

# 국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 02. 13.  
No. 952



발행처 국토연구원  
발행인 심교언  
www.krihs.re.kr

방설아 부연구위원  
김민지 전문연구위원  
정유진 연구위원

## 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안

### 주요 내용

- 최근 개발도상국을 중심으로 수도이전을 추진하는 사례가 늘고 우리나라 행정중심복합도시 (이하 행복도시) 건설경험의 전수·교류 요청이 증가
- 행복도시 건설과정의 지식화 요소를 구조화하여 '행복도시 지식화 패키지'를 개발하고, 국제협력 브랜드로 가치가 있는 지식화 모듈을 정리
  - 정책 결정, 법제화, 입지 선정 및 결정, 행정기관 이전계획, 공무원 이주, 건설기본계획 수립, 행정중심복합도시건설청 발족, 자원 조달, 도시 운영, 스마트도시 구축 등 19개의 지식화 모듈로 구성
- 우리나라와 양해각서를 체결한 몽골, 이집트, 인도네시아 등 3개국의 수도이전 추진 현황과 장애요인을 분석하고, 지식화 패키지에 대입하여 각 국가가 직면한 문제 해결과 위험 관리, 장래 예측에 대비한 협력사업과 추진방안 제시

### 정책방안

- ① 글로벌 수도이전 협력 대상국가로 몽골, 인도네시아, 이집트를 선정하고 대상국의 수도이전 추진상황을 '행복도시 지식화 패키지'에 대입하여 국제협력을 위한 협력과제 도출
  - (몽골) 수도이전 초기 단계로 특별법 제정, 입지 선정의 타당성 확보, 행정기관 이전계획 수립 및 공무원 이주추진방안, 건설기본계획 수립을 위한 정책 컨설팅 제안
  - (인도네시아) 수도건설 1단계로 초기 신수도에 정주인구 확보를 위한 기초인프라 공급, 공무원 이주방안 및 주민 커뮤니티 서비스 지원과 같은 협력과제를 제안
  - (이집트) 수도건설 2단계로 도시운영역량 강화와 초기 이주인구의 정주여건 조성, 스마트도시 마스터플랜 수립을 위한 과제 제안
- ② 해외의 수도이전 도시개발에 대한 정부 간 협력 강화와 민간참여 확대를 위해 다음과 같은 정책개선 사항을 제안
  - 글로벌 수도이전 협력은 현 정부 국제개발협력 추진방향인 패키지·대형화·브랜드화에 적합한 모델이므로, 도시 인프라 ODA의 새로운 브랜드로 개발 필요
  - 우리나라 행복도시 건설경험을 바탕으로 수도이전 협력의 브랜드화를 추진하고, 국제교류와 협력국 동향 파악, 협력사업을 지속적으로 전담 관리할 수 있는 국제협력 담당 조직 구성
  - 국제개발협력 사업 추진을 위해 기획재정부, 외교부 등 다부처 협력 추진이 필요하며, 이를 위해 다양한 협력재원과 프로그램 활용을 위한 부처 간 협업 강화 필요

# 01. 수도이전의 배경과 국제협력 필요성

## 수도이전 추진배경과 쟁점

수도(capital city)는 한 나라의 정치·경제·사회·문화의 핵심 도시로 인구나 자원이 집중되는 국부 창출의 중심지

- 그러나 올바르게 관리되지 않은 수도는 경제적·정치적 중앙 집중화, 경제적 불평등, 열악하고 비효율적인 교통 시스템, 높은 빈곤율, 실업 및 수평적 갈등 등의 문제가 발생

수도이전(capital relocation)이란 국가 핵심기능의 전체 또는 일부를 다른 도시로 옮기는 행위로, 최근 기존 수도의 과밀과 지역 간 불균형 문제가 극심해진 개발도상국에서 수도이전을 진행·검토 중인 사례가 증가

- 수도이전은 △기존 수도의 무분별한 팽창과 과밀, △환경오염 및 자연재해, △기존 수도의 입지적 불균형, △새로운 경제개발의 동인 필요, △정권 유지의 정당성 확보 등을 배경으로 추진
- 1945년 이후 브라질, 나이지리아, 스리랑카, 독일, 말레이시아, 탄자니아를 포함하여 약 20개 국가가 수도이전을 완료·진행 중
- 해외 사례 분석결과, 수도이전 과정에는 국민적 합의 도출, 입지 선정의 갈등, 자원 조달, 수도이전 이후 남은 기존 수도지역에 대한 관리 부족, 비공식 주거지 양산, 교외화 등 문제가 유사하게 나타나며, 일반 신도시 개발과 다른 수도이전 유형의 도시개발에 대한 차별화된 접근 필요

## 행정중심복합도시 건설경험에 대한 해외 국가의 지식교류 요청 증가

우리나라는 수도기능 일부 이전의 일환으로 2005년 행정중심복합도시(이하 행복도시) 건설계획을 수립하여 2030년까지 인구 50만 명의 행정수도 기능을 갖춘 도시 건설을 목표로 현재 3단계 개발 진행 중

- 행복도시는 수도권 과밀 해소와 국가균형발전 실현, 국가경쟁력 제고를 위한 국가 핵심사업으로 서울의 기능 중 행정수도 기능을 이전하는 신행정수도 건설유형으로 추진(건설교통부 2006, 11)

최근 수도이전을 추진하는 해외 국가에서 우리나라의 도시건설 성과와 수도이전 사례를 높이 평가하고 행복도시 건설경험에 대한 역량 강화와 정책 컨설팅 요청이 증가함에 따라 수도이전에 대한 국제협력 콘텐츠 개발이 필요

- 실례로 인도네시아 조코 위도도 대통령은 2019년에 한국을 방문하여, 행복도시의 모든 것을 배우고 싶다는 의향을 밝히며 행복도시를 인도네시아 수도이전 모델로 벤치마킹<sup>1)</sup>
- 우리나라 행복도시 건설의 주무 부처인 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)을 중심으로 <그림 1>과 같이 최근 2~3년간 인도네시아, 몽골, 이집트, 탄자니아 등 국가와 수도이전 경험을 전수·교류하기 위한 양해각서 체결

그림 1 수도이전 경험에 대한 지식교류 요청 및 약정 체결 현황



1) ASEAN EXPRESS. 2019. 인도네시아 수도이전 “세종시 스마트시티 배우자”. <https://www.aseanexpress.co.kr/news/article.html?no=2828> (2023년 5월 31일 검색).

## 02. 국제협력을 위한 행정중심복합도시 건설경험의 지식화

### 행정중심복합도시 건설경험의 지식화 전환 필요성

행복도시 건설경험은 실행 관리와 목표 달성 측면에서 해외 국가와 교류 콘텐츠로 높은 가치를 지니며, 경험의 지식화 전환을 통해 글로벌 협력수단으로 활용 가능

- 행복도시 건설 1단계는 행정부처 이전, 인구 유입, 균형발전 목표 이행, 자족여건을 갖춘 도시환경 조성의 측면에서 목표기한 내에 대부분 이행목표를 달성
- 해외 국가의 수도이전은 대부분 초기 단계에 어려움이 발생하여 추진이 중단되거나 목표를 달성하지 못하는 사례가 많은 반면, 행복도시는 정책 결정부터 단계별 건설목표에 맞춰 계획대로 이행하고 있다는 점에서 우수
- 행복도시 건설경험을 우리나라 공공외교의 소프트 파워로 활용하기 위해서는 ‘교류할 수 있는 지식’으로 전환해야 하며, 더 나아가 협력과제로 발전시킬 수 있는 지식 모델의 개발 필요

국제협력의 한 유형으로 행복도시 건설경험의 가치는 △국가균형발전과 지방화의 상징으로 추진된 대규모 국책사업, △행복도시 건설과정의 다양한 의견 수렴 및 협의적 의사 결정 경험, △국제협력을 위한 행복도시 건설 전(全) 과정의 패키지화 가능으로 정리할 수 있음

- 행복도시 건설과 일반 신도시 개발의 차이점은 개발목적과 도시기능의 차이, 특별법 제정 및 행정부 이전계획 수반, 도시건설에 정부예산 투입, 장기적인 건설기본계획과 도시건설계획 수립, 첨단기술이 선도적으로 반영된 도시라는 특징이 있으므로 특화된 해외 도시개발을 위한 브랜드로 가치가 있음

### 행정중심복합도시 지식화 패키지

‘행복도시 지식화 패키지’는 수도이전 국제협력 추진을 위한 지식을 종합화한 개념으로, 행정중심복합도시 건설경험의 지식요소를 건설 추진단계에 맞춰 구조화하고 지식화 모듈로 재구성한 프레임워크

- <표 1>의 가로는 다섯 단계로 건설과정의 시간 축, 세로는 행복도시 지식화 요소로 구성된 주제 축이며, 해외 국가의 수요가 높은 행복도시 건설 1단계까지의 여섯 가지 주제(<표 1>의 굵은 선)를 연구범위로 선정해 각 모듈별 행복도시 경험에 대한 지식을 정리하고 시사점 도출

표 1 행복도시 지식화 패키지 개요와 연구범위

주제	단계	논의 단계 (1977~2003년)	준비 및 계획 단계 (2004~2006년)	행복도시 건설 1단계 (2007~2015년)	행복도시 건설 2단계 (2016~2020년)	행복도시 건설 3단계 (2021~2030년)
1. 추진 배경 및 법제화		① 정책 결정				
			② 법제화			
2. 입지 선정 및 토지 수용			③ 입지 선정 및 지구 지정			
			④ 토지 수용/보상			
3. 정부 부처 이전			⑤ 행정기관 이전계획 수립/이전			
				⑥ 공무원 이주		
4. 도시계획			⑦ 주요 계획 수립			
			⑧ 공모제도 시행			
5. 도시 건설 및 운영			⑨ 건설/관리			
					⑩ 도시 운영	
6. 이행기반			⑪ 조직 구성			
			⑫ 자원 조달			
7. 주변 지역 상생 및 자족기능 확충			주변 지역 관리 및 광역교통체계 확충			
						첨단산업단지 조성
8. 첨단도시 조성기반 마련						스마트도시 구축
						저탄소 친환경도시
9. 기타						주민복지 확충
			기존 수도 관리			

주: 본 연구의 주요 범위는 파란색 굵은 선으로 표시된 부분의 내용임.

# 03. 해외국가 수도이전 현황 분석 및 협력과제 도출

## 해외국가의 수도이전 현황 분석

행복청과 협력 양해각서를 체결한 몽골, 인도네시아, 이집트의 수도이전 추진 현황을 행복도시 지식화 패키지에 대입하여 <그림 2>와 같이 국가별 협력과제를 도출

그림 2 몽골, 인도네시아, 이집트의 수도이전 추진 현황 분석

몽골						인도네시아						이집트					
단계	논의단계 (1977~2003년)	준비 및 계획단계 (2004~2006년)	행복도시 건설 단계 (2007~2015년)	행복도시 건설 단계 (2016~2020년)	행복도시 건설 단계 (2021~2030년)	단계	논의단계 (1977~2003년)	준비 및 계획단계 (2004~2006년)	행복도시 건설 단계 (2007~2015년)	행복도시 건설 단계 (2016~2020년)	행복도시 건설 단계 (2021~2030년)	단계	논의단계 (1977~2003년)	준비 및 계획단계 (2004~2006년)	행복도시 건설 단계 (2007~2015년)	행복도시 건설 단계 (2016~2020년)	행복도시 건설 단계 (2021~2030년)
1. 추진 배경 및 법제화	① 법제화					1. 추진 배경 및 법제화	① 법제화					1. 추진 배경 및 법제화	① 법제화				
2. 입지 선정 및 토지 수용	② 입지 선정 및 지구 지정					2. 입지 선정 및 토지 수용	② 입지 선정 및 지구 지정					2. 입지 선정 및 토지 수용	② 입지 선정 및 지구 지정				
3. 정부 부처 이전	③ 행정기관 이전(계획 수립이전)					3. 정부 부처 이전	③ 행정기관 이전(계획 수립이전)					3. 정부 부처 이전	③ 행정기관 이전(계획 수립이전)				
4. 도시계획	④ 도시계획 수립					4. 도시계획	④ 도시계획 수립					4. 도시계획	④ 도시계획 수립				
5. 도시 건설 및 운영	⑤ 공도개도 시행					5. 도시 건설 및 운영	⑤ 공도개도 시행					5. 도시 건설 및 운영	⑤ 공도개도 시행				
6. 이행기간	⑥ 중의 규정					6. 이행기간	⑥ 중의 규정					6. 이행기간	⑥ 중의 규정				
7. 주민대상성 및거주가능성	⑦ 주민대상성 및거주가능성					7. 주민대상성 및거주가능성	⑦ 주민대상성 및거주가능성					7. 주민대상성 및거주가능성	⑦ 주민대상성 및거주가능성				
8. 행정도시 조성 기반 마련	⑧ 행정도시 조성 기반 마련					8. 행정도시 조성 기반 마련	⑧ 행정도시 조성 기반 마련					8. 행정도시 조성 기반 마련	⑧ 행정도시 조성 기반 마련				
9. 기타	기타					9. 기타	기타					9. 기타	기타				

주: 파란색 원형 점선은 수도이전 진행 단계, 빨간 글씨는 협력국의 수도이전 추진 완료·진행 사항, 녹색 음영은 협력국의 수요를 의미함.

(몽골) 2020년 5월 장기발전정책 '비전 2050'에 신수도 추진과 오르훈 밸리에 신(新)하르호린 도시건설계획 발표

- 적절한 인구 정착 시스템 조성, 도시와 농촌의 균형적인 발전 보장, 역사·문화·관광 지원을 목표
- 수도이전 지식화 패키지에 대입해 분석한 결과, 몽골은 수도이전 '논의 단계'를 거쳐 '준비 및 계획'의 초기 개발을 진행하고 있으며, 정책 결정, 입지 선정, 조직 구성을 완료하고, 법제도와, 토지 수용은 진행 중
- 예정지역에 대한 입지 적절성, 에너지원 부족, 문화유산 훼손에 대한 우려가 있으며, 기존 수도인 울란바토르 공동화 방지를 위한 연계계획이 필요하며, <표 2>와 같은 한-몽골 수도이전 국제협력 추진과제를 제안

표 2 한국-몽골 수도이전 협력과제 예시

지식화 모듈	협력과제(안)	과제내용	협력유형
입지 선정 및 지정 토지수용 및 보상	후보지 예정 및 주변지역 지정, 토지수용·보상 대책 수립	• 예정지역 및 주변지역 지정을 위한 자문 • 민주적이고 합리적인 토지수용과 보상처리 대책	정책 컨설팅
행정기관 이전계획 수립 공무원 이주	행정기관 등의 이전과 이주공무원 지원대책 마련 지원사업	• 신수도 기능 설정과 이전기관 확정, 이전계획 고시 • 주택 특별공급제 및 이주지원비 지원 등 이주공무원 인센티브 지원제도와 정주여건 조성	정책 컨설팅 프로젝트 연수 프로그램
도시계획	도시계획 마스터플랜 및 건설기본계획 수립 지원	• 도시개념에 대한 마스터플랜 공모 추진 지원 • 건설기본계획 수립 지원	정책 컨설팅 프로젝트
기존 수도관리	수도이전 후 울란바토르 개발계획 수립 지원사업	• 울란바토르-하르호린 수도기능 연계 계획 • 울란바토르의 이전적지 활용 계획	정책 컨설팅 프로젝트

(인도네시아) 2019년 조코 위도도 대통령의 동칼리만탄으로 수도이전 공식 발표 이후, 실질적인 신수도 건설 이행 중

- 신수도 마스터플랜 수립, 신수도법 제정, 신수도청 조직 구성이 완료되었고, 2024년 8월 독립 79주년에 맞추어 현재 수도이전 1단계 사업 완공을 목표로 <그림 3>과 같이 건설공사 진행 중

그림 3 인도네시아 수도이전 추진 현황



주: 좌로부터 공공청사, 대통령궁, 중앙부처 관사 공사 현장 사진임.

- 인도네시아 수도이전의 주요 이슈는 2024년 대통령 선거에 따른 정권교체 이후 안정적 수도이전 추진과 외국인 투자유치 확대이며, 1단계 이후 공무원 이주를 통한 신수도 도시인구 확보와 정주여건 조성을 위한 노력이 필요하므로 <표 3>과 같은 협력과제를 제안

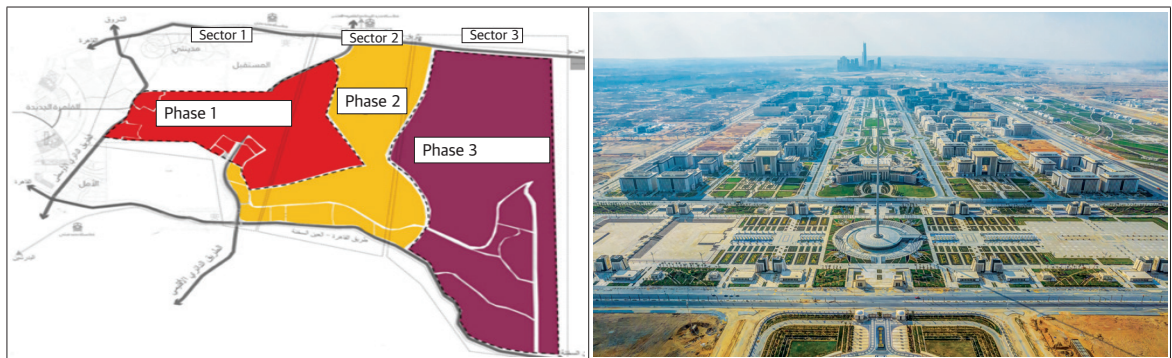
표 3 한국-인도네시아 수도이전 협력과제 예시

지식화 모듈	협력과제(안)	과제내용	협력유형
공무원 이주 주민복지시설 확충	공무원 이주 지원 및 주민복지 지원사업	• 주택 특별공급제 및 이주 지원비 등의 이주 공무원 인센티브 방안 도출 • 생활권 계획 기반의 복합커뮤니티센터 등 주민 서비스 지원을 위한 사회 인프라 구축	프로젝트 정책 컨설팅
조직 구성	신수도 도시개발 공무원 역량강화사업	• 신수도청 공무원 대상, 행복도시 지식화 패키지 역량강화 사업 • 수도이전 역량 강화를 위한 공무원 교육	역량 강화 연수 프로그램
스마트도시	신수도 스마트도시 조성계획 및 실증사업(민간연계형)	• 스마트도시 조성계획 수립 • 스마트도시 서비스(대중교통 시스템, 자동 클린넷)	프로젝트 정책 컨설팅

(이집트) 2016년에 수립한 국가개발계획인 ‘이집트 비전 2030(Egypt’s Vision 2030)’에서 경제 개발을 위한 전략 프로그램 중 하나로 신행정수도(New Administrative Capital) 건설을 발표

- 신행정수도를 글로벌 메트로폴리스 혹은 나일강의 두바이로 개발하여 해외투자 유치 및 관광산업 활성화를 위한 기반으로 삼고자 하는 의지를 밝힘
- 최대 700만 명 인구 수용을 목표로 하는 신행정수도는 2018년 1단계 건설을 시작해 2022년에 2단계 사업에 착수
- 이집트 신수도는 인공녹지 조성에 따른 수자원 관리의 어려움, 부담가능 주택공급 부족, 대중교통 확보, 신수도건설청의 도시운영역량 강화, 신수도 공무원 정착 지원, 기존 수도와 상생발전방안 마련 등의 과제를 가짐

그림 4 이집트 수도이전 추진 현황



자료: (좌) Kaye-Essien and Bhuiyan 2022, 5.  
(우) 셔터스톡.

표 4 한국-이집트 수도이전 협력과제 예시

지식화 모듈	협력과제(안)	과제 내용	협력유형
조직 구성 / 건설 및 관리	신행정수도개발청 도시운영역량 강화	• 신수도 개발사업 시행기관에서 도시 운영 주체로의 역할 전환을 위한 신행정수도개발청 역량 강화	연수 프로그램
광역교통체계 확충	대중교통수단 확대 및 도시 내/도시 간 연결성 확보계획	• BRT, 간선버스망 구축, 스마트 교통 서비스 제공을 통한 대중교통 효율화를 통한 광역도시교통계획	정책 컨설팅 프로젝트
첨단산업단지 조성	첨단산업단지 조성 및 기업 유치 방안	• 2단계 사업의 첨단산업단지 내 기업유치전략 및 인센티브 제공방안 등 정책 지원	정책 컨설팅
스마트도시 구축	스마트도시 마스터플랜 수립	• 신행정수도 스마트도시 마스터플랜	정책 컨설팅 프로젝트

# 04. 글로벌 수도이전 협력 추진방안 제언

## 우리 정부의 글로벌 수도이전 협력 강화를 위한 제언사항

행정중심복합도시 건설경험, 글로벌 수도이전 협력을 위한 ODA 브랜드화 추진

- 글로벌 수도이전 협력은 해외 국가의 수요가 명확하며 현 정부 국제개발협력 추진방향인 패키지·대형화·브랜드화에 적합한 모델이므로 우리나라의 해외 도시 인프라 국제개발협력의 새로운 유형으로 발전시킬 가치가 높음
- 이를 위해 행복도시 경험이 우리 내부의 역사적 기록에서 글로벌 협력을 위한 지식으로 전환되어야 하고, 국제협력을 위한 지적자산 패키지로 구축하여 협력수요가 있는 해외국가와 교류할 수 있는 국제개발협력 브랜드로 개발해야 함

수도이전 협력을 위한 국제협력 담당 조직 구성

- 수도이전 협력의 지식화 패키지 개발 및 브랜드화, 국제교류를 전담하고 지속적으로 관리할 수 있는 국제협력 담당조직이 필요
- 우리나라 행복도시 총괄 집행기능을 갖춘 행복청을 중심으로 수도이전의 국제협력을 체계적으로 추진할 수 있는 조직 강화, 인력 및 자원 확보 제안
- 현재 행복청 기획재정부담당관 내 대외협력팀이 협력 요청 국가와 MOU를 체결하여 협력관계를 유지하고 있으나, 협력성과 도출과 지속적 관계 유지를 위해서는 정책연구, 협력사업 발굴, 사업 관리 등을 위한 자원과 인력 보강이 필요

수도이전 협력사업 발굴을 위해 기획재정부, 외교부 등 다부처 협력 추진 필요

- 전담 조직이 구성되더라도 국제협력을 추진하기 위해서 다른 정부 부처의 자원과 협력 프로그램을 활용한 협업 필요
- 경제발전공유사업(KSP) 및 경제혁신파트너십프로그램(EIPP)을 통해 정책 컨설팅, 기술 협력, 역량 강화가 가능하므로 주관기관인 기획재정부와 담당기관(한국개발연구원, 한국수출입은행, 대한무역투자진흥공사)에 수도이전 협력사업에 대한 홍보와 기관 간 협력체계 강화

### 참고문헌

건설교통부. 2006. 행정중심복합도시 건설기본계획.

ASEAN EXPRESS. 2019. 인도네시아 수도이전 “세종시 스마트시티 배우자”. <https://www.aseanexpress.co.kr/news/article.html?no=2828> (2023년 5월 31일 검색).

Kaye-Essien, C. W., and Bhuiyan, S. 2022. Capital city boosterism as policy legitimation: A discursive perspective of Egypt's New Administrative Capital. *City, Culture and Society* 28, 100437.

※ 이 브리프는 “방설아, 김민지, 정유진. 2023. 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

- 방설아 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(sab@krihs.re.kr, 044-960-0271)
- 김민지 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구원(jminjeek08@krihs.re.kr 044-960-0552)
- 정유진 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(yjjoung@krihs.re.kr, 044-960-0592)