

## 신행정수도 건설에 대

18) 최남희\* · 박희정\*\*

### 〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 신행정수도 건설에 대한 주민 인식 분석
- III. 신행정수도 건설에 대한 인지도 도출과 해석
- IV. 결론: 분석결과 요약 및 정책적 함의

본 연구는 분권과 균형발전을 목적으로 추진되고 있는 참여정부의 신행정수도 건 우리나라 각 지역 주민들의 인식을 설문조사·분석한 논문이다. 본 연구에서는 신행정설과 관련된 각 지역 주민들의 국가발전 방향 및 지역투자정책 등에 관한 기본적인 행정수도 건설에 대한 찬성 및 반대의 정도, 그리고 그 이유가 어디에 있는가를 중심으로 하였다. 또한 본 연구에서는 인과지도 분석기법을 통해 각 지역주민들의 신행정수도에 대한 찬성의 논리와 반대의 논리를 분석하여 인지도로도 도출하여 묶으로써 보다 체계 지역 주민들의 사고를 살펴보았다. 분석결과 신행정수도 건설에 대한 주민들의 인지역에 상관없이 찬성과 반대에 따라 유사한 구조를 보여주고 있으며, 찬성하는 주민들은 신행정수도 건설의 긍정적 효과와 관련된 피드백구조가 다차원적으로 발견되고 대하는 주민들의 인지도는 매우 단순한 구조를 나타내고 있었다. 이러한 분석결과는 정책적 함의는 만약 정부에서 신행정수도를 성공적으로 추진하고자 한다면 반대하민들의 이해와 사고를 전환 시킬 수 있는 보다 적극적인 홍보가 필요하다는 것이다

□ 주제어 : 신행정수도, 인지도, 피드백 루프, 건설전략

\* 국립청주과학대학 행정전산학과 교수

\*\* 한국지방행정연구원 연구위원

## I. 서론

신행정수도 이전을 선거공약으로 제시했던 노무현후보가 대통령에 당선되고, 참여정부가 출범하면서 수도 서울을 충청권으로 이전하는 신행정수도 건설이 추진되고 있다. 신행정수도 건설과 같은 수도 이전은 한강의 기적이라는 우리나라의 근대화 과정이 어느 정도 완성된 이후, 안보상의 문제나 수도권 과밀문제를 걱정하였던 역대 정권들이 한번쯤은 심각하게 고민하였던 과제들 중 하나였었다.

우리나라의 수도권 인구 및 기능의 집중률은 세계에서 가장 높은 수준이다. 국토의 12%에 불과한 수도권에는 총인구의 46%가 밀집되어 있으며, 정부부처 공기업, 정부산하기관 등 국가공공기관의 84%, 100대 기업 본사의 91%가 집중되어 있다. 노무현 대통령은 이러한 서울과 수도권의 집중문제를 해결하고, 전국이 개성 있게 골고루 잘사는 사회를 만들기 위한 국가개조 차원에서 신행정수도를 건설해야한다는 참여정부의 원칙을 강조하고 있다.<sup>1)</sup>

참여정부의 신행정수도 건설은 2003년 12월 29일 '신행정수도의 건설을 위한 특별조치법'이 국회에서 통과되는 등 그 추진이 본격화되고 있다. 그러나 신행정수도 건설에 대해서는 찬반 양론이 엇갈리고 있으며, 어느 한 쪽의 논리가 주도적이라고 할 수는 없다.

찬성론자들은 신행정수도의 건설을 통해 국토의 '위대한 균형(Great Balance)'인 '국토의 균형 있는 발전'을 달성할 수 있다는 논리를 주장하고 있다(박양호, 2003). 이는 생산적 분권화를 통해 수도권과 지방이 상생발전함으로써 지역(지방)이 국가발전을 선도하는 국가체제를 가정하고 있는 것이다. 행정수도 이전을 통해 수도권을 보다 바람직한 방향으로 성장할 수 있게 하는 한편, 수도권과 비수도권 그리고 지역간 격차를 지속적으로 완화시킬 수 있다는 주장도 있다(운영태, 2003). 또한, 지난 수십 년 동안 역대 정부가 수도권 과밀 비대화 문제를 해소하고 균형발전을 도모하기 위해 다름대로 노력해 왔지만 별 성과 없이 수도권 집중과 지역불균형이 심화되어온 점을 고려할 때 '전국이 고루 잘 사는 나라'를 만드는 지렛대로서 행정수도 건설보다 더 유력한 정책대안을 찾기 힘들다는 주장도 있다(안성호, 2003).

대체로 신행정수도를 건설해야만 한다는 논리들의 핵심은 신행정수도 건설이 수도권의 집중·과밀해소와 비수도권지역의 발전을 가져온다는 발상이다. 즉, 수도권이 과밀하기 때문에 이전해야 하고, 수도를 이전하면 당연히 문제가 해결될 것이라는 논리이다.

반대로 신행정수도 건설을 비판하는 이유로는 수도권의 주택 등 부동산 가격 하락, 막대한 건설 및 이전비용, 통일 후의 새로운 수도건설, 서울·수도권의 경쟁력 하락에 따른 국가경

1) 한국경제신문, "국가균형발전 3원칙7과제, 先지방육성 後수도권 정비" 2003년 6월 13일자.

쟁력을 약화 등이 가장 일반적이다.

이러한 신행정수도 건설의 찬반양론을 볼 때 결국 가장 중요한 것은 국민들이 신행정수도 건설에 대해 어떻게 생각하느냐 일 것이다. 참여정부가 신행정수도를 성공적으로 건설하기 위해서는 어느 지역의 주민들이 어떠한 이유에서 신행정수도 건설에 대하여 찬성하거나 반대하는 지를 보다 명확히 이해하고 이를 토대로 국민적 합의를 도출해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 신행정수도 건설과 관련된 각 지역 주민들의 국가발전 방향 및 지역투자 정책, 신행정수도 건설 찬반 여부와 이유 등에 관한 기본적인 인식을 살펴보고자 하였으며, 각 지역에서 신행정수도 건설에 찬성하는 주민과 반대하는 주민들의 찬반논리가 어떠한 사고체계를 구성하고 있는지를 분석하는데 목적이 있다. 본 연구에서는 설문조사 방법을 통해 신행정수도 건설에 대한 각 지역 주민들의 인식을 조사하였으며, 신행정수도 건설과 관련된 각 지역 주민들의 찬반논리가 어떠한 사고체계를 구성하고 있는지를 규명하기 위하여 인과지도 분석기법을 통해 인지지도(Mental Map)를 작성하는 접근방법을 사용하였다.

## II. 신행정수도 건설에 대한 주민 인식 분석

### 1. 조사개요 및 응답자 특성

본 연구의 설문조사는 수도권 및 비수도권 지역에 거주하는 주민들의 국가발전 방향, 지역 투자 정책, 신행정수도 건설 찬반 여부와 이유, 신행정수도로의 이주의사, 신행정수도 건설이 권력의 지방 분산에 미칠 영향 등과 항목에 대하여 분석하고자 하였으며, 수도권과 비수도권으로 구분하여 지역별로 집락추출(multi-stage cluster sampling)을 통해 표본을 추출함으로써 대표성을 확보하고자 하였다. 조사기간은 2003년 11월 30일부터 2004년 1월 15일까지 47일간이었으며 설문지는 총 1,300부가 배포, 969개가 회수되어 74.5%의 회수율을 나타내었다.

본 설문에 응답한 총 969명의 일반적 특성을 살펴보면 <표 1>에서 보는 바와 같다. 성별로는 전체의 59.4%(576명)가 남성이고 39.0%(378명)는 여성이다. 그리고 연령별 응답자의 분포는 30-40대의 비율이 전체의 63% 정도로 다수를 차지하고 있다. 거주지역별로는 서울 39.6%, 경인권 16.4%, 호남권 15.2%, 영남권 14.1%, 충청권 11.5%의 순이었다. 학력별로는 고졸 31.2%, 전문대졸 15.0%, 대졸 37.8%, 대학원 7.5% 등으로 비교적 대

표성을 갖추고 있는 것으로 나타났다. 소득계층별로는 소득 상위그룹이 2.5%, 중위 그룹이 69.5%, 하위 그룹이 27.0%로 중산층의 비율이 가장 많은 비중을 차지하고 있다. 한편, 직업별로는 사무직(38.6%)과 전문직(10.8%)의 비율이 가장 높게 나타났으며 그 다음이 주부로 15.2%를 차지하였다. 주택 소유형태로 보면 자가 72.2%, 전세 21.1%, 월세 2.5%로 나타났다.

〈표 1〉 응답자의 특성

구 분		사례수(명)	비율(%)
전 체		969	100.0
성 별	남 자	576	59.4
	여 자	378	39.0
	무응답	15	1.5
연 령 별	14 ~ 19 세	5	.5
	20 ~ 24 세	58	6.0
	25 ~ 29 세	72	7.4
	30 ~ 34 세	119	12.3
	35 ~ 39 세	180	18.6
	40 ~ 44 세	171	17.6
	45 ~ 49 세	136	14.0
	50 ~ 54 세	72	7.4
	55 ~ 59 세	38	3.9
	60 세 이상	102	10.5
	무응답	16	1.7
거주지역	서 울	384	39.6
	경 인 권	159	16.4
	충 청 권	111	11.5
	호 남 권	147	15.2
	영 남 권	137	14.1
	기 타	12	1.2
	무응답	19	2.0
학 령 별	중 졸 이하	56	5.8
	고 졸 이하	302	31.2
	전문대졸 이하	145	15.0
	대 졸 이하	366	37.8
	대학원 이상	73	7.5
	무응답	27	2.8
소득계층	상	24	2.5
	중	673	69.5
	하	262	27.0
	무응답	10	1.0

## 2. 주민인식 분석결과

### 1) 국가발전 기본방향에 대한 주민의식

우리나라의 경제발전 방향에 대해 설문한 결과에서는 <표 2>에서 보는 바와 같이 대체적으로 “균형적인 발전이 우선시 되어야 한다”는 응답치가 높게(75.2%) 나타나고 있다. 거주지역별 차이를 살펴보면 영남권이 '균형발전'을 가장 선호하는(83.9%) 것으로 나타났으며 그 다음이 호남권(82.3%), 충청권(76.6%), 서울(75.0%)의 순으로 나타났다. 균형발전정책에 따라 가장 부정적인 영향을 받을 것으로 예상되는 경인권 주민들은 가장 낮은(64.8%) 선호도를 나타내고 있다. 여기에 대한 거주지역별 차이검증(ANOVA) 결과에서도 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다( $p < 0.000$ ).

<표 2> 우리나라 경제발전의 방향에 대한 주민인식 조사결과

구 분	사례수	경제발전의 방향			계	
		성장중심(%)	균형발전(%)	무응답(%)	%	
전 체	(969)	23.5	75.2	1.2	100.0	
거주지역	서울	(384)	23.4	75.0	1.6	100.0
	경인권	(159)	35.2	64.8		100.0
	충청권	(111)	22.5	76.6	.9	100.0
	호남권	(147)	17.7	82.3		100.0
	영남권	(137)	16.1	83.9		100.0
	기 타	(12)	41.7	33.3	25.0	100.0
	무응답	(19)	21.1	68.4	10.5	100.0

〈표 3〉 지역투자정책 방향에 대한 주민인식 조사결과

구 분	사례수	지역투자정책 방향					계 %	
		균형적 투자(%)	집 중 적 투자(%)	들 다 아님(%)	결정하기 어려움(%)	무 응 답 (%)		
전 체	(969)	59.5	24.7	4.5	9.2	2.1	100.0	
거주 지역	서울	(384)	58.3	21.4	5.7	12.2	2.3	100.0
	경인권	(159)	55.3	27.0	5.0	10.1	2.5	100.0
	충청권	(111)	62.2	26.1	4.5	7.2		100.0
	호남권	(147)	66.7	27.9	2.0	3.4		100.0
	영남권	(137)	64.2	29.2	1.5	4.4	.7	100.0
	기 타	(12)	41.7	16.7	16.7	25.0		100.0
	무응답	(19)	26.3	10.5	10.5	21.1	31.6	100.0

또한 정부의 지역투자정책 방향에 대한 설문에서는 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 응답자의 59.5%가 집중투자보다는 “지역적으로 골고루 투자하는 것이 바람직하다”는 응답을 나타내었다. 이를 지역별로 살펴보면 비수도권지역 주민들의 지역균형발전에 대한 요구수준이 높은 것으로 나타났으며, 그 차이점중(ANOVA)의 결과에서도 통계적으로 유의미한 차이가 있는 것으로 나타났다( $p < 0.000$ ).

이러한 분석결과를 볼 때 수도권 및 비수도권 대부분의 지역주민들은 '균형발전'의 필요성에 공감하고 있으며 이를 위해 '분산투자'할 필요성에도 동의하고 있는 것으로 보인다. 따라서 신행정수도 건설이 국가균형발전이라는 목적을 추구하는 것이라면 지역별로 정도의 차이는 있지만 국민적 합의를 이끌어낼 수 있는 가능성은 있는 것으로 판단된다.

## 2) 신행정수도 건설 찬반 및 이주의사에 대한 주민의식

신행정수도 이전에 대해 찬반을 묻는 질문에 대해 응답자들은 〈표 4〉에 나타난 바와 같이 찬성 44.7%, 반대 26.0%로 나타났으며, 특별히 찬반을 표시하지 않는 응답자도 27.6%나 되었다. 거주지역별로 결과를 보면 서울, 경인은 전반적으로 부정적인 인식이 강하고 충청, 호남권, 영남권은 찬성의 비율이 높게 나타났다. 찬성의 비율은 충청권이 79.3%로 가장 높게 나타났으며, 호남권은 77.6%, 영남권은 45.3%였다. 수도권의 경우 서울시 주민의 찬성

대 반대비율이 28.4% 대 37.2%로 나타났고, 경인권은 찬성과 반대 모두 32.7%로 백중환 것으로 결과를 보이고 있다. 영남권의 경우는 신행정수도 이전을 긍정적으로 보는 경향이 상대적으로 높게 나타나고 있다.

〈표 4〉 신행정수도 건설의 찬반에 대한 주민의식 조사결과

구 분	사례수	신행정수도 이전에 대한 찬반 의견						계 %	
		매우 반대(%)	약간 반대(%)	그저그런 편(%)	약간 찬성(%)	매우 찬성(%)	무응답(%)		
전 체	(969)	16.1	9.9	27.6	25.3	19.4	1.8	100.0	
거주 지역	서울	(384)	22.9	14.3	32.8	16.7	11.7	1.6	100.0
	경인권	(159)	19.5	13.2	31.4	20.8	11.9	3.1	100.0
	충청권	(111)	4.5	5.4	10.8	38.7	40.5	-	100.0
	호남권	(147)	2.0	3.4	17.0	38.1	39.5	-	100.0
	영남권	(137)	15.3	5.8	32.1	30.7	14.6	1.5	100.0
	기 타	(12)	41.7	-	33.3	16.7	8.3	-	100.0
	무응답	(19)	15.8	5.3	31.6	26.3	-	21.1	100.0

이러한 신행정수도 건설에 대한 찬반의 지역적 차이를 수도권, 충청권, 비 충청권으로 나누어서 살펴보면 〈표 5〉와 〈표 6〉에서 보는 바와 같이 주민들 간에서 신행정수도 건설을 두고 찬반 응답의 특성이 통계적으로 의미 있는 차이가 나타남을 보여주고 있다.

〈표 5〉 행정수도 건설 찬반에 대한 지역별 평균 비교 결과

집단 (거주지)	N	평균	표준 편차	표준 오차	평균에 대한 95% 신뢰구간		최소값	최대값
					하한값	상한값		
수도권	526	2.84	1.298	.057	2.73	2.95	1	5
충청권	111	4.05	1.069	.101	3.85	4.26	1	5
비충청권	287	3.68	1.166	.069	3.54	3.81	1	5
합 계	924	3.25	1.321	.043	3.16	3.33	1	5

주: 1) 5점 척도로 측정된 값의 평균임(N=무응답 및 불성실 응답 설문지 제외)

〈표 6〉 행정수도 건설 찬반 의식의 거주지역간 차이에 대한 분산분석 결과

구 분		제곱합	자유도	평균제곱	F	유의확률	
집단-간	(조합됨)	212.107	2	106.054	69.812	.000	
	선행함	가중되지 않음	129.667	1	129.667	85.356	.000
		가중됨	150.932	1	150.932	99.354	.000
		편차	61.175	1	61.175	40.270	.000
집단-내		1399.125	921	1.519			
합 계		1611.233	923				

주: 1) 분산의 동질성에 대한 Levene 통계량=8.145, 자유도1=2, 자유도2=921, 유의확률=0.000

한편, 신행정수도 건설에 대한 각 지역별 거주 주민들의 찬성과 반대이유를 조사한 결과를 보면 먼저 찬성이유에 대해서는 국토의 균형적인 발전(34.9%), 수도권 인구집중 억제효과(24.5%), 서울위주의 정치·행정 해소(17.6%) 등의 순으로 높게 나타났다. 이러한 조사결과를 거주지역별로 살펴보면, 서울의 경우 수도권의 인구집중 억제(41.3%), 국토의 균형적인 발전(20.2%), 서울위주의 정치행정 해소(19.3%) 등의 순으로 높게 나타났고, 경인권의 경우는 수도권의 인구집중억제(25.0%), 서울의 비효율성 감소(25.0%), 국토의 균형적인 발전(23.1%) 등의 순으로 나타났다. 그리고 충청권은 국토의 균형적인 발전(42.0%), 서울위주의 정치행정 해소(22.7%), 수도권의 인구집중억제(13.6%)의 순으로, 호남권의 경우는 국토의 균형적인 발전(42.1%), 수도권의 인구집중억제(23.7%), 서울위주의 정치행정 해소(16.7%) 등의 순으로 조사되었다. 또한 영남권의 경우 국토의 균형적인 발전(50.0%), 서울위주의 정치행정해소(21.0%), 수도권의 인구집중억제(11.3%) 등의 순으로 높게 나타났다. 이와 같은 결과에 대한 거주지역별 차이검증 결과에서는 통계적으로 유의미한 차이가 존재하는 것으로 나타났다( $p < 0.000$ ).





한편, 신행정수도 건설시 이주의사를 물은 결과 이주의사가 있는 응답자는 27.0%, 그렇지 않은 응답자가 50.6%로 나타났으며 결정을 하지 않은 사람들도 22.2%에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 9〉 신행정수도 건설시의 이주의사에 대한 주민인식 조사결과

구 분	신행정수도로의 이주의사		
	응답 항목	응답자	비율
전체지역	있 음	262	27.0%
	없 음	490	50.6%
	잘모름	205	21.2%
	무응답	12	1.2%
계	-	969	100%

지금까지의 분석결과를 볼 때 본 연구의 설문조사 응답자들은 4명중 2명 정도가 신행정수도 건설에 찬성하고 있으며 1명은 반대, 나머지 1명은 결정을 보류하고 있는 것으로 나타났다. 수도권 지역 거주 주민들 사이에는 신행정수도 건설에 따른 부정적 영향을 우려하는 분위기가 상존하고 있음을 보여주고 있다. 신행정수도로의 이주의사 또한 매우 낮은 것으로 나타났다. 이러한 조사결과는 신행정수도 건설을 추진하는데 있어 국민의 합의를 보다 충실히 하고 반대하는 주민들에 대한 논리적인 설득과 홍보, 그리고 반대 이유에 대한 정책적 대응 방안 마련이 필요함을 시사한다고 할 수 있다.

### Ⅲ. 신행정수도 건설에 대한 인지도 도출과 해석

#### 1. 인지도(Mental Map) 도출의 기본구도

신행정수도 건설과 관련하여 수도권, 충청권, 기타 지역 주민들의 가치관 내지 사고체계를 인지도로 도출하기 위하여 본 연구에서는 인과지도(causal loop diagram) 분석기법을 사용하였다. 인과지도의 분석은 신행정 수도의 건설에 대한 찬반인식에 영향을 미치는 사고

체계로서 신행정수도 건설이 지역 또는 자기 자신에게 떠한 변화를 가져올 것인가, 또는 가져오지 못할 것인가에 대하여 각 지역주민들이 갖고 있는 사고를 인과순환지도로 나타내는 것이다.

인과지도는 신행정수도 건설과 관련하여 지역주민들의 사고에 포함되어 있을 것으로 예상되는 변수들의 상호작용 관계를 피드백 관계에 초점을 두고 구조화시키는 데 초점을 두고 있다. 이러한 인과지도를 통해 신행정수도 건설과 관련된 시스템들(예: 수도권 인구, 지역경제 등 등)을 구성하는 다양한 변수들에 대하여 각 지역 주민들이 갖고 있는 갈망(anxiety)이나 영향에 대한 생각의 차이를 보여줄 수 있다.

본 연구에서는 이러한 인과지도를 도출하는 데 있어 신행정수도 건설과 관련된 각 지역 주민들의 가치관을 보다 명확하게 대비하여 살펴보기 위해 수도권과 충청권으로만 나누어 살펴보고자 하였다. 그 이유는 수도권, 충청권 주민들 간에서 신행정수도 건설을 두고 찬반 응답의 특성이 앞서의 조사 분석 결과에서 보는 바와 같이 통계적으로 매우 의미 있는 차이를 보이고 있기 때문이다. 그러나 본 연구의 분석결과에서는 실제 수도권 이전에 찬성하는 집단과 반대하는 집단간 사고체계의 지역별 차이는 크게 나타나지 않았기 때문에 찬반의 사고체계를 보다 명확한 인지지도로 나타내기 위하여 신행정수도 이전에 적극적으로 찬성하는 수도권 주민<sup>3)</sup>과 반대하는 수도권 주민으로 나누어 2개 그룹의 사고체계를 인과지도 분석을 통한 인지지도로 도출하였다.

- 2) Mental Map이란 사고지도, 심상지도, 또는 인지지도를 말하며, 사람이 자기 자신이나 타인들, 사회현상이나 정부의 정책, 사회제도나 조직 등 세상에서 일어나는 제반 측면에 대하여 갖고 있는 이미지나 가정, 신념, 생각들의 체계를 말한다. 사고지도의 차이로 인해 사람들은 같은 사건을 달리 보고 달리 기술한다. 사고지도의 차이로 인해 서로 다른 측면에 주목하게 되고, 이로 인해 사고지도는 우리의 행동을 다르게 유도한다(Mark, 1996; 박영숙, 2001).
- 3) 실제 본 연구의 분석결과에 의하면 충청권과 수도권에 거주하는 신행정수도 건설 찬성 주민들의 인지지도는 거의 유사한 구조를 보여주고 있으며, 반대로 수도권과 비수도권에 거주하는 신행정수도 건설에 반대하는 주민들의 인지지도는 매우 유사한 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 신행정수도 이전과 관련해서는 여기에 적극적으로 찬성하는 충청권 주민들보다는 우리나라 인구의 과반수를 차지하는 수도권 주민들의 사고가 중요하다는 판단 하에 수도권 주민들의 찬성과 반대의 인지지도를 중심으로 분석결과를 제시하였다.

## 2. 신행정수도 건설에 찬성하는 수도권 주민의 인지도

### 1) 인지도 작성을 위한 통계분석과 주요 변수의 도출

인지지도 작성을 위한 중요변수의 도출은 설문지의 수도권 지역에 거주하는 주민들이 신행정수도 건설에 대해 찬성하는 이유, 신행정수도 건설에 따른 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 영향들에 인식, 주요 영향들 간의 관계에 대한 의견 등에 대한 종합적인 분석을 통해 이루어졌다. 먼저, <표 10>에서 보는 바와 같이 수도권 지역에 거주하는 주민들이 신행정수도 건설에 대해 찬성하는 중요한 이유는 수도권 인구집중 방지(36.9%), 국토의 균형발전(21.7%), 서울 위주의 정치, 행정 해소(14.6%), 서울의 비효율 저감(13.4%) 등으로 분석되었다. 이러한 중요 이유가 바로 신행정수도 건설 찬성의 사고를 형성하게 된 배경이 되었다고 볼 수 있다.

<표 10> 수도권 거주 신행정수도 건설 찬성 주민의 찬성 이유

구 분		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
유 효	수도권 인구집중 방지	58	36.0	36.9	36.9
	국토의 균형 발전	34	21.1	21.7	58.6
	국가경쟁력 제고	8	5.0	5.1	63.7
	기득권 타파	7	4.3	4.5	68.2
	지역갈등 해소	4	2.5	2.5	70.7
	서울의 비효율 저감	21	13.0	13.4	84.1
	서울위주의 정치, 행정 해소	23	14.3	14.6	98.7
	기 타	2	1.2	1.3	100.0
합 계	157	97.5	100.0		
결 측	시스템 결측값	4	2.5		
합 계		161	100.0		

〈표 11〉 수도권 거주 신행정수도 건설 찬성 주민의 영향 인식

정치적 영향		경제적 영향	
-권력의 지방 분산에 도움	3.1211	-국가 경쟁력 해소에 도움	2.96
-국가안보에 도움	2.45	-기업의 경쟁력 해소에 도움	2.76
-남북통일에 도움	1.95	-지역간 불균형 해소에 도움	3.15
-서울의 국제적 도시 위상에 도움	2.09	-지방으로의 투자 확대에 도움	3.20
-지역갈등 해소에 도움	2.80	-수도권 과밀문제 해소에 도움	3.35
-경경유착 해소에 도움	2.39	-부동산 가격 안정에 도움	2.83
-효율적인 행정에 도움	2.84	-물류 및 교통 비용절감에 도움	3.20
-정치개혁과 안정에 도움	2.55	-일자리 창출에 도움	2.97
-서울중심 기득권 타파에 도움	3.09	-외국자본 투자유치에 도움	2.62
사회적 영향		문화적 영향	
-교육문제 해결에 도움	2.65	-지역문화발전에 도움	2.99
-대도시 문제 해결에 도움	3.00	-국가 전반적 문화발전에 도움	2.79
-서울중심주의 타파에 도움	3.09	-문화향유 기회확대에 도움	2.71
-지방대학 활성화에 도움	2.77	-문화 불평등 해소에 도움	2.74
-지역인재 양성에 도움	2.72	-지역간 문화융합, 동질화에 도움	2.72
-부정부패 방지에 도움	2.11		
-계층간 갈등해소에 도움	2.44		
-수도로의 접근성에 도움	2.89		
-지방의 낙탈감 해소에 도움	2.96		

주: 1) 4점 척도의 평균 값(평균=2.5)

수도권에 거주하면서 신행정수도 건설을 찬성하는 주민들의 인지지도를 작성하기 위한 주요 변수를 도출하기 위해서는 이들 주민들이 신행정수도의 건설에 따른 정치, 경제, 사회, 문화적 측면 영향에 대하여 어떻게 생각하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 분석결과에 의하면 응답주민들은 신행정수도 건설에 따른 영향으로서 국가안보, 남북통일, 서울의 국제적 도시 위상, 정경유착 해소, 부정부패 방지에 도움이 된다는 점에 대해서는 그렇지 않다는 평균치 이하의 값을 보여주었으며, 그 외의 나머지 변수들은 도움이 된다는 것으로 긍정적인 인식을 하고 있는 것으로 나타났다. 인지지도 작성에서는 평균값 이상의 영향인식 점수를 받은 변수들만 의미 있는 변수로서 포함하여 작성하였다.

이러한 영향변수들 간의 상관관계가 어느 정도인가를 살펴본 결과는 〈표 13〉에서 보는 바

와 같은 상관계수 행렬을 통해서 알 수 있다. 분석결과는 아래의 표에서 보는 바와 같이 지방 대학 활성화에 도움을 준다는 변수(X22)와 지역인재 양성에 도움을 준다는 변수(X23) 간의 상관관계(0.87), 문화향유 기회확대에 도움을 준다는 변수(X30)와 문화 불평등 해소에 도움을 준다는 변수(X31)간의 상관관계(0.77), 지역간 불균형 해소에 도움을 준다는 변수(X12)와 지방으로의 투자 확대에 도움(X13)을 준다는 변수간의 상관관계(0.76) 등이 큰 편으로 나타났다. 분석결과에서 밝혀진 변수들 간의 유의미한 상관관계(0.5 이상)는 인지지도 작성에 고려하였다.

마지막으로 신행정수도 건설에 따른 변수들 간의 영향 정도를 조사한 결과에서는 신행정 수도로의 공공기관 및 인구이동이 현재의 수도권 과밀문제 해소에 영향을 줄 것이다(평균 =3.81), 신행정수도 건설에 따른 지방으로의 투자확대가 지역경제발전에 영향을 줄 것이다(평균=3.73), 신행정 수도 건설을 통한 균형적인 지역발전 추구는 국가경쟁력 향상에 영향을 줄 것이다(평균=3.55), 신행정 수도 건설은 서울 중심의 기득권을 타파하여 지방의 상대적 박탈감을 해소하는데 영향을 줄 것이다(평균=3.55) 등의 질문에서 영향의 정도가 평균 값 이상으로 크게 나타났다. 반면, 신행정수도의 건설에 따른 지방으로의 투자증대가 서울과 수도권의 경쟁력을 하락시킬 것이라는 질문(평균=2.70)과 신행정수도의 건설에 따른 건설비용의 투자는 국가재정의 부담을 가져와 지역발전을 위한 투자 감소에 영향을 줄 것이라는 질문(평균=2.82)에 대해서는 평균 값 이하의 작은 영향이 있는 것으로 나타났다. 결국 이러한 분석결과가 의미하는 것은 수도권에 거주하며 신행정수도 건설을 찬성하는 주민들은 신행정수도가 건설돼도 수도권의 경쟁력을 떨어뜨리지 않으며, 지역발전을 위한 투자에도 부정적인 영향을 미치지 않을 것으로 인식하고 있다는 것이다.

〈표 12〉 수도권 거주 신행정수도 건설 찬성 주민의 변수들 간 영향정도에 대한 분석결과

구분	기관이전, 인구이동→ 수도권 과밀해소	지방으로의 투자확대→ 지역경제발전	수도권 기능이전→ 수도권 부동산 가격하락	지방으로의 투자 확대→ 수도권 경쟁력 하락	균형적 지역발전 추구 → 국가경쟁력 향상	국가재정 부담 → 지역발전 투자 위축	서울 기득권 타파→ 지방의 박탈감 해소	경력의 지방분산→ 정치개혁, 갈등해소	부동산 가격안정→ 경제활동 촉진	균형발전 → 삶의질 향상
N	177	177	176	176	176	176	175	175	176	176
평균	3.81	3.73	3.37	2.70	3.55	2.82	3.55	3.35	3.22	3.40
표준오차	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.07

주: 1) 5점 척도(매우 작다=1, 작다=2, 보통=3, 크다=4, 매우 크다=5)의 평균 값(평균=3)

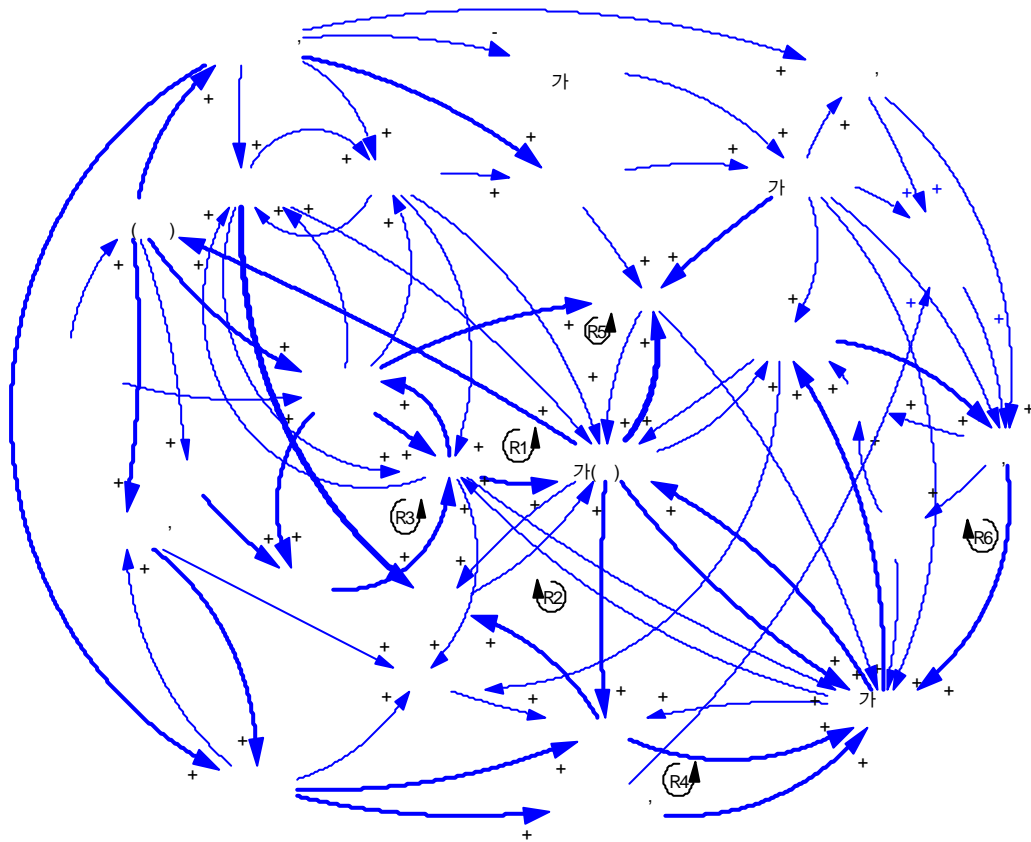
〈표 13〉 수도권 거주 신행정수도건설 찬성 주민의 변수 간 영향인식의 상관계수

	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15	X16	X17	X18	X19	X20	X21	X22	X23	X24	X25	X26	X27	X28	X29	X30	X31	X32
X1	1.00	.279	.251	.285	.484	.437	.480	.394	.365	.461	.384	.450	.476	.456	.325	.482	.511	.394	.480	.417	.402	.445	.455	.288	.332	.358	.513	.463	.385	.461	.470	.423
X2	.000	1.00	.317	.375	.309	.223	.222	.196	.273	.412	.299	.181	.237	.297	.175	.332	.219	.294	.283	.340	.292	.234	.234	.227	.343	.307	.285	.165	.183	.193	.196	.154
X3	.001	.000	1.00	.322	.415	.454	.171	.299	.062	.339	.349	.206	.119	-.052	.154	.109	.120	.287	.221	.094	-.041	.178	.182	.358	.348	.069	.301	.164	.200	.159	.349	.342
X4	.000	.000	.000	1.00	.405	.434	.228	.338	.231	.411	.412	.284	.257	.340	.297	.214	.179	.355	.334	.272	.347	.289	.291	.373	.477	.221	.357	.122	.155	.180	.234	.230
X5	.000	.007	.000	.000	1.00	.551	.501	.373	.427	.450	.376	.517	.428	.282	.410	.377	.410	.442	.453	.221	.384	.451	.501	.438	.479	.227	.487	.444	.504	.451	.522	.527
X6	.000	.004	.000	.000	.000	1.00	.497	.523	.319	.445	.428	.415	.347	.285	.303	.218	.405	.380	.473	.345	.235	.405	.464	.388	.498	.298	.442	.463	.338	.412	.429	.527
X7	.000	.005	.023	.004	.000	.000	1.00	.521	.481	.428	.378	.450	.420	.477	.347	.413	.423	.343	.383	.480	.405	.434	.463	.340	.385	.285	.310	.485	.410	.412	.385	.442
X8	.000	.011	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.428	.333	.287	.479	.429	.378	.222	.271	.345	.338	.425	.220	.290	.405	.498	.498	.473	.213	.384	.455	.461	.413	.459	.518
X9	.000	.001	.233	.003	.000	.000	.000	.000	1.00	.338	.206	.238	.490	.628	.342	.347	.210	.203	.232	.454	.525	.384	.442	.229	.290	.425	.413	.375	.279	.349	.337	.318
X10	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.518	.516	.427	.428	.287	.454	.359	.415	.469	.387	.341	.384	.391	.384	.467	.347	.387	.344	.287	.331	.335	.275
X11	.000	.000	.002	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.478	.450	.372	.228	.425	.404	.498	.420	.252	.234	.305	.328	.395	.463	.306	.301	.234	.280	.295	.298	.347
X12	.000	.017	.007	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.518	.514	.418	.460	.472	.453	.456	.443	.523	.511	.523	.311	.419	.378	.523	.444	.452	.465	.458	.491
X13	.000	.003	.022	.001	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.544	.441	.545	.506	.413	.470	.503	.501	.543	.583	.354	.382	.450	.526	.505	.480	.495	.520	.523
X14	.000	.000	.323	.002	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.457	.557	.453	.347	.391	.573	.521	.461	.471	.528	.223	.498	.418	.385	.379	.385	.310	.370
X15	.000	.020	.025	.000	.000	.002	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.504	.371	.220	.445	.482	.497	.513	.514	.395	.395	.404	.500	.427	.371	.349	.400	.421
X16	.000	.000	.103	.005	.000	.005	.001	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.520	.459	.480	.452	.503	.455	.455	.355	.285	.460	.458	.410	.427	.417	.382	.333
X17	.000	.005	.021	.018	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.504	.510	.448	.428	.453	.494	.410	.343	.402	.503	.503	.444	.451	.523	.448
X18	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.009	.000	.000	.000	.000	.000	.002	.000	.000	.000	1.00	.488	.385	.385	.427	.473	.428	.510	.338	.335	.415	.455	.435	.454	.379
X19	.000	.000	.005	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.521	.513	.521	.524	.498	.555	.398	.517	.604	.575	.627	.584	.523
X20	.000	.000	.194	.001	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.521	.521	.521	.335	.405	.487	.505	.472	.390	.381	.420	.380
X21	.000	.000	.225	.043	.000	.003	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.521	.521	.305	.384	.479	.441	.517	.422	.429	.427	.421
X22	.000	.005	.019	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.511	.494	.543	.518	.513	.288	.525	.523	.543	.522
X23	.000	.005	.015	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.518	.518	.475	.573	.510	.500	.528	.513	.571
X24	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.001	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.511	.338	.524	.453	.428	.449	.503	.510
X25	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.414	.515	.422	.523	.462	.521	.544
X26	.000	.000	.210	.000	.004	.000	.000	.006	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.484	.473	.383	.404	.384	.332	
X27	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.523	.527	.612	.623	.617	
X28	.000	.025	.027	.007	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.528	.623	.623	.628	
X29	.000	.015	.018	.025	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.514	.524	.514	
X30	.000	.012	.021	.017	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.577	.524	
X31	.000	.011	.012	.005	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	.518	
X32	.000	.025	.012	.003	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	.000	1.00	

주: 1) 각 변수의 이름은 다음과 같다. X1=전력의 지방분산에 도움, X2=국가안보에 도움, X3=남북통일에 도움, X4=국체적 도시 위상에 도움, X5=지역갈등 해소에 도움, X6=정경유착 해소에 도움, X7=효율적 행정에 도움, X8=정치개혁과 안정에 도움, X9=서울 중심 기록권 타파에 도움, X10=국가 경쟁력 해소에 도움, X11=기업의 경쟁력 해소에 도움, X12=지역간 불균형 해소에 도움, X13=지방으로의 투자 확대에 도움, X14=수도권 과밀문제 해소에 도움, X15=부동산 가격 안정에 도움, X16=물류 및 교통 비용절감에 도움, X17=일자리 창출에 도움, X18=외국자본 투자유치에 도움, X19=교육문제 해결에 도움, X20=대도시 문제 해결에 도움, X21=서울중심주의 타파에 도움, X22=지방대학 활성화에 도움, X23=지역인재 양성에 도움, X24=부정부패 방지에 도움, X25=계층간 갈등해소에 도움, X26=수도로의 접근성에 도움, X27=지방의 탁발감 해소에 도움, X28=지역문화발전에 도움, X29=국가 전반적 문화발전에 도움, X30=문화향유 기회확대에 도움, X31=문화 불평등 해소에 도움, X32=지역간 문화융합, 동질화에 도움.

## 2) 인지도의 도출과 분석결과

지금까지의 분석결과를 토대로 도출된 변수와 변수들 간의 영향관계를 토대로 구성한 수도권에 거주하면서 신행정수도 건설을 찬성하는 주민들의 가치관을 보여줄 수 있는 인지지도(mental map)로서의 인과지도는 다음의 그림에서 보는 바와 같다. 이 인과지도에서 분석의 초점은 변수들 간의 연결 관계와 영향의 극성(+, -)이다. 신행정수도 건설을 지지하는 수도권 주민들의 사고체계를 보여주는 이 인과지도에서는 6개의 중요한 피드백 루프를 발견할 수 있다.<sup>4)</sup>



〈그림 1〉 수도권 거주 신행정수도 건설 찬성 주민들의 인지지도

4) 실제적으로 이 인과지도에는 수백 개의 피드백 루프가 존재한다. 본 연구에서는 기타 단순하거나 중요하지 않은 피드백 루프에 대한 설명은 생략하였다.



위의 그림에서 나타낸 인지지도의 첫 번째 피드백 루프(R1)는 양의 피드백 루프로서 실행정수도 건설을 찬성하는 주민들의 가치관에는 수도권 건설이 지방의 투자확대를 증대시키고, 지방의 투자확대는 지역경제발전을 가져와 균형적 국가발전을 실현시키며, 이로 인해 균형적 국가발전이 이루어질 경우 이를 바람직한 국가발전 방향으로 생각하는 주민들은 실행정수도 건설을 계속해서 보다 더 지지하는 사고체계를 가지고 있음을 의미하고 있다.

두 번째 피드백 루프(R2)는 실행정수도 건설에 의한 권력의 지방분산과 서울의 기득권·중심주의 타파가 지방박탈감을 해소하고, 이로 인해 지역간 갈등이 해소될 경우에는 지역문화발전과 함께 지역간 문화융합을 증대시키고 계속해서 문화적 측면의 균형적 국가발전 수준이 높아짐으로써 이것이 다시 지역간 갈등을 해소하고 문화융합을 촉진할 것으로 생각하는 자기 강화적인 특성을 보여주고 있다.

세 번째 피드백 루프(R3)는 실행정수도 건설에 따른 지방투자 확대가 지역발전투자를 증대시키고 그에 따라 지역경제가 더욱 발전하여 다시금 지방투자가 확대될 수 있다는 생각을 보여주는 인지지도이다. 여기에서 중요한 점은 설문조사 분석결과 <표 4-13>에서도 알 수 있는 바와 같이 수도권에 거주하면서 실행정수도 건설을 찬성하는 주민들은 실행정수도 건설에 따른 재정부담이 지역발전 투자를 감소시킨다고(-) 생각하지 않는다는 사실이다.

네 번째 피드백 루프(R4)는 실행정수도 건설에 따른 효율적인 행정, 정치개혁의 실현이 국가경쟁력을 향상시키고, 이것이 지역경제발전과 함께 균형적 국가발전을 실현시킴으로써 계속해서 실행정수도 건설을 지지하게 되는 사고체계 갖고 있음을 나타내주고 있다.

다섯 번째 피드백 루프(R5)는 실행정수도 건설에 따른 지방투자 확대가 수도권경쟁력을 증가시키고 이것이 균형적 국가발전으로 이어질 수 있다는 사고를 보여주고 있다. 또한 여기에서 중요한 사실은 설문조사 분석결과(<표 11> 참조)에서도 알 수 있는 바와 같이 수도권에 거주하면서 실행정수도 건설을 찬성하는 주민들은 실행정수도 건설에 따른 지방투자 확대가 수도권 경쟁력을 감소(-)시키는 것으로 생각하지 않는다는 사실이다.

여섯 번째 피드백 루프(R6)는 실행정수도 건설을 위한 수도권으로부터의 공공기관 이전, 인구이동이 부동산 가격 안정과 물류, 교통비용 절감을 가져오고 그로 인해 경제활동이 촉진되어 국가경쟁력 향상, 국민의 삶의 질 향상을 가져와 계속해서 경제활동이 활성화, 촉진될 수 있다는 사고체계를 보여주고 있다.

## 2. 신행정수도 건설에 반대하는 수도권 주민의 인지도

### 1) 인지도도 작성을 위한 통계분석과 주요 변수의 도출

앞에서의 수도권 거주 신행정수도 찬성 주민의 경우와 마찬가지로 신행정수도 건설 반대 주민의 인지도도 작성을 위한 중요변수의 도출은 설문조사에 포함되어 있는 수도권 지역에 거주하는 주민들이 신행정수도 건설에 대해 반대하는 이유, 신행정수도 건설에 따른 정치적, 경제적, 사회적, 문화적 영향들에 인식, 주요 영향들 간의 관계에 대한 의견 등에 대한 종합적인 분석을 통해 이루어졌다.

먼저, <표 14>에서 보는 바와 같이 수도권 지역에 거주하는 주민들이 신행정수도 건설에 대해 반대하는 중요한 이유에 대한 분석결과를 보면 건설비용 과다(33.7%), 정치적 이해타산으로 결정됨(18.7%), 준비와 시간이 필요한데 너무 서두르기 때문(14.7%), 통일 후 수도 재이전(13.6%) 등으로 분석되었다. 이러한 중요 이유가 바로 신행정수도 건설 반대의 사고를 형성하게 된 배경이 되었다고 볼 수 있다.

<표 14> 수도권 거주 신행정수도 건설 반대 주민의 반대 이유

구 분		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적 퍼센트
유 효	건설비용 과다	63	33.0	33.7	33.7
	통일 후 수도 재이전	26	13.6	13.9	47.6
	준비와 시간이 필요한데 너무 서두르기 때문	28	14.7	15.0	62.6
	국민적 합의 결여	16	8.4	8.6	71.1
	국가경쟁력 하락	5	2.6	2.7	73.8
	정치적 이해타산으로 결정됨	35	18.3	18.7	92.5
	수도로서 서울의 상징성 소멸	11	5.8	5.9	98.4
	기 타	3	1.6	1.6	100.0
합 계	187	97.9	100.0		
결 측	시스템 결측 값	4	2.1		
합 계		191	100.0		

수도권에 거주하면서 신행정수도 건설에 반대하는 주민들의 사고지도를 작성하기 위한 주

요 변수를 도출하기 위해서는 이들 주민들이 신행정수도의 건설에 따른 정치, 경제, 사회, 문화적 측면 영향에 대하여 어떻게 생각하고 있는가를 살펴볼 필요가 있다. 아래의 분석결과에 의하면 신행정수도 건설에 반대하는 수도권 주민들은 신행정수도 건설에 따른 정치, 경제, 사회, 문화적 측면의 32항목에 대한 영향에 대하여 모두 평균치 이하의 값을 선택하여 긍정적인 영향이 전혀 없다고 생각하고 있음을 보여주었다.

〈표 15〉 수도권 거주 신행정수도건설 반대 주민의 영향 인식

정치적 영향		경제적 영향	
-권력의 지방 분산에 도움	1.981	-국가 경쟁력 해소에 도움	1.74
-국가안보에 도움	1.63	-기업의 경쟁력 해소에 도움	1.73
-남북통일에 도움	1.30	-지역간 불균형 해소에 도움	2.21
-서울의 국제적 도시 위상에 도움	1.46	-지방으로의 투자 확대에 도움	2.19
-지역갈등 해소에 도움	1.74	-수도권 과밀문제 해소에 도움	2.25
-경쟁유착 해소에 도움	1.48	-부동산 가격 안정에 도움	1.97
-효율적인 행정에 도움	1.64	-물류 및 교통 비용절감에 도움	1.99
-정치개혁과 안정에 도움	1.51	-일자리 창출에 도움	2.10
-서울중심 기독교 타파에 도움	1.79	-외국자본 투자유치에 도움	1.63
사회적 영향		문화적 영향	
-교육문제 해결에 도움	1.79	-지역문화발전에 도움	2.46
-대도시 문제 해결에 도움	2.06	-국가 전반적 문화발전에 도움	1.89
-서울중심주의 타파에 도움	2.15	-문화향유 기회확대에 도움	1.97
-지방대학 활성화에 도움	2.01	-문화 불평등 해소에 도움	1.98
-지역인재 양성에 도움	2.04	-지역간 문화융합, 동질화에 도움	1.98
-부정부패 방지에 도움	1.56		
-계층간 갈등해소에 도움	1.57		
-수도로의 접근성에 도움	1.79		
-지방의 낙탈감 해소에 도움	2.02		

주: 1) 4점 척도의 평균 값(평균=2.5)

이러한 결과가 의미하는 것은 신행정수도의 건설에 반대하는 수도권 거주 주민들은 신행정수도 건설에 찬성하는 주민들과는 정반대의 가치관을 갖고 있으며, 신행정수도 건설의 긍정적 영향에 대하여 매우 회의적이라는 것이다. 한편, 본 연구의 인지도도 작성에서는 평균 값 이상의 영향인식 점수를 받은 변수들만 신행정수도 건설과 관련된 긍정적 의미(+)가 있는 변수로서 포함하였기 때문에 이들 모든 변수들은 생략 또는 부정적 의미(-)가 있는 변수로만 포함하였다. 따라서 이들 영향 변수들 간의 상관관계 분석은 인지도도 작성에 의미가 없으므로 생략하였다.

다음으로 신행정수도 건설에 따른 변수들 간의 영향 정도를 조사한 결과에서는 앞에서의 32개 변수에 대한 도움 여부 분석결과와 마찬가지로 모든 변수들 간의 영향관계가 평균 값 이하의 낮은 영향 정도를 갖는 것으로 분석되었으며, 다만 신행정수도의 건설에 따른 건설비용의 투자는 국가재정의 부담을 가져와 지역발전을 위한 투자 감소에 영향을 줄 것이라는 질문(평균=3.31)에 대해서는 평균 값 이상의 응답결과를 보여 주고 있었다. 이러한 분석결과를 정리하면 수도권에 거주하는 신행정수도 건설 반대 주민들은 국가재정 부담만을 가져올 뿐이며 신행정수도 건설이 수도권 과밀해소, 지방의 박탈감 해소, 경제활동 촉진 등에 있어 긍정적인 효과가 전혀 없는 것으로 생각하거나 신행정 수도 건설을 통한 지방으로의 투자확대가 지역경제 발전을 가져오지 않고, 수도권의 기능이 지방으로 이전되어도 수도권의 부동산 가격은 하락하지 않는다는 등 행정수도 이전에 대해 매우 비관적인 전망을 갖고 있다는 것을 보여주고 있다.

〈표 16〉 수도권 거주 신행정수도 건설 반대 주민의 변수들 간 영향정도에 대한 분석결과

구 분	기관이전 →수도권 과밀해소	지방으로의 투자확대→ 지역경제발전	수도권 가능이전→수도권 부동산가격하락	지방으로의 투자확대→ 수도권경쟁 력 하락	균형적 지역발전 추구→ 국가경쟁 력 향상	국가재정부담 → 지역발전 투자 위축	서울기득권 타파 →지방의 박탈감해소	권력의 지방분산→ 정치개혁, 갈등해소	부동산 가격안정→ 경제활동 촉진	균형발전 →삶의 질 향상
N	189	190	186	186	186	188	187	186	186	188
평균	2.76	2.80	2.72	2.88	2.67	3.31	2.65	2.38	2.42	2.32
표준오차	.07	.07	.07	.07	.07	.07	.08	.07	.07	.07

주: 1) 5점 척도(매우 작다=1, 작다=2, 보통=3, 크다=4, 매우 크다=5)의 평균 값(평균=3)

## 2) 인지지도의 도출과 분석결과

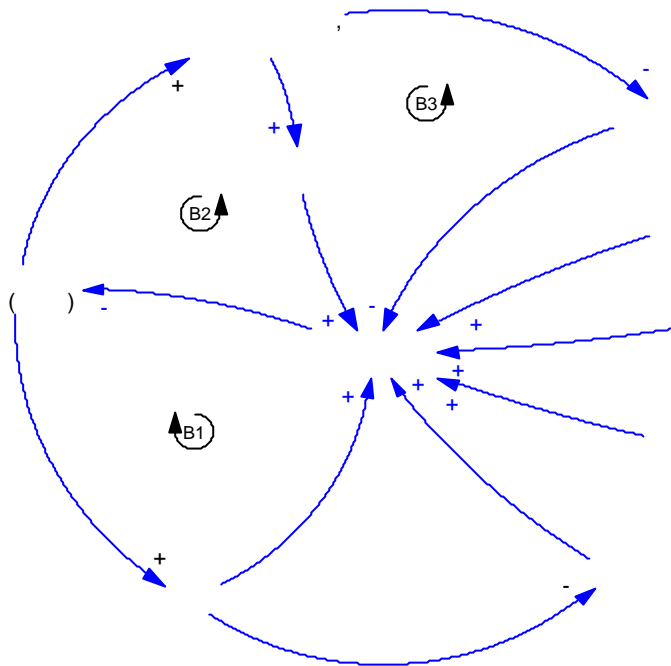
지금까지의 설문분석 분석결과를 토대로 도출된 변수와 변수들 간의 영향관계를 토대로 구성한 수도권에 거주하면서 신행정수도 건설을 반대하는 주민들의 가치관을 보여줄 수 있는 인지지도로서의 인파지도는 다음의 그림에서 보는 바와 같다. 앞에서의 경우와 마찬가지로 사고지도를 의미하는 인파지도에서 분석의 초점은 변수들 간의 연결 관계와 영향의 극성(+,-)이다. 신행정수도 건설을 지지하는 수도권 주민들의 사고체계를 보여주는 이 인파지도에서는 3개의 중요한 피드백 루프를 발견할 수 있다.

〈그림 2〉에서 보는 바와 같이 수도권에 거주하는 신행정수도 건설 반대 주민들의 인지지도는 매우 단순한 인파지도로 도출되었다. 이렇게 단순한 인파지도로 도출된 이유는 앞에서의 설문조사 분석에서 나타난 바와 같이 신행정수도 건설을 반대하는 수도권 주민들은 매우 단선적인 사고에 입각하여 신행정수도 건설이 미치는 긍정적 영향에 대하여는 거의 없는 것으로 생각하고 있으며, 반대로 수도권에 미치는 부정적 영향들(수도권의 경쟁력 하락, 수도권 부동산 가격 하락)에 대해서도 영향이 없는 것으로 답변하였기 때문이다.

다만 인파지도에서 관찰되는 첫 번째 피드백 루프(B1)는 자기 억제적 특성이 강한 음의 피드백 루프로서 이 피드백 루프는 신행정수도 건설이 건설비 과다를 초래하고 그로 인해 지역발전을 위한 투자비를 위축시키기 때문에 신행정수도 건설을 반대하고, 그래서 신행정수도 건설에 대한 지지도가 억제되는 사고체계를 보여주고 있다.

두 번째 피드백 루프(B2) 또한 음의 피드백 루프로서 신행정수도 건설로 인한 공공기관 이전과 인구가동이 통일 후의 수도 이전 문제를 더욱 더 증가시킬 것이며 이러한 이유 때문에 신행정수도 건설을 반대하고, 계속해서 신행정수도 건설에 대한 지지도가 억제되는 사고체계를 보여주고 있다.

세 번째 피드백 루프(B3) 또한 신행정수도 건설에 대한 지지가 억제되는 음의 피드백 루프임을 알 수 있다. 결국 신행정수도 건설을 반대하는 수도권 주민들의 사고체계는 매우 단선적이며, 반대를 위한 반대의 사고를 갖고 있다는 것을 보여주고 있다. 만약 신행정수도 건설을 반대하는 수도권 주민들의 사고체계가 보다 설득력을 가질 수 있는 시스템 사고에 입각하기 위해서는 신행정수도 건설이 수도권에 미치는 부정적 영향들에 대하여 보다 인파순환적인 접근을 하여야 한다고 말할 수 있을 것이다.



〈그림 2〉 수도권 거주 신행정수도 건설 반대 주민들의 인지지도

#### IV. 결 론: 분석결과의 요약 및 정책적 함의

본 연구의 분석결과를 요약하면 수도권 및 비수도권 대부분의 지역주민들은 참여정부의 균형발전의 필요성에 공감하고 있으며 이를 위해 분산투자하는 정책방향이 바람직한 것으로 보고 있었다. 이는 신행정수도 건설이 국가균형발전이라는 목적을 추구하는 것이라면 지역별로 정도의 차이는 있지만 국민적 합의를 이끌어낼 수 있는 가능성을 보여주는 것이라고 할 수 있다.

신행정수도 이전에 대해 찬반을 묻는 질문에 대해서는 찬성이 44.7%, 반대가 26.0%로 나타났으며, 특별히 찬반을 표시하지 않는 응답자도 27.6%나 되었다. 거주지역별로 결과를 보면 서울, 경인은 전반적으로 부정적인 인식이 강하고 충청, 호남권, 영남권은 찬성의 비율이 높게 나타났다. 찬성의 비율은 충청권이 79.3%로 가장 높게 나타났으며, 호남권은 77.6%, 영남권은 45.3%였다. 수도권의 경우 서울시 주민의 찬성 대 반대비율은 28.4%

대 37.2%로 나타났다.

신행정수도 건설에 대한 찬성이유에 대한 분석에서는 국토의 균형적인 발전(34.9%), 수도권 인구집중 억제효과(24.5%), 서울위주의 정치·행정 해소(17.6%) 등의 순으로 높게 나타났으며, 반면 신행정수도 이전을 반대하는 지역주민들의 경우 그 이유는 지나친 비용(36.2%), 정치적 이해타산에 의한 결정(25.9%), 통일이후의 수도문제 고려(13.8%) 등의 순으로 높게 나타났다. 한편, 신행정수도 건설시 이주의사를 물은 결과 이주의사가 있는 응답자는 27.0%, 그렇지 않은 응답자가 50.6%로 나타났으며 결정을 하지 않은 사람들도 22.2%에 달하는 것으로 나타났다.

신행정 수도 건설에 찬성하는 수도권 거주 주민의 인지지도와 반대하는 주민의 인지지도를 도출·분석한 결과에서는 먼저 신행정수도 건설에 찬성하는 수도권 주민의 인지지도에는 신행정수도 건설의 영향에 대한 다양한 변수들 간의 인과 고리가 피드백 구조를 형성하는 성향이 강하게 나타나고 있으며, 이러한 논리에 따라 찬성이라는 사고체계가 구성된 것으로 볼 수 있다. 반면, 신행정수도 건설에 적극적으로 반대하는 수도권 거주 주민들의 사고지도는 단선적인 사고체계의 형태를 띠고 있으며, 신행정수도 건설의 긍정적 영향이나 수도권 지역에 미칠 부정적 영향에 대해서는 거의 대부분의 변수에 대해서 영향이 적다고 생각하는 패턴을 보여주었다. 이는 그 만큼 반대의 논리가 선명하게 가치관으로 체계화 되어 있지 않고 반대를 위한 반대의 사고에 따르고 있는 것으로 해석된다.

이러한 본 연구의 사고지도 분석결과를 볼 때 앞으로 정부에서는 신행정수도 건설의 홍보를 각 지역 주민들의 인지지도 상의 피드백 구조를 강화, 또는 수정해줄 수 있도록 보다 시스템 사고에 입각하여 추진하고, 정책 홍보 내용면에서도 신행정수도 건설의 효과를 단편적으로 나열하지 말고 인과순환적 고리를 통해 우리나라 정치, 경제 시스템과 지역 시스템 간의 관계, 그리고 이러한 시스템 내에서 다양한 영향변수들 간의 상호작용 관계를 구조화하여 설명함과 동시에 그 구조가 어떻게, 어떠한 시스템적 순기능을 초래하는가에 초점을 두어야 할 것으로 보인다.

한편, 본 연구를 위한 조사가 수행될 시점에는 행정수도 이전이 정치쟁점으로 크게 부각되지 않고 있었던 관계로 행정수도 건설에 대해 비수도권의 폭넓은 지지가 있었다고 보인다. 그러나 작금에 행정수도 이전에 대한 수도권 지방자치단체의 반발과 함께 여야간 정쟁의 중심부에 행정수도 이전문제가 놓이게 되면서 행정수도 이전에 대한 국민의 인식에 상당한 변화가 목격되고 있다. 최근의 각종 조사에서 행정수도 이전에 반대하는 국민의 비율이 찬성비율을 상회하고 있는 것이 이를 반증해 준다. 그리고 이러한 변화는 만일 새롭게 조사를 한다면 인지지도상의 변화가 발견될 수 있을 가능성을 보여 준다.

그러나 본 연구의 분석결과만을 두고 볼 때 행정수도 이전에 반대하는 사람들의 논리는 매우 단선적이며 인과순환적인 사고를 결여하고 있다. 그럼에도 불구하고 국민 전체의 기대구조와 지역적 찬반의 갈등구조를 해결할 수 있는 국민적 합의가 성공적인 신행정수도 건설의 관건이 된다는 것은 분명한 사실이다. 따라서 앞으로 신행정수도 건설정책 과정에 국민적 참여와 논의를 보다 확대하는 노력이 요구된다 할 것이다. 이와 함께 정부 스스로도 시스템사고에 입각하여 신행정수도 건설의 다차원적인 영향들 간의 피드백 구조를 이해하고, 이를 기반으로 기대구조가 다른 지역주민들의 합의를 도출하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.



## 【참고문헌】

- 김도훈·문태훈·김동환, (1999), 「시스템 다이내믹스, 대영문화사.
- 김동환, (1999), 김대중 대통령의 인과지도: 1997년도 금융위기의 원인과 극복에 관한 김대중 대통령의 시스템 사고, 「한국시스템다이내믹스학회 하계학술대회 논문집.
- 박양호, (2003), 국토의 위대한 균형을 위한 정책과제, 「국토, 255: 6-15.
- 박영숙, (2001), 「탐구성원의 공유멘탈 모델이 탐 효과성에 미치는 영향에 관한 연구, 석사학위 논문, 이화여자대학교 일반대학원.
- 박현수, (2001), 「시공간자기회귀모형을 이용한 서울 아파트 가격의 추정」, 한국학술진흥재단 연구보고서.
- 변창흠, (2003), 신행정수도의 성격과 파급효과, 「2003년 한국지역사회개발학회 춘계학술대회 논문집.
- 손희준 외, (2004), 「신행정수도 건설이 가치관에 미치는 영향」, 신행정수도건설추진단 연구보고서, 신행정수도 건설추진단 홈페이지 자료(<http://www.newcapital.go.kr/>)
- 안건혁·구자훈·김홍규·강동진, (2003), 신행정수도 도시형태 및 개발규모, 「신행정수도 규모 및 도시형태」, 대한국토·도시계획학회.
- 안형기·소순창, (2003), 신행정수도 건설을 위한 입지선정의 기준, 「한국정책과학학회 2003년도 하계학술대회 논문집.
- 운영태, (2003), 신행정수도는 왜 필요한가?, 「신행정수도 건설정책 공개토론회」, 대한국토·도시계획학회
- 한국경제신문, (2003), 국가균형발전 3원칙7과제, 선지방육성 後수도권 정비, 6월13일자.
- 허재완·서충원·김현수, (2003), 신행정수도의 계획인구규모, 「신행정수도 규모 및 도시형태」, 대한국토·도시계획학회.
- Alfeld, L. E. and A. K. Graham. (1976), *Introduction to Urban Dynamics*, Cambridge: Wright-Allen.
- Harris, Randy. (1996), *Usability and mental models*(<http://arts.uwaterloo.ca/ENGL/courses/engl210e/brain/use/sec-13.htm>)
- Light A. (2003), *A Practical Application of Mental Models* (<http://www.usabilitynews.com/news/article1112.asp>)
- Mark, H. (1996), *Mental models of documentation*(<http://129.97.42.10/ENGL/courses/engl210e/210e/tutorial/usabty/chignell/chignell.htm>).
- Spector, J. M. (2000), System Dynamics and Interactive Learning Environments: Lessons Learned and Implications for the Future. *Simulation and Gaming*, 31(4): 528-535.

