

끝나지 않은 딜레마: 영남권 신공항 선정 갈등*

Unfinished Dilemma:

The Conflict Regarding the New Southeastern Airport in South Korea

이 윤 수**

Lee, Yunsoo

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 배경이론
- III. 영남권 신공항 지정문제
- IV. 논의와 결론

영남권 신공항을 둘러싼 갈등이 2011년 이명박 정부 시절 백지화선언, 그리고 2016년 박근혜 정부 시절 김해공항 증축으로 결정되었음에도 갈등이 끝나지 않고 지속되고 있다. 영남권 신공항 부지 선정은 의사결정자인 중앙정부에게 딜레마상황을 조성했다. 왜냐하면 밀양과 가덕도라는 선택지를 합칠 수 없고(분절성), 두 선택지 모두 고를 수 없으며(상충성), 두 선택지가 비슷한 결과 가치가 있으며(결과 균등성), 결정을 제한된 시간 내에 내려야 하기(시간제약성) 때문이다. 이 딜레마 조건을 제대로 파악할 수 있다면 근본적인 문제해결에 도움을 줄 수 있다. 사안의 중요성으로 인하여 영남권 신공항 부지 선정 갈등과 관련하여 많은 연구가 있었다. 하지만 아직 딜레마 이론으로 이 갈등이 분석되지 않았다. 본 연구의 목적은 딜레마 이론을 통해 영남권 신공항 갈등을 진단하고 갈등해결방안을 찾아보려고 한다.

* 본 논문은 2017년 한국행정학회 동계학술대회(서울대학교, 12월 8일)에서 발표한 논문을 수정, 발전시킨 것이다.

** 중국 산둥대학교 정치공공관리학부 행정학과 조교수

논문 접수일: 2018. 5. 8, 심사기간: 2018. 5. 8 ~ 2019. 5. 23, 게재확정일: 2019. 5. 23.

□ 주제어: 딜레마 이론, 영남권 신공항, 정책결정, 정부간 관계, 공공갈등

The conflicts surrounding the new Southeastern airport in South Korea had not been resolved even though the declaration of the abandonment of Lee Myung-bak administration and the determination to augment Gimhae airport by Park Geun-hye administration. The central government confronted a dilemma. The dilemma posed by this conflict is as follows: 1) two locations cannot be integrated; 2) two locations cannot be chosen simultaneously; 3) two locations are expected to yield equivalent outcomes; 4) there is a time limit for choosing the location. Understanding conditions for creating the dilemma may help find solutions. Due to its significance, however, this issue has never been assessed by dilemma theory. The purpose of this article is to examine the conflicts regarding the new Southeastern airport by using dilemma theory.

□ Keywords: Dilemma Theory, New Southeastern Airport of South Korea, Decision-making, Intergovernmental Relations, Public Conflict

I. 서론

영남권 신공항 부지 선정을 위한 갈등이 발생한지 10년이 넘었다. 참여정부 시절 영남권 공항에 대한 수요가 늘어나면서 영남권 지방자치단체장들이 김해공항 외에 다른 국제공항의 필요성을 피력하면서 이 문제는 시작되었다. 그 후 이명박 대통령 후보가 영남권 신공항을 대통령 선거공약으로 내세우면서 본격적으로 신공항 논의는 급물살을 타기 시작하였다. 그리고 이명박 대통령이 당선된 이후 본격적으로 검토되었다. 그러나 경제성이 부족하다는 이유로 중앙정부는 영남권 신공항 백지화 선언을 하면서 대통령은 대국민 사과를 하였다. 하지만 백지화 선언 이후에도 문제는 종식되지 않았고, 박근혜 대통령 후보가 공약으로 다시 들고 나왔다. 그 후, 당선이 되면서 이 문제는 또다시 진지하게 논의되었다. 본격적으로 밀양과 가덕도가 신공항 유치경쟁을 하였고, 2016년 6월 선택지에 없었던 김해공항 증축으로 결정되었다. 이에 대해 영남권 지방자치단체는 모두 반대의 입장을 토로하였고, 갈등은 계속될 여지가 남아있었다. 실제로 2018년 6월 지방선거에서 영남권을 중심으로 이 문제가 다시 제기되었다. 새로 선출된 영남권 지방자치단체장 모두 김해공항 증축을 반대하는 입장을 표명하였다. 김경수 경남도지사는 김해공항의 한계를 지적하였고, 오거돈 부산시장은 가덕도에 신공항을 세워야 한다고 주장하고 있고, 권영진 대구시장은 대구에 신공항에 지어야 한다고 이야기하고 있다(한국일보, 2018. 6. 26).

1995년에 본격적으로 시작된 지방자치시대 이후로 점차 지방자치단체는 중앙정부에 대해 독자적인 목소리를 내기 시작하였다. 그리고 예전에 중앙정부의 지시를 수동적으로 받던 것에서 탈피하여 스스로 지역개발을 노력하기 시작하였다. 그러나 문제는 현재 8대 2 비율로 구성된 국세, 지방세 구조에서는 지방자치단체 스스로 대규모 사업을 벌이기는 어렵다는 것이다. 이러한 상황에서 지방자치단체는 중앙정부에 대규모 사업을 추진하기 위해 재정적 지원을 요구한다. 지방자치단체 요구의 강도를 더 하는 요인은 재정적 지원을 받아 정책을 시행할 경우, 사업이 실패하더라도 지방자치단체 재정에는 큰 타격을 주지 않는다는 점이다. 반대로 정책이 성공하면 지역은 큰 경제적 효과를 거둘 수 있으므로 지방자치단체의 경우에 적극적으로 중앙정부에 사업유치를 요구하게 되는 유인이 생긴다. 이러한 상황이 변하지 않는 한 대규모 사업 유치와 관련된 문제가 촉발될 가능성이 있다.

신공항 건설의 경우에는 조(兆) 단위의 예산이 소요되기 때문에 지방자치단체가 독립적으로 감당하기 어려운 것이 현실이다. 그러므로 신공항에 있어서 지방자치단체에게는 중앙정부의 재정적 지원의 결정은 매우 중요하다. 그리고 막대한 예산이 투여되어 지역에 쓰인다는 것은 그만큼 경제적 파급력도 크다는 것을 의미한다. 그러므로 신공항 선정에 지방자치단체의 단

체장이 최선을 다하는 것은 놀라운 일이 아니라고 할 수 있다. 또한 신공항 건설을 두고 여러 지방자치단체가 경쟁하고 때로는 갈등을 겪는 것도 충분히 이해가능한 부분이다.

영남권 신공항 입지선정은 그 심각성과 중요성으로 인하여 이미 여러 연구들에 의하여 다 각도에서 다루어져왔다. 권오혁(2011)은 영남권 신공항의 필요성을 세 가지로 파악하고(1. 항공수요증가, 2. 지역의 국제화와 경제발전 계기, 3. 기존 공항의 한계극복), 그 필요성이 타당한지 분석하였다. 황동현·서순탁(2011)은 정책네트워크 관점에서 영남권 신공항 문제를 진단하고 갈등의 당사자들이 호혜정신이 부족하다고 지적하였다. 김현조·허철행·이수구·박영강(2012)은 영남권 주민설문조사와 영남 5개 시도 지방의원에 대한 설문조사를 통해 신공항의 필요성, 바람직한 후보지, 추진방식에 대해 조사하였다. 정지원·박치성(2012)은 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)을 통해 통시적으로 신공항관련 행위자들의 어떻게 행동하는지를 파악하고 신공항 입지선정문제가 옹호연합을 형성하는 사건임을 주장하였다. 이윤경(2014)은 양면게임이론을 통해 영남권 신공항 갈등을 조망하면서 정부지원금획득을 위한 정치적 행태가 있었음을 지적하였다. 이서영(2016)은 Q방법론을 이용하여 영남권 신공항 입지 선정에 있어서 프랑스 파리공항공단의 역할에 대한 인식을 분류하였다.

이처럼 그 문제의 중대성으로 인하여 많은 연구들이 있었지만, 영남권 신공항을 딜레마 이론을 이용하여 분석한 논문은 아직 없었다. 영남권 신공항 문제에 있어서 중앙정부는 의사결정자로서 딜레마 상황을 맞게 되었다. 밀양과 가덕도라는 선택지를 합칠 수 없고(분절성), 두 선택지 모두를 고를 수 없으며(상충성), 두 선택지가 비슷한 경제성과 정치적 결과를 가지고 있으며(결과 균등성), 결정을 제한된 시간 내에 내려야 하기(시간제약성) 때문이다. 그러므로 딜레마 이론을 통해 영남권 신공항을 둘러싼 갈등을 푸는 것이 중요하다. 이 딜레마 조건을 제대로 파악할 수 있다면 근본적인 문제해결에 도움을 줄 수 있다. 또한 이와 비슷한 경우가 미래에도 충분히 발생할 수 있다는 점에서 학문적, 실질적 분석가치가 크다고 할 수 있다.

딜레마 이론은 20년 넘게 한국의 정책상황을 잘 설명해주는 우리나라 토종이론으로 많은 학자들이 이 이론을 통해 우리나라 현실을 파악하고 풀어나가려고 노력했다(소영진, 2015). 본 논문에서도 딜레마 이론을 통해서 영남권 신공항에서 나타난 문제를 파악하고, 해결방안을 모색해보기로 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 제2장은 딜레마 이론에 대해 논의하고 이에 대한 선행연구를 살펴볼 것이다. 제3장에서는 영남권 신공항을 둘러싼 갈등을 파악하고, 딜레마 이론이 어떻게 적용될 수 있는지 확인할 것이다. 그리고 마지막 장에서는 결론 및 시사점을 설명할 것이다.

II. 배경이론

1. 딜레마 이론

기본적으로 딜레마 이론은 의사결정자가 맞이한 어려운 상황을 설명하기 위한 이론이다. 그동안 합리모형, 만족모형, 쓰레기통 모형, 사이버네틱 모형 등 다양한 의사결정모형이 있었다. 하지만 그 어떤 이론도 완벽하게 의사결정을 설명하지 못했다. 특히 의사결정자가 합리적이라고 가정하여 완전한 정보를 습득한 상태고 사리에 맞는 판단을 할 수 있더라도 선택이 어려운 상황이 있다. 이런 상황을 딜레마의 성격이 포함되었다고 볼 수 있다(소영진, 2015). 구체적으로 딜레마란 “비교불가능한 가치나 대안이 선택상황에 나타날 때, 한 가지 선택으로 인해 다른 가치가 가져 올 기회손실이 크기 때문에 선택이 곤란한 상황”으로 정의될 수 있다(이종범 외, 1992, 4쪽).

딜레마 상황에 처해지는 부류를 크게 행위자와 결정자로 나눌 수 있다. 행위자는 딜레마 상황 속 이해범주에 포함된 개인 혹은 집단을 일컫는다(이종범 외, 1994). 그리고 결정자는 딜레마 상황에서 권위있는 결정을 내리는 개인 혹은 집단으로서 “선택의 결과에 대해 자신이 어떠한 책임을 지는가?”, “선택의 결과에 대한 파급효과가 자신의 이해관계에 어떠한 영향을 주는가?”라는 질문에 대한 고민을 하게 된다(이종범 외, 1994, 36쪽). 행정학에 있어서 딜레마의 주체가 정책 책임자인지, 담당 정부부처인지, 정부전체인지 논란이 있다(소영진, 2015). 중요한 것은 궁극적으로 딜레마를 느끼는 것은 의사결정자라는 점이다. 반면에 행위자들은 딜레마 상황에 위치하지만 딜레마를 느끼는 것은 아니다. 그러므로 딜레마 이론은 의사결정자의 입장을 파악하는 것이다.

딜레마 이론이 의사결정이론으로 파악될 수 있지만 협상론에 있어서도 중재가가 갖는 딜레마가 있다. Lax & Sebenius(1986)은 쌍방 참여자가 자신의 이익만을 추구할 때 나타나는 협상가의 딜레마(Negotiator's Dilemma)를 설명하였다. 협상가의 딜레마의 틀은 널리 알려진 ‘죄수의 딜레마’와 비슷한 구조로 되어있다. 구체적으로 협상가의 딜레마는 각 측이 서로 협력하면 더 나은 결과를 도출할 수 있음에도 불구하고, 한쪽이 양보하고 한쪽이 자신의 이익을 추구하였을 때 입는 손실이 클 수 있다. 그래서 협력보다는 자신의 이익을 극대화시켜려는 모두 행동을 취하게 되는데, 이 때 전체적인 이익은 양쪽이 협력했을 때보다 작아지게 된다. 이 모형은 딜레마라는 이름을 가지고 있지만, 중재하는 제3자의 딜레마라기보다는 그 상황에 처한 당사자들의 딜레마라는 점에서 딜레마 이론에서의 딜레마와는 차이가 있다.

딜레마가 생겨날 논리적 조건은 기본적으로 4가지이다(이종범 외, 1992, 2쪽). 첫째, 선택

의 대안들이 서로 단절적이다. 대안들이 절충될 수 있다면 각 안의 장점을 취합하여 통합안을 마련하면 되므로 딜레마는 생기지 않을 것이다. 특히 두 개의 대안이 팽팽하게 맞서 선택이 어려움이 있을 때 딜레마가 쉽게 발생한다(이종범·안문석·이정준·윤건수, 1994). 둘째, 대안들이 가져오는 결과 가치가 엇비슷하다. 하나의 대안이 다른 대안보다 상대적으로 큰 이익이나 효용이 있다면 의사결정자가 큰 고민없이 선택할 수 있으므로 딜레마는 발생하지 않는다. 여기에서 효용은 경제적 이익뿐만 아니라 정치적인 이득을 비롯한 각종 유무형의 이익이 모두 포함된다. 셋째, 대안들을 동시에 선택할 수 없다. 대안을 전부 실행할 수 있다면 모두 선택하면 되기 때문에 딜레마는 일어나지 않는다. 마지막으로 선택의 시간이 제약되어있다. 무한정 선택을 미룰 수 있다면 문제가 다른 요인에 의해서 해결될 때까지 지연시키면 되므로 의사결정자는 딜레마로 인식하지 않는다.

현실에서 위의 모든 조건을 완벽히 갖춘 상황은 드물다. 특히 네 번째 조건에 있어서 논쟁이 있다. 임도빈(2010)은 딜레마 상황에서 의사결정자가 선택을 하지 않고, 선택을 지연시키는 것이 가장 자주 발생한다는 점에서 딜레마 이론의 딜레마라고 지적한 바 있다. 이 선택지연은 Bachrach & Baratz(1962)의 무의사결정과 비슷한 면이 있다. 의사결정에 위치에 있는 사람이 무의사결정을 통해 난국이 타개되기를 기다는 점에서 비슷하다. 하지만 무의사결정은 원천적으로 문제가 의제화되는 것을 방지하려는 측면이 강한데 비해, 딜레마 이론에서의 지연은 이미 발생한 문제가 있지만 이를 덮어두려는데 중점이 있다는 점에서 차이가 있다.

또한 딜레마와 유사한 개념으로 패러독스(Paradox)가 있다. 선택불가피성의 유무에 따라 딜레마와 패러독스를 구분할 수 있다(소영진, 1994; 소영진, 2015). 같은 사안이라도 선택문제가 도래하기 이전을 패러독스라고 부른다. 그리고 선택을 반드시 해야하는 상황이 도래하면 패러독스는 딜레마가 되는 것이다. 현실적으로는 구분하기 매우 난이하지만 이론적으로는 패러독스에 가까운 일이 더 많이 발생한다고 할 수 있다.

어떠한 상황을 딜레마 상황으로 받아들이는지 여부는 객관적으로 정해지기 보다는 주관적으로 정해진다(이종범 외, 1992). 사람에 따라서는 딜레마의 조건이 없는 경우에도 딜레마 상황이 벌어졌다고 생각할 수 있고, 반대로 딜레마 조건이 모두 갖추어진 상황에서도 딜레마 상황을 인지하지 못할 수도 있다. 전자를 '유사 딜레마(Pseudo-dilemma)'라고 한다. 그리고 주관적으로 인지하는 과정에서 딜레마가 아닌 것으로 설정하는 후자의 경우를 '무시된 딜레마(Neglected dilemma)'라고 부른다(이종범 외, 1994, 38쪽).

이미 많은 학자들이 딜레마 이론을 이용하여 현실문제를 해결하려고 하는 노력을 하였다. 소영진(1999)은 딜레마 이론을 토대로 위천공단건설을 둘러싼 대구, 부산 그리고 중앙정부의 갈등문제를 다루었다. 노명순(2008)은 딜레마 이론을 토대로 대학입시와 관련된 비밀관직인 정책이 이루어지는 이유를 연구하였다. 안성민(2008)은 딜레마 이론을 통해서 전자정부 추진

에 둘러싼 갈등을 파악하였다. 양정호(2016)는 특수고용근로자 보호법을 둘러싼 대립을 딜레마 이론으로 서술하였다. 이렇게 선행연구들이 딜레마 이론을 다양하게 이용한 것은 그만큼 정책의사결정자가 쉽게 결정할 수 없는 상황이 많고, 딜레마 이론이 이를 잘 조망하기 때문임을 방증한다.

딜레마 이론은 원래 의사결정이론의 하나이지만 갈등이론과 밀접하게 결부되어있다. 특히 딜레마 이론의 요소 중에 결과 균등성이 있어서 선뜻 의사결정자가 결정할 수 없는 대부분의 이유는 한가지 대안을 선택하였을 때 선택받지 못한 대안의 주체자와의 갈등을 두려워하기 때문이다. 그러므로 딜레마 이론으로 특정 사례를 살펴볼 때는 공공갈등도 반드시 논의되어야 한다.

2. 정부간 관계에 있어서 공공갈등

본 논문에서는 딜레마 이론을 중심으로 영남권 신공항을 조망하지만 이 이슈를 둘러싼 정부간 관계와 이에 따른 공공갈등을 고려해야 완전한 이해를 구현할 수 있다.

Wright(1978)은 정부간 관계를 세 가지 형태로 나누어 보았다. 그는 중앙정부가 지방정부의 권한을 완전히 포섭한 것이 내포형(Inclusive), 중앙정부와 지방정부가 권한을 고르게 가진 것을 중첩형(Overlapping), 그리고 중앙정부와 지방정부의 권한이 독립적으로 떨어져 있는 것을 분리형(Separated)이라고 나누었다. 우리나라의 경우에는 내포형에서 1995년을 기점으로 점차 중첩형으로 전화되는 것으로 파악할 수 있다.

정부간 관계의 갈등에 있어서 내포형의 경우에는 갈등이 잘 표출되지 않는다. 기본적으로 내포형의 경우에는 중앙정부에서 임명한 시도지사들이 일을 처리하기 때문에 임명권이 있는 중앙정부의 지시를 잘 따를 수 밖에 없다. 물론 근본적인 갈등해결은 아닐지 모르지만 우선 당장의 문제는 해결될 수 있다. 지방정부 사이에 갈등이 있어도 중앙정부의 고권적인 명령을 들어 해결하면 된다.

문제는 정부간 관계가 중첩형으로 들어온 후이다. 우리나라의 경우에는 1995년 이후로 본격적인 지방자치시대가 시작되었다. 시도지사는 더 이상 중앙정부가 뽑은 인물이 아닌, 시민들이 직접 선출한 상태에서 중앙정부는 지방정부에 대한 제한적이고 간접적인 방식으로 영향을 주게 되었다. 그 결과, 정부간 관계에 있어서 갈등표출의 해결은 다른 국면을 맞이하게 되었다.

대규모 정책사업의 경우, 내포형이었던 1995년 이전, 특히 군사독재시절에는, 중앙정부가 부지를 선정하고 각 지방자치단체에 통보하고 추후에 설명하는 이른바 DAD(Decide-

Announce-Defense)방식이 종종 이루어져왔다. 그러나 현재는 이 방식은 비민주적인 방식으로 여겨져서 통용되지 않고, 지방자치단체의 요구에 기반하여 공개적으로 결정하는 방식으로 전환하였다.

이렇게 중앙정부가 일방적으로 결정할 수 없는 상황에서 중앙정부와 지방자치단체 간에는 긴장관계가 생성된다. 대규모 정책사업이 지역에 긍정적인 영향을 미칠 예상이 되면 각 지방자치단체가 서로 유치하려는 님비현상이 일어날 가능성이 크다. 특히 지역경기활성화가 예상되는 사업에는 지역간 경쟁이 높아진다(이진수 외, 2015). 반대의 경우에는 핼피현상이 유발될 가능성이 농후하다.

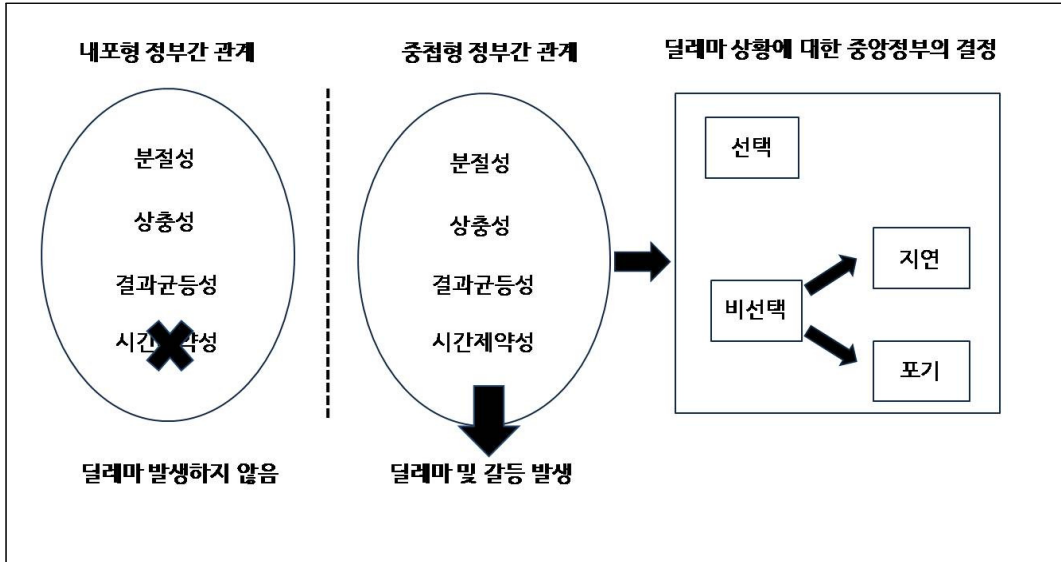
신공항정책에 있어서 공공갈등은 님비 혹은 핼피현상이 중첩되어 일어난다. 환경단체는 신공항 건설을 반대하는 경향이 있다. 반면에 지방자치단체의 경우에는 지역경제에 호재이므로 신공항 건설을 환영한다(정지원·박치성, 2012). 지역주민의 경우에는 세부적으로 나누어 볼 수 있다. 첫 번째는 보상비를 제대로 받지 못하는 경우나 혹은 보상비를 아예 받지 못하는 경우다. 신공항 건설로 인하여 소음과 공해는 시달리는데 이주하지 못하는 경우에도 신공항 건설을 반대하는 경향이 있다. 반면에 지역주민 중에서 신공항 부지와는 조금 멀리 떨어진 경우에는 공항 서비스를 손쉽게 이용할 수 있을 뿐 아니라, 공항건설에 따른 주변 상권 활성화로 인하여 신공항 건설을 환영할 가능성이 크다.

3. 분석구도

중앙정부와 지방정부간의 관계가 내포형일 때에는 중앙정부에게 시간제약성이라는 조건이 성립이 되지 않는다. 왜냐하면 중앙정부는 지방정부의 요구가 있더라도 정해진 시간에 의사결정을 내리지 않아도 될 힘이 있기 때문이다. 그러므로 딜레마가 형성되지 않는다. 그런데 지방자치제도가 본격적으로 시작된 1995년 이후에 정부간 관계가 중첩형으로 변하면서 중앙정부는 일정한 기일 내에 의사결정을 내려야 하는 위치에 처하게 된다. 그 결과, 중앙정부는 딜레마에 빠질 가능성이 높아진다. 더불어 당사자들 사이 그리고 당사자와 의사결정자 사이에 긴장관계가 고조될 수 있다.

본 연구에서는 영남권 신공항 선정과 관련된 문제가 어떻게 발전되어왔는지 살펴보고, 그 갈등에 관련된 여러 주체들이 어떠한 행동을 하였는지를 파악할 것이다. 이러한 전개과정과 주체들이 행동들 사이에서, 의사결정자로서 중앙정부가 딜레마에 부딪치는 이유를 네 가지 조건을 통해 살펴볼 것이다. 이렇게 딜레마에 부딪친 중앙정부가 어떠한 대응을 했는지 볼 것이다. 그리고 딜레마 형성의 네 가지 조건을 기반으로 해결책을 제안할 것이다.

〈그림1〉 분석구도



Ⅲ. 영남권 신공항 지정문제

1. 전개과정

영남권 신공항 문제가 처음 야기된 것은 1990년경에 김해공항에 대한 수요가 증가함에 따라 실시된 부산권 신공항 타당성 조사라고 할 수 있다(김현조 외, 2012). 그 후 공항에 대한 증가된 수요를 대구는 국제선을 근처에 설립함으로써 타개하려고 하였다(권오혁, 2011). 본격적으로 문제화된 것은 참여정부 때였다. 김해공항을 이용하는 승객이 증가해 가까운 미래에는 한계에 도달할 것으로 예측되었다. 또한 영남권 시민들이 인천공항까지 가는데 드는 불편함을 이유로 영남권 지방자치단체는 새로운 국제공항을 영남권에 세울 것을 요구하였다(정봉현, 2010). 이런 상황을 배경으로 2015년 10월, 영남권 5개 시장과 도지사는 공동건의문을 건설교통부와 국회 등에 송부하기로 결정하고 제4차 국토종합계획에 신공항 건설을 국책사업으로 추진할 것을 요청하였다(경향신문, 2005. 10. 10). 더불어 중앙정부 입장에서도 노무현 정부의 국정기조 중 하나인 국가균형발전차원에서 영남권 신공항 건설을 긍정적으로

파악하였다(김현조 외, 2012; 정지원·박치성, 2012).

2007년 대통령 선거에서 이명박 대통령 후보는 대선공약으로 영남권 신공항 건설을 거론하였다. 이명박 대통령 당선 후, 국토해양부는 ‘동남권 신공항 입지선정 및 타당성 용역’을 수행하는 국토연구원을 통해 경상북도, 경상남도, 울산광역시, 부산광역시, 대구광역시로부터 5곳씩 추천지역으로 받았다(연합뉴스, 2008. 12. 7). 그리고 2009년에 후보지들 중 밀양과 가덕도로 후보지가 압축되고 타당성 심사를 받게 되었다.

가덕도와 밀양은 각각의 장점과 단점이 있었다. 가덕도의 장점으로는 주위에 장애물이 없어서 비행기 사고가 감소될 수 있고, 근처에 민가의 수가 많지 않아 24시간 운영이 가능하다는 점이었다. 또한 인근에 부산 항구와 협업한다면 시너지를 낼 수 있는 여지가 있었다. 그러나 단점으로 바다를 매립하고, 주위 기반시설이 없어, 철도와 도로를 건설해야하는 부담이 있었다. 또한 부산에 위치한 만큼, 부산과 경상남도 일부 지역을 제외한 지역에는 접근성이 떨어졌다(연합뉴스, 2008. 12. 7). 반면 밀양의 경우에는 경상도의 중앙에 위치하여 영남권 어느 지역에서나 접근성이 좋았다. 그러나 밀양의 경우에는 안전한 이착륙을 위해서 주위의 산 봉우리들을 제거해야하는 부담이 있었다(한겨레, 2016. 6. 21). 그러므로 환경파괴에 대한 부담은 두 대안 모두 가지고 있었다.

타당성 심사기간동안 입지선정을 위한 치열한 유세가 펼쳐졌다. 하지만 2011년 이명박 대통령은 대국민 사과를 통해 경제성이 없는 사안을 추진할 수 없다고 발표하였다. 그러나 이명박 대통령의 백지화 선언에도 사안은 바뀌지 않았고, 전술하였듯이 여당의 박근혜 후보는 2012년 다시 영남권 신공항 건설을 대통령 후보 공약으로 가지고 나왔다.

그 후 박근혜 후보가 대통령으로 당선 후 다시 신공항에 대한 타당성 심사가 들어갔다. 담당 부서인 국토교통부는 영남권 5개 시도 지방자치단체장과 신뢰있는 입지선정을 위하여 합의를 마련하였다(국토교통부, 2013). 합의서에 따르면 입지조사의 신뢰성을 위하여 외국업체도 개입할 수 있으며, 타당성 조사에 대한 시행방법은 지방자치단체 간의 합의를 토대로 하기로 하였다. 2015년 1월에 영남지역 5개 광역단체장들이 신공항문제에 대한 논의 끝에 외국 전문기관 용역을 통해서 결정을 중앙정부 일임하기로 하였다. 그 후, 프랑스의 파리항공공사가 입찰하여 타당성 조사가 진행되었다. 그 후 2016년 6월 21일에 정부는 밀양도 가덕도도 아닌 김해공항 신축으로 방향을 잡았다. 시간의 흐름에 따른 영남권 신공항 갈등은 <표 1>에 정리하였다.

〈표 1〉 영남권 신공항 갈등 전개

시기	내용
2003.1	노무현 대통령 당선인, 부산상공회의소 간담회에서 신공항 건의청취
2005.10	영남 5개 시도지사, '대정부 공동건의문' 제출
2006.12	노무현 대통령, 영남권 신공항 공식 검토지시
2007.2	영남권 5개 시도 실무추진협의회 구성
2007.12	이명박 대통령 후보, 대통령 선거공약으로 영남권 신공항 추진
2008.3	국토연구원, 타당성 조사 착수
2009.4	여러 후보지 중에서 부산 가덕도와 밀양 두 곳으로 후보지 압축
2011.3	민간전문가 평가단, 영남권 신공항 경제성이 없다고 발표
2012.4	19대 국회의원선거에서 영남권 후보들 신공항 건설 공약
2012.7	여당인 새누리당 의원들, '신공항법' 국회 제출
2012.8	국토해양부, 신공항 조기 검토 입장 확인
2012.12	박근혜 대통령후보, 선거공약으로 영남권 신공항 추진
2013.4	국토교통부, 신공항 추진발표
2013.6	국토교통부-영남권 지방자치단체, 항공수요조사 합의
2015.1	신공항 사전타당성검토 연구용역 계약 (ADPi-한국교통연구원)
2016.6	김해공항 확장안 발표
2017.9	김해신공항반대대책위원회 구성
2017.10	부산시, 김해신공항 건설지지 기자회견
2017.10	김해시, 소음피해 대책 촉구 기자회견

출처. 경남신문(2016)과 서울신문(2017)에서 재구성.

2. 당사자

1) 경상남도 산하 시군 중 다수, 경상북도, 대구광역시, 울산광역시

경상남도 도청은 밀양보다 가덕도가 더 가깝지만 밀양은 경상남도에 속하기 때문에 기본적으로 경상남도는 밀양을 지지하였다. 하지만 경상남도 산하의 모든 지방자치단체가 밀양을 지지한 것은 아니다. 부산 가덕도와 가까운 경상남도 김해, 통영, 거제 등은 가덕도를 지지하

였다. 입지선정 대상지역이었던 밀양시 하남읍의 시민들은 기대도 있었지만 소음이 발생될 수 있고, 고향을 떠날 수 있는 만큼 우려도 있었다.

영남권 신공항에 대한 문제가 오랫동안 진행된 온 만큼 참여자의 연합에도 변화가 있었다. 밀양과 가덕도로 최종후보가 나뉘기 전에는 경상북도와 대구는 경상남도과 울산과 다르게 영천이나, 포항에 공항이 생겼으면 하는 희망이 있었다(정지원·박치성, 2012). 경상북도의 경우에는 밀양이 경상남도에 속한다고 해도 경상북도와 접경하는 지역이다. 그러므로 경상북도는 가덕도에 비하면 훨씬 가까운 거리에 공항을 이용할 수 있기 때문에 밀양을 지지하였다. 같은 이유로 대구광역시와 울산광역시도 1시간 안에 도착할 수 있는 밀양을 지지하였다.

2) 부산광역시, 경상남도 산하 시군 중 소수

부산은 처음에는 우선 영남권에 신공항을 건설할 수 있도록 다른 동남권 5개 시도와 협력하는 것을 목표로 하였다(동아일보, 2008. 1. 31). 영남권 신공항 논의가 좀 더 진행되고 입지 선정이 가덕도와 밀양으로 좁혀진 이후에는 부산지역의 강서구에 위치한 가덕도를 지지했다. 김해공항은 부산의 관문공항으로 오랫동안 사용되어왔지만, 부산은 가덕도에 신공항을 건설하여 동남권 허브로서 거듭날 생각이었다. 부산의 서병수 시장은 시장직을 걸고 가덕도에 공항을 유치하겠다고 할 정도로 열망이 강했다(국제신문, 2015. 2. 3). 부산에 접경한 김해시, 고성군, 남해군 등은 적극적으로 나서지는 못했지만 부산을 암묵적으로 지지하였다(정지원·박치성, 2012).

3. 제3자

1) 국회

이명박, 박근혜 대통령 집권당시 여당이었던 한나라당, 새누리당은 경상도를 지지 기반으로 하는 당이다. 그러므로 새누리당은 쉽게 경상남도 혹은 경상북도 한 곳만을 지지할 수는 없었다. 당 차원에서는 입장을 표명하지 못했지만, 여당 지역구 국회의원은 지역에 따라 각각 밀양 혹은 가덕도를 지지하였다. 예를 들어 2012년 총선을 앞두고 대구의 유승민의원은 한나라당 최고위원회의에서 두 지역 간의 첨예한 갈등은 지양해야 한다하였지만, 밀양이 가덕도보다 탁월한 입지라고 주장하였다(매일신문, 2011. 1. 26). 신공항 입지를 둘러싼 신경전은 2016년 총선을 앞두고도 나타났다. 당시 야당이었던 더불어민주당의 경우에는 당선가능성이 적은 대구, 경북이 지지하는 밀양보다는 부산이 지원하는 가덕도에 힘을 실어주는 모양새였

고, 당시 여당이었던 새누리당에서는 특정지역을 선호하기는 어려운 상태였다(조선일보, 2016. 4. 2). 이를 통해서 알 수 있는 것은 정치적 성향과 관계없이 지역에 따라 공항입지를 지지함을 알 수 있다. 또한 정책 네트워크 전체의 이익보다는 자신 지역의 이익만 추구한 경향이 있었다(황동현·서순탁, 2011).

2) 언론 및 시민단체

서울에 있는 중앙 언론사의 경우에는 영남권 신공항에 대해 비교적 균형있게 보도를 하였다(박태우·이상식, 2017). 하지만 지역언론은 각각의 지방자치단체를 지지하는 기사를 적극적으로 신기 시작하였다(한무명초·김양석·이충군, 2017). 예를 들어, 부산MBC는 연중캠페인으로 가덕도 공항을 유치하는 행사를 펼쳤고, 대구MBC는 밀양 신공항의 타당성을 집중 조명하는 뉴스를 집중 보도하였다. 김해공항 확장안으로 결정난 후, 부산일보는 사설을 통해서 명분과 현실성 모두를 잃은 결정이라고 비판하였다. 또한 대구의 매일신문은 중앙정부의 결정에 대해 항의하는 의미로 첫 면을 ‘신공항 백지화, 정부는 지방을 버렸다’라는 문구를 제외하고 백지로 발행하였다. 이를 통해 알 수 있는 것은 지역언론이 객관적인 위치에서 이슈를 파악하기 보다는, 지역 이익에 맞게 뉴스를 편성한 것을 알 수 있다. 이는 지방정부간 갈등에서 언론을 파악한 박근수·김영환·박희서(2005)가 지적한 것처럼 소속의 지역이 타 지역과의 갈등이 있을 때 지역언론이 자기 지역을 옹호하는 기사를 낸다는 평가와 일치한다.

시민들은 동남권 신공항 추진협의회 형태로 참여했다. 예를 들어, 가덕도의 경우에는 가덕도 신공항 유치 범시민 대책위원회시민단체가 설립되어 활동하였다. 그리고 밀양에서는 밀양로타리클럽, 새밀양라이온스클럽같은 단체가 밀양뿐만 아니라, 서울에서도 밀양 신공항의 경제성을 홍보하였다. 또한 시민단체들은 독자적으로 움직일 뿐만 아니라, 지방자치단체와도 긴밀히 연계되어 활동하였다. 예를 들어 경상북도 도보 제5485호(2010년 11월 29일)를 보면 도지사 지시내용으로 신공항을 위해서 지역기업인, 언론인을 비롯한 시민단체와 긴밀히 공조 체제를 유지하라고 나와있다. 또한 시민단체들의 적극적인 결성과 참여는 소위 TK-PK 갈등구도가 형성되면서 강화되었다(이진수 외, 2015).

4. 의사결정자로서 중앙정부가 처한 딜레마 상황

영남권 신공항 문제에 있어서 의사결정자로서 중앙정부는 딜레마 상황에 처해졌다. 중앙정부에서 이 사안과 직접적으로 관련된 곳은 대통령, 청와대, 국토해양부 장관, 국토해양부이다.

그 중에서도 최종 결정자인 대통령이 결정적으로 딜레마 상황에 처해졌다. 왜냐하면 청와대, 국토교통부 장관, 그리고 국토교통부는 대통령의 직접적인 판단에 직접적으로 영향을 받기 때문이다.

딜레마 상황의 첫 번째 조건은 사안별로 절충이 불가능하다는 점이다. 지방자치단체들이 자체적으로 후보군을 단일화시켰다면 중앙정부는 곤란한 일이 없었겠지만, 여러 지역이 후보로 경쟁한 끝에 밀양과 가덕도로 줄어졌다. 신공항 건설같은 경제적 효과가 큰 사업에 복수의 지방자치단체가 선정을 희망하는 것은 자연스러운 일이고 이에 따라 절충불가능성이 있을 가능성이 크다. 영남권 신공항 문제의 경우에도 밀양과 가덕도라는 선택지는 합쳐질 수 없는 절충불가능성이 있었다. 그러므로 첫 번째 조건은 만족되었다.

딜레마 상황의 두 번째 조건은 선택지들을 모두 고를 수 없어야 한다. 필요예산이 적게 드는 사업이라면 중앙정부가 복수의 지방자치단체를 선정하여 사업을 진행시킬 수 있다. 그러나 공항을 신축하는 것은 조 단위가 넘는 예산이 소요되는 사업으로 그에 맞는 많은 수요가 충분하지 않은 경우 여러 곳을 선정할 수 없다. 영남권 신공항경우에도 가덕도를 선택하면 밀양을 선택할 수 없었고 밀양을 선정하면 가덕도를 선정할 수 없는 상황이었다. 그러므로 두 번째 요건도 갖추어졌다.

딜레마 상황의 세 번째 조건은 선택지의 결과균등성이다. 가덕도나 밀양이 어느 곳도 다른 곳보다 경제적으로 우위를 보이지 못하였다. 2009년에 실시된 국토연구원 비용편익분석 결과 밀양은 0.73 그리고 가덕도는 0.70에 그쳤다. 또한 2011년에 있었던 입지선정평가에서 100점 만점 중 밀양은 39.9점 그리고 가덕도는 38.3점을 받았다(공항운영30%, 경제성40%, 환경30% 배점). 물론 밀양이 가덕도에 비해 다소 높은 경제성을 보이기는 하였다. 하지만 선정되지 못할 지역이 수궁할 만한 차이가 아니었다. 뿐만 아니라 딜레마에 부딪친 대통령에게는 정치적인 면에서도 균등성이 있었다. 경북, 대구, 경남 혹은 부산 모두 당시 대통령들의 정치적 기반이 있었던 곳으로 어느 한 곳을 포기할 정도로 차이가 있지 않았다.

딜레마 상황의 마지막 조건은 의사결정자에게 선택불가피성이 있어야 한다. 때로는 지방자치단체의 요구가 있음에도 불구하고 중앙정부는 의도적으로 결정을 회피함으로써 문제를 벗어나기도 한다. 그러나 영남권 신공항의 경우, 당사자인 지방자치단체의 신공항에 대한 열망은 중앙정부가 선택을 회피할 수 없는 정도였다. 중앙정부는 두 장소 중 반드시 한 곳을 골라야 하는 정치적 압박에 시달렸다. 이러한 조건으로 인하여 중앙정부에서는 그 어떤 결정도 쉽사리 할 수 없는 딜레마 상황에 부딪친 것이다.

딜레마 상황이 발생했을 때 정부는 기본적으로 선택을 하거나 선택하지 않을 수 있다. 그리고 비선택에는 지연(delay)와 포기(escape)가 있다(최흥석·윤견수, 2000). 영남권 신공항에서 나타난 중앙정부의 의사결정은 다음과 같다. 이명박 정부가 선택한 것은 비선택 중 포기가

다. 포기한 이유는 대외적으로는 경제성 문제지만 내적으로는 정치적인 이해관계도 있었다. 영남권이 이 사안에 대해서 민감하게 받아들였기 때문에 만약에 지지하는 지역이 아닌 다른 지역이 선택된다면 그 지역의 상당한 지지를 잃어버릴 수 있는 사안이었다. 이런 상황에서 중앙정부는 오히려 백지화 선언을 통해 한쪽의 극단적인 반발을 막으려 한 것이다. 즉, 중앙정부가 갈등중재자로서 쉽게 문제를 회피해버리는 결정을 한 것이다(정지원·박치성, 2012). 그런데 포기가 의사결정자의 의도와는 달리 갈등을 배가시키는 역할을 했다(허철행 외, 2012).

박근혜 정부는 선택지에 있는 양자택일의 틀을 벗어나서 김해공항 증축안을 넣어서 제3의 선택을 했다. 김해공항을 증축하는 방안은 비용이 다른 공항의 신축건설비보다는 저렴하여 처음부터 주목을 받았다(최치국, 2014). 하지만 김해공항 북서측의 돛대산으로 인하여 항공기 이착륙 안전성 문제가 있었고, 밀양과 가덕도가 유력한 후보지로 떠오르고, 2002년부터 2009년까지 6번의 용역을 통해 분석한 결과 김해공항 증축은 타당성이 없다고 이야기가 나오면서 점차 김해공항 증축안은 수면 밑으로 가라앉게 되었다(부산일보, 2016. 6. 21). 그래서 김해공항 증축은 시민이 예상했던 안이 아니었다. 그 결과, 김해공항 증축안은 없었던 선택지였다고 비판받았다(내일일보, 2017. 10. 13). 예고되지 않은 분석들의 전환은 오히려 역효과를 가져왔다. 이미 이명박 정부 시절에 계획을 아예 포기한 적이 있었고 박근혜 대통령이 이에 대해 비판했었기 때문에 포기라는 선택을 하기 어려운 점도 있었을 수 있다. 하지만 결국 김해공항 증축으로 결론은 영남권 주민이 정부에 대한 실망을 극대화시켰고 박근혜 정부에 대한 신뢰는 감소하였다(이영미, 2017).

그리고 박근혜 정부는 프랑스 파리공항공단 엔지니어링(ADPi)라는 외국의 권위를 통해 이를 해결하려고 했다(이서영, 2016). 문제는 우리나라 국민들이 프랑스 파리공항공단에 대해 잘 모르고 있었다. 이런 이유로 불분명한 외국에 대한 권위에 대한 의존이 국민들에게는 정부의 책임회피로 보여질 수 있었다(이서영, 2016). 또한 파리공항공단과 전문가와는 의견의 차이가 있는 등, 결정에 대한 의구심이 있었다(내일일보, 2017. 10. 13). 이러한 점을 비추어 보았을 때, 파리공항공단의 심사참여가 중앙정부의 결정의 공신력을 높이는데 효과적이지 않았다고 볼 수 있다.

5. 딜레마 상황 타개방안

본 절에서는 딜레마 상황을 발생시키는 네 가지 요소를 중심으로 타개방안을 논의하도록 하겠다. 우선 분절성과 관련해서는 공항신축과 같은 거대 사업의 경우, 상호병합이 어려운 것이 사실이다. 이런 점에서 처음부터 후보지로 선정되려면 일정 수준의 경제성이 있어야 한다.

물론 경제성이 국책사업을 선정하는 유일한 기준은 아니다. 예를 들어 2019년 정부는 23개의 사업에 대해서 국가균형발전 등을 이유로 예비타당성조사를 면제시켰다. 하지만 중앙정부는 후보지 선정 때부터 최소한의 절대평가기준을 내세울 필요가 있다. 국가균형발전과 같은 형평성을 예외로 하고 경제성이 부족한 사업들의 추진이 표를 얻기 위한 정치적인 이유로 또 다시 불거질 것이고, 이에 따라 갈등이 촉발될 소지가 있다. 영남권을 제외한 대한민국 국민은 영남권에 신공항의 필요성을 체감하지 못할 수 있다. 왜냐하면 영남권에는 이미 대구, 울산, 포항, 사천, 그리고 김해공항이 있기 때문이다. 그러므로 수도권 시민들은 기존의 공항을 잘 활용해도 된다는 생각을 할 수 있기 때문에 추가로 공항이 생기는지 설득력 있는 설명이 필요하다. 그런데 낮은 경제성으로 공항을 건립하려고 한다면 수도권 시민들은 이해하기 어렵다. 그러므로 일단 중앙정부는 일정 기준점 이상의 점수를 내세울 필요가 있다. 그래서 절대점수이하의 사업의 경우에는 그 어떠한 경우에도 지원해주지 말아야 할 것이다. 이러한 방법으로 상호병합이 어려운 거대사업 후보지역이 되는 것을 엄정하게 관리할 필요가 있다.

둘째, 상충성과 관련해서는 막대한 예산규모에 의하여 후보에 오른 선택 지역들을 모두 고를 수 없을 수 있다. 이럴 경우 지방정부의 재원으로 공항을 비롯한 시설을 지을 수 있다. 2018년 기준예산이 부산의 약 11조 7천억원이고 대구시가 8조 2천억원이다. 물론 이미 예산이 빠듯한 상태이므로 신공항에 지출할 여력이 없다고 생각할 수 있다. 하지만 지방자치단체가 주장한 것처럼 충분한 수요가 있다면 굳이 국비를 통해서 할 필요는 없을 것이다. 왜냐하면 공항에 대한 충분한 수요가 있어 투자한 비용을 어렵지 않게 회수할 수 있기 때문이다. 추가적인 비용은 지방채를 발행해서라고 건설비를 얻을 수 있을 것이라 예상된다. 다만, 사업이 실패할 경우에, 그 여파는 그 지역에 한정되어야 할 것이다. 신공항 건설유치가 핏피현상을 일으키는 이유는 건설비용의 많은 부분을 중앙정부로 보조를 받기 때문이다(정지원·박치성, 2014). 그리고 만약에 부족한 수요로 인하여 공항운영이 어려워져도 중앙정부의 보조금을 받으면 된다고 지방정부가 생각할 수 있다(황동현·서순탁, 2011). 이러한 경우를 방지하기 위해서는 지방자치단체가 상당한 부분의 예산을 부담하는 방향으로 나갈 필요가 있다. 물론 현재 중앙정부 중심의 예산구조로는 실현하기 어려운 일이다. 하지만 미래에 재정분권화가 상당한 수준으로 이루어진다면 충분히 가능한 일이다.

셋째, 딜레마 상황의 구성요소인 결과의 균등성에 있어서 중앙정부의 기준을 재고해야 한다. 세부적이고 엄격한 기준을 통해서 결과의 균등성이 일어날 가능성을 줄일 필요가 있다. 그래서 절대기준선을 넘고 한 곳이 다른 곳보다 1점이라도 높으면 채택되는데 문제가 될 수 없도록 양질의 기준안과 심사과정이 필요하다. 사실 프랑스 ADPi가 참여하여 크게 접근가능성, 소음 그리고 비용을 기준으로 심사한 결과에 따르면 밀양이 683점, 가덕도가 635점을 받았다. 하지만 계획에 없던 김해공항 증축안이 818점을 받으면서 김해공항을 증축하는 방향으로 결정이

되었다. 만약에 김해공항 증축안이 없었다면 밀양이 가덕도보다 48점이 높았다. 이 때 이 48점이 부산시민들도 수긍할 수 있는 점수의 차이냐에는 논쟁의 여지가 있다. 정부에서는 이 점수 차이가 48점이 되었든 1점이 되었든 더 높은 곳이 선정될 수 있도록 주지시켜야 할 것이다.

더불어 Greenhalgh(1984)이 일찍이 갈등진단모형에서 주장하였듯이, 신뢰있는 제3자가 있을 경우에 갈등은 쉽게 풀릴 수 있다. 이는 정지원·박치성(2012)이 제안한 독립적인 정책 결정, 수행기구가 피력한 부분과 일맥상통한다. 중앙정부는 이미 경도된 정치적인 색이 있으므로, 그와 별개로 신뢰있는 제3의 기구를 만드는 것이 매우 중요하다. 예를 들어 중앙선거관리위원회의 경우, 대통령 임명 3명, 국회 선출 3명, 대법원장 지명 3명으로 이루어져 있다. 이렇게 구성된 이유는 삼권분립의 원칙에 의한 것이다. 마찬가지로 제3의 기구가 창설된다면 총 9명으로 구성할 수 있다. 구체적으로 갈등의 당사자의 지자체 대표가 한명씩 참여하고 중앙정부 입장을 대변할 관련부서 공무원 대표 한명이 참여한다. 그리고 관련업계 전문가 3명(예를 들면 공항관계 전문가)를 참여하고, 또한 갈등하는 지역과 관련없는 여권에서 한명 야권에서 한명 추천해서 참여시킨다. 그리고 마지막은 의장만 상임직으로 야권의 추천을 받아 대통령이 인가하는 것으로 구성한다면 지역적 분배는 물론이거니와 정치적 성향에 있어서도 중립적으로 판단할 수 있다.

넷째, 시간제약성과 관련해서는 명확한 시간제한이 필요하다. 선택을 하지 않고 지연을 한다면 언제까지 지연할 수 있는지에 대한 합의가 없다. 이명박 정부의 경우에는 2009년 4월부터 신공항 적합성 검토를 시작해서 2011년 4월에 백지화 선언을 하였다. 예를 들어, 이명박 정부가 결정을 내리기 전까지 2년 사이에는 특별히 영남권 신공항 논의를 변경할 만한 정치적인 사건이나 기술적인 변화는 없었다. 2년의 시간이 의사결정자의 의도적인 '지연'으로 볼 것인지 아니면 의사결정권자가 가질 수 있는 타당한 시간인지에 대해서는 해석의 여지가 있다.

또한 안문석·김태은(2008)은 정책결정에 주어진 시간이 늘어날수록 딜레마 상황이 야기될 가능성이 크다고 이야기한다. 이 논점은 영남권 신공항 상태를 잘 설명한다. 정부에서 시간을 두고 결정을 지연하면서 밀양과 가덕도 주민을 비롯한 영남권 사람들의 기대를 증폭시켰다. 물론 정부의 입장에서는 시간을 지연시킴으로써 딜레마가 저절로 풀리기를 기대할 수 있었다. 하지만 특별한 상황의 변화가 없는 상태에서 신공항을 둘러싼 갈등의 골은 점점 깊어져 가고 결과에 대한 지역주민들의 기대는 커졌다. 지역주민에 대한 반발을 줄이기 위해서라도 사업성 검토는 정해진 기간을 공표하고 기간 내에 진행되어야 할 것이다.

IV. 논의와 결론

10년 넘게 이어져온 영남권 신공항문제가 2016년 김해공항 확장으로 일단락되었다. 하지만 영남권 신공항에 대한 갈등의 불씨는 꺼지지 않았다. 그동안 문제의 중요성으로 인하여 영남권 신공항에 대한 많은 선행연구들이 있었다. 다만 영남권 신공항 문제가 중앙정부가 의사결정자로서 딜레마에 처한 상황인데도 딜레마 이론을 통해 영남권 신공항을 조망한 경우는 없었다. 딜레마가 야기되는 조건을 파악한다면 해결의 실마리를 비교적 용이하게 파악할 수 있다. 본 연구에서는 딜레마 이론을 통하여 영남권 신공항 문제를 다룸으로써 문제의 해결책을 모색해보는 것을 목적으로 하였다.

근래 대구와 경상북도는 대구 신공항에 초점을 맞추고 있다(경북일보, 2017. 11. 1). 그리고 부산은 김해공항증축으로는 대한민국의 제2관공항으로 역할이 어렵다는 이유로 반대할 조짐을 보이고 있다(영남일보, 2017. 9. 7). 더불어 증축으로 인하여 야기되는 문제로 인하여, 김해시도 오히려 반대하고, 심지어는 김해공항증축은 백지화되어야 한다고 주장하고 있다. 이처럼 정부간 관계에 있어서, 향후 광역지방자치단체와 기초지방자치단체와의 역동적인 갈등에 주목해볼 필요가 있다. 근본적인 문제가 풀리지 않는 한 중앙정부는 또다른 딜레마에 봉착할 수 있다.

영남권 신공항에 있어서 딜레마를 발생시키는 이유는 밀양과 가덕도라는 선택지를 합칠 수 없고(분절성), 두 선택지 모두를 고를 수 없으며(상충성), 두 선택지가 비슷한 가치를 가지고 있으며(결과 균등성), 결정을 제한된 시간 내에 내려야 하기(시간제약성) 때문이다.

본 논문에서는 기본적인 최저점수를 확립하고, 수요가 충분하다고 지방자치단체가 생각되면 자체적으로 사업을 진행시킬 것을 독려하고, 사업을 검토할 때 좀 더 세밀하고 공신력있는 점수 기준을 확립하고, 정치적으로 중립적인 제3의 기관이 사업을 선정하고, 정해진 기간 내에 결정을 해야할 것을 논의하였다. 물론 당장 현실화되기 어려운 점도 있다. 하지만 지방자치가 심화될수록 영남권 신공항 문제와 비슷한 갈등이 다시 야기될 수 있는데 장기적인 안목에서 점차 국민적인 합의가 필요할 것이다. 특히 공신력있는 기관이 설립되어 마치 국립과학수사연구원에서 내놓는 결과는 거의 모든 사람이 수긍하듯이 지방정부간 혹은 중앙정부-지방정부간 갈등에 대한 해결을 풀어줄 국민적인 기관의 존재가 절실하다.

본 논문에서는 딜레마 이론을 통해 영남권 신공항 문제를 살펴보았다. 하지만 딜레마 이론이 현실의 모든 것을 잘 설명하는 것은 아니었다. 예를 들어, 박근혜 정부의 경우에는 주어진 선택지가 아니었던 김해공항증축이라는 선택을 하였다. 이미 이명박 정부 시절 선택을 포기한 적이 있었기 때문에 또다시 선택을 포기하기는 어려웠다. 차후에는 정치적인 역학관계를

좀더 고려하여 이론을 발전시킬 필요가 있겠다.

본 연구에서는 영남권 신공항을 둘러싼 갈등을 딜레마 이론으로 조망해보았다. 갈등은 불가피하며 관리하기에 따라 바람직해질 수 있다(Budjac, 2007). 이러한 갈등이 우리나라의 경우에만 해당하지는 않을 수 있다. 공공갈등 역시 관리하기에 따라 큰 사회적 비용을 발생시킬 수 있지만, 오히려 봉합을 잘 한다면 전보다 더 나은 길로 나아갈 수 있다. 외국에도 비슷한 사례가 있다면 그 사례를 분석하여 새로운 통찰력을 얻을 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 경남신문. (2016. 6. 22). 영남권 신공항 추진 일지.
- 경북일보. (2017. 11. 1). 통합신공항 추진 민간단체, 이전 촉구서 국방부 전달.
- 경상북도. (2010). 「도보」, 제5485호.
- 경향신문. (2005. 10. 10). 영남 5개시·도 공동 ‘동남권 신공항’ 추진.
- 권오혁. (2011). 동남권신공항의 입지에 대한 검토. 「공간과사회」, 21(2): 213-244.
- 국토교통부. (2013). 「신공항, 협력과 신뢰의 프로세스 마련: 국토부 및 영남지역 5개 지자체간 합의서 체결」. 보도자료.
- 국제신문. (2015. 2. 3). 김해공항 살려야 신공항·일자리 ‘두 토끼’ 잡아…사할 건 서병수.
- 김현조·허철행·이수구·박영광. (2012). 동남권 신공항의 정책목표와 새로운 접근방법: 역내 주민과 지방의원에 대한 설문조사결과를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(4): 7-32.
- 내일일보. (2017. 10. 13). 영남권 신공항 ADPi 조사 의문 제기.
- 노명순. (2008). 대입정책에서 나타난 정책 비일관성의 원인 분석-2008학년도 이후 대학입학제도 개선안 집행을 중심으로. 「한국교육학연구」, 14(1): 129-152.
- 동아일보. (2008. 1. 3). 부산-울산-경남 광역자치단체장 신년포부.
- 매일신문. (2011. 1. 26). 유승민 ‘신공항, 과학벨트 이번에 놓치면 기약없다.’
- 박근수·김영환·박희서. (2005). 지방정부간 갈등관계에 영향을 미치는 언론의 영향력에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 377-400.
- 부산일보. (2016. 6. 21). 동남권 신공항 또 백지화, 국가 백년대계 저버렸다.
- 서울신문. (2017. 11. 14). 김해 시민·단체 신공항 건설 땀 소음도시… 8만여명 피해.
- 소영진. (1994). 딜레마와 패러독스. 「딜레마 이론」, 서울: 나남. 45-75.
- _____. (1999). 딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로. 「한국행정학보」, 33(1): 185-205.
- _____. (2015). 딜레마 이론, 그 의미와 과제: 이론적 정합성을 위한 시론. 「한국행정논집」, 27(1): 23-46.
- 안문석·김태은. (2008). 만족모형과 코즈정리의 딜레마 이론적 재해석: 탈딜레마 전략으로서 만족모형적 접근. 「딜레마와 제도의 설계」, 서울: 나남. 61-81.
- 안성민. (2008). 전자정부 추진과 제도의 갈등. 「딜레마와 제도의 설계」, 서울: 나남. 323-346.
- 양정호. (2016). 정책 딜레마 해소 도구로서의 특례제도형성연구: 특수형태근로종사자 산재적용 특례제도를 중심으로. 「국가정책연구」, 30(2): 109-13
- 연합뉴스. (2008. 12. 7). ‘동남권 신공항’ 입지 밀양이나, 가덕도나.

- 영남일보. (2017. 9. 7). “부산 시민단체 대구 통합신공항 반대도 검토할 수 있다.”
- 이서영. (2016). 과학적 권위의 정치적 활용: 2016년 영남권신공항 입지 선정 시 프랑스 파리공항 공단(ADPi) 개입에 대한 국민들의 인식. 「21세기정치학회보」, 26(4): 67-95.
- 이영미. (2017). 박근혜 정부에 대한 정부신뢰 분석: 영호남 지역의 정부신뢰 영향 요인을 중심으로. 「사회과학연구」, 43(1): 123-147.
- 이윤경. (2014). 동남권 신공항의 정책변동에 관한 연구: 정책옹호연합모형과 양면게임론의 결합모형을 중심으로. 「행정논총」, 52(3): 59-90.
- 이종범·안문석·이정준·윤건수. (1992). 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 「한국행정학보」, 25(4): 3-22.
- _____. (1994). 정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성. 「딜레마 이론」, 서울: 나남. 21-44.
- 이진수·이혁재·조규혜·지상현. (2015). 갈등의 공간적 구성: 동남권 신공항을 둘러싼 스케일의 정치. 「한국지역지리학회지」, 21(3): 474-488.
- 임도빈. (2010). 서평: 딜레마 학파의 딜레마 <딜레마와 제도의 설계>. 소영진, 이영철, 윤건수, 하민철 외. 「한국행정학보」, 44(4): 317-322.
- 정지원·박치성. (2012). 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등사례의 정책변천과정 분석. 「한국행정연구」, 21(2): 1-47.
- 정봉헌. (2010). 공항접근성을 고려한 동남권 신국제공항의 입지선정. 「경남발전」, 110: 6-28.
- 조선일보. (2016. 4. 2). ‘선거 단골 이슈’ 영남 新공항, 또다시 들쭉.
- 최치국. (2014). 동남권 신공항 재추진의 이슈와 과제. 「BDI 정책포커스」, 260: 1-20.
- 최흥석·윤경수. (2000). 딜레마 상황에서의 의사결정 행동. 「딜레마와 행정」, 서울: 나남. 29-53.
- 한겨레. (2016. 6. 21). 김해공항 확장 “경제성·지역갈등 최소화”...5년 헛심 쓴 신공항.
- 한국경제. (2016. 6. 22). 청와대, 김해 신공항론 강조...박 대통령 공약파기 아니라 실천.
- 한국일보. (2018. 6. 26). 오거돈 “김해공항 확장은 잘못” 권영진 “가덕도 신공항은 사기”.
- 한무명초·김양석·이충근. (2017). 텍스트 마이닝 기법을 활용한 동남권 신공항 신문기사 분석. 「스마트미디어저널」, 6(1): 47-53.
- 황동현·서순탁. (2011). 정책네트워크 관점에서 본 동남권 신공항 개발사업의 정책과정분석. 「도시행정학보」, 24(4): 55-84.
- 허철행·이희태·문유석·허용훈. (2012). 지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로. 「지방정부연구」, 16(1): 431-454.
- Bachrach, P. & Baratz, M. (1964). Two faces of power, *The American Political Science Review*, 56(4): 947-952.
- Budiac Carvette A. Barbara. (2007). *Conflict Management*, NJ: Pearson Prentice Hall.
- Greenhalgh, L. (1986). Managing Conflict, *Sloan Management Review*, 27(4): 45-51.

- Lax, D. & Sebenius, J. (1986). *The Manager as Negotiator: Bargaining for cooperation and competitive gain*, NY: Free Press.
- Wright, D. (1978). *Understanding intergovernmental relations*, CA: Duxbury Press.

이 윤 수: 미국 Rutgers University에서 행정학박사를 취득하고(2017년, The Great Recession, government performance, and citizen trust) 현재 중국 산둥대학교에서 조교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정부신뢰, 정부성과, 그리고 정부투명성이 있다. 최근 저작으로 “Exploring the relationship between trust in government and citizen participation” (2019, 공저), “The moderating effect of female managers on job stress and emotional labor for public employees in gendered organizations: Evidence from Korea” (2019, 공저), “Reconciling the conflicting relationship between transparency and trust in government” (2018, 주저) 등이 있다. 이메일: yunsoolee@sdu.edu.cn