

행정중심복합도시 추진방안

조명래 | 단국대 교수

1. 세종시의 전망: 네 가지 불확실성

2010년 6월 29일 세종시 수정 법안은 국회 본회의에서 최종 부결 처리되었다. 이로써 2009년 9월 정운찬 총리 지명자의 발언에 의해 촉발된 세종시 수정 논쟁은 종지부를 찍게 되었다. 수정안의 부결은 중단된 '원안 세종시' 건설의 재개를 의미한다. 그러나 그 재개가 얼마만큼 빨리, 그리고 원안의 진정성을 살리는 방식으로 이루어질 지는 좀 더 지켜봐야 할 것 같다. 설혹 사업 재개가 단시일 내에 정상화된다 하더라도 장기적인 추진의 전망은 또 다른 불확실성으로 남아 있다. 지금부터 최소한 20년이 소요될 세종시 건설이 앞으로 본격화되면 지금까지 경험한 것과 다른 쟁점들이 추진과정의 발목을 잡을 것으로 예견된다. 혹자는 그래서 세종시가 지금부터 문제라고 주장한다. 수정안은 부결되었지만, 원안대로 탈 없이 추진될 수 있을 지의 여부는 세종시의 미래를 불확실하게 하는 장애물들을 어떻게 슬기롭게 극복해 갈 수 있느냐에 달려 있다. 그렇다면, 세종시의 미래를 불확실하게 하는 장애물들은 어떤 것이 있을까?

1.1 단기적 불확실성 : 수정론자들의 소극성

단기적으로 세종시 원안 추진의 전망을 어렵게 하는 으뜸의 요인은 수정주의자들의 망령이다. 수정을 주도했던 정부여당 측 인사들은 여전히 수정안의 우월성을 내세우면서 원안 추진에 대해 회의적이거나 소극적인 모습을 보이고 있다. 이들은 수정안에 담았던 원형지 공급이나 세

1) 이 글의 초고는 2010년 정책분석학회 하계 학술대회에서 발표되었습니다.

제 지원혜택 등 '+알파'가 사라져 세종시가 끝내 유령도시가 되어 국가적 재앙만 초래할 것이라고 으름장을 놓고 있다. 야권의 '+알파' 요구에 대해, 이들은 '원안이 부족해 수정안을 제시했는데, 수정안을 부결시켜 놓고, 왜 '+알파'를 달라고 하느냐'라는 사적 감정이 섞인 공적 발언들을 서슴지 않고 있다. 국토정책을 책임지는 주무 장관은 한걸음 더 나가 원안 추진 시에는 '+알파'를 별도로 강구하지 않겠다고까지 말하고 있다. 이젠 원안의 올바른 추진을 고민해야 할 때이고, 또한 이를 위한 '+알파'를 진지하게 논의할 때다. '+알파는 없다'는 정부여당 측 인사의 발언은 원안의 정상추진을 위해 풀어야 할 수많은 문제점들을 그냥 방치하겠다는 것과 같은 이야기다.

1.2 단기적 불확실성 : 지역 내외의 갈등

세종시 원안 추진에 대한 현 정권의 소극적인 입장만큼이나, 단기적으로 세종시 미래를 어둡게 하는 것은 세종시 건설을 둘러싼 지역 내외의 갈등이다. 세종시의 건설목표, 도시성격 및 기능, 조성방법 등은 행정중심복합도시건설특별법에 소상히 규정되어 있어 그대로 집행하면 된다. 그러나 이러한 규정을 해석하고 사업으로 구체화하는 단계에서는 이해당사자들 간에 적잖은 의견충돌이 있을 것으로 보인다. 국제과학비즈니스벨트의 입지를 둘러싼 역내 지역간 경쟁과 대립, 세종시 구역의 설정을 둘러싼 세종시 주변 지자체간 의견 대립이 가장 비근한 예가 된다. 앞으로 세종시 건설을 위해 제공할 토지공급이나 세제유인 조건, 유치기업의 종류 및 유형 등을 둘러싸고는 세종시와 인근지역, 세종시와 전국의 다른 개발지역(예, 혁신도시, 첩보단지, 기업도시 등) 간에 경쟁과 갈등이 본격화될 조짐이 보인다. 수정안을 둘러싼 논쟁을 통해 이미 학습이 되어 있는 상태여서, 지역 간 이해관계가 첨예하게 얽힌 구체적인 사업 추진들은 더욱 휘발성이 강하다. 사업지 내에서는 원주민들의 애로사항을 둘러싼 건설청과 주민 간 갈등이 더욱 빈번해질 것 같다. 이러한 갈등으로 인해 사업추진의 피로감이 증폭되면 세종시의 미래 전망은 더욱 암울해질 수 있다.

1.3 장기적 불확실성 : 정치의 변동

세종시 원안 추진의 장기적 전망을 어둡게 하는 것으로는 아무래도 정치적 불확실성을 꼽지 않을 수 없다. 현 정권 이후에도 4개의 정권을 거쳐야 세종시는 바야흐로 완성된다. 한국의 역동적인 정치지형으로 인해 이 기간 동안 세종시 추진을 둘러싸고 적지 않은 정치적 이변이 나타날 수

있는데, 이는 곧 세종시의 다양한 변형과 왜곡을 불러오는 까닭이 될 것이다. 가령, 정치적 상황이 바뀌면, 세종시 성격이 행정도시에서 경제도시로 다시 바뀔 수 있고, 특정 사안(예, 기업 유치, 토지공급, 예산 등)을 둘러싼 정파 간 충돌로 사업추진이 상당기간 표류할 수 있으며, 복합기능 조성을 위한 정책지원의 부족으로 세종시가 왜곡된 신도시(예, 유명세종시)로 건설될 수 있다. 말하자면, 제도섬적인 대립에 쉽게 빠져드는 한국정치의 생리를 고려한다면, 원안의 긍정성을 최대한 살리면서 확대발전하는 방식보다 원안의 부정성을 들추어내어 축소 왜곡된 방식으로 세종시가 건설될 가능성이 더 커 보인다.

1.4 장기적 불확실성 : 시장의 변동

정치적 불확실성에 못지않게 세종시의 장기적 전망을 옥죄는 것은 경제적 불확실성이다. 시장의 불확실성이라고도 할 수 있다. 정부의 재정적자가 급속도로 커지거나, 2008년 글로벌 금융위기와 같은 경기불황이 갑자기 들이닥치거나, 세종시에 입지하도록 되어 있는 특정 산업이나 관련 기업들의 경쟁력 혹은 경영여건이 갑자기 악화되면, 투자재원의 확보로부터 투자자 유치 등에 큰 어려움이 발생할 수 있다. 특히 지금과 같은 부동산 시장이 위축되면 민자유치를 통해 추진될 주택, 상가, 업무시설 공급은 커다란 차질이 발생할 수 있다. 그 동안 추진되어 온 각종 대규모 공공사업은 막대한 개발이익의 발생을 암묵적인 전제로 추진되어 왔지만 앞으로 이러한 것을 기대하기가 힘들어질 것 같다. 부동산 시장에서 신도시 투자 매리트가 소진하면 부동산 시장 메커니즘을 이용한 세종시 건설의 전망은 그만큼 불투명해진다. 이러한 시장 상황에 선 주 시행자인 토지구택공사도 세종시 건설을 장기적으로 끌고 가기가 벅할 수 있다.

2. 올바른 원안 추진의 방향

2.1 원안을 원안답게 추진하는 게 출발점

그렇다면, 세종시 미래의 불확실성을 어떻게 극복하면서 원안의 꿈을 올곧게 실현할 수 있을까? 불확실성을 대처하는 근본적인 대책의 강구가 정답이지만, 지금으로선 원안에 대한 수정

주의자들의 회의를 최소화하는 반면, 원안의 긍정성을 최대한 구현하는 방안들을 하나하나 강구해 가는게 더 현실적인 답이다. 즉, 원안주의자들 수정주의자들, 이젠 모두 정파적 포퓰리즘(populism)을 벗어나 진정한 국익의 관점으로 세종시 건설이란 사안의 본질을 바라보고, 그 가치를 최대한 실현하는 데 동의하고 동참해야 한다. 원안주의자들은 원안을 맹목적으로 맹신하고 옹호하는 입장을 버리고 원안이 갖는 구조적인 한계와 문제점을 냉철히 인식하면서 해결의 방안을 함께 찾도록 해야 한다. 반면, 수정주의자들은 원안에서 제시된 비전과 목표, 추진절차 등을 우선 신뢰할 필요가 있다. 사실 수정주의자들이 제기했던 자족성 부족이나 행정 비효율성은, 원안의 진정성을 올바르게 해석하고 실행해간다면, 대부분 해소될 성질의 문제들이다. 원안이 원안답게 추진된다면, 논란을 거듭해 왔던 세종시 원안의 문제들은 대부분 해소될 수 있는 것들이라는 주장이다.

2.2 공공정책으로서 세종시 프로젝트의 안정적 추진

원안을 원안답게 추진한다는 것은, 달리 말해 세종시 건설을 정치적 프로젝트가 아니라 '21세기 선진사회를 향한 분권적 국토를 조성하는 공공정책'으로 간주하고 이를 올바르게 실행해가는 것을 말한다. 모든 공공 정책과 계획의 과정은 장기적인 목표를 설정하고 그 이행수단을 단계적으로 강구하는 절차로 이루어진다. 공공정책의 이러한 추진 절차는 대개 관련 법에 의해 규정되어 있다. 이 규정된 절차에 따라 단위 사업들을 민주적인 방식으로 하나하나 실행해 가는 것이 곧 추진과정 상의 불확실성을 줄이는 방법이고, 정책목표를 현실적으로 달성하는 방법이다. 공공정책으로서 세종시 건설도 마찬가지다. 공공정책의 절차를 민주적인 방식으로, 즉, 이해관계자들이 합의하고 참여하는 방식으로 밟아간다면, 세종시 미래의 불확실성을 최대한 줄일 수 있고, 또한 효율적인 실행방안들을 강구할 수 있어, 국가균형발전이란 목표달성에 그만큼 가까이 다가가게 된다. 그렇다면, 공공정책으로서 세종시 건설은 향후 어떻게 추진해야 할까?

2.3 특별법 절차의 철저한 준수

공공정책으로서 세종시 원안의 올바른 추진은 근거법 상의 규정과 절차를 충실히 밟아가는 것으로 이뤄져야 한다. 세종시 원안은 2005년 3월 여·야 간 합의로 제정된 '신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법'(이하, 행복시특별법)에 규정된

행정중심복합도시(이하, 행복시 혹은 세종시)란 신도시 건설 방안을 말한다. 8장 71조와 부칙 7조로 구성된 동법에서는 행복시의 건설목표, 도시기능, 건설절차, 추진방식 등이 소상히 규정되어 있다. 동법의 (1) 제반 규정을 올바르게 해석하고 따르되, (2) 특히 기 작성된 법정계획들(이전계획, 광역계획, 기본계획, 개발계획, 실시계획 등)을 분야별로, 단계별로 충실히 집행하고, (3) 필요할 경우 관련법의 제 개정을 통해 각종 지원방안들을 강구하며, (4) 주기적 평가를 통해 문제점을 보완하는 피드백(feedback) 과정 등을 충실히 밟아가는 게 곧 원안을 올바르게 추진하는 방법이다.

2.4 국가균형발전을 선도하는 거점도시로 조성

행복시로서 세종시 건설은 단순한 '자족 신도시'를 지향하는 게 아니다. 행복시특별법 제1조에 의하면, 세종시 건설은 '국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화'란 포괄적인 목적을 띤 국토정책 사업이다. 수정주의자들은 균형발전이란 허구적이고 시대착오적인 정책목표라고 폄하하면서 서울을 포함한 수도권 경쟁력을 강화하되, 이를 위해 수도를 분리시키는 세종시 원안은 추진되어선 아니 된다고 주장하고 있다. 그러나 한국적 국토발전의 특수성 등을 감안하면, 세종시 건설이 균형발전을 궁극 목표로 하면서 국가경쟁력의 강화란 목표를 동시에 추구하는 것은 올바른 목표 설정이다.

선거 포퓰리즘의 문제, 위헌시비, 원안의 부실과 수정안 시도 등을 둘러싸고 지난 8년간 계속된 세종시 논란은 이제 종결되어야 한다. 분란의 불씨가 된 정파적인 편향성을 버리고 바라본다면 균형발전과 경쟁력 강화란 세종시 건설 목표는 국토정책의 목표로서 나무랄 데 없는 것이다. 공공정책으로서 세종시 원안의 올바른 추진이란 바로 이러한 국토정책의 목표를 충실히 달성하는 절차와 방식으로의 추진을 의미한다. 행복시특별법 제6조에서 세종시 건설의 첫 번째 기본방향은 '국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 복합형 자족도시'로 설정되어 있다. 이러한 목표방향에 따라 세종시 사업이 충실하게 실행되면 된다. 그러나 동법 제4조는 국가균형발전이란 목표를 거양하기 위해 세종시 건설이 여타 국가균형발전시책과 병행하여 추진토록 규정하고 있다. 세종시 하나로 정책목표가 실현되는 것이 아니라 여타의 시책들과 함께 추진되어야 한다는 이 규정은 세종시 사업이 폭넓은 국토정책의 틀 내에서 추진될 것을 재차 주문하는 것이다.

〈표 1〉 세종시 건설의 목적과 기본방향

제1조(목적) 이 법은 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하기 위하여 행정중심복합도시를 건설하는 방법 및 절차에 관하여 규정함으로써 국가의 균형발전과 국가경쟁력의 강화에 이바지함을 목적으로 한다.
제6조(행정중심복합도시건설의 기본방향) 국가는 다음 각호의 도시특성이 구현될 수 있는 방향으로 행정중심복합도시를 조성하여야 한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 국가균형발전을 선도할 수 있는 행정기능 중심의 복합형 자족도시 2. 자연과 인간이 어우러지는 쾌적한 친환경도시 3. 편리성과 안전성을 함께 갖춘 인간중심도시 4. 문화와 첨단기술이 조화되는 문화·정도시
제4조(국가균형발전시책의 병행추진) 국가는 전국 각 지역이 지역특성에 따라 골고루 잘 사는 국토여건을 조성하기 위하여 공공기관 지방이전, 수도권 발전대책, 낙후지역 개발, 지방분권 등 국가균형발전시책을 행정중심복합도시건설과 병행하여 추진하여야 한다.

2.5 중추행정기능의 이전을 활용한 복합기능의 창출

국가균형발전과 국가경쟁력 강화란 정책목표를 달성하기 위해 행복시특별법은 세종시를 '행정중심복합도시'로 조성하도록 규정하고 있다. 동법 제2조에서 '행정중심복합도시라 함은 중앙행정기관 및 그 소속기관이 이전하여 행정기능이 중심이 되는 복합도시로 새로이 건설되는 도시'라고 규정되어 있다. 수도권 집중을 초래한 국가중추행정기능을 이전시켜, 우선 수도의 집중을 덜고, 나아가 이를 이용해 국토의 중심부에 자족기능을 포함한 다기능 복합도시로 조성되는 국토정책용 신도시가 곧 세종시다. 세종시 건설의 핵심은 '국가중추행정기능의 이전과 이를 이용해 국토의 새로운 거점이 될 복합기능을 형성'하는 것이다. '국가중추행정기능의 이전'이 정책의 '수단'이라면 거점을 형성할 복합기능의 창출은 정책의 실질적인 '성과'라 할 수 있다. 복합기능 창출이 이루어지지 않는다면 세종시 건설은 하나 마나이고, 또한 행정기관을 힘들게 옮기나 마나이다.

따라서 세종시의 올바른 추진은 (1) 법이 허용하는 범위 내에서 중앙행정기관과 그 소속기관의 최대 수를 수도권으로부터 이전하되, (2) 이전한 중추행정기능을 활용해 국토거점이 될 복합기능을 형성하는 사업의 내용과 절차로 이루어져야 한다. 이는 과학비즈니스벨트, 기업, 대학 등을 유치해 건설되는 '경제중심도시'와는 근본적으로 다른 것이다.

2.6 개발계획의 충실한 이행

행복시특별법은 건설절차법이면서 동시에 계획법의 성격을 띠고 있다. 따라서 사업을 구체적으로 추진하는 단계에서 세종시 건설은 특별법에 의해 작성된 '계획'의 내용과 절차를 밟도록 되어 있다. 동법에 의해 수립되는 계획은 '중앙행정기관 등의 이전계획'(법 제16조), '행정중심복합도시 광역도시계획'(법 제17조), '행정중심복합도시건설에 관한 기본계획'(법 제19조), '행정중심복합도시건설사업에 관한 개발계획'(법 제20조), '실시계획'(법 제21조) 등 총 다섯 종류다. 이 계획들은 모두 법정계획으로서 지금까지 대부분 수립 승인되어 집행 중(실제는 중단)에 있다. 이 중에서 가장 자세한 내용을 담고 있는 것은 '개발계획'이다. 세종시 원안은 사실상 이 개발계획으로 가름된다.

때문에 원안의 올바른 추진은 기 수립된 개발계획의 내용을 최대한 충실하게 집행하는 것이라 할 수 있다. 동 계획에 의하면 세종시 건설은 2005년을 기준으로 하며 2030년을 목표연도로 하여 추진토록 되어 있다. 도시의 경쟁력과 자족성 확보를 위해 50만 인구를 목표 인구로 잡고 있고, 인구 중 1.8명 당 1명이 고용하는 것을 전제로 하여 총 25만 명의 경제활동인구를 창출하도록 되어 있다. 목표인구에 도달하기 위해 국가균형발전기능, 지역혁신기능, 도시서비스 등 3대 도시기능이 도입되어 있고, 각 기능별로 수용할 고용인구와 소요면적의 토지가 배분되어 있다.

따라서 고용창출과 토지이용계획에 관한 원안을 충실하게 따르면 세종시의 2030년 고용인구는 25만 명, 전체인구는 50만 명이 무난히 달성될 것으로 보인다. 또한 원안대로 계산하면 자족용지는 전체 면적의 11.4%, 일인당 자족용지는 16.4㎡에 달해, 우리나라의 어느 도시 보다 풍부하다. 이 정도의 인당 자족용지는 수도권 13개 신도시 중²⁾ 가장 많은 광고의 12.54㎡의 1.3배에 해당하는 것이다. 때문에 자족용지가 부족하고, 그래서 고용창출이 잘 이루어지지 않아 유령도시가 될 것이라는 정부의 주장과 전제는 근본적으로 잘못 된 것이다.

2) 2009년 11월23일 자 한겨레 신문 기사 '자족용지면적, 신도시와 비교해도 상위권'에 의하면, 수도권 13개 신도시의 1인당 자족기 능용지 면적은 다음과 같다. 광고 12.54㎡, 화성동탄 19.33㎡, 화성동탄 28.33㎡, 성남판교 7.34㎡, 인천 검단 5.67㎡, 중동 5.00㎡, 파주운정 4.94㎡, 일산 4.80㎡, 분당 4.20㎡, 고양삼송 3.95㎡, 김포한강 3.63㎡, 평촌 2.36㎡, 신촌 2.10㎡.

〈표 2〉 법상 세종시 개발계획

제20조(개발계획의 수립) ① 건설청장은 행정중심복합도시건설사업(예정지역을 개발하는 사업을 말한다. 이하 같다)에 관한 계획(이하 "개발계획"이라 한다)을 수립하여야 한다.

② 사업시행자는 대통령령이 정하는 바에 따라 개발계획을 건설청장에게 제안할 수 있다.

③ 개발계획에는 다음 각호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2006.12.28>

1. 인구수용계획
2. 이전대상 중앙행정기관등의 수용계획
3. 토지이용계획
 - 3의2. 원형지로 공급될 대상토지 및 개발방향
4. 교통처리계획
5. 도시문화계획
6. 경관계획
7. 환경보전계획
8. 교육·문화시설 및 보건의료·복지시설의 설치계획
9. 도로, 상·하수도 등 주요 기반시설의 설치계획
10. 행정중심복합도시건설사업의 시행기간 및 단계별 시행에 관한 계획
11. 예정지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제51조제1항의 규정에 의한 제1종지구단위계획구역(이하 "제1종지구단위계획구역"이라 한다)의 지정이 필요한 지역
12. 자원조달계획
13. 예정지역 밖의 지역에 기반시설을 설치하여야 하는 경우 당해 시설의 설치에 필요한 비용의 부담계획
14. 실시계획 및 제1종지구단위계획 수립의 지침
15. 그 밖에 대통령령이 정하는 사항

④ 개발계획은 기본계획에 부합하여야 한다.

⑤ 건설청장은 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 주민 및 관계 전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계지방자치단체의 장의 의견을 들은 후 위원회의 심의 및 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용한다. <개정 2008.2.29>

⑥ 건설청장은 제1항의 규정에 의하여 개발계획을 수립한 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이를 고시하고 관계서류의 사본을 관계지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다. 이 경우 관계서류의 사본을 송부받은 관계지방자치단체의 장은 이를 일반인이 열람할 수 있도록 하여야 한다.

⑦ 제2항 및 제4항 내지 제6항의 규정은 개발계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제2항·제4항 및 제5항의 규정을 준용하지 아니한다.

⑧ 제6항의 규정에 의한 개발계획 수립의 고시가 있는 때에는 「도시개발법」 제4조의 규정에 의한 개발계획이 수립된 것으로 보며, 제3항제11호에 해당하는 지역은 제1종지구단위계획구역으로 지정·고시된 것으로 본다.

⑨ 「환경정책기본법」 제25조의 규정에 의한 사전환경성검토협의를 제6항의 규정에 의한 개발계획 수립의 고시 전에 이를 하여야 한다. 이 경우 협의기관은 환경부장관으로 한다.

〈표 3〉 원안과 수정안에 제시된 세종시 기능의 비교

원안에 제시된 3대 도입기능	수정안의 5대 자족유치기능
① 국가균형발전기능 • 중앙행정기능과 정부출연연구기능 • 문화·국제교류기능 ② 지역혁신기능 • 첨단지식기능 • 교육연구기능 • 의료복지기능 ③ 도시서비스기능 • 도시행정기능 • 업무상업기능 국토균형발전을 선도할 중추거점도시	① 국제과학비즈니스벨트 지정 ② 첨단녹색단지 조성 ③ 우수대학 유치 ④ 녹색도시 조성 ⑤ 글로벌투자유치기반 조성 자족적 기업(산업)도시

〈표 4〉 개발계획에서 고용인구의 추정치(계획치)

산업별 구분		비율(%)	종사자수(명)	계	관련도시기능	
1차 산업	농림수산업		예정지역 내에는 미미			
2차 산업	제조업	6.7	16,750	30,000명 (12.0%)	첨단지식기반	
	전기가스수도	0.4	1,000			
	건설업	5.0	12,500			
3차 산업	민간	도매·소매업	18.0	40,000	160,000명 (64.0%)	상업업무
		운수 및 창고업	1.0	2,500		첨단지식기반
		정보산업	11.8	29,500		상업업무
		금융 및 보험업	3.3	8,250		첨단지식기반
		부동산 및 임대업	1.5	3,750		문화, 국제교류
		전문과학 및 기술서비스업	16.3	40,750		국제교류, 상업업무
		예술, 엔터테인먼트, 오락	3.4	8,500		
		숙박 및 음식업	5.2	13,000		
	공공	기타 서비스업 (업무포함)	5.9	14,750		
		공공행정업	12.0	30,000		60,000명 (24.0%)
교육업		5.0	12,500	교육, 연구		
건강관리 및 사회복지업	6.5	16,250	의료복지			
총 고용		100.0	250,000	250,000명 (100.0%)		

출처: 행정중심도시건설청, 2009, <행정중심복합도시건설사업 개발계획변경>, p.37에서 수정보완.

〈표 5〉 개발계획에서 첨단산업용지 수요 추정

구분	고용인원(명)	종사자당면적(㎡)	소요면적(㎡)
합계	16,599		990 (계획치: 803)
출판인쇄 및 기록매체복제업	1,014	48.8	49
사무, 계산, 회계용 기계	3,981	37.3	149
기타전기기계 및 전기변환장치	1,870	105.9	198
영상음향통신장비	4,677	63.5	297
의료, 성밀, 광학기기 및 시계	5,057	58.7	297

출처: 행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.58에서 수정보완.

〈표 6〉 개발계획에서 상업업무시설 및 면적의 수요 추정

구분	고용인원	종사자당 면적(㎡)	소요면적 (천㎡)	부지면적 (천㎡)	관련 도시기능	비고
계	160,075		5,976	1,594		토지이용계획에 1,478㎡ 반영
도매·소매업	41,000	32	1,312	328	상업업무	평균 용적률 400%
운송 및 창고업	2,500	66	165	41		
정보산업	29,725	32	951	238	첨단지식기반	
금융 및 보험업	8,250	35	289	72	상업업무	
부동산 및 임대업	3,750	49	184	46		
전문과학 및 기술서비스업	38,400	32	1,229	307	첨단지식기반	
예술, 엔터테인먼트, 오락업	8,500	58	493	123	문화, 국제교류	
숙박 및 음식업	13,000	27	351	88	국제교류	
기타 서비스업	14,950	67	1,002	251	상업업무	

출처: 행정중심도시건설청, 2009, 〈행정중심복합도시건설사업 개발계획변경〉, p.57에서 수정보완.

〈표 7〉 수정안의 원안과 실제 원안의 비교

	수정안의 원안(인구 17만) 고용인구 83,000명 자족용지 6.7% 일인당 자족용지 9.71㎡			실제 원안 (인구 50만) 고용인구 250,000명 자족용지 11.4% 일인당 자족용지 16.4㎡		
	면적 (만㎡, %)	고용 (명)	비고	면적 (만㎡, %)	고용 (명)	비고
총자족 기능	406(6.7)	71,000		819(11.4)	250,000	
거점자족기능	338(4.7)	28,900				
중앙행정기능	41(0.6)	10,400		86(1.2)	30,000	공공행정업
공공업무기능	45(0.6)	3,000				
과학연구	12(0.2)	2,300				
대학	160(2.2)	3,000	초중고 배제	300(4.1)	12,500	교육업 (초중고 포함)
첨단녹색산업	80(1.1)	10,200		80(1.1)	30,000	2차 산업 전체
글로벌 투자유치	-		의료복지 지구의 대체	33(0.5)	16,250	건강관리 및 사회보조업
국제교류	-			-	-	3차 산업에 포함
상업업무	148(2.0)	42,200		320(4.4)2)	160,000	3차 산업 전체
기타기능	6,805(93.8)	12,600				
주거용지	1,533(21.0)	8,000		1,533(21.0)		
공원녹지	3,859(52.9)	-		3,859(52.9)		
공공시설 (도로, 학교 등)	1,413(19.4)	46,000		1,080(14.8)		유보지, 공 공시설용지
총계	7,291 (100.0)	83,700		7,291 (100.0)	250,000	

주 : 1) 행정중심도시건설청, 2009, 《행정중심복합도시건설사업 개발계획변경》, p.67, 《토지이용계획》의 재분류

2) 문화시설, 체육시설, 기타시설지의 면적 포함

출처 : 국무총리실, 2010, 《세종시발전방안》, p.19.

행정중심도시건설청, 2009, 《행정중심복합도시건설사업 개발계획변경》, p.37, p.67.

2.7 단계별 추진과 단계별 실행방안의 강구

개발계획의 내용이 사실상의 세종시 원안에 해당하지만, 계획의 성격으로 볼 때 개발계획 자체는 기본적으로 비전적 전략계획과 같은 것이다. 개발계획 밑에 실시계획이 있지만, 개발계획만으로 2030년까지 추진되어야 할 세종시 건설을 위한 구체적이고 세부적인 이행방안들이 모두 강구될 수 없다. 기업유치방안, 토지공급방안, 인력유치방안 등 이행수단이 없어서 원안이 잘못되었다는 수정주의자들의 주장은 도시계획에 대한 이해의 부족에서 비롯됐거나 아니면, 알면서도 (수정안을 정당화하기 위해) 의도적으로 왜곡하는 것이라 할 수 있다.

이러한 실행수단들은 원안, 즉 기본계획이나 개발계획에 담길 것이 아니라, 장기계획을 단계별로 집행하면서 사업별, 분야별로 여러 관계법과 제도 등을 활용해 별도로 강구해야 할 과제들이다. 이는, 서울시가 뉴타운 개발을 할 때 장기기본계획(20년)이나 도시재정비계획(10년)만으로 추진되는 것이 아니라, 사업별, 지구별 구체적인 시행계획을 수립하고, 또한 도시개발법, 도시재정비촉진법, 부동산세법 등 다른 개별법에서 제공하는 수단들을 강구하면서 추진하는 것과 마찬가지다. 따라서 세종시 원안을 올바르게 추진한다는 것은 기본계획과 개발계획에 제시된 과제들을 달성하기 위한 자본유치, 인력유치, 토지공급, 세제혜택 등의 이행방안들을 관련 법과 제도들을 활용해 하나하나 강구하면서 추진하는 것을 의미한다.

개발계획에 의하면 세종시 건설은 크게 3단계로 나누어 추진된다. 첫 단계는 2007-2015년 사이의 '초기활력화단계'로서 행복시로서 세종시 건설을 위한 초석이 될 중추행정기관을 이전하고 기본 인프라를 설치하는 것이 중심과제다. 두 번째 단계는 2016-2020년 사이의 '자족적 성숙단계'로서 도시가 스스로 성장하기 위해 필수적인 도시자족기능(대학/연구, 의료/복지, 첨단지식기반 등)을 본격적으로 끌어들이고 활성화하는 것이 중심과제다. 세 번째 단계는 2021-2030년 사이의 '완성단계'로서 도시의 전체적 골격을 완성시키는 것이 중심과제다.

원안에 의하면, 수정론자들이 제기한 자족기능은 2016-2020년 사이, 즉 2단계에 본격적으로 확충하도록 되어 있고, 그에 따른 실행수단도(예, 기업유치, 토지공급, 세제지원 등) 장차 강구해야 할 과제인 반면, 1단계인 2010년 현재는 중앙행정기관을 제대로 이전시키고, 또한 인프라를 제대로 설치하는 게 최우선 과제다. 이러한 단계별 추진이 곧 원안의 정상추진이다.

〈표 8〉 세종시의 단계별 주요 도입기능 및 인구배분계획

구분	내용	주요 수용기능 예측				단계별 인구 (명)
		• 첫마을	• 중앙행정	• 도시행정	• 국제연구기관	
초기 활력화 단계 (2007-15)	중앙행정기관 및 이전대상 공공기관 이전 완료	• 문화 • 국제교류 • 대학	• 첨단지식기반 • 의료복지	• 상업업무	15만	
자족적 성숙 단계 (2016-20)	자족적 성장동력에 의한 성장단계			• 상업업무	30만	
완성단계 (2021-30)	국토균형발전 혁신거점 거점 완성 단계			• 상업업무	50만	

출처: 행정중심복합건설청, 2006, 〈행정중심복합도시개발계획〉

3. 원안의 올바른 추진을 위한 단기적 과제

3.1 전제: 수정안과 원안의 화합

수정안이 부결됨에 따라 원안으로 돌아가게 되었다. 그러나 돌아가더라도 수정안과 원안 사이 오해의 앙금을 풀고 화합하는 방식으로 가야 한다. 이는 그간의 대립과 갈등을 추스르는 것이면서, 세종시 건설의 긍정성을 올바르게 구현하기 위한 최소한의 조건이다.

먼저 수정안과 관련된 문제를 매듭짓고 수정안의 긍정적인 요소들을 원안에 연동시키는 고민이 있어야 한다. 돌아간 후엔 원안의 기본골격과 전략 등을 전반적으로 다잡아야 한다. 아울러 2030년까지 긴 호흡으로 추진해 갈 수 있는 실질적인 실행방안들이 강도 높게 마련되어야 한다. 이러한 원칙 하에서 원안추진의 정상화를 위한 단기 과제들이 국민적 논의와 합의를 바탕으로 시급하게 강구되어야 한다.

3.2 국제과학비즈니스벨트 입지 문제의 조속해결

국제과학비즈니스벨트(과학벨트) 사업은 충청권을 겨냥한 이명박 대통령의 대표공약이다. 입지 평가에서 우선순위가 낮았던 세종시에 이 사업이 들어가게 된 것은 노무현표 '행정기관'을 지우고 이명박표 '과학벨트'를 넣기 위해서였다. 물론 입지가 결정된 후엔 세종시가 최적지로 홍보되기도 했지만, 이는 수정안을 전제했을 때이다. 따라서 수정안이 부결되었기에 당초 입지평가에서 우선순위가 높은 곳으로 사업 예정지가 옮겨가는 것이 순리다.

과학벨트 입지문제는 수정안 부결 후 가장 뜨거운 감자로 떠오르고 있다. 여러 지역들이 유치경쟁을 벌이고 있기 때문이다. 결국 정치적으로 해결해야 한다고 본다면, 양 정권 사이 혹은 원안과 수정안 사이의 화합이란 측면에서 원안의 첨단지식기반 부지에 이 사업을 입지시켜 '행정중심복합도시'의 '복합' 부분을 말도록 하는 것이 한 방안이 될 수 있다. 객관적인 입지타당성 측면에서 세종시가 대안이 될 수 있다. 현 정부의 당초 구상은 대전의 대덕, 충북의 오송오창, 세종시를 삼각 과학벨트로 엮는 것이었다. 이 삼각벨트 형성이 유효하다면, 세종시에 과학벨트의 거점지구를 입지시키는 것은 타당하다 할 수 있다.

3.3 이전기관의 변경고시와 이전계획의 재작성

원안의 묶음은 '9부2처2청'을 비롯한 53여개의 행정 및 공공기관을 옮겨와 '행정중심'의 중추 거점도시를 조성하는 것이다. 총리실을 포함한 9부2처2청 이전기관의 변경고시를 계기로 2년간 지연된 공공청사 건축도 최단일 내에 착공하여야 한다. 이렇게 하여 당초 계획대로 2012년부터 2014까지 모든 기관의 이전이 완료될 수 있도록 해야 한다.

원안대로 세종시가 건설되어야 하기 때문에 특별법 절차에 따라 이전기관 과 청사 착공은 이루어지겠지만, 문제는 이러한 절차가 형식적으로 이루어짐으로써 세종시 건설의 실제적 목표(균형 발전을 위한 복합기능의 거점형성) 달성에 별반 도움이 되지 않을 수 있다는 우려다. 이는 행정기관(의 종사자)만 옮겨와 세종시가 끝내 유명도시가 될 것이라는 우려의 현실화를 지적하는 것이다. 따라서 행정기관의 이전은 단순한 물리적, 지리적 이전으로만 끝나선 아니 된다.

사실 수정안은 행정기관 이전만으로 도시의 자족성이 담보할 수 없다는 소극적 전제를 깔고 있었다. 이에 견주어 원안은 국가행정기관을 이전시켜, 이들이 갖는 제도적, 정책적 역량 등을 이용

해 자족성을 전인해 내되, 부족한 부분을 '복합기능'의 점진적, 단계적 창출을 통해 메운다는 적극적 전제를 처음부터 가지고 있었다. 그래서 2030년까지 세 단계로 나누어 추진되는 세종시 건설에서, 첫 단계(2007-2014년)는 국가행정기관을 옮겨와 장기적인 도시 건설을 위한 초기 활력화를 도모하는 것으로 되어 있다. 중추행정기관의 입지는 그 자체로서 산업, 복지, 교육, 문화관련 기관과 종사자들의 유입과 정착을 견인해낼 가장 막강한 '유인책'이 된다. 그러나 이 유인책은 문서상의 유인책으로만 끝나선 아니 되고 세종시의 '복합기능'을 형성해내는 기제로 실제 작용해야 한다.

국가행정기관을 옮겨와 국토의 거점기능을 실제 형성하기 위해서는, 이전 부처별로 국토거점을 형성하는 방안을 담은 '이전계획'을 (재)작성해야 한다. 가령, 교육과학부의 경우, 몸만 덜렁 오는 게 아니라, 교육과학 부문에서 수도권을 능가하는 새로운 거점기능을 세종시에 구축할 수 있는 구체적인 사업(예, 서울대를 능가하는 신개념의 고등교육기관을 창설하고 운영하는 프로젝트)을 가지고 와 2030년까지 추진해야 한다. 세종시 원안(특별법, 이전계획, 개발계획)에는 이를 강제할 근거규정도, 사업내용도 전혀 없다. 만약 행정기관이 이전하는 것만으로 끝나고, 복합기능의 형성을 건설청이나 민간부문에만 맡기게 되면, 세종시는 자칫 유명도시가 될 수 있다.

한편, 행정기관 이전과 지리적 분리에 따라 발생할 수 있는 이른바 행정비효율성 문제도 부처별로 혹은 범정부 차원에서 대응하는 방안도 치밀하게 강구돼야 한다. 이는, 수정주의자들의 문제제기(정부부처 분리에 따른 행정 비효율성 문제)에 답하는 의미도 있지만, 기본적으로 행복시특별법에서 요구되는 사항, 즉 이전계획에 포함해야 할 법적사항이다. 참여정부 당시에 이전계획이 수립되었지만 '중앙행정기관 등의 이전에 따른 행정능률 제고방안'을 충분히 담지 못했다. 따라서 원안을 진정성 있게 추진하려면, 이를 제대로 반영할 수 있도록 기존의 이전계획을 대폭 수정 보완하던지, 아니면 아예 새롭게 수립하도록 해야 한다. 행정능률 개선방안이 제대로 강구하게 되면, 이는 그 자체로서 중앙집권적인 국정운영 시스템을 효율화하는 실질적인 계기가 될 수 있다.

〈표 9〉 법상 이전계획

<p>제16조(중앙행정기관등의 이전계획) ① 행정안전부장관은 중앙행정기관등을 행정중심복합도시로 이전하는 계획(이하 "이전계획"이라 한다)을 수립하여 대통령의 승인을 얻어야 한다. <개정 2008.2.29></p> <p>② 다음 각 호의 부는 이전대상에서 제외한다. <개정 2008.2.29, 2010.1.18></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 외교통상부 2. 통일부 3. 법무부 4. 국방부 5. 행정안전부 6. 여성가족부 <p>③ 이전계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. <개정 2008.2.29></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 이전대상 중앙행정기관 등 2. 이전방법 및 시기 3. 이전에 소요되는 비용의 추정치 4. 중앙행정기관등의 이전에 따른 행정능률 제고방안 5. 그 밖에 중앙행정기관등의 원활한 이전을 위하여 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항 <p>④ 행정안전부장관은 이전계획을 수립하고자 하는 때에는 미리 공청회를 열어 국민 및 관계전문가 등으로부터 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 공청회의 개최에 관하여는 제11조제5항의 규정을 준용하고, 국토해양부장관은 협의할 때 위원회의 의견도 제시하여야 한다. <개정 2008.2.29></p> <p>⑤ 행정안전부장관은 제1항의 규정에 의하여 이전계획의 승인을 얻은 때에는 이를 관보에 고시하여야 한다. <개정 2008.2.29></p> <p>⑥ 제1항·제4항 및 제5항의 규정은 이전계획의 변경에 관하여 이를 준용한다. 다만, 대통령령이 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 제1항 및 제4항의 규정을 준용하지 아니한다.</p>
--

3.4 (가칭) '세종시 설치 및 지위에 관한 법률'의 조속 제정

현재 제정되어 있는 행복시특별법은 토지를 개발하고 단지를 조성하는 등의 건설 절차법이다. 앞으로 세종시 건설은 법적인 도시의 운영주체(예, 시청, 경찰서, 교육자치위원회 등)가 있어, 이들이 스스로의 권능과 역할을 수행하는 데 필요로 하는 건축물과 시설을 설치하고 조성하는 맞춤형으로 이뤄져야 한다. 세종시의 완성은 이런 식으로 돼야 한다. 이것이 가능하기 위해선, 세종시의 법률적 지위, 역량, 사무범위, 그리고 운영방식 등을 규정하는 실체법(일명 세종시 지위법)이 조속히 제정되어야 한다. 현재 수립되어 개발계획에서도 도시관리에 필요한 시청, 우체국, 경찰서

등을 빠른 시일 내에 도입할 수 있는 법적 근거로 '행정중심복합도시 지위에 관한 특별법'의 조기 제정이 제안되어 있다.

다행히도, 4개의 관련 법안이 수년전에 이미 발의되었고, 또한 이를 통폐합한 단일 법률안이 2009년 초 국회의 관련 법안소위에서 통과되어 있는 상태다. 그 이후 수정안이 추진됨으로써 법률안이 상임위를 거쳐 본회의에 상정되는 과정이 더 이상 진척되지 못했다. 그러나 기존에 마련된 법률안은 여전히 폭발적인 갈등의 불씨를 가지고 있다. 자치체로서 세종시의 범위 (특히 잔여지역의 포함여부 등), 지위, 사무 등에 대해서는 정당 간에, 중앙정부와 지자체, 주변 지자체들 간에 커다란 이견이 있었지만, 충분한 공론화와 합의를 거치지 않은 채 단일 법률안으로 법안 소위를 통과했다. 따라서 앞으로 제정 과정이 재개되면, 대립과 갈등이 수면 위로 본격 떠오를 것으로 예상된다. 이러한 우려가 있지만, 세종시 사업추진의 정상화를 위해서는 지위법은 최대한 빨리 제정되어야 한다.

세종시 건설의 목표나 도시성격 등을 감안하면, 자치체로서 세종시는 '중앙정부직할의 행정 특별시'로 지위를 부여하고, 그 범역은 기본적으로 원안대로 하되, 연기군 잔여지역을 추가적으로 포함시키는 대안은 적극 검토할만하다. 자치사무의 종류와 범위 등은 광역자치단체에 해당하는 것으로 하지만, 행정특별시의 특성을 살려내기 위해 세종시가 자체적으로 정할 수 있는 권한(일종의 법률 제안권)을 부여할 필요가 있다. 행정특별시로서 세종시에게 부여되는 최고의 책무는 중앙정부기관을 이전해 국토의 새로운 거점을 조성하고, 또한 국토의 새로운 거점기능을 가진 도시로 세종시가 역할 하도록 하는 데 있다. 따라서 특별자치단체로서의 지위는 국토 균형발전을 선도하는 도시로서 조성사업이 추진되는 2030년까지 혹은 그후 10년까지 한시적으로만 부여하고, 그 이후엔 보통지방자치단체로 환원시키는 것이 바람직하다. 세종행정특별시가 출범하면, 건설청의 기능과 역할은 세종시로 이양되는 것이 바람직하다.

3.5 각종 계획의 재정비

원안에서 자족용지가 부족하다는 판단 하에서, 수정안은 이를 대폭 늘리는 토지이용계획을 제시했다. 가령, 원안의 자족용지 6.7%를 20.7%로 확대시킨 반면, 원안의 주택공공시설용지 40.4%를 28.9%로 축소해 놓았다. 그러나 수정의 근거가 되는 '자족시설용지'란 용어나 그 부속치는 자의적으로 적용되고 임의적으로 도출된 것이었다.

원안에 설정된 세종시의 도시기능은 국토의 거점형성기능이고, 이를 실현하기 위해 '국가균형발전기능', '지역혁신기능', '도시서비스기능', 3대 기능이 부여되어 있다. 원안의 토지이용

계획은 이를 반영하는 방식으로 작성되어 있다. 이러한 상위의 통합적 기능이 구현되면 논란이 된 하위의 부분기능인 자족기능은 저절로 확충되기 마련이다. 때문에 원안에서 자족성은 딱히 문제가 되지 않는다. 이러한 계획안을 실행하는 구체적인 방안들을 고민하지도 않고, '정치적으로 결정된 수정의 정당성'을 부여하기 위해 일부 정치관료에 의해 '원안은 자족기능이 부족하다'고 일방적으로 홍보되었다.

그러나 이전대상 기관이나 과학벨트가 최종적으로 결정되고, 3대 기능을 구현할 전략, 방안, 과제 등이 구체화되면, 이를 반영하도록 기존 기본계획과 개발계획은 전반적으로 재정비돼야 한다. 도시계획은 20년 장기계획과 5년 관리계획(혹은 재정비계획)으로 나누어져 있다. 어떠한 유형의 계획도 추진하면서 보완되고 수정(재정비)되고, 아울러 장기기본계획을 단기관리계획으로 담아내기 위한 작업(재정비)도 지속적으로 이루어진다. 마찬가지로 현실의 여러 분제점과 변모한 상황을 감안하여 기존의 기본계획과 개발계획을 수정 보완(재정비)하는 것은 계획운용의 일반적인 방식이다.

특히 개발계획을 수정 보완할 때는, 논란이 되었던 자족성 실현 방안을 각별히 반영할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 개발계획에서 범주적으로만 제시되어 있는 산업을 보다 구체화하고 이를 유치하고 육성하는 방안에 대한 별도의 연구(예, 세종시 자족성 구현을 위한 산업특화방안에 관한 연구)가 수행되어야 한다. 이러한 연구결과를 바탕으로 개발계획 상의 산업육성계획, 고용계획, 토지이용계획 등이 구체적으로 조정되어야 한다. 아울러 현 정부가 역점적으로 추진하고 정책중에서 세종시에 반영해야 할 과제가 있으면, 개발계획을 수정할 때 이를 적절하게 반영하도록 해야 한다. 대표적인 것으로 저탄소 녹색성장 정책이나 광역경제권 정책과 관련된 과제를 꼽을 수 있다.

광역도시권 차원에서의 계획 내용의 조정도 필요하다. 이를테면 인근 지자체 9개를 광역도시권으로 묶어 수도권에 대응하는 중추거점지역으로 조성하도록 되어 있는 광역도시계획도 내실을 기하도록 대폭 수정 보완되어야 한다. 전국의 10여 곳에서 진행되고 있는 혁신도시와 관련해서도 세종시 계획의 내용 조정이 필요하다. 가령, 공공기관을 이전시켜 지역혁신기능을 창출하도록 되어 있는 세종시와 혁신도시 사이에 특화할 산업부문이나 사업의 추진방식(예, 토지공급, 세계혜택)을 상호 조정하여 양 사업이 연동적으로 추진되도록 해야 한다.

3.6 부문별 사업별 실행방안의 강구

참여정부 당시에 마련한 세종시 원안은 장기적인 비전과 전략을 담고 있는 것으로 그 구체적인

이행방안은 추진하면서 고민하도록 되어 있다. 원안이 앞으로 본격 추진되면, 바로 이 부분에 최대의 역점을 두어야 한다.

원안과 차별짓기 위해 수정안은 몇몇 이행방안을 제시했다. 그러나 '행정시'로서 세종시의 도시성격을 고려한다면, '경제도시'를 위한 대기업 공장의 유치, 민간부문에 대한 원형지 공급, 혁신도시 등과 결합하는 세제유인책 등은 전반적으로 적합하지 않다. 따라서 세종시 건설 목적에 걸맞은 토지공급, 자본유치, 인력유치, 세제혜택 등의 실행방안을 차별적으로 강구해야 한다. 행복시특별법에 원형지공급이나 지방세 감면 등의 일부 실행방안이 규정되어 있지만, 이것만으로는 불충분하다. 따라서 주요 실행방안들은 사안별 연구검토를 통해 강구하도록 하고, 필요할 경우, 관계법을 제·개정하도록 해야 한다.

3.7 안정적 추진을 위한 범국민적 추진기구의 가동

세종시의 건설주체는 현행법으로는 '건설청'이다. 그러나 세종시 수정을 둘러싼 갈등과정에서 드러났듯이, 건설청은 갈등적인 의견들을 수용하고 조정하면서 사업을 추진할 수 있는 역량도 지위도 가지고 있지 못하다. 또한 기존의 추진위원회가 있지만, 이명박 정부가 민관합동위원회와 세종시기획단을 설치 운영하는 바람에 유명무실해졌다. 앞으로 세종시 자치체도 생겨날 예정이고, 인접한 지방자치단체들과 공조해야 할 부분도 많아짐에 따라, 이러한 이해관계자들이 참여하면서 논의와 합의를 통해 세종시 건설을 추진할 수 있는 범국민적 추진기구가 가동되어야 한다.

범국민적 참여를 이끌어 내기 위해서는 기존 추진위원회를 확대 개편해 원안주의자와 수정주의자, 이전 행정 및 공공기관, 지방자치단체, 지역주민 대표 등을 모두 참여시키되, 대통령 직속기구로 격상하는 게 바람직하다. 또한 세종시 사업이 정치적으로 중단되는 것을 막기 위해 선 사업의 지속성과 안정성을 담보할 법적 근거(예, 국책사업관리법의 제정)가 별도로 마련돼야 한다.

참고문헌

- 조명래, 2009, '정치적 세종시에서 정책적 세종시로', 도시정책화해 창립기념 세미나 <국기도시정책에서 본 세종시 발전방향> 자료집.
 조명래, 2010, '세종시 원안, 어떻게 추진할 것인가?', 자유선진당 정책위원회 주관 <세종시 정상추진을 위한 긴급토론회> 자료집.
 조명래, 육동일, 2010, '세종시 수정의 비판과 원안의 정상추진', 미출간 보고서.

※ 본 원고는 충남발전연구원 공식입장과 다를 수 있습니다.