제주해군기지 건설에 따른 갈등 원인과 해결방안에 관한 연구*

The Conflict Causes and Resolutions of the Case of Jeju Naval Base Construction

김 정 화 (원광대학교 복지보건학부 - 주저자)
이 경 원 (제주대학교 행정학과 - 교신저자)

Abstract

Joung-Hwa Kim/ Kyung-Won Lee

The Government has decided the site for naval base at Gang Jung village, the south side of Jeju island for which had been cited the survey done by 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 conflict and alternative attempts for the settlement. We propose the distinction between the process and principle regarding with 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 projct is state sponsored. What they try to do was to satisfy the minimum institutional requirement. It was the very beginning of public conflict.

Concerning with the likelihood of conflict settlement, the government initiatives, both institutional and behavioral approaches, are proposed for the alternative attempts. The former is intervention of government committee called 'Conflict Mediation Committee' comprising of both concerned officials and civilians. ADR and other more attentive mediation method are ones government can utilize. The other is behavioral approach called 'emotional payment'. It requires the attitude change by the government such as sincere listening and the expression of regretfulness of what people have suffered by the government project. They will bring about the more understanding and participation of what the government attempts to do in the area.

주제어: 강정해군기지, 공익, 정책의 정당성, 공공갈등, 감정적 지불

Keywords: GangJung Naval base, public interest, policy justification, conflict resolution, emotional payment

---

* 이 연구는 2012년도 원광대학교 교내연구비 지원을 받아 이루어졌음. 이 글에 유익한 논평을 준 익명의 심사위원에 감사드린다.

I. 문제의 제기

2007년 국방부는 해군기지 건설 예정지로 제주도 남쪽 해안가의 강정마을[1]을 선정하였다. 같은 해 5월 제주특별자치도 주관으로 실시한 여론조사 결과, 강정마을은 다른 지역 보다 높은 찬성비율을 보여 적정지로 선정되었다. 그러나 같은 해 8월 실시한 마을 주민투표에서 전체 주민의 70%이상이 반대 입장을 표명하였으며, 이후 현재(2013년)까지 기지반대운동은 계속되고 있다.

정부의 정책결정 과정(process)과 결정된 정책의 정당성(justification)을 구별하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 드월킨(Dworkin, 1978; 1986)은 두 가지 형태의 정치적 정당성을 구별한다. 하나는 집합적(사회적) 차원의 효용증대를 추구하는 정책(policy)의 정당성이고, 또 하나는 개인 또는 집단의 권리를 강조하는 원칙(principle)의 정당성이다. 원칙의 주장은 합당한(being reasonable) 정당성의 추구에 의해 가능해 진다. 이는 기본적으로 한 사회는 공통의 원칙에 의해 결속되어 있음을 전제로 한다.[2] 그러나 정부 정책은 대체로 일반적 원칙(principle) 보다는 사회적 차원의 효용 추구 논리에 의해 그 정당성이 인정받는다.[3] 이 경우 정책과정에 있어 갈등의 발생은 피할 수 없다. 정부의 결정으로 이해관계의 변동이 발생하기 때문이다.

어떠한 정책이 타협적 의사결정의 결과물이라 할지라도 이러한 과정이 정책의 실천을 위해 충분한 정당성을 제공하는 것은 아니다. 정책 추진이 올바른 일이 되기 위해서는 정부의 행동을 수긍할 수 있는 실질적인 이유가 제시되어야 한다. 물론 정부의 정책결정과정에 있어 절차적 요건의 충족은 대단히 중요하다. 그럼에도 정부가 택한 공익 추구 방식의 정당성에 대해 의문을 제기하는 것은 당연하다.

제주 해군기지 건설에 있어 갈등의 본질은 정부 결정의 정당성에서 연유한다. 해군의 경우 기지건설을 통해 국가안보의 추상적 개념을 목표로 설정하고 있다. 반면 왜 제주에 해군기지가 필요하며, 기지입지로서 강정마을이어야 하는지 정당성의 충분한 논증 없이 절차를 추진했다. 과거 권위주의 정부 시절 국책사업은 논쟁의 대상이 아니었다. 특히 안보나 경제발전과 관련된 이슈에 있어서는 정부의 결정이 곧 공익으로 간주되었다. 그러나 민주화 이후 국가역할의 변화 그리고 국가와 시민사회의 관계변화에 따라 과연 무엇이 진

---

1) 강정마을 은 제주도 서귀포시에 있는 해안가 마을로서, 2008년 현재 주민이 1,900여 명(약 660여 가구)정도 되는 비교적 큰 마을이다. 강정 마을 앞바다의 범섬 주변 해역은 천연기념물인 연산호 군락지가 있고, 그밖에도 다양한 해양생물들이 서식하고 있어 유네스코에 의해 생물권 보존지역으로 지정된바 있다.

2) 사회구성원들의 정치적 권리나 의무는 국가기관의 특정한 결정에 의해 그 운명이 결정되는 것이 아니라 그러한 결정이 전제하고 인정하는 원칙의 구상에 달려있다고 볼 수 있다(Dworkin, 1986: 211).

3) Dworkin(1986: 179)에 따르면 정부 정책은 지역, 상황 그리고 문제의 성격, 대상 등에 따라 각기 다른 규칙이 적용될 수 있다. 그 때문에 일반적으로 공정성(fairness)의 주장을 제기하기 어렵다.

정으로 공익인가에 관한 의문이 제기되기 시작하였다.[4] 공익 논쟁의 부재는 제주 해군기지 건설과 같은 국책사업의 추진 논리에 있어 일관성 결여로 나타난다. 초기에 국가안보를 위한 공공사업임을 강조한다. 이러한 주장이 관련지역 주민들에게 설득력을 갖지 못하자 더 이상 전면에 내세우는 대신 기지건설에 따른 지역발전과 그의 경제적 효과를 부각시키며 공론화를 유도한다. 이를 위해 민군합동으로 국내외의 여러 해군기지를 방문하기도 한다. 그럼에도 이러한 주장의 타당성에 의문이 제기되자 해군과 그의 입장을 대변해 온 제주도는 방향성을 상실하게 된다.

정부는 해군기지 건설이라는 국책사업을 공익(국익)과 동등한 지위로 간주하여 그에 대한 정당성을 제시하는데 실패하였다. 정부(해군)는 국책사업이라는 '정책'의 관점에서 기지건설을 보고 있는 반면 주민들은 '원칙'으로서 공동체의 이익에서 접근하고 있다. 다시 말해 정부는 기지건설이 국가 안보에 필수적이라는 원칙의 측면에서 정당성을 제시하고 주민들을 설득하기 보다는 정책과정의 상황적 논리에 보다 의존하고자 하였다. 이는 갈등의 본질을 구성하며 궁극적으로 정부정책의 지연과 실질적인 실패로 나타나게 되었다.

본 논문은 제주 해군기지 건설 논란의 본질을 공공사업의 추진에 있어 공익 판단을 둘러싼 정당성의 확보 여부로 본다. 이를 위해 기지건설을 둘러싼 찬·반 주장의 근거와 타당성을 통해 공공갈등의 원인과 결과 그리고 궁극적으로 공익의 의미를 살펴보고자 한다. 또한, 가치재가 결부된 공공 문제를 접근할 때 공익관의 차이 때문에 나타나는 갈등과 정책적 접근의 한계를 지적하고, 이의 해소를 위한 해결방안을 모색하고자 한다.

Ⅱ. 공공사업의 갈등과 정당성

1. 선행연구와 공공사업의 정당성

많은 경우 정부는 공익에 호소함으로서 정책의 정당성을 확보하고자 한다. 때로는 어떤 정책에 대한 충분한 논증 없이 정책의 정당성으로서 공익 측면을 강조한다. 그러나 정책의 정당성(justification)과 결정에 이르는 과정(process)은 서로 다른 문제 이다.

제주 해군기지를 둘러싼 갈등 논의의 대부분은 상호 대립적인 기지건설의 가치판단적 관점(양길현, 2005; 조성윤, 2011; 김강년, 2012)과 입지 결정과정에서 드러난 거버넌스 체계의 문제와 정책변동(고종협·권용식, 2009; 고경민, 2010; 은재호 등, 2011) 그리고 갈등관리 제도의 평가(강영진, 2009b; 은재호 등, 2011; 임동진, 2011; 고경민,

---

4) 그간 새만금 매립, 경주 방폐장 건설 그리고 평택 미군기지 이전 등과 같은 대형 국책사업의 추진과정에서 관련개인과 단체가 보여준 저항과 그에 따른 갈등의 유발이 이러한 변화를 보여주고 있다.

2012)를 중심으로 이루어지고 있다.[5] 가치판단의 갈등은 군사기지 시설의 당위를 국가안보의 입장에서 제기하는 정부(해군)의 입장과 기지가 낙후된 지역발전을 위한 전환의 계기로 삼을 수 있다는 경제적 측면에서 보고 있다. 일부 주민 그리고 제주특별자치도 역시 수동적이지만 이에 찬동하고 있다. 앞의 둘과는 대립하는 시각으로, 제주 역사 속에 점철되어 있는 피해와 수난의 지역으로 해군기지 건설의 부당함을 드러내는 입장이다. 외부로부터 끊임없는 수탈의 역사와 제주 4·3 그리고 이러한 기억들을 반전시킨 '평화의 섬' 주장이 배경으로 자리잡고 있다.

그리고 강정 마을을 포함하여 제주의 자연환경에 대한 훼손에 부정적인 시각으로 군사시설은 물론 가급적 인위적인 개발 자체를 반대하는 환경론적 입장을 들 수 있다. 이러한 입장의 차이와 더불어 해군기지를 추진 과정에 있어 해군과 제주도의 무리한 시도는 궁극적으로 참여자의 변동과 확대 그리고 후보지 변경과 기지추진 과정 및 주민동의 절차에 있어 정당성의 문제를 제기하며 갈등 증폭의 원인으로 작용하였음을 지적하고 있다. 이러한 주장들이 강정마을의 입지결정에서 현재에 이르기까지 갈등을 둘러싼 담론의 줄기를 이루고 있다.

이에 반해 갈등의 근본적 원인이라 할 수 있는 기지결정의 정당성(justification)에 관한 논의는 부족한 실정이다. 결정은 다양한 주장과 과정을 통해 도달할 수 있으나, 정당성의 관점은 무엇이 옳은지(right) 또는 가치가 있는지에 대해 구성원을 설득함으로서 공익의 실체에 접근할 수 있으며 궁극적으로 갈등 예방 및 해결의 단초를 제공할 수 있다는 것이다(Bell, 1992: 32).

헬드(Held, 1970: 49-93)의 세 가지 범주에 따른 공익관의 분류는 정당성 논거의 출발점을 제공한다. 먼저, 다수결 공익관(Preponderance model)에 따르면 공익은 "공중의 구성원인 개인들이 공통되게 지향하는 목적들을 성취하는데 일반적으로 필요한 수단들"(Held, 1970: 68)을 내용으로 한다. 이 모델에서 공익의 내용은 양적으로 측정하여 경험적으로 확인 가능하기에 개인이익들의 합을 공익으로 파악한다.[6] 개인이 선호하는 것이 이익을 구성하며 인간은 자신의 이익을 최대한 실현하고자 하며, 옳고 그름을 판단할 때 개인의 이익이 결정적인 역할을 한다. 그리고 정치적 공동체는 개인들의 집합이며, 따라서 공익은 정치적 공동체를 구성하는 개인들중 다수가 원하는 것들이다. 따라서 공익이 모든 개인들에게 이익이 되지는 않으므로 공익과 사익의 충돌은 언제나 가능하다. 공통이익모델(Common interest model)은 공익을 '한 정치적 공동체의 모든 구성원들이 공통되게 가지는 이익들'과 동일시한다.[7]Barry(1965: 190)에 따르자면 "공익이란 개

---

5) 민주화 이후 우리사회는 급격한 사회변동 속에서 저마다의 이익이 표출되고 가치, 이념, 지역, 세대, 계층간 갈등이 전방위적으로 확대 양산되고 있음이 지적되고 있다(김용철, 1998; 지충남, 2000; 김도희, 2001; 서문기, 2004; 나태준, 2005; 박홍엽, 2006; 홍성만, 김광구, 2008; 가상준 등, 2009; 박준 등, 2009; 하혜영, 2009; 정정화, 2011; 임동진, 2011; 배윤기, 2012 등 참조).

6) 어느 정도의 차이점이 있지만 흄, 벤담과 같은 공리주의자들이 이 견해를 따른다(Held, 1970: 68).

인들이 공중의 구성원으로서 공통되게 보유하는 이익들이다". 여기서 공통이익을 개인들 사이에 공유되는 이익(an interest shared between individuals)으로 본다면, 공익은 정치적 공동체(지역, 종교 공동체 등)의 구성원들로서 개인들이 공유하는 이익이다. 따라서 X가 공공의 이익이 된다는 언명은 X에 대한 개인들의 주관적 선호의 합 이상의 내용을 시사한다. 공통이익 모델에 있어 갈등의 핵심은 개인들이 공중의 구성원으로서 공유하는 이익들을 어떤 기준에 따라 판단, 결정하는가이다(Held, 1970: 99).[8]

일원론적(Unitary conception) 공익관 모델은 앞의 두 공익관이 공익개념의 구성에서 가치요소를 제대로 반영하지 못한다는 비판에 근거한다. 공익 개념의 구성과 공익판단 과정에 있어 도덕원리와 가치체계를 고려해야 한다는 것이다. 일원론적 공익관은 일반대중에게 납득할만한 근거를 제시하는 정당화(justification) 과정의 논거에 초점을 맞추는 Flathman(1966)의 공익론에 주목한다. 이 입장에서 공익은 규범적 속성을 갖는 개념으로 정책이나 입법의 상위근거로서의 역할을 한다. 공익이 규범적 개념이자 공익판단이 도덕적 판단이라는 말은, 곧 공익개념의 구성이나 공익판단은 일종의 '원칙에 바탕을 둔 판단'(principled judgment)이라는 것을 뜻한다.

2. 분석의 틀: Flathman의 공익관

Flathman은 실천적 내지 규범적 관점에서 공익을 접근한다. 공익 개념의 구성 판단은 이익판단의 주체가(개인 또는 국가) 자신의 행위(이익) 추구를 상대방(대중)으로 하여금 받아들이게 정당화하는 과정으로 본다. 이러한 실천적 논의과정을 특징짓는 가장 일반적인 요소로서 '근거'(reasons)를 든다(Flathman, 1966: 43-45). 마찬가지로 공익 개념과 관련된 결정과 행위를 설명하는 방식 역시 '근거를 제시함'(giving reason), '사리에 맞음(합당함)'(being reasonable), 또는 '근거에 바탕을 둔 결론'(resting conclusions upon reasons) 이다. 따라서 실천적 정당화란 서로 다른 이해관계나 선호를 가진 당사자들이 일정한 합의에 도달할 수 있는 근거를 제시하는 것이고, 이를 충족하는 최소한의 요소는 논리적 추론규칙(rules of inference)과 사실 증거의 존재이다.

Flathman의 공익관은 세 단계로 구성되어 있다(Flathman, 1966: 104-123; 김도균, 2006: 182-188). 먼저 공익 관련된 논의가 반드시 충족되어야 할 최고의 도덕원리들로,

---

7) 헬드(1970: 99)에 따르면 루소의 공익이론이 공통이익 모델의 대표적 선구자이다.

8) 공유하는 이익으로서 공익 판단의 방식으로 두가지 접근이 제시된다(Pettit, 2004: 150-169). 하나는, 공익을 한 정치적 공동체의 구성원들 각각이 수행하는 다양한 역할들과 그에 상응하는 능력(capacity)들 전체를 종합적으로 고려하여 이득과 손실을 비교, 구성원 전체에 공통된 순이익들로 파악하는 것이다. 그러나 이의 문제로는 정책 X에 따라 각 개인이 향유하는 순이익의 정도가 다를 수 있다는 것이다. 두 번째는, 공익을 '각 개인이 시민으로서 지위 또는 능력에 대해 가지는 이익들로서 불특정 다수의 사람들과 공유하는 이익'으로 파악하는 것이다(Barry, 1990: 223). 이에 관한 논의는 김도균(2006: 174-179) 참조.

결과의 원칙(the Principle of Consequence)과 보편성의 원칙(the Universalizability Principle)을 제시한다. 전자와 관련하여, 정책평가 기준으로서 공익 판단은 해당 정책이 정치적 공동체의 구성원들에게 어떤 영향을 미치며, 어떤 결과를 낳는지를 판단한다. 공익판단에서 중요한 역할을 하는 '사실관계와 결과'의 고려라는 기저에는 바람직하지 못한(undesirable)[9] 결과를 회피해야 한다는 근본원리가 놓여있다. 어떤 정책의 공익성 또는 바람직하지 못함에 대한 판단은 그 정책이 이루어지고 있는 구체적인 상황을 고려해야하고, 해당 정치공동체에서 받아들여지고 있는 근본적이고 실질적인 가치들을(the generally accepted norms and basic values of the community) 판단기준으로 삼을 때 가능해 진다.

다음은 보편성의 원칙으로, 한 개인에게 타당한 것은 그와 유사한 조건에 있는 다른 사람들에게도 동일하게 적용되어야 한다. 이러한 일반화의 원리는 도덕적 판단뿐만 정책 판단에 있어서도 중요한 의미를 갖는다(Flathman, 1966: 111-122). 자기의 주장이 유사한 상황에 있는 타인의 경우에도 동일하게 적용될 수 있음을 정당화 할 수 있어야 한다. 즉 자신들이 주장하는 이익이 공익으로 전환되려면 보편주의 원칙을 통과해야 한다는 것이다. 마찬가지로 국가가 정책을 보편주의 관점에서 정당화 할 수 없다면 그 정책의 정당성은 그만큼 약화될 수 밖에 없을 것이다. Flathman의 두 원칙은 구체적인 공익문제에 대해 실질적인 해답을 제공하는 것은 아니지만, 실질적인 해답에 앞서 반드시 거쳐야 하는 논리적 정당성의 기준을 제시한다는 점에서 그 의미를 찾을 수 있다(Bell, 1992: 31-32).

두 번째 단계에 있어 공익 개념은 실질적인 정치도덕 원리로서 구체적인 정책결정(또는 입법)의 경우 정당성 부여나 개선의 역할을 한다. 정치적 공동체 내에서 일반적으로 승인된 가치들(general community value)이 이에 해당된다(Bell, 1992: 34-35). 이 공동체 가치들은 정책적 또는 법적 차원에서 공익을 논의할 때 커다란 역할을 하게 된다. 문제는 공동체 가치들이 단순히 규명되는 것이 아니라 구성되어지기도 한다는 점이다(김도균, 2006:186-7). 어떤 공동체 가치들이 공익판단의 대상이 될것인가를 둘러싸고 상충되는 견해들이 발생 한다. 따라서 공동체에서 통용되는 가치의 존재보다 왜 그 가치가 타당한가 라는 논거가 중요하게 된다.

마지막으로 상황과 구체적인 사실관계들을 고려하는 단계가 있다. 공익 논리에서 작동되는 두 가지 최상의 원칙들은 구체적 판단의 대상을 구성하는 사실들과 집행에 따른 결과에 대해 세심한 분석을 요구한다. 즉 어떤 정책이 적용될 상황들과 그 정책이 시행되어 개인과 사회에 미칠 영향을 고려했을 때 공익판단이 가능해 진다(김도균, 2006: 188).

---

9) 바람직하지 못한, 부당한(undesirable)의 개념적 의미는 도덕철학적 해석을 요하지만, 일단은 정당한 사유가 없는한, 부당한 결과를 낳는 행위는 회피되어야 한다는 것으로 볼 수 있다(Flathman, 1966: 109).

궁극적으로 정책결정은 특정한 맥락(context)에서 이루어진다. 따라서 구체적인 정치적 공동체가 추구하는 것과 그의 정치적 가치가 결부하여 결정에 정당성이 제공되어야 한다. 정당성은 과정에 따른 결과(outcome of processes)를 판단하고 능가할 수 있는 가치지향적인 것이 포함된다. 그와 같은 정당성은 특정한 정책의 찬·반은 물론 정책을 일정한 방식으로 해석하는데 중요한 근거(reason)를 제공한다. 그 같은 근거는 절차적 요건의 충족이라는 최소한의 조건을 넘어 정책에 정통성(legitimacy)을 부여하게 된다(Bell, 1992: 33-4).

Ⅲ. 제주 해군기지 건설 논란[10)]

제주해군기지 건설에 따른 갈등은 제주 서귀포시 강정 마을에 해군기지를 건설하려는 군과 제주특별자치도 그리고 이에 대응하는 지역주민과 시민단체간의 갈등이다. 제주해군기지 논란은 1995년 국방부에 의해 제주 해군기지 신규건설의 필요성이 국방중기계획에 반영되면서 시작되었다. 이를 위한 최적지로 남제주의 화순항이 선정되어 2002년 해양수산부(이하 해수부)에 부두 수용을 요청하였으나 해수부는 이를 반대하는 제주도의 입장을 존중하여 해군의 보안항구 지정을 유보하였다.

그러나 해군기지건설을 둘러싼 갈등은 2005년 3월 기지건설의 필요성을 담은 해군 홍보물과 같은 시기 구성된 '제주해군기지 추진기획단'이 공식화 되면서 재현 되었다. 이에 따라 2002년 결성된 반대 대책위의 활동이 재개되었고, 국방부는 기지건설 강행 뜻을 밝히면서 2005년 9월 기지건설을 기존의 화순항이 아닌 위미항으로 변경 계획을 발표하였다.[11)] 2005년 11월에는 '제주해군기지 범도민유치위원회'가 결성되어 유치 찬성활동에 들어갔다. 2006년 9.30에는 위미2리 해군기지 반대대책위가 공식적으로 출범하여 지역주민간에도 찬·반 갈등이 나타났다. 2007.4.13 국방부 장관이 제주도를 방문하여 기지건설과 관련하여 보상방안으로 알뜨르 비행장 사용권한 부여 및 700억 지원 계획 등을 제시하였다.

해군기지건설 후보지에 대한 경제적 지원 방안이 발표되고 여론조사를 통한 후보지 결정 방식에 대한 논의가 진행되는 가운데 2007.4.27에 기존의 후보지 이외의 서귀포 강정마을이 해군기지 유치를 결정하면서 갈등은 새로운 국면으로 접어든다. 제주도는 두차례의 여론조사(1차: 찬성60.4%,반대31.5%; 2차: 54.3%, 38.2%)를[12)] 거쳐 5월 14

10) 이하 서울행정법원 판결(2010.7.15), 최진식(2009), 제주지방변호사회(2009), 이보라(2009), 대한민국해군(2005), 국내외 군사기지 현지조사 보고(2007)및 제주도 각 일간지 참조. III, IV장은 이경원・김정화(2011) 참조.

11) 이에 앞서 제주 위미리 지역 주민들은 해군기지 위미지역 유치추진위를 구성하였다.

일 서귀포의 강정마을이 최종 선정된 것으로 발표하였다. 해군은 최적지로서 애초 화순항을 고려하였으나 주민동의 및 중앙항만정책심의위원회의 통과 등과 같은 행정절차상의 부담으로 군 내부의 제1순위 였던 화순항 대신 제주도에서 결정, 추천된 서귀포시 대천동 강정마을을 해군기지 후보지로 선정하는데 동의 하였다.

강정마을 반대측 주민들은 강정마을의 유치신청 결정과정의 정당성에 대해 문제를 제기하며 결과를 수용하지 않고 2007.8.20 마을 총회에서 주민투표를 통해 반대 입장을 결정하였다[13](제주일보, 2007.8.22). 이는 마을 주민들과 제주도 그리고 해군과의 지난 3년여에 걸친 극심한 갈등의 시작이었다. 제주도는 2008년 9월 해군기지를 민·군복합형 관광미항으로 육성한다는 발표한다. 그러나 해군은 '해군기지'라는 명칭을 그대로 사용한채 항만시설공사 입찰공고 등을 추진하면서 갈등은 증폭되었다(제주일보, 2008.12.25). 2009.1.21 국방부 장관이 제주해군기지사업 실시계획 승인을 고시하였고, 이에 대해 강정마을 주민은 실시계획 승인에 대해 무효소송을 제기 하였다(2009.4.20). 2009.4.27 국방부와 국토해양부, 제주특별자치도는 제주해군기지를 민·군 복합형 관광미항으로 건설하기로 협약(MOU)을 체결 하였다. 이에 대해 2009.5.6 강정마을회, 제주농민회 등 제주지역 35개 단체와 정당, 종교계는 지방자치 실시이후 최초로 광역단체장인 제주도 지사에 대한 주민소환운동을 시작하였다.

한편 2009.7.9 국방부는 제주해군기지 건설사업 추진을 위한 2010 투자예산 981억원을 포함한 국방 예산안을 편성하여 기획재정부에 제출하였다. 2009.9.29에는 제주지방변호사회가 기자회견을 통해 기지건설 절차 중단과 특별법을 통한 지원을 요구하였다. 주목할 만 한 일들이 제주도 의회에서 일어났다. 도의회의 환경도시위는 강정마을의 절대보전지역 해제동의안을 심의, 부결 처리했다(2009.12.14). 그러나 직후 도의회 본회의에 동일안이 직권 상정되어 절대보전지역 해제건과 환경영향평가 동의안(2009.12.17), 공유수면 매립 기본계획(2009.12.22) 등 기지건설 관련 주요 안건들이 다수당인 당시 한나라당 의원들에 의해 전격적으로 통과되었다.[14] 이어 2010.3.10 국방부에 의해 기지건설의 변경계획이 승인 고시되었다.

2010.7.15 서울 행정법원은 강정마을 주민 449명이 국방부장관을 상대로 낸 '국방, 군사시설사업 실시계획 승인처분 무효확인' 소송에 대해 일부 기각의 판결을 하였다. 즉 해군기지 건설과 관련된 일련의 행정적 절차중 2009년 1월 고시된 실시계획 승인처분은 무효이나 2010년 고시된 변경된 계획은 적법하다는 법원의 판결이 나왔다. 이로써 기지건설 따른 찬반 논쟁은 법적으로 일단락 되었다.

---

12) 또한 3개 후보지역 가운데 안덕면(화순항)과 남원읍(위미항)은 반대가 더 많았으나, 대천동(강정마을)의 경우 찬성(56%)이 반대(34.4%)보다 높았다.

13) 총 725명이 투표하여 찬성 36표, 반대 680표, 무효 9표가 나왔다.

14) 이는 후에 법원의 판결에 있어 해군기지 건설의 절차적 요건을 충당하는 중요한 근거로서 작용한다.

Ⅳ. 공공갈등의 원인과 결과: 논의와 함의

플래스먼(Flathman)에 있어 공익 개념은 실천적이고 규범적인 요소를 포함하고 있다. 이는 정책의 주체가 그의 이익판단을 대중들로 하여금 받아들여질 수 있도록 정당화하는 과정에서 공익의 개념과 내용이 파악될 수 있다는 뜻이기도 하다. 공익과 관련된 실천적 논의를 위해 플래스먼이 제시한 단계적 분석 수준을 중심으로 제주해군기지를 둘러싼 갈등의 맥락과 결과를 분석하면 다음과 같다.

1. 결과의 원칙

해군기지 건설에 있어 해군은 공통이익(common interest) 모델에 의존하고 있다. 공통이익 모델은 공익을 사회구성원의 공통이익으로 보는 입장이다. 해군은 기지건설 대상지역으로 선정된 강정 마을 주민의 공통이익으로 지역경제의 활성화를 들었다. 그간 지역개발에서 소외를 경험한 지역 주민들은 불안정한 농촌 수익과 달리 관광지화 된 지역의 경제적 활력에 많은 매력을 느끼고 있기 때문이다.[15] 실제로 강정 마을의 낙후된 개발환경은 해군기지 건설에 대한 초기 찬성 여론을 만들어 가는데 핵심적인 역할을 했다.

시작은 제주 남방해역의 항로 확보와 같은 국가안보적 측면을 내세웠다. 초창기(2002년)에는 제주도에 대규모 해군기지가 건설되면 제주도의 안전이 증진되고 국가적 차원에서 전략적 유리함과 해상교통로 확보에 도움이 된다는 '국익론'과 '안보론'이 국방부의 주요 주장이었다(이서헝, 2002;장정길, 2002). 또한 제주 해군기지 건설의 목적이 중국 및 일본과의 갈등으로 인한 안보의 위협과 필요시 이지스함을 배치할 것이라는 계획도 발표 했었다(2002년 8월 해군본부 설명회). 그러나 시간이 지나면서 해군기지는 기존의 군사기지 이미지와는 다르게 해양공원, 교육·문화센터, 복지시설 등을 통한 '지역경제의 활성화'와 '일자리 창출'로 홍보되고 있다(해군본부, 2007). 이 시점에서 '국가안보'라는 공익은 판단기준으로서 혼란을 경험한다.

그러나 기지건설에 따른 경제적 효과는 해군의 주장과는 다르게 미미한 것으로 나타난다. 지역개발을 통한 인구 유입의 주장도 실상은 다르게 나타났다(천주교 제주교구 평화의섬 특별위원회). 해군주장의 공통이익적 관점이 그 근거를 상실함을 의미한다. '제주해군기지사업단'(http://jejunbase.navy.mil.kr/)은 줄곧 기지건설로 인한 지역경제의

15) 강정마을 주변 해역은 천연기념물인 연산호의 군락지가 있고 생물다양성이 높아 유네스코에 의해 생물권 보존지역으로 지정된바 있다. 이런 자연환경은 역설적으로 "하나도 변한것이 없는 마을"로 불리우기도 한다(이보라, 2009: 25). 또한 제주도 해안가 마을은 대부분 해안도로를 중심으로 관광지 개발을 하게 되는데, 이곳은 해안도로에서 빗겨 있는 지역이어서 개발 대상에서 제외 되었다. 결국 다른 지역과 비교한 상대적 박탈감으로 인해 개발에 대한 욕망이 큰 편이다.

활성화를 강조해 왔다. 지역내 일자리 창출과 지역생산품의 소비 촉진 그리고 방문객의 유입을 통한 지역상권의 도약이 대표적인 내용들이다.[16] 이러한 해군 측이 제시하는 '경제적 효과'가 상당부분 과장되어 있다는 것이 주민들과 시민단체의 주장이다. 특히 기존 해군기지의 방문을 통해 현지 사정을 파악한 주민들은 해군의 주장이 많은 부분 근거가 불분명한 것을 알게 되었다.[17] 나아가 해군기지는 군사시설이기 때문에 인근일대가 통제권역이 되어 관광자원으로서의 역할을 수행하기 힘들다는 점도 지적되었다. 기지건설이 주는 경제적 효과에 대한 계속된 논쟁과 불신의 또 다른 이유로는 정보공개를 통해 상호 공유할 수 있는 객관적인 자료의 부재이다. 군은 국가안전보장이라는 공익적 관점에서 시작하여 지역개발로 논거를 바꾸었다. 이러한 전환은 안보가 경제적 가치와 경합되고 있음을 보여준다. 안보를 목적으로 한 군의 기지건설에 있어 후자의 논리가 동원되고 있는 셈이다.

제주도 지방정부는 공익판단의 기준을 다수결 공익관(preponderance of opinion) 모델에 의존하고 있다. 제주도 역시 군사기지 본연의 모습보다는 기지가 가져올 경제적인 효과에 초점을 맞추었다. 제주도는 여론조사를 근거로 기지 유치의 정당성을 강조 하였다. 일부 주민에 의한 마을 임시총회의 유치결정(2007.4.26)과 두 차례의(1차: 2007.5.4; 2차: 2007.5.12) 도민 여론조사가 강정마을이 해군기지로 최종 선정 되는 공식적인 근거가 되었다(2007.5.14). 강정마을이 해군기지 후보지로 거론 된지 약 한달 동안 이루어진 일 들이다. 제주도는 이를"국책사업을 도민들의 여론조사를 통해 결정한 최초"의 "민주적 절차"에 의한 정책결정 사례로 홍보 하였다. 후에 이에 저항하는 주민들에게는 "국책사업이니 한번 결정된 사항은 번복할 수 없음"을 주장하며 주민과 특별자치도의 자율권을 스스로 부정하는 모순된 모습을 보였다.

2005년 제주는 국방과 사법권을 제외한 모든 권한을 도지사에게 일임하는 특별자치도로 행정체제를 개편하였다. 이는 제주도는 물론 한국 지방자치사에 있어 획기적인 전환이었다. 해군기지 건설 문제는 주민들 입장에서 과연 특별자치도 체제라는 것이 실제 무

---

16) 먼저, 일자리 창출과 관련하여, 복지시설 등 운용을 위한 고용인원 확대와, 민영 위탁시설 운영의 우선권 부여(10여개 소)를 들고 있다. 둘째, 연 20억원 규모의 지역 농,축,수산물 소비, 셋째, 마을상권의 활성화를 통해, 7천여명의 이주 효과로 음식점, 상점, 기타 서비스 시설 활성화, 그리고 군 장병 면회 및 가족 방문으로 관광객 7만 여명 방문예상을 강조 하고 있다(제주해군기지사업단 내부자료, 2010).

17) 최근 7년간 동해시와 부산시(남구)는 인구 감소인 반면 평택시와 진해시는 인구 증가 경험. 평택시의 경우 기지건설에 따른 효과라기보다 포승국가공단, 진해시의 경우 마창지역의 인구 유입과 부산 녹동 산업단지로 인한 효과로 분석되고 있다. 군가족의 주소지 이전율은 4개기지(동해시, 진해시, 평택시, 부산시)에서 약 70%에 불과하다. 고용과 관련해서도 기존 4개시의 군무원 채용 실적을 보면 4개 지역에 총 146명에 불과해 직접고용규모는 평균 36명에 그친다(동해: 25명, 평택: 39, 부산: 26, 진해: 65명). 동해, 평택, 부산시 기준으로 농수축산품 납품에 따른 가구당 소득은 140-160만원/1년 정도에 머물고 있다. 부동산 가격의 변동에 따른 재산권 행사 역시 인구 증감과 비슷한 양상이다. 주변에 공단이 있는 평택시의 경우에만 산업인력의 유입과 지가 상승이 나타날 뿐 나머지 지역은 대체로 지가하락과 정체를 경험하고 있다(천주교특별위원회, 2007).

엇을 의미하는지 깊이 체감하는 계기가 되었다.[18] 전국 최초의 단층체제가 어떠한 효과를 만들어 낼 지 검증할 수 없었던 특별자치도 체제는 해군기지 건설 사례를 통해 권력이 어떠한 방식으로 작동되는지를 드러냈다. 제주도가 특별자치를 한다고 하지만 중앙(정부)만을 바라보는 정치형식은 이전과 별반 달라진 것이 없는 것이다(하승수, 2010).

2. 보편성의 원칙

제주해군기지의 경우 타 시도의 국책사업과 비교하여 지원 근거와 주체 그리고 대상과 규모에 있어 형평성을 상실하고 있다. 국방부의 사업실시 승인과 곧이어 주민들이 무효소송을 제기한 직후 제주도와 국방부, 국토해양부는 제주해군기지건설에 관한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 그러나, 이것은 평택시의 주한미군기지 이전사례나 경주시의 핵방폐장 설치사례와 비교했을 때 형평성이 결여되어 있다(신용인, 2009). 평택시의 경우 '평택지원특별법', 경주시의 경우 '경주지원특별법'에 각각 근거하여 중앙정부가 지원 하고 있는, 반면 제주도의 경우 지원근거가 되는 별도의 특별법을 제정한 바 없고 단지 MOU만 있을 뿐이다. 제주 MOU는 법적 구속력이 없어 그 지원의 실효성이 의심받고 있다.

평택지원특별법에는 행정안전부 장관이 지역개발계획을 수립하도록 되어 있다. 이에 따라 행안부장관은 총 18조 8천여억 원에 달하는 평택지역개발계획을 수립하였다. 또한 행안부 장관은 평택시장이 수립한 연차별 개발계획을 매년 승인하고 있다. 따라서 지원주체는 행안부장관 이다. 경주지원특별법에는 지식경제부장관을 위원장으로 하여 유치지역지원위원회를 설치하도록 하고 지경부장관이 직접 유치지역지원계획을 수립하도록 하고 있다. 이에 따라 지경부장관은 총 3조2천여억 원에 달하는 경주시 지원계획을 수립한바 있다. 제주해군기지 역시 국책사업이므로 평택이나 경주와 마찬가지로 당연히 정부가 지원주체가 되어야 한다. 그런데 MOU에는 지원주체가 불분명하다. 그러다 보니 행정시에 불과한 서귀포시가 강정마을발전계획안을 발표하고 중앙정부는 이를 지원한다는 구두 메시지가 있을 뿐이다.

지원대상과 관련하여서도 평택지원특별법에는 지원 대상을 '평택시 등'으로 하여 평택시 전체를 지원대상으로 하고 있다. 경주지원특별법도 설치지역을 관할하는 시・군 또는 자치구를 유치지역으로 보아 경주시 전체를 지원대상으로 하고 있다. 반면 제주 MOU의 경우 지원대상을 강정마을 중심으로 한정하고 있다. 제주의 경우 해군기지가 들어올 경

---

18) 특별자치도 체제가 되면서 도지사 외에 선출직 기초자치단체장이 사라지고 모두 임명직으로 전환되었다. 이로 인해 '제주도의 대통령'으로 불릴 정도로 막대한 권한을 가진 도지사의 개발방식에 대해 제동을 걸 수 있는 중요한 장치가 없어지게 된 것이다. 주민의 입장에서 기초단체를 활용하여 '바람직하지 않은 결과'를 회피할 수 있는 통로가 좁아졌다는 의미가 된다. 실제로 강정마을의 유치결정을 이끌었던 그 당시 해군기지 담당 공무원은 2008년 서귀포 시장으로 임명되어 2010. 6월 지방선거시까지 도지사와 임기를 같이한다.

우, 세계자연유산으로 상징되는 평화와 생태가치가 훼손되는데 이로 인한 피해 가능성은 엄청날 수 있다. 전쟁 발발시 제주도 전체가 피해를 입을 수 있다는 점 등을 생각해 볼 때 제주도 전체를 지원 대상으로 하는것이 보편성 원칙에 적합하다.

3. 절차적 정당성

강정 마을에서의 유치안은 2007.4.26 마을 임시총회에서 결정된다. 마을 어촌계 회의록(2007.4.25, 어촌계 총회 회의록)에 따르면 주민들은 해군기지의 실상에 대한 정보의 부재와 국가의 결정에 반대하는 것에 대한 두려움, 전 마을회장의 회유성 발언과 일사천리식 회의진행에 따라 그 자리에 모인 주민 86명은 만장일치로 기지 유치안에 찬성하였다.[19] 그러나 다음날 전 회장의 도청 기자회견은 상황을 반전시킨다. 마을회의에 모인 인원이 86명에서 150명으로 부풀려지고 "유치"가 아니라 강력하게 "요청"하는 방식으로 발표되었기 때문이다. 기지건설의 유치 때문가 '주민'이 아니라 외부 권력(도청 및 해군본부) 임을 의심하게 되었다. 자치적인 주민결정의 정당성에 의문이치적인되었다. 그뿐만 아니라 그날의 임시 총회는 회의 절차를 주관하는 향약을 위반한 사실이치드러났다.[20] 그리고 공고 당시 안건과 실제 상정된 안건 간에도 차이가 있음이 밝혀졌다.[21]

제주도가 실시한 여론조사 역시 논란의 대상이 되었다. 제주도는 여론조사를 실시하면서 공식계약서도 작성하지 않은 채 특정단체에 민간위탁을 했으며, 사전심의를 거치도록 한 용역사전심의조례(3천만원 이상 용역시 사전 심의)와 재위탁 금지를 명시한 민간위탁조례를 위반한 사실이 도의회 행정조사(2007.5.29~6.19)와 도 감사위 감사에서 밝혀졌다. 그밖에도 여론조사 방법과 검수과정에 있어서도 타당성의 문제가 제기되었다.[22]

절차상의 문제를 의식하게 된 주민들은 외부 인사를 배제한 전체 주민들에 의한 설명회의 개최와 해군기지가 무엇을 의미하는지에 대해 스스로 결정하자는 의견을 제안 했으나, 전 회장은 "대통령이 올 때 도지사하고 같이"[23] 의견을 맞추는 방식을 택하였다(이보라,

---

19) 임시총회 전(2007.4.8) 당시 마을 회장은 어촌계 회장(해군기지 추진 공동위원장)과 함께 서귀포 시내의 모 식당에서 도지사와 회동한 사실도 드러난다. 회의 당일에도 "일생에 한번 올까 말까한 기회"라는 언질로 참석자들을 독려한다.

20) 강정마을 향약(제3조 2항)에 의하면 "마을총회를 개최하려면 사전에 개최일을 제외하여 7일간 공고를 하고 수시로 안내방송을 해야 한다"로 되어 있으나 공고기간은 단 4일에 그쳤고 안내방송도 단 한 차례에 그쳤다.

21) 공고 당시에는 '해군기지 관련 건'이라 하였으나 마을회의 당일 실제로 상정된 안건은 '해군기지 유치건' 이었다

22) 여론조사를 실시한 한국갤럽은 당초 계약상 표본추출방법을 '삼단층화무작위추출법'에서 비교적 간단한 '층화비례할당추출법'으로 임의로 변경하였다. 또한 가중치 적용을 하였음에도 이를 밝히지 않았다가 뒤늦게 밝히는 등 조사 결과에 대한 신뢰도를 떨어뜨렸다. 그밖에도 여론조사 직전에 유치후보지인 대천동(강정마을 소재) 각 마을별 해군설명회를 개최해 여론조사의 중립성을 훼손시켰다는 지적이 도의회에 의해 제기 되었다(미디어제주, 2007.5.28) 또한 해군기지유치결정의 근거로 삼은 여론조사 결과가 최종보고서가 아닌 간이요약보고서로 확인되었다.

2009: 63). 전 회장의 이러한 태도는 주민들 간의 합의가 아닌 외부의 힘에 의존한다는 인상을 주었으며 이때부터 전 마을회장의 결정을 뒤집기 위한 본격적인 "투쟁"에 들어간다.

절차상의 문제점은 국방부 장관에 의한 사업실시 계획 승인과 제주특별자치도의 절대보전지역 해제 과정에서도 확인 할 수 있다. 2009.1 국방부 장관은 환경영향평가서가 제출되지 않았고, 절대보존지역에 포함되어 있는 사업부지 일부에 대한 해제절차가 진행되지 않은 상태에서 사업 실시계획을 승인하였다. 법원은 환경영향평가서의 제출 없이 승인된 해군기지건설사업 승인을 무효 판결 하였다. 그러나 승인 시점 이후 환경영향평가서가 제출되고, 이는 미비점 보완으로 인정되어 기지건설의 변경계획 승인은 적법하다고 판결하였다.(2010.3.10) 이는 환경영향평가법상의 최소한의 요건을 충족시키고 있으나 절차상의 원칙을 무시한 환경영향평가서로 볼 수 있음에도 국방부의 변경계획 승인과정에서 인정을 받았다. 제주도의 통합영향평가심의위원회는 2009.9.23 회의에서 사회경제평가의 미흡, 연산호 군락 보존관련 영향대책, 멸종위기종 생물(붉은발 말똥게)의 서식여부 등에 대한 보완대책을 이유로 평가서 심의를 보류 하였다. 그러나 그후 불과 3일 만인 2009.9.26(토) 저녁에 다시 회의를 열고 보완동의 하였다. 환경영향평가조례에 따라 통상 7일전에 사전 통지하여야 됨에도 불구하고, 3일 만에 심의회를 개최한 것이다.[24]또한 심의 당시 지적된 문제점들이 결코 경미한 사항이 아니기 때문에 재심의 절차를 거쳤어야 마땅하였다.

이뿐만 아니라, 국방・군사시설 사업에 관한 법률 제4조(실시계획의 승인) 2항을 보면 "국방부 장관은 제 1항의 규정에 의하여 실시계획을 승인하고자 할 때에는 사업의 공익성, 위치의 적정성 및 실시계획의 타당성 등을 검토하여야 한다"고 되어 있다. 이는 기지건설의 승인에 앞서 사업의 공익성과 위치의 적정성에 합당한 근거를 제시하여야 함을 의미한다. 그런데 해군기지 건설사업의 부지중 일부(전체 12만평 중 약 3만평)가 해군기지 건설이 불가능한 절대보전지역에 포함되어 있다. 그럼에도 국방부 장관에 의한 실시계획 승인(2009.1)까지 사업시행자인 해군참모총장이 관할 행정기관인 제주도와 협의한 사실이 없는 것으로 밝혀졌다(미디어 제주, 2010.7.15). 이는 실시계획에 대한 국방부 장관의 승인을 무효화 할 수 있는 소지가 있는 부분이기도 하다(제주지방변호사회, 2009).[25] 강정마을 주민들은 제주도지사를 상대로 절대보존지역변경(해제)처분 무효확인 소

---

23) 2007년6월 22일 제주에서 개최되는 제4차 평화포럼에 노무현 대통령의 방문이 계획되어 있었다. 실제로 이날 제주도민들과 가진 비공식간담회에서 대통령은 무장과 평화의 섬은 양립이 가능하다는 발언을 하며 해군기지 건설의 불가피성을 피력한다.

24) 제주도의 환경영향평가조례는 부득이한 사유가 있을 경우 회의 개최전 3일까지(13조) 통지할 수 있다고 되어 있으므로 절차상 하자가 있는 것은 아니나, 통상적인 회의소집절차를 무시하고 심의 보류된 지 불과 3일만에 그것도 토요일 저녁시간에 회의를 소집할 정도로 급박한 사정이 있었는지는 의문이다.

25) 제주도는 지난 1991년 제주도개발특별법 제정과정에서 체계적인 개발과 자연환경의 특별한 보호, 필요성에 따라 절대보전지역 제도를 도입 운용해 오고 있다. 절대보존 지역은 최소한의 개발행위도 금

송을 제기하였다(2010.1.25).[26] 기지건설 승인 무효를 위한 소송 기간 중, 제주도는 조례[27]에 따라 절대보전지역의 지정과 변경시 요구되는 주민의견청취절차를 '경미한 사항'이라는 이유로 생략, 변경하였다. 또한 특별법상[28] 절대보전지역의 변경처분시 요구되는 도의회의 동의절차에도 '날치기' 통과라는 오점을 남겼다.[29] 이러한 과정들은 특별법 취지와 조례기준을 유명무실하게 하여 지방자치의 법치 원칙 근간을 흔들었다. 해군과 제주도가 보여준 절차적 정당성의 부족은 갈등을 더욱 심화시켰다.

4. 공동체 가치의 관점

제주의 마을 공동체를 설명하고자 할 때 빼놓을 수 없는 말이 '궨당'[30]에 함축된 주민들의 관계를 들 수 있다. 절차적 정당성을 문제 삼아 주민들은 해군기지 사안을 마을 전체 찬반 투표에 부쳤다.(2007.6.19) 그러나 투표 당일 찬성측 주민들에 의해 투표과정이 훼손되고 투표가 무산되는 일이 발생 하였다.[31] 이는 찬반으로 나누어진 주민들 사이에 제주 공동체의 근간이라 할 수 있는'궨당'관계가 무너지고 있다그러나을 의미 한다. 상대와의 관계를 부정하그러언행을 통해 함께 살아왔던 공동체가 사라지그러경험을 하게 된것이다. 모두가 아는 관계인 마을 주민들에게, 마을 내부의 관계를 규율하는 규범은 삶의 가장 중요한 기반이 된다. 그러나 군사기지 건설 문제로 인한 마을의 내적 질서 파괴는 주민들에게 가장 직접적으로 경험하게 되는 갈등의 한 면이다.

해군기지 문제는 '자신'과 공동체의 관계를 붕괴시켰다. 그리고 "누구의 궨당, 누구의 갑장"과 같이 이웃을 설명하던 방식은 이제 '찬성'과 '반대'의 낙인으로 대체되었다(이보라, 2009: 66). 찬반으로 이분화된 도식으로 마을은 분리되고 서로에 대한 갈등과 증오가 시작되었다. 강정 마을의 참담한 사태는 '해군기지 대처방안'을 묻는 주민투표(2010.8.17) 참여 호소문에 적나라하게 나타난다.[32](제주의소리, 2010.8.16) 마을

지하고 있다.

26) 이는 국방부장관을 상대로 한 군사기지사업 실시계획 무효를 위한 행정소송에 이은 두 번째 소송으로 2009.12.23 제주도에 의한 절대보전지역 해제고시에 대한 마을 주민들의 행정소송이다. 이는 2010.12.15 제주 지방법원에 의해 '각하'판결을 받았다.

27) '제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례'는 보전지역의 지정과 변경에 주민의견 청취(제3조)와 도지사의 허가를 받아 예외적으로 할 수 있는 행위(제6조)를 열거하고 있다.

28) 특별법 제 292조(절대보전지역)에 따르면 절대보전지역의 지정과 변경에 도의회의 동의를 필요로 한다.

29) 특히 도의회 관련 상임위인 환경도시위원회에서 본 안건을 부결시켰음에도, 당시 도의회 다수당인 한나라당 소속의원들은 본회의 의안서명 발의를 통해 물리력을 동원 통과(2009.12.17) 시킨다.

30) 궨당은 육지의 부계 혈연 중심의 친족체계와 달리 한 개인을 중심으로 형성된 인간관계의 망이다. 이 관계는 혈통과 혼인을 통해 형성될 뿐만 아니라 개인적 관계로 맺어져 있기 때문에 한 개인과 친분관계에 있는 어떤 사람도 궨당이 될 수 있다. 이는 제주도의 특수한 환경과 밀접한 관련이 있다. 즉 보다 개방된 범주로서의 친족이 제주의 궨당 이다(김혜숙, 1999: 440).

31) 이는 해녀들과 유치에 앞장선 몇몇 청년들에 의해 주도되는데, 이러한 '모의'는 해녀들에 의해 기획될 수 없는 외부의 '힘'에 의한 것으로 판단, 그 이후 반대 서명에 돌입한다.

회장 명의로 된 호소문은 2007년 해군기지 유치가 결정된 이후 주민들이 3년여 동안 겪은 고통을 단적으로 보여준다. "한 가족처럼 지내왔던 '동서녘집' '우알녘집'(이웃을 뜻하는 제주어)이 갈라지고, 갑장(동갑내기)과 친목이 깨졌으며, 괸당(친족)이 찢어지고, 선.후배의 관계마저 사라져버렸다"고 한탄했다. 호소문은 이같은 주민 갈등이 외부에 알려진 것보다 훨씬 심각함을 말해준다.

이렇듯 극렬한 갈등의 배경에는 해군기지 입지 결정의 타당성과 보편성 결여, 그뿐만 아니라 과정에서 보여준 정당성의 위기 그리고 함께 살아온 관계 그리고 마을 역솬의 정체성이 부정되는 폭력이 있다. 대부분의 경우 기지문제가 국가와 주민간의 갈등의 구도로 형성된(고유경, 2005) 기존의 지역과는 달리 강정 마을의 경우 주민들 간의 갈등으로 내부화 되어버린 것이다.

V. 해결 방안의 모색

1980년대 말 민주화 이후 우리사회는 전통적인 지역갈등을 넘어 계층, 이념, 세대, 노사, 환경갈등의 전방위로 확산되어 가는 추세이다. 갈등의 형태도 이해관계를 둘러싼 이익갈등(interest conflict) 뿐만 아니라 이념적, 종교·문화적 차원의 가치 갈등(value conflict) 그리고 민·관 및 민·민들 간의 갈등으로 이어지는 중층적 복합갈등의 양태를 띠고 있다. 특히, 2000년대 이후 공익을 표방한 대형 공공사업의 추진에 있어서도 공공갈등은 지속적으로 발생, 정부사업의 장기적인 표류는 물론 해당 지역 주민들의 피해 역시 만만치 않아 엄청난 수준의 사회, 경제적 비용의 발생을 초래하고 있다(김강민, 2011).[33]

1. 제도적 접근

1) 대규모 국책사업에 있어 대안적 중재(mediation)시스템의 실질적 활용

---

32) 법원에 의한 국방부 승인 무효소송 기각 결정후 마을회장이 주민들에게 보낸 서신은 이렇게 시작한다. "한 동네 한 골목에서 매일 마주치면서도 해군기지에 대한 입장이 다르면 철천지원수가 되어 살아야 했습니다. 이것이 어찌 사람 사는 마을의 모습이라 할 수 있겠습니까". 이어 "이처럼 마을공동체가 철저하게 깨지면서 우리는 황량하기 그지없는 삶을 살아오고 있다"고 말해 그동안 겪은 고통의 강도를 짐작케 한다. 호소문은 그러면서 "강정마을이 반목과 갈등을 넘어 다시 하나가 되기 위해서는 주민 여러분께서 적극적으로 투표에 참여하셔서 여러분들의 의견을 표명해 주셔야 한다"고 투표참여를 간곡히 호소했다.

33) 2000년 이후 우리사회에서 발생하는 공공갈등은 한해 평균 약 37건에 이른다는 통계가 있다(박재근, 2011). 게다가 원만한 갈등해결이 미루어지면서 정부에 대한 불신은 물론 막대한 사회적 비용을 유발시키고 있다. 우리사회의 갈등비용은 GDP의 27%에 달하며 이는 OECD 국가들 가운데 네 번째에 해당할 정도롤 심각한 실정이다.

정부에는 청와대(사회통합수석 및 외교안보수석), 대통령 소속 사회통합위원회, 국무총리실(사회통합정책실), 특임장관실, 국방부, 국민권익위원회 등 제주해군기지로 인한 갈등을 해결할 역할과 책임 있는 기구들이 있다. 또한 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'(대통령령) 등 공공정책으로 인해 발생하는 갈등을 해결할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있다. 갈등해결을 위한 이러한 다양한 기구와 제도가 정부내에 있음에도 국책사업인 제주해군기지 사업으로 인해 발생된 갈등 문제를 사업시행자인 해군측에만 맡겨놓고 있다. 청와대와 국무총리실은 제주해군기지 사업이 적법절차에 따라 이루어졌고, 제주도의 문제이며, 제주도 주민 대다수가 찬성하는 사업이라는 이유를 내세우며 갈등 해소를 위한 적극적 역할을 거부해 오고 있다.

제도적(실질적) 차원의 해법을 위해 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정'의 적극적인 활용을 고려할 필요가 있다. 제주해군기지사업의 주무장관인 국방부장관은 이 규정에 따라 제주해군기지와 관련한 '갈등조정협의회'를 구성, 운영하여[34] 민관(民官)간 신뢰회복과 갈등해결 방안을 마련할 수 있음에도 전혀 관심을 보이지 않고 있다.[35] 안보 및 국방 관련 국책사업이라 할지라도 갈등 정도의 중대성에 비추어 청와대나 국무총리실의 주도하에 갈등조정협의회를 구성, 적극적 활동이 필요하다. 이를 통해 갈등 이해당사자들의 참여하에 문제를 해결하는 대안적 갈등해결(ADR) 방법이 제시될 수 있다.[36] 제주해군기지와 같이 국방관련의 민감한 국책사업, 운영에 대안적 갈등해결의 실효성에 대해 회의를 갖는 시각이 있을 수 있다. t 운영하ADR의 한계적 차원을 넘어 보다 당사자 위주의 근본적인 해결을 추구할 수 있는 mediation을 생각해 볼 수 있다(강영진, 2009b). 이는 갈등해결(중재)전문가(Mediator)의 지원을 받아 당사자들t 대화를 통해 문제를 접근, 해결하고 합의에 이르는 과정이다. 전문가는 다양한 해결기법을 활용, 당사자 간 대화를 원활하게 이끌고 상생적 해결책을 찾을수 있도록 도와준다. 특히 제주해군기지와 같이 당사자 간 관계가 악화돼 직접적인 대화가 힘들 때, 또는 문제가 복잡하게 얽혀 원만

---

34) 제16조(갈등조정협의회) ① 중앙행정기관의 장은 공공정책으로 인하여 발생한 갈등해결을 위하여 필요하다고 판단되는 경우에는 각 사안별로 갈등조정협의회를 구성하여 운영할 수 있다. 제17조(협의회 구성) ① 협의회는 제19조에 따른 의장 1인, 관계 중앙행정기관 및 이해관계인으로 구성한다. ② 관계 중앙행정기관 및 이해관계인은 필요하다고 인정하는 경우 관련단체와 전문가를 협의회에 참석시킬 수 있다.

35) 민주통합당 김재윤 의원이 '서면질문'을 통해 민·관 협의기구로서 제주해군기지갈등협의회의 구성, 운영을 요구하자 국방부장관은 2011.7.22 "국무총리실 직속으로 제주해군기지 관련 지원협의회를 구성하여 운영중에 있다"라고 답변. 제주해군기지지원협의회는 국무총리실장, 국방부차관, 행안부2차관, 국토해양부2차관, 제주도 행정부지사 등 전원 정부측 인사로만 구성되어 있고 주민이나 시민단체와 협의하는 기구가 아니기 때문에 국방부장관의 답변은 사실상 민·관 협의기구 설치를 거부한 것으로 볼 수 있다(야5당 제주해군기지진상조사단, 2011: 33).

36) ADR은 소송이 아닌 방식으로 신속하게 분쟁을 매듭짓기 위한 절차다. 따라서, 대체로 피해보상 등 단순한 분쟁 사안에 적용된다. 이는 ADR의 속성이자 한계이기도 하다(강영진, 2009a). 제주해군기지와 같이 단순한 분쟁의 차원을 넘어 심각하고 복잡한 양상을 띠는 갈등의 경우 중재, 조정과 같은 ADR 방식은 적용하기도 힘들고 해결의 기대도 쉽지 않다.

한 해결책을 찾기 힘들 때 효과적일 수 있다.

2) 정부정책의 신뢰성과 갈등 대처의 중립성을 담보할 수 있는 독립기관의 설치

현 국방·군사시설에 관한 법률 제5조는 군사시설 입지를 선정할 때, 해당지자체와 협의하도록 규정하고 있으나, 제주도에는 주민들의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치가 미흡하다(은재호 등, 2011). 제주도는 2008년 3월 특별법(152조)에 근거해 「제주특별자치도 사회협약위원회」[37]를 공식 출범하였으나 구체적인 기능이나 역할이 명확하지 않고 도지사 자문기관으로서의 성격에 한정되어 제대로의 역할을 애초부터 기대할 수 없는 실정이다(김명범 등, 2012: 149). 몇차례에 걸친 여론조사와 공개토론회, 공청회, 설명회 등의 형태로 의사결정과정에 주민들이 참여할 수 있도록 하였으나 반대 의견이 '충분히' 표출될 수 있는 기회를 제공하지 않았다는 것이 반대측 주민들의 공통된 인식이다.

이러한 현실은 참여방식이나 논의를 위한 절차 규정의 제정 단계에서 부터 합의를 할 필요가 있음을 보여준다(은재호 등, 2011: 345). 군 기지건설 이라는 특수성으로 인해 충분한 정보를 제공받지 못하는 상황에서 일회적인 공청회나 설명회 그리고 여론조사 방식은 효과적이지 못할 수 있다. 더욱이 군이 주장하듯이 국방이나 국가안보와 관련된 국책사업을 지역주민들의 여론에 전적으로 의존한다는 것도 무리일수 있다. 따라서 국가적 차원에서 판단해야할 사안이라면 해당 지역의 주민은 물론 국방, 안보 분야의 전문가 그리고 타 지역의 국민들도 함께 참여하는 다자간 협의체의 구성도 고려해 볼 수 있다. 제주해군기지와 같이 사안이 민감한 경우 재판의 결과나 제3의 기관에 의한 중재와는 상관없이 민·관간의 갈등이 지속적으로 전개될 수 있다. 따라서 사업의 결정과 추진에 앞서 일정한 논의 과정에 주민들 참여가 절실하다. 논의 과정과 절차에 대한 구속력이 담보될 경우 결과의 실효성은 물론 과정의 정당성을 확보할 수 있게 된다.

앞서 지적한바와 같이 국책사업의 경우 '공공갈등의 예방과 해결에 관한 규정'에 따른 갈등조정협의회의 구성과 실효성에 대해 강한 의문이 제기되고 있는 실정이다. 특히 정부가 강한 의지를 갖고 추진하는 소위 안보 관련 국책사업인 경우 기존의 갈등해결 방식이 효과를 발휘할 수 있겠냐는 것이다. 정부, 특히 군 주도의 국책사업은 정부가 갈등 해결의 주체이자 사업추진에 강한 의지를 가진 갈등의 주요 이해 당사자이기 때문에 갈등 해결에 있어 중립성, 신뢰성을 담보하기가 쉽지 않다. 이를 위해 대규모 국가사업의 경우에 갈등의 예방과 해결을 위한 보다 독립적인 기구가 필요하다(박재근, 2011: 21-22). 독립된 행정기구로서의 위상을[38] 가진 사회 갈등 담당 기구를 법률적으로 보장함으로서 갈등의 예방과 해결을 위한 운영에 중립성과 신뢰성을 확보할 수 있기 때문이다.[39]

---

37) 제주도는 특별자치도의 출범과 함께 2007.11 지역문제 해결을 위한 독자적인 「제주특별자치도 사회협약위원회」구성을 위한 조례를 제정하여 운영하고 있다.

38) 현재 「국가인권위원회」가 이에 해당될 수 있다.

3) 특별법 제정을 통한 지원

해군기지 건설에 따라 지역사회가 부담하게 될 유,무형의 비용을 상쇄할 수 있는 지역개발 청사진과 이를 위한 중앙정부의 지원 및 투자 계획은 갈등 완화의 효과적인 수단이 될 수 있다. 제주도의 입장에서 지역개발, 주민소득 창출 그리고 복지향상을 담은 '제주지역종합발전계획서'(2009)작성하여 총리실 제주지원위원회에 전달하기도 했으나, 이의 실행을 담보할 수 있는 구체적인 중앙정부의 조치와 의지가 이어지지 않아 갈등 해소의 기회를 상실하였다. 이는 주민들로 하여금 타 지역과의 형평성 문제를 제기하면서 상호불신과 갈등의 골을 깊게 만드는 계기가 되었다.

따라서 형평성 차원에서 제주 지원을 위한 특별법의 제정을 고려해 볼 수 있다. 서울 용산 등의 미군기지 평택 이전에 따른 '평택지원 특별법'(2005.12월) 이나 경주의 방폐장 유치에 따른 '경주지원특별법'(2005.3월)의 제정과 같이 국책사업 유치에 따른 중앙정부 지원의 확고한 법적 근거를 제시하는 것이다(제주지방변호사회, 2009:30-38).

2. 행태적 접근

1) 감정적 지불(emotional payment)

갈등 상황에 있어 당사자들로 하여금 항상 이성적 태도를 기대할 수는 없다. 특히 갈등 상황이 장기간 지속된다거나, 일방이 가용할 수단을 더 이상 찾을 수 없다는 판단이 서는 경우 더욱 그러할 수 있다. 제주해군기지 건설로 인한 갈등 상황이 장기간 지속되면서 강정마을 주민들은 무더기 연행과 벌금형 그리고 소송비용으로 극한적 상황으로 내몰리고 있다. 강정마을회와 군사기지 범대위에 따르면(2012.8.17, 제주의소리), 2010년 이후 해군기지와 관련해 체포된 인원만 492명(2012년 8.17 기준)에 이른다. 이 가운데 공무집행 방해 혐의 등으로 재판을 앞두고 있는 인원은 53건 210명(중복포함)이다. 이에는 마을회장과 주민을 비롯해 영화감독과 인권운동가, 신부 등이 포함되어 있다. 기소 내용도 공무집행방해와 퇴거 불응, 집단재물손괴, 일반교통방해, 주거침입, 집시법위반, 경범죄 처벌 등 해군기지 공사과정에서 벌어진 일들이다. 형사사건과 별도로 공사방해 가처분 신청과 공유수면 매립취소, 농로용도 폐지처분 취소, 공사방해에 따른 손해배상, 개별손해배상도 줄을 잇고 있다. 판결이 종료된 형사사건도 50여건에 이르며, 이에 따라 강정마을회와 활동가들이 납부한 벌금만 2007년 이후 5년간 1억원으로 추산되고 있다. 현재

---

39) 이러한 위상을 가진 기구로서 대통령 직속 사회통합위원회는 '국가공론위원회'를 구상중에 있다고 한다. 이 위원회는 갈등 사안에 직접 개입하여 조정, 중재하는 방식을 취하지 않고, 정부 사업의 내용과 목적에 관한 정보를 대중에게 충분히 전달하고 광범위한 의견을 수렴함으로서 합리적인 공론화 과정이 자연스럽게 이루어져 사회적 공감대를 형성하고 궁극적으로 정부정책의 신뢰성을 구축하게 된다. 또한 이러한 과정은 정부 정책의 정당성을 확보하고 결과적으로 갈등에 따른 사회적 비용을 감소시키게 될 것이다(박재근, 2011: 22).

진행중인 형사재판을 감안하면 벌금액만 약2-3억을 넘어설 전망이다. 사법당국의 무차별적인 공권력 행사로 범법자가 양산되고 있다(헤드라인제주, 2012.8.17).

이러한 통계는 강정마을 주민들과 해군기지건설 반대활동가들의 감정을 자극하고 있음을 보여준다. 사람이 감정적으로 변하면 상대의 말을 듣지 않게 된다. 이 시점에서 상대방의 감정에 공감하면서, 필요하다면 사과를 해서라도 상대방의 감정을 보살필 필요성이 제기된다. 이러한 과정을 거친후에야 다시금 합리적인 대화가 가능해 질 수 있기 때문이다. 이를 감정적 지불(emotional payment)이라 한다(다이아몬드, 2011:20). 현 상황에서는 주민들의 누적된 감정이 배출될 수 있는 여건과 통로를 제공해 주는 것이 갈등해결에 있어 정부가 해야하는 우선적 과제라 할 수 있다.

2) 정부는 대화를 통한 소통과 해결의지의 자세를 가질 필요가 있다.

상대방과의 소통은 복잡한 이론에 근거한 것이 아니라, 상대를 설득하여 납득시키는 일련의 과정이라 할 수 있다. 상대의 감정과 요구를 파악하고 인식하는 것은 갈등의 해소와 이를 위한 기회의 구성에 전제가 된다. 협상의 내용과 방식은 고정된 것이 아니다. 협상의 폭은 대개 금전적인 기준으로 제시된다. 그러나 쌍방이 서로 다른 가치를 부여하는 대상을 교환하는 식으로 협상폭은 얼마든지 변할 수 있다. 양 당사자가 유연성과 창의성을 발휘한다면 굳이 협상 폭과 같은 개념에 매일 필요가 없다.

협상은 사실상 설득이나 의사소통의 또 다른 말이기도 하다. 이러한 과정은 역지사지의 관점에서 상대의 입장을 이해하고 상황에 맞는 대응으로 원하는 것을 얻는 과정으로 볼 수 있다. 문제가 갈등으로 비화되는 경우 문제자체가 타협의 성공 여부에 영향을 끼치는 비율은 10퍼센트가 되지 않는다(다이아몬드, 2011: 42-45). 그밖에 90퍼센트가 넘는 경우가 사람과 절차가 협상 결과를 좌우한다. 상대를 신뢰하고 존중하고 이해하면, 이를 통해 사회적 갈등을 줄일 수 있다는 뜻이다. 해군기지 건설이라는 공익과 같은 가치재 문제를 둘러싼 갈등은 그 합의점을 찾기가 쉽지 않다. 국가안보라는 개념과 또 다른 한편, 자연환경, 공동체 가치의 훼손이라는 가치를 둘러싼 입장의 차이와 부실한 절차 등으로 인해 문제가 확대되기 때문이다.

정부는 지금의 갈등 문제를 사람과 절차의 측면에서 바라다 볼 필요가 있다. 협상론의 관점에서 갈등 당사자의 태도를 검증해 볼 수 있는 목록을 살펴보는 것도 한 방법이다.[40] 이 기준을 통해 정부와 군의 접근태도와 방식 그리고 주민들과 인식의 차이를 해소하기 위해 얼마나 진지하게 접근하고 있는지 평가해 볼 수 있다.

---

40) 목록의 내용을 보면,·의사소통이 효율적인가? ·상대방의 인식을 이해하고 고려하는가? ·태도가 강압적인가, 협조적인가? ·과거의 문제에 집착하는가, 미래의 가치를 지향하는가? ·서로의 니즈를 드러내고 교환하는가? ·점진적인 접근법을 쓰는가, ·한번에 모든 것을 얻으려 하는가? ·행동이 각자의 목표에 부합하는가? ·감정을 배제하는가? ·서로의 표준을 활용하여 결론에 이르는가? ·서로의 차이를 존중하는 문제해결 절차를 따르는가? (다이아몬드, 2010: 382) 등이 있다.

갈등과 관련하여 대화의 가장 큰 걸림돌은 양측이 서로에 대해 협조적인 절차를 마련하지 않는다는 점이다. 대개의 협상이 승자독식구조로 되어 있기 때문이다. 공권력을 통한 압박과 (경제적)제재는 줄곧 사회적 갈등을 다루는 해결 전략으로 자주 활용되어 왔다. 물리적 제재의 목적은 상대방을 압박하는 것이지만 이들은 큰 효과를 발휘하지 못하였다. 오히려 강압적 수단에 대한 상대방의 반감만을 키울 뿐이었다. 강압적 수단의 동원은 상대방으로 하여금 외부 단체와의 연합전선을 구축하거나 이를 회피하기 위한 또 다른 수단의 강구를 불러온다. 강정 주민들이 동원해온 소송, 국내외적 연대, 인터넷 등과 같은 매체를 통한 여론의 확산 등이 이를 잘 보여주고 있다.

상대와 효율적인 의사소통을 하지 않으면 지속가능한 합의에 이를 수 없다. 합의 도출을 위한 최선의 방법은 물리적 압박의 동원이 아니라 상대방을 포용하는 것이다. 적대적 감정을 가진 이들에 더 가까이 접근하고자 할 때 더 많은 해결방법과 더 큰 영향력을 모색할 수 있다. 양측이 더 많은 대화를 나눈다면 인간적인 이해를 넓혀 목표에 대한 설득에 유리한 국면을 조성할 수 있다는 의미이다. 군과 민이 파국을 원하는 것이 아니라면 대화의 실패는 결국 양쪽 모두의 패배를 의미할 뿐이라는 것을 알아야 한다.

Ⅵ. 맺는말

2007년 제주도가 실시한 여론조사를 근거로 국방부는 해군기지 건설 예정지로 제주도 남쪽의 강정마을을 선정하였다. 그러나 같은 해 8월 실시한 마을 주민투표에서 전체 주민의 70%이상이 반대 입장을 표명하였으며, 이후 현재까지 기지반대운동은 계속되고 있다. 제주 해군기지 건설에 있어 갈등의 본질은 정책의 정당성을 결여한 국책사업의 무리한 추진에 있다. 과거 권위주의 정부 시절 안보 관련 국책사업은 논쟁의 대상이 아니었다. 정부의 결정이 곧 국(공)익으로 간주되었다. 국가에 의해 '공익'으로 결정된 것은 원칙의 문제나 구체적인 내용은 따질결정이도 없이 복종해야하는 권위적 관념으로 이해되면서 "국가 이데올로기 관철의 유용한 도구"(최송화, 2002: 3-4)로 기능하여왔다.

정부는 왜 제주에 해군기지가 필요하며, 기지입지로서 강정마을이어야 하는지 정당성의 충분한 논증 없이 절차를 추진했다. 정당성 결여의 내용을 보면, 먼저, 해당 지역 주민들과의 충분한 토론과 절차적 동의가 경시되었다. 둘째, 해군기지로서 강정해안의 입지조건에 대한 과학적인 근거를 찾기가 쉽지 않다. 셋째, 보존가치가 각별한 자연환경과 천연기념물 서식 생태지역을 평가 절하하고 있다. 마지막으로, 우리 의사와는 상관없이 미·중 양대 국가의 향후 예견되는 갈등에 군사적으로 휘말릴 수 있는 개연성이 제대로 논의되지 못하였다. 해군은 기지건설을 통해 남방 해상수송로를 보호하고 국가안보를 확보한다는

추상적인 목표만을 반복, 강조할 뿐이다.

주민의 입장에서 제주의 해군기지가 갖는 의미는 정부의 정책적 접근 이상의 것이다. 일정한 규모의 군 기지가 반영구적으로 상주한다는 것은 지역 차원에서 커다란 변화이다. 군사기지의 건설은 강정 마을이 사회, 경제적 측면뿐만 아니라 일상생활에 있어서 오랜 기간 인정된 가치들, 즉 공동체 역사의 해체를 의미한다. 그럼에도 강정마을과 제주지역이 겪을 수 있는 공동체적 가치의 변화에 대한 정당한 주장은 논의의 대상에서 배제되었다.

플래즈만(Flathman)은 공공정책을 바람직한 방향으로 이끌어가는 규범적 내지 가치평가적 속성을 가진 개념으로 공익을 파악한다. 따라서 공익 판단에 있어 최상의 가치체계나 도덕적 원칙에 입각하여 이루어져야 한다는 주장이다. 플래즈만은 실천적 측면에서 충족되어야 할 부당결과 회피의 원칙과 보편성의 원칙을 제시했다. 공익 판단에 있어 플래즈만(Flathman)의 관점은 단순히 개인들의 선호만을 집적하는 과정이거나 정치적 타협의 과정이 아닌, 원칙에 바탕을 둔 합리적 정당화의 과정으로 본다. 공익 논증은 정치적 과정의 결과 보다는 원칙에 따른 합리적 주장에 근거해야 함을 의미한다. 이런 의미에서 제주 해군기지건설에 있어 공익판단은 다수결 이익이나 공통 이익(common interest)과는 구별할 필요가 있다.

법적 정치적 요건의 충족에 맞춰 해군기지건설은 2013년도 예산이 원안통과 되었다. 국민통합의 차원에서 정부는 해군기지 갈등의 치유와 해법을 모색해야 한다. 먼저, 제도적 차원의 해결 시도를 제안하였다. 현재 대통령 소속의 사회통합위원회나 '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정' 등 갈등 해결을 위한 제도적 장치가 마련되어 있다. 비록 안보 관련 국책사업이라 할지라도 갈등 정도의 중대성에 비추어 정부 주도하에 갈등조정협의회를 구성, 적극적 활동에 나설 수 있다. 국방관련의 민감한 국책사업의 경우에 대안적 갈등해결(ADR)의 실효성에 회의적인 것도 사실이나, 당사자 위주의 근본적인 해결을 추구할 수 있는 중재를 생각해 볼 수 있다. 특히 제주해군기지와 같이 당사자 간 직접적인 대화가 힘들 때 전문가의 지원은 효과적일 수 있다. 중재 전문가는 적극적인 찬·반 의견 청취 및 수렴, 사실관계 확인 등을 동원하여 효과적인 해결책을 찾아낼 수 있을 것이다.

다음으로, 정부는 주민들에 대한 '감정적 지불(emotional payment)'을 수용할 필요가 있다. 갈등이 장기화 되고, 일방이 막다른 골목이라 판단하는 경우 당사자들의 이성적 태도만 기대할 수는 없다. 갈등 상황이 장기화 되면서 주민들은 무더기 연행과 벌금형 그리고 소송비용으로 극한적 상황으로 내몰리고 있다. 2010년 이후 해군기지 관련 공무집행 방해 등의 혐의로 체포된 인원만 500명에 육박하고 있다. 이와 별도로 공사방해에 따른 손해배상이 줄을 잇고 있다. 이러한 사실은 그들의 감정이 극에 달하고 있음을 보여준다. 이 시점에서 상대방의 감정에 공감하면서, 필요시 사과를 해서라도 상대방의 감정을 수용할 필요가 있다. 이는 합리적인 대화의 전제가 된다. 주민들의 누적된 감정이 배출될

수 있는 여건과 통로를 제공해 주는 것이 갈등해결에 있어 정부의 우선적 과제라 할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

강영진. (2009a). 「갈등해결의 지혜」, 일빛

_____. (2009b). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 부안사태와 제주해군기지문제를 중심으로,「국정관리연구」, 4(2): 67-92

고경민. (2010). 공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스: 제주해군기지건설과 영리병원허용 갈등사례의 함의. 「분쟁해결연구」, 8(2): 5-35.

고경민. (2012). 국책사업 갈등에서 지방정부의 역할: 제주해군기지 갈등사례. 「분쟁해결연구」, 10(1): 5-36.

국방연구원. (2000). 「중장기 위협 평가 및 국가 안보 전략」

고종협·권용식. (2009). 제주해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형 (ACF)의 적용을 통한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 20(3): 139-178.

김강민. (2011). 공공갈등 현황을 통해 바라본 우리나라의 갈등구조와 변화. 「한국행정포럼」, 한국행정학회, Winter: 24-27.

김도균. (2006). 법원리로서의 공익/ 「법학」, 47(3): 155-215.

김동현. (1985). 공익과 사익.「한국행정학보」, 19(1): 207-222.

김명범, 황경수. (2012). 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 방안. 「제주도연구」, 37: 119-158.

김용철. (1998). "Nimby와 Pimfy 현상의 정치적 갈등구조 비교: 영광 원전 5,6호기 건설 사업과 전남도청 이전사업 사례를 중심으로",「한국정치학회보」, 32(1): 87-109.

김유환. (2007). 공공갈등의 사법적 해결: 의미와 한계-새만금 판결의 분석을 중심으로. 「행정판례연구」 XII.

다이아몬드, 스튜어트. (2011).「어떻게 원하는 것을 얻는가」, 김태훈 역, 8.0

대한민국해군. (2005). 「제주도민과 해군이 함께 건설하는 화순항」.

박재근. (2011). 공공갈등 해결 시스템 마련을 위한 정부의 노력. 「한국행정포럼」, 한국행정학회, Winter: 19-23

박정택. (1990). 「공익의 정치행정론」, 대영문화사.

배윤기. (2012). 제주해군기지 건설에 대한 로컬-기반의 이해와 로컬리티의 정치. 「한국민족문화」, 43(5): 345-389.

신용인. (2009). 평택, 경주, 제주 사례 비교.「제주해군기지 문제 해결방안을 모색하는 도민대토론회」, 제주지방변호사회, 2009.10.12, 중소기업종합지원센터

야5당 제주해군기지 진상조사단. (2011). 「제주해군기지 조사보고서」.

양길현. (2005). 화순항 해군기지 논쟁에 대한 비판적 재평가: 협력안보의 시각.「한국과 국제정치」, 21(4): 53-81

은재호·김형성·최대용. (2011). 국방・군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의 교훈.「한국정책학회보」, 20(2): 319-352.

이경원·김정화. (2011). 공공갈등과 공익의 재검토: 제주해군기지건설 사례.,「경제와 사회」, 89: 298-332.

이보라. (2009).「제주도내 '군사기지유치' 담론을 통해 본 평화정치학」, 이화여자대학교 대학원, 여성학과, 2008년도 석사학위 청구논문

임동진. (2011). 공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석.「한국행정학보」, 45(2): 291-318.

장원석. (2008). 한국의 군사기지 갈등과 국내정치: 평택 미군기지 갈등사례 분석.「국방연구」, 51(3): 35-59.

정정화. (2011). 한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로.「한국사회와 행정연구」, 22(3): 1-27.

조성윤. (2011). 제주도의 평화정책과 해군기지 문제.「제주도연구」, 35: 39-66.

제주지방변호사회. 2009.「제주해군기지 문제 해결방안을 모색하는 도민대토론회」, 2009.10.12, 중소기업종합지원센터.

최송화. (2002).「공익론」, 서울대출판부

최진식. (2009).「주민소환으로 인한 님비갈등의 정치화에 대한 대응방안 연구」, KIPA 연구보고서 2009-25, 한국행정연구원.

하승수. (2010).「제주특별자치도 출범이후 성과와 과제」, 제주특별자치도의회 법·제도개선연구모임 제8차 정책토론회, 2010.1.27, 제주특별자치도의회.

홍준형. (2006). 공동정책에 대한 사법적 결정의 법이론적 한계(I)(II)-대법원의 새만금 판결을 중심으로.「법제」, 4월(제580호), 5월(제581호), 법제처

헬드(강형기·이상용 역). (1986).「공익과 사익」, 박영사, V. Held, 1970.「The Public Interest and Individual Interest」, NY/London.

천주교 제주교구 평화의 섬 특별위원회. (2007).「국내외 군사기지 현지조사 보고」, 2007.8.30.

하혜영. (2009). 공공갈등연구의 경향과 과제.「한국사회와 행정연구」, 20(2): 163-186.

서울행정법원. (2010).「국방・군사시설사업실시계획승인처분무효확인」사건 2009구합 15258, 7월 15일.

해군본부. (2007),「해군기지 사업추진계획」

미디어제주, 2010.7.15 "해군기지법원판결, '날치기 통과'가 갈랐다?"

제주의 소리, 2008.9.25 "강정 앞바다 세계적 희귀종 연산호 군락지"

제주의 소리, 2010.8.16 "한동네서도 해군기지 입장 다르면 철천지 원수"

제주일보, 2007.8.22, "해군기지 건설 산 넘어 산"

제주일보, 2008.12.25, "해군기지, 민군복합형 미항논란"

MBC PD 수첩, 2009.5.5, “제주도 강정마을, 그들이 왜 분노하는가?”
Alexy, R. (1989). 「A Theory of Legal Argumentation」, Oxford Univ
Bell, J. (1992). ″Public Interest: Policy or Principle″ in 「Law and the Public Interest」, proceedings of the 1992 ALSP Conference, (ed) by R. Brownsword, ARSP Beiheft 55,
Barry, B. (1965). 「Political Argument: A reissue with a new introduction」, NY
Cohen, J. (1962). ″A Lawman′s View of the Public Interest″ in C. Friedrich(ed), The Public Interest.
Croley, S. P. (2008).「Regulation and Public Interest: the Possibility of GOOD Regulatory Government」. Princeton Univ Press.
Dworkin, R. (1978). 「Taking Rights Seriously」. Revised ed. London.
_____, (1986). 「Law′s Empire」. London.
Feintuck, M.(2004). 「′The Public Interest ′ in Regulation」. Oxford Univ Press.
Flathman, R. (1966). 「The Public Interest: An Essay concerning the Normative Discourse of Politics」. NY: John Wiley and Sons.
Friedrich, C. (ed.). (1962). 「The Public Interest: Nomos V」. N.Y.
Held, V. (1970). 「The Public Interest and Individual Interest」. NY/London.
Pettit, Ph. (2004). ″ The Common good″, in K. Dowding, R. Goodin, and C. Pateman(ed.).「Justice and Democracy」. Cambridge. pp. 150-169

접수일(2013년 03월 04일)
수정일자(2013년 03월 18일)
게재확정일(2013년 03월 29일)