



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

석사학위논문

제주해군기지 건설과정의 갈등과
그 치유를 위한 협력방안 연구

제주대학교 행정대학원

행정학과

한 옥 진

2019년 2월

제주해군기지 건설과정의 갈등과 그 치유를 위한 협력방안 연구

지도교수 황 경 수
한 옥 진

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2018년 12월

한옥진의 행정학 석사학위 논문을 인준함

심사위원장 박 병욱 (인)
위 원 김 수병 (인)
위 원 황 경수 (인)

제주대학교 행정대학원

2019년 2월

A Study on Cooperation Methods for Cure of Conflict about Jeju Naval Base Construction

Han, Ok-Jin

(Supervised by professor Hwang, Kyung-Soo)

A thesis submitted in partial fulfillment of the requirement for
the degree of Master of Public Administration

2019. 2.

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration
GRADUATE SCHOOL OF PUBLIC ADMINISTRATION
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

< 목 차 >

국문초록

I. 서론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 제주해군기지의 건설배경 및 경과	2
3. 연구의 방법	5
II. 선행연구 및 관련 이론	7
1. 선행연구	7
2. 관련이론	10
3. 분석의 틀	13
III. 사례분석	15
1. 신문 분석을 통한 시간적 과정과 해석	15
2. 인터뷰를 통한 갈등과정과 협력방안 분석	19
3. 갈등관련 제도 분석	23
4. 갈등해결 성공사례 분석	25
5. 분석을 통한 함의도출 및 해석	28
IV. 갈등 치유를 위한 협력방안 및 정책제언	31
V. 결 론	35
<참고문헌>	37
ABSTRACT	40

< 표 차 례 >

< 표 1 > 제주일보 사설 분석.....	16
< 표 2 > 제민일보 사설 분석.....	17
< 표 3 > 한라일보 사설 분석.....	18
< 표 4 > 갈등해결의 성공 요인.....	27
< 표 5 > 갈등해결을 위한 각 이해관계자의 요구사항.....	28
< 표 6 > 정부 주도 지역발전계획사업 목록.....	29
< 표 7 > 이해관계자별 협력방안.....	32

< 그림차례 >

< 그림 1 > 연구의 흐름 및 방법.....	6
< 그림 2 > 상호 학습이 가능한 체계.....	12
< 그림 3 > 분석의 틀.....	14
< 그림 4 > 협력방안 정책제언.....	34

국문초록

제주해군기지가 위치한 서귀포시 강정마을은 지난 2007년부터 현재까지 제주해군기지 관련 갈등으로 마을공동체가 찬성과 반대로 양분되어 11년 이상 대립하면서 회복하기 힘들 정도로 손상되었다. 그 과정에서 마을 주민들이 겪었던 고통과 아픔은 현재까지도 쉽게 치유되지 않고 있다. 이에 본 연구는 제주해군기지 건설과정에서 발생한 갈등의 원인을 파악하고, 그 치유를 위해 각 이해관계자 간 어떻게 협력해야하는지를 알아보고자 하였다. 또한 도출된 협력방안을 효과적으로 수행하기 위해서는 어떤 방법을 적용해야하는지 정책적으로 제언하고자하였다. 제주해군기지 관련 갈등의 원인을 파악하기 위해 지역 언론의 신문 기사를 시간과정에 따라 분석하였고, 제주해군기지 갈등관련 주요 이해관계자들을 대상으로 인터뷰도 실시하였다. 신문과 인터뷰를 분석한 결과 갈등의 주요 원인과 각 이해관계자들이 서로에게 요구하는 사항을 파악할 수 있었으며, 이를 토대로 각 이해관계자별로 어떻게 협력해야하는지 그 방안을 도출하여 정리하였다.

첫째 정부차원의 협력방안은 강정 지역주민 중 형사처벌 된 사람들에게 대한 사면 복권과 지역발전계획사업을 정상적으로 추진하고 강정마을 공동체회복사업 관련 예산을 원활히 지원하는 것이다.

둘째 강정 지역주민 차원의 협력방안은 지역주민이 중심이 되어 스스로 갈등 해결하려는 자세를 가지는 것, 민·군 갈등해소를 위한 상생협의체에 적극적으로 참여하는 것, 공동체회복사업을 지속적으로 검토하고 부족한 소요를 발굴하여 제주도에 요구하는 것이다.

셋째 제주도 차원의 협력방안은 강정마을 공동체회복사업을 적극 추진하고 민·군 갈등해결을 위해 적극적인 중재자 역할을 수행하는 것 그리고 강정마을 미래사업인 크루즈 관광벨트 구축사업을 사전 준비하는 것이다.

마지막으로 해군 차원의 협력방안은 강정 지역주민과 소통·화합을 위해 적극적으로 노력하는 것, 민·군 교류활동과 지역경제 활성화를 위한 활동을 확대하고 강화하는 것이다.

협력방안을 효과적으로 추진하기 위한 방법을 수립하기 위해 갈등해결에 성공한 사례들과 갈등관련 제도를 분석하였다. 그 결과 협력적 거버넌스 개념을 적용한 다자간협의체를 구성하여 협력방안을 추진하는 것을 정책으로 제안하였고, 다자간협의체의 활동을 제도적으로 뒷받침해주기 위해 제주도에서 관련 조례나 규칙을 제정하는 것도 포함하였다. 추가적으로 갈등을 치유하기 위한 방법으로 제주해군기지 건설과정과 강정마을의 역사를 객관적으로 기록한 자료들을 모아 타임캡슐을 제작하는 것도 제안하였다.

주제어 : 제주해군기지, 강정, 갈등, 치유, 협력방안, 거버넌스, 다자간협의체

I. 서론

1. 연구의 배경 및 목적

본 연구의 목적은 제주해군기지¹⁾ 건설과정에서 발생한 침해한 대립과 갈등으로 인한 지역공동체 분열, 제주지역사회가 치러야했던 엄청난 사회적 비용 등을 치유하기 위해 민·관·군이 어떻게 협력해야하는지 체계적인 협력 방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 제주해군기지와 관련된 갈등 과정을 지역 언론의 신문기사 분석을 통해 살펴보고, 제주해군기지와 관련된 갈등의 이해관계자인 강정 지역주민, 제주도, 해군관계자와의 인터뷰를 통해 갈등의 주요 원인 및 갈등 치유를 위한 협력 방안에 포함될 내용을 파악한다. 또한 법적·제도적 장치인 공공기관 갈등관리에 대한 규정과 강정마을 공동체 회복을 위한 조례에 보완해야할 내용은 없는지 분석한다. 추가적으로 군사기지 이전 관련 사업 및 민간 공공사업에서 수행 시 발생한 갈등 관리를 성공적으로 수행한 사례들을 분석하여 갈등 치유와 협력을 위한 방안이 어떠한 조건과 내용을 가져야 하는지 파악하고자한다. 본 연구를 통해 도출된 협력 방안이 강정마을의 공동체 회복을 지원하고 향후 군사시설과 관련된 갈등 치유에 이정표가 되었으면 한다.

제주해군기지 건설 사업은 국가안보는 물론 지역발전을 위해 국가에서 주도적으로 추진한 국책사업이다. 하지만 부지 선정과정에서부터 공사 추진단계, 기지 완공 이후인 현재까지도 침해한 찬반 논쟁과 갈등이 진행되고 있다. 연구자는 제주해군기지 건설이 한창 진행 중이던 2013년에서 2015년까지 제주에서 생활하면서 제주해군기지 건설과정에서 발생한 갈등을 직·간접적으로 체감하였다. 구체적으로 예를 들면 찬성하는 주민과 반대하는 주민 간 대립, 외부요인(종교단체와

1) 제주해군기지의 공식명칭은 '제주민군복합형관광미항'으로 제주도 서귀포시 강정동에 위치하고 있는 해군 함정과 민간 크루즈선박을 수용하기 위한 민·군 복합형 친환경관광미항을 의미한다. 지난 2016년 2월 26일 완공되었다.(인터넷 위키백과 참조, <https://ko.wikipedia.org/wiki/제주해군기지>)

환경단체)이 개입되어 격렬해진 반대시위, 공사 방해 및 지연으로 발생한 막대한 위약금과 그에 따른 정부(해군)의 구상권 청구 소송 등이다. 연구자는 이러한 여러 종류의 갈등 문제들로 인해 제주 지역사회가 치른 사회적 비용과 낭비가 너무 안타까웠고 이를 최소화 할 수 있는 방안은 없었는지 의구심이 들었다. 특히 제주해군기지가 위치한 서귀포시 강정마을은 마을공동체가 찬성과 반대로 양분되어 11년 이상 대립하면서 회복하기 힘들 정도로 손상되었으며 그 아픔은 현재 까지도 치유되지 않고 있다. 제주해군기지가 완공된 현 시점에서 이러한 갈등과 고통을 신속히 치유하고 군과 지역사회가 상생할 수 있도록 체계적인 협력방안을 구축하는 일은 반드시 필요하다.

2. 제주해군기지의 건설배경 및 경과

우리나라는 경제활동에 필요한 대부분의 자원을 해외로부터 수입하고 있으며, 수입물자의 대부분은 바다를 통해 수송되고 있다. 수출 또한 마찬가지다. 특히 제주 남방해역의 항로를 따라 수송되는 수출입 물량은 전체의 99%에 이른다. 이런 중요한 해상수송로를 보호하고, 우리 선박들의 안전한 통항을 보장하기 위해 해군 함정의 지원기지를 제주도에 건설할 필요성이 국가안보 측면에서 제기되었다.

제주해군기지가 본격적으로 거론되기 시작한 것은 1993년 3월 제주지방항만청에서 주관해 추진하던 ‘화순항 장기발전계획’부터이다. 하지만 당시에는 국방부와 해수부 차원에서만 ‘화순항 장기발전계획’을 추진했기 때문에 제주도 전체적으로 해군기지 관련 논란이 확대되지는 않았다.(오상준, 2011:69, 은재호, 2011:332, 김계춘, 2012:82 ; 김명범, 2015:47-48)

본격적으로 논란이 표면화되기 시작된 시점은 2002년 5월 해군에서 주최한 ‘제주 국제자유도시개발과 해양안보’를 주제로 열린 합상토론회부터이다. 이 자리에서 전략기동함대의 제주 건설을 제안하는 연구내용이 발표되었고, 2002년 6월 화순리 어촌계가 해양수산부에 이를 공식확인한 결과 해양수산부가 ‘제2차(2002년-2011년) 연안항 항만기본계획(안)’에 당초 여객·일반화물 부두로 계획되었던

화순항 북서쪽을 해군 보안항구로 변경한 것이 알려지면서 화순과 안덕지역 주민들의 반발이 시작되었다. 주민들의 지속적인 반발과 제주지역 내 반대여론 형성, 도의회의 반대 결의문 채택 등으로 같은 해 12월 해양수산부가 보안항구 후보를 결정하고, 2005년 1월, 정부가 제주도를 ‘세계 평화의 섬’으로 지정하면서 제주 해군기지 건설과 관련된 갈등이 수그러들게 되었다(고종협 외, 2009:153 ; 은재호, 2010:22-24 재인용)

2005년 8월 위미지역 주민대표들이 해군기지 유치희망 및 타당성 조사를 해군에 요청하면서 제주해군기지 부지가 화순항에서 위미항으로 변경 검토되었고, 2007년 4월까지 위미항에 대한 제주해군기지 찬·반 논란이 지역 내에서 치열하게 진행되었다(김계춘, 2012:85-86 ; 김정화 외, 2013:7 ; 김명범, 2015:61-64). 2007년 4월 7일 당시 김태환 제주도지사는 여론조사를 통해 해군기지 정책을 결정하겠다고 입장발표를 하였고, 같은 해 4월 27일 서귀포시 대천동 강정마을회에서 해군기지 유치를 희망하면서 제주해군기지 유치와 후보지 3곳(화순·위미·강정)에 대한 여론조사가 진행되었다. 제주도민 여론조사 결과는 찬성 54.3% 반대 38.2%로, 찬성의견이 과반수를 초과하게 되자 제주도지사는 5월 14일, 해군기지 유치선언을 한다. 그리고 화순·위미·강정 3개 후보지 중 찬성비율이 가장 높은 강정마을을 최우선 후보지로 발표하고(강정마을 찬성 56% 반대 34.4%, 위미지역 찬성 36.1% 반대 53.9%, 화순항 찬성 42.2% 반대 49%), 국방부는 2007년 6월 8일 동지역을 해군기지 건설지역으로 결정했음을 제주도에 통보한다(은재호, 2010:27 ; 김계춘, 2012:89-93 ; 김정화 외, 2013:8-9)

2007년 6월 22일 故 노무현 대통령이 제주도 평화포럼 참가 시 ‘안보보장 없는 평화는 없다’며 제주해군기지의 관광복합미항 건설을 약속했으며(김계춘, 2012:93), 그 해 치러진 17대 대통령 선거에서 ‘관광미항 기능의 해군기지 건설과 15만톤 규모의 크루즈선 유치’를 공약으로 제시한 이명박 후보가 대통령에 당선되면서 해군기지 건설 사업이 추진으로 가닥을 잡았다. 같은 해 12월 28일, 국회 예결위 역시 전체 324억 원의 2008년도 사업예산 중 150억원을 삭감한 174억원을 승인하며 부대조건²⁾을 명시하기는 했지만, 관련 예산을 확정하면서 해군기지

2) 방위사업청이 추진 중인 제주해군기지사업 예산은 민·군복합형 기항지로 활용하기 위한 크루즈선박 공동 활용 예비타당성조사 및 연구용역을 완료하고 그 결과를 제주도와 협의하여 집행한다.(김계춘, 2012:93)

건설을 기정사실화했다(은재호, 2010:29 ; 김계춘, 2012:93 ; 김명범, 2015:83).

2008년 4월에서 8월까지 기획재정부 주관으로 한국산업개발연구원에서 크루즈공동활용 예비타당성조사가 시행되었으며(김계춘, 2012:93-94), 같은 해 9월 11일 국가정책조정회의에서 한국산업개발연구원의 예비타당성 조사결과와 제주대학교 연구용역 결과를 근거로 제주 해군기지 사업 방향을 크루즈선박 공동 활용을 위한 「민·군 복합형 해군기지」 건설로 최종 결정했다.(은재호, 2010:29 ; 김계춘, 2012:93-94 ; 김명범, 2015:84)

2009년 1월 19일 중앙 및 지역 일간지에 보상계획 공고를 시작으로 토지 및 물건조사가 이루어지고, 토지보상 계획 열람 및 이의신청 접수, 어업피해보상 공고 및 열람³⁾ 등이 순차적으로 이루어졌다. 하지만 이렇게 급진전되는 해군기지 건설 사업에 맞서 반대 측 도민대책위원회는 민주적인 절차를 무시했다는 이유로 김태환지사 주민소환운동본부를 결성하고 서명운동을 통해 주민소환투표를 청구했다. 8월 26일에 선관위 주관으로 실시된 주민소환투표는 투표율이 11%에 그쳐 주민소환법 따라 자동 부결되었으며, 그에 따라 제주해군기지 건설에 대한 실질적인 장애가 제거되고 본격적인 사업추진이 가시화되었다. 같은 해 12월 21일에 환경영향평가 협의동의안이 제주도 의회를 통과하고, 국방부(해군)와 제주도청은 항만공사 착공이 가능하도록 행정절차와 예산 지원을 신속하게 진행하였다(은재호, 2010:30-31, 김계춘, 2012:94-98).

2010년 1월 29일 항만시설공사 계약체결을 하면서 실시계획 무효확인소송, 공유수면매립승인 취소 소송, 절대보전지역변경처분 무효확인 소송 등 법적공방과 갈등이 고조화 되는 가운데 제주해군기지가 착공되었다(김계춘, 2012:99-100). 같은 해 6월 지방선거로 우근민 도지사가 취임하고 새로 도의회가 구성되면서 8월 공동 발표문을 통해 제주해군기지 건설 정책의 절차적 정당성을 언급하며 공사 추진 중단을 공식 요청하였다(은재호, 2010:32-33). 이후 제주해군기지 입지 재선정 작업을 거치다 11월 15일 당초 정부 계획을 수용하겠다고 공식 선언⁴⁾함으로써 3개월 동안 중단 상태였던 공사가 정상 추진된다. 2011년에서 2016년 까지 제

3) www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=62312, 해군기지, 토지보상 이어 어업피해보상 공고착수, 제주의 소리(2009.04.23.)

4) news.chosun.com/site/data/html_dir/2010/11/16/2010111600036.html, 우근민 제주지사 "해군기지 수용", 조선일보(2010.11.16.)

주해군기지를 반대하는 단체들의 공사 방해활동과 그에 따른 행정대집행, 군 관사 건설문제 등에도 불구하고 2016년 2월 제주해군기지는 국무총리가 참석하는 준공식을 끝으로 완공되었다.

3. 연구의 방법

이 연구의 가장 큰 목적은 제주해군기지 건설과 관련된 갈등과정을 분석하고 그에 따른 치유를 위해 정부, 군, 지방자치단체, 지역주민이 어떤 방법으로 협력해야하는지 알아보는 것이다. 이에 따라 본 연구는 크게 갈등 관련 선행연구와 관련 이론 검토, 관련 사례분석을 사용한다. 선행연구는 갈등 치유(갈등 해결)와 군사기지 관련 갈등에 대한 기존의 연구를 검토하는 것이고, 관련이론 검토는 제주해군기지와 관련된 갈등 치유를 위한 협력 방안의 이론적 기반을 마련하는 것이다. 사례분석은 제주해군기지 관련 지역 언론의 신문기사 분석과 갈등 관련 이해관계자들에 대한 인터뷰 분석, 갈등관련 제도 분석, 갈등해결 선진 사례 분석을 통해 협력방안에 포함되어야 할 내용과 조건을 찾는 것이다.

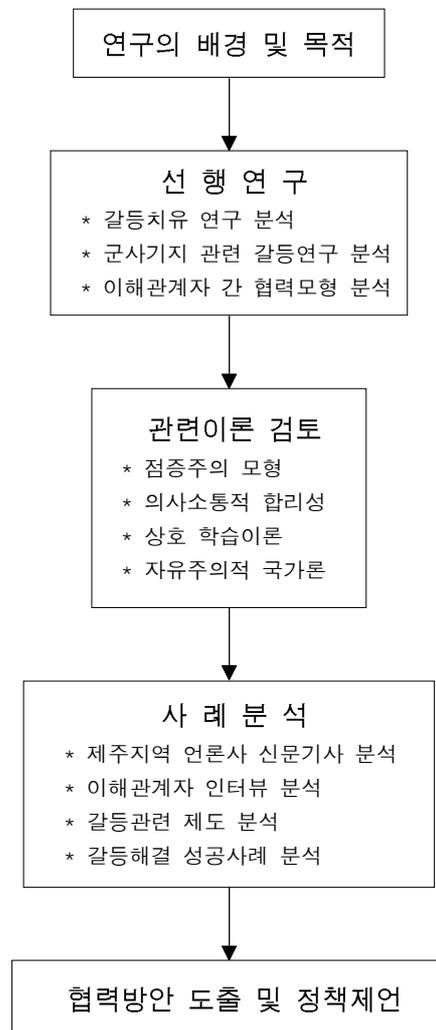
선행연구의 구체적인 방법은 먼저 갈등 치유(갈등 해결, 성공적 갈등관리)와 관련된 연구를 정리하고 갈등관리에 성공한 원인을 분석한다. 다음으로 군사기지와 관련된 갈등을 연구한 사례를 분석하여 군과 관련된 갈등을 해결하기 위해서는 어떻게 접근해야하는지 방법을 파악한다. 마지막으로 국가의 정책수행에서 그 대상이 되는 이해관계자 간 협력하기 위해서 어떤 모형이 좋은지 분석한다.

관련이론 검토는 협력 방안이 갖추어야할 이론적 기반을 찾는 것으로 점증주의 모형을 적용한 협력 방안의 개선 및 보완 방법, 의사소통적 합리성을 바탕으로 정책대상 이해관계자들의 의사소통과정에 임하는 자세, 상호 학습이론을 기반으로 각 이해관계자 간 협력 체계 구성, 자유주의적 국가론 입장에서 제주해군기지 관련 갈등의 원인 고찰이다.

사례분석은 먼저 제주해군기지와 관련된 제주지역 언론사의 신문기사를 분석하여 시간 경과에 따라 어떤 갈등이 유발되었고 지역여론이 요구하는 갈등 해결

을 위한 사항은 무엇인지 파악한다. 다음으로 제주해군기지와 관련된 갈등의 직접적인 이해관계자인 강정 지역주민, 제주도청(지방자치단체), 해군관계자를 대상으로 인터뷰를 실시하고 갈등 원인과 협력 방안에 대하여 각자의 시각과 의견을 파악한다. 또한 제주해군기지 갈등관련 제도(규정, 조례)를 분석하여 보완되어야 할 사항이 있는지 검토하고, 성공적으로 갈등이 해결된 사례들을 선정하여 분석함으로써 협력 방안이 갖추어야 할 조건과 내용을 확인한다. 마지막으로 선행연구와 사례분석을 통한 함의를 도출하고 이를 기반으로 정책제언 및 결론을 제시한다. 연구의 흐름과 방법은 다음 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구의 흐름 및 방법



II. 선행연구 및 관련 이론

1. 선행연구

선행연구는 갈등치유, 군사기지 관련 갈등, 정책대상 이해관계자간 협력모형을 주제로 유형화하여 분석하였다.

1) 갈등치유 관련 연구

국가 정책을 추진하면서 발생한 갈등을 치유하는 방안에 대한 선행연구는 매우 제한적이다. 대부분의 국책사업과 관련된 갈등이 현재 진행형으로 원만한 해결과 치유가 진행되고 있지 않기 때문이다. 따라서 갈등 치유의 개념보다 성공적인 갈등 관리의 개념을 적용하여 관련 사례연구를 살펴보고자 한다.

정우열(2017)은 공공 갈등관리의 성공적인 사례와 실패한 사례를 비교 분석한 연구에서 특전사 부대이전 사례를 대표적인 성공사례로 제시하며, 그 원인이 군의 민관군다자간협의체 구성 제안과 인센티브 제공 약속 등 적극적인 갈등해결 노력, 그리고 다자간협의체를 운영하며 이해관계자간 대화를 통해 갈등이 해결된 것에 있다고 강조했다. 그와 대조적으로 제주해군기지 건설 관련 사례는 군에서 소통과 대화보다 법과 원칙을 강조하는 접근 방식으로 사업을 강행하며 갈등이 확산되고 결국 공권력을 투입하는 등 강제적인 방법으로 갈등을 해결했다고 보았다. 정훈(2016)도 특수전사령부 부대이전 사례를 협력적 거버넌스 측면에서 분석한 연구에서 대표적인 성공사례로 제시하였다.

조극래 외(2018)는 육군35사단과 육군39사단의 부대 이전 사례를 비교연구하며 성공적인 갈등관리 사례로 육군39사단 이전사례를 제시하였다. 그 이유는 이전 사업을 추진함에 있어서 지역사회와 군이 큰 갈등 없이 서로 간 상생의 원만한 관계를 유지했기 때문이고, 이전사업 결과 각 이해관계자인 창원시, 육군, 함안군은 서로 원하는 목적(도심지 개발, 여유부지 확보, 지역경제 활성화)을 달성

하여 윈-윈(Win-Win)효과를 거두었다고 언급하였다.

김선경 외(2014)는 광주도심폐선부지에 푸른길을 조성하는 과정에서 발생한 갈등관리 사례를 굿거버넌스 관점에서 분석하였다. 갈등 해결을 위해 시민단체 간, 시민단체와 지방정부 간, 전문가 집단과 지방정부 및 시민단체 간 활발한 의사소통 노력에 의해 성공적으로 갈등 관리가 이루어 졌음을 강조했다.

조은영 외(2016)는 부산 자갈치시장과 서울 노량진수산시장의 과실 현대화사업 추진과정을 비교하면서 갈등관리의 성공사례로 부산 자갈치시장의 사례를 제시하였다. 갈등을 원만하게 해결하는 주요 요인이 사업 주체의 적극적인 소통 노력과 자갈치시장 상인들의 자발적인 노력이었음을 강조하였다.

앞서 살펴본 선행연구에서 성공적인 갈등관리와 해결에 있어서 이해관계자들의 적극적인 의사소통 노력과 그를 뒷받침해줄 수 있는 다자간협의체 구성 같은 제도적인 장치가 매우 중요함을 알 수 있다.

2) 군사기지와 관련된 갈등 연구

군사기지와 관련된 갈등에 대한 선행연구는 군사기지 입지 선정, 군사기지 이전과 관련된 갈등 연구를 위주로 분석하였다. 군사기지 건설이나 이전사업은 막대한 국가예산과 시간이 소요되는 대규모 국책사업으로 중앙정부, 지방정부, 군, 지역주민 등 여러 이해관계자가 얽혀있으며 서로의 입장과 원하는 바가 각기 다르기 때문에 갈등이 수반될 수밖에 없다. 이에 따라 선행연구들은 갈등의 원인을 파악하고 효과적으로 관리하는데 연구의 초점이 맞추어져있다.

이삼주 외(2016)는 전라북도 전주시에 위치한 전주기지 이전 관련 갈등 연구에서 군사기지 이전과 관련된 지자체 간의 갈등 원인을 분석하고 효과적인 갈등관리와 해결방안을 제시하고자 하였으며 갈등관리에 대한 법적·제도적 보완과 이전계획 수립단계에서부터 주민참여 의무화, 제3자를 통한 중재시스템 구축 필요성을 강조했다.

차재훈(2012)은 광주광역시에 위치한 공군기지 이전 관련 갈등 연구에서 프레밍 기법을 활용한 언론 분석과 이해관계자들에 대한 심층면접을 통해 표면적으로 드러나지 않은 갈등구조를 분석하였다. 그 결과 공군기지로 인한 소음 피해 보상 문제가 갈등해결의 최소점에 위치하고 있음을 찾아내고 실효성 있는 보상

을 위한 접근 방법을 제시하였다.

권경득 외(2014)는 경기도 용인시에 위치한 포곡항공대 이전 관련 갈등 연구에서 갈등문제를 제기한 주체를 중앙정부, 지방정부, 지역주민으로 구분하고, 민군갈등과 관련된 이전 사례들을 유형화함으로써 갈등문제 제기 주체별로 갈등과정과 갈등관리전략을 분석하였다. 포곡항공대 이전은 지역주민이 갈등문제를 제기한 대표적인 사례로 갈등해결과정에서 지역주민과 지방정부 그리고 중앙정부의 공고한 삼각협력체계 구축 또는 연계·협력적 거버넌스 구축의 필요성을 강조했다.

군사기지와 관련된 연구들은 주로 군사기지 이전사업과 관련된 내용들이 많았고 제주해군기지와 같이 군사기지를 신설하는 사업에 대한 연구들은 제한적이었다. 하지만 기지 건설사업이나 기지 이전사업 모두 민·관·군이 이해관계자로 공공 갈등이 발생했다는 점과 성공적인 갈등관리를 위해 정책수립 및 집행단계에서 지방자치단체와 지역주민의 적극적인 참여와 활발한 의사소통을 중요시했다는 공통점이 있다.

3) 정책대상 이해관계자간 협력모형 연구

정책결정 및 집행과정에서 발생하는 갈등은 다양한 이해관계자가 얽혀있다. 특히 군과 관련된 정책사업은 국가안보라는 이유로 다양한 이해관계자의 참여 없이 일방적인 정책추진 방식인 DAD(Decide-Announce-Defend) 방식을 적용하는 것이 대부분이었다. 하지만 이러한 방식은 현대의 우리 사회가 추구하고 있는 민주적 개방성과 합리적인 절차를 반영하기 어려운 의사결정구조를 가지고 있어 민과 군의 갈등 가능성이 더욱 증대되었다(박성재, 2013:viii). 이러한 맥락에서 갈등관리의 패러다임이 바뀌어야하고 그 기본방향은 시민사회의 참여 보장, 다양한 이해관계자들 간의 소통을 통한 정책결정 네트워크 구축, 정책추진시 정당성을 인정받기 위한 합법적인 제도와 절차가 포함된 사전 갈등예방 관리 체계인 거버넌스적 갈등관리로 맞춰져야 할 것이다.(박성재, 2013:4)

변화된 사회문화에 발맞추어 군과 관련된 정책뿐만 아니라 지역개발과 관련된 정책의 갈등관리에도 거버넌스 개념 적용이 확대되고 있다. 이형중(2016)은 K-water(한국수자원공사)가 시행한 시화지구 개발사업과 관련된 갈등관리 연구

에서 시화지속가능발전협의회라는 협력적 거버넌스 기구를 중심으로 성공적으로 공공갈등이 해결된 사례를 분석·평가하며 공공갈등의 바람직한 해결책으로 협력적 거버넌스를 제시하고 있다. 이 연구에서 눈여겨보아야 할 것은 협력적 거버넌스의 공공갈등 해결방식을 5가지 변수차원으로 비교·분석하여 실질적인 갈등해결을 위해 어떻게 접근해야하는지에 대한 정책적인 시사점이다.

김명환(2010)은 지역사회과 군의 협력방안 구축연구에서 지역사회와 군 관계의 특수성을 4가지 분야로 구분하고 이 4가지 분야를 포괄하는 협력추진체계를 구성하는 방안을 제시하고 있다. 민·관·군 협력협의회라는 시민단체, 지방정부, 군으로 구성된 이 조직을 통해 군사시설 이전 갈등관리, 환경문제 해결, 재난대비 및 복구지원, 지역경제 효과분석 등의 업무를 수행하며 지역사회와 군이 상호협력하는 방안이다.

2. 관련 이론

1) 점증주의 모형 적용

점증주의 모형이란 Lindblom(1980)과 Wildavsky(1966)에 의해 제기된 정책결정의 모형으로 기존에 선택된 정책을 토대로 하여 그 보다 약간씩 향상된 정책을 추구하는, 즉 점진적으로 개선해 나가며 정책을 수정 보완하는 모형⁵⁾이다. 정책결정자들은 정책결정 상황에서 투입할 수 있는 시간과 정책을 탐색하고 그 대안을 예측할 수 있는 능력이 부족하다. 또한 현실적으로 어느 대안을 추구했을 때 어떤 결과를 가져올 것인지를 알려주는 자료도 부족하기 때문에 정책결정 과정은 기존의 틀 속에서 소폭의 변화를 추구하게 될 수밖에 없다. 그러나 점증주의 모형에서는 이와 같은 소폭적인 변화를 계속적으로 추구하는 것에 의해서 시행착오를 통한 지속적인 학습이 가능해져서 바람직한 정책의 상태에 지속적으로 가까이 갈 수 있다고 본다. 따라서 점증모형에서는 이해관계자 및 다양한 분석가들이 동의하는 수준이 높을수록 최선의 대안이라는 결론을 도출하게 된다.(이혁

5) <https://m.blog.naver.com/indo3450/20174039115>, [정책학 개론] 점증모형, 네이버 블로그

우, 2012:144-145)

점증주의 모형은 목표와 수단을 상호 조절하는 방식으로 결정하는 것을 선호하며, 지속적인 결정과정을 거친다. 또한 참여집단의 합의를 중시하기 때문에 정치적 합리성을 추구한다고 간주된다. 여러 사람이 그럭저럭 결정(Muddling Through)한다는 입장이다(황경수, 2008).

제주해군기지와 관련된 갈등을 치유하기 위한 협력방안 도출 시 점증주의 모형을 적용하여 기존 수립된 방안들이 이해관계자 다수가 동의하게끔 지속적으로 보완될 수 있도록 조정·개선이 되어야 할 것이다.

2) 의사소통적 합리성 중심 접근

제주해군기지와 관련된 갈등을 치유하기 위한 협력방안 도출 시 이해관계자 간 의사소통이 필수적이다. 하버마스(Habermas)는 이성을 가진 사람과 사람 사이에서 언어를 매개로 이루어지는 의사소통 행위는 합리성을 내재하고 있다고 주장하며, 인간의 행위를 사회적 행위와 비사회적 행위로 양분하고 사회적 행위를 다시 전략적 행위와 이해지향적 행위로 구분했다. 이 이해지향적 행위가 의사소통적 행위이고 행위자 상호간 이해도달을 목표로 수행되는 행위라는 것이다(고영건, 2000:25). 상호간 이해도달이야말로 갈등을 치유하기 위한 기본 단계이기 때문에 협력 방안은 반드시 이 토대 위에서 수립되어야 할 것이다.

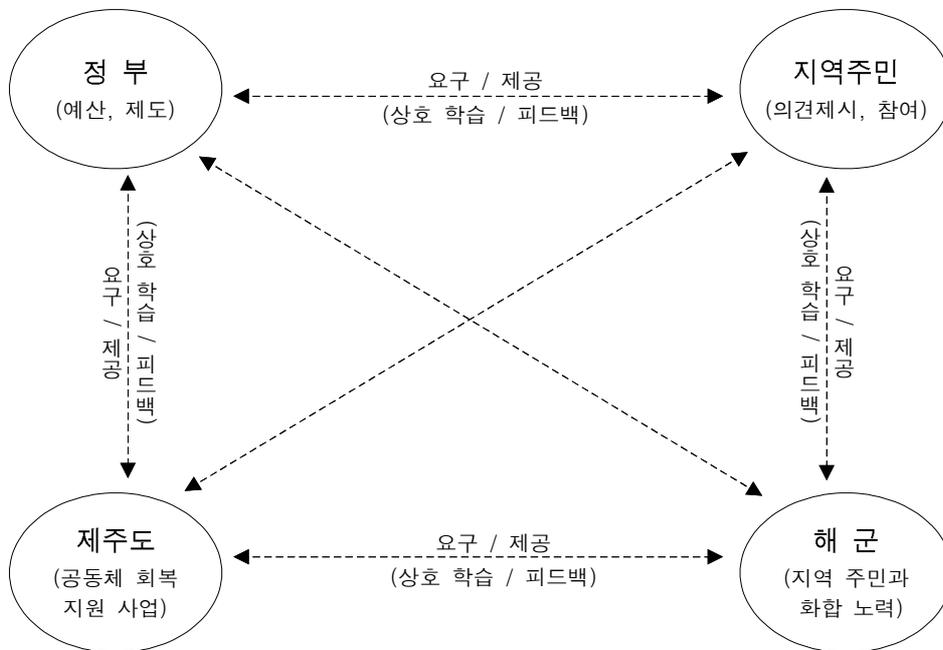
제주해군기지 관련 갈등의 당사자들은 의사소통 과정에서 상대방을 목적달성을 위한 수단으로 간주하는 것이 아니라 공통된 문제를 함께 해결해 나가기 위한 협력자로 인식하고, 상호 입장에 대한 이해증진과 사회적 합의가 이루어질 수 있도록 관용적이고 포용적인 태도로 상대방의 의견을 경청하는 자세를 견지해야 한다.

3) 상호 학습이론이 가능한 체계 구축

협력 방안을 효과적으로 시행하기 위해 제주해군기지와 관련된 갈등의 이해관계자들이 상호 학습하도록 체계를 구축하는 것이 필요하다. 이러한 체계 구축은 협력적 거버넌스 개념에 입각하여 이루어져야 할 것이다. 왜냐하면 공공 갈등에 있어서 거버넌스는 효과적인 갈등해결 방안으로 논의되고 있기 때문이다(채

중헌, 2009:19). 체계 구축은 각 이해관계자들의 적극적인 참여와 의사소통이 가능한 다자간협의체의 구조를 가져야하며, 민주적인 합의정신과 신뢰가 기반이 되어야 할 것이다(박성재, 2013:15). 제주해군기지 관련 갈등의 주요 이해관계자인 정부, 강정 지역주민, 제주도, 해군으로 구성된 다자간협의체는 상대방에게 요구하는 부분과 제공 가능한 부분이 각기 다르기 때문에 이 점을 조율한다면 충분히 상호 학습과 피드백이 가능할 것이다. 상호 학습이 가능한 체계를 도식화하면 다음 <그림2>와 같다.

<그림 2> 상호 학습이 가능한 체계



4) 자유주의적 국가론적 역할

자유주의 국가론을 논의하는 대표적인 학자들은 존 로크(John Locke), 장 자크 루소(Jean-Jacques Rousseau), 존 스튜어트 밀(John Stuart Mill) 등이 있으며, 공통적으로 국가의 권력이 국민 개인의 자유를 침해할 경우에는 법에 근거해야 하며 그마저도 엄격한 제약이 있어야한다고 주장⁶⁾하였다. 자유주의 국가론적

6) <https://m.blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=airline36&logNo=221058098569&navType=tl>, 국가란 무엇인가, 네이버블로그

입장에서 제주해군기지와 관련된 갈등 과정을 살펴보면 정책 수립과 집행이 국가(정부, 군) 중심으로 이루어지면서 해당 지역주민의 의견을 수렴하는 부분을 소홀히 했다(조영배, 2017:94-96). 토마스 홉스(Thomas Hobbes)가 주장한 국가주의 국가론적 맥락에서 군사기지 건설과 같은 국방정책은 국민의 생명과 안전을 보호하기 위한 안보의 영역으로 간주하여 전통적으로 정책 수립과 집행과정을 국가에서 주도해왔기 때문이다. 더군다나 우리나라가 처한 남북 분단과 군사적 대립상황은 안보의 중요성을 더욱 증폭시켰고, 군사정권은 군의 정치적 영향력을 확대하면서 절대적인 안보우위 국방정책을 추진했다. 그 과정에서 국민들이 국방정책에 대한 불만이 있어도 스스로 감내하며 수용할 수밖에 없는 환경이 조성되었던 것이다. 하지만 현재는 민주화와 산업발달에 따른 사회적 환경 변화와 국민들의 주권의식 향상 등으로 잠재되어 있던 군사기지와 관련된 갈등이 폭발적으로 증가하고 있다(박성재, 2013:3). 제주해군기지 건설사업과 관련한 갈등도 이러한 국가 안보와 개인의 이익·자유·의지가 대립하는 갈등의 대표적인 표출 사례로 볼 수 있다.

3. 분석의 틀

본 연구의 목적은 제주해군기지 관련 갈등의 이해관계자가 간 협력방안을 도출하여 이를 통해 강정 지역주민들의 아픔과 고통을 치유하고 해군과 지역주민 사이에 미래지향적인 관계 형성에 기여하는 것이다. 제주해군기지와 관련된 갈등을 치유하기 위한 협력 방안을 도출하고자 3단계 접근방식을 사용한다. 먼저 협력 방안의 기본적인 전제조건을 수립하는 단계로 이는 이론적인 검토를 통해 실시한다. 다음으로 협력 방안에 포함되어야 할 내용들을 파악하는 단계로 지역 언론의 신문기사 분석과 이해관계자 인터뷰 분석 등을 거쳐 내용을 선정한다. 이때 갈등관련 제도 분석도 병행하여 제도적으로 보완할 사항은 없는지 확인한다. 마지막으로 협력 방안을 추진하는 방법을 제시하는 단계로 갈등해결에 성공한 사례들을 분석하여 유용한 방법들을 찾고 협력방안 추진에 적용한다.

<그림 3> 분석의 틀



Ⅲ. 사례분석

1. 신문 분석을 통한 시간적 과정과 해석

제주지역 언론사(일간지) 6개 중 창간한지 20년 이상 지나 제주지역에 영향력이 크다고 볼 수 있는 제주일보와 제민일보, 한라일보를 대상⁷⁾으로 분석하였다. 제주해군기지 관련 기사는 양이 워낙 많고 방대하여 분석에 한계가 있으므로 언론사의 입장과 의견이 내재된 신문의 사설을 중심으로 분석하였다(이영윤, 2011:10-11). 각 언론사의 인터넷 홈페이지 확인결과 제주일보는 2015년부터 제민일보는 2013년부터 한라일보는 2012년부터 기사검색이 가능했다. 따라서 분석 기간은 언론사별로 다르지만 제주해군기지 완공 전과 완공 후로 구분할 수 있다.

1) 제주일보

제주일보의 사설을 분석한 결과 제주해군기지에 대해 호의적인 시각을 가지고 있었다. 제주해군기지 완공을 전후로는(2015년 말-2016년 초) 제주해군기지의 안보적인 가치를 인정하고 갈등해소를 위해 강정마을 주민과 해군에 화합 노력을 강조하였다. 하지만 2016년 3월 말 해군의 구상권 청구소송⁸⁾과 관련하여서는 반대 입장을 분명히 하고 적극적으로 관련 사설을 생산하는 등 지역 여론형성에 노력하였다. 2017년 12월 해군의 구상권 철회가 확정되자 다시 강정마을 공동체 회복을 위한 각 이해관계자의 노력을 강조하였다. 제주일보의 사설을 분석한 결과를 정리하면 <표 1>과 같다.

7) 제주일보는 1945년, 제민일보는 1990년, 한라일보는 1989년 창간되었다.(제주도청 홈페이지 참고)

8) 해군은 제주해군기지 건설과정에서 공사가 지연되어 거액의 배상금을 건설사에 지급해야하자 공사를 방해한 제주해군기지 건설 반대운동 관계자(시민단체와 지역주민 등)들을 대상으로 구상권 소송을 제기했다.

〈표 1〉 제주일보 사설 분석

일 자	제 목	논 지	
2015.12.02.	김영관 센터를 주민 상생, 화합의 場으로	상호 화합을 위한 노력 요구	
2016.02.28.	끝나도 끝나지 않은 제주해군기지		
2016.03.30.	갈등만 키우는 해군기지 배상금 청구	구상권 철회 요구	
2016.04.05.	각계가 나선 '해군 구상권' 철회 요구		
2016.04.12.	이젠 강정마을의 눈물을 닦아주자	지역주민 이해·배려	
2016.04.24.	해군기지 진상규명 포기해선 안된다	진상규명 요구	
2016.04.26.	국방부 연구과제도 갈등해소 적극 권유	구상권 철회 요구	
2016.04.28.	해군은 각계의 목소리를 들어야 한다		
2016.05.10.	제주도, 해군 구상권 청구 '큰 역할' 기대		
2016.06.22.	작심한 원 지사의 '구상권 철회'요구 발언		
2016.07.10.	강정 해군기지 반대시설 '합의철회'		
2016.07.14.	해군의 잘못을 주민들에 전가해선 안돼		
2016.07.20.	해군은 제주에 대한 군기잡기를 멈추라		
2016.07.28.	이제 강정은 진정한 상생의 길 모색해야		상호 합의의 중요성
2016.09.27.	구상금 철회, 도민여론 흘러 듣지 말기를		구상권 철회 요구
2016.10.26.	정부의 구상권 철회는 국가의 도리		
2016.12.21.	정부, 해군기지 구상권 '대승적 결단'을		
2017.01.03.	국회, "해군기지 갈등사례"...정부가 나서야		
2017.01.05.	완공 1년, 저 홀로 가는 제주해군기지	국민과 군의 화합, 구상권 철회 요구	
2017.01.31.	총리실도 지적한 '해군기지 구상권'	구상권 철회 요구	
2017.02.27.	제주해군기지, '제주 앞에' 당당해야	제주해군기지 역할 인정, 구상권 철회	
2017.03.13.	강정 '공동체 회복사업' 차질 없는 추진을	공동체 회복사업, 지원 요구	
2017.06.18.	정부 해군기지 구상권 철회에 원는 기대	구상권 철회와 지역발전사업 지원	
2017.07.12.	제주해군기지 '구상금 소송' 절차 늦춰야	재판일정 연기 요구	
2017.10.22.	정치권, '해군기지 구상권 문제'서 손 떼야	구상권 문제 정치적 이용 자제	
2017.12.13.	강정마을·해군 하나 되는 '출발점'에 서다	지역발전사업 추진, 공동체 회복 노력, 지역주민 역할	
2018.08.30.	해군 강정마을 사과요구 수용, 갈등해결 기대	사면복권, 마을 발전계획 추진	

2) 제민일보

제민일보의 사설을 분석한 결과 제주해군기지에 대해 중립적인 시각을 가지고 있었다. 제주해군기지 완공 전(2013년-2015년)에는 제주해군기지와 관련한 다양한 주제(재정지원, 사면 등)로 사설을 생산했으나, 제주해군기지 완공 후(2016년-2017년)에는 제주일보와 마찬가지로 해군의 구상권 청구소송과 관련 사설이 적극적으로 생산되었다. 2017년 말 해군의 구상권 철회 이후에는 공동체 회복을 위해서 특별사면과 지역발전 사업, 공동체 회복사업 등 정부의 노력을 촉구한 점이 나타났다. 제민일보의 사설을 분석한 결과를 정리하면 <표 2>와 같다.

<표 2> 제민일보 사설 분석

일 자	제 목	논 지
2013.12.11.	해군기지 주변 국책사업답게 지원하라	재정지원 요구
2013.12.23.	강정마을 주민과 활동가 특별사면 시행해야	사면 요구
2013.12.26.	실 특사에 강정마을 꼭 포함돼야	
2014.03.06.	구럼비 바위	주민의견 반영
2014.07.06.	강정문제 해결 이번이 마지막 기회다	진상조사
2015.02.05.	제주해군기지와 원희룡 도지사가 할 일	행정대집행 유감 표명
2015.06.16.	막바지 치닫는 '제주해군기지'	지역발전사업 지원 요구
2015.08.03.	갈수록 꼬여가는 민군복합항 해법	구상권 철회 요구
2016.02.28.	마침내 준공된 제주민군복합항	사면과 구상권 철회 요구
2016.03.30.	상생 외면 갈등만 재생산하는 해군	구상권 철회 요구
2016.04.05.	분출하는 "해군 구상권 청구 철회"	
2016.04.17.	당선인들, 해군 구상권 철회부터 해결을	
2016.05.17.	구상권 철회 요구에 귀담은 독불장군 '해군'	
2016.07.14.	책임 전가 의혹 제기된 구상권 청구	
2016.10.26.	국회의원 과반수가 결의한 구상금 철회	
2017.01.08.	정부에 원인 확인된 해군기지 갈등	사면/복권과 구상권 철회 요구
2017.03.12.	구상권 철회 끝내 거부하는 해군	구상권 철회 요구
2017.08.09.	구상금 청구소송 조속히 철회돼야	
2017.10.31.	강정 공동체 회복은 구상권 철회로부터	
2017.12.12.	구상권 철회 강정공동체 회복 시작점 돼야	특별사면과 공동체 회복 지원
2018.01.02.	강정주민 특별사면 제외 유감스럽다	특별사면 요구
2018.06.24.	첫발 댄 강정마을 공동체회복 과제도 많다	주변지역 발전계획 시행 요구
2018.11.22.	강정마을 공동체 회복 정부가 적극 나서야	공동체 회복사업 지원 요구

3) 한라일보

한라일보의 사실을 분석한 결과 제주해군기지에 대해 비판적인 시각을 가지고 있었다. 제주해군기지 완공 전(2013년-2015년)에는 제주해군기지와 관련 정부의 정책과 행태(크루즈 특구 지정, 기지주변 발전계획, 행정처분 강행 등)를 주로 비판하였고, 제주해군기지 완공 후(2016년-2017년)에는 해군의 구상권 청구를 비판한 사실을 꾸준히 생산하였다. 2017년 12월 해군의 구상권 철회 이후에는 공동체 회복을 위해서 정부의 특별사면과 복권을 적극적으로 요구하였다. 한라일보의 사실을 분석한 결과를 정리하면 아래 <표 3>과 같다.

<표 3> 한라일보 사실 분석

일 자	제 목	논 지
2013.02.04.	명쾌하지 않은 '民·軍복합항' 검증	크루즈선 접안 문제
2013.02.05.	해군기지 발전계획 '빛 좋은 개살구'	국비 지원 확대
2013.02.06.	새 국면 맞는 제주해군기지 건설사업	사면, 회복 프로그램
2013.02.07.	'크루즈 특구'가 해군기지 해결책?	크루즈 특구의 실용성
2013.05.10.]”강정 무차별 연행은 명백한 人權침해“	공권력 남용
2013.05.15.	제주해군기지 갈등 해결 정부가 나서라	정부의 역할 요구
2013.08.30.	해군기지 갈등 외면하는 '국민통합숯'	
2015.02.03.	행정대집행 강행만이 해법이었나	행정대집행 유감
2015.11.02.	강정주민 공무집행 방해혐의에 무죄선고	법원 판결 환영
2016.04.08.	해군기지문제로 더 이상 갈등 키워선 안된다	구상권 철회 요구
2016.06.07.	갈등문제 풀어야 할 해군은 뒷집지고 있으니	
2016.06.10.	변호사회가 지적한 '구상권 청구의 부당성'	
2016.07.05.	결자해지 차원서 정부가 구상권 철회하라	
2016.10.27.	구상권 철회, 과반 넘는 국회의원 뜻 수용해야	
2017.02.24.	해군기지 갈등문제 더 이상 끌어선 안된다	
2017.04.04.	'강정 구상권 철회' 대선공약 요구 외면말라	사면복권 요구
2017.12.28.	화해와 상생 위해 강정주민 사면복권돼야	
2018.06.25.	강정마을 공동체 회복, 그 첫걸음 땀다	
2018.10.15.	강정마을 공동체, 하루빨리 회복돼야 한다	

4) 신문사설 분석결과

제주지역에 영향력이 높은 3개 언론사의 신문사설을 분석한 결과 강정마을 공동체 회복을 위해서는 언론사 모두 특별사면과 복권을 우선적으로 요구하고 있었으며, 그 외에 주변지역 발전사업 추진, 공동체 회복사업 지원 등이 필요하다고 주장하였다. 이러한 언론사들의 주장은 제주지역사회의 여론을 나타내기 때문에 제주해군기지 관련 갈등 치유를 위한 협력방안에 반영하는 것이 합리적이다. 또한 제주지역 언론사들은 제주해군기지 관련 갈등의 주요 원인을 정부의 정책수립·집행과정에서 절차적 정당성과 민주적 정당성의 결여로 보았다. 2016년 해군의 구상권 청구에 대해서는 3개 언론사 모두 강력한 반대 입장을 표명하며, 강정마을 주민들에 대한 법적·제도적 강압조치는 갈등해결과 공동체 회복에 전혀 도움이 되지 않음을 분명히 밝히기도 하였다.

2. 인터뷰를 통한 갈등과정과 협력방안 분석

제주해군기지 관련 갈등의 핵심당사자인 지역주민과 제주도청 관계자 그리고 해군관계자를 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰는 제주해군기지 갈등과 연관된 각 이해관계자 중 대표성이 있거나 직접 갈등관리 업무를 담당하는 실무자를 대상으로 실시하였다. 2018년 12월 4일에는 강정 지역주민으로 반대활동에 참여하였던 A씨와, 12월 5일에는 해군관계자 B씨와, 12월 6일에는 제주도청 실무자 C씨와 D씨를 만나 3일간 6시간 가량 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰에 응한 대부분의 참여자들이 익명으로 남기를 위해 실명을 밝히지 않았다. 연구자가 파악하려는 주요 내용은 제주해군기지 관련 갈등의 주요 원인, 이해관계자 상호간 협력 방안, 갈등 치유를 위한 협의체 구성에 대한 각 당사자들의 시각과 의견이었고, 직접적인 질문도 하였지만 피면접인의 여러 주제에 대한 자유로운 진술을 가운데서 위 3가지 사안에 관한 맥락과 함의 전체적으로 이해하는데 주력하였다.

1) 지역주민 인터뷰

지역주민이 생각하는 제주해군기지 관련 갈등의 주요 원인은 정책 집행과정에 있어서 해군의 갈등관리 미흡이었다. A씨는 "강정지역 주민의 대다수는 제주해군기지에 대한 반대 입장이었으나, 해군의 주요 협상과 갈등관리 대상은 제주해군기지를 찬성하는 소수의 인원이었다는 것이다. 이러한 접근 방법 때문에 강정지역주민이 찬성과 반대 측으로 나뉘게 되었고, 이후에 벌어진 각종 사건(행정대집행, 구상권 청구 소송 등)들은 이러한 현상을 더욱 고착화 시켰다"고 이야기했다.

A씨는 제주해군기지 관련 갈등 치유를 위해서는 "해군의 태도 변화와 진정성 표현이 선행되어야 한다"고 여겼으며, 이를 위한 협력 방안은 "해군의 자기 성찰 노력과 지역주민과 화합하기 위한 노력"을 제시했다. 먼저 해군의 자기성찰 노력은 "제주해군기지 건설과정에서 강압적이거나 불법적인 부분이 없었는지 자체 진상조사를 추진하고, 자체 진상조사가 힘들 경우 공정성 있는 외부기관에 의뢰하여 진상조사를 실시하고 그 결과를 겸허히 수용하는 자세이고 그 과정에서 강정 지역 주민 의견을 적극적으로 수렴하는 것도 포함된다"고 하였다. 다음은 해군의 지역주민과 화합하기 위한 노력이다. "해군이 먼저 강정지역 주민에게 화합을 위한 손을 내밀고 그것이 일회성으로 그칠게 아니라 지역주민의 마음이 열릴 때까지 지속되어야 한다"는 것이다. 예를 들면 "기존 강정지역 축제를 지원하거나 새로운 축제를 함께 발굴하고, 지역주민과 함께하는 체육행사 개최, 종교활동 공동 참여 등과 같이 문화적·종교적 접근 방법을 통해 지역주민과 자주 마주치는 것"이다. A씨는 "해군과 강정지역 주민은 앞으로 함께 공존해야하므로 지역주민이 피부로 체감할 수 있도록 해군의 실질적이고 구체적인 협력 방안이 요구된다"고 하였다.

갈등 치유를 위한 협의체 구성과 관련해서는 "해군과 강정지역 주민, 그리고 이 둘을 조율하기 위한 갈등관리 전문 학자들로 구성하는 것이 바람직하며, 소규모·실무자 중심의 협의체가 효율성이 높을 것"이라고 언급하였다. 갈등 치유 협의체에 지방자치단체(제주도청)를 배재하는 이유로는 "협의체의 활동이 행정 중심의 형식적인 방안에만 치중될 우려가 있고, 협의체의 규모가 커지게 됨에 따라 능률성이 저해된다"고 보았다.

추가적으로 "강정지역 주민은 정부에 대해 제주해군기지 건설과정에 있어서 제주도와 해군의 적폐청산, 강정마을과 제주해군기지에 대한 가감 없는 역사적 사실 기록, 강정마을 갈등 치유 지원, 강정마을을 평화의 상징으로 대표시킬 수 있는 사업 발굴을 요구하는 중"이라고 언급하였다.

2) 해군관계자 인터뷰

B씨는 제주해군기지 관련 갈등에 대해 "해군에게 굉장히 민감한 주제이므로 언급하는 것 자체가 조심스럽다"는 입장이었다. 제주해군기지 관련 갈등의 원인은 "제주도의 근현대사 문제, 제주도 고유문화, 제주해군기지 건설 당시의 제주도의 정치상황 등 다양한 분야가 총체적으로 연관되어 있기 때문에 어느 한 가지로 특정하기 곤란하다"고 이야기했다. 갈등치유를 위한 협력방안에 대해서도 마찬가지로 "해군이 처한 난감한 상황"을 이야기했다. "강정지역 주민과의 갈등이 현재 진행 중"이기 때문이다. "해군에서 갈등 치유를 위해 어떤 일을 추진하고 싶어도 해군의 노력을 순수한 의도와는 달리 해석할 수 있는 여지⁹⁾가 있고, 그런 행위가 또 다른 갈등을 유발할 수 있기 때문"이라고 하였다. 이를 토대로 판단하면 갈등 치유를 위한 민·군 협력방안은 강정지역 주민들과 해군 모두 수용할 수 있는 공정하고 권위 있는 제3의 기관이나 단체가 포함된 갈등 치유에 관한 협의체를 통해서 추진되는 것이 바람직할 것이다.

3) 지방자치단체(제주도청) 관계자 인터뷰

지방자치단체는 제주해군기지가 완공된 현 시점에서 민·군 갈등이 지속되는 것은 "갈등에 연관된 사람들이 너무 많고 이해관계가 복잡하게 얽혀있기 때문"이라고 보았다. 또한 제주해군기지 관련 갈등문제는 "강정지역 주민 스스로 주체가 되어 해결해야한다"고 강조하고, 제주도는 "민·군 갈등을 원활히 해결하기 위한 중재자로서 그 역할을 충실히 수행¹⁰⁾하고자 한다"고 이야기하였다. 제주

9) 해군기지의 부대 개방행사는 해군의 대표적인 민·군 교류 행사로 해군기지가 있는 도시(진해, 평택, 동해 등)에서 수십 년간 개최되고 있다. 하지만 이에 대한 반대의견도 존재한다.('시대착오적 제주해군기지 어린이날 부대개방 행사 중단하라', 제주투데이, 2018.05.05. 기사 참조)

10) 일례로 제주도청은 미국의 핵추진 항공모함, 핵추진 잠수함이 제주해군기지에 입항함에 따라 지역 주민의 방사능 유출 우려에 지난 2018년 11월 8일 해군과 한국원자력안전기술원의 협조를 얻어 방사능 측정기를 설치하여 운영 중에 있다.(제주도청 내부자료)

도는 지난 11년간 제주해군기지를 건설하는 과정에서 겪었던 강정지역 주민의 아픔과 갈등을 치유하는데 중점을 두고 신속한 공동체 회복을 위해서 다양한 사업을 추진하고 있었다. 정부에서 주도하는 강정마을 지역발전계획사업¹¹⁾과는 별도로 공동체 회복사업을 발굴하여 추진 중에 있는데 이러한 사업은 "대부분 강정마을 운영위원회에서 제시¹²⁾한 것들"이라고 하였다. 추가적으로 제주도는 강정지역을 크루즈 관광벨트로 조성하여 지역주민의 소득 창출과 제주도 관광산업 발전을 위해 노력할 예정이며, 이를 위해 먼저 강정지역 갈등을 해결하고자 민·관·군 협의체 구성을 고민하고 있었다. 특히 해군과 강정마을의 소통을 위한 상생협약 체결을 실시하고 해군과 강정마을 간 상생협의체를 구성·운영하는데 중재자 역할을 강화하기 위해 노력하고 있었다.

4) 인터뷰로 도출된 합의

각 이해관계자들에 대한 인터뷰 결과 제주해군기지와 관련된 갈등 요인에 대한 시각 차이가 존재하였다. 또한 각 이해관계자 모두 민·군 갈등이 민·관 갈등보다 심각하다고 여겼고, 갈등 원인보다는 갈등 해결에 중점을 두고 있었다. 어떤 방법으로 갈등을 해결해서 강정지역 주민과 해군이 서로 공존하고 미래지향적인 관계를 형성할 것인가에 대해 다들 심각하게 고민하고 있었다.

인터뷰 내용을 종합적으로 분석한 결과 강정지역 갈등 해결을 위한 협력방안은 강정지역 주민과 해군의 원활한 의사소통과 활발한 교류를 위한 내용이 포함되어야 하고, 협력 방안을 발굴하거나 추진하는 것은 다자간 협의체를 구성하여 이를 통해 이루어져야 하겠다. 협의체 구성은 강정지역 주민과 제주도, 해군이 충분히 상의하여 결정하되 공정하고 권위 있는 제3의 기관 또는 단체를 중재자로 포함하는 방안도 고려할 필요가 있다.

11) 정부는 지난 2012년 2월 29일 국가정책조정위원회를 통해 '민군복합형 관광미항(제주해군기지) 관련 지역발전계획을 확정했다.(제주의소리, 2012.02.29. 기사 참조, '지역발전계획' 뭘 담았나? 국비는 53% 뿐)

12) 제주도청 홈페이지, 2018.09.20. 보도자료 참조, '추석맞이 강정주민과의 간담회 가져'

3. 갈등관련 제도 분석

1) 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령) 분석

공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정을 분석한 결과 특별하게 보완이 요구되는 부분은 발견되지 않았다. 제주해군기지와 관련 갈등은 갈등관리 규정의 미비 보다는 그 규정을 제대로 적용하는 과정이 원활치 않아 발생했기 때문이다(김정화 외, 2013:16). 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할과 책무, 갈등해결에 관한 사항을 규정함으로써 중앙행정기관의 갈등관리 능력을 향상시키고, 중앙행정기관과 국민이 정책의 입안·결정·집행단계에서 발생하는 갈등을 대화와 타협, 참여와 협력을 통해 원만하게 예방하거나 해결하는데 필요한 제도와 절차를 마련하기 위해 2007년에 제정¹³⁾되었다. 제주해군기지와 관련하여 강정마을이 본격적으로 갈등을 겪기 시작한 시기와 같다. 갈등예방과 해결을 위한 제도적 장치(규정)는 이미 갖추어져 있었으나 이를 활용하는 것은 각 이해관계자 모두의 노력이 필요했었다. 특히 갈등관리 과정에서 주도적인 역할을 수행해야하는 정부가 소극적으로 대응했던 점은 원만한 갈등 해결을 요원하게 하였다(김정화 외, 2013:16).

공공정책 수립과 집행과정의 갈등 발생은 민주사회에서 필연적이므로 갈등 발생 이후 해결하는 것보다 사전에 미리 갈등을 예방하거나 아니면 중간과정에서 갈등을 효율적으로 관리하는 것이 중요하다(고경민, 2010:10-11). 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정에 입각한 이상적인 갈등관리 프로세스는 다음과 같다. 먼저 공공정책을 결정하기 전에 갈등영향분석을 실시한다. 갈등영향분석에는 공공정책의 개요 및 기대효과, 이해관계인의 확인 및 의견조사 내용, 관련 단체 및 전문가의 의견, 갈등유발요인 및 예상되는 주요쟁점, 갈등으로 인한 사회적 영향, 갈등의 예방·해결을 위한 구체적인 계획, 그 밖에 갈등의 예방·해결을 위하여 필요한 사항들이 포함되어 있어야한다. 다음으로 공공 정책 수립·추진 과정에는 참여적 의사결정방법을 활용하여 각 이해관계자의 의견을 적극 수렴하

13) <http://www.archives.go.kr/next/search/listSubjectDescription.do?id=009698>, 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정, 국가기록원 홈페이지

고 조율하는 절차를 거친다. 마지막으로 발생한 갈등 해결을 위해서 갈등조정협의회를 구성하고 민주적이고 합리적인 방법으로 갈등을 해결하는 것이다.

2) 제주특별자치도 강정지역 주민공동체 회복 지원 조례 분석

제주특별자치도 강정지역 주민공동체 회복 지원 조례를 분석한 결과 해군과 관련된 내용을 무리하게 반영하는 것은 부적절하다고 판단된다. 강정 지역주민이나 제주도청 관계자 모두 불필요하다고 주장하고 있으며, 조례가 가진 법적 구속력¹⁴⁾을 고려했을 때 또 다른 갈등의 시발점이 될 가능성이 높다. 또 현재와 같이 강정지역에 민·군 갈등이 지속되고 있는 상황에서 조례제정권자인 제주도의회를 설득하는 것도 불가능하다. 조례가 제정된 배경과 그 내용을 살펴보면 그 이유를 추정할 수 있다.

지난 11년간 제주해군기지 건설과정에서 발생한 갈등과 대립으로 강정지역 주민공동체가 심각하게 분열되었다. 이를 회복하기 위해 2017년 11월 15일 제주도에서는 지역공동체 회복을 위한 조례를 제정하였고 주요 내용은 강정지역 주민공동체 회복지원 사업계획, 강정지역 주민 공동체 회복 지원위원회의 구성, 강정지역 주민 공동체 회복 지원기금 조성 등이다. 여기서 우리가 주목해야 할 부분은 조례의 제정 목적을 밝힌 제1조¹⁵⁾에 등장하는 '평화이념 확산'이라는 문구이다. '평화'와 '군'이라는 개념에 대해 해석이 엇갈리기¹⁶⁾ 때문이다. 이런 관점에서 군 관련 내용이 반영되는 것은 또 다른 갈등이 유발될 소지가 다분하다. 다만 앞서 언급되었던 갈등 치유 또는 해결을 위한 다자간 협의체를 별도의 조례나 규칙을 제정하여 법률적으로 보장한다면 조직 운영의 독립성과 신뢰성을 확보할 수 있을 것으로 판단된다.(김정화 외, 2013:17).

14) <http://cla.hanyang.ac.kr/default/sub2/sub21.php>, 알기쉬운 조례강좌-법령체계와 조례의 위치, 한양대학교 지방자치연구소

15) 제1조(목적) 이 조례는 「제주특별자치도설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법」 제235조제3항과 제236조제5항에 따라 평화이념 확산을 위한 기념사업 및 강정지역 주민의 공동체 회복과 마을소득 증진에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다.(자치법규정보시스템 참조)

16) <https://www.jejuori.net/?mod=news&act=articleView&idxno=7703>, '평화의 섬'과 '해군기지'는 양립할 수 없다!, 제주의 소리(2005.04.05.기사)
<https://news.joins.com/article/23050839>, 한반도 생명줄과 평화 지키는 거점, 제주 해군기지, 중앙일보(2018.10.19.)

4. 갈등해결 성공사례 분석

갈등해결 성공 사례는 균형 잡힌 분석을 위해서 군 관련 사례 2건과 민간 사례를 2건을 선정하고 비교해보았다.

1) 특수전사령부 이전 사례

정훈(2016)과 정우열(2017)은 특수전사령부가 서울 송파에서 경기도 이천으로 이전했던 사례를 대표적인 갈등관리의 성공사례로 보았다. 그 이유는 제주해군기지 사례와는 다르게 갈등이 확산되지 않고 잘 관리되었기 때문이다. 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

참여정부 시절인 지난 2005년 부동산 가격이 지나치게 폭등하자 정부는 같은 해 8월 31일 강남지역 집값 안정을 위해 강남에 인접한 송파 신도시 개발을 골자로 하는 부동산 종합대책을 발표하였다. 그에 따라 송파일대에 주둔하고 있던 특수전사령부, 국군체육부대, 학생중앙군사학교, 종합행정학교 등 7개 부대는 지방으로 이전하게 된다(정훈, 2016:63). 특수전사령부가 경기도 이천으로 이전하게 되면서 최초에는 이해당사자인 정부, 국방부, 토지공사, 이천시, 지역주민들 간에 첨예한 갈등과 대립이 있었다. 갈등 과정의 단계를 시간순서대로 살펴보면 정부의 부대이전 요구(부동산 대책) → 국방부의 부대이전 계획 발표(일방적) → 지역주민의 반발 → 갈등관리를 위한 이해당사자의 다양한 노력(협력적 거버넌스 구성, 부대이전 계획 전면 재검토 및 타 지역의 군 부대 유치 신청, 이천시의 대안 제시 등) → 갈등 봉합 및 사업의 정상적인 추진이다. 이 과정에서 각 이해당사자들의 갈등해소를 위한 의지와 적극적인 노력, 갈등해결을 위한 법적·제도적 뒷받침, 합리적인 협력적 거버넌스의 운용, 갈등관리 조직의 리더십과 갈등 이해당사자의 책임감 있는 업무수행 태도에 힘입어 갈등이 효과적으로 관리되었다(정훈, 2016:87-89). 이 사례에서 주목할 점은 협력적 거버넌스를 통한 다자간협의체의 구성이다. 원활한 갈등관리를 위해 구성된 다자간협의체와 이를 통한 각 이해당사자들의 적극적인 참여와 의사소통 노력이 갈등완화와 봉합에 주도적인 역할을 수행했다는 것이다.

2) 육군 39사단 이전사례

조극래 외(2018)은 육군39사단이 경남 창원에서 경남 함안으로 이전한 사례를 육군 35사단의 이전한 사례¹⁷⁾와 비교하며 성공적인 갈등관리 사례라고 주장하였다. 그 이유는 39사단 이전 사업을 추진함에 있어서 지역사회와 군이 큰 갈등 없이 서로 간 상생의 원만한 관계를 유지했기 때문이다. 이 과정을 통해서 창원시는 도심 군부대 지역을 개발할 수 있었고, 군은 여유있게 부대 이전 부지를 확보할 수 있었으며, 함안군은 군 부대 유치를 통해 새로운 인구 유입, 직·간접 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 이루었다.(조극래 외, 2018:240-242)

이 사례의 성공요인은 3가지로 의사소통 활성화(지역주민의 의사결정과정 참여, 정보공개와 홍보활동, 인센티브 제시 등), 내부적인 협력역량 강화(부대이전 전담팀의 적극적인 소통 노력, 부대이전 계획 변경 최소화, 부대-지역주민 간 상호지원 활성화), 거버넌스체계 구축(지자체 간 협의회, 갈등관리위원회, 민·관·군 협의회)이다. 육군39사단 부대이전 사례에서도 마찬가지로 거버넌스 체계 구축과 이를 통한 각 이해관계자의 적극적인 참여와 의사소통이 성공요인이었다.

3) 광주 푸른길 조성사업 사례

김선경 외(2014)는 광주 도시철도 폐선부지에 푸른길을 조성한 사례를 굿 거버넌스 측면에서 갈등관리(지자체-시민단체, 시민-시민 간)의 성공사례로 이야기했다. 그 사유는 사업과 관련된 갈등이 이해관계자들의 적극적인 의사소통으로 내부화되고 성공적으로 관리되었다는 데 있다. 광주시는 2000년 광주역과 여수역을 연결하는 철도를 폐선하면서 폐선부지를 경전철으로 활용하고자 하였다. 하지만 폐선부지 인근 주민들과 시민단체는 녹지공원, 자전거도로 등이 포함된 도시근린공원인 '푸른길'을 조성하고자 하였고 이에 따라 지자체-시민 간 갈등이 발생하였다. 하지만 시민단체 간, 시민단체와 지자체 간, 전문가 집단과 지자체 및 시민단체 간 활발한 의사소통 통로와 합의 구조가 작동하여 갈등이 성공적으로 해결되었다.

17) 전라북도 전주시에 위치한 육군 35사단이 전라북도 임실군으로 이전한 사례이다(조극래 외, 2018)

4) 부산 자갈치시장과 서울 노량진수산물시장 시설 현대화사업 사례

조은영 외(2016)는 부산 자갈치시장과 서울 노량진수산물시장의 과설 현대화사업 추진과정을 비교하면서 갈등관리의 성공사례로 부산 자갈치시장의 사례를 언급하였다. 그 이유는 시설현대화사업 주체인 현대화추진위원회의 적극적인 소통 노력, 자갈치시장 상인들의 자발적인 노력으로 갈등 원만하게 해결되었기 때문이다. 하지만 서울 노량진수산물시장의 경우 사업주체인 현대화사업추진단(수협)과 상인들과의 의사소통이 원활치 않고, 정보공개가 불투명하며, 의사결정과정에서 상인들의 참여가 부족함에 따라 극심한 갈등이 발생했고 현재까지도 해결되지 않고 있다. 부산 자갈치시장은 시설 노후화에 따라 1991년 시장 상인들에 의해 현대화사업 논의가 시작되었다. 지자체(부산시, 부산 중구청), 향만청, 시장 상인(조합위원회) 간 원활한 협의를 거쳐 1996년에 착공이 시작되어 2006년에 완공되었다. 이 사례에서 주목할 점은 시장 상인(조합위원회)들이 의사결정과정에 적극적으로 참여했으며, 갈등¹⁸⁾이 발생했을 때에도 조합원들이 직접 나서서 대화를 통해 문제를 해결하였다는 점이다(조은영 외, 2016:240).

앞서 언급한 4가지 사례를 분석한 결과를 정리하면 <표4>와 같다.

<표 4> 갈등해결의 성공요인

구 분	사 례	사업 소요제기	갈등해결 주체	성공요인
군 관련 사업	특수전사령부 이전	정부	다자간협의체 (군, 지자체, 지역주민)	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자들의 갈등해소를 위한 의지와 적극적인 노력 • 갈등해결을 위한 법적·제도적 뒷받침 • 합리적인 협력적 거버넌스의 운용 • 갈등관리 조직의 리더십과 갈등 이해 당사자의 책임감 있는 업무수행 태도
	육군39사단 이전	지자체 (창원시)		<ul style="list-style-type: none"> • 의사소통 활성화 • 내부적 협력역량 강화 • 거버넌스체계 구축
민간사업	푸른길 공원 조성	시민단체	시민단체	<ul style="list-style-type: none"> • 이해관계자 간 활발한 의사소통 통로와 합의 구조
	자갈치시장 시설현대화	시장상인	시장상인	<ul style="list-style-type: none"> • 시장상인들의 의사결정과정 참여와 자발적인 노력

18) 가설시장 점포 위치에 대한 상인 간 갈등과 유사업종에 대한 입점 등에 관한 갈등이다(조은영 외, 2016:240).

5. 분석을 통한 함의도출 및 해석

지역 언론 신문기사와 각 이해관계자들에 대한 인터뷰를 분석한 결과 제주해군기지에 관련된 갈등 원인은 정책수립과 집행의 의사결정과정에서 지역주민의 의견이 충분히 반영되지 않은 점, 정책추진 과정이 법과 제도에만 입각하여 강제적으로 집행된 점, 갈등해결을 위해 지역주민이 주체가 되어야 하나 외부요인이 개입한 점 등이었다. 하지만 지역주민, 제주도, 해군 모두 제주해군기지 관련 갈등 원인보다 앞으로 이를 어떻게 해결하고 치유할 것인가와 서로 공존하고 번영하는 미래지향적 관계형성에 고민하고 있었다. 이러한 갈등을 치유하기 위해서는 먼저 각 이해관계자의 요구사항들을 면밀히 파악할 필요가 있었고 본 연구에서는 지역 언론 신문기사 분석과, 이해관계자 인터뷰를 그 수단으로 활용하였다. 제주지역 언론과 이해관계자 인터뷰를 분석하여 각 이해관계자의 요구사항을 파악한 결과 지역 주민은 강정 지역주민의 사면복권과 지역발전계획사업의 차질 없는 추진, 해군의 적극적인 화합 노력 등을, 제주도는 공동체 회복사업과 관련된 정부부처의 예산지원과 강정 지역주민들이 중심이 된 갈등해결 노력 등을 요구하고 있었고, 해군은 지역주민과 화합 노력을 수행하기 위한 부담 없는 분위기와 환경 조성 등을 요구하고 있었다. 각 이해관계자들의 요구사항을 정리하면 다음 <표5>와 같다.

<표 5> 갈등해결을 위한 각 이해관계자의 요구사항

구 분	요구대상	요구내용
지역주민	정부	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민 사면복권 지역발전계획사업 정상 추진 강정마을 갈등 치유 지원(심리치료 등) 강정마을 역사 기록 및 평화상징 사업 발굴 등
	제주도	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 회복사업 지원 크루즈 관광벨트 조성을 통한 수익 창출, 관광중심지로 발전
	해군	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민과 적극적인 화합 노력
제주도	정부	<ul style="list-style-type: none"> 공동체 회복사업과 관련한 예산지원 (각 정부 부처와의 원활한 협조)
	지역주민	<ul style="list-style-type: none"> 지역주민이 주도하는 갈등해결 노력
	해군	<ul style="list-style-type: none"> 원활한 관·군 협력을 위한 권위 있고 단일화된 창구 개설
해군	지역주민/제주도	<ul style="list-style-type: none"> 해군의 노력을 오해하지 않는 분위기·환경 조성 해군에서 이미 추진 중인 민·군 교류활동 이외에 추가 아이디어 제시/발굴

이해를 돕기 위해 정부에서 주도하는 지역발전계획사업을 정리하면 다음 <표 6>과 같다. 제주도에서 주도하는 공동체 회복사업은 현재 각 정부 부처와 협의 중이기 때문에 사업 목록이 정확히 공개¹⁹⁾되지는 않았다.

<표 6> 정부 주도 지역발전계획사업 목록

순번	사업명	사업비(억원)	소관부처
1	크루즈 터미널 및 공원 조성사업	534	국토부
2	해양관광테마 강정항 조성사업	300	농식품부 국토부
3	크루즈 관광객 테마 쇼핑거리 조성	128	행안부
4	다이버(해녀, 스쿠버) 지원센터	40	문화부
5	강정 용천수 공원 조성사업	100	농식품부
6	서귀포 프리미엄 아울렛 조성사업	803	제주도
7	범섬 해양공원 조성사업	253	국토부
8	서건도 해양레저공원 조성사업	60	국토부
9	제주 평화대공원 조성사업	748	문화부
10	첨단 화훼·과수단지 조성사업	300	농식품부
11	농업용수 공급시설 정비사업	31	
12	특화작물 식물공장 조성사업	43	
13	농작물 비가림 시설 지원	250	
14	친환경 빌딩형 국가시범단지 양식장 조성사업	220	
15	해양체험·관광바다목장 조성사업	20	
16	서귀포 외해 가두리 조성사업	100	
17	소비모델형 농수산물유통 시범 마을조성사업	35	
18	농수산물 현지가공공장 건설사업	300	
19	농어촌 공동체 회사 설립사업	4	
20	농어촌 생활·주거여건개선 생활 환경정비	330	
21	실개천이 흐르는 강정마을 조성사업	95	행안부
22	강정마을 커뮤니티센터 건립사업	22	
23	강정동 보건지소 건립사업	14	복지부
24	강정-도순-월평 순환형 자전거도로 조성	20	행안부
25	주변지역 교육환경개선 현대화사업	64	교과부
26	서귀포의료원 현대화사업	100	복지부
27	민군복합항 주변 어항 정비사업	230	농식품부
28	해군박물관	634	국방부
29	민·군 상생프로그램 운영사업	18	
30	민·군 공동이용시설 조성사업	837	
31	퇴역함 활용 함상홍보관 조성사업	15	
32	연안 풍력발전 사업	850	지경부
33	태양광발전단지	800	
34	강정천 생태탐방로 조성사업	90	환경부
35	휴양림 조성(휴양 및 치유 인프라구축) 사업	129	산림청
36	민·군복합항 지열발전사업	1,580	지경부
37	강정친환경 에너지 자립마을 조성사업	125	

19) 제주도청 홈페이지-조직도-민군복합형관광미항향갈등해소지원단-자료실 참조

제주해군기지 갈등 관련 이해관계자들의 요구사항을 파악하는 것과 병행하여 현행 갈등 관련 규정과 제도를 분석해보았다. 그 결과 특별하게 보완이 요구되는 조항이나 내용은 발견되지 않았다. 다만 협력방안을 원활하게 추진하기 위한 다자간협의체 구성과 관련하여 조직 운영의 중립성과 신뢰성을 확보할 수 있도록 지원하는 방법을 고민해 볼 필요가 있다. 제주도 차원에서 별도의 조례나 규칙을 제정하여 다자간협의체의 지위와 활동을 제도적으로 보장하는 방법이 대표적이라고 하겠다.

성공적인 갈등해결 사례를 분석한 결과 두 가지 시사점을 얻을 수 있었다. 첫째 협력적 거버넌스를 활용한 다자간협의체의 구성과 그 활동의 중요성, 둘째 이해관계자 간 적극적인 의사소통과 참여이다. 제주해군기지 관련 갈등을 치유하기 위한 협력 방안을 수립하고 추진하는 과정에서도 지역주민, 제주도, 해군의 적극적인 참여와 의사소통이 필요하다. 이해관계자 간 직접적인 대면 소통도 좋겠지만 다자간협의체를 구성하고 이를 통해 의사소통이 이루어진다면 상대방에 대한 저항감도 작아지고 효율적으로 소통할 수 있을 것이다.

IV. 갈등 치유를 위한 협력방안 및 정책제언

강정 지역주민들은 제주해군기지 건설과정에서 발생한 갈등으로 가장 많은 피해를 입었고 현재까지 그 고통이 쉽게 치유되지 않고 있다. 제주해군기지 건설과정의 갈등은 단지 강정 지역주민들과 해군사이의 갈등이 아니라 제주 지역사회 및 국가적인 차원의 갈등이었다. 지난 11년간 갈등 치유와 해결을 위해 여러 분야에서 많은 노력들이 있었지만 그 효과는 현 시점에서 판단하건데 미미한 수준에 불과했다. 최초 갈등이 발생한 시점부터 갈등을 예방하기 위한 조치도 빈약했고 갈등이 발생한 다음에도 그 갈등을 효과적으로 관리하기 위한 대책의 실효성도 없었다. 하지만 제주해군기지가 완공된 현재 시점에서 과거의 갈등과 아픔에만 집착하는 것은 바람직하지 않다. 과거의 잘못에 매몰되는 것보다 미래지향적인 관계 형성을 통해 지역 발전과 번영을 위해 노력해야한다. 따라서 제주해군기지 관련 갈등 이해관계자(정부, 지역주민, 제주도, 해군)들은 모두 힘을 모아 갈등을 치유하고 공존과 번영을 위해 협력해야한다. 그렇게 하기 위해서는 특히 직접적인 이해관계자인 강정 지역주민, 제주도, 해군의 유기적인 협조와 갈등해결을 위한 의지와 노력이 필수적이다. 앞서 논의했던 사항들을 정리하여 분석의 틀에 따라 갈등 치유를 위한 협력방안의 전제조건과 그 내용, 추진방법을 살펴보면 다음과 같다.

먼저 협력방안의 전제조건은 첫째 점증주의 모형과 같이 처음에는 만족스럽지 않더라도 정책대상자들이 합의하며 점진적으로 개선해 나가갈 수 있다는 것, 둘째 상호 합의하는 의사소통과정은 합리적이라는 것, 셋째 협력방안 추진과정에서 이해관계자간 상호 학습이 가능하다는 것이다.

다음으로 협력방안의 내용은 각 이해관계자별로 요구사항과 능력을 고려하여 도출할 수 있다. 첫째 정부 차원에서 협력 방안은 강정 지역주민 중 형사처벌된 사람들에 대한 사면복권과 지역발전계획사업을 정상적으로 추진하는 것, 제주도가 주관하여 추진 중인 강정마을 공동체회복사업에 대한 관계 정부 부처의 원활한 예산지원이다. 둘째 강정 지역주민 차원에서 협력 방안은 제주해군기지 관련

하여 가치갈등을 조장하는 외부요인을 배제하고 지역주민들 스스로 문제를 해결하려는 노력과 민·군 갈등해소를 위한 강정마을과 해군 간 또는 제3자를 포함한 상생협의체 구성에 적극적으로 참여하는 것, 현재 진행 중인 강정마을 공동체 회복사업을 지속적으로 검토하여 부족한 소요를 발굴하고 요구하는 것이다. 셋째 제주도 차원에서 협력방안은 강정마을 공동체회복사업을 차질 없이 추진하는 것과 민·군 갈등을 해결하기 위한 적극적인 중재자 역할을 수행하는 것²⁰⁾, 향후 강정마을의 먹거리 사업인 크루즈 관광벨트 조성을 위한 사전 준비이다. 넷째 해군 차원에서 협력 방안은 강정 지역주민과 소통과 화합을 위해 적극적으로 노력하는 것²¹⁾, 기존에 추진 중이던 민·군 교류활동²²⁾과 지역경제 활성화를 위한 활동²³⁾을 확대/강화하는 것이다. 이상에서 논의한 협력방안을 각 이해관계자별로 정리하면 다음 <표7>과 같다.

<표 7> 이해관계자별 협력방안

구 분	협력방안
정 부	<ul style="list-style-type: none"> • 강정 지역주민(형사처벌) 사면복권 • 지역발전계획사업 정상 추진 • 강정마을 공동체회복사업 관련 원활한 예산 지원
지역주민	<ul style="list-style-type: none"> • 지역주민이 중심이 되어 스스로 문제를 해결하려는 노력 • 민·군 갈등해소를 위한 상생협의체 적극 참여 • 공동체회복사업의 지속적인 검토, 부족소요 발굴
제주도	<ul style="list-style-type: none"> • 강정마을 공동체회복사업 적극 추진 • 민·군 갈등해결을 위한 적극적인 중재자 역할 수행 • 강정마을 미래사업인 크루즈 관광벨트 구축사업 사전 준비
해 군	<ul style="list-style-type: none"> • 강정 지역주민과 소통과 화합을 위한 적극적인 노력 • 민·군 교류활동과 지역경제 활성화를 위한 활동 확대/강화

20) 필요시 제3의 기관이나 단체를 섭외하는 것도 포함된다.

21) 초기에는 강정 지역주민들이 가진 해군에 대한 좋지 않은 인식으로 반대와 거부가 많겠지만 포기하지 않고 지속적으로 강정 지역주민과 소통하려는 자세를 유지하는 것을 의미한다.

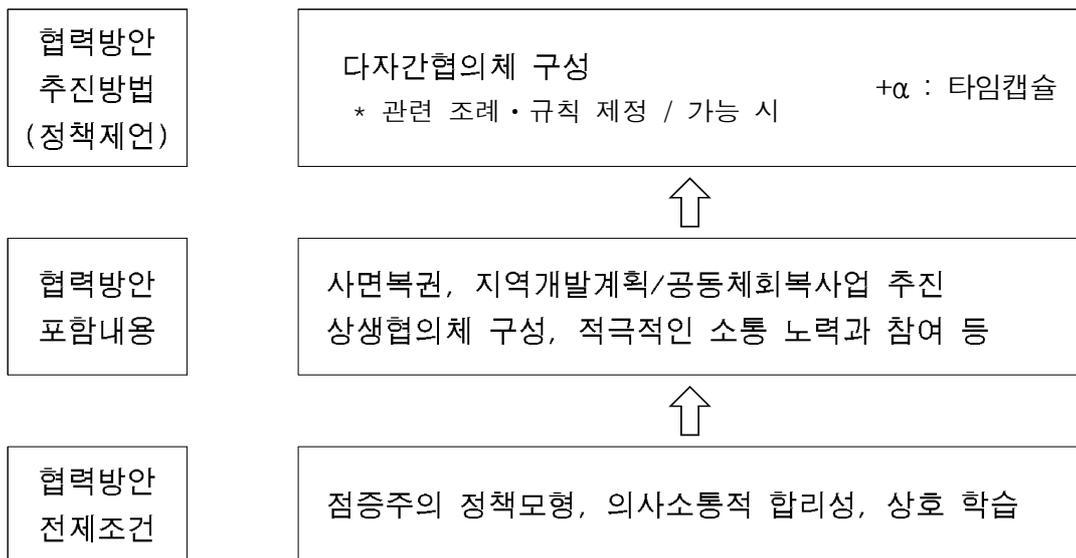
22) 태풍·폭설 등 재난이 발생했을 때 피해복구 작업을 지원하거나 감귤 수확철에 부족한 일손을 도와주는 등 강정 지역주민들을 대상으로 하는 부대차원의 봉사 활동과 부대가 보유한 문화시설·체육시설을 강정 지역주민이 자유롭게 사용할 수 있도록 개방하는 등의 지원 활동이 대표적이다.

23) 지방세수 증가를 위해 부대원들의 주소지를 강정동으로 이전하는 것, 장병들의 식자재로 지역농수축산물을 구매하는 것, 부대 회식이나 장병 격려활동 시 강정 지역식당 적극 이용하기 등이다.

마지막으로 협력방안을 추진하는 방법은 각 이해관계자들이 독자적으로, 또는 양자/다자 간 대면하여 추진할 수 있을 것이다. 하지만 본 연구에서는 다자간협의체를 구성하여 추진하는 방법을 정책적으로 제안하고자한다. 군 관련 갈등 해결 성공사례에서 나타나있듯이 협력적 거버넌스에 입각한 다자간협의체를 구성하여 협력방안을 추진하는 것은 효율성을 크게 향상시킨다. 협력방안을 추진하는 과정에서 각 이해관계자 간 입장 차이와 상대방에 대한 저항감·불만이 있을 수 있다. 이를 당사자들끼리 직접 대면하여 처리하는 것이 제일 좋겠지만 제주해군기지 사례와 같이 장기간 걸친 갈등 과정으로 서로 간 감정의 골이 너무 깊은 상태에서는 이해관계자간 대면조차 힘들 수 있다. 이러한 상황에서 제3자가 개입하여 중재할 수 있는 다자간협의체가 구성되어 있다면 갈등 문제를 해결하는 것이 수월할 것이다. 다자간협의체의 또 하나의 이점은 각 이해관계자의 적극적인 참여와 의사소통이 보장된다는데 있다. 상대방과 직접 대면해야하는 상황에서 대화하는 것은 상대의 반응과 태도에 따라 의사표현의 수준이 달라진다. 상대방의 태도가 대화에 긍정적이거나 포용하는 태도라면 적극적으로 의사표현을 할 것이고, 대화에 부정적이거나 거부하는 태도라면 상대방을 자극하지 않도록 소극적이 될 수밖에 없다. 하지만 제3가가 이 과정을 중재하고 조율할 수 있다면 상황은 바뀐다. 갈등을 빚고 있는 상대방과 직접 대면하지 않고도 의사소통을 할 수 있기 때문에 보다 적극적으로 자기 입장과 생각을 표현할 수 있다. 이 과정에서 중재역할을 맡은 제3자는 중립적인 입장에서 갈등 당사자들 간 솔직한 생각과 요구를 파악할 수 있으므로 갈등문제 해결의 실마리를 찾을 수 있다. 하지만 다자간협의체가 협력방안 추진기구로서의 역할을 충실히 수행하려면 몇 가지 조건이 필요하다. 첫째 다자간협의체 구성 절차의 투명성과 합리성, 둘째 다자간협의체의 전문성과 권위, 셋째 다자간협의체를 구성하는 이해관계자들의 적극적인 참여와 의사소통 노력이다. 이를 위해 제주도의회에서 충분한 논의를 거쳐 다자간협의체 관련 조례나 규칙을 제정하는 등 제도적인 뒷받침을 해주는 것도 좋은 방법이 될 수 있다. 이에 추가해서 갈등 치유하기 위한 또 다른 방법으로 타임캡슐 제작을 제안한다. 제주해군기지와 같은 정책 사업은 지금 현재 세대가 정책을 옳고 그름을 판별하는 것 보다 세월이 많이 지난 후에 공정히 평가받을 수 있을 것이다. 이와 관련하여 제주해군기지 건설과정과 강정마을의 역사에 대해 객관적

으로 기록한 자료들을 모아 타임캡슐에 저장한 뒤 후세대에게 물려줌으로서 그들로 하여금 정책을 판단하게 하는 것도 현재의 갈등을 치유하기 위한 좋은 방법이 될 것이라고 생각한다. 앞서 논의했던 협력방안에 대한 정책제언을 요약하여 정리하면 다음 <그림 4>와 같다.

<그림 4> 협력방안 정책제언



V. 결 론

제주해군기지 건설 과정은 장기간에 걸친 갈등으로 제주지역사회에 엄청난 사회적 비용을 치르게 하였다. 특히 강정 지역주민이 겪었던 고통과 아픔은 말할 수 없이 크다. 더 큰 문제는 제주해군기지가 완공된 지 2년이 지난 지금도 제주해군기지 관련 갈등이 현재 진행형이라는 것이다. 제주해군기지와 관련된 갈등에 더 이상 매몰되지 않고 신속히 갈등을 치유하여 강정마을의 공동체회복과 지역주민-해군 간 공존·상생에 노력함으로써 미래지향적인 번영의 길로 나아가야 한다. 본 연구는 제주해군기지 관련 갈등을 분석하고 이를 치유하기 위해 각 이해관계자 간 협력 방안과 그 추진 방법을 제시함으로써 지역사회에 보탬이 되고자 하였다. 본 연구에서 제시한 협력 방안의 이론적 토대는 점증주의 정책결정 모형과 의사소통적 합리성 그리고 갈등 이해관계자 간 상호 학습이다. 협력 방안이 처음부터 완벽할 수는 없다. 각 이해관계자가 협력방안을 협의하는 과정에서 점진적으로 개선해나가는 것이 중요하다. 그 과정에서 상대방을 문제 해결을 위한 협력자로 여기고 의사소통을 하는 것은 대단히 합리적이며, 협력방안을 추진하는 방법으로 제시한 다자간협의체는 상대방에 대해 학습할 수 있는 체계임을 가정한다. 하지만 본 연구에도 한계점이 있다. 첫째 협력방안 도출 과정에서의 한계다. 지역 언론 분석기간이 상대적으로 짧았고, 이해관계자들을 대상으로 하는 인터뷰도 제한적이었다. 보다 면밀하고 체계적인 분석을 위해 제주해군기지 건설 초기부터 신문기사를 분석할 수 있도록 언론사의 협조를 구했어야 했고, 인터뷰 대상자도 정부 관계자, 제주해군기지에 찬성했던 지역주민, 반대활동에 참여한 시민단체 관계자, 제주도민 등으로 확대하여 다양한 계층의 의견을 수렴할 필요가 있었다. 둘째 갈등치유를 위한 협력방안 추진 방법에서 언급한 '다자간협의체'를 어떻게 구성하고 그 절차는 무엇인지에 대한 논의가 부족했다. 다자간협의체는 협력적 거버넌스 개념을 적용해서 구성해야한다는 기본 방향만 제시하였을 뿐 구체적인 조직의 형태나 구성 요소, 조직을 구성하는 절차와 방법들에 대한 연구자의 의견을 제시하지 못하였다. 본 연구에서 부족한 부분들은 향후 연구에

서 다루어졌으면 한다.

민주사회에서 정책을 수립하고 집행하는 과정은 갈등이 반드시 수반된다. 특히 국가안보와 관련된 정책은 군의 폐쇄적인 의사결정과정 특성상 갈등을 유발할 가능성이 매우 높다. 물론 군이 국방 및 안보분야에서 전문가이자 주체이고 군에서 요구가 지역주민의 의견과 부합되지 않을 수도 있다. 하지만 군의 정책 수립·집행과정에서 당사자로서 지역주민의 참여가 있었느냐가 갈등해결의 중요한 요소 중 하나라고 볼 때 현재 추진되고 있는 군 관련 정책사업들에 지역주민의 의견이 적극 반영되는 현상은 고무적이라고 할 수 있다. 민간 정책사업도 마찬가지로 갈등의 이해관계자의 적극적인 참여와 의사소통이 문제해결의 열쇠였다. 정책과 관련된 갈등은 발생한 이후에 해결하는 것보다 사전에 예방하는 것이 중요하다. 하지만 이미 갈등이 발생하였다하더라도 협력적 거버넌스를 활용한 다자간협의체를 통해 갈등을 효율적으로 관리하고 해결할 수 있다. 본 연구는 이러한 관점에서 제주해군기지와 관련된 갈등을 분석하였고 각 이해관계자 간 어떻게 협력해야하는지와 협력방안을 추진하는 방법을 도출할 수 있었다. 이러한 연구방법이 시초가 되어 사회 곳곳에서 벌어지는 다양한 갈등을 치유하기 위한 연구에 활용되었으면 한다.

< 참 고 문 헌 >

- 고경민(2010), 공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스 : 제주 해군기지건설과 영리병원 허용 갈등사례의 함의, 단국대학교 분쟁해결연구센터 분쟁해결연구 8권 2호, pp. 5-35.
- 고영건(2000). 하버마스의 의사소통적 합리성 연구, 연세대학교대학원 석사학위논문
- 고종협·권용식(2009). 제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호 연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구, 「한국사회와 행정연구」 20(3), pp. 139-178.
- 김계춘(2012), 제주해군기지(민·군 복합형 관광미항)추진 개요, 학술교육원 본질과 현상 2012년 여름 28호, pp.82-107.
- 김명범(2015), 정책의 역동성과 진화과정 연구 - 제주해군기지 정책을 중심으로-, 제주대학교대학원 박사학위논문
- 김명환(2010). 지역사회와 군 관계의 특성과 협력 구축방안- 강원도의 사례를 중심으로, 한국지방정부학회 지방정부연구 제14권 제4호, pp.149-170.
- 김선경·이민창(2014) 갈등관리 관점에서 본 곳 거버넌스:광주 푸른길 사례를 중심으로, 한국지방정부학회 지방정부연구 제18권 제1호, pp.701-725.
- 김정화·이경원(2013), 제주해군기지 건설에 따른 갈등 원인과 해결방안에 관한 연구, 한국지방행정학보 제10권 제1호, pp.1-24.
- 권경득·우무정·황선범·임동진(2014). 민군갈등 사례의 비교분석 및 갈등해결을 위한 전략 : 군사시설 입지갈등을 중심으로, 한국거버넌스학회보 제21권 제2호, pp. 29-59.
- 박성재(2013). 군의 거버넌스적 공공갈등관리 사례연구-평택기지·천안함·제주 복합항, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문
- 배진영(2009), 흠스의 사회계약론에 함축된 정부의 역할과 시장경제질서, 한독경상학회 경상논총 제27권 2호, pp.1-27.
- 오상준(2011), 국방정책의 갈등 형성요인에 관한 연구:제주해군기지 추진사례를 중심으로, 제주대학교대학원 박사학위논문

- 은재호·김형성·최대용(2011), 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법-제주해군기지 사례의 교훈, 한국정책학회보 제20권 2호, pp.319-352.
- 은재호(2010). 효과적인 갈등해결을 위한 소통방안 연구 : 제주 해군기지사례의 교훈, 한국행정연구원 연구보고서. pp. 22-33.
- 이삼주·조승현·김상용·윤재경(2016). 군사시설 입지 갈등관리에 관한 연구 - 전주기지 이전 사업을 중심으로, 한국자치행정학보, 제30권 제3호. pp. 139-163.
- 이영운(2011), 지역언론의 담론 및 생산구조 분석-제주지역 신문의 '제주해군기지' 관련 사설을 중심으로, 제주대학교대학원, 석사학위논문
- 이혁우(2012). 정책결정모형의 상위이론적 검토 및 합리성에 대한 평가:합리모형, 점증모형, 쓰레기통 모형을 중심으로, 한국공공행정학회 「공공행정연구」 제13권 제1호, pp. 139-161.
- 이형중(2016). 갈등관리방안으로서 협력적 거버넌스 활용방안 연구- 시화지속가능발전협의회의 갈등 해결 사례 중심, 서울대학교 행정대학원 석사학위논문
- 차재훈(2012). 군사시설 입지갈등구조와 관리체계 연구: 광주공항 입지 소음사례를 중심으로, 단국대학교 분쟁해결연구센터 분쟁해결연구 10권 2호, pp. 63-92.
- 정우열(2017). 공공갈등관리의 성공과 실패사례 연구:제주해군기지 건설과 특전사이전 비교 분석, 경남대학교대학원 박사학위논문
- 정 훈(2016), 거버넌스를 통한 공공시설 입지갈등 관리방안-특수전사령부 부대이전 사례를 중심으로, 가천대학교대학원 박사학위논문
- 조극래·허 훈(2018), 군과 지역사회 간 상생기반의 군사시설 이전방안- '기부 대양여 사례분석'을 중심으로, 미래군사학회 한국군사학논총 13권 0호, pp.225-256.
- 조영배(2017), 평화 문제, 강정해군기지 갈등을 통해 보다, 충남발전연구원 열린충남 79권 0호, pp.92-97.
- 조은영·서혜빈·김광구(2016), 전통시장 현대화 과정의 정책 네트워크 분석-자갈치시장과 노량진수산물시장 비교분석을 중심으로, 한국지방행정학

회 한국지방행정학보 제13권 3호, pp.233-255.

채종현·김재근(2009), 공공갈등에서의 협력적 거버넌스의 효과성에 관한 연구-
경기도 이천시 환경기초시설 입지갈등 사례를 중심으로-, 한국정
책학회 하계학술발표논문집 2009권 1호, pp.219-237.

황경수(2008), CARTOON 행정학의 이해, 도서출판 가이드

Abstract

A Study on Cooperation Methods for Cure of Conflict about Jeju Naval Base Construction

Gangjeong town in Seogwipo city where Jeju Naval Base located, A town community has separated by two part of positive and negative about Naval Base since 2007. It was damaged what can not be recover while 11 years. The suffering and pain that people in Gangjeong have experienced in process of Jeju Naval Base construction, is not easily healed until now. For that reason, This study want to know what is main cause of conflict about Jeju Naval Base and how to cooperate each parties for cure the conflict. also the author wants suggestions for policy that how to apply the cooperation methods effectively which was already deduced. For understanding about the conflict of Jeju Naval Base, the author analyzed local newspaper's opinion by time follows and conduct interview with the person who associated with Jeju Naval Base conflict. As a result of analyzing newspaper and interview, the author would grasps about the major cause of conflict and the mutual requirement of each parties. Based on this, author could have set up the method that how to cooperate each parties.

First, cooperation methods by government. That is a particular pardoning of Gangjeong people whom was sentences a criminal punishment. And proceeding local development plan about Gangjeong normally. Also, positively supporting what plan of recovering about community of Gangjeong village by budgeting.

Second, cooperation methods of Gangjeong dwellers. Having attitude about solving the conflict by own centered on local residents. Positively

participating the conference for mutual prosperity about solving citizen-military conflict. And people of Gangjeong requiring to Jejudo about the plan of Gangjeong village community recovering which was continually examined by the Gangjeong dwellers.

Third, cooperation methods of Jejudo. Positively drives recovering plan of community about Gangjeong village and carry out the positive arbitrator role for solving citizen-military conflict. Also, preparing the building project about cruise tourism which is future business of Gangjeong town

Finally, cooperation methods of Navy. Positive effort for communication and concord with local people in Gangjeong. And magnify the activity about exchanging citizen-military assets and boosting local economies.

Establish a way to effectively promote cooperation methods, the author analyzed case study of conflict which is successfully managed, but also the rules associate with conflict. As a result author made suggestions for policy that carry out the cooperation methods via multilateral conference with concept of collaborative governance. That involves making the regulation from Jeju local assembly for guaranteed of multilateral conference's activities.

Additionally, the method of healing the conflict about Jeju Naval Base. the author made suggestion for policy about making a time capsule, which involves the objective history of Gangjeong town and the objective history of Jeju Naval Base construction process.

Keywrod : Jeju Naval Base, Gangjeong, Conflict, Healing, Cooperation Methods, Governance, Multilateral conference

