일반논문 「행정논총」 제52권 제3호(2014. 9): 59~90

동남권 신공항의 정책변동에 관한 연구:

정책옹호연합모형과 양면게임이론의 결합모형을 중심으로*

이 윤 경**

<목 次>

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 동남권 신공항 정책변동과정 분석: ACF와 TLG 적용
Ⅳ. 결론 및 정책적 함의

<요 약>

본 연구는 중앙정부가 추진하는 대규모 정부사업 중 하나인 동남권 신공항의 정책결정이 쉽게 이루어지지 못하고 심각한 수준의 갈등이 나타났던 원인이 정책 추진과정에서의 다양한 정책옹호집단과 이해관계자들 간의 상호작용에 있다는 인식 하에서 출발하였다. 정책과정에 대한 기존 연구들은 대부분 정책결정이 이루어진 정책사례들을 연구대상으로 하여 분석해왔지만, 본 연구에서 살펴보고자 하는 동남권 신공항 정책은 다양한 집단 간의 대립으로 갈등이 나타나 결국 정책결정이 무산되었다가 재추진되는 정책사례라는 특징이 있다. 또한 기존 선행연구에서 대규모 국책사업, 특히 동남권 신공항과 같은 공항건설 정책에 대해 이론적 틀을 적용하여 분석한 연구가 매우 적었다는 점에서, 본 연구는 집단 간 갈등 과정을 집중적으로 조명하고자 정책옹호연합모형(ACF)과 양면게임이론(TLG)을 결합한 모형을 적용하여 분석하였다. 연구 결과, 동남권 신공항 정책의 외부적 환경에서 이루어진 각종 정치일정으로 인해 중앙 정치인 및 해당 지역 정치인들의 '정부지원금 획득 정치(pork barrel politics)'적 행태가 강하게 나타나면서, 양 옹호연합이 상대 옹호연합의 수용범위를 고려하기보다는 자체의 의견만을 반영해 윈셋을 축소 및 고정하는 경직된 행태를 취함으로써 갈등을 심화시켰음을 알 수 있었다. 또한 중앙정부에서도 대선에 따른 정권 전환으로 공약 이행의 책임을 져야 했고, 각 옹호연합의 강경 전략 및 사회 전반적으로 부정적 여론이 확산됨에 따라 비난 회피 전략을 사용하면서 갈등 해결에 소극적으로 대처하였다. 이러한 분석 결과를 바탕으로 본 연구는 정치적 일정에 따른 선거공약 남발을 막기 위해 경제적·과학적 타당성에 기반하여 공약 시행의 근거를 댈 수 있는 공약을 제시하도록 하는 선거 규정을 마련해야 한다는 정책적 함의를 도출하였다.

【주제어: 동남권 신공항, 정책갈등, 정책옹호연합모형(ACF), 양면게임이론(TLG), 결합모형】

---

* 본 논문은 2013년도 한국행정학회 동계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것입니다. 본 논문의 질적 개선을 위해 도움의 말씀을 주신 익명의 심사위원께 깊은 감사를 드립니다.
** 연세대학교 행정학과 박사 수료(yoonklee@yonsei.ac.kr)
논문접수일(2014.4.14), 수정일(2014.6.19), 게재확정일(2014.6.29)

Ⅰ. 서 론

환경이 점차 복잡해지고, 다양한 이해관계가 상충하게 되면서 정책과정, 특히 정책결정과정에서 수많은 갈등 상황이 나타나고 있다. 이러한 갈등 상황은 특히 대규모 정부사업에서 나타나고 있는데, 중앙정부가 추진하는 대규모 국책사업은 다양한 이해관계자가 맞물리게 되면서 매우 큰 갈등이 나타나기 쉽다. 이해관계자들 간의 첨예한 대립은 매우 큰 사회적 비용을 발생시키게 된다. 만약 정책결정과정에서 이해관계자들의 입장 대립으로 갈등이 양산되고 결국 정책결정이 이루어지지 않게 된다면 사회적 갈등 비용만 발생한 채로 남게 된다는 점에서 큰 문제가 있다. 이러한 상황이 나타난 대표적인 정책사례로 동남권 신공항 정책을 들 수 있다. Lowi의 정책 분류에 따르면 동남권 신공항 정책은 분배 정책(distributive policies)으로서 정부가 특수한 대상 집단에게 대가 없이 각종 서비스·지위·이익·기회 등을 분배하는 정책 유형에 해당된다고 볼 수 있다(최병선, 1992; 이종수 외, 2008). 이러한 특성으로 인해 신공항 입지 대상지 선정 과정에서 각 지방정부는 각자 자기 지역에 신공항을 건설하는 혜택을 얻기 위해 중앙정부에 대해 강력한 요구를 하게 된다.

밀양을 주장한 경남과 가덕도를 주장한 부산이 이명박 대통령의 대선 공약이었던 동남권 신공항을 해당 지역에 유치하기 위해 유치 경쟁을 하게 되면서 지역 간에 심각한 입지갈등이 유발되었다. 영남권이 밀양과 가덕도 두 편으로 나뉘어 첨예하게 대립하면서 정책결정자인 중앙정부의 입장이 딜레마 상황에 봉착하게 되었고, 종국에는 동남권 신공항 건설 백지화라는 결론을 내리게 되었다. 이후 박근혜 대통령의 대선 공약으로서, 그리고 제6회 전국동시지방선거(6·4 지방선거)의 공약으로서 동남권 신공항 정책은 계속하여 갈등의 중심이 되고 있다.

이와 관련하여 본 연구에서는 중앙정부가 추진하는 대규모 정부사업 중 하나인 동남권 신공항 정책결정이 표류하고 종국에는 백지화 결정이 나게 되었던 이유가 무엇인지 살펴보기 위해 동남권 신공항 건설 정책 추진과정 중 나타난 다양한 정책옹호집단과 이해관계자들 간의 상호작용, 그리고 갈등의 진행과정에서 나타난 정책변동과정을 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework: ACF)과 양면게임이론(Two-Level Game Theory: TLG)의 결합모형을 적용해 체계적으로 분석하고자 한다. 이를 통해 본 연구는 동남권 신공항 입지 선정과정이 정책결정으로 가지 못하게 된 근본적 원인을 규명하고 정책적 제언을 도출해보고자 한다.

본 연구의 구성을 제시해보면, 우선 ACF와 TLG에 대해 이론적 논의를 진행하고 선행연구를 살펴본 후 본 연구에서 결합모형을 활용하는 근거를 제시하고 연구 분석틀을 설정한

다. 설정된 연구 분석틀을 바탕으로 연구 대상인 동남권 신공항 정책의 결정과정을 분석하고, 본 연구의 의의와 한계를 밝히며 결론을 맺는다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 동남권 신공항 정책

본 연구에서 살펴보고자 하는 동남권 신공항 정책은 입지정책으로서, 입지 대상 지역들의 신공항에 대한 유치경쟁이 극심했다는 점에서 심각한 수준의 입지갈등이 발생했던 사례이다. Wilson(1980)에 따르면, 정책내용은 비용과 편익의 분포에 따라 아래 <표 1>과 같이 분류될 수 있는데, 동남권 신공항 정책의 경우 편익은 좁게 집중되지만 비용은 넓게 분산되는 고객형(client)에 해당된다고 할 수 있다. 즉 동남권 신공항의 건설비용은 중앙정부가 전적으로 부담한다는 점에서 국민의 세금으로 충당하는 셈이고, 그 편익은 대체로 영남권에 집중되기 때문에 해당 지역은 매우 큰 관심을 보이며 치열한 경쟁을 하게 된다는 점에서 입지갈등이 나타나게 된 것으로 볼 수 있다(이윤경, 2011).

〈표 1〉 Wilson의 비용–편익 분류

		편익 (benefit)	
		넓게 분산	좁게 집중
비용 (cost)	넓게 분산	다수주의형 (majority)	고객형 (client)
	좁게 집중	기업가형 (entrepreneurial)	이익집단형 (interest-group)

자료: Wilson(1980), 최병선(1992), 이종수 외(2008) 재구성.

이와 같은 입지정책과정에서는 경쟁이 심화되어 갈등이 발생하게 되면, 정부의 정책의지는 변화할 수 있다. 이와 관련하여 서인석·박형준·권기헌(2013)은 편익이 집중되지만 비용이 분산되는 경우에 가장 정책화가 용이하지만, 시급한 정책이 아닌 수혜성 입지정책의 경우 정책에 내재된 정당성이 상대적으로 떨어지기 때문에 정책결정 환경이 불리해지면 정부의 정책의지가 약화되고 결국 정책결정의 우선순위에서 밀리기 쉽다고 보았다. 이에 따라 그동안 동남권 신공항 정책은 부침을 거듭해왔다.

동남권 신공항 정책에 대한 최근의 연구들을 살펴보면, 크게 동남권 신공항의 필요성에 대한 연구와 동남권 신공항의 지역갈등에 대한 연구로 구분된다.

첫째, 동남권 신공항의 필요성에 대한 연구는 주로 해당 지역의 국책연구원을 중심으로 진행되었으며(김가야, 2009; 김경수, 2007; 김율성, 2007; 마상열, 2011; 서유석, 2009; 정대철, 2010; 황인식, 2007), 그 외에 권오혁(2011)은 국내외 공항 개발 및 운영사례를 통해 동남권 신공항의 필요성과 입지적 타당성을 검토하였다.

둘째, 동남권 신공항 정책 과정에서 나타난 지역갈등에 초점을 맞춘 연구들로서, 허철행 외(2012)는 동남권 신공항을 둘러싼 지방정부 간 갈등의 원인과 해소방안에 초점을 맞추어 관련 지역의 공무원과 시민들을 대상으로 설문을 시도하였으며, 그 결과, 중앙정부적 요인과 정치적 영향력, 시민사회적 요인을 지역갈등의 원인으로, 해소방안으로는 정책추진의 명료성, 중앙정부의 중재노력, 정책사업에 대한 분권화를 제시하였다. 김현조 외(2013) 또한 주민들과 광역·기초의원에 대해 설문조사를 시행하였으며, 연구 결과 부산권 주민과 지방의원들의 입장이 강경함을 밝혀, 사안에서 부산권의 이해를 구하면 다소 쉽게 해결할 수 있을 것으로 예측하였다. 이들 연구들은 주로 관련 지역을 대상으로 설문조사를 시행하여 연구를 수행하였다는 특징이 있으며, 그 외에도 황동현·서순탁(2011)은 동남권 신공항 정책과정을 정책네트워크로 접근하여 분석하고, 선거공약성 국책사업 선정방식 및 국책사업에 대한 지역참여방식 개선, 갈등관리시스템의 제도화, 그리고 사회적 자본의 육성을 정책적 대안으로 제시하였다. 한편, 정지원·박치성(2012)은 동남권 신공항 정책 사례에 ACF를 적용해 ACF에 제시된 개념을 중심으로 각 옹호연합의 행태를 분석하고 정책적 함의를 제시하였다.

위에서 살펴본 바와 같이, 동남권 신공항과 관련한 선행연구들은 지방정부 소속 연구원들의 주도 하에 동남권 신공항의 필요성에 대한 연구가 주로 진행되거나(권오혁, 2011; 김가야, 2009; 김경수, 2007; 김율성, 2007; 마상열, 2011; 서유석, 2009; 정대철, 2010; 황인식, 2007), 해당 지역에 대한 설문조사를 통해 동남권 신공항에 대한 주민 및 정치가들의 인식을 조사하는데(김현조 외, 2013; 허철행 외, 2012) 국한되어 있는 것을 볼 수 있다. 한편, 황동현·서순탁(2011)은 동남권 신공항 사례를 정책네트워크 관점에서 동남권 신공항 정책과정을 정책환경, 행위자, 사회규범, 상호작용을 중심으로 분석하여 보다 이론적으로 연구를 진척시켰다는 점에서 기여가 크다. 정지원·박치성(2012) 또한 ACF를 적용해 동남권 신공항 사례를 체계적으로 분석하였다는 점에서 의의가 있다.

그러나 기존 선행연구들에서 이론적 모형을 적용해 동남권 신공항 정책의 변동과정을 체계적으로 분석하고자 시도하는 연구는 상대적으로 적게 이루어진 점을 알 수 있다. 따라서 본 연구는 동남권 신공항 정책사례에 정책옹호연합모형과 양면게임이론의 이론적 모형을 적용해 보다 체계적으로 분석하고자 한다.

2. 정책옹호연합모형(Advocacy Coalition Framework)

본 연구에서 기본적으로 적용하고자 하는 정책옹호연합모형(ACF)은 1988년에 Sabatier와 Jenkins-Smith에 의해 개발된 정책모형으로서, 여러 수준의 정부에서 나타나는 실질적인 목표 갈등, 중요 기술적 논쟁과 다중의 행위자를 포함하는 일종의 사악한 문제(wicked problem)의 정책사례를 다루는데 적용되고 있다(Sabatier & Weible, 2007).

그동안 ACF는 다양한 정책사례들을 대상으로 연구되어 왔는데, 사례분석에 모형을 적용하는 실증적인 연구들이 대부분이며, 그 외에도 다른 이론모형과 결합하는 경우도 비교적 많이 진척되어왔다(김순양, 2010). ACF와 결합되는 이론모형으로는 정책흐름모형(policy stream framework), 문화이론(cultural theory), 서술이론(narrative theory), 신제도주의(new institutional theory), 단절적 균형이론(punctuated equilibrium theory), 정책네트워크 분석(policy network analysis), 이해당사자 분석(stakeholder analysis), 정책기업가모형(policy entrepreneur model), 게임이론(game theory), 그리고 양면게임이론(two-level game theory) 등이 있다(김순양, 2010; 김정훈·권기헌, 2012). 한편, ACF 자체에 대해 이론적으로 접근한 연구들도 있다.

1) ACF 단일 적용 연구

ACF 관련 연구에서 특정 정책사례에 ACF 자체를 적용한 연구가 가장 많이 나타나는데, 이에 대해 살펴보면 다음과 같다. Matti & Sandström(2013)은 스웨덴 육식동물 정책에 ACF를 적용해 정책 하부시스템에서 행위자들의 협조행동과 연대에 대해 살펴보았는데, 연구 결과 정책핵심신념이 연합구조에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 장지호(2004)는 국내 경유승용차 판매에 대한 정책과정에 ACF를 적용해 어떤 과정으로 정책변동이 나타났는지 분석하여, 정부부처 및 외부 정책관련 집단들이 각각의 신념에 의해 연합을 형성하고 이들이 상호작용을 함으로써 정책대안이 제시되고 수정되는 현상을 살펴보았다. 백승기(2010)는 한국과 대만의 의료보험 통합정책 사례에 ACF를 적용해 그 배경과 추진동력을 파악하고, 대만의 사례를 통해 한국에 대한 시사점을 도출하기를 시도했다. 이 논문은 ACF 관련 국내 문헌 중에서 보기 드물게 국가 간 비교를 시도했다는 점에서 연구의 의의를 찾아볼 수 있으며, ACF의 적용이 용이한 사례인 의료보험 통합정책을 연구 대상으로 삼았다는 점에서 사례와 모형의 정합성이 높은 것으로 보인다. 그러나 국가 간 비교를 시도하면서 정책이 형성되는 기간의 차이가 매우 다르게 설정되어 있어 연구의 타당성이 다소 떨어지는 한계점을 보이고 있다. 한편, 민경세·김주찬(2010)은 방사성폐기물 관리사업의 정책과정에 ACF를 적용해 정책변동과정을 설명하고자 시도하였으며, 김순양(2006)은 의료보험 통합 일원화 논쟁 과정에 ACF를 적용해 정치적 요인과 관련된 역동적 외적변수가 정책형성 및 변동에 많

은 영향을 미친다는 사실을 밝혔다. 김순양·이지영(2009)은 양성평등정책에서 호주제폐지논쟁과 관련하여 ACF를 적용하고, 정책중개와 정책지향학습 등의 일부 개념을 한국적 현실에 적용하기에 한계가 있음을 주장했다. 한편, 정지원·박치성(2012)은 동남권 신공항 사례에 ACF를 적용해 시기별로 외적변수, 신념체계, 정책지향학습이 옹호연합의 형성과 변화과정에 미친 영향을 분석하고 그 과정에서 나타난 중앙정부의 행태를 살펴보았으며, 그 결과로 이해당사자의 참여를 보장하는 제도적 장치의 마련을 정책적 함의로 제시했다. 그러나 동남권 신공항 정책이 입지정책으로서 관련된 이해당사자들의 이해관계가 첨예하게 맞물린다는 점에서 단순히 신념체계에 기반해 옹호연합을 구성하였다고 보고 ACF를 적용해 분석하기에는 다소 한계가 있다.

2) ACF와 타 모형과의 결합 연구

다른 모형과의 결합을 통해 정책사례를 분석한 연구도 비교적 많이 이루어졌다. 양승일(2009)은 서울추모공원건립정책에서 나타난 정책갈등을 설명하기 위해 ACF와 Kingdon의 정책흐름모형을 결합한 모형을 적용하였다. 이 결합모형을 사용해 정책결정과정에 대한 설명력을 높이고자 시도한 점은 인정되지만, 모형 간 결합의 근거를 제시하고 그 정합성을 보다 신중히 고려할 필요가 있었다는 점을 보여주기도 한다. 고종협·권용식(2009)은 군사시설 입지관련 갈등 사례로 제주 해군기지 정책변동과정을 살펴보았으며, ACF에 갈등주기모형을 연계하여 정책변동의 계기가 되는 공공갈등의 촉발, 심화 및 조정과정, 경제적 이해관계가 공공갈등과정에 미치는 영향 등에 대해 통시적으로 분석하고자 시도하였다. 그러나 연구에서 갈등주기모형의 적용은 ACF에 갈등생성잠복기에서부터 갈등 유지 종결기까지 시간 축만을 삽입하여 살펴본 것에 그쳤다는 점에서 결합으로서의 장점이 크게 나타나지 않았다는 한계가 있다. 또한 김정훈·권기헌(2012)은 ACF에 양면게임이론을 접합한 분석틀을 미디어렙 경쟁체제 도입 정책에 적용해 옹호연합 간 이해관계와 상호작용을 설명하였다. 연구 결과, 이해관계가 복잡하고 갈등구조가 만연한 정책 과정에서 이해관계의 접점에서 정책이 결정된다는 점을 발견하였으며, 특히 신념체계를 중심으로 옹호연합이 형성되어 정책과정이 전개되었음에도 불구하고 협상안 등의 수용에 있어서는 이해관계에 따른 게임이론을 적용할 정도로 복잡한 정책 과정 양상을 보인다고 강조했다.

한편, 박용성·최정우(2011)는 정책중개자의 내적요인으로 정당성과 전문성을 제시하여 정책중개자의 유형을 분류했고, 그 유형에 따라 세종시 정책과정에서 어떻게 정책변동을 파생시켰는지 그 역할을 살펴보았다. 박상원·박치성(2009)은 IPTV 정책과정에서 시기별로 나타난 신념체계와 정책중개자의 변화에 초점을 맞추어 연구하였으며, 그 결과 정책핵심 신념체계보다 2차적 신념체계와 전략이 옹호연합의 형성과 분리 과정에 더 큰 영향을 미치며 정

책중개자의 본질적 기능이 변화하는 것을 발견하였다.

3) ACF에 대한 이론적 접근 연구

앞서 살펴본 선행연구들 외에 ACF에 대해 이론적 논의를 시도한 연구는 상대적으로 적은 편이다. 김순양(2010)은 정책과정분석에서 ACF 적용의 의의 및 선행연구, 주요 구성요소, 한계점 등을 정리하였으며, 한국적 상황에서의 적용에 있어서 정치적 요인의 영향이 크고, 정책하위체제의 참여자로서 전문성보다는 정치적 권력이나 사회적 영향력이 더 큰 요소로 작용하며, 신념체계에 있어서도 이념보다는 지역주의, 특히 경제적 이해관계가 크게 작용할 수 있다는 점을 지적하고 있다. 특히 미국의 다원주의적 환경에 맞는 ACF에서의 정책중개자의 개념이 국가조합주의적 성격이 강한 한국적 상황에서 주요 행위자로 나타나기 어렵다는 지적 등을 제시함으로써 연구자들이 ACF를 한국의 정책사례에 적용해 연구를 진행하는데 유의점을 제공하고 있다는 점에서 이론적 의의가 있다.

4) 소결

본 연구에서는 동남권 신공항 정책 과정 중에 나타난 옹호연합들의 활동과 전략적 행동 및 상호작용들을 ACF의 적용을 통해 살펴보고자 한다. 동남권 신공항 건설 대상지로서 부산과 밀양이 제기되면서 형성된 각 옹호연합들의 신념체계와 정책지향학습, 연합기회구조 및 이에 영향을 미친 안정적·역동적 외적변수들을 분석한다. 특히 본 연구에서는 앞서 살펴본 김정훈·권기헌(2012)의 연구에서와 같이 ACF와 양면게임이론을 결합하여 동남권 신공항 정책 과정에서 나타난 옹호연합 간 이해관계와 상호작용을 심층적으로 분석하고자 한다.

3. 양면게임이론(Two-Level Game Theory)

본 연구에서 적용하고자 하는 또 다른 이론모형으로 양면게임이론에 대해 살펴본다. 현대사회에서 시민들의 의견은 정치가나 행정가들의 의사결정과정에 있어 매우 큰 영향을 미치고 있다(배일섭, 2005). 시민들은 정부의 정책에 대해 지속적으로 그들의 의견을 제시하고, 정책결정자들은 여론에 대해 민감하게 반응하며 주요 의사결정에 있어 대화와 타협을 시도한다(Roberts, 2002; Vigoda, 2002). 이와 같이 양면게임이론(TLG)은 시민들의 여론이 정책결정과정에 있어 주요한 요인으로 작용한다는 것을 전제로 하며 등장했는데, 이는 Putnam (1988)이 국제협상과정에서 당사국 간에 협상이 이루어질 때 국제적 협상 측면과 국내적 협상 측면의 양면에서 이루어진다고 제시하면서 시작되었다. Putnam(1988)에 의하면, 협상국은 상대국과 협상을 하는 동시에 국내 관련 집단들의 주요 이해당사자들과도 협상하는 것을

고려한다는 점에서 협상국은 내부 집단으로부터 승인이나 인준이 가능하도록 하는 분위기를 조성하는 것이 필요하다는 양면성이 존재한다는 것이다. 협상국 당사자 간에 협상이 이루어진다고 하더라도, 각자 내부 이해집단들의 협상을 통해 국제적 협상에 대한 승인이나 인준을 이끌어내야 하며, 만약 이에 실패하게 되면 국가 간 협상 자체가 결렬될 수 있다(Mo, 1995). 따라서 TLG에서 중요한 것은 협상에서 단순히 상대측의 양보를 이끌어내기 위해 노력하는 것 외에 협상의 내용이 협상 당사자들의 내부 집단에서 인준이 가능한지를 고려해야 한다는 것이며, 이를 위해 내부 집단의 영향력을 파악하고 이를 이용할 수 있는 알맞은 전략을 사용해야 한다는 것이다(배일섭, 2005: 120).

다음으로, TLG의 중요 요소들을 살펴보도록 하겠다. TLG에서 가장 중요한 개념은 윈셋(win-set)이다. 윈셋은 "주어진 상황에서 내부 비준을 얻을 수 있는 모든 집합"으로서, "협상과 관련된 이익과 손실, 찬성과 반대 의견을 종합해 협상당사자가 협상 상대방에게 제시할 수 있는 양보의 내용"을 말한다(모종린·최병일, 2004: 361; 배일섭, 2005: 120). 이 윈셋의 크기에 따라 협상이 타결되거나 부결될 수 있는데, 협상자 상호 간에 중복되는 윈셋이 많을수록 협상이 이루어질 가능성이 높지만, 반대로 중복되는 윈셋이 존재하지 않는 경우 상호 갈등관계로 전환되어 협상이 이루어지지 않게 된다(김정훈·권기헌, 2012; 배일섭, 2005).

Putnam(1988)은 윈셋의 크기가 내부집단의 힘과 선호 및 제휴관계의 정도, 협상당사자의 협상 인준에 대한 제도, 그리고 협상 당사자의 전략에 따라 달라진다고 보았다. 이러한 윈셋의 크기 변화는 협상당사자들 간의 전략의 결과로 나타나는데, 이에는 5가지 유형의 전략이 있다(Putnam, 1988; 배일섭, 2005: 재인용). 첫째, 상호 윈셋 확장 전략으로서 협상당사자들이 협상을 타결하기 위해 각자의 윈셋 크기를 늘리기 위해 노력하는데, 이는 협상타결이 상호 간에 큰 이익을 제공할 것으로 확신될 때 가능한 전략이다. 둘째, 자아 윈셋 확장 전략은 협상 결과가 가져올 이익을 확신하여 이해와 협력을 이끌어내어 협상에 협조하도록 유도하는 것으로서 협상 상대가 타결을 원하고 또 협상의 전체적 이익이 지출보다 큰 경우에 사용한다. 셋째, 자아 윈셋 축소 전략은 상대방의 양보를 이끌어내기 위해 스스로 윈셋의 크기를 작게 하는 것으로서 협상 상대자가 협상을 타결하려는 의지가 강할 때 사용이 가능하다. 넷째, 상대방 윈셋 확장 전략은 협상 상대방이 협상에 대한 의지는 있지만 내부의 지지를 받지 못하는 경우나 상대방이 협상결과를 내부로부터 인준 받을 가능성이 높을 때 협상 상대자에 대한 로비나 상대자의 내부 집단을 유도하는 전략이다. 다섯째, 상대방 윈셋 축소 전략은 상대방의 윈셋이 축소된 상태에서 협상이 이루어지는 것이 더 큰 이익을 가져올 경우 사용하는 전략으로서 자신의 윈셋을 스스로 확대하여 협상을 타결시키는 것이다. 아래 <표 2>는 윈셋의 크기에 따라 나타나는 협상의 결과를 정리한 것이다. <표 2>를 보면, 협상당사자들이 협상 과정에서 윈셋을 고정한 채로 있으면 갈등이 지속되고 협상에

실패하게 되지만, 어느 쪽에서든 윈셋의 확장이 일어나게 되면 협상이 성공할 가능성이 나타나는 것을 알 수 있다.

〈표 2〉 협상당사자들의 전략과 윈셋 크기에 따른 협상 가능성

			협상당사자 B		
			윈셋 고정	윈셋 확장	
				자의로 확장	타의로 확장
협상 당사자 A	윈셋 고정		협상 실패 (갈등적)	B의 일방적 양보로 타협 가능	A의 전략적 선택으로 타협 가능
	윈셋 확장	자의로 확장	A의 일방적 양보로 타협 가능	상호 양보로 타협 가능 (협력적)	A의 양보와 전략적 선택으로 타협 가능
		타의로 확장	B의 전략적 선택으로 타협 가능	B의 양보와 전략적 선택으로 타협 가능	상호 전략적 선택으로 타협 가능

자료: 김관옥(2010), 배일섭(2005) 재구성.

앞서 살펴본 바와 같이, TLG는 기본적으로 국제협상 분야에서 국제정치와 국내정치를 분리해 상호작용을 함께 설명하는 게임이론으로서 주로 국제학이나 정치학에서 국제협상 사례를 분석하는데 활용되어 왔다. 김관옥(2005)은 한국 정부의 베트남 파병과 이라크 파병의 외교정책 결정에 있어 작용한 국제적 요인 외에도 국내적 요인을 함께 고려하기 위해 TLG를 적용해 비교분석을 시도하였다. 연구 결과, 베트남 파병과 이라크 파병은 한국의 윈셋 크기가 서로 상반되었기 때문에 갈등의 정도에 차이가 있었고, 그에 따라 정책결정 결과도 상이하게 나타난 점을 발견하였다. 최은미(2011)는 역사교과서 파동사건에 초점을 맞추어 한일 간 과거사 문제가 나타나는 원인을 TLG로 분석하고자 하였다. 연구 결과, 국가 간 갈등의 해결 과정에서 국내 집단들의 이해와 정치적 영향력이 윈셋의 범위를 좁게 만들었고, 그에 따라 과거사 문제의 궁극적 해결에 이르지 못하는 제약 요인이 되었다는 점을 밝혔다.

한편, 김정수(2003)는 국제관계 연구와 공공정책 및 행정 연구 모두 국가의 활동을 연구대상으로 한다는 점에서 공통적이라고 보았으며, 이에 TLG를 활용하여 국제적 정치부문과 국가 내부의 정책 과정을 동시에 설명하고자 하였다. 이에 맞는 정책사례로서 한미 투자협정의 협상사례를 연구대상으로 설정하였으며, 연구 결과 한미 투자협정이 5년 동안 교착상태를 벗어나지 못하는 이유로 한미 양국이 모두 윈셋의 크기를 작게 만들어 견해 차를 좁히지 않은 점을 지적하고, 협상 성사를 위한 전략으로 국내용 협상 전술을 제시하였다. 이와 유사하게 배일섭(2005) 또한 정책결정과정에서 정부 정책결정자들이 의사결정에 대해 시민의 의견을 수렴한다는 점을 설명하는 분석틀로서 TLG가 활용될 수 있다고 지적하며, 한

국의 행정중심도시건설의 정책결정과정의 분석을 통해, 추진 과정에서의 두 정당 간 협상 과정과 협상 타결의 결과를 원셋의 크기 변화로 설명하였다. 이와 같은 배일섭(2005)의 연구는 행정학적 관점에서 TLG를 적용해 정책결정과정을 분석하였다는 점에서 본 연구에 주는 시사점이 크다.

본 연구에서 살펴보고자 하는 동남권 신공항 정책결정과정이 단순히 지방정부 간 협상 과정이 아니라, 중앙정부 및 지방정부 대표자, 그리고 해당 지역구 정치인들의 협상 과정이었으며, 각자가 내부 집단 및 상대방 내부 집단의 동의를 얻기 위해 다양한 전략을 활용했다는 점에서, 본 연구는 ACF와 더불어 TLG를 활용해 동남권 신공항 정책과정을 면밀히 분석하고자 한다.

4. 정책옹호연합모형과 양면게임이론의 결합모형

본 연구는 ACF나 TLG 중 하나의 이론만을 적용해 살펴보기보다는 둘의 결합을 통해 각자의 이론적 한계를 보완하여 보다 설명력을 높여 정책사례를 분석하고자 한다.

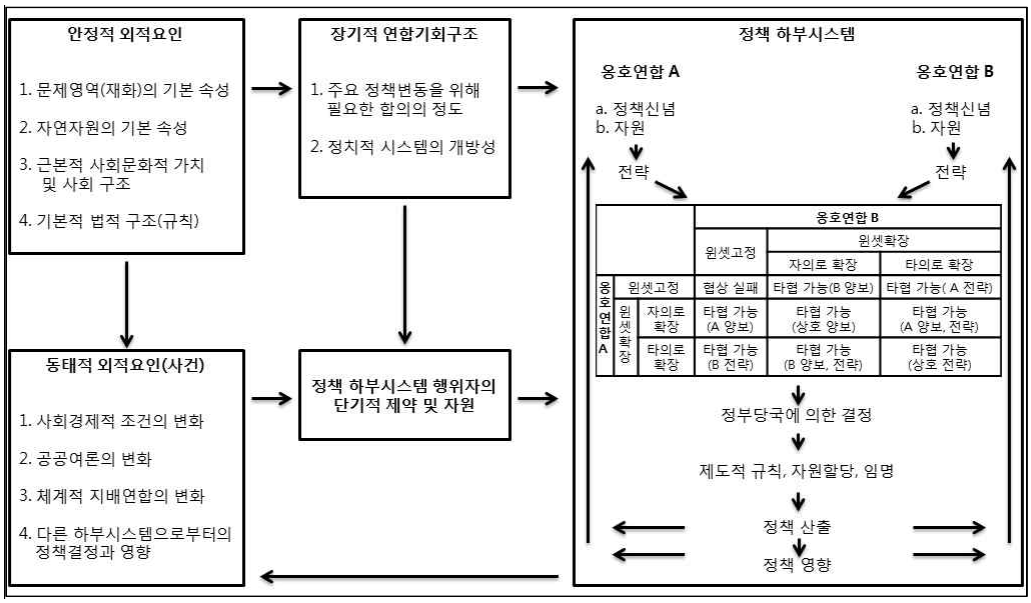
앞서 살펴본 바와 같이, ACF는 미국의 다원주의적 환경에서 나타나는 정책결정과정에 적용하기에 최적화되어 있는 모형이라 할 수 있다. 따라서 국가조합주의적 성격이 강한 한국의 정책결정과정에서는 정책중개자가 나타나기 어려우며, 주로 정부가 주도적 역할을 담당하고, 특히 정치적 권력과 사회적 영향력이 크게 부각되는 동시에 경제적 이해관계가 복합적으로 작용한다는 점에 본 연구는 주목한다.

한편, Mo(1995)가 지적했듯이, TLG를 이용해 협상과정을 설명하게 되면 협상 당사자들이 협상의 주요 내용에 있어 내부 집단의 여론과 정치적 이해득실에 민감하게 반응한다는 결론으로 나아가게 되는 문제가 있지만, 이를 국내 정책결정과정에 적용하게 되면, 각 협상당사자 또는 정책결정자들이 어떻게 국민의 여론에 대응하고 국민의 요구에 맞추려 노력하며, 내부 집단들은 어떻게 정치적·사회적 영향력을 발휘하고 있는지 세밀하게 살펴볼 수 있다는 장점 또한 가진다.

특히 앞서 살펴본 바와 같이 김정훈·권기헌(2012)의 연구에서 우리나라 정책결정과정에서는 정치적 권력과 경제적 이해관계가 복잡하게 작용한다는 점을 지적하며 ACF와 TLG의 결합모형을 활용해 정책과정을 분석하는 것이 보다 설명력이 높은 연구가 될 것으로 보고 연구를 진행하였다는 점을 이론적 근거로 삼는다. 따라서 본 연구는 한국적 상황에의 ACF 적용의 한계를 극복하기 위해서 국민들의 의견 및 여론이 정치가와 행정가들의 의사결정에 지대한 영향을 미치고 있음을 강조하는 TLG를 도입하여 ACF와 TLG의 결합모형으로 본 연구의 대상인 동남권 신공항 정책과정에 대해 보다 설명력 있게 접근하고자 한다.

지금까지의 논의를 바탕으로, 본 연구에서는 Sabatier & Weible(2007: 202)에 의해 2005년에 이론적으로 수정된 분석틀을 활용한다. 특히, 본 연구에서는 각 옹호연합 간의 상호작용 메커니즘을 보다 면밀히 살펴보기 위해 ACF 모형의 정책 하부시스템 하에서 보이는 각 옹호연합의 전략 과정에 TLG를 결합하여 분석한다. 본 연구의 분석틀을 도식화하면 아래의 <그림 1>과 같다.

〈그림 1〉 연구 분석틀



Ⅲ. 동남권 신공항 정책변동과정 분석: ACF와 TLG 적용

본 연구는 ACF와 TLG를 적용해 동남권 신공항 정책변동과정을 상세히 분석하고자 한다. 보다 구체적으로, 동남권 신공항 정책 과정을 ACF의 주요 구성요소인 안정적 외적요인, 동태적 외적요인, 장기적 연합기회구조, 단기적 제약 및 하부시스템 행위자의 자원, 그리고 정책 하부시스템으로 구분하여 분석하고 TLG를 적용한다.

한편, 본 연구의 대상인 동남권 신공항 정책사례에 대한 자세한 내용은 부록에 제시하였다. 동남권 신공항 건설 결정 및 추진 과정의 주요 내용을 부산시가 신공항 타당성조사를 실시해 신공항에 대한 논의가 시작된 1992년부터 2014년 최근까지 시기별로 정리하였다.

1. 안정적 외적요인

ACF에서 안정적 외적요인으로 문제영역의 기본 속성, 자연자원의 기본 속성, 사회문화적 가치 및 사회구조, 그리고 기본적 법적구조를 들 수 있다. 이러한 안정적 외적요인은 장기간 지속되기 때문에 매우 안정적이며 변화가 거의 나타나지 않는다(Sabatier & Weible, 2007). 동남권 신공항 정책과정에서의 안정적 외적요인들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 문제영역의 기본 속성

동남권 신공항 정책에서 문제영역의 기본 속성은 김해공항의 한계로 인한 신공항의 필요성으로 제시할 수 있다. 김해공항의 항공수요 포화 및 시설의 낙후가 우려되면서, 1992년에 부산시는 '부산권 신국제공항 타당성 조사'를 처음으로 실시했고, 2000년에는 동남권 신공항 건설을 정부에 건의했다. 2005년 기준으로 동남권 주민 174만 명이 김해공항 대신에 인천공항을 이용함으로써 연간 2,900억 원의 추가 비용을 부담하고 있으며, 2025년에는 한국에서의 국제여객 수요가 1천만-2천만 명을 초과할 것으로 예측되고 있다(이지영, 2010). 그러다 2002년 4월 15일에 김해공항에 착륙하던 중국 민항기가 인근 돗대산에 충돌하여 대형 참사(129명 사망, 37명 부상)가 발생하면서 부산에 신공항을 건설해야 한다는 의견이 수면 위로 부상하게 되었다.

한편, 국토의 균형발전 측면에서 볼 때에도 신공항의 필요성이 대두되었다. 영남권은 인구가 1,310만 명이고 지역내총생산이 285조 원에 이르는 광역경제권을 형성하고 있음에도 불구하고, 주요 국제선이 수도권의 인천공항과 김포공항에 집중됨으로써 국제선 항공수요의 90%가 수도권에 밀집되는 현상이 나타난다는 지적을 받았다(김효준, 2010). 따라서 제2관문공항으로서 인천공항의 역할을 보완하면서도 영남권 지역발전에 이바지할 수 있는 신공항의 건설이 현안으로 대두된 것이다.

2) 자연자원의 기본 속성

동남권 신공항 정책과정에서 핵심 이슈로 부각되었던 사안 중 하나가 바로 후보 지역의 자연자원의 기본 속성이었다. 일반적으로 국책사업과 같은 정책에 있어 자연자원의 기본 속성은 정책대안의 선택에 큰 영향을 미칠 수 있다. 동남권 신공항 입지선정에서 최종 후보지였던 부산 가덕도와 경남 밀양은 매우 상이한 자연자원을 가진다. 아래 <표 3>에서 볼 수 있듯이, 부산 가덕도에 신공항을 건설하게 될 경우, 바다 위에 지어지는 해안공항으로서 소음의 피해가 적고, 부지확보가 용이한 반면 대규모 매립으로 인한 환경파괴 외에도 막대한 사업비 부담이 문제점으로 제기되었다. 한편, 경남 밀양에 신공항을 건설할 경우, 내륙공항

으로서 인근 지역에서의 접근성이 좋고 기존의 연계 교통망을 활용할 수 있어 신규 인프라 투자비용을 절감할 수 있는 장점이 있지만, 항공기의 원활한 이착륙을 위해 인근의 10개 산을 깎아야 하므로 녹지훼손이 우려되며, 소음공해로 24시간 공항을 운영하는 것이 불가능하다는 한계가 지적되었다(박경진, 2009).

〈표 3〉 부산 가덕도 및 경남 밀양의 신공항 건설 특징

	부산 가덕도	경남 밀양
총 규모	• 6.93㎢ (2,096,325평)	• 7.48㎢ (2,262,700평)
공사비	• 7조 9,000억 원~9조 8,000억 원	• 8조 5,019억 원
특징	• 매립에 필요한 토사량 1억 3,100만㎥	• 산 10개 절취
공사기간	• 5년 6개월	• 10년
장점	• 바다 위 건설로 주변에 비행기 항로를 가로막는 산 같은 장애물이나 소음 민원이 발생할 주거 밀집지 부재. • 24시간 운영이 가능해 지방공항 적자 문제 해결 가능.	• 뛰어난 접근성과 저렴한 건설비용 • 이미 연계 교통망이 갖춰져 있으므로 신규 인프라 투자비용 절감이 가능. • 산업과 연계할 배후부지 충분. • 기존 군사공항의 문제 극복 가능
단점	• 매립하게 될 바다의 면적: 693만㎡로 서울 월드컵 경기장 759개의 넓이. • 바다매립으로 인한 환경파괴 우려.	• 인근 10개의 산을 절취로 녹지 훼손 심각. • 소음공해로 24시간 운영 불가능.

자료: 조선일보(2011), 이윤경(2011) 재구성.

이와 같이 각 후보지에서 나타난 자연자원의 특징에서의 장단점은 각각의 옹호연합에게 있어서 인식의 여과(perceptual filters)를 거쳐 연합 내부의 결속을 강화하고 유치경쟁에서의 근거자료로 활용되었다. 특히, 각 후보지에 대해 지적된 한계는 적에게 질 수 있다는 위기의식을 크게 함(devil shift)[1]으로써 내부 협력을 강화하고, 상대 옹호연합을 공격할 수 있는 수단으로 활용되었다.

3) 사회 문화적 가치 및 사회구조

1991년에 지방의회의원이 주민직선으로 선출되고 1995년에 지방자치제도가 본격적으로 실시되면서, 정책결정방식에 큰 변화가 나타났다. 기존에 중앙정부가 강력한 권한을 가지고 지방정책에 큰 영향력을 미치던 중앙집권 방식에서 지방자치로 인해 지방정부의 권한 및

1) ‘devil shift’란 용어는 행위자들이 상대방을 사악하고, 신뢰할 수 없으며, 실제보다 더 강하다고 인식하는 경향이 있다는 점을 표현한 것이다. Sabatier & Weible(2007)은 제한적 합리성(bounded rationality)을 가지는 개인이 이득보다 손실에 민감하고, 승리보다 패배를 더 강하게 기억하는 존재라는 전제 하에서, 상대방의 영향력을 과대평가하여 같은 옹호연합끼리 내부결속을 강화하고 다른 옹호연합과 갈등을 심화시킨다고 보았다(김순양, 2010: 43).

역할이 증대되면서 분권화 방식으로 전환되었다. 이에 지방정부는 지역주민의 의사를 적극 반영하는 정책을 펼침으로써 주민에 대한 대응성을 강화하려는 노력을 기울이게 되었다.

또한 지역구 기반 정치인들은 자신을 지지해준 유권자들에 대한 보답으로 지역구민을 풍요롭게 할 수 있는 정부 프로젝트를 유치하기 위해 노력한다. 이와 관련된 용어로 '정부지원금 획득 정치(pork barrel politics)'가 있다. 앞서 살펴본 Wilson의 비용-편익 분류에서의 논의와 유사하게, 일반적으로 'pork barrel'의 편익은 특정 집단에 집중되는 반면, 소요되는 비용은 전국의 모든 납세자가 부담하기 때문에 재원배분에 있어 비효율성과 형평성의 문제를 야기할 수 있다(전상경, 2011).

즉 동남권 신공항 정책과정은 지방자치의 영향으로 해당 지역 주민의 높은 유치 의사가 반영되었고, 더불어 영남권 지역구 의원들의 '정부지원금 획득 정치' 행태가 나타나는 사회구조가 형성되어 있었다.

4) 기본적 법적구조

한국의 항공정책은 전반적으로 「공항개발중장기종합계획」에 기반해 이루어진다. 이는 「항공법」 제89조에 따라 수립하는 5년 단위 법적계획으로서 공항개발 및 건설에 대한 최상위 계획이다. 「공항개발중장기종합계획」은 국내외 항공운송 환경의 현황과 전망 및 항공수요를 분석하고, 시설 확충 및 개량 등 공항개발의 계획 및 운영의 효율화 방안 등에 대한 계획을 수립하고, 전국 및 권역별 중장기 공항개발 정책과 공항개발과 관련된 투자 및 재원조달 계획을 수립하는 계획이다(국토교통부 홈페이지). 이는 전문기관 연구용역을 시행하고 용역 결과를 바탕으로 중앙정부와 지방정부와의 협의를 통해 결과를 검토·반영한 후 최종적으로 국토교통부를 통해 고시된다.

1994년 4월 「제1차 공항개발중장기 종합계획」을 시작으로 1999년 12월 「제2차 공항개발중장기 종합계획」, 2005년 「제3차 공항개발중장기 종합계획」, 2010년 「제4차 공항개발중장기 종합계획」이 고시·발표되었다. 이에 따라 개별 공항은 항공수요 등의 여건 변화 및 정부의 재정여건 등을 종합적으로 검토하여 기본계획을 수립한다.

본 연구대상인 동남권 신공항은 「공항개발중장기종합계획」의 전국 공항별 효율화 추진전략에 따라 추진되었다. 아래 <그림 2>에서 볼 수 있듯이, 거점공항 중심으로 효율적인 공항체계를 구현 및 운영하기 위해 항공네트워크 강화 및 기능 재조정을 추구하고 있으며, 그 거점공항 중 하나로 동남권 신공항 개발이 고려되고 있다.

특히, 신공항 건설의 내용이 「제3차 공항개발중장기 종합계획」에서부터 논의되면서, 당시 건설교통부는 「건설교통부고시 제2006-493호」를 통해 동남권 신공항의 기본방향 및 항공수요 전망 분석 및 「제2관문공항 건설 여건조사」의 시행을 밝혔다. 이러한 법적구조의 변화와

함께, 2006년 12월에 노무현 대통령은 동남권 신공항 건설에 대한 검토를 공식적으로 지시하게 된다.

〈그림 2〉「공항개발중장기종합계획」의 전국 공항별 효율화 추진 전략

자료: 국토교통부 홈페이지.

2. 동태적 외적요인

ACF에서 동태적 외적요인(사건)에는 사회경제적 조건의 변화, 공공여론의 변화, 체계적 지배연합의 변화, 그리고 다른 하부시스템으로부터의 정책결정과 영향이 포함된다. 이는 주요 정책변동을 초래하는 데 있어 큰 영향을 미치게 된다.

1) 사회경제적 조건의 변화

동남권 신공항 정책변동과정에 영향을 미친 사회경제적 조건의 변화로 크게 항공수요의 증가와 지역경제의 악화를 들 수 있다.

첫째, 1989년 해외여행 전면자유화 시행 및 1990년대 말 국가 간 항공자유화 협정 확대 등으로 인해 해외여행객의 수는 급격히 증가했다. 특히 영남권의 경우 2007년 기준으로 1,344명의 대구 및 경북 주민이 공항을 통해 해외로 출국했다. 그러나 가까운 대구공항(23%)이나 김해공항(21%)을 이용하기보다는 수도권의 인천국제공항을 이용하는 경우가 56%로 가장 높았다(정웅기, 2009). 한편, 항공수요가 급격하게 증가하면서 김해공항 이용객은 연평균 11.5%씩 증가하였으며, 결국 김해공항의 수용능력이 한계 상황에 이르게 되었다.

다음으로 지역경제 악화의 요인을 들 수 있다. 1960년대 말 이래 경제성장이 본격화되면서 수도권의 인구 밀집 및 경제활동 집중을 억제하고 지역경제의 활성화를 위한 정책이 추진되었다. 그 중 지역경제 활성화를 위한 공공기관 및 기업 유치, 혹은 공항과 같은 시설의 입지는 지역에 있어 가장 중요한 이슈 중의 하나다(윤갑식, 2011). 김홍배(2010)에 따르면, 공항건설이 지역경제에 미치는 파급효과는 다양하게 나타난다. 파급효과는 공항건설 후 지속적으로 발생하는 장기파급효과와 건설 수요 창출과 같은 건설기간 동안만 발생하는 단기효과로 구분할 수 있다. 장기파급효과로 공항운영에 따른 고용창출 효과, 접근성 향상에 따른 물류비용 절감효과, 신공항 이용자들의 비용절감 효과, 외국인 방문 증가 효과 등을 들 수 있다(김홍배, 2010). 따라서 지방정부에게 있어 이상적인 것은 장기파급효과를 낼 수 있는 공항의 건설이다. 이러한 경제적 요인은 실제로 부산·경남 지역에서 경마장 유치, 부산대학교 이전, 경북도청 이전 등의 사안에서 지역개발분쟁 발생의 원인이 되었다(김현조 외, 2013). 특히, 동남권 신공항 건설이 본격적으로 논의된 2006년 노무현 대통령의 발언 이후 발생한 2008년의 미국발 경제위기는 국가경제 자체 외에도 지역경제에 큰 악영향을 미치게 되었고 이에 영남권 지역경제가 침체되면서 해당 지역들은 경제적 어려움으로 향후 공항건설이 가져올 경제적 효과를 포기할 수 없었다.

2) 공공여론의 변화 및 체계적 지배연합의 변화

2006년 12월 27일에 노무현 대통령이 "지금까지 비공식적으로 논의됐으나 이제 정부가 공식적으로 논의하겠다."고 하면서 동남권 신공항에 대하여 공식적 입장을 표명하기 전까지 동남권 신공항 건설에 대해 공공여론은 큰 관심을 보이지 않았다. 그러나 노무현 대통령의 발언 이후 동남권 신공항 건설의 검토가 건설교통부에 지시되면서, 2007년 3월에 건설교통부는 신공항 건설 타당성 조사 1차 용역을 국토연구원에 발주하게 된다. 이와 같이 중앙정부가 동남권 신공항 건설에 대하여 공식적 대응을 하면서, 부산은 "신공항은 부산 가덕도 신항만에 인접해 건설되도록 하겠다."는 입장을 표명하였고, 이에 대응해 부산을 제외한 나머지 대구·울산·경북·경남은 "부산이 우리를 이용했다"며 반박하고 나서면서 본격적으로 갈등이 표면화된다. 특히 양 옹호엽합은 지역 일간지인 부산일보, 경상일보, 매일신문 등의 지역언론을 통해 동남권 신공항 관련 기사를 게재함으로써 지역 여론을 형성하였다. 그러나 대선, 총선, 지방선거 등의 각종 정치 일정으로 동남권 신공항 건설이 공약으로 제시되면서 지방정부 간의 유치전 과열이 심각해짐에 따라 정부는 2009년 9월로 예정되었던 신공항 입지 발표를 3개월 연기하였고, 2009년 연말에 국토해양부는 "내년 지방선거에 미칠 파장 때문에 선거 이후로 미루기로 했다"는 보도를 내보냈고, 실제로 발표는 2010년 6월 지방선거 이후로 또 다시 연기하는 등 발표 일정을 총 3차례 연기하였다.

2006년에 노무현 대통령에 의해 신공항 건설 검토가 지시되었지만, 이후 2007년 이명박 대통령 후보가 부산·경남과 대구·경북을 방문할 때마다 신공항의 필요성을 강조하며 동남권 신공항 건설을 대선 공약으로 제시하면서 지역 언론을 넘어 중앙 언론에까지 이슈가 확장되었고, 대선 결과 보수정권인 이명박 정부가 출범하게 되면서, 전통적으로 보수정당이 강세를 보이던 영남권 지역의 신공항 건설 정책은 '광역경제권 선도 프로젝트'에 포함되면서 상당히 가시화되었다. 이에 해당 지역의 지방정부 및 지역 정치인은 보다 적극적으로 유치경쟁을 벌이게 된다.

3) 다른 하부시스템으로부터의 정책결정과 영향

본 연구에서 중점적으로 설정한 부산 가덕도 옹호연합과 경남 밀양 옹호연합 외에 다른 하부시스템이 존재했다. 「공항개발중장기종합계획」에서 공항권역체계가 변화되면서 대구와 경북 지역이 신공항 입지 후보지에 포함되었고, 이에 대구와 경북까지 동남권 신공항을 유치하기 위한 경쟁에 뛰어들게 된다. 2009년에 최종 후보지로 부산 가덕도와 경남 밀양이 선정되기 전에 대구와 경북은 신공항이 포항이나 영덕 등에 건설되어야 한다고 주장했다. 그러나 최종 후보지가 선정되면서 이들 지역이 경남 밀양을 지지함으로써 부산 가덕도 측과

경남 밀양 측이 팽팽하게 대립하게 된다.

한편, 각 옹호연합에 큰 영향을 미친 사건으로 중앙정부의 김해공항 확장안 검토 및 전면 백지화 결정이 있다. 동남권 신공항 입지 선정을 둘러싼 지방 간 갈등이 첨예화되면서 2011년 3월 여당 내부에서 동남권 신공항 사업을 원점에서 재검토하고 김해공항 확장안을 고려하자는 의견이 제기되고, 2011년 3월 30일 동남권 신공항 입지평가 결과가 최종 발표되면서 동남권 신공항 건설이 백지화되는 상황이 일어남에 따라 동남권 신공항 건설을 둘러싼 각 옹호연합의 전략에 큰 변화가 나타나게 된다.

3. 장기적 연합기회구조

ACF에서 상정하는 장기적 연합기회구조는 하부시스템 내의 행위자들의 자원과 제약에 상대적으로 지속적인 영향을 미치는 특징을 의미한다(Sabatier & Weible, 2007). 동남권 신공항 정책결정과정에서 나타난 제도적 구조는 매우 중앙집권적이었으며, 중앙정부의 영향력이 크게 작용했다. 그러나 신공항 정책과정에서 주요 변화에 필요한 합의의 정도가 매우 낮아 옹호연합의 필요성이 강화되었다.

한편, 정치적 시스템 개방성 수준은 의사결정의 장의 수와 접근성에 따라 달라지는데, 2010년 11월에 부산시가 경북 및 경남에 제안한 전문가 공개 토론회가 무산된 것에서 볼 수 있듯이, 동남권 신공항 정책과정에서 나타난 개방성 정도는 낮은 수준에 머물렀다고 할 수 있다.

4. 정책 하부시스템 행위자의 단기적 제약 및 자원

ACF에서 정책 하부시스템 행위자의 단기적 제약 및 자원은 외적요인이 정책 하부시스템에 영향을 미치는 과정에서 매개변수 역할을 한다(김순양, 2010). 단기적 제약 및 자원으로 재정적 자원, 정보, 대중의 지지, 정당성 등을 들 수 있다.

동남권 신공항 정책과정에서 하부시스템 행위자인 부산 가덕도와 경남 밀양 옹호연합에게 있어 나타난 제약 및 자원은 다음과 같다. 첫째, 동남권 신공항이 국책사업으로 선정되어 지방정부 차원이 아니라 중앙정부 차원에서 건설되도록 결정되면서 중앙정부로부터 막대한 사업비를 지원받게 되었다. 이로써 각 지방정부에게 재정적 자원은 확보된 것이나 마찬가지였으며, 한국교통연구원와 국토연구원의 용역 결과 및 지역 국책연구원의 보고서를 통해 신공항 건설에 필요한 정보를 구축했다. 또한 지역경제를 활성화할 수 있는 수단으로서 공항건설이 환영받음으로써 해당 지역주민의 지지를 전폭적으로 받을 수 있었다. 그러나

동남권 신공항 건설이 대선과 총선, 지방선거 등에서 공약으로 무수히 제시되면서, 대중의 인기에 영합하는 포퓰리즘(populism)식 정책결정이라는 비판을 받게 되었고, 동남권 신공항 건설의 정당성이 상당히 약화되었다.

5. 정책 하부시스템 및 양면게임이론의 적용

정책 하부시스템은 외적요인에 의해 규정되고, 장기적 연합기회구조 및 단기적 자원에 의해 제약되는, 광의의 정치적 환경 내에서 작동한다(Sabatier & Weible, 2007; 김순양, 2010). 이들의 영향 하에서 정책 하부시스템 내 행위자들은 상이한 신념체계에 근거해 옹호연합을 형성하며, 적절한 전략을 선택해 상대 옹호연합과 상호작용 및 경쟁을 한다(김순양, 2010).

1) 동남권 신공항 정책 과정에서의 옹호연합 및 정책신념

본 연구에서 중점적으로 살펴보는 두 옹호연합은 부산 가덕도와 경남 밀양이다. 2005년 이전까지는 뚜렷한 옹호연합이 형성되지 않았지만, 2005년에 부산시가 건설교통부에 동남권 신공항 건설안을 제출하고, 이어 2005년 10월 10일에 대구·부산·울산·경북·경남의 5개 시·도가 공동으로 건설교통부와 국회에 '신공항 건설을 위한 공동건의문'을 제출하면서, 공동의 신념체계를 공유하는 옹호연합이 형성되었다. 한편, 앞서 언급한 바와 같이 부산 가덕도 옹호연합과 경남 밀양 옹호연합 외에 다른 하부시스템 행위자로 대구와 경북이 있었다. 그러나 이들은 동남권 신공항 정책과정 초기에서부터 진입하지 않았고 「공항개발중장기종합계획」에서 공항권역체계가 변화되면서 일시적으로 포항이나 영덕 등을 주장하다가 최종 후보지가 선정된 후 경남 밀양에 지지 의사를 보이며 옹호연합에 흡수되었다는 점에서 본 연구는 대구와 경북을 또 다른 하나의 옹호연합으로 취급하기보다는 경남 밀양 옹호연합의 일부 행위자로 취급한다.

(1) 옹호연합 형성 이전

본 연구에서는 명확한 옹호연합이 형성되기 전과 후로 구분해, 옹호연합 형성 과정과 신념체계의 변화 과정, 그리고 옹호연합들의 전략과 윈셋 크기에 따른 협상 가능성의 변화 과정을 살펴보도록 한다.

우선, 명확한 옹호연합이 형성되기 전에 부산, 경남, 경북, 대구, 울산은 집단별로 뚜렷하게 구분되는 신념체계 없이 활동하는 각각의 정책 행위자였다. 단, 규범적 핵심신념 및 정책핵심신념 면에서 기존 김해공항의 한계로 신공항 건설의 필요성 증대, 신공항 건설을 통한 지역경제발전의 필요성, 인천국제공항과 협력시스템을 구축하는 제2관문공항 건설이라는 공통적인

신념체계만을 공유하였지만, 각 지역별로 다른 2차적 신념을 보였다. 부산의 경우 1992년에 '부산권 신국제공항 타당성 조사'를 처음으로 실시하고 2000년에 정부에 동남권 신공항 건설을 건의하였다는 점에서 선발주자로서 정당성을 확보하였으며, 입지대상지로 가덕도를 제시하면서 해안매립으로 부지확보가 용이하고 주변에 산지 및 주거지 등의 장애시설이 없어 소음공해의 우려가 적다는 점을 주장했다. 경남은 밀양이 지리적으로 영남권 중심에 위치해있어 접근가능성이 높고, 기존의 연계 교통망을 활용할 수 있어 타 지역과의 연결성이 높고 신규 인프라 투자비용 절감이 용이하다는 사유로 입지후보지로 밀양을 주장했다. 경북과 대구 또한 경남의 경우와 유사하게 공항접근성을 강조하며 영남권 동부지역의 포항 또는 영덕을 후보지로 제시하였다. 그 과정에서 지방정부 주도의 신공항 타당성 조사 실시, 건설교통부에 건설안 제출, 국회에 공동건의문 제출, 지방정부 간 공동합의문 서명, 대토론회 개최 등의 개별적 전략을 활용하였지만, 다양한 정책행위자로 구성된 명확한 옹호연합이 형성되지는 않았기 때문에 내부 집단의 여론에 민감하게 반응해 전략을 제시하는 양상을 보이지는 않았다.

(2) 옹호연합 형성 이후

동남권 신공항 건설을 대선공약으로 제시하던 이명박 대통령 후보가 당선되고, 2008년 3월 24일(18대 총선 16일 전) 박근혜 전 한나라당 대표가 "광역 교통망을 구축하고 동남권 신공항이 조기에 건설되면 대구와 경북이 발전할 수 있다고 굳게 믿고 있다."는 발언을 하면서 동남권 신공항 문제는 중앙정부 정책 전면에 부각되었다. 특히 2008년 9월 동남권 신공항 건설정책이 30대 광역 선도프로젝트로 선정되면서 부산은 2008년 12월에 가덕도를 신공항 건설 후보지로 결정하여 국토해양부에 제출하고 뒤이어 2009년 1월에 경남이 밀양을 신공항 건설 후보지로 결정해 국토해양부에 제출하여, 2009년 10월에 최종적으로 가덕도와 밀양이 입지후보지로 결정된다. 이에 명확한 신념체계를 공유하는 부산 가덕도와 경남 밀양이라는 옹호연합이 형성된다. 이와 같이 동일한 신념을 공유하는 행위자들 간에 옹호연합이 형성되면서 조정된 행동 및 전략적으로 대응하게 된다. 2개의 대립적 옹호연합이 구축되면서 심각한 입지갈등이 나타나게 되었는데, 이전과 마찬가지로 이들의 규범적 핵심신념 및 정책핵심신념은 동일하게 유지되었지만, 2차적 신념에서 가덕도 대 밀양 하남읍, 해안항공 대 내륙항공, 저렴한 부지 확보 용이성 대 공항접근성 확보 등으로 차이를 보였다.

우선, 부산 가덕도 옹호연합의 경우 거제시, 통영군 등의 경남 일부 지역이 편입되었으며, 해안매립을 통해 저렴하게 공항을 건설하는 것이 용이하며, 주변에 주거지가 없어 항공 소음공해의 우려가 적고, 부산신항만 등의 항구와 공항을 연계하여 효율적으로 운영하는 것이 가능하다고 주장했다. 이에 반해, 경남 밀양 옹호연합의 경우 울산 및 경북과 대구가 편입되었으며, 밀양에 신공항이 건설될 경우 내륙 중심에 위치해 공항접근성이 높고 해안매립비

용보다 공항건설비용이 적게 소요되는 장점이 있을 것이라고 주장했다. 이와 같은 각 옹호연합의 주장은 각기 인식의 여과를 통해 유대를 강화하였으며, 입지후보지의 한계는 상대를 공격하는 수단으로 활용되었다.

2) 양면게임이론의 적용

(1) 각 옹호연합의 윈셋 설정 행태

본 연구는 부산 가덕도 옹호연합과 경남 밀양 옹호연합의 전략적 대응에 TLG를 적용해 윈셋 크기 설정에 따른 협상 가능성의 변화에 초점을 맞추어 동남권 신공항 정책과정에서 나타난 옹호집단 간 협상 과정에서의 역동적인 메커니즘을 분석한다. 양 옹호집단에서 주목할 만한 행위자는 중앙 정치인 및 해당 지역구 의원으로서, 이들은 동남권 신공항 유치를 위해 선거 공약을 제시하며 활발한 '정부지원금 획득 정치(pork barrel politics)'를 시도했다. 그 과정에 TLG를 적용하면, 지역구 의원들은 동남권 신공항 입지후보지와 관련한 지역민들의 이익과 손실, 찬성과 반대 의견을 종합해 협상당사자인 옹호연합 자신이 협상상대방인 상대 옹호연합에 제시할 수 있는 양보의 크기를 설정해 협상을 시도하게 된다. 이것을 윈셋의 크기라 할 수 있는데, 이 윈셋의 크기에 따라 협상이 타결 또는 부결될 수 있다. 만약 상호 간에 중복되는 윈셋이 많게 되면 협상이 타결될 가능성이 높으며, 반대로 상호 간 윈셋이 중복되지 않을 경우 상호 갈등관계가 심화되어 협상이 이루어지지 않게 된다. 이런 관점에서 볼 때, 동남권 신공항 정책결정과정에서 중요한 요소는 국민 혹은 지역민의 지지와 여론 형성이다.

보다 구체적으로 살펴보면, 두 옹호연합 간 입지갈등이 심화됨에 따라 2009년 3월 부산은 '정부의 입지 선정 결과를 대승적으로 수용하고 신공항 조기 건설에 공동 노력한다'는 취지의 동남권 광역단체 공동합의문(MOU)인 '동남권 신국제공항 건설을 위한 공동합의문'의 서명을 거부했다. 당시 부산이 서명을 거부한 이유는 공동합의문에 24시간 운영을 의미하는 '허브 공항'이란 용어가 들어가지 않았기 때문이다. 허브 공항은 24시간 운영을 하기 때문에 공항 주변에서 소음에 대한 민원이 발생할 수 있는데, 이 용어가 합의문에 들어가면 주변에 주거 밀집지가 없는 가덕도가 우선순위로 고려될 수 있기 때문에 부산에 유리하게 작용하게 된다. 이에 경남 밀양 옹호연합에 포함된 나머지 시·도만 합의문에 서명하게 되었고, 두 옹호연합은 보다 첨예하게 대립하였다.

각 옹호연합의 해당 지역구 의원에 초점을 맞추어 살펴보면 다음과 같다. 2010년 6월 지방선거에서 신공항이 핵심 이슈가 되면서 부산·경남·경북·대구·울산 등 영남권 대부분 지역에서 '신공항 유치'가 공약으로 제시되었다. 선거 결과, 신공항 유치 공약을 제시한 후보가 당선되면서 지역민 및 지역여론이 신공항을 요구한다는 긍정적 내부 비준이 확인되었다. 정리하면, 각 지방정부의 시장 및 도지사는 선거에서 동남권 신공항 유치 공약을 제시하며

당선이 되었고 이에 각 지역민들은 자신들의 지역에 동남권 신공항이 건설될 것으로 기대를 하여 동남권 신공항 건설에 대한 기대 심리가 매우 커져 있는 상황이었다. 특히 두 옹호집단의 각 지자체 정치가들은 자신들의 공약을 이행해야 할 의무가 있었기 때문에 협상상대방을 고려하기보다는 이익극대화를 위해 강경한 전략을 제시하며 윈셋을 축소 또는 고정하였고, 그 결과로 갈등은 심화되고 협상에는 실패하게 된 것이다.

(2) 정책결정자의 효용함수 변화

정책결정자인 중앙정부의 경우 두 옹호연합의 윈셋 축소 및 고정으로 협상에 실패하게 되면서 사회적 갈등이 심화됨에 따라, 2009년 9월로 예정되었던 신공항 입지 발표 3개월 연기, 2009년 연말에 국토해양부의 발표 연기 보도, 그리고 2010년 6월 지방선거 이후 재연기라는 선택 유보 및 지연 행태 및 공청회 취소 행태를 보였다. 특히 3월 9일 부산 출신인 김형오 전 국회의장에 의해 당 최고위원·중진 연석회의에서 기존 신공항 건설의 취지가 지역발전과 국제화였는데 지금은 그 취지가 사라지고 지역갈등과 분열을 조장하는 핵심 요소가 되어 버렸다는 의견이 제시되면서, 사회 전반적으로 두 옹호연합 간 심각한 갈등 양상 및 포퓰리즘 중심의 선거공약 제시에 대한 비판이 확산되어 동남권 신공항 정책에 대한 부정적 여론이 형성된다. 이에 청와대는 김해공항 확장 또는 동남권 신공항 백지화에 대해 검토를 시도하고, 그 대안으로 영남권과 인천공항을 직통으로 연결하는 고속철도와 동남권 KTX를 건설하는 방안 및 KTX 건설 이후 역사 주변을 대형 상권으로 개발하는 방안을 고려하였다.

(3) 정책결정자의 최종결정 및 옹호연합들의 입장 변화

결국, 2011년 3월 30일 동남권 신공항 입지평가 결과가 최종 발표되었고 동남권 신공항 건설은 백지화되었다. 이는 평가위와 평가단 각각의 입지평가 결과를 종합해 최종 결과를 도출한 것으로 공항운영 30%, 경제성 40%, 사회·환경 30% 등 3개 분야의 점수를 매겨 점수가 높은 쪽으로 선정하되 양쪽 모두 50점에 미달하면 신공항 건설은 백지화된다는 원칙에 의한 결과이다. 두 후보지 모두 불리한 지형조건으로 인해 환경 훼손과 사업비가 과다하고 경제성이 미흡하여 공항입지로서는 적합하지 않다는 결론 하에 밀양은 39.9점을, 가덕도는 38.3점을 받았다. 이러한 백지화 결론에 따라 국토해양부 장관에 대한 책임론이 불거지는 등 정치적 후폭풍이 크게 나타났다. 대구의 경우 민자유치를, 부산은 김해공항의 가덕도 이전 등의 독자추진을 주장하면서 옹호연합의 결속이 약화되고, 각 지역의 국책연구원인 경남발전연구원, 부산발전연구원, 울산발전연구원 등의 연구보고서 및 각종 세미나 등을 통해 정책지향학습이 이루어지면서 옹호연합의 신념체계에 변화가 나타나게 된다.

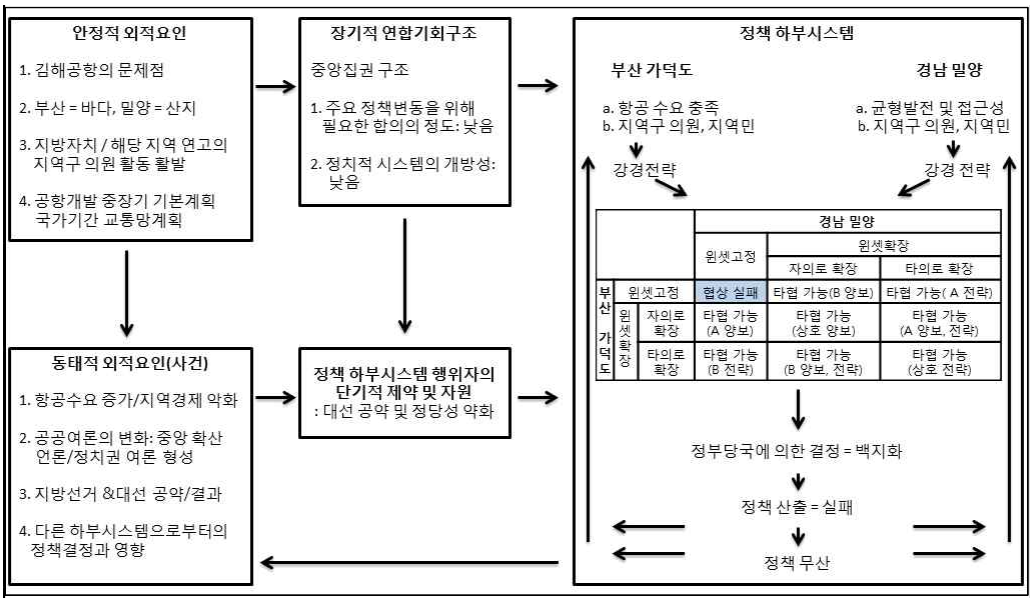
또한 18대 대선 일정으로 한나라당 홍준표 대표의 신공항 재추진 공약의사 발표, 영남권

공략을 위한 민주당의 재추진 공약 고려, 그리고 박근혜 대선 후보가 동남권 신공항 건설 공약을 제시하고, 대선 결과로 보수당 정부가 다시금 재출범하게 되면서 동남권 신공항 정책의 타당성 조사를 재실시하도록 방침을 발표하였고, 이에 2013년 6월 18일에 부산, 대구, 울산, 경남, 경북이 공동합의서를 체결하면서, 두 옹호연합 간 갈등 양상은 일단락되었다. 이후 박근혜 대통령이 대선공약으로 동남권 신공항 건설을 제시하면서 다시 동남권 신공항 정책이 도마 위에 오르게 되었다. 그러나 대선공약이었던 동남권 신공항 건설이 공약 가계부에 빠져있고 향후 정부 재정 악화로 구체적 실현 가능성이 떨어질 수 있다는 점이 우려로 제기되기도 하였다(장철영·이정훈, 2013). 2014년 제6회 6·4 전국동시지방선거에서 부산과 밀양에서 동남권 신공항 건설이 공약으로 제시되었으며, 2014년 8월 25일 프랑스 파리공항공단과 한국교통연구원의 미래 항공 수요조사 결과에 따라 국토교통부가 영남 지역의 신공항 건설에 대한 타당성 조사에 착수하겠다고 발표함에 따라 향후 신공항이 건설될 가능성이 커졌다. 그러나 공항의 필요성을 살펴보는 항공 수요조사와 달리 신공항의 입지를 결정하는 타당성 조사의 경우 해당 지역 간 합의가 쉽지 않아 다시금 심각한 입지갈등이 발생할 가능성이 높다.

3) 소결

지금까지 동남권 신공항 정책변동과정을 ACF와 TLG의 적용을 통해 상세히 분석하였다. 앞서 설정한 연구 분석틀을 동남권 신공항 정책과정에 아래 <그림 3>과 같이 적용해볼 수 있다. 구체적으로 동남권 신공항 정책과정에서의 안정적 변수 및 역동적 변수, 장기적 연합 기회구조 및 단기적 제약 및 하부시스템 행위자의 자원, 그리고 정책 하부시스템 하에서의 옹호연합들의 전략 대응 양상은 아래 <그림 3>의 내용과 같이 나타난다. 그러나 본 연구에서 살펴본 동남권 신공항 정책의 경우 정책결정자인 중앙정부에 의해 백지화 결정이 났다는 점에서 일반적으로 정책결정 이후 이루어지는 제도적 규칙의 설정, 자원할당, 임명 등이 나타나지 않았다. 이와 같이 ACF의 적용에 있어 해당 항목이 제외된 점은 본 연구의 한계로 지적할 수 있다.

〈그림 3〉 동남권 신공항 정책과정



Ⅳ. 결론 및 정책적 함의

동남권 신공항 정책은 정책변동이 계속하여 이루어졌는데 외부적 환경에서 정권교체가 계속 일어나면서 이에 영향을 받은 옹호연합들이 매우 강경한 입장을 취했고, 이에 따라 각 옹호연합들은 그들의 윈셋 크기를 작게 설정했다. 이에 동남권 신공항의 입지를 설정하는데 있어 정책결정자인 중앙정부는 난감한 입장에 처해 정책결정을 내리는데 있어 어려움을 겪게 되었고 결국 동남권 신공항 건설 정책이 최종 결정으로 가지 못하게 된 것이다. 이러한 결과는 한미 투자협정 과정에서 한미 양국이 모두 윈셋의 크기를 작게 만들어 견해 차를 좁히지 않아 교착상태에 이른 것과 유사하다(김정수, 2003).

본 연구의 분석 결과를 통해 도출할 수 있는 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 가장 대표적으로 지적될 수 있는 것은 정치적 선거일정에 따른 정치논리의 영향력이 컸다는 점이다. 동남권 신공항 입지를 둘러싸고 부산 가덕도와 경남 밀양의 옹호연합에서 선거일정과 맞물려 중앙 정치인 및 해당 지역구 의원의 역할이 매우 크게 부각되었으며, '정부지원금 획득 정치(pork barrel politics)'적 행태를 강하게 보였다. 양 옹호연합은 협상상대방인 상대 옹호연합의 수용범위를 고려하기보다는 협상당사자의 의견만을 반영해 윈셋을 경직되게 축

소 및 고정하는 행태를 취함으로써 갈등을 심화시켰다. 마찬가지로 중앙정부에서도 대선에 따른 정권 전환에 따라 공약의 이행이라는 제약에 처했으며, 각 옹호연합의 강경 전략 및 사회 전반적인 부정적 여론의 확산에 따라 비난 회피 전략을 사용하며 소극적으로 대처한 것으로 판단된다. 따라서 동남권 신공항 정책에서 나타난 바와 같은 정치적 일정에 따른 선거공약 남발 및 입지발표 지연 행태를 방지하기 위해서는 정치인의 공약제시 과정에서 엄중한 평가를 통해 공약 시행의 근거(재원 대책 또는 부작용에 대한 구체적 대응 계획)를 함께 제시하도록 하는 선거 규정이 마련될 필요가 있다(이윤경, 2012). 즉 단순히 정치적 논리에 의한 공약 제시보다는 경제적·과학적 타당성에 기반한 공약 제시로의 전환이 시급하다. 이와 관련하여 당시 한나라당 이한구 의원은 총선 및 대선 후보의 공약 제시 과정에 재원 조달계획 제출을 의무화하자는 주장을 하기도 했다.

동남권 신공항 정책과 같은 대형국책사업 정책에서는 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 정책갈등이 필연적으로 나타난다. 따라서 향후 동남권 신공항과 같은 정책의 진행에 있어서 보다 객관적이고 균형적인 시각을 통해 정책결정이 이루어지도록 해야 한다. 본 연구에서 살펴볼 수 있었던 것처럼 정치적 일정에 따라 동남권 신공항 정책의 부침이 거듭된 점은 정부 정책이 지역이기주의와 포퓰리즘에 휘둘리는 나쁜 선례를 남겼다고 할 수 있다. 따라서 동남권 신공항과 같은 대형국책사업의 경우 중앙정부의 예산에 전적으로 의존하는 기존의 방식에서 벗어나 건설비용을 중앙정부와 해당 지방정부와의 일부 매칭을 통해 부담하도록 하고 운영 과정에서의 이익으로 투자비용을 환수하는 방식으로 전환해 방만한 경영을 방지하도록 하는 인센티브를 부여하고, 국책사업 정책이 해당 지역에 대한 특혜로의 인식에서 지자체 책임 하의 사업으로 전환하려는 노력을 기울여야 할 것이다(이윤경, 2011). 이와 더불어 심각한 갈등이 유발되는 정책과정 하에서 정책 결정자의 주도 하에 갈등을 조정하고 타협점으로 나아갈 수 있도록 갈등관리시스템을 제도화하는 것이 시급하다(황동현·서순탁, 2011). 또한 하나의 정권을 넘어 장시간 소요되는 대규모 정책의 경우, 정권별로 결정이 바뀌지 않도록 독립적인 정책체계가 마련될 필요가 있다(정지원·박치성, 2012).

기존 선행연구(강인호·이계만·안병철, 2005)에서 지적한 바와 같이, 대규모 국책사업, 특히 동남권 신공항 정책과 같은 공항건설에 대해 ACF를 적용한 연구는 매우 적은 것이 사실이다. 이에 본 연구에서는 두 옹호연합이 동남권 신공항 건설에 있어 왜 합의에 이르지 못했는지 설명하기 위해 ACF와 TLG를 결합해 집단 간 갈등 과정을 집중적으로 조명하고자 하였다는 점에서 연구의 의의를 들 수 있다. 한편, 정책과정에 대한 기존 연구들은 대부분 정책결정이 이루어진 정책사례들을 연구대상으로 삼아온데 반해, 본 연구에서 살펴본 동남권 신공항 정책은 다양한 집단 간의 대립으로 갈등이 나타났지만 결국 정책결정이 무산되고 백지화된 정책사례이며, 아직도 진행 중이라는 점에서 기존 연구의 경우와 차이가 있다.

즉, 동남권 신공항 정책은 현 정부에서 공약으로 제시되었고, 2014년 제6회 6·4 전국동시지방선거에서도 공약으로 제시되었으며, 2014년 8월 25일 수요조사 결과에 근거해 국토교통부가 영남 지역의 신공항 건설에 대한 타당성 조사에 착수하겠다고 발표함에 따라 향후 신공항이 건설될 가능성이 커졌다는 점에서 본 연구를 통해 앞으로의 동남권 신공항 정책과정에 있어 중요한 정책적 시사점을 도출할 수 있다는 의의가 있다.

참고문헌

강인호·이계만·안병철. (2005). NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리. 한국지방자치학회보, 17(2): 137-166.

권오혁. (2011). 동남권신공항의 입지에 대한 검토. 「공간과 사회」, 36: 213-245.

고종협·권용식. (2009). 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 20(3): 139-178.

국토교통부 홈페이지 [온라인] 2013년 11월[검색일: 2013.11.3]. 「http://www.molit.go.kr/portal.do」.

김가야. (2009). 동남권 신공항의 물류 Hub Port 추진을 위한 방향. 「부산발전포럼」, 2009(118): 12-15.

김경수. (2007). 국토균형발전과 동남권 신공항 개발. 「부산발전포럼」, 2007(104): 14-19.

김관옥. (2005). 한국파병외교에 대한 양면게임 이론적 분석: 베트남파병과 이라크파병 사례비교. 「대한정치학회보」, 13(1): 357-387.

_____. (2010). 「갈등과 협력의 동아시아와 양면게임이론」. 서울: 리북.

김순양. (2006). 보건의료 정책형성 과정의 동태성: 옹호연합모형(ACF)을 통한 의료보험통합일원화 논쟁의 해석. 「한국정책학회보」, 15(3): 1-34.

_____. (2010). 정책과정분석과 옹호연합모형: 이론적·실천적·적실성 검토. 「한국정책학회보」, 19(1): 35-70.

김순양·이지영. (2009). 옹호연합모형(ACF)을 통한 양성평등 정책형성과정의 동태성 분석: 호주 제폐지논쟁 사례를 중심으로. 「사회복지정책」, 36(4): 101-132.

김율성. (2007). 물류중심도시를 위한 동남권 신공항의 필요성. 「부산발전포럼」, 2007(104): 24-28.

김정수. (2003). 스크린쿼터의 힘: 양면게임이론을 응용한 한미투자협정 협상사례 분석. 「한국행정학회 하계학술대회 발표논문집」, 289-308.

김정훈·권기헌. (2012). 미디어렙 경쟁체제 도입의 정책결정과정 분석: 옹호연합모형(ACF)과 양면게임이론(TLG)의 결합모형 적용. 「한국정책학회보」, 21(3): 209-240.

김현조·허철행·이수구·박영강. (2013). 동남권 신공항의 정책목표와 새로운 접근방법: 역내 주민과 지방의원에 대한 설문조사결과를 중심으로.「지방정부연구」, 16(4): 7-32.

김홍배. (2010). 공항건설이 지역경제에 미치는 파급효과 분석.「동남권 신국제공항의 필요성과 입지타당성」. 경남발전연구원.

김효준. (2010). 동남권 신국제공항의 필요성과 입지 타당성.「경남발전」, 1-3.

마상열. (2011). 동남권 신공항의 필요성과 김해공항 확장의 한계.「경남발전」, 113: 54-64.

모종린·최병일 (편). (2004).「한국의 통상무역: 쌀에서부터 스크린쿼터까지」. 오름.

민경세·김주찬. (2010). 방사성폐기물관리사업의 정책변동 사례연구.「한국거버넌스학회보」, 17(3): 247-269.

박경진. (2009). 해상공항과 내륙공항의 특성.「동남권 신국제공항의 건설과 효과」. 경남발전연구원.

박상원·박치성. (2009). IPTV 정책과정에 관한 분석: 옹호연합의 신념체계 변화과정을 중심으로,「한국행정학보」, 43(3): 197-228.

박용성·최정우. (2011). 정책옹호연합모형에 있어서 정책중개자의 유형과 역할에 대한 연구: 세종시 정책사례를 중심으로.「행정논총」, 49(2): 103-125.

배일섭. (2005). 행정중심도시 건설의 정책결정분석: 전략적 행동들에 관한 양면게임이론 적용.「한국정책학회보」, 14(4): 117-140.

백승기. (2010). 옹호연합모형에 의한 의료보험 통합정책에 관한 연구.「한국행정학보」, 44(4): 233-259.

서유석. (2009). 동남권 신공항 건설에 따른 경남의 대응과 개발전략.「경남발전」, 100: 72-75.

서인석·박형준·권기헌. (2013). 정책유형과 정책대상집단에 따른 정책결정 소요시간: 발의 법률안의 통과기간의 영향요인 탐색연구.「한국행정학보」, 47(2): 55-83.

양승일. (2009). 장묘시설을 둘러싼 복지정책형성과정의 역동성 분석: 서울추모공원건립정책을 중심으로.「한국행정학보」, 43(1): 321-350.

윤갑식. (2011). 지역경제 활성화를 위한 기업유치 업종선정에 관한 연구.「한국경제지리학회지」, 14(4): 616-627.

이윤경. (2011). 공공정책의 입지갈등에 따른 딜레마 상황에 관한 연구: 동남권 신공항 입지갈등 사례를 중심으로.「한국정책분석평가학회 학술대회발표논문집」, 12: 1-24.

_____. (2012). 동남권 신공항 입지갈등에서 나타난 딜레마 상황에 관한 연구.「서울행정학회 동계학술대회 발표논문집」, 1-23.

이종수·윤영진 외. (2008).「새 행정학」. 대영문화사.

이지영. (2010). 동남권 신국제공항의 필요성과 입지 타당성.「경남발전연구원 지역논단」, 62-69.

장지호. (2004). 경유승용차 판매허용의 정책변동연구: 옹호연합모형의 적용.「한국행정학보」,

38(1): 175-196.

장철영·이정훈. (2013). 대구광역시 박근혜정부 1년의 평가와 과제. 「한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」, 23-38.

전상경. (2011). 「현대지방재정론」. 박영사.

정대철. (2010). 동남권 신공항 선정의 경제적 관점에 대하여. 「경남발전」, 110: 54-61.

정웅기. (2009). 인천공항 이용 손실과 영남권 신국제공항 추진 방향. 「경남발전」. 경남발전연구원.

정지원·박치성. (2012). 정책옹호연합모형을 통한 동남권 신공항 입지갈등 사례의 정책변동과정 분석. 「한국행정연구」, 21(2): 1-47.

조선일보 A3면. 동남권 신공항 논란(2011년 3월 3일).

최병선. (1992). 「정부규제론」. 법문사.

최은미. (2011). 양면게임이론으로 분석해 본 한일 과거사 문제: 2005년 역사교과서 파동을 중심으로. 「비교민주주의연구」, 7(1): 147-167.

허철행·이희태·문유석·허용훈. (2012). 지역갈등의 원인과 해소방안. 「지방정부연구」, 16(1): 431-454.

황동현·서순탁. (2011). 정책네트워크 관점에서 본 동남권 신공항 개발사업의 정책과정 분석. 「도시행정학보」, 24(4): 55-84.

황인식. (2007). 동남권 신공항건설의 필요성과 지역에 미치는 영향. 「경남발전」, 89: 48-65.

Matti, Simon & Annica Sandström. (2013). The Defining Elements of Advocacy Coalitions: Continuing the Search for Explanations for Coordination and Coalition Structures. *Review of Policy Research*, 30(2): 240–257.

Mo, Jongryn. (1995). Domestic Institutions and International Bargaining: The Role of Agent Veto in Two-Level Games. *American Political Science Review*, 89(4): 914-924.

Putnam, Robert. (1988). Diplomacy and Domestic Politics. *International Organization*, 42(3): 427-460.

Roberts, Nancy. (2002). Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox. *Public Administration Review*, 62(6): 658-669.

Sabatier, Paul A. & Christopher M. Weible. (2007). The Advocacy Coalition Framework. In Sabatier, Paul A. (ed.). (2007). *Theories of the Policy Process*. Westview Press.

Vigoda, Eran. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

Wilson, James Q. (1980). *The Politics of Regulation*. New York: Basic Books.

〈부록〉 동남권 신공항 정책의 변동 과정

시점	주요 사건	외부환경	부산	밀양	중앙정부
1992	부산시: 부산권 신공항 타당성조사 실시	-	선발주자로 정당성확보	-	-
2000	부산시: 정부에 동남권 신공항 건설 건의	-	〃	-	-
2002. 4.	김해공항에서 비행기 추락사고 발생	전국동시 지방선거 02.6.13.	신공항 건설 근거 발생	-	한국교통연구원: 신공항 필요성 인식으로 입지조사 용역 실시, 유보결정
2005	부산시: 건교부에 동남권 신공항 건설안 제출	-	먼저 움직임	이후 공동 건의문 제출	-
2006. 12.	노무현 대통령: 공항 건설 검토 지시	전국동시 지방선거 06.5.31.	가덕도 건설 입장 표명	부산 비판	본격적 대응 시작
2007	이명박 대선후보: 동남권 신공항 건설 공약 제시	17대대선 07.12.19.	기대	기대	-
2008. 3.	박근혜: 신공항 건설시 대구, 경북 발전 발언	18대총선 08.4.9.	기대	기대	-
2008. 9.	정부: 광역경제권 선도 프로젝트에 동남권 신공항 포함	-	기대	기대	중앙정부 정책전면에 부각
2008. 12.	국토부에 신공항 건설 후보지로 가덕도 제시	-	부산 선발	경남 반발	-
2009. 1.	국토부에 신공항 건설 후보지로 밀양 제시	-	-	경남 후발	-
2009. 3.	부산시: 공동합의문 서명 거부	-	서명 거부	경남북도만 서명	-
2009. 9.	신공항 입지 발표 예정일 3개월 연기	전국동시 지방선거 10.6.2.	-	-	회피
2009. 10.	최종후보지로 가덕도, 밀양 선정	〃	-	-	신공항 건설 의지 표명
2009.말	입지 발표 연기	〃	-	-	회피
2009.말	국토연구원: 김해공항 확장안 제시	〃	반발	반발	대안 제시
2010. 6.	지방선거 이후로 입지 발표 연기	〃	-	-	회피
2010. 6.	경북, 경남 대부분 지역구에서 신공항 유치를 공약으로 제시	〃	기대	기대	-
2010. 7.	신공항입지평가위원회 구성 – 후보지 선정 작업 추진	-	홍보	홍보	정부 의지 표명
2010. 10.	국토부 장관: 신공항 건설 확언	-	기대	기대	정부 의지 표명
2010. 11.	김범일 대구시장: 신공항 문제 언급	-	-	-	중앙정치에 크게 부각
〃	허남식 부산시장:	-	타협 시도	불응	-

	신공항대토론회 제안				
2011. 1.	허남식 부산시장: 정부주관 공청회 개최 주장/가덕도강조	-	의지 표명	-	-
2011. 2.	예정된 공청회 취소	-	-	-	회피
〃	밀양 지역구 의원: 기자회견에서 밀양 선정 주장	-	-	의지 표명	-
2011. 2.	청와대: 입지 결정 발표 연기 및 재검토 고려	-	반발	반발	회피, 포기
2011. 3.	여당: 사업 재검토 주장 제기	-	반발	반발	회피, 포기
〃	평가위: 현장 실사	-	홍보	홍보	-
〃	청와대: 백지화 가능성 시사, 동남권 KTX 건설 대안 제시	-	반발	반발	포기 대안 제시
〃	입지평가단 구성	-	홍보	홍보	-
〃	추가 실사	-	홍보	홍보	-
〃	백지화 결정	-	반발	반발	포기
2011. 4.	이명박 대통령: 특별 기자회견	-	반발 독자추진	반발 민자유치	설득 및 진정 노력
2011. 6.	부산포럼: 절감된 비용의 공항 건설 주장 제시	18대대선 12.12.19. 19대총선 12.4.11.	전문가집단: 건설 방안 모색	-	-
2011. 8.	한나라당 홍준표 대표: 재추진 공약 의사 밝힘	〃	건설재추진 공약 요구	건설재추진 공약 요구	-
2011. 8.	민주당: 영남권 공략 위해 재추진 공약 고려	〃	재추진위원회 구성	재추진을 현안사업화	-
2012	박근혜 대선후보: 동남권 신공항 건설 공약 제시	18대대선 12.12.19.	기대	기대	-
2013. 1.	홍준표 경남도지사: 대통령 인수위에 밀양 검토 요청, 경남에 우주항공산업단지와 나노테크 산업단지 조성 촉구	〃	-	-	-
2013. 1.	엄용수 밀양시장: 신공항 아닌 나노 국가산업단지 유치로 선회	〃	-	입장 선회	-
2013. 2.	140대 주요 국정과제 발표에서 신공항 제외	〃	적극적 태도	미온적 태도	-
〃	김해공항 보조 활주로 검토	-	반발	반발	국토해양부: 교통연구원에 용역 의뢰
2013. 3.	신공항 조기건설 경남 순회토론회 개최 및 경남선언문	-	-	저가항공 중심의 제2관문 공항 추진으로 입장 변경	-
〃	정부: 2015년까지 타당성 재용역 실시 방침 발표	-	반발	-	2013년부터 전국항공수요조사 실시 발표
2013. 4.	수요 증가에 대비한 객관적	-	당초 계획의	-	2013년 6월부터

	검증을 거쳐 신공항 추진 검토 의사 표명		후퇴로 인한 재백지화라는 반발		항공수요 조사 진행
2013. 5.27.	현오석 기획재정부 장관: 박근혜 정부 공약 가계부 보고(SOC 관련 지방공약 제외)	전국동시 지방선거 14.6.4. 우려	반발	반발	기획재정부: 재정지출 구조조정 위해 신규 SOC 사업 억제
2013. 6.5.	박근혜 대통령: 지역 SOC 적정수준 투자 지속 표명 (지역 주민 불편 사각지대)	〃	사업 지연에 따른 백지화 우려	대구지역 이수산 남부권 신공항 범시도민 추진위 사무총장: "영남권 현실 등한시" 반발	청와대: SOC 예산을 기존 수준으로 되돌릴 수 없지만 지역 사정 최대한 살피겠다는 입장
2013. 6.18.	국토교통부, 부산, 대구, 울산, 경남, 경북: 항공수요 조사와 타당성 조사를 위한 공동합의서 체결	-	항공수요·타당성 조사의 절차와 방법에 합의	항공수요·타당성 조사의 절차와 방법에 합의	국토교통부: 국제입찰 실시, 자문위원회에 지역 추천 전문가 포함
〃	항공수요 조사 계획안	-	합의 허남식 부산시장: 부산 숙원사업에 새로운 전기될 것	합의 김범일 대구시장: 정치적 논리보다 경제적 타당성 논리 우선	항공수요 조사: 8-9월 시작 예정 추가경정예산 10억 원 확보
〃	타당성 조사 계획안	-	〃	〃	타당성 조사: 내년 8-9월 착수, 예산 20억 원, 1년 정도의 시간
2014. 4.	김영춘, 서병수, 오거돈 부산시장 후보: 가덕도 신공항 재추진 공약 제시	전국동시 지방선거 14.6.4.	-	-	-
〃	조원진, 주성영, 김부겸, 권영진, 배영식 대구시장 후보: 신공항 부지로 밀양이 적합, 공약 제시	〃	-	-	-
2014. 8.25.	국토교통부: 영남 지역 신공항 건설에 대한 타당성 조사 실시 발표	-	정부의 신공항 필요성 인정에 환영	정부의 신공항 필요성 인정에 환영	국토교통부: 김해공항이 2023년이면 포화 상태에 이를 것이라는 수요예측 결과 발표

자료: 이윤경(2012) 재구성.

ABSTRACT

A Study on the Changes of Policy towards the New Southeastern Airport: A Combined Advocacy Coalition Framework and Two-Level Game Theory Model

Yoonkyung Lee

This study aims to analyze the causes of the significant degree of conflict that appeared when the policy decisions regarding the New Southeastern Airport, a large-scale national project initiated by the central government, suffered difficulties. This study recognizes that the causes were attributable to interactions between various policy advocacy groups and stakeholders in the policy process. Unlike most previous research analyzing the policy process concerned cases where policy decisions had been made, the case in this study, the New Southeastern Airport, has been characterized by interruptions and a revival of policy decisions due to conflicts between various opposition groups. In addition, very few previous studies have applied theoretical frameworks for the analysis of large-scale national projects, particularly airport construction policies such as the New Southeastern Airport. On this point, a combined model integrating the Advocacy Coalition Framework (ACF) and Two-Level Game Theory (TLG) is applied in this study in order to focus on the process of conflict between groups. The results indicate that conflicts intensified because the advocacy coalitions were formed and strong political behaviors appeared in the external environment according to various political schedules. This means that central government politicians and local public opinion leaders displayed strong "pork barrel politics" behaviors reflecting their own rigid opinions focused on winning rather than considering the range of what is acceptable to the other advocacy coalition. In addition, the central government felt responsible for the implementation of presidential election pledges in accordance with regime transition. The central government took "blame avoidance strategies" and dealt passively with the conflicts when encountering the determined advocacy coalition strategies and the spread of negative public opinion. Policy implications including the establishment of proper election rules are derived based on the results of this analysis. The rules should require the feasibility of implementing campaign pledges based on scientific and economic validity in order to prevent unrealistic campaign promises.

【Keywords: New Southeastern Airport, Policy Conflict, Advocacy Coalition Framework (ACF), Two-Level Game Theory (TLG), Combined Model】