

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 세종시국가균형
발전지원센터의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

무단 전재나 복제를 금합니다.

행정수도 완성과 국가균형발전

초의수(신라대 교수)

- I. 대전환시대, 20~50이 중요하다
- II. 위기 극복과 번영을 위한 국가균형발전전략
- III. 행정수도란 무엇인가?
- IV. 왜 행정수도 완성인가?
- V. 국가균형발전 비전 구현의 행정수도 완성 전략

I. 대전환시대, 20~50이 중요하다

1. 롤리코스터에 올라탄 우리나라 인구전환

<표1> 우리나라 고령화 및 생산가능인구의 비율과 OECD가입국가 순위

	2000년	2010년	2020년	2030년	2040년	2050년
고령화율(%)	7.2	10.4	15.7	25.0	33.9	39.8
고령화순위	34	32	29	9	2	1
생산가능인구비(%)	71.7	73.1	72.1	65.4	56.3	51.3
생산가능인구비순위	1	1	1	6	34	35

자료 : 통계청 통계포털(2020)

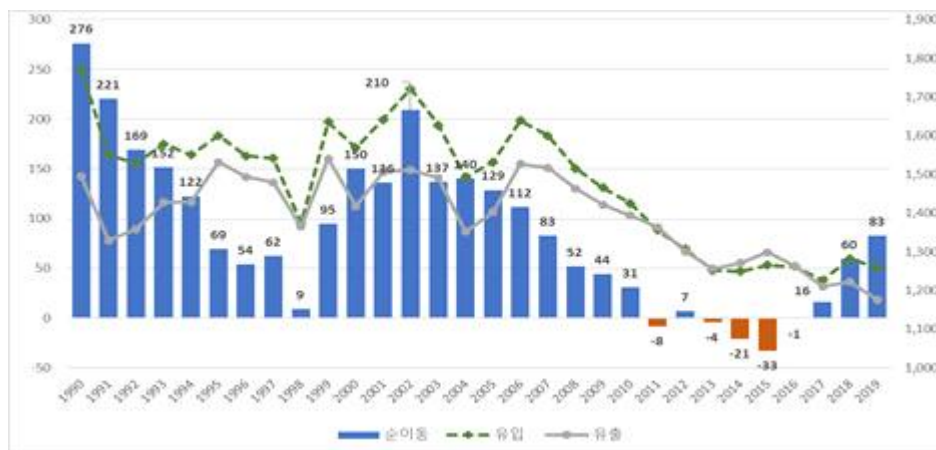
- 2020년 우리나라 고령화율은 15.7%이고 OECD국가 29위이지만 불과 10년 뒤에는 25.0%, 9위로 경충 올라서게 됨. 2040년 33.9%(2위), 2050년 39.8%(1위)로 갈수록 고령화 진행속도는 빨라지고 금세기 중반 세계 최고령국가가 됨.
- 2020년 우리나라 생산가능인구비는 72.1%로 OECD국가 1위로 가장 노동력이 풍부한 국가임. 2030년에는 65.4%(6위), 2040년 56.3%(34위), 2050년 51.3%(35위)로 갈수록 노동력부족국가가 됨.
- 불과 10년 뒤면 급격히 높아진 고령화로 인한 사회보장체제의 대전환이 불가피하며 개인과 사회 모두 부양부담 급증. 지역간 고령화 부담이 높은 지역과 낮은 지역으로 분화 예상. 고령화는 국가부담도 크지만 개인이 익숙하게 살던 지역에서 행복하게 노후를 보낼 커뮤니티 기반을 구축하는 것이 중요한 만큼 지역대응기반이 매우 중요해 짐.
- 2030년대 중반부터 심각하게 노동력 부족이 가속화되고 경제적 성장에도 막대한 부담을 주게 될 것임. 수도권으로 신규 젊은 인력 집중 현상으로 비수도권 생산인력부족 현상은 극심해질 것이고 고갈이 현실화되면 수도권 역시 경제 타격을 면하기 어려움.

- 인구학적 대전환은 소비위축, 생산침체, 고용저하, 투자 감소 등 악순환의 도전이 현실화될 수도 있음. 위기는 지역에 따라 차별적으로 진행될 것으로 예상됨.

2. 수도권 일극집중과 지역격차

- 현재 수도권 인구 집중도는 2019년말 기준으로 50%를 넘어섰음. 수도권 인구집중도 OECD 국가 1위. 일본 34.5%, 영국 36.4%, 프랑스 18.3%로 이들 국가는 이미 수도권 과잉집중에 대해 5,60년대 관련 정책을 시행하여 이제는 정착 단계임.
- 수도권의 면적은 11.6%에 불과하지만 1000대기업의 73.3%, 1000대기업의 매출액 86%, 100대기업의 본사 91%, 일자리 질 상위 39개 시·군·구의 82%(32개), 신용카드 결제액의 80%, 고용보험 신규 취득자 수 60.8%가 수도권에 집중되어 있음. 사회경제적 중요 가치의 집중도가 특히 높음.
- 좁은 면적(특히 서울은 0.6%)의 인구집중은 과잉도시화(over-urbanization) 문제를 야기하여 주택, 토지, 교통 및 혼잡비용, 과밀, 환경오염 등 수도권 주민의 삶의 질을 떨어뜨리게 되고 비수도권에도 주택난의 풍선효과 등 부정적 문제를 확산시키게 됨.
- 최근의 서울과 경기 등 주택난은 수도권 과잉집중의 폐해로 발생한 것으로 수도권-비수도권 간 격차문제를 해소하지 않고는 해결이 쉽지 않음

<그림1> 연도별 수도권 인구이동

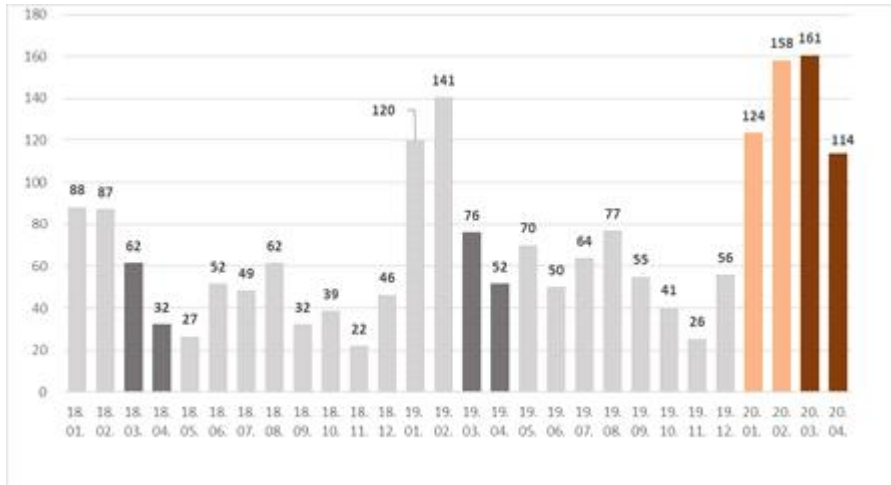


자료 : 이상호(2020)

- <그림1>은 수도권 인구이동에 대한 것으로 공공기관 이전 및 행정중심복합도시 조성이 본격적으로 진행된 2011~2016년까지 유일하게 수도권 순유출이 있었고, 그 이후 다시 급증하고 있음.
- 더욱 심각한 것은 코로나19가 진행된 올해 수도권 인구 유입이 더욱 증가하고 있다는 현실임. <그림2>에서처럼 코로나19이후 더욱 큰 폭으로 수도권에 인구가 유입되고 있음. 주로 20대 후반에서 30대 초반까지 청년인력의 수도권 집중이 매우 두드러져(통계

청, 2020) 이 같은 경향은 비수도권의 청년인력 유출과 이에 따른 지역 지속가능성에 위기 초래가 우려됨.

<그림2> 월별 수도권 인구 유출입 추이 : 2018년 1월 ~ 2020년 4월



자료: 이상호(2020)

3. 동네 및 지역소멸

- 수도권 일극집중은 동네와 지역의 소멸로 이어짐. 최근 코로나19의 상반기 동안 소멸 위험지역은 더욱 늘어남. 소멸위험 읍·면·동의 경우 2019년 5월 1,617개 (45.4%)에서 2020년 5월 1,702개(48.0%)로 2.6%p 증가. 소멸위험 시·군·구는 93개(40.8%)에서 105개 (46.1%)로 5.3%p 증가.

<그림3> 시도별 소멸위험 시·군·구 (단위: 개)



자료: 이상호(2020)

- 시도별 비교에서 경기도의 경우 전체 시군구의 16.1%에 불과하나 비수도권 도의 경우

- 해당 시군구의 60~90%가 소멸위험지역에 해당되어 뚜렷한 대비를 나타냄
- 향후 10~30년내 우리나라는 비수도권 지역 대다수를 소멸시키게 될 것임

4. 생활의 위기

- 인구와 핵심경제자원의 수도권 일극집중은 수도권과 비수도권 모두에게 지역위기와 생활의 위기를 가중시킬 것임
- 수도권의 경우 과잉도시화에 따른 주택난, 용지난, 교통난과 혼잡, 과밀, 환경오염 등의 생활위기가 확대될 것임
- 비수도권의 경우는 인구의 사막화가 사회복지서비스, 돌봄, 생활환경의 사막화를 초래할 것임
- 우리나라 광역권의 OECD Regional Wellbeing Index(10점 만점기준) 총 11개 분야 중 서비스접근, 건강, 교육, 안전, 일자리, 시민참여 등의 점수는 상대적으로 높은 편이나 환경, 주거, 공동체, 소득, 삶의 만족도 등은 낮았으며 특히 환경(대기오염)은 최악의 평가를 받음. 집중, 과밀, 혼잡, 낮은 공동체성과 경쟁 지향성이 낳은 결과로 수도권 집중과 지역 격차에 상당부분 영향을 받은 것으로 판단됨.
- 수도권은 소득, 건강, 교육, 일자리, 공동체 등 다수 지표에서 다른 권역보다 점수가 양호한 편이나 인구집중과 과잉도시화로 인해 주거에서는 가장 낮은 점수를 나타내고 있음.

<표2> 우리나라 광역권의 OECD Regional Wellbeing Index (10점 만점)

권역	소득	건강	안전	주거	삶의 만족도	서비스 접근	시민 참여	교육	일자리	공동체	환경
수도권	3.9	9.1	8.6	2.2	3.3	10.0	7.3	8.8	7.4	3.1	0.0
부울경권	3.7	7.4	8.5	2.8	3.3	10.0	7.3	7.8	6.9	2.5	0.0
대경권	3.4	7.7	9.0	3.3	2.2	10.0	7.2	7.1	7.2	0.3	0.0
호남권	3.3	7.7	9.0	3.3	3.0	10.0	7.8	6.5	7.1	1.7	0.0
충청권	3.5	8.2	8.6	2.8	3.7	10.0	6.8	7.5	7.7	2.7	0.0
강원권	3.2	7.2	8.8	2.8	2.2	10.0	6.7	6.3	7.1	1.4	00.0
제주권	3.5	9.4	4.9	2.8	2.6	10.0	6.3	7.6	8.9	2.1	0.0

자료: <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>

- 수도권에 인구와 사회경제적 자원의 과도한 집중은 그 자체 지역 간 격차로 인해 지역 불균형과 불평등을 발생시키고 공간정의와 사회통합에 위기적 요인이 됨. 과잉집중과 지역격차는 삶의 질 저하와 생활위기도 발생시키며 국가경쟁력의 후퇴를 결과하게 됨. 비수도권 지역의 결핍 뿐 아니라 최근 부동산과 주택문제에서 보듯이 수도권 주민의 삶의 질에도 위기를 발생시킴.

- 2020년 우리나라뿐 아니라 전 세계적 위험요인은 코로나19바이러스로 인한 팬더믹 (pandemic)임. 2020년 12월 16일 현재 국내 확진자 중 수도권 비율은 79.1%에 달하며 특히 국토면적 0.6%에 인구 1/5이 거주하는 서울은 감염자가 43.0%에 도달함. 감염 위험은 밀집, 밀집, 밀폐에서 발생하는데 올 해 말 3차 팬더믹은 인구가 밀집한 수도권 지역감염에 의해 크게 확산되고 있는 상황이어서 집중사회의 위험성을 제기하고 있음.

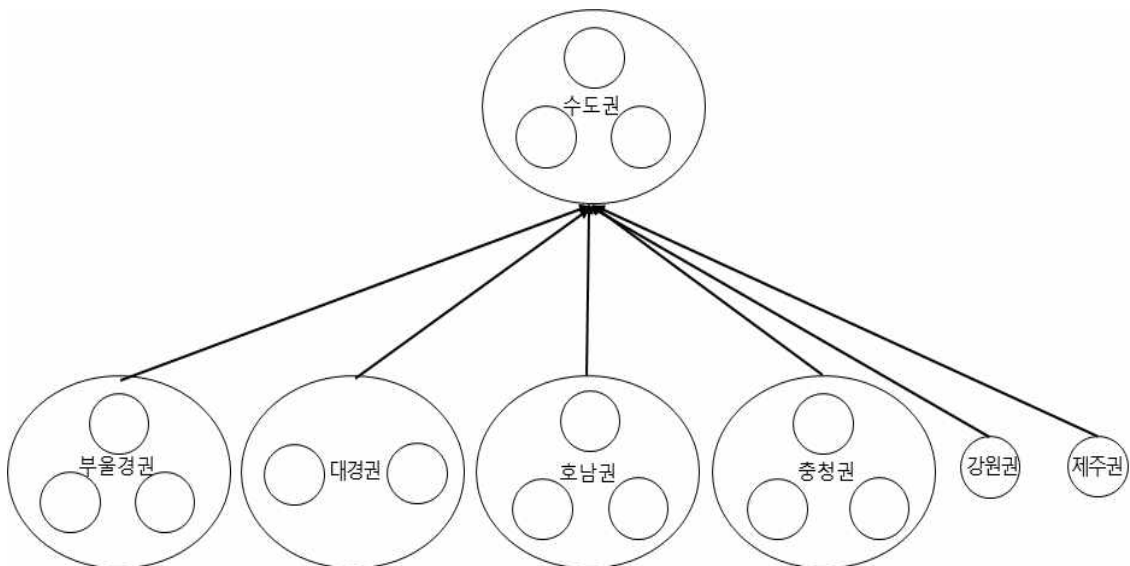
5. 국가균형발전과 행정수도 완성이로 대전환시대 대응 필요

- 인구 고령화, 생산가능인구의 감소, 수도권 일극집중과 지역 간 격차, 동네 및 지역의 소멸, 생활의 위기에 대한 국가적 대응력을 높이기 위해서는 집권, 집중, 경쟁, 생활 포기의 산업화 시대 논리가 아닌 분권, 분산, 협력, 삶의 질 중심의 국가적 전략이 필요함
- 국가균형발전의 정책 확대와 분산 및 분업사회를 촉진할 행정수도 완성의 적극적 추진이 절실함

II. 위기 극복과 번영의 국가균형발전전략

1. 수도권 기능 분산과 혁신 네트워크 국가운영

<그림4> 집권·집중·독점의 일극형 광역권 기능구조

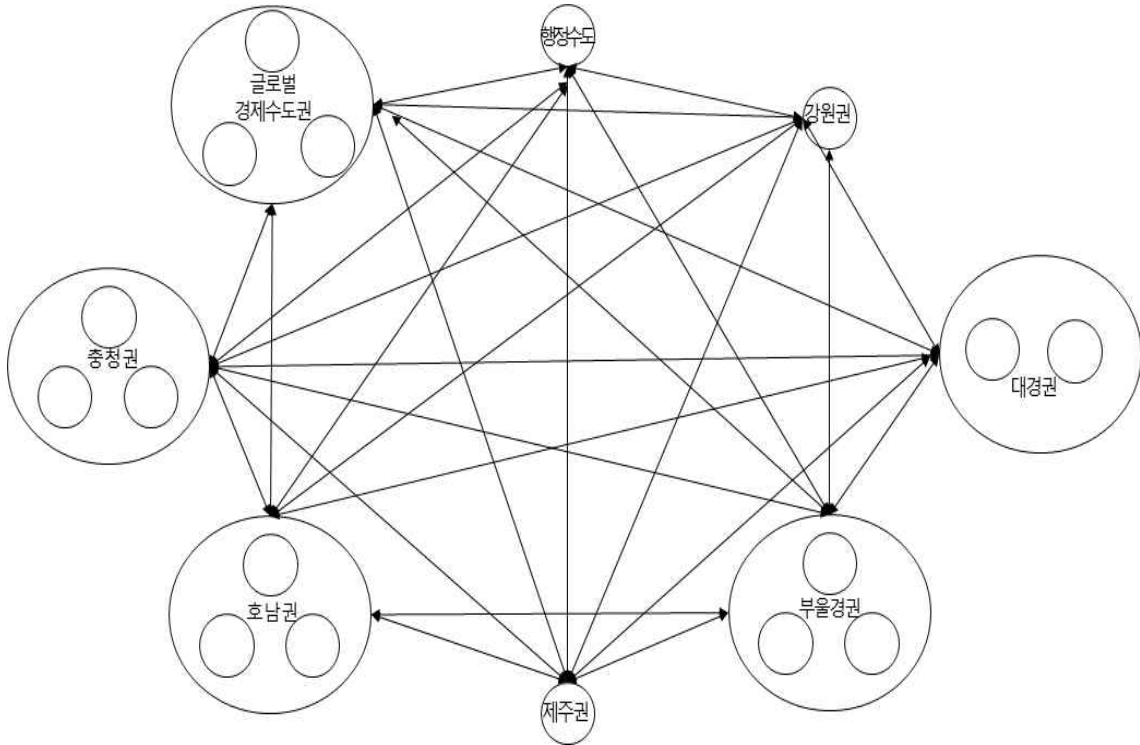


- 그동안은 각 광역권이 자립적 발전구조를 이루지 못하고 인구나 사회경제적 자원을 수도권에 집중시키는 구조로 수도권은 고도비만, 비수도권은 영양실조의 상태를 가중

시켜 운동력과 성장력을 둔화시켜왔음

- 즉, 지금까지 각 시도와 광역권 간 국토공간의 사회경제적 기능구조는 집권, 집중, 독점의 일극형 지배구조였음. 이러한 구조로는 글로벌 경쟁력을 갖추기 힘들고 산업화 시대의 덩(trap)에서 벗어나기 어려움. 기존 사회의 문제의 해결도 쉽지 않고 삶의 질과 지속가능성의 위기를 초래함.

<그림5> 분권·분산·분업의 상생적 혁신 네트워크형 광역권 기능구조



- 4차산업혁명의 새로운 시대에는 분권·분산·분업의 혁신적 네트워크형으로 행정수도의 완성과 더불어 각 광역권도 글로벌 메가시티로서의 경쟁력을 갖추면서 복수의 협력체제를 통해 상생의 발전을 도모해 나가야 함

2. 다극분산 글로벌 메가시티 구축

- 국가균형발전의 대안으로 다극분산의 글로벌 메가시티 구축의 필요성이 적극적으로 제기되고 있음
- OECD 각 국가의 GDP성장력에는 국가 이상으로 광역권의 기여가 커지고 있으며 세계의 성장도 메가리전(Florida), 지역국가(Region State, 오마에 겐이치)에 의해 주도되고 있음. 우리나라도 일극이 아니라 다극의 메가리전을 육성하여 글로벌 경쟁력을 갖추어야 함.

- 각국의 광역권에 대한 관심은 미국 오바마정부 메가리전정책, 영국 Combined Authority, 독일 Metropolitan Region, 프랑스의 Region, 일본의 슈퍼메가리전 및 광역권발전계획, 그리고 칸사이 광역연합 등에서 구체화
- 각 메가시티는 ‘전문화/특성화-분산/분화-연계/협력-순환’의 메가시티 구축전략에 따라 기능의 특화(더불어민주당·민주연구원, 2020: 122)를 통해 경쟁력과 균형성장의 발전이 가능
- 각 광역권의 구성은 참여정부의 초광역경제권, 5+2경제권 등 기존 광역권 접근과 더불어 3+2+3의 유연메가시티 등이 제안되고 있음
 - 3+2+3의 유연메가시티는 더불어민주당의 행정수도이전 T.F에서 제안된 것으로 3개의 메가시티(수도권/부울경권/충청권), 2개의 행정통합형 메가시티(대구경북, 광주전남), 3개의 강소형발전모델(전북권/강원권/제주권)으로 구성됨
- 메가시티는 행정통합도 가능하지만 미국의 광역권계획기구나 영국의 과거 Tony Blair 정부시절 진행한 RDA 및 GOR처럼 광역청(계획, 개발, 교통, 경제, 주거 등)을 두어 사안별로 유연한 협력체제가 가능함
- 국가균형발전위원회에서 메가시티를 실질적으로 뒷받침할 수 있는 추진계획, 자원, 사업운영방식 등에 대한 청사진의 제시가 필요함

3. 국민행복생활권 보장

- 우리나라의 심각한 공간적 격차는 공간 내 생활하는 주민으로서의 삶에 심각한 위기를 초래함. 특히 저출산과 빠른 고령화는 지역사회의 지속성에 중요한 도전을 제기하여 주민의 삶의 위기를 초래함.
- 특히 코로나19로 인해 그동안의 Normal이었던 생활에 큰 위기를 가져옴. 중요한 것은 With Covid-19와 Post Covid-19 시대에서 New Normal 대응의 회복탄력성(Resilience)을 신속히 갖추는 것이 중요함.
- 기존의 사회보장체제로만 대응이 어렵고 일상적 삶을 지지하는 생활보장체제의 구축이 중요함. 생활보장에는 생활권역별 행복생활의 기준을 제시하는 것이 필요함. 특히 감염병 팬데믹 상황 등을 감안할 때 보건의료와 건강권의 생활권역별 체제 정립이 매우 중요함.
- 읍·면·동의 근린생활권, 시·군·구의 기초생활권, 거점도시와 주변지역 통합연계의 지역생활권, 시도 및 시도연계의 광역생활권의 국민행복生活圈 수립
- 각 생활권별로 생활서비스, 일자리, 통학 및 통근, 주거, 교육 등의 기준을 설정하되 국민최저기준(National Minimum Standards)과 지역최적기준(Local Optimum Standards) 운영. 국민최저기준은 지역의 결핍 및 취약성으로 인해 서비스기준에 현저히 미달되면서 지역 스스로 대처가 어려운 영역 중심으로 국가 지원 강화로 구체화됨. 코로나 19 등 감염병 대응 및 공공의료기반 취약지역 문제를 해소하기 위한 공공보건의료체제에 대한 국가의 지역 지원의 역할이 중요해짐. 생활권의 운영은 지역주민의 삶의

질 유지가 관건이며 기본적으로 자치분권과 자립에 기초해야 함. 이를 국가가 돕는 것임.

4. 행정수도 완성

- 행정수도 완성은 세종특별자치시만을 위한 단독 프로젝트가 아니라 자치분권의 민주적 국가운영의 상징이자 당면한 우리사회의 문제를 해결하고 혁신형 균형발전 네트워크 운영, 다극분산의 글로벌 메가시티 구축, 국민 모두가 전국 어디서나 행복한 대한민국 건설을 위한 패키지 프로젝트이며, 이 모든 것의 동시달성을 위한 King Pin 프로젝트임

III. 행정수도란 무엇인가?

1. 추진경과

<표3> 행정수도 건설 추진 연혁

‘03년	1. 7	대통령직 인수위, 지방분권과 국가균형발전과제에 신행정수도 건설 포함
	4. 14	신행정수도건설추진 기획단 · 지원단 발족
‘04년	1. 16	신행정수도특별법(신행정수도건설을 위한 특별조치법) 공포
	5. 21	신행정수도 건설추진위원회 출범
	7. 12	신행정수도특별법 헌법소원 청구(수도 이전 위헌 헌법소원 대리인단)
	7. 15	건설교통부, 신행정수도건설 실무지원단 구성
	10. 21	헌법재판소, 신행정수도특별법 위헌 결정
‘05년	3. 18	행복도시법(신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법) 공포
	4. 7	행정중심복합도시 건설추진위원회 발족
	6. 15	행복도시법 위헌확인 헌법소원 청구(수도분할반대국민운동본부)
	11. 24	헌법재판소, 행복도시법의 위헌소송 각하(합헌결정)
‘06년	1. 1	행정중심복합도시건설청 업무시작
	5. 3	행정중심복합도시건설청 행정도시 건설기본계획(안) 발표
‘07년	4. 23	행정중심복합도시건설추진위원회 2기 출범
	7. 20	행정중심복합도시 건설 기공식
‘10년	1. 11	정운찬 국무총리, 교육과학중심 경제도시를 골자로 하는 수정안 발표
	6. 20	행정중심복합도시 건설특별법 수정 법안 국회 상임위 부결
	12. 27	세종시법(세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법) 공포
‘12년	7. 1	세종특별자치시 출범
‘20년	6-7월	「국회법」개정안(6.10) · 「세종시법」개정안(6.25) 「행복도시법」개정안(7.15) 발의

자료: 세종특별자치시(2020. 8. 3)

2. 행정수도 정의와 필요성

□ 행정수도 정의

- 수도(Capital): 중앙정부가 있는 도시를 의미(Cambridge Dictionary)
- 행정수도: 국가의 정치·행정 기능을 담당하는 도시로 국회·청와대·정부 부처 등 주요 국가기관의 소재지(세종특별자치시, 2020b)
- 행정중심복합도시: 국가 행정기능이 중심이 되는 복합도시. 2004년 10월 신행정수도 특별법의 위헌 결정 이후 변경 추진.

□ 추진배경

- 수도이전은 1971년 대선에서 신민당 김대중후보, 1970년대 박정희대통령, 1990년대 김영삼대통령 및 김대중대통령, 2000년대 노무현대통령에 이르기까지 서울 과잉 집중과 국토균형발전을 위해 지속적으로 제기됨
- 11.8%의 국토면적에 국민 절반 이상 거주하여 주거, 환경 등 수도권 과밀화 현상과 비수도권 침체 등 지역불균형 현상 발생
- 이의 해소를 위해 세종시를 행정수도로 완성하여 국가균형발전을 선도하고 수도권 과 지방이 상생하는 ‘다함께 잘사는 대한민국’ 건설(세종특별자치시, 2020b)
- 현재는 중앙부처 등 총 43개의 중앙행정 및 소속기관(중앙행정기관 22개, 소속기관 21개)이 이전하였으나 국회, 청와대의 기능이 이전되지 않아 많은 행정비효율이 발생하고 행정수도로서의 제 기능을 수행하지 못함.

□ 필요성

① 수도권 일극집중 해소와 국토균형발전 추진

- 수도권과 비수도권 간의 격차해소. 수도권의 과밀문제 해소, 비수도권 지역의 침체 대응

② 다극분산의 네트워크형 공간운영

- 정치행정의 기능만 현재의 수도권에서 세종시로 이전 배치. 각 지역이 고유의 특성을 갖고 자립발전의 기반 구축. 각 권역이 글로벌경쟁력을 갖추고 권역 간 협력체제를 통해 글로벌 경쟁력을 키우는 다극분산의 네트워크형 발전을 도모함.

③ 자치분권의 민주적 국가운영

- 여야 합의의 국회의결 등의 절차를 통해 정부부처 移轉의 행정중심복합도시 결정이 이루어짐. 우리사회의 모든 기능을 집중시킨 낡은 산업화시대 권위적 국가운영이 아니라 행정수도의 기능을 공간적으로 이전, 분산시키는 방식을 통해 자치와 분권, 다원적 사회운영의 흐름에 따른 민주적 국가운영체제로의 전환 추진.

3. 행정중심복합도시의 현 단계 문제점

□ 행정비효율의 사회적 비용 발생

- 세종특별자치시에 국회기능이 없고 일부 정부청사가 서울에 있어서(5개 부처 등 총 19개 중앙행정기관 수도권 잔류) 세종정부청사 공무원의 잦은 출장 발생. 2016년 ~ 2018년 간 관외 출방비 917억원, 출장 횟수 86.9만여회 발생. 관외 출장 중 국회 출장 비중은 59.3% 발생. 막대한 사회경제적 비용이 발생함. 정부정책운영의 서비스 품질이 저하됨.

□ 핵심 政體(polity) 간 소통 부족

- 정부 부처는 국회의 상시적 견제와 감시, 상호 대응 및 협력의 거버넌스 체제를 이루게 됨. 국회와 청와대와의 정부부처의 관계는 매우 긴밀할 수밖에 없고 공간적, 물리적 근접성을 중요하게 고려하게 됨. 민주적 핵심 政體(polity)는 입법부, 사법부, 행정부이며 특히 입법부와 행정부 간의 관계는 매우 긴밀함.
- 입법부는 서울에 있고 중앙부처만 세종시에 이전된 상태로 상호 간 긴밀한 의사소통 부족. 이에 따른 행정품질의 저하와 피해의 국민일반 전가 발생.

□ 국가균형발전, 자치분권체제의 지연

- 2003년 10월 15일 국무회의 의결, 12월 29일 국회 통과한 지방분권 3대특별법은 지방분권특별법, 국가균형발전특별법, 신행정수도 건설을 특별조치법으로 이들 3개 법률은 각자 고유의 특성을 갖고 있기도 하지만 서로 긴밀히 연계됨.
- 신행정수도는 기존의 경제적 수도와는 분리된 행정수도로서 특별자치권한을 가지게 되어 지방분권과 밀접히 관련됨. 신행정수도의 충청권 결정에 따라 대전과 충남은 국가균형발전정책의 공공기관이전 대상지역에서 제외되는 등 행정수도와 공공기관 이전의 균형발전설계는 상호기능의 고려 속에 설계됨. 신행정수도는 전국적 균형발전의 기능적 분산과 분업체제에 중요한 역할을 담당하도록 설정됨.
- 행정수도 완성의 지연으로 분권과 국가균형발전의 통합적 국가운영에 한계 발생

IV. 왜 행정수도 완성인가?

1. 新국가통합전략의 해외 수도이전 경험

□ 미국 Washington D.C.

- Washington D.C.가 수도가 되기 전까지는 뉴욕과 필라델피아가 수도로서 역할을 함. 건국 초기 13개 주의 비교적 중앙에 위치하도록 의견이 접근됨. 포토맥 강을 기준으로 메릴랜드주와 버지니아주 두 개 지역 통합지구로 수도입지법으로 통과됨(1790년).
- Washington D.C.는 미국 연방체제하에 어느 주에도 속하지 않고 연방 그 자체의 영

- 토로 기능을 하도록 하는 모든 주들의 입장이 반영되면서 설립됨. 지금도 각 주의 수평적 대등 권한과 참여를 반영하는 2명의 연방상원의원이 없음(대통령 선거인단 투표는 1964년부터 시행되었으나 3명에 불과하여 선거인 수가 가장 적은 주와 동일함). 연방의회 직할로 되어 독립된 징세권이 없음(Taxation without Representation)
- 각 주의 이해로부터 독립된 연방수도로서의 기능에 충실하도록 각 주의 합의를 통해 조성됨

□ 캐나다 Ottawa

- 1857년 공식적 연방수도로 결정. 프랑스 식민지령이었던 le Québec주와 영국 식민지령이었던 Ontario주의 경계 지역에 위치가 선정됨. 오타와강과 리도운하가 만나는 지점에 위치. 수도 입지결정에는 Québec, Montreal, Kingston, Toronto 등 4개 도시 간 경쟁이 치열했으나 프랑스령과 영국령 사이의 지역에 두고 양 지역 간 갈등을 해소하려는 Victoria여왕의 입장이 크게 반영되어 결정.
- 지역 간 통합과 균형을 위한 지역적 고려가 반영됨
- 계획도시로서 잘 성장하여 북부의 실리콘밸리라는 평가를 얻으며 경제성장지역으로 발돋움

□ 호주 Canberra

- 1911년 수도로 확정되어 1927년 Melbourne으로부터 이전됨.
- 지역이름 자체가 호주 원주민어로 ‘화합의 장소’ 라는 의미처럼 각 주 간의 화합과 통합의 연방행정수도로써 역할.
- 이전 연방수도였던 Melbourne이나 최대 도시로 성장한 Sydney가 아니라 두 지역의 중간 지대에 있는 Canberra로 수도를 결정
- 지금도 인구 39.6만 규모이지만 1912년 국제현상설계 결과로 설정된 체계적 계획도시로서의 특성을 가짐

□ 말레이시아 Putrajaya

- 말레이시아 3개 연방직할 지역 중 하나로 1993년 신행정수도 결정. 2010년 정부기관 이전
- 기존 수도인 쿠알라룸푸르의 과밀문제 해결을 위해 조성함
- 인구는 9.2만명 규모이지만 주요부처가 모두 이전하여 연방수도로서의 기능을 충분히 감당하고 있음
- 말레이시아는 연방제 국가로 각 주간의 합의 존중의 국가운영체제를 갖고 있음. 연방직할구는 행정수도인 Putrajaya 외 말레이시아 수도로 인구 170여만명(광역권은 750만여명)의 Kuala Lumpur, 그리고 경제적 중심지(역외금융센터이자 자유무역지대)인 보르네오 섬에 위치한 Labuan(인구 8.5만여명)이 있음

□ 시사점

- 각 주의 이해로부터 독립된 국가행정의 필요로 조성
- 당면한 국가문제를 공간적으로 해결하기 위한 노력으로 제안됨
- 행정수도 입지에는 치열한 지역 갈등이 야기될 수 있으나 지역 간 이익의 중립지대를 중심으로 합의를 통해 조성
- 행정수도 자체의 기능을 우선적으로 조성되며 계획도시로서 최선의 설계로 건설되었고 사회경제적 변화에 따라 진화발전함

2. 지난 반세기의 국가 핵심과제 해결

□ 1971년 7대 대통령선거 신민당 김대중후보

- 서울 과밀문제 해결을 위해 수도 이전 주장

□ 1970년대 박정희대통령

- 통일이 될 때까지 서울의 급격한 인구집중을 해결하기 위해 임시행정수도로 수도 이전 주장(1977. 2.)

□ 1990년대 김영삼대통령

- 11개 중앙행정기관의 대전이전으로 대전을 제 2 행정수도로 조성(1992. 10.)

□ 1990년대 김대중대통령

- 8개 청의 대전 이전을 통해 수도권 비대화 방지 및 국토균형발전에 기여(1998. 7.)

□ 2000년대 노무현대통령

- 수도권 집중 억제와 낙후된 비수도권의 지역경제 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설해 청와대와 중앙부처를 이전(2002. 9.)

□ 2017년 19대 대선 더불어민주당 문재인후보

- 제19대 대통령선거에서 문재인후보는 세종시를 실질적 대한민국의 행정수도로 만들겠다고 공약함(2017)

□ 시사점

- 역대 주요 대통령들은 서울의 급격한 인구집중 해결과 지역균형발전을 위해 행정수도의 이전 필요성을 역설
- 행정수도 완성은 이러한 반세기동안 지속된 국가지도자들의 고심과 정책추진의 완수를 의미함

3. 효율적이고 혁신적인 국정운영

- 그동안 수도권 중심적 성장은 정치적 권력과 결합된 경제, 서울 중심적 사고, 중앙집권적 국가운영에 많은 영향을 받음. 단지 서울과 수도권에 입지 한 것만으로 사회적 가치가 집중되는 지대추구(rent seeking)의 경제체제 특성이 강하였음. 이러한 사회경제적 체제는 비효율적이고 비혁신적인 특성임.
- 행정수도 완성을 통해 사회경제적 가치가 집중된 지역으로부터 행정기능을 분리, 독립함으로써 생산과 경제활동에 더욱 효율적인 운영이 가능함
- 경제로부터 행정지배 및 개입요소가 제거되면서 부당한 규제 해소와 자율적 대응이 가능하여 더욱 혁신적 기능이 촉진될 것임

4. 다극분산의 메가시티 실질적 구현

- 수도권은 여전히 국제경제의 중추적 기능 수행. 공공기관 이전과 세종시로 정부부처 이전에도 수도권의 경제적 위상은 큰 영향이 없었으며 오히려 성장하였음. 글로벌 금융허브이자 경제산업적 수도 기능 수행
- 부울경권, 대경권, 호남권, 충청권 모두 글로벌 메가시티리전으로 성장하며 강원, 제주 역시 지역의 특성에 따라 발전하게 됨
- 각 광역권은 다시 서로 결합되면서 슈퍼 메가리전의 발전도 가능하며(일본의 5차국토 계획에서는 도쿄-오사카-나고야까지의 벨트를 슈퍼 메가리전 지역으로 설정함) 중층적 결합이 가능함
- 행정수도는 이러한 다극분산의 메가시티와 슈퍼 메가리전에 대한 적극적 지원과 협력의 파트너로 역할 수행. 행정수도 완성은 일극적 지배형에서 다극적 파트너십형의 국가운영으로 전환하는데 촉진적 역할 담당.

5. 민주적이고 포용적인 국가 실현

- 우리나라의 중앙집권적 사고는 뿌리 깊은 의식으로 작용함(Gregory Henderson, 1968, 「소용돌이의 한국정치」). 조선시대, 일제 강점기, 산업화시기, 권위주의 정치시기에 서 성장한 일극중심의 사고는 개선되어야 할 사회의식임.
- 서울과 수도권에 모든 권력을 집중시킨 체제야말로 민주주의적 가치에 역행하는 것임
- 행정수도의 완성은 전국의 다원적이고 민주적 가치의 존중과 실현으로 구체화될 것임
- 수도권 이외 지역에서 더 크게 발생하고 있는 농어촌 문제, 인구과소지역 문제, 청년 및 노인문제에 대해 적극적인 행정대응력을 가지게 되어 책임성(Responsibility)과 사회적 포용(Social Inclusion)의 국가운영이 구현될 수 있음
- 수도권만의 이익이 아닌 모든 지역의 이익대변으로 포용적 행정수도 기능 수행

V. 국가균형발전 비전 구현의 행정수도 완성 전략

1. 민주적 분권·분산·분업·혁신의 국가운영

- 행정수도의 완성은 국가중심, 행정중심, 중앙집권, 일극집중, 특정이익대변이 아니라 지역중심, 시민사회중심, 지방자치와 분권, 다극분산, 다원적 분업과 혁신의 국가운영 원리의 책임있는 보증이 되어야 함
- 수도권외의 사회경제적 집중체제로부터 분리되면서 그 자체 민주주의적 작동이 가능해짐

2. 지역통합과 정치합의 존중

- 수도 결정 및 이전을 했던 선진 사례에서 보듯이 특정 지역과 특정 정파의 행정수도 추진은 성공하기 어려움
- 다수 지역의 발전과 함께하는 지역통합 연계의 행정수도 역할이 설정되어야 함
- 메가시티, 행정통합 등 현재 각 지역의 수도권 일극 대응의 움직임들이 매우 빨라지고 있음. 이러한 각 지역의 대응에 관심과 지원의 노력이 필요함.
- 집권여당 뿐 아니라 야당도 공감하는 정치 대타협과 합의 존중의 절차 진행이 필요. (더불어민주당의 행정수도에 대한 적극적 관심이 높아질수록 충청권 외 지역의 반대 의견도 높아지고 있음에 유의해야 함)

3. 우선순위에 따른 단계별 추진

- 행정수도 완성은 일회성 모든 것을 달성할 수 있는 사안이 아님. 우선순위에 따라 법제적으로 가능하고 공감대 큰 부분부터 우선적으로 대응해야 함.
 - 1단계: 국회 세종의사당 건립, 여성가족부 등 미 이전 중앙행정기관의 추가이전, 세종행정법원 및 지방법원의 설치부터 먼저 설치되어야 함.
 - 2단계: 다극분산의 메가시티 조성 등 국가균형발전 2.0의 패키지 프로젝트로 행정수도 완성 전략의 병행 추진.
 - 3단계: 국민공감대 확산을 기반으로 한 행정수도 법적 지위 확보 추진
- 의원내각제 국가가 아닌 미국에서도 연방수도의 연방의회의 역할은 막강함. 국회 세종의사당 설치, 운영으로도 행정수도 기능 완성도가 매우 높아짐.
- 다극분산의 메가시티 조성의 적극적 진행이 행정수도 완성의 실질적 기반이 될 수 있음.

4. 행정수도기능 충실

- 자족적 도시기능을 위해서는 복지, 보건의료, 교육, 주거 뿐 아니라 경제, 산업기술, 연구개발의 기능도 중요함.
- 하지만 이들 기능을 모두 세종시에 집중시키려 한다면 당연히 다른 지역의 반발을 초래할 것임. 해외 대부분의 국가에서 신 행정수도 조성 전략은 행정수도 자체의 기능을 가장 우선시하여 접근하여 불필요한 갈등과 오해를 최소화시키며 내실있는 성장이 가능하였음.
- 산업경제, 교육 등의 핵심자원을 우선적으로 유치하게 된다면 타 권역 뿐 아니라 충청권 자체에서도 반발을 가져올 수 있으므로 행정수도기능 우선의 접근이 중요

5. 혁신 네트워크 축 운영

- 일극형 지배구조가 아니라 다극형 혁신 네트워크로 작동하려면 정부 운영 거버넌스도 이에 충실할 필요가 있음
- 메가시티 권역을 실질적으로 뒷받침하는 광역행정기구(광역행정청)이 메가시티별 운영도 고려해볼 필요가 있음
- 행정수도 내 지역 4주체(시도지사협의회, 광역의회의원협의회, 기초자치단체장협의회, 기초의회의원협의회) 역시 연계하여 지역주체 참여의 실질적 네트워크를 운영할 필요가 있음.(영국은 단방제 국가이지만 법률 제정과 정책운영에서 지방의원 및 단체장 연합기구의 의견을 우선적으로 반영하고 있음)
- 충청권 메가시티에도 적극 참여하여 충남북, 대전을 지원하는 네트워크 운영

6. 미래지향적 행정수도 운영

- 행정수도는 차세대 미래지향적 도시기능 및 역할을 고려하며 조성되어야 함.
- Smart City, Smart Shrinkage & Compact City 운영 등 미래 인구사회적, 과학기술적 변화를 선도하는 행정수도 운영

<참고문헌>

더불어민주당·민주연구원, 2020, 「국가균형발전 및 행정수도 완성 T.F 결과 보고서」
 세종특별자치시, 2020a, “행정수도 현황 및 추진전략(안)”
 세종특별자치시, 2020b, “행정수도 팩트 체크”
 이상호, 2020, “포스트코로나19와 지역의 기회”, 한국고용정보원, 「지역고용리뷰」.
 통계청, 2020, “최근 20년간 수도권 인구이동과 향후 인구전망 보도자료”

<http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm>