

# 제주도 제2공항 반대운동: 미완의 승리\*

이재섭\*\* · 김미나\*\*\* · 최현\*\*\*\*

- I. 머리말
- II. 제주 제2공항을 둘러싼 갈등
- III. 제주 제2공항 반대운동과 여론의 변화
- IV. 맺음말

## 국문초록

이 논문의 목적은 제주 제2공항 반대운동의 성과와 중요성을 밝히는 것이다. 먼저 이 논문은 제주 제2공항 건설 사업의 내용과 추진 과정을 살펴볼 것이다. 또 그것을 둘러싼 경제적, 사회적, 생태적, 지정학적으로 주요한 쟁점을 검토할 것이다. 이어서 여러 차례 있었던 주민들의 여론조사 결과와 그 전후에 있었던 제2공항 반대운동 등 주요 사건을 바탕으로 여론의 변화 추이를 살펴보고 그 변화의 주요 원인을 분석할 것이다. 그리고 그것을 바탕으로 개발주의와 환경주의가 정면으로 충돌한 사건이 어떻게 그리고 미완이기는 하지만 왜 환경주의의 승리로 끝나게 되었는가를 밝히고자 한다. 제주 제2공항 건설에 반대한 투쟁은 한국 환경운동 역사상 처음으로 환경운동 세력이 개발성장 담론을 이겨낸 환경운동의 쾌거로 보인다. 제주 제2공항 반대운동은 연구자들의 많은 관심이 필요한 영역이다.

\* 이 논문은 2022학년도 제주대학교 교원성과지원사업에 의하여 연구되었음

\*\* 제주대학교 공동자원과 지속가능사회 연구센터 학술연구교수(blueways@naver.com)

\*\*\* 제주대학교 사회학과 박사수료(common2788@gmail.com)

\*\*\*\* 제주대학교 사회학과 교수(교신저자, wnuni85@gmail.com)

주제어 : 제주 제2공항, 생태적 전환, 사회운동, 여성

## I. 머리말

2021년 2월 18일 제주특별자치도 제2공항 건설을 둘러싼 갈등 해결을 위해 도내 9개 언론사가 2개 여론조사 기관에 의뢰한 여론조사 결과를 발표했다. 제2공항에 대한 여론조사에서 도민 다수가 반대를 선택했다.<sup>1)</sup> 이 결과에 주목해야 할 점은 5조 원에 달하는 국책사업의 개발 이익을 도민들 다수가 거부했다는 점이다. 국책사업으로 피해를 당하는 수몰지역이나 토지 수용지역의 주민들이 국책사업에 반대한 사례는 수없이 많다. 하지만 개발로 인해 직접적 피해를 당하지 않고 오히려 다양한 경제적 이익을 얻을 수 있는 주변 지역의 주민들이 개발을 반대한 사례는 지금까지 우리나라에서는 없었다. 개발과 성장을 목표로 움직이는 사회를 생태와 복지를 목적으로 하는 사회로 전환해야 하는 과제를 안고 있는 이들에게 제주 제2공항 반대운동 사례는 많은 도움을 줄 수 있다.

이 글은 제주도의 사례가 피해를 본 당사자들만이 아니라 도민 다수가 경제적으로는 이익을 볼 수 있을 거라고 예측되는 상황에서 도민들이 반대했다는 사실에 주목한다. 이전의 연구는 제2공항을 둘러싼 지역 갈등의 내용을 분석하고 반대운동이 어떤 목적으로 어떻게 전개됐는지 규명하는 데에 초점을 맞추고 있다.<sup>2)</sup> 또 이러한 제주 제2공항에 관한

1) 제주도와 제주도의회는 2015년 국토부가 발표한 제2공항 건설에 대한 도민 의견 수렴을 위해 2021년 2월 15일부터 사흘 동안, 여론조사 기관 엠브레인퍼블릭과 한국갤럽에 조사를 의뢰했다. 만 19세 이상 남녀 제주도민 2천 명, 성산읍 주민 5백 명을 대상으로 여론조사를 실시한 결과 제주도민은 '반대'를 선택했으며, 성산읍 주민들은 '찬성'을 선택했다(허지영, "제주 제2공항 여론조사 결과는? 도민 '반대', 성산 찬성", 《KBS》, 2021년 2월 18일자. <https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5121318> (검색일: 2022.06.08.)).

2) 이운정, 「제주 제2공항 건설을 둘러싼 갈등 사례 분석」, 『공존협력 연구지』 2(2),

선행연구는 도민 다수가 제2공항에 반대하는 여론 조사결과 다시 말해 운동의 성공이라는 결과가 나오기 전이나 직후에 이루어져 그 결과를 직접 다루지 않았다. 또 다른 지역의 국책사업 반대운동은 사업 백지화에 성공했다라도 지역 전체에서 과반수의 반대 여론을 끌어내는 데는 실패했다.<sup>3)</sup> 이 연구의 목적은 제주 제2공항 반대운동이 도민들 다수의 반대 여론을 형성하는 데 성공할 수 있었던 요인을 사회운동론의 맥락에서 개괄적으로 분석함으로써 이 운동이 가진 매우 독특한 성격을 부각하는 것이다. 그리고 이를 통해 제주 제2공항 반대운동에 더 많은 연구자들의 관심을 불러일으키는 것이다.

왜 제주도민의 다수는 제2공항 건설이라는 개발과 성장으로 나아가는 디딤돌을, 그것도 중앙정부가 5조 원이 넘는 재정을 지원한다는 데도 거부했을까? 제주 제2공항 반대운동 세력은 어떻게 절대적으로 불리한 기울어진 운동장에서 제2공항 거부라는 승리를 가져올 수 있었을까? 어떤 사회적 변화와 문화변동 그리고 어떤 사람들의 등장이가 제2공항 거부라는 결과를 낳았을까? 이러한 질문에 답하는 것은 전환을 위한 계획을 세우는 데 큰 도움이 될 것이다. 이 글은 이 모든 질문에 치밀하게 답할 수 없을 것이다. 다만 앞의 3가지 질문에 대한 소묘적 답변을 통해 제주 제2공항 건설에 반대하는 투쟁이 생태복지적으로 사회를 전환하고자 하는 노력에서 매우 중요한 사건이라는 점과 생태복지적 전환을 위해서 더 많은 연구자가 제주 제2공항 건설 반대 투쟁에 주목할 필요가 있다는 점을 보여주고자 한다.

2016; 양길현, 「공공갈등 조정과정에서 협치적 행위자의 중요성: 제주해군기지 와 고리원전 1호기 갈등 경험을 통해서 보는 성산 제2공항 갈등조정 가능성」, 『한국지방정치학회보』 8(2), 2018; 장훈교·서영표, 「제주 제2공항과 민주주의 그리고 기반시설 공동관리자원의 가능성」, 『기억과전망』 39, 2018; 박찬식, 「우리는 왜 제주 제2공항 건설을 반대하는가」, 『가톨릭 평론』 28, 2020; 박서현, 「제주 제2공항 반대 제주도청 앞 천막촌운동: 네트워크된 사회운동의 성격을 가지는 커먼즈운동」, 『기억과 전망』 45, 2021.

3) 최성은, 「대규모 국책사업 백지화 사례연구: 시화호, 장항산업단지의 정책종결 과정을 중심으로」, 『정부행정』 13, 2017.

## Ⅱ. 제주 제2공항을 둘러싼 갈등

### 1. 제주 제2공항 건설 사업 추진과 그 여파

제주도에서 제2공항 건설을 둘러싼 갈등이 시작된 것은 2015년 11월 10일 국토교통부가 제주국제공항이 포화가 되어 생긴 문제를 해결하는 최선의 방안으로 ‘제2공항’을 건설하겠다고 발표하면서부터다.<sup>4)</sup> 국토교통부는 사업비 4조 8,700억 원을 들여 서귀포시 성산읍 일대 약 495만 여㎡ 부지에 연간 2,500만 명이 이용할 수 있는 ‘제2공항’을 2025년까지 건설해 기존 공항과 함께 사용하겠다고 발표했다.<sup>5)</sup>

이 발표는 제주도민들에게 뜻밖의 내용 2가지를 담고 있었다. 먼저 이 발표 전까지 새로운 공항은 제주시에 있는 기존 공항을 대체할 시외의 새롭고 더 큰 공항을 의미했다. 1989년에 노태우 대통령이 새로운 공항의 필요성을 언급하거나, 2007년 대선 과정에서 이명박 후보가 제주신공항을 개발하겠다고 했을 때, 모든 도민은 시외에 새로운 공항을 건설하고, 시내의 기존 공항을 폐쇄할 것이라고 생각했다. 그 이유는 현 제주공항이 확장하기 어렵고 소음으로 인해 야간 운영도 가능하지 않기 때문이라고 정부가 설명해 왔기 때문이다. 국토연구원이 제출한 「제주공항 개발구상 연구(2012)」에서 새로운 공항을 지을 후보지로 김녕, 신도, 신산, 위미 등을 언급한 것도 이런 맥락에서였다. 그런데 국토교통부는 제주도 서귀포시 성산읍에 5조 원에 가까운 예산을 들여 제2공항을 건설한 후 제주공항과 함께 사용할 것이라고 발표한 것이다.<sup>6)</sup>

4) 정영신·김학준·이희준·노민규, 『제2공항 너머, 시민의 대안』, 진인진, 2019, 29쪽.

5) 강원보, 「제주 제2공항 추진과정의 문제점과 대안」, 『제주이슈진단과 대안적 해법』, 제주대안연구공동체 편, 누리, 2018.

6) 강재병, “신공항 입지대안 ‘김녕, 신산, 신도’ 상위 입지 검토”, 《제주일보》, 2012년 5월 21일자. <https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1319451>(검색일: 2022.07.08.).



[그림 1] 제주 제2공항 예정지(자료: 나경희·이명익, 2020)

또한 제주의 기후와 지리적 조건에 익숙한 제주도민들은 비가 적고 오름이 적은 서부 평야 지대인 신도에 새 공항이 들어설 것으로 예상했다. 따라서 많은 제주도민들은 국토교통부의 발표를 어느 정도 뜻밖의 일로 받아들였다. 하지만 도민들은 의아해하면서도 처음에는 대부분 환영 의사를 표명했다. 많은 제주도민들이 제주는 관광개발을 통해서 국내외 관광객을 유치해야만 성장할 수 있으며 제주공항은 바로 제주 관광산업의 관문이라는 이야기에 너무나 익숙해져 있었기 때문이다. 당시 원희룡 제주도지사와 구성지 제주도의회 의장은 곧바로 제2공항 건설을 환영하는 <담화문>을 공동으로 발표했다.<sup>7)</sup> 국토교통부 발표 직후에 KBS제주에서 실시한 여론조사에서 제주 제2공항 건설에 찬성하는 제주도민은 71.1%로 압도적으로 많았다.<sup>8)</sup>

7) 정영신·김학준·이희준·노민규, 『제2공항 너머, 시민의 대안』, 진인진, 2019, 62-63쪽.

8) 고병수, “제주 제2공항 찬성 71.1%”, 《국제뉴스》, 2015년 12월 31일자 <http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=400287> (검색일: 2021.08.31.); 변지철, “제주 제2공항 ‘찬성’ 압도적 → 팽팽 → ‘반대’ 역전”, 《연합뉴스》, 2021년 2월 18일자 <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210218150900056?input=1179m> (검색일: 2021.08.31.); 정영신·김학준·이희준·노민규, 같은 글, 2019, 235쪽.

하지만 제2공항 건설로 소음 피해와 함께 집과 마을, 농지를 잃게 될 신산리, 온평리, 수산리, 난산리, 고성리의 주민들은 큰 충격을 받았다. 이에 대응하기 위해 마을마다 임시총회를 열었는데, 공항부지의 75%를 차지하는 온평리가 2015년 11월 16일에 가장 먼저 마을총회를 열어 반대 의견을 모아 비상대책위원회를 결성했다. 11월 21일 수산리, 난산리, 신산리도 마을총회를 열어 제2공항 반대 비상대책위원회를 결성했고, 2016년 7월 25일에는 3개 비상대책위원회가 '성산읍 반대대책위원회(이하 대책위)'로 통합했다. 이에 제주의 16개 시민사회단체가 호응해서 2016년 9월 1일 '제2공항 전면재검토와 새로운 제주를 위한 도민 행동(이하 도민행동)'을 조직했다. 이후 '대책위'와 '도민행동'은 제주 제2공항 반대 운동의 중심 역할을 했다.<sup>9)</sup>

국토교통부는 「제주공항 인프라 확충 사전타당성 검토」라는 연구용역 결과를 근거로 제2공항 건설 계획을 제시했다. 이 연구는 항공수요가 2018년 기존 제주공항의 수용 능력을 넘어서고 2045년에는 4,500만 명을 넘어설 것으로 예측했다. 그리고 그런 예측을 바탕으로 (1) 기존 공항을 확장해 2개의 평행 활주로를 운용하는 방안, (2) 활주로 2개의 신공항을 건설하고 기존 공항을 폐쇄하는 방안, (3) 기존 공항을 최대한 활용하면서 활주로 1개를 갖는 제2공항을 지어 항공 수요를 나누어 처리하는 방안을 비교·검토했다. 연구진과 국토교통부는 비용 등을 고려해서 (3)안을 대안으로 제시했다. 그리고 31개 후보지를 평가하여 성산 후보지를 제2공항 최적입지로 선정했다. 따라서 성산지역에 제2공항을 건설하는 방안은 매우 합리적으로 도출된 것처럼 보였다. 경제성장과 관광개발을 원하는 지역 건설업계와 관광업계, 대규모 개발사업을 유치해 정치적 입지를 탄탄히 하려는 정치인, 개발이익을 갈망하던 소외된 서귀포시 주민들 역시 이러한 대안을 합리적이라며 지지하고 나섰다. 따라서 제2공항 건설은 도민들의 지지 속에 일사천리로 진행될 것처럼 보였다.<sup>10)</sup>

9) 강원보, 「제주 제2공항 추진과정의 문제점과 대안」, 『제주이슈진단과 대안적 해법』, 제주대안연구공동체 편, 누리, 2018.

하지만 대책위와 도민행동은 국토교통부와 연구진이 제시한 자료들을 검토하고 (3)안인 제2공항을 성산지역에 건설하는 계획을 해결책으로 제시하는 과정에서 많은 오류가 있었다며 문제를 제기했다. 이러한 대책위와 도민행동의 활동에 따라 점차 제주 제2공항의 문제점이 드러나면서 압도적인 찬성 여론은 점차 변화되기 시작했다.

## 2. 주요 쟁점

제주 제2공항 추진이 도민들의 반대에 부딪힌 것은 크게 절차, 환경, 군사기지화라는 3가지 문제 때문이다. 첫째, 중앙정부가 민주적이고 합리적인 검토과정을 밟아 제주 제2공항 계획을 세우지 않았다는 점이다. 둘째, 제주의 환경, 특히 지속가능성을 고려하지 않았다는 점이다. 셋째, 군 공항으로 이용한다는 목적을 숨기고 있다는 의구심이다. 이 절에서는 이와 같은 쟁점을 분석해 보고자 한다.

### 1) 민주적이고 합리적인 절차

#### ① 밀실행정

2015년 11월 10일 국토교통부의 발표 이후 원희룡 제주도지사는 성산읍사무소를 찾아 주민설명회를 열었다. 이에 주민들은 사전에 주민의 의견 수렴도 없이 이러한 결정과 발표를 한 것에 대해 항의하였다. 이러한 항의에 원희룡 도지사는 “미리 입지가 거론되면 부동산 투기 때문에 공항을 짓고 싶어도 못 짓게 된다.”라며 답변했다. 하지만 우리나라에는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’이 있어 투기로 인해 공항을 짓지 못하는 일은 있을 수 없다. 오히려 지나치게 강제수용이 남용돼서 문제다.<sup>11)</sup> 밀실행정은 오히려 투기를 부추기며 투

10) 김병중 외, 『제주 공항인프라 확충 사전타당성 검토』, 국토교통부, 2015.

11) 김해룡, 「현행 토지수용절차의 문제점과 개선방안」, 『토지공법연구』 73(2), 2016; 이호준, 「현행 공용수용제도의 문제점과 개선방안」, 『부동산 포커스』 85, 2015;

기는 개발이익환수제도 등을 통해 해결할 수밖에 없다.

주민들은 정부의 일방적인 행정예정에 맞서 '제주 제2공항 성산읍 반대 대책위원회(대책위)'를 만들었다. 제2공항 예정부지에 들어가는 5개 마을 중 신산리, 난산리, 수산리 3개 마을이 반대 의견을 채택하여 연대한 것이다. 대책위는 사전타당성 조사-예비타당성 조사-기본계획 수립의 순서로 진행하던 제2공항 건설에 제동을 걸었다. 2017년 10월 대책위는 제주도청 앞에 천막을 쳤고 난산리 주민 김경배는 단식에 들어갔다. 이러한 대책위와 주민들의 노력으로 결국 국토교통부는 2018년 6월 사전타당성 조사를 재검증하기로 했다.<sup>12)</sup>

주민들은 정부와 제주도의 밀실행정으로 신뢰를 하기 어려웠고 사전타당성 재검증이 제대로 진행되지 못할 것을 우려하여 국토교통부와 공동으로 재검증 과정을 감시할 수 있는 검토위원회를 조직한다. 하지만 사전타당성 재검증 및 재검증 과정 검토를 위해 주어진 시간이 부족했다. 2018년 12월 국토교통부는 일방적으로 검토위원회의 활동을 중단시킨다. 이에 다시 난산리 주민인 김경배는 단식에 들어갔다. 그러나 국토교통부 역시 멈추지 않고 기본계획 수립을 위한 연구를 재개하였다. 초반의 과정을 보더라도 국토교통부는 공항 입지선정 과정에서 주민과의 소통도 없었을 뿐만 아니라 주민설명회도 제대로 개최하지 않았다. 또한 입지선정 평가 기준도 공개하지 않고 일방적이고 비민주적으로 통보해온 것이다.<sup>13)</sup>

## ② 사전타당성 부실

투명하지 않은 행정은 사전타당성 검토를 부실하게 만들었다. 중요한 현실적 대안들을 충분히 검토하지 않고 먼저 정해놓은 결과에 꿰어맞

홍성태, 「공동자원과 지역의 생태적 전환」, 『공동자원 공동체 지역혁신』, 진인진, 2021.

12) 나경희·이명익, “제주 제2공항 건설 뒷감당은 누가 하나”, 《시사IN》, 2020년 10월 27일자. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=43062> (검색일: 2021.09.05.).

13) 나경희·이명익, 같은 글, 《시사IN》, 2020년 10월 27일자.



춘 듯했다. 기존 공항 확장 방안은 유력 대안 중 하나로 기존 건설계획에 있었다. 2015년 11월 발표한 보고서는 신공항 건설과 기존 공항 확장안을 비교해서 다음과 같은 결과를 제시했다. ㄱ. 기존 공항 확장을 위해서는 바다 방향으로 확장이 필요하며 공간 활용이나 항공기의 지상 이동을 원활하게 하려면 활주로 사이에 터미널을 건설하는 것도 필요하다, ㄴ. 기존 공항을 확장해 4,500만 명을 수용하는 공항 확장을 위해서는 총사업비 약 9.4조 원이 든다, ㄷ. 과도한 사업비, 해상 매립에 의한 해양 및 해안환경 훼손, 공사 기간, 현 제주공항 운영에 지장 발생 등의 이유로 기존 공항 확장은 부적합하다, ㄹ. 신공항 건설 및 기존 공항 폐쇄 역시 과도한 사업비, 환경 훼손 심각 등의 이유로 최적 대안으로 부적합하다, ㅁ. 최선의 대안이 제2공항 신설이다. 제2공항 건설의 장점으로서는 환경 훼손 및 사업비 최소화 그리고 제주도 내 지역 간 균형발전을 도모할 수 있다.<sup>14)</sup>

정리하면 1안은 공사비 7.6조 원, 부대비 0.4조 원, 보상비 1.4조 원이 든다. 바다의 평균 수심이 20~30m이고 현 제주공항의 활주로 높이인 지상 23m를 감안 할 때 평균 50m의 매립이 필요할 것으로 예상된다. 이에 따라 막대한 공사비가 발생하기 때문에 기존 공항 확장은 적합하지 않다고 결정한다. 하지만 3안인 제2공항 검토에는 제2공항 건설 시 발생하게 될 환경적 문제에 대한 언급은 없었다. 단지 관리보전지역 등의 훼손을 최소화하는 것에 중점을 둔다는 내용이 전부였다. 물론 제2공항 건설 지역이 구체적으로 확정되지 않았기 때문일 수도 있으나 이후 여러 후보지를 조사하는 과정에서도 주요 환경보존 지역과 관리보전지구와 중첩이 되어 있는지를 두고 후보지를 단편적으로 살펴보았을 뿐이다. 그리고 향후 상세 설계 등의 과정에서 세부적으로 검토할 예정이라고는 하였으나, 환경 훼손 최소화에 중점을 두기 위하여 어떠한 투자를 얼마나 할 것인지에 관한 예산도 구체적으로 명시되지 않았을 뿐만 아니라 환경 훼손을 최소화하기 위한 방법이 무엇인지에 관한 언급도 없었다.<sup>15)</sup>

14) 김병중 외, 『제주 공항인프라 확충 사전타당성 검토』, 국토교통부, 2015.

또한 사전타당성 조사 단계의 부실은 파리공항공단엔지니어링(ADPi) 보고서가 공개되면서 더욱 불거졌다. 이 보고서에 따르면 현재 제주공항의 항공시스템을 개선하고 보조 활주로를 활용한다면 2035년 기준 이용객 4,500만 명 이상을 수용할 수 있다는 내용을 담고 있었다. 애초에 사전타당성 조사 단계에서 보안업무 규정에 따라 삭제했다고 말한 이 보고서에서는 ‘현재 제주공항 확장’ 방안이 가능하다는 것을 의미하고 있다.<sup>16)</sup>

### ③ 주민 수용성

밀실에서 음모적으로 제2공항 건설을 결정하고, 그 결정이 내용상으로도 부실함에 따라 제2공항 건설로 피해를 보는 주민들의 반대는 더욱 강해졌다. 또한 찬성하는 입장을 정당화하는 근거는 그만큼 옹색해졌다. 제주도는 2021년 3월 10일 국토교통부에 제출한 의견서에서 “도민 여론조사를 분석한 결과, 제주 제2공항 예정지인 성산지역 주민들은 제2공항 건설에 압도적으로 찬성한다”며 제2공항과 관련하여 “지역 주민 수용성이 확보된 것으로 이해되며, 제2공항을 적극 추진하라는 요구로 해석된다.”고 밝혔다.<sup>17)</sup> 이것은 2021년 2월 성산읍 주민 500명을 대상으로 한 조사에서 찬성 64.9%, 반대 31.4%(한국갤럽)와 찬성 65.6% 반대 33%(멤브레인)로 나온 결과를 근거로 한 것이다. 그러나 이 결과는 피해를 보는 주민을 포함할 뿐 혜택을 보는 주민이 주 대상으로 실시된 여론조사로 주민 수용성의 근거가 될 수 없다. 주민 수용성의 근거로 제시하기 위해서는 피해가 큰 온평리, 신산리, 난산리, 수산1리 등

15) 강영진, “제2공항, 두 개의 관문을 넘지 못한 까닭”, 《제주의소리》, 2021년 8월 2일자. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=332025> (검색일: 2022.06.08.).

16) 나경희·이명익, “제주 제2공항 건설 뒷감당은 누가 하나”, 《시사IN》, 2020년 10월 27일자. <https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=43062> (검색일: 2021.09.05.).

17) 홍창빈·윤철수, “제2공항 지역주민 ‘수용성 확보’ 주장도 왜곡 논란, 진실은?”, 《헤드라인제주》, 2021년 3월 12일자. <https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=443479> (검색일: 2021.10.04.).

에서 거주하는 마을 주민에 대한 분석결과를 제시해야 한다.

다시 말해, 2021년 6월 30일을 기준으로 성산읍에는 성산리(1,609명), 오조리(1,246명), 시흥리(1,051명), 고성리(3,929명), 신양리(863명), 수산1리(981명), 수산2리(411명), 온평리(1,468명), 난산리(571명), 신산리(1,203명), 삼달1리(490명), 삼달2리(230명), 신평리(760명), 신천리(666명) 등 14개의 리(里)가 있으며 총 8,165세대 15,478명이 거주하고 있다.<sup>18)</sup> 하지만 성산읍 지역 내 ‘리(里)’별 찬반 결과는 제주도와 도의회가 구성한 여론조사 공정관리위원회의 합의에 따라 공개하지 않았다. 제2공항 건설계획에 직접적인 피해를 당하는 온평리, 신산리, 난산리, 수산1리 주민의 수용성에 대해서는 분석하지 않았다.

이것은 굉장히 이상한 분석과 발표였다. 정부가 어떤 정책에 대해 주민 수용성을 고려할 때는 가장 피해를 보는 주민들의 의견을 조사하는 것이 당연하기 때문이다.<sup>19)</sup> 그런데 이번 조사에서는 제2공항 건설로 집과 농지를 수용당하고 소음으로 큰 피해를 보게 된 지역 주민들과 땅을 수용당하지 않아 개발이익을 가장 많이 보는 주변 지역 주민들을 함께 성산주민으로 묶어 여론조사를 하고, 그 결과를 분석했다. 제주도는 그 결과를 마치 피해지역 주민들이 제2공항에 찬성하는 것처럼 호도하는 데 사용했다. 하지만 실체는 그와 반대였다. 여론조사 코딩지에 나타난 결과에 따르면 제2공항이 건설될 마을에서는 반대 의견이 훨씬 높았다.<sup>20)</sup> 제주도민 전체를 대상으로 한 조사 결과도 반대가 우세했다. 중앙정부와 도정이 권력을 동원해 여론을 호도하려고 했지만, 피해지역 주민이나 전체 도민 다수가 제2공항에 반대 의견을 표명한 것이다. 개발이익을 얻으려는 집단은 주민 수용성이 없다는 것이 확인되면 될수록 흐름을 호도하고자 편법을 동원하고 있다.

18) 서귀포시, 「성산읍 일반현황」, 《읍면동 홈페이지》, 2021.

19) 최현, 『인권』, 책세상, 2008; 킬리카(Will Kymlicka), 『다문화주의 시민권』, 장동진 옮김, 동명사, 2010.

20) 홍창빈·윤철수, “제2공항 지역주민 ‘수용성 확보’ 주장도 왜곡 논란, 진실은?”, 《헤드라인제주》, 2021년 3월 12일자. <https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=443479> (검색일: 2021.10.04.).

## 2) 환경 훼손과 제주의 지속가능성

### ① 오름 절취 또는 철새도래지 악영향

국토교통부의 『제주공항 인프라 확충 사전타당성 검토 연구』(2015년)는 성산읍 일대를 제2공항 최적지로 선정한 이유를 “기존 공항 및 비행장과 항공기 운항 경로의 간섭이 거의 없으며, 기상조건이 양호”, “유네스코 세계자연유산, 생물권 보전지역, 세계지질공원 및 곳자왈과 중첩이 없으며”, “공항 확장을 위한 장애물량이 양호”하기 때문이라고 했다.<sup>21)</sup> 그런데 『제주공항 인프라 확충사업: 2017년도 예비타당성조사 보고서』에 따르면 수산리 활주로 사용 시 원활한 비행을 위하여 대수산 봉, 대왕산 오름과 같은 10개의 오름을 40-100m를 절취하여야 한다.<sup>22)</sup> 따라서 환경파괴를 최소화하여 제2공항을 건설하겠다는 국토교통부의 주장은 현실성이 전혀 없는 것이었다. 이러한 사실이 문제가 되자 국토교통부는 2017년 4월 13일 예비타당성 조사보고서 내용 중 제2공항 개발 오름 절취문제에 관하여 오름 절취 계획은 전혀 없으며 선회접근 절차를 동편으로 이용하도록 할 것이라고 발표한다. 하지만 동편인 제주 동부 해안 하도리, 종달리, 오조리는 철새도래지로 철새들이 많이 관찰되고 있다. 그럼에도 불구하고 제2공항 사전타당성 조사는 물론 예비타당성 조사에서도 조류충돌 위험성 평가 및 철새도래지에 미치는 영향은 검토되지 않았다.<sup>23)</sup>

### ② 숨골 훼손

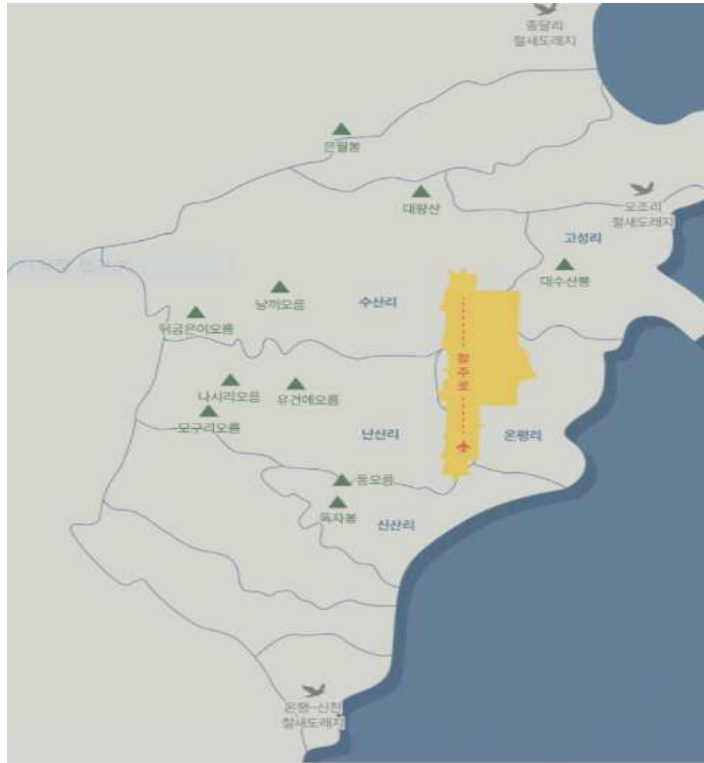
제주도는 대륙 지각판 위 열점에 생성된 대규모 순상 화산으로 세계에서 보기 드문 가치를 지니고 있다. 용암동굴은 화산 폭발 당시 생

21) 김병중 외, 『제주 공항인프라 확충 사전타당성 검토』, 국토교통부, 2015, 230쪽.

22) 박상준 외, 『제주공항 인프라 확충사업: 2017년도 예비타당성조사 보고서』, 기획재정부, 2017, 10쪽.

23) 김재훈, “제2공항 오름절취 문제로 항공기 동측 선회, 철새도래지엔 악영향”, 《제주투데이》, 2019년 6월 12일자. <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.htm?idxno=215245> (검색일: 2019.06.12.).

성된 지형으로 점성이 낮은 묽은 용암이 빠르게 흘러가고 표면을 식어 평평하게 굳고 용암이 흐르다 빠져나간 뒤에 뿔뿔인 채로 남은 공간이다. 지표면에는 '숨골'이라고 불리는 다양한 크기의 구멍이 뚫려있어 용암동굴로 연결된다. 숨골이 중요한 이유는 비가 내리면 빗물이 숨골을 통해서 용암동굴로 모이기 때문이다. 제



[그림 2] 제주 제2공항 예정지 및 오름, 철새도래지(자료: 나경희·이명익, 2020)

주에서 숨골은 천연 배수구의 역할을 하고 있어 공항 건설로 숨골이 막히게 되면 지하수 고갈 등의 문제가 발생할 우려가 있다.<sup>24)</sup>

국토교통부가 환경부에 제출한 전략환경영향평가서에 따르면 제2공항 예정부지에 있는 숨골은 단 8곳뿐이라고 밝혔다. 하지만 이러한 외부의 정확하지 않은 주장에 도민들은 주체성이 구축되었다. 제주도내 환경단체와 지역주민, 전문가로 동굴·숨골조사단을 구성하여 7월 18일부터 8월 15일까지 제2공항 예정지를 수차례 조사하여 국토부가 전략환경영향평가에서 제시한 8곳의 숨골 외에 61곳의 숨골을 찾아냈다.<sup>25)</sup> 이후 제주 제2공항 강행저지 비상도민회의는 제2차 동굴·숨골조사 결

24) 제주제2공항강행저지비상도민회의, 「제주 제2공항 예정지 동굴·숨골조사 결과 발표 기자회견문」, 《제주환경운동연합》, 2019년 9월 5일자 <http://jeju.ekfem.or.kr/archives/15775> (검색일: 2021.09.14.); 최현 외, 『공동자원의 섬 제주 1-땅, 물, 바람』, 진인진, 2016.

25) 제주제2공항강행저지비상도민회의, 같은 글, 2019년 9월 5일자.

과 발표 기자회견을 통해 75곳의 습골이 추가로 발견됐으며, 3차의 현장조사에 걸쳐 총 185곳의 습골을 확인했다.<sup>26)</sup> 천연 배수구 역할을 하는 부지 150만 평이 콘크리트로 덮이게 되면 그렇지 않아도 지구온난화로 심해진 집중호우로 인한 홍수 발생 위험이 증가할 수밖에 없다는 우려가 제주도민 사이에서 확산됐다.

### ③ 제주의 지속가능성

제2공항의 신설 혹은 확장은 제주로 더 많은 관광객을 유치하겠다는 것을 전제로 한다. 하지만 이 전제가 옳고 제주를 지속가능하게 할 수 있는 방안인지에 대해 다시 검토해 보아야 한다. 2016~17년 제주시는 제주북부소각장에서 감당하지 못한 쓰레기를 위탁업체에 맡겼고, 그 결과 약 1,782톤의 쓰레기가 필리핀의 섬에, 또 9,262톤의 쓰레기가 군산항과 광양항으로 보내졌다. 이러한 사실이 언론 보도를 통해 알려지면서 비판 여론에 직면하자 2019년 3월에 당시 원희룡 도지사는 공식적으로 사과했다.<sup>27)</sup>

제주의 지속가능성이 한계에 직면했다는 사실을 보여주는 사건은 이 뿐만이 아니었다. 제주도는 1994년 3월을 기준으로 일일 6만 톤의 하수를 처리할 수 있었다. 1994년 12월부터 1999년 12월까지 2단계 공사를 통해 일일 하수처리 양을 7만 톤으로 늘렸고, 이후 14만 톤을 처리할 수 있는 시설을 추가 증설하였다.<sup>28)</sup> 하지만 시설·설비 개선에도 불구하고 2021년까지 6년째 기준치를 초과한 하수를 바다로 방류하고 있다.<sup>29)</sup> 이것은 제주도의 인구가 수용 가능한 범위를 초과하였고 그에

26) 강민성, “제2공항 환경영향평가 재보완서 내용 부실”, 《한라일보》, 2021년 6월 28일자. <http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1624862223710424044> (검색일: 2022.07.10.).

27) 이성진, “쓰레기에 발목 잡힌 제주 ‘제2공항’… 두 쪽 난 민심 들어보나”, 《주간조선》, 2021년 3월 1일자. <http://m.weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C02&nNewsNumb=002647100009> (검색일: 2021.09.05.).

28) 제주특별자치도 상하수도본부, 「하수도정보」, 2019.

29) 좌용철, “정화되지 않은 하수 제주바다로 팔팔 道, 6년째 개선 명령만”, 《제주 의소리》, 2021년 7월 29일자. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=>

따라 이미 제주 환경의 지속가능성에 적신호가 켜졌음을 의미한다. 이와 같은 문제적 상황에서 제2공항을 짓고 더 많은 관광객이 방문하면 더 많은 도로와 호텔, 식당이 필요하게 될 것이다. 결국 제주의 지속가능성은 점점 위기에 직면하게 될 것이다. 이에 대해 제주도민들은 제주의 환경과 미래를 잃을 수도 있다는 위기의식을 느끼기 시작하였고, 제2공항에 대해서도 비판적 시각을 갖게 된 것이다.

### 3) 군사기지 우려

제주도에 군사기지를 설치하려는 중앙정부의 시도는 깊은 지정학적 뿌리를 가지고 있다. 1968년 정부는 오키나와의 미군기지를 제주에 유치하려다 실패했다. 이후 1988년 8월에는 제주 남부의 송악산 일대에 197만 평 규모의 군사기지과 비행장을 건설하려 하였으나, 대정지역을 중심으로 한 지역 주민들과 제주의 민주화운동 세력이 결합한 ‘송악산 군사기지 설치 반대운동’이 거세게 일어났다. 이 투쟁은 1990년 3월에 정부가 기존 계획을 백지화한다는 결정을 내리면서 일단락되었다.<sup>30)</sup>

그러나 국방부는 5년 단위로 수립하는 국방중기계획에서 제주 내 공군 전략기지 건설계획을 제외한 적이 없다. 2000년 국정감사에서 확인된 2001~5년 국방중기계획에는 2010년까지 제주도 내에 비행전대급 부대를 창설하는 계획이 포함되어 있었다. 2006~10년 국방중기계획에도 2014년까지 제주에 전략기지를 건설한다는 계획이 포함되어 있었다. 그뿐만 아니라 국방부의 ‘2019~23년 국방중기계획’에는 수송기 또는 헬기 각 3~4대를 운영할 수 있는 탐색구조 임무 전담부대를 운영하겠다는 계획이 담겨 있었는데, 이 계획은 사실상 전투기가 운용되는 공군 기지로 볼 수 있어 제주도민들이 우려하고 있다.<sup>31)</sup>

331939 (검색일: 2021.09.21.).

30) 정영신, 「제주 역사의 근대 정치동학」, 『문화과학』 81, 2015.

31) 조수진, “끊이지 않는 공군기지 논란…군사기지화 제2공항 연계 우려 불 지필까”, 《제주투데이》, 2019년 9월 5일자. <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=220545> (검색일: 2021.09.10.).

이런 맥락에서 국내선 50%만 전담하게 될 예정인 제2공항 부지면적을 현 제주공항보다 1.5배 넓은 150만 평 규모로 건립하려는 것은 공군기지를 건설하기 위한 포석이 아닌가 하는 우려를 낳게 한다. 2017년 3월에는 당시 공군참모총장이 제주를 방문하여 남부탐색구조부대를 제2공항과 연계해 추진하겠다고 언급했다. 국방부가 국토교통부, 제주도와 어떤 형태로든 제2공항과 연계하여 남부탐색구조부대의 창설을 위하여 협의를 해왔음을 유추할 수 있다. 국토교통부는 제2공항 기본계획 중간 보고회에서 제2공항에는 군시설이 들어올 계획이 없다고 말한 바 있다.<sup>32)</sup> 그런데도 제2공항을 공군기지로 사용하려는 계획이 지속해서 확인되면서 도민들에게 약속한 대로 제2공항 건설계획을 전면 철회해야 한다는 주장이 제기됐다.

군사기지에 대한 우려는 제주도민들의 강정해군기지 경험을 통해서도 입증될 수 있다. 여전히 주민들의 갈등이 해결되지 않은 강정해군기지 문제는 건설 과정에서 정부의 현혹하는 말들로 포장되었으나, 결국 관광미항보다는 해군기지에 방점을 찍었다. 참여정부는 강정해군기지를 “세계에서 가장 아름다운 항구로 만들고 주민들에게 친근한 관광명소”가 되도록 지원하겠다고 했으며, 이명박 정부는 “민·군복합관광미항”으로 건설하겠다고 발표했다. 그러나 여전히 무늬만 민·군복합관광미항인 강정해군기지의 사례<sup>33)</sup>는 제주도민들에게 제주 제2공항 문제를 가늠할 수 있는 시금석이자, 제2공항에 대한 의사결정의 기준이 되었다. 게다가 해군은 전술적으로 공군의 지원이 반드시 필요해서 해군기지 근처에 공군 비행장이 들어설 것이라는 우려가 제주도민들 사이에 팽배했다.<sup>34)</sup>

32) 조수진, 같은 글, 2019년 9월 5일자.

33) 김정호, “‘무늬만 제주 민·군복합관광미항’ 12년 해묵은 군사시설 논란 끝내야”, 《제주의소리》, 2020년 5월 19일자. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=315951> (검색일: 2022.06.11.).

34) 이태호, 「제주 해군기지 건설에 반대하는 시민단체 의견서」, 『제주 군사기지화의 문제점과 그 대안: “평화의 섬 제주와 군사기지는 공존할 수 있는가?”』 참여연대 토론회 자료집, 2007, 10-11쪽.



### Ⅲ. 제주도의 제2공항을 둘러싼 여론의 변화와 그 요인

#### 1. 여론의 변화

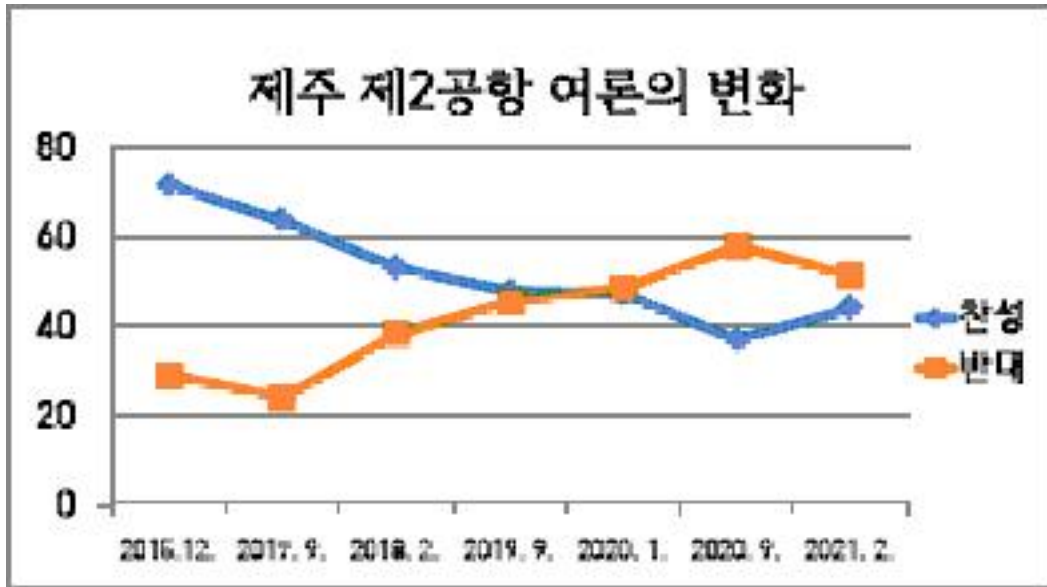
국토교통부의 발표 직후인 2015년 12월 <KBS제주>가 리서치플러스 조사연구소에 의뢰해 19세 이상 도민 1,500명을 대상으로 진행한 여론 조사에서는 도민 71.1%가 제2공항 건설에 찬성했다. 반대는 28.9%에 지나지 않았다. 2년 후인 2017년 9월 제주도가 진행한 여론조사(리얼미터, 도민 1,023명 대상)에서도 찬성은 63.7%로 조금 줄었지만, 반대 역시 24.0%로 줄어 2015년 조사와 큰 차이를 보이지 않았다. 그러나 2018년 2월 <제주신보>와 <제주CBS>, <제주MBC> 등 언론 3사가 공동 진행한 여론조사(코리아리서치, 도민 1,028명)에서는 찬성 53.2%, 반대 38.3%로 40% 정도로 큰 차이를 보이던 격차가 15%로 줄었다(<표 1>과 <그림 3> 참조).

2019년 6월 이후부터는 찬성 응답이 과반 이하로 떨어졌다. 지역 언론사인 <제주의소리>가 2019년 6월에 실시한 여론조사(한국갤럽, 도민 1,013명)에서 찬성이 48.6%, 반대 47.1%로 오차범위(95% 신뢰수준에  $\pm 3.1\%$  포인트) 안에서 팽팽하게 맞섰다. 2019년 9월 <제주신보>와 <제주CBS>, <제주MBC>, <제주의소리> 등 언론 4사가 공동으로 진행한 여론조사(코리아리서치, 도민 1,521명)에서도 찬성 47.9%, 반대 45.5%로 비슷한 결과를 보였다(<표 1> 참조). 이러한 변화는 제주환경운동연합 등 시민단체들이 파리공항공단 엔지니어링(ADP)의 용역 보고서가 은폐됐다는 의혹을 제기하면서 공개를 요구했고, 그 보고서가 2019년 5월에 공개된 직후 일어났다. 이 보고서는 기존 공항의 교차할 주로를 적극적 활용함으로써 비용과 환경훼손을 줄이면서 항공 수요를 충족할 수 있는 방안을 제시하고 있다. 제2공항 반대 단체들은 이 방안의 타당성을 적극적으로 알렸다.

〈표 1〉 제주 제2공항 주요일지 및 여론의 변화  
(변지철, 2021; 정영신 외, 2019 등을 종합해 정리)

시 기	주요일지	여론조사 결과	
		찬성	반대
2015.11.10.	제주공항 인프라 확충 사전타당성 조사 용역 결과 최종보고회 및 성산지역 제주 제2공항 건설 방안 발표		
2015.12.	여론조사 시행(리서치플러스조사연구소)	71.7%	28.9%
2016. 1.	제주공항 인프라 확충 사전 타당성 용역 주민설명회 파행 및 성산을 제2공항 반대위원회 구성(가칭)		
2016. 7.25.	‘제주 제2공항 성산을 반대대책위원회’ 출범 및 신산리·난산리·수산1리 마을별 대책위 통합		
2017. 3.	정경두 공군참모총장, 남부탐색구조부대 창설 제2공항 등 4개 후보지 검토 발언		
2017. 9.	여론조사 시행(리얼미터)	63.7%	24%
2017. 10.	성산읍대책위 도청 앞 천막농성 시작. 김경배 단식 돌입		
2017. 10.	성산읍대책위/도민행동, 동굴발견 성명 발표		
2017. 11.	시민단체와 정당이 참여하는 ‘제주 제2공항반대범도민행동’ 출범		
2018. 2.	여론조사 시행(코리아리서치)	53.2%	38.3%
2018. 6.	제2공항 타당성 재조사 및 재조사 검토위원회 활동		
2018.12.	제2공항 반대 천막농성 돌입(제주도청 앞)		
2019. 3.	제주권 공항인프라확충 범도민추진협의회 출범		
2019. 5.	파리공항공사 엔지니어링(ADPi) 용역보고서 공개		
2019. 6.	제2공항 타당성 재조사 검토위원회 종결 및 국토교통부 전략환경영향평가서 초안 환경부 제출		
2019. 8.	제2공항강행저지비상도민회의 출범		
2019. 9.	여론조사 시행(코리아리서치)	47.9%	45.5%
2019.11.	제주 제2공항 갈등해소를 위한 도민 공론화 지원 특별위원회 구성(제주도의회)		
2020. 1.	여론조사 시행(코리아리서치인터내셔널)	47.3%	48.5%
2020. 7.	제2공항 공개 연속토론회 개최(4회)		
2020. 9.	여론조사 시행(코리아리서치인터내셔널)	37.1%	57.9%
2020.12.	473억원 제주 제2공항 예산 확정(국회)		

2021. 2.	제주 제2공항 도민 여론조사 시행: 도내 9개 언론사 컨소시엄	(엠브레인퍼블릭)	43.8%	51.1%
		(한국갤럽)	44.1%	47%
2021. 6.	전략환경영향평가 재보완서 제출(국토교통부)			
2021. 7.	제주 제2공항 전략환경영향평가 최종 반려(환경부)			



〈그림 3〉 제주 제2공항 여론의 변화

이와 같은 시민운동의 결과로 2020년 1월에 실시한 여론조사 결과부터는 제2공항 건설에 대한 제주의 여론이 반대가 찬성을 앞서는 것으로 나타난다. 1월에 진행한 <제주신보>와 <제주CBS>, <제주MBC>, <제주의소리> 등 언론 4사가 실시한 여론조사(코리아리서치인터네셔널, 도민 2,421명)에서 처음으로 반대 응답(48.5%)이 찬성 응답(47.3%)을 앞질렀다. 이어 같은 해 9월 <제주MBC>가 진행한 여론조사(코리아리서치인터네셔널, 도민 1,004명)에서는 반대(57.9%)가 찬성(37.1%)을 20.8%의 격차로 앞섰다. 지난 5년간 제주도민들은 오버투어리즘(과잉관광)으로 인한 지하수 고갈, 하수처리 문제, 쓰레기처리 문제, 교통체증 등으로 큰 고통을 받았다. 이에 따라 환경 훼손에 대한 우려가 확산되었고, 청정 제주를 지켜야 한다는 인식이 광범위하게 퍼졌다. 이는 피해지역 주민과 시민단체, 지역 언론이 제기한 제2공항에 대한 반대 논리를 많은 도민이 수용하게 된 밑거름이 되었던 것으로 보인다.

2021년 2월에는 제주 제2공항 문제를 마무리하기 위해 제주도와 제주도의회가 의뢰하고 도내 9개 언론사가 주관하여 여론조사를 실시하였다. 여론조사 전문기관인 엠브레인퍼블릭과 한국갤럽에 의뢰해 2월 15~17일 3일간 제2공항 건설에 대한 찬반을 묻는 도민 여론조사를 진행한 결과 두 기관 모두 전체 도민 대상에서는 반대 의견 높게 나타났다. 엠브레인퍼블릭의 여론조사 결과는 반대 응답(51.1%)이 찬성(43.8%)보다 7.3% 높게 나타났으며, 한국갤럽의 조사에서도 반대(47.0%)가 찬성(44.1%)보다 2.9% 높게 나타났다.

## 2. 제2공항 반대로의 변화요인

제주도에서 제2공항 반대운동이 도민들의 지지를 얻게 된 요인을 종합적으로 살펴보기 위해 ‘정치적 기회구조론(political opportunity structure theory)’과 ‘자원동원론(resource mobilization theory)’, ‘의미틀 이론(frame theory)’, ‘정서 이론(emotion theory)’을 바탕으로 분석한다. 정치적 기회구조론은 운동 목표의 달성을 위해서 운동 주체는 객관적인 정치적·사회적 조건, 곧 원하든 원치 않든 사회운동이 그 속에서 행동해야 하는 주어진 정치적 맥락의 구조적 특성을 고려해야 한다는 점을 강조한다. 자원동원론은 운동의 목표 달성을 위해 운동 주체가 조직적으로 동원해야 할 자원(resources)이 무엇이며 이를 어떻게 동원할 수 있는가에 분석의 초점을 맞춘 운동이론이다.<sup>35)</sup> 의미틀 이론은 인지적 실천 과정을 강조한다. 사회변화를 목적으로 하는 사회운동의 행위자는 우선 다양한 수준의 인지적 실천을 통해 공유할 수 있는 의미틀을 형성함으로써 시민의 참여를 이끌어내고 구조 변화의 조건을 형성할 수 있다는 이론이다.<sup>36)</sup> 정서 이론은 굿윈과 재스퍼(Goodwin and Jasper)가

35) Koopmans, Ruud. 2004. "Political. Opportunity. Structure.: Some Splitting to Balance the Lumping." p.68 in J. Goodwin and J. M. Jasper(eds.). *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

36) Oberschall, Anthony 1996. "Opportunities and Framing in the Eastern European Revolts of 1989." p.97 in D. McAdam, J. McCarthy and M. Zald(eds.). *Comparative*

제기한 이론으로 앞의 3가지 이론의 성과를 인정하면서도 그 한계를 극복하기 위해 시민들의 정서를 고려해야 한다는 이론이다.<sup>37)</sup> 이 이론들을 활용하는 것은 이 이론들이 사회운동의 성패를 가져오는 주요 요인을 분석하기 위해 발전했으며 현재 사회운동을 종합적으로 분석하는데 필요한 이론들로 인정받고 있기 때문이다.<sup>38)</sup>

## 1) 정치적 기회구조

### ① 관광개발의 경험: 오버투어리즘

제주특별자치도의 통계에 따르면 제주를 찾은 관광객은 2013년 1,085만 명, 2016년 1,585만 명, 2019년 1,528만 명에 달한다. 하와이의 2016년 기준 연간 관광객이 900만 명인 것과 비교하면 하와이 면적의 1/15 정도인 제주도는 그 수용범위를 초과한 지 오래다.<sup>39)</sup> 그로 인해 제주도민들은 쓰레기, 오·폐수, 교통체증, 오름 훼손, 지하수 고갈 등과 같은 다양한 부작용을 직접 경험했다. 또 개발사업이 좋은 일자리를 보장하기는커녕 나쁜 일자리와 절망만 가져온다는 것 또한 경험하였다.<sup>40)</sup> 이런 상황에서 도민들은 제2공항 건설을 통하여 더 많은 관광객을 유치한다는 목표가 과연 바람직한 것인가에 대해 질문하기 시작했다.<sup>41)</sup>

---

*Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings.* Cambridge: Cambridge University Press.

37) Goodwin, Jeff and James M. Jasper. 2004. "Caught in a Winding, Snarling Vine: The Structural Bias of Political Process Theory." pp.3-30 in J. Goodwin and J. M. Jasper(eds.). *Rethinking Social Movements. Structure, Meaning, and Emotion.* Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

38) 임희섭, 『집합행동과 사회운동의 이론』, 고려대학교출판부, 1999; 최현·김지영, 「구조, 의미틀과 정치적 기회」, 『경제와사회』 75, 2007.

39) 이종규, "제주 제2공항과 '적정 관광'", 《한겨레》, 2021년 8월 1일자.

<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1006032.html> (검색일: 2021.10.10.).

40) 이창준·홍창빈, "제2공항 생기면 좋은 일자리 5만개 창출? 모두 거짓", 《헤드라인제주》, 2021년 4월 24일자. <https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=448112> (검색일: 2021.10.01.).

41) 홍창빈, "제주도 '오버투어리즘' 부작용 현실화... '그래도, '제2공항'필요한가?'" , 《헤드라인제주》, 2018년 2월 5일자. <http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView>.

더 많은 도민들이 제주에서 관광은 매우 중요한 산업이지만 섬이라는 물리적인 특성을 고려했을 때 자연의 수용 능력을 넘어서 관광객의 증가는 제주의 지속가능성을 훼손한다는 인식에 이르게 되었다. 제주 제2공항 반대 운동은 이와 같은 기반 위에서 시작되었다.

## ② 유입인구 증가

제주의 인구는 2010년 약 53만 명에서 2020년에는 70만 명에 이르렀다. 10년 사이에 17만 명의 인구가 증가한 것이다. 제주도는 지속적으로 출생아가 줄고 사망자가 늘어 2020년에는 자연증가가 거의 0명 남짓한 수준으로 떨어졌다.<sup>42)</sup> 따라서 지난 10년간의 인구 증가 중 15만 명 정도는 제주도에 이주한 인구로 볼 수 있다. 또 중요한 것은 제주에 이주한 사람들이 비교적 젊은 사람들이라는 것이다. 10-29세 연령층은 교육과 직장 때문에 유출이 많았으나, 0-9세 및 30세 이후 연령층에서는 모두 순유입이 많은 것으로 나타났다. 특히 30-49세 연령층의 유입이 많았기 때문에 0-9세 연령층의 어린이 유입이 많은 것이다.<sup>43)</sup>

그런데 제주에 들어오는 청장년층은 탈물질주의적 가치관을 가진 이들일 가능성이 매우 높다. 제주는 소득이 전국 평균보다 낮을 뿐만 아니라 이주민들이 주로 오는 서울, 경기, 부산에 비교하면 좋은 일자리도 적다. 따라서 청장년층은 제주에 높은 소득과 좋은 일자리를 찾아온 것이 아니다. 그들은 소득 감소를 각오하고 좋은 자연환경 속에서의 안전한 삶을 영위하기 위해 이주를 선택한 것이다.<sup>44)</sup> 탈물질적 가치에 친화적인 이주민들이 증가함에 따라 자연스럽게 제2공항 반대운동이 성공하는 데 유리한 정치·사회적 조건이 만들어졌다.

<http://www.kci.go.kr/html?idxno=325730> (검색일: 2021.09.22.).

42) 김민영·최현, 「제주도 이주의 현황과 전망」, 『탐라문화』 50, 탐라문화연구원, 2015; 제주특별자치도, 「제주 7년의 성과」, 2021; 통계청, 「제주도 인구」, 2021.

43) 김민영·최현, 같은 글, 2015; 통계청, 「제주도 인구」, 2021; 호남통계청, 「2000년 이후 20년간(2000~2019) 제주 인구이동 추이」, 2020.

44) 김민영·최현, 같은 글, 2015.

### ③ 진보적 지역 언론

2021년 1월 20일, 제주 제2공항 찬성단체인 성산읍추진위원회는 제주특별자치도청 앞에서 기자회견을 열어 “언론사를 앞세운 여론조사를 즉각 중단하라”, “여론조사는 새로운 갈등의 시작이며, 반대 측의 끝 모르는 시간 끌기와 억지 논리에 말려드는 행위”, “언론들은 도민의 안전과 편의를 철저히 외면한 채 반대만을 지향하는 왜곡된 선동으로 도민을 호도해왔다”, “언론사들을 앞세워 여론조사를 시행하면 공정과 신뢰는 땅에 떨어지고, 이로 인한 후폭풍은 감당할 수 없을 것”이라고 촉구하며 특정 언론사를 향해 노골적인 편파 방송이라고 하며 여론조사에 참여시켜서는 안 된다고 주장하였다.<sup>45)</sup>

2020년 11월 27일에 진행된 도의회 제389회 2차 정례회 환경도시위원회 3차 회의에서 도가 제주공항 인프라 확충과 관련된 책자를 배부한 것을 두고 한 의원은 “제2공항 찬성으로 유도해 나가기 위해 제주도가 여론을 조작하고 관권이 개입하고 그러면 그 결과를 인정하겠느냐”며 비판하였다. 이에 당시 도 공항확충지원단장은 “여론조사 형식이나 방법은 공정하게 해야 하지만 제주도가 제2공항 건설을 추진하는 입장에서 있는 것은 누구나 다 아는 사실이고 대외적인 여건을 봤을 때(제2공항 추진 필요성에 대해서는) 국토교통부 보도자료조차 언론이 하나도 안 실어주고 있다.”고 답변하였다.<sup>46)</sup>

사실 중앙정부와 제주도정은 정부 예산을 써가며 제2공항의 필요성을 홍보하면서 찬성 여론을 불러일으키려 했지만, KBS제주와 제주MBC 등 주요 방송사의 기자들은 제주의 지속가능성에 대한 인식을 바탕으로 제2공항 건설에 비판적인 취재와 보도를 이어나갔다. 이로 인해 제2공항 찬성 단체나 제주도정은 지역의 주요 언론이 반대의 의견만 내보

45) 진유한, “제주 제2공항 찬성단체 ‘언론사 앞세운 여론조사 중단하라’”, 《제주일보》, 2021년 1월 20일자. <https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2178612> (검색일: 2021.10.02.).

46) 조수진, “제주도 ‘언론이 제2공항 찬성 입장 안 실어줘서 홍보했다’”, 《제주투데이》, 2020년 11월 27일자. <http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=223803>(검색일: 2021.10.02.).

낸다고 할 정도였다. 진보적 지역언론은 제2공항 건설과 관련하여 오버투어리즘의 여러 가지 문제, 사전타당성 부실과 주민 수용성 결여와 같은 사실과 함께 반대 의견을 표명한 도민과 시민단체의 적극적인 활동을 계속해서 보도하였다. 이러한 보도를 통해 도민들의 환경문제와 주민 자치 등에 대한 인식이 더욱 높아지게 되었다. 환경친화적 지역 언론 역시 제2공항 반대 투쟁이 성공하는 데 도움이 된 제주의 정치·사회적 기회구조였다.

#### ④ 여성

2018년 2월에는 코리아리서치에서 제주 제2공항을 성산읍 지역에 건설하는 것에 대한 여론조사를 실시했고 찬성은 53.2%, 반대는 38.3%로 나왔다. 성별에 따른 비율을 살펴보면 여성의 반대 비율이 40.1%로 남성보다 3.5% 정도 높게 나타났다. 2019년 9월, 2020년 1월 제주시 갑선거구, 을선거구, 서귀포시로 나누어 조사한 결과에서도 <표 2>와 같은 조사 결과가 나왔으며 반대하는 여성의 비율이 남성의 비율보다 10-15% 정도 높았다. 이러한 양상은 2021년 2월에 실시한 여론조사 역시 조사기관, 조사지역에 상관없이 모두 남성보다 여성의 반대 비율이 10-13% 정도 높은 것을 확인할 수 있었다.

<표 2> 제주 제2공항 여론조사 결과 찬성 및 반대 성별 비교  
(자료: 중앙선거여론조사심의위원회 홈페이지, 2018년 2월 조사, 2019년 9월, 2020년 1월, 2021년 2월 투표결과를 분석, 표로 재구성함)

시기	조사기관	찬성		반대	
		남	여	남	여
2018년 2월	코리아리서치	53.2%		38.3%	
		58.3%	48.1%	36.5%	40.1%
2019년 9월	코리아리서치 (제주시 갑선거구)	42.4%		53%	
		51.3%	33.5%	44.9%	61%
	코리아리서치 (제주시 을선거구)	50.4%		42.3%	



		58.9%	42.1%	35.5%	49%
	코리아리서치 (서귀포시)	52.2%		38.9%	
		55.5%	48.9%	36.5%	41.3%
2020년 1월	코리아리서치인터내셔널 (제주시 갑선거구)	40.1%		55.7%	
		48.3%	31.9%	47.7%	63.7%
	코리아리서치인터내셔널 (제주시 을선거구)	50.2%		46.7%	
		58.4%	42%	40.5%	52.8%
	코리아리서치인터내셔널 (서귀포시)	53.5%		40.7%	
		60.6%	46.3%	35.7%	45.9%
2021년 2월	엠브레인퍼블릭 (성산읍)	65.6%		33%	
		70.2%	60.5%	28.2%	38.2%
	엠브레인퍼블릭 (제주도)	43.8%		51.1%	
		51.3%	36.3%	44.2%	57.9%
	한국갤럽 (성산읍)	64.9%		31.4%	
		65.4%	64.3%	30.4%	32.4%
	한국갤럽 (제주도)	44.1%		47%	
		51.1%	37.2%	42%	52%

1948년 이후 여성에게 선거권과 피선거권이 주어졌으나 실질적인 정치 참여는 쉽지 않았다. 기존 연구에서는 한국의 가부장적인 문화를 그 근거로 제시하고 있다. 여성은 남성과 아이들을 돌보고, 남성을 보조하는 것이 여성의 역할이라고 생각했기 때문이다. 이러한 문화로 인하여 여성의 정치 대표성이 낮았고 여성에 대한 편견과 차별을 양산해왔다.<sup>47)</sup> 그러나 최근 시민권의 개념<sup>48)</sup> 속 여성들은 교육수준 향상, 사회 활동 참여의 증가로 여성의 정치참여가 점차 확대되고 있다. 특히 지역의 현안(자연환경 보존, 교육, 쓰레기 문제, 교통문제 등)을 의제로 하는

47) 박범중, 「한국의 민주주의 공고화와 여성의 정치참여: 국회의원 선거와 지방선거 비교를 통한 선거제도 효과 분석」, 『비교민주주의연구』 16, 2020; 조형·윤혜린·양난주 외, 『여성주의 시티즌십의 모색(여성리더십 2)』, 이화여자대학교출판부, 2007; Chin, Mikyung. “Reflections on Women’s Empowerment Through Local Representation in South Korea.”. p. 299. Asian Survey. 2004, Vol 44 no 2.

48) 최현, 「[서평] 시민권: 자유주의와 전체주의를 넘어서-오장미경 『여성노동 운동과 시민권의 정치』, 『경제와사회』 63, 2004.

지역 여성운동은 ‘생활 정치’, ‘일상의 정치화’로 이는 여성들의 삶과 무관하지 않다. 이러한 지역 여성들의 ‘일상의 정치’ 참여는 정치에 대한 관심을 높였다.<sup>49)</sup> 이렇듯 제주 제2공항 반대운동은 도내 여성들의 정치적 관심이 높아지면서 진보적 지역언론과 시민단체가 지역 여성들의 소통과 참여의 장을 마련하는 역할을 하게 되었다.<sup>50)</sup> 이 모든 것이 맞물리면서 제주지역 여성들은 제주의 현안과 미래에 대해 서로 공감하였고, 이를 바탕으로 반대 여론이 지속되면서 여성들의 반대운동 참여의 계기로 이어질 수 있었던 것으로 보인다.

## 2) 자원동원

### ① 지역 자치

제주는 4·3사건의 상흔에도 불구하고 지역주민들의 연결망, 자체조직과 자원동원 능력이 강하다. ‘웬당’이라 불리는 사적 연결망 조직이 있고, 대부분의 마을이 공동자원을 가지고 있어 지역 자치가 활성화되어 있다.<sup>51)</sup> 2015년 11월에 제2공항 발표가 된 직후 온평리, 신산리, 난산리, 수산1리가 마을 차원에서 반대를 표명하고 자발적으로 연대하여 ‘제주 제2공항 성산읍반대대책위원회(대책위)’를 만들 수 있었던 배경을 이러한 제주의 사회적 자본에서 찾을 수 있다. 이러한 사회적 자본을 바탕으로 한 대책위는 제주도청 앞에 천막을 치거나 단식투쟁을 하는 등 제2공항 건설을 위해 사전타당성조사-예비타당성조사-기본계획 수립의 수순을 밟아가던 과정에 제동을 걸었다. 이에 더해 대책위는 재검증 과정의 투명성을 확보하기 위하여 적극적으로 국토교통부와 재검증 과정을 감시할 수 있는 검토위원회를 만든다. 이러한 노력이 시발점이 되

49) 이해숙, 「여성의 지방정치 참여와 지역여성운동」, 『여성학논집』 26(2), 2009.

50) 제주의 시민단체 활동가와 언론인 중 여성의 비중 역시 상당히 높다. 사실 이러한 여성의 진보적 성향은 제주도만의 사례는 아닌 것으로 보인다. 2022년 대통령선거 과정에서도 여성은 상대적으로 진보적 성향이 나타났다. 이에 관한 상세한 연구는 앞으로의 과제다.

51) 최현 외, 『제주의 마을과 공동자원』, 진인진, 2017.

어 제주도의회, 지역구 의원, 여당까지 합세하여 제주 제2공항 반대운동을 이어 갔다.

그리고 앞서 언급했듯이 대책위는 여론을 변화시키는 데 중요한 역할을 한 파리공항공단엔지니어링(ADPI) 보고서를 사전타당성 재조사 단계에서 공개하는 데에도 크게 이바지했다.<sup>52)</sup> 제주 제2공항 입지선정 발표 이후, 주민들의 자발적인 연대와 지역시민단체의 도움이 여론의 흐름을 바꾸어 놓았다.

## ② 지역시민단체

제주의 시민운동은 우리나라의 다른 지역에 비해 오랜 역사와 기반을 가지고 있다. 1988년 ‘송악산군사기지반대운동’과 1988년 ‘탐동매립 반대운동’으로 시작됐고, 1991년 제주도개발특별법 반대 과정에서 ‘범도민회’라는 이름으로 조직화됐다.<sup>53)</sup> 제주의 16개 시민사회단체가 ‘대책위를 돕기 위해 2016년 9월 1일 ‘제2공항 전면재검토와 새로운 제주를 위한 도민행동(이하 도민행동)’을 조직할 수 있었던 것은 이러한 자원을 기반으로 한 것이었다. 제주 시민사회단체는 축적된 전문 능력을 발휘해 주민들의 제2공항 반대 운동을 적절히 지원하는 방식으로 여론의 변화를 이끌었다.<sup>54)</sup>

2019년 8월 제주 시민단체와 지역주민 조직을 아우르는 ‘제주 제2공항 강행 저지 비상도민회의(이하 ‘비상도민회의’)가 결성되어 제2공항 반대운동의 중심에 섰다. 2019년 9월 이후 여론조사에서 반대여론이 점차 늘고 마침내 과반에 이른 것도 이와 무관하지 않다. 이전까지는 ‘지역시민단체’를 대표하는 것은 범도민행동, 지역주민을 대표하는 것은 성

52) 고성식, “제주 제2공항 논란에 뜨거운 쟁점...‘ADPI’가 뭐길래”, 《연합뉴스》, 2020년 9월 17일자. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20200917088300056> (검색일: 2021.09.22.).

53) 강종우·이지훈, 「제주지역 시민운동의 발자취」, 『황해문화』 24, 1999.

54) 김정호, “탐동 매립에서 제2공항까지 깨어난 제주 시민운동”, 《제주의소리》, 2021년 7월 1일자. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=315951> (검색일: 2022.06.11.).

산읍대책위, 투쟁을 대표하는 것은 ‘제2공항 반대 도청 앞 천막촌’이었다.<sup>55)</sup> 이후 검토위원회가 종결되고 국토교통부가 기본계획수립과 전략환경영향평가를 강행하려는 상황에서 제2공항반대범도민행동(20여개 단체)과 성산읍반대대책위가 함께 지역사회의 연대를 호소하여 89개 단체가 참여한 ‘비상도민회의’를 결성했다.<sup>56)</sup> 비상도민회의는 도민공론화를 위한 청원서명, 광화문과 제주도청 앞 천막농성, 동굴 및 숲골조사를 포함한 전략환경영향평가 대응, 정치권 압박 등을 통해 제주도의회가 도민공론화에 나서도록 견인하였다. 이를 통해 여론의 변화에도 크게 이바지했으며, 환경부의 제주 제2공항 건설계획 전략환경영향평가서 반려를 이끌어냈다.<sup>57)</sup>

### 3) 의미틀과 정서적 공감

의미틀이라는 개념은 인간이 세계를 재인식하거나 세상에 대한 이해의 길잡이가 되는 일반적이고 표준화된 구조를 말한다. 사회변화를 목적으로 하는 사회운동의 행위자는 먼저 다양한 수준의 인지적 실천을 통해 공유할 수 있는 의미틀을 형성하고 사회운동에 시민의 참여를 이끌어내고 구조 변화의 조건을 형성한다.<sup>58)</sup> 제2공항 반대운동 과정에서 사용된 주요 의미틀은 “도민결정권”, “제주의 지속가능성”으로 요약된다.

55) 박서현, 「제주 제2공항 반대 제주도청 앞 천막촌 운동: 네트워크된 사회운동의 성격을 가지는 커먼즈 운동」, 『기억과전망』 45, 2021.

56) 김정호, “‘제2공항 도민이 막는다’ 비상도민회의 출범 총력투쟁 선언”, 《제주의 소리》, 2019년 8월 13일자. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=305860> (검색일: 2022.07.12.).

57) 제주대안연구공동체, 「갈등으로 더욱 치닫는 제2공항」, 『제주지역 현안 진단과 갈등 해결을 위한 과제』, 위성곤 의원실 소규모 정책용역 보고서, 2019년 10월; 제주제2공항강행저지비상도민회의, 「[논평] 제주 제2공항 백지화, 지속가능한 제주를 바라는 제주도민의 위대한 승리입니다!」, 《환경운동연합 홈페이지》, 2021년 7월 20일. <http://kfem.or.kr/?p=217739> (검색일: 2022.07.13.).

58) 최현·김지영, 「구조, 의미틀과 정치적 기회」, 『경제와사회』 75, 2007, 258-259쪽.

“도민결정권”이라는 의미들은 중앙정부와 제주도정이 일방적으로 추진하면서 제주도민들이 겪어야 했던 고통을 잘 수용했다. 1988년 정부가 추진한 탐동매립은 건설업자들에게 개발이익을 가져다줬지만, 제주도민에게는 아름다운 먹돌 해안을 빼앗았고 매년 수억에서 수십억 원에 이르는 방파제 수리 부담을 가져다줬다. 2007년 8월에는 주민 720여 명이 참석한 마을총회에서 93%가 반대를 했음에도 당시 김태환 제주도지사는 국책사업임을 내세워 강정 해군기지 건설을 강행했다. 민관 복합항이라며 도민들의 복지를 위한 것이라고 했지만, 해군은 여전히 민간의 이용을 제한하고 있다. 또 구럼비 바위 폭파 등 해안 경관과 자연환경을 파괴했을 뿐만 아니라 해군기지 진입도로 공사를 하면서 강정 마을뿐 아니라 서귀포시 주민들의 식수인 강정천을 오염시켰다.<sup>59)</sup> 이와 같은 경험을 통해 제주도민들 사이에는 정책추진 과정에서 진정한 협치와 정보 공개를 통한 합리적 해결책 마련이 필요하다는 인식이 마련됐다. 제2공항 반대운동 단체들은 이를 바탕으로 설득력 있는 의미들에 입각해 활동을 전개했다.

“제주의 지속가능성” 역시 매우 중요한 의미들로서 제2공항 반대 여론 확산에 이바지했다. 중앙정부와 제주도정이 1960년대부터 추진해 왔고 2000년대 초반에 극에 달했던 개발정책으로 인해 제주도민은 오폐수 문제, 쓰레기 문제, 교통체증 등의 문제에 본격적으로 직면하게 됐다. 이에 따라 제주의 자연환경이 유한한 것이라는 자각이 도민들 사이에서 생겨났는데, “제주의 생태적 수용성과 지속가능성”이라는 의미들을 기반으로 제2공항의 문제를 제기한 반대운동 단체의 접근은 파급력을 가질 수 있었다. 특히 이러한 인식이 확산하는 데 있어서 지역 방송의 보도 역할이 컸다. 도두동 하수종말처리장에서 오염수를 바다로 흘려보내는 장면을 방송을 통해 지켜보던 도민들은 이 문제에 정서적으로 공감할 수밖에 없었다. 5조 원에 달하는 재정 지원과 막대한 개발이

59) 김정호, “탐동 매립에서 제2공항까지 깨어난 제주 시민운동”, 《제주의소리》, 2021년 7월 1일자. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=331100> (검색일: 2021.09.22.).

익이라는 정부의 유혹을 도민 다수가 뿌리치게 할 만큼 이러한 공감은 강력했다.<sup>60)</sup>

#### IV. 결론

이 연구는 제주 제2공항의 반대운동이 이끌어낸 제주도민 다수의 제2공항 반대라는 결과의 중요성을 밝히고, 이에 대한 연구자들의 주의를 환기하기 위해 기획되었다. 이에 사회운동의 다양한 논의에 대한 깊이 있는 분석과 반대운동의 흐름을 자세히 기술하기보다 반대운동의 전체적인 흐름을 이해하는 것에 초점을 두었다. 이와 같은 논의를 위해 이 글은 제주 제2공항 건설 추진에 대한 제주도민의 반대운동을 중심으로 여론이 변화해가는 과정과 그 요인에 대하여 살펴보았다. 지금까지 한국에서 국책사업에 반대한 사례는 종종 있었으나 제주 제2공항의 사례처럼 피해를 본 당사자뿐만 아니라 경제적 이익을 볼 수 있을 것으로 예측되는 도민 다수가 반대를 했던 사례는 거의 없었다.

제주도민들이 제2공항에 대해 반대한 주요한 요인은 더 많은 관광객이 제주의 지속가능성을 훼손한다는 판단과 민주적이고 합리적인 절차를 무시한 일방적인 정부의 밀실행정 에 대한 불만이 었다. 또 제2공항이 공군기지로 사용될 것이라는 우려도 부정적 여론을 강화했다. 개발 중심의 과잉관광이 가져온 지속가능한 제주의 삶에 대한 불안감과 불쾌한 경험들이 많은 도민들, 특히 여성들로 하여금 개발에 대해 의구심을 갖게 한 것으로 보인다. 이러한 의구심은 피해 주민, 시민단체, 진보적 지역 언론의 적극적 노력으로 제2공항과 개발주의에 대한 반대 여론으로 발전했다. 이는 개발을 통해 경제적 이익을 얻는 것에서 벗어나 생태적이고 안전한 삶을 추구하는 것이 훨씬 더 의미 있는 것이라는 가치관이 제주에서 설득력을 갖기 시작했다는 것을 보여주는 중요한 사

60) 여성들의 제2공항 반대가 많았다는 것 역시 여성들의 공감능력과 관련된 것은 아닌가 하는 생각이다.

건이다.

물론 이 논문은 제주 언론과 방송이 왜 환경친화적 취재와 보도를 이어갔는지와 왜 여성들이 제2공항에 더 많이 반대했는지 등에 대해서는 분석하지 못했다. 한국 사회의 생태복지적 전환을 위해서는 이런 문제들이 분석되어야만 한다. 또한 중앙정부와 지방정부의 재정적 유혹과 홍보라는 역경 속에서도 제2공항 반대운동은 도민 다수의 지지를 끌어내는 쾌거를 올렸지만 국토교통부는 여전히 제2공항 건설 논의를 이어가고 있다. 국토교통부는 2021년 9월 30일에 ‘제주 제2공항 건설사업 전략환경영향평가 보완가능성 검토연구 용역’의 입찰공고를 냈다.<sup>61)</sup> 또 국토교통부는 2022년 예산 중에서 425억 원을 제주 제2공항 관련 예산으로 확정했다. 이를 통해 국토교통부의 제주 제2공항 건설 추진 의지는 여전한 것으로 보인다. 애초에는 도민 여론조사 결과를 존중하여 제2공항 추진 여부를 결정하기로 하였으나 도민 여론조사 결과에서 반대 여론이 높았는데도 최종 판단을 차기 정부로 넘겨 버렸다.

제주 제2공항 반대운동은 미완의 성공이기는 하지만 개발주의와 환경주의가 정면으로 충돌한 사건으로 국책사업의 개발이익을 많은 도민이 거부하고 지속가능성을 선택했다는 데 그 의미가 있다. 이 연구는 피해 당사자들을 넘어서서 전체 도민들의 여론이 찬성에서 반대로 변화되는 과정을 통해 도민들이 제주라는 공동체의 지속가능성이라는 가치에 주목하였음을 밝혔다. 결국 환경부의 반려라는 쾌거를 이뤘지만, 국토교통부가 제주도민의 여론을 따르겠다는 정치적 약속을 팽개치고 예산을 편성하면서 아직 제2공항 논의는 끝나지 않았다. 제주 제2공항 반대운동은 연구자들의 많은 관심이 필요한 영역이다.

61) 김희진, “국토교통부, 제주 제2공항 환경영향평가 보완 가능성 검토”, 《경향신문》, 2021년 10월 6일자. [https://www.khan.co.kr/economy/real\\_estate/article/202110060809001](https://www.khan.co.kr/economy/real_estate/article/202110060809001) (검색일: 2021.10.06.).

참고문헌

- 강민성, “제2공항 환경영향평가 재보완서 내용 부실”, 《한라일보》, 2021년 6월 28일자.  
<http://www.ihalla.com/read.php3?aid=1624862223710424044> (검색일: 2022.07.10.).
- 강영진, “제2공항, 두 개의 관문을 넘지 못한 까닭”, 《제주의소리》 2021년 8월 2일자.  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=332025> (검색일: 2022.06.08.).
- 강원보, 「제주 제2공항 추진과정의 문제점과 대안, 『제주이슈진단과 대안적 해법』, 제주대안연구공동체 편, 누리, 2018.
- 강재병, “신공항 입지대안 ‘김녕, 신산, 신도’ 상위 입지 검토”, 《제주일보》, 2012년 5월 21일자.  
<https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=1319451> (검색일: 2022.07.08.).
- 강종우·이지훈, 「제주지역 시민운동의 발자취」, 『황해문화』 24, 1999.
- 고병수, “제주 제2공항 찬성 71.1%”, 《국제뉴스》, 2015년 12월 31일자.  
<http://www.gukjenews.com/news/articleView.html?idxno=400287> (검색일: 2021.08.31.).
- 고성식, “제주 제2공항 논란에 뜨거운 쟁점...‘ADPi’가 뭐길래”, 《연합뉴스》 2020년 9월17일자.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20200917088300056>(검색일: 2021.09.22.).
- 김민영·최현, 「제주도 이주의 현황과 전망」, 『탐라문화』 50, 탐라문화연구원, 2015.
- 김병중 외, 『제주 공항인프라 확충 사전타당성 검토』, 국토교통부, 2015.  
<https://scienceon.kisti.re.kr/srch/selectPORSrchReport.do?cn=TRKO201700004541> (검색일: 2021.08.29.).
- 김재훈, “제2공항 오름절취 문제로 항공기 동측 선회, 철새도래지엔 악



- 영향’, 《제주투데이》 2019년 6월 12일자.  
<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=215245> (검색일: 2019.06.12.).
- 김정호, “제2공항 도민이 막는다’ 비상도민회의 출범 총력투쟁 선언”, 《제주의소리》, 2019년 8월 13일자.  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=305860> (검색일: 2022.07.12.).
- 김정호, “무늬만 제주 민·군복합관광미항 12년 해묵은 군사시설 논란 끝내야”, 《제주의소리》 2020년 5월 19일자.  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=315951> (검색일: 2022.06.11.).
- 김정호, “탐동 매립에서 제2공항까지 깨어난 제주 시민운동”, 《제주의소리》 2021년 7월 1일자  
\_\_\_\_\_. <http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=331100> (검색일: 2021.09.22.).
- 김해룡, 「현행 토지수용절차의 문제점과 개선방안」, 『토지공법연구』 73(2), 2016.
- 김희진, “국토교통부, 제주 제2공항 환경영향평가 보완 가능성 검토”, 《경향신문》 2021년 10월 6일자.  
[https://www.khan.co.kr/economy/real\\_estate/article/202110060809001](https://www.khan.co.kr/economy/real_estate/article/202110060809001) (검색일: 2021.10.06.).
- 나경희·이명익, “제주 제2공항 건설 뒷감당은 누가 하나”, 《시스IN》 2020년 10월 27일자.  
<https://www.sisain.co.kr/news/articleView.html?idxno=43062> (검색일: 2021.09.05.).
- 박범중, 「한국의 민주주의 공고화와 여성의 정치참여: 국회의원 선거와 지방선거 비교를 통한 선거제도 효과 분석」, 『비교민주주의연구』 16, 2020.
- 박상준 외, 『제주공항 인프라 확충사업: 2017년도 예비타당성조사 보고서』, 기획재정부, 2017.

- [https://www.kdi.re.kr/research/subjects\\_view.jsp?pub\\_no=15179&pg=3&pp=10&mcd=001002008&classcd=](https://www.kdi.re.kr/research/subjects_view.jsp?pub_no=15179&pg=3&pp=10&mcd=001002008&classcd=) (검색일: 2021.10.09.).
- 박서현, 「제주 제2공항 반대 제주도청 앞 천막촌운동: 네트워크된 사회운동의 성격을 가지는 커먼즈운동」, 『기억과 전망』 45, 2021.
- 박찬식, 「우리는 왜 제주 제2공항 건설을 반대하는가」, 『가톨릭 평론』 28, 2020.
- 변지철, “제주 제2공항 ‘찬성’ 압도적 → 팽팽 → ‘반대’ 역전”, 《연합뉴스》 2021년 2월 18일자.  
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20210218150900056?input=1179m> (검색일: 2021.08.31.).
- 서귀포시, “성산읍 일반현황”, 《읍면동 홈페이지》, 2021.  
<https://www.seogwipo.go.kr/local/seongsan/intro/general.htm> (검색일: 2021.10.06.).
- 양길현, 「공공갈등 조정과정에서 협치적 행위자의 중요성: 제주해군기지 와 고리원전 1호기 갈등 경험을 통해서 보는 성산 제2공항 갈등 조정의 가능성」, 『한국지방정치학회보』 8(2), 2018.
- 이성진, “쓰레기에 발목 잡힌 제주 ‘제2공항’... 두 쪽 난 민심 들어보니”, 《주간조선》 2021년 3월 1일자.  
<http://m.weekly.chosun.com/client/news/viw.asp?ctcd=C02&nNewsNumb=002647100009> (검색일: 2021.09.05.).
- 이윤정, 「제주 제2공항 건설을 둘러싼 갈등 사례 분석」, 『공존협력 연구지』 2(2), 2016.
- 이종규, “제주 제2공항과 ‘적정 관광’”, 《한겨레》 2021년 8월 1일자.  
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1006032.html> (검색일: 2021.10.10.).
- 이창준·홍창빈, “제2공항 생기면 좋은 일자리 5만개 창출? 모두 거짓”, 《헤드라인제주》 2021년 4월 24일자.  
<https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=448112> (검색일: 2021.10.01.).
- 이태호, 「제주 해군기지 건설에 반대하는 시민단체 의견서」, 『제주 군사

- 기지화의 문제점과 그 대안: “평화의 섬 제주와 군사기지는 공존할 수 있는가?”, 참여연대 토론회 자료집, 2007.
- 이혜숙, 「여성의 지방정치 참여와 지역여성운동」, 『여성학논집』 26(2), 2009.
- 이호준, 「현행 공용수용제도의 문제점과 개선방안」, 『부동산 포커스』 85, 2015.
- 임희섭, 『집합행동과 사회운동의 이론』, 고려대학교출판부, 1999.
- 장훈교·서영표, 「제주 제2공항과 민주주의 그리고 기반시설 공동관리자원의 가능성」, 『기억과전망』 39, 2018.
- 정영신, 「제주 역사의 근대 정치동학」, 『문화과학』 81, 2015.
- 정영신·김학준·이희준·노민규, 『제2공항 너머, 시민의 대안』, 진인진, 2019.
- 제주제2공항강행저지비상도민회의, “[논평] 제주 제2공항 백지화, 지속가능한 제주를 바라는 제주도민의 위대한 승리입니다!”, 《환경운동연합 홈페이지》, 2021년 7월 20일.  
<http://kfem.or.kr/?p=217739> (검색일: 2022.07.13.).
- 제주대안연구공동체, 「갈등으로 더욱 치닫는 제2공항」, 『제주지역 현안 진단과 갈등 해결을 위한 과제』, 위성곤 의원실 소규모 정책용역 보고서, 2019년 10월.
- 제주제2공항강행저지비상도민회의, 「제주 제2공항 예정지 동굴·습곡조사 결과 발표 기자회견문」, 《제주환경운동연합》, 2019년 9월5일자.  
<http://jeju.ekfem.or.kr/archives/15775> (검색일: 2021.09.14.).
- 제주특별자치도 상하수도본부, 「하수도정보」, 2019.  
<http://www.jeu.go.kr/jejuwater/sewer/status.htm> (검색일: 2021.09.20.).
- 제주특별자치도, 「제주 7년의 성과」, 2021.  
<http://www.jeu.go.kr/news/online/ebook.htm> (검색일: 2021.10.10.).
- 조수진, “끊이지 않는 공군기지 논란…군사기지화 제2공항 연계 우려 불지필까”, 《제주투데이》 2019년 9월 5일자.  
<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=220545> (검색일: 2021.09.10.).

- 조수진, “제주도 ‘언론이 제2공항 찬성 입장 안 실어줘서 홍보했다’”,  
《제주투데이》 2020년 11월 27일자.  
<http://www.ijejutoday.com/news/articleView.html?idxno=223803>(검색  
일: 2021.10.02.).
- 조형·윤혜린·양난주 외, 『여성주의 시티즌십의 모색(여성리더십 2)』,  
이화여자대학교출판부, 2007.
- 좌용철, “정화되지 않은 하수 제주바다로 팔팔 道, 6년째 개선 명령만”,  
《제주의소리》 2021년 7월 29일자.  
<http://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=331939> (검색  
일: 2021.09.21.).
- 중앙선거여론조사심의위원회, 「국회의원선거, 정당지지도, 기타 (제주도  
서귀포시 국회의원선거 정당지지도 기타 서귀포시선거구 제21  
대 총선, 사회 및 지역현안 등 )」, 2020.  
[https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005/list.do?menuNo=20046  
7](https://www.nesdc.go.kr/portal/bbs/B0000005/list.do?menuNo=200467) (검색일: 2021.10.11.).
- 진유한, “제주 제2공항 찬성단체 ‘언론사 앞세운 여론조사 중단하라’”,  
《제주일보》 2021년 1월 20일자.  
<https://www.jejunews.com/news/articleView.html?idxno=2178612> (검  
색일: 2021.10.02.).
- 최성은, 「대규모 국책사업 백지화 사례연구: 시화호, 장항산업단지의 정  
책종결과정을 중심으로」, 『정부행정』13, 2017.
- 최 현, 『인권』, 책세상, 2008.
- \_\_\_\_\_, 「[서평]시민권: 자유주의와 전체주의를 넘어서-오장미경 『여성노  
동 운동과 시민권의 정치』」, 『경제와사회』 63, 2004.
- 최현·김지영, 「구조, 의미틀과 정치적 기회」, 『경제와사회』 75, 2007.
- 최현 외, 『공동자원의 섬 제주 1-땅, 물, 바람』, 진인진, 2016.
- \_\_\_\_\_, 『제주의 마을과 공동자원』, 진인진, 2017.
- 김리카(Will Kymlicka), 『다문화주의 시민권』, 장동진 옮김, 동명사, 2010.
- 통계청, 「제주도 인구」, 2021. <https://kosis.kr/search/search.do> (검색일:  
2021.10.12.).

- 허지영, “제주 제2공항 여론조사 결과는? 도민 ‘반대’, 성산 ‘찬성’”, 《KBS》  
2021년 2월 18일자.  
<https://news.kbs.co.kr/news/view.do?ncd=5121318>(검색일:  
2022.06.08.).
- 호남통계청, 「2000년 이후 20년간(2000~2019) 제주 인구이동 추이」,  
2020.
- 홍성만, 「국책사업을 둘러싼 갈등에서 마을공동체 분열과 치유 회복을 위  
한 정부 역할 탐색: 제주해군기지갈등사례를 중심으로」, 『한국공  
공관리학보』 32(2), 2018.
- 홍성태, 「공동자원과 지역의 생태적 전환」, 『공동자원 공동체 지역혁신』,  
진인진, 2021.
- 홍창빈, “제주도 ‘오버투어리즘’ 부작용 현실화... ‘그래도, 제2공항 필요  
한가?’”, 《헤드라인제주》 2018년 2월 5일자.  
<http://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=325730>  
(검색일: 2021.09.22.).
- 홍창빈·윤철수, “제2공항 지역주민 ‘수용성 확보’ 주장도 왜곡 논란, 진  
실은?”, 《헤드라인제주》 2021년 3월 12일자.  
<https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html?idxno=443479>  
(검색일: 2021.10.04.).
- 환경부, 「환경부, 제주 제2공항 전략환경영향평가서 반려」, 보도참고자료,  
2021년 7월 20일.  
<http://www.me.go.kr/home/web/board/read.do?boardMasterId=1&boardId=1467210&menuId=286> (검색일: 2022.06.07.).
- Chin, Mikyung. “Reflections on Women’s Empowerment Through Local  
Representation in South Korea.”. pp.295-315. *Asian Survey*. 2004,  
Vol 44 no 2.
- Goodwin, Jeff and James M. Jasper. 2004. “Caught in a Winding, Snarling  
Vine: The Structural Bias of Political Process Theory.” pp.3-30 in  
J. Goodwin and J. M. Jasper(eds.). *Rethinking Social Movements.  
Structure, Meaning, and Emotion*. Lanham: Rowman & Littlefield

Publishers.

Koopmans, Ruud. 2004. "Political. Opportunity. Structure.: Some Splitting to Balance the Lumping." pp.61-73 in J. Goodwin and J. M. Jasper(eds.). *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.

Oberschall, Anthony 1996. "Opportunities and Framing in the Eastern European Revolts of 1989." pp.97-120 in D. McAdam, J. McCarthy and M. Zald(eds.). *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*. Cambridge: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Social Movement against the 2nd Airport in Jeju:  
Unfinished Victory

Lee, Jae-sub<sup>\*</sup>

Kim, Mi-na<sup>\*\*</sup>

Choe, Hyun<sup>\*\*\*</sup>

The purpose of this paper is to reveal the performance and importance of the campaign against Jeju 2nd Airport. First, this paper will review the Jeju 2nd Airport construction project and the process of implementation. In addition, the main economic, social, ecological, and geopolitical issues surrounding it will be reviewed. Subsequently, based on the results of several public opinion polls and major events such as social movement against the Jeju 2nd Airport before and after that, we will analyze the main causes of the public opinion changes. And based on that, I would like to clarify how and why the incident of a head-on collision between developmentalism and environmentalism ended with the victory of environmentalism. The struggle against the construction of the 2nd Airport in Jeju seems to be the first achievement of an environmental movement in the history of the South Korean environmental movement in which environmental movement forces overcame the discourse of development growth. The campaign against the 2nd Airport in Jeju is an area that requires a lot of attention from researchers.

---

\* Research Professor at the Research Center on the Commons and Sustainable Society, Jeju National University

\*\* Ph.D student, Department of Sociology, Jeju National University

\*\*\* Corresponding author, Professor, Department of Sociology, Jeju National University

292 탐라문화 제70호

Key-words: Jeju 2nd Airport, Ecological Transformation, Social Movement,  
Women

논문투고일: 2022. 06. 12.

심사완료일: 2022. 07. 05.

게재확정일: 2022. 07. 21.