

# 경로의존성 관점에서 본 세종시정책의 변동과정에 관한 연구\*

## A Study on the Policy Change of Sejong City Construction from a Path Dependency Perspective

김진수\*\* · 서순탁\*\*\*  
Kim, Jin Soo · Suh, Soon Tak

### Abstract

This paper analyzed the limitation of policy change of Sejong City Construction in perspective of path dependency, the core logic of historical institutionalism. Path dependency means that prior institution continues to affect next policy change or to regulate it. Path dependency is useful methodology to analyze how Sejong City Construction Policy pushed ahead by Roh Moo-hyun Administration affected it of Lee Myung-bak Administration. In characteristics of path dependency, the Administrative Capital Relocation Policy failed because of lock-in of the institution through the 600 year of the Capital Seoul's history. The Sejong City Construction Policy of Education-Science based City(under amended Sejong City Construction Policy) failed because prior policy affected it. In types of path dependency, the Administrative Capital Relocation Policy was failure of policy change through the increasing returns, and the Sejong City Construction Policy of Multifunctional Administrative City(under Sejong City Construction Policy) was success of modified policy change through the reactive sequences. The amended Sejong City Construction Policy was also failure of policy change through the increasing returns.

키 워 드 · 경로의존성, 정책변동, 역사적 제도주의, 수확체증, 중대한 전환점, 정책행위자의 상호작용  
Keywords · Path Dependency, Policy Change, Historical Institutionalism, Increasing Returns, Critical Junctures, Interaction of Policy Actors

### I. 연구의 배경 및 목적

2002년 대선에서 행정수도의 충청권 이전을 공약으로 내세운 노무현 후보가 대통령에 당선되면서 행정수도의 충청권 이전이 정책화되었다. 하지만 2004년 10월 헌법재판소는 “대한민국의 수도가 서울이라는 사실은 관습헌법”이라는 논리로 행정수도 정책에 대해 위헌판결을 내렸다. 이에 노무현정부는

2004년 11월 후속대책위원회를 통해 행정부처만 옮기는 방안을 모색하였으며, 국회는 2005년 3월 행정중심복합도시건설특별법을 통과시켜 노무현정부는 행정수도 정책의 변형된 정책인 세종시 정책을 추진해 왔었다.

2008년에 집권한 이명박 대통령은 대통령에 당선된 후 세종시 건설의 성격을 행정중심복합도시에서 교육과학중심도시로 바꾸고 중앙부처는 이전하

\* 본 논문은 주저자의 박사학위논문(2013.8)을 기반으로 작성한 것임

\*\* 국민대통합위원회 정책평가부 사무관 (주저자: jinwisdom77@naver.com)

\*\*\* 서울시립대학교 도시행정학과 교수 (교신저자: stsuh@uos.ac.kr)

지 않는, 이른바 “세종시 수정안 정책”을 정책적 이슈로 제기하였다. 하지만 충청권을 중심으로 한 비수도권에서는 수도권 과밀화와 지방 황폐화를 조장하는 세종시 수정안 정책을 당장 철폐하라는 여론이 들끓기 시작하였다. 세종시 수정안 정책에 대한 갈등은 국론분열의 양상까지 보였다.

결국 이명박정부의 세종시 수정안 정책은 국회 부결로 무산되었는데 이는 한번 제도화된 정책(세종시 정책)이 다른 정책(세종시 수정안 정책)으로 변동되는 것이 얼마나 어려운지를 단적으로 보여주는 사례라고 할 수 있다. 이런 정책변동의 제약은 행정수도 정책과정에서도 그대로 나타났었다. 본 연구는 이와 같이 노무현정부와 이명박정부가 각각 행정수도 정책과 세종시 수정안 정책을 추진하였지만 정책이 왜 안정적으로 추진되지 못하고 종결되었는가에 대한 질문에서 출발하게 된다.

이런 연구질문에 대한 해답을 찾기 위해 본 연구에서는 세종시 정책변동과정을 역사적 제도주의의 핵심논리인 경로의존성(path dependency)을 통해 살펴봄으로서 세종시 정책변동의 제약요인을 분석하고자 한다. 경로의존성이란 선행적으로 만들어진 제도가 이후의 정책적 행위에 지속적으로 영향을 미치거나 그 행위를 규제하는 것을 의미하는데, 본 연구에서 경로의존성이라는 연구방법을 적용할 수 있는 이유는 노무현정부와 이명박정부에서 각각 행정수도 정책 및 세종시 수정안 정책을 추진하였지만 그 변동은 좀처럼 이루어지지 않았기 때문이다.

특히 본 연구에서는 세종시 정책변동과정에서 나타난 경로의존성의 특성, 유형, 요인을 살펴보고, 각 시기별 중대한 전환점(critical junctures)이 이후의 정책전개에 미친 영향도 분석하며, 두 정부의 경로의존성에서 나타난 공통점과 차이점도 도출하고자 한다.

## II. 이론적 논의 및 연구의 분석틀

### 1. 이론적 논의

#### 1) 경로의존성 개념

경로의존성(path dependency) 개념은 최근 행정학, 사회학, 문화인류학, 경영학 등 다양한 학문분야에서 주목받고 있다(박종화, 2011). 특히 정책 및 행정현상에 대한 신제도주의 접근방법의 두드러진 장점은 국가 내에서 정책 패턴의 지속성을 설명할 수 있다는 점이다(김선명, 2007).

신제도주의는 시대적 환경이 지속적으로 변화하지만 제도적 특성들이 변화되지 않는 이상, 정책패턴이 지속적으로 유지되는 것에 주목하고 있다. 특히, 경로의존적 과정 또는 체계는 기본적으로 결과는 과정의 역사로서 나타나는 것으로, 결과의 역사적 의존성(historical dependence)을 강조하는데 경로의존성이란 과거에 일어났던 일이나 사건이 앞으로의 일의 전개 방향을 제약한다는 의미이다(하연섭, 2006).

즉, 경로의존성이란 과거의 선택이 미래의 선택 범위를 제약하는 과정으로서, 개념적으로 초기의 선택이 이후의 선택범위를 제한하며, 의사결정을 시계열적으로 연결시키는 방식(North, 1990)으로서 결정적 계기가 되는 특정 시점까지의 변화궤적이 이후 시점의 궤적을 제약하는 현상을 의미한다(Kay, 2005).

경로의존성이 좁은 의미로 사용될 때는 사회현상이 일단 어떤 경로를 택하게 되면 다른 경로로 전환하는데 소요되는 비용이 시간이 지날수록 점점 더 커지게 되기 때문에 그 경로로부터 이탈하기가 더욱 어려워진다는 의미를 함께 가진다. 즉, 다른 대안적인 경로가 발견되었다 하더라도, 그리고 그 경로가 장기적으로 훨씬 더 효율적인 대안이었다

할지라도 초기의 선택을 뒤집기에는 너무 많은 비용이 들어가기 때문에 이미 선택한 경로로부터 벗어나기가 대단히 어렵다는 것이다. 경로의존을 이렇게 좁은 의미로 이해하는 경우 핵심적인 개념은 바로 자기강화의 과정(self-reinforcing process)으로도 표현된다(하연섭, 2004: 169~170).

2) 경로의존성 유형 및 요인

(1) 경로의존성 유형

경로의존성 유형은 <표 1>과 같이 자기강화적 전개(self-reinforcing sequences)와 반응적 전개(reactive sequences)로 나눌 수 있는데 특히 자기강화적 전개(self-reinforcing sequences)는 수확체증(increasing returns), 부정적 환류(negative feedback), 순환적 전개(cyclical processes)로 나눌 수 있다(Mahoney, 2000).

수확체증은 동일한 제도 또는 정책이 지속적으로 유지 또는 재생산되는 것을 의미한다. 경로의 선택과 유지는 서로 다른 논리에 의해 작동되기 때문에 중대국면에서 경로를 선택한 행위자가 사라져도 경로는 지속된다. 경로의 재생산 기제들은 주어진 패턴을 잠금(lock-in)하여 그것을 폐지하는 것을 매우 어렵게 만들고 궁극적으로는 경로의 재생산을 아주 효과적이게 만든다(Mahoney, 2000: 515).

부정적 환류는 경로가 전개되면서 균형화 과정이 작동되는 것을 의미한다. 일정기간 동안 경로에서 이탈한 흐름이 나타난 뒤에 부정적 환류 효과가 경로를 다시 균형으로 돌려놓는다(Bennett et al., 2006: 258).

순환적 전개(cyclical processes)는 두 대안들 사이에서 순환이 나타난다. 한 경로의 성공이 다른 경로를 지지하는 행위자들의 결집을 초래하기 때문이다. 낙태 찬성론자들과 낙태 반대론자들 사이의 밀고 당기기 싸움이 대표적인 예이다(Bennett et al., 2006: 258).

표 1. 경로의존성 유형  
Table 1. Types of Path Dependency

구분 Classification		내용 Description
자기 강화적 전개 Self- reinforcing sequences	수확체증 Increasing returns	동일한 제도 또는 정책이 지속적으로 유지 또는 재생산 Maintenance and reproduction of existing institutions and policies
	부정적 환류 Negative feedback	경로가 전개되면서 균형화 과정이 작동 Working of balancing procedure as the path unfolds
	순환적 전개 Cyclical processes	두 대안들 사이의 순환전개 Circulation between two alternatives
반응적 전개 Reactive sequences	복수의 사건들이 시간적 질서 하에서 필요충분조건으로 연결되어 하나의 경로를 형성 Formation of one path as plural events are connected under necessary and sufficient conditions	

출처: Mahoney(2000), Bennett et al.(2006: 256~259), 하태수(2010) 재정리

반응적 전개는 복수의 사건흐름들이 우발적으로 결합(conjunctures)된 것이 다음의 반응사건을 일으키고, 이것은 다시 그 다음 반응사건을 일으키고 하는 식으로 복수의 사건들이 시간적 질서 하에서 필요충분조건으로 연결되어 하나의 경로를 형성하는 것을 의미한다. 어떤 사건들의 전개가 반응적 경로의존이 되기 위해서는 시작이 되는 역사적 사건은 우연발생적 결합이어야 하고, 전반적인 사건들의 사슬은 내재적 연계성(inherent sequentiality)을 가지고 있어야 한다(Mahoney, 2000: 509).

(2) 경로의존성 요인

Pierson(2000), Mahoney(2000) 등은 경로의존성 요인을 다양한 시각에서 체계적으로 이론화하였는데 대표적으로 높은 설치비용 또는 고정비용(large set-up or fixed costs), 학습효과(learning effects), 연계효과(coordination effects), 제도의 기능성(functionalism), 권력(power) 등의 요인들로 설명될 수 있다(하혜수, 2009: 김행희, 2009).

Pierson(2000)은 경로의존성의 요인을 네 가지로 분류하였다(김행희, 2009). 첫째, 높은 설치비용 또는 고정비용(large set-up or fixed costs)이다. 행위자들이 특정 제도에 대규모 투자를 하게 되면, 그 비용을 회수하기 위해 그 제도를 계속 유지하려고 한다. 둘째, 학습효과(learning effects)이다. 행위자들이 특정 경로로 나아가는 제도에서 오랫동안 일하게 되면, 그 제도에 정통하고 더 많은 지식을 얻게 되므로, 제도의 효율성을 향상시키기 위해서 그 제도를 계속 사용하게 된다.

셋째, 연계효과(coordination effects)이다. 일련의 행위자들이 특정 경로를 따르므로서 얻을 수 있는 편익은 다른 행위자들이 같은 경로를 채택할 때 더 증가한다. 넷째, 적응적 기대(adaptive expectation)이다. 이는 다른 경쟁자들이 특정 경로를 따를 것이라고 기대할 때 거기에 뒤처지지 않기 위한 대안을 선택하는 것을 의미한다.

Mahoney(2000)도 경로의존성의 요인을 네 가지로 분류하였다(김행희, 2009). 첫째, 효율성(utilitarian explanation)이다. 이는 공리주의적 설명으로서 행위자들은 궁극적으로 효율성을 추구하며, 비용편익의 관점에서 합리적으로 제도를 재생산한다. 그리고 제도변화는 합리적으로 사익을 추구하는 행위자가 주어진 제도를 재생산할 수 없을 때 이루어진다고 설명된다.

둘째, 기능성(functional explanation)이다. 즉 제

도는 그 제도가 창출된 후 체제에 가져다 줄 유익한 결과 때문에 만들어진다는 것이다. 즉 우연히 발생한 사건으로 인해 특정 제도가 채택되었다면 채택된 제도는 체제의 특정기능에 일조하게 되므로 이것이 제도의 확대로 이어지고, 이를 통해 제도의 역량이 강화되어 결과적으로 제도가 경성화(硬化)된다.

셋째, 권력(power explanation)에 초점을 둔 설명이다. 이는 행위자가 비용편익에 입각해서 의사결정을 한다고 전제한 점에서 공리주의와 비슷하다. 다른 점은 제도가 비용과 편익을 불공평하게 분배한다는 것이다. 그래서 대부분의 개인 또는 집단이 제도변화를 선호해도 기존제도로 편익을 향유하는 엘리트집단이 그 제도를 유지시킬 충분한 힘을 가지고 있다면 그 제도는 지속된다.

넷째, 정당성(legitimation explanation)에 기초한 설명이다. 이 틀에서 제도의 재생산은 무엇이 옳은 것인가에 대한 행위자 자신의 신념에 근거한다. 제도가 경로의존적인 이유는 행위자가 그 제도를 정당하다고 여기고 자발적으로 재생산하기 때문이다. 그래서 일단 한 제도가 우연히 선택되면 이전의 대안적 제도가 더 많은 정당성을 가졌을지라도 초기에 선호되었던 제도가 정당성을 평가하는 기준이 되기 때문에 이전 제도가 강화된다. 그래서 이 제도는 정당한 것으로 보이기 때문에 강화되고, 이러한 제도의 재생산은 다시 그 정당성을 강화하게 되어 경로의존적인 성향을 보이게 된다.

Thelen(2003)은 경로의존성의 요인을 층화(layering)와 전환(conversion) 등의 개념으로 설명하고 있다.<sup>1)</sup> 층화는 목적은 크게 바뀌지 않지만 기존 정책의 일부 요소가 부분적으로 바뀌는 것이며, 전환은 새로운 목적을 위해 기존 정책이 역할과 기능에서 큰 변화를 가져오는 것으로 설명하고 있다.

표 2. 경로의존성 요인

Table 2. Factors of Path Dependency

학자 Scholars	경로의존성 요인 Factors of Path Dependency
Pierson (2000)	·높은 설치비용 또는 초기비용(large set-up or fixed costs) ·학습효과(learning effects) ·연계효과(coordination effects) ·적응적 기대(adaptive expectation)
Mahoney (2000)	·효용성(utilitarian explanation) ·기능성(functional explanation) ·권력(power explanation) ·정당성(legitimation explanation)
Thelen (2003)	·층화(layering) ·전환(conversion)

2. 연구의 분석틀

본 연구에서는 역사적 맥락과 다양한 변수들을 종합적으로 분석하는 경로의존성을 통하여 기존 제도 또는 정책이 이후의 정책변동을 어떻게 제약하는지 살펴보고자 한다. 특히, 노무현 정부부터 이명박 정부에 이르는 2002년부터 2010년까지 각 시기 별 정책(행정수도 정책, 세종시 정책, 세종시 수정안 정책)이 어떠한 경로의존적 특성을 가지는지 연구하고자 한다.

이를 위해 정책적 환경, 정책이념, 중대한 전환점, 정책내용, 정책행위자의 상호작용 등을 주요 변수로 설정하고, 각 변수들을 행정수도 정책 시기, 세종시 정책 시기, 세종시 수정안 정책 시기로 나누어 분석한다. 단, 정책적 환경 및 정책이념은 노무현정부와 이명박정부로 나누어 분석하기로 한다(그림 1).



그림 1. 연구의 분석틀  
Fig. 1. Framework of Study

본 연구에서는 기존 학자들마다 이론화한 경로의존성의 요인(표 2)을 정책 자체의 경성화 상태, 정책을 둘러싼 행위자의 행태를 중심으로 <표 3>과 같이 정책의 고착성(제1요인), 정책 행위자의 영향력 및 태도(제2요인), 정책의 변동 형태(제3요인)로 재분류하여 세종시 정책의 경로의존성 요인을 분석하고자 한다.

표 3. 경로의존성 요인의 재분류

Table 3. Regrouping of Path Dependency Factors

경로의존성 요인의 재분류 Regrouping of Path dependency Factors	기존 경로의존성 요인 Existing Factors of Path Dependency
제1요인: 정책의 고착성 Factor 1: Fixation of Policy	·높은 설치비용 또는 고정비용 (large set-up or fixed costs) ·학습효과(learning effects) ·효용성(utilitarian explanation) <sup>2)</sup> ·기능성(functional explanation)

제2요인: 정책행위자의 영향력 및 태도 Factor 2: Influence and attitude of policy actors	·연계효과(coordination effects) ·적응적 기대(adaptive expectation) ·권력(power explanation) ·정당성(legitimation explanation)
제3요인: 정책의 변동 형태 Factor 3: Changing Form of Policy	·층화(layering) ·전환(conversion)
제4요인: 정책에 대한 신념 Factor 4: Conviction in Policy	·서울중심주의 vs. 균형발전론 (Seoul-centric theory vs. balanced development theory) ·정책에 대한 헌법적 가치부여 (distribution of constitutional value in policy)

특히 우리나라의 지역주의인 서울중심주의<sup>3)</sup> 및 균형발전론<sup>4)</sup>, 그리고 정책에 대한 헌법적 가치부여<sup>5)</sup>를 정책에 대한 신념이라는 새로운 경로의존성 요인(제4요인)으로 설정하여 재해석하고자 한다.

### Ⅲ. 노무현정부의 행정수도 정책 및 세종시 정책의 경로의존성 분석

#### 1. 정책적 환경 및 정책이념

노무현정부는 여소야대의 취약한 정치적 지지기반을 가지고 출범하였다. 과거 권위주의 체제의 공고화된 낡은 국가운영시스템이 주된 개혁과제였다. 그리고 다양한 갈등요인이 전 부문에 표출되면서 사회적 긴장이 고조되고 있었고, 소위 코드정치로 인해 사회간·계층간·지역간 심각한 이데올로기 균열양상의 조짐을 보이고 있었다(김연수, 2006).

특히, 한국경제가 선진국의 문턱에서 후발국가들과의 비용경쟁에서 밀리는 한편 새로운 성장동력을 찾지

못하는데 문제의 심각성이 있었다(국가균형발전위원회, 2007). 이에 노무현정부는 수도권이 비용경쟁에서 밀리면서 새로운 성장동력을 지방에서 찾되자 하였다.

한편 노무현정부의 정책이념은 사회자유주의를 표방하였으며 사회적 형평, 사회통합, 기회균등을 위해 국가의 개입을 강화하였다(유시민, 2012). 특히 지역발전에 관해서는 지역간 기회균등을 통해 국토 공간상의 모든 지역의 발전잠재력을 증진시킴으로서 어느 지역에 거주하더라도 기본적인 삶의 기회를 향유하고자 하였다(국가균형발전위원회·산업자원부, 2004; 정원식 2009 재정리).

그리고 수도권 규제만을 통해 지역불균형을 교정하는 전략 대신 지방분권-주민참여-지역주도형 내생적 발전전략을 통해 전국토의 성장잠재력을 극대화시키하고자 하였다(국가균형발전위원회, 2007). 특히 세종시 정책과 관련하여 중요한 정책의 방향 전환은 수도권규제에서 수도권 기능의 지방이전에 초점을 맞춘 것이라고 할 수 있으며, 중앙부처-공공기관-민간기업의 지방이전은 각각 세종시 정책, 혁신도시 정책, 기업도시 정책으로 추진되었다.

#### 2. 중대한 전환점

##### 1) 행정수도 정책 시기

노무현정부의 행정수도 정책시기의 중대한 전환점은 노무현정부의 출범과 헌법재판소의 위헌판결이라고 볼 수 있다. 노무현정부는 출범하자마자 수도권 집중억제와 지역경제의 근본적 해결책을 위하여 충청권에 행정수도 건설을 추진하면서 행정수도 정책이 시작(새로운 경로 모색)되었다. 하지만 헌법재판소는 우리나라의 수도가 서울이라는 관습헌법의 사항을 헌법개정 절차를 이행하지 않은채 행정수도 이전을 추진했기 때문에 위헌이라고 판결(헌법재판소 판결문, 2004.10.23)하면서 행정수도 정책이 종결(경로이탈 실패)되었다.

2) 세종시 정책 시기

세종시 정책에 대해서는 헌법재판소가 중앙부처만 이전하는 것은 수도가 서울이라는 관습헌법에 위반되지 않으며, 헌법상의 대통령제 권력구조에 어떠한 변화가 있는 것은 아니라고 판결(헌법재판소 판결문, 2005.6)하면서 세종시 정책은 지속적으로 추진(점진적 변화 성공)될 수 있었다.

3. 정책내용 및 정책행위자의 상호작용

1) 행정수도 정책 시기

행정수도는 인구 50만명 규모의 신도시 형태로 건설하되, 도시의 개발에 약 2,000~2,500만평의 토지가 소요되는 것으로 계획되었다. 국가 중추관리기능의 이전과 종사자의 정착, 도시의 성숙과정 등을 고려하여 2030년까지 단계적으로 개발하기로 하였다. 쾌적한 주거환경 조성을 위해 300~350인/ha의 중·저밀도주거지, 인구밀도를 설정하고, 친환경적이고 정온한 주거지를 조성하여 생활의 질을 제고하는 것으로 설정하였다(신행정수도건설추진위원회, 2004).

이전대상은 중앙행정기관 18부 4처 3청(73개 기관)이며, 국회, 대법원 등 헌법기관의 이전문제는 당해 헌법기관 자체 결정에 맡기기로 하였다. 특히, 이전대상 73개 기관에는 대통령 직속기관 11개, 국무총리 직속기관 13개, 부·청단위 중앙행정기관 47개, 독립기관 2개(방송위, 국가인권위)가 포함되었다(신행정수도건설추진위원회, 2004).

입지선정은 전국순회 공청회(2004.7.12~30, 전국 13개 도시) 및 관계기관 의견 수렴(2004.7.19~30) 결과 이견이 없어, 평가결과 1위 후보지인 「연기-공주 지역」(충청남도 연기군 남면, 금남면, 동면 및 공주시 장기면 일원 약 2,160만평)을 신행정수도 입지로 제6차 추진위원회에서 최종적으로 심의·확정하였다(신행정수도건설추진위원회, 2004).

행정수도 이전 찬성측은 노무현 대통령, 정부, 열린우리당, 충청권 광역자치단체, 충청권 시민단체, 진보성향 언론으로 구분할 수 있다. 노무현 대통령은 행정수도 이전을 공약한 행위자로서 대통령 당선 후 행정수도 이전을 전면에서 진두지휘하게 된다. 그리고 정부도 노무현 대통령 취임 이후 행정수도 이전에 대한 법적·제도적 뒷받침을 위해 추진조직을 구성하고 특별법 제정을 추진하였다.

표 4. 행정수도 정책의 세부시기별 상호작용  
Table 4. Interaction of Administrative Capital Relocation Policy

세부시기 Period	찬성측 상호작용 Interaction of supportive side	반대측 상호작용 Interaction of opposite side
행정수도 이전 예비기 Preliminary Period	·노무현 대통령 후보의 공약 ·Election pledge of President Roh	·이회창 대통령 후보의 서울공동화 우려 ·Presidential Candidate Lee: concerns in hollow effect of Seoul
행정수도 이전 준비기 Preparatory Period	·정부 사업추진 및 충청권 협력 ·한나라당 충청권의 조당적 협력 ·governmental project and cooperation by Chungcheong region ·Cooperation of Grand Nat'l Party(Chungcheong)	·한나라당 수도권 및 영남권 의원 반대 ·수도권 지방자치단체 반대 ·Opposition of Grand Nat'l Party (SMR&Youngnam) ·Opposition of SMR's local governments
행정수도 이전 추진기 Initiating Period	·정부 신행정수도법 시행 및 연기공주로 후보지 확정 ·Enforcement of New Administration Capital Law ·Determination of proposed site as Yeongi&Gongju	·한나라당은 천도라며 반발 ·보수시민단체 헌법소원 ·Resistance by Grand Nat'l Party ·Constitutional complaint by conservative civic groups
행정수도 정책 종결 Ending Period	·행정수도 정책 종결 ·End of administrative capital relocation policy	·헌법재판소 위헌판결 ·Judgement of unconstitutionality

그리고 열린우리당도 정부의 정책에 적극 협조하며 행정수도 이전에 날개를 달아주었다. 충청권 광역자치단체는 노무현 대통령이 당선된 이후 행정수도 유치를 위해 적극적인 움직임을 보이기 시작하였다. 충청권 시민단체들도 충청권 광역자치단체의 움직임에 동참하기 시작하였다. 진보성향의 언론들은 행정수도 정책을 지지하면서 행정수도 정책의 당위성 및 타당성을 부각시키면서 여론을 형성하고 있었다(김상권, 2008: 94-95).

행정수도 이전 반대측은 한나라당, 수도권 광역자치단체, 보수시민단체, 보수언론으로 구분할 수 있다. 한나라당은 신행정수도의 건설을 위한 특별조치법 제정 과정에서 행정수도 이전반대를 주도하면서 여야 원내총무들이 합의하여 마련한 신행정수도 특별위원회 설치안을 국회에서 부결시키기도 하였다.<sup>6)</sup> 서울·경기·인천 등 수도권 광역자치단체도 행정수도 이전에 반대하였는데 행정수도 이전시 수도권의 국제경쟁력 약화를 가장 크게 우려하였다. 보수성향의 학자 또는 원로계층이 중심이 되어 결성된 시민단체들도 행정수도 이전을 강력하게 반대하였으며, 이들이 헌법재판소에 위헌판결 소송을 제기하는 역할도 수행하였다(김상권, 2008: 96-124).

헌법재판소는 판결문에서 수도이전을 내용으로 하는 특별조치법은 우리나라의 수도가 서울이라는 우리 헌법체계상 자명하고 전제된 불문의 관습헌법 사항을 헌법개정절차를 이행하지 않은 채 법률의 방식으로 변경한 것이어서 그 법률 전체가 국민투표권을 침해하여 위헌이라고 밝혔다. 특히, 수도이전은 국가안위에 관한 중요정책에 해당하고 대통령은 이를 국민투표에 붙일 의무가 있으므로, 국민투표에 붙이지 않고 수도이전에 관한 법률을 제정한 것은 국민투표권을 침해하여 위헌이라고 밝혔다(헌법재판소 판결문, 2004.10.23).

헌법재판소의 위헌판결로 행정수도 이전은 무산

되었는데 헌법재판소도 이전반대측 입장에 있었다고 할 수 있다. 헌법재판소의 위헌판결은 행정수도 이전정책을 더 이상 추진할 수 없게 한 결정적 계기가 되었다. 또한 보수성향의 언론들은 행정수도 정책의 문제점을 부각하거나 정책 추진의 난맥상을 강조하면서 여론을 형성하였다.

## 2) 세종시 정책 시기

노무현정부의 신행정수도 후속대책으로 마련한 정책인 행정중심복합도시 건설(세종시 정책)은 비록 공공기관 이전 대상의 범위나 건설 규모 등의 구체적인 사항에 있어서는 행정수도 정책과 차이를 보이고 있지만, 건설목표(국가균형발전)는 동일하였다(이춘희, 2005).

2005년 3월 2일 국회가 제정한 「행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」은 정책시행방향의 큰 틀을 제시해 주는 초석으로써, 다음과 같은 주요 조항을 통해 정책의 전체적인 추진 방향을 파악할 수 있다.

첫째, 추진조직으로 대통령 소속 '추진위원회'를 설치하고 집행기구로 건설교통부장관 소속 '건설청'을 신설하되, 2005년 말까지는 추진위원회 사무를 효율적으로 처리하기 위하여 한시적으로 추진단을 설치하기로 하였다. 둘째, 외교통상부·통일부·국방부·법무부·행정자치부·여성부 등 6개 부처는 이전대상에서 제외하였다. 셋째, 행정중심복합도시 건설을 위한 특별회계를 설치하도록 하고, 건설을 위한 국가예산의 지출상한을 8.5조원으로 제한하였다. 넷째, 사업추진을 위해 이전계획, 기본계획, 개발계획, 실시계획 등 각종계획을 수립하도록 하고, 특별법은 공포(2005.3.18)후 2월이 경과한 날로부터 시행하되, 시급성이 인정되는 추진위 등 조직 구성, 예정지역 및 사업시행자 지정, 난개발 및 부동산 투기방지조치 등은 공포 즉시 시행하였다(행정중심복합도시건설추진위원회, 2005).



행정구역은 충남 연기군 금남면, 남면, 동면과 공주시 장기면, 반포면 일원이다. 면적은 2,212만평(주변지역 6,769만평)으로 목표인구는 50만명, 목표인구밀도는 300~350인(ha)이다. 이전기관은 12부 4처 2청 등 총 49개 기관이며, 대통령 직속기관으로는 중앙인사위원회, 소청심사위원회, 중소기업특별위원회가 이전하며, 국무총리 직속기관으로는 국무조정실, 국무총리비서실, 비상기획위원회, 공정거래위원회 등이 이전한다. 부·청 단위 중앙행정기관은 재정경제부, 교육인적자원부, 과학기술부, 문화관광부, 농림부, 산업자원부 등이다(행정중심복합도시건설추진위원회, 2005).

표 5. 세종시 정책의 세부시기별 상호작용  
Table 5. Interaction of Sejong City Construction Policy

세부시기 Period	찬성측 상호작용 Interaction of supportive side	반대측 상호작용 Interaction of opposite side
행정수도 후속대책 마련기 Preliminary Period	·당·정·청 후속대책 마련 ·Follow-up measures by party, politics, cabinet	·한나라당 및 수도권 자치단체 등은 후속대책 마련 반대 ·Oppose in making countermeasures
세종시 정책 준비기 Preparatory Period	·여야간 이전기관의 범위 협상 ·행복도시법 제정 ·Negotiating the range of moving organizations between the parties ·Enactment of Multifunctional Administrative City Construction Law	·여야간 이전기관의 범위 협상 ·Negotiating the range of moving organizations between the parties
세종시 정책 추진기 Performance Period	·행복도시법 시행 ·헌법재판소의 합헌판결 ·Judgement of constitutionality	·보수시민단체 헌법소원 ·Constitutional complaint by conservative civic groups

세종시 정책 찬성측은 행정수도 이전 찬성측과 마찬가지로 노무현 대통령, 정부, 열린우리당, 중

청권 광역자치단체, 충청권 시민단체, 헌법재판소, 진보연론으로 구분할 수 있다. 노무현 대통령은 행정수도 이전에 대한 헌법재판소의 위헌판결을 존중하되 국가균형발전정책은 지속적으로 추진할 것임을 분명히 하였다. 이에 따라 정부와 열린우리당은 후속대책 마련에 착수하였다.

정부는 행정중심복합도시특별법이 제정되면서 행정도시 건설 추진체계를 재정립하였고, 중앙행정기관 이전 대책을 다시 수립하기 시작하였으며, 행정중심복합도시건설청의 개청을 준비하였다. 충청권 광역자치단체와 시민단체들도 세종시 정책이 행정수도 이전 정책에 비해서 미흡하지만 이를 수용하면서 세종시 정책에 힘을 실어주기 시작하였다.

세종시 정책 반대측은 한나라당, 수도권 광역자치단체, 보수시민단체, 보수연론으로 구분할 수 있다. 한나라당은 정부의 행정수도특별법 위헌결정에 대한 후속대안 마련 계획을 강력히 반대하였다. 특히 행정중심복합도시건설특별법이 실행정수도건설을위한특별조치법의 반복입법에 불과하다고 불만을 가진 한나라당 소속 수도권 의원들과 이에 동조한 민주당 의원 등 총 59명은 행정중심복합도시건설특별법 폐지법을 국회에 제출하였다(김상권, 2008: 104~105).

또한 서울시도 행정중심복합도시건설특별법 제정에 반대하는 목소리를 냈다.<sup>7)</sup> 보수시민단체들은 ‘수도분할반대국민운동본부’를 출범시키면서 정부의 세종시 정책에 반대하기 시작하였다. 이들은 또다시 행정중심복합도시건설특별법에 대한 헌법소원을 제기하였다.

하지만 헌법재판소는 판결문에서 행정중심복합도시건설특별법에 의한 행정중심복합도시가 수도로서의 지위를 획득하지 않고, 국민투표권이 침해될 가능성이 없다고 밝혔다.<sup>8)</sup> 또한 행정중심복합

도시에 소재하는 국가 기관들이 국가정책에 대한 통제력을 의미하는 정치 및 행정의 중추 기능을 담당하는 것이 아니기 때문에 이 법에 의해 수도가 행정중심복합도시로 이전한다거나 수도가 분할되는 것으로 볼 수 없다고 밝혔다.<sup>9)</sup>

행정수도 이전을 무산시키는데 결정적 역할을 한 헌법재판소가 세종시 정책에 대해서는 합헌판결<sup>10)</sup>을 내림으로서 세종시 정책을 탄력을 받고 지속적으로 추진되었다.

#### 4. 경로의존성 분석

##### 1) 행정수도 정책 시기

헌법재판소의 행정수도 위헌 판결문에서 행정수도 정책이 위헌이었던 이유는 수도 서울이 전통적으로 형성되어 있는 계속적 관행(계속성)이었고, 관행의 오랜 기간 동안 실효적으로 지속(항상성)되어 왔기 때문이다(헌법재판소, 2004.10.23). 이를 헌법재판소에서는 관습헌법이라고 표현하였으며, 수도 서울의 계속성(전통적으로 형성되어 있는 계속적 관행), 항상성(관행의 오랜 기간 동안의 실효적 지속)이라는 표현에서 행정수도 정책의 경로의존적 특징을 유추할 수 있다.

노무현정부 출범이라는 중대한 전환점을 계기로 신행정수도건설을위한특별조치법이 제정되어 행정수도 정책이 추진되었으나, 헌법재판소의 위헌판결이라는 또다른 중대한 전환점을 계기로 행정수도 이전은 이렇게 무산되었다. 이는 새로운 법률의 신속한 제정 및 정책의 즉각적인 뒷받침이 있어도 해당 정책이 안정적으로 추진될 수 없으며, 결국에는 계속성과 항상성을 가진 기존 제도의 관습 때문에 새로운 정책이 백지화될 수도 있음을 여실히 보여 주고 있다.

일단 한번 인식의 틀이 형성되면 그 틀에 따라

현상을 해석하게 되며(Pierson, 2000), 일단 형성된 제도는 사람들의 가치와 규범에 영향을 미침으로서 궁극적으로는 다른 대안적인 제도를 생각하지 않도록 사람들의 인식과 선호를 제약한다(하연섭, 2004)는 경로의존성의 특성이 행정수도 정책에서 그대로 나타나고 있다고 할 수 있다.

행정수도 정책은 경로의존성의 유형중 수확체증으로 설명될 수 있다. 수확체증은 동일한 정책(제도)이 지속적으로 유지 또는 재생산(동일한 정책의 반복 생산)되는 것을 의미하는데 새로운 경로의 선택(행정수도 정책)과 기존 제도의 유지(수도 서울)는 서로 다른 논리에 의해 작동되는데 경로의 유지(재생산) 기제들은 주어진 패턴을 잠금(lock-in)하여 기존 정책(수도 서울)을 폐지하는 것을 매우 어렵게 만든다는 것이다(Mahoney, 2000:515).

조선시대 기준으로 정도 600년이 넘는 서울이 수도라는 사실은 사람들의 가치와 규범에 상당한 영향을 미쳐 많은 사람들로 하여금 다른 곳에 새로운 수도를 건설하는 것을 용납하지 못하게 한 것이라고 할 수 있다. 즉, 수도 서울의 관성 때문에 수도를 옮기는 것이 매우 어려웠다는 것이다.

또한 행정수도 정책의 경로의존성 요인은 제1요인(정책의 고착성)인 '높은 설치비용 또는 고정비용', '학습효과', '기능성'으로, 제2요인(정책행위자의 영향력 및 태도)인 '연계효과', '권력', '정당성', 제4요인(정책에 대한 신념)인 '서울중심주의', '정책에 대한 헌법적 가치부여'로 설명될 수 있다(표 6 참조).

특히 높은 설치비용 또는 고정비용은 서울에서 여러 가지 부가가치가 창출(서울의 국제경쟁력 강화 등)되고 있는데 행정수도가 이전하면 지금까지 투자된 비용을 완전히 회수할 수 없는 상황이 발생할 수 있다는 것이다. 학습효과는 서울에 있는 기업 또는 남아 있게 되는 부처가 행정수도에 방문해야 한다는 불편함, 이로 인한 시간적·경제적 낭비,

표 6. 행정수도 정책의 경로의존성 요인

Table 6. Path Dependency Factor of Administrative Capital Relocation Policy

구 분 Classification	경로의존성 요인 Factor of Path Dependency	분석결과 Results of Analysis
제1요인: 정책의 고착성 Factor 1: Fixation of Policy	높은 설치비용 또는 고정비용 large set-up or fixed costs	·서울에 기투자된 것으로 인한 유무형의 부가가치가 창출 ·행정수도가 이전하면 그 비용을 회수할 수 없음 ·Creation of added values from the investment in Seoul ·Impossibility of investment recovery as the administrative capital moves
	학습효과 learning effects	·행정수도 이전에 따른 비효율 발생 ·기존 제도(수도 서울)에 학습되어 있음 ·Inefficiency caused by the relocation of administrative capital ·Learning effects from existing institution
	기능성 functional explanation	·서울의 브랜드 가치가 정책의 역량 강화로 이어져 기존 제도(수도 서울)가 경성화(硬化)됨 ·Seoul's brand value turns to policy empowerment
제2요인: 정책 행위자의 영향력 및 태도 Factor 2: Influence and attitude of policy actors	연계효과 coordination effects	·행정수도를 반대하는 많은 시민단체들의 연합으로 인한 위헌판결 가능성 높아짐 ·Increasing possibility of unconstitutional ruling by the unity of civic groups
	권력 power explanation	·수도권의 기존 엘리트들은 행정수도 정책이 자신들의 편익에 부정적인 영향을 미칠 것으로 판단함 ·Elites in metropolitan area knew that administrative capital relocation policy gives negative effects to their benefits
	정당성 legitimation explanation	·기존 제도(수도 서울)가 더 정당하다고 생각함에 따라 행정수도 반대 ·Opposing administrative capital relocation policy as they believe that the existing policy is more legitimate
제4요인: 정책에 대한 신념 Factor 4: Conviction about Policy	서울중심주의 Seoul centric orientation	·한국사회의 뿌리 깊은 서울중심지향성 ·Deep rooted Seoul centric orientation
	정책에 대한 헌법적 가치 부여 constitution value	·수도 이전은 '수도 서울'의 관습헌법 때문에 국민투표에 부쳐야 할 중대사 안이었음 ·Administrative capital relocation policy needs to be put to a plebiscite according to customary constitution

새로운 환경에 적응해야 하는 불편함 등으로 인해 기존 제도(수도 서울)를 유지하려는 것으로 설명된다. 또한 기능성으로도 설명될 수 있는데 서울의 브랜드가치가 정책의 역량강화로 이어져 기존 제도(수도 서울)가 경성화(硬化)된 것을 의미한다.

한편 행정수도 정책에 반대하던 정책행위자들(한나라당 국회의원, 시민단체, 수도권 자치단체 등)이 연합하는 모습을 보였다. 이로 인해 그 편

익(위헌판결)의 발생 가능성이 증가할 수 있는데 이는 연계효과로 설명된다. 또한 정당성으로도 설명되는데 행정수도 정책이 검토기간이 충분하지 않은 상태에서 추진되었고 이로 인해 행정수도 정책에 대한 국민들의 정당성 평가도 낮았으며, 이런 사회적 환경이 헌법재판소의 위헌판결로 이어졌다고 할 수 있다(박인수, 2010).

표 7. 세종시 정책의 경로의존성 요인  
Table 7. Path Dependency Factor of Sejong City Construction Policy

구분 Classification	경로의존성 요인 Factors of Path Dependency	분석결과 Results of Analysis
제2요인: 정책 행위자의 영향력 및 태도 Factor 2: Influence and attitude of policy actors	적응적 기대 adaptive expectation	·반대세력에 맞서서 또다른 대안(세종시 정책) 선택 ·Taking alternative policy as oppose to counterforce
제3요인: 정책의 변동 형태 Factor 3: Change Form of Policy	층화 layering	·국가균형발전이라는 목표는 그대로 둔 채 행정수도 정책의 변형된 정책인 세종시 정책을 추진함(점진적 변화 시도) ·Taking Sejong City Construction Policy as they leave balanced national development behind
제4요인: 정책에 대한 신념 Factor 4: Conviction about Policy	균형발전론 balanced development theory	·지방소외론에 뿌리를 두고 있는 균형발전론이 세종시 정책으로의 점진적 변화를 가져왔음 ·Balanced national development rooted in the argument of underprivileged region
	정책에 대한 헌법적 가치 부여 constitution value	·세종시 정책은 국민투표권이 침해될 가능성이 없음 ·Constitutionality ruling

2) 세종시 정책 시기

세종시 정책으로의 경로수정이 가능할 수 있었던 이유는 세종시 정책이 수도 서울의 관습헌법이라는 고착화된 틀을 유지하면서 점진적으로 중앙부처만 이전하는 정책으로 바뀌었기 때문이라고 할 수 있다. 즉, 세종시 정책은 기존의 제도적 틀을 유지하면서 정책의 변형을 피하였기 때문에 경로수정이 가능했다고 할 수 있다. 여기서 말하는 변형된 정책이란 점진적으로 변화된 정책을 말한다. 다시 말해 세종시 정책은 수도 서울의 관습헌법을 유지한 채 청와대, 국회 등을 제외한 중앙부처만 이전하는 점진적 변화의 정책이었다는 것이다.

세종시 정책은 일련의 연속선에 있는 사건(세종

시 정책)이 시간적으로 그보다 앞선 사건(행정수도 정책)의 반응이라고 할 수 있다. 하나의 연결고리에서 각각의 단계는 이전 단계에 의존하고, 이러한 귀결에서 최종 사건은 결과가 되며, 전체적인 순서는 결과를 도출하는 하나의 경로로 볼 수 있다 (Mahoney, 2000: 509).

그러므로 세종시 정책은 경로의존성의 유형중 반응적 전개로 설명될 수 있다. 반응적 전개란 이전의 사건흐름이 다음의 사건흐름에 영향을 미치는 것으로서 복수의 사건들이 하나의 시간적 질서하에서 필요충분조건으로 연결되어 하나의 경로를 형성하는 것을 의미한다. 이런 연결의 사슬은 내재적 연계성(inherent sequentiality)을 가지고 있다

(Mahoney, 2000). 즉 세종시 정책은 행정수도 정책의 변형된 정책으로서 행정수도 정책과 내재적 연계성을 가지고 있다고 할 수 있다.

세종시 정책의 경로의존성 요인은 제2요인(정책 행위자의 영향력 및 태도)인 '적응적 기대', 제3요인(정책의 변동 형태)인 '증화', 제4요인(정책에 대한 신념)인 '균형발전론', '정책에 대한 헌법적 가치 부여'로 설명될 수 있다(표 7 참조).

행정수도 정책이 실패하자 노무현정부는 이후 행정중심복합도시건설특별법 제정을 통해 세종시 정책을 추진하였는데 이는 행정수도 정책의 반대세력에 맞서 또다른 대안(세종시 정책)을 선택한 것이라고 볼 수 있으며, 이는 다른 경쟁자들이 특정 경로(수도 서울)를 따를 것이라고 기대할 때 거기에 뒤처지지 않기 위해 또다른 대안(세종시 정책)을 선택하는 행위를 의미하는 적응적 기대로 설명될 수 있다.

그리고 세종시 정책은 행정수도의 변형된 정책으로서 노무현정부는 행정수도 정책을 통해 전체 구조를 한꺼번에 바꿀 수 없게 되자 점진적 변화(행정부처만 이전)를 선택·추진하였는데 이는 전체 구조를 한번에 바꿀 수 없으므로 기존의 정책목표는 그대로 둔 채 제도를 점진적으로 변화시키는 것을 의미하는 증화로 설명될 수 있다.

#### IV. 이명박정부의 세종시 수정안 정책의 경로의존성 분석

##### 1. 정책적 환경 및 정책이념

이명박정부는 한국경제의 성장률이 세계경제 성장률에 못 미치면서 새로운 돌파구가 필요하다는 인식과 함께 침체된 경제를 살릴 수 있는 대통령이 나와야 한다는 인식이 커지면서 탄생되었다. 출범 당시 소득분배 악화, 절대빈곤층 증가, 중산층 감소

등이 사회적 통합을 저해하고 있었다(이명박정부 국정백서 제1권, 2013).

대외적으로는 2007년 미국 서브프라임 모기지 부실로 전세계적인 금융위기가 발생하면서 우리나라의 경제성장률도 급락하였는데 내수부진, 물가상승 압력이 지속되는 가운데 저성장 경제난국에 빠져 있었다(신용배 2010: 152~153).

이명박정부의 정책이념은 창조적 실용주의를 표방하였다(이명박정부 국정백서, 2013:128~129). 분배보다는 성장 위주의 경제정책을 추진하였고, 작은 정부, 민영화, 규제완화, 시장원리에 의한 경쟁을 강조하였다(이근, 2008.3.19 프레시안 칼럼).

특히 지역발전에 관해서는 수도권에 대한 입지규제가 지역격차 해소 또는 낙후지역발전에 도움이 되지 않는다고 판단하였는데 균형보다는 성장지향적인 목표에 초점을 두었다. 그리고 세계화에 대응하는 광역경제권 중심의 열린 국토공간을 구축하고자 하였으며, 지역의 여건과 특성을 바탕으로 특성화된 지역발전정책을 추진하였다(정원식, 2009).

##### 2. 중대한 전환점

세종시 수정안 정책의 중대한 전환점은 이명박정부의 출범과 2010년 6.2지방선거의 참패를 꼽을 수 있다. 이명박정부는 노무현정부의 세종시 정책을 그대로 추진하지 않을 것임을 분명히 하면서 세종시에 세계적 국제과학기업도시 기능을 추가하는 방향을 제시(새로운 경로 모색)하였다. 특히 정운찬 총리가 2010년에 전면에 나서면서 수정안이 구체화되었다.

하지만 2010년 6.2지방선거에서 한나라당이 참패하자 수정안을 반대해왔던 한나라당 친박계가 수정안 폐기를 강력히 밀어붙였고 야권과 한나라당 친박계의 연합으로 수정안은 국회에서 부결(경로이탈 실패)되었다. 이로 인해 세종시 수정안 정책은 종결되었다.

### 3. 정책내용 및 정책행위자의 상호작용

세종시 수정안에서는 현행 세종시 원안의 비효율성 등의 문제점을 극복하기 위해 세종시를 행정중심복합도시에서 교육과학중심도시로 전환하는 것이 타당하다는 결론을 내리고, 국내외 우수대학 등 선진적 교육기능과 첨단 기초과학 연구기능, 그리고 선도기업을 도시조성의 핵으로 삼고 일자리와 부를 창출하는 경제도시를 기본개념으로 제시하였다(국무총리실, 2010.1.10).

이명박정부는 세종시 수정안 정책을 통해 세종시를 실제 실현가능한 인구 50만명의 자족도시로 조성하고 중부권 첨단 내륙벨트의 거점으로 육성함과 동시에 미래 한국의 새로운 성장동력을 만들어 내는 것을 목표로 하고 있다. 이명박정부는 세종시 수정안에서 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 등 다섯가지 원칙을 준수했다고 밝혔다. 이를 위해 7대 추진전략을 마련하면서 50만명의 자족도시를 건설하겠다고 밝혔다(국무총리실, 2010.1.10).

세종시 수정안 정책 찬성측은 이명박 대통령, 정부(정운찬 국무총리), 한나라당 친이계, 수도권 광역자치단체, 보수시민단체, 수도권경제단체, 보수언론으로 구분할 수 있다. 이명박 대통령은 후보시절 세종시 원안 공약을 사과하면서 한 때 오해를 받은 한이 있더라도 그것을 택해야 하며, 대통령이 정략적 계산 없이, 나라와 국민의 미래를 위해 정책을 고민하고 있는 만큼 정부가 담당하게 최선을 다해 줬으면 좋겠다고 밝혔다.<sup>11)</sup>

특히 정운찬 국무총리가 세종시 수정안 추진 당시 새로운 정책행위자로 등장하게 된다. 정운찬 국무총리는 인사청문회 당시 국토의 균형 발전이란

취지에는 동감하지만 세종시의 발전을 위해서는 자족 기능 강화 등 보완이 필요하다는 소신을 굽히지 않았다.<sup>12)</sup> 그리고 2010년 1월 세종시 수정안을 발표하면서 세종시 추진방안을 밝혔고 세종시 수정은 자신의 소신이라고 말했다.<sup>13)</sup> 한나라당 친이계와 수도권 광역자치단체들도 세종시 수정안에 적극 옹호하는 입장을 취했으며, 보수시민단체와 수도권경제단체도 세종시 수정안에 힘을 실어주었다.

표 8. 세종시 수정안 정책의 세부시기별 상호작용  
Table 8. Interaction of amended Sejong City Construction Policy

세부시기 Period	찬성측 상호작용 Interaction of supportive side	반대측 상호작용 Interaction of opposite side
세종시 수정안 잠복기 Incubation Period	·이명박정부 세종시 수정안 시사 ·Suggestion of amendment in Lee's administration	-
세종시 수정안 추진기 Performance Period	·정운찬 총리 세종시 수정안 진두지휘 ·Taking the lead in corrected Sejong City Construction Policy by Prime Minister Chung	·야당 및 한나라당 친박계 반발 ·Disagreement by the opposition party and Grand Nation Party(friendly Park)
세종시 수정안 발표기 Announcement	·정부, 수정안 발표 ·한나라당 친이계 환영 ·Announcement of revised proposal ·Welcoming by Lee prone group in Grand Nat'l Party	·비수도권 과학벨트 내용 반발 ·야당 및 한나라당 친박계 반발 ·Disagreement by the opposition party and Grand Nation Party(friendly Park)
세종시 수정안 정책종결 Ending Period	-	·야당 및 한나라당 친박계 연합전선 구축(수정안 국회 부결) ·The Congress rejection

세종시 수정안 정책 반대측은 민주당·자유선진당·민노당 등 야당, 한나라당 친박계, 충청권 광역자치단체, 진보시민단체, 진보언론으로 구분할 수

있다. 특히 한나라당 친박계는 세종시 수정안에 대해 한나라당 친이계와 강도론<sup>14)</sup>을 가지고 설전을 벌이며 대립각을 세웠다. 이때 한나라당 친박계는 민주당 및 자유선진당과 연합하는 모습을 취하고 있었다. 또한 충청권 광역자치단체들도 세종시 수정안에 강력하게 반발하였는데 세종시 수정안이 가시화되자 이완구 충남도지사(한나라당)가 사퇴까지 하게 된다. 심지어 과학벨트를 추진하던 대구·경북 등 타 지방자치단체들도 반발하였다.<sup>15)</sup> 진보시민단체와 충청권 시민단체들도 세종시 수정안을 폐기하고 원안대로 건설할 것을 촉구하였다.

#### 4. 경로의존성 분석

세종시 수정안 정책의 경로의존성 실패의 원인은 고착화된 세종시 정책의 경로의존성 때문이라고 할 수 있다. 또한 여기에 수도이전은 아니더라도 중앙 부처라도 이전함으로써 국가균형발전을 이루어야 한다는 비수도권의 인식의 틀이 경로의존성으로 작용했다고 볼 수 있다. 또한 정권교체라는 중대한 전환점을 계기로 세종시 수정안이 추진되었으나 2010년 6.2 지방선거에서의 여당의 완패가 또다른 중대한 전환점이 되었고 이것이 국회 부결로 이어지면서 세종시 수정안은 무산되었다.

세종시 수정안 정책에서도 일단 한번 인식의 틀이 형성되면 그 틀에 따라 현상을 해석하게 되며 (Pierson, 2000), 일단 형성된 제도는 사람들의 가치와 규범에 영향을 미침으로서 궁극적으로는 다른 대안적인 제도(세종시 수정안 정책)를 생각하지 않도록 사람들의 인식과 선호를 제약한다(하연섭, 2004)는 경로의존성의 특성을 그대로 보여주고 있다고 할 수 있다. 즉, 세종시 수정안 정책 시기에서도 행정수도 정책 시기에서 나타난 경로의존성을 그대로 답습했다고 할 수 있다.<sup>16)</sup>

또한 제도를 만드는 사람들이 제도 자체를 바

꾸기가 대단히 어렵게 의도적으로 제도를 설계하기 때문에 일단 제도가 만들어지면 쉽게 변화하지 않는다는 것이다(Moe, 1990). 자신들이 만든 제도가 반대파의 영향력 아래 놓이게 되어 본래의 목적이 훼손되거나 왜곡되는 것을 방지하기 위해서는 현재 제도를 만드는 사람들이 제도 자체가 쉽게 변화할 수 없게끔 제도를 만든다는 것이다. 즉 노무현정부에서 헌법재판소의 합헌결정으로 얻어낸 행정중심복합도시 건설의 합법성으로 인해 세종시 정책은 더 견고해지게 되었고, 노무현 대통령도 재임때 '대못'<sup>17)</sup>이라는 단어를 쓰면서까지 국가균형발전정책은 변하지 않게 제도화할 것이라고 밝혔다.

그리고 제도는 그것을 둘러싸고 있는 다른 조직들과 적절한 조화가 필요한데 이럴 경우 제도군(institutional matrix)이 형성하고 있는 상호의존적 관계 때문에 제도 자체가 쉽게 변하지 않는다(Kranser, 1988: 84~985)는 것이다. 세종시 수정안 정책 시기에 나타난 한나라당 친박계·민주당·자유선진당의 상호의존관계도 Kranser(1988)의 이론으로 설명될 수 있다.

세종시 수정안 정책도 행정수도 정책과 마찬가지로 경로의존성의 유형중 수확체증으로 설명될 수 있다. 수확체증은 동일한 제도가 지속적으로 유지 또는 재생산(동일한 정책의 반복 생산되는 것을 의미한다. 경로의 선택(세종시 수정안 정책)과 유지(세종시 정책)는 서로 다른 논리에 의해 작동되는데 경로의 재생산 기제들은 주어진 패턴을 잠금(lock-in)하여 기존의 제도(세종시 정책)를 폐지하는 것을 매우 어렵게 만든다는 것이다(Mahoney, 2000: 515).

세종시 수정안 정책의 경로의존성 요인은 제1요인(정책의 고착성)인 '높은 설치비용 및 고정비용', '학습효과', '기능성', 제2요인(정책행위자의 영향력 및 태도)인 '연계효과', '적응적 기대', '권력'<sup>18)</sup>, '정당성', 제3요인(정책의 변동 형태)인 '전환', 제4요

표 9. 세종시 수정안 정책의 경로의존성 요인

Table 9. Path Dependency Factor of amended Sejong City Construction Policy

구 분 Classification	경로의존성 요인 Factor of Path Dependency	분석결과 Results of Analysis
제1요인: 정책의 고착성 Factor 1: Fixation of Policy	높은 설치비용 또는 고정비용 large set-up or fixed costs	·각종 기본계획 및 보상절차 완료되어 감 ·2009년 기준 총 사업비의 25.5% 집행 ·Various planning and compensation procedures are in near completion
	학습효과 learning effects	·세종시 정책을 더 이상 정책갈등의 대상이 아니라 시대의 흐름으로 인식 함 ·국민들은 세종시 정책갈등 확산에 이미 피로감을 느낌 ·Sejong City Construction Policy is recognized as national trend
	가능성 functional explanation	·세종시 정책의 상징적 가치(편익)가 세종시 수정안 정책의 경제적 가치(편익)보다 더 크다고 판단 ·Symbolic value of Sejong City Construction Policy is recognized bigger than economic value of it
제2요인: 정책행위자의 영향력 및 태도 Factor 2: Influence and attitude of policy actors	연계효과 coordination effects	·수정안 반대세력(야당, 한나라당 친박계, 시민단체 등)들이 같은 경로(세종시 정책)를 따를 때 편익(세종시 수정안 백지화) 발생 가능성 증가 ·Increase of benefits as opposing groups follow the same path
	적응적 기대 adaptive expectation	·노무현정부는 국가균형발전이라는 목표를 위해 세종시 정책을 추진했지만, 이명박정부는 세종시 원안이 비효율적이라고 판단하고 세종시 수정안 정책을 추진 ·Roh's administration take Sejong City Construction Policy for national balanced development while Lee's administration amended it as he thinks original plan is inefficient
	권력 power explanation	·민주당, 자유선진당 뿐만 아니라 한나라당 친이계까지 연합전선을 구축 ·Opposition groups form the united front
	정당성 legitimation explanation	·행위자들은 자신의 신념에 따라 주관적으로 행동 ·Policy actors play upon their belief
제3요인: 정책의 변동 형태 Factor 3: Change Form of Policy	전환 conversion	·행정중심복합도시 건설을 위해 추진된 세종시 정책이 과학교육중심복합도시로서의 새로운 목적으로 수정된 것을 의미 ·Amended Sejong City Construction Policy has its new meaning of Education-Science based City
제4요인: 정책에 대한 신념 Factor 4: Conviction about Policy	균형발전론 balanced development theory	·세종시 정책은 균형발전정책을 위한 최후의 수단이므로 세종시 정책 원안을 관철시킴 ·Sejong City Construction Policy is realized as it is the last policy for balanced national development
	정책에 대한 헌법적 가치 부여 constitution value	·헌법 제120조, 제122조, 제123조에서는 국가균형발전의 당위성과 국가의 의무를 명시 ·The constitution clarify justifiability of balanced development



인(정책에 대한 신념)인 ‘균형발전론’, ‘정책에 대한 헌법적 가치 부여’로 설명될 수 있다(표 9 참조).

세종시 건설은 2005년 현재 전체 토지의 96.7%를 보상 완료하였으며, 2009년 기준 총 사업비의 25.5%가 이미 집행(박효건, 2011)되는 등 세종시 수정안을 추진하게 되면 또다른 비용이 발생할 수 있기 때문에 추후에 비용을 회수하기 위해서는 세종시 정책을 유지해야 한다는 논리전개가 가능하며, 이는 높은 설치비용 또는 고정비용으로 설명될 수 있다.

또한 세종시 정책에는 사회적 형평성 또는 사회적 능률성이 더욱 큰 가치로 작용하고 있으며, 행정의 효율성을 이유로 국가균형발전이라는 상위가치를 훼손하는 것은 능률의 개념을 잘못 적용한 오류(육동일, 2009)라고 지적하였다. 즉 세종시 정책의 상징적 가치(국가균형발전)가 세종시 수정안의 경제적 가치보다 더 크다고 판단하는 가능성으로 설명될 수 있다.

세종시 정책은 행정수도 정책을 포함하여 수년간의 논란과 헌법재판소의 판결, 법률의 제정, 국민들의 동의, 전문가들의 토론 등을 거쳐 정책 자체가 정당성 있게 추진되고 있었으며, 이로 인해 정책 자체가 견고해져 있었는데 정운찬 총리 취임(2009년 9월) 이후 3개월 만에 발표된 세종시 수정안 정책이 이미 논리적인 체계까지 갖춘 세종시 정책을 대체할 만큼 강력한 영향력을 발휘하기 힘들었다. 이는 행위자가 그 제도를 정당하다고 생각하고 그 정책을 자발적으로 재생산하는 정당성으로 설명될 수 있다.

한편 전환이란 기존 정책을 새로운 목적에 맞게 바꾸는 것을 의미하는데 행정중심복합도시 건설을 위해 추진된 세종시 정책이 과학교육중심복합도시로서의 새로운 목적으로 수정되었지만 세종시 수정안 정책에서의 전환은 실패하였다.

## V. 노무현정부 및 이명박정부의 경로의존성 비교 분석

경로의존성의 요인을 분석한 결과, 노무현정부의 행정수도 정책과 이명박정부의 세종시 수정안 정책은 제1요인(정책의 고착성)인 ‘높은 설치비용 또는 고정비용’, ‘학습효과’, ‘기능성’이 모두 분석되었는데 이는 행정수도 정책과 세종시 수정안 정책 모두 급격한 변화를 시도했지만 기존 경로에서 이탈하지 못했기 때문으로 분석된다. 즉 제1요인(정책의 고착성)이 새로운 정책의 변동을 제약했다고 볼 수 있다.

또한 제2요인(정책행위자의 영향력 및 태도)에서도 ‘연계효과’, ‘권력’, ‘정당성’이 행정수도 정책과 세종시 수정안 정책에서 모두 분석되었으며, 특히 ‘적응적 기대’는 세종시 수정안 정책에서만 분석되었다. 같은 성향의 정책행위자의 연합 및 영향력 행사가 특징인 제2요인(정책행위자의 영향력 및 태도)도 각각 행정수도 정책과 세종시 수정안 정책을 종결시킨 요인으로 작용했다고 볼 수 있다.

한편 노무현정부의 세종시 정책의 경로의존성 요인은 제2요인(정책행위자의 영향력 및 태도)인 ‘적응적 기대’, 제3요인(정책의 변동 형태)인 ‘충화’였으며, 특히 ‘충화’의 대칭적 개념인 ‘전환’은 세종시 수정안 정책에서 나타났다. 특히 세종시 정책에서 제1요인(정책의 고착성)이 없는 것은 세종시 정책이 행정수도 정책으로부터 점진적으로 변동된 정책이었기 때문으로 분석된다.

두 정부의 경로의존성에서 나타난 공통점과 차이점은 다음과 같다.

공통점으로는 첫째, 한번 고착화된 정책은 변동되기가 매우 어렵다는 것이다. 이는 새로운 성격으로의 급격한 변화는 매우 어렵다는 것을 의미한다. 서울에서 충청권으로의 행정수도 이전이라는 변화

표 10. 정책시기별 경로의존성 요인 종합  
Table 10. Conclusion of Path Dependency Factors

구분 Classification	행정수도 정책 Administrative Capital Relocation Policy	세종시 정책 Sejong City Construction Policy	세종시 수정안 정책 Amended Sejong City Construction Policy
제1요인: 정책의 고착성 Factor 1: Fixation of Policy	·높은 설치비용 또는 고정비용 ·학습효과 ·기능성 ·large set-up or fixed costs ·learning effects ·functional explanation	-	·설치비용 또는 고정비용 ·학습효과 ·기능성 ·large set-up or fixed costs ·learning effects ·functional explanation
제2요인 정책행위자의 영향력 및 태도 Factor 2: Influence and attitude of policy actors	·연계효과 ·권력 ·정당성 ·coordination effects ·power explanation ·legitimation explanation	·적응적 기대 ·adaptive expectation	·연계효과 ·적응적 기대 ·권력 ·정당성 ·coordination effects ·adaptive expectation ·power explanation ·legitimation explanation
제3요인 정책의 변동 형태 Factor 3: Change Form of Policy	-	·층화 ·layering	·전환 ·conversion
제4요인 정책에 대한 신념 Factor 4: Conviction about Policy	·서울중심주의 ·헌법가치 부여 ·Seoul-centric theory ·constitution value	·균형발전론 ·헌법가치 부여 ·balanced development theory ·constitution value	·균형발전론 ·헌법가치 부여 ·balanced development theory ·constitution value

와 세종시 정책에서 세종시 수정안 정책으로의 변화는 매우 급격한 변화라고 할 수 있다. 행정수도 정책은 수도 서울의 관습헌법에 의해서 경로이탈 시도에도 실패하였으며, 세종시 수정안 정책도 이미 고착화되어버린 세종시 정책(행정중심복합도시건설 특별법의 헌법적 지위)에 의해서 경로이탈에 실패하였다.<sup>19)</sup>

둘째, 행정수도 정책과 세종시 수정안 정책으로의 정책변동이 되지 못한 이유에 대해서는 새로운 정책은 논리적 타당성을 만들고 국민적 합의를 이끌어내는데 많은 시간과 노력이 필요한데 그 과정의 시간이 부족했다는 것이다. 노무현정부 출범 이후 약 2년 만에 추진된 행정수도 정책은 법적인 장

치와 함께 논리적 타당성은 두루 갖추었지만 '정도 600년의 수도 서울'을 대체할 만큼 국민적 합의를 이끌어내기에는 그 시간이 매우 짧았다. 이와 마찬가지로 세종시 수정안 정책도 행정수도 정책 시기를 포함하여 논리적 타당성을 갖춰가며 국민적 합의를 이끌어낸 세종시 정책을 대체하기에는 3개월이라는 준비기간은 매우 부족하였으며, 자연스럽게 논리적 구성도 세종시 정책보다 견고하지 못하였다.

셋째, 새로운 정부의 출범이 각각 행정수도 정책과 세종시 수정안 정책을 낳았다고 볼 수 있는데 '새로운 정부의 출범'이라는 중대한 전환점이 경로 의존성의 변수로 매우 중요한 역할을 하였다. 새로운 정부의 출범은 정책행위자의 구성도 변화시키는

데 이런 변화는 정책행위자의 상호작용에도 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

차이점을 살펴보면 첫째, 노무현정부의 행정수도 정책 시기에는 정책행위자로서 여야(열린우리당-한나라당)와 수도권-비수도권의 확실한 대립구도가 작용하였으며, 정책행위자로서 헌법재판소는 변수<sup>20)</sup>도 작용하였다. 하지만 이명박정부의 세종시 수정안 정책 시기에서는 한나라당 친박계가 민주당-자유선진당 등의 야당과 연합전선을 구축하면서 한나라당 친이계와 대립하였는데, 같은 당이라도 세종시 수정안 정책에 대해서는 입장을 달리하는 모습을 볼 수 있었다.

둘째, 노무현정부의 행정수도 정책은 헌법재판소의 위헌판결로 경roi탈에 실패하였고, 이명박정부의 세종시 수정안 정책은 국회의 부결로 경roi탈에 실패하였다. 즉 행정수도 정책은 사법적 판단(헌법재판소 판결)에 의해 정책이 종결되었고, 세종시 수정안 정책은 입법부 판단(국회 부결)에 의해 정책이 종결되었는데 이렇게 정책종결을 가져온 판단 주체에 차이가 있었다.

셋째, 노무현정부는 행정수도 정책이 실패하자 이후에 변형된 정책인 세종시 정책을 추진함으로써 점진적 변화에 성공하였지만, 이명박정부는 세종시

수정안 정책의 국회 부결로 더 이상 다른 대안을 추진할 동력을 얻지 못하였다. 특히 노무현정부는 국가균형발전을 어떠한 방식을 통해서라도 이루겠다는 의지가 행정수도 정책의 변형된 정책인 세종시 정책에 반영됐다고 볼 수 있다. 하지만 이명박정부의 세종시 수정안 정책은 정당성에서 그 힘을 잃게 되면서 수정안 논란에 마침표를 찍게 되었다.

## VI. 결론 및 정책적 함의

### 1. 결론

본 연구에서는 세종시 정책사례를 역사적 제도주의의 분석방법인 경로의존성을 통해 분석함으로써 정책의 변화가 왜 어려웠는지 살펴보았다. 노무현정부의 정책적 이념(국가균형발전) 및 정책적 환경(수도권 과밀화의 문제)에 대응하기 위해 추진된 행정수도 정책이 정도 600년 '수도 서울'의 고착화로 종결된 것과, 이후 시대적 상황의 변화(정권교체)와 이전과 다른 새로운 기능적 요구(지역의 경쟁력 강화)에 의해 이명박정부에서 추진한 세종시 수정안 정책도 노무현정부의 세종시 정책의 고착화로 종결된 것을 경로의존성을 통해 확인하였다.

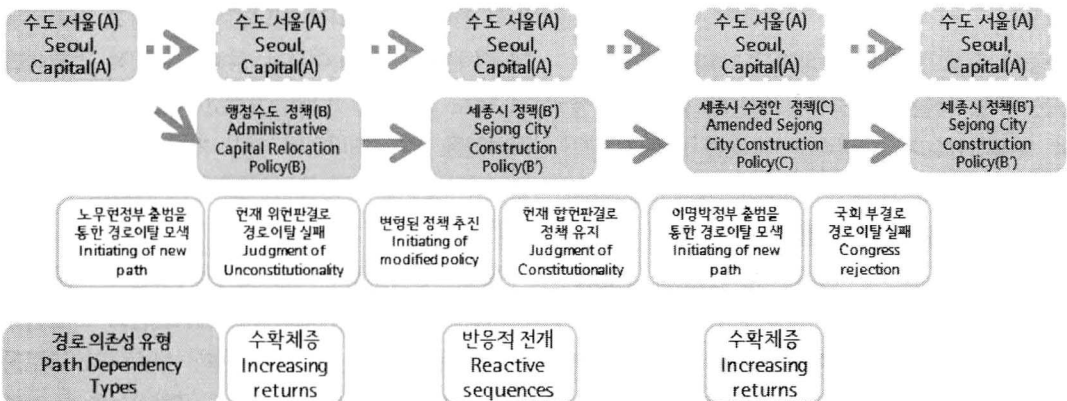


그림 2. 세종시 정책의 전체 경로의존성 메커니즘  
Fig. 2. Path Dependency Mechanisms of Sejong City Construction Policy

이렇게 경로의존성이란 과거의 선택이 미래의 선택범위를 제약한다는 의미(North, 1990)로서, 이전 시점(노무현정부)에서 형성된 제도는 이후 시점(이명박정부)의 선택과 변화방향을 제약하게 된다는 것이다. 즉, 이전의 정책적 환경(국가균형발전)에 대처하기 위한 목적으로 형성된 제도가 미래의 시점(이명박정부)에서도 지속적으로 정책선택의 범위를 제한한다는 것이다.

경로의존성 유형을 각 시기별로 살펴보면 “행정수도 정책 시기[수도 서울(A)→행정수도 정책(B)]”에는 “수확체증”으로 인한 경로의탈 실패이고, “세종시 정책 시기[행정수도 정책(B)→세종시 정책(B)]”에는 “반응적 전개”에 따른 변형된 정책 추진이었으며, “세종시 수정안 정책 시기[세종시 정책(B)→세종시 수정안 정책(C)]”에는 다시 “수확체증”으로 인한 경로의탈 실패이다.

전체의 스펙트럼을 도식화하면  $A \rightarrow [B] \rightarrow B' \rightarrow [C] \rightarrow B'^{(21)}$ 이다. 행정수도 정책(B)이 실패하면서 ‘수도 서울’(A)은 유지된 채 변형된 정책인 세종시 정책(B')이 추진되었고, 정권교체 이후 세종시 수정안 정책(C)으로의 변화를 모색하였지만 경로의탈에 실패하여 기존 세종시 정책(B')이 재추진되는 것으로 정책과정이 종결되었다.

세종시 정책의 전체 과정에서 나타난 가장 큰 특징은 ‘수도 서울’의 관습헌법 때문에 행정수도 정책이 실패하였으며, 행정수도 정책의 변형(점진적 변화)된 정책으로 재추진된 세종시 정책도 헌법적 지위 보장(헌법재판소의 합헌 판결)에 따라 경성화(硬化)되면서 세종시 수정안 정책으로의 변화를 실패하게 만들었다.

그러므로 행정수도 정책부터 세종시 수정안 정책까지의 전체과정의 경로의존성 유형은 수확체증의 자기강화적 전개와 반응적 전개가 혼합되어 있으며, 행정수도 정책부터 세종시 수정안 정책에 이르기까

지의 변화는 점진적 변화였다고 볼 수 있다.

## 2. 정책적 함의

본 연구를 통해서 정책적 시사점을 다음과 같이 도출할 수 있다.

첫째, 어떤 정책이든지 고착화된 정책은 정책변동이 매우 어렵다는 것이다. 정책변동을 시도한다고 하더라도 기득권층과 이해관계자 등의 반대로 그 갈등은 증폭될 수 있다. 그러므로 정책변동을 시도할 때는 충분한 시간을 가지고 점진적으로 추진해야 갈등을 최소화할 수 있다. 그리고 정책과정에서 상대방과 충분한 시간을 두고 협상과 타협의 과정을 반드시 거쳐야 한다.

이명박정부 당시 청와대 관계자는 세종시 수정안 정책 추진기구였던 민관합동위원회가 인적 구성면에서 소통능력이 매우 약했다고 평가하였다. 당시 민관합동위원회에 국회까지 포함시켰다면 민관합동위원회의 결정에 더 많은 힘이 실렸을 것이라고 회고하였다.

둘째, 정책변동을 시도할 때는 새로운 정책이 기존 정책보다 논리적 타당성과 그 근거가 우위에 있어야 한다. 세종시 수정안 정책이 실패한 것도 세종시 정책보다 논리적 타당성이 약했다고 평가되는데 정책변동의 성공여부는 정책의 논리적 경쟁이라고 해도 과언이 아니다. 그리고 새로운 정책이 실패하였을 때를 대비하여 여러 가지 대안을 가지고 있어야 이후에 변형된 정책의 추진이라도 가능할 것이다.

셋째, 국토정책에 대한 갈등을 해결하기 위해서는 점진적 변화를 통해서라도 지방분권과 수도권규제 완화는 반드시 이루어야 한다. 우리나라 국토정책의 이면에는 서울중심주의와 균형발전론이 자리 잡고 있는데, 서울중심주의와 균형발전론은 우리나라만 가지고 있는 고유한 이념으로서 그 갈등의 골

이 매우 깊다. 이런 갈등은 수도권규제정책에서도 여실히 드러나고 있으며, 같은 정당에 속해 있더라도 국토정책에 대해서는 입장을 달리하는 것을 본 논문을 통해서도 확인하였다.

이런 갈등을 해결할 수 있는 방법으로 지방분권과 수도권 규제완화를 동시에 이루어야 한다는 주장이 있다. 중앙에 집중되어 있는 권력을 지방으로 분산시키면 비수도권의 역량은 더욱 커질 수 있으며, 이미 역량을 갖추고 있는 수도권은 규제완화를 통해 국제적인 경쟁력을 가진 지역으로 성장할 수 있다는 것이다. 이와 반대로 수도권의 규제를 완화하면 수도권의 역량만 더욱 커질 수 있기 때문에 지역균형발전의 관점에서는 지방분권이 효과적인 수단이 될 수 없다는 주장도 있다. 따라서 점진적인 지방분권과 수도권 규제완화가 필요할 뿐만 아니라 지방분권을 강화하는 경우 이를 위한 명확한 원칙과 자원배분의 원칙이 정립될 필요가 있다.

넷째, 향후 세종시의 정책변동 시나리오를 염두에 두어야 한다. 세종시 정책은 2030년까지 추진되는 현재 진행형 정책으로서 점진적 변화를 겪을 가능성도 있고, 어떤 중대한 전환점에 의해 급격한 변화를 겪을 가능성도 있다. 현재 세종시의 여러 가지 행정적 비효율 문제가 언론을 통해서 보도되고 있는 가운데 점진적 변화로는 국회 분원, 청와대 제2집무실 등의 설치가 그 예가 될 수 있다. 급격한 변화로는 대한민국 통일과 이에 따른 국회와 청와대의 완전 이전으로 진정한 행정수도로서의 세종시를 생각할 수 있다. 이는 어디까지나 시나리오에 불과할 뿐 어떻게 될지는 아무도 장담할 수 없다. 그러므로 정책행위자들은 세종시 정책변동을 항상 염두에 두고 세종시 정책을 지속적으로 추진해 나가야 한다.

본 연구는 세종시 정책변동이 어려웠던 이유를 경로의존성을 통해 처음으로 규명했다는데 그 의의가 있다고 할 수 있다.

- 주1. Thelen(2003)이 제시한 '층화'와 '전환'을 경로의존성 요인으로 설명하고 있는 연구가 있고, 경로의존성 양태(양상)로 설명하는 연구도 있음. 본 연구에서는 '층화'와 '전환'을 '정책의 변동형태'라는 요인으로 설명하기로 함
- 주2. 효용성은 학습효과와 같은 뜻이므로 이하에서는 학습효과로 일원화하여 설명하기로 함
- 주3. Gregory(1968)에 따르면 우리나라의 서울집중은 이미 조선시대 500년을 통해 꾸준히 있어왔으며, 다른 나라에서 보기 힘든 특이한 현상이었음
- 주4. 우리나라의 균형발전론은 서울중심주의로 인해 발생한 지방소외론에 근거를 두고 있다고 할 수 있음
- 주5. 민주화 이후 한국사회의 제반 문제가 행정부와 국회를 넘어 헌법재판소의 사법적 판결로 해결되는 경향이 증가하고 있음(정정길 외 2010:153~154).
- 주6. 신행정수도건설특별위원회는 '신행정수도건설특별조치법안'을 심사처리하고 행정수도 이전과 관련하여 행정부의 업무를 관리감독하기 위해 국회내에 설치하기로 한 위원회(김상권, 2008)
- 주7. 당시 이명박 서울시장은 세종시 정책에 대해 군대라도 동원해서 막아야 하는 것 아니냐는 사건을 얘기했다고 한다(세종시 갈등의 심리학, 동아일보, 2009.11.9).
- 주8. 현재 "행정복합도시특별법 합헌", 뉴시스, 2009.2.27
- 주9. 행정도시법 위헌 아니다...헌재, 헌법소원 7대2로 각하 결정, 국민일보, 2005.11.24
- 주10. 노무현정부 청와대 관계자는 세종시 정책은 청와대, 국회 등 핵심기능은 남긴 채 중앙부처만 이전하는 정책으로서 관습헌법의 논리가 적용될 수 없었으므로 헌법재판소가 또다시 위헌판결을 내릴 명분이 없었다고 주장하였다(OOO, 노무현정부 청와대 관계자 인터뷰, '13.5.31).
- 주11. "백년대계 위한 정책 적당한 타협 안된다", 국민일보, 2009.10.18
- 주12. 정운찬 국무총리 후보자 인사청문회 발언(2009. 9. 21)
- 주13. 세종시 수정안 발표전문(국무총리실, 2010.1.11)
- 주14. 2010년 2월 9일 이명박 대통령이 세종시 수정안에 대해서 친박계의 반발이 사그라들지 않자 "세계와의 전쟁에서 이기려면 힘을 모아야 한다"면서 "우리끼리 싸울 시간도 없고 여력도 없다. 잘되는 집안은 강도가 오면 싸우다가도 멈추고 강도를 물리치고 다시 싸운다. 강도가 왔는데도 너 죽고 나 죽자 하면 둘 다 피해를 입을 수밖에 없다"며

'강도론'에 비유하였다(MB "강도 왔는데도 집안싸움하면 모두 피해", MBN, 2010.2.10: 박근혜, "문제 있으면 문제 있는대로 처리하면 될 것", 노컷뉴스, 2010.2.11)

주15. "세종시 특혜 정부 계획대로 가면, 대구경북이 가장 큰 피해", 매일신문, 2010.1.6

주16. 세종시 수정안 정책의 경로의존성에서 행정수도 정책과 같은 데자뷰가 발생하는 것을 볼 수 있다.

주17. [서울광장] 노무현 전 대통령이 의도하지 않은 '대못'/괘태현 논설위원, 서울신문, 2011.11.19

주18. 노무현정부 청와대 관계자에 따르면 충청권이 세종시 정책의 수혜지역이 되면서 충청권도 그 사이에 기득권화되면서 세종시 수정안 정책을 반대하고 나섰다고 회고하였다(OOO, 노무현정부 청와대 관계자 인터뷰, '13.5.31).

주19. 이명박정부 당시 청와대 관계자에 따르면 우리나라가 민주화 이후 다원주의 사회로 발전하면서부터 현 정부가 새로운 정책을 추진할 때 옛 권력층 및 여러 이해관계자의 반대로 정책이 실패할 가능성은 더욱 높아졌다고 주장하였다(OOO, 이명박정부 청와대 관계자 인터뷰, '13.5.29).

주20. 이명박정부 당시 청와대 관계자에 따르면 헌법재판소가 지향하는 원래 목적은 약자보호인데, 국토정책의 문제를 헌법재판소까지 끌고 간 것은 문제라고 주장하였다. 행정수도 정책은 법률적 판단의 문제가 아니었으며, 국민투표로 갔어야 할 문제라는 것이었다. 특히 세종시 수정안 정책도 국민투표로 결정했어야 할 문제라고 피력하였다(OOO, 이명박정부 청와대 관계자 인터뷰, '13.5.29).

주21. [ ]는 경로이탈 실패 정책임

인용문헌  
References

1. 괘태현, [서울광장] 노무현 전 대통령이 의도하지 않은 '대못', 서울신문, 2011.11.19일자.  
Gwak, T. H., A big peg that former President Roh didn't intend, Seoul Daily, 2011.11.19.

2. 국가균형발전위원회, 2007. 지역혁신체계와 지역혁신협의회, 서울.  
Presidential Committee on Balanced National Development, 2007. Regional Innovation System and Regional Innovation Council, Seoul.

3. 국무총리실, 2010. 세종시 발전방안, 서울.

Office for Government Policy Coordination, 2010. Sejong City Construction Plan of Education-Science based City, Seoul.

4. 그레고리 헨더슨, 2005. 소용돌이의 한국정치, 한울아카데미(Korea, the politics of the vortex 1968, 번역본).  
Gregory Henderson, 2005. Korea, the Politics of the Vortex, Hanwool Academy(Translation of Korea, the Politics of the Vortex, 1968).

5. 김상권, 2008. "공공갈등의 발생요인과 관리방안에 관한 연구-행정중심복합도시 건설사업 추진과정을 중심으로", 서울시립대학교 박사학위논문.  
Kim, S. K., 2008, "A Study on the Cause and Management of Public Conflicts -Focused on the process of the construction project for Multifunctional Administrative City in Korea-", Ph.D. Dissertation, University of Seoul.

6. 김선명, 2007. "신제도주의 이론과 행정예의 적응성: 역사적 제도주의를 중심으로", 「한·독 사회과학논총」, 17(1): 211-239.  
Kim, S. M., 2007, "A study on the Theories of New Institutionalism and the Adaptation for the Public Administration: Focused on Historical Institutionalism", *KDGS*, 17(1): 211-239.

7. 김연수, 2006. "한국 행정개혁의 경로의존성 분석-김영삼, 김대중, 노무현 정부를 중심으로-", 성균관대학교 박사학위논문.  
Kim, Y. S., 2006, "A Path-Dependency Analysis of Administrative Reforms in Korea: with Emphasis on the Three Recent Governments", Ph.D. Dissertation, Sungkyunkwan University.

8. 김종민, 현재 "행정복합도시특별법 합헌", 뉴시스, 2009.2.27일자.  
Kim, J. M., the constitutional court "administrative multifunctional city special law is constitutional", Newsis, 2009.2.27.

9. 김행희, 2009. "공기기업의 Life Cycle에 관한 연구-경로의존성을 중심으로", 전남대학교 박사학위논문.  
Kim, H. H., 2009, "A Study on the life cycle of public enterprise -focused on path

- dependence-", Ph.D. Dissertation, Chonnam National University.
10. 남도영, "백년대계 위한 정책 적당한 타협 안된다", 국민일보, 2009.10.18일자.  
Nam, D. Y., "No compromise in noncommittal far-sighted national policy", The KOOKMIN DAILY, 2009.10.18.
  11. 박인수 외, 2010. 헌법재판소에 의한 헌법재판이 우리 사회에 미친 영향, 서울: 헌법재판소.  
Park, I. S., 2010. *The effect of the judgement by constitutional court*, Seoul: Constitutional Court.
  12. 박종화, 2011. "지역적 경로의존성의 메커니즘: 대구지역의 경험", 「경성대학교 사회과학연구」, 28(3): 349-374.  
Park, 2011. "The Mechanism of Regional Path Dependence: Experiences of Daegu Region", *Social Science Research Review Kyungsung University*, 28(3): 349-374.
  13. 박효건, 2011. "참여적 의사결정에 의한 갈등관리 연구 -'세종시 수정안' 정책결정 과정을 중심으로-", 서울대학교 석사학위논문.  
Park, H. K., "A Study on the Conflict Management by Participative Decision Making -Focused on the process of decision making over amendent of Sejong city-", Master's degree Dissertation, Seoul National University.
  14. 서명수, "세종시 특혜 정부 계획대로 가면, 대구경북이 가장 큰 피해", 매일신문, 2010.1.6일자.  
Seo, M. S., "Sejong city construction policy is likely to cause most harm to Daegu·Kyungbuk regions", Maeil Daily, 2010.1.6.
  15. 손병호·이성규, 행정도시법 위헌 아니다...헌재, 헌법소원 7대2로 각하 결정, 국민일보, 2005.11.24일자.  
Shon, B. H.; Lee, S. K., "Administrative city law is not unconstitutional, a petition to the constitutional court rejected by 7:2", The KOOKMIN DAILY, 2005.11.24.
  16. 신용배, 2010. "옹호연합모형을 통한 정책변화 연구-수도권 공장총량제 정책을 중심으로", 가톨릭대학교 박사학위논문.  
Shin, Y. B., 2010. "A Study on the Policy Change through Advocacy Coalition Framework: focused on Total Industrial Site Volume Control System in the Capital Region", Ph.D. Dissertation, Catholic University.
  17. 신행정수도건설추진위원회, 2004. 신행정수도백서, 서울.  
New Administrative Capital Construction Committee, 2004. *The White Book of New Administrative Capital Construction*, Seoul.
  18. 엄성섭, MB "강도 왔는데도 집안싸움하면 모두 피해", MBN, 2010.2.10일자.  
Uhm, S. S., "A family trouble, when a burglar comes in, will cause harm to all", MBN, 2010.2.10.
  19. 유시민, 2012. "사회자유주의 - 참여정부의 이념 성향", 「경북대 복현콜로키움 자료집」, 경북대:복현콜로키움.  
Yoo, S. M., 2012. "Social liberalism-ideal inclination of Roh's Administration", 「Bokhyun Colloquium of Kyungpook Univ.」, Kyungpook Univ.: Bokhyun Colloquium.
  20. 육동일, 2009. "행정중심복합도시의 지속적 추진이 최선의 대안이다", 「한국선진화포럼 주최 토론회 자료집」, 은행회관:한국선진화포럼.  
Yook, D. I., 2009, "Pushing forward Multifunctional Administrative City is the best alternative", 「Korea Advancement Forum」, Korea Federation of Banks:The Korea Forum for Progress.
  21. 이춘희, 2005. "행정중심복합도시 건설 추진현황과 계획", 「도시문제」, 40(440): 22~31.  
Lee, C. H., "Present condition and future plan of Multifunctional Administrative City construction", *Urban Issue*, 40(440): 22~31.
  22. 정원수·유성운, "세종시 갈등의 심리학", 동아일보, 2009.11.9일자.  
Jung, W. S.; Yoo, S. W., "Psychology of Sejong City conflict", Donga Daily, 2009.11.9.
  23. 정원식, 2009. "신지역주의 관점에서 참여정부와

- 이명박 정부의 지역개발정책의 비교분석”, 『한국 정책과학학회보』, 13(3): 23-53.
- Jung, W. S., 2009, "Analysis of Regional Development Policies of Roh and Lee's Government from the New Regionalism Perspective", *Korean Association for Policy Science*, 13(3): 23-53.
24. 정재훈, "박근혜, 문제 있으면 문제 있는대로 처리하면 될 것", 노컷뉴스, 2010.2.11일자.  
Jung, J. H., "Park, If these's a problem, take it as it is", Nocut News, 2010.2.11.
25. 정정길 외, 2010. 정책학원론, 서울: 대명출판사.  
Jung, J. K., 2010. *Introduction to Policy*, Seoul: Daemyung.
26. 청와대 대통령실, 2013. 이명박정부 국정백서, 서울.  
The Blue House, 2013. *The White Book of Lee's Administration* Seoul.
27. 하연섭, 2004. 제도분석: 이론과 쟁점, 서울: 다산출판사.  
Ha, Y. S., 2004. *Institution Analysis: Theory and issue*, Seoul: Dasan.
28. \_\_\_\_, 2006. "신제도주의의 이론적 진화와 정책연구", 『행정논총』, 44(2): 217-246.  
\_\_\_\_, 2006, "Theoretical Evolution of the New Institutionalism and Policy Studies", *Korean Journal of Public Administration*, 44(2): 217-246.
29. 하태수, 2010. "경로변화의 양태: 경로의존, 경로진화, 경로창조", 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 서울대:한국행정학회.  
Ha, T. S., 2010, "Pattern of Path Change: Path Dependency, Path Evolution, Path Creation", 『Winter Season Scholar Conference of KAPA』, Seoul Nat'l Univ.:KAPA.
30. 하혜수, 2009. "지방행정체제 개편과 경로의존성", 『한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표논문집』, 충북대:한국정책분석평가학회.  
Ha, H. S., 2009, "Reorganization of Local Administration System and Path Dependency", 『Winter Season Scholar Conference of Korea Association for Policy Analysis and Evaluation』, Chungbuk Nat'l Univ.:Korea Association for Policy Analysis and Evaluation.
31. 행정중심복합도시건설추진위원회, 2005. 신행정수도후속대책백서, 서울.  
Multifunctional Administrative City Construction Committee, 2005. *The White Book of Post New Administrative Capital Construction* Seoul.
32. 헌법재판소, 2004. 신행정수도건설을위한특별조치법 판결문, 서울.  
Constitutional Court, 2004. *Ruling from the New Administration Capital Law*, Seoul.
33. 헌법재판소, 2005. 행정중심복합도시건설특별법 판결문, 서울.  
Constitutional Court, 2005. *Ruling from the Sejong City Construction Law of Multifunctional Administrative City* Seoul.
34. Bennett, A. and Elman, C., 2006. "Complex Casual Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence", *Political Analysis*, 14(3): 205-267.
35. Kay, 2005. "A Critique of the Use of Path Dependency in Policy Studies", *Public Administration*, 83(3): 553-571.
36. Krasner, Stephen D., 1988. "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 21(1): 66-94.
37. Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society*, .29: 507-548.
38. Moe, Terry M., 1990. "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organization*, .6: 213-253.
39. North, Douglass C., 1990. *Institutions. Institutional Change and Economics Performance*, Cambridge University Press.
40. Pierson, Paul, 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94(2): 251-267.



41. Thelen, Kathleen, 2003. *How Institutions Evolve : Insights from Comparative Historical Analysis*, In James Mahoney and Dietrich Rueschemeyer(eds), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, New York: Cambridge University Press.

논 문 투 고 2014-02-25  
심 사 완 료 2014-03-30  
계 재 확 정 일 2014-04-29  
최 종 본 접 수 2014-05-16