

# 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석

Analyzing Location Conflict Policy Process of the New Airport project of south-eastern part of Korea: Applying Advocacy Coalition Framework

정지원\* · 박치성\*\*

## 초 록

본 연구는 대형국책사업의 입지갈등을 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 활용하여 분석하며, 2002년부터 10여 년에 걸친 동남권 신공항 입지갈등사례의 정책변동과정을 분석 대상으로 한다. 동남권 신공항 입지정책 과정을 두 번의 정책결정에 따라 두 개의 시기로 나누고, ACF에서 제시된 개념을 중심으로 시기별로 외적변수의 변화와 신념체계 그리고 정책지향학습이 옹호연합의 형성과 그 변화과정에 미친 영향을 분석하였다. 분석결과 첫째, 지배집단의 변화를 포함하는 중앙정부의 정책변화, 여론의 변화, 정책지향학습 등이 이차적 신념체계와 전략의 변화에 영향을 미쳤으며, 이러한 이차적 신념체계와 전략의 변화는 옹호연합의 편성 구조에도 영향이 있는 것으로 밝혀졌다. 둘째, 지방정부들을 중심으로 하는 옹호연합 간의 갈등이 커지면서 상호 악의적 왜곡으로까지 갈등상황이 증폭되면서 중앙정부는 정책결정에 있어 '합의된 동의'를 추구하는 정책결정보다는 정책결정에 있어서 책임과 비난을 회피하려는 행태를 보인 것으로 밝혀졌다. 따라서 대규모 국책사업에 있어서 이해당사자의 갈등을 방지·관리하고 시행착오로 인한 낭비를 막기 위해서는 과학적인 정책분석, 이해당사자들의 다양한 참여를 보장할 수 있는 제도적 장치의 마련이 가장 시급하다는 정책함의를 도출할 수 있었다.

**주제어:** 옹호연합모형, 정책지향학습, 동남권 신공항, 정책결정

\* 鄭智元(제1저자): 중앙대학교 대학원에서 행정학석사학위를 취득하였다. 주요관심분야는 정책변동과정, 정책평가 및 분석, 사회네트워크 등이다. (jiwonsk@nate.com)

\*\* 朴致成(교신저자): 피츠버그대학교에서 행정학박사 학위를 취득하고 현재 중앙대학교 공공인재학부 부교수로 재직 중이다. 주요관심분야로는 비영리조직, 정책이론, 협력 및 네트워크관리이다. 주요 논문으로는 "행정학 학문공동체의 공동연구 네트워크 구조에 관한 연구(2012)", "정책지식 활용 네트워크(2011)", "정부의 공익사업 재정지원에 따른 정부-비영리단체 간 관계 분석(2011)" 등이다. (csp7111@gmail.com).

## I. 서 론

세계화가 진전되고 경제규모가 빠르게 성장함에 따라 외국과 교류의 관문이 되는 공항의 중요성이 더욱 커지고 있다. 동시에 이에 따르는 국제여객과 국제화물의 수요가 급증하면서 공항정책 특히 수요를 효율적으로 처리할 수 있는 공항입지에 관한 정책이 중요한 이슈로 떠오르고 있다. 이러한 환경의 변화에 대응하여 지방자치단체들은 지역 간 경쟁에서 승리하기 위한 정책수단으로서 공항 유치에 대해 경쟁을 하는 경향이 있다. 왜냐하면 공항이 건설되면 공항건설을 위해 해당 지역에 외부자본이 유입되고 유동인구의 증가로 인하여 해당 지역의 경제가 활성화되어 매우 큰 파급효과가 기대되기 때문이다.

전통적으로(주민의 입장에서) 공항은 소음공해, 환경문제 등을 이유로 님비(NIMBY)현상을 보이지만 본 사례와 같이 님비현상뿐 아니라 공항유치를 위해 지방자치단체 간에 갈등이 발생하는 핼피(PIMFY)현상도 나타난다. 신공항의 유치는 지역사회에 편익을 제공하고, 특히 경제적 파급효과를 통한 경제적 이익이라는 측면에서 부정적인 효과보다 긍정적인 효과가 더 부각되고 있는 상황이다. 따라서 본 연구는 님비현상과 핼피현상을 동시에 가지고 있는 공항입지정책을 대상으로 하여 주로 핼피현상에 초점을 맞추어 분석하고자 한다.

본 연구는 지난 2011년 3월 백지화 결정이 내려진 '동남권 신공항 건설정책'을 대상으로 한다. 신공항 정책의 대상지역 관련 3개 광역시와 경상남·북도 등의 지방자치단체와 각종 시민단체, 환경단체 등의 정책이해관계자가 양측으로 나뉘어 갈등관계를 나타냈는데, 이는 님비현상보다는 핼피현상으로 표출되었고, 이러한 갈등상황에 따라 지난 10여 년간 복잡한 정책변화과정을 보여주었다. 즉 지방정부들이 지역개발정책(신공항 정책)이라는 정책하위체계에서 각 지역의 경제발전이라는 지역적으로 서로 다른 정책신념을 달성하기 위하여 경쟁하는 사례이다. 또한 공항정책은 지방정부 홀로 단독으로 진행할 수 없는 정책이기에 중앙정부의 역할이 매우 중요하며, 동남권 신공항 건설정책에 있어서 두 정권에 걸쳐 중앙정부가 정책 결정자이면서 동시에 중개자로서 큰 역할을 하였다.

이러한 정책과정의 변화를 분석하는데 적용될 수 있는 다양한 정책이론들 중, 본 연구는 Sabatier (1988)가 제시한 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework, 이하 ACF)을 적용한다. ACF는 비교적 중·장기간에 걸친 정책변동과정을 설명하는 데 있어, 다양한 외부 정책환경/정책중개자/정책학습의 영향과 정책행위자들의 신념체계가 상호작용하여 어떻게 정책옹호연합이 형성되고, 변화하여 정책결정에 이르게 되는가에 대한 맥락적 인과관계를 설명하는 데 적합한 모형이기 때문이다(Sabatier & Weible, 2007).

본 연구에서는 정책하위체제 내부의 각 옹호연합을 구성하는 지자체들을 분석단위로 하여 이 정책하위체제에 영향을 미치는 외적요인들과 충격, 그리고 각 연합의 자원과 전략에 영향을 주는 정책지향학습, 그리고 그에 따르는 신념체계의 변화와 옹호연합의 편성에 대해 분석해 보고자 한다.

이상의 논의에 따라 본 연구의 목적은 첫째, 지역개발정책의 일부인 동남권 신공항 정책 과정을 분석하기 위해서 ACF를 적용하여, 지방정부들이 자신들의 신념체계에 따라 어떻게 옹호연합이 구성하며 변화하는지에 대하여 탐색하고, 둘째, 지방정부간 갈등 조정에 있어 중앙정부의 역할을 분석하여 보고자 한다. 셋째, 이러한 논의를 통하여 지역개발정책에 큰 영향을 미치는 대규모 국책사업의 실시 여부에 있어 지방정부 간 입지갈등이 발생하는 경우, 이러한 갈등을 최소화하여 정치적 낭비를 줄이고 궁극적으로는 조화로운 지역개발정책으로 발전되기 위한 중앙정부의 역할을 중심으로 정책적 함의를 제공한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 신공항 정책의 의의

#### 1) 공항정책과 공공갈등

일반적으로 공항은 소음공해로 인해 혐오시설의 하나로 취급된다(최용호, 1996). 게다가 공항 건설에 의한 환경파괴, 환경오염 등을 이유로 님비현상을 주로 나타내는 비선호시설로 분류되어 왔다.<sup>1)</sup> 그러나 대상 집단에 따라서 님비현상과 핏피현상이 다르게 나타나는데 지역주민과 환경단체 등의 입장에서는 님비현상의 특징을 보이고 지방정부의 입장에서는 핏피현상의 특징이 나타나는 공공갈등이 발생한다.

공공갈등이란 국가나 지방자치단체 등이 당사자인 갈등을 말하는데, 국민의 권리와 의무에 광범위한 영향을 미치는 정책이나 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호간의 이해관계의 충돌로 인해 발생하는 갈등이다(하혜영, 2007). 공공사업에서 갈등은 정부의 정책수립 및 집행, 사업시행, 법규제정 등의 과정에서 공중의 이해관계와 관련된 쟁점들을 둘러싸고 전개되는

1) 공항시설 주변의 환경오염 중 특히 공기오염은 항공기 엔진 배출가스, 항공기보조발전장치(APU: auxiliary power unit) 작동에 의한 배출, 항공기 운항지역에서 사용되는 지상 장비에 의한 배출, 공항접근이나 공항순환용 육상교통 수단에 의한 배출, 공항건축물이나 고정시설물에서 발생하는 유해가스 등이 주요 원인이다(류민영·유광의, 2009). 국내에서 지역주민들이 공항건설에 반대하여 공항건설에 제동이 걸린 경우는 전라북도 김제시 신공항 사업, 청주신공항 건설사업 등이 있으며, 해외의 경우 일본 도쿄 나리타 공항, 독일 프랑크푸르트, 멕시코 아텐코(Atenco) 지역 신공항 사업 등이 있다.

갈등으로, 이해당사자가 불확정적이고 시민사회 전체가 잠재적 이해당사자라는 특징이 있다.

갈등은 주로 불균등하게 자원이 배분되는 메커니즘에서 비롯된다(Simmel, 1955). 여기에서 갈등을 유발시키는 자원은 유·무형의 재화나 서비스, 권한 등을 포함하는데, 자원에 내재되어 있는 이러한 특성은 개인이나 집단 간의 상호의존적 구조 및 여기에서 파생되는 갈등과 협력과정에 심각한 영향을 미친다. 모든 정책은 갈등을 내포하는데, 대부분의 경우 정책으로 인하여 이익을 보는 집단과 손해를 보는 집단이 갈리기 때문이다(소영진, 1999).

남비현상과 핼피현상은 정부의 입지정책과정에서 발생한다는 동일한 관점에서 취급되는 경향이 강하였으나, 두 현상에는 용어자체가 암시하듯이 상이한 내용과 과정이 내포되어 있다. 정부의 입지정책에서 시설물의 속성에 따라 나타나는 가지적 외부효과(external effects)는 남비현상과 핼피현상을 구분 짓는 핵심요소이다. 이 외부효과는 긍정적인 요소와 부정적인 요소의 혼합으로 나타난다. 공공사업이 실행하는 특정 시설물이 부정적인 외부효과가 큰 경우에는 지역주민들이 심하게 반발하는 남비현상이 나타나고 반대로 긍정적인 외부효과가 큰 경우에는 지역주민들 간의 유치경쟁을 하는 핼피현상이 나타난다.

하지만 지역주민들이 항상 시설물의 외부효과에만 민감하게 반응하지는 않는다. 왜냐하면 주민들의 특정 시설물에 대한 태도는 항상 고정·불변인 것은 아니기 때문이다. 사회경제적 변화에 따른 주민구성의 변화, 새로운 지식의 확산, 생활방식의 변화에 따른 가치관의 변화, 시대적 흐름에 따른 패러다임의 변화 등에 의해 특정시설에 대한 주민들의 인식 및 태도는 변화하게 된다(Dear, 1992: 291).

본 연구사례의 경우, 주민, 환경·시민단체 등 민간의 측면에서 바라본 신공항 사업은 전형적인 남비현상을 나타내고 있었다. 신공항으로 선정될 경우 해당 지역 주민들은 다른 지역으로 이주를 해야 하는데 보상금문제, 새로운 지역에서의 정착과 직업문제 등을 이유로 신공항의 유치에 반대하는 입장이었기 때문에(KBS, 2011) 위에서 언급한 환경파괴, 환경오염, 소음공해 등에 더하여 지역주민들은 신공항유치에 대해 부정적인 목소리가 높은 상황이었다.

하지만 각 지방정부의 입장에서 보면 대상지역에 있는 기존 공항의 문제점,<sup>2)</sup> 경제적 상황 등의 지역문제를 해결하기 위한 수단으로서 신공항에 대한 필요성이 제기되었다(권오혁, 2011). 이와 더불어 정치인들의 선거전략으로서 신공항 정책이 이용되었다.<sup>3)</sup> 이러한 측면에서 신공항 건설사업의

2) 동남권 신공항 사업의 대상지역인 부산, 울산, 대구, 경북, 경남지역에 있는 기존의 공항들은 항공수요처리에 대한 용량의 부족과 낙후된 시설로 인하여 신공항의 건설은 중요한 의미를 가진다.

3) 실제 1990년대 이후 건설계획이 확정된 국내 공항들 중 정치인의 선거공약에 포함된 사례는 경북 예천·울진, 전남 무안, 전북 김제공항 등이 있다. 한화갑공항으로 불리는 전남 무안국제공항은 시설이용률이 2%에 그치고 있으며 경북 울진공항(김중권공항)은 비행훈련센터로 용도변경, 예천공항(유학성)은 2004년 폐쇄, 전북 김제공항(정동영)은 공사가 중단되어 2009년 백지화되었다(뉴데일리, 2011).

정책의제설정은 신공항의 필요성과 정치적인 측면이 복합적으로 작용하면서 필피적인 성격이 더욱 크게 나타나게 되었다. 이러한 정책환경 아래에서 본 연구 대상지역의 지방자치단체와 해당지역의 정치인이 주도하여 시민단체, 환경단체, 각종 협의회 등이 참여하면서 활발한 유치 활동을 벌여왔다. 이러한 유치활동이 점점 더 활발해지고 각 지역 간의 경쟁이 과도해지면서 서로 시설을 유치하기 위해 갈등상황으로 치닫게 되는 필피현상이 주로 나타나게 되었다. 이처럼 둘 이상의 정책대안을 두고 갈등을 하면서 연합을 형성하여 정책과정에 미치는 영향을 가장 잘 설명해 줄 수 있는 모형으로 ACF를 적용한다.

## 2) 지역개발정책으로서 신공항 건설 정책

1990년대 지방자치제가 시작되면서 우리나라의 지역개발정책은 전통적인 중앙집권적 개발정책에서 지방정부 중심의 지역균형발전의 시대가 열리게 되었고, 이러한 지역균형발전정책은 참여정부에 의하여 국가균형발전위원회<sup>4)</sup>의 설립 등의 과정을 통하여 지역특성에 맞는 개발정책을 통한 지역의 자주적, 자립적 경제발전정책으로 발전하게 되었다(김순은, 2008; 이양수, 2007).

지방정부에게 있어 지역개발정책은 지역의 경제적 자립을 추구하는 데 있어 매우 중요한 정책적 수단이지만 동시에 지방정부들 간 희소한 자원의 획득을 위한 경쟁이 수반된다. 그러나 이러한 경쟁의 관계를 갈등의 시각에 한정하기 보다는 협력을 확보할 수 있는 방향으로 나아가는 것이 필요하다(이승중, 2005). 또한 지역개발정책에 있어 지방정부간 관계를 우리나라의 국가내부에 국한하여 지방정부들 간 경쟁의 구도에서 파악하기보다, 지역개발정책의 중장기적 성공을 위해서는 단순한 시, 도 범위를 넘어서는 대외적 경쟁력 확보가 우선적이며, 이러한 측면에서 국제지향적 지방분권이 이루어져야 한다(김순은, 2008).

이러한 측면에서 각 지방정부는 자신의 지역에 특화된 지역개발정책을 수립 및 수행하고 있다. 이러한 지역별 지역개발정책들의 근본 목표는 다른 지역과 경쟁을 하는 것이 아니라 자신의 지역의 상황에 맞추어 공공성이라는 최종목표의 달성을 위한, 지역의 특성에 부합되면서, 필요로 하는 공공서비스를 생산 공급하는 것이다.

본 연구의 대상지역에 있어 대표적인 지역개발정책으로서 두 개의 경제자유구역을 들 수 있다. 즉 물류 및 국제업무를 핵심산업으로 하는 부산·진해 경제자유구역(2003년)과 의료, 첨단기계, 첨단부품소재 등을 핵심산업으로 하는 대구·경북지역의 경제자유구역(2008년)이 있는데, 경제자유구역의 성공을 통한 지역개발정책 효과의 진작을 위해서는 대외교역, 즉 물류경쟁력이 매우 중요한

4) 2003년 12월 국회에서 제정된 신행정수도건설특별법, 국가균형발전특별법, 지방분권특별법 등 지방분권 3대 특별법 중 국가균형발전특별법에 의해 설치된 대통령 자문기관이다. 이후 2009년 4월 지역발전위원회로 명칭이 변경되었다.

요소이다(이명현·이준엽, 2010). 게다가 지난 2007년 구미공단·달성공단·왜관공단 등의 대구·경북지역 물류거점으로 약 13만 8천 평 규모의 '영남권 내륙화물기지'가 착공되고 2010년 완공됨에 따라 대규모의 화물처리능력을 필요로 하게 된다(건설교통부 보도자료, 2007. 3. 16). 이러한 지역개발정책의 맥락아래에서 각 지역은 자신의 지역에 특화된 지역개발정책의 성공에 필요한 정책수단으로서 (신)공항 유치에 절실하였던 것이다. (신)공항 정책의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 공항과 같은 대규모 사회 인프라 정책과정의 특징으로, 1) 일단 결정되면 반복하기에는 많은 비용이 소요되고, 2) 이와 관련되어 다양한 이해관계를 가지는 정책행위자들이 자신들의 이해관계를 정책과정에 반영시키기 위하여 복잡한 상호작용을 하기 때문에, 정책결정과정에서 다른 정책들보다 더욱 신중하고 오래 걸릴 수밖에 없다. 정책으로 인해 긍정적·부정적 영향을 받는 집단들 간의 대립이 갈등으로 발전할 경우 이에 대한 조정이 어려워지기 때문이다(양기용·김창수, 2009).

둘째, 신공항 건설정책은 노무현 정부시절 지역균형발전의 측면에서 그 필요성이 인정되어 정부의 정책의제가 되었으며, 국제지향적 지방분권이라는 측면에서도 매우 중요한 정책이다. 또한 공항정책은 지역균형발전의 측면에서 뿐만 아니라 자립적 지역발전의 측면에서 중요한 사안이다. 단기적으로는 지역의 일자리 창출을 포함하여 중장기적으로 지역산업 발전에 이바지하며, 지역경제발전에도 초석이 되기 때문이다.

셋째, 펄피자원으로서 공항정책은 지방정부 혼자의 능력으로 시행할 수 없는, 즉 중앙정부의 지원 관계 속에서 이루어질 수밖에 없기 때문에, 다른 지방정부들과 지역 개발이라는 정책목표 달성을 위하여 유치 경쟁을 하게 된다. 그러나 이러한 경쟁의 근본적인 목표는 자신의 지역발전을 통한 자립성 확보가 될 것이며, 신공항 정책의 경우 단순한 시·도범위를 넘어서는 효과가 있기 때문에 국제지향적 지방분권이라는 측면에서도 매우 중요한 의미를 가진다.

넷째, 중앙정부와의 관계가 중요하기 때문에 신공항 정책의 정책하위체계에서 주요 행위자가 될 수 있는 것은 지방정부들이며, 이들은 각 지역연고를 중시하는 지방 엘리트들의 지원을 바탕으로 집단행동을 추구하게 된다(장우영·임정빈, 2006). 아직까지 지역개발 정책의 결정 및 집행에 있어서 중앙정부 중심의 수직적 구조에서 벗어나지 못한 결과, 정책 목표 및 이해관계가 서로 다른 옹호연합의 형성 및 갈등이 빈번히 발생하고 있다. 특히 공항과 같은 대규모 개발 국책사업의 경우 지역주민의 반대로 무산되거나 지역주민간의 갈등만 증폭시킨 채 수정되는 이른바 님비현상과 펄피현상이 두드러지게 나타나고 있다(강인호 외, 2005).

다섯째, 이러한 집단행동으로서 지방정부 간의 옹호연합의 형성이 일어날 수 있으며, 이러한 옹호연합 간 조정 또는 중개자로서 중앙정부의 역할이 중요하다.

요약하면, 지역개발 정책목표 달성이라는 정책효과가 클 것으로 기대되는 공항정책의 유치는 각 지방정부들에게는 자신들의 하위 정책목표인 대구·경북 경제자유구역과 부산·진해 경제자유구역 정책의 성공에 상당한 영향을 주는 정책수단이라고 할 수 있다. 이러한 정책수단을 자신의 지역에 유치하기 위한 다양한 전략(이차적 신념체계)의 변화는 실제 정책하위체계에서는 갈등의 형태로 표출되는 것이다.

### 3) 동남권 신공항 정책의 개요

동남권 신공항에 대한 논의는 1990년으로 거슬러 올라간다. 1990년 당시 교통부가 실시한 지역균형개발 차원에서 '부산권 신공항 타당성 조사'에 따라 기존의 김해공항의 시설 및 수요증가 추세를 감안, 2000년까지 신공항으로 이전하려는 정책이 수립되었다. 그러나 국가 공항정책이 인천공항건설에 집중됨으로써 기존의 김해공항을 확장하는 것으로 정책이 전환되었다. 그럼에도 지역 내에서는 새로운 공항에 대한 필요성이 제기되어, 꾸준히 신공항 건설을 요구해왔고, 2002년 4월 중국 여객기가 김해공항에서 추락하여 129명이 사망하는 사고가 발생하자 부산광역시도 두 차례에 걸쳐 당시 건설교통부에 부산권 신공항 건설을 강력하게 건의하였다. 2002년 12월 당시 노무현 차기 대통령당선자가 남부권 신공항 건설에 대한 공약을 발표하여 이듬해인 2003년 4월 신공항 개발에 대한 타당성 및 입지조사 연구용역이 발주하였다.

이후 5개 광역자치단체의 시·도지사는 신공항 건설의 필요성에 대해 합의하여 2005년 공동 건의문을 제출하게 된다. 한편 2005년 12월 제3차 공항개발 중장기 종합계획이 발표되면서 공항권역 및 체계가 기존의 소규모 지역별 7개 권역을 4개 권역으로 광역화 하였으며 공항체계를 중추·거점·일반공항으로 개편하였다.

당초 부산·울산·경남이 포함된 남부권에서 신공항에 대한 공약이 이루어졌지만, 공항권역의 변화로 인해 대구·경북지역이 포함되자 대구와 경북은 신공항 유치에 본격적으로 개입하여 갈등이 발생하기 시작하였고, 신공항 건설에 합의했던 5개 시·도지사는 2006년 4월 신공항건설에 대한 각각의 의견서를 건설교통부에 제출하며 합의된 대안을 찾지 못하였다. 그러자 당시 노무현 대통령은 신공항에 대한 재검토를 지시하게 되어 본격적인 입지타당성 검토에 돌입하게 된다. 대통령의 재검토 지시 이후 지역 간의 갈등은 잠잠해지는 듯 했으나, 2007년 7월 당시 한나라당 대선 경선후보인 이명박 후보자가 대구 방문 당시 영남권신공항 건설에 대해 공약을 하면서 다시 수면위로 급부상하였다. 이에 2007년 건설교통부, 2009년 국토해양부는 두 차례의 입지타당성 조사 결과를 발표하였고, 2009년엔 최종 후보지로 밀양하남읍과 부산 가덕도가 선정되었다. 2009년 12월 2차 재검토 결과가 발표되면서 부산광역시는 부산 가덕도를, 나머지 대구광역시, 울산광역시,

경상북도, 경상남도 등은 밀양을 각각 지지하면서 연합을 형성하게 되고 입지선정 문제를 놓고 이들은 첨예한 갈등상황에 놓이게 되었으며, 2010년 7월 국토해양부가 중재에 나서며 입지평가 위원회를 구성하여 타당성 및 입지조사를 하였으나 두 지역 모두 타당성 평가에서 기준 이하의 점수를 받아 최종적으로 백지화로 결론이 나게 되었다. 본 연구의 '동남권 신공항 건설정책' 추진에 관련된 사건의 연혁을 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 신공항 정책추진 관련사건 연혁

날 짜	연 혁	세 부 내 용
1999. 11	김해국제공항 발전연구팀 구성	장래 부산권 항공정책방향 설정과 향후 신공항 건설 필요성 검토 등
2000. 8	제2차 공항개발 중장기 기본계획 의견 제출	남부권(부산권·경북권·호남권) 신국제공항 건설요구
2002. 4	부산권 신국제공항 건설 건의(부산시 → 건설교통부)	21C 남부권 국제공항의 관문인 부산신공항 건설계획 수립추진
2002. 4	중국국제항공 항공기 추락사건	탑승객 129명 사망, 김해공항의 안전성 문제 다시 이슈화
2002. 5	부산권 신국제공항 건설 검토 건의(부산시 → 건교부)	공항개발중장기기본계획 등 국가계획에 반영 추진
2002. 12	노무현 차기 대통령당선자 남부권 신공항 공약발표	부산, 울산, 경남을 대상으로 남부권 신공항 공약
2003. 4	신공항 개발의 타당성 및 입지조사 연구 용역 발주	신공항 입지 검토 및 신공항 건설 타당성 논리개발등
2003. 10	부산·진해경제자유구역 지정	부산항 신항을 중심으로 국제업무단지 등을 조성하여 물류비즈니스 중심지로 발전
2005. 10	5개 시·도지사 공동건의문 제출	
2005. 12	제4차 국토종합계획 수정계획	동남권 신공항 건설을 포함
2005. 12	제3차 공항개발 중장기 종합계획	공항 권역 체계의 변화
2006. 4	5개 시·도지사 각각 의견서 제출	입지에 대한 합의가 이루어지지 않았음
2006. 7	5개 시·도 상공회의소 회장단 건설교통부 장관면담	
2006. 12	노무현 대통령 신국제공항 재검토 지시	
2007. 3	영남권 내륙화물기지 착공	
2007. 7	이명박 대통령 후보자 '영남권' 신공항 공약	같은 해 12월 대구방문 당시 대구에서 '동남권' 신공항으로 공약
2007. 11	동남권 신공항 1차 입지타당성 조사 결과발표	제2관문공항(남부권 신공항) 건설여건 검토 연구 -최종보고서-
2008. 4	대구·경북경제자유구역 지정	내륙형 지식경제자유구역을 모토로 지정

날 짜	연 혁	세 부 내 용
2009. 12	동남권 신공항 개발의 타당성 및 입지조사 연구 발표 (국토해양부)	신공항 입지 대상으로 부산 가덕도, 밀양 하남읍으로 2개 지역으로 압축
2010. 7	입지평가 위원회 구성	
2011. 3	동남권 신공항 건설 계획 백지화	환경파괴, 운영상 장애, 건설비 등의 이유로 두 지역 모두 신공항의 입지로 부적합 판정

## 2. 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)

### 1) ACF의 주요 구성요소

본 연구에서는 ACF를 적용하여 지난 2011년 백지화 결정이 내려진 ‘동남권 신공항 건설사업’ 사례를 분석한다. ACF는 ‘본질적 목표에 대한 갈등’, ‘기술적 분쟁’, ‘여러 단위의 정부에서의 다양한 행위자’를 포함하는 심각한 문제들을 다루는데 적합한 정책변동에 관한 이론모형이다(Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007). ACF는 정책형성 과정에서 지식 및 정보체계의 역할, 정부, 정부 내 공식행위자 및 다양한 이해당사자 등의 역할과 행위자들의 신념체계와 정책의 관계성 등을 평가할 수 있는 틀을 제시해 정책변화 연구에 효과적으로 활용된다. 이 모형에서 옹호연합은 ‘규범적 가치·인과관계’에 대한 신념을 공유하고, 상당한 수준의 조정된 행위에 참여하는 집단 혹은 개인이 공식적·비공식적인 여부와 상관없이 형성되는 집합체이다.

신념체계에 의해 형성된 옹호연합들은 안정적인 외적변수(relatively stable parameters)와 역동적인 외적변수(dynamic events)로 인해 지원 또는 제약을 받으며, 이러한 환경적 요인 속에서 그들만의 전략과 자원을 이용하여 다른 옹호연합과 갈등과 경쟁을 하게 된다.

안정적인 변수들은 선택 가능한 정책대안의 범위를 한정하고, 정책하위시스템들의 자원과 신념체계에 영향을 준다. 이들 변수들은 대개 10년 이상의 장기간동안 안정적이며, 문제의 기본속성, 기본적인 자연자원 분포, 근본적인 사회구조 및 사회·문화적 가치, 그리고 기본적 법적 구조 등을 포함한다. 문제영역의 기본속성은 정책지향 학습의 가능성 정도에 영향을 미친다. 사회구조에는 정치권력, 사회집단의 자원이나 영향력 등이 관련되고, 기본적 법적구조는 헌법, 법원의 역할, 행정법의 근본적인 규범 등과 관련된다(Sabatier, 1988: 136). 역동적인 외적 변수는 정책하위 시스템에 직접적인 영향을 미치는데, 사회경제 조건의 변화, 여론의 변화, 지배집단의 변화, 그리고 다른 하위시스템으로부터의 정책결정 등이 포함된다. 이러한 외적 조건은 정책하위시스템 행위자들의 행동과 전략을 제약하기도 하고, 옹호연합을 형성하고 작동하게 하는 자원이 되기도

한다. 이러한 역동적인 외적 변수의 변화는 단기간에 정책하위시스템에 큰 영향을 미친다.

옹호연합들은 그들의 공유된 신념체계를 기반으로 편성된다. 신념체계의 동질성, 유사성이 행위자들로 하여금 옹호연합을 형성하게 하고, 이를 통하여 자신들의 신념을 정책으로 관철되게 영향을 미치는 것이다.

신념체계는 3단계의 계층적인 구조로 되어 있는데 최상위의 규범적 핵심신념(normative deep core)은 세상을 인식하는 근본적 준거틀이며 옹호연합의 형성에 가장 근본적 영향을 주며 가장 넓은 범위를 가지고 있다. 이는 종교적 신념이나 정치적 좌파·우파 이데올로기와 마찬가지로 좀처럼 변화하지 않으며 이의 변화를 촉구하는 상황이 오면 옹호연합은 이를 보호하기 위해 낮은 계층의 신념들을 수정하거나 폐기시킨다. 그 하위단계의 정책핵심신념(policy core beliefs)은 정책 엘리트 집단의 기본방침과 관련되고 옹호연합의 기본 방침, 정책기조, 전략 등을 결정하는 준거로서 정책목표 및 목표달성 조건 등에 대한 인과적 인식이다. 이는 쉽게 바뀌지 않지만 외부환경에 심각한 동요, 또는 조건변화가 발생하면 변화할 수도 있다. 정책참여자의 성공 여부는 그들의 정책핵심 신념을 실질적 정책으로 전환하는 능력에 달려 있다. 성공 기회를 높이기 위해 정책참여자들은 그들이 가지고 있는 신념과 유사한 정책핵심신념을 가지고 있는 동맹을 찾아 이들과 행동을 조정한다.

이에 비해 이차적 신념체계(secondary aspect)는 주로 정책핵심신념을 집행하는 데 필요한 행정상 또는 입법상의 정책수단과 관련되는 것으로 도구적 신념으로도 불린다(백승기, 2008). 특정한 정책영역에서 가장 좁은 의미의 평가와 신념에 관련된 것으로 문제의 심각성에 대한 신념, 특정한 영역에서의 다양한 인과적 요소들 가운데 어떤 요소들을 상대적으로 중시할 것인가에 대한 신념, 바람직한 규제와 예산배분은 어떠한 것인가에 대한 신념, 그리고 다양한 행위자들의 성과에 대한 평가 등이 여기에 해당한다(이시원, 2002). 도구적 신념은 특정한 세부적 정책에만 국한되는 것으로 구체적이며 변화 가능성이 가장 크다. 도구적 신념의 변화에 따라 옹호연합의 전략 변화가 유도되고, 이러한 과정에서 옹호연합은 정책에 영향을 미치게 되어 정책변동을 유도하게 되는데, 정책변동에 영향을 미치는 요인은 전략과 자원뿐 아니라 정책지향학습과 내부적·외부적 충격 등이 있다. ACF에서는 정책지향 학습이 장기적이고 점진적인 정책변화를 촉진하는 중심적인 역할을 하는 것으로 본다.

옹호연합들 간에 상당한 갈등이 존재하는 상황에서 정책결정에 이르기 위해서는 정책지향학습의 역할이 중요하며, 이는 정보의 교환이나 논쟁을 유발하는 전문적인 포럼이나 공개적인 토론회를 통하여 이루어진다. 그러나 현실적으로 신념체계의 변화는 주로 옹호연합의 내부 구성원이 제공하는 정보에 의해 변하는 경우가 많은데, 이는 옹호연합이 갈등관계에 있는 다른 옹호연합의 지식이나

정보에 기본적으로 배타적이기 때문이다.

정책하위시스템에서 서로 경쟁적인 옹호연합간의 정책불일치(policy disagreement)는 흔히 심각한 정치적 갈등으로 가속화된다. 이는 각 옹호연합이 때로는 도저히 양립할 수 없는 목표와 전략을 추구하고 있기 때문이다. 각 옹호연합들은 그들의 믿음 체계가 정부의 정책에 관철되도록 자신들이 동원할 수 있는 자원을 최대한 이용하여 다양한 전략을 구사하게 된다. 사바티어 등(Sabatier & Weible, 2007)의 ACF에서 이러한 자원에는 ‘결정을 위한 공식적인 법적 권위’, ‘여론’, ‘정보’, ‘동원할 수 있는 인적 자원(mobilization troops)’, ‘재정 자원’, ‘기술적인 리더십(skillful leadership)’ 등이 있다. 옹호연합들은 이러한 동원 가능자원을 바탕으로 정책에 영향을 미치기 위한 전략을 개발한다.

옹호연합간의 정책경쟁 과정에서의 갈등은 정책중개자(policy broker)에 의해 조정되는데, 정책중개자는 각 옹호연합의 주장을 규범적으로 중재하고, 옹호연합간의 첨예한 갈등을 줄이기 위해 합리적인 타협안을 제시하는 제3의 행위자 또는 정책참여자라고 할 수 있다. 따라서 정책중개자는 그 범위가 정해져 있는 것이 아니라 정책문제의 특성에 따라서 결정된다. 이들의 주된 관심은 정책내용보다는 옹호연합 간 갈등 완화이며 정책학습과 협상 촉진 역할을 한다. 대부분의 정책참여자들이 옹호연합에서의 정책 과정과 정책 결과에 영향을 끼치고자 하지만, 정책중개자는 연합 사이에서 합리적인 타협안을 찾는 데 주력한다. 정책중개자는 자발적이기도 하며 때로 옹호연합간의 합의로 선정될 수도 있다.

정책중개의 효과는 옹호연합의 태도, 중개자의 중립성과 조정 능력에 따라 좌우된다. 정책중개자로는 행정부, 의회, 언론, 시민단체, 연구자, 법원 누구나 될 수 있으나 특정 옹호연합에 속하거나 해당정책에 특정한 입장을 가진 자는 다른 입장을 지닌 옹호연합으로부터 중립적 인사로 받아들여지지 않기 때문에 정책중개기능을 제대로 수행하기 어렵다. 따라서 사바티어 등(Sabatier & Weible, 2007)은 정책중개자는 양 연합으로부터 신뢰를 받으며 의사 결정상의 권위를 가지고 있을 때 그 기능을 충분히 행사할 수 있다고 말한다.

## 2) ACF를 적용한 선행연구

국내에서는 2000년대 이후부터 옹호연합모형을 정책과정 혹은 변동의 분석에 적용해 왔는데, 이러한 연구들은 크게 갈등원인과 정책영역의 두 기준으로 범주화하여 분류할 수 있다. 정책영역의 구분은 지역개발정책, 산업 및 규제정책, 보건의료정책 그리고 기타연구 등으로 명확한 편이나, 갈등원인으로는 크게 가치관의 차이로 인한 갈등, 경제적 이해관계로 인한 갈등, 남비현상과 썬피현상을 나타내는 지역이기주의로 인한 갈등으로 분류할 수 있다. 그러나 옹호연합의 형성에

결정적인 역할을 하는 갈등의 근본원인은 하나의 원인에 국한되지 않는다. 이는 근본적으로 행위자의 행동이 신념에 따른 것인지 이해관계에 따른 것인지를 구분이 어렵기 때문이다. 김순양(2010b)은 일부 시민단체의 행위는 신념에 따른 것이라고 할 수 있으나, 경제단체나 전문가단체 등의 사적이익집단의 경우는 신념보다는 이해관계가 크게 작용할 수 있다고 말한다. 게다가 ACF에서 옹호연합을 구성하는 행위자는 매우 다양하기 때문에 이들이 옹호연합에 참여하는 근본적인 원인이 신념체계가 아닌 이해관계가 될 수 있기 때문이다. 하나의 예로 노동법 개정과정에서 노동법개정에 찬성하는 연합은 고용안정, 경제적 자유 등의 신념체계를 가지지만 반대연합의 경우 노동법 개정내용에 따라 경제적 이해관계로 인해 반대연합에 참여하는 경우도 나타나기 때문이다.

정책영역별로 ACF를 적용한 국내의 연구들을 살펴보면, 지역개발정책과 관련된 사례를 적용한 경우는 새만금 개발사업(전진석, 2003; 남상민, 2005), 그린벨트 정책(양승일, 2006), 신두리 사구 개발정책(김동만, 2004), 장묘시설개발(양승일, 2009), 제주 해군기지 사례(고종협·권용식, 2009), 세종시 정책사례(박용성·최정우, 2010), 경상북도 도청 이전사례(박동균, 2011), 한반도 대운하 사업(양승일, 2011) 등이 있다. 보건의료정책으로는 의약분업과 의료보험의 통합일원화 과정에 관한 논의가 있었는데 전진석(2003), 김순양(2006, 2011)의 연구가 있다. 산업 및 규제정책에 관한 연구로는 경유승용차 판매정책(장지호, 2004), 출자총액제한제도(장지호, 2004; 백승기, 2008), 수도권 공장총량제(신용배, 2010; 전진석, 2011), IPTV 정책형성과정(박상원·박치성, 2009), 온실가스 감축정책(권혁주, 2010), 탄소배출권 거래제(변종립, 2010), 유통산업규제정책(최인규, 2011) 등이 있다. 그 외 비정규직 근로자(서혁준·전영평, 2006; 김영중, 2010), 호주제 폐지 논쟁사례(김순양, 2009), 외국인 고용허가제(김영중, 2009), 장애인 고용정책(김대규, 2010) 등의 소수자 및 여성정책에 관한 연구가 있으며, 사학법(양승일, 2007)과 국가보안법(손화정, 2011) 등의 법개정에 관한 연구와 최은영·지현정(2008), 김순양(2010b)의 ACF에 사례적용이 아닌 이론에 관한 연구가 있었다.

ACF를 활용한 국내의 연구들을 정리하면 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 옹호연합모형을 활용한 선행연구

저 자	분석대상	갈등원인	정책분야*
전진석(2003)	의약분업정책	이해관계	보건의료정책
전진석(2003)	새만금 개발사업	남비갈등	지역개발관련 정책
김동만(2004)	신두리 사구 정책사례	남비갈등	환경정책
장지호(2004)	경유승용차 판매허용 정책변동	가치갈등	산업 및 규제정책

저 자	분석대상	갈등원인	정책분야*
장지호(2004)	출자총액제한제도 변동과정	이해관계	산업 및 규제정책
남상민(2005)	새만금 개발정책	남비갈등	환경정책
서혁준·전영평(2006)	소수자로서의 비정규직 근로자의 정책변동	가치갈등	소수자 및 여성정책
양승일(2006)	그린벨트 정책	가치갈등	지역개발관련 정책
김순양(2006)	의료보험의 통합일원화 과정	이해관계	보건의료정책
양승일(2007)	사학법 개정과정	가치갈등	법 개정에 관한 논의
백승기(2008)	출자총액제한제도의 정책변동	이해관계	산업 및 규제정책
최은영·지현정(2008)	정책중개자의 유형과 역할에 관한 연구	이론논의	N/A
김순양(2009)	호주제 폐지 논쟁사례	가치갈등	소수자 및 여성정책
양승일(2009)	장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정	남비갈등	지역개발관련 정책
박상원·박치성(2009)	IPTV 정책형성과정	이해관계	산업 및 규제정책
고종협·권용식(2009)	제주 해군기지 정책 변동과정	남비갈등	지역개발관련 정책
김영중(2009)	외국인 고용허가제	이해관계	소수자 및 여성정책
권혁주(2010)	온실가스 감축정책	가치갈등	산업 및 규제정책
김대규(2010)	장애인노동권과 고용정책사례	가치갈등	소수자 및 여성정책
김순양(2010b)	옹호연합모형의 이론적·실천적 적실성 검토	이론논의	N/A
김영중(2010)	노동법 개정과정	가치갈등	소수자 및 여성정책
박용성·최정우(2010)	세종시 정책사례 분석	핍피갈등	지역개발관련 정책
변종립(2010)	탄소배출권거래제 도입과정	가치갈등	산업 및 규제정책
신용배(2010)	수도권 공장총량제	가치갈등	산업 및 규제정책
김순양(2011)	의료보험조합 통합일원화 논의	이해관계	보건의료정책
박기혁(2011)	한·미 FTA협정 사례	가치갈등	산업 및 규제정책
박동균(2011)	경상북도 도청 이전사례	핍피갈등	지역개발관련 정책
손화정(2011)	국가보안법 개정과정	가치갈등	법 개정에 관한 논의
양승일(2011)	한반도대운하 사업	가치갈등	지역개발관련 정책
전진석(2011)	수도권 공장총량제	가치갈등	산업 및 규제정책
최인규(2011)	유통산업 규제정책	이해관계	산업 및 규제정책

\* 김순양(2010b)의 국내연구들의 정책영역별 분류를 참고하여 재구성함.

### III. 연구설계

#### 1. 연구범위 및 자료수집

본 연구의 분석대상 사례는 ‘동남권 신공항 건설 정책’으로서 시간적 범위와 공간적 범위는 다음과 같다. 첫째, 시간적 범위는 최초 ‘남부권 신공항 건설’이라는 명칭으로 공약이 이루어진 시점인 2002년 12월부터 최종적으로 백지화 결정이 난 2011년 3월까지 약 8년간이다. 신공항 건설에 대한 각 지방자치단체의 경쟁 혹은 갈등현상은 실질적으로 2005년 12월 제4차 국토종합개발계획이 발표된 이후부터 나타나지만, 2002년 대통령 공약사항으로부터 이슈화되었기 때문에 2002년을 시간적 범위의 시작점으로 설정하였다. 그리고 재검토 결정이 내려진 2006년 12월부터 1차 입지타당성 조사결과가 발표된 2007년 11월까지의 갈등이나 경쟁적인 현상이 잠잠한 편이었으나 갈등의 불씨가 완전히 제거되지 않았기 때문에 연구범위에 포함하였다. 이와 같은 시간적 범위 내에서 갈등의 정도가 심하지 않은 2007년 11월 이전까지를 정책과정 1기, 그리고 그 후부터 2011년 3월까지를 2기로 분류하였다.

공간적 범위는 ‘남부권 신공항’ 및 ‘영남권 신공항’ 모두를 아우르는 동남권인 대구시, 부산시, 울산시, 경상남도, 경상북도를 공간적 범위로 한다. 이는 ‘동남권 신 국제공항 건설’ 정책에서 핵심쟁점인 부지선정의 후보지가 포함된 지역이며 본 정책의 직접적인 영향을 받으며, 갈등당사자인 동시에 행위자인 각 지방자치단체가 포함된 모든 지역이기 때문이다.

본 연구는 ACF 분석틀에 근거하여 신공항 건설사업을 대상으로 사례를 분석하고자 한다. 분석을 위한 기초자료는 다양한 기존 문헌을 통하여 수집되었다. 즉 연구의 시간적 범위 내에서 발행된 신문기사, 정부보고서, 국토해양부 보도자료, 학술자료 등을 활용한다. 신문기사의 경우 포털사이트 네이버에서 본 정책과 관련이 있는 검색어인 신공항에 덧붙여 ‘동남권, 남부권, 노무현, 이명박, 정책, 갈등’ 등의 단어의 조합을 사용하여 검색된 뉴스를 주요 언론사 홈페이지에서 수집하였다.<sup>5)</sup> 학술자료의 경우는 해당 정책영역의 전문가 등의 자료를 국회 전자도서관(<http://dl.nanet.go.kr/>), DBPIA(<http://www.dbpia.co.kr/>), 한국학술정보(KISS: <http://kiss.kstudy.com/>)에서 수집하였고, 그 외 국토해양부 보도자료와 국가연구기관의 연구보고서, 국토해양부의 타당성조사 보고서 등을 수집하였다.<sup>6)</sup>

5) 검색어로는 ‘동남권 신공항’, ‘남부권 신공항’ 등의 조합을 사용하였으며, 중앙일간지로는 ‘세계일보, 중앙일보, 조선일보, 경향신문, 한겨레, 한국경제, 뉴데일리, 동아일보, 해럴드경제, 뉴시스, 한국일보, 데일리안’ 등과 지역일간지로는 ‘부산일보, 경남일보, 영남일보, 매일신문, 경북일보’ 등이 대상이다.

〈표 3〉 연도별 수집 자료

(단·간수)

연도	신문기사	국토해양부 보도자료	타당성조사 보고서	연구보고서 및 학술자료
2002	11	0	0	0
2003	27	0	0	2
2004	25	0	0	0
2005	100	0	0	0
2006	159	0	0	1
2007	582	0	1	8
2008	541	2	0	1
2009	813	1	1	3
2010	2,031	1	0	1
2011	5,128	5	0	16
계	9,417	9	2	33

## 2. 변수설정 및 분석틀

앞서 논의한 ACF의 요인들 중 안정적인 외적변수, 역동적인 외적변수, 자원, 신념체계와 옹호연합의 구성 및 전략 등은 포괄적으로 정책결정에 영향을 미치기 때문에 독립변수로, 독립변수의 영향을 받게 되는 최종적 산물인 정책결정을 종속변수로 설정하였다.<sup>6)</sup>

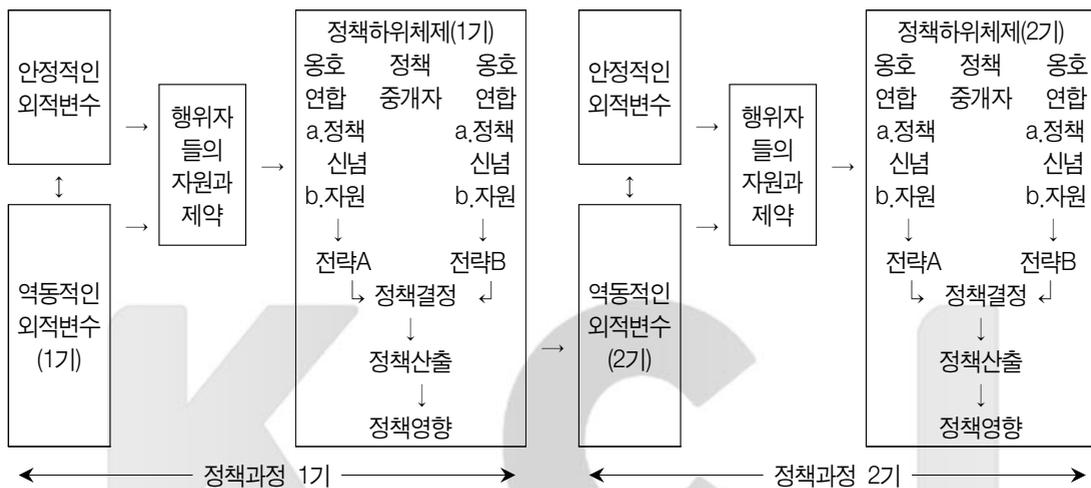
먼저 안정적인 외적변수에서 문제영역의 기본속성은 주로 신공항의 필요성 측면에 대해서 기술하고, 자연자원의 분포에서는 입지선정의 두 후보지의 자연적 속성에 대해서 분석한다. 그리고 기본적 법적구조의 경우 그 적용범위에 대한 기준이 명확히 제시되어 있지 않다. 이 법적구조가 헌법규정만을 의미하는지 하위규정들까지 포함하는지, 신제도론처럼 규칙과 절차도 포함하는지 등에 대한 논의가 부족한 것이다(김순양, 2010b). 본 연구에서는 본 정책에 영향이 있는 헌법 및 기본법에 대하여 분석해본다. 다음으로 역동적인 외적변수에서는 사회경제적 조건의 변화는 해당 지역의 경제상황을 중심으로, 여론의 변화는 시간적 범위 내의 신문기사의 변화와 여론조사 결과를 바탕으로 분석한다. 본 사례의 시간적 범위 내의 가장 큰 변화인 지배집단(정권)의 변화가

6) 수집한 학술자료 중 언론사에 사설형식으로 기고한 23건의 글은 신문기사로 재분류 하였다.

7) 이러한 외적변수들의 영향과 정책결정은 ACF를 활용한 사례연구에 있어서 맥락적 인과관계를 가지기 때문에 독립변수 및 종속변수라고 표현하였다.

정책하위체제에 어떤 영향을 미치는지를 분석한다.

이러한 안정적·역동적 외적변수의 변화에 의해 각 행위자들의 자원과 신념체계가 어떻게 변화하며, 이 신념체계에 따라서 옹호연합이 형성되는데 어떠한 요인들이 영향을 주었으며 또 어떠한 정책결정이 내려졌는지를 앞서 논의된 바와 같이 정책과정 1기와 2기를 구분하여 분석하고자 한다. 이와 같은 변수의 설정을 바탕으로 한 본 연구의 분석틀은 아래의 그림과 같다.



〈그림 1〉 연구의 분석틀

## IV. 정책과정 1기 분석결과

### 1. 안정적 외적변수

안정적인 외적변수에는 문제영역의 기본속성, 기본적인 자연 자원의 분포, 그리고 법적구조를 들 수 있다. ACF에서 안정적 외적변수의 경우 10년 이상의 긴 시간 동안 안정적이어서 변화가 거의 없다(Sabatier & Weible, 2007).

#### 1) 문제영역의 기본속성

문제영역의 기본속성은 다음의 두 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 거시적인 측면에서 신공항의 필요성이다. 세계 항공운송시장은 자유화·초국적화·민영화 및 항공공간 제휴·기술개발 등에

의해 재편되고 있으며, 아시아·태평양지역의 항공시장은 2020년까지 세계 항공시장의 43%인 연간 4천억 달러 규모의 시장으로 급속히 성장할 것으로 전망된다. 더욱이 우리나라의 국제선 항공수요는 지속적인 증가추세에 있으며, 세계화의 진전에 따른 FTA의 확대에 따라 국가 간의 교역량이 증가하여 향후의 항공수요는 급속하게 증가하게 될 것으로 예측된다. 이러한 추세에 따라 우리나라 항공시장도 향후 20년간 여객 수송량이 현재의 3.3배 수준인 1억 3천만 명 수준으로 급증할 것으로 전망하고 있다(황인식, 2007).

둘째, 본 연구의 대상인 부산을 중심으로 형성되는 옹호연합에 영향을 미치는 문제영역의 기본속성으로서 김해공항의 경우, 국제여객 및 화물수요의 가파른 증가에 따른 공항사용의 포화<sup>8)</sup>, 민·군 합동사용으로 인한 공항운영의 효율성 저하,<sup>9)</sup> 그리고 안정성 문제<sup>10)</sup> 등이 크게 대두되고 있는 실정이다.

동남권 지역의 김해공항을 제외한 나머지 공항들은 국제공항의 역할을 하기엔 시설용량이 크게 부족하며 특히 중대형 항공기를 수용할 시설이 부족해 신공항에 대한 필요성이 크게 대두되기 시작하였다.<sup>11)</sup> 구체적으로 광역시에 소재한 대구공항과 울산공항의 경우, 수용능력이 크게 부족하였으며, 대구공항의 경우는 시설부족으로 인하여 국제공항의 제 기능을 하지 못하여 2004년 대구시는 경상북도 영천시 급호읍 등지에 500만평 규모의 신 국제공항 건설 계획을 추진하였다(뉴시스, 2004).

각 지역이 가진 공항들의 문제로 인하여 각 지역의 공항은 신공항으로 대체되어야 한다는 측면에서 판단할 때 모든 대상지역이 신공항 정책의 대상이 되면서, 이러한 문제점들은 각 지자체에 있어서는 자원의 역할을 하는 동시에 근접한 공간에 위치하는 지자체간 옹호연합이 형성되는데 영향을 주는 하나의 요인으로 작용하였다. 이와 같은 문제에 따라 신공항의 건설에 대한 논의는 빨리 이루어져야 하는 시기였는데, 공항건설의 경우 계획부터 건설까지 10년 이상의 시간이 소요되기 때문이다.

8) 현재 활주로의 시설용량은 2십만회/년으로 2025년까지 사용가능하지만, 군용공항과 공동이용으로 인한 슬롯(Slot)의 제한 때문에 실제로는(6만 5천/년) 2013년 이후 포화상태가 될 것으로 추정된다(건설교통부, 2005; 황인식, 2007 재인용).

9) 관제업무를 군이 주관하게 되며 랜딩슬롯 운영의 권한이 제한되어 효율성이 떨어지게 된다. 그리고 소음의 영향으로 인하여 야간운항 시간제한으로 화물기의 야간운항이 불가능하게 되어 항공화물의 수용능력을 상실하게 되어 인천공항을 통해 육로이송을 통하여 남부권의 화물을 처리하게 되어 과도한 사회적비용을 지불하게 되어 효율성에 대한 문제가 지적되었다.

10) 활주로 북측의 5,24km 지점에 돛대산, 신어산, 오봉산 등 높은 산악지대가 형성되어 항공기가 북쪽에서 접근할 경우 항행안전시설(ILS: 계기착륙시설)의 혜택을 받을 수 없어 시계비행에 의존할 수밖에 없는 위험성으로 인해 신공항에 대한 논의가 꾸준히 이루어지고 있었다. 실제 2002년 4월 활주로 북측으로 착륙 중이던 중국항공 여객기가 돛대산에 추락하여 128명이 사망하는 사고가 발생하였다.

11) 2001년 인천공항이 개항하고 항공사들이 대형항공기 운송을 선호하게 되면서 지방공항의 수요를 감축하게 되는데, 이는 단순한 항공사의 수요의 감축 보다는 지방공항의 시설부족으로 인해 중·대형 항공기의 운용이 불가능함에 의한 것으로도 판단된다.

## 2) 기본적인 자연자원의 분포

자연자원의 분포상태는 특정 정책영역에서 선택 가능한 대안에 큰 영향을 미친다. 동남권 신공항 건설의 입지선정에 최종 후보가 된 주요 지역인 부산시 가덕도와 경상남도 밀양시는 위치 및 입지조건 측면에서 근본적으로 상이한 자연적 속성을 가지고 있다.

경상남도 밀양시의 경우 내륙지역으로 5개 지자체의 중심부에 위치하므로 접근성에 유리하고, 공공지원시설의 공급에도 유리하며 기상조건이 양호하다. 그러나 산악지역으로 형성된 분지지역으로 항공기 이·착륙 시 장애가 되는 진입표면을 절취해야 하며, 내륙지방이기 때문에 소음피해의 발생으로 인해 24시간 공항운영이 불가능하다. 그리고 평야지역이 협소하기 때문에 확장성이 불리하고 연약지반에 대한 처리가 필요하다.

부산시 가덕도의 경우 해안공항으로 소음피해가 없으며, 부지확보가 용이하고 접근교통비가 절감된다. 그러나 해안공항이기 때문에 바다매립으로 인한 환경과피, 교량건설 및 바다매립으로 인한 공사비의 증가가 우려되며 5개 지자체와 접근성이 떨어져 수요확보에 대한 어려움이 있다.

이와 같이 자연자원의 분포는 각 지자체에게 제약조건으로 작용하였으며 이러한 내용들은 옹호연합 형성 후 '악의적 왜곡(devil shift)'의 주요 근거로 활용되기도 하였다. 하지만 이러한 자연자원의 분포는 제약적 요소인 동시에 상대적인 위치를 근거로 자원의 역할을 하기도 하였는데, 부산지역의 경우 항만과 연계되는 해안공항으로의 이점을 가지게 되고, 한편으로는 울산, 경남을 제외한 나머지 대구, 경북 등의 내륙지역은 경상남·북도를 아우르는 영남지역의 중심지로 영남내륙지방의 물류처리를 위한 요충지로서 이들에게 신공항 유치의 당위성을 부여하는 자원으로의 역할을 함으로써 이 두 지역을 중심으로 하는 옹호연합의 형성에 큰 영향을 미치게 된다.

## 3) 기본적 법적 구조

동남권 신공항 건설의 사례는 기본적으로 항공정책 기본계획을 따르며 이와 관련이 있는 법적근거는 헌법, 항공법, 국토기본법, 국가통합교통체계효율화법 등이 있다.<sup>12)</sup> 이러한 법적근거에 따라서 공항개발중장기종합계획 및 국토종합계획 그리고 국가기간교통망계획은 동남권 신공항

12) 항공정책 기본계획은 항공법 제2조 5(항공정책기본계획의 수립)에 근거한다. 이는 항공정책 분야 전반을 체계적으로 종합하는 5년 단위의 중장기 항공종합계획으로서 항공정책을 종합하고 체계화하는 법정 기본계획이다. 본 사례는 항공법 제89조의 공항개발 중장기종합계획의 직접적인 영향을 받게 되고 국토기본법 제9조의 규정에 의한 국토종합계획, 국가통합교통체계효율화법 제4조의 규정에 의한 국가기간교통망계획 등의 관련계획과 유기적 연계 및 조화하여 적용된다. 국토종합계획은 국토기본법 제6조(국토계획의 정의 및 구분)에 따라 국토 전역을 대상으로 국토의 장기적인 발전방안을 제시하는 종합계획을 의미하며 동법 제7조에 의해 20년 단위로 수립되며 부문별계획과 지역계획의 조화를 이루어야 한다. 국가기간교통망계획은 국가통합교통체계효율화법 제4조(국가기간 교통망계획의 수립 등)의 규정에 의거, 국가의 효율적인 교통체계를 구축하기 위하여 20년 단위로 국가기간교통망에 관한 계획을 말하며, 이 계획 역시 국토기본법에 따른 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다고 명시되어 있다.

건설사례에 직접적인 영향이 있다고 볼 수 있다. 본 연구의 시간적 범위 내에서 이 계획들은 2005년 국토종합계획의 수정안, 2006년 공항개발중장기종합계획이 제2차에서 제3차로, 2007년 국가기간 교통망계획의 1차 수정안에 의해 변화하게 된다.

하지만 ACF에서 안정적인 외적변수에 포함되는 기본적 법적구조는 단기간에 걸쳐 변화가 매우 어렵고, 사법부의 역할과 행정법의 근본적인 규범과 같은 헌법이나 '근본적인 법적 규범'을 의미한다 (Sabatier, 1988: 136). 제3차 공항개발중장기종합계획(항공법 제89조 2항) 및 제4차 국토종합계획(국토기본법 제9조) 그리고 제1차 국가기간교통망계획(국가통합교통체계효율화법 제4조 5항) 등의 세부적인 내용은 각 계획 수립의 근거가 되는 기본법의 범위 내에서 대통령령에 의하여 변화하지만, 헌법, 행정법 등의 근본적인 규범이 변화한다고 할 수는 없는 것으로 판단된다. 따라서 기본적 법적구조는 본 연구의 시간적 범위 내에서 변화하지 않으며 안정적인 변수로 볼 수 있다.

이러한 기본적 법적구조는 어떠한 지자체에도 자원 및 제약요건으로 작용하지는 않았다. 각 지자체는 모두 같은 법령을 적용받는 평등한 위치에 놓여 있었기 때문이다. 물론 위에서 언급한대로 항공법, 국토기본법 등의 변화로 인하여 대구·경북 지역이 공식적인 법적권한을 획득하게 되지만 이는 지배집단의 변화와 연관되어 하위법령이 변화하였기 때문에 기본적 법적구조의 변화로 볼 수 없는 것이다.

위에서 논의한 문제영역의 기본속성, 자연자원의 분포, 기본적 법적구조와 같은 안정적인 외적요인은 잘 변화하지 않는다. 이에 따라 행위자들의 행태나 정책의 변동을 초래하는 동인이 되지 못하는 경우가 많으며, 정책하위체제 내 행위자들이 동작하는 데서 자원과 제약요인이 된다 (김순양, 2010b). 즉 안정적인 변수는 특정 정책의 자원 혹은 제약요인이 되는 동시에 정책수립 여부에 관한 환경적인 속성이 강한 것이다.

## 2. 역동적인 외적변수

### 1) 사회·경제적 조건의 변화

거시적인 측면에서, 1989년 해외여행 전면자유화 시행, 90년대 말부터 국가 간 항공자유화 협정의 확대, 비자면제, 경제성장과 경제, 산업 등의 국제교류가 활발해 짐에 따라서 국제선 이용객 및 국제선 화물운송량 역시 꾸준히 증가하는 추세를 보였다.

본 연구의 대상지역에 초점을 맞추어 볼 때, 국내 항공수출입 화물 중에서 동남권에서 발생한 화물의 O/D(Origin-Destination)를 분석한 결과 해당지역에서의 화물발생량은 연평균 14.6%의 높은 성장률을 보이고 있다. 동남권에서 발생한 항공화물 중 내륙운송을 통해 인천공항에 도착한 후

수·출입되는 화물은 연평균 16%의 증가율을 보였으며, 동남권 발생화물의 인천공항 이용률 역시 2005년 기준으로 약 92.8%로 높게 나타났다(국토해양부 항공정보 포털시스템, 2011).

구체적으로 김해공항과 대구공항의 국제선 승객수를 살펴보면 두 공항 모두 꾸준한 상승세를 보이고 있다. 2003년의 경우는 잠시 감소하는 듯 보이지만, 이는 2002년 월드컵으로 인해 2002년 한 해 동안 특별히 급증한 이른바 ‘월드컵 특수’를 감안하면 전체적으로 꾸준한 증가추세에 놓여있다고 해석된다.

화물량의 경우 대구공항은 화물량이 증가하는 추세를 보이지만 김해공항은 오히려 감소하는 추세를 보인다. 대구지역의 경우 승객수의 증가와 함께 화물량이 증가하는데 해당공항이 처리하는 화물량은 일반 승객의 위탁수하물도 포함하기 때문에 승객수의 증가에 비례하여 증가하게 되며 또한 대구공항의 경우 화물만을 운반하는 화물전용노선이 없기 때문이다. 그러나 김해공항의 화물량의 경우는 2002년까지 꾸준히 급증하다가 이후 감소하는 추세를 보이는데 김해공항의 경우 화물전용노선이 있음에도 불구하고 대형화물기의 수용이 불가능<sup>13)</sup>하며, 인천공항의 개항으로 인하여 화물량은 감소하는 현상이 나타난다(국토해양부 항공정보 포털시스템, 2011).

이러한 사회·경제적 조건의 변화는 지역주민과 정치인, 자치단체장 모두를 아우르는 지역민들의 관심을 ‘신공항의 필요성’으로 귀결시키기에 충분했으며, 이러한 여론의 변화는 각종 선거 때마다 선심성 공약으로 다시 이슈화되는 촉매역할을 했을 뿐 사회·경제적 조건의 변화는 직접적으로 자원의 역할을 하지는 않았다. 오히려 신공항 정책의 필요성을 주장하기 위한 환경적인 속성이 강하였으며, 이러한 속성은 각 지자체의 신념체계를 변화시키는 요인으로 작용하였다. 이 시기에서의 사회·경제적 조건은 단순히 승객과 화물의 증가추세로 인한 새로운 공항의 필요성을 강조하는 역할을 하게 된다. 즉, 위에서 서술한대로 김해공항과 대구공항의 확장 혹은 신공항의 필요성으로 인해 부산과 대구에는 자원의 역할을 하게 되지만 기존에 국제공항이 없었던 경남과 경북지역에는 자원적인 역할을 하지 못하였다. 따라서 경남과 경북은 이러한 자원을 획득하기 위해 연합을 필요로 하게 된다. ACF에서 옹호연합의 형성은 비슷한 자원과 신념체계를 가진 행위자들이 연합을 형성하게 되지만, 신공항 정책사례에서는 자신들이 가지지 못한 자원을 획득하기 위하여 옹호연합에 참여하게 되는 것으로 풀이된다.

## 2) 여론의 변화

위에서 언급한 바와 같이 사회·경제적 조건의 변화는 여론의 변화에 영향을 미치게 된다.

13) 김해공항의 경우 B747항공기가 이·착륙한 사례가 있었으나 화물기인 B747-400F의 경우 활주로 길이로 인하여 화물을 탑재한 경우 사실상 운용이 불가능하다.

2006년까지는 동남권 신공항 건설정책에 대하여 일반시민들은 큰 관심을 갖지 않았지만 지역 경제상황에 직접적인 영향을 받는 상공인들과, 지자체의 수준에서 각 지역의 공항들이 시설미흡 및 공군과의 공동이용으로 인한 불편함으로 신공항에 대한 요구가 있었다(황인식, 2007). 신공항 정책추진 관련사건 연혁을 보면 2007년 이전에는 5개 시·도지사의 공동건의문 제출, 5개 시·도 상공회의소 회장단의 신공항 건설요구 및 건설교통부 장관의 면담 등으로 지역주민들 보다는 지역 내 상공인들의 제한적인 관심만이 존재하였다. 따라서 정책과정1기에서의 여론의 변화는 상공인들에 국한되긴 하였으나 각 5개 시·도지사들에게 있어서 상공인들의 적극적인 지지라는 자원의 역할을 하게 되었다.

부산지역의 경우는 과거 노무현 정부 시절 남부권 신공항 건설의 약속이행, 세계 5위 항만으로 동북아 물류허브 지향 등을 내세우며 신공항의 유치를 강조했다(경향신문, 2005). 신공항 공약으로 지역주민들이 신공항의 건설계획에 대한 정보를 접하긴 했으나, 본 정책에 큰 관심을 가지진 않았다. 실제로 각 광역자치단체의 명칭과 신공항을 함께 검색한 결과 신문기사의 수는 2002년부터 2006년까지 증가하는 추세를 보이지만 다른 시기에 비하면 그 증가폭이 매우 적은 편이었다.

〈표 4〉 검색어에 따른 전체 신문기사의 수

연도	남부권 신공항	동남권 신공항*	동남권·남부권 신공항	노무현 신공항	이명박 신공항	노무현·이명박 신공항	합 계
2002	6	0	1	4	0	0	11
2003	8	0	1	18	0	0	27
2004	4	12	2	7	0	0	25
2005	75	4	3	18	0	0	100
2006	34	70	16	39	0	0	159
2007	63	239	60	69	116	35	582
2008	43	218	41	7	218	14	541
2009	9	601	49	10	131	13	813
2010	33	1,541	103	57	255	42	2,031
2011	0	1,852	232	313	2,720	11	5,128
총 합	275	4,537	508	632	3,440	115	9,417

\* 동남권 신공항으로 검색한 2004-5년의 경우, 2004년의 '동남권 신공항'은 대구시가 단독으로 추진한 신공항 건설계획이며 2005년의 4개는 10월 이후의 기사로, 2004년과 2005년의 기사는 실질적으로 0으로 봐야한다. 그리고 '신공항'으로 검색한 기사는 합계 약 30,000건에 이르는데 이는 '제주 신공항', '시엠립 신공항' 등 본 사례와 관계없는 기사도 다수 포함되어 있어 정확한 수치라고 볼 수 없다. 따라서 신문기사 검색에 관한 위의 표에 적시한 수치는 본 사례와 관계없는 기사의 경우는 모두 제외하고 집계한 수치이다.

### 3) 지배집단의 변화

여론의 변화에 가장 민감하게 작용한 변수는 지배집단의 변화이다. 지배집단의 변화가 직접적으로 여론에 영향력을 가지기도 하지만 선거를 통한 공약, 새로운 정권의 탄생으로 인한 정책기조의 변화, 세부적인 정책안의 변화 등 여러 요인들로 인하여 여론이 변화하게 되는 것이다.

2002년부터 공식적으로 신공항에 대한 필요성이 꾸준히 언급되기 시작하면서 재검토 결정이 내려진 지난 2006년까지, 보수정당이 전통적으로 강세를 보인 경상도의 지역적 특색으로 인해 지방자치단체장 및 국회의원의 변화는 크지 않았다. 그러나 노무현 대통령 취임 후 대통령령의 변화는 본 정책의 변화에 영향을 미치게 된다.

2000년 고시된 제2차 공항개발 중장기 기본계획에 의하면 전국의 공항은 '수도권, 영동권, 중부권, 호남권, 경북권, 부산권, 제주권' 등 7개의 권역으로 구분되어 있었으나 2006년 제3차 공항개발 중장기 기본계획에서는 영동권과 중부권이 기존의 수도권과 통합되어 '중부권(인천·김포·청주·원주·양양공항)'으로, 그리고 호남권이 '서남권(광주·목포·여수·군산·무안·김제공항)'으로 명칭 변경되었으며, 기존의 경북권과 부산권이 통합되어 '동남권(대구·포항·울진·김해·울산·사천공항)'으로 통합되고, 마지막으로 '제주권(제주공항)' 등 4개 권역으로 변화하였다. 그리고 제2차 공항개발 중장기 기본계획에서 언급되지 않았던 신공항건설에 대한 내용이 제3차 공항개발 중장기 기본계획에 포함하게 된다. 이에 따라 본 연구의 대상인 5개 지자체들이 모두 남부권에 포함되면서, 신공항의 입지로 선정되기 위한 경쟁 및 갈등상황으로 접어드는 계기가 마련되었다.

게다가 동남권 신공항 사업은 추진되는 동안 국토종합계획의 변화에도 영향을 받게 된다. 1999년 10월 제4차 국토종합계획(2000년~2020년) 정부시안에서는 동남권 신공항에 대한 계획은 반영되지 않았으나, 2003년 부산상공회의소의 건의로 인해 국책사업으로 검토되고, 2005년 11월 제4차 국토종합계획(2000년~2020년) 수정안에서 동남권 신공항 건설을 추가하며 사업추진을 확정하게 된다(한국경제, 2011). 그 후 동남권 신공항 건설정책은 참여정부 시절인 2007년에 국책사업으로 확정된다.

이와 같이 ACF에서 여러 변수들과 각 옹호연합의 자원과 제약은 맥락적 인과관계를 가지며 이러한 자원과 제약은 신념체계의 변화를 가져온다. 안정적인 변수에서 문제의 기본속성과 자연자원의 분포는 기존 공항의 문제점과 지리적 요건 등과 관련되어 사실상 정책핵심신념체계에 직접적인 영향을 미친다. 그리고 항공법, 국토기본법 등의 변화는 법적구조에 포함되는 하위법의 변화는 대구·경북지역에 법적권한이라는 자원확보에 결정적으로 영향을 미치게 된다. 하지만 이러한 하위법의 변화는 위에서 언급한 바와 같이 헌법이나 '근본적인 법적 규범'으로 보기 어렵다. 오히려 지배집단의 변화와 그로 인한 다른 정책하위시스템의 정책결정으로 인해 변화한 것으로 분석된다.

역동적인 외적변수의 경우는 지배집단의 변화로 인하여 여론이 변화하지만 그 정도가 매우 적다. 그러나 이러한 여론의 변화와 사회경제적 조건의 변화는 자원과 신념체계의 변화에 직접적인 영향을 미치게 된다. 즉, 정책과정1기에서 지역주민의 관심은 지역상공인들 일부에 국한되어 변화의 정도가 크지 않지만 사회경제적 조건의 경우는 신공항이 필요하다는 정책신념체계에 영향이 있는 것으로 분석된다.

요약하면, 정책과정1기에서의 안정적 변수들은 신공항의 필요성에 대한 정책신념체계에 직접적인 영향이 있었으며, 그 중 문제의 속성과 자연자원의 분포는 여론에 영향력이 있었던 것으로 판단된다. 이러한 안정적변수와 더불어 역동적 변수들의 변화는 자원 및 제약조건과 신념체계의 변화요인으로 작용하지만 그 정도가 극히 미약하다고 분석된다.

### 3. 자원과 제약요소

옹호연합형성에 영향을 미치는 자원은 법적권한, 재정자원, 정보, 동원가능집단 등이 있다. 정책과정1기에서 자원과 제약요소는 문제의 기본속성 차원에서는 비슷하지만 지리적 특징에 따라 다른 경향을 나타낸다. 게다가 역동적인 외적변수의 변화로 인한 자원의 변화가 옹호연합의 형성에 결정적인 역할을 하게 되었다. 본 연구의 정책과정 1기에서의 자원에 변화에 대해 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 2002년 노무현대통령 당선자의 공약 당시 남부권 신공항 공약의 대상이었던 부산시, 울산시, 경상남도만이 본 정책의 영향이 있는 지역이었으나, 제3차 공항개발 중장기 종합계획을 통한 공항권역의 변화로 인하여 대구시와 경상북도 역시 신공항 건설에 대한 법적권한을 가지게 되면서 정책과정에 참여할 수 있는 공식적 계기가 마련되었다. 즉 대구·경북의 입장에서는 법적권한이라는 자원을 확보하는 반면, 부산과 경남의 입장에서는 상대적으로 자원을 뺏기게 되는 의미에서의 제약으로 작용하게 된다.

둘째, 법적권한의 변화는 재정자원에 직접적인 영향을 미치게 되는데 기존 지방정부에서 공항을 건설하려면 지방정부의 예산으로 공항을 건설해야 하지만, 법적권한의 변화와 마찬가지로 제4차 국토종합계획 수정안과 제3차 공항개발 중장기 종합계획으로 인하여 국책사업으로 선정되어, 공항건설에 투입되는 막대한 비용을 중앙정부에서 지원받게 되어 재정적 자원을 동시에 확보하게 된다. 특히 공항권역의 변화로 본 정책의 영향권에 들게 된 대구시와 경상북도는 재정확보로 인해 신공항의 유치에 적극적으로 개입하게 된다.

셋째, 1기에서 신공항 건설정책은 여론의 큰 관심을 받지 못하였기 때문에 집합적 행동을 통한

영향력을 발휘할 시민집단이 거의 없었으며, 신공항 건설에 대한 연구가 많지 않고, 건설교통부의 입지선정보고서가 발표되지 않아서 신공항 건설, 신공항 유치를 위한 전략 등의 정보도 확보할 수 없었다. 따라서 1기에서는 지배집단의 변화로 인한 자원의 획득, 즉 법적권한의 변화가 옹호연합 형성에 영향을 미치는 가장 큰 요인임을 알 수 있다. 정책과정1기에서 자원의 변화가 가장 크게 일어난 부분인 법적권한을 확보한 대구와 경북은 강력한 연합을 구축하게 되고, 이전에 법적권한 측면에서의 자원을 모두 갖고 있었던 부산·울산·경남지역은 나머지의 자원을 뺏기지 않기 위하여 부산과 울산·경남이라는 또 다른 연합을 구성하게 된다. 결과적으로 이러한 자원의 변화는 각 지자체들의 신념체계를 변화시키며 특히 이차적 신념체계의 수정을 가져오면서 연합을 형성하도록 하는 것이다.

#### 4. 정책과정 1기의 정책하위체제의 구조

##### 1) 신념체계와 정책학습

본 연구에서 옹호연합을 형성하는 정책하위체제의 행위자들은 정부들이다. 비록 다른 수준 또는 지역의 정부일지라도 정부의 규범적 신념체계는 공공성이라고 할 수 있기 때문에, 행위자들의 규범적 신념체계는 근본적으로 동일하게 나타난다. 그러나 서로 다른 정부들 간 정책신념체계에 있어서는 그 차이가 나타난다. 예를 들면 똑같은 공공성을 추구하더라도, 환경부는 환경정책을 통한 공공성 추구하는 반면, 국토해양부는 개발정책을 통하여 공공성을 추구하게 된다. 즉 서로 다른 두 부처는 같은 규범적 신념체계를 가지고 있지만, 자신들의 정책영역에 따라 정책신념체계에 있어서는 차이가 나타나게 되는 것이다. 이는 지방정부에도 적용이 된다. 지방정부의 규범적 신념체계로서 공공성은 지역주민의 삶의 질 향상을 증진시키는 것이며, 이를 위한 정책신념체계로서 자신의 지역의 특성에 맞는 지역개발정책이 나올 수 있다. 이러한 지역개발정책은 지역 간 정책의 공간적 범위가 달라지고, 각 지역의 특성에 따른 정책의 내용에 있어서 차별성이 생기게 되기 때문에, 정책신념체계에 있어서 차이가 있다고 할 수 있다. 따라서 지역개발정책에 있어 정책옹호연합이 형성되는데 큰 영향을 주는 신념체계로서 이러한 정책신념체계의 차이를 들 수 있는 것이다.

본 연구의 경우, 대규모 지역개발 정책을 통한 공공성의 달성이라는 측면에서 규범적 핵심신념 체계는 각 지자체가 동일하다. 그러나 정책신념체계를 각 지역의 입장에서 각 지역의 특성에 따른 지역개발정책을 통한 지역지주 및 자립의 달성이라는 측면에서 본다면 양측 옹호연합간의 정책신념체계는 다르게 나타난다고 할 수 있다. 즉 대구·경북의 대구·경북 경제자유구역과 영남내륙물류기지, 부산·경남의 부산·진해 경제자유구역에 대한 사회적 인프라구축의 측면에서

서로 상이한 정책신념체계를 가지고 있는 것이다.

여기서 본 연구의 사례와 같이 서로 다른 지역개발정책에 따른 필요에 의해 같은 정책수단(신공항 건설)이 필요하게 되는 경우, 이러한 정책수단을 획득하기 위하여 다양한 전략으로서 이차적 신념체계를 가지게 되며, 이러한 이차적 신념체계에 있어 형성된 옹호연합 간 갈등상황이 표출되게 된다.

정책과정 1기는 옹호연합이 형성되지 않았던 시기(1-1기)와 옹호연합이 최초로 형성된 1-2기로 나누어 볼 수 있다. 1-1기에 해당하는 2002~2005년 사이에 각 지자체들은 해당 지역이 보유한 공항의 문제점 등을 보완하기 위하여 공항시설의 개선 및 신공항의 필요성에 대한 인지만을 하고 있을 뿐이었다. 당시 이 지역에는 대구공항, 부산(김해)공항, 울산공항, 경북 예천공항, 포항공항, 경남 사천공항 등 7개 공항이 있었는데, 예천공항은 2003년 폐쇄, 울진공항은 2004년 공사가 중단되었다. 그리고 울산을 제외한 나머지 4개 공항은 민·군 공동사용 공항으로 공항의 기능을 하기엔 부족한 점이 많아 신공항에 대한 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다. 따라서 이 시기에는 옹호연합이 형성되지 않았다.

2005년 12월 1-2기에 접어들면서 4차 공항개발중장기계획에 의한 공항권역 변화에 따라 각 지자체들은 공동건의문을 채택하는 등 갈등의 소지가 적었으나, 자신들의 지역에 유치를 희망하는 각 지역상공인들이 적극적인 참여는 각 지자체들의 신념체계 변화에 큰 영향을 미치게 되었다 (동아일보, 2006).

이에 따라 2006년 4월 5개 시·도는 신공항의 입지에 대한 각기 다른 입장을 표명하면서 변화를 맞이하게 되는데, 규범적 핵심 신념체계는 동일하게 나타났으며 정책신념체계와 이차적 신념체계는 다르게 나타나면 특히 도구적 속성을 가지는 이차적 신념체계에서 상이한 입장이 나타나게 된다.

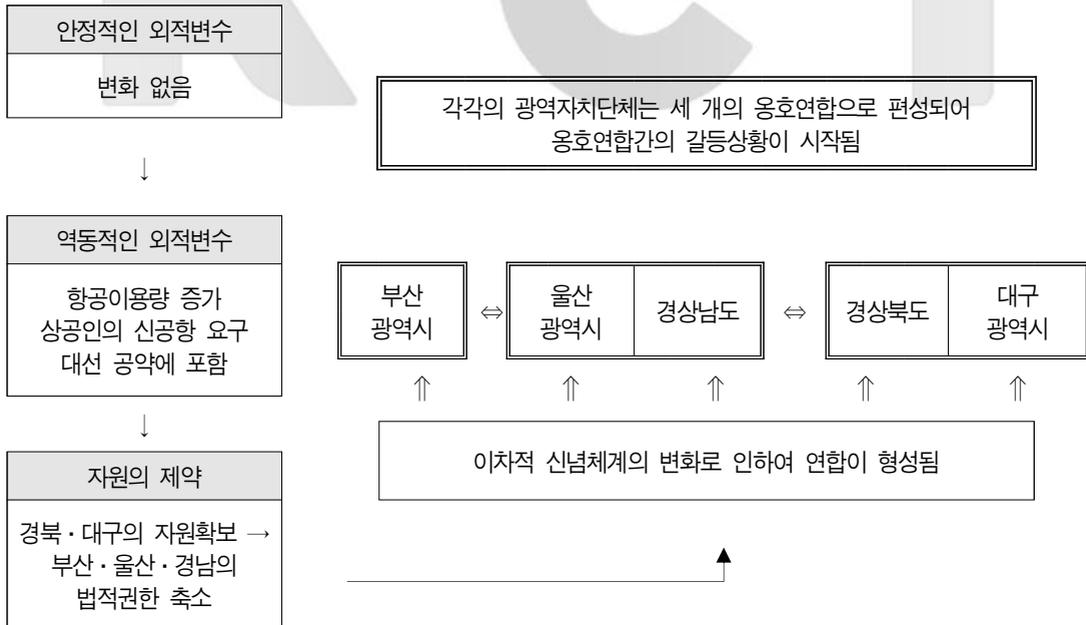
부산시의 경우 주변지역에 장애시설이 없으며, 단일부지확보가 용이하며, 공항과 항구의 연계성, 항구도시에 해안공항을 건설하는 세계적인 추세 등을 주장하며 부산 가덕도를 최적입지로 주장했다. 경상남도도 밀양시를 최적지로 주장했는데 위치상 밀양시는 5개 시·도의 중앙에 위치하여 신공항과 각 지역을 연결하는 광역 교통망 구축에 가장 적합하다고 주장했다. 반면 대구시와 경상북도도 신공항이 경북의 남부지역이나 포항, 영덕 등 동부지역에 건설되어야 한다고 주장하며 대구시와 경상북도는 연합을 형성하게 된다. 울산시 역시 접근성을 강조하며, 5개 시·도의 중심부에 신공항이 위치해야 한다고 주장하면서 경상남도도 연합을 형성하게 된다.

〈표 5〉 정책과정 1-2기의 각 옹호연합들의 신념체계

최적지	밀 양	포 항	부산 가덕도
연합구성	경상남도, 울산광역시	경상북도, 대구광역시	부산광역시
핵심 신념체계	공공성의 달성: 사회기반시설의 확충은 지역발전에 도움이 되며, 대형 토목사업의 유치는 외부자본의 유입으로 지역경제 활성화에 유리함		
정책 신념체계*	경남/울산권 지역발전	대구/경북권 지역발전	부산권 지역발전
이차적 신념체계	5개시·도의 접근성	대구·경북이 가까운 입지 선호	장애시설 없음, 단일부지확보 용이, 항만과 연계성

\* 각 지역의 지역특성에 따른 지역개발 정책을 통한 자신의 지역자주 및 자립 달성의 측면에서 차이를 나타냄. 즉 정책대상 및 지향점에 있어서 지역 간 차이를 보이지만, 이의 달성을 위한 필피적 자원(신공항 유치)의 획득에 있어 이차적 신념체계에서 이해관계의 갈등상황이 표출되는 것임.

요약하면 정책과정 1기에서는 위와 같은 3개의 옹호연합이 구성되어 갈등관계에 놓여 있었으나, 재정적 자원 및 법적권한 등의 자원을 가진 반면 정보나 인원동원 등의 자원의 확보가 되지 않았으며, 특히 정보의 부족으로 인하여 정책학습이 제대로 이루어지지 않았고 지자체들은 자신이 옹호하는 지역의 장점만을 부각시키는 단순한 전략만을 사용하게 된다.



〈그림 2〉 정책과정 1-2기의 맥락적 인과관계

## 2) 정책중개자와 정책결정

정책과정 1-2기에 들어와 서로 다른 이차적 신념체계와 전략을 가진 3개 옹호연합들 사이에서 갈등이 발생하자 당시 노무현대통령이 적극적으로 중재에 나서 건설교통부로 하여금 입지타당성을 다시 검토하게 하여 최종입지를 선정하지는 의견을 내면서 중재역할을 하게 된다. 이는 정부가 취하는 모든 행동은 정책이라는 측면에서(Dye, 2005) 건설교통부에 입지타당성 조사를 지시한 행위 자체가 정책결정으로 귀결되었다. 이러한 정책결정은 계속해서 정책을 진행하겠다는 결정으로 볼 수도 있지만, 공항건설이 오랜 시간에 걸쳐 진행된다는 특징을 고려하면 현 정부에서 진행하지 않겠다는 정책결정으로 판단할 수도 있다.

# V. 정책과정 2기 분석결과

## 1. 역동적인 외적변수

### 1) 사회·경제적 조건의 변화

정책과정 2기에 있어 거시적 사회경제적 조건의 변화로, 2007년 미국의 서브프라임 모기지론 사태로 인한 전 세계 경기침체 및 이에 따른 항공화물량 감소, 그리고 2009년 '신종인플루엔자'로 인한 해외여행객이 급감이 있다. 하지만 두 해를 제외하고는 증가추세를 보이면서 항공산업은 더욱 성장할 것으로 예측되어 신공항에 대한 필요성에는 변화가 없었다.

동남권 지역의 경제 상황을 살펴보면, 동남권 지역 내 총생산은 2000년 이후 꾸준한 증가추세를 보이지만 대구시가 총생산량도 가장 적을 뿐더러 2007년 이후 성장률이 급격히 떨어지고 있음을 알 수 있다. 따라서 다른 지역보다 대구시에 있어 경제적 조건의 변화는 경제적인 효과 및 외부자본 유입의 필요성의 도구로서 신공항 유치에 적극적으로 개입하게 하는 영향으로 작용하게 되었다(표 6) 참조).

〈표 6〉 2000~08년 동남권 각 지역의 지역 내 총 생산

(단위: 십억 원)

시기	전국	서울	부산	대구	울산	경북	경남
2000	603,733	151,356	34,127	21,860	28,959	40,377	39,600
2001	650,191	163,934	38,123	23,004	30,390	42,417	44,187
2002	723,486	184,558	40,998	24,915	34,407	46,250	48,432
2003	772,221	194,892	43,855	26,123	35,483	51,518	51,523
2004	829,468	198,926	45,984	27,715	40,947	58,734	55,268
2005	869,305	208,899	48,069	28,756	41,697	61,757	58,251
2006	912,926	220,135	49,434	30,244	43,214	62,643	61,735
2007	983,030	236,517	52,680	32,261	48,059	63,969	69,157
2008	1,028,500	248,383	56,182	32,714	52,408	67,712	74,280

자료: 통계청(KOSIS), [http://kosis.kr/abroad/abroad\\_01List.jsp](http://kosis.kr/abroad/abroad_01List.jsp)

사회·경제적 조건의 변화를 1기와 비교해 보면 아주 큰 차이를 보이지 않지만 2007년 이후 대구의 성장률에 주목해 본다면, 2기에서 사회·경제적 조건의 변화는 대구의 신념체계에 가장 큰 영향이 있다고 할 수 있을 것이다. 대구지역의 경제상황이 악화되면서 대구중심의 발전이라는 신념체계가 더욱 확고해지면서 신공항유치에 대한 의지가 더욱 강해지게 된 것이었다.

## 2) 여론의 변화

동남권 신공항 건설정책에 대하여 2006년까지는 시민들이 큰 관심을 갖지 않았지만, 2007년 대통령선거를 통한 공약채택 및 이에 따른 국책사업으로 선정됨에 따라서 여론의 집중적인 관심을 받게 된다. 앞서 제시된 〈표 4〉에서 나타나듯이 신문기사의 숫자가 2007년에 들어서면서 갑자기 큰 폭으로 증가하는데, 검색어에 따른 수치를 자세히 살펴보면 ‘동남권 신공항’과 ‘이명박 신공항’으로 검색한 신문기사의 건수가 아주 큰 폭으로 증가하는 것이 이 내용을 뒷받침한다. 언론의 보도횟수가 증가하면서 본 정책에 대한 시민들의 관심이 높아졌다. 자세히 살펴보면, 2007년 당시 이명박 대선후보자는 경선후보시절, 대구지역유세에서 영남권 신공항 건설을 공약하고(데일리안, 2007), 부산지역 유세에서는 동남권 신공항 공약(경향신문, 2007)을 하게 되면서 양 지역의 주민들의 관심이 더 높아지게 되어, 신공항 유치에 대한 지역 주민들의 강한 의지를 반영한 여론이 형성되었다<sup>14)</sup>.

14) 대구·경북지역의 경우 경남 밀양에 대한 지지율이 52.8%인 반면 부산 가덕도에 대한 지지율은 19.4%로서 대구·경북지역에서 밀양에 대한 지지여론은 상당히 높은 것을 알 수 있다. 경남지역의 경우에도 밀양, 창원, 마산 지역에서 밀양에 대한 지지여론이

이러한 지역여론이 정책행위자들로 하여금 옹호집단을 형성하는데 영향을 주었다. 그러나 그 내막을 살펴보았을 때, 정치권과 지자체, 그리고 지역 언론의 여론만들기가 이러한 여론의 형성을 가져왔다고 볼 수도 있다. 양정혜(2011)에 의하면 부산권의 부산일보, 대구권의 매일신문, 경향신문을 분석한 결과 언론은 스스로가 속해있는 지자체의 관심사를 중심축으로 신공항의 의미를 구성하고 있다.

부산권의 경우는 ‘입지우위’를 강조하고 있으며 대구권은 ‘정치적 행보’를 부각시키고 있다. 두 지역 언론 모두 각 지자체의 주장과 노력, 장점들만 부각시키면서 상대 지역의 단점만을 강조하고, 지역 언론의 기사를 인용한 중앙일간지들은 지역 언론이 만들어 낸 신공항의 의미를 제 3의 의미로 변화시켜 여론을 왜곡하는 현상을 보이게 된다.

여론의 변화를 살펴보기 위하여 신공항과 각 지역의 명칭을 함께 사용하여 검색한 신문기사의 수를 분석하면, 부산과 대구로 검색한 결과 가장 수가 많고 증가폭도 높는데 신문기사의 수가 늘어나는 것은 지역의 관심이 높아진다고 해석할 수 있다. 울산의 경우는 가장 낮은 증가추세를 보이는데 이는 울산시의 경우가 가장 신공항의 입지에 관심이 적다고 볼 수 있다. 울산시의 경우는 신공항의 입지가 부산으로 결정된다고 하더라도 부산과의 접근성에서 다른 지역에 비하여 가까운 지역에 해당되기 때문으로 분석된다.

〈표 7〉 정책과정 1기와 2기 3개 일간지의 프레임 형식 분포\*

(단위: 기사건수(%))

	정책과정1기			정책과정2기		
	해석중심	사실중심	합 계	해석중심	사실중심	합 계
경향신문	1(20%)	4(80%)	5(100)	11(20.8%)	42(79.2%)	53(100%)
매일신문	4(28.5%)	10(71.5%)	14(100)	63(24.1%)	198(75.9%)	261(100%)
부산일보	29(35%)	54(65%)	83(100)	30(19.7%)	122(80.3%)	152(100%)

\* 정책과정 2기 분석자료는 양정혜(2011)의 자료를 인용하였으며, 1기의 경우 양정혜의 연구와 동일한 대상과 방법을 이용하여 기사내용을 분석, 분류하였다.

지역별 여론의 변화상황을 알아보기 위하여 2002년에서 2006년 12월까지 경향신문(중앙일간지), 매일신문(대구·경북지역), 부산일보(부산·경남지역)의 신문기사를 ‘동남권, 남부권’ 신공항으로 검색하여 내용분석을 실시하였다. 내용분석을 통하여 신문기사수의 단순한 증감 패턴을 확인하는

압도적이었으며(각 87.5%, 71.1%, 63.3%), 그 외의 경남지역에서는 전체적으로 50%정도의 지지율을 보였다(매일신문, 2011; 부산일보, 2011). 부산기독교에 대하여 높은 지지를 보인 지역은 진해시, 통영, 남해, 거제시 등(각 65.4%, 57.9%, 75%, 76.5%)이었으며 경남전체의 경우 약 43%의 지지를 나타냈다(부산일보, 2011).

것을 넘어, 실제로 해당지역의 여론의 내용이 어떻게 변화하고 있는가를 질적인 측면에서 분석할 수 있다. 내용분석은 단순사실보도와 사실보도에 더하여 해석을 한 기사로 나누어 살펴보았다. 분석결과, 중앙일간지인 경향신문은 다른 지역신문에 비해서 기사수가 적은 편이었으며, 부산일보의 기사 숫자가 압도적으로 많았다. 이는 부산지역의 여론이 타 지역보다 더 본 정책에 관심이 있었음을 나타낸다.

그러나 2기에서는 오히려 대구·경북지역의 신문기사가 더 늘어나는 경향을 보이며 부산지역보다 여론의 관심이 더 큰 것으로 해석할 수 있다. 부산일보의 경우 1기보다 2기에 들어와 해석중심보다는 사실중심의 기사 많아지는 반면, 매일신문의 경우 여전히 해석중심의 글이 전체의 약 1/4을 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 동남권 신공항 사업을 다루는 지역 언론의 뉴스의 경우 언론은 스스로가 속해있는 지자체의 관심사를 중심으로 신공항의 의미를 구성하는 행태를 보이는데(양정혜, 2011), 이러한 맥락에서 살펴보면 대구지역의 언론사가 부산지역보다 더욱 많은 기사를 보도하며, 동시에 해석중심의 기사가 상당수 지속되면서 이른바 여론만들기에 적극적인 행태를 보이게 되어, 이러한 행태가 갈등을 증폭시키는 요인 중 하나라고 해석할 수 있다. 정책과정2기에서 여론의 변화는 지역주민의 관심, 각종 시민단체의 활동, 지역신문의 보도 등으로 각 옹호연합들에게 모두 인원동원이라는 큰 자원을 확보하게 해 주었다. 그러나 지역신문의 보도는 지역이기주의적 행태로 인하여 자원의 역할보다는 오히려 갈등을 증폭시키는 역할을 하게 되었다.

### 3) 지배집단의 변화

정책과정 2기에 들어와 나타난 지배집단의 변화인 정권의 교체는 본 정책과정 변화에 상당히 큰 영향을 주었다.

첫째, 2007년 12월 대통령선거를 통하여 동남권 신공항 건설을 대선 공약으로 채택한 여러 대통령 후보자들로 인해 본 정책은 공식적으로 여론의 관심을 받게 되고, 이듬해 30대 국책선도 프로젝트로 선정하면서 공식적인 국책사업으로 인정받게 된다. 2007년 5월 21일 대구를 방문한 당시 이명박 대선후보는 “대구·경북 지역이 이제 하늘길이 열리고, 물길이 열리고, 이제는 경쟁력도 있는 도시로 변하게 될 것”이라며 대운하와 신공항에 대해 언급했다(황동현·서순탁, 2011). 이러한 발언으로 인하여 대구·경북 지역에서는 대구·경북지역에 신공항이 건설될 것이라는 강한 믿음을 갖게 되었다.

둘째, 정책과정 2기에서 정권의 교체로 인하여 정부의 정책기조가 변화하면서 본 정책에 대한 정부의 입장이 변화하게 된다. 2008년 이명박 정부가 출범하면서 “국토종합계획의 실현을 위한

6대 추진전략"을 선정하는데 특히 네트워크형 인프라 구축에서 국제공항과 항만의 위계적인 개발로 동북아 관문역할 부여, 동남권 신공항의 부산·진해 경제자유구역과 연계하여 발전을 강조한다. 또한 국가기간 교통망계획(2000~2019)의 1차 수정계획에서 2007~19년의 13년 기간을 중점적으로 수정하는데 세계화, 개방화시대에 대비한 국제수준 교통망 구축, 글로벌 교통·물류네트워크 확충, 안전운항과 국제기준에 부합하는 지방공항 건설 및 활성화, 국토의 균형발전을 위한 권역별 거점공항 육성 및 국제공항화를 강조하며 신공항 건설에 대한 주요 법적기반을 마련한다. 하지만 정부가 동남권 신공항 건설을 30대 국책선도 프로젝트로 선정함에 따라 신공항 건설사업은 공식적으로 국가가 주도하는 국책사업에 포함되는데, 이 선도사업에 신공항 건설사업의 대상지역으로 부산시, 울산시, 경상남도만을 동남권 지역에 포함하게 된다.

이로 인하여 제3차 공항개발 중장기 기본계획에서 사용한 '동남권' 지역과는 다르게 대구시와 경상북도를 '대경권'으로 분리하여 법체계간의 모순점이 나타나게 된다. 또한 대통령의 대선공약 당시 영남권 신공항 공약과 동남권 신공항의 부산·진해와의 연계, 제3차 공항개발 중장기 기본계획과 국가기간 교통망계획(2000~2019)에서의 '동남권에 대한 대상지역'이 충돌하면서 갈등을 심화시키는 또 하나의 원인이 된 것으로 파악된다.

## 2. 자원과 제약요소

정책과정 2기에서 옹호연합 형성에 영향을 있는 자원에 대해 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 각 지자체의 법적권한은 정책과정 1기와 비교하여 변화하지 않았으므로 1기에서 법적권한으로 인한 재정자원의 확보 역시 변화하지 않았다. 그러나 위에서 언급한 정책안의 변화, 대선후보의 대구지역 신공항 공약이 상충됨에 따라서 각 지자체는 신공항 건설의 대상지역이 서로 자신들이라고 주장하게 되었고, 이에 따라 지방정부간 갈등이 심화되었다. 법적권한의 변화는 각 지자체별로 다르게 나타나는데, 우선 부산·경남의 경우에서 법적권한의 확보가 크게 나타나게 된다. 이명박 정부가 출범하면서 영남권 공항의 대상지역이 된 대구·경북이 유리한 것처럼 보였으나, 30대 국책선도프로젝트에서 신공항건설사업의 대상지역에 대구·경북이 제외되면서 부산·경남이 상대적으로 유리한 법적지위(자원)를 확보하게 되었다. 어려운 경제상황에 더불어 법적지위를 상실하게 되어 자원을 박탈당한 대구는 부산 가덕도와 경남 밀양의 두 후보지 중에서 지리적으로 가까운 밀양을 지지하게 되면서 옹호연합구성에 극적인 변화를 맞이하게 된다.

둘째, 2기에 나타난 여론의 높은 관심은 옹호연합 구성 변화에 영향을 미치게 된다. 즉 여론변화에 따른 시민들의 지지는 지자체로 하여금 다양하고 적극적인 유치활동을 하는데 영향을 미쳤으며,

시민단체의 영향력 역시 1기보다 크게 증대되었다.<sup>15)</sup> 1기에 있어 지역상공인들 및 소수의 인원들만이 참여하였으나, 2기에 들어서면서 타 지역 홍보투어, 신공항 추진 협의회, 경제 살리기 시민연대, 바른 공항건설 시민연대, 신공항 전문가 포럼, 각종 세미나 및 심포지엄 등에서 더욱 큰 규모로 활발히 활동했다. 이와 같은 시민들의 지지와 더불어 두 차례의 신공항 개발 타당성 조사결과의 발표는 직접적으로 정책지향학습에 영향을 미치게 되었다. 즉 이러한 정보를 자원으로 확보하게 된 옹호연합은 정보공유를 통하여 정책지향학습을 하게 되었다. 여론의 변화는 모든 옹호연합들에게 있어서 인원동원이라는 자원의 역할을 하게 된다. 그러나 이러한 인원동원으로 인한 자원의 확보는 처음부터 신공항의 입지로 거론되어 가장 우선순위에 있었던 부산에게는 상대적으로 빈약한 자원이 되었다. 기존의 경남·울산의 옹호연합과 더불어 사회경제적·조건적 변화, 지배집단의 변화로 인한 대구·경북의 법적권한의 변화, 그리고 여론의 변화 등이 복합적으로 얽히게 되면서 대구·경북이 이 옹호연합에 가세하면서 부산보다 더 큰 옹호연합이 형성되게 되었다. 이러한 옹호연합의 구성이 변화하면서 위기상황에 놓여있던 대구는 공식적인 입지후보인 경남 밀양의 옹호세력인 동시에 대선 후보의 공약대상이라는 이점을 활용하여 더 적극적인 유치활동을 전개하면서 이에 반발한 부산과 대립을 하게 되었다.

한편 환경단체의 경우, 그 영향력이 크지는 않았지만 환경보호, 철새도래지 및 낙동강 보호를 이유로 꾸준히 정부의 신공항 건설에 반대하는 움직임을 보이며 정책과정 1기와 2기 모든 시간범위 내에서 자원의 제약요소가 되는 역할을 하였다.

옹호연합모형은 정책과정에 개입되는 변수들 간의 인과관계를 규명하며, 상이한 신념체계를 가지는 행위자들이 옹호연합을 형성하고, 이러한 옹호연합들 간의 갈등과 상호작용을 통하여 정책산출을 도출하는 과정을 설명하려는 것이다(김순양, 2010b). 정책과정1기에서는 정책과정2기에 비하여 상대적으로 지역주민과 해당 지자체의 관심이 적어 2기와 같이 강력한 결속력을 가진 옹호연합이 형성되지는 않았다. 이에 따라 각 변수들 상호간의 인과관계는 상대적으로 적게 나타난다. 먼저 지배집단의 변화, 즉 대통령의 대선공약과 기존의 김해공항이 가진 정책문제와 자연자원의 속성으로 인하여 지역에 신공항이 필요하다는 여론이 변화하지만 그 변화정도는 상대적으로 적은편이다. 이러한 변화와 정책과정1기에서의 각 외적변수는 정책하위시스템의 행위자들에 대해 자원과 제약 그리고 신념체계에 아주 적은영향만을 미치게 된다.

그러나 정책과정2기로 접어들면서 각 변수들은 아주 복잡한 인과관계를 형성하게 된다. 정책과정1기에서 내려진 재검토결정으로 인하여 본 정책은 여론의 더 큰 관심을 받기 시작한다.

15) 그러나 시민의 자발적인 참여라기보다 정치권 및 지자체 주도의 여론형성을 위한 집단의 동원이라는 해석역시 가능하다. 즉 여론조사의 결과에서도 나타나듯이 지자체와 정치인들의 주장과는 반대로 지역여론이 지자체의 주장과는 상반되는 부분이 있었기 때문이다.

정책과정2기에서는 여러 변수들의 변화의 영향으로 여론이 더욱 크게 변화한다. 정책과정2기에서 지배집단이 또 다시 변화하는데 이때 영남권에 신공항 공약을 하게 되면서 여론의 관심이 매우 커졌으며 이에 따른 정책기조의 변화, 국토종합계획의 실현을 위한 6대 추진전략, 30대 국책선도 프로젝트, 제3차 공항개발 중장기 기본계획, 국가기간 교통망계획(2000~2019) 등 다른 하위체제의 정책결정의 영향으로 인하여 대구·경북지역이 대상지역에 포함되어 신공항을 유치하지는 여론이 확산되기 시작하였다. 또한 대구지역의 상대적으로 낮은 경제성장률로 인한 경제적 여건의 악화로 인하여 외부자본을 유치할 수 있는 대형 국책사업을 확보하기 위한 지역 시민단체들의 관심도 급증하면서 신공항에 대한 유치전은 과열양상으로 치닫게 된다. 이러한 여론의 변화는 각 옹호연합의 갈등을 증폭시키는 역할을 하였으며 이러한 변수들이 서로 복잡한 인과관계를 통해 각 행위자들이 가지는 자원과 제약에 영향을 미치면서 이들의 신념체계에도 변화를 일으키는 결과를 낳게 된다. 결과적으로 지배집단의 변화는 여론에 직접적으로 영향을 미쳤을 뿐만 아니라, 정권교체로 인하여 다른 정책하위시스템의 정책결정에 영향을 주어 이 정책결정이 다시 여론에 영향을 미치는 인과관계가 성립된다.

1기와 2기의 정책하위체계에 영향을 미치는 외적 변수들의 맥락적 인과관계를 요약하면, 먼저 안정적인 외적변수에서 문제의 속성, 자연자원의 분포는 모든 옹호연합들에 자원 및 제약적 역할을 하게 된다. 신공항의 필요성이라는 측면에서는 동일하게 자원의 역할을 하게 되지만, 자연자원의 분포와 연관된 각 지역의 입지적 조건은 제약적 요소가 되었다. 특히 정책과정2기에서 국토해양부의 입지타당성 조사가 발표되고 신공항에 관련된 세미나 등의 정책학습효과를 통하여 이러한 제약적 요인은 더욱 커지게 되는데 부산의 경우 해상공항의 문제점과 접근성의 문제, 그리고 내륙지역의 경제성과 24시간 운용에 관한 문제점 등이 지적되며 제약적 요소가 되었다.

역동적인 외적변수에서 사회경제적 조건은 1기와 2기에서 공통적으로 모든 옹호연합의 신념체계에 영향을 미치게 되는데 특히 대구지역의 신념체계를 더욱 확고하게 만드는 역할을 하게 된다. 지배집단의 변화는 부산, 경남, 대구·경북지역이 자원을 확보하는 역할을 하지만, 이러한 자원이 서로 상충하면서 갈등이 더욱 증폭되는 현상이 나타나게 된다. 즉 이명박 대통령의 후보시절 대구·경북지역에 신공항에 대한 직접적인 공약을 하였지만, 후에 30대 국책선도사업 정책결정에서는 대구·경북을 대상지역에서 제외하면서 부산·경남지역이 상대적으로 유리한 법적지위를 갖도록 하게 된다. 이에 따라 법적권한을 상실하게 된 대구·경북지역은 밀양과 옹호연합을 구성하게 되면서 부산과 큰 갈등상황을 만들게 되는 것이다. 이와 더불어 사회경제조건과 지배집단의 변화로 인해 나타난 여론의 변화는 각 지역 간의 갈등을 부추기게 되면서 이들의 옹호연합이 더욱 강하게 결집되도록 만들게 되었다.

### 3. 정책과정 2기의 정책하위체제의 구조 변화

#### 1) 신념체계와 정책학습

정책과정 2기도 옹호연합의 변화에 따라 정책과정 2-1기와 2-2기로 나누어 볼 수 있다. 2-1기는 2007년 12월부터 2010년 7월까지, 그리고 그 후부터 백지화 결정이 내려진 2011년 3월까지를 2-2기로 분류할 수 있다.

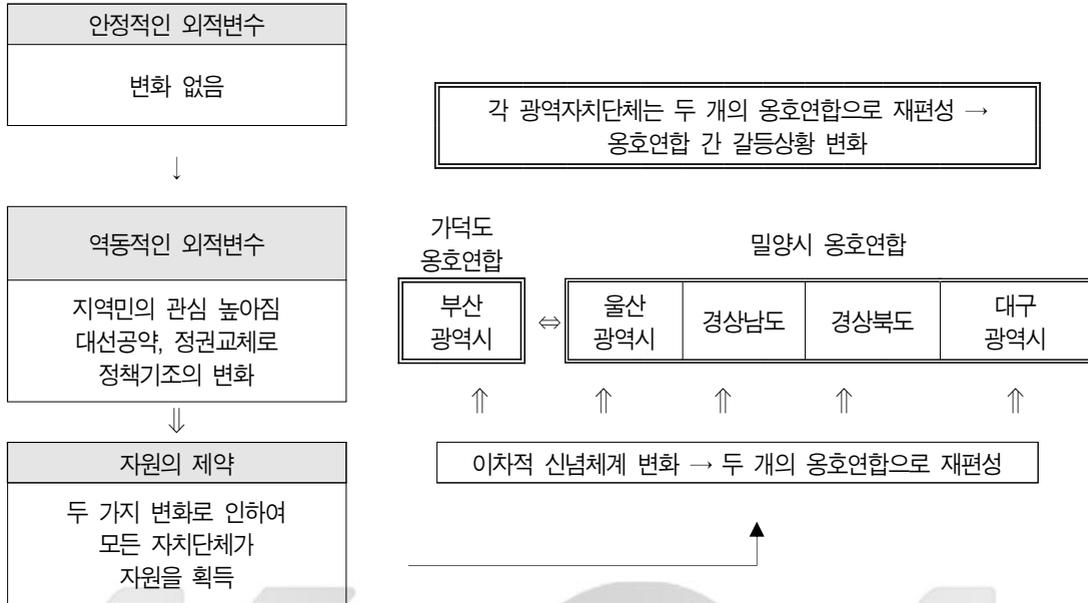
1기와 달리 정책과정 2기의 연합형성은 부산시를 중심으로 부산 가덕도를 지지하는 연합(가덕도 옹호연합)과 대구시를 중심으로 경상남도 밀양시를 지지하는 대구시, 울산시, 경상북도, 경상남도의 연합(밀양시 옹호연합)으로 크게 양분되었다. 이러한 변화는 신념체계와 정책학습으로 설명될 수 있다. 옹호연합 간 규범, 정책핵심 신념체계는 1기와 큰 차이를 보이지 않았지만, 각 지자체가 확보한 자원과 정책지향학습으로 인한 이차적 신념체계의 차이로 인하여 연합의 구성이 변화하게 되었다.

먼저 정보의 축적 및 전파를 통한 정책학습은 각 지자체들의 이차적 신념체계 변화에 영향을 미쳤다. 2007년 11월 건설교통부의 1차타당성 조사결과인 「남부권 신공항 건설여건 검토 최종 보고서」와 2009년 국토해양부의 2차타당성 조사결과인 「동남권 신공항 개발의 타당성 및 입지조사 연구 보고서」를 통하여 상당한 정보가 축적되고, 각 지역의 국책연구소(경남, 부산, 울산발전연구원)의 연구보고서를 통해 정보교환이 이루어졌다. 또한 각 지자체 및 국회의원들의 주최로 열린 각종 세미나, 토론회 등 여러 논의를 통하여 정책지향학습이 이루어지게 되면서 각 지자체의 이차적 신념체계 변화가 시작되었다.

부산시의 지자체, 정치인, 시민단체 등으로 구성된 가덕도 옹호연합의 경우 부산발전연구원의 보고서의 주요내용<sup>16)</sup>을 근거로 1기에서 주장하였던 내용을 더욱 강화하는 방향으로 정책학습이 이루어졌다.

반면 경남과 울산시는 밀양시가 위치상 5개 시·도의 중앙에 위치하여 신공항과 각 지역을 연결하는 광역 교통망 구축에 가장 적합하다는 이유를 근거로 밀양시를 주장하였고, 대구시와 경북이 여기에 동의하면서 4개 광역자치단체가 하나의 연합으로 형성된다. 2-1기에서 국토해양부의 1차·2차타당성 조사결과에 따라 밀양시 옹호연합은 상당한 정보를 축적하게 되는데 보고서의 내용에 따라 접근성, 기상조건, 공공지원시설 공급 유리 등의 유리한 조건 등의 장점이 반영되어 신념체계가 형성되고 이러한 장점들을 강조하는 전략을 사용하면서 옹호연합이 형성된다. 정책과정 2-1기의 맥락적 인과관계를 도식화하면 아래와 같다.

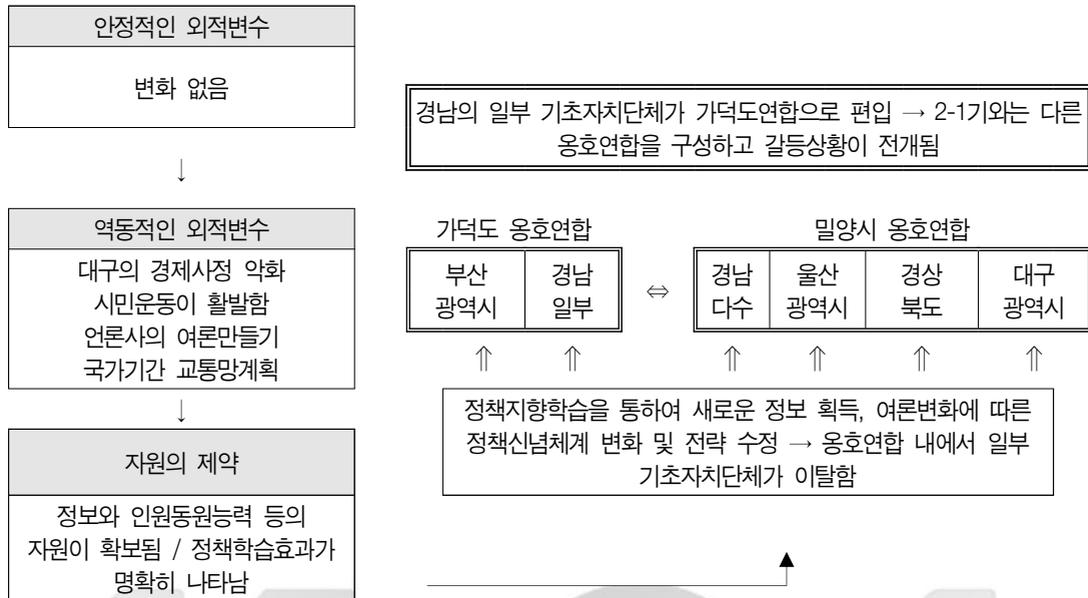
16) 주변지역에 장애시설이 없음, 단일부지 확보 용이, 공항-항구의 연계성, 항구도시에 해안공항을 건설하는 세계적인 추세 등(부산발전연구원 외, 2008: 191).



〈그림 3〉 정책과정 2-1기의 맥락적 인과관계

정책과정 2-2기로 전환은 2010년 7월 국토해양부 산하 입지평가조사 위원회가 구성되고, 두 차례의 타당성 조사결과 발표, 각종 세미나 및 토론회 등을 통한 많은 정보 축적 등에 의한 정책지향학습, 여론지지의 변화 등에 기인한다. 즉 새로운 정보공유를 통해서 정책지향학습이 이루어지고 각 지자체의 전략 또한 수정이 되는데 연합 내의 지역 내 시민단체들의 참여를 독려하고 여론을 형성하게 된다.

이 시기에 나타난 특이한 변화는 자신들이 옹호하는 입지의 장점만을 부각시키던 기존입장에서 벗어나 상대방의 단점을 강조하는 전략의 사용이다. 즉 갈등상황이 높아지면서 자신들이 경쟁에서 승리하기 위해 자신들과 다른 신념체계를 가진 상대방의 단점을 지나치게 강조하면서 상대방을 패배시키기 위해 더 많은 노력을 하게 된 것이다. 이는 소위 상대연합의 신념체계에 대한 '악의적 왜곡'(devil shift)으로, 이러한 왜곡(distortion)의 정도는 각 행위자의 신념체계의 차이(distance)에 비례하며 '악의적 왜곡'이 존재한다는 것은 갈등상황이 매우 커졌다는 것을 의미하는 것이다(Sabatier, et al., 1987: 451).



〈그림 4〉 정책과정 2-2기의 맥락적 인과관계

정책과정 2-2기에서는 이러한 정책학습, 여론의 변화 및 옹호연합의 전략변화를 통하여 경상남도의 일부 기초자치단체가 밀양옹호연합에서 이탈하는 현상이 나타난다. 실제로 고성군, 남해군, 하동군 등의 설문조사에서는 부산을 지지하는 의견이 더 높게 나타남에도 지자체 및 지역 정치인들은 직접적인 지지입장을 표현하지 않아 사실상 옹호연합에 적극적으로 참여하지 않은 것으로 해석되며, 거제시, 통영군 등은 거가대교의 개통으로 부산과의 접근성이 높아지면서 부산을 지지하게 되고 김해시는 현재 김해공항의 확장 안을 지지하게 된다(해럴드 경제, 2010).

## 2) 정책중개자와 정책결정

정책과정 2기에서 공식적으로 중개역할을 부여받은 국토해양부는 타당성조사를 통한 정보제공 역할에만 그치는 소극적 중개역할만을 수행하였다. 소극적 중개는 직접적으로 정책결정이 일어나도록 개입하는 것이 아니라 정책행위자들이 정책결정 상황에 도달하도록 간접적으로 도움을 주는 역할을 하는데, 정책중개자는 정책지향학습의 촉진을 통해 옹호집단의 신념체계의 점증적 변화를 일으키는 힘으로 작용하기 때문이다(Munro, 1993; 박상원·박치성, 2009 재인용). 즉 두 옹호연합 사이에 직접 개입하여 갈등중재역할을 하는 주체가 없었으며, 갈등이 심화된 상황에서도 공식적인 공청회를 갖지 않았다. 오히려 부산시장이 공청회 및 공개토론회를 제안하였으나, 이는 부산시가 옹호연합을

구성한 당사자이기 때문에 유치활동의 일환으로 볼 수 있다.

2기에서 정책결정은 입지타당성 조사를 통한 입지평가위원회의 백지화결정이라는 측면에서 1차적으로 국토해양부에 의한 것이었다. 그러나 국토해양부의 백지화 발표는 사업성 검토 이후 결과 발표를 한 것이며, 정책결정에 있어서 최종 정책결정자는 대통령이기 때문에 실질적으로는 대통령이 정책결정을 내린 것으로 해석할 수 있다. 대통령은 그 자체로서 하나의 정책결정기관이라는 측면을 갖고 있기도 하지만, 대통령의 정책결정을 돕는 제도적 장치와 보조집단이 마련되어 있으며 관련 규정과 절차를 존중하면서 직무를 수행해야 한다는 점에서 기관적 성격을 가진다(Neustadt, 1960). 따라서 본 사례에서의 국토해양부는 대통령이 정책결정을 하기 위한 보조집단에 해당한다고 볼 수 있다.

〈표 8〉 정책과정 2-2기의 각 옹호연합의 신념체계

최적지	경상남도 밀양시 하남읍	부산광역시 가덕도
연합구성	경상남도, 울산시, 경상북도, 대구시	부산시, 경상남도 내 일부 기초시
핵심 신념체계	공공성	
정책 신념체계	대구/경북 중심 지역개발 정책	부산중심 지역개발 정책
이차적 측면	5개시·도의 접근성, 대구·경북이 가까운 입지 선호	장애시설 없음, 단일부지확보 용이, 항만과 연계성
연합이 주장하는 상대방 입지의 단점	바다매립으로 해양환경파괴 및 공사비 증가(교량 등 추가공사비). 5개 시·도와 접근성이 떨어져 수요확보 어려움	항만과 연계성 부족, 산악지형 장애물 상존, 장애물 절토 시 환경파괴, 경제성 문제 및 배후도시 인구부족, 소음문제, 24시간 공항운영 불가

정책과정 2-1기와 2-2기의 옹호연합의 편성은 약간 변화하지만 각 옹호연합의 신념체계는 거의 변화가 없었다. 다만 각 옹호연합의 수단적 전략에 의해서 옹호연합의 편성에 약간의 변화가 있었는데, 거제시와 통영군의 경우에는 거가대교의 개통이 영향이 있었던 것으로 보아 오히려 사회·경제적 조건의 변화에 의해 옹호연합에서 이탈한 것으로 해석된다. 신념체계와 각 연합이 주장한 내용을 표로 정리하면 〈표 8〉과 같다.

#### 4. 정책과정 1기와 2기의 중앙정부의 정책결정 및 중재 비교

동남권 신공항 입지정책 변화과정에 가장 큰 영향을 준 외부사건으로서 중앙정부의 정책변화들을 볼 수 있으며, 이에 따라 정책자원을 획득한 정책행위자들이 정책지향학습의 과정을 거치면서

이차적 신념체계의 변화 및 옹호연합을 형성하였던 정책과정이었다. 따라서 정책하위체계 내에서 자신들의 의지를 관철시키고자 했던 행위자들(각 지방자치단체, 정치인 및 이해관계 집단들)의 복잡한 상호관계 및 옹호집단의 형성과 갈등발생이 중앙정부의 정책결정에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다.

본 사례에서의 정책결정은 정책과정 1기의 대통령의 ‘재검토’ 결정과 2기에서 국토해양부의 ‘백지화’ 결정 등 두 차례가 있었다. 이러한 결정은 정책하위체계의 행위자들이 원했던 결과가 아니다. 즉 정책결정자가 정책변화 과정에서 표출되는 옹호집단 간의 갈등의 증폭을 완화하고 상호조율을 통해 ‘합의된 동의(negotiated agreement)’를 추구하는 정책결정에 이른 것이라기보다 문제상황에 대한 책임을 회피하려는 측면에서의 정책결정이라고 볼 수 있다. 즉 정책결정이 어려운 상황에 닥쳤을 때, 정책결정자들은 정책결정에 있어서 스스로의 재량권을 축소시키거나가는 경향을 보이는데 이는 정책결정자가 정책결정에 대한 비난을 회피하기 위함이며, 정책결정자는 비난을 축소시키기 위하여 다양한 전략을 사용한다(Weaver, 1986). 이러한 측면에서 비난회피동기론에 근거하여 두 차례의 정책결정에 있어 정책결정자의 전략을 분석하면 다음과 같다.

먼저 정책과정 1기에서는 대통령이 직접적으로 ‘재검토’ 결정을 내리게 된다. 즉 1기에서의 정책결정자는 대통령인데 당시의 비난회피전략은 크게 2가지로 해석될 수 있다. 먼저 비난을 사전에 차단하기 위한 전략에서 비난발생의 가능성이 많은 문제의 경우 비난을 희석시키거나 약화시키도록 하는 ‘이슈의 재정의’에 해당하는 재검토를 지시한다. 또한 재검토에 대한 역할을 당시의 건설교통부에 맡기는데, 이 경우에는 정책의 결정을 타인이 하도록 하는 책임전가(pass the buck)의 전략을 사용한다. 하지만 공항건설과 같은 대규모 국책사업에 대한 계획 및 조사기간이 상당시간 소요되는 것을 감안하면 정책결정에 대한 책임전가의 대상이 건설교통부가 아닌 다음 정부로 판단할 수도 있다.

하지만 정책과정 2기에서는 국토해양부가 직접적으로 정책과정에 참여하게 되면서 두 차례의 입지타당성 조사결과와 ‘동남권신공항 입지평가위원회’의 입지평가 결과 두 후보지 모두 부적합한 것으로 결정을 내리게 된다.

정책과정 2기에서는 1기와는 다르게 각 시장 및 도지사들 특히 경남지역의 시·도지사들이 여러 차례에 걸쳐 간담회를 가지면서 지역홍보에 앞장섰으며, 대구시와 부산시는 각각 상대지역을 방문하여 신공항 유치에 나서게 되면서 갈등을 더욱 증폭시키게 되고 각 지역의 시·도지사 및 지역 상공인들은 유치에 보다 적극적으로 나서게 된다. 이러한 상황에서 정부입장에서 하나의 입지를 선정하게 되면 공항유치에 실패한 옹호연합으로부터 비난을 받을 소지가 더욱 커지게 되었다. 이에 따라 공식적인 정책결정을 내린 국토해양부의 비난회피전략은 비난을 불러일으킬

가능성이 있는 정책문제를 의제 자체에서 제외시키는 전략을 사용하게 된다.<sup>17)</sup> 따라서 정책2기의 정책결정자의 비난회피전략을 요약하면 재량권 축소, 희생양의 모색, 의제의 제외 등이 있다.

## VII. 결 론

지역개발정책의 측면에서 신공항 사업은 각 지역정부에게 필요한 필피자원이다. 이러한 측면에서 특정 지역에 국한된 영향력을 나타내는 위치에 신공항 입지가 들어설 경우 지방정부 간 갈등상황이 발생할 가능성이 높다. 본 연구는 대구경북과 부산으로 대표되는 지역의 차이에 따른 입지선정에서의 갈등상황을 ACF 모형을 통하여 분석하였다.

ACF를 적용하였던 기존의 연구들과 비교하여 본 연구는 다음과 같은 차별성을 가진다. 첫째, 연구대상의 측면에서의 차별성이다. ACF 모형의 정책하위체계에 속하는 조직유형으로서 본 연구는 지방정부들을 대상으로 하였다는 점과 지방정부들이 자신들의 정책신념의 달성을 위하여 필피 현상을 나타내는 현상을 분석하였다는 측면에서 기존연구와의 차별성이 있다. 둘째, 지방정부 간의 갈등에 있어 정책중개자의 역할을 하는 중앙정부의 정책결정을 비난회피동기이론을 적용하여 두 개의 다른 정권 간의 정책결정 행태를 분석하였다는 점에 있어서 그 의의가 있다고 할 수 있다. 즉 중앙정부의 정치적 정책변화가 지방정부들로 하여금 악의적 왜곡에 이르게 할 정도로 큰 영향을 미치는 과정을 보여주었으며, 이러한 갈등증폭에 대하여 중재의 역할을 하여야 하는 중앙정부가 갈등의 중재보다는 회피라는 선택을 하는 현상을 ACF 모형을 통하여 논의하였다는 측면에서 그 의의가 있다.

동남권 신공항입지 정책과정의 특징은 실제 주민들보다 지자체 및 관련 정책이해관계자들, 그리고 이들의 의견을 반영하는 지역여론기관 등이 해당 사안에 더 큰 관심을 갖고, 이러한 행위자들이 공항입지를 선점하기 위하여 옹호연합을 형성하는 필피적 사건이었다. 지방자치제도의 본격적인 시행으로 지역개발정책이 지방정부중심의 지역균형발전으로 변화함에 따라서 각 지방자치단체는 정책수립단계에서부터 치열한 경쟁관계에 놓이게 되었다. 노무현 정부가 출범하면서 지역균형 발전이 더욱 강조되고 국가균형발전위원회의 설립으로 인하여 과거의 수도권 중심의 개발정책에서

17) 27의 정책결정자를 판단하는 것은 정책과정1기에 비해서 애매한 면이 있다. 표면적으로 입지조사결과에 대한 결과발표 및 백지화발표는 국토해양부가 했지만, 실질적인 최종 정책결정자는 대통령이기 때문에 대통령 또한 정책결정자로 볼 수 있다. 이는 비난회피동기론에도 언급되듯이 정책결정자인 대통령이 갈등이 극심한 상황에서 비난을 회피하기 위하여 재량권을 축소하거나 희생양을 모색한 것으로, 정책결정자인 대통령이 정책결정은 자신이 하되 그에 따른 책임은 국토해양부에 전가함으로써 비난을 회피한 것으로 해석할 수 있다.

탈피하여 각 지방정부는 수평적인 위치에서 경쟁을 하게 된다. 그러나 정책결정 및 집행에 있어서는 중앙정부 중심의 수직적 구조에서 벗어나지 못해, 이해관계가 서로 다른 행위자간의 갈등이 빈번하게 발생하게 되었다.

정책과정에 있어 정책옹호연합의 변화에 영향을 주었던 주요 외적변수로서, 중앙정부의 정책변화(지배집단의 변화 포함), 여론의 변화, 정책학습 등이 있었으며, 이에 따라 2기에 들어와 정책행위자들은 정책하위체계에서 두 개의 옹호연합으로 확정되었고, 연합 간 경쟁을 넘어 상대방에 대한 악의적 왜곡까지 나타나는 등 갈등이 첨예하게 표출되었다.

우선 지배집단의 변화로 인하여 본 정책이 본격적으로 수면위로 떠오르게 되면서 여론의 집중적인 관심을 받게 되었다. 이와 맞물려 사회경제적 조건의 변화로 인하여 각 지방자치단체들 특히 대구지역은 어려운 경제상황을 타개하기 위하여 외부로부터의 자본유입을 필요로 하게 되고 이에 따라 대구가 유치전에 좀 더 적극적으로 합류하게 되면서 갈등을 일으키게 된다. 지배집단, 즉 중앙정부의 정권변화에 따른 영향력을 자세히 살펴보면 다음과 같다.

먼저 노무현정부 시절 국토균형개발정책의 일환으로 남부권 신공항 건설정책이 발표되면서, 부산시는 이러한 중앙정부로부터의 정책적 자원을 바탕으로 부산을 중심으로 하는 물류 중심 지역개발정책에 있어 신공항의 필요성에 힘을 얻게 된다. 또한 노무현정부의 '재검토' 정책결정으로 인하여 국토해양부의 '신공항 타당성 조사보고서'가 발표 되고 여러 국가연구소의 연구보고서가 발표되면서 다양하고 정확한 정보들을 각 지자체들이 습득하게 되면서 이른바 정책학습효과가 나타나게 된다. 이에 따라 각 지자체들은 기존에 갖고 있던 2차적 신념체계가 변화하고 이에 따라 전략 또한 수정하게 되면서 옹호연합 구성에 변화가 일어나게 된다.

이명박 정부의 출범이라는 지배집단의 변화가 발생하면서, 대통령 선거를 통한 공약 및 정부의 정책기조가 변화하였고, 이에 따라서 본 정책은 여론의 집중적인 관심을 받게 된다. 본 정책이 여론의 집중을 받게 되면서 세부적인 사안에도 각 지자체들은 민감하게 반응하게 되는데, 이명박정부가 들어섬에 따라 실시된 30대 국책선도 프로젝트에서 주요 사안들이 충돌하게 된다. 이 선도사업에서 신공항 건설사업의 대상지역을 기존의 동남권지역과 분리하게 되고, 이러한 내용은 기존에 대구·경북을 대상으로 한 공약과 상충하게 되면서, 기존의 부산권과 대구·경북지역이 서로 신공항의 입지를 자신들이라고 주장하면서 갈등이 증폭되는 원인을 제공하였고, 발생한 갈등에 대하여 적극적 증재보다는 소극적 비난회피 전략을 취함으로써, 최종적으로 옹호연합 간 악의적 왜곡에 이르는 등 갈등이 증폭되었다.

이러한 과정에서 갈등상황이 악의적 왜곡까지 이르게 되는 것을 방지할 의무가 있는 중앙정부의 역할을 중심으로 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다.

지역발전을 위한 협의과정에서의 중앙정부가 적극적인 행위자로서 그 역할을 다해야 한다. 특히 신공항정책과 같은 지역의 대규모 펌피자원 개발정책에 있어서 중앙정부는 정책결정자와 중재자의 역할을 해야 하는데, 본 사례에서의 중앙정부는 소극적인 중재역할을 하였으며 정책결정에 있어서도 합리적인 의사결정을 하기 보다는 정책결정으로 인하여 받게 되는 비난을 회피하기 위한 다양한 전략을 사용하였다. 정책결정에 있어서 우선적으로 고려되는 대통령의 경우 신공항 건설에 대한 공약을 하면서 그 대상지역에 대한 애매한 자세를 취하면서 정책결정에 따른 비난을 의식하여 정책결정 및 중재과정에 적극적으로 개입하지 못한 것으로 판단된다.

첫째, 정권의 전략적 차원보다는 전체 국가의 균형개발의 측면에서 결정 및 조정이 이루어져야 할 것이다. 무엇보다도 공항입지와 같은 대규모 경제개발 정책에 있어서는 전국토의 균형개발에 있어 가장 효과적일 수 있는 결정을 가져올 수 있는 경제적 합리성이 우선적으로 고려되어야 할 것이다. 현재 이에 관하여 여러 학자가 다양한 의견을 제시하였는데, 국책사업에 대한 지역참여 방식의 개선, 갈등관리시스템의 제도화(황동현·서순탁, 2011), 선거 공약에 대한 선거 관련 규정 마련, 국책사업에 있어서 책임소재 전환(이윤경, 2011) 등이 있다. 이에 더하여 적어도 하나의 정권을 넘어서는 기간이 소요되는 공항과 같은 지역개발정책에 있어서 최종 결정을 특정 정권에 국한되지 않는 독립적인 정책결정, 수행기구가 필요하다. 즉 궁극적으로 모든 국책사업은 공익을 위하여 진행된다는 가정아래에서 보다 정권교체와 같은 지배집단의 변화에 영향을 덜 받는 정책체계가 마련되어야 할 것이다. 즉 상위계층에 있는 정책결정자의 일방적 정책결정, 전략적 이해관계에 따르는 선심성 공약, 이에 따라서 나타나는 정책시행의 필요성에 대한 논란과 이해당사자간의 갈등을 방지·관리하기 위해서는 이러한 논란을 최소화 할 수 있는 제도적장치의 마련이 가장 시급한 문제인 것으로 판단된다.

둘째, 중앙정부가 정책 결정 및 중재역할을 하는데 있어 해당 정책의 시행여부에 대한 정확한 평가가 매우 중요하다. 정책대안 선정을 위한 평가작업은 최대한 객관적으로 이루어져야하며, 이러한 객관적인 평가보고서는 정책하위체계 내의 행위자들의 정책학습에 있어 상당히 중요한 역할을 하게 된다. 본 연구에서와 같이 중앙정부뿐만 아니라 각 지역정부들에서도 평가보고서를 작성하는 경우, 지역정부의 평가보고서는 자신들의 입장을 대변하기가 쉽기 때문에, 서로 갈등관계에 있는 상대방과 상호학습을 하는 정책학습 자원으로 사용되기보다 일방의 옹호연합의 자원으로만 사용될 가능성이 있다. 따라서 중앙정부는 중립적인 정책평가의 관점에서 정부의 정책을 수립함에 있어서 해당 정책에 대한 해당지역 자연자원의 적합성 평가, 욕구평가(needs assessment), 비용편익분석 등의 사전평가를 객관적으로 실시하고, 이를 정책학습에 있어 가장 중요한 자원으로 사용하여야 할 것이다. 이러한 객관적인 자료를 기반으로 해당 정책의 특성을 고려한 비용편익분석,

AHP분석 등 다양한 측면에서의 전문적인 조사를 병행하고, 동시에 지역주민을 포함한 다양한 이해당사자들의 참여를 보장할 수 있는 제도적 장치의 마련이 이루어져야 할 것이다.

마지막으로, 김순양(2010a; 2010b)이 지적하였듯이 우리의 실정에 맞게 ACF 모형을 수정 보완하여 적용하는 노력이 필요한 것으로 나타났다. 즉 본 연구에 있어 이러한 논의가 재확인 된 것으로서 정책하위체계를 둘러싸고 있는 거시적 환경요인에 있어 국가주도 정책결정 및 정권의 변화의 영향이 매우 크며, “대화와 타협문화의 취약함, 독립적인 정책중개자의 부재, 과도한 집단 이기주의 등 다양한 원인들로 인하여 정책중개나 정책학습의 효과가 크지 못” 하였던 것으로 나타났다(김순양, 2010a: 40).

또한 동남권 신공항 건설정책을 ACF에 적용한 결과 ACF에서 제시하는 여러 변수들을 실제 사례에 단순히 대입할 때 한계가 있음이 나타났다. 안정적인 외적변수의 경우 문제영역의 속성, 근본적 사회적 문화가치, 자연자원의 분포 등은 거의 변화하지 않는 환경적 속성을 지닌다. 하지만 기본적인 법적구조의 경우 그 해석 및 범위적용에 있어서 사례에 따라 안정적일 수도 혹은 아닐 수도 있다. 역동적인 외적변수의 경우에서 비슷한 문제점을 찾을 수 있었다. 사회경제적 조건의 경우는 충격이 큰 사건이 일어나지 않는 경우에선 다른 역동적 변수들에 비하여 비교적으로 안정적인 것으로 적용이 가능하며, 여론의 변화, 지배집단의 변화 역시 그 적용범위가 모호하다. 여론의 변화를 예로 들면, 전 국민의 관심이 해당 정책에 반영되는 것이 여론이 변화한 것인지, 아니면 정책분야에 관련된 일부 집단만이 관심을 가져도 여론이 변화한 것으로 해석이 가능한지에 대한 충분한 논의가 필요할 것이다. 본 사례에서 자원의 변화, 신념체계의 변화와 각 변수들은 ACF에서 기본적으로 제시되는 것과 마찬가지로 인과관계를 가지지만 각 변수들끼리도 서로 인과관계를 가진다. 따라서 ACF의 적용에 있어서 각 변수들의 관계, 즉 안정적 변수, 역동적 변수, 자원 및 제약, 신념체계 등의 변수들의 분류를 좀 더 유연하게 할 필요가 있다고 판단된다.

## 참고문헌

- 강성철·문경주·문유석. (2004). 지방정부 간 비선호시설 입지갈등의 요인분석. 「한국지방정부학회 동계학술대회」. 361-392.
- 강인호·이계만·안병철. (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부 간 갈등관리: 공항건설과 외국어 고입지갈등구조 비교연구. 「한국지방자치학회보」. 17(2): 137-166.
- 건설교통부. (2004). 제1차 국가균형발전 5개년 계획.
- 건설교통부. (2005). 제4차 국토종합계획 수정안.
- 건설교통부. (2005). 제3차 공항개발 중장기 종합계획.
- 건설교통부. (2007). 국가기간교통망계획 1차 수정안.
- 건설교통부. (2007). 제2관문공항(남부권 신공항) 건설여건 검토 연구.
- 경향신문. (2005). '민원'에 과묵한 대정부질문. 2.16: <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=032&aid=0000107885> (검색일: 2011. 10. 7)
- 경향신문. (2007). 李·朴 표심 노린 '개발 空約' 많다. 8.2: [http://news.khan.co.kr/kh\\_news/khan\\_art\\_view.html?artid=200708020323501&code=910100](http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=200708020323501&code=910100) (검색일: 2011. 10. 7)
- 고종협·권용식. (2009). 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석. 「한국사회와 행정연구」. 20(3): 139-178.
- 국토해양부. (2009). 제1차 항공정책기본계획(2010~2014).
- 국토해양부. (2009). 동남권 신공항 개발의 타당성 및 입지조사 연구.
- 국토해양부 항공정보 포털시스템. 항공화물수송실적. <http://www.airportal.co.kr/knowledge/statistics/KiMain.jsp?pg=01> (검색일: 2011. 10. 6)
- 권오혁. (2011). 동남권신공항의 입지에 대한 검토. 「공간과 사회」. 21(2): 213-245.
- 권혁주. (2010). 한국의 온실가스 감축정책 결정과정에 대한 연구: 정책흐름모형과 정책옹호연합 모형을 적용하여. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
- 김동만. (2004). ACF(Advocacy Coalition Framework)를 적용한 정책변동 연구: 신두리사구 정책사례. 「한국공공관리학회보」. 18(1): 231-256.
- 김순양. (2006). 보건의료 정책형성 과정의 동태성: 옹호연합모형(ACF)을 통한 의료보험 통합일원화 논쟁의 해석. 「한국정책학회보」. 15(3): 1-33.
- 김순양. (2009). 옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주제폐지논쟁 사례를 중심으로. 「한국사회복지정책학회」. 36(4): 101-132.

- 김순양. (2010a). 보건의료 정책과정에서의 옹호연합(Advocacy Coalitions)의 형성과 작동. 「한국정책학회보」, 19(2): 1-44.
- 김순양. (2010b). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적 적실성 검토. 「한국정책학회보」, 19(1): 35-65.
- 김순양. (2011). 한국에서의 의료보험조합 통합일원화 논의의 정치: 정책 네트워크, 옹호연합, 그리고 보건의료 정책형성의 동태성. 「사회복지연구」, 42(4): 61-102.
- 김순은. (2008). 선진 지방자치와 지역균형발전의 새로운 모색. 「월간 자치발전」, 153(2008년 1월호): 33-40.
- 김영중. (2009). 고용정책형성과정의 동태성 분석: 외국인 고용허가제의 정책네트워크와 정책옹호 연합모형을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2): 119-144.
- 김영중. (2010). 사회정책결정과정에서 정책옹호연합의 형성과 붕괴: 노동법 개정과정을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 14(2): 1-22.
- 남상민. (2005). 정책과정에서의 NGO : 정책옹호동맹체모형(ACF)과 새만금 사업에서의 NGO역할. 「한국정책학회보」, 14(1): 29-53.
- 뉴데일리. (2011). 한화갑, 김중권, 정동영 공항... 다음은 박근혜 공항? 4.1: <http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=74557> (검색일: 2011. 10. 8)
- 뉴시스. (2004). 부산권 신공항 건설, 대구 신공항 건설 추진으로 '비상'. 2.19: <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000030700> (검색일: 2011. 9. 27)
- 동아일보. (2006). 물류난 해법은 동남권 新공항. 5:31: <http://news.donga.com/3//20060531/8313084/1> (검색일: 2011. 9. 27)
- 데일리안. (2007). 이명박 '나를 반대했던 사람들도 모두 포용'. 7.5: [http://www.dailian.co.kr/news/news\\_view.htm?id=73073](http://www.dailian.co.kr/news/news_view.htm?id=73073) (검색일: 2011. 10. 7)
- 류민영·유광의. (2009). 특별 강연: 항공기 운항에 의한 공항의 공기오염. 「한국항공경영학회 추계 학술대회」, 361-371.
- 매일신문. (2011). '신공항' 밀양 최적지 53%... 매일신문·지방신문 協 여론조사. 1.3: [http://www.imaail.com/sub\\_news/sub\\_news\\_view.php?news\\_id=141&yy=2011](http://www.imaail.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=141&yy=2011) (검색일: 2011. 10. 7)
- 박동균·이정훈·최인규. (2011). ACF를 활용한 공공기관 입지선정과정의 정책갈등 분석: 경상북도 도청 이전사례를 중심으로. 「한국위기관리논집」, 7(6): 139-162.
- 박상원·박치성. (2009). IPTV 정책과정에 관한 분석: 옹호연합의 신념체계 변화과정을 중심으로.

- 「한국행정학보」, 43(3): 197-228.
- 박용성·최정우. (2010). 정책옹호모형(Advocacy Coalition Framework)에 있어서 정책중개자(policy broker)의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로. 「한국정책학회보」, 49(2): 103-125.
- 백승기. (2008). ACF모형에 의한 정책변동 사례 연구: 출자총액제한제도를 중심으로. 「한국정책학회보」, 42(3): 371-394.
- 변종립. (2010). 기후변화대응정책 형성과정에 관한 연구: 정책네트워크와 정책옹호연합 통합 모형에 의한 탄소배출권거래제 도입과정 분석을 중심으로. 성균관대 국정관리대학원 박사학위논문.
- 부산발전연구원, 울산발전연구원, 경남발전연구원 공편. (2008). 동남권 신공항 추진방안.
- 부산일보. (2011). [경남 지역 창원·마산·밀양, 김해·남해군·가덕도. 1.24: <http://news20.busan.com/news/newsController.jsp?subSectionId=1010020000&newsId=20110124000116> (검색일: 2011. 10. 7)
- 서혁준·전영평. (2006). 소수자로서의 비정규직 근로자와 정책변동: 정책옹호연합모형(ACF)과 기회자집단(swing group)의 적용. 「한국행정학보」, 40(4): 177-202.
- 소영진. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(1): 185-205.
- 손화정. (2011). 참여정부의 국가보안법 정책변동실패 사례분석: 옹호연합 및 정책갈등의 결합모형의 적용. 「한국행정학보」, 45(3): 25-51.
- 신용배. (2010). 옹호연합모형을 통한 공장총량제 정책변동 연구: 옹호연합의 상호작용과 정책 학습을 중심으로. 「정부와 정책」, 3(1): 109-138.
- 양정혜. (2011). 동남권 신공항 이슈의 프레임링을 통해 본 언론의 지역 이기주의: 부산일보, 매일신문, 경향신문 뉴스분석. 「정치커뮤니케이션 연구」, 21: 231-272.
- 양기용·김창수. (2009). 정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역주민의 인식을 중심으로. 「한국행정논집」, 21(3): 967-997.
- 양승일. (2006). ACPS모형을 활용한 규제정책 변동과정 분석: 그린벨트정책의 개발허용기를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 10(2): 77-102.
- 양승일. (2007). 교육정책형성과정의 동태성 분석: 참여정부의 사학정책을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 11(2): 53-78.
- 양승일. (2009). 장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석. 「한국행정학보」, 43(1): 321-350.
- 양승일. (2011). 수자원정책형성과정의 상호작용 분석: 이명박 정부의 한반도대운하사업을 중심으로.

- 「한국정책학회보」, 20(3): 189-229.
- 이명헌·이준엽. (2010). 대외무역량과 지역생산성 효과분석: 국내 경제자유구역의 물류경쟁력 비교의 측면에서. 「동북아경제연구」, 22(1): 61-82.
- 이승중. (2005). 지방자치론. 제2판. 서울: 박영사.
- 이시원. (2002). 수도권과 비수도권 간의 지역격차: 수도권집중의 실태와 정책적 대응의 변동과정: 옹호연합모형의 적용을 중심으로. 경상대 사회과학원 연구총서.
- 이양수. (2007). 참여정부 지역발전정책 패러다임의 평가: 지역혁신체제 이론을 중심으로. 「한국 지방자치연구」, 9(1): 1-17.
- 이윤경. (2011). 공공정책의 입지갈등에 따른 딜레마 상황에 관한 연구: 동남권 신공항 입지갈등 사례를 중심으로. 「한국정책분석평가학회 동계학술대회」, 133-155.
- 장우영·임정빈. (2006). 지방정부 간 렌트추구와 핏피갈등: 경부고속철도 역명 선정 사례를 중심으로. 국가전략, 12(3): 167-199.
- 장지호. (2004). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)의 적용. 「한국행정정보」, 38(1): 175-196.
- 전진석. (2003a). 의약분업 정책변화에 대한 연구: 정책옹호연합모형을 적용하여. 「한국정책학회보」, 12(2): 59-87.
- 전진석. (2003b). 새만금 간척사업의 정치경제와 정책옹호연합모형. 「한국사회와 행정연구」, 14(2): 207-234.
- 전진석. (2011). 옹호연합모형을 통한 수도권 공장총량제 정책변동 분석. 「한국사회와 행정연구」, 21(4): 485-508.
- 정태환. (2006). 김영삼 정권 하의 정치사회적 갈등. 「한국학연구」, 25: 445-472.
- 지식경제부. (2009). 지역발전 5개년 계획안: 5+2 광역경제권 30대 선도사업.
- 최용호. (1996). 국제공항입지가 도시발전에 미치는 영향: 대구지역을 중심으로. 「지방자치연구」, 8(4): 119-130.
- 최은영·지현정. (2008). 정책옹호연합모형에서 정책중개자(Policy Broker)의 역할에 관한 비판적 검토. 「한국정책학회 하계학술대회」, 2008(4): 99-120.
- 최인규. (2011). SSM의 유통산업 규제정책의 형성과정에 관한 연구: 정책흐름모형과 옹호연합의 적용을 중심으로. 「한국지역혁신논집」, 2(2): 121-139.
- 한국경제. (2011). [표류하는 국책사업] 동남권 신공항, 정치논리 휘둘러 16년 허송세월. 4.4: <http://www.hankyung.com/news/app/newsview.php?aid=2011040430171> (검색일: 2011. 9. 27)

- 하혜영. (2007). 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석. 「한국행정학보」. 37(1): 205-225.
- 헤럴드경제. (2010). 동남권 신공항 입지 논란 '새국면'... 거제시의회 찬성. 10.11: <http://biz.heraldm.com/common/Detail.jsp?newsMLId=20101011000226> (검색일: 2011. 9. 27)
- 황동현·서순탁. (2011). 정책네트워크 관점에서 본 동남권 신공항 개발사업의 정책과정 분석. 「도시행정학보」. 24(4): 55-84.
- 황인식. (2007). 동남권 신공항 건설에 대한 경남의 대응전략. 경남발전연구원.
- KBS. (2011). 추적 60분: 발표 1주일 전, '신공항 논란'의 쟁점은? 2011. 3.23.
- Dear, M. (1992). Understanding and Overcoming the NIMBY Syndrome. *Journal of the American Planning Association*, 58(3): 288-299.
- Dye, T. R. (2005). *Understanding Public Policy*. 11th ed. Upper Saddle River, NJ: Pearson Education.
- Neustadt, R. E. (1960). *Presidential Power: The Politics of Leadership*. New York: John Wiley & Sons.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learn Therein. *Policy Sciences*, 21: 129-168.
- Sabatier, P. A., Hunter, S. & McLaughlin, S. (1987). The Devil Shift: Perceptions and Misperceptions of Opponents. *The Western Political Quarterly*. 40(3): 449-476.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith H., eds. (1988). *Policy Change and Policy-Oriented Learning: Exploring an Advocacy Coalition Framework*. *Policy Sciences*, 21: 123-277.
- Sabatier, P. A. & Jenkins-Smith, H. (1999). "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment." In P. A. Sabatier. (ed). *Theories of the Policy Process*. 117-168, Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. A. & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier. (ed). *Theories of the Policy Process*, 189-220. Boulder CO: Westview Press.
- Simmel, G. (1955). *Conflict and the Web of Group Affiliation*. New York: The Free Press.
- Weaver, K. R. (1986). The Politics of Blame Avoidance. *Journal of Public Policy*. 6(4): 371-398.

기고일: 2012. 3. 27

심사일: 2012. 4. 23

확정일: 2012. 6. 19

к с і