



제418회 국회(정기회)
제10차 국토교통위원회

**신행정수도 후속대책을 위한
연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을
위한 특별법 일부개정법률안**

검 토 보 고

■ 이종배의원 대표발의(의안번호 제2203189호)

2024. 11.

국 토 교 통 위 원 회
수석전문위원 박재유

목 차

I . 이종배의원 대표발의(제2203189호)	1
1. 제안경위	1
2. 제안이유 및 주요내용	1
3. 검토의견	2
가. 인접광역지방자치단체지원사업에 관한 계획 수립 (안 제53조의2 신설)	2

I. 이종배의원 대표발의(제2203189호)

1. 제안경위

가. 발 의 자 : 이종배의원 등 10인

나. 발 의 일 : 2024. 8. 26.

다. 회 부 일 : 2024. 8. 27.

2. 제안이유 및 주요내용

현행법은 행정중심복합도시의 건설 방법 및 절차를 규정해 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 하고 있음.

그런데 국가 예산의 집중적인 투입으로 행정중심복합도시가 급속히 성장함에 따라 인근 도시와의 사회·경제적 불균형 및 충청권 인구의 세종시 이전 심화 등의 부작용이 초래되고 있음.

이렇듯 행정중심복합도시 건설이 오히려 인근 지역의 침체를 야기하고 있어 국가 균형발전이라는 법의 목적에 부합하지 않는다는 지적이 있음.

이에 행정중심복합도시건설청장은 행정중심복합도시와 인접한 광역지방자치단체와의 상생발전 방안 등을 포함한 지원사업계획을 의무적으로 수립하도록 하고, 국가가 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있도록 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지하려는 것임(안 제53조의2 신설).

3. 검토의견

가. 인접광역지방자치단체지원사업에 관한 계획 수립

(안 제53조의2 신설)

현행	개정안
<신설>	제53조의2(인접광역지방자치단체지원사업) ① 건설청장은 대통령령으로 정하는 인접한 광역지방자치단체(이하 “인접광역지방자치단체”라 한다)와의 상생발전 등을 위하여 인접광역지방자치단체에 대한 지원사업(이하 “인접광역지방자치단체지원사업”이라 한다)에 관한 계획을 수립하여야 한다. ② 건설청장은 인접광역지방자치단체지원사업에 관한 계획을 효과적으로 수립·시행하기 위하여 행정중심복합도시 건설이 인접광역지방자치단체의 인구·기업 수 및 고용 등에 미치는 영향에 대하여 평가(이하 “영향평가”라 한다)하여야 한다. ③ 건설청장은 인접광역지방자치단체지원사업에 관한 계획을 수립하려는 경우에는 인접광역지방자치단체의 장과 미리 협의하여야 한다. ④ 인접광역지방자치단체지원사업은 인접광역지방자치단체의 장이 시행한다. ⑤ 국가는 인접광역지방자치단체지원사업에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있다.

현행	개정안
	⑥ 제1항에 따른 인접광역지방자치단체지원사업에 관한 계획의 작성, 지원사업의 종류 및 지원방법과 제2항에 따른 영향평가의 주기, 대상 및 방법 등 인접광역지방자치단체지원사업에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

행정중심복합도시는 수도권의 지나친 집중에 따른 부작용을 없애고, 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지¹⁾하기 위하여 조성되고 있음.

그리고, 2012년 11월 국무조정실 등 14개 중앙행정기관과 소속기관이 행정중심복합도시로 이전한 이후 2021년까지 총 43개 기관²⁾이 행정중심복합도시로 이전함에 따라, 행정중심복합도시의 인구가 빠르게 증가³⁾하고 생활기반 시설을 비롯한 인프라가 구축되는 등 행정중심복합도시 는 자족적 성숙단계를 지나 완성단계⁴⁾에 이르고 있음.

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

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

2) 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

3) 세종특별자치시 인구 변동: (2012년 12월) 113,117명 → (2023년 12월) 386,525명
※ 행정안전부 주민등록 인구통계

4) 행정중심복합도시 단계별 계획: 1단계(초기활력단계, 2007년~2015년), 2단계(자족적 성숙단계, 2016년~2020년), 3단계(완성단계, 2021년~2030년)

그런데, 행복중심복합도시가 국가 예산의 지원으로 급속히 성장함에 따라 인근 도시와의 사회·경제적 불균형 및 충청권 인구의 세종특별자치시 이전 심화 등의 부작용이 초래되고 있다는 지적이 있음(제안이유 참조).

이에 개정안은 행정중심복합도시건설청장(이하 “건설청장”이라 함)이 인접한 광역지방자치단체와의 상생발전 등을 위한 방안을 마련하고, 그에 따른 지원사업(이하 “인접광역지방자치단체지원사업”이라 함)에 관한 계획을 수립하도록 하려는 것임.

현행법 제17조제1항5)에 따라 국토교통부장관은 예정지역등과 인접지역 간의 공간구조 및 기능을 서로 연계시키고, 환경을 보전하며, 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 예정지역등과 그에 인접한 광역시·특별자치시·시 또는 군의 전부 또는 일부를 행정중심복합도시 광역계획권(이하 “광역계획권”이라 함)으로 지정할 수 있고,

같은 조 제2항6)에 따라 건설청장은 광역계획권에 대하여 행정중심복

5) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」
제17조(행정중심복합도시 광역도시계획) ① 국토교통부장관은 예정지역등과 인접지역 간의 공간 구조 및 기능을 서로 연계시키고, 환경을 보전하며, 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 예정지역등과 그에 인접한 광역시·특별자치시·시 또는 군의 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정중심복합도시 광역계획권으로 지정할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 지정 전에 건설청장과 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다), 시장 또는 군수의 의견을 들은 후 위원회의 심의를 거쳐야 한다.

6) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」
제17조(행정중심복합도시 광역도시계획) ② 건설청장은 제1항에 따라 지정된 행정중심복합도시 광역계획권에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정중심복합도시 광역도시계획을 수립하

합도시 광역도시계획(이하 “광역도시계획”이라 함)을 수립하여야 함.

2022년 12월에 행정중심복합도시건설청에서 수립한 광역도시계획은 ① 수도권에 대응 가능한 경쟁력 확보, ② 충청민의 행복한 삶 보장, ③ 충청권이 함께하는 상생과 협력을 계획의 목표로 설정하고, 목표의 달성을 위하여 토지이용계획, 교통 및 물류계획, 녹지관리계획, 환경보전계획, 광역시설계획, 경관계획, 문화·여가공간계획, 방재 및 안전계획 등 8개의 부문별 계획을 추진하고 있음.

【 행정중심복합도시 광역도시계획의 부문별 추진전략 】

목표	부 문 별 전 략	부문
(1) 수도권에 대응 가능한 경쟁력 확보	통합 충청권 광역계획권 설정을 통한 충청권 경쟁력 강화 및 국가 균형발전 선도모델 구축	광역계획권
	광역중심도시·대도시권의 연계 및 확장을 고려한 중첩형 생활권 설정	공간구조
	충청권 산업단지의 직주분리 개선을 위한 정주여건 마련	주택
	제4차 산업혁명 등 기술진보에 따른 새로운 산업발전모델 구축	산업경제
	광역차원의 보전용지·기타(유보)용지를 지정하여 성장관리 및 지속가능성 확보	토지이용
	전략 사업 중심의 도시화예정용지 설정	토지이용
	글로벌 교통물류거점 확충과 산업연계 교통축 형성	교통 및 물류
	대한민국 신행정중심지 및 중부경제거점으로서 글로벌 광역시설 확충	광역시설
	광역적 경관관리를 위한 경관자원 관리체계 구축	경관

여야 한다. 이 경우 건설청장은 제60조제4항에 따른 행정중심복합도시 도시계획위원회에 미리 자문하여야 한다.

목표	부 문 별 전 략	부문
(2) 충청민의 행복한 삶 보장	지역 거점도시 육성 및 스마트 도시권 정책을 활용한 불균형 문제 해소와 낙후·소멸지역 지원	공간구조
	포용적이고 안전하며 건강한 정주환경을 제공함으로써 안심할 수 있는 삶터 구현	주택
	기존 중심도시의 지속적인 역량강화, 기존 산업도시의 신산업육성 기반 확충, 중소도시의 활력을 제고	산업경제
	저성장 기조를 고려한 용지별 적정방향 설정	토지이용
	이용 제고를 위한 교통축 연계형 문화·여가시설배치	문화·여가
	광역계획권 녹지체계와 생활권 녹지체계로 구분 및 상호연계	녹지
	수질·대기질 개선 및 환경친화적 이용방향 등 광역적 환경관리체계 구축	환경
	연계협력 기반의 통합적 광역교통 관리체계 구축	교통 및 물류
	지역특색을 반영한 자연·전통문화 경관요소 및 시설관리	경관
	첨단기술 융·복합형 실시간 재난정보 전달 및 대응체계 구축	방재
	통합형 방재계획 및 가이드라인 수립	방재
(3) 충청권이 함께하는 상생과 협력	지방 시·군 소멸 위험에 대응을 위한 통합 광역권 네트워크 도시체계의 기반 마련	광역계획권
	도시기능의 전문·분담·공유화를 통한 다핵 형 네트워크 공간구조 설정	공간구조
	동서 성장축의 거점 역할을 통한 지역균형발전의 새로운 성장축 제시	산업경제
	지속가능한 개방형 네트워크체계를 구축하기 위한 광역토지이용계획으로 전환	토지이용
	충청권 관광자원을 연계하는 주제별 네트워크형 관광루트 구상	문화·여가
	광역·거점도시간 광역녹지축을 설정하고, 광역·거점도시내 환상 및 선형녹지체계구축	녹지
	도시 간 기능분담과 상생을 고려한 광역계획권내 광역교통망 형성	교통 및 물류
	상생발전 및 지역정체성에 부합하는 균형적 광역시설 배분	광역시설
	광역상생발전 협력사업 발굴 및 추진	상생발전방안
	광역도시계획을 실제 집행하고 관리하기 위해 중앙정부-지자체로 구성된 광역협의체 구성	집행 및 관리

※ 자료: 행정중심복합도시건설청

이처럼, 광역도시계획이 광역계획권 내의 지역 간 발전을 위하여 상생발전 방안 등 다양한 계획을 추진하고 있는데, 이는 개정안의 인접광역지방자치단체지원사업과 일부 중복되는 측면이 있는 것으로 보임.

한편, 광역계획권은 대전광역시, 세종특별자치시, 충청북도 및 충청남도의 20개 시·군으로 이루어져 있는데, 충청북도의 3개 시·군(충주시, 제천시, 단양군) 및 충청남도의 3개 시·군(서산시, 당진시, 태안군)은 광역계획권에서 제외되고 있음.

【 행정중심복합도시 광역계획권 】



* 광역계획권(보라색), 잠재지역(회색)

※ 자료: 2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획, 2022. 12., p.23

이와 관련하여, 행복도시 광역계획권 변경(안)⁷⁾에 따르면, 광역계획권은 ① 기능적 연계성 및 균형개발 필요성⁸⁾, ② 통근·통학권, 업무·쇼핑·여가권, 광역도시서비스 수급권⁹⁾, ③ 광역생활권(행정중심복합도시를 중심으로 1시간 내 도시 경계에 도달하는 도시) 등 여러 기준을 분석하여 설정되었음.

그런데, 광역계획권에서 제외된 충청남·북도 6개 시·군과 세종특별자치시의 2013년 이후 인구이동 현황을 살펴보면, 이들 지역의 인구는 세종특별자치시로 지속적인 유출 현상이 나타나고 있으며, 특히 서산시, 충주시 등 도시지역에서 인구의 순유출이 크게 나타남.

【 광역계획권 제외 충청남·북도 6개 시·군과 세종시의 인구이동 현황 】

(단위: 명)

구 분	세종시에서 전입(세종시로 전출)				순이동
	2013~2017	2018~2022	2023	계	
충주시	313(731)	701(976)	133(179)	1,147(1,886)	-739
제천시	190(417)	345(504)	71(95)	606(1,016)	-410

7) 국토교통부(제55차 행복도시건설추진위원회 제2호 안건), 「행복도시 광역계획권 변경(안)」. 2021. 4.

8) - 기능적 연계성: 향후 행정중심복합도시와 산업·행정·문화관광·국제교류 등 기능 연계가 발생되거나 필요할 것으로 예상되는 지역
- 균형개발 필요성: 균형있고 지속가능한 광역계획권 형성을 위해 광역계획시설 등의 체계적 정비 및 배치가 필요한 지역

9) - 통근·통학권: 행정중심복합도시를 중심으로 대전, 천안·아산, 공주, 청주 등 거점도시 간의 기능분담 및 연계에 의한 교통거리 및 이동범위
- 업무·쇼핑·여가권: 의료, 금융, 문화, 레저, 구매 등 서비스업 활동 영향 범위
- 광역도시서비스 수급권: 상수도, 하수도, 폐기물처리시설, 물류유통시설, 항만, 공항 등 서비스 기능의 효율적 배치를 위한 범위

구 분	세종시에서 전입(세종시로 전출)				순이동
	2013~2017	2018~2022	2023	계	
단양군	57(86)	73(97)	12(12)	142(195)	-53
서산시	416(917)	809(1,264)	170(157)	1,395(2,338)	-943
당진시	397(825)	664(952)	132(141)	1,193(1,918)	-725
태안군	177(241)	255(395)	54(51)	486(687)	-201

※ 자료: 통계청 '국내인구이동 통계'자료 재구성

또한, 앞으로 광역도시계획에 따라 광역교통망이 확충되고, 대전광역시·세종특별자치시·청주시 등 광역중심도시¹⁰⁾가 스마트 신산업의 혁신생태계 거점으로 조성¹¹⁾되는 등 광역계획권이 발전되는 경우, 광역계획권의 22개 시·군과 광역계획권에서 제외된 6개 시·군의 사회·경제적 불균형 문제가 나타날 수 있음.

따라서, 개정안에 대해서는 기존 광역도시계획과의 중복 여부, 광역도시계획의 대상에서 제외되고 있는 6개 시·군에 대한 인구 유출 문제, 사회·경제적 불균형 문제 등을 종합적으로 고려하여 심사할 필요가 있음.

10) 광역중심도시: 대전광역시, 세종특별자치시, 청주시, 내포신도시(홍성·예산), 천안시

- 대전광역시: 광역적 거점기능 수행 및 주요지역을 연결하는 허브 역할

- 세종특별자치시: 국가행정기능 중심도시로서 국가균형발전선도

- 청주시, 내포신도시, 천안시: 전략적 성장 지역거점으로서 권역 내 동반성장 견인

※ 자료: 「2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획」, 행정중심복합도시건설청, 2022. 12., p.69

11) 도시 간 기능분담의 기본방향

- 광역중심도시를 스마트 신산업의 혁신생태계 거점으로 조성

- 공간구조상 발전축과 연계한 산업기능 보완

- 산업기능 보완을 통해 광역중심도시-광역기초도시 간 연대 협력

※ 자료: 「2040년 행정중심복합도시권 광역도시계획」, 행정중심복합도시건설청, 2022. 12., p.77

국토교통부는 광역도시계획을 수립하여 인접지역에 대한 체계적인 지원을 추진하고 있고, 이에 따라 광역상생협력사업¹²⁾을 발굴·추진하고 있으므로 기존 제도와 유사·중복성 및 다른 지방자치단체간 형평성을 고려할 때 개정안은 신중한 검토가 필요하다는 의견임.

아울러, 기획재정부는 ① 국비 지원범위를 행정중심복합도시에서 인접광역지방자치단체 전역으로 광범위하게 넓히게 되어 국가재정에 과도한 부담이 우려되는 점, ② 지방자치단체간 형평성을 저해할 수 있는 점, ③ 현행법에 따라 과거 주변지역 지원사업¹³⁾을 추진하였고, 현재 광역도시계획 수립 및 광역교통개선대책을 통하여 도로 건설¹⁴⁾을 지원하고 있으므로, 별도의 지원 조항을 신설할 필요성이 낮은 점 등을 고려할 때 개정안은 수용이 곤란하다는 입장임.

문 의 처
02)6788-5590

12) 광역상생발전 상생협력선도사업(17개) 발굴·추진 중(1차 2019. 8., 2차 2021. 9.) ※ 참고 참조

13) 3개 시·군(공주시, 연기군, 청원군), 48개 마을에 마을회관 건립, 마을길 포장 등 지원사업 시행 (2008년 134억원, 2009년 86억원, 2010년 62억원)

14) 대전, 청주, 공주 등 주변도시 연결도로 건설 지원(2008~2023, 21개 노선, 2조 5,246억원 기투자)

참고

행복도시권 광역상생협력 선도사업 추진현황

※ 자료: 국토교통부

구분	사 업 명	현황	세 부 추 진 현 황
1-①	행복도시권 첨단 바이오·소재 벨트 구축	계획중	(추진목표) 충청권 메가시티 전략사업 연계 추진
1-②	행복도시권 통합 관광프로그램 개발	계획중	(추진목표) 2-②, 2-③ 사업과 연계 추진
1-③	행복도시권 대중교통 통합환승요금제 도입	완료	통합환승요금체계 운영 개시('24.8)
1-④	청주국제공항 광역 버스노선 확대	완료	757 버스노선 확대
1-⑤	청주국제공항 시외 버스 노선 증차	추진중	(추진현황) 수요 모니터링 중
1-⑥	청주국제공항 연결도로 건설	추진중	(추진현황) 예산확보 추진 중
1-⑦	정안IC~내포신도시 연결도로 건설	추진중	(추진현황) 예타 대상사업 추진 중
1-⑧	행복도시~공주 탄천(KTX공주역) 연결도로 건설	추진중	(추진현황) 예타 진행 중
1-⑨	충청권 광역철도 2단계 건설	추진중	(추진현황) 사전타당성조사 진행중
1-⑩	충청산업문화철도 건설	추진중	(추진현황) 제5차 국토종합계획 기반영('19년) (장기과제) 제5차 국가철도망계획 반영계획
2-①	행복도시권 가속기 클러스터(ACE) 구축	추진중	(추진현황) 충북 방사광가속기 조성 기본계획 수립, 대전 중이온가속기 전구간 가동 성공 (장기과제) 가속기 클러스터 협의체 구성·운영
2-②	행복도시권 문화관광벨트 구축	계획중	(단기목표) 관광진흥협의회 설치·운영 (장기과제) 관광 인프라와 프로그램 연결
2-③	행복도시권 관광도로 계획 수립	계획중	(단기목표) 관광도로 노선지정 및 협의체 구성·운영 (장기과제) 도로역 설치 등 관광도로사업 추진
2-④	행복도시권 기후위기 대응 통합 거버넌스 구축	계획중	(장기과제) 기후위기 대응 기획단 구성·운영
2-⑤	행복도시권 수소인프라 협력체계 구축	추진중	(추진현황) 세종 수소충전소 3호 착공 및 수소버 스 도입, 대전광역시 수소트램 추진 (장기과제) 수소인프라 협의체 구성·운영
2-⑥	행복도시권 MICE 산업육성	계획중	(장기과제) 통합유치기구 설치·운영
2-⑦	행복도시권 광역교통망 구축	추진중	(추진현황) 1-④~⑩사업 관련