

국방·군사시설 관련 갈등예방 및 해결방안

제주해군기지 사례의 교훈

은재호(한국행정연구원)

초록

1987년을 기점으로 민주화와 다원화의 길을 걸어온 한국사회는 공공행정의 민주화를 함께 목도했다. 그러나 그 과정에서 예기치 않은 정책갈등으로 인하여 막대한 사회적 비용을 치러야 했다. 더욱이 그것이 국방군사시설과 같은 비선호시설의 입지나 운영과 관련될 경우에는 NIMBY(*Not in my backyard*) 또는 LULU(*Locally Unwanted Land Use*) 갈등이 심화되곤 했다. 이는 곧 정책형성 및 집행과정을 다수 행위자 집단에 개방함으로써 민주성을 높이는 것이 반드시 참여자들 사이에 협력적 관계를 고양시키는 것은 아님을 의미한다. 그렇다면 현대 정책과정에서 협력적 관계를 증진하고 이해당사자 간 합의를 촉진할 수 있는 방법은 무엇인가라는 질문이 첨예하게 떠오른다. 이 연구는 이같은 질문에 답하기 위해 갈등관리 연구의 고전적인 접근 방법이라고 할 수 있는 과정분석틀(process analysis) 대신에 제도분석틀(IAD Framework)의 확장모형을 개발하여 제주해군기지 사례를 분석하고 있다. 제주해군기지 사례는 갈등의 규모와 파장이 국지적으로 끝나지 않고 제주특별자치도의 갈등관리 역량은 물론 중앙 부처의 갈등조정 역량까지를 시험하는 대표적인 갈등사례라고 할 수 있다. 이 연구에 따를 때 제주해군기지 사례와 같은 국책사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 합의에 의한 규칙제정(negotiated rule-making), 다층 거버넌스 체계(multi-level governance) 구축, 그리고 조정(mediation) 절차와 기술의 도입이 시급한 과제로 부상한다.

주제어 : 합의형성(consensus-building), 협력(collaboration), 갈등예방 및 해결(conflict prevention and resolution), 제도분석틀(IAD Framework)

I. 서론

1987년을 기점으로 시작한 한국 사회의 다원화와 민주화는 기존의 관료제적 의사결정 방식을 교란하며 정책 집행의 효율성과 효과성을 저감시켰다. 새만금 간석지 조성, 부안 방폐장 건설, 천성산 터널 건설, 용산 뉴타운 개발 등의 사례는 정부 혼자서 결정하고 집행하는 개발 국가의 행정패턴이 더 이상 효율적으로 또, 효과적으로 작동될 수 없음을 보여준다.

이는 일반적인 국책 사업의 경우에서 뿐 아니라 국가안보와 관련된 군 기지 이전 또는 건설 사업의 경우에도 예외가 아니다. 평택 미군기지 확장 등 주한미군 재배치 사업, 국군 기무사령부 이전 사업, 특수전 사령부 이전 사업 등의 사례가 부지 확보를 둘러싼 국방부, 지자체, 주민 간의 갈등을 유발하고 있다면 군 비행장, 사격장, 종합 훈련장에 대해서는 소음과 환경훼손을 이유로 주민과 시민단체들이 끊임없이 소송과 민원을 제기하고 있다.

이처럼 다양한 사례들은 국가 안보와 관련된 기간 시설에 관련된 사항마저도 정책대상집단(target population)의 이해관계는 물론 가장 넓은 의미의 ‘여론’을 고려하지 않을 경우, 정부가 추구하는 정책 목표가 달성될 수 없음을 보여준다. 그리고 이는 정부 정책결정 과정에 개입하는 정책 공동체(policy community)의 외연이 확장되었음을 의미하는 한편, 그 논리적 귀결로서 정부의

‘일하는 방식’을 바꿔야함을 시사한다. 즉, 주어진 정책목표를 달성하기 위해서는 그동안 정부 관료제가 추구해 온 효율성의 원칙에 덧붙여 효과적인 갈등관리가 필요하다는 것이다.

이러한 인식의 연장 위에서 이 글은 제주해군기지 사례를 직접적인 분석의 대상으로 삼아 이해당사자들 사이의 소통(communication)을 용이하게 함으로써 합의형성을 촉진할 수 있는 제 조건을 탐색하고자 한다. 제주 해군기지 사례는 해군기지 입지 지역 주민들의 이익갈등에서 시작하여 평화(‘평화의 섬 제주’)와 안보(‘대양해군 건설 및 남방해역 해상 수송로 보장’)라는 두 개의 이념이 대립하는 가치갈등으로 전환되며, 애초의 민·관 갈등에서 찬성과 반대가 격렬하게 대립하는 민·민 갈등으로 비화해 제주도 전역의 갈등으로 증폭된 사건이다. 따라서 갈등의 규모와 파장이 국지적으로 끝나지 않고 제주특별자치도의 갈등관리 역량은 물론 중앙 부처의 갈등조정 역량까지를 시험하는 대표적인 갈등사례라고 할 수 있다.

더욱이 2007년 12월의 시점에 행정자치부로부터 지자체 상생·협력 갈등관리 최우수 사례로 선정된 바 있던 본 사례가 2009년 8월에는 도지사 주민소환 투표가 진행되고 2010년 3월, 제주 해군기지 건설의 첫 삽을 뜬 현재까지 해당 지역의 반발이 계속되어 군사시설과 관련된 갈등의 원인은 물론, 예방과 해결을 위한 기제를 찾는 데 풍부한 함의를 제공할 수 있을 것으로 보인다.

제주해군기지 사례의 분석을 위해 이 연구는 기존의 갈등관리 연구가 광범위하게 차용하는 갈등주기(conflict cycle) 이론 또는 과정분석틀(process analysis) 대신에 Ostrom, Kiser, Gardner, Walker 등의 시카고 학파가 개발한 제도분석틀(Institutional Analysis and Development Framework: IADF)을 차용하기로 한다. 이러한 선택의 이면에는 다음과 같은 두 가지 이유가 잠복하고 있다.

첫째, 기존의 갈등관리 연구가 의존하는 갈등주기(conflict cycle) 이론 또는 갈등과정(conflict process) 분석은 갈등의 진행과정을 생성 및 잠복기를 필두로 해결기에 이르기까지, 여러 단계로 나누며 재구성하는 통시적 접근 방법으로서 갈등의 촉발과 증폭 또는 완화의 시점을 파악할 수 있게 하여 갈등의 진행 과정을 일목요연하게 보여주는 장점이 있다(cf. Pondy, 1967; Rummel, 1976; Trollidalen, 1992; 강성철·김상구, 2003; 박홍엽 2006). 그러나 이는 많은 경우에 사후적 관점에서 지난 시기를 재구성함으로써 연구자의 자의적 해석에 의존한다는 비판에 직면할 수 있다. 곧, 각 단계의 구분을 연구자의 직접 관찰에 의존함으로써 한 단계에서 다음 단계로 이행하는 기제(mechanism) 또는 인과성(causality)에 대해 객관적으로 타당한 증거를 보여주지 못할 뿐 아니라, 개별 사례의 특수성을 넘어서는 일반화가 곤란하다는 것이다. 반면, 제도분석틀은 행위의 원인과 결과 곧, 갈등이 촉발되고 증폭 또는 완화되는 인과관계를 파악할 수 있도록 할 뿐 아니라, 행위자의 현재적 관점에서 행위자의 전략적 선택을 이해할 수 있도록 함으로써 행위의 맥락과 의도(전략적 선택)도 함께 파악할 수 있도록 하는 장점이 있다. 따라서 제도분석틀은 기존의 갈등관리 연구에서 종종 사용된 갈등과정(conflict process) 연구의 인식론적 함정을 피해가는 한편, 분석의 적실성을 높이는 장점이 있다고 하겠다.

둘째, 소통은 사회학, 언론학, 홍보학 등에서 제시하는 바와 같이 메시지의 생산과 전달, 수용과 해석이라는 언어적-인지적 차원의 상호작용은 물론, 특정 메시지가 생산되고 소비되는 구체적인 맥락에 주목함으로써 언어적-인지적 차원의 상호작용과 행태적 차원의 전략적 상호작용을 연계시키는 개념이다(cf. 한상진, 2009: 472, 정현숙, 2002: 257, 박원, 2000: 6). 이 연구가 소통에 대한 많은 접근 방법을 제쳐두고 굳이 제도분석틀을 차용하게 된 것은 이어서 살펴보는 바와 같이 제도분석틀의 이론적 함의가 풍부하기 때문이기도 하지만, 이 연구에서 다루고자 하는 소통의 문제

는 특히 군사시설이라는, 대표적인 공유재를 둘러싼 소통이기 때문에 기존의 사회학, 언론학, 홍보학적 접근 보다 더 풍부한 함의를 제공할 수 있을 것으로 기대되기 때문이다.

다만 시카고학파가 제안한 제도분석들은 연근해 어업, 소규모 목초지, 지하수 또는 관계체계 등, 분석 대상 집단이 1,5000여명 이하인 소규모 공유자원 관리 공동체에 대한 분석틀이기 때문에 제주해군기지 사례처럼 전국적 규모의 갈등사례에 적용하기는 곤란한 측면이 있는 것이 사실이다. 따라서 제도분석틀이 기존의 갈등관리 연구에서 종종 사용된 갈등주기 이론 또는 갈등과정 분석이 가지는 이론적 공백을 메울 수 있는 대안적 분석 모델로 의미가 있다 해도, 이를 전국적 단위의 갈등 현장에 적용하기 위해서는 보다 깊이 있는 연구와 개념적 보조 장치가 필요하다고 하겠다. 따라서 이 연구는 갈등예방 및 해결에 보다 적실성을 가지는 확장모형을 개발하고 이에 근거해 제주해군기지 사례의 특징과 해법을 탐색해보고자 한다.

이를 위한 1차 자료로 ① 해군(국방부)과 총리실의 공문서를 열람하고 ② 제주 시민단체들의 활동백서를 분석했으며, ③ 주요 이해당사자들에 대한 심층 인터뷰를 실시했다. 심층 인터뷰는 제주 현지와 서울에서 32명에 대하여 총 48시간을 진행했다. 인터뷰는 구조화된 질문지를 바탕으로 주어진 인터뷰 프로토콜에 따라 진행했다. 다만, 의제 설정과 서술 방식은 피면접인의 자율성을 존중하는 반개방형(semi-opened)으로 진행했다. 질문은 분석틀에서 소개할 사례 변수를 중심으로 진행하였다. 인터뷰 자료는 사실관계 확인과 행위 맥락 속에서의 인식(perception)을 측정하는 두 가지 목적을 위해 활용되었다.

II. 사례 개요

제주 해군기지 건설 사업은 처음 사업계획안이 작성되고 집행되기 까지 17년이 걸린 사업으로서 갈등의 확대와 완화를 거듭하며 전개됐다. 곧, 갈등의 생성 및 잠복기 이후에 표면화기를 거쳐 급속히 확대되는 일반적인 경우와 달리 오랜 시간을 두고 확산과 완화를 반복하는 경향을 보인다. 이를 갈등주기(conflict cycle)의 관점에서 정리하면 다음과 같이 총 5단계로 요약할 수 있으며, 언제든지 다시 확산될 수 있는 현재진행형의 사례라고 할 수 있다. 또한 갈등 지속 기간이 17년에 이르는 데 따라 한국의 다른 갈등 사례에서 찾아볼 수 없을 만큼 많은 수의 공식적·비공식적 행위자 집단들이 이 과정에 참여하였다¹⁾.

1. 갈등생성 및 잠복기(1993년 12월 ~ 2002년 4월)

1993년 12월, 해군이 방위력 개선사업의 일환으로 해군기지 건설을 결정하고 1995년 9월, 건설계획을 언론에 공개했다. 이어서 2001년 3월, 해군본부가 해양수산부를 상대로 화순항에 해군전용 부두의 수용여부를 타진하면서 제주도(화순항)가 해군기지 후보지로 부상하였다. 해군은 경제와 안보, 두 측면에서 제주도가 해군기지 건설의 최적지로 판단하였다. 첫째, 경제적 측면에서 제주 남방해역은 해저자원이 풍부하게 매장되어 있는 해역으로 보호가 필요한 지역이며 한국 수출입

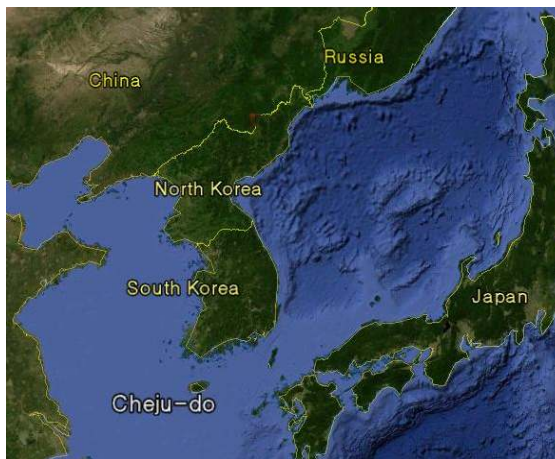
1) 이 글은 해군 보고서, 총리실 보고서, 제주도청 문서 등의 공공 자료와 언론 자료 및 제주 해군기지 반대대책위원회 활동보고서와 선행 연구를 중심으로 사실 관계를 재구성하였다. 아울러 범도민대책위원회, 제주주민자치연대, 제주참여환경연대, 강정마을주민대책위원회, 제주도, 국방부, 해군 및 총리실 관계자 32명을 대상으로 한 심층 면접 결과를 담고 있다. 인터뷰에 응한 대부분의 참여자들이 익명으로 남기를 위해 별도의 출처를 밝히지 않기로 한다.

물량의 99%가 통과하는 핵심 무역통로로서, 해상수송로의 안전통항 보장이 절대적으로 필요한 지역이라는 것이다. 둘째, 안보 측면서는 배타적 경제수역(EEZ) 및 대륙붕 경계확정, 독도 영유권 문제 등 해양영토의 안전보장 활동이 강화되어야 할 지역이다. 특히 제주 남방해역은 이어도 분쟁 등 주변국간 잠재적인 해양영토 영유권 분쟁이 일어나고 있어 해군기지 건설이 필요하다는 것이다. 그러나 구체적인 사업 추진 실적이 없고 2002년 3월, 해군본부의 화순항 해군전용 부두의 수용 여부 타진에 대해서도 해양수산부가 ‘항만기본계획 군항지역 고시는 지자체와 사전협의가 필요한 사항이며, 전국연안항 기본계획 용역결과에 따라 검토하겠다’고 회신함으로써 가시적인 갈등 상황은 발생하지 않았다.

2. 갈등 표면화기(2002년 5월 ~ 2006년 5월)

갈등이 표면화되는 계기는 2002년 5월 경, 해양수산부가 ‘제2차연안항 항만기본계획(안)’에 당초 여객일반화물 부두로 계획되었던 화순항 북서쪽을 해군 보안항구로 변경한 것이 알려지면서이다. 이 사실을 알게 된 주민들은 화순항 지역주민과 제주도내 시민단체를 중심으로 화순항 해군기지반대 도민대책위원회와 화순항이 소재하는 안덕면 대책위원회 등으로 조직화되었다. 주민들은 반대집회, 반대서명과 탄원서 제출, 항의방문 등의 집단행동을 벌이는 한편 국회의원, 도의원 등의 지역정치인과 정당, 도지사 등 대의기구들을 압박하며 반대여론을 확산시키면서 본격적인 해군기지 건설 반대운동을 전개했다. 반면, 해군은 제주지역 언론 및 예비역·안보단체 등을 대상으로 홍보활동과 설명회 등을 개최하며 사업 강행을 천명함에 따라 대립과 갈등의 수위가 높아졌다.

<그림 1> 제주도의 지정학적 위치



<그림 2> 제주해군기지 조감도



이러한 상황에서 제주도는 여론조사를 실시하고 반대 58.2%, 찬성 24.9%로 반대의견이 과반수를 넘는 것으로 확인되자 해양수산부에 화순항 해군부두 건설과 관련, 공식적으로 반대 입장을 제출하고 도의회 역시 2002년 12월, 해군부두 건설 반대 결의문을 채택하였다. 이에 대하여 해양수산부는 화순항 해군부두 건설계획을 유보하는 결정을 내리는 한편 2005년 1월, 정부가 제주도를 ‘세계 평화의 섬’으로 지정하면서 제주 해군기지 건설과 관련된 갈등이 수그러들게 되었다²⁾.

2) 정부는 2005년 1월 27일, 제주도를 ‘세계평화의 섬’으로 지정하였다. 제주시를 평화를 브랜드로 하는 국제자유

한동안 잠복하던 갈등이 다시 증폭된 것은 2005년 4월, 해군이 제주 해군기지추진단을 구성하고, 국방부가 제주 해군기지 재추진 의사를 발표하면서이다. 이와 함께 국방부와 해군은 일방적으로 해군기지 입지를 선정하는 것이 아니라 해군기지 유치 희망지역을 공모하고, 유치 희망지역에 대해 지역 발전을 위한 인센티브를 제공하는 방식으로 사업 추진 방식을 전환하였다. 그 결과 2005년 9월, 해군은 화순항 대신 일부 이장들이 유치 의사를 표명해온 위미항으로 후보지를 변경하였다. 그렇지만 11월, 국회 예산결산특위는 해군이 신청한 환경영향평가 사업비 5억 6천을 전액 삭감하되, '도민 동의가 있을 경우 예비비에서 지출'할 수 있도록 함으로써 찬성과 반대 측 목소리에 균형을 이루고자 하였다.

한편 2006년 4월, 공군이 2008년부터 제주도에 전략기지를 건설할 예정이라는 사실이 언론에 보도되자 기존의 '해군기지방대도민대책위원회'가 '군사기지방대도민대책위원회'로 확대·출범하게 되었다. 이에 따라 이슈의 성격도 해군기지 문제에서 군사기지 문제로 확대·전환되는가 하면 그 대척점에서 재향군인회 등이 주축이 된 제주해군기지범도민유치위원회가 결성되어 찬성과 반대 측 주민들이 정면으로 대립하는, 제주 지역 전체의 갈등으로 비화했다.

3. 갈등 확산기(2006년 6월 ~ 2009년 7월)

2006년 5.31 지방선거에서 제주 해군기지 건설에 대해 '긍정적으로 검토'할 것을 천명한 김태환 도지사가 재선된 후 6월에 제주도와 해군 간에 제주 해군기지 건설 사업이 보다 적극적으로 논의되면서, 이에 대응하는 반대 측의 활동 역시 더욱 격화되었다. 9월에 위미2리 '해군기지방대대책위'가 공식 출범하며 3개 대책위가 공동기자회견을 열고, 10월과 11월, 2차에 걸쳐 전국 시민단체 간담회를 개최함으로써 제주해군기지 문제는 제주도를 넘어 전국적인 의제로 부상했다. 나아가 이 시기에 처음으로 제주도 의회에 군사기지특위가 구성되어 찬반의견을 청취하는 등, 지역의 공식적인 대의기구에서 동 문제가 정식으로 의제화 되었다.

이러한 와중에 2006년 12월, 국무총리실·국방부·해군·공군으로 구성된 정부대표단이 공동설명회를 개최하면서 해군기지 건설의 필요성을 적극적으로 홍보했다. 이에 반대자들 역시 전국 평화활동가 및 시민단체와 연대하며 서울에서 토론회를 개최하고(12.14) 국회를 항의 방문하는(12.15) 등, 반대활동의 외연을 확장해갔다. 그 결과, 천주교 제주교구 정의구현사제단 반대 기자회견(12.11), 대학교수 88인 선언(12.20), 문화예술인 110명 선언(12.21)으로 이어졌으며, 지역 국회의원은 물론 민주노동당(이하 민노당) 소속의 중앙 정치인들까지 이에 가세하였다.

이처럼 갈등이 심화되는 국면에서 제주도지사는 2007년 1월에서 3월에 걸쳐 '제주도민 대토론회'를 개최하고 도민 전체를 대상으로 한 여론조사를 거쳐 해군기지 유치여부를 결정하는 한편, 후보지는 읍면 단위 여론으로 결정하자는 해법을 제시한다. 한편 2007년 4월 27일, 서귀포시 강정마을이 해군기지 유치신청을 하면서 도지사와 도의회가 추진하는 여론조사는 화순·위미·강정, 3개 후보지로 넓혀져 지역별 주민 1,000명씩을 대상으로 실시된다. 제주도민 여론조사결과 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, 국방부는 2007년 6월 8일 동지역을 해군기지 건설 지역으로 결정했음을

도시로 육성하고, 한반도와 동북아 평화정착을 위한 평화 논의의 장이자 국제적 분쟁과 갈등을 예방·해결하는 외교센터로 발전시키겠다는 것이 정부의 복안이었다.

제주도에 통보한다.

2007년 8월 10일, 강정마을 반대측 주민들은 유치신청 과정의 절차적 하자를 이유로 유치신청 당시의 강정마을 회장을 해임하고 신임 회장을 선출하는 한편, 8월 20일 주민투표를 거쳐 유치 반대의사를 표명하면서 갈등상황이 더욱 격화되었다. 이후 강정마을은 ‘해군기지사업 추진위’와 ‘반대대책위’로 양분되고 ‘범도민 유치위’와 ‘범도민 반대대책위’로 나뉘어 갈등이 고조된다.

민노당 역시 해군기지 건설반대를 당론으로 정하고 정책간담회(4월, 5월), 단식농성, 제주도청 항의방문(6월) 등을 벌인다. 천주교 제주교구 정의구현사제단, 도민대책위원회 대표자 등도 단식농성(5월)을 하는 한편, 반대대책위원회가 참여연대, 평화네트워크, 녹색연합 등 전국의 시민단체와 연계하여 ‘평화와 환경’의 가치를 명분으로 전국적인 반대운동을 전개한다.

노무현 대통령은 제주도민과의 비공식 오찬 간담회에 참석해 “해군기지 건설의 불가피성과 평화의 섬과의 양립 가능성”을 표명하였으나(6.22), 반대대책위는 제주 해군기지 건설 백지화를 촉구하는 전국 41개 단체 공동 기자회견(6.25)을 열고, 제주 군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회를 발족(7.3)하는 한편, 천주교의 전국적인 반대서명 운동에 힘입어 100만 명의 탄원서를 제출하는(11.8) 등, 반대세력을 조직화해 나갔다.

그러나 17대 대선과 맞물린 선거 정국에서 제주 해군기지 건설 사업이 중요한 정치적 이슈로 부각되었고, ‘관광미항 기능의 해군기지 건설과 15만톤 규모의 크루즈선 유치’를 공약으로 제시한 이명박 후보가 대통령에 당선되면서 해군기지 건설 사업이 크루즈선박 공동 활용을 위한 「민·군복합형 해군기지」 건설로 최종 결정되었다. 아울러 2009년 6월 2일, 이명박 대통령은 한-아세안 특별 정상회의 마무리 발언을 통해, ‘제주의 민군복합형 해군항은 정부의 국책사업으로서 반드시 필요한 복합시설이며 범정부적으로 지원하겠다’고 강조함으로써 제주 해군기지에 대한 중앙정부의 관심과 지지를 적극 표명하였다.

이렇게 급진전되는 해군기지 건설 사업에 맞서 반대측 도민대책위원회는 민주적인 절차를 무시했다는 이유로 김태환지사 주민소환운동본부를 결성하고 주민소환투표를 청구하였다. 주민소환투표는 8월 26일에 선관위 주관으로 실시되었으나 투표율이 11%에 그쳐, 주민소환법 제22조가 규정하는 주민 1/3 이상 투표에 과반수 찬성이라는 요건을 충족시키지 못해 투표함 미개봉으로 끝나고, 따라서 자동 부결되었다. 제주지사에 대한 주민소환투표 부결은 그동안 제주해군기지(민·군복합형 관광미항) 건설을 둘러싸고 찬성과 반대로 분열되어 고조되어온 갈등이 완화되는 전환점이 되었다.

4. 완화기(2009년 8월 ~ 2010년 7월)

제주지사 주민소환투표가 미개표되며 자동 부결되면서 제주 해군기지 건설에 대한 실질적인 장애가 제거되고 본격적인 사업추진이 가시화되었다. 하지만 도민 여론조사 당시 38.2%의 반대의견과 주민소환법상 주민소환투표 청구요건인 유권자 총수의 10%(41,649명)의 두 배 가까운 77,367명의 유효 서명인수가 웅변하듯이 해군기지 건설과 관련된 반대의견은 결코 무시할 수 있는 수준이 아니었다. 더욱이 반대측 주민들과 시민사회 단체들의 반발로 공사 진행은 거의 진척되지 못하는 상황이었다. 제주도지사 주민소환이 실패한 이후에도 반대 단체들은 여전히 해군기지 건설 백지화를 주장하면서 반대운동을 지속하였고, 강정마을 대책위원장 등 주민 4000여명이 국방부를 상대로 ‘제주해군기지 설립계획 취소 소송’을 제기함에 따라 제주해군기지 착공이 무기

연기되었다. 그러나 서울행정법원은 ‘최초 사업계획은 무효이나 2010년 3월 변경 승인한 계획은 적법하므로 사업을 진행할 수 있다’고 판결함으로써(2010.07.15) 사업 진행의 정당성을 확인해 해군기지 관련 갈등이 수그러드는 듯이 보였다. 이 당시까지 토지매수는 대상 부지의 54%에 대하여 보상금이 지급되고, 어업보상도 건수로 87%가 마무리된 상태였다.

5. 재확산기(2010년 8월-현재)

그러던 중, 2010년 6월 지방선거와 함께 우근민 제주도지사가 당선되고 새로 도의회가 구성되며 예기치 않았던 변수가 발생했다. 즉, 제주도지사와 제주도 의회는 8월 2일, 공동 발표문을 통해 ‘해군기지와 관련된 정책 결정에서 절차적 정당성이 미흡해 강정마을 갈등이 발생했다는 사실에 인식을 같이한다’면서 ‘해군기지 건설과 관련된 모든 공사추진 중단을 요청한다’고 밝힌 것이다. 아울러 제주도는 의회 내에 ‘해군기지 갈등해소 특별위원회’를 구성·운영하는 한편, 입지 재선정을 위한 공식적인 절차에 착수해 안덕면(화순항)과 위미리(위미항)에 해군기지 유치 의사를 묻는 공문을 발송했다. 그러나 2개 지역(3개 후보 마을, 서귀포시 남원읍 위미1리, 안덕면 화순·사계리) 모두 10월 18일과 19일, 해군기지 유치를 반대한다는 공식 입장을 전해오며 따라 강정마을이 최종 후보지로 결정되는 듯 했다. 그러나 강정마을 반대 측 주민들이 위 2개 지역의 주민의사 수렴이 주민투표도 거치지 않은 불법적인 결정이라고 반발함에 따라, 범도민대책위원회는 11월 1일, 제주도의회 도민의 방에서 기자회견을 열고 해군기지 건설 문제를 원천적으로 재검토할 것을 주장함으로써 다시 해군기지 건설 문제가 표류하는 양상을 보이고 있다.

III. 이론적 배경 및 분석틀

1. 이론적 배경

제주해군기지는 전형적인 NIMBY(*Not in my backyard*) 또는 LULU(*Locally Unwanted Land Use*) 현상을 보여주는 갈등사례이다. 이 연구는 이 사례를 통해 민·관 사이의 협력 방안을 모색하기 위해 Ostrom, Kiser, Gardner, Walker 등의 시카고 학파가 개발한 제도분석틀(Institutional Analysis and Development framework: IADF)을 사용하기로 한다. 제도분석틀이 갈등관리 연구에서 대안적 분석 모델로 기능할 수 있는 이유는 선호시설이든 비선호시설이든 집단의 이익에 필요한 특정 시설을 이전 또는 건립할 경우, 이를 둘러싼 행위자간 이해관계를 조정하고 협력을 산출할 수 있는 조건과 유인체계에 대하여 설득력 있는 분석 수단을 제공하기 때문이다³⁾.

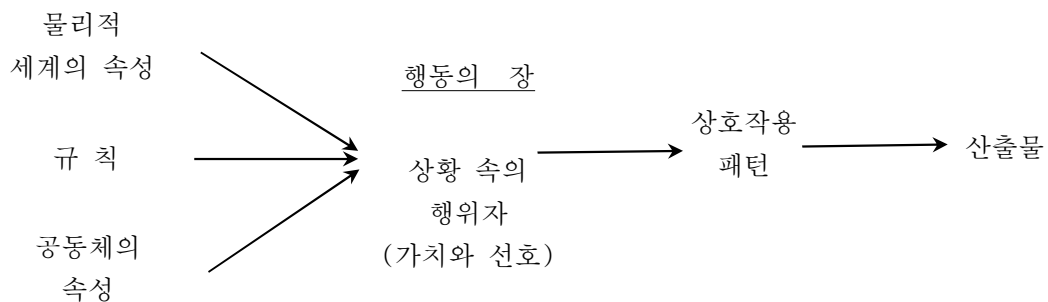
3) 제도분석틀은 본래 수자원, 연안 어장, 목초지 등의 공유재 관리를 최적화 할 수 있는 제도적 관리방법을 모색하는데 그 목적이 있다. 이러한 연구의제 설정은 Hardin(1968) 이래 제기된 ‘공유재의 비극’(tragedy of the commons)을 해결하기 위함이다. 즉, 개인의 합리성과 집단의 합리성이 반드시 일치하지 않는 ‘사회적 딜레마’(비행장 입지, 1983)의 상황에서 이를 타개하고, 공유재 관리를 최적화함으로써 적절하게 공공재를 공급할 수 있는 방안을 모색하자는 것이다. 따라서 여기에는 공유재의 과도한 사용을 자제하는 한편, 공유재의 지속적 재생산에 필요한 유자보수를 위해 행위자간 협력이 필요한데 이를 어떻게 유인할 것이냐의 문제가 중심적인 연구 질문으로 떠오른다. 이와 관련하여 선행 연구는 외재적 강제와 사적 재산권 부여라는 전통적인 방법 대신 자기통치 및 자기 조직화라는 제3의 대안을 제시하며, 정부의 개입 없이도 공유재 관리의 최적화를 이룬 다양한 사례를 소개한다(Kiser & Ostrom, 1982; Feeny, 1990; Berkes, 1992; 장수호, 1994; 이명석, 1995; 김관보, 1996; Ostrom, 1999; 김인, 1998; 최재송, 2001; 홍성만·주재복, 2003; 이종범·주재복, 2004; Koontz 2005; 김은희, 2006).

제도분석틀은 행위 과정 중에 있는 행위자에 분석의 초점을 맞추며, 정책과정과 산출은 행위자 외부에 존재하는 4개 변수군의 영향을 받는다고 한다. (1) 물리적 세계의 속성, (2) 특정 행위에 대한 유인과 억제 기제로 작용하는 규칙, (3) 행위자가 속한 공동체의 속성 그리고 (4) 다른 행위자들과의 상호작용이 그것이다(Ostrom, Gardner & Walker, 1994:27-49). 이 변수들 사이의 관계는 <그림 3>과 같다.

여기에서 물리적 세계의 속성이란 상호작용을 촉발하는 대상을 지칭하는 것으로, 대상물의 지리적·물리적·사회적 속성을 의미한다. 예를 들어 분쟁의 대상이 가지는 사회적 속성이 사유재인가 공공재인가에 따라 상호작용의 패턴이 달라질 수 있으며, 유인체계 역시 달라질 수 있다는 것이다.

공동체의 속성은 행위자가 소속한 공동체의 성격과 이들이 공유하는 규범적 속성 등을 의미한다. 예를 들어 공동체가 작을수록, 구성원들이 미래에 큰 관심을 가질수록, 공동체 구성원 사이의 이해관계가 동질적일수록, 그리고 리더십과 신뢰 등의 사회적 자본이 축적된 집단일수록 공유재의 관리가 성공적일 수 있다는 Ostrom(1986, 1990)의 관찰은 공동체의 속성에 따라 상호작용 양태가 달라질 수 있음을 시사한다.

<그림 3> 제도분석틀



이처럼 물리적 세계의 속성과 공동체의 속성을 통해 역사적으로 구조화된 문화가 행위자의 행위 양상을 결정짓는 요소라고 본다면, 규칙은 행위자의 선택을 제약 또는 유인하는 일련의 규범과 제도를 총칭하는 것으로 행위자의 행위 양상을 결정짓는 요소라고 본다. 규칙은 반복적이고 상호의존적인 관계에서 공통적으로 사용되는 행위의 준거(refrences)이기 때문에 어떤 행동이 허용되고 금지되는지를 판단하는 기준이 된다. 따라서 규칙은 직위를 만들고, 참여자가 직위를 점유 혹은 이탈하는 방식을 설명하고, 직위를 점유하고 있는 참여자들에게 영향을 미치기 위해 요구되거나 허락되는 행동, 또는 금지되는 행동이 어떤 것인지를 알려주는 기능을 수행한다. 그러므로 제도분석틀에서의 규칙(rules-in-use)은 공식적 규칙과 비공식적 규칙을 모두 포괄하며, 주어진 특정 문제 영역에서 실용규칙(wroking rules)의 총합으로 정의되는데, 다음과 같은 세 차원에서 다르게 작동한다고 한다(Koontz 2005:463-464).

- 형성적 선택규칙(constitutional choice rules)은 의사결정이 이루어지는 정책결정 단위에 누구를 포함시킬 것인지를 결정하는 규칙으로서, 다음의 집합적 선택규칙을 형성하는데 사용되는 공식적 규칙을 의미한다 (예:헌법, 법률).
- 집합적 선택규칙(collective choice rules)은 다음의 운영규칙을 확정하는데 필요한 개인의

선호를 어떻게 집적시킬 것인지를 결정하는 규칙이다(예:위원회 구조).

- 운영규칙(operational rules)은 현장에서 어떤 행동이 허용되고 금지되는지를 규정하는 규칙이다(예:의사진행규칙).

이와 같이 제도분석들은 규칙이 형성하는 행위자들 사이의 관계망에 분석의 초점을 둔다. 결론적으로 제도분석들은 규칙, 물리적 세계의 속성, 공동체의 속성이라는 세 가지 변수가 행동의 장에 영향을 미치며 행위자들의 상호작용을 결정짓는 유인구조로 작동한다고 한다. 각 개인은 이 세 가지 변수를 주어진 특정 상황 속에서 자신의 지각과 경험에 의존해 재해석하며 상호작용의 전략을 선택하고 결정함으로써 궁극적으로 상호작용의 패턴을 결정짓게 되며, 산출물의 내용과 형식은 여기에 의존해 달라진다는 것이다. 이러한 관점에서 볼 때 즉, 행위자에 앞서 존재하는 구조(문화와 제도)가 행위자들의 행위양태를 결정짓는다는 관점에서 본다면 제도분석들은 다분히 구조결정론적인 시각을 가지고 있다고 하겠다.

그러나 여기에 덧붙여 제도분석들은 각 행위자가 가지고 있는 내적 속성, 곧 주어진 특정 상황에서 특정한 결정을 내리는데 영향을 미치는 가치와 선호, 지각과 해석을 또 다른 변수로 파악함으로써 방법론적 개인주의에 기초한다. 즉 제도분석들이 상정하는 행위자는 역사성과 문화로부터 자유로운 존재가 아니지만 그렇다고 해서 역사적으로 구조화되고 사회적으로 조건 지어진 현재의 상황에 수동적으로 대응하는 대리인(agent)이 아니라, 자신의 의지와 인식에 따라 주어진 상황을 능동적으로 해석하고 행동의 전략을 선택하는 주체적 행위자(actor)로 본다. 때문에 제도분석들은 개인들의 의사결정과 선택이 이루어지는 행동의 장(action arena)을 분석의 대상으로 삼아, 행위자의 의도와 전략적 선택을 규명하고자 한다. 행동의 장이야말로 사회현상이 일어나는 상호작용의 현장이며, 각 개인에게 고유한 지각과 인식의 장으로서 특정 사안에 대한 결정과 전략의 선택이 이루어지는 공간이기 때문이다.

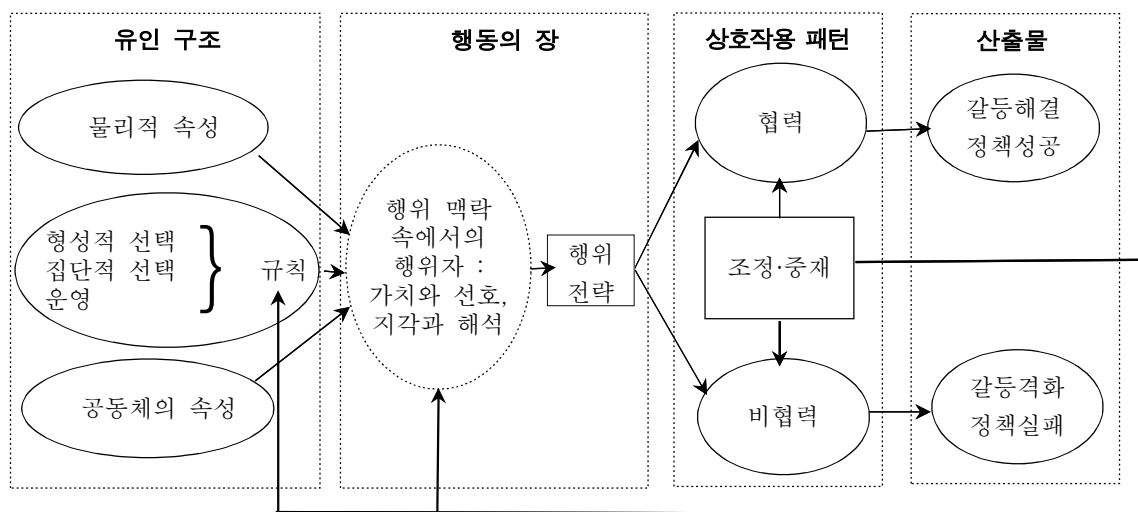
2. 제도분석들의 확장모형

제도분석들은 공동체와 물리적 세계의 속성 그리고 규칙(제도)에 영향 받는 행위자들의 전략적 선택을 설명하고 집단행동의 메커니즘을 설명함으로써 (Schlager & Blomquist, 1996) 그 결과로 나타나는 상호작용 패턴과 정책변동을 설명하는데 강점이 있다 (Sabatier, 1991; Sabatier, 1999). 따라서 행위자들 사이에 존재하는 갈등의 성격과 내용을 파악하고, 그에 따라 시간의 흐름과 함께 변화하는 관계가 어떤 경로를 통하여 협조(협력) 또는 비협력(경쟁)으로 변화하는지, 그 변화 요인을 살펴보는 데 유용한 도구가 될 수 있을 것으로 보인다. 협력이 다양한 이해당사자들로 구성된 사회에서 갈등과 분쟁을 예방하거나 해결하는 기제로 적용될 수 있다면, 갈등 예방 또는 해결 과정에서 나타나는 일회적인 협력을 안정화시키고 제도화 시킬 경우 이후의 정책집행이 보다 성공적일 것으로 기대할 수 있을 것이기 때문이다. 그렇다면 갈등 예방 또는 해결을 위해 구축된 다양한 행위자들의 관계를 어떻게 협력적 관계로 전환시킬 것인가? 이 연구의 목적은 협력적 관계의 형성을 촉진하는 요소가 무엇이며, 저해하는 요소가 무엇인지를 밝혀보는데 있다.

그러나 제도분석들은 말 그대로 분석틀(framework)에 불과할 뿐 이론(theory)이 아니라는 점에서 분석대상의 특수성에 조응하는 보다 정교한 분석 모형(model)으로 재구성될 필요가 있다. 즉, 분석틀은 일반적인 관점에서 작성된 변수들을 나열하여 분석 포인트를 제공한다는 점에서 의의

가 있지만(Ostrom, Gardner & Walker, 1994, chap. 2), 그 자체로 주어진 현상에 대한 설명을 시도하는 가설연역적 체계가 아니기 때문에 분석대상 또는 현장의 특수성을 충분히 고려하여 연구 질문에 답을 줄 수 있도록 변수들과 산출물 사이의 상관관계를 밝힐 수 있는 분석 모형으로 재구성되어야 한다는 것이다. 그리고 물론 이 과정에서 이미 개발된 다른 이론들의 조력을 받을 수 있다. 예를 들어 Sproule-Jones(1993)와 Sabatier(1999)는 제도분석틀이 집단행동 이론, 게임이론, 거래비용 이론 등과 교차될 때 분석틀이 더욱 풍요로워질 수 있으며, 이를 통해 분석틀의 설명력을 높일 수 있다고 하였다. 이 연구는 이같은 관점에서 제주해군기지라는 분석 대상의 특수성은 물론 갈등해결에 유효한 협력적 상호작용의 형성에 기여하는 요인을 찾고자 하는 이 연구의 목표에 입각하여 다음과 같이 분석모형을 확장하고자 한다(cf. <그림 4>).

<그림 4> 확장모형



첫째, 이 연구는 먼저 제도분석틀에 입각하여 다음과 같은 논리적 가정에서 출발한다. 해군기지라는 군사시설의 물리적 속성과 행위자들이 속한 제주특별자치도라는 공동체의 속성, 그리고 군기지 건설 사업을 추진할 때 적용되는 다양한 유형의 규칙(rules-in-use)은 행위자들의 상황 인식을 규정하는 요소로 작용할 것이다. 한편, 특정한 지리적·물리적·사회적 맥락 속에 위치한 행위자들은 앞선 유인구조를 자신의 고유한 인식체계를 바탕으로 재해석하며 자신의 이익을 극대화할 수 있는 행위전략을 선택함으로써, 결과적으로 협력(collaboration) 또는 비협력(non-collaboration)이라는 두 극단의 상호작용 패턴 가운데 하나를 선택할 것이다. 상호작용 양태의 양 극단에 있는 협력은 그 자체로 갈등해결을, 비협력 또는 경쟁은 갈등격화를 유발해 각각 정책의 성공과 실패를 초래할 것이다. 여기에서 협력이란 복수의 서로 다른 주체가 공동의 목표를 달성하기 위해 개인의 이익과 선호를 집적하는 과정을 의미하며, 비협력이란 그 반대의 과정으로서 복수의 서로 다른 주체가 자신의 이익과 선호에 기반하며 다른 목표 혹은 수단의 선택을 위해 경쟁(competition)하는 과정을 의미한다. 이러한 가정에서 출발한다면 분석의 초점은 주어진 유인 구조 그 자체가 아니라 유인 구조에 대한 행위자 집단의 지각(perception)과 해석(interpretation)이라고 하겠다. 동일한 유인구조라 할지라도 그것을 어떻게 지각하고 해석하느냐에 따라 행위 패턴에 대한 선택이 달라질 것이기 때문이다. 따라서 이 연구는 유인 구조에 대한

‘본질’이 아니라 유인 구조에 대한 행위자 집단의 지각과 해석을 살펴보고, 여기에서 촉발되는 전략적 선택을 파악(identify)함으로써 제주해군기지 사례의 갈등원인을 추적하기로 한다⁴⁾.

둘째, 협력과 비협력의 경쟁적 관계는 조정을 통하여 협력적 관계로 전환될 수 있을 것이다. ‘협력’(collaboration)이라는 용어를 개념적 장치로 사용하는 기존 문헌을 검토할 때 협력의 개념에 대하여 일치된 개념 정의는 아직 존재하지 않는 것으로 보인다. 조직간 관계(Alexander 1995 ; Ring and Van de Ven 1994; Warren et al. 1975)로부터 네트워크(Alter and Hage 1993 ; O’Toole 1997; O’Toole, Meier, and Nicholson-Crotty 2005; Powell 1990), 집단행동의 논리(Olson 1971; Ostrom 1990), 사회부문간 관계(Tang & Mazmanian, 2008)에 이르기까지 협력의 개념은 다양한 방식으로 논의되고 있다. 다만, 이 연구는 Thompson & Perry(2006:23)의 견해에 따라 상호작용의 패턴이 통합의 정도, 헌신의 정도, 그리고 복잡성의 정도에 따라 한 극단을 경쟁으로 하고 다른 한 극단을 협력으로 하는 연속적인 행위체제로 파악하고자 한다(cf. Alter & Hage 1993; Himmelman 1996 ; Mattessich & Monsey 1992). 그런데 Thompson & Perry(2006:21-22)의 갈등과정론은 일련의 공식적·비공식적 협상이 반복되는 과정에서 협력이 발생함을 지적하였다. 여기에서 유의할 것은 협력이 일회적 게임으로 끝나는 단일 협상에서 발생하는 것이 아니라 일정한 시간을 두고 반복되는 협상과 협상에 따른 신뢰의 축적, 그리고 그로 인한 부분적인 또는 전폭적인 지지가 협력으로 전환된다는 점이다. 그래서 여러 연구자들은 협력이 종종 단계적으로 강화되는 경향이 있음에 동의한다(Gray, 1989 ; Ring & Van de Ven, 1994). 그렇다면 앞서 가정한 협력 또는 경쟁의 행위패턴이 결정되었다 할지라도 반복적으로 진행되는 일련의 협상 과정에서 조정이 성공할 경우 상호작용 양태를 규정하는 규칙은 물론 행위자들의 상황 인식과 해석에 영향을 미쳐 최종적으로 행위전략을 수정하도록 하고, 이는 다시 상호작용 패턴을 규정할 수 있다고 가정할 수 있을 것이다. 구체적인 상황(situation) 곧, 행위 맥락 속에 처한(situated) 행위자들은 자신의 고유한 삶을 통해 축적한 인식과 해석을 통해 자신의 이익을 극대화할 수 있는 행위 전략을 선택하고, 이는 시간 속에서 학습되며 교정될 것이기 때문이다. 여기에서 조정이란 제3자의 입장에서 갈등하는 복수의 경쟁자들이 각기 추구하는 이익과 선호를 일치시키기 위해 중립적 입장에서 전개하는 일련의 노력을 의미한다.

IV. 사례 분석

주어진 분석틀을 활용해 제주해군기지 사례를 검토할 때 만·군 갈등을 격화시킨 요인으로 다

4) 사회문제 이론(social problem theory)을 주창한 Blumer(1969)와 Spector & Kitsuse(1973)는 사회적 현상(social phenomena)과 사회적 문제(social problem)를 개념적으로 구별하며, 현상이 문제로 전환되기까지는 주어진 현상을 ‘바람직하다’ 또는 ‘바람직하지 않다’고 평가하는 행위자의 주관적 판단과 선호가 개입함을 지적한다. 문제는 주어진 현상에서 결핍 또는 과잉을 인식하는 행위자의 해석과 함께 비로소 존재하기 시작한다는 것이다. 따라서 이들에 따르면, 사회 문제란 주어진 현상에서 ‘비정상적인 어떤 것’을 발견하고 이의 시정을 요구하는 행위(claim-making activity)로부터 시작하여 문제를 설정하는 과정(problem-naming process)을 거쳐 생산되는 최종 산출물이다. 아젠다 이론(agenda-building theory)을 주창한 Cobb & Elder(1983)는 여기에서 한걸음 더 나아가 모든 사회문제가 그 자체로 공공문제로 전환되지 않음에 주목한다. 사회적 현상이 사회문제로 전환되기 위해서는 그 중간에 주어진 현상의 시정을 요구하는 행위와 문제 설정의 과정을 거쳐야 하는 것처럼, 사회문제 역시 이와 유사한 ‘공공화’(publicization)의 과정을 거쳐야 비로소 공적 의사결정 영역에 침투할 수 있다는 것이다. 이상의 논의는 모두 공공의 문제가 문제 자체의 내적 속성에 의해 즉자적으로 주어지는 것이 아니라, 주체들 간의 상호작용을 통해 건설되는 사회적 구성물(social construct)임을 의미한다. 바꿔 말하자면 공공의 문제는 선형적으로 존재하는 것이 아니라, 집단적 사유와 상호작용의 결과물이라는 것이다.

음과 같은 네 가지 요인이 떠올랐다. 첫째, physical attributes에 대한 인식의 차원에서 볼 때, 국방·군사시설의 편익성에 대한 인식의 불일치, 비용·편익에 대한 인식의 불일치, 국방·군사시설의 위험성에 대한 인식의 불일치가 중요한 갈등요인으로 기능하였다. 둘째, rules에 대한 인식을 볼 때 특히 주민들에게 의사결정과정의 불투명성과 불공정성이 문제로 대두했다. 셋째, community attributes의 차원에서 볼 때 지난 시기의 정책 학습(policy learning)이 대부분의 경우 주민들에게 유리하게 끝났다는 점이 해군기지 사례에서 갈등을 부추긴 요인인 것으로 보인다. 이를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1. 이해당사자 분석

제주 해군기지 건설 사업은 처음 사업계획안이 작성되고 집행되기 까지 18년이 소요된 대규모 장기 사업으로서 갈등의 확대와 완화를 거듭하며 한국의 다른 갈등 사례에서 찾아볼 수 없을 만큼 많은 수의 공식적·비공식적 행위자 집단들이 직·간접적으로 개입한 사례이다. 이들은 때로 직접적인 이해당사자로(해군기지 입지 지역 주민과 국방부 및 해군), 때로 간접적인 이해당사자로(해군기지 입지지역 주변 주민 및 시민사회단체와 종교단체) 개입하는가 하면, 사업 추진 과정에서 주어진 기능과 역할을 수행하기 위해 당연히 참여해야 하는 의무적 행위자로(제주도, 총리실 및 국회) 개입하기도 했다. 이들을 공식적 참여자와 비공식적 참여자로 구분하여 살펴보면 다음과 같다(cf. <표 1>).

<표 1> 주요 이해관계자

입장	참여자 유형	참여자(행위자 집단)
찬성 측	공식적 참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 총리실 • 해군본부 (국방부) • 제주도청 (2007년 5월 유치 선언 이후)
	비공식적 참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 제주해군기지 범도민추진협의회 • 제주사랑도민실천연대 • 위미1리 발전협의회 • 강정마을 유치위원회 • 제주재향군인회 등 참전·보훈단체 • 관광업계·건설업계 • 일부 지역 언론
조 정	공식적 참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 해양수산부 • 제주도청 (2007년 5월 유치 선언 이전과 2010년 6월 지방 선거 이후) • 제주도 의회 -군사기지특별위원회(2006년 10월 구성) -해군기지 갈등해소 특별위원회 (2010년 7월 구성) • 국회(예산결산특별위원회) • 행정법원
	비공식적 참여자	—

반대 측	공식적 참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 서귀포 시장 • 일부 국회의원(민노당 의원 등)
	비공식적 참여자	<ul style="list-style-type: none"> • 제주군사기지범대책위원회 • 해군기지반대책위원회 (화순, 위미, 강정마을) • 천주교 제주교구 평화특별위원회 • 기장 제주교회와 사회위원회, • 평화를 위한 그리스도인 모임, • 법환어촌계 • 강정마을회 • 제주대 평화연구소 • 제주환경연합 • 제주경실련 등 지역 시민단체 • 참여연대, 평화네트워크 등 중앙 시민단체 • 일부 지역 언론

이들은 주어진 시기에 입장을 달리하며 서로 다른 시기에 개입하는 특징을 보인다. 앞서 살펴본 갈등주기에 따라 각 행위자 집단이 참여하는 양상을 살펴보면 다음과 같다(cf. <표 2>).

<표 2> 시기별 주요 행위자 집단

	찬성	조정	반대
갈등 생성 및 잠복기 (1993. 12 ~ 2002. 4)	<ul style="list-style-type: none"> • 국방부(해군) 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양수산부 	<ul style="list-style-type: none"> •
갈등 표면화기 (2002. 5 ~ 2006.5)	<ul style="list-style-type: none"> • 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 해양수산부 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 제주군사기지범 대책위원회
갈등 확산기 (2006.6 ~ 2009. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 국방부(해군) • 제주해군기지 범도민추진협의회 및 찬성측 지역주민 • 관광업계 및 건설업계 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 총리실 	<ul style="list-style-type: none"> • 해군기지반대책위원회 (화순, 위미, 강정마을) 및 연대 시민사회단체, 종교단체
갈등 완화기 (2009.8 ~ 2010. 7)	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 국방부(해군) • 제주해군기지 범도민추진협의회 및 찬성측 지역주민 • 관광업계 및 건설업계 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 총리실 • 국회 • 행정법원 	<ul style="list-style-type: none"> • 해군기지반대책위원회 (화순, 위미, 강정마을) 및 연대 시민사회단체, 종교단체
갈등 재확산기 (2010.8 - 현재)	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 국방부(해군) • 제주해군기지 범도민추진협의회 및 찬성측 지역주민 • 관광업계 및 건설업계 	<ul style="list-style-type: none"> • 제주도 • 제주도 의회 • 국회 	<ul style="list-style-type: none"> • 해군기지반대책위원회 (화순, 위미, 강정마을) 및 연대 시민사회단체, 종교단체

갈등생성 및 잠복기에는 사업추진 의사가 분명한 해군과 사업 실시 전 지자체와의 협의가 필요함을 주장하는 해양수산부가 갈등 당사자로 부상했지만 이는 정부 내부의 갈등으로 잠복되고 있었을 뿐, 별다른 확대의 조짐을 보이지 않았다. 이 시기에는 해양수산부가 연안항(화순항) 기본 계획에 해군의 계획을 수용하며 이를 변경하는 선에서 일단락되었다.

갈등이 표면화된 초기(2002년)에는 제주도의 반대로, 이후에는 해군기지건설 반대를 위해 조직된 지역 주민회, 시민단체 등이 반대 측 주요 행위자로 나타났다. 주민들과 시민사회단체들의 반대가 조직적으로 진행되자 제주도와 해양수산부는 중앙 정부와 제주지역 시민단체 사이의에서 조정자의 역할을 수행하고자 했지만, 큰 성과는 없었다. 이 시기에는 정부가 ‘평화의 섬’으로 선포한 제주도에 군사기지를 건설하는 것이 타당한가라는 가치함축적인 질문이 주요 쟁점을 이루며 국가안보의 필요성과 제주도의 미래가 치열하게 경합했다.

이어지는 갈등확산기는 해군의 제주해군기지 추진 강행 천명과 함께 공군의 제주 전략기지 계획이 언론에 보도되며 시작했다. 이는 해군기지 건설이 일개 단위 기지의 건설에 머무르는 것이 아니라 공군력을 불러들여 제주도의 군사기지화를 유도할 것이라는 반대 측 진영의 주장에 설득력을 부여하는 것으로 해석되며 반대 측 진영의 결속을 강화하는 한편, 반대 측 주장의 외연을 확장하는 계기로 작용했다. 또한, 이 당시까지 해군기지 관설과 관련하여 중립적인 입장을 견지했던 김태환 제주도지사가 재선과 함께 해군기지 건설 계획을 긍정적으로 검토하겠다고 천명함에 따라 갈등의 파장을 증폭시켰다. 따라서 이 시기에는 국방부, 해군 등의 중앙 정부기관과 제주도청 및 서귀포 시 등의 지자체가 범도민추진위원회를 근간으로 하는 찬성집단과 지역 주민회, 시민단체 및 전국단위의 시민단체로 구성된 반대집단으로 분쟁 구도가 확연하게 양분되는 특징을 보였다. 그리고 이와 함께 제주도 내에 한정되어 있던 찬성 측과 반대 측 갈등구조의 외연이 확장되어 전국적 문제로 전환되는 특징을 보였다.

다만, 이 시기에 걸쳐 기존의 해군기지 건설 계획을 민·군 복합 쿠르즈항 건설로 방향을 선회하고, 총리실이 제주 지역발전을 위한 정부 차원의 지원을 약속하는 타협안이 제시되는 등, 갈등 해결을 위한 노력이 가시화되는 진전을 이루었다. 아울러, 제주도는 유치 희망지역을 공개적으로 모집하여 기존의 폐쇄적 의사결정과정을 공개적 과정으로 전환하는 등, 갈등해결을 위하여 적극적인 행보를 시작한 것도 주목할 부분이다. 그 결과, 반대 운동이 치열하게 전개된 화순·위미 지역에 이어 강정마을이 해군기지 입지 후보지역으로 새롭게 선정되고 갈등이 소멸 국면으로 들어가는 듯 했다.

하지만, 제주도와 중앙 행정기관의 노력에도 불구하고 강정마을 유치신청 과정에서 불거진 의사결정과정의 정당성 문제로 결국 제주도지사 주민소환투표가 실시되고, 이 과정에서 찬성 진영과 반대 진영의 대립이 격화되어 제주해군기지 건설 사업은 한치 앞을 예측할 수 없을 만큼 갈등이 격화되어 오늘에 이르고 있다. 즉, 도지사 주민소환이 투표 정족수 미달로 무산됨에 따라 반대 측 주민들이 해군기지 건설 사업 가처분 신청을 내 사업 추진을 가로막는가 하면 서울행정법원은 사업진행의 정당성을 인정하는 등, 해군기지 건설 문제가 일반 행정 영역에서 사법의 영역으로 확산되는가 하면, 제주도 의회를 중심으로 3개 지역을 대상으로 하는 해군기지 유치 제공모 등의 조정 작업이 강정마을 반대 측 주민들의 무산되는 등, 2010년 10월 현재까지도 난항을 겪고 있다.

다만, 여기에서 한 가지 특기할 점은 이 모든 과정을 통하여 찬성과 반대, 양측의 상호작용 양태가 더욱 다양하게 이루어져 초기의 직접적인 집단행동 양태가 체계적인 정책지향 학습으로

전환되는 한편, 제주도 일개지역의 국지적 운동에서 전국적 운동으로 그 범위를 넓혀나갔다는 것이다. 이와 함께 이 문제에 개입하는 행위자 집단의 행위양태 역시 항의방문, 성명서 발표, 탄원서 제출 등의 고전적인 집회·시위에서 정책 문제의 쟁점을 규명하는 학습으로, 학습에서 외부 자원의 유입을 위한 연대로 다기화 되는 특징을 보여주었다(cf. <표 3>).

<표 3> 상호작용 양태

유 형	찬성측	반대측
집회·시위 등	<ul style="list-style-type: none"> • 해군기지 감정대응자제' 성명(재향군인회, 05.4) • 제주사랑 범도민실천연대 '해군기지 조속결정' 촉구성명(07.2) 및 국방부 방문(07.3) • 제주해군기지 결의대회(찬성단체 07.4) • 주민소환 반대와 해군기지 건설촉구 기자회견(추진협의회, 보훈·관광업계, 건설업계 등 09.5) 	<ul style="list-style-type: none"> • 화순항 해군기지반대 제주도민 2002 선언(02.10) • 청와대, 국회, 정부관계부처, 대선후보에 반대 서명 탄원서 제출 및 항의시위(02.10) • 천주교제주교구 정의구현사제단, 민노당 현애자의원, 도민대책위 대표단 단식농성(07.5-07.7) • 천주교, 전국적 서명운동결과(47만명) 국회에 탄원서 제출(07.11) • 도지사 주민소환본부 결성 및 소환운동(09.4)
정책지향 학습	<ul style="list-style-type: none"> • 화순항 해군부부 건설계획 방문 및 초청설명회, 토론회, 언론홍보 등(해군, 02.8) • 해군기지 홍보전단 1만부 배포(해군, 02.11) • 제주 해군기지영향 조사연구결과관련 도민설명회 2회(07.1, 2) • 제주해군기지사업 합동설명회(07.7 무산, 07.9) • 사전환경성 검토관련 주민설명회(해군, 08.4) • 환경영향평가서 초안 공청회(해군, 09.6) 	<ul style="list-style-type: none"> • 해군기지 건설반대 활동백서 발간(03.6) • 제주 해군기지관련 전국 시민단체 간담회(06.10) • 참여연대, 평화네트워크 등 제주해군기지 관련 토론회(06.12) • 제주 군사기지화의 문제점과 그 대안(간담회)(07.5 국회 / 민노당 현애자의원, 한국진보연대, 참여연대, 녹색연합 등 주최) • 제주의 평화와 해군기지 건설 저지를 위한 기도회 및 간담회(07.7, 기독교사회선교연대회의 등)
지방-중앙 연대	<ul style="list-style-type: none"> • 해군참모총장 제주 방문(02.10), 도지사 등 면담 • 정부대표단 공동 사업설명회(국무조정실, 국방부, 해군, 공군 등, 06.12) • 국방부장관 제주방문, 해군기지 관련 입장발표(알뜨르 비행장 사용권한 및 지원계획 등, 07.4) 	<ul style="list-style-type: none"> • 전국 평화위크샵 '해군기지반대 기자회견'(06.12) • 참여연대, 녹색연합, 평화네트워크 등 '제주 해군기지 건설 반대 시민단체 의견서 발표(06.12) • 해군기지 철회 및 평화의 섬 염원을 위한 평화행동 '평화백배' 시작(07.4) • 제주 해군기지 건설 백지화 촉구 전국 41개 단체 공동 기자회견(07.6)

출처 : 고종협·권용식(2009: 166)의 변형

2. 쟁점 분석

1) 물리적 세계의 속성에 대한 인식의 불일치

우선 제주해군기지 사례는 군사시설에 대한 인식 측면에서 양측이 큰 차이를 드러낸다. 특히 시설 입지로 발생하는 주변 효과의 혐오성과 위험에 대한 인식에서 가장 큰 차이를 드러내고 있

다. 먼저, 반대측 진영은 군사시설이 기존 공동체의 질서를 파괴할 것이라는 두려움과 현재의 위험을 알지도 못할뿐더러 현재로서는 알지 못하는 잠재적 위험이 상존하는 공간이라는 시각을 강하게 견지했다. 반면 해군을 비롯해 찬성 진영은 군사시설의 잠재적 위험이 체계적으로 안전하게 관리됨을 강조한다.

<표 4> 시설에 대한 인식

반대측	찬성측
<ul style="list-style-type: none"> 군사시설은 혐오시설이다. 군인들로 인해 건전한 풍속이 문란해진다 무기류의 위험 물질이 건강과 환경을 위협한다 땅값, 집값이 하락할 것이다 	<ul style="list-style-type: none"> 군사시설은 혐오시설이 아니다. 부산, 경남, 전남에 해군기지들이 있으나 특별히 범죄율이 높지 않고 풍속의 문제도 불러일으키지 않는다 환경오염이 없도록 하고 주변 환경을 조성하면 지가에 영향을 줄 요인이 없다.
<ul style="list-style-type: none"> 군사시설은 위험시설이다. 이미 수많은 위험물질이 존재하며, 더욱이 우리가 알지 못하는 더 많은 위험물질이 상존할 것이다 해군기지는 반드시 공군기지를 불러올 것이며 평화의 섬 제주도가 전쟁기지화 될 것이다 중국에서 양안분쟁이 일어날 때 주한미군의 전초기지로 사용될 것이다 중국을 포위하는 미국의 MD 세계방어체제에 편입되어 제주도가 군사적 위험지로 전락한다 	<ul style="list-style-type: none"> 군사시설은 위험시설이 아니다. 무기는 철저히 관리되며 안전하게 사용된다 제주도에 입지하는 공군기지는 탐색구조대로서 일상적인 작전부대이며 전투비행대대와 달라 소음 등의 환경문제도 일으키지 않고, 전쟁기지화될 우려도 없다 가능한 미래의 일이 아니다 국가안보를 위해 필요할 경우 가능하며, 비무장의 평화는 없다

그리고 이 이면에는 찬성과 반대 집단의 상반된 가치와 선호체계가 잠복하고 있다. 즉, 찬성측이 무장된 평화만이 진정한 평화라는 적극적 안보관과 환경보호와 개발은 양립할 수 있다는 조화된 개발론을 구범적 핵심 신념(Normative Core Beliefs)로 가지고 해군기지 건설사업에 적극적으로 협력했다면, 반대측은 평화는 비무장을 지향한다는 적극적 평화관과 개발 제한을 통한 환경보존론을 핵심 신념으로 가지며 해군기지 사업의 전면 백지화를 주장했다. 이에 덧붙여 제주해군기지가 미국의 세계전략에 편입되어 군사기지화 되는 것에 대한 강한 우려를 나타냈다.

<표 5> 가치와 선호

	찬성측	반대측
구범적 핵심 신념 (Normative Core Beliefs)	<ul style="list-style-type: none"> 소극적 평화관(적극적 안보관) 조화된 개발(환경오염 최소화) 	<ul style="list-style-type: none"> 적극적 평화관(소극적 안보관) 환경 보존(개발 제한)
정책핵심 신념 (Policy Core Beliefs)	<ul style="list-style-type: none"> 제주 해군기지 건설사업 추진(민군 복합향으로의 성격변경 수용) 	<ul style="list-style-type: none"> 제주 해군기지 건설사업 백지화(현 무장수준 유지, 장기적으로 비무장지대화)
도구적 정책신념 (Instrumental Policy Beliefs)	<ul style="list-style-type: none"> ‘세계 평화의 섬’ 개념과 양립 가능 지역경제에의 긍정적 영향(관광효과, 개발효과) 환경오염 최소화, 	<ul style="list-style-type: none"> ‘세계 평화의 섬’ 개념과 양립 불가능 지역경제에의 긍정적 영향 미미 환경오염 심화,

	<ul style="list-style-type: none"> • 지역안보에 기여 • 제주국제자유도시의 성공적 추진 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역안보 불안정 초래 • 미국 주도의 MD체계에 편입, 제주 발전 저해
--	---	--

출처 : 고종협·권용식(2009: 166)

2) 규칙에 대한 인식의 불일치

제주해군기지 사례는 규칙의 측면에서 볼 때, 가장 높은 수준에 있는 형성적 선택 규칙에서부터 가장 낮은 수준에 있는 운영 규칙에 이르기까지, 규칙의 정당성에 대한 시비가 중요한 이슈로 떠오른 사례이다. 규칙은 대체로 명확하게 규정되어 있고, 규칙에 따라 사업이 추진되었지만 반대측은 규정 자체의 정당성을 인정할 수 없다는 입장이었다. 즉, 사업 추진주체는 적법성을 강조하고, 반대측은 정당성을 중시하는 민감한 시각 차이를 드러냈다. 그래서 결과적으로 양측의 합의를 촉진할 수 있는 규칙의 실효성은 낮은 것으로 드러났다.

<표 6> 의사결정과정에 대한 인식

찬성측	반대측
<ul style="list-style-type: none"> • 충분히 민주적인 절차를 거쳤다. - 사업 추진이 모두 주어진 법 규정에 따라 진행되었으며, 주민들의 의견을 충분히 존중하였다 (적법 절차 준수) 	<ul style="list-style-type: none"> • 부지선정 과정에 민주적 절차를 거치지 않았다. - 부지선정 과정에서 주민들의 의견을 수렴하는 민주적 절차가 불충분했다 - 공정성과 투명성이 확보되지 않았다 (정당성의 부재)

• 형성적 선택 규칙

제주해군기지 사업은 국방사업으로서 국방·군사시설에 관한 법률 제 3, 4, 5, 6조에 따라 추진되었다. 동법은 국방부 장관의 승인을 얻어 실시계획을 작성하고(4조), 관계 중앙행정기관의 장 및 지방행정기관의 장과 협의 후 고시할 것을(5조) 규정하고 있다. 아울러 환경영향평가법에 따라 환경영향평가를 실시하고 주민공람을 거쳐 주민설명회와 주민공청회를 개최할 것을 의무화하고 있다(동법 시행령 제 4, 14, 15, 16, 17, 18조). 이에 대하여 법이 규정하는 제반 규정을 준수하였다는 것이 해군을 비롯한 찬성 연합측의 주장이다. 반면, 반대 연합측은 환경영향평가 자체가 부실할 뿐 아니라 실시계획 승인 과정과 주민의견 수렴 과정에서도 절차상 하자가 있었다고 반박한다.

• 집합적 선택 규칙

제주해군기지 사례에서의 집합적 선택 규칙은 국방·군사시설에 관한 법률 제 5조에 따라 사업 시행 주체인 국방부가 제주도청과 협의하였을 때, 제주도가 주민들을 대상으로 입지선정을 위해 실시한 일련의 의사수렴 절차를 의미한다. 즉, 제주도지사가 마련한 주민 대토론회, 공청회, 그리고 두 차례에 걸쳐 실시된 여론조사가 과연 절차적 정당성을 가지는가에 대한 찬반의 시각이 그것이다. 반대연합은 줄기차게 제주도청이 주민 의사를 왜곡했으며, 절차상 투명성과 공정성을 확보하지 못했다고 주장한다. 특히 제주도청이 실시한 두 차례의 여론조사는 모집단 선정과 표본 추출에 하자가 있었다는 것이 반대 측의 주장이다.

• 운영 규칙

제주해군기지 입지 후보지로 거론된 화순, 위미, 강정마을에는 모두 향약의 전통과 유제가 남아있으며 현재까지도 공동체 운영이 마을 주민들의 자발적 동의에 따라 결정한 촌계의 규정에 의거한다. 따라서 제주해군기지 입지로 선정되기 전에 마을 주민들은 입지선정안의 수용 여부를 두고 자체적인 의견수렴 과정을 거쳤다. 그럼에도 불구하고 특히 강정마을의 경우, 해군기지 유치를 찬성한 최초의 결정과정에 다음 두 가지의 절차상 하자가 있었다는 것이 반대 연합의 주장이다. 즉, 해군기지 유치 신청을 결정한 2007년 4월의 주민투표에는 총 주민 1,484명 중 80여명이 참석해 주민 의사의 대표성이 확보되지 못했다. 또한 향약의 유제로 운영되던 강정마을 촌계의 내규에 따르면 주민투표 실시 10일 전에 이를 공고했어야 함에도 이 절차가 지켜지지 않았다는 것이다. 이를 이유로 동년 8월에 재소집된 주민총회에는 총 725명이 참여해 유치 결정을 선언한 강정마을 주민회 회장을 불신임하고 해임하는 한편 반대 680명, 찬성 36명이라는 압도적인 차이로 유치안을 부결시키기에 이르렀다. 나아가 민선 5기가 출범하며 구성된 제주도 및 제주도 의회의 해군기지 갈등해소 특별위원회 (2010년 7월 구성)가 제안한 해군기지 입지 후보지역 재공모 절차 역시도 강정마을 반대 측 주민들에게는 형식적인 절차로 인식되어 갈등해결의 전환점을 만들기에는 역부족이었던 것으로 보인다. 이는 곧 일방은 절차와 규칙의 합법성(규범 합치성)이 합의의 선행 요건이라고 주장하는 반면, 다른 일방은 사회적으로 인정되는 정당성이 합의의 선행요건이라는 인식 차이 임을 의미하는 것으로 보인다.

3) 공동체의 속성

제주도는 인구 50만의 섬 공동체로서 혈연에 기반을 둔 문화적 동질성이 높은 집단이다. 무엇보다도 4·3 사건이라는 역사적 비극을 공유하며 ‘권당문화’로 불리우는 독특한 ‘수눌음’(상부상조)의 전통을 가지고 있다. 이같은 공동체의 유제에 덧붙여 지난 시기에 지역 시민단체들이 연대해 지방자치단체에 대해 벌인 일련의 시민운동 즉, 영리병원 도입정책 반대 투쟁, 알뜨르 군 비행장 건설 반대 투쟁 등이 성공적으로 끝난 경험과 학습을 공유하고 있다. 제주해군기지 건설에 대하여 초기부터 반대 진영이 급속하게 연대할 수 있었던 것도 이같은 문화적 동질성과 지난 시기의 성공적인 대정부 투쟁의 학습효과인 것으로 풀이된다.

반면, 군은 철저한 상명하복의 일사불란한 조직으로서 동질성의 정도가 매우 높은 집단이다. 뿐만 아니라 찬성 측에 섰던 상당수의 행위자 집단 역시 재향군인회 등, 군 출신들로 이루어진 집단이어서 찬성 측의 문화적 동질성 또한 상대적으로 높은 것이라고 볼 수 있다. 때문에 이들은 공통적으로 국가안보와 관련된 문제를 주민들의 여론을 수렴하여 결정한다는 것 자체에 상당한 거부감을 가지고 있었다. 더욱이 국방·군사시설의 입지는 전략적 고려와 함께 시설의 입지 타당성도 검토해야 하기 때문에 아무 곳이나 건설할 수 있는 것이 아님을 주민들이 인정해야 한다고 주장한다. 제주해군기지의 경우 1993년도부터 정부 내부에서 논의가 진행되었지만, 2002년 5월 “제주 국제자유도시발전과 해양 안보” 합상토론회에서 최초로 외부로 드러났다. 따라서 약 10여년 동안의 의사결정과정에 외부 행위자의 참여가 배제되었다고 할 수 있다. 그러나 이 또한 보안유지의 필요성에 따른 정보공개제한의 한계도 있음을 주민들이 이해해야 한다고 주장한다. 이처럼 상대적으로 동질적인 두 집단이 군사시설이라는 민감한 정책 사안을 두고 정면으로 부딪쳐 서로

양보 없는 일전을 벌였다.

4) 상호작용과정에서의 조정기제 부재

제주도는 인구 50만의 섬 공동체로서 혈연에 기반을 둔 문화적 동질성이 높은 집단이다. 무엇보다도 4·3 사건이라는 역사적 비극을 공유하며 ‘권당문화’로 불리우는 독특한 ‘수눌음’(상부상조)의 전통을 가지고 있다. 이같은 공동체의 유제에 덧붙여 지난 시기에 지역 시민단체들이 연대해 지방자치단체에 대해 벌인 일련의 시민운동 즉, 영리병원 도입정책 반대 투쟁, 알뜨르 군 비행장 건설 반대 투쟁 등이 성공적으로 끝난 경험과 학습을 공유하고 있다. 제주해군기지 건설에 대하여 초기부터 반대 진영이 급속하게 연대할 수 있었던 것도 이같은 문화적 동질성과 지난 시기의 성공적인 대정부 투쟁의 학습효과인 것으로 풀이된다.

반면, 군은 철저한 상명하복의 일사불란한 조직으로서 동질성의 정도가 매우 높은 집단이다. 뿐만 아니라 찬성 측에 섰던 상당수의 행위자 집단 역시 재향군인회 등, 군 출신들로 이루어진 집단이어서 찬성 측의 문화적 동질성 또한 상대적으로 높은 것이라고 볼 수 있다. 때문에 이들은 공통적으로 국가안보와 관련된 문제를 주민들의 여론을 수렴하여 결정한다는 것 자체에 상당한 거부감을 가지고 있었다. 더욱이 국방·군사시설의 입지는 전략적 고려와 함께 시설의 입지 타당성도 검토해야 하기 때문에 아무 곳이나 건설할 수 있는 것이 아님을 주민들이 인정해야 한다고 주장한다. 제주해군기지의 경우 1993년도부터 정부 내부에서 논의가 진행되었지만, 2002년 5월 “제주 국제자유도시발전과 해양 안보” 합상토론회에서 최초로 외부로 드러났다. 따라서 약 10여 년 동안의 의사결정과정에서 외부 행위자의 참여가 배제되었다고 할 수 있다. 그러나 이 또한 보안 유지의 필요성에 따른 정보공개에 한계도 있음을 주민들이 이해해야 한다고 주장한다.

이처럼 각각 동질적인 두 집단이 군사시설이라는 민감한 정책 사안을 두고 정면으로 부딪쳐 서로 양보 없는 일전을 벌인 것이 제주해군기지 사례라고 볼 수 있다. 그런데 여기에서 더욱 중요한 것은 이들 사이의 상호작용을 중계할 수 있는 지각과 해석의 공통된 기제가 존재하지 않았다는 사실이다. 반대 측과 찬성 측 주민들의 인터뷰 결과는 이같은 관점에서 중요한 시사점을 던지고 있다. 곧, 강정마을의 경우 유치 신청을 했던 마을 이장은 해군기지 유치가 지역 편익을 증대시킬 것이라는 강한 확신을 바탕으로, 이를 반대하는 반대 측 이장과 주민들의 속내도 별반 다르지 않을 것이라고 인식하고 있었다. 찬성 측의 인식은 반대 측의 이념적 주장들이 허위에 불과하며, 보다 더 많은 편익을 얻어내기 위한 전략으로 치부하고 있었다. 반면, 반대 측 주민들은 찬성 측 주민들과 행정기관이 주장하는 경제적, 사회적 편익이라는 것이 진정으로 공동체의 발전을 위한 것이 아니라 소수 수혜자를 위한 것이며 장기적으로 제주도 지역사회의 안녕과 질서에 대해 무관심한 개발론에 불과하다는 인식을 공유하고 있었다. 더욱이 이들에게는 관주도의 개발전략으로 인해 침해된 자기결정권에 대한 보상의 욕구가 있음에도 불구하고 이를 단순히 경제적 편익(보상)을 위한 것이라고 치부하는 ‘저급한’ 시각이라는 관점을 견지하고 있었다. 이러한 인식의 차이는 오랫동안 축적된 부정적 상호작용의 결과로 나타나는 것이기도 하지만, 문제는 이 과정에서 이러한 인식의 차이를 좁힐 수 있는 조정 기제가 제주 해군기지 사례에서 전혀 관측되지 않는다는 사실이라고 하겠다.

2. 대응방안

1) 합의에 의한 규칙제정(negotiated rule-making)의 필요성

제주해군기지 사례의 첫 번째 특징은 정책 입안에서 결정까지 의사결정과정의 정당성에 대한 시비가 항존 한다는 것이다. 환언하면, 군·민간 갈등을 격화시킨 첫 번째 요인으로 중앙정부가 추진하는 국책사업 결정 과정에서 사업의 정당성을 확보할 수 있는 민·관 협의시스템이 부재하다는 것이다. 특히 현 국방군사시설에 관한 법률 제 5조는 군사시설 입지를 선정할 때, 해당 지자체와 협의하도록 규정하고 있으나, 해당 지자체(제주도)에는 주민들의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치가 부재하는 것으로 드러났다. 물론 몇 차례에 걸친 여론조사와 공개 토론회, 공청회, 설명회 등의 형태로 의사결정과정에 주민들이 참여할 수 있도록 했지만 반대 여론이 ‘충분히’ 표출될 수 있는 기회를 제공하지 않았다는 것이 반대 측 주민들의 공통된 인식이다. 그리고 무엇보다도 참여의 절차 자체를 규정하는 규칙을 제정하는 과정에 반대 측의 참여를 보장하지 않음으로써 주민 여론조사와 의사수렴이 ‘원천적으로’ 무효라는 반대 측의 반발에 직면했다.

이러한 관찰이 시사 하는 바는 다음 두 가지이다. 첫째, 한국의 행정절차법이 규정하는 공청회, 설명회 등의 주민 의사수렴 방법이 더 이상 효과적으로 작동되지 않는다는 것이다. 따라서 그것이 무엇이든 민·관 갈등을 유발할 수 있는 민감한 사안일 것으로 판단되는 경우, 해당 사업의 결정과 추진 이전에 해당지역 주민들과의 논의 절차 자체를 주민들의 참여를 바탕으로 설계할 필요가 있다고 하겠다. 논의 결과에 대한 구속력이 확보될 경우, 논의 절차에 대한 동의는 논의 절차의 정당성은 물론 논의 결과의 실효성을 증대시킬 것이기 때문이다. 둘째, 논의 절차를 설계함에 있어서 전통적인 여론조사를 지양하고 참여적 의사결정 방법을 도입하는 것이 필요할 것으로 보인다. 충분한 정보를 제공받지 못한 상태에서 이루어지는 여론조사는 일회적이고 가변적이며 또래 집단이나 공동체의 지배적인 의견에 휩쓸리기 쉬워 합리적인 판단에 근거한다고 보기 어렵기 때문이다. 더욱이 군이 주장하듯이 국방과 안보에 관련된 국책사업을 지역주민의 여론조사로 결정하는 것은 무리이며, 일국적 차원에서의 판단이 필요한 사안임을 고려한다면 지역주민은 물론 국방·안보 분야 전문가들과 타 지역 주민들이 참여하는 협의체 구성이 대안이 될 수 있다. 제주해군기지 사례의 경우, 논의의 장을 제주도 내로 한정함으로써 제주도민은 물론 군과 정부에게도 사업의 적정성을 다양하게 검토할 수 있는 기회를 박탈한 것으로 보인다.

2) 다층 거버넌스(multi-level governance) 구축의 필요성

제주해군기지 사례의 두 번째 특징은 지역 주민들과 시민단체가 외부 행위자 집단과의 연대를 통해 끊임없이 아젠다 확장전략을 사용한 반면, 해군과 정부는 한결같이 제주도민만을 설득의 대상으로 상정했다는 것이다. 지역 주민들과 시민단체가 애초의 이익갈등을 가치갈등으로, 가치갈등을 이념갈등으로 전환시키며 지역 내 이슈를 전국적 이슈로 확장시켰음은 앞서 살펴본 바와 같다. 반면 정부는 제주해군기지 사업이 국책사업임을 강조하면서도 지역 내 여론만을 대상으로 합리적 설득을 시도했을 뿐 전국적 연대와 공조를 통한 일국적 차원에서의 대응에 실패한 것으로 보인다. 따라서 정부 역시 지역 차원과 중앙 차원에서 상시적인 거버넌스 체계를 구축하여 종합적으로 대응할 필요성이 있다고 하겠다. 즉, 지역 시민단체와의 대화와 소통은 지방자치단체가 담당하되, 지역 시민단체가 연대하는 전국 규모의 시민단체는 중앙 행정기관이 담당함으로써 정보

의 소통을 원활히 하고 정보의 내용이 왜곡되지 않으며, 정보의 평가가 지역적 차원과 전국적 차원에서 고르게 이루어질 수 있도록 해야 한다는 것이다. 다층 거버넌스 시스템의 구축과 운영은 앞서 제안한 참여적 의사결정 방법의 도입과 활용을 위해서라도 작동시킬 필요가 있다고 하겠다.

3) 조정(mediation) 절차의 설계와 조정 기술의 확산 필요성

제주해군기지 사례의 세 번째 특징은 중앙정부와 지역주민 사이에서 조정(mediation) 역할을 수행할 수 있는 제 3자가 부재했다는 것이다. 본 사례에서는 다른 갈등 사례에서 볼 수 있는 지자체, 지자체 의회, 종교단체, 시민단체 등의 조정자가 존재하지 않고 오히려 이들이 주창 그룹(advocacy group)으로 기능하며 이해당사자가 됨으로써 갈등을 격화시키는데 일조했던 것으로 보인다. 먼저 시민단체와 종교단체 등 비공식적 행위자 집단의 경우에는 앞서 소개한 바와 같이 강한 공동체적 동질성을 유지하며 영리병원 도입 반대, 알프르 공군기지 건설 반대 등에서 효과적인 대정부 투쟁을 벌여 성공했던 경험이 해군기지 문제와 관련해서도 조정자로서 보다는 이해당사자로서 기능하도록 유인했던 것으로 보인다.

제주도 의회의 경우, 거의 대부분의 시기에 걸쳐 민노당을 중심으로 반대측 주민들의 대의 기구로 작동되며 중앙정치와 지역정치를 연결시키는 통로로 기능하여 조정자의 역할을 수행하지 못했다. 군사기지특별위원회(06.10)와 해군기지갈등해소특별위원회(10.7)가 구성되어 활동했지만 고전적인 조정(conciliation)의 기능을 수행하며 양자 모두 제주도지사의 선택을 지지하는 역할에 한정되어 진정한 의미의 조정(mediation)⁵⁾ 기능을 수행하기엔 태생적인 한계를 가졌던 것으로 보인다. 즉, 공식적인 대의민주주의의 틀 속에 주민들의 비공식적 집단행동 양태를 담아내기에는 역부족이었다는 것이다.

제주도청의 경우에도 조정자로서 보다는 찬성 측의 이해당사자로 기능했다. 제주도는 한국 지방자치의 원리로 운영되는 기초자치권을 없앴 특별자치도로서 4개 시·군을 폐지하고 2개 행정시(제주시와 서귀포시)를 설치하였다. 따라서 행정시장은 도지사가 시장을 임명하는 임명체로서, 이를 통해 도지사가 시도 공무원들의 임면권을 갖는 ‘제왕적 도지사제’가 정착되어 있다. 때문에 도지사 주민소환 투표가 실시되었을 때, 관련개입과 투표 방해 행위가 속출하여 공정한 선거가 이루어지지 못했다는 반대 측 주민들의 불만을 야기해 집합적 선택 규칙의 정당성을 훼손하는 결과를 초래했으며, 이는 곧 공무원 사회가 일반 주민들의 공동체와 유리되는 결과를 낳게 되는 한편 자치단체와 주민 간의 대립을 격화시킨 요인이 된 것으로 보인다.

그러나 국책사업 추진 과정에서 지자체가 조정자의 역할을 수행할 수 있는 법적 근거는 이미 확보된 상태라고 볼 수 있다. 국방·군사시설에 관한 법률 제5조는 지자체의 동의가 국책사업 추

5) 조정이란 중간에서 분쟁을 화해하게 하거나 서로 타협점을 찾아 합의하도록 유도하는 과정을 일컫는다. 조정은 <조선왕조실록>에 총 186회나 등장할 정도로 광범위하게 사용되었고 현재도 사용되는 전통적인 분쟁해결 방식으로서 서구의 전통적 분쟁해결방식인 conciliation에 해당한다. 민사조정법, 노동조합 및 노동관계법, 환경분쟁조정법 등에 근거하여 법원, 노동위원회, 분쟁조정위원회와 같은 공적 기구에서 관련 사실을 조사한 뒤 당사자들에게 조정안을 제시하고 수락을 권고함으로써 분쟁을 종료시키는 과정도 여기에 포함되며 현대의 분쟁해결제도상으로는 ‘non-binding arbitration’(비구속적 중재)에 해당한다. 이와 달리 조정(mediation)은 갈등해결의 전문성을 갖춘 중립적 제3자(mediator)가 당사자들 간 건설적 대화를 통한 상호이해와 문제해결을 촉진함으로써 자발적으로 합의·화해에 이르도록 돕는 일련의 과정으로서 자율성, 중립성, 비공개를 원칙으로 하는 현대적·전문적 갈등해결 프로세스를 일컫는다(cf. 지속가능발전위원회 2006).

진의 선결조건임을 명시하고 있기 때문이다. 이는 지자체가 적극적으로 조정자로서의 역할을 수행할 수 있도록 행정절차를 보다 상세하게 설계할 필요성이 대두되는 대목이며, 이와 함께 구체적인 조정의 기술을 전파하고 학습할 필요가 있음을 시사한다.

V. 결 론

이 글은 지금까지 제도분석틀의 확장모형을 바탕으로 제주해군기지 사례에서 참여자 간 협력이 저해되고 갈등이 격화된 원인을 서술하였다. 이 연구에 따를 때, 제주해군기지 사례에서 협력을 저해하고 갈등을 격화시킨 주요인은 다음 <표 7>과 같이 정리될 수 있다.

<표 7> 사례 변수

변수	차원	잠재변수	측정지표	내용
독립변수	유인구조	물리적 세계의 속성	해군기지의 속성	• 편익성 • 위험성
		규칙	형성적 선택규칙	• 명확성
			집단적 선택규칙	• 정당성
		공동체의 속성	운영 규칙	• 실효성
종속변수	상호작용 체계	경쟁(비협력)-조정-협력	문화적 동질성 정도	• 역사적 유산 • 정책지향학습

여기에서 독립변수는 유인 구조의 3요소이며, 종속변수는 상호작용 패턴이다. 그리고 유인 구조 가운데 첫 번째로 해군기지의 물리적 속성은 편익성과 위험성에 대한 인식의 차이가 주요인으로 부상했다. 사업 대상이 군사시설이라고 할 때, 군사시설이 내포하는 경제적·사회적 편익성 정도가 찬반에 대한 입장과 정도를 결정지을 수 있다는 것이다. 아울러 군사시설에 내재하는 위험성에 대한 인식 정도가 협력 또는 비협력의 행위패턴을 결정짓는 요인이 될 수 있다는 것이다. 두 번째로 규칙과 관련해서는 규칙의 명확성과 정당성에 대한 인식을 공유하는 정도가 클수록 협력적 관계의 형성이 보다 용이해지고 규칙의 실효성을 높인다는 것을 알 수 있었다. 끝으로 제주도 주민과 시민단체, 그리고 입지 후보 마을의 문화적 동질성과 과거의 정책 학습이 비협력적 태도를 유인한 주요인으로 파악된다.

아울러 이에 대한 제도적인 대응방안으로 이 연구는 ① 합의에 의한 규칙제정 ② 다층 거버넌스 체계의 구축과 활용 ③ 조정절차의 설계와 확산을 제안하였다. 그러나 이상의 대안은 모두 한국 정치·행정시스템이 도입하고 활용해야 할 중장기 대안일 뿐 즉시적인 대응방안이 될 수 없다는 점에서 한계를 가진다. 이 연구의 확장모형에 의지하여 단기적인 대안을 모색하고자 한다면 향후 연구는 직접적으로 협력 또는 비협력을 산출하는 행위자 집단의 지각과 해석의 메커니즘에 할애될 필요가 있으며, 나아가 협력 또는 비협력을 결정짓는 영향요인에 대한 본격적인 연구가 필요하다고 하겠다. 특히 설문을 통한 회귀분석 또는 구조방정식 모형을 통한 영향요인 분석을 향후 과제로 남겨놓기로 한다.

참고문헌

- Alexander, Ernest R. 1995. *How Organizations Act Together : Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Australia : Gordon and Breach.
- Alter, Catherine, and Jerald Hage. 1993. *Organizations Working Together*. Newbury Park, CA: Sage Publications
- Eun, Jaeho. 2009. "Collaboration in Governance : A study on conflict management in Korean local administration through IAD Framework", *Journal of Local Government Studies*, 21(1):173-199
- Gray, Barbara. 1989. *Collaborating : Finding Common Ground for Multiparty Problems*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hellriegel, Don, John W. Slocum, and Richard W. Woodman. 1986. *Organizational Behavior*. 4th ed. NewYork:West.
- Hong, Seong Man, Ju, Gyeong Il, and Ju, Jae Bog. 2004. "A Study On Coordination and Cooperation of Inter-Governmental Conflict in the Use Process of Common Pool Resource". *Korean Policy Studies Review*. 13(1):107-132
- Koontz, Tomas M., 2005. "We Finished the Plan, SoNowWhat? Impacts of Collaborative Stakeholder Participation on Land Use Policy." *The Policy Studies Journal*, Vol.33, No.3, 2005.
- O'Toole, Laurence J. Jr. 1997. "Treating Networks Seriously : Practical and Research-Based Agendas in Public Administration." *Public Administration Review* 57(1):45-52.
- O'Toole, Laurence J., Jr., Kenneth J. Meier, and Sean Nicholson-Crotty. 2005. "Managing Upward, Downward, and Outward : Networks, Hierarchical Relationships, and Performance." *Public Management Review* 7(1):45-68.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action : Public Goods and theory of Groups*. Cambridge, MA:Harvard University Press.
- Ostrom, E. Gardner E.R. and Walker J.M. 1994. *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor : Michigan University Press.

- Ostrom, Elinor. 1990. *Governing the Commons : The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, Elinor. 1998. "A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action." *American Political Science Review* 92(1):1–22.
- Ring, Peter Smith. and Van de Ven Andrew H. 1994. "Development Processes of Cooperative Interorganizational Relationships." *Academy of Management Review* 19(1):90–118.
- Sabatier, Paul A. 1991. "Political Science and Public Policy." *PS:Political Science and Politics* 24(2):144–7.
- Sabatier, Paul, ed. 1999. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO : Westview Press.
- Schlager, Edella. and William Blomquist. 1996. "Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process." *Political Research Quarterly* 49(3):631–50.
- Tang, Shui–Yan. and Mazmanian Daniel. 2008. "An Agenda for the Study of Collaborative Governance". Unpublished workingpaper
- Thompson, Ann Marie, and Perry, James L. 2006. "Collaboration Process : Inside the Black Box." *Public Administration Review*, Dec2006 Special Issue:20–32.
- Warren, Roland L. Burgunder A. F. Newton J. W. and Rose S. M.. 1975. "The Interaction of Community Decision Organizations : Some Conceptual Considerations and Empirical Findings." *Inter–Organizational Theory*, edited by Negandhi Anant R.167–181. Kent, OH: Kent State University Press.
- Weeks, Edward C. 2000. "The practice of deliberative democracy: results from four large–scale trials." *Public Administration Review* 60(4): 360–372.
- Wood, Donn, and Barbara Gray. 1991. "Toward a Comprehensive Theory of Collaboration." *Journal of Applied Behavioral Science* 27 (2):139–62 .