

세종시 설치를 위한 입법갈등에 관한 연구

김용철
부산대학교 행정학과

A Study on Legislative Conflict for Se -Jong City

Yong-Chul Kim

Dept. of Public Administration, Pusan National University

요 약 본 연구에서는 세종시 설치의 입법갈등에 관한 문제를 주제로 하여 그 원인과 정치적 입법상의 문제점을 분석해 보고자 하였다. 세종시 설치과정에서 많은 국가적 행정비능률성과 사회적 자원배분의 비형평성등이 이미 입법과정에서 제기된 상황이라 이러한 공공갈등은 더욱 심화 되어 나타났다. 여기에 각 정당과 정치이익주체들의 조직 또는 개인적 이익과 연계되면서 세종시의 입법갈등은 지역갈등으로 더욱 확대되었다. 결국 정치적 이익이 연계되어 있는 사회이슈의 경우 이를 사전에 해소 할 수 있는 입법장치의 필요성이 있다는 것이 본 논문이 시사하는 연구의 정책적 함의이다.

주제어 : 입법갈등, 입법실패, 정책실패, 지대추구, 공공갈등

Abstract This study focus on the legislative conflict for Se-Jong City In case of this paper, the law of administration agency centered is based on the conflict of legislative conflict present government at that time suggested the amendment of that legal status because of so many inefficiency and negative effects regardless of opponent asserts. Here there were a deep various political interests fundamentally both of sides. Legislative conflict here affects the regional conflict among the benefits and indirect benefits or nothing in any area. As the result, political interest deeply which was connected in politics influenced the big national issues, not to amend as a result government failure will be come.

Key Words : legislative conflict, legislative failure, policy failure, rent-seeking behavior, public conflict

1. 서론

현재 건설 추진 중인 세종시의 첫 출발은 2002년 노무현 전 대통령의 대선 당시 행정 수도 이전 공약에서 부터 시작되었다. 이후 2004년 1월 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법의 공포와 함께 동년 헌법재판소의 위헌결정 그리고 다시 행정중심복합도시 건설 추진을 위한 특별법

제정과 연이은 현재의 합헌결정 등 현재의 세종시 건설 추진은 단순한 행정도시 하나의 건설이라는 정치행정적 의미를 훨씬 넘어서는 그야말로 파란만장한 역사적인 사건이었다. 2013년 현재 교육부, 문화체육관광부, 산업통상자원부 등 16개 정부기관 2단계 이전 작업이 진행 중인 상황이나 작년 기획재정부, 국토교통부 등 14개 정부기관 이전 이후 많은 행정적 비효율성과 국정운영의 부정

¹이 논문은 부산대학교 자유과제 학술연구비(2년)에 의하여 연구되었음

Received 29 November 2013, Revised 29 December 2013

Accepted 20 January 2014

Corresponding Author: Sung Wook Choi(Sahmyook Univesity)

Email: kyel@hanmail.net

© The Society of Digital Policy & Management. All rights reserved. This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0>), which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

적 과급효과가 속속 드러나고 있는 실정이다. 애초 행정 중심복합도시 건설 특별법제정 당시 세종시의 원안 즉 행정중심도시의 건설과 이를 반대하는 수정안을 교육과 학중심경제도시 및 녹색첨단복합기능 도시 등으로 격렬히 대립되면서 논쟁되던 과정에서도 충분히 예견된 일이었다.¹⁾ 국무총리와 경제장관들의 공무일정 중 88%와 86%가 여전히 서울에서 이루어지고 있는 실정이다 보니 고위공무원들은 국회 방문과 협의를 위해 서울에 상주하다시피하고 있고 중간간부인 과장급 공무원 역시 월평균 5~6회 서울 출장을 다니는 등 세종시 공무원의 23%가 현재 하루 4~5시간 씩 출퇴근 하며 업무를 보고 있는 중이다(중앙일보, 2013.11.04.). 이러한 상황은 굳이 행정비효율이라는 수식어를 달지 않더라도 국정운영의 비능률성을 그대로 노정시켜 보여주고 있고 이들 일상생활여건 역시 주택난, 교통체증, 생활문화시설난, 환경공해 등의 영향으로 피폐한 삶을 이어가고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 부정적 결과들은 서울과 수도권 중심의 국정운영이 변화되지 않는 한 그리고 세종시의 자족도시로서의 기능이 충분히 갖추어지지 않는 한 지속 될 것이다. 극단적으로 대통령 집무실과 국회의 분원을 세종시에 설치하여야 한다는 주장이 나오는 것은 그만큼 행정과 국정운영의 합리적, 효율적 운영이 극단적 상황에 달하였음을 방증해주고 있다(프레스리안, 2013.11.04.). 현재 세종시의 부정적인 정책효과는 2010년 1월 11일 정운찬 총리의 세종시 이전계획의 전면 백지화와 도시 개념 전환 등 전면적인 세종시 수정안 발표 계획이후 벌어지는 관련 정치주체와 이해 집단들의 정치적 갈등 구조 속에서 조망해 볼 때 더 자세히 이해할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 현재 나타나고 있는 세종시의 정책적 비효율을 당시 세종시 원안과 수정안 사이에서 벌어지는 정치 관련자들의 입법 갈등과 이해충돌 구조를 분석해 보고자 한다. 이러한 분석결과는 구체적으로 정치집단과 관련이해 주체들의 정치적 사적이익의 극대화가 현재 얼마나 큰 국정 비효율의 사회적 비용을 치르고 있고 또한 향후 얼마나 더 큰 국민적 사회적 손실을 가져다주는 지에 대한 좋은 사례가 될 것이다. Wolf교수의 파생적 외부효과

(derived externalities)가 정책을 법률로 최종결정 짓는 입법 활동가들의 근시안적 사적이익의 확대로 말미암아 입법 실패(legislative failure)로 이루어지고 있음을 또한 입증할 수 있는 연구가 될 것이다. 본 논문의 구성은 첫째 서론과 둘째, 입법갈등의 정치적 배경을 살펴보고 셋째, 세종시 설치의 정치적 인식차이를 분석,제시하고 넷째, 입법갈등의 근본 문제점을 도출 하고자 한다.

2. 세종시 설치의 입법갈등의 정치적 배경

2.1 입법과정과 갈등이론

우리사회의 갈등은 어떤 유형이 있고 이를 일으키고 있는 원인들은 무엇이며, 그 해결방안은 무엇인가? 이에 대한 연구는 적지 않다. 대부분 이러한 연구들은 정책갈등 대상이 입지 정책에 해당하는 것이 대부분이어서 입지갈등(location conflict)이 대부분의 갈등 연구 사례가 되어왔다.[2][6][7][11][12]. 이들은 대부분 혐오시설이나 선호시설의 입지갈등 구조분석이 대부분이고 입지대상만 다르지 그 연구의 대상과 논의 전개의 성격은 대동소이하다. 그러나 이러한 입지갈등의 경우 갈등구조도는 매우 단순하다. 정책집행기관인 정부와 대상기관인 지역주민 간의 합의 형성의 미비에서 오는 문제이기 때문에 양립불가능 할 것처럼 보여도 결국 대부분은 해결되는 것이 대부분이다. 갈등은 근본적으로 '의사결정의 표준 메커니즘에 장애를 일으켜 정책결정집단의 대안 선택에 곤란을 겪는 상황'으로 정의한다[19]. 그러나 이는 입지갈등의 경우 이러한 딜레마 상황을 잘 설명해주고 있으나 입법과정에서의 여·야간 또는 정치권과 지역주민 간의 갈등은 설명하기가 쉽지 않다. 즉 입법갈등은 의사결정의 표준메커니즘 자체가 애초에 없고, 정책결정집단도 뚜렷히 반대 입장을 가지는 정당이 양분 또는 다수로 분리되어 존재하기 때문에 단순한 입지갈등 보다는 훨씬 더 복잡한 측면이 있다. 우리나라는 의회와 대행정부 정당구도양식이 여·야 대립구도양식이기 때문에 입법갈등은 단순한 정당 간 대립과 반대 의견을 넘어서는 심각한 문제이다. 이는 특히 정책갈등과 구분하여 정부의 정책행위는 물론 법규 제정 등 공중의 이해관계와 관련된 포괄적 문제와 관련해서 전개되는 갈등인 만큼 공공갈등(public conflict)으로 볼 수도 있을 것이다[1].

1) 녹색첨단복합기능 도시는 2009년 10월 당시 한나라당 임동규 의원 대표 발의로 제안된 개정 법률안의 도시명칭이다. 본 논문은 그 이후 임동규의원실 주최 세종시 수정안에 관한 토론회의 발제문을 수정,보완한 것임

입법갈등(legislative conflict)에 대한 중점적인 연구는 아직 거의 되어 있지 않다. 단순한 정당간 입법 과정에서 대립이나 찬반의견의 주장으로 인한 법안 반대정도를 단순히 기술하는 정도이며 입법갈등의 원인을 정치구조적, 제도적 측면에서 깊게 연구하거나 또한 그 해결책을 연구한 논문은 거의 드물다. 입법갈등을 적절히 해결하지 않은 채 통과된 법안을 그대로 집행 한다면 정책의 부정적, 파생적 파급효과를 통제하기가 어려울 정도로 사회손실이 크다. 이 경우 발생하는 사회손실과 사회적비용은 정책갈등 보다 해결하기가 더 어려운 것이다. 왜냐하면 법안자체를 개정하거나 폐기해야하기 때문에 초기 입법갈등의 해소와 해결구조의 선제적 제도설계가 중요한 이유가 여기에 있다.

즉 입법갈등이 심화되어 해소되지 않은 채로 정책집행이 일어날 경우 정책실패(policy failure) 또는 프로그램 실패(program failure) 등으로 나타나게 된다[18]. 정치인들은 입법갈등을 통한 정책실패에 쉽게 노출되게 되는데 그것은 공공의 이익(public interest)의 향상에 관심이 있기 보다는 그들의 재산의 이익이라는 정치적 이익(political interest)에 더 관심이 있기 때문이다[22].

결국 이는 재선거에 대한 과도한 국가자원을 동원하게 되고 무리한 재원분배의 비형평성이 나타나게 되어 입법실패를 초래하게 되는 것이다[10].

이런 의미에서 정책갈등에서와 같이 입법갈등에서도 상반되는 법안이나 의견에 대해 집단적인 가치와 견해의 동질성의 차원으로 바라보는데서 벗어나서 입법구성원들의 정체성과 가치, 주장의 다양성과 차이를 서로 인정해줘서 상호간 인식의 최소한의 공통 접점을 확인하고 이를 만들어 가는 것이 중요하다고 주장한 학자도 있다 [16][11].²⁾

그러나 이러한 합의 형성의 구축과정도 합리적 선택에 기반하는 공동의 정당 또는 상반되는 이해주체들의 공동목표와 어긋나는 경우 담론실패(discourse failure)로 이어질 가능성이 있고 이 역시 정치실패로 이어진다고 경고하는 학자도 있다[15].

정부정책 역시 너무 지엽적이고 세세한 특정문제 이익에 지나치게 집착하다 보면 정책실패가 초래되었을 입

법갈등 역시 개인적인 이익(individual interest) 또는 개별정당의 이익에 너무 매몰 되면 결국 입법실패(legislative failure)로 나타날 수 있는 것이다.³⁾

2.2 세종시 설치의 입법절차에 관한 정치적 쟁점: 국민적 합의인가?

서론에서 언급한 바 있는 세종시 현재의 국정의 비효율성과 행정낭비는 수도이전의 대체입법안인 행정중심복합도시 건설 특별법의 제정에 있고 그 정점에 국회의 표결로 여야합의로 대체된 국민적 합의의 정치적 산출에 두고 있다. 그러면 여기서 말하는 여·야 합의 더 나아가 국민적 합의가 실제로 제대로 이루어진 국회의 표결행위였는지는 당시 정당별 투표상황을 보면 쉽게 알 수 있다. 앞서 제기한 바와 같이 행정중심 복합도시 건설 특별법의 국회표결당시 집권당인 열린우리당의 145석 재석에 145석 찬성의 압도적 투표결과를 보이고 있고 한나라당은 당의 121명중 18%인 23명만 표결에 참여하였고 이 중 8명 찬성, 반대 12명, 기권 2명으로 나타났다. 열린우리당 145명의 91.7%의 압도적 다수로 찬성, 한나라당 등 야당은 8.3%에 불과하였다. 법안의원 발의 역시 정세균 의원 등 2인외 149인으로 열린 우리당의 전면적 주도로 입법발의 되었다. 여·야의 정당대립 양식(opposition-party-mode)이 보편화 되어 있는 정당구조 속에서 여·야의 합의는 이러한 여·야 대립이 어느정도 해소된 정당 표결구조 하에서나 가능한 일이지 지금과 같이 여당의 92%에 달하는 찬성과 야당의 8%에 해당되는 투표결과는 엄밀한 의미의 여야합이라 할 수 없고 다만 결과에 대한 합의가 아니라 투표로 결정하라는 정치합의에 불과한 것이다. 이는 우리나라가 그동안 의회와 행정부의 관계에 있어서 입법부의 개념을 의정활동을 통한 입법기능에 중점을 두지 않고, 행정부의 대립과 비판 기능만 강조한 결과에 우선 기인한다. 더 나아가 행복도시특별법의 경우 여·야의 정당기능을 행정부와 여당을 단일체로 하여 야당과의 정치적 방어기능을 지나치게 강조해온 정치 문화에서 기인한다[14]. 따라서 일각에서 행복도시특별법의 제정이 국민적 합의를 통해 이루어졌다는 주장은 국회의원이 국민에 의해 선출된 대의기관이라는 의미로 피상적

2)여기에 관한 자세한 사항은 Pincione G and Teson, F.R.(2006) Rational Choice and Democratic Deliberation: A theory of Discours Failure. Cambridge:Cambridge Univ.Press 참조

3)여기서 입법실패(legislative failure)는 입법이 제정되지 않은 상태의 본회의 부결상태를 의미하는 것이 아니라 입법완료 후에 나타나는 입법내용의 실패를 의미함.

으로만 해석한 결과이며 정치적 쟁점이 될 수 있는 한계의 해석이다.⁴⁾

이는 우리나라 헌법 제46조 ②항의 ‘국회의원은 국가 이익을 우선하여 양심에 따라 직무를 행한다.’라고 규정된 조항을 헌법적 규정의 국민대표기관의 선언적 행위를 실제로 의원 개인 또는 정당의 법률적 행위가 어떤 대표성의 본질을 추구 했는지와 혼동한 결과로 보여진다. 따라서 국회의원의 모든 법률행위를 국민 대표성으로 볼 수는 없고 지역대표성, 정당대표성 등과 함께 행위결과의 책임론(responsibility)측면에서 고려되어야 할 것이다.

따라서 행복도시특별법이 국민적 합의에 기초하는 법률 행위가 되기 위해서는 국회의원 개인의 단순한 투표 행위(voting behavior)로만 판단할 수 없고, 당시 해당 법률안의 여론조사 내용, 국민의 법 감정, 정책집행 후의 정책효과, 여론수렴의 내용과 절차 등을 종합적으로 판단하여야 할 것이다. 당시 행복도시특별법에 따르는 행정복합도시건설에 대한 언론기관의 여론조사 결과를 보면 중앙일보·동아일보·매일경제 등의 여론조사 결과에서 당시 행복도시의 폐지 여론이 66%와 60.6%,68.1%로 각각 나타나고 있다.⁵⁾그러나 또 다른 도시계획전문가 설문분석조사에서는 세종시 건설의 국가균형발전의 도움에 44.7%가 찬성했다.(동아일보,2009.11.14.).

3. 세종시 설치안에 관한 정치적 인식 차이 비교: 원안과 수정안

3.1 세종시 설치 원안과 수정안에 관한 내용 비교

행복도시 특별법에 근거하는 원안과 당시 발표된 수정안의 가장 핵심적인 차이는 기존의 행정부처이전을 중심으로 하는 도시중심기능이 교육과학중심 경제도시로 전환되는 것이었다(조선일보, 2010.1.12.) 즉 기존 원안에 규정된 총리실 등 9부2처2청의 행정기관이전이 전면 백

지화되고 대신 정부는 과학비즈니스벨트와 고려대, 등 대학 유치의 활성화, 삼성, 한화, 롯데 등 대기업이 유치할 첨단녹색산업 중심의 경제도시로 성장시키는 것이었다. 따라서 원안에서 투자되는 도시창출 투자규모인 8조 5000억원의 예산에 과학벨트사업비 3조5000억, 그리고 민간투자비 4조5000억 등 총투자규모가 16조5000억원으로 기존 원안보다 두 배 증가한다는 것이었다.(조선일보, 2010.1.12.) 또한 원안에는 없는 토지저가공급과 세제지원 등의 민간투자 활성화 지원 방안도 함께 새로 마련하였다. 이와같은 세종시 수정안의 대체는 기존의 도시성격과 기능자체를 전면 폐지하고 새로운 정책을 의도적으로 대체하는 정책변동(policy change)으로서 정책승계(policy succession)의 일환으로 해석할 수 있다.⁶⁾ 즉, 행정중심이라는 정책핵심내용이 교육과학중심이라는 도시건설정책내용으로 바뀌게 되어 이는 향후 정책대상집단인 충청도민과 그 이외의 지역주민 사이의 큰 지역갈등으로 확산되게 된다. 정치권에서도 친이계 한나라당 의원들과 친박계 한나라당 의원 및 민주당 등 야당 의원들과의 정치갈등으로 증폭되어 전국적인 사회이슈로 나아가는 점화기제(triggering device)의 역할로 작용하게 된다. 세종시 원안에는 행정부처이전을 통한 중앙행정기관이 도시발전의 핵심동인으로 작용하고 있으나 수정안에서는 교육기관, 산업기관, 과학벨트, 대기업을 비롯한 민간기업 등 다양한 관련 과학산업,교육기관들의 연계활동을 통한 지역발전전략을 취하고 있다. 특히 충남 등 충청도민들은 노무현정부에서 법률적 기반을 갖고 착수된 국정과제인 만큼 정책의 신뢰성과 일관성을 위해 계속 지속적으로 추진되어야한다는 정책적 근거를 주장하는 반면 수정안의 이명박 정부측에서는 중앙행정부처의 분리이전을 통한 국정운영은 행정의 비능률과 국정통합운영을 저해한다는 측면을 특히 강조하고 있다. 이를 가장 큰 이슈 사안이 되었던 3가지 쟁점별로 나누어 자세히 살펴보면 다음과 같다.

3.1.1 행정능률성의 문제

행정능률성의 문제를 주장하는 당시 정부측 견해를 잠깐 살펴보면 대통령과 행정부의 유기적 연계를 통한 국정통합운영이 불가능하고 국가위기상황 대처능력이

4)2013.7.3.일 씨타임즈 정치뉴스에 보면 “...신행정수도특별법의 위헌판결로 좌절과 실의에 빠지기도 했으며 2005년 3월 국민적 합의를 통해 행복도시특별법이 제정되어...(후 생략)”라고 논평하고 있기도 하다.(2013.7.3. 씨타임즈).

5)동아일보와 매일경제의 여론조사 결과 폐지 비율은 대안 선택여론 비율을 합산한 것임.

6)여기에 관한 자세한 내용은 Hogwood B.&P.B.Guy(1983). Policy Dynamics, N.Y.: St. Martin's Press.를 참조.

저하되며 장·차관 등의 잦은 서울 출장으로 시간, 비용이 예상 이상으로 투입되며 대국회의 업무의 비효율 및 입법부 견제기능의 약화를 초래한다고 주장한다. 또한 특히 경제부처의 경우 주요고객인 산업·금융기관 등과 분리되어 수요자 위주의 체감정책 수립이 어려워진다는 점도 거론하고 있다[3][4]. 실제로 당시 한국행정연구원에서 연구한 연구결과에 따르면 서울과 세종시 사이의 협력수준이 감소하게 되어 20%까지 하락한다면 정책품질이 3.65조원의 사회적 비용을 감당해야할 정도로 저하되는 것으로 연구결과 보고되었고 그 경우 성장잠재력 저하로 국가경쟁력의 하락 최대비용이 1.03조원이 되어 매년 3조5조원의 행정비능률 비용이 발생하게 된다고 보고 있다. [13].

행정비효율의 문제는 충남도민과 민주당 등 야당의 정부부처이전의 정당성을 약화시키는 큰 아킬레스건이었는데 실제로 이 문제에 대해서 당시 민주당과 충남도민들은 뚜렷한 반박자료나 해결대안을 제시하지 못하였다. 이 점은 헌법재판소가 정부부처이전을 전제로 하는 행정중심복합도시특별법의 합헌판결 과정에서도 헌법재판소는 정부부처이전의 헌법적 정당성만 판단한 것이지 실제 도시건설이 이루어졌을 경우 행정분리로 인한 비효율성의 문제가 끊임없이 제기될 수 있음을 간접적으로 시사한 바 있다(머니투데이, 2013.11.4.). 실제로 당시 정부에서 과천소재 중앙부처 2곳과 대전소재 청 단위 기관 2곳을 대상으로 2009년 당시 한 달 동안 대상기관장들의 외부일정 등을 조사한 결과 조사대상 기관장 모두 국회, 청와대, 중앙정부청사 등의 업무로 1주일 동안 3~4일 이상을 서울로 출장하였다고 밝힌 바 있다[3][4]. 2009년 10월 근무일 중 평균 11.5일(61.5%)와 평균 16.8회 서울에서 업무수행을 하고 10월 한달 간 평균 32.5시간을 길에서 소비하고 있음을 알 수 있다..

행정비효율의 문제는 이와 같이 개별공무원들의 일상 생활과정에서 나타나는 업무수행현황을 굳이 조사하지 않더라도 정부부처 분할운영에 따르는 비효율은 명확해 보인다. 특히 독일의 경우 이러한 정부부처 분할의 비효율을 해결하기 위해 복수차관제를 운영하여 각기 베를린과 본에 상주시키는 것을 보거나 미국, 영국, 프랑스 등 대부분의 선진국들이 각 중앙행정부처가 반경 1km~3km 내에 존치시키는 것으로 유추해 볼 때 행정비효율로 인한 국정추진능력의 저하와 행정서비스 공급의 질적

저하, 국가경쟁력 저하, 위기관리능력의 저하 등은 현재에도 해결되어야하는 시급한 과제가 아닌가 생각된다.⁷⁾

이는 그럼에도 불구하고 원안론자들이 이를 인정하면서도 정부부처 이전을 주장하는 것은 지난 30년 동안 고도성장기 과정에서 관(官)과 연계되면 자본, 금융, 사람 등이 동시에 집중 수반되어 거주도시의 재산적, 경제적 가치가 동반 상승될 수 있다는 경험적 학습에 근거한 강한 믿음 때문이다. 또한 행정기관중심의 행정도시에 살고 있다는 우리나라의 특수한 자존심리가 합쳐져서 이러한 복합적 심리가 원안론자들의 강한 주장으로 이어진 것으로 해석된다. 특히 정당들 간의 이해관계가 복잡하게 얽힘으로써 자유선진당은 정치적 지역기반 자체가 무너질 수 있다는 급박감에 무조건 충청도민의 뜻대로 원안대로를 고수하고 있고 한나라당 역시 친이계 의원들은 이명박대통령과 정부의 정치적 성공을 위해 수정안 지지를 주장하고 있다. 반면 친박계 의원들은 박근혜 전 대표를 중심으로 18대 대선의 충청권 표심을 의식하지 않을 수 없는 상황에서 원안을 고수하였다. 민주당 등 야당 역시 충청권과의 차기 대선에서의 정치적 공조를 위해 충청표심을 의식하지 않을 수 없는 상황에서 세종시 원안과 수정안의 갈등구조는 지역주민들 간의 지역정치 문제와 더불어 정당들 간의 정치적 이해관계가 연계되면서 그들 나름대로의 정치적 계산에 따라 세종시의 문제는 상당한 과국이 예상되는 상황인 것이었다.

3.1.2 균형발전의 문제

균형발전의 문제에 있어서도 원안을 주장하는 측과 수정안을 주장하는 정부 등의 입장과는 뚜렷한 시각차를 보이고 있다. 행정부처이전을 통하여 수도권외의 과밀화와 대도시 인구 집중을 해소할 수 있다는 원안론자들은 중앙행정기관이전이 당연히 지역균형발전정책의 논리와 궤를 같이 하는 순방향적 관계를 가진다고 보는 반면 정부 등 수정안 지지자들은 행정복합도시건설로 균형발전을 통한 수도권과밀해소는 환상에 불과하다고 주장하고 있다[3][4]. 즉 이명박 정부에서는 세종시 계획인구 50만

7)여기서 중앙행정기관 이전의 비효율성 문제는 단순한 물리적 거리감에 따르는 육체적, 신체적 피로, 시간낭비, 근무환경조건 악화 차원의 불편함 정도를 말하는 것이 아니라 조직업무수행의 능력 저하, 국가경쟁력 차원의 대처능력 저하, 통치력이나 정책결정과 집행능력의 저하로 보아야한다.

명이 모두 수도권으로부터 세종시에 이주하여 빠져나가 수도권 인구의 2.3%에 불과하기 때문에 수도권 과밀 현상의 해소로는 한계가 있고 따라서 균형발전에도 큰 도움이 되지 않는다는 것이다. 균형발전정책을 가장 강력하게 국정핵심과제로 추진했던 노무현 정부 때의 균형발전의 개념은 ‘균형’을 균등화 또는 균질화의 개념에 중점을 두고 평등주의에 입각한 zero-sum의 논리로 보아 타 지역의 발전효과를 극대화하여 성장가능성을 키워줌으로써 전체적인 국가발전으로 연결될 수 있다는 논리가 지배적이었다. 물론 부분적으로 이러한 개념에서 탈피하여 지역의 다양성과 조화를 의미하는 지역 내 또는 지역 간의 상생적 발전 관계를 의미하는 주장도 일각에는 있다[5]. 그러나 어떤 시각으로 균형의 개념을 정의하든간에 중앙행정기관의 의도적인 이전으로 지역균형발전정책을 추진하는 국가는 독일과 남아공의 사례를 제외하면 세계에는 거의 없는 실정이다. 수정안에서는 이러한 수도권과밀화와 균형발전의 문제를 해결하기 위해 다른 정책수단으로 접근, 제시하고 있는데 그것은 5+2 광역경제권육성과 30개 선도 프로젝트사업의 집중투자가 그것이다. 현재의 16개 시·도를 5+2 광역경제권역으로 범주화하여 기초생활권, 초광역개발권 등과 연계하여 3차원적 국토개발전략을 추진한다는 것이다. 그리고 5+2 광역별로 핵심 SOC사업을 4-5개씩 선정해 총 50조원을 투자한다는 것이다.⁸⁾ 정부과천청사는 1982년 당시 보건사회부, 과학기술처 등 정부기관 이전을 시작으로 최근 세종시 부처이전 전까지 7개 중앙부처가 존치되어 제 2의 행정도시로 자리매김한지 30년이 지났지만 인구규모는 큰 변화가 없고, 연도마다 다르긴 하지만 대부분 재정자립도 역시 50%정도 내외로 전국 평균 수준보다 낮은 상황이다. 즉 이것은 중앙행정기관만 이전한다고 하여 도시의 내·외적 성장이 자동적으로 이루어지고 있는 것은 아님을 방증한다. 즉 행정기관 위치에 따르는 행정복합도시 건설안으로 지역경제와 국가균형의 발전이라는 두 가지 목표를 동시에 달성할 수 있는 것은 아님을 의미한다. 참여정부는 수도권 집중화를 기반으로 지역균형발전의 문제를 수도권 이전 또는 행정 도시건설이라는 극단적 처방으로 단 한 번에 모든 것을 해결하고자 야심차게 추진한 것

이었으나 실제 그 선지역 발전 후 수도권경쟁력강화의 의미는 앞선 주장을 근거로 할 때 그 의미가 크게 퇴색되는 것이다. 후에 또한 참여정부는 수도권과 지역의 공동발전으로 정책목표를 크게 전환하였지만 큰 정책효과를 보지 못하였다. 이상과 같이 원안론자들의 행정 도시건설로 인한 균형발전의 문제는 추진 가능한 정책 수단들의 복합적인 정책혼합(policy mix)을 통하여 장기간의 기간에 걸쳐 해결될 수 있는 문제임에도 불구하고 정치권의 정치적 타협으로 균형발전의 문제를 일시에 해결하려는 데에서 근본적으로 정책오차가 발생하고 있는 것으로 평가된다.

3.2 세종시 설치 원안과 수정안에 대한 인식 차이 비교

원안과 수정안을 지지하는 정책 관련 이해 주체들은 다음과 같은 4가지 측면에서 행정 도시건설에 관한 근본적인 인식의 차이를 나타내고 있다. 이러한 기본인식의 차이는 이들 간의 갈등정도를 좁힐 수 없는 중요한 내적 동인(동인)으로 작용하고 있는데 이는 결국 세종시의 성공적인 정치적 해결을 가로막는 큰 장애요인으로 또한 작용하였다.

3.2.1 제도적 접근과 정책적 접근

원안론자들은 세종시 계획은 행정중심복합도시건설을 위한 특별법에 근거하여 2005년 이후 행복도시건설등의 추진기관이 발족되어 이미 추진되고 있어 이미 공식적으로 제도화(institutionalized) 되어진 것이고 특히 헌법재판소의 최종 합헌적 승인을 받은 완벽한 법·제도적 산출의 결과물로 인식하고 있다. 따라서 이러한 공식적인 법·제도적 산출의 결과물인 행복도시특별법과 세종시는 법적안정성을 유지하고 제도의 지속성을 위해 어떤 환경에도 변화될 수 없고 또한 그것이 정부정책의 신뢰성과 일관성을 유지하는 것이라고 인식하는 것이다. 그러나 이에 반해 수정안을 추진하는 정부 및 관련이해주체들의 기본인식은 우선 지역발전정책에 기본 근거를 두고 지역산업정책, 교육정책, 과학기술정책 및 정보화정책, 도시재정정책, 고용정책, 문화정책 등 다양한 관련 제 산업부문들의 정책혼합(policy mix)을 통한 정책 시너지 효과에 인식의 기본시각을 두고 있다. 그러므로 수정안

8) 5+2 광역경제권역은 우선 수도권, 충청권, 호남권, 대경권, 동남권 등의 5개 권역과 강원권, 제주권의 2대 권역을 말한다.

은 다양한 각 부문별 계획들이 상호연계되어 하나의 도시발전정책이 원활히 추진되어 세종시가 정부의 최적의 성공적인 정책설계 사례로 안착할 수 있도록 기대하고 있는 것이다. 원안론자들의 법·제도적 인식은 공식적인 제도성에 기반을 둔 기존구조 위에서 설명되고 있으나 미래에 나타날 수 있는 정책의 불확실성과 위험성에 대한 동태적 측면을 지나치게 과소평가하는 정책 오류를 보이고 있다. 따라서 원안론자들의 주장이 좀 더 합리적이고 종합적인 접근이 되려면 중앙행정기관 분산에 따르는 전술된 행정비효율성이나 균형발전문제, 도시자속성 보완문제, 자원배분의 비형평성 문제 등에서 좀 더 정책 지향적 접근의 보완이 이루어질 수 있는 인식의 균형화가 필요한 것으로 평가된다.

3.2.2 성장동맹과 시장창출

세종시의 원안론자들은 정부행정부문과 기업,산업부문이 연계 동맹하여 동시에 움직일 때에만 도시성장효과가 일어날 수 있고 이 경우 정부행정부문이 선차적으로 선도해야 하는 전제가 필요한데, 이것이 중앙행정기관의 이전이라는 것이다. 그래서 중앙행정기관만이 지역 도시 성장동맹의 중심 구심점이 될 수 있다고 인식하고 있다. 이것은 이제까지 지난 50년 동안 우리나라 압축고도경제 성장의 과정 속에는 그만큼 정부행정부문의 역할이 지대하였고, 이를 기반으로 시장경제의 수요와 공급이 작동되었다고 강하게 믿고 있는 관계로 세종시 역시 이러한 인식의 연장선상에서 이해하려는 의지가 강하게 내포되어 있는 것으로 평가된다. 반면 정부의 수정론자들은 기업과 시장의 힘으로 지역발전과 도시성장을 확보해낼 수 있고 지역경제발전만이 도시공간확립의 중심논리로 이해하고 있다. 따라서 시장창출이 우선 전제가 되는 고용 유발효과와 산업연관효과를 끌어내기 위해서는 국민적 관심사로 대표되는 교육문제를 충분히 해소 확보해주어야 하고 여기에 고부가가치의 과학기술벨트를 통한 과학기술효과가 혼합되어야 하며 이를 통해 연관 산업들이 동시에 생산성을 유발할 수 있는 경제중심도시로 발전할 수 있다고 보고 있다. 원안론자들은 중앙행정기관중심의 정부기능과 역할이 위치적 입지만으로도 그 공공서비스의 파급효과와 개인적인 재산적가치가 증대될 수 있다고 보고 있어 공간구조상의 합리적인 입지의 정책적 효과에 대해 강한 신념을 가지고 있는 것으로 평가된다.

3.2.3 극대화의 사고와 부분적정화의 사고

원안론자들은 세종시를 통한 지역 이익의 극대화 사고에 지나치게 매몰된 관계로 세종시 설치를 위한 국가 자원의 최대한 동원 및 극대의 예산 투입, 기업 및 시장 유치 그리고 금융입지 등을 추구하고 있어 결국 지역행정·경제정책의 극대화를 주장하고 있으며 이를 위해서는 반드시 중앙행정기관의 선도 입지가 필수적이라는 의견을 같이 하고 있다. 공공관료의지대극대화가 지역주민의 지대극대화로 변한 것이다[9]. 그러나 수정안에 있어서는 정부 측 세종시 투자 3대원칙을 보면 적정성, 형평성, 공익성을 들고 있다[3][4]. 즉 세종시 추진을 위해 도시기능확충을 위한 적정하고 충분한 자속기능확보 투자규모와 예산의 타 성장거점도시 및 지역과 형평성 유지, 개발과정에서 난개발 및 개발이익사유화 방지를 위한 투자결과의 공익성 확보 등을 들고 있다. 즉 세종시의 지역발전을 위해 중앙정부의 재정금융지원과 제도적 보장체계는 기본적으로 세종시의 물리적, 사회적, 경제적 규모에 적정한 인구규모, 도시특성 및 기능, 산업구조와 고용상황 등을 감안하여 적정한 지역투자수준을 결정한다는 것이다. 이는 타 지역들과 비교하여 과도한 자본투자 및 국가정책적 자원 지원이 집중적으로 일어남으로써 발생할 수 있는 지역 간 비형평성문제를 조기 조절하겠다는 부분적정화(sub-optimization)의 상대적 논리에 입각하고 있다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 수정안에서는 과도하게 저렴한 토지공급가격의 설정이나 외국투자기업 등에 대한 고용보조금지원, 국제과학비즈니스벨트 조성을 위한 집중적인 예산투입계획 등은 과도한 투자계획이었음에 정책적 비판을 면하기 어려울 것이다.

4. 세종시 설치에 관한 입법갈등의 문제점들

4.1 정책목표에 대한 과도한 경쟁

세종시 설치에 관한 입법 절차적 갈등이 빚어진 가장 큰 이유는 무엇인가? 이것은 중요한 국민적 여론을 반영하여 입법절차가 진행되었다면 그 당시와 같은 엄청난 사회적 혼란을 초래하지는 않았을 것이기 때문이다. 따라서 초기 행정중심복합도시특별법 제정이후 세종시설

치법에 이르기까지 국론을 격랑 속에 빠져들게 했던 근본 문제점은 18대 대선승리를 위한 충청권 표심에 대한 과도한 입법경쟁에 있다. 김대중 정권 이후 대통령 선거에서 충청권에 대한 득표의 정도가 사실상 수도권과 호남으로 이어지는 서부 연합과 강원권과 영남으로 이어지는 동부 연합의 각축전 사이에서 결정적인 캐스팅 보트 역할을 해왔다는 것은 주지의 사실이다. 즉 세종시 문제는 이명박 정부 및 여당의 입장에서 보면 이대통령의 향후 국정수행수도권 확보는 물론이고 이후 6월 지방선거, 2012 대선구도까지 생각해야 하는 가장 중요하고 예민한 정치문제였다. 그런데 여기서 문제가 된 것은 친박근혜 의원들이 원안을 지지하고 있는 상황이어서 여·야 또는 여·여 간의 정치적 대립을 더욱 격화시키는 요인으로 또한 작용하고 있었던 것이다. 특히 박근혜 전 대표 당사와 측근 의원들은 18대 대선의 여당후보로 타 후보들과 비교가 되지 않을 정도로 월등한 여론 지지도를 당시 견지하고 있었고 따라서 충청권의 민심을 그슬리는 정책대안인 수정안에 절대 합의할 수 없는 정치적 계산이 깔려 있었던 것이다. 민주당 역시 김대중 정부와 노무현 정부로 이어지는 10년의 정권집권기 이후 갑자기 내어주게 된 이명박 정권의 역사를 다시 환수해 와야 하는 절박한 입장에서 충청권의 득표가 가장 절실한 문제로 간주되었던 것이다.⁹⁾ 2010년 1월 27일 행정중심복합도시특별법이 정부에 의해 전면 개정안이 입법 예고되자 세종시 원안과 수정안을 둘러싼 입법 갈등은 극도에 달해 정치주체들간의 갈등이 순식간에 극한 투쟁 양상으로 변화하였다. 당시 민주당과 자유선진당은 이명박 정부의 수정안 입법예고를 선전포고로 간주하며 정운찬 총리 해임안으로 강력 투쟁 노선을 확정 추진하였고 자유선진당 당시 이회창 총재는 당 5역회의에서 “이명박 대통령은 수정안 입법예고를 정치 논리라고 비난하면서 자기스스로 정치로 풀어야 할 일은 내팽개쳐 버렸다.”면서 “이 정권이 역사에 오점을 남길 입법전쟁에 돌입했다”며 분개하였다(전북매일신문, 2010.10.28.). 이에 앞서 당시 친이계 주류 측 정두언 의원은 “박근혜 전 한나라당 대표를 직접 비판하면서 친박계에 일방적으로 밀려서는 안 된다. 원안고

수에 대해 적극적으로 받아쳐야 한다”는 등의 강대강의 정면충돌이 계속 이어지게 되었다(조선일보, 2010.1.11.).

4.2 정책결정집단의 문제

원안론자와 수정론자인 친이계와 친박계의 갈등도 재확인되어 첨예한 대립은 가속화 되었다. 이에 김영삼 전 대통령은 세종시 수정안 논란과 관련 국민투표를 실시할 것을 제안하였으나 특별한 의미를 갖지 못한 채 입법갈등을 전면 해소하는 데는 역부족이었다. 이러한 첨예한 입법갈등 속에서 정부가 제출한 행복도시특별법은 국회로 이송되어 본회의 표결을 거쳤으나 결국 부결되어 원안과 수정안을 둘러싼 세종시 행복도시특별법의 입법갈등은 최종 종지부를 찍게 되었다. 정책결정과정에서의 관료의 지대추구나 이해관련 집단들의 이익추구행위는 합리적 인간이라면 어느 정도 당연한 결과로 받아들일 수도 있다. 하지만 이번 세종시 행복도시특별법 입법갈등과정에서의 각 정치 이해주체들의 정치적 이익을 위한 지대행위는 비용부담은 국가와 사회에 부담지우면서 정권획득이라는 편익을 전적으로 본인들이 향유하게 되는 지대향유구조를 철저히 이용한 것이라 볼 수 있다[20].

4.3 정책제도적 환경설계의 부족

여·야의 정당대립구도 속에서 입법갈등을 조기에 해소할 수 있는 제도적 메커니즘을 애초에 국회 내에 설계하지 못한 미흡한 측면이 있다. 후진적 정치발전구조 속에서 정권창출과 획득이라는 단기적 이익확보에만 지나치게 집착한 나머지 국론분열과 사회갈등, 이해관계주체들의 대립 등 막대한 사회적 비용의 손실은 이들 정치인들의 입법갈등 속에 묻혀 버리는 결과가 되고 말았다[8]. 이는 결국 지역주민과 국민들간의 이해관계 대립으로 연결된다.

5. 결론

노무현 정부의 행정중심복합도시 건설특별법은 헌법재판소의 합헌결정에 힘을 입어 비록 몇 개월 사이에 행정도시 건설로 인한 정책효과의 검증부실, 정책목적의 불명확성, 무리한 정책집행에 따른 사회비용증가, 국민동의와 합의절차의 미비 등 종합적인 검토가 미흡한 정책

9) 노무현 前 대통령 역시 2002년 9월 30일 당시 대선 중앙선대위 출범식 때 당시 노후보에 대한 충청권 지지율이 10%대에 머물고 있어 당내에서 충청권 지지의 특별대책이 필요했다고 보는 소문도 일부 나돌고 있었다.

추진이었다. 즉 세종시 원안은 애초 정책 목적과 수단의 연계 부족으로 행정중심복합도시 목적 건설을 위한 종합적인 도시성장시스템의 실행추진 체계와 구축에 한계를 노출하였다. 여기에는 근본적으로 원안론측과 수정론측에 있었던 정치인 및 국회의원들의 입법과정에서의 과도한 입법갈등이 이를 국민여론과 함께 자연스럽게 해소하지 못하고 오히려 충청권 지역 주민들을 정치적으로 부추겨 동참케 함으로써 정책문제를 지속적으로 정치문제로 끌고 갔다는 점이다. 정권탈환과 정권유지라는 첨예한 정치목적은 18대 대선까지 이어질 세종시 설치의 정치 공방으로 입법갈등이 입법전쟁으로 확대되는 충분한 정치적 목표 가치를 제공해 주었다. 이에 대해 정치권 역시 정권 획득을 위한 득표계산은 그들의 정치적 생명과 동일선상에서 이미지화하는 오류를 범함으로써 세종시 설치의 행복도시 법률을 중심으로 하는 원안과 수정안의 대립은 접점을 전혀 해소할 수 없는 극한의 입법갈등의 역사적 사건으로 남게 되었다. 정책과정 전반에서 이미 목표달성을 위한 이해주체들 간의 양립 불가능성이 주어진 전제조건이나 다름없는 것으로 본다하더라도[12] 입법선진국의 사례에서는 이러한 예를 찾아 볼 수 없다는 것을 감안한다면 우리나라 정치구조의 후진성이 그대로 표출되고 있는 것이다. 노무현정부의 행정중심 복합도시 법률은 박근혜정부의 입장에서 보면 정책의 신뢰성과 일관성을 보여줌으로써 국민의 대정부 신뢰성을 제고하는데 긍정적인 역할을 한 것으로 볼 수 있다. 반면 현 정부는 세종시 설치로 인한 여러 가지 행정 비효율등의 파생적 부작용을 최소화해야 하는 정치적 부담감도 안게 되는 것이다. 정부는 종종 특별한 작은 정책이슈에 지나치게 집중하다보면 정부실패(government failure)를 유발하기도 하지만 세종시와 같은 메가톤급 사회이슈에 대해 정치권의 입법갈등은 최소화하고 이를 정책집행과정에서 최소한의 정책갈등으로 연계될 수 있는 입법조정절차를 먼저 국회 내에 구축하는 것이야말로 본 논문이 시사하는 연구의 의미라 할 수 있다.

ACKNOWLEDGMENTS

This work was supported by a 2-Year Research Grant of Pusan National University

REFERENCES

- [1] Kang Young Jin. The Manual for Conflict Solution, Sung Gong Hoi Univ. NGO Center, 2000
- [2] Ko Kyung Hun. Policy Analysis of Local Government, PhD.Dissertation of Korea Univ., 2000
- [3] The Office of Prime Minister. Under of Sejong City Problems., 2010a
- [4] The Office of Prime Minister. The Development of Sejong City, 2010b
- [5] Kim Dong Ju. What is the balanced Development? The misunderstanding and Practices, Local Autonomy, Vol. 222. The Foundation of Future Korea. pp.54-55.2007.
- [6] Kim Du Hwan. Deliberate Citizen Participation in Social Conflict and Solving Problems, Civil Society and NGO, Vol.3, No.1, 2005.
- [7] Kim Suk Tae. Rentseeking for Preference Facilities and Rent Restoration, The Journal of Korean Administration Review, Vol.37 No.1, 2003.
- [8] Kim Jung Whan. An Analysis for New Administration City, The Journal of Policy Science, Vol., 10, No.4.p.238. 2007.
- [9] Kim Yun Guan .A Study on Government Success and Failure in Public Choice, The Journal of KIPA Reports, Vol.13, p.39. 2010
- [10] Lee Hyun Gook,. The Basis of Public Choice, The Proceeding of The Association for Korean Administration, Summer, p.11, 2010.
- [11] Jung Gu Ho. Consensus Approach for Policy Conflict Solving, The Journal for Korean Policy Science, Vol.16,No.2,pp.95-96,2007
- [12] Jung Ju Yong. Election Agenda and Policy Conflict, The Journal for Korean Policy Science, Vol., 20, No.p.341., 2011.
- [13] The Institute for Korean Administration). The Administration Efficiency for Dissemination Movement of Government Central Agencies., 2009.
- [14] Andeweg R.B. and Lia Mijzink. Beyond the Two body Image:Relations between Ministers and MPs, Hebert Doring ed. Parliaments. and Majority Rule in

- Western Europe. N.Y.: ST. Martin's Press, 1995.
- [15] Freedon M. Failure of Political Thinking. Political Studies, Vol.57 .pp.141-142., 2009.
- [16] Hiller, J. Beyond Confused Noise: Ideas Toward Communicative Procedure Justice, Journal of Planning Education and Research., Vol. 18. pp.15-22., 1998.
- [17] Hogwood B.&P.B.Guy. Policy Dynamics, N.Y.:St. Martin's Press, 1983.
- [18] Irgam, H.M.&Dean E.Mann. Why Policies Succeed or Fail, Beverly Hills, Cal.: Sage Publication .p.30. 1980.
- [19] March, James G. and S.H. A). Organizations, John Wiley&Sons.pp.113-117, 1958
- [20] McNutt, P.A.). The Economics of Public Choice, Cheltonham, UK.: Edward Elgar Publishing Ltd. p.173.2002
- [21] Pincione, G and Teson, F.R.. Rational Choice and Democratic Deliberation :A Theory of Discourse Failure. Cambridge: Cambridge Univ. Press.2006.
- [22] Randy T.S., The Roots of Government Failure, The Independent, Vol.22.No1.pp.7-8, 2012.

김 용 철(Kim, Yong Chul)



- 1996년 2월 : 고려대학교 행정학과 박사(행정학박사)
- 2012년 1월 ~ 현재: 한국반부패정책학회 회장
- 2014년 1월 현재 : 부산대학교 행정학과 교수
- 관심분야 : 한국정치, 정당제도

· E-Mail : kychul@pusan.ac.kr