



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

행정학 석사학위논문

행정중심복합도시 의제설정과정에
관한 연구

- 정책의제의 설정, 확산, 진입을 중심으로 -

2014년 2월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

박철민

행정중심복합도시 의제설정과정에 관한 연구

- 정책의제의 설정, 확산, 진입을 중심으로 -

지도교수 최 종 원

이 논문을 행정학 석사학위논문으로 제출함

2013년 10월

서울대학교 행정대학원

행정학과 정책학 전공

박 철 민

박철민의 석사학위논문을 인준함

2013년 12월

위 원 장 임 도 빈 (인)

부 위 원 장 엄 석 진 (인)

위 원 최 종 원 (인)

국문초록

행정중심복합도시는 수도권 과밀화의 문제를 해소하고 국가 균형 발전을 이루기 위한 목표를 가지고 정부 주도로 의제가 개시되고 구체화되어 확산과 진입의 단계를 거쳐 의제가 설정되었다. 하나의 정부의제가 시기상으로도 정치적인 성향이 다른 두 정부를 거쳐서 공중의제로 진입하기까지 일련의 많은 과정이 있었다. 일부의 정부 부처를 제외하고 대부분의 행정기관을 이전하는 정책인 만큼 각각의 과정마다 많은 논의를 불러일으켰다.

본 연구에서는 ‘행정중심복합도시라는 정책의제의 설정과정에서 성격이 서로 다른 정권을 거쳤음에도 불구하고 위와 같은 의제로 설정되고 확산되며 진입될 수 있었던 이유는 무엇인가?’ 라는 질문을 가지고 의제설정과정을 연구하였다. 구체적으로는 ‘제1기 행정중심복합도시라는 정부의제는 성공적으로 공중의제로 진입한 반면, 제2기 교육과학중심경제도시라는 정부의제는 공중의제로 진입하지 못한 원인은 무엇인가?’ 이다.

이론적 분석틀로 Cobb, Ross & Ross(1976), Cobb & Elder(1983)의 정책의제설정의 과정을 각 사례에 적용하여 설명하였다. 더 나아가 확산 단계와 진입 단계를 심도 있게 분석하기 위해 Rogers(2003)의 혁신확산이론, Schneider & Ingram(1993)의 사회적 구성이론을 각각 적용함으로써 의제설정과정 전반에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 분석틀을 제시하고자 하였다.

제1기 행정중심복합도시 의제설정과정을 하위변수의 내용으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 의제설정과정의 관점에서 과정 및 경로는 사회문제, 사회적 쟁점, 정부의제, 공중의제의 순서로 진행되었다. 주도집단에 따라 분류하면 주로 동원형 의제설정과정의 특성을 따라 진행되었다. 진행

단계에서는 개시, 구체화, 확산, 진입 단계를 거치면서 헌법재판소의 위헌 및 각하결정이 영향을 미쳤다.

둘째, 혁신의 확산이론은 혁신이 인지되는 특성, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템 모두 확산에 유리하게 설명되었다.

셋째, 사회적 구성이론에 따라 정책문제를 정의하는데 부정적인 상징이 사용되고 민주화된 사회적 조건으로 인해 동원형임에도 불구하고 정부보다는 헌법재판소의 위헌, 각하결정이 문제를 정의하는데 영향이 크게 나타났다. 또한 정책대상집단의 사회적 구성이 충청권을 의존집단으로 인식하도록 하여 후속대책을 이끌어내는 역할을 하였다. 결과적으로 진입에까지 성공하여 행정중심복합도시 의제로 설정되었다.

제2기 교육과학중심경제도시 의제설정과정을 하위변수의 내용으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 의제설정과정에서 과정 및 경로는 기존의 정부의제와 다른 의제를 제시하면서 공중의제로 나아가도록 노력하였다. 주도집단에 따라 분류하면 역시 동원형 의제설정과정의 특성을 따라 진행되었다. 진행단계는 의도하지 않게 개시되어 구체화, 확산 단계를 거치다가 진입 단계에 이르지 못하였다.

둘째, 혁신의 확산이론은 설명력이 크게 나타났는데 혁신이 인지되는 특성, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템 모두 확산에 불리하게 설명되었다.

셋째, 사회적 구성이론 역시 설명력이 컸는데 정책문제의 사회적 구성이 부정적인 상징의 영향을 크게 받았고 사회적 조건이 진입 단계에 부정적으로 작용하였다. 정책대상집단의 사회적 구성도 수혜를 주어서는 안 되는 집단에게 수혜를 주는 것으로 인식됨으로써 진입 단계에 부정적인 영향을 주었다. 결국 진입에 실패하고 원안인 행정중심복합도시 의제가 설정되었다.

주요어 : 행정중심복합도시, 교육과학중심경제도시, 의제설정과정,
혁신확산이론, 사회적 구성이론

학 번 : 2012-21990

<목 차>

제 1 장 서론	1
제 1 절 연구의 목적과 필요성	1
제 2 절 연구의 대상과 범위	2
제 3 절 연구의 방법	3
제 2 장 이론적 배경과 분석틀	5
제 1 절 선행연구의 검토	5
1. 선행연구	5
2. 선행연구의 한계 및 시사점	7
제 2 절 정책의제설정이론	10
1. 정책의제설정의 의의	10
2. 정책의제설정의 과정	10
3. 정책의제설정의 모델	11
1) 외부주도형	11
2) 동원형	12
3) 내부접근형	13
제 3 절 혁신확산이론	14
1. 혁신확산이론의 논의배경	14
2. 혁신 확산의 주요 4요소	14
1) 혁신	15
2) 커뮤니케이션 채널	16

3) 시간	16
4) 사회시스템	17
제 4 절 사회적 구성이론	18
1. 사회적 구성이론의 논의배경	18
2. 사회적 구성이론의 의의	18
1) 정책문제의 사회적 구성	19
2) 정책대상집단의 사회적 구성	20
제 5 절 연구의 분석틀	22
1. 분석의 틀	22
2. 분석의 변수	26
제 3 장 행정중심복합도시 의제설정과정	28
제 1 절 개시	28
1. 대선공약으로서의 신행정수도 건설	28
2. 핵심국정과제로서의 신행정수도 건설	30
1) 사회문제로서의 수도권 과밀화	30
2) 사회적 쟁점으로서의 국가균형발전	32
3) 정부의제로서의 신행정수도 건설	32
제 2 절 구체화	34
1. 신행정수도건설추진기획단·지원단 설치	34
2. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 의결	34
3. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 시행	35
4. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 위헌결정	35

5. 신행정수도후속대책위원회·기획단 설치	36
제 3 절 확산	38
1. 혁신의 인지된 특성	38
2. 커뮤니케이션채널의 작동방식	44
3. 시간	47
4. 사회시스템	47
제 4 절 진입	52
1. 정책문제의 사회적 구성	52
1) ‘천도’로서의 상징 사용	52
2) 사회적 조건의 변화	53
2. 정책대상집단의 사회적 구성	54
3. 진입의 성공	55
1) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법」 의결	55
2) 특별법의 제정과정에서의 내부접근형의 특성	56
3) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법」 각하결정	57
제 5 절 소결론	60

제 4 장	교육과학중심경제도시 의제설정과정	63
제 1 절	개시	63
1.	국무총리 내정자의 간담회 발언	63
2.	국무총리 내정자의 인사 청문회	64
3.	세종시 발전방안 수립계획 공표	64
제 2 절	구체화	67
1.	민간합동위원회 설립	67
2.	세종시 발전방안 공식 발표	69
제 3 절	확산	74
1.	혁신의 인지된 특성	74
2.	커뮤니케이션채널의 작동방식	80
3.	시간	84
4.	사회시스템	85
제 4 절	진입	87
1.	정책문제의 사회적 구성	87
1)	‘신뢰’ 로서의 상징 부각	87
2)	사회적 조건의 변화	89
2.	정책대상집단의 사회적 구성	91
1)	대기업집단에 대한 사회적 구성의 영향	91
2)	충청권의 사회적 구성과 정책설계	92
3.	진입의 실패	93
1)	「연기·공주지역 교육과학중심경제도시 건설을 위한 특별법」 정부발의 및 부결	93
2)	원안으로서 행정중심복합도시건설정책	94
제 5 절	소결론	97

제 5 장 결 론	100
제 1 절 연구결과의 요약	100
1. 행정중심복합도시 의제설정과정	100
2. 교육과학중심경제도시 의제설정과정	101
제 2 절 연구의 시사점	102
제 3 절 연구의 한계	103
참고문헌	105
Abstract	109

〈표 목차〉

〈표 2-1〉 Rogers의 변화혁신 확산요인	17
〈표 2-2〉 이미지와 권력에 따른 정책대상집단의 유형화	21
〈표 2-3〉 분석변수	26
〈표 3-1〉 제16대 대선 충청권 투표 결과(2002)(단위: %)	29
〈표 3-2〉 분야별 수도권 집중의 실태(2000년 기준)	31
〈표 3-3〉 후속대책으로서의 유력대안	37
〈표 3-4〉 충청권 언론 및 지역단체 간담회	40
〈표 3-5〉 후속대책으로서 유력대안의 특성과 충청권의 인식	43
〈표 3-6〉 신행정수도 위헌 판결 후 시위와 집회활동	46
〈표 3-7〉 중앙집중적 확산시스템과 탈중심적 확산시스템의 특성	49
〈표 3-8〉 행정중심복합도시 추진 경과와 주요 선거	59
〈표 3-9〉 제1기 행정중심복합도시 의제설정과정 분석	61
〈표 4-1〉 민간합동위원회 주요활동	68
〈표 4-2〉 세종시 발전방안의 비전, 목표 및 기본원칙	70
〈표 4-3〉 세종시 원안과 발전방안의 종합 비교	73
〈표 4-4〉 세종시 발전방안의 특성과 충청권의 인식	79
〈표 4-5〉 세종시 발전방안 발표 후 전국 여론조사 결과	81
〈표 4-6〉 세종시 원안과 발전방안의 경제적 편익 비교	82
〈표 4-7〉 세종시 발전방안 발표 후 충청권 여론조사 결과	83
〈표 4-8〉 교육과학중심경제도시 추진 경과와 주요 선거	96
〈표 4-9〉 제2기 교육과학경제중심도시 의제설정과정 분석	99

〈그림 목차〉

〈그림 2-1〉 연구의 분석틀	27
------------------------	----

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 필요성과 목적

본 연구는 행정중심복합도시의 사례에 대한 연구를 통해 정책의 제의 형성과정에서 정책의제가 어떻게 설정되고 확산되며 진입되는지 구체적인 과정을 연구하고자 하였다. 이는 모든 사회문제가 정책문제로 채택되지 않는 문제의식에 기초하여 의제설정의 주도집단이 정부주도인 경우 의제설정과정만이 아니라 정책과정 전반이 어떻게 달라지는지 나타내고자 한 것이다. 특히 본 사례와 같이 장기간에 걸쳐 평가가 가능한 정책의 경우에는 선불리 판단할 것이 아니라 어떻게 처음 정책문제로 등장하여 현재의 정책으로 산출되었는지에 관심을 가지고 정책의제설정과정에 관하여 연구하고자 하였다.

연구 질문(Research Question)은 ‘행정중심복합도시라는 정책의 제의 설정과정에서 성격이 서로 다른 정권을 거쳤음에도 불구하고 위와 같은 의제로 설정되고 확산되며 진입될 수 있었던 이유는 무엇인가?’ 이다. 구체적으로 ‘행정중심복합도시라는 정부의제는 성공적으로 공중의제로 진입한 반면 교육과학중심경제도시라는 정부의제는 공중의제로 진입하지 못한 원인은 무엇인가?’ 이다. 이를 설명하기 위하여 본 연구에서는 정책의제설정의 단계에 따라 의제설정 ‘행위자’ 보다는 ‘과정’에 관련된 모형으로 분석하여 기술하였다.

먼저 의제설정의 일반 이론에 따라 정책의제설정의 개시, 구체화, 확산, 진입의 단계마다 사례를 분석하여 두 의제가 어떻게 다르게 설정되었는지 그 과정을 살펴보아야 할 필요가 있다. 두 의제 모두 대체로 정부 주도의 동원형 모델의 특성이 의제설정과정 전반에 나타나는데, 이 경우 사회문제가 사회적 쟁점으로 발전하고 이를 해결

하기 위해 마련한 정부의제를 공중의제로까지 나아가도록 다양한 노력이 진행된다. 하지만 구체적인 진행과정은 세부적으로 다르게 이루어지는데 각 의제의 설정과정마다 이에 영향을 미친 요인들을 비교하여 두 정부에서 이루어진 의제설정과정의 차이를 살펴볼 수 있다.

특히 확산의 단계에서 잠재적 채택자에게 인지되는 혁신의 특성에 따라 정책아이디어의 확산(diffusion)이 어떠한 영향을 받는지를 혁신, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템 등과 그 하위요소를 통하여 살펴볼 필요가 있다. 이처럼 두 의제의 확산 과정을 구체적으로 분석하여 새로운 정책아이디어가 때로는 빠르게 확산되지만 때로는 전파되지 않고 사라지거나 국지적으로 머무는 이유를 설명할 수 있다.

그리고 진입의 단계에서 하나의 정부의제가 때로는 공중의제로 진입에 성공하지만 때로는 실패하는 이유를 설명하기 위하여 정책문제와 정책대상집단의 사회적인 구성(Social Construction)을 분석할 필요가 있다. 하나의 정책의제가 설정되기까지 특정 정책집단이 일방적으로 주도하는 것이 아니라 배경이 되는 사회적인 구성이 직접적으로 상호작용하고 있기 때문이다. 구체적으로 어떤 요인이 어떻게 작용하였는지 행정중심복합도시 의제설정과정의 사례로 설명할 수 있다.

제 2 절 연구의 대상과 범위

첫째, 본 연구의 시간적 범위는 2002년 9월 30일 노무현 대통령 후보의 행정수도 공약 발표 이후부터 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 위헌 결정을 거쳐 후속대책인 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」 각하 결

정 시점까지의 시기(제1기 행정중심복합도시 의제설정과정)와 이후 새로운 정부 출범 후 2009년 9월 3일 지명된 정운찬 국무총리 후보자가 세종시 수정안의 필요성을 언급한 이후부터 2010년 6월 29일 국회본회의에서 부결된 시점까지의 시기(제2기 교육과학중심경제도시 의제설정과정)로 한정하였다.

둘째, 본 연구의 대상은 각각의 시간적 범위에 따른 제1기 ‘행정중심복합도시’ 의제설정과정과 제2기 ‘교육과학중심경제도시’ 의제설정과정을 그 대상으로 하였다.¹⁾ 이는 시간상으로도 구분될 만큼 시간차를 두고 진행되었으나 각각의 과정이 모두 행정중심복합도시 의제설정과정의 전반을 포괄하는 것이다. 이처럼 연구의 대상을 구분함으로써 각 의제설정과정별로 설정, 확산, 진입을 중심으로 분석하고 비교할 수 있었다.

제 3 절 연구의 방법

본 연구는 질적 연구로서 사례연구의 특성상 관련된 자료를 정확하고 풍부하게 수집하는 것이 중요하다. 또한 사례를 심층적으로 분석하기 위해 의제설정과정 전반에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 이론적 분석틀을 제시할 필요가 있다. 마지막으로 의제설정 ‘과정’에 관한 이론을 사례에 적합하게 적용하기 위하여 각 이론의 유용성을 살펴볼 수 있는 다른 유사한 연구들을 참고할 수 있다.

첫째, 자료 수집과 관련하여 행복중심복합도시 건설정책의 특성상 정부가 발간한 공식자료와 국회에서 실제 논의된 사항에 관한 자료 수집이 중요하다고 판단된다. 따라서 행정중심복합도시 의제설정과

1) 제1기 신행정수도 건설, 제2기 행정중심복합도시 건설, 제3기 교육과학중심경제도시 건설(세종시 발전방안)로 구분할 수도 있으나, 제1기와 제2기는 같은 정부 내에서 유사한 인적구성원에 의하여 추진되어 큰 틀에서는 크게 차이가 나지 않는 것으로 판단된다. 따라서 서로 다른 정부에서의 의제설정과정을 비교할 수 있는 본문의 연구대상 구분이 연구 질문에 더 적합하다.

정에서 발간된 정부의 공식 자료와 국회회의록을 중심으로 각종 세미나 자료, 각 정당 내부의 회의 자료, 신문기사 등을 수집한다. 특히 정부에서 발간한 공식자료는 해당 정부가 의제설정 당시의 시점에서 발간한 정책 자료와 새로운 정부가 들어서고 난 다음 지난 정부의 성과를 모아 발간한 국정백서를 비교하여 참고할 필요가 있다. 따라서 두 정부를 거쳐서 하나의 의제가 다루어진 사례인 만큼 두 정부 모두 임기가 지난 시점에서 더욱 정확하게 연구할 수 있다.

둘째, 본 연구의 이론적 분석틀로는 Cobb, Ross & Ross(1976)의 주도집단에 따른 의제설정과정 모델과 Cobb & Elder(1983)의 정책의제설정과정 등 의제설정과정에 관한 일반적인 이론을 기본적인 틀로 사용하고자 한다. 더 나아가 특히 확산 단계와 진입 단계를 심도 있게 분석하기 위해 Rogers(2003)의 혁신확산이론, Schneider & Ingram(1993)의 사회적 구성이론을 적용함으로써 의제설정과정 전반에 대한 보다 포괄적이고 체계적인 분석틀을 제시하고자 한다.

셋째, 의제설정 ‘과정’ 모형에 관한 위와 같은 이론이 다양한 사례에서 어떻게 적용되고 유용하게 설명되는지 검증한 관련 연구들을 학술지와 학위논문 등을 통하여 참고한다. 이를 통하여 위의 각 이론을 본 연구의 사례에 좀 더 정확하게 적용할 수 있다. 반대로, 행정중심복합도시 건설정책 사례를 위와 다른 다양한 이론으로 분석한 연구들을 참고하여 의제설정과정의 면에서 보다 잘 설명할 수 있는 부분은 없는지 살펴보고자 한다.

제 2 장 이론적 배경과 분석틀

제 1 절 선행연구의 검토

1. 선행연구

김호산(2004)은 박정희 정부와 노무현 정부의 행정수도 이전정책 수립을 비교하여 연구하였다. 의제설정과정, 정책결정과정, 이전도시 형태에서 각각의 주요 영향변수로 두 사례를 분석하였다. 특히 의제 설정과정에서 박정희 정부는 특정 소수지도자와 관료집단의 폐쇄적 의제설정에 따른 전형적인 내부주도형에 가깝고 이후에 공중의제화 과정을 밟았다면 동원형으로도 변화하였을 것으로 판단하고 있다. 노무현 정부는 출범 이전 선거전에서 소수의 전문적인 관료집단과 기획집단으로부터 정책이 제기된 내부주도형의 특성과 이후 국민을 설득하고 국정지표로 삼아 시행하면서 동원형의 특성이 나타나게 되었다고 설명하고 있다.

김수미(2006)는 공식·비공식 정책참여자의 정책결정 참여과정에 주목하여 정부를 주축으로 하는 공식참여자는 하위정부모형으로, 비공식 참여자는 이슈네트워크모형이 나타난다고 분석한다. 이슈네트워크모형으로 비공식 정책참여자의 행위를 설명하는 것은 설득력이 있으나, 헌법재판소의 위헌 판정 이후 비공식 참여자의 활동은 두드러지게 감소한 현상을 설명하지 못하는 것으로 보고 있다.

문주연(2007)은 행정중심복합도시건설정책이 어떠한 과정을 거쳐서 행정수도 이전정책의 후속대책으로 결정되었는지에 대하여 개정된 엘리스모형을 적용하여 연구하였다. 합리적 행위자 모형에 의하면 국가균형발전 및 수도권 과밀해소라는 정책의 목표 설정과 대안의 발굴과정에 대한 설명력이 낮게 나타나 목표를 달성하기 위한

최선의 수단으로 선택되었다고 보기 어렵다. 조직행태모형에 따르면 중앙행정기관이전여부, 사업추진주체로서 건설청 설치여부, 충청권 보상여부 등에 대한 설명력이 높게 나타났고 특히 후속대책위원회와 신행정수도이전추진위원회가 조직의 구성이나 프로그램이 유사하여 기존의 행정수도이전정책과 급격히 달라진 것이 없다는 점을 설명했다. 정부정치모형에 따르면 중앙행정기관이전범위, 건설교통부 산하에 설치될 건설청장의 지위, 충청권의 보상문제 등에 대한 설명력이 높게 나타났고 이는 우리 사회의 다원화가 상당 수준으로 진행되어있는 상태라고 설명했다.

박효건(2012)은 세종시 수정안 정책결정을 참여적 의사결정 하의 갈등관리시스템의 틀로 분석하였다. 그 결과 전반적으로 참여적 의사결정 방법에 의한 갈등관리가 미흡하였는데 구체적으로 여론수렴 및 정보제공, 참여적 의사결정 활용, 협력규칙의 적용 여부, 결과의 공개 및 정책에의 반영 여부 등의 측면에서 살펴보았다. 또한 당시 정치와 환경 요인으로 여당 내 대통령 리더십의 약화, 무조건 반대의 갈등 증폭, 핵심 의제제기의 시기 지연 등으로 설명하였다. 그 결과 참여적 의사결정 수단을 적극적으로 활용하여야 하고 대상집단에 따라 인센티브를 고려하며 참여적 의사결정 기법 활용을 위하여 법적·제도적 장치가 마련되어야 한다고 주장하고 있다.

이승원(2008)은 ‘신행정수도이전정책’ 과 ‘행정중심복합도시건설정책’ 이 청와대와 국회의 이전여부만 다를 뿐 큰 차이가 없다고 보고 있다. 행정수도이전정책은 의제형성기에는 동원모형, 정책형성기에는 엘리트모형, 정책합법화기에는 국회-정부-청와대의 하위정부모형, 정책집행기에는 공식·비공식 정책참여자들이 다양한 협력과 갈등을 겪으며 상호작용하는 이슈네트워크모형이 나타나는 등 다양한 정책모형이 나타난다고 주장한다.

신동준(2012)은 신행정수도이전정책이 좌초된 이후 참여정부가 실

시한 ‘행정중심복합도시건설정책’으로의 정책변동과정 및 성공과 또 다른 시도로 이명박 정부의 ‘교육과학경제도시건설정책’으로의 정책변동과정 및 실패를 비교하였다. 구체적으로 의제설정과정은 kingdon의 정책흐름, 의사결정과정은 거부점과 거부점 행사자 관점에서 분류한 후 사례연구의 일반화 한계로 마무리하고 있다.

김명환·안혁근(2006)은 Schneider&Ingram의 대상집단에 대한 사회적 형성이론²⁾의 틀을 중심으로 격발기제, 이슈확장모형 및 지지연합이론과의 결합을 통해 수정·보완하여 성매매특별법에 적용하였다. 그 결과 대상집단인 성매매여성에 대한 사회적 인식이 윤락녀로 대별되는 성매매 범죄자에서 가부장적인 사회구조의 희생자인 성매매 피해자로 전환되었고 그 결과로 윤락행위방지법에서 성매매특별법으로 정책이 변화하였음을 주장하였다. 이 법이 기존의 윤락행위방지법과는 달리, 성매매업주에 대한 처벌 강화와 성매매 피해여성의 인권보호라는 두 축을 중심으로 하고 있는 이유에 대하여 성매매알선자와 구매자를 사회적 인식의 형성과정 중에서 이탈자로 분류했고, 성매매여성을 가부장적인 사회구조의 왜곡으로 인한 피해자로 보았기 때문이라고 보았다.

2. 선행연구의 한계 및 시사점

선행연구에서는 ‘행정중심복합도시건설정책’에 대한 논의가 이루어지기 전의 단계인 ‘신행정수도이전정책’에 대한 논의로 한정되는 경우이거나 ‘행정중심복합도시건설정책’으로 정책이 결정된 이유에 대하여 정책참여자의 특성에 따라서 분석한 경우가 있었다. 또한 ‘교육과학경제도시건설정책’으로의 정책변동 시도에

2) ‘social construction’은 주로 사회적 구성으로 번역되나, 위 연구에서는 ‘constitute’의 의미가 강한 ‘구성’보다는 정책이 사회적으로 만들어진다는 의미를 강조하기 위하여 ‘형성’으로 번역하여 사용하였다.

관한 논의가 포함된 연구의 경우 의제설정과 의사결정을 포함하는 정책변동과정의 전반에 대하여 비교 분석하였다. 사회적 구성이론을 적용한 다른 사례에 대한 연구에서도 사회적 구성이론의 다양한 요소 중 정책대상집단에 대한 인식의 변화에 초점을 맞추어 사례를 분석하였다.

본 연구에서는 선행연구와는 달리 ‘행정중심복합도시건설정책’이라는 정책의제설정이 어떠한 단계에 따라 이루어졌는지에 대하여 의제설정 ‘행위자’ 보다는 ‘과정’에 관련된 모형으로 분석하였다. 정책의제설정의 개시, 구체화, 확산, 진입의 단계마다 사례를 전개하였고 이를 통하여 그러한 흐름이 발생한 과정을 보다 구체적으로 확인할 수 있었다. 더 나아가 그러한 과정을 거치게 된 원인에 대하여 각 단계마다 설명력이 높은 의제설정과정에 관한 이론들을 적용하여 볼 수 있었다. 위와 같이 ‘의제설정과정(Agenda Setting Process)’에 관한 논의에 집중하여 전혀 다른 정치성향을 띤 정부에서도 위 정책의제가 계속 설정될 수밖에 없었던 이유가 무엇인가에 대하여 연구하였다.

이론적으로 혁신확산이론(Diffusion of Innovation Theory)을 통하여 새로운 정책 아이디어가 때로는 빠르게 확산되기도 하지만 때로는 전파되지 않고 사라지거나 국지적으로 머무는 이유를 행정중심복합도시와 교육과학중심경제도시의 확산 단계에서 확산에 중요한 다양한 요소들로 분석하여 설명할 수 있었다. 이 과정에서 대표적인 사례를 통하여 혁신확산이론을 정책학의 분야에 구체적으로 적용하여 이론이 적용되는 분야를 확장할 수 있었다. 그 결과 의제설정과정에서 기존의 확산(expansion) 단계를 하나의 이론으로 보다 구체화된 확산(diffusion)의 개념으로 설명하여 다양한 하위변수로 분석하여 설명하는 시도를 할 수 있었다.

또한 사회적 구성이론(Theory of Social Construction)을 통하여 수

정안이 아닌, 원안으로 불리는 행정중심복합도시의 의제로 회귀하게 된 이유에 대하여 정책문제와 정책대상집단을 어떻게 정의하고 이미지화하는가에 따른 사회적 구성과정으로 설명할 수 있었다. 결과적으로 합리적인 의사결정에 따라 결정된 정책이 의제설정의 진입 단계까지 공중의제화에 성공하기 위하여 사회적인 상호작용으로써 사회적인 구성이 중요함을 행정중심복합도시 의제설정과정으로 분석하여 설명하였다.

제 2 절 정책의제설정의 일반이론

1. 정책의제설정의 의의

정책의제설정(agenda setting)이란 정부가 사회문제를 정책적으로 해결하기 위해 심각하게 검토하기로 결정하는 행위 또는 그 과정을 의미한다. 이는 정부의 단순한 견해표명이 아니라 사회문제를 정책 문제로 바꾸는 정부의 공식적인 의사결정활동이다.³⁾

2. 정책의제설정의 과정

Cobb & Elder(1983)는 정책의제설정의 과정을 사회문제, 사회적 쟁점, 공중의제, 정부의제의 네 가지 단계로 제시하였다. 사회문제의 특성, 영향력의 범위, 이해관계자의 자원동원능력, 문제해결 가능성 등의 요소들과 이들의 결합에 따라 정책의제설정의 단계가 줄어들거나 늘어나기도 한다.

사회문제(social problem)는 한 사회 내에 존재하는 모든 문제를 의미하지 않는다. 문제의 출발이 한 사람에게서 비롯되더라도 관련 당사자가 많고 그와 동일한 문제로 고통받는 사람이 많다면 이는 사회문제로 발전한다. 사회문제의 정책의제화는 정부당국의 의도적인 활동이다. 또한 모두가 공감하는 사회문제라도 해결가능성이 없는 문제는 정책의제화하지 않는다.

사회적 쟁점(social issue)은 사회문제가 일반대중에게 관심을 끌지만 문제에 대한 구체적인 정의나 해결방법에 대한 합의가 어려워 논쟁이 되는 문제를 의미한다. 사회문제에 대한 합의 도출이 어려워

3) 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 『정책학원론』, 대명출판사 (2010): 283.

다양한 사회적 쟁점이 등장하는데 이는 다양한 가치관을 수용하는 다원주의 사회에서 더욱 그러하다.

Cobb & Elder(1983: 87-89)는 사회적 쟁점이 일반대중에게 확산되어 정치적 논란의 대상이 되는 의제를 공중의제(public agenda)와 정부의제(government agenda)로 나누었다. 전자인 공중의제는 거시적인 시각에서 다루는 의제인 반면, 정부의제는 이러한 공중의제를 미시적인 차원에서 구체적으로 정부가 의제화하는 것을 말한다. 특히 공중의제는 일반대중의 관심과 주의를 받을 만한 가치를 지니고 있어 정부가 개입하여 문제를 해결하는 것이 정당하다고 인정되는 사회적 쟁점을 의미한다.

정부의제는 정부의 공식적인 의사결정에서 문제해결을 위하여 고려하기로 명백히 밝힌 문제를 의미한다. 어떤 의제가 정부의제로 채택되도록 하기 위하여 유관집단은 다양한 전략을 사용한다. 특히 대중의 관심을 불러일으키기 위한 이슈확산전략을 사용한다. 그 방법으로는 상징을 활용하거나 매스미디어를 통하는 경우가 있다. 그리고 다원주의 사회에서는 주로 ‘사회문제 → 사회적 쟁점 → 공중의제 → 정부의제’의 전형적인 과정을 거치지만 반드시 그렇지 않고 그 경로는 다양하다.

3. 정책의제설정의 모델

Cobb, Ross & Ross(1976: 127-136)는 의제설정모형을 의제설정의 주도집단이 정부주도인지 외부주도인지에 따라 미국과 같이 다원화된 정치체제에서 주로 나타나는 외부주도형, 후진국에서 정부주도로 흔히 나타나는 동원형, 그리고 양자의 성격이 혼합된 내부접근형으로 유형화하여 연구하였다.

1) 외부주도형(Outside Initiative Model)

외부주도형이란 정부 밖의 집단이 자신들에게 피해를 주고 있는 사회문제를 정부가 해결해줄 것을 요구하여 이를 사회쟁점화하고 공중의제로 전환시켜 정부의제로 채택하도록 하는 의제설정과정이다. 외부집단이 주도하여 정책의제 채택을 정부에게 강요하는 경우이다. 사회문제에 의하여 피해를 입고 있는 집단은 정부에게 충분한 압력을 가하기 위해 사회문제의 심각성에 대해서 대중의 관심을 환기시키고 여론을 유도하려고 노력한다. 그 결과 그 문제를 정부가 해결해야 한다고 일반대중이 많이 믿게 되면 이는 공중의제가 되고, 여러 전략을 통하여 정부가 정책의제로 채택하도록 노력한다. 일반적으로 외부주도형은 이익집단의 활동이 활발하고 정부가 외부의 요구에 민감하게 반응하는 다원화된 정치체제에서 많이 나타난다. 이때 이슈의 확산과 진입에 있어 언론의 역할이나 정당의 역할이 중요하다.

2) 동원형(Mobilization Model)

동원형은 외부주도형과 정반대로 정부 내의 정책결정자가 주도하여 정부의제를 만드는 경우이다. 이 모델에서는 주로 정치지도자들의 지시에 의하여 사회문제가 바로 정부의제로 채택되고, 일반대중의 지지를 얻기 위해 정부의 PR 활동을 통해 공중의제가 된다. 정부가 정책의제를 미리 결정한 후 정부가 이것을 일반대중에게 이해 및 설득시키기 위해서 PR 활동을 하는 것이다. 이 경우 집행에 필요한 대중의 지지와 순응을 확보하기 위해 정부에 의해 사전적으로 정부의제가 된 것이 거꾸로 공중의제로 만들어진다. 일반적으로 동원형은 정부의 힘이 강하고 민간부문의 이익집단이 취약한 후진국

에서 많이 나타나는 모형이다.

3) 내부접근형(Inside Access Model)

내부접근형은 정부기관 내의 관료집단이나 정책결정자에게 쉽게 접근할 수 있는 집단에 의하여 주도되어 최고정책결정자에게 접근하여 문제를 정부의제로 하는 경우이다. 내부접근형의 경우 주도집단이 정책의 내용도 미리 결정하고, 이 결정된 내용을 그대로 또는 최소한의 수정만으로 집행하려고 시도한다. 그래서 자신들이 준비한 정책내용을 그대로 결정하거나 집행하는데 꼭 필요한 집단에게만 내용을 알리고 반대할 가능성이 있는 사람에게는 이를 숨기려고 한다. 내부접근형은 쉽게 정부의제로 된다는 점에서는 동원형과 유사하지만 다음과 같은 두 가지 면에서 차이가 있다. 첫째, 동원형의 경우 최고 통치자나 고위정책결정자가 의제형성을 주도하지만, 내부접근형의 경우는 이들보다 낮은 지위의 고위 관료가 의제형성을 주도한다. 둘째, 동원형에서는 이미 만들어진 정부의제를 정부 PR 활동을 통해서 공중의제화 하는데 비해서, 내부접근형에서는 정부가 공중의제화하는 것을 꺼린다.

제 3 절 혁신확산이론(Diffusion of Innovation Theory)

1. 혁신확산이론의 논의배경

혁신확산이론은 의제설정단계에서 새로운 정책아이디어가 때로는 빠르게 확산되지만 때로는 전파되지 않고 사라지거나 국지적으로 머무는 이유를 분석하는데 활용될 수 있다. 원래 조직이나 개인이 신제품이나 신기술을 얼마나 빨리 수용하는가를 분석하는 과정에서 이 이론이 등장하였으나, 정부나 기업의 혁신 과정을 설명하는 데에도 적용할 수 있다.⁴⁾ Rogers(2003: 5-12)은 혁신을 “개인이나 다른 집단이 새로운 것으로 인식하는 아이디어, 관행 또는 대상”으로, 혁신의 확산을 “하나의 혁신이 사회시스템의 구성원들 사이에서 시간의 흐름에 따라 특정채널을 통해 커뮤니케이션되는 과정”으로 정의하였다.

2. 혁신 확산의 주요 4요소

본 연구에서는 위에서 언급한 Rogers(2003)의 혁신의 확산 요인에 관한 연구를 바탕으로 사례를 분석하고자 한다. 이 연구에 따르면 혁신의 확산에 영향을 미치는 주요한 네 가지 요소는 혁신, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템이다. 정책의제설정에 있어서 이슈의 확산도 이와 같은 혁신 확산의 네 가지 주된 요소들에 따라서 영향을 받는다. 이 연구에서는 구체적인 사례에서 이론이 어떻게 적용되며 사례에 대한 설명력이 어떠한지 살펴보고자 한다.

4) 상계서: 305 참고.

1) 혁신

정책의 잠재적인 수용자에게 인지되는 혁신의 특성은 확산(또는 채택률)에 영향을 준다. Rogers(2003: 15-17)는 개인이 인지하게 될 혁신의 다섯 가지 특성으로 혁신의 서로 다른 채택률을 설명하고 있는데 구체적으로 기술하면 아래와 같다.

첫째, 상대적 이점(relative advantage)은 새로운 혁신이 종래의 아이디어보다 얼마나 더 좋은가를 수용자가 인식하는 정도를 말한다. 이는 경제적으로 측정될 수도 있지만 사회적 위신, 편리성, 만족도 역시 중요하다. 둘째, 적합성(compatibility)은 혁신이 잠재적 수용자가 지니고 있는 기존의 가치관이나 과거의 경험 및 필요에 얼마나 부합하는 것으로 인지되는가 하는 정도를 말한다. 사회시스템의 가치와 규범에 부합하지 않는 혁신은 부합하는 것보다 빨리 채택되지 못한다. 셋째, 복잡성(complexity)은 혁신을 이해하거나 사용하기 어렵다고 인지되는 정도를 말한다. 어떤 혁신은 사회시스템의 많은 사람들에게 보다 쉽게 이해되지만 다른 혁신은 보다 복잡하여 그만큼 더 늦게 채택된다. 넷째, 시험가능성(trialability)은 수용자가 혁신을 한정된 범위 내에서 시험해 볼 수 있는가 하는 정도를 말한다. 분할된 계획을 시험해 볼 수 있는 혁신은 나눌 수 없어 시험이 불가능한 혁신보다 더 빨리 채택되는 경향이 있다. 다섯째, 관찰가능성(observability)은 혁신의 결과가 다른 사람들에게 얼마나 관찰될 수 있는가 하는 정도를 말한다. 개인들이 혁신의 결과를 눈으로 보는 것이 쉬울수록 이를 채택할 가능성이 높아진다.

이상을 요약하면 상대적 이점, 적합성, 시험가능성, 관찰가능성이 크고 복잡성이 낮을수록 다른 혁신들보다 수용이 빨리 이루어지며 처음의 두 가지인 상대적 이점, 적합성은 혁신의 채택률을 설명하는데 특히 중요하다.

2) 커뮤니케이션 채널

커뮤니케이션 채널(communication channel)은 혁신의 메시지를 한 개인이 다른 개인에게 전달하는 수단을 의미한다. 이들 사이의 정보 교환 관계의 본질에 따라, 정보원이 수신자에게 혁신을 전달할 것인지 말 것인지에 관한 조건과 그 효과가 결정된다. 확산 연구에 따르면 대부분의 사람들이 혁신의 결과에 대한 과학적 검토에 근거하여 혁신을 평가하지는 않는 것으로 나타난다. 이는 대부분의 사람들이 이미 혁신을 채택한 사람들이 전해주는 혁신에 대한 주관적 평가에 의존한다는 것이다. 혁신의 확산은 이와 같이 대인 커뮤니케이션을 포함하는 사회적인 과정이다.

3) 시간

이슈의 확산과정에서 새로운 아이디어나 정책을 수용하는 시기에 따라 수용자의 범주를 선도자(2.5%), 초기수용자(13.5%), 초기다수(34%), 후기다수(34%) 그리고 지체자(16%)로 구분할 수 있다. 이들은 각기 혁신성향이 다음과 같이 다르다. 선도자는 모험적이기 때문에 새로운 아이디어나 정책 채택에 수반되는 위험을 기꺼이 감수하는 성향을 가진다. 초기수용자는 소속집단의 신망을 받는 자들로 사회에서 여론을 선도하는 역할을 한다. 초기다수는 다수가 새로운 아이디어나 정책을 채택한 이후 수용하는 성향이 있고, 후기다수는 새로운 아이디어와 정책의 채택에 의심이 많다. 지체자는 일반적으로 변화를 거부하고 전통에 집착하는 성향이 있으며 새로운 아이디어와 정책이 시장에서 완전히 채택되어야만 그것을 받아들인다.⁵⁾

5) 상계서: 305-306 참고.

4) 사회시스템

사회시스템(social system)은 공동의 목표 달성을 위해 함께 문제 해결에 관여하는 상호 연결된 단위들의 집합으로 정의할 수 있다. 이러한 사회체계의 구성이나 단위는 개인, 비공식적인 집단, 조직, 하부체계 등이다. 사회체계의 구조는 여러 가지 면에서 혁신 확산에 영향을 미친다. 사회체계는 구체적으로 의견지도자와 변화주도자의 역할, 중앙집중적 혁신시스템과 탈중심적 혁신시스템의 차이, 혁신 결정의 형태 등과 관련되어 있다.

<표 2-1> Rogers의 변화혁신 확산요인

확산요인	특성 또는 종류
혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 개인이나 다른 수용의 단위가 새로운 것으로 인식하는 아이디어, 관행 또는 대상 • 상대적 이점, 적합성, 시험가능성, 관찰가능성이 크고 복잡성이 낮을수록 다른 혁신들보다 수용이 빨리 이루어짐
커뮤니케이션 채널	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신의 메시지를 한 개인이 다른 개인에게 전달하는 수단 • 이미 혁신을 채택한 사람들이 전해주는 혁신에 대한 주관적인 평가에 의존함
시간	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신이 수용되는 상대적인 시간과 혁신이 수용되는 비율에 따라 구분됨 • 선도자, 초기수용자, 초기다수, 후기다수, 지체자
사회시스템	<ul style="list-style-type: none"> • 공동의 목표 달성을 위해 함께 문제해결에 관여하는 상호 연결된 단위들의 집합 • 의견지도자와 변화주도자의 역할, 혁신시스템의 차이, 혁신 결정의 형태 등

제 4 절 사회적 구성이론(Theory of Social Construction)

1. 사회적 구성이론의 논의배경

정책은 가치를 사회에 권위적으로 배분하는 메커니즘이며, 정책문제를 어떻게 규정할 것인가는 분류의 기법에 관한 것이다. 즉, 정책은 근본적으로 분류가 되어있지 않은 것을 우리가 어떻게 분류할 것인가에 관한 것이다. 정치적 추론은 같고 다르고, 좋고 나쁘고, 옳고 그르고 등에 관한 분류를 하기 위한 것이며, 정책주장은 하나의 분류로부터 어떤 것이 포함되고 배제되어야 하는가를 논리적으로 피력하는 형태를 취한다(Stone, 1997). 이와 같은 정책에 대한 해석적 접근법(interpretive approach)은 정책연구에 있어서 당연시되어 왔던 객관성에 대한 도전이다. 따라서 정책연구에 대한 합리적, 분석적 접근법과는 달리, 해석적 접근법은 다양한 참여자들(이해관계자들)이 정책과정에 가지고 오는 의미들, 정책을 정당화하기 위하여 사용된 논조들, 정책의 숨겨진 가정들 또는 시사점들에 대한 연구에 초점을 맞추고 있다(Schneider & Ingram, 1997).

2. 사회적 구성이론의 의의

사회적 구성이론은 특정사회에서의 정책의제설정은 행태주의 접근처럼 인과관계에 의하여 설명되는 것이 아니라 구조와 행위의 연관성 속에서 사회적으로 만들어지는 구성물로 본다. 이는 특정 정책집단이 일방적으로 주도하는 것이 아니라 의제형성이 사회적으로 구성되어 나온 산물임을 나타낸다. 이 이론에서는 정책의제가 형성되는 배경과 이를 둘러싼 문화와 정치 환경과 같은 맥락 속에서 정책행위자가 상호작용하는 과정에 초점을 둔다. 특히 정책문제와 정

정책대상집단이 어떻게 정의되고 이미지화되는지에 따라 정책의제설
정과정은 상당히 다르게 구성되므로 정책문제와 정책대상집단의 사
회적 구성에 초점을 둔다.⁶⁾ 그 간의 의제설정이론은 정책설계의 원
인과 결과를 설명하는데 있어 사회적 구성의 중요성에 대한 통찰력
을 제공하는 연구가 미약하였다(Schneider & Ingram, 1997).

1) 정책문제의 사회적 구성

정책문제를 이루는 사회문제나 사회이슈는 하나의 사실로서 단순
히 주어지거나 상황에 의하여 자연적으로 도출되는 것도 아니다. 대
신에 사회문제나 사회이슈는 사회적으로 사람들 간의 관계 속에서
형성되는 사회적 구성물(social construct)이다. 이것들은 사건과 상황
그 자체에서보다 사람들이 그 사건과 상황에 부여하는 의미로부터
발생하는 경우가 더 많다. 따라서 중요한 것은 그러한 의미를 어떻
게 해석할 것인가이다. 더 나아가 “특정 문제에 대한 정의와 인식
이 항상 어디서나 동일한 것은 아니다. 문제에 대한 정의는 시간과
장소에 따라 다르며, 심지어는 문제가 지속되는 동안에도 정의가 변
할 수 있다” (김병진, 1995: 71).

정책과정은 정치논쟁과 설득과정이다. 여기에서는 상징(symbol)이
나 화려한 미사어구(rhetoric)가 매우 중요한 역할을 한다. 어떤 정책
의제에 대한 관심과 지지를 효과적으로 확보하기 위해서는 이것이
왜 중요하고 정부가 해결해야 될 것인지 설득력 있게 제시할 수 있
는 상징이 필요하다. 상징은 사람들이 정책문제나 정책의제를 어떻
게 해석하고 이에 반응하는 것에 영향을 주기 때문이다.⁷⁾ 사회적 형
성은 기본적으로 그것이 공중의 담론과 관계가 있으며, 일반적으로
정치적이라고 간주되는 상징적인 언어를 통하여 조작될 수 있다는

6) 상계서, 308-301 참고.

7) 상계서, 309 참고.

의미에서 정치적이다(Schneider & Ingram 1993a).

2) 정책대상집단의 사회적 구성

정책의 성공은 정책의 달성 목적과 논리적으로 연결되어 있는 대상 집단을 파악하는데 달려 있다. 정책대상집단은 정책의 구체적인 수혜 또는 저지를 받을 집단이다. 이는 누가, 무엇을, 어떻게, 왜 할 것인가를 구체화하는 정책설계과정에서 선택되기 때문에 이익집단과는 다르다(Schneider & Ingram 1993). 이와 같은 정책집단에 대한 규정과 선택은 단순히 기술적으로 정의할 수 없는 정치권력의 행사를 내포하는 점에서 정치적이다(Schneider & Ingram 1991). Stone(1993)은 대상 선택을 위한 기술적 기준조차 사회적 구성을 내포하고 있다고 주장한다.

사회적 구성은 “정치, 문화, 사회, 역사, 언론, 문학, 종교 등과 같은 것에 의하여 만들어진 특정 집단에 대한 틀에 박힌 인식”을 의미한다(Schneider & Ingram 1993a: 335). 대상집단의 사회적 구성은 “하나의 대상집단을 사회적으로 의미가 있는 것으로 구별 지을 수 있는 공유된 특성에 대한 인식과 그 특성에 대한 특정한 가치, 상징 및 이미지의 속성”을 지칭한다(Schneider & Ingram 1993a: 335). 이와 같은 대상 집단의 사회적 구성은 정책의제설정과정에 영향을 미친다.

Schneider와 Ingram(1991)은 정책대상집단의 유형을 집단에 대한 사회적 이미지와 사회적 권력에 따라 네 가지로 유형화하여 다음 표와 같이 수혜집단(advantaged), 투쟁집단(contenders), 의존집단(dependents), 이탈집단(deviants)으로 나누고 있다. 즉 수혜집단은 정치적으로 힘이 있고 사회적으로 인식이 긍정적이다. 투쟁집단은 정치적인 힘은 있으나 부정적으로 인식되어 정책의 수혜를 받을 자격이

없는 것으로 인식된다. 의존집단은 정치적으로 힘이 미약하나 긍정적으로 인식된다. 마지막으로 일탈집단은 정치적으로 힘이 없고 부정적으로 인식된다.

<표 2-2> 이미지와 권력에 따른 정책대상집단의 유형화

		집단에 대한 사회적 이미지	
		긍정적	부정적
사회적 권력	강함	수혜집단 노인 기업 퇴역군인 과학자	투쟁집단 부유층 거대노동조합 소수집단 문화상류층
	약함	의존집단 아동 부녀자 장애인	일탈집단 범죄자 약물중독자 공산주의자 국기소각자 깡패집단

정책의제설정의 과정에서 사회적 구성은 결과적으로 다음과 같이 영향을 미친다. 즉 실제 정치가와 행정관료에게 힘이 있고 긍정적으로 형성된 대상집단에게는 수혜 정책을 제공하는 반면, 부정적으로 형성된 대상집단에게는 제재 또는 처벌지향적인 정책을 고안하도록 사회적인 압력과 영향력을 받게 된다. 따라서 대상집단의 개념을 확대하거나 축소하거나 또는 대상집단의 특정부분을 강조하거나 거짓 이미지를 만들거나 하는 등의 다양한 전략이 의제설정과정에서 존재한다(Schneider & Ingram 1991).

제 5 절 연구의 분석틀

1. 분석의 틀

이 논문은 정책의제설정에 관한 이론들에 의거하여 사례의 전개 과정에 관해서 주로 Cobb, Ross & Ross의 정책의제설정 모형에 따라서 설명하였고 Cobb & Elder의 견해도 참고하여 사례의 전개과정을 나타내었다. 특히 세 가지 모델 중 동원형을 중심으로 개시, 구체화, 확산, 진입 단계별로 나타나는 다음과 같은 특징에 따라 구성하였다(Cobb, Ross & Ross, 1976: 132-135).

1) 개시(Initiation) 단계

새로운 정책이 재배적인 정치 지도자에 의하여 공표되면 그 정책은 자동적으로 정부의제(formal agenda)가 된다. 많은 정치 체제에서 이러한 공표는 공적인 의사결정 단계의 종결을 의미하는데 이는 새로운 정책이 이미 공식적인 정부의 정책이기 때문이다. 새로운 정책을 제시하기 전에 정부 내에서 많은 논의가 있는 동안에는 일반적으로 공중의 관심이나 지식을 얻지 못한다.

2) 구체화(Specification) 단계

새로운 정책에 대한 공표 시에는 대체로 구체적인 세부사항을 제시하지 못한다. 정책의 공표 후에 정치적인 지도자들과 그의 동료들은 협력과 지지, 물질적인 자원, 일, 또는 행동의 패턴 변화 등의 관점에서 공중이 무엇을 기대하는지를 관독하기 시작한다. 이러한 구체화 과정을 통하여 지도자는 그 정책이 대중에게 더욱 명확하게 다가가고, 또한 동시에 시민들의 지지를 이끌어 내거나 무엇이 그들에게 정말 필요한 것인지 알게 되기를 희망한다.

3) 확산(Expansion) 단계

비록 새로운 정책이 공표되자마자 정부의 정책이 되지만, 그 집행은 공중의 인정이나 새로운 세금의 납입에서부터 공동체를 위한 노동의 기부에 이르기까지 행동의 변화에 주로 달려있다. 새로운 정책을 제기한 정치적인 지도자는 외부주도형에서 외부의 이슈제기 그룹이 그들의 이슈를 확산시키는 방법을 찾는 것과 같은 패턴을 띤다. 그 목적은 동일하다. 즉 추가적인 참여자들이 그 정책을 집행하도록 노력하게 만들고 특정그룹들에게는 그 정책이 어떻게 그들과 관련되어 있는지를 보도록 만든다.

4) 진입(Entrance) 단계

진입의 문제는 정부의제(formal agenda)에서 공중의제(public agenda)로의 이동이고, 정부의 정책이 공중의 중요한 일부로 인정되게 되는 것을 의미한다.

이 논문의 주요 관심사항은 행정중심복합도시라는 정책의제의 형성과정에서 정치적인 지향이 서로 다른 정권을 거쳤음에도 불구하고 이러한 의제가 설정되고 확산되며 진입될 수 있었던 이유는 무엇인가이다. 구체적으로 의제설정과정에서 행정중심복합도시 의제는 성공적으로 진입한 반면 교육과학중심경제도시 의제는 진입에 실패한 원인은 무엇인가이다. 사례를 분석하기 위해 개시, 구체화, 확산, 진입 단계별로 검토하여 정부가 정부의제를 어떻게 공식의제로 만들어갔는지 그 과정을 살펴보았다. 의제설정과정에 미치는 변수는 여러 가지가 있지만 본 연구에서는 다음과 같은 점을 직접적인 요인변수로 활용하여 분석하기로 한다.

첫째, ‘정책의제설정이론’에 의한 다양한 요인이다. 의제설정의

과정을 먼저 진행과정에 따라 개시, 구체화, 확산, 진입의 단계별로 크게 나눌 수 있다. 또한 설정경로에 따라 사회문제, 사회적 쟁점, 정부의제, 공중의제가 어떻게 나타나는지 활용한다. 특히 주도집단에 따라 외부주도형, 동원형, 내부접근형의 특성이 의제설정과정의 전반에 다르게 나타나는데 사례에서 가장 적합한 모형과 부분적으로 나타나는 모형의 특성을 활용한다. 특히 동원형 모형으로 사회문제, 사회적 쟁점, 정부의제, 공중의제로의 설정경로는 행정중심복합도시라는 의제가 어떻게 설정되었는지 고찰하는데 유용한 설명력을 제시한다. 이와 같이 이론적으로 검증된 다양한 하위변수를 사용하여 사례를 의제설정과정에 따라 보다 심층적으로 분석하고자 한다.

둘째, ‘혁신확산이론’에 의한 확산의 요인이다. 행정중심복합도시의 경우 신행정수도 건설이 헌법재판소에서 위헌으로 결정된 후 후속대책이 마련될 수 있도록 하기 위해 확산 단계에서 어떠한 변화가 있었는지 살펴볼 필요가 있다. 그리고 교육과학중심경제도시의 경우 행정중심복합도시보다 경제적인 편익이 훨씬 크게 나타났음에도 불구하고 확산이 더디게 된 이론적인 근거는 무엇인지도 분석하고자 한다. 혁신의 확산에 영향을 미치는 주요한 요소는 혁신이 인지되는 특성, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템 등이 있다. 혁신이 인지되는 특성으로 상대적 이점, 적합성, 복잡성, 실험가능성, 관찰가능성 등의 개념을 활용하여 사례를 분석한다. 커뮤니케이션 채널의 내용으로 네트워크, 이질성 및 동질성 개념, 결정적 다수의 개념을 사용하고, 시간 요소는 혁신성의 정도와 혁신의 채택률과 관련해 설명한다. 마지막으로 사회시스템의 내용으로 변화주도자와 의견지도자가 혁신의 확산에 미치는 영향, 중앙집중적 또는 탈중심적 혁신시스템의 차이를 사례에서 자세히 분석하고자 한다.

셋째, ‘사회적 구성이론’에 의한 사회적인 요인이다. 행정중심복합도시의 의제설정과정에서 정책문제와 정책대상집단을 정의하고

이미지화하는 과정에서 사회적 구성이 어떻게 나타나는지 분석하고자 한다. 먼저 정책문제의 정의 과정에서 사회적인 조건에 따라서 문제를 바라보는 인식이 어떻게 바뀌는지를 알아보고 특히 상징의 사용을 통하여 정책문제가 어떻게 단순화되고 사회적으로 구성되는지 살펴본다. 또한 사회적 이미지와 정치적인 권력에 따라 정책대상 집단을 수혜집단, 투쟁집단, 의존집단, 이탈집단 등으로 나눌 수 있는데 이러한 대상집단의 구분이 의제설정 과정에 어떠한 영향을 주는지 살펴보고자 한다. 그리고 사회적 구성이 결국 의제설정의 진입 단계에서 어떠한 역할로 나타나는지 사례를 분석하여 살펴보고자 한다.

<그림 2-1>에서 위와 같은 분석틀을 개괄적으로 구성하였다. 의제설정의 일반적인 설정경로는 ‘사회문제 → 사회적 쟁점 → 공중의제 → 정부의제’ 이나, 이처럼 구성한 이유는 행정중심복합도시의 정책의제설정은 주로 정부가 주도하는 동원형의 특성을 뚜렷하게 보여주기 때문이다. 다만 정치의 성향이 다른 정부가 들어섬에 따라 기존에 설정된 의제에 대하여 교육과학경제중심도시를 새롭게 제시함으로써 정부의 주도로 원안의 의제설정을 저지하고자 하였다는 특성이 있을 뿐이다.

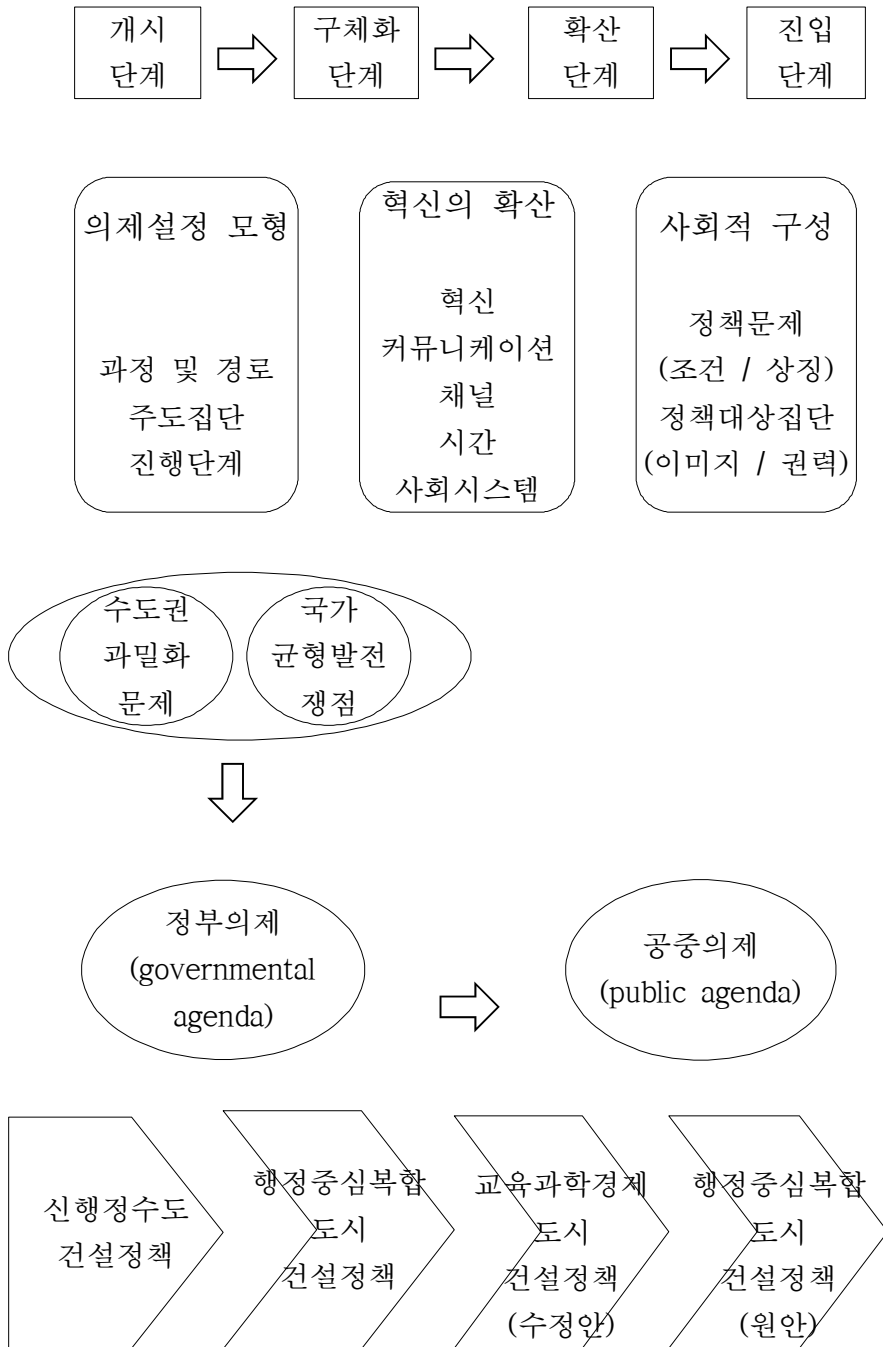
2. 분석의 변수

〈표 2-3〉에서는 의제설정과정에 관한 연구에서 관련된 여러 가지 변수를 분석변수와 하위변수 그리고 하위변수를 이루는 세부내용 등으로 정리하여 제시하였다. 본 연구는 연구의 대상인 제1기 ‘행정중심복합도시’ 의제설정과정과 제2기 ‘교육과학중심경제도시’ 의제설정과정을 하위변수와 그 내용에 따라 각각 분석하였다.

〈표 2-3〉 분석변수

분석 변수	하위변수		하위변수의 내용
의제 설정 과정	정책 의제 설정	과정 및 경로	사회문제, 사회적 쟁점, 정부의제, 공중의제
		주도집단	외부주도형, 동원형, 내부접근형
		진행단계	개시, 구체화, 확산, 진입
	혁신 의 확산	혁신	상대적 이점, 적합성, 복잡성, 실험가능성, 관찰가능성
		커뮤니케이션 채널	네트워크, 이질성과 동질성, 결정적 다수
		시간	선도자, 초기수용자, 초기다수, 후기다수, 지체자
		사회시스템	의견지도자, 변화주도자, 혁신시스템
	사회 적 구성	정책문제	상징의 사용, 사회적 조건
		정책대상집단	수혜집단, 투쟁집단, 의존집단, 이탈집단

<그림 2-1> 연구의 분석틀



제 3 장 행정중심복합도시 의제설정과정

제 1 절 개시

1. 대선공약으로서의 신행정수도 건설

행정중심복합도시라는 의제가 개시 단계에 들어서게 된 계기는 2002년 9월 30일 노무현 대선후보가 중앙선거대책위원회 출범식에서 최초로 공론화하면서부터이다. 당시 노무현 후보는 “한계에 부딪힌 수도권 집중 억제와 낙후된 지역 경제의 근본적 해결을 위해 충청권에 행정수도를 건설, 청와대와 중앙 부처부터 옮겨가겠습니다. 수도권 집중과 비대화는 더 이상 방치할 수 없는 상황에 이르렀습니다. 국가적 결단이 필요합니다.” 라면서 신행정수도 건설 공약을 제시하였다.

당시 신행정수도 건설을 공론화를 하게 된 배경은 여러 가지가 있지만 무엇보다 노무현 후보의 지지도가 낮아지고 있는 위기감이 작용하였다고 할 수 있다. 당시 민주당의 지방선거 참패, 정몽준 후보의 대선경쟁 가세 등으로 경쟁자인 한나라당 이회창 후보보다 지지율 면에서 대선에서의 승리를 가늠할 수 없는 상황이었다.⁸⁾ 행정수도 문제는 자칫하면 수도권, 특히 서울의 표를 분산시킬 수 있어 성격상 대통령의 공약으로 삼기에는 한계가 있었다. 그럼에도 신행정수도 건설을 공약으로 삼게 된 내부적인 사정에 대하여 당시의 김병준 정책기획위원회 위원장은 인터뷰에서 다음과 같이 밝혔다.⁹⁾

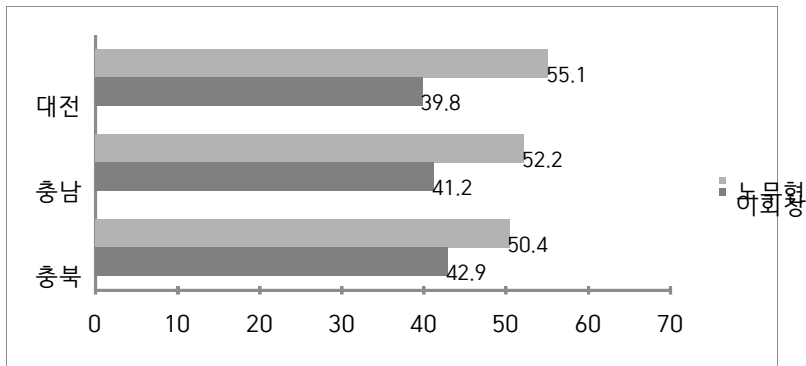
8) 2002년 9월 27일, 세계일보와 여론조사기관 R&R이 공동으로 추진한 여론조사에서 당시 이회창 한나라당 후보가 32.5%, 정몽준 무소속 후보가 29.7%, 노무현 민주당 후보가 19.1%, 민주노동당 권영길 후보가 2.2%의 지지율을 기록하였다. 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』(2008): 24.

9) 상계서: 24-25.

“후보는 계속 처음부터 끝까지 가지고 있었고 그 옆에 스탭들이나 참모들은 만류하다가 지지도가 떨어지면서 그것도 공약으로 못내놓을 이유가 없었습니다. 그래서 9월 30일 전날까지도 연설문에 담을 것인지 말지를 결정 못하다가 한 밤중에 연설문을 쓰면서 이병완 당시 민주당 전략연구소 부소장하고 임태정 의원하고 몇 사람이서 연설문을 다듬었습니다. 후보입장은 계속해서 연설문에 그게 들어가야 한다고 하고 옆에서는 말리는 입장이었고, 그렇게 그것을 발표하느냐 안하느냐, 어떻게 처리할 것인가 하다가 선거대책본부 발족 전날 밤에 연설문을 작성하다가 전격적으로 들어간 것입니다.”

결과적으로 2002년 12월 19일 제16대 대통령 선거에서 노무현 대선후보가 당선되었다. 한국의 지역적인 정치구도에서 충청도 표의 향방은 대선의 결과를 좌우하는 중요한 요소로 제16대 대선에서도 영호남으로 양분된 지역구도가 여전하였다. 이에 따라 아래의 표와 같이 신행정수도 건설 공약을 내세운 영남 출신 노무현 후보는 충청권에서 강력한 경쟁자였던 충청 출신 이회창 후보를 10%p 이상의 표차로 누르고 대통령으로 당선되었다.¹⁰⁾

<표 3-1> 제16대 대선 충청권 투표 결과(2002)(단위: %)



10) 세종시민관합동위원회, 『2009-2010 세종시수정안추진백서』 (2010): 4. 참고.

정치적인 열세를 극복하고 당선된 데에는 여러 가지 이유가 있겠지만 그 중에서 신행정수도 건설 공약이 당선에 기여한 바가 크다고 할 수 있다. 지역적 연고가 부재했던 충청권에서 노무현 후보가 이회창 후보를 크게 앞설 수 있었던 것도 신행정수도 건설 공약의 효과였음을 부정할 수 없기 때문이다.¹¹⁾ 더 나아가 노무현 후보는 대통령 선거일 이전 12월 8일 대전 현지에서 기자회견을 통해 구체적인 이행계획을 제시하는 등 대대적으로 신행정수도 건설 공약을 재차 발표하여 대선의 커다란 쟁점으로 부각시켰고 그 결과 충청권에서 유의미한 차이로 승리를 거두었다.

2. 핵심국정과제로서의 신행정수도 건설

1) 사회문제로서의 수도권 과밀화

우리나라는 1960년대 이후 경제발전으로 산업화되면서 도시화가 함께 진행되었고 이에 따라 서울·인천·경기 등 수도권으로 인구가 집중적으로 모이는 현상이 나타났다. 수도권 인구 비중은 1985년 39.1%, 1990년 42.8%, 2001년 46.5%까지 늘어나 전체 인구의 절반을 차지하였다. 또한 수도권의 전국 대비 GRDP(지역 내 총생산) 비중이 1995년 45.4%, 2000년 48.0%를 차지하여 국토 면적의 약 12%에 해당하는 수도권에 인구와 재화가 집중되었다.¹²⁾ 구체적인 경제력 차이를 보면 2000년 기준으로 금융거래와 조세수입의 약 70% 가량이 수도권에서 발생하였고 중앙부처의 100%, 100대 대기업 본사의

11) 노무현 대통령은 2003년 11월 6일 중앙정부청사 별관에 열린 신행정수도건설 국정과제 회의에서 “(충청권) 신행정수도 건설을 주제로 내가 지난 대선에서 좀 재미를 봤다”면서 “신행정수도를 반대하면 한나라당이 정치적으로 계속 불리해질 수 있다”고 말했다. 동아일보, 2003.11.6 盧대통령 “한나라 행정수도 반대하면 정치적 불리”

12) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』 (2013): 28-29 참고.

91%, 공공기관의 84%, 10대 명문대학의 80%, 벤처기업의 77%가 수도권에 집중되었다. 그 결과 아래의 표와 같이 우리나라의 총량 경제력의 50% 이상을 수도권이 차지하게 되었다.¹³⁾

<표 3-2> 분야별 수도권 집중의 실태(2000년 기준)

구분		집중도
국토면적		11.8%
인구집중		47.8% (2003년 말 기준)
주요기관의 집중	중앙정부부처	100.0%
	기타 공공기관	84.0%
	100대 대기업 본사	91.0%
	벤처기업	77.0%
	기업부설 연구소	72.1%
	10대 명문대	80.0%
경제력의 집중	총량 경제력	52.6%
	금융거래	70.4%
	조세수입	70.9%

이에 따라 수도권의 경우 수도권 과밀화로 고통받는 사람이 많고 해결가능한 이러한 지역불균형을 해소하기 위해 그 동안 정부는 다양한 정책을 추진해 왔으나 수도권 집중 억제에 소극적 접근에 그쳐 수도권 과밀화 및 지방 과소화 추세가 지속되어 왔다. 당시 수도권 과밀화 문제는 모두가 공감하는 사회문제(social problem)로서의 지위를 차지하고 있었다.

13) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서7 균형발전』 (2008): 16-22 참고.

2) 사회적 쟁점으로서의 국가균형발전

노무현 후보가 대통령에 당선된 후 대통령직 인수위원회에서는 국가균형발전정책을 차기 정부의 핵심과제로 부각시켰다. 2002년 12월 31일 제1차 인수위원회 분과위원회 간사단회의를 거쳐서 2003년 1월 6일 당선자가 주재한 자리에서 국정과제 선정에 관한 업무회의를 개최하고 ‘지방분권과 국가균형발전’을 10대 과제의 하나로 선정하였다. 3대 국정목표로 ‘더불어 사는 균형발전사회’를 표방하고, 4대 국정원리에서도 ‘분권과 자율을 통한 다극중심의 사회건설’을 제시하였다.¹⁴⁾ 나아가 노무현 대통령은 2003년 2월 25일 취임사에서 아래와 같이 지방분권과 국가균형발전을 추진할 것을 천명하여 사회적 쟁점(social issue)으로 전면에 부각시켰다.

“국가의 미래를 위해서 더 이상 중앙 집권과 수도권 집중을 방치할 수 없습니다. 이제 지방분권과 국가균형발전은 미룰 수 없는 과제가 되었습니다. 중앙과 지방은 조화와 균형을 이루며 발전해야 합니다. 지방은 자신의 미래를 자율적으로 설계하고, 중앙은 이를 도와야 합니다. 저는 비상한 결의로 이를 추진해 나갈 것입니다.” (2003. 2. 25. 대통령 취임사)

3) 정부의제로서의 신행정수도 건설

노무현 정부는 수도권 과밀화 문제와 국가 균형발전의 쟁점을 해결하기 위하여 신행정수도 건설을 정부의제(government agenda)로 제시하였다. 특별히 신행정수도라는 의제를 내세운 이유에 대해서는 행정중심복합도시 특별법을 공포한 2005년 3월 22일 노무현 대통령이 청와대 소식지인 청와대 브리핑에 ‘국민 여러분께 드리는 글’에서 이를 결심하게 된 개인적인 사연을 밝혔다. 브리핑에서 “행정

14) 상계서: 25-32 참고.

수도 이전 계획은 분권전략이라기보다는 수도권 문제를 해결하기 위한 전략적 성격이 더 강하다” 며, “박정희 전 대통령의 독재를 지지하지는 않지만, 그 분이 행정수도 이전을 시도한 것은 사리사욕이 아니라 국가의 장래에 대한 지도자로서의 안목을 가지고 한 것이라는 믿음을 갖고 있다” 고 언급했다.¹⁵⁾

15) 오마이뉴스, 2003.3.22, “[전문]행정수도 건설을 결심하게 된 사연”

제 2 절 구체화¹⁶⁾

1. 신행정수도건설추진기획단·지원단 설치

인수위원회 활동을 통해 일정 정도 구체화된 계획에 따라 대통령 취임 후 바로 사업추진을 위한 본격적인 준비 작업을 착수하였다. 이를 위하여 청와대 정책실에 신행정수도건설추진기획단이, 건설교통부에 신행정수도건설추진지원단이 설치되어 세종로 정부중앙청사에 사무실을 마련하고 2003년 4월 14일 현판식을 개최하였다. 그리고 5월 13일에는 건설사업과 관련한 자문을 위해 교수 등 관련 전문가와 사회지도층을 중심으로 자문위원회를 구성하였다.

2. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 의결

신행정수도건설추진지원단은 조직이 구성된 2003년 4월부터 약 2개월에 걸친 입안 작업을 거친 다음 5월 16일 건교부장관의 방침결정을 받았다. 이후 관계기관 협의 및 당정협의 등을 거쳐 7월 21일 입법예고 되었으며, 규제심사, 법제처 심의, 차관회의(10.9), 국무회의(10.15) 등을 거쳐 10월 21일 국회에 법안을 제출하였다.

2003년 11월 21일 운영위원회의 의결을 거쳐 본회의에 상정된 ‘신행정수도특별위원회구성결의안’은 4당의 합의가 이루어진 가운데 추진되어 통과될 것으로 보였으나 본회의 투표결과 재석 179명, 찬성 84명, 반대 70명, 기권 25명으로 출석의원 과반수의 찬성을 얻지 못해 부결되었다. 특위구성이 무산된 데 대해 충청권은 격렬하게 반응하였다.

16) 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』 (2008): 28-51 참고.

12월 8일에는 상임위원회에서 제출된 여러 법안을 심의·의결하기 위해 건설교통위원회 전체회의가 열렸다. 법제사법위원회를 거쳐 12월 29일 개최된 국회 본회의에서는 특별법에 대한 찬반토론 후 의결이 이루어졌다. 이어진 신행정수도 건설을 위한 특별법에 대한 의결에서는 재석 국회의원 194인 중 찬성 167인, 반대 13인, 기권 14인으로 법안이 가결되었다.

3. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 시행

신행정수도 건설을 위한 특별조치법은 1월 16일 법률 제7062호로 공포되었으며, 2004년 4월 17일부터 시행되었다. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 따라 구성된 추진위원회는 2004년 5월 21일 오전 청와대에서 노무현 대통령이 김안제 민간위원장과 16명의 민간위원을 위촉하고 그날 오후에 고건 국무총리와 관계부처 장관 등 당연직 위원과 민간위원이 참석한 가운데 추진위원회 현판식을 거행함으로써 공식 출범하였다. 추진위원회는 공동위원장인 국무총리와 민간위원장, 관계부처 장관, 국회사무총장, 법원행정처장 등 당연직 위원 13인과 신행정수도 건설에 필요한 학식과 경험이 풍부한 민간위원 17인 총 30인으로 구성되었다.

4. 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 위헌결정

준비단계인 2003년 12월 29일 다수의 찬성(출석의원 194명 중 167명 찬성)으로 국회를 통과한 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 대하여 2004년 7월 12일 헌법재판소에 헌법소원이 제기되었고 다음날 전원재판부로 사건을 회부하여 본격적인 심리가 시작되었다. 그 결과 2004년 10월 21일 헌법재판소 전원재판부는 이 법이

수도가 서울이라는 헌법 체계상 자명한 관습헌법 사항을 헌법 제 130조 헌법개정절차를 이행하지 않은 채 법률의 방식으로 변경한 것으로 국민의 헌법개정 국민투표권을 침해하였으므로 헌법에 위반된다며 아래와 같이 결정하였다.¹⁷⁾ 그 결과 참여정부의 핵심 공약인 신행정수도 건설 정책은 수정이 불가피하게 되었다.

“수도가 서울인 점은 관습헌법에 해당하고, 관습헌법 역시 헌법의 일부이므로 헌법개정절차에 의해서만 변경될 수 있는데, 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법은 헌법개정절차 없이 수도를 이전하는 것을 내용으로 하고 있으므로 헌법개정안에 대한 국민투표권을 규정한 헌법 제130조에 위반한다.” (헌법재판소의 위헌결정)

5. 신행정수도 후속대책위원회 · 기획단 설치

정부는 2004년 11월 15일 대통령 훈령을 제정하고, ‘신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌결정에 따른 후속대책위원회’를 설치하였다. 위원회는 총리실 산하의 심의기구로서 주요 업무는 신행정수도 후속대책을 위한 정부대책 수립에 관한 사항 등이었다. 한편 위원회의 활동을 효율적으로 지원하기 위해 ‘기획단’을 설치하고 관계 기관의 직원들로 구성하였다. 당시 정부는 국가균형발전 및 수도권권과 밀화해소라는 핵심 국정과제가 그 동력을 상실할 것을 우려하여 11월 18일 신행정수도 후속대책위원회를 출범시키고 후속대책 마련에 착수하였다. 이러한 일환으로 제3차에 걸친 회의에서는 공론화 과정에서 제시된 11개의 대안을 검토하고 평가하였다. 그 결

17) “동 결정은 이 사건 법률이 헌법 제72조의 국민투표권을 침해하여 헌법에 위반된다는 김영일 재판관의 별개 의견과 국민투표권을 포함한 청구인들의 기본권 침해가능성 자체가 인정되지 않아 부적법 각하하여야 한다는 전효숙 재판관의 반대의견을 제외하고, 나머지 재판관들의 의견일치에 의한 것이다.” 2004헌마554·566(병합) 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 위헌확인

과로 아래 같이 ‘행정특별시(안)’, ‘행정중심도시(안)’, ‘교육과학연구도시(안)’의 3개 안을 유력대안으로 구체화하여 제시하였다.

<표 3-3> 후속대책으로서의 유력대안

구분	내용	기관	공무원수	비용
유력대안 I (행정특별시)	청와대를 제외한 모든 중앙행정기관 이전	18부 4처 3청	16,500명	2.7조원
유력대안 II (행정중심도시)	청와대 및 외교·안보 등 제외한 대부분의 중앙행정기관 이전	15부 4처 3청	14,000명	2.3조원
유력대안 III (교육과학 연구도시)	교육·과학 등 일부 부처 선별 이전	7부	3,300명	0.6조원

※ 자료: 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』 (2008): 122

제 3 절 확산

새로운 아이디어를 채택하는 일은 이를 통해 얻을 수 있는 분명한 이득이 있을지라도 쉬운 일이 아니다. 많은 혁신은 이용하기 용이한 시점부터 널리 채택되는 시점까지 수년간의 긴 시간을 필요로 한다. 그러므로 많은 개인과 조직들에게 어떻게 혁신의 확산을 빠르게 이루어낼 수 있느냐는 공통된 문제이다(Rogers, 2003: 1). 하나의 혁신에 해당하는 행정중심복합도시는 혁신확산이론을 통해 확산에 영향을 미치는 주요 요인들로 의제설정의 확산 단계를 분석적으로 설명될 수 있다.

1. 혁신의 인지된 특성

혁신의 채택률에 영향을 주는 요인으로서 사람들이 혁신의 특성에 대해 어떻게 인지하느냐의 여부는 매우 중요하다. Rogers(2003: 231-283)는 혁신의 인지되는 특성을 상대적 이점, 적합성, 복잡성, 시험가능성, 관찰가능성의 다섯 가지 특성으로 설명하였다. 신행정수도 건설은 헌법재판소의 위헌결정이라는 외생변수로 인하여 확산 단계에 온전히 이르지 못하고 여러 가지 후속대책을 추진할 수밖에 없었는데 이 과정에서 제시된 행정중심복합도시 의제가 충청권에게 인지되는 특성을 분석하면 다음과 같다.

첫째, 상대적 이점(relative advantage)은 새로운 혁신이 종래의 아이디어보다 얼마나 더 좋은가를 수용자가 인식하는 정도를 말한다. 상대적 이점의 하위 요소는 경제적 이익, 낮은 초기비용, 불편함 감소, 사회적 위신, 시간과 노력의 절약, 즉각적인 보상 등을 모두 포함한다. 대선공약으로 제시된 신행정수도 건설이 헌법재판소의 위헌결정으로 중단되었기 때문에, 충청권의 입장에서는 후속대책으로 마

련된 여러 유력대안들 모두 종래의 신행정수도보다 더 좋다고 인식되기는 어렵다. 다만, 유력대안 중에서 어떠한 후속대책이 상대적 이점이 크게 인식되지는 얼마나 종래의 신행정수도와 가까운 대안인지에 관한 적합성의 논의와 결과가 크게 다르지 않게 나타난다. 왜냐하면 상대적 이점은 하나의 혁신이 객관적으로 얼마나 많은 이점을 가지고 있느냐보다 개인이 얼마나 유리하다고 인식하느냐의 문제이기 때문이다. 따라서 세 가지 유력대안 중 ‘행정특별시(안)’이 충청권에게는 상대적 이점이 높게 인식될 것으로 판단된다.

둘째, 적합성(compatibility)은 혁신이 잠재적 수용자가 지니고 있는 기존의 가치관이나 과거의 경험 및 필요에 얼마나 부합하는 것으로 인지되는가 하는 정도를 말한다. 사람들은 적합성이 높다고 생각되는 새로운 아이디어에 더 많은 의미를 부여하는 경향이 있으며 더 친밀하게 생각한다. 어떤 혁신의 적합성은 사회문화적 가치와 신념, 이전에 소개된 아이디어, 혁신에 대한 혁신 대상자의 요구 등 여러 차원에서 판단될 수 있다. 신행정수도 건설의 후속대책으로 제시된 유력대안 세 가지 중 ‘행정특별시(안)’은 청와대를 제외한 모든 중앙부처를 이전하여 특별시의 지위를 부여하는 방안이다. 따라서 균형발전을 선도하기에 적합하며 충청권이 대선공약으로 선택한 신행정수도에 가장 가깝게 받아들일 수 있는 안이다.

혁신의 특성 중 위의 두 가지 특성은 혁신의 채택률을 설명하는데 더욱 중요한데, 충청권 입장에서 수용되기 용이한 유력대안은 상대적 이점과 적합성이 높게 평가되는 행정특별시(안)이다. 그 다음으로 행정중심도시(안)이 수용가능하나, 교육과학연구도시(안)은 위의 두 가지 특성 면에서 충청권의 인식과는 거리가 멀다고 할 수 있다. 후속대책 마련을 위해 2004년 11월 말부터 약 1개월간 집중적으로 이루어진 충청권 언론 및 지역단체 간담회의 주요 토론 내용에서도 이러한 점이 나타난다.

〈표 3-4〉 충청권 언론 및 지역단체 간담회

개최일	제목	토론내용
'04. 11. 22	열린우리당 충청권 현지조사 (제1차)	신행정수도 건설에 버금가는 대책 주문
11. 23	재경 충청향우회 간부 초청 간담회(열린우리당)	실질적 행정수도이전 대책을 만들겠다는 우리당 입장 확인
11. 25	열린우리당 충청권 현지조사(제2차)	정당과 지역을 초월해 행정수도문제의 원인을 제공한 대통령을 대상으로 해결방안 촉구
12. 03	충청권 지역 언론사 간담회(국정홍보처장)	충청권 주민은 신행정수도 원안에 가까운 대안을 원함
12. 10	대전·충남지역 언론사 및 지역단체대표 간담회(건교부 장관)	정부의 강력한 의지 촉구, 원안에 준하는 대안이 되어야 함
12. 16	충북지역 언론사 및 지역단체대표 간담회(건교부장관)	대부분의 참석자가 헌법 개정을 통한 신행정수도 건설 재추진 또는 동일효과의 대안추진을 주장
12. 16	연기·공주지역인사 및 주민대표 간담회(대책위)	충청 지역민들은 원안 추진을 바라고 있으나, 행정특별시 수준은 되어야 할 것임

※ 행정중심복합도시건설추진단, 『신행정수도 후속대책 백서』
(2004): 84-88 참고.

셋째, 복잡성(complexity)은 혁신을 이해하거나 사용하기 어렵다고
인지되는 정도를 말한다. 어떤 아이디어는 보통 사람들에게 보다 쉽
게 이해되지만 어떤 아이디어는 상대적으로 이해하기가 어렵다. 잠

재적 수용자에게 인지된 혁신의 복잡성은 혁신의 채택률과 부적인 관계에 있다. 따라서 새로운 아이디어를 채택함에 있어서 복잡성 여부는 중요한 장벽이 될 수 있다. 유력대안 중 ‘교육과학연구도시(안)’은 교육 및 과학기술 관련 일부부처만을 선별하여 이전하고 이를 통해 교육과학연구도시로 만든다는 대안이지만 신행정수도 건설을 위해 대선공약에 투표한 충청권에게는 생소한 개념임에 틀림없다.

반대로 유력대안 중 ‘행정특별시(안)’은 신행정수도와 크게 다르지 않으나 헌법재판소 위헌결정 취지를 훼손할 수 있다는 면에서 실천되기 어려워 복잡성이 높게 인식된다. 한나라당 최경환 의원은 2004년 12월 27일 정부보고에 대하여 “정부가 대안의 하나로 제시한 행정특별시는 헌법재판소 위헌결정에 비춰보면 여러 논란이 있을 수 있다.”며 “정부가 이를 두고 문제가 없다는 식으로 판단하는 것은 다시 논란의 소지를 만들 수 있다.”고 발언하였다.¹⁸⁾

넷째, 시험가능성(trialability)은 수용자가 혁신을 어느 정도 시험해 볼 수 있는가 하는 정도를 말한다. 시험해 볼 수 있는 새로운 아이디어는 그렇지 않은 아이디어보다 빨리 채택될 가능성이 높다. 즉 사회체계의 구성원들에 의해 인지된 혁신의 시험가능성은 혁신의 채택률과 정적인 관계에 있다. 혁신에 대한 시험을 통해 새로운 아이디어의 도입에 따른 불확실성이 그나마 제거될 수 있기 때문이다. 위의 3가지 대안 모두 시험가능성 면에서 분석대상으로 적합하지 않다. 헌법재판소의 위헌결정과 동시에 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 따라 추진위원회 등이 수립한 건설기본계획 등이 모두 효력을 상실하였고 이와 함께 토지거래특례지역과 건축허가 및 개발행위허가 제한 등도 해제되었기 때문이다.¹⁹⁾ 즉 후속대책을

18) 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』 (2008): 120 참고.

19) 상계서: 91 참고.

마련할 당시 시점에서는 어떠한 대안도 충청권에서 일부라도 시험하여 볼 수 있는 단계에 이르지 못하였다.

다섯째, 관찰가능성(observability)은 혁신의 결과를 관찰할 수 있는가 하는 정도를 말한다. 어떤 아이디어는 다른 사람들에게 쉽게 관찰되고 의사소통되는 반면, 다른 혁신들은 다른 사람들에게 관찰되거나 그것의 면모를 설명하기 어렵다. 즉 사회체계의 구성원들에 의해 인지된 혁신의 관찰가능성은 혁신의 채택률과 정적인 관계에 있다. 유력대안으로 제시된 세 가지 중에서 수도 서울과 같은 형태의 신행정수도에 가까운 안일수록 간접적으로나마 관찰이 가능하다고 할 수 있다. 따라서 ‘행정특별시(안)’이 ‘행정중심도시(안)’보다 더 관찰가능성이 높을 수밖에 없다. 특히 ‘교육과학연구도시(안)’은 국내에서는 조성되어 있지 않아서 결과에 대한 관찰가능성이 상대적으로 떨어진다고 평가된다.

혁신이 인지되는 특성이 혁신의 채택률에 어떤 영향을 미치는지 후속대책으로 마련된 유력대안 세 가지를 충청권의 인식을 기준으로 정리해보면 아래의 표와 같다. 상대적 이점과 적합성에서는 모두 ‘행정특별시(안)’이 가장 높게 나타났으나, 복잡성에서 헌법재판소의 위헌결정을 훼손할 여지가 있어 실천하기 어려워 채택이 불리한 결과 상대적으로 ‘행정중심도시(안)’이 채택이 더욱 용이하였다. 시험가능성은 분석대상에서 제외하였고, 관찰가능성에서 수도 서울처럼 국내에서 관찰할 수 있는 도시의 모델이 없는 ‘교육과학연구도시(안)’은 채택에 불리한 특성을 가지고 있었다. 따라서 혁신의 대상자인 충청권의 인식에 있어서 후속대책 마련을 위한 유력대안 중에 ‘행정중심도시(안)’이 확산에 유리한 특성을 지니고 있음을 알 수 있다.

〈표 3-5〉 후속대책으로서 유력대안의 특성과 충청권의 인식

혁신의 특성	충청권의 인식
상대적 이점 (relative advantage)	헌법재판소 위헌결정으로 중단된 종래의 신행정수도에 비해 후속대책은 여전히 상대적 이점이 낮게 인식되고, 대신공약으로 제시된 신행정수도와 보다 가까운 행정특별시가 상대적 이점이 크다고 판단됨 (행정특별시≫행정중심도시≫교육과학연구도시)
적합성 (compatibility)	청와대를 제외한 모든 중앙부처를 이동하여 특별시를 부여하는 행정특별시는 신행정수도와 가장 가까운 대안으로 적합성이 높음 (행정특별시≫행정중심도시≫교육과학연구도시)
복잡성 (complexity)	교육과학연구도시는 신행정수도와는 다른 새로운 개념의 도시로 생소하게 인식되고, 행정특별시는 헌법재판소 위헌결정의 취지를 훼손할 수 있다는 면에서 실천하기 어려워 복잡성이 높게 평가됨 (행정특별시≪행정중심도시≫교육과학연구도시)
시험가능성 (trialability)	헌법재판소의 위헌결정으로 중단되어 계획에 머물러 어떠한 대안도 시험해 볼 수 있는 단계에 이르지 못함 (분석대상 제외)
관찰가능성 (observability)	수도 서울과 같은 형태의 신행정수도에 가까운 대안은 간접적으로 관찰이 가능하나, 교육과학연구도시는 국내에서 관찰할 수 있는 도시의 모델이 존재하지 않음 (행정특별시는 행정중심도시≫교육과학연구도시)

2. 커뮤니케이션채널의 작동방식

대부분의 사람들은 이미 혁신을 채택한 본인과 유사한 사람들이 전해주는 혁신에 대한 주관적 평가에 주로 의존한다. 이처럼 개인 네트워크 안의 사람들에 대한 모방이 혁신의 확산에 영향을 미친다 (Rogers, 2003: 18). 혁신의 확산 과정에서 커뮤니케이션의 작동방식은 아이디어의 교환수준이 비슷하거나 동질적인 사람들 사이에서 가장 빈번하게 발생한다. 혁신의 확산에서 변화주도자와 수용자는 대체로 이질적이고, 변화주도자는 수용자들보다 기술적으로 훨씬 유능한 경우가 많다. 이 경우 변화주도자와 수용자들이 사용하는 언어가 같지 않기 때문에 비효과적인 커뮤니케이션이 되는 경우가 많다. 따라서 이를 극복할 수 있는 커뮤니케이션 채널이 작동하여야 한다.

앞에서도 언급하였듯이 행정중심복합도시의 모태라고 할 수 있는 신행정수도 의제는 물론 수도권 과밀화 문제와 국가균형발전의 쟁점을 해결하기 위한 목적을 가지고 개시되었지만 충청권의 민심을 얻기 위한 면이 있음을 부정할 수 없다. 따라서 신행정수도 의제가 애초에 충청권의 요구와 동질적인 아이디어로 채택된 혁신이므로 잠재적인 혁신의 수용자인 충청권과는 커뮤니케이션의 원활한 진행을 위한 네트워크 면에서 긍정적인 채널을 가지고 있다.

특히 헌법재판소의 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」이 위헌으로 판결되면서 이는 도리어 행정수도 예정지에 위치한 충청남도 연기군 남면과 금남면, 동면, 공주시 장기면 등 지역주민들을 결집하게 만들었다. 그 결과 서로 동질적인 의식이 증대되어 네트워크가 견고하게 형성되었고, 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정도시건설특별법안」에 대한 각하 판결이 떨어질 때까지 네트워크를 장기적으로 유지시켰다고 볼 수 있다. 당시 헌법재판소 위헌 판결 이후 첫 집회가 이루어졌던 정황은 다음과 같다.

“2004년 10월 21일 「신행정수도 건설 특별법」이 위헌으로 판결하자, 2004년 8월 11일에 행정수도 예정지로 최종 확정되고 신행정수도 건설로 토지가 편입된 충청남도 연기군 남면과 금남면, 동면, 공주시 장기면 등 지역 주민들은 큰 혼란에 휩싸였다. ‘아닌 밤중에 날벼락’을 맞은 것처럼 정신적 충격뿐만 아니라 금전적으로도 상당수 주민들이 큰 피해를 입게 돼 있어 그 파장은 예측하기 어려운 상황으로 치달을 수밖에 없었고 민심은 뒤숭숭했다. 이러한 충격과 분노는 10월 24일 연기군 남면농민회(회장 육해일) 등으로 구성된 남면비상대책위원회(위원장 안원종) 주관으로 열린 첫 규탄 집회로 터져 나왔다. 연기군 남면 종촌리 성남고등학교 앞에서 300여 명이 모여 열린 ‘헌법재판소 위헌 결정 연기·공주 주민 규탄집회’에서는 ‘타도 헌법재판소’, ‘헌법재판소 물러가라’, ‘지역 경제 살려내라’, ‘신행정수도 건설’ 등의 구호가 적힌 머리띠를 두른 주민 대표가 헌법재판소의 위헌 판결에 대한 선언문을 발표하고, ‘행정수도 돌려 달라’며 헌법재판소와 한나라당을 상징하는 높이 3m의 대형 허수아비에 불을 당겼다. 허수아비 위로 불길기 치솟자 ‘행정수도 재추진하라’, ‘지역 경제 말살하는 한나라당 타도하자’는 등의 구호가 이어졌고, 안원종 씨 등 주민 대표 3명이 나서 삭발을 했다.”²⁰⁾

연기군에서의 첫 집회는 한편으로는 결정적 다수(critical mass)가 형성되는 계기가 되었다. 결정적 다수는 물리학에서 제시된 것으로 핵반응을 일으키기 위해 요구되는 충분한 양의 방사선 물질을 말하는데 어떠한 전환점(threshold)에 도달한 후에는 스스로 반응을 지속하는 현상이 나타난다.(Rogers, 2003: 343-361). 즉 연기군의 첫 집회 이후에는 아래의 표와 같이 연기·공주지역주민의 결집을 요구하는 집회가 다양한 규모로 군데군데에서 큰 폭으로 증가하였다.²¹⁾

20) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』 (2013): 47-48.

21) 상계서: 60-61 참고.

〈표 3-6〉 신행정수도 위험 판결 후 시위와 집회활동

모임	날짜	참가	장소	내용
남면농민회 규탄 집회	2004. 10.24	300	연기군 남면	위험 판결 규탄 집회
신행정수도 지속 추진을 위한 연기군민 총궐기 대회	2004. 10.29	3,000	조치원역 광장	위험 판결 규탄 집회
신행정수도 범도민 궐기대회	2004. 11.3	500	대전시	주민 위험 판결 규탄 집회
연기군 농업인 한마당	2004. 11.4	4,000	연기군	위험 판결 규탄 대회, 농기계 화형식
연기군민 투쟁 선포식	2004. 11.16	200		군민 투쟁 선포, 2차 대회 사수
단식 농성 돌입, 촛불 문화제	2004. 11.25	400	조치원역 광장	단식 농성 기자회견, 촛불문화제 1일차
단식 투쟁과 촛불 문화제(9일차)	2004. 12.3	300	조치원 광장	심대평충청남도지사, 충남 도민연대 격려 방문
제1차 상경 투쟁	2004. 12.4	3,500	서울 전역	선전전, 규탄과 궐기 집회, 시가행진 등
충남여성단체협의 회 신행정수도 사수 궐기대회	2004. 12.16	1,000	조치원역 광장	위험 판결 규탄 연설과 구호 제창
제2차 범국민대회	2005. 1.27	1,300	서울 대학로	
행정수도 기원 대보름 행사 후속 대책	2005. 2.19	1,000	연기군	기원 달집태우기, 연날리기
여야 합의에 따른 성명서 발표	2005. 2.23			

3. 시간

이슈의 확산과정에서 새로운 아이디어나 정책을 수용하는 시기에 따라 수용자의 범주는 선도자, 초기수용자, 초기다수, 후기다수 그리고 지체자로 구분된다(Rogers, 2003: 18). 이러한 구분은 순차적으로 아이디어를 수용하는 관계로 정규분포의 모양을 가진다. 특히 변화 주도자인 선도자에게 초기수용자는 중요한데 이들은 소속집단의 신망을 받는 자들로 사회에서 여론을 선도한다. 이 후 초기다수와 후기다수가 순차적으로 혁신을 수용하나 지체자는 일반적으로 변화를 거부하고 전통이라고 할 단계에 와서야 그것을 받아들인다.

신행정수도 의제의 경우 대선후보의 공약으로 채택된 것으로 우선 선도자와 초기수용자가 대통령 임기 이전에 이미 진입해 있는 상태라고 할 수 있다. 따라서 초기다수의 지지를 이끌어내기 수월하였는데 헌법재판소의 위헌 판결로 인하여 후기다수나 지체자로는 혁신이 수용되지 않았다고 판단된다. 하지만 행정중심복합도시 의제로 다시 개시되고 계승되면서 초기다수뿐만 아니라 후기다수로의 수용이 꾸준히 일어날 수 있었고 지체자 역시 시간의 흐름에 따라 수용하는 경우가 점진적으로 증가하는 모습으로 진행되었다.

4. 사회시스템

사회시스템(social system)은 공동의 목표 달성을 위해 함께 문제 해결에 관여하는 상호 연결된 단위들의 집합이다. 이를 구성하는 하위 구성요소로는 혁신시스템, 의견지도자, 변화주도자, 결정유형 등이 있다(Rogers, 2003: 23-31). 행정중심복합도시 의제설정과정에서 특히 중요하게 작용한 요소는 의견지도자와 변화주도자 그리고 서로 다른 성격의 혁신시스템이다.

의견지도자는 한 개인이 원하는 방향으로 다른 사람들의 태도나 행동에 비공식적으로 영향을 행사할 수 있는 사람이고, 변화주도자는 대개 전문 분야의 학사학위를 갖고 있는 전문가이다. 전문적인 훈련을 거친 경우에 변화주도자들은 수용자들과 이질성이 존재해 이는 혁신 추진과정에서 커뮤니케이션에 장애가 될 수 있다. 따라서 의견지도자가 그러한 역할을 보완하여야 한다. 행정중심복합도시의 경우 대통령의 적극적인 지지가 의견지도자의 역할을 하고 있으며 따라서 변화주도자들이 꾸준히 추진하는데 긍정적인 영향으로 작용하였다고 볼 수 있다.

Rogers(2003: 394-399)는 변화주도자와 관련하여 확산이 일어나는 서로 다른 시스템을 중앙집중적 확산시스템과 탈중심적 확산시스템으로 분류해 설명하고 있다. 중앙집중적 확산시스템은 선형적이고 일방적인 형태에 근거하는데 반하여, 탈중심적인 확산시스템은 참여자들이 상호이해 속에서 보다 더 쌍방적인 형태를 가진다. 즉 확산의 방향 면에서 전문가들로부터 수용자들에게 하향으로 확산되는지 또는 수평적 네트워크를 통해 동료 간에 확산되는지 여부가 가장 큰 차이라고 볼 수 있다. 아래의 표와 같이 두 확산시스템은 구체적으로 다음과 같이 다른 특성을 가진다.

<표 3-7> 중앙집중적 확산시스템과 탈중심적 확산시스템의 특성

특성	중앙집중적 확산시스템	탈중심적 확산시스템
결정 및 권력의 집중화 정도	정부의 행정가들과 전문가들이 혁신의 결정을 전체적으로 조절함	사회 구성원들은 권력 및 통제권을 널리 공유함; 혁신대상자는 지역시스템에서 관리; 대부분의 확산은 자발적이고 무계획적임
확산의 방향	전문가들로부터 혁신채택자들로 하향 확산됨	수평적 네트워크를 통한 동료 간의 확산
혁신의 원천	전문가들에 의해 행해지는 공식적인 R&D	혁신의 채택자인 비전문가(일반인)의 실험 및 시도
확산의 결정자	최고 행정가와 전문적인 지식을 가진 전문가들	지역단위에서 혁신에 대한 비공식적인 평가를 통해 어느 혁신을 확산시킬지를 결정함
확산과정에서 혁신대상자의 욕구가 지닌 중요성	혁신 중심적 접근; 혁신의 유용성 자체에 대한 강조된 필요에 의하여 만들어 짐	문제 중심적 접근; 지역에서 인지하고 있는 필요와 문제를 해결하기 위해 만들어짐
재발명의 양	비교적 낮음	비교적 높음

※ 자료: Rogers(2003): 396.

실제로 발생하는 혁신의 확산 시스템은 보통 두 유형이 혼합하여 존재하고 있다. 행정중심복합도시 의제설정과정은 헌법재판소의 위

헌결정으로 인하여 신행정수도 건설과 이에 대한 후속대책으로써 행정중심복합도시 건설로 구분되어 나타났는데 그 과정이 도리어 중앙집중적인 확산시스템에서 탈중앙적 확산시스템으로 나아가는 결과를 가져왔다고 할 수 있다. 헌법재판소의 위헌 판결 이후 변화 주도자들이 도리어 충청권뿐만이 아니라 전국의 도시에서 공청회를 실시하고자 노력하는 등은 이를 뒷받침해준다. 아래에서 후속대책 마련의 과정에서 나타난 변화주도자들의 인식 전환 과정은 이를 잘 나타낸다.

“후속대책을 논의하는 과정에서 가장 중요하게 인식된 것은 바로 국민의 여론을 결집하는 것이었다. 「신행정수도 건설을 위한 특별법」이 수습차례의 공청회와 토론회를 통해 여론을 수렴하는 과정을 거쳤음에도 불구하고 헌법재판소에서 위헌 결정이 내려졌던 경험을 다시 한 번 상기할 수밖에 없었다. 후속대책위원회에서는 전 국민을 대상으로 후속대책의 필요성에 대한 공감대를 확산하고, 특별법 제정과정에서 보다 철저히 국민의 의견을 수렴하기로 하였다.

후속대책위원회와 산하 실무기구인 추진단에서는 여·야를 망라한 정치권, 신행정수도 반대단체, 사회원로 등 다양한 단체와의 대화채널을 마련하였다. 뿐만 아니라 전문가 토론회·간담회 등 학계, 전문가 여론 주도 계층의 다양한 대안 제기의 기회를 마련하고, 특히 여론주도층의 의견을 최대한 수렴하는 프로그램을 추진하기로 하였다.

이에 따라 여론에 영향력이 큰 학술단체, 지역연구기관, 민간연구기관 및 단체 등의 참여를 높이기 위해 학회, 시민단체 등의 주도로 세미나·토론회 등을 개최하고, 학계 전문가집단 및 민간단체의 적극적인 참여를 위해 대책위 및 유관 기관 주도로 전문가 간담회를 지속적으로 추진하였다.

전문가 그룹 등에 대한 후속대책위원회의 여론 수렴 활동은 신행정수도특별법 위헌결정에 의한 사회 각계각층의 충격이 어느 정도 완화되고 후속대책에 대한 공론화가 본격화된 11월 하순부터 후속대책의 내용이

가시화된 2005년 2월 하순까지 약 3개월간 집중적으로 추진되었다. 그 결과 전국적으로 세미나·토론회·간담회 등을 총 65회 개최하는 결과를 거두었다.

이 같은 토론회·간담회 등은 양적 측면 뿐 아니라 질적 측면에서도 상당한 결실을 맺었다. 11월 하순부터의 공론화 단계에서는 신행정수도 후속대책의 필요성 및 추진 원칙에 대해서는 대체로 국민적 공감대가 형성된 것으로 판단되었다.”²²⁾

22) 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』 (2008): 115-117.

제 4 절 진입

1. 정책문제의 사회적 구성

1) ‘천도’로서의 상징 사용

어떠한 정책의제에 대한 상징의 사용은 관심과 지지를 효과적으로 확보할 수 있는 중요한 수단이다. 정책문제를 해석하고 정의하는데 상징은 매우 중요한 역할을 하기 때문이다. Stone(1997)은 상징의 사용을 이야기방식, 제유, 은유, 모호성 등 다양한 방식으로 나누고 있다. 이 중에서 제유는 일부로 전체를 나타내는 방식인데 행정중심복합도시 의제설정의 과정에서도 이러한 제유 방식의 상징이 사용되었다. 특히 신행정수도 건설이 대선공약으로 개시된 시점에서부터 당시 한나라당 이회창 후보에 의해 제기된 ‘천도’에 대한 논란은 이후 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」이 시행된 이후에 더 크게 제기되었다.

10일 여의도 정가가 ‘천도(遷都)’ 논란에 휩싸였다. 노무현 대통령이 대선 공약으로 내건 신행정수도 건설계획이 기존의 행정부뿐만 아니라 대법원과 국회도 포함돼 입법·행정·사법 등 3부(府) 이전으로 확대되면서 비롯됐다. 특히 김안제 신행정수도건설추진위원장이 전날 ‘사실상 천도’라고 발언한 것을 계기로 논란이 가열되는 양상이다.²³⁾

당시 2004년 6월 발표된 계획에서는 삼권분립의 원칙을 존중하여 입법부와 사법부는 독자적인 헌법기관이므로 자체적으로 이전을 선택할 수 있도록 이전대상기관에 포함되어 있지 않았다. 그러나 당시 한나라당과 일부 중앙 언론들은 이를 확대하여 저의를 의심하면서

23) 서울신문, 2004. 6. 11.

마치 입법부와 사법부의 이전이 포함된 것처럼 ‘천도’ 라는 상징을 사용하였다.²⁴⁾ 하지만 이후 2004년 10월 21일 위 법률에 대한 헌법재판소의 위헌 결정에서 이 법률이 수도이전에 관한 의사결정을 포함한다고 판시하였다.²⁵⁾ 이에 따라 ‘천도’ 라는 상징은 상대적으로 영향력이 약해졌다.

2) 사회적 조건의 변화

행정중심복합도시는 정부가 주도하는 동원형의 의제설정과정을 띄고 있지만 민주화가 일정부분 진행된 사회적 조건의 변화에 따라 구체적인 의제설정은 일반국민이나 충청권의 의견이 강하게 반영되는 방향으로 변화하였다. 이와 같이 일반국민과 유관기관의 합의를 얻기 어려운 개혁의제는 대부분 정부가 문제를 제기하지만 정부의 의도대로 사회적 합의를 도출하기 어려운 경우가 많다. 나아가 반대로 인하여 좌절되거나 수정되기도 한다.²⁶⁾ 그 결과 의제설정과정에서 대통령, 국회, 언론 외에 사법부의 역할이 상대적으로 증대하게 된다.

행정중심복합도시의 경우 이러한 변화가 헌법재판소의 예상하지 못한 위헌결정으로 뚜렷하게 나타났다. 정부에서 핵심국정과제로 추진한 신행정수도 건설이 2004년 10월 21일 「신행정수도의 건설을

24) 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』 (2008): 67-68 참고.

25) “이 사건 법률은 비록 이전되는 주요 국가기관의 범위를 개별적으로 확정하고 있지는 아니하지만, 그 이전의 범위는 신행정수도가 국가의 정치·행정의 중추기능을 담당하기에 충분한 정도가 되어야 함을 요구하고 있다. 그렇다면 이 사건 법률은 앞서 실시한 바와 같은 국가의 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지로서 헌법상의 수도개념에 포함되는 국가의 수도를 이전하는 내용을 가지는 것이며, 이 사건 법률에 의한 신행정수도의 이전은 곧 우리나라의 수도의 이전을 의미한다.” 2004헌마554·566(병합) 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법위헌확인

26) 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호, 전거서: 292-293 참고.

위한 특별조치법」의 위헌결정으로 중단되었다. 그 후 후속대책으로 의제를 설정하는 과정에서도 대부분의 정책참여자들이 먼저 헌법재판소의 판결 취지를 존중하였다. 2005년 11월 24일에는 후속대책으로 마련된 「신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법」의 각하결정으로 인해 후속대책위원회의 활동이 탄력을 받고, 이를 반대했던 한나라당의 수도지키기투쟁위원회나 수도이전반대국민연합 등의 활동은 헌법소원 각하결정으로 인하여 크게 위축되었다.

2. 정책대상집단의 사회적 구성

정책대상집단은 정책으로 인해 구체적인 수혜를 받거나 제재를 받을 개인들의 집합이다. 누가, 무엇을, 어떻게, 왜 할 것인가라는 구체화된 정책설계과정에서 선택되었기 때문에 이익집단과는 다르다. 그리고 하나의 정책에 의해 만들어지는 것이므로 기존의 집단과 반드시 일치하지 않는다(Schneider & Ingram, 1993). 신행정수도에서 부터 시작된 행정중심복합도시 역시 정책의 수혜를 입게 되는 범위의 충청권은 이러한 정책대상집단에 속한다.

신행정수도 건설이 위헌 결정으로 인하여 중단되고 따라서 기존의 보상 논의가 원점으로 돌아갔을 때 정책대상집단은 삶의 터전을 잃고 고향을 떠나야만 하는 ‘의존집단’으로 인식되었다. 긍정적인 사회적 이미지와 약한 사회적 권력을 가진 땅을 뺏긴 이주민으로 인식되어 당시 정부는 그에 상응하는 후속대책을 추진하도록 사회적인 압력과 영향을 받게 되었다. 당시 정부 정책을 믿고 따른 연기와 공주 지역 주민들은 많은 물적, 심적 타격을 입을 수밖에 없는 상황이었다.

이주민은 대체로 다음과 같은 사정에 처하게 된다. 공익사업으로

인하여 생활기반을 상실하는 지역주민을 위해 이주 및 생활대책이 수립되나, 대체로 지역주민의 현지 재정착이 낮고 세입자 등 저소득층에 대한 생활대책은 부족한 실정이다. 특히 세입자 등 저소득층의 경우 삶의 터전을 옮길 경우 대부분 근로 및 주거여건 등에서 더 많은 고통을 받을 수 있다. 하지만 3개월분의 주거 이전비 또는 임대아파트 입주권을 부여하게 되어있어 실질적인 도움이 되지 않는다.²⁷⁾ 따라서 이러한 과정을 거쳐 토지를 수용하기로 하면서 진행된 신행정수도 건설이 중단된 후 1개월여 만에 후속대책을 추진할 수 밖에 없었던 것이다.

3. 진입의 성공

1) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 의결²⁸⁾

국회는 2004년 12월 8일 ‘신행정수도 후속대책 및 지역균형발전 특별위원회’를 구성하여 같은 달 23일 제1차 회의, 27일 제2차 회의를 거쳐 2005년 1월 5일 제3차 회의에서는 3개의 유력대안에 대해 집중 검토하였다. 그리고 6일 제4차 회의에서는 연기·공주지역을 현장방문하고 특위 내에 소위원회를 구성하기로 하였다. 그 결과 같은 달 10일 소위원회에서 제1차 회의를 개최하여 4가지 원칙으로 ① 연기·공주지역 활용 ② 2005년부터 토지 매입 ③ 2월 임시국회에서 특별법 제정 ④ 자족성 갖춘 도시건설에 합의하였다.

이후 한나라당 내부의 의견수렴이 되지 않고 수도권을 의식하여 특위 활동에 적극적이지 않다고 판단한 열린 우리당은 진빠기 결정

27) 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』 (2008): 162 참고.

28) 상계서: 117-129 참고.

(Choice by flight)²⁹⁾을 우려하여 법안을 발의해 한나라당을 압박하였다. 그 결과 2005년 2월 5일 열린우리당 및 비교섭단체 소속 위원 151인의 발의로 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정도시 건설 특별법안」이 국회에 제출되고 같은 달 17일 소위원회에서 ① ‘행정중심 복합도시 건설을 위한 특별법’의 명칭 ② 정부 예산 규모 최대 8조 5천억 원으로 축소 ③ 건설청 신설 등이 합의되었다. 같은 달 23일 국회 특위 제7차 회의에서 중앙행정기관 이전 범위에 대한 합의로 마련된 수정 법안이 2005년 3월 2일 본회의에서 국회의장 직권으로 상정되어 재석 177인, 찬성 158인, 반대 15인, 기권 4인으로 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」이 의결되었다.

2) 특별법의 제정과정에서의 내부접근형의 특성

진입의 단계에서는 정부의제에서 공중의제로 이동이 있고, 공중의 중요한 일부가 정부의 정책을 인정하게 되는데 행정중심복합도시정책의 경우에 중앙행정기관 이전 범위, 재정지출범위, 건설청의 설립, 충청권의 보상 문제 등이 공중의 용인 하에서 결정되는 것을 의미한다. 하지만 이 과정에서 동원형 정책의제설정과는 다른 내부접근형 정책의제설정과정이 나타나기도 하였다.

내부접근형과 동원형은 쉽게 정부의제로 된다는 점에서는 유사하지만 두 가지 면에서 차이가 있음은 앞에서 언급한 바가 있다. 즉 동원형에서는 이미 만들어진 정부의제를 정부 PR 활동을 통해서 공

29) 진빠기 결정이란 해결해야 할 주된 문제와 함께 이와 관련된 다른 문제들이 있어서 결정이 이루어지지 않을 때, 관련된 문제들이 스스로 다른 의사결정기회를 찾아서 떠날 때까지 기다리는 것이다. 즉, 관련된 문제의 주장자들이 자신의 주장을 되풀이하다가 힘이 빠져 다른 기회를 찾을 때에 의사결정을 하는 것이다. 이러한 유형의 결정은 쓰레기통과 같은 조직화된 무정부상태에서 일어난다. 정정길 외, 『정책학원론』, 대명출판사, (2010): 493 참고.

중의제화 하는데 비해서, 내부접근형에서는 정부가 공중의제화 하는 것을 꺼린다. 이미 행정중심복합도시 정책의 경우 공중의제화가 진행되었으나 부분적으로는 이슈에 따라서 내부접근형의 특성을 보인 경우가 있었는데 주로 정부기관 내 관료집단이나 여야 정당의 지도자들 간에 문제를 숨기면서 해결하려는 경향을 보였다. 특히 중앙행정기관의 이전범위, 재정지출의 범위, 건설청의 설치 등이 그러하다.

3) 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 각하결정

2005년 6월 15일 수도분할반대국민운동본부 등 222명은 헌법재판소에 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 대해 위헌 확인 헌법 소원을 청구하였다. 청구인들은 이 법이 헌법재판소가 위헌 결정을 한 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」과 실질적인 면에서 거의 동일성을 유지하는 대체 입법이고, 원활한 국정 운영을 위해 국무총리가 가까운 거리에서 대통령을 보좌한다는 관습 헌법에 위반되며, 국무총리를 위시한 중앙 행정기관 등의 분리·이전은 중요 국가 정책으로 국민투표 필요 사항임에도 국민투표에 부치지 않아 국민투표권을 침해하는 등 헌법상 보장된 기본권을 침해하여 위헌이라고 주장하였다.³⁰⁾

2005년 11월 24일, 헌법재판소 전원 재판부(주심 김경일 재판관)는 재판관 9명 중 7명의 의견으로 “행정중심복합도시를 수도로 볼 수 없어 동 도시 건설은 청구인의 국민투표권, 청문권 등 기본권의 침해 가능성이 없다.”고 하며 아래와 같이 헌법 소원을 각하하였다.³¹⁾ 헌법 소원이 각하됨으로써 「신행정수도 후속대책을 위한 연

30) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』 (2013): 103-106 참고.

기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」은 비로소 법적인 안정성을 확보하고, 후속 조치를 추진할 수 있었다.

“행정도시로 옮겨가는 기관들이 하위의 의사 결정을 수행할 수 있다 하더라도 국가정책에 대한 통제력을 의미하는 정치·행정의 중추 기능을 담당하는 것으로 볼 수 없다. 행정도시는 대내적으로 국가의 중요 정책이 최종적으로 결정되는 곳이 아니며 각국 외교사절들이 소재해 주요 국제 관계가 형성되는 장소가 아니다. 청와대와 국회 등 서울에 남아 있는 기관들만으로도 국가의 대내외 정책에 관한 최종적인 의사 결정권을 행사해 국가전체를 조직 또는 통제할 수 있다.” (헌법재판소의 결정 중)

이상과 같이 개시, 구체화, 확산의 각 단계를 거쳐서 진입의 단계까지 이르게 된 행정중심복합도시 추진 경과와 주요 선거를 정리하면 다음과 같다.

31) 재판부는 “청구인이 자신의 법적 지위에 아무런 영향을 받지 않거나 단순히 사실적 또는 경제적 이해관계로만 관련돼 있는 경우 헌법 소원 청구가 허용되지 않는다.” 며 각하 결정을 하였다. 권성, 김효중 재판관은 ‘위헌’ 의견을 개진했으나 윤영철 헌재 소장과 김경일, 송인준, 주선희, 전효숙, 이공현, 조대현 재판관은 “기본권 침해의 개연성이 없다.” 고 각하 의견을 냈다. 2005헌마 579,763(병합) 신행정수도후속대책을위한연기·공주지역행정중심복합도시건설을위한특별법위헌확인

<표 3-9> 행정중심복합도시 추진 경과와 주요 선거³²⁾

시기	주요내용	비고	
신행정수도건설	2002. 9. 30	노무현 대통령 후보 충청권 행정수도 건설 공약	
	2002. 12. 19	제16대 대통령 선거 노무현 당선	
	2003. 12. 29	「신행정수도건설특별조치법」 국회 본회의 의결	
	2004. 1. 16	「신행정수도건설특별조치법」 공포	
	2004. 4. 15	제17대 국회의원 선거	열린우리당 과반 의석
	2004. 4. 17	「신행정수도건설특별조치법」 시행	
	2004. 7. 12	「신행정수도건설특별조치법」 헌법소원 제기	
	2004. 10. 21	「신행정수도건설특별조치법」 헌법재판소 위헌 결정	
행정중심복합도시건설	2005. 3. 2	「행정중심복합도시건설특별법」 국회 통과	
	2005. 6. 15	「행정중심복합도시건설특별법」 헌법소원 제기	
	2005. 11. 24	「행정중심복합도시건설특별법」 헌법재판소 위헌 소송 각하	
	2006. 5. 31	제4회 지방 선거	한나라당 승리
	2007. 7. 20	세종특별자치시 기공식	

32) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』, (2013): 31 참고.

제 5 절 소결론

이상과 같이 행정중심복합도시 의제설정과정을 하위변수의 내용으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 정책의제설정의 과정 및 경로는 수도권 과밀화의 사회문제가 국가균형발전이라는 사회적 쟁점을 거쳐서 정부의제로 채택이 되었고 공중의제로 진행하고자 노력하였다. 주도집단에 따른 분류는 동원형 의제설정과정에 따라 설명력 있게 전개되었는데 후속대책을 위한 특별법 마련 과정에서 일부 쟁점에 있어서는 내부접근형 의제설정과정의 특성을 보이기도 하였다. 진행단계가 대선공약으로 개시되어 구체화 단계를 거치는 과정에서 신행정수도 건설이 위헌결정이 나게 됨으로 인하여 확산되지 못하였다. 바로 이어서 후속대책으로 행정중심복합도시 의제가 구체화되어 확산되고 진입에 성공하여 행정중심복합도시의 지금과 같은 의제가 설정되었다.

둘째, 혁신의 확산이론을 의제설정의 확산 단계에서 적용한 결과 설명력이 있었다. 후속대안의 마련 과정에서 혁신의 인지되는 특성으로 시험가능성의 항목을 제외하고 상대적 이점, 복잡성, 관찰가능성에서 행정중심도시(안)가 가장 높게 나왔고, 적합성만 행정특별시(안) 다음으로 충청권에게 확산에 유리하게 인식되었다. 커뮤니케이션 채널로서는 충청권에 맞는 대선공약으로 추진되어 신행정수도 의제에서부터 충청권과 동질성에 기반한 네트워크가 원만하게 형성되었다. 위헌결정 이후에는 결정적 다수가 형성되는 계기가 되었고 이후 후속대책을 위한 특별법이 각하결정이 날 때까지 네트워크를 유지되었다. 시간상으로는 대선공약으로 채택된 아이디어로 핵심국정과제로 제시하기 전부터 이미 선도자와 초기수용자가 형성되었고 초기다수의 지지를 얻기 수월하였다. 위헌결정으로 수용이 불리한 과정을 거쳤으나 후속대책을 마련하면서 후기다수로의 수용도 가능

할 만큼 장기적으로 충분한 시간을 두고 진행되었다. 사회시스템에서는 의견지도자로서의 대통령의 역할이 의제설정과정 전반에 영향력이 있어 변화주도자를 받쳐주었다. 위헌결정으로 후속대책을 마련할 수밖에 없는 상황에서 중앙집중적인 확산시스템이 탈중심적인 확산시스템으로 변화하는 모습을 볼 수 있었다.

셋째, 사회적 구성이론에 따라 먼저 정책문제의 사회적 구성이 ‘천도’라는 부정적인 상징을 사용하여 의제설정을 방해하였으나 이후 헌법재판소의 수도이전에 해당한다는 판시로 의제설정과정에 큰 영향을 미치지 못했다. 사회적 조건이 변화하여 민주화가 어느 정도 이루어진 영향으로 동원형 의제설정과정을 거치면서도 일반국민 및 충청권의 의견에 따라서 의제가 진행될 수밖에 없었다. 또한 이러한 개혁의제에 헌법재판소가 상대적으로 의제설정과정에서 미치는 영향이 크게 나타났다. 정책대상집단의 사회적 구성이 이주를 해야만 하는 지역주민의 입장에서 의존집단으로 인식되면서 신행정수도 건설이 좌절된 후에도 빠른 시일 안에 수혜를 베푸는 정책을 실시하도록 압박을 받게 되었다.

〈표 3-10〉 제1기 행정중심복합도시 의제설정과정 분석

하위변수		하위변수의 내용
정책 의제 설정	과정 및 경로 주도 집단	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권과밀화(사회문제)→국가균형발전(사회적 쟁점)→신행정수도, 행정중심복합도시(정부의제)→행정중심복합도시(공중의제) • 주로 동원형, 일부 쟁점 내부접근형
	진행 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 대선공약(개시)→신행정수도 특별법 국회의결 이후 헌재위헌결정과 후속대책마련(구체화)→세 가지 유력대안(확산)→행정중심복합도시(진입)
	혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 행정특별시는 상대적 이점, 적합성, 관찰가능성이 높으나, 복잡성이 높게 나타남. • 행정중심도시는 시험가능성 제외 모두 무난하게 나타남 • 교육과학연구도시는 시험가능성 제외 모두 채택이 낮음
혁신 의 확산	커뮤 니케 이션 채널	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 대선공약으로 동질성에 기반한 네트워크 원만 • 위헌결정 이후에 결정적 다수 형성으로 네트워크 유지
	시간	<ul style="list-style-type: none"> • 대선공약이 핵심국정과제로 제시되어 이미 선도자, 초기수용자가 형성되어 초기다수의 지지 얻기 수월 • 위헌결정 이후 조기에 후속대책 마련하여 후기다수로의 수용 가능한 충분한 시간
	사회 시스 템	<ul style="list-style-type: none"> • 의견지도자로서의 대통령의 역할이 의제설정과정 전반에 변화주도자를 지지 • 위헌결정 후 중앙집중적인 확산시스템이 탈중심적인 확산시스템으로 변화
	정책 문제	<ul style="list-style-type: none"> • ‘천도’ 라는 상징이 대선 전에서부터 사용, 위헌결정에서 수도이전이라는 용어 사용으로 약화 • 민주화된 사회적 조건의 변화로 동원형 의제설정과정임에도 일반국민 및 충청권 의견에 따라 진행 • 헌법재판소 위헌·각하결정 의제설정에 직접적인 영향
사회 적 구성	정책 대상 집단	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민이 이주민이 된 처지에서 의존집단으로 인식 • 신행정수도 건설이 좌절 후 빠른 시일 안에 수혜를 베푸는 정책을 실시하도록 압박 받음

제 4 장 교육과학중심경제도시 의제설정과정

제 1 절 개시

1. 국무총리 내정자의 간담회 발언

2007년 12월 17대 대통령 선거에서 경제살리기와 일하는 정부를 앞세운 이명박 대선후보가 530만 표의 압도적인 표차로 당선되어 2008년 2월 25일 이명박 정부가 공식 출범하였다. 또한 이후 18대 국회의원 선거에서 한나라당이 원내 과반인 153석을 차지하였다. 그 후 차기 총리인선에서 2009년 9월 3일 이명박 대통령은 신임 국무총리 후보로 정운찬 전 서울대 총장을 지명하였다. 이날 기자 간담회에서 국무총리 내정자는 “세종시는 경제학자인 내 눈으로 볼 때 효율적인 모습이 아니다. 계획을 발표했기 때문에 원점으로 돌릴 수는 없지만 원안대로 추진하지는 못할 것” 이라고 발언했다.

당시 세종시 원안에 대한 수정 발언은 이슈를 촉발하는 계기가 되었다. 당시의 상황은 서울대학교 마지막 수업을 마친 후 즉석 회견 자리에서 KBS 기자가 “행정복합도시(세종시)를 원안대로 추진할 의지가 있느냐” 는 질문을 던지면서 시작되었다. 정운찬 내정자로서는 평소 자신의 소신을 진솔하게 밝혔으나 당시 회견장은 동요하면서 바로 ‘정운찬 총리 내정자 세종시 수정안 추진 시사’ 등의 속보가 뜨기 시작했다. 이에 따라 ‘충청도 출신인 정 총리가 세종시안 수정의 총대를 땀다’, ‘세종시 수정으로 정 총리를 대권 후보로 키우겠다는 게 이 대통령의 생각’ 이라는 등의 보도가 쏟아지면서 세종시 수정안의 의제가 개시되었다. 청와대에서도 이에 대하여 예상하지 못했음을 박형준 정무수석비서관은 <한국경제신문>과의 인터뷰에서 아래와 같이 밝혔다.

“뉴스로 정 총리의 세종시 수정 발언을 듣고 깜짝 놀랐다. 세종시 수정은 총리가 된 다음 과학비즈니스벨트 등 대안을 마련해놓고 조심스럽게 추진해야 했다. 여당 내 역학 구도도 생각해야 하는 복잡한 문제였다. 그런데 정 총리가 그런 계산 없이 기자 질문에 불쑥 말해버린 것이다. 그때부터 일이 꼬였다.”³³⁾

2. 국무총리 내정자의 인사 청문회

2009년 9월 21일에 국무총리 임명동의안에 관한 인사청문특별위원회가 국회에서 열렸다. 세종시 수정안의 논란이 더욱 구체화되고 가열되었는데 정운찬 총리는 단순히 자족도시로 발전하기 위하여 부족한 점이 있으니 보완하여야 한다고만 진술하였다. 하지만 그러한 언급만 하였음에도 불구하고 원안 대 수정안의 대립적인 논의로 흘러갔다. 이에 대하여 정운찬 총리는 “제가 원안대로 하자, 하지 말자, 수정하자, 수정하지 말자 그런 의미보다 조금 문제가, 자족적인 문제에서 문제가 있어 보이니 좀 한번 논의하자고 운을 띄운 것입니다.”³⁴⁾라고 해명하였다. 이러한 국무총리의 해명에도 불구하고 원안 대 수정안의 대립적인 논란으로 인사 청문회가 끝이 났다.

3. 세종시 발전방안 수립계획 공표

이 후 2009년 11월 4일 정운찬 국무총리는 대국민담화를 통해 세종시 발전방안 마련에 착수할 것임을 공식적으로 발표하였다. 특히 “현재의 계획으로는 세종시가 50만 인구가 어울려 살 수 있는 자족도시로 발전할 수 없다.”며 세종시에 관한 발전방안을 수립할 것

33) 시사저널, 2013.10.23, “‘박근혜 대항마’, 날개도 못 펴고 스러지다; 정운찬의 총리 취임 직전 즉흥적 ‘세종시 수정안’ 한마디로 권력 쟁투 가열”

34) 제284회 국무총리(정운찬)임명동의에관한인사청문특별위원회회의록 (2009.9.21): 17.

임을 시사했다. 또 이명박 대통령도 2009년 11월 27일 TV로 생중계된 ‘대통령과의 대화’에서 세종시 수정으로 국민들을 혼란스럽게 한 것에 대하여 죄송스럽게 생각한다며 세종시 수정에 대한 의지를 분명히 밝혔다.

“국민 여러분, 저는 지금 세종시에 대한 구체적이고 확정적인 대안을 갖고 있지는 않습니다. 그러나 현재의 계획으로는 세종시가 50만 인구가 어울려 살 수 있는 자족도시로 발전할 수 없다는 점은 분명하다고 생각합니다. 기존에 수립된 계획으로는 인구 10만 명을 채우기도 어렵다고 지적하는 이들이 많습니다. 단계적으로 산업과 교육 등 복합기능을 유치하는 것으로 되어 있지만, 실제 토지이용계획은 이를 뒷받침하지 못하고 있습니다. 구체적인 실천전략과 수단도 마련되어 있지 못합니다. 일자리를 위하여 필요한 자족기능용지는 도시 전체면적의 6~7%에 불과합니다. 수도권의 베드타운보다 못한 실정입니다. 기업의 투자유치를 위한 세제 지원과 규제완화 등 보다 적극적인 유인이 필요하지만, 현재의 특별법은 이를 충분히 반영하지 못하고 있습니다. 현재대로 세종시가 건설되면 예산은 예산대로 들면서도 당초 기대하였던 ‘복합도시’는 실현 불가능합니다. 행정의 비효율도 큰 문제입니다. 국회와 행정부, 그것도 행정부의 일부가 떨어져 있기 때문입니다. 공무원들이 서울로 자주 다녀야 하는 비효율도 문제지만, 특히 행정수요자인 국민의 어려움이 한두 가지가 아닙니다. 우리 겨레의 염원인 통일에 대비하더라도 많은 문제가 있습니다.”³⁵⁾ (2009년 11월 4일 국무총리 대국민 담화문)

2008년 2월 이명박정부 출범 이후 정부는 대선공약에서 밝혔듯이 이전 정부가 수립한 당초 계획에 따라 세종시 건설을 추진하였다. 그러나 당시 우리 사회에서 세종시 건설에 대한 우려가 지속되고 있는 점을 감안하여 2008년 7월 21일 지역발전위원회 ‘제1차 지역발전정책 추진전략 보고회의’에서 세종시, 혁신도시, 기업도시 등

35) 대한민국정부, 『이명박정부 국정백서 07 국토』 (2013): 386.

의 발전적 보완 방안을 발표하였다. 이 날 회의에서 세종시 건설의 주무부처인 국토해양부는 행정기관(1만 5,000명) 이전만으로는 세종시의 목표인구 50만 명을 달성하기 곤란하며 장기적이고 단계적인 개발로 초기 생활여건이 미흡할 것이라는 문제점을 지적하였다.

이러한 문제를 해소하고 세종시를 조기에 자족적인 성장거점으로 육성하기 위하여 첨단기업, 연구소, 우수 대학, 비즈니스 지원기능 등을 적극 유치하고, 토지 저가공급, 개발권 부여, 세금 감면 등 다양한 인센티브를 제공할 계획임을 발표하였다. 또한 세종시를 ‘탄소중립(CO2 · Neutral)’ 친환경 모범도시로 만들고, 국제업무단지 · 다문화마을 조성, 영어공용화지구 지정 등을 통하여 외국인의 생활편의를 높이는 방안을 제시하였다.³⁶⁾ 이처럼 세종시 건설을 위한 기존 계획이 한계가 있음을 지적하면서 정부차원에서도 발전방안에 대한 논의를 시작하게 되었다.

36) 상계서: 384-385 참고.

제 2 절 구체화

1. 민간합동위원회 설립³⁷⁾

세종시 문제와 관련 국민의견을 수렴하고 효율적 정책대안을 마련하기 위하여 이명박정부는 국무총리 산하에 민관합동위원회를 구성(2009.11)하였다. 민관합동위원회는 국무총리와 민간전문가(송석구 가천의대 총장)가 공동위원장을 맡고, 관련부처 장관 및 각 분야 민간전문가 등 23인으로 구성하였다. 특히 민간위원은 인문사회, 도시계획, 국토건설, 교육, 과학기술, 민간투자 등 관련분야의 학식과 경험이 풍부한 전문가를 엄선하였다. 세종시 건설계획 수정에 반대의견을 표명하는 인사도 포함하였다. 민관합동위원회의 활동과 관련한 정부 내 업무 지원 및 부처간 의견 조정 등을 위하여 정부지원협의회도 조직하였다. 민간합동위원회의 사무를 처리하고 세종시 발전방안 작성의 실무를 담당하기 위하여 기획단도 설치하였다.

세종시 민관합동위원회는 2009년 11월 16일 첫 회의를 개최한 이래 2010년 1월 11일 세종시 발전방안 발표 이전까지 약 11회의 회의를 개최하여 세종시 발전방안을 마련하기 위한 심도 있는 논의를 이어나갔다. 또한 충청권 방문 및 행정부처 이전사례 조사를 위한 독일 현지 방문 등을 통하여 실제 현황을 파악하고, 주민 등 관계자의 의견을 수렴하고자 하는 노력도 함께 기울여 나갔다. 그간 민간합동위원회의 주요활동을 정리하여 표로 나타내면 다음과 같다.³⁸⁾

37) 상계서: 387-389 참고.

38) 상계서: 388.

<표 4-1> 민간합동위원회 주요활동

순서	일시	내용
1차	2009. 11.16	<ul style="list-style-type: none"> • 민간위원장 선출 • 민관합동위원회 운영방안 및 향후 추진계획 • 현재 세종시 계획의 문제점 • 세종시 투자유치 상황 및 애로사항 • 세종시 특별연구과제 수행계획 등
2차	11.23	<ul style="list-style-type: none"> • 기업·연구기관·정주여건 등 자족기능 확충방안 • 자족기능 보강을 위한 유인제공 방안 • 지역균형발전정책 추진 현황 및 계획
3차	11.28	<ul style="list-style-type: none"> • 현지방문(대덕특구, 행복청, 밀마루전망대, 오송)
4차	11.30	<ul style="list-style-type: none"> • 세종시 자족성 보완방안 • 과학비즈니스벨트 유치검토 • 행정기관 이전에 따른 행정비효율
5차	12.7	<ul style="list-style-type: none"> • 세종시 원안 및 대안(발전방안) 비교 • 세종시 원안 및 대안(발전방안) 경제성
6차	12.14	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관 분산이전에 따른 문제점 • 세종시 문제에 대한 충청지역민 이해 제고방안 • 신행정수도·행정중심복합도시 논의과정
7차	12.19 ~24	<ul style="list-style-type: none"> • 독일 본·베를린 중앙부처 분산사례 현지시찰 • 대덕 과학연구시설(핵융합연구소 등) 현지시찰
8차	12.28	<ul style="list-style-type: none"> • 독일·대덕 현장방문 결과보고 • 투자유치를 위한 제도적 지원방안 • 충청지역 교육계 건의사항 검토
9차	2010. 1.5	<ul style="list-style-type: none"> • 세종시 발전방안 연구 • 세종시 원안 및 발전방안 경제성 분석 • 세종시 투자유치를 위한 제도적 지원방안 • 향후 추진전략 및 홍보계획
10차	1.8	<ul style="list-style-type: none"> • ‘세종시 발전방안’ 보고
11차	1.11	<ul style="list-style-type: none"> • ‘세종시 발전방안’ 최종심의

2. 세종시 발전방안 공식 발표³⁹⁾

2010년 1월 11일 정부는 ‘세종시 발전방안’을 발표하였다. 이는 기존의 행정기관 이전 대신, 기업·과학벨트 등으로 도시의 자족기능을 대폭 강화한 방안이었다. 이전 정부 계획의 한계를 극복하기 위하여 세종시의 비전을 ‘교육·과학 중심의 경제도시’로 설정하였다. 하위 목표는 ‘인구 50만 자족도시’, ‘미래 신성장 동력 창출도시’, ‘중부권 거점도시’라는 3가지로 설정하였다. 비전 및 목표 달성 과정에서 준수해야 할 5대 기본원칙으로는 ① 원안보다 알차고 실천 가능한 방안 제시, ② 사업기간 단축을 통한 도시 조기 활성화, ③ 실효성 있는 국가균형발전 초석 마련, ④ 국가자원의 효율적 활용, ⑤ 신속하고 확실한 실행 담보 등으로 설정하였다.

세종시 발전방안에서는 세종시를 자족기능을 갖춘 교육·과학 중심의 경제도시로 육성하기 위한 7대 추진전략으로 ① 시너지 창출형 토지이용 구상, ② 교육·과학·산업 등 5대 자족기능 유치, ③ 투자유치를 위한 인센티브 마련, ④ 우수한 정주여건 조성, ⑤ 빠르고 편리한 도시·광역교통체계 구축, ⑥ 주민지원 대책 보강, ⑦ 주변지역과의 연계를 통한 지역균형발전효과 확산 등을 제시하였다.

39) 상계서, (2013): 390-405 참고.

<표 4-2> 세종시 발전방안의 비전, 목표 및 기본원칙⁴⁰⁾

비 전	교육·과학 중심의 경제도시		
	인구 50만 자족도시	미래 신성장동력 창출도시	중부권 거점도시
5 대 기 본 원 칙	<ol style="list-style-type: none"> 1. 원안보다 알차고 실천 가능한 방안 제시 <ul style="list-style-type: none"> • 중앙행정기관 대신 인구유발·경제적 파급효과가 큰 거점 자족기능을 유지하고, 과학벨트 거점도시로 육성 • 대덕·오송·오창 등 주변도시와 연계 발전 추진 2. 사업기간 단축을 통한 도시 조기 활성화 <ul style="list-style-type: none"> • 도시조성을 2030 → 2020년으로 10년 단축 • 도시 내 주요인프라도 2030 → 2015년까지 15년 단축 3. 실효성 있는 지역균형발전 초석 마련 <ul style="list-style-type: none"> • 지역균형발전효과가 큰 기업·대학 등을 중점 유치 • 수도권 외 지역 기업 이전 불허, 기협외의 중인 기능도 제외 4. 국가자원의 효율적 활용 <ul style="list-style-type: none"> • 이미 확보된 부지·재원 최대한 활용, 매몰비용 최소화 • 인센티브의 적정성·형평성·공익성 유지 5. 신속하고 확실한 실행을 담보 <ul style="list-style-type: none"> • 2010년 내 제도 개선 및 각종 계획 변경까지 마무리 • 새로 제시된 대안사업은 최소한 임기 내 착공 원칙 		

정부가 세종시 발전방안으로 교육과학중심경제도시를 설정하는데 있어서 강조한 점은 합리적 의사결정방식에 의하여 국민과 국가의 이익을 극대화하는 방안을 마련하고자 하였다는 것이다. 2010년 1월 11일 세종시 발전방안 발표문에서 정운찬 국무총리는 “세종시 같은 국가적 대사(大事)를 결정하는 기준은 오히려 단순하고 명료합니다. 그것은 어느 방안이 국민과 국가의 이익을 극대화 하느냐는 것,

40) 상계서, (2013): 395

그 이상도 그 이하도 아닙니다.” 라며 장기적인 안목으로 우리나라의 미래에 이익이 극대화될 수 있는 정책을 결정하고자 하였음을 강조하였다. 더 나아가 기존의 행정중심복합도시의 경우 정치적인 판단에 의해 결정된 면이 있다며, “과거의 약속에 조금이라도 정치적 복선이 내재돼 있다면 뒤늦게나마 그것을 바로잡는 것이 나라를 생각하는 지도자의 용기 있는 결단 아니겠습니까. 세종시 건설은 정치적 신의 문제 이전에 막중한 국가 대사입니다.” 라고 세종시 건설을 정의하였다.

이에 따라 이전 정부에서 수립한 행정중심복합도시 계획의 문제점을 다음과 같이 제기하였다.

첫째, 중앙부처 분산에 따른 국정 비효율로 한국행정연구원과 행정학회 등 연구를 통한 구체적인 비용으로 2009년 기준 정책품질 저하비용 3조 6,500억 원, 국가경쟁력 저하비용 1조 300억 원, 정책수요자 방문비용 953억 원 등 합계 4조 8,071억 원의 비용이 소요될 것으로 보았다.

둘째, 자족 기능 미흡으로 자족용지 비율 6.7%에 불과하여 도시활성화에 한계가 있어 목표인구인 50만 명 유입은 불가능하고 실제 유입 가능한 총인구는 17만 명으로 추산하였다.

셋째, 자족기능 유치를 위한 인센티브 미비로 토지 저가공급 및 세제·재정지원 인센티브 등 구체적인 수단이 없고 매각대상 용지 평균조성원가(227만원/3.3㎡)가 인근 산업단지(평균 78만원/3.3㎡)보다 높아 기업 및 대학 유치에 한계가 있을 것으로 지적하였다.

이와 같은 문제를 해결하기 위해 ‘교육·과학 중심의 경제도시’로의 비전을 설정하고, 인구 50만 자족도시, 미래 신성장동력 창출도시, 중부권 거점도시의 3대 목표를 달성하기 위해 7대 추진전략을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 시너지 창출형 토지이용 구상으로 25만개 이상의 일자리가

창출될 수 있도록 자족용지를 6.7%(486만㎡)에서 20.7%(1,508만㎡)로 확대하도록 하였다.

둘째, 교육·과학·산업 등 5대 거점기능을 위해 세종시를 국제과학비즈니스벨트 거점지구로 지정하여 인근에 연구거점 330만㎡를 조성하도록 하였다.

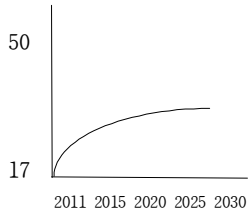
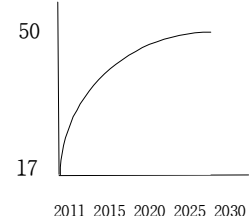
셋째, 투자유치를 위한 인센티브 마련으로 토지 공급가격을 원형지는 인근 산업단지 공급가격(78만 원/3.3㎡)에서 개발 비용(38만 원/3.3㎡)을 뺀 가격(36만~40만 원/3.3㎡), 조성토지는 인근 산업단지 공급가격을 감안하여 100만~230만 원/3.3㎡으로 하였다. 세계 지원으로 신규투자에 대해 기업도시 수준의 세제지원(외부투자기업·국내기업 신설시 소득·법인세 3년간 100%, 추가 2년간 50% 감면)을 계획하였다.

넷째, 우수한 정주여건 조성으로 문화면에서 세계적인 문화예술·시민휴식공간을 조성하고 교육면에서 자율형 사립고 1개소, 설립예정 고교 중 1~2개교를 자율형 및 기숙형 공립고로 운영하는 방안을 제시하였다.

다섯째, 빠르고 편리한 도시·광역교통체계 구축을 위해 광역교통 측면에서 수도권, 대전 등 주요지점 연결도로를 2013년까지 완공하고 2017년 이후로 계획된 공주시·청원IC·조치원 등 연결도로를 2015년까지 완공하도록 수정하였다.

여섯째, 주민지원 대책 보강으로 영세민용 행복아파트(40~66㎡, 500세대)를 2011년 중에 완공하고, 500세대를 추가 건립하여 1억 원 미만 소액보상자 1,000세대를 모두 수용하도록 하였다. 일곱째, 주변 지역과의 연계를 통한 지역균형 발전효과의 확산을 위해 백제·내포·중원문화권 등 충청권 3대 역사문화권 및 주변 관광자원 연계 개발과 천안·아산, 오송·오창, 음성·진천, 원주 등 주변지역과의 접근성을 개선하도록 계획하였다.

〈표4-3〉 세종시 원안과 발전방안의 종합비교

분류	항목	원안	발전방안
개요	도시성격	행정중심복합도시	교육과학중심의 경제도시
	사업기간	2030년까지 단계적 개발	2020년까지 집중개발
	목표인구	50만	50만 (예정지역40만+주변지역10만)
토지 이용	주요용도	아파트 위주로 개발	기업·대학·연구기능 대폭 보강
	자족용지 비율	6.7%	20.7%
인구	총고용	8.4만 명	24.6만 명(원안의 약3배)
	거점고용	2.9만 명	8.8만 명
	유발고용	5.5만 명	15.8만 명
	총 인구	17만 명	50만 명
	인구유입 속도		
인센티브	부지 저가공급 및 세제·재정 지원 등 인센티브 결여	<ul style="list-style-type: none"> • 부지공급: 인근산단과 유사 • (원형지) 36~40만원/3.3m² • (조성지) 50~100만원/3.3m² • (연구소) 100~230만원/3.3m² • 세제지원: 기업도시 수준 • 규제완화: 과학벨트범 근거 	
투자유치면적 (고용인구)	258만m ² (16,770명) ※ 대학(원)생 3,165명 별도	901만m ² (36,244명) ※ 대학(원)생 7,100명 별도	
도시 교통	중심 순환도로	2011~2015년	2011~2013년까지 2년 단축
	외곽 순환도로	2011~2030년	2011~2015년까지 15년 단축
광역 교통	주요 광역도로	2011년~2017년 이후(미정)	2011~2015년까지 2년 이상 단축
투자규모	• 국고 8.5조 원 한도	• 국고 8.5조 원 한도 + 과학벨트 3.5조 원 • 민간투자 4.5조 원	

제 3 절 확산

확산 단계에서 교육과학중심도시 의제설정과정이 어떻게 나타나지는 확산에 미치는 주요한 요소들을 분석함으로써 알 수 있다. 앞의 사례와 마찬가지로 혁신의 확산에 미치는 다양한 요소를 사례 분석에 활용함으로써 확산 단계에서 직면하게 되는 보편적인 과정을 여러 하위변수의 세부적인 내용으로 설명할 수 있다.

1. 혁신의 인지된 특성

세종시 발전방안이라는 혁신의 채택률에 영향을 주는 요인으로서 혁신대상자들인 충청권에서 혁신의 특성에 대해 어떻게 인지하느냐의 여부는 매우 중요하다. Rogers(2003: 15-17)가 제시한 상대적 이점, 적합성, 복잡성, 시험가능성, 관찰가능성 등 다섯 가지 특성으로 세종시 발전방안을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 상대적 이점(relative advantage)은 새로운 혁신이 종래의 아이디어보다 얼마나 더 좋은가를 수용자가 인식하는 정도로 경제적 이익, 낮은 초기비용, 불편함 감소, 사회적 위신, 시간과 노력의 절약, 즉각적인 보상 등을 모두 포함한다. 상대적 이점은 하나의 혁신이 객관적인 이점을 얼마나 많이 가지고 있느냐보다 개인이 얼마나 유리하다고 인식하느냐가 더욱 중요하다. 따라서 뒤에서 언급할 <표 4-6>과 <표 4-7>에서 세종시 발전방안에 대한 경제적 편익의 크기보다는 충청권의 여론조사 결과가 상대적 이점을 더 잘 설명해준다.

즉각적 보상은 일반적으로 예방적인 혁신(preventive innovation)의 채택률이 특별히 느린 이유를 설명하는 근거가 된다. 예방적인 혁신이란 원하지 않는 어떤 미래의 사건 발생의 가능성을 낮추기 위해 현재 채택하는 새로운 아이디어이다. 예방적인 혁신의 목표는 장기

적이고 상대적인 이점은 상당한 시간이 흘러야 나타나므로 보상이 연기되는 반면, 일반적인 혁신은 가까운 미래에 원하는 결과를 제공한다. 세종시 발전방안의 경우 아래의 발표문처럼 미래의 장기적인 발전 가능성을 염두에 두고 계획된 예방적인 혁신 사례에 해당한다고 할 수 있다. 따라서 균형발전을 위한 부처 이동을 수반하는 원안보다 미래형 첨단 도시로 설계된 발전방안은 상대적으로 즉각적인 보상이 낮은 것으로 인식된다. 따라서 경제적 이익, 낮은 초기비용, 불안감 감소, 사회적 지위, 시간과 노력의 절약, 즉각적인 보상 등 다른 세부 이점들을 고려해볼 때 충청권에서는 원안보다는 세종시 발전방안이 상대적인 이점이 낮게 인지된다고 판단된다.

“세종시는 대한민국의 미래입니다. 행정도시가 관(官) 주도의 과거식 개발계획이라면, 세종시는 과학기술이 교육과 문화와 어우러져 상상을 현실로 만들어내는 인구 50만 명의 미래형 첨단 경제도시입니다. 대한민국을 선진 일류국가로 이끌어갈 21세기 전초기지를 창조하는 백년대계입니다.” (2010. 1. 11 세종시 발전방안 발표문)

둘째, 적합성(compatibility)은 혁신이 잠재적 수용자가 지니고 있는 기존의 가치관, 과거의 경험, 필요에 얼마나 부합하는 것으로 인지되는가의 문제이다. 세종시 발전방안의 경우 기존의 행정중심복합도시의 뼈대가 되는 정부부처의 이전이 전면 백지화되었다.⁴¹⁾ 신행정수도 건설이라는 대신 공약을 믿고 투표한 충청권의 입장에서 헌법재판소의 위헌결정으로 이보다 축소된 형태의 행정중심복합도시

41) 이해관계의 변화로 발생하는 옹호연합의 변동으로 세종시의 사례를 설명하는 관련 연구에서는 행정중심복합도시 건설정책에서는 행정수도 이전반대를 주장하는 옹호연합과 행정수도 이전 찬성을 주장하는 옹호연합이 크게 변동되지 않았다고 보았다. 하지만 세종시 수정안의 경우 기존 행정중심복합도시의 기본인 정부부처 이전은 전면 백지화되었고 기업도시를 표방하면서 이해관계가 많이 변화하여 옹호연합도 크게 변동된 것으로 판단하였다. 박용성·최정우, “정책 옹호연합모형에 있어서 정책중개자의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로”, 『행정논총』 49.2 (2011): 120 참고.

는 불가피한 선택이었다. 이러한 충청권에게 정부부처의 이전이 배제된 채 경제적인 편익을 강조한 세종시 발전방안은 아래의 발표문에서도 밝힌 바대로 적합성이 낮게 인식될 수밖에 없다.

“충청지역을 비롯한 많은 국민의 의견을 들었습니다. 충청인의 자존심을 말씀하시는 분들도 계셨습니다. 충청인들이 요구한 적도 없는데, 일방적으로 약속하였다가 그것을 번복 하는데 어찌 화가 나지 않으시겠습니까. (중략) 이번 일로 상처를 받으신 충청인 여러분께 가슴 깊이 우려나오는 위로의 말씀을 드립니다.” (2010. 1. 11. 세종시 발전방안 발표문)

셋째, 복잡성(complexity)은 혁신을 이해하거나 사용하기 어렵다고 인지되는 정도로 사회체계의 구성원들에 의해 인지된 혁신의 복잡성은 혁신의 채택률과 부적인 관계에 있다. 세종시 발전방안의 경우 기존의 원안과는 전혀 다른 새로운 개념의 도시로 정부부처가 이전하는 행정중심복합도시와 비교해 봤을 때 충청권의 입장에서는 상대적으로 난해하다고 할 수 있다. 또한 복잡성은 실천하기 어려울 것이라고 인지되는 정도를 포함하는데 아래의 충남도의회 의장단의 성명서는 충청권에서 세종시 발전방안에 대하여 실제 이런 면에서 복잡성을 높게 인식하고 있었음을 나타낸다.

“하지만 현재 정부의 수정안은 민관합동위원회가 100일도 안 되는 짧은 기간 동안, 충청인과는 아무런 사전 협의 없이 졸속으로 만들어 낸 비현실적인 대안이라고 단정할 수밖에 없다. 이러한 짜맞추기식 대안은 특별법이 무시되고 국가의 신뢰가 무너지는 결과를 초래했으며 경제논리에 움직이는 기업체 이전을 어떠한 방법으로 담보할 수 있을지 심히 의심하지 않을 수 없다.” (2010. 1. 8. 충남도의회 의장단 성명서)⁴²⁾

42) 세종시민관합동위원회, 『2009-2010 세종시수정안추진백서』 (2010): 188.

넷째, 시험가능성(trialability)은 수용자가 혁신을 어느 정도 시험해 볼 수 있는가 하는 정도로 사회체계의 구성원들에 의해 인지된 혁신의 시험가능성은 혁신의 채택률과 정적인 관계에 있다. 세종시 발전방안의 경우에 아래 인사청문회에서 발언처럼 의제가 개시될 당시부터 예산 중 일부가 집행되어 이미 행정중심복합도시 건설 공사가 착공되었기 때문에 당시에 진행되고 있는 원안에 비하여 발전방안은 상대적으로 충청권의 입장에서 시험가능성이 낮게 인식될 수밖에 없었다.

“위원님, 제가 이해하기로는 예산이 한 22조 ~ 23조 배정이 되어 있고 그중에서 이미 한 4, 5조가 집행이 되고 총리실을 담는 건물을 짓고 있는 것도 알고 있습니다.”⁴³⁾ (2009.9.21 국무총리 정운찬 인사청문회)

다섯째, 관찰가능성(observability)은 혁신의 결과를 관찰할 수 있는가 하는 정도로 사회체계의 구성원들에 의해 인지된 혁신의 관찰가능성은 혁신의 채택률과 정적인 관계에 있다. 세종시 발전방안과 원안을 경제적인 편익으로 분석한다면 발전방안의 편익이 더 높다고 할 수 있다. 하지만 자료로 볼 수 있는 정보보다 이미 당시 원안이 착공 중인 시점에서 세종시 발전방안의 경우 이미 공사가 착공되어 부분적으로 진행되고 있는 원안에 비하여 관찰가능성이 낮을 수밖에 없다.

세종시 발전방안을 발표한 후 며칠 되지 않아 2010년 1월 16일 세종시 현지 주민 13명은 5박 6일 일정으로 독일 현지를 시찰하였다. 이는 베를린·본 등 독일의 행정기관 분산실태를 보기 위한 것 외에도 행정부처가 없는 과학중심 도시 드레스덴의 발전상을 보도록 하기 위함이었다. 이를 통해 방문 주민들이 도시의 실질적인 발전을

43) 제284회 국무총리(정운찬)임명동의에관한인사청문특별위원회회의록 (2009.9.21): 12.

위해서는 행정기관보다 기업·대학·연구소가 입주하는 것이 유리함을 알고 주변의 현지 주민에게도 잘 알릴 수 있도록 부탁하였다.⁴⁴⁾ 이와 같이 교육과학중심경제도시는 독일 드레스덴이나 미국 노스캐롤라이나주 리서치 트라이앵글 파크(Research Triangle Park, RTP)와 같은 외국의 사례로서 관찰하기 어려운 반면, 원안은 수도 서울과 같은 형태의 신행정수도 건설에서부터 시작되었기에 간접적이거나 국내에서의 관찰이 용이하다고 할 수 있다.

혁신이 인지되는 특성이 혁신의 채택률에 어떤 영향을 미치는지 세종시 발전방안(교육과학중심도시)과 원안(행정중심복합도시)을 충청권의 인식을 기준으로 정리해보면 아래의 표와 같다. 상대적 이점과 적합성 모두에서 발전방안이 원안보다 낮게 평가되었고, 복잡성에서는 경제논리에 따라 움직이는 기업체의 이전이 실천되기 어렵다는 이유로 발전방안의 복잡성이 높아 채택에 불리하게 인식되었다. 시험가능성에서는 이미 일부 착공이 진행 중이기 때문에 시험이 부분적으로 가능한 원안과는 달리 발전방안은 시험가능성이 낮았다. 또한 관찰가능성에서도 원안은 일부 착공을 관찰할 수 있고 수도 서울을 대상으로 간접적인 관찰이 가능한 반면 발전방안은 외국의 도시를 모델로 기획되어 소수의 방문단 외에는 충청권에서 관찰할 수 있는 모델이 국내에는 존재하지 않는다. 따라서 혁신의 대상자인 충청권의 인식에 있어서 세종시 발전방안은 대체로 채택에 불리한 특성을 가지고 있음을 알 수 있다.

44) 세종시민관합동위원회, 『2009-2010 세종시수정안추진백서』 (2010): 278-280. 참조

〈표 4-4〉 세종시 발전방안의 특성과 충청권의 인식

혁신의 특성	충청권의 인식
상대적 이점 (relative advantage)	<p>원안은 경제적 편익이 보다 작으나 충청권의 여론조사 결과가 높게 나타났고, 발전방안은 원안보다 예방적인 혁신으로 상대적인 이점이 낮게 평가됨 (원안≫발전방안)</p>
적합성 (compatibility)	<p>발전방안이 이전에 소개된 아이디어인 신행정수도 건설과 전혀 다르고, 충청권의 요구와도 달라 원안보다 적합성이 낮게 평가됨 (원안≫발전방안)</p>
복잡성 (complexity)	<p>발전방안은 원안과는 다른 새로운 개념의 도시로 이해하기 난해하고, 경제논리에 따라 움직이는 기업체 이전을 담보할 수 없어 복잡성이 높게 평가됨 (원안≪발전방안)</p>
시험가능성 (trialability)	<p>이미 착공되어 진행되고 있는 원안과 달리, 발전방안은 시험가능성이 낮게 평가됨 (원안≫발전방안)</p>
관찰가능성 (observability)	<p>이미 부분적으로 진행되고 있는 원안은 관찰 가능하고, 특히 발전방안은 외국의 사례를 대상으로 하기 때문에 수도 서울을 대상으로 한 원안보다 관찰가능성이 낮게 평가됨 (원안≫발전방안)</p>

2. 커뮤니케이션채널의 작동방식

확산 연구에 따르면 대부분의 개인들은 혁신의 결과에 대한 과학적 연구에 근거해서 혁신을 평가하지 않는 것으로 나타난다. 특히 혁신을 처음으로 수용하는 개인들에게 있어서는 그러한 객관적인 평가가 전적으로 관련이 없는 것이 아님에도 결과는 다르지 않다. 대부분의 사람들은 이미 혁신을 채택한 그들과 유사한 개인들이 전해주는 주관적 평가에 주로 의존한다. 이처럼 주변 동료집단의 경험에 대한 의존은 확산과정의 핵심이 이미 혁신을 받아들인 네트워크 안의 동료들을 잠재적인 수용자들이 모델링하고 모방하는 과정임을 나타낸다. 이와 같이 혁신의 확산은 대인 커뮤니케이션 관계를 포함하는 매우 사회적인 과정이다(Rogers, 2003: 18-19).

사람 간의 커뮤니케이션에서 명확한 원리는 아이디어의 교환이 비슷하거나 동질적인 두 명의 개인들 사이에서 가장 빈번하게 발생한다. 동질성(homophily)은 상호작용하는 둘 또는 그 이상의 개인들 사이에 신념, 교육수준, 사회경제적 지위 등의 특성이 유사한 정도를 말한다. 반면에 이질성(heterophily)은 상호작용하는 둘 또는 그 이상의 개인들 사이에 어떠한 특성이 차이가 나는 정도를 말한다(Rogers, 2003: 19-20). 혁신의 확산에서 가장 두드러진 문제점 중 하나가 변화주도자와 수용자가 대체로 이질적이라는 점이다.

변화주도자는 수용자들보다 기술적으로 훨씬 유능한 경우가 많다. 이러한 이질성은 변화주도자와 수용자들이 사용하는 언어가 같지 않기 때문에 비효과적인 커뮤니케이션이 되는 경우가 많다. 본질적으로 혁신의 확산은 혁신 자체가 가지는 커뮤니케이션 과정에서의 이질성을 어느 정도 지니고 있을 수밖에 없다. 따라서 동질성보다 이질성이 두드러지는 경우 그러한 차이만큼 이질성을 극복할 수 있는 커뮤니케이션 채널이 작동하여야 한다.

커뮤니케이션 채널의 작동방식이 의제의 확산에 미치는 영향으로 인해 세종시 발전방안에 대한 전국과 충청권의 여론조사가 어떻게 다른지 살펴보면 다음과 같다. 2010년 1월 11일 세종시 발전방안이 발표된 후 실시된 전국 여론조사 결과는 아래와 같이 발전방안에 대한 지지가 50%를 상회하면서 원안에 비하여 10~15% 정도 높게 나왔다.

<표 4-5> 세종시 발전방안 발표(2010.1.11) 후 전국 여론조사 결과

의뢰기관	조사기관	원안(A)	발전방안(B)	B-A
한국일보	미디어리서치	34.0%	51.3%	17.3
동아일보	코리아리서치센터	37.5%	54.2%	16.7
중앙일보		40.0%	49.9%	9.9
매일경제	동아시아연구원	38.2%	58.8%	20.6
MBC	코리아리서치	40.5%	47.5%	7.0
한겨레신문	리서치플러스	43.4%	52.5%	9.1

※ 자료: 세종시민관합동위원회, 『2009-2010 세종시수정안추진백서』, (2010): 227-229 참고.

또한 국토연구원, 한국개발연구원, 한국행정연구원 등 3개 연구기관이 원안(행정중심복합도시)과 발전방안(교육과학중심경제도시)의 파급효과를 비교·분석한 결과는 다음과 같다. 원안의 경우 중앙행정기관 이전에 따른 국정 비효율로 경제적으로 마이너스 편익이 발생하였다. 발전방안의 경우 국정 비효율을 예방하고 연구기능, 기업유치, 교육기능에 따른 편익이 7.5배가 더 큰 것으로 나타났다. 그리고 생산, 부가가치, 고용 측면에서 충청권의 지역발전효과가 발전방안이 원안에 비해 3배 높게 분석되었다.

<표 4-6> 세종시 원안과 발전방안의 경제적 편익 비교⁴⁵⁾

항목			원안(A)	발전방안(B)	B/A
경제적 편익	중앙행정 부처이전	행정 비효율성 (- 편익)	-0.13조 원/년	없음	.
		협 의 광 의	-4.68조 원/년	없음	.
		이전부지 활용 편익	총 0.77조원	없음	.
	과학연구 기업유치	R&D투자편익+ 기업 부가가치순증	0.13~0.64 조 원/년	0.69~4.82 조 원/년	7.5배
		교육기능	0.71조원	2.07조원	3.0배
지역 발전 효과	생산활동 파급효과 (충청권)	생산	10.2조 원/년	31.0조 원/년	3.0배
		부가가치	5.0조 원/년	14.4조 원/년	2.9배
		고용	9.8만 명	27.8만 명	2.8배

※ 자료: 상계서: 139.

하지만 이러한 발전방안이 발표된 이후에도 충청권에 대한 여론 조사의 결과는 전국의 여론조사 결과와는 반대로 아래의 표와 같이 대체로 원안에 대한 지지가 10~15% 정도 높게 나타났다. 이는 경제적인 편익이 높게 나타나는 혁신이라 할지라도 커뮤니케이션 채널이 부정적으로 작동하는 경우 동질성이 있는 개인들의 상호작용으로 인해 경제적인 편익이 크지만 이질성이 있는 혁신은 확산되기 어려움이 있음을 의미한다.

45) 2010년 1월 11일 발표된 ‘세종시 발전방안’ 과 세부내용에 차이가 있는데 이에 대하여 위 자료에서 연구기관 간 편익산정방식 차이의 조정과정에서 결과가 재산정되었다고 밝히고 있다.

<표 4-7> 세종시 발전방안 발표(2010.1.11) 후 충청권 여론조사 결과

의뢰기관	조사기관	원안(A)	발전방안(B)	A-B
한국일보	미디어리서치	55.4%	32.8%	22.6
동아일보	코리아리서치센터	53.0%	40.7%	12.3
중앙일보		54.2%	38.6%	15.6
조선일보	한국갤럽	60.6%	36.9%	23.7
MBC	코리아리서치	51.4%	36.4%	13.0
한겨레신문	리서치플러스	60.6%	38.5%	22.1

※ 자료: 상계서: 227-229 참고.

충청권의 대부분 개인들은 혁신에 대해 사람들이 전해주는 주관적인 평가에 더 의존하였다. 특히 충청권 내에서의 개인 네트워크가 커뮤니케이션 채널의 역할을 감당하였다. 그 결과 수정안의 확산에 커뮤니케이션 채널을 포함하는 사회적인 과정이 부정적으로 작동하였다. 아래의 전 연기군의회 의원의 인터뷰에서처럼 합리적인 평가보다는 주민들의 의지와 화합을 더 중요하게 생각하였다.

“다시 정운찬 총리가 들고 나온 ‘세종시 수정안’ 때문에 여론이 들끓자 연기군 의회는 다시 역량을 집중하여 ‘원안 사수’를 외치며, 2009년 7월 28일과 10월 27일에 연기군의회 의원 모두 두 번이나 삭발을 단행하기도 했다. 또한 10월 23일부터는 유한식 군수와 더불어 군청 마당에서 천막 단식을 하며 천막을 방문한 국무총리에게 연기군 주민들의 의지를 강하게 피력하며 전국적인 이슈로 부각시켰다. 이때는 많은 시민사회단체에서도 릴레이 단식에 참여하며 주민들의 의지와 화합을 더욱 돈독히 하였다.” 46)

46) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』 (2013): 133.

3. 시간

이슈의 확산 단계에서 새로운 아이디어나 정책을 수용하는 시기에 따라 수용자의 범주를 선도자(2.5%), 초기수용자(13.5%), 초기다수(34%), 후기다수(34%) 그리고 지체자(16%)로 구분할 수 있다. 선도자는 모험적이기 때문에 새로운 아이디어나 정책 채택에 수반되는 위험을 기꺼이 감수하는 성향을 가진다. 초기수용자는 소속집단의 신망을 받는 자들로 사회에서 여론을 선도하는 역할을 한다. 초기다수는 다수가 새로운 아이디어나 정책을 채택한 이후 수용하는 성향이 있고, 후기다수는 새로운 아이디어와 정책의 채택에 의심이 많다. 지체자는 일반적으로 변화를 거부하고 전통에 집착하는 성향이 있으며 새로운 아이디어와 정책이 시장에서 완전히 채택되어야만 그것을 받아들인다(Rogers, 2003: 280-282).

교육과학중심도시라는 수정안의 혁신 주장에 대하여 충분한 시간으로 사회적인 논의를 거치지 못하고 수용자 범주가 선도자에 해당하는 일부 경제학자와 초기 수용자인 정부 등에 그치고, 초기다수와 후기다수에게 수용되지 않았다. 이는 원안인 행정중심복합도시 건설 정책으로 복귀하게 되는 결과를 가져왔는데 확산 과정에서 중요한 요소로서의 시간이 충분했다고 보기 어렵다.

“그러나 당초 제가 생각했던 일들을 이루어내기에 10개월이라는 시간은 너무 짧았고, 우리나라의 정치지형은 너무 험난했습니다. (중략) 무엇보다도 국가 백년대계를 위해 세종시 수정안을 마련했지만 이를 관철시키지 못한 점은 개인적인 아쉬움의 차원을 넘어 장차 도래할 국력의 낭비와 혼란을 방지하지 못했다는 자책감을 불러일으킵니다.”⁴⁷⁾ (2010. 7. 29 국무총리 사임발표)

47) 연합뉴스, 2010.7.29, “정총리, ‘총리직 사임’ 발표문 전문”

4. 사회시스템

사회시스템(social system)은 공동의 목표 달성을 위해 함께 문제 해결에 관여하는 상호 연결된 단위들의 집합으로 이러한 사회체계의 구성이나 단위는 개인, 비공식적인 집단, 조직, 하부체계 등이다. 사회체계는 구체적으로 체계의 규범이 확산에 미치는 영향, 의견지도자와 변화주도자의 역할, 혁신 결정의 형태, 혁신의 결과 등과 관련되어 있다(Rogers, 2003: 23-31). 교육과학중심도시 의제설정과정에서 특히 중요하게 작용한 요소는 의견지도자와 변화주도자의 역할 부분이다.

의견지도력(opinion leadership)이란 한 개인이 원하는 방향으로 다른 사람들의 태도나 행동에 비공식적으로 영향을 행사할 수 있는 정도를 말한다. 반면에 변화주도자는 대개 전문 분야의 학사학위를 갖고 있는 전문가이다. 이러한 전문적인 훈련과 이에 따른 사회적 지위를 가진다는 것은 변화주도자가 전형적인 혁신대상자들과 이질적이어서 혁신 추진 과정에서 커뮤니케이션의 효율성 문제가 발생할 수 있다(Rogers, 2003: 26-28).

국무총리는 국정전반을 총괄하며 다양한 현안의 중재자로서의 역할을 가진다. 이처럼 국정전반에 있어서는 의견지도자로서 다양한 현안에 영향을 행사하지만, 세종시 발전방안을 총괄한 정운찬 총리에게는 변화주도자의 역할이 같이 주어졌다. 사회시스템이 확산에 유리하게 작동하기 위해서는 의견지도자와 변화주도자가 상호작용하여 확산을 성공적으로 이루어내어야 한다. 일반적으로 대통령제 하에서 대통령의 의견지도력은 막강하다. 또한 여당 국회의원들의 결집된 지지는 이러한 의견지도력을 강화한다. 하지만 세종시 발전방안에서는 세종시 현안에 대해 국무총리에게 맡겨진 변화주도자로서의 역할을 뒷받침해 줄 의견지도력이 부족하였다. 당시 대통령이

나서서 적극적으로 의견지도력을 발휘하기에는 대선공약의 발언이 부정적인 영향을 주어 결과적으로 미흡하였고 도리어 여당 내 국회 의원들의 분열로 의견지도력이 분산되었다.⁴⁸⁾ 결과적으로 ‘총리는 정치인이 아닌 정책인’이라는 소신을 가지고 있던 정운찬 국무총리에게 정치인의 의견지도력이 보완되지 않은 당시 사회시스템은 혁신의 확산에 불리하게 작용했다.⁴⁹⁾

48) 2009년 9월 29일 취임하여 세종시 문제에 명예를 걸겠다고 발표한지 한 달도 되지 않아 여당 박근혜 의원은 2009년 10월23일 세종시 수정론에 반대 입장을 공식 표명하였다. 당시 하나의 돌파구가 될 수 있었던 국민투표도 결국 실시되지 못하였다. 정운찬 총리는 당시 상황에 대하여 “난 2010년 2월, 4월, 6월 등 세 번이나 ‘국민투표에 부치자’고 대통령에게 건의했다. 그러나 청와대 참모들은 ‘국민투표에서 졌을 경우 밀려올 레임덕을 어떻게 감당할거냐’며 반대했다.” 라고 증언하였다. 한국경제, 2012.10.17 “정운찬 ‘MB에 세종시 국민투표 세 번 건의’ 靑 ‘지면 레임덕’ 반대”

49) 국민일보 2010. 7. 29, “[정운찬 총리 사임] ‘세종시 총리’ 못 벗어나... 재·보선 승리로 ‘명예 퇴진’ ”

제 4 절 진입

1. 정책문제의 사회적 구성

1) ‘신뢰’로서의 상징 부각

정책은 본질적으로 사회적인 구성물(social construct)로 이러한 사회적 구성은 기본적으로 공중의 담론과 관계가 있으며, 일반적으로 정치적이라고 간주되는 상징적인 언어를 통하여 조작될 수 있다 (Schneider & Ingram 1993a: 346). 따라서 정책문제를 어떻게 정의하느냐의 문제는 정치의 영향에서 자유로울 수 없고 다분히 합리적, 분석적인 접근만으로는 해결되지 않는다. 정책은 사회적으로 구성되고 그것이 어떻게 구성되느냐에 따라 내용과 설계가 달라질 수 있다.⁵⁰⁾

행정중심복합도시의 발전방안을 찬성하는 입장에 대하여 원안을 고수하는 입장에서는 ‘신뢰’라는 상징으로 정책문제를 인식하도록 하였다. 예를 들면 “정치는 신뢰인데, 신뢰가 없으면 무슨 의미가 있겠는가? 이는 한나라당 존립에 관한 문제”라는 여당 내 박근혜 의원의 발언⁵¹⁾이 대표적이다. 세종시 발전방안으로 제시한 교육과학경제중심도시의 비용·편익 분석으로 수도권 과밀화 해소나 국가 균형 발전에 얼마나 기여하는지는 관심의 대상이 아닌 것이다. 도리어 새로운 정권이 들어서면 기존의 노력조차 다시 검토되므로 국론분열 등과 같은 사회전체의 비용이 더 크다는 것이다.

아래는 세종시 발전방안이 국회 본회의에서 다시 부의되었을 때 당시 회의장에서 행한 박근혜 의원의 반대토론이다.

50) 김명환, “사회적 형성주의 관점에서의 정책연구: 대상 집단의 사회적 형성이론과 적용”, 『한국정책학회보』 14.3 (2005): 36 참고.

51) 연합뉴스 2009.10.23, “박근혜, 세종시 수정론에 췌기”

“여러분! 세종시 문제는 미래의 문제입니다. 우리 정치가 극한투쟁이 아니라 대화와 타협을 통해 미래로 가려면 약속은 반드시 지켜져야 한다는, 지킨다는 신뢰가 있어야 합니다. 그것이 깨진다면 끝없는 뒤집기와 분열이 반복될 것입니다. 정권이 바뀔 때마다 전 정권의 정책들은 쉽게 뒤집힐 것이고 반대하는 국민들은 언제나 정권교체만을 기다리며 반대할 것입니다. 그로 인한 국력 낭비와 행정의 비효율은 얼마나 크겠습니까? 수정안이 우려하는 행정 비효율은 그에 비하면 훨씬 작을 것입니다.”⁵²⁾ (2010. 6. 29 박근혜 의원 국회 본회의 반대토론)

따라서 발전방안에서 문제로 제기한 행정기관 이전에 따른 국정 비효율의 문제가 마이너스 편익의 손실이 아닌 국민에 대한 신뢰라는 정책문제로 인식되게 하였다. 그 결과 충청권 지역주민들과 지방자치단체들에게 발전방안대로 기업과 대학유치 등 인센티브를 받아들이더라도 정권이 바뀌면 언제든지 백지화되거나 수정될 수 있다는 강한 불신을 불러일으켰다. 세종시 발전방안에 따르면 대기업은 2015년 그리고 대학은 2020년이 투자시점으로 계획되어있고 따라서 실질적인 투자는 다음 정권에서 이루어질 것이므로 새로운 정권이 들어서면 어떻게 될지 모른다는 주장이다.⁵³⁾ 대표적인 예로 유한식 연기군수는 2010년 1월 11일 세종시 발전방안 발표소식을 듣고 “법으로 정한 약속도 뒤집는 판에 수정안인들 제대로 지키겠느냐”며 “우리의 바람은 오직 원안 뿐”이라고 주장했다.⁵⁴⁾

이러한 ‘신뢰’라는 상징에 대하여 세종시 발전방안을 주장하는 당시 국무총리와 대통령 역시 이를 정면으로 부정하기는 어려웠다. 2010년 1월 11일 세종시 발전방안 발표문에서도 정운찬 국무총리는

52) 제291회 국회본회의회의록 (2010.6.29): 9.

53) 하혜수, “세종시 수정안의 성립불가성: 논거와 해법”, 『2010 한국정책학회 1차 기획세미나 발표논문집』 (2010): 27 참고.

54) 조선일보 2010.1.12, “신 세종시 플랜, 지역 반응”

“개인이든 국가든 약속은 반드시 지켜야 합니다. 신의와 신뢰는 건강한 사회를 유지하는 기본 요소입니다. 정책의 일관성 역시 정부에게 주어진 기본 의무입니다. 역사를 마주하는 경건한 자세로 세종시 발전방안을 마련하면서 저 역시 밤을 새워 고뇌와 번민을 거듭할 수밖에 없었던 것도 바로 이러한 명분 때문입니다.” 라고 발표하였다. 이처럼 때로는 정치적인 상징에 따라 부정적으로 규정되는 정책 의제는 아무리 합리적인 의사결정에 따랐다고 할지라도 진입 단계 까지 설정되기 어려운 경우가 많다.

2) 사회적 조건의 변화

가. 천안함 사태의 발발

정책문제의 정의는 사회적 조건의 변화에 따라 일어나기도 한다. 문제 그 자체보다 문제를 둘러싼 사건이나 상황에 따라서 정책문제의 정의나 의의가 바뀌기도 한다. 따라서 정책문제를 이루는 다양한 이슈들이 다른 정책문제를 정의하기도 한다. 교육과학중심경제도시 의제의 경우 천안함 침몰사건으로 인하여 잠시 잊혀 지게 되는 과정을 겪었다. 이 사건은 2010년 3월 26일에 백령도 근처 해상에서 대한민국 해군의 초계함 PCC-772가 피격되어 침몰한 사건으로 이로 인해 대한민국 해군 장병 40명이 사망했으며 6명이 실종되었다.⁵⁵⁾ 이와 같이 천안함 침몰사건이라는 예상하지 못한 상황을 만나면서 교육과학중심경제도시라는 의제 역시 수면 밑으로 가라앉는 결과를 초래했다.

당시 2010년 4월 8일 열린 세종시 문제 절충안 마련을 위한 6인 중진협의체 회의도 전과 같이 서로의 입장차만 확인한 채 아무 소

55) 두산백과사전 <http://www.doopedia.co.kr> 참고.

득 없이 마무리되었다. 당초 친이계 강경론자들은 중진협의체가 별 성과를 내지 못할 경우 의원총회에서의 표대결로 당론을 수정한 뒤 4월 임시국회에서 통과시킬 예정이었지만 천안함 침몰사건으로 이러한 계획은 무산되었고, 사실상 6월 지방선거 이전에 국회 처리가 어렵게 되었다. 안보와 직결된 천안함 침몰사건이라는 대형 참사가 발생한 상황에서 세종시 발전방안을 고집하며 친박계와 맞설 경우 지방선거에서의 보수층 분열로 이어질 수 있다는 판단이 작용한 것으로 보인다.⁵⁶⁾

나. 6.2 지방선거의 패배

다음으로 2010년 6월 2일에 치러진 지방선거에서의 패배는 세종시 발전방안 의제를 더 이상 고수할 수만은 없는 상황을 가져왔다. 선거 전 대전시와 충청남도, 충청북도 등 세종특별자치시와 관련한 지방자치 단체장 후보자들은 대부분 원안 추진 공약을 내세웠으며, 발전방안에 찬성한 입장은 박해춘 한나라당 충청남도지사 후보와 이규진 한나라당 연기군수 후보 등 일부 한나라당 후보자에 국한되었다. 그러나 6·2 지방선거의 결과 충청권에서는 충청남도지사로 민주당 안희정, 대전시장으로 자유선진당 염홍철, 충청북도지사로 민주당 이시종 후보가 당선되어 한나라당이 전패하였다. 세 당선자는 6월 8일 행정중심복합도시건설청에 모여서 행정중심복합도시를 원안대로 추진하기로 의견을 확인하고, 정상적인 건설을 촉구하는 ‘세종특별자치시 원안 추진 공동선언문’을 발표하였다.⁵⁷⁾

선거 후 청와대에서는 세종시 발전방안 문제는 국회에서 충분히 논의한 후 결정하면 수용하기로 밝혔다. 또한 한나라당 내부에서도 선거 전에 비해 세종시 발전방안을 포기하라는 요구가 점점 높아졌

56) 노컷뉴스 2010.4.9, “천안함과 함께 침몰한 '세종시 수정안'”

57) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』 (2013): 157-158 참고.

다. 한나라당 김무성 원내대표는 6월 9일 국회 교섭단체 대표 연설에서 “세종특별자치시 수정을 일방적으로 밀어붙이지 않겠다. 선거에서 드러난 국민과 충청도민의 뜻을 존중해서 합리적인 방향으로 해결하겠다.” 고 밝혔다. 그 결과 청와대가 강하게 추진한 세종시 발전방안에 일대의 변화를 가져왔다.

2. 정책대상집단의 사회적 구성

1) 대기업집단에 대한 사회적 구성의 영향

대상 집단의 사회적 구성이론은 객관적인 실체는 없으며 구성만이 존재한다는 사회적 구성주의 관점에서 대상 집단이 어떻게 인식되느냐에 따라 정책이 달라질 수 있다는 것을 가정으로 삼고 있다.⁵⁸⁾ 이에 따라서 정책의 공무원들은 어떤 집단에는 혜택을 제공하도록 하는 반면에 또 다른 집단에는 제재를 가하도록 하는 동기를 부여한다(Schneider & Ingram, 1993: 334). 따라서 대상 집단의 영향력과 이미지에 따라 다른 정책을 펼치게 된다.

우리나라에서 대기업집단은 대체로 부정적인 사회적 이미지와 강한 정치적인 영향력을 가진 집단으로 인식된다. 따라서 대기업집단에 혜택을 주는 정책은 저지당하는 결과를 초래한다. 행정중심복합도시로의 원안을 찬성하는 입장에서는 교육과학경제도시라는 발전방안을 대기업집단에 대한 수혜정책이라고 주장하였다.⁵⁹⁾ 발전방안에 의하면 기업이 50만㎡ 이상의 부지면적에 투자하는 경우 해당 기업에게 토지를 원형지로 공급할 수 있게 하였고 그 공급가격을

58) 김명환, “사회적 형성주의 관점에서의 정책연구: 대상 집단의 사회적 형성이론과 적용”, 『한국정책학회보』 14.3 (2005): 37 참고.

59) YTN 2010.2.2 “이용섭 의원, 세종시, 대기업에 위법적 특혜“, 문화일보 2010.1.5 “세종시 대기업 6분의1 값에 땅준다”

36~40만원/3.3㎡으로 책정하였다. 이에 대하여 원안을 찬성하는 입장에서는 조성원가 227만원/3.3㎡의 6분의 1수준에서 원형지를 공급하게 되면 개발비 40만원을 제외하더라도 150만원/3.3㎡의 차액이 발생한다는 주장이다.

이에 대한 반박으로 발전방안을 찬성하는 입장에서는 원형지가 개발되지 않은 상태로 공급하기 때문에 개발비용 및 도로 등의 공공용지 부담률을 감안한다면 실제 부담가격은 80~90만원/3.3㎡ 이상으로 인근 산업단지 분양가인 평균 78만원/3.3㎡에 해당한다고 주장하였다.⁶⁰⁾ 이처럼 발전방안에 나타난 대기업집단에게 공급하는 원형지 논란에 대한 언론보도 등 정부의 대응에도 불구하고 대기업집단의 사회적 구성이 수정안에 부정적인 인식을 가지도록 만들었음을 부정할 수 없다.

2) 충청권의 사회적 구성과 정책설계

충청권의 지방자치단체인 충청남도, 충청북도, 대전광역시 등은 공동 대응을 통해 행정중심복합도시로서의 원안을 지지하였다. 특히 충청남도는 세종시 예정지역(연기군, 공주시)과 주변 대부분을 관할하고 있는 지자체로, 수정안 논란이 시작될 때부터 지속적으로 반대하여 왔다. 이러한 논란이 공론화되자 이완구 충청남도 도지사는 도민과의 약속을 지키지 못한 책임을 지겠다고 사퇴(2009. 12. 3)하였고, 충남도의회 의장단도 성명서(2010. 1. 8)를 통해 “정부의 세종시 수정안이 수도권 과밀화 해소와 국토의 균형발전을 위한 행정중심복합도시가 아닌 교육과학 중심 경제도시로 변질된 것에 대해 참담함을 금할 수 없으며, 원안대로 추진할 것을 강력히 촉구한다.”고 주장하였다.⁶¹⁾

60) 대한민국정부, 『이명박정부 국정백서07 국토』, (2013): 398-400 참고.

61) 데일리안 2010. 1. 9, “충남도의회, 세종시 수정 앞둔 마지막 성명도 반쪽”

행정중심복합도시의 발전방안으로 마련된 교육과학중심경제도시의 경우 충청권 지방자치단체, 시민단체, 지역주민 등 이해관계자 설득을 위하여 정부는 원안에 비해 더 큰 경제적 이익을 제공하고자 하였다. 하지만 충청권 주민들은 정체성, 자존감, 신뢰 등 사회적 인식을 더 중시하였다. 정책대상집단과 이해관계자에 대한 사회적 인식에 따라 정책설계 또한 이루어져야 함에도 불구하고 이와 같은 사회적 인식을 고려하지 않은 정책설계 결과 발전방안은 정책대상 집단인 충청권에게 채택되지 않게 되었다.

3. 진입의 실패

1) 「연기·공주지역 교육과학중심경제도시 건설을 위한 특별법」 정부발의 및 부결⁶²⁾

정부는 2010년 1월 발표한 세종시 발전방안을 적용하기 위한 법률을 마련하기 위하여 ‘행정중심복합도시특별법’의 전부 개정안인 「연기·공주지역 교육과학중심경제도시 건설을 위한 특별법」을 마련하여 2010년 2월 16일 공청회를 거쳤다. 이후 같은 해 3월 16일 국무회의 의결 등을 거쳐 같은 달 23일 국회에 제출하였다. 정치권에서 세종시 발전방안에 대한 찬반 논란이 심각하게 나타났다. 특히 야당은 수정안에 대한 결사저지 규탄대회 및 의원총회 등을 여는 등 세종시 발전방안에 대하여 결사적으로 비판하였다. 무엇보다 여당 내에서도 찬성과 반대로 나뉘는 등 의견이 일치하지 않고 이견이 표출되는 등 발전방안을 놓고 정치권의 대립이 심각하였다.

이러한 대립이 지속되는 동안 2010년 6월 14일 이명박 대통령은

62) 대한민국정부, 『이명박정부 국정백서07 국토』 (2013): 404-405 참조.

“국론분열이 지속되고 지역적·정치적 균열이 심화되는 것을 더 이상 방치할 수 없다. 세종시 수정 논란과 관련하여 이제 국회에서 결정하여 줄 것을 요청하며, 정부는 국회가 표결로 내린 결정을 존중하겠다.” 는 의사를 제42차 라디오·인터넷 연설에서 밝혔다.

정부발의로 ‘행정중심복합도시 특별법 전부개정 법률안’은 일반적인 입법절차에 따라 입법예고와 공청회를 거쳐 2010년 3월 11일 차관회의, 같은 달 16일 국무회의의 심의·의결을 거쳤다. 그 후 같은 달 국회에 제출되어 같은 해 6월 22일에는 국토해양위원회에 상정되었다. 하지만 세종시 발전방안을 위한 개정안은 의결과정에서 재석의원 275명 중 105명이 찬성, 164명이 반대, 6명이 기권해 결국 부결되었다. 구체적인 찬성표와 반대표의 구성은 다음과 같다. 찬성표는 한나라당 103명, 무소속 2명이고, 반대표는 민주당 82명, 자유선진당 16명, 미래희망연대 6명, 민주노동당 5명, 창조한국당 1명, 국민중심연합 1명, 진보신당 1명이었으며, 기권표는 한나라당 5명, 무소속 1명이었다.

“존경하는 국민 여러분, 이번 국회는 세종시 문제를 바로잡을 수 있는 마지막 기회였습니다. 하지만 국민의 대의기관인 국회는 수정안을 버리고 원안을 선택하였습니다. 아무리 옳은 일이라 할지라도, 국민 과반수의 지지를 등에 업고도, 현실정치의 벽을 넘지 못하면 이를 수 없다는 사실을 뼈저리게 확인하였습니다. 과연 우리 역사와 미래의 후손들은 어제의 국회 결정을 어떻게 평가할 지 걱정됩니다. 정략적 이해관계가 국익에 우선하였던 대표적인 사례로 역사에 기록될 것으로 우려됩니다.”
(2010. 6. 30 세종시 법안 처리 부결 후 국무총리 담화문) 63)

2) 원안으로서 행정중심복합도시건설정책

63) 상계서: 407.

국회에서 「연기·공주지역 교육과학중심경제도시 건설을 위한 특별법」이 부결되어 발전방안이 무산된 이후 정부는 국무총리 담화문 등으로 당초 약속대로 세종시를 건설할 것을 발표하였다. 이후 이명박 정부는 이전 정부에서 수립한 세종시 건설계획 및 ‘행정중심복합도시특별법’ 등에 따라서 정부청사 건립을 본격 추진하고, 2010년 8월 20일 중앙행정기관 이전계획을 변경고시하고 같은 해 12월 27일 ‘세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법’을 제정하는 등 원안대로의 행정중심복합도시 건설을 추진하였다.⁶⁴⁾

후속대책으로 행정중심복합도시를 추진한 당시 정부는 대한민국이 선진국으로 진입하기 위해서는 전 국토의 균형발전이 필수라고 인식하였다. 또한 국가운영의 구조적인 문제는 과도한 중앙집권으로 인한 지방의 자율성 저하, 수도권 과밀과 집중으로 인한 지방 낙후 및 지역격차 심화, 과도한 규제에 의한 국가경쟁력 저하에 있다고 분석하였다. 이에 따라 21세기 국가발전과 새로운 성장 동력 창출을 위해 지방분권, 국가균형발전, 신행정수도 건설 등을 주요 국정과제로 선택하였고, 행정중심복합도시 건설은 이를 위한 핵심적인 사업으로 국가 균형발전을 통한 국가 경쟁력 제고를 목표로 하였다.⁶⁵⁾

행정중심복합도시의 기대효과로 행정중심복합도시건설청은 다음과 같은 사항을 제시하고 있다.⁶⁶⁾

첫째, 신패러다임으로 국가재도약의 달성이 가능하다. 수도권 재정비와 공공기관 지방이전, 지방분권 등 상호 연관된 모든 정책의 구심점으로 작용하여 국가 재도약 달성의 견인차 역할을 수행할 것으로 기대된다.

둘째, 국가경제를 활성화시킬 수 있다. 전체 산업에 대해 광범위한 생산 유발과 고용창출효과를 가져와 경기 활성화에 도움이 된다.

64) 상계서: 406 참고.

65) 행정중심복합도시건설추진단, 『신행정수도 후속대책 백서』(2004): 15-16 참고.

66) 행복도시건설청 www.macc.go.kr (내용의 핵심을 간략히 제시하였다.)

셋째, 수도권 경쟁력을 강화한다. 수도권 시·도별 특성을 반영한 산업클러스터의 활성화를 기대할 수 있어 경제·금융·물류·IT 등의 분야에서 경쟁력을 갖춘 세계적인 도시로 진화할 수 있다.

넷째, 수도권의 삶의 질을 제고한다. 중앙행정기관 종사자와 관련되는 인구의 이동으로 수도권의 인구가 분산되고 이로 인해 수도권의 환경도 상당부분 개선될 것으로 기대된다.

다섯째, 지방산업의 활성화 및 전략산업 육성이 가능하다. 지역주도의 전략산업을 육성하고 지역별로 산·학·연·관 네트워크를 구축해 지역발전의 버팀목을 마련할 수 있다.

이상과 같이 개시, 구체화, 확산의 각 단계를 거쳐서 진입의 단계에는 이르지 못한 교육과학중심경제도시 추진 경과를 주요 선거와 같이 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 4-8〉 교육과학중심경제도시 추진 경과와 주요 선거⁶⁷⁾

시기	주요내용	비고	
교육과학중심경제도시건설	2007. 12. 19	제17대 대통령 선거 이명박 당선	
	2008. 4. 9	제18대 국회의원 선거	한나라당 과반의석
	2009. 9. 3	정운찬 국무총리 후보자 ‘수정안 마련할 것’ 발언	
	2010. 1. 11	정운찬 국무총리 세종특별자치시 수정안 공식 발표	
	2010. 1. 27	정부, 세종특별자치시 수정안 입법 예고	
	2010. 6. 2	제5회 지방 선거	한나라당 패배
	2010. 6. 29	국회 본회의 세종특별자치시 수정안 부결	

67) 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』, (2013): 31 참조 재구성

제 5 절 소결론

이상과 같이 교육과학중심경제도시 의제설정과정을 하위변수의 내용으로 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 정책의제설정의 과정 및 경로는 행정중심복합도시와 유사한 내용으로 진행되었으나 다만 정부의제가 새로운 의제로 제시가 되어 공중의제로 진입하기에 어려움을 내포하고 있었다. 주도집단에 따른 분류도 행정중심복합도시와 비슷하게 동원형 의제설정과정에 따라 전개되었으나 세부적으로는 다른 양상을 보였다. 이는 진행단계에서 나타났는데 국무총리 내정자의 간담회 발언으로 의도하지 않게 개시되었다. 구체화 단계에서는 아직 확정되지 않은 발전방안을 마련하는 과정을 거쳤고 확산을 시도하다가 진입 단계까지 이르지 못하였다.

둘째, 혁신의 확산이론은 교육과학중심경제도시에서 설명력이 더 있었는데, 충청권에게 인지되는 혁신의 특성에서 세종시 발전방안이 더 불리하게 나타났다. 구체적으로 상대적 이점, 적합성, 복잡성, 시험가능성, 관찰가능성에서 모두 혁신이 확산되기에 불리한 특성을 가지고 있었다. 커뮤니케이션 채널에서도 새로운 아이디어의 이질성이 동질성보다 크게 나타나 충청권과 네트워크가 형성되기 불리하였다. 발전방안이 발표되고 난 후 전국과 충청권의 여론조사 결과가 반대로 나와 네트워크가 세종시 발전방안에 불리하게 작동하고 있음을 알 수 있다. 시간에서도 제1기 행정중심복합도시가 이미 대선 공약으로 모태인 신행정수도 의제가 제시된 것과는 달리 제2기 교육과학중심경제도시는 정부가 들어선 후 1년 반 이상이 지난 시점에서 개시되어 선도자와 초기수용자도 늦게 나타났고 이후 10개월간의 기간은 초기다수와 후기다수에게 채택되는데 충분한 시간이 아니었다. 사회시스템에서도 의견지도자 역할이 뚜렷이 드러나지 못

하고 변화주도자를 뒷받침해주지 못했고 도리어 여당 내에서 의견 지도력이 분산되어 확산에 불리하게 작용하였다.

셋째, 사회적 구성이론은 교육과학중심경제도시 의제설정과정에서 설명력이 있게 나타났다. 정책문제의 사회적 구성으로 ‘신뢰’ 라는 상징의 사용으로 합리적인 의사결정에 관한 문제를 다르게 정의하였다. 당시 사회적 조건이 진입 과정에서 천안함 사태의 발발로 의제가 주목받지 못하였고 6.2 지방선거의 패배로 의제가 진입하는데 부정적인 영향을 주었다. 또한 정책대상집단의 사회적 구성 과정에 세종시 발전방안이 대기업집단에 수혜를 주는 정책으로 인식되도록 압박을 받으면서 반발을 불러 일으켰다. 그 결과 발전방안으로 제시된 교육과학경제중심도시는 진입에 실패하고 원안으로 제시되었던 행정중심복합도시로 의제가 설정되었다.

〈표 4-9〉 제2기 교육과학경제중심도시 의제설정과정 분석

하위변수		하위변수의 내용
정책 의제 설정	과정 및 경로	<ul style="list-style-type: none"> • 수도권과밀화(사회문제)→행정중심복합도시(정부의제)→교육과학경제중심도시(공중의제)
	주도 집단	<ul style="list-style-type: none"> • 주로 동원형
	진행 단계	<ul style="list-style-type: none"> • 국무총리 내정자 간담회(개시)→세종시 발전방안(구체화)→발전방안 설득(확산)→교육과학중심도시(진입실패)
혁신 의 확산	혁신	<ul style="list-style-type: none"> • 발전방안은 상대적 이점, 적합성, 복잡성, 시험가능성, 관찰가능성이 모두 확산에 불리한 점을 가짐
	커뮤 니케 이션 채널	<ul style="list-style-type: none"> • 충청권 대선공약과 다른 새로운 아이디어로 이질성에 의한 네트워크 형성불리
	시간	<ul style="list-style-type: none"> • 발전방안은 대통령 취임이후 1년 반 후의시점에서 개시되어 선도자, 초기수용자가 느리게 나타나고 10개월 동안 초기다수, 후기다수로의 수용이 불가능한 부족한 시간
	사회 시스 템	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령과 집권 여당에서 의견지도력을 발휘하지 못하고 오히려 분산되어 변화주도자를 충분히 받쳐주지 못함 • 중앙집중적인 확산시스템이 탈중심적인 확산시스템으로 변화하는 계기 가지지 못함
사회 적 구성	정책 문제	<ul style="list-style-type: none"> • ‘신뢰’ 라는 상징을 사용하여 합리적 의사결정 문제를 신뢰로 정의 • 사회적 조건이 의제가 주목되지 못하게 하거나 진입에 부정적인 영향을 줌
	정책 대상 집단	<ul style="list-style-type: none"> • 수혜대상이 아닌 대기업집단에 수혜를 주는 정책으로 인식되도록 압박받은 결과 반발 일으킴

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과의 요약

1. 행정중심복합도시 의제설정과정

첫째, 행정중심복합도시 의제설정과정은 주로 동원형 의제설정과정으로 진행되었다. 구체적으로 일반적인 정책의제설정의 과정과는 달리 정부의제가 공중의제로 인정받기 위하여 개시, 구체화, 확산, 진입의 단계에서 동원형의 특성이 뚜렷하게 나타났다. 또한 공약으로의 실행정도 이전 정책의 개시 과정에서 대통령 후보로써 외부 주도형의 특성과 여러 가지 이슈에 대하여 정부 내 관료집단과 여야 정당 간의 내부접근형의 특성도 일부 발견할 수 있었다.

둘째, 확산 단계에서 혁신이 인지되는 특성, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템이 모두 확산에 유리하게 작용하고 있었다. 혁신이 인지되는 특성의 하위요소들이 확산에 유리하게 작용하였고, 커뮤니케이션 채널에서 대선공약에서부터 충청권과 동질성에 기반한 네트워크가 작동하였다. 시간에서도 대통령 선거 전에서부터 임기까지 추진할 수 있었고, 특히 헌법재판소의 위헌결정을 기점으로 변화주도자에 의해 중앙집중적인 확산시스템에서 탈중앙적인 확산시스템으로 나아갔음을 볼 수 있었다.

셋째, 진입 단계에 성공하여 행정중심복합도시로써 구체적으로 중앙행정기관의 이전 범위, 재정의 지출범위, 건설청의 설립, 충청권의 보상 등의 문제가 공중의 용인 하에서 결정되었다. 이 과정에서 동원형의 의제설정과는 다른 내부접근형 의제설정 특성이 나타나 협상 과정에서 정부기관 내 관료집단이나 여야 정당의 지도자들 간에 문제를 숨기면서 해결하려는 경향을 보이기도 하였다.

2. 교육과학중심경제도시 의제설정과정

첫째, 교육과학중심경제도시는 정치성향이 전혀 다른 새로운 정부에서 주도되어 기존의 행정중심복합도시에 대한 발전방안으로 제시되었다. 이 과정에서 행정중심복합도시 의제설정과 유사하게 정부가 주도한 동원형의 특성이 개시, 구체화, 확산, 진입 단계에서 나타났다. 이는 또 다른 면에서 동원형 의제설정과정으로 기존의 행정중심복합도시 의제를 저지하는 성격을 띠고 있었다. 하지만 진입 단계에서 실패하고 다시 원안으로 복귀하는 일련의 과정을 거치게 되었다.

둘째, 확산 단계에서 정책의 잠재적 수용자인 충청권에게 발전방안이라는 정책아이디어가 혁신의 확산이론에 따라 원안보다 불리하게 인식되었다. 구체적으로 발전방안의 상대적 이점은 논의가 양분되었고 그 외 나머지 특성인 적합성, 복잡성, 시험가능성, 관찰가능성 등은 이미 혁신이 인지되는 특성에서부터 혁신의 채택에 장애가 존재하였다. 그리고 커뮤니케이션 채널에 있어서 변화주도자와 잠재적 수용자와의 이질성이 존재하고 있는데 특별히 이를 극복할 만한 의견주도자의 탈중심적 확산시스템 구축노력과 같은 사회시스템이 눈에 띄게 나타나지 못하였다. 이는 시간이라는 요소로 볼 때도 길어도 8개월로 충분하지 못하여 초기 다수와 후기 다수까지 도달하기에는 역부족이었다. 결국 정부가 발표한 발전방안은 빠르게 확산되지 못하고 국지적으로 머물게 되는 결과를 초래했다.

셋째, 진입 단계에서 정책문제와 정책대상집단을 각각 어떻게 정의하고 이미지화하느냐에 따른 사회적 구성이 이 사례에 대해서 설명력이 크게 나타났다. 먼저 원안에 대하여 보다 합리적인 의사결정을 추구하며 발전방안으로 마련된 교육과학중심경제도시는 ‘실패’를 저버리는 정치적인 상징에서 벗어나지 못하였다. 또한 예상하지 못한 천안함 사태의 발발로 의제가 매몰되거나 6·2 지방선거

의 패배로 교육과학중심경제도시 의제가 진입 단계에서 부정적인 사회적 조건이 조성되었다. 특히 부정적 이미지와 강한 사회적 권력을 가진 대기업 집단에 수혜를 베푸는 정책으로 수정안이 인식되도록 압박을 받으면서 진입에는 실패하고 기존에 주장된 원안으로서의 ‘행정중심복합도시’로 의제설정이 마무리되었다.

제 2 절 연구의 시사점

의제설정과정(Agenda Setting Process)의 관점에서 행정중심복합도시의 정부의제로 개시된 후에 구체화, 확산 과정을 거쳐 공중의제로의 진입을 시도하는 경우로 기본적으로 동원형의 사례이다. 비록 정치적인 성격이 서로 다른 정부에서 채택되었지만 행정중심복합도시와 교육과학중심경제도시 의제 모두 먼저 정부의제로 개시된 후 구체화하고 확산하는 작업을 통해 일반국민에게 건설의 필요성을 홍보하는 등 공중의제로 진입하도록 노력하였다.

동원형 정책의제설정에서는 비록 정치지도자의 결단에 의해 정부의제로 채택되면서 정책의 기본방침이 정해지기는 하지만, 의제설정에서 성공적인 결과를 거두기 위해서는 공중의제화의 전 과정에 등장하는 여론을 충분히 반영하는 것이 바람직하다. 기존의 경제개발정책이 정부의 힘이 강하고 민간부분의 이익집단이 취약한 상황에서 진행된 반면 행정중심복합도시정책은 민주화가 어느 정도 진행된 시점에서 진행되었다. 따라서 정책의제설정의 전 과정에서 일반국민이나 관련 이익집단의 의견을 얼마나 충실히 반영할 수 있는가 하는 정도의 차이가 사례에서 의제설정에 성공하느냐 또는 실패하느냐를 설명하는 데 중요한 요소로 나타났다.

혁신확산이론(Diffusion of Innovation Theory)을 통하여 새로운 정책 아이디어가 때로는 빠르게 확산되기도 하지만 때로는 전파되지

않고 사라지거나 국지적으로 머무는 이유를 잘 설명할 수 있었다. 사례에서는 혁신의 확산에서 중요한 혁신이 인식되는 특성, 커뮤니케이션 채널, 시간, 사회시스템 등 여러 요소들을 행정중심복합도시 의제는 유리하게 가지고 있는 반면에, 교육과학중심경제도시 의제는 그러한 요소들이 충분하지 못하여 확산 과정이 불리하게 진행되었다. 그 결과 기술적 합리성에 대한 이성적인 판단우위보다는 확산 과정에서 어떠한 의제가 더 확산의 요소를 잘 갖추고 있느냐로 의제의 확산 결과를 더 잘 설명할 수 있었다.

사회적 구성이론(Theory of Social Construction)을 통해 수정안이 아닌 원안으로 다시 주장된 ‘행정중심복합도시건설정책’이 채택될 수 있었던 이유에 대하여 먼저 하나의 정책문제가 ‘신뢰’라는 상징의 문제로 정의되도록 만드는 과정을 확인할 수 있었다. 그리고 사회적 조건의 측면에서 천안함 사태 발발과 같은 예상하지 못한 다른 사건이 교육과학중심경제도시 의제를 잠재우기도 하고, 6·2 지방선거의 패배와 같은 불리한 사건이 하나의 의제가 진입하는데 부정적인 영향을 미칠 수 있음을 알 수 있었다. 특히 정책대상집단을 어떻게 정의하고 이미지화하는가에 대한 사회적 구성이 영향을 미쳤는데, 대기업집단의 이미지가 새로운 정책과의 관련성 논의를 떠나 이미 부정적으로 작용하였다.

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 질적 연구로 관련서적, 학위논문, 정부부처 발간자료, 주요 웹사이트를 이용하고, 실행정수도 이전에서부터 행정중심복합도시 건설까지의 의제설정과정을 연구대상으로 하여 동원형 정책의 제설정을 중심으로 설명하였으나, 사례 연구의 특성상 연구결과를 일반화하기 어렵다는 한계를 지닌다. 또한 정책의제설정과정 역시

정치적인 산물에 많은 영향을 받기 때문에 문서화된 공식적인 부분 외에도 비공식적인 타협이나 협상 과정을 최대한 반영하고자 하였으나 정보를 수집하기에 접근상의 한계와 학기 중의 석사학위논문으로서의 시간상의 한계가 있었다.

참고문헌

1. 국내 단행본

- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서7 균형발전』, 2008.
- 대통령자문 정책기획위원회, 『행정중심복합도시 건설 ; 환경·과학·행정
정이 어울어진 세계적 모범도시 “세종”』, 2008.
- 세종시민관합동위원회, 『2009-2010 세종시수정안추진백서』, 2010.
- 세종특별자치시, 『세종특별자치시 출범을 기록하다』, 2013.
- 신행정수도후속대책위원회, 『2004년도 신행정수도 건설추진 백서』, 2005.
- 정정길·최종원·이시원·정준금·정광호, 『정책학원론』, 대명출판사, 2010.
- 행정중심복합도시건설추진단, 『신행정수도 후속대책 백서』, 2004.
- 행정중심복합도시건설추진단, 『세계 일류 명품도시 행정중심복합도시』, 2013.
- 행정안전부, 『안전한 나라 선진 대한민국』, 2013.
- 대한민국정부, 『이명박정부 국정백서07 국토』, 2013.

2. 국내 논문

- 김명환, “사회적 형성주의 관점에서의 정책연구: 대상 집단의 사회적
형성이론과 적용”, 『한국정책학회보』 14.3 (2005):
31-57.
- 김명환·안혁근, “대상집단에 대한 사회적 인식의 전환에 따른 정책
변화: 성매매특별법을 대상으로”, 『한국행정학보』 40.4

(2006): 469-490.

- 김수미, “행정수도이전정책에 관한 연구: 정책결정과정의 참여자를 중심으로”, 이화여자대학교 정책과학대학원 석사학위논문, 2006
- 김호산, “행정수도 이전정책에 관한 비교연구: 박정희 정부와 노무현정부의 행정수도이전정책 수립비교를 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 문주연, “행정중심복합도시건설 정책결정에 관한 연구: Allison 모형의 적용”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2007.
- 박용성·최정우, “정책옹호연합모형에 있어서 정책중개자의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로”, 『행정논총』 49.2 (2011): 103-125.
- 박효건, “참여적 의사결정에 의한 갈등관리 연구: 세종시 수정안 정책결정과정을 중심으로”, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2012.
- 신동준, “행정수도이전 정책변동과정에 관한 연구”, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 2012.
- 이승원, “정책참여자의 이익유형과 정책과정분석에 대한 연구: 행정수도 이전사례를 중심으로”, 연세대학교 행정대학원 석사학위논문, 2008
- 천대윤. “변화혁신의 확산요인 및 시사점: 이론과 사례를 중심으로”, 『한국행정학보』 42.2 (2008): 71-95.
- 채희원, “정책의제형성 과정에서의 인터넷의 역할연구: 온두라스 한지수 사건을 중심으로”, 서울대 행정대학원 석사학위논문, 2011.
- 하혜수, “세종시 수정안의 성립불가성: 논거와 해법”, 『2010 한국정책학회 1차 기획세미나 발표논문집』 (2010): 21-32.

3. 외국문헌

- Anne Schneider and Helen Ingram, "Social Construction of Target Population : Implications for Politics and Policy", *The American Political Science Review* Vol. 87, No. 2 (Jun., 1993): 334-347.
- Berry, Frances Stokes, and William D. Berry. "State lottery adoptions as policy innovations: An event history analysis." *The American Political Science Review* (1990): 395-415.
- _____, "Innovation and diffusion models in policy research." *Theories of the policy process* 169 (1999).
- Cobb, Roger W. and Charles D. Elder, "Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda-Building," 2nd ed. Baltimore, MD, Johns Hopkins University Press, 1983.
- Cobb, Roger, Jennie-Keith Ross, and Marc Howard Ross. "Agenda building as a comparative political process." *The American Political Science Review* 70.1 (1976): 126-138.
- Edwards III, George C., and B. Dan Wood. "Who influences whom? The president, Congress, and the media." *American Political Science Review* (1999): 327-344.
- Ingram, Helen, Anne L. Schneider, and Peter DeLeon. "Social construction and policy design." *Theories of the policy process* (2007): 93-126.
- Rocheftort, David A., and Roger W. Cobb. "Problem definition, agenda access, and policy choice." *Policy studies journal* 21.1 (1993): 56-71.

Rogers Everett, *Diffusion of Innovations*, 5th ed, New York: Free Press, 2003.

Stone, Deborah A. *Policy paradox: The art of political decision making*. New York: WW Norton, 1997.

4. 인터넷사이트

대한민국국회: www.assembly.go.kr

두산백과사전: <http://www.doopedia.co.kr>

한국언론재단: www.kinds.or.kr

헌법재판소: www.court.go.kr

행정중심복합도시건설청: <http://www.macc.go.kr>

Abstract

A study on the Agenda Setting Process of Multifunctional Administrative City - focusing on the setting, diffusion and entrance of policy agenda

Park, Chul Min

The Graduate School of Public Administration

Master of Public Administration

Seoul National University

This study focuses on the Multifunctional Administrative City (MAC) and analyzes its policy agenda setting process.

Through the MAC, government aimed to solve the problem of overconcentration in the Capital region and to achieve the balanced national development. Before the MAC was placed on public agenda, however, there had been series of debates. Each stage called for a great controversy because the ruling government was shifted during the ongoing process.

This study, therefore, focuses on how well the MAC was set, diffused, and entered into the public policy. The study highlights the success factors of the MAC's achieving a public agenda status by comparing it to a failed case of the Education and Science-centered Economic City.

Cobb, Ross & Ross(1976) and Cobb & Elder(1983)'s Policy Agenda

Setting Theory, Rogers(2003)'s Diffusion of Innovation Theory, and Schneider & Ingram(1993)'s Social Constructionism Theory are used to analyze the factors accounted for the MAC' s success in achieving a public agenda status.

The analysis results of the MAC's success factors are indicated as follows.

First, the agenda setting is processed in a sequence of social problem, social issue, governmental agenda, and public agenda. When categorized by the leading group, it followed the mobilization model. The decision of unconstitutionality and rejection of the Constitutional Court affected initiation, specification, diffusion, and entrance.

Second, with regard to the diffusion of innovation theory, the attributes that innovation was perceived, the communication channel, time, and social system had positive effects on diffusion.

Third, according to the theory of social construction, there were negative symbols when defining a policy problem. Though it was a mobilization model, the social condition of democratization affected the definition of policy problem. That is, the decision of unconstitutionality and rejection by the Constitutional Court was more influential than government's will. The social construction of target populations also let Chungcheong region aware themselves as dependents group, so it played a role to come up with follow-up measures. Due to the decision, MCA could enter and set to be a public agenda.

The results of the analysis of the Education and Science-centered Economic City are indicated as follows.

First, in order to advance a public agenda, the process and path of the Education and Science-centered Economic City were presented in a different dinner from government's previous agenda. Categorized by the leading group, its progression followed the

mobilization model. However, during the four major stages, some unconsidered factors came in; it was unintentionally initiated, went through specification, diffusion, and failed to reach the entrance stage.

Second, diffusion of innovation theory strengthens the explanation. The attributes that innovation was perceived, the communication channel, time, and social system had negative effects on diffusion.

Third, social constructionism theory also strengthens the explanation. Social construction of policy problem is affected by negative symbols, and it gives negative effects on the entrance stage. Social construction of the target populations was perceived as those who get the additional benefit which should not be given, so it had negative effects on the entrance stage. As a result, it failed to reach the entrance stage, and the original agenda, the MCA, finally was set.

keywords : Multifunctional Administrative City, Education and Science-centered Economic City, Agenda Setting Process, Diffusion of Innovation Theory, Theory of Social Construction

Student Number : 2012-21990