2026 행정수도 세종 완성을 위한 토론회

국가 균형성장의 도약
행정수도특별법 연내 제정 토론회

24년의 약속! 이제는 법으로 완성할 때입니다.

2026. 9. 22.(화) 14:00
국회도서관 대강당

주최 강준현·김종민·황운하 국회의원, 세종특별자치시, 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회

주관 세종연구원(국가균형발전지원센터)

후원 세종특별자치시의회, 충청광역연합, 충청광역연합의회, 세종특별자치시 지방시대위원회

토론회책자_시안.indd 1 2026-09-20 오후 2:55:47

목 차

1. 개회사

– 조상호 세종특별자치시장 6

2. 환영사

– 강준현 더불어민주당 세종을 국회의원 10

– 김종민 세종갑 국회의원 12

– 황운하 조국혁신당 국회의원 14

3. 축사

– 정점식 국민의힘 원내대표 18

– 김영진 국회 행정안전위원장 20

– 유의동 국회 국토교통위원장 22

– 이해식 더불어민주당 서울 강동구을 국회의원 24

– 복기왕 더불어민주당 충남 아산시갑 국회의원 26

– 박범계 더불어민주당 대전 서구을 국회의원 28

– 최혁진 국회의원 30

– 허태정 대전광역시장 32

– 신용한 충청북도지사 34

– 안신일 세종특별자치시의회 의장 36

– 남종섭 대한민국시도의회의장협의회 회장 38

– 구형서 충청광역연합의회 의장 40

목 차

. 기조발제

– 강현철 한국법제연구원 선임연구위원 44
지방분권 선도국가 완성을 위한 행정수도 특별법 제정의 필요성

5. 토론문

– 성시경 한국행정학회장, 충남대학교 교수 60

– 박재희 충남대학교 교수 67

– 하혜영 국회입법조사처 선임연구관 73

개회사

개회사

존경하는 세종시민 여러분,
그리고 오늘 이 뜻깊은 자리에 참석해 주신 내외 귀빈 여러분!

안녕하십니까,
세종특별자치시장 조상호입니다.

먼저, 바쁘신 가운데 토론회를 함께 마련해 주신 강준현, 김종민, 황운하 국회의원님과 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

아울러 '행정수도 완성'이라는 시대적 과제에 뜻을 모아주신 김태년, 박범계 국회의원님, 허태정 대전광역시장님, 안신일 세종특별자치시의회 의장님께도 진심으로 감사드리며, 세종시 건설과 발전을 위해 애써주시는 강주엽 행정중심복합도시건설청장님께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

지금으로부터 24년 전, 수도권 과밀을 해소하고 대한민국의 균형성장을 이루겠다는 큰 뜻을 품고 '행정수도 세종'을 향한 첫걸음을 내디뎠습니다.

그동안 세종시는 정부세종청사를 중심으로 대한민국 행정의 핵심 축으로 자리 잡았으며, 이제 대통령 세종집무실과 국회세종의사당 건립이라는 역사적 결실을 눈앞에 두고 있습니다. 하지만 아직 마지막 과제가 남아 있습니다.

바로 '행정수도 세종'의 지위를 법과 제도로 완성하는 일입니다.

'행정수도 완성'은 결코 세종만을 위한 것이 아닙니다.

토론회책자_시안.indd 6 2026-09-20 오후 2:55:49

수도권 집중과 지방 소멸에 대응하는 대한민국 균형성장의 새로운 전략이자 국가적 해법입니다.

특히 올해 하반기는 「행정수도특별법」 제정을 위한 결정적인 시기입니다.

저 역시 올가을을 놓쳐서는 안 된다는 절박한 마음으로, 정치권과 시민사회가 힘을 모아 연내 법 제정을 이뤄낼 수 있도록 모든 역량을 집중하고 있습니다.

오늘 국회에 모인 민·관·정이 한뜻으로 강력한 입법 동력을 만들어야 합니다.

국회와 정치권이 여야와 정파를 넘어 대한민국의 백년대계를 위해 과감하고 결단력 있는 입법에 나서주실 것을 간곡히, 그리고 강력히 촉구합니다. 이 자리에서 나눠주시는 고견을 소중히 새겨듣겠습니다. 현장의 목소리를 하나하나 정책에 담아 「행정수도특별법」 제정의 논리와 근거로 삼겠습니다.

이번 논의를 확실한 추진 기반으로 이어가 연내 행정수도특별법 제정을 실현하겠습니다.

존경하는 참석자 여러분,

오늘 토론회의 부제처럼, “24년의 약속! 이제는 법으로 완성할 때”입니다.

세종에서 시작된 변화의 바람이 충청권의 새로운 성장 축으로, 나아가 대한민국의 균형성장으로 확산될 수 있도록 여러분의 지혜와 역량을 모아주십시오.

이번 토론회가 행정수도 세종 완성의 굳건한 법적 토대를 마련하고 대한민국 국토 공간의 대전환을 여는 중대한 계기가 되기를 기대합니다.

무엇보다 「행정수도특별법」이 올해 안에 반드시 제정될 수 있도록 여러분께서도 끝까지 함께해 주십시오.

고맙습니다.

2026년 9월 22일

세종특별자치시장 조 상 호

토론회책자_시안.indd 7 2026-09-20 오후 2:55:50

토론회책자_시안.indd 8 2026-09-20 오후 2:55:50

환영사

환영사

안녕하십니까.
더불어민주당 세종을 국회의원 강준현입니다.

오늘 「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」에 함께해 주신 여러분, 진심으로 환영합니다.

공동주최를 맡아주신 김종민 의원님, 황운하 의원님, 조상호 세종특별자치시장님을 비롯해 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회 관계자 여러분께 감사드립니다. 아울러 오늘 토론회를 주관해 주신 세종연구원과 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분, 먼 길 달려와 주신 시민 여러분께도 깊이 감사드립니다.

우리는 지금 '서울에는 집이 없고, 지방에는 일자리가 없다'는 탄식이 일상이 된 불균형의 시대에 살고 있습니다. 수도권 일극 체제의 심화는 지방소멸뿐만 아니라 저출생과 잠재성장률 하락이라는 국가 전체의 구조적 문제로 이어지고 있습니다.

이러한 맥락에서 '행정수도 완성'은 결코 세종시라는 특정 지역만의 현안이 아닙니다. 수도권 집중에 제동을 걸고, 국토를 다극화하여 대한민국의 지속가능한 성장 기반을 마련하는 핵심 전략입니다.

행정과 정치의 중심이 제대로 자리 잡을 때 수도권 과밀의 부작용을 덜고, 지역에는 새로운 성장의 기회를 만들 수 있습니다. 결국 행정수도 완성은 '어디에 살든 균등한 기회를

토론회책자_시안.indd 10 2026-09-20 오후 2:55:51

누릴 수 있는 나라'로 국가 운영방식을 전환하는 일입니다.

이러한 행정수도 세종 완성은 국가적 과제로서 정부의 국정과제에도 분명하게 담겼습니다. 이재명 정부 123대 국정과제 중 50번째가 바로 '행정수도 세종 완성'입니다.

저는 세종시 국회의원으로서 행정수도특별법이 단순한 구호에 그치지 않고 실질적인 입법으로 이어질 수 있도록 준비해 왔습니다. 지난해 6월 특별법을 대표발의한 이후 정부에 법안 마련을 제안했고, 협의를 거쳐 정부안이 마련됐습니다. 이를 바탕으로 국토교통위원회 여야 간사의 공동대표발의까지 성사시켰습니다. 올해 4월에는 법안소위 첫 심사를 거쳤고, 5월에는 입법공청회까지 마쳤습니다.

2004년 헌법재판소의 관습헌법 결정 이후 20여 년이 흘렀습니다. 그 사이 중앙행정기관의 세종 이전이 이어졌고, 국회 세종의사당과 대통령 세종집무실 건립도 추진되고 있습니다. 행정수도로서의 실질적 기반이 하나씩 갖춰지고 있는 만큼, 이제는 세종의 법적 지위도 완성해야 합니다.

오늘 토론회를 통해 행정수도 완성을 위한 뜻을 하나로 모으고, 특별법의 조속한 통과를 위해 힘을 다하겠습니다. 행정수도 세종이 명실상부한 대한민국의 정치·행정 중심이자 국토균형발전의 상징으로 자리 잡는 그날까지, 끝까지 여러분과 함께하겠습니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

더불어민주당 세종을 국회의원 강 준 현

토론회책자_시안.indd 11 2026-09-20 오후 2:55:51

환영사

안녕하십니까.
세종갑 국회의원 김종민입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」에 함께해 주신 세종시민 여러분과 내빈 여러분을 진심으로 환영합니다. 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께도 깊이 감사드립니다.

행정수도 완성이 한 걸음씩 앞으로 나아가고 있습니다.
내년에는 법무부와 성평등가족부가 세종으로 이전을 시작합니다. 서울에 남아 있는 나머지 중앙행정기관도 세종으로 우선 이전하게 됩니다. 입법·행정·사법의 국가 중추적 기능이 차근차근 완성되어 가고 있습니다. 이를 뒷받침할 법이 시급한 상황입니다.

중앙행정기관 이전은 단순히 청사를 옮기는 일이 아닙니다. 수도권 일극체제를 극복하고 서울과 세종으로 나뉜 국정 운영의 비효율을 바로잡는 일입니다. 입법과 행정, 사법 기능이 유기적으로 연결되는 효율적인 국가 운영체계를 세우는 일이기도 합니다.

행정수도는 세종과 충청만을 위한 사업이 아닙니다. 정부와 공공기관이 먼저 움직여 기업과 대학의 이전을 이끌고, 전국 곳곳에 새로운 성장축을 세우는 균형발전의 방아쇠입니다. 수도권 일극체제를 넘어 5극 3특의 다극체제로 전환하기 위한 출발점입니다.

토론회책자_시안.indd 12 2026-09-20 오후 2:55:51

이제 행정수도 완성을 위한 법적 기반을 확실히 세워야 합니다. 대통령세종집무실과 국회세종의사당, 국가상징구역 사업이 본격화되고 중앙행정기관 이전도 확대되고 있습니다. 그런데도 세종시의 법적 지위와 행정수도 건설의 추진체계가 불분명하다면 행정 혼선과 사업 지연을 피하기 어렵습니다.

답은 행정수도특별법 연내 제정입니다. 이재명 대통령도 행정수도 완성을 위한 법적 뒷받침을 강조했습니다. 이제 국회가 약속을 실천해야 합니다. 이번 정기국회 안에 행정수도특별법을 반드시 통과시켜야 합니다.

오늘 토론회는 그 실천 방안을 모으기 위해 마련됐습니다. 행정수도의 지위와 범위, 국가 차원의 추진체계를 분명히 하고 행정수도특별법 제정의 동력을 만들어야 합니다.

20여 년 동안 가다 서다를 반복해 온 행정수도입니다. 이번에는 반드시 완성해야 합니다. 행정수도특별법이 연내 제정될 수 있도록 국회에서 모든 노력을 다 하겠습니다.

행정수도, 이번에는 됩니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

세종갑 국회의원 김 종 민

토론회책자_시안.indd 13 2026-09-20 오후 2:55:52

환영사

안녕하십니까.

조국혁신당 국회의원 황운하입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」에 함께 해주신 모든 분께 감사드립니다. 지금 꼭 필요한 토론회를 공동주최한 강준현 의원님, 김종민 의원님, 세종특별자치시장님께 존경의 인사를 드립니다.

지난주 국회에서 국토부 장관 인사청문회가 있었습니다.

저는 그 자리에서 장관 후보자에게 이렇게 말했습니다.

"국토균형발전을 위한 최우선 정책이 무엇입니까. 가장 강력한 효과를 낼 수 있는 대책은 행정수도 완성이 아닙니까?" 행정수도 완성은 지속가능한 대한민국을 위한 유일한 대안입니다. 이를 부정할 사람은 없습니다. 진리까지는 아니더라도, 기초적 공리에 가깝습니다. 그런데, 왜 이렇게 어려울까요? 혹자는 위헌심판 우려 때문이라고 합니다. 하지만 이건 핑계에 가깝습니다. 22년 전 위헌심판이 지금 절실한 행정수도특별법 통과를 막을 수는 없습니다. 99%의 학자들이 동의하는 내용입니다. 진짜 이유는 두 가지였습니다.

하나는 행정수도 이전을 추진하는 기관·단체들의 강한 연대가 필요했습니다.

토론회책자_시안.indd 14 2026-09-20 오후 2:55:52

이제 저와 두 분 의원님, 조상호 시장님, 시민단체가 행정수도 완전 이전을 위해 똘똘 뭉쳤습니다. 가장 중요한 조건이 완성됐습니다. 다른 하나는 중앙정부의 의지였습니다. 이것도 해결됐습니다. 이재명 정부는 사회적 합의를 거쳐 행정수도를 완전 이전하겠다고 했습니다. 여야가 같이 특별법을 공동발의했습니다. 이보다 더 큰 사회적 합의는 없습니다. 모든 조건이 갖춰졌습니다. 대통령세종집무실이 기본설계 단계에 들어갔고, 국회세종의사당도 곧 기본설계를 시작합니다. 기본설계가 본격적으로 진행되기 전에 특별법이 통과되어야 합니다. 완전 이전을 기본설계에 담아야 합니다. 첫 단추인 국토위에서 조속히 특별법이 통과될 수 있도록, 지금처럼 매진하겠습니다. 여기 계신 동료 의원님들과 세종시장님, 세종시 시민들과 함께 24년된 숙원을 풀겠습니다.

항상 보고드리고, 힘을 모으겠습니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

조국혁신당 국회의원 황 운 하

토론회책자_시안.indd 15 2026-09-20 오후 2:55:52

축사

축사

안녕하십니까.
국민의힘 원내대표
경남 통영시고성군 국회의원 정점식입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해주신 강준현 의원님, 김종민 의원님, 황운하 의원님, 세종특별자치시, 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회 관계자 여러분께 감사드립니다.

아울러 귀한 의견을 나눠주실 발제자, 좌장, 토론자 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

국가균형발전은 대한민국의 지속가능한 성장을 위해 꾸준히 풀어가야 할 중요한 과제입니다. 수도권에 집중된 기능을 분산하고, 각 지역의 특성과 강점을 살려 새로운 성장 기반을 마련해 나가야 합니다.

행정수도에 관한 논의 역시 이러한 흐름 속에서 살펴볼 필요가 있습니다.

현재 국회세종의사당과 대통령세종집무실을 비롯해 세종의 행정기능과 법적·제도적 기반을 둘러싼 다양한 논의가 이어지고 있습니다.

이러한 논의가 실질적인 성과로 이어지기 위해서는 충분한 준비가 뒷받침되어야 합니다.

토론회책자_시안.indd 18 2026-09-20 오후 2:55:53

국정 운영의 효율성과 정책의 실효성을 면밀히 살피고, 국민적 공감대를 바탕으로 국가 전체의 발전에 기여할 수 있는 방향을 모색해 나가야 할 것입니다.

이번 토론회가 각계 전문가의 다양한 의견을 바탕으로 행정수도 세종의 역할을 살펴보고, 국가균형발전이 앞으로 나아갈 방향을 함께 논의하는 뜻깊은 자리가 되기를 기대합니다.

국민의힘도 오늘 논의되는 의견을 귀담아듣고, 지역과 수도권이 함께 성장할 수 있는 정책적 방안을 면밀히 살피겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 함께해주신 모든 분들의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

국민의힘 원내대표 정 점 식

토론회책자_시안.indd 19 2026-09-20 오후 2:55:53

축사

안녕하십니까.
국회 행정안전위원장
더불어민주당 경기 수원시 병 국회의원 김영진입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」를 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 행사를 마련해주신 강준현·김종민·황운하 의원님과 세종특별자치시 그리고 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

행정수도 완성은 우리 사회의 소중한 약속이자 국가 균형발전을 위한 핵심 과제입니다. 단순한 지역적 차원의 발전을 넘어 대한민국의 균형 있는 성장 기반을 구축하기 위해서라도 실질적인 결실을 맺어야 할 때입니다.

대통령세종집무실과 국회세종의사당 건립이 추진되고 있고, 최근에는 2차 지방이전 대상 공공기관이 발표되며 국가균형발전으로 향하는 새로운 포문이 열렸습니다.

이러한 시대적 흐름 속에서 오늘 토론회가 마련되어 뜻깊게 생각합니다.

국민적 공감대를 기반으로 국회와 지방자치단체 그리고 전문가와 시민사회 등이 함께

토론회책자_시안.indd 20 2026-09-20 오후 2:55:54

머리를 맞대는 소중한 시간이 되길 기대합니다.

저 역시 국회 행정안전위원장으로서 행정수도 세종 완성이 차질 없이 추진되고 국가균형발전의 실질적 성과로 이어질 수 있도록 제도적 지원에 최선을 다하겠습니다.

행정수도특별법 연내 제정을 위한 각계의 목소리를 힘차게 응원하며 함께해주신 모든 분들의 건강과 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

국회 행정안전위원장 김 영 진

토론회책자_시안.indd 21 2026-09-20 오후 2:55:54

축사

안녕하십니까.
국회 국토교통위원장
국민의힘 경기 평택시을 국회의원 유의동입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 조상호 세종특별자치시장님과 강준현·김종민·황운하 의원님을 비롯한 관계자 여러분 그리고 함께해 주신 모든 분들께 감사의 말씀을 드립니다.

수도권 집중을 완화하고 지역이 함께 성장할 수 있는 기반을 만드는 것은 대한민국의 지속가능한 발전을 위해 중요한 과제입니다.

세종을 중심으로 한 행정 기능의 발전 역시 이러한 국가균형성장의 큰 틀 속에서 충분히 논의해 나가야 한다고 생각합니다.

오늘 토론회에서 행정수도의 역할과 앞으로 필요한 법적·제도적 과제에 대해 다양한

토론회책자_시안.indd 22 2026-09-20 오후 2:55:55

의견이 오가고, 국민적 공감대를 넓히는 계기가 마련되기를 바랍니다.

국회 국토교통위원회도 현장의 목소리를 잘 듣고 필요한 논의를 꼼꼼히 살펴보겠습니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며,

참석하신 모든 분들의 발전을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

국회 국토교통위원장 유 의 동

토론회책자_시안.indd 23 2026-09-20 오후 2:55:55

축사

존경하는 내외 귀빈 여러분, 반갑습니다.
국회 행정안전위원회 간사
더불어민주당 서울 강동구을 국회의원 이해식입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해주신 강준현·김종민·황운하 의원님과 세종특별자치시, 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회를 비롯한 관계자 여러분께 감사드립니다.

아울러 오늘 발제를 맡아주신 강현철 한국법제연구원 선임연구위원님과 좌장을 맡아주신 송재호 국회세종의사당 건립위원장님, 토론에 참여해주신 전문가 여러분께도 감사의 말씀을 드립니다.

행정수도 세종은 수도권 일극체제를 넘어 대한민국을 균형 있게 발전시키기 위한 국가적 결단에서 출발했습니다.

그러나 행정수도를 둘러싼 논의가 시작된 지 20여 년이 지난 지금도 우리는 '행정중심복합도시'를 넘어 '행정수도'로 나아가기 위한 법적·제도적 과제를 완전히 해결하지 못하고 있습니다. 그 사이 현실은 크게 달라졌습니다. 세종에는 중앙행정기관이 집적됐고, 국회세종의사당과 대통령세종집무실 설치도 추진되고 있습니다.

이제 세종의 행정수도 완성은 막연한 미래의 구상이 아니라 변화한 현실에 법과 제도가 제대로 응답해야 하는 문제가 되었습니다. 발제자료에서도 43개 기관 이전과 국회세종의사당·대통령세종집무실 설치를 중요한 환경 변화로 제시하고 있습니다.

토론회책자_시안.indd 24 2026-09-20 오후 2:55:55

행정수도 완성은 단순히 몇몇 국가기관을 서울에서 세종으로 옮기는 문제가 아닙니다. 수도권에 과도하게 집중된 정치·행정 기능을 분산하고, 지역이 스스로 성장할 수 있는 새로운 국가 발전구조를 만드는 일입니다. 대한민국의 공간구조와 성장전략을 바꾸는 국가균형발전의 핵심 과제입니다. 이제는 오랫동안 계속된 논의를 입법의 단계로 진전시켜야 합니다.

2004년 헌법재판소 결정 이후 제기되어 온 헌법적 쟁점을 면밀하게 검토하는 동시에 변화한 시대와 현실에 맞는 새로운 법적 해법을 국회가 적극적으로 찾아야 합니다.
오늘 발제에서도 헌법 개정과 국민투표, 법률 개정 등 여러 방안을 검토하면서 특히 법률을 통해 세종의 행정수도로서의 법적 지위를 명확히 하는 방안을 제시하고 있습니다.

24년의 약속을 더 이상 약속으로만 남겨둘 수 없습니다. 이제는 법으로 완성해야 합니다. 올해 정기국회가 중요한 이유도 여기에 있습니다.

국회와 정부, 지방정부와 시민사회가 힘을 모아 「행정수도특별법」 제정이라는 구체적인 성과를 만들어내야 합니다. 오늘 이 자리가 국민적 공감대를 더욱 넓히고, 연내 입법을 현실로 만드는 힘찬 출발점이 되기를 기대합니다.

저 역시 국회 행정안전위원회 위원으로서 지방분권과 국가균형발전을 더욱 굳건히 하고, 행정수도 세종의 완성이라는 오랜 국가적 과제가 실질적인 결실을 맺을 수 있도록 힘을 보태겠습니다.

다시 한번 오늘 토론회 개최를 진심으로 축하드리며, 함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다. 「행정수도특별법 연내제정!」 힘차게 응원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

더불어민주당 서울 강동구을 국회의원 이 해 식

토론회책자_시안.indd 25 2026-09-20 오후 2:55:56

축사

안녕하십니까.
국회 국토교통위원회 간사
더불어민주당 충남 아산시갑 국회의원 복기왕입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 조상호 세종특별자치시장님과 더불어민주당 강준현 의원님, 김종민 의원님, 조국혁신당 황운하 의원님을 비롯해 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

더불어 세종 행정수도 완성을 위해 발제와 토론을 기꺼이 맡아주신 전문가 여러분과 바쁘신 중에도 국회로 찾아와 주신 모든 분들께도 진심으로 감사 말씀을 드립니다.

행정수도 세종 완성이란 약속이 어느덧 24년이 되었습니다. 이제는 더이상 약속에서 그치면 안 됩니다. 약속을 믿고 기다려 오신 세종시민 분들께 행정수도 세종이 완성되었다는 소식을 전해드려야 합니다. 이 소식을 전하기 위해서는 무엇보다도 행정수도특별법이 신속하게 제정되어야 합니다. 노무현 대통령의 꿈이자 세종시민의 꿈, 대한민국의 꿈! 행정수도 세종을 온전하게 완성하는 것은 대한민국 국가균형발전을 위한 백년지대계입니다.

토론회책자_시안.indd 26 2026-09-20 오후 2:55:56

오늘 토론회에서 지난 24년간 이어온 약속을 현실로 만들기 위한 지혜가 모이길 바랍니다. 그리고 행정수도특별법 연내 제정에 대한 국민적 공감대를 넓히는 소중한 자리가 되길 염원합니다.

저 복기왕도 국회 국토교통위원회 여당 간사로서, 행정수도특별법이 연내 제정될 수 있도록 최선을 다하겠습니다.

다시 한번 「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 축하드리며, 함께해 주신 모든 분의 건강과 발전을 기원합니다.

추석이 성큼 다가왔습니다. 가족과 친지, 이웃과 함께 행복하고 평안한 한가위 보내시길 바랍니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

더불어민주당 충남 아산시갑 국회의원 복 기 왕

토론회책자_시안.indd 27 2026-09-20 오후 2:55:56

축사

안녕하십니까.
더불어민주당 대전 서구을 국회의원 박범계입니다.

오늘「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해 주신 관계자 여러분과 귀한 의견을 나누기 위해 함께해 주신 전문가와 참석자 여러분께 깊이 감사드립니다.

대한민국은 지금 중요한 전환점에 서 있습니다.
수도권에 인구와 산업, 일자리와 국가기능이 집중된 수도권 일극체제는 더 이상 지속 가능하지 않습니다. 수도권은 과밀의 부담을 안고 있고, 지방은 인구감소와 지역소멸이라는 절박한 위기에 직면해 있습니다.

이제는 수도권 일극체제를 넘어 전국이 함께 성장하는 균형성장의 대한민국으로 나아가야 합니다. 그리고 그 중요한 출발점이 바로 행정수도 세종의 완성입니다.

행정수도 세종은 하루아침에 만들어진 구상이 아닙니다. 지난 20여 년 동안 대한민국이 국가균형발전이라는 시대적 과제를 실현하기 위해 꾸준히 추진해 온 국가적 프로젝트입니다.

그동안 23개 중앙행정기관과 26개 공공기관이 세종으로 이전하면서 많은 진전이 있었습니다.
그러나 국가의 중추기능은 여전히 서울과 세종으로 나뉘어 있습니다.
이제는 그동안의 성과를 바탕으로 행정수도의 법적·제도적 기반을 완성해야 할 때 입니다.

이재명 정부도 '행정수도 세종 완성'을 핵심 국정과제로 제시하고, 행정수도의 제도적 기반 마련과 행정수도특별법 제정을 약속했습니다.

이제 국회가 그 약속을 제도로 완성해야 합니다.

토론회책자_시안.indd 28 2026-09-20 오후 2:55:57

이미 국회에는 행정수도와 관련한 여러 법안이 발의되어 있고, 법안 심사와 공청회 등을 통해 상당한 논의가 축적되어 있습니다. 오늘 토론회는 그동안의 논의를 한 단계 더 발전시켜 행정수도특별법의 연내 제정을 위한 실질적인 해법과 사회적 공감대를 모으는 자리가 되어야 합니다.

특히 행정수도 완성을 세종만의 문제로 바라봐서는 안 됩니다.
행정수도 세종의 완성은 수도권 일극체제를 극복하고 5극 3특을 중심으로 대한민국을 다극체제로 전환하는 국가균형발전 전략의 중요한 출발점입니다.

대한민국 어디에 살든 좋은 교육을 받고, 좋은 일자리를 얻고, 자신의 꿈을 펼칠 수 있어야 합니다. 국가의 기능과 성장의 기회를 전국으로 고르게 확산시키는 것이야말로 진정한 균형성장입니다.

그런 의미에서 행정수도 완성에는 여야가 따로 있을 수 없고, 수도권과 비수도권도 따로 있을 수 없습니다. 정파와 지역을 넘어 대한민국의 미래라는 관점에서 지혜를 모아야 합니다.

오늘 토론회에서 행정수도의 법적 지위와 국가중추기능의 이전, 대통령 세종집무실과 국회 세종의사당 건립 등 구체적인 과제에 대해 깊이 있는 논의가 이루어지기를 기대합니다.

논의는 충분히 축적되었습니다. 이제는 입법으로 답할 때입니다.

저 역시 국회의원으로서 행정수도특별법이 올해 안에 제정될 수 있도록 힘을 보태겠습니다.
행정수도 세종의 완성이 5극 3특 국가균형발전과 지방주도성장을 앞당기고, 대한민국의 새로운 성장동력이 될 수 있도록 국회에서 책임을 다하겠습니다.

행정수도 세종의 완성은 끝이 아니라, 균형성장 대한민국의 새로운 시작입니다.
오늘 토론회에서 모아진 지혜와 제안이 행정수도특별법 연내 제정이라는 구체적인 결실로 이어지기를 기대합니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 함께해 주신 모든 분들의 건승과 행복을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

더불어민주당 대전 서구을 국회의원 박 범 계

토론회책자_시안.indd 29 2026-09-20 오후 2:55:57

축사

안녕하십니까.
국회의원 최혁진입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다. 뜻깊은 자리를 마련해주신 관계자 여러분과 함께해주신 모든 분께 깊이 감사드립니다.

지금 대한민국은 수도권 일극체제로 인한 과밀화와 지방소멸이라는 국가적 위기에 직면해 있습니다. 수도권에 집중된 정치·행정 기능을 분산하고 국가균형성장과 국가경쟁력을 높이기 위해서는 행정수도 세종의 완성이 반드시 필요합니다.

세종은 이미 중앙행정기관이 집적된 대한민국 행정의 중심으로 자리 잡았습니다. 그러나 대통령세종집무실과 국회세종의사당 등 국가의 핵심 정치·행정 기능이 함께 자리 잡지 못하면서 국정 운영의 비효율이 계속되고 있습니다. 이제는 행정수도의 법적·제도적 기반을 확실히 마련하고 실질적인 행정수도를 완성해야 합니다.

이를 위한 출발점이 바로 「행정수도특별법」 제정입니다. 특별법을 통해 행정수도의 기능과 역할을 국가 차원에서 구체적으로 설계하고, 대통령세종집무실과 국회세종의사당 등

토론회책자_시안.indd 30 2026-09-20 오후 2:55:58

핵심 기능이 차질 없이 추진될 수 있도록 뒷받침해야 합니다.

특히 올해 정기국회는 행정수도로서의 법적 기반을 마련할 중요한 시기입니다. 「행정수도특별법」을 연내 제정하고, 이를 바탕으로 헌법을 비롯한 관련 법·제도를 정비해 20여 년간 이어져 온 행정수도 논의를 실질적인 완성으로 이어가야 합니다.

오늘 토론회가 행정수도 완성에 대한 국민적 공감대를 넓히고, 「행정수도특별법」 연내 제정을 위한 굳건한 입법 토대를 마련하는 뜻깊은 출발점이 되기를 기대합니다.

저 역시 국회의원으로서 행정수도 완성과 국가균형성장을 위해 국회에서 최선을 다하겠습니다.

「행정수도특별법 연내 제정!」 힘차게 응원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

국회의원 최 혁 진

토론회책자_시안.indd 31 2026-09-20 오후 2:55:58

축사

존경하는 국민 여러분,
그리고 내외 귀빈 여러분,
반갑습니다. 대전광역시장 허태정입니다.

오늘 '우리는 24년의 약속! 이제는 법으로 완성할때입니다.' 라는 뜻깊은 부제 아래, 행정수도 특별법의 연내 제정을 촉구하기 위해 국회에 모였습니다.

공론의 장을 마련해주신 국회의원님들과 주최 측, 그리고 행정수도 완성의 열망으로 함께 해주신 시민 여러분께 깊이 감사드립니다.

우리는 오늘 수도권 일극체제를 넘어 대한민국의 새로운 성장축을 세우기 위해 이 자리에 섰습니다.

세종은 행정중심도시로 굳건히 성장해 왔으나, 행정수도 완성을 뒷받침할 법적·제도적 기반은 여전히 미완성입니다. 국회와 정부의 물리적 거리로 인한 행정 비효율은 계속되고 있으며, 수도권 집중과 지방소멸의 위기 또한 좀처럼 바뀌지 않고 있습니다.

이제는 특별법 제정을 통해 국가 운영체계를 바로 세우고, 행정수도 세종을 완성해야 합니다.

우리가 추진하는 「행정수도특별법」은 단순히 기관의 주소를 옮기는 것이 아닙니다.
국정 운영의 효율성을 높이고, 각 지역의 강점들을 유기적으로 연결해 대한민국 전체가 함께 성장하는 거시적인 국가 발전 구조를 만드는 특별법입니다.
이를 통해 충청권이 수도권 일극체제를 극복하고 대한민국의 미래를 선도하는 중심축이

토론회책자_시안.indd 32 2026-09-20 오후 2:55:58

되어야 합니다.
존경하는 참석자 여러분,
그동안 저는 대전과 세종은 이미 하나의 생활권을 이루는 운명공동체이며, 행정수도 세종과 과학수도 대전이 국가균형발전을 이끄는 양축이 되어야 한다고 거듭 강조해 왔습니다. 세종의 행정 기능에 대전의 탁월한 연구개발(R&D) 역량을 더하고, 충남의 제조산업과 충북의 바이오산업이 결합한다면 강력한 시너지를 낼 수 있습니다.

충청권은 이미 생활권과 경제권으로 촘촘히 연결된 하나의 초광역 공동체입니다.
이것이 바로 우리가 지향하는 '충청권 메가시티'이며, 수도권 일극체제에 당당히 대응할 대한민국의 새로운 성장 중심입니다.

대전은 고유의 과학기술과 행정 역량을 바탕으로 첨단산업 기반강화, 초광역 교통망 확충 등 공동 과제가 차질 없이 추진되도록 메가시티 완성에 앞장서겠습니다.

이 모든 위대한 변화를 현실로 만드는 첫걸음이 바로 '행정수도특별법'입니다.

더 이상 미룰 수 없습니다. 이제는 행동으로 옮기고 반드시 관철해야 할 때입니다.

국회에 간곡히 요청합니다.
「행정수도특별법」을 연내에 반드시 제정해 주시기 바랍니다.

대전은 굳건한 연대와 과학수도의 역량을 더해 행정수도 완성과 충청권 메가시티의 성공을 앞당기겠습니다.

행정수도 완성으로 충청권의 도약을 이끌고, 충청권의 하나 된 힘으로 대한민국의 진정한 균형발전을 완성합시다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

대전광역시장 허 태 정

토론회책자_시안.indd 33 2026-09-20 오후 2:55:59

축사

"행정수도특별법은 대한민국이
반드시 완성해야 할 법적 책무입니다."
안녕하십니까. 충청북도지사 신용한입니다.

여러분 반갑습니다. 충청북도지사 신용한입니다. 「행정수도특별법 연내 제정」을 위해 뜻을 모아주신 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 토론회는 단순한 논의의 자리가 아닙니다. 2003년 참여정부 출범과 함께 시작되어 24년간 이어온 '행정수도 완성'이라는 국민과의 약속을 비로소 법으로 완성해 내는 실천의 출발점입니다.

수도권 집중은 더 이상 어느 한 지역의 문제가 아니라, 대한민국 전체의 지속 가능한 성장을 가로막는 구조적 과제입니다. 행정수도 세종의 완성은 이러한 불균형을 바로잡고, 지역이 함께 성장하는 나라로 나아가기 위한 국가균형발전의 핵심 열쇠입니다.

지난달 31일, 비가 쏟아지던 국회 앞 계단에서 충청인이 한목소리로 특별법 연내 제정을 촉구하던 그 간절한 목소리를 충청북도는 또렷이 기억하고 있습니다. 그날 충청북도 역시 행정수도 완성의 필요성을 국민 앞에 천명한 바 있습니다.

토론회책자_시안.indd 34 2026-09-20 오후 2:55:59

이제 그 뜻을 국회의 입법 의지로 연결해야 할 때입니다. 9월 정기국회는 실질적인 성과를 이끌어 낼 골든타임인 만큼, 국회와 전문가, 시민사회가 함께 지혜를 모으는 이 토론회가 입법의 마중물이 되기를 기대합니다.

충청북도는 대전, 세종, 충남과 함께 충청권의 역량을 하나로 모아 행정수도 완성과 국가균형발전이라는 시대적 과제를 반드시 이루어 내겠습니다.

모쪼록 오늘 토론회가 국민의 뜻을 모으고 입법의 동력을 더욱 굳건히 하는 뜻깊은 자리가 되기를 바라며, 함께해 주신 모든 분들의 건승과 행운을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

충청북도지사 신 용 한

토론회책자_시안.indd 35 2026-09-20 오후 2:55:59

축사

안녕하십니까.
세종특별자치시의회 의장 안신일입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 강준현·김종민·황운하 의원님과 행정수도특별법 제정을 위한 범국민대책위원회, 세종연구원 국가균형발전지원센터 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

'24년의 약속! 이제는 법으로 완성할 때' 라는 오늘의 부제가 더욱 무겁게 다가옵니다. 故 노무현 대통령께서 꾸셨던 그 꿈을 아직도 완전히 이루지 못하고 있는 현실이 안타깝습니다.

2004년 헌법재판소의 위헌 결정이 있은 지 22년이라는 시간이 흘렀고, 세종 완성 목표 시점인 2030년까지는 이제 4년밖에 남지 않았습니다.

30여 년 만에 대한민국의 국가 운영 체계를 바꾸는 큰일이니 결코 쉬울 리 없습니다. 그럼에도 여기까지 올 수 있었던 것은 많은 분들의 노력 덕분입니다.

살던 땅을 기꺼이 내어주신 분들, 신행정수도 원안사수를 외치며 머리띠를 매고 목소리를 내주신 분들, 크고 작은 위기와 고비마다 힘을 모아주신 분들이 계셨기에 오늘의 세종이 있습니다. 많은 분의 땀과 눈물로 지켜온 세종시를 이제는 그 마지막 매듭을 짓기 위해 다시 한번 온 힘을 모아야 할 중요한 때입니다.

토론회책자_시안.indd 36 2026-09-20 오후 2:56:00

세종시의회 역시 행정수도 완성을 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제로 인식하고, 제5대 의회 개원과 함께 「행정수도 완성 추진위원회 설치 및 운영 조례안」을 첫 입법 과제로 추진하고 행정수도완성 특별위원회를 구성했습니다. 또한 전국 시·도의회를 직접 찾아 협력을 요청하고, 지난 8월 31일 국회의사당에서 열린 범국민 결의대회에도 함께하며 행정수도특별법 연내 제정을 위한 연대의 폭을 넓혀왔습니다.

행정수도 완성은 단순히 정부기관을 세종으로 이전하는 문제가 아닙니다. 수도권과 지방이 함께 성장하고, 국가의 운영체계가 보다 균형 있게 재편되는 대한민국의 새로운 미래를 만드는 일입니다.

오늘 이 자리에 국회와 전문가, 시민사회가 함께한 만큼, 그동안 각자의 자리에서 이어온 고민과 노력이 하나로 모여 행정수도특별법 연내 제정이라는 구체적인 입법 성과로 이어지기를 기대합니다.

세종시의회도 국회와 정부, 전국 지방의회 및 시민사회와 긴밀히 연대하며 행정수도특별법이 이번 정기국회에서 반드시 결실을 맺을 수 있도록 끝까지 최선을 다하겠습니다.

행정수도의 완성이 대한민국 균형성장의 새로운 도약이 될 수 있도록 함께 힘을 모아 주시기 바랍니다.

다시 한번 오늘 토론회의 개최를 진심으로 축하드리며, 이 자리가 행정수도 완성과 국가균형발전을 앞당기는 뜻깊은 출발점이 되기를 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

세종특별자치시의회 의장 안 신 일

토론회책자_시안.indd 37 2026-09-20 오후 2:56:00

축사

“행정수도, 이제는 법으로 완성해야”

안녕하십니까.

대한민국시도의회의장협의회 회장 남종섭 입니다.

「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

중요한 논의의 장을 마련해주신 강준현·김종민·황운하 의원님과 세종특별자치시, 행정수도특별법 제정 범국민대책위원회 등 여러 관계자 여러분께 깊이 감사드립니다.

행정수도 완성은 오래된 약속입니다. 수도권에 집중된 국가 기능을 합리적으로 나누고, 지역이 각자의 경쟁력을 갖추도록 하는 일은 대한민국의 지속가능성을 위해 반드시 풀어야 할 과제입니다. 오랜 세월 이어져 온 논의를 이제는 법과 제도로 마무리해야 합니다.

국회세종의사당과 대통령세종집무실 건립이 추진되고 있습니다. 이제 그에 맞는 법적 기반도 함께 갖춰야 합니다. 행정수도의 지위와 기능을 분명히 하고, 국가 운영체계 안에서 세종의 역할을 안정적으로 정립해야 정책도 일관되게 이어질 수 있습니다.

행정수도특별법 제정은 세종시의 위상을 정하는 문제만이 아닙니다. 수도권과 비수도권이 함께 성장할 수 있는 국가 구조를 만들고, 지방분권과 균형발전을 실제 제도로 뒷받침하는 일입니다.

토론회책자_시안.indd 38 2026-09-20 오후 2:56:01

지방이 권한과 책임을 갖고 스스로 발전할 수 있어야 대한민국 전체의 경쟁력도 커집니다.

이제는 결론을 만들어야 할 때입니다. 국회와 정부, 지방정부와 지방의회가 역할을 나누고 연내 입법이라는 목표를 향해 힘을 모아야 합니다.
대한민국시도의회의장협의회도 전국 16개 시·도의회의 뜻을 모아 행정수도특별법 제정과 국가 균형성장을 뒷받침 하겠습니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

대한민국시도의회의장협의회 회장 남 종 섭

토론회책자_시안.indd 39 2026-09-20 오후 2:56:01

축사

존경하는 내외 귀빈 여러분, 반갑습니다.
충청광역연합의회 의장 구형서입니다.

오늘 「국가 균형성장의 도약 행정수도특별법 연내 제정 토론회」 개최를 진심으로 축하드립니다.

뜻깊은 자리를 마련해 주신 강준현 국회의원님과 김종민 국회의원님, 황운하 국회의원님, 조상호 세종특별자치시장님을 비롯한 관계자 여러분께 감사드리며, 행정수도 완성을 위해 오랫동안 힘을 모아오신 시민사회와 전문가 여러분께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 토론회의 부제는 24년의 약속! 이제는 법으로 완성할때 입니다' 입니다.

저는 이 한 문장에 오늘 우리가 이 자리에 모인 이유가 모두 담겨 있다고 생각합니다.

행정수도 완성은 더 이상 필요성을 설명하는 단계에 머물러서는 안 됩니다.

그동안 충분한 논의와 공감대가 축적된 만큼, 이제는 구체적인 입법 성과로 답해야 할 때입니다. 특히 올해 하반기는 행정수도특별법 제정의 실질적인 성과를 만들어낼 중요한 시기입니다.

국회와 지방정부, 전문가와 시민사회가 각자의 자리에서 목소리를 내는 것을 넘어,
이제는 그 뜻을 하나로 모아 법 제정이라는 결과를 만들어야 합니다.

토론회책자_시안.indd 40 2026-09-20 오후 2:56:01

행정수도특별법 제정은 단순히 세종의 위상을 높이는 문제가 아닙니다.

국가 운영의 효율성을 높이고, 수도권에 집중된 기능을 분산하며,
대한민국의 균형 있는 발전을 제도적으로 뒷받침하는 중요한 출발점입니다.

무엇보다 중요한 것은 속도와 실행이라고 생각합니다.
오늘 이 자리에서 다시 필요성을 확인하는 데 그치지 않고, 무엇을 보완해야 하는지, 국회와 정부가 어떤 역할을 해야 하는지, 그리고 연내 제정을 위해 어떤 실천이 필요한지를 구체적으로 모아야 합니다.

충청광역연합의회도 행정수도특별법이 연내 제정될 수 있도록 충청권의 뜻을 모으고, 필요한 역할을 충실히 해나가겠습니다.

24년의 약속이 또 다른 약속으로 남아서는 안 됩니다.
이제는 그 약속을 법으로 완성해야 합니다.

오늘 토론회가 행정수도특별법 연내 제정을 앞당기는 실질적인 전환점이 되기를 기대합니다.

다시 한번 토론회 개최를 축하드리며, 함께하신 모든 분들의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2026년 9월 22일

충청광역연합의회 의장 구 형 서

토론회책자_시안.indd 41 2026-09-20 오후 2:56:01

기조발제

지방분권 선도국가 완성을 위한 행정수도 특별법 제정의 필요성

2026.09.22.

한국법제연구원

강현철 선임연구위원

목차 CONTENTS

01 세종시의 법적 지위

02 수도란 무엇인가?

03 대안 1 : 헌법개정

04 대안 2 : 국민투표

05 대안 3 : 법률 개정

06 대안 4 : 조례 제정

07 행정수도법 입법전략

토론회책자_시안.indd 44 2026-09-20 오후 2:56:02

01 세종시의 법적 지위

행정중심복합도시로서의 지위

특별자치시로서의 지위

행정수도로서의 지위

세종시 설치 20년이 지난 지금,
그 **법적 지위에 관한 논쟁**을 계속하는 것이
타 당 한 가 ?

- 2 -

01 세종시의 법적 지위

행정중심복합도시로서의 지위

행복도시법	신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법
세종시법	제1조 "이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시~~~"
행정중심 복합도시	행정기능이 중심이 되는 복합도시

- 3 -

토론회책자_시안.indd 45 2026-09-20 오후 2:56:02

01 세종시의 법적 지위

특별자치시로서의 지위

설치목적	수도권의 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

01 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**

토론회책자_시안.indd 46 2026-09-20 오후 2:56:02

02 수도란 무엇인가?

정의

- **국어사전** | 한 나라의 중앙정부가 있는 도시
- 국가의 중앙정부가 있는 도시 또는 국가의 핵심 기능이 소재하는 도시
- **헌법재판소** | 국회와 대통령의 소재지
- 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

02 수도란 무엇인가?

헌법재판소 결정

- 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치 · 행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미(지역적 개념으로만 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

토론회책자_시안.indd 47 2026-09-20 오후 2:56:03

02 수도란 무엇인가?

헌법재판소 결정에 대한 검토

- 비판적 검토는 가능하지만 자체적 판례변경의 실현가능성이 낮음
- 실현가능성에 따른 대안적 검토가 필요
  - 판례 변경 시도 필요(헌법소원, 권한쟁의 심판 등)
- 결정 당시와 환경의 변화를 적극적으로 반영
  - 세종시 설치(사실상의 법률적 규범의 제정)
  - 국회와 대통령실의 이전(지역적 개념의 반영)
  - 행정수도로서의 국민적 공감대 형성(새로운 관습의 형성)

02 수도란 무엇인가?

수도개념의 다의성 수용

- 단일 도시로서의 수도 개념을 탈피하여 다의적이고 중복적인 수도개념의 수용
  - 헌법 개정 없는 행정수도 논란을 현실적으로 극복하기 위한 대안적 방안
- 수도와 행정수도의 분리 접근 방안
  - 중심도시 '수도' 서울과 행정중심 '행정수도' 세종(헌법개정 없이 적용 가능)
  - 지역개발, 균형 발전을 위한 지자체간 연대 방안

토론회책자_시안.indd 48 2026-09-20 오후 2:56:03

03 대안 1: 헌법 개정

헌법에 수도규정을 직접 두는 방식

- 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

03 대안 1: 헌법 개정

직접 규정 방식(일원적 적용 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

토론회책자_시안.indd 49 2026-09-20 오후 2:56:03

03 대안 1: 헌법 개정

법률 위임 방식

- 헌법 개정시 명문규정이 아닌 법률에 위임하는 방식

  대한민국의 수도에 관한 사항은 법률로 정한다.(18년 문재인 정부 헌법개정안에 반영)

  법률에서 세종특별자치시가 대한민국의 수도임을 명시

  법률 제정과정에서 논란이 발생할 수 있으며, 정치적 혼란이 초래될 수 있음

  법률을 통하여 다의적인 방안을 모색할 수 있음

03 대안 1: 헌법 개정

이원화 방식(1)

- 헌법 개정 시 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

토론회책자_시안.indd 50 2026-09-20 오후 2:56:03

03 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

03 대안 1: 헌법 개정

반영방식

- 영토조항에 두는 방식(제3조제2항) : 18년 헌법개정안 반영
- 총강규정 마지막 조항에 두는 방식(제10조)
- 지방자치에 관한 규정에 두는 방식(제117조제3항)
- 별도의 국가상징의 장을 마련하는 방식(제10장)

토론회책자_시안.indd 51 2026-09-20 오후 2:56:04

04 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

  가능한 대안 중 하나이지만, 실제 적극적으로 논의되지는 않음

05 대안 3: 법률 개정

행정수도로서의 법적 지위 부여

- 행복도시법을 행정수도법으로 전면 개정하는 방안

  현재 5개의 법률안 국회에 제출되어 있음(이원화 방식의 반영)
- 세종시법을 개정하여 행정수도로서의 법적 지위를 부여하는 방안

  이 방안에 관하여는 구체적인 입법적 시도를 확인하지 못함
- 대안 1의 한계를 극복하고 행정수도로서의 세종시의 법률적 지위를 명확하게 하는 방안
- 위헌적 논쟁을 벗어나 세종시의 법률적 지위를 인정받는 방안

토론회책자_시안.indd 52 2026-09-20 오후 2:56:04

05 대안 3: 법률 개정

행정수도로서의 법적 지위 부여

- 제명에 행정수도를 반영하고, 정의규정에 명확한 의미를 반영 (5개 법률개정안 동일)
  - 행정수도의 명칭을 세종시 설치법에 위임(3개 법안)
  - 세종시를 행정수도로 직접 부여하는 방식
  - 별도 법률로 정하도록 하여 세종시 설치법의 위임근거를 규정하는 방식
  - 법률의 전부개정을 통하여 행정중심복합도시를 "행정수도"로 전환하고자 하는 것임
  - 이 규정은 위헌적 논쟁을 벗어나 법적 지위를 부여받을 수 있음
  - 향후 헌법개정 등에 있어서 국민적 공감대 형성이 가능
  - 국회와 대통령실의 완전한 이전의 걸림돌을 제거하는 방안

06 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
  - 가장 쉽고 빠르게 추진가능하면서 추진에 논란이 적은 방안이지만 아직 구체적인 논의가 진행되지 않고 있음

토론회책자_시안.indd 53 2026-09-20 오후 2:56:04

06 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

07 행정수도법 입법전략

위헌논란의 극복방안 마련

추진 경과

1. 신행정수도의건설을위한특별조치법안 의결(04년 4월)
2. 헌법재판소 위헌결정(04년 10월)
3. 신행정수도 후속조치를 위한 연기.공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 제정(05년 5월)
4. 총 43개 이전, 국회 세종의사당 설치와 대통령 제2집무실 설치 관련 사항 반영
5. 22대 국회에서 행정수도법 발의(5개 법률제정안) : 국토위 법안소위 심의

토론회책자_시안.indd 54 2026-09-20 오후 2:56:04

07 행정수도법 입법전략

위헌논란의 극복방안 마련

04년 위헌 판결은 입법추진의 가장 큰 걸림돌로 작용

- 입법취지에 있어서는 대부분 찬성하고 있음
- 국회 상임위 소위의 논의 현황에 있어서도 헌재의 위헌 결정을 극복할 방안에 관한 논의가 대부분임
- 상임위 검토보고서 역시 제정안 심사의 제1고려사항으로 헌법적 검토를 제시하고 있음
- 헌재 결정은 모든 국가기관을 기속하는 점에서 이 결정에 반하는 입법을 제정하는 것이 가능한가에 관한 논의에서 출발

07 행정수도법 입법전략

위헌논란의 극복방안 마련

결정에 반하는 입법적 조치에 관한 논의

- 헌재 결정의 기속력은 일부 부수적 결정에 관하여는 적용상의 예외가 인정되지만, 핵심적이고 본질적 내용에 관하여는 인정되지 않음
- 결정 당시에는 당연히 기속력이 있지만, 시대적 변화에 따라 입법자를 구속하지 않는다는 주장도 있음(여부에 대한 헌재의 명시적 판결은 없음)
- 위헌 결정이 이루어진 입법의 경우에도 입법목적, 동기 및 제정 당시의 시대적 배경 및 관련 조항의 체계 등을 종합적으로 고려하여 입법 여부를 판단할 수 있음(2008헌바89, 2012헌바409)

토론회책자_시안.indd 55 2026-09-20 오후 2:56:05

07 행정수도법 입법전략

위헌논란의 극복방안 마련

결정에 반하는 입법적 조치에 관한 논의

- 입법자의 새로운 법질서 형성의무에 관한 판단은 국회의 전속적 권한사항이며, 국회가 새로운 입법의 필요성이나 중대한 사회적 요구에 따라서 입법한 경우, 입법한 사실 자체로 위헌이 되는 것이 아니며 입법 이후 새로운 헌법재판(위헌법률 또는 헌법소원)을 통하여 위헌 결정을 받기 전까지는 합헌적 법률로 인정된다는 점에서 입법 자체가 금지되는 것은 아님
- 나아가 새로운 환경변화에 따른 입법적 조치를 통하여 헌재에 판례변경 등을 위한 새로운 검토를 받기 위해서도 새로운 입법이 필요하다는 점에서 입법 자체를 금지하는 것이 오히려 입법자의 입법형성의무를 막는 위헌적 조치가 될 수 있음 (국회 입법조사처 검토 의견)

07 행정수도법 입법전략

소결

입법을 통한 시대변화에 적극적 대응 필요

- 20여 년 전에 헌재가 결정한 판례에 구속되어 새로운 시대변화를 반영한 입법을 하지 않는 것은 국회의 입법의무를 방기한 조치라 할 것임
- 국회가 입법을 하지 않음으로서 세종시의 행정수도로서의 법적 지위를 확인받을 수 없도록 하는 것은 세종시와 주민의 법적 권리행사를 방해하는 것으로 볼 수 있음
- 헌재 판례를 볼 때, 1회성 결과에 구속되지 않고 시대의 변화에 따라 지속적인 판례변경이 이루어지는 경우가 보편적임(간통죄, 양심적 병역거부 등)

토론회책자_시안.indd 56 2026-09-20 오후 2:56:05

토론회책자_시안.indd 57 2026-09-20 오후 2:56:05

토론문

토론회책자_시안.indd 59 2026-09-20 오후 2:56:06

국가 거버넌스 개혁과 실질적 행정수도 완성을 위한 제언

- 행정수도 완성을 위한 특별법 제정을 위한 제언-

- 토론문 -

성시경

(한국행정학회장, 단국대 교수)

토론회책자_시안.indd 60 2026-09-20 오후 2:56:06

I 들어가며

국가 거버넌스 개혁과 실질적 행정수도 완성을 위한 제언
- 행정수도 완성을 위한 특별법 제정을 위한 제언-

강현철 박사님의 세종시의 법적 지위, 수도의 개념, 헌법개정과 국민투표, 법률 개정 등 행정수도 완성을 둘러싼 법적 · 제도적 쟁점에 대하여 체계적으로 설명함

- 특히 2004년 헌법재판소 결정 이후 변화한 행정환경을 어떻게 입법적으로 수용할 것인가라는 중요한 문제를 제기함.
- 현재의 핵심 쟁점이 단순히 기관을 이전하는 문제가 아니라 세종에 어떠한 법적 지위를 부여할 것인가에 있음을 강조함
- 2004년 헌법재판소의 위헌 결정 이후 세종시는 '행정중심복합도시'라는 과도기적이고 불완전한 법적 지위에 머물러 있음. 국회세종의사당과 대통령 제2집무실의 설치가 추진되고 있는 만큼, 행정 · 입법 기능이 유기적으로 결합하여 실질적으로 작동할 수 있도록 법적 지위를 명확히 정립할 필요가 있음

행정수도 세종의 완성은 국가운영체계 혁신의 관점에서 접근할 필요가 있음. 특히 국가 거버넌스, 다극형 국토 발전, 미래정부의 관점에서 행정수도의 완성을 논의할 필요가 있음

- 행정수도 문제와 행정학적 관점에서 “수도를 어디에 둘 것인가”라는 구체제(old regime)의 질문에서 “21세기 대한민국의 국가운영체계를 어떻게 재설계할 것인가” 라는 신체제(new regime)의 질문으로 전환되어야 함.
- 이미 다수의 중앙행정기관이 세종에 정착해 있으며, 국회세종의사당과 대통령 제2집무실을 위한 법적 · 제도적 기반을 마련되어 있음.
- 행정수도 논의의 중심은 ‘이전’에서 ‘운영’으로, ‘공간’에서 ‘거버넌스’로, ‘세종이라는 도시’에서 ‘대한민국 전체의 국가구조’로 변화해야 함.
- 지속적으로 개헌 논의와의 연계 가능성을 염두에 두면서도, 개헌 이전이라도 현행 법률 체계 내에서 국가행정의 중추 기능을 안정적으로 수행할 수 있도록 법적 근거를 설계해야 함

토론회책자_시안.indd 61 2026-09-20 오후 2:56:06

I 행정수도 논의는 '지역개발'이 아니라 '국가거버넌스 혁신'이다.

*본 토론문은 한국행정학회의 의견이 아닌, 개인의 견해입니다.

행정수도에 대한 인식 전환이 필요함. 행정수도를 세종의 지역발전사업이나 충청권의 이해관계라는 틀에서 접근할 경우 논의는 제로섬(zero-sum) 게임으로 변질됨. 즉 지역 간 배분 경쟁, 특히 수도권과 비수도권, 서울과 세종 가운데 어느 지역이 무엇을 얻고 잃느냐로 치환될 가능성이 있음

- 행정수도의 본질은 지역 간 이익배분이 아닌 효율적인 국가 의사결정 시스템의 구축하는데 있다고 봐야 함.

국회와 행정부가 어떻게 정보를 공유하는가, 대통령실과 중앙부처 사이의 정책조정 비용을 어떻게 낮출 것인가, 부처 간 칸막이를 어떻게 줄일 것인가, 중앙정부와 지방정부의 관계를 어떻게 재설계할 것인가 등의 질문에 답할 수 있어야 함.

- "세종을 활용하여 대한민국 정부를 어떻게 더 잘 작동하게 만들 것인가"라는 질문에 답을 할 수 있어야 함
- 결국 행정수도의 완성은 국회와 행정부 간 정책협의 시간이 단축되었는지, 부처 간 정책조정이 개선되었는지, 공무원의 이동비용과 행정비용이 감소했는지, 정책결정의 신속성과 일관성이 높아졌는지를 측정하여 평가할 수 있어야 함.

II 행정수도 기능 재설계로 제도적 한계를 극복해야 한다.

행정수도의 궁극적 완성을 위한 제도적 한계 극복이 필요함

- 행정수도를 재설계한다면 우선 국가의 핵심 기능을 규명하여야 하며, 행정 기능과 연계된 정치와 입법 그리고 사법 기능에 대한 서울 중심적 사고를 재검토해야 함
- 행정을 중심으로 한 국가 기능의 재편이 필요함. 특히 행정을 중심으로 한 정치 · 입법과 사법 기능을 수행하는 조직의 소재지 문제에 대해서는 기존 헌법재판소 결정의 취지를 고려하면서도, 변화된 현실을 반영할 수 있는 국민적 합의와 적절한 절차를 모색할 필요가 있음.

토론회책자_시안.indd 62 2026-09-20 오후 2:56:06

- 2004년 헌재 판결에서 국회와 대통령의 소재지는 수도를 결정하는 중요한 요소로 제시되었으며, 대통령 제2집무실과, 국회 분원의 설치는 이러한 헌법적 제약 속에서 기능을 분산하는 방안이지만, 향후 행정수도의 실질적 완성을 둘러싼 논의는 지속될 것으로 예상됨.
- 결국 국민적 합의와 개헌을 통한 절차적 제도적 문제 해결이 궁긍적 해법으로 봄

한계 극복의 과정에서 정부 기능의 원활한 수행을 위한 기능 재설계가 필요함.

- 국회와 대통령실 소재지를 변경할 수 없는 상황에서 국회와 대통령실의 일부 기능 을 적극적으로 분산 배치하는 방안을 검토해야 함
- 국회 분원의 기능을 확대하기 위한 논의가 필요함. 국회 본회의의 상시적인 이전은 기존 헌법재판소 결정과 관련하여 추가적인 헌법적 검토가 필요하지만, 필요한 경우 세종에서의 본회의 개최 가능성 등을 검토할 수 있음. 또한 세종의사당에 배치되는 상임위원회의 활동이 실질적으로 이루어질 수 있도록 관련 시설과 지원체계를 마련해야 함.
- 대통령실의 기능 이전을 위해서 조속한 제2집무실의 건설과 대통령 주재 회의의 세종 개최를 활성화하여야 함. 대통령의 소재지는 서울에 두면서 실질적인 소재지의 이전을 하지 않는 범위에서 다양한 기능 수행을 세종에서 할 수 있는 방안을 검토하여야 함

행정부 중심의 행정수도 기능 활성화를 위해 중요 국정보고와 협의를 세종시에서 개최하는 횟수를 늘려야 함.

- 국정의 보고와 협의는 행정부 고유의 국정 운영 기능이라고 할 수 있으며, 이를 행정수도에서 지속적으로 수행할 수 있도록 해야 함.
- 서울로의 공간 이동 줄이고, 화상 국무회의 등 원격 회의를 활성화하여야 함.

III 세종시는 '다극형 국토구조'의 촉매제이다.

국가균형발전을 위하여 '다극형 국토구조'를 만드는 데 기여하는 행정수도로서의 세종시 역할을 기대함.

- '5극 3특'의 초광역권을 중심으로 지역 성장거점을 형성하고 산업과 교통을 연계하는 정책 방향이 제시되고 있음 특히 초광역 교통망 확충, 권역별 초광역권계획 등이 준비되고 있음.

토론회책자_시안.indd 63 2026-09-20 오후 2:56:06

- 독립적인 하나의 성장극보다는 전국의 성장극을 연결하는 국가적 결절점이라는 관점에서 인식할 필요가 있음. 특히 세종-대전-충북-충남을 연결하는 충청권의 행정 · 과학기술 · 산업 네트워크를 강화해야 함. 아울러 호남권, 대구 · 경북권, 부산 · 울산 · 경남권 등 남부권 성장거점과 연결하는 허브 역할을 수행해야 함.
- 이를 위해서는 정부부처, 국책연구기관, 대학, 지역산업, 지방정부 사이에 정책과 지식의 네트워크가 형성될 필요가 있음. 세종에 축적된 국가정책 정보와 행정역량이 세종을 중심으로 한 충청권과 전국의 지방정부로 확산될 수 있어야 함.
- 대한민국의 단극적 공간구조를 다극적 네트워크 구조로 전환하는 하나의 제도적 촉매제로서 행정수도의 위상을 확립해야 함

VI 특례는 정당성(legitimacy)과 책임성(accountability)을 함께 갖추어야 한다.

특별법에 들어가는 특례는 행정수도의 정당성과 책임성을 함께 갖추어야 함
- 행정수도로서 기능을 수행하기 위해 세종시에 추가적인 행정수요와 재정부담에 대응한 행정 · 재정적 특례를 보장해야 함. 특히 원인자 부담의 원칙이 반영될 필요가 있음
- 국가기관의 집적으로 인한 교통, 안전, 도시관리, 기반시설, 국제행사, 치안 등 추가적인 비용이 발생하는 것에 대한 특례로서 이는 국가 기능 수행에 따른 비용으로 볼 수 있으므로, 그에 상응하는 중앙정부의 재정부담을 제도화할 필요가 있음.
- 특례에 부응하여 재원 사용에 대한 성과 책임성을 확보해야 함. 특히 국정 운영의 효율성을 보장하는 행정수도의 역할 수행에 대한 성과 평가와 시민 편익의 향상에 대한 평가가 필요함.

V '미래형 국정운영 플랫폼'으로서의 행정수도가 되어야 합니다.

행정수도의 미래를 AI와 데이터 기반 혁신으로 만들어야 함.
- AI 기반의 디지털 행정기술을 정부업무에 시험 평가하는 실증 환경으로 세종시를 활용할 가능성이 높음
- 현재의 빅데이터 플랫폼에 기반한 AI 분석과 정책 활용 기능을 강화해야 함. 특히 'AI Government Living Lab'으로서 세종을 활용하는 방안을 적극적으로 검토할 필요가 있음.

토론회책자_시안.indd 64 2026-09-20 오후 2:56:06

행정수도의 완성을 위한 헌법적 · 법률적 과제를 논의하지만, 행정학적 관점에서 세종이 실질적인 행정수도의 역할을 수행하기 위한 방안도 함께 논의될 필요가 있음

- 행정수도 완성을 위한 특별법은 세종특별자치시라는 하나의 지방자치단체를 위한 법률이라기 보다는 대한민국 전체의 국가운영체계를 위한 법안임을 명확히 해야 함.
- 국가 거버넌스의 관점, 행정수도의 기능적 완성이라는 관점, 다극적 공간구조 형성의 관점, 특례의 정당성과 책임성 확복의 관점, 미래 정부 모델 창출의 관점이 필요함.
- 이러한 관점이 반영된 '행정수도 완성을 위한 특별법' 제정 논의가 되기를 기대함.

토론회책자_시안.indd 65 2026-09-20 오후 2:56:06

MEMO

토론회책자_시안.indd 66 2026-09-20 오후 2:56:07

지방분권 선도국가 완성을 위한 행정수도 특별법 제정의 필요성

- 토론문 -

충남대 박재희 교수
(세종시 지방시대위원회 위원)

토론회책자_시안.indd 67 2026-09-20 오후 2:56:07

I 들어가며

먼저 「행정수도 세종 완성을 위한 토론회」의 장을 마련해 주신 데 대해 감사의 말씀을 드립니다. 오늘의 논의는 세종시 한 지방정부의 문제가 아니라, 대한민국이 수도권 일극체제를 넘어 균형성장 국가로 나아갈 수 있는지를 가늠하는 시금석이라고 생각합니다.

그러나 오늘의 세종은 우려스러운 현실에 직면해 있습니다. 대통령실과 국회 본원 등 국가 최고 의사결정기구가 여전히 서울에 남아 있어 행정 비효율성과 반쪽 행정수도라는 비판이 이어지고 있으며, 특정 생활권에는 상가와 소비 시설이 넘쳐나는 반면, 일부 생활권은 수년째 상가 공실률이 전국 최고 수준을 기록하고 있습니다. 세종시는 단층제 구조로 광역과 기초 사무를 동시에 수행하지만, 보통교부세 산정 방식 등의 한계로 재정적 어려움이 지속되고 있습니다.

대통령 세종 집무실과 국회 세종의사당이라는 하드웨어의 건립만으로는 행정수도가 완성되지 않습니다. 행정기능의 반쪽 이전이 오히려 행정 비효율과 재정 불안정을 심화시킬 수도 있습니다. 오늘 강현철 박사님의 발제는 세종시의 법적 지위를 확립함으로써 대한민국이 도약할 수 있는 실마리를 제시했다는 점에서 시의적절합니다.

토론회책자_시안.indd 68 2026-09-20 오후 2:56:07

II 발제에 대한 토론

발제자께서는 세종시가 ① 행정중심복합도시, ② 특별자치시, ③ 행정수도라는 세가지 법적 지위 속에서 설치 20년이 지나도록 정체성 논쟁을 반복하고 있다고 지적하셨습니다. 이 진단에 깊이 공감합니다. 특히 수도 개념의 다의성 수용, 즉 단일 도시로서의 수도 개념을 탈피하여 다의적이고 중복적인 수도 개념을 수용하는 것이 헌법 개정 없는 행정수도 논란을 현실적으로 극복하기 위한 대안적 방안이라는 데 동의합니다. 국어사전은 한 나라의 중앙정부가 있는 도시를 수도라고 정의하고 있는 것처럼, 수도 개념은 본래 지역의 개념이 아니라 기능의 개념으로 논의가 되어야 하나, 우리나라의 현실에서 수도는 곧 지역을 의미해 왔습니다.

이러한 측면에서 '지방'이라는 개념도 함께 살펴 볼 필요가 있습니다. 지방은 본래 '어느 방면의 땅', '중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 중앙에 상대하여 이르는 말'을 의미하나 현실에서는 서울 이외의 지역을 칭하는 의미로 굳어져 있습니다. 사실 서울도 대한민국 방면의 땅이며 지방정부의 하나인데도 말입니다. 무엇보다 헌재 결정의 기속력이 핵심적 · 본질적 내용에는 미치지만 시대 변화를 반영한 새로운 입법 자체를 금지하는 것은 아니라는 헌법재판소의 후속 판례 및 국회 입법조사처의 검토 의견을 인용하신 대목은, 위헌 논란에 갇혀 진전하지 못했던 이 논의에 실질적인 돌파구를 제시했다고 평가합니다.

토론회책자_시안.indd 69 2026-09-20 오후 2:56:07

III 국정과제와의 연계

국정과제 50번 「행정수도 세종 완성」의 네 가지 핵심 내용은 국가중추시설 이전, 전국 접근성 개선, 자족 기능 확충, 행정수도 제도 기반 마련입니다. 이 중 앞의 세 가지는 사실상 마지막 항목, 즉 오늘 논의하는 특별법 없이는 온전히 완성되기 어려운 관계에 있습니다. 이들 사업은 정부가 교체될 때마다 재검토 대상이 될 수 있기 때문에 특별법상 국가 재정투자의 근거 조항이 마련될 때 정권과 무관한 지속가능성을 확보할 수 있습니다. 즉 행정수도 건설 특별법은 국정과제 50번의 네 번째 항목에 그치는 것이 아니라, 나머지 세 항목이 흔들림없이 추진되도록 뒷받침하는 제도적 우산이 되어야 합니다.

더불어 행정수도 건설 특별법은 아래와 같이 국정과제 49 · 51 · 55번과 유기적으로 연계되어야 합니다.

국정과제 49번(5극 3특과 중소도시 균형성장)- 수도권 일극체제 극복을 위해 5극 초광역권 구상이 이루어지고 있으나, 세종의 법적 지위가 행정중심복합도시에 머무는 한 세종은 다른 광역시 · 도와 동일한 협의 주체로 취급되어 행정수도로서의 조정 권한을 갖기 어렵습니다. 특별법으로서 세종의 법적 지위가 확정되어야 5극 3특 거버넌스 속에서 세종이 행정 · 정책의 컨트롤타워로 기능할 법적 근거가 마련되고, 행정 · 정책 두뇌 및 기업이 모이는 혁신 거점으로 자리매김할 수 있습니다.

국정과제 51번(2차 공공기관 이전 등 균형성장 거점 육성)- 2차 공공기관 지방이전이 추진되고 있으나, 이전기관 종사자에 대한 지원은 현재 개별 사업 단위의 재량적 지원에 그쳐 지속성이 담보되지 않을 수 있습니다. 특별법에 이전기관 지원의 법적 근거 조항을 명시하면 국고보조 · 조세특례 등 구체적 지원수단이 안정적으로 뒷받침되어, 이전 종사자의 정착과 지역 정주가 가능해집니다.

토론회책자_시안.indd 70 2026-09-20 오후 2:56:07

국정과제 55번(지역교육 혁신을 통한 지역인재 양성)- 서울대 10개 만들기 등 거점국립대에 대한 전략적 투자가 추진되고 있지만 세종이 행정수도로서 축적할 정책데이터와 행정 노하우를 교육 · 연구 지원으로 전환할 법적 근거는 아직 취약합니다. 특별법에 세종 공동캠퍼스를 공공정책대학원 · 정책 AI 대학원 거점으로 특화하는 조항을 담아야 하고, 지역 국립대와 사립대가 소외되지 않는 방식으로 동반 성장할 수 있는 제도적 발판이 마련되어야 합니다. 더불어 세종이 선도적으로 다양한 형태의 미래형 초 · 중 · 고를 조성하여 지역 교육 혁신의 메카가 되었으면 합니다.

국정과제	핵심 내용	행정수도 특별법과의 연계
[49] 5극 3특과 중소도시 균형성장	수도권 일극체제 극복을 위한 5극 초광역권 특별지자체 설치	행정수도 법제화로 '5극 3특 거버넌스' 속 세종의 좌표를 명확화
[51] 2차 공공기관 이전 등 거점 육성	청사 임차·공동청사 건설 동을 통해 신속하게 공공기관 지방 이전	세종 이전기관에 대한 교통·교육·의료·정주 패키지 지원
[55] 지역교육 혁신을 통한 지역인재 양성	거점국립대에 대한 전략적 투자와 체계적 육성, 지역산업과 국립대-사립대 간의 동반성장 지원	세종을 정책AI 대학원 · 공공정책대학원 거점으로 특화, 다양한 형태의 미래형 학교 조성

VI 맺음말

행정수도 특별법은 헌법적 논란을 우회하는 임시방편이 아니라, 자치분권 기반 균형성장의 선도 도시로서 세종의 위상을 법제화하는 제도적 기반입니다. 행정수도 특별법을 통해 세종시가 단순한 행정기관 집적지가 아니라 국가 행정 두뇌이자 정책 혁신의 메카로서 자리매김할 수 있기를 바랍니다.

감사합니다.

토론회책자_시안.indd 71 2026-09-20 오후 2:56:07

MEMO

토론회책자_시안.indd 72 2026-09-20 오후 2:56:07

행정수도특별법 입법 동향과 논의 과제

- 토론문 -

하혜영

(국회입법조사처 선임연구관)

토론회책자_시안.indd 73 2026-09-20 오후 2:56:07

「행정수도 세종 완성을 위한 토론회」 토론문 – 행정수도특별법 입법 동향과 논의 과제

제22대 국회에는 총 5건의 행정수도 관련 제정법률안이 발의되어 국토교통위원회 법안심사소위원회에 계류 중임

○ 5개 법안은 세종특별자치시를 행정수도로 규정하고, 국회와 대통령 등 주요 헌법기관 및 중앙행정기관의 이전계획을 담고 있음. 다만, 김종민 의원안은 별도의 법률에 따라 설치되는 세종특별시를 행정수도로 규정함

○ 행정수도의 명칭 · 지위 및 행정구역 등에 관한 규정 방식은 법안마다 차이가 있으며, 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따르도록 하거나 별도의 법률로 정하도록 하는 방식 등이 있음

[표] 제22대 국회 행정수도 관련 제정법률안 현황(2026. 9. 15. 기준)

의안명 (의안번호)	대표발의 (발의일자)	주요 내용
행정수도 건설을 위한 특별법안 (2215514)	엄태영·복기왕 의원 ('25.12.23.)	• **(행정수도)** 이전계획에 따라 국회, 대통령 등 주요 현법기관과 중앙행정기관 중이 이전하여 국가의 정치·행정 중심이 되는 도시로서 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따라 설치된 세종특별자치시를 말함(안 제2조) • **(행정수도 명칭)** 행정수도의 명칭·지위 및 행정구역 등에 대해서는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 정하는 바에 따름(안 제5조)
행정수도의 완성을 위한 특별법안 (2214133)	김태년 의원 ('25.11.11.)	• **(행정수도)** 이전계획에 따라 국회, 대통령 등 주요 현법기관과 중앙행정기관 중이 이전하여 국가의 정치·행정 중심이 되는 도시로서 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따라 설치된 세종특별자치시를 말함(안 제2조)
행정수도특별법안 (2213905)	김종민 의원 ('25.11.04.)	• **(행정수도)** 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 지역으로 「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」에 따라 설치된 세종특별시를 말함(안 제2조) • **(행정수도의 지위)** 세종특별시는 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 행정수도로서의 특수한 지위를 가짐(안 제5조)

토론회책자_시안.indd 74 2026-09-20 오후 2:56:08

행정수도특별법안 (2213905)	김종민 의원 ('25.11.04.)	• **(행정수도)** 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 지역으로 「행정수도 세종특별시 설치 등에 관한 특별법」에 따라 설치된 세종특별시를 말함(안 제2조) • **(행정수도의 지위)** 세종특별시는 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 행정수도로서의 특수한 지위를 가짐(안 제5조)
행정수도 건립을 위한 특별조치법안 (2211055)	강준현 의원 ('25.06.24.)	• **(행정수도)** 국가 정치·행정의 중추기능이 새로이 건립되는 지역으로서 예정지역과 주변지역으로 이루어지는 지역을 말함(안 제2조) • **(행정수도의 명칭 등)** 행정수도의 명칭·지위 및 행정구역 등에 대하여는 따로 법률로 정함(안 제5조)
행정수도 건설을 위한 특별법안 (2210318)	황운하 의원 ('25.05.01.)	• **(행정수도)** 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따라 설치된 세종특별자치시를 말함(안 제2조) • **(행정수도의 지위)** 행정수도의 지위 및 행정구역 등에 대해서는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 정하는 바에 따름(안 제5조)

○ 해당 법안들은 2026년 2월 10일 국토교통위원회 법안심사소위원회에 회부되어 같은 해 4월 22일 상정되었으나, 헌법적 쟁점에 대한 이견으로 의결에 이르지 못하고 계속 심사하기로 함

국토교통위원회 법안심사소위원회(제434회 국회 임시회 제2차) 주요 심사 내용 (2026. 4. 22.)

○ 여야 위원 모두 법안의 입법 취지에는 공감하였으나, 2004년 위헌결정과의 관계에 대한 이견으로 처리가 보류됨. 이에 입법공청회를 개최하고 위헌 논란을 해소할 수 있는 방안을 함께 마련하기로 함

국토교통위원회 법안심사소위원회의 심사 논의에 따라 2026.5.7. 「행정수도특별법안」 공청회가 개최되었음

○ 공청회 진술인 4명의 주요 진술 요지는 다음과 같음(국토교통위원회, 『「행정수도특별법안」 공청회』, 2026.5.7.)

- (이민원 교수) 개헌보다 특별법 제정을 선행하여 행정수도 기능을 먼저 축적하고, 필요 시에만 미해결 쟁점을 개헌으로 보완하자는 축적론을 제시
- (김주환 교수) 2004년 헌재의 관습헌법 인정 자체가 법리적으로 성립할 수 없다고 정면 비판하면서, 법률 개정만으로 수도 이전이 가능하다고 주장

토론회책자_시안.indd 75 2026-09-20 오후 2:56:08

- (임지봉 교수) 관습헌법의 성립요건인 '국민적 합의'가 지난 20여 년간의 세종시 건설 · 운영 경험을 거치면서 더 이상 유지되기 어렵게 되었고, 헌재의 실질적 동일성 판단 법리상 새 특별법에는 기속력이 미치지 않을 가능성이 크다며 신속 입법을 촉구
- (지성우 교수) 2004년 결정의 수도 개념을 수용하며 대통령 · 국회의 전면 이전은 원칙적으로 개헌 사항이라고 보면서도, 개헌이 어려우면 법률 제정 후 헌재 재심사를 받는 절충안도 가능하다고 제시

국토교통위원회의 행정수도특별법안 검토보고서에 제시된 주요 내용은 다음과 같음(국토교통위원회, 「행정수도 건설을 위한 특별법안 검토보고: 엄태영 · 복기왕 의원 대표발의(의안번호 제2215514호)」, 2026.2.)

○ (주요 쟁점) 제정안을 심사하기에 앞서 국회와 대통령 등 주요 헌법기관과 중앙행정기관 등을 행정중심복합도시(행복도시)로 이전하는 내용이 2004년 10월 헌법재판소의 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 위헌확인 결정(2004헌마 554 · 566)과 어떠한 관계에 있는지 헌법적으로 검토할 필요가 있음

○ 판례 변경 가능성과 관련한 쟁점
- (국회의 기존 조치) 국회 전체를 이전하는 대신 국회세종의사당을 설치하도록 「국회법」을 개정함으로써 위헌결정의 취지를 고려함
- (국회사무처 연구용역) 국회의 본질적 · 중추적 기능은 서울에 유지하고, 국가의사결정의 중추적 역할을 해치지 않는 범위에서 일부 기능 이전이 가능하다는 제한적 입장
- (국회입법조사처) 원칙적으로 국회와 대통령의 소재지를 서울에서 세종으로 이전하는 입법은 헌법재판소 결정의 기속력에 반하여 위헌으로 판단될 가능성이 큼. 다만 입법자에 대한 기속력은 '새로운 법질서 형성 의무'의 관점에서 별도로 판단할 필요가 있고, 헌법재판소도 반복입법 여부를 기계적으로 판단하지 않고 입법 목적 · 동기 · 시대적 배경 등을 종합적으로 고려한다는 점에서, 새로운 사회적 필요성과 종전 결정의 취지를 충실히 반영했음을 입증할 경우 판례 변경을 기대할 여지가 있음
- (국토교통부) 행정수도 완성과 세종시의 중부권 거점도시화라는 취지는 적극적으로 검토할 필요가 있음. 다만 국회와 대통령실의 완전 이전에 대해서는 국민적 공감대 형성이 선행되어야 하며, 국회에 계류 중인 법안과 연계하여 검토할 필요가 있음

토론회책자_시안.indd 76 2026-09-20 오후 2:56:08

발제자는 세종시 출범 이후에도 법적 지위에 관한 논쟁을 계속하는 것이 타당하지 않다는 문제의식 아래, 네 가지 대안(① 헌법 개정, ② 국민투표, ③ 법률 개정, ④ 조례 제정) 가운데 위헌 논란에 대응하면서 비교적 신속히 추진할 수 있는 법률 제정(대안 3)을 현실적인 우선 경로로 제시함

○ 다만 법률 제정만으로 위헌 논란이 완전히 해소되지는 않으므로, 헌법 개정과 국민투표는 장기 과제로 병행하여 검토할 필요가 있다는 단계적 접근을 제시함

발제자가 제시한 「행정수도특별법」 제정 방안은 개헌 · 국민투표 등 다른 대안에 비해 입법 절차상 상대적으로 신속하게 추진할 수 있다는 점에서,
우선 검토할 수 있는 방안으로 볼 수 있음

○ 이번 법안들이 '수도'와 구별되는 '행정수도'라는 개념을 사용한 것은 2004년 헌법재판소 위헌결정과의 관계를 고려한 입법적 접근으로 볼 수 있음
  - 상당수 중앙행정기관이 세종시로 이전하였고 대통령 세종집무실과 국회세종의사당의 설치가 추진되고 있다는 점에서, 세종시를 중심으로 국가 행정기능의 집적이 상당 부분 진행되고 있음

○ 다만 앞서 살펴본 바와 같이 법률 제정만으로 위헌 논란이 완전히 해소되는 것은 아니므로, 법률 제정 방안을 추진하는 경우에도 구체적인 제도 설계와 추진 과정에서는 신중한 접근이 필요함
  - 개헌이 위헌 논란에 대한 근본적인 해소 방안이지만 현실적으로 단기간에 추진하기 쉽지 않은 만큼, 행정수도특별법 제정 과정에서 국민적 공감대를 형성하고 다양한 의견을 충분히 수렴하는 노력이 병행되어야 할 것임

토론회책자_시안.indd 77 2026-09-20 오후 2:56:08

MEMO

토론회책자_시안.indd 78 2026-09-20 오후 2:56:08