

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 세종시국가균형
발전지원센터의 정책적 입장과는 다를 수 있습니다.

무단 전재나 복제를 금합니다.

**행정수도 완성 및 국가균형발전에 대한
전국 일간지·경제지 보도행태 분석 연구**

2020. 12

**대전세종연구원
세종시 국가균형발전지원센터**

제 출 문

대전세종연구원장 귀하

본 보고서를 《행정수도 완성 및 국가균형발전에 대한 전국 일간지·경제지 보도행태 분석 연구》의 결과보고서로 제출합니다.

2020년 12월

연구책임자 : 우희창(언론학 박사·충남대학교 언론정보학과 강사)

공동연구원 : 이기동(대전충남민주언론시민연합 대표)

목 차

제1장 서론

1. 연구 필요성과 목적	8
2. 분석대상 선정	10
1) 분석대상 신문	10
2) 분석대상 기사와 시기	10
2) 내용분석 항목과 측정 방법	11
2) 코딩 절차 및 신뢰도	11

제2장 이론적 배경

1. 행정수도 이전기사의 양적분석 결과	13
1) 분석대상 기사	13
2) 연관어 분석	14
3) 심층취재 없이 정치인 발언 반복 재생산	14
4) 행정수도 보도 72.0%, 부동산 보도 16.6%	18
5) 행정수도 이전 비판 조선·중앙·동아 순	19
2. 행정수도 이전기사의 질적분석 결과	21
1) 행정수도 완성론	21
2) 선후경중(先後輕重)론	24
3) 국면전환론	26
4) 위헌론	28
5) 실현 가능성 희박론	29
6) 막무가내론	30
7) 행정수도 이전 무용론	32
8) 국론분열론	34
9) 세종집값 폭등론	38

제3장 결론

1. 연구의 결론	40
2. 한계 및 제언	41
참고문헌	42

표 목 차

<표 1>	13
<표 2>	15
<표 3>	15
<표 4>	16
<표 5>	19
<표 6>	20
<표 7>	37

그림 목 차

<그림 1-1>	14
----------	----

제1장 서론

1. 연구 필요성과 목적
2. 분석대상 선정

1. 연구 필요성과 목적

김태년 더불어민주당 원내대표가 7월 20일 취임 후 첫 교섭단체 대표연설에서 “국회가 통째로 세종시로 내려가야 한다. 청와대와 정부 부처도 모두 이전해야 한다”며 행정수도 이전 논의를 제안하면서 행정수도 이전을 둘러싼 언론보도의 논란이 뜨겁다. 나라의 중대현안인 만큼 언론이 특별한 관심을 갖는 것은 당연한 일이다. 특히 집권당 원내대표가 제안한 만큼 행정수도 이전과정에서 제기되는 여러 문제에 대해 따져보는 일은 언론이 결코 소홀히 할 수 없는 저널리즘의 의무이기도 하다.

하지만 작금의 언론들은 특정한 사안을 놓고 저널리즘이라는 고귀한 의무를 다하기 보다는 신문사의 사적인 이익이나 정파적인 이익에만 매달려 편향된 보도를 하고 있는 것으로 보인다. 김태년 원내대표가 던진 ‘행정수도 완성’의 목표인 국가균형발전이나 수도권 과밀 해소라는 본질은 지면에서 사라지고 온갖 해괴한 반대 논리를 만들어 논란만 확산시키고 있는 형국이다. <조선일보>·<중앙일보>·<동아일보> 등 전국 대상 일간지를 비롯한 <매일경제신문>·<한국경제신문> 등 경제지들은 해묵은 이전불가론을 재탕하거나 정부의 부동산 실정을 비판하는 데만 골몰했다.

언론들은 심층취재를 통해 행정수도 이전과 관련해 제기할 수 있는 문제점 등을 꼼꼼하게 따지고 부당성을 논하는 것이 아니라 일관성과 균형성을 상실한 피상적인 보도만을 내놓고 반복하고 있으며 처음부터 특정한 방향으로 결론을 내려놓고 보도하고 있다는 인상을 지울 수 없다. 이러한 보도 태도는 궁극적으로 언론의 신뢰를 떨어트리는 요인이 된다. 실제 세계 주요 40개국에서 진행한 언론 신뢰도 조사에서 한국의 언론 신뢰도는 2017년부터 올해 2020년까지 4년 연속 꼴찌를 기록했다. 영국 옥스퍼드대학교 부설 로이터저널리즘연구소가 공개한 ‘디지털뉴스리포트 2020’에 따르면 한국인들의 뉴스 신뢰도는 21%로 조사 대상 40개국 중 40위였다.

지난 2004년 참여정부가 세종시에 신행정수도 건설을 추진할 때도 조·중·동 등 보수매체들은 가치중립성을 완전히 상실하고 비판 일변도로만 흘렀다. 당시 언론보도에 대해 정부가 분석한 자료에 따르면 <조선일보>의 경우 전체적으로 부정적 비판적 내용(80.5%)이 가치중립적 내용(19.5%)보다 네 배가 많았다. <동아일보>도 부정적 비판적 내용(80%)이 가치중립적 내용(20%)보다 역시 네 배가 많았다. 신문들의 이 같은 논조는 최소한의 균형을 견지하지 못한 보도태도라는 비판을 받았다. 어느 신문이든 편집방향이나 나름대로의 제작기조가 있기 마련이지만, 그것이 8대2가 될 만큼의 균형성 상실 이유가 될 수는 없기 때문이다.

물론 신문사 고유의 편집 방향일 수도 있다. 논조 자체가 그 나름의 소신일 수도 있다. 하지만 행정수도 이전에 대한 일관성 문제로 들어가면 이러한 주장도 설득력을 갖기 어려웠던 것이 사실이다. 지난 1977년 이래 우리나라 신문들은 정치적 상황에

따라 ‘적극 지지’ ‘반대’ ‘암묵적 동의’ ‘적극 반대’ 입장을 수시로 바뀌가며 줄타기를 해온 것으로 분석됐다.¹⁾ 1977년 박정희 대통령이 연두 기자회견을 통해 국가안보, 수도권 과밀화, 균형발전을 위해 ‘행정수도 이전’ 계획을 발표하자 <조선일보>는 “행정수도는 역사적으로 국가발전에 따른 시대의 요구”라며 “수도란 역사적으로 그 시대의 요구에 맞게 옮기면 그만”이라고 보도했다. 하지만 이제 와서는 온갖 논리로 ‘행정수도 이전 불가론’을 외친다. 언론으로서 일관성을 잃은 태도가 아닐 수 없다.

2004년 대법원은 “600년 이래 서울은 수도였다”는 듣도 보고 못한 ‘관습헌법’ 논리로 신행정수도 건설은 위헌이라는 판결을 내렸다. 결국 행정수도 건설은 불가능하게 되었고 행정도시라는 반쪽짜리로 만들어졌다. 여러 논쟁이 있지만 청와대와 국회가 세종시로 이전하고 모든 정부부처가 이전을 해야만 온전한 행정수도가 된다는 사실은 불문가지다. 헌법을 고치든, 여야 합의로 하든, 현재의 행정도시로는 제 기능을 제대로 할 수 없다.

당시 야당과 보수단체, 보수언론의 거센 반대를 무릅쓰고 신행정수도에서 행정중심복합도시로 변경해 특별법이 제정된 것은 2005년. 하지만 이명박 정부 들어 2010년 행정부처 이전 계획이 전면 백지화 되었고, 행정중심복합도시에서 교육중심의 경제도시로 수정안을 발표했다. 이 수정안에 대해 여야 각계의 반발이 있었고 결국 국회본회의에서 부결되어 원안대로 추진하게 되었다. 2012년 7월 1일 세종특별자치시가 출범했다. 행정중심복합도시 특별법이 제정된지 15년, 세종시가 출범한지 8년이 지난 지금, ‘행정수도의 완성’이라는 명제 앞에 다시 야당과 보수언론들의 반발이 진행 중이다. 15년 전과 판박이다.

이러한 상황에서 본 연구에서는 서울 소재 전국을 대상으로 한 언론들의 보도에서 나타나는 양태를 보다 정확하고 구체적으로 파악하고자 분석을 시도한다. 분석의 구체적인 목표는 신문들이 얼마나 뉴스의 질과 전문성을 담보하고 있으며 더 나아가 정치적으로 얼마나 다양한 의견을 반영하는가를 살펴보고 개선되어야 할 사항들에 대해 언급하고자 한다. 이를 위해 2020년 7월 더불어민주당 김태년 원내대표로부터 시작한 ‘행정수도 이전’이라는 이슈를 분석대상으로 선정하고 이에 대한 전국 일간지들의 보도 내용을 양적 질적으로 분석한다. 내용분석 결과를 바탕으로 언론 보도의 개선 방안과 앞으로 나아가야 할 비전을 제시해 보려 한다.

본 연구는 서울에 소재한 보수지향 일간지와 진보지향 일간지, 경제전문지 등 7개사를 대상으로 같은 분석틀로 분석함으로써 신문사별 비교가 가능하도록 했다. 이를 통해 전국 일간지들의 보도는 어떠한 특성을 보이며 신문 간 어떠한 차이가 있는가를 알아볼 수 있다는 점에서 그 의의가 있다고 하겠다.

1) <https://news.joins.com/article/360960>

2. 분석대상 선정

1) 분석대상 신문

본 연구는 현재 서울에서 발간하고 있는 대표적 일간신문의 지면을 내용 분석했다. 행정수도 이전 관련 기사에서 나타나는 정치적 편향성과 전문성 등을 분석해 신문별 차이를 비교할 수 있도록 했다.

행정수도 이전 정책에 대한 모니터 대상 언론사는 국내 주요 언론사 중 대표적인 보수, 진보 언론사와 주요 경제 전문지의 보도 경향을 비교 분석하기 위해 전국일간지 5개사와 경제지 2개사를 분석 대상 언론사로 선정 했다.

구체적인 분석대상 신문은 한국언론진흥재단이 운영하는 공익적 성격의 기사 검색 사이트 KINDS에서 기사를 제공하는 신문사들로 <경향신문>, <동아일보>, <조선일보>, <중앙일보>, <한겨레신문>, <매일경제신문>, <한국경제신문>이다.

2) 분석대상 기사와 시기

본 연구에서는 ‘행정수도 이전’이라는 이슈의 기사를 대상으로 하였다. 지난 2020년 7월 20일 더불어민주당 김태년 원내대표는 원구성 지연으로 인해 뒤늦게 개원 한 21대 국회 원내대표 연설을 통해 “국가균형발전을 위해 행정수도를 완성하겠다”며 “적극적인 논의를 통해 청와대와 정부 부처도 모두 이전해야 한다”고 밝혔다. 김 원내대표의 국회 연설은 곧장 행정수도 이전 논란으로 이어졌다. 행정수도 완성 발언 이전 부동산 투기 근절을 언급한 부분과 맞물려 문재인 정부의 부동산 정책 실패를 덮기 위한 카드가 아니냐는 논란도 함께 불거졌다. 국민의 힘을 중심으로 한 이 같은 비판에 언론 역시 행정수도 이전에 대한 여야의 입장에 대한 보도와 정부 부동산 정책 실패 논란 보도가 집중됐다.

이 연구에서는 행정수도 완성을 주장한 민주당 김태년 원내대표의 국회 원내대표 연설 이후 각 언론에 보도된 ‘행정수도 이전’ 관련 보도를 대상으로 진행했다. 분석대상 기사는 김 원내대표가 국회 대표연설에서 행정수도 완성을 제안한 2020년 7월 20일 이후 11월 30일(총 123일)까지 전국을 배포 대상으로 한 신문사들의 지면에 실린 기사들이었다.

한국언론진흥재단 뉴스 분석 사이트 빅카인즈(www.kinds.or.kr) 검색 기능 통해 ‘행정수도’라는 검색어로 대상 기사를 추출한 결과 831건이었다. 연구의 분석대상 이슈를 직접적으로 주제로 하지 않은 기사들을 배제하고 나머지 447건을 분석대상기사로 확정하였다.

3) 내용분석 항목과 측정방법

분석유목으로는 보도건수, 보도 유형(스트레이트, 분석/해설, 기획(시리즈), 사설/칼럼), 보도 이슈(행정수도 이전, 부동산 정책), 보도 입장(행정수도 이전 긍정, 비판, 중립/정부 부동산 정책 연계(긍정, 비판, 중립), 주요 보도 쟁점(보도 근거)이다.

보도 분석을 위해 분석 유목은 크게 전체 보도건수와 보도유형, 보도 이슈, 보도 입장 등 4개 유목을 양적 분석 유목으로 설정했다. 주요 보도 쟁점은 양적분석을 토대로 주요 보도 근거를 살펴보기 위해 보도 기사 중 주요 기사의 보도 근거를 분석했다.

이 연구에서는 양적 분석을 하면서 질적 분석도 동시에 실시했다. 질적 분석은 칼럼과 사설을 대상으로 했으며 언론들이 행정수도 이전의 각종 반대 근거들을 귀납법적 프레임 분석으로 실시한다. 찬성론 근거의 기사들도 어떠한 논거로 보도했는지를 알아본다.

4) 코딩절차 및 신뢰도

계량적 측정의 타당도를 높이기 위해 책임연구자와 공동연구자가 여러 번의 회의를 거쳐 분석 항목을 결정하고 구체적인 코딩 방법에 대해 합의했다. 연구자들은 분석대상이 되는 기사들 중에서 무작위로 20건씩 40건의 기사를 추출한 다음 개별 코딩을 실시하고 코딩의 일치 여부를 확인했다. 일치도는 87.5%로 비교적 높았으며 일치하지 않는 기사 5건을 놓고 연구자간 토의를 통해 합의를 보았다.

연구자들은 20건의 기사를 다시 무작위로 추출해 개별 코딩을 실시한 결과 만족할 만한 수준의 일치도를 보여 연구자들이 코딩 할당을 하고 기사 내용 분석에 들어갔다. 코딩한 자료는 SPSS를 이용해 통계 처리함으로써 분석하였다. 주된 통계 분석방법을 각 항목별로 빈도와 교차분석을 실시해 신문간의 차이를 알아보았다.

질적인 분석은 개별 사설과 칼럼 하나하나를 심층적으로 읽으면서 보도의 태도와 이데올로기 지향성 등에 대해 분석했다.

제2장 분석 결과

1. 행정수도 이전 기사의 양적 분석 결과
2. 행정수도 이전 기사의 질적 분석 결과

1. 행정수도 이전 기사의 양적 분석 결과

1) 분석 대상 기사

한국언론진흥재단 뉴스 분석 사이트 빅카인즈의 검색(키워드 ‘행정수도’)을 통해 1차 추출된 분석 대상 기사 수는 총 831건이었다. 각 언론사별로는 <경향신문> 111건, <동아일보> 80건, <조선일보> 130건, <중앙일보> 152건, <한겨레신문> 56건, <매일경제신문> 146건, <한국경제신문> 156건으로 조사됐다.

<표 1> ‘행정수도 이전’ 분석 대상 언론보도 기사(단위 : 건, 괄호 안 %)

언론사	1차 추출 기사	분석제외	분석대상
경향신문	111	37	74(16.6)
동아일보	80	28	52(11.6)
조선일보	130	78	52(11.6)
중앙일보	152	63	89(19.9)
한겨레신문	56	25	31(6.9)
매일경제	146	78	68(15.2)
한국경제	156	75	81(18.1)
합계	831	384	447(100.0)

(2020.7.20~2020.11.30. 빅카인즈(www.kinds.or.kr))

1차 추출된 기사 중 중복기사를 포함 해 행정수도 이전 논란 및 부동산 정책에 대한 주요 내용이 아니라 단순 언급된 기사는 제외했다. <조선일보>의 경우 추출된 기사 중 조선비즈 기사 역시 제외했다. 이 같은 기준을 통해 2차 추출된 분석 대상 보도 기사는 총 447건이었다. 각 언론사별로는 <경향신문> 74건, <동아일보> 52건, <조선일보> 52건, <중앙일보> 89건, <한겨레신문> 31건, <매일경제신문> 68건, <한국경제신문> 81건이었다. 이 보도 기사를 대상으로 4개 유목을 적용해 분석했다.

행정수도 이전 논란과 관련된 주요 일간지의 보도는 <중앙일보>가 전체 기사의 19.9%로 가장 많았다. 그 다음으로 <한국경제신문>(18.1%), <경향신문>(16.6%), <매일경제신문>(15.2%)의 순이었고 <조선일보>와 <동아일보>는 각각 52건(11.6%)인 것으로 집계됐다. 반면 <한겨레신문>은 분석대상 신문사들 가운데 가장 적은 수인 31(6.9%)에 불과했다. 보도 건수로만 보면 보수매체의 하나인 <중앙일보>가 행정수도 이전에 대한 관심이 가장 많았던 반면, 진보매체인 <한겨레신문>은 행정수도 이전에 대해 관심이 가장 적은 것으로 나타났다.

2) 연관어 분석

‘행정수도’에 대한 연관 키워드 분석 결과, 1위는 ‘세종시’(가중치 31.59, 키워드 빈도수 211), 2위는 ‘민주당’(가중치 24.12, 키워드 빈도수 331), 3위는 ‘청와대’(가중치 20.19, 키워드 빈도수 124) 순으로 결과가 나타났다. 연관 키워드 분석결과는 <그림 1>과 같이 워드 클라우드로 표현됐다.

<그림 1> ‘행정수도’ 연관어 분석 결과, 빅카인즈(www.kinds.or.kr)



3) 심층취재 없이 정치인 발언 반복 재생산

보도대상 기사들을 분석한 결과 정치인들의 정략적 발언을 단순 반복 재생산하는 ‘스트레이트’ 보도가 75.9%를 차지한 것으로 나타났다. 정치인들의 입만 바라보고 흘러주는 대로 혹은 발표하는 대로 받아쓰는 ‘발표 저널리즘’, ‘따옴표 저널리즘’의 전형을 그대로 보여주고 있다.

논란에 대한 쟁점을 자세히 분석한 ‘분석/해설’ 기사는 7.6%, ‘기획’ 보도는 3.1%에 그쳤다. 결국 행정수도 이전에 대해서는 각 언론사가 심층 취재하거나 혹은 분석해서 쓰는 경우는 거의 없음을 보여준다. 각 언론사별 행정수도 이전 분석 보도를 유형별로 나누면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> ‘행정수도 이전’ 분석 보도유형 결과(단위 : 건, 괄호는 %)

언론사	보도유형				
	스트레이트	분석/해설	기획(시리즈)	칼럼(사설)	합계
경향신문	56(75.7)	0(0.0)	4(5.4)	14(18.9)	74(100.0)
동아일보	38(73.1)	8(15.4)	0(0.0)	6(11.5)	52(100.0)
조선일보	47(90.4)	1(1.9)	0(0.0)	4(7.7)	52(100.0)
중앙일보	67(75.3)	3(3.4)	6(6.7)	13(14.6)	89(100.0)
한겨레신문	14(45.2)	10(32.3)	0(0.0)	7(22.6)	31(100.0)
매일경제	46(67.7)	14(20.6)	0(0.0)	8(11.8)	68(100.0)
한국경제	70(86.4)	3(3.7)	4(4.9)	4(4.9)	81(100.0)
합계	338(75.6)	39(8.7)	14(3.1)	56(12.5)	447(100.0)

행정수도 이전 논란과 관련, 보도 빈도수에서 가장 적었던 <한겨레신문>은 논란의 내용을 분석하고 해설해 전달하는 데에는 가장 적극적이었다. <한겨레신문>은 전체 31건의 보도 중 10건(32.3%)이 ‘분석/해설’ 기사로 분석대상 언론사들 가운데 가장 높은 비율을 보였다. 언론이 어떠한 사안에 대해 찬성을 하든, 반대를 하든 심층적으로 분석하고 합당한 논거로 독자들을 설득해야 한다는 점에서 ‘분석/해설’기사의 비중은 매우 중요하다고 할 수 있다. 다음 <표 3>은 <한겨레신문>이 보도한 ‘분석/해설’기사 목록이다.

<표 3> ‘행정수도 이전’ <한겨레신문> ‘분석/해설’ 기사 목록

날짜	기자 명	기사 제목
7/22	서영지	‘행정수도 완성’ 연일 띄우는 여권 법 개정까진 현실벽 높아
7/22	노현웅	부동산 민심이 불쏘시개 16년만에 불붙은 ‘행정수도 이전’
7/22	김미나	‘행정수도 이전’ 통합당서도 긍정 목소리
7/24	장필수	수도 이전은 위험? 현재 구성 달라져 전향적 판단 가능성
7/24	정환봉	행정수도 이어 공공기관 이전 논의 속도낸다
7/27	최종훈	‘경제 중심’ 서울 집값 안정 효과는 제한적일 듯
7/28	송인걸	개헌? 특별법? 국민투표? ‘행정수도’ 위험 논란 피할 묘수는 뭘까
8/19	손원제	우원식 “정부 신뢰 흔들리는 위험 상황, 부동산 안전핀 더 빨리 꽂았어야”
10/28	정환봉	행정수도 불쑥 꺼낸 지 100일…동력 상실한 이전 논의
11/9	오연서	국민의 힘 “민주당, 국민 동의 없이 ‘국회 세종시 이전 편법 추진’

<매일경제신문>와 <동아일보>도 ‘분석/해설’ 보도에 적극적이었다. <매일경제신문>는 전체 68건 중 14건(20.6%)이 ‘분석/해설’ 기사로 건수로는 분석대상 언론사 가운데 가장 많았다. <동아일보>는 전체 52건의 보도 중 8건(15.4%)으로 나타났다. 반면 <경향신문>은 0건, <조선일보> 1건(1.9%), <중앙일보> 3건(3.4%), <한국경제신문> 3건(3.7%)으로 이들 신문은 ‘분석/해설’ 보도에 소극적이었다. 그 대신 <동아일보>, <조선일보>, <한겨레신문>, <매일경제신문>에 없는 기획 기사를 <중앙일보> 6건(6.7%), <경향신문> 4건(5.4%), <한국경제신문> 4건(4.9%)을 각각 게재했다.

한겨레·경향 행정수도 초점

조선·중앙·동아·한경·매경 부동산 실정 비판

같은 기간 각 언론사들은 ‘사설/칼럼’ 지면을 활용해 관련 논란에 대한 언론사의 입장을 적극 드러냈다. 447건의 보도 중 56건(12.5%)이 ‘사설/칼럼’인 것으로 조사됐는데, <한겨레신문>이 31건의 보도 중 7건(22.6%)로 비중이 가장 높았다. <한겨레신문>의 경우 ‘분석/해설기사’와 ‘사설/칼럼’에서 다른 신문사에 비해 상대적으로 높은 비율을 나타냈다. <경향신문>이 74건 중 14건(18.9%), <중앙일보>는 89건 중 13건(14.6%), <매일경제신문> 68건 중 8건(11.8%), <동아일보> 52건 중 6건(11.5%), <조선일보> 52건 중 4건(7.7%)이 ‘사설/칼럼’인 것으로 나타났다. <한국경제신문>는 81건 중 4건(4.9%)로 가장 적었다.

언론사별 ‘사설/칼럼’의 내용은 보수·경제지/진보 언론사간 극명한 차이를 드러낸 것으로 나타났다. 진보언론이라 할 수 있는 <한겨레신문>, <경향신문>의 경우 행정수도 이전에 초점을 맞춰 국가균형발전과 분권 차원에서 다룬 반면, 보수성향의 <조선일보>, <중앙일보>, <동아일보>와 경제전문지 <한국경제신문>, <매일경제신문>는 행정수도 이전 보다는 정부의 부동산 정책 실패에 초점을 맞춰 비판적으로 보도했다. 신문사별 ‘사설/칼럼’의 현황은 다음 <표 4>와 같다.

<표 4> ‘행정수도 이전’ 관련 각 언론사별 사설/칼럼 목록

언론사	보도 날짜	작성자와 기사분류	제목
경향신문	7/20	사설	청와대 국회 다 세종시로 옮기자는 여당, 개헌론 불지피나
	7/21	사설	지역균형발전과 분권, 범국가적 과제로 추진해야
	7/25	칼럼/김진한 헌법전문가 독일 에어랑엔대 방문학자	[시선] 행정수도 위한 결정 유감
	7/26	사설	수도권 분산 효과 큰 공공기관 2차 이전 신속하게 추진해야
	7/27	칼럼/우석훈 경제학자	[우석훈의 경제수다방]어두워질 때까지, 아무것도 안 한

	7/27	칼럼/권오인 경제정의실천시민연합 경제정책국장	[NGO 발언대] 좌충우돌 J노믹스
	7/28	칼럼/이총희 회계사	[직설] 지역인지예산에 대한 고민
	7/29	칼럼/이봉수 세명대 저널리즘스쿨 교수	[이봉수의 참!]로마의 좌절, 런던의 절제, 서울의 욕망
	7/29	칼럼/한승희 서울대 교육학 교수	[정동칼럼]인구의 분산, 권력 분산에서 시작
	7/29	칼럼/조판기 국토연구원 선임연구원	[기고] 바로 실행 가능한 '국회 세종 이전'
	8/02	사설	통합당 윤희숙 5분 발언에 시민들이 호응하는 이유
	8/03	칼럼/양승훈 경남대 사회학과 교수	[양승훈의 공론공작소] 지역균형발전, 다른 '일자리 설계'가 필요하다
	8/05	칼럼/양권모 편집인	[양권모 칼럼] 서울은 여전히 만원이다
	8/12	칼럼/박종성 논설위원	[박종성 칼럼] 국가균형발전이라는 '립서비스'
한겨레신문	7/20	사설	김태년 "국회 청와대 세종 이전", 실행으로 옮기자
	7/23	사설	여야, 국가 미래 바라보며 행정수도 해법 찾아야
	7/24	사설	행정수도 이전 의지 가늠할 '공공기관 2차 이전'
	7/26	사설	행정수도 이전, 개헌보다 특별법에 집중하길
	8/02	칼럼/성한용 선임기자	행정수도 이전 반대하는 사람들의 정체는 뭘까
	8/03	칼럼/반상진 한국교육개발원 원장	[왜냐면] 공유성장형 대학연합체제로 국가균형발전을
	8/05	칼럼/임인택	[칼럼] 턱없이 작은 네덜란드의 수도가 셋
조선일보	7/22	사설	민심 들끓자 '그린벨트' '수도 이전' 마구 던지고 보나
	7/23	독자칼럼	[독자 마당] 지금 행정수도 이전 추진할 때가 외
	7/24	칼럼/이동훈 논설위원	[만물상] 난데없는 천도(遷都)론
	7/27	칼럼/김광일 논설위원	[김광일의 입] "나라가 니꺼냐" 한국의 '서울'은 선거용 시한폭탄
중앙일보	7/22	사설	수도 이전이 부동산 분노 막는 방패인가
	7/23	칼럼/이정재 중앙일보 칼럼니스트	[이정재의 시사각각] 또 뭐가 나올지 모른다
	7/24	사설	'아무 말 대잔치' 수준 된 부동산 대책
	7/27	사설	전국을 투기판 만든 '간 보기' 부동산 대책
	7/27	칼럼/문병주 경제EYE팀장	[노트북을 열며] '빠' 의존 정책의 그늘
	7/27	칼럼/김승현 정치에디터	[김승현의 시선] 천박한 집주인도 국민이다
	7/27	칼럼/이하경 주필	[이하경 칼럼] 브레이크 없는 권력의 폭주, 민주주의의 위기
	7/30	칼럼/박보균 중앙일보 대기자·칼럼니스트	[박보균 칼럼] '문재인 사람들'의 626년 만에 수도 옮기기
	7/31	칼럼/서현 건축가 서울대 건축학과 교수	[중앙시평] 국회의사당을 새만금으로
	8/03	칼럼 장세정 논설위원	[장세정 논설위원이 간다] 與 행정수도 이전 왜 불쑥 제기? "대선승리로 주류 교체 완성"
	8/04	칼럼/오영환 지역전문기자·대구지사장	[서소문 포럼] 천도 아닌 일자리 분산이 맞다
	8/06	칼럼/염태정	[서소문 포럼] '균형발전' 세종만 있나

		사회부 디렉터	
	8/13	칼럼/김원배 사회디렉터	[서소문 포럼] 강남 집값 해법, 현실에서 찾자
동아일보	7/21	사설	[사설]행정수도 결눈질 말고 도심 재개발 활성화 택하라
	7/23	칼럼/김순덕 대기자	[김순덕 칼럼]수도 이전, 공직자는 '서울 집' 팔고 가라
	7/24	사설	百年大計 행정수도 이전, 군사작전처럼 밀어붙일 일 아니다
	7/27	사설	개헌도, 憲裁도 호주머니 속 물건 취급하는 與 대표
	9/01	최우열 정치부 차장	진영 장관의 소신과 문재인판 '배신의 정치' [여의도 25시/최우열]
	11/13	사설	[사설] 與 "국회 세종시 이전", 선거 표심 노린 정치적 카드 안된다
매일경제	7/22	사설	그린벨트 해프닝 이어 난데없는 수도이전론 정공법으로 가라
	7/23	사설	느닷없이 꺼내든 행정수도 이전, 졸속으로 밀어붙일 일 아니다
	7/24	사설	세종시 집값 불붙인 수도이전론
	7/28	칼럼/박정철 논설위원	[핫이슈] '행정수도 이전' 밀어붙이는 與 국론분열은 안중에 없나
	8/03	칼럼/신율 명지대 정치외교학과 교수	[신율의 정치 읽기] '행정수도 완성'이슈 모수일까 패착일까
	8/04	칼럼 김세형 고문	[김세형 칼럼] 행정수도 국민투표 하자는 속셈
	8/06	칼럼/송재호 더불어민주당 국회의원 조수진 국민의힘 국회의원	[이슈토론] 행정수도 이전
8/11	장승용	[총무로에서] '홍콩 엑소더스'와 행정수도 이전	
한국경제	7/21	사설	수도 이전 개헌 그린벨트 이렇게 막 던질 이슈인가
	7/28	칼럼/김태기 단국대 경제학과 교수	[시론] 균형개발, 경쟁 혁신 막는 정치를 바꿔야
	8/04	칼럼/장규호 논설위원	[장규호의 논점과 관점] 퇴색한 '수도 이전' 명분
	8/30	사설	이낙연 민주당, '원칙 있는 협치' 빈말 그쳐선 안 된다

4) 행정수도 보도 72.0%, 부동산 보도 16.6%

행정수도 이전 논란과 관련 부동산 실정을 연계하려는 야당의 프레임이 실제 언론 보도에는 크게 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 수도권 아파트값 등 부동산 실정의 비난을 피하기 위해 '행정수도 이전'이라는 이슈를 내 놓았다는 주장과 관련해 조사 기간 7개 언론의 주요 보도 이슈를 분석한 결과, 부동산 실정에 대한 보도는 그리 많지 않았다.

'행정수도 이전' 찬/반 보도는 72.0%로 집계되었으며 부동산 정책 찬/반 보도는 16.6%로 4배 이상 많은 것으로 나타났다. 기타로 분류된 11.4%의 기사는 행정수도 이전과 부동산 정책 실패가 혼재되어 하나의 기사로 나타난 기사들이다. 분류하기 어려웠던 점을 감안하더라도 전체적으로는 행정수도 이전 관련 보도가 훨씬 많았다. '행정수도 이전' 관련 보도의 이슈를 분류한 결과는 <표 5>과 같다.

<표 5> '행정수도 이전' 보도 이슈 (단위 : 건, 괄호는 %)

언론사	보도 내용			
	행정수도이전	부동산 정책	기타	합계
경향신문	40(54.1)	7(9.5)	27(36.5)	74(100.0)
동아일보	44(84.6)	4(7.7)	4(7.7)	52(100.0)
조선일보	37(71.2)	14(26.9)	1(1.9)	52(100.0)
중앙일보	62(69.7)	19(21.3)	8(9.0)	89(100.0)
한겨레신문	29(93.5)	2(6.5)	0(0.0)	31(100.0)
매일경제	56(82.4)	12(17.6)	0(0.0)	68(100.0)
한국경제	54(66.6)	16(19.8)	11(13.6)	81(100.0)
합계	322(72.0)	74(16.6)	51(11.4)	447(100.0)

<한겨레신문>은 전체보도의 93.5%가 행정수도 이전 이슈인 것으로 나타났다. <한겨레신문>은 야권이 제기한 정부의 수도권 집값 폭등과 연계한 부동산 프레임은 배제하고 행정수도 이전문제에 집중하는 경향을 보였다. <한겨레신문> 다음으로 행정수도 이전 이슈를 보도한 언론사는 <동아일보>로 전체보도 대비 84.6%로 나타났다. <매일경제신문>가 82.4%, <조선일보> 71.2%, <중앙일보> 69.7%, <한국경제신문> 66.6% 순이었다. <경향신문>은 조사대상 언론사 가운데 행정수도 이전 이슈 비율이 54.1%로 가장 낮았다.

부동산 정책 이슈가 가장 높았던 언론사는 <조선일보>로 전체 보도 중 26.9%로 나타났다. <중앙일보> 21.3%, <한국경제신문> 19.8%, <매일경제신문> 17.6% 등이 비교적 높았고 <경향신문>은 9.5%, <동아일보>는 7.7%. <한겨레신문>은 6.5% 비율을 각각 보였다.

5) 행정수도 이전 비판 조선, 중앙, 동아 순

부동산 비판은 조선, 한국경제, 매일경제

행정수도 이전 논란 보도와 관련 각 언론사의 보도 논조는 <조선일보>, <동아일보>, <중앙일보>, <한국경제신문>, <매일경제신문> 순으로 행정수도 및 부동산 이슈에 비판적인 것으로 나타났다. 전체 보도를 행정수도 이전론에 대한 긍정, 비판, 중립으로 구분하고, 부동산 이슈에 대해서도 긍정, 비판, 중립으로 나눠 분석한 결과는 다음 <표 6>과 같다.

<조선일보>는 전체 보도 중 28.8%를 행정수도 비판에 할애했고, 부동산 정책 이슈와 연계해 비판한 비율도 25.0%로 비교적 높게 나타났다. <동아일보>는 행정수도 이전

비판보도가 28.8%, <중앙일보>는 27.0%로 민주당 김태년 원내대표가 7월 20일 국회 교섭단체 대표 연설을 통해 제시한 행정수도 완성 이슈에 대해 비판적인 보도태도를 보였다. 이들 언론은 행정수도 이슈에 대해 정부의 부동산 실책과 연계해 부동산 정책을 비판하는 보도 경향도 높게 나타났다. <조선일보>는 부동산 정책과 연계해 비판한 보도가 25.0%로 조사 대상 언론사 중 가장 높았고, <중앙일보> 14.6%, <동아일보> 9.6%의 비율을 보였다.

<표 6> 각 언론사의 행정수도 및 부동산 이슈에 대한 입장(단위 : 건, 괄호는 %)

언론사	보도내용						
	행정수도 긍정	행정수도 비판	행정수도 중립	부동산 긍정	부동산 비판	부동산 중립	합계
경향신문	13(17.6)	5(6.8)	44(59.5)	2(2.7)	8(10.8)	2(2.7)	74(100.0)
동아일보	3(5.8)	15(28.8)	27(51.9)	0(0.0)	5(9.6)	2(3.9)	52(100.0)
조선일보	0(0.0)	15(28.8)	21(40.4)	0(0.0)	13(25.0)	3(5.8)	52(100.0)
중앙일보	11(12.4)	24(27.0)	33(37.1)	2(2.3)	13(14.6)	6(6.7)	89(100.0)
한겨레신문	19(61.3)	2(6.5)	8(25.8)	0(0.0)	0(0.0)	2(6.5)	31(100.0)
매일경제	14(20.6)	12(17.7)	30(44.1)	0(0.0)	9(13.2)	3(4.4)	68(100.0)
한국경제	13(16.1)	12(14.8)	31(38.3)	0(0.0)	15(18.5)	10(12.3)	81(100.0)
합계	73(16.3)	85(19.0)	194(43.4)	4(0.9)	63(14.1)	28(6.3)	447(100.0)

부동산 정책과 관련해 경제지들도 비판보도가 많았다. <한국경제신문>는 전체보도의 18.5%로 행정수도 이슈 비판 보도(16.1%) 보다 높게 나왔는데, 이는 <조선일보>(25.0%) 다음으로 높은 수치이다. <매일경제신문>는 행정수도 이전 비판이 20.3%, 부동산 정책 비판이 15.3%이었다.

반면 <한겨레신문>과 <경향신문>은 이들 신문과는 확연히 보도 태도의 차이가 났다. <한겨레신문>은 행정수도 이전 긍정 보도가 전체 보도의 66.7%로 집계돼 조사 대상 언론사 중 가장 높았고 행정수도 이전 비판은 2건(6.5%) 부동산 정책 연계 비판은 없었다. <경향신문>의 전체 조사 대상 언론사 중 가장 중립적인 보도를 한 것으로 나타났다. <경향신문>은 행정수도 이전 이슈와 관련 중립보도 비중이 59.5%로 다수를 차지했다. 부동산 관련 이슈에 대해서는 비판적 보도가 10.8%로 나타나 진보언론사로서는 상대적으로 높게 나타났다. 전반적으로 <한겨레신문>을 제외한 나머지 신문사들의 중립 비율이 30% 이상 높은 것은 스트레이트 기사로 여야의 입장을 동시에 게재한 경우가 많았기 때문인 것으로 분석됐다.

2. 행정수도 이전 기사의 질적 분석 결과

행정수도 이전 제안이 나오자 각 언론들은 스트레이트로 소식을 전하는 한편 발 빠르게 사설을 통해 입장 드러내기 시작했다. 진보 성향의 <한겨레신문>은 국가균형발전 측면에서 ‘행정수도의 완성’이 필요하다고 했고 <경향신문>도 마찬가지다. 뒤늦게 보수언론들은 사설을 통해 야당인 ‘국민의 힘’ 주장을 받았다. 대부분 부동산 실정에 따른 국민적 분노를 돌리기 위한 국면전환용이라는 입장을 전개했다. 이 신문들은 분석 기간 내내 행정수도는 위헌, 실현성 희박, 막무가내 밀어붙이기, 행정수도 이전 무용론 등의 논리를 전개했다.

특히 용어에 있어 진보언론들은 ‘행정수도 이전’이라는 표현을 쓴 반면, 보수언론들은 ‘수도 이전’ 또는 ‘천도(遷都)’라는 표현을 고집했다. 진보언론의 ‘행정수도 이전’ 표현은 행정기관만을 옮기는 개념으로 사용했고 여기에 입법부인 ‘국회’의 이전까지 포함한 것이다. 하지만 보수 언론들이 쓴 ‘천도’ 혹은 ‘수도 이전’은 행정부, 입법부는 물론이고 사법부까지 포함하는 개념이다. 현재의 ‘행정수도 이전’을 어마어마한 사건인 것처럼 부풀리고 있는 상황이다.

행정수도 이전 기사의 질적 분석은 7월 20일부터 11월 30일까지 분석대상 언론사의 사설과 칼럼을 대상으로 했으며 일차적으로 각 보도에서 사용하고 있는 핵심 어휘를 뽑아 군집화 했다. 둘째, 군집화 한 어휘가 들어가 있는 핵심 문장을 각 보도에서 추출하여 유형별로 모은 다음, 각 문장이 지향하는 내용을 하나의 프레임으로 추출했다. 일반적 뉴스 프레임 분석방식(Semetko & Valkenburg, 2000)인 연역적 접근 방식이 아니라 귀납적 접근방식을 사용했다. 뉴스에서 발견되는 모든 프레임을 찾아내는 방식인데, 프레임에 대한 고정관념 없이 다양한 프레임을 도출해 낼 수 있는 장점이 있다. 다만 선행연구 도출된 프레임을 후속연구에서 반복적으로 사용하기 어렵다는 단점이 있다. 그럼에도 불구하고 양적인 분석이 아닌 질적인 분석에서는 귀납적 방식이 유용할 것이라는 판단에 따랐다.

그 결과 ‘행정수도 이전’의 찬성 논리로 ‘행정수도 완성론’이라는 패키지가 도출되었고, 절차와 과정에 대한 문제제기를 조건부 찬성론인 ‘선후경중(先後輕重)론’이라는 패키지를 뽑아낼 수 있었다. 반대 논리는 여러 종류가 있었다. 국면전환론, 위헌론, 행정수도 무용론까지 많은 패키지들을 추출할 수 있었다. 패키지 종류별로 기사들을 하나하나 분석해 보았다.

1) 행정수도 완성론

청와대와 국회를 세종시로 이전함으로써 기형적인 현재의 행정도시를 완전한 행정수

도로 만들어야 한다는 논리이다. 이 ‘행정수도 완성론’에는 수도권 과밀화 현상을 해소하고 지역이 골고루 발전되어야 한다는 지역균형발전 논리가 포함되어 있다. 여기에 국가 백년대계를 위해서라도 온전한 ‘행정수도 이전’을 통해 행정수도가 완성되어야 한다는 주장도 내포되어 있다. 주로 사용된 용어는 ‘행정수도 완성’, ‘행정수도 이전’, ‘균형발전’, ‘수도권과밀 해소’ 등이다.

‘행정수도 완성론’은 김태년 원내대표의 대표연설에서도 고스란히 나타나는데, 진보매체인 <한겨레신문>과 <경향신문>은 대표연설이 있는 직후 비교적 빠르게 이러한 입장에 동의하며 ‘행정수도 완성론’ 입장에 서 있음을 밝힌다.

<한겨레신문> 7월 20일자 사설²⁾이 김 원내대표의 국회 연설 이후 가장 빠르게 등장한 사설인데 국가균형발전, 부동산 문제 해법, 수도권 집중 문제 등을 동시에 거론하며 ‘행정수도 완성’이 필요하다고 강조했다.

‘행정수도 완성’을 국가 균형발전과 함께 부동산 문제 해법으로 제시한 것은 시의적절했다고 본다. 지난해 12월 수도권 인구가 사상 처음으로 전체 인구의 50%를 넘어서는 등 수도권 집중과 지방 쇠퇴가 갈수록 뚜렷해지고 있는 상황이다. 또 서울을 비롯한 수도권의 집값 폭등은 다른 지역 주민들의 상대적 박탈감을 키우며 민심 이반을 부르고 있다. 이런 중첩된 문제들을 해결할 창조적 해법이 그 어느 때보다 절실히 요구되는 시점이라는 데 이견을 달 사람은 많지 않을 것이다.<한겨레신문 7월 20일자 사설>

다음날인 7월 21일 <경향신문>도 사설³⁾을 내고 주로 수도권 과밀화와 지방의 소멸 문제를 지적하고 특단의 대책으로 ‘행정수도 이전’와 ‘공기업 지방이전’을 꼽았다.

수도권 집중의 폐해는 재론할 필요도 없다. 국토의 12%인 수도권에 인구 50%, 상장회사 72%, 예금 70%, 대학·일자리가 몰려 있다. 과밀화된 수도권은 집값·미세먼지·도시열섬 고통에 시달리고, 청년들이 빠져나간 지방은 읍·면·동의 40%가 30년 내 소멸될 것으로 예고됐다. 공공기관이 지방으로 대거 옮겨진 2011~2015년 수도권 인구 집중이 하락·둔화됐다는 사실은 시사하는 바가 크다. 특단의 근본 처방이 없으면 수도권과 지방이 공멸할 수 있다.<경향신문 7월 21일자 사설>

<매일경제신문>은 8월 6일 ‘행정수도 이전’을 주제로 찬·반 칼럼을 게재⁴⁾했는데, 여기서 송재호 더불어민주당 국회의원 역시 “행정수도는 반드시 가야할 길”이라며 수도권 과밀화 현상 해소와 국가균형발전을 제시했다.

7월 25일자 <경향신문> 김진한 헌법전문가 칼럼 행정수도 위한 결정 유감⁵⁾은 과거

2) <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/954419.html>

3) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202007212017015&code=990101

4) <https://n.news.naver.com/article/009/0004629816>

5) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202007250300015&code=990100

헌법재판소의 ‘행정수도 건설 위한 결정’에 대한 비판 글로써 간접적으로 행정수도 완성론에 무게를 실어주었다.

7월 29일자 <경향신문> 이봉수 세명대 교수의 칼럼 로마의 좌절, 런던의 절제, 서울의 욕망⁶⁾는 행정수도 이전과 관련한 칼럼 중 백미(白眉)에 속한다. 행정수도 이전 불가론의 핵심인 ‘위헌론’을 논리적으로 반박하고 있는데, 위헌론의 근거인 관습헌법의 ‘관습’은 서울을 중심으로 고착된 ‘기득권’의 다른 표현이라는 것이다. 그는 반쪽 행정도시로 빚어진 낭비와 비효율 지적하고 국민적 합의가 상실된 경우 관습헌법은 사멸하게 된다는 헌법재판소의 지적을 인용하기도 했다.

지방의 활력을 빨아들인 서울은 부동산 투기, 미세먼지 등 환경, 양극화, 저출산, 지방소멸, 교육 문제 등 한국사회 모든 문제의 근원이 됐다. 인구든 산업이든 모여 있으면 생기는 집적(集積)의 이익보다 집값 상승과 교통체증, 오염처리 비용 등으로 발생하는 불이익이 훨씬 커졌다.(중략) 현재도 당시 “세월의 흐름과 상황의 변화에 따라 국민적 합의가 상실된 경우 관습헌법은 자연히 사멸하게 된다”고 했다. ‘수도는 서울이어야 한다’는 국민적 합의는 원래 없었지만, 있었다 해도 여론은 ‘사멸’로 기울었다.(중략) 공간의 역사는 권력의 역사이고, 국토 공간구조 개편은 권익구조 개편과 맞물린다. 서울만큼 수도의 지위를 오래 누려온 도시는 세계에서 드물다. 사람이 모여 있으면 창궐하는 전염병은 ‘욕망의 거대도시’ 서울에 보내는 마지막 경고인지도 모른다.<경향신문 7월 29일자 이봉수 세명대 교수 칼럼>

<중앙일보> 8월 3일자 장세정 논설위원의 與 행정수도 이전 왜 불쑥 제기? “대선승리로 주류 교체 완성”⁷⁾는 2004년 초대 신행정수도 건설추진위원회 민간위원장을 맡았던 김안제 한국자치발전연구원장을 인터뷰 한 기사로 수도권 과밀해소를 위해서는 행정수도 이전이 필요하다는 내용이 담겨있다. 하지만 인터뷰 내용이 신문사의 입장과 달랐기 때문이었을까 기사의 제목은 중심 내용과는 거리가 멀었다.

<경향신문> 8월 5일자 양권모 편집인의 칼럼 서울은 여전히 만원이다⁸⁾는 수도권 집중문제나 수도권 과밀화의 문제를 가장 잘 드러내는 칼럼이다. 그는 서울에 집중된 가치를 분산시키고 이를 통해 수도권 집중 완화와 균형발전의 주춧돌이 될 행정수도는 ‘경국대전’ 이래 관습헌법 위배라는 헌법재판소의 기이한 논리가 동원돼 무산됐으며 원래 계획대로 추진되었다면 수도권 과밀 해소와 균형발전은 더 큰 성과를 냈을 것이라고 아쉬워했다.

괴물스러운 ‘수도권공화국’을 해체하고, 헌법이 명한 국토의 균형발전을 이루고, 정부의 효율적 운영을 위해, 행정수도 문제를 이번에는 매듭지어야 한다.<경향신문 8월 5일자 양권모 편집인의 칼럼>

6) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202007290300095&code=990100

7) <https://news.joins.com/article/23839317>

8) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202008050300035&code=990100

이밖에도 ‘행정수도 완성론’으로 꼽을 수 있는 기사는 7월 26일자 <경향신문> 사설 수도권 분산 효과 큰 공공기관 2차 이전 신속하게 추진해야⁹⁾와 <한겨레신문> 8월 2일자 칼럼 행정수도 이전 반대 세력은 지금껏 ‘서울 기득권층’이었다¹⁰⁾ 등이다.

2) 선후경중(先後輕重)론

행정수도의 본질에 대한 내용이 아니라 행정수도를 이전하기 위한 과정과 절차에 대해 문제 제기하는 내용이다. 위헌 논란을 잠재우기 위해 개헌을 해야만 한다는 주장도 있고, 여야간 합의를 통해서 가능하다는 주장도 있다. 단순히 특별법을 제정해도 가능하다는 주장도 있다. 공기업 지방이전부터 먼저 해야 한다는 주장도 있고, 국회분원부터 해야 한다는 주장도 있다. 이에 앞서 국민적 설득이 먼저라는 입장 등 여러 주장이 설왕설래하고 있다. 어떤 것이 먼저이고 어떤 것 더 중한지에 대해 따지는 보도들이다.

이러한 보도들은 기본적으로 갈등에 기반한다. 여야 간 갈등이 있으며, 여당 내에서도 혹은 야당 내에서도 주장이 엇갈린다. 야당 내에서는 ‘행정수도 이전’에 찬성하는 그룹이 있어 갈등이 생기고 있으며 반대 그룹도 그 톤과 이유가 제각각이다. 이를 다루는 언론도 제각각의 입장이 있다.

이러한 주장의 선두에는 정의당 심상정 대표가 있다. 여권이 어떤 절차를 통해 국민을 설득할 것인지, 행정수도 단계별 이행안은 무엇인지, 개헌 범위는 어디까지인지부터 밝히라고 주장한다. 또 행정수도 이전에 따른 지역 불균형과 행정 비효율 해소 여부, 수도권 공동화 우려 등 경제적 파급효과와 안보 위협 등에 대한 종합적인 분석도 선행돼야 한다는 게 이 논리의 핵심이다. 물론 이러한 주장의 이면에는 행정수도 이전이 필요하다는 전제가 깔려있어서 기본적으로는 ‘행정수도 이전’ 찬성의 입장에 서 있는 보도가 많다. 이른바 ‘조건부 찬성론’으로도 볼 수 있지만 보수언론에서는 단순히 절차와 과정만을 문제 삼는 경우도 있고 갈등을 부추기는 보도도 있다.

<경향신문>은 김태년 원내대표의 국회 대표연설이 있는 직후 첫 내놓은 입장이 바로 ‘실행과정’에 대한 것이었다. 7월 20일자 사설 청와대·국회 다 세종시로 옮기자는 여당, 개헌론 불지피나¹¹⁾에서 <경향신문>은 국가균형발전을 위해 행정수도 이전 문제를 진지하게 논의·검토할 필요가 있다고 전제하면서도 개헌을 언제, 어떻게 할 것인지 책임 있게 밝히라고 요구했다.

9) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202007262027015&code=990101

10) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/polibar/956091.html>

11) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202007202018025&code=990101

코로나19 위기 극복 후 개헌 논의를 위한 분위기 조성으로 보이는데, 이런 식으로 돌려서 말할 일은 아니다. 개헌 논의를 하려거든 제대로 해야 한다. 집권여당이라면 개헌을 언제, 어떻게 하겠다는 건지 책임 있게 밝히는 것이 옳은 태도다.<경향신문 7월 20일자 사설>

<한겨레신문>은 7월 23일자 사설¹²⁾에서 통합당의 ‘위헌론’이나 ‘국면전환론’의 반대 논리를 비판하면서도 2차 공공기관 이전이나 국회 분원설치 약속을 지키지 않은 민주당에도 일정한 책임이 있다고 지적했다. 이 신문은 “여야 모두 정략적 접근에서 벗어나 국가 대계를 다룬다는 자세로 머리를 맞대고 해법을 찾아내줄 것”을 요구했다. 이 역시 행정수도 완성을 위한 과정의 문제를 제기한 것으로 볼 수 있다.

<매일경제신문>은 7월 23일자에도 사설¹³⁾을 통해 이를 연속으로 행정수도 이전에 대해 문제제기했다. 이번 사설에서는 이전 절차를 문제 삼았다. “헌법재판소에서 위헌 결정이 난 만큼 법률 제정·개정으로 추진할 사안”이 아니라면서 “위헌 시비를 잠재우려면 개헌이나 그에 준하는 국민적 동의를 필요하다”고 주장함으로써 정의당 심상정 대표의 주장을 그대로 받아들였다.

<한겨레신문> 7월 26일자 사설 행정수도 이전, 개헌보다 특별법에 집중하길¹⁴⁾에서는 특별법 제정을 주문했다. 더불어민주당 이해찬 대표가 세종시청에서 열린 특강에서 “개헌으로 행정수도 완성을 하겠다”고 하자 <한겨레신문>이 2차공공기관 이전과 ‘행정수도특별법’ 제정에 힘을 쏟아달라고 주문한 것이다. 김태년 원내대표가 제시한 행정수도 특별법 제정을 통한 이전 방안이 좀 더 현실적이라고 보았다.

<경향신문> 7월 29일자 조판기 국토연구원 선임연구위원의 칼럼 바로 실행 가능한 ‘국회 세종 이전’¹⁵⁾은 행정수도 완성론에 전적으로 찬성하면서 하지만 “헌법 개정이나 국민투표 등의 절차가 필요해 지난한 정치적 과정을 거쳐야 하며 최종 결정까지는 시간도 많이 걸릴 것”으로 내다봤다. 따라서 “정부의 정책, 여야 정치권의 합의에 의해 쉽게 결정할 수 있는 공공기관 지방이전이나 국회 세종의사당 설치를 먼저 하자”고 주장했다.

<중앙일보> 7월 23일자 이정재 칼럼니스트의 칼럼 또 뭐가 나올지 모른다¹⁶⁾는 기본적으로 정부의 부동산 정책을 비판하는 내용이다. ‘행정수도 이전’을 부동산 대책 중 하나로 꼽고 “아무 말 대잔치의 압권”으로 꼽았다. “부동산값 잡자고 여당 원내대표가 불쑥 꺼낼 사안”이냐며 “도끼로 모기 잡는 격이요, 국격을 스스로 떨어뜨리는 일”이라고 비아냥댔다. 하지만 그는 “수도 이전은 국가 백년대계 차원에서 제대로 논의할 필요가 있다”고 봄으로써 이전 절차에 대해 언급했다.

12) <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/954961.html>

13) <https://www.mk.co.kr/opinion/editorial/view/2020/07/751988/>

14) <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/955271.html>

15) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202007292036015&code=990304

16) <https://news.joins.com/article/23831273>

국회에서 여당 단독, 여야 합의 정도로 결정해서는 안 된다. 위헌 논란을 벗어나려면 원포인트 국민투표가 가장 좋겠지만 현실적으로 어렵다면 차기 대선과 묶어 별도의 국민투표로 결정하는 게 옳다.<중앙일보 7월 23일자 이정재 칼럼니스트의 칼럼>

<중앙일보> 염태정 사회부예디터의 8월 6일자 칼럼 ‘균형발전’ 세종만 있나¹⁷⁾는 예의 ‘위헌론’을 들먹거리고 함께 방법론을 둘러싸고 논란이 있다고 지적했다. 그는 “균형 발전을 위해서라면 세종에만 집중할게 아니라 혁신도시를 비롯한 지역 도시를 골고루 발전시키는 데 힘써야 한다”고 주장했다.

이밖에도 <경향신문> 8월 3일자 양승훈 경남대 교수의 칼럼 지역균형발전, 다른 ‘일자리 설계’가 필요하다¹⁸⁾와 <한겨레신문> 8월 3일자 반상진 한국교육개발원장의 칼럼 공유성장형 대학연합체제로 국가균형발전을¹⁹⁾도 이 유형의 칼럼이다.

3) 국면 전환론

김태년 더불어민주당 원내대표가 국회연설을 통해 ‘행정수도 이전’을 발표하자 야당이 즉각적으로 내놓은 입장은 ‘국면 전환론’이었다. 부동산 정책이 실패하면서 국민적 분노를 누르고 관심을 다른 곳을 돌리기 위해 ‘행정수도’ 카드를 꺼냈다는 논리다. 주로 보수 언론들이 이러한 논리보도들을 끊임없이 토해냈다. 아파트 가격 상승으로 국민들의 불만이 고조되어 있던 시점으로 이러한 불만의 불씨를 살리기 위해 언론들은 지속적으로 부동산 문제 제기 등 ‘국면 전환론’을 들먹인다. 아울러 ‘행정수도’는 떨어진 지지율을 만회하거나 정부 여당의 실정을 덮기 위한 것이라거나 혹은 다음 대통령 선거를 노린 것이라는 등 ‘다중포석’이라는 주장도 여기에 포함된다.

그러나 이러한 논리는 ‘행정수도 이전’의 본질에서 비껴나 있다. 달을 가리키는데, 손가락만 바라보고 ‘손이 밍다, 비틀어졌다’하면서 다투는 이른바 견지망월(見指忘月)의 형국이다. 이러한 논리는 ‘행정수도’라는 논점에서 이탈해 ‘아파트값 상승에 따른 국민적 분노’, ‘부동산 실정’, ‘지지율 하락’을 제시하면서 ‘국면전환’을 시도하는 일이라서 행정수도 이전은 안 된다고 결론 내리는 그 흔한 ‘논점이탈의 오류’를 범하고 있다.

이러한 주장의 대표적인 것이 <중앙일보> 7월 22일자 사설이다. 수도 이전이 부동산 분노 막는 방패인가²⁰⁾라는 제하의 이 사설에서 헌법재판소의 위헌판결, 국민적 공감

17) <https://news.joins.com/article/23842197>

18) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202008030300015&code=990100

19) <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/956307.html>

20) <https://news.joins.com/article/23830230>

대 없이 밀어붙일 가능성 등을 거론하고 특히 ‘행정수도 이전’ 제기는 ‘집값 폭등 비난’을 모면하기 위한 것이라고 주장하고 있다. “부동산 문제로 민심이 이반하자 정부·여당은 ‘아무 말 대잔치 수준’의 정제되지 않는 대책을 쏟아내고 있다.”는 <중앙일보> 7월 24일자 사설²¹⁾도 마찬가지로 ‘국면전환론’에 속한다.

우선 집값 폭등으로 인한 부동산 여론 악화가 극에 달한 시점에 수도 이전을 주장하는 것은 부동산 정책 실패에 대한 책임을 덮기 위한 것 아니냐는 의심을 받기에 충분하다. 오죽하면 “부동산 실패를 모면하기 위한 국면전환용, 선거용 카드가 아닐까 바란다”(심상정 대표)는 일침이 정의당에서 나왔을까. 파급력이 엄청난 국가적 대사를 ‘부동산 실패 비난’이란 곤경에서 벗어날 카드로 꺼내들었다면 그야말로 있을 수 없는 일이다.<중앙일보 7월 22일자 사설>

이에 앞서 <동아일보>는 7월 21일자 사설²²⁾에서 아예 김태년 원내대표의 ‘행정수도 이전’ 제안이 “서울과 수도권의 집값과 전셋값이 폭등하자 개헌이 필요한 수도 이전을 부동산 대책으로 꺼내든 것”이라고 단언하고 “국민 불만을 다른 방향으로 돌리기 위한 것”이라고 주장했다.

여당이 당장 실현 가능하지도 않고, 논의 자체만으로도 술한 논란과 국론분열을 불러일으킬 행정수도 이전 문제를 다시 꺼내든 것은 부동산 정책 실패로 분출하는 국민의 불만을 다른 방향으로 돌리기 위한 것 아니냐는 해석이 나온다.<동아일보 7월 21일자 사설>

<조선일보>도 7월 22일자 사설 민심 들끓자 ‘그린벨트’ ‘수도 이전’ 마구 던지고 보냐²³⁾에서 “서울 집값을 잡자고 수도 이전을 하자고 한다”고 결론 내리고 “수도 이전이 부동산 대책이 됐다”고 주장한다. <조선일보>는 균형발전은 필요하다고 전제하면서 수도 위험판결 등으로 행정수도는 당장 실현가능하지도 않으며 찬반 논란으로 나라가 두 쪽 날 수도 있다고 한다. 그러면서 확인되지도 않은 추측으로 “부동산 정책 실패로 민심이 들끓자 누군가 국면전환용으로 급조했고 이를 정권 전체가 받아들인 것으로 보인다”고 결론 낸다.

<조선일보>는 이러한 ‘국면 전환론’을 7월 24일자 이동훈 논설위원의 칼럼 ‘만물상’에서도 지속한다. 난데없는 천도(遷都)론²⁴⁾이란 제하의 이 칼럼에서 그는 “지난 3년 동안 정부가 수도 이전을 검토하고 준비한 흔적은 어디에도 없다”며 “역대 정권들이 국면 전환을 위해 꺼내든 카드는 사정(司正), 개헌, 개각 등이었는데 이제 ‘천도’도 그

21) <https://news.joins.com/article/23832201>

22) <https://www.donga.com/news/article/all/20200720/102078274/1>

23) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/22/2020072200026.html?utm_source=dum&utm_medium=original&utm_campaign=news

24) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/23/2020072304485.html?utm_source=dum&utm_medium=original&utm_campaign=news

한 자리를 차지하게 됐다”고 비판했다.

<매일경제신문> 8월 11일자 장승용 기자의 칼럼 ‘홍콩 엑소더스와 행정수도 이전²⁵⁾’에서는 “아예 ‘홍콩 엑소더스’ 기업 유치 경쟁에서 서울이 승리하기 위해 모든 장점을 끌어 모아야 한다”고 주장하고 “여당이 수도권 과밀과 부동산 문제에 대응한다는 차원에서 ‘서울 쪼개기’에 불을 지피고 있다”고 비난했다. 그러면서 뜬금없이 ‘행정수도 이전’이 부동산정책 실패에 대한 책임을 덮기 위한 ‘카드’라고 힐난한다.

4) 위헌론

본질적인 반대론이 바로 ‘위헌론’이다. 2004년 이미 헌법재판소가 관습헌법이라는 논리로 ‘행정수도’는 위헌이라는 결정을 내린 사실을 근거로 삼는다. “수도 서울은 오랜 세월 굳어진 국민적 합의와 헌법 관습이다”라는 헌재 결정문을 신주처럼 모신다. 야당의 입장에서는 가장 큰 무기이면서 전가의 보도처럼 쓰여 온 반대론이다. 마땅히 보수언론도 행정수도를 이전하기 위해서는 헌법을 고치지 않으면 안 된다는 논리를 전개한다.

이 논리에는 ‘수도’라는 엄중성이나, 수도 위치의 논리성 등이 등장한다. 역사성과 정통성 등도 들이민다. 따라서 ‘행정수도 이전’이 아니라 ‘수도 이전’ 혹은 ‘천도(遷都)’, ‘백년대계’라는 표현을 주로 쓴다.

이 ‘위헌론’은 행정수도 이전 반대 입장의 다수 기사에서 등장하기는 하지만 ‘위헌론’을 핵심으로 한 기사는 많지 않다. 반대 논리의 일반 무기로 사용하기는 하지만 주 무기로 사용하기는 어려운 논리라는 점을 방증한다. 사실 ‘경국대전’이나 ‘조선시대’를 끌고 들어가는 ‘관습헌법’의 헌법재판소 논리가 궁색하다는 점은 오래 전부터 지적되어 온 것이 사실이다. 헌법의 개념과 관련하여, ‘형식적 헌법’과 ‘실질적 헌법’ 간의 구분에 대한 오해로 인해 위헌 결정을 내렸다면 학계에서도 헌법재판소의 결정 이후 이를 비판하는 학술논문이 쏟아졌다.

절차와 과정의 문제 제기에 일부 등장했던 ‘위헌론’은 <중앙일보> 7월 30일자 박보균 대기자의 칼럼 ‘문재인 사람들의 626년 만에 수도 옮기기’²⁶⁾에서 절정을 이룬다. ‘행정수도 완성’을 천도(遷都)로 규정하고 ‘문재인 정권 사람들’의 호남+충청이라는 정권 재창출 구도라고 한다. 지역감정을 슬쩍 건드리고 나서 ‘수도의 서사’, ‘국가의 상징 자산’, ‘수도의 역사성’, ‘도시의 경쟁력’, ‘서울의 장래성’, ‘통일 후의 수도’ 등을 나열하면서 2004년 헌법재판소의 결정문을 인용해 ‘행정수도 이전 불가론’을 주장한다.

25) <https://www.mk.co.kr/opinion/columnists/view/2020/08/821543/>

26) <https://news.join.com/article/23836821>

수도는 국가 상징 자산의 정점이다. 나라의 브랜드, 민족의 이미지가 거기에 담겼다. 서울은 장엄한 서사시다. 곡절과 파란, 영욕(榮辱)이 얽힌 드라마다. 그 속에서 대한민국의 정체성·정통성·중심이 확립됐다. 그 때문에 “수도 서울은 오랜 세월 굳어진 국민적 합의와 헌법 관습이다(2004년 헌재 결정문).” <중앙일보 7월 30일자 박보균 대기자의 칼럼>

5) 실현 가능성 희박론

위헌론과 함께 등장한 논리가 ‘실현 가능성 희박론’이다. 행정수도를 이전하기 위해서는 헌법을 고쳐야 하고 서울 주민들을 설득해야 하고, 야당의 반대를 넘어야 하는 관문을 통과해야 하기 때문에 현실적으로 어렵다는 논리다. 게다가 세종시의 교통문제 등 기반시설이 부족한데다가 외국 대사관 이전 등 여러 문제들을 꺼내놓고 실제 행정수도는 실현될 가능성이 없다고 주장하는 보도들이다.

사실과 칼럼중 말단지엽적인 내용으로 천박한 말잔치를 벌이면서 행정수도 이전 가능성이 희박할 것으로 시사한 것이 <조선일보> 7월 27일자 김광일 논설위원의 “나라가 니꺼냐” 한국의 ‘서울’은 선거용 시한폭탄²⁷⁾이라는 제목의 칼럼이다. 행정수도를 옮기고 난 뒤 ‘서울’의 명칭을 초등학교생에게 어떻게 가르칠 것이냐, 서울을 쪼개서 경기도 서초시, 용산시 등으로 만들자, 서울을 경기도 천박시(淺薄市)로 바꾸자, 서울대 명칭을 세종대로 바꾸고 세종대를 서울대로 바꾸자, 서울은 광역시가 되고 세종은 특별시가 되는 거냐, 통일이 되면 행정수도는 개성쯤으로 옮겨가는 거냐 등등 지금 당장 실행되지도 않은 가정을 전제로 해서 걱정하지 않아도 되는 지엽적인 내용을 늘어놓았다. 행정수도를 반대하려면 그럴듯한 논리와 논거로 독자들을 설득해야 하는 게 칼럼니스트의 본분이다. 이런 가정을 전제로 한 논거를 동원해 야유를 하는 게 논설위원이 할 일은 아니다.

이러한 논리의 내면에는 김태년 원내대표나 더불어민주당이 아무런 준비도 없이 ‘행정수도 이전’을 즉흥적으로 불쑥 던졌거나 혹은 국면을 전환하기 위한 목적으로 내놓았을 것이라는 전제가 깔려있다. 따라서 언론이 이러한 주장을 지속적으로 펼침으로써 국민들에게 ‘행정수도 이전’은 단순한 국면전환용이거나 치밀한 준비 없이 즉흥적으로 추진함으로써 행정수도 이전이 불가능할 것이라는 인상을 심어주기에 충분하다. <매일경제신문> 8월 4일자 김세형 고문의 칼럼 행정수도 국민투표 하자는 속셈²⁸⁾도 마찬가지다. 위헌론, 과밀문제 해결 불가론 등을 제기하면서 행정수도 이전에 대해 본질적으로 반대 입장을 밝힌다. 특히 외국 정상이 세종시로 어떻게 이동할 것이며, 통일 이후 북한 주민들이 세종시 수도를 인정할 것인지 등등 쓸데없는 내용으로 판지를

27) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/27/2020072703475.html?utm_source=aum&utm_medium=original&utm_campaign=news

28) <https://www.mk.co.kr/premium/special-report/view/2020/08/28770/>

건다. 국가 명운이 걸린 일을 포퓰리즘에 휘둘리기 쉬운 대중의 변덕에 맡기는 ‘국민 투표’도 안되고, “엘리트 공무원들이 세종시라는 섬에 갇혀 점점 멍청이가 되어 일류에서 이류로 전락한다”는 어처구니없는 주장까지 펼친다. 그러면서도 대통령이 직접 전문가 태스크포스를 구성해 진지한 최종안을 도출하라고 한다. 한마디로 세종시 행정수도는 실현될 가능성이 없다고 선포하는 형국이다.

<매일경제신문> 8월 6일자 칼럼 ‘이슈토론’ 행정수도 이전²⁹⁾에서 조수진 미래통합당 국회의원은 “여당이 현실성 없는 주장을 하게 아니라 집값 잡을 대책 마련에 집중하라”고 주장했다.

6) 막무가내론

이 이론은 더불어민주당이나 정부가 ‘행정수도 이전’을 막무가내로 밀어붙이고 있다는 논리다. 행정수도의 절차문제이든, 정당성 문제든 따져보지도 않고 힘으로 군사작전하듯이 밀어붙인다는 주장이다. 별다른 계획 없이 행정수도 이슈를 진행하고 있다는 이 주장은 절차적 문제점을 제기하는 ‘선후경중론’이나 행정수도 이전의 본질과 관계 없는 ‘국면 전환론’과도 맞닿아 있다.

다만 이 막무가내론은 구체적인 절차적 문제점 등을 지목하고 이의 개선을 촉구하는 것이 아니라 현재 더불어민주당이 일사분란하게 추진하고 있는 그 자체를 반대하고 있다. 주로 쓰이는 용어는 ‘마구’, ‘막’, ‘막무가내’, ‘군사작전하듯’, ‘일방적으로’, ‘밀어붙이는’, ‘불쑥’, ‘뜬금없이’, ‘난데없는’, ‘느닷없는’ 등이다.

<한국경제신문> 7월 21일자 사설 수도이전·개헌·그린벨트...이렇게 막 던질 이슈인 지³⁰⁾에서는 ‘행정수도 이전’에 대한 입장은 밝히지 않은 채 ‘여론수렴과 절차’에 대해 중요성을 얘기했다. 그러나 절차의 중요성만 얘기할 뿐 대안은 제시하고 있지 않고 결국 “코로나 사태와 경제위기 극복에 국가 역량을 집중해도 시간과 자원이 모자랄 판”이라면서 행정수도 이전에 대해 간접적으로 반대 입장을 드러내며 여당이 일방적으로 밀어붙이고 있다는 점을 강조하고 있다.

수도 이전, 개헌과 같은 국가적 아젠다는 폭넓고 깊이 있는 논의와 국민적 합의를 거쳐 추진해야 한다. 국민 여론과 전문가 의견 등을 충분히 수렴하고 국회에서 여야 합의 절차를 반드시 거쳐야 할 것이다. 여당이 국회 다수 의석을 차지하고 있다고 해서 일방적으로 제기하고 밀어붙여서는 안 된다. 일단 던졌다가 아니면 말고 식으로 버려서도 안 될 사안이다. <한국경제신문 7월 21일자 사설>

29) <https://www.mk.co.kr/opinion/contributors/view/2020/08/804218/>

30) <https://www.hankyung.com/opinion/article/2020072135341>

<동아일보> 7월 24일자 사설 百年大計 행정수도 이전, 군사작전처럼 밀어붙일 일 아니다³¹⁾ 역시 정부가 행정수도 이전을 군사작전처럼 밀어붙이고 있다는 점을 강조하고 있다. 절차적 문제점을 지적하고는 있으나 구체적으로 어떻게 절차와 과정을 거쳐야 하는지에 대해서는 별로 지적하지 않은 채 여당의 일방성만 부각시키고 있다.

청와대와 국회까지 옮기는 행정수도 이전은 사실상 수도 이전, 천도(遷都)나 다름없다. 한 국가가 백년대계(百年大計)로 추진해야 할 중차대한 문제다. 2004년 헌법재판소의 위헌 결정도 넘어야 할 산이지만 이런 대역사가 군사 작전하듯이 밀어붙일 일인가. 정부가 사소한 정책을 입안하고 추진할 때도 거치는 최소한의 공론화 절차도 없이 여권 인사들이 밀실에서 논의한 결론을 받아들이라고 던져놓은 것이다. <동아일보 7월 24일자 사설>

<중앙일보> 이하경 주필은 7월 27일자 브레이크 없는 권력의 폭주, 민주주의의 위크³²⁾에서 행정수도 이전은 국가 백년대계인데, 수도권 집값 잡겠다고 ‘불쑥’ 끄집어내고 16년전 위헌 결정 난 일을 사전 검토와 공론화 없이 ‘밀어붙인다’고 힐난한다.

<동아일보> 7월 27일자 사설 개헌도, 헌재도 호주머니 속 물건 취급하는 與 대표³³⁾도 여당이 4.15총선에서 압승했으므로 개헌을 들먹인다고 “마음만 먹으면 무엇이든 이룰 수 있다는 생각의 반영”이라고 지적했다. 한마디로 밀어붙이고 있다는 주장이다.

<중앙일보> 김승현 정치에디터의 7월 27일자 칼럼 천박한 집주인도 국민이다³⁴⁾는 온갖 논란거리들을 다 끌어들여놓고 정부 여당이 아무런 계획 없이 ‘행정수도 이전’을 제시했다고 주장한다.

시뮬레이션이라곤 해본 적 없는 듯이 대책만 내놓으면 악재에 휘청인다. ‘회심의 카드’로 행정수도 이전까지 튀어나왔다. 위헌 결정을 돌파하고 부동산 가격 안정과 국토균형 발전이라는 두 마리 토끼를 잡을 요량인 것 같은데, 다음 수는 막연하다. 헌법재판소를 설득하겠다는 것인지, 개헌을 한다는 것인지, 그냥 서울 집값 잡으려는 수작인 건지, 아니면 국면전환용 말잔치인 것인지 누구에게도 계획은 없는 듯하다. <중앙일보 7월 27일자 김승현 정치에디터 칼럼>

이러한 기사들은 행정수도에 대한 본질과는 관계없이 여당의 일방성을 강조해 갈등을 증폭시키고 독자들에게 행정수도는 시끄러운 갈등요소라는 점으로 다가간다. 이러한 보도들이 난무하고 지속될수록 독자들은 피로감을 느끼고 결국은 ‘행정수도 하지말자’라는 인식을 갖게 만든다.

31) <https://www.donga.com/news/article/all/20200723/102134442/1>

32) <https://news.joins.com/article/23833939>

33) <https://www.donga.com/news/article/all/20200726/102165283/1>

34) <https://news.joins.com/article/23833936>

7) '행정수도 이전 무용론'

수도권 과밀 문제, 수도권 부동산문제 등을 '행정수도 이전'으로 해소할 수 없다는 '행정수도 이전 무용론'이다. 물론 국가균형발전도 행정수도 이전으로 달성될 수 없다는 주장이다. 특히 수도권 과밀문제나 수도권 아파트값 문제를 '행정수도 이전'으로 해결할 수 없다는 주장은 경제지에서 많이 드러난다.

<매일경제신문> 7월 22일자 사설 그린벨트 해프닝 이어 난데없는 수도이전론 정공법으로 가라³⁵⁾에서는 “서울 집값 문제를 해결하기 위해 세종시를 수도로 만든다는 발상에 아연함을 금할 수 없다”며 “부동산 실정에 화난 국민을 상대로 ‘수도 옮기자’고 제안하는 것은 상황인식과 진지성을 의심케 한다”고 주장했다. 이 신문은 ‘행정수도 이전’이 수도권과밀 해소와 균형발전을 통한 국가 백년대계라는 본질적 목적은 쏙 빼채, 아예 집값 문제로만 한정해 “집값 잡자고 수도 옮기는 나라는 어디에도 없다”고 역지를 쓴다. 아울러 우리와 역사적 배경이 전혀 다른 미국의 사례를 들어 수도권 과밀을 행정수도 이전으로 해결할 수 없다는 궤변을 늘어놓는다.

서울에 사람이 몰리는 것은 서울이 행정수도여서가 아니라 경제수도이기 때문이다. 경제수도와 행정수도가 분리된 나라가 더러 있지만 각각의 기능을 수행할 뿐이다. 워싱턴이 미국 수도인 것과 경제 중심인 뉴욕의 과밀도와는 아무 상관이 없다. 수도권 과밀이 문제라고 하는데 국가 경쟁력을 높이려면 수도권 기능을 더 심화시켜야 한다는 합리적 반론이 얼마든지 존재한다. 집값 잡자고 수도를 옮기는 나라는 어디에도 없다. <매일경제신문 7월 22일자 사설>

각 언론사들의 사설에 이어 내·외부 인사들의 칼럼이 23일부터 쏟아지기 시작했다. 그 중 <동아일보> 김순덕 대기자의 칼럼³⁶⁾은 비판 수위의 최고조에 이른다. 18년전 ‘행정수도 건설’을 진보개혁세력이 정치적 목적으로 이용했다고 규정하고 이를 비극이라고 표현한다. 그는 근래 수도 이전을 한 나라는 주로 저개발 독재국가들이라며 세계은행을 인용해 “수도를 옮긴다고 인구분산과 사회 양극화 해소, 균등발전이 이뤄진다고 할 수 없다”며 세종시 건설을 실패로 규정했다. 대표적인 ‘행정수도 이전 무용론’이면서 ‘실패론’이다. 아울러 그는 “노무현 정부의 수도 이전을 완수한다는 투지 따위는 불태우지 말라”며 “한반도에서 유훈(遺訓)통치는 북한만으로 족하다”고 뜬금없이 북한을 끌어들여 현재의 행정수도 이전은 ‘노무현 전 대통령의 유훈’으로 규정하고 이를 추진하는 현 정부는 사회주의 독재체제와 같다는 식으로 비유를 하는 교묘함도 보인다.

세종시가 현재와 같이 반쪽짜리가 될 수밖에 없었던 것은 18년 전 지독하게도 행정수

35) <https://www.mk.co.kr/opinion/editorial/view/2020/07/747288/>

36) <https://www.donga.com/news/article/all/20200723/102116598/1>

도 건설에 발목을 잡았던 우리나라 언론들의 책임도 있다는 사실을 간과한 주장이다. 행정수도가 실패하도록 만들어 놓고 ‘실패했다’고 규정하는 것은 ‘우물에 독약을 풀어 놓고 먹을 수 없는 물’이라고 주장하는 것의 다름 아니다.

<매일경제신문> 8월 3일자 신을 명지대 교수 칼럼 ‘행정수도 완성’ 이슈…묘수일까 패착일까³⁷⁾ 역시 행정수도를 옮긴다 해도 원래의 효과를 얻기 어렵다는 이유로 ‘행정수도 이전 무용론’을 제기한다. 인구분산도 어렵고 부동산문제 해결도 힘들다는 것이 그의 주장이다.

종합적으로 보면, 국회와 청와대를 세종시로 옮긴다 해도 관문 도시적 성격을 이전하기는 불가능하다. 당연히 서울과 수도권 인구 분산을 기대하기 어려울 뿐 아니라 부동산 가격 급등을 잡기도 힘들 것이다. <매일경제신문 8월 3일자 신을 명지대 교수 칼럼>

<중앙일보> 8월 4일자 오영환 지역전문기자(대구지사장)의 칼럼 遷都 아닌 일자리 분산이 맞다³⁸⁾는 이 칼럼 역시 행정수도 이전으로 수도권 과밀 해소라는 목적이 달성될 수 없다고 진단했다. 그 근거로 그는 과거 20년간의 인구 흐름의 경험을 든다. 그러나 그가 제시한 근거는 해석하기에 따라 다른 근거일 뿐이다. 그는 이 칼럼에서 2011년부터 2016년까지 세종시가 출범하고 153개 공공기관 이전과 10개 지방 혁신도시 조성이 한창일 때 수도권 전출초과가 있었다고 고백했다. 하지만 2016년 이후 다시 수도권 전입초과로 바뀌었음을 지적하고 행정도시 건설이나 지역균형발전 정책으로 수도권 과밀 해소를 달성할 수 없다고 주장했다. 하지만 수도권 전입초과는 이명박 박근혜 정부의 수도권 규제 완화 정책에 따른 것일 뿐이다. 이를 두고 마치 행정수도 이전으로 수도권 과밀 해소를 하지 못할 것이라고 주장하는 것은 예단일 뿐이다.

인구 흐름도는 여권의 세종 행정수도 완성 구상을 시험한다. 세종시에는 정부 부처 약 3분의 2가 이전했다. 43개 중앙기관, 15개 국책연구기관, 4개 공공기관이 옮겨갔다. 천도(遷都)의 위헌 문제는 차치하자. 세종시로 청와대와 국회, 나머지 부처가 옮겨가면 수도권 과밀 해소의 돌파구가 열릴까. 과거 20년간 통계는 아닐 가능성이 크다고 말한다.

2012~19년 수도권의 세종시 순유입 인구는 5만여명, 같은 생활권의 충남 순유입은 6만여명이다. 하지만 세종시는 2015년 1만3000여명을 정점으로 유입 인구가 하향 곡선이다. 충남은 지난해 수도권 전출 초과로 바뀌었다. 천도론의 심리적 파급 효과와 세종 중심 인구 이동은 있겠지만, 언 발에 오줌 누는 격일 게다. 세종은 행정 중심이지 도시 기능이 융합된 곳이 아니다. 한계가 있다는 얘기다. <중앙일보 8월 4일자 오영환 지역전문기자 칼럼>

이러한 주장의 허점은 가정을 전제로 한 결론이거나 과거 경험을 전제로 한 결론일

37) <http://news.mk.co.kr/v2/economy/view.php?year=2020&no=792015>

38) <https://news.joins.com/article/23840295>

뿐이다. 아울러 ‘행정수도 이전’만 하면 국가균형발전이나 수도권과밀이 해소될 것이라는 단순한 계산일뿐이다. ‘행정수도 이전’은 국가균형발전이나 수도권과밀 해소의 일부일 뿐, 앞으로도 지속적으로 추진해야할 국가적 과제이다. 인재와 재정을 지역으로 분산하고 중앙정부의 권력을 지방정부로 나눔으로써 국토 전반적으로 골고루 잘 살 수 있도록 하는 것이 행정수도 하나만으로 이뤄질 수는 없는 일이다. 그럼에도 불구하고 보수 언론들은 ‘행정수도 이전’으로 국가균형발전이 이뤄지지 않는다는 단순 논리를 전개한다.

<한국경제신문> 8월 4일자 장규호 논설위원의 칼럼 퇴색한 ‘수도 이전’ 명분³⁹⁾은 4차 산업혁명 시대에는 경쟁력 있는 입지로 산업이 집중되는 경향을 보이기 때문에 행정수도 이전이 분산의 효과를 거둘 수 없다는 주장이다. 오히려 지방에서 혁신생태계를 잘 구축해 혁신기업이 몰려오도록 해야 하고, 지역인재와 지역출신 기업가들을 중심으로 쾌적한 정주환경과 연구 환경을 조성해야 한다는 주장을 펴다. 모든 게 서울에 집중되어 있고 정책도 서울 중심인 우리 사회에서 아무리 지역에서 인센티브를 주고 정주환경을 잘 만들어도 서울에 있는 기업들이 지방으로 이전하지 않을 것이라는 것은 그가 더 잘 알 것이다. 그러기에 정책적으로 지역균형발전과 행정수도 이전 정책을 시행하고 있음에도 마치 지역이 제대로 하지 못함으로써 인구가 줄어든다고 주장하는 격이다.

매출 성장은 물론 고용과 연구개발 투자를 늘리는 국내 혁신성장기업의 60% 이상이 수도권에 몰려 있다. 고급 노동력일수록 고용 기회 이외에도 기후, 교육, 문화·레저, 엔터테인먼트 기회 등 요소를 감안해 수도권으로 밀려들고, 이들을 좇아 기업이 움직이기 때문이다. <한국경제신문 8월 4일자 장규호 논설위원 칼럼>

<경향신문>도 행정수도 이전 무용론에 가세했는데, 8월 12일자 박종성 논설위원의 칼럼 국가균형발전이라는 ‘립서비스’⁴⁰⁾가 그것이다. 다른 보수매체들과 마찬가지로 그는 ‘행정수도 이전’을 ‘천도’나 ‘수도 이전’으로 표현하면서 행정수도 이전이나 공공기업 지방이전으로는 지역균형발전을 이룰 수 없다며 장기 플랜을 가지고 진지한 고민을 하라고 훈수하고 있다.

8) 국론분열론(지역감정 조장론)

‘행정수도 이전’을 놓고 국민 여론의 갈등이 심화되므로 추진하지 말아야 한다는 주장의 논리다. 여당이 팬스레 ‘행정수도 이전’이라는 이슈를 던지는 바람에 국론이 두쪽

39) <https://www.hankyung.com/opinion/article/2020080424901>

40) http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=202008120300035&code=990100

나고 싸우게 되었다는 얘기다. 게다가 부동산 가격 폭등, 국가 채무문제, 행정수도 이전 비용문제, 코로나 바이러스-19문제 등 온갖 문제를 거론하면서 “국민들은 고통받는 데, 행정수도 이전 논의가 가당키나 한 것이냐”는 논리를 전개한다.

이러한 주장에는 ‘행정수도 이전’은 그냥 싫다는 심리가 담겨져 있다. ‘행정수도 이전’을 하면 산적인 현안 문제를 해결하지 못하는 것처럼 호도하는 것이다. ‘행정수도 이전’을 통해 수도권 과밀 해소와 부동산 안정을 추진하고 국가균형발전을 도모하는 일을 한다고 해서 코로나 바이러스-19나, 국가채무 문제를 해결하지 못하는 것은 아님에도 불구하고 마치 ‘행정수도 이전’을 하면 나머지 산적인 현안문제를 정부가 방기하는 것처럼 논리를 전개하고 있다. ‘A를 하면 B를 하지 못한다’거나 ‘B를 하지 못한 것은 A’이라거나 하는 것은 모두 논리학적으로 전건부정의 오류이거나 후건긍정의 오류이다.

이러한 ‘국론분열론’에는 ‘지역감정 조장론’까지 포함한다. 이를테면 세종만 지역이나, 균형발전 하자면서 모든 게 세종으로 가면 되겠느냐고 주장한다. 서울에 사는 사람들의 박탈감을 언급하기도 하고, 영남권이나 호남권의 소외감을 자극하기도 한다. 지역과 지역을 갈라치기 하면서 국론을 쪼개는 작업이다. 이러한 보도는 다른 지역 주민의 감정을 건드려 궁극적으로는 ‘행정수도 이전’ 반대 여론을 형성하려고 한다는 점에서 악의적이다. 특히나 정치권에서 꺼내드는 ‘지역감정 자극’은 언론이 나서서 비판을 하고 받아쓰기를 하지 말아야 한다. 그럼에도 불구하고 신문들은 정파적 이익에 매몰돼 악의적으로 자신들의 주장에 이 지역감정론을 이용한다. 더 과심한 것은 ‘행정수도 이전’이 다음 대선에서의 선거용이며 충청권의 표심을 얻기 위해서라고 주장한 보도다. 충청권과 여타 지역을 분리시키며 지역 갈등을 조장하는 보도다.

<조선일보> 7월 23일자 독자마당 지금 행정수도 이전 추진할 때인가⁴¹⁾가 대표적으로 무논리적 주장만 난무하는 ‘국론분열론’ 글이다. 이 글에서는 “부동산 폭등으로 민심의 회초리를 맞고 정권지지도가 하락하자 이를 만회하기 위한 술책”이라든가 “행정수도 이전은 이미 위헌(違憲) 결정을 내려서 현실성이 떨어지는 사안”이라든가 “수도권 과밀 억제에 얼마나 효과가 있을지도 의문”이라든가 온갖 이유를 다 들이댄다. 게다가 구체적인 수치도 없이 “국가 부채가 천정부지로 늘었다”거나 “행정도시 이전에 들어가는 비용이 천문학적”이라며 “행정수도 이전 논의로 행정력과 예산 낭비만 가중시켜 국론 분열을 일으키는 일은 하지 말아야 한다”고 귀결 짓는다. 행정수도 이전 논의가 왜 행정력과 예산낭비를 가중시키는지, 왜 국론분열을 일으키는지의 인과관계도 밝히지 않은 채 ‘국론분열’이기 때문에 행정수도 이전을 반대한다.

<매일경제신문> 7월 28일자 박정철 논설위원의 칼럼 ‘행정수도 이전’ 밀어붙이는 與

41) https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2020/07/23/2020072300067.html?utm_source=naver&utm_medium=original&utm_campaign=news

국론분열 안중에 없나⁴²⁾도 마찬가지로 ‘행정수도 이전’을 반대하는 온갖 이유를 다 들이댄다. 이해찬 더불어민주당 대표의 ‘천박한 도시’ 발언, 부동산 참사 책임 회피를 위한 국면전환용, 대선에서의 충청권 표심 공략, 국민적 동의 필요, 세종시 부동산 투기 조장 등. 하지만 그는 무엇보다 지역갈등과 국론분열을 부추길 우려가 크다는 점을 짚었다. 서울과 비 서울 간, 충청권과 비 충청권으로 나뉘어 싸울 것이라고 우려했다.

여당으로선 2022년 대선을 앞두고 행정수도 이슈를 선점할 경우 캐스팅 보트를 쥐고 있는 충청권 표심 공략에 더 유리할 것이라는 정치적 계산도 했을 법 하다. 문제는 행정수도 이전이 재점화할 경우 서울 대 비서울, 충청권 대 비충청권으로 편이 갈려 극심한 지역갈등과 국론 분열을 부추길 우려가 크다는 점이다. <매일경제신문 7월 28일자 박정철 논설위원 칼럼>

<한국경제신문> 7월 28일자 김태기 단국대 경제학과 교수의 시론 균형개발, 경쟁·혁신 막는 정치를 바꿔야⁴³⁾는 대표적인 국론분열, 지역감정을 조장하는 칼럼이다. 특별한 논거도 없이 “현 정권과 가까운 지방자치단체에는 재정지원이 넘치고 그 돈은 지방 일부 세력의 이익에 따라 흘렀다”고 주장한다. 역시나 근거도 없이 “나라 경제는 기울어지고 있고, 문 정권의 눈 밖에 난 지방경제는 붕괴하고 있다”고 주장한다. “지방에 타격이 더 큰 ‘소득주도성장’과 서울과 지방의 집값 격차를 키운 부동산정책이 주요 원인”이라는 것이다. 지역과 지역, 서울과 지역을 나눠 갈라치기 함으로써 지역 감정을 조장하는 것으로 밖에 볼 수 없다.

그는 또 세종시 이전이 시작된 2012년 이후 서울과 광역지자체의 재정자립도가 69.1%에서 67.0%로 낮아지고 문재인 정권 들어서 60.9%로 더 떨어졌다고 한다. 세종시 부근 지역만 발전했을 뿐이라는 것이다. 서울과 광역지자체의 재정자립도만을 근거로 내세운 이유도 모르겠고 세종시와의 인과관계는 무엇인지도 모르겠다. 2012년을 기준으로 했지만 지방자치가 부활한 1995년 우리나라 지방자치단체 재정자립도는 63.5%였고 2013년에는 51.1%, 2020년에는 50.4%였다. 매년 재정자립도는 낮아졌고 그 이유는 국세와 지방세 배분이 8:2이기 때문이라는 점은 세상이 다 아는 사실이다. 중앙정부의 권한이 분산되지 않으면 해결되지 않는 구도인데, 그게 왜 세종시 이전과 연관되는 것인지 모르겠다. 또 세종시 부근 지역만 발전했다는 근거는 도대체 무엇이고, 재정자립도와 세종시 부근 지역의 발전에 어떤 인과관계가 있는지도 알 수 없다. 그는 또 2012년을 기준으로 이전 3년과 이후 3년의 경제성장률을 비교해 전국 평균 경제성장률은 세종 이전으로 낮아진 반면 서울은 변함이 없었다고 주장했다. 아예 울산, 경남, 경북 등의 경제성장률이 0%대⁴⁴⁾라며 특정 지역을 거론해 지역감정을 돋았

42) <https://www.mk.co.kr/news/politics/view/2020/07/768814/>

43) <https://www.hankyung.com/opinion/article/2020072881181>

다. 세종시 이전이 균형개발에 도움이 되지 못했고 재정자립도가 떨어지고 성장이 멈췄다⁴⁵⁾고 주장한다. 경제학자가 재정자립도와 경제성장률을 세종시 이전으로 연결하는 기상천외한 발상이 놀랍고 몇몇 지역의 경제성장률을 제시해 지역감정을 끌어내는 지혜가 놀랍기만 하다.

더불어민주당은 국민의 관심을 돌리려고 하는지 생뚱맞게도 수도 이전 카드를 꺼내들었다. 노무현 정권은 행정수도 이전 카드로, 전임자의 실정에도 불구하고 집권 연장에 성공한 바 있다. 그러나 서울과 지방의 균형개발을 내세웠지만 실패했다. 세종시 이전이 시작된 2012년 이후 서울과 광역자치체의 재정자립도는 2012년 69.1%에서 2017년 67.0%로 낮아지다가 2020년 60.9%로 문 정권 3년 사이에 6.1%포인트 떨어졌다. 세종시 이전으로 세종시 부근 지역만 발전했을 뿐이다. 경제성장률을 2012년부터 이전(以前) 3년과 이전(移轉)이 완료된 2016년부터 이후 3년을 비교하면 이전(以前)의 전국 평균은 4.3%인데, 서울은 2.7%로 훨씬 낮았다. 그 이후 서울은 2.8%로 변화가 없지만 전국은 2.9%로 툭 떨어졌고 울산, 경남, 경북은 평균 0%대, 부산과 전북 등도 1%대 성장에 그쳤다.<한국경제신문 7월 28일자 김태기 단국대 교수 시론>

<중앙일보> 7월 31일자 서현 건축가(서울대 교수)의 칼럼 국회의사당을 새만금으로⁴⁶⁾는 본인이 의도하지는 않았겠지만 이 역시 지역감정을 유도한 글이다. 그는 국토균형발전을 거론하기에 한국은 턱없이 작은 나라이며 공공기관이나 공기업 이주는 근로자의 강제 이주라는 점을 강조하고 국토균형발전을 위해 국회의사당을 새만금으로 옮기고, 청와대는 가덕도로 옮기자는 야유를 한다. ‘행정수도 이전 불가론’의 메타포이기

44) 2012년 기준 0%대를 기록한 지역은 울산(0.6), 충남(0.7), 전남(0.7), 경북(0.8)이다. 경남 2.6%이다. 세종시와 가까운 충남 0.7%, 대전 1.5%로 전국 평균 2.3%에 미치지 못한다. 2013년에는 대전 1.1%, 충남 -1.8%이며 2014년에도 대전2%, 충남2.9%로 전국평균에 미치지 못한다. 도대체 경제성장률과 세종시 이전이 무슨 관계란 말인가?

45) <표 7> 시도별 성장률 [단위 : 실질성장률 %]

* 출처 : 통계청(2019)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
전국	7	3.6	2.3	3.1	3.1	2.8	2.9	3.1	2.9
서울	3.5	3.2	1.4	1.6	1.5	2.9	2.8	2.3	3.6
부산	5.3	2.5	2.6	1.7	4.2	3	1.7	1.6	1.7
대구	6.5	3.5	3.7	3.5	2.6	3	0	1.7	2.4
인천	9.7	1.8	3.7	2.7	4.8	1.8	2.6	4.3	0.7
광주	12.1	1.8	2.1	3.8	4	2	3.1	1.3	5
대전	7	3.6	1.5	1.1	2	3	3.5	0.8	0.9
울산	4.5	7.9	0.6	0.5	0.1	0.6	0.9	-0.7	-2.2
세종	-	-	-	-	25.5	7.3	5.1	4.2	2.8
경기	9.8	4.3	4.5	5.7	4.5	5.5	4.7	6.6	6
강원	4.3	2.4	2	3.2	4.9	2	2.9	4.1	1.9
충북	8.7	5.9	3.4	3.9	4.2	7	5.8	6.1	6.3
충남	11.4	7	0.7	-1.8	2.9	1.1	3.2	5.4	0.6
전북	5.1	3.9	1	4.4	2	1	-0.8	1.9	1.7
전남	9.9	-1.4	0.7	1.9	0	0.7	2.3	1.3	2.2
경북	7.4	2.6	0.8	3.8	7.1	-2.6	2.5	-1.2	-1.2
경남	6.1	3	2.6	0.5	0.4	1.7	0.7	-0.7	0.6
제주	1.8	6.9	6.3	4.9	6.9	7.4	8	4.6	-0.9

46) <https://news.joins.com/article/23837828>

는 하지만 ‘균형발전’을 두고 지역과 지역을 가르다는 점에서 악의적이다.

<동아일보> 11월 13일자 사설 與 “국회 세종시 이전”, 선거 표심 노린 정치적 카드 안된다⁴⁷⁾ 역시 다음 대통령 선거를 거론하면서 충청권 표심을 노리기 위해 국회의 세종 이전 추진이 이뤄지고 있다고 충청권과 여타 지역을 분리시키고 있다.

국회의 세종 이전 추진을 서두른 것은 역대 선거에서 캐스팅보트 역할을 해온 충청권 표심을 선점하기 위한 정치적 포석 아니냐는 관측이 나오고 있다. 나라의 중대사인 국회 이전 문제가 선거철 표심을 노린 카드로 변질돼선 안 될 것이다.<동아일보 11월 13일자 사설>

9) 세종 집값 폭등론

‘행정수도 이전’을 둘러싸고 각종 반대론이 난무한 가운데 가장 늦게 등장한 논리가 ‘세종 집값 폭등론’이다. 무용론에서 한 발 더 나아가 정부가 나서서 ‘행정수도 이전’을 제안하면서 세종의 집값만 올렸다는 주장이다. 보수언론이나 경제지들은 현 정부의 가장 약한 고리가 ‘부동산’이라는 점을 간파했기 때문에 수도권 아파트 값을 집요하게 물고 늘어지다가 뒤늦게 세종시 아파트 가격이 오르고 있다는 점에 착안해 ‘세종시 이전’ 반대 논리로 사용했다. 비록 칼럼이나 사설에는 많이 등장하지 않았지만 ‘스트레이트’나 ‘분석/해설’ 기사에서는 자주 쓰인 논리다.

사실 언론 입장에서 부동산 문제 제기는 실패하지 않는 이슈다. 하지만 대책을 내놓은 정부만을 탓하는 한편, 묻지마 식으로 아파트를 사들이고, 부동산 가격 상승을 부채질하는 투기꾼들에 대해서는 아무런 책임도 묻지 않는 언론의 보도는 정도가 아니다. 세종시 집값 상승은 언론의 보도보다 훨씬 더 부풀려졌다는 의혹도 제기됐다. 지역 언론들은 “서울 지역의 언론이 세종시의 부동산 거래량 증가와 가격상승의 원인이 행정수도 이슈라고 호도하며 세종시 아파트 수요를 투기로 몰아가고 있다”⁴⁸⁾고 지적하기도 했다.

이런 상황에서 <중앙일보> 7월 27일자 사설 전국을 투기판 만든 ‘간 보기’ 부동산 대책⁴⁹⁾에서는 “여권이 총동원돼 천도(遷都) 바람잡이에 나서자 세종시 아파트 가격은 지난주에만 0.97%나 올라 전국 최고를 기록했다”고 비난했다. 이 사설은 “지금은 국민과 기싸움 하듯 오기로 아무 지역이나 개발하겠다고 나설 때가 아니다”면서 간접적으로 행정수도 이전에 대해 반대 입장을 시사했다.

47) <https://www.donga.com/news/article/all/20201112/103937482/1>

48) <http://www.sjsori.com/news/articleView.html?idxno=45626>

49) <https://news.joins.com/article/23833923>

제3장 결론

1. 연구의 결론
2. 한계 및 제언

1. 연구의 결론

이 연구는 전국을 대상으로 하는 진보적 성향의 일간지와 보수를 지향하는 일간지, 경제를 전문적으로 다루는 경제지들이 행정수도 이전에 대해 어떤 보도태도를 보였는지, 양과 질적으로 분석하고 평가하는데 그 목적을 두고 진행되었다. 그러나 보다 거시적이고 궁극적인 연구목적은 전국 일간지들의 보도태도와 양상을 정치적 편향성이라는 관점에서 서로 비교해 봄으로써 향후 언론보도가 어떻게 되어야 하는지의 함의를 모색해 보자는 데 있었다.

이 연구에서는 신문에 나타난 기사를 분석 유목에 따라 내용분석하는 방법을 활용하였다. 분석결과 나타난 전반적인 특성과 문제점은 다음과 같았다.

첫째, 전국을 대상으로 하는 일간지, 경제지들은 ‘행정수도 이전’과 관련해 정치인들의 정략적인 발언을 단순 반복 재생산하는 스트레이트 보도들을 쏟아내는 행태를 보였다. 이른바 ‘발표 저널리즘’, ‘따옴표 저널리즘’의 전형을 그대로 노출시켰다.

둘째, 신문들은 논란에 대한 쟁점을 자세히 분석하지도 않은 채 정파적인 입장의 보도만을 쏟아낸 것으로 분석됐다. ‘분석/해설’ 기사나 ‘기획’기사는 10%대에 머물렀다. 보수매체든 진보매체든 별 차이는 없었지만 <한겨레신문>이 논란의 내용을 분석하고 해설해 전달하는 데에는 가장 적극적인 것으로 나타났다.

셋째, 분석대상 언론들은 전반적으로 행정수도 이전에 초점을 맞춰 기사를 작성했다. 하지만 진보성향의 매체와 보수성향의 매체 간에는 보도에 일정한 차이가 있었다. <한겨레신문>과 <경향신문>은 주로 행정수도 이전에 초점을 맞춰 국가균형발전과 분권 차원의 기사들이 많았던 반면 <조선일보>, <중앙일보>, <동아일보>, <매일경제신문>, <한국경제신문> 등 보수성향의 매체들은 현 정부의 부동산 실정을 비판하는 기사들이 상대적으로 많았다.

넷째, 진보성향의 매체들은 행정수도 이전에 대해 찬성의 입장을 보인 반면, 보수성향의 신문들은 상대적으로 비판적 입장을 견지했다. <한겨레신문>을 제외한 나머지 신문사들의 중립비율이 30% 이상으로 나타났는데, 이는 여야입장을 동시에 담은 스트레이트 기사의 비율이 높았기 때문인 것으로 분석됐다.

다섯째, 질적인 분석 결과 <한겨레신문>과 <경향신문>의 행정수도 이전 보도들은 ‘행정수도 완성론’의 프레임이 다수였고 수도권 과밀화 해소와 지역균형발전을 그 논거로 삼았다. 반면 보수성향의 매체들은 ‘국면전환론’, ‘위헌론’, ‘실현 가능성 희박론’, ‘막무가내론’, ‘행정수도 이전 무용론’, 국론분열론, ‘세종집값 폭등론’ 등 다양한 프레임으로 반대논리를 개발해 전개했다.

종합하면 진보적 매체들은 ‘행정수도 이전’에 자세한 분석을 통해 깊은 관심을 갖고 긍정적 보도를 하였으나 찬성의 논거는 매우 단순했던 반면, 보수성향의 매체들은 정

치인들의 발언을 그대로 인용하면서 정파적인 보도를 쏟아내는 한편, 다양한 반대논리를 개발해 무차별적으로 전개하는 보도양태를 보였다.

이러한 결론에 따라 몇 가지 함의를 볼 수 있었는데, 우선 행정수도 이전과 관련한 보도들은 대부분 피상적으로 여·야간 정쟁만 독자들에게 전달되는 경향이 있어 보다 심층적으로 찬성의 논리와 반대의 논리가 정교하게 분석돼 독자들에게 전달될 필요가 있다고 본다. 즉 뉴스구성이 단순한 사실을 전달하는 비중이 높고 심층적인 분석/해설, 기획 기사의 비중이 낮다는 점은 우리 언론의 전문성 측면에서 문제점을 고스란히 드러낸다.

또한 정파성이라는 관점에서 보면 진실성과 사실성을 간과하고 균형 있게 다뤄야 할 다양한 의견·주장을 편향되게 취급하여 신문사나 기득권의 이익을 위해 특정한 결론을 유도하는 보도들이 난무하고 있다는 점이다. 특히 신문사의 정파적 입장을 위해 국민갈등을 유발하고, 지역감정을 부추기는 기사들도 서슴지 않고 있다는 점에서 저널리즘의 위기도 감지되고 있다. 사실 정치의 낙후는 언론의 저질성이 한몫을 하고 있다. 정치인들의 발언을 여과 없이 보도하고 정치적 이익에 따라 사실을 부풀리거나 축소하는 것은 물론 왜곡도 궤의치 않고 있다는 점에서 반성이 필요하다.

2. 한계 및 제언

이 연구는 분석대상 기간의 4개월 남짓밖에 되지 않아 ‘행정수도 이전’이라는 이슈가 장기적으로 어떤 양태로 보도되어 왔는지를 알 수 없다는 근본적인 한계가 있다. 이미 18년 전 노무현 전대통령이 대선에 출마하고 공약으로 ‘행정수도 건설’을 내면서부터 ‘행정수도 이전’ 이슈는 초미의 관심사였다. 따라서 시기별로 ‘행정수도’ 이슈에 대해 언론이 어떻게 보도했는지를 살펴야 정확하게 언론사별 차이나 시기별 차이를 알 수 있음에도 이 연구에서는 시도할 수 없었다. 아울러 취재원이나 기사의 크기, 위치 등에 대해 세밀하게 분석하지 못했다는 한계도 있다. 귀납적 프레임 분석도 정교하게 실시한 것이 아니라는 점에서 이 역시 부족한 점이 발견된다.

다만 김태년 더불어민주당 원내대표의 국회 연설을 통해 ‘행정수도’ 이슈가 재점화된 만큼 최근의 언론보도 태도를 볼 수 있는 것은 이 연구를 통해 얻은 소득이다. 아직 이 이슈로 보도태도를 연구한 결과물들이 없다는 점에서 본 연구를 계기로 후속 연구물이 나오길 기대한다.

참고문헌

- 유영돈·마정미(2015). 세종시 갈등에 대한 뉴스 프레임 연구: 7개 전국 일간지 기사 분석을 중심으로. 한국언론학보 제59권 3호.
- 이현숙(2013). 세종시 뉴스 보도에 나타나는 프레임 분석. 정치정보연구 제16권 1호. 229-264
- 채백·이동근·이승선·이강형·박정의(2004). 행정수도 이전 보도와 지역성: 지방신문의 행정수도 이전, 과거사 청산, 지역경제위기 보도 분석. 한국언론재단.
- 통계청(2019). 시도별 경제활동별 지역내총생산. 국가통계포털.
- Semetko & Valkenburg(2000). Framing European politics: A content analysis of press and television news. Journal of communication, Volume50, Issue2, June 2000, Pages 93-109.