

연구 논문

입지선정이라는 이름의 과학 읽기:  
수도권종합전시장 입지결정 사례를 중심으로

김홍순

창원대학교 지방자치학과 교수

1. 서론

1) 논의의 시작

의사결정을 다루는 정책학 분야에서 과학적이고 합리적<sup>1)</sup>인 의사결정의 도출은 정책행위가 지향해야할 궁극적인 이상으로 평가된다. 그것은 하나의 정책이 내적인 정합성이라는 척도에 의해서 최선의 안을 선택하는 과정으로 설명된다. 그러나 흔히 포괄적·합리적 모형(comprehensive rational model)으로 불리는 이 규범적 접근은 인간능력과 이성의 한계, 정보의 부정확성과 불충분성, 한정된 시간과 자원 등의 제약요인으로 인해 현실적으로 실현 불가능한 프로젝트로 치부되고 있는 것이 사실이다.

이러한 맥락에서 정책연구의 상당부분은 규범적 합리모형의 방법론상의 한계와 인식론상의 오류를 검토하고 차선 또는 만족할 만한 수준의 대안적

1) 사이먼(Simon, 1976)은 이것을 실질적 합리성(substantive rationality)이라 부르는데, 주로 경제적 측면의 합리성개념으로 해석할 수 있다.

방법론을 제시하는 것에 할애되어왔다. 행태주의에 기초한 사이먼(H. Simon)의 만족모형(satisficing model)이나 린드블롬(C. Lindblom)의 단절 점증모형(disjointed incremental model), 에치오니(A. Etzioni)의 혼합주사 모형(mixed scanning model) 등이 그 대표적인 대안적 패러다임이라 할 수 있다.

하지만 그러한 대안적 접근방법이 합리모형을 능가할 만한 전망을 제시하지 못했다는 부분에서 문제는 다시 원점으로 회귀한다. 지나치게 현실추수적이며 절충적이라는 비판이 제기된다. 그러나 무엇보다도 조직이나 정보, 자원, 인간능력 등의 한계에만 주목한 나머지 비합리적인 존재로서의 인간에 대한 고려가 부족하다는 점을 지적할 수 있다. 특히 정책은 정치체제의 산물로서 사회적 가치를 배분하는 행위(김항규, 1999)라는 사실에 대한 고려가 불충분하다는 비판에 설득력 있는 해답을 제시하고 있지 못하다<sup>2)</sup>.

결국 정책은 인간인 정책결정자의 신념, 선호, 편견과 같은 ‘비합리적’ 요소와 투입주체로서 정책결정에 영향을 미치는 관련집단의 이해관계에 의해 영향을 받을 수밖에 없다는 추론이 가능하다<sup>3)</sup>. 그럼에도 불구하고 정책결정자들은 종종 의사결정이 ‘과학적 분석’에 기초하여 ‘객관적’으로 이루어진 최선의 선택임을 강조한다. 김홍순(1991)은 이러한 의사결정에 있어서의 과학성/객관성의 강조의 배경을 ‘전문성’이라는 이데올로기적 측면에서 진단한다. 즉 일반인의 시각에서 최종결정안은 전문가들에 의해 합리적이고 과학적인 분석절차를 통해 제시된 안이기 때문에 만인이 신뢰할 수 있는 것이며, 그 결과가 다소 의외이더라도 용인될 수 있다는 것이다.

본 연구는 이러한 정책결정에 있어서의 실질적 합리성의 한계를 1999년에 이루어진 수도권종합전시장 입지결정 사례를 통해 살펴보도록 할 것이다. 본 연구는 수도권 종합전시장의 입지결정이 어떠한 형식논리를 통해 지

2) 다원주의적 가치를 중시하는 린드블롬의 모델은 예외적으로 의사결정에 있어서의 정치적 타협의 측면을 중시한다.

3) 그럼에도 불구하고 가치담지적(value-laden) 의사결정행위 자체를 폄하하는 것은 정당하지 못하다. 결국 의사결정에 가치를 싣는다는 것은 중요하다고 판단되는 고려요인에 가중치를 무겁게 둔다는 것의 다른 표현이기 때문이다. 문제는 그 가치의 내용이며, 그 내용의 방향이라 할 것이다.

지되는지, 그리고 그 외면화된 합리성의 논거는 정당한 것인지를 살펴보고 정치체제에 대한 투입물로서의 정치적 영향의 가능성(김항규, 1999)을 검토해 보도록 할 것이다.

## 2) 논의의 배경

1999년 4월 28일 산업자원부(이하 산자부)는 경기도 고양시 일산구 대화동 일원에 부지 10만평 규모의 수도권종합전시장<sup>4)</sup>을 건설하기로 결정하였다. 계획된 수도권종합전시장은 아시아 최대규모(세계 9번째 규모)의 무역 전시장으로 인천의 송도 신도시와 경기도 고양시 일산지역이 최종후보지로 선정되어 치열한 경쟁을 벌였다. 이러한 경쟁은 예상되는 엄청난 지역과급 효과에 대한 기대에 기인하는데, 최종 입지로 결정된 일산에서 예상되는 지역생산유발효과는 2013년 기준으로 1조4천3백50억 원 정도이며, 약 5만4천 명 규모의 고용과 3백59억 원 규모의 재정증대 효과<sup>5)</sup>, 2백만 명 이상의 관광객 유치효과가 있는 것으로 분석되었다(경기도·고양시, 1999).

그러나 두 입지에 대한 평가를 담당했던 『대한국토·도시계획학회』(이하 국토계획학회) (대한무역투자진흥공사, 1999)가 예상한 바와 같이 최종 결정의 합리성에 대한 시비가 없지 않았고, 특히 유치에 실패한 인천 측에서는 중앙정부 차원의 최종 결정에도 불구하고 송도의 입지적 우위의 정당성을 굽히지 않고, 독자적인 개발을 추진하기로 시정방침을 굳힌 상황이다<sup>6)</sup>. 인천으로서는 유치실패가 의외의 결과로서, 최종결정이 있기 이전에 인천 지역사회에서는 송도의 유치를 기정사실로 인식해왔던 것이 사실이다(김진국, 1999a, 1999b).

4) 고양시가 전시장을 유치한 후, 전시장의 공식명칭은 고양국제전시장으로 바뀌었다.

5) 공사기간 3년과 운영기간 1년 기준.

6) 보도에 따르면 최기선 인천시장은 “(수도권종합전시장이) 고양으로 결정된 것은 결정권자들이 산업중심적 논리를 배제한 채 서울 중심으로 사고한데다 송도 새도시의 잠재력을 제대로 파악하지 못했기 때문인 것 같다”며 “독자적인 종합전시장 건설을 추진하겠다”고 밝혔다(김영환, 1999).

### 3) 연구방법 및 범위(delimitation)

본 연구는 우선 전시장의 입지선정과정에서 의사결정의 기본자료로 작성, 산자부에 제출된 국토계획학회 보고서의 합리성을 검토할 것이다. 검토 사항은 채용된 방법론과 제안의 타당성(validity) 및 신뢰성(reliability)에 대한 평가에 맞추어질 것이다. 다음으로는 보도내용과 관련자에 대한 심층면접을 통해서 의사결정에 영향을 미친 요인들을 검토해보고 정책적 함의를 제시하도록 할 것이다.

본 연구의 주된 관심사는 수도권종합전시장의 입지결정과 관련하여 이루어진 의사결정에 있어서의 합리성에 대한 비판적 고찰에 있다. 본 연구의 상당부분은 입지결정이라는 ‘과학’의 산출물인 국토계획학회 보고서의 타당성과 신뢰성에 대한 분석에 할애될 것인데, 그 이유는 최종 입지결정이 이루어지기 전에 정부당국자들은 전시장의 입지가 ‘객관성’에 기초한 합리적 결정에 의해 이루어질 것임을 거듭 밝혔고, 그러한 공식적 입장에 기초해서 정치적 결정의 의혹을 일축해왔기 때문이다(조태현·김진국, 1999; 김진국, 1999a). 그런데 현실적으로 정부의 입장을 지지해줄 만한 객관적 자료는 국토계획학회 보고서 외에는 없기 때문에 국토계획학회의 보고서는 수도권종합전시장 입지결정의 합리성을 판단하는 결정적인 근거 자료라 할 수 있다.

## 2. 입지결정의 합리성 고찰

### 1) 전시장 입지이론

입지론은 제조업체의 입지결정 메커니즘에 대한 해석을 시작으로 상업일반 그리고 기업의 입지행태에 대한 연구를 중심으로 발전해왔기 때문에(한주성, 1990), 전시장의 입지행태에 대한 특화된 연구는 많지 않은 것이 사실이다. 여기서는 몇 개의 연구보고서를 중심으로 전지산업의 입지거동의 논리를 살펴보도록 하겠다.

대한상공회의소·한국경제연구센터(1999)는 전시산업의 성공적 유치조건을 다음과 같이 제시하고 있다. 첫째, 특화된 컨벤션센터 및 컨벤션 관련 설비의 완비와 지원서비스 체계의 확보가 필요하다. 둘째, 숙박·유흥·음식·상업·관광·레저·문화 등 각종 도시기반시설의 양적·질적 완비를 통한 시기능의 쾌적성과 편리성이 확보되어야 한다. 셋째, 신속하고 편리한 고속교통 체계의 확립이 필요하다. 넷째, 지역의 컨벤션 전담기구와 전문인력 양성 및 확보체계가 확립되어야 한다. 하지만 이러한 기준은 지나치게 일반론적이어서 실제사례에 적용하는 데에는 어려움이 크다고 할 수 있다.

따라서 보다 정치한 기준의 제시가 필요한데 교통개발연구원(1994), 대한무역투자진흥공사(1998, 1999)의 보고서가 적절한 내용을 담고 있다고 판단된다. 우선, 교통개발연구원(1994)의 보고서는 몇 가지 외국문헌에 기초해서 전시장 입지기준을 제시하고 있는데, 그 내용은 <표 1>과 같다.

<표 1> 전시장 입지선정 기준

머피(Murphy)	피터슨(Peterson)	바(Var)	빅 에잇(Big Eight)
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부지규모</li> <li>- 접근성</li> <li>- 쇼핑센터 및 위탁 시설과의 인접성</li> <li>- 도심 또는 주요 업무지구</li> <li>- 레크레이션 시설 과 매력적인 환경</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지원시설의 수준</li> <li>- 지역의 매력 정도</li> <li>- 시장성</li> <li>- 접근성(대중교통, 화물교통, 보행교통)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 호텔 및 지원시설 의 충실성</li> <li>- 접근성</li> <li>- 기후</li> <li>- 교통비용</li> <li>- 도시의 이미지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부지기준</li> <li>.규모 및 확장 가능성</li> <li>.세계 지원여부</li> <li>.토지 소유주의 관심도</li> <li>.지원서비스와의 인접성</li> <li>.지가</li> <li>- 시장성 기준</li> <li>.지역의 매력</li> <li>.교통 접근성</li> <li>- 개발여건 기준</li> <li>. 주변 토지이용상태</li> </ul>

주: 그 외에 시설수준 등이 입지선정의 기준으로 제시되었으나, 나대지 차원의 입지 선정 과정에서는 유용한 변수가 되지 못하므로 생략하였다.  
 자료: 교통개발연구원(1994).

국내에서 이루어진 선행연구들은 <표 2>와 같은 기준을 제시하고 있다. 여기서 경기도와 인천광역시가 제시한 기준들이 실질적으로 중요하기는 하

나 서로 자신들이 비교우위에 있다는 판단 하에 제시한 항목이라는 점이 감안되어야 할 것이다. 즉 접근성에 있어서 유리하다고 판단한 인천광역시도 접근성 항목을 교통여건과 물류 접근성으로 나누어서 제시한 것이나 주민의 전폭적인 지지를 받고 있다고 판단한 경기도(1998)가 주민의견을 포함시킨 것 등이 그 예일 것이다. 이중 국토계획학회(대한무역투자진흥공사, 1999)의 보고서는 다른 4개의 연구에 기초해서 통합적으로 제시된 기준으로 본 연구에서 집중적으로 논의될 기준이다.

<표 2> 선행연구에서 제시된 평가기준 비교

대한무역투자 진흥공사(1998)	교통개발연구원	경기도	인천광역시	대한무역투자 진흥공사(1999)
(3개 항목) - 단지특성(형태 및 규모/경제성/적시성/제약성) - 입지특성(접근성/기반시설/자연환경) - 지원특성(재원조달/공공의 지원/주민의견)	(3개 항목) - 자연환경(지형 지세/경관/환경) - 인문환경(교통/경제/기반시설/공급정책/주변환경/지형 지세) - 기타여건(주민, 정보)	(8개 항목) - 부지확보 - 공공정책 - 재원조달 - 교통여건 - 주변여건 - 기반시설 - 주민의견 - 자연환경	(8개 항목) - 교통여건 - 물류접근성 - 비즈니스 환경 - 추가개발 가능성 - 연계산업 활성화 - 국가계획 부합성 - 국제신뢰도 - 복합지원시설	(7개 항목*) - 사업용이성 - 투자효율성 - 접근성 - 관련시설 이용 편리성 - 환경성 - 공공정책과의 부 합성 - 파급효과

\*중분류 기준으로 대분류와 소분류에 대해서는 이후에서 다시 살펴보도록 하겠다.  
 자료: 교통개발연구원(1994), 경기도(1998), 대한무역투자진흥공사(1998), 인천광역시(1999), 대한무역투자진흥공사(1999).

## 2) 수도권종합전시장 추진과정

정부는 1980년대 말부터 전시산업의 경제지리적 파급효과(대한상공회의소·한국경제연구센터, 1999)와 ‘국제경쟁력’ 측면(대한무역투자진흥공사, 1998)을 고려해서 수도권에 부지 100,000평, 연건평 83,000평, 전시면적 54,000평 규모의 아시아 최대 규모의 종합전시장 건립계획을 구상하여왔다. 최종적으로 확정된 종합전시장은 모두 3단계로 나누어 개발하도록 계획

되어 있는데, 2002년 상반기까지 1단계로 3만평의 부지에 건물연면적 26,500평과 전시연면적 17,000평 규모의 전시장 건설이 계획되어 있다. 2002년이라는 시한은 월드컵과 연계해서 전시장을 활용하겠다는 정책적 방침으로부터 도출된 사항이다.

제2종합전시장의 후보지로 가장 먼저 거론된 곳은 일산이었다. 1989년 일산 신도시 조성당시 일산을 국제교류 및 통일의 전초기지로 활용한다는 계획 아래 국제전시장 건립계획이 세워졌고, 대한무역투자진흥공사의 요청에 따라 10만평의 부지가 대화동 일원에 확보되었다. 그러던 것이 1993년 9월 김영삼 대통령에 의해 그 입지가 부산으로 바뀌는 등의 우여곡절이 있었다. 이러한 과정에서 1993년 대한무역투자진흥공사가 시행한 국제종합전시장 건립 타당성조사는 전국 15개 전시장 후보지 중 일산을 98.6점으로 1위(송도의 경우 85.2점으로 3위)로 뽑은 바 있는데(인천광역시, 1999), 경기도는 입지경쟁 과정에서 이를 일산의 종합전시장 유치를 위한 당위성의 가장 큰 이유로 내세웠다. 또한 고양 국제전시장 유치는 김대중 대통령의 대선 공약사항이기도 하다.

‘국민의 정부’ 등장 이후 기획예산위원회는 1998년 6월 수도권 국제종합전시장 건립을 민자유치 대상사업으로 선정·고시하였다. 인천의 경우는 1995년 송도 신도시 22만6천 평 규모의 부지에 전시장, 무역회관, 공항터미널, 백화점 기능을 갖춘 인천국제종합무역단지(INEX)를 조성하기로 계획을 세웠다가 전시장 기능은 수도권 종합전시장을 유치해 대체하는 것으로 계획을 바꾸었다. 이러한 와중에서 1998년 7월경 송도 신도시는 가장 강력한 후보지로 부상하였으나, 1,000억 원을 들여 전시장을 건립하지 않겠느냐는 산자부의 제안<sup>7)</sup>을 인천시가 재정난을 이유로 거절한 것(김학준, 1999)과 경기도 및 고양시 측의 맹렬한 유치전략에 밀려 최종 결정 시까지 승부는 다시 원점으로 돌아왔다.

7) 총액의 50%로 매칭펀드(matching fund) 형식, 즉 산자부가 나머지 50%를 부담하는 방식의 사업이 제안되었다(성기철, 1999).

### 3) 국토계획학회 보고서 기준의 고찰

앞서 언급한 바와 같이, 산자부는 일산과 송도 두 신도시의 입지 중 하나를 선택하기 위해 국토계획학회에 두 지역의 입지분석을 의뢰하였다. 그러나, 국토계획학회의 보고서는 결론적으로 두 지역 중 하나를 선택하지 않고, 입지 선정 시에 고려해야 할 변수들에 대한 기준과 두 지역의 특성만을 기술, 비교하였다. 국토계획학회의 보고서는 결론적으로 상대적인 우열을 가리는 것이 쉽지 않다는 유보적인 태도를 취하면서, 두 후보지에 전시장을 분산시켜 건설하는 제3의 대안을 제시하고 있다(대한무역투자진흥공사, 1999). 그러나 이러한 제안은 자신들의 입지가 경쟁지역에 비해 우월하다고 믿는 두 지역에게는 별다른 설득력이 없는 제안일 뿐 아니라, 결과적으로 경쟁에서 패한 인천의 입장에서는 자신의 우월한 입지적 강점을 묻어버린 불공정한 평가로 받아들여질 수 있다.

본 절에서는 국토계획학회 보고서의 평가기준 및 분석방법의 타당성을 검토해 봄으로써 인천 측의 입지결정의 합리성에 대한 의의제기가 근거 있는 것인지를 살펴보도록 하겠다.

#### (1) 평가항목

국토계획학회의 보고서는 앞서 언급한 중분류 평가항목을 우선 선정하고, 소항목들을 구체화한 후, 평가항목을 유형화하여 대항목을 선정하였다. 중분류 기준은 앞서 제시한 바 있고, 대분류 기준은 공급자 기준과 수요자 기준, 공공정책 기준의 세 가지로 각각 누구의 시각에서 전시장 사업을 바라볼 것인가에 초점을 맞춘 것으로 판단된다. 이러한 대분류 기준은 다음과 같은 중분류 기준으로 각기 세분된다.

- 공급자 기준: 사업용이성, 투자효율성
- 수요자 기준: 교통 접근성, 관련 시설 이용편리성, 환경성
- 공공정책기준: 공공정책과의 부합성, 건설 후의 과급효과

이러한 대분류와 중분류 기준은 소분류 기준으로 세분되는데, <표 3>은 이를 알아보기 쉽게 정리한 것이다.

평가항목의 분류에 있어서 제기되는 몇 가지 문제점은 다음과 같다. 첫 번째 문제점은 보고서가 정(+의 요소로서 평가한 항목이 상황에 따라서는 부(-)의 요소로서 작용할 가능성도 있다는 측면이 배제된 점이다. 즉, 변수의 부호가 +로 될지, -로 될지가 상황에 따라 변할 수 있다는 가능성이 간과되고 있다. 예를 들어, 보고서는 산업단지에 가까이 입지하는 것이 유리한 것으로 평가하고 있지만, 그것은 산업단지와의 근접이 쾌적치 못한 환경이라는 외부효과(externalities)로 작용할 가능성을 간과하고 있는 변수설정이 라고 평가할 수 있다. 또한 관련이용시설이 주위에 많이 분포되어 있을 경우, 교통체증이 증대될 수 있다는 가능성이 고려되고 있지 못하다. 즉, 요인간의 외부효과에 대한 고려가 부족하다고 할 수 있다.

또한, 서울로의 접근성이 양호하다는 것은 COEX와도 가깝다는 것을 의미하므로, 독자적인 입지로서의 전시장의 존재이유를 약화시키는 약점으로 작용할 수 있다. 아울러 부지는 하나의 단지로 구성되는 것이 바람직하다고 했지만, 단지 내를 간선도로가 관통할 경우, 부지가 분획되는 약점에도 불구하고, 단지 내 시설로의 접근성은 향상될 수 있다는 긍정적 가능성을 배제하기 어렵다.

둘째, 하나의 공간계획은 상하위 계획의 위계 속에서 상위계획의 지침을 수용하여 작성하도록 되어 있는데, 관련계획 항목을 세개로 나누어 제시하는 것은 하나의 측정요소를 중복해서 산입(double count)시키는 문제점을 야기할 수 있다. 또한 도시장기발전계획과의 부합성이라는 항목은 도시기본계획에는 일반적으로 '비전'이라는 이름 하에 장밋빛 수사가 나열된다는 관행을 고려할 때, 객관성이 취약한 변수로서 두 지역의 우열을 평가하는 데에는 부적절한 항목으로 평가할 수 있다.

마지막으로 개념을 충분히 변수화하지 못한 경우가 눈에 띄는데, 도로 접근성의 경우, 주도로만큼의 서비스는 제공하지 못하지만 사고나 정체시 우회할 수 있는 보조도로가 얼마나 구비되어 있는가가 고려되어야 하는데, 이 부분에 대한 변수화가 미흡하다고 판단된다. 또한 제시된 쾌적성 항목이 총체적인 환경의 질을 계측하는 데에 미흡한 부분이 있는데, 대기의 질과 같은 요소는 포함이 되었어야 한다고 판단된다. 그러나 이러한 몇가지 사항을 빼

<표 3> 국토계획학회 보고서에서 선정한 평가항목 및 기준

대분류	중분류	소분류	항목설정근거
공급자 측면	사업 용이성	상업지역지정여부	상업지역 지정이 바람직함
		지자체토지소유비율	지자체 소유 토지 비율이 높으면 토지확보가 용이하여 사업추진 용이
		공사착공가능시기	전시장 건립 일정에 맞출 필요가 있음
		기반시설공급시기 및 공급용량	공급 용량과 시기가 기반시설의 건립일정과 부합되는 것이 유리
		부지규모와 형태	10만평 부지가 필요하며, 부지가 하나의 단지로 조성되는 것이 바람직함
	투자 효율성	지질조건	지질 조건은 공사비 및 안전성에 영향을 미침
		부지제공방식	장기간 무상 사용이 유리
세제감면 및 자금조달		지방세 감면과 전시장 건축비 지원이 클수록 유리	
수요자 측면	교통 접근성	공항과의 근접성	빠른 시간 내에 저렴한 비용으로 접근을 보장하는 후보지가 유리
		항만과의 근접성	
		철도와의 근접성	
		고속도로와의 근접성	
		간선도로와의 근접성	
		대중교통수단과의 근접성	
	화물수송여건	화물수송의 장애요인이 없는 것이 바람직함	
	관련 시설 이용 편리성	산업단지연계성	전시회에 상품을 전시하거나 구매하고자 하는 기업이 밀집된 산업단지가 가까우며 많을수록 유리
		숙박시설연계성	무역전시회에 참가하는 이용자들을 위한 숙박시설이 전시장 가까이에 많을수록 유리
		상업·업무시설 연계성	무역업무, 쇼핑, 유통활동을 할 수 있는 상업 및 업무 중심지와 가까이 있을수록 유리
		관광문화시설 연계성	전시회 참가자들이 여가시간을 활용할 수 있는 관광지, 유원지, 공연장 등이 많이 있는 것이 유리
	환경성	재해 영향성	각종 재난재해의 위험이 없어야 함
쾌적 요소		경관을 포함한 환경의 질이 양호할수록 유리	
지명도		유치지역의 인지도가 높을수록 전시홍보효과가 크고 이용인구가 많아짐	
공공 정책 측면	공공 계획과의 부합성 효과	국토계획과의 부합성	사전에 국토계획에서 유치지역이 전시관련기능으로 계획된 경우가 바람직함
		수도권정비계획과의 부합성	사전에 수도권 차원에서 유치지역에 전시 관련 기능이 계획된 경우가 바람직함
		도시장기발전계획과의 부합성	사전에 당해 도시차원에서 유치지역에 전시 관련 기능이 계획된 경우가 바람직함
		경제활성화 효과	전시장 건립으로 인한 수출증대효과와 국가 및 지역 경제활성화효과가 큰 후보지가 바람직함
		도시개발촉진효과	전시장 건립으로 인한 도시개발 촉진효과가 큰 후보지가 바람직함
		환경교통문제유발	전시장 건립으로 인한 교통, 환경피해가 최소화될 수 있는 지역이 바람직함

자료: 대한무역투자진흥공사(1999).

고는 국토계획학회의 보고서는 대체로 평가항목들을 잘 설계한 것으로 판단된다.

## (2) 가중치 부여

변수의 중요도에 따라 가중치를 부여하는 것은 입지선택에 있어 가장 중요하고도 어려운 과정이라고 할 수 있다. 국토계획학회의 보고서는 공간계획 전문가와 전사업체 관련자들을 대상으로 설문조사를 해서 변수의 경중을 고려, 가중치를 설정하였다. 보고서는 가중치 설정방법으로 점수할당법, 계층분석법, 리커드척도법, 순위척도법을 검토하였는데, 리커드척도법과 점수할당법이 표준편차가 낮게 나타났다는 점에서 두 방법을 중심으로 가중치를 도출한 것으로 보고한다<sup>8)</sup>.

가중치 부여에서 문제가 되는 사항은 다음과 같다. 첫째 공간계획전문가와 전사업체 관계자로 나누어 자료를 취합하고, 두 집단간의 의견이 수렴되는 범위에서 배점범위를 설정했는데, 두 집단간의 표본규모가 다르고(각각 60인, 30인), 변수간 선호도가 상이한 부분이 나타나, 최종 도출된 가중치의 대표성(content validity)이 현저히 저하될 수 있다는 공격에 노출된다. 즉 각각의 집단의 모평균추정범위에 기초한 배점범위를 산정하고, 이 배점범위가 중복되는 영역을 찾아서 그 공통범위의 평균치를 구한 후, 이를 사사오입한 값을 가중치로 제시했는데 이는 서베이 참여자들의 전반적인 견해를 왜곡시킬 위험을 일정하게 내포한 방법이라고 평가할 수 있다(<표 4> 참조).

<표 4> 국토계획학회 보고서의 가중치 산정 방식의 예

소분류	배점범위	공통범위(a~b)	평균((a+b)/2)	점수(평균치의 사사오입)
상업지역지정부	21~39	26~29	27.5	30

이러한 가중치의 설정이 전면적으로 ‘비과학적’이라고 단정하기는 어렵지만 경쟁에서 패한 입지를 설득하기에는 아쉬운 점이 있는 것이 사실이다. 특히, 두 표본집단간에 심한 차이를 보인 항목은 파급효과와 교통접근성에

8) 각각의 개념과 활용방법은 채서일(1999)을 참조하시오.

대한 평가로 교통 접근성의 평균치에 있어서는 두 집단간의 차이가 31이고, 파급효과에 있어서는 26의 차이가 난다. 이들의 중분류 기준, 즉 투자효율성과 교통접근성의 가중치가 각각 130과 190으로 최종 설정되었고 가중치의 총점이 1,000점이라고 할 때, 이 차이는 결코 무시할 수 없는 차이인 것이다. 따라서 이러한 문제점을 극복하기 위해서는 두 집단을 구분하지 않고 (이 경우 표본 수는 90이 된다) 가중치를 구하는 방법이나, 두 집단이 선호하는 가중치를 별도로 제시함으로써 의사결정자의 선택의 폭을 넓히는 편이 바람직했을 것으로 판단된다.

또한 10점 기준의 사사오입, 즉 임계점(critical point)의 적실성에 대한 문제를 제기할 수 있다. 공사착공가능시기 항목은 평균치가 24.5로 제시됨으로써 20점으로 최종 가중치가 결정되고 기반시설공급시기 및 공급용량 항목은 평균치가 35.5로 제시됨으로써 최종 가중치가 40으로 산정되었는데, 이에 대한 설득력 있는 설명이 부기 되었어야 했다고 판단된다.

### (3) 변수값 설정의 문제

앞서 평가항목이나 가중치 부여에 있어서 제기되는 몇 가지 문제점을 지적했는데, 변수값의 설정이라는 문제에 비하면 사소한 문제라고 할 수 있다. 결론부터 말하면 애써서 가중치를 구했지만 실제 적용이 불가능하며, 기껏해야 임의성이 깊숙이 개입된 형태로의 적용만이 가능해서 사실상 일반인들이 상상하는 ‘과학적’인 의사 결정을 위한 추론은 불가능하다고 할 수 있다.

우선, 연구는 양적인 기준에 의한 평가기준을 제시하고 있으나, 사실상 활용되는 변수들의 속성은 질적인 성향이 강하다는 점을 지적할 수 있다. 둘째, 지역비교 연구에서 비교대상 항목의 단위가 필수적으로 제시되어야 한다는 원칙이 무시되고 있다. 즉 시간단위를 시간(hr)으로 하느냐 분(min)으로 하느냐에 따라 변수값이 1과 60으로 변하는 엄청난 차이가 발생한다는 점을 지적할 수 있다. 이것은 단위 항목 내에서의 단순비교에서는 문제가 되지 않지만 총점화될 경우 심각한 문제를 야기할 수 있는 부분이다.

세 번째 문제점은 매 항목마다 가정이 전제되지 않고는 평가항목을 점수

화하는 것이 극히 어렵다는 것이다. 예를 들자면, “상업지역은 지역에 상관 없이 등량등가로 평가한다”는 식의 가정이 전제되어야 한다. 또한 “시설의 근접성의 범주는 10km(내외)로 한다”는 등의 가정이 필요하며, “핵적요소는 a, b, c의 요소만을 고려한다”는 등의 가정이 ‘사전적으로’ 제시될 필요가 있다. 문제는 이러한 가정이 모두 엄밀한 ‘과학’에 기반하는 것은 아니라는 점으로 가정의 설정방식에 따라, 즉 운영자의 관점에 따라 상이한 결과가 나올 수 있다는 점이다.

<표 5>는 국토계획학회의 연구에서 제시된 변수들을 양적으로 운영하는 것이 즉, 의사결정자의 주관관을 배제하고 ‘몰가치’하게 운영하는 것이 얼마나 어려운가를 보여주는 증거라고 할 수 있다. 결국 <표 5>가 함의하는 바와 같이 “다른 조건이 동일하다면”(ceteris paribus)이라는 단서 하에 단위 변수들을 평면적으로 비교하는 것은 가능하지만, 모든 관련변수들의 총점을 산정해 내는 것은 지극히 어려운 작업이라고 할 수 있다. 즉 각각의 속성은 서열척도적(ordinal) 성격이 강해서, 속성간의 비교는 가능하지만 변수들을 합산하여 등간척도(interval)로 처리하는 것은 왜곡된 결과로 이어지기 쉽다고 할 수 있는 것이다. <표 5>는 결국 변수의 운용에 있어서 임의성이 개입될 수밖에 없음을 보여주고 있는데, 최악의 경우, 정책결정자의 임의적 변수운용에 의해서 상식에 반하는 결과가 도출될 가능성까지를 보여준다.

#### 4) 국토계획학회 보고서 기준에 기반한 두 입지간 비교

앞서 총량적인 입지의 수준을 평가하는 것은 어렵지만, 단위변수를 매개로 한 입지간 비교는 일정한 단서와 조건하에서 가능하다는 언급을 한 바 있다. 이후에서는 일산과 송도의 단위 입지요소에 있어서의 입지적 우열을 국토계획학회가 제시한 기준에 근거해서 살펴보도록 하겠다. 주의해야 할 사항은 두 후보지들이 계획사항을 강조하는 경우가 많은 데, 계획은 여건에 따라 유동적인 것이므로 두 후보지가 현재 보유하고 있는 사항 그리고 건설이 실제로 진행중인 사항에 대해서만 고려하도록 하겠다.

<표 5> 변수운영의 난점

구분	변수 운영	쟁점
사업용이성	사업지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 변수 설정 방식</li> <li>- 면적치를 가중치에 곱할 것인가 (면적의 단위는 e.g. m<sup>2</sup>, 평 etc.?)</li> <li>- 사업지역이 많은 후보지와 적은 후보지로 이분(dichotomization)해서 전자와 후자에 각각 다른 값을 적용할 것인가? 그렇다면 그 값은 얼마가 되어야 하는가(e.g. 1 and 0)?</li> </ul>
	지자체 토지소유비율	높을수록 유리 사업지역과 동일
	공사착공시기	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 건립일정으로부터 몇일 범위까지 용인할 수 있는 것인지? 적용되는 변수값은?</li> <li>- 1년단위로 나눈다면 그 임계점의 합리성은(2000년 12월 31일과 2001년 1월 2일의 차이점)?</li> <li>- 일정을 맞추 수 있는 곳과 없는 곳이 있다면 가중치가 적용되는 변수값은(e.g. 1 and 0)?</li> </ul>
	기반시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 용량</li> <li>- 최소기준만을 충족하면 되는 것인지 아니면 용량이 클수록 좋은 것인지?</li> <li>- 변수값 설정 방식은(용량의 단위 혹은 1 and 0)?</li> <li>- 용량 적용은 단위지역의 여건만을 고려하는 것인지 혹은 주변 여건도 고려하는 것인지(e.g. 도로의 경우 주변의 교통수준, 상하수도의 경우 주변 시가지의 상하수도 시설 수준)?</li> <li>- 시기: 공사착공시기와 동일</li> </ul>
	부지 형태	형태는 어디까지가 정형이고 어디까지가 부정형인지? 그 임계점과 적용되는 변수값은?
투자효율성	지질조건	지질조건은 안전성과 건설비용에 영향을 미침 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지질 조건을 변수화하는 문제</li> <li>- 건설비로 환산시 비용이 표준건축비 내에 있으면 되는 것인지, 혹은 낮을수록 좋은 것인지?</li> <li>- 건설비가 낮을수록 좋다면 설계나 시공의 품질은 고려 외의 사항인지?</li> </ul>
	부지제공방식	장기간 무상사용이 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기간이 길수록 유리하다면 가중치에 적용되는 변수값의 단위는 (e.g. 일 또는 개월)?</li> <li>- 즉각적인 제공이 바람직하다면, 즉각성의 기준은?</li> </ul>
	세제감면 및 자금조달	감면액과 건축비 지원이 클수록 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 변수 설정방식: 감면 비율을 곱할 것인지 혹은 감면액을 곱할 것인지?</li> <li>- 건축비 지원 금액이 연차별로 제공되는 것을 어떻게 처리할 것인지?</li> </ul>
교	통 접근성	짧은 시간거리가 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공학, 도로, 철도의 우선순위(1:1:1 etc.)</li> <li>- 계획 교통체계의 반영방안</li> </ul>
시설이용편리성	산업단지연계성	가까이에 많이 있는 것이 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 거리 적용방식</li> <li>- 시간거리 or 공간거리</li> <li>- 시간거리 적용시, 이용 도로의 선정과 도로의 서비스 수준 적용 (테이터의 일관성)</li> </ul>
	숙박시설연계성	산업단지와 동일
	상업업무시설연계성	가까이에 많이 있는 것이 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 단순히 거리와 면적으로만 평가할 경우, 상업·업무 중심지의 질적인 수준과 위계는 동일한 것으로 가정하는 것인지?(e.g. 동일 면적의 인천 도심 상업지역과 서울도 상업지역은 동일한 값으로 평가되는 것인지?)</li> </ul>
	관광문화시설연계성	가까이에 많이 있는 것이 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관광문화시설의 판정 여부(a는 관광문화시설이고 b는 아닌 근거?)</li> <li>- 문화시설의 질적 수준에 대한 평가</li> </ul>
환정성	쾌적성	쾌적요소가 많을수록 유리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 쾌적요소의 판정 여부(a는 쾌적요소이고 b는 아닌 근거?)</li> <li>- 쾌적요소를 계량화함에 있어 후보지들이 공평할만한 평가 기준 (경중)의 마련 가능성</li> </ul>
	지명도	인지도가 높을수록 유리 쾌적성과 동일
공공계획과의 부합성	국토계획과의 부합성	부합하는 것이 바람직 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 선언적이며 기술적(descriptive)으로 표현된 정책구상을 양적인 평가의 기준으로 활용하는 것이 바람직한지?</li> </ul>
	수도권계획과의 부합성	부합하는 것이 바람직 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 변수값 설정 방식 (e.g. 성장관리 지역은 몇접이고 과밀억제권역은 몇접인지?)</li> </ul>
	파급효과	효과가 클수록 유리 관련변수가 지나치게 많은데다 변수간 공선성(collinearity)이 커서 계측에 난점

○ 상업지역 지정여부

두 부지간에 큰 차이는 없다고 판단된다.

○ 지자체 토지소유 비율

인천광역시가 대상부지의 100%를 소유하고 있는 것에 비해, 일산의 경우 사유지가 25%를 차지하고 있어 매수협약이 필요하므로 송도의 조건이 다소 유리하다고 볼 수 있다.

○ 공사착공가능시기

법적인 착공가능시기를 기준으로 할 때 일산이 유리하다고 판단된다. 즉 송도의 경우 1999년 11월 매립준공 인가 후 착공이 가능하나, 일산의 경우는 국유지 소유권 이전 또는 사용권 승인 후 착공이 가능한데, 이는 1999년 11월 이전에 승인이 가능할 것으로 판단되는 부분이며, 물리적으로도 매립지인 송도에 비해 일산은 보다 신속한 착공이 가능하다고 판단된다.

○ 기반시설

대부분의 항목(도로, 상하수도, 쓰레기처리시설, 에너지 공급시설)에서 송도는 조성 또는 계획중인 반면, 일산은 기조성, 기확보되어 있으므로 일산이 유리하다.

○ 부지규모와 형태

두 부지간에 큰 차이는 없다고 판단된다.

○ 지질조건

송도의 경우 추가적인 기초공사비가 필요하므로 일산이 유리하다.

○ 부지제공방식

두 부지간에 큰 차이는 없다고 판단된다.

○ 세제감면

등록세에 있어서 송도는 대상금액 전액을 면제해주는 반면, 일산은 50%만을 감면해주므로 송도가 유리하다.

○ 자금조달

연도별 건축비 조달계획에 있어서 총 금액은 1,292억 원으로 두 지자체가 제시한 금액이 동일하나, 일산이 가까운 장래(2000년과 2001년)에 더 많은 금액을 제공할 계획이므로 일산이 유리하다.

## ○ 공항으로의 접근성

단기적으로(제2연륙교 개통이전까지) 인천국제공항으로부터의 접근성에는 대차가 없으나(단, 2007년으로 계획된 제2연륙교 개통 후에는 송도가 유리하다), 김포공항으로부터의 접근성에 있어서는 일산이 다소 유리하다.

## ○ 항만(인천항)과의 접근성

송도가 유리하다.

## ○ 철도역과의 접근성

일산에는 일산역(경의선)이 있고, 인천에는 인천역(경인선)이 있으나 인천역에서 송도 부지까지는 상당한 거리차가 있으므로 일산이 다소 유리하다고 볼 수 있다.

## ○ 고속도로 및 간선도로 접근성

서울의 도심으로 연계되는 도로로의 접근성에 있어서는 일산이 유리하나, 여타 지역으로부터의 접근에는 송도가 유리하다. 인천광역시(1999)의 보고서는 일산의 교통접근성이 출퇴근 침두시에 상당히 불량하다고 지적하고 있으나, 인천 역시 시내 교통사정이 양호한 수준에 있지 못하며(인천광역시, 1998), 전시장 관람객들이 침두시에 맞추어 움직인다는 보장이 없다는 일산측의 주장(경기도·고양시, 1999)에 설득력이 있다고 판단된다.

## ○ 터미널 접근성

현재 운영중인 시설이나 규모면에서 송도가 유리하다.

## ○ 대중교통수단과의 접근성

대화역으로부터 도보로 10분 이내 거리에 위치하고 있는 일산이 유리하다.

## ○ 화물수송여건

43톤 이상 화물 수송시 한강 교량통과가 어려우므로 송도가 유리하다.

## ○ 산업단지 연계성

10km 반경 내에 송도에는 9개의 산업단지가 있는 반면 일산에는 3개가 있으므로 송도가 유리하다.

## ○ 숙박시설과의 연계성

10km 권내에는 송도주변에 숙박시설이 많으나, 서울 도심으로의 접근성

은 일산이 유리하므로 유사한 수준을 갖고 있는 것으로 평가할 수 있다.

○ 상업업무시설 연계성

서울 도심으로의 접근성은 일산이 유리하나, 여타 서울 부심으로의 접근성은 유사한 수준이고, 총량적인 상업지역 면적에 있어서는 송도가 일산의 4배(380만평 대 90만평)에 달하므로 송도가 다소 유리하다고 판단된다.

○ 관광문화시설

평가하기 곤란한 변수로 기술적인 측면만을 고려한다면 배제하는 것이 합리적이다.

○ 재해영향성

전시장 완공 이후의 재해위험도에는 차이가 없을 것으로 판단된다.

○ 쾌적성

호수공원 등의 어메니티 요소를 지녔으며, 풍부한 자연녹지율 (36.98%, 98.83km<sup>2</sup>)과 수도권 신도시중 가장 낮은 인구밀도(175인/ha)를 지닌 일산이 우월하다.

○ 지명도

산업입지로서의 지명도로만 판단한다면 인천국제공항과 인천항이 입지하고 있는 인천 송도가 유리하나 대통령 사저가 입지해 있고 꽃박람회로도 유명한 고양의 지명도가 현저히 낮다고는 볼 수 없다.

○ 국토계획과의 부합성

국토계획 상의 Tri-port<sup>9)</sup> 전략거점으로 상정된 인천 송도가 유리하다.

○ 수도권계획과의 부합성

성장관리권역으로 지정된 송도가 일산(과밀억제권역)에 비해 유리하다.

○ 도시개발촉진효과

신공항, 신항만, 미디어밸리, 테크노파크와의 연계를 지닌 송도가 유리하다. 일산의 경우 도시개발 완결효과가 인정되지만 송도의 그것에는 미치지 못하는 것으로 판단된다.

이상에서 살펴본 사항을 가중치를 고려하지 않고 단순히 우월한 요인의 개수만으로 따져본다면, 송도가 11개 항목에서 우월하고, 일산이 7개 항목

9) Airport, Seport, Teleport

에서 유리하다고 평가할 수 있다. 단, 이는 가중치를 적용하지 않았을 때의 평가이므로, 이러한 분석에 기초해서 송도가 일산보다 총량적으로 우월하다고 평가할 수는 없다. 앞에서 변수 값을 설정하는 것이 몹시 어려운 작업이라고 언급했지만, 여기서는 어떠한 지역이 일정부분에서 압도적으로 우세할 경우 가중치로 0.8(다른 지역은 0.2)을 곱하고, 다소 우세할 경우는 0.6(다른 지역 0.4)을 곱하는 yes-or-no 방식으로 두 지역간의 입지로서의 우열을 가름해 보도록 하겠다.

단, 이 평가 역시 방법론상의 한계와 측정에 있어서의 임의성의 개입으로 최종적으로 한 지역의 다른 지역에 대한 절대적 우월성을 담보하지는 못한다는 점이 주지되어야 할 것이다. 물론 이러한 문제점은 본원적인 문제로 누가 측정하느냐에 상관없이 제기되는 문제점이다. 가중치가 곱해질 점수는 국토계획학회가 제안한 값을 이용하도록 하겠다.

<표 6>은 실제 결정과는 달리 송도에 유리한 결과가 얻어질 수도 있음을 보여준다. 즉 모든 이론(thesis)은 반박가능성에 개방되어야 하며(open to the possibility of falsification), 제기된 이의(antithesis)의 단 하나라도 기각시키지 못한다면, 정론으로서 존재할 수 없다고 할 수 있으므로, 일산의 송도에 대한 입지적 우월성이 ‘기계적’으로 보장되는 것은 아니라고 할 수 있다. 물론 이것이 송도의 입지적 우월성을 직접적으로 의미하는 것은 아니다. 하나의 매개변수를 기준으로 한 지역의 다른 지역에 대한 우월성 여부와 우월의 강도에 대한 논란의 여지가 존재하기 때문이다. 또한 인간이 100% 진리로 통용되는 법칙을 제시할 수는 없는 것이므로 모든 이론(thesis)은 도전되는 반론의 기각(reject)을 통해서 잠정적으로 유지되는 것이지, 채택(accept)을 통해서 정당화되지는 않는다는 점도 지적될 필요가 있다<sup>10)</sup>. 단지, 변수의 운용에 따라서는 다른 결과가 도출될 수도 있음을 제시하는 것만으로도 큰 의미가 있다고 할 것이다. 결국, 산자부의 일산 선정을 ‘과학의 이름’으로 정당화할 수는 없고 그 선정의 배경을 알기 위해서는 다른 이유를 찾는 것이 합리적이라는 판단을 내릴 수 있다.

10) 즉 일산이 우월하지 않다는 것이 송도의 우월성을 의미하는 것은 아니라는 의미이다.

&lt;표 6&gt; Yes-or-no 방식에 기초한 송도와 일산의 입지적 우위 비교

소항목	우위 지역	우위정도*	점수	누계 (S: 송도, I: 일산)
지자체토지소유비율	송도	S	30	$\Sigma S=18, \Sigma I=12$
공사착공가능시기	일산	O	20	$\Sigma S=22, \Sigma I=28$
기반시설	일산	O	40	$\Sigma S=30, \Sigma I=60$
지질조건	일산	O	40	$\Sigma S=38, \Sigma I=92$
공항과의 접근성	일산	S	30	$\Sigma S=50, \Sigma I=110$
항만과의 접근성	송도	O	20	$\Sigma S=66, \Sigma I=114$
철도역과의 접근성	일산	S	20	$\Sigma S=74, \Sigma I=126$
화물수송여건	송도	S	20	$\Sigma S=86, \Sigma I=134$
산업단지연계성	송도	O	30	$\Sigma S=110, \Sigma I=140$
상업업무시설연계성	송도	S	50	$\Sigma S=140, \Sigma I=160$
패적요소	일산	O	40	$\Sigma S=148, \Sigma I=192$
지명도	송도	S	30	$\Sigma S=166, \Sigma I=204$
국토계획과의 부합성	송도	O	40	$\Sigma S=196, \Sigma I=212$
수도권계획과의 부합성	송도	O	40	$\Sigma S=228, \Sigma I=220$
도시개발촉진효과	송도	O	50	최종누계 $\Sigma S=268, \Sigma I=230$

- 주) - 두 지역간의 입지적 조건이 유사하다고 판단되는 항목은 제외시켰다.  
 - 세제감면 및 자금조달은 하나의 항목으로 고려해서 상쇄시켰다.  
 - 대중교통수단과의 접근성 항목은 터미널로의 접근성이 포함되어 상쇄되었다.  
 \* S: 다소(Slightly) 우월, O: 압도적으로(Overwhelmingly) 우월.

### 3. 가치중립적 합리성 외의 고려요인

앞서 살펴본 바와 같이 일산의 절대적 우위를 단언할 수 없다면, 결정은 어떠한 요인에 의해 이루어진 것일까? 본 절에서는 몇 가지 가능성을 추론해보는데, 공식적인 자료가 없는 상황에서 관련자 인터뷰와 보도자료에 기초한 추론임이 전제되어야 할 것이다<sup>11)</sup>.

11) 김수영(1997)은 정책이 정치적인 절충이나 협상·홍정과 거래 등에 의해 결정되는 경우가 많기 때문에 외형적인 문서나 공표된 사실만으로 그 실제과정을 이해하는 것은 어렵다고 평가한다. 정정화(1998)는 이러한 맥락에서 본 연구와 유사한 방법으로 광주첨단사업단지, 미디어밸리, 테크노파크의 입지결정 요인을 추적한다.

## 1) 1993년 입지평가에서 일산의 순위

앞서 언급한 데로 1993년 대한무역투자진흥공사에 의해 수행된 『국제종합전시장 건립 타당성 조사』에서 일산은 송도를 포함한 여타 후보지를 제치고 최적으로 평가받은 바 있는데, 일산은 이 부분을 일산의 송도에 대한 순위의 근거로 적극 홍보하였다(경기도 홍보자료, 1999). 말하자면, 일산이 송도에 비해 우월한 입지조건을 갖고 있음이 공신력을 지닌 기관에 의해 이미 확인된 바 있는데, 이것을 다시 따져보는 것은 무의미하다는 주장인 것이다.

그러나, 인천 측에서는 1993년 이후 상황이 급변하였고, 몇 가지 부분에 있어서는 평가가 적절하게 이루어지지 못했다는 비판을 제기했는데, <표 7>은 당시 평가에 대한 인천광역시(1999)의 반박이다.

결국, 인천 측 비판의 요지는 1993년도 평가는 존재하지도 않는 토지를 비교한 것이므로, 원인무효라는 것이다. 우선은 존재하지도 않는 입지가 3위로 평가된 것이 이상하기는 하지만, 6년 동안 상황이 급변한 것은 사실이므로, 인천 측의 주장이 설득력이 있다고 판단된다. 아울러 경기도 측이 변화된 상황을 무시하고 과거의 조사결과를 홍보자료로 활용한 것이 정당한 것은 못된다고 할 수 있지만, 경쟁에서 승리하여야 하는 일산의 입장에서는 당연한 전략이었다고 평가된다.

<표 7> 1993년 대한무역투자진흥공사에 의한 입지평가에 대한 인천 측의 반론

평가항목	평가점수		반론
	일산	송도	
용도규제	12.0	8.4	당시 송도는 존재하지 않는 토지였으므로 규제대상이라고 할 수 없음
접근성	12.0	8.4	상황변화
경제성	5.0	3.5	인근에 사업체수가 월등히 많은 송도가 경제성이 떨어진다고 평가한 것은 인정하기 어려움
기반시설	5.0	3.5	당시 송도는 존재하지 않았으므로 비교자체가 미성립
정보접근성	5.0	3.5	기반시설과 동일
지명도	5.0	3.5	상황변화

자료: 인천광역시(1999).

## 2) 경기도 측의 적극적인 홍보전략

입지결정에서 홍보, 더 나아가서 로비는 입지가 갖는 약점의 의미를 약화시키고 강점의 의미를 극대화시키는 기능을 담당한다. 앞서 언급한 ‘과학적’ 평가의 어려움이 이러한 관계(relationship)에 의한 문제해결이라는 다소 비합리적인 방법의 중요성을 부각시킨다고 볼 수 있다.

수도권종합 전시장의 입지가 ‘로비’에 의해 결정되었다는 주장은 당연하게도 입지로 선정되지 못한 인천 측에서 제기한 주장인데(김학준, 1999), 로비가 결정적 요인은 아니라도 입지결정에 일정한 영향을 미쳤을 것이라는 추론은 가능하다. 문제는 인천 역시 로비를 했을 것이라는 점으로 만일 로비가 의사결정에 영향을 미쳤다면 로비 자체가 아니라 로비력의 차이가 최종 입지결정에 영향을 미쳤을 것이라는 판단이 가능하다. 인천으로서는 적극적인 홍보를 통해서 제2연륙교와의 연결문제, 연약지반 시비, 공기내 기반 시설 조성의 불투명성 시비 등을 불식시키고 현재가치가 아닌 미래가치로서의 입지잠재력을 부각시키기 위해 노력했어야 했지만 이에 실패한 것으로 판단된다(백종환, 1999; 이철용, 1999). 따라서, 인천이 주장하는 “로비에서 졌다”는 주장은 입지선정의 공정성에 대한 문제제기라기보다는 자신들의 무능력을 탓하는 자탄의 소리로 밖에 들리지 않는 것이다.

경기도는 1993년에 가장 좋은 평가를 받은 입지가 일산이라는 점이나 사업체, 수출액, 외국인 투자액 등에서 경기도가 인천을 앞선다는 점, 장래 통일 전초기지 역할을 수행할 수 있다는 점 등을 부각시켰는데, 이중 일부는 합리적 근거가 별로 없는 주장<sup>12)</sup>이지만, 경기도 측이 일산의 입지적 우위요인으로 주장하는 근거로서 홍보과정에서 적극 활용되었다(경기도 홍보자료, 1999). 또한, 비공식적인 루트를 통해서 앞서 인천의 약점으로 지적된 부분을 집중적으로 공격했을 것이라는 추론도 가능하다(박석규, 1999).

12) 인구, 사업체, 수출입액, 호텔수를 인천과 경기도로 대비한 것이 그 예로 경기도 서남측 지역은 일산보다 송도에 더 가까운 지역인데도 비교를 인천 대 경기도로 한 것은 부적절한 홍보의 일례라 할 수 있다.

### 3) 정치적 고려의 가능성

사회적 가치를 배분하는 공공부문의 의사결정행위가 정치적 고려로부터 자유롭지 못한 것은 당연한 귀결이라고 할 수 있다. 정치적인 고려는 입지결정에서 항상 작용하는 사항으로(정정화, 1998), 시장의 합리성이 모든 행위의 준거로 작용하는 미국에서의 입지결정조차도 이로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다. 미국에서 입지결정이 정치적인 고려와 로비에 의해 결정된 대표적인 사례는 1988년 텍사스(Texas)주 오스틴(Austin)시의 반도체 연구 컨소시엄인 세미텍(SEMATECH) 유치사례로, 짐 라이트(Jim Wright) 하원의장을 필두로 해서 워싱턴 정가에서 막강한 영향력을 행사하던 텍사스 출신 의원들의 영향력과 로비로 오스틴이 자신보다 훨씬 유리한 입지조건을 갖고 있던 매사추세츠(Massachusetts)나 뉴욕(New York), 캘리포니아(California), 아리조나(Arizona) 등의 후보지를 물리친 사례를 들 수 있다(Gibson and Rogers, 1994). 즉 입지결정이란 항상 정치적인 고려에 노출되어 있는 의사결정 행위(정정화, 1998)로 이를 타하는 것은 물정을 잘 모르거나, 자신의 무능을 한탄하는 것 이외에 아무 것도 아닌 것이다. 《인천일보》는 이러한 맥락에서 향후 인천이 대형사업의 성공을 위해서는 ‘행정력’을 키우는 것이 절실하다는 처방을 제시하고 있다(김규원, 1999).

수도권 종합전시장의 일산유치는 김대중 대통령의 대선공약사항이며, 1999년 4월 15일 인천 방문 시에 “일산은 이미 89년 종합전시장 건립을 약속 받았다가 김영삼 정부 초기인 93년에 정치적인 논리에 의해 부산에 빼앗겼다”라고 언급한 점 등에서 대통령의 의중은 이미 일산에 있었으며, 경쟁은 하나의 요식행위에 불과했다는 주장도 있지만 확인할 수는 없는 일이다(이창운, 1999). 또한 입지결정 위원회에 배포되었다가 이후 회수된 보고자료에는 일산에 대통령 사저가 위치하고 있다는 상징성이 강조되었던 것으로 전해진다<sup>13)</sup>.

13) 입지선정 9인 위원회 참석 위원 진술. 물론 이를 정치적 측면이 아닌 순수한 지역의 지명도나 이미지 차원으로 고려할 수도 있을 것이다.

## 4) 인천 측의 소극적 대응

교섭력의 열세는 인천 측의 대응이 불충분했음을 의미하는 것이기도 하다. 결정이 있기 전에 인천시나 시민사회는 앞서 언급한 대로 송도의 종합전시장 유치를 기정사실로 받아들이고 있었다(김학준, 1999; 백종환, 1999). 당연히 적극적인 대응이 미비했는데, 경기도와 고양시가 도지사과 시장을 비롯 관련기관과 시민단체들이 나서서 총력전을 편대 비해 인천시는 거리에 현수막 하나 내걸지 않았다는 비판이 전시장의 일산 입지가 결정된 후 제기되었다(김학준, 1999). 실제로 경기도는 31개 기초자치단체장들이 공동으로 유치 서명운동을 벌이고, 시민단체에서는 6만 명 이상이 서명에 참여하는 등의 응집력을 발휘한 반면, 인천의 10개 구·군 단체장들은 ‘강건너 불구경’ 하듯이 안이하게 대응하였다는 비판이 제기되었다<sup>14)</sup>(백종환, 1999).

## 5) 산업자원부의 의지

앞서 대통령의 의중이 일산에 있지 않았겠는가 하는 불확실한 의문을 제기한 바 있지만, 산자부의 의중이 일산에 있었던 것은 분명하다. 1999년 4월 28일 개최된 수도권종합전시장 입지선정위원회에서 위원장은 “두 지역 모두 양호한 입지적 조건을 갖고 있지만, 2002년 월드컵 개최 이전까지 사업이 완료되어야 한다는 점을 고려해 달라”는 주문을 심사위원들에게 한 것으로 밝혀졌다<sup>15)</sup>. 앞서 언급한 것처럼 송도는 기반시설의 조성 측면에서 일

14) 본 연구의 심사자 중 한 명은 교섭력을 발휘한 주체가 경기도인지 고양시인지가 불분명하게 서술되어있다는 지적을 했는데, 그 지적에 논의의 한가지 핵심이 있다고 판단된다. 즉 전시장 자체는 고양시의 사안이었지만 고양시는 기초자치단체로 광역자치체인 인천과의 수평적인 경쟁이 어려웠던 것이 사실이다. 단적인 예로서 인구규모만으로도 인천은 고양시의 3배가 넘는 규모를 갖고 있다. 따라서 범도차원의 지원이 불가피했다는 평가가 가능하다. 이론적인 가정대로 전시장의 공간적인 정(+)의 파급효과가 존재한다면 시흥이나, 안산, 부천 등의 지자체는 일산보다는 송도가 전시장을 유치하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 그럼에도 이들 도시의 단체장들은 송도가 아닌 일산의 전시장 유치를 위해 노력했다. 결국 이러한 단적인 예를 통해 성장기계(growth machine)로서의 경기도의 ‘응집력’을 가름해 볼 수 있는 것이다.

산에 뒤지며, 2002년까지 사업을 완료하는 것이 불가능하다고 할 때, 산자부가 그 진의와는 상관없이 결과적으로 일산을 지원한 것으로 평가할 수 있다.

실제로 9인으로 구성된 최종입지 결정위원회에서 입지분야의 전문가는 두, 세 명에 불과했고 나머지는 건축·건설관련 전문가들로 구성되었다는 점<sup>16)</sup>과 국토계획학회의 보고 후 토론 없이 표결로 입지를 결정한 점은 산자부의 의지가 투영될 여지를 넓힌 측면으로 평가할 수 있다<sup>17)</sup>.

결국 앞서 살펴보았던 국토계획학회의 여러 변수들에 대한 입지조건 분석은 절차적 합리성을 위해서 필요했던 것이고, 주로 고려된 사항은 2002년까지의 사업완료 가능성이었다는 평가가 가능하다<sup>18)</sup>. 물론, 두 입지를 놓고 우열을 가리는 것이 어려운 작업이었으므로, 가장 핵심적인 요인으로 조기 완공 여부를 제시한 것이라고도 할 수 있지만<sup>19)</sup>, 그 때문에 불필요한 잡음이 일었던 것도 사실이라고 할 때, 산자부는 처음부터 분명한 입지결정 요인과 우선 순위를 제시하는 것이 바람직했다고 판단된다. 단, 국토계획학회가 제시한 변수의 경중에서 공사착공 가능시기는 가장 덜 중요한 항목으로 평가되었다는 점은 명기될 필요가 있을 것이다. 결국 정부측은 당장의 유용성과 현실성을 본 반면, 학회 측은 보다 장기적인 발전 가능성에 더 큰 비중을 두었다고 평가할 수 있다.

15) 인천 측 참관인 진술.

16) 송도가 얻은 투표는 ‘입지전문가’의 표였던 것으로 전해진다. 건축학 박사인 인천측 참관인은 개인적인 견해를 전제로 건축·건설관련 전문가들은 이해관계의 특성상 사업의 신속한 착공에 관심이 많을 수밖에 없다고 주장한다. 그는 또한 관급 건설공사의 물량면에서 인천보다는 경기도측 물량이 현저히 많으므로 건설업자의 입장에서는 경기도를 지지하는 것이 장래 기업운업을 위해서도 ‘합리적’인 결정이라는 견해를 개진한다.

17) 입지선정 9인 위원회 참석 위원 및 인천 측 참관인 진술

18) 대한무역투자진흥공사의 실무담당자는 비전문가의 의견임을 전제로 송도의 기반시설이 완비되지 않았던 것이 입지결정에 큰 영향을 미쳤을 것이라고 평가했다.

19) 이러한 의사결정을 혼합주사 모형(mixed-scanning model)에 기초한 정책행위로 평가할 수도 있다.

#### 4. 결론

본 연구의 발견(findings)을 요약하면 다음과 같다. 우선, 일산과 송도는 우열을 가리기 힘든 후보지였다. 결과는 일산의 승리였지만, 분석 방법의 적용에 따라서는 송도가 더 나은 평가를 얻을 수도 있었으므로, 일산의 수도권 종합전시장 유치에 일산의 송도에 대한 입지적 우위를 '절대적으로' 보장하는 것은 아니라고 평가할 수 있다. 이러한 평가의 어려움에서 결정적으로 힘을 발휘하는 요인이 비공식적이며 무형적인 관계의 측면, 즉 지자체와 시민사회의 대외 교섭력과 응집력이라고 할 수 있다. 대외 교섭력과 시민사회의 응집력은 지역체(a locality)가 하나의 공유된 비전(a shared vision)을 갖고 있을 때 극대화된 힘을 발휘하는데, 본 연구는 일산이 이 부분에서 송도를 압도했고, 인천은 이 부분이 취약했음을 확인하였다.

본 연구는 '과학적인' 입지결정이라는 언술이 사실상 실현 불가능한 프로젝트임을 살펴보았다. 그럼에도 대부분의 입지결정에서는 '과학적인' 의사결정의 중요성이 강조되며, 의사결정의 결과물은 '과학적인' 분석과정을 통해서 얻어진 산물임이 강변되는데, 이러한 '과학'의 강조는 하나의 도그마로서 기계적 '합리성'이라는 형해화된 근대정신의 맹신이라고 평가할 수 있다.

실제로, 일산으로 최종 입지가 결정되었을 때, 인천 측의 불만은 입지선정이라는 평가행위 자체보다는 객관적이지 못한 평가과정에 대한 문제 제기가 주를 이루었는데, 이러한 태도는 의사결정의 과학성에 대한 부동의 신뢰에서 출발하는 것이라고 할 수 있다.

하지만 본 연구의 결과가 의사결정에 있어서 교섭력의 측면만을 강조하는 것은 아니다. 앞서 언급한 것처럼 두 후보지는 우열을 가리기 어려운 조건을 갖추고 있었다. 따라서 국토계획학회가 결과의 시비를 예상하고 전시장의 분산 유치를 제안한 것은 심각한 고민의 결과로서, 나름대로 설득력 있는 대안이었다고 평가할 수 있다<sup>20)</sup>. 결국, 이러한 유사한 수준의 입지간 경

20) 대한무역진흥공사의 실무자는 국토계획학회가 제안한 분산유치안이 규모의 경제 측면에서 수용되지 못했다고 밝혔다.

쟁에서 교섭력의 중요성이 강조되는 것이지, 모든 평가기준에서 열등한 지역이 교섭력 만을 앞세워서 시설을 유치할 수는 없는 것이다. 더욱이 90년대 이후 성숙한 시민의식과 시민사회의 급성장은 이러한 ‘불합리한’ 결정을 용인하지 않을 것이다.

결국 본 연구를 관통하는 주제인 입지결정에 있어서의 합리성 혹은 과학성은 제한된 형태(bounded form)로서 그리고 대략적인 윤곽 속에서 이해되어야 할 것 같다. 즉 의사결정은 기계적이며 몰가치한 프로세스의 결과물로서 엄밀하고 비타협적인 합의를 갖는 것이 아니라, 상식적인 인간이 이해할 수 있는 틀 속에서의 의사소통행위(communicative action)로 이해되어야 할 것으로 판단된다. 산자부의 일산 선정이 그러한 범위 내에서의 결정임은 두말할 필요가 없을 것이다.

중요한 것은 오히려 도출된 정책안의 과학성보다는 이해 관계자들의 합의라고 할 수 있다<sup>21)</sup>. 결국 완전한 정책안은 없다고 할 때, 얼마나 많은 사람들이 그 정책에 동의하느냐가 그 정책의 합리성을 지지하는 관건이 될 것이기 때문이다. 따라서 정책결정자들은 정치한 결과를 통해 결과의 정당성을 방어하는 데에만 주목할 것이 아니라 이해관계자들의 동의와 양보를 얻는 데에 보다 큰 노력을 기울여야 할 것으로 판단된다<sup>22)</sup>. 이러한 측면에서 수도권종합전시장의 입지결정은 이해관계자들을 설득해내는 데에 일정한 한계를 노정했으므로 성공적인 정책결정이었다고 평가하기는 어려울 것 같다.

본 연구에서 제시되는 지역체를 위한 정책적 합의는 지역사회는 하나의 공유된 성장비전(a shared vision for growth)을 가져야 한다는 점이다. 이러한 비전은 일부 토호세력이나 상층 성장연합(growth coalition)의 논리가 아니라 시민사회 전반에 의해 공유되는 인식이어야 할 것이다(김홍순·여흥구, 1998). 본 연구가 다룬 일산이나 오스틴의 경우(Gibson and Rogers, 1994)는 그 좋은 예로서 지적될 수 있다.

김홍순 soon@sarim.changwon.ac.kr

21) 물론 의사결정이 합리적일수록 이해관계자들을 설득해내는 것이 용이하겠지만 그것이 전적으로 동일한 과정이라고는 할 수 없다.

22) Diesing(1962)은 이러한 과정을 정치적 합리성의 추구로 설명한다.

## 참고문헌

- 경기도, 1998, 『고양 무역전시장 입지선정 제안서』.
- 경기도·고양시, 1999, 『고양 국제종합전시장』.
- 교통개발연구원, 1994, 『컨벤션센터 건립방안』.
- 김규원, 1999, 「올 시 대형사업 매듭 행정력 강화가 ‘관건’」, 《인천일보》, 5월 3일.
- 김수영, 1997, 『행정기획론』, 법지사.
- 김영환, 1999, 「최기선 시장 ‘종합 전시장 독자 건설 추진’」, 《한겨레신문》, 4월 29일.
- 김진국, 1999a, 「수도권 종합전시장 인천유치」, 《인천일보》, 1월 25일.
- \_\_\_\_\_, 1999b, 「‘수도권 전시장’ 인천-일산 2과전」, 《인천일보》, 2월 23일.
- 김학준, 1999, 「인천시 ‘승복의 논리’ 배워라」, 《대한매일신문》, 5월 1일.
- 김항규, 1999, 『알기쉬운 행정학』, 대경.
- 김홍순, 1991, 「도시계획활동의 가치지향성에 관한 연구」, 한양대학교 대학원 석사학위논문.
- 김홍순·여홍구, 1998. “Major Issues in Promoting Knowledge-Based Regional Development,” 《국도계획》, 33(5).
- 대한무역투자진흥공사, 1998, 『권역별 국제무역전시장 건립타당성 조사』.
- \_\_\_\_\_, 1999, 『수도권 무역전시장 입지선정을 위한 평가보고서』.
- 대한상공회의소·한국경제연구센터, 1999, 『컨벤션산업 지역경제를 살린다』.
- 박석규, 1999, 「수도권종합전시장 어디로: 경기도·고양시 견해」, 《경인일보》, 2월 2일.
- 백종환, 1999, 「홍보부족 무관심으로 완패」, 《인천일보》, 4월 29일.
- 성기철, 1999, 「전시장 유치실패 갈등 표면화」, 《경인일보》, 5월 21일.
- 이창운, 1999, 「전화위복의 기회로 삼자: 수도권 전시장 입지선정 과정을 보며」, 《인천일보》, 5월 4일, p4.
- 이철용, 1999, 「무역 인프라 후진국 벗어난다」, 《동아일보》, 4월 29일.
- 인천광역시, 1998, 『인천광역시 교통정비계획(안)』, 교통개발연구원.
- \_\_\_\_\_, 1999, 『수도권 종합전시장 인천유치를 위한 제안』.
- 정정화, 1998, 「입지정책 결정요인과 과정에 관한 연구: 첨단산업단지

중심으로』, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문.

조태현·김진국, 1999, 『수도권 종합전시장 인천유치 가닥잡기』, 《인천일보》, 2월 22일.

채서일, 1999, 『사회과학조사방법론』, 2판, 학현사.

한주성, 1990, 『경제지리학』, 교학연구사.

Diesing, P., 1962, *Reason in Society*, Urbana: University of Illinois Press.

Gibson, D. and E. Rogers, 1994, *R&D Collaboration on Trial*, Boston: Harvard Business School Press.

Simon, H., 1976, "From Substantive to Procedural Rationality," *In Method and Appraisal in Economics*(ed.), by S. Latsis, Cambridge University Press.

