

군(軍) 갈등과정을 통한 사례연구

- 제주도해군기지 이전 사례 -

A Case Study on Conflict Progress of Military

- The case of Jeju Naval Base Project -

김 강 민 (단국대학교분쟁해결연구센터 연구교수)

Abstract

Kim Gangmin

The Defense Ministry has decided the site for naval base at Gang Jung village, the south side of Jeju island which had been cited for the survey of Jeju local government at 2007. Since then the decision has brought about severe conflict between the people concerned and Jeju Provincial government. This paper examines the issue of public interest judgment in case of public conflict. We propose the distinction between the process and principle when we take a look into the public interest judgment. A justification which is based on the reasoning is required if a government decision making wants supports from the people concerned. In case of Jeju naval base, however, the government does not put much efforts in the process of decision making due to the reason that the project is state sponsored. What they try to do was to satisfy the minimum institutional requirement. It was the very beginning of public conflict.

주제어: 군, 군 갈등, 갈등관리, 입지시설, 비 선호시설

Key Words: military, military conflict, conflict management, NIMBY

I. 서 론

사회가 발달하면서 사회문제가 다양해지고 이를 해결하기 위해 만들어진 국가의 행정 정책도 사회문제에 대응하기 위해 다양성이 요구되어 새로운 사회영역이 생성되기도 한

다. 한편 일반적으로 다루어진 사회문제는 점차 시간이 지날수록 처음 인지하던 수준을 벗어나 심각성이 드러나면서 이를 해결하기 위한 수단 및 방법인 정책도 깊이 있게 다루어지고 있다. 이러한 사실이 증명되듯 일반 기초학문이 다양한 영역으로 전문화 독립화 되어 사회문제에 대응하기 위해 지속적으로 변화하고 있다.

최근 우리나라에서 다루어지고 있는 공공갈등문제도 이러한 맥락에서 봤을 때 점검된 현 상태의 공공갈등현황과 갈등관리체계는 예측이 불가능할 만큼 가야할 길이 아직 멀다. 무엇보다 문제인지와 대응시점이 오래되지 않아 정확한 방향의 예측도 쉽지가 않다. 또한 공공갈등 영역이 행정, 법과 같은 제도적 시스템과 인간의 심리적인 측면이 함께 나타나고 있어 예측의 어려움을 더하고 있다.

특히 공공갈등은 일정분야에서 발생하는 것이 아니라 인간이 생활하는 모든 분야에서 발생하고 있다는 점에서 그 다양성은 정책학의 다 학문적 특성처럼(정정길 외, 2003) 다양한 특성을 가지고 있어 해결의 접근 또한 거시적인 수준을 포함한 미시적인 접근이 필요하다. 이러한 첫 단계가 공공갈등의 종류, 유형, 성격 등을 분류하여 그 특성을 파악하여 1:1 전략을 제시하는 것이다.

본 연구에서는 이처럼 다양한 분야에서 발생하는 공공갈등 중 군(軍)갈등문제에 대한 갈등을 분석하고 이에 맞는 갈등해소 방안을 제시하는데 목적을 두고 있다. 특히나 군은 특수한 문화적 특성과 국가 전체에 미치는 영향범위로 관계된 사회문제의 접근이 용이하지 않은 특성을 가지고 있다. 더불어 다른 공공시설과의 차이점은 국가적으로 필요한 시설이지만, 일상생활에서 자주 필요성을 느끼지 못하는 점이 차이점으로 나타나고 있다. 이처럼 사회체제가 점차 변화하지만, 폐쇄적인 군의 특성상 외부환경의 변화를 받아들이기가 쉽지 않고, 국가에 꼭 필요하지만 일상적인 생활에서는 필요성이 크게 다루어지지 않는 특성상 공공갈등의 해소를 위한 접근에 차별성을 둘 필요가 있다.

II. 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

본 연구의 범위는 내용적 범위, 시간적 범위, 공간적 범위로 나누어 진행되었다. 내용적 범위는 연구의 대상으로 제시되며, 시간적 범위는 공공갈등 사례별로 틀리지만 공공갈등의 시작 또는 배경부터 종결시점 및 진행 중인 최근 결과를 기준하였다. 공간적 범위는 사례가 미치는 지리적 영향 범위를 기준으로 다루었다.

먼저 내용적 범위는 군 관련 공공갈등사례로 제주도 해군기지 이전 사례를 다루었다.

시간적 범위는 사례마다 다소 차이가 있지만, 공공갈등의 발생과 종결을 기준으로 하였다. 하지만 갈등발생이전의 정치·사회적 배경이 중요한 사례의 경우 이전 단계부터 다루고 있다. 또한 현재 종결이 되지 않은 사례의 경우 최근의 결정적인 행위를 중심이 종결기준으로 제시하였다.

공간적 범위는 연구사례마다 군이 위치한 지역에서 제한적으로 발생하기 보다는 정치적 영향력 또는 외부단체의 영향력 등으로 지리적으로 설정하기에는 다소 한계가 있어 다소 유동적인 공간적 범위를 설정하였다. 무엇보다 사례마다 지리적 위치가 제주도로나 나타나지만, 국방부라는 중앙정부, 상위 자치단체, 인접자치단체 등과 관계가 있다는 점도 범위설정의 한계로 나타나고 있다.

2. 연구의 방법

앞에서 제시한 연구사례들을 분석하기 위해서 심층사례분석을 실시하였으며, 이들 간의 비교를 통해 유사점과 차이점을 도출하였다. 유사점과 차이점을 비교한 결과의 중요성보다는 도출된 결과로서의 의미를 부여하였다. 비교결과의 기준은 사업추진의 배경, 갈등의 원인, 행위자, 상호작용으로 나누어 분석하였다. 이를 통해 단기전략 및 장기전략 방안을 도출하였다.

사업추진의 배경은 사업의 필요성이 군인지 아니면 지방정부 및 시민들에게 있는지의 비교를 통해 갈등과정에 미치는 차이를 살펴보기 위함이며, 행위자는 사례별 찬성 측 반대 측 행위자와 그들의 갈등과정에서의 활동성 및 역할에 대한 위치를 점검하였다. 상호작용은 행위자들의 상호네트워크를 구체적으로 알기 위해 핵심 대립적 상호작용, 주민참여, 외부환경, 법원판결, 갈등조정, 최종갈등단계영향으로 구분하여 분석하였으며, 주민참여는 초기주민참여와 갈등과정 주민참여로 구분하여 제시하였다.

Ⅲ. 이론적 논의

1. 사회체제의 변화

최근 군 갈등에 관한 문제가 점차 증가하고 있는 것은 부단 군 시설 뿐 아니라 모든 공공시설에서 나타나고 있는 사회적 문제이다. 특히 화장장, 쓰레기처리장, 방폐장 등과 같은 비선호시설의 경우 갈등양상이 매우 심각하게 나타나고 있어 이에 대한 대응방안을 위해 각계각층에서 노력하고 있다. 군 시설은 선호적인 부분과 비선호적인 부분을 함

게 가지고 있지만, 선호적인 부분은 수요에 따른 지역사회의 경제적 이익에 치우쳐 지역 사회 전반에 걸친 선호시설이라고 하기에는 한계가 있어 비선호시설이라는 인식에 보다가깝게 다루어지고 있다. 결국 비선호시설이라는 부분에서 갈등의 초점을 맞추어야 하며, 갈등 증가의 사회적 배경원인은 다른 공공갈등이 함께 다루어져도 무방하지만, 군의 특수성에 있어서는 다른 공공갈등과의 차이점을 나타내고 있다. 이러한 점들을 감안하여 현시대의 주요역할 집단으로서의 시민사회시대의 확대, 시민사회확대로 인해 늘어나는 이해당사자간의 입장차이로 발생하는 갈등과 갈등의 인식변화를 살펴보고, 이러한 배경 안에서의 군의 특수성을 다음 단락에서 검토하였다.

2. 시민사회 시대의 확대

정보화 · 국제화 · 지방화 현상이 도래하면서 과거의 국가 및 정부 중심의 통치 방식으로는 한계에 직면하는 현상이 곳곳에서 표출되고 있다. 즉 과거 시장의 실패에 의해 정부의 개입 정도가 확대 · 심화되어 온 것과 마찬가지로 정부의 실패가 계속되면서 정부 밖 역할자 들의 도움이 절실히 필요하게 되었다. 이러한 역할자 들의 중심축이 시민 또는 주민참여라고 볼 수 있다(김석준 외, 2002).

우리나라의 경우 정책과정에서 주민참여 경향은 갈등 유형변화를 보면 변화를 파악할 수 있다. 가장 가깝게 1공화국 시절부터 변화를 살펴볼 때 지금과의 주민참여의 위치는 크게 차이가 난다고 볼 수 있다.

우리나라 사회갈등의 누적과 양상은 권위주의에서 민주주의로 이행됨에 따라 제1공화국부터 이전의 참여정부까지 억압형, 잠재형, 표출형, 확산형으로 갈등양상이 변화하여 왔다. 특히 90년대 이후로는 권위주의에서 민주주의로 변화하는 지방자치제의 부활과 정보를 통한 참여의 확대로 참여정부시절에는 복합적 갈등의 양상이 나타나 지금까지 이어지고 있다. 이처럼 누적되어진 갈등양상은 체계적이지 못한 근시안적 대응으로 비용이 확대되고 90년대 이후에는 참여 · 자치 및 지역중심의 사고 확대로 사회 · 경제적 피해가 확대되고 있다(한영주, 2007).

최근에는 주민들의 참여가 더욱 확대되고 권리의식이 고양되어 갈등복잡화를 촉진하고 있다. 무엇보다 대도시의 경우 인구의 과도한 집중에 따른 다양한 도시문제 발생으로 인하여 주택, 상하수도, 쓰레기 처리, 도로, 공원, 기타 도시 공공서비스의 양적 확충과 질적 고급화가 요구되고 있다. 그러나 개발수요의 폭증에 상응하는 도시기반시설의 확충은 지역주민의 반대라는 새로운 문제에 직면하여 원활하게 수행되지 못하고 있다. 이러한 지역주민의 활발한 의사표출은 그만큼 주민들의 참여와 권리의식이 높아지고 있음을 보여주고 있다(나태준, 2005).

결국 정부 및 지방정부의 정책과정에서 나타나는 정책수단에 대한 개념과 방향의 자체에 변화가 필요한 시점으로 볼 수 있다. 그 동안 정책수혜자들이었던 시민이나 주민들의 행위에 대하여 과거처럼 일방적인 통제대상이거나, 형식적인 절차적 관계 또는 장애물 등의 인식에서 바뀌어야 한다.

정부가 사회의 제반문제를 해결하기 위한 수단을 정책수단 혹은 정책도구라고 정의한다면, 시민 또는 주민참여는 매우 중요한 정책수단으로 인식해야 한다(Salamon, 2002).

거버넌스적인 관점에서도 21세기의 협력적 네트워크 문제를 수평적 행정체제로의 적용, 관리능력향상에 관한 역량, 정부의 재정립에 관한 범위의 세 가지로 보고 있다. 이러한 논의를 관통하고 있는 것이 새로운 정책수단인 주민참여인 것이다. 주민참여는 시민사회가 정부와 함께 주요정책행위자 또는 정책파트너가 되는 간접적 정책수단으로 분류할 수 있기 때문이다(Kettl, 2003).

이처럼 시민사회는 주요정책행위자로 이미 활동하고 있지만, 기존의 제도적 시스템이나 공공부분체계는 이와 같은 변화에 대한 대처가 구체적이지 못하거나 추후 변화될 방향으로 멀리보고 있어 상호간의 충돌이 발생하고 이러한 충돌은 결국 사회갈등으로 발생하고 있다.

무엇보다 주민참여로 인한 갈등의 발생은 예측이 불가능하고 처리과정에서 공무원들의 행동재량이 크기 때문에 갈등의 양상은 심각해지는 경우가 많다. 이러한 공무원의 재량도 규범마다 상호간의 괴리가 있어 공무원이 원하는 규범의 선택이 가능하기 때문이다.

3. 갈등에 대한 인식변화

일반적으로 갈등이란 의미에 있어서 긍정적인 이미지 보다는 부정적 이미지가 먼저 떠올리게 된다. 사회적으로 문제시되고 있는 공공갈등의 문제도 부정적 인식이 대부분이며, 시급히 해결해야할 요소로 바라보고 있다.

하지만 이러한 갈등에 대한 인식이 변화되고 있으며, 과거에 비해 갈등에 대한 인정과 변화에 대한 인식에 대한 의견이 증가하고 있다.

과거에 갈등에 대한 인식이 부정적 이었던 이유는 산업화시대를 맞이하면서 조직적인 사회시스템을 매우 중요시하게 하는 사회적 배경이 이유였다. 조직의 와해는 경쟁력을 약화시키고 생산매출액을 감소시키는 요인으로 나타나기 때문이다. 특히나 산업화시대는 인간을 기계적인 도구로 인식하고 있어 심리적 측면을 크게 고려하지 않은 시대였다. 결국 갈등은 있어서는 안 되는 존재이며, 사회나 조직에 부정적 영향을 주는 것으로만 인식되었다.

과거 갈등에 대한 부정적인 견해는 공공갈등으로 시간낭비가 심하고 아무런 성과도

언지 못할 가능성이 높고 극단적인 대립으로 관계가 파괴될 가능성이 높다고 보았다. 갈등으로 대화가 단절되고 민주주의가 파괴되며 공동체 의식이 감소하게 되고, 갈등 결과 한쪽은 승리하고 한쪽은 패배하여 상호 협력관계가 무너지기 쉽다. 또한 소송을 제기하는 경우 비싼 소송비를 지불하여야 한다. 갈등으로 공동체가 약화되고 리더십에 대한 영향력과 신뢰가 약화될 수 있다. 갈등에 대한 이런 부정적인 견해는 가시적인 갈등상황이 잘 드러나지 않는 사회가 ‘안정된’ 사회라는 인식을 바탕으로 갈등은 분열과 혼란을 초래하고 법과 질서를 해칠 위험을 늘 내포하고 있는 것으로 이해한다. 따라서 갈등의 분출을 효과적으로 통제, 관리함으로써 사회질서를 확립하고, 이를 위한 공권력이나 법적 제도적 관리 제도들이 주요한 갈등대응 메커니즘으로 발전하게 된다(Hustedde, Sumtiko & Kapsa, 2004).

이러한 부정적인 갈등의 견해가 대부분 이었던 과거 이후 갈등에 대한 인식이 어느 정도 변화하며, 갈등자체 무조건 막을 수는 없으며, 사회에는 갈등이 어쩔 수 없이 존재하는 것으로 인정하게 된다. 한편으로는 갈등이 때로는 긍정적인 영향도 미친다고 인식하였다.

다시 말하면 갈등은 인간 세상에서 자연스러운 현상이며, 어느 사회나 일어날 수 있는 갈등자체에 대한 존재를 인정하는 것이다. 갈등 그자체가 선악의 얼굴을 갖고 있는 것으로(박태순, 2006) 우리가 사회생활에서 매일같이 경험하고 있는 바이기도 하지만, 기실 사회의 본질 그 자체에서 연유하는 필연적 사실이기 때문이다(박재환, 2009).

사람들이 모여 사는 곳에서는 언제나 ‘문제’가 있다는 소박한 표현을 빌지 않아도 모든 사회는 그 나름의 구조를 가지며 또한 변화한다. 아무리 안정된 사회라도 완전한 의미의 통합을 이룰 수는 없다. 의견상 반복적 사회 과정이 주축을 이루는 정태사회에도 최소한 사회 각 구성원의 구조적 역할 수행과 사회적 기대간의 갈등은 존재하기 때문이다(박재환, 2009). 이러한 측면에서 보면 갈등은 통합되지 않은 문제에 대한 문제제기의 기회이며, 통합의 기회이기도 한다.

결국 갈등에 대한 인식은 과거 부정적 견해에서 양면적 견해로 다분화 되어 인식되도록 변화하였다. 그리고 최근에는 갈등이 발생하지 않으면, 갈등을 일부러 발생시켜야 한다는 긍정적견해가 대두되고 있는 실정이다.

긍정적 견해는 갈등이 발생함으로써 내재되어 있던 문제가 드러나게 되고 해결을 위해 행동이 시작된다고 본다. 또한 갈등이 발생함으로써 문제해결을 위한 창의적인 노력을 하게 되고 이런 과정을 통하여 개인이나 집단의 역량이 커지는 계기가 되기도 한다. 다양한 토론을 통해서 민주주의가 강화되고 공공선을 이루기 위해 변화가 필요한 내용을 발견하게 된다. 문제해결 과정에서 경험이 쌓이고 새로운 지도력이 등장하기도 한다. 결국 갈등을 통하여 사회적 문제가 드러나고 해결을 위한 노력을 통하여 민주주의가 강

화되고 사회적 신뢰가 깊어지면서 궁극적으로 사회발전의 원동력이 된다는 견해이다 (Hustedde, Smutiko & Kapsa, 2004).

IV. 제주도 해군기지 심층사례연구

1. 갈등개요

본 갈등사례는 국제교역으로 중요한 남방해역에 대한 해양주권 보호가 절실히 요구되어 이를 안정적으로 관리하고 지켜나갈 해군기지 건설이 필요함에 따라 평화의 섬 추진을 위주로 제주도개발이 이루어지기를 바라는 주민과의 입장이 대립되면서 갈등이 발생하는 사례이다. 특히 갈등과정중 주민소환제가 실시되면서 갈등의 양상으로 크게 변화시키게 되며, 주민소환제라는 수단에 대해 사회적으로 시사 하는 바가 큰 사례이다.

2005년 3월 25일 해군이 2014년 완공목표의 해군기지 건설계획안을 내부 확정된 사실이 밝혀지고, 제주도민을 설득하기 위한 홍보책자가 제작 배포되면서 갈등이 표출되기 시작한다. 갈등의 유형은 지역갈등으로 민-관 또는 민-민 분쟁으로 나타나고 있다. 이익-이익의 성격을 나타내고 있는 본 사례는 2005년에 갈등이 발생하여 아직 진행 중에 있다.

최근에 발생한 갈등을 기준으로 하면 앞서 제시 한 2005년이 갈등발생시점이 되지만, 최초 사업추진시점을 파악해보면 1992년부터 시도 되었으며, 2002년에도 화순항에 대한 기지건설을 추진하다 주민들의 반발로 무산되었다. 이처럼 장기간 연기되는 점에는 해군의 주민을 대상으로 한 사업추진 자체가 강압적인 것보다는 자율적인 상황에서 주민의 설득을 중심으로 추진하고 있기 때문이었다. 하지만 이점도 형식적인 성격을 적지 않게 가지고 있어 일정부분 한계를 나타내기도 한다.

2. 갈등전개과정

본 사례의 갈등단계는 갈등표출기, 갈등상승기, 갈등심화기, 갈등심화지속기, 갈등확대기로 총 5단계로 나누어 제시하였다.

갈등표출기는 2005년 사업추진을 위한 홍보과정에서 갈등이 드러나며, 이후 급속한 갈등상승기를 거쳐 기지추진지역이 강정마을로 바뀌면서 갈등이 심화되게 된다. 이후 물리적이 충돌이나 거센 대립양상이 나타나면서 갈등심화 양상은 지속되게 되고, 이러한 가운데 주민소환제가 등장하면서 갈등양상은 주민소환제라는 쟁점의 등장으로 갈등양상이 확대된다.

1) 갈등표출기

화순항 해군의 기지건설 추진과 제주도의 테크포스 설립을 통한 협력적 지원체계를 유지하면서 제주도 해군기지 반대도민 대책위원회, 위미2리 해군기지 반대대책위원회, 안덕면군사기지반대책위를 중심으로 대립적 행위자로 나타난다. 이밖에 행위자로는 천주교구, 제주교구, 제주도환경운동연합, 제주도당, 민주노동당, 제주도의회, 제주주민자치연대, 민주노총 제주본부, 제주통일 청년회가 나타난다.

상호작용으로는 제주도의회가 해군 측에 사업설명회를 요청하지만, 필요한 시점에 하겠다는 의사표명을 하면서 거부하는 상호작용을 제외하고는 모두 성명서 발표 및 기자회견을 통한 반대 입장을 보이면서 대립적 상호작용을 나타내고 있다. 한편 제주도 사랑법도민 실천연대는 기자회견을 통해 전화여론조사 결과 찬성 51.7%, 반대 33.3%라는 결과를 발표한다.

본 단계진행촉진요인 평화의 섬으로 지정된 상황에서 해군기지의 건설에 대한 모순점을 내세우는 주민들의 입장을 통한 갈등외부표출과 여론조사를 추측해볼 수 있듯이 드러나지는 않고 있지만, 찬성주민들도 적지 않게 나타나고 있다는 점을 짐작할 수 있다.

2) 갈등상승기

해군기지 지역을 화순에서 위미 및 강정으로 옮기면서 갈등양상은 점차 상승하기 시작한다. 국방부, 해군, 제주도와 제주도해군기지만대도민대책위원회, 위미1리어촌계, 위미2리 해군기지만대대책위, 강정동주민, 제주도의회가 행위자로 등장한다.

상호작용은 해군기지대상지역이 위미지역으로 바뀌면서 해군, 제주도와 위미1리 어촌계 및 반대주민, 위미2리 해군기지만대대책위와 물리적인 대립관계를 나타낸다. 제주도 해군기지만대도민대책위도 국방부를 비난하며 제주도와 물리적인 대립관계를 나타낸다. 한편 강정동주민일부는 국방부 및 해군에 해군기지를 추진하겠다는 의사를 밝히면서 해군기지 추진지역이 변경될 조짐을 보인다.

본 단계진행촉진요인 물리적인 대립양상이 점차 증가하면서 갈등이 고조되는 단계로 위미1,2리 주민과의 갈등과정 중 강정동 주민이 기준추진의사를 밝히면서 주요 갈등지역이 강정동 지역을 바뀌게 된다.

3) 갈등심화기

본 단계는 갈등양상이 최고조에 달하는 단계로 강정동일부주민들이 해군기지추진의사를 밝히면서 국방부, 해군, 제주도는 강정동을 해군기지 대상지역으로 선정하고 사업을 추진하기 시작한다. 행위자는 국방부, 해군, 제주도와 제주도해군기지 반대도민대책위원회, 강정해군기지 반대위원회를 중심으로 천주교구, 제주교구, 제주해군기지 철회를

바라는 기독교회평신도모임, 제주도 평화와행복을지키려는목회자모임, 강정동해군기지 찬성주민, 제주도의회, 민주노동당의회, 서귀초시군사기지만대대책위가 등장하게 된다.

상호작용으로는 천주교구, 제주교구가 국방부를 대상으로 단식투쟁에 돌입하게 되며, 제주도해군기지지만대도민대책위는 해군을 대상으로 시위를 벌이면서 격한 대립양상을 나타낸다. 한편 해군기지 이전대상지역인 강정마을 반대주민들은 제주도와 물리적 대립양상을 보이고 다른 한편으로는 강정도 해군기지 찬성주민과 대립양상을 보이면서 제주도평화와 행복을 지키려는 목회자모임과 제주해군기지철회를 바라는 제주해군기지철회를 바라는 평신도모임의 대립양상과 함께 민-민 갈등으로 확산되는 조짐을 보인다. 서귀포시군사기지만대대책위원회도 제주도와 물리적 대립양상을 나타내며, 민주노동당의 단식투쟁이 발생하는 등 갈등의 최고조 양상을 나타낸다.

본 단계진행촉진요인은 강정동지역으로 해군기지 추진지역이 또 바뀐다는 측면에 있어 해군의 지역안배의 실효성과 선정기준의 약점을 나타내며, 물리적 대립관계가 대거 발생한다는 점이다. 한편 민-민 갈등이 증가되면서 갈등최고조화에 큰 영향을 미치게 된다.

4) 갈등심화지속기

본 단계는 앞에서 발생한 갈등심화기가 장기간 지속되는 단계로 상호간의 물리적 대립이 유지되는 단계이다.

행위자로는 제주도, 해군과 강정마을회, 강정마을 반대대책위원회, 법환어촌계를 중심으로 군사기지범위위, 천주교제주교구평화특위, 제주도의회, 서귀포경찰서, 강정해군기지사업추진위원회가 등장한다.

이들 행위자들의 상호작용을 살펴보면, 제주도와 해군의 경우 상호MOU체결을 통한 결속을 강화하면서, 강정마을회, 강정마을 반대대책위, 법환어촌계와 물리적 대립양상을 나타낸다. 한편 물리적 대립양상이 거세지면서 서귀포경찰이 강제진압에 나서자 강정마을회는 서귀포경찰서를 규탄하며 갈등양상은 더욱 거세지게 된다. 한편 강정해군기지사업추진위원회와 강정마을 반대대책위원회가 상호 물리적인 대립양상을 보이면서 민-민 갈등양상은 점점 심각해진다.

본 단계진행촉진요인은 모든 관계가 격한 물리적 대립관계를 나타내고 있다는 점이며, 물리적 충돌로 인한 경찰의 개입 및 민-민갈등의 본격적 대립양상을 들 수 있다.

5) 갈등확대기

본 단계는 주민소환제라는 또 다른 하위쟁점이 등장하면서 갈등양상을 확대시키게 된다.

행위자로는 제주도와 주민소환운동본부를 중심으로 전국민주노동조합총연맹, 천주교, 제주교구, 제주군사기지저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위, 강정주민, 제주시

서귀포시 청년연합회, 제주도해군기지건설범민추진협의회, 제주대학교수, 제주사랑실천연대, 강정해군기지추진위원회, 제주특별자치도대행군인회, 전직도지사·교육감·대학총장 등 원로회가 상호작용하게 된다.

상호작용으로는 전 단계에 이어 물리적인대립관계는 지속된다. 더불어 주민소환제가 추진되면서 추진찬성 및 반대 주민들 간의 대립으로 민-민 갈등양상은 더욱 확대된다. 제주시서귀포시 청년연합회, 제주도해군기지건설범도민추진협의회, 제주사랑실천연대, 제주특별자치도재향군인회, 전직도지사·교육감·대학총장 등 원로회가 주민소환반대운동을 추진하면서 반대주민과 대립하게 된다. 또한 이명박 대통령이 해군기지 추진의 중요성에 대한 연설이후 제주군사기지저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위, 강정주민이 대거 반발하게 된다.

본 단계진행촉진요인은 주민소환제가 등장하면서 반대 측 주민들이 유리해질 수 있는 현실 가지화되자 그 동안 활발하게 움직임이 없던 찬성 측 이해당사자들이 대거 반발하면서 갈등단계에 개입하게 된다. 또한 주민소환제라는 제도가 주요갈등사안인 해군기지 건설의 접근을 더욱 멀게 하며, 결국 정확하지 않은 주민소환제의 정보 및 활용의 오류로 주민소환제를 통해 시간소모와 갈등양상만 확대되는 부정적 상황에 놓이게 된다.

V. 심층사례분석결과

1. 분석기준

지금까지 국방부, 공군, 육군, 해군의 영역에서 발생하는 각각의 갈등사례 중 대표적인 사례를 한 개씩 선정하여 심층사례분석을 실시하였다. 다음은 이처럼 분석되어진 사례들을 사업추진배경, 갈등원인, 행위자, 상호작용, 단계별 진행촉진 요인을 구분하여 비교분석을 실시한다.

이를 기반으로 단기전략, 장기 전략을 구분하여 제시한다. 비교분석의 초점은 차이점과 유사점을 통해 결과를 도출하는 것이 대부분의 흐름이지만, 본 연구에서는 유사성 및 차이점의 비교보다는 각각에 도출된 결과에 의미를 부여하여 전략방안을 마련한다.

2. 분석결과

1) 정책추진배경

정책추진의 배경을 통해 사업추진의 주요행위자를 구분하여 군의 필요성으로 사업추

진과정에서 갈등이 발생했는지 아니면, 주변행위자의 필요성에 의해 추진된 사업과정에서 갈등이 발생했는지 살펴볼 필요가 있다. 이러한 차이로 갈등과정의 역할이 정해질 수 있기 때문이다.

제주해군기지의 경우 국가적 차원에서 국제교역으로 중요한 남방해역에 대한 해양주권 보호가 절실히 요구되어 이를 안정적으로 관리하고 지켜나갈 해군기지 건설이 필요함에 따라 추진된 사업으로 해군의 필요성에 의해 추진된 갈등사례이다.

결국 군의 필요성에 의해 추진된 사업과정에서 발생한 사례이지만, 엄밀하게 살펴보면 지역사회의 필요성에 의해 이전된 것으로 봐야한다. 사회적으로 지역발전의 중요성이 부각되는 시점에서 서울의 중심지역에 위치한 미군기지의 경우 서울지역발전에 도움을 주지 못하는 요소로 평가받게 된다. 결국 외곽지역으로 이전이 결정된 것은 군의 필요성 보다는 사회적 필요성에 의해 이전됐다고 봐야한다. 또한 사업추진을 중심으로 봤을 때 제주도미군기지건설은 군이 주도한 사업이지만, 갈등발생 이유는 제기자가 모두 주민들로 지역적 이익이나 가치적인 문제 때문에 발생한 갈등이 대부분이다.

결국 사회적 배경으로 사업을 추진하거나 추진과정에서 발생한 갈등의 주된 요소는 주민들의 삶의 질 요구가 높아졌기 때문이며, 이에 비해 과거에 중요하게 인식되었던 안보의식은 낮아졌기 때문으로 평가되어진다.

2) 갈등원인

제주도 해군기지건설의 경우 2번의 건설지역위치가 변하면서 발생하는 갈등으로 다른 사례와는 다르게 갈등의 원인이 나타나고 있다. 제주도 해군기지 이전사업은 오랜 기간 동안 추진되면서 제주도의 건설후보지역마다 갈등을 일으킨 사례로 건설에 대한 각종제도의 미비, 찬성과 반대주민사이의 조정자 역할 부족, 비용과 편익의 불균형 등이 복합적으로 작용한다. 추진과정에서 발생하는 보상체계의 문제는 각종제도의 미비와 비용과 편익의 불균형으로 나타나고 있으며, 찬성주민이 주도하여 사업이 추진될 경우 반대주민을 고려하지 않은 채 사업을 추진하는 다소 조정자로서의 역할이 미비한 부분도 나타나고 있다. 이러한 복합적 이유는 오랜 기간 동안 사업이 지체되면서 해군의 사업추진 및 갈등관리의 역량이 부족했기 때문으로 볼 수 있다.

결국 갈등원인의 대부분은 정치행정접근에서 나타났으며, 특히 행정절차의 미흡과 주민참여의 기회부족이 갈등의 주요원인으로 나타나고 있다.

이러한 결과는 다른 공공갈등의 원인들과 큰 차이가 없는 것으로 볼 수 있다. 물론 앞에서 언급한 국방부라는 대표성과 지역과의 관계가 연결되어 있지만, 결국 주민들의 입장에서 봤을 때 다른 비선호시설과의 차이를 인식하고 사업추진을 받아들여지지 않는다는 결론을 얻을 수 있다.

3) 행위자

행위자는 크게 사업추진행위자와 반대행위자로 나누어졌다. 사업추진찬성행위자는 국방부, 군부대, 지방정부, 지역주민으로 나타났으며, 반대행위자는 지역주민, 지방정부, 지방의회, 시민단체로 나타났다. 지역주민들의 경우 주민들 자체가 반대의사를 표명한 경우도 있지만, 대부분 임시위원회를 통해 의사를 나타냈으며, 지역사회단체가 의사를 표명하는 경우도 적지 않았다.

무엇보다 행위자의 위치에서 역할을 살펴보면 3단계로 구분하여 제시할 수 있다. 1차 행위자는 주요행위자로 이해당사자로서의 주된 역할을 수행하거나 조정자의 역할을 수행하는 집단이며, 2차 행위자는 주요행위자로 대립적 관계를 나타내지만 실질적으로 주된 행위는 하지 않는 집단, 3차 행위자는 보조적 역할이나 절차의 필요성으로 제시되는 집단 또는 최근의 짧은 기간 동안 개입한 집단으로 구분하였다.

본 행위자 역할의 관점은 갈등의 해소를 떠나 주된 행위자로서의 역할에 대하여 위치를 점검해보고, 특히 군 위치는 어느 정도로 활동하였는지를 파악해 보았다.

제주시해군기지건설사건의 경우 국방부와 제주도가 주된 행위자로서 반대측과 대립되는 양상을 보이고 있다. 하지만 국방부보다는 제주도가 주된 역할을 담당하면서 결국 주민소환제라는 하위쟁점까지 이어지게 된다. 해군은 2차 집단으로 위치하고 있다. 비록 제주해군기지사업단을 구성하여 사업을 추진하지만 갈등과정에서의 활동에 있어서는 2차 집단으로 그 역할이 제주도보다 미비하게 나타나고 있다.

종합적으로 보면 국방부를 제외하고는 군의 역할이 갈등과정에서 주된 행위자로서 부족하게 나타나고 있다. 물론 상하 명령체계라는 군의 특수성과 사회체계의 변화로 지방정부의 역할이 높아진 이유도 있으나, 갈등관리자로 현재의 역할을 점검해 봤을 때 갈등 발생시 주된 행위자로서의 역할로는 한계를 나타내고 있었다.

4) 상호작용

사례별로 각 단계마다 제시한 행위자들의 상호작용을 구분해보면 핵심 대립적 상호작용, 주민참여, 외부환경, 법원판결, 갈등조정, 최종갈등단계 영향으로 구분할 수 있다.

첫째, 핵심 대립적 상호작용은 찬성입장 및 반대 입장에서 주된 상호작용의 행위자는 누구였는지를 통해 상호작용을 살펴보았다.

둘째, 주민참여는 대부분의 갈등과정의 원인이 주민들과의 마찰로 발생하는 것으로 초기 주민참여 및 갈등과정 중 주민참여의 시기를 살펴보았다.

셋째, 외부환경의 경우 갈등과정에 영향을 미치거나 사업추진에 영향을 미칠 수 있는 외부단체 및 사건을 살펴보았다.

넷째, 법원판결은 강제적 수단을 통한 갈등과정의 개입여부를 살펴보았다.

다섯째, 여섯째는 갈등조정 및 최종갈등단계로서 갈등조정 시도가 있었는지의 여부와 최종갈등단계에 미친 영향요인은 무엇인지를 살펴보았다.

핵심 대립적 상호작용의 경우 찬성측은 모든 사례의 경우 국방부를 대립적으로 인식하고 있었으며, 더불어 임실군35사단이전사례와 제주도해군기지건설사례의 경우 지방정부가 포함되어 있었다. 반대 측은 주민, 임시위원회, 지역단체의 구성이 대부분이었다.

주민참여의 경우 모든 사례가 초기주민참여는 나타나지 않았다. 다만 제주도 해군기지건설의 경우 오랜 기간 동안 발생한 갈등으로 초기주민참여의 여부에 대한 의미가 크지 않았다.

갈등과정 중 주민참여의 시기를 보면 제주도 해군기지건설의 경우 갈등표출기부터 주민참여가 이루어지지만 찬반의 주민의견을 조정하지 못해 결과적으로 실패하게 된다.

외부환경으로 영향을 받는 사례는 제주도해군기지건설의 경우 외부환경의 영향이 크게 나타나지 않았다.

법원판결의 경우 제주도해군기지건설 사례의 경우 법원판결이 나타났다.

갈등조정 시도의 경우 제주도해군기지건설은 뚜렷한 갈등조정시도가 나타나지 않았다.

최종갈등단계의 영향을 살펴보면, 제주도 해군기지건설사례는 아직 진행 중에 있다. 종합적으로 보면 핵심대립적 상호작용의 경우 앞서 행위자위치에서 1차적 행위자로 활동을 하지 않지만, 반대 측의 입장에서 주요 대립적 행위자로 인식하고 있다는 점은 대립적 관계로 인식되면서 갈등해결을 위한 역할에는 한계가 나타날 수밖에 없다는 것을 나타내고 있다.

주민참여의 경우 대부분의 사례가 갈등의 원인으로 나타난 주민참여가 없었으며, 이는 주민참여의 중요성이 갈등원인 뿐 아니라 전반에 걸쳐 나타나고 있음을 알 수 있다.

법원판결의 경우 갈등과정에 개입하게 되면 보통 소송절차가 복잡하고 판결을 기다리는 기간과 상대측의 항소로 인해 장기간 진행되어 갈등의 장기화에 큰 영향을 미치게 된다. 이는 법원판결이 개입된 갈등사례의 경우 아직 진행 중에 있다는 점에서 나타나고 있다.

갈등조정 시도의 경우 형식적인 갈등조정이나 실질적인 대안이 없는 갈등조정은 오히려 갈등조정 측이나 사업주체의 신뢰성을 낮게 할 수 있으며, 갈등조정 시도의 실패는 추후 갈등조정 성공률을 낮게 할 수 있음을 시사하고 있다.

다음은 상호작용에 대한 종합적 내용을 표로 나타내었다.

5) 단계별 진행촉진

갈등사례별로 진행을 촉진시킨 요인을 분석해 보면 다음과 같다. 평택미군기지 이전의 경우 갈등표출기, 갈등심화기, 갈등심화지속기의 단계를 제시하면서 갈등표출기에는

장기간 소요되는 시간, 갈등심화기에는 물리적 대립 및 민민갈등의 증가, 갈등심화지속기에는 강제진압으로 종결되었다.

제주해군기지건설사례는 갈등표출기, 갈등상승기, 갈등심화기, 갈등심화지속기, 갈등확대기로 구분되며, 갈등표출기에는 평화의섬 지정, 갈등상승기에는 물리적 대립양상 증가, 갈등심화기에는 민민갈등증가, 갈등심화지속기에는 물리적 대립수위상승 및 민민갈등분격화가 나타났다. 갈등확대기에는 주민소환제가 진행을 촉진시킨다.

종합적으로 보면 갈등잠복기 및 갈등표출기 처럼 갈등초기에는 주민참여 및 일방적 사업추진이 단계촉진요인으로 나타났다. 또한 갈등을 심화시키거나 갈등심화를 지속시킨 요인으로 물리적대립양상의 증가와 민-민 갈등의 증가가 나타났다. 한편 갈등확대기 및 유지기에는 법적인 행위로 갈등의 장기화에 영향을 미치거나 제도적 수단의 사용으로 갈등의 쟁점을 증가시켜 갈등의 장기화에 영향을 주었다.

결국 물리적 대립으로 인한 사건사고와 제도적 수단의 무분별한 사용으로 인한 갈등의 장기화가 갈등양상을 진화시키는 주된 요소로 나타났다.

VII. 결 론

사업추진이나 갈등과정에 영향을 미치는 요소는 군의 개별적 특성보다는 지방정부와 지역사회단체의 역량과 성격에 의존하여 나타나는 경우 더욱 많았다.

이러한 관점에서 지금까지 도출된 사안들을 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 사회체제의 변화에 대한 인식과 주민들과의 커뮤니케이션 능력 활성화가 중요하게 나타났다. 군의 특수적인 성격도 영향을 미치지만, 무엇보다 변화한 사회체제에 대하여 능동적으로 대처하지 못한 점도 적지 않은 갈등과정의 문제점으로 나타나고 있다. 안보의식이 높았던 과거처럼 군의 중요성이 부각된 시절이 아니라, 삶의 질의 중요성이 더욱 중요하게 부각되는 사회라는 것을 인식해야 한다.

둘째, 국방부와 지방자치단체간의 역할 분담 정립이다. 갈등과정에서 대립적인 이해당사자인 주민들의 경우 국방부, 지방정부, 군부대를 대립적인 이해당사자로 인식은 하고 있지만, 이에 대한 활동에 있어서 군부대는 2차, 3차집 단으로 밀려서 보완적인 역할 또는 거의 모든 역할을 국방부에 의존하는 모습을 보였다.

셋째, 주민참여의 활성화이다. 이 문제는 군 갈등문제 뿐 아니라 모든 공공갈등에서 중요하게 다루고 있는 문제점이다. 앞서 제시한 모든 사례들의 갈등의 원인을 McGregor(2002)의 갈등관리 접근법 4단계에 도입한 결과 대부분이 일방적 사업추진과 주민참여의 배제가 갈등원인으로 집중되었다. 결국 여타 공공갈등과 함께 주민참여의

문제를 심도 있게 다루어야 하며, 이점은 국방부 및 지방정부와의 관계에 있어서도 연계해야 할 점이다.

넷째, 근본적인 해결로도 볼 수 있는 군 인식의 변화이다. 발생하는 대부분의 군 갈등은 군 시설을 비선호시설로 인식하는 것이 대부분이었다. 화장장과 같은 비선호시설도 근본적인 문제점을 인식의 전환으로 보는 만큼 근본적인 인식의 전환이 군에서도 필요한 시점이다. 이는 단기간 이루어지는 것이 아니기 때문에 장기간의 여유를 가지고 체계적인 준비로 과정 중에 얻을 수 있는 모든 긍정적 요소를 체크하여 계획해야 할 것이다. 무엇보다 장기간 추진되는 만큼 변화하는 환경에 대한 예측과 대응방안이 고려되어야 한다.

아직까지 군 갈등연구는 미흡한 수준이다. 무엇보다 군의 특수성과 결부되어 갈등관리체계를 마련하기 위해서는 다양한 분야에서의 접근이 필요하며, 더불어 지금까지 구축되어진 많은 갈등관리요소를 어떻게 군이 흡수하도록 하는 방법도 큰 과제로 남아 있다. 앞으로 더욱 심도 있는 연구수행을 통해 부족한 부분에 대하여 보완하도록 하겠다.

군대는 한나라의 국가경쟁력을 좌우할 정도로 중요한 요소이다. 물론 민주주의 발전과 복지관심의 증대로 국민들의 의식이 변화였지만, 국방력의 중요성은 결코 변할 수 없으며, 변해서도 안 된다. 다만 변한다면 더욱 발전적인 방향으로 나아가야 하며, 그 안에 군 단독이 아닌 국민모두가 함께 있어야 할 것이다.

<참고문헌>

- 가상준 외. (2007). 한국의 공공분쟁 1990-2006: 단국대학교 분쟁해결연구센터. 「공공분쟁 데이터베이스」, 5(2): 137-157
- 김강민. (2008). 「정책네트워크 분석을 통한 갈등의 원인 및 관리에 관한 연구」. 박사학위논문, 경희대학교 행정학과.
- _____. (2010), 공공분쟁해소를 위한 분쟁현황관 연구. 「한국거버넌스학회」, 17(2): 23-58
- 김병철. (2003). 「비선호 시설 입지갈등 관리방안에 관한 연구」. 석사학위논문, 국방대학교.
- 김석준 외. (2002). 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.
- 나태준. (2005). 「청계천 복원사업 갈등관리 사례분석」. 서울시정개발연구원.
- 박재환. (2009). 「커뮤니케이션 갈등, 그리고 일상」. 한울.
- 박태순. (2006). 한국사회 공공갈등에 대한 인식과 갈등해법의 변천과정에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 2(2): 87-96

- 심재정(2008). 「민-군 갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구, 박사학위논문」. 원광대학교대학원 행정학과.
- 양세훈. (2008). 「비선호시설 건립정책에서 순응영향요인에 관한 연구」. 박사학위논문, 한국외국어대학교 행정학과.
- 전용민. (2003). 「군 조직문화의 변화와 리더십 개선방안에 관한연구」. 석사학위논문, 공주대학교.
- 정정길 외. (2003). 「정책학 원론」, 대영문화사.
- 함영주. (2007). 「서울시 갈등사례실태분석과 갈등관리방안」. 서울시정개발연구원.
- Janowitz, Morris. (1964). *Hierarchy and Authority in Sociology and Military Establishment*. Net York: Russel Sage Foundation.
- Kettl, Donald Francis. (2003). *The Transformation of Governance Baltimore*. MD: Johns Hopkins University Press.
- McGregor, Jr. E. B. (2002). *Strategy and Conflict in Public Projection, presented at the Cheongyecheon Restoration Projection*. Symposium, November, Seoul Development Institute, Korea.
- Ronald, J. Hustedde, Steve, Smutko, Jarad, J. Kapsa. (2001). *Public Conflict Resolution: Turning Lemons to Lemonade: A Training Workbook for Extension Educators and Community Leaders on Public Conflict Resolution*. Southern Rural Development Center. *SRDDC Series*. 221.
- Salamin, L. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. NewYork: Oxford University Press.

접수일(2010년 04월 16일)

수정일자(2010년 05월 08일)

게재확정일(2010년 05월 26일)