

행정수도 개헌 지방시대 실현 포럼

일시 2023. 7. 25.(화) 14:00~16:30

장소 정부세종컨벤션센터 4층 중연회장

대상 세종시민 누구나

목 차

■ 진행순서	5
■ 인 사 말	7
■ 기조강연 우동기 위원장(대통령 직속 지방시대위원회)	13
■ 주제발표 강현철 부원장(한국법제연구원)	25
■ 토 론 문 길병욱 단장(세종특별자치시 미래전략추진단)	41
■ 토 론 문 김흥주 책임연구위원(대전세종연구원)	45
■ 토 론 문 박 진 교수(한국개발연구원 국제정책대학원)	51

진행순서

진행순서



시간	내용
14:00~14:05	개회 및 주요 내빈 소개
14:05~14:20	개회사 - 최민호 시장(세종특별자치시) 환영사 - 김영진 원장(대전세종연구원) 축사 - 이순열 의장(세종특별자치시의회) 축사 - 변재운 사장(국민일보)
14:20~14:25	퍼포먼스 및 기념 촬영
14:25~15:05	기조강연 - "이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국! 그 비전과 전략" 우동기 위원장(대통령 직속 지방시대위원회)
15:05~15:25	주제발표 - "행정수도 지위 확보를 위한 입법적 과제 및 미래전략수도 세종의 방향" 강현철 부원장(한국법제연구원)
15:25~15:40	휴식
15:40~16:30	패널토론 좌장) 전영한 원장(서울대학교 행정대학원) 토론) 길병옥 단장(세종특별자치시 미래전략추진단) 김흥주 책임연구위원(대전세종연구원) 박진 교수(한국개발연구원 국제정책대학원) 이소희 위원장(세종특별자치시의회 교육안전위원회) 플로어토론
16:30	폐회

인사말



최민호 시장

세종특별자치시

안녕하십니까, 세종특별자치시장 최민호입니다.

우선 지난 7월 14일부터 내린 많은 비로 큰 피해를 겪은 시민 여러분께 위로의 말씀을 전합니다. 지난 19일 대통령께서 세종시를 특별재난지역으로 선포해주셨습니다. 중앙의 지원을 활용하여 신속한 복구와 평온한 일상 회복에 박차를 가하겠습니다.

오늘 포럼은 더 이상 미룰 수 없는 행정수도 개헌과 지방시대 실현이라는 시대적 사명을 담아 열게 되었습니다.

먼저, 바쁘신 중에도 이 자리를 빛내기 위해 참석해주신 분들께 감사의 말씀을 전합니다.

지방시대 실현에 앞장서고 계신 우동기 지방시대위원장님, 시정의 파트너이신 이순열 세종특별자치시의회 의장님, 토론의 좌장을 맡아주신 전영한 서울대 행정대학원장님, 주제 발표를 맡아주신 강현철 한국법제연구원 부원장님, 김영진 대전세종연구원장님을 비롯하여 오늘 자리를 빛내기 위해 참석해주신 시민분들께 감사의 말씀을 전합니다.

흔히, 헌법은 시대정신의 반영이라고 합니다. 오늘 포럼의 주제인 행정수도 개헌과 지방시대 실현은 대한민국의 미래를 논할 때, 아무리 강조해도 지나침이 없는 중요한 시대적 과제입니다. 모두 아시는 것처럼, 우리 세종시는 2004년 헌법재판소 위헌결정 이후 20년 동안 '행정중심복합도시'라는 지위에 머물러 있어야만 했습니다. 하지만 이제는 온전한 행정수도 완성을 위한 담대한 도전이 필요합니다. 수도의 결정요소는 대통령과 국회의 소재지입니다. 지난해 우리 시에 대통령 제2집무실 설치 근거가 마련되었고, 국회 세종의사당 설치를 위한 근거도 마련되었습니다. 세종시가 헌법상 행정수도가 되면 무엇이 달라질까요?

첫째, 세종시의 대외적 위상이 높아집니다. 국토 균형발전과 국가 경쟁력 강화를 위해 설립된 당초의 목적을 달성함은 물론, 명실상부한 행정수도로써 국내뿐만 아니라 국제적 인지도 역시 상승하게 됩니다.

둘째, 세종시를 중심으로 지방시대 실현이 가속화됩니다. 국정운영의 근간이 되는 공간적 중심이 수도권에서 세종시로 이전되어 지방시대 실현을 가속화 할 것입니다.

셋째, 행정수도이자 미래전략수도의 시민이라는 자부심을 갖게 됩니다. 우리 세종시민들은 행정수도의 시민이라는 자부심을 갖고 대한민국 앞날을 선도하는 미래전략수도의 일원이라는 희망으로 일상을 살아갈 것입니다.

여러분, 이제 우리는 진정한 지방시대의 실현을 위하여 힘을 모아야 할 때입니다. 행정중심복합도시라는 굴레를 벗고, 명실상부한 행정수도로 나아가야 할 때입니다. 머지않아 다가올 '행정수도 세종시'의 찬란한 미래를 위해 모두 힘을 모아 주시길 바랍니다. 감사합니다.

2023년 7월 25일

세종시장 **최민호**



김영진 원장
대전세종연구원

안녕하십니까. 대전세종연구원장 김영진입니다.

행정수도 개헌, 지방시대 실현의 선도도시 세종을 만들기 위해 오늘 함께해주신 세종시민 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

또한, 창조와 도전의 정신을 가지고 행정수도 그 이상의 미래전략수도 완성을 위해 열정적으로 활동하시는 최민호 시장님, 그리고 이를 위해 함께 왕성하게 의정활동을 하시는 이순열 의장님, 다시 뛰는 대한민국을 위해 특별한 강의를 해주시는 대통령 직속 지방시대위원회 우동기 위원장님, 행정수도 지위확보를 위해 오랜기간 고민하셨을 강현철 부원장님, 바쁜 일정에도 좌장의 자리를 수락해주신 전영한 원장님과 심도있는 토론을 해주실 패널분들께도 감사의 인사를 전합니다.

세종시는 국가균형발전의 선도도시입니다. 십여년의 시간을 거치며 성장한 세종시가 이제는 수도권 못지않게 살기 좋은 지역이라는 것, 그리고 미래가치나 경쟁력에서 무한한 잠재력을 지니고 있다는 것을 여기 계신 분들을 비롯하여 많은 국민들이 공감하고 계실 겁니다. 앞으로는 대한민국 어디든 세종이 될 수 있고 세종이 되어야만 합니다. 세종시의 사례가 전국으로 확산되어 대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대가 되기를 바랍니다.

그러나 세종시에도 숙제는 남아있습니다. 그것은 바로 행정수도로 인정받는 것입니다. 처음 세종을 계획했던 그 시절에 비해 국가 균형발전에 대한 국민적 인식이 많이 올라왔다고 생각합니다. 그리고 많은 국민들이 이 곳을 명실상부한 행정수도로 생각하고 있습니다. 그 공감대를 바탕으로 우리는 행정수도 명문화 개헌을 이루어내야 합니다. 더이상 선언적인 행위로 그쳐서는 안됩니다. 법적 지위 확보를 위해 이제는 좀 더 실질적이고 구체적으로 접근해야 합니다. 그렇기에 각계 전문가와 시민들이 모여 의견을 나누는 오늘 행사가 뜻깊고 의미 있는 자리라 생각합니다.

오늘 함께 해주신 세종시민분들과 함께 세종특별자치시가 행정수도로써, 지방시대의 선두 주자로서 역할을 할 수 있도록 저희 대전세종연구원도 최선을 다해 정책을 발굴하고 지원할 것을 말씀드리며 환영의 인사를 마치겠습니다.
감사합니다.

2023년 7월 25일
대전세종연구원장 **김영진**



이순열 의장

세종특별자치시의회

여러분 반갑습니다.

세종시의회 의장 이순열입니다.

헌법에 세종시를 행정수도로 명문화하는 것에 대한 인식을 공유하고, 해법을 모색하는 포럼에 함께하게 된 것을 뜻깊게 생각합니다. 2017년 이후 1번 국도 산울동 빗돌터널을 지날 때면 ‘행정수도 세종, 개헌으로 완성’이라고 쓴 홍보 문구를 볼 수 있었습니다. 행정수도 완성 세종시민 대책위와 시민들은 저마다 가슴에 배지를 달고 개헌의 당위성을 알렸습니다. 당시 시민사회의 최대 화두였습니다.

세종시의회도 ‘행정수도 완성 개헌특위’를 구성해 행정수도 완성의 필요성을 충청민들을 포함한 국민들에게 호소하였습니다. 그래서 최민호 시장님께서 취임 1주년 기자회견을 통해 ‘개헌을 통한 행정수도 완성’에 동참해주셨을 때 정말 반가웠습니다. 지금 세종시는 대통령 제2집무실과 국회세중의사당 건립이 확정되고, 47개의 행정기관(소속기관 24개 포함)과 25개 공공기관(16개 국책연구기관 포함)이 이전하는 등 명실상부한 행정수도로 성장해왔습니다. 수도의 지위로서 실체가 명확한 세종시에 걸맞은 헌법적 지위를 부여하는 논의는 반드시 필요합니다.

정권의 향배에 따라 곡절을 겪지 않도록 법적 기반을 마련하는 것도 중요합니다.

하지만 개헌은 너무 많은 시간과 절차 그리고 막대한 비용이 필요합니다.

행정수도 세종의 견고한 완성을 위해서 지금, 국회 규칙 제정을 통한 국회 세중의사당의 조속한 건립이 우선입니다.

며칠 전 제1차 국회 운영개선소위원회에서 여야가 추천한 자문위원단이 참석하여 국회 규칙 제정과 관련한 의견을 처음으로 청취하는 의미 있는 자리가 마련됐습니다. 지금 시점에선 국회 규칙 제정에 집중한 뒤 개헌을 추진하는 것이 효율적이라고 생각합니다. 국회 세중의사당 설치의 ‘행정수도 세종’완성의 가장 핵심적인 사업입니다. 국회 이전이 순조롭게 진행된다면 행정수도 개헌을 위한 국민의 공감대 형성도 수월할 것입니다. 세종시의회도 세종시가 처음 계획했던 대로 대한민국 행정수도로 우뚝 설 수 있도록 최선을 다하겠습니다. 하루빨리 그날이 오기를 시민 모두와 함께 기원합니다.

모쪼록 이번 포럼이 행정수도 완성에 일조하고, 골고루 잘사는 지방시대를 견인할 수 있는 계기가 되길 바랍니다.

감사합니다.

2023년 7월 25일

세종특별자치시의회 의장 **이순열**

축사



변재운 사장

국민일보

존경하는 39만 세종시민 여러분 반갑습니다.
국민일보 사장 변재운입니다.

먼저, 대한민국의 '행정수도' 세종에서 열리는 '행정수도 개헌 지방시대 실현' 포럼 개최를 진심으로 축하드립니다.
포럼을 주최하시는 최민호 세종특별자치시장님과 강연을 하시는 우동기 지방시대위원회 위원장님을 비롯한 각계각층의 전문가분
들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.
아울러, 바쁘신 와중에도 포럼에 귀한 발걸음을 해주신 모든 내·외빈 여러분들께도 감사드립니다.

오늘 포럼의 주제인 행정수도 개헌과 지방시대 실현은 대한민국의 미래에서 어느 하나도 소홀히 할 수 없는 중요한 시대적 화두
입니다. 모두들 아시다시피 그간 우리는 개헌과 지방시대 실현에 대해 많은 논의를 해왔습니다.
그럼에도 불구하고 수도권 쏠림현상은 경제·인구·문화 등 전분야에서 심화되고 있으며, 지방은 소멸 흐름이 가속화되고 있는 엄중
한 상황에 놓여있습니다.

국가에서 세종시를 계획한 목적은 이러한 편중을 완화하고 국가 균형발전과 국가 경쟁력 강화를 이루기 위해서일 것입니다.
오늘 행정수도 개헌과 지방시대 실현 포럼을 통해 좋은 생각과 의견을 나누고, 개헌에 대해 충분한 공감대 형성을 기대하며,
세종시가 '행정수도'로서 위상을 확보하여 국가 균형발전을 상징하는 도시로서 나아가길 기원합니다.

감사합니다.

2023년 7월 25일
국민일보 사장 **변재운**

기조강연

이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국! 그 비전과 전략

우동기 위원장

대통령 직속 지방시대위원회

이제는 지방시대 다시 뛰는 대한민국!

그 비전과 전략

2023. 7. 25.

지방시대위원장

우 동 기

CONTENTS

이제는 지방시대, 다시 뛰는 대한민국
그 비전과 전략

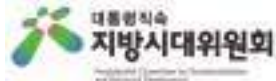
I 지방의 현실과 시대적 요구

II 지난 균형발전정책의 성찰

III 새로운 지방시대의 비전과 전략



지방의 현실과 시대적 요구

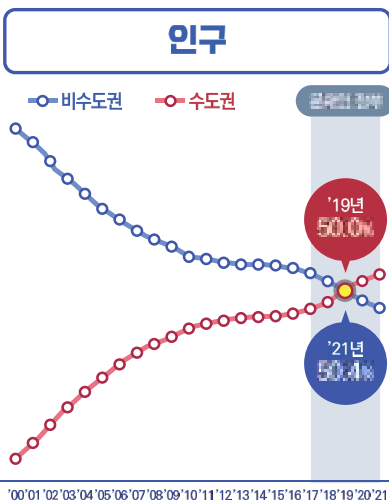


I 지방의 현실과 시대적 요구

01 수도권 쏠림 현상과 지방소멸



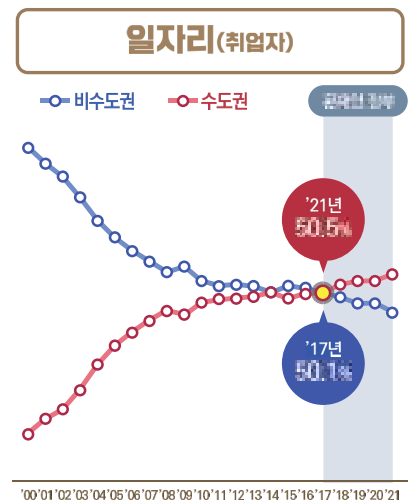
수도권 vs. 비 수도권 지표 추이



2019년 수도권 인구 비중이 처음으로 비수도권 인구 비중 추월



2015년 수도권과 비 수도권의 GRDP 역전 현상 발생

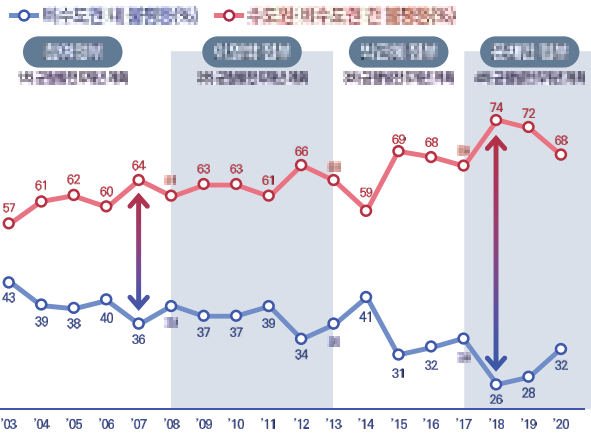


비 수도권과 임금격차 확대 속에 수도권 취업자수 빠른 증가

01 수도권 쏠림 현상과 지방소멸

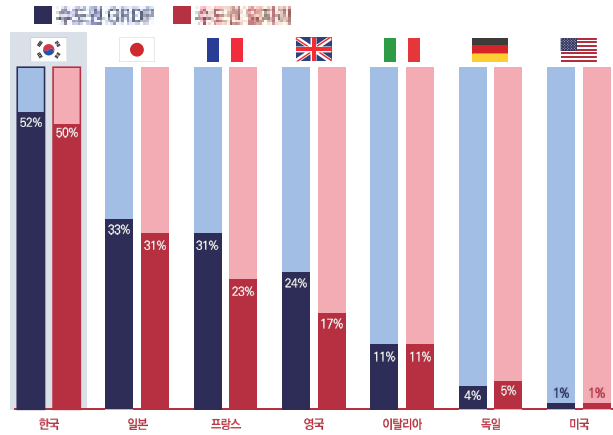
수도권 집중과 격차 확대

지역간 격차의 확대



국내 지역격차(100) 중에서 수도권-비 수도권 간 격차가 약 70%, 비수도권 내 격차가 약 30% 차지 (산업부, 2022)

OECD 국가간 수도권 집중도 비교 ('18년 기준)



다른 OECD 국가들 대비 국내 수도권 GRDP, 인자리 비중은 50% 이상으로 매우 높은 집중도 시현 (국회 입법조사처, 2020)

02 인재 양성과 정주를 위한 지방 중심의 교육시스템 구축

비 수도권 지방 소멸 위기감 확대

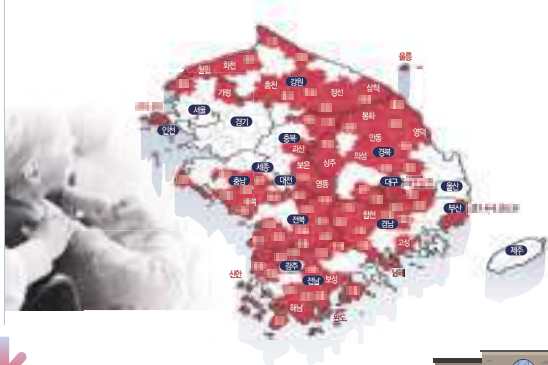
저출산, 고령화, 청년층 대이동의 삼중고

... 5년간 청년인구 2배 수도권 유입 ...



226개 기초지자체 중 89개가 인구감소지역

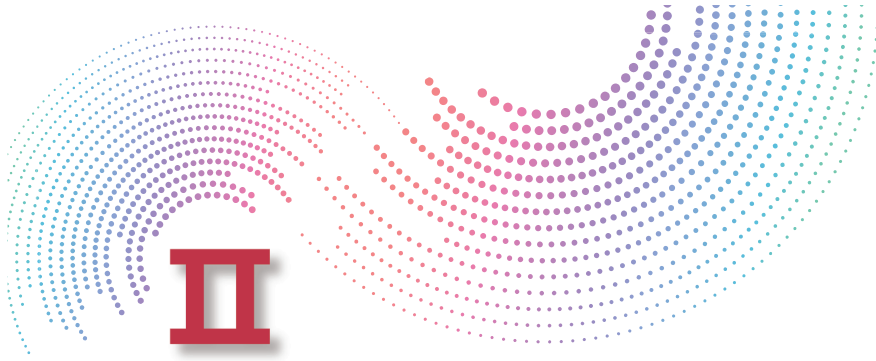
... 전국 시군구 소멸 위기 ...



지방중심의 교육시스템 구축 필요

보육·돌봄부터 대학까지
지방인재 양성과 정주시스템 구축

지역의 핵심인재를 양성하는
지방대학 살리기



지난 균형발전정책의 성찰



II 01 그간의 균형발전정책 패러다임



	균형발전 1.0	균형발전 2.0																					
한반 문제	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤 탈출, 자립경제기반 구축 • 수도권 과밀·집중 억제와 낙후지역 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권 집중억제와 지방분산(국가균형발전) • 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현 																					
정책 목표 핵심 가치	<ul style="list-style-type: none"> • 성장과 개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역격차 해소(국가균형발전과 지방분산) • 국가경쟁력 강화, 국민행복 실현 																					
추진 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 주도 - 경제지원과 사회간접자본 구축: 경제개발계획 & 국토종합개발계획 	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 주도, 지역주도 필요성 인식 - 국정과제 추진: 국가균형발전특별법, 균형발전특별회계, 국가균형발전계획 																					
중점 전략 및 추진 과제	<table border="1"> <thead> <tr> <th>경제개발전략</th> <th>광역발전전략</th> <th>균형발전전략</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>1960~1970년</td> <td>1960년대</td> <td>1980년대</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 빈곤의 악순환 탈피 • 자립경제기반 구축 • 공업화기반 조성 등 국가경제 성장 지원 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 성장-복지조화 • 수도권 집중 억제 • 정주생활권 구성과 낙후지역 지원 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 세계화, 지방화 대응 - 지방분권형 국토 골격 • 국토환경 보전 대응 • 통일대비 국토 기반 </td> </tr> </tbody> </table>	경제개발전략	광역발전전략	균형발전전략	1960~1970년	1960년대	1980년대	<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤의 악순환 탈피 • 자립경제기반 구축 • 공업화기반 조성 등 국가경제 성장 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 성장-복지조화 • 수도권 집중 억제 • 정주생활권 구성과 낙후지역 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계화, 지방화 대응 - 지방분권형 국토 골격 • 국토환경 보전 대응 • 통일대비 국토 기반 	<table border="1"> <thead> <tr> <th>국가균형발전전략</th> <th>광역경제권전략</th> <th>지역혁신성장전략</th> <th>포용적 균형발전 전략</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2000~2008년</td> <td>2009~2013년</td> <td>2014~2017년</td> <td>2018~2022년</td> </tr> <tr> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 혁신주도형 기반구축 • 낙후지역 자립기반 조성 • 수도권 질적 발전 • 네트워크형 국토 형성 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 국가경쟁력 강화 • 광역화·지역간 연계협력 활성화 • 기초생활권 형성 • 지역주도 상생발전 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 국민행복 증진 (HOPE) • 일자리 확충으로 지역경제 활력 제고 • 교육·여건 개선, 문화·복지·의료 확대 </td> <td> <ul style="list-style-type: none"> • 지역주도 분권형 균형발전 전략 • 사람·공간·산업 육성 전략 </td> </tr> </tbody> </table>	국가균형발전전략	광역경제권전략	지역혁신성장전략	포용적 균형발전 전략	2000~2008년	2009~2013년	2014~2017년	2018~2022년	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신주도형 기반구축 • 낙후지역 자립기반 조성 • 수도권 질적 발전 • 네트워크형 국토 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가경쟁력 강화 • 광역화·지역간 연계협력 활성화 • 기초생활권 형성 • 지역주도 상생발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민행복 증진 (HOPE) • 일자리 확충으로 지역경제 활력 제고 • 교육·여건 개선, 문화·복지·의료 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주도 분권형 균형발전 전략 • 사람·공간·산업 육성 전략
	경제개발전략	광역발전전략	균형발전전략																				
1960~1970년	1960년대	1980년대																					
<ul style="list-style-type: none"> • 빈곤의 악순환 탈피 • 자립경제기반 구축 • 공업화기반 조성 등 국가경제 성장 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 성장-복지조화 • 수도권 집중 억제 • 정주생활권 구성과 낙후지역 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 세계화, 지방화 대응 - 지방분권형 국토 골격 • 국토환경 보전 대응 • 통일대비 국토 기반 																					
국가균형발전전략	광역경제권전략	지역혁신성장전략	포용적 균형발전 전략																				
2000~2008년	2009~2013년	2014~2017년	2018~2022년																				
<ul style="list-style-type: none"> • 혁신주도형 기반구축 • 낙후지역 자립기반 조성 • 수도권 질적 발전 • 네트워크형 국토 형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 국가경쟁력 강화 • 광역화·지역간 연계협력 활성화 • 기초생활권 형성 • 지역주도 상생발전 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민행복 증진 (HOPE) • 일자리 확충으로 지역경제 활력 제고 • 교육·여건 개선, 문화·복지·의료 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주도 분권형 균형발전 전략 • 사람·공간·산업 육성 전략 																				

*출처 : 차미숙 (2020), 현행국의 균형발전정책 패러다임의 실천전략

02 역대 정부의 균형발전 정책

균형발전 정책 태동과 수도권 집중 심화



박정희 정부

1963. 12 ~ 1978. 10

균형발전 정책 태동

수도권 억제를 위한 수도권정비계획법 제정 및 정비계획 수립 등

수도권정비계획 도입, 행정수도 이전을 위한 백지계획 추진 등
균형발전 정책의 초석 마련



김대중 정부

1998. 2 ~ 2003. 2

수도권 집중 가속화

광역교통망·첨단 정보통신 발전이
오히려 수도권 집중을 촉진

IMF 위기 극복과 국가경쟁력 향상을 위해
벤처기업 및 첨단전략산업 육성 추진,
정보화로 수도권 집중 효과



02 역대 정부의 균형발전 정책

수도권 집중을 막기 위한 지속적 노력

김영삼 정부

1993. 2 ~ 1998. 2

지방자치 확대와
도농 통합 추진으로
지방권한 확대의 전기 마련



노무현 정부

2003. 2 ~ 2008. 2

균형발전의 거점 구축 적극 추진
(세종시, 혁신도시, 기업도시) →
2014년까지 150여개
공공기관 지방이전



이명박 정부

2008. 2 ~ 2013. 2

5+2 광역경제권의 추진으로
수도권에 버금 가는 지역경제권
및 메가시티 조성 노력



박근혜 정부

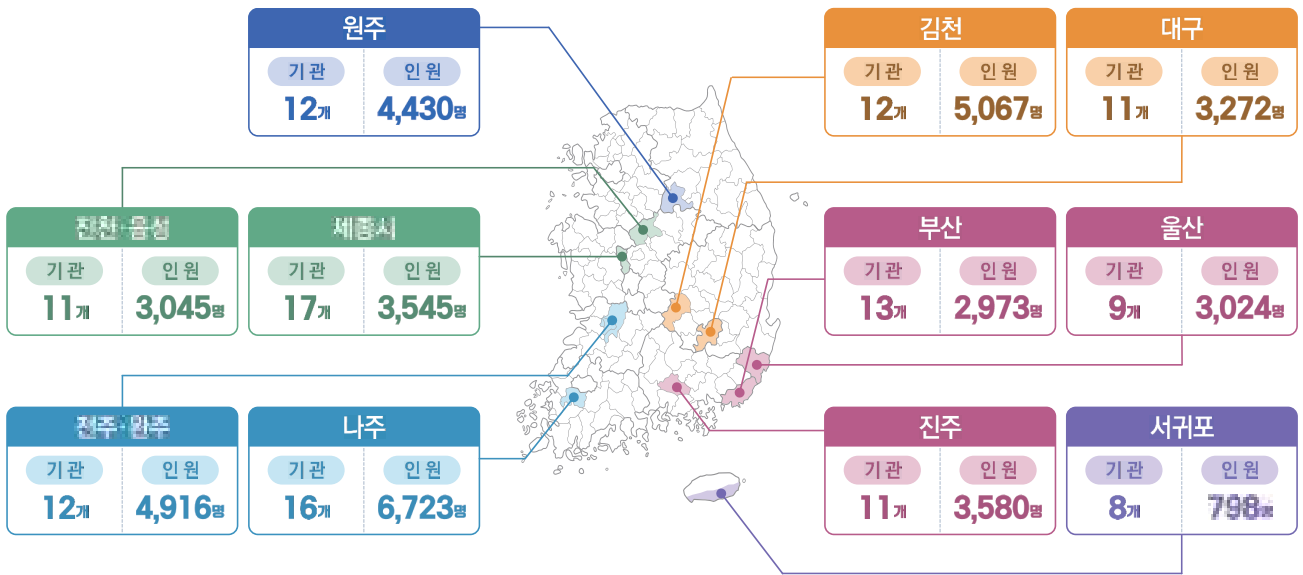
2013. 2 ~ 2017. 3

창조경제 추진으로
혁신기반 조성 (대기업-지역연대),
지역행복생활권 조성추진



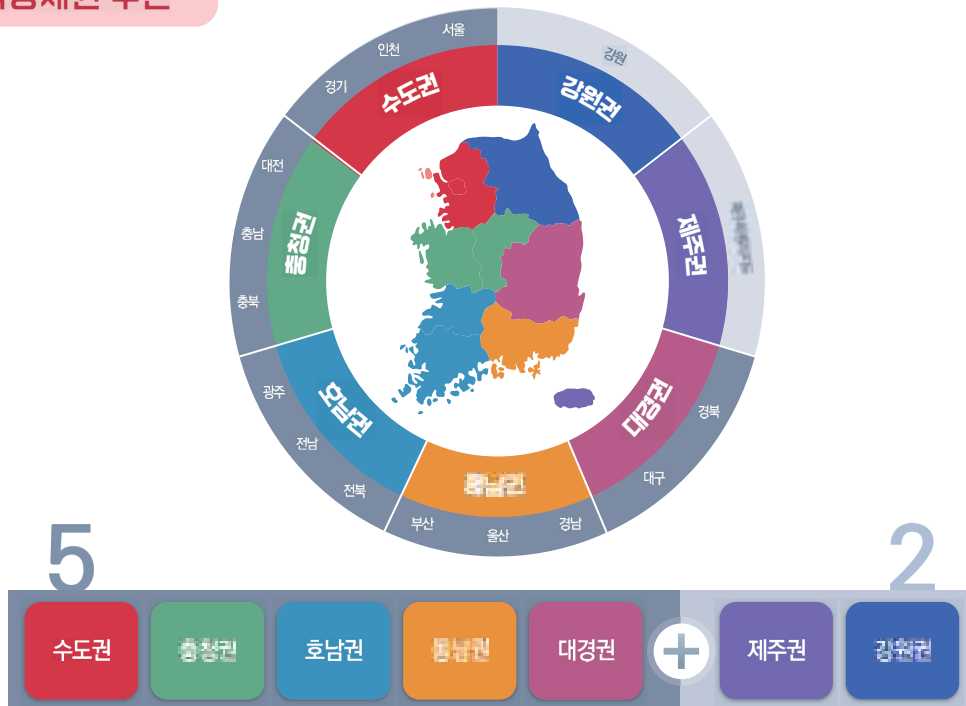
02 역대 정부의 균형발전 정책

1차 공공기관 지방이전 추진 (2014년말 기준)



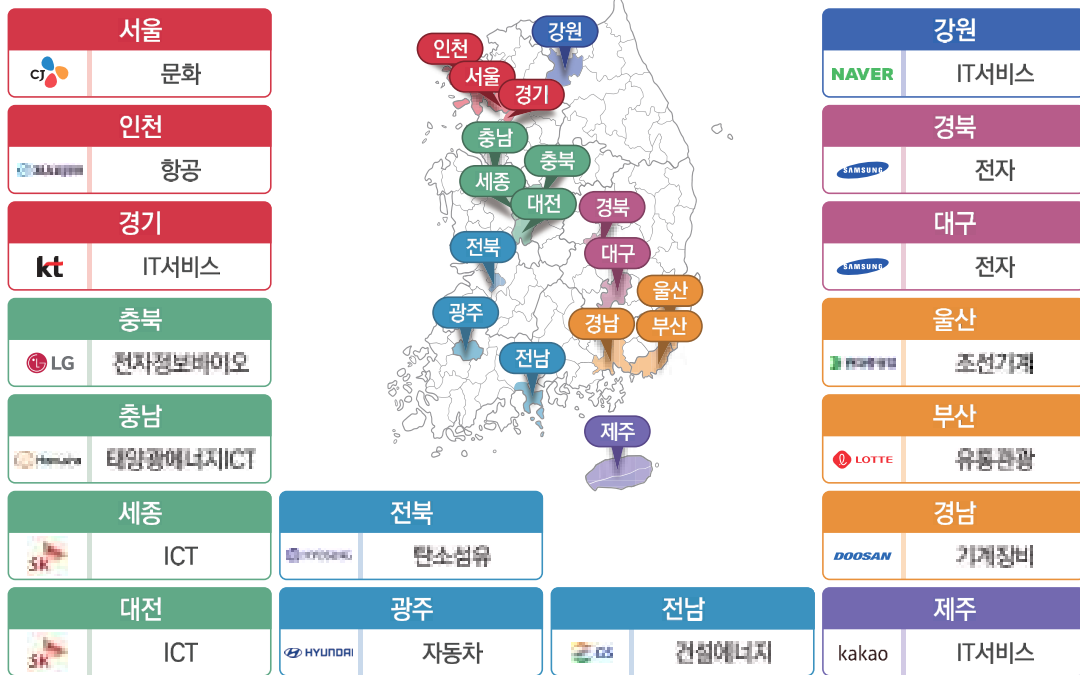
02 역대 정부의 균형발전 정책

5+2 광역경제권 추진



02 역대 정부의 균형발전 정책

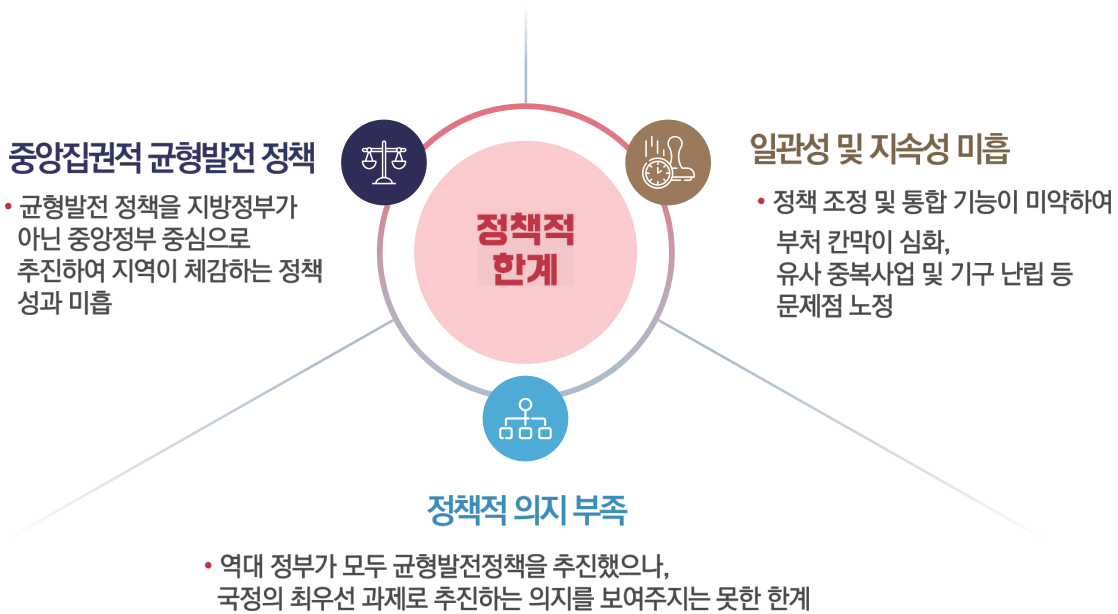
창조경제혁신센터와 지역별 대기업 연계



03 균형발전 정책의 한계



03 균형발전 정책의 한계

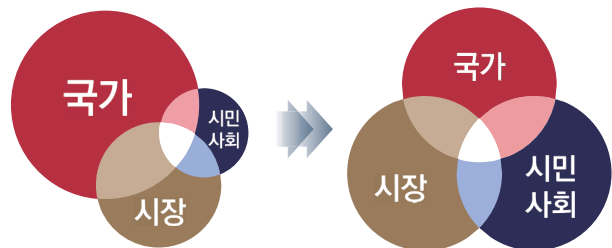


04 균형발전의 패러다임 전환

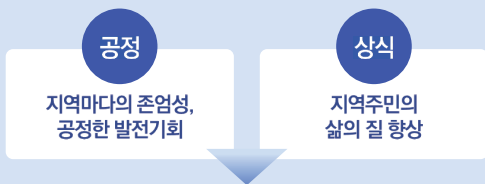
지방이 새로운 활력의 시작 : 레짐 체인지 (Regime Change)

윤석열 정부의 '자유' 추구

- 시대변화에 대한 인식을 바탕으로 국가·시장·시민사회 역할 재정립
- 시장자유, 지방분권, 공공재와 공공서비스 생산에 있어 시민과 소비자 그리고 기업의 생산적 활동을 강조
- 자유주의적이고 종합적인 접근으로 지역의 잠재 역량 극대화



新지역균형발전을 국민과 함께



자치분권과 균형발전의 통합적 추진



지방 주도의 '분권형 균형발전'으로 전환 필요



III

새로운 지방시대의 비전과 전략



III

새로운 지방시대의 배경과 전망

03 어디서나 살기 좋은 지방시대 본격 출발

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

📢 공포(2023. 6. 9.)

🔨 시행(2023. 7. 10.)



III

새로운 지방시대의 배경과 전망

법·제도 정비



법령

지방자치분권 및 지역균형발전에
관한 특별법 제정 및 시행(7.10.)

조직

지방시대위원회 출범
(세종시 설치)

계획

지방시대종합계획 수립
('23년~'27년)

예산

지역균형발전특별회계
규모 확대



교육으로 지역 간 불균형을 해소하고
지역특화 발전과 지방자치 분권을 통해서

어디에 살든 **균등한 기회** 를 누리는
지방시대 를 열겠습니다!



주제발표

행정수도 지위 확보를 위한
입법적 과제 및 미래전략수도 세종의 방향

강현철 부원장
한국법제연구원




○○○

행정수도 지위확보를 위한 개헌 필요성 및 미래전략수도 세종의 방향

2023. 07. 25.

강현철 박사
(한국법제연구원)



○○○

목 차

○○○

1. 세종시의 법적 지위
2. 수도란 무엇인가?
3. 대안 1 : 헌법개정
4. 대안 2 : 국민투표
5. 대안 3 : 법률 개정
6. 대안 4 : 조례 제정
7. 미래전략과 행정수도



1. 세종시의 법적 지위



- ◆ 행정중심복합도시로서의 지위
- ◆ 특별자치시로서의 지위
- ◆ 행정수도로서의 지위



3



1. 세종시의 법적 지위



- ◆ 행정중심복합도시로서의 지위
 - ▶ 신행정수도 후속대책을 위한 연기.공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법(행복도시법)
 - ▶ 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(세종시법) 제1조
 - “이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시~~~”
 - ▶ 행정기능이 중심이 되는 복합도시(행정중심복합도시)





1. 세종시의 법적 지위



◆ 특별자치시로서의 지위

- ▶ 설치 목적 : 수도권에 과도한 집중에 따른 부작용 시정, 지역개발 및 국가 균형 발전과 국가경쟁력 강화
- ▶ 지위 : 정부의 직할, 기초자치단체 없는 특별자치단체
- ▶ 특별시로서 ‘서울’, 특별자치도로서 ‘제주’와 유사한 법적 지위



1. 세종시의 법적 지위



◆ 행정수도로서의 지위

- ▶ 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법
- ▶ 신행정수도 : 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 **수도**로 새로이 건설되는 지역
- ▶ 2004년 위헌판결에 따라 실효됨
- ▶ **세종시의 행정수도로서의 법적 지위를 상실하는 것은 아님**





2. 수도란 무엇인가?



◆ 정의

- ▶ 한 나라의 중앙정부가 있는 도시(국어사전)
- ▶ 국가의 중앙정부가 있는 도시 또는 국가의 핵심 기능이 소재하는 도시
- ▶ 국회와 대통령의 소재지(헌법재판소)
- ▶ 수도 개념은 지역(도시)의 개념이 아닌 기능의 개념으로 확인할 수 있음(남아공-3개 도시 수도, 워싱턴-뉴욕, 캔버라-시드니, 본-베를린): 행정기관 소재지와 중심도시



2. 수도란 무엇인가?



◆ 헌법재판소 결정

- ▶ 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치.행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미(지역적 개념으로 판단)
- ▶ 국회와 대통령의 소재지가 결정적인 요소
- ▶ 현재의 수도는 헌법에 명문의 규정이 없지만, 관습헌법에 따라 '서울'이며, 이를 변경하는 경우 헌법개정이나 이에 준하는 절차(국민투표)를 거쳐 결정하여야 함





2. 수도권 무엇인가?



◆ 헌법재판소 결정

- ▶ 비판적 검토는 가능하지만 실현가능성이 낮음
- ▶ 실현가능성에 따른 대안적 검토가 필요
- ▶ 결정 당시와 환경의 변화를 적극적으로 반영
 - 세종시 설치
 - 국회와 대통령실의 이전
 - 행정수도로서의 국민적 공감대 형성(관습의 형성)



2. 수도권 무엇인가?



◆ 수도권 개념의 다의성 수용

- ▶ 단일 도시로서의 수도권 개념을 탈피하여 다의적이고 중복적인 수도권 개념의 수용
- ▶ 수도권과 행정수도의 분리 접근 방안 고려
 - 중심도시 '수도' 서울과 행정중심 '행정수도' 세종
 - 지역개발, 균형 발전을 위한 지자체간 연대 방안





3. 대안 1 : 헌법 개정



◆ 헌법에 수도규정을 반영

- ▶ 원천적이고 근본적인 문제 해결 방안
 - 모두 알지만 실현에 장기적 고려가 필요한 사항
 - 국민적 합의를 위한 다원적 개념 활용이 필요
 - 단계별 접근이 필요한 사항
- ▶ 직접 규정과 위임규정 방식의 대안을 검토



3. 대안 1 : 헌법 개정



◆ 직접 규정 방식

- ▶ 헌법 개정시 수도규정을 직접 규정하는 방식
 - 대한민국의 수도는 세종특별자치시로 한다.
 - 정치적 논쟁과 위헌적 논쟁을 마무리하는 대안
 - 개정 과정에 있어서 국민적 공감대 형성이 필요
- ▶ 스페인, 이탈리아, 독일, 루마니아, 브라질 등 다수 국가





3. 대안 1 : 헌법 개정



◆ 법률 위임 방식

- ▶ 헌법 개정시 명문규정이 아닌 법률에 위임하는 방식
 - 대한민국의 수도에 관한 사항은 법률로 정한다.
 - 법률에서 세종특별자치시가 대한민국의 수도임을 명시
 - 법률 제정과정에서 논란이 발생할 수 있으며, 정치적 혼란이 초래될 수 있음
 - 법률을 통하여 다의적인 방안을 모색할 수 있음



3. 대안 1 : 헌법 개정



◆ 이원화 방식(1)

- ▶ 헌법 개정시 명문규정으로 수도와 행정수도를 구분하여 규정하는 방식
 - 대한민국의 수도는 서울특별시이며, 행정수도는 세종특별자치시에 둔다.
 - 법률적, 정치적 논쟁을 최소화하는 방안, 대통령실과 국회 이전의 헌법적 근거로 활용 가능
 - 수도와 행정수도의 관계형성에 대한 논쟁이 발생할 수 있음





3. 대안 1 : 헌법 개정



◆ 이원화 방식(2)

- 헌법 개정시 행정수도 근거규정을 두는 방안
 - 대한민국의 수도는 서울특별시에 둔다. 다만, 법률로 정하는 바에 따라 행정수도를 둘 수 있다.
 - 행정수도 지정의 안정성 저해, 법률로 행정수도의 지위를 보다 폭넓게 규율할 수 있음
 - 수도와 행정수도의 관계형성에 대한 논쟁이 발생할 수 있음



3. 대안 1 : 헌법 개정



◆ 반영방식

- 영토조항에 두는 방식(제3조제2항)
- 총강규정 마지막 조항에 두는 방식(제10조)
- 지방자치에 관한 규정에 두는 방식(제117조제3항)
- 별도의 국가상징의 장을 마련하는 방식(제10장)





4. 대안 2 : 국민투표



◆ 수도변경을 위한 국민투표

- ▶ 헌법 개정에 준하는 최종적인 문제해결방안
- ▶ 국민투표가 가지는 결정방식의 한계극복이 필요
- ▶ 국민적 합의를 위한 다원적 개념 활용이 필요
 - 수도를 서울에서 세종으로 이전 동의
 - 행정수도를 세종으로 이전 동의



5. 대안 3 : 법률 개정



◆ 행정수도로서의 법적 지위 부여

- ▶ 세종시법을 개정하여 행정수도로서의 법적 지위를 부여하는 방안
- ▶ 대안 1의 한계를 극복하고 특별자치시로서의 세종시의 법률적 지위를 명확하게 하는 방안
- ▶ 위헌적 논쟁을 벗어나 세종시의 법률적 지위를 인정받는 방안





5. 대안 3 : 법률 개정



◆ 행정수도로서의 법적 지위 부여

▶ 서울시특례법과 동일하게 규정하는 방안

- (지위) 세종특별자치시는 정부의 직할로 두되, 이 법에서 정하는 범위에서 행정수도로서의 특수한 지위를 가진다.(제6조제1항)
- 이 규정은 위헌적 논쟁을 벗어나 법적 지위를 부여받을 수 있음
- 향후 헌법개정 등에 있어서 국민적 공감대 형성이 가능
- 국회이전이나 대통령실 이전의 걸림돌을 제거하는 방안



5. 대안 3 : 법률 개정



◆ 세종시법 추가 개정 반영 사항

▶ 국회분원 설치 근거 마련

- 제00조(국회분원의 설치)~~~ 국회의 분원을 둔다.

▶ 대통령집무실 설치 근거 마련

- 제00조(대통령집무실의 설치)~~~ 별도의 대통령 집무실을 둔다.





6. 대안 4 : 조례 제정



◆ 세종시 조례를 통한 법적 지위 부여

- ▶ 세종특별자치시 행정수도 조례
- ▶ 세종시의 행정수도에 관한 상징성을 부여하는 조례
- ▶ 행정수도 추진을 위한 정책적 지원 조례
- ▶ 행정수도로서의 대외적 지위를 확인하는 조례



6. 대안 4 : 조례 제정



◆ 세종시 조례의 주요 내용

- ▶ 행정수도로서의 법적 지위 부여 : 세종특별자치시는 행정수도로서의 특수한 지위를 가진다.
- ▶ 계획 조례 : 행정수도 완성을 위한 다양한 논의를 반영하는 기본계획의 근거 조례
- ▶ 지원조례 : 행정수도 논의의 다양한 방안을 지원하는 조례
- ▶ 조직조례 : 행정수도에 관한 활동을 위한 조직근거 조례





7. 미래전략과 행정수도



◆ 미래전략도시로서의 세종시

▶ 세종시법 제명 변경

- 세종특별자치시 설치 및 행정수도 조성을 위한 특별법
- 특별자치시의 법적 지위와 행정수도로서의 법적 지위를 제명에서 명확히 표현하도록 함
- (목적) 이 법은 행정수도인 ~~(수도가 아닌 행정수도로서의 법적 지위 확보)



7. 미래전략과 행정수도



◆ 미래전략도시로서의 세종시

▶ 국가기관 이전 규정 명문화

- 대통령 집무실, 국회 이전을 위한 규정 명문화
- 대법원과 헌법재판소 이전을 위한 규정 명문화.
- 행정법원 등 특수법원의 이전을 전략적으로 추진 필요

▶ 각 국 대사관 및 국제기구 이전 추진

- 서울에 위치한 각 국 대사관 이전 추진 규정 명문화
- 국제기구 유치를 위한 관련 규정 명문화





7. 미래전략과 행정수도



◆ 미래전략도시로서의 세종시

- ▶ 행정대학 설치를 위한 근거 규정 마련
 - 명실상부한 행정수도로서의 지위확보를 위한 고등교육기관 설립 필요
- ▶ 외국교육기관 유치
 - 대학 등 외국학교법인은 물론 국제기구와 연계된 교육기관 유치방안 검토(관련 규정 반영 필요)
 - 제주특별자치도에 준하는 관련 규정 정비 필요



7. 미래전략과 행정수도



◆ 미래전략도시로서의 세종시

- ▶ 특별자치시 기능보강 방안
 - 행정구 설치 방안, 재정특례 상시화 및 특별회계 설치
 - 시장의 자치권한 강화(특례규정 반영): 제주특별자치도에 준하는 특례권한을 세종시법에 반영
 - 스마트 도시 선도를 위한 규제, 단지 등 다양한 현안 해결 방안을 입법적으로 반영
 - 지역주민 지원을 위한 다양한 방안을 입법적으로 모색





감사합니다.



토론문

길병옥 단장 (세종특별자치시 미래전략추진단)

김흥주 책임연구위원 (대전세종연구원)

박진 교수 (한국개발연구원 국제정책대학원)

이소희 위원장 (세종특별자치시의회 교육안전위원회)

헌법개헌을 통한 명실상부한 행정수도 세종시 완성

길병옥 단장(세종특별자치시 미래전략추진단)

전 국토 공간의 균형발전이라는 시대적 명제를 통해 탄생한 세종특별자치시가 명실상부한 행정수도로서의 위치를 확고히 해야 한다는 점에 동의한다. 특히 오늘 국가균형발전지원센터에서 주관한 학술 세미나를 통해 발제를 한 강현철 한국법제연구원 부원장님의 논제에 전적인 공감을 표하며 미래전략수도로서의 세종시가 한 걸음 더 도약하기를 희망한다.

또한 지난 7월 10일 균형발전과 지방분권을 위한 지방시대위원회(자치분권위원회와 국가균형발전위원회 통합)가 세종시에서 출범한 것에 대해 축하와 환영의 말씀을 드리고 수도권 과밀 해소와 지방소멸 위기 극복에 새로운 전환점이 되길 바란다. 지방시대위원회는 '지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법' 및 동법 시행령에 따라 출범했고 과거의 '지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법'과 '국가균형발전특별법'에 따라 각각 운영됐던 자치분권위원회와 국가균형발전위원회가 통합된 것이다.

앞으로 지방시대위원회는 분권, 분산 및 분업이라는 균형발전은 물론 현 정부가 추진해온 새로운 지방시대의 국정과제와 지역공약을 총괄하여 국민적 지혜를 결집해야 될 과제를 안고 있다. 각 지역별로 지방시대위원회를 설치하고 '기회발전특구'를 지정하며 지방의 경쟁력 확보와 산업육성, 일자리 창출 등을 위한 시·도별로 맞춤형의 지방시대 종합계획을 수립하여 추진하여야 한다. 구체적인 목적은 국토 공간의 균형발전과 지방경쟁력 확보의 효율성을 제고하는데 있다.

같은 맥락에서 세종시의 경우에는 다음 두 가지의 과제인 행정수도 개헌과 세종시법 개정이 필수적이다. 첫째, 세종시는 행정수도 건설을 통해 목표했던 국가균형발전이라는 '행정수도 이전계획'에서부터 비롯되었다. 배경을 보면 2002년 당시 청와대와 정부부처를 총칭권으로 옮기겠다는 공약을 바탕으로 2003년 대통령 직속의 신행정수도건설추진기획단이 발족하였고 같은 해 12월 신행정수도의 근거법인 "신행정수도의 건설을 위한 특별조치법"(이른바 신행정수도법)이 통과되었다. 하지만 2004년 10월 신행정수도법의 위헌여부를 가려달라는 헌법소원과 신행정수도건설추진위원회의 활동을 중지하는 가처분 신청에 대한 결론으로 헌법재판소는 서울의 관습헌법을 제시하여 신행정수도법이 헌법에 위반된다는 것이었다.

규범적 당위론으로 계속성, 향상성, 명료성, 국민적 합의 등이 명분이고 서울이 수도라는 점은 전통적으로 존재하여온 관습헌법으로 성립된 불문헌법에 해당한다는 논리이다. 결국 수도이전 계획은 2005년 3월 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법이 제정되고 2007년 7월 일명, 행복도시가 착공되었으며 2012년 7월 세종특별자치시가 출범하면서 오늘에 이르게 되었다.

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭, 세종시법, 법률 제19430호)은 중앙행정, 국제교류·협력, 문화예술, 도시행정, 대학연구·교육, 의료복지, 첨단지식산업 육성 등 기반시설 구축을 바탕으로 국토의 균형발전과 국가경쟁력 제고, 지속가능한 모범도시 조

성을 목표로 하고 있다. 현재는 47개 중앙행정기관이 위치하여 국가행정의 중추 기능을 수행하고 있고 현 정부의 공약인 대통령 제2집무실 설치와 국회 세종의사당 건립이 확정, 진행 중에 있다.

여기서 중요한 것은 과연 세종시가 정부의 중추 행정기능을 담당하고 있는 법적인 지위와 위상을 가지고 있는지 여부이다. 앞서 언급한 수도 서울에 대한 규범적 당위론과 불문헌법 상의 논제는 세종시가 이미 '행정수도'로서의 역할을 수행하고 있다는 것과 이에 대한 국민적 공감대가 형성되어 있다는 관점에서 다시 한번 논의를 해야 된다고 본다. 세종시를 명실상부한 행정수도로서의 법적인 지위를 명확히 해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

미국의 경우 행정은 Washington DC에서 수행하고 산업과 금융은 New York 이나 LA가 중심이고 호주는 Canberra가 수도이며 Sydney가 경제의 중심지인 것처럼 우리도 서울은 산업과 금융 중심으로 행정은 세종시가 수행하는 방안도 있다. 물론 외교·안보·통일·국방 분야는 수도 서울에서 담당하고 있다. 또한 세종시 최민호 시장님이 제기한 바와 같이 독일·호주·브라질은 수도를 헌법에 명문 규정으로 두고 있으며 네덜란드나 말레이시아처럼 수도와 행정수도를 별도로 두고 있는 나라들도 있다(네덜란드 수도 암스테르담-행정수도 헤이그, 말레이시아 수도 쿠알라룸푸르-행정수도 푸트라자야). 따라서 헌법 개정을 통해 '대한민국의 수도는 서울이고 세종특별자치시는 행정수도로 한다'라고 명시하는 것이 타당하다고 본다.

이러한 부분은 국가 균형발전과 지역의 경쟁력 제고를 위해서 정치권 차원의 새로운 논의가 필수불가결하다. 현재 2024년 4월 총선을 앞두고 있는 상황이고 비례대표제를 비롯한 국회의원 정수에 대한 다차원적인 협의가 진행되고 있다는 점에서 행정수도 개헌을 정식 의제로 채택하여 진행하는 것이 바람직하다고 본다. 여기에서 대통령 제2집무실 설치와 국회 세종의사당 건립에 대한 구체적인 로드맵을 수립해야 할 것으로 사료된다.

둘째, 세종시는 대한민국을 상징하는 행정수도로서의 법적인 지위뿐만 아니라 전 국민이 함께하는 국토 공간의 중심으로서 그 면모를 갖추어야 한다. 또한 세종시는 행정부와 입법부의 수뇌부가 입지하는 행정과 입법의 중심으로서 그 위상을 지니고 있어야 한다. 하지만 현행 세종시법은 세종시 설치를 위한 최소한의 규정을 담고 있을 뿐 행정수도로서 지위는 인정하지 않고 있다. 세종시법의 전면 개정을 통해 세종시가 '행정수도'로서의 지위를 확보해야만 원래 법의 목적에 따라 국토의 균형발전과 국가경쟁력 제고, 지속가능한 모범도시 조성이 가능할 것으로 판단된다.

세종시법을 개정하는데 있어서 중요한 점은 행정기구의 설치 및 공무원의 정원 등에 관한 사항을 정하는 조직 특례와 안정적인 재정 확보를 위한 재정 특례에 대한 부분이다. 세종시가 특별자치시로서 효율적인 기능을 유지하기 위해서는 관할구역에 행정구를 설치하고 정원을 보강하는 등의 행정 특례가 필수적이다. 단층제의 세종시에 가칭, 세종 북구와 세종 남구를 두고 원활한 시민행정 집행을 위한 정원을 확보해야 한다.

또한 중요한 사안은 특별자치시의 기능 보강과 도시 경쟁력 강화를 위한 재정건전성 증진이다. 실제로 재정건전성 제고를 위해서는 지방세 확충을 통한 세원 확보, 유사 또는 중복사업 통폐합, 선심성이나 일회성 사업예산편성 억제 등의 노력이 필요하다. 현재 세종시가 채무를 안고 있는 근본적인 문제는 보통교부세를 제대로 받고 있지 못하는 것에 있다. 세종시청의 통계자료에 의하면 2022년 세종시의 보통교부세는 836억원으로 인구 규모가 비슷한 경남 양산시의 보통교부세 2,788억원의 1/3수준에도 못 미치는 것으로 나타났다. 보다 구체적으로 보면, 세원은 안 들어오고 정부의 교부세 지원은 줄어들고 지속적인 시설관리 부담은 늘고 있는 삼중고를 겪고 있다.

세종시의 특수성이 전혀 반영되고 있지 않은 상황에서 다른 시도보다도 업무부담이 많고 재정지원의 불이익을 받고 있다. 이는 헌법에 보장된 평등권의 심각한 침해를 받고있는 것이다. 세종시법 개정이 창조와 도전의 미래전략수도로서 과학기술 육성 자족경제도시, 삶이 여유로운 문화예술도시, 모두가 행복한 의료복지도시, 창의인재 양성 교육특구도시, 시민과 만드는 한글사랑도시를 구축해나가는 첩경이다. 미래전략수도를 구현하는 세종시청의 정책들이 과학기술-문화예술-생활경제 활성화 모델로서 세계적인 정주여건과 생활환경을 향상시키고 일자리 창출은 물론 작금의 상가공실 문제 등을 해결되는 실마리가 될 것으로 본다.

결론적으로 행정수도 개헌과 세종시법 전면 개정은 국가 균형발전과 국정운영의 효율성 확보를 위해서 반드시 이루어져야 될 것으로 보고 발제를 해준 강현철 한국법제연구원 부원장님에게 깊은 감사의 말씀을 드린다. 세종시의 단층제 행정구조에서 비롯되는 불합리한 체계를 해소하고 자생력과 자족기능을 갖춘 미래전략수도로서 시민들이 행복한 행정서비스를 제공하기 위해서는 법 개정이 절실하다는 점에 동의한다.

국민적 공감대를 바탕으로 한 세계 속의 행정수도로서 세종시의 제도개선이 시민들의 자긍심과 긍지 그리고 시민의식을 드높이고 품격있는 '행정수도' 생활상이 만들어질 수 있기를 바란다. 국가균형발전지원센터의 기능과 역할에 대해 마지막으로 언급하고자 한다. 중요한 것은 균형발전에 대한 내용이 국가적인 것이든 지역적 차원이든 관련 조직과 예산 그리고 적절한 인력이 있어야 행정업무와 사업 수행이 가능할 것으로 본다. 지방시대위원회의 새로운 패러다임으로서 균형발전과 지방경쟁력 제고가 각 지역별로 특성화될 수 있는 방향으로 추진되길 희망한다. 지면으로나마 말은바 소명과 책임을 성실히 수행하고 있는 대한민국의 공무원분들에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

행·재정 특례, 권한이양 및 분야별 특례의 필요성

김흥주 책임연구위원(대전세종연구원)

I. 들어가며

행정수도 완성이라는 차원에서 세종시를 고려할 때, 3가지 측면에서 접근이 가능할 것이다. 먼저, 헌법에 세종시를 행정수도로 명문화하는 방법, 둘째, 세종시법-행복도시건설특별법 통합(신행정수도법 제정도 가능)을 전제로 한 '세종 행정수도 지위' 확보(수도조항 삽입), 그리고 마지막으로 세종시법과 행정수도 관련법을 별도로 법률로 정하고 행정수도법에 행정수도로서의 지위 명시, 세종시법에 분권 및 사업특례를 만들어가면서 고도의 자치권확보를 하는 방향이다.

행정수도 세종의 지위를 확보하기 위한 다양한 논의에서, 본 토론은 세종시가 행정수도로서 그 지위를 확보하기 위한 측면에서 세종시의 특성에 맞는 특례부여를 중심으로 세종시법의 개정 방향을 중심으로 논의하고자 한다.

II. 세종시 연혁

참여정부의 주요 국정과제로 수도권 집중억제, 국가균형발전이 채택됨에 따라 2003년「신행정수도특별법」이 제정되었고, 신행정수도 건설추진단이 출범하게 된다. 그러나 헌법재판소의 행정수도 위헌판결(2004헌마554·566) 결정으로 무산되었고 결국 행정수도의 이전 문제를 헌법에 귀속시켜 헌법개정을 통한 행정수도라는 매우 어려운 입법절차를 거쳐야만 가능하게 되었다. 이에 따라 행정수도 건설계획의 차질이 생기게 됨에 따라 후속대책으로 2005년 3월 18일「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」이 제정과 함께 행정중심복합도시로서 그 기능을 부여하게 된다.

이명박 대통령 당선과 함께 2009년 중앙행정부처의 세종시 이전계획의 전면백지화와 세종시의 개념을 행정중심복합도시에서 교육과학 중심의 경제도시로 전환하는 세종특별자치시 설치에 대한 수정안이 공론화되었다. 여러 우여곡절 끝에「신행정수도특별법」은 2012년 7월 제정된「세종특별자치시 등의 설치에 관한 특별법」으로 지금의 세종시 모습을 갖추게 되었다. 결국 현재의 위헌판결로 인해 현재의 세종시는 '행정수도'로서의 기능이 아니라 '행정복합도시'로서 역할을 해야 하기에 대통령실, 국회, 통일, 외교, 국방, 법무 등은 수도인 서울을 벗어날 수 없게 되어 있다.

따라서 신행정수도의 명칭과 기능을 헌법적으로 세종시에 부여하지 못해 중앙정부의 부처가 나누어진 가운데, 부득이하게 국정을

이원화하는 한계에 직면해 있다. 물론 행정수도를 헌법에 명문화하는 방향이 중요하겠으나, 현실적으로 국회세종지사당, 대통령 세종집무실, 중앙행정기관 및 위원회 등을 세종시에 설치 및 추가이전을 검토해 나가면서 행정수도로서의 기능을 확보해 나가야 하는 과도기적 상황에 있다. 국회법이 개정되어 세종국회의사당 입지를 위한 근거를 마련했으나, 세부적인 기능의 이관에 대해서는 국회 규칙에 위임한 상황이라 현재 국회규칙 제정논의가 매우 중요한 사안이 되었다.

III. 세종시에 부여된 특례에 대한 평가와 필요성

2012년 7월 세종특별자치시가 공식 출범되었고 수도권 과밀화 해소, 국가균형발전, 국가경쟁력 강화, 그리고 지방분권을 위해 만들어진 특수한 형태의 자치시(단층제 형식)로서 기능과 위상을 가지게 되었다.¹⁾ 그리고 광역지방자치단체로서의 법적지위와 함께 행정수도 건설이라는 구체적인 목적달성을 위해 추가적인 관장기능이 부여된 형태이다. 다시 말해, 행정중심도시로서 세종시를 건설하기 위한 분권적 특례가 일부 부여되고 있는 형태이다.

그럼에도 불구하고 특별자치시로서 그 위상을 고려할 때 보완해야 할 점이 너무 많다. 현 정부의 국정과제로 특별자치시도(세종시)의 위상제고(국정과제 111번)와 함께 행정수도 세종 완성(국정과제 116번)이라는 두 가지 축이 자리하고 있으며 이를 완성하기 위한 차원에서의 특례는 매우 중요하다. 현재 4개 특별자치시도와 비교할 때, 세종시는 세종시법(약칭)상 자치재정, 자치조직, 감사위원회 등의 특례가 일부 존재하지만 제주특별자치도, 강원특별자치도와 달리 사업과 관련된 특례는 부여되지 않는다. 물론 세종특별자치시의 경우 제주특별자치도와 함께 행정체제의 특수성(단층제)이 주요 논거로 작용되는 점이 있다. <표 1>은 강원특별자치도, 전북특별자치도와 함께 4개의 특별자치시·도의 목적 및 특례를 비교한 것이다.

1) 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제1조에 규정된 것과 같이 무엇보다 세종특별자치시 설치를 추진한 궁극적인 목적은 국가균형발전을 달성하는 데 있다.

〈표 1〉 특별자치시·도 특별법 비교

구분	세종특별자치시	제주특별자치도	강원특별자치도	전북특별자치도	
목적	<ul style="list-style-type: none"> 국가균형발전 국가경쟁력 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 행정규제 완화 국제자유도시 조성 도민복지증진 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 규제혁신 미래산업글로벌도시 도민복지증진 	<ul style="list-style-type: none"> 지방분권 지역경쟁력 도민복지증진 	
논거	<ul style="list-style-type: none"> 행정체제특수성 「지방자치법」 제197조의 제2항 행정체제 특수성 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제16호 ‘지방행정체제’란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별·광역시·도와 시·군·구 간의 기능 배분 등과 관련한 일련의 행정체제를 말한다. 	<ul style="list-style-type: none"> 행정체제특수성 	<ul style="list-style-type: none"> 미흡 	<ul style="list-style-type: none"> 미흡 	
분권 특례	조직	<ul style="list-style-type: none"> 인구규모, 면적, 도시발전단계 등 행정 수요 고려(대통령령에 따름) 국가와 인사교류 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 행정기구설치 자율성 기준인건비 적용배제 직군직렬구분특례 직위분류특례 국가와 인사교류 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 인사교류 및 파견 	<ul style="list-style-type: none"> 국가와 인사교류 및 파견
	재정	<ul style="list-style-type: none"> 보통교부세 25%(가산수요)(한시) 균특회계 세종계정 교육재정교부금 25%(가산수요)(한시) 	<ul style="list-style-type: none"> 보통교부세 정률3% 교육재정교부금 정률 1.57% 도세 및 지방세 세율조정 및 감면 균특회계 제주계정 공유재산 및 물품관리법 지방공기업 	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 계정 	<ul style="list-style-type: none"> 균특회계 계정
	입법	<ul style="list-style-type: none"> ×(법령범위) 	<ul style="list-style-type: none"> △(예외인정) 	<ul style="list-style-type: none"> ×(법령범위) 	<ul style="list-style-type: none"> ×(법령범위)
	지원위	<ul style="list-style-type: none"> 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 설치
	기관구성	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 특례(기관구성다양화) 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음
	권한이양	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 단계적이양 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음
	특행기관	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 7개 특행기관 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음
	광역의회	<ul style="list-style-type: none"> 의원정수 18명(지역구) 	<ul style="list-style-type: none"> 정수특례 45명 정책자문위 의원활동비 인사청문회 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음
	교육	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 교육위 설치 및 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음
	자치경찰	<ul style="list-style-type: none"> 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> 일원화, 이원화 	<ul style="list-style-type: none"> 일원화 	<ul style="list-style-type: none"> 일원화
감사위	<ul style="list-style-type: none"> 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 설치(5급 이하 인사권 정부감사 배제) 	<ul style="list-style-type: none"> 설치 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	
사업특례	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	<ul style="list-style-type: none"> 국제자유도시 교육환경 세계평화의섬 	<ul style="list-style-type: none"> 미래산업글로벌 도시 산업발전 	<ul style="list-style-type: none"> 해당없음 	
주민자치	<ul style="list-style-type: none"> 조례 제개정 및 폐지 청구 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표 조례 제개정 및 폐지청구 주민소환 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표 주민참여예산제 	<ul style="list-style-type: none"> 주민투표 주민참여예산제 	
조문수	<ul style="list-style-type: none"> 30개 	<ul style="list-style-type: none"> 481개 	<ul style="list-style-type: none"> 84개 	<ul style="list-style-type: none"> 28개 	

자료 : 김홍주

세종시는 특별자치시로서 그에 맞는 위상이 필요하나 이에 상응하는 수준의 재원확보에 어려움이 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 분권특례를 살펴보면 실제 제주특별자치도를 제외한 모든 시·도의 경우 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 조직설치 및 정원관리에 관한 제약이 크다. 세종시의 경우 세종시법(약칭) 제15조에 조직특례로 세종특별자치시에 두는 행정 기구의 설치와 지방공무원의 정원은 인구규모와 면적 및 도시발전단계 등의 행정수요를 감안하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 시 조례로 정할 수 있도록 하고 있다고 되어 있으나, 기본적으로 대통령령인 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」을 벗어날 수 없도록 하고 있다. 즉, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 규정된 조직관리에 관한 내용은 상징적인 것으로 구체적 지침으로 적용하기 곤란한 상황이다. 이에 반해 제주도는 '제주특별자치도 설치'와 함께 '보통교부세 정률 3%', '기준인건비 적용배제', '행정기구 설립의 자율성 부여' 등 분권특례가 동시에 부여되었다.

여기서 보통교부세 등 재정특례의 역할이 매우 중요하다는 시사를 얻을 수 있다. 즉, 보통교부세 등 재정특례의 중요성이 크다는 점이다. 향후 행정기구 설치의 자율성, 인력관리의 자율성을 확보한다는 측면에서 특별자치시도가 공동의 논리를 만들어 나가야 할 것이다.

결국, 세종시 설치 목적은 세종시법(약칭) 제1조에 따라 국가균형발전과 지역발전, 국가경쟁력 강화로 나타나며, 이를 달성하기 위해 세종시법(약칭) 제3조에 행·재정적 자주권을 제고, 균형발전 선도 및 구심 역할을 위한 시책과 방안을 마련하는 등 세종시의 설치 목표를 달성하기 위해서 충분한 수준의 행·재정적 지원의 확보와 함께 그 노력이 뒷받침되어야 한다고 규정함에도 불구하고, 최소한의 권한만 부여되어 있다. 세종시의 성장과 안정적 정착을 위해서는 무엇보다 재정적 특례가 매우 중요하다. 세종시의 실패는 향후 차등분권을 통한 지방자치의 특수성을 고려한 행정을 추진할 때 장애요인이 될 가능성이 높을 수 있다.²⁾

입법적인 분권은 또 어떠한가? 궁극적으로 세종시에서 바라는 궁극적인 분권은 입법 부분일 것이다. 예를 들어 제주특별법(약칭)상 도지사 권한으로 하는 이양에 대한 검토를 할 때, 장관의 권한을 도지사의 권한으로 변경하고 있도록 되어있다. 그러나 실제 하위법규 명령의 규정방식에서 일괄이양법안과 차이가 있다. 즉, 일괄이양법안에서는 권한행사의 주체만 변경되었으나, 지자체장은 여전히 중앙정부에서 정한 법규명령(대통령령, 총리령, 부령)을 따르게 되어 있다. 권한을 이양했으나 여전히 법규명령을 통해 지자체를 통제하고 있는 것이어서 진정한 권한이양이 아니다. 무엇보다도 특히, 제주특별법(약칭)은 그 주체를 도지사로 변경함과 동시에 대통령, 총리령, 부령으로 결정할 사항을 자치법규인 도조례로 정할 수 있기에 입법권을 일부 부여하고 있다는 점에서 그 의미가 크다.²⁾ 세종시에는 이러한 부분이 부재하다.

지방의회의 특례와 관련해 제주특별법(약칭)과 비교해 보면 제4장 도의회의 기능강화 부분을 별도의 장으로 구성하고 있고, 제36조에 「공직선거법」 제22조에도 불구하고 45명 이내에서 도 조례로 정하도록 특례를 두고 있다. 세종시는 세종시법(약칭) 제19조에 공

2) 세종시의 실패는 향후 차등분권을 통한 지방자치의 특수성을 고려한 행정을 추진할 때 장애요인이 될 가능성이 높을 수 있다.

3) 제주도의 경우 법규명령 사항(시행령 → 조례)을 자치법규인 도 조례로 정할 수 있도록 한점에서 입법권 부여된다. 그리고 법적특례(일반법 규정배제, 특별법에 규정: 국회), 조례특례(일반법 규정배제, 조례로 정함: 도 의회)가 부여되고 있다.

직선거 특례를 보장하고 있으나 의원정수 18명으로 명시하고 있다. 이는 오히려「공직선거법」제22조 제3항에 19명으로 규정한 것과 비교해 의원정수가 작다. 이는 세종시가 단층제 구조를 가지고 있다 보니, 기초지방자치단체에서 적용되는 방식을 준용하여 특별법에 반영하였다는 가능성을 유추해볼 수 있다. 즉, 인구수와 읍·면·동수를 중심으로 고려하되, 특히 읍·면·동수가 영향을 크게 미치는 것으로 판단된다(「공직선거관리규칙」참고)

무엇보다 제주와 강원외의 경우 사업특례를 부여받았다. 이는 세종과 전북에 부여되지 않은 특례이다. 향후 세종시 차원에서는 고도의 자치권확보와 함께 자족기능 확보 등 산업발전을 위한 규제완화 측면에 대한 고려를 병행해야 할 것이다. 즉, 세종시만이 가지는 지리적, 역사적, 인문적 특성이 다른 지역과 어떠한 차별성을 보이는지, 그리고 세종시만이 가진 비전과 전략적 사고 등을 세종시법(약칭)에 어떻게 담을 것인지를 중심으로 검토해 나가야 할 필요성이 있다.⁴⁾

IV. 제언

국정과제에서 세종시를 행정수도로 완성한다는 것은 현 정부의 의지가 크게 반영된 결과로 판단한다. 무엇보다 세종시는 특별자치시(단층제 구조, 행정수도)로서의 지위, 국가균형발전 및 국가경쟁력강화, 행정수도 완성 기반조성 차원에서 대통령 세종집무실, 국회세종의사당, 중앙행정기관 추가이전, 행정(지방)법원 설립의 당위성이 크다. 이와 함께 지역비전으로 자족기능확충, 도농상생발전, 시민의 삶의 질 향상 등 향후 사업특례가 필요하며 이를 위한 특례를 발굴해야 할 상황이다.

무엇보다 우선적으로 국가균형발전과 국가균형발전, 그리고 자치분권의 선도도시로서 분권특례를 확보해나가야 할 것이다. 특히, 세종, 제주, 강원, 전북 등 특별자치시·도에 권한이양 및 특례부여로 지역주도적인 발전모델을 마련하기 위해 연대와 협력을 모색해야 할 것이다. 특히, 자주재원 확충을 통해 자치권을 고도화해 나가야 할 것이다. 세종시 차원에서는 단기적인 전략으로 현재 보통교부세 가산수요의 보정기간을 연장하고, 중·장기적으로 보통교부세 보정기간(한시규정) 삭제 및 보정비율 상향, 그리고 더 나아가 정률제를 검토해 자치조직권 강화로 이어지도록 설계해야 할 것이다. 결국, 재정특례는 세종시를 비롯한 특별자치시·도의 행정기구 설치 및 운영의 자율화, 기준인건비 적용배제로 이어질 수 있는 발판을 마련해주기 때문에, 실질적인 지방분권의 실현과 그 효과를 실험할 수 있도록 기회를 부여할 수 있을 것으로 보인다.⁵⁾

둘째, 세종시 지원위원회의 적극적 활용이 요구된다. 현재 세종시 지원위원회의 기능은 제대로 이루어지고 있다고 보이지 않는다. 세종시 차원에서 지원위원회가 제대로 작동하기 위해서는 제주의 특별자치도 추진단과 같은 사무국을 설치할 수 있는 근거 조항을 마련해야 할 것이다. 이는 역시 자치조직권, 재정권과 연관하지 않을 수 없다.

셋째, 특행기관 이전과 재정보전검토(기능 중복성, 이관의 적합성, 분야의 특이성 고려)가 요구된다. 동일 목적을 실현하는데 특행기관과 세종시가 공이 처리 가능한 기능으로서 기능의 중복성, 주민편의 및 파급효과 등 세종시가 직접 수행하는 것이 적합한 기능으

4) 분권특례는 행정기구 설치 및 정원 자율성에 영향을 준다. 이는 곧, 세종시의회의 공무원 인력 배치 및 정원 증원에도 영향을 주게 된다(전문위원 구성 등). 따라서 시민의 복리와 연결되는 측면에서 보더라도 분권특례는 매우 중요하다.

5) 다만, 현 정부의 재정건정성 기조에 따라 매년 지방정부 공무원정원을 1% 감축한다는 지침에 기인해 분권특례 부여에 부정적 영향을 끼치지 않을까 우려스럽다.

로 기관의 적합성, 그리고 수요 및 업무의 특성상 특행기관의 존립가치에 해당되는 기능은 제외한다는 측면에서 분야 특이성을 고려한 방식이어야 할 것이며 특행기관을 이관할 때, 중앙정부의 재정보전에 대한 구체적인 논의를 해야 할 것이다.

넷째, 중기적으로 미래전략수도라는 세종시의 비전을 완성하기 위한 차원에서 자족기능을 확충하기 위해 노력해야 할 것이다. 즉, 행정수도 완성과 이를 위한 행·재정적 자주권제고(분권특례), 행정수도 완성과 함께 이를 뒷받침하기 위한 사업특례를 검토해야 하는 것이다. ⁶⁾ ⁷⁾사업특례를 발굴해 세종시법(약칭)에 편(장-절-조)으로 반영해야 한다. 장기적으로는 세종시법(약칭)과 행복도시법(약칭)을 절충해 통합해 나가는 방향이 병행되어야 할 것이다. 이를 통해 행정수도 명문화와 함께 세종특별자치시로서의 위상에 맞는 특례를 보완해 나갈 수 있다. 즉, 행정수도 건설과 유지관리 기능 확보(재원과 함께) 아울러 통합된 법안에 특례(분권+사업기능: 미래전략수도 완성을 위한)를 담을 수 있는 전략 수립도 가능할 것이다.

이를 추진하기 위해 무엇보다도 국정과제 등 정부의 정책 분석, 세종시의 산업정책과 기존 산업의 성과 분석, 세종시의 미래비전을 검토해 특례대상산업군을 도출할 수 있을 것이다. 둘째, 관련전문가, 담당공무원 등 의견을 취합하고, 읍·면·동별 행정수요 등을 검토해 특례대상전략사업을 확정한 뒤, 산업별 분과위원회 구성 및 전문가 의견 등을 검토해 육성방향을 설정하고 특례제안 및 법제화로 이어질 수 있을 것으로 사료된다.

국정과제에 반영된 미래전략수도 완성을 위한 사업특례 검토가 필요하다. 즉, 행정수도 완성+자족기능(사업기능 등) 완성 = “미래전략수도 세종”을 완성이라는 등식을 성립해야 하는 것이다. 무엇보다, 세종시가 특별자치시로서 위상을 강화하기 위해서는 분권과 사업적인 부분의 특례를 부여받아 실험할 수 있는 기회를 가져야한다. 이를 위한 특별자치시·도의 연대와 협력이 중요한 때이다.

6) 국정과제의 완성을 위해서라도 미래전략수도 완성을 위한 사업특례 검토가 필요하다. 즉, 행정수도 완성+자족기능(사업기능 등) 완성 = “미래전략수도 세종”을 완성해 나가야할 것이다.

7) 대통령직무실, 국회세종의사당 설치를 앞두고 있는 등 세종시는 명실상부한 행정수도로서의 위상을 갖춰나가고 있으나 현행 법률은 세종시 설치를 위한 최소한의 규정만을 담고 있어 ‘행정수도적’ 기능과 자족기능 강화를 위한 법리적 근거 부족하다.

토론문

수도권 집중 완화 하려면

박진 교수 (한국개발연구원 국제정책대학원)

2023. 7. 25

수도권 집중 완화 하려면

박진
KDI국제정책대학원

朴 進 KDI대학원 교수 (jinparkinkr@gmail.com)

1987 : 서울대학교 경제학과 (경제학사)
 1991 : 경제학 박사, University of Pennsylvania
 1992~현재 : KDI 부연구위원(1992~1998), KDI대학원 교수 (2001 ~)

<3번의 휴직>

1998~2001 : 기획예산처 정부개혁실 행정개혁팀장
 2012~2013 : 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장
 2018.5.21~2020.5: 국회미래연구원장

기타 전 경력

정부자문: 전 문화관광부 갈등관리심의위원장, 행안부 정책자문위원,
 행안부 열린정부혁신 평가단장, 대통령직속 정책기획위원
 민주평화통일회의 상임위원

NGO활동: 현 K정책플랫폼 공동원장, 전 안민정책포럼회장, 전 미래전략연구원장
 Naver 블로그 운영: “정책뒤집어보기: 중도와 대안”



박진, 2020.10

제1도시 집중화 (First-City Bias)는 개도국의 특성

Country		Largest-City Population	Second-Largest-City Population	Ratio	
Canada		Toronto, 5.035	Montreal, 3.603	1.40	수도: 오타와
United States		New York, 18.727	Los Angeles, 12.303	1.52	수도: 워싱턴D.C.
Argentina	수도	Buenos Aires, 12.551	Cordoba, 1.423	8.82	
Brazil		São Paulo, 18.647	Rio de Janeiro, 11.368	1.64	브라질은 개도국의 예외 수도: 브라질리아
Chile	수도	Santiago, 5.605	Valparaiso, 0.837	6.70	
Mexico	수도	Mexico City, 18.735	Guadalajara, 4.057	4.62	
Peru	수도	Lima, 8.081	Arequipa, 0.732	11.04	

Note: Definitions of city size differ across studies.

Source: From UN World Urbanization Prospects 2009 Revision.

한국: 서울(9.5m)은 부산 (3.4m)인구의 2.8배이나
 수도권외의 위성도시를 고려하면 그 이상

수도가 제1도시인 곳은 대부분 제1도시 집중화가 심각

문명 세계에서 떠나지 마라

중국은 문명이 발달되어 아무리 외진 사골이나 먼 변두리 마을에 살더라도 성인이나 현인이 되는 데에 어려움이 없다. 그러나 우리나라는 서울 사대문에서 몇십 리만 떨어져도 아늑한 태곳적처럼 원시 사회이다. 하물며 멀고 먼 시골은 어떠하랴?

무릇 사대부 집안은 벼슬길에 오르면 서둘러 산기슭에 셋집을 얻어 살면서 선비로서의 마음가짐을 잃지 않아야 한다. 혹시 벼슬에서 물러나면 빨리 서울 근처에 살며 문화의 안목을 떨어뜨리지 않아야 한다. 이것이 사대부 집안의 법도이다.

지금은 내가 죄인이 되어 너희를 시골에 숨어 살게 한다만, 앞으로의 계획은 반드시 서울의 집 리 안에서 지내게 하겠다. 집안의 힘이 약하여 서울 한복판으로 들어갈 수 없다면, 서울 근교에서 과일과 채소를 심어 생활하다가 재산이 조금 불면 곧바로 도시 한복판으로 들어가도 늦지 않다.

다산 정약용이 1810년 전라도 강진 유배지에서 두 아들에게 보낸 서신 '시이아가계'(示二兒家誠)



정약용 저/박석무 역 | 창비 | 2009년

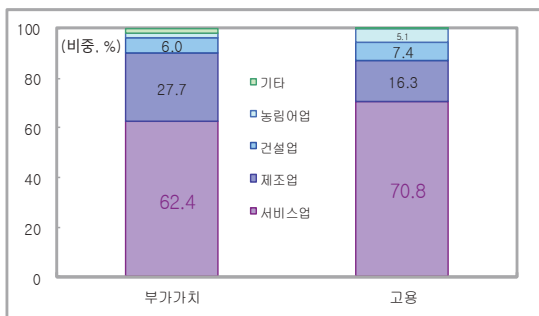
정보통신에 수도권에 몰리는 이유는? 일자리, (학업)

어떤 일자리가 늘어나는가?

→ 서비스 산업, 특히 지식서비스 산업

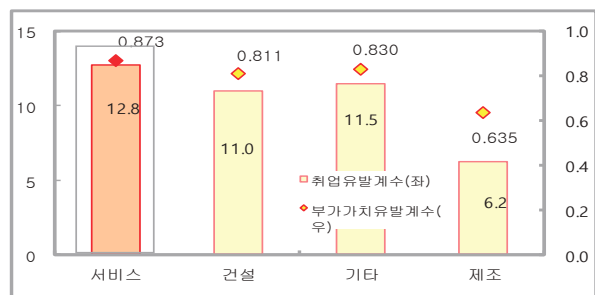
지식서비스 산업: 정보통신, 연구개발, 법률, 회계, 컨설팅, 의료 등 지식을 기반으로 높은 부가가치를 창출하는 산업

경제활동인구의 71%는 서비스업에 종사한다(2019)



기획재정부, 서비스산업 코로나19 대응 및 발전전략, 2021.3

서비스업의 취업유발계수(12.8명)는 제조업의 2배이다 (한은)

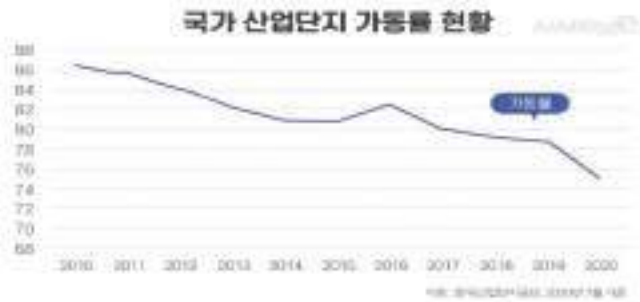


취업유발계수: 10억 생산에 고용된 인력

서비스업의 업종별 고용 비중 (% , 생산성본부, 2018) → 앞으로 지식서비스 고용이 늘 여지가 크다

	도소매	지식서비스	기타	서비스 합계
한국	27.5	33.9	8.4	69.8
G7	25.2	42.7	3.4	76.7

왜 지방은 일자리와 인구가 감소하는가? → 전통 제조업의 약세



지방 → 수도권 인구이동은 전통제조업 → 지식서비스업 전환의 결과

왜 지식서비스업은 수도권에서 주로 증가하는가?

O-ring theory (Kremer, 2019년 노벨경제학상)

성과는 사람 능력의 더하기가 아니라 곱하기

“경제발전을 위해선 인재간 협업이 중요”
“약한 고리가 없어야”



$$Q = q_i * q_j \text{ (Not } Q = q_i + q_j)$$

고능력자(H) 2명, 저능력자(L) 2명
→ $H^2 + L^2 > 2HL$ because $(H-L)^2 > 0$



O-ring theory 사례

- 왜 좋은 팀에서 뛰면 실력이 더 느는가?
- 왜 강남이 교육에 유리한가?
- 왜 대기업에 가는 것이 유리한가?
- 왜 수도권으로 가는 것이 유리한가?

벤처를 하려니... Top 20 벤처캐피탈 (운용자산 규모 기준) 모두 수도권 소재 (서울이 18개)

<https://better-together.tistory.com/280>

회계감사 혹은 컨설팅을 받으려니... 매출기준 Top 20 회계법인 모두 서울 소재

<https://www.joseilbo.com/news/htmls/2021/07/20210712427946.html>

법률서비스를 받으려니... Top 20 법률사무소 (세금 소송 기준) 모두 서울에 본사 (변호사 82.3% 서울, 2018)

<https://www.taxwatch.co.kr/article/tax/2020/11/18/0003>

큰 병원을 가려니... '세계 최고 병원 TOP 100'에 선정된 국내 병원 10곳 모두 수도권 (의사는 53.7% 가 수도권)

<https://www.healthtapa.com/news/articleView.html?idxno=13618>

지방에 인구가 부족한 것이 아니라 고급 인재가 부족한 것

우수 인재가 모이려면

분류		요인	조건
일자리 (기업입지)		인재	우수 대학
		낮은 비용	임대료, 세제혜택
		기업 서비스	법률, 회계, 컨설팅, 구매, 채용
생활여건	소비	교육	초중고등학교, 사교육
		주택	주택가격, 주택의 질
		일상	돌봄, 의료, 여가, 문화, 쇼핑
	환경	사회환경	교통, 안전
		자연환경	대기, 녹지 등
	관계	가족관계	배우자 일자리
		교우관계	
		자존심	서울만 1등 시민?

지방도시의
규모와
질적수준 키워야

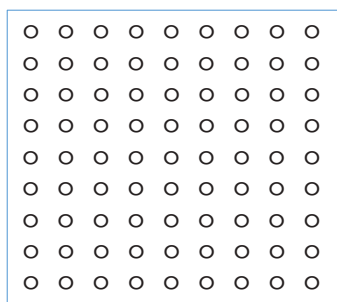


소멸위기
지역에
이 조건을
만들수 있는가?

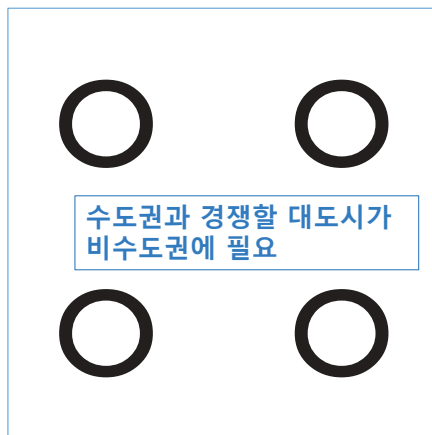
비수도권은 2등 시민?
(e.g. 대전...고등학교)

모든 기초단체의 균형발전을 추구하면 수도권 집중이 심화된다.

시군별로 수도권과 1:1 경쟁해선 백전백패하기 때문



누구를 위해 인구소멸을 막으려 하는가?



vs.



vs.

균형발전의 적(**enemy**)은

잘못된 균형발전전략

(모든 기초단체를

균형발전 시키려는 전략)

권역별 허브역할을 하는

거대도시를 만들어야 한다

(교부가 일자리창출)

대광역화 필요

IMD(2021) 국가경쟁력 순위 Top 5

스위스, 스웨덴, 덴마크, 네덜란드, 싱가포르 평균 인구: 959만명
top4의 평균인구: 1051만명

한국(23위)보다 앞선 22개국 중
인구 500만 이하 카타르(298만), 룩셈부르크(64만) 뿐

광역별 최소 **500만명**, 가급적 **1000만명** 확보 필요
그러나 인구 350만 이상 광역단체는 서울과 경기 뿐

대광역화의 장점

- 1) 많은 권한 확보로 지방분권 가능
- 2) 광역별 대표선수를 허브로 육성
- 3) 규모의 경제로 인한 효율성 확보
- 4) 지역갈등의 자체해결

만약 광역이 기초단체간 나누어 먹기식 균형발전을 추구한다면?

→ 해당 광역은 지식서비스 산업에서 뒤져 상대적으로 낙후될 것임. (지금은 수도권을 제외한 모든 지역이 낙후)

균형발전의 모델: 우리는 **2004년** 이후 국토의 분산형 균형발전 추구

블로그

- (1) 분산형 균형발전: 모든 시군구의 균형발전
- (2) 허브 중심 균형발전: 권역별 허브 중심의 균형발전

광역도마다 광역시 밖에 혁신도시 선정

기초당 평균 5.5개 산업단지:

493개(2000년) → 1,074개 (2014) → 1,249개 (2021) (시군구 226개)

중앙정부와 지방(시장군수+지역구 의원) 합작품 (무책임+개발이익)

인구소멸기금

"지방소멸대응기금은 한정된 재원이므로 효율적인 활용을 위해 기초지원계정의 95%는 89곳 인구감소지역을 대상으로 지원하고, 광역지원계정의 90%는 인구감소지역을 관할하는 시·도를 대상으로 집중 배분한다." (행안부, 보도자료, 2022.2)



기초단체별 각개 약진

광역시·도 통합은 선택 아닌 필수

홍성군 도시첨단산업단지
"게임·영상 미래산업 육성"
스마트도시계획안(2020, 홍성군)

"항공특화산업단지와
일반 산업단지 조성을 통해
4차산업기반 신산업과
R&D 인프라를 구축하고..."
(무안군수, CBS 대담, 2022.1.26)



▲ 우리나라의 행정 구역(남한)

결론

세종-대전 통합하고 수도이전하자

수도권의 경제적 온기로 전 국토의 균형발전

행정부 분할로 인한 비효율의 해소

국민의 심리적 통합

통일 대비

