

로컬 거버넌스의 형성과 제도화 가능성에 대한 탐색적 연구 : 청주국제공항 활성화 사례를 중심으로*

The Emerging of Local Governance and Institutionalization :
A Case Study on the Cheongju International Airport

하 민 철**

Ha, Min-Cheol

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 서론
- II. 지역공동체 문제와 로컬 거버넌스의 형성과 제도화
- III. 청주국제공항의 현황과 정책문제의 성격
- IV. 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스의 형성 과정
- V. 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스의 제도화 가능성
- VI. 결론: 연구의 함의 및 한계

이 연구는 청주국제공항 활성화라는 사례를 통해 로컬 거버넌스의 형성 과정을 기술하고 그 제도화 가능성을 탐색하였다. 애초 청주국제공항의 효과적 운영은 중앙정부가 책임을 가진 실무적 차원의 정책문제였다. 그러나 중앙정부가 이 문제를 효과적으로 해결하지 못하면서 충청북도 지역사회의 정치적 문제로 부각되었다. 더 나아가 대통령 선거 등 정치적 사건과 맞물리면서 충청권 전체의 공동체 문제로 변화되었다. 이처럼 정책문제의 성격이 변화하면서 중앙정부의 역할은 점점 축소되었고, 상대적으로 지방자치단체들과 민간사회단체들의 역할이 확대되었다. 특히 충청북도 지역의 민간사회단체들로 구성된 '청주국제

논문 접수일: 2008년 8월 8일

* 본 논문은 2008년도 한국거버넌스학회와 서울행정학회의 하계공동학술대회에서 발표한 논문을 수정 보완한 것임을 밝힘.

** 청주대학교 행정학과 전임강사

공항 활성화대책 추진위원회'는 충청권 3개 시도의 협력체제 구축 과정에서 촉매적 역할을 수행하였다. 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스는 정부의 의도에 의해 설계된 거버넌스가 아니라 관련 주체들의 자발적 참여를 통해 발현된 것으로 존재의 정당성과 함께 문제해결에도 어느 정도 성과를 보임에 따라서 제도화 가능성이 높은 것으로 판단된다.

□ 주제어: 정책문제, 로컬 거버넌스, 제도화

This study described the emerging process of local governance and explored the possibility of its institutionalization on the Cheongju International Airport case. At first, the effective operation of the Cheongju International Airport was framed as a practical problem which central government could solve. But central government failed to solve the problem effectively. And then the problem was framed as a political problem of Chungbuk local society. And interlocked with political events such as the presidential election, the nature of the problem was changed to the Chungcheong region's problem. In the process of the nature of the problem, the central governments' role was decreasing gradually. But relatively the role of local governments and civil society organizations were increasing in the problem solving. Especially, Cheongju International Airport Vitalization Committee, which was organized with civil society organizations in Chungbuk local society, performed a catalytic function for structuring collaboration between three metropolitan governments - Chungcheongbukdo, Chungcheongnamdo, and Daejeon City. This local governance was not designed by central or local government's intention, but was emerging naturally through mutual adjustment between local governments, civil society organizations, and various interest groups etc. And thinking the local governance's legitimacy and contribution in the problem solving, there is a possibility that it could be institutionalized.

□ Keywords: Policy Problem, Local Governance, Institutionalization

I. 서론

어느 지역에 번듯한 공항이 자리 잡고 있다는 것은 상당히 중요한 의미를 가진다. 특히 그것이 국제공항인 경우, 그것은 그 지역의 대표적 상징이 될 수 있다. 그리고 공항은 해당 지역의 경제를 활성화하는데 중요한 기여를 할 것으로 기대되기도 한다. 많은 지방자치단체들이 공항을 자기 지역에 유치하려는 노력을 기울이는 것은 바로 이런 기대에서 비롯된 것이다. 그러나 기대와 달리 최근 많은 지방공항들이 어려움을 겪고 있다.

언론보도에 따르면 2006년 말 기준으로 전국 14개 지방공항 중 김포, 김해, 제주, 광주 등 네 군데를 제외하고 10개 공항이 모두 적자를 보고 있다.¹⁾ 2002년 개항한 양양국제공항의 경우, 속초공항과 강릉공항을 대체하는 지역거점공항으로 개항하였으나 2006년 말 기준으로 35%의 탑승률과 129억원의 적자를 나타내는 심각한 위기에 직면해 있다. 1989년 개항한 경북 예천공항의 경우, 여객청사를 신축하는 등 많은 투자를 하였으나 이용객이 거의 없어 2003년 11월 운항을 중단한 뒤 2004년 5월 폐쇄되었고, 현재는 군 전용공항으로 전환되어 화물창고로 쓰이고 있다(조선일보, 2007. 6.13). 또한 2003년 개항 예정이었던 울진공항은 지방공항의 어려운 상황으로 인해 개항이 계속 늦어지고 있다(경향신문, 2008. 3. 5, 12면). 2007년 11월 호남권 지역거점공항으로 개항한 무안국제공항 역시 미래가 그리 밝지 못한 것이 사실이다(서울신문, 2008. 5.10, 11면).

이처럼 지방공항들이 처한 어려움의 근본 원인은 지방공항을 이용하는 수요가 많지 않기 때문이다. 지방공항을 이용하는 수요가 많지 않은 데에는 여러 가지 이유를 들 수 있다. 먼저 지방공항의 배후도시 규모가 크지 않아 근본적으로 항공이용 수요에 한계가 있다. 둘째, 고속철도와 고속도로 등 대체적 교통수단이 확장되고 발달되어 항공이용 수요가 감소되고 있다.²⁾ 셋째, 인천국제공항을 소위 '동북아 허브공항'으로 육성하고자 하는 중앙정부의 정책방향이 지방공항들의 운영을 어렵게 하고 있다. 여기에 더불어 간헐적으로 국내 경제상황이 침체되거나 해외에서 재난사고들(SARS 혹은 쓰나미, 지진 등)이 발생하는 경우 항공이용 수요가 급격하게 감소되기도 한다.

1) 광주공항의 경우 2006년 말 기준으로 흑자액이 단 1억 원에 그치는 것으로 나타났다(조선일보, 2007. 6.13).

2) 고속철도 개통 후 대구 79%, 김해 37%, 광주 28% 정도 공항이용객이 감소한 것으로 나타났다. 한편 고속도로 개통에 따른 지방공항 이용객 변화를 살펴보면 군산 40.8%, 목포 37.2%, 원주 44%, 양양 40.9% 정도 이용객이 줄어든 것으로 나타났다(조선일보, 2007. 6.13).

지방공항들이 처한 이 어려움을 청주국제공항 역시 똑같이 안고 있다. 청주국제공항은 1997년 4월 개항하여 11년째를 맞고 있다. 개항 당시 청주국제공항은 포화상태인 김포공항의 기능을 분산하는 효과와 함께 중부권 발전에 기여할 것이라는 계획에 따라 건설되었다. 그러나 1997년 개항 이전부터 항공사들은 수요가 불투명하다는 점 때문에 취항을 기피함으로써 애초 계획과 달리 '무용지물'이 될 위기에 빠졌다. 특히 인천국제공항 건설이 본격화하면서 예산만 낭비한 것이 아니냐는 비판이 제기되었다(문화일보, 1997. 1.24, 29면; 경향신문, 1997. 2. 3, 27면). 주무부처였던 건설교통부는 이러한 문제를 해결하기 위해 김포공항의 일부 항공노선을 청주공항에 인위적으로 배치하기도 하였다. 그러나 자연발생적인 항공수요의 창출이 아니었기 때문에 어려움을 겪을 수밖에 없었다. 더군다나 1997년 11월 말 IMF 위기가 발생함에 따라서 1998년에 들어서는 그나마 이용객도 현격하게 줄어들었다. 751억원을 들여 연간 2백 99만 명이 이용할 것을 예상하고 건설하였지만 1997년 37만 명, 1998년 29만 명 정도가 이용하는 수준에 머물렀다. 이에 따라 모든 국제노선은 폐지되었고, 국내노선 역시 하루에 단 2편(청주-제주)만 운항하는 수준에 이르게 되었다. 이 때문에 청주국제공항은 '애물단지' 또는 '골칫덩어리'로 전락하였다.

청주국제공항이 사회문제로 부각되면서 중앙정부(건설교통부)와 지방자치단체들(충청북도와 청주시)은 공항 활성화를 위한 많은 노력을 기울였고, 2000년대 들어서면서 서서히 재생의 가능성을 보이기 시작하였다. 그러나 중앙정부와 지방자치단체들만의 문제해결은 쉽지 않았고 만족할만한 성과를 거두지 못하였다. 그에 따라 충청북도 지역의 민간사회단체들이 자발적으로 문제해결을 위한 활동을 시작하였다. 이러한 노력들이 어우러져 공항 이용객은 꾸준히 늘어났고, 2007년 12월 말 기준으로 100만 명을 넘어서면서 청주국제공항의 '중부권 거점공항 발돋움' 또는 '부활의 날개짓'을 언급하는 기사들이 늘어나기 시작하였다(중앙일보, 2008. 1.14).

한편 최근 청주국제공항 활성화 과정에서 흥미로운 현상들이 나타나고 있다. 충청북도 청주에 위치한 청주국제공항의 활성화를 위해 대전시와 충청남도가 매우 적극적으로 움직이고 있다는 것이다. 2008년 6월 2일 대전시 시장은 일본 후쿠오카시 시장과 청주-후쿠오카 간 항공노선 개설을 위해 노력하기로 합의하였다(한겨레신문, 2008. 6. 3, 14면). 그리고 2008년 6월 12일 충청남도 지사는 일본 오사카부 지사와 청주공항과 간사이공항 간 직항로를 개설하는 데 노력하기로 합의했다(한겨레신문, 2008. 6.13, 14면). 뿐만 아니라 대전시 의회와 충청남도 의회는 2007년과 2008년 각각 「청주국제공항 이용 항공사업자 재정지원 조례」를 제정하고 예산을 확보하는 등 노력을 기울이고 있다.

그렇다면 청주국제공항 활성화라는 정책문제를 해결하는 과정에서 나타난 이러한 현상들을 어떻게 해석할 수 있는가? 청주국제공항 활성화는 지역공동체가 함께 풀어가야 하는 정책

문제라고 볼 수 있다. 그러나 처음부터 이 문제가 지역공동체의 문제였던 것은 아니었다. 처음에는 건설교통부와 한국공항공단이 문제해결의 책임을 가졌고, 충청북도와 청주시는 실무적으로 협력하는 수준의 문제였다. 그러나 청주국제공항이 사회적 문제로 부각되면서 충북지역의 정치적 의제로 변화하였고, 자연스럽게 충북지역 공동체의 문제로 확대되었다. 그 과정에서 중앙정부와 지방자치단체만의 관료제적 문제해결방식으로는 해결할 수 없고 지역공동체와 협력하여 해결해야 한다는 공감대가 형성되었다. 더 나아가 청주국제공항 활성화는 충북지역을 넘어서서 충청도 전체 공동체가 함께 풀어야 하는 정책문제로 확대되었다.

청주국제공항은 여전히 많은 어려움을 겪고 있고, 적자에 허덕이고 있다. 청주국제공항의 활성화는 아직 해결되지 않은 문제이고 앞으로도 계속 해결해야 할 문제이다. 그러나 그 과정에서 청주국제공항 활성화라는 정책문제를 해결하기 위해 새로운 문제해결기제로서 로컬 거버넌스 구조가 자연스럽게 형성되었다. 본 연구는 이러한 점에 초점을 두고 청주공항 활성화라는 정책문제를 해결하는 과정에서 발현된(emerging) 로컬 거버넌스와 그 제도화 가능성을 검토하고자 한다. 본 연구는 청주국제공항 활성화의 원인이 무엇인가에 대한 설명(explanation)을 목적으로 하는 것이 아니라 문제해결기제로서 거버넌스의 형성 과정에 대한 기술(description)과 향후 더 나은 연구를 위한 탐색(exploration)을 목적으로 하는 것임을 밝혀둔다.³⁾

II. 지역공동체 문제와 로컬 거버넌스의 형성과 제도화

1. 공동체 문제와 문제해결기제로서 거버넌스

공동체 문제는 개인의 문제와 달리 해결하기 어려운 문제라는 의미를 함축하고 있다. 공유재 문제와 공공재 문제는 공동체 문제의 전형들이다. 그리고 공동체 문제는 정책문제와 동의어로 사용해도 무방한 경우가 많고, 주로 정부에 의해 해결되어 왔다. 그러나 최근 정부에 의한 정책문제 해결이 실패로 귀결되는 경우가 많아졌다. 정부에 의한 정책문제 해결의 실패가 가지는 함의는 자못 크다. 그것은 정부의 문제해결역량의 결함에서 비롯된 것일 수도 있고,

3) 본 연구는 청주국제공항 활성화라는 문제와 관련된 다양한 문헌들을 검토하고, 관련자들에 대한 면접조사를 바탕으로 진행되었다. 그리고 언론재단에서 제공하는 신문기사 검색서비스(<http://www.kinds.or.kr>)를 활용하여 청주국제공항 관련 신문기사들을 종합하고 정리하여 전반적인 과정을 구성하였다.

정책문제의 복잡성, 모호성, 더 나아가 불확실성에서 비롯된 것일 수도 있다(참고: 김영평, 1991; 이종범, 2005). 심지어는 정부 존재 자체가 해결해야 할 정책문제의 대상, 즉 개혁정책의 대상이 되는 경우도 나타나고 있다(이명석, 2002).⁴⁾

이러한 배경에서 최근 거버넌스 개념이 부각되고 있다. 이것은 앞에서 언급한 것처럼 점점 더 정부 단독으로 해결할 수 없는 문제가 많아지고 정부의 문제해결역량에 결함이 있기 때문이다. 따라서 정부는 시장 및 시민사회와 협력을 통해 문제해결을 시도하거나 심지어는 아예 시장과 시민사회에 위임하는 경우도 나타나고 있다. 이것은 Metcalfe & Richards(1991)가 “공공관리는 다른 조직들로 하여금 일을 하도록 하는 것”이라고 정의하는 것과 일맥상통한다(Rhodes, 1997:52 재인용). 이러한 점에서 거버넌스는 새로운 문제해결기제로 이해할 수 있다(이명석, 2002). 즉 과거처럼 정부가 일방적이고 수직적으로 의사결정을 하는 것이 아니라 정책 관련 이해관계자들, 예컨대 이익집단, 일반시민, 직능단체, 시민사회단체 등과 함께 정책문제를 해결하고 책임을 공유하는 의사결정의 한 형태라고 말할 수 있다(염일열·설성현, 2003; 김형양, 2004). 그러나 모든 정책문제에 대해 거버넌스가 필요한 것도 아니며 적합한 문제해결기제라고 주장할 수도 없다. 여전히 정부가 단독으로 해결할 수 있고, 그래야만 효율적으로 해결할 수 있는 문제들이 많이 있다. 그러나 정부 단독의 문제해결능력을 넘어서기 때문에 거버넌스 방식으로 해결해야 할 정책문제들을 여전히 정부가 단독으로 해결하겠다고 붙들고 있는 경우 정책문제는 실패로 귀결될 가능성이 높다(참고: 김영평, 1991).⁵⁾

여하튼 새로운 문제해결기제로서 거버넌스 개념이 가지는 가치는 참여주체들의 개별적 문제해결보다 협력적 문제해결이 더 나은 결과를 가져온다는 것에 있다. 거버넌스를 통해서 지식과 영감들이 모아지고 이를 바탕으로 더 나은 문제해결이 가능해진다는 것이다(참고: Kickert, 1997). 간단히 말해 정부 단독의 문제해결 결과보다 정부가 시장 및 시민사회의 주체들과 협력하여 얻어낸 문제해결 결과, 즉 거버넌스의 문제해결 결과가 더 나아야만 비로소 거버넌스가 긍정적 의미를 가지는 것이다. 이 때 문제해결기제로서 거버넌스에 참여하는 각 주체들은 자신들이 가지고 있는 역량들을 상호 보완함으로써 시너지 효과를 거둘 수 있다(Lasker et al., 2001:180).

4) 정부개혁이든 정부혁신이든 이는 모두 정부 자체가 안고 있는 문제를 해결하고자 하는 것이다. 다만 정책수단의 선택에서 관료배리기(banishing bureaucracy) 등 부정적인 수단을 통해 개혁의 대상으로 삼을 것인가, 관료동기화(motivating bureaucracy) 등 긍정적인 수단을 통해 혁신의 주체로 삼을 것인가의 차이가 있을 수 있다(황혜신, 2005).

5) 김영평은 거버넌스 개념을 사용한 것이 아니라 민주주의적 문제해결방식을 말하고 있지만, 이것은 거버넌스적 문제해결로 재해석할 수 있다.

로컬 거버넌스는 지역을 기반으로 한 지역공동체 수준에서 발현된 거버넌스를 의미한다. 즉 거버넌스 범위를 지역의 수준으로 축소시키는 것이다(김석준 외, 2000). 거버넌스 범위가 지역공동체로 축소됨으로써 이해당사자들의 참여 범위가 한정적이고, 해결해야 할 정책문제는 보다 구체적인 것이 되기 때문에 이해당사자들 사이의 접촉성이 상대적으로 높아지는 특징을 가지고 있다(김석준 외, 2000; 최병대, 2003; 김형양, 2004). 이러한 측면 때문에 혹자는 지역수준에서 대의민주주의 체제의 대체가능성을 언급하기도 한다(김석준 외, 2000; 김형양, 2004). 그렇다면 새로운 문제해결기제로서 거버넌스는 어떻게 형성되는가?

2. 정책문제의 성격과 거버넌스의 형성

일반적으로 정책문제의 성격에 따라서 문제해결기구의 구성은 달라진다(김영평, 1991; Chisholm, 1987; 1995). 정책문제의 성격을 규정하는 요인들과 차원들은 너무나 다양하지만 일련의 연구자들은 정책문제의 구조화 정도에 따라서 영성하게 구조화된(ill-structured) 문제, 적절하게 구조화된(moderately structured) 문제, 그리고 말쑥하게 구조화된(well-structured) 문제 등으로 구분하고 있다(Simon, 1973; Dunn, 1981; Chisholm, 1987; 김영평, 1991; Fernandes & Simon, 1999).⁶⁾ 정책문제의 구조화 정도에 따라서 문제해결기구의 구성은 다양한 변형들이 만들어질 수 있다.

정책문제해결기구의 구성에 대해서는 크게 두 가지 입장을 제시할 수 있다. 하나는 합리적 설계(rational design)의 관점이다. 이 관점은 해결해야 할 정책문제의 성격에 따라 적합한 문제해결기구를 기존의 것에서 선택하거나 새롭게 설계할 수 있다고 본다(McCarty, 2000; Mitchell & Keilbach, 2001). 합리적 설계의 관점에는 정책문제가 말쑥하게 구조화되어 있다는 전제가 필요하고, 단일한 설계자가 문제해결기구의 세부적 규칙 선택과 배열을 통제하는 상황을 가정한다(Pierson, 2000; Goodin, 2000).

다른 하나는 상호조정(mutual adjustment)의 관점이다. 이 관점은 일반적으로 정책문제는 영성하게 구조화된 문제가 대부분이기 때문에 정책문제해결기구의 합리적 설계는 어렵거나 거의 불가능에 가깝다는 입장이다. 대신 이 관점은 문제해결기구의 구성을 관련 주체들 간의 상호조정 과정, 더 나아가 진화적 과정으로 이해한다. 문제해결기구의 구성 과정을 상호조정 과정으로 보는 관점에서는 단일한 설계자를 상정하는 것이 불가능하다는 입장이다

6) 정책문제의 구조화를 결정하는 요인들은 결정자의 수가 많은가 적은가, 대안의 수가 많은가 적은가, 가치(효용)의 합의 수준이 높은가 낮은가, 대안선택의 결과를 알 수 있는가 없는가, 확률이 높은가 낮은가 등 요인들의 변이에 따라 구분된다. 즉 결정자의 수가 많고, 대안의 수가 많으며, 합의 수준이 낮고, 결과를 알 수 없고, 확률이 낮은 경우 영성하게 구성된 문제라고 말할 수 있다(Dunn, 1981).

(Chisholm, 1987; 1995; Moe, 1989; 김영평, 1991; Pierson, 2000; Goodin, 2000).

정책문제해결기구의 구성에 대한 합리적 설계의 관점과 상호조절의 관점은 문제해결기제로서 거버넌스 개념에도 적용이 가능하다(참고: Rhodes, 1997; Blom-Hansen, 1997; Kickert, 1997). 문제해결기제로서 거버넌스는 정부의 의도에 의해 합리적으로 만들어지는 것인가, 아니면 관련 주체들의 상호조절 과정을 거쳐 진화적으로 형성되는 것인가? 그리고 정책문제의 성격 변화에 따라서 거버넌스 구조는 어떻게 변화하는가? 이러한 질문들은 곧 거버넌스의 유형 구분과 직결된다. 거버넌스는 단일한 유형이 존재하는 것이 아니라 정책문제의 성격에 따라서 다양하고, 문제의 성격 혹은 맥락의 변화에 따라서 거버넌스 구조 역시 변화할 수 있다는 추론이 가능하다.

3. 문제해결기제로서 거버넌스의 유형

Rhodes(1997)는 거버넌스 개념이 다의적이고 모호하다는 점을 강조하면서 거버넌스의 용례를 크게 6가지 유형, 즉 최소국가(the minimal state), 기업 거버넌스(corporate governance), 신공공관리(NPM), 좋은 거버넌스(good governance), 사회-사이버네틱 시스템(socio-cybernetic system), 그리고 자기조직화의 네트워크(self-organizing networks) 등으로 구분하여 설명하고 있다. 이들 거버넌스 유형들은 크게 보아 두 가지 유형으로 범주화가 가능하다. 하나는 '정부가 조종하는 거버넌스'(government steering governance)로 범주화가 가능하고, 다른 하나는 소위 '정부 없는 거버넌스'(governance without government)로 범주화가 가능하다.

'정부가 조종하는 거버넌스'라는 것은 그것이 거버넌스라는 이름을 활용하고 있을 뿐 정부 중심의 문제해결방식이라는 점에서 본질적으로 큰 차이가 없다는 것을 강조하는 것이다. 즉 최소국가, 기업 거버넌스, 신공공관리, 그리고 좋은 거버넌스는 모두 정부가 주어진 정책문제를 해결하기 위해 어떠한 정책수단을 채택할 것인가 정부의 정책의지 문제로 귀결된다. 다만 과거와는 달리 새로운 수단들, 즉 시장부문에서 활용하는 수단들을 선택한다는 점에서 차이가 있다.

한편 '정부 없는 거버넌스'라는 것은 정부가 공동체의 여러 행위자들 중 단지 하나의 행위자에 불과할 뿐이라는 점을 강조하는 것이다. 즉 정부는 다른 행위자들에게 정부의 의지를 관철할만한 충분한 힘을 가지고 있지 못하고, 다른 조직 혹은 행위자들은 정부로부터 상당한 정도의 자율성을 가지고 있다는 것이다. 따라서 거버넌스 구조의 형성은 정부의 의도가 반영되는 것이 아니라 상호조절의 과정, 더 나아가 진화적 과정을 거쳐서 이루어진다. 사회-사이버네틱 시스템과 자기조직화의 네트워크는 이러한 특징을 잘 보여준다.

한편 Kickert(1997)는 영미계열 국가에서 강력한 흐름을 형성했던 신공공관리(NPM)에 대한 대안으로서 공공 거버넌스(public governance) 관점을 제시하면서 정책문제를 해결하는 데 있어서 정부의 통제능력이 여러 가지 이유에서 제약된다는 것을 강조한다. 예컨대 정당성의 부족, 정책과정의 복잡성, 관련되는 조직들의 복잡성과 다중성 등은 정부의 통제, 즉 조종(steering)이 제한될 수밖에 없다고 설명한다. 따라서 Kickert는 공공 거버넌스가 효율성과 효과성을 제고하는 것뿐만 아니라 합법성과 정당성을 보호해야 함을 강조하고, 사회정치적 환경 속의 주체들로 구성된 복잡한 네트워크들을 관리하는 것이 중요하다고 설명한다. 이러한 맥락에서 Kickert는 네트워크적 거버넌스를 세 가지 관점, 즉 도구적 관점(instrumental perspective), 상호작용적 관점(interactive perspective), 그리고 제도적 관점(institutional perspective)으로 구분하여 설명하고 있다. 먼저 도구적 관점은 어떻게 한 행위자가 다른 행위자의 행동에 영향을 주는가, 즉 조종(steering) 개념에 초점을 둔다. 둘째, 상호작용적 관점은 행위자들이 공동의 목표를 얻기 위해 그들 자신의 행동전략들을 어떻게 상호조정하는가, 즉 공동체적 행동의 개념을 중요하게 본다. 셋째, 제도적 관점은 어떻게 네트워크가 형성되고, 변화하며 혹은 사라지는가, 즉 전체로서의 네트워크(network as a whole)에 관심을 가진다. Kickert의 이러한 네트워크적 거버넌스의 내적 논리와 관점의 구분은 위에서 언급한 Rhodes(1997)의 거버넌스 유형의 범주화와 유사성을 가지고 있다. 즉 도구적 관점은 '정부가 조종하는 거버넌스'와 유사성을 가지고 있고, 상호작용적 관점은 '정부 없는 거버넌스'와 유사성을 가지고 있다. 이것을 종합하면 다음과 같이 <표 1>로 정리할 수 있다.

<표 1> Rhodes(1997)와 Kickert(1997)의 거버넌스 유형 및 관점의 재범주화

구분	'정부가 조종하는 거버넌스' (government steering governance)	'정부 없는 거버넌스' (governance without government)
거버넌스 형성	• 정부의 합리적 선택의 산물	• 자기조직화의 진화적 산물
거버넌스 구조	• 기존 구조 유지, 부분적 보완 - 합리적 선택의 결과로 경계선 명확	• 기존 구조가 새로운 구조로 전환 - 자기조직화의 결과로 경계선 불명확
정부의 위상과 역할	• 거버넌스 구조 중 핵심적 위치 - 지배적 힘 발휘함 - 직접적 통제력 행사 - 조종(steering)	• 거버넌스 구조 중 핵심/주변부 위치 - 지배적 힘 발휘 못함 - 간접적/불완전한 영향력 행사 - 조정(mediating)

자료: Rhodes(1997) 및 Kickert(1997)에서 종합 재구성.

4. 문제해결기제로서 거버넌스의 제도화 가능성

전통적인 관료제적 문제해결기제를 대체하는 새로운 문제해결기제로서 거버넌스가 구성되었다면, 과연 그 거버넌스가 제도화될 가능성은 어느 정도인가? 제도화 개념의 핵심은 특정 제도가 안정성을 확보하고, 지속성을 가져야 한다는 것이다. 특정 제도가 안정성과 지속성을 갖추는 것에 대한 설명은 크게 두 가지 논리구조를 제시할 수 있다.

하나는 그것이 규범적으로 그럴듯한 것, 즉 정당성이 높은 것일 때, 제도화의 가능성이 높다는 것이다(Suchman, 1995; 이종범, 1995). DiMaggio와 Powell(1983)이 제도 수용의 원인으로 강제, 모방, 규범을 제시하였을 때, 모방과 규범 속에는 해당 제도가 정당성을 갖추고 있다는 것이 전제되어 있다. 어떤 제도의 정당성이 높을수록 관련된 조직들은 해당 제도를 수용할 가능성이 높아지고, 해당 제도의 수용성이 높아지는 만큼 제도화의 정도가 높아진다고 말할 수 있다(참고: Meyer & Rowan, 1977; Zucker, 1987; Scott, 2001). 이것은 일반적으로 조직의 행동논리 중 적절성의 논리(March & Olsen, 1989) 혹은 정치적 논리(김영평, 1991)와 그 맥을 같이한다.

다른 하나는 그것이 경제적으로 이익이 되는 것, 즉 능률성이 높은 것일 때, 제도화의 가능성이 높다는 것이다(Suchman, 1995; 이종범, 1995). Blom-Hansen(1997:688)은 '왜 정책네트워크가 지속되는가'에 대한 질문에 대해 제도의 교환적 관점(bargaining view)에서 두 가지로 설명한다. 첫째, 제도변화에 따른 거래비용의 함수에 따라, 둘째, 제도 관련 행위자들의 시계(time horizon), 즉 제도순응과 불순응의 장단기 결과의 함수에 따라 제도의 안정성과 지속성이 결정된다는 것이다. 이것은 일반적으로 조직의 행동논리 중 귀결성의 논리(March & Olsen, 1989) 혹은 경제적 논리(김영평, 1991)와 그 맥을 같이한다.

간단히 말해서 일단 구성된 제도가 안정성과 지속성을 갖기 위해서는 해당 제도에 참여하는 주체들이 해당 제도를 정당한 것으로 수용하거나 능률적인 것으로 인식해야 한다. 즉 규범적 차원에서 정당성을 갖추어야 하고, 실리적 차원에서 이익을 가져다주어야 한다. 만일 이 두 가지 조건이 모두 충족되는 경우 그 제도는 안정성과 지속성을 갖추게 될 가능성이 높고, 따라서 제도화의 가능성이 높아지게 된다. 이것을 문제해결기제로서 거버넌스에 적용하여 좀 더 구체적으로 표현하면 다음과 같다.

첫째, 문제해결을 위해 거버넌스를 구성하고 유지하는 것이 바람직하다는 공감대가 형성되어야 한다. 특히 기존의 관료제적 문제해결기제가 성공적이지 못할 경우 새로운 문제해결기제로서 거버넌스는 규범적으로 정당성을 획득할 가능성이 높아지게 된다. 또한 문제해결기제로서 거버넌스에 참여하는 주체들이 평판이 높고 명성을 가진 주체들이라면, 해당 거버넌스는 정당성을 획득하기 쉽다(참고: Pfeffer & Salansik, 1978). 그리고 문제해결과정에서

서 점점 정부 단독의 문제해결 역할이 축소되고 거버넌스의 역할이 확대되어야 한다(Rhodes, 1997). 이것은 그만큼 정부 이외의 거버넌스 참여주체들이 문제해결 역량을 가지고 있다는 것을 보여주는 것이다(참고: 최병대, 2003; 김형양, 2004).

둘째, 새로운 문제해결기제로서 거버넌스에 의한 문제해결 성과가 나타나고, 그 성과가 참여주체들에게 긍정적인 것이어야 한다. 문제해결 성과가 나타나지 않으면 해당 거버넌스는 형식화될 가능성이 높아진다. 비록 잠정적인 성과라고 하더라도 문제해결 노력을 기울였을 때 노력에 대한 어떠한 긍정적 반응이 나타나거나 혹은 반대급부가 주어져야 한다. 이러한 반응 혹은 반대급부는 관련 당사자들마다 다르다. 예컨대 로컬 거버넌스에서 지방자치단체장이나 지역 정치인들에게는 정치적 지렛대를 얻을 수 있을 때 긍정적이다. 지역 기업에게는 경제적 이익을 확대할 수 있을 때 긍정적이다. 시민사회단체나 직능단체에게는 조직 규모의 확대 등 성장에 도움이 될 때 긍정적이다. 이들 주체들의 이익이 서로 상충하지 않고 조화를 이룬다면 제도화의 가능성은 높을 것으로 추론할 수 있다.

그렇다면 구체적으로 문제해결기제로서 거버넌스의 제도화 수준은 무엇을 통해서 확인할 수 있는가? 한승준(2006)은 지방정부간 관계의 거버넌스 사례연구에서 선행연구들을 종합하여 거버넌스 수준을 가늠할 수 있는 지표들을 제시하고 있다. 한승준은 크게 제도적 측면과 행태적 측면의 두 가지 차원에서 네 가지 범주와 8개의 세부 지표들을 제시하고 있다. 이것을 재구성한 것이 다음의 <표 2>이다.

<표 2> 거버넌스 수준의 범주와 지표들

차원	범주	지표
제도적 차원	제도화 수준	규칙의 구체성
		의사결정의 구속력
	자원보유 수준	재원의 적절성
		인력의 적절성
행태적 차원	목표몰입 수준	협력체 구성의 자발성
		협력목표에의 일치성
	상호의존성 수준	협력의 빈도
		협력의 쌍방향성

자료: 한승준(2006)에서 재구성.

이들 범주들과 지표들은 대체로 문제해결기제로서 거버넌스의 안정성과 지속성을 가늠할 수 있는 지표들로 평가할 수 있다. 따라서 이들 지표들을 통해 문제해결기제로서 거버넌스의

제도화 수준을 어느 정도 가늠할 수 있을 것으로 기대된다.

Ⅲ. 청주국제공항의 현황과 정책문제의 성격

1. 청주국제공항의 연혁과 현황

청주국제공항은 국제공항의 기능을 갖춘 중부권 거점공항으로 1997년 개항되었다. 청주국제공항 건설 계획을 수립할 1984년 당시에는 김포국제공항이 포화상태가 될 것으로 예상하고 이를 대체할 신공항후보지로 계획되었다(문화일보, 1997. 6.21, 22면). 청주국제공항은 사업성이 불투명하다는 비판에도 불구하고 1987년 당시 노태우 민정당 대통령후보의 선거공약에 따라 건설계획이 확정되었다. 그러나 노태우 정부는 1989년 김포공항을 대체하는 신공항후보지로 인천 영종도를 선정하였고, 그에 따라 청주국제공항은 사업규모가 대폭 축소돼 1992년부터 건설에 들어갔다. 1996년 말 공사가 마무리되었고, 1997년 4월 28일 '중부권의 국제적 관문'이 될 것이라는 기대 하에 개항하였다. 그러나 개항 직전부터 사업타당성에 대한 회의적 시각으로 민간항공사들은 취항을 기피하였고, 인위적으로 배분된 국제선과 국내선은 취약하였다. 그리고 청주국제공항과 연계된 도로망이 부족하여 여객 이용률이 매우 저조하였다(경향신문, 1997. 8. 6, 21면). 더군다나 1997년 말부터 IMF 외환위기에 직면하면서 청주국제공항 이용객은 현격하게 감소하였다. 이에 따라 비판여론이 높아지면서 청주국제공항의 문제는 점점 사회문제로 전환되기 시작하였다.

청주국제공항 활성화 문제는 2001년 이후 서서히 충청북도 지역의 문제로 확대되기 시작하였다. 특히 2002년 6월 치러진 지방선거 과정에서 청주국제공항 활성화는 주요한 선거이슈로 부각되었다. 그리고 2002년 12월 치러진 대통령 선거는 충청권 행정수도 이전이 이슈화되면서 청주국제공항 활성화 논의도 더불어 부각되었다. 그 과정에서 청주국제공항 활성화 문제는 충청북도 지방자치단체만의 문제가 아니라 충북 지역 민간사회단체들이 자발적으로 문제해결 과정에 참여하였다. 더 나아가 충청권 공동체 전체의 문제로 확대되어 충청권 지방자치단체들이 협력하기 시작하였다. 이러한 과정을 거치면서 청주국제공항 활성화는 나름대로 성과를 거두었지만 동시에 많은 한계를 안고 있기도 하다.

다음의 <표 3>은 1997년 청주국제공항 개항 이후 2007년 말까지 여객 및 화물 처리실적과 운항편수를 정리한 것이다.

〈표 3〉 청주국제공항의 여객 및 화물 처리실적과 운항편수

년도	여객(명)	화물(톤)	운항편수
1997년	370,743	3,292.4	3,292
1998년	299,904	8,767.3	1,862
1999년	353,728	17,308.8	1,968
2000년	528,726	18,212.5	3,688
2001년	606,108	19,671.9	4,138
2002년	634,066	19,378.3	4,478
2003년	761,148	23,020.5	5,887
2004년	821,259	21,294.6	6,075
2005년	857,269	13,541.7	7,085
2006년	999,563	13,814.2	8,886
2007년	1,032,484	13,515.7	9,288

자료: 항공정보포털시스템 홈페이지 자료(<http://www.airportal.co.kr>).

〈표 3〉에서 보는 바와 같이 청주국제공항의 여객 처리실적과 운항편수는 지속적인 성장을 하고 있다. 그러나 화물 처리실적은 2003년까지 상승하다가 계속 감소추세를 보이고 있다. 그리고 여전히 청주국제공항은 매년 약 40억 원 가량의 적자를 보이고 있다. 이것은 청주국제공항의 활성화가 그렇게 성공적인 것은 아니라는 것을 보여주는 결과이다. 즉 청주국제공항 활성화라는 정책문제는 현재진행형의 문제이다.

2. 청주국제공항 활성화라는 정책문제의 성격

청주국제공항 활성화라는 정책문제는 지방자치단체인 충청북도나 청주시의 관할 영역을 벗어난 문제이다. 왜냐하면 국내공항이든 국제공항이든 공항의 소유권은 중앙정부의 주무부처인 국토해양부(전 건설교통부)가 가지고 있고, 그 운영과 관리권한은 한국공항공사(전 한국공항공단)에 위임되어 있기 때문이다. 따라서 엄격하게 말하면 청주국제공항 활성화라는 정책문제는 국토해양부와 그 명령에 따라 움직이는 한국공항공사가 해결해야 할 문제이다. 공항의 건설과 운영은 최종적으로 중앙정부의 판단에 따라 이루어지기 때문이다. 국토해양부는 공항개발과 관련하여 20년 단위로 기본계획을 수립하고, 5년 단위로 수정하는 종합계획을 수립하고 있다. 이 계획 속에 전국 모든 공항의 개발 및 운영에 대한 중앙정부의 중장기 정책이 담겨져 있다.⁷⁾ 즉 공항활성화에 매우 중요한 활주로 확장, 계류장 확장, 공항 연제도

로망 확대, 운행노선 배분, 공항운영시간 확대 등은 모두 국토해양부와 한국공항공사의 업무 영역이다. 따라서 공항이용 수요가 예상했던 것과 달리 증가하지 않는다거나 대외적 여건의 변화로 수요가 급감하는 등의 이유로 공항 운영이 어려워졌다는 것은 결국 사업 타당성 조사의 문제로 귀결되며, 그것은 중앙정부가 져야 할 책임이다. 더군다나 청주국제공항은 군비행장 겸용이기 때문에 국방부가 공항운영과 관련하여 중요한 의사결정자로 참여하고 있다. 애초 청주국제공항이 개항되기 이전인 1978년부터 군비행장으로 건설되어 사용되고 있었다. 따라서 청주국제공항의 활성화라는 정책문제는 지방자치단체가 개입할 수 있는 여지가 거의 없는 문제이다.

그러나 청주국제공항이 활성화되는 것을 가장 원하는 주체는 중앙정부가 아니라 지방자치단체들이다. 청주국제공항이 활성화되는 것은 충청북도와 청주시 자치단체장들에게 정치적으로 중요한 의미를 가지고 있다. 동시에 충청북도 지역사회 역시 지역경제의 활성화를 가져올 것으로 기대하기 때문에 청주국제공항이 활성화되는 것을 원한다. 그러나 청주국제공항 활성화를 위한 정책수단을 선택하는 데 지방자치단체와 지역사회가 개입할 수 있는 정책적 공간은 한계가 있을 수밖에 없다.

한편 청주국제공항이 활성화되기 위해서는 결국 많은 사람들이 청주국제공항을 이용하여야 한다. 청주국제공항 이용객을 늘리기 위해서는 중앙정부와 충청북도 등 지방자치단체만의 노력으로는 한계가 있다. 공항의 영향권에 있는 지역주민들이 적극적으로 이용하여야 하고, 외국인들이 활용하여야 한다. 이러한 이용객 확대를 유도하기 위해서는 다양한 관광여행 및 행사 프로그램들이 마련되어야 한다. 이것은 지역사회의 관련 주체들, 관광협회 등의 직능단체들과 민간사회단체들, 그리고 여행사, 언론사, 방송사 등의 협력을 필요로 한다.

간단히 말하면 청주국제공항 활성화라는 정책문제는 중앙정부만의 역량으로 해결할 수 있는 것도 아니고, 충청북도 등 지방자치단체만의 역량으로도 해결할 수 있는 문제가 아니다. 이것은 중앙과 지방자치단체 등 정부와 시민사회, 시장의 협력을 통해서 해결할 수 있는 거버넌스적 정책문제라는 성격을 가지고 있다.

7) 예를 들어 2000년 12월 29일 발표된 「제2차 공항개발 중장기 종합계획」에 따르면 2001년 3월 개항 예정이었던 인천신공항을 '동북이중추공항(허브공항)'으로, 김포공항, 김해공항, 제주공항을 '관문공항'으로, 청주공항, 대구공항, 양양공항, 무안공항을 '지역거점공항'으로 운영할 방침임을 보여주고 있다. 2006년 11월에는 「제3차 공항개발 중장기 종합계획」이 발표되었는데 제2차 계획과 큰 차이는 없다. 다만 제2차 계획의 관문공항을 '대형거점공항'으로, 지역거점공항을 '소형거점공항'으로 공항 위상의 명칭이 바뀌었을 뿐이다.

IV. 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스의 형성 과정

1997년 개항 이후 각 시기별로 청주국제공항 활성화라는 정책문제가 어떠한 성격으로 규정되었으며, 그에 따라 어떠한 주체에 의해서 어떠한 문제해결노력이 가해졌는가? 그리고 그 결과 어떠한 거버넌스 구조가 형성되었고, 문제해결노력이 가해지고 문제의 성격이 변화하면서 거버넌스 구조가 어떻게 변화되었는가의 과정을 살펴본다.

1. 1기: '중앙정부의 실무적 문제' 시기 (1997~2000)

1) 중앙정부 중심의 문제해결노력

청주국제공항 건설이 합리적 의사결정의 결과물이건 정치적 논리의 산물이건 1992년 공항 건설공사가 착공되었고, 1996년 12월 마무리되었다. 이 당시 중앙정부는 김포국제공항을 대체할 신공항을 어떻게 건설할 것인가 등 종합적인 공항정책 수립에 혼신을 빚고 있었다. 이 과정에서 청주국제공항은 당초 의도했던 김포국제공항의 대체공항으로서 기능이 상실되면서 지방공항으로 수정되었고, 공항발전의 뚜렷한 목표를 설정하지 못하고 있던 상태였다. 즉 중앙정부 차원에서 주변지역 전체의 발전계획과 연계하여 청주국제공항의 활성화를 위한 계획이 준비되지 못한 상황이었다(원광희, 2007).

한 마디로 청주국제공항의 개항을 전후한 시기는 개항 준비와 이후 관리에 대한 실무적 대응이 필요한 시기였다. 따라서 청주국제공항 활성화라는 문제가 뚜렷하게 정책문제로 부각되지 못한 시기였다. 그러나 1997년 말부터 시작된 IMF 외환위기는 국내 경제상황을 크게 변화시켰고, 자연스럽게 공항 이용객의 급감으로 이어졌다. 1997년 37만 여명이었던 이용객이 1998년에는 29만 여명으로 감소되었고, 1999년에도 35만 여명 수준에 머물렀다. 이러한 운영실적에 대해 여론의 비판이 고조되었다. 중앙정부 스스로도 청주국제공항에 대한 여론의 비판을 부정하지 않았다. 즉 1998년 12월 3일 건설교통부는 「공공사업 효율화방안」이라는 보고서를 통해 국책사업에서 부실한 타당성 조사로 인한 대표적 실패사례로 청주국제공항을 언급하였다(동아일보, 1998.12. 4, 27면; 한국경제, 1998.12. 4, 1면). 즉 중앙정부 스스로 정책실패를 인정한 셈이었다. 전문가 그룹 역시 청주국제공항에 대한 비판적 입장을 가지고 있었다. 1999년 6월 발표된 삼성경제연구소 연구보고서의 공무원 및 전문가 설문조사에 따르면 청주국제공항이 '가장 성공적이지 못한 국책사업' 부문에서 경부고속철도사업 다음으로 2위를 차지하기도 하였다(김현주 외, 1996). 이처럼 청주국제공항 건설에 대한 비판

의 목소리가 높아지면서 청주국제공항 활성화라는 정책문제가 수면위로 떠오르기 시작하였다. 그러나 이 때 청주국제공항 활성화는 중앙정부가 해결해야 할 문제였지 지방자치단체가 해결해야 할 문제가 아니었다.

청주국제공항이 국책사업의 대표적 실패사례로 언급되는 등 비판여론이 고조됨에 따라서 건설교통부와 한국공항공사는 청주국제공항 활성화를 위해 다양한 노선을 개발하는 등 노력을 기울였다. 예를 들어 부정기노선으로 일본노선과 동남아노선을 청주국제공항에 배분하는 등 나름의 노력을 기울였다. 이러한 노력에 따라 1999년 35만 명이었던 이용객이 2000년에는 52만 명으로 확대되었다. 그러나 이러한 노력은 일시적인 것이었고, 국제노선의 누적되는 적자로 인해 항공사들은 노선을 폐지하였다. 즉 공항이용의 수요가 한정되어 있는 상태에서 인위적으로 노선을 배분하는 전략은 큰 성과를 거두지 못하고 노선 배분과 폐지가 반복되는 상황이 전개되었다(원광희, 2007). 사실 중앙정부의 입장에서 본다면 청주국제공항은 전국에 있는 여러 공항 중 하나일 뿐 청주국제공항을 위해서 다른 공항들을 희생시키려는 의지는 없었다. 즉 청주공항만이 아니라 전국의 모든 공항에 대해 관심을 기울여야 하기 때문에 청주국제공항에 어떤 특혜를 주기 어렵다. 더구나 2001년 개항이 예정된 인천국제공항을 소위 '동북아 허브공항'으로 육성하는 문제가 더 중요한 정책문제였다(건설교통부, 2003; 원광희, 2007).

충청북도와 청주시 역시 청주국제공항 활성화를 위해 청주항공엑스포를 개최하는 등 노력을 기울이면서 청주국제공항의 존재 자체를 알리는 홍보효과를 거두기도 하였다. 그러나 근본적으로 청주국제공항의 활성화로 연결시키지 못하였다. 이 당시 충청북도와 청주시는 청주국제공항 활성화라는 문제가 중앙정부의 몫이라는 인식을 가지고 있었다. 충청북도는 공항문제를 전담하는 별도의 조직을 구성하지 않았고, 사안이 발생할 때마다 관련 부서 직원들이 임시로 만나 대응하는 수준에 머물렀다. 전체적으로 볼 때, 충청북도와 청주시는 청주국제공항 활성화라는 문제를 자신들이 주체가 되어 해결해야 한다는 인식이 충분하지 않았고, 그에 따라 문제해결에 대한 지속적이고 체계적인 관심을 기울이기 어려웠다(충청북도 담당공무원 인터뷰: 2008. 6.19).

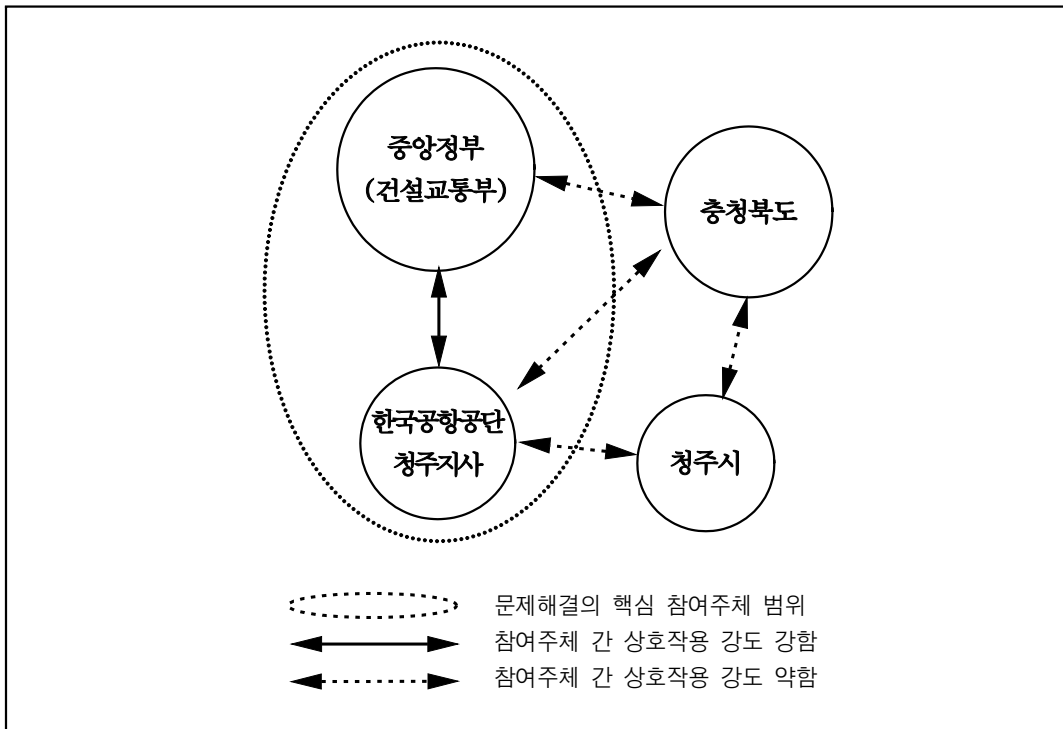
2) 중앙정부 중심의 관료제적 문제해결기제

이 시기의 정책문제는 중앙정부에 의한 실무적 대응이 필요한 문제로 규정되었기 때문에 주요한 주체들은 건설교통부와 한국공항공단(청주시사)이었고, 충청북도와 청주시는 중앙정부의 실무적 대응에 협력하는 수준에 머물렀다. 즉 건설교통부와 한국공항공단, 충청북도와 청주시 사이의 상호작용 관계는 단순하게 공항의 개항준비와 관리 차원에서 실무적인 대응을

하는 관계에 머물렀다. 사실 충청북도와 청주시의 입장에서 막연하게 청주국제공항이 잘 운영되기를 기대할 뿐 문제해결과정에 개입할 수 있는 여지는 거의 없었다(충청북도 담당공무원 인터뷰: 2008. 5.21). 충북 지역사회 역시 청주국제공항이 개항되었으나 별다른 관심을 기울이지는 못하였다.

따라서 이 시기의 문제해결기제는 한마디로 전통적인 관료제적 문제해결기제로 요약할 수 있다. 즉 중앙정부 중심의 실무적 대응과 지방자치단체의 실무적 협력이 이루어진 시기였다. 이러한 관료제적 문제해결기제는 엄격한 의미에서 거버넌스가 아닌 정부(government)라고 말할 수 있다. 이 시기 문제해결기제의 구조를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림 1> 중앙정부의 ‘실무적 문제’ 시기의 문제해결기제



2. 2기: 충청북도 지역의 '정치적 문제' 시기 (2001~2005)

1) 충북 지방자치단체의 문제해결노력 강화

2001년 이후 청주국제공항 활성화 문제는 충청북도 지역의 정치적 의제로 발전하였다. 중앙정부가 해결해야 할 실무적 의제가 충청북도 지역사회의 중요한 정치적 문제로 전환된 것이다. 중앙정부의 노력에도 불구하고 청주국제공항의 활성화는 성과를 거두지 못하였고, 이에 대한 여론의 비판이 지속되었다. 청주국제공항을 둘러싼 충북지역 여론은 기대와 실망이 반복되는 상황이었다. 특히 2001년 3월 인천국제공항이 개항되면서 청주국제공항에 대한 우려와 비판의 목소리가 높아졌다. 중앙정부는 인천국제공항을 동북아 허브공항으로 육성하고자 하는 기본방향을 가지고 있기 때문에 청주국제공항의 활성화에 대한 투자가 어려울 수밖에 없다.⁸⁾

이러한 상황에 대해 충북지역 언론은 청주국제공항이 여전히 '애물단지' 또는 '골칫덩어리'에서 벗어나고 있지 못하다는 점을 부각시켜 반복적으로 보도하였다. 2002년 6월에 치러진 지방선거는 이러한 지역여론이 정치적 의제로 전환되는 촉발기제가 되었다. 지방선거 과정에서 충청북도 지사 및 청주시 시장 후보자들은 모두 청주국제공항 활성화를 선거공약에 포함시켰다(동아일보, 2002. 6. 7, 8면).⁹⁾ 후보자들이 모두 청주국제공항 활성화를 위한 정책공약들을 제시하고, 홍보함으로써 충청북도 전체 지역주민들이 지역의 현안문제로 인식하는 계기가 되었다. 이로써 중앙정부가 해결하여야 하는 실무적 의제에서 충청북도가 해결해야 하는 정치적 의제로 변화하게 되었다. 이러한 상황에서 2002년 12월 치러진 대통령 선거는 청주국제공항 활성화라는 문제가 충청북도의 정치적 의제로서 더욱 확고하게 자리 잡는 계기가 되었다. '행정수도'를 충청권으로 이전한다는 공약을 내세운 민주당의 노무현 후보가 당선되고 2003년 2월 노무현 정부가 출범하면서 행정수도 이전 논의가 본격화되었다. 행정수도 이전

8) 건설교통부가 2000년 12월 29일 발표한 「제2차 공항개발 중장기 종합계획」이나 「건설교통백서(1998~2002)」에 따르면 청주국제공항에 대한 추가적 투자계획은 없으며, 기존 시설의 효율적 활용에 초점이 맞추어져 있었다(건설교통부, 2003).

9) 1998년 지방선거에서도 청주국제공항 활성화가 선거 이슈의 하나로 논의되었으나 크게 부각되지는 않았다. 그러나 2002년 선거에서는 가장 중요한 선거이슈로 부각되었다. 이 당시 각 후보자들에 의해 제시되었던 공약들 중에는 화물중심의 공항 육성, 중소형 항공기 중심의 공항 육성, 대전 및 충남권의 공항 이용자 확보, 면세점 확대 및 관광객 유치 등을 위한 공약 등이 있었다(동아일보, 2002. 6. 7, 8면). 그리고 이 공약들은 실제 어느 후보가 당선되었는가의 여부와 관계없이 시차를 두고서 모두 추진되었다. 즉 충청북도 지역사회가 이 공약들을 문제해결의 대안으로 공유하였다. 특히 민간사회단체들이 중심이 되어 이 공약들을 충청북도 지사나 청주시 시장이 정책으로 채택하도록 압력을 행사하기도 하였다(청주국제공항 활성화대책 추진위원회 사무국장 인터뷰: 2008. 6.10).

논의의 핵심은 과연 어느 지역이 신행정수도의 후보지가 될 것인가로 모아졌고, 신행정수도 후보지를 검토하는 과정에서 청주국제공항과의 근접성이 주요한 판단기준의 하나로 거론되기 시작하였다.¹⁰⁾ 한편 2004년 10월 21일 '신행정수도의건설을위한특별조치법'에 대한 야당 등 반대 측의 헌법소원 사건에 대해 위헌 결정이 내려지면서 주춤하였으나 곧 이듬해인 2005년 3월 2일 기존 특별조치법을 축소 조정한 '행정중심복합도시건설특별법'이 여야 합의로 국회를 통과함으로써 본격적으로 추진되기 시작하였다(한겨레신문, 2005. 3. 3, 10면). 이 시기부터 청주국제공항은 '행정수도의 관문공항'이라는 이미지를 구성하기 시작하였다.

이러한 상황에서 청주국제공항 활성화라는 정책문제의 무게중심은 중앙정부의 범주를 벗어나서 충청북도 및 충북지역의 문제로 확대되었다. 충청북도와 청주시는 이러한 중요한 기회를 적극적으로 활용하여야 할 필요가 있었다. 특히 충청북도는 청주국제공항의 위상 강화, 활주로 확장, 화물청사 신축, 공항 연계도로망 확대, 국제노선의 확대 등 중앙정부에게 청주국제공항에 대한 정책적 지원의 확대를 요구하는 등 적극적인 노력을 기울였다. 그러나 지방자치단체로서 충청북도의 요구는 중앙정부에 의해 쉽게 수용되지 않았다. 시간이 흐르면서 충청북도는 지방자치단체만의 독자적 역량으로는 문제해결이 어렵다는 것을 인식하게 되었다. 따라서 보다 체계적이고 새로운 문제해결방안을 모색하기 시작하였다(충청북도 담당공무원 인터뷰: 2008. 6.19).

충청북도는 체계적인 문제해결을 위해 2005년 2월 4일 지방자치단체 수준에서는 처음으로 공항활성화를 위한 전담팀을 구성하였다. 충청북도는 관광과 아래에 '공항활성화 담당'을 신설하고 4명의 직원을 배치하였다(동아일보, 2005. 2. 5, 11면). 과거 청주국제공항 활성화는 관광과와 교통과 등 관련 부서 직원들이 사안이 발생할 때마다 임시로 대응하였으나 문제해결에 역부족을 느끼고 체계적인 대응을 위해 구성한 것이었다(충청북도 공항활성화 담당 공무원 인터뷰: 2008. 6.19). 전담 부서가 생기면서 이들을 중심으로 충청북도는 좀 더 체계적인 대응을 할 수 있었고, 그 결과가 2005년 5월 6일 충청북도가 주도하여 대전시, 충청남도,

10) 대통령 선거 당시 노무현 후보와 민주당은 충청권으로 행정수도를 이전하는 근거의 하나로 청주국제공항과 고속철도, 고속도로를 통해 접근이 쉽다는 것을 제시했다(한겨레신문, 경향신문, 국민일보, 세계일보, 2002.12.21). 그리고 2003년 12월 말 야당과 반대측의 반대에도 불구하고 우여곡절 끝에 '신행정수도의건설을위한특별조치법'이 국회를 통과함으로써 신행정수도의 후보지가 최대 관심사로 부각되었다. 당시 신행정수도 후보지로 충북 진천·음성권, 충남 공주·연기권, 천안·아산권, 논산·계룡권 등 4곳이 중점적으로 거론되었다. 2004년 7월 5일 신행정수도건설추진위원회의 후보지선정평가위원회는 신행정수도 후보지 평가결과를 발표했고, 그에 따라 충남의 '연기·공주' 지역을 사실상 확정하였다. 후보지선정평가위원회의 발표에 따르면 "(연기·공주 지역은) 특히 경부고속철도 오송역 및 청주공항에 인접하고, 당진-상주간 고속도로, 경부고속도로에 가까워 접근성이 뛰어난 것으로 평가됐으며, 대전 충남북의 중심지역에 위치해 균형발전효과 뿐 아니라 국민통합 효과도 높은 것으로 평가됐다"고 밝혔다(한겨레신문, 내일신문, 2004. 7. 6).

한국공항공사, 관광협회 등 관련 직능단체들과 항공사 등이 참여하는 ‘청주국제공항 활성화 추진협의회’ 구성으로 나타났다.¹¹⁾ 그리고 추진협의회 산하에는 실무적인 지원을 위해 ‘청주국제공항 활성화 실무협의회’도 구성되었다.¹²⁾ ‘청주국제공항 활성화 추진협의회’의 기능은 청주국제공항을 충남 연기·공주에 들어설 행정중심복합도시의 관문공항으로 육성하기 위해 중앙정부에게 정책을 건의하는 것이었다. 그러나 이 추진협의회는 지속적으로 운영되지 못하고 형식화되었으며, 사실상 유명무실한 기구가 되었다.

한편 충청지역의 민간사회단체들은 충청북도 및 청주시와 관계없이 자발적으로 청주국제공항 활성화와 관련하여 목소리를 내기 시작하였다. 이들은 중앙정부의 인천국제공항 육성정책으로 인해 청주국제공항에 대한 지원이 이루어지지 않는다는 등 비판적 목소리를 내기 시작했고, 청주국제공항의 활성화를 위해 지역사회가 적극적으로 나서야 한다는 여론을 형성하기 시작하였다(청주국제공항 활성화대책 추진위원회 사무국장 인터뷰: 2008. 6.25). 2002년 이후부터 청주국제공항 활성화가 지역발전을 위해 필요하다는 공감대를 형성해온 이들은 2004년 7월 가칭 ‘청주국제공항 활성화를 위한 시민대책위원회’ 이름으로 민간중심의 대책기구 구성을 도모하였다. 대책기구 준비과정에는 충청북도 민간사회단체연합회, 충북여성단체협의회 등 약 20개의 민간사회단체들이 참여하였다. 이들은 청주국제공항을 공유하고 있는 공군의 전투비행단이 공항 활성화에 걸림돌로 작용하기 때문에 국방부에 이전을 요청하는 내용의 성명서를 발표하거나 신문에 칼럼을 기고하는 등 가시적인 활동을 시작하였다(시민대책위 성명서 자료: 충북일보, 2004. 7.14). 다만 이 시기 민간사회단체들의 활동은 개별적으로 이루어졌고 연대활동의 결과는 뚜렷하게 드러나지 않았다.¹³⁾

11) ‘청주국제공항 활성화 추진협의회’는 충청북도 행정부지사를 위원장으로 하고, 위원에 건설교통부 항공정책심의관, 충청북도 문화관광국장, 충청북도 건설교통국장, 대전시 관광담당국장, 충청남도 관광담당국장, 충북도의회 관광건설위원장, 충북도의회 관광건설위원회 간사위원, 한국공항공사 청주시 사장, 충북관광협회 회장, 대한항공 청주지점장, 아시아나항공 청주지점장, 교통개발연구원 연구위원, 충북개발연구원 연구위원 등 모두 14명으로 구성되었다(충청북도 내부자료).

12) 실무지원협의회는 충청북도, 충청남도, 대전시 등 각 자치단체 실무자 및 공군부대 관계자, 여행사 대표자 등 모두 35명 내외로 구성되었다(충청북도 내부자료).

13) 민간사회단체 중 ‘청주·청원을 사랑하는 사람들의 모임’(이후 청사모)은 두드러진 활동을 하였다. 이 단체는 지방의회 의원, 지역 경제인 등을 주축으로 충북지역의 발전을 위한 민간단체로 전직 국회의원과 전직 청주시장 등 지역의 명망가들과 ‘미래도시연구원’ 등 지역민간연구기관 등의 후원을 바탕으로 2001년부터 호남고속철도 오송분기역 유치운동을 전개하였다(청사모 홍보자료집 ‘당신의 작은 관심이 충북을 바꿉니다’). 청사모는 이후 2003년부터 본격적으로 청주국제공항 활성화를 위한 활동에 나서게 되었고, 2007년 ‘청주국제공항 활성화대책 추진위원회’를 구성하는데 핵심적인 역할을 하였다(청주국제공항 활성화대책 추진위원회 사무국장 인터뷰: 2008. 6.25).

2) 지방자치단체에 주도의 문제해결기제

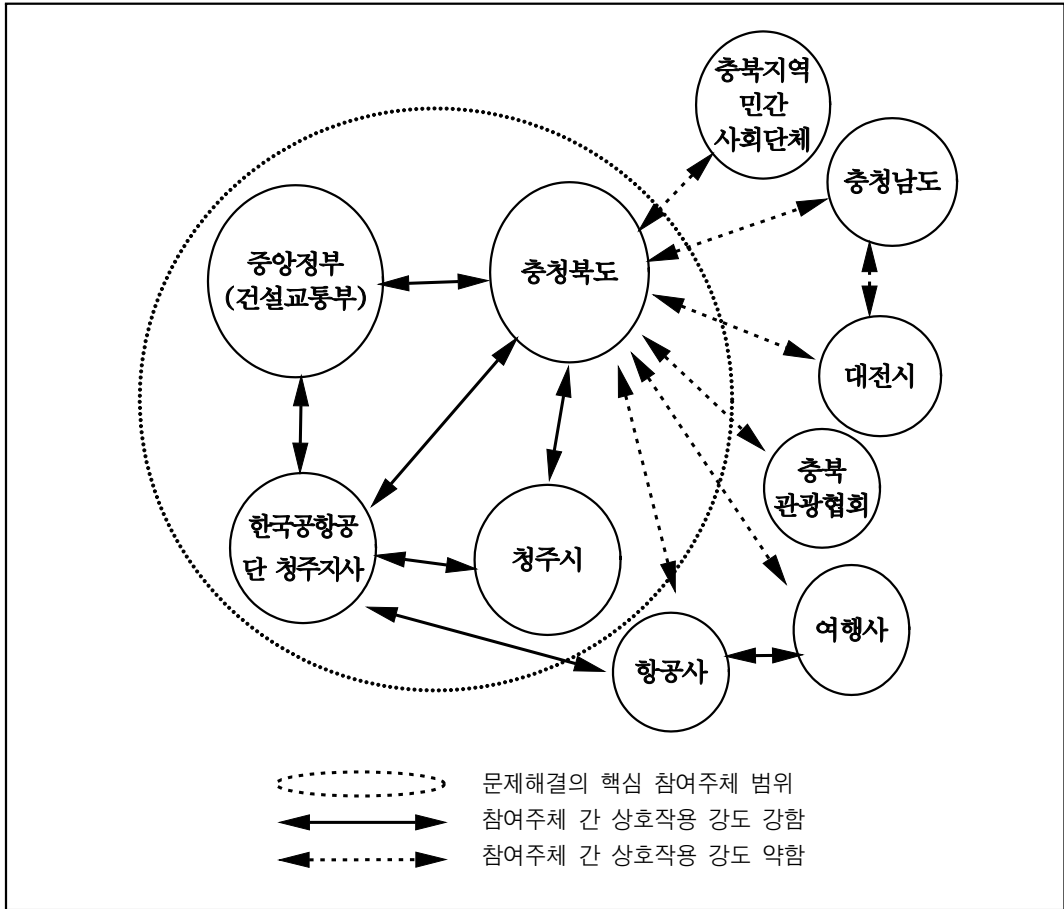
이 시기부터 청주국제공항 활성화라는 정책문제는 건설교통부와 한국공항공단 청주지사가 실무적으로 처리해야 할 문제임과 동시에 지방자치단체인 충청북도와 청주시가 적극적으로 해결해야 할 정치적 문제이기도 하였다. 문제해결에 대한 관심과 노력 투입의 정도에서 볼 때, 건설교통부 및 한국공항공단 청주지사보다 오히려 지방자치단체인 충청북도와 청주시가 더 많은 관심과 노력을 기울였다고 평가할 수 있다. 즉 청주국제공항 활성화를 위해 충청북도와 청주시가 적극적으로 정책수단들을 종합하여 중앙정부에게 요구하기 시작하였고, 중앙정부는 다소 유보적인 자세로 문제해결에 임하는 상황으로 변화하였다고 평가할 수 있다.

그리고 이 시기는 중앙정부 중심의 관료제적 문제해결기제에서 중앙정부와 지방자치단체 사이의 상호작용 강도가 강화되었다는 것을 확인할 수 있다. 더 나아가 충청북도 주도로 새로운 형태의 문제해결기제인 '청주국제공항 활성화 추진협의회'를 구성하였다는 것은 문제해결의 핵심주체로서 지방자치단체의 역할이 강화되었다는 것을 의미한다. 비록 '청주국제공항 활성화 추진협의회'가 내실 있게 운영되지 못하고 형식화된 한계는 있지만 여하튼 맹아적 수준이나마 거버넌스 구조가 형성된 것으로 이해할 수 있다.

한편 새로운 문제해결의 주체로서 충북지역의 민간사회단체들이 본격적으로 등장하였다는 것을 확인할 수 있다. 비록 충청북도 주도의 거버넌스 구조에 공식적으로 참여한 것은 아니지만 문제해결을 위한 자체적 연대기구 구성을 시도하였고, 충청북도 및 청주시에 개별적으로 정책건의를 하는 등 간접적인 참여를 시작하였다.

이러한 점에서 볼 때, 이 시기 문제해결기구의 구조는 관료제적 문제해결기제의 기본구조는 유지되고 있지만 동시에 직능단체 및 민간사회단체들이 문제해결 과정에 부분적으로 참여하는 등 내용적으로 변화가 나타났다. 이러한 문제해결기제는 정부(government)라고 말하기도 어렵고, 온전한 거버넌스라고 말하기도 어려운 구조, 즉 '정부가 조종하는 거버넌스'에 가깝다고 평가할 수 있다. 이 시기의 문제해결기제의 구조를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림 2> 충청북도 '정치적 문제' 시기의 문제해결기제



3. 3기: 충청권 전체의 '정치적 문제' 시기 (2006년~현재)

1) 민간사회단체의 역할 강화 및 충청권 지방자치단체의 협력 강화

2006년에 들어서면서 청주국제공항 활성화 문제는 중앙정부의 문제라기보다는 충청권 지방자치단체와 충북 민간사회단체의 문제로 전환되었다. 2006년 들어 충북지역의 민간사회단체들은 청주국제공항 활성화를 위한 연대기구 구성에 더욱 적극적으로 나섰다. 2006년 3월 15일 충청북도 민간사회단체총연합회 등을 중심으로 가칭 '청주국제공항 활성화를 위한 충청권 대책위원회'를 구성하기 위한 모임을 가졌다(충북일보, 2006. 3.16). 그리고 2006년 11월에는 보다 확대된 형태로 재구성할 필요성을 천명하고 구체적인 준비작업에 들어갔

다(충북일보, 2006.11. 3, 1면).¹⁴⁾ 이러한 노력의 결과로 2007년 4월 9일 충청북도 지역 사회의 원로 및 명망가들, 그리고 높은 지명도를 가진 직능단체들과 시민사회단체들, 학계 전문가, 언론 및 방송계 대표 등을 포괄하는 ‘청주국제공항 활성화대책 추진위원회’(이하 대책위원회)가 구성되었다.

대책위원회가 스스로 천명한 주요 기능은 청주국제공항 활성화를 위한 정책 아이디어를 결집하고, 그 결과를 바탕으로 중앙정부에 정책요구를 반영시키는 것과 충청권 지방자치단체와의 네트워크 형성 및 협력을 도출하는 것에 맞추어졌다(대책위원회 회의자료, 2007. 4. 9). 조직의 기능이 이렇게 설정되었다는 것은 사실상 충청북도와 사전교감이 있었다는 것을 보여준다. 당시 충청북도는 중앙정부에 대한 정책요구가 한계에 부딪치고 있었고, 충청권 전체 차원의 공동대응을 도모하였으나 여의치 않은 상황에 처해있었다. 따라서 충청북도는 지역의 원로들과 명망가들이 중심이 된 대책위원회가 중앙정부에 정치적 압력을 행사하는 등 적극적으로 문제를 해결할 수 있기를 희망하였다. 물론 그렇다고 해서 충청북도가 대책위원회 구성 자체까지 주도하였다는 것은 아니다. 이에 대해서는 양측 모두 강하게 부인하고 있다. 즉 청주국제공항 활성화라는 정책문제는 이미 지역사회 전체에 걸쳐 공유되어 있었던 것이었고, 민간사회단체들이 자발적으로 연대활동을 위한 조직을 구성하는 것에 대해 충청북도가 반대할 이유가 없고 오히려 적극적으로 지원하여야 한다는 입장이었다는 것이다. 충청북도는 이러한 민간중심 조직이 가지는 장점에 많은 기대를 가지고 있었다(충청북도 담당공무원 인터뷰: 2008. 6.19).¹⁵⁾ 바로 이러한 기대를 가지고 있었기 때문에 충청북도는 대책위원회의 활동을 뒷받침하기 위해 2005년도에 구성하였으나 유명무실했던 ‘청주공항 활성화 실무협의회’를 ‘청주공항 활성화 실무지원협의회’(이하 실무지원협의회)라는 이름으로 복원하여 재가동하였다.¹⁶⁾ 실무지원협의회는 과거와 달리 내실 있게 운영되었다. 회의개최 주기가 분기별 회의로 정례화되었고, 참여주체들의 참여율이 높아졌으며, 참여주체의 범위도 확대되는 등 안정적으로 운영되었다(충청북도 담당공무원 인터뷰: 2008. 5.21).

14) 당시 충청북도민간사회단체총연합회의 대표는 “청주공항이 호남고속철의 오송역 유치와 함께 행정도시의 관문공항으로서의 역할을 할 수 있도록 시민단체의 결집이 필요하다”는 입장을 밝혔다(머니투데이, 2006.11. 3).

15) 특히 대책위원회의 위원장을 맡은 인사는 과거에 중앙정부에서 장관직과 임명직 충청북도 지사를 역임한 바 있고, 지역구 국회의원으로 선출된 바 있는 인사로서 충청권 내에서 정치적 영향력이 상당한 인물이었다(충청투데이, 2007. 5.17).

16) 실무지원협의회에는 모두 9개 행정기관(충북도, 대전시, 충남도, 청주시, 청원군, 국토해양부, 청주세관, 청주출입국관리사무소, 공군17전투비행단), 3개 유관기관(한국공항공사 청주지사, 청주상공회의소, 대전상공회의소), 항공사들, 관광협회(충북, 대전, 충남), 여행사, 그리고 방송사 등 많은 주체들이 참여하고 있다(충청북도 내부자료).

대책위원회는 출범 직후부터 활발하게 활동하며 문제해결에 많은 기여를 하였다. 대책위원회의 문제해결 전략은 청주국제공항 활성화 문제를 충청권 전체의 문제로 전환시키는 것이었다. 이를 위해서 충청권 3개 시도, 즉 충청북도, 대전시, 충청남도의 공조체제를 구축하는 것에 많은 노력을 기울였다. 이를 위해 대책위원회는 구성 직후인 2007년 4월 13일 곧바로 대전시 시장과 충청남도 지사와 면담을 통해 청주국제공항 항공사업자에 대한 재정지원조례의 제정과 관련하여 협의를 하였고 긍정적 답변을 얻어냈다. 그리고 2007년 5월 30일에는 청주국제공항 활성화 문제가 충청권 전체의 문제라는 것을 보다 확실하게 하기 위해 '청주국제공항 활성화 중앙대책위원회'(이하 중앙대책위원회)를 구성하였다. 중앙대책위원회의 구성원은 모두 41명으로 충청남도, 대전시, 충청북도 출신의 전현직 고위관료와 기업인 등 재경충청인들로 구성되었다. 대책위원회는 이 중앙대책위원회가 문제해결에 얼마나 실질적인 도움이 되는가에 관계없이 청주국제공항 활성화라는 문제를 충청권 전체의 문제로 인식하게 하는 상징적인 의미를 가지는 것으로 설명하고 있다(대책위원회 사무국장 인터뷰: 2008. 6.25). 대책위원회의 적극적인 활동은 충청권 내에서 청주국제공항 활성화를 위한 공동대응을 보다 활발하게 촉진시키는 역할을 하였다.¹⁷⁾ 다음의 <표 4>는 대책위원회의 활동을 간단하게 정리한 것이다.

<표 4> 청주국제공항 활성화를 위한 대책위원회의 활동

일자	활동 내용	비고
2007. 4. 9	청주국제공항 활성화대책 추진위원회 출범	
2007. 4.13	대전시 시장 및 충청남도 지사 면담을 통해 청주국제공항 항공사업자 재정지원조례 제정 협의	대전시와 충청남도의 협력 확인
2007. 5.30	'청주국제공항 활성화 중앙대책위원회'를 구성하여 중앙정부에 대한 정책반영 압력 행사와 동시에 충청권 전체의 문제로 인식하도록 활용	전현직 고위관료 및 기업인등 재경충청인 중심 41명
2007. 6.28	청주국제공항 활성화 관련 국제세미나를 개최하여 문제의 가시성을 높임	상징적으로 대전시 엑스포과학공원 컨벤션센터에서 개최함
2007. 7. 9	대책위원회의 체계적 운영을 위해 14명의 전문위원 위촉	
2007. 7.11	국제항공 배분노선 조기운항 요구	건교부, 아시아나/대한항공 방문
2007. 8. 7	청주국제공항 활성화를 위한 건설교통부 차관을 방문하고, 대정부 정책 건의	

17) 이 점에 대해 충청북도의 공항활성화 담당 공무원들은 '청주국제공항 활성화대책 추진위원회'의 역할에 대해 매우 긍정적인 평가를 하고 있었다(충청북도 담당공무원 인터뷰: 2008. 5.21, 2008. 6.19).

2007. 8.31	충청권 3개 시도 모범운전자들을 홍보위원으로 위촉	
2007.11.21	긴급회의를 갖고 공군부대 이전을 촉구하고, 백두산 관광 직항로 개설 및 활주로 확장을 정부에 촉구	실무지원협의회 참여에 미온적이었던 공군부대의 적극 참여 유도
2008. 2.18	청주공항 활성화를 위한 관계기관장 간담회 개최	
2008. 3. 5	청주공항 활성화를 위한 사업보고회를 개최하여 '동북아시아 항공정비센터' 유치 전략 논의	다루는 의제의 확대
2008. 4.18	대책위원회 전체회의 개최하여 청주국제공항을 세종시 관문공항으로 만들기 위한 전략 논의	

자료: 대책위원회 회의자료(2008. 3.18) 및 신문기사 자료를 종합하여 재구성.

대책위원회의 활동에 힘입어 충청북도는 청주국제공항 활성화를 위한 충청권 3개 시도의 협력 체제를 구축하는데 성공하였다. 2007년 8월 27일 충청북도, 대전시, 충청남도는 '제 19회 행정협의회'를 개최하고 '충청권 경제협의체'를 구성하고, 광역적 경제 문제에 대해 행정구역 범위를 초월하여 공동대응을 하기로 합의하였다. 이 때 주요 의제로 등장한 것이 청주국제공항의 중부권 허브공항 육성, 청주국제공항과 대전시, 세종시를 잇는 광역교통망 구축, 대덕연구개발특구의 외연적 범위 확대 등이었다.¹⁸⁾ 그리고 2007년 11월에는 충청북도지사, 대전시 시장, 충청남도 지사가 TV토론에 함께 출연해 충청권의 공동발전방안을 논의하고, 청주국제공항의 활성화를 위해 협력한다는 합의를 하였다.¹⁹⁾ 이러한 공조가 가능했던 이유 중의 하나는 대전시와 충청남도가 지역발전을 위해 준비중인 대규모 국제행사에 해외관광객 유치를 위해서도 청주국제공항의 활성화가 필요하다는 점을 인식하였기 때문이다. 이러한 점에서 3개 광역자치단체의 이해관계가 맞아떨어진 것이다. 이후 대전시와 충청남도는 자발적으로 청주국제공항 활성화를 위해 노력하였다.

먼저 대전시의 경우, 2007년 9월 대전시 의회가 청주국제공항 활성화를 위해 '청주국제공항이용항공사업자재정지원조례'를 제정하였다(충청투데이, 2007. 9.21). 2008년 5월에는 대전시 시장이 대전지역 제18대 국회의원 당선자들과의 간담회에서 지역현안에 대한 협력 요청과 함께 청주국제공항 활성화에 대한 협력을 요청하였다(뉴시스, 2008. 5.15). 그리고

18) 이에 대한 구체적인 성과가 2008년 4월 3일 충청권경제협의회 제2차 실무협의회에서 나타났다. 제2차 실무협의회에서 청주국제공항 활성화 방안 등 5개 공동사업의 실천방안을 협의하고 후속 조치를 마련하는데 합의하였다(내일신문, 2008. 4. 4, 6면).

19) 이 토론회에서 충청권의 3개 광역자치단체장들은 중앙정부의 '제3차 공항개발 중장기 종합계획(2006~2010)'에서 소형거점공항으로 분류된 청주국제공항을 500만 충청인들이 단합해 충청권 대형거점공항으로 격상시키는데 노력한다는 합의를 하였다(KBS 대전방송충국 KBS 1TV 시사토론 프로그램 '이영애의 이슈와 현장').

2008년 6월 2일 대전시 시장은 일본 후쿠오카시 시장과 청주-후쿠오카간 항공노선 개설을 위해 노력하기로 합의하였다(한겨레신문, 2008. 6. 3). 한편 충청남도의 경우, 2008년 2월 충청남도 의회가 대전시 의회가 제정한 청주국제공항에 대한 지원조례와 동일한 조례를 제정하였다(대책위원회 회의자료, 2008. 3.18). 그리고 2008년 6월 12일 충청남도 지사는 일본 오사카부 지사와 청주공항과 간사이공항 간 직항로를 개설하는 데 노력하기로 합의했다(한겨레신문, 2008. 6.14). 이러한 충청권 3개 시도의 공동대응은 단순히 광역자치단체 수준에 그치는 것이 아니라 기초자치단체 수준으로 확장되고 있다.²⁰⁾ 그리고 더 나아가 충청권의 지역구 국회의원간 협력으로도 나타나고 있다. 최근 충청권 국회의원 9명이 수도권전철의 천안역-청주공항 연장을 추진하는 국회의원 모임을 결성한 것은 이러한 변화를 잘 보여준다(충북일보, 2008. 6.20).

2) 상호조절 과정을 통한 거버넌스의 발현 및 구조의 확대

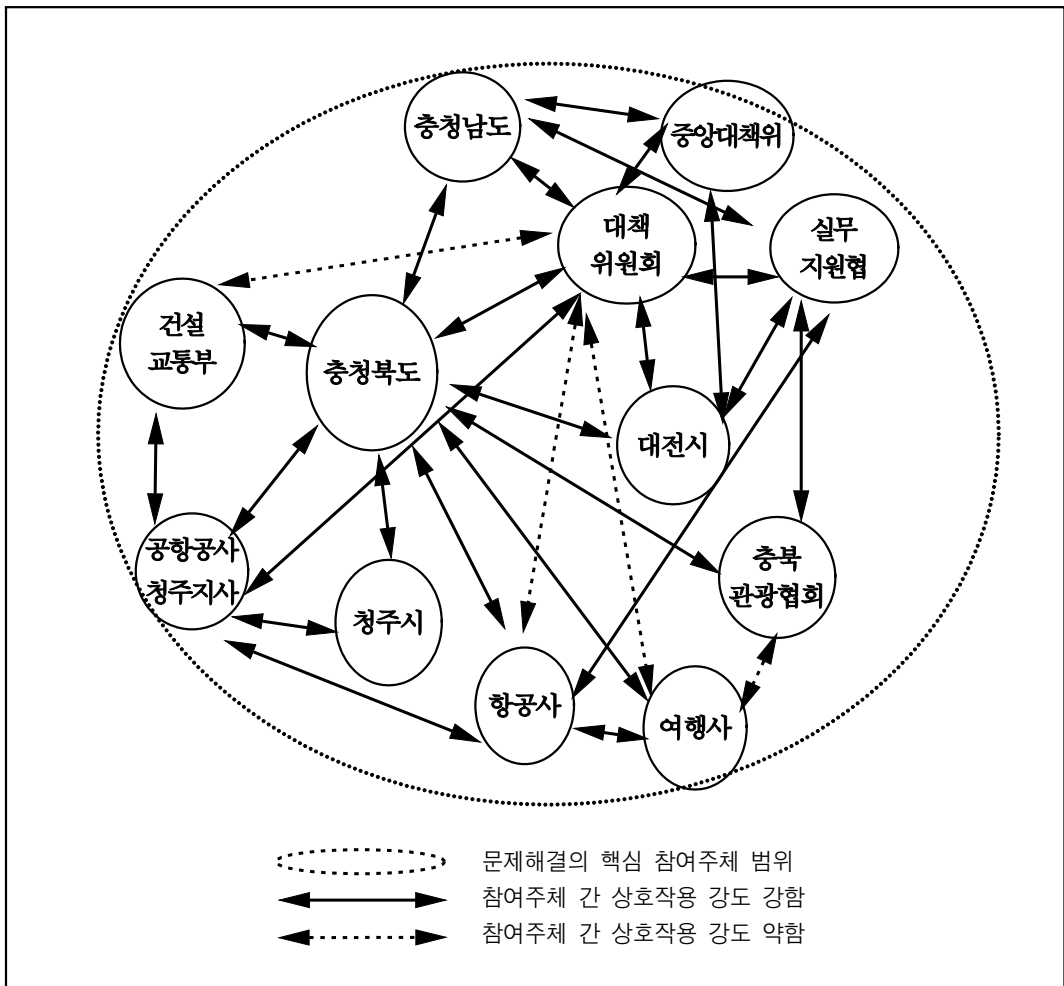
전체적으로 볼 때, 이 시기에 들어서면서 문제해결의 핵심적인 주체는 중앙정부와 한국공항공사가 아니라 충청권 지방자치단체와 충북지역 민간사회단체들로 구성된 대책위원회라고 볼 수 있다. 이와 같이 핵심적인 행위주체들의 변화 및 확대는 곧 이 문제가 중앙정부 수준의 실무적 의제나 충청북도의 정치적 의제의 수준에서 벗어나 충청권 전체 공동체의 문제로 전환되었다는 것을 보여준다. 특히 대책위원회가 정체되어 있던 충청권 3개 시도간 협력체제를 활성화하는 역할을 하였다는 점에 주목할 필요가 있다. 2기에서 충청북도가 주도하여 구성한 '청주국제공항 활성화 추진협의회'는 정부가 조종하는 거버넌스로서 내실 있게 운영되지 못하고 형식화되어 버렸다. 그러나 민간사회단체 스스로 구성된 대책위원회는 다양한 전략을 통해 청주국제공항 활성화라는 문제를 충청북도 문제에서 충청권 전체 문제로 전환하는데 성공함으로써 충청권 3개 시도간 협력체제가 활성화될 수 있도록 촉매적 역할을 한 것이다. 그만큼 문제해결에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다고 평가할 수 있다. 한편 대책위원회를 보좌하기 위한 실무지원협의회에는 다양한 민간 주체들이 참여하고 있다는 점에서 거버넌스의 확장이 이루어졌다고 볼 수 있다.

이러한 점에 비추어볼 때, 이 시기 문제해결기제는 2기의 '정부가 조종하는 거버넌스'와는 분명 다른 성격의 거버넌스라고 평가할 수 있다. 건설교통부와 한국공항공사 청주시사, 그리고 지방자치단체로서 충청북도와 청주시는 문제해결을 위한 거버넌스 구조에서 하나의 행위자일 뿐 강력한 영향력을 행사하거나 거버넌스를 조종하는 주체가 아니다. 이 거버넌스는 특

20) 청주시와 천안시의 수도권 전철연장을 위한 협력 합의(2007.11), 충남 연기군 도의회 의원 및 기초의회 의원들과 충청북도 도의회의 협의(2008. 6) 등이 그 예들이다.

정의 주체가 의도적으로 조종해서 구성된 것이 아니라 다양한 주체들이 자발적으로 문제해결을 위해 노력하고 상호조절하는 과정에서 자연스럽게 발현된 것으로 이해하는 것이 더 타당하다. 그러한 점에서 이 거버넌스는 '정부 없는 거버넌스'에 가까운 것으로 평가할 수 있다. 이 시기의 문제해결기구 구조를 그림으로 표현하면 다음과 같다.

<그림 3> 충청권 전체 '정치적 문제' 시기의 문제해결기제



4. 각 시기 문제해결기제의 구조 및 거버넌스 유형

1997년 개항 이후 2008년 현재까지 청주국제공항의 활성화를 위한 문제해결과정에서 문제해결기제의 구조와 거버넌스 유형은 상당한 변화를 보였다. 1997년 개항 직후부터 2000년까지는 중앙정부 중심의 실무적 대응이 이루어졌다면, 2001년부터 2005년까지는 중앙정부와 충청북도가 문제해결을 위해 공동의 노력을 기울였고, 다시 2006년부터는 민간사회단체의 참여와 함께 충청권 전체의 노력이 결합되었다. 이상의 문제해결기제의 구조와 거버넌스 유형의 변화를 종합하여 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 각 시기 문제해결기구의 구조 및 거버넌스의 유형

구분	중앙정부의 실무적 문제시기 (1997~2000)	충청북도의 정치적 문제 시기 (2001~2005)	충청권 전체의 정치적 의제 시기 (2006~현재)
정책문제의 대두 배경	- 개항과 IMF 외환위기 - 청주국제공항 존폐위기	- 문제해결 실패 - 지방선거/대통령 선거	- 문제해결 실패 지속 - 행정중심복합도시 건설
정책문제의 성격	- 중앙정부의 정책실패 - 중앙정부에 의한 실무적 대응문제	- 중앙정부의 실무적 대응 문제 성격 유지 - 충북 지방자치단체 및 지역사회의 문제로 전환	- 중앙정부의 실무적 문제 성격의 상대적 약화 - 충청권 공동체 전체의 문제로 전환
주요 행위주체	- 중앙정부/공항공단	- 중앙정부/공항공단 - 충청북도/청주시 - 민간사회단체 부분 참여	- 대책위원회(민간기구) - 충청권 지방자치단체들 - 중앙정부/공항공사
문제해결기제 구조	• 관료제적 문제해결기제 - 중앙정부 중심의 실무적 대응 - 지방자치단체의 실무적 협력	• 관료제적 문제해결기제의 기본 구조 유지 - 중앙정부 중심의 실무적 대응 유지 - 지방자치단체 문제해결 노력 확대 - 충북지역 민간사회단체 부분적 참여	• 거버넌스적 문제해결기제로 전환 - 대책위원회의 촉매 역할 - 충청권 지방자치단체의 역할 확대 - 중앙정부의 역할 축소
거버넌스 유형	거버넌스가 아닌 정부 (계층제)	정부 조종의 거버넌스 (도구적 관점의 네트워크)	정부 없는 거버넌스 (상호작용 관점의 네트워크)

V. 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스의 제도화 가능성

그렇다면 청주국제공항 활성화를 위해 다양한 주체들이 노력하는 과정에서 발현된 로컬 거버넌스가 제도화될 가능성이 있는가? 현재 작동되는 로컬 거버넌스에는 현상적으로 몇 가지 제도화 가능성들을 엿볼 수 있다.

첫째, 문제해결기제로서 로컬 거버넌스에 참여하는 주체들이 확대되었다. 즉 네트워크 구조의 확장이 이루어졌다. 먼저 민간사회단체 중심의 대책위원회가 구성되었고, 대책위원회가 주도하여 중앙대책위원회가 구성되었다. 동시에 대책위원회를 보좌하기 위해 실무지원협의회가 복원되어 가동되었다. 충북 차원의 대책위원회, 중앙 및 충청권 전체 차원의 중앙대책위원회, 그리고 실무적 지원을 위한 실무지원협의회 등 체계적인 틀을 갖추었다. 특히 실무지원협의회는 회의개최를 분기당 1회 회의로 정례화하였고, 참여주체들의 참여도가 높아지고 있다는 점은 제도화의 가능성을 보여주는 징후이다. 둘째, 충청권 지방자치단체들 사이의 협력관계가 활성화되었다. 2005년부터 시작된 협의체는 처음에는 형식적인 것에 머물렀지만, 2007년 들어서면서 대책위원회의 촉매적 역할을 통해 활발하게 운영되었다. 그리고 충청권의 3개 시도간 협력을 체계적으로 추진하기 위해 '충청권 경제협의체'를 구성하기도 하였다. 셋째, 충청권 광역자치단체 수준의 협력뿐만 아니라 기초자치단체들 사이의 협력이 자연 발생적으로 이루어지고 있다.

제도화 가능성을 엿볼 수 있는 이러한 징후들이 나타나는 근거에는 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스가 규범적(정치적) 측면에서 정당성을 가지고 있고, 동시에 청주국제공항 활성화가 충청권 전체에게 경제적 측면에서 긍정적인 결과를 가져올 것으로 인식하기 때문으로 판단된다. 규범적으로 정당하고 경제적으로 이익이 되기 때문에 각 주체들은 '자발성'을 근거로 청주국제공항 활성화를 위한 노력을 기울이는 것을 확인할 수 있다. 로컬 거버넌스가 제대로 작동하기 위해서는 시민 참여와 시민참여에 대한 지방자치단체의 긍정적 인식, 상호의존성, 협력과 조정, 네트워크 등이 중요하다(최병대, 2003; 염일열·설성현, 2003; 김형양, 2004). 그러나 이러한 요소들의 바탕에는 바로 참여주체들의 자발성이 전제되어야 한다(한승준, 2006). 정부의 의지에 따라서 움직이는 거버넌스가 아니라 관련 주체들이 자발적으로 참여하여 작동되는 거버넌스여야 제대로 작동할 수 있고, 의미 있는 결과를 얻어낼 수 있다. 관련 주체들이 자발적으로 참여한다는 것은 곧 정부의 조종에 의해 움직이지 않는다는 것을 말한다. 이들은 문제해결을 위해 상호조절 과정을 거치게 되고, 거버넌스의 구조는 어떤 정형화되고 고정된 것이 아니라 무정형의 동적인 것이 된다. 즉 진화의 과정을 거친다는 것이다. 그리고 그 과정에서 정부는 다양한 행위주체들 중 하나에 불과하게 된

다. 분명 정부의 영향력은 여전히 중요하지만 문제해결과정에서 불완전하고 한계를 가진 것에 머물렀다. 즉 자발성에 근거하게 되면 문제해결의 거버넌스는 '정부가 조종하는 거버넌스'가 아니라 '정부 없는 거버넌스'가 되는 것이다.

청주국제공항 활성화라는 정책문제를 해결하는 과정에서 충청북도는 스스로 문제해결의 역량이 부족하다는 것을 인정하고 문제해결을 위해 민간사회단체들의 도움과 충청권 자치단체들의 도움을 요청하였다. 그리고 충청북도의 민간사회단체들은 충북지역의 발전이라는 차원에서 청주국제공항의 활성화를 중요하게 인식하고, 자발적으로 조직화 과정을 거쳐 문제해결에 나섰다. 이들은 청주국제공항 활성화에 기여함으로써 자기 조직의 사회적 정당성을 확보할 수 있다고 이해하였다. 따라서 자발적으로 문제해결에 참여하였던 것이다. 한편 대전시와 충청남도가 청주공항 활성화를 위해 재정적 지원을 하는 조례를 제정하고, 노선의 확대를 위한 노력을 기울이는 것은 자발적인 것으로밖에 해석할 수 없다. 대전시와 충청남도는 미래의 발전을 위해 많은 국제규모의 행사를 계획하고 있다. 이러한 국제행사들을 제대로 치르기 위해서는 인접한 청주국제공항이 활성화되어야 한다. 이러한 점에서 청주국제공항 활성화에 참여하는 주체들은 상호 이해관계가 상충하지 않고 있다. 충청권 전체 공동체 구성원들은 모두 청주국제공항의 활성화가 미래의 잠재적 가치를 제고할 것이라는 긍정적 평가를 하는 것이다. 이는 청주국제공항 활성화를 위해 노력하는 과정에서 발현된 로컬 거버넌스가 제도화될 가능성이 높다는 것을 보여주는 것으로 이해된다.

이러한 제도화 가능성의 징후들을 거버넌스의 수준에 대한 평가지표에 적용하여 좀 더 객관적으로 검토하면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스의 수준 평가

차원	범주	지표	잠정적 평가
제도적 차원	제도화 수준	규칙의 구체성	△
		의사결정의 구속력	△
	자원보유 수준	재원의 적절성	△
		인력의 적절성	△
행태적 차원	목표몰입 수준	협력체 구성의 자발성	○
		협력목표에의 일치성	○
	상호의존성 수준	협력의 빈도	○
		협력의 쌍방향성	○

주) ○ : 높음/강함, △ : 보통, × : 낮음/약함.

전반적으로 볼 때, 구체적으로 제도적 차원보다는 행태적 차원의 지표들이 좀 더 긍정적으로 나타나고 있다고 평가할 수 있다. 즉 청주국제공항 활성화를 위한 새로운 문제해결기제로서 로컬 거버넌스가 발현된 것이 시간적으로 얼마 되지 않았기 때문에 이것은 어찌 보면 당연한 결과이다. 그러나 제도화 가능성을 엿볼 수 있는 징후들에서 알 수 있듯이 행태적 차원의 지표들이 대체로 긍정적이라는 것을 고려할 때, 향후 제도적 차원의 지표들 역시 보다 구체화되고, 공고하게 될 가능성이 높다고 볼 수 있다.

VI. 결 론: 연구의 함의 및 한계

본 연구는 지역사회에 기여할 것이라는 많은 기대를 안고 개항했지만 오히려 지역사회의 애물단지로 전락하였던 청주국제공항을 활성화하기 위해 새로운 문제해결기제로서 로컬 거버넌스가 어떠한 과정을 거쳐서 형성되었고, 그것이 과연 제도화 가능성 있는가의 여부를 탐색하는 것을 목적으로 하였다.

청주국제공항 활성화 문제를 해결하기 위한 새로운 문제해결기제로서 로컬 거버넌스는 크게 세 시기를 거치면서 형성되었다. 첫 번째 시기는 중앙정부에 의해 실무적 문제로 규정되면서 중앙정부 중심의 실무적 대응이 이루어졌다. 그러나 중앙정부에 의한 문제해결이 성공하지 못함으로써 자연스럽게 문제의 성격은 지역사회의 정치적 문제로 전환되었다. 두 번째 시기는 정책문제가 충북지역의 정치적 문제로 전환되면서 문제해결 주체가 중앙정부만이 아니라 충청북도 등 지방자치단체들이 참여하는 상황이 전개되었다. 그러나 이 시기에도 문제해결노력은 뚜렷한 성과를 거두지 못하였고, 정책문제는 지역사회 공동체가 공유하는 문제로 확대되었다. 이 과정에서 문제해결의 가능성을 높이는 일련의 정치적 사건들이 발생하였지만 지방자치단체는 이 기회를 적절하게 살리지 못하였다. 이처럼 정부에 의한 문제해결이 성과를 거두지 못하면서 자연스럽게 민간사회단체들의 자발적 참여가 활발해졌다. 세 번째 시기에 충북지역의 민간사회단체들이 자발적으로 구성된 대책위원회가 문제해결의 촉매적 역할을 수행하면서 문제해결은 나름의 성과를 거두기 시작하였다. 특히 대책위원회는 청주국제공항 활성화 문제를 충청북도의 문제로만 규정하지 않고 충청권 전체 공동체의 문제로 전환하는 데 성공함으로써 충청권 지방자치단체들 사이의 협력을 이끌어냈다. 이 때 민간사회단체들의 참여가 문제해결의 성과를 가져왔다고 설명할 수는 없다. 중요한 것은 청주국제공항 활성화를 위한 로컬 거버넌스가 발현된 것은 한마디로 중앙정부이든 지방자치단체이든 이들에

의한 문제해결이 성공하지 못하였기 때문이다. 이것은 정부 단독의 정책문제 해결이 점점 더 어려워질수록 그만큼 거버넌스의 의미와 가치가 부각될 것이라는 것을 암시하는 것이다. 따라서 정책문제의 복잡성이 점점 더 증가하고 있는 현실을 고려할 때 거버넌스 논의는 더욱 활발해질 것이며, 그에 대한 정책적 차원의 준비가 필요할 것이다.

한편 본 연구는 지역 공동체 주체들의 자발적 참여를 통해서 해결해야 하는 정책문제의 경우 지방자치단체가 주도하여 의도적으로 구성하는 도구적 관점의 '정부 조종의 거버넌스'는 문제해결역량에서 한계를 보일 수 있다는 것을 확인하였다. 거꾸로 지역 공동체 주체들이 자발적으로 참여하고 정부 주체가 조종하지 못하는 '정부 없는 거버넌스'의 경우 문제해결역량이 확대되는 것을 확인할 수 있었다. 사실 이러한 사례분석 결과는 실천적 차원에서 많은 고민을 안겨준다. 왜냐하면 지역 공동체의 자발적 참여가 이루어질 때까지 기다려야 한다는 것인가라는 질문이 자연스럽게 제기되기 때문이다. 과연 어느 수준에 이를 때까지 지방자치단체가 기다려야 한다는 것인가? 이러한 고민에 대한 한계적인 답변으로서 지방자치단체들은 시민사회가 자발적으로 참여할 수 있는 공간으로서 '장'을 제공하여야 한다. 이러한 '장'을 통해 지역 공동체가 안고 있는 문제를 타인의 문제가 아니라 자신의 문제로 인식하도록 전환시켜야 한다(전종섭, 1987:149~152). 지역 공동체의 문제를 타인의 문제가 아니라 자신의 문제로 인식하게 되면, 문제해결을 위한 자발적 참여를 유도할 수 있고, 더 나아가 창조적 대안을 모색하도록 유도할 수 있다. 청주국제공항의 활성화를 위한 로컬 거버넌스의 사례에서 볼 수 있듯이 충북지역의 민간사회단체들의 자발적 참여는 문제해결 과정에서 정체되어 있던 지방자치단체들 사이의 협력을 촉진하는 긍정적 역할을 수행하였다.

현재 많은 지방공항들이 운영 과정에서 어려움을 겪고 있다. 지방자치단체들은 문제를 해결하기 위해 나름의 다양한 노력을 기울이고 있다. 그러나 정책문제의 성격상 정부 단독의 문제해결은 쉽지 않다. 문제를 해결하기 위해서는 지역사회의 자발적 참여가 필요하다. 실천적 차원에서 본 연구는 현재 지방공항들이 겪고 있는 운영상의 어려움을 어떻게 극복할 수 있는지 하나의 사례를 제시하고 있다는 점에서 함의를 가지고 있다.

이 연구는 어떤 단일사례에 대한 기술과 탐색 목적의 연구가 안고 있는 논리적 한계를 피할 수 없다. 단일사례에 대한 기술을 바탕으로 진행됨으로써 그저 특정사례에 불과할 뿐이기 때문에 그만큼 보편화 가능성은 제약될 수밖에 없는 한계를 안고 있다. 또한 이 연구는 로컬 거버넌스가 형성되고 안정화 되어가는 과정에 있는 사례에 대한 분석이라는 점에서 연구 결과가 잠정성을 안고 있다는 한계를 가지고 있다. 따라서 해당 사례에 대한 추가적인 관찰이 요구되고 있다. 향후 다른 지방공항 활성화 사례들을 발굴하고 검토하여 체계적인 비교 분석을 위한 틀을 도출한 후 보다 완성도 높은 논문 구성을 시도하고자 한다.

【 참고문헌 】

- 건설교통부. (2003). 『건설교통백서(1998-2002)』. 서울: 건설교통부.
- 김석준 외. (2000). 『뉴거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김석준 외. (2002). 『거버넌스의 이해』. 서울: 대영문화사.
- 김영평. (1991). 『불확실성과 정책의 정당성』. 서울: 고려대학교출판부.
- 김현주·박용규·강신겸. (1999). 『대형 국책사업의 효율적 추진방안』. 삼성경제연구소 연구보고서.
- 김형양. (2004). “로컬 거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구,” 『한국행정논집』 16(1): 29-47.
- 염일열·설성현. (2003). “로컬 거버넌스 구현을 위한 마을만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 복구사례를 중심으로,” 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집』.
- 원광희. (2007). 『청주국제공항 개항 10년의 평가와 추진과제』. 충북개발연구원 연구보고서.
- 이명석. (2002). “거버넌스의 개념화,” 『한국행정학보』 36(3): 321-338.
- 이종범. (1995). 『국민과 정부관료제』(제4판). 서울: 고려대학교출판부.
- 이종범. (2005). “불확실성, 모호성과 딜레마 상황 하에서 절차적 합리성의 탐색,” 『행정논총』 43(4): 1-27.
- 전종섭. (1987). 『행정학: 구상과 문제해결』. 서울: 박영사.
- 최병대. (2003). “함께 다스림(Governance)의 재조명: Local Governance의 의미와 서울시 시정참여사업을 중심으로,” 『한국지방정부학회 2003년도 춘계학술대회 발표논문집』.
- 최영출 외. (2006). 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』. 서울: 대영문화사.
- 한승준. (2006). “지방정부간 관계의 거버넌스 구축에 관한 연구: 수도권교통조합을 중심으로,” 『한국행정학보』 40(4): 253-276.
- 황혜신. (2005). “역대정부와 참여정부의 정부혁신 비교,” 『한국행정학회 2005년 하계학술대회 논문집』.
- Blom-Hansen, Jens. (1997). “A ‘New Institutional’ Perspective On Policy Networks,” *Public Administration* 75(4): 669-693.
- Chisholm, Donald. (1987). “Ill-structured problems, informal mechanism, and the design of public organizations,” In Jan-Erik Lane. (eds.), *Bureaucracy and Public Choice*. Sage Publications.
- Chisholm, Donald. (1995). “Problem Solving and Institutional Design,” *Journal of Public Administration Research and Theory(J-PART)* 5(4): 451-491.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” *American*

- Sociological Review* 48(2): 147-160.
- Dunn, William N. (1981). *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Fernandes, Ronald & Herbert A. Simon. (1999). "A Study of How Individuals Solve Complex and Ill-Structured Problems," *Policy Sciences* 32(3): 225-245.
- Goodin, Robert E. (2000). "Institutional Gaming," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 13(4): 523-533.
- Kickert, Walter J. M. (1997). "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'," *Public Administration* 75(4): 731-752.
- Larson, Andrea. (1992). "Network Dyads in Entrepreneurial Settings: A Study of the Governance of Exchange Relationships," *Administrative Science Quarterly* 37(1): 76-104.
- Lasker, Roz D. & Elisa S. Weiss, Rebecca Miller. (2001). "Partnership Synergy: A Practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage," *The Milbank Quarterly* 79(2): 179-205.
- March, James G. & Johan P. Olsen. (1989). *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- McCarty, Nolan. (2000). "Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining," *American Journal of Political Science* 44(3): 506-522.
- Meyer, John W. & Brian Rowan. (1977). "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony," *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Mitchell, Ronaldo B. & Patricia M. Keilbach. (2001). "Situation Structure and Institutional Design: Reciprocity, Coercion, and Exchange," *International Organization* 55(4): 891-917.
- Moe, Terry M. (1989). "The Politics of Bureaucratic Structure," In John E. Chubb and Paul E. Peterson, (eds.), *Can the Government Govern?* Washington, D. C.: Brookings.
- Pfeffer, Jeffery & Gerald R. Salancik. (1978). *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row Publish.
- Pierson, Paul. (2000). "The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change," *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 13(4): 475-499.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

- Scott, W. Richard. (2001). *Institutions and Organization(2nd)*. Thound Oaks, CA: Sage Publications.
- Simon, Herbert A. (1973). "Applying Information Technology to Organization Design," *Public Administration Review* 33(3): 268-278.
- Suchman, Mark C. (1995). "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches," *Academy of Management Review* 20(3): 571-610.
- Zucker, Lynne G. (1987). "Institutional Theories of Organization," *Annual Review of Sociology* 13: 443-464.
- 건설교통부. (2000.12). 『제2차 공항개발 중장기 종합계획(2000-2005)』.
- 건설교통부. (2006.11). 『제3차 공항개발 중장기 종합계획(2006-2010)』.
- 언론재단 기사검색 서비스 홈페이지(<http://www.kinds.or.kr>).
- 항공정보포털시스템 홈페이지(<http://www.airportal.co.kr>).
- 청주국제공항 활성화대책 추진위원회 회의자료(2007/4/9, 2008/3/18).
- 청주국제공항 활성화대책 추진위원회 활동계획서(2007/7).
- 청주국제공항 활성화 중앙대책위원회 회의자료(2007/5/30).
- 충청북도 청주공항 활성화 실무지원협의회 회의자료(2007/6/5, 2007/10/9, 2007/12/27, 2008/5/14).
- 청주국제공항 활성화 대책위원회 사무국장 인터뷰(2008/6/10, 2008/6/25).
- 충청북도 교통물류팀 공항활성화 전담 공무원 인터뷰(2008/5/21, 2008/6/19).