

지역개발정책의 변동에 관한 유형 분석

: 신행정수도건설정책에 대한 수정된 Hogwood & Peters의 이론 적용*

An Analysis on the Type about Change of Regional Development Policy

: Application of Amended Hogwood & Peters's Theory

about the New Administrative Capital City Construction Policy

양 승 일**

Yang, Seung-II

■ 목 차 ■

- I. 서 론
- II. 이론적 배경 및 분석틀
- III. 신행정수도건설정책의 변동 유형 분석
- IV. 결 론(시사점)

본 연구의 목적은 수정된 Hogwood & Peters의 이론을 신행정수도건설정책에 적용하여 시기별로 정책변동 유형을 도출해보고, 이를 통해 제 시사점을 조망하고자 하는 것이다. 분석결과, 시기는 이전기, 수정기, 1차 유지기, 그리고 2차 유지기로 나눌 수 있으며, 각각 반복형 정책혁신, 부분종결형 정책승계, 순응형 정책유지, 그리고 순응형 정책유지로 나타났다. 이러한 분석과정에서 일정부분 시사점도 도출되었는데, Hogwood & Peters의 이론에서 말하는 연구결과가 반드시 맞는 것은 아니었고, 정책과정의 성격은 지배집단의 교체에 따라 극명하게 차이가 난다는 것이며, 정책변동의 유형에 가장 중요하게 영향을 미

* 본 연구는 저자가 2006년에 발표한 논문을 근거로 시간의 흐름에 따른 시기 추가(기존 논문은 노무현정부시기, 본 논문은 이명박정부시기까지 포함), Hogwood & Peters의 이론에서 말하는 연구결과 검증, 촉발기체에 도달하기까지의 이해당사자간 상호작용 등을 새롭게 첨부하는 등 대폭적인 수정을 거쳐 작성되었습니다. 심사과정에서 유익한 논평을 해주신 심사위원분들께 감사드립니다.

** 서울특별시 의회사무처 전문위원·서강대학교 공공정책대학원 대우교수

논문 접수일: 2011. 2. 10, 심사기간(1차): 2011. 2. 11 ~ 2011. 3. 16, 게재확정일: 2011. 3. 16

치는 변수는 촉발기제이고, 시기별로 나타나는 정책변동 유형과정은 일정부분 일관성이 있다는 것이며, 제도적으로 구속력 있는 결정은 새로운 정책변동 유형을 방지하는 역할을 할 수 있다는 것 등이 그것이다.

□ 주제어: 신행정수도건설정책, 수정된 Hogwood & Peters의 이론, 정책변동

The purpose of this study is to find change types and implications of new administrative capital city construction policy using amended Hogwood & Peters's theory. According to the analysis of types, periods can divide with transfer period, amended period, first maintenance period, second maintenance period. And each types appears with repetitive policy innovation, part ended policy succession, compliant policy maintenance, and compliant policy maintenance. Meanwhile, implications by the process are the discordance between Hogwood & Peters's theory study outputs and this study outputs, the obvious difference of policy process by the dominant group change, the most important triggering mechanism which have affection to types of policy change, the consistency of policy change types process, and the new types sublation by institutional decision, etc.

□ Keywords: New Administrative Capital City Construction Policy, Amended Hogwood & Peters's Theory, Policy Change

I. 서론

2002년 9월 노무현 대선후보가 충청권에 신행정수도를 건설하겠다고 공약을 제시하고 당선으로 이어지자 신행정수도건설정책을 둘러싼 논쟁이 이분법적으로 본격화되었으며, 국가적 수준의 갈등으로 까지 치달게 되었다. 이러한 갈등은 연기·공주에 신행정수도건설정책, 행정중심복합도시건설정책, 그리고 교육과학중심경제도시건설정책 등으로 이어지는 역동성을 보이게 되는데, 기본적으로 행정부처 이전에 있어서 이전옹호연합은 지역균형발전 등을 내세우고 있으며, 유지옹호연합은 비효율성 등을 반대의 근거로 주장하며 치열한 게임의 장을 펼치게 된 것이다.

이러한 높은 수준의 갈등은 우리나라에만 해당되는 것은 아닌데, 실제 독일은 통일 이듬해

인 1991년 독일 연방의회가 서독 임시수도였던 본에서 통일독일의 수도로 정해진 베를린으로 연방의회와 행정부를 이전하기로 결의하였지만 본과 지역출신 의원들의 거센 반대로 인해 높은 수준의 갈등으로 이어진 것이다. 결국, 정치적 타협이 필요했고 1994년 4월 연방하원에서 '베를린-본 법안'이 통과되었는데, 이 법은 15개 행정부처 가운데 총리실과 9개 부처를 베를린으로 옮기고 나머지 6개 부처는 본에 남기는 내용이었으며, 행정부처 분할은 1999년 9월 완료된 것이다. 즉, 8년여의 기간 동안 이전과 유지를 둘러싼 치열한 정책갈등으로 상당 부분 부작용도 수반되었던 것이다.

이렇듯 국가를 이끌어가는 행정부처의 이전문제는 우리나라뿐만 아니라 외국에서도 국운을 건 쟁점이 되고 있다는 점에서, 중요한 문제가 되고 있는데, 이에 따라 갈등과정을 정확히 조명할 때, 비로소 여타 유사정책 등의 추진에 있어서 시사점을 제공하여 사회적 비용절감 등 정책효율성을 제고할 수 있는 것이다.

본 연구에서는 이를 위해 수정된 Hogwood & Peters의 이론을 신행정수도건설정책에 적용하고자 한다. 원형이론에 제 변수를 조작화한 본 이론은 시기별로 정책갈등이 어떻게 진행되었고, 어떠한 정체성을 갖는지 다양한 변수를 통해 명확히 분석할 수 있는 혼치 않는 이론이라는 점에서, 본 연구사례를 이해하는데 유용하리라 생각된다. 다만, 본 이론은 현상을 체계적으로 분석하는 것이지 가치판단적 성격은 아니라는 점에서, 본 사례에 대한 옳고 그름은 가급적 지양하고자 한다.

따라서 본 연구에서는 수정된 Hogwood & Peters의 이론을 신행정수도건설정책에 적용하여 시기별로 정책변동 유형을 도출해보고, 이를 통해 Hogwood & Peters의 이론에서 말하는 연구결과를 규명하는 등의 제 시사점을 조명하고자 하는 것이다. 한편, 시기별로 신행정수도건설정책, 행정중심복합도시건설정책 등으로 그 정책이 변동되고 있지만 본 연구에서는 그 시작이 신행정수도건설정책이라는 점에서, 연구제목을 신행정수도건설정책으로 포괄하고자 한다. 또한 행정중심복합도시는 세종시로 공식화되지만 정체성이 모호한 개념이라는 점에서, 본 연구에서는 행정중심복합도시 또는 행복도시로 축약하여 명명하고자 한다.

II. 이론적 배경 및 분석틀

1. 정책변동의 개념

정책변동(policy change)에 대한 개념정의는 다양하게 제시되고 있어 현재 합의되거나

일치된 견해가 부재한 상황이다. 기존의 정책변동에 대한 개념정의를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, Hofferbert(1974)는 정책산출 변동모형(Policy Output Change Framework : POCF)을 제시하면서, 정책변동에 영향을 미치는 요인으로서 역사적·지리적 조건, 사회경제적 구성, 대중정치행태, 정부기구, 그리고 엘리트행태를 들었으며, 이들이 직접 또는 간접적으로 영향을 미치는 것으로 정의하였고, Rose(1976)는 동적모형(Dynamic Framework : DF)을 제시하면서, 수평축은 시간을, 수직축은 정책목표를 설정하여 4가지로 나타냈는데, 이러한 시간과 정책목표가 변동요인으로 작용한다고 보았다. 또한 Kingdon(1984)은 정책흐름모형(Policy Stream Framework : PSF)을 제시하면서, 정책문제흐름, 정책대안흐름, 그리고 정치흐름의 결합에 의해 정책변동의 창이 열리고, 창에서의 상호작용을 통해 정책변동이 나타난다고 정의하였다.

한편, Sabatier(1988)는 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework : ACF)을 제시하면서, 안정적인 외적변수·역동적인 외적변수의 8가지 세부변수가 정책하위체제 행위자들의 제약 및 재원으로 작용하며 정책하위체제의 옹호연합 간 상호작용을 통해 정책변동이 나타난다고 설명하였고, Hall(1993)은 패러다임 변동모형(Paradigm Change Framework : PCF)을 제시하면서, 정책변동은 1단계 패러다임 안정기, 2단계 변이의 축적기, 3단계 실험기, 4단계 권위의 손상기, 5단계 경합기, 그리고 6단계 정책변동이 나타난다고 설명했으며, Mucciaroni(1995)는 이익집단위상 변동모형(Interest group standing Change Framework : ICF)을 제시하면서, 제도적 맥락과 이슈맥락이 정책변동을 가져온다고 정의하며 이 중 제도적 맥락에 의한 영향이 더 크다고 설명하였다.

그리고 국내학자들도 정책변동에 대한 개념정의를 하고 있는데, 박해룡(1990)은 정책변동에 대해 사회적·경제적 여건, 정치체제적 변화에 의해서 기존의 정책대안과 다른 것으로 결정되고 대부분의 정책형성은 기존의 정책대안을 토대로 이루어지는 것이라고 정의하였고, 정정길(2000)은 정책결정에서 발생하는 정책대안의 수정·종결만이 아니라 정책집행단계에서 발생하는 것도 포함하는 것으로 개념정의를 하였다.

이들을 근거로 본 연구에서는 정책변동에 대해, 결정적으로 국면을 전환시키는 촉발기제로 인해 기본성격, 법률, 조직, 그리고 예산측면이 변화하여 이전과는 다른 행태의 정책대안이 산출되는 일련의 과정으로 정의하고자 한다.

2. 정책변동의 유형

기존 이론 중 정책변동과 관련하여 유형을 다루고 있는 이론은 흔치 않은 실정이며, 더욱이 유형별로 제 측정변수를 동원하고 있는 이론은 많지 않은 상황이다. 이렇게 볼 때,

Hogwood & Peters의 이론은 드물게 각 유형별로 측정변수를 설정하여 정체성 및 객관성 등을 비교적 명확히 제고하고 있다는 점에서, 본 연구에서는 본 이론을 활용하여 신행정수도 건설정책을 분석하고자 한다.

Hogwood & Peters(1983)는 정책변동의 유형을 정책혁신, 정책유지, 정책승계, 그리고 정책종결로 대별하였는데, 각 유형에는 기본성격, 법률측면, 조직측면, 그리고 예산측면의 측정변수를 설정하였다.

먼저, 정책혁신(policy innovation)은 의도적 성격으로서, 기존 법률·조직·예산이 부재한 것으로 과거에 집행되지 않았던 정책을 처음으로 도입하는 정책변동을 의미하고, 정책유지(policy maintenance)는 의도하지 않은 적응적 성격으로서, 대개 기존 법률·조직·예산을 유지하는 것으로 낮은 수준의 정책변동을 의미한다.

그리고 정책승계(policy succession)는 의도적 성격으로서, 제정 및 기존 법률의 개정이 있고, 기존 조직의 개편이 있으며, 기존 예산의 조정이 있는 것으로, 큰 틀 차원의 정책목표는 유지한 채 정책변동이 높은 수준으로 일어나는 것을 의미한다. 마지막으로 정책종결(policy termination)은 의도적 성격으로서, 기존 법률·조직·예산이 폐지되는 것으로, 정책을 완전히 없애면서 새로운 정책으로 대체하는 것도 없는 정책변동을 의미한다.

<표 1> 수정된 Hogwood & Peters의 이론

구 분	정책혁신	정책유지	정책승계	정책종결
기본성격	의도적 성격	적응적 성격	의도적 성격	의도적 성격
법률측면	기존 법률 부재	기존 법률 유지	제정 및 기존 법률의 개정	기존 법률 폐지
조직측면	기존 조직 부재	기존 조직 유지, 정책상황에 따라 조직보완 가능	기존 조직의 개편	기존 조직 폐지
예산측면	기존 예산 부재	기존 예산 유지	기존 예산 조정	기존 예산 폐지
세부유형	- 창조형 - 반복형	- 순응형 - 불응형	- 선형형 - 정책통합형 - 정책분할형 - 부분종결형 - 비선형형	- 폭발형 - 점감형 - 혼합형

[출처] Hogwood & Peters(1983), 유훈(2002)을 근거로 재구성.

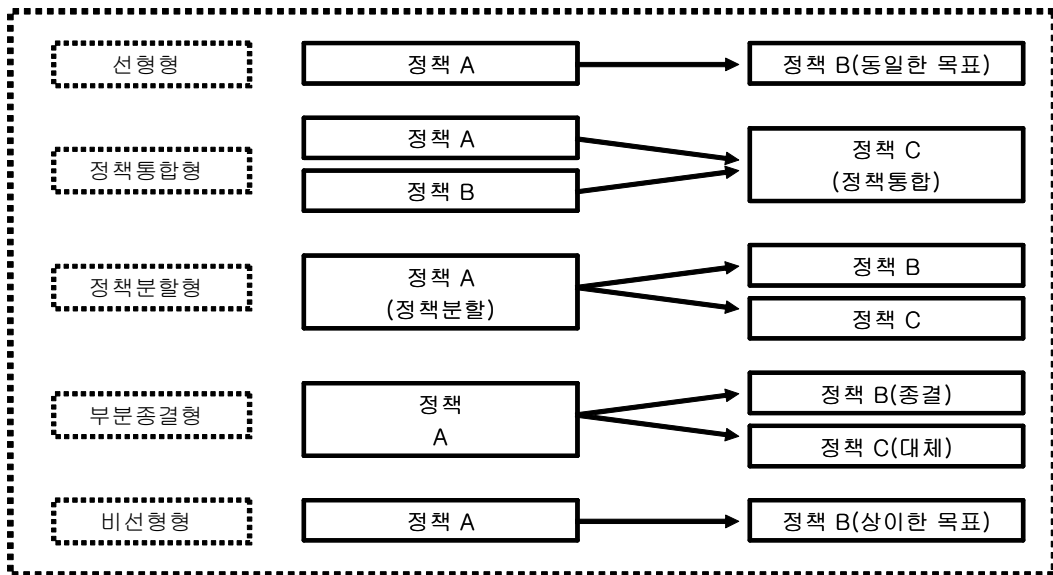
한편, 전술한 원형 Hogwood & Peters의 이론을 세분화시켜 정체성 및 객관성 등을 좀 더 제고시키기 위해 각각의 유형에 맞는 세부유형을 조작화했는데, 이를 통해 본 연구에서는

수정된 Hogwood & Peters의 이론으로 접근하고자 한다(〈표 1〉 참조).

먼저, 정책혁신의 세부유형으로 창조형과 반복형을 제시할 수 있는데, 창조형은 기존에 정책집행뿐만 아니라 정책결정도 하지 않았던 정책을 새롭게 창조하여 도입하는 세부유형이고, 반복형은 기존에 정책결정은 하였으나 정책집행으로 이어지지 못했던 정책을 참고하여 새롭게 도입하여 집행하는 유형을 의미한다. 정책유지의 세부유형으로는 순응형과 불응형이 있는데, 이는 정책유지가 결정되었을 때 이해당사자들이 대체적으로 순응했으나 불응했느냐에 따라 나눈 것이다.

그리고 정책승계는 선형형, 정책통합형, 정책분할형, 부분종결형, 그리고 비선형형으로 나눌 수 있는데, 선형형은 동일한 목표아래 정책대안이 변동되는 것을 의미하고, 비선형형은 상대적으로 상이한 목표아래 정책대안이 변동되는 것을 말한다. 그리고 정책통합형은 정책대안 A, B가 하나의 정책대안으로 통합되는 것이고, 정책분할형은 반대가 되는 세부유형이다. 부분종결형은 정책대안 중 일부는 종결이 되고, 일부만 대체되는 것을 의미한다(〈그림 1〉 참조).

〈그림 1〉 정책승계의 세부유형



마지막으로, 정책종결은 폭발형, 점감형, 그리고 혼합형으로 나눌 수 있는데, 폭발형은 아무 예고 없이 갑작스럽게 종결되는 정책을 의미하고, 점감형은 예고를 통해 비교적 장기적으로 서서히 없어지는 정책을 말한다. 그리고 혼합형은 종결되는 시기가 전술한 양 세부유형의 중간지점으로서 단계적으로 소멸되는 것을 의미한다.

3. Hogwood & Peters의 이론에서 말하는 주요 연구결과

Hogwood & Peters의 이론에서 말하는 주요 연구결과를 정리하면 다음과 같다 (Hogwood & Peters, 1983). 본 연구결과는 수정된 Hogwood & Peters의 이론에서도 그대로 나타난다.

첫째, 정책변동 유형 간에 역동적 관계가 존재한다는 것이다.

즉, 처음 정책이 만들어진 정책혁신 후 환경변화에 따라 정책대안에 대한 낮은 수준의 수정·보완, 즉 기본골격이 남아있는 정책유지가 이루어진다. 이러한 정책유지가 환경변화에 따라 더욱 더 누적되면 높은 수준의 수정·변경, 즉 정책승계가 도래하게 되고, 환경변화에 따라 필요성이 없는 정책은 종결하게 된다. 한편, 승계된 정책은 다시 환경변화에 따라 정책이 유지되게 되는 등 4가지 유형은 순환 등을 통해 역동성을 띠게 된다는 것이다.

둘째, 정책변동 유형을 결정짓게 하는 것은 비공식적 정책참여자보다는 공식적 정책참여자가 압도적이라는 것이다.

즉, 촉발기체에 따라 기본성격, 법률·조직·예산측면 등에서 변화가 오게 되고 이를 통해 정책변동 유형이 결정되게 되는데, 이러한 촉발기체를 가져오는데, 결정적인 역할을 하는 것은 비공식적 정책참여자보다는 공식적 정책참여자라는 것이다.

셋째, 최고관리자가 원하는 정책변동 유형을 이루기 위해서는 정권후반기보다는 전반기가 유리하다는 것이다.

즉, 상대적으로 정권후반기보다는 정권전반기에 제 부문에서 지지를 보내는 밀월기간 (honeymoon period)이 높다는 점에서, 자신이 원하는 정책변동을 하는 데는 전반기가 유리한 환경이라는 것이다.

넷째, 정책변동 유형의 제 측정변수는 공식적 조직에 의해 결정된 공식적 법률, 조직, 예산 등이라는 것이다.

즉, 법률 등의 측정변수는 모두가 인정하는 공식적 조직에 의해 결정되어야만 신뢰를 받을 수 있고, 이에 따라 정책변동 유형에 대한 권위가 제고된다는 것이다.

다섯째, 정책변동 유형의 제 측정변수는 고안단계에 머무르지 않고 집행단계까지 이른다는 것이다.

즉, 일례로 법률이 안으로만 머무르지 않고, 재개정을 통해 시행에 까지 이르러야만 실질적으로 정책변동 유형의 측정변수로서의 가치를 갖는다는 것이다. 다시 말해서, 정책형성만 하고 정책집행이 되지 않는 변수는 큰 의미가 없다는 것이다.

4. 연구의 분석틀

전술한 수정된 Hogwood & Peters의 이론 등을 근거로 본 연구에서 다루어질 분석틀을 구성해보면 <그림 2>와 같다(안형기·양승일, 2006을 근거로 구성). 즉, 기본성격, 법률측면, 조직측면, 그리고 예산측면 등의 변수를 시기별 실행정수도건설정책에 적용하여 시기별로 기본유형을 분석한 후 이를 근거로 세부유형을 조명하여, 이에 대한 이론 규명 등의 시사점을 도출하려는 것이다.

<그림 2> 실행정수도건설정책의 분석틀



한편, 분석틀을 근거해서 세부적인 사항을 조명해 보면, 후술할 촉발기제가 각 시기의 시작이라는 점에서, 이후 그리고 새로운 촉발기제 이전에 제 측정변수가 나타난다고 할 수 있는 것이다. 이러한 측정변수는 <표 1>에서 보듯이, 법률측면의 경우 기존 법률 부재(정책혁신), 기존 법률 유지(정책유지), 제정 및 기존 법률 개정(정책승계), 그리고 기존 법률 폐지(정책종결) 등으로 측정하게 되는 것이다. 그리고 기존 정책변동 유형연구에서는 모호하게 정책대안 등으로만 그 측정변수를 설정했으나, 본 측정변수는 기본성격, 법률측면, 조직측면, 그리고 예산측면 등 4가지로 잡고 있다는 점에서, 그 객관성을 좀 더 제고할 수 있다는 것이 Hogwood & Peters(1983)의 주장이다.

아울러, 촉발기제에 도달하기까지의 상호작용 분석을 위해 참여자의 구성체계를 시기별로 계속 제시할 예정인데, 이는 참여자의 정체성을 명확히 하여 복잡한 상호작용 현상을 논리적으로 분석하기 위한 것이다. 그리고 본 구성체계에서 공식적·비공식적 정책참여자는 Hogwood & Peters(1983)가 언급한 사항이고, 핵심적·주변적 정책참여자는 공식적·비공식적 정책참여자의 중요성을 차별화시켜 역동성을 제고하려는 의도에서 조작화한 것이다. 이

러한 구성체계는 생략할 수 있는 참여자를 포함시켜 상호작용의 객관성을 좀 더 제고할 수 있다는 점에서, 나름대로 의미를 갖는다고 할 수 있는 것이다.

Ⅲ. 신행정수도건설정책의 변동 유형 분석

1. 추진경과 및 시기별 구분

1) 추진경과

신행정수도건설정책의 추진경과를 간략히 살펴보면, 2002년 9월 노무현 대선후보는 지역 균형발전 차원에서 충청권에 신행정수도건설을 공약으로 제시하게 되고, 이를 위한 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」을 제정하게 된다. 하지만 이석현변호사 등이 관습법 위반이라는 점 등을 주장하며 본 법에 대해 헌법소원을 하게 되고, 헌법재판소는 수도는 서울이라는 관습헌법을 들어 위헌판결을 내리게 된다. 결국, 노무현정부는 이에 대한 차선택으로 일부 행정부처만을 충청권에 이전시키는 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」을 공포하게 되지만, 이에 대해서도 수도이전반대국민연합은 수도를 분할할 수 없다며 위헌소송을 제기하게 된다. 이에 대해 헌법재판소는 각하판결을 내려 행복도시추진은 탄력을 받게 되지만 효율성 등을 강조하는 이명박정부가 2010년 1월 행정부처 이전 백지화 등을 포함하는 행복도시 수정안을 발표하게 되자 행복도시는 위기를 맞게 된다. 하지만 수정안 발표 이후 6.2지방선거에서 한나라당이 패배함에 따라, 수정안을 담은 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 전부개정법률안이 국회 본회의에서 부결되고, 이에 따라 행복도시는 유지되기에 이른 것이다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 신행정수도건설정책의 추진경과

일 시	주요 내용
2002.09.30	노무현 대선후보, 충청권에 신행정수도 건설 공약 제시
2004.01.16	「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」제정
2004.06.02	이석연변호사 등 헌법소원대리인단, 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」헌법소원
2004.10.21	헌법재판소, 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」 위헌판결

일 시	주요 내용
2005.03.18	『신행정수도건설 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시건설을 위한 특별법』(약칭 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』) 제정
2005.06.15	수도이전반대국민연합, 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 위헌소송 제기
2005.11.24	헌법재판소, 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 각하판결
2006.01.01	‘행정중심복합도시건설청’ 공식출범
2009.09.03	정운찬총리 후보자, “행복도시 계획 수정 추진해야”
2010.01.11	이명박정부, 행정부처 이전 백지화 등을 포함하는 행복도시 수정안 발표
2010.06.02	한나라당, 6.2 지방선거 패배
2010.06.29	수정안을 담은 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 전부개정 법률안 국회 본회의 부결

[출처] 연합뉴스(<http://www.yonhapnews.co.kr>)를 근거로 재구성.

2) 시기별 구분

시기별 구분의 기준은 다양하게 정의되지만 본 연구에서는 법률, 조직, 그리고 예산측면 등을 집행으로까지 이끄는 결정적인 촉발기제(triggering mechanisms)에 의해 구분하고자 한다. 즉, 촉발기제에 영향을 받아 유형을 결정짓는 법률측면 등 측정변수가 변화 및 유지되게 되는 것이다.

(1) 이전기(2002.09 - 2004.10)

이전기는 현재의 역사적 수도인 서울을 충청권으로 이전하여 계획적 수도로 만들기 위한 시기이다. 본 시기의 촉발기제는 2002년 9월 30일 노무현후보가 충청권에 신행정수도를 건설하겠다는 공약으로서, 이러한 공약을 구체화시키기 위해 『신행정수도의 건설을 위한 특별조치법』 등을 제정·공포하게 된다.

(2) 수정기(2004.10 - 2005.11)

수정기는 『신행정수도의 건설을 위한 특별조치법』의 위헌판결에 따라, 차선책으로 여야가 절충하여 일부 행정부처를 연기·공주지역으로 이전하는 행정중심복합도시를 만들기 위한 시기로서, 이를 위해 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 등이 만들어졌다. 결국 본 시기의 촉발기제는 2004년 10월 21일 헌법재판소가 ‘특별조치법’에 대해 내린 위헌판결¹⁾이라고 할 수 있다.

(3) 1차 유지기(2005.11 - 2010.06)

1차 유지기는 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」의 위헌소송에 대한 각하판결에 따라, 연기·공주지역에 행복도시건설을 본격화하는 시기이다. 따라서 본 시기의 촉발기제는 2005년 11월 24일 헌법재판소가 '특별법'에 대해 내린 각하판결²⁾이라고 할 수 있다.

(4) 2차 유지기(2010.06 - 현재)

2차 유지기는 이명박정부가 연기·공주지역에 행복도시건설을 백지화하는 대신 교육과학중심경계도시로 대체하려는 수정안을 국회에 제출했으나 부결되어 행복도시가 다시 유지되는 시기이다. 따라서 본 시기의 촉발기제는 2010년 6월 29일 행복도시 수정안이 국회 본회의에서 부결³⁾된 것이라고 할 수 있다.

3) 신행정수도건설정책 관련 선행연구

비교적 충실하게 적용하고 있는 국내연구를 중심으로 신행정수도건설정책 관련 선행연구를 조망해 보면 다음과 같다.

먼저, 김정완(2006)은 신행정도시 건설에 대한 공공선택론적 분석을 하면서, 열린우리당 등 이진론자들은 현실에 있어 지역균형개발이라는 표면상의 목적보다는 향후 정치상황에 주도권을 확보하기 위해 행정수도 분할정책을 제기했다고 주장하면서, 이에 대해 충청권 지역 주민들은 전형적인 이익집단의 행태를 보였다고 주장하였다. 즉, 행정수도 유치에 따른 편익을 독점하면서 소요경비를 전체 국민에게 전가시키는 지대추구의 조건을 최대한 활용한 것이라는 것이다. 이에 반해 주권자로서 일반국민과 헌법재판소는 자신의 효용과 편익을 유지하는데 안주하여, 일반국민들은 합리적 무지를 나타냈고, 헌법재판소는 여론의 동향과 충청권의 압력에 순응하여 현실 안주적인 판결을 내렸다는 결론을 도출하였다.

한편 송광태(2007)는 신행정수도 건설에 대해 그 타당성을 검토하고자 했는데, 이를 위해서 정부의 신행정수도 건설안의 골자를 중심으로 쟁점사항을 도출하고 그 타당성을 분석하고자 했다. 이어서 외국의 수도이전 사례와 경험에서 우리가 얻을 수 있는 점이 무엇인지를 분

1) 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」에 대한 헌법재판소의 판결은 위헌의견이 8명, 합헌의견이 1명으로 나타나 위헌판결이 내려졌다.

2) 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 대한 헌법재판소의 판결은 각하의견이 7명, 위헌의견이 2명으로 나타나, 사실상 합헌판결이 내려졌다.

3) 수정안을 담은 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 전부개정법률안은 재적의원 291명 중 275명이 참석했고 찬성 105명, 반대 164명, 그리고 기권 6명으로 부결되었다.

석하고 향후 방안에 대해서도 조명하였다. 아울러, 이춘기(2007)는 신행정수도 건설의 쟁점과 배경을 알아보고 입지선정의 타당성 등을 논의했다.

결과적으로 전술한 연구들은 신행정수도건설정책에 대해 나름대로 이해를 제고시키는데 기여를 하고 있지만, 전반적으로 정책의 쟁점과 타당성 등에만 초점을 맞추고 있다. 하지만 본 연구에서는 수정된 Hogwood & Peters의 이론을 신행정수도건설정책에 적용하였을 뿐만 아니라, 시기별로 그 유형을 도출하고 있고 이를 통해 정체성을 제고하는 한편, 정책변동의 요인도 조명하고 있다는 점에서, 기존 선행연구와는 상당부분 차별성을 갖는 것이다.

2. 시기별 정책변동 유형 분석

본격적으로 시기별 정책변동 유형을 분석하기 전에 우선 촉발기제가 도래하게 되는 과정을 참여자들의 상호작용을 중심으로 조명하고자 한다.

1) 이전기 정책변동 유형 분석

(1) 촉발기제에 도달하기까지의 상호작용

<표 3> 참여자의 구성체계⁴⁾

구 분		이전옹호연합		유지옹호연합	
		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책참여자	민주당 대선후보 노무현	-	-	-
	주변적 정책참여자	민주당 상임고문 노무현	-	-	-

4) <표 3>의 구성체계는 보수적 성향의 조선일보, 진보적 성향의 한겨레신문, 그리고 중립적 성향을 보이고 있는 연합뉴스에 게재된 관련 기사내용들을 분석하여 공통적으로 언급된 정책참여자들을 관련 업무 전·현직 국회보좌진 및 행정관료 각각 5명, 총 10명에게 제시하여 과반수기준(A 정책 참여자가 중요성을 기준으로 핵심적 정책참여자 또는 주변적 정책참여자 중 어느 부분에 해당되는지를 구체적으로 질문한 후 6명 이상에 답변한 부분에 분류)으로 핵심적·주변적 정책참여자를 구분하였다. 이들에 대한 면접조사는 2010년 8월 20일부터 22일까지 이루어졌으며, 여타사항은 그들의 강력한 요청으로 공개하지 않기로 한다. 아울러, 공식성 여부는 법규에 근거한 경우 공식적 정책참여자라, 그 외에는 비공식적 정책참여자라 규정해 구분하였다. 이 같은 분류기준은 이후에도 동일하게 적용된다.

본 시기에 있어서 촉발기제는 2002년 9월 30일 민주당 대선후보로 확정된 노무현후보에 의한 충청권으로의 신행정수도건설 공약이다.

먼저, 새천년민주당 상임고문인 노무현후보는 제16대 대선을 위한 민주당 경선출마 기자회견(2002.2.24)에서 “강력한 지방육성·지방분권 등 지방화정책을 펼치겠다”고 피력했으며, 이는 2002년 4월 27일 제16대 민주당 대선후보로 확정된 직후 수락연설에서 “균형 있게 잘사는 나라를 만들겠다”는 청사진으로 이어졌다. 결국, 이러한 신념은 2002년 9월 30일 민주당중앙선거대책위원회 발족식에서 충청권으로의 신행정수도 이전을 통한 지역균형발전을 공식 공약으로 제시하기에 이른 것이다. 이러한 공약은 대통령 당선 후 구체화된다.

한편, 본 시기에 있어서 촉발기제가 도래하게 되는 과정을 살펴보면, 당시 새천년민주당 내부에서만 진행되는 과정이었다는 점에서, 양 이해당사자간의 상호작용보다는 노무현후보의 주장이 일방향으로 진행되었던 시기였던 것이다. 어쨌든, 본 시기의 촉발기제로 인해 신행정수도건설정책과 관련하여 기본성격, 법률, 조직, 그리고 예산측면에 변화가 오게 된 것이다.

(2) 이전기 정책변동 유형 분석

① 기본성격

이전형성기의 기본성격은 ‘의도적’이라고 할 수 있다. 최소한 피상적으로나마 노무현정부는 신행정수도건설정책을 통해, 국가균형발전과 안보상의 한계를 극복하고자 한 것이다.

국토분단의 아픔을 딛고 시작된 성장위주의 경제발전정책은 ‘한강의 기적’이라고 불릴 만큼 큰 성과를 거뒀지만 동시에 세계에서 유례없는 수도권 집중을 초래, 서울과 지방, 도시와 농촌에 각각 성장과 낙후라는 이분법적 결과를 가져왔다. 생산, 소비, 투자 등 모든 경제활동 분야에서 수도권은 팽창하는데, 여타 지역은 상대적으로 위축되는 지역 간 불균형이 심화하고 있는 상황에서 수도를 비수도권으로 이전하는 것이 국가균형발전을 위해서 긴요하다는 것이다. 또한 남북대치상황에서 일차적 공격대상은 정부 중요 기관이 밀집해 있는 수도가 될 것이므로 이를 후방으로 이전시켜 주요 핵심부를 다소나마 보호하고자 하는 의도도 포함되어 있었다고 할 수 있다(국정브리핑, 2005.01.24).

② 법률측면

노무현후보가 충청권으로의 신행정수도 이전을 공약할 당시에는 이를 추진하기 위한 근거인 법률 자체가 부재하였다. 이에 노무현정부는 2004년 1월 16일 「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」⁵⁾을 제정하게 된다.

본 특별조치법에서는 수도권 집중에 따른 부작용을 해소하고 세계화와 지방화가 동시에 진행되는 시대적 조류에 부응하기 위해 신행정수도를 건설하는 방법 및 절차를 규정하였다. 국가의 정치·행정의 중추기능을 법률에 의해 정해지는 지역으로 이전하도록 한 것이다. 그런데, 본 특별조치법은 제정 이후부터 국민들의 여론이 충분히 반영하지 않았다는 근거로 인해 이전옹호연합과 유지옹호연합 간 논쟁의 중심에 휩싸이더니, 결국 헌법재판소의 위헌판결에 따라 2004년 10월 21일 유명무실해지는 운명을 맞게 된다.

③ 조직측면

16대 대선에서 노무현후보가 충청권으로의 신행정수도 이전을 공약하기 전까지 이를 추진하기 위한 조직은 부재하였다. 그러나 노무현정부는 신행정수도를 적극적으로 추진하기 위해 2004년 5월 21일 '신행정수도건설추진위원회'를 공식 출범시킨다.

신행정수도건설추진위원회는 크게 추진위원회, 자문위원회, 추진단, 그리고 실무기구로 구성되었다. 추진위원회는 국무총리, 국무위원, 그리고 국회 사무총장 등 당연직 위원 13명과 민간전문가 17명 등 총 30명으로 구성되었으며, 위원장은 국무총리와 민간위원장이 공동으로 맡았다. 한편, 자문위원회는 추진위원회에서 결정하는 중요한 정책사항에 대해 자문역할을 수행하도록 하였고, 추진단은 추진위원회의 업무수행을 실무적으로 뒷받침하는 기능을 담당하였으며, 실무기구는 부단장을 중심으로 4국 7과가 설치되었다(신행정수도후속대책위원회, 2005). 이상과 같은 신행정수도건설추진위원회는 2004년 6월 8일에 신행정수도로 옮길 행정부처 등 73개를 선정·발표하고, 세부 추진 일정을 밝히는 등 나름대로 적극적인 활동을 전개하였으나 특별조치법에 대한 헌법재판소의 위헌판결에 따라 2004년 10월 21일에 조정되는 운명을 맞게 된다.

④ 예산측면

신행정수도 이전을 위한 소요재원은 정부부담 건설비용 등으로 이루어지는데 국가중추관리기관 건축비 및 용지비, 기타 공공기관건축비 및 용지비, 그리고 광역교통시설비 등 총 '11조 2천 8백억원' 가량이 책정되었다(행정중심복합도시건설추진위원회, 2005).

그러나 신행정수도건설을 위한 예산 역시 헌법재판소의 특별조치법 위헌판결에 따라 조정되는 운명을 맞게 된다.

5) 본 특별조치법은 여야합의로 2003년 12월 29일 국회 본회의에서 재석의원 194명 중 찬성 167표, 반대 13표, 기권 14표로 가결되었다.

⑤ 유형도출

이전기를 부문별로 분석한 결과, 기본성격이 의도적이고, 법률·조직·예산측면 등이 새롭게 만들어졌다는 점에서, 이전기의 정책변동 유형은 정책혁신이라고 할 수 있다. 아울러, 신행정수도이전문제는 박정희정부가 1977년에 서울인구 750만명이 넘어서자 충남·대전지역으로 행정도시 이전을 지목하였고, 구체적인 계획까지 세운바 있는데, 이러한 정책추진을 참고로 하여 예산을 실제로 조달하고 조직을 구성하며 법률까지 만들어 시행(『신행정수도의 건설을 위한 특별조치법』2004년 4월 16일부터 시행)하는 등 집행까지 하였다는 점에서 신행정수도건설정책의 이전기는 종합적으로 ‘반복형 정책혁신’이라고 할 수 있는 것이다.

2) 수정기 정책변동 유형 분석

(1) 촉발기제에 도달하기까지의 상호작용

<표 4> 참여자의 구성체계

구 분		이전옹호연합		유지옹호연합	
		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책참여자	노무현 대통령	-	한나라당 대선후보 이회창	헌법소원 대리인단, 수도이전반대 범국민 운동본부
	주변적 정책참여자	건설교통부, 법무부	-	서울특별시	수도이전반대국민포럼

본 시기에 있어서 촉발기제는 2004년 10월 21일 헌법재판소가 『신행정수도의 건설을 위한 특별조치법』에 대해 위헌판결을 내린 사항이다.

노무현후보의 신행정수도 이전 공약에 따라 위기감을 느낀 당시 한나라당 이회창 대선후보는 2002년 12월 17일에 “행정수도이전공약은 충청인을 속이는 졸속공약에 불과하다”는 의견을 주장하며 반대입장을 분명히 했다. 이후 노무현후보가 대통령으로 당선된 후 신행정수도 관련 법률, 조직, 예산작업을 본격화하자, 수도이전반대국민포럼 등이 특별조치법 폐지를 위한 국회청원(2004.4.30)을 하게 된다. 이에 대해 노무현대통령은 7월 8일 기자회견을 통해 “수도이전 반대는 대통령을 불신임하는 것으로 본다”는 내용의 의미심장한 발언을 하였으나, 헌법소원대리인단이 수도이전은 명백한 관습헌법 위반이라면서 특별조치법에 대해 7

월 12일 헌법소원을 하게 된다. 이러한 상황에서 건설교통부는 신행정수도 헌법소원 각하를 위한 의견서를 헌법재판소에 제출(2004.8.6)하게 되고, 신행정수도 예정지를 연기·공주지역으로 확정발표(2004.8.11)하게 된다. 또한 법무부 역시 헌법재판소에 헌법소원 각하 의견서를 제출(2004.8.12)하는 등 위헌결정을 막기 위한 전략을 펼치게 된다. 이에 대해 유지옹호연합도 강력한 대응을 하게 되는데, 한나라당 이명박시장이 단체장을 맡고 있는 서울특별시 역시 헌법재판소에 수도이전은 위헌이라는 의견서를 제출(2004.8.14)하게 된다. 또한 헌재결정을 1달여 앞둔 2009년 9월 17일 수도이전반대범국민운동본부가 출범하게 되는데, 본 단체는 출범과 함께 수도이전반대 1천만서명운동에 들어갔고, 2004년 10월 28일에 서울광장에서 수도이전반대 백만인 결의대회를 계획하는 등 적극적으로 수도이전 반대입장을 전개해 나갔다(연합뉴스(<http://www.yonhapnews.co.kr>)).

결국, 지역균형발전 등을 내세운 이천옹호연합과 관습헌법 위반 등을 내세운 유지옹호연합사이의 치열한 상호작용 속에서 2004년 10월 21일 헌법재판소는 관습헌법상 수도는 서울이라는 점 등을 내세우며 유지옹호연합의 손을 들어주게 된다. 결국, 특별조치법에 위헌판결(위헌 8명·관습헌법 위반 7명·국민투표 부재 1명, 합헌 1명)을 내리게 된 것이다.

한편, 본 시기에 있어서 촉발기제가 도래하게 되는 과정을 살펴보면, 노무현정부 등의 이천옹호연합과 헌법소원대리인단 등의 유지옹호연합 사이에 치열한 상호작용이 진행되는 과정이었다는 점에서, 이전시기보다는 상호작용의 정도가 높은 수준이었다고 할 수 있다. 어쨌든, 본 시기의 촉발기제로 인해 행정중심복합도시건설정책과 관련하여 기본성격, 법률, 조직, 그리고 예산측면에 변화가 오게 된 것이다.

(2) 수정기 정책변동 유형 분석

① 기본성격

「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」의 위헌판결로 인해 신행정수도의 이전은 백지화되었지만, 노무현정부는 지역균형발전을 위해 차선책인 행정중심복합도시의 건설을 '의도적'으로 추진하게 된다. 헌법재판소의 위헌판결로 인해 신행정수도 이전을 통한 높은 수준의 지역균형발전은 불가능할 것처럼 보였으나 수도는 서울로 유지한 채 12부 4처 2청 등 일부 행정부처를 이전시켜 세계화·지방화에 대처하고, 국민통합과 제2의 국가도약 달성을 위한 새로운 국가발전 패러다임을 마련하겠다는 의지를 보였다. 즉, 노무현정부는 행복도시건설의 효과를 최대화함으로써 신행정수도건설정책의 수준만큼 바라는 목표를 달성하고자 했던 것이다(행정중심복합도시건설추진위원회, 2005).

② 법률측면

이전기의 「신행정수도 건설을 위한 특별조치법」이 헌법재판소에서 위헌판결을 받음에 따라 그 기능이 상실되었고, 이에 따라 행정중심복합도시 건설을 위한 새로운 법률 제정이 필요했는데, 이것이 2005년 3월 18일에 공포된 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」⁶⁾이다.

본 특별법은 연기·공주지역에 행정기능을 이전하는 자족형의 친환경, 인간중심, 문화정보 도시를 건설한다는 것으로 국가의 소요재원 상한선과 이전을 위한 추진위원회의 구성 및 기능 등에 대한 내용을 담고 있다. 본 법률은 이전대상 부처까지 구체적으로 명시하고 있는데 행정부처 가운데 재경·교육·문화관광·과기·농림·산자·정통·보건복지·환경·노동·건교·해양수산부 12부와 기획예산처·국가보훈처·국정홍보처·법제처 4처, 그리고 국세청·소방방재청 2청 등이 포함되어 있다.

본 법안은 여야 간 합의에 따라 제정되었다는 점에서 의미가 있으나 이 역시 실질적인 천도라고 주장하는 유지옹호연합에 의해 제기된 헌법소원에 의해 존폐위기를 맞는다.

③ 조직측면

이전기의 조직인 신행정수도건설추진위원회는 헌법재판소의 위헌판결로 인해 그 기능을 상실하게 되었다. 따라서 행복도시의 건설을 적극적으로 추진하기 위해 2005년 4월 7일 '행정중심복합도시건설추진위원회'가 출범됨으로써 기존 신행정수도건설추진위원회는 일정부분 개편에 직면하게 된다.

행정중심복합도시건설추진위원회는 신행정수도건설추진위원회의 조직에 비해 막료조직인 대외협력팀이 계선조직인 기획총괄국으로 편입됐고, 기존의 기획홍보국이 운영지원과, 기획법무과, 그리고 대외홍보팀으로 구성된 기획총괄국으로 개편되었다는 점 등이 변경사항이다 (행정중심복합도시건설추진위원회<<http://www.macc.go.kr>>). 결국, 출범 당시 위원기준으로 인적구성이 추진위원 18명, 자문위원 77명 등 95명으로, 이전기 신행정수도건설추진위원회의 119명보다는 작은 규모를 나타냈다. 이상과 같은 행정중심복합도시건설추진위원회는 수도분할에 따른 비효율성을 근거로 내세운 유지옹호연합의 위헌소송에 따라 해체위기에 놓이게 된다.

6) 본 특별법은 여야합의로 2005년 3월 2일 국회 본회의에서 재석의원 177명 중 찬성 158표, 반대 13표, 기권 6표로 가결되었다.

④ 예산측면

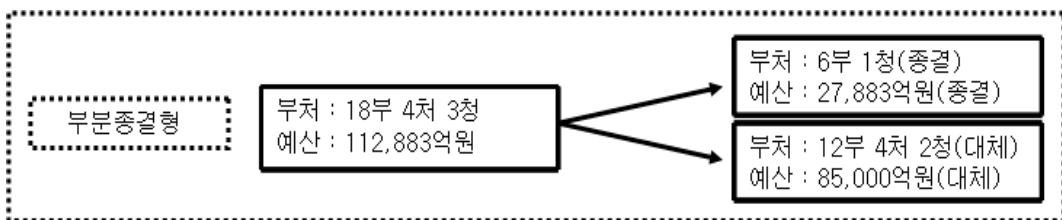
신행정수도건설을 위하여 책정된 예산 11조 2천억원이 현재의 위헌판결에 따라 행정중심 복합도시 건설을 위한 소요재원으로 다시 책정되기에 이른다. 수정기의 행복도시를 위한 소요재원도 정부부담 건설비용 등으로 이루어지는데 국가중추관리기관 건축비 및 용지비, 기타 공공기관건축비 및 용지비, 그리고 광역교통시설비 등 총 '8조 5천억원' 규모로 책정됨으로써 신행정수도건설 예상비용인 11조 2천억원보다는 2조 7천억원 가량이 줄었다(행정중심복합도시건설추진위원회, 2005).

그러나 수정된 소요재원을 둘러싸고도 논쟁이 끊이질 않았는데, 유지옹호연합들은 이전의 무용론을 주장하며 그 예산을 차라리 복지예산으로 돌리자는 등 반격을 재기하기에 이르고, 2005년 11월 24일로 예정되어있는 헌판재판소의 판결에 따라 운명의 기로에 서게 된다.

⑤ 유형도출

수정기 부문별 분석결과를 살펴보면, 기본성격은 의도적이고, 법률·조직·예산측면은 현재의 위헌판결로 인해 대체적으로 높은 수준의 조정이 있었다는 점에서 정책승계라고 할 수 있다. 아울러, 신행정수도건설안에서는 18부 4처 3청 및 11조 2,883억원이 연기·공주지역으로 이전 및 소요책정되었으나, 행정중심복합도시건설안에서는 나머지는 종결되고 12부 4처 2청 및 8조 5,000억원이 충청권으로 이전 및 소요책정되었다는 점(부산일보, 2005.2.25)에서, 종합적으로 '부분종결형 정책승계'의 유형을 나타낸 것이다(〈그림 3〉 참조).

〈그림 3〉 수정기 정책변동의 세부유형도⁷⁾



7) 행정부처와 정부부담 건설비용을 기준으로 작성한 것이다.

3) 1차 유지기 정책변동 유형 분석

(1) 촉발기제에 도달하기까지의 상호작용

<표 5> 참여자의 구성체계

구 분		이전옹호연합		유지옹호연합	
		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책참여자	노무현대통령, 열린우리당, 한나라당	-	-	수도이전반대 국민연합
	주변적 정책참여자	건설교통부, 법무부, 행정중심복합도시건설 추진위원회, 충청남도	-	서울특별시	수도분할반대 범국민 운동본부

본 시기에 있어서 촉발기제는 2005년 11월 24일 헌법재판소가 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 대해 각하판결을 내린 사항이다.

2004년 10월 21일 헌법재판소가 「신행정수도 건설을 위한 특별조치법」에 대해 위헌판결을 내리자, 곧바로 노무현대통령은 신행정수도는 불가하게 되었지만 최소한의 지역균형발전을 위한 신행정수도후속대책을 지시하게 된다. 이는 현 수도를 유지한 채 일부 행정부처를 이전시켜 지역균형발전을 제고하겠다는 행정중심복합도시로 구체화된다. 이에 대해 2005년 2월 23일 여당인 열린우리당과 야당인 한나라당은 12부 4처 2청 등을 이전범위로 합의하는 등 나름대로 협조적인 분위기를 나타냈다. 하지만 2005년 6월 15일에 수도이전반대국민연합이 실질적인 천도라는 점을 강조하면서 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 대해 헌법소원을 제기하기에 이른다. 이에 대해 건설교통부는 수도를 이전하는 사항이 아닌 만큼 합헌이라는 의견서를 제출(2005.7.18, 9.26)하게 되고, 법무부 또한 법적으로 문제가 없다며 합헌의견서를 제출(2005.7.21)하게 된다. 또한 행정중심복합도시건설추진위원회에서도 합헌의견서를 제출(2005.7.18)하게 된다. 충청남도 역시 행정기관만의 이전은 전혀 문제가 될 것이 없다는 의견서를 제출(2005.8.12)하게 되고, 열린우리당 의원 144명도 최소한의 지역균형발전과 행정부의 재량권차원에서 문제가 없다는 합헌의견서를 현재에 제출(2010.10.19)하게 된다.

이러한 이전옹호연합의 파상공세에 낮은 수준이나마 유지옹호연합도 대응을 하게 되는데, 서울특별시는 수도분할로 인한 비효율성 등의 의견을 내세우며 위헌의견서를 제출(2005.7.18)하였고, 아울러, 위헌찬성을 위한 수도분할반대범국민운동본부도 출범(2005.4.13)

을 하는 등 나름대로 대응을 하게 된다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

결국 최소한의 지역균형발전 등을 내세운 이전옹호연합과 수도권화로 인한 비효율성 등을 내세운 유지옹호연합사이의 상호작용 속에서 2005년 11월 24일 헌법재판소는 수도권이 아닌 행정부처를 이전시키는 것은 판결의 대상이 될 수 없다는 각하판결을 내림으로써 이전 옹호연합의 손을 들어주게 된다. 결국, 특별법은 사실상 합헌판결(각하 7명, 위헌 2명)을 받게 된 것이다.

한편, 본 시기에 있어서 촉발기제가 도래하게 되는 과정을 살펴보면, 수도권이라는 쟁점이 사라진 채 행정부처만을 이전시키는 문제에 대해 위헌소송을 제기하였다는 점에서, 지역균형발전과 행정부의 재량권이라는 명분으로 강하게 압박을 하였던 이전옹호연합에 대해 서울특별시 등 유지옹호연합은 상대적으로 이전시기보다 소극적으로 대응을 하였으며, 이는 균형적이고 치열한 상호작용이라기보다는 무게중심이 이전옹호연합에 다소 실리는 행태를 보인 것이다. 어쨌든, 본 시기의 촉발기제로 인해 기본성격, 법률, 조직, 그리고 예산측면은 거의 변화가 없게 된 것이다.

(2) 1차 유지기 정책변동 유형 분석

① 기본성격

1차 유지기의 기본성격은 '적응적'이라고 할 수 있다. 2005년 11월 24일 헌법재판소는 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 대해 합헌판결을 내림으로써, 노무현정부는 행정중심복합도시 건설을 지속적으로 유지할 수 있게 됐다. 즉, 수정기에서 1차 유지기로 진행되는 과정에서 법률·조직·예산측면 등에 대한 높은 수준의 의도적 변화 없이 그대로 적응해가는 연착륙이라고 할 수 있는 것이다.

② 법률 및 예산측면

1차 유지기의 법률 및 예산측면을 살펴보면, 특별법에 대한 현재의 각하판결, 즉 사실상의 합헌판결로 인해 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」과 정부부담 건설비용 기준 소요재원 책정액 '8조 5천억원'이 이전시기와 마찬가지로 유지하게 된다.

다만, 본 사항은 차후 이명박정부의 행복도시 수정안 발표에 따라 조정의 위기에 직면하게 된다.

③ 조직측면

헌법재판소의 각하판결로 인해 수정기의 행정중심복합도시건설추진위원회가 1차 유지기

에도 존속하는 결과를 가져왔는데, 다만 추진위원회를 보다 더 효율적으로 지원하기 위해 추진위원회의 추진단과 실무기구를 확장 개편하여 2006년 1월 1일 '행정중심복합도시건설청'을 공식 출범시키게 된다. 건설청은 4본부 1단 15팀 1소로 구성된 실무기구로 행복도시가 완전히 마무리되는 2030년까지 유지되는 한시적 조직이다(행정중심복합도시건설청 <<http://www.macc.go.kr>>). 다만, 본 조직 역시 이명박정부가 행정부처 이전 백지화 등을 포함하는 행복도시 수정안을 발표함에 따라 조정의 위기에 직면하게 된다.

④ 유형도출

지금까지 조명한 1차 유지기의 부문별 분석결과를 살펴보면, 기본성격은 적응적이며, 이전시기와 비교하여 법률·조직·예산측면에서 거의 변화가 없었다는 점에서, 정책유지라고 할 수 있다. 아울러, 현재의 합헌판결 직후, 경기도는 “이번 판결을 계기로 행정중심복합도시와 관련한 논란을 종결하고 수도권과 지방이 상생 발전해 나가야 한다”고 밝혔고, 서울특별시는 성명을 통해 “헌법재판소의 결정으로 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』의 위헌여부에 대한 논란은 종결된 것으로 보이지만 특별법 자체가 위헌이 아니라고 해도 수도권할은 결코 좋은 정책이 아니라고 본다. 그렇지만 현재판결은 존중한다”는 뜻을 표명했다(국정브리핑, 2005.11.24). 물론 이들의 내심은 2006년 6월 지방선거당시에 한나라당 출신 경기, 인천, 서울 광역자치단체장후보들 간의 '수도권협의회' 설치와 '대수도론' 주창으로 드러나게 되지만, 행정중심복합도시 건설에 반대 입장에서 있던 서울시 등이 현재의 결정을 일단은 겸허히 수용하겠다는 입장을 피력하며 대체적으로 순응하는 모습을 보인 것이다.

<표 6> 현재 합헌판결 직후 순응도에 대한 설문조사⁸⁾

서울특별시의회 의원				
← 불응지향		순응지향 →		
1	2	3	4	5
3명	2명	2명	10명	3명
<input type="checkbox"/> N=20 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값(Mean) : 3.40 <input type="checkbox"/> 최빈값(Mode) : 4.0 <input type="checkbox"/> 중앙값(Median) : 4.0				

8) 본 설문조사는 2005년 11월 25일부터 30일까지 당시 서울특별시 및 경기도의회 의원 20명씩, 총 40명을 대상으로 실시한 것이며, 직접방문 또는 우편 등을 통해 이루어 졌다. 여타사항은 본인들의 요구에 따라 미공개로 하고자 한다. 분석표의 3은 보통값이며, 3을 미만한 값은 불응에 근접한 것이며, 3을 초과한 값은 순응에 가까운 것을 의미한다. 한편, 이들 40명은 이전기(2003.07.01 설문조사)와 수정기(2005.07.01 설문조사)에 행정부처를 이전하는 것에 대해 모두 불응을 했던 표본이다.

경기도의회 의원				
← 불응지향		순응지향 →		
1	2	3	4	5
1명	2명	4명	8명	5명
<input type="checkbox"/> N=20 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값(Mean) : 3.70 <input type="checkbox"/> 최빈값(Mode) : 4.0 <input type="checkbox"/> 중앙값(Median) : 4.0				
총 합				
<input type="checkbox"/> N=40 <input type="checkbox"/> 보통값 : 3 <input type="checkbox"/> 평균값(Mean) : 3.55 <input type="checkbox"/> 최빈값(Mode) : 4.0 <input type="checkbox"/> 중앙값(Median) : 4.0				

이러한 사항을 좀 더 객관화시키기 위해 현재의 합헌판결 직후 이해당사자인 서울특별시 및 경기도의회 의원들에게 합헌판결에 대한 순응도를 설문조사한 결과, 서울특별시의회에서는 3.40(최빈값 : 4.0, 중앙값 : 4.0)을 나타내 순응에 다소 근접했으며, 경기도의회에서는 3.70(최빈값 : 4.0, 중앙값 : 4.0)을 나타내어 서울특별시의회보다 더 높은 순응도를 보였는데, 이는 서울특별시가 수도로서 좀 더 이해당사자에 가깝다는 점에서 순응도가 상대적으로 낮아진 것으로 분석된다. 어쨌든, 종합 평균값이 3.55(최빈값 : 4.0, 중앙값 : 4.0)로 나타나서, 전체적으로 불응보다는 순응에 좀 더 가까운 행태를 보인 것이다(〈표 6〉 참조). 이러한 결과는 수도이전이라는 높은 수준의 쟁점에서 벗어나 행정부처만의 이전이라는 데에서 그 요인을 찾을 수 있을 것이다.

결국, 1차 유지기의 정책변동 유형은 종합적으로 '순응형 정책유지'를 나타냈다고 볼 수 있는 것이다.

4) 2차 유지기 정책변동 유형 분석

(1) 촉발기제에 도달하기까지의 상호작용

〈표 7〉 참여자의 구성체계

구 분		이전옹호연합		유지옹호연합	
		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
참여자의 중요성 여부	핵심적 정책참여자	민주당, 친박계	-	이명박대통령, 정운찬총리, 세종시민관 합동위원회, 친이계	-

구 분		이전옹호연합		유지옹호연합	
		공식성 여부		공식성 여부	
		공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자	공식적 정책참여자	비공식적 정책참여자
	주변적 정책참여자	자유선진당	진보 시민단체	-	보수 시민단체

본 시기에 있어서 촉발기제는 2010년 6월 29일 이명박정부가 만든 수정안을 국회 본회의에서 부결하게 된 사항이다.

2005년 11월 24일 헌법재판소가 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」에 대해 각하판결을 내린 이후, 2007년 7월에 행복도시 기공식이 열리는 등 본 사항에 대해서 한동안 별다른 갈등이 없었다. 하지만 2008년 2월 이명박대통령이 집권하고 1년 6개월여 지난 2009년 9월 29일 신임 정운찬총리가 취임식에서 자족기능을 갖추지 못한 행복도시는 비효율적이며, 문제해결을 위해 명예를 걸겠다는 발언을 하면서 잠재되어 있던 갈등이 수면위로 나타나기에 이른다. 이에 대해 2009년 9월 30일 제1야당인 민주당은 정운찬총리의 발언을 강하게 비판하며, 취임인사 방문을 거절하기에 이른다. 즉, 여야합의로 만들어진 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」을 정면으로 부정하는 행위에 대해 만날 가치도 없다는 논리를 펼치게 된 것이다. 아울러, 친박계와 대전·충남에 기반을 두고 있는 자유선진당 역시 같은 입장을 취하게 된다.

하지만, 이러한 반대주장에도 불구하고 2009년 11월 4일 정운찬총리는 이명박대통령에게 내년 기회회견을 통해 행복도시 수정안과 이를 위한 세종시민관합동위원회 신설계획을 밝혔으며, 이대통령의 재가를 얻어 16일 민간위원 16명과 정부위원 7명으로 구성된 민관합동 위원회를 만들게 된다. 본 위원회는 2009년 11월 16일부터 2010년 1월 8일까지 8차례에 걸친 전체회의를 통해 행복도시를 수정하는 방향으로 전개해 나갔다. 이렇게 위원회가 활동하는 과정 속에서, 이명박대통령은 11월 27일 '대통령과의 대화'를 통해 지난 대통령 후보시절 행복도시문제를 원안대로 추진하겠다는 뜻을 밝힌 것에 대해 공식 사과하며 향후 수정안을 고수하겠다는 입장을 분명히 밝히기에 이른다. 이에 대해 민주당은 지난 대통령 선거과정에서 사실상 행복도시를 추진할 계획이 없었음에도 불구하고 대통령에 당선되기 위해 10여 차례에 걸쳐 거짓말을 했으며, 맹비난을 하였고 전방위적 대응으로 이어갈 것을 밝혔다.

이러한 상황에서 시민단체도 일정부분 입장을 표명했는데, 분권균형발전전국회의, 지방분권국민운동, 수도권과밀반대전국연대 등 진보시민단체는 행복도시를 수정하는 것은 균형발전 및 분권정책을 백지화하는 것으로 문제가 많으며, 이를 위한 공동선언문을 결의

(2009.12.23)하기도 하였다. 반면, 국민운동본부, 자유주의진보연합 등 보수시민단체는 수정안이 담아야 할 비전을 발표하고 수정안을 확정 짓는 것이 충청도민을 위한 일이라고 주장하며, 정부의 결단을 촉구(2009.12.28)했다(연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>).

결국, 지역균형발전 등을 내세운 이전옹호연합과 수도권화로 인한 비효율성 등을 내세운 유지옹호연합사이의 상호작용 속에서, 2009년 12월 7일 이명박정부는 민관합동위원회에 행정부처 이전 백지화를 위한 초안을 전달하였고, 이러한 사항 등을 근거로 위원회는 수정안을 만들어 조율한 후 2010년 1월 6일 공동위원장이인 정운찬총리가 대통령에게 보고하게 된다. 이후 수정안에 대한 최종 조율을 위해 공식발표 하루 전인 10일 총리공관에서 당정청 협의의 거쳐, 11일 행복도시에 대한 공식 수정안(최종안)을 발표하게 된다.⁹⁾ 기본적으로 수정안은 행정부처의 이전 백지화와 입주기업·대학 등에 대한 인센티브 제공 등을 통해 교육과학 중심경제도시건설을 지향하고 있는 내용으로서, 16조 5천억원을 투자하여 2020년까지 도시를 집중개발하고, 이를 통해 산업·대학·연구기능으로 전환하려는 것이다.

이러한 수정안 발표에 대해 한나라당의 친이계는 수도권화로 인한 비효율성 등을 최소화할 수 있는 최적의 대안이라고 환영한 반면, 친박계는 국민에 대한 약속을 저버린 배신행위로 정치에 대한 신뢰만 떨어뜨렸다고며 원안추진을 촉구하였다. 민주당 역시 지역균형발전과 국민에 대한 약속 등을 내세우며 수정안 반대입장을 분명히 했다.

이러한 상황에서 한나라당이 6.2지방선거에서 패배함에 따라, 6월 14일 이명박대통령은 국회가 이번 회기에 수정안을 표결처리해 주길 바라며, 표결로 내린 결정을 존중할 것이라는 승부수를 걸게 된다. 그러나 현실적으로 민주당과 친박계 등이 반대하는 입장에서 수정안의 부결은 기정사실화된 것이다. 실제로, 6월 22일 국회 국토해양위에서 열린 전체회의에서 수정안을 담은 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 전부개정법률안 등이 부결되었으며, 부결된 안건을 다시 본회의에 부의한 결과 역시 가결되지 못하여 수정안은 백지화 된 것이다(2010.06.29).

한편, 본 시기에 있어서 촉발기제가 도래하게 되는 과정을 살펴보면, 민주당, 한나라당의 친박계 등의 이전옹호연합과 이명박정부, 한나라당의 친이계 등의 유지옹호연합 사이에 치열한 상호작용이 진행되는 등 한나라당 내에서도 극한 대립이 표출되는 과정이었다는 점에서,

9) 내용체계상 수정안 발표를 2차 수정기의 촉발기제로 설정하여 또 다른 시기로 나누는 것이 설득력이 있지만, 본 수정안 발표로 인해 제 측정변수, 특히 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 전부개정법률안이 시행되지 않았다는 점에서, 전술한 결정적인 촉발기제는 아니라는 것, 타 시기는 촉발기제로 인해 제 측정변수가 집행되었으나 본 시기의 경우는 구상만 했다는 점에서 균형이 맞지 않는다는 것, 그리고 이에 따라 시기 간 논리적이고 일관된 연계에 한계가 왔다는 것 등을 고려하여 새로운 시기를 추구하는 것은 차후과제로 남겨두고 이십지만 보류했다.

이전시기보다는 상호작용의 정도가 높은 수준이었다고 할 수 있다. 어쨌든, 본 시기의 촉발 기제로 인해 기본성격, 법률, 조직, 그리고 예산측면에 거의 변화 없이 행복도시는 유지가 된 것이다.

(2) 2차 유지기 정책변동 유형 분석

① 기본성격

2차 유지기의 기본성격은 '적응적'이라고 할 수 있다. 국회 본회의에서 수정안을 담은 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 전부개정법률안이 부결됨에 따라 행정중심복합도시 건설을 지속적으로 유지할 수 있게 된 것이다. 즉, 1차 유지기에서 2차 유지기로 진행되는 과정에서 법률·조직·예산측면 등에 대한 높은 수준의 의도적 변화 없이 적응해가는 연속적 행태를 다시 보여주고 있는 것이다.

② 법률·조직·예산측면

2차 유지기의 법률·조직·예산측면을 살펴보면, 수정안 부결에 따라 본 측면에 있어서 1차 유지기와 마찬가지로 큰 변동 없이 유지하게 되는데, 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」과 정부부담 건설비용 기준 소요재원 책정액 '8조 5천억원', 그리고 '행정중심복합도시건설추진위원회'와 이를 지원하기 위한 '행정중심복합도시건설청'이 이전시기와 마찬가지로 유지하게 된다.¹⁰⁾

다만, 수정안 부결 이후 원안+알파(a)를 둘러싸고 일정부분 조정의 가능성이 있을 수는 있다는 점에서, 본 측면들에 있어서 차후 다소나마 변화의 가능성을 내포하고 있는 것이다.

③ 유형도출

지금까지 조명한 2차 유지기의 부문별 분석결과를 살펴보면, 기본성격은 적응적이며, 이전시기와 비교하여 법률·조직·예산측면에서는 거의 변화가 없었다는 점에서, 정책유지라고 할 수 있는 것이다. 아울러, 국회의 수정안 부결 직후 이명박정부는 안타까운 일이지만 국회의 결정을 존중한다는 뜻을 밝혔다. 일례로, 2010년 6월 30일 대국민담화에서 정운찬총리는 "원안대로라면 대통령은 서울에, 총리와 장관들은 충청권으로 나뉘게 되고, 급박한 국가적 현안이 발생했을 때 의사결정이 늦어져 위기 수습이 어려울 수도 있다고 지적하면서도 국

10) 이러한 법률·조직·예산측면에 따라 9부 2처 2청이 이전하게 되었는데, 원래 행복도시로 이전 예정인 행정부처는 12부 4처 2청이었으나 이명박정부가 집권하면서 정부조직개편으로 인해 9부 2처 2청이 된 것이다.

회의 결정이 내려진 만큼 더 이상의 국론분열은 안 된다며 안타깝지만 원안대로 행정중심복합도시를 만드는데 최선을 다하겠다”고 밝혔다(KTV<<http://www.ktv.go.kr>>).

결국, 종합적으로 2차 유지기의 정책변동 유형은 1차 유지기와 마찬가지로 ‘순응형 정책유지’를 나타냈다고 볼 수 있는 것이다.

3. 분석의 종합

수정된 Hogwood & Peters의 이론을 적용하여 시기별 신행정수도건설정책의 변동 유형을 분석한 결과, <표 8>과 같은 내용이 도출되었다.

먼저, 이전기에서 기본성격은 의도적, 법률측면은 『신행정수도의 건설을 위한 특별조치법』 제정, 조직측면은 신행정수도건설추진위원회 신설, 예산측면은 정부부담 건설비용 기준 11조 2천 8백억원을 새롭게 조성하는 것으로 되어 있고, 과거 박정희정부의 수도이전정책을 일정부분 참고했다는 점에서, 반복형 정책혁신의 유형을 나타냈다. 아울러, 이러한 유형을 결정하는 촉발기제는 노무현 대선후보의 충청권으로 이전 공약이었으며, 촉발기제에 도달하기까지의 상호작용의 정도는 별 다른 저항 없이 추진되었다는 점에서 낮은 수준이었다. 결과적으로, 본 시기의 기능은 행정부처 기준 18부 4처 3청 등 대부분의 기관이 이전한다는 점에서, 높은 수준의 행정기능을 나타내는 시기라고 할 수 있는 것이다.

수정기에서 기본성격은 의도적, 법률측면은 『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 제정, 조직측면은 행정중심복합도시건설추진위원회로 개편, 예산측면은 정부부담 건설비용 기준 8조 5천억원으로 조정하여 일부부처를 이전백지화했다는 점에서, 부분종결형 정책승계의 유형을 나타냈다. 아울러, 이러한 유형을 결정하는 촉발기제는 특별조치법에 대한 헌법재판소의 위헌판결이었으며, 상호작용의 정도는 상대적으로 높은 수준이었다. 결과적으로 본 시기의 기능은 기존의 18부 4처 3청 중에서 12부 4처 2청만이 이전한다는 점에서, 중간 수준의 행정기능을 나타내는 시기라고 할 수 있는 것이다.

<표 8> 신행정수도건설정책의 변동 유형 분석결과¹¹⁾

구 분	이전기	수정기	1차 유지기	2차 유지기
촉발기제	노무현 대선후보의 충청권 이전 공약	특별조치법에 대한 헌법재판소 위헌판결	특별법에 대한 헌법재판소 각하판결	수정안 국회 본회의 부결

11) 낮은 수준, 중간 수준, 높은 수준은 시기별 상대적 개념에 근거한 것이다.

구 분	이전기	수정기	1차 유지기	2차 유지기
기본성격	의도적 성격	의도적 성격	적응적 성격	적응적 성격
법률측면	「신행정수도의 건설을 위한 특별조치법」제정	「행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법」제정	「행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법」유지	전부개정 없이 「행정중심복합 도시 건설을 위한 특별법」유지
조직측면	신행정수도건설 추진위원회 신설	행정중심복합도시 건설추진위원회로 개편	행정중심복합도시 건설추진위원회 유지	행정중심복합도시 건설추진위원회 유지
예산측면	정부부담 건설비용 기준 11조 2천 8백억원 새롭게 조성	정부부담 건설비용 기준 8조 5천억원으로 조정	정부부담 건설비용 기준 8조 5천억원 유지	정부부담 건설비용 기준 8조 5천억원 유지
유형	반복형 정책혁신	부분종결형 정책승계	순응형 정책유지	순응형 정책유지
촉발기제에 도달하기까지의 핵심적 참여자	민주당 대선후보 노무현	노무현대통령, 대선후보 이회창, 헌법소원 대리인단, 수도이전반대 범국민운동본부	노무현대통령, 열린우리당, 한나라당, 수도이전반대 국민연합	민주당, 친박계, 이명박대통령, 정운찬총리, 세종시민관 합동위원회, 친이계
촉발기제에 도달하기까지의 상호작용의 정도	낮은 수준	높은 수준	중간 수준	높은 수준
지배집단의 범위	노무현대통령 당선 및 집권기	노무현대통령 집권기	노무현·이명박 대통령 집권기	이명박대통령 집권기
기능	높은 수준의 행정기능	중간 수준의 행정기능	중간 수준의 행정기능	중간 수준의 행정기능

1차 유지기에서 기본성격은 적응적, 법률측면은 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 유지, 조직측면은 행정중심복합도시건설추진위원회 유지, 예산측면은 8조 5천억원을 유지하였고, 촉발기제에 대해 순응을 나타냈다는 점에서, 순응형 정책유지의 유형을 보였다. 아울러, 이러한 유형을 결정하는 촉발기제는 특별법에 대한 헌법재판소의 각하판결이었으며, 상호작용의 정도는 상대적으로 중간 수준이었다. 결과적으로 본 시기의 기능은 기존의 12부 4처 2청을 조직개편에 따라 9부 2처 2청으로 이전시킨다는 점에서, 중간 수준의 행정기능을 나타내는 시기라고 할 수 있는 것이다.

마지막으로, 2차 유지기에서는 1차 유지기와 마찬가지로 기본성격은 적응적, 법률측면은

『행정중심복합도시 건설을 위한 특별법』 유지, 조직측면은 행정중심복합도시건설추진위원회 유지, 예산측면은 8조 5천억원을 유지하였고, 촉발기제에 대해 순응을 나타냈다는 점에서, 역시 순응형 정책유지의 유형을 보였다. 아울러, 이러한 유형을 결정하는 촉발기제는 수정안의 국회 본회의의 부결이며, 상호작용의 정도는 한나라당 내에서도 내분이 있었다는 점 등에서 상대적으로 높은 수준이었다. 결과적으로 본 시기의 기능은 기존의 9부 2처 2청이 이전된다는 점에서, 역시 중간 수준의 행정기능을 나타내는 시기라고 할 수 있는 것이다.

IV. 결 론(시사점)

전술한 바와 같이 수정된 Hogwood & Peters의 이론을 신행정수도건설정책에 적용하여 변동에 관한 유형을 시기별로 분석한 결과, 반복형 정책혁신, 부분종결형 정책승계, 순응형 정책유지, 그리고 순응형 정책유지로 나타났다. 이러한 분석과정에서 일정부분 시사점도 도출되었는데, 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, Hogwood & Peters의 이론에서 말하는 연구결과가 반드시 맞는 것은 아니라는 것이다.

먼저, 정책혁신은 정책유지로 이어지고, 이는 정책승계 또는 정책종결로 귀착되며, 정책승계는 다시 환경의 변화에 따라 정책유지가 되는 역동성을 띠게 된다고 했는데, 본 사례의 경우, 시기별로 정책혁신이 정책승계, 정책유지, 그리고 다시 정책유지로 이어졌다는 점에서, 반드시 전술한 이론에 합치되는 것은 아니라는 것이다. 그리고 정책변동 유형을 결정짓게 하는 것은 비공식적 정책참여자보다는 공식적 정책참여자가 압도적이라는 것인데, 수정기의 경우 헌법소원 대리인단 등 비공식적 정책참여자가 촉발기제인 『신행정수도 건설을 위한 특별조치법』에 대한 위헌판결을 이끌어 내어 기본성격, 법률·조직·예산측면 등에 변화가 오게 하여, 이를 통해 신행정수도 건설을 좌절시켰다는 점에서, 반드시 공식적 정책참여자가 정책변동 유형을 결정짓게 한다는 주장은 전술한 이론과 합치되는 것은 아니라는 것이다. 또한 최고관리자가 원하는 정책변동 유형을 이루기 위해서는 정권후반기보다는 전반기가 유리하다는 것인데, 노무현정권의 경우는 정권전반기에 본인이 원하는 정책혁신을 이루었으나, 이명박정부는 본인의 의견과 반하는 정책유지가 이루어졌다는 점에서, 본 사항 역시 Hogwood & Peters의 이론에서 나타나는 연구결과와 합치된다고는 할 수 없는 것이다.

반면, 정책변동 유형의 제 측정변수는 공식적 조직에 의해 결정된 공식적 법률, 조직, 예산 등이라는 것인데, 본 사례의 모든 시기에서 공식적 조직인 국회와 정부 등에서 법률측면 등을

결정하였다는 점에서, Hogwood & Peters의 이론과 합치된다고 할 수 있는 것이다. 그리고 정책변동 유형의 제 측정변수는 고안단계에 머무르지 않고 집행단계까지 이른다는 것인데, 이 또한 수정기 등 모든 시기에서 제 측정변수가 정책형성에만 머무르지 않고 실질적으로 집행이 되었다는 점에서, 전술한 이론과 합치된다고 할 수 있는 것이다. 즉, 모든 시기에서 법률이 시행되고, 이를 근거로 조직이 신설, 조정 및 유지되며, 예산이 책정 및 집행된 것이다.

둘째, 정책과정의 성격은 지배집단의 교체에 따라 극명하게 차이가 난다는 점이다.

즉, 본 사례에서도 나타나듯이, 이전기와 수정기의 시작점인 촉발기제가 도래되는 과정은 노무현정부가 집권하고 있었다는 점에서, 기본적으로 행정부처를 연기·공주로 이전시켜 지역균형발전 등을 제고하려고 했으며, 2차 유지기의 시작점인 촉발기제가 도래되는 과정은 이명박정부가 집권하고 있었다는 점에서, 이전으로 인한 비효율성 등을 제거하기 위해 행정부처 이전자체를 백지화시키려고 했던 것이다. 따라서 지배집단의 교체는 정책과정의 성격에 주요한 변수로 작용하고 있다는 점을 다시 한번 입증하고 있는 것이다.

셋째, 정책변동의 유형에 가장 중요하게 영향을 미치는 변수는 촉발기제였으며, 그 다음으로는 법률측면이었다는 점이다.

즉, 이전기 등 본 사례에서 나타난 네 시기 모두 국면을 결정적으로 전환시키는 촉발기제에 의해 법률이 제·개정 및 유지되었으며, 이에 따라 조직 및 예산측면 등도 수반되는 행태를 보인 것이다. 다시 말해서, 촉발기제 및 법률측면에 따라 해당시기의 정책변동 유형이 결정되었다는 것이다.

넷째, 시기별로 나타나는 정책변동 유형과정은 일정부분 일관성이 있다는 점이다.

즉, 신행정수도건설정책의 변동과정은 여타 사회현상과 마찬가지로 높은 수준의 복잡성을 내포하지만, 일정한 촉발기제에 의해 경계를 명확히 해주고 있으며, 이를 통해 시기별 정체성을 나타내주고 있다는 점에서, 교통질서의 역할을 수행하고 있는 것이다.

다섯째, 제도적으로 구속력 있는 결정은 새로운 정책변동 유형을 방지하는 역할을 할 수 있다는 점이다.

즉, 이명박정부는 행정부처의 분할로 인한 비효율성 등을 주장하며 공주·연기지역으로의 행정부처 이전을 백지화하려고 했으나 헌법기관인 국회의 다수결 표결로 인해 부결되어 1차 유지기의 내용이 그대로 이어진 것이다. 다시 말해서, 대통령의 강력한 의지에도 불구하고 국회결정은 제도적 구속력을 갖는 것이라는 점에서, 높은 수준의 영향력을 지녔다고 볼 수 있는 것이다.

한편, 본 연구는 정책변동 유형의 결과에 근거해서 일정부분 시사점을 조명했는데, 이를 신행정수도건설정책이라는 제한된 사례로만 고찰했다는 점에서, 일반화에 한계를 가져왔다고 판단된다.

【참고문헌】

- 김영평·송하중(2006), 『정책성공과 실패의 대위법』, 나남출판
- 김정완(2006), “신행정도시 건설에 대한 공공선택론적 분석”, 한국정책과학학회보, 10(4).
- 김형렬(2002), 『정책론』, 법문사.
- 노화준(2003), 『정책학원론』, 박영사.
- 박해룡(1990), “정책변동에 관한 연구”, 대구경북행정학회보, 2.
- 송광태(2007), “신행정수도 건설의 쟁점과 타당성 분석”, 도시행정학보, 17(1).
- 안형기·양승일(2006), “신행정수도 건설정책과정의 이론적 해석 : Hogwood & Peters의 정책 동태론의 관점”, 한국지역개발학회지, 18(3).
- 양승일(2009), “장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과과정의 역동성 분석 : 서울추모공원건립정책을 중심으로”, 한국행정학보, 43(1).
- 양승일·한종희(2008), “정책대상조직에 의한 교육복지정책의 변동 분석 : 노무현정부의 사학정책을 중심으로”, 한국조직학회보, 5(1).
- 양승일·신범순(2006), “정책과정과 현실사이의 정책오차 분석 : 보조연기자(extra)에 대한 사회 보험제도를 중심으로”, 정부학연구, 12(1).
- 유훈(2002), 『정책학원론』, 법문사.
- 이춘기(2007), “신행정수도 이전에 따른 쟁점 및 과제”, 도시행정학보, 17(1).
- 정정길(2000), 『정책학원론』, 대명출판사.
- 정정길·최종원·유시원·정준금(2005), 『정책학원론』, 대명출판사.
- Hall, P. A.(1993), “Policy Paradigms, Social Learning and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25(3).
- Hofferbert, R.(1974), *The Study of Public Policy*, Indianapolis : Bobbs-Merrill.
- Hogwood, B. & Peters, B. G.(1983), *policy Dynamics*, New York : St. Mar-tin’s Press.
- Kingdon, J. W.(1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston : Little, Brown and Co.
- Mucciaroni, G.(1995), *Reversals of Fortune : Public Policy and Private Interests*, Washington D. C. : Brookings Institution.
- Rose, R.(1976), *The Dynamics of Public Policy*, Beverly Hills : Sage Publish.
- Sabatier, P. A.(1988), “An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein”, *Policy Sciences*, 21.

신행정수도후속대책위원회(2005), 『2004년도 신행정수도 건설추진 백서』
행정중심복합도시건설추진위원회(2005), 『2004-2005 신행정수도 후속대책 백서』

국정브리핑, 2005.01.24, 2005.11.24.

부산일보, 2005.02.25.

세계일보, 2005.06.15.

중앙일보, 2004.10.21.

한겨레신문, 2005.01.30.

건설교통부<<http://www.moct.go.kr>>

네이버 백과사전<<http://100.naver.com>>

세종시민관합동위원회<<http://www.sejongcity.or.kr>>

연합뉴스<<http://www.yonhapnews.co.kr>>

조선일보<<http://www.chosun.com>>

KTV<<http://www.ktv.go.kr>>

한겨레신문<<http://www.hani.co.kr>>

행정중심복합도시건설추진위원회·행정중심복합도시건설청<<http://www.macc.go.kr>>

