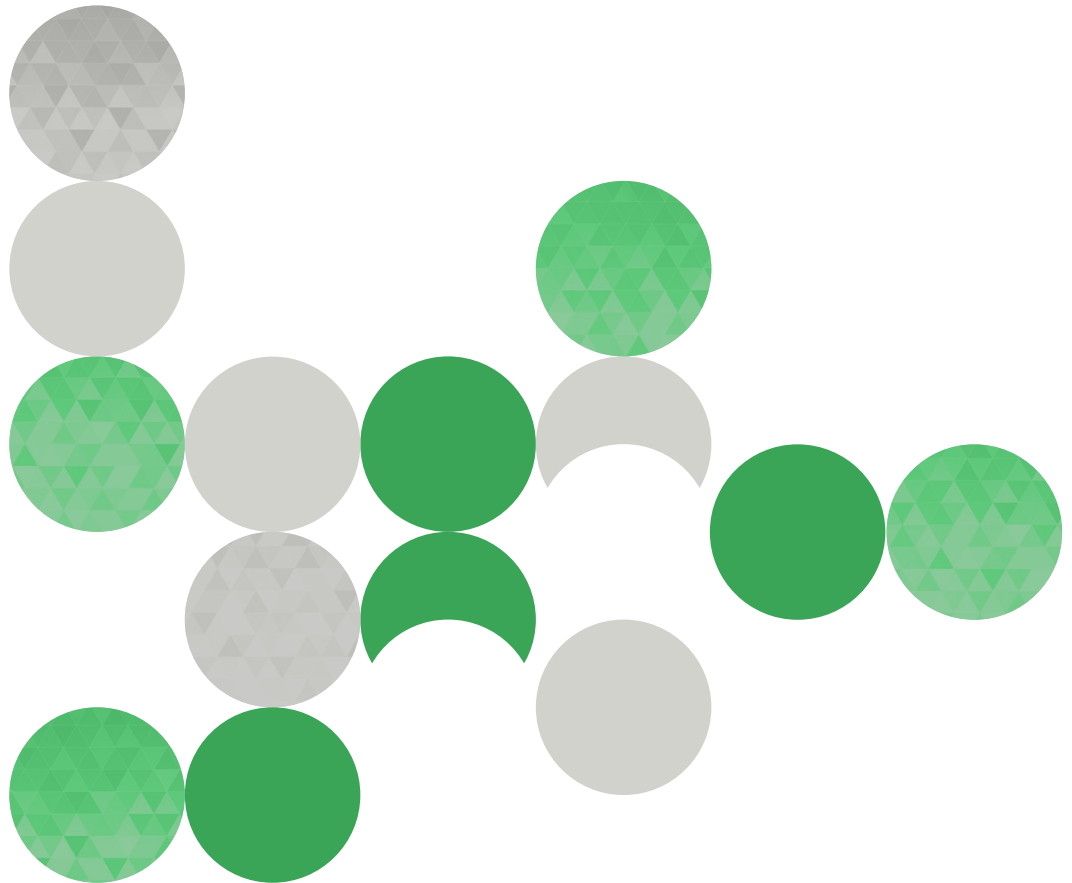


CONSTRUCTION OF THE MULTIFUNCTIONAL ADMINISTRATIVE CITY



**CONSTRUCTION
OF THE
MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY**

**A Primer on
Korean
Planning
and Policy**

PKPP 2025-02

Cataloging-in Publication Data

Publisher Myoung Soo Kim
Printed on October 31, 2025
ISBN 979-11-7350-058-9
978-89-8182-706-9 (Set)

All Right Reserved.

No part of this publication may be reproduced, used or stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form or by any means (electronic, mechanical, photocopying, recording, or otherwise), without the prior written permission of Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS), except in the case of brief quotation embodies in critical articles or reviews.

Designed and Produced by Dawon Company Co., Ltd. Tel: +82-44-865-8115

Copyright © 2025 by Korea Research Institute for Human Settlements

5 Gukchaegyeonguwon-ro, Sejong-si, 30147, Republic of Korea

Tel: +82-44-960-0114 Fax: +82-44-211-4772

Website: <http://www.krihs.re.kr>, <https://www.krihs.re.kr/gdpc>

※ Please note that the arguments in this primer are solely upon the authors' perspectives, and may differ from the official position of KRIHS.



This primer aims to share the knowledge and experiences of territorial planning and policy in Korea for the past 60 years. After undergoing turbulent times of colonial rule and war in the first half of the 20th century, Korea has accomplished a remarkable economic and social development since the 1960s. Now Korea becomes a favorite benchmark of many partner countries and is performing an important role to disseminate its knowledge and policy experiences to global friends. On such a track, KRIHS publishes this primer dealing with the territorial planning and policy ranging in either comprehensive or specific themes. More primers will be forthcoming with a wider variety of subjects year after year.

A Primer on Korean Planning and Policy (PKPP)
2025-02 Construction of the Multifunctional Administrative City

Author	Seolah Bang Research Fellow Korea Research Institute for Human Settlements
Editorial Team	Global Development Partnership Center (GDPC) KRIHS •Sa Heum Hong Director (Editor) Research Fellow •Seong-Wook Lee Researcher •Jeong Yun Hwang Senior Clerk
Published by	Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) – Global Development Partnership Center (GDPC)

CONTENTS

목차

PART I . Overview	2
1. Background and Trends of Capital Relocation	3
2. Exchange of Capital Relocation Experiences and the Need for International Cooperation	5
PART II . Intellectualization of the Multifunctional Administrative City Construction Experience	10
1. Overview and Achievements of the Administrative City	11
2. Characteristics and Distinctiveness of the Administrative City Construction Experience	21
PART III .Multifunctional Administrative City Intellectualization Package	26
1. Basic Concept	27
2. Policy Decision–Making	33
3. Legislation	47
4. Site Selection and Designation	59
5. Land Expropriation and Compensation	69
6. Relocation of Administrative and Public Institutions	77
7. Civil Servant Relocation	85
8. Urban Planning	93
9. Implementation of Public Competition System	115
10. Urban Construction and Management	123
11. Urban Operation	129
12. Organizational Structure	137
13. Financing	145
14. Urban Infrastructure and Services	155
PART IV .Implications for International Development Cooperation	168
1. Demand for International Cooperation in Capital Relocation Projects	169
2. Utilization and Implications of the Administrative City Intellectualization Modules	171
Bibliography	184

제1장 개요	2
1. 수도이전의 배경과 동향	4
2. 수도이전 경험 교류와 국제협력 필요	6
제2장 행정중심복합도시 건설 경험의 지식화	10
1. 행복도시 개요와 성과	12
2. 행복도시 건설 경험의 특징과 차별성	22
제3장 행정중심복합도시 지식화 패키지	26
1. 기본 개념	28
2. 정책결정	34
3. 법제화	48
4. 입지 선정 및 지정	60
5. 토지수용과 보상	70
6. 행정 및 공공기관 이전	78
7. 공무원 이주	86
8. 도시계획	94
9. 공모제도 시행	116
10. 도시건설 및 관리	124
11. 도시운영	130
12. 조직구성	138
13. 재원조달	146
14. 도시인프라 및 서비스	156
제4장 국제개발협력에 대한 시사점	168
1. 수도이전 사업의 국제협력 수요	170
2. 행복도시 지식화 모듈의 활용과 시사점	172
참고문헌	184

LIST OF TABLES

Table 1-1. Capital Relocation Cases Since the 20th Century (excluding South Korea)	7
Table 2-1. Major Achievements of the Administrative City	17
Table 3-1. Overview of the Administrative City Intellectualization Package	31
Table 3-2. Trends in Population Concentration in Seoul and the Seoul Metropolitan Area	35
Table 3-3. Changes in Capital Relocation Policy by South Korea’s Presidential Administration	37
Table 3-4. Supporting and Opposing Views on Capital Relocation and Key Issues	43
Table 3-5. Main Provisions of the Special Act on the Construction of Administrative City	51
Table 3-6. Requirements and Details of Basic Evaluation Items for Candidate Sites	63
Table 3-7. Comparison of the Compensation System of the Administrative City with Other Public Projects	73
Table 3-8. Construction and Relocation of Government Complex Sejong by Phase(2012-2014)	81
Table 3-9. Support Measures for Civil Servants Relocated to the Administrative City	91
Table 3-10. Administrative City Master Plan	103
Table 3-11. Implementation Plan and District-Unit Plan	111
Table 3-12. Administrative City Metropolitan Plan	113
Table 3-13. Improving Construction Methods for Urban Specialization	121
Table 3-14. Responsibilities of the Advisory Committee according to Division	139
Table 3-15. Policy Tasks and Execution Tasks of the NAACC	141
Table 3-16. Public and Private Sector Financing Plan for the Administrative City	147
Table 3-17. Division of Funds for the Administrative City	149
Table 3-18. Financing Plan for Government and Project Implementer Shares by Phase	153
Table 3-19. Key Facilities of Complex Community Centers	157
Table 3-20. Smart City Services	161
Table 4-1. Examples of South Korea-Mongolia Capital Relocation Cooperation Tasks	175
Table 4-2. Administrative City Intellectualization Package Q&A Summary	177

LIST OF FIGURES

Figure 2-1. A Panorama of the Multifunctional Administrative City	11
Figure 2-2. Development Directions of the Multifunctional Administrative City by Phase	13
Figure 2-3. Location of the Administrative City	15
Figure 2-4. Administrative City Living Zone Development Status (as of March 2024)	19
Figure 2-5. Intellectualization Process of Administrative City Experience	21
Figure 3-1. Basic Structure of the Administrative City Intellectualization Package	27
Figure 3-2. Administrative City Legislation Process	47
Figure 3-3. Site Selection and Designation Procedures for the Administrative City	61
Figure 3-4. Procedures for Designating the Project Area and Peripheral Areas	65
Figure 3-5. The Project Area and Peripheral Areas for the Administrative City	67
Figure 3-6. Relocation Plan For Central Administrative Agencies and Implementation Procedures	79
Figure 3-7. Government Complex Sejong Completion Status by Phase	81
Figure 3-8. Organization of the Relocation Support and Inspection Task Force for Central Administrative Agencies (Relocation Phase 1)	87
Figure 3-9. Implementation Procedures for Major Plans of the Administrative City	95
Figure 3-10. Implementation Framework of Major Plans for the Administrative City	97
Figure 3-11. Implementation Framework for the Master Plan Research Project	101
Figure 3-12. Development Plan Implementation Contents and Relevance to the Master Plan	107
Figure 3-13. Winning Entries of the International Urban Concept Competition	117
Figure 3-14. Work Scope of PM and CM	125
Figure 3-15. MPAS Structure	127
Figure 3-16. Background for the Launch of Sejong City	131
Figure 3-17. Implementation Framework for the Construction of the Administrative City	137
Figure 3-18. Cases of Complex Community Centers	157
Figure 3-19. Cases of Smart City Services in the Administrative City	161
Figure 3-20. Administrative City BRT Stations and Transfer Parking Lots	163
Figure 3-21. Administrative City Combined Heat and Power Plant and Hydrogen Refueling Station	165
Figure 4-1. South Korea-Mongolia Capital Relocation Cooperation Plan	173

표 차례

표 1-1. 20세기 이후 수도이전 사례 (한국 제외)	8
표 2-1. 행정중심복합도시 주요 성과	18
표 3-1. 행복도시 지식화 패키지 개요	32
표 3-2. 서울 및 수도권외 인구 집중 추이	36
표 3-3. 한국 정권별 수도이전 정책변화과정 변화	38
표 3-4. 수도이전 찬반 의견과 주요 쟁점	44
표 3-5. 「행복도시건설 특별법」 주요 내용	52
표 3-6. 후보지 기본 평가 항목의 요건과 내용	64
표 3-7. 타 공공사업과 행복도시 보상제도 추진의 비교	74
표 3-8. 정부세종청사 단계별 건립 및 이전 (2012-2014년)	82
표 3-9. 행복도시 이전 공무원 지원 사항	92
표 3-10. 행복도시 기본계획 주요 내용	104
표 3-11. 실시계획 및 지구단위계획 주요 내용	112
표 3-12. 행복도시 광역도시계획 주요 내용	114
표 3-13. 도시특화를 위한 건설 방식 개선	122
표 3-14. 자문위원회 분과위원회별 소관업무	140
표 3-15. 행복청의 정책업무와 집행업무	142
표 3-16. 행복도시 공공 및 민간 자금조달 계획	148
표 3-17. 행복도시 재원조달 분담방안식	150
표 3-18. 정부부담 및 사업시행자 단계별 자금조달 계획	154
표 3-19. 복합커뮤니티센터의 주요 시설	158
표 3-20. 복합커뮤니티센터 주요 시설스마트 도시 서비스의 주요 내용	162
표 4-1. 한-몽골 수도이전 협력과제 예시	176
표 4-2. 행복도시 지식화 패키지 질의응답형 요약	178

그림 차례

그림 2-1. 행정중심복합도시 전경	12
그림 2-2. 행정중심복합도시 단계별 개발 방향	14
그림 2-3. 행정중심복합도시 입지	16
그림 2-4. 행정중심복합도시 생활권 개발 현황 (2024년 3월 기준)	20
그림 2-5. 행정중심복합도시 경험의 지식화 전환	22
그림 3-1. 행복도시 지식화 패키지의 기본구조	28
그림 3-2. 행복도시 법제화 추진과정	48
그림 3-3. 행복도시 입지 선정 및 지정 절차	62
그림 3-4. 예정 지역 및 주변 지역 지정 절차	66
그림 3-5. 행복도시 예정 지역과 주변 지역	68
그림 3-6. 중앙행정기관 이전계획 및 추진 절차	80
그림 3-7. 정부세종청사 단계별 준공 현황	82
그림 3-8. 중앙행정기관 이전지원점검단 조직 (이전 1단계)	88
그림 3-9. 행정중심복합도시 주요 계획 추진 절차	96
그림 3-10. 행복도시 주요 계획의 추진 체계	98
그림 3-11. 기본계획 연구용역 수행 체계	102
그림 3-12. 개발계획 수행내용 및 기본계획과의 관계	108
그림 3-13. 도시개념 국제공모 당선작	118
그림 3-14. 종합사업관리(PM)와 건설사업관리(CM)의 업무 범위	126
그림 3-15. MPAS 시스템 구조	128
그림 3-16. 세종특별자치시 출범 배경	132
그림 3-17. 행복도시 건설 실행추진 체계	138
그림 3-18. 복합커뮤니티 센터 사례	158
그림 3-19. 행복도시 스마트도시스마트 도시 서비스 사례	162
그림 3-20. 행복도시 BRT 정류장과 환승주차장	164
그림 3-21. 행복도시 열병합발전소와 수소충전소	166
그림 4-1. 한-몽골 수도이전 협력방안 제시	174

CONSTRUCTION
OF THE
MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY

PART I
OVERVIEW
개요

1. Background and Trends of Capital Relocation

As the center of national power, the capital plays a crucial role in shaping a consistent and unified national identity, and is a space that is intentionally planned, designed, and constructed to reflect the founding ideology of the state. Therefore, most capitals serve as hubs of economic and social growth, exerting strong influence. However, if not properly managed, capitals can cause various problems such as excessive centralization of economic and political power, income inequality, inefficient transportation systems, high rates of poverty and unemployment, and social conflicts. Therefore, systematic and sustainable management of capital regions is critical, and relocating the capital is sometimes proposed as an alternative to address issues facing existing capitals.

Capital relocation is driven by political, social, and environmental factors. Its primary driving factors include overcrowding and indiscriminate expansion of the existing capital, environmental pollution and natural disasters, locational imbalances, the need for new economic development, and the desire to maintain political power and secure legitimacy. In particular, environmental pressures such as air pollution, urban sprawl, housing shortages, and natural disasters, along with geographic centrality, are key influencing factors of capital relocation; sometimes, this situation leads to strategic attempts by political elites to address national problems or facilitate reconstruction (Rachmawati et al. 2021; Schatz 2004). Moreover, there have been cases where capital relocation was implemented to attenuate the influence of previous regimes and strengthen the legitimacy of the current ruling powers (Joo 2003).

Capital relocation is classified into full, partial, and selective relocation based on the scope of transferring capital functions. Full relocation involves completely moving all capital functions to a new city, while partial relocation disperses capital functions across multiple regions. Selective relocation retains core government ministries in the existing capital while distributing certain public institutions regionally; this can be further divided into relocation within the metropolitan area and to provincial areas (Jeong et al. 2023; Lee 2003).

1. 수도이전의 배경과 동향

수도는 국가권력의 중심지로서, 일관되고 통일된 국가 정체성을 형성하는 역할을 하며, 국가 설립 당시의 이데올로기를 반영하기 위해 의도적으로 계획·설계·건설된 공간이다. 이러한 이유로 대부분 수도는 경제적·사회적 성장의 중심지로 기능하며 강한 영향력을 발휘한다. 그러나 수도가 적절히 관리되지 않을 경우, 경제 및 정치의 과도한 중앙집중, 소득 불평등, 비효율적인 교통체계, 높은 빈곤율과 실업, 사회적 갈등 등 다양한 문제를 초래할 수 있다. 따라서 수도 지역의 체계적이고 지속적인 관리가 매우 중요하고, 기존 수도의 문제를 해결하기 위한 방안으로 수도를 이전하는 방안이 대안으로 제시되기도 한다.

수도이전은 정치적·사회적·환경적 요인에 의해 추진된다. 주요 배경으로는 기존 수도의 과밀화와 무분별한 팽창, 환경오염과 자연재해, 입지적 불균형, 새로운 경제 개발의 필요성, 그리고 정권 유지 및 그 정당성 확보 등이 있다. 특히 대기오염, 도시 스프롤, 주택 부족, 자연재해와 같은 환경적 압력과 지리적 중심성이 수도이전을 결정짓는 주요 요인으로 작용하기도 하며, 때로는 국가 문제 해결이나 재건을 위한 정치적 엘리트의 전략적 시도로 이어지기도 한다(Rachmawati et al. 2021; Schatz 2004). 또한, 과거 정권의 영향력을 약화시키고 현 집권 세력의 정당성을 강화하려는 목적으로 수도이전이 추진된 사례도 있다(주성재 2003).

수도이전은 수도 기능의 이전 범위에 따라 천도, 분도, 전분도로 분류된다. 천도는 수도 기능 전체를 새로운 도시로 완전히 이전하는 것이며, 분도는 수도 기능을 여러 지역으로 분산하는 방식이다. 전분도는 핵심 정부 부처는 기존 수도에 유지하면서 일부 공공기관을 지역별로 분산 배치하는 형태로, 수도권 내에서의 이전(천도)과 지방으로의 이전(분도)으로 나뉘기도 한다(정희윤 외 2023 ; 이종수 2003).

2. Exchange of Capital Relocation Experiences and the Need for International Cooperation

Since the 20th century, there have been approximately 20 cases of capital relocation. Analysis of prior research on capital relocation reveals several key common issues. First, achieving national consensus is essential. Capital relocation can generate social conflicts owing to differing opinions among citizens, government, and political parties, which necessitates prior agreement. Second, stable financing is required for long-term urban development. The case of Brazil illustrates how insufficient financial planning can lead to economic burdens, highlighting the need for careful financing plans. Third, the hollowing out of the existing capital needs to be addressed. In the case of Germany, institutional measures were taken to prevent the decline of Bonn, the former capital of East Germany, whereas in Brazil, insufficient management of the existing capital area led to the spread of substandard housing and deteriorating public safety (Kim 1997). These issues are likely to arise in countries that are currently planning or considering capital relocation. Therefore, knowledge sharing among countries that have had similar experiences can help address predictable problems. Thus, there is a need for international cooperation in capital relocation experiences.

2. 수도이전 경험 교류와 국제협력 필요

20세기 이후 약 20건의 수도이전을 추진한 사례가 있다. 수도이전에 대한 선행연구를 분석한 결과, 공통적으로 나타난 주요 이슈는 다음과 같다. 첫째, 국민적 합의 도출이 필수적이다. 수도이전은 국민, 정부, 정당 간 의견 차이로 인한 사회적 갈등을 유발할 수 있어 사전 합의가 중요하다. 둘째, 장기적인 도시개발에 따른 안정적인 자원 조달이 요구된다. 브라질은 재정 계획 부족이 경제적 부담으로 이어진 사례로, 신중한 자원 조달 계획의 필요성을 보여준다. 셋째, 기존 수도의 공동화 문제에 대한 대응이 중요하다. 독일의 경우, 동독의 기존 수도인 본(Bonn) 지역의 침체를 제도적으로 예방한 반면, 브라질은 기존 수도지역에 대한 관리 부족으로 불량 주거지 확산 및 치안악화의 문제를 가져왔다 (김인규 1997). 이러한 이슈들은 현재 또는 앞으로 수도이전을 계획 중인 국가에서도 공통적으로 나타날 수 있는 문제이다. 따라서 수도이전에 대한 유사 경험을 보유한 국가와 지식 공유를 통해 예측 가능한 문제에 대응할 수 있을 것이며, 이것이 수도이전 경험의 국제협력이 필요한 이유이다.

Table 1-1. Capital Relocation Cases Since the 20th Century (excluding South Korea)

Year	Country	Former capital	New capital
1946	Montenegro	Cetinje	Podgorica
1956	Brazil	Rio de Janeiro	Brasília
1957	Mauritania	Saint-Louis	Nouakchott
1959	Pakistan	Karachi	Islamabad
1961	Botswana	Mafikeng	Gaborone
1963	Libya	Benghazi	Tripoli
1965	Malawi	Zomba	Lilongwe
1970	Belize	Belize City	Belmopan
1973	Tanzania	Dar es Salaam	Dodoma
1974	Guinea-Bissau	Boé	Bissau
1975	Nigeria	Lagos	Abuja
1982	Sri Lanka	Colombo	Sri Jayawardenepura Kotte
1983	Côte d'Ivoire	Abidjan	Yamoussoukro
1990	Germany	Bonn	Berlin
1997	Kazakhstan	Almaty	Astana
2000	Malaysia	Kuala Lumpur	Putrajaya
2005	Myanmar	Yangon	Naypyidaw
2023	Egypt	Cairo	East Cairo (East of Cairo)
2024	Indonesia	Jakarta	Nusantara

Source: Compiled by the author based on Mubaroq and Solikin 2019, 3; Ishenda and Guoqing 2019, 208

표 1-1. 20세기 이후 수도이전 사례 (한국 제외)

연도	국가	기존 수도	신 수도
1946	몬테네그로	체티네	포드고리차
1956	브라질	리오 우데 자이네이루로	브라질리아
1957	모리타니	세인트 루이스	누악쇼트
1959	파키스탄	카라치	이슬라마바드
1961	보츠와나	마피켄	가보로네
1963	리비아	벵가지	트리폴리
1965	말라위	죌바	릴롱웨
1970	벨리즈	벨리즈 시티	벨모판
1973	탄자니아	다르에스살람	도도마
1974	기니 비사우	보에	비사우
1975	나이지리아	라고스	아부자
1982	스리랑카	콜롬보	스리자야와르데네푸라코테
1983	코트디부아르	아비장	야무수크로
1990	독일	본	베를린
1997	카자흐스탄	알마티	아스타나
2000	말레이시아	쿠알라 룸푸르	푸트라자야
2005	미얀마	양곤	네피도
2023	이집트	카이로	동 카이로(East of Cairo)
2024	인도네시아	자카르타	누산타라

자료: Mubaroq and Solikin 2019, 3 ; Ishenda and Guoqing 2019, 208을 바탕으로 저자 작성

CONSTRUCTION OF THE MULTIFUNCTIONAL ADMINISTRATIVE CITY

PART II

INTELLECTUALIZATION OF
THE MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE
CITY CONSTRUCTION
EXPERIENCE

행정중심복합도시
건설 경험의 지식화

1. Overview and Achievements of the Administrative City

The multifunctional administrative city (National Agency for Administrative City Construction; hereafter referred to as the administrative city) is a major national project in South Korea aimed at alleviating overcrowding in the Seoul Metropolitan Area and promoting balanced national development, thereby enhancing national competitiveness. As part of relocating capital functions such as national administration, a construction plan was established in 2005, and the city is currently under development with the goal of accommodating a population of 500,000 by 2030.

South Korea’s experience in developing the administrative city can serve as a valuable case for countries planning capital relocation. In particular, combined with democratic decision-making and smart city planning in the urban development process, the experience can be formalized into theories and models, which can contribute to knowledge sharing with developing countries and strengthening of diplomatic cooperation. Recently, foreign governments have officially requested knowledge exchange and collaboration, providing opportunities to reinforce bilateral diplomatic relations and expand mutual engagement in industries related to urban development.

Figure 2-1. A Panorama of the Multifunctional Administrative City



Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 2.

1. 행복도시 개요와 성과

행정중심복합도시(National Agency for Administrative City, 이하 행복도시)는 수도권 과밀 해소와 국가균형발전을 실현하여, 국가 경쟁력을 제고하기 위해 추진 중인 한국의 핵심 국정사업이다. 국가 행정 등 수도 기능 이전의 일환으로 2005년 건설계획을 수립하여 2030년까지 인구 50만 명이 거주하는 도시 건설을 목표로 현재 개발 진행 중이다.

한국의 행복도시 개발 경험은 수도이전을 계획 중인 국가에 유용한 사례로 활용될 수 있다. 특히 도시개발 과정의 민주적 의사결정, 스마트도시 계획 등과 결합되어 이론화·모델화함으로써 개발도상국과의 지식 공유 및 외교 협력 강화에 기여할 수 있다. 최근에는 해외 국가들이 공식적으로 지식교류와 협력을 요청하고 있어, 이를 기반으로 양국 간 외교관계를 강화하고, 도시개발 관련 산업의 상호 교류 기회도 넓힐 수 있다.

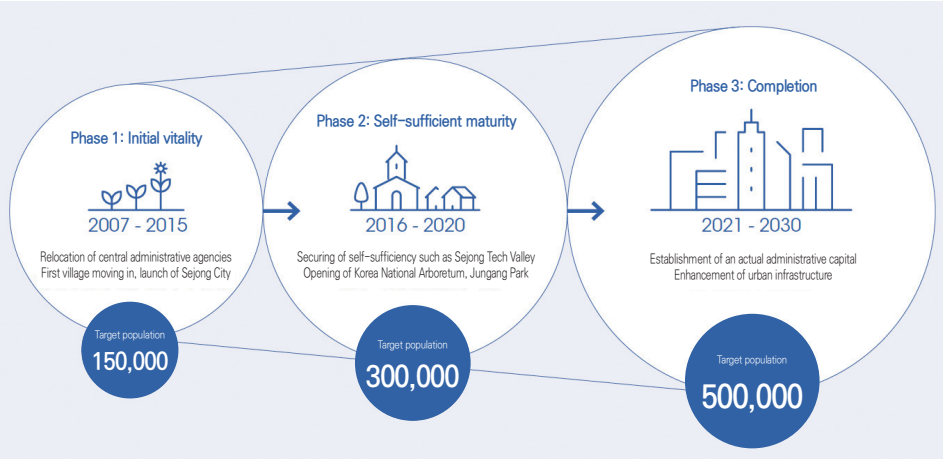
그림 2-1. 행정중심복합도시 전경



자료: 행정중심복합도시건설청. 2024., 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P, 2.

The basic directions for the administrative city are: ① an administrative/self-sufficient hybrid city, ② a livable people-oriented city, ③ a pleasant environment-friendly city, and ④ a distinguished city of culture and information. A three-phase urban development plan was established as shown in <Figure 2-2>, and the city is currently in the third phase, aiming for a target population of 500,000. Phase 1, the vitality stage from 2007 to 2015, was primarily dependent on the national budget investment to relocate central administrative agencies and launch Sejong City, establishing key functions of the administrative city and attracting an initial resident population of approximately 100,000. Phase 2, the maturity stage from 2016 to 2020, focused on self-sufficient maturation through private capital attraction, including projects such as Sejong Tech Valley, with a target population of 300,000. Phase 3, the completion stage continuing until 2030, aims to achieve a population of 500,000 and is currently underway to enhance urban infrastructure for the establishment of an actual administrative capital.

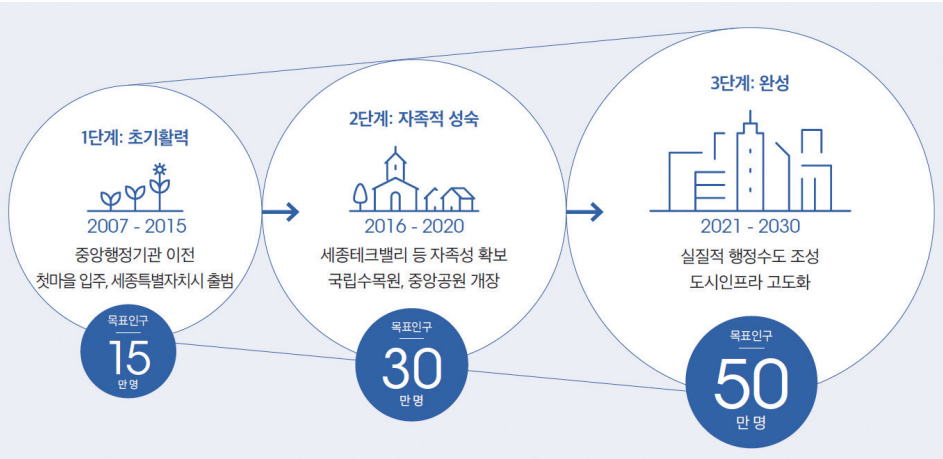
Figure 2-2. Development Directions of the Multifunctional Administrative City by Phase



Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 3.

행복도시의 기본방향은 ① 복합형 행정·자족도시, ② 살기 좋은 인간중심 도시, ③ 쾌적한 친환경도시, ④ 품격 높은 문화·정보도시이다. <그림 2-2>와 같이 3단계의 도시개발계획을 수립하였고, 현재는 목표인구 50만 명을 향한 3단계 개발단계에 있다. 초기 활력단계는 2007년부터 2015년까지로, 주로 국가예산을 투입하여 중앙행정기관 이전, 세종특별자치시 출범 등 행정중심도시로의 주요 기능을 조성하고, 이에 따라 초기 10만 명의 정주인구가 유입된 시기이다. 2단계는 2016년부터 2020년으로, 세종테크밸리 등 민간자본 유치 중심의 자족적 성숙단계로 30만 명의 인구 유입을 목표로 한다. 3단계는 2030년까지 50만 명 인구를 목표로 하는 완성단계로, 실질적 행정수도를 조성하기 위해 도시 인프라 고도화를 위해 현재 진행 중이다.

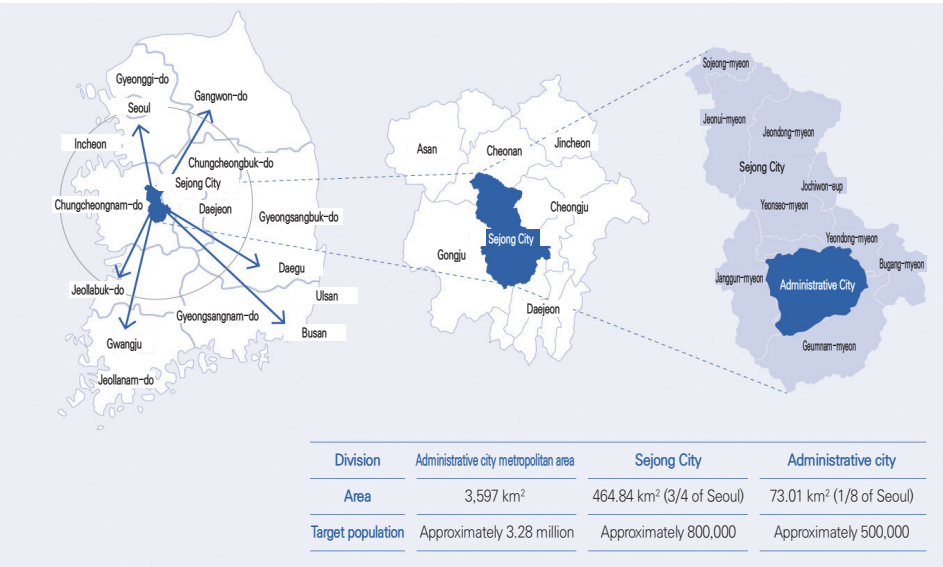
그림 2-2. 행정중심복합도시 단계별 개발 방향



자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P. 3.

The administrative city is located in the central region of the Republic of Korea. Its metropolitan area covers 3,597 km² within Chungcheongnam-do, and Sejong City encompasses an area of 464.85 km² with a population of approximately 800,000, including one eup, nine myeon, and the administrative city. The administrative city itself covers 73.01 km², equivalent to one-eighth the area of Seoul.

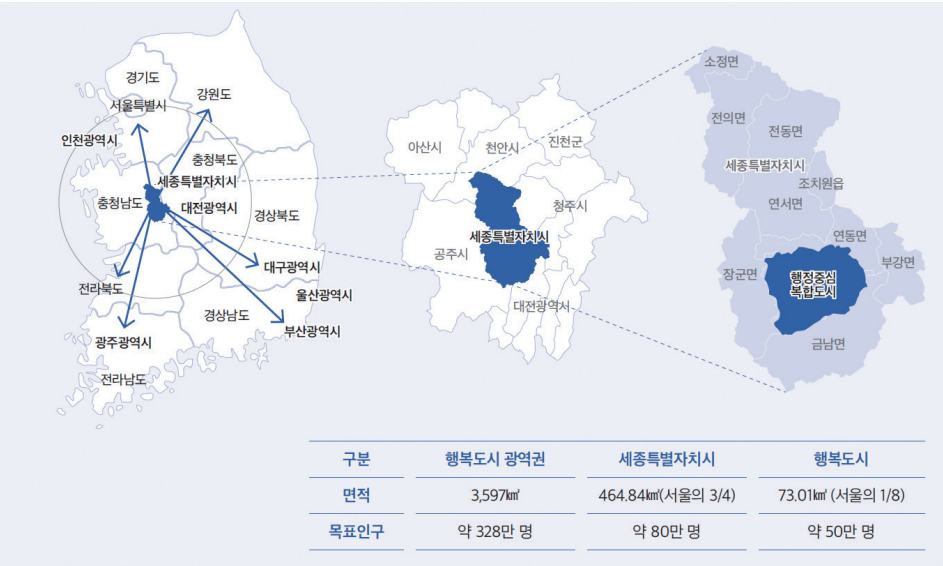
Figure 2-3. Location of the Administrative City



Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 3.

행복도시는 대한민국 영토의 중앙부에 위치한다. 행복도시 광역권은 충청남도 일원의 3,597km² 영역이고, 세종특별자치시는 약 80만 명의 인구를 포함한 면적 464.85km²의 지역으로, 1개 읍과 9개 면, 그리고 행정중심복합도시를 포함한다. 행복도시의 면적은 73.01km²로 서울 면적의 1/8에 해당한다.

그림 2-3. 행정중심복합도시 입지



자료: 행정중심복합도시건설청. 2024., 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P3.

The major achievements of the administrative city as of 2024 are summarized in <Table 2-1>. The population has reached 305,000, and most central administrative departments, public institutions, and research institutes have been relocated as originally planned. In total, 119,000 housing units have been supplied, with a target of 200,000 units by 2030, and the establishment of basic infrastructure such as schools, parks, and roads is ongoing as planned. <Figure 2-4> presents the status of living zone development in the administrative city, and four out of six living zones are under construction, with approximately 60% of development completed as of March 2024.

Table 2-1. Major Achievements of the Administrative City

Category	Launched (2012)	Current (as of April 2024)	Target (2030)
Population	-	305,000	500,000
Agency relocation	-	44 central government departments + 16 national institutes	-
Housing units	33,000	119,000	Target: 200,000
Schools	5	117	168
Parks	0	195	269
Arterial roads	-	84.6km (11 routes)	164km (21 routes)
Universities/ colleges	-	7 (approx. 3,000 students)	-
Companies & research institutes	5	Approx. 400	-

Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 5.

2024년 기준 행복도시의 주요 성과를 정리하면 <표 2-1>과 같다. 인구는 30만 5,000명이고, 중앙행정부처 및 공공기관, 연구기관은 당초 계획대로 대부분 이전 완료했다. 주택은 11만 9,000 호로 향후 2030년까지 20만 호를 목표로 공급 예정이며, 학교·공원·도로 등 기초 인프라도 계획대로 설치되고 있다. <그림 2-4>는 행복도시의 생활권 개발 현황으로 6개 생활권 중 4개 생활권이 건설 중으로, 2024년 3월 기준 60% 정도 개발이 완료되었다.

표 2-1. 행정중심복합도시 주요 성과

구분	출범(2012년)	현재(2024년 4월 기준)	목표 (2030년)
인구	-	30.5만 명	50만 명
기관 이전	-	중앙부처 44개 + 국책기관 16개	-
주택	3만 3천 호	11만 9천 호	20만 호 목표
학교	5개	117개	168개
공원	0개	195개	269개
광역도로	-	84.6km(11개 노선)	164km(21개 노선)
대학	-	7개교(3,000여 명)	-
기업·연구소	5개	400여 개 사	-

자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P, 5.

Figure 2-4. Administrative City Living Zone Development Status (as of March 2024)



Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 4.

그림 2-4. 행정중심복합도시 생활권 개발 현황 (2024년 3월 기준)



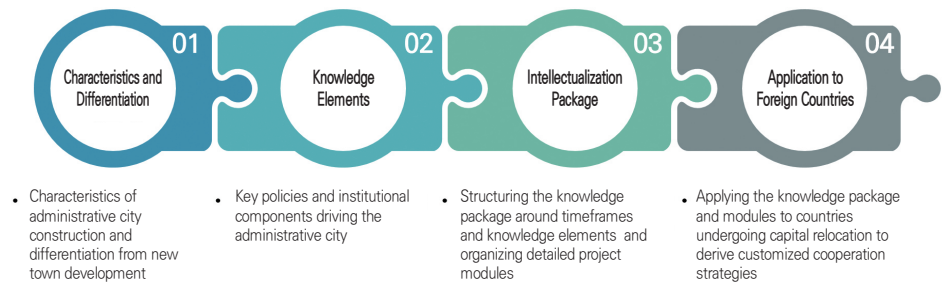
자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P. 4.

2. Characteristics and Distinctiveness of the Administrative City Construction Experience

South Korea's experience in promoting capital relocation represents a policy initiative aimed at addressing overcrowding and spatial imbalance in the Seoul Metropolitan Area and offers high utility value as a public diplomacy tool leveraging soft power. Moreover, the fact that the entire construction process involved gathering opinions from a wide range of stakeholders and making decisions through consultation suggests that the experience can serve as a significant success case for countries undergoing similar trial-and-error experiences. Furthermore, the intellectualization of the administrative city experience represents a method of knowledge sharing for international cooperation, distinguished by its approach in the form of an "Intellectualization Package" that organizes the entire construction process in a continuous sequence, rather than presenting isolated cases.

Therefore, utilizing the administrative city construction experience as a form of soft power for international cooperation necessitates comprehensive reflection on the entire sequence of processes—from policy decision-making to implementation and evaluation—and its transformation into "exchangeable knowledge," as well as the development of a knowledge model as a shared component. To this end, a "knowledge transformation" process, through which the administrative city construction experience evolves from a historical record within South Korea to universal knowledge for the international community, is required. <Figure 2-5> illustrates this process.

Figure 2-5. Intellectualization Process of Administrative City Experience



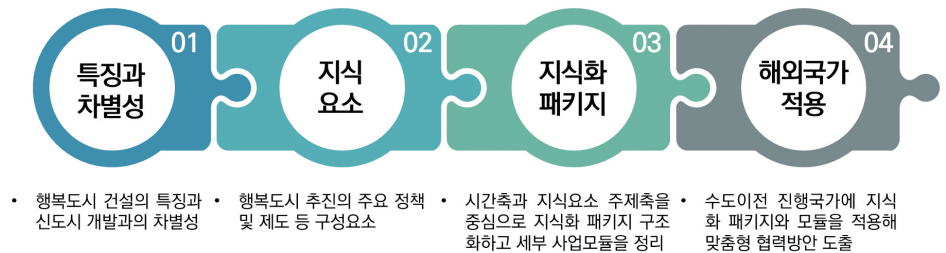
Source: Bang et al. 2023, 42.

2. 행복도시 건설 경험의 특징과 차별성

한국의 수도이전 추진 경험은 수도권 과밀과 국토 불균형 문제 해결을 위한 정책적 시도로서, 소프트파워를 활용한 공공외교 수단으로 높은 활용 가치를 가진다. 또한 건설 과정 전반에서 다양한 이해관계자의 의견수렴과 협의적 의사결정이 이루어졌다는 점에서 유사한 시행착오를 겪고 있는 해외 국가에 의미 있는 성공사례가 될 수 있다. 더 나아가 행복도시 경험 지식화는 국제협력을 위한 지식공유 방법으로, 단편적 사례가 아닌 전체 건설 과정을 연속적으로 구성한 '지식화 패키지' 형태로 접근한다는 점에서 차별성을 지닌다.

따라서 행복도시 건설 경험을 국제협력을 위한 소프트파워로 활용하기 위해, 정책결정에서부터 시행, 평가까지 일련의 과정을 종합적으로 통찰하여 '교류할 수 있는 지식'으로의 전환이 전제되어야 하며, 더 나아가 공유요소로서 지식 모델까지 개발이 필요하다. 이를 위해서 행복도시 건설 경험이 한국 내부의 역사적 기록에서 국제사회의 보편적 지식으로 발전하는 '지식으로의 전환' 과정이 필요하다. <그림 2-5>는 이 과정을 도식으로 정리한 것이다.

그림 2-5. 행정중심복합도시 경험의 지식화 전환



자료: 방설아 외. 2023., 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구. P42.

South Korea has accumulated extensive experience in new town development. Among the numerous new towns, the purpose and approach of the administrative city are clearly distinguished from those of general new towns; this is how the intellectualization of the administrative city can be differentiated. First, while general new towns were primarily focused on supplementing the functions of existing cities such as addressing housing shortages or establishing industrial complexes, the administrative city was pursued to tackle national-level challenges, such as alleviating overcrowding in the Seoul Metropolitan Area and achieving balanced national development. Second, whereas new towns were developed under the Special Act on Public Housing or the Housing Site Development Promotion Act, the administrative city involved a national policy task of relocating administrative agencies, which necessitated the enactment of a special act. Third, its construction funding is distinct; while the administrative city was financed through a government special account, general new towns primarily covered development costs using funds obtained from land development. Fourth, the administrative city was systematically implemented through a master plan for construction that encompassed a 30-year long-term construction plan and phased development strategies, exhibiting another distinction from general new towns. Finally, the administrative city serves as an experimental city that reflects leading urban planning elements and advanced technologies, such as smart city pilot projects, the creation of a central park, and blue/green networks, making it more advanced than South Korea's general new towns in terms of planning timing and technological aspects.

한편, 한국은 신도시 개발 경험을 많이 쌓아왔다. 그 많은 신도시 가운데 행복도시는 일반적인 신도시와는 명확하게 구별되는 목적과 방식으로 추진된 도시개발이라는 점에서 행복도시 지식화의 차별성을 찾을 수 있다. 우선, 일반 신도시는 주택난이나 산업단지 조성 등 기존 도시의 기능 보완에 중점을 두고 추진된 반면, 행복도시는 수도권 과밀 해소와 국가균형발전이라는 국가적 과제를 해결할 목적으로 추진되었다. 둘째, 신도시는 「공공주택법」이나 「택지개발촉진법」 등에 따라 개발되었지만, 행복도시는 행정기관 이전이라는 국정 과제를 수반하면서 특별법이 제정되었다. 셋째, 건설 자원에서도 차이가 있는데, 행복도시는 정부 특별회계를 통해 예산이 투입된 반면, 일반 신도시는 주로 토지개발을 통해 취득한 재원으로 개발 비용을 충당했다. 넷째, 행복도시는 30년에 걸친 장기 건설계획과 단계별 개발전략이 포함된 건설기본계획을 수립해 체계적으로 추진되었는데, 이는 일반 신도시와의 또 다른 차별점이라고 할 수 있다. 마지막으로, 행복도시는 스마트시티 시범사업, 중앙공원 조성, 블루·그린 네트워크 등 선도적인 도시계획 요소와 최신 기술을 반영한 실험적 도시로서, 계획 시기와 기술 측면 모두에서 한국의 일반 신도시보다 앞서 있다.

MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY
CONSTRUCTION
OF THE
MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY
CONSTRUCTION
OF THE

PART III

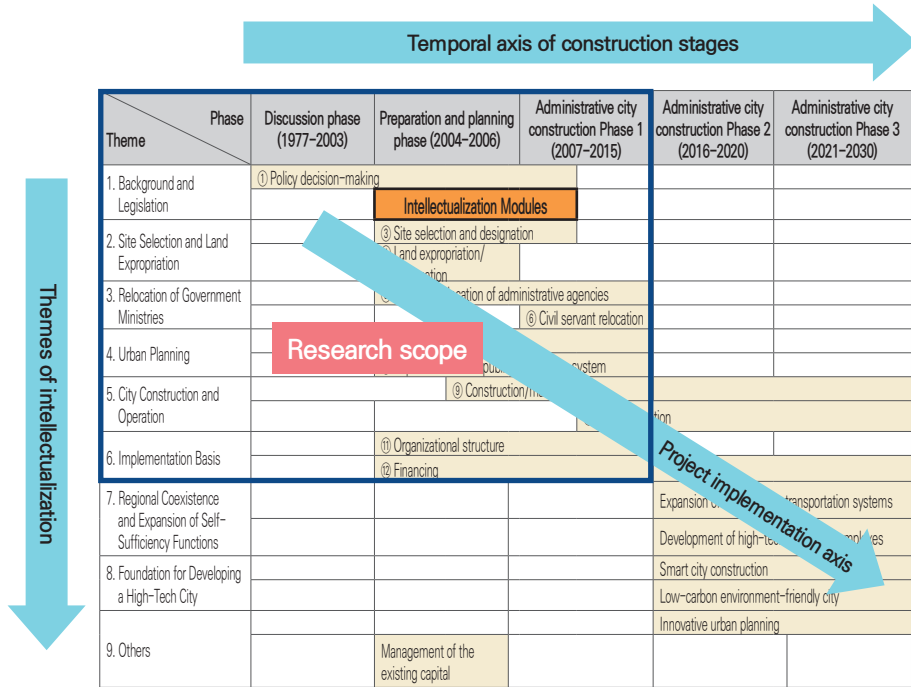
MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY
INTELLECTUALIZATION
PACKAGE

행정중심복합도시
지식화 패키지

1. Basic Concept

The “Administrative City Intellectualization Package” is a concept that consolidates knowledge for promoting international cooperation in capital relocation and a framework that structuralizes the thematic axis constituting the knowledge elements of administrative city construction experience and the temporal axis of construction phases, reconstructing them into Intellectualization Modules. <Figure 3-1> illustrates the basic structure of the Administrative City Intellectualization Package, showing the placement of Intellectualization Modules along the temporal and thematic axes. This package is organized according to the flow of administrative city construction phases and includes the background to the capital relocation, which includes the discussions preceding the implementation. It also explains the key activities in the early stages of capital relocation within a structured framework.

Figure 3-1. Basic Structure of the Administrative City Intellectualization Package



Source: Bang et al. 2023, 47.

1. 기본 개념

‘행복도시 지식화 패키지’란 수도이전 국제협력 추진을 위한 지식을 종합화한 개념으로, 행정중심복합 도시 건설 경험의 지식 요소인 주제축과 건설단계의 시간축을 구조화하여 지식화 모듈로 재구성한 프레임워크를 뜻한다. <그림 3-1>은 행복도시 지식화 패키지의 기본구조에 대한 설명으로, 시간축과 주제축에 따라 지식화 모듈을 배치하였다. 행복도시 지식화 패키지는 행복도시 건설단계의 흐름에 따라 구성했으며, 수도이전 시행 이전의 논의 배경을 포함하고 있다. 또한 수도이전 초기 단계의 주요 활동을 구조화된 체계 안에서 설명하였다.

그림 3-1. 행복도시 지식화 패키지의 기본구조



자료: 방설아 외. 2023. 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구. P. 47.

In <Figure 3-1>, the horizontal axis (temporal axis) is divided into five construction phases, as detailed below. This report focuses primarily on Phase 1, beginning from the discussion phase, where the distinctive features of capital relocation are elaborated.

- Discussion phase (1977-2003): Prior to the plan to construct a new administrative capital
- Preparation and planning phase (2003-2006): Announcement and finalization of the “Administrative City Construction Master Plan”
- Administrative city construction Phase 1 (2007-2015): Initial phase of administrative city construction
- Administrative city construction Phases 2 and 3 (2016-2030): Self-sufficient maturation, completion phases (ongoing)

The vertical axis represents six key themes identified as the distinctive characteristics of the early stage of capital relocation. Accordingly, an Intellectualization Module is defined as a unit of knowledge located at the intersection of the horizontal temporal axis and vertical thematic axis. For each of the six themes, two Intellectualization Modules were selected, thereby forming the Administrative City Intellectualization Package as shown in <Table 3-1>. Because the purpose of this study is to facilitate the exchange of early-stage capital relocation experiences, it specifically addresses the 12 knowledge modules in the areas presented within the bold border lines shown in <Table 3-1>.

<그림 3-1>에서 가로축은 건설단계의 시간축을 다섯 단계로 구분하였으며, 세부 내용은 아래와 같다. 본 보고서에서는 수도이전의 특수성이 집중된 논의 단계부터 1단계를 집중적으로 설명한다.

- 논의 단계(1977~2003년): 신행정수도 건설추진계획 이전
- 준비 및 계획단계(2003~2006년): 발표 및 ‘행정도시건설기본계획’ 확정 단계
- 행복도시건설 1단계(2007~2015년): 행복도시 건설 초기단계
- 행복도시건설 2~3단계(2016~2030년): 자족적 성숙, 완성 단계(진행 중)

세로축은 수도이전 초기 단계의 특수성으로 여겨지는 여섯 개의 핵심 주제를 선별했다. 따라서 지식화 모듈은 가로 시간축과 세로 주제축에서 만나는 지식 단위요소로, 여섯 개 주제마다 2개의 지식화 모듈을 선정했고, <표 3-1>과 같이 행복도시 지식화 패키지를 구성했다. 본 연구의 목적은 수도이전의 초기단계 경험 교류에 있으므로, <표 3-1>의 굵은 선에 해당하는 영역의 12개의 지식모듈을 구체적으로 다루고 있다.

Table 3-1. Overview of the Administrative City Intellectualization Package

Theme	Phase	Discussion phase (1977~2003)	Preparation and planning phase (2004~2006)	Administrative city construction Phase 1 (2007~2015)	Administrative city construction Phase 2 (2016~2020)	Administrative city construction Phase 3 (2021~2030)
1. Background and Legislation		① Policy decision-making				
			② Legislation			
2. Site Selection and Land Expropriation			③ Site selection and designation			
			④ Land expropriation/ compensation			
3. Relocation of Government Ministries			⑤ Planning/relocation of administrative agencies			
				⑥ Civil servant relocation		
4. Urban Planning			⑦ Key planning			
			⑧ Implementation of public competition system			
5. City Construction and Operation			⑨ Construction/management		⑩ Urban operation	
6. Implementation Basis			⑪ Organizational structure			
			⑫ Financing			
7. Regional Coexistence and Expansion of Self-Sufficiency Functions					Expansion of metropolitan transportation systems	
					Development of high-tech industrial complexes	
8. Foundation for Developing a High-Tech City					Smart city construction	
					Low-carbon environment-friendly city	
9. Others					Innovative urban planning	
			Management of the existing capital			

Source: Bang et al. 2023, 48.

표 3-1. 행복도시 지식화 패키지 개요

주제	단계	논의단계 (1977~2003년)	준비 및 계획단계 (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 토지수용			③ 입지 선정 및 지정			
			④ 토지수용/보상			
3. 정부 부처 이전			⑤ 행정기관 이전계획 수립/이전			
				⑥ 공무원 이주		
4. 도시계획			⑦ 주요 계획			
			⑧ 공모제도 시행			
5. 도시 건설 및 운영			⑨ 건설/관리		⑩ 도시 운영	
6. 이행기반			⑪ 조직 구성			
			⑫ 재원 조달			
7. 주변 지역 상생 및 자족기능 확충					광역교통체계 확충	
					첨단산업단지 조성	
8. 첨단도시 조성기반 마련					스마트도시스마트 도시 구축	
					저탄소 친환경 도시	
9. 기타					혁신적 도시계획	
			기존 수도 관리			

자료: 방설아 외. 2023. 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구. P. 48.

2. Policy Decision-Making

Capital relocation, a major national policy project, is greatly influenced by changes in the ruling leadership and government. Consequently, it is easily subject to numerous revisions and decisions regarding the continuity of the project. This risk factor is commonly observed in many countries that have undertaken capital relocation. The experience of constructing an administrative city, having endured numerous policy changes brought about by changes in government, can provide countries attempting or preparing for capital relocation with know-how on potential political risk factors and strategies for addressing them.

1) Changes in Capital Relocation Policy According to Period

The problem of overcrowding caused by urban population growth in Seoul and the Seoul Metropolitan Area has been raised since the 1960s, and various policies have been implemented to curb population growth in Seoul and redistribute the population within the Seoul Metropolitan Area. Over time, several problems regarding Seoul as the capital have been identified: the process of population expansion in the Seoul Metropolitan Area, the limits of Seoul's capacity to accommodate residents, the widening development gap between Seoul and the provinces, and the disadvantageous location of the capital in terms of military strategy in the context of ongoing confrontation with North Korea. In particular, as shown in <Table 3-2>, the population ratio of the Seoul Metropolitan Area relative to the total population of South Korea increased from 20.8% in 1960 to 33.1% in 1977, making the concentration of population in the Seoul Metropolitan Area the most pressing problem. To address this issue, comprehensive population measures for the Seoul Metropolitan Area, such as Measures to Prevent Concentration of Population in Large Cities (1964), the Basic Guidelines for Mitigating Overcrowding in the Seoul Metropolitan Area (1970), and the Seoul Population Dispersion Plan (1975), were established; however, these initiatives achieved limited success. This was primarily attributed to a lack of policy consistency, unrealistic policy content, and insufficient government implementation capacity.

2. 정책결정

국가의 중대 정책사업인 수도이전은 통치자 및 정권 변화의 영향을 크게 받고, 이로 인해 많은 계획 변경과 사업의 존속 여부까지 좌지우지되기 쉽다. 수도이전을 추진한 다수의 해외 국가에서도 공통적으로 나타나는 위험요소이기도 하다. 정권 변화에 따른 다수의 정책 변경이 겪는 수난을 통해 건설된 행복도시의 경험은 수도이전을 시도 혹은 준비 중인 국가에 잠재적인 정치 위험요소와 대처방안에 대한 노하우를 알려줄 수 있을 것이다.

1) 시대별 수도이전 정책 변화

서울과 수도권 지역의 도시인구 증가로 인한 과밀화 문제는 1960년대부터 제기되어 왔으며, 서울 인구 억제와 수도권 인구 재배치를 위한 다양한 정책이 시도되었다. 그동안 수도권 인구 팽창 과정, 서울시의 인구 수용 능력의 한계, 서울과 지방간 발전 격차 심화, 북한과 대치하는 상황에서 군사적 전략상의 입지 부적절이 수도 서울의 문제점으로 지적되어 왔다. 특히 <표 3-2>와 같이 우리나라 전체 인구에 대한 수도권 인구 비율이 1960년에 20.8%에서 1977년에 33.1%로 증가하며 수도권 집중 현상의 심화가 가장 큰 문제였다. 이러한 문제를 해결하기 위한 수도권 인구종합대책으로 ‘대도시 인구 집중방지책(1964년)’, ‘수도권 인구의 과밀집중 억제에 관한 기본지침(1970년)’, ‘서울시 인구소산계획(1975년)’ 등이 마련되었으나 큰 성과를 거두지 못했다. 그 이유로는 정책의 일관성이 부족하고, 정책내용이 비현실적이며, 정부의 추진력이 부족했기 때문 등이 지적되었다.

Table 3-2. Trends in Population Concentration in Seoul and the Seoul Metropolitan Area

(Unit: thousand persons)						
Category		1960	1964	1977	2003	2011
Nationwide (A)		24,989	27,984	36,412	48,387	49,779
Seoul Metropolitan Area(B)		5,193	6,337	12,060	22,951	24,564
Seoul (C)		2,445	3,424	7,599	10,174	10,026
Component ratio (%)	B/A	20.8	22.7	33.1	47.4	49.3
	C/A	9.8	12.2	20.9	21.0	20.1
Note		－	Declaration to restrain Seoul's population	Proposal for temporary administrative capital	New administrative capital plan	Construction of Sejong City

Source: Compiled by the author based on Kim et al. 2016, 36–37.

In the context of population concentration in the Seoul Metropolitan Area, discussions on capital relocation in South Korea spanned approximately 35 years. <Table 3–3> presents a summary of the process from the first discussion of capital relocation to the completion of administrative city Phase 1, organized by presidential administration.

표 3-2. 서울 및 수도권의 인구 집중 추이

(단위: 천 명)						
구분		1960년	1964년	1977년	2003년	2011년
전 국 (A)		24,989	27,984	36,412	48,387	49,779
수도권 (B)		5,193	6,337	12,060	22,951	24,564
서 울 (C)		2,445	3,424	7,599	10,174	10,026
구성비 (%)	B/A	20.8	22.7	33.1	47.4	49.3
	C/A	9.8	12.2	20.9	21.0	20.1
비고		-	서울 인구 억제선언	임시행정수도안 발의	신행정수도 안	세종시 건설

자료: 김안제 외 2016, 36–37를 바탕으로 저자 정리.

이와 같이 수도권 인구 집중에 대한 문제의 배경에서, 한국의 수도이전에 대한 논의는 약 35년 동안 진행되었다. <표 3–3>에서 수도이전 논의가 처음 나온 시점부터 행복도시 1단계가 완료되기까지 과정을 정권별로 정리하였다.

Table 3-3. Changes in Capital Relocation Policy by South Korea’s Presidential Administration

Category	President Park Chung-hee	President Roh Moo-hyun		President Lee Myung-bak
	1977	2003	2005	2010
Key policy	Temporary administrative capital blank plan	New administrative capital construction	Multifunctional administrative city construction	Sejong City Revision Plan
Content	Capital relocation	Administrative capital relocation	Administrative city	Education and science-focused economic city
Objectives	Balanced development, national power enhancement, security establishment	Nationwide dispersion of national capabilities, balanced national development		Science Belt Hub City
Relocated government ministries	Cheong Wa Dae, Executive Branch, Judicial Branch (Legislative Branch to be relocated later)	Cheong Wa Dae, Executive Branch (Judicial Branch to be discussed later)	Executive branch	-
Implementation status	Not implemented	Not implemented	Implementation plan	Not implemented

Source: Compiled by the author based on Kim et al. 2016; Kim 2017; Kim 2018.

The first plan to relocate the capital from Seoul was attempted in 1977. President Park Chung-hee announced the Temporary Administrative Capital Plan and published the Blank Plan Comprehensive Report, which contained the capital relocation plan. However, the plan was abandoned following the President’s death in 1979. The target area for capital relocation in the blank plan largely corresponds to the present location of Sejong City, and it was planned as a city with a population of 500,000. Despite the approximately 20-year long gap between the blank plan and administrative city plan, many of the experts who participated in the blank plan were also involved in the administrative city plan, and much of the urban planning in the blank plan was referenced in the administrative city plan. Consequently, the two plans are similar in terms of city site selection and new town construction methods.

표 3-3. 한국 정권별 수도이전 정책변화정책 변화

구분	박정희 대통령	노무현 대통령		이명박 대통령
	1977년	2003년	2005년	2010년
주요정책	임시 행정수도 백지계획	신행정수도 건설	행정중심복합도시건설	세종시 수정안
내용	수도이전	행정수도이전	행정중심도시	교육과학 중심의 경제도시
목표	균형발전, 국력신장, 안보확립	국가역량의 전국적 분산, 국가균형발전		과학벨트 거점도시
이전 정부부처	청와대, 행정부, 사법부 (입법부 추후 이전)	청와대, 행정부 (사법부 추후 논의)	행정부	-
실행 여부	계획 무산	계획 무산	실행안	계획 무산

자료: 김안제 외(2016), ; 김안제(2017), ; 김규원(2018)을 바탕으로 저자 정리.

수도 서울의 이전에 대한 첫 번째 계획은 1977년에 시도되었다. 박정희 대통령은 ‘임시행정수도 계획안’을 발표하고 수도 서울 이전계획을 담은 ‘백지계획종합보고서’를 공표하였으나, 1979년 대통령 서거로 인해 수도이전계획이 무산되어 버렸다. 백지계획에서 수도이전 대상 지역은 현재 세종시 위치와 거의 일치하며, 인구 50만 명의 도시로 계획되었다. 백지계획과 행복도시계획은 약 20년의 시간 차이가 있지만, 백지계획 당시 참여했던 전문가들이 행복도시계획에서도 활동하며 도시계획의 많은 부분을 참고했기 때문에, 도시 입지, 신도시 건설방식 등 두 계획이 매우 유사하다.

Serious discussions on capital relocation resumed in the early 2000s, approximately 20 years after the blank plan, at which point Seoul's population had exceeded 10 million, and the Seoul Metropolitan Area and Seoul accounted for 43.4% and 21% of the national population, respectively, highlighting the renewed need for regional decentralization and balanced national development. After taking office in February 2003, President Roh Moo-hyun designated the construction of a new administrative capital as a major government project. In 2004, he launched the New Administrative Capital Construction Committee and promulgated the Enforcement Decree of the Act on Special Measures for the Construction of New Administrative Capital (hereafter, the Special Act on New Administrative Capital). However, in 2004, the Special Act on New Administrative Capital was ruled unconstitutional by the Constitutional Court on the grounds that it violated the constitutional customary law that "Seoul is the capital of the Republic of Korea," rendering all its decisions and actions null and void. At the time, the main opposers of the Special Act were the National Coalition Against Capital Relocation, composed primarily of academics, media figures, and senior politicians, as well as the original capital, the Seoul Metropolitan Government.

Following the unconstitutional ruling on the Special Act, a follow-up measures committee was formed in November 2004, and the Special Act on the Construction of Administrative City in the Yeongi-Gongju Area for Follow-Up Measures for New Administrative Capital was enacted and promulgated in March 2005, serving as the legal basis for the construction of the administrative city today. During discussions on follow-up measures after the unconstitutional ruling, various alternatives such as restarting the project through a national referendum, completely abandoning capital relocation, or constructing only a scaled-down administrative city were considered. However, the plan that was ultimately adopted was to maintain Seoul's status as the capital by keeping Cheong Wa Dae, the National Assembly, the court, and national security-related ministries in Seoul, while relocating the Prime Minister's Office and the remaining administrative departments, thereby transforming the city into a "multifunctional administrative city." Consequently, although it was not a "complete capital relocation," construction began on a multifunctional administrative city that separates administrative functions and disperses the functions of the capital.

수도이전에 대한 본격적 논의가 이루어진 것은 백지계획 이후 20년이 지난 2000년대 초반이다. 당시는 서울의 인구가 1,000만 명이 넘고 수도권과 서울의 전국 인구에 대한 점유율이 각 43.4%, 21%로 증가하면서, 지방분권화와 국토균형화의 필요성이 다시금 제기되는 시기였다. 노무현 대통령은 2003년 2월 취임 이후 신행정수도 건설을 국정과제로 지정하고, 2004년에 '신행정수도건설추진위원회'를 발족하여 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법(이하 신행정수도특별법)시행령」을 공포했다. 그러나 2004년 「신행정수도특별법」이 '서울이 대한민국의 수도'라는 관습헌법을 준수하지 않았다는 이유로, 동법이 헌법 위반이라는 판결을 헌법재판소가 내리면서 모든 의결과 행위가 무효가 되었다. 당시 특별법에 반대하던 주요 세력은 학계, 언론계, 원로정치계가 주축이 된 '수도이전 반대 국민연합'과 원래 수도인 서울특별시였다.

특별법 위헌 판정 이후 2004년 11월 후속대책위원회가 구성되고, 2005년 3월 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법」이 제정·공포되었고, 이 특별법은 오늘날 행복도시 건설의 기준이 되는 법안이다. 위헌 판결 이후 후속대책 논의 과정에서, 국민투표를 통해 재시작하는 방안, 수도이전을 완전히 포기하는 방안, 축소된 행정중심도시만 건설하는 방안 등 다양한 대안이 검토되었다. 그러나 결과적으로 청와대와 국회, 법원, 국가 안보 관련 부처를 서울에 두어 수도 서울의 지위를 유지하고, 국무총리실 및 나머지 행정부처를 이전하는 '행정중심복합도시' 기능으로 도시 성격을 변경하는 안을 채택했다. 결과적으로 '완벽한 수도이전'은 아니지만 행정기능을 분리하여 수도의 기능을 분산하는 형태의 행정중심복합도시로 건설을 시작하게 되었다.

However, the long-term process of constructing the administrative city was challenging. Following President Roh Moo-hyun's administration, President Lee Myung-bak, a member of the opposition party, took office in 2008. The Lee administration argued that the construction of the administrative city would create inefficiencies by dispersing and relocating central government departments and that achieving the population target of 500,000 was infeasible. Therefore, instead of developing an administrative city, the government proposed as an alternative attracting self-sufficient hub functions with high population-inducing and economic ripple effects and developing the city as a Science Belt Hub City. In this process, a total revision of the Special Act on the Construction of Administrative City, aimed at restricting the administrative city construction, was submitted to the National Assembly in 2010. However, the proposal was rejected in a National Assembly vote in June 2010, and the Sejong City revision bill failed to pass the relevant standing committee, leaving the original plan in place. Nevertheless, the controversial decision to attempt to revise the Act while the administrative city's construction was underway provided a pretext for social conflict and confusion.

그러나 행복도시 건설의 장기간 사업이 진행되는 과정도 평탄하지는 않았다. 노무현의 참여정부 이후, 2008년 반대당 인사인 이명박 대통령이 취임했다. 이명박 정부는 행복도시 건설이 중앙부처를 분산·이전시켜 비효율을 유발하고, 50만 명의 인구목표를 달성하기란 실현 불가능하다고 주장했다. 그래서 행정중심도시의 개발 대신, 인구 유발과 경제적 파급효과가 큰 거점 자족 기능을 유치하고 과학벨트 거점도시로 개발하는 방안을 대안으로 제시했다. 이 과정에서 2010년에 「행정중심복합도시건설 특별법」 전부 개정안을 국회에 제출하며, 사실상 행복도시 건설에 대한 제재를 시도했다. 그러나 2010년 6월 국회에서 투표가 부결되며, 세종시 수정법안이 국회 상임위를 통과하지 못하고 원래 계획을 유지하게 되었다. 그러나 행복도시 건설이 한참 진행되는 과정에서 발생한 이와 같은 수정 논란은 사회적 갈등과 혼란을 촉발하는 빌미를 제공했다.

2) Controversy and Responses Regarding Capital Relocation

During the early and ongoing processes of constructing the administrative capital in South Korea, crises involving policy changes as well as debates for and against capital relocation (or the construction of the administrative city) and confrontations among interest groups were observed. The main supporting and opposing arguments, along with key issues during the initial stage of administrative city construction, are summarized in <Table 3-4>.

Table 3-4. Supporting and Opposing Views on Capital Relocation and Key Issues

Supporting Arguments	Opposing Arguments
- Urban concentration in the Seoul Metropolitan Area causes side effects from overcrowding (rising land and housing prices, traffic congestion, etc.), while the outflow of industry and population from non-metropolitan areas to the Seoul Metropolitan Area undermines regional development potential - As a fundamental remedy to curb concentration in the Seoul Metropolitan Area, the power concentrated in Seoul across political, economic, social, and cultural domains should be decentralized	- Because the construction of a new administrative capital emerged as a political issue related to presidential elections, it requires public consensus and a process of agreement formation - Policy focus should be on “how” to construct the new administrative capital rather than “why” it should be constructed - Alleviating overcrowding in the Seoul Metropolitan Area and promoting balanced regional development should be approached separately, and the construction of a new administrative capital should be part of a broader balanced regional development plan
Key Issues	
(Relocated functions and features of the new administrative capital) Decisions regarding which functions to relocate and what type of city to build determine the scale, location, and features of the new city, and influence the achievement of its construction objectives. (Location conditions of the new administrative capital) Building an independent new city in an area separate from existing cities increases construction costs but enhances the city’s symbolism and functionality as the capital. However, locating the city adjacent to a parent city can reduce investment costs by utilizing the infrastructure of the existing city, but diminishes the symbolism and functionality of the new city. (Construction timing for the new administrative capital) The construction timeline should be determined by considering security issues, national policy priorities, and location decisions after potential reunification.	

Source: Kang et al. 2003, 10–15.

2) 수도이전에 대한 찬반 논란과 대응

이처럼 한국의 행정수도 건설 초기와 진행 과정에서 정책을 변경하는 위기가 있었고, 수도이전(또는 행정도시 건설)에 대한 찬반 논란과 이해집단의 대치가 있었다. 행복도시 건설 초기 단계의 찬성과 반대 의견, 그리고 주요 쟁점을 정리하면 <표 3-4>와 같다.

표 3-4. 수도이전 찬반 의견과 주요 쟁점

긍정찬성론	반대론
- 수도권 집중은 과밀에 따른 부작용(토지주택 가격상승, 교통혼잡 등)을 초래하고, 비수도권 지역에서 수도권으로 산업과 인구를 유출해 발전 잠재력이 상실됨 - 수도권 집중억제를 위한 근본적 처방으로 정치·경제·사회·문화 전 분야를 지배하는 서울의 권력을 분산시켜야 함	- 신행정수도 건설이 대통령 선거를 위한 정치 논리에서 도출된 이슈라는 점에서 국민적 공감대와 합의 형성 과정이 필요함 ‘왜’ 신행정수도를 건설해야 하는지보다 ‘어떻게’ 건설해야 하는지에 대한 정책이 중요 - 수도권 과밀 해소와 지역균형발전은 분리해서 접근해야 하며, 신행정수도 건설은 지역균형발전 계획의 일환 이어야 함
주요 쟁점	
(신행정수도의 이전 기능과 신행정수도의 성격) 어떤 기능을 이전하며 어떠한 도시를 건설할 것인가는 신도시의 규모, 입지, 성격을 결정하며, 건설 목적 달성에 영향을 미끼침 (신행정수도 입지 조건) 기존 도 시와 격리된 지역에 독자적인 신도시를 건설할 때 경우, 건설비용은 많이 소요되나 수도로의 상징성과 기능성은 제고됨. 반면 모 (母)도시에 인접하여 입지하는 경우 기존 도시의 기반 시설 활용에 따라 투자 비용을 절감할 수 있으나 신도시로서 상징성과 기능은 저하됨 (신행정수도 건설 시기) 안보상의 문제, 국정의 우선순위, 통일 이후의 입지 결정 등을 고려하여 건설 시기가 결정 되어야 함	

자료: 강현수 외 2003, 10–15.

In sum, conflicts during the policy decision-making process for capital relocation are common in overseas cases of capital relocation and represent one of the biggest obstacles to project implementation; response measures can be found in the administrative city experience.

First, in South Korea, although a solid institutional foundation was established for detailed aspects during the preparation phase such as the establishment of the Special Act and dedicated organizations, schedule delays or partial plan changes were inevitable owing to resistance from interest groups in the original capital region and opposing views during regime changes that rejected the fundamental direction of the policy. One of the root causes identified was the omission of a “national referendum” procedure in the initial stage to secure public consensus, which later provided a pretext for opposition forces. However, even amid crises arising from opposing views and proposed revisions, the legitimacy of the original administrative city plan could be secured through a democratic resolution process without resorting to political coercion or forceful measures. Furthermore, following the unconstitutional ruling, a follow-up measures committee was immediately established, conducting over 65 discussions, public hearings, and seminars with experts and civic groups over a four-month period to develop multiple alternatives. Efforts were also made to build public consensus by actively gathering and promoting public opinion, including advertising through mass media and listening to citizens’ voices via online platforms.

Therefore, for countries seeking to pursue capital relocation, securing “public consensus,” a “democratic decision-making process,” and “procedural legitimacy” before policy formulation is important. These countries must be aware that they can stably implement capital relocation and prevent unnecessary extensions of the project timeline in advance only by complying with phased procedures in a democratic manner to proactively address political risk factors in the long-term implementation of capital relocation.

종합하면, 수도이전 정책결정 과정에서 갈등은 해외 국가의 수도이전 사례에서도 빈번히 나타나는 현상으로, 사업추진의 가장 큰 장애요인으로, 행복도시의 경험에서 대응 방안을 찾을 수 있다.

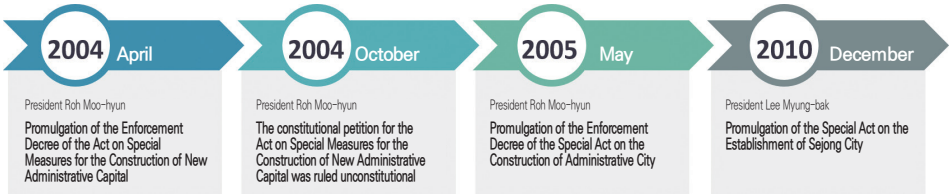
우선, 한국은 수도이전 준비 단계에 특별법과 조직 수립 등 상당히 구체적인 부분까지 제도 기반을 구축했음에도 불구하고, 원(元)수도 지역의 이해집단 간의 저항, 정권교체기에 정책의 근본적 방향 자체를 부정하는 반대 의견으로, 일정 지연이나 일부 계획 변경이 불가피했다. 문제의 근본적 원인 중 하나로, 초기 단계에 국민적 합의를 도출하기 위한 ‘국민투표’ 절차 누락이 이후에도 반대 세력에 빌미를 제공했다는 의견도 있다. 그러나 반대 의견 및 수정안 제기의 위기에서도 정치적 강행이나 무리수를 두지 않고 민주적으로 해결하는 과정에서 행복도시 원안의 정당성을 확보할 수 있었다. 또한 위헌 결정 이후, 즉시 후속대책위원회를 발족하여 4개월 동안 65차례 이상 전문가 및 시민단체와 토론회·공청회·세미나 등을 실시해 복수 대안을 마련하고, 대중매체를 활용한 광고, 인터넷 매체를 통해 국민 의견 청취 등 적극적 여론 수렴 및 홍보를 하여 국민 공감대 형성을 위한 노력을 병행했다.

따라서 수도이전을 추진하고자 하는 국가는 ‘국민적 공감대’와 ‘민주적 의사결정 과정’, ‘절차적 적법성 확보’의 과정을 정책수립 단계 이전에 확보하는 것이 중요하다. 수도이전의 장기 추진에 있어서 정치적 위험요소에 대한 사전 대응을 위해 민주적 방식으로 단계적 절차를 준수해야만, 안정적인 추진과 사업 기간의 불필요한 기간의 연장을 사전에 방지할 수 있음을 인지해야 한다.

3. Legislation

The enactment of a legal framework is crucial for legitimizing the capital relocation project and providing a basis for detailed implementation plans. As shown in <Figure 3-2>, the administrative city initially established laws related to city construction and local government launch by enacting the Special Act that applied only to specific regions or matters. After the construction of the city, separate legislation was enacted to transfer the city’s operational management, thus stably implementing the capital relocation project on a solid legal foundation.

Figure 3-2. Administrative City Legislation Process

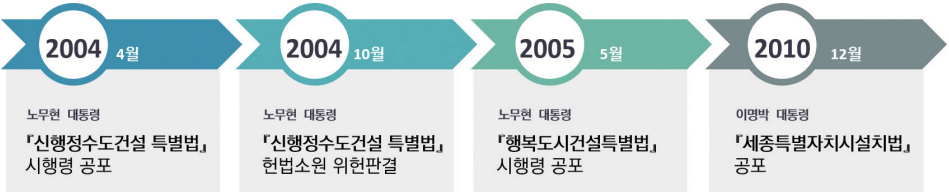


Source: Compiled by the author.

3. 법제화

수도이전 사업추진의 당위성 확보와 세부 추진계획의 근거로서, 근거법을 제정하는 과정은 매우 중요하다. 행복도시는 <그림 3-2>와 같이, 초기 단계에 특정 지역이나 사안에만 적용되는 특별법 제정을 통해 도시 건설 및 지자체 출범에 관한 법령을 제정하고, 도시 건설 이후에는 별도의 법을 제정하여 도시의 운영관리를 이관하여, 법적 기반을 갖춘 상태에서 안정적으로 수도이전 사업을 추진했다.

그림 3-2. 행복도시 법제화 추진과정



자료: 저자 작성.

1) Enactment of the Special Act on the Construction of Administrative City and Its Main Provisions

In 2004, the Special Act on New Administrative Capital was promulgated; however, it was repealed the same year following an unconstitutional ruling by the constitutional petition. As a follow-up measure, the Special Act on the Construction of Administrative City in Yeongi-Gongju Area for Follow-Up Measures for New Administrative Capital (hereafter referred to as the Special Act on the Construction of Administrative City) was promulgated in 2005. Institutional mechanisms were required to systematically implement follow-up measures for the new administrative capital, and because the follow-up measures were a long-term project (spanning more than 20 years), the South Korean government at the time enacted the Special Act on the Construction of Administrative City, enabling implementation of consistent and planned construction.

The Special Act on the Construction of Administrative City comprises 8 chapters, 71 articles, and 8 addenda. The Special Act incorporates most of the key themes outlined in the Intellectualization Package and specifies the standards for implementing each measure, as presented in <Table 3-5>.

1) 「행복도시건설 특별법」제정과 그 주요 내용

2004년 「신행정수도건설 특별법」이 공포되었으나 같은 해 헌법소원 위헌 판결 이후 폐기되었고, 후속대책으로 2005년에 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법(이하 행복도시건설 특별법)」을 공포했다. 신행정수도 후속대책을 체계적으로 추진하기 위해서는 제도적 장치가 필요했고, 후속대책은 20년 이상 장기간 사업이기 때문에, 당시 한국 정부는 「행복도시건설 특별법」을 제정해서, 일관적이고 계획적인 건설을 추진할 수 있었다.

「행복도시건설 특별법」은 총 8장 71조, 8부칙으로 구성되어 있다. 특별법에는 지식화 패키지에서 정리한 주요 주제가 대부분 포함되어 있으며, 각 행위의 추진 방식에 대한 기준을 <표 3-5>와 같이 제시하고 있다.

Table 3-5. Main Provisions of the Special Act on the Construction of Administrative City

Category		Number of articles	Main provisions
Chapter 1	General Provisions	7	Purpose, responsibilities of the State and local governments Name of administrative city, basic direction, relationship with other statutes
Chapter 2	Designation and Management of Project Area	10	Measures for urban sprawl and real estate speculation, government office buildings relocation plan Designation and cancellation of project area, metropolitan plan formulation
Chapter 3	Administrative City Construction Project	11	Designation of project implementer, master plan/development plans/implementation plans Related authorization or permission, installation of infrastructure Land expropriation and supply plans of developed land
Chapter 4	Promotion Organization	15	Composition and operation of promotion organization (Administrative City Construction Committee, NAACC) Collection of public opinion, counseling by Central Urban Planning Committee
Chapter 5	Special Accounts for Administrative City	8	Establishment and operation of special accounts for the administrative city Upper limit of expenditure of State budget
Chapter 6	Support for Project Implementer	8	Support for project implementer, projects to support peripheral areas Compensation for loss, restrictions on disposal of State-owned or public land Establishment of related measures such as construction materials
Chapter 7	Supplementary Provisions	9	Urban plan, Building Act, approval of a project plan, special cases concerning establishment of measures to improve metropolitan transportation Reversion and management of public facilities
Chapter 8	Penalty Provisions	3	Penalty provisions
Addenda		7	Enforcement date, temporary installation of steering group, various transitional measures

Source: Summary of the Special Act on the Construction of Administrative City in Yeongi-Gongju Area for Follow-Up Measures for New Administrative Capital (2005), Act No. 7391 (enacted on March 18).

표 3-5. 「행복도시건설 특별법」 주요 내용

구분		조문 수	주요 내용
제1장	총칙	7	• 목적, 국가 및 지방자치단체의 책무 • 행복도시 명칭, 기본방향, 다른 법률과의 관계
제2장	예정 지역 등의 지정 및 관리	10	• 난개발 및 부동산 투기 대책, 정부청사 이전계획 • 예정 지역 등 지정 및 해제, 광역도시계획 수립
제3장	행정중심복합도시건설사업 등	11	• 사업시행자 지정, 기본계획·개발계획·실시계획 • 관련 인허가, 기반시설의 설치 • 토지수용 및 조성토지 공급계획
제4장	추진기구	15	• 추진기구(추진위원회, 건설청) 구성 및 운영 • 여론 수렴, 중앙도시계획위원회 자문
제5장	행정중심복합도시건설 특별회계	8	• 행복도시 특별회계의 설치 및 운영 • 국가예산 지출의 상한
제6장	사업시행자 등에 대한 지원	8	• 사업시행자 지원, 주변 지역 지원사업 • 손실보상, 국·공유지 처분제한 • 건설자재 등 관련 대책 수립
제7장	보칙	9	• 도시계획, 건축법, 사업계획 승인, 광역교통개선훈칙수립 적용의 특례 • 공공시설 귀속 및 관리
제8장	벌칙	3	• 벌칙
부칙		7	• 시행일, 추진단의 한시적 설치, 각종 경과조치

자료: 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」. (2005)., 법률 7391호 (3월 18일 제정) 요약 정리.

- (Designation and management of project area) The project area was designated among the regions of Yeongi-gun and Gongju-si; Chungcheongnam-do and peripheral areas were designated based on recognition that such areas require planned management, as they were among the areas which may be affected by the development of the project area. When demarcating a project area, etc., the natural topography, environmental impact, economic feasibility, administrative district, etc. were considered.
- (Urban sprawl and real estate speculation) Permission for development activities or building permission may be restricted in areas over which there is concern regarding reckless development and real estate speculation, in the course of designating a project area and peripheral areas. Moreover, areas subject to permission for a land transaction and overheated speculation districts can be designated, and construction of new buildings is restricted within the project area.
- (Formulation of relocation plans for administrative agencies) The Minister of Interior and Safety shall formulate a plan for relocating central administrative agencies—which include agencies subject to relocation, relocation methods and timing, estimated relocation costs, and measures to improve administrative efficiency resulting from the relocation—and obtain approval from the President.
- (Metropolitan plan for the administrative city) A metropolitan plan shall be formulated to mutually link the spatial structures and functions of the project area and peripheral areas, conserve the environment, and systematically maintain metropolitan facilities.
- (Project implementer) A project implementer is designated for the efficient execution of an administrative city construction project, and where necessary, a corporation jointly incorporated by a public institution and private business entity may execute the project on its behalf.
- (Formulation of the master plan, development plans, and implementation plans) The master plan is for the construction of the administrative city, and the guidelines for the formulation of development plans are established by the Minister of Construction and Transportation. Development plans set the specific development direction for the construction of the administrative city, and are proposed by the project implementer and formulated by the Administrator of the NAACC. Implementation plans are intended to develop detailed design documents for project implementation, and the project implementer shall formulate these plans and obtain approval from the Administrator.
- (Land compensation and supply) Early compensation for the land shall be allowed upon the designation and public notice of the project area, and where a project implementer intends to supply a developed land, he or she shall prepare a supply plan and obtain approval from the Administrator of the NAACC.

- (예정 지역 지정 및 관리) 예정 지역은 충청남도 연기군 및 공주시 지역에서 지정하고, 주변 지역은 예정 지역의 개발로 인해 영향을 받을 수 있는 지역 중 계획적인 관리가 필요하다고 인정되는 지역을 지정했다. 예정 지역 등의 경계 설정은 자연 지형, 환경성, 경제성 및 행정구역을 고려하였다.
- (난개발과 부동산 투기) 예정 지역과 주변 지역 지정 과정에서 무질서한 개발과 부동산 투기가 우려되는 지역은 개발행위허가나 건축허가를 제한할 수 있다. 또한 토지거래허가구역과 투기과열 지구를 지정할 수 있으며, 예정 지역 내 건축물의 신축을 제한한다.
- (행정기관 이전계획 수립) 행정자치부 장관은 이전 대상 기관, 이전 방법 및 시기, 소요비용 추정치, 이전에 따른 행정능률 제공 방안이 포함된 중앙행정기관 이전계획을 수립한 후 대통령 승인을 받아야 한다.
- (행정중심복합도시 광역도시계획) 예정 지역과 인접 지역 간 공간구조 및 기능을 상호 연계해야 하며, 환경보전, 광역시설 정비를 위해 광역도시계획을 수립해야 한다.
- (사업시행자) 행복도시 건설사업을 효율적으로 시행하기 위해 사업시행자를 지정하며, 필요시 공공기관이 민간사업자와 공동으로 설립한 법인이 대행할 수 있다.
- (기본계획, 개발계획, 실시계획 수립) 기본계획은 행복도시 마스터플랜이며, 개발계획 수립 지침은 건설교통부 장관이 수립한다. 개발계획은 행복도시 건설의 구체적 개발 방향을 제시하는 계획으로, 사업시행자가 제안하여 건설청장이 수립한다. 실시계획은 사업 시행을 위한 세부적인 설계도서를 작성하는 계획으로, 사업시행자가 수립하여 건설청장의 승인을 얻어야 한다.
- (토지 보상 및 공급) 예정 지역 등의 지정과 고시가 있을 때는 토지의 조기 보상이 가능하도록 하고, 사업시행자가 조성된 토지를 공급할 때는 공급계획을 작성하여 건설청장 승인을 얻어야 한다.

- (Promotion organization) For efficient implementation, the Administrative City Construction Committee (comprising up to 11 government members and up to 19 civilian members) shall be established under the President, along with an advisory committee comprised of up to 100 members. The NAACC shall be established under the Minister of Construction and Transportation.
- (Establishment of special accounts) Special accounts for construction of the administrative city shall be established, and managed and operated by the Administrator of the NAACC. Revenues include price for sale from the previous public office buildings, money transferred from general accounts or other special accounts, and money transferred or deposits received from other funds. Expenditures are covered by costs incurred in the purchase of the sites of public facilities, such as public office buildings, as well as building costs and expenditures for aiding in the installation of infrastructure.
- (Others) Other plans include plans on demand and supply of construction materials and human resources, plans to assist residents who relocate into the administrative city and persons working for relocating agencies, urban master plan for the project area, and measures to improve metropolitan transportation.

- (추진 기구) 효율적 추진을 위해 대통령 소속으로 행복도시건설추진위원회(정부위원 11명, 민간위원 19명 이내)와 100인 이내의 자문위원회를 둔다. 건설교통부 장관 소속으로 건설청을 둔다.
- (특별회계의 설치) 행복도시 건설 특별회계를 설치하여 건설청장이 관리·운영하며, 세입은 이전 청사의 매각 대금, 일반회계 및 다른 특별회계로부터 전입금, 기금으로부터 전입금과 예수금 등으로 구성한다. 세출은 청사 등 공공시설의 부지 매입비, 건축비, 기반시설 설치지원비 등에서 총당한다.
- (기타) 건설자재 및 인력수급대책 수립, 입주 주민과 이전기관 종사자 지원 대책 수립, 예정 지역 등의 도시기본계획 수립 및 광역교통개선대책을 수립한다.

2) Main Provisions of the Special Act on the Establishment of Sejong City

Article 5 of the Special Act on the Construction of Administrative City stipulates that the name, status, administrative district, etc., of the administrative city shall be prescribed separately by statute. Accordingly, in December 2010, the Special Act on the Establishment of Sejong City was enacted to launch the local government that would operate and manage the administrative city upon completion of Phase 1 of its construction.

Controversies over the status and jurisdiction of Sejong City persisted for a considerable period, resulting in delays in the enactment of relevant legislation and escalating conflicts within the local community. In the 2007 draft of the Act on the Establishment of Sejong City, the city was granted a special status equivalent to that of an upper-level local government, and not part of Chungcheongnam-do, without subordinate autonomous districts. This caused opposition from peripheral areas such as Chungcheongnam-do and Yeongi-gun, as well as conflicts between local governments, causing prolonged stagnation. Following the inauguration of the Lee Myung-bak administration in 2008, the city faced the Sejong City Revision Plan, which proposed transforming it into an education and science city. After the rejection of the Sejong City Revision Plan in June 2010, a task force to support the Special Act on the Establishment of Sejong City was formed, and the Act was finally enacted in December of the same year. Therefore, when pursuing capital relocation, it is important to bear in mind that similar sources of debate may arise and to consider decisions regarding the city's status and jurisdiction simultaneously at the early stages of planning, when public consensus is being formed.

2) 「세종특별자치시 설치법」과 주요 내용

「행복도시건설 특별법」 제5조에서는 행복도시의 명칭, 지위 및 행정구역에 대해 별도로 법률로 정하도록 규정하고 있다. 이에 따라 행복도시 건설 1단계가 완료될 시점에, 행복도시를 운영·관리할 지자체 출범을 위해 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 2010년 12월에 제정되었다.

세종특별시 지위와 관할구역에 대한 논란이 상당 기간 지속되어 법령 제정 기한의 지연과 지역사회의 갈등이 심화되는 등의 문제가 있었다. 2007년 「세종특별자치시 설치 등에 관한 법률(안)」에서는 충청남도에 속하지 않고 광역자치단체와 같은 지위를 가지며 산하 자치구가 없는 특수 지위를 부여했다. 이에 대해 충청남도과 연기군 등 주변 지역의 반발과 지자체 간 갈등으로 인해 장기간 표류되었고, 2008년 이명박 정부권 이후에는 교육과학도시로의 '세종시 수정안'까지 직면했다. 2010년 6월 '세종시 수정안' 부결 이후, 「세종특별자치시 설치법」의 실무지원단이 구성되어, 최종적으로 12월에 동법이 제정되었다. 따라서 수도이전 추진 시, 유사한 논쟁 요인이 발생할 수 있음을 염두에 두고, 도시의 지위와 구역에 관한 결정을 국민 합의가 진행되는 계획 초기에 동시에 고려할 필요가 있다.

4. Site Selection and Designation

Site selection for capital relocation is a common early-stage process, and the suitability of the selected site as well as public consent constitute the most fundamental prerequisites for subsequent capital relocation initiatives. Throughout the site selection process for the administrative city, the “implementation procedures,” “evaluation criteria,” and “public agreement” are essential steps that must be taken at the outset of any attempt at capital relocation. In particular, policies to curb real estate speculation offer significant implications as they preemptively identify and prevent potential risks that may arise during the site selection process. Moreover, the use of administrative city construction funds to provide public welfare facilities in order to alleviate resident inconveniences caused by restrictions on development activities in peripheral areas represents another important policy lesson from the capital relocation experience.

1) Implementation Procedures

The selection of a national capital site is difficult to generalize, as it reflects a country’s unique historical context and governing philosophy; but principles for capital site selection can be derived from the capital’s distinct characteristics, urban functions, and spatial symbolism. Capital site selection must employ evaluation criteria that differ from those used for general new towns and consider multiple aspects, such as the impact of development on peripheral areas and the relationships with surrounding cities in setting administrative boundaries. The site selection process for an administrative city can be classified, as shown in <Figure 3-3>, into the following stages: 1) verification of site suitability and selection of candidate alternatives, 2) evaluation and selection of candidate sites, 3) designation of the project area and peripheral areas, and 4) establishment of administrative district boundaries.

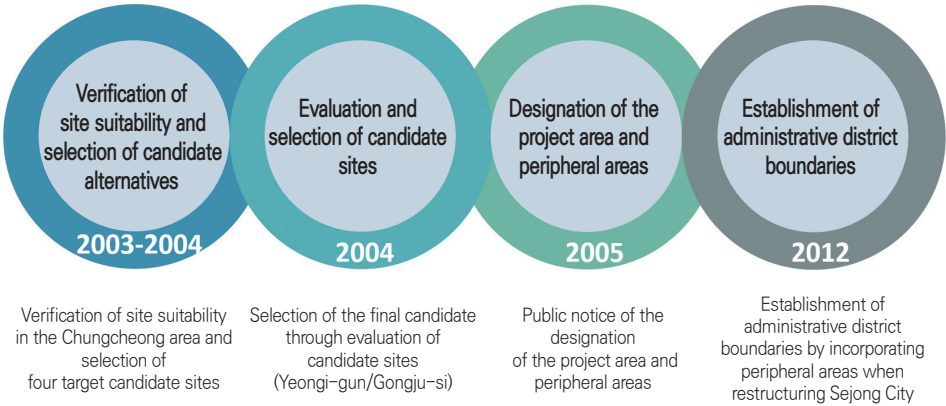
4. 입지 선정 및 지정

수도이전 입지 선정은 사업추진 초기의 공통 과정이며 선정된 입지의 타당성과 국민 동의는 향후 수도이전 추진의 가장 기본적인 전제조건이다. 행복도시의 입지 선정 전 과정에서 ‘추진 절차’와 ‘평가기준’, ‘주민합의’는 수도이전을 시도하는 초기에 반드시 거쳐야 할 과정이다. 특히 부동산 투기 억제 정책은 입지 선정 과정에서 발생할 수 있는 위험요소를 사전에 파악하고 미연에 방지했다는 점에서 시사하는 바가 크다. 또한 주변 지역 개발행위 제한에 따른 주민 불편 완화를 위해 행복도시 건설 재원을 투입하여 주민복지시설을 마련한 사례도 수도이전 경험의 중요한 정책 중 하나이다.

1) 추진 절차

수도의 입지 결정은 한 국가의 고유한 역사적 상황과 통치 철학이 반영된 결과이기 때문에 일반적인 유형화가 어렵지만, 수도의 특수성과 도시기능, 그리고 공간적 상징성으로부터 수도의 입지원리를 도출할 수 있다. 수도의 입지 선정은 일반 신도시의 입지 선정과 다른 평가기준을 갖춰야 하고, 개발로 인한 주변 지역의 영향, 관할구역 설정에 있어 주변 도시와의 관계성 등 다각적 측면을 고려해야 한다. 행복도시의 입지 선정은 <그림 3-3> 과 같이 △입지타당성 검증 및 후보지 대안 선정, △후보지 평가 및 선정, △예정 지역 및 주변 지역 지정, △행정구역 경계 설정 단계로 구분할 수 있다.

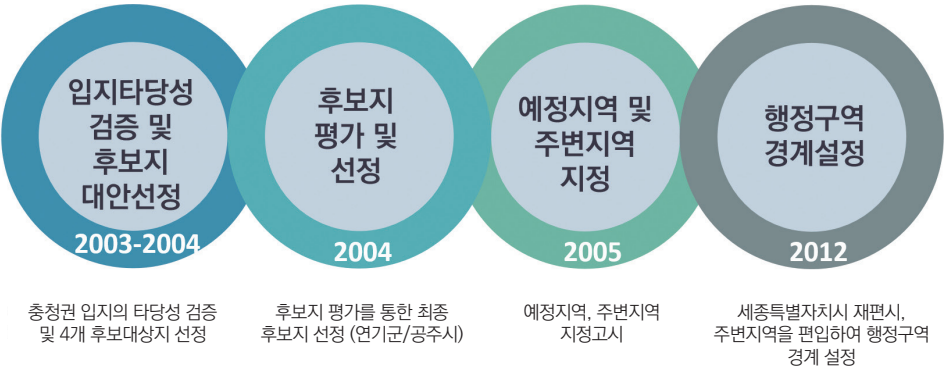
Figure 3-3. Site Selection and Designation Procedures for the Administrative City



Source: Bang et al. 2023, 61.

In <Figure 3-3>, candidate sites refer to areas that include both the project area and peripheral areas. The project area is where the administrative city development project will be carried out, while the peripheral areas are areas that may be affected by the development of the project area and require planned urban management, typically covering an area four to five times larger than the project area. The designation of peripheral areas aims to prevent urban sprawl around the project area and preserve and maintain a favorable natural environment.

그림 3-3. 행복도시 입지 선정 및 지정 절차



자료: 방설아 외 2023, 61.

<그림 3-3>에서 후보지는 예정 지역과 주변 지역을 포함한 지역을 말한다. 예정 지역은 행복도시 개발사업이 이루어지는 지역이고, 주변 지역은 예정 지역의 개발로 인해 영향을 받을 수 있는 지역 중 계획적인 도시관리가 필요한 지역으로, 예정 지역 면적의 4~5배에 해당하는 지역이다. 주변 지역을 지정하는 목적은 예정 지역 도시 주변의 난개발을 방지하고, 양호한 자연환경을 유지·보전하는 데 있다.

2) Selection and Evaluation of Candidate Sites

The suitability of the sites in the Chungcheong region—highlighted in the presidential campaign pledges—was verified in 2003, and four areas capable of accommodating a population of 500,000 were selected as potential candidate sites the following year, based on the results of a basic urban concept study for promoting the new administrative capital. Then, evaluation items for determining the optimal candidate site were selected as shown in <Table 3-6>. In addition to site conditions for general new town development such as the effects on balanced national development and accessibility at both local and international levels, the suitability for fulfilling capital functions was selected as the primary evaluation item based on the criteria as a capital.

The Candidate Site Evaluation Steering Committee was organized to ensure independent evaluation for the selection of the final candidate site, and a total of 81 members—16 in each of the five subcommittees—were appointed to guarantee fairness and objectivity in accordance with the evaluation items. Through the Committee’s quantitative evaluation, the Yeongi-Gongju area received the highest score and was selected as the candidate site, after which the evaluation results were made public, followed by a process of collecting public opinion through public hearings held in 13 cities nationwide.

Table 3-6. Requirements and Details of Basic Evaluation Items for Candidate Sites

Category	Item	Details
Criteria as a capital	Effect on balanced national development	Can it effectively achieve the goals of balanced national development?
	Accessibility at local and international levels	Can it be reached quickly from anywhere locally and internationally?
Criteria as a city	Impact on surrounding environment	Can it minimize damage to the natural environment caused by urban development?
	Natural conditions as a living environment	Does it have natural conditions conducive to securing a pleasant living environment?
	Urban development cost and economic feasibility	Can it minimize urban development costs and be practically viable for project implementation?

Source: Kim et al. 2016, 139.

2) 후보지 선정과 평가

대통령 후보 공약에서 내세운 충청권 지역에 대해 2003년에 입지 타당성을 검증하고, 이듬해 신행정수도 추진을 위한 도시 기본구상 연구 결과를 기초로 50만 명이 살 수 있는 지역 4개를 후보 가능 지역으로 선정했다. 이후 최적 후보지 결정을 위한 평가 항목을 <표 3-6>과 같이 선정했는데, 수도로서의 기준으로 국가균형발전 효과, 국내외의 접근성 등 일반 신도시 개발을 위한 입지 조건 외에 수도기능 구현의 부합성을 주요한 평가 항목으로 선정했다.

최종 후보지 선정을 위한 독립적인 평가를 위해 ‘후보지 평가운영위원회’가 구성되었고, 평가 항목에 따라 5개 분과별로 16명씩, 총 81명이 위촉되어 공정성과 객관성을 담보했다. 평가위원회의 정량적 평가를 통해 ‘연기·공주’ 지역이 가장 높은 점수를 받아 후보지로 선정되었으며, 이후 후보지 평가 결과를 공개하고, 전국 13개 도시 순회공청회를 통해 여론 수렴 과정을 거쳤다.

표 3-6. 후보지 기본 평가 항목의 요건과 내용

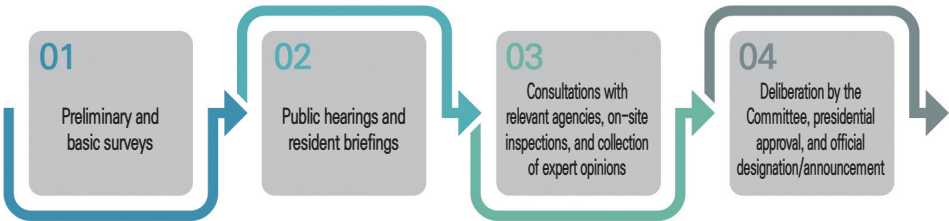
구분	항목	내용
수도로서의 기준	국가균형발전 효과	국가균형 발전 목표를 효과적으로 달성할 수 있는가?
	국내외에서의 접근성	국내외 어디서나 빠른 시간 내 도달할 수 있는가?
도시로서의 기준	주변 환경에 미치는 영향	도시개발로 인한 자연환경의 훼손을 최소화할 수 있는가?
	삶의 터전으로서 자연조건	쾌적한 생활환경을 확보하기에 용이한 자연조건을 보유했는가?
	도시개발 비용 및 경제성	도시개발 비용이 적게들들 최소화하고, 사업추진 이용이 가능한가?

자료: 김안제 외 2016, 139.

3) Designation of the Project Area and Peripheral Areas

Following the selection of the candidate site, the project area and peripheral areas were officially announced in May 2005 after undergoing procedures such as preliminary surveys, public hearings, and consultations with relevant agencies, as shown in <Figure 3-4>.

Figure 3-4. Procedures for Designating the Project Area and Peripheral Areas

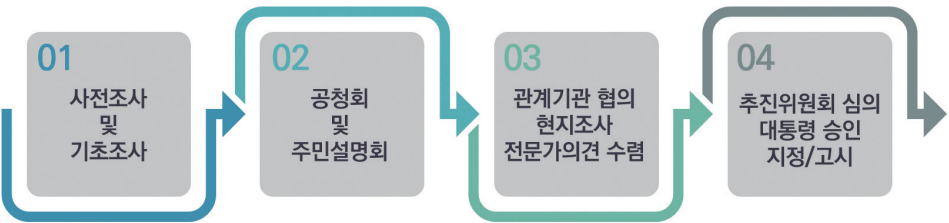


Source: Bang et al. 2023, 63.

3) 예정 지역 및 주변 지역 지정

후보지 선정 이후, <그림 3-4>와 같이 사전 조사 및 공청회, 관계기관 협의 등 절차를 거쳐 2005년 5월 예정 지역 및 주변 지역을 고시했다.

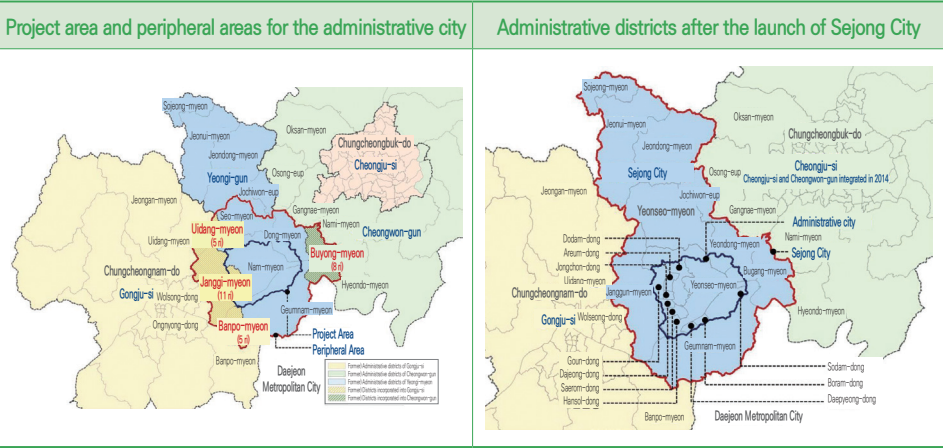
그림 3-4. 예정 지역 및 주변 지역 지정 절차



자료: 방설아 외 2023, 63.

〈Figure 3-5〉 illustrates the changes in the project area and peripheral areas for the administrative city. In the initial administrative city plan, the project area covered approximately 73.14km², and an area of approximately 223.77km² within 4~5 km from the project area boundary was designated as peripheral areas. To prevent urban sprawl and real estate speculation, development activities in the peripheral areas were restricted to the level of urbanization coordination zones. To alleviate and resolve inconveniences to residents caused by these restrictions on development activities, projects to support peripheral areas, such as the installation of living convenience facilities and welfare promotion facilities, were implemented. In total, 35.3 billion KRW was provided to 104 villages in the peripheral areas to install 259 community facilities, and 80% of the budget for these support projects was covered by the national treasury, while 20% was funded by the Korea Land and Housing Corporation, which is the project implementer.

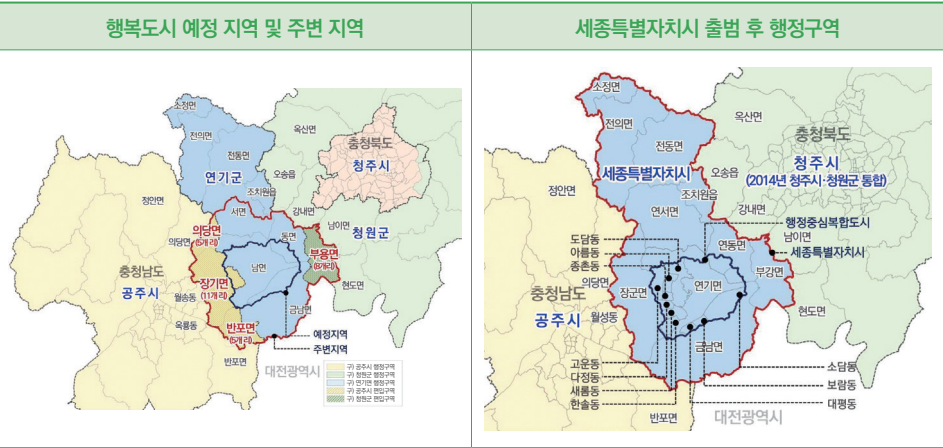
Figure 3-5. The Project Area and Peripheral Areas for the Administrative City



Source: Cho et al. 2021, 141-142.

〈그림 3-5〉은 행복도시 예정 지역과 주변 지역의 변화를 보여준다. 최초 행복도시 계획 시, 예정 지역은 약 73.14km²으로, 예정 지역 경계로부터 4~5km 내의 약 223.77km²의 면적을 주변 지역으로 지정했다. 행복도시 주변 지역은 난개발 및 부동산 투기 등을 방지하기 위해 시가화 조정구역 수준으로 개발행위를 제한했다. 개발행위 제한으로 인한 주민 불편을 완화·해소하기 위하여 생활편익시설 및 복지증진시설 설치 등 주변 지역 지원사업을 추진했다. 주변 지역 104개 마을에 총 353억 원을 지원하여 259개 주민공동시설을 설치하였고, 지원사업 예산의 80%는 국고에서 충당했고, 20%는 사업시행자인 한국토지주택공사가 지원했다.

그림 3-5. 행복도시 예정 지역과 주변 지역



자료: 조경훈 외 2021, 141-142.

5. Land Expropriation and Compensation

Large-scale land acquisition is required in the case of a capital relocation project planned as a new city (town), and land expropriation within the project area and compensation for original residents can become the main source of conflict. In capital relocation projects, which require national support, consent, and democratic decision-making, land expropriation and compensation systems must be handled very carefully. The land compensation case of the administrative city, considered a best practice even within South Korea, holds value as knowledge for international cooperation on capital relocation. In particular, the systems that can be examined include the establishment of participatory decision-making and consultation bodies for residents, the legalization and institutionalization of detailed assessments and standards for compensation, and the adoption of incentive measures to promote negotiated purchases.

1) Background

Although South Korea, under Article 23 of the Constitution, stipulates that expropriation of private property for public necessity shall be compensated fairly, compensation has often become a social issue. To avoid repeating the mistakes of past large-scale public projects under the military regime, the administrative city sought to address land compensation issues through democratic consultation procedures, which involved expropriation of private property and forced evictions. For example, compensation for the project area was completed promptly through measures such as the operation of the compensation promotion council, active collection of resident opinions, development of various relocation and livelihood measures, establishment of separate measures for low-income residents, and the installation of funeral facilities. These practices have been recognized as a new model for compensation in public projects.

5. 토지수용과 보상

신도시로 계획되는 수도이전사업의 경우 대규모 토지가 필요하고 이 과정에서 예정 지역의 토지수용과 원주민 보상은 갈등의 핵심이 될 수 있다. 국민적 지지와 동의, 민주적 의사결정이 전제되어야 하는 수도이전사업에서 토지수용 및 보상제도는 신중하게 다루어야 하며, 한국 내에서도 우수사례로 여겨지는 행복도시의 토지보상 사례는 해외 수도이전 협력 지식으로 가치가 있다. 특히 주민 참여적 의사결정 및 협의기구를 설치한 점, 보상에 대한 세부적인 평가와 기준에 대한 법·제도화, 협의 매수 활성화를 위한 인센티브 방안 도입 등의 제도를 검토해 볼 수 있다.

1) 추진 배경

한국은 「헌법」 제23조에 따라 공공의 필요로 재산권을 수용할 때 정당한 보상을 하도록 규정하고 있음에도 불구하고, 보상 문제는 사회적 쟁점이 되는 경우가 많았다. 행복도시는 과거 군사정권 때 대규모 공공사업에서 사유재산권의 수용 및 강제 철거의 잘못된 사례를 답습하지 않기 위해, 민주적 협의 절차를 통해 토지 보상 문제를 해결하고자 했다. 일례로, 예정 지역에 대한 보상은 보상추진협의회 운영, 주민의 적극적 의견수렴, 다양한 이주·생활 대책 수립, 별도의 영세민 대책 수립, 장사시설 설치 등을 통해 보상을 신속히 완료하는 등 공공사업의 보상에 있어 새로운 모델로 평가를 받았다.

2) Land Compensation and Resident Support Measures

Key activities for land compensation included the resident compensation committee, the compensation promotion council, and resident communication efforts. The resident compensation committee was a self-organized body of resident representatives for consultation, while the compensation promotion council was established after the official notice of the project area as a formal channel for compensation negotiations, composed of resident representatives and experts from various fields, through which hundreds of resident demands were discussed. Moreover, resident communication efforts were carried out to address key concerns (such as taxes, substitute land purchases, and incentives for negotiated compensation), and opened a consultation channel within the project area. As a result, within approximately one year after the commencement of land compensation in 2005, land purchases were nearly completed, covering 11,587 contracts, 56.23 million m², and 3.3221 trillion KRW in compensation payments.

In addition to land compensation, examples of compensation for resident support include various measures such as the provision of land for relocated residents and livelihood support, resident support, assistance for business relocation and job placement, and the establishment of resident livelihood cooperatives, as shown in <Table 3-7>. The resident support compensation system of the administrative city has demonstrated effectiveness and is distinguished from public projects prior to new town developments.

2) 토지 보상 및 주민지원대책

토지 보상을 위한 대표적인 활동에는 주민보상대책위원회, 보상추진협의회, 주민홍보 등이 있다. 주민보상대책위원회는 자생적으로 조직된 주민대표 협의 주체이고, 보상추진협의회는 예정 지역 고시 이후, 보상 협의를 위한 공식 창구로 주민대표와 분야별 전문가로 구성된 보상추진협의회를 설치하여 주민 의견을 수렴했고, 수백 건의 주민 요구사항을 논의했다. 더불어 주민의 주요 궁금증 (세금, 대체 토지 구입, 협의 보상 시 인센티브 등)에 대한 홍보활동을 추진하고 예정 지역 내 상담창구를 개설했다. 그 결과, 2005년부터 토지 보상 착수 이후 약 1년 동안 계약자 1만 1,587명, 면적 5,623만㎡, 보상액 3조 3,221억 원의 토지매수를 거의 완료하는 성과를 거두었다.

토지 보상 외에 주민지원을 위한 보상 사례는 <표 3-7>에서 볼 수 있듯이, 이주자 및 생활대책용지의 공급, 주민지원생활, 기업 이전 지원 및 취업 알선, 주민생계조함과 등과 같은 다양한 방식이 있다. 행복도시의 주민지원 보상제도는 신도시 개발 등 이전의 공공사업과 차별성을 지니며 효과성이 입증되었다.

Table 3-7. Comparison of the Compensation System of the Administrative City with Other Public Projects

Category	Other public project areas	Administrative city	Effect
Land for relocated residents	• Supply of single-unit plots with attached shops	• Diversified options including single-unit, block-type, and multi-unit housing	• Provides residents with a variety of choices
Livelihood support	• Supply of commercial plots (6-8 pyeong)	• Construction of commercial buildings through trust companies	• Reduces construction cost burden
Low-income resident measures	• Not established	• Construction of rental apartments • Low-interest loans for jeonse deposits • Priority farming rights on undeveloped land	• Supports livelihoods of low-income residents and alleviates anxiety
Job placement	• Not established	• Career transition training • Job placement at construction sites	• Encourages resettlement
Resident livelihood cooperative	• Not installed	• Formed by residents to handle relocation of graves, removal of obstructions, etc.	• Generates income • Facilitates smooth removal of obstructions

Source: Nam 2007, 147.

First, support for the resettlement of local residents can be divided into relocation measures and livelihood support measures. Relocation measures included the provision of residential land for relocated residents, special housing supply, and financial aid for resettlement. Livelihood support measures involved providing commercial land, such as neighborhood facilities plots, by concluding private contracts with resident-formed organizations (cooperatives), thereby supporting residents’ livelihoods.

표 3-7. 타 공공사업과 행복도시 보상제도 추진의 비교

구분	타 공공사업지구	행복도시	효과
이주자 택지	• 점포 겸용 단독주택지만 공급	• 단독, 블록형, 공동 주택지 등 다양화	• 주민의 다양한 선택권
생활대책	• 상가 용지(6~8평) 공급	• 신탁회사를 통한 상가 건축 공급	• 건축비 부담 완화
영세민 대책	• 미수립	• 임대아파트 건립 • 전세자금 저리대출 • 미착수 토지의 우선 영농권 부여	• 영세민 생계 지원, 불안감 해소
취업 알선	• 미수립	• 직업전환 교육 • 공사현장 일자리 알선	• 재정착 유도
주민생계조합	• 미설치	• 주민들로 구성하여 분묘 이장, 지장물 철거 등	• 소득창출 • 원활한 지장물 철거

자료: 남일석 2007, 147.

우선, 지역주민 재정착 지원에는 이주대책과 생활대책 방식으로 나눌 수 있다. 이주대책은 이주자 택지공급, 주택 특별공급, 이주정착금 지급의 방식으로 지원되었고, 생활대책 방식은 근린생활시설 용지 등 상가 용지를 주민들로 구성된 단체(조합)와 수익계약을 체결하여 공급함으로써 생계를 지원한 사례이다.

In addition, as part of the resident support program, projects were commissioned to resident organizations to carry out activities such as relocation of graves and removal of obstructions, and career transition training was provided to help residents of the project area generate income, who had lost their livelihoods. Furthermore, to support the resettlement and income generation of project area residents, activities such as relocation of graves and removal of obstructions were implemented through cooperatives formed by the residents. For this purpose, approximately KRW 2.6 billion was invested over four years for residents who wished to work full-time, and 780 residents were provided with career transition training.

As part of corporate support measures, existing businesses located in the administrative city area were assisted through corporate tax relief, and alternative industrial complexes were established near the administrative city. To support low-income residents, a portion of the development funds was allocated to the construction of rental apartments for low-income residents, and employing low-income residents in jobs created through the construction projects was prioritized, thereby simultaneously providing housing and employment. In previous new town developments, compensation for existing residents focused primarily on property owners such as landowners, leaving tenants and other low-income residents largely unprotected. This sometimes led to opposition or direct action by low-income residents, causing delays in the overall project. In contrast, the administrative city construction project is notable and offers lessons in that dedicated measures for low-income residents were separately considered from the outset.

또한 주민지원사업의 일환으로 생활 기반을 잃은 예정 지역 주민에 대한 소득 창출을 위해 주민단체에 분묘 이장, 지장물 철거 등 사업위탁, 직업전환훈련 등 주민지원 사업을 추진했다. 뿐만 아니라 예정 지역 주민의 재정착과 소득 창출을 위해 분묘 이장, 지장물 철거 등 사업을 주민으로 구성된 조합에 위탁하여 시행했다. 이를 위해 예정 지역 주민 중 전업을 희망하는 주민에게 4년간 약 26억 원을 투입했고, 780명에게 직업전환훈련을 제공했다.

기업 지원 대책으로는 행복도시 지역에 위치하던 기존 기업체 지원을 위해 법인세 부담을 완화해 주고, 행정도시 인근에 대체 산업단지를 조성하기도 했다. 영세민 지원을 위해, 개발 자원 중 일정 부분을 영세민을 위한 임대아파트 건설에 투입하고, 건설공사를 통해 창출되는 일자리에 영세민 고용을 우선 추진하여 주거와 일자리 공급을 동시에 지원했다. 이전의 신도시 개발에서 기존 주민에 대한 보상은 토지 등 재산 소유자 위주로 보상했기 때문에 세입자 등 영세민은 보상 사각지대에 놓이는 경우가 많았다. 이 때문에 영세민의 반발 및 실행행사가 전체 사업을 지연시키는 등 부작용을 일으키는 경우도 있었으나, 행복도시 건설에서는 초기부터 영세민 대책을 별도로 고려하여 대응하고자 한 점에서 차별성과 교훈이 있다.

6. Relocation of Administrative and Public Institutions

Through the planned relocation of government administrative agencies, the administrative city secured a population sufficient to pursue its role as a self-sufficient hybrid city centered on administrative functions, with more than 10,000 employees and their families relocating. The relocation plan for administrative and public institutions serves as a means of physical development or urban population replenishment, and as a key factor in ensuring the city's functions and self-sufficiency. Complex relations such as the determination of agencies to be relocated, the timing of relocation, and functional linkages with the existing capital, along with comprehensive review of planning and follow-up measures should be considered.

1) Implementation Procedures

Because the administrative city was planned with the purpose of dispersing population through the relocation of central administrative agencies from the Seoul Metropolitan Area, the relocation of central administrative agencies and public institutions constituted a core prerequisite for promoting the administrative city. Nevertheless, the relocation plan for administrative agencies was repeatedly revised whenever government policies changed. During Phase 1 of the construction of the administrative city, the relocation of administrative agencies was pursued as illustrated in <Figure 3-6>, after which the relocation plan for agencies was revised five times until 2020.

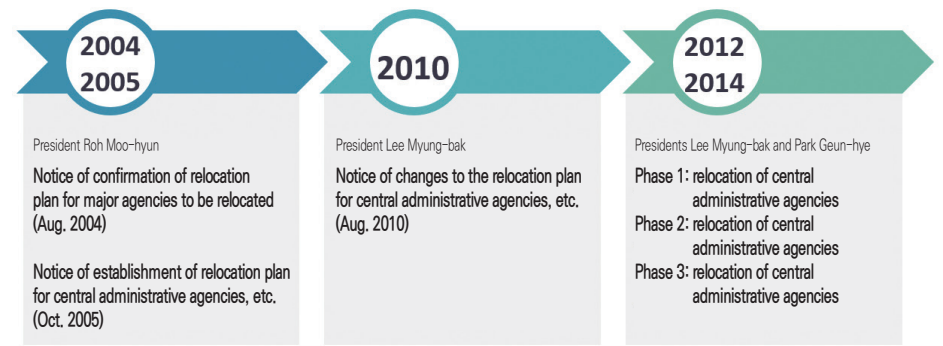
6. 행정 및 공공기관 이전

행복도시는 계획적인 정부행정기관의 이전을 통해 1만 명 이상의 종사자와 그 가족이 이전함으로써, 행정기능 중심의 복합형 자족도시를 추구할 수 있는 인구를 확보할 수 있었다. 행정 및 공공기관 이전계획은 물리적 조성이나 도시인구 총원의 역할뿐 아니라 행정도시의 도시기능과 자족성 확보를 위한 중요한 요소이며, 이전 대상 기관 결정과 이전 시기, 기존 수도와의 기능적 연계성 등 복합적 관계를 고려해야 하며, 계획과 사후 대책의 다각적인 검토가 필요하다.

1) 추진 절차

행복도시는 수도권에 있는 중앙행정기관의 이전을 통해 인구 분산을 목적으로 계획된 도시이기 때문에 중앙행정기관과 공공기관 이전은 행복도시 추진에 있어 핵심적인 전제조건이다. 그럼에도 불구하고 행정기관 이전계획은 정부정책이 변경되는 시기마다 지속적으로 계획이 수정되었다. 행복도시 건설 1단계 기간 동안에 <그림 3-6>과 같이 행정기관 이전이 추진되었고, 이후 2020년까지 총 5회의 기관 이전계획이 변경되었다.

Figure 3-6. Relocation Plan For Central Administrative Agencies and Implementation Procedures

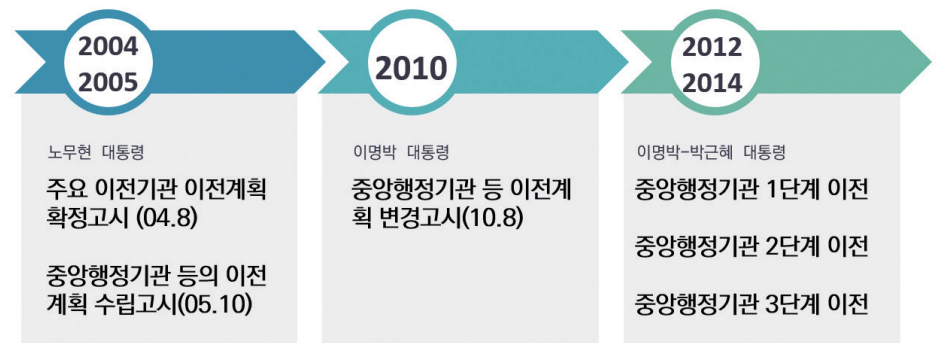


Source: Compiled by the author.

In the initial 2004 plan for the new administrative capital, 73 agencies were selected and announced for relocation, based on the principle that all central administrative agencies should be relocated considering the functional completeness of the administrative city. However, following the ruling that the construction of the new administrative capital was unconstitutional, six ministries, including agencies directly related to the President and central administrative agencies (the Ministry of Unification, Ministry of National Defense, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Ministry of Justice, Ministry of Government Administration and Home Affairs, and Ministry of Gender Equality and Family), were excluded from the relocation list. Then, in October 2005, the relocation plan for 49 departments including 12 ministries, 4 offices (sometimes referred to as ministries), and 2 administrations/agencies located in the Seoul Metropolitan Area was finalized under the Special Act on the Construction of the Administrative City, forming the foundation of the current relocation plan.

However, after the inauguration of the Lee Myung-bak administration in 2010, there was an attempt to revise the nature of the administrative city from a multifunctional administrative city into an education and science city. Although this attempt was rejected, some adjustments were made to the relocation list to reflect the circumstances of reorganized agencies, including those that were merged or abolished. Subsequently, two more revisions were made to the relocation plan, and as of December 2020, 21 central administrative agencies and 21 affiliated agencies had completed relocation.

그림 3-6. 중앙행정기관 이전계획 및 추진 절차



자료: 저자 작성.

2004년 신행정수도 초기 계획 당시에는 행정도시의 기능 완결성을 고려해 중앙행정기관은 원칙적으로 모두 이전함을 원칙으로 73개 이전기관을 선정하여 고시했다. 그러나 신행정수도 건설의 위헌 판결 이후 대통령 관련 기관 및 중앙행정기관 등 6부(통일부, 국방부, 외교통상부, 법무부, 행정자치부, 여성가족부)를 행복도시 이전기관에서 제외하기로 결정했다. 이후 2005년 10월에 「행복도시건설특별법」에 따른 수도권 소재 12부 4처 2청 등 49개 부처 이동 계획이 확정되었고, 현재 이전계획의 기반이 되었다.

그러나 2010년 이명박 정부가 집권한 이후, 행복도시 성격을 행정중심복합도시에서 교육과학도시로 수정하고자 했다. 그 시도가 부결되기는 하였으나, 통폐합 기관 등의 조정기관 상황을 반영하여 이전대상 기관의 일부 변경이 이루어졌다. 이후 두 차례의 이전계획 변경 고시가 더 이루어졌고, 결과적으로 2020년 12월 기준 중앙행정기관 21개와 소속기관 21개가 이전을 완료했다.

2) Timing and Costs of Relocation

As shown in <Table 3-8>, central administrative agencies were relocated sequentially from 2012 to 2014 in three phases, with schedules staggered and adjusted by agency.

The central administrative agencies moved into the Government Complex Sejong, and by 2014, 37 agencies and over 14,000 employees had relocated to the government office building. Located in the Public Administration Town, the Government Complex Sejong was designed to concentrate core administrative functions. Its master plan was developed through an international competition, and the project was implemented through a design-build bidding process. The total floor area was 630,000m² and the total project cost was KRW 1.35 trillion (approximately USD 1 billion).

Table 3-8. Construction and Relocation of Government Complex Sejong by Phase (2012-2014)

Category		Phase 1	Phase 2	Phase 3	Total
Relocated agencies		16 (Central 9, Affiliated 7)	16 (Central 6, Affiliated 10)	5 (Central 3, Affiliated 2)	37 (Central 18, Affiliated 19)
Number of employees		6,549	4,999	2,359	13,907
Total floor area		255,000 m²	220,000 m²	155,000 m²	630,000 m²
Project cost	KRW	514.1 billion	454.9 billion	376.9 billion	1.3459 trillion
	USD (1,050 KRW/USD)	490 million	433 million	358 million	1.283 billion

Source: Compiled based on NAACC 2021, p.62; Bang et al. 2023, 69.

Figure 3-7. Government Complex Sejong Completion Status by Phase



Source: NAACC 2021, 62.

2) 이전 시기와 비용

중앙행정기관의 이전은 <표 3-8>에서 보는 바와 같이 2012년부터 2014년까지 3단계로 나누어 기관별로 일정을 분산·조정하여 순차적으로 이루어졌다.

그중 중앙행정기관은 정부세종청사에 입주하였고, 2014년까지 총 37개 기관, 1만 4,000여 명이 청사 건물에 입주했다. 정부세종청사는 중심행정타운에 위치하여 중앙행정기능이 밀집된 건물로 계획되었으며, 국제공모로 마스터플랜이 수립되고 설계시공일괄 입찰방식으로 추진되었다. 연면적은 63만 m²이며, 총 사업비는 1조 3,500억 원(약 10억 달러)이다.

표 3-8. 정부세종청사 단계별 건립 및 이전 (2012-2014년)

구분		1단계	2단계	3단계	합계
입주기관		16개 (중앙 9, 소속 7)	16개 (중앙 6, 소속 10)	5개 (중앙 3, 소속 2)	37개 (중앙 18, 소속 19)
입주인원		6,549명	4,999명	2,359명	1만 3,907명
연면적		25.5만 5,000m²	22만 m²	15.5만 5,000m²	63만 m²
사업비	원화	5,141억 원	4,549억 원	3,769억 원	1조 3,459억 원
	USD (1,050원/\$달러)	4.90억 달러 USD	4.33억 달러 USD	3.58억 달러 USD	12.83억 달러 USD

자료: 행복청 2021, 62를 바탕으로 정리 ; 방설아 외 2023, 69.

그림 3-7. 정부세종청사 단계별 준공 현황



자료: 행복청 2021, 62.

3) Measures for Administrative Efficiency and Their Limitations

Contrary to the initial goal of relocating most administrative agencies to ensure the functional completeness of the administrative city, key administrative functions such as Cheong Wa Dae and the National Assembly remain in the Seoul Metropolitan Area, leaving the fundamental issue of administrative inefficiency unresolved. The presidential office Cheong Wa Dae, the National Assembly, and some central administrative departments remain in Seoul, while most central government departments—particularly all economic departments—have relocated to the administrative city, resulting in significant issues of administrative inefficiency and citizen inconvenience.

At the time of planning, as a measure to address the inefficiencies caused by the separation of administrative agencies, a decentralized governance system through the division of roles between the President and the Prime Minister was considered, and efforts were made to improve coordination systems using information and communications technologies such as video conferencing and e-government. In addition, regarding relations with the National Assembly, the government explored submitting materials to the National Assembly via the Internet and strived to expand online civil service processing and establish the Integrated Government Call Center (110) to minimize citizen inconvenience.

However, frequent business trips by civil servants to the Seoul Metropolitan Area and the physical distance from Cheong Wa Dae and the National Assembly continue to be cited as sources of administrative inefficiency. The fundamental reason for this inefficiency lies in the fact that the original principle of relocating most central administrative agencies to ensure the functional completeness of the new administrative capital was not fully observed during policy changes; consequently, Sejong City has been unable to fulfill the full functions of a perfect administrative capital. The recent plans to establish the President's Second Office and National Assembly Sejong in the administrative city were implemented as policies aimed at compensating for these gaps in administrative functions and completing the practical functions of the administrative capital.

3) 행정 효율화 대책과 한계

행정도시 기능 완결성을 위해 대부분의 행정기관을 이전한다는 최초 목표와 달리 청와대·국회 등 핵심 행정기능이 여전히 수도권에 남아 있어 행정의 비효율에 대한 근본적 문제가 해결되지 못하고 있다. 행복도시의 경우 대통령 집무실인 청와대와 국회, 일부 중앙행정부처가 서울에 있고 대다수 중앙부처, 특히 모든 경제부처가 행복도시로 이전함에 따라 행정 비효율과 민원 불편이 큰 이슈로 제기된다.

계획 당시, 행정기관 분리의 비효율 보완 방안으로, 대통령과 국무총리 간 역할 분담을 통한 분권적 국정운영 시스템을 검토하고, 영상회의와 전자정부 등의 정보통신 기술을 활용한 업무협의 체계 개선을 추진하기도 했다. 또한 국회와의 관계에서 정부가 국회에 제출하는 자료를 인터넷으로 제출하는 방안을 검토하고, 민원인 불편 최소화를 위해 인터넷 민원 처리 확대와 정부종합콜센터 구축 등의 노력을 해왔다.

그러나 공무원들의 잦은 수도권 출장과 청와대, 국회 등과의 물리적 거리로 인한 행정 비효율은 여전히 문제점으로 지적되고 있다. 행정 비효율성의 근본적 이유는 신행정수도의 당초 목표인 행정도시의 기능 완결성을 위한 중앙행정기관 대부분 이전의 원칙이 정책 변경 과정에서 준수되지 못했고, 결국 현재 세종시가 완벽한 행정수도의 기능을 다하지 못하는 본질적 문제에서 비롯한다. 최근 행복도시에 대통령 제2집무실과 국회세종지사당 설치를 계획한 배경은 이러한 행정기능의 불완전성을 보완하여 실질적 행정수도의 기능을 완성하려는 데에서 추진된 정책이다.

7. Civil Servant Relocation

The settlement rate of civil servants, who make up the core of the city's population in the early stages of capital relocation, may not be as high as expected. Therefore, administrative measures such as establishing relocation support organizations, providing incentive schemes, and addressing complaints are necessary to encourage civil servant relocation. In South Korea, the special supply of housing for relocating civil servants was used as an alternative; however, side effects such as capital gains from rising real estate prices and unfair resale profits without residency obligations sparked social controversy, necessitating a detailed policy plan on housing supply. Furthermore, family-unit relocation of civil servants should be encouraged as an essential condition to attract urban population inflow and create a stable initial settlement environment; at the same time, the early provision of living welfare infrastructure such as education, welfare, and healthcare services should be considered.

1) Background

The population plan of the administrative city centered on relocating central administrative agencies, along with civil servants and their families, from the Seoul Metropolitan Area. However, at the time of the settlement plan, the willingness of civil servants to relocate was low. According to a 2007 survey, 26.7% of the 725 civil servants subject to relocation responded that they had no plans to move to the administrative city, citing reasons such as education-related issues (46.1%), spouse's jobs (29.3%), and inconveniences in daily life (11.5%).

To support civil servant relocation, the Ministry of Interior and Safety formulated and implemented plans covering the “relocation of central administrative agencies, civil servant welfare, and amenities within the building,” thereby aiding in the relocation and settlement of civil services in Sejong City. The Relocation Support and Inspection Task Force was formed in 2012, and its organizational structure was established as shown in <Figure 3-8> to support the Phase 1 relocation process.

7. 공무원 이주

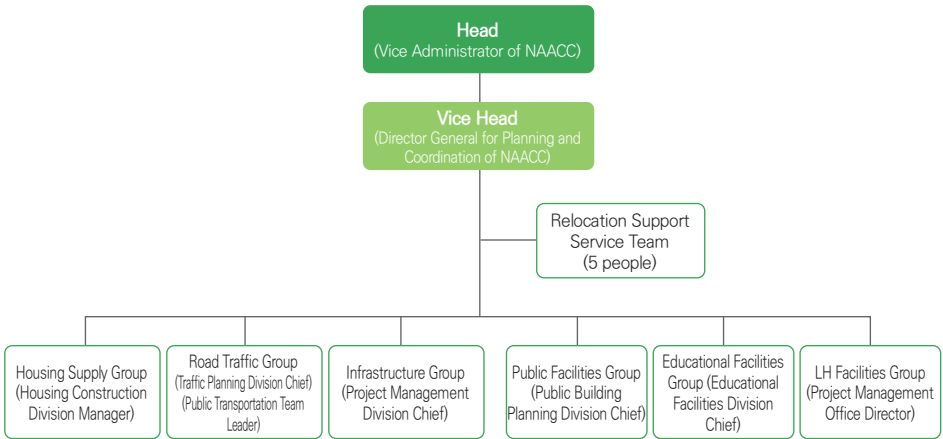
수도이전 초기의 도시인구 구성원인 공무원 정착률이 생각보다 높지 않을 수 있다. 따라서 공무원 이주를 유인하기 위한 이주 지원 조직, 인센티브 제도, 불편 민원 대응 등 행정적 조치가 필요하다. 한국은 이주 공무원의 주택 특별공급을 대안으로 활용했지만, 부동산 가격 상승으로 인한 시세차익 취득, 거주 의무 없이 전매 이익 부당 취득과 같은 부작용이 나타나 사회적 논란이 되기도 해서, 주택공급에 대한 면밀한 제도 계획이 요구된다. 아울러 도시인구 유입과 초기 정주 환경 조성을 위해 필수적 조건으로 가족 단위 공무원 이주를 장려하고, 이를 위해 교육·복지·의료 등 생활복지 인프라 초기 지원을 동시에 고려해야 한다.

1) 추진 배경

행복도시의 인구계획은 중앙행정기관을 이전하여 소속 공무원과 그 가족을 수도권으로부터의 이주가 핵심이다. 그러나 정착계획 당시에 공무원들의 이주 의사는 높지 않았다. 2007년 설문조사에 의하면, 이전대상 공무원 725명 중 26.7%가 행복도시로의 이주계획이 없으며, 그 이유가 교육 문제(46.1%), 배우자 직장문제(29.3%), 생활 불편(11.5%) 때문으로 응답했다.

공무원 이주 지원을 위해, 행정안전부는 ‘중앙행정기관 이전계획, 공무원 후생복지, 청사 내 편의 시설’ 등에 대한 계획을 수립·시행하여, 이전 공무원의 이주와 세종시 정착을 지원했다. 2012년 중앙행정기관 이전지원점검단을 구성하고, <그림 3-8>에서 보는 바와 같이 조직체계를 구성하여 1단계 이전 업무를 지원했다.

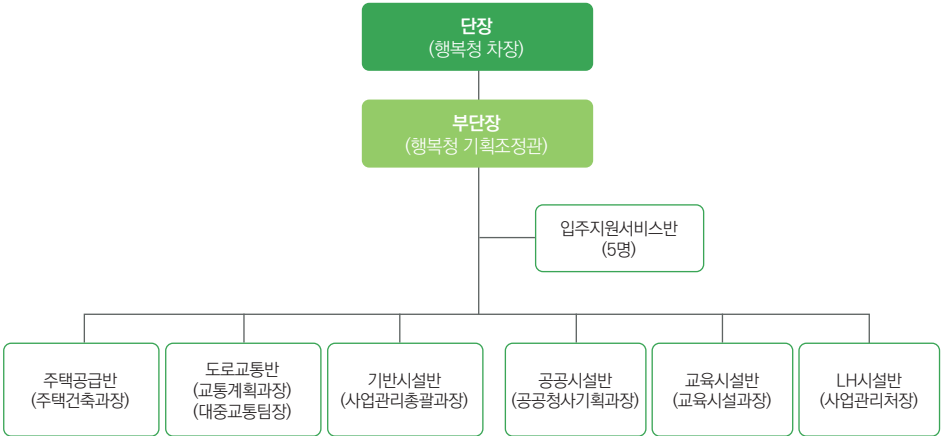
Figure 3-8. Organization of the Relocation Support and Inspection Task Force for Central Administrative Agencies (Relocation Phase 1)



Source: NAACC 2021, 62.

As the number of relocated personnel and level of urban settlement varied from Phase 1 to Phase 3 relocations of the government ministries, the organizational structure and roles of the Relocation Support and Inspection Task Force were adapted flexibly for each phase. In Phase 1, a relocation support center was established to collect requests and suggestions from relocated civil servants and provide tailored services, with the primary focus being stabilizing daily life and supporting settlement. In Phases 2 and 3, issues revealed in earlier phases were analyzed, and proactive responses regarding emerging issues were attempted by identifying areas that require inter-agency coordination.

그림 3-8. 중앙행정기관 이전지원점검단 조직 (이전 1단계)



자료: 행복청 2021, 62.

정부부처의 1단계부터 3단계 이전까지 이주 인원과 도시 정착 수준이 달라짐에 따라, 단계별 이전지원점검단의 조직구성과 역할을 달리하여 유연하게 대응했다. 1단계에는 이전지원종합센터를 설치하고, 이전 공무원의 요구 및 건의 사항을 수렴하여 맞춤형 서비스를 제공하며, 생활 안정과 정착 지원이 주 역할이었다. 한편 2, 3단계에서는 이전 단계에서 드러난 문제점을 분석하고, 기관 간 공조의 필요 사항을 발굴해 문제에 대한 선제적 대응을 시도했다.

2) Measures to Support Civil Servant Relocation

Unstable living conditions such as housing, education, and welfare in the early stages of new town development can negatively affect the decision to relocate personnel to move with their families. For single relocated residents moving without their families, considering measures to support settlement, such as addressing long commutes and housing arrangements for weekday work is necessary. To increase the early settlement rate of relocated personnel, the administrative city established a relocation support organization and developed support measures across sectors, including housing, transportation, education, healthcare, working environment, and cultural and leisure activities.

〈Table 3-9〉 shows the support measures implemented by the government to help civil servants relocating to the administrative city settle down. Particularly, housing was the most sensitive domain, and incentives for civil servant relocation were provided through rental housing and preferential housing sale for civil servants. The preferential housing sale for civil servants allocated 8,387 units (72%) to approximately 16,600 eligible civil servants, with an obligatory minimum residence period imposed on recipients who received a special supply. In addition, commuter buses were operated to support commuting and housing for single relocated residents, as well as expanded use of intra-city and inter-city public transportation and fare discounts.

2) 공무원 이주 지원 방안

신도시 건설 초기에 주거·교육·복지 등 불안정한 정주 여건은 이주 대상자의 가족 동반 이주 결정에 부정적 영향을 줄 수 있다. 또한 가족 비동반 1인 이주자를 위해 장거리 출퇴근, 주중 근무에 대한 주거 여건 대책 등 정착 지원 방안을 고려해야 한다. 행복도시는 이주기관 종사자의 조기 정착률을 높이기 위해 이주 지원조직을 구성하고, 주거·교통·교육·의료·근무환경, 문화 및 여가 활동 등 부문별로 지원 대책을 마련했다.

〈표 3-9〉는 행복도시로 이전하는 공무원의 정착 지원을 위해 정부가 추진한 지원 사항을 보여준다. 특히 주거 부문은 가장 민감한 분야로 임대주택 및 공무원 특별분양을 통해 공무원 이주에 대한 인센티브를 부여했다. 공무원 특별분양은 1만 6,600여 명을 대상으로 8,387세대(72%)를 분양했고, 특별공급을 받은 공무원에게 일정 기간 거주 의무기간을 부과했다. 또한 1인 이주자의 출퇴근 및 주거지 지원을 위해 통근버스를 운영하고, 시내 및 시외 대중교통 수단 활용 제고 및 요금 할인 등을 지원하기도 했다.

Table 3-9. Support Measures for Civil Servants Relocated to the Administrative City

Domain	Support Measures
Housing	• Securing of rental housing, preferential housing sale for civil servants • Operation of short-term accommodation for employees working overtime • Real estate information management
Transportation	• Operation of commuter buses for civil servants to/from Government Complex Sejong, and shuttle buses for official duties • Full operation of BRT buses • Improvement of Sejong City intra-city bus system and operation of intercity express buses • Fare support for KTX use by relocated civil servants in Sejong City
Education	• Implementation of school capacity measures in Cheotmaeul and construction of additional schools • Expansion of daycare capacity within the government complex
Healthcare	• Opening of Chungnam National University Sejong Hospital • Operation of a medical office within Government Complex Sejong
Work Environment	• Staff cafeteria, parking spaces, general stores, amenities, and outdoor sports facilities
Culture & Leisure	• Support for cultural and leisure activities for civil servants, expansion of leisure support facilities
Others	• Attraction of hypermarkets to address shortage of nearby amenities • Implementation of price stabilization measures • Enactment of an ordinance to support living convenience for relocated civil servants in Sejong City

Source: Compiled based on NAACC 2016, 205–207; Bang et al. 2023, 73.

표 3-9. 행복도시 이전 공무원 지원 사항

분야	추진 내용
주거	• 임대주택 확보 추진, 공무원 특별분양 • 야근자 등을 위한 단기 숙소 운영 • 부동산 정보관리
교통	• 정부세종청사 공무원 통근버스 운행, 정부세종청사 업무 지원 버스 운행 • BRT 버스 정식 운행 • 세종특별자치시 시내버스 운행체계 개선, 시외고속버스 운행 • 세종시 이전 공무원 KTX 운임 지원 등
교육	• 첫마을 학교 수용대책 추진 및 학교 추가 신설 • 청사 어린이집 정원 증원
의료	• 충남대학병원 세종의원 개원 등 • 정부세종청사 내 의무실 운영
근무 환경	• 구내식당 주차 공간, 종합매장 및 편의시설, 옥외 체육 시설 등
문화 및 여가 활동	• 공무원 문화 및 여가 활동 지원, 여가지원 시설 확충 등
기타	• 주변 편의시설 부족을 위한 대형마트 입점 등 추진 • 물가 안정 대책 추진 • 세종시 이전 공무원 생활편의 지원 조례 제정

자료: 행복청 2016, 205–207을 바탕으로 정리 ; 방설아 외 2023, 73.

8. Urban Planning

Urban planning is one of the fields most in demand for consulting requests from overseas countries pursuing capital relocation, and the comprehensive package of procedures, types, and contents involved in administrative city planning constitutes a highly valuable knowledge asset. At times, urban planning is narrowly interpreted as referring only to a master plan or urban design, and thus misunderstood as merely envisioning the image of a city. However, as demonstrated by the case of administrative city planning, urban planning serves as the foundation for setting the vision, basic direction, spatial and land use plans, sectoral plans, and financial plans that set up the standards for all activities of urban development.

In particular, because the construction of the administrative city was carried out as a large-scale national project spanning a long period of time, it was developed through the establishment of a “master plan,” in contrast with conventional new town development plans. The master plan serves as a standard for implementation plans and provides the criteria necessary to maintain consistency, systematic consistency, and continuity in planning. Moreover, in terms of scope and content, the master plan summarizes the key issues that must be agreed upon in advance for the promotion of the capital relocation project and presents the guiding criteria, making it a critical plan. Accordingly, it constitutes a valuable reference for overseas countries that are reviewing the initial stages of capital relocation.

8. 도시계획

도시계획은 수도이전을 추진하는 해외 국가에서 컨설팅 요청 수요가 높은 분야로, 행복도시계획의 절차, 종류, 내용의 종합 패키지는 활용 가치가 높은 지식자산이다. 자칫 도시계획을 마스터플랜이나 도시설계 같은 협소한 의미로 해석하여, 도시의 이미지를 구상하는 정도로 오해하는 경우가 있다. 그러나 행복도시계획 사례에서 볼 수 있듯이, 도시계획은 도시개발의 비전, 기본방향, 공간 및 토지이용 계획, 부문별 계획, 자원 계획 등 모든 활동의 준거 기준을 세우는 밑바탕이라고 할 수 있다.

특히 행복도시 건설은 장기간에 걸친 대규모 국책사업이기 때문에, 기존 신도시 개발계획과 다르게 ‘기본계획’을 수립하여 개발했다. 기본계획은 실시계획의 준거가 되고, 계획의 일관성·체계성·연속성을 유지할 수 있는 기준이 된다. 또한 기본계획은 범위와 내용 면에서 수도이전사업 추진을 위해 사전 합의해야 할 핵심 사항을 정리하고, 기준을 제시하기 때문에 중요한 계획이다. 따라서 초기 수도이전 추진을 검토하는 해외 국가에서 참고할 수 있는 유용한 참고 자료이다.

1) Implementation Procedures

Following the enactment of the Special Act on the Construction of the Administrative City and the official designation of the project area, work on the master plan commenced in May 2005. As shown in <Figure 3-9>, the master, development, implementation, and metropolitan plans were formulated over the course of two years. Each plan was established on the basis of the Special Act on the Construction of the Administrative City, with higher-level plans providing the fundamental directions and reference standards for lower-level plans.

Figure 3-9. Implementation Procedures for Major Plans of the Administrative City



Source: Bang et al. 2023, 75.

1) 추진 절차

「행복도시 특별법」과 예정 지역 지정고시 직후, 2005년 5월 기본계획 용역에 착수하여, <그림 3-9>에서 볼 수 있듯이 2년 동안 기본계획, 개발계획, 실시계획, 광역도시계획을 수립하였다. 각 계획은 「행정중심복합도시건설 특별법」에 근거를 두고 수립되었고, 상위 계획은 하위계획의 기본방향 및 준거를 제시하고 있다.

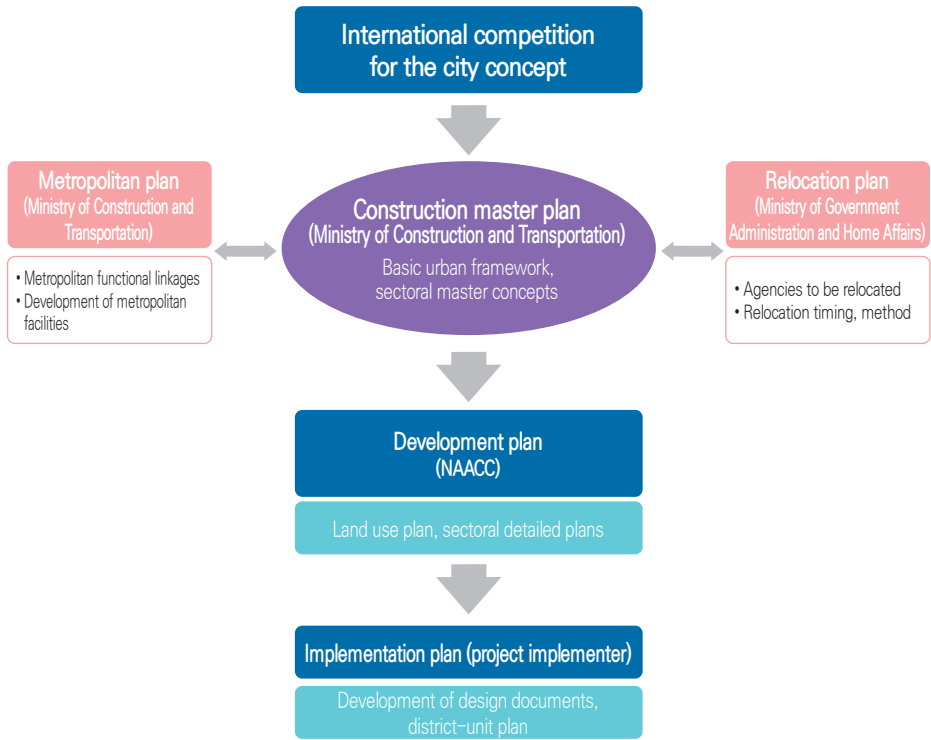
그림 3-9. 행정중심복합도시 주요 계획 추진 절차



자료: 방설아 외 2023, 75.

〈Figure 3-10〉 illustrates the implementation framework of major plans. The master plan for construction, based on the basic urban framework and sectoral master concepts, provides overall direction both physically through the metropolitan plan and functionally through the relocation plan for central administrative agencies prepared by the Ministry of Government Administration and Home Affairs (currently the Ministry of Interior and Safety). Furthermore, the master plan for construction is elaborated into a development plan prepared by the NAACC, while the implementation plan—including the preparation of design documents and the district-unit plan for actual construction—is carried out by the project implementer (Korea Land and Housing Corporation).

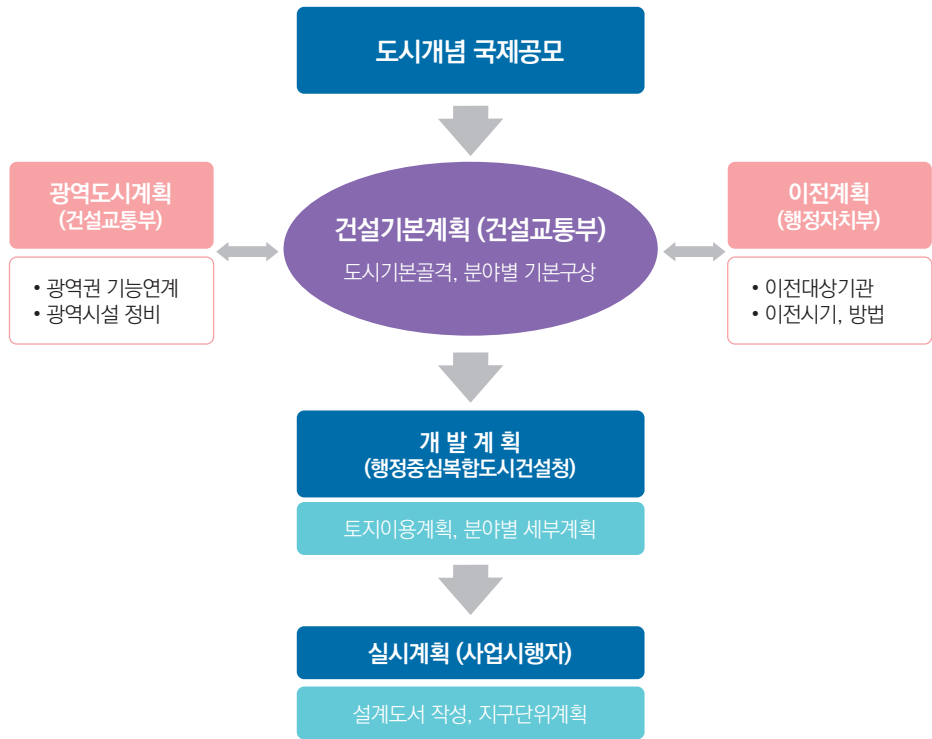
Figure 3-10. Implementation Framework of Major Plans for the Administrative City



Source: Ministry of Construction and Transportation 2006, 8.

〈그림 3-10〉은 주요 계획의 추진 체계를 설명하고 있다. 건설기본계획은 도시기본 골격과 분야별 기본구상을 바탕으로, 물리적으로는 광역도시계획, 기능적으로는 행정자치부의 중앙행정기관 이전계획의 기본방향을 제시한다. 또한 건설기본계획을 구체화하여 행복청이 개발계획을 수립하고, 실제 건설 행위를 위한 설계도서 작성, 지구단위계획을 포함한 실시계획을 사업시행자(한국토지주택공사)가 수행한다.

그림 3-10. 행복도시 주요 계획의 추진 체계



자료: 건설교통부 2006, 8.

2) Master Plan

The temporal scope of the administrative city master plan spans from 2005 to 2030, while the spatial scope covers a project area of 72.91km² and peripheral areas of 223.77km². The planning process proceeded in the following order: results of the international competition → preparation of a master plan (draft)→ public hearings and collection of opinions from relevant agencies → deliberation by the Administrative City Construction Committee → public notice of the finalized master plan. The master plan study incorporated the results of the international urban concept competition and was launched in May 2005, continuing for 16 months.

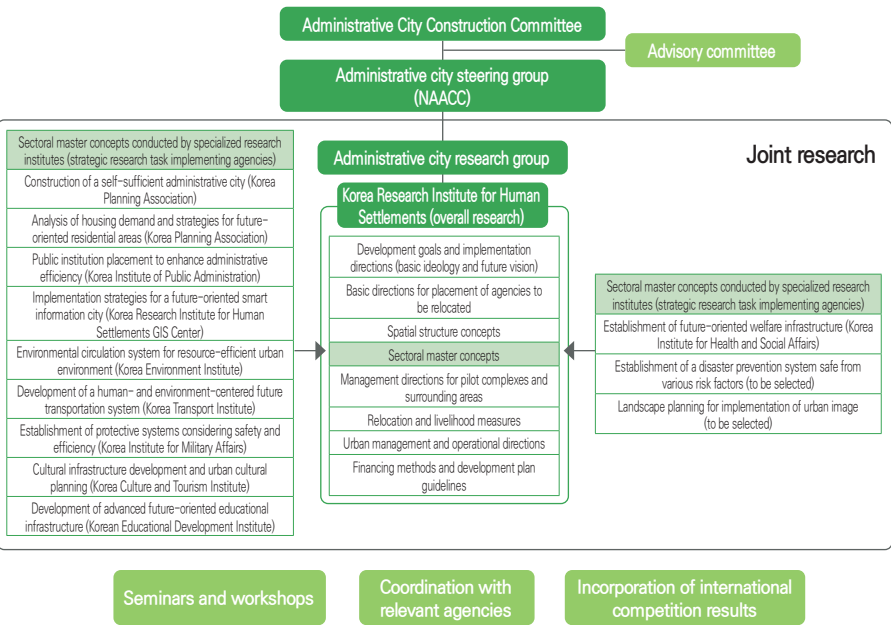
The administrative city project involves construction of a self-sufficient city with multifunctional roles that lead balanced national development, to which central administrative agencies are relocated; thus, it required a different approach from conventional new town developments, which is why a separate procedure for master plan formulation was established. Twelve strategic research tasks necessary for master plan formulation were selected, providing foundational data for the master plan and presenting practical alternatives considering the location and distinctiveness of the administrative city. <Figure 3-11> illustrates the implementation framework for the master plan research project, established jointly by the administrative city research group and the Korea Research Institute for Human Settlements, while sectoral master concepts were divided into 12 strategic research tasks and carried out by 9 research institutes.

2) 기본계획

행복도시 기본계획의 시간적 범위는 2005년부터 2030년까지로 두고, 공간적 범위는 예정 지역 72.91km²와 주변 지역 223.77km²로 지정하고 있다. 계획 수립 절차는 국제공모 결과 → 기본계획(안) 마련 → 공청회 및 관계기관 의견 수렴 → 추진위원회 심의 → 기본계획 확정 고시의 순서로 진행된다. 기본계획 연구는 도시개념 국제공모 결과를 기본계획에 반영하고, 2005년 5월에 착수하여 16개월 동안 추진되었다.

행복도시는 국토균형발전을 선도하며, 중앙행정기관의 이전과 복합 기능을 포함한 자족성을 갖춘 도시의 건설로, 기존의 다른 신도시 개발과는 다른 접근이 필요하기에 기본계획 수립이라는 절차를 별도로 두었다. 기본계획 수립에 필요한 12개 전략연구과제를 선정하여 기본계획의 기초자료로 제공하고, 행복도시 입지와 특수성을 고려한 실질적 대안을 제시한다. <그림 3-11>는 기본계획 연구용역 수행 체계 도식으로, 행복도시 연구단과 국토연구원이 공동으로 수립하고, 부문별 기본구상은 12개의 전략연구과제로 나누어 9개 연구기관이 수행했다.

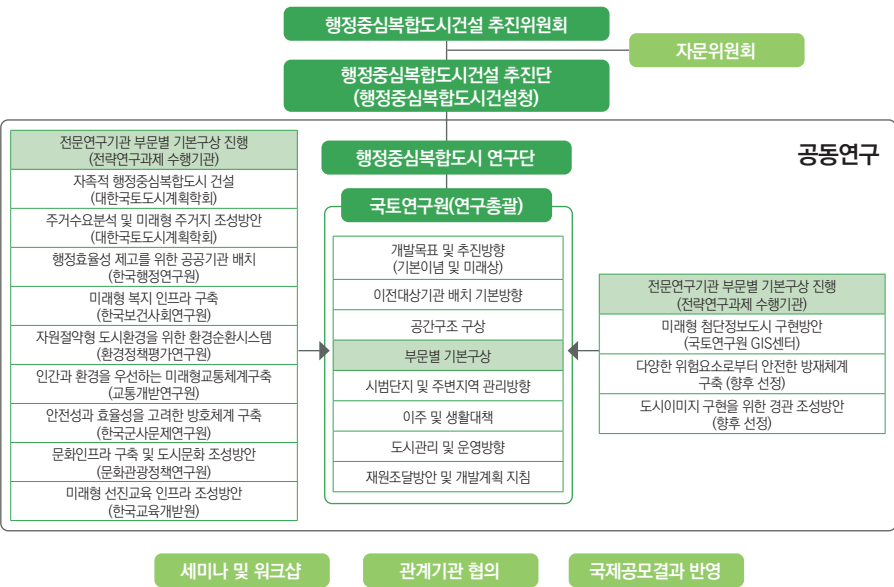
Figure 3-11. Implementation Framework for the Master Plan Research Project



Source: NAACC 2008a, 283.

The master plan for construction presents the following basic directions: 1) an administrative/self-sufficient hybrid city, 2) a livable people-oriented city, 3) a pleasant environment-friendly city, and 4) a distinguished city of culture and information. The key contents include master concepts for population distribution and land use, placement of central administrative agencies to be relocated, urban transportation and landscape/environment conservation, installation of educational/cultural/welfare facilities, construction of infrastructure such as roads and water/sewage systems, financing plans, and guidelines for plan formulation, as summarized in <Table 3-10>.

그림 3-11. 기본계획 연구용역 수행 체계



자료: 행복청 2008a, 283.

건설기본계획(안)은 △ 복합형 행정·자족도시, △ 살기 좋은 인간중심도시, △쾌적한 친환경도시, △ 품격 있는 문화·정보도시를 기본방향으로 제시한다. 주요 내용은 인구 배치 및 토지 이용의 기본구상, 이전대상 중앙행정기관 등의 배치, 도시교통 및 경관·환경 보전, 교육·문화 복지시설 설치, 도로·상하수도 등 기반시설 설치, 자원조달방안, 계획수립 지침 제시 등으로 구성되어 있는데, <표 3-10>과 같다.

Table 3-10. Administrative City Master Plan

Category		Description
Basic directions for urban construction	Policy goals of urban construction	• A leading city for balanced national development, a global model city
	Ideology of urban construction	• A symbiotic city of coexistence based on harmony, progress, circulation, and communication
	Basic directions for urban construction	• Administrative/self-sufficient hybrid city, livable people-oriented city, environment-friendly city, a city of culture and information
Urban spatial structure	Urban functions and population planning	• Balanced development function, regional innovation function, urban service function • Initial vitality stage (150,000 people), self-sufficient maturity stage (300,000 people), completion stage (500,000 people)
	Dynamic urban structure	• Ring-shaped spatial structure
	Living zone planning	• Designation of living zones, public transport-oriented, complex public facilities
	Basic directions for land use	• Securing more than 50% parks and green space • Designating preservation areas first, followed by master plan formulation
	Indicators of urban construction	• Indicators for population, housing, commerce, industry, green space, government offices, water/sewage, transportation, education, culture, welfare, etc. • Land use planning table (over 50% for preservation, less than 50% for development)
Sectoral urban development directions	(Housing) Pleasant and livable residential planning	• Development of future-oriented residential areas, housing supply planning, distribution of residential density
	(Environment) Eco-friendly, eco-circulation city	• Designation of environmental conservation areas, establishment of an ecological network
	(City) Creation of a beautiful and distinctive green city	• Development of urban parks and green spaces, planning for open spaces in the city center, creation of waterfront spaces along rivers, attractive urban landscapes, establishment of advanced cemetery parks
	(Transportation) Convenient and people-centered transportation system	• National trunk transportation networks, metropolitan transportation systems, urban transportation systems, eco-friendly transportation systems, intelligent transportation systems, logistics systems, public transportation systems
	(Government office buildings) Citizen-friendly and efficient government office arrangement	• Overview of the relocation plan for central administrative agencies, site selection for government office buildings, basic direction for office arrangement, measures to secure administrative efficiency following relocation
	(Research institutes) Placement of research institutes to foster a high-quality research environment	• 17 national research institutes to be relocated • Creation of synergies in national policy research and development of regional hubs
	(Education) Creation of a diverse and high-quality advanced educational environment	• Public education-centered services, learning environments tailored to individual aptitudes and levels, high-quality university education and lifelong learning systems
	(Culture) Establishment of a refined and abundant cultural infrastructure	• Cultural and sports activities based on community life, cultural foundations where tradition and modernity coexist, enhancement of city image through tourism resources
	(Welfare) Building welfare infrastructure providing a healthy life	• Creation of a healthy urban environment, implementation of a welfare city, barrier-free city
	(Disaster prevention) Protection and disaster prevention plan for a safe city	• Establishment of national security and protection systems, disaster preparedness and mitigation measures, crime prevention and safe city

표 3-10. 행복도시 기본계획 주요 내용

구분		주요 내용
도시건설 기본방향	도시건설의 정책목표	• 국가균형발전 선도도시, 세계적인 모범도시
	도시건설의 이념	• 상생, 도약, 순환, 소통의 공생도시
	도시건설의 기본방향	• 복합형 행정·자족도시, 살기 좋은 인간중심도시, 친환경도시, 문화·정보도시
도시공간 구조	도시기능 설정 및 인구구상	• 균형발전기능, 지역혁신기능, 도시서비스기능 • 초기활력단계(15만 명), 자족적 성숙단계(30만 명), 완성단계(50만 명)
	활력있는 도시구조	• 환상형 도시 공간구조
	생활권 계획	• 생활권 설정, 대중교통 중심, 공공시설 복합화
	토지이용의 기본방향	• 공원·녹지비율 50% 이상 확보 • 先보전 지역 설정, 後기본계획 수립
	도시건설 지표	• 인구, 주거, 상업, 공업, 녹지, 공공청사, 상하수도, 교통, 교육, 문화, 복지 등에 대한 도시건설지표 • 토지이용 구상표(보전용도 50% 이상, 개발용도 50% 이하)
부문별 도시개발 방향	(주거) 쾌적하고 살기 좋은 주거지 계획	• 미래형 주거지 조성, 주택공급 구상, 주거지 밀도 배분
	(환경) 환경친화적인 생태순환도시	• 환경보전지역 설정, 생태 네트워크 구축
	(도시) 아름답고 개성 있는 녹색도시 조성	• 도시공원·녹지 조성, 도시 중심부 오픈스페이스 구상, 하천변 수공간 조성, 매력적 도시경관 조성, 선진 묘지공원 조성
	(교통) 편리하고 인간중심적인 교통체계	• 국가 기간교통망 체계, 광역교통체계, 도시교통체계, 환경친화적 교통체계, 지능형 교통체계, 물류시스템, 대중교통체계
	(정부청사) 시민친화적이며 효율적인 청사 배치	• 중앙행정기관 이전계획 개요, 정부청사 입지 선정, 청사 배치 기본방향, 청사이전에 따른 행정효율성 확보방안
	(연구기관) 수준 높은 연구환경 조성을 위한 연구기관 배치	• 이전대상 17개 국책연구기관 • 국가정책 연구 시너지 및 지역거점 육성
	(교육) 다양하고 질 높은 선진 교육환경 조성	• 공교육 중심의 교육서비스, 개인별 적성과 수준에 맞는 교육환경, 수준 높은 대학교육과 평생학습체계
	(문화) 품격높고 있는 풍요로운 문화 인프라 구축	• 커뮤니티 생활 중심의 문화체육활동 기반, 전통과 현재가 공존하는 문화기반, 관광자원화로 이미지 제고
	(복지) 건강한 삶을 제공하는 복지 인프라 구축	• 건강도시 환경 조성, 복지도시 구현, 장벽 없는 도시
	(방재) 안전한 도시를 위한 방호 및 방재계획	• 국가 안보 방호체계 수립, 재난 대비 방재대책, 범죄예방 안전도시

Category		Description
Sectoral urban development directions	(Information and communication) Future-oriented advanced information and communication plan	• Adaptation to ICT changes, realization of a ubiquitous city
	(Cultural heritage) Preservation and succession of traditional cultural heritage	• Conservation of cultural heritage, harmonization of traditional culture with advanced technologies
	(Infrastructure) Economic and systematic infrastructure development	• Supply and treatment facilities (water, sewage, waste, energy management and supply), installation of common ducts for underground facilities
Project implementation plan	Project implementation framework	• Roles of implementing agencies, project management measures, formulation of district-unit plans
	Phased development plan	• Introduction of urban growth management concept, prior infrastructure investment/subsequent project execution, setting development stages
	Construction cost and financing plan	• Construction cost (8.5 trillion KRW): Central administrative facilities 2.1 trillion KRW, local administrative facilities 3.7 trillion KRW, metropolitan infrastructure 2.7 trillion KRW • Financing plan: Long-term investment schedule, central government share, establishment of special accounts for construction of the administrative city, attracting private investment
	Compensation and resident support measures	• Compensation direction, resident support measures
	Management and support for peripheral areas	• Designation of peripheral areas, restrictions on development activities, measures to minimize inconvenience to residents
	Support measures for relocated agency employees	• Early settlement support, livelihood support measures
	Construction workforce and construction materials supply measures	• Measures for construction workforce supply, measures for construction materials supply by construction phase
	Real estate market stabilization measures	• Measures to stabilize the real estate market, land-use management according to the plan-first, develop-later principle
Development plan formulation direction	Guidelines for development plan formulation	• Purpose, basic principles, relevance to master plan
	Sectoral formulation directions	• Population accommodation, central administrative agencies to be relocated, land use, traffic management, urban culture, landscape, environmental conservation, rivers, education/health/welfare planning directions

Source: Compiled by the author based on the Ministry of Construction and Transportation 2006.

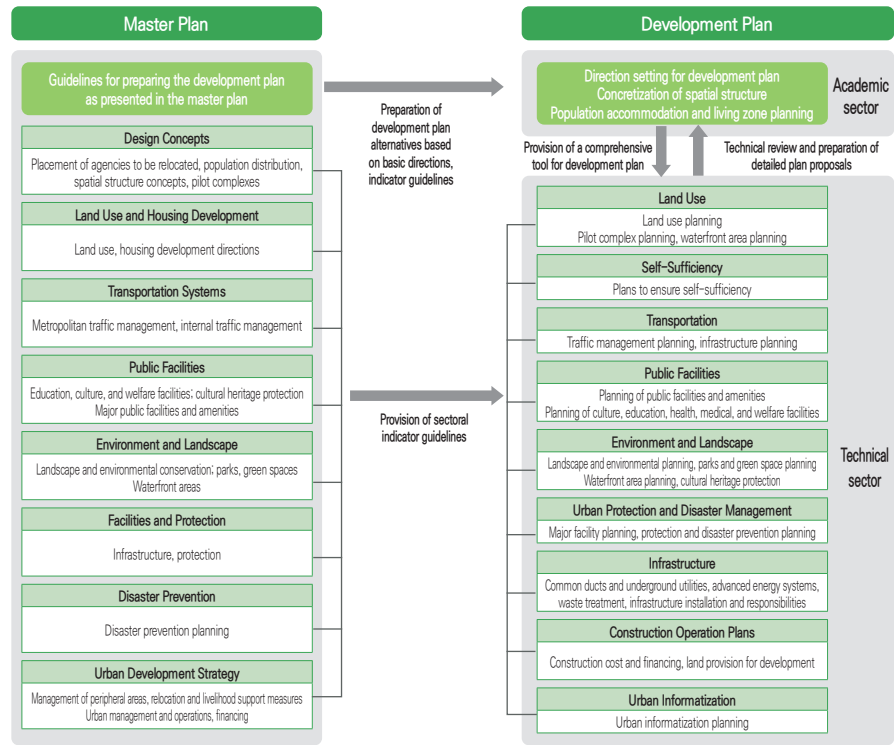
구분		주요 내용
부문별 도시개발 방향	(정보통신) 미래지향적인 첨단 정보·통신계획	• 정보통신 기술변화, 유비쿼터스 도시 구현
	(문화유산) 전통문화유산의 보존과 계승	• 문화유산 보존, 전통문화와 첨단기술의 조화
	(기반시설) 경제적이고 체계적인 기반시설 조성	• 공급처리시설(상수도, 하수처리, 폐기물, 에너지 관리 및 공급), 지하 시설물 관리를 위한 공동구 설치
사업추진 방안	사업추진 체계	• 사업추진기관 역할, 사업관리방안, 지구단위계획 수립
	단계적 개발방안	• 도시성장관리개념 도입, 선기반시설 투자/후 프로젝트 추진, 개발단계 설정
	건설비용 및 재원조달 방안	• 건설비용 (8.5조 5,000억 원) : 중앙행정시설 2.1조 1,000억 원, 지방행정시설 3.7조 7,000억 원, 광역기반시설 2.7조 7,000억 원 • 재원조달방안 : 장기 투입계획, 중앙정부 부담분, 행복도시 건설 특별회계 설치, 민간투자 유치
	보상 및 주민지원 대책주민지원대책	• 보상 방향, 주민지원대책
	주변 지역 관리 및 지원 방향	• 주변 지역 지정, 개발행위 제한과 주민불편 최소화 방안
	이전기관 종사자 지원 대책	• 조기 정착방안, 생활지원방안
	건설근로자 및 건설자재 수급대책	• 건설근로자 수급대책, 건설단계별 건설자재 수급대책
	부동산시장 안정대책	• 부동산시장 안정대책, 선계획-후개발 원칙에 따른 토지이용 관리 등
	개발계획 수립지침	• 목적, 기본원칙, 기본계획과 관계
개발계획 수립 방향	부문별 수립 방향	• 인구 수용, 이전대상 중앙행정기관, 토지이용, 교통처리, 도시문화, 경관, 환경보전, 하천, 교육·보건, 복지 등의 계획 방향

자료: 건설교통부 2006을 바탕으로 저자 정리.

3) Development Plan

The “development plan,” a statutory plan formulated under Article 20 of the Special Act on the Construction of Administrative City, provides construction directions for urban construction sectors—such as housing, transportation, environment, education, and culture—based on the master plan. The development plan is divided into academic and technical sectors, maintaining linkage with the master plan, and was implemented according to the structure shown in <Figure 3-12>.

Figure 3-12. Development Plan Implementation Contents and Relevance to the Master Plan

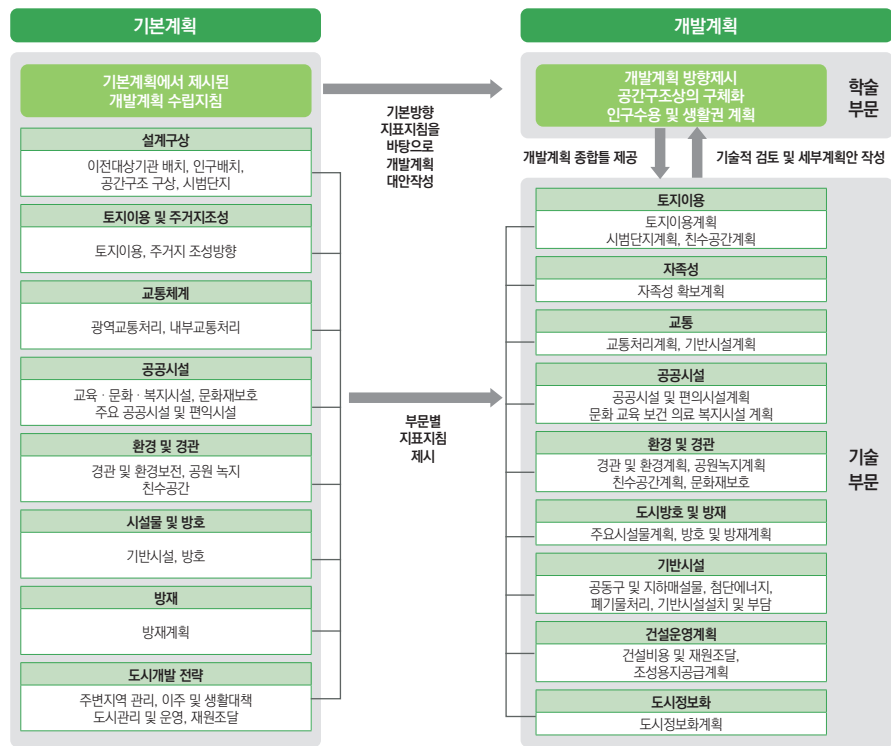


Source: NAACC 2008a, 283.

3) 개발계획

「행복도시건설 특별법」 제20조에 근거해 수립하는 법정계획인 ‘개발계획’은 기본계획을 근간으로 주거·교통·환경·교육·문화 등 도시건설 부문별 계획에 대한 건설 방향이다. 개발계획은 학술부문과 기술부문으로 나누어 기본계획과 연계성을 갖고 <그림 3-12>에서 보는 바와 같은 구조로 추진되었다.

그림 3-12. 개발계획 수행내용 및 기본계획과의 관계



자료: 행복청 2008a, 283.

The development plan was implemented by the joint research group, including the Korea Research Institute for Human Settlements, which had formulated the master plan, ensuring continuity of planning. The implementation procedure is as follows:

- July 2006: Announced the master plan for construction → August 2006: Initiated the development plan → September 2006: Public hearings and collection of opinions from relevant agencies, preliminary review of environmental effects → November 2006: Announced the development plan (Administrator of the NAACC) → Formulated the implementation plan (draft) and district-unit plan, environmental/transportation/disaster impact assessments (project implementer) → Reviewed by the Administrative City Construction Committee → June 7, 2007: Approved by the Administrator of the NAACC implementation plan

4) Implementation Plan

The implementation plan is based on Article 21 of the Special Act on the Construction of Administrative City and has the features of a legally mandated plan formulated by the project implementer; it was officially announced in July 2007. It was drafted based on the development directions and spatial framework (population capacity, housing, land use plan) specified in the development plan, and includes design documents necessary for construction implementation, financing plans, annual funding schedules, and documents and drawings required to determine the first-type district-unit plan. It also incorporates the results of impact assessments under the Act on Assessment of Impacts of Works on Environment, Traffic, Disasters, etc. The key contents of the implementation plan and district-unit plan are shown in <Table 3-11>.

개발계획은 기본계획을 수립한 국토연구원 등 공동연구단이 실시하여 계획의 연속성을 유지했다. 추진 절차는 아래와 같다.

- 2006.7. 건설기본계획 고시 → 2006.8 개발계획 착수 → 2006.9 공청회 및 관계기관 의견 청취, 사전환경성 검토협의 → 2006.11 개발계획 고시(건설청장)→ 실시계획(안) 및 지구단위계획, 환경·교통·재해 영향평가 수립(사업시행자) → 추진위원회 심의 → 2007.6.7 건설청장 실시계획 승인

4) 실시계획

실시계획은 「행복도시건설 특별법」 제21조에 근거하며, 사업시행자가 수립하는 법적 계획 성격을 지니며, 2007년 7월 고시되었다. 개발계획에서 규정한 개발 방향, 공간골격(수용 인구, 주택, 토지이용계획)을 바탕으로 건설 시행에 필요한 설계도서, 자원조달계획, 연차별 자금투입계획, 제 1종 지구단위계획을 결정하는 데 필요한 관계 서류와 도면을 포함하여 작성했고, 「환경·교통·재해 등에 관한 영향평가법」에 의한 영향평가 결과를 반영했다. 실시계획 및 지구단위계획의 주요 내용은 <표 3-11>과 같다.

Table 3-11. Implementation Plan and District-Unit Plan

Category		Description
Implementation plan	Project duration	• Phase 1 (2005–2015), Phase 2 (2016–2020), Phase 3 (2021–2030) construction schedule
	Project execution plan	• Financing plan: The business entity’s own funds (13.9 trillion KRW / land cost 5 trillion KRW, development cost 8.9 trillion KRW) • Project cost breakdown: Compensation (5 trillion KRW), construction (8.9 trillion KRW)
	Urban management plan	• Determination of special-purpose areas, special-purpose districts, special-purpose zones • Decision on urban planning facilities
	Transportation plan	• Arterial roads (public transport-oriented roads, city-access roads, urban ring roads), secondary arterial roads, pedestrian-only streets
	Parks and green space plan	• Creation of central open space in city center, neighborhood parks, cemetery parks, waterfront parks, etc.
	Public facilities plan	• Educational facilities: basic and local living zone complex facilities
	Administrative city-specific plan	• Barrier-free urban design, crime prevention through environmental design (CPTED), U-City plan, symbolic trees plan, etc.
District-unit plan		• Population and housing construction plan, special-purpose area plan, district-unit plan for each plot

Source: Compiled based on NAACC 2008a, 383; Bang et al. 2023, 81.

5) Metropolitan Plan

The metropolitan plan was formulated under Article 17 of the Special Act on the Construction of Administrative City to mutually link the spatial structures and functions of the project area and peripheral areas, to conserve the environment and systematically maintain metropolitan facilities. The spatial scope designated the project area, peripheral areas, and all or part of the adjacent metropolitan city/si/gun as the metropolitan planning zone, formulating the metropolitan plan covering approximately 3,597 km². Following its commencement in July 2005, the metropolitan plan was subjected to public hearings, collection of opinions from relevant agencies, and review by the Administrative City Construction Committee, and was officially announced in June 2007. The key contents of this plan are shown in <Table 3-12>.

표 3-11. 실시계획 및 지구단위계획 주요 내용

구분		주요 내용
실시계획	사업시행기간	• 1단계(2005–2015년), 2단계(2016–2020년), 3단계(2021–2030년) 공사계획
	사업시행계획서	• 자원조달계획 : 사업자 자체자금(13.9조 9,000억 원 / 용지비 5조 원, 개발비 8.9조 9,000억 원) • 사업비 내역 : 보상비(5조 원), 공사비(8.9조 9,000억 원)
	도시관리계획	• 용도지역, 용도지구, 용도구역 결정 • 도시계획시설 결정
	교통계획	• 간선도로(대중교통 중심도로, 도시접근도로, 도시외곽순환도로), 보조간선도로, 보행자 전용도로 등
	공원녹지계획	• 도시중심부 중앙오픈스페이스, 근린공원, 묘지공원, 수변공원 등 공원 조성
	공공시설계획	• 교육시설, 기초 및 지역생활권 복합시설
	행정도시 특화계획	• 무장애 도시설계, 범죄예방설계(CPTED), U-City 계획, 상징수목 계획 등
지구단위계획		• 인구 및 주택건설계획, 용도지역계획, 용지별 지구단위계획

자료: 행복청 2008a, 383을 바탕으로 정리 ; 방설아 외 2023, 81.

5) 광역도시계획

광역도시계획은 「행복도시건설 특별법」 제17조에 따라, 예정 지역 및 주변 지역과 인접 지역의 공간구조 및 기능을 상호 연계하고, 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위해 수립하였다. 공간적 범위는 예정 지역, 주변 지역과 인접 광역시·시·군의 전부 또는 일부를 광역계획권으로 지정하여 약 3,597km²에 해당하는 면적의 광역도시계획을 수립했다. 2005년 7월 광역도시계획 착수 이후 공청회, 관련 기관 의견수렴, 행복도시 건설추진위원회의 심의를 거쳐 2007년 6월에 고시하였고, 주요 내용은 <표 3-12>와 같다.

Table 3-12. Administrative City Metropolitan Plan

Category	Description	
Plan objectives	- Establish a new hub zone with central administrative and self-sufficiency functions - Implement an innovative urban network with 21st-century culture and high-tech industries - Create an eco-friendly residential base and prevent urban sprawl and ribbon development	
Population indicator setting	Set at 3.7-4.0 million, based on the premise of completing the administrative city by 2030	
Conceptualization of spatial structures	- Reorganize the spatial structures, previously segmented into the Daejeon and Cheongju regions, into an integrated hub centered on the administrative city, promoting balanced regional development as well as shared growth of the entire metropolitan planning zone - Establish a foundation for industry-academia-research collaboration and innovation hubs for new industries - Strengthen the transportation network - Promote balanced regional development and reinforce the administrative city's supporting functions by allocating appropriate population and functions among major cities	
Land use plan	Set land use directions to form an urban network with hierarchy and functional linkages among the administrative city, Daejeon, Cheongju, and other hub cities	
Metropolitan transportation plan	- Expand national transportation infrastructure and utilize existing facilities, implement additional projects in phases - Strengthen connectivity among transportation facilities to establish sustainable public transportation systems	
Other sectoral plans	Plans for green space management, landscaping, environmental conservation, metropolitan facilities (nuisance facilities, logistics facilities, ICT facilities, sports facilities, etc.), cultural and leisure facilities, disaster prevention planning, etc.	
Peripheral areas of the administrative city	- Divide into four regional living zones in connection with the spatial structure in the administrative city development plan - Manage and plan as buffer zones during the initial construction stage to control unplanned development, and integrate later with administrative city infrastructure after the maturity stage	
Execution and management measures	- Establish a consultative system jointly involving the central government, upper-level local governments, and lower-level local governments - Incorporate the metropolitan plan provisions into each local government's subordinate plans to ensure feasibility	

Source: Compiled by the author based on NAACC 2008, 342-349; Bang et al. 2023, 82.

표 3-12. 행복도시 광역도시계획 주요 내용

구분	주요 내용	
계획 목표	- 국가중추행정 및 자족기능을 갖춘 새로운 거점권역 형성 21세기 문화 및 첨단산업의 혁신도시네트워크 구현 - 환경친화적 정주기반 조성과 난개발 연담화 방지	
인구지표 설정	2030년 행정도시 건설을 전제로 370만~400만 인구 설정	
공간구조 구상	- 대전권, 청주권으로 분절된 공간구조를 행복도시 중심의 통합 거점권역으로 재편성하고 각 지역 발전과 전체 광역계획권 동반성장 추구 - 산학연 협력체계, 신산업 혁신 거점화 기반 마련 - 교통 네트워크 강화 - 주요 도시 간 적정 인구 및 기능 배분으로 지역 균형발전 유도 및 행복도시 배후 지원 기능 강화	
토지이용 계획	행복도시, 대전광역시, 청주시 등 거점도시 간 위계와 기능 연계를 갖춘 도시 네트워크 형성되도록을 위해 토지이용 방향 설정	
광역교통계획	- 국가기간 교통시설 확충과 기존 시설 활용, 추가 확충사업 단계별 추진 - 교통 시설 간 연계성 강화를 통해 지속가능한 대중교통체계 확충	
기타 부문별 계획	녹지관리계획, 경관계획, 환경보전계획, 광역시설계획(협오시설, 물류시설, 정보·통신시설, 체육시설 등), 문화 및 여가시설, 방재계획 등	
행정도시 주변 지역	- 행복도시 개발계획 상 공간구조와 연계하여 4개 지역생활권 구분 - 행정도시 건설 초기에 무계획적 개발을 제어하는 완충지대로 관리·계획하고, 성숙단계 이후 행복도시 기반시설과 연계	
집행 및 관리방안	- 중앙정부, 광역 지방자치단체, 기초 지방자치단체가 공동 참여하는 협의 체계 구축 - 광역도시계획 규정 내용은 각 지자체의 하위계획에 포함하여 실현성 확보	

자료: 행복청 2008, 342-349를 바탕으로 저자 정리 ; 방설아 외 2023, 82.

9. Implementation of Public Competition System

The administrative city pursued design competitions and design management from the start with the aim of developing a future city vision and new concepts, while preventing in advance the problems observed in South Korea's previous new town development processes, such as urban sprawl, monotonous designs, and rising commercial property prices.

The administrative city made various attempts, such as institutional improvements for future vision and design specialization, and the adoption of design competitions, but not all outcomes were successful. Owing to controversies over revisions to the administrative city plan, delays in the construction schedule, diminished interest following changes in government administrations leading to the withdrawal of construction companies, and the consequent disruptions in housing supply, the project shifted toward quantity-oriented housing supply, diverging from its original intent. Furthermore, the design specialization of public housing and recurrence of a stifling urban landscape were limited.

As a result, early initiatives such as Cheotmaeul and the Government Complex Sejong, which had been pursued through international competitions, could not be sustained; consequently, debates regarding the lack of urban specialization in the administrative city, the uniform design of public housing, and the emphasis on individual building design rather than the overall harmony of public architecture are ongoing. However, to promote urban specialization, changing the land supply system by improving construction methods in the architectural and civil engineering sectors, and establishing novel systems for win-win growth of the implementer and business entity can be regarded as a design specialization scheme for overseas cities pursuing capital relocation.

9. 공모제도 시행

행복도시는 미래도시 비전, 새로운 개념 발굴을 위한 목적, 그리고 기존 한국 신도시 개발 과정에서 초래한 난개발, 천편일률적 디자인, 상가 분양가 상승 등의 문제를 사전에 방지하기 위해 초기부터 설계공모 및 디자인 관리를 추진했다.

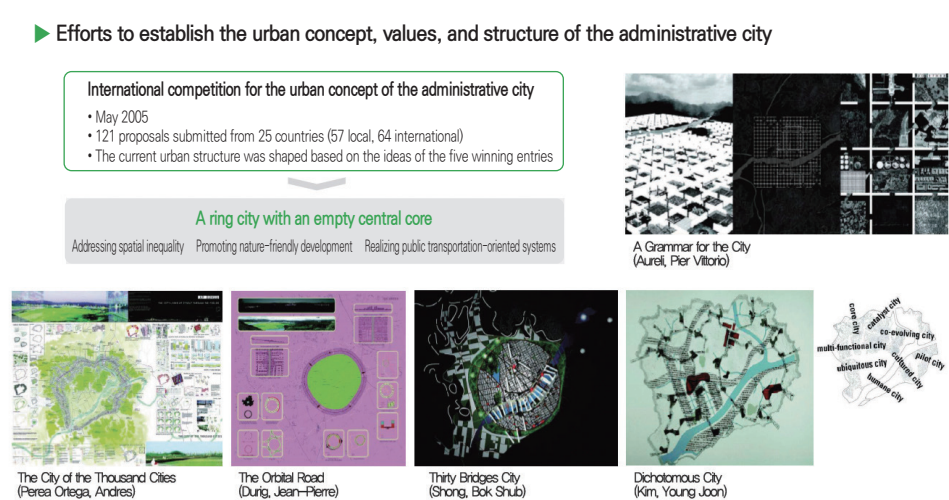
행복도시는 미래 비전과 디자인 특화를 위한 제도 개선, 공모제 도입 등의 다양한 시도를 하였으나, 모든 결과가 성공적이지는 않았다. 행복도시 수정안 논란으로 인해 공기 지연, 정권 변화에 따라 행복도시에 관한 관심이 줄어든 건설사의 이탈, 이로 인한 주택공급 차질 등 변수 발생으로 인해 당초 취지와 달리 물량 위주의 주택공급으로 전환되는 한계가 있었다. 또한 공공주택의 디자인 특화 한계, 답답한 도시경관이 재발생되기도 했다.

이로 인해 초기 첫마을, 정부세종청사 등 국제공모를 통한 적극적 시도가 지속적으로 이어지지 못하였고, 행복도시로의 도시특화 부족, 공공주택의 획일적 디자인, 공공건축물 전체의 조화보다는 개별 건축물의 디자인 강조 등에 대한 논란이 여전히 있다. 그러나 도시특화를 위해 건축·토목 분야의 건설방식 개선을 통해 토지공급제도의 변경과 시행자와 사업자가 상호 윈윈(win-win)할 수 있는 참신한 제도의 마련은 수도이전을 추진하는 해외 도시의 디자인 특화 제도로 검토해 볼 수 있다.

1) Major International Competitions

A representative case was the international urban concept competition. To present a future vision for the administrative city and explore new urban cultures and forms, the international urban concept competition was held in May 2005, which selected five winning entries (see <Figure 3-13>).

Figure 3-13. Winning Entries of the International Urban Concept Competition



Source: Kim 2022, 5.

1) 주요 국제공모

대표적인 공모시행 사례는 도시개념 국제공모이다. 행복도시의 미래도시 비전 제시, 새로운 도시문화와 도시 형태 발굴을 위해 2005년 5월에 도시개념 국제공모를 시행하여 5편의 당선작을 선정했다(<그림 3-13> 참조).

그림 3-13. 도시개념 국제공모 당선작



자료: 김영환 2022, 5.

Prior to announcing the competition, 11 cases of local and international design competitions on urban concepts were analyzed to review competition methods, eligibility requirements, submission documents, jury panel, and evaluation criteria, and to formulate the competition plan. The evaluation criteria included the symbolism of locating government ministries; openness to accommodate cultural and artistic activities; the city's identity and creativity; integration, development, and utilization of basic urban services and infrastructure; environmental friendliness; strategies to enhance citizens' quality of everyday life; and the expression of civic consciousness among urban residents in a democratic society. Among the five winning entries, two proposed the concept of a "ring city" with an empty central core, which was later adopted as a guiding principle in the Master Plan for the Construction of the Administrative City.

The second competition was the international competition for central green space. Following the 2005 international urban concept competition, which established the basic framework of the ring city structure, the 2007 international competition for central green space was launched to develop a plan for the vacant core area of the city. The central green space is a large-scale open space covering 6.98km², encompassing plains and waterfront areas at the heart of the city. The city center is provided as a space for citizens and embodied as an ideological space for building a democratic, human-centered city.

In addition, there were international competitions for Cheotmaeul and the Government Complex Sejong. In 2006, an international design competition was held for Cheotmaeul (1.155km², 7,000 housing units), the first residential pilot project, to create a housing complex in line with the future vision of the administrative city, and the final plan was selected through the registration of 56 teams. Moreover, the international competition for Government Complex Sejong was conducted in 2006 to develop the master plan for the Public Administration Town, covering land use planning, pedestrian and transportation planning, open space and skyline planning, and major architectural planning.

공고하기 전, 국내외 도시개념의 설계경기(設計競技)를 추진한 사례 11편을 분석하여 공모방식, 참가 자격, 제출 서류, 심사위원 및 심사 기준 등에 대해 검토하고 공모계획을 수립했다. 심사 기준은 정부부처 배치의 상징성, 문화·예술 등 활동 수용을 위한 개방성, 도시의 정체성과 창조성, 도시 기초서비스와 기반시설의 통합, 개발, 활용 개념, 친환경성, 시민의 일상적 생활의 질 향상 방안, 민주사회에서 도시민의 시민의식 등의 표현을 평가했다. 5편 중 2편의 작품이 도시의 중심부를 비워 놓는 '환상형 도시(Ring City)'를 제안하였고, 이후 환상형 도시개념은 행복도시 건설기본계획의 기본방향으로 적용된다.

두 번째 공모 사례는 중앙녹지공간 국제공모이다. 2005년 도시개념 국제공모를 통해 환상형 도시구조의 기본골격이 형성되었고, 비어 있는 도시 한가운데의 중앙녹지공간에 대한 계획수립을 위해 2007년 중앙녹지공간 국제공모를 실시했다. 중앙녹지는 도시 중심에 평야 및 수변공간을 포함한 6.98km² 면적의 대규모 오픈스페이스로, 도시 중심은 시민을 위한 공간으로 제공하고 민주적인 인간중심의 도시 건설을 이념적 공간으로 구체화한 공간이다.

이외에도 첫마을과 정부세종청사 국제공모 사례가 있다. 2006년 행복도시 미래상에 부합하는 주거단지 조성을 위해 첫 번째 주거시범사업인 첫마을(1.155km², 7,000호)을 대상으로 국제설계경기를 시행하였고, 56개 팀의 참가 등록을 통해 최종안을 선정했다. 또한 정부세종청사 국제공모는 2006년 중심행정타운 마스터플랜을 위해 토지이용계획, 보행 및 교통계획, 오픈스페이스와 스카이라인 계획, 주요 건축계획을 포함한 국제공모를 시행했다.

2) Improving Construction Methods for Urban Specialization

The Urban Specialization Project introduces a land supply system departing from conventional development practices, establishes a sound architectural culture in the city, and changes the form of development into a structure where all the participants of urban development can coexist, rather than a profit-monopolizing structure dominated by business entities.

Table 3-13. Improving Construction Methods for Urban Specialization

Category	Before	After improvement
Land supply	Focused on drawing lots and highest-bid tendering	Expansion of competition methods (design competitions, project proposals, etc.)
Design	Review of minimum authorization or permission factors	Incorporation of new architectural designs and forms
Evaluation in Competitions	Quantitative evaluation (point-based system)	Discussion-based evaluation (Phase 3: proposal presentation, discussion, evaluation)
Effects	• Design: Tendency toward uniformity • New technology: Limited adoption • Design: Confined to individual facilities • Evaluation: Quantitative evaluation and procedural transparency are prioritized	• Design: Promotion of diversity and creativity • New technology: Active adoption • Design: Harmony with surrounding landscape • Evaluation: Qualitative evaluation and work quality are prioritized

Source: NAACC 2016, 353.

〈Table 3-13〉 provides the details before and after changing construction methods for urban specialization, summarizing land supply methods, design, competition evaluation criteria, and the resulting effects. For multi-family housing, the conventional lottery-based land supply method was differentiated and transformed into a design competition system that prioritized plots for developers submitting design and community plan proposals. For single-family housing, the method was changed so that the village design and theme are planned before land supply and allocation to foster the community, with each village assigned a unique character. Commercial land shifted from a highest-bid approach to the first-ever public competition system for project proposals, which constituted the comprehensive evaluation of architectural plans, management and operational plans, and pricing. In other words, this method offers land at a lower price to developers proposing aesthetically superior commercial buildings. In the public sector, the latest technologies and construction methods were applied to 61 public buildings including government offices and complex community centers and 83 bridges through design competitions and technical proposal bids.

2) 도시특화를 위한 건설방식 개선

‘도시특화사업’은 기존 개발 관행을 벗어난 토지공급제도를 도입하여 도시에 건전한 건축문화를 정립하고, 사업자의 이윤 독점 구조에서 도시개발의 모든 참여자가 공생할 수 있는 개발 구조로, 개발 행태를 변화시키는 프로젝트이다.

표 3-13. 도시특화를 위한 건설 방식 개선

구분	이전	개선
토지공급	추첨, 최고가 입찰 위주	공모방식 확대(설계 공모, 사업제안 등)
설계	최소 인·허가 요인 검토	새로운 건축 디자인·형식 반영
공모 시 평가	정량평가 (점수제)	토론평가(3단계 : 제안설명, 토론, 평가)
효과	• 디자인 : 획일화 경향 • 신기술 : 제한적 도입 • 설계 : 개별 시설물 국한 • 평가 : 양적 평가, 절차의 투명성 우선	• 디자인 : 다양성, 창의성 도모 • 신기술 : 적극적 도입 • 설계 : 주변 경관과 조화 • 평가 : 질적 평가, 작품의 품질 우선

자료: 행복청 2016, 353.

〈표 3-13〉은 도시특화를 위해 건설방식의 변경 전후 내용으로 토지공급 방식, 설계, 공모 평가기준, 이로 인한 효과를 정리한 것이다. 공동주택의 경우, 추첨에 의한 기존 토지공급 방식을 차별화하여 디자인과 커뮤니티 계획안을 제출하는 업체에 부지를 우선 공급하는 설계공모 방식으로 전환했다. 단독주택은 마을마다 특색을 갖고 마을 공동체를 활성화할 수 있도록, 부지 공급 전에 마을 디자인과 주제를 계획하여 분양하는 방식으로 변경했다. 상업용지는 최고가 입찰방식에서 탈피하여 최초로 건축계획, 관리운영계획, 가격을 종합평가해서 건축하는 사업제안 공모제도를 도입했다. 즉 미적으로 우수한 상가건물을 제안하는 업체에 토지를 저렴하게 공급해 주는 방식이다. 공공부문의 건축물은 설계공모, 기술제안 입찰을 통해 공공청사, 복합커뮤니티 센터 등 61개 공공건축물과 83개 교량에 최신 기술과 공법을 적용했다.

10. Urban Construction and Management

In contrast with conventional new towns, the administrative city involves both the public and private sectors conducting construction projects simultaneously, such as multiple government agencies and project implementers, resulting in complex, intertwined stakeholder interests and inevitable overlaps between development areas across sectors. Effective know-how is required to plan, coordinate, and control each project while effectively and appropriately managing numerous stakeholders, and systematic management of large-scale project funds and process management that considers inter-project linkages are essential.

Accordingly, based on the expertise in managing large-scale, public-centered national projects implemented prior to the administrative city, South Korea established administrative city project management measures for construction and operational management. Despite time losses in construction owing to delays in policy decision-making for the administrative city, adherence to the originally planned urban construction roadmap and relocation schedule was possible largely because of systematic project management and institutional support, including the Multi-functional Administrative City Program Administration System (MPAS). Therefore, for countries requiring knowledge regarding systematic construction management and operations, considering cooperation in the project management (PM) system and MPAS to comprehensively manage project processes, budgets, and contracts may be beneficial.

10. 도시건설 및 관리

행복도시는 기존 신도시와 다르게 여러 정부기관 및 사업시행자 등 공공과 민간이 동시다발적으로 건설사업을 수행하기 때문에 이해관계가 복잡하게 얽혀 있고, 각 부문 간 개발영역의 혼재가 있을 수밖에 없다. 각 사업의 계획·조정·통제와 수많은 이해당사자를 효과적이고 적절히 관리하는 노하우가 필요하고, 대규모 사업비의 체계적 관리와 사업별 연계성을 고려한 공정관리가 필수적이다.

이에 한국은 행복도시 이전에 시행된 공공 중심의 대규모 국책사업 관리 전문성을 기반으로 건설 및 운영관리를 위한 행복도시 종합사업관리방안을 마련했다. 행복도시 추진의 정책결정 지연으로 인해 건설에 있어 시간낭비가 있었음에도 불구하고, 당초 계획된 도시건설 로드맵과 이전 시기를 준수할 수 있었던 이유는, 체계적인 종합사업관리와 이를 뒷받침하는 종합사업관리 시스템(Multi-functional administrative city Program Administration System: MPAS, 이하 MPAS) 등 제도적 지원의 역할이 크다. 따라서 체계적 건설관리 및 운영에 대한 지식이 필요한 해외 국가에 사업공정 및 예산관리, 계약관리 등을 종합적으로 시행할 수 있는 종합사업관리(Project Management: PM) 제도와 MPAS 부문의 협력을 검토해 볼 수 있다.

1) Program Management (PM)

As shown in <Figure 3-14>, PM involves planning and managing multiple complex projects, making it a more comprehensive management approach than construction management (CM), which only focuses on planning and executing single projects. While CM focuses on the construction phase, PM plays the role of comprehensively analyzing the progress of each individual project and coordinating and managing the entire program. The administrative city PM established a management framework such as a project management team, project management procedures, work breakdown structure, and MPAS, and repeatedly carried out management processes such as planning, analysis, and improvement from individual project initiation to completion under this framework.

Figure 3-14. Work Scope of PM and CM

Category		Planning	Concept	Design	Construction	Trial Run	Notes
Program Management		Very Large Multiple Projects					Administrative city, new airport, high-speed rail, U.S. Military Base relocation projects -
Project Management		Single Project					Individual projects
Construction Management	Framework Act on the Construction Industry	Single Project					CM under the Framework Act on the Construction Industry
Construction Management	Conventional application				Single Project		Service-type CM commonly applied in South Korea
Construction Supervision					Single Project		Delegated supervisory authority CM under the Construction Technology Promotion Act (responsible supervision)

Source: NAACC 2021, 329.

1) 종합사업관리(Program Management: PM, 이하 PM)

PM은 <그림 3-14>와 같이 다수의 복합사업을 계획하고 관리하는 것으로, 특정 단일사업의 계획과 실행관리만 수행하는 건설사업관리(Construction Management: CM, 이하 CM)보다 복합적인 관리방식이다. CM이 실행에 해당하는 시공 단계에 초점을 맞춘 반면, PM은 단일사업별 진행 상황을 종합적으로 분석하여 전체 사업을 조정·관리하는 총괄적 역할을 한다. 행복도시 PM은 사업관리팀, 사업관리절차서, 업무분류체계, MPAS 등 업무체계를 구축해, 체계 아래에서 단위사업의 착수부터 종료까지 계획·분석·개선 등 관리 절차를 반복하여 수행했다.

그림 3-14. 종합사업관리(PM)와 건설사업관리(CM)의 업무 범위

구분		기획	개념	설계	건설	시운전	비고
Program Management		Very Large Multiple Projects					행복도시, 신공항, 고속철도, 미군기지이전사업 등
Project Management		Single Project					개별 프로젝트
Construction Management	「건설산업기본법」	Single Project					「건설산업기본법」의 건설사업관리
Construction Management	통념적 적용				Single Project		국내에서 일반적으로 적용되는 용역형 CM
Construction Supervision					Single Project		「건설기술진흥법」의 감독권한대행 CM (책임감리)

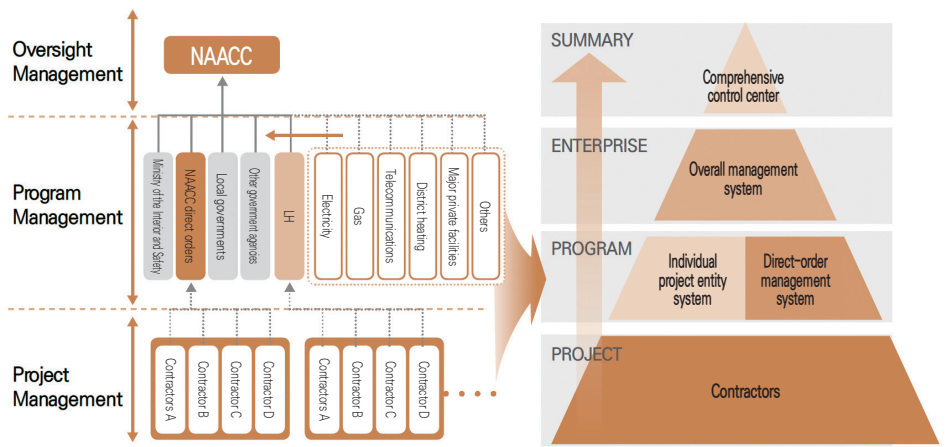
자료: 행복청 2021, 329.

2) MPAS

The Multi-functional Administrative City Program Administration System (MPAS) refers to overall management. It is a multi-layered hierarchical system capable of accommodating all participants in the administrative city construction and was developed in 2008. Through MPAS, the total project cost of KRW 22.5 trillion over the planned period until 2030 can be systematically executed and managed in coordination with the construction schedule.

〈Figure 3-15〉 shows the MPAS structure, which can accommodate all projects involved in the administrative city construction and manages the functions of the comprehensive control center, overall management system, and contractor management system in a pyramid structure. After contracting, business entities participating in administrative city construction are required to report key on-site information monthly through MPAS, including schedules and progress, payments for work completed, and deployed personnel, materials, and equipment. The reported construction information is systematically managed, aggregated, and analyzed as data to support optimal decision-making. As of 2021, 1,297 projects, including private-sector projects, were registered and managed in MPAS (1,092 completed, 175 in progress).

Figure 3-15. MPAS Structure



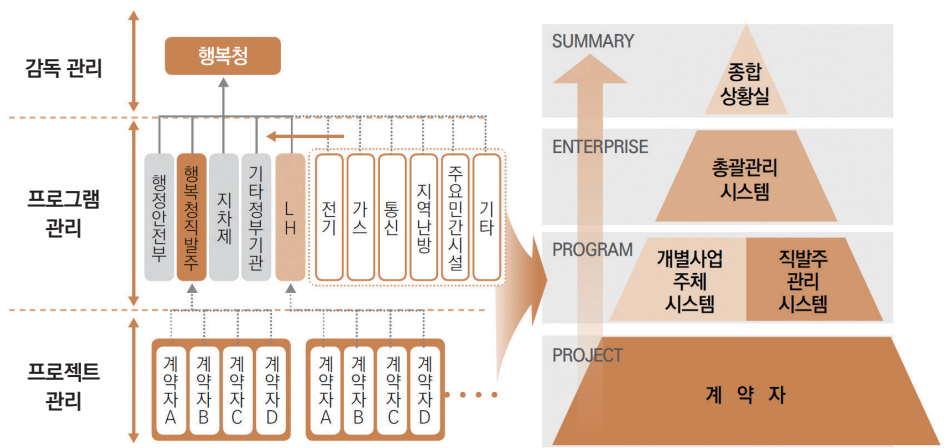
Source: NAACC 2021, 333.

2) 사업관리시스템(MPAS)

사업관리시스템(Multi-functional administrative city Program Administration System: MPAS, 이하 MPAS)은 총괄관리를 뜻한다. 행복도시 건설 참여자를 모두 수용할 수 있는 다층형 계층구조 시스템으로, 2008년에 개발되었다. MPAS를 통해 2030년까지 계획 기간 내 총 사업비 22조 5,000억 원이 공정계획과 연계해 체계적으로 집행·관리 될 수 있도록 개발하였다.

〈그림 3-15〉은 MPAS 구조로, 행복도시 건설의 참여사업을 모두 수용할 수 있고, 종합상황실, 총괄관리시스템, 계약자 관리시스템의 기능을 피라미드 형태로 관리하고 있다. 행복도시 건설사업 참여 사업자는 계약 후 MPAS를 통해 매월 일정과 진척 상황, 기성금액, 투입인력·자재·장비 등 현장 주요 정보를 보고해야 한다. 보고된 각종 건설정보는 체계적으로 관리하여, 데이터로 구축한 정보를 집계·분석하여 최적의 의사결정을 지원한다. 2021년 기준 MPAS 등록·관리 사업은 민간사업을 포함해 총 1,297개(완료 1,092개, 진행 175개)이다.

그림 3-15. MPAS 시스템 구조



자료: 행복청 2021, 333.

11. Urban Operation

Because capital relocation projects are implemented gradually over an extended period, a transitional phase inevitably occurs during urban construction where residents begin moving in and local governments are established. Accordingly, the municipal functions previously performed by the central construction agency are transferred to the local government, inevitably creating a transition period where urban operation authority is transferred. The lack of seamless transfer of urban operation to the local government after the completion of Phase 1 construction adversely impact urban stability and administrative services for residents. Therefore, the detailed experience of coordinating tasks for the establishment and relocation of the local government and transferring autonomous affairs—at the point when residents begin moving into the city and full-scale urban operations commence in the process of capital relocation—is a critical knowledge module that can be shared with other countries to ensure steady commencement of urban operation and eliminate gaps in administrative services.

1) Background

〈Figure 3-16〉 illustrates the process for the launch of Sejong City, the entity responsible for urban operation, which proceeded through the enactment of the Special Act on the Establishment of Sejong City (2010), the start of the Sejong City Launch Preparatory Group (2011), the formation of the NAACC-Sejong City Consultative Body (2011), and the inauguration of the autonomous government (2012).

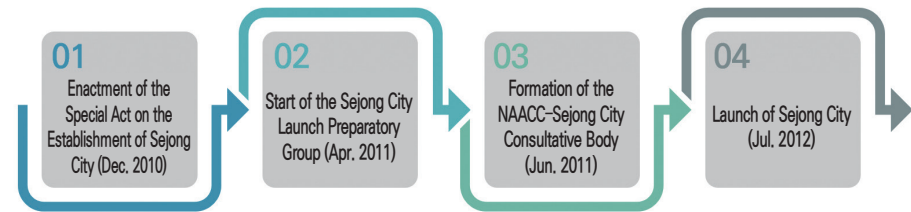
11. 도시운영

수도이전 사업은 장기간 단계적으로 추진되므로 도시건설 진행 중에 주민 입주 및 지방정부가 설립되는 전이 과정이 발생한다. 이에 따라 건설총괄기관이 수행하던 자치 업무를 지방정부에 이전하여 도시운영 권한을 이양하는 과도기가 발생할 수밖에 없다. 수도이전 1단계 건설 완료 이후 지방자치단체로 도시운영의 이관이 원활하지 않을 경우, 도시의 조치 안정과 주민 행정서비스에 부정적인 영향을 줄 수 있다. 따라서 수도이전 추진 단계 중 주민 입주가 시작되어 본격적인 도시가 운영되는 시점에 지방정부의 설립과 이관을 위한 업무협의 및 이관되는 자치사무 등 세부적인 경험은 안정적인 도시운영 착수와 행정서비스의 공백을 제거하기 위한 지식 요소로 해외 국가와 교류할 수 있는 모듈이다.

1) 추진 배경

〈그림 3-16〉은 도시운영 주체인 세종특별자치시의 설립 과정을 보여준다. 「지방자치정부 수립에 대한 특별법」 제정(2010년), 자치정부 출범준비단 발족(2011년), 행복청-세종시 업무협의체 구성(2011년), 자치정부 출범(2012년) 과정을 거쳐 진행되었다.

Figure 3-16. Background for the Launch of Sejong City



Source: Bang et al. 2023, 92.

Under the Special Act on the Construction of Administrative City, the NAACC executes national tasks related to the construction of the administrative city within the project area as well as certain autonomous affairs. However, with the enactment of the Special Act on the Establishment of Sejong City, some of the autonomous affairs previously handled by the NAACC were transferred to Sejong City, supporting its official launch in 2012.

그림 3-16. 세종특별자치시 출범 배경



자료: 방설아 외 2023, 92.

행복청은 「행정중심복합도시건설 특별법」에 의해 예정 지역 내 행정중심복합도시건설사업 관련 국가 사무뿐 아니라 자치사무 일부를 수행한다. 그러나 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제정에 따라, 행복청에서 수행하던 자치사무 일부를 세종시로 이관하고, 2012년 세종시 출범을 지원한다.

2) Formation of the NAACC-Sejong City Consultative Body

From June 2011 until the launch of Sejong City, the administrative city required dualization of the administrative entity owing to the allocation of authority in the project area and incorporated areas; therefore, the “Consultative Body for the Launch of Sejong City” was formed and operated to reconcile differences and ensure stable administrative services for residents. The Consultative Body consisted of the NAACC, the Sejong City Launch Preparatory Group, and Yeongi-gun.

The main matters discussed by the Consultative Body for Sejong City’s urban operation included the division of tasks for supporting the settlement of the first residents in Cheotmaeul, joint research on metropolitan area development, and methods for handing over tasks. To ensure timely public service for Cheotmaeul residents, temporary approval was granted for the use of state-owned property such as the police patrol division, 119 safety center, community center, and post office, and the use of amenities such as the Culture House and library was discussed. Moreover, measures were established to temporarily expand public transportation services in the surrounding areas, including increased bus frequency and extended last-trip times, to minimize inconvenience for commuting students.

2) 행복청-세종시 업무협의체 구성

행복도시는 2011년 6월부터 세종시 출범 이전까지, 예정 지역과 편입 지역의 권한 배분에 따라 사무 주체 이원화가 필요해지면서, 이견을 조정하고 주민 행정서비스를 안정적으로 제공하기 위해 ‘세종시 출범 준비를 위한 업무협의체’를 구성·운영하였다. 조직은 행복청과 세종시출범준비단, 연기군으로 구성했다.

세종시의 도시운영을 위한 업무협의체의 주요 협의 사항은 첫 입주 주민인 첫마을 주민의 정착 지원에 대한 업무 분담, 광역지역 개발에 대한 공동연구 추진 방안, 업무 인계인수 방법 등이다. 우선 첫마을 입주민 공공서비스 지원을 위해, 경찰지구대, 119안전센터, 주민센터, 우체국 등 국유재산의 임시 사용 승인 조치를 하여 공공서비스를 적기에 제공했고, 문화의 집과 도서관 등 편의시설 조치 활용을 협의했다. 또한 인근 지역의 통학 학생을 위한 버스 배차 및 막차 시간 연장 등 불편 최소화를 위한 인근 지역 대중교통 임시 확대 운영 방안을 마련했다.

3) Transfer and Action Plan for Autonomous Affairs to Sejong City

Before the launch of Sejong City, a portion of the autonomous affairs previously handled by the NAACC was transferred to Sejong City, most of which involved planning-related tasks needed to ensure project consistency and continuity and to link with the administrative city construction plan. Major examples include the preparation of local plans for intelligent transportation systems, urban gas projects, local public transportation planning, cultural heritage protection, maintenance/use/management and conservation of small rivers, installation of auxiliary parking lots, water supply master plan, sewage master plan, maintenance/use/management and conservation of rivers, and licensing or registration of passenger automobile transportation businesses.

In addition to the autonomous affairs they handled, the NAACC continued to perform 11 tasks that were central to the construction of the administrative city and that inevitably required NAACC involvement within the project area. These tasks include matters related to the formulation and amendment of the city master plan, drafting and decision of urban management plans, official notice of urban management plan standards, establishment and operation of the Urban Planning Committee, affairs related to the installation and management of common ducts, affairs related to the installation of artworks in buildings and related procedures, affairs related to the management of outdoor advertisements, affairs under the Building Act and the Framework Act on Building performed by local government heads, establishment and operation of architecture-related committees, and announcement of building standards.

Moreover, the NAACC and Sejong City agreed on the principle that, to prevent confusion arising from the dualization of the entity for administrative affairs, the project area would follow the NAACC's official notices, while other areas would follow Sejong City ordinances, and this principle was incorporated into the respective ordinances.

3) 자치사무의 세종시 이관 및 조치계획

세종시 출범 전 행복청이 수행하던 자치사무 일부를 세종시에 이관하였는데, 대부분 계획수립 사무로 사업의 일관성과 연속성 확보 및 행복도시 건설계획과 연계가 필요한 사업이었다. 대표적으로 지능형 교통체계에 관한 지방계획 수립, 도시가스사업, 지방 대중교통계획 수립, 문화재 보호, 소하천의 정비·이용·관리 및 보전, 부설주차장 설치, 수도정비기본계획, 하수도정비기본계획, 하천의 정비·이용·관리 및 보전, 여객자동차운송사업 면허 또는 등록업무 등이 있다.

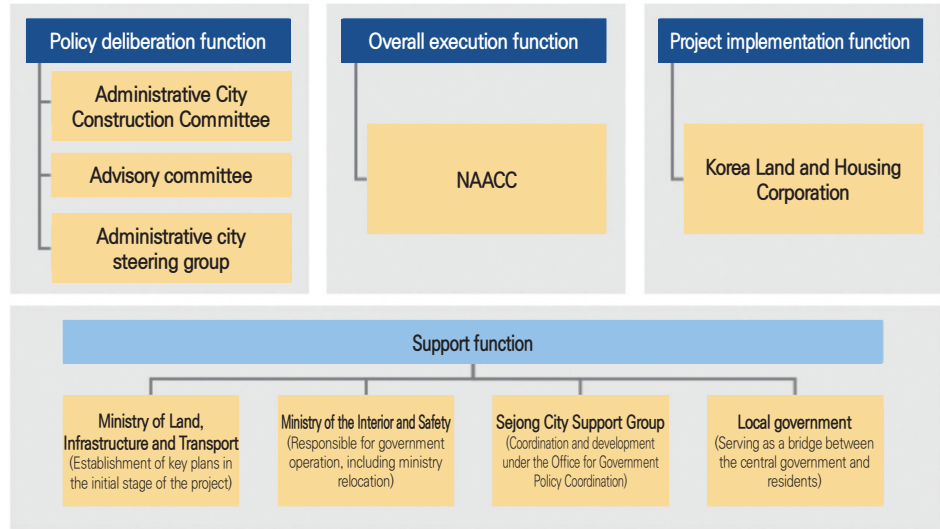
한편, 행복청이 수행 중인 자치사무 중 행복도시 건설의 중심 기능으로 예정 지역 내 행복청 수행이 불가피한 11개 사무는 행복청에서 지속적으로 수행했다. 관련 업무는 도시기본계획 수립·변경, 도시관리계획 입안·결정, 도시관리계획 기준고시, 도시계획위원회 설치·운영, 공동구 설치·관리 등에 관한 사무, 건축물에 대한 미술작품 설치 및 철차 등에 관한 사무, 옥외광고물 등의 관리 등에 관한 사무, 「건축법」 및 「건축기본법」상 자치단체장이 수행하는 사무, 건축사무 관련 건축위원회 구성·운영, 건축기준 고시 등이다.

또한 행복청과 세종시는 사무처리 주체 이원화에 따른 혼선 방지를 위해 예정 지역은 행복청 고시에 따르고, 그 외 지역은 세종시 조례에 따른다는 원칙에 합의하고 조례에 각각 반영하였다.

12. Organizational Structure

The implementation framework for the construction of the administrative city is divided, as shown in <Figure 3-17>, into the policy deliberation function as the highest decision-making body, the overall execution function carried out by the NAACC, and the project implementation and support functions performed by Korea Land and Housing Corporation.

Figure 3-17. Implementation Framework for the Construction of the Administrative City

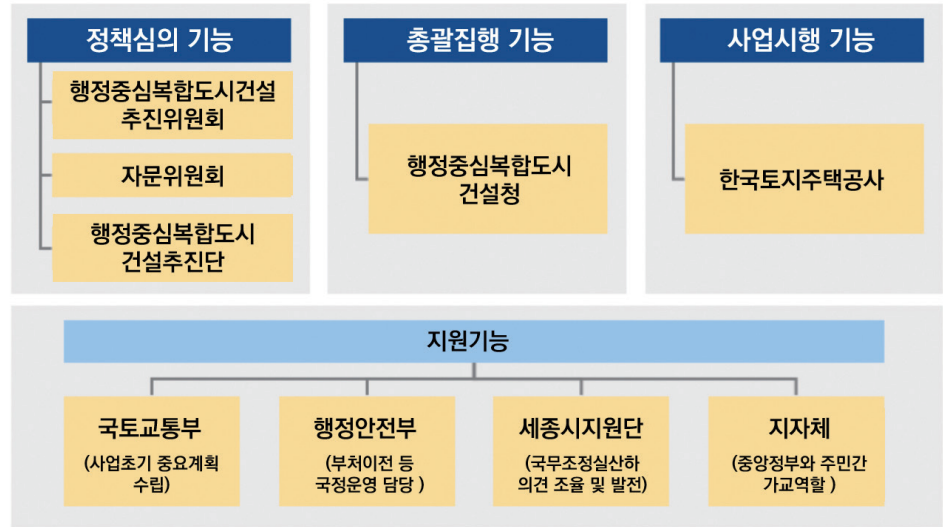


Source: Korea Land and Housing Corporation et al. 2022, 114.

12. 조직구성

행복도시 건설의 실행추진 체계는 <그림 3-17>과 같이 최고 의사결정기구인 정책심의 기능, 행복청의 역할인 총괄집행 기능, 한국토지주택공사의 역할인 사업시행 기능 및 지원 기능으로 구분된다.

그림 3-17. 행복도시 건설 실행추진 체계



자료: 한국토지주택공사 외. 2022, 114.

1) Policy Deliberation: Administrative City Construction Committee

The Administrative City Construction Committee (hereafter referred to as the Committee) is established to deliberate on key policy matters related to the efficient promotion of the administrative city construction project, and was initially set up under the direct authority of the President. Pursuant to the Special Act, the Committee is responsible for designating the project area, formulating and reviewing various land use plans, designating the project implementer, and managing and operating special accounts for the administrative city. The Committee constitutes an advisory panel and the multifunctional administrative city steering group. The advisory panel was composed of 100 experts from various fields and constituted four divisions of operation—planning and design, infrastructure, planning and operations, and resident support—corresponding to the organizational structure of the NAACC, as shown in <Table 3-14>. The administrative city steering group functioned as an organization providing administrative support to the Committee and the advisory panel until the NAACC system was fully established. It was composed of personnel sent from relevant agencies, including central government ministries, the Korea Land and Housing Corporation, and the Korea Real Estate Board.

Table 3-14. Responsibilities of the Advisory Committee according to Division

Division	Responsibilities
Planning and Design Division	Matters related to the master, development, and implementation plans / urban master and management plans, district-unit plans / layout and construction plans for government office buildings / plans for parks and green spaces, landscaping, landmark buildings / plans for residential complex, creation of Cheotmaeul
Infrastructure Division	Installation of urban and metropolitan infrastructure / environmental and transportation plans, information and communications plans, energy supply, water control and utilization plans / river and ecological environment plans / disaster prevention and protection plans / establishment of education, culture, and welfare systems
Planning and Operations Division	Public relations and collection of public opinion / naming of the city / CM / economic feasibility analysis / financing / relocation measures for central administrative agencies / welfare measures for relocated employees, measures to enhance administrative efficiency
Resident Facilities Division	Matters related to attracting universities, general hospitals, and large commercial and distribution facilities
Others	Matters related to the construction and operation plans for cultural and artistic facilities, leisure and sports facilities / welfare facilities

Source: Korea Land and Housing Corporation et al. 2022, 117.

1) 정책심의: 행정중심복합도시건설추진위원회

행정중심복합도시건설추진위원회(이하 추진위)는 행복도시 건설의 효율적 추진을 위한 관련 중요 정책 사항을 심의하는 기구로, 초기에 대통령 직속으로 설치되었다. 추진위는 특별법에 의거하여, 사업예정 지역의 지정, 각종 토지계획 수립 및 심의, 사업시행자 지정, 행복도시 특별회계 관리 및 운용을 담당하는 역할을 한다. 추진위 산하에는 자문위원회와 행정중심복합도시건설추진단이 있다. 자문위원회는 각 분야 전문가 100인으로 구성되며, 행복청 직제체계에 대응해 <표 3-14>와 같이 계획설계, 기반시설, 기획운영, 주민지원의 네 개 분과로 나누어 운영했다. 행복도시추진단은 행복청 체계 확립 전까지 추진위와 자문위의 사무지원을 담당하는 조직으로, 중앙정부부처, 한국토지주택공사, 한국부동산원 등 관계기관에서 파견된 인력으로 구성되었다.

표 3-14. 자문위원회 분과위원별 소관업무

구분	소관업무
계획설계분과	기본·개발·실시계획 / 도시기본·관리계획, 지구단위계획 / 정부청사 배치 및 건립계획/ 공원·녹지계획, 경관계획, 상징 건축물 건립계획 / 주거단지 계획, 청마을 조성 등에 관한 사항
기반시설분과	도시기반시설 및 광역기반시설 설치 / 환경 및 교통 계획, 정보통신계획, 에너지 공급, 치수·이수계획 / 하천 및 생태환경계획 / 방재·방호 계획 / 교육·문화·복지시스템 구축 등
기획운영분과	홍보 및 여론 수렴 / 도시명칭 제정 / 건설사업관리 / 경제성 분석 / 재원 마련 / 중앙행정기관 이전 대책 / 이전기관 종사자 복지 대책, 행정 효율성 향상 대책 등에 관한 사항
주민시설분과	대학, 종합병원, 대형 상업유통시설 유치 등에 관한 사항
기타	문화·예술 관련 시설 및 을 비롯해 여가·체육활동 시설의 건립 및 운영계획 등에 관한 사항 / 복지시설

자료: 한국토지주택공사 외 2022, 117.

2) Overall Execution: National Agency for Administrative City Construction (NAACC)

The overall executing body, the National Agency for Administrative City Construction (NAACC), was established pursuant to Article 38 of the Special Act on the Construction of Administrative City as the organization responsible for overseeing the administrative city construction project, such as the formulation of development plans and building administration within the project area. Established in 2006, it has performed the functions of the Committee and steering group, and has since played a key role in the construction of the administrative city as the de facto administrative capital.

South Korea’s new town development projects before the administrative city were led by the Ministry of Land, Infrastructure and Transport, without the establishment of separate management organizations at the level of central government departments. However, a separate implementation framework, organized as a project management organization, was established for the administrative city to ensure consistent and systematic policy implementation. The key tasks of the NAACC are divided into policy tasks and execution tasks, as shown in <Table 3-15>. Policy tasks include major urban plan formulation and system establishment, and execution tasks include plan approvals, measure formulation, completion inspections, and management of special accounts.

Table 3-15. Policy Tasks and Execution Tasks of the NAACC

Category	Key Tasks
Policy tasks	Formulation of master plan for construction management and development plan / Urban planning and metropolitan plan formulation / Establishment of measures to improve metropolitan transportation / Formulation of pilot district construction plan and housing supply plan / Formulation of infrastructure installation plan / Establishment of various systems / Formulation of measures for supply of construction materials and workforce / Formulation and support of relocation plan for central administrative agencies / Planning of projects to support peripheral areas
Execution tasks	Approval of administrative city implementation plan of project implementer / Approval of supply plans of developed land and advance supply / Designation and management of district units and special planning zones / Formulation and operation of measures to prevent urban sprawl and real estate speculation / Planning and approval of housing construction projects / Completion inspection of administrative city construction project / Consultation on the abolition of use of national and public properties within the project area / Management and operation of special accounts / Land expropriation and compensation / Formulation of resettlement and livelihood support measures and resident projects in peripheral areas / Authorization of activities within the project area and approval tasks in peripheral areas / Consultation on the retention of zones, areas, districts, or blocks designated, decided, announced, or approved under other laws and on the implementation of project plans / Building permissions and various architectural administration tasks / Establishment of cemetery parks and other burial measures / Formulation and coordination of measures for the preservation and utilization of cultural heritage

Source: NAACC 2006; Korea Land and Housing Corporation et al. 2022, 121.

2) 총괄집행: 행정중심복합도시건설청

총괄집행기관인 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)은 「행복도시 특별법」 제38조에 의거하여, 예정 지역 내 개발계획 수립 및 건축 행정업무 등 행복도시 건설사업을 총괄하는 기구이다. 2006년에 설치되어 추진위와 추진단의 수행업무를 이행하며, 현재까지 실질적 행정수도를 위한 행복도시 건설의 중추적 역할을 하고 있다.

행복도시 이전의 한국의 신도시 건설은 국토교통부 주관으로 사업이 추진되었기 때문에, 중앙부처급의 별도 관리 조직을 구성하지 않았다. 그러나 행복도시는 정책의 일관적이고 체계적인 추진을 위해 별도의 추진 체계를 마련하여 사업총괄관리 전문조직으로 구성했다. 행복청의 주요 업무는 <표 3-15>와 같이 정책업무와 집행업무로 구성되어 있다. 정책업무는 주요 도시계획 수립과 시스템 구축 등이며, 집행업무는 계획의 승인 및 대책 수립, 준공검사와 특별회계 관리 등을 수행하고 있다.

표 3-15. 행복청의 정책업무와 집행업무

구분	주요 업무
정책업무	건설기본계획 관리 및 개발계획 수립 / 도시계획 및 광역도시계획 수립 / 광역교통개선대책 수립 / 시범지구건설계획 및 주택공급계획 수립 / 기반시설 설치계획 수립 / 각종 시스템 구축 / 건설자재 및 인력수급대책 수립 / 중앙행정기관 등 이전계획업무 수립·지원 / 주변 지역 지원사업 계획
집행업무	사업시행자의 행복도시 실시계획 승인 / 조성토지 공급계획 및 선수·공급 승인 / 지구 단위 및 특별계획구역 지정·관리 / 난개발 방지 및 부동산투기방지대책 수립·운영 / 주택건설사업 사업계획 및 승인 / 행복도시 건설사업 준공검사 / 예정지역예정 지역 내 국·공유 재산의 용도 폐지 등 관련 협의 / 특별회계의 관리·운영 / 토지 수용·보상 / 이주·생활대책 수립 및 주변 지역 내 주민사업 / 예정지역예정 지역 내 행위 허가 및 주변 지역 내 승인업무 / 타 법률에 의하여 기지정·결정·고시·공고 또는 승인된 구역·지역·지구·구획 등의 존치 여부 및 사업계획의 시행 여부 협의 / 건축허가 및 각종 건축사무 / 묘지공원 조성 등 장묘대책 / 문화재 보존 및 활용 대책 수립 조정

자료: 행복청 2006 ; 한국토지주택공사 외 2022, 121.

The NAACC can be defined as a project management organization (PMO). With the participation of diverse business entities, including the private sector, it plays the role of systematically overseeing and coordinating the activities of individual institutions. Countries promoting capital relocation often establish a PMO such as the NAACC at the initial stage to secure project momentum; however, there may be obstacles regarding the new organization's expertise, staffing, and task distribution with existing organizations. The experience of the NAACC as a PMO corresponds to the needs of countries requesting cooperation and can serve as an Intellectualization Module that may evolve into forms of cooperation such as policy consulting.

3) Project Implementer: Korea Land and Housing Corporation

Pursuant to Article 6 of the Special Act on the Construction of Administrative City, the Korea Land and Housing Corporation was designated as the administrative city project implementer in May 2005, and was responsible for land development, construction of public office buildings, and urban infrastructure such as roads until the end of 2011. The project implementer assumes practical and legal responsibility for the urban development project and carries out tasks such as 1) formulation of the implementation plan, 2) compensation and resident relocation/livelihood support measures, and 3) urban development and land supply.

South Korea has public enterprises specializing in urban development such as the Korea Land and Housing Corporation, allowing the project implementation function to be separately assigned and entrusted. However, in many overseas countries where urban construction is led by private companies, the use of a public enterprise for project implementation is difficult. Nevertheless, the role of a project implementer is necessary for land expropriation, compensation, public infrastructure installation, and practical construction management, and in the absence of a public enterprise, a modified approach involving adjustment of the implementer's role may be necessary.

행복청의 성격을 규정하면 사업총괄관리전문조직(Project Management Organization: PMO, 이하 PMO)이라 정의할 수 있다. 민간 등 다양한 사업주체의 참여에 따라, 개별 기관의 활동을 체계적으로 총괄 감독하는 역할을 한다. 수도이전을 추진하는 국가들은 초기에 행복청과 같은 PMO를 설치하여 사업의 추진력을 확보하려 하지만, 신설 조직의 전문성, 인력충원, 기존 조직과의 업무분담 등 장애요인이 있을 수 있다. PMO로서 행정중심복합도시건설청의 역할에 대한 경험은 협력요청국의 수요와도 일치하며 정책 컨설팅 등의 협력 유형으로 발전할 수 있는 지식화 모듈이 될 수 있다.

3) 사업시행자 : 한국토지주택공사

「행복도시 특별법」 제6조에 따라 2005년 5월 행복도시 사업시행자로 한국토지공사가 지정되었고, 2011년 말까지 부지 조성, 공공청사 건축과 도로 등 도시기반시설 건설을 담당했다. 사업시행자는 도시개발사업의 실무와 법적 책임을 지며, △실시계획 수립, △보상과 주민 이주·생활대책 마련, △도시개발과 토지공급 등의 업무를 수행한다.

한국에는 도시개발을 전문으로 하는 한국토지주택공사 같은 공기업이 있어, 사업시행 기능을 별도로 분리하여 일임할 수 있었다. 그러나 민간기업의 주도 아래 도시건설이 추진되는 다수의 해외 국가에서는 공기업을 활용한 사업 시행이 쉽지 않다. 하지만 토지수용, 보상, 공공인프라 설치 및 실무적 건설관리 추진을 위해서 사업시행자의 역할이 필요하며, 공기업이 없을 경우 시행자 역할의 재조정을 통해 변화된 방식의 적용을 고려해야 할 것이다.

13. Financing

Financing is one of the biggest challenges for most countries pursuing capital relocation. In particular, the ratio of public to private investment, strategies for attracting private capital, and methods for securing public funds are key issues. In the case of South Korea's administrative city, a high level of public funding in the initial stages helped establish basic urban infrastructure and create livable conditions. However, public fund allocation is not always beneficial. Budget execution may lag from the government's perspective, and the project implementer may face lower profit margins than the private sector, limiting reinvestment.

Therefore, examining knowledge modules on financing—such as the division of financing between public and private sectors, the input ratio and responsibility for each type of fund at different phases, strategies for covering construction costs using relocated sites, and cases of private capital mobilization—may be necessary to examine the financing mechanisms and practical applications in the administrative city.

1) Total Construction Cost Estimation and Execution Status

As of December 2020, the ratio of public to private funds and the funding scale for construction in the administrative city are shown in <Table 3-16>. The total construction cost amounted to KRW 106.83 trillion, KRW 30.19 trillion (28.3%) of which was provided by the public sector and KRW 73.64 trillion (71.7%) by the private sector. As of December 2020, the execution status showed that 67.7% of public funds and 40.65% of private funds had been executed, totaling KRW 51.61 trillion (48.31%) deployed.

The financing division between public and private sectors for each facility category is as shown in <Table 3-17>, which illustrates that public funds were allocated in most cases.

13. 재원조달

대다수의 수도이전 추진국의 가장 큰 어려움 중 하나는 재원조달이다. 특히 민간과 공공재원의 투입비율, 민간자본 유치 방안, 공공재원 확보 방법 등이 주요 쟁점이 된다. 행복도시의 경우, 초기 단계에 공공자금의 투입률이 높아 도시 기초 인프라 및 정주여건 조성에 도움이 되었다. 그러나 공공재원의 투입이 무조건 좋은 것만은 아니다. 정부 입장에서는 예산집행이 부진해지고, 사업시행자는 민간보다 사업 이익률이 낮고 재투자가 활성화되지 못하는 부작용도 있다.

따라서 공공과 민간의 재원조달 분담, 단계별 각 재원의 투입비율과 부담항목, 이전 적지를 활용한 건설비 총당 방안, 민간자금 조달사례 등 재원조달 방안의 지식 모듈을 검토하여 행복도시의 재원조달과 활용 사례를 살펴볼 필요가 있다.

1) 총 건설비용 산정과 집행 현황

2020년 12월 기준, 행복도시 건설에 투입된 공공자금과 민간자금 비율 및 건설 대상 자금 규모는 <표 3-16>과 같다. 총 건설 규모는 106조 8,300억 원이며, 이중 공공에서 30조 1,900억 원(28.3%), 민간에서 73조 6,400억 원(71.7%)이 조달되었다. 2020년 12월 기준 집행 현황은 공공부문의 67.7%, 민간부문의 40.65%가 집행되었고, 합계 51조 6,100억 원(48.31%)의 재원이 투입되었다.

각 시설 항목별로 공공과 민간의 재원조달 분담방식을 살펴보면 <표 3-17>과 같으며, 대부분의 항목에서 공공 재원이 투입되었음을 알 수 있다.

Table 3-16. Public and Private Sector Financing Plan for the Administrative City

Category			Construction Scale		Execution Status (Dec. 2020)	
			Amount (trillion KRW)	Percentage (%)	Amount (trillion KRW)	Percentage (%)
Public sector			30.19	28.3	20.44	67.7
	NAACC	Arterial roads, public buildings, etc.	8.50	8.0	5.81	68.3
	Korea Land and Housing Corporation	Site development, infrastructure, etc.	14.00	13.1	10.47	74.79
	Government-funded research and affiliated agencies	Sejong National Research Complex, Korea Ship Safety Technology Authority, etc.	1.22	1.1	1.22	100.00
	Educational facilities	Kindergartens, elementary, middle, high schools, and universities	3.46	3.2	0.84	24.28
	Facilities under development project authorities	Electricity, telecommunications, gas, combined heat and power plants, National Arboretum, etc.	3.01	2.8	2.10	69.77
Private sector			76.64	71.7	31.16	40.65
	Residential facilities	Multi-family and single-family housing	49.29	46.1	-	-
	Commercial facilities	Commercial retail buildings	19.11	17.9	-	-
	Industrial facilities	Knowledge industry centers, IT industry facilities, etc.	2.83	2.6	-	-
	Medical facilities	University hospitals and other comprehensive medical facilities	1.18	1.1	-	-
	Other facilities	Religious, childcare, gas stations, parking facilities, etc.	4.23	4.0	-	-
Total			106.83	100.0	51.61	48.31

Source: Adapted from Yoo et al., 2021, pp. 122, 124.

표 3-16. 행복도시 공공 및 민간 자금조달 계획

구분			건설 규모		집행 현황 (2020년 12월)	
			금액(조 원)	비율(%)	금액(조 원)	비율(%)
공공부문			30.19	28.3	20.44	67.7
	행복청	광역도로, 공공 건축 등	8.50	8.0	5.81	68.3
	한국토지주택공사	부지 조성, 기반시설 등	14.00	13.1	10.47	74.79
	정부출연 연구 및 산하기관	세종국책 연구단지, 선박안전기술공단 등	1.22	1.1	1.22	100.00
	교육시설	유·초·중·고교 및 대학	3.46	3.2	0.84	24.28
	개발 사업 주체시설	전기·통신·가스, 열병합발전소, 국립수목원 등	3.01	2.8	2.10	69.77
민간부문			76.64	71.7	31.16	40.65
	주거시설	공동주택 및 단독주택	49.29	46.1	-	-
	상업시설	상업용 상가	19.11	17.9	-	-
	산업시설	지식산업센터, IT 산업시설 등	2.83	2.6	-	-
	의료시설	대학병원 등 종합 의료 시설	1.18	1.1	-	-
	기타 시설	종교·보육·주유·주차시설 등	4.23	4.0	-	-
합계			106.83	100.0	51.61	48.31

자료: 행복청 내부자료 (2021) ; 유기는 외 2021, 122, 124를 재구성.

Table 3-17. Division of Funds for the Administrative City

Category	Item by facility	Public sector	Private sector	Public + private sectors
Central administrative functions	Central administrative office building	○		
Metropolitan transportation facilities	Metropolitan transportation facilities, internal traffic facilities			○
Infrastructure	Water supply facilities, sewage treatment facilities, water pollution prevention facilities, waste treatment facilities, electricity supply facilities, gas supply facilities, heat supply facilities, broadcasting and telecommunications facilities, common ducts			○
Public facilities	City administrative buildings, police station / police patrol divisions / community safety center, fire station / 119 Safety Center, level-4 post office / level-6 post office, public health center / branch health center, court / prosecutors' office, tax office, education office	○		
Educational facilities	School facilities			○
Welfare facilities	Welfare facilities for children, elderly, and persons with disabilities			○
Cultural facilities	Community cultural and sports facilities			○
Special facilities	Protection facilities / symbolic sculptures	○		
Other facilities	Other ancillary facilities	○		
Relocated facilities	Research institutes (17)	○		
Residential facilities	Cheotmaeul and residential complexes			○
Commercial and office facilities	Commercial / office facilities		○	

Source: Ministry of Construction and Transportation 2006, 416.

표 3-17. 행복도시 자원조달 분담방안식

구분	시설별 항목	공공부문	민간부문	공공+민간 부문
중앙행정기능	중앙행정청사	○		
광역교통시설	광역교통시설, 내부교통시설			○
기반시설	수도공급시설, 하수도 처리시설, 수질오염 방지시설, 폐기물처리시설, 전기공급시설, 가스공급시설, 연공급시설, 방송 통신 시설, 공동구			○
공공시설	도시행정청사, 경찰서 / 순찰지구대 / 치안 서비스센터, 소방서 / 119 안전센터, 4급 우체국 / 6급 우체국, 보건소 / 보건지소, 법원 / 검찰청, 세무서, 교육청	○		
교육시설	학교시설			○
복지시설	아동/, 노인/, 장애인 복지시설			○
문화시설	주민 문화 / 체육시설			○
특수시설	방호시설 / 상징조형물	○		
기타 시설	기타 부대시설	○		
이전시설	연구기관(17개)	○		
주거시설	첫 마을 및 주거단지			○
상업업무시설	상업 / 업무시설		○	

자료: 건설교통부 2006, 416.

2) Public Fund Mobilization Plan

To construct the administrative city, KRW 22.5 trillion (government KRW 8.5 trillion, project implementer KRW 14 trillion) is planned for investment by 2030, with the government share of KRW 8.5 trillion based on 2003 constant prices. The government budget of KRW 8.5 trillion is managed by the NAACC, which allocates funds to items such as metropolitan infrastructure, special facilities, public buildings, and land costs, establishing a funding plan according to the construction progress at each phase.

The project implementer, Korea Land and Housing Corporation, invests KRW 14 trillion, including land compensation costs (KRW 5.01 trillion) and site development and infrastructure costs (KRW 8.99 trillion), having executed 74.8% of the budget as of 2020.

Funds for financing government-sector projects, such as the construction of relocated office buildings, were mobilized through government budgets, proceeds from public building sales, contributions from local governments, national bonds, and local bonds.

2) 공공자금 조달방안

행복도시 건설을 위해 2030년까지 총 22조 5,000억 원(정부 8조 5,000억 원, 시행자 14조 원)을 투자할 계획이며, 정부 부담분은 2003년도 불변가격 기준으로 8조 5,000억 원이다. 정부예산 8조 5,000억 원은 행복청이 관리하며 광역 기반시설·특수시설, 공공건축, 용지비 등의 항목에 자금을 조달하고 건설 단계별로 진행률에 따라 자원계획을 수립한다.

사업시행자인 한국토지주택공사는 용지보상비(5조 100억 원), 부지 조성 및 기반시설비용(8조 9,900억 원) 등 14조 원을 투자하며, 2020년 기준 74.8%의 예산을 집행했다.

이전 대상 청사 건설 등과 관련된 정부부문의 자원 조달방안으로 정부재정, 공공청사 매각대금, 지자체 부담금, 국채, 지방채 발행 등의 방법으로 조달하였다.

Table 3-18. Financing Plan for Government and Project Implementer Shares by Phase

(Unit: trillion KRW)

Category		Phase 1 (2007– 2015)	Phase 2 (2016– 2020)	Phase 3 (2021– 2030)	Total	Construction progress (%)
Total government share		6.03	1.75	0.72	8.50	68.4
NAACC	Metropolitan transportation infrastructure, special facilities	1.80	1.35		3.15	
	• Roads, etc. • Special facilities (protection facilities, etc.)	1.35	1.35	–	2.70	
		0.45	–	–	0.45	
	Public buildings	3.11	0.28	0.52	3.91	
	• Central administrative facilities • Local administration, public/welfare/cultural/educational facilities • Other facilities	1.20	–	–	1.20	
		1.69	0.28	0.52	2.49	
		0.22	–	–	0.22	
	Land cost	1.12	0.12	0.20	1.44	
	• Land for central administration • Public land	0.40	–	–	0.40	
		0.72	0.12	0.20	1.04	
Total project implementer share		10.99	1.69	1.32	14.00	74.8
Korea Land and Housing Corporation	Urban infrastructure development (Land compensation, site development, and infrastructure)	10.99	1.69	1.32	14.00	
Total		17.02	3.44	2.04	22.50	72.3

Source: Adapted with reference to NAACC 2008b, 7; Yoo et al. 2021, 123.

표 3-18. 정부부담 및 사업시행자 단계별 자금조달 계획

(단위: 조 원)

구 분		1단계 (2007~ 2015년)	2단계 (2016~ 2020년)	3단계 (2021~ 2030년)	합계	건설 진행률 (%)
정부부담 부담비용 합계		6.03	1.75	0.72	8.50	68.4
행 복 청	광역교통기반시설, 특수시설	1.80	1.35		3.15	
	• 도로 등 • 특수시설(방호시설 등)	1.35	1.35	-	2.70	
		0.45	-	-	0.45	
	공공건축	3.11	0.28	0.52	3.91	
	• 중앙행정시설 • 지방행정/, 공공/·복지/·문화/·교육 시설 • 기타 시설	1.20	-	-	1.20	
		1.69	0.28	0.52	2.49	
		0.22	-	-	0.22	
	용지비	1.12	0.12	0.20	1.44	
	• 중앙행정 용지 • 공공용지	0.40	-	-	0.40	
		0.72	0.12	0.20	1.04	
사업시행자 부담비용 합계		10.99	1.69	1.32	14.00	74.8
한국토지 주택공사	도시기반 조성 (용지보상, 부지조성 및 기반시설)	10.99	1.69	1.32	14.00	
합계		17.02	3.44	2.04	22.50	72.3

자료: 행복청 2008b, 7 ; 유기은 외 2021, 123을 참고하여 재구성.

14. Urban Infrastructure and Services

The knowledge of capital relocation policies and systems, as well as knowledge on constructing an administrative city as an eco-friendly and smart city today, represents urban development knowledge that other countries are eager to exchange and constitutes a global competitiveness factor for the administrative city. Beyond the key knowledge modules of Phase 1 of administrative city construction discussed earlier, excellent urban infrastructure and services play a critical role in enhancing city competitiveness and stabilizing settlement. Planning of living zones to expand self-sufficiency functions, establishment of a smart city to lay the foundation for developing a high-tech city, metropolitan transportation systems for the mutually beneficial development of peripheral areas, and creation of a low-carbon environmentally friendly city all form the Intellectualization Module of the administrative city's superior infrastructure and services.

1) Complex Community Centers by Living Zone

The administrative city established complex community centers to enhance the quality of community life and expand the facilities. These centers combine public facilities such as administrative, cultural, childcare, and sports services into welfare facilities that improve resident benefits in each living zone and they provide one-stop services of leisure activities and various resident services. When constructing the complex community centers, combining multiple facilities was effective in reducing budgets for land acquisition, construction, and operation management. In terms of service, these centers consistently rank high in resident satisfaction surveys and have received strong positive responses from residents.

One complex community center will be built for each basic living zone, with a total of 23 centers, 15 of which have been completed so far. Metropolitan welfare support centers are being constructed in phases from 2009 to 2030, with one center per living zone, totaling 6 centers. Each of the six living zones is subdivided into three to four basic living zones, with one serving as the representative community for the zone. The planning standard is one complex community center per 20,000–30,000 residents in a basic living zone, and one metropolitan welfare support center per 50,000–100,000 residents.

14. 도시 인프라 및 서비스

수도이전 추진의 정책·제도적 지식뿐 아니라 오늘날 친환경·스마트도시로의 행복도시 건설에 대한 지식도 해외 국들이 교류하고 싶은 도시개발 지식이며, 행복도시의 글로벌 경쟁요소이다. 앞에서 다루었던 행복도시 건설 1단계의 주요 지식 모듈 외에, 도시의 우수 인프라와 서비스는 도시 경쟁력을 높이고 정주 안정화를 높이는 데 중요한 부분을 차지한다. 자족기능 확충을 위한 생활권 계획, 첨단도시 조성 기반 마련을 위한 스마트도시 구축, 주변 지역 상생을 위한 광역교통체계, 저탄소 친환경 도시 조성 등이 행복도시의 우수 인프라와 서비스 지식화 모듈이다.

1) 생활권별 복합커뮤니티센터

행복도시는 지역생활 공동체의 질적 향상과 시설 확충을 위해 복합커뮤니티센터를 건립했다. 복합커뮤니티센터는 행정·문화·보육·체육 등 공공시설을 복합화하여 각 생활권의 주민 편의를 증진하는 복지시설로, 여가 활동과 다양한 대주민 서비스를 원스톱(one stop)으로 제공하고 있다. 복합커뮤니티센터 건립 시, 시설을 복합화하여 부지매입 비용과 건축 비용, 운영관리 비용 등의 예산을 절감하는 효과를 보았다. 복합커뮤니티센터는 서비스 면에서 행복도시 주민의 만족도 조사에서 항상 높은 순위를 차지하고 있으며, 주민들로부터 큰 호응을 얻고 있다.

복합커뮤니티센터는 각 기초생활권별 1개소씩 총 23개소에 건립할 예정이며, 현재까지 15개소가 건립되었다. 광역복지지원센터는 생활권별로 1개소씩 총 6개소를 2009년부터 2030년까지 단계적으로 건립하고 있다. 총 6개 생활권은 각 3~4개의 기초생활권으로 세분되며, 그중 1개는 해당 생활권을 대표하는 지역생활권 역할을 한다. 기초생활권 복합커뮤니티센터는 인구 2만~3만 명당 1개소, 광역복지지원센터는 5만~10만 명당 1개소로 계획되어 있다.

Table 3-19. Key Facilities of Complex Community Centers

Category	Target	Function	Specific facilities
Complex community centers (23)	Basic living zone residents, infants, children, elderly, etc.	Child welfare facilities Elderly welfare facilities	• Children: Childcare facilities, shared parenting centers, etc. • Elderly: Senior leisure facilities, senior classes, etc.
Metropolitan welfare support centers (6)	Regional living zone residents, elderly, persons with disabilities, women, youth, etc.	Comprehensive welfare type Family welfare type Health and welfare information type Disability welfare type Medical rehabilitation type Youth welfare type	• Children: Counseling centers, specialized foster/protection agencies, etc. • Elderly: Specialized hospitals, protection agencies, etc. • Persons with disabilities: Sign language interpretation, sheltered workshops, etc. • Women: Saeil (New Job) Center, counseling centers, etc. • Youth: Shelters, training centers, activity facilities, etc. • Families: Legal counseling offices, etc. • Others: Health support centers, etc.

Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 24.

Figure 3-18. Cases of Complex Community Centers

		
Haemil-dong (basic)	Areum-dong (basic)	Bangok-dong (metropolitan)

Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 24.

표 3-19. 복합커뮤니티센터의 주요 시설

구분	이용 대상	기능	세부시설
복합커뮤니티센터 (23개소)	기초생활권 주민 영유아, 아동, 노인 등	아동복지시설 노인복지시설	• 아동: 보육시설, 공동육아나눔터 등 • 노인: 노인 여가시설, 노인교실 등
광역복지지원센터 (6개소)	지역생활권 주민 노인, 장애인, 여성, 청소년 등	종합복지형 가족복지형 보건복지정보형 장애인복지형 의료재활형 청소년복지형	• 아동: 상담소, 위탁·보호 전문기관 등 • 노인: 전문병원, 보호 전문기관 등 • 장애인: 수화통역, 보호 작업 등 • 여성: 새로일하기센터, 상담소 등 • 청소년: 쉼터, 수련관, 활동시설 등 • 가족: 법률상담소 등 • 기타: 건강지원센터 등

자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P, 24.

그림 3-18. 복합커뮤니티 센터 사례

		
해밀동(기초)	아름동(기초)	반곡동(광역)

자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P, 24.

2) Smart City Development

The administrative city is being constructed as an advanced smart city that efficiently responds to the future environment by applying eco-friendly technologies and convergence ICT from the urban planning stage to address inefficiencies caused by climate change, environmental pollution, industrialization, and urbanization. In 2018, it was designated as a Smart City National Pilot City and is being developed as a leading model city.

The infrastructure development project for implementing future-oriented smart city services in the administrative city, which aims to be an advanced information city, is being carried out in three phases by living zone to be completed by 2030. Phases for living zones 1-4 have been completed and handed over, and are currently operated by Sejong City, while Phase 3 for living zones 5-6 is underway. The administrative city's smart city services, which integrate innovative technologies, are provided primarily across five sectors including transportation, energy, and environment, resolving urban issues and improving citizen convenience. The administrative city has been recognized as a top-tier model smart city, being the first in the world to receive international smart city certification (NAACC 2024, p. 25). The main smart city services provided by the administrative city are listed in <Table 3-20>. They are categorized into five sectors: crime prevention/disaster management, transportation, energy environment, civic life, and urban infrastructure/operations.

2) 스마트도시 구축

행복도시는 기후변화, 환경오염, 산업화, 도시화에 따르는 비효율을 해결하기 위해 도시계획 단계에서부터 자연친화적인 기술과 정보통신 융합기술을 적용하여, 미래환경에 효율적으로 대응하는 첨단 스마트도시로 건설하고 있다. 2018년에는 스마트도시 국가시범도시로 지정되었으며, 선도 도시로 개발 중이다.

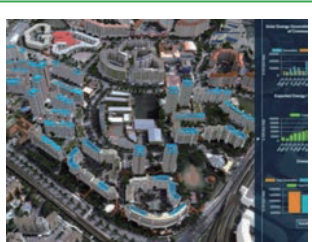
첨단 정보도시를 지향하는 행복도시의 미래형 스마트도시 서비스 시행을 위한 인프라 구축사업은 2030년까지 생활권별로 나누어 3단계로 진행된다. 1~4생활권까지는 완료·이관되어 세종시가 운영 중이며, 현재 5~6생활권에 대한 3단계 사업을 추진하고 있다. 혁신기술을 집약시킨 행복도시 스마트도시 서비스는 교통·에너지·환경 등 5개 분야를 중심으로 제공하고 있으며, 도시문제를 해결하고 시민 편의를 향상시키고 있다. 행복도시는 세계 최초로 스마트도시 국제인증을 획득하는 등 최고 수준의 모범 스마트도시로 인정을 받았다(행정중심복합도시건설청 2024, 25). 행복도시가 제공하는 주요 스마트도시 서비스는 <표 3-20>에서 볼 수 있다. 방법·방재, 교통, 에너지 환경, 시민생활, 도시 인프라·운영의 5개 분야로 구분하여 추진하고 있다.

Table 3-20. Smart City Services

Key services		Description
Crime prevention/ disaster management	CCTV surveillance, vehicle security, 112 and 119 emergency linkage	- Approximately 1,100 CCTVs monitor vulnerable periods such as children’s school commutes and nighttime hours - CCTV information is integrated with police and fire stations to establish an effective urban safety network
Transportation	Traffic information, incident management, public transportation information, ultra-precise BIS	- Ultra-precise public transportation data collected across the city is provided to citizens via app - Transportation and crime prevention services are integrated to manage risks and unexpected incidents
Energy environment	Environmental information, smart streetlights, energy information	Real-time urban air quality data such as fine dust and ozone concentrations are provided
Civic life	Smart portal, public WiFi, living lab projects	- A mobile-based smart portal provides various information needed for daily life in the administrative city - Public WiFi installation and demand-responsive bus service “Shucle” offer useful services to citizens
Urban infrastructure/ operations	Integrated urban information center, intelligent infrastructure management, digital twin platform	A digital twin platform is being developed to virtualize the city, enabling simulations that identify optimal solutions for various urban issues

Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 25.

Figure 3-19. Cases of Smart City Services in the Administrative City

		
Ultra-precise transportation data app	Demand-responsive bus service “Shucle”	Digital twin platform

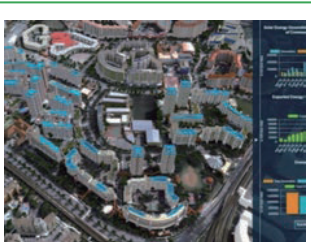
Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 25.

표 3-20. 스마트 도시 서비스의 주요 내용

주요 서비스		주요 내용
방범·방재	방범 CCTV, 차량방범, 112-, 119 연계 등	- 약 1,100대의 CCTV로 어린이 등 하교 및 야간 등 취약시간 집중 관제 - CCTV 정보를 경찰서·소방서와 연계, 효과적 도시 안전망 구축
교통	교통정보 제공, 돌발상황 관리, 대중교통정보 제공, 초정밀 BIS 등	- 도시 전역에서 수집된 초정밀 대중교통정보를 App 등을 통해 시민에게 제공 - 교통과 방범 서비스를 융합하여 위험·돌발 상황 관리
에너지 환경	환경정보 제공, 스마트 가로등, 에너지 정보 제공 등	미세먼지, 오존농도 등 도심 대기정보를 실시간 제공
시민생활	스마트 포털, 공공 WiFi 제공, 리빙랩 사업 등	- 모바일 기반의 스마트 포털 운영으로 행복도시 생활에 필요한 다양한 정보 제공 - 공공 WiFi 설치, 수요응답형 버스 ‘셔클’운행 등 시민에게 유용한 서비스 도입제공
도시 인프라·운영	도시통합정보센터, 지능형 인프라 관리, 디지털 트윈 플랫폼 등	도시를 가상화한 디지털 트윈 플랫폼을 구축 중으로, 시뮬레이션을 통해 다양한 도시문제의 최적 해법을 마련하여 지원

자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P, 25.

그림 3-19. 행복도시 스마트도시·스마트 도시 서비스 사례

		
초정밀 교통정보 제공앱	수요응답형 버스 ‘셔클’	디지털 트윈 플랫폼

자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P, 25.

3) Metropolitan Public Transportation Network Centered on Bus Rapid Transit (BRT)

The administrative city operates a Bus Rapid Transit (BRT) system, which applies the concept of rail transit to bus operations. BRT is a low-cost, high-efficiency transportation system that significantly enhances bus services to subway-level standards in terms of dedicated lanes, travel speed, punctuality, and passenger capacity. The BRT connects metropolitan transit modes between key hubs, targeting travel times of 20 min within a 20-km radius and approximately 40-min within a 40-km radius of the administrative city. Currently, six BRT routes are in operation, serving 11.236 million passengers in 2023. To upgrade and modernize the system, new BRT stations equipped with solar power, heated/cooled seats, free WiFi, and screen doors are being installed throughout the city. Environmentally friendly, high-capacity dedicated BRT vehicles, such as electric articulated buses, are also being adopted (NAACC 2024, p. 26).

Figure 3-20. Administrative City BRT Stations and Transfer Parking Lots



Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 26.

3) 간선급행버스체계 중심의 광역 대중교통망

행복도시는 버스 운행에 철도의 개념을 도입한 간선급행버스체계(Bus Rapid Transit: 이하 BRT)를 실시하고 있는데, BRT는 전용주행로, 통행속도, 정시성, 수송능력 등 버스 서비스를 지하철 수준으로 대폭 향상시킨 저비용·고효율의 교통체계이다. BRT는 행복도시 반경 20km 이내 20분, 반경 40km이내 40분대 도착을 목표로 거점 간 광역대중 교통수단을 연결한다. 현재 광역 BRT는 6개 노선이 운영 중이며, 2023년 이용자 수는 1,123만 6,000명에 이른다. 고급화·첨단화를 위해 태양광발전시설, 냉·온열 의자, 무료 와이파이, 스크린도어 등을 갖춘 신교통형 BRT 정류장을 도심 곳곳에 설치 중에 있으며, 차량 역시 전기굴절버스 등 친환경·대용량 BRT 전용 차량을 도입해 나가고 있다(행정중심복합도시건설청 2024, 26).

그림 3-20. 행복도시 BRT 정류장과 환승주차장



자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P. 26.

4) Low-Carbon, Environment-Friendly City Development

Aligned with the global transition toward low-carbon development, the administrative city is being constructed as an environment-friendly city and is taking a leading role in carbon neutrality. In addition to building renewable energy infrastructure, the city pursues a comfortable and livable environment through abundant water resources and advanced environmental infrastructure. From the early stages of urban construction, the administrative city reduced CO₂ emissions by establishing two high-efficiency, low-carbon LNG combined heat and power plants considering carbon reduction, thereby contributing to increased carbon reduction effects through hydrogen fuel conversion. The city is also expanding the adoption of solar power using public idle sites such as bicycle paths, water restoration centers, and landfills to increase the adoption of renewable energy. Moreover, hydrogen refueling stations are being planned to ensure accessibility within a 5-km radius, reachable within 15 min from anywhere in the city; as of now, five units have been installed across three stations (NAACC 2024, p. 26).

Figure 3-21. Administrative City Combined Heat and Power Plant and Hydrogen Refueling Station



Source: National Agency for Administrative City Construction 2024, 26.

4) 저탄소 친환경도시 조성

세계적인 저탄소 전환 추세에 맞춰 친환경도시로 건설 중인 행복도시는 탄소중립의 선도적 역할을 수행하고 있다. 이와 함께 신재생에너지 인프라 구축뿐 아니라 풍부한 수자원 확보, 선진환경 기초시설 설치 등을 통해 살기 좋은 쾌적한 환경을 추구하고 있다. 행복도시는 도시건설 초기부터 탄소 감축을 고려해 고효율·저탄소 에너지 공급시설인 LNG 열병합발전소(2개소)를 건립하여 CO₂ 배출량을 줄이고, 수소 연료로 전환하여 탄소감축 효과 증대에 기여하고 있다. 신재생에너지 도입률을 높이기 위해 자전거 도로, 수질복원센터, 폐기물매립장 등 공공 유휴부지를 활용해 태양광 도입을 확대·추진 중이다. 또한 도시 어디서든 15분 내 이용이 가능하도록 5km 반경당 1개소 이상의 수소충전소 설치를 계획하여, 현재 3개소 내 5기가 설치 완료되었다(행정중심복합도시건설청 2024, 26).

그림 3-21. 행복도시 열병합발전소와 수소충전소



자료: 행정중심복합도시건설청. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로. P. 26.

MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY

CONSTRUCTION OF THE MULTIFUNCTIONAL ADMINISTRATIVE CITY

PART IV

IMPLICATIONS FOR
INTERNATIONAL
DEVELOPMENT
COOPERATION
국제개발협력에
대한 시사점

1. Demand for International Cooperation in Capital Relocation Experience

Recently, an increasing number of developing countries are undertaking or considering capital relocation in connection with urbanization and balanced national development issues. Countries that have recently initiated or are in the process of capital relocation include Indonesia, Mongolia, Tanzania, Egypt, and Myanmar, where the construction of new capitals is being discussed primarily as a solution to the rapid growth of urban populations and widening urban disparities in developing countries.

Countries attempting capital relocation highly value South Korea's experience and increasingly request cooperation in the form of sharing the experience and consulting on administrative city construction. The implementation of capital relocation projects is complicated by long-term timelines, large-scale funding requirements, instability in maintaining policy, and conflicting stakeholder interests; therefore, these countries seek to develop national plans by learning from overseas cases. For example, Indonesian President Joko Widodo visited South Korea in 2019 and expressed a desire to learn everything about the administrative city, benchmarking the administrative city model for Indonesia's capital relocation. At the time, the NAACC, being the government agency with core experience and expertise in South Korea's administrative city construction, played a leading role in cooperating with Indonesia and has received additional requests for support from other countries pursuing capital relocation.

In addition, in December 2022 and February 2023, the NAACC signed memoranda of understanding (MOUs) with the Egyptian and Mongolian governments, respectively, to exchange experiences in new administrative capital and new town construction. Furthermore, following visits by foreign governments from countries such as Tanzania and Myanmar to the administrative city, requests for policy consultation on capital relocation cooperation have been received, indicating growing demand for capital relocation cooperation projects.

Claiming that South Korea's administrative city development experience exemplifies all cases of most countries pursuing capital relocation may be difficult. As explained earlier, the administrative city was not developed as a complete, fully functional new capital but was designed primarily around administrative functions, which only account for part of a capital's functions. However, policy deliberation, legislation, planning, and financing methods in the process of creating a city of capital scale differ from those of typical new town development. As a city that has achieved its planned objectives, the administrative city holds significant value as a global reference for capital relocation experience.

1. 수도이전 경험의 국제협력 수요

최근에는 개발도상국에서 도시화 및 국가균형발전 이슈와 맞물려 수도이전을 진행·검토 중인 국가가 늘고 있다. 최근 수도이전을 시작하거나 진행 중인 국가로 인도네시아·몽골·탄자니아·이집트·미얀마 등이 있으며, 주로 개발도상국의 도시인구 팽창과 도시 격차 심화 문제 해결 방안으로 신수도 건설이 논의되고 있다.

수도이전 추진을 시도하는 국가는 한국의 수도이전 경험을 높게 평가하며, 행복도시 건설 경험의 공유와 컨설팅 등 협력을 요청하는 사례가 늘고 있다. 수도이전 사업이 장기 추진, 대규모 자원 투입, 정책 유지의 불안정성, 다양한 이해관계 상충으로 인해 추진이 어렵기 때문에 해외국가의 추진 사례 학습을 통해 국가계획을 수립하고자 하기 때문이다. 일례로, 인도네시아 조코 위도도(Joko Widodo) 대통령은 2019년에 한국을 방문하여, 행복도시의 모든 것을 배우고 싶다는 의향을 밝혔고, 행복도시 모델을 인도네시아 수도이전 모델로 벤치마킹했다. 당시 행정중심복합도시건설청(이하 행복청)은 우리나라 행복도시 건설의 핵심 경험과 역할을 보유한 정부부처로, 인도네시아 수도이전 협력에서 주도적인 역할을 하였으며, 기타 해외 국가의 추가적인 수도이전 지원 협력 요청을 받고 있다.

이외에도 행복청은 이집트 정부(2022년 12월) 및 몽골 정부(2023년 2월)와 신행정수도 및 신도시 건설 개발 경험 교류 협력을 위한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 또한 탄자니아·미얀마 등 해외 정부의 행복도시 방문 이후 수도이전 협력에 대한 정책 자문 요청이 접수되는 등 수도이전 협력사업의 수요가 높아지고 있다.

한국의 행복도시 개발 경험이 수도이전을 추진하고자 하는 대부분 국가의 사례를 모두 포함하는 앞선 경험이라고 단정하기는 어려울 수 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 행복도시는 완성된 신수도의 기능을 갖추지 않고, 수도의 기능 중 일부인 행정기능을 중심으로 만들어진 도시이기 때문이다. 그러나 수도 규모의 도시가 만들어지는 과정에서 정책 공론화, 법제화, 계획 수립, 자원조달 방식 등은 일반적인 신도시 개발과는 다른 차별성이 있고, 행복도시는 계획 대비 목표를 달성한 도시로서, 글로벌 수도이전 경험으로써 높은 가치가 있다고 할 수 있다.

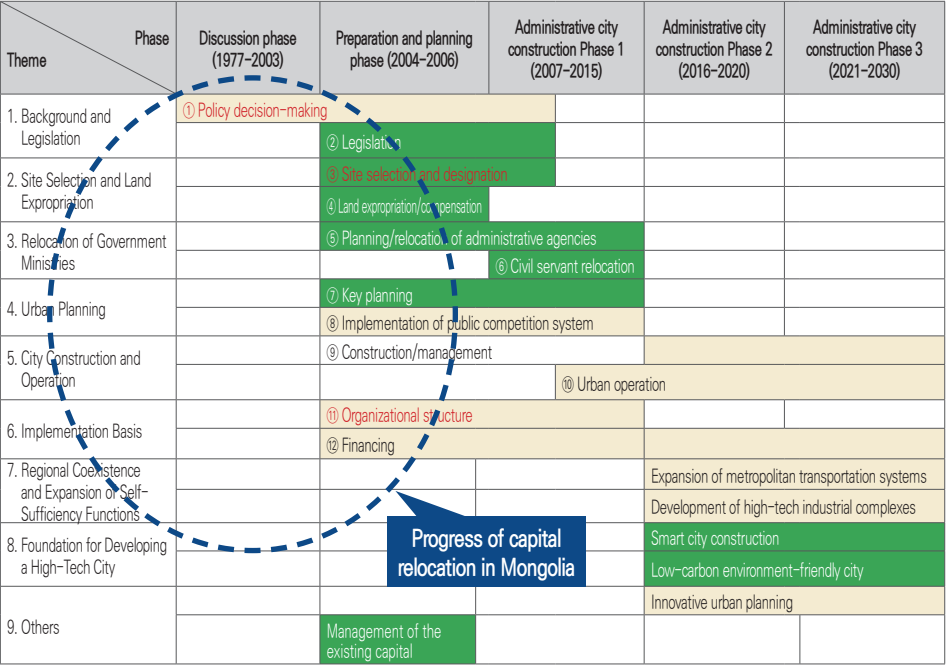
2. Utilization and Implications of the Administrative City Intellectualization Modules

The case of Mongolia illustrates how international cooperation can be pursued through the Intellectualization Module of the administrative city. In February 2023, Mongolia's Ministry of Urban Development, Construction and Housing requested cooperation from South Korea's NAACC for capital relocation related to the Orkhon Valley and Khushig Valley new city development, and signed an inter-agency MOU. Mongolia is undergoing rapid urbanization since its systemic transition and land privatization in 1992. Similar to Seoul when it was considering the construction of the administrative city, Mongolia's capital, Ulaanbaatar (or Ulan Bator), faced the spillover effects of urban sprawl, insufficient urban infrastructure, and overcrowding. Moreover, the need for balanced development owing to regional income disparities and gaps provides a policy decision-making context similar to that of South Korea as Mongolia is pursuing the relocation of its capital to Kharkhorin (Bang et al. 2023, 111). Kharkhorin is located approximately 360 km from Ulaanbaatar, and concerns regarding its suitability have emerged owing to insufficient transportation infrastructure, lack of energy supply sources, and potential damage to cultural heritage (Bang et al. 2023, p. 15). However, as it is situated in the center of Mongolia and holds the position of an ancient capital in the historical and cultural context, the Mongolian government has announced plans to develop the area as a hub of future prosperity. Parliamentary approval has been obtained, and the government has announced plans to establish an urban development agency similar to South Korea's NAACC. Initial procedures for capital relocation, including land sizing and site selection, enactment of a special law, and planning in accordance with international standards, are set to be carried out (Bang et al. 2023, p. 115).

2. 행복도시 지식화 모듈의 활용과 시사점

행복도시 지식화 모듈을 통해 어떻게 국제협력을 추진할 수 있는지, 몽골의 사례를 통해 알아보겠다. 2023년 2월 몽골 건설도시개발부는 오르혼밸리(Orkhon Valley) 및 쿠싱밸리 신도시 개발과 관련해 우리나라 행복청에 수도이전을 위한 협력을 요청하였고, 기관 간 양해각서를 체결했다. 몽골은 1992년 체제 전환 및 토지 민영화를 추진하며 급격한 도시화를 겪고 있다. 수도 울란바토르(Ulan Bator)의 난개발과 도시기반시설 부족, 도시 과밀화의 부작용은 행복도시 건설을 검토하던 당시의 서울과 비슷하였다. 또한 지역 간 소득 불균형과 격차로 인한 균형발전의 필요성은 수도를 하르호린(Kharkhorin)으로 이전하려는 추진 이유로 한국과 유사한 정책결정의 배경을 갖고 있다(방설아 외 2023, 111). 하르호린은 울란바토르에서 360km나 이격해 있고, 교통인프라 부족, 에너지 공급원 부족, 문화유산 훼손 우려 등의 문제로 인해 입지의 적절성에 대한 우려가 제기되기도 한다(방설아 외 2023, 15). 그러나 몽골 국토의 중앙에 위치하고 역사·문화적 맥락에서 고대 수도의 입지를 갖추고 있기 때문에 몽골정부는 이 지역의 미래 번영의 중심지로 개발할 것을 공포했다. 현재 의회의 승인이 완료되었고, 우리나라 행복청과 같은 도시개발청 설립계획을 발표했으며, 토지 규모와 위치 선정, 특별법 제정, 국제표준에 따른 계획 수립 등 수도이전 추진의 초기단계 절차를 진행할 예정이다(방설아 외 2023, 115).

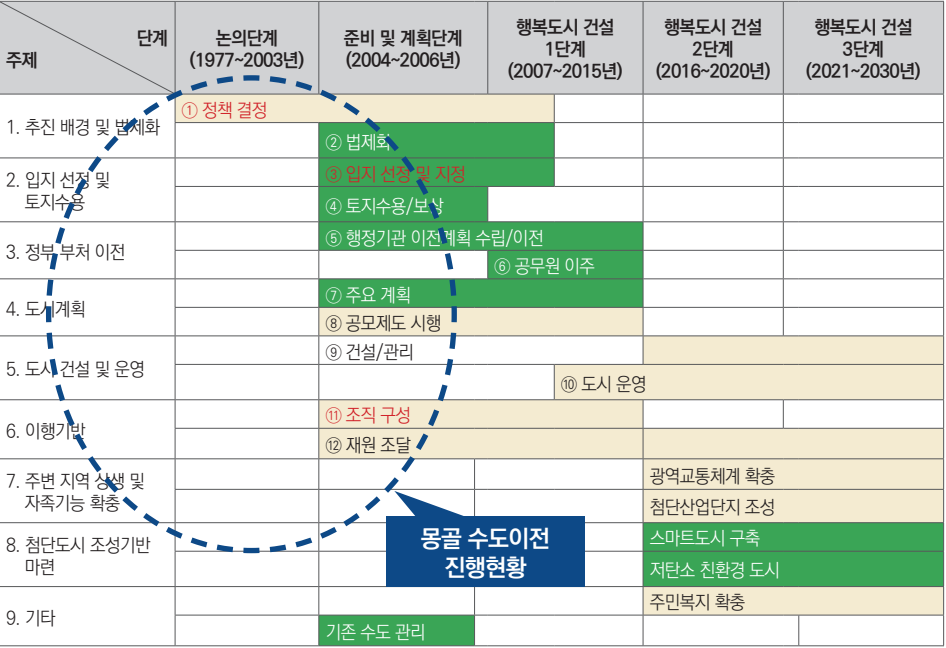
Figure 4-1. South Korea-Mongolia Capital Relocation Cooperation Plan



Note: Dashed circle — Progress of Mongolia’s capital relocation phases, red text — Completed/ongoing actions by Mongolia, teal shading — Mongolia’s demand
Source: Bang et al. 2023, 116.

〈Figure 4-1〉 shows Mongolia’s capital relocation progress within the framework of the Administrative City Intellectualization Package. Mongolia has completed the “discussion phase” consisting of policy decision-making, site selection, and organizational structure, and is currently in the “preparation and planning phase” (Bang et al. 2023, p. 116). In the figure, modules shaded in teal highlight the key issues and areas of cooperation demand identified in Mongolia’s ongoing capital relocation process. Regarding legislation, the need for a special law for new capital construction has been noted. For site selection, processes such as designating the project area and peripheral areas and reviewing appropriate land size are required. Plans for relocating administrative agencies are also under review, including the judicial branch and executive branch, but specific target institutions have not yet been determined (Bang et al. 2023, 116). Therefore, the following cooperation tasks (draft) in 〈Table 4-1〉 can be proposed for cooperation in Mongolia’s capital relocation.

그림 4-1. 한-몽골 수도이전 협력방안 제시



주: 원형 점선 : — 몽골 수도이전 추진 단계 / , 빨간붉은색 글씨 : — 몽골 측 완료/진행 사항 / , 청록색 음영 : — 몽골 측 수요
자료: 방설아 외(2023: , 116) .

〈그림 4-1〉은 행복도시 지식화 패키지에 몽골의 수도이전 진행 현황을 대입하여 검토한 것으로, 몽골은 정책결정, 입지 선정, 조직구성의 ‘논의단계’를 거쳐 ‘준비 및 계획단계’에 있다(방설아 외 2023, 116). 그림에서 청록색 음영 모듈은 현재 몽골 수도이전 추진과정에서 도출된 쟁점과 협력수요를 강조하여 표시한 것이다. 법제화에 대해서는 신수도 건설에 대한 특별법의 필요성을 언급하였고, 입지 선정과 관련해서는 예정 지역 및 주변 지역의 지정과 적정면적 검토 과정이 필요하다. 또한 행정기관 이전 계획으로 사법부와 행정부 이전을 검토 중이지만 구체적인 대상기관 선정은 미수립된 상태이다 (방설아 외 2023, 116). 따라서 몽골 수도이전 협력의 추진을 위해 〈표 4-1〉과 같은 협력과제(안)을 제안할 수 있다.

Table 4-1. Examples of South Korea-Mongolia Capital Relocation Cooperation Tasks

Intellectualization Module	Cooperation Task (draft)	Detail	Type of Cooperation
Legislation	Legal system support projects for capital relocation special law enactment	• Efforts to secure public consent • Support for establishing the capital relocation special law and its legal institutionalization	Policy consulting Training programs
Site Selection and Designation / Land Expropriation and Compensation	Support projects for designation of the project area and peripheral areas and land expropriation and compensation measures for the new capital candidate site	• Consulting on preliminary surveys, public hearings, and consultations with relevant agencies for the designation of the project area and peripheral areas • Consulting on measures for democratic and rational handling of land expropriation and compensation	Policy consulting
Formulation of the Relocation Plan for Administrative Agencies / Civil Servant Relocation	Support projects for relocation of administrative agencies and civil servant relocation measures	• Procedures for defining new capital functions, confirming relocation institutions, and announcing the relocation plan • Formulation of relocation plans for government offices and construction • Incentive support systems for relocated civil servants, including special supply of housing and relocation allowances • Planning for civil servants' settlement and living conditions	Policy consulting Projects Training programs
Urban Planning	Support for urban planning master plan and master plan for construction	• Support for promoting a master plan competition for the urban concept • Support for establishing the master plan for construction	Policy consulting Projects
Organizational Structure	Capacity building for new capital urban development civil servants	• Capacity-building program on the Administrative City Intellectualization Package for Mongolian urban development civil servants	Training programs
		• Civil servant exchange programs for South Korea-Mongolia capital relocation capacity building	Expert dispatch
Management of the Existing Capital	Support for Ulaanbaatar development plan after capital relocation	• Planning for linking the capital functions of Ulaanbaatar and Kharkhorin • Planning for utilization of the former capital site in Ulaanbaatar	Policy consulting Projects

Source: Compiled by the author.

표 4-1. 한-몽골 수도이전 협력과제 예시

지식화 모듈	협력과제 (안)	과제 내용	협력 유형
법제화	수도이전 특별법 제정을 위한 법제도 지원 사업	• 국민적 동의 확보를 위한 노력 • 수도이전 특별법 수립 및 법제도화 방안 지원	정책 컨설팅 연수프로그램
입지선정입지 선정 및 지정 / 토지 수용 및 보상	신수도 후보지의 예정지역예정 지역 및 주변 지역 지정과 토지수용·보상 대책 수립 지원 사업	• 예정지역예정 지역 및 주변 지역 지정을 위한 사전조사, 공청회, 관계기관 협의 컨설팅 • 민주적이고 합리적인 토지 수용과 보상 처리를 위한 대책방안 컨설팅	정책 컨설팅
행정기관 이전계획 수립 / 공무원 이주	행정기관 등의 이전과 이주 공무원 지원대책 마련 지원사업	• 신수도 기능 설정과 이전기관 확정, 이전계획 고시 등의 절차 • 청사 이전 계획 수립 및 건설 • 주택 특별공급제 및 이주지원비 지원 등 이주 공무원 인센티브 지원제도 • 공무원 정주여건 조성 계획	정책 컨설팅 프로젝트 연수프로그램
도시계획	도시계획 마스터플랜 및 건설 기본계획 수립 지원	• 도시개념에 대한 마스터플랜 공모추진 지원 • 건설기본계획 수립 지원	정책 컨설팅 프로젝트
조직 구성	신수도 도시개발 공무원 역량강화 사업	• 몽골 도시개발청 공무원 대상, 행복도시 지식화 패키지 역량강화 사업	연수프로그램
		• 한-몽골 수도이전 역량강화를 위한 공무원 교류 사업	전문가 파견
기존수도기존 수도관리	수도이전 후 울란바토르 개발계획 수립 지원 사업	• 울란바토르-하르호린 수도기능 연계를 위한 계획 수립 • 울란바토르 이전적지 활용방안 계획	정책 컨설팅 프로젝트

자료: 저자 작성.

Furthermore, the Administrative City Intellectualization Module can also be utilized as a capacity-building program for local civil servants. Opportunities for mutual learning can be provided through multinational training programs to transfer the Administrative City Intellectualization Package to countries sharing the common issue of capital relocation. Participants from different countries can strengthen their basic knowledge and administrative management capabilities related to capital relocation projects, while sharing country-specific challenges and solutions to promote mutual learning. <Table 4-2> presents a summary of key questions that may arise in capacity-building in a Q&A format. From foundational research on systematic intellectualization and international cooperation strategies, the development of the administrative city can move beyond being solely a historical experience of South Korea and serve as competitive urban development knowledge in the international community.

Table 4-2. Administrative City Intellectualization Package Q&A Summary

Category		Question (Q)	Answer (A)
1. Background and Legislation	M1. Policy Decision-Making	What are the main obstacles and risk management methods in the capital relocation policy decision-making process?	• There can be resistance from interest groups opposing the capital relocation policy and the risk of policy changes during regime transitions • A fundamental solution is to secure the policy's legitimacy early in the decision-making process through democratic public consensus (e.g., national referendum)
	M2. Legislation	What are the legislative methods and statutory contents for establishing the legitimacy and rationale for capital relocation?	• Establish legal grounds through the enactment of a "Capital Relocation Special Act" and special laws concerning urban construction and the launch of a local government • The detailed statutory contents of the Special Act on the Construction of Administrative City (e.g., designation and management of project areas, construction projects, promotion organizations, special accounts, project implementer) can serve as a reference for the legal provisions that should be included
2. Site Selection and Land Expropriation	M3. Site Selection and Designation	What lessons and risk mitigation methods can be drawn from administrative city site selection?	• Designate the project area and peripheral areas for the administrative and adopt policies to restrict development activities to prevent urban sprawl and real estate speculation • In parallel, implement the processes for securing resident consent and discussion, along with measures to alleviate inconveniences caused by the restrictions on development activities

또한 행복도시 지식화 모듈은 현지 공무원을 대상으로 하는 역량강화 프로그램으로도 활용 가능하다. 수도이전이라는 공통 이슈를 가진 국가를 대상으로 행복도시 지식화 패키지 전수를 위한 다국가 연수프로그램 추진을 통해 상호학습의 기회를 제공할 수도 있을 것이다. 연수 참여국 실무자 간 수도이전 사업에 대한 기본지식과 행정관리 역량을 강화할 수 있고, 국가별 문제점과 해결법 공유를 통해 상호학습을 도모할 수 있다. <표 4-2>는 역량강화에서 도출할 수 있는 주요 질의 사항을 Q&A 방식으로 정리한 것이다. 이처럼 체계적인 지식화와 국제협력 추진 방안에 대한 기초 연구부터, 행복도시 개발이 한국의 역사적 경험으로만 남지 않고, 국제사회에서의 경쟁력 있는 도시개발 지식으로도 활용될 수 있을 것이다.

표 4-2. 행복도시 지식화 패키지 질의응답형 요약

구분		질문 (Q)	답변 (A)
1. 추진배경 및 법제화	M1. 정책결정	수도이전 정책결정 과정의 가장 큰 장애요인과 리스크관리 방법은 무엇인가?	• 수도이전 정책에 반대하는 이해집단의 저항과 정권교체 시 정책변경 리스크가 있음 • 근본적 대안은 의사결정 초기에 국민의 민주적 합의(국민투표 등)를 통해 정책의 정당성을 확보하는 것임
	M2. 법제화	수도이전의 당위성 확보와 추진 근거 마련을 위한 법제화 방법과 법령 내용은 무엇인가?	• 「수도이전 특별법」, 도시건설 및 지자체 출범에 관한 특별법 제정을 통해 추진 근거에 대한 법적 기준을 마련 • 행복도시 특별법의 세부 법령내용(예정지역예정 지역 등 지정·관리, 건설사업, 추진기구, 특별회계, 사업시행자 등)을 통해 포함되어야 할 법령 내용을 참고 가능
2. 입지선정 및 토지수용	M3. 입지선정 및 지정	행복도시 입지선정입지 선정의 교훈과 위험요소 대응 방법은 무엇인가?	• 행복도시는 예정지역예정 지역과 주변 지역을 지정하고, 난개발 및 부동산 투기 방지를 위해 개발행위를 제한하는 정책을 채택 • 더불어 주민 동의 및 협의를 위한 과정과 개발행위 제한에 따른 불편 완화 지원도 동시에 시행

Category		Question (Q)	Answer (A)
3. Relocation of Government Ministries	M4. Land Expropriation and Compensation	How were land expropriation and resident compensation handled for large-scale urban development?	- Land expropriation and compensation were carried out through the project implementer - Land compensation was facilitated through a resident compensation committee, a compensation promotion council, and communication with residents - Additional support measures for residents included providing relocation plots, livelihood support, measures for low-income residents, and job placement, which were selected as best practices
	M5. Formulation of the Relocation Plan for Administrative Agencies and Relocation	What are the problems arising from the dual structure of administrative agencies and the challenges of the relocation plan?	- The administrative agencies to be relocated were changed or reduced due to policy shifts, which resulted in a dual structure of administrative departments between Seoul and Sejong, leading to administrative and cost inefficiencies - Against this backdrop, plans to establish the President's Second Office and the National Assembly Sejong are currently under discussion
	M6. Civil Servant Relocation	What is the significance of civil servant relocation in capital relocation, and what support measures are provided to attract them?	- Early civil servants and their relocating families constitute the urban population of the new capital and are a critical group for establishing urban settlement conditions - Support for relocation includes the establishment of dedicated organizations, special supply of housing, and initial provision of living welfare infrastructure such as education, welfare, and healthcare
4. Urban Planning	M7. Key Planning	What are the main planning stages of the administrative city and the key contents of each plan?	- Plans are developed in the order of master plan → development plan → implementation plan, based on provisions of the special law - The master plan includes the basic direction and principles of urban development, the city's ideology, and plans for the project area and peripheral areas - The development plan includes the land use plan, sectoral implementation plans, and detailed plans for the project area - The implementation plan consists of detailed design documents prepared by the project implementer
	M8. Public Competition System	What is the purpose and outcome of the public competition system?	- An international competition is held to establish the urban concept before the master plan and to specialize the city design, incorporating outstanding plan proposals - In particular, the bidding system is shifted from a price-focused approach to a design-quality-focused competition for urban specialization, maintaining consistent and high-level urban design

구분		질문 (Q)	답변 (A)
3. 정부부처 이전	M4. 토지수용 보상	대규모 도시개발에 필요한 토지수용과 주민 보상은 어떻게 했는지?	- 사업시행자를 통해 토지수용과 보상업무를 추진 - 주민보상대책위원회, 보상추진협의회 및 주민홍보를 통해 토지보상을 원활히 추진 - 주민지원 대책주민지원대책방안으로 이주자 택지, 생활대책, 영세민 대책, 취업알선 등 새로운 대책방안을 도입해 우수사례로 선정됨
	M5. 행정기관 이전 계획 수립·이전	행정기관의 이원화에 따른 문제점 및 이전계획의 어려움은 무엇인가?	- 정책변화정책 변화에 따른 이전 대상 행정기관이 변경·축소되어 서울-세종 간 행정부처의 이원화가 행정 및 비용 비효율을 가져왔다는 지적이 여전히 있음 - 이러한 배경에서 대통령 제2집무실 및 국회세종의사당 설치 계획이 논의 중에 있음
	M6. 공무원 이주	공무원 이주는 수도이전에서 어떤 의미를 지니며, 이전을 유인하기 위한 지원은으로 무엇이 있나?	- 초기 공무원 및 이주가족은 신수도의 도시인구이며 도시 정주여건 조성을 위해 중요한 인구 그룹임 - 이주지원을 위한 조직, 주택특별공급, 교육, 복지, 의료 등 생활복지 인프라의 초기 지원을 동시에 고려함
4. 도시계획	M7. 주요 계획	행복도시의 주요 계획 단계와 계획의 주요 내용은 무엇인가?	- 기본계획-개발계획-실시계획 순서로, 특별법 조항에 근거하여 계획이을 수립함됨 - 기본계획은 도시개발 기본방향과 원칙, 도시이념, 예정 및 주변 지역 계획 포함 - 개발계획은 토지이용계획 및 분야별 실행계획과 예정지역예정 지역 상세계획 포함 - 실시계획은 사업시행자가 작성한 세부설계도서
	M8. 공모제도	공모제도의 취지와 성과는 무엇인가?	- 마스터플랜 전 도시개념 확립, 도시 디자인 특화를 위해 국제공모를 실시하여 우수한 계획안을 반영 - 특히 도시특화를 위해 가격 중심의 입찰제도를 디자인 품질 중심의 공모방식으로 개선하여 일관성 있고 수준 높은 도시 디자인을 유지·관리함

Category		Question (Q)	Answer (A)
5. City Construction and Operation	M9. Construction and Management	What are the core construction management knowledge areas for the administrative city, which undertakes long-term, large-scale construction projects?	- To comprehensively manage the diverse interests of public and private sectors, the PM system and MPAS are developed - These systems allowed for comprehensive monitoring and management of all construction activities, including project processes, budget management, and contract administration
	M10. Urban Operation	What were the main challenges and solutions in transferring autonomous functions from the NAACC to Sejong City?	During the transition period when the urban operation authority held by the NAACC prior to Sejong City's launch was transferred, systematic procedures such as the formation of a consultative body and the transfer and action plan for autonomous affairs minimized civil complaints and administrative gaps
6. Implementation Basis	M11. Organizational Structure	What is the governance structure for administrative city construction, and what are the roles of each organization?	- The governance structure consists of three main functions, such as Administrative City Construction Committee (policy deliberation), NAACC (overall execution), and Korea Land and Housing Corporation (project implementation), as well as support functions of relevant ministries and local governments - In particular, the NAACC serves as the PMO overseeing the construction of the administrative city and can serve as a model for newly established organizations in countries pursuing capital relocation
	M12. Financing	What is the total construction cost of the administrative city, and what are the shares of public and private funding?	- The total construction cost is KRW 106.83 trillion, with the public sector covering KRW 30.19 trillion (28.3%) and the private sector covering KRW 76.64 trillion (71.7%) - Purely public support amounts to KRW 22.5 trillion, comprising KRW 8.5 trillion from government funds and KRW 14 trillion from Korea Land and Housing Corporation through land sales; public funds were allocated across nearly all areas of urban construction
7. Other Topics	- Co-development and self-sufficiency functions of peripheral areas - Foundation for developing a high-tech city	What are the leading urban infrastructures of the administrative city after completion of Phase 2?	- Resident welfare has been enhanced through the BRT system, smart city development, low-carbon city initiatives, advanced environmental infrastructure (e.g., Clean Net), and Complex Community Center planning - Efforts are ongoing to promote co-development with surrounding areas through the metropolitan transportation network and development of high-tech industrial complexes

Note: M—Intellectualization Module.
Source: Compiled by the author.

구분		질문 (Q)	답변 (A)
5. 도시 건설 및 운영	M9. 건설/ 및 관리	장기간, 대규모 건설사업을 추진하는 행복도시의 건설관리 핵심 지식은 무엇인지?	- 공공과 민간의 다양한 이해관계를 종합적으로 관리하기 위해 종합사업관리(PM)제도와 종합사업관리시스템(MPAS)을 개발 - 이를 통해 사업공정, 예산관리, 계약관리 등 건설 행위 전반을 종합적으로 파악, 관리할 수 있었음
	M10. 도시 운영	행복청에서 세종시로의 자치업무 이전의 주요 어려움과 해결 방식은 무엇인지?	세종시 출범 이전 행복청이 갖고 있던 도시운영 권한을 이양하는 과도기에서 관계기관의 ‘업무협의체 구성’ 및 ‘자치사무의 이관 및 조치계획’ 수립의 체계적 절차를 통해 민원, 행정의 공백을 최소화함
6. 이행기반	M11. 조직구성	행복도시 건설의 거버넌스 구조는 어떻게 되고 각 조직의 역할은 무엇인지?	- 행복도시건설 추진위원회(정책심의), 행복도시건설청(총괄집행), 한국토지주택공사(사업시행)의 세 기능과 부처 및 지자체의 지원 기능으로 구성 - 특히 행복청은 행복도시 건설을 총괄하는 PMO 기관으로 수도이전 추진 국가의 신설조직 모델이 될 수 있음
	M12. 자원 조달	행복도시 건설의 총 건설비용은 얼마이고 공공과 민간의 비율은 어떻게 되는지?	- 총 건설비용은 106.83조 8,300억 원으로, 공공이 30.19조 1,900억 원(28.3%), 민간이 76.64조 6,400억 원(71.7%) 비율부담 - 순수 공공지원 자금은 22.5조 5,000억 원으로 정부재원은 8.5조 5,000억 원, 토지매각비용을 통한 한국토지주택공사 재원은 14조 원이며, 공공자금은 도시건설의 거의 모든 영역에 배분되어 지원됨
7. 기타 주제	- 주변지역 상생 및 자족 기능 - 첨단도시 조성 기반	2단계 완료 후 행복도시의 선도적인 도시 인프라는 무엇인지?	- 대중교통 BRT 제도, 스마트 시티도시 구축, 탄소저감도시 및 선진환경 기초시설(크린넷), 및 복합커뮤니티 센터 계획을 통해 주민복지를 향상시킴 - 광역교통망 및 주변 첨단산업단지 조성 등 상생발전을 위해 노력 중

주: M : —지식화 모듈.
자료: 저자 작성.

CONSTRUCTION
OF THE
MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY

BIBLIOGRAPHY

참고문헌

* Bibliography

- Bang, Seolah et al. 2023. *A Study on Strategically Promoting International Cooperation Projects for Capital Relocation*. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements(KRIHS).
- Jeong, Heeyun, Shin, Changho, Lah, Taejoon and Lee, Jooil. 2003. *A Study on the Relocation of Administrative Capital Functions: Focusing on the Case of Tokyo Metropolis*. Seoul: Seoul Development Institute.
- Ju, Seongjae. 2003. Lessons from the Foreign Experiences of Relocating the Capital Function or Public Agencies. *Journal of the Korean Regional Science Association* 19, no. 2: 87-208.
- Kang, Hyunsoo, Ko, Youngkoo, Byeon, Changheum and Choi, Mackjoong. 2003. Issues and Tasks in the Construction of the New Administrative Capital. *Urban Information Service* 258, no.1: 3-19.
- Kim, Anje et al. 2016. *How Sejong Was Built*. Seoul: Boseonggak.
- Kim, Anje. 2017. *The Story of Sejong City*. Seoul: Boseonggak.
- Kim, Ingyu. 1997. *Gaps in Brazilian Culture*. Seoul: Dada Media.
- Kim, Kyuwon. 2018. *Roh Moo-hyun's City: Can Sejong Become the Capital?* Seoul: Misewoom.
- Kim, Younghwan. 2022. *NRC Planning Symposium Series: Achievements and Development Strategies in the Ten Years of the Sejong Era. (New) Administrative Capital, Multifunctional Administrative City, and Sejong City*. Presentation materials.
- Korea Land and Housing Corporation et al. 2022. *2021/22 Economic Innovation Partnership Program (EIPP). Indonesia's New Capital Development Plan, Phase 2: Land Acquisition, Utilization, and Project Management Office (PMO) Operations*. Seoul: Korea Overseas Infrastructure and Urban Development Corporation(KIND).
- Ministry of Construction and Transportation. 2006. *Master Plan for Construction of Multi-functional Administrative City*. Gwacheon: Ministry of Construction and Transportation.

참고문헌

- 강현수·고영구·변창흠·최막중. 2003. 신행정수도 건설의 쟁점과 과제. 도시정보 258권, 1호: 3-19.
- 건설교통부. 2006. 행정중심복합도시 건설기본계획.
- 김규원. 2018. 노무현의 도시: 세종시는 수도가 될 수 있을까. 미세움.
- 김안제 외. 2016. 세종시 이렇게 만들어졌다. 보성각.
- 김안제. 2017. 세종시 이야기. 보성각.
- 김영환. 2022. NRC 기획 연속 심포지엄: 세종시대 10년 성과와 발전 전략. (신)행정수도, 행정중심복합도시 그리고 세종시. 발제자료.
- 김인규. 1997. 브라질 문화의 틈새. 다다미디어.
- 남일석. 2007. 주민참여 대화모형에 기초한 보상행정의 성공사례. 국토 308호: 145-151.
- 방설아 외. 2023. 글로벌 수도이전 협력사업 추진방안 연구.세종: 국토연구원.
- 정희윤·신창호·나태준·이주일. 2003. 행정수도 기능이전에 관한 연구 : 동경도 사례를 중심으로. 서울: 서울시정개발연구원.
- 주성재. 2003. 외국의 행정수도 및 공공기관 이전 사례와 시사점. 지역연구 19권, 2호: 87-208.
- 유기은 외. 2021. 2020/21 경제혁신 파트너십 프로그램(EIPP). 인도네시아 신수도 개발 자금조달 방안. 서울: 한국해외인프라도시개발지원공사.
- 한국토지주택공사 외. 2022. 2021/22 경제혁신파트너십프로그램(EIPP). 인도네시아 신수도 개발계획 2차: 토지 확보, 활용 및 실행관리조직(PMO) 운영. 서울: 한국해외인프라도시개발지원공사.
- 행정중심복합도시건설청(이하 행복청). 2008a. 2003년~2007년 행정중심복합도시 백서.
- _____. 2008b. 2008년도 업무현황보고. 국가균형발전 및 행정중심복합도시대책특별위원회

- Nam, Ilseok. 2007. A Successful Case of Compensation Administration Based on a Resident Participation Dialogue Model. *Planning and Policy* no. 308: 145–151.
- National Agency for Administrative City Construction(NAACC). 2008a. *2003–2007 White Paper on Multifunctional. Administrative City*. Sejong: National Agency for Administrative City Construction(NAACC).
- _____. 2008b. *2008 Annual Work Report*. Sejong: Balanced National Development and Multifunctional Administrative City Special Committee.
- _____. 2016. *White Paper on Multifunctional. Administrative City 2012– 2015*. Sejong: National Agency for Administrative City Construction(NAACC).
- _____. 2021. *White Paper on Multifunctional. Administrative City 2016–2020 (Phase 2)*. Sejong: National Agency for Administrative City Construction(NAACC).
- _____. 2024. *Cases of Capital Relocation: Focusing on Administrative Cities*. Sejong: National Agency for Administrative City Construction(NAACC).
- Rachmawati et al. 2021. Best Practices of Capital City Relocation in Various Countries: Literature Review. *E3S Web of Conferences* 325: 07004.
- *Special Act on the Construction of Administrative City*. 2004. Act No. 7035 (enacted on Dec. 29, partially amended on Jan. 1, 2024).
- *Special Act on the Construction of Administrative City in Yeongi–Gongju Area for Follow–Up Measures for New Administrative Capital*. 2005. Act No. 7391 (enacted on Mar. 18)
- Yu, Kieun. et al. 2021. *2020/21 Economic Innovation Partnership Program (EIPP). Financing Plan for Indonesia’s New Capital Development*. Seoul: Korea Overseas Infrastructure and Urban Development Corporation(KIND).

- _____. 2016. 행정중심복합도시 백서 2012–2015.
- _____. 2021. 행정중심복합도시 백서 2016–2020(2단계).
- _____. 2024. 수도이전 사례: 행복도시를 중심으로
- Rachmawati et al. 2021. Best Practices of Capital City Relocation in Various Countries: Literature Review. *E3S Web of Conferences* 325 : 07004.
- 「행정중심복합도시건설을위한특별법」(법률 제7035호, 2004.12.29 제정, 일부개정 2024.01.01).
- 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(2005), 법률 7391호(3월 18일 제정)

A Primer on Korean Planning and Policy

2013-01 Spatial Planning System
2013-02 Regional Development
2013-03 Land Development and Management
2013-04 Growth Management of the Capital Region
2013-05 Sustainable Development of National Territory
2013-06 Water Resource Management
2013-07 Housing Policy
2013-08 Housing Finance
2013-09 Private Investment in Infrastructure Provision
2013-10 City Management and Urban Renewal
2013-11 Smart City
2019-01 New Town Development for Growth, 1960-2000
2019-02 Urban Regeneration
2020-01 Public-Private Partnership System
2020-02 Industrial Complex Policy
2020-03 Public Rental Housing
2020-04 Inter-Regional Transportation Network
2022-01 The First Comprehensive National Territorial Plan (1972-1981)
2022-02 The Second Comprehensive National Territorial Plan (1982-1991)
2022-03 The Third Comprehensive National Territorial Plan (1992-2001)
2022-04 The Fourth Comprehensive National Territorial Plan (2000-2020)
2022-05 The Fifth Comprehensive National Territorial Plan (2020-2040)
2024-01 Climate Change and Urban Disaster Prevention
2024-02 Regional Development For Balanced National Development
2025-01 Managing Urban Sprawl
2025-02 Construction of the Multifunctional Administrative City



Korea Research Institute for Human Settlements

Korea Research Institute for Human Settlements (KRIHS) was established in 1978 in order to contribute to the balanced development of national territory and improvement of the quality of people's lives by conducting comprehensive policy-oriented research in the efficient use, development, and conservation of territorial resources.



Global Development Partnership Center

Global Development Partnership Center (GDPC) provides education, consulting, and planning support to developing countries based on KRIHS's experiences and know-hows in national territorial development. To offer more effective support, the center works closely with international agencies such as the World Bank, the Inter-American Development Bank, the United Nations, the Asian Development Bank, and etc. It is expanding the partnership in academic and policy exchanges to prestigious international research institutes and universities. Through its global network, the center continues to enhance its capacity for international collaboration.

The website (<https://www.krihs.re.kr/gdpc>) provides detailed information and the latest news of GDPC.

**CONSTRUCTION
O F T H E
MULTIFUNCTIONAL
ADMINISTRATIVE CITY**

**A Primer on
Korean
Planning
and Policy**

PKPP 2025-02

발 행 2025년 10월
발행처 국토연구원
주 소 (30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5
전 화 044-960-0114
홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

A Primer on Korean Planning and Policy

CONSTRUCTION OF THE MULTIFUNCTIONAL ADMINISTRATIVE CITY

