

## 제주 제2공항과 민주주의 그리고 기반시설 공동관리자원의 가능성\*

장훈교 \_제주대학교 전임연구원

서영표 \_제주대학교 교수

### 논문요약

제주 제2공항 추진은 민주적 무책임의 과정이었다. 제주도정은 해당 갈등으로부터 자신을 분리하는 전략을 구사했고, 중앙정부는 국책사업 절차를 통해 도민과 지역주민의 근본적 결정을 박탈했다. 지역주민과 도민의 지속적인 권한박탈과는 반대로, 전문가들의 권한은 계속 강화되었다. 중앙정부의 국책사업 전략과 지방정부의 개발주의는 이때 중요한 원인이다. 이와 함께 국책사업이 민주적 무책임성으로 귀결되는 근본 이유 중 하나는 공항이 국가의 배타적 결정과 지원에 의존해야 하는 공공재로 규정되고 있기 때문이다. 과거 국책사업에서 형성된 방법으로서의 군사주의와 신자유주의의 경제적 합리성 패러다임이 만나는 지점이 바로 여기이다. 그러나 공항과 같은 기반시설은 그 자체로 다원적 기능들의 이질적인 복합체로 존재하는 혼합재이고, 그 안엔 동료 시민들의 민주적 참여와 공동 조정의 과정

\* 이 논문은 2017년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임  
(NRF-2017S1A3A2067220)

DOI: <http://dx.doi.org/10.31008/MV.39.8>

을 거치지 않고서는 적합하게 운영되기 어려운 공동관리자원의 요소가 존재한다. 공항을 기반시설 공동관리자원으로 바라보는 관점은 공항의 공급과 계획 및 운영 일반에 동료 시민의 민주적 개입 능력을 확장하는 계기가 될 수 있다.

■ **주요어:** 제2공항, 기반시설, 공동관리자원, 탈민주화, 공공재의 공동자원화

## 1. 머리말

국토교통부는 2015년 11월 10일 제주 성산읍 온평리, 신산리, 난산리, 수산리, 고성리 일원에 신공항을 짓겠다고 발표했다. 부지면적 약 150만 평에 연간 2,500만 명의 항공 수요를 처리하기 위한 3,200m 활주로, 국내여객터미널과 국외여객터미널 등이 조성되는 비용만 4조 8,000억 원이 넘는 해방 이후 제주도 최대 건설사업의 발표였다. 국토교통부는 제주국제공항이 곧 포화 상태에 직면하기 때문에, 제주의 발전을 위해서는 공항 기반시설 확장이 불가피하다는 입장이다. 그러나 그 '발전'이 무엇인지는 불명확한 동시에 논쟁적이었다. 국토교통부는 제2공항이 2조 1,000억 원의 경제 효과를 발생시킨다고 분석했지만, 2018년 7월 12일 한국은행 제주본부는 제주지역 관광객의 지역경제 파급효과에 대해 조금 다른 분석 결과를 발표했다. 이에 따르면 제주 관광산업은 “관광 수입이 큰 폭 증가하는 등 외형적으로 높은 성장세를 지속”하고 있지만, 관광 부가가치의 측면에서 본다면 “관광객이 지역경제 성장에 미치는 영향이 줄어드는 상

황”이었다(한국은행 제주본부 2018, 1). 국토교통부의 발표는 한국항공대학교 산학협력단이 2014년 9월에 제출한 「제주 항공수요조사 연구 최종 보고서」에 기초하고 있었다. 여객만 본다면 그 보고서는 제주 항공 수요를 2020년 3,211만 명, 2030년 4,424만 명, 2035년 4,549만 명, 2040년엔 4,557만 명으로 예측했다(한국항공대학교 2014, 173). 2018년부터는 현재 제주국제공항 활주로가 혼잡해진다고 예상했다(한겨레 2014/09/12). 국토교통부는 장래 항공 수요와 비용 대비 편익을 고려할 때, 기존 공항을 그대로 운영하면서 새로운 제2 공항을 신설하는 것이 “가장 합리적인 방안”(국토교통부 2015, 1)이라고 발표했다.

하지만 제주도민사회는 제2공항 건설이 제주도 환경 수용 능력 평가를 포함하는 종합적인 판단에 따라 이뤄지지 않았다고 비판했다(제주의 소리 2018/03/08). 실제로 제주관광공사가 의뢰하여 제주대 연구진이 수행한 「제주관광 수용력 연구」에 따르면 현재 제주 교통편의 전체 수용 가능 규모는 1,686만 명에서 1,701만 명 수준으로, 2019년경 그 한계에 도달할 것으로 전망되었다(제주대학교 2017, v). 이 보고서에 따르면 사실상 2018년 현재도 포화 상태다. 관광객 2,000만 명 수준은 경제적 관점에서도 비효율성이 나타나는 중요한 변곡점이 될 수 있다는 내용도 포함했다(제주대학교 2017, ix). 제주관광공사는 이 연구가 제시한 “1686만 명의 수용 가능 규모는 제2공항 확충 등을 고려하지 않은 상황에서 현재의 교통 인프라가 수용할 수 있는 인원규모”라며, 이 보고서의 의미를 제주 사회의 현주소 진단에 두었다(한겨레 2018/02/16). 보고서는 논쟁의 중심이 됐다. 도민사회와 제주도의회

일부는 이 보고서를 제주 관광 수용 능력의 한계로 인용했다. 수용 능력의 한계가 나왔으니 적절한 수준의 관광객만 받아들여야 한다고 봤다. 그러나 제주도정은 이 결과를 다른 방식으로 받아들였다. 현재 인프라로 미래 관광 수요를 충족할 수 없으니, 2030년 예상 수요에 맞춰 인프라를 확장해야만 한다고 주장했다(한라일보 2017/11/22).

이와 같은 두 입장은 단지 제주 제2공항 건설 추진을 둘러싼 갈등이 아니라, 현행 제주 발전체제의 미래를 바라보는 다른 두 관점의 경합 속에 위치한다. 국제자유도시와 관광개발을 제주 발전의 미래 동력으로 바라보는 이들에게 제2공항은 불가피한 선택일 뿐만 아니라, 미래를 여는 전략적 선택이다. 그러나 이미 제주가 그 한계를 넘어 지속 가능성의 위기에 직면했다고 보는 이들에게, 제2공항은 과국으로 향하는 관문이자 제주의 '다른 미래'를 박탈하는 선택이다. 만약 두 입장 모두가 어떤 근거를 지닌다면, 제주를 지금 어떤 입장을 선택하는가에 따라 다른 미래가 열리는 분기점에 직면했는지도 모른다. 어떤 경로를 선택하든 제2공항은 도민의 일상생활과 그 미래에 직접적이고 결정적인 영향을 미친다. 그럼에도 제주도민은 국토교통부의 공표(公表) 이후에야 그 내용을 알았다. 공표 이전 단계에서 제주도민의 민주적 참여는 부동산 투기 우려와 제주도민의 '숙원' 실현이란 명분으로 처음부터 고려되지 않았다. 또한 일단 제2공항 추진이 결정되자, 제주도정은 해당 갈등과 자신을 분리하고 모든 책임을 중앙정부에 떠넘기는 전략을 택했다. 중앙정부는 공표 이후 민주적 토론과 결정의 범위를 확장하기보다는, 이미 결정된 중앙정부의 입

장을 방어하는 데 보다 주력하고 있다.

이런 태도는 국책사업 추진을 군사작전과 동일시하면서 형성된 권위주의 정부의 ‘방법으로서의 군사주의’(장훈교 2016, 51)에 그 연원(淵源)이 있다. 물론 단순한 반복은 아니었다. 경제적 합리성을 척도로 모든 국가 운영을 평가하는 신자유주의 패러다임이 ‘방법으로서의 군사주의’를 변형하여 호출하였다. 국가 목표의 효율적 달성을 위해, 모든 절차가 경제적 합리성을 실현하는 최적의 방법을 찾는 방향으로 구조화되었다. 국가 목표와 선택된 방법에 대해선 도전이 허용되지 않았다. 도민은 근본 문제를 결정하는 권한을 박탈당했다. 제주도민에게 남은 것은 제2공항 추진에 동의할 것인가 말 것인가라는 매우 협소한 선택뿐이었고, 이는 갈등을 더욱 증폭시켰다. 근본 문제를 결정하는 권리와 이에 대한 민주적 개입의 공간이 보장되지 않을 경우, 민주주의는 단지 국가의 결정을 정당화하는 이데올로기 수단이 될 뿐이다(라클라우·무페 2012, 298). 본 논문은 제주 제2공항 추진 방식에 내재된 동료 시민의 권한 박탈(dis-empowerment) 과정을 중앙정부와 제주도정의 민주적 무책임성의 체계화란 관점에서 비판하는 데 우선적인 목적이 있다. 기반시설 공동관리자원(infrastructure as common pool resources)은 이 문제를 넘어서기 위해 시도해본 작업가설이다.

## 2. 연구의 시각

제주 제2공항을 직접 다룬 연구는 드물다. 이윤정(2016)은 제2공항 추진을 둘러싼 갈등 구도를 면밀히 추적하면서 기록했다. 이지현과 고영철(2018)은 제주 언론의 속성의제 구성 방식을 추적해 일부 제주 언론이 공항건설에 방해가 되는 속성들에 대해 무관심했거나 최소한 방관했다는 의미 있는 연구결과를 발표했다. 두 연구는 상이한 대상을 분석한 것이지만, 제주 제2공항이 왜 현재와 같은 갈등 구조로 형성되었는가를 이해하는 보완적인 관점을 제공한다. 그러나 갈등의 발생 원인 그 자체에 대한 분석은 상대적으로 약할 수밖에 없는데, 이는 연구의 초점이 아니었기 때문이다. 이미 상당 수준으로 축적되어 있는 대형 국책사업 관련 연구들(고경민 2012; 임정빈 2012; 조병구 2014; 최승범 2009)은 제주 제2공항을 직접 다루는 것은 아니지만, 이 부분을 보완할 수 있는 정보와 통찰을 제공했다. 기존 연구의 대부분은 그 비판 강도의 차이는 있지만, 해당 갈등의 배후에 중앙정부의 밀어붙이기식 국책사업 전략과 지방정부의 개발주의가 존재한다고 결론을 내리고 있다. 우린 이 연구결과를 존중하면서도, 조금 다른 각도에서 이를 재해석했다. 중앙정부와 지방정부는 자신들이 수행한 국책사업 전략과 정책 결과에 관한 책임을 부정할 뿐만 아니라, 그 추진 과정에서는 무책임을 또 하나의 전략으로 체계화하는 양상을 반복적으로 보여왔다.

‘민주적 무책임성’은 이런 재해석을 실험하기 위해 기존 민주적 ‘책

임성' 개념을 역설적으로 차용한 것이다. 원래 민주적 책임성이란 선거를 통해 구성된 정부가 위임된 권력을 행사할 때 그 주권자인 시민에게 책임을 져야 한다는 대의민주주의의 원리를 말한다.<sup>1)</sup> 이는 권력을 민주적으로 운영하는 방법과 관련되며, 선거와 선거 사이에도 선출된 대표가 어떻게 동료 시민<sup>2)</sup>에게 지속적으로 책임을 질 것인가를 다룬다. 최장집은 만약, “선거 때만 민주주의가 있고 평상시에 없다면, 그것은 왕을 선출하는 것이나 다름없”다고 민주적 책임성의 중요성을 강조한 바 있다(최장집 2012/08/07). 민주적 무책임성은 이와 달리 정부가 어떻게 시민에게 책임을 지지 않는 방식으로 민주주의를 활용하는가를 파악하기 위한 표현으로, 제2공화국 추진 과정 일반에 내재된 탈민주화(De-democratization)를 비판하기 위해 의도적으로 고안되었다. 찰스 틸리(C. Tilly)는 ‘탈민주화’를 정부와 시민 사이의 정치적 관계가 “더 협소하고, 더 불평등하고, 덜 보호되며 구속력 있는 상호 협의가 덜 이루어지는 방향으로 나아가는 움직임”(틸리 2010, 24)이라고 정의한 바 있다. 이런 탈민주화 과정 안엔 조직적이고 체계적인 시민사회에 대한 무책임성이 발견된다. 정부는 시민사회의 구속으로부터 벗어나 독립적인 결정과 수행 능력을 확보하고자 탈민주

---

1) 한국에서 민주적 책임성은 주로 위임민주주의(delegative democracy)의 한계를 비판하는 데서 제기되었지만, 국가 관료제(김두래 2013; 엄석진 2009)나 공공 부문처럼 시민에 대한 공적 책임을 위임받은 집단(한상일 2010; 2013)의 운영 구조를 분석하기 위한 개념으로 폭넓게 쓰이고 있다.

2) 동료 시민 개념이 익숙하지 않은 이들에게 박상훈(2014/01/12)의 칼럼을 권한다.

화 전략을 실행하지만, 그 결과에 대해선 책임을 지지 않고 이를 부정한다. 더 나아가 그 책임으로부터 자신을 면제하기 위해 더욱 체계화된 탈민주화 전략을 추진한다. 이를 단지 민주적 책임성의 ‘부재’나 ‘결핍’이라는 부정의 언어로 표현하지 않은 이유는, 정부가 민주적 책임을 우회하여 자신의 권력을 행사하기 위해 적극적으로 무책임을 체계화하는 전략을 선택하고 있기 때문이다. 역설(逆說)은 모순 속에 중요한 진리를 함축하는 논증이다. ‘민주주의’와 ‘무책임성’은 모순 관계처럼 보이지만, 이 결합이 한국 국책사업 추진 구조에 내재된 탈민주화 동학의 일면을 보여준다면 역설 관계로 인정받을 수 있을지도 모른다.

제2공항 추진 과정에서 탈민주화와 민주적 무책임성이 발생하는 근본 이유는 현재 한국에서 제2공항과 같은 기반시설(infrastructure) 일체가 동료 시민의 민주적 개입과 분리되어 정부가 배타적 책임을 지는 공공재(公共財, Public goods)로 규정되어왔기 때문이다. 현실 속 공공재는 다양한 유형이 혼합되어 있지만, 공급자와 이용자의 분리를 전제하는 공공재의 기본 구조(Qulligan 2012)는 그 모든 유형을 관통하는 공통성이다. 공공재는 국가 전략 차원에서 관리되며, 정부는 그 재화 공급 관리의 유일한 정책 결정자이다. 시민은 대의민주주의와 영향력의 정치를 통해 공급 관리에 간접 개입할 수 있지만, 공공재의 공급과 운영에서 분리된 이용자로서의 위치를 통해서뿐이다. 이 분리의 강도는 국가의 역사 및 계급 관계를 포함한 전체 사회의 역학관계 그리고 민주주의의 발전 정도에 따라 다양한 차이를 지니지만,

이 분리 자체를 소거할 수는 없다. 한국 국책사업의 역사는 이 분리를 극대화하는 민주적 무책임의 역사였다. 기간 연구들은 이 분리를 활용한 중앙정부의 국책사업 추진 방식과 지방정부의 개발주의 전략 문제에 초점을 맞추어왔다. 하지만 비판을 넘어 대안 모색 단계로 나아가기 위해선, 분리를 전제하는 공공재로서의 기반시설이란 규정 자체를 근본적으로 재검토하는 작업이 필요할지도 모른다.

공동관리자원(Common pool resources)의 시각은 이런 분리를 넘어 기반시설에 동료 시민의 민주적 개입을 강화하기 위해 우리가 잠정적으로 선택한 대안 시각이다. 엘리너 오스트롬(Elinor Ostrom)은 공동관리자원을 “천연자원이든 인공자원이든 그 규모가 충분히 크기 때문에 잠재적 수혜자들을 자원 활용에 의한 편익에서 배제시키는 것이 불가능하지는 않지만, 그것에 상당한 비용을 지불해야 하는 자원”(오스트롬 2010, 70-71)으로 규정한 바 있다.<sup>3)</sup> 이용 감소성(subtractability of use)은 이때 중요하다. 이용자들을 배제하기 어렵지만, 이용자들이 추가되면 다른 이용자들의 자원 이용 가능성이 제약되기 때문에 공동관리자원의 딜레마가 발생한다(Ostrom 2005, 24). 오스트롬 이후의 연구들은 대부분 이 공동관리자원의 조직화 및 운영 과정을 이해하기 위한 연구였다. 공동관리자원 연구가 주로 천연자원에 대해 이루어졌지만, 이 개념은 오스트롬이 밝힌 바와 같이 다양한 유형의 인공자

---

3) 공동관리자원에 대한 개괄과 엘리너 오스트롬 논의가 한국에서 어떻게 발전되어 나가는가에 대해서는 최현(2013; 2016; 2017)과 정영신(2016)을 추천한다.

원에 적용될 수 있다. 관개수로, 교량, 컴퓨터 시스템 등은 오스트롬이 주로 인용하는 예였다. 흥미로운 점은 오스트롬이 직접 그런 표현을 사용한 것은 아니지만 관개수로, 교량, 컴퓨터 시스템이 모두 시민들의 사회경제 활동의 기반을 형성하는 기초적인 시설 곧 기반 시설로 이해될 수 있다는 점이다. 바꾸어서 말한다면, 오스트롬의 공동관리자원 접근 안에는 이미 기반시설을 공동관리자원으로 바라보는 시각이 잠재되어 있다.

현대 일군의 학자들이 이런 가능성에 기초해 기반시설을 공동관리자원으로 바라보는 연구 결과를 발표하고 있다(Künneke and Finger 2009; Gloyer 2011). 전통적으로 공공재로 취급되어온 기반시설을 공동관리자원으로 규정할 때 발생하는 우선적인 장점은 기반시설의 특성에 대한 보다 명료하고 분명한 이해에 우리가 도달할 수 있다는 점이다. 오스트롬의 개념화에 의하면, 공공재는 공동관리자원과 동일하게 잠재적 수혜자를 배제하는 데 높은 비용이 드는 문제가 발생하지만, 공동관리자원과 달리 이용 감소성(subtractability)이 발생하지 않는다. 곧 “어느 한 사람이 그 재화를 소비하는 것은 다른 사람들이 소비할 수 있는 그 재화의 양을 줄이지 않는다”(오스트롬 2010, 74)고 전제된다. 하지만 이런 규정이 적용되는 ‘순수한’ 공공재는 현실에 거의 존재하지 않으며, 대부분의 공공재는 그 물리적 한계나 다양한 유형의 정치사회적 조건과 한계로 ‘혼잡’이나 ‘남용’과 같은 공동관리자원에서 발견되는 동일한 문제에 직면한다. 이 때문에 공동관리자원을 통해 기반시설에 접근할 때, 공공재의 개념 하에선 보이지 않는 기반

시설 자원체계의 문제가 보다 분명하게 드러나게 된다. 이는 제주 제2공항에도 바로 적용된다. 왜냐하면 제2공항 추진의 일차적인 이유가 바로 공항 혼잡도의 증가이기 때문이다.

또한, 일단 기반시설이 공동관리자원으로 규정되면, 기반시설을 둘러싼 문제와 갈등을 해결하는 새로운 가능성을 탐구할 수 있다. 전통적인 국가와 시장의 이분법을 넘어 동료 시민의 협력을 통해 기반시설의 제공(provision)과 생산(production) 그리고 이용을 관리하는 제3의 방법을 우리가 모색할 가능성이 발생하기 때문이다. 기반시설은 모든 동료 시민들의 보편적 필요를 충족하는 자원체계이므로, 시민들은 모두 이 자원체계에 의존한다. 이에 따라 자신의 이용 행위는 다른 시민의 이용 행위에 영향을 주며, 시민들은 자신의 의사와 무관하게 기반시설이 부과하는 물리적인 상호 의존 상황에 구속된다. 이런 물리적인 상호 의존 상황이 그 자원에 내재된 딜레마를 동료 시민 간의 상호 조정을 통해 해결하는 대안제도의 출현 가능성을 만든다. 물론 재화의 유형을 공동관리자원으로 규정한다고 하여, 자동으로 대안 제도가 출현하는 것은 아니다. 공동관리자원은 단지 자원일 뿐이다. 대안 제도의 출현은 시민들의 정치사회적 개입뿐만 아니라 상호 연대와 협력의 결과로만 나타난다. 그럼에도 공동관리자원이란 규정이 일단 도입되면, 대안 선택의 인접 가능성(adjacent possible)을 확장한다. 기반시설의 시민공동관리라는 이전에 우리가 질문하지 않았던 영역이 열리기 때문이다.

공동관리엔 기여의 투입과 운영에 대한 책임이 필요하다. 이 원리

적 요청이 기반시설을 둘러싼 민주적 책임성의 범위를 확장한다. 대의민주주의 조건에서 정부의 민주적 책임성은 민주주의의 발전을 위한 일차적인 요청이다. 기반시설 공급과 운영에 대한 정부의 민주적 책임 강화는 제주 제2공항뿐만 아니라 유사 문제를 반복적으로 경험하고 있는 우리 현실에서 반복 강조해도 지나치지 않다. 하지만 공동관리자원의 가능성은 민주적 책임성을 단지 대표에게만 한정하지 않는다. 기존 민주적 책임성 개념은 대표와 시민의 분리를 전제하며, 대표의 권력 사용에 대한 책임을 묻는다. 공동관리자원에 기반을 둔 공동관리제도는 이 구조를 허용하지 않는다. 시민들이 근본적 정책 결정에 대한 권리를 지닌다면, 그들 또한 그 결정에 따른 민주적 책임성의 구속을 받아야 한다. 이는 민주적 책임성의 범위가 대표를 포함하되 대표로 환원되지 않고, 그 권리를 부여받은 다른 동료 시민 일반도 포함하는 방향에서 재정의되어야 한다는 것을 의미한다. 공동관리자원은 기간 공공재 공급 과정에 구조적으로 연계되어 있지만, 그 책임으로부터 자신을 면제해왔던 다수의 동료 시민에게 더욱 직접적으로 정치적 책임을 묻고 그 책임의 실현을 요구한다.

### 3. 제주도정과 민주적 무책임성의 전략

제2공항 건설 예정 부지에 살고 있는 제주도민들은 수백 년 동안 거주해온 삶의 터전을 상실할 위험에 직면하자, 제2공항성산읍반대

대책위원회를 조직했다. 건설 예정 부지의 70% 이상을 차지하는 온평리 도민들은 이에 독자적인 대책위인 제2공항반대온평리비상대책위원회를 꾸렸다. 온평리는 고·양·부 삼신인과 벽랑국 삼공주의 결혼 이야기를 간직한 신화 속 마을이기도 하다. 제주 도민사회 일부도 제주제2공항반대도민행동으로 집결했다. 예정 부지 지역주민과 도민사회의 강력한 저항이 표출되자, 제주도정은 일단 제2공항 추진이 결정된 이상, 그것은 제주도의 관할을 넘어선 중앙정부 책임의 국책사업이란 입장을 반복적으로 밝혔다. 강력한 중앙정부에 구조적으로 종속된 지방정부의 현실을 인정한다고 하더라도, 이는 그 구조 안에 허용된 민주적 대의의 ‘가능성’ 자체를 의도적으로 무시하는 입장이었다. 역설적이지만 가능성이 존재한다는 사실은 제2공항을 유치하기 위해 그간 제주도정이 진행해왔던 노력을 통해 확인된다. 제주도정은 제2공항 추진 과정에서 중립자로 존재한 것이 아니었다.

제주도정은 제주 통치 엘리트들의 합의와 도민사회 일부의 지지를 기반으로 제2공항을 제주의 ‘숙원(宿願)’ 사업으로 규정하고(한국개발연구원 공공투자관리센터 2017, 43), 지속적으로 추진해왔다. 공항은 1960년대부터 제주 근대화 프로젝트의 중심 기반시설이었다. 군부 권위주의 정권하에서 이루어진 제주 개발은 ‘제주 근대화’라는 이름으로 포장되었는데, 그 핵심엔 외국인 관광객 유치를 통한 지역주민의 소득 증대가 있었다. 더욱 많은 외국인 관광객을 유치하기 위해서는 공항이나 항만 개발이 필수적이었다. 1964년 7월 18일 경향신문은 “제주가 어떠한 성격을 띠고 국제무대에 진출하든지 간에 가장 긴급한 과

제는 길”이라고 썼다. 섬이라는 지정학적 위치 때문에 제주를 외부와 연결하는 ‘길’이 개발의 첫 출발이라고 본 것이다. 1965년부터 본격화된 제주국제관광개발 프로젝트는 이에 따라 곧 ‘길’의 문제였고, 항만 시설 확장과 함께 제주공항의 국제공항 승격, 그리고 끊임없는 확장으로 현실화됐다. 이런 역사는 2002년 등장한 국제자유도시 프로젝트로까지 이어진다. 국제자유도시는 “사람·상품·자본의 국제적 이동과 기업활동의 편의가 최대한 보장되도록 규제 완화 및 국제적 기준이 적용되는 지역적 단위”(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제2조)라는 점에서, 그 자체로 이동과 ‘길’의 문제였다. 제2공항은 제주가 국제자유도시로 발전하기 위한 기본 토대였다. 삼성경제연구소와 제주발전연구원이 2011년 수행한 「제주국제자유도시 종합계획 수립 용역 보고서」는 이를 뒷받침했다(제주의 소리 2011/03/23).

국제자유도시가 사실상 자본의 자유로운 이동을 위한 국가 주권으로부터의 예외 지역 단위라는 점을 기억할 때(이승욱·조성찬·박배균 2017), 민주주의는 그 예외성의 보장을 위한 교섭권력(bargaining power)의 작동 근거인 동시에, 이 예외성의 실현을 보다 돌진적인 방식으로 실현할 수 있는 근거가 되었다. 한국 근대화의 주변부로서 개발 과정에서 소외되어온 제주 역사는 개발에 대한 보다 강렬한 열망으로 되돌아왔고, 민주주의는 그 열망의 압축적 충족(서영표 2016; 2017)을 위한 제주예외주의의 도구가 되었다. 제2공항엔 바로 이 제주 압축 성장의 열망과 전략이 응축되어 있다. 2010년을 전후로 제2공항 유

치 활동은 더 큰 힘을 얻기 시작한다. 1995년 지방자치제도의 부활 이후 발생한 지방선출직의 대규모 국책 개발사업 유치 경쟁을 전제로 한다면, 여기엔 두 가지 추가 이유가 있었다. 하나는 2006년 국토연구원과 제주발전연구원이 제출한 「제주광역도시계획 수립연구보고서」에 있었다. 이 보고서는 2020년 이후 제2공항 건설이 필요하다고 주장했다. 다른 하나는 2007년 대선 과정에서 당시 이명박 후보가 제2공항 건설을 공약으로 제시한 데 있었다(한겨레 2008/01/03). 현재 제2공항 논란의 직접적인 출발점은 바로 이 공약에 있다. 그 영향 중 하나로 2008년 4월 16일 '제주신공항건설범도민추진협의회'가 출범했다. 그 구성원은 제주 출신 국회의원들과 제주지역 대학총장, 교육감, 도의회 의장, 재외도민회장, 제주지역 건설협회, 관광협회, 여성단체 협의회장 등이었다. 범도민추진협의회는 제2제주국제공항 건설을 약속했던 이명박 대통령이 이에 '유보' 견해를 밝히자, 제2공항 건설에 범도민 역량을 총결집시키겠다는 목표로 만들어진 단체였다(제주의 소리 2008/04/16).

범도민추진협의회는 제2공항을 지역통치 엘리트들의 개발 열망을 넘어서는 제주 전체의 '숙원'사업으로 제시했다. 아래로부터의 개발 열망이 이 안에 통합된 것은 부정할 수 없다. 제주도정은 이 기반 위에서 적극적인 활동을 전개했다. 우근민 전 도지사는 2010년 국토해양부의 제4차 공항개발 중장기 계획안에 제주 신공항을 포함시키려고 노력했다. 김태환 전 도지사도 2008년 당시 한나라당에 "도민의 염원인 제주 신공항 건설이 국책사업으로 전환될 수 있도록 지원 바

란다”고 요구했다(제주투데이 2008/09/18). 도의회도 마찬가지였다. 2012년 제주도의회는 신공항 건설을 정부의 최우선 국책사업으로 추진하고 공항건설 용역 시기를 앞당겨 달라는 대정부 건의안을 채택하기까지 했다(한겨레 2012/06/21). 현 원희룡 도지사는 제2공항 후보지 발표 직후, 도의장과 함께 “제주를 미래로 이끌 제2의 전환점”이라고 환영하는 공동담화문을 발표했다. 또한, 청와대를 방문해 당시 박근혜 대통령에게 대통령의 ‘의지’로 뒷받침해달라고 요청하기도 했다(한겨레 2018/05/20). 이명박에 이어 선출된 박근혜 대통령도 대선 공약으로 제주 공항 인프라 확충을 채택했었다. 이 공약은 이미 2007년 대선 예비후보 시절부터 주장한 것이었다(제주의 소리 2007/07/11).

따라서 제주도정은 단지 중앙정부에 구조적으로 종속되어 있지만은 않았다. 최소한 민주화 이후 민주주의 국면에서 제2공항의 추진 과정은 지방정부와 중앙정부의 교섭 결과에 노출되어 있었다. 그런데 반대운동이 발생하자 제주도정은 모든 교섭 가능성을 부정하고, 반대운동과 중앙정부를 매개하는 최소한의 중립적인 조정자 역할조차 포기했다. 제2공항과 관련된 모든 결정과 책임 문제는 중앙정부에게 돌리고, 자신들은 해당 절차의 마지막 결과를 따른다는 방관자 역할을 자임했다. 갈등을 불러들였지만, 그 갈등 결과에 대해선 책임을 지지 않기 위해서였다. 이는 대의민주주의의 구조를 활용한 하나의 전략이었다. 일단 제2공항이 추진 절차에 진입했기 때문에, 제주도정이 정치적 반대를 무릅쓰고 이를 추진하는 책임을 떠안을 이유가 없었다. 그것은 강력한 정치적 반대 집단을 형성하는 과정이기

때문이다. 정치적 반대를 넘어서는 것은 국가의 책임으로 남기고, 자신들은 절차를 방관하는 모호성을 유지했다.

제주도정의 이와 같은 민주적 무책임성 전략엔 두 가지 프레임이 동원되었다. 첫째는 ‘무지(無知)’의 프레임이었다. 제2공항과 관련해 제주도정은 구체적인 지식과 정보를 갖고 있지 않다는 것이었다. 아는 것이 없으므로 책임질 것이 없다고 했다. ‘무지’의 프레임은 민주적 책임성의 추궁을 무력화한다. 국토부의 발표가 있기 전에 이미 제주도정은 제2공항 건설을 전제로 2016년도 예산안을 편성했었다. 이에 제주도의회 예산결산특별위원회 김용범 의원은 국토부의 제2공항 건설계획을 미리 알고 예산을 책정한 것이 아니냐는 의혹을 제기했다. 제주도 공항확충추진단장은 “제2공항 건설 확정은 용역 결과 발표 당일해야 알았다”고 둘러댔다(뉴스제주 2015/12/04). 원희룡 도지사도 반복해서 자신조차 발표를 보고 알았다고 주장했다. ‘알지 못했음’을 강조하는 것은 제2공항 추진 결정이 오직 국가의 의지에 따라 이루어졌다는 것을 보여주려는 의도였다. 이를 통해 제주도정은 제주도민을 한쪽에 놓고 국가를 다른 한쪽에 놓는 분리의 선을 그을 수 있었다. 제주도정은 이때 국가 앞에서 도민과 같은 위치에 선다. 이는 책임으로부터 자신을 면제시키는 ‘자기면제’의 프레임이다.

다른 하나는 ‘모호’의 프레임이었다. 이 프레임은 무책임성을 제도적 절차 속에 은폐한다. 모호의 프레임은 두 형태로 나타났다. 하나는 제2공항은 아직 추진 중인, 확정되지 않은 계획일 뿐이라고 대응하는 것이었다. 원희룡 도지사는 제2공항 전면 재검토와 관련 모든

추진 절차의 중단을 요구하며 단식농성 중인 반대 주민을 만난 자리에서, 절차 그 자체의 중단은 협의 사항이 아니라고 말했다(헤드라인 제주 2017/10/23). 제2공항 추진 절차가 진행되고는 있으나 그 결과는 확정되지 않았기 때문에 절차를 중단할 이유가 없다는 것이다. 절차와 결과 사이의 모호성을 활용해 주민의 요구를 우회한 것이었다. 또 다른 모호의 프레임은 중앙정부와 지방정부의 권한과 책임의 차이를 활용한다. 제2공항과 같은 국가 인프라 추진 사업에서 지방정부가 개입할 수 있는 여지는 거의 없으며, 따라서 모든 책임은 국가에 있다고 말한다. 이는 현재의 관행 안에서 부정하기 어려운 사실이다. 국책사업의 주체는 중앙정부이기 때문이다. 그러나 지방정부는 “해당 사업의 관리와 집행을 책임져야 할 뿐만 아니라, 다른 한편으로는 사업의 추진 여부와 방향 등에 관해 지역을 대표하는 협상의 당사자”(고경민 2012, 7)로서 중앙정부와 협상할 가능성은 남아 있었다. 행정절차법이 요구하는 절차적 정당성이 충족되지 않은 것을 문제 삼아 중앙정부를 비판하고 지역주민이 합리적으로 납득할 수 있는 절차를 요구할 수도 있었다. 혹은 대통령령인 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 매개로 보다 적극적인 갈등 관리를 위해 지역주민의 민주적 참여와 결정을 촉구할 수도 있었다(고경민 2012, 29). 하지만 제주도정은 제2공항 추진의 정치적 책임을 분담해야 하는 중앙정부의 대리인 역할은 비공식화하고, 도민의 대표 역할은 공식적으로 포기했다. 2018년 5월 14일, 지방선거 제주도지사 후보 토론회에서 제2공항 반대 주민이 원희룡 도시사 후보에게 달걀을 던진 사

건은 제주도정의 무책임성을 고려하지 않고는 이해할 수 없는 것이었다.

제주도정의 '민주적 무책임성' 전략으로 제2공항 문제는 도민사회의 문제로 남았다. 제2공항으로 응축된 제주 압축성장의 열망이 전체 도민사회의 압도적 동의를 확보할 것처럼 보였지만, 실제 현실은 달랐다. 1990년대를 거쳐 제주도민사회와 함께 성장해온 반(反)개발주의동맹이 이미 존재할 뿐만 아니라, 더욱 중요하게는 제주개발에 대한 도민의 피로감이 증대하면서 다른 방식의 번영 혹은 발전을 바라는 인식이 확산되어 있었다. 제2공항 공표 이후, 도민사회는 찬성과 반대 진영으로 양분됐고, 문제를 발생시킨 당사자인 제주도정은 방관자로 남고자 했다. 그 결과 중 하나는 반대 지역주민과 도민들이 직접 국가와 대면해야 하는 상황으로 내몰린 것이다. 2017년 12월 제2공항 건설에 반대하는 도민들이 서울 상경 투쟁에 돌입했다. 그들은 이미 제주도청 앞에서 50여 일 동안 천막농성을 진행하고 있던 상태였다. 농성 당시 김경배 성산읍대책위 부위원장은 42일 동안 단식 투쟁을 벌이기도 했다. 또 다른 결과는 양분된 도민사회가 여론조사라는 '다른 수단에 의한 정치'(최장집 2005, 274)에 의존하게 되었다는 점이다. 제주의 숙원사업이란 전제와 제주도정의 민주적 무책임성이 중첩되면서, 제2공항 문제는 대의민주주의의 공식적인 의사결정체계 안에서 논의되지 못했다. 공식적인 정치 통로가 협소화되자, 양분된 도민사회는 반대편을 압도하기 위해 여론조사기관과 언론매체를 활용하는 영향력의 정치 경쟁을 벌이기 시작했다. 그러나

이런 정치 경쟁은 갈등적 ‘합의’를 창출하기보다는 갈등을 더욱 증폭시키는 결과를 초래했다. 이런 구도 속에 제시된 것이 신고리 원전 5, 6호기 건설 재개를 쟁점으로 운영되었던 공론화위원회 모델을 제2공항에 도입하지는 주장이었다. 갈등을 우회하려는 제주도정의 민주적 무책임성과 공론화를 통한 시민의 합의 도출은 이런 점에서 거울 이미지(mirror image)일지도 모른다.

#### 4. 국책사업의 조직화된 민주적 무책임성

제주도정의 민주적 무책임성은 권위주의 정부의 중앙집중적인 국책사업 추진 역사의 결과이기도 하다. 배상근은 경부고속도로의 ‘성공신화’로 인해 국가의 국책사업 기본 전략이 DAD(Decision-Announcement-Defense) 곧 ‘결정 → 공표 → 방어’의 절차로 정착되었다고 비판했다. 문제는 이러한 “국책사업을 결정(Decision)해서 공표(Announcement)한 후 어떠한 반대에 부딪히더라도 정부는 공익을 위해 국책사업을 선의로 방어(Defense)하면서 강력하게 추진해가는 방식”(배상근 2006, 15)이 민주화 이후에도 여전히 지속되었다는 점이다. 또한, 이에 반하는 지역운동의 도전뿐만 아니라 지방정부의 도전조차도 허용되지 않았다. 제주도정은 직접 그것을 경험했다. 제주도는 제주특별자치도특별법에 따라 2011년 9월 국토부로부터 공유수면 관리 및 매립에 관한 사무를 이양 받았다. 제주도는 이를 근거로 2012년 3월 강정

해군기지 공유수면 매립공사 중지 명령을 검토했다. 해군이 관련 법규를 위반했기 때문이었다. 당시 우근민 도지사는 공사정지를 검토하고 있으니 공사를 중단해달라는 공문을 해군에 제출했다(오마이뉴스 2012/03/07). 그런데 중앙정부는 국책사업인 해군기지 건설사업에 제주도가 공사 중지 명령을 내리는 것은 부당하며, 만약 제주도가 공사 중지를 요청하는 행정명령을 내리면 국토부와 협조해 이를 취소하겠다고 위협했다(연합뉴스 2012/03/19). 지방자치법은 그 법적 근거였다.

DAD 기본 전략은 민주화 이후 해체되기보다는 신자유주의 국가 운영의 경제적 합리성 패러다임과 만나, 현재와 같은 형태로 변형 제도화되었다. 국책사업은 일반적으로 ‘사업구상단계 → 예비타당성 조사 단계 → 타당성 조사 및 기본계획 수립 단계 → 기본설계 단계 → 실시설계 단계 → 발주 및 계약 단계 → 시공 단계’의 절차로 진행된다. 문제는 이런 절차가 국책사업에 대한 민주적인 통제를 강화하기 위한 목적이 아니라, “국고 또는 기금으로 시행하는 시설공사의 총사업비를 사업추진 단계별로 합리적으로 조정/관리함으로써 재정지출의 생산성을 향상”시키는 데 있다는 점이다(전북발전연구원 2009, iv). 경제적 이성에만 의존하는 합리성이 국가 운영의 핵심으로 자리 잡게 되면 국가의 정책결정 과정과 민주주의 사이의 골이 더 깊어지게 된다. 국가운영이 합리화되면 될수록 민주주의는 협소해지고 민주주의의 원리는 주변부로 밀려난다. 신자유주의와 과거 권위주의정권의 국책사업 기본 전략이 조우하는 지점이 바로 여기다. 이런 원리에 의해 지배되는 절차는 경제적 합리성의 원칙하에 구상부터 조사, 계

획수립, 시행 등의 전 과정에 필요한 고도의 체계화된 지식을 요구하고, 이는 그 지식을 보유한 국가 관료와 전문가 집단의 권한을 강화한다. 예비타당성 조사 단계에서 사업이 보류될 수도 있으나, 만약 승인되면 곧바로 국가예산이 배정되고 세부 시행계획이 수립되어 국책사업으로 집행된다. 시민들이 국책사업의 추진 절차에 개입할 수 있는 것은 결정이 난 이후인 예비타당성 조사 발표 순간부터이다. 민주주의는 근본적인 정책결정이 이루어지고 난 뒤, 사실상 보상 협상 과정으로 등장한다.

국책사업 발표는 군사작전처럼 신속하게 이루어진다. 제주 제2공항 발표도 다르지 않았다. 온평리를 포함한 성산읍의 개발 예정 부지 주민들은 발표 당일 TV를 보고서야 자신의 마을이 제2공항 예정지라는 사실을 알았다. 표면적인 이유는 부동산 투기를 우려해서라는 것이었다. 발표 지역은 밭과 감귤원이 많아 주민들의 생계와 직접적으로 연관되어 있었지만, 주민들은 어떤 구체적인 정보도 제공받지 못했다. 당연히 입지 선정 과정에서 정보를 공유하고 서로의 주장을 경청하고 자신의 주장을 개진할 기회는 처음부터 주어지지 않았다. 남은 것은 이미 주어진 결과에 대해 찬성하거나 반대하는 것뿐이었다. 또한, 정부의 책임은 도민을 설득하는 문제나 국책 사업 수용을 전제로 피해 보상과 이주 대책을 세우는 것으로 축소되었다. 피해 보상액이 5,000억 원 규모가 될 것이란 보도가 나왔다. 제주도는 2019년 제2공항 착공과 더불어 이주대책 마련을 위한 택지기반을 조성하고, 건설되는 주택은 2022년부터 분양한다는 계획도 발표했다

(제민일보 2016/06/05). 그러나 공항 예정 부지 마을 주민들은 이를 믿지 않았다. 주민들은 오히려 150만 평에 대한 대체 부지를 어디다, 어떻게 마련할 수 있겠냐고 되물었다(제주도민일보 2015/12/31). 목숨 걸고 마을을 지키겠다는 주민들도 있지만 철차는 계속 진행된다. 철차가 진행될수록 마을은 분열된다. 분열의 상처는 크지만, 정부는 그 책임을 지지 않는다. 철차 중지를 요구하기도 했지만 제주도는 확정된 것은 없다며 관련 철차를 계속 추진 중이다.

국토건설부는 국책사업 입지를 마지막 단계에서야 공개하는 이유로 부동산 투기의 위험을 들었지만, 도민들은 그 배경에 중앙정부가 공공의 목적을 명분으로 토지를 강제 수용할 수 있기 때문이라고 생각했다. 그 과정은 「공익사업을 위한 토지 취득 및 보상에 관한 법률」에 적시되어 있다. 공항과 같은 기반시설은 시민의 동의를 요구하지만, 동의 확보에 실패할 경우 최후의 순간엔 토지를 강제 수용할 수 있다. 문제는 이 과정에서 토지가 시민보다 우선적인 고려 대상이 된다는 점이다. 중앙정부의 유일한 관심은 이때 국책 사업 추진에 필요한 자원으로 한정되며, 그 자원을 보유하고 있는 시민은 국책사업의 잠재적인 반대자로 규정된다. 시민의 동의는 형식적 절차일 뿐, 동의는 국책사업을 하지 말라는 의미와 같다는 인식이 관료제 안에 퍼져 있다. 또한, 시민과 토지의 분리 과정에서 발생할 수 있는 고통과 상처 그리고 희생은 부차적인 고려 대상이다. 당연 이는 보상에도 반영되지 않는다. 공시지가 원칙과 개발이익 배제 원칙에 따라 보상금이 산정되어 저가 보상이 이루어질 뿐만 아니라, 토지에 대

하여 각 개인이 향유하는 주관적 애착 혹은 주관적 가치의 손실은 전혀 보상이 이루어지지 않는다. 조병구의 지적처럼, 토지수용의 “강제성, 비자발성으로 인하여 발생하는 주관적 손실은 그게 얼마이든 피수용자가 감내해야 할 비용으로 보는 것”(조병구 2014, 140)이다. 2016년 12월 1일 제주 제2공항 건설 사업이 예비타당성 조사를 통과해 사업 추진이 최종 확정되는 순간, 갈등이 더욱더 깊어진 이유를 이해하기는 어렵지 않다. 자신의 존재를 규정해온 장소와의 분리를 요구하는 결정에 대해 중앙정부는 어떤 개입 절차도 제공하지 않았다. 그러나 저항과 반대의 가능성도 제한적이었다. 중앙정부는 그 모든 반대를 무력화시킬 법을 보유하고 있었다.

정부는 사전 타당성 연구 용역 이후 곧바로 제2공항 건설 사업에 대한 예비타당성 조사를 진행했다. 제주 2공항 사업은 예비타당성 조사에서 비용 대비 편익 비율(B/C)이 1.23으로 기준치(1)를 넘겼고, 경제성과 정책적·지역균형발전적 분석을 종합평가(AHP)한 값도 0.664로 사업 추진을 결정하는 기준(0.5)을 넘겼다(한국개발연구원 2017, 2). 하지만 곧바로 한국개발연구원이 수행한 예비타당성 조사의 신뢰성 문제가 제기되었다. 사전타당성 조사에선 ‘B/C’가 10.58이었다(연합뉴스 2016/12/16). 사전타당성 조사와 예비타당성 조사의 비용편익분석 사이엔 약 8배의 차이가 있었다. 도민들은 해명을 요구했다. 오름 절취도 문제였다. 도민들은 예비타당성 조사보고서에 오름 10개의 절취가 필요하다고 기술됐다고 주장했다(한라일보 2018/08/22). 실제 예비타당성 보고서에는 관련 오름 12개 중 10개의 부분 절취가 필요하

다고 되어 있다(한국개발연구원 2017, 10). 동굴 문제도 발생했다. 공사 중 성산읍 수산1리에서 동굴이 발견됐다. 동굴은 비행장의 안전에 큰 위협이기도 하지만, 그 자체로 가치를 지닌 자연유산이다(제주의소리 2017/10/31). 철새 도래지 문제도 있었다. 국토부 보고서에서는 제2공항 예정지와 8.7km로 떨어진 곳에 제주도 최대의 하도리 철새 도래지가 있다고 기술하고 있다(한국개발연구원 2017, 12). 김명완 꽃자왈사람들 환경보전간사는 “지도에서 거리를 재보면 하도리 철새도래지와 제2공항은 7.5km 이내에 있다. 즉, 국토부가 자료를 왜곡한 것”이라고 비판했다(김명완 2018/05/28).

당연히 건설 예정 부지 도민들의 반대는 더욱 거세졌고, 그 결과 국토교통부는 반대 도민들의 요구를 수용하여 2017년 12월 입지선정 사전타당성 재조사 연구와 기본계획 수립 연구를 동시에 시행한다고 밝혔다(조선비즈 2017/12/05). 절차대로라면 경제적 타당성을 확보한 제2공항은 기본계획 수립 절차를 진행했어야 했지만, 입지선정 사전타당성을 재조사하면서 동시에 기본계획도 함께 수립하겠다는 발표였다. 반대 도민들은 기본계획 수립 용역을 동시에 발주하는 것에 반대했지만 수용되지 않았다. 정부는 입지 선정에 대한 타당성 재조사 결과에 따라 기본계획 수립 절차를 진행하게 되므로 문제가 되지 않는다고 했다. 갈등은 수그러들지 않았고, 2018년 6월에 실시된 지방자치선거의 주요 쟁점 중 하나가 되었다. 국토교통부는 2018년 7월 2일 제주 제2공항 입지 선정 타당성 재조사 및 기본계획 용역 업체로 포스코건설 컨소시엄을 최종 선정했고, 용역 중 타당성 재조사는

아주대 산학협력단이 맡는다고 발표했다. 그 결과는 2018년 11월 발표될 예정인데, 이 때문에 일부 제주 언론에선 “운명의 4개월”이란 표현을 사용하기도 했다. 7기 지자체장이 된 원희룡 도지사는 사전 타당성 재조사 결과에 “하자가 없다면 정상적으로 공항 건설 계획을 수립해 나갈 것”이라고 밝혔다(조선일보 2018/07/12).

입지선정 사전타당성 조사부터 기본계획 설계까지의 전 과정을 국가 관료 집단과 외부 전문가 집단이 주도했다. 제2공항 추진 과정은 연구용역의 연속이라고 해도 과장이 아니다. 제주발전연구원과 국토연구원이 2006년 제주도에 제출한 제주광역시도시계획 수립연구보고서에서 관광객 증가 등으로 2020년 이후 제2공항 건설이 필요하다는 의견을 낸 후부터 지금 현재 진행되고 있는 입지선정 사전타당성 재조사 용역까지, 연구용역은 갈등의 원인이자 동시에 갈등의 해결책이었다. 연구용역은 단지 전문가들의 전문 조언을 얻는 절차가 아니다. 국가 권력이 가지는 힘과 전문가 집단의 지적 권위를 매개로 도출된 연구결과는 전체 사회에 승복을 요구했다. 제주도지사 자신이 이런 권력을 확인해주었다. 2017년 11월 15일 입지 선정 사전타당성 재조사가 결정된 직후 원희룡 도지사는 “제2공항 입지선정 용역 검증 결과에 대해 모두가 승복하는 상생의 길을 찾을 수 있도록 최선을 다하겠다”고 말한 것이다. 연구보고서는 ‘객관적 외부’의 위치에서 추진 사업의 타당성을 검토한 합리적 의견으로 전제되고, 이로부터 시민사회 안의 다양한 이견을 종결시키는 특권적 위치를 부여받았다. 연구용역이 민주적 결정을 대체하고 있는 것이다.

제2공항 사전타당성 재조사 검토위원회와 같이 일부 국책사업 추진 과정에서 시민들의 참여를 보장하기 위한 절차가 고안되기도 했다. 하지만 그것은 실질적 수준의 민주적 결정 능력을 보장하기 위한 것이 아니다. 사업 추진 과정에서 직면한 다양한 갈등을 효율적으로 관리하여 이에 투입되는 비용을 최소화하기 위한 것이었을 뿐이었다. 원론적으로 국책 사업 추진과 갈등 관리는 분리된 절차였다. 갈등 관리에 실패하더라도 국책 사업은 추진되었기 때문이다. 더구나 재조사 검토위원회 또한 전문가 위원회였다. 검토위는 국토부와 반대위가 각각 추천한 전문가 7명씩 총 14명으로 구성됐다. 갈등관리 전문가, 공항 전문가, 환경 전문가, 지역문제 전문가 및 반대위 추천 인사 등이 위원으로 참여한다(조선비즈 2018/09/17). 전문가들의 결정이 중심에 위치할 때, 시민들은 갈등을 통해 경합하는 가치들을 조정하고, 성찰을 통해 직면한 문제를 더 깊이 이해할 수 있는 사회적 학습의 기회를 박탈당한다. 시민들은 자신들의 삶과 사회가 어떤 가치에 기초해야 하며, 또한 그런 가치들의 실현을 뒷받침할 전체 사회의 기반 구조가 어떤 방식으로 결정되고 운영되어야 하는가에 대해 숙고하고 이를 통해 역량을 키워나갈 계기를 제공받지 못했다.

일상생활 안엔 다른 미래의 가능성이 공존한다. 이는 보통 제주사람들의 일상화된 분열증에 존재한다. 자신의 기억과 추억이 살아 있는 공간들이 사라져 가는 것에 대한 슬픔과 개발에의 강렬한 욕구가 함께 공존하는 이러한 분열증은 몸의 떨림과 무의식의 불안감을 불러오고(서영표 2016), 때론 일상에서 지속적으로 부정당하고 있는 연대

와 유대, 구획되지 않은 공간, 직선이 아닌 시간성에 대한 갈망으로 나타나기도 한다.<sup>4)</sup> 그러나 이런 갈망은 적합한 민주정치의 공간을 보장받지 못했다. 일상생활을 자신의 모든 세계로 간주하는 평범한 제주도민들이 스스로 미래를 선택할 수 있는 역량, 즉 ‘미래 통찰(foresight)’의 능력을 갖추기 위해서는 이들의 역량 형성을 지원할 수 있는 자원과 정보, 지식의 분배가 전제되어야 한다(서영표 2011). 미래 통찰이란 현재 열려 있는 다양한 미래의 가능성을 인식하고, 최선의 미래를 위해 지금 무엇을 해야 할 것인가를 파악하는 능력(Horton 1999)을 말한다. 그런데 현실은 정반대 방향으로 움직였다. 전문가들의 미래 예측 기술이 일반 시민의 미래 통찰 학습을 대체했다. 오히려 시민이 학습하는 것은 국가가 결정하고 국가가 추진하는 일에 반대하는 일은 쓸모없거나 결국은 패배한다는 인식이다. 국가의 담론이 아니라 국가가 정책을 실제 수행하는 방식이, 동료 시민들의 민주주의 학습에서 결정적인 역할을 한다. 민주주의가 결국 국가와 동일시 외에 아무것도 아닐 때, 동료 시민들의 미래는 오직 국가에 의해서만 결정된다. 근본 문제의 결정 권한 박탈이 미래의 박탈인 이유다.

4) 이 부분에 대해선 서영표의 미발간 논문인 「관광의 시선」과 「제2공항 비판」을 참조했다.

## 5. 공항과 민주주의: 기반시설 공동관리자원을 통한 민주적 책임성의 확장

갈등을 잉태한 자원을 새롭게 이해하는 것은 민주적 무책임성을 교정하는 대안 모색의 출발점이 될 수 있다. 자원의 속성은 사회적 행위를 결정하지는 않지만, 사회적 행위의 가능성과 제약의 조건이 된다. 그러나 그 자원의 속성은 우리의 해석 결과에 의존한다는 점에서, 자원에 대한 새로운 이해는 새로운 사회적 실천의 가능성을 열어줄 수도 있다. 공항은 전통적으로 공공재(public goods)의 하나로 분류되어왔고, 국가는 공공재의 유일하지는 않지만 여전히 주요한 공급자로서 배타적인 결정 권한을 보유하고 있다. 단지 공급자만이 아니라 국가는 기반시설을 직접 운영하거나, 그 운영 규칙을 부과하는 핵심 운영자이기도 하다. 동료 시민은 이에 반해 이용자로 할당된다. 이 분리의 구조로 인해 대표자의 정치나 영향력의 정치를 통해 공공재에 개입하는 간접 통제가 가능하다. 하지만 동시에 정부 활동의 독립성 공간을 열어준다. 기반시설 추진 과정에 내재된 정치적 무책임성은 이를 강화한다.

공공재에 내재된 이 분리 구조가 정부와 시민사회의 분리만을 초래하는 것은 아니다. 국책사업의 절차는 동료 시민 사이의 우정과 연대를 내파(內破)한다. 공항 예정 부지로 선정된 생산읍 지역주민들은 공공성 실현을 위한 ‘소수’로 규정되고, 그 소수는 자신의 삶에 결정적인 영향을 미치는 문제의 결정 구조로부터 배제된다. 만약 이런

배제에 저항하면 갈등을 일으켜 전체 사회의 발전을 가로막는 비합리적 행위자로 규정되며, 국가를 상대로 더 많은 보상을 얻으려 하는 이기적 집단으로 낙인찍힌다. 다수가 이 과정의 문제를 인지한다고 하더라도 공항 확충의 불가피성 앞에서 그 소수의 문제는 어쩔 수 없는 희생으로 인식된다. 그 배제된 소수의 희생 위에 공익을 향유한다고 전제된 다수의 동료 시민은 그 소수의 '얼굴'을 대면하지 않는다. 국가가 제시한 절차가 모든 것을 대신하기 때문이다. 그래서 다수는 타인의 삶에 중대한 영향을 미칠 뿐만 아니라 때론 그 삶을 파괴하기까지 하는 중대한 결정에 대한 책임으로부터 자신을 면제할 수 있게 된다. 만약 책임이 있다면 그것은 국가의 책임이며, 갈등은 국가와 희생당하는 소수와의 관계일 뿐이다. 다수는 제도적 절차를 통해 이 갈등의 외부에 존재하는 객관적 방관자이자 이용자로만 남는다. 국책사업의 절차는 이처럼 소수의 희생과 다수의 객관적 방관자로 유지되는 '희생의 시스템'을 산출한다. 만약 이런 절차가 없다면 국책 사업은 존속하기 힘들었을 것이다. 따라서 우리가 현재와 같이 국책사업절차에 내재된 민주적 무책임성을 넘어서기 위해서는 정부와 시민사회의 분리뿐만 아니라, 동료 시민 사이의 이런 분리 자체를 근본적으로 비판하면서, 정부뿐만 아니라 다수 동료 시민에게 민주적 책임성을 부과하는 대안 제도의 모색이 필요하다.

공항을 공공재로 규정하는 시각은 경제학에 토대를 둔 공공재이론을 차용한 것이다. 공공재 이론에서 공공재란 비경합성과 비배제성을 지니는 재화다. 비배제성이란 자원에 접근하는 것을 배제하는 것

이 불가능하거나 혹은 바람직하지 않다는 의미이고, 비경합성이란 이용자가 추가된다고 하더라도 그 자원으로부터의 수익이 감소하지 않거나 이용량이 감소하지 않는다는 의미이다. 그러므로 많은 이들이 동시에 이용할 수 있다. 전통적인 공공재이론에서 본다면 공공재는 시장에 의해 공급되기 어렵다. 이는 일차적으로 재화의 속성에 따른 것으로 설명되었다. 비배제성과 비경합성을 가진 재화는 가격을 통해 자발적으로 교환이 이루어지기 어렵고, 이에 따라 시장의 실패(Market's failure)가 발생한다는 것이다. 정부는 이런 시장의 실패를 보완하는 역할을 하며, 공공재의 이용자인 시민의 세금을 통해 해당 공공재를 공급하고 운영한다. 하지만 단지 시장의 실패 때문에 공공재와 정부가 연결된 것은 아니었다. 공공재의 공급과 운영엔 '강제력'의 동원이 필요했다. 왜냐하면, 대규모 기반시설과 같은 공공재의 경우 무임승차(free rider) 문제를 동료 시민들의 상호 감시나 조정을 통해 해결하기 힘들기에, 법과 질서 그리고 세금을 부과할 수 있는 강제력을 지닌 정부가 해당 재화의 가장 적정한 공급자로 나설 필요가 있었던 것이다(Ostrom and Ostrom 1999, 81). 역사적으로 모든 시민들에게 보장되어야 하는 자원이지만 동시에 높은 초기 투자비, 장기간의 자본 회수 기간, 수익성 확보의 어려움 등으로 인해 정부가 직접 '공급'하고 '생산'해야만 하는 정부의 자연독점(natural monopoly, 自然獨占) 현상이 나타난 영역이기도 했다(Glover 2011, 5-7).

하지만 1970년대 중후반부터 공공선택이론(Public choice theory)이 부상하면서 이런 공공재의 분야에도 시장 선택에 기반을 둔 경제적 합

리성 모형을 도입하여 전통적인 공공재와 시장재화 사이의 이분법을 넘어 이를 융합하려는 시도들이 부상되었다(Ostrom and Ostrom 1999). 빈센트 오스트롬과 엘리너 오스트롬 또한 공공재에 내재된 조직 문제와 공공서비스의 질 그리고 동료 시민의 선택 문제를 이유로, 공공 부문에 경쟁 압력을 동원하는 공공선택이론의 제안을 수용하여 정부 뿐만 아니라 민간 기업들도 공공서비스를 공급하는 공공서비스산업(public service industry)을 옹호했다(Ostrom and Ostrom 1999). 이 논리가 다양한 유형의 공공 부문 민영화 모델로 신자유주의 확산 과정에서 현실화되기도 했다. 요금재(toll goods)의 확산은 이와 매우 밀접한 연관이 있다. 정부는 이때 공항과 같은 대규모 기반시설의 공급자이자 운영자로 존재하기도 하고, 공급만 하고 운영은 민간 기업에 넘기기도 한다. 혹은 공급 과정에서부터 민간 자본이 투입되어, 민간 자본이 공급과 운영을 맡기도 한다. 이로 인해 공공 부문이 제공하는 재화와 서비스 중 순수한 공공재는 일부분에 불과하게 되었고, 실제로는 그 안에 혼합 재화(mixed goods)가 더 많아졌다(배득중 2004, 147).

혼합 재화란 비배제성과 비경합성이란 공공재의 2가지 특성을 완전하게 충족시키지 못하는 재화나 다기능으로 분할되어 하나의 유형에 포함되지 않는 재화를 가리킨다. 예를 들어 공원은 일반적으로 공공재로 규정되지만, 혼잡한 공원의 경우 비경합적이지 않다. 또한 공원 서비스의 일부는 상업서비스를 제공하는 민간 기업들을 통해 제공되기도 한다. 혼합재는 이와 같이 이질적인 다원적 재화들의 복합체로 존재하는 현실의 공공 경제(public economy)나 공공 부문을 보

다 더 잘 설명한다. 이는 배제성과 경합성이란 두 독립적인 척도의 교차를 통해 유형화되는 재화의 이론적 분류표와 달리, 현실의 재화는 두 척도와 각기 다른 정도로 교차하는 동시에 다른 재화들과의 결합으로 작동하는 복합체이기 때문에 발생하는 현상이다. 이런 혼합재화의 시각은 공공재나 요금재와 같이 단일한 범주로 기반시설을 포착하는 시각과 달리, 기반시설의 공급과 이용 문제를 다른 방향에서 접근할 가능성을 열어준다. 왜냐하면 ‘순수한’ 공공재나 요금재에서는 전제되지 않거나 필요하지 않던 동료 시민의 상호 조정을 통한 기반시설의 공급과 이용 문제의 조정 가능성이 제기될 수 있는 공동관리자원 유형이 그 안에 포함될 수 있기 때문이다. 기반시설에서 이 가능성은 더 크다. 왜냐하면 공공재가 기본적으로 공동 이용(use in commons)의 필요성에 기초하고 있어, 공동 이용의 조직 문제를 둘러싼 동료 시민의 물질적인 상호 의존 상황이 발생하기 때문이다. 하지만 오스트롬이 이미 1990년에 이런 가능성을 제시했음에도 (Glover 2011, 7), 기반시설 안에 내재된 공동관리자원의 가능성은 전통적인 국가와 시장의 이분법 안에 갇혀 있었다.

호프모클(Justyna Hofmokl 2009)은 인터넷의 혼합재 특징을 보여주기 위해 인터넷 구성 층위를 물리적 층위(physical layer), 논리적 층위(logical layer), 내용 층위(contents layer)로 구분하고, 인터넷이 각 층위를 구성하는 이질적인 재화들의 복합체로 존재한다는 점을 보여준 바 있다. 그의 방법론을 차용하면 공항 또한 ‘물리적 기반시설 층위’와 내용 층위로서의 ‘이동성 층위(mobility system)’, 그리고 이 두 가지

층위를 규제하는 법과 공식 규범, 프로토콜 및 시민들의 관습과 문화에 내재한 비공식 규범체계 층위(논리적 층위)로 구분할 수 있다. 각 층위가 구현되기 위해선 이질적인 재화들의 복합이 요구된다. 이 중 공항의 내용 층위를 구성하는 이동성 체계는 그 자체로 공동관리자원의 속성을 지닌 자원 체계라고 할 수 있다. 공항 이동성 체계는 물리적 층위 없이 존재할 수 없기에, 그 한계 내에서 공급되고 운영되어야 한다. 물리적 한계를 지닌 모든 자원 체계는 그 한계로 인해 이용자의 증가에 따라 이용 감소성이 나타날 수밖에 없다. 그러나 '이동'은 모든 시민의 보편적 시민권으로 보장되어야 하는 자유민주주의의 핵심 구성 요소이기 때문에, 이를 제한하기 어렵다. 이 때문에 공항 이동성 체계 또한 공공 교통(Public transport)의 일부로 통합되어, 공공기관이나 정부의 관리를 받는 기업이 공급과 운영에 참여한다. 공항 이동성 체계의 발전으로부터 나오는 혜택으로부터 시민을 배제하기 어렵다. 공항 이동성 체계의 실질적 구현은 장소와 장소를 연결하는 이동의 구현에 있으므로, 그 구현 과정엔 공공재, 요금재, 사회적 재화 등 다양한 재화들이 연결되어 있다. 하지만 공항 이동성 체계 그 자체는 이용 감소성과 잠재적 수혜로부터의 배제 정도가 낮은 공동관리자원의 속성을 지닌 자원 체계라고 볼 수 있다.

따라서 공항 이동성 체계는 이용자가 특정 규모를 넘어서면 '혼잡(congestion)'이 발생한다. 공항 이동성 체계의 혼잡 증가는 제2공항 추진의 가장 강력한 근거로 제시되어왔다. 제주공항이 국제공항으로 승격이 이루어진 것은 1968년 4월 26일이었다. 승격 이후 제주국제

공항의 역사는 끊임없는 확장 공사의 역사였다. 1968년 활주로 연장 공사와 공항청사가 신축되었고, 1972년에는 대형 여객기 이착륙을 위한 교차 활주로 공사가 진행되었다. 1979년부터 1983년까지 다시 공항을 확장하였고, 1991년부터 1992년까지 국내선 여객 터미널을 증축하였고, 1995년부터 2000년까지 화물 터미널 등을 신축하였다. 2006년 8월에는 국내선 여객 터미널이 다시 증축되었다. 그 주된 이유는 늘어나는 항공 수요로 인해 혼잡 발생이 예상된다는 것이었다. 단지 기존 공항 확장만이 아니었다. 이미 1975년부터 제2공항 건설 주장이 나타난다. 당시에 활주로를 확장해도 대형기 취항이 어렵고, 늘어나는 이용객을 수용할 수 없다는 판단이 근거였다. 1989년에도 제2공항이 검토되었다. 그러나 제2공항보다 기존 공항의 활주로 확장이 선택되었다. 이런 경향이 2014년 제주공항 인프라 확충 사전 타당성 검토 연구용역에서 역전된 것이다. 혼잡 그 자체는 사실이다. 관광객 급증으로 인해 현 제주국제공항은 언제나 혼잡 상태다. 이런 혼잡은 공항 이용의 경합성을 증가시켰다. 혼잡이 반드시 경합성 증대로 연결될 필요는 없으나, 이용자인 시민들 사이는 분리되어 있어, 공항 이용을 사전 조정할 가능성은 없었다. 공항 확장이나 제2공항 건설 추진은 이런 경합성을 공항의 물리적 확장을 통해 해결하려는 방식이었다. 물리적 기반시설체계가 부여하는 공항 이동성 체계의 한계를 공항 이동성 체계의 조정이 아닌 물리적 한계를 지워버리는 방식으로 대응한 것이다.

문제는 공항 이동성 체계를 확장하려는 시도가 제주의 지속 가능

성 한계를 넘어 위기를 발생시킬 수도 있다는 점이다. 오스트롬이 말했던 것처럼, “인간이 이용하는 모든 자원은 복잡한, 사회생태 시스템 안에 내재해 있다”(Ostrom 2009, 419). 따라서 공항 이동성 체계의 확장 또한 제주 사회생태시스템의 지속 가능성 한계를 고려해 추진되어야 한다. 제주 환경단체들이 제2공항 문제에 직면하여, 제주의 환경 수용 능력 평가가 우선되어야 한다고 주장하는 이유가 바로 여기에 있다(제주의 소리 2018/03/08). 공항 이동성 체계를 제주 지속 가능성의 한계 내로 제한하고자 하는 이들은 공항의 물리적 기반시설 체계를 확장하는 대신에, 공항 이동성 체계의 혼잡 자체를 조정하지는 제안을 내놓고 있다. 오버투어리즘(over tourism) 혹은 과잉 관광으로 인한 제주의 지속가능성 파괴를 비판하면서 관광객의 총량을 일정 한계 내로 제한해야 한다는 제주 관광(객) 총량적 접근이 그것이다.<sup>5)</sup> 공항 이동성 체계의 혼잡은 단지 공항 이용의 불편이나 안전문제로만 나타나는 것이 아니다. 제주의 기반시설 한계를 넘는 인구 유입으로 인해 교통난과 하수와 쓰레기 처리난이 발생하고, 유입된 인구의 자유로운 관광 이동을 위한 도로 구축과 연안 개발 압력이 강화되고 있다. 관광객의 총량을 일정 한계 내로 제한하지는 구체적 이 유다.

관광 총량적 접근이 중요한 이유는 이 접근이 공항 이동성 체계의

5) 이런 모색은 2016년경부터 많은 관심을 받기 시작한 것으로 보인다(제주일보 2016/09/25).

한계를 그 자원 체계가 위치한 해당 장소 공동체의 정치사회적 결정에 따라 부과하는 방식이기 때문이다. 공항 이동성 체계가 공동관리 자원의 속성을 지니는 자원 체계라는 인식만으로 동료 시민의 상호 조정을 통한 공동관리자원의 관리가 현실화되는 것은 아니다. 엘리너 오스트롬과 샬럿 헤스가 타당하게 지적했던 것처럼, “공동관리자원 자체에 힘이 있는 것이 아니라 공동관리자원을 둘러싸고 취하는 인간의 행동이 힘을 내포하고”(헤스·오스트롬 2010, 46) 있는 것이다. 공항 이동성 체계에 한계를 부여하려는 노력은 공동관리자원이 열어주는 새로운 집합행동의 가능성의 맹아로 평가될 수 있으며, 이후 나타날 집합행동에 따라 공항 이동성 체계를 관리하는 새로운 유형의 시민 자원관리 체계로 발전할 가능성도 존재한다. 물론 이런 전개를 위해선 단지 공항 이동성 체계의 이용 가능성과 한계에 관한 규정만이 아니라 이에 필요한 적절한 조건을 지속적으로 충족시켜나가야만 한다. 애나 쿠틀(Anna Coote)은 공동 자원이 시민 간의 민주적 토론을 통해 구성되어야 하며, 이때 시민들이 자료, 그리고 전문가와 선출된 대표들이 제공하는 정보를 토대로 자신들의 일상적인 지혜를 결정 과정에 반영할 수 있어야 한다고 주장한다(Coote 2017, 4). 쿠틀의 조언을 따른다면 공동관리자원으로서의 공항 이동성 체계에서 시민은 단지 이용자가 아니라 해당 공항의 이동성 체계를 관리하는 집합적 주체가 되어야 한다. 여기엔 공항 이동성 체계의 이용과 관리에 대한 규칙 마련, 발생하는 갈등을 해결하는 장치 구축, 동료 시민 사이의 상호 조정을 위한 장치 및 그 제도화를 위한 협력의 하부구조 축

적 문제 등 다양한 문제들이 존재한다.

공동관리자원에 대해 기간 진행되고 축적된 연구 특히 디자인 원리(Design principle)는 공동관리자원으로 공항 이동성 체계를 관리하고 운영하는 문제들을 해결하는 데 일정한 기여를 할 수 있다. 오스트롬 이후의 공동관리자원 연구는 이런 상황에서 공동관리자원의 공급, 생산, 이용을 둘러싼 동료 시민 간의 상호 조정 행위와 제도가 발생하고, 안정적으로 지속되는 경로가 가능함을 보여준다. 이때 오스트롬 등이 그 가능성을 발견한 사례들이 비교적 소규모의 공동체 사례라는 점에서, 이는 공항과 같은 규모가 충분히 큰 자원 체계에 곧바로 적용하기 힘들다는 비판은 충분히 타당하다. 그러나 규모의 차이가 증대한 문제이기도 하지만, 다룰 수 없는 불가능한 문제는 아니다. 공항과 같은 대규모 자원 체계의 경우 소규모 공동관리자원 공동체 연구에서 얻은 교훈과 다중심성(polycentricity)과 같은 새로운 원리와의 결합을 통해 기반시설 공동관리자원의 공급, 생산, 이용을 둘러싼 상호 조정의 경로를 발견할 가능성은 아직 열려 있기 때문이다. 오스트롬 본인이 로스앤젤레스 메트로폴리탄 인근에 있는 지하수 분지 관리 제도를 고찰하는 과정에서 그 가능성을 제시하였고, 현재 공동관리자원 연구 진영이 전 지구적 공동관리자원의 개념을 통해 대기나 기후 등의 문제를 다루기 위해 고군분투 하고 있다는 점을 통해 간접적으로 확인할 수 있다.

그러나 기반시설 공동관리자원엔 다른 공동관리자원과 구별되는 그 자체의 고유한 문제들이 존재한다. 기간 공동관리자원의 연구와

〈표 1〉 기반시설의 기능적 문제들

문제	내용
시스템 관리 system management	다양한 노드와 링크로 연결된 전체 기반시설을 어떻게 관리될 수 있으며, 그 서비스의 질을 어떻게 보호할 것인가의 문제
수용력 관리 capacity management	기반시설의 수용력엔 한계가 존재한다. 그 제한된 수용력을 어떻게 이용자들에게 할당하고 관리할 것인가의 문제
상호 연결 interconnection	기반시설은 다양하고 이질적인 재화와 서비스들의 상호 연결된 네트워크로 존재하기 때문에, 혼잡과 과잉이용의 문제를 해결하기 위해선 그 상호 연결의 문제가 중요하다.
정보처리 상호 운용 가능성 interoperability	기반시설을 이용하는데 필요한 정보처리시스템과 그 시스템과 이용자 사이의 정보가 상호 조정되는 규칙체계의 확립 문제

자료: Künneke and Finger(2009) 재정리.

이 문제의 접합은 기반시설 공동관리자원의 시각을 발전시키는 데 중요한 과제가 된다. 로프 쿠네키와 마티아스 핑거(Künneke and Finger 2009, 9)는 이 문제를 다룰 수 있는 기본적인 분석틀을 제안했다. ① 시스템 관리(System management) ② 수용력 관리(Capacity management) ③ 상호 연결(interconnection) ④ 정보처리 상호 운용 가능성(interoperability)이 그것이다. 이와 같은 문제들이 발생하는 기본 이유는 현대 기반시설에 요구하는 기능적 필요를 충족해야 할 뿐만 아니라, 그 필요 충족 과정이 매우 거대하고 복잡한 사회-기술체계(socio-technical system)를 통해 이루어져야 하기 때문이다. 이로 인해 기반시설은 구조 그 자체가 동료 시민의 민주적 개입을 허용하지 않는 특성을 보이는데, 민주주의가 기반시설 앞에서 무력해지는 근본 이유이다. 따라서 기반시설 공동관리자원이 동료 시민들의 상호 조정 메커니즘

안에서 작동할 수 있기 위해서는 이 네 문제에 대한 기능적 해답을 발견해야만 하는 중대한 도전에 직면한다.

다중심성(polycentricity)의 원리는 이와 같은 기반시설 공동자원의 문제에 접근할 가능성을 지닌 원리 중 하나이다. 다중심성의 원리란 서로 독립적인 의사결정 단위들의 중첩으로 작동하는 자원체계의 상호 조정 원리를 말한다(Ostrom 2010). 공항과 같은 기반시설은 각 층위들이 모두 연결되어 있고, 동시에 각 층위가 이질적인 재화들로 연결되어 존재하는 복잡한 혼합재이기 때문에 그 안엔 이질적인 이해관계 집단들이 존재하고, 각 집단의 결정은 물질적으로 상호 구속되어 있지만 동시에 원자적으로 분화되어 있다. 다중심성의 원리는 이런 상황이 국가의 위로부터의 명령이나 시장의 가격 없이도 다원적인 집단들의 상호 감독과 조정, 학습을 통해 공동관리자원이 운영될 수 있을 가능성을 제공한다. 공동관리자원이 공급, 생산, 이용 집단의 일치를 반드시 요청하는 것은 아니라는 점을 기억하는 일은 이때 도움이 된다. 공동관리자원의 제공이란 말 그대로 자원 체계를 이용자들에게 공급하는 행위를 말한다. 생산이란 공급된 자원체계의 장기적 보존이 이루어지도록 이를 수리하거나 변형 혹은 관리해나가는 일체의 실천 행위를 말한다(오스트롬 2010, 73). 이용은 해당 자원 체계에서 나오는 단위 자원을 활용하는 것이다. 공항과 같은 기반시설의 경우 그 공급에 대한 일차적인 책임은 정부가 현재처럼 맡을 수 있지만, 이 공급은 기간 기반시설 추진 과정과 달리 다중심성의 원리를 통해 제약된 공급이다. 곧 국가에게 동료 시민의 공동이용의 대상인

기반시설의 공공성을 방어하는 민주적 책임성을 요구하면서도, 그 책임의 실현 과정을 다중심적 상호 공동 조정 안에 구속시키는 방식이 가능하다. 공급의 책임은 국가에 있지만 운용과 이용은 비국가적이고 비시장적인 동료 시민들의 상호 조정 대안제도를 통해 구현될 수도 있다. 이 원리가 중요한 이유는 이처럼 공급, 생산, 이용이 단일 집단에 모두 부과되는 것이 아니라 상호 연결된 다원적인 집단들의 상호 조정을 통해 기능할 수 있어, 기반시설 공동관리자원이 직면하는 다양한 문제들을 전문가와 동료 시민의 결합 속에서 관리할 가능성이 존재하기 때문이다. 다중심성의 원리는 모든 동료 시민에게 전문가가 되는 것을 요구하지 않으면서, 전문 사회-기술체계 문제를 다루는 대안적인 방식을 제공할 수 있다.

이때 공동관리자원의 공급, 생산, 이용에서 기여와 책임, 권리의 인정을 둘러싼 '해석의 정치'가 작동하는 민주적 공동 조정 공간이 발생한다. 그 공동 조정 과정은 정부와 시민사회의 결합뿐만 아니라 동료 시민 내부의 결합도 요구한다. 그리고 바로 이 부분이 공항을 공공재로만 간주할 때 나타나는 핵심적인 문제, 곧 기반시설의 공급과 이용의 분리 혹은 공항과 일반 시민의 민주적 통제의 분리라는 문제에 대한 대안이 출현할 수 있는 지점이다. 이런 공동관리자원의 시각을 통해 공공재의 확보 과정에서 국가를 통해 일방적으로 강제되었던 일부 동료 시민의 희생 메커니즘이 참여에 기반을 둔 공동 조정의 과정으로 재설정될 수 있다. 만약 소수의 피해가 불가피하다면, 기반시설 공급의 주창자들은 다른 대안들이 불가능하다는 점을

먼저 입증해야만 한다. 그러한 입증 전까지 희생을 강요받는 소수는 공항이 그들만의 자원은 아니지만 그들의 자원이기도 하기에, 공동관리자원의 공급에 대한 우선적 거부권을 행사할 수도 있다. 이는 모두 동료 시민들이 함께 만들어나가는 공동관리자원의 공급 규칙 안에서 조정될 수도 있고 창안될 수도 있다. 이런 점에서 공동관리자원은 정의(正義)의 원리에 대한 우리의 이해를 심화시킨다.

또한 공동관리자원의 시각은 공공재의 민영화(privatization)를 비판할 수 있는 근거가 될 수도 있다. 공공재는 전통적으로 정부에 의해 공급되어온 만큼 정부가 제공자의 역할을 맡아왔다. 그리고 그 공공재의 생산자 또한 정부였다. 공공재의 수리와 변형 및 관리는 정부의 중요한 역할 중 하나이기 때문이다. 공기업(公企業) 혹은 공사(公社)는 그 구체적인 수단이었다. 이에 반해 공기업의 민영화는 바로 이 국가의 역할에 내재된 비효율성과 누적 적자로 인한 재정악화, 도덕적 해이 등을 이유로 기반시설을 민간 기업에 넘겨 국가의 역할을 축소하는 방법으로, 전 지구적 신자유주의화의 물결과 함께 각국에서 다양한 형태로 실현된 바 있다. 민영화의 핵심 방법이 공공재 영역에 경쟁 원리를 도입하는 것이라고 볼 때, 이는 시장의 방법을 활용하는 것이라고 볼 수 있다. 공공재의 옹호자들은 이것이 국가의 책임을 방기한 후퇴 과정이라고 강력하게 비판한다. 공항이 공공자원으로만 규정되면 재정 압박이나 운영상의 어려움 직면했을 때 민영화의 압력에 쉽게 노출된다. 이미 인천국제공항의 민영화를 둘러싼 소란을 경험한 바 있으며, 심지어는 아직 지어지지 않은 제주

제2공항 추진 과정에서도 민영화 논란이 불거지기까지 했다. 한국공항공사는 인천국제공항을 뺀 14개 공항을 운영하는 공공기관으로, 김포/김해/제주 3개 공항의 수익으로 다른 공항의 적자를 보전하고 있다. 현대건설은 이와 같은 문제를 보완할 수 있는 민간 투자 계획을 세우고, 특수목적법인을 만들어 공항을 운영할 계획을 추진했던 것으로 알려져 있다(한겨레 2016/09/27). 민영화는 시민들의 민주적 참여와 관리 가능성을 봉쇄한다. 공동관리자원은 공공재의 민영화가 아닌 민주화의 과정을 그 대안으로 요구할 근거가 될 수 있다.

## 6. 맺음말

공항 이동성 체계에서 발생하는 혼잡을 공항의 물리적 기반시설 확장을 통해 해결하려는 현 제주 제2공항 프로젝트와 달리, 그에 한계를 부여하고 관리하는 방식으로 문제를 해결하려는 대안적인 흐름이 제주에 존재한다. 이 대안 운동엔 공항으로부터 제주의 지속 가능성을 방어하려는 노력뿐만 아니라, 동료 시민의 장소 박탈 과정에 내재된 폭력과 분리를 넘어서려는 시민적 우정과 연대의 운동 또한 포함되어 있다. 기반시설을 통해 공동 이용의 필요를 충족하려는 시도가 공공성의 방어란 이름으로 동료 시민의 장소 박탈과 삶의 부정으로 반복적으로 연결되어온 한국 국책사업 추진의 역사에서 이와 같은 대안 운동의 출현은 고무적이다. 기반시설 공동관

리자원의 시각은 제주에서 발생하고 있는 지역 주도의 공항 통제 대안을 지원하는 동시에 이를 보다 발전시키는 데 필요한 이론 자원의 모색 과정에서 형성되었다. 공동관리자원이 민주주의를 보장하지는 않는다. 그러나 공동관리자원은 그 자원과 분리될 수 없는 인간과 자연의 문제를 민주주의를 강화하는 방향에서 검토할 것을 요구할 수 있다.

기반시설 공동관리자원(infrastructure as common pool resources)의 시각은 현재 추진되고 있는 기반시설 건설을 둘러싼 국책사업 구조나 지방정부의 개발주의에 맞서 동료 시민의 민주적 개입 공간을 열어주고, 그 민주적 개입이 지속적으로 유지될 수 있는 대안제도를 우리가 탐색하도록 안내하는 역할을 할 수 있다. 또한, 만약 그 경로를 우리가 발견할 수 있다면, 이를 통해 우리는 공공재의 공동 자원화(commonification of public goods)(Fattori 2013)라는 국가 민주화의 새로운 전략을 구체화할 수 있을지도 모른다. 공공재의 공동 자원화란 공공재가 요구받는 공공성을 상실하지 않으면서도 단일한 중심을 지닌 중앙 규율체계 없이 제공자, 생산자, 이용자들의 상호 조정을 통해 자원체계를 자치적으로 운영하는 방향으로 공공재를 민주화하는 과정을 지칭한다. 이는 기간 국가의 민주화라는 이름으로 진행되거나 혹은 요구되어 왔던 한국 민주주의의 심화 발전 전략에 보다 분명하고 구체적인 대안 프로그램을 제공하는 역할을 할 수 있다. 다수 동료 시민의 일상생활에 기초를 제공하는 기반시설을 민주적으로 통제하는 대안이 되기 때문이다.

물론 이 시도는 그 안에 불일치와 간극, 때론 모순을 포함한 불안정한 시도이며, 점점 더 복잡해지고 거대해지는 기반시설의 현재와 어떻게 만나야 하는가에 어떤 구체적인 답변도 포함하고 있지 못한 전형적인 대안 없는 대안 제시의 시도이다. 공공재에 내재된 근본 분리를 넘어선다는 사고가 그 근본 문제 해결에 대한 열정으로 인해, 능동적이고 구체적인 현실 개입 능력을 상실한 수인의 언어로 남을 가능성이 크다는 점도 인정한다. 하지만 아직 현실화되기 어려운 사고실험일 뿐이라고 하더라도, 이를 포기하기보다는 발전시킬 방향을 모색해야 하는 이유는 있다. 제주 제2공항 추진 과정에서 확인되는 것처럼 동료 시민의 고통과 희생을 전체의 이름으로 정당화하는 국책사업 구조가 지금 여기에서 오늘도 작동하고 있기 때문이다. ~~다~~

## 참고문헌

- 고경민. 2015. “제주 서귀포 신산에 제2공항 건설 추진: 제주 공항공청 사전타당성검토 용역결과 발표.” 국토교통부 2015년 11월 10일 보도자료. 1-3.
- \_\_\_\_\_. 2012. “국책사업 갈등에서 지방정부의 역할: 제주해군기지 갈등 사례.” 『분쟁해결연구』 10권 1호. 5-36.
- 김두래. 2013. “정부관료제의 민주적 책임성: 한국의 제도적 조건에 대한 공간이론적 분석.” 『정부학연구』 제19권 제3호. 215-244.
- 김명완. 2018/05/28. “성산읍 지역이 제2공항 최적지 될 수 없는 이유.” 『헤드라

인제주.』

- 라클라우, 에르네스토·샬탈 무페, 2012, 『헤게모니와 사회주의 전략』. 이승원 옮김. 후마니타스.
- 박상훈. 2014/01/12. “국민보다 ‘동료 시민.’” 『경향신문』.
- 배득중. 2004. “공유재 이론의 적용 대상 확대.” 『한국행정학보』 38(4). 147-157.
- 배상근. 2006. “국책사업 표류와 정책혼신.” 『Issue Paper』 25, 한국경제연구원.
- 서영표. 2017. 『불만의 도시와 쾌락하는 몸』. 진인진.
- \_\_\_\_\_. 2016. “몸과 기억의 반란: 자본의 도시화에 저항하기.” 『창작과 비평』 44(3), 122-141.
- \_\_\_\_\_. 2011. “우리에게 급진 민주주의란 무엇인가?.” 『민주주의의 급진화』. 데모스 엮음, 데모스.
- \_\_\_\_\_. 미발표. “관광의 시선.” 2016년 동아시아 해양도시 학술대회 발표문. 인하대학교 2016년 11월 24-25일.
- \_\_\_\_\_. 미발표. “제2공항 비판.”
- 엄석진. 2009. “행정의 책임성: 행정이론간 충돌과 논쟁.” 『한국행정학보』 제43권 제4호. 19-45.
- 오스트롬, 엘리너. 2010. 『공유의 비극을 넘어: 공유자원관리를 위한 제도의 진화』. 윤홍근·안도경 옮김. 랜덤하우스.
- 이승욱·조성찬·박배균. 2017. “국제자유도시, 신자유주의 예외공간 그리고 개발자 치도.” 『특구: 국가의 영토성과 동아시아의 예외공간』. 알트.
- 이윤정. 2016. “제주 제2공항 건설을 둘러싼 갈등 사례 분석.” 『공존협력연구』 2(2). 75-105.
- 이지현·고영철. 2018. “대규모 지역개발사업 갈등이슈에 대한 뉴스속성분석의 구성 방식에 관한 연구: 제주 제2공항 건설과 오라 관광단지 조성사업을 중심으로.” 『한국언론정보학보』 90. 99-125.

- 임정빈. 2012. “국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로.” 『한국정책연구』 12(4). 519-543.
- 장훈교. 2016. 『밀양전쟁: 공동자원 기반 급진 민주주의 프로젝트』. 나뭇잎스.
- 전북발전연구원. 2007. “2009 대형 국책사업 발굴 및 유치에 관한 연구.” 전북발전연구원 2007-R-01. 1-19.
- 정영신. 2016. “엘리너 오스트롬의 공동자원론을 넘어서: 자원관리 패러다임에서 커먼즈에 대한 정치생태학 접근으로.” 최현·파이싱성·정영신 외 지음. 『공동자원의 섬 제주 1: 땅, 물, 바람』. 진인진.
- 제주대학교. 2017. 『제주관광 수용력 연구』. 제주관광공사.
- 조병구. 2014. “토지수용이 야기하는 사회적 비용: 우리 토지수용법제의 구조적 문제와 개선방안의 모색을 중심으로.” 『법경제학연구』 11(2). 137-170.
- 최승범. 2009. “평택미군기지를 둘러싼 지역사회 갈등의 전개과정과 이의 해소를 위한 도시 거버넌스의 발전방향: 토지수용 전단계를 중심으로.” 『한국정책연구』 제9권 제1호. 63-86.
- 최장집. 2012/08/07. “책임정치를 위하여.” 『경향신문』.
- \_\_\_\_\_. 2005. 『민주화 이후 민주주의(개정판)』. 후마니타스.
- 최현. 2017. “한국 공동자원 연구의 현황과 과제.” 최현·정영신·윤여일 편저. 『공동자원론, 오늘의 한국사회를 묻다』. 진인진.
- \_\_\_\_\_. 2016. “공동자원이란 무엇인가?.” 최현·파이싱성·정영신 외 지음. 『공동자원의 섬 제주 1: 땅, 물, 바람』. 진인진.
- \_\_\_\_\_. 2013. “공동자원 개념과 제주의 공동목장: 공동자원으로서의 특징.” 『경제와 사회』 통권 제98호. 12-39.
- 털리, 찰스. 2010. 『위기의 민주주의』. 이승협·이주영 옮김. 전라과문화.
- 한국개발연구원 공공투자관리센터. 2017. “2016년도 예비타당성 조사: 제주공항 인프라 확장사업.” 한국개발연구원.

- 한국은행 제주본부. 2018. “제주지역 관광객의 지역경제 파급효과 분석.” 제주경 제브리프 No.2018-6, 2018년 7월 12일. 1-17.
- 한국항공대학교 산학협력단. 2014. 『제주 항공수요조사 연구 최종보고서』. 국토교통부.
- 한상일. 2013. “한국 공공부문의 다양화와 새로운 책임성 개념의 모색.” 『한국조직학회보』 10(2). 123-151.
- \_\_\_\_\_. 2010. “한국 공공기관의 민주적 책임성과 지배구조.” 『한국조직학회보』 7(1). 65-90.
- 헤스, 실렛·엘리너 오스트롬. 2010. “공유자원으로서의 지식.” 엘리너 오스트롬·실렛 헤스 편저, 『지식의 공유』. 김민주·송희령 옮김. 타임북스.
- Coote, Anna. 2017. “Building a new social commons: the people, the commons and the public realm.” *New Economic Foundation*, 1-24.
- Fattori, Tommaso. 2013. “Commons and commonification of public services.” in Saki Bailey, Gilda Farell and Ugo Mattei(eds). *Protecting future generation through commons*, Council of Europe.
- Glover, Leigh. 2011. “Public transport as a common pool resources.” Australasian Transport Research Forum 2011 Proceedings, 28-30 September 2011, Adelaide Australia, Publication website: <http://www.patrec.org/atrf.aspx>
- Hofmokl, J. 2009 “Towards an eclectic theory of the internet commons.” *International Journal of the Commons*, 4(1), 226-250. DOI: <http://doi.org/10.18352/ijc.111>
- Horton, A. 1999. “A simple guide to successful foresight.” *Foresight* Vol.1, No.1. 15-37.

- Künneke, Rolf and Matthias Finger. 2009. "The governance of infrastructure as common pool resources." Paper presented on the fourth Workshop on the Workshop(WOW4). June 2-7. 2009. Bloomington, URL: [http://www.indiana.edu/~wow4/papers/kunneke\\_finger\\_wow4.pdf](http://www.indiana.edu/~wow4/papers/kunneke_finger_wow4.pdf)  
 검색일: 2018년 11월 2일.
- Ostrom, Elinor. 2010. "Polycentric systems for coping with collective action and global." *Global Environmental Change*, 20, 550-557.
- \_\_\_\_\_. 2009. "A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems." *Science*, VOL 325 24 JULY 2009. 419-422.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Ostrom, Vicent and Elinor Ostrom. 1999. "Public Goods and Public Choices." in Michael D. McGinnis(ed). *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. The university of Michigan Press.
- Quilligan, James B. 2012. "Why distinguish common goods from public goods?." *The Wealth of the Commons*. URL: <http://wealthofthecommons.org/essay/why-distinguish-common-goods-public-goods> 검색일: 2018년 9월 5일.

Abstract

## Jeju 2nd Airport and Democracy a Commons perspective

Jang, Hun-Gyo \_Jeju National University, Researcher

Seo, Young-Pyo \_Jeju National University, Professor

The plan of Jeju 2nd Airport was pushed through the process of de-democratization. Jeju provincial government has used a ‘democratically irresponsible strategy’ to separate itself from the conflict, and the central government has utilized undemocratically set procedures, which blocked fellow citizens and local residents’ opinions. While the local residents and citizens’ sayings through democratic procedure were narrowed down, the experts’ power has been ceaselessly strengthened. It would be arguable that the conventional idea supposing that an airport should be one of public goods has been a theoretical and political ground of those practices. In terms of public goods, the state has a exclusive power of planning and fulfilling. This was a negative legacy of military dictatorship, and neo-liberalism as a paradigm of economic rationality has maintained it even after democratization. Against it, this paper would argue that infrastructure including airport could be interpreted as mixed goods that exists as a heterogeneous complex consisting of multiple functions. This new interpretation might help us think of a different paradigm of infrastructure: we can see airport as having elements of common-pool resources that is difficult to operate properly without

fellow citizens' democratic participation. Viewing airport as a common-pool resources can give us an opportunity to expand the fellow citizens' capacity to democratically intervene into planning, building, and managing of airport.

■ **Keyword:** Jeju 2nd Airport, Infrastructure, Common-Pool Resources, De-democratization, Commonification of Public Goods

투고: 2018/10/05 심사: 2018/10/15 확정: 2018/10/31