



제417회국회(임시회)
제1차 국토교통위원회

신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 일부개정법률안

검 토 보 고

■ 김종민의원 대표발의(의안번호 제2201979호)

2024. 8.

국 토 교 통 위 원 회

수석전문위원 박재유

목 차

I. 김종민의원 대표발의(제2201979호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 행정중심복합도시 이전 대상에서 ‘대통령 제외’ 문구 삭제 (안 제2조제1호)	2
나. 대통령과 그 소속기관의 직무실 설치 규정을 강행규정으로 변경 등(안 제16조의2)	9

I. 김종민의원 대표발의(제2201979호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 김종민의원 등 17인

나. 발 의 일 : 2024. 7. 19.

다. 회 부 일 : 2024. 7. 22.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 행정중심복합도시 이전대상에서 대통령을 제외하고 있음. 다만, 대통령과 그 소속기관의 업무를 처리하기 위하여 행정중심복합도시에 집무실을 설치할 수 있는 근거를 2022년에 마련한 바 있음.

그러나 대부분의 중앙행정기관이 행정중심복합도시에 위치함에도 불구하고 대통령은 이전대상에서 제외됨에 따라 국정운영의 효율성과 국가균형발전의 효과가 떨어진다는 의견이 있음. 또한, 행정중심복합도시에 대통령 집무실을 설치할 수 있는 근거가 강행규정이 아니기 때문에 행정중심복합도시에 대통령 집무실 설치가 계속해서 미뤄지고 있다는 지적이 제기되고 있음.

이에 행정중심복합도시 이전대상에서 대통령을 제외한 현행법 규정을 삭제하는 한편, 행정중심복합도시 내 대통령 집무실 설치 규정을 강행규정으로 변경하고, 그 시한을 2027년 5월 9일까지로 명확히 규정함으로써 국정운영의 효율을 제고하고 국가균형 발전에 기여하려는 것임(안 제2조제1호, 제16조의2).

3. 검토의견

가. 행정중심복합도시 이전 대상에서 ‘대통령 제외’ 문구 삭제
(안 제2조제1호)

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.	제2조(정의) ----- -----.
1. “행정중심복합도시”란 제16조의 이전계획에 따라 중앙행정기관과 그 소속 기관(대통령은 제외하며, 이하 “중앙행정기관등”이라 한다)을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새롭게 건설하는 도시로서, 제2호에 따른 예정지역과 제3호에 따른 주변지역으로 이루어지는 지역을 말한다. 다만, 제5조에 따라 법률로 행정구역이 정하여지는 경우에는 그 지역을 말한다.	1. ----- ----- -----이하----- ----- ----- ----- ----- ----- -----.
2. 3. (생략)	2. 3. (현행과 같음)

행정중심복합도시(이하 “행복도시”라 함)는 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(이하 “행복도시법”이라 함)에 따라 대통령을 제외한 중앙행정기관과 그 소속기관을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새롭게 건설하는 도시¹⁾임.

1) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “행정중심복합도시”란 제16조의 이전계획에 따라 중앙행정기관과 그 소속 기관(대통령은 제

행복도시 건설의 추진 경과를 살펴보면, 2003년 4월 정부는 수도권 과밀을 근원적으로 해소하고 국가균형발전을 실현하여 국가경쟁력을 제고하기 위하여 신행정수도 건설 추진을 결정²⁾하였고, 2003년 12월 국회는 「신행정수도의건설을위한특별조치법안」을 의결(2004. 4. 17. 시행)하여 신행정수도 건설의 법적 근거를 마련하였음.

그런데, 2004년 7월 「신행정수도의건설을위한특별조치법」을 대상으로 그 위헌의 확인을 구하는 헌법소원 심판이 청구³⁾되었고, 2004년 10월 헌법재판소는 “서울이 우리나라의 수도인 점은 불문의 관습헌법이므로 헌법개정사항인 수도의 이전을 헌법개정의 절차를 밟지 아니하고 법률의 형태로 실현시킨 「신행정수도의건설을위한특별조치법」은 헌법개정에 있어서 국민이 가지는 국민투표권의 행사를 배제한 것이므로 헌법에 위반된다”고 결정하였음.

이에, 2004년 11월 정부는 국무총리 소속하에 ‘신행정수도 후속대책위원회’를 설치하여 신행정수도 건설과 연계한 균형발전사업의 차질 등의

외하며, 이하 “중앙행정기관등”이라 한다)을 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새롭게 건설하는 도시로서, 제2호에 따른 예정지역과 제3호에 따른 주변지역으로 이루어지는 지역을 말한다. 다만, 제5조에 따라 법률로 행정구역이 정하여지는 경우에는 그 지역을 말한다.

2) 전담조직으로 ‘신행정수도건설추진기획단’(대통령 소속) 및 ‘신행정수도건설추진지원단’(건설교통부 소속)을 설치(행정중심복합도시건설청, 「행정중심복합도시 건설기본계획 변경」, 2023. 12., p.11)

3) 청구인들은 「신행정수도의건설을위한특별조치법」이 헌법개정 등의 절차를 거치지 않은 수도 이전을 추진하는 것이므로 법률 전부가 헌법에 위반되며 이로 인하여 청구인들의 국민투표권, 납세자의 권리, 청문권, 평등권, 거주이전의 자유, 직업선택의 자유, 공무담임권, 재산권 및 행복추구권을 침해받았다는 이유로 2004. 7. 12.(2004헌마554) 및 7. 15.(2004헌마566)에 「신행정수도의건설을위한특별조치법」을 대상으로 그 위헌의 확인을 구하는 헌법소원 심판을 청구하였음.

부작용을 해결하기 위한 후속대책을 마련⁴⁾하였고, 2004년 12월 국회는 ‘신행정수도의건설을위한특별조치법위헌결정후속대책및지역균형발전특별위원회’를 구성하여 대안을 검토하고 특별법 입법을 추진하였으며, 2005년 3월 「행복도시법」이 본회의에서 의결(2005. 5. 19. 시행)되었음.

「행복도시법」에 따라 2005년 4월 ‘행정중심복합도시건설추진위원회’가 구성되어 본격적으로 행복도시 건설을 추진하였으며, 2012년 11월 국무조정실 등 14개 중앙행정기관과 소속기관이 행복도시로 이전한 이후 2021년까지 총 43개 기관⁵⁾이 행복도시로 이전하는 등 행복도시는 행정기능 중심도시로서 건설되고 있음.

이렇게, 대부분의 중앙행정기관이 행복도시로 이전하였지만 대통령은 이전대상에서 제외되고 있어 국정운영의 효율성과 국가균형발전의 효과가 떨어진다는 의견이 있음(제안이유 참조).

이에, 안 제2조제1호는 행복도시 이전대상에서 ‘대통령’을 제외하고 있는 현행법 규정의 문구를 삭제하여 행복도시 이전대상에 대통령을 포함하려는 것임.

4) 정치권, 학술단체, NGO, 사회원로, 전문가 등 다양한 계층과 총 65회의 토론회·간담회를 실시하여 여론을 수렴하였으며, ① 행정특별시안, ② 행정중심도시안, ③ 교육과학도시안 등 3개의 대안을 선정(행정중심복합도시건설청, 「행정중심복합도시 건설기본계획 변경」, 2023. 12., p.14)

5) 연도별 중앙행정기관 및 소속기관 이전 현황: (2012년) 국무조정실 등 14개 기관, (2013년) 보건복지부 등 16개 기관, (2014년) 법제처 등 5개 기관, (2016년) 인사혁신처 등 4개 기관, (2019년) 행정안전부 등 2개 기관, (2020년) 주민등록변경위원회, (2021년) 중소벤처기업부

그런데, 안 제2조제1호를 검토하기 위해 2004년 10월 헌법재판소의 「신행정수도의건설을위한특별조치법」 위헌확인 결정⁶⁾(이하 ‘위헌결정’이라 함) 중 수도의 결정요소⁷⁾를 살펴볼 필요가 있음.

헌법재판소는 위헌결정에서 ‘한 나라의 수도는 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 ① 정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 ② 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미’하고,

‘헌법기관들 중에서 ① 국민의 대표기관으로서 국민의 정치적 의사를 결정하는 국회와 ② 행정을 통할하며 국가를 대표하는 대통령의 소재지가 어디인가 하는 것은 수도를 결정하는데 있어서 특히 결정적인 요소가 된다’고 하였음.

즉, 헌법재판소는 ‘수도는 정치·행정의 중추적 기능을 실현하는 곳을 의미하므로 국회와 대통령의 소재지가 수도의 본질적인 요소이고, 수도가 서울이라는 점은 관습헌법에 해당하며, 수도를 이전하기 위해서는 헌법개정절차 또는 국민투표 등의 방법을 통해야 한다’는 것임.

그러면, 행복도시 이전대상에 대통령을 포함하려는 안 제2조제1호가 헌법재판소 위헌결정의 기속력에 위배되는지 여부에 대한 검토가 필요함.

6) 2004헌마554, 2004헌마566

7) 헌법재판소, 2004. 10. 21., 2004헌마554, 2004헌마566, 판례집 16-2하 참조

헌법재판소의 「헌법재판실무제요」에서 설명하는 기속력의 내용과 범위는 아래와 같음⁸⁾.

「헌법재판소법」 제47조제1항⁹⁾에 따라 법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속하는데, 헌법재판소 결정에 기속력¹⁰⁾을 부여하는 것은 헌법의 우위를 확보하기 위한 것임.

그런데, 사회변화에 맞추어 법질서를 형성할 권한과 책임이 있는 입법자의 헌법적 지위와 관련하여 입법자에게도 기속력이 그대로 미치는지가 문제됨.

만약 법률에 대한 위헌결정에도 불구하고 입법자가 종전의 법률조항과 같거나 유사한 내용의 입법을 다시 할 수 있다면 입법자에게는 위헌결정의 기속력이 미치지 않는 것이 되며, 이와 반대로 기속력으로 인해 반복입법이 가능하지 않다고 한다면 사회변화에 따라 끊임없이 새로운 법질서를 형성하여야 하는 입법자의 역할을 방기하는 셈이 될 수도 있기 때문임.

8) 헌법재판소, 「헌법재판실무제요」 3개정판, 2023., p.117 - p.122. 참조

9) 「헌법재판소법」

제47조(위헌결정의 효력) ① 법률의 위헌결정은 법원과 그 밖의 국가기관 및 지방자치단체를 기속(羈束)한다

10) 기속력은 모든 국가기관이 헌법재판소의 구체적인 결정에 따라야 하고, 그들이 장래에 어떤 처분이나 조치를 할 때 헌법재판소의 결정을 존중하고 이를 실현하는 방향으로 행동할 것을 요청(결정준수의무)하며, 모든 국가기관이 헌법재판소의 결정에서 문제된 심판대상뿐만 아니라 동일하거나 유사한 사안에서 헌법재판소 결정의 취지에 저촉되는 행위의 반복을 금지(반복금지주의)함. (헌법재판소, 「헌법재판실무제요」 3개정판, 2023., p.117 - p.118. 참조)

그러나, 헌법재판소는 입법자에게 위헌결정의 기속력이 미치는지 여부에 관해 명시적으로 판단하지는 아니함.

다만, 국회에서는 국회를 행복도시로 완전 이전하는 방안 대신 국회 세종의사당을 설치하는 것으로 「국회법」을 개정¹¹⁾하였으며,

2022년 6월 「행복도시법」의 개정¹²⁾으로 행정부의 수반인 대통령 및 그 소속기관의 업무를 처리하기 위한 물리적 사무공간인 집무실을 설치할 수 있는 근거가 마련되었음.

즉, 「국회법」 및 「행복도시법」의 개정은 헌법재판소의 위헌결정 취지를 고려한 것이라고 볼 수 있음.

따라서, 안 제2조제1호는 행복도시 이전대상에 대통령을 포함함으로써 국정운영의 효율성과 국가균형발전의 효과를 높일 수 있는 점, 헌법재판소 위헌결정의 기속력에 위배될 수 있는 점 등을 고려하여 심사할 필요가 있음.

국토교통부는 안 제2조제1호에 대하여 ① 대통령 소재지 이전에 대해

11) 「국회법」 [법률 제18474호, 2021. 10. 14., 일부개정]

12) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제16조의2(대통령과 그 소속기관의 집무실 설치) 대통령과 그 소속기관의 업무를 처리하기 위하여 행정중심복합도시에 집무실을 설치할 수 있다.

헌법재판소에서 이미 위헌결정을 한 바가 있고, ② 대통령은 중앙행정기관에 속하지 아니하여¹³⁾ 「행복도시법」 제2조제1호의 ‘대통령 제외’ 문구를 삭제하더라도 이전대상이 되지 아니하므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

법무부는 이전대상에서 대통령 제외 규정을 삭제하는 경우 위헌 소지 우려가 있다는 입장임.

13) 「정부조직법」

제2조(중앙행정기관의 설치와 조직 등) ① 중앙행정기관의 설치와 직무범위는 법률로 정한다.

② 중앙행정기관은 이 법에 따라 설치된 부·처·청과 다음 각 호의 행정기관으로 하되, 중앙행정기관은 이 법 및 다음 각 호의 법률에 따르지 아니하고는 설치할 수 없다.

1. 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조에 따른 방송통신위원회
2. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제54조에 따른 공정거래위원회
3. 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」 제11조에 따른 국민권익위원회
4. 「금융위원회의 설치 등에 관한 법률」 제3조에 따른 금융위원회
5. 「개인정보 보호법」 제7조에 따른 개인정보 보호위원회
6. 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제3조에 따른 원자력안전위원회
7. 「우주항공청의 설치 및 운영에 관한 특별법」 제6조에 따른 우주항공청
8. 「신행정부도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제38조에 따른 행정중심복합도시건설청
9. 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제34조에 따른 새만금개발청

나. 대통령과 그 소속기관의 집무실 설치 규정을 강행규정으로
변경 등(안 제16조의2)

현행	개정안
제16조의2(대통령과 그 소속기관의 집무실 설치) 대통령과 그 소속기관의 업무를 처리하기 위하여 행정중심복합도시에 집무실을 설치할 수 있다.	제16조의2(대통령과 그 소속기관의 집무실 설치) ----- ----- -----2027년 5월 9일 까지 설치한다.

안 제16조의2는 임의규정인 대통령과 그 소속기관의 집무실(이하 “대통령 집무실 등”이라 함) 설치 규정을 강행규정으로 변경하고, 대통령 집무실 등을 2027년 5월 9일까지 설치하도록 하려는 것임.

대통령 집무실 등의 설치는 2022년 윤석열 정부의 대선 공약으로 제시되어, 2022년 6월 「행복도시법」의 개정¹⁴⁾으로 설치 근거가 마련되었고, 2022년 7월 윤석열 정부의 120대 국정과제에 반영¹⁵⁾되었음.

그리고, 2022년 8월 국토교통부, 행정중심복합도시건설청, 행정안전부

14) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제16조의2(대통령과 그 소속기관의 집무실 설치) 대통령과 그 소속기관의 업무를 처리하기 위하여 행정중심복합도시에 집무실을 설치할 수 있다.

15) 대한민국정부, 「윤석열 정부 120대 국정과제」, 2022. 7.

12. 국정운영 방식의 대전환, 자율·책임·소통의 정부

- 세종 행정수도 기능 강화와 지역 균형발전 지원을 위해 대부분의 정부 부처가 입지한 세종시에 대통령 제2집무실을 설치

116. 공공기관 이전 등 지역 성장거점 육성

- (행정수도 세종 완성) 제2집무실 설치 및 국회세종의사당 건립 지원, 행복도시 광역적 발전 전략 마련 등을 통해 세종을 미래전략도시로 완성

등은 관계기관 합동으로 대통령 집무실 등의 건립계획을 발표하였는데, 주요계획은 2022년 9월 건립방안 기획 연구용역을 착수하고, 2023년 상반기에 기본계획을 수립하며, 2023년 하반기에 총사업비 확정 및 건축설계를 착수하고, 2025년 초에 대통령 집무실 등을 착공하여 2027년 상반기에 준공하는 것이었음.

그런데, 대통령 집무실 등의 건립사업이 규모, 입지 등을 검토하는 과정에서 관계기관과의 협의기간이 예정보다 더 소요되어, 2024년 6월에 건축설계 공모관리용역이 착수되었고 총사업비는 2024년 하반기에 확정될 예정임.

이처럼, 대통령 집무실 등의 건립 추진이 계획보다 지연되고 있는데, 이는 대통령 집무실 등의 설치 근거가 임의규정이기 때문이라는 지적이 제기되고 있음(제안이유 참조).

이에, 안 제16조의2는 대통령 집무실 등의 설치 규정을 강행규정으로 변경함과 아울러 대통령 집무실 등을 대통령의 임기만료일인 2027년 5월 9일까지 설치하도록 기한을 명시하려는 것임.

안 제16조의2에 대해 국토교통부는 대통령 집무실 등 건립은 현재 「행복도시법」을 근거로 행정중심복합도시건설청에서 추진¹⁶⁾하고 있

으므로, 강행규정의 실효성 및 기한설정의 적정성 등에 대한 종합적인 검토가 필요하다는 의견임.

문 의 처
02)6788-5590

16) 행정중심복합도시건설청에 따르면, 대통령 집무실 등 건립은 2027년 준공을 목표로 추진하고 있음.

참고 1

대통령 소속기관 조직도

※ 자료: 국토교통부

