만 아니라 최소한의 사회경제적 동질성의 보장과 관련하여 헌법은 이념만을 제시할 뿐 이를 구체화하는 목표와 원칙, 그리고 제도 및 제도의 내용을 결정하는 것은 입법자의 과제, 법률의 문제이기 때문이다.[40]

(2) 국가의 정체성과 수도

헌법재판소는 신행정수도특별법 위헌결정에서 수도는 영토(嶺土), 공용어(公用語) 및 국기(國旗)와 같이, 국가의 정체성을 표현하기 때문에 헌법사항이라고 판시하였다.[41] 그러나 이들은 헌법적 규율의

---

36) 전광석, 「한국헌법론」(집현재, 2020), 3쪽 참조.

37) 전광석, "수도이전특별법 위헌결정에 대한 헌법이론적 검토", 「공법연구」 제33집 제2호(한국공법학회, 2005), 119쪽 참조.

38) 이러한 사실적·간접적인 법적 지위의 변화는 원칙적으로 헌법소원심판의 대상이 아니다(헌재결, 1993.3.11, 91헌마223, 판례집 5-1, 111쪽; 헌재결 2000.11.30, 2000헌마79 등(병합), 판례집 12-2, 367쪽 등 참조).

39) 공동체 구성원의 정치적·사회경제적, 문화적 동질성의 판단근거에 관한 자세한 내용은 전광석, 앞의 논문(주37), 119-120쪽 참조.

40) 전광석, 앞의 책(주36), 3-5쪽 참조.

41) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 22쪽 이하 참조; 이에 대하여 국가의 정체성을 표현하는 모든 것이 곧 헌법사항은 아니라는 반대견해(서경석, "신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 대하여-헌법재판소 2004.10.21. 선고, 2004헌마554·556(병합) 결정-", 「민주법학」 제27호(민주주의법학연구회, 2005), 402쪽 참조)도 있다.

필요성 및 그 기능에 있어서 수도와 근본적인 차이가 있다.[42] 첫째, 영토(嶺土)는 주권과 통치권이 행사되는 공간이며, 국가의 필수적인 구성요소이다. 또한 영토는 필연적으로 주변 국가와의 관계에서 확정·유지되기 때문에 영토에 관한 조항은 헌법의 국제질서에 대한 태도를 나타낸다고 볼 수 있다.[43] 이와 같은 이유에서 영토(혹은 영토의 변경)는 헌법의 중요한 규율대상이라고 할 수 있다.[44] 다만 영토가 헌법의 필수적인 규율대상은 아니다. 헌법에 영토조항을 명문으로 두고 있는 우리나라와는 달리, 다른 나라의 경우 대부분 영토조항을 두지 않는 것이 일반적이다.[45] 둘째, 공용어(公用語)는 언어적 동질성이 민족적, 그리고 국가적 동질성을 창출하는 가장 중요한 매체라는 점에서, 그리고 국민들 간에 공식적인 의사소통의 매체 중 하나라는 점에서, 헌법의 중요한 규율대상으로 볼 수 있다.[46] 셋째, 국기(國旗)는 국가건설의 기초인 가치와 이념의 결정체이며 그 지향점으로서의 의미를 갖기 때문에, 대표적인 국가의 상징이며, 따라서 중요한 헌법의 규율대상이라고 할 수 있다.[47] 다만 이들을 헌법에 명문화할 것인가의 문제는 헌법정책적 판단으로 볼 수 있다.[48]

그러나 이들과는 달리, 수도는 헌법의 가치를 실현하기 위한 도구일 뿐 헌법사항이 될 수는 없다.[49] 다시 말해서, 서울이 수도라는 사실은 오랫동안 지속된 관행일 뿐이고 이러한 관행에는 관습법의 성립요건 중에 하나인 구성원의 법적 확신이 포함되었다고 보기는 어렵다. 설령, 헌법재판소의 논리대로 수도가 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항이라고 할지라도 이는 최초로 수도를 설정하는 문제에 국한되어야 하는 것이라 생각된다.[50] 국가가 성립함에 있어 최초로 수도를 설정하는 경우에는 국가의 정체성과의 관련성이 용이하게 인정될 수 있지만 수도의 이전은 국가의 정체성과 무관하게 지정학적 균형을 확보, 혹은 국토방위 등의 기능적 관점에서 추진하는 경우도 적지 않기 때문이다.[51]

3. 행정수도 이전을 위한 헌법 개정 방안

2004년 헌법재판소의 신행정수도특별법 위헌결정은 '정치의 사법화'의 부정적인 사례라고 볼 수 있

---

42) 전광석, 앞의 논문(주37), 121-122쪽 참조.
43) 전광석, 앞의 책(주36), 193쪽 참조.
44) 전광석, 앞의 논문(주37), 122쪽 참조.
45) 영토문제에 대한 다른 나라의 헌법례에 대해서는 심경수, "영토조항의 통일지향적 의미와 가치", 「헌법학연구」 제7권 제2호(한국헌법학회, 2001), 134쪽 이하 참조.
46) 전광석, 앞의 논문(주37), 122쪽 참조; 이와 관련하여 대한민국의 공용어가 한글이라는 것은 헌법이 한글로 규정되어 있는 점에서 이미 당연한 것으로 전제되어 있다고 볼 수 있고, 그러므로 굳이 관습헌법 여부의 문제를 살필 필요도 없다는 견해(방승주, "수도가 서울이라는 사실이 과연 관습헌법인가?", 「공법학연구」 제6권 제1호(한국비교공법학회, 2005), 각주 20 참조)도 있다.
47) 전광석, 앞의 논문(주37), 122쪽 참조; 이와는 달리 국가의 정체성에 관련된 사항이라고 해서 반드시 헌법사항이 되어야 할 필요는 없고, 법령으로 얼마든지 개정할 수 있는 문제라고 보는 견해(방승주, 앞의 논문(주46), 162쪽; 서경석, 앞의 논문(주41), 402쪽 등 참조)도 있다.
48) 국기(國旗)를 헌법에서 규정한 나라로는 프랑스, 독일, 스페인, 오스트리아, 이탈리아 등이다(국회 헌법개정 자문위원회, 「활동결과보고서 I」(대한민국국회, 2014), 64쪽 참조).
49) 이는 2004년 헌법재판소 신행정수도특별법 위헌결정에서 전효숙 재판관이 개진한 반대의견에서도 나타난다. 전효숙 재판관은 반대의견에서 "역사적으로 수도의 소재지는 국가 정체성에 관한 중요한 사항이었으나, 자유민주주의와 입헌주의를 주된 가치로 하는 우리 헌법은, 국가권력의 통제와 합리화를 통하여 국민의 자유와 권리를 최대한 실현하려는 것이 그 목적이며, 수도의 소재지가 어디냐는 그 목적으로 위한 '도구'에 불과하다. 그러므로 헌법상 수도의 위치가 반드시 헌법제정권자나 헌법개정권자가 직접 결정해야 하 사항이라 할 수 없다"라고 하여 수도 이전의 문제는 헌법적 사항이 아니라고 하였다(헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 66-67쪽 참조, 밑줄은 필자 강조).
50) 같은 견해로는 서경석, 앞의 논문(주41), 402쪽 참조.
51) 예컨대, 말레이시아, 브라질, 영국, 프랑스 등이 대표적이며, 일본 역시 이러한 관점에서 수도 이전을 모색한 적이 있다(신행정수도의 건설을 위한 특별조치법안 검토보고서, 49-58쪽 참조).

다.[52] 그러나 이러한 문제에도 불구하고, 헌법재판소의 결정의 기속력을 부인할 수 없으며, 헌법재판소가 스스로 견해를 변경하지 않는 이상 헌법재판소의 결정을 존중되어야 하므로 이를 전제로 그 해결책을 모색하고자 한다. 현재 여러 논란들을 종식시킬 수 있는 방법으로 거론되는 것은 앞으로 있을 개헌(안)에 수도에 관한 내용을 포함시키는 방법이다.[53] 개헌 내용에 수도 이전이 포함된다고 하더라도 그 방식은 다양할 수 있다. 다시 말해서, 개헌을 통해 헌법에 수도 관련 조항을 넣더라도 그 방안은 다음과 같이 다양할 수 있다.[54] 첫째, '대한민국의 수도는 세종특별자치시이다'라는 조항을 넣는 방안이다.[55] 이렇게 되면, 헌법재판소의 논리대로 수도에 대통령과 국회가 있어야 하므로 청와대와 국회의 이전은 별다른 법률의 제정 없이도 자동적으로 이루어지게 될 것이다. 둘째, 이중수도(二重首都)의 개념을 차용하여 '대한민국의 수도는 서울이며, 행정수도는 세종시이다'라는 조항을 넣은 방안이다. 여러 국제행사 등을 통해 서울이 대한민국 수도임은 이미 세계에 널리 알려진 사항이므로 서울을 대한민국의 상징적인 수도로 하여 서울의 수도성은 지금과 같이 존립시켜 수도 이전에 따른 현재 수도권의 반발을 잠재우고, 세종시를 실질적인 행정수도로 기능하게 할 수 있다. 이에 따르면, 서울과 세종시는 미국의 뉴욕과 워싱턴 DC와의 관계가 될 것이며,[56] 통일이 되었을 때 충청권은 수도로써 적합하지 않다며 행정수도 이전에 반대하는 견해를 설득할 수 있는 방안도 될 수 있다. 셋째, '대한민국 수도는 법률로 정한다'라는 조항을 넣어 구체적인 수도문제를 법률에 위임하는 방안이다. 이는 상대적으로 쉬운 법률 개정만으로 수도가 이전될 수 있어 영속성 확보가 어렵다는 단점이 있기는 하나, 수도이전에 관한 여러 헌법적인 논란을 종식시킬 수 있을 뿐만 아니라 더욱이 국민적 합의가 전제된 시대적인 요구를 시의 적절하게 반영하여 수도의 기능을 적절하고도 극대화시킬 수 있다는 장점이 있다. 또한 개헌 방안 중에 충청권을 제외한 다른 지역 국민들의 반발을 최소화하면서도 세종시의 수도성을 확보할 수 있는 가장 현실적인 방안이라 생각된다.

---

52) 물론 '정치의 사법화'가 부정적인 측면만 있는 것은 아니다. 독립된 사법기관에게 공정한 판단을 의뢰한다는 의미에서의 '정치적 사법화'는 정치권이 다양한 사회적 욕구에 부응한 정책 형성에 실패하거나 첨예한 정치적 갈등 문제를 해결하지 못할 때, 정치적 압력으로부터 자유로운 사법기관이 법적 논증에 근거한 재판을 통하여 분쟁을 해결한다면, 대의민주주의의 결함을 보완하고 민주주의의 발전을 도모할 수도 있다(차동욱, "정치의 사법화에 대한 헌법재판소의 책임-국회의원과 국회의장 간 권한쟁의 사건을 중심으로-", 「한국정당학회보」 제15권 제2호(한국정당학회,2016), 76쪽 참조).

53) 실제로 2014 국회 헌법개정 자문위원회의 활동보고서에 따르면, 대한민국수도는 서울이라는 조항이 추가되었다(국회 헌법개정 자문위원회, 앞의 보고서(주48), 33쪽 참조).

54) 2017년 7월 행복도시 착공 10주년·세종시 출범 5주년 기념 심포지엄 이후 세종시 행정수도 완성을 위한 구체적인 방안을 제시하는 연구들이 발표되었다. 이러한 연구들의 구체적인 예로는 고문현 외, 「행정수도 지위확보를 위한 개헌방안 연구」(세종특별자치시, 2017), 73-100쪽; 강현철, "세종시 헌법적 지위 관련 쟁점에 관한 검토", 「행정수도개헌 국회대토론회 자료집」(세종특별자치시, 2017), 81쪽 이하; 박진완, "세종시 개헌의 헌법적 정당화", 「행정수도개헌 국회대토론회 자료집」(세종특별자치시, 2017), 15쪽 이하; 윤수정, "국가균형발전과 행정수도 세종", 「행정수도개헌 국회대토론회 자료집」(세종특별자치시, 2017), 97쪽 이하; 오동석, "행정수도 세종시와 개헌", 「행정수도개헌 국회대토론회 자료집」(세종특별자치시, 2017), 127쪽, 117쪽 등이 있다.

55) 이러한 방안에 대해 행정수도 이전에 반대하는 견해에서는 통일이 되었을 때 세종은 지리적 위치로 볼 때 수도로써 적합하지 않다고 한다. 그러나 통일이 되었을 때 평양의 경우는 예컨대 문화수도와 같이 또 다른 특성을 부여한 수도를 추가함으로써 다핵구조적 발전을 꾀하는 방법을 생각해 볼 수 있다.

56) 미연방헌법 제1조(article) 제8절(section) 제17항(clause)는 특정주가 연방의회에 양도한 (1평방마일(miles square)을 초과하지 않는) 연방정부의 소재지는 연방의회가 이에 대한 독점적 입법권(exclusive Legislation)을 행사하는 연방의 직접적 영역이라는 것을 규정하고 있다. 이러한 미국의 수도모델은 남아메리카, 아프리카, 아시아 그리고 특히 오스트레일리아에 대해서도 영향을 미쳤다(박진완, 앞의 글(주54), 70쪽 참조).

Ⅲ. 국회 세종의사당 설치를 위한 규범적 과제

1. 국회 세종의사당 설치 가능성

(1) 국회의 헌법적 지위

국회의 헌법적 지위를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 국회는 헌법기관 중 주권자인 국민이 선출한 대표들로 구성된 대의기관으로서, 국민의 의사를 토론과 표결을 통하여 결정하는 합의체의사결정기관의 지위를 갖는다.[57] 이러한 국회의 지위에 상응하여 국회의원은 국가이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 수행한다.[58] 둘째, 국회는 입법기관으로서의 지위를 갖는다.[59] 입법기능은 국회의 가장 전통적이고 대표적인 기능으로, 우리 헌법도 제3장 국회 제40조에서 "입법권은 국회에 속한다"라고 하여, 국회에 관한 규정 중 가장 먼저 이 점을 선언하고 있다. 국회의 입법권은 국회가 국민의 대표들로 구성되어 있으며, 따라서 국민의 권리와 의무에 관한 중요한 사항은 국회의 동의가 필요하다는 의미를 갖는다.[60] 즉, 국회의 입법기능은 국회에게 국정운영과 국가공동체의 형성에 있어서 중요한 지위를 부여한다. 셋째, 국회는 국정통제기관으로서의 지위를 갖는다.[61] 국회의 국정통제기능은 입법·행정·인사·재정에 걸쳐 이루어지며, 예산안 심의 및 확정 권한은 국회의 통제기능 중 중심적인 위치를 차지하고 있다.[62] 또한 국정감사와 국정조사는 국회가 다른 국가기관에 대해 갖는 포괄적인 견제와 균형을 위한 수단으로 볼 수 있다.[63]국정감사는 예산의 심의·확정에 선행하는 통제행위로서 국정 전반에 걸쳐 이루어지고, 국정조사는 특정 사안에 대한 통제를 행하기 위한 수단이다.

(2) 국회 세종의사당 설치 가능성

'국회의 직무소재지'가 수도 결정의 결정적 요소가 되는 이유는 국회는 헌법기관 중 주권자인 국민이 선출한 대표들로 구성된 대의기관으로서, 오늘날 간접민주주의 통치구조 하에서 주권자의 의사를 대변하고 중요한 국가의사를 결정하는 중추적 역할을 담당하기 때문이다.[64]따라서 '주권자의 의사를 대변하고 중요한 국가의사를 결정하는 중추적 역할을 담당'하는 국회의 기능 '전부'가 국회 세종의사당으로 이전된다면, 2004년 신행정수도특별법 위헌확인 결정을 비롯한 헌법재판소 결정에 위배된다고 할 수 있다. 그러나 국회의 본질적인 기능은 여전히 서울에서 수행하되, 이를 제외한 다른 기능, 즉, '주권자의 의사를 대변하고 중요한 국가의사를 결정하는 중추적 역할을 해치지 않는 범위 내'에서의 이전 혹은 '일부' 이전은 헌법에 반한다고 할 수 없을 것이다.

아울러, '정부조직의 경우 분산배치가 가능하다'는 헌법재판소의 논리를 국회에도 적용시켜 본다면, 국회조직의 경우에도 분산배치가 가능하다는 결론에 이른다. 국회의 전통적이고 대표적인 기능인 입법

57) 전광석, 앞의 책(주36), 632쪽 참조.
58) 헌법 제46조 제2항 참조.
59) 전광석, 앞의 책(주36), 632쪽; 한수웅, 「헌법학」(법문사, 2019), 1121쪽 참조.
60) 한수웅, 앞의 책(주59), 1121쪽; 허 영, 「한국헌법론」(박영사, 2014), 932쪽 참조.
61) 성낙인, 「헌법학」(법문사, 2020), 419쪽; 전광석, 앞의 책(주36), 632쪽 참조.
62) 전광석, 앞의 책(주36), 632쪽 참조.
63) 전광석, 앞의 책(주36), 688쪽; 한수웅, 앞의 책(주59), 1123쪽 참조.
64) 헌재결 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 36-37쪽 참조.

기능과 관련하여, 국회에서 제정한 '법률'은 현대 복지국가에서 민주주의와 법치주의의 초석(礎石), 그리고 사회형성의 도구로서 작용한다.[65]

우선, 국가의 정치적 지배를 정당화하는 민주주의는 본질적으로 국민대표의 정치적 의사가 규범화된 형태인 '법률'로써 실현되며, 이를 통하여 민주주의와 법치국가의 중요한 원칙과 가치가 실현된다.[66] 좀 더 자세히 살펴보자면, 민주주의 측면에서 법률은 국가공동체의 모든 본질적인 사항에 대한 국회의 결정을 의미한다. 법률은 국회의 의사결정에 법적 구속력을 부여하고 이로써 모든 국가기관과 국민을 구속하기 때문에, 국회는 입법을 통하여 다른 국가기관을 지배하고 정치·사회·경제·문화의 모든 생활영역의 형성에 결정적 영향력을 행사한다.[67] 즉, 국회는 이러한 입법 작용을 통하여 다른 국가기관의 의사형성에 영향력을 행사하게 되고, 이로써 국가의사형성을 실질적으로 지배하는 것이다. 또한, 법률은 개인의 권리와 의무를 구체적으로 형성한다. 서로 충돌하는 사익과 사익 또는 사익과 공익 사이의 법익형량과 이익조정의 결과가 법률이므로, 개인의 기본권 행사의 가능성을 구체적으로 형성하고 기본권적 자유의 한계를 확정하기도 한다.[68] 법치국가적 측면에서, 행정과 사법은 법률의 구속을 받기 때문에 법률은 행정작용과 사법작용의 근거이자 한계로 기능한다.[69] 법률의 형식으로 이루어지는 국민대표들의 동의는 국민의 자유를 보장하며, 법률이 모든 국민에게 동등하게 적용될 것을 요청하는 법률의 일반성 및 추상성은 국민의 평등을 보장한다. 나아가 이러한 법률은 법치국가적 명확성과 법적 안정성을 확보하는 데에도 기여한다.[70]

다음으로, '법률'은 사회적 과정을 조종하고 유도하는 사회형성의 도구이다.[71] 우리 헌법이 지향하고 있는 복지국가는 사회적·경제적 대립을 조정하고 누구에게나 동등한 출발기회를 제공함으로써, 기본권 실현을 위하여 그의 실질적 조건을 마련해 주는 국가라고 할 수 있다.[72] 이러한 복지국가는 사회현상의 변화에 적응하고 대처할 뿐만 아니라, 사회를 형성하고 교정하는 동적(動的)이고 미래지향적인 성격을 갖는다. 따라서 이를 실현하기 위한 국가의 과제는 미리 정해져 있는 것이 아니라 현상이 발전함에 따라 변화하며, 그 구체적인 내용도 국가공동체가 처해 있는 구체적인 사회적 상황에 따라 결정된다.[73] 국가는 이러한 사회적 상황에 따라 필요하고 적절한 조치를 취해야 할 의무를 갖게 되는데, 이러한 의무를 실현하기 위해서는 사전 계획이 전제되어야 하며, 이는 법률의 형식에 의하여 법적 구속력을 가진다.

그러므로 이러한 국가운영에 필수적인 국회의 입법기능은 현대 복지국가에서는 더욱더 전문적이고 방대해지고 있으며, 정보통신기술의 현저한 발전으로 인하여 화상회의와 전자결재 등 첨단의 정보기술을 활용하여 장소적 이격성(離隔性)을 극복하고 얼마든지 유기적 업무협조를 실현할 수 있는 사정 등을 감안하면, 국회조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능한 부분이라 할 것이다. 또한, 대통령이 행정부의 수반이므로 정부의 소재지는 대통령의 소재지로서 대표된다고 볼 수 있기 때문에, 이러한 이유로 대통

65) 한수웅, 앞의 책(주59), 1122쪽 참조.
66) 한수웅, 앞의 책(주59), 1122쪽; 한수웅, "국회법의 헌법적 지침과 한계", 「헌법논총」 제29집(2018), 헌법재판소, 303쪽 참조.
67) 한수웅, 앞의 책(주59), 1122쪽 참조.
68) 한수웅, 앞의 책(주59), 1122쪽 참조.
69) 성낙인, 앞의 책(주61), 421-422쪽; 한수웅, 앞의 책(주59), 1122쪽 참조.
70) 전광석, 앞의 책(주36), 261쪽 참조.
71) 한수웅, 앞의 책(주59), 1122쪽; 한수웅, 앞의 논문(주66), 304쪽 참조.
72) 헌법재판소도 이와 같이 복지국가를 이해하고 있다. 헌재결 2020.12.18, 2002헌마52, 판례집 14-2, 909쪽 등 참조.
73) 윤수정, "사회적 가치 실현과 헌법", 「공법학연구」 제19권 제3호(2018), 한국비교공법학회, 203-204쪽 참조.

령의 소재지를 수도의 특징적 요소로 보는 한, 정부 각 부처의 소재지는 수도를 결정하는 데 있어서 별도로 결정적인 요소라고 할 필요가 없다면,[74] 국회의 수반은 국회의장이므로 정부 대부분의 부처가 세종시로 이전한 현재의 상황에서 업무의 효율성 제고를 위해 국회조직이 분산배치 되더라도 국회의 소재지는 국회의장의 소재지로 대표된다고 볼 수도 있다.

결과적으로, 현행 헌법 하에서 국회 세종의사당 설치가 신행정수도특별법 위헌확인 결정을 비롯한 헌법재판소 결정에 위배되지 않으려면, 국회의 본질적인 기능은 여전히 국회의 소재지인 서울에서 수행하되, 이를 제외한 다른 기능, 즉, '주권자의 의사를 대변하고 중요한 국가의사를 결정하는 중추적 역할을 해치지 않는 범위 내'에서의 이전 혹은 '일부' 이전이 이루어져야 하며, 국회의 소재지로 대표될 수 있는 국회의장의 소재지는 서울에 위치하고 있어야 할 것이다.

2. 국회 세종의사당의 개념 및 기능

(1) 헌법이 허용하는 범위 내에서의 국회 분원(分院)의 업무

현행 헌법이 허용하는 국회 세종의사당 범위를 논의하기 위해서는 분원(分院)을 '어떻게' 정의할 것인지, 즉, 분원의 개념에 대한 논의가 전제되어야 한다.

분원(分院)의 사전적 의미는 본원(本院)에서 따로 나누어 설치한 하부 기관이다.[75] 반면, 기관에서의 본원(本院)은 분원(分院)에 상대하여 으뜸이 되는 곳,[76] 즉, 기관의 장(長)이 머무르는 곳(인적 범위), 그 기관의 본질적인 업무(물적 범위)를 수행하는 곳이라고 할 수 있다. 그렇다면 국회 분원이 설치될 경우, 국회 본원(서울)은 국회의장이 머무르는 곳, 그리고 국회의 본질적인 업무를 수행하는 곳이 될 것이며, 국회 분원(세종)은 국회의 본질적인 업무를 제외한 업무가 수행되거나 또는 본질적인 업무라고 할지라도 본원과 동시에 수행될 수 있으면 헌법상 허용될 수 있는 범위 내에 있다고 할 수 있다.

다시 말해, 현행 헌법이 허용하는 국회 세종의사당에서 수행할 수 있는 업무의 범위는 1)국회의 본질적 혹은 중추적 기능을 제외한 기타의 업무이거나, 2)국회의 본질적·중추적 기능이라 할지라도 본원과 동시에 수행될 수 있는 업무가 될 것이다.

(2) 국회의 본질적·중추적 기능의 범위

앞에서 검토한 바에 따르면, 헌법상 허용되는 국회분원에서 수행할 수 있는 업무의 범위를 정함에 있어 국회의 본질적·중추적 기능이 주요 기준이 되므로, 이에 대한 검토가 필요하다.

국회가 수도 결정의 결정적 요소인 이유는 국회는 헌법기관 중 주권자인 국민이 선출한 대표들로 구성된 대의기관으로서, 오늘날 간접민주주의 통치구조 하에서 주권자의 의사를 대변하고(국회의원) 중요한 국가의사(법률과 재정)를 결정하는 중추적 역할을 담당하기 때문이라고 할 수 있다.

모든 국가작용은 헌법상의 법치국가원리에 따라 법률에 기속된다. 따라서 행정부의 기본적인 기능이

---

74) 헌재결, 2004.10.21, 2004헌마554·556, 판례집 16-2(하), 36쪽 참조.

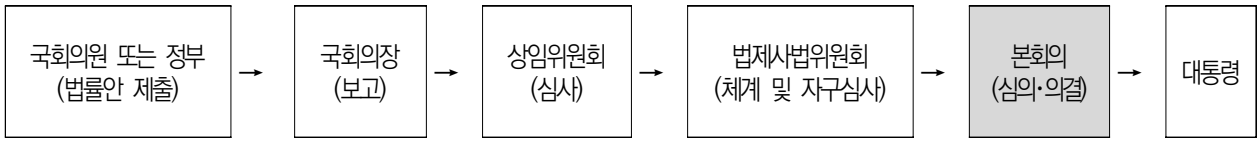
75) 표준국어대사전(https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/9a9422ab65854780a0ed5ee87f94d534, 최종방문일 2019.7.2.) 참조.

76) 우리말샘(https://ko.dict.naver.com/#/entry/koko/5b83d865129d4212acae32b45a2f67cd, 최종방문일 2019.7.2.) 참조.

국가정책의 수행이고 그 결과, 어느 정도 국가의 기본 정책결정에 영향을 미칠 수 있다고 하더라도, 이는 국회에서 법률로 정한 범위 안에서 이루어져야 하는 한계가 있다.[77] 헌법 제75조와 제95조에서도 대통령령, 총리령 또는 부령 역시 법률에서 구체적으로 범위를 정하여 위임받은 사항이나 집행을 위해 필요한 범위에서만 발해질 수 있도록 규정함으로써, 이를 확인하고 있으며, 입법과 관련하여 헌법 제52조에서 정부에게는 법률안 제출권만을 부여하고 있어 정부가 어떠한 정책방향을 결정하든 최종적으로는 국회의 입법기능을 통해 실현될 수밖에 없음을 분명히 하고 있다.[78] 더욱이 현대 복지국가에서는 국가의 역할이 모든 영역으로 확대되면서 상황에 따라 필요하고 적절한 조치를 취해야 하는 국가의 과제 역시 증가하였다. 이러한 국가의 과제를 이행하는 데 필요한 두 가지 중요한 도구가 '재정'과 '법률'이다. 이러한 이유로, 국회의 여러 기능들, 즉 입법기능, 재정기능, 국정감사와 국정조사, 국회의 인사권 및 인사통제기능 중에서는 입법기능과 재정기능이 국회의 가장 본질적이고 중추적인 기능이라고 할 수 있다.

먼저, '법률'과 관련된 국회의 입법절차를 살펴보면, 다음과 같다.[79]

〈국회 법률안 처리과정〉

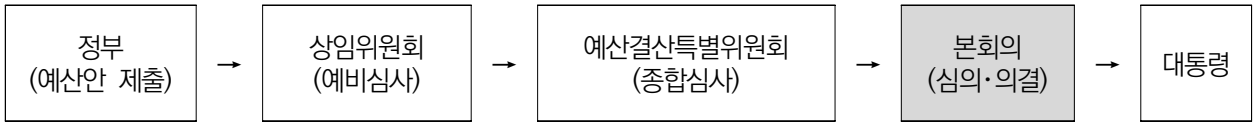


이러한 입법절차 중에서 국회에서의 최종단계는 본회의의 의결절차이다. 앞서 검토한 바와 같이, '최종적인 의사결정권(자)'로서의 지위가 수도 결정에서의 중요한 요소였으므로, 의결의 필수적인 요소인 국회의장과 본회의장이 국회 본원(서울)에 존치하여 국회에서의 최종단계인 본회의 의결절차가 국회 본원(서울)에서 이루어진다면, 소관 상임위원회에서의 심사 등이 국회 세종의사당에서 이루어진다고 하더라도 헌법상 허용되는 국회 분원의 업무범위에서 벗어난다고 할 수는 없을 것이다.

다음으로, '재정'과 관련된 국회의 예산안 심의·확정(예산과정) 및 결산심사(결산과정) 절차를 살펴보면, 다음과 같다.[80]

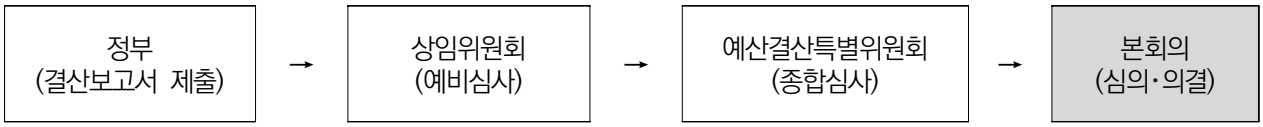
〈국회 예산안과 결산 처리과정〉

❍ 예산과정



77) 이성환, "차기정부에서의 법치주의의 전망", 「공법연구」 제36집 제1호(한국공법학회, 2007), 각주 50 참조.
78) 헌재결 2005.11.24, 2005헌마579·763(병합), 판례집 17-2, 513-514쪽 참조.
79) 좀 더 자세한 과정은 국회 홈페이지 국회활동-법률안 처리과정(https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assemact/legislation/legislation03.jsp, 최종방문일 2019.7.7.) 참조.
80) 좀 더 자세한 과정은 국회 홈페이지 국회활동-예산안과 결산 처리과정(https://www.assembly.go.kr/views/cms/assm/assemact/account/account02.jsp, 최종방문일 2019.7.7.) 참조.

○ 결산과정



'재정'과 관련된 국회의 예산안 심의·확정절차 및 결산절차에서 국회의 최종적인 단계는 정부의 예산안 및 결산보고서에 대하여 예비심사와 종합심사를 모두 거친 후, 이를 확정하는 본회의의 의결절차라고 할 수 있다. 입법절차와 마찬가지로, 의결절차에서 필수적 요소인 국회의장과 본회의장이 국회 본원(서울)에 존치하여 국회에서 최종단계인 본회의 의결절차가 국회 본원(서울)에서 이루어진다면, 소관 상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사가 국회 세종의사당에서 이루어지더라도 헌법상 허용되는 국회 분원의 업무범위를 벗어난 것으로는 볼 수는 없을 것이다.

정리하자면, 현행 헌법이 허용하는 국회 세종의사당은 국회 본원(서울)이 다음 두 가지의 요건을 모두 충족할 때만 가능하다. 첫째, 국회의 수반(首班)인 국회의장이 국회 본원(서울)에 소재하여야 하고, 둘째, 국회의 여러 기능들 중 본질적·중추적 기능이라고 할 수 있는 입법기능 및 재정기능을 수행하기 위한 국회의 절차 중 최종 단계인 본회의에서의 의결절차는 국회 본원(서울)에서 이루어져야 한다. 이러한 요건이 충족된다면, 이전 단계에서의 위원회 활동 등이 국회 세종의사당에서 이루어지더라도 헌법상 허용되는 국회 분원의 범위를 벗어난 것으로 볼 수는 없을 것이다.[81]

3. 국회 세종의사당에 상당수의 위원회가 포함될 경우 위헌성 검토

(1) 국회의원 전체에 의한 대의(代議)의 원칙

국회는 중요한 헌법기관으로서, 다른 헌법기관의 간섭을 받지 않고 스스로의 문제를 자주적으로 처리할 수 있는 폭넓은 자율권(自律權)을 갖는다.[82] 국회의 자율권은 자신을 스스로 조직하고 헌법상 부여받은 과제를 이행할 수 있는 상태로 내부질서를 형성하는 권한을 의미한다.[83] 그러므로 국회는 자신의 자율권에 근거하여 헌법상 부여받은 과제를 이행할 수 있도록 자신을 조직하여야 한다. 이러한 국회의 자율권은 의회주의[84] 사상에 그 뿌리를 두고 권력분립의 원칙에 입각하여 현대 헌법국가의 의회에서는 당연한 국회기능의 하나로 간주되고 있는데,[85] 이는 국회가 갖는 입법·재정·통제·인사기능의 실효성을 높이기 위한 불가결한 전제조건을 뜻하기 때문이다.[86]

---

81) 다만 '상임위원회 중심주의'를 취하고 있는 국회법에 따라 소관 상임위원회 등에서 실질적인 심의 및 심사가 이루어지고 있는 점에 중점을 두어, 이를 국회의 본질적이고 중추적인 역할로 파악하고 본회의에서의 의결을 형식적인 절차로 생각한다면, 상임위원회의 일부 혹은 상당부분이 국회 세종의사당으로 이전될 경우 헌법재판소의 신행정수도특별법 위헌확인 결정의 취지에 반할 우려가 있다는 주장이 제기될 여지도 있다.

82) 전광석, 앞의 책(주36), 648쪽 참조.

83) 한수웅, "국회법의 법적 성격 및 국회법 위반의 효과", 「중앙법학」 제11권 제4호(중앙법학회, 2009), 41-42쪽; 한수웅, 앞의 논문(주66), 291쪽 참조.

84) 의회주의(議會主義)란 주권적 정당성의 원천인 국민이 선출한 의원들로 구성된 합의기관인 의회가 국가의사결정의 원동력이 되어야 한다는 정치원리를 말한다. 이에 관한 자세한 내용은 성낙인, 앞의 책(주60), 406-409쪽 참조.

85) 홍석한, "입법절차 통제에 관한 헌법재판소 판례의 분석과 평가", 「공법연구」 제41집 제4호(한국공법학회, 2013), 147쪽, 각주 67 참조.

86) 헌재결 2003.10.30, 2002헌라1, 판례집 15-2(하), 31-32쪽 참조.

국회의 자율권은, 의사절차·회의운영·의사결정의 요건 등에 관하여 독자적으로 결정할 수 있는 '의사자율권', 집회·휴회·폐회·회기 등 집회의 여부와 방법에 관하여 스스로 결정할 수 있는 '집회자율권', 내부의 조직을 스스로 결정할 수 있는 '조직자율권', 의사절차와 내부조직을 독자적으로 규율할 수 있는 권한인 '규칙제정권', 국회나 회의장의 질서유지를 위하여 필요한 조치를 스스로 결정할 수 있는 '질서자율권', 의원의 자격심사 및 징계 등 의원의 신분에 관한 '신분자율권' 등으로 구성된다.[87] 그 중에서도 규칙제정권은 국회자율권의 가장 핵심적인 부분이라고 할 수 있다. 우리 헌법도 제64조 제1항에서 "국회는 법률에 저촉되지 아니하는 범위 안에서 의사와 내부규율에 관한 규칙을 제정할 수 있다"고 하여, 의사절차와 내부조직을 독자적으로 규율할 수 있는 권한인 규칙제정권을 부여하고 있다. 그러나 우리의 경우 이러한 명시적인 규칙제정권이 있음에도 불구하고, 실제 국회 내부의 조직과 의사 기타 필요한 사항은 '국회법'에 의해 규율되고 있다.[88]

다른 한편, 국회는 대의제 민주주의에서 핵심적인 대의기관이다. 국회 구성원이 전부 선거에 의하여 선출된다는 점에서, 국회는 헌법기관 중에서 대의제의 이념이 가장 직접적으로 표현된 국가기관, 국민대표성이 가장 강한 헌법기관이다. 국회는 국민전체의 대표자로서 선출된 의원으로 구성되고, 국회의원은 그 전체로서 국민의 대의기관인 국회를 구성한다. 국회에 의한 대의과정에서 근본적인 것은 국회가 그 전체로서 국민전체의 대의기관이라는 점이다.[89] 따라서 '국회에 의한 국민의 대의(代議)'란 '국회의원 전체에 의한 국민 전체의 대의(代議)'를 의미한다. 서로 다른 이익과 견해를 가진 국민의 다양성을 국회의 의사형성과정에 반영하기 위해서는 전체로서의 국회만이 국민대표로서 기능할 수 있다. 전체로서의 국회만이 국민의 대의기관으로서 국민에 대하여 구속력 있는 결정을 내릴 수 있으며, 이러한 경우에만 국회의 결정이 민주적으로 정당화될 수 있다.

바꾸어 말하면, '국회의원 전체에 의한 대의(代議)의 원칙'은 국회의 자율권을 제한하는 중요한 원칙으로서, 이로부터 '국회의 구속력 있는 결정은 선출된 국회의원 전체로 구성되고, 의원 모두가 참여하는 본회의에서 내려져야 한다'는 요청이 나온다고 할 것이다.

(2) 국회 위원회 제도의 의의와 기능에 비추어 본 위원회 이전의 위헌성 검토

1) 위원회 제도의 의의와 기능

위원회는 의안처리의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 고안된 국회의 내부조직이다. 즉, 상임위원회(Standing Committee)를 포함한 위원회는 의원 가운데서 소수의 위원을 선임하여 구성되는 국회의 내부기관인 동시에 본회의의 심의 전에 회부된 안건을 심사하거나 그 소관에 속하는 의안을 입안하는 국회의 합의제기관이다.[90] 한편, 위원회는 이러한 기능뿐만 아니라 대정부 통제기능을 수행하기도 하는데, 이러한 기능 때문에 헌법은 국회뿐만 아니라 위원회도 국무총리와 국무위원 등의 출석과 답변을 요구할 수 있고, 의안심사를 위하여 필요한 정보를 요청할 수 있도록 규정하고 있다(제62조). 또한 상임위원회의 분류가 통상적으로 행정각부의 분류에 따르는 것도 바로 전문성 있는 의원들로 구성된

87) 한수웅, 앞의 논문(주66), 291쪽 참조.
88) 국회법 제1조(목적) 참조. 헌법 역시 국회의 내부 질서에 관한 규정 및 제64조 제1항에서 '법률'을 언급함으로써, 국회의 의사와 내부규율에 관한 일차적인 규율형식은 '법률'임을 전제하고 있음을 간접적으로 밝히고 있다고 할 수 있다(한수웅, 앞의 논문(주66), 292쪽 참조).
89) 한수웅, 앞의 논문(주66), 294쪽 참조.
90) 헌재결 2003.10.30, 2002헌라1, 판례집 15-2(하), 29-30쪽 참조.

위원회로 하여금 행정각부에 대한 통제기능을 보다 잘 이행하기 위한 것으로 볼 수 있다.

오늘날 의회는 '발언의 장소'로서 본회의와 '실질적 작업의 장소'로서 위원회로 나뉘어 기능한다.[91] 본회의에서의 공개적인 논의는 사안에 관한 정당의 입장을 서술하고 국민에게 전달하는 데 기여하는 반면, 사안에 관한 실질적 논의는 심의대상의 고도의 전문성과 복잡성 때문에 본회의에 앞서 소수의 전문가로 구성된 교섭단체 내부의 소위원회나 국회의 위원회에서 이루어진다.[92] 이에 따라 우리 국회법은 국회운영에 있어서 '상임위원회 중심주의'와 '본회의 결정주의'를 채택하고 있다.

위원회 제도는 국회가 심의해야 할 의안의 양적 증대와 질적 전문화, 국회 의안처리에 대한 효율성의 요청 등을 이유로 도입된 제도이기 때문에, 결과적으로 의안처리의 전문성과 효율성을 높여서 국회를 의안심의의 질곡으로부터 해방시킴으로써 의회주의의 회복에 기여하는 기능을 갖는다.[93] 또한, 탄력적인 회의운영을 가능하게 한다.[94] 그러나 위원회 제도가 잘못 운용될 경우에는 이익단체의 로비활동을 용이하게 함으로써 의안처리의 공정성을 해칠 위험이 있으며, 위원회가 소관사무와 관계되는 행정부서와 밀착되어 행정부에 대한 견제기능이 약화될 수도 있다.[95] 정당을 대표하는 위원 사이에 야기되는 정략적인 투쟁으로 인하여 심의가관으로서의 기능이 저해되기도 하고, 위원회 중심주의로 인하여 본회의의 형식화를 초래함으로써 전체 국회의원이 폭넓은 심의를 할 수 없다는 단점도 있다.[96]

2) 위원회의 업무를 국회의 본질적·중추적인 업무로 볼 수 있는지 여부

오늘날 국회가 본연의 기능을 수행함에 있어서는 국민대표로 구성된 국회의원 전원에 의하여 운영되는 것이 이상적(理想的)일 것이나, 국회의원 전원이 장기간(長期間)의 회기 동안 고도의 기술적이고 복잡 다양한 내용의 방대한 안건을 다루기에는 능력과 시간상의 제약이 따른다. 이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 앞서 살펴 본 위원회 제도가 창설된 것이다. 오늘날 위원회는 실질적으로 국회의 과제를 이행하기 때문에 위원회 작업에 특별한 의미와 중요성이 부여되기도 한다. 예컨대, 법안처리, 정보의 요청, 국정통제, 국정조사 등 국회기능의 본질적인 부분이 위원회에 의하여 이행되고 있으며, 그렇다면 국회의 의사형성이 사실상 위원회에서 이루어진다고 볼 수도 있다.[97] 그러나 그 창설이유에서도 알 수 있듯이, 위원회는 국회가 업무의 전문성과 효율성을 위해 만든 내부조직이다. 우리 헌법도 "국회에서 의결된 법률안은 정부에 이송되어 15일 이내에 대통령이 공포한다"(제53조 제1항) 및 "국회는 국가의 예산안을 심의·확정한다"(제54조 제1항), "정부는 회계연도마다 예산안을 편성하여 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출하고, 국회는 회계연도 개시 30일전까지 이를 의결하여야 한다"(제53조 제2항)라고 하여 법률안 의결 및 예산안의 심의·확정의 주체를 명시적으로 '위원회'가 아닌 '국회'로 규정하고 있다.

한편, 우리 헌법에서 '위원회'가 명시적으로 언급된 조항은 헌법 제62조로, 제1항에서 "국무총리·국무위원 또는 정부위원은 국회나 그 위원회에 출석하여 국정처리상황을 보고하거나 의견을 진술하고 질문에 응답할 수 있다", 제2항에서 "국회나 그 위원회의 요구가 있을 때에는 국무총리·국무위원 또는 정

91) 한수웅, 앞의 책(주59), 1127쪽; 허 영, 앞의 책(주60), 919쪽 참조.
92) 한수웅, 앞의 책(주59), 1127쪽 참조.
93) 허 영, 앞의 책(주60), 919쪽 참조.
94) 성낙인, 앞의 책(주61), 436쪽 참조.
95) 허 영, 앞의 책(주60), 919쪽 참조.
96) 성낙인, 앞의 책(주61), 437쪽 참조.
97) 한수웅, 앞의 책(주59), 1128쪽; 한수웅, 앞의 논문(주66), 338쪽 참조.

부위원은 출석·답변하여야 하며, 국무총리 또는 국무위원이 출석요구를 받은 때에는 국무위원 또는 정부위원으로 하여금 출석·답변하게 할 수 있다"라고 규정함으로써, '국회'와 '위원회'를 명확히 구분하고 있다.

이러한 사실로 미루어 보건대, 헌법에서 '국회'라 함은 일반적으로 '본회의'를 말하는 것이라 할 수 있으며, 이는 국회에 관한 헌법 제3장(제40조에서부터 제65조까지)의 조문들이 모두 국회의 본회의에 대한 규정임을 고려하여 체계적으로 해석해 보더라도 확인할 수 있다. 또한, 위원회의 종류·직무·소관·정수·위원의 임기 등에 대해 상세하게 규정하고 있는 국회법은, 국회의 자율권에 근거하여 국회 내부의 조직과 의사절차에 관하여 규율하는 법규범이므로, 이 역시 헌법의 구속을 받는다.

이와 같이, 국회에서 위원회는 예비적 심사기관으로서, 그 소관에 속하는 법률안 등 의안을 심사하여 본회의에서 의결할 수 있는 의안으로 입안하는 기능을 수행하지만, 본회의에서의 판단자료를 제공하는 역할을 수행하는 것일 뿐, 위원회의 의결이 본회의에서 법적 구속력을 갖는 것은 아니다. 설령, 소관 상임위원회에서 심사·의결된 내용을 본회의에서는 거의 그대로 통과시키는 '상임위원회 중심주의'적 시각에서 보더라도 법률안의 확정 및 예산안의 확정과 결산을 위해서는 본회의에서의 의결이 필수적이며 최종적인 단계라고 할 것이다.

앞에서 검토한 내용을 정리하면, 다음과 같다. 국회가 그 기능을 효율적으로 수행하기 위해서 본회의의 준비 작업을 위원회에서 담당하게 하는 것이다. 본회의의 결정권한은 헌법에서 이를 명시적으로 허용하지 않는 한, 위원회 등에 위임되어서는 안 되고, 구속력 있는 결정은 본회의에 유보되어야 한다. 아울러 헌법에서 국회에 관한 규정은 모두 본회의와 관련된 규정이라는 점, 헌법 제62조에서 '국회'와 '위원회'를 명확히 구분하고 있는 점 등을 고려한다면, 국회의원 전원이 참여하는 본회의의 결정만이 국회의원이 대변하는 국민의 의사라고 할 수 있다. 그렇다면, 국회의 본질적이고 중추적인 기능은 국회의원 전원이 참석하는 본회의에서 이루어진다고 할 수 있고, 국회의 의사형성이 사실상 위원회에서 이루어지더라도 이는 본회의 결정을 위한 사전 준비 작업이며 위원회의 결정이 본회의에서 법적 구속력을 갖는 것도 아니므로, 위원회의 활동 등을 본질적이고 중추적인 기능으로 볼 수는 없다.

설령, '상임위원회 중심주의'적 시각에서 위원회의 활동을 실질적인 국회활동이라고 보더라도 '본회의 결정주의'를 감안한다면, 위원회의 활동과 본회의에서의 의결절차가 모두 국회의 본질적이고 중추적인 기능이라고 할 수 있으며, 앞에서 검토한 바와 같이 헌법상 허용되는 국회분원 업무의 범위에는 국회의 본질적·중추적 기능이라 할지라도 본원과 동시에 수행될 수 있는 업무도 포함되어 있으므로, 이는 본질적 혹은 중추적 기능의 일부 이전 혹은 동시에 수행될 수 있는 업무가 될 수 있을 것이다.[98] 그렇다면, 위원회의 활동의 일부 또는 전부를 국회 세종의사당으로 이전하더라도 헌법재판소의 결정에 반한다고 볼 수는 없을 것이다.

(3) 기타 국회 소속기관의 이전에 대한 위헌성 검토

국회법에 의하면, 국회의 입법 및 예산·결산심사 등의 활동을 지원하고 행정사무를 처리하기 위하여 국회사무처(제21조), 국회의 도서 및 입법 자료에 관한 업무를 처리하기 위한 국회도서관(제22조), 국가의 예산 결산·기금 및 재정 운용과 관련된 사항을 연구 분석·평가하고 의정활동을 지원하기 위한 국회예산정책처(제22조의2), 입법 및 정책과 관련된 사항을 조사·연구하고 관련 정보 및 자료를 제공하

98) 이에 관한 자세한 내용은 이 글 Ⅲ. 2. (1) 참조.

는 등 입법정보서비스와 관련된 의정활동을 지원하기 위한 국회입법조사처(제22조의3) 등을 두고 국회의 사무를 처리하고 국회의원의 의정활동을 지원하도록 하고 있다. 또한 미래 환경의 변화를 예측·분석하고 국가 중장기 발전전략을 도출함으로써 국회의 정책역량 강화와 국가 발전에 이바지함을 목적으로 하는 국회미래연구원(국회미래연구원법 제1조)이 설립·운영되고 있다.

위원회를 제외한 국회 소속기관의 경우, 국회의 본질적이고 중추적인 기능(국회의원, 입법 및 재정기능)에 비추어 보조 및 지원 기능을 담당하고 있다고 볼 수 있으므로, 이들이 국회 세종의사당으로 이전하는 문제가 헌법에 위배될 여지는 없어 보이며, 이들의 이전은 입법정책적인 문제라고 할 수 있다.

Ⅳ. 마치며

세종특별자치시는 지역균형발전과 자치분권의 실험적 도시이다. ‘‘관습헌법’이라는 새로운 개념을 등장시킨 2004년 헌법재판소의 위헌 결정으로 인해 당초 구상되었던 ‘행정수도’가 아닌 ‘행정중심복합도시’가 되면서, 세종시의 비효율성은 이미 예견된 상황일 수 있다. 이 결정에 대해서는 헌법이론적으로 혹은 헌법정책적으로도 이미 비판적 견해[99]가 다수 존재하며, 세종시가 출범한 후 지난 8년 동안 정치적·사회적 상황에 많은 변화가 있었다. 2017년 제19대 대통령 선거에서 5명의 유력 후보들의 공약 등에서도 알 수 있듯이, ‘자치분권’을 통한 ‘국가균형발전의 실현’은 이제 거스를 수 없는 시대적 과제가 되었다. 이전기관이 점차 증가하면서 행정부의 대부분이 있는 세종시가 사실상 행정수도로서의 면모를 갖추어 가고 있는 것이 사실이나, 국회와의 업무 관련성 때문에 국회가 서울에 존재하는 한, 거리의 제약으로 인한 엄청난 시간과 막대한 비용이 소모되는 국정운영의 비효율성은 당분간 계속될 것이다.

국회 세종의사당 설치는 헌법 개정이 이루어지지 않은 현 상황에서 규범적으로나 현실적으로 가장 실현가능한 대안이라 할 수 있다. 실제로 이를 반영한 ‘국회법 일부 개정법률안(이해찬 의원 대표발의, 2016.6.20. 발의)’[100]이 발의되어 있다.[101] 세종시를 설립한 목적이 수도권 과밀해소와 이를 통한 국가 균형발전임을 되새겨 본다면, 국회 세종의사당 설치야말로 그 동안 낙후되었던 지방 발전의 계기, 그리고 자치분권의 서막(序幕)이 될 수 있다. 또한 궁극적으로는 헌법을 개정하여 ‘시민주권 특별자치시 행정수도 세종’을 실현하기 위한 노력에 박차를 가할 시점이라 생각된다.

---

99) 윤수정, 앞의 논문(주2), 296쪽, 각주 15 참조.

100) 국회법 일부 개정안 제22조의4(국회 분원) ① 국회는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 세종특별자치시에 그 분원(分院)을 둔다.
② 제1항에 따른 국회 분원의 설치와 운영, 그 밖에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다.

101) 아울러, 지난 해에 이어 2020년 정부예산 중 행정중심복합도시건설청 예산에 국회 세종의사당 건립비 10억원이 포함되어 있다(“국회 세종의사당 설계비 통과…세종시 국비 예산 30% 늘어”(연합뉴스, 2019.12.11.자 뉴스, https://www.yna.co.kr/view/AKR20191211040000063?input=1195m, 최종방문일 2020.2.20.) 등 참조.

참 고 문 헌

[단행본]

국회 헌법개정 자문위원회, 「활동결과보고서 Ⅰ」(대한민국국회, 2014).
성낙인, 「헌법학」(법문사, 2020).
세종특별자치시, 「행정수도개헌 국회대토론회 자료집」(세종특별자치시, 2017).
전광석, 「한국헌법론」(집현재, 2020).
한수웅, 「헌법학」(법문사, 2019).
허　영, 「한국헌법론」(박영사, 2014).

[논문]

박상필, "시민주권시대 시민의 정체성과 주권의 재편", 「NGO연구」 제12권 제1호(한국NGO학회, 2017).
박현민, "한국사회 장애인운동의 역사에 관한 고찰-주체 형성과 변환을 중심으로-", 석사학위논문(서울대학교, 2008.8)
방승주, "수도가 서울이라는 사실이 과연 관습헌법인가?", 「공법학연구」 제6권 제1호(한국비교공법학회, 2005).
서경석, "신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 대하여-헌법재판소 2004.10.21. 선고, 2004헌마554·566(병합) 결정-, 「민주법학」 제27호(민주주의법학연구회, 2005).
심경수, "영토조항의 통일지향적 의미와 가치", 「헌법학연구」 제7권 제2호(한국헌법학회, 2001).
윤수정, "사회적 가치 실현과 헌법", 「공법학연구」 제19권 제3호(한국비교공법학회, 2018).
_____, "행정수도로서의 세종시 건설에 관한 헌법적 정당성 검토", 「지방자치법연구」 제17권 제4호(한국지방자치법학회, 2017).
이성환, "차기정부에서의 법치주의의 전망", 「공법연구」 제36집 제1호(한국공법학회, 2007).
전광석, "수도이전특별법 위헌결정에 대한 헌법이론적 검토", 「공법연구」 제33집 제2호(한국공법학회, 2005).
차동욱, "정치의 사법화에 대한 헌법재판소의 책임-국회의원과 국회의장 간 권한쟁의 사건을 중심으로-", 「한국정당학회보」 제15권 제2호(한국정당학회, 2016).
한수웅, "국회법의 법적 성격 및 국회법 위반의 효과", 「중앙법학」 제11권 제4호(중앙법학회, 2009).
_____, "국회법의 헌법적 지침과 한계", 「헌법논총」 제29집(헌법재판소, 2018).
홍석한, "입법절차 통제에 관한 헌법재판소 판례의 분석과 평가", 「공법연구」 제41집 제4호(한국공법학회, 2013).

[기타]

국토연구원, 「업무효율성 제고를 위한 국회분원 설치 및 운영방안」(국회사무처, 2019).
김지영·이달곤, 「중앙부처 세종시 이전 이후 정책결정과정 실태조사」(한국행정연구원, 2017).
세종특별자치시, 「국가균형발전을 위한 국회 세종의사당 설치 토론회 참고자료」(세종특별자치시, 2019).
한국행정연구원, 「국회 세종시 분원 설치의 타당성 연구」(국회사무처, 2017).

세종시법 개정(안)의 개선과제

- 조직특례를 중심으로 -

김홍주 (대전세종연구원 연구위원)

세종시법 개정(안)의 개선과제

- 조직특례를 중심으로*

김홍주 (대전세종연구원 연구위원)

세종특별자치시는 국가균형발전 자치분권의 선도·시범도시로서 국정방향을 가지며, 이에 상응한 행정기구의 설치, 정원책정과 관련된 자율성을 강화시켜나가야 할 당위성이 있다. 이는 세종시법 제3조 국가의 책무, 국정과제 77번(세종시를 대표적 분권모델로 확립), 자치분권종합계획 4-3(세종시의 자치분권 모델 확립)에서 잘 나타난다. 따라서 세종특별자치시의 법적 지위와 특성에 상응하는 권한 부여 등 맞춤형 분권모델을 만들어야 할 필요성이 있기에 전문가 그룹의 자문 및 조사를 통해 세종형 자치조직 발전방향(세종시법 조직특례 방향)을 도출하였다.

전문가 조사를 종합한 결과, 현행 세종시법 전부 개정안에 나타난 한계점, 세종시의 자치조직권 강화의 당위성(종합적 측면, 세종시의 특성반영)을 사전적으로 검토하였다. 그리고 개헌을 통한 지방자치 규정 명문화와 함께 ① 행정중심 도시적 특성을 반영한 행정조직·기구설치 및 정원관리 자율성 확대, ② 직급조정의 자율성 확대, ③ 보충성의 원리에 따른 사무배분, 읍·면·동 기능재설계, ④ 광역행정 및 협치를 위한 기구설치 및 자율성 강화, 그리고 ⑤ 그에 상응하는 책임성 확보장치를 세종시법 개정안에 반영할 수 있도록 세종형 자치조직 발전방향을 제시하였다.

*** 본 논문은 2019년 대전세종연구원에서 발행한 「세종형 자치조직 발전방안」 보고서를 수정·보완하여 학술논문으로 재구성하였음

Ⅰ. 서 론

우리나라의 지방자치 역사는 1949년 「지방자치법」이 제정되면서 지방자치 실시의 근거가 마련된 이래 70여년이라는 시간동안 많은 개정과 변화가 있었다. 1961년 「지방자치에 관한 임시조직법」제정으로 지방자치가 중단된 바 있으며 1991년 지방의회 구성과 1995년 단체장 직선을 통해 지방자치제도가 부활하는 등 일련의 과정을 거쳤다. 그리고 최근까지 대의민주제의 한계를 극복하기 위해 다양한 대안적 민주제도들을 실험하고 있으나 실효성이 미흡하다는 비판에 직면해 온 게 사실이다.

2017년 문재인정부의 출범과 더불어 본격적으로 분권화 개헌에 대한 논의가 대두되고, 주요 국정과제로서‘자치분권’의 실현을 제시하였다. 이를 위해 관련부처 및 자치단체의 의견수렴을 통해 자치분권위원회에서 자치분권 종합계획을 심의·의결(‘18.4~8), 국무회의 심의·의결로 종합계획 확정, 대국민 발표(6대 추진전략, 33개 과제/‘18.9.11)하였다.[1] 이후 자치분권 종합계획을 구체적으로 실행하기 위해 시행계획 수립 지침을 마련 후 통보, 자치분권 시행계획 수립을 위한 의견을 수렴(지방 4대 협의체 간담회, 온라인 의견수렴, 전국 12개 권역 간담회 등), 부처별 계획접수, 분과위원회 심의 후 2019년 2월 자치분권 시행계획을 확정·발표하게 되었다.

이중 자치조직권 강화는 자치단체의 자치역량 제고의 핵심전략으로 자율적 탄력적·자치조직권의 확대라는 추진과제로『자치분권 종합계획(안)』의 자치분권의 6대 추진전략 중 5번째로 자치단체의 자율성과 책임성 확대에 중점을 둔다. 즉, 자치조직권은 행정활동을 수행하기 위한 수단으로 지방자치단체의 조직체계, 인력관리를 자율적으로 정하여 시행하는 권한에 해당된다(이시원·강기홍·하정봉, 2014). 각 지방자치단체는 행정수요에 신속하게 대응할 수 있도록 하기 위해 조직의 자율성과 탄력성을 확대할 필요성을 자치조직권 강화의 기본 방향으로 제시하고 있다.[2]

세종특별자치시의 경우 균형발전·자치분권의 선도도시를 구현한다는 국정방향이 있기에 행정기구 설치 및 정원책정과 관련된 자율성이 강화되어야할 당위성을 가진다. 즉, 세종시법 제3조 국가의 책무, 국정과제 77번(세종시를 대표적 분권모델로 확립), 자치분권 종합계획 4-3(세종시의 자치분권모델 확립)에서 그 당위성이 피력된다. 이 중에서 특히 세종형 자치조직운영의 자율성을 확대하기 위해 단층제에 맞는 본청-읍・면・동 기능 재설계 및 하부행정기관 기구 인력운영모델 설계, 자치조직권 특례부여가 자치분권 시행계획에 담겨있다.

그러나 세종시는 특별자치시로서의 법적지위를 보유하고 있음에도 불구하고 자치조직권에 있어서 조직이 체감하는 자치분권의 성과는 여전히 미흡할 뿐 아니라, 다른 광역시와 크게 차별적이지 못하다는 견해(여전히 하향적 관리방식)가 다수이다. 이에 세종특별자치시의 특성과 자치역량에 부합하는 자치조직권 확보를 위하여 선제적인 제도개선안 마련 및 특례사항을 발굴해야하는 상황이다. 즉, 세종특

1) 2018년 9월 11일에 대통령소속 자치분권위원회는 6대 추진전략, 33개 과제로 구성된 ‘자치분권 종합계획’을 발표했으며 그 시행계획을 2019년 2월 확정·발표 하게 되었다.
2) 자치조직권은 지방자치단체가 사무를 처리하기 위한 근본적인 고유의 영역이기에 이에 대한 권한의 확대가 이루어져야 한다는 논의가 제기되고 있다.

별자치시의 법적 지위에 상응하는 권한을 부여해 특별자치시의 특성에 맞는 자치분권과 지역의 발전을 위해 자치조직권 강화의 필요성이 제기된다.

따라서 본 연구는 현 세종시법 개정(안)을 중심으로 조직특례를 평가해 세종특별자치시의 비전에 맞게 지역별 특성을 반영하고, 조직운영의 자율성 및 탄력성을 확대해 대민서비스가 필요한 분야에 탄력적으로 정원 등을 배치하는 등 세종시의 특성을 고려한 기능을 재설계할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 자치조직권에 관한 이론적 배경

1. 자치조직권의 의의 및 법적 검토

1) 자치조직권의 개념

지방자치관련 실정법에 의하면 자치조직권이라는 용어는 활용되지 않으며 일부「지방자치법」을 연구하는 지방자치단체가「헌법」과 법률의 범위 내에서 자기의 조직을 자주적으로 정할 수 있는 권한을 자치조직권으로 명명(박균형, 2014), 학자들 사이에서는 주로 '조직고권'의 개념으로 쓰인다. 여기서 조직고권은"지방자치단체 스스로 고유한 재량으로 법령의 범위 안에서 필요한 조직을 자기책임 하에 설치할 수 있는 권한"을 의미한다(이기우·하승수, 2007: 49: 윤영근·박해육, 2017).[3] 그러나 자치조직권 혹은 조직고권의 용어는 직접 찾아보기는 어려우며 다만「헌법」과「지방자치법」에 의해 '자치권'에 대한 언급이 있기에 이를 통해 간접적으로 유추할 수 있다(강기홍, 2015). 궁극적으로 자치조직권은 조례 및 규칙을 주요 수단으로 하는 자치입법권을 통해서 지방자치단체가 기관을 설치 운영하고, 그에 따라 필요한 공무원의 임면과 보수, 사무분장 등을 결정하는 것까지 포함하는 것을 주요 내용으로 하고 있다(박혜자, 2003: 6; 심상복, 2007:51; 윤영근·박혜육, 2017).[4]

자치조직권은「헌법」과 법률에 근거해 제도적 보장이 이루어지고 이에 근거 조례를 통해서 구체적 내용이 이루이지도록 되어 있으나, 실질적으로 그 대부분의 내용이 대통령령의 범위 내로 제한되어 중앙통제의 여지가 매우 크다(이경운, 2002; 하혜수, 2004). 무엇보다도 기구설치 범위와 공무원 정원에 관한 사항은 중앙정부의 제약이 가장 큰 분야로 지적되어 왔기에 자치조직권의 실효성은 실질적으로 공무원의 정원관리제도의 변화에 크게 영향을 받아왔다고 할 수 있다(박해육, 2013)

2) 자치조직권의 내용 및 법적 근거

자치조직권의 세부적인 범위는 가장 핵심적인 행정기구의 편성과 개편권, 자주적인 정원책정권 및 정원관리권과 관련된 내용으로 이루어졌으며 전자인 기구는 행정사무 수행을 위해 설치하는 내부조직,

---

3) 자치권을 설명하는데 있어서 영미권의 국가와 대륙권의 국가에서 쓰이는 용어의 차이가 있는데, 전자의 경우 자율성(구조적, 기능적, 재정적, 인사적 자율성)을 후자는 고권(조례고권, 조직고권, 인사고권, 재정고권, 계획고권)이라는 용어로 쓰여 왔다. 그러나 일반적으로 자치권은 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 그리고 자치재정권으로 구분되어 왔으며(금창오·권오철, 2007), 이중 자치입법권을 조례제정권과 규칙제정권으로, 자치행정권을 자치조직권, 자치재정권, 자치운영권, 그리고 자치계획권으로 구분하기도 한다.

4) 자치조직권은 조직구성에 필요한 인력의 정원, 충원, 인력배치, 보수 등의 인사와 관련한 다양한 내용을 수반한다는 점에서 인사권을 내포하고 있다고 보기도 한다(박혜자, 2003: 6). 지방자치단체의 공무원 규모는 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 질에 직접적 관련이 있기에 실질적 자치행정 구현에 중요한 요소(이경운, 2002) 이며, 지방자치권의 핵심적 수단으로 고려된다.

후자인 정원은 지자체의 경비로 두는 공무원의 정원을 의미한다.「헌법」제117조, 제118조에 근거 지방자치단체의 종류 조직 및 운영에 관해서는 법률로 정한다고 규정해「지방자치법」을 제정하고 있다. 그리고「지방자치법」에 의하면 지방의회의 조직·권한·의원선거 및 집행기관의 장의 선임방법·보조기관과 장의 소속기관, 그리고 하급기관까지 폭넓게 포함하는 규정을 담고 있다(윤영근·박혜육, 2017). 그리고 그 밖의 구체적 조직사항에 대해서는 각 지방자치단체가 일정한 범위 내 조례 및 규칙을 구성하거나 참여하도록 하고 있다.

[표 1] 자치조직권의 내용

■ 조례규정사항	■ 규칙규정사항
- 지방자치단체 및 구/읍/면/동 사무소 소재지의 변경 또는 설정 - 지방의회의 위원회 설치 - 직속기관의 설치 - 리의 하급조직 - 공사의 설립 - 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 - 지방의회 사무직원의 정원 등	- 시/군/자치구의 행정기관 - 지방자치단체 지방공무원의 정원 - 지방자치단체 소속직원의 임면, 교육훈련, 복무, 징계 등

자료: 윤형근·박혜육(2017:11-12) 재구성

자치조직권의 최우선적 근거는「헌법」으로 1948년 제헌「헌법」제96조, 제97조에서 우리나라의 지방자치제도는 형식적인 선언규정의 의미로 규정되었으며 현행「헌법」제117조, 제118조는 그 이념을 계승하였다. 이는「지방자치법」을 포함한 관련 법률로서 지방자치의 이념실현을 구체화하는 법으로서의 의미를 가진다(이시원·강기홍·하정봉, 2014).[5)]

「지방자치법」제112조의 경우 자치조직권과 관련해서 큰 의미를 지니는데, "행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인건비 등 대통령령으로 정하는 기준에 따라 그 지방자치단체의 조례로 정한다."고 규정해,「지방자치법」에 기본적 근거만을 두고 대통령령인「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」위임해 지방자치단체의 자치조직권의 범위를 제한하고 있다.[6)] 자치조직권의 법적 근거를 종합적으로 정리하면 다음 [표 2]와 같이 제시된다.

5) 「지방자치법」제110조(단체장 정수), 동법 제112조(행정기구와 공무원), 제113조(직속기관), 제114조(사업소), 제115조(출장소), 제116조(합의제행정기관) 등에 근거 자치조직권을 규정하고 있으며「지방자치법 시행령」제73조·제74조·제75조·제77조·제78조·제79조에 따라 행정기구 및 공무원 정원에 대한 필요사항을 규정하고 있다.

6) 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」은 부칙을 포함해 총40개의 조문으로 구성되어 있으며 각기 내용을 별도로 표시한 별표에 시·도의 실·국·본부 설치기준(제9조 제1항 관련), 시·군·구 실·국의 설치기준(제13조 제1항 관련), 실장·국장·담당관·과장 등의 직급기준(제14조 관련), 의회사무기구의 설치기준, 의회사무기구 공무원의 직급기준 등으로 구성된다.

[표 2] 자치단체 조직 및 정원에 관한 법적 체계

법령		관련법령명	내용
법률	개별 법률	정부조직법	- 행정기관의 설치와 정원에 대하여 규정
		지방자치법	- 지방자치단체에 두는 공무원종류를 규정 - 제112조 제②항은 지방공무원과 그 정원은 국가공무원과 그 정원에 대하여 규정하고, 그 관리는 당해 자치단체의 조례에 의할 것을 명시
		자치단체에 두는 국가공무원정원에 관한 법률	-「지방자치법」 제112조에 제⑤항에 의하여 지방자치단체에 두는 국가공무원의 정원에 관한 사항을 규정
대통령령	통칙	행정기관의 조직과 정원에 관한 통칙	-「정부조직법」에 의거 설치되는 국가행정기관의 조직 및 정원의 합리적인 책정과 관리를 위한 기준을 제시하고 있으며, 정원의 배정 및 운용방법과 정원조정에 대해서도 규정
	시행령	자치단체에 두는 국가공무원정원에 관한 법률 시행령	- 일반행정, 소방, 수의직, 임업직 등 자치단체에 두는 국가공무원의 직급별 정원과 자치단체별 정원의 상한을 규정
	규정	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정	-「지방자치법」에 의거 지방자치단체(서울시 포함)와 그 소속기간의 기구설치 및 운영과 정원관리(총정원)에 관한 원칙적인 기준법령
행정안전부령		지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 시행규칙	- 자치단체(광역시 · 도, 시 · 군 · 구)등의 정원책정의 일반기준과 관리기관별 · 공무원종류별 · 직급별 정원관리와 조직진단에 관한 사항을 규정함
자치법령	조례 및 규칙	개별 자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 조례 및 규칙	- 대통령령과 개별 자치단체 조례에 의거하여 관련 규칙을 제정. 특별시 · 광역시 · 도는 자치단체의 특성을 감안하여 필수기구를 정하고, 시 · 군 · 구는 이에 의거 조직 및 정원을 관리함

2. 자치조직권의 제도적 변화 및 성과

1991년 지방자치가 부활한 이래 지방자치단체의 조직관리제도는 3번의 변화가 있었다. 1994년 표준정원제로 전환, 2004년 총액인건비제의 도입 계획과 2005-2006년까지의 시범실시, 2007년 전면실시, 그리고 2014년 기준인건비제도를 도입해 현재에 이르게 되었다.[7)]

총액인건비제도의 도입으로 지방자치단체의 자치조직권이 확대될 것을 기대하였으나 종전의 표준정원제와 그 차별성이 크지 않다는 비판이 제기되자 이에 대한 개선안을 위해 기준인건비제도를 도입·검토하였다(이시원·강기홍·하정봉, 2014). 따라서 2014년에 총액인건비제의 경직성을 다소 완화하기 위해 기준인건비제도를 도입하였으며 자치단체의 현안 수요에 대응하도록 지방자치단체의 재정력에

7) 특히, 1961년 지방자치가 중단된 이래 1987년까지 개별승인제에 의해 운영되다가 1988년 제8차 「지방자치법」개정에 따라 기준정원제가 도입되었으며(윤영근·박해육, 2017), 1987년 이전까지 지방자치제도가 중단된 이래 지방자치단체의 모든 기구, 인력운영에 대한 사항은 당시 내무부장관의 승인사항이었다. 이후 지방자치가 본격적으로 실시됨에 따라 지방자치단체의 자율성이 개선되는 방향으로 자치조직권의 제도적 변화가 이루어져 온 것이다. 이중에서 총액인건비제도는 2005년에서 2006년 동안 2년간의 시범실시를 거친 이후 2007년 시행되었으며 기존의 제도에 비해 지방자치단체의 자치조직권을 향상시키기 위한 목표로 도입된 바 있다.

따라 상중하로 구분 3단계로 1-3(상위구룹 3%, 중위그룹 2%, 하위그룹 1%)%의 범위 내에서 정원관리의 탄력성을 부여하고자 하였다.

현행 기준인건비제는「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」의 일부내용을 개정해 2014년 1월 2일 입법예고, 동년 2월 26일 국무회의를 통과, 그리고 동년 3월 5일 공포됨으로써 확정되어 새롭게 도입되었으나 그 한계 또한 지속적으로 제기되고 있다(이시원·강기홍·하정봉, 2014).[8)]

이러한 한계에도 불구하고 1995년 민선자치 이후에 자치조직권 제도는 실질적인 지방자치 실현을 위해 지방자치단체의 기구설치권, 정원관리권을 단계적으로 확대하여 왔으며 그 성과는 다음과 같이 제시된다. 즉, 지방자치단체의 조직기구의 일부에 대해서 자율적으로 설치를 허용하며, 다른 한편으로는 과도한 남설을 막기 위해 일정부분 기준을 제시함으로써 책임성을 확보하도록 하였다.

[표 3] 기구설치권 및 정원관리권 이양 실적

연도	항목	운영규정
1995	기구설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 1995년 7월 민선단체장 출범에 따라 자치단체별로 지역특성에 맞는 탄력적인 지방조직 개편이 나타남 - 자치단체별로 국, 과, 계 등의 기구에 대해 법률기준범위 내에서 지역실정에 맞게 재배치
1998	구조조정을 통한 적정규모 관리	- 감축관리를 위해 지방행정조직의 유사 중복기능을 통·폐합하고 한시기구 폐지 · 한시적 업무를 담당해 온 기획단, 개발 사업단 등은 일반부서로 통·폐합 · 기획조정 및 정책개발 기능 담당 부서는 기획관리(담당)실로 통합 운용 - 광역자치단체의 국, 과: 평균 3개국 6개과씩 축소 - 시, 군, 구의 행정조직: 10만 명 미만의 경우 4과/10-15만 명 1국 3과/20만-30만 명 1국 2과/50만 명 이상 3과/50만명-70만 명 1국 1과씩 축소
2004	여유기구제 도입	- 2004년 7월 행자부 장관 승인 없이 탄력적으로 운용 가능한 여유기구제 도입 - 여유기구는 기구설치의 자율권이 제약되는 상황에서 과도기적으로 운영할 수 있도록 여유분으로 확보한 기구를 말하며, 기존의 정규기구에서 담당하기에 적절하지 않은 사무를 처리함 - 시·도: 1개 실·국(3급), 2개 과·담당관(4급) 이내 · 서울특별시 및 경기도의 경우 인구 특수성을 감안하여 1과 추가 - 시·군·구: 1개 과·담당관(5급) · 인구 50만 이상의 시는 대도시 특수성을 감안하여 2개과 이내 설치 가능
	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 2004년 12월 소방방재청 출범 및 지방 재난관리조직 보강 시 각 시·도, 시·군·구 재난관리전담과 신설에 대해 재량권 허가 - 2004년 12월 한시기구 설치 승인제도 폐지 - 시·도 5급 이상 기술직렬 정원조정 승인제도 폐지
2005	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 2005년 2월 시·도 5급 지방공무원 정원책정 승인제도 폐지 - 행정동 설치 시 동장정원책정 승인제도 폐지 - 2005년 10월 경기도 소방본부장 계급을 소방준감에서 소방감으로 조정 - 2005년 10월 팀제 도입을 위한 지자체 기구정원규정 개정 명칭 개편(실·국→본부·단·부/과·담당관→팀)

8) 기준인건비제는 인구 이외의 변수를 반영하도록 설계하였으면서, 기구설치에 있어서는 인구기준만 따르는 불합리성이 제기되었으며, 이러한 문제를 보완하기 위해 최근 2017년 7월 기준을 개정해 기구설치 기준의 최소화와 최대범위를 지정한바 있다. 그러나 자율성의 범위가 매우 제한적일 뿐 아니라 기구 수 역시 행정안전부의 승인이 요구되기 때문에 실효성이 부족하다는 지적도 제기된다.

연도	항목	운영규정
2006	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 2006년 5월 경기도 소방준감 1인 정원(국가직) 배정 - 실·국·본부(16개→17개), 과·담당관 수(65개→67개) 조정
	제주특별자치도 행정직급 기준 설정	- 2006년 4월「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」및「제주도 행정체제 등에 관한 특별법」제정 - 차등적 분권을 통한 고도의 자치 실현을 위해 보조기관·하부행정기관의 장 등 직급기준만을 기구정원규정으로 규정 - 행정기구 설치 및 정원기준, 직속 및 하부기관, 사무분장 등은 자율적 조례로 제정
2007	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 시·도와 국을 둘 수 있는 시·군·구의 실·국과 국을 둘 수 없는 시·군·구의 과 단위 기구(이에 상응하는 소속기관 기구 포함) 즉, 지자체의 상위직 기구에 대해 이를 적정하게 관리하기 위한 설치 기준 설정-시·도와 국이 있는 시·군·구에서는 과 단위 이하 기구는 자율적으로 설치 가능-국이 없는 시·군·구에서는 과 단위는 기준 내에서 운영하되 6급 이하 인력은 자율적으로 책정가능
2014	기구 설치 및 정원책정에 대한 자율성 제고	- 2014년 12월 행정기구 및 직급기준에 관련한 법령 개정 · 인구 100만 명 또는 200만 명 단위의 광역시에 대해서 실·국·본부 설치 기준을 인구 50만 명 단위로 세분화 · 인구가 동일 구간에서 2년간 연속하여 상위 구간에 근접하게 증가하는 지방자치단체에 대해서 추가 기구증설 허용
2015	재난대응 관련기구 설치 자율성 제고	- 2015년 4월 재난안전대응과 관련한 본부 증설 및 직속 설치 허용 · 시 · 도의 효율적인 재난안전대응을 위해서 시·도에 재난안전 업무 담당 실·국·본부를 증설함 · 재난에 대한 시·도지사 책임 강화를 위해 재난안전 업무를 담당하는 실·국·본부에 대해서 행정자치부 장관과 협의를 거쳐 시·도지사 직속으로 설치할 수 있도록 함

자료 : 행정안전부 · 한국지방행정연구원(2015); 금창호 외(2015); 금창호(2018: 83) 재인용

3. 선행연구 검토

1) 자치조직권의 자율성과 관계된 연구

자치조직권에 대한 연구는 주로 지방자치제도가 시행된 이후 제기되었으며, 무엇보다 중앙정부의 분권정책 추진과 관련된 연구가 다수이다. 이중 자치조직권의 제약요인으로 논의되는 것은 정부의 법령에 의해 강제적인 통제와 획일적 기구설치 기준이 지적되고 있다. 이에 반해 우리나라의 지방분권화는 그 역사가 상대적으로 짧았으며 득보다 실이 많을 수 있다는 입장으로 이는 우리의 실정에 맞지 않으며 타당성이 부족하였기 때문임을 논의하기도 한다. 그러나 다수의 연구는 지방자치단체의 자율성을 존중하고 자치조직권의 범위를 확대해야한다고 주장하며 이와 같이 여러 논의들을 종합하여 정리하면 [표 4]와 같이 제시된다.

[표 4] 자치조직권 관련 선행연구의 종합

구분	연구자	연구 방법	분석결과
지방분권과 관련 법령 분석 및 시사점	박수혁 (1998)	문헌 연구	■ 자치입법, 자치조직, 자치행정, 자치재정권 관련 검토 결과, 지역의 실정에 맞는 자치의 실시를 위해서는 무엇보다 중앙정부 중심의 개입이 완화되어야 할 필요성이 있음을 제기
	이경운 (2002)	문헌 연구	■ 사무배분, 국가의 관여, 자치입법, 조직, 인사, 재정 등에 관한 법제를 고찰한 바, 자치조직권이 확립되어 가는 것으로 보이나, 그 실효성이 낮다는 판단을 제기함
	최우용 (2014)	문헌 연구	■ 일본의 사례와 비교할 때, 우리의 자치조직권과 관련된 법제는 자치조직권을 사실상 인정하지 않은 것으로 검토함. 이에 「지방자치법」과 대통령령을 개정할 필요성을 지적함 ■ 그리고「헌법」이 보장하는 자치권의 본질적인 내용의 하나가 자치조직권임을 상기할 때, 이러한 법령은 위헌적 요소가 있으며 자치조직권의 확보를 위해서는 법률에 의한 통제가 아닌 주민에 의한 통제, 자치법규를 통한 자율적인 통제의 필요성을 제안
자치조직권의 제약요인과 개선방안	우동기·이상호 (1996)	문헌 연구	■ 자치단체 조직 및 인력관리의 법적 체계를 검토한 결과, 우리나라의 지방자치단체의 자치조직권은 중앙정부의 통제를 받고 있다는 결론 ■ 무엇보다 분권화, 유연화, 새로운 분화, 수요자 중심체계, 감축관리 등에 기반 한 조직개편이 필요함을 지적함
	박혜자 (2003)	문헌 연구	■ 기구설치 및 정원책정 등에 있어서 자치조직권의 제약이 나타났음 ■ 이에 지방자치단체에 대한 기구설치 기준 폐지, 총액인건비제 검토, 그리고 자율적 인사관리 등을 중심으로 개선방안을 논의함
	심상복 (2007)	문헌 연구	■ 법령에 의한 획일적인 통제가 자치조직권을 제약하는 요인이 됨을 지적 ■ 이에 지방자치단체의 내부역량강화, 행정환경변화에 대한 대응성 강화, 주민참여, 의회에 대한 자율적 통제의 강화를 검토함
	이시원·강기홍·하정봉 (2014)	문헌 실증 연구	■ 중앙정부와 지방자치단체 간 지속적 논쟁이 되는 자치조직권 강화와 관련된 문제를 체계적으로 파악함 ■ 그리고 설문조사, 전문가조사(FGI) 등을 통해 주요 쟁점(중앙정부 vs 지방자치단체 입장차) 및 장애요인(조직남설, 고위직 위주 증가 가능성 등)을 도출 ■ 부단체장을 포함한 기구설치와 정원관리의 자율화(1단계), 기존의 1단계+보수의 자율화를 포함하는 방향으로 추진되어야 할 것을 제시함 ■ 이와 더불어 자치조직권의 강화와 관련 책임성을 확보하기 위한 제도적 장치(지방의회 권한 강화, 인사위원회 기능강화, 정보공개의 강화, 중앙정부의 사후적 관리시스템 마련, 시민단체의 역할 강화 등)의 마련을 검토해야할 것을 주장함
	윤영근·박해육 (2017)	문헌 실증 연구	■ 현행 지방자치단체의 조직관리 제도의 문제점과 제약요인을 검토함(개별승인제, 기준정원제, 표준정원제, 총액인건비제, 기준인건비제 등) ■ 그리고 실증적 분석을 위해 군집분석의 결과를 통해 광역, 기초자치단체 내 행정수요의 유사성을 발견함 ■ 본 연구의 결과들을 바탕으로 기구설치 기준의 변경 방안을 중심으로 한 제도개선방안을 모색함

구분	연구자	연구 방법	분석결과
자치조직권 운영실태에 대한 사례분석	주재복 (2003)	문헌 사례 연구 면접 조사	■ 지방자치단체의 조직관리 방식을 통합형, 신축형, 차등형, 자율형 등 4가지 운영모델로 분류함 ■ 이후 장기적 차원에서 조직관리를 지방자치단체의 자율에 맡기는 자율형을 검토·제시함
	서순복·권오철 (2003)	문헌 사례 연구 면접 조사	■ 서울, 경기도를 대상으로 비교분석을 시행해, 자치조직권의 문제점을 검토 ■ 행정기구설치, 전문성 저하 등이 주요 문제점으로 나타났으며, 장기적으로 지방의회에 감독권을 이양하는 방안을 제시함
	하혜수·김성호 (2004)	문헌 사례 연구	■ 제주특별자치도의 자치조직권 운영 실태 분석하여 현재 자치조직권의 문제점(통제, 기구, 정원의 획일적 기준 적용, 표준정원 산정 타당성 결여 등) 및 확대 방안을 검토함 ■ 개선방안으로는 자율적 통제방안, 합목적적인 권한강화 등을 제시함
	하동현·주재복·최흥석 (2011)	문헌 사례 연구	■ 일본의 자치단체 조직관리제도는 자율성, 효율성, 투명성을 강화하며, 자치단체 간 수평적 경쟁관계를 중시 ■ 우리나라의 경우 중앙정부의 획일·중복적 규정과 낮은 자율성이 나타남 ■ 이에 단기적으로 신축형, 중·장기적으로 자율형으로 전환하는 검토를 해야 할 것임
자치조직권 확대의 타당성 검토	금창호·권오철 (2007)	문헌 연구	■ 참여정부 시기 자치조직권의 확대를 위한 정책을 평가함 ■ 평가를 통해 기구설치권의 완화, 한시기구 설치에 대한 협의권 조정안, 자율적·경쟁적 수단에 의한 통제, 중·장기 인력계획, 자체조직진단 상시화, 유인책의 강화 등을 검토함
	하혜수·양덕순 (2007)	문헌 연구	■ 지방자치단체의 공무원정원관리 제도의 변화과정을 경로의존의 관점에서 분석하였으며, 특히, 총액인건비제도 도입 이후 기존의 제도와 유사한 방식으로 자치조직권의 자율성이 저해되고 있다는 점이 나타남 ■ 이러한 경로친화적 특징은 표준정원제도가 가졌던 제도적 타성, 중앙정부 통제의지로 볼 수 있는 것으로 나타남
	김종성 (2009)	문헌 연구	■ 총액인건비제도 도입 이후 자치조직권은 제약됨 ■ 중앙정부 차원에서는 무분별한 조직팽창을 우려, 통제수단을 유지·강화하려는 의도가 강했음 ■ 이러한 측면은 자치조직권을 저해하는 기제가 되므로 조직의 자율성을 지속적으로 강화해 나가야함을 지적하고 있음

2) 지방자치단체의 책임성과 관련된 연구

조직에 자율성을 부여한다는 의미는 책임성이 전제된다는 측면에서 관련성이 깊다고 할 수 있다. 책임성에 관한 대표적 연구는 [표 5]와 같이 제시된다.

[표 5] 책임성 관련 선행연구의 종합

연구자	연구주제	책임성 확보 방안
이기우 (2003)	지방분권 정책을 위한 책임성 확보방안	■ 외부기관에 의한 타율적 책임성 확보: 국가기관 감독의 보충적 행사, 사전적 감독수단 폐지, 자치사무에 대한 국정감사 폐지, 감사원의 직무감찰 폐지 (이중 회계감사는 존치) ■ 내부적인 자율적 책임성 확보: 감사기관의 지방의회 소속 등 자체감사 기관의 독립성, 유급제, 유급보좌관, 위원회 공개 등 지방의회 전문성 제고, 주민투표제 실현, 주민소환 및 소송제, 근린위원회 제도 등을 통한 주민통제 강화
윤영진 (2004)	지방자치단체의 자기책임성 확보	■ 재정분석제도를 재정평가기능으로 강화하는 방향 검토 ■ 투명성 확보를 위한 재정정보 공개 ■ 주민소송제 설계·도입 ■ 참여예산제 도입
소순창 (2005)	지방자치단체의 책임성 확보방안	■ 단체장의 자율권보장(책임성의 확보를 위한 전제) ■ 국가감사, 자체감사, 징계제도 등 외부통제를 포지티브 방식으로 개선 ■ 단체장과 견제와 균형을 위해 지방의회 활성화 ■ 주민투표, 주민소송제, 주민소환제도 등 주민통제 강화
안종석 (2005)	지방자치단체의 재정 자율성·책임성 제고 방안	■ 과세의 자주권 강화 ■ 탄력세율 개선 ■ 지방교부세 배분방식 개선
유재원·김영미 (2006)	성과관리를 통한 지방정부의책임성 확립: 영국 Best Value의 교훈	■ 평가제도의 입안, 평가제도에 있어서 시민참여 검토 ■ 국정전반에 걸친 평가업무와 결과의 전면공개 검토 ■ 평가업무담당 상설조직 신설 및 평가결과 활용 ■ 평가업무를 통합 운영해 효율성을 높임
이기우 (2008)	지방자치단체장의 권한과 책임	■ 단체장 연임에 대한 조례 위임 ■ 고위공직자에 대한 단체장 인사권강화 ■ 인사위원회 독립성강화 ■ 불신임의결제도 도입 ■ 사소한 문제는 감사원 외 다른 기관에 위임 검토
현성욱 (2012)	제주특별자치도 지사 책임성 강화모형 연구	■ 지방자치단체에 더 많은 권한이양 ■ 내부통제의 강화

자료: 박혜육(2013:42-43)

Ⅲ. 연구 설계

1. 주요 배경

일반적으로 지방자치단체의 자치조직권 강화에 있어서 각기 이해주체별 논리가 상이하게 나타나며 이는 [표 6]에서 자세히 보여주고 있다. 그리고 이를 배경으로 전문가 조사를 위한 내용을 구성하였다.

[표 6] 집단별 입장차 검토

구분		현행제도	자치조직권 제약논리	자치조직권 강화논리
자치조직권 강화의 쟁점		행정기구 설치 상한기준 및 직급별 기준명시 등 가이드라인에 의한 규제	■ 완전한 자율화는 조직의 남설, 방만한 재정운영 가능성 제기 ■ 이로 인해 자치단체 재정악화 및 형평성 저해 발생 등 논리	■ 자치조직권 제약은 지방자치의 본질 및 행정의 효율적 운영저해 ■ 지역의 특성에 맞는 행정운영 저해
행정기구 설치	본청, 직속기관, 합의제 행정기관 등	지방자치단체 행정기구 설치수를 법률과 대통령령으로 제한	■ 자치단체 간 통일성, 남설방지를 위해 일반요건을 규정해야함 - 현행 자치제도, 공무원 직급체계, 인사제도를 그대로 둔 채 기구설치 완전부여를 통한 자율성은 곤란(본청관련 예시) - 직속기구 등의 남설이 농후, 사무기능 등을 고려치 않고 상위직급 증설우려(직속기관 등 예시) ■ 유사자치단체 간 형평성 유지, 적정성의 도모를 위한 가이드라인 필요	■ 기구설치의 자율성은 자치권의 핵심, 사전적 통제성격은 불필요 - 행정수요에 대한 탄력성이 미흡, 상한선을 정하고 조례로 위임 - 법령에 의한 지나친 제약임 ■ 지방자치법에 설치의 근거만 규정, 구체적 기구설치에 관한 사항은 조례로 규정
정원관리	정원 및 직급 기준 제한, 개방형직위 및 부단체장 정수 제한 등	기준인건비 범위 내 자율운영, 기준인건비 초과 허용범위는 재정여건 등에 따라 1-3%만 인정, 대통령령에 직급별 기준 명시/부단체장 등은 지방자치법에 규정	■ 기준인건비 범위 내에서 정원책정 자율(정원) ■ 현행 계급제 하 폐지 곤란(직급기준) ■ 개방형 직위 지정은 불가피(100분의 10범위) ■ 현행제도 유지 필요	■ 예산총액에 따른 정원관리 배제 ■ 직급별 정원기준의 조례 규정, 정무직, 별정직 비율의 법률 규정(비율상향) ■ 조례위임 ■ 부단체장 정수 법률규정(정수확대), 기타 조례규정

2. 전문가조사 대상 및 주요 내용

전문가 조사에 포함된 대상자는 자치조직 및 분권분야에 전문성을 가진 공직자(전직 공직자 포함) 5명, 관련 분야 학자 13명, 정치인, 변호사 및 시민단체 전문가 등 4명으로 총 22명을 대상으로 실시하였다. 특히, 3개 그룹으로 구분해 제1그룹은 공직자, 제2그룹은 학계전문가(교수, 박사급 연구원)를, 제3그룹은 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가를 중심으로 각각 2019년 9월 28일에서 2019년 10월 7일까지 조사를 실시하였으며 개방형 질문에 대한 응답을 중심으로 정리하였다. 그리고 주요내용을 그림을 도식화(flow chart)하는 방식으로 본 논문을 진행하였다.

[표 7] 전문가 조사대상

구분	주요내용			
조사대상	각계 전문가 22명			
전문가 그룹	제1그룹	자치조직 관련분야 경력 공직자 (전직공무원 포함)	5명	2019년 9월 28일 ~ 10월 7일
	제2그룹	자치조직 관련 학계전문가 (대학교수, 박사급 연구원)	13명	
	제3그룹	정치인, 법조인, 시민단체 전문가	4명	

다음 아래의 [표 8]은 전문가 조사 질문내용을 보여주고 있다.

[표 8] 전문가 조사 질문내용

주요주제	논의 목적
• 자치조직권 강화에 대한 의견 및 강화방안	전반적 당위성 파악
• 세종시 자치조직권 강화 당위성	세종시의 특수성 확인
• 세종시법 개정(안)의 평가검토(입법화 장애요인 및 한계점)	평가검토를 통한 개선안 도출
• 세종시의 특성에 맞는 발전방안 모색 • 자치조직과 관련된 책임성 확보	현재의 보완논리 개발

IV. 세종형 자치조직 발전방향과 과제

1. 세종특별자치시의 자치조직권 강화 당위성 및 세종시법 개정(안) 평가

1) 세종특별자치시의 자치조직권 강화 당위성 검토

세종특별자치시의 출범은 신행정수도를 완성한다는 취지에 있으며 건설이념은 국민통합, 국가균형

발전 등으로 신행정수도의 미래상, 규모와 형태, 도시 공간구조, 이전대상 기관 등 기본구상을 [표 9]에서 보여주고 있다.[9)]

[표 9] 신행정수도 기본 구상

건설이념	• 국민통합, 국가균형발전, 그리고 21세기 동북아 경제 중심을 포괄하는 상생과 도약
신행정수도 미래상	• 국민 통합과 균형 발전을 선도하는 정치 · 행정도시 • 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경 도시 • 편리성과 아름다움을 함께 갖춘 살고 싶은 인간 존중 도시 • 전통 문화와 첨단 기술이 조화되는 문화 · 정보 도시
규모와 형태	• 도시 개발 유형은 기존 도시와 독립된 형태로 개발하는 신도시형 • 인구 규모는 50만 명을 최적 대안으로 설정 • 개발 면적은 약 2,300만 평 예상
도시 공간 구조	• 중심지구는 정치 · 행정, 상업 · 업무 등 다양한 기능을 혼합적으로 배치 • 국내 최저 수준의 순밀도 300인/ha인 도시를 조성 • 쾌적한 도시를 조성하기 위해 전체 면적의 48.4%를 공원 · 녹지로 확보 • 전국 주요 도시에서 2시간 이내에 접근할 수 있도록 고속 간선 교통망 구축 • 정보를 실시간으로 교류할 수 있는 완벽한 정보 도시 구현
이전 대상 기관	• 18부 4처 3청 등 73개 기관 이전 계획 확정 • 입법부 · 사법부 등 헌법 기관은 국회 동의 등의 절차를 거쳐 이전 여부 결정
건설 비용	• 2030년까지 총 45조 6천억 원(정부 재정 11조 3천억 원, 민간 34조 3천억 원)
재원 조달	• 건설 재원을 안정적으로 확보하기 위해 '신행정수도 건설 특별회계' 설치
기대 효과	• 수도권 인구 51만 3천 명 감소, 충청권 인구 65만 1천 명 증가 • 전국적으로 연간 1조 1천억 원의 교통비용 절감 • 수도권은 연간 1,060억 원의 환경 비용 절감

자료: 최길수 외(2017: 42-43)

19대 대통령 선거에서 문재인 대통령 후보의 공약을 살펴보면 지방분권과 균형발전을 위해 정치행정수도를 세종시로 이전, 이전 여부를 국민들이 찬성하면 개헌에 포함시킬 것, 그리고 세종시와 제주도를 연방제 수준의 자치분권 실험지역으로 선정할 것을 공표한 바 있다. [표 10]은 대통령의 세종특별자치시에 대한 공약사항을 보여주고 있다.

9) 종합적으로 지방자치단체의 자치조직 강화 당위성 논거는 세종시와 더불어 함께 검토할 수 있을 것이며 이에 대한 전문가 조사는 다음과 같이 제시된다. 첫째, 증가하고 다양화되는 행정수요에 대응해 지역별 특성을 고려한 탄력적인 대응의 필요성을 지적하고 있다(주민의 편의와 복리증진). 이는 지방행정 추진의 효과성 측면에서 유의미하며 현재 중앙정부(행정안전부)의 한정된 인력의 한계, 현행 기준인건비 제도가 가지는 경직성 등에 기인한다. 둘째, 자치조직권은 원래 지방자치단체가 원칙적으로 보유해야 하는 근본적인 권한이다. 즉, 시민중심의 민주주의 대두, 자치분권의 시대적 요구, 지방자치의 이념적 타당성에도 부합하다. 셋째, 지방자치의 완성에 있다. 민주주의 국가, 권력분립, 법치주의 달성을 통해 시민의 안전과 권리를 보호하는 데 있으며, 헌법정신에 부합하는 수단인 것이다. 넷째, 현재 자치조직권의 중앙정부에 의한 통제가 외국사례와 비교해도 과다한 수준이라는 점이다. 이러한 당위성에도 불구하고 기구의 남설과 방만한 운영, 행정수요 및 인건비를 고려치 않은 무조건적인 자율성 강화는 부정적으로 인식되기에 행정수요에 비례한 자치조직권과 책임성 확보장치가 함께 병행되어야 할 것이다.

[표 10] 대통령의 세종특별자치시 공약사항

4대 비전	12대 약속	항	세항
2. 더불어 성장으로 함께 하는 대한민국	6. 전국이 골고루 잘사는 대한민국	1. 지방분권 강화 및 균형발전	4. 세종시를 명실상부한 행정중심복합도시로 만들겠습니다.

따라서 세종시의 자치조직권을 강화하기 위한 논거는 행정도시, 행정수도 완성을 위한 효과적인 추진체계를 확보한다는 측면, 그리고 문재인 정부의 국정과제에서 제시한 세종 및 제주의 분권모델 완성이라는 과제에서 지방분권의 시범적·선도적 도시로서 그 논거가 제시될 수 있을 것으로 판단된다.

이와 더불어 세종시의 자치조직권 강화를 위한 타당성을 마련하기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과를 중심으로 살펴보면 다음과 같이 제시된다.

『세종시의 자치조직권 강화 논거: 전문가 조사 결과 종합』

① 국가균형발전의 상징적 도시로서 국가의 책무에 해당되며 도시성장 동력확보를 위한 자치권부여
- 현재 국가균형발전의 상징적 도시로서 행정중심복합도시의 의미는 명확함. 결국 행정수도로의 지향을 의미하며 이를 달성하기 위한 중앙정부 차원의 전폭적 지지, 도시성장 동력확보를 위한 자치권부여가 그 핵심임
- 무엇보다도 특히, 세종시법 제3조 국가의 책무에서 살펴보면 인접지역과 상생을 이룰 수 있는 시책과 지원방안 마련 등 특별한 지원 강구의 법적의미가 있음. 이는 행·재정적 자주권제고와 국가균형발전을 선도하는 구심적 역할을 수행하는 시책과 방안을 마련해야한다는 의미임(특별자치단체로서 특별법에 담긴 의미임)

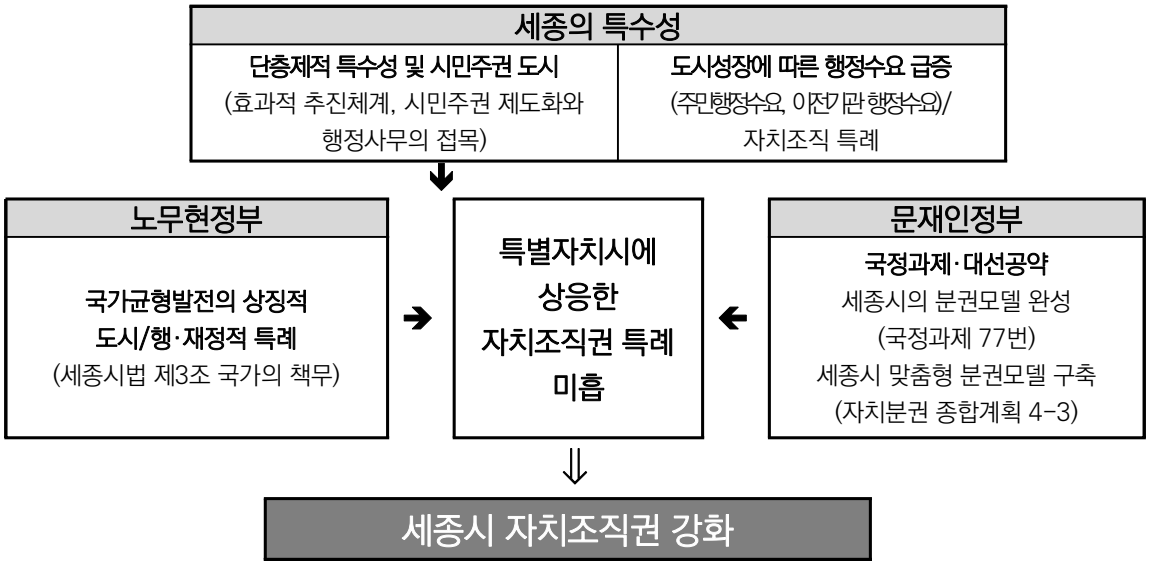
② 현 정부의 공약사항 및 주요 국정과제로 자치분권 선도도시로서의 의미가 있음
- 국정과제 77번 세종시를 대표적 분권모델로 완성함, 자치분권 종합계획 4-3에 '세종형 맞춤형 자치모델 구축'에서 보듯이 정부의 추진의지가 반영됨

③ 단층제 도시로서의 세종시의 특수성 반영, 효율적 체계적인 업무추진을 위해 읍·면·동 기능 재설계 등 하부기관 및 인력 운영의 자율성이 중요함
- 광역 및 기초의 성격을 포괄한 특별한 조직권한으로 이를 활용한 지방민주주의 강화, 그리고 성숙한 지방자치 완성의 의미가 있음
- 이러한 논의는 제주의 경우 실질적 분권의 시범형을 구축하는데 중점을 두고 있는데 반해, 세종시는 세종시의 특성에 부합하는 맞춤형 자치권(시민주권 관련 제도화와 행정사무의 접목)에 중점을 두어야 한다는 것임

④ 도시성장에 따른 지속적인 행정수요와 그에 따른 추진기구 설치 필요
- 세종시는 아직 미완성된 계획도시(국회세종의사당 설치 추진, 청와대 세종집무실 설치 추진, 계속되는 중앙부처 및 공공기관 이전 가능성), 현재의 행정중심도시, 첨단산업 및 물류, 기초연구, 노동통합도시로서의 성격을 가짐. 이렇듯 다양한 분야에서 주민의 행정수요, 이전기관의 행정수요가 급증하고 있는 가운데 세종시의 특성을 반영한 자치조직권 특례는 매우 중요할 것임

세종시의 자치조직권 강화논거를 위해 신행정수도로서의 기본구상, 대통령의 대선 공약, 그리고 전문가 조사 등을 종합적으로 제시하면 [그림 2]와 같다.[10]

10) 세종시법 제3조 국가의 책무에 따르면 "① 국가는 세종특별자치시의 지방자치 정착과 지역발전 실현에 필요한 관계 법령의 지속적인 정비 등 입법상·행정상 조치를 하여야 한다. 이 경우 제6조 제2항에 따른 세종특별자치시 행정체제의 특수성을 반영하여야 한다. ② 국가는 세종특별자치시와 인접 지역이 상생발전을 이룰 수 있는 시책과 지원방안을 마련하여야 한다.③ 국가는 세종특별자치시의 운영목표 및 그 목표달성도에 대한 평가 등을 통하여 세종특별자치시가 행정·재정 자주권을 제고하고 국가균형발전을 선도하는 구심점 역할을 수행할 수 있는 시책과 방안을 마련하여야 한다."라고 규정하고 있다.



[그림 2] 세종특별자치시의 자치조직권 강화논거

2) 현행 세종시법 검토 및 한계점

현행 세종시법은 총 30조로 구성, 세종특별시의 지위와 범위, 책무, 관할구역 등을 규정하고 사무위탁, 재정특례, 감사특례 등을 규정하고 있다[부록 1 참조]. 특히, 자치조직(인사)권에 대해 법령 적용상 특례 주요내용은 [표 11]과 같이 제시된다.[11)]

[표 11] 세종시법 특례 주요내용

구분	조항	주요내용
지위 특례	제3조	• 국가의 책무로서 세종특별자치시의 행정체제의 특수성 반영하는 입법상 · 행정상 조치에 대한 특례규정
	제6조	• 정부의 직할 하에 두되, 관할 지방자치단체를 두지 않음
	제13조	• 중앙행정기관의 장은 세종특별시에 행정상 · 재정상 특별 지원 및 우선적 지원 가능한 특례 규정
자치사무 특례	제11조	• 시장 및 시교육감은 사무일부를 타 자치단체에 위탁가능
조직 및 인력특례	제15조, 제16조	• 행정기구 설치 및 지방공무원 정원을 시 조례로 규정 • 인사교류 방법 및 지원을 시 조례로 조정
재정상 특례	제12조	• 총 세출 예산액의 일정비율을 지역격차 해소 사업에 투자 및 사업비 비율을 시 조례로 규정
	제28조	• 국가균형발전특별회계 계정설치 특례
	제29조	• 지방자치단체기금관리 특례
감사상 특례	제21조	• 감사위원회 설치 및 직무 처리 특례
	제23조	• 감사위원회 사무국 설치 및 운영을 시 조례로 규정

11) 「지방자치법」제112조에 근거 행정기구와 지방공무원을 두는 규정에도 불구, 세종특별자치시는 세종시법 제15조에 근거 시조례로 행정기구 및 지방공무원의 정원을 인구규모, 면적, 도시의 발전단계 등 행정수요를 감안해 정할 수 있도록 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 「행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 세종특별자치시는 8개 이하의 실·국·본부를 설치할 수 있고, 실·국장의 직급도 타 광역시·도와 같은 3급 일반직 공무원으로 동일하게 규정하고 있다. 그리고 인사교류 및 파견 특례와 관련해 시장은 소속공무원의 능력개발을 위해서 정수의 100분의 5 범위 내에서 타 자치단체, 국가기관, 공공단체, 국외 행정기관 및 기타 기관의 장과 협의를 거쳐서 인사교류를 할 수 있으며(법률 제16조 제1항), 이 때 「지방공무원법」제30조 4의 제4항에도 불구 시조례로 파견사유, 기간, 절차 및 파견기간 중 복무를 규정할 수 있도록 하고 있다(세종시법 제16조 3항)

세종특별자치시의 자치조직권 특별자치시의 법적지위에도 불구하고 원칙적으로 특례가 거의 적용되지 못한다는 비판이 제기되고 있다. 즉, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」제15조에 근거하여 행정기구와 정원은 특례가 규정되나 이는 세종특별자치시의 규모를 적용한 하향적인 특례로 간주된다. 결과적으로 세종특별시의 자치조직권은 특례규정이 있음에도 불구하고 법령에 근거해 통제를 받고 있기에 여타의 광역자치단체와 동일한 규정을 적용받고 있다는 것이다.

특히, 세종시법을 제주특별법과 비교해서 보더라도 자치조직권 측면에서 제주특별법은 제44조~제62조까지 특례규정이 세종시법과 비교해 훨씬 많은 것을 알 수 있다[부록 2~5 참조].[12] [표 12]는 세종시의 자치조직권 특례규정이 지닌 한계점을 보여주고 있다.

[표 12] 세종특별자치시 기구 및 정원 근거법령

구분		내용
관련 법령	특별법	■「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제15조(조직특례) -「지방자치법」 제112조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모 · 면적 · 도시발전단계 등 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시조례로 정할 수 있다.
	대통령령	■「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 - [별표2]3. 세종특별자치시의 소방담당 과장 중 1명은 지방소방청으로 임명한다. - [별표2]4. 세종특별자치시의 감사위원의 직급기준(감사위원장 정무직지방공무원, 사무국장 4급 일반직지방공무원 또는 4급 상당특정직지방공무원) - [별표2]5. 세종특별자치시 읍장 · 면장 · 동장의 직급기준 등(5급 일반직 지방공무원)
평가		■ 기구관리 - 타 광역과 동일한 획일적 설치범위를 원칙으로 하되, 하향조정 ■ 정원관리 - 타 광역과 동일한 획일적 변수적용

자료: 금창호(2018: 91)

3) 세종시법 전부개정(안)에 반영된 조직특례(안) 주요내용 및 평가

(1) 세종시법 전부개정(조직특례)안 주요내용

전술한 내용을 종합적으로 볼 때, 세종시는 자치조직권을 강화하기 위한 노력을 기함도 불구하고 아직까지 특별자치시에 걸맞는 행·재정적 특례를 비롯한 자치권이 미흡하다는 평가가 지배적다. 이에 세종시는 세종시법 전부개정(안)을 발의해 기존의 자치조직권이 가지는 한계점을 보완하기 위해 노력을 기하였으며 그 주요내용을 살펴보면 [표 13]과 같이 제시된다.[13]

12) 제주특별자치도는 제주특별법 제14조 이하에 기구설치권, 정원관리권에 있어서 상당한 특례를 인정받고 있다. 즉, 의회사무처에 두는 사무직원의 임용 및 절차, 부지사의 정수 및 사무분장에 관한 사항, 행정기구의 설치·운영기준, 지방공무원의 정원기준, 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 및 하부 행정기구의 설치 등에 관하여 필요한 사항을도 조례로 정할 수 있도록 위임받고 있음(이시원·강기홍·하정봉, 2014: 171 재인용). 이에 대한 자세한 내용은 제주특별법을 참고할 수 있을 것이다.

13) 현재 발의된 세종시법 전부개정(안)은 기존 이해찬의원 대표발의안과 강준현의원 대표발의안을 비교 검토한 후 강준현의원 발의안을 기준으로 평가하였다.

[표 13] 신구조문대비표 : 안 제15조

현 행	개 정 안
제15조(조직 특례) 「지방자치법」 제112조에도 불구하고 세종특별자치시에 두는 행정기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모 · 면적 · 도시발전단계 등 행정 수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있다.	**제15조(조직 특례)** ① 「지방자치법」 제112조 제1항, 제2항 및 제113조부터 제115조까지의 규정에도 불구하고, 세종특별자치시의 다음 각 호에 필요한 사항은 시 조례로 정할 수 있다. 1. 행정기구의 설치·운영 기준(직급기준에 관한 사항 제외) ※ 실·국·본부 및 직급기준에 관한 사항 제외 중 실·국·본부 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제1항 제1호) 2. 직속기관·사업소·출장소의 설치요건 ※ 소속기관의 장이 직급이 3급 이상인 경우 미리 행정안전부 장관과 협의 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제1항 제3호) 3. 하부 행정기구의 설치 ※ 지방공무원 정원기준 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제1항 2호)
〈신 설〉	② 행정 능률과 주민 편의를 위해 필요한 경우 시 조례로 정하는 바에 따라 인접한 2개 이상의 읍·면·동을 통합 운영할 수 있다. 통합되는 읍·면·동 중 하나의 읍·면·동에는 복지 안전 등 특정사무의 처리를 위해 보조기관을 두고, 그 밖에 읍·면·동에는 시 조례로 정하는 바에 따라 달리 운영할 수 있다. ※ '달리 운영할 수 있다'로 변경/출장소를 둔다 삭제(이해찬 의원 발의안 제19조 제2항)
	③ 제2항에 따른 읍장·면장 동장의 직급기준 등은 대통령령으로 정한다.
	④ 시장은 행정기구 규모의 적정화와 운영의 합리화를 위하여 행정기구의 설치·운영에 관한 기준을 정하여 고시하여야 한다.
	※ 지방교육자치에 관한 법률」 제30조 제5항, 제32조, 제33조 제1항에도 불구하고 세종특별자치시교육청의 다음 각 호의 사항은 시 조례로 정할 수 있다(이해찬 의원 발의안 제19조 제5항 삭제) 1. 행정기구의 설치운영 기준 2. 지방공무원의 정원기준 3. 직속기관의 설치요건
	제20조(인건비성 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제 부분 삭제/이해찬 의원 발의안) ①「지방자치법」제112조 제2항에도 불구하고 세종특별자치시의 행정기구의 설치와 소속공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 실시하지 아니한다. ② 행정안전부장관은 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 세종특별자치시의 행정기구와 정원의 관리·운영 상황을 분석하고, 그 결과 조직운용의 효율성이 낮다고 판단되는 경우 조직진단을 실시하여야 한다. ③ 행정안전부 장관은 제2항에 따른 조직분석 및 진단결과를 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 공개할 수 있다. ④ 행정안전부장관은 제2항에 따른 조직분석 및 조직진단 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 세종특별자치시에 대하여 조직개편 등 개선조치를 하도록 요구할 수 있다.

(2) 세종시법 전부개정(조직특례)안 평가

국내 유일의 단층제 행정체제로 기초지자체 없이 광역·기초사무를 통합 관할하고 업무 책임도 및 난이도의 증가와 더불어 급격한 인구유입, 다양한 행정수요 등에 대비해 체계적인 대응의 필요성이 제기됨에 따라 세종시법 전부개정(안)을 발의했다. 그럼에도 불구하고 세종시법 전부개정(안)의 조직특례에 대한 한계점을 중심으로 전문가 조사결과를 종합하여 살펴보면 다음과 같이 제시된다.

『세종시법 개정(안) 성과와 한계: 전문가 조사 결과 종합』

1. 성과

① 실·국·본부 설치 및 직급기준에 관한 사항을 제외하고 행정기구의 설치·운영 기준, 그리고 직속기관·사업소·출장소의 설치요건, 하부행정기관 설치 등에 관해 조례로 정할 수 있도록 함

② 행정능률성 및 주민편의를 위해 필요한 경우 조례에 근거해 2개 이상의 인접한 읍·면·동을 통합 운영할 수 있도록 함

2. 한계점

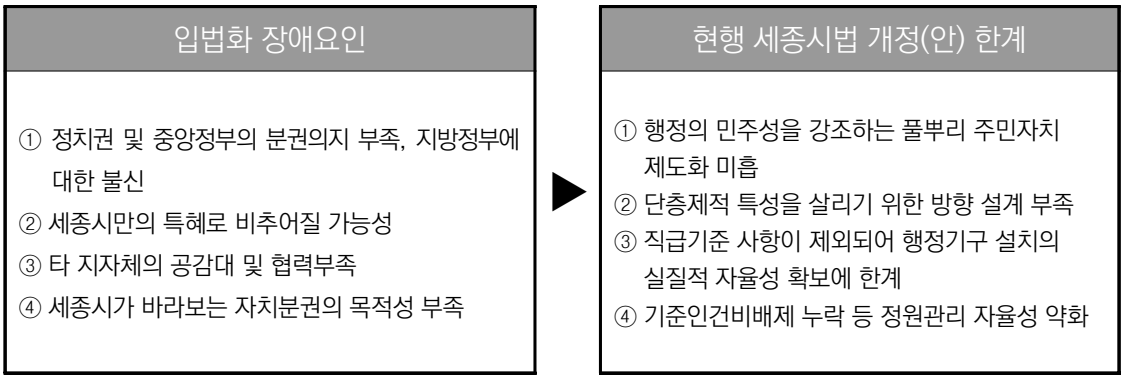
① 행정의 민주성을 강화시키는 풀뿌리 주민자치의 제도화 측면이 미흡함
- 본 개정(안)은 행정능률, 행정규모의 적정화, 효율성 등 행정 내부의 기능에 중점(행정우선주위 형식)을 둔 조직 및 인력 충원의 자율성을 강조한 부분이 있음

② 단층제의 특성을 살려 세종시가 직면한 문제를 극복하기 위해 주민편의를 도모하는 방향의 설계가 미흡하다고 판단됨
- 현재 자치조직권 특례정도로 세종시와 같은 특수목적 및 역할수행, 신규행정수요에 대응하는 데는 한계가 있다고 판단됨

③ 현행 개정(안)에 행정기구 설치 및 운영기준에 있어 직급기준 사항이 제외되어 실질적 자율성 확보에 한계가 있음

④ 기존 기준인건비 배제항목이 삭제되는 등 정원관리 자율성이 약화되었음

[그림 3]은 세종시법 개정(안)의 입법화 장애요인과 개정(안)에서 나타난 한계점에 대한 인과관계를 도식화하여 보여주고 있다.[14)]



[그림 3] 입법화 장애요인과 세종시법 개정(안)의 한계점

14) 세종시법 개정(안)이 통과 되는데 장애요인이 어떤 것인지 살펴보기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과 첫째, 정치권 및 중앙정부의 분권의지 부족 및 지방정부에 대한 불신, 둘째, 세종시만의 특혜로 비추어질 가능성, 셋째, 타 시·도 자치단체의 공감대 및 협조가 부족함, 넷째, 세종시가 바라보는 자치분권 실현의 목적성이 부족 등이 지적되었다.

2. 세종특별자치시의 자치조직권 제고방안

1) 세종형 자치조직권 강화방안

세종형 자치조직권 강화를 위하여 어떠한 방안이 필요한지를 살펴보기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과를 분석하였으며 전문가별 의견을 종합하면 다음과 같이 제시된다.[15)]

『세종형 자치조직 발전 방안: 전문가 조사 결과 종합』

① 첫째, 보충성의 원리에 따른 사무배분, 읍·면·동 역할 재정립 및 재설계 방향 검토
- 세종시의 특수성을 반영해 공동생산의 관점(마을자치 실현, 지방민주주의 강화 및 지원)에서 행정기능 및 조직개편, 인력배분을 검토해야 할 것임
- 단층제가 가지는 한계점을 보완하고 그에 따른 대안이 가능하도록 제시함. 그 예로 책임읍·동제를 중심으로 한 자치권 부여로 효율적인 관리체계 확립

② 행정중심 도시적 특성을 반영한 기능관리를 특성화하고, 추가적으로 중앙행정기관 이전과 연계한 관리 및 지원기능을 보완하는 조직체계 구상해야 할 것임. 향후 도시관리 기능의 일원화 및 강화(도시관리의 총괄부서 설치 등) 방향 검토

③ 셋째, 광역행정을 위한 조직신설 방안 검토
- 세종시는 다른 자치단체와 차별성을 가지고 있으며 무엇보다도 인근지역과 상호의존적, 호혜적 의존관계를 구축해 나가야함. 이에 인근지역과 네트워크 구축과 협력이 요구되는 지역인 만큼 이에 대한 검토도 필요할 것임

④ 넷째, 민관협치를 위한 총괄부서 신설 방안 검토
- 지속적 인구유입, 시민주권에 대한 인식 증대, 시민참여의 활성화, 주민자치에 대한 역량확보 차원에서 민관협치에 관한 중요성 강조, 이에 상응하는 지원부서 신설
- 그밖에 스마트 시티 기능 실질화를 위한 도시관리 모델 차원의 방향성 모색할 수도 있을 것임

⑤ 마지막으로, 기준인건비 적용 배제항목 신설과 책임성 확보방안으로 행정안전부장관이 조직진단 실시 및 개선조치 요구 근거를 명시함

종합적으로 세종시는 타 광역자치단체의 표준적 권한과 비교해 특례라고 할 만한 권한이 부여되지 못한 부분이 있다. 행정구조상 광역과 기초가 통합되어 있는 단층제, 중앙부처 등의 이전으로 차별적 수요가 발생되는 점에 따라 조직 및 인력운영의 탄력성이 강화되어야 하는 당위성이 있을 것이다.

2) 책임성 확보방안

세종시의 자치조직권 강화에 따른 책임성을 확보하기 위해 각기 전문가별 의견을 종합하여 제시하면 다음과 같이 제시된다.

---

15) 전제 지방자치단체 차원에서 자치조직권 강화를 위하여 어떠한 방안이 필요한지를 살펴보기 위하여 전문가 조사(학계, 공무원, 정치인, 법조인 및 시민단체 전문가)를 시행했으며 주요결과를 분석과 다음과 같이 제시된다. 첫째, 개헌을 통해 지방자치의 규정을 더욱 구체적이고 명확하게 명문화 할 것을 지적, 둘째, 행정조직의 기구설치 기준에 관한 사항을 자율적(조례를 근거로)으로 설정할 수 있도록 권한을 부여, 셋째, 지방공무원의 정원 및 직급조정에 있어서 자율성(조례를 근거로)을 확대해 나가는 방향을 검토, 넷째, 의회의 기능강화 및 주민의 요구에 대응할 수 있는 원리를 강조하는 방향, 다섯째, 분야별 전문가의 원활한 충원을 위해 인사교류 활성화 등을 검토, 여섯째, 전면적으로 자율성을 확대해 나가는 부작용을 방지하고자 단계적 접근을 통한 실현 제시(단기: 기구관리의 자율성 확대·강화 방향 모색, 중·장기: 기구관리 및 정원관리의 자율성 확대·강화 방향 모색), 마지막으로 행정에 대한 감시 및 감독권을 통해 지방자치단체 자치조직권의 남용에 대한 통제장치가 마련되어야 하는 당위성이 논의되었으며, 사무이양과 함께 검토되어야 할 것을 제시 하고 있다.

『책임성 확보 방안: 전문가 조사 결과 종합』

① 지방의회의 권한 강화(인사청문회 도입 등) 및 독립성 확보가 있을 것임
- 인사권 독립, 입법정책 및 예산결산 지원을 위한 조직구성, 교섭단체 구성 및 지원 등

② 주민이 정책에 참여하고 결정할 수 있는 제도적 모색(민·관 공동책임)
- 세종시 공무원과 주민이 함께 정책의 공동책임 주체가 될 수 있는 방향을 모색. 즉, 주민참여에 의해 정부와 주민이 동시에 정책결정 및 집행을 통한 공동책임을 가지는 제도의 틀 모색

③ 시민단체의 역량강화 및 조직관리 네트워크 구축
- 시민단체의 역할 및 민관거버넌스 체계를 공고히 할 필요성이 있음(예, NPO 중간지원센터 설치 및 지원 등). 그리고 지역 내 언론 및 시민사회의 연계를 강화해 나갈 필요성도 제시됨

④ 넷째, 감사위원회 권한 강화 방향 모색
- 감사위원제 공모제, 감사인력 순환보직제, 전문성 확보를 위한 감사 직렬의 신설 등이 검토될 수 있을 것임

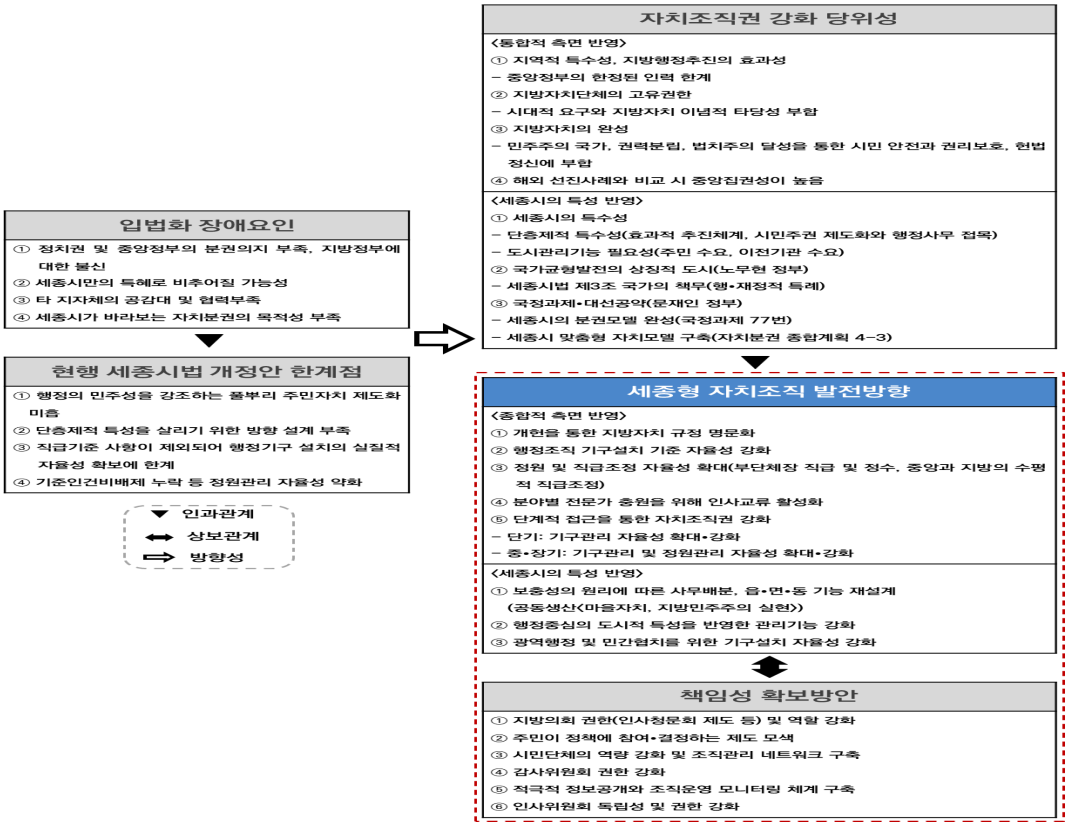
⑤ 적극적 정보공개(정기적인 조직운영 모니터링 체계 구축 등)
- 시민단체와 언론, 시홈페이지 등에 조직진단에 대한 결과를 공개해 공개토론회 등을 실시하고 책임성을 확보해 나감

⑥ 인사위원회의 독립성 및 권한강화 등이 제안됨

그럼에도 불구하고 중앙정부의 사후적 관여권 부여에 대해 검토할 수 있음. 즉, 정기적으로 조직진단을 자발적으로 실시하고 효율적 조직운영 방안을 지향하되, 사후적 진단은 중앙정부가 보충적으로 진행하는 방식을 검토 제안함

세종시의 자치조직 발전방향을 도출하기 위해여 앞서 검토한 입법화 장애요인, 그로 인한 개정(안)의 한계점, 세종시의 자치조직 강화의 당위성, 책임성확보 방안을 검토하였다. 그리고 각기 상호보완적 관계, 원인관계, 방향성(지향성) 등을 중심으로 [그림 4]에서와 같이 도식화하여 보여주고 있다. 종합하면 [그림 4]는 세종형 자치조직의 강화의 당위성에 기인, 입법화 장애요인으로 인한 한계점이 있지만, 세종시가 지향해야 될 세종형 자치조직 발전방향(책임성 확보와 병행)을 제시해 세종시법 개정(안)(조직특례 부분)에 반영할 필요성이 있음을 제시하고 있다.

[그림 3] 세종형 자치조직 발전방향



Ⅴ. 결론 및 정책적 함의

자치조직권은 지방자치단체의 조직 및 인력을 자율적으로 정하여 시행하는 고유의 권한이다. 변화하는 환경 속에서 행정수요에 신속하게 대응하기 위해 지방조직의 자율성·탄력성을 확대해야 할 필요성이 제기되고 있다. 세종특별자치시는 균형발전·자치분권의 선도·시범도시로서의 국정방향을 가지며, 이에 상응한 행정기구의 설치, 정원책정과 관련된 자율성을 강화시켜 나가야할 당위성이 있다.[16)]

세종시는 특별자치시로서의 법적지위를 보유하고 있음에도 불구하고 자치조직권에 있어서 조직이 체감하는 자치분권의 성과는 여전히 미흡할 뿐 아니라, 다른 광역시와 크게 차별적이지 못하다는 지적이 제기되고 있다. 이에 세종특별자치시의 특성과 자치역량에 부합하는 자치조직권 확보를 위하여 선제적인 제도개선안 마련 및 특례사항을 발굴해야 할 것이다. 이를 위하여 앞서 지방자치단체의 자치조직과 관련된 전문가(학자, 공직자, 시민단체 전문가, 법조인, 정치인 등)들을 대상(총 22명)으로 심층조사를 실시해 당위성, 장애요인, 한계점, 발전방향 등을 중심으로 세종형 자치조직권 발전방향을 도출한 바 있다. 이를 중심으로 향후 세종시법 개정(안)(조직특례 중심) 및 자치조직권 강화를 위한 정책적 제언을 하고자 한다.

첫째, 행정중심의 도시적 특성을 반영한 행정조직 기구설치 및 정원관리의 자율성확대는 방향을 모색해야 할 것이다. 중앙정부는 기준인건비제를 기준으로 지방자치단체의 기구설치 및 정원을 기준인건비 범위 내에서 자율적으로 책정할 수 있도록 규정하고 있다. 그러나 여전히 행정안전부장관이 정하는 바에 따르도록 해 사전적인 통제라는 본질에서 벗어나지 못하였다.[17)] 세종시는 그동안 중앙정부 중심으로 신도시(행정중심복합도시)가 건설되었으며 향후 도시관리 기능이 세종시로 다시 이관되어야 하는 구조에 있기에 자체적으로 세종시가 도시를 관리해야하는 상황에 직면해 있다. 이 과정에서 들어가는 특수한 행정수요와 함께 향후 이관되는 도시관리 기능을 담당하기 위해 행정기구의 설치범위를 확대할 필요성의 근거가 된다고 판단된다. 이를 위해 현재 세종시법 개정(안)에 실·국·본부 설치에 관한 사항은 제외해 소극적인 입장을 견지하고 있다는 점을 감안한다면 각 생활권역별 행정수요의 특성에 맞는 기구의 설치가 자유로울 수 있도록 자율성을 부여해야 할 것이다. 따라서 제안할 수 있는 것은 현행 기준인건비의 범위(기준인건비 배제 등) 내 기구설치권과 정원관리의 자율성을 강화하기 위한 구체적 조치로 세종시법 개정(안)에 반영할 수 있을 것이다.

둘째, 직급체계 조정의 자율성을 확대 해야 할 것이다. 지방자치단체의 지위와 직급과 관련된 문제는 위상과 권한과 직결된다고 할 것이다. 그러나 현행 「행정기구 설치와 정원관리에 관한 규정」에 근거 부단체장, 그리고 실·국장의 지위와 권한 측면에 대한 논의는 법령에 의해 제한되어 있다. 지방자치의 성패를 가름하는 핵심적 요인은 정부의 정책적 의지와 세종시를 포함한 지방자치단체의 역량집중, 인적자원의 능력을 향상시키는데 있을 것이다. 따라서 지방자치단체가 본래의 실질적 기능을 완성하기 위해서는 부단체장, 실·국장 등의 직급체계를 조정할 수 있도록 자율성을 강화하는 방향을 제안할 수 있을 것이다.

---

16) 세종시법 제3조 국가의 책무, 국정과제 77번(세종시를 대표적 분권모델로 확립), 자치분권 종합계획 4-3(세종시의 자치분권모델 확립)에서 그 당위성이 제기된다.

17) 행정안전부에서는 각 지방자치단체가 정원관리 규정(기준인건비 등)에 따르지 않더라도 그에 따른 패널티가 없기 때문에 정원관리의 자율성이 있다는 입장이나 실질적으로 지방자치단체는 이에 대한(구속력) 부담감을 가지는 게 사실이다.

셋째, 보충성의 원리에 따른 사무배분, 읍·면·동 기능 재설계(공동생산 관점)이다. 세종시는 전국 유일한 단층제 광역지방자치단체의 특징을 가지고 있으며, 기존 행정안전부가 효율성을 강화하기 위하여 추진한 책임읍·동제의 시범운영 지역이다.[18] 책임읍·동제의 성과여부는 전체 사무의 의미 있는 재분배에 달려 있다는 점에서 기존 책임읍·동제의 성과평가와 세종시 전체 사무에 대한 종합적 진단이 선행되어야 할 것이다. 궁극적으로 법령상의 방향보다는 실용적이고 보충성의 원리에 따른 사무배분이 이루어져야할 것으로 판단된다. 따라서 이 과정에서 현재 '세종특별자치시'의 실현 차원에서 도입된 다양한 시민의 권리행사를 지원하는 서비스를 공식적으로 행정사무로 규정하여 읍·면·동 기능재설계에 반영할 필요가 있다. 궁극적으로 광의의'공동생산'의 관점에서 읍·면·동 행정기능 및 조직개편과 인력배분을 고려하는 방안을 모색해야 할 것이다.

넷째, 국가균형발전, 자치분권을 실현시키기 위해 광역행정 및 민관협치를 위한 기구설치 자율성 강화 모색이다. 세종시는 현재 행정중심복합도시로서 행정수도의 완성을 위한 노력을 기울이고 있다. 따라서 행정수도 완성을 통해 국가균형발전의 초석이 되기 위해서는 무엇보다 범충청권의 결집이 선행되어야 할 것이며 이를 위해 세종시 인근 자치단체와 네트워크 구축과 협력을 위한 광역행정 조직을 만들어 나갈 필요성도 제기된다. 또한 자치분권의 선도적인 도시로 성장하기 위해서는 민관협치를 강조, 이를 제도화 해나가는 방향이 지속되어야 할 것으로 민관협치를 설계하고 관리할 수 있는 전문부서 등을 본청단위에서 자유롭게 설치할 수 있도록 설계해 나갈 필요성이 있다.

마지막으로, 제주특별자치도와 마찬가지로 세종특별자치시 역시 책임성 확보 강화 측면에서 검토 해야 할 것이다. 이를 위해 먼저, 지방의회의 권한 및 역할강화가 이루어질 필요성이 있다. 자치조직권이 강화되면서 공무원의 인사적체 해소, 단체장의 정치적 입지를 강화하기 위한 수단 등으로 기구의 남설, 방만한 운영이 될 가능성에 대한 중앙정부의 우려를 사전에 차단해 나가야할 것이다.[19] 이와 더불어 현재까지 인사청문회 제도가 미 도입 된 상황이다. 따라서 인사청문회 제도를 세종시법에 도입하는 방안을 적극 검토할 필요성이 있으며 이를 통해 지방에 많은 권한이 이양될 시 내부적으로 견제 감시할 수 있는 제도로서 지방의회의 역할을 강조할 수 있을 것으로 보인다.

그리고 둘째, 시민단체의 역량강화 및 조직관리 네트워크를 구축하는 방향이어야 할 것이다. 전문성을 가진 시민단체는 지방자치단체의 다양한 현안파악, 그리고 보다 적절한 해결책을 제시할 수 있는 역할을 수행하고 집행부와 의회(세종시의 경우 단체장과 의회의 다수석 정당이 동일)를 감시·견제하는 차원에서 중요하기에 역량을 강화시켜 나가고 이들 간의 네트워크 형성을 통해서 협력적 활동을 촉진·지원할 수 있는 체계를 만들어 나가야할 것이다. 셋째, 인사위원회 및 감사위원회의 독립성·권한 강화하는 방향을 모색해야 한다. 즉, 조직운영 및 조직운영 및 인사권 행사의 공정성 및 중립성을 확보하기 위해 인사위원회의 권한과 기능을 강화[20]해 나가는 방향을 검토해야 할 것이다. 이와 더불어 감사위원

18) 세종시의 책임읍동제는 광역사무와 기초사무의 본청 집중에 따른 본청의 과부하와 일부 지역주민의 기초사무에 대한 물리적 접근성의 완화 차원에서 실시된 제도적 실험이기도 하였다. 그러나 실시 3년차인 현 시점에서 순기능을 보여주고 있는 반면, 다양한 법·제도상 또는 운영상의 문제도 제기도 하였다. 이와 더불어 세종시는 '시민주권'에 대한 관심과 제도화를 위한 노력을 하고 있으며 지방자치 철학이 '지방분권' 만큼 주민이 지방정부의 주인이라는 '지방민주주의'의 중요성을 인식하고 있다. 그리고 이 가운데 읍·면·동 중심으로 전개하고 있는 풀뿌리 민주주의를 위한 제도화 노력에 주목하고 있는 상황이다(곽현근 외, 2019).

19) 제주특별자치도의 사례를 살펴보면 도의회 기능강화를 위해 제주특별법에 명문화하였다. 제주특별법 제43조 제1항에 별정직 지방공무원을 보하는 경우 부지사에 대하여 임용 전 도의회에 인사청문의 실시를 요청할 수 있도록 하였다. 그리고 행정기구설치 및 소속공무원 정원에 관한 규칙의 제·개정, 혹은 폐지가 있을 도의회에 제출하도록 하였다.

20) 제주특별자치도의 경우 제주특별법 제47조 제5항에 도인사위원회의 위원장은 위촉위원 중에서 호선하고, 인사위원회 구성 위촉위원이 과반수가 되도록 규정하고 있으며 동조 제6항에서 인사에 관한 주요 사항을 도인사위원회의 심의를

장 공모제 도입, 감사인력에 대한 순환보직제 그리고 전문성강화를 위해 감사직렬 신설 등 감사위원회의 권한을 강화시켜 나갈 수 있을 것이다. 넷째, 적극적 정보공개와 조직운영 모니터링 체계 구축이다. 지방자치단체의 조직권의 자율성이 높아질수록 기구 및 인력운영에 대한 정보공개 등을 적극적으로 실시해 투명성과 책임성을 확보해야할 필요성이 있다. 따라서 시민단체, 언론, 시홈페이지 등에 조직진단 결과에 대한 공개와 함께 토론회 등을 실시해 책임성을 확보해 나갈 수 있을 것이다. 다섯째, 주민이 정책에 참여·결정하는 제도 모색하는 것이다. 자치조직권의 확대와 함께 중요하게 검토되는 것이 바로 책임성 확보이다(조성규, 2014). 따라서 책임성을 확보하기 위한 수단과 관련해 법제도적인 검토가 가능할 것이나 무엇보다 주민참여의 실질화를 통해 책임성을 제고하는 것이 중요할 것이다. 세종시는 타 광역지방자치단체와 비교해도 주민의 실질적 참여를 통한 민주적 제도들을 실험할 수 있는 장점이 있다고 판단된다. 따라서 주민참여에 의해 정부와 주민이 공동으로 정책을 결정·집행하고 그에 따른 책임을 공동으로 해나가는 제도를 모색할 수 있을 것으로 사료된다.

지방자치단체가 행하는 고유의 사무를 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 헌법적 차원에서 지방자치단체의 자치조직권을 명문화 해나가야 할 것이다. 즉, 개헌을 통한 지방자치의 규정을 명문화해 나갈 필요성이 있을 것이다.[21] 그럼에도 불구하고 본 연구는 법률적 측면에서 현행 세종시법 개정(안)을 중심으로 세종시의 자치조직권 확대에 대한 종합적 연구가 부족한 가운데 전문가 조사 방법 등을 통해 세종형 자치조직 발전방안을 모색했다는데 그 의의가 있다.

거쳐 조례로 정하도록 그 권한을 강화시켰다.

21) 현행「헌법」제117조 제1항에는 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항을 법률로 규정하게끔 하고 있으며,「지방자치법」제22조, 동법 시행령에 의하여 구체적인 규정을 두도록 하여 사실상 지방자치단체의 자치조직권은 보장되었다고 보기 어려운 현실이다. 따라서 지방자치단체가 지역의 사무를 처리함에 있어서 보다 적합한 조직을 갖추기 위해서는 지방자치단체의 조직에 대한 구체적인 구성에 있어서 조례로 규율할 수 있는「헌법」의 개정이 이루어져야 할 것이다(손윤석, 2018).

참고문헌

강기홍(2015), 독일법상 지방자치단체의 자치조직권, 서울법학 제22권 제3호, pp85-130.

금창오·권오철(2007), 참여정부의 자치조직권 확대정책의 평가와 과제, 한국지방행정연구원 연구보고서.

금창호 외(2015), 세종형 자치행정모델 개발 연구용역, 한국지방행정연구원 연구보고서.

금창호(2018), 세종시 자치조직권 자율성, 그현실성과 타당성, 시민주권 특별자치시 세종, 학술토론회 발표자료.

곽현근 외(2019), 시민주권형 읍면동제 모델개발, 한국지방자치학회 연구보고서.

김종성(2009), 지방자치단체 총액인건비제의 개선과 대응방안, 지방행정, 제56권, pp.24-34.

박수혁(1998), 지방자치권의 범위와 한계, 저스티스, 제31권 제1호, pp.7-25.

박해육(2013), 지방자치단체의 조직운영 자율성 강화 방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.

박혜자(2003), 지방정부의 자치조직권과 인사권 제약요인과 개선방안, 한국지방자치학회보, 제15권 제4호, pp. 5-25.

서순복·권오철(2003), 자치조직권 운영실태의 비교분석과 개선대안: 서울특별시와 경기도를 중심으로, 한국사회와 행정연구, 제13권 제4호, pp.209-224.

심상복(2007), 지방정부의 자치조직권 확대, 자치연구, 제17권 제1호, pp.49-64.

우동기·이상호(1996), 지방자치단체의 자율경영체제 구축에 관한 연구: 자치인사권과 자치조직권 확대를 중심으로, 한국행정논집, 제8권 제4호, pp.713-736.

윤영근·박해육(2017), 지방자치단체 조직관리제도 평가 및 발전방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.

이기우·하승수(2007), 지방자치법, 서울: 대영문화사.

이시원·강기홍·하정봉(2014), 자치조직권 확대방안 연구, (사)한국지방자치학회 연구보고서..

조성규(2014), 지방재정과 자치조직권, 지방자치법연구 제14권 제4호, pp.65-96.

주재복(2003), 지방자치단체 조직기구 및 정원관리 개선방안, 한국지방행정연구원 연구보고서.

최길수 외(2017), 지방분권형 개헌과 세종시의 헌법상 지위에 관한 연구, 대전세종연구원 연구보고서.

최우용(2014), 지방자치단체의 자치조직권에 관한 고찰: 일본의 자치조직권에 관한 법제 변화를 중심으로, 공법학연구 제15권 제3호, pp.171-204.

하동현·주재복·최흥석(2011), 일본 지방자치단체의 조직관리제도 분석 및 시사점, 지방행정연구 제25권 제1호, pp.277-314.

하혜수(2004), 제주특별자치도의 자치조직권 인사권, 제주발전연구원 기획논문

하혜수·김성호(2004), 제주특별자치도의 기본구상과 자치조직권에 관한 연구, 서울행정학회 하계학술대회 발표자료.

하혜수·양덕순(2007), 공무원 정원관리제도의 경로의존성 연구: 지방자치단체의 총액인건비제를 중심으로, 행정논총, 제45권 제2호, pp.127-153.

부 록

[부록 1] 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(이하 세종시법) 주요내용

조항	주요내용
제1조 목적	행정중심복합도시로서 세종특별자치시 설치규정
제2조 적용범위	세종특별자치시 관할구역 한정
제3조 국가의 책무, 제4조 세종특별자치시의 책무, 제5조 다른 법률과의 관계	
제6조 설치 등	정부직할 및 관할구역 내 지방자치단체를 두지 않음
제7조 관할구역	충청남도 연기군을 폐지 및 관할구역 지정
제8조 세종특별자치시의 설치에 따른 법령 적용상의 특례	세종특별자치시교육감 규정
제9조 세종특별자치 시지원위원회 설치	국무총리 소속하에 세종특별자치시지원위원회 설치
제10조 지원위원회 심의결과 조치 등	국무총리 소속 세종특별자치시지원위원회는 심의결과(세종시 중장기적 발전 방안, 행·재정자주권 제고, 사무처리 지원 등)를 중앙행정기관 장에 통보, 중앙행정기관 장은 필요조치
제11조 사무위탁 특례	세종특별자치시의 장 또는 시교육감은 타 자치단체에 사무를 위탁하여 처리 가능
제12조 세종특별자치시내 지역균형발전	세종특별자치시내 균형발전을 위한 지역격차 해소사업 추진 및 사업비 비율 등을 시 조례로 규정
제13조 세종특별자치시에 대한 특별지원	중앙행정기관의 장은 세종특별자치시에 대해 행·재정상 특별지원 가능, 각종 시책사업 시행 시 세종특별자치시 우선적 지원 가능
제14조 재정특례	지방교부세, 지방교육재정교부금 등의 특례
제15조 조직특례	세종특별자치시에 행정기구 설치 및 지방공무원 임용을 시 조례로 규정
제16조 국가와 세종특별자치시 간의 인사교류 및 파견	시장은 인사교류 방법 및 지원을 시 조례로 규정
제17조 불이익배제의 원칙	세종특별자치시의 설치로 편입된 종전 지방자치단체, 특정지역이 누리던 행·재정상 이익이 상실되거나 그 지역주민에게 새로운 부담은 배제
제18조 공무원에 대한 공정한 처우보장	시장은 소속공무원에 대해 인사 상 동등한 처우 보장
제19조 공직선거특례	
제20조 조례의 재정·개정 또는 폐지 청구 특례	19세 이상 주민총수의 100분의 1이상 20분의 1이하 범위에서 시 조례로 정하는 주민 수 이상의 연서로 시장에게 조례의 제정, 개정, 폐지 요구 가능
제21조 감사위원회 설치 및 직무 등	시장소속하에 감사위원회 설치
제22조 감사위원장	감사위원회 대표로 감사위원장 선임
제23조 감사위원회 사무국	감사위원회 자치감사활동 지원, 행정사무 처리를 위해 사무국설치
제24조 자치감사계획	자치감사 수행 전 자치감사 계획 수립
제25조 자치감사결과의 처리 등, 제26조 징계 문책사유의 시효정지 등, 제27조 비밀유지의무 등	
제28조 국가균형발전 특별회계 계정설치 특례	「국가균형발전특별법」의 국가균형발전특별회계에 별도 계정 설치
제29조 지방자치단체 기금관리 특례	기금의 존속기한을 시 조례로 제정 가능
제30조 주민참여 예산제도	예산편성 과정에서 주민의 공모방식에 의한 참여

[부록 2] 세종특별자치시와 제주특별자치도의 제도 비교

구분	세종특별자치시	제주특별자치도
설치 목적	•국가균형발전+국가경쟁력 강화	•고도의 자치권+지방분권+국제자유도시
행정 체계	•자치1계층/행정구 無/인구수 33만 명 ※ 광역+기초지자체 기능 동시 수행	•자치1계층/2행정시/인구수69만 명 ※ 광역+기초지자체 기능 동시 수행
자치권 범위	•개별법령 범위 내에서 자치권 행사 - 세종시 특성에 맞는 맞춤형 권한이양 시급 → 문재인 정부의 분권과제로 선정	•각종 권한이양, 규제완화 및 **자율성** 확대로 광범위한 자치권 부여 - 4,537건 이양(5차례 제도개선/'18. 3월 기준) - 특별행정기관 7개 이체(국토관리청, 노동위원회, 노동사무소, 환경출장소, 해양수산청, 보훈청, 중소기업청)/ ※ 자치경찰단 신설
자치 조직	•기준인건비제 적용 (인구증가 및 행정수요에 대처 곤란) ※ 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)적용	•기준인건비제 적용배제, 기구정원 책정 자율성 부여 ※ 단, 직급기준에 관한 사항은 대통령령 유지
자치 재정	•보통교부세 가산율 적용(8년간) ※ (기준재정수요액-기준재정수입액)×25% ※ 726억('17) → 464억('18) → 498억('19) •예산규모 ※ 1조 4,344억('17) → 1조 6,561억('18) → 1조7,264억('19)	•보통교부세 총액의 3% 정률제 ※ 1조 1,252억('17) → 1조 2,740억('18) → 1조 4,282억('19) •예산규모 ※ 5조 1,360억('17) → 5조 3,434억('18) → 5조 2,851억('19)

[부록 3] 광역자치단체별 법령 및 조직구조 비교

구분	제주특별자치도	세종특별자치시	특별시·광역시·도
근거법	「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」	「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」	「지방자치법」
행정체제	자치 1계층 ※ 행정시 설치	자치 1계층 ※ 기초자치단체 없음	자치 2계층
자치단체 지위	광역자치단체	광역자치단체	광역자치단체
행정기능	광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	광역 및 기초자치단체 기능 동시 수행	광역기능 수행
부단체장	- 정수: 2명 - 직급: 타 시·도와 동일	- 정수: 2명 - 직급: 타 시·도와 동일	- 2명(서울, 경기는 3명) - 직급: 행정은 국가 고위 가급, 정무는 지방 1급 ※ 서울은 정무직(차관급)
실·국· 본부	- 실·국·본부수: 15개 - 직급: 3급	- 실·국·본부수: 10개 - 직급: 3급	- 실·국·본부수: 11~21개 ※ 서울 20, 경기 24 - 직급: 3급(서울 1~3급)
의회 사무기구	- 의회사무처 설치 - 처장: 2·3급	- 의회사무처 설치 - 처장: 3급	- 의회사무처 설치 - 처장: 2·3급(서울 1급, 부산 2급)

자료: 금창호(2018: 96) 수정·보완

[부록 4] 세종·제주 기구비교

구분		제주도('19.8.5.)	세종시('19.8.5.)
시·도	본청	15실·국·본부 60과·담당관	10실·국·본부, 47과
	직속기관	9직속기관	5직속기관
	사업소	12사업소	2사업소
의회사무처		4담당관 8전문위원	4담당관
합의제행정기관		2위원회	1위원회
행정시	제주시	7국 34실·과·팀 2도서관 3소 3보건소	-
	서귀포시	6국 30실·과·팀 4소 3보건소	
읍·면·동		7읍 5면 31동	1읍 9면 9동

[부록 5] 세종·제주 정원비교(단위: 명)

구분		제주도('19.8.5.)	세종시('19.8.5.)	
합계		6,078	2,163	
시·도	소계	3,224	1,759	
	본청	1,254	1,036	
	의회사무처	131	43	
	직속기관	1,304	569	
	사업소	469	83	
	합의제행정기관	66	28	
제주시	소계	1,666	읍·면·동	404
	본청	997		
	읍·면·동	669		
서귀포시	소계	1,188		
	본청	803		
	읍·면·동	385		

국가행정수도 광역대도시권 형성과 거버넌스형 행정체제 구축

김상봉 (고려대 교수)

국가행정수도 광역대도시권 형성과 거버넌스형 행정체제 구축

김상봉 (고려대 교수)

본 연구에서 제기하는“국가행정수도 광역도시권”은 행정중심복합도시인 세종시와 대전·청주·공주의 주변 대도시권을 하나로 묶는 광역대도시권을 형성, 가칭)국가행정수도광역도시권으로 명명하고 있다. 국가행정수도광역도시권의 면적은 서울수도권의 33%, 인구규모는 약15%에 불과하며, 규모의 경쟁에서 여전히 절대적인 열세수준이지만 국토의 중앙에서 수도권과 대응하는 광역대도시권을 형성함으로써 서울수도권의 대응극(counter-pole)역할을 담당해야한다는 전략과 개발방향에 착안한 전략이다.

행정중심복합도시건설 10주년이 지나감에도 서울수도권의 집중은 가속화되고 완화될 조짐을 보이지 않고 있는 현실에서 2030년 세종시가 행정수도로서 역할과 기능을 다한다 할지라도 수도권 집중완화와 국가균형발전을 위한 전기를 마련하기에는 여전히 역부족일 것이라는 판단에서이다. 세종시가 국가행정수도로서의 지위를 확보하고 국가균형발전의 전개를 가속화하기 위해서는 공간적인 도시권역 확장과 제도적인 광역도시관리시스템의 구축이 절대적으로 필요하다고 판단된다. 본 연구는 이러한 공간적·제도적 도시관리시스템의 구축을 통한 실질적인 국가행정수도로서의 지위확보와 광역도시권의 구축을 제기하고 있다.

본 연구는 우리나라 특별지방자치단체 모형에 의거하여 국가행정수도권 광역거버넌스 구축을 위한 주요모형으로 2030년 세종특별자치시 건설완성과 함께 그 기능이 종료되는 행정중심복합도시건설청과 현 세종시 사업을 지원하는 국무조정실, 국토교통부 관련기관 및 위원회를 통합하여, 집행력있는 행정력을 확보하고 행정수도 설립목적을 추진력 있게 집행하는 관점에서 추진방안과 모형을 제기하고 있다. 집행을 위한 주요기구로“국가행정수도광역도시위원회”를 운영, 행정수도기능의 유지관리와 핵심시설운영 및 주요산업, 광역교통, 환경, 문화 등 광역적 국가행정수도권에 대한 주요 도시계획 및 성장관리정책의 통합 및 조정기능을 수행토록 하는 방안이다. 현재 행정중심복합도시사업을 지원하고 있는 각 중앙부처 행정기능을 통합하여, 행정수도건설의 목표를 보다 실효적으로 추진할 수 있는 체제를 정비하고, 구축하는데 그 목적이 있다. 국가행정수도 광역행정체제의 의결기구로는 기존 자치단체 의회기구의 활용과 광역 및 기초지자체간의 협약(agreement)을 토대로 거버넌스 체계를 구축하여 역내 상생발전을 추진하는 전략이다. 충청권 4개 광역시도가 공동으로 행정수도광역행정연합을 설립하고, 주변 광역지자체가 행정 및 정부연합체를 형성하는 방안으로, 의사결정기구로 별도의 의원 선출없이 기존지자체 선출의원들에 의해 간선의회를 구성하고, 주요광역도시계획 및 정책을 의결하는 접근모형을 제시하고 있다.

Ⅰ.연구의 목적

본 연구에서 가칭)국가행정수도 광역도시권이라 함은 행정중심복합도시인 세종특별자치시와 주변 대도시권을 하나로 묶는 광역대도시권을 형성, 가칭)국가행정수도광역도시권으로 명명하고자 하였다. 세종특별자치시는 행정중심복합도시라는 법적·제도적인 명칭을 보유하고 있지만, 국가정책상으론 행정수도로서의 명목적인 지위를 확보하고 있다고 판단된다. 실질적인 국가행정수도로서의 지위를 확보하기 위해서는 공간적인 도시권역의 확장(Metropolitan Area)과 제도적인 광역도시관리시스템(Metropolitan Council of Government)의 구축이 필요하다고 판단된다. 이에 본 연구는 이러한 공간적·제도적 도시관리시스템의 구축을 통한 실질적인 국가행정수도로서의 지위확보와 광역도시권의 구축을 논거하고자 한다.

지방정부 고유의 자주성을 기초로 한 지역발전뿐만 아니라, 복수 자치단체 간의 연계협력에 의한 문제해결노력은 오늘날 도시행정에서 중요한 가치를 가지고 있다. 도시화의 촉진에 따른 생활권과 경제권이 지방정부의 행정구역을 넘어서는 경우가 확대되고 있고, 도시가 점차 확장되어 생활권과 경제권이 겹치게 되면서 각종 행정사무에 대한 상호협력의 필요성도 증대되고 있다. 특히 대도시와 주변 지역 간에는 광역적으로 처리해야 할 사무들이 다수 발생하고 있는 상황이다. 지방정부간 재정력의 격차로 인한 행정서비스 수준에 차이가 발생하고, 지방정부의 인구규모, 소득 등 삶의 질과 함께 재정 및 예산에 있어서도 격차가 발생하기 때문에 특정지역이 타 지역에 비해 개발이나 발전에 있어 더욱 유리한 입장에 놓이게 되어 지역간 갈등은 더욱 심화될 것이다.

국가균형발전과 지방분권이라는 국정목표와 국가적 과제를 앉고 탄생한 행정중심복합도시 즉 세종특별자치시는 국가기관에 의해 계획·건설되고 있다. 이러한 세종특별자치시의 건설 및 관리과정에서 도시의 성장과 함께 주변광역권 및 대도시들과의 관계에서 인구와 산업, 교통 등에서 다양한 갈등현상이 발생되고 있다. 특히, 서울수도권의 과도한 인구집중과 집적을 해소하고 국토의 균형발전을 위한 교두보이자 거점역할을 수행해야할 세종특별자치시가 성장해가고 있지만, 서울수도권의 인구집중은 여전히 가속화되고 수도권 집중현상은 완화될 조짐을 보이지 않고 있다. 세종특별자치시의 도시건설완성단계가 2030년까지 아직 미완성단계에 있지만, 세종특별자치시가 이른바 행정수도로서 역할과 기능을 다한다 할지라도 수도권 집중완화와 국가균형발전을 위한 전기를 마련하기에는 여전히 역부족일 것이다. 이에, 국가균형발전정책의 기축인 세종특별자치시가 국가행정수도로서의 경쟁력을 가질 수 있는 도시개발방향 및 전략을 새롭게 논의하고 정립해야할 시점이라 생각한다.

세종특별자치시를 둘러싼 지방정부간의 협력과 공동대응 및 상생과 협력에 대한 연대의식의 형성 그리고 국가균형발전을 위한 새로운 거버넌스 구축과 지방정부의 피할 수 없는 위기의식 극복을 위해 대도시권 광역네트워크 구축의 인프라 조성은 긴요하다할 것이다. 이는 협력과 상생에 영향을 미치는 투자재원과 협력기구의 설립, 전문인력의 확보, 네트워크시스템의 보완 등과 같은 정책방안도 새롭게 강구되어야 할 것이다(한표환·김선기,2003). 본 연구는 국가행정수도 세종특별자치시를 둘러싼 대도시권 광역네트워크행정체제 구축을 위한 기본 논거제공과 시론적 모형구축에 주요목적을 두고자 한다. 지방정부간의 협력적 네트워크 구축을 위한 이론적 · 제도적 접근과 주요사례분석 등에 기초하여 국가균형발전의 기축인 행정수도 세종특별자치시와 주변대도시권과의 광역네트워크 행정체제구축을 위한 기초적 연구모형을 제시하고자 한다. 이른바 국가행정수도광역도시권의 효율적 사업추진과 주변 대도

시권과의 갈등해소 및 상생전략을 위한 광역거버넌스 체계구축을 토대로 국가균형발전 목표달성을 위한 광역대도시권 행정체제구축의 시론적 모형을 논의하고자 하였다.

Ⅱ. 광역거버넌스형 행정체제 이론적 논거와 분석설계

1. 광역거버넌스형 행정체제구축에 관한 과제와 방향

광역네트워크형 행정체제는 도시의 연담화와 지방정부 도시행정의 광역화에 의해 생활권중심의 광역행정을 위한 제도적인 방법 중의 하나이다. 2개 이상의 지방정부가 상호 관련된 도시행정서비스와 사무를 처리하기 위하여 지방정부들이 자발적 또는 중앙정부의 지도에 의해 상호간의 협의를 통해 광역적 행정서비스를 공동으로 처리하기 위한 협의기구의 성격이다. 결과, 광역네트워크형 지방정부는 법인격을 갖추지 않은 일종의 협의회를 구성한 지방정부 공동명의의 회의체(Administrative conference)로서 자리매김하기도 한다. 이처럼 광역네트워크형 행정체제는 그 성격상 유연하고 다양하게 전개되는 도시서비스 및 행정문제에 신속하게 지방정부들이 대응할 수 있는 광역행정방식의 하나로 다양한 지역사회 의제설정(agenda setting)과 조직화가 용이하다는 큰 장점이 있다. 그러나 광역적 사무처리 및 광역행정서비스 제공을 위한 충분한 조직과 기능 그리고 자원 등의 확보문제, 네트워크의 결합도, 추진 역량확보 등 광역네트워크형 행정체제의 운영활성화를 위해 다양한 문제가 제기되고 있다. 그 외, 광역네트워크형에 의해 공동사업으로 결정된 행정사무의 처리 및 집행에 있어 지방정부 간의 역량차이 등에 의해 합의사항의 미집행, 지방정부간 협의조정의 미흡으로 인한 집행상의 불응, 집행 후 성과에 대한 공유와 이해관계 등에 의해 추진동력이 상실되는 등 운영상 과제도 제기되고 있다.

우리나라의 중앙집권적 행정체제하에서는 광역네트워크 방식의 행정시스템이 제대로 작동되고 그 효과를 거두기란 쉽지 않은 현실이다. 지방분권의 구체적이고 현실적인 제도적 보장과 이에 기초한 자기책임의 원칙에 입각한 지방행정시스템의 변화가 전제되지 않고서는 광역네트워크형 지방정부와 같은 유연한 거버넌스형 광역행정방식이 실행되기란 매우 어려운 현실에 있다.

첫째, 구체적으로 지방자치법상 광역네트워크형 지방정부에 대한 권한부여와 예산배정, 사무국 설치가 가능한 광역행정 패러다임의 전환, 법률적 위상을 견고히 확보해주고, 예산과 권한, 인적자원을 배정해줄 수 있는 근거마련 등이 광역네트워크형 지방정부 운영의 활성화를 위한 주요전제 요소들로 제기되고 있다. 그러나 이러한 제도적 보완과 함께 또한 중요한 것은 지방정부간의 합의내용에 대한 성실한 이행을 확보하고 강화하기 위한 조치가 필요할 것이다. 즉, 행정협정(Agreement)과 행정협약(Contract)과 같은 제도적 보완을 통해 합의된 내용에 대해 지방정부들 간의 서면협약과 협정을 제도화함으로써 집행의 책임성을 확보하는 것이다. 체결된 협약은 체결 주체 간 법률상 이행의무가 발생함으로써 광역네트워크형 행정체제의 법적인 안정성을 제고할 수 있을 것이다.

둘째는, 문제의 공동해결에 의한 효율성 확보, 자원의 비대칭성에 의한 서비스 균질화 추구 등 합리적이고 경제적인 해결방안의 모색을 목적으로 사전적 협의체구성을 위해 노력하지만 기존 협의체제 운영의 가장 큰 문제는 역시 재정 및 경비부담에 의한 집행력과 실행력의 담보가 어렵다는 점이다. 지방정부들 간 재정력 격차와 각 지방정부들의 개체합리성 추구에 의해 네트워크형 행정체제 전체의 합리

성을 확보하기 어려운 현상이 발생하기 때문이다. 중앙정부는 광역네트워크형 행정체제 등을 통한 지방정부간의 협력 및 연계사업에 관해 다양한 관점에서의 평가와 해당사업의 효율성 제고를 위해 국고보조와 재원매칭 등 적극적인 인센티브를 강구하여 네트워크형 행정체제에 의한 지방정부 문제해결능력을 제고할 필요가 있을 것이다.

셋째는, 광역네트워크형 행정체제 운영활성화를 위해 시민사회 및 지역사회 커뮤니티 활성화와 상생협력을 위한 자율적 네트워크의 구축[22]과 정보축적 및 교류의 장을 구축하는 것이다. 오늘날 자치분권 활성화계획 등 자치단체장들의 시민자치 및 시민주권행사를 위한 적극적인 노력에 의해 지방정부 나름대로의 독창적인 문제해결 노하우와 다양한 학습경험들은 이미 축적되어 왔다. 그러나 이러한 전국 지방정부들의 다양한 정보와 노하우, 학습콘텐츠 등을 공유, 교류할 수 있는 물리적, 비공간적인 장은 전무한 실정이다. 지방정부간의 다양한 행정 및 정책경험과 정보의 축적 및 교류 등을 바탕으로 다양한 형태의 협력과 협약에 의한 협의체형성 콘텐츠의 구축이 필요하다. 협의회와 같은 유연하고 느슨한 협의체 및 문제해결 커뮤니티가 형성되고 활성화되기 위해서는 지방정부간의 경험과 정보교류, 문제의식의 공유와 공동의 문제해결을 위한 자율적이고 비공식적인 네트워크 등이 지역횡단 간 활성화될 필요가 있다.

2. 광역대도시권 거버넌스 구축 이론적 논거와 광역행정접근방법

광역대도시권에 관한 주요 이론적 논거는 우선, 정책네트워크이론을 들 수 있다. 정책네트워크이론은 수많은 협력주체나 그들의 협력동기를 상호 분리된 개념이 아니라 공동체, 도시정부, 구역정부가 모두 참여하는 총체적 정책체계를 의미한다. 이와 같은 네트워크방식의 적극적 정책협력 체제를 구축하는 이유는 각각의 협력주체들이 공공정책결정과정에의 참여자로서 경쟁하는 관계이며, 각자에게 유리한 공공이익을 실현시키려는 의도를 가지고 있기 때문이다(Church,A. and Reid,P.1996). 정책네트워크이론은 수평적 정부간 관계를 강조하며, 특히 지방정부간 수평적 상호관계가 광역협력의 동기유발과 네트워크 형성에 중요하게 작용하게 된다.

다음으로, 네트워크 도시모형이다. 네트워크 도시모형은 기존의 중심지이론이 인근 도시간의 상권경쟁 관계를 전제로 하고 있다면, 네트워크 도시모형은 인근도시 간의 상호의존성과 잠재력의 활용을 제시하고 있다(Batten D. 1995). 세계화시대 도시간 관계는 경쟁을 넘어 지역적 경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제이며, 이는 결과적으로 도시 간 관계가 네트워크(City Network)형태를 가지며 전문화된 중심지들 사이의 상호의존적마지막으로 협력적 파트너십 이론이다. 협력적 파트너십이란, 특정구역의 재정비를 위해 공동의 전략으로 이익연합을 결성하는 과정이나 제도를 의미한다. 이러한 협력적 파트너십의 본질은 우선, 공공서비스와 공공정책 결정과정과 시행과정에서 도시정부와 기업, 사회조직, 학술연구기구, 비정부조직 간에 형성되는 새로운 형식의 협력적 파트너십 관계를 통해 공동으로 공공산출물을 생산하거나 공공서비스 공급의 효율성을 제고하는 등 정부조직과 비정부조직 상호간의 개방적 연계성과 공공참여로 구성된다(McCarthy,J & Lloyd,G eds.2007)는 점이다. 그리고 다른 지역이나 도시간에 정부, 비정부영역이 다양한 분야에서 다층간 수평적 협력이나 파트너십 관계를 형성하여

22) 자생적 포럼 및 연구교류 등

자원의 통합이나 공유를 실현하며 공동으로 직면한 중대한 구역간 문제나 사회적 문제를 해결하고 모순을 감소시키는 과정에서 공동인식을 증대시키게 된다(Jacobs,B.D.2000)는 관점이다.

광역행정의 일반적 접근방식에는 크게 통합적, 이원적, 부분적 접근방식에 의해 정리되고 있다(금창호,2019). 통합적 접근에는 지방정부간의 통합, 합병, 분리 및 시군간의 통합유형이 논의되고 있으나 이는 본 연구에서 제기하고자 하는 광역거버넌스형 행정모형과는 다소 거리가 먼 유형으로 논외로 하고자 한다. 그러나 이원적 접근방법에서 논의되는 연합체와 조합, 광역특별구 유형이, 부분적 접근방법에서는 협의회와 기관 공동설치 유형이 본 연구에서 제기하고자 하는 광역거버넌스형 행정모형에 연계되는 특징들로 지견(知見)을 제시할 수 있을 것으로 판단되어 정리하면 다음과 같다.

〈표-1〉 광역행정 주요접근방식과 본 연구 주요연계유형

접근방법	유형	주요내용 및 사례
이원적 접근방법	**연합체**	**둘 이상의 자치단체가 각각의 법인격 및 관할구역을 유지한 채 광역사무만을 처리하기 위한 새로운 법인격 설치** **.계획권 및 집행권**을 가지나 과세권은 없음 .캐나다 Toronto와 Montreal 대표적 예
	광역 특별구	**.별도의 구역을 정하여 주민을 구성원으로 하는 특별지방자치단체** .계획권 및 집행권뿐만 아니라 과세권도 가짐 .단일목적 특별구와 다기능 특별구가 있음 .미국에서 주로 활용
	조합	**.지방자치단체를 구성원으로 하는 특별지방자치단체** **.일부사무조합과 복합사무조합**으로 구분 .프랑스, 독일, 일본에서 활용
부분적 접근방법	**협의회**	.광역서비스에 대한 협의와 자문역할 수행 .계획권·집행권·예산권 등이 전혀 없음 **.미국의 Council of Governments(COG)** .우리나라의 행정협의회 **.최근 계획권·집행권을 갖는 협의회 태동(Twin Cities Model)**
	기관 공동 설치	.자치단체 내부조직의 일부를 공동 설치(일본) **.행정사항별로 광역행정기관 설치(미국)**
통합적 접근방법	통합	.수개의 군소 자치단체를 통폐합하여 단일 정부화 .일본의 정·촌 폐치분합
	합병	.중심도시에 도시화된 인접지역의 편입 .20세기 초 미국과 캐나다에서 주로 활용(Oklahoma, Dallas, Kansas, Diego) .한국의 광역시 행정구역 확장
	시군통합	.미국의 특별한 통합방식 .군(County)을 중심으로 중심도시와 주변지역 통합(Nashville-Davidson County의 통합 등)

자료: 금창호,(2019)에서 일부 인용 및 활용

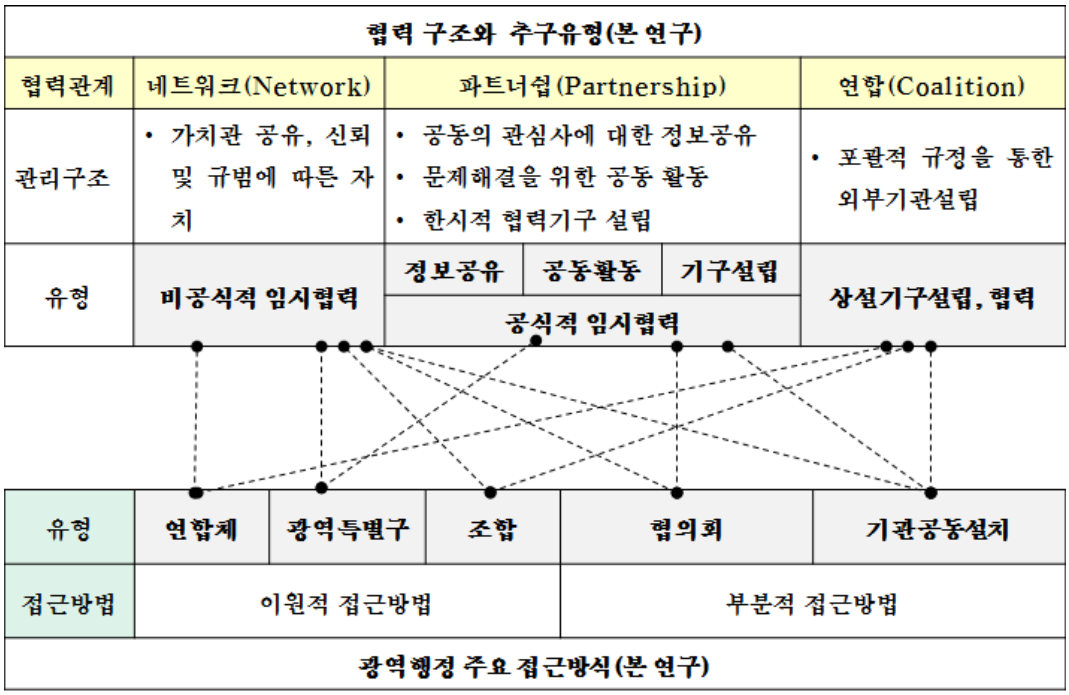
3. 광역대도시권 거버넌스 행정체제 분석모형 및 설계

거버넌스 행정체제에 있어 협력(co-production)이란 자율적인 행위자나 조직들 간의 상호작용을 통해 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 과정으로 정의된다(최병두,2015). 거버넌스 행정체제에 의한 협력관계는 비공식적이고 임시적인 느슨한 네트워크관계에서 부터 상설기구의 설립과 협력에 의한 연합관계 및 관리구조에 의거하고자 한다. 이는 앞서 논의한 정책네트워크, 네트워크 도시모형, 협력적 파트너십 이론 등에 기초한 광역대도시권 구축의 이론적 논거에 의거하고 있다.

그리고 광역행정의 주요 접근방법 및 유형에서 본 연구에서 중점 검토, 논의하고자 하는 대도시권 광역거버넌스 행정모형에 시사점을 제공할 수 있는 접근방법과 유형은 이원적·부분적 접근방법에 의거,

상기 협력관계 유형에 연계될 수 있는 모형과 관리구조이다. 이에 본 연구에서 제기, 추구하고자 하는 광역거버넌스형 행정체제 연구의 기본 분석모형 및 설계모형을 정리하면 다음 그림과 같다.

(그림-1) 연구의 분석 및 접근모형



Ⅲ. 가칭)국가행정수도 광역도시권 주요현황 및 개발전략

1.세종특별자치시 인구유입 및 유인한계

세종특별자치시가 국가균형발전의 새로운 거점으로서의 역할을 위해서는 수도권으로의 인구유입을 제어 및 억제할 뿐만 아니라 서울수도권으로부터의 인구유출을 최대한 확대하여 세종특별자치시와 전국혁신도시로의 인구분산을 유도하는데 있다. 그러나 수도권 대체효과 즉 수도권으로부터의 인구유출 효과보다 세종특별자치시 주변 충북, 충남, 대전광역시로 부터의 인구유입이 현재까지 두드러진 현상을 보이고 있다. 거주지 기준 수도권에서 세종특별자치시로의 순유입보다 대전·충청권에서의 순유입 규모가 큰 현실이다. 구체적으로 2018년 세종특별자치시로 전입한 순 유입인구는 31,433명이며, 대전광역시 15,815명(50.3%), 충북3,005명(9.5%), 충남2,531명(8.0%), 경기2,817명(8.9%), 서울 2,137명(6.7%) 순으로 나타나고 있다(표3).

이는 대도시권형성 초기단계에서 나타나는 도시연담화(Conurbation)현상으로 이해되며, 광역대도시권을 형성해가는 초기단계 도시화 현상으로 볼 수 있다. 그러나 국가균형발전과 수도권의 과도한 집중해소를 목적으로 세종특별자치시가 건설·운영되고 있음에도 수도권의 인구집중현상이 여전히 해소되지 않은 현실을 감안할 때, 세종특별자치시의 도시개발 전략과 방향이 재고될 필요가 있음을 의미하고 있다. 예를 들어, 세종특별자치시 주변 광역도로망의 18개 노선118.3km를 건설하여 대전광역시,

청주시 등 충청권의 접근성을 강화하는 사업을 기획하고 있으나, 주변지역과의 연계체계 및 상생발전 노력이 미흡하여 사업효과를 충분히 발휘하지 못하는 현실이 다수 발생하고 있다. 이에 지역간 적절한 자원배분을 위한 주변 지방정부간 도시계획 및 행재정 차원의 합리적인 협력체계의 구축이 절실히 요구되는 상황이다.

〈표-2〉 세종특별자치시로의 인구이동 및 전입

전입지별	2015년	2016년	2017년	2018년
전국	53,044	29,816	34,690	31,433
서울특별시	**5,322**	**3,131**	**2,618**	**2,137**
부산광역시	565	512	419	413
대구광역시	660	379	487	510
인천광역시	1,045	861	633	354
광주광역시	690	469	451	583
대전광역시	**22,104**	**12,969**	**17,836**	**15,815**
울산광역시	190	168	233	230
경기도	**7,087**	**3,693**	**3,251**	**2,817**
강원도	449	300	315	421
충청북도	**6,753**	**2,918**	**3,455**	**3,005**
충청남도	**5,479**	**2,517**	**2,706**	**2,531**
전라북도	1,011	668	844	885
전라남도	448	325	348	427
경상북도	574	389	556	561
경상남도	618	471	546	685
제주자치도	49	46	8	59

자료 : 통계청(kostat.go.kr/)

2. 수도권과 비수도권의 경제활동인구와 GRDP

세종특별자치시는 수도권의 과밀문제 해소와 국가의 균형발전을 추구하고, 수도권과 지방의 상생발전 도모를 위한 기축을 마련하는 데 그 주요목적이 있다. 세종특별자치시 건설이후 우리나라 수도권과 비수도권과의 성장발전의 주요지표인 경제활동인구와 지역내총생산을 비교분석하면 다음과 같다. 우선, 전국 총경제활동인구는 2018년 37,547천명으로 2012년 37,344천명에 비해 약203천명이 증가하였다. 이를 수도권과 비수도권으로 세분화하면, 같은 기간 수도권의 경제활동인구는 2012년 18,832천명에서 2018년19,163천명으로 약331천명 증가하였으나, 비수도권 경제활동인구는 2012년18,512천명에서 2018년18,384천명으로 약128천명이 역으로 감소하는 결과를 보이고 있다. 수도권의 경제활동 집중도는 여전히 강한 흡인력을 보이고 있는 실정이다.

지역내총생산(GRDP)도 수도권은 2012년 650.6조원에서 2017년 773.9조원으로 123.3조원 증가하였으나, 비수도권은 2012년 688.3조원에서 2017년 780.0조원으로 91.7조원 증가하였다. 수도권과 비수도권의 지역내총생산의 비중은 2012년 수도권 48.6%에서 2017년 49.8%로 1.2%증가하였으나, 비수도권은 2012년 51.4%에서 2017년 50.2%로 -1.2%감소하여 수도권과 비수도권의 경제성장 및 규모의 역전현상은 더욱 심화하고, 양극화 현상은 여전히 해소의 기미를 보이지 않고 있는 현실이다.

〈표-3〉 권역별 경제활동 인구변화 (단위 :천명, %)

구분	2012년				2018년			
	유소년 인구	경제활동 인구	고령인구	계	유소년 인구	경제활동 인구	고령인구	계
전국	7,624	37,344	5,980	50,948	6,629	37,547	7,650	51,826
	15	73	12	100	13	72	15	100
수도권	3,792	18,832	2,508	25,132	3,310	19,163	3,325	25,797
	15	75	10	100	13	74	13	100
비수도권	3,832	18,512	3,472	25,815	3,319	18,384	4,326	26,029
	15	72	13	100	13	71	17	100

자료: 통계청, 주민등록인구통계

〈표-4〉 수도권과 비수도권의 GRDP 비교 (단위: 조원, %)

구분	현황			비중		
	2012년(A)	2017년(B)	변화(B-A)	2012년(A)	2017년(B)	변화(B-/A)
전국	1,338.9	1,553.9	215.00	100.0	100.0	
수도권	650.6	773.9	123.30	48.6	49.8	1.2
비수도권	688.3	780.0	91.70	51.4	50.2	-1.2

자료: 통계청, 행정구역(시도)별 / 경제활동별 지역내총생산(2017년 기준)

3. 세종특별자치시 도시계획기관의 역할기능

국가는 행정중심복합도시건설청을 중심으로 세종특별자치시를 조성하고 있으나, 충청권 광역자치단체들 간의 주요사업 추진에 따른 갈등문제 등이 심화되고 있다. 이는 세종특별자치시 도시개발의 성과를 극대화하고 도시개발의 목표달성에 어려운 요인으로 작용하고 있다. 도시계획 및 건설사업이 그 효과를 발휘하기 위해서는 단일 행정구역을 초월하는 권역단위로 실행, 집행하는 경우가 효과적이나, 현재 행정중심복합도시건설청의 업무특성상 주변지역과 연계하여 사업을 계획·집행하기에는 현실적으로 매우 어려운 현실에 있다. 특히, 행정중심복합도시의 공공서비스 공급과 각종 개발사업의 추진이 권역내에 한정되어있고, 그와 관련하여 충청권내 공공시설 유치관련 지자체간 소모적 경쟁도 야기되고 있다. 행정중심복합도시건설청과 주변 광역지방정부간 이해관계가 얽힌 사업의 경우, 상호연대가 어려

울 뿐만 아니라, 행정중심복합도시건설청의 조직 특성상, 충청권 차원의 대도시권역을 포함하여 국가균형발전측면에서 사업을 전개, 추진하기 보다는 세종특별자치시를 중심으로 사업을 추진할 수밖에 없는 제도적 한계가 있다.

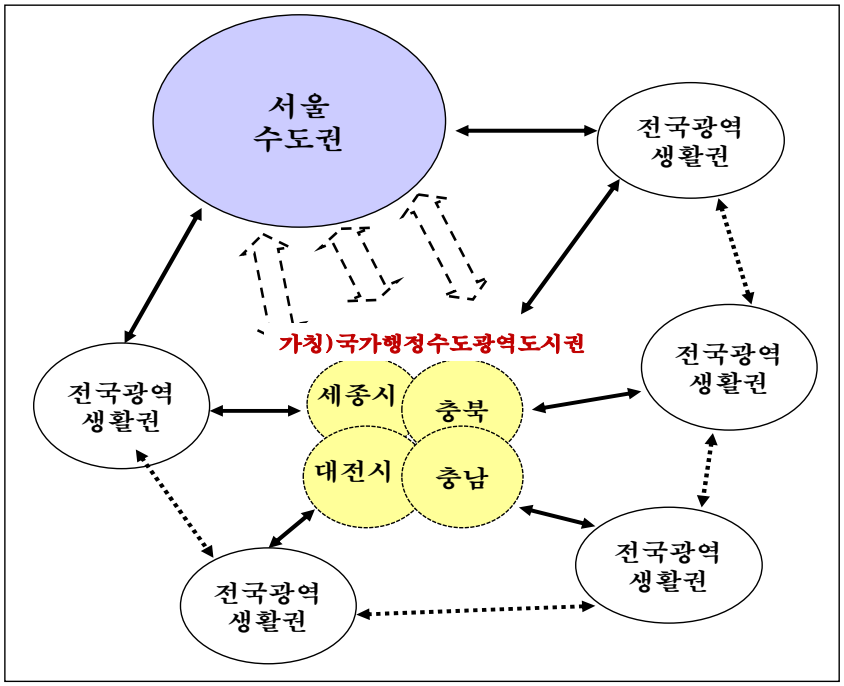
이러한 행정중심복합도시건설청의 기능과 역할의 한계상, 세종특별자치시 중심의 도시계획사업으로 주요사업들이 그 실효성에 일정한 한계를 노정할 수밖에 없는 현실에 있다. 또한 세종특별자치시와 연계한 충청권차원의 주요 도시개발 사업들도 행정중심복합도시건설청 주도에 의해 주요정책이 결정되기 때문에 충청권 광역지방정부는 분절적인 사업계획과 집행에 한계상황 또한 자주 발생하고 있다. 행정중심복합도시의 광역적 사업은 분야별 개별법령에 의해 추진되어 지방정부간 정책추진에 따른 갈등조정과 협력기능이 절대적으로 미흡한 현실이다.

4. 국가행정수도 광역도시권 개발전략과 도시권 설정

1) 세종특별자치시 새로운 개발전략 및 방향

국가균형발전의 명운을 걸고 추진한 행정중심복합도시의 이상적 도시개발방향과 전략은 어떠한 형태인가. 행정중심복합도시인 세종특별자치시가 서울수도권의 과밀을 해소하고 국가균형발전의 효과를 극대화하기 위해서는 어떠한 개발전략이 주효할 것인가. 이러한 논의 및 과제는 초기 행정중심복합도시 건설의 당위성과 목적에 해당된다. 그러나 실제로 행정중심복합도시가 서울수도권의 과밀을 해소하고 국가균형발전의 효과를 극대화하기 위해서는 세종특별자치시를 통해 서울수도권의 대응극(counter-pole)을 형성하는 것이 가장 바람직한 형태일 것이다(김상봉,2006).

(그림-2) 대응자적 국가행정수도 광역도시권 개발모형



자료: 저자에 의해 작성

서울수도권의 대응극이라 함은 세종특별자치시 및 행정중심복합도시가 주변 대도시와 연계·협력하여 국토중앙에서 광역적 대도시권을 형성함으로써 도시간 세력에서 서울수도권의 대응자 역할을 담당하는 것이다. 이른바 국가행정수도 광역도시권이 서울수도권의 강력한 중력에 대응자적 역할을 하기 위해서는 세종특별자치시 자체의 도시매력(pull factors)도 중요하지만, 행정수도 세종특별자치시를 포함 인접대도시와의 연계·협력을 통한 도시세력권을 구축하고, 서울수도권의 흡인력과 유인력에 대응할 수 있는 광역네트워크 행정체제 및 거버넌스 체계의 구축이 전제되어야 할 것이다(그림1). 인구30~50만의 세종특별자치시 도시세력만으로 행정수도건설의 궁극적 목표를 달성하기에는 요원하기 때문이다.

2) 행정수도 광역도시권 설정안

국가행정수도가 입지한 세종특별자치시를 기점으로 주변 광역도시권과의 연계협력 및 상생전략의 관점에서 대전·세종·충남·충북의 충청권 전역을 국가행정도시 광역계획권으로 설정, 광역도시계획이 검토 중에 있다[23]. 이는 충청권 광역산업의 연계성, 교통망의 접근성 및 지역상생발전 등을 감안한 계획에 해당된다. 그러나 국가행정수도 기능의 확보와 특히, 서울수도권과의 대응극(counter-pole)역할의 관점에서 광역대도시권 설정 및 광역거버넌형 행정체제구축은 중요한 역할을 하게 될 것이다. 이는 강력한 흡인력을 가진 서울수도권에 대응되는 효과적인 대응극 형성을 위해 워싱턴광역정부위원회와 같은 광역대도시권중심의 거버넌스 행정체계와 국가행정수도권역으로서의 광역대도시권 구축은 새로운 행정수도의 도시개발전략으로 긴요하다고 판단된다.

〈표-5〉 행정수도광역권역 관할구역설정 및 개요

국가행정수도권	면적(㎢)	인구(명)	의원정수	공무원(정원)
대전	539.49	1,482,938	84(12)	8,012
세종	464.87	333,074	17(2)	2,063
청주	941	852,881	39(4)	2,986
공주	940	107,101	12(2)	998
소계	2,285.36	2,775,994	152(20)	14,059
천안아산	1,178.42	963,654	41(6)	3,347

참조: 인구는 2019.6월 기준. 의원정수( )는 비례대표수임

특히, 광역행정수도권역의 설정에는 분명 다양한 논의가 필요하지만, 통행량연계와 도시간 기업거래량 등 도시세력과 네트워크분석을 감안[24], 기존 행정중심복합도시 중심권인 세종특별자치시를 기점으로 대전시, 천안시, 청주시, 공주시권역을 중심으로 한 광역대도시권의 구축 및 국가행정수도권역의 설정이 가장 유효하고, 현실적인 행정수도 광역대도시권이 구축될 것으로 판단된다(그림2). 단, 논의의 필

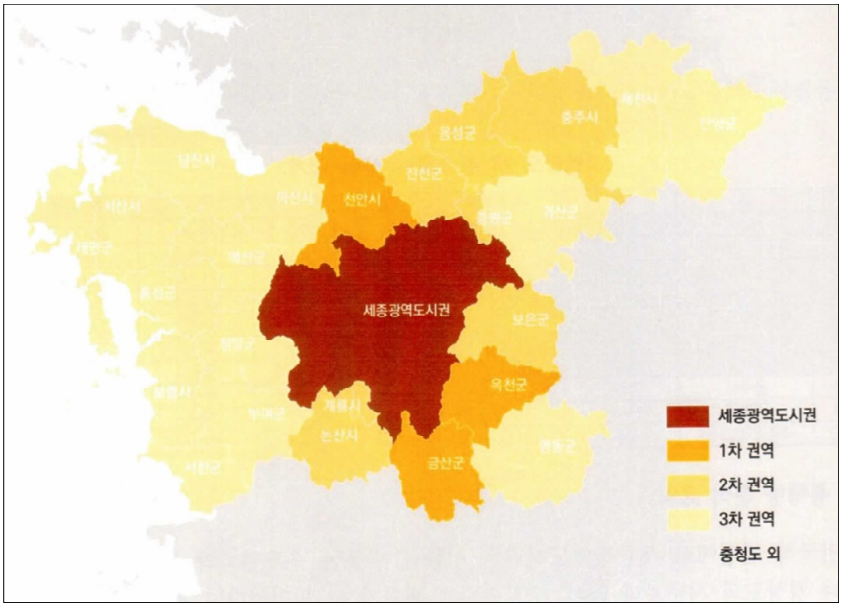
23) 현재 대전·세종·충남·충북 4개 광역지자체와 행정중심복합도시건설청 그리고 국토연구원(4개권역 광역지자체 연구기관포함)에 의해 「2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획수립을 위한 연구」 및 계획을 2019년 하반기부터 작업중에 있음

24) 통행연계 네트워크분석상 총통행량 기준 세종·대전·청주·공주시를 세종광역도시권으로 통합하여 단일존 체계 형성함. 그 외 산업연계 네트워크분석상 세종특별자치시 중심권을 기업거래량과 충청권 역내거래량 등 네트워크분석결과를 반영함. 이러한 기존네트워크분석 데[이터 및 결과를 토대로 행정수도광역대도시권인 특별구역을 설정하였음.

요성에 의해 천안·아산지역을 포함한 권역의 확장설정도 반드시 논외로 할 수는 없을 것으로 사료된다. 국가행정수도 광역대도시권에 천안·아산지역을 우선 제외한 이유는 이들 지역은 수도권에 인접해있고, 수도권과 경계를 공유하고 있는 지역으로 수도권지역의 연담화와 집중을 방지하고자 하는 관점에서 제외하였다.

결과, 대전·세종·청주·공주도시권에 의한 가칭)국가행정수도권역의 면적은 서울수도권의 33%, 인구규모는 15%에 불과하며, 규모의 경쟁에서 여전히 절대적인 열세수준이지만 국토의 중앙에서 수도권과 대응하는 광역대도시권을 형성함으로써 서울수도권의 대응극 역할을 담당할 수 있는 전략과 개발방향이 가능할 것으로 판단된다.

(그림-3) 국가행정수도광역도시권 설정



자료: 행정중심복합도시권 광역도시계획 연구단, 2019.

이러한 광역대도시권에 의한 국가행정수도권역의 설정에 의해 광역대도시권 상생발전 전략의 수립과 분야별 상생발전정책의 협의·집행과 주요현안의 조정 등 국가차원에서의 제도적 지원방안 강구와 함께 적극적인 대안마련도 가능할 것으로 판단된다. 특히, 대전·세종·청주지역을 중심으로 한 광역적 국가혁신허브(corridor) 및 혁신벨트 조성사업[25]과 행정중심복합도시권 광역도시계획의 수립에 의해 역내 주요 광역적 사업[26]에 행정중심복합도시건설 및 국가균형발전특별회계를 활용하여 중앙정부예산을 적극 지원받는 방안도 검토 가능할 것으로 판단된다.

25) 청주공항과 오송역 등 국가교통망과 주변 대도시와의 광역교통체계 연계에 의해 국가행정도시 광역계획권의 설정과 발전을 위한 국가행정수도권역내 발전의 견인과 확산기점

26) 광역도로망, 철도, BRT 등 광역교통계획의 수립, 산업·문화·환경·방재·의료 등

Ⅳ. 국가행정수도권 모색을 위한 국내외 사례분석

본 연구의 사례분석대상은 전술한 연구모형의 설계에 기초한 광역행정의 접근방식과 협력구조 및 추구유형에 의거하여 다음과 같은 사례유형을 분석, 논의하고자 한다. 광역행정의 유형에 있어 부분적 접근방법에 의한 협의회와 이원적 접근방법에 의한 광역특별구 그리고 상설기구설립에 기초한 연합과 공식적 파트너십 관계 등에 의거하여 워싱턴D.C형의 광역정부행정협의회와 수도권 계획위원회를 조사, 분석하였다. 다음으로 광역행정의 이원적 접근유형인 연합체와 조합, 비공식적 임시협력과 파트너십에 의한 공식적 임시협력관계의 거버넌스 구조에 해당되는 일본의 광역연합사례를 선정, 논의하고 있다. 마지막으로 이원적 광역행정형태인 조합과 부분적 광역행정유형인 기관 공동설치 그리고 연합관계에 의한 상설기구설립과 공식적·비공식적 임시 협력형태에 기초한 우리나라 지리산권관광개발조합을 분석, 본 연구모형 및 정책방안에의 시사점을 도출하고자 하였다.

1. 미국 워싱턴D.C형 행정수도권 계획 및 광역도시관리

1) 워싱턴 광역정부 및 행정협의회(Metropolitan Washington Council Of Governments:MWCOG)

미국 연방정부차원과는 별도로 워싱턴D.C 수도권 지방정부차원에서 워싱턴 광역정부 및 행정협의회(Metropolitan Washington Council Of Governments)가 운영되고 있다. 워싱턴 광역권 정부 및 행정협의회는 수도권의 개발과 관리, 인구성장에 따른 수도권 공동현안문제를 해결하고자 1957년에 설립, 1966년 법인으로 구체화하였다. 광역정부 및 행정협의회 관할구역은 워싱턴D.C를 비롯한 수도권내 8개 카운티로 권역화[27] 되어있으며, 광역정부 및 행정협의회에 회원가입 된 24개 지방정부와 메릴랜드·버지니아주 입법부, 연방의회 상하원의원 등 선출직 300여명으로 구성된 비영리단체이다.

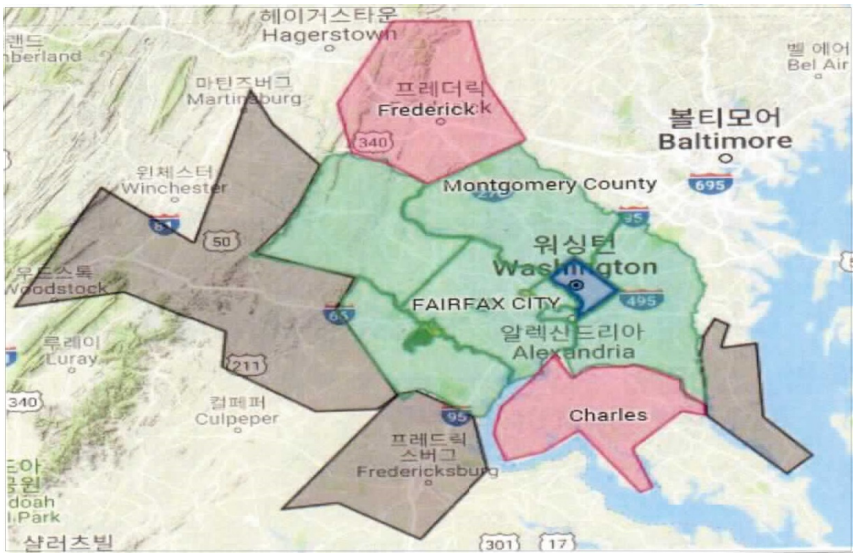
주요기능 및 역할은 광역권내 교통[28], 환경[29], 공공안전[30] 등 부문별 정책에 대한 협의 및 의결과 광역계획 및 관리를 위한 현안 발굴, 광역계획과 지방정부간의 사업조정 및 예산승인 등과 같은 광역적 도시계획 및 관리기능에 주요한 역할을 수행하고 있다.

조직은 협의회 산하에 이사회, 교통위원회, 대기질 위원회 등 3개의 독립정책위원회와 4개의 하위정책위원회로 그리고 9개부서 131명으로 구성된 사무처(Executive Office)로 구성되어 있다(그림4). 이사회는 버지니아 및 메릴랜드 주 입법부의 위임대표와 참여하는 지방정부 임명자 등에 의해 구성되고 있다. 위원회는 광역정부 및 행정협의회(MWCOG)회원으로 가입된 24개 지방정부, 메일랜드 주 및 버지니아 주 입법부와 연방의회 등 300여명의 선출직공무원이 참여한다. 이의 법적 근거는 지방정부가 자발적으로 구성한 협의회로 부문별 사무위임에 따른 관계법령[31]에 의해 실시되고 있다.

---

27) 면적은 9,529㎢, 인구는 약 680만명임. 한국 서울수도권은 면적6,852㎢, 인구1,832만명
28) 수도권 교통계획수립 및 주요교통시설 개발자문, 예산지원
29) 광역권 환경문제해결 및 녹지, 농업지역 관리
30) 공공안전 전문가지원 및 질병과 범죄 관련 회의운영
31) Federal Clean Air Act of '90, Federal-Aid Highway Act of '62

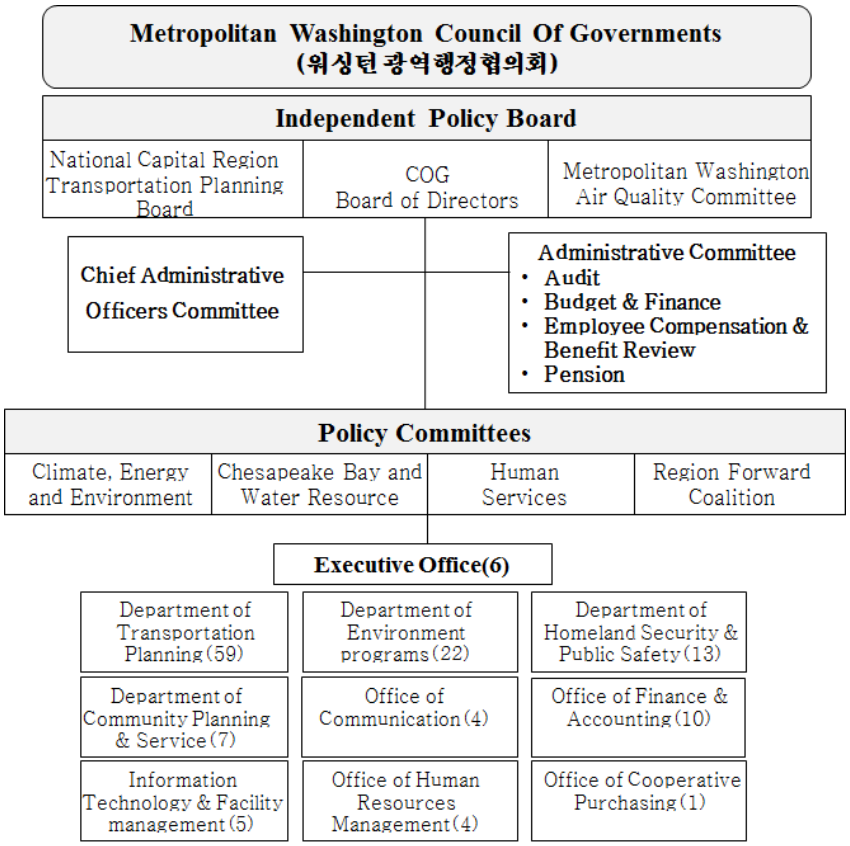
(그림-4)워싱턴광역권 관할권역



자료:https://www.mwcog.org/

중요한 예산은 비영리단체의 성격에 의해 연방정부교부금44%, 주정부교부금21%, 구성단체분담금 12%, 지역기금 및 사용료 6%등으로 구성, 운영하고 있다. 2018년 이러한 구조에 의해 조성된 총예산은 42,304,593달러 규모이다. 집행부서인 사무처는 9개부서 131명의 분야별 전문가들에 의해 구성하여 관련 정책위원회의 의사결정을 지원하는 역할을 수행하고 있다.

(그림-5) 워싱턴 광역권 행정협의회 위원회 및 사무처구성



자료: https://www.mwcog.org/

2) 연방수도계획위원회(National Capital Planning Committee:NCPC)

워싱턴D.C광역정부 및 행정협의회와는 달리, 미국연방정부의 중앙계획기관으로 독립행정기관이며 국가수도권역(National Capital Region)내 연방자산의 개발 및 관리업무를 맡고 있는 연방수도계획위원회(NCPC)이다. 설립배경은 연방정부의 중앙계획기관으로 국가수도구역에서 발생하는 개발사업의 조정 및 통합 등을 위해 1952년에 설립되었다.

관할구역은 워싱턴D.C, 메릴랜드, 버지니아주 등 국가수도권역(National Capital Region)을 중심으로 하고 있으며, 계획위원회의 주요기능은 미국워싱턴D.C 수도권의 장기종합계획의 수립과 연방정부 및 워싱턴D.C정부 개발계획의 검토 및 조정, 연방자산의 개발 및 관리업무를 맡고 있다. 그리고 국가수도의 경관관리와 역사성의 발전 및 연방정부 소유의 토지 및 건물관리 업무 등을 수행하고 있다.

위원회 조직은 12명으로 구성된 위원회와 5개부서 36명으로 구성된 사무국으로 운영되고 있다. 위원회의 위원은 대통령3명, 워싱턴DC시장이 2명씩 임명하고, 관할구역 토지를 소유한 3개 연방기구(국방부, 내무부, General Service Administration[32] 대표 등 각 1명에 의해 구성된다. 그 외 연방의회 상하원에서 각1명, DC시장 및 시의회 의장이 위원회 위원으로 직접참여하고 있다.

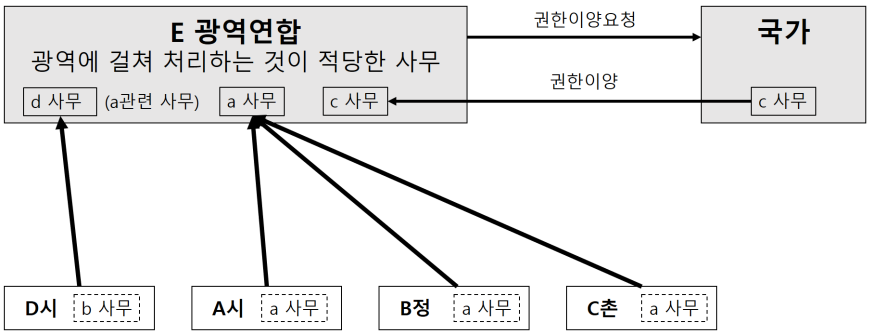
2. 일본 간사이 광역연합

일본지방자치법 제291조2~제291조13에 규정된 광역연합제도는 1994년에 처음 도입하게 되었다. 이 제도는 광역적 처리가 필요한 사무의 처리를 위하여 설립한 특별지방정부 즉, 광역연합 의회를 설치하고, 조례제정권을 보유하는 성격을 가진다. 광역연합의 설립절차는 우선, 자치단체 간의 협의에 의해 규약을 제정하고 구성되는 자치단체 의회의 의결을 거쳐, 총무대신(도도부현 지사)의 허가(일부사무조합과 동일)을 득하여 설립되게 된다. 광역연합의 주요사무는 자치단체 고유사무 뿐 아니라 국가, 도도부현, 시정촌에서 각각 해당 업무를 이양하여, 광역연합에서 종합적인 처리가 가능토록 하고 있다.[33] 그동안 광역의료, 장애인 복지 등 한정적인 기능을 수행했으나, 최근에는 광역방재, 관광문화 진흥, 산업진흥 등으로 확대 추세에 있다.

일본의 대표적 광역연합인 간사이 광역연합은 분권형 사회의 실현을 위한 주체적인 행동을 지향하며, 구체적 목적으로 ①부현의 행정구역을 넘는 광역적인 과제의 해결에 임하는 책임주체가 되는 동시에 ②국가파견기관(특별행정기관)의 사무인수(이양), 국가와 지방의 이중행정 해소에 초점을 둔 사례이다.

32) 연방정부 자산관리 및 물품구매 업무 등 수행
33) 시정촌의 일반 폐기물에 관한 사무와 도도부현의 산업 폐기물에 관한 사무를 이양 받아 광역연합에서 광역적 종합 폐기물 처리행정을 추진함

(그림-6)일본 광역연합업무 기본구조



자료: 행정안전부, 지방자치단체 간 협력제도개선 간담회 참고자료,2018

설립배경은 지역의 경쟁력 강화, 지방분권 강화 등을 위해 경제인단체를 중심으로 50여년간 지역통합을 위해 노력한 결과 2010년12월에 출범하게 된다. 구성단체는 2부(京都府, 大阪府), 6현(滋賀県, 兵庫県, 和歌山県, 鳥取県, 徳島県, 奈良県), 4지정도시(大阪市, 堺市, 京都市, 神戸市)에 의해 구성, 전체 관할면적은 35,005㎢, 인구는 총2,205만명 수준이다(그림6).

〈표-6〉 주요 광역사무영역

분야	주요사무
광역방재	•방재·재난감소 계획 실천 및 발전방안 모색 •재해발생시 광역적 대응체계 강화, 방재훈련실시
광역관광·문화·스포츠진흥	•관광·문화 진흥계획 및 해외 관광홍보실시 •간사이100경 선정·활용, 관광안내표지 가이드라인 수립
광역산업진흥	•산업클러스터 간 연계 및 간사이 브랜드 확립, 발신 •국내외 합동홍보 및 비즈니스 매칭
광역의료	•광역응급의료 연계계획 추진 •광역적 닥터헬기 배치 및 운항
광역환경보전	•광역 환경보전계획 추진 •온실가스 감축을 위한 광역적 노력
자격시험·면허	•조리사, 위생사, 준간호사 등 시험실시, 면허교부
광역직원연수	•광역정책 능력향상을 위한 직원연수실시

자료:https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/index.html

간사이 광역연합의 기관구성은 광역연합의회(구성단체 지방의원중 간선)[34], 광역연합장(구성단체장 중 간선)[35], 광역연합위원회(구성단체장의 협의기구)[36] 및 사무국[37]에 의해 구성하고 있다. 광역연합의

34) 구성단체의회가 소속의원 중에서 선출, 총39명, 인구비율을 적용하여 각 구성단체별 의원정수를 배분함.
35) 구성자치단체의 장을 대상으로 투표에 의해 선출함. 임기는 2년임.
36) 광역연합에 참여하는 자치단체의 장으로 구성함. 연합규약과 광역계획 등 주요시책 및 방침을 결정하고 사업을 총괄하는 기관임
37) 광역연합위원회 산하에 광역사무를 실제 집행하는 본부사무국과 분야별사무국을 각 부현에 분산설치함. 본부사무국은 전임9명으로 총괄기획·관리 및 시험·면허업무 등을 맡으며, 분야별사무국은 겸임173명으로 방재(효고현) 등 소관 책임사무를 수행함.

주요사무는 광역방재, 문화관광, 산업진흥, 의료, 환경, 자격시험, 면허 등 총7개 광역사무영역을 수행하고 있다(표6). 연합운영상의 주요 특징은 광역연합 자체의 집행조직은 최소화하고, 구성자치단체들이 각각 사무를 분담하여 집행(예: 방재-효고현, 관광·문화-교토부, 산업진흥-오사카부)하고 있으며, 간사이 광역연합은 직접 집행보다 기획 및 조정역할에 중점을 두고 있는 실정이다.

3. 국내 지리산권 관광개발조합 구축 및 운영

1) 사업개요 및 필요성

지리산권 관광개발조합은 전라북도(남원시·장수군), 전라남도(곡성군·구례군), 경상남도(하동군·산청군·함양군)의 3개 광역지자체와 7개 기초지자체에 의해 구성된 자치단체조합이다. 주요 사업내용은 지리산이라는 주요 관광자원을 두고 해당 7개 시군이 각각 개별적으로 투자하고 개발함으로써 비효율적인 문제점 발생 및 사업의 연계성 미흡으로 지리산권을 하나의 문화관광 거점권역으로 묶을 수 있는 연계·협력 인프라 구축 및 통합연계 관광사업의 발굴·기획·조정에 있다. 조합기구는 1본부 2개과 4개팀으로 구성, 전체 7개 시군당 3명, 기간제1명 포함하여 총22명이 근무하고 있다.

본 조합의 추진배경은 및 사업의 필요성은 해당 지리산권 7개 시·군의 급격한 인구 감소와 노령화로 지역경제의 악화가 심대한 영향을 미치게 되었으며, 지역활성화의 공동대응차원에서 지자체간의 연대사업으로 자리매김 하게 되었다. 본 사업대상지의 면적은 총4,470.9㎢(국토대비4.5%)로 인구는 총28.6만명(전국대비 0.55%), 면적에 비해 대상 인구는 비교적 소규모의 사업이다. 지리산이라는 주요 자연자원을 두고 주변7개 자치단체간의 개별 투자에 따른 재원의 비효율적성 문제, 관광 수요증대로 인한 사업발굴과 지리산둘레길 및 관광순환로 관광객 증가 등 지리산권을 하나의 문화관광 거점 권역으로 묶을 수 있는 연계 인프라사업 및 통합연계 관광사업의 필요성과 중요성이 크게 촉진제가 된 사업이다. 지리산권의 발전 잠재력을 최대한 활용하여 지역사회의 발전을 이끌어 나갈 통합적인 관광개발의 미래상을 만들고 공동연계사업에 대한 종합적·체계적·지속적인 전담 조직을 설립(2008.9.5.) 운영하게 되었다.

2) 주요 추진경과 및 사업내용

본 연계사업조합은 최초「지리산권 자치단체장협의회(1998.10)」구성된 이후「지리산권 관광진흥기본계획」의 수립(1999.9), 「지리산권 광역관광개발계획(2006.12)」이 문화체육관광부에 최초 수립 확정되었다. 이후 운영조직체인「지방자치단체조합」의 설립추진이 자치단체장협의회에 의해 결정(2007.6) 되었고, 해당기구의 정원 안에 대한 협정이 자치단체장협의회에서 체결되었다(2008.8).

〈표-7〉 공동연계 및 조합추진사업계획 (단위:백만원)

구분	사 업 명	사 업 비		
		계	국 비	지방비
지리산권 연계형 S/W 사업 (6개)	연계관광 광역교통망(지리산 한바퀴 순환버스)구축 사업	19,215	11,529	7,686
	지리산둘레길 명품화 사업	45,565	27,337	18,228
	지역관광 농특산물 활성화를 위한 지산지소 매장 사업	3,088	1,853	1,235
	지역관광 농특산물 공동판매장 도시안테나샵 운영	3,230	1,938	1,292
	지리산권 7개 시·군 통합축제 활성화 방안	5,500	3,300	2,200
	'지리산 한바퀴' 산악자전거길 구축 사업	6,000	3,600	2,400
기존 S/W 사업의 성과 지속 (6개)	지리산권 관광정보화 시스템 보강 사업	1,440	864	576
	지리산권 관광아카데미 운영	14,000	8,400	5,600
	지리산권 연계관광상품 개발	4,000	2,400	1,600
	지리산권 관광 농특산물 공동마케팅	4,000	2,400	1,600
	지리산권 중저가관광숙박시설 육성	4,000	2,400	1,600
	지리산권 관광순환로 조성	5,000	3,000	2,000

자료: 2018년 지자체간 상생협력 갈등관리 우수시책. 2018.9

본 조합의 설립 및 기구정원에 관해 해당 부처인 당시 안전행정부(2008.9)에 의해 최초 승인되어 기본적인 행정체제를 갖추게 되었다. 이에 의해 지리산권관광개발조합이 정식 창립행사(2008.11)를 거행하게 되었고, 최근 조합기구 정원 변경도 행정안전부(2018.1)에 의해 승인되어 운영 중에 있다. 주요 사업 추진내용을 보면, 최근10년간 총사업비는 크게 2개 분야 27개 사업으로 총205,917백만원(지특91,732, 지방비95,097, 민자19,088)의 사업비가 투자되었으며, 향후 10년간 사업추진계획(2018~2027)은 3개 분야, 27개 사업에 총사업비는 약423,238백만원(지특253,641, 지방비169,597)의 사업계획을 작성, 실행중에 있다.

3) 주요성과 및 의의

지리산권 관광개발조합은 우선, 영호남의 화합과 상생발전에 주요의의가 크다. 자치단체장 협의회, 직원파견 근무 등 인적 네트워크의 형성과 구축, 지리산 사촌회('91.8.), 7개 시·군 정기 체육대회(13회)와 같은 화합과 소통의 장을 마련하고 있다. 그리고 지자체간 통합 관광정보화 웹사이트 구축(지리산둘레보고)과 국내외 관광수요층에게 최신의 관광정보를 실시간으로 제공하고, 홈페이지 및 모바일 앱의 현행화를 통해 웹사이트 방문자가 해마다 5%이상 증가하는 등의 운영효과를 보이고 있다. 권역내 관광전문인력의 육성을 위해 지리산권 관광아카데미 운영을 통해 3,334명의 관광인력을 양성하였으며, 공동마케팅사업을 지속 추진하여 지리산둘레보고 공동브랜드 개발·홍보, 시군 대표 농특산물 7품7미 선도육성, 7개시군 농특산물 홍보부스운영 및 판매(연6회), 7개 시군 합동 국내·외 관광박람회 참가(연5회), 지리산권 연계관광 홍보(책자, 온라인, TV 등), 2014년 지리산 방문의 해에 1천만명의 방문자를 확보하는 등의 사업효과를 거두었다.

권역내 관광인프라 조성을 위해 공동연계사업(조합추진), 농촌문화관광 시범마을조성(14개소,156억원), 타운투어리즘 시범마을 육성(7개소,85억원), 지리산 관광순환로 정비(화장실13동, 정자33동, 벤치260개소), 지리산권 중저가 숙박시설 운영(7개 시·군 608개소, 36억원), 지리산권 에코빌리지 조성사업(9개소, 98억원) 등 인프라 구축사업도 공동으로 추진하였다. 그 외 관광자원의 개발(시·군 추진)를 위해 지리산 허브밸리조성, 지리산 생태체험단지 조성 등 거점시설 16곳을 자체 개발하기도 하였다. 이러한 조합에 의한 지자체간 연계 및 협력사업의 추진에 의해 지리산권 7개 시·군의 통합적인 관광개발 미래상을 수립하게 되었고, 이를 실현하기 위한 공동연계 협력사업을 지자체간의 상생협력에 의해 중점 추진하게 되었다. 본 조합을 중심으로 지리산권의 개선된 교통, 자연환경, 문화자원 등을 연계한 사업의 활성화뿐만 아니라, 사람과 물류의 교류확대와 경제적 가치 창출에 기반이 되는 실질적인 영·호남의 화합과 소통의 시너지 효과 또한 발휘되어 전라도와 경상도의 지역갈등 해소 및 공동체 의식 제고에 큰 기여를 한 사업으로 평가되고 있다.

4. 주요시사 및 함의

지방정부간의 이해관계 조정과 광역적 사업의 효율적 추진을 위해 미국워싱턴D.C의 광역정부 및 행정협의회(MWCOG)와 일본 간사이 광역연합 등 대도시권의 광역적 도시정책을 효율적으로 추진하기 위해 독립된 광역적 거버넌스 운영이 기존 지방정부시스템과는 별도로 추진되고 있다. 워싱턴D.C형의 광역정부 및 행정협의회(MWCOG)는 법인으로 설립된 비영리단체이다. 수도권내 구성 지방정부들과 주정부의 입법부, 연방의회의원으로 구성된다. 주요예산은 주정부 및 지방정부의 분담금과 연방정부 교부금, 기타기금으로 운영하고 있으며, 주요사무사업인 수도권 광역교통과 대기환경 등과 관련하여 독립된 위원회를 운영, 권역내 교통문제와 대기환경문제해결을 위해 독자적인 노력과 사업을 기획·집행하고 있다. 광역정부 및 행정협의회와는 별도로 워싱턴D.C를 중심으로 한 수도권계획위원회가 설치, 운영되고 있으며 이는 연방정부의 중앙계획기관이며 독립행정기관에 해당된다. 그 구성에 있어서도 대통령과 D,C시장, 관계중앙부처 및 연방의회의원 등에 의해 위원회가 구성되며, 수도권의 장기종합계획의 수립과 수도권개발계획의 검토 및 조정과 수도권내 연방자산의 개발 및 관리업무 등에 주요 기능을 행사하고 있다.

일본의 간사이 광역연합은 광역적 사무처리를 위한 특별지방정부이다. 광역연합의회를 구성하고 조례제정권도 보유하고 있다. 주요 사무사업에 있어서는 자치단체의 고유사무 외에 국가이양사무도 처리가능하게 설계되어 있다. 간선의회구성과 광역연합장, 광역연합위원회와 사무국이 구성, 운영되는 구조이다. 단 연합회 자체집행조직은 최소화하고, 구성하는 자치단체가 주요사업의 특성에 의해 분담하여 추진하는 집행구도를 가진다.

우리나라 지리산권 관광개발조합은 워싱턴D.C광역정부협의회와 유사한 법인의 성격을 지니며, 복수의 자치단체가 공동으로 처리가능 한 사무를 대상으로 자체규약의 설정을 통해 운영하는 유형이다. 지방정부의 자율성을 보장하고 다양한 광역사무의 효과적인 집행이 가능한 협력방식이다(지방자치법 159,164조).

광역네트워크형 거버넌스체제의 구축을 통한 국가행정수도권의 광역적 행정처리 및 협력방식의 모

색을 위한 사례분석을 위해 우선, 미국수도권에서 활용되는 대도시특별권역의 설정과 법적 구속력을 가진 법인형태의 광역행정협의회 모형이다. 특정한 공익적 사무사업처리를 위하여 일반 행정구역 및 자치구역과 별도의 특별구(역)를 설정하여 관리하는 방식이 인상적인 부분이다. 그리고 둘째는 일본의 자치단체 연합 및 연합체 구성방식이다. 지방정부의 구역을 초과하는 광역적 행정기구를 창설하는 방식이다. 즉, 특별권역 설정을 토대로 한 워싱턴D.C 광역행정협의회와 자치단체행정구역을 초과하는 광역행정기구의 설립방식으로 정리될 수 있다. 그 외 지방자치법내에서 자치단체 조합과 행정협의회 수준에서 자율성을 부여하면서 자치와 분권에 의한 자기책임의 원칙에 의해 지역의 역량을 발휘토록 유도하는 방식도 가능할 것이다.

본 연구에서 논의하고자 하는 가칭)국가행정수도권은 그 권역의 특수성과 주요 광역적 사무사업의 특성에 의해 광역도시권역의 설정, 행정중심복합도시건설청 등 중앙부처와 지방정부에 의한 협의회 구축, 행정수도권의 장기종합계획수립 등 계획기관의 역할과 재원조달 등의 관점에서 미국의 광역정부 및 행정협의회 모형이 주요한 시사점을 제공하고 있다. 그리고 특별지방정부형인 광역연합의 사례 또한 광역연합의회 구성과 조례제정권의 부여, 자치단체간의 광역연합장 선임 등 국가행정수도권역 설정 후 자치단체간의 거버넌스 체제모형에 유익한 시사점을 제공하고 있다. 특히, 워싱턴D.C형에서 연방정부의 협의회 참여와 연방수도계획위원회 사례에 기초하여, 본 연구의 가칭)국가행정수도권도 기존 행정중심복합도시건설청 등에 의한 행정수도계획위원회의 참여와 기능수행에 의한 통합형 방안도 논의될 필요가 있을 것이다. 미국 워싱턴NCPC와 같이, 수도건설이후에도 행정수도의 위상강화를 위해 국가의 관점에서 도시관리 노력이 지속될 필요가 있으며, 특히 효과적인 인구집중완화와 국가균형발전을 위한 체계적인 행정수도 건설의 목표달성을 위해서도 국가행정수도권 광역계획을 수립·조정·통합하고, 정부청사 및 국가주요시설 등 중앙정부의 관리노력도 중요할 것으로 생각된다.

Ⅴ. 가칭)국가행정수도권 광역네트워크형 행정체제 기본모형설계

1. 가칭)국가행정수도권 광역거버넌스 체제 설정기준

국가행정수도권의 구축과 행정수도광역대도시권의 지속적인 상생발전과 연계협력을 위해서는 해당 사무사업의 특수성과 행정수도건설이라는 특성에 의해 광역거버넌스 체제의 구축이 분명 주효할 것이다. 국가행정수도권 광역거버넌스 행정체제는 일정 특수성을 지닌 광역지방정부로서의 법적지위를 확보하되, 대도시권에서 특별광역정부로서의 특성을 지니는 행정체제를 의미할 수 있다. 일반지방정부에 비하여 특정 목적에 의해 제한된 기능을 처리하고 특정권역을 설정하거나 기존의 행정구역을 초과하는 특별광역지방정부로서의 법인격을 부여받을 수 있을 것이다.

〈표-8〉 국가행정수도권 광역거버넌스 모형 주요논점

주요사례	주요특징		국가행정수도권 광역거버넌스 주요논점
워싱턴D.C광역정부 및 행정협의회(연방수도계획위원회 포함)	①권역설정	관할 수도권역(특별구)의 설정	ⓐ수도권역 설정, ⓑ행정중심복합도시 건설청등 관계중앙부처 참여, ⓒ중앙정부차원의 수도계획위원회 운영, ⓓ재원조달의 형태, ⓔ중앙부처의 참여에 의한 의결기구의 구성 여부에 관한 논의 및 결정
	②중앙정부참여	연방의회 등 중앙정부참여에 의한 협의회 구성	
	③법인격	법인격 부여, 비영리단체	
	④독립된 중앙계획기관	연방정부 중앙계획기관에 의한 수도계획위원회 운영	
	⑤중앙정부재원	연방정부의 교부금 분담(지방정부의 분담금 등)	
	⑥수행사무사업	수도권의 교통, 환경, 공공안전 등 특정 독립위원회 구성	
	⑦의결기구	이사회	
일본 간사이 광역연합	①권역설정	구성자치단체 권역 총괄	ⓐ광역지방정부에 의한 연합형태 거버넌스 구축여부 논의 및 결정
	②중앙정부참여	중앙정부 관여치 않음	
	③법인격	특별지방정부 성격: 자치단체간 광역연합장 선임	
	④독립된 중앙계획기관	중앙정부에 의한 계획기관 미참여	
	⑤중앙정부재원	중앙정부재원 미조달	
	⑥수행사무사업	자치단체 고유사무와 중앙정부 이양사무. 산업, 문화, 방재 등 업무다양성	
	⑦의결기구	광역연합의회(구성자치단체의원 간선)	

광역행정 수요에 대응하는 광역거버넌스 체제는 지금까지 살펴본 바와 같이 국내외 사례상 다양한 유형이 제기될 수 있으므로, 추진사업과 권역의 특수성에 의해 다음과 같은 기준이 충분히 논의되어야 할 것이다.

첫째, 주체를 기준으로 하는 경우이다. 기초와 광역을 포함하는 자치단체에 의한 광역연합의 구성인가. 또는 관계중앙부처를 포함한 광역정부 및 행정협의회 형태의 설립주체 및 구성이 될 것인가에 관한 논의이다. 둘째 기능을 기준으로 하는 경우, 대도시권 광역행정기능의 효율적 처리를 위한 주요 사무사업을 선정하고, 상호협력 및 조정하는 기능과 실행을 위한 전문위원회 등에 대한 논의가 필요할 것이다. 셋째, 특별계획권역 및 행정구역의 설정여부이다. 기초 및 광역지자체 권역을 초월하는 모든 권역을 대상으로 할 것인지, 행정수도의 특성을 최대화할 수 있는 광역도시권 및 계획권역을 설정할 것인지 여부이다. 이는 향후 법인격의 부여 등 조직의 성격과도 연계될 수 있다. 넷째, 행정수도권역의 장기종합계획 등 수도권역의 개발 사업을 조정·통합관리 하는 독립된 중앙정부 계획기관의 필요성에 관한 논의이다. 다섯째, 행정수도권 광역도시계획 및 사업을 위한 관계중앙부처의 재원조달여부와 구성, 지방정부의 분담금 등 상호 재원조달 및 분담형태에 관한 논의가 필요하다. 여섯째, 의결기구의 구성이다. 중앙정부를 포함한 연합의회의 구성여부 및 형태 등 집행력과 책임성있는 국가행정수도권 의결기구의 구성에 관한 논의이다.

2. 국가행정수도권 광역거버넌스 구축 검토과제

앞서 논의한 조건과 함께, 광역네트워크형 거버넌스체제 및 특별지방정부 구성을 위한 주요과제를 정리하면 우선, 광역네트워크형 거버넌스체제를 설립하는 행정기관의 자격이다. 해당 광역지방정부는 원칙적으로 특정사무에 대한 일반지방정부 간 수평적 협력처리를 위해 설립되는 행정체제로, 설립주체는 참여하는 모든 자치단체가 포함되는 것이 일반적이다. 단, 해당사무가 지방정부간의 조정과 협력뿐만 아니라 중앙정부와의 연계성이 필요한지를 파악하여, 중앙정부의 지원 및 연계가 필요할 경우, 이에 대한 검토가 필요할 것이다. 즉, 광역네트워크형 거버넌스체제는 광역적 처리가 요구되는 사업의 유형에 따라 구성되는 자치단체와 기타 행정체제에 의해 설립주체가 규명되어야 할 것이다.

둘째, 광역지방정부 설치기관에 관해 해당 지방의회 의결을 거쳐야 하는가에 대해서는 해석이 상이하나, 광역네트워크형 거버넌스 행정체제의 설립은 새로운 법인격을 설립하는 행위일 경우, 그 행위에 대한 정당성과 주민 대표성이 확보될 필요가 있을 것이다. 이에 지방의회 의결과 동의를 필요절차로 두는 것이 타당하다고 생각되며, 결과 설립절차는 설치기관 간 협의에 의한 규약의 제정과, 설치기관별 의결기관의 동의 및 해당 중앙정부의 승인이라는 세 가지 주요요건을 갖출 필요가 있을 것이다

셋째, 광역네트워크형 거버넌스 행정체제가 처리하는 사무 및 행정서비스의 종류는 원칙적으로 일반지방정부의 권한에 속하지만 그러나 일반적으로 지방정부를 통해 처리하는 것이 비효율적이라고 판단되는 사무를 중점대상으로 할 필요가 있다. 이에 주로 광역적 행정처리와 서비스 제공에 의해 규모의 경제를 달성할 수 있는 사업이나 지역사회 및 경제활동상 행정구역의 경계를 넘어 시행될 경우 최대의 효과를 거둘 것으로 기대되는 사무, 그 외 지역간 분쟁조정 및 유발사무 등이 주로 포함될 필요가 있다.

넷째, 광역네트워크형 지방정부 기관의 구성은 일반지방정부와 마찬가지로 의결기구와 집행기구의 구성형태를 가져야 할 것이다. 광역네트워크형 거버넌스체제도 지방정부의 법인격을 보유하게 되는 결과, 의결기구와 집행기구의 설치가 필요하다. 의결기구의 구성은 특별지방정부의 주민대표성을 확보하기 위해 원칙적으로 각 지자체의 대표성을 지닌 구성원으로 의결기관을 선임하는 방안이 있으며, 특별히 예외가 필요한 경우, 자치단체 구성원이 아닌 자 중에서 선임하는 것도 필요할 것이다.

다섯째, 광역네트워크형 지방정부의 재원조달과 지출에 관한 내용이다. 재원의 지출은 규약사항이지만, 재원의 조달은 기관운영의 안정성과 독립성에 현저한 영향을 미치는 결과, 기본적인 사항은 설치 및 운영에 관한 근거규정이나 개별법에 의해 준하는 법령에 규정할 필요가 있다. 광역네트워크형 거버넌스체제의 재원조달 방안으로 활용 가능한 방안은 원칙적인 방법과 예외적인 방법으로 구분할 수 있다. 원칙적인 방안은 설치기관들의 분담금, 거버넌스체제의 특별지방정부가 제공하는 서비스에 대한 사용료 및 수수료로 정하는 방안이다. 예외적인 방법은 특별지방정부 관장사무의 성격에 따라 교부금, 국고보조금, 기채 등을 선별적으로 활용하는 방안도 논의될 필요가 있다.

3. 가칭)국가행정수도권 광역거버넌스 행정체제운영 및 제도적 방안

광역네트워크형 거버넌스 체제에 대한 근거규정은 특별지방정부 개념에 의해 2개의 유형으로 구분될 수 있을 것이다. 일본과 같이 지방자치법에 관련규정을 두는 경우에는 별도의 근거규정을 두게 되고, 영국과 같이 개별법령에 관련규정을 두는 경우에는 별도의 근거규정을 두지 않게 된다. 이러한 근거규

정을 확정하는 방안은 우리나라 현행 법 규정을 고려한 판단이 요구되는 부분이다.

우리나라 현행 지방자치법은 제2조에 광역거버넌스 체제인 특별지방자치단체[38]에 대한 근거규정을 두고, 그 설치 및 운영에 관한 규정은 대통령령에 위임하고 있다. 이는 특별지방자치단체의 근거규정과 그 설치 및 운영에 관한 규정을 분리하는 동시에 근거규정은 지방자치법에 두는 방식이다. 법체계의 일원화를 고려할 경우 지방자치법 제2조를 개정하여 근거규정을 마련하는 방안이 우선시 되나, 근거규정 마련의 용이성 관점에서는 개별법령에 의해 해당법령의 개정 및 보완에 의해 실시하는 방안이 용이할 것이다.

세종특별자치시는 국가균형발전과 자치분권이라는 국가적 명제를 수행, 달성하기 위해 추진되는 국가적 사업이다. 국제자유도시 제주특별자치시의 사례와 마찬가지로 세종특별자치시도 상기와 같은 국가적 명제와 국정과제를 달성하기 위해 세종특별자치시 특례법을 제정, 입법추진 중에 있다. 본 연구에서 제기하는 국가행정수도권 광역거버넌스형 행정체제는 느슨한 형태의 도시연합관리체 및 도시정부 연합조직에 해당된다. 이는 광역 및 기초지방정부 주도의 지역발전협의체에 해당되며, 기존 행정협의회와 자치단체조합의 제도적 범위내에서 그 위상과 권한의 확보가 가능할 것이다. 광역행정 접근방법에서는 연합체와 조합 그리고 협의회 유형에 의거하고 있다. 다음으로 사무사업 분야에서는 사업영역 및 프로젝트 영역별 광역거버넌스의 구축 및 상호협력체 성격에 해당되기 때문에 광역행정접근방법 및 유형에서 조합과 기관의 공동설치 범위내에서 운영 및 근거를 모색할 수 있을 것으로 판단된다.

마지막으로 가칭)국가행정수도권의 위상에 걸 맞는 도시계획 및 성장관리를 위해 국가행정수도권역을 설정하고 해당 도시권역에서 발생하는 개발사업의 조정과 통합, 행정수도권의 장기종합계획 및 국가시설관리를 위한 기능과 역할의 부여이다. 행정중심복합도시특별법의 개정에 의해 정부세종청사 등 행정수도기능을 위해 일정 구역을 국가관리 구역으로 지정, 운영하는 방안이다. 기존 국무조정실의 세종특별자치시지원위원회, 국토교통부의 세종특별자치시추진위원회, 행정중심복합도시건설청의 기능을 통합하고 행정수도권역의 지방정부와 공동으로 가칭)행정수도권 광역도시위원회 산하에 행정수도계획위원회를 두는 것이다. 이는 호주캔버라의 국가수도청(National Capital Authority)[39], 캐나다 오타와의 국가수도위원회(National Capital Commission)[40]와 유사한 모형에 해당된다. 광역적 도시권역인 국가행정수도권에서 기존 행정중심복합도시건설청의 기능과 세종특별자치시 지원 중앙부처의 역할을 최대한 지속 활용하여 국가행정수도권의 체계적이고 지속적인 성장관리를 수행토록 하는 것은 지방정부자원의 한계와 부담을 분담하고, 행정수도의 위상을 제고, 체계적 · 효율적인 도시관리체계를 구축하고자 하는데 주요의의가 있다고 생각된다. 구체적인 권역설정 및 관리권역의 문제는 여전히 논의대상으로 남아있으나 이는 행정중심복합도시건설특별법에 의해 법적 · 제도적 근거마련이 요구되는 부분이다.

38) 특별지방자치단체는 지방자치법에서 규정하는 법적 용어임. 본 연구에서는"광역네트워크형 거버넌스 체제"또는 "광역거버넌스 체제"의 법률적 의미로 사용함.

39) 성격은 수도기능 유지를 위해 연방정부소속 중앙행정기관임. 권한은 국가수도계획의 수립, 관리 등 국가수도 상징성 확보, 국가의 주요시설을 지역계획 관리하고 일부토지도 소유

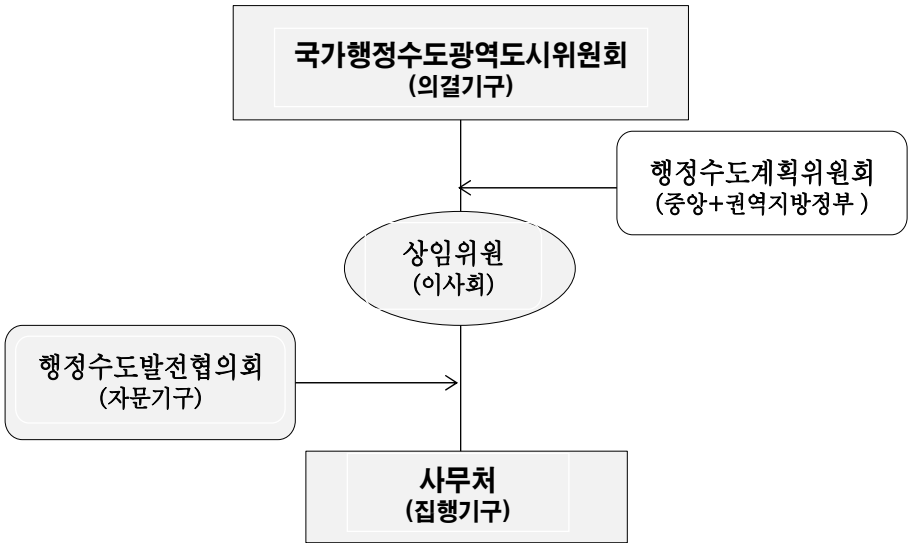
40) 성격은 연방정부소속의 수도건설중심기관으로 출범후, 수도관리운영기관으로 기능변경(1988). 연방정부의 소유토지 및 주요자원의 보존, 활용등 수도개발계획수립 및 자산관리기능

4. 국가행정수도권 광역거버넌스 행정체제 모형설계

우리나라 지방자치법에 근거한 특별지방자치단체 모형에 의거하여 국가행정수도권 광역거버넌스 구축을 위한 주요방안 및 모형은 2030년 세종특별자치시 건설완성과 함께 그 기능이 종료되는 행정중심복합도시건설청과 현 세종특별자치시 사업을 측면 지원하는 국무조정실, 국토교통부의 관련기관 및 위원회를 통합, 이를 중심으로 비교적 집행력있는 행정력을 확보하여 행정수도 설립목적을 추진력 있게 집행하는 관점에서 추진방안과 모형에 관한 논의가 필요하다. 이는 미국의 워싱턴 광역행정 및 정부협의회(MWCOG)와 산하 연방수도계획위원회와 같은 유형의 접근이 우선이다. 전술한 세종특별자치시와 주변 광역대도시권인 대전·청주·공주권역을 국가행정수도권으로 설정하고 해당권역의 주요 광역도시계획사업과 도시 관리방안을 기획·조정·집행하기 위해 국가행정수도계획위원회의 구성을 실질적으로 검토하는 방안이다. 이는 행정수도건설의 궁극적인 목표달성과 행정수도광역대도시권 형성에 따른 기획 및 집행력의 확보관점에서 효과적인 전략일 것이다. 그리고 행정수도권 내 중앙정부청사 및 주요 공공기관의 핵심시설관리와 광역교통·환경·산업 등 국가행정수도권에 대한 주요 광역정책의 통합 및 조정기능에도 유효하게 작용할 것으로 판단된다.

다음으로 지방자치법에 규정된 특별지방자치단체 및 일본의 광역연합사례에 기초한 광역연합형 거버넌스 모형이다. 기존 지자체의회기구의 활용과 광역 및 기초지자체간의 협약(agreement)을 토대로 거버넌스 체계를 구축하고, 광역단위의 국가행정수도 광역도시권의 설정에 의해 역내 상생발전과 협력을 적극 실현하는 접근이다. 충청권 4개 광역시도가 공동으로 행정수도광역행정연합을 설립하고, 주변 광역지자체가 행정 및 정부연합체를 형성하는 방안이다[41]. 의사결정기구로 별도의 의원 선출없이 기존지자체 선출의원들에 의해 간선의회를 구성하고, 주요광역계획 및 정책을 의결하게 한다. 주요 사무사업으로 효과적이고 필수적인 광역적 연계사업을 부분적으로 선정하여 실시하고, 행정중심복합도시건설청 등 국가 특별행정기관의 국가사무도 이양받아 행정수도권의 광역도시정책을 수립, 집행토록 하는 방안이다.

(그림-7) 국가행정수도광역도시위원회 구성안



41) 광역도시계획권역은 현재 충청권 전체 행정구역을 관할구역으로 설정하고 있다.

국가행정수도권 광역거버넌스 체제의 구축은 국가균형발전의 실현을 위한 행정수도권역의 설정과 권역내 상생발전 및 수도권 대응자로서의 거점형성에 주요의의가 있다. 이의 실행을 위한 주요기구로서는 가칭, 국가행정수도광역도시위원회를 운영, 행정수도 기능의 유지관리를 위한 핵심시설운영 및 주요산업, 광역교통, 환경, 문화 등 광역적 국가행정수도권에 대한 주요 도시계획 및 성장관리정책의 통합 및 조정기능을 수행토록 한다. 현재 각 중앙정부차원에서 세종특별자치시를 지원하고 있는 중앙부처 행정기능[42]을 통합하여, 행정수도건설의 목표를 보다 실효적으로 추진할 수 있는 체계를 정비하고, 구축하는데 주목적이 있다. 위원회는 독립된 법인체로서의 자격을 부여하는 방안으로 검토하는 게 바람직할 것이다.

국가행정수도광역도시위원회는 실질적인 주요사업 및 정책에 대한 의결기구로서의 성격을 가진다. 광역도시계획의 의결, 관계부처 정책 및 예산지원, 현안사업에 대한 지방정부간 갈등해결 및 사업조정에 관한 역할을 수행토록 한다. 대전·세종·충남·충북의 4개 광역지자체장과 국무조정실, 국토교통부, 행정중심복합도시건설청, 기재부 등 행정수도 건설관계 중앙부처장에 의해 이사회를 구성하고, 상임위원장은 광역도시권의 자율성과 책임성제고 차원에서 4개 광역지자체장의 간선에 의해 선출하는 것을 중점 검토할 필요가 있을 것이다. 또한, 위원회 산하에는 국가행정수도권역의 장기종합계획의 수립과 행정수도권의 개발계획의 검토 및 조정, 국가자산의 개발, 관리업무를 전담할 중앙계획기관으로서 행정수도계획위원회의 논의와 검토가 필요할 것이다. 이 위원회의 구성과 주요기능에 관해서는 별도의 논의가 필요할 것으로 생각된다.

다음으로 자문 및 협의기구의 구성 및 운영이다. 분과별 자문기구의 구성과 도시계획 및 교통, 산업, 환경, 지방분권 등 분야별 중앙정부 및 행정수도권 내 지방정부 주요 실무책임자, 민간전문가 등의 참여에 의해 구성될 필요가 있다. 특히, 광역지자체 의회의원의 참여가 주요하며 의원정수 및 인구비례에 의해 구성하며 적극적인 참여가 요구된다. 마지막으로 사무처 및 집행기구이다. 국가행정수도권내 산업, 교통, 문화, 환경 등 분야별 광역사무를 실제 집행하고, 국가행정수도광역도시위원회 활동을 실질적이고 효과적으로 지원하는 기구이다. 광역교통계획 및 행정수도광역계획권의 설정, 사업집행 등 주요업무내용에 따라 관계국 및 과의 설치 등 부서편성도 필요하다.

Ⅵ. 마무리 및 정리

본 연구는 행정수도로서 건설된 세종특별자치시의 도시개발방향과 전략을 수정하고, 새로운 도시개발 및 관리체계의 구축과 광역적 거버넌스 행정체제의 설정을 위한 시론적 논의에 그 목적이 있다. 이에, 본 연구는 우선, 다양하게 논의되고 있는 광역네트워크 방식의 행정시스템이 효과적으로 작동하기 어려운 현실적 과제를 구체적으로 검토, 제기하였다. 광역대도시권에서의 거버넌스 구축을 위한 이론적 논거를 통해 그 필요성과 당위성을 논의한 후, 현행 광역행정의 주요 접근방식에 의거하여 제도적범위내에서 그리고 국내외 운용상 가능한 현실적인 연계유형과 모형을 도출하였다. 주요 접근방법인 이원적, 부분적 접근방법에서 본 연구에서 설계가능한 주요 유형을 모색하였다. 구체적으론 연합체 · 광

42) 국무조정실 세종특별자치시지원단과 위원회, 국토교통부 행정중심복합도시추진위원회, 행정중심복합도시건설청의 행정중심복합도시계획 및 건설기능 등

역특별구·조합이라는 이원적 유형과 협의회와 기관 공동설치라는 부분적 유형에 착안하게 되었다. 그리고 네트워크와 파트너십, 연합(Coalition)과 같은 협력유형 및 관리구조에 의거하여 본 연구가 추구하고자 하는 연구 분석모형 및 분석틀을 설정하게 되었다. 이러한 연구 분석틀에 의거하여, 가칭)국가행정수도권의 광역거버넌스형 행정체제의 구축을 위한 협력방식의 모색을 위해 국내외 사례분석을 실시, 대도시특별권역의 설정과 법적 구속력을 가진 법인형태의 광역행정협의회 모형과 특정 공익적 사무사업처리를 위한 일반행정 구역 및 자치구역과 별도의 특별구를 설정하여 관리하는 방식 등, 지방자치법내에서 자치단체 조합과 행정협의회 수준에서 자율성을 부여하면서 자치와 분권에 의한 자기책임의 원칙에 의해 지역의 역량을 발휘하는 방식도 검토, 논의하였다.

마지막으로 본 연구가 제기하고자 하는 가칭)국가행정수도권 광역거버넌스 행정체제의 자리매김과 함께 연구 분석틀에서 제기한 기준 등에 의해 정책모형을 설계, 제안하게 되었으며, 특히, 본 연구모형의 설치운영을 위한 제도적 개선방안을 또한 검토, 논의하였다. 본 연구에서 제기하는 국가행정수도권 광역거버넌스형 행정체제는 일종의 느슨한 형태의 도시연합관리체 및 도시정부연합조직으로 광역 및 기초지방정부 주도의 지역발전협의체에 해당되는 것으로 논의하고 있다. 그리고 기존 행정협의회와 자치단체조합의 제도적 범위내에서 그 위상과 권한의 확보가 가능할 것으로 판단되며, 광역행정 접근방법에서는 연합체와 조합 그리고 협의회 유형에 기초하고 있는 것으로 판단된다. 그리고 사무사업 분야에서는 사업영역 및 프로젝트 영역별 광역거버넌스의 구축 및 상호협력체 성격에 해당되기 때문에 광역행정접근방법 및 유형에서 조합과 기관의 공동설치 범위내에서 운영 및 근거를 모색할 수 있을 것으로 판단하였다. 또한 국가행정수도권의 위상에 걸 맞는 체계적인 도시계획과 지속적인 성장관리를 위해 논쟁의 여지는 남아있으나 광역적 도시권역인 가칭)국가행정수도권역을 설정하였고, 기존 행정중심복합도시건설청의 기능과 세종특별자치시를 지원하는 중앙부처의 역할을 통합적으로 활용하고, 지방정부자원의 한계와 부담을 경감하여 효율적인 도시관리체계의 구축을 위해 행정중심복합도시건설특별법에 의해 그러한 법적·제도적 근거마련을 제기하고 있다.

참고문헌

강인호. (2019). 지방자치단체 간 연계협력 촉진을 위한 특별지방자치단체 활용방안. 〈국토〉,제453호, pp.20-25

금창호. (2019). 연대협력기반 지역발전 전략의 필요성과 추진방향. 〈국토〉,제453호, pp.8-10

김동주 외. (2011). 해외의 도시권 정책사례와 시사점. 〈국토정책 브리프〉, 국토연구원

김상봉. (2006). 행정중심복합도시 개발방향과 전략. 〈한국지방자치학회보〉, 제18권2호, pp.59-60

김상봉. (2019). 대도시권 상생협력을 위한 광역네트워크형 행정체제구축에 관한 연구, 〈한국도시행정학회 2019하반기 학술대회논문집〉, pp.525-540

김순은. (2008) 지역발전과 광역 (지역) 거버넌스의 형태와 과제. 〈한국지방정부학회 학술대회자료집〉

김태환 외. (2016). 〈광역도시권 경쟁력 강화를 위한 계획체계 개편방안 연구〉, 국토연구원

김태운 외. (2017). 협력적 거버넌스 관점에서의 광역지방자치단체 협의체에 대한 비교연구: 영국과 프랑스를 중심으로. 〈공공정책과 국정관리〉 제 11권 제3호:110p~130p

대전세종연구원. (2018). 〈대도시권 관점의 대전·세종 상생협력 방향과 과제〉

박재욱. (2008). 광역경제권의 통합협력을 위한 광역거버넌스 구축방안. 〈한국지방정부학회 학술대회자료집〉, pp.5-42

박종관. (2018). 지자체 협약제도의 실태 및 과제. 〈한국도시행정학회2018상반기 학술대회 자료집〉

세종특별자치시. (2018). 〈세종형 협력시스템(인접지자체간) 기본구상 연구〉

이용우. (2018). 대도시권 미래와 역할을 제시하는 균형발전정책 필요. 〈국토정책 브리프〉, 국토연구원

최병두. (2015). 협력적 거버넌스와 영남권 지역발전: 개념적 재고찰. 〈한국지역지리학회지〉,제21권3호, pp.432-433

최용환. (2019). 특별광역협력체계 구축에 관한 연구: 충청특별지방자치단체 도입을 중심으로. 〈2019년도 한국도시행정학회하반기 학술대회논문집〉, pp.508-512

행정자치부. (2016). 〈지방자치단체 협력갈등관리 업무편람〉

행정안전부. (2018). 〈2018년 지자체간 상생협력 갈등관리 우수시책〉

행정안전부. (2018). 〈네트워크형 지방행정체계 구축〉

행정안전부. (2018). 〈지방자치단체간 협력제도 개선을 위한 간담회〉

한국지방행정연구원. (2018). 〈광역연합형 특별지방자치단체 도입방안연구〉

행정중심복합도시건설청. (2019). 〈2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획수립 전문가세미나〉

행정중심복합도시권 광역도시계획연구단. (2019). 〈행정중심복합도시광역계획권 설정안〉

한표환·김선기. (2003). 자치단체간 협력사업의 유형별 성공실패요인 분석과 추진방안. 〈한국행정학보〉. 37(3), 217-239

Batten, D. (1995). "Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century",Urban Studies, Vol.32, No.2.

Church, A. & Reid, P. (1996). "Urban Power, International Networks and Competition: The Examples of Cross-border Cooperation", Urban Studies, Vol.33, No.8.

Jacobs, Brian D. (2000). Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic

Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam. Palgrave Macmillan.

McCarthy, John & Lloyd, Greg eds. (2007). Partnership, Collaborative Planning and Urban Regeneration. Ashgate Publishing Co.

Savitch, H. V. & Vogel, Ronald, K. eds. (1996). Regional Politics: America in a Post-City Age. Sage.

일본총무성, 広域連携の仕組みと運用について

일본총무성, 連携中枢都市圏構想の推進に向けた関係各省による支援策

일본총무성, 連携中枢都市圏の取組の推進

일본총무성, 「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」の概要

https://www.mwcog.org/

https://www.mwcog.org/transportation/committees/

https://www.ncpc.gov/

https://www.kouiki-kansai.jp/

https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/index.html

토 론

이두영 (균형발전지방분권충북본부 공동대표)
이상선 (지방분권충남연대 상임대표)
이현국 (대전대 교수)
안용준 (대전세종연구원 연구위원)

행정수도 완성을 위한 법률과 제도

이두영 (균형발전지방분권충북본부 공동대표)

우리나라의 수도권일극체제는 세계에서 유례가 없는 것으로 수도권초집중화와 지방소멸을 초래해 국가경쟁력을 크게 떨어뜨리고 국민통합을 심각하게 가로막으며 수많은 병폐를 낳고 있다.

급기야 지난해 말로 수도권의 인구가 전체의 50%를 초과하였고 아파트값폭등으로 이어져 수도권부동산대책은 백약이 무효인 지경이다.

노무현 대통령의 대선공약으로 본격 추진된 세종시 건설은 당초 행정수도로 추진되다가 반대세력의 위헌소송으로 관습헌법이라는 해괴한 논리로 위헌판결을 받아 행정중심복합도시로 전락해 건설되고 있다.

이로 인해 당초 행정수도와 혁신도시의 건설로 수도권인구를 지방으로 분산시켜 국가균형발전을 실현하고자 했던 목표는 달성되지 못하고 있고 청와대와 국회 등의 국가최고중추관리기능이 여전히 서울에 남아 있어 엄청난 행정비효율과 예산낭비를 초래하고 있다.

한편, 우리나라의 지방자치가 부활된 지 30년이 되었지만 과도한 중앙집권체제로 인해 자치분권이 제대로 확립되지 못하고 있고 대의민주주의의 위기에다 국민(주민)주권마저 초보적·형식적 수준에 머물고 있어, 박근혜 정권의 국정농단사건이 발생, 촛불혁명으로 현직 대통령이 탄핵당하는 초유의 사태까지 발생하였다.

이에 2000년대 초부터 우리나라의 과도한 중앙집권체제를 지방분권체제로 전환하고 수도권과밀집중을 억제·해소해 국가균형발전을 실현하기 위한 지방분권운동을 전개, 2003년 말 신행정수도건설·국가균형발전·지방분권 등 지방살리기 3대 특별법이 국회를 통과하는 성과를 이루었다.

그러나 여전히 수도권일극체제는 변함이 없고 수도권초집중화와 지방소멸의 절망적인 상황이 전개돼, 나라의 근본부터 바꿔야한다는 인식과 공감대가 형성돼 2017년부터 지방분권개헌운동을 본격적으로 전개, 지난 대선에서 문재인 대통령을 비롯한 주요 대선후보들이 2018년 지방선거와 동시에 지방분권개헌을 위한 국민투표를 실시하겠다고 약속, 20대 국회에서 개헌특위가 가동되고 대통령이 개헌안을 발의하였었지만 여야의 끝없는 정쟁과 큰 이견으로 개헌이 무산되고 말았다.

잘 아시다시피, 현행 헌법은 1987년 개정된 것으로 이미 33년이 지나 시대정신과 미래가치를 담아내지 못하고 있고, 이로 인해 역대 국회의장들의 단골메뉴가 개헌추진이었고 국회에서 실시한 여론조사 결과 국민의 90%이상이 개헌에 찬성하고 있는 것으로 나타나 개헌은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제이다.

특히, 제21대 국회 개원 후 박병석 국회의장은 제헌절 기념사에서 개헌의 당위성을 강조하면서 내년까지가 개헌의 적기라며 국회차원의 적극적인 추진의지를 밝힌 바 있고, 지방분권·균형발전·국민주권의 실현을 염원하며 그동안 개헌운동을 적극 추진해온 지방분권운동단체와 지방자치4단체 등은 코라나19로 인해 주춤하고 있지만 여전히 지방분권개헌운동을 적극 추진할 의지를 가지고 있다.

따라서 행정수도 완성은 김태년 더불어민주당 원내대표의 발언과 같이 당초 노무현 대통령의 구상대로 청와대와 국회 등을 몽땅 세종시로 옮기는 방안으로 추진되어야 한다.

또한 수도권초집중화와 지방소멸을 반전시킬 수준의 국가균형발전종합대책을 마련하되, 세종시의 행정수도 완성이 핵심정책 중 하나로 들어가도록 하고, 국민주권·지방분권개헌을 동시에 추진하면서 가칭)행정수도법의 제정도 여야 합의로 추진함으로써 국가균형발전 및 지방분권 세력을 하나로 결집해야 행정수도 완성을 위한 법률과 제도를 제대로 갖출 수 있을 것이다.

행정수도 완성을 위한 법률과 제도

이상선 (지방분권충남연대 상임대표)

본 세션의 3발제문은 '행정수도'논의를 둘러싼 최근의 경향을 반영하여 특히 개별하여 독립적으로도 유의미하며, 헌법·법적 지향과제 제시와 더불어 '가칭)국가행정광역도시권'이라는 거버넌스형 행정체제까지 제안하고 있어 세종시(나아가 '충청권')라는 공간적 특정에서 오는 한계 극복과 우호적 여론지형 형성에 대한 기대감을 유발함.

여기에 또 다른 관점의 논제인 경제권 중심의 '광역권 메가시티'전략까지 가세된다면 미완의 과제인 '행정수도'의 논의가 풍부해지고, 정치적 합의를 통해 '완성'의 실현가능성이 증대될 것임.

여기서 제기된 논제들이 신속한 이행으로 상호보완적이고 통합적인 연구와 연찬을 통해 행정수도 완성과 균형발전을 위한 상생모델이 제시되고, 사회적 합의를 통해 '윈-윈' 전략의 도래를 기대함.

아래는 '행정수도 완성'을 위한 방안으로 현재 논의나 제안되고 있는 법률·제도적 사항 등을 선택적으로 열거 또는 분류하고 졸견을 덧붙이고자 함.

□ 법·제도적 접근

1. 개헌

- 행정수도 조항, 또는 법률 위임 조항 신설

2. 법률 제·개정

- 행정수도건설법 제정(또는 현행 행정도시법 대체 법안)
- 행정중심복합도시건설법 개정
- 세종시설치법 개정
- 정부조직법 개정 등

3. 국민투표

4. 헌재 (직권)재심

= 위 '1'(헌법 개정)이나 '3'(국민투표)는 현실적으로 불가능한 방식,
'2'는 21대 의석 기준으로 볼 때 희박하나마 가능성(여당의 대안카드)
'4'도 현재 헌재 재판관 구성비 근거로 가능한 방식으로 거론되고 있음.

= 그러나 우호적 여론지형의 뒷받침으로 정치적 합의를 통한 방식이 아니고는 '강행'에는 한계와 후유증이 예상됨.

□ 정치적 해법

○ 획기적 국가균형발전 정책으로 국정 방향 대전환이 요구됨.
- '연방제에 준하는 지방분권국가 건설'이라는 문 대통령의 공약(公約)은 공약(空約)화의 위기 초래
- 현 정부 들어 오히려 수도권 과밀, 집중구조가 강화되고 있어, 더 지체되기 전에 획기적 수도권 집중 억제 및 해소대책 마련해야 할 것임
- 혁신도시 신규 지정과 수도권 잔류 공공기관 추가 이전을 통한 시즌2 혁신도시 정책을 요구 받고 있음.

○ '행정수도 완성'의 과제와 더불어 '행정·경제적 광역도시권'구축을 위한 여야 협의 틀을 제안하여 이행 / 응(불응)시 선거 공간에서 심판을 받을 것을 압박

□ 또 다른 해법(변수)

○ 국정과제의 채택은 (가치판단을 떠나) 결국 선거공간에서 결정됨
- 2002 대선전에서 '충청권 행정수도' 공약의 출발은 미약했으나 선거구도에 결정적 작용
- 후속으로 3대 특별법 통과(2003.12.29. '분권혁신-균형발전-신행정수도')나 행정수도법 위헌 판결 이후 후속대안 쟁취의 과정과 결과의 교훈과 시사점

○ 2021 재·보선 및 2022 지선과 대선 공간에서 '균형발전'과 '행정수도'의 '어게인 선거의제'화를 위한 대비와 '충청권'의 대승적 선도 역할 합의 기반을 통한 정립

= 이를 위한 논거와 거버넌스 체제 및 네트워크 모델 구성을 위해서도 오늘 제시된 3발제문의 유용성은 크다 할 수 있음.

□ 현장 운동의 관점에서

○ '지방분권과 균형발전'을 선거공약과 국정과제로 설정한 현 여당이 원내 의석수에 기반하여 정부와 함께 강력하고 대대적인 '균형발전정책'제시와 더불어 '행정수도 완성'을 위한 특별법 제(개)정 카드 선택을 기대함.

토 론 문

이현국 (대전대 교수)

헌법재판소는 신행정수도특별법에 대한 위헌결정 판결문에서 “수도는 정부(좁은 의미의 정부로서 행정부)기능을 수행하는 국가기관들의 활동 장소로서 이러한 정부의 기능은 그것이 행사되고 현실화되는 장소에 대하여 수도적인 것의 하나의 계기를 부여하지만, 창조적으로 적극적이어야 할 행정을 담당·수행하는 탓에 그 기구가 전문적이고 방대하여 반드시 한 도시에만 집중하여 소재할 필요는 없고, 최근 정보통신기술의 현저한 발전으로 인하여 화상회의와 전자결재 등 첨단의 정보기술을 활용하여 장소적 이격성을 극복하고 얼마든지 유기적 업무협조를 실현할 수 있는 사정 등을 감안하면 정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능하다(헌재결 2004.10.21., 2004헌마554·556)”고 판시하고 있다. 그러나 정부부처들이 화상회의와 전자결재 등의 첨단 정보기술을 활용할 수 있음에도 불구하고 서울 출장 비용은 매년 증가되고 있으며 급기야 세종청사에 있는 공무원의 85%가 국회 이전을 필요로 하는 상황에 이르게 되었다. 각 행정부처 공무원들을 면담하다보면 업무 과중의 이유로 항상 빠지지 않고 등장하는 것은 ‘국회요청자료대응’이다. 국회의원실에서 요구하는 자료들이 많고 비슷한 자료를 각 의원실에서 다른 형식으로 요구해 자료를 가공하고 제출하는데 많은 시간이 소요된다는 것이다. 일부 관료들은 의원실에 잘못 보이면 큰 일이라고 한다. 의원실의 호출은 기본이고 국정감사, 예산과정에서의 어려움은 당연하고, 지속적인 자료제출 요구로 업무를 수행하기 어렵게 한다는 것이다. 또한 예산과정에서는 해당 상임위와 예결위 위원을 만나 읍소해야 하는데 이를 전화나 화상회의 시스템으로 한다는 것은 불가능에 가까운 것이라고 한다. 이처럼 헌법재판소가 판시하고 있는 첨단의 정보기술을 활용하는 것은 국회의 권위적인 문화로 실질적으로는 요원하다고 할 수 있다. 결국 관료들의 의회 출장을 감소시키고, 업무 효율성을 높이기 위해 행정부 근거리에 의회가 위치할 수밖에 없다. 300명을 위해 17만명이 움직일 필요는 없지 않은가?

지방분권과 균형발전의 관점에서 본다면 세종특별자치시로 국회를 전부 이전하는 것이 바람직하지만 이는 윤수정 교수님의 발제문에서와 같이 헌법의 개정, 국민투표 등의 다수국민동의 등을 거쳐야 하는 사항으로 실제 그 과정에 많은 시일이 걸릴 것으로 예상된다. 따라서 현재와 같은 낭비 요인을 하루빨리 제거하기 위해서는 우선 국회의 본회의를 제외하고 각종 상임위원회와 예산결산특별위원회와 같은 위원회가 세종특별자치시에서 열리도록 할 필요가 있다. 점차 세종특별자치시의 의회의 역할이 강화되다보면 자연스럽게 국민의 의견도 변화될 것이라 본다.

세종특별자치시도 이와 같이 국가의 중추적인 핵심 기관이 이전하는 것에 대비하여 행정조직 운영의 혁신을 준비할 필요가 있다. 세종특별자치시에는 중앙부처 관료들이 거주하고 있다. 이 말은 세종특별자치시 공무원은 중앙부처 공무원들을 주민으로 두고 행정을 수행해야 할 상황에 처해 있다는 것을 의미한다. 주민간의 갈등사례 연구를 위해 참여했던 공청회에서 한 주민이 모 국책연구기관 박사가 연구한 타당성 용역 결과에 대해 편익추정 방식을 문제 삼았다. 주민의 질문이 일반적인 전문가의 수준을 넘는 방식이었다. 당황하는 연구원과 발주처인 세종특별자치시 공무원의 얼굴을 잊을 수 없다. 그 주민은 아마 중앙부처의 관료 또는 타 기관의 연구원이었을 가능성이 크다. 세종특별자치시에 중앙정부부

처가 내려왔고, 앞으로 국회가 내려온다면 과연 현재의 행정역량으로 이들에 대한 대응이 가능할지 의문이다. 바로 이러한 점에서 김흥주 박사님의 연구한 바와 같이 행정조직의 기구설치 및 정원관리의 자율성을 확대시켜 줄 필요가 있다. 뿐만 아니라 조직 및 정원에 영향을 미치는 재정자율성을 확보하기 위해서 세종시에 대한 특례조항을 통해서 자주세원을 확보할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있다.

또한 향후 증가될 인구와 사무로 인해 아무리 자치조직권과 재정권이 확보된다고 하더라도 세종특별자치시 단독으로 해결할수 있는 문제는 제한적이 될 것이다. 인접지역의 인구유출로 인해 세종특별자치시에 대한 견제 또는 부정적인 인식이 확장되고 있는 점은 향후 지역간 갈등을 발생시킬 우려가 크다고 할수 있다. 김상봉 교수님의 발표 논문에서와 같이 가칭)국가행정수도권 광역거버넌스를 통해서 지역간 거버넌스를 통해 상생발전할 수 있는 토대를 구축할 필요가 있다. 세종특별자치시의 발전이 단지 세종특별자치시에 거주하는 주민뿐만아니라 인접 지역의 발전을 통해 함께 성장할 수 있다는 것을 보여주어 세종특별자치시의 발전에 인접지역의 협력을 이끌어낼 수 있도록 노력할 필요가 있다. 서울의 발전이 인접지역인 인천, 경기지역의 발전을 가져왔듯이 세종특별자치시의 발전이 인접지역의 발전과 함께 할수 있도록 광역행정협의회를 구성하고 함께 노력할 필요가 있다. 세종특별자치시와 인근지역과의 구역통합의 논의는 자칫 지역주민간의 갈등을 불러와 오히려 장기적으로 광역행정협의회의 구성에 부정적인 영향을 줄 우려가 있다. 따라서 합의되지 않은 일방적인 구역통합의 논의보다는 광역행정거버넌스를 통해 상호 발전할 수 있는 힘을 모아야 할 때라고 생각된다.

토 론 문

안용준 (대전세종연구원 연구위원)

세종특별자치시는 수도권 과밀화를 해소하며, 국가균형발전과 지방자치분권의 실현을 목적으로 탄생한 도시이다. '신행정수도 이전에 관한 특별조치법'이 제정돼 행정수도 이전이 추진됐지만 이후 헌법재판소가 위헌 결정을 내리면서 행정수도 이전도 좌초했고, 대신 '행정중심복합도시'라는 이름으로 중앙정부부처의 70%정도가 세종시로 이전한 상태이다. 궁극적으로는 개헌을 통해 '행정수도 세종'을 완성하는 것이 본질적 목적을 이루기 위한 전제조건이다. 그 이유는 위헌 결정이 내려진 것과 유사한 맥락의 정책을 추진한다면 재차 위헌 시비에 휘말릴 가능성이 있기 때문에 행정수도를 재추진하기 위해서는 먼저 헌법 개정이 필요하다는 주장이 나오는 것이다. 그러나 현시점에서는 개헌이 아니어도 위헌 범위가 아닌 범주내에서 가능한 국회 세종의사당과 청와대 2집무실 설치에 전 국민 모두 힘을 합쳐야 할 시점이라 생각되며, 다른 한 축에서도 개헌을 위해 끊임없는 노력을 해야한다. 행정중심복합도시를 넘어선 행정수도로서 완성이 세종특별자치시 탄생의 본질적 목적인 국가균형발전과 지방자치분권의 실현에 가까워질수 있기 때문이다.

또한, 세종시 내부적으론 효과적인 시민주권과 자치분권실현을 위해 세종시법의 개정이 필요하다. 세종시법 개정을 위한 최근 발의안을 보면 특히 지방공무원 정원기준, 기준인건비 배제 항목이 삭제되어 지방의 자율성에 대한 저해여부를 고려해 보아야 한다. 다만 행안부는 기준인건비 배제가 규제사항은 아니고 하나의 지침이기에 꼭 준수해야 하는 사항은 아니라 할지라도 현실적으론 정부가 정해놓은 방침을 지자체가 따르지 않기가 쉽지 않다. 즉, 조직운영의 자율성에 어느 정도 통제장치는 있다는 측면에서 현 개정안의 의미는 자율성 측면에서 조금 퇴색된 부분이 있지 않은가 조심스럽게 판단된다. 행안부의 지침을 고려하더라도 세종시의 특수성을 반영하여 지방공무원의 조직구성 및 정원관리(기준인건비 배제)에 대한 자율성을 강화할 필요가 있는 것이다.

마지막으로 행정수도완성과 향후 지속적인 행정수도의 역할 강화를 위해서 행정수도 광역행정 거버넌스 체계가 서울수도권의 효과적 대응이 될 수 있다. 세종시 건설과정속에 도시화에 생활권과 경제권은 지자체의 행정구역을 넘어서서 주변 지자체(대전, 청주, 공주 등) 로 확대되고 주변 지자체의 생활권도 세종시로 확대되고 있다. 도시가 점차 확장되어 생활권과 경제권이 중첩되어 행정사무, 교통, 시설인프라 등 상호협력의 필요성이 증대되고 있다. 최소의 비용으로 행정, 교통, 인프라 서비스를 공급할 수 있는 공간적 범위가 있으니, 이 범위에 지방정부간의 협력을 통해 공동으로 공공서비스를 공급한다면 규모의 경제에 의해 비용을 최소화한 효율적 서비스를 제공할 수 있는 것이다. 추진을 위해서는 협력에 영향을 미치는 협력기구의 설립과 협력시스템, 투자재원, 전문인력이 필요하다. 이를 위해서는 행복도시법의 일부 개정도 필요하며, 지속적인 광역행정기능을 위한 협의회 또는 협력기구가 존재해야 하며 중앙정부의 예산지원도 담보되어야 할 것이다. 이 협력기구는 행정수도 완성과 행정수도 기능의 지속성을 최우선목표로 삼고 광역 국가행정수도권이 국가균형발전과 지방 자치분권의 선도적 모형이 되도록 하여야 할 것이고, 그에 맞춘 핵심산업, 광역교통, 시설인프라, 환경, 문화 등 도시계획 및 성장관리정책을 통합조정 운영해야 할 것이다.