한국지역지리학회지 제21권 제3호(2015) 474-488

# 갈등의 공간적 구성 : 동남권 신공항을 둘러싼 스케일의 정치*

이진수** · 이혁재** · 조규혜** · 지상현***

# The Spatial Construction of Conflicts : The Politics of Scales in the Conflicts over "Southeastern New International Airport" in Korea*

Lee, Jin-Soo** · Lee, Hyeok-Jae** · Jo, Gyu-Hye** · Chi, Sang-Hyun***

**요약** : 국책사업의 하나로 추진되는 대규모 공공시설을 둘러싼 갈등은 우리나라가 겪는 많은 갈등에서 중요한 부분을 차지한다. 공공시설의 건설로 인한 환경파괴와 지역공동체의 해체 등에 대한 부정적인 인식이 증가하였고, 일자리와 기업의 투자를 기대할 수 있는 사업의 경우 지역 간 경쟁이 심화되었다. 이러한 이유로 지역 간 경쟁과 갈등은 기존 연구에서 자주 다루어져 왔다. 이를테면, 갈등을 최소화할 수 있는 행정적 절차 및 거버넌스, 이슈를 만들어내는 언론의 역할 등에 대한 다수의 연구가 존재한다. 본 연구는 갈등이 구성되는 공간적 방식을 분석한다. 동남권 신공항을 둘러싼 갈등의 공간적 스케일을 분석한 결과, 실제 신공항 입지에 따른 이익과 손해의 공간적 범역과 갈등의 주체가 되는 공간적 단위는 상이하였다. 또한, 사업의 진행 과정에서 갈등의 주체들은 이합집산을 통해 자신들의 이해관계를 관철시킬 수 있는 공간적 단위를 구성해가는 다양한 스케일의 정치를 보여주고 있다. 이는 지역개발을 둘러싼 갈등은 단순히 지역개발이라는 정책의 집행과 실천의 필연적 부산물이 아닌 지역정치의 역동성과 결합하는 과정으로 바라볼 필요가 있음을 보여준다.
**주요어** : 동남권 신공항, 가덕도, 밀양, 갈등, 스케일의 정치

**Abstract** : Conflicts in the construction of large public facilities carried out as national projects are crucial issues we have to deal with. There are growing concerns for and oppositions to large construction projects in terms of environmental deterioration and the dissolution of local communities. In the case of projects that promise the creation of jobs and investment, the competition and disputes are increasing and being intensified. Therefore, there is a considerable amount of study on the competitions and conflicts between regions. Previous studies have focused on the procedures of public policy, governance structure, the role of local media. Contrary to the previous studies, this study investigates the spatial ways of constructing conflicts. Based on the analysis of the project of "Southeastern New International Airport", there is a mismatch between the spatial boundary of cost/benefit and agents (regions) of disputes. The agents of conflicts also show the politics of multiple scales by constructing alliances and breaking the network in the process of the airport project. The findings suggest that the conflicts on regional development should be understood as the construction of dynamic regional politics on regional development rather than as the by-product in the practice of policies.
**Key Words** : Southeastern New Airport, Gadeokdo, Miryang, conflicts, politics of scale

## 1. 서 론

과거 중앙정부의 계획 및 신속한 추진을 특징으로 하였던 대규모 국책사업은 지방자치제 시행 이후 지역의 다양한 목소리에 영향을 받게 되었다. 무엇보다 국책사업이 가져오는 환경파괴와 지역공동체 해체, 지역의 생활기반 와해 등의 문제로 인해 지역주민과 시민사회의 반발을 불러일으켰다. 또한 국책사업이 가져오는 해로운 외부효과 이외에도 긍정적인 외부효과를 지역개발의 기반으로 삼기 위해 국책사업을 유치하려는 지역 간 경쟁도 심화되었다.

2000년대 이후 추진된 국책사업들은 지역 주민의 반대로 제대로 추진되지 못하거나, 실행 과정에서 지역 주민들의 정치권에 대한 불신을 가중시키고 지역 간 갈등으로 비화되기도 하였다. 이러

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2043429)
** 경희대학교 지리학과 대학원 석사과정(Graduate student, Department of Geography, Kyung Hee University)
*** 경희대학교 지리학과 조교수(Assistant Professor, Department of Geography, Kyung Hee University)(hyungeo@khu.ac.kr)

한 국책사업의 해로운 외부효과로 인한 갈등은 다수의 문헌에서 다루어진 바가 있다. 대표적으로 새만금 간척 사업(김길수, 2007), 부안 핵폐기장 건설사업(오성규, 2005), 사패산 터널 문제(한윤석, 2007), 4대강 개발사업(임정빈, 2013), 한빛원자력발전소 온배수 문제(황보명·윤순진, 2014), 밀양 송전탑 설치(엄은희, 2012) 등은 문제는 학계에서 주목해온 주제였다.

이와 다른 맥락으로 혁신도시 이전을 둘러싸고, 규모가 큰 공기업의 이전과 같이 지역에 미치는 긍정적인 파급효과가 큰 경우 역시 지역 간 갈등과 대립이 벌어졌다. 경상권의 여러 지역 간에 첨예한 대립을 낳은 '동남권 신공항'[1]도 이와 같은 사례이다. 특히 입지 선정 과정에서 지역 간 갈등이 불거졌는데, 신공항의 입지선정을 중앙정부가 추진하고 이해관계를 가진 5개 시도(부산, 대구, 울산, 경북, 경남)가 개입하는 형태였기 때문이다(박영강, 2012). 기존의 문헌들이 동남권 신공항을 둘러싼 지자체 간 갈등을 상세히 다루었는데, 이를 자원배분을 둘러싼 지방정치(김현조 등, 2012), 지방의 정치적 지원을 얻기 위한 중앙정치의 공약남발(허철행 등, 2012), 갈등의 관리에 실패한 추진 과정의 오류(황동현·서순탁, 2011) 등으로 분석하였고, 커뮤니케이션의 관점에서는 지역 간 갈등을 증폭하고 확대한 지역언론 등의 지역 이슈를 다루는 보도 경향을 지적하였다(양정혜, 2011; 안종묵, 2012; 박태우·이상식, 2013).

본 논문은 동남권 신공항에 관한 기존 연구에서 본격적으로 다루지 않은 스케일의 문제에 집중하고자 한다. 동남권 신공항을 둘러싼 갈등은 가덕도와 밀양이라는 입지, 혹은 이 입지를 대변하는 부산과 대구·경북의 대립으로 보도되고 이해되었다. 그러나 이와 같은 대립구도는 다분히 공항의 유치를 위해 설정된 것으로 실제 복잡한 대립관계와는 거리가 있다. 동남권 신공항의 이해득실은 다양한 스케일에서 검토될 수 있다. 공항이 건설되는 지역에 거주하는 주민 집단들도 단일한 이해득실을 가지는 것은 아니며, 각 입지를 대변하는 지역도 실제로는 단일한 지역적 스케일로 묶일 수 있는 것은 아니었다.

그러나 신공항을 둘러싼 갈등이 부산과 대구의 경쟁으로 인식되었던 것은 지역 정치의 주체들이 다분히 의도한 측면이 크다. 즉 어떤 스케일의 정치를 할 것인가는 주체들의 전략적 선택과 관련되며, 이는 정치적 사안들이 논의되고 경합하는 공간적 범위의 사회적 구성 과정을 잘 드러낸다(박배균, 2001). 또한, 신공항의 건설이 백지화된 이후의 지방 정치의 주체들은 다시 스케일을 중앙과 지방으로 변화시키는 유연성을 보여준다. 본 논문은 이러한 정치적 스케일의 구성과 변화를 살펴봄으로써 국책사업의 성패가 절차적 합리성, 전문가에 의한 객관적 평가, 신속한 추진과 같은 기술적인 문제뿐만 아니라, 지역정치의 역동성에 의해 큰 영향을 받을 수 있다는 점을 시사한다.

## 2. 공공시설을 둘러싼 갈등에 관한 연구

### 1) 동남권 신공항을 둘러싼 갈등에 관한 연구

공공시설을 둘러싼 갈등에 대한 연구는 시설이 주는 편익과 비용을 중심으로 논의되었다. 즉 이로운 외부효과와 해로운 외부효과의 공간적 범위가 다르므로 갈등이 일어난다는 것이다(박형서, 2003). 따라서 비선호 시설은 입지하는 해당 지자체와 주민의 반대에 직면하여 집단 간 갈등을 유발하는 것으로 이해되었고(권영락, 1998; 김재철, 1999), 선호 시설 관련 갈등은 이를 통해 반사적 이익을 얻기 위한 지방정부 간 대립의 틀로 접근한다(고경훈, 2003; 강재호 등, 2005). 또한 선호 시설은 선거에서 지역 국회의원과 단체장의 공약으로 이용되는 경우가 많았으므로 지역 정치적 측면에서 접근하는 것 또한 일반적이다(허철행 등, 2012).

지금까지 수행된 동남권 신공항 관련 연구들은 입지 및 수요예측, 입지를 둘러싼 갈등 요소 및 해결방안, 신공항을 이슈로 다루는 지역 언론의 프레임[2] 분석으로 구분할 수 있다. 먼저 입지 및 수요예측 검토 관련 연구는 밀양 하남과 부산 가덕도 두 후보지에 대한 평가가 주를 이룬다(정헌영·김성춘, 2004; 유광의, 2010; 권오혁, 2011; 이희수 등, 2011). 그러나 입지의 타당성에 관한 연구들은 본 연구의 범위에서 벗어나므로, 본 연구는 동남권 신공항과 갈등에 초점을 맞추어 연구한 사례를 고찰하였다.

입지를 둘러싼 갈등에 초점을 맞춘 연구들은 지역 간 갈등의 양상을 파악하고 이를 해결할 수 있는 방안을 제시하고자 한 경우가 많았다(황동현·서순탁, 2011; 김현조 등, 2012; 허철행 등, 2012). 허철행 등(2012)은 각 지역 공무원과 시민을 대상으로 조사 및 연구하여 동남권 신공항으로 촉발된 지역 간 갈등 요인으로 중앙정부적 요인, 즉 중앙정부의 정치적 판단이 가장 강한 영향을 끼쳤음을 밝혔고, 정치적 영향력과 시민사회적 요인도 유의미한 영향을 끼쳤음을 보였다. 즉, 동남권 신공항 사업이 국책 사업임에도 중앙정부가 이를 추진하는 과정에서 분명한 태도를 보이지 못하여 정책결정의 과정이 투명하지 못하였다는 것이고, 지역이 기주의 또한 이러한 갈등에 주된 요소로 개입하였다는 것이다. 김현조 등(2012)은 5개 시·도 광역 및 기초의원과 지역 주민을 대상으로 조사하여 적절한 추진 방안을 제시하고자 하였다. 이들은 결과로 도출된 '가덕도를 우선 후보지로 선정하고 부적합할 경우 밀양을 평가하는 방안'을 지역 간 갈등을 해결할 수 있는 유력한 방안으로 제시하였다. 황동현·서순탁(2011)은 동남권 신공항 사업에 개입된 행위자들 간 네트워크를 파악하여 그들 간 관계를 분석하고 내용을 살펴보았다. 갈등의 요인으로 대통령의 공약으로부터 출발한 중앙정부 주도, 두 후보지 간 경쟁, 이를 규제할 사회적 규범의 결여 등을 지적하고, 이로 인해 불신이 강화되어 협력적 거버넌스를 형성하지 못하였다는 결론을 내렸다.

그러나 지역 간 갈등에 초점을 맞춘 연구는 갈등의 요소를 검토하고 해결 방안을 도출하는 데 집중하는 경향을 보인다. 이러한 연구들은 갈등의 전개 과정에 등장하는 주요 행위자들을 기존의 행정구역 단위로 단정하고 있다. 다시 말해 갈등 당사자들의 공간적 범위는 이미 주어진 것으로 인식된 것이다. 또한, 정책결정 과정의 투명성, 신속한 사업 추진 등 절차적 문제에 대한 수정으로 갈등을 완화할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 이러한 시각에서 이 사업의 다양한 행위자들 간의 관계는 부산과 대구, 혹은 부산과 영남 4개 시·도(대구, 울산, 경북, 경남)와 같은 대립구도로 바라보는 관점을 그대로 따르고 있다. 이러한 한계는 지역 언론의 보도에 초점을 맞춘 커뮤니케이션 연구에서 일부 보완되고 있다. 지역 언론의 보도 프레임을 연구한 문헌들은 동남권 신공항을 둘러싼 사건을 보도하는 언론들이 독자의 범위에 따라 각각의 프레임을 가지고 갈등 양상을 다루었다는 점을 지적한다(양정혜, 2011; 안종묵, 2012; 박태우·이상식, 2013). 이들 연구에 따르면, 부산과 대구에 거점을 두고 있는 지역 언론의 경우 사안에 대해 공정하게 접근하지 못하고 있는데, 지역 언론이 지역 현안 및 지역 주민과 밀접한 연관을 가지고 있기 때문이다. 또한, 지역 언론은 인구와 산업의 유입 등 지역의 양적 성장 과정의 수혜자 중 하나이다. 그러므로 대체로 신공항 건설의 당위성을 설명하는 프레임을 가지고 있으며(박태우·이상식, 2013), 대구권은 "낙후된" 영남권을 발전시킬 수 있는 국토균형발전 차원에서, 부산권은 항만, 물류 등 지역의 기존 산업시설과의 연계를 극대화하는 경제적 극대화 차원에서 접근하는 양상을 보여준다(양정혜, 2011). 더불어 중앙 일간지와 지역 일간지의 보도 태도가 다른데, 중앙 일간지의 경우 신공항 사업의 타당성 등의 보도에 집중한 반면, 지역 언론의 경우 지역성을 반영하여 다른 지역에 대한 배타성을 조장함으로써 지역 갈등 구조를 심화시키기도 하였고(양정혜, 2011; 박태우·이상식, 2013), 동시에 이를 오프라인에서 온라인으로 확산시키기는 역할을 하기도 하였다(안종묵, 2012). 즉, 이들 지방 언론의 갈등 프레임은 신공항 관련 사안을 심도 있게 포착하고 밝히기보다, 지역 언론 자체가 일종의 편향성을 가지고 의미를 재생산하면서 갈등의 양상이 증폭되는 데 일조한다는 것이다. 그러므로 실제 발생하는 갈등과 재현된 갈등 사이 괴리가 있음을 보여준다.

### 2) 갈등의 공간적 구성으로서 스케일 정치

지역 간 갈등이 발생하는 경우, 특정 지역 간 대립으로 묘사하는 것이 일반적이다. 동남권 신공항에 관한 갈등 역시 부산과 대구 혹은 부산과 영남 4개 시·도의 대립으로 알려졌다. 그러나 지역과 지역의 대립이라는 묘사는 지역을 단일한 주체로 설정하는 오류를 범할 뿐만 아니라 어떠한 단위로 갈등의 주체를 정의하는가에 따라 매우 다른 갈등을 지칭하게 된다. 즉 갈등의 주체가 되는 공

간적 범역의 설정 자체가 정치적이며, 또한 특정한 공간적 범위를 갈등의 주체로 규정하고자 하는 정치적 욕구의 표상이다. 갈등의 정치적 범위에 대한 논의는 정치지리학에서 주목하는 주제이며, 스케일 혹은 스케일의 정치라는 주제로 다수의 연구에서 나타나고 있다(Leitner, 2004; Swyngedouw, 2004; Delaney and Leitner, 1997; Cox, 1998).

스케일은 다양한 의미로 사용된다. Marston 등(2009)에 따르면 스케일은 지도학적 스케일, 방법론적 스케일, 지리적 스케일, 세 가지로 정의할 수 있다. 먼저, 지도학적 스케일은 지도와 지구 사이 수학적 관계 혹은 비율이며, 방법론적 스케일은 연구자가 특정 연구를 수행하기 위한 공간적 단위를 의미한다(이전, 2014). 이 두 스케일 개념은 전통적으로 스케일이 이해되는 방식이었으며, 1980년대 이전까지 지리학에서 스케일은 방법론적 도구로 인식되었다.

스케일의 마지막 정의는 지리적 스케일을 사회적 생산(social production) 내지 사회적 구성(social construction)으로 바라보는 시각에 기초한다. 연구자들은 1980년대를 전후로 세계체제적 인식의 확산, 정치경제학적 이론에 기반한 비판적 공간 연구의 발전, 글로벌화에 대한 논의의 진전 등으로 스케일 개념에 대한 인식을 전환하였다. 박경환(2011)은 이러한 지리학의 스케일 연구에 대한 전환에 있어 Talyor(1981)의 유명한 글로벌, 국가, 로컬 스케일 논의와, 불균등 발전론과 스케일을 연결시킨 Smith(1984)의 연구를 대표적인 것으로 소개하고 있다. Talyor(1981)는 세계체제론적 관점에서 자본주의 체제 하에서 스케일이 수행하는 특수한 역할에 초점을 맞추어, 지리적 스케일을 글로벌, 국가적, 로컬 세 가지로 구분하였다. 또한 각 스케일은 단순한 공간의 단위가 아닌 특정한 기능을 부여받는 단위이며, 서로 밀접하게 연관되어 있다고 주장하였다. 즉 일상생활의 경험적 공간인 로컬 단위에서 일어나는 일들은 글로벌 세계체제의 작동과 무관하지 않으며, 국가는 글로벌과 로컬의 모순을 지속적으로 조정하는 단위라는 것이다. Smith(1984)는 '불균등발전'의 개념 속에서 스케일을 설명하고 있다. 그는 공간은 차별화(differentiation)과 균등화(equalization) 사이에서 변증법적 변화를 계속한다고 하였다. 즉 자본이 작동하기 위해서는 사회·인구학적, 제도적으로 동질성을 나타내는 공간이 필요하며, 반대로 이러한 공간들 사이에는 차별화가 이루어져야 자본은 증식을 계속할 수 있다는 주장을 펴고 있다. 이러한 과정에서 특정한 차원의 스케일이 만들어진다는 점을 강조하고 있다. 즉 스케일은 자본주의의 작동으로 만들어지는 공간적 산물인 것이다[3]. 이후 Herod(1991), Delaney and Leitner(1997) 등에 의해 스케일 개념은 발전되어 왔고, 인문지리학 전반에서 널리 사용되는 개념으로 자리 잡았다. 또한 스케일이 기존의 공간 개념과 명백하게 구분될 수 있는 것이 아니라는 점을 지적하며 지리학계에서 널리 사용하는 것에 대한 우려를 표하며 스케일을 배제한 접근(non-scalar)이 필요하다는 주장이 제기되기도 하였고(Marston 등, 2005), 이는 인문지리학 내에 이른바 "스케일 논쟁"을 불러일으켰다(Jonas, 2006).

스케일의 정치는 정치적 전략의 일환으로도 인식되고 있다(Cox, 1998; Park, 2003; 박경환, 2011). Cox(1998)는 스케일 뛰어넘기가 특정 행위자들이 목적을 달성하기 위해 의존의 공간 내외의 행동 및 상호작용을 통제하고자 직간접적인 영향력을 행사할 수 있는 다른 행위자들과의 연대의 네트워크, 즉 연대의 공간을 형성하여 이루어지며, 단방향만이 아닌 역방향으로도 뛰어넘을 수 있다고 설명한다.[4] 스케일의 정치는 자신들이 원하는 목적을 달성하기 위해 네트워킹을 통해 외부의 자원을 활용하는 전략이며, 동시에 자신들이 가장 유리한 수준까지 갈등을 확대하거나 그 이상으로 확산되는 것을 막는 공간적 전략이다(박배균, 2001; 엄은희, 2012). 이러한 복잡한 스케일 정치의 진행 과정을 살펴보기 위해서는 행위자들의 정치적 행동과 동시에 지속적으로 생산되는 담론을 살펴볼 필요성이 있다(장세훈, 2013).

국내 지리학계에서는 지역개발을 둘러싼 스케일 정치에 대한 여러 편의 연구가 존재한다. Park(2003)은 글로벌화의 다중스케일적(multi-scalar) 관점에서 한국 자동차 산업의 스케일 정치를 고찰하였다. 그는 한국 정부의 정책 자유화와 한국 자동차 산업의 글로벌화는 글로벌 스케일로부터의 압력과 함께, 국가 및 로컬 스케일 간 경합 관계에 영향을 받았음을 밝히고 있다. 즉, 경제위기 속

에서 과잉 투자된 제조업 빅딜이라는 국가적 차원의 과제와 지역에 자동차 산업을 유치하기 위한 지역 스케일의 경합 속에서 한국 자동차 산업은 새로운 형태로 변모하게 되었다는 것이다. 박배균·최영진(2014)은 지역 개발 문제를 지금까지 국가 스케일에서의 경제적 효율성 및 관료들의 합리성에 국한시켜 적절한 설명과 해결책을 제시하지 못하였다고 비판하면서, 1960년대 중반에서 1970년대 초반까지 마산수출자유지역 형성과정을 다중 스케일적 관점에서 분석하였다. 그들은 발전주의 국가의 지역개발정책이 다양한 지리적 스케일에서 작동하는 사회적 힘과 행위자들이 경합 및 타협, 상호작용하는 과정에 더 큰 영향을 받았음을 보였다. 비슷한 맥락으로 황진태·박배균(2014)는 구미공단을 사례로 한 연구에서, 공단의 건설은 발전주의 국가의 경제 엘리트 집단의 합리적 의사결정으로 바라보는 기존의 시각을 거부하고, 지역 정치세력의 동원과 연대에 기초한 스케일 정치가 영향을 미쳤음을 밝히고 있다. 이러한 연구들은 지역 행위자들의 권력 및 이익을 둘러싼 정치적 전략으로 인한 스케일 구성과 변화의 양상을 드러냄으로서 지역정치의 역동적인 모습을 반영하는 새로운 방법론적 도구를 제공한다. 또한 엄은희(2012)는 밀양 송전탑 건설 둘러싼 저항의 공간의 생성이 지역의 자생적인 저항과 외부의 네트워킹으로 국가적 스케일의 반핵운동으로 연결되는 역동적 과정을 스케일에 집중하여 설명해내고 있으며, 이는 저항의 공간의 구성에 스케일의 정치가 밀접하게 연결되어 있다는 서구학계의 사례연구와 일맥상통하는 것이다(Swyngedouw and Heynen, 2010).

## 3. 동남권 신공항을 둘러싼 갈등

동남권 신공항은 2005년 10월 영남권 5개 시·도지사가 '동남권 신공항 건설을 위한 공동건의문'을 채택하여 건설교통부와 국회 등에 보내면서 본격적으로 논의되었다. 2006년 12월, 노무현 대통령은 부산을 찾아 신공항 건설을 적극적으로 검토할 것을 지시하였다. 이에 따라 2007년 3월부터 11월까지 용역을 실시하여 신공항이 필요하다는 결론을 내고, 2007년 말 대선을 앞두고 이명박 대통령 후보는 신공항 건설을 공약으로 내세우며 여론몰이에 나섰으며, 신공항 건설은 점차 정치적 이슈로 주목받았다.

각 지역은 후보지를 추천하였고, 점차 밀양 하남과 부산 가덕도가 유력한 곳으로 떠올랐다. 이 두 곳을 중심으로 시민단체들이 결집하여 입지 선정을 촉구하고, 지자체 내에서 각각 용역을 실시하여 자신의 지역이 더 나은 입지라는 근거를 내세우면서, 입지 경쟁이 점차 과열되기 시작하였다. 2008년 이명박 정부는 당선 이후 국토연구원을 통하여 2차 용역에 착수하면서 본격적으로 공항 입지 후보지 평가에 나섰다. 국토해양부는 국토연구원의 용역 결과 발표를 앞두고 5개 시·도에 용역 결과 발표를 조건 없이 수용한다는 양해각서에 서명할 것을 요구하였으나, 시·도지사들은 거부하였다.

사실상 두 곳으로 압축되었지만 2009년 9월로 예정되었던 국토연구원의 2차 용역 결과가 항공수요, 보상비 규모 검토 등을 이유로 연기되어 정부에 대한 지자체 내부의 불만이 커졌다. 더불어

출처 : 국토연구원(2011)

그림 1. 밀양 하남과 부산 가덕도의 위치

각 지역 지자체, 시민단체, 상공회의소 등이 줄 세우기에 앞장서면서 지역 간 경쟁이 과열되었다. 지자체 공무원 간의 행사 경쟁과 함께 여러 시민단체가 만들어지고 참여하는 시민단체는 수백 개에 달하게 되었다. 국토해양부는 2010년 4월과 7월, 입지평가위원회와 입지선정위원회를 구성하면서 입지평가에 대한 공정성을 둘러싼 지역 간 대립이 재차 가중되었다.

그러나 국토연구원의 용역 결과에서 밀양 하남과 부산 가덕도 모두 비용편익분석이 1 이하로 사업타당성이 없다는 비공식적 언급이 있었지만, 입지 결과 발표는 계속 연기되었고 이는 선거를 앞둔 정치적 부담으로 해석되었다. 지자체 내부에서는 무산될 것이라는 위기감이 점차 고개를 들었지만, 중앙정부는 이미 확정된 것이므로 예정대로 진행될 것이라고 지역을 달래는 모양새를 취하였다. 이러한 밀고 당기기가 2011년 3월 정부의 신공항 추진 백지화 선언 때까지 이어졌다.

하지만 정부의 신공항 백지화 발표 이후, 모든 논의는 사라진 것은 아니었다. 여당의 당 대표 등 중앙 정계의 인사들은 신공항 재추진 의사를 공공연히 피력하였고 영남권 5개 시·도는 공동으로 수도권 과밀화에 반대한다는 논리를 내세우며 신공항의 필요성을 주장하였다. 사업의 재개를 위해서 영남권의 5개 시·도는 자신들의 주장을 유보하고 신공항의 필요성에 합의하는 듯한 태도를 보였다. 그러나 이후 부산 지역은 민자유치를 통한 신공항 독자추진 움직임을, 대구 지역은 '동남권'이라는 명칭을 '남부권'으로 변경하여 다른 지역들까지 포괄하려는 전략적인 움직임을 보이기도 하였다. 특히 당시 영남권의 민주당 시·도당이 신공항 백지화에 맞서 기자회견(2011년 4월)을 여는 등 지역 현안에 맞서 야당과 여당은 한목소리를 내는 모습을 보이기도 하였다. 신공항 재추진 가능성은 2012년 말에 대통령 선거를 앞두고 다시 높아졌다. 각 정치인은 대선 기간 동안 지역을 방문하면서 신공

**표 1. 동남권 신공항 후보지 비교**

| 구 분 | | 동남권 신공항 후보지 | |
|---|---|---|---|
| | | 밀양 | 가덕도 |
| 총 사업비 | | 10조 2,610억 원 | 9조 8,070억 원 |
| 수요 (2025년 기준) | 여객수요 (명/년) | (국내) 5,038,000<br>(국제) 10,034,000<br>(계) 15,072,000 | (국내) 5,838,000<br>(국제) 9,875,000<br>(계) 15,713,000 |
| | 화물수요 (톤/년) | (국내) 179,245<br>(국제) 379,986<br>(계) 559,231 | (국내) 179,245<br>(국제) 379,986<br>(계) 559,231 |
| 편익 | 여객편익 | 2조 8,890억 원 | 2조 7,440억 원 |
| | 화물편익 | 4,750억 원 | 4,750억 원 |
| 접근성 | | (부산) 50.3km<br>(대구) 61.8km<br>(울산) 80.5km<br>(경남) 63.1km<br>(경북) 122.4km | (부산) 31.2km<br>(대구) 119.2km<br>(울산) 85.9km<br>(경남) 87.1km<br>(경북) 169.4km |
| 장점 | | - 영남권 내 접근성 우수<br>- 가덕도 후보지보다 유지비용 저렴(가덕도의 경우 바다 매립비용 및 매년 유실되는 토사를 보충하는데 추가 비용 필요)<br>- 영남권 산업 단지들과의 접근성 우수<br>- 내륙 공항 | - 밀양 후보지보다 건설비 저렴<br>- 소음 및 장애물 문제 해소를 통해 24시간 가동 가능<br>- 내륙 건설에 동반될 수 있는 안전성의 문제 해결(장애물 등)<br>- 항만, 운송, 전시 컨벤션 등 기존 산업과 연계성 향상 |

(출처: 국토연구원, 2011)

표 2. 신공항 관련 주요 일정

| 연 도 | 월 | 내 용 |
|---|---|---|
| 2005년 | 10월 | 영남권 5개 시·도, 동남권 신공항 건설 공동건의문을 올림 |
| 2006년 | 12월 | 노무현 대통령, 신공항 건설 검토 지시 |
| 2007년 | 3월 | '제2관문공항(남부권 신공항) 건설여건 조사' 용역 시행 |
| | 10월 | 이명박 대통령 후보, 동남권 신공항 건설을 선거 공약으로 채택 |
| 2008년 | 3월 | 국토연구원, 2차 용역 착수 |
| | 11월 | 영남권 5개 시·도, 신공항 후보지 제출 |
| 2009년 | 4월 | 신공항 최적 후보지 선정 계획안 발표 |
| | 9월 | 2차 용역 결과 발표 12월로 연기 |
| | 12월 | 2차 용역 결과 발표 6·2 지방선거 이후로 연기 |
| 2010년 | 4월 | 밀양과 부산 가덕도가 입지로 경제성이 없다는 점이 알려짐 |
| | 5월 | 국토해양부, 입지평가위원회 구성 |
| | 7월 | 입지선정위원회 구성 |
| | 9월 | 2차 용역 결과 발표를 후년 3월로 연기 |
| 2011년 | 3월 | 신공항 백지화 발표됨 |
| 2012년 | 2월 | 한나라당(새누리당) 및 민주당, 4·11 지방선거에서 신공항을 공약으로 검토 |
| | 10월 | 각 대통령 후보, 대통령 선거에서 신공항을 공약으로 발표 |
| 2013년 | 2월 | 김해공항 활주로 증설 추진 |
| | 6월 | 국토교통부 장관, 수요조사 후 입지 타당성 조사 계획 발표 |
| 2014년 | 6월 | 지방선거 후보자들, 신공항 유치 공약 |
| | 8월 | 국토교통부, 신공항 재추진 논의 |
| | 10월 | 영남권 5개 시·도지사, 정부의 신공항 입지 타당성 조사 결과 수용 합의 |

항 재추진을 약속하였고, 여야의 대통령 후보들은 신공항 재추진을 공약으로 내걸었다. 지역 시민단체들은 신공항이 필요하다는 정책토론회를 개최하면서 여론몰이를 지속하였다. 이러한 과정에서 2013년 6월 국토교통부는 5개 시·도와 합의하여 8월부터 재추진하기로 합의하였고, 재추진은 수요조사를 포함하여 사업을 사실상 원점으로 되돌린 것이었다. 2014년에 접어들어 지방선거를 앞두고 후보들이 다시 공약으로 신공항 건설을 내세웠다. 선거 이후, 8월에 국토교통부는 2023년 김해공항이 포화에 이를 것이라는 예측 결과를 발표하고 타당성 조사를 시작하기로 하였다. 이에 따라 특정 지역의 우세를 언급하는 지역 간 경쟁이 다시 시작되었다. 그러나 국토교통부의 타당성 조사 착수가 지연되면서 부산시가 독자 노선을 걷겠다고 선언하고 대구에서 이를 비난하는 등 갈등은 지속되고 있다.

## 4. 동남권 신공항을 둘러싼 스케일의 정치

### 1) 정치적 전략으로서의 스케일의 구성

지리학에서의 스케일 논의는 스케일이 고정되어 있지 않으며, 지역이나 장소처럼 구성되고 제도화되는 과정에 주목하고 있다. 이 과정에서 스케일은 때로는 탈영토화와 재영토화의 과정을 거치게 된다(Passi, 2004). 이 중 정치적 전략으로서 스케일의 구성은 때로는 공간을 구획함으로써 내부와 외부가 차별화되고 내적 단합과 외부에 대한 반감을 극대화하는 일종의 영토전략이 되기도 한다. 일반적으로 영토전략은 민족주의와 결부된 국가 수준에서의 논의가 많지만, 지역수준 역시 지속적인 영토전략이 사용되고 있다는 점이 밝혀지고 있다(박배균, 2013). 이러한 영토전략으로서의 스케

일의 구성은 시·군 스케일, 도 스케일과 같이 자신들의 주장에 대한 지지를 얻고, 정치적 투쟁에서 승리하기 위한 최적의 스케일을 찾는 것이 가장 중요한 과제가 된다.

지자체들이 신공항 유치를 강력히 추진하는 이면에는 신공항의 수요 예측이 실패하더라도 손해를 거의 보지 않으리라는 계산도 숨어 있다. 공사비는 중앙정부가 출자하고, 지자체는 대규모 토목공사로 인한 경제적 혜택만 누리는 국책사업 특유의 문제점 때문이다. 따라서 지자체에게 있어 신공항의 유치는 반드시 해당 행정구역 내에 입지하도록 해야 하는 과제가 된다. 일반적으로 동남권 신공항의 가장 큰 수혜자이며 동시에 피해자는 가장 유력한 후보지가 위치한 밀양 일대와 부산 가덕도 일대가 된다. 그러나 자세히 들여다보면 단순히 경남과 부산 혹은 밀양과 가덕도를 신공항의 건설에 따른 수혜자의 공간적 범위라고 단정하기는 어렵다. 오히려 밀양과 가덕도, 부산과 영남 4개 시·도, 혹은 이후 부산과 대구로 대표되는 갈등의 공간적 범역은 신공항 논의가 지속되면서 만들어진 공간적 범위라고 할 수 있다.

신공항을 본격적으로 추진하는 과정에서 2008년 말 각 지자체는 중앙정부에 신공항 후보지를 제출하도록 요청받았으며, 영남권 5개 시·도는 각각 후보지를 추천하였다. 부산은 가덕도를, 경남은 밀양 하남, 마산 구산, 거제 장목, 하동 금성, 사천 서포 등 5개 후보지를 추천하였다. 대구·경북은 경북 영천과 경주 울산은 서생을 각각 추천한 것으로 알려졌다. 그러나 점차 밀양 하남과 부산 가덕도가 유력한 곳으로 떠올랐다. 따라서 다른 시·도가 추천한 후보지는 자연스럽게 탈락할 것이라는 분위기가 조성되었다. 여기에 경상남도는 2009년 2월 경남발전연구원에 용역을 의뢰하여 밀양 하남이 최적지라는 결과를, 마찬가지로 부산시는 같은 해 4월 부산발전연구원을 통하여 가덕도가 최적지라는 결과를 얻어 이를 발표하였다. 두 지자체는 서로 내놓은 결과에 대하여 신뢰성에 이의를 제기하였다.

밀양 하남과 부산 가덕도가 유력한 후보지로 제시되면서 각 지자체의 견해가 달라지기 시작하였고, 이에 따라 새로운 스케일이 구성되어 갔다. 원래 경남은 밀양 하남을 제시하였고, 대구와 경북은 각각 남부 경북과 동부 경남을 선호하였으며, 울산은 영남권 5개 시·도의 중심부라는 원칙을 내세웠다. 그러나 가덕도와 밀양으로 입지가 좁혀지자, 남쪽으로 치우친 가덕도가 부산의 배후지임을 지적하는 여타의 시·도들이 밀양 하남을 지지하면서 부산, 경남, 경북, 대구, 울산의 서로 다른 목소리는 부산과 부산 이외의 시·도라는 구도로 변경되어 갔다. 2009년 2월에 영남권 4개 시·도로 구성된 동남권 신공항 관련 특위가 국회 기자회견장에서 신공항 밀양 유치를 촉구하는 공동 기자회견을 하면서 대구, 경북, 울산, 경남의 연합이 형성되었고, 허남식 전 부산시장이 서울에서 동남권 신공항 관련 긴급 간담회를 진행하기도 하였다. 이 과정에서 밀양 하남과 부산 가덕도 후보지를 둘러싸고 영남권 4개 시·도 대 부산이라는 스케일이 구성되었다.

신공항을 둘러싼 갈등의 스케일이 부산과 부산 이외의 영남권으로 자리 잡아 가면서 갈등 구도는 부산과 대구 혹은 정치적 상징인 PK와 TK의 갈등으로 포장되기 시작하였다. 지역언론과 신공항 추진 세력들은 1995년 위천공단을 둘러싼 갈등[5] 등을 언급하면서 이전에 발생했던 부산과 대구의 해묵은 갈등을 지렛대로 삼아 신공항 사업 추진의 원동력을 마련하려고 하였다. 특히 부산과 대구의 지역 언론은 자극적인 표현을 사용하면서 두 지역 간 갈등을 보도하였다. 예를 들면, 부산에서 발행되는 일간신문인 국제신문은 2009년 9월 7일 '동남권신공항대구·경북포럼' 주최로 열린 '동남권신공항대구·경북추진위원회' 발대식과 '대구·경북의 신국제공항은 어디에 해야 하나' 주제의 토론회를 '부산 성토장'으로 보도하였다. 더불어 토론자 중 한 인사가 언급한 "대구국가산업단지(위천산업단지)를 만들려고 할 때 부산의 반대로 무산된 경험이 있다"는 발언을 실었다(국제신문, 2009년 9월 8일). 대구·경북지역 종합일간지인 매일신문은 "부산발전연구원의 음흉한 술수는 경남도의 즉각적인 반박으로 허구임이 밝혀졌다... 부산 측이 무리수를 두는 것은 가덕도 입지가 그만큼 좋지 않다는 방증이다. 그래도 최소한의 금도는 있어야 하지 않겠는가"라고 언급하며 노골적인 적대감을 드러냈다(매일신문, 2010년 9월 9일). 이렇듯 초기의 다양한 스케일에서 부산과 대구의 갈등이라는 스

케일이 구성됨으로써 각 행위자는 자신들이 추진하는 사업의 정당성을 확보하면서 시민들의 지지를 쉽게 끌어낼 수 있었고, 이러한 지지는 시민단체의 참여 숫자로 나타나고 있었다. 부산과 대구라는 대결 구도의 스케일 구성에는 중앙 정계와 지자체 외에도 여러 행위자가 개입하는데, 상공회의소와 시민단체, 지역 언론 등이 바로 그것이다. 상공회의소와 시민단체는 특정 지역 유치를 공개적으로 지지하는 선언을 하거나, 공개토론회를 개최하여 자기 지역에 입지하여야 하는 근거를 마련하고 나아가 상대 지역을 깎아내리는 모습도 보여준다. 이 지점에서 과거 위천공단을 둘러싼 부산과 대구의 대립, 신공항을 둘러싼 두 지역의 대립은 단순히 정책을 둘러싼 갈등을 넘어 특정한 이벤트를 통해 지역이 재구성되는 과정으로 이해할 수도 있다. 김동완(2013)이 제시하고 있는 바와 같이 지역주의, 혹은 넓게는 지역의 구분과 인식은 국가의 기획의 산물일 수도 있으나, 지역에서 벌어지는 일련의 사건을 통해 아래로부터 구성될 수도 있음을 보여준다. 위천공단 이전과 이후, 신공항을 둘러싼 이전과 이후의 영남 지역의 지역인식과 지역주의를 동일한 것으로 바라볼 수는 없을 것이다. 김동완(2013)은 이러한 현상을 Cox의 논의를 빌어 영역동맹(territorial coalition)으로 명명하고 있는데, 향후 지역개발을 둘러싼 지역의 형성과 변화를 살펴볼 수 있는 개념적 틀로 추가적인 연구와 논의가 필요할 것이다.

반면 자신의 지역에 신공항을 유치하려는 대결 구도에서 이에 반대하는 로컬의 목소리는 신공항 입지를 찬성하는 주민 집단과 다른 행위자에 의해 묻혀 반영될 수 없었다. 신공항의 입지 후보지인 밀양 하남과 부산 가덕도 인근 주민들의 일부는 생업을 포기해야 하는 신공항에 반대 목소리를 내었으나, 밀양과 가덕도 인근 주민의 반대여론은 찬성하는 다른 주민들에 의해 지역의 발전 계획의 발목을 잡는 일종의 배신행위로 여겨지기도 했다(뉴시스, 2010년 11월 21일). 부산 가덕도의 경우 어업에 종사하는 주민이 많고, 밀양 하남도 너른 들에 딸기와 같은 특용작물이 재배되고 있어 신공항을 건설할 때 이주하는 주민은 생업을 포기해야 하는 결과를 낳는다. 현지 답사[6]에서 만난 주민들 발언의 일부에서 이를 확인할 수 있다.

> "신공항 관련해서는 몇 년 전부터 이야기가 있었잖아요? 모니터링을 하고 있는데 정부나 부산시 차원에서는 경제적 상황이나 여건을 고려하면 하는 게 맞는데 지역주민들 상황으로 봐서는 안 하는 게 맞습니다. 여론조사를 봐도 실제적인 인구 구도를 봤을 때도, 전체 인구의 1/3 정도가 투기성으로 들어온 외부인들입니다. 실제로 살아가는 사람들은 농사나 어업에 종사하는 사람들인데. 그러니까 과거에 가덕도 신항만처럼 국책사업을 할 적에 어권보상이라든지 보상 차원이 생계에는 미치지 못하는 수준이어서 지역주민들 입장에서는 생계대책이 안되면 갈 곳이 없습니다. 거지 되는 상황이라. 그런데 외부사람들 입장에서는 투기하고 보상만 받아 나가면 되니까 다 찬성하는 거고. 그러니까 가덕 주민들은 (신공항을 건설)하는 것은 기정사실로 받아들이지만, 기존 원주민들에 대한 생계대책은 확실하게 하라 이거지. 그것이 안 될 적에는 문제지."

그림 2. 신공항 건설 후보지. (좌) 부산 가덕도 (우) 밀양 하남

(가덕도발전협의회 인터뷰, 2015년 2월 9일)

"예를 들어서 내 집이 없어진다고 생각해 보세요. 하겠습니까? 여기서 딸기 농사 짓고 있는데, 땅값 보상 받아서 나가면 어디 가서 집하나 얻고 그리고 나서는 뭐해서 먹고 삽니까? 그리고 세계적으로 이런 조그마한 땅덩어리에 공항이 내륙에 들어오는 나라가 어딨습니까? 아닙니까? 중국, 미국 같은 대륙은 크니까 들어오지만 이런 손바닥만 한 나라에 들어오는 게 어딨습니까? 왜 고향, 고향 찾는 이유가 뭐가 있겠습니까? (…)있는 사람들은 절대로 없는 사람 모릅니다. 절대로 생각 안 합니다. 밑에서 올라오는 얘기 다 막아놓고, 있는 사람들 얘기만 올리지. 서민들 얘기들 절대로 안 올립니다."
(밀양 딸기 재배농민 인터뷰, 2015년 2월 10일)

신공항 유치에 반대하는 주민들이 신공항 유치를 반대하는 현수막을 올리려 했으나 지자체의 철거로 인해 설치하지 못하는 상황이 발생한 적도 있었다(BBS뉴스, 2010년 11월 30일). 또한, 주민들과 지자체의 갈등이 깊어지면서 불미스런 사건이 벌어지기도 했다. 밀양에서는 시민단체 활동가가 신공항 반대 활동을 하던 중 폭행을 당하는 일이 벌어진 적도 있었다(YTN, 2011년 2월 25일). 그러나 이러한 현지 주민의 의견과는 다르게 부산 가덕도와 밀양 하남은 신공항 건설 후보지로서만 지속해서 언급되었다. 즉, 가덕도와 밀양은 자신들의 목소리보다는 부산과 대구·경북의 이익을 대표하는 입지로만 인식되어갔다.

종합적으로 초기의 갈등구도에서 이후 부산과 대구의 갈등 스케일은 다분히 복잡한 현실을 과도하게 단순화한 일종의 만들어진 스케일이다. 부산, 대구 이외에도 지역 주민, 시민단체, 상공회의소 등 각자의 이해관계를 가진 다수의 행위자가 존재하고, 신공항 후보지의 입지적 특성으로 인해 지자체들도 조금씩 다른 태도를 취하고 있었다. 그러나 신공항 추진 세력들은 이러한 다른 입장과는 다르게 대구를 중심으로 하는 세력, 부산 세력 등으로 스케일을 나누는 일종의 영토전략을 구사하였다. 즉, 현실의 복잡한 공간적 스케일 대신 기존의 갈등구조를 이용할 수 있는 새로운 스케일의 갈등구도만을 강조하였던 것이다.

### 2) 정치적 전략으로서의 스케일의 재구성

가덕도와 밀양을 내세웠던 논란은 2011년 이명박 대통령의 백지화 선언과 사과로 인해 새로운 스케일로 변화하였다. 동남권 신공항이 백지화된 이후, 대구를 중심으로 영남권 4개 시·도는 '동남권 신공항'이라는 명칭을 '남부권 신공항'으로 전환하였다. 영남권 스케일에 국한된 신공항을 '남부권' 스케일로 확대함으로써 신공항이 단순히 영남권만이 아닌 호남 및 충청 일부를 포함하는 남부권 전체에 필요하다는 담론을 생산하여 외부 행위자들의 지지를 얻으려는 전략이라고 할 수 있다. 특히 대구와 경북 중심의 주장이라는 단점을 극복하며, 자신의 지역에 공항을 입지시키려고 하는 지역이기주의라는 비판을 잠재우고 새로운 추진동력을 확보하기 위해 호남 및 충청 지역까지 아우르는 남부권 신공항이라는 용어를 사용하였다.

"접근방법을 달리해야 한다는 것을 깨달았습니다. 사실 당시 밀양과 가덕도를 놓고 서로 싸우면서 수도권 중심론자에게 비난만 샀습니다. 이성적으로 접근하지 않고 감정싸움만 한다는 것이었죠. 그런데 이번에는 다를 겁니다."
(남부권신공항범시도민재추진위원회, 2011년 12월 14일, 영남일보)

물론 영남권 스케일도 재등장하였다. 신공항 논의 초기 영남권 5개 시·도는 자신들의 지역에 신공항을 유치하기 위해 '동남권 신공항 건설을 위한 공동건의문'을 채택하여 중앙정부에 보내거나 중앙정부로부터 신공항 건설 검토 지시를 받는 과정에서 '영남권'이라는 스케일을 구성하였고 중앙정부도 영남권이라는 용어를 사용하게 되었다. 영남권 스케일의 사용은 수도권 집중으로 인한 지방 소외라는 명분을 바탕으로 내부 단합을 꾀할 수 있었고 '동남권'이 주는 부산에게 유리한 어감을 배제하고 있다. 그러나 추진 과정에서 대구·경북과 부산을 중심으로 갈등이 진행되면서 영남권이라는 스케일은 수면 아래로 내려갔고, 사업이 백지화된 이후에 영남 발전을 위해 신공항이 필요하다는 공감대 속에 다시 등장하게 되었다.

> “모든 것이 수도권으로 집중됩니다. (…)하여튼 수도권 집중이 심각합니다. 잘 알고 있듯이 대기업 모두가 수도권 중심으로 몰려 지역민들이 (수도권으로) 떠나고 있고, 특히 젊은이들이 외부로 유출되는 비율이 매우 높아요. 일자리가 없고, 취업하기도 힘들다는 것입니다. 일자리가 없는 것은 지역균형발전에 타격이 큽니다. (젊은이들이) 영남권으로 되돌아와야 해요. 외부 자금이 유입돼야 지방이 살 수 있는데, 그 핵심이 공항입니다. (…)미래의 경쟁력에 유익한, 큰 범주 내에서 필요한 건데, 공항이 정쟁의, 중앙정치의 도구로써 사용되는 것이 참 문제에요.”
> (남부권신공항범시도민재추진위원회 인터뷰, 2015년 2월 11일)

영남권 스케일보다 더 주목할 것은 남부권 스케일로의 확장이다. 대구·경북권의 지역 정치인들은 공공연히 신공항 건설 계획을 재추진함과 동시에 충청과 호남을 아우르는 방향으로 신공항을 건설하여야 한다는 발언들을 하였고, 이에 발맞춰 시민단체들은 ‘남부권신공항범시도민재추진위원회’ 등을 구성하면서, ‘남부권 신공항’이라는 단어를 공식화하였다. 이들은 2011년 말부터 2012년까지 남부권 신공항 재추진 선언 및 정책토론회 등을 개최하여 2012년 4월 지방선거의 핵심 이슈로 부각하려고 하였다. 이는 신공항 백지화 이전, 밀양 유치를 지지하는 시민단체는 호남권 시민단체들의 밀양 유치 지지를 얻기도 했고(경향신문, 2011년 2월 20일), ‘남부권 신공항 재추진 정책토론회’에 충청권의 자유선진당 중앙당 지도부를 초청하여 지지를 끌어내려는 움직임을 보여주기도 하였다(문화일보, 2012년 1월 17일). 그러나 이는 정당성을 확보하기 위한 언사의 한계를 보여주고 있다. 호남권과 충청권의 호응이나 연대의 움직임은 활발하지 않았다. 일례로 2012년 2월 영호남 시·도지사는 영호남 시·도 지사 협력회의에서 지방분권과 수도권 규제완화 반대에 대해서는 한목소리를 내었지만, 동남권 신공항을 호남지역까지 포괄하는 남부권 신공항으로 추진하자는 안건은 호남권의 의견에 따라 논의되지 못한 것으로 알려졌다(내일신문, 2012년 2월 1일)

부산의 경우 신공항이 무산되자 독자적으로 추진하려는 움직임을 보였다. 그러므로 영남권 4개 시·도에서 고개를 들던 영남권이라는 스케일은 불필요하였다. 오히려 부산 지역은 2011년 말 김해공항 이전 타당성 연구용역을 발주하면서 독자 노선을 걷고자 하였다. 이는 거가대교 개통 등으로 거제·통영 지역 등 경남 지역 일부가 밀양 하남에서 부산 가덕도로 지지를 변경하는 등 경남 지역 전체의 여론이 특정 지역에 유리하게 흘러가지 않았기 때문이기도 하였다. 또한, 2012년 7월 지역 의원들이 김해공항의 주무기관을 주식회사 형태의 공사인 ‘부산국제공항공사’로 전환하는 것을 주 내용으로 한 ‘부산국제공항공사법’을 발의하여 김해공항 이전을 지속해서 꾀하는 등 다른 행보를 걸었다.

부산과 대구·경북권의 다른 스케일 전략으로 인한 갈등은 2012년 4월 지방선거를 전후로 더 가시화되었고 표를 의식한 중앙정계는 이를 재논의하였다. 대구·경북권은 스케일을 상승시켜 외부 행위자로 하여금 자신들의 주장에 지지를 호소하면서 정당성을 찾고자 하였다. 다만 중앙정계는 이를 중앙당 차원에서 공약으로 논의하려 하였으나, ‘남부권 신공항’을 추진할 것인지 혹은 김해공항을 이전할 것인지를 놓고 내부적으로 고민하였다. 당시 민주당의 경우 대구·경북 지역보다 부산·경남 지역의 표를 의식하였으므로 가덕 신공항이든 김해공항 이전이든 부산 지역의 표를 얻을 수 있는 신공항 관련 정책을 중앙당 차원에서 공약으로 고려하려는 시도를 하기도 하였다(부산일보, 2012년 2월 17일). 그러나 새누리당의 경우 여권 성향이 강한 두 지역 모두의 표를 고려하지 않을 수 없었으므로 내부적으로 지역 정치인을 중심으로 중앙정계에서 대구나 부산을 두고 갈등하였으나(경향신문, 2012년 2월 16일), 결국 어느 한쪽의 손을 들어주지 못하고 선거를 앞둔 3월에 공약에서 제외해버렸다(매일경제, 2012년 4월 27일). 스케일 전략의 변화로 인한 명분 획득과 이로 인해 다시 첨예해진 갈등이 ‘표 의식’과 더불어 외부 행위자로 하여금 신공항 재추진을 고려하도록 하는 요소가 되었지만, 결과적으로 부산 가덕도와 밀양 하남을 둘러싼 행위자들은 어떠한 결과도 얻지 못하였다.

2012년 국회의원 선거와 대통령 선거를 거치면서 신공항 재추진 논의가 선거에서 잠시 논의된

채 가시적인 성과로 드러나지 않자 간헐적으로 협력하는 모습을 보여주던 지역 행위자들은 박근혜 대통령 취임 이후 공동대응을 명확히 하였다. 2013년 대선에서 박근혜 대통령이 신공항 재추진을 공약으로 내세웠으므로 정부에서 신공항을 재추진하려 하자, 부산과 대구·경북권 시민단체들은 공동으로 수요 입지 조사를 동시에 할 것을 정부에 요구하였다. 더불어 영남권 5개 시·도 지자체는 신공항 유치를 위해 협력하기로 합의하였다. 이러한 협력은 대선에서 신공항 재추진을 공약으로 내건 박근혜 대통령이 취임한 후 이전까지 반응을 하지 않던 중앙정부와 중앙정계가 신공항을 재추진하려는 움직임을 보이자 정부로 하여금 백지화를 완전 무효로 돌리고 재추진을 선언하게끔 하려는 것에서 나온 반응이었다(경향신문, 2013년 6월 5일). 정부는 그해 6월 원점에서부터 수요 조사를 한 뒤 시행하겠다고 밝혔고, 지자체와 합의하면서 신공항을 재추진하였다. 이에 따라 지역 간 갈등 구조가 잠시 완화되는 것처럼 보이기도 하였다.

그러나 정부에서 2014년 하반기부터 입지 타당성 조사를 시작한다고 하자, 대구·경북은 1시간 이내에 접근할 수 있어야 한다는 점, 부산은 24시간 이용할 수 있는 공항이어야 한다는 점을 들어 대립각을 세우면서 교착상태에 빠졌다. 다시 자신들의 지역으로 입지하려는 모습을 보여준 것이다. 이 과정에서 신공항 건설을 공약으로 내세웠던 서병수 부산시장은 정부의 원점 재검토 방침에 독자노선을 천명하였고, 부산 시민단체들이 이를 지지함과 동시에 대구·경북권에서 이를 비난하면서 갈등이 재개되어 이전과 같은 양상을 반복하였다.

결과적으로 백지화 이후 수도권 대 비수도권, 수도권 대 영남권, 수도권 대 남부권 이라는 새로운 스케일 정치가 등장하였으나, 사업의 재추진을 위한 스케일이었고, 기존의 대구·경북권과 부산이라는 스케일이 여전히 주된 스케일로 남아있었다. 이는 영남권이라는 스케일을 둘러싸고 내부의 다수 행위자가 신공항 재추진이라는 점에서 같았지만, 입지의 측면에서 다른 이해관계를 가지고 있었기 때문이다. 영남권 혹은 남부권 스케일을 내세워 수도권에 맞서면서 신공항을 이슈화하여 재추진하고자 하였으나, 자신의 지역이 우위임을 강조하기 위해서는 다시 과거의 부산과 대구·경북의 스케일로 회귀하였던 것이다.

## 5. 결 론

대규모 국책사업을 둘러싼 갈등은 다양한 시각에서 접근해 볼 수 있다. 행정적인 절차와 협상과정, 지역정치와 자원배분을 둘러싼 중앙정치의 교차, 여론을 생산하고 이슈를 확대하는 언론의 역할 등이 그것이다. 그러나 이러한 분석 못지않게 어떤 공간적 스케일로 갈등을 만들어내고 이러한 구도를 지속하는가의 문제는 갈등이 진행하는 과정의 역동성과 밀접하게 연관되어 있다. 주지하다시피 스케일의 정치는 각 행위자가 자신들에게 가장 유리한 스케일을 선택하는 일종의 전략이다. 적절한 스케일이 구성되었을 때 행위자는 내부 결속과 함께 자신들이 원하는 정치적 목적을 이룰 수 있는 정당성과 추진력을 확보하게 된다.

동남권 신공항을 둘러싼 갈등에서도 이러한 스케일의 정치를 확인할 수 있었다. 서로 다른 입장의 지자체들은 자신들이 원하는 목표를 이루기 위해 움직였다. 즉 지자체들은 동남권의 제2의 국제공항 혹은 관문공항이 필요함을 역설하면서 중앙정부를 압박하여 신공항 검토 결정을 끌어냈다. 각 지자체가 제시한 입지 중에서 부산 가덕도와 밀양 하남으로 후보지가 좁혀지자 대구, 울산, 경북, 경남은 밀양을 지지하는 정책 연합을 결성하게 되었다. 시민단체나 각 지역의 상공회의소도 자신들의 이익을 극대화하고 자신들의 목소리를 높일 수 있는 기회를 활용하기 위해 결집하는 모습을 보여주었다. 이후의 스케일은 내부적 지지를 최대화하고 이슈를 잘 알릴 수 있는 전통적인 부산과 대구의 대립구도로 변해갔다. 또한, 로컬 스케일의 반대 목소리 등 복잡하고 다양한 목소리가 드러나는 스케일은 부산과 대구의 갈등이라는 구도 속에서 쉽사리 묻힐 수 있었다. 신공항 추진의 동력 확보라는 차원에서 부산 대 대구라는 스케일은 성공적이라고 할 수 있었다. 그러나 과도한 갈등과 정치화는 신공항 건설 백지화의 빌미를 제공한 것도 사실이다.

이에 부산 지역을 제외한 행위자들은 수도권 대 비수도권 혹은 수도권대 영남권이라는 새로운 스

케일을 내세우기 시작하였다. 무산되었던 신공항을 다시 추진하기 위하여 수도권 집중화를 비판하면서, 남부권을 아우를 수 있는 신공항, 즉 남부권 혹은 영남권 신공항으로의 명칭 변경을 통해 스케일을 확대하여 외부 행위자들의 지지를 얻어 재추진의 동력을 얻으려는 새로운 전략을 꾀하였다. 이러한 스케일 변경은 결과적으로 정부가 신공항 재추진 의사를 밝힘으로써 어느 정도 성공하였으나, 이후 부산 대 대구라는 기존의 대립적인 스케일 구도가 지속되는 모습이 나타나고 있다.

국책사업을 둘러싼 지역의 갈등구도는 빈번하게 일어나는 공간적 갈등의 한 형태이며, 기존의 연구에서 갈등을 최소화하고 효율적인 정책집행을 위한 다양한 분석들이 수행된 바 있다(황동현·서순탁, 2011; 김현조 등, 2012; 허철행 등, 2012). 그러나 갈등의 확산과 진행에서 행위자들이 선택하는 전략은 다분히 공간적이다. 신공항의 입지와 경제성이라는 논리는 전통적인 대구와 부산의 갈등 구도라는 지역의 특수한 정치 지형에 휩쓸려 가면서 설 자리를 잃게 되었다. 그리고 이러한 구도는 정치적 연합과 이로 인해 만들어진 공간적 스케일로 나타난다. 이러한 스케일의 구성은 사업 추진의 정당성과 추진력을 얻기 위한 전략이며, 이에 이해관계를 같이하는 다수의 단체가 결합하여 폭발력을 갖게 되었다. 또한, 사업이 좌절된 이후에 각 지자체는 서로 다른 전략을 구사하며 새로운 스케일의 정치를 보여주고 있다. 이는 대규모 국책사업을 둘러싼 갈등은 비용과 편익, 접근성 등과 같은 차원과 함께, 지역 정치, 기존의 정치 지형과 갈등의 역사라는 공간적 배경 속에서 행위자들이 구성하는 전략에 따라 다양한 형태로 나타날 수 있으며 심각한 사회적 비용으로 이어질 수 있음을 보여주고 있다.

## 주

1) 신공항이 명칭에 대해서는 동남권 신공항, 남부권 신공항, 영남권 신공항, 신국제공항 등 다양한 명칭이 존재하고 있다. 현재 대구·경북권은 '남부권 신공항'을, 부산은 '동남권 신공항'을 사용하고 있다. 본 연구는 여러 용어 가운데 가장 널리 통칭되는 동남권 신공항이라는 명칭을 사용하며, 특정 지역의 입장과 무관함을 밝힌다. 현재 국토교통부에서 추진하고 있는 신공항 사전타당성검토는 "영남권신공항"이다.
2) 프레임(frame)은 '언론 보도의 게이트키핑 과정에서 특정 사안에 대해 언론이 이야기를 구성하는 방식'(반현 등, 2010)이다.
3) 이러한 이론에 근거하여 도시 스케일, 글로벌 스케일, 국민국가 스케일이 대표적인 스케일이라고 제시하고 있다.
4) 박배균(2001)에 의하면, '의존의 공간'은 특정 행위자가 이해관계를 실현하기 위해 의존하는 사회적 관계가 미치는 공간적 범위이고, '연대의 공간'은 이해관계 실현을 위해 의존의 공간을 뛰어넘어 형성한 정치적 연대와 네트워크의 공간적 범위로 정의할 수 있다.
5) 대구광역시가 1995년 6월 낙동강을 끼고 있는 달성군 위천리에 국가산업공단을 추진하였다. 부산은 위천공단 가동 시 오염된 하수가 낙동강에 유입되어 상수원에 심각한 위협을 가한다는 논리를 들어 반대하였고, 두 시는 극심한 갈등에 휩싸인 바 있다(김인철·최진식, 1999).
6) 본 연구를 위해 2015년 2월 9일부터 11일까지 부산 가덕도와 밀양 하남 현지를 답사하여 현장을 둘러보고 지역 주민, 상공회의소, 시민단체 등을 인터뷰하였다.

## 문 헌

강재호·김상구·조정현·우양호, 2005, 선호시설 유치를 둘러싼 지방정부간 갈등사례의 비교 분석, 지방정부연구, 9(2), 61-87.

고경훈, 2003, 선호시설 유치와 관련된 정부간 정책갈등에 관한 연구: 전북 공립 외국어 고등학교 유치사례를 중심으로, 한국정책학회보, 12(3), 29-58.

국토연구원, 2011, 동남권 신공항 입지평가 실무지원 최종보고서, 국토해양부.

권영락, 1998, 지역사회의 쓰레기 소각장 입지갈등에 관한 연구: 경기도 군포지역을 사례로, 지리·환경교육, 6(2), 73-93

권오혁, 2011, 동남권신공항의 입지에 대한 검토, 공간과 사회, 21(2), 213-245.

김길수, 2007, 새만금 사업의 환경 갈등에 관한 연구, 한국자치행정학보, 21(2), 145-168.

김동완, 2013, 광주: 지역개발담론과 아래로부터의 지역주의, 박배균·김동완(편), 국가와 지역, 알트, 서울, 95-125.

김인철·최진식, 1999, 지방정부간의 갈등과 협상

에 관한 연구: 대구 위천공단조성과 부산 낙동강 수질개선 문제를 중심으로, 한국정책학회보, 8(3), 99-120.
김재철, 1999, 기업가적 지방정치와 지역정책의 변화, 한국지역지리학회지, 5(2), 29-45.
김현조·허철행·이수구·박영강, 2012, 동남권 신공항의 정책목표와 새로운 접근방법: 역내 주민과 지방의원에 대한 설문조사결과를 중심으로, 지방정부연구, 16(4), 7-32.
박경환, 2011, 글로벌, 로컬, 스케일, 로컬리티인문학, 5, 47-85.
박배균, 2001, 규모의 생산과 정치, 그리고 지구화, 공간과사회, 16, 200-224.
박배균, 2013, 영토교육 비판과 동아시아 평화를 지향하는 대안적 지리교육의 방향성 모색, 공간과사회, 44, 163-198.
박배균·최영진, 2014, 마산수출자유지역의 형성을 둘러싼 국가-지방 관계에 대한 연구, 대한지리학회지, 49(2), 113-138.
박영강, 2012, 동남권 신공항 건설의 정책목표와 새로운 접근방법의 모색, 한국지방정부학회 학술대회 논문집, 338-353.
박태우·이상식, 2013, 지역 갈등 이슈의 뉴스 프레임 구성에 대한 연구, 언론과학연구, 13(3), 251-297.
박형서, 2003, 공공시설의 외부효과와 입지갈등에 관한 연구, 국토연구, 47-63.
반현·백강희·김수정, 2010, 한미(韓美) 언론의 북핵 위기 프레임 효과 연구: 미디어 프레임, 수용자 프레임, 그리고 스키마를 중심으로, 정치커뮤니케이션 연구, 17, 123-168.
안종묵, 2012, 인터넷 미디어의 유형과 뉴스 속성에 따른 뉴스 프레임 분석: 지역 이슈인 '동남권 신공항'과 '광주 인화학교' 사례, 언론과학연구, 12(3), 201-230.
양정혜, 2011, 동남권 신공항 이슈의 프레이밍을 통해 본 언론의 지역 이기주의: 부산일보, 매일신문, 경향신문 뉴스분석, 정치커뮤니케이션연구, 21, 231-272.
엄은희, 2012, 환경 (부) 정의의 공간성과 스케일의 정치학 밀양 송전탑 갈등을 사례로, 공간과사회, 42, 51-91.
오성규, 2005, 환경정의의 관점에서 본 핵 폐기장 건설: 부안 핵 폐기장 건설 추진 과정을 중심으로, 분쟁해결연구, 3(2), 39-67.
유광의, 2010, 동남권 신공항 개발과 입지 선정 요인 연구, 항공진흥, 54, 155-169.
이전, 2014, 한국 지리학계 논문에서 다루는 지역 스케일에 대한 고찰, 한국지역지리학회지, 20(1), 1-15.
이희수·박종천·김효섭·장창환, 2011, 동남권 신공항 건설에 대한 포괄적 환경영향평가 기법의 적용, 한국해양공학회지, 25(4), 54-58.
임정빈, 2013, 정부 간 관계와 국책사업 갈등: 4대강 사업 갈등사례를 중심으로, 한국정책연구, 13(4), 149-171.
장세훈, 2013, 포항제철 설립의 정치사회학: '스케일의 정치'를 통해 본 사회세력 간 역학관계를 중심으로, 공간과사회, 44, 199-228.
정헌영·김성춘, 2004, 접근행태를 고려한 남부권 신공항의 국제선 수요예측에 관한 연구, 대한토목학회논문집, 24(4), 569-578.
한윤석, 2007, 환경갈등사례 비교연구: 천성산과 사패산 터널 갈등사례를 중심으로, 서울대학교 석사학위논문.
허철행·이희태·문유석·허용훈, 2012, 지역갈등의 원인과 해소방안: 동남권 신공항 사례를 중심으로, 지방정부연구, 16(1), 431-454.
황동현·서순탁, 2011, 정책네트워크 관점에서 본 동남권 신공항 개발사업의 정책과정 분석, 도시행정학보, 24(4), 55-84.
황보명·윤순진, 2014, 원전 입지와 온배수로 인한 사회 갈등과 공동체 변화: 한빛원전을 중심으로, 공간과사회, 47, 46-83.
황진태·박배균, 2014, 구미공단 형성의 다중스케일적 과정에 대한 연구: 1969~73년 구미공단 제1단지 조성과정을 사례로, 한국경제지리학회지, 17(1), 1-27.
Cox, K., 1998, Spaces of dependence, spaces of engagement and the politics of scale, or: looking for local politics, *Political Geography*, 17(1), 1-23.
Delaney, D. and Leitner, H., 1997, The political construction of scale, *Political Geography*,

16(2), 93-97.
Herod, A., 1991, The production of scale in United States labour relations, *Area*, 23(1), 82-88.
Jonas, A., 2006, Pro scale: further reflections on the 'scale debate'in human geography, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 31(3), 399-406.
Leitner, H., 2004, The politics of scale and networks of spatial connectivity: transnational interurban networks and the rescaling of political governance in Europe, in Sheppard, E. and McMaster, R.B.(eds.), *Scale and geographic inquiry: Nature, society, and method*, Blackwell Publishing Ltd., United Kingdom, 236-255.
Marston, S., Woodard, K. and Jones, J.III, 2005, Human geography without scale, *Transactions of the Institute of British Geographers*, 30, 416-32.
Marston, S., Woodard, K. and Jones, J.III, 2009, Scale, in Gregory, D., Johnston, R., Pratt, G., Watts, M.J. and Whatmore, S.(eds.), *The Dictionary of Human Geography(5th ed)*, Blackwell Publishing Ltd. United Kingdom, 664-666.
Park, B-G., 2003, Politics of scale and the globalization of the South Korean automobile industry, *Economic Geography*, 79(2), 173-194.
Paasi, A., 2004, Place and region: looking through the prism of scale. *Progress in human geography*, 28(4), 536-546.
Smith, N., 1984, *Uneven Development: Nature, Capital, and the Production of Space*, The University of Georgia Press, Georgia.
Swyngedouw, E., 2004, Globalisation or 'glocalisation'? Networks, territories and rescaling. *Cambridge review of international affairs*, 17(1), 25-48.
Swyngedouw, E., and Heynen, N.C., 2010. Urban political ecology, justice and the politics of scale. *The Blackwell City Reader*, 79.
Talyor, P., 1981, Geographical scales within the world-economy approach, *Review*, 5(1), 3-11.

〈경향신문〉 동남권 신공항 지역대립 심상찮다, 2011년 2월 20일
〈경향신문〉 새누리, 남부권 신공항 '진퇴양난', 2012년 2월 16일
〈경향신문〉 다시 불지피는 '남부권 신공항', 2013년 6월 5일
〈국제신문〉 가덕도 성토장된 대구·경북 신공항 토론, 2009년 9월 8일
〈내일신문〉 영호남 시·도지사 "수도권 규제완화 반대", 2012년 2월 1일
〈뉴시스〉 동남권 신공항 밀양 유치 "시민 뜨거운 감자!", 2010년 11월 21일
〈매일경제〉 새누리 다시 '신공항 딜레마' … 대선 票의식해 고민 깊어져, 2012년 4월 27일
〈매일신문〉 [사설] 신공항 추진 깨자는 소리인가, 2010년 9월 9일
〈문화일보〉 대구·경북, 충청업고 남부권 신공항 재추진, 2012년 1월 17일
〈부산일보〉 민주 "중앙당 차원 '가덕 신공항' 재추진", 2012년 2년 17일
〈영남일보〉 동남권 아닌 남부권 신공항 반드시 유치, 2011년 12월 14일
〈BBS뉴스〉 밀양 신공항 유치, 밀양 내 갈등 양상으로 전개, 2010년 11월 30일
〈YTN〉 신공항 갈등에 밀양시장 폭행 시비 휘말려..., 2011년 2월 25일

• **교신** : 지상현, 130-701 서울시 동대문구 경희대로 26 경희대학교 지리학과 (이메일: hyungeo@khu.ac.kr, 전화: 02-961-0459)
Correspondence : Sang-Hyun Chi, Department of Geography, Kyung Hee University, 26 Kyungheedae-ro, Dongdaemun-gu, Seoul 130-701, Korea (E-mail: hyungeo@khu.ac.kr, phone: +82-2-961-0459)

(접수: 2015.08.01, 수정: 2015.08.18, 채택: 2015.08.20)