



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



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

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

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

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

[Disclaimer](#)

博士學位論文

국방정책의 갈등형성요인에 관한 연구  
: 제주 해군기지 추진 사례를 중심으로

濟州大學校 大學院

政治外交學科

오 상 준

2011年 6月

국방정책의 갈등형성요인에 관한 연구  
: 제주 해군기지 추진 사례를 중심으로

指導教授 김 진 호

오 상 준

이 論文을 政治學 博士學位論文으로 提出함

2011年 6月

오상준의 政治學 博士學位 論文을 認准함

審査委員長 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

委 員 \_\_\_\_\_

濟州大學校 大學院

2011年 月

A Study on Factors of Conflict formation  
in Defense Policy  
: focused on the case of Jeju Naval Base

Sang-June Oh  
(Supervised by Professor Jin-Ho Kim)

A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirement for  
the degree of Doctor of Political Science

June 2011

This dissertation has been examined and approved.

Committee chairperson,  
.....

Committee member,  
.....

Committee member,  
.....

Committee member,  
.....

Committee member,  
.....

June 2011  
.....

Date

Department of Political Science and Diplomacy  
GRADUATE SCHOOL  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY

## < 목 차 >

초 록.....	vii
ABSTRACT.....	ix
<b>제 I 장 서 론</b> .....	<b>1</b>
제 1 절 연구배경 및 목적 .....	1
제 2 절 선행연구 검토 .....	5
1) 국방관련 정책갈등 연구.....	5
2) 제주 해군기지 건설 갈등사례 연구 .....	8
3) 통합적 접근의 필요성 .....	9
제 3 절 연구범위 및 분석의 틀 .....	12
1) 연구범위와 연구방법 .....	12
2) 본 연구의 분석틀 .....	16
제 4 절 논문의 구성 .....	21
<b>제 II 장 이론적 배경 : 국방정책과 갈등</b> .....	<b>22</b>
제 1 절 국방정책의 개념과 특징 .....	22
1) 국방정책의 개념 .....	22
2) 국방정책의 특징 .....	24
3) 국방정책의 결정 .....	28

제 2 절 주요국가의 국방정책 .....	31
1) 미국 .....	31
2) 일본 .....	33
3) 영국 .....	34
4) 스위스 .....	36
제 3 절 국방갈등의 유형과 원인 .....	38
1) 국방갈등의 유형 .....	38
2) 국방갈등의 원인 .....	40
3) 군사시설에 대한 이해관계자의 시각 .....	44
제 4 절 군사시설 관련 갈등 사례 .....	50
1) 육군 35사단 이전 사례 .....	50
2) 해군 통신기지 건설 사례 .....	53
3) 경기도 연천군 군사시설 보호구역 사례 .....	56
<b>제 III 장 제주 해군기지 건설 추진과정 .....</b>	<b>60</b>
제 1 절 제주 해군기지 추진 배경 : 군사적 요충지로서의 제주 .....	60
제 2 절 제주 해군기지 건설의 중층적 의미 .....	63
1) 제주 해군기지의 군사전략적 의미 .....	63
2) 지방정부와 제주 해군기지 .....	66
3) 제주도민과 제주해군기지 .....	67
제 3 절 제주 해군기지 추진과 갈등 .....	69
1) 갈등의 생성 .....	69
2) 갈등의 확대 .....	74

3) 갈등의 심화 .....	80
4) 갈등의 완화 .....	87

## 제 IV 장 제주해군기지 건설의 갈등형성요인 분석 ..... 88

### 제 1 절 정책결정적 요인 ..... 89

1) 갈등의 주체 .....	91
2) 갈등형성요인 .....	108
3) 갈등 양상 .....	116
4) 갈등의 특징 .....	119

### 제 2 절 민군관계적 요인 ..... 124

1) 갈등의 주체 .....	125
2) 갈등형성요인 .....	129
3) 갈등양상 .....	140
4) 갈등의 특징 .....	143

### 제 3 절 정부 간 관계적 요인 ..... 148

1) 갈등의 주체 .....	149
2) 갈등형성요인 .....	152
3) 갈등양상 .....	156
4) 갈등의 특징 .....	160

### 제 4 절 지방정치적 요인 ..... 169

1) 갈등의 주체 .....	169
2) 갈등형성요인 .....	195
3) 갈등양상 .....	199
4) 갈등의 특징 .....	205

제 V 장 결 론 .....212

제 1 절 분석 결과 ..... 212

제 2 절 이론적 함의 .....220

제 3 절 정책적 함의 .....223

<참고문헌> .....227



## 〈표 차례〉

<표 1-1> 민원접수 현황 .....	3
<표 1-2> 국방정책 선행연구 .....	7
<표 1-3> 제주 해군기지 건설에 관한 선행연구 .....	9
<표 1-4> 분석의 초점 .....	19
<표 2-1> 1985년-2004년 민군갈등 유형 .....	40
<표 3-1> 2002년 화순항 해군기지 사업개요 .....	70
<표 3-2> 2002년 화순항 해군기지의 전개과정-갈등생성기 .....	73
<표 3-3> 2005년 해군기지 사업개요 .....	74
<표 3-4> 2005년-2007년 4월 해군기지 전개과정-갈등확대기 .....	79
<표 3-5> 제주 해군기지 여론조사 결과 .....	81
<표 3-6> 2007년 해군기지 사업개요 .....	82
<표 3-7> 2007년 4월 이후 제주해군기지 전개과정-갈등심화기 .....	85
<표 3-8> 2009년 9월 이후 제주해군기지 전개과정-갈등완화기 .....	88
<표 4-1> 정책의제설정 단계의 주요 행위자 인식과 이해관계 .....	100
<표 4-2> 정책결정의 주요 행위자 인식과 이해관계 .....	108
<표 4-3> 1993년-2002년 제주해군기지 협의 내용 .....	115
<표 4-4> 정책결정의 참여수준 .....	119
<표 4-5> 군사부문과 비군사 부분의 속성 .....	127
<표 4-6> 해군기지 건설의 경제적 파급효과 .....	134
<표 4-7> 민군 간 갈등형성요인 .....	140
<표 4-8> 민군관계의 갈등 이해 .....	148
<표 4-9> 중앙-지방 관계 변화 .....	150
<표 4-10> 중앙정부와 지방정부 간 군사기지 시각 비교 .....	151
<표 4-11> 정부 간 갈등형성요인 .....	156
<표 4-12> 정부 간 갈등의 이해 .....	168
<표 4-13> 의회-집행부간 관계유형 .....	174
<표 4-14> 지방정치 주요행위자의 입장 및 갈등형성요인 .....	199
<표 4-15> 주민소환투표의 전개과정 .....	204
<표 4-16> 제주 해군기지 지방정치의 이해 .....	211
<표 5-1> 분석결과 종합 .....	216

## <그림 차례>

<그림 1-1> 분석의 틀 .....	20
<그림 2-1> 국방정책 결정과정 .....	28
<그림 3-1> 해군기지 예정지 .....	82
<그림 4-1> 제주 해군기지 갈등구조 .....	89
<그림 4-2> 국방부 기획관리체계 .....	94
<그림 4-3> 민군관계의 갈등양상 .....	143
<그림 4-4> 정부 간 갈등양상 .....	160
<그림 4-5> 신철의 삼각관계 .....	193
<그림 4-6> 제주해군기지 지방정치의 주요행위자 .....	195

# 국방정책의 갈등형성요인에 관한 연구

: 제주 해군기지 추진 사례를 중심으로

## 초 록

국방정책은 안보정책의 확고한 분야로서 국가의 존망과 국민의 안전을 필사적으로 수호하는 국가정책의 핵심영역이다. 이런 이유로 과거 권위주의 정권하에서 국방영역은 그야말로 군 내부의 성역으로 간주되었고, 중앙정부의 전유물로 인식되었다. 하지만 지방자치제가 시행된 이후 국방정책의 영역에도 지방정부의 역할이 뚜렷하게 강화되었다. 지방정부는 국방·군사시설의 입지로 인해 지역이 경제적으로 낙후되었고, 재산권 행사에 제한을 당했을 뿐 아니라 훈련 시 발생하는 소음 피해와 지뢰 매설 등 위험물에 노출되어 지역주민들의 생존권이 위협받고 있다고 주장하고 있다. 이와 같이 민주화·지방화·정보화의 확산으로 인해 중앙정부가 국방정책을 독점하던 현상이 사라지고, 잠재되었던 국방 관련 정책갈등이 지역 차원을 넘어 전국적인 문제로 드러나기 시작하였다. 국방 영역에서 금기시되었던 이해당사자들의 이해관계를 둘러싼 다툼과 가치논쟁 등이 동시에 불거지면서 국방정책을 둘러싼 갈등이 수면위로 부상한 것이다. 본 연구는 국방정책의 갈등사례 중에서 정책결정 이후에도 갈등이 완화되지 않고 있는 “제주해군기지 건설” 사례를 주목하였다. 제주해군기지 건설 갈등사례는 다른 국방갈등 사례와 달리 갈등의 빈도가 잦고 강도가 세며, 그리고 갈등이 일상화·장기화되어 전국적으로 부각되었다. 이러한 맥락에서 본 연구는 “제주해군기지 건설 갈등의 복잡화·일상화·장기화·치열화가 어디에서 비롯되는가”라는 인식하에 네 가지 접근방법- 정책결정, 민군관계, 정부간 관계, 지방정치-을 제시하였고, 이를 토대로 어떤 갈등형성요인들이 갈등의 심화·확대에 영향을 미치는지를 규명하였다.

종합적으로 제주해군기지 건설 관련 정책갈등을 분석해 봤을 때 갈등형성요인의 공통점은 첫째 절차적 정당성의 미획득, 둘째 정책과정의 비밀주의, 셋째 국방의 특수성 강조 등 세 가지로 집약할 수 있다. 하지만 둘째 정책과정의 비밀주의와 셋째 국방의 특수성은 동일한 ‘민군관계적’ 요인에서 발생하고 있다는 점에서 제주해군기지의 주요 갈등형성요인은 크게 절차적 정당성의 미획득이라는 ‘지

방정치적' 요인과 국방의 특성이라는 '민군관계적 요인'에서 비롯되고 있다고 하겠다. 구체적으로 '군은 예외' 라는 국방 분야의 특수성에서 나온 민군관계적 요인으로 인해 갈등이 고조되었다. 군이 민에 대한 고압적 태도, 지역주민을 무시하는 발언, 국회의 의결을 무시하는 문민통제의 거부 등에서 보듯 군 스스로 군이 지닌 특수성을 강조함으로써 갈등이 증폭되었다. 특히 군은 응집력이 높은 집단이라는 점에서 이해관계자들의 객관적인 평가나 대안 검토를 생략하고 빠르게 정책결정을 중용하고 있다. 게다가 제주 해군기지 건설의 정당성과 타당성은 '지방정치' 과정을 통해 활발하게 논의되어야 함에도 불구하고 지방정부는 중앙정부의 요구를 충실하게 이행할 뿐이었다. 덧붙여 도지사 자신의 선거법 유죄와 관련된 개인적 여건과 리더십 부재로 인해 지방정치 내부의 갈등양상을 매우 확대시키고 말았다. 해군기지 건설이 국방부의 주장대로 아무리 선호시설이고 국가안보라는 명분을 가지고 있다고 하더라도 지역주민의 동의가 없는 상태에서는 지속적으로 추진할 수 없다. 결국 해군기지 건설 초기부터 '주민동의 획득실패'와 제주도민의 주민투표를 통한 절차적 정당성을 획득하는 과정이 무시되었기 때문에 지방정치에서 가장 갈등이 치열하였다. 결국 민군관계적 요인과 지방정치적 요인은 제주해군기지 건설 갈등의 심화·확대에 상당한 영향을 미치는 요인으로 나타났다.

본 연구의 의미는 우선 국방정책 갈등 관련 기존연구의 단선적·평면적 분석을 넘어 국방정책을 둘러싼 갈등상황에서 간과되었던 "정책결정, 민군관계, 정부간 관계, 지방정치" 라는 네 가지 접근방법을 통해 제주 해군기지 갈등을 복합적·입체적으로 분석한 점이었다. 또한 제주 해군기지 건설 갈등사례는 지방정치 과정에서 가장 격렬한 갈등양상이 전개되고 있다는 점에 주목하여 기존 국방정책의 갈등양상과 매우 다르다는 것을 밝혀냈다. 게다가 본 연구는 갈등당사자와 연관된 지리적 여건, 정치·행정문화, 지역주민의 정향과 특성, 정책의 내용, 정책의 인지정도 등 영향요인들 간의 역동적 상호작용을 충분히 설명했다는 점에서 의미가 있다. 마지막으로 본 연구는 국방정책의 갈등을 한눈에 체계적으로 조감했다는 점에서 향후 국방정책의 갈등분석을 위한 새로운 관계유형을 만들어 내는데 도움을 줄 수 있다.

# A Study on Factors of Conflict formation in Defense Policy

: focused on the case of Jeju Naval Base

## ABSTRACT

Defence Policy is core category of national policy to desperately protect existence of a nation and people's safety as a definite field of security policy. By this reason, national defence category was regarded as a sacred district within army under the past authoritarian regime and recognizes as a thing exclusively possessed by central government. But since implementation of local autonomy system, a role of local government has been clearly strengthened in category of national defence. Local governments are insisting that due to locating of national defence and military facilities, regional economy had been fallen behind, disposal of property right was limited, and regional residents' right to live is thrilled as well because they are exposed to noise occurred during military training and risks like land mine laying etc.

Thus, by expansion of democratization, localization, and information, phenomenon that central government owns all information for national defence disappeared and policy conflicts surrounding national defence laid under water surface began to reveal as a national problem going beyond regional level. As dispute and controversy about value etc. surrounding interests of concerned parties which were taboo in the category of national defence simultaneously came out to the surface, conflicts surrounding national policy came out to the water surface. This study gave attention on the case of 'Jeju Naval base construction' for which conflicts were not eased even after decision of policy among cases of conflicts for defense policies. In the case of Jeju Naval base construction, differently from other cases of national defence conflicts, conflict was frequently occurred and strength of conflict was high, and conflict



became routine and continued longer. So this case was prominent nationwide.

In this context, this study set a recognition, "where do complication, routine, prolongation, and severity in conflicts of Jeju Naval base construction come from?" Under this recognition, four approaches were suggested - policy making, civil-military relations, central-local relations, local politics. Based on the approaches, this study explored what factors forming conflict affect deepening and expansion of conflict.

When this study synthetically analyzed policy conflict related to Jeju Naval base construction, three common points of factors forming conflict can be drawn - first, no legitimacy in process; second, non-disclosure of policy procedure; third, emphasis on special aspect of national defence. But above second, non-disclosure of policy procedure; third, emphasis on special aspect of national defence occur from same factor of 'civil-military relations'. Therefore, major factors forming conflict would be originated from factor of 'local politics' which is no legitimacy in process and factor of 'civil-military relations' which is characteristic of national defence.

Specifically, conflict became higher due to factor of civil military relation come from special aspect of national defence which is 'army is exceptional'. As shown in army's attitude of giving high pressure to civilian, speech disregarding local residents, refusal of control by civilian disregarding decision of national assembly etc., conflicts were amplified by stressing their own special aspect by themselves. Especially, army forcefully persuade rapid policy decision without objective evaluation or alternative review from concerned parties because army is a group with high cohesive power. Moreover, although legitimacy, and feasibility of Jeju Naval base construction should be actively discussed through process of 'local politics', local government only faithfully followed request from central government.

In addition, due to personal circumstances related to guilt by election law of governor himself and lack of leadership, conflict aspects inside local politics

became to be very expanded. Even though construction of Naval base is for preferred facility as the Ministry of National Defence asserts and is justified by the purpose of national security, it cannot be continuously proceeded without consent from regional residents. In conclusion, there was 'failure to obtain consent from residents' from the beginning of construction of Naval base and the process to get procedural legitimacy through vote of citizens of Jeju was omitted. As a result, this case shows most severe conflicts in local politics. Eventually, it appeared that factors of civil military relation and local politics gave considerable influences on deepening and expansion of conflicts of Jeju Naval base construction.

This study is meaningful in that conflict related to Jeju Naval base was analyzed complexively and three-dimensionally with four approaches such as "policy making, civil-military relations, central-local relations, local politics" which were overlooked in conflict situation surrounding national defence going beyond one-dimensional analysis of existing studies related to defense policy conflict. And this study figured out that a case of Jeju Naval base construction was very different from conflict aspects of existing defense policy by giving attention on that this case shows development of most severe conflict aspects in local politics process. Moreover, this study fully explained dynamic mutual interaction between influencing factors such as geographical condition, political and administrative culture, sentiment and characteristics of local residents, contents of policy, recognition of policy etc. related to concerned parties for conflict. Finally, this study would be helpful in building new relation type for analysis of conflict of defense policy afterward in the fact that this study lets get systematical wide view on conflict of national defence.

## 제 I 장 서론

### 제 1 절 연구배경 및 목적

국방정책은 안보정책의 확고한 분야로서 국가의 존망과 국민의 안전을 필사적으로 수호하는 국가정책의 핵심영역이다. 국방정책은 군사기지의 설치, 첨단무기의 구입, 주한미군의 재배치와 같은 국가생존이 달린 문제를 다루고 있다. 이런 이유로 과거 권위주의 정권하에서 국방영역은 군 내부의 성역으로 간주되었고, 중앙정부의 전유물로 인식되었다. 1995년 민선자치 이전 단체장은 임명되었다. 임명 단체장은 국방정책과 관련하여 중앙정부의 국방·안보적 필요성을 중시하여 군사시설의 부지를 적극적으로 제공하였다. 하지만 지방자치제가 시행된 이후 국방정책의 영역에 지방정부의 역할이 뚜렷하게 강화되었다. 민선자치 이후 지방정부의 단체장을 비롯한 지역주민들은 국방·군사시설을 지역발전을 저해하는 가장 큰 원인으로 꼽고 있다.<sup>1)</sup> 지방정부는 국방·군사시설의 입지로 인해 지역이 경제적으로 낙후되고, 재산권행사에 제한을 당하고 있을 뿐 아니라 훈련 시 발생하는 소음 피해와 지뢰 매설 등 위험물에 노출되어 지역주민들의 생존권이 위협받고 있다고 인식하고 있다. 게다가 지방정부는 국유재산인 군사시설에 대해 지방세를 징수할 수 없다는 점에서 지역 외부로 군부대 이전을 요구하거나 아예 군사기지의 건설 반대에 나서고 있다. 민선 단체장은 멀리 있는 중앙정부와의 관계보다 차기 선거를 위해 눈앞에 있는 지역주민의 이익을 대변하는 일에 더욱 민감하게 반응하고 있다. 심지어 단체장 후보자들은 지역 내 군부대의 교외 이전을 선거 공약으로 제안하고 있으며, 당선 이후에는 공약사업을 실천하기 위해 중앙정부에 군부대의 교외이전을 요구하고 있다. 예를 들어, 성남시의 소음 및 고도제한 폐지 요구나 특전사의 경기도 이천 반대 문제, 군부대의 팔당 상수원 오

1) 경기도 평택시민들은 거주지역이 인근 사군보다 낙후된 원인으로 “미군기지 등 군사시설이 입지해서(23.4%),” “산업기반이 약해서(23.0%),” “수도권정비계획법 등 개발제한 규제 때문에(16.5%)”의 순으로 응답하고 있다. 평택대학교 주한미군연구센터, 『미군주둔 지역주민의 인식비교 및 정책적 함의-동두천 및 평택 지역주민을 대상으로』 (2007), pp. 32-33.



염 행위 문제, 경북 영천시의 군사시설 보호구역 해제 및 축소 사례 등 전국 각 지에는 크고 작은 국방·군사시설의 설치가 지역주민들의 반대 속에 지연되거나 입지선정조차 이루어지지 않고 있다.

이와 같이 민주화·지방화·정보화의 확산으로 인해 중앙정부가 국방정책을 독점하던 현상이 사라지고 지방정부의 자율권이 대폭 보장되면서 잠재되었던 국방관련 정책갈등이 지역차원을 넘어 전국적인 문제로 드러나기 시작하였다. 국방영역에서 금기시되었던 이해당사자들의 이해관계를 둘러싼 다툼과 가치논쟁 등이 동시에 불거지면서 국방정책을 둘러싼 갈등이 수면위로 부상한 것이다. 중앙정부는 국방·군사시설의 설치나 군사기지 건설이 국책사업임을 강조하며 지역주민들의 의사표시를 단순히 집단이기주의로 인식하는 있는 반면 지방정부는 지역개발 및 지역이익을 위해 군사기지를 기피하면서 오히려 중앙정부를 상대로 갈등의 주체로 나서고 있는 양상이다. 국방부를 비롯한 중앙정부는 갈등이 증가함에 따라 지역주민의 민원해결에 적극 나서고 있다. 국방부는 군사시설 관련 규제로 발생하는 지역주민의 불편을 해소하고, 지역경제 활성화를 위해 2009년 군사시설 재배치 계획을 수립하였다. 그 내용은 도심지의 부대는 가능하면 외곽으로 이전하고, 기존의 군용지를 최대한 활용하여 새로운 부지의 매입소요를 최소화하며, 지방정부의 도시계획을 참고하여 갈등요소를 예측·관리하는 것이다.<sup>2)</sup> 그 결과 <표 1-1>에서 보듯 최근 들어 국방정책의 전체민원이 다소 감소하고 있는 것으로 파악되고 있다.<sup>3)</sup> 2006년 총 민원건수가 55,606건으로 최고치를 기록하였으나, 2007년에는 47,117건, 2008년에는 45,910건, 2009년에는 43,094건으로 점차적으로 감소하고 있다. 이는 중앙정부 차원에서 효율적으로 군 자원을 관리하고 지역사회와의 갈등을 최소화하려는 노력을 반영한 결과라고 하겠다.

2) 국방부, 『2010 국방백서』(국방부, 2010), p. 223.

3) 반면 군사시설 관련 소음·오폐수 등 환경민원 건수는 2001년 170건이 비해 2008년 279건으로 증가하고 있다. 국가경쟁력강화위원회 외, 『군사시설 관리·이전 효율화방안』(2009), p. 2.

<표 1-1> 민원접수 현황

구분	접수 현황								
	연도	2001년	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년	2008년
서류민원	23,904	26,408	24,657	26,208	23,382	11,812	10,200	9,652	9,410
인터넷민원	31,156	25,174	24,309	27,540	29,192	43,794	36,917	36,258	33,684
계	55,060	51,582	48,966	53,748	52,574	55,606	47,117	45,910	43,094

출처: 국방부, 『국방민원백서』 (2005), p. 59. 『국방백서』 (2010), p. 231을 토대로 재구성.

그럼에도 불구하고 본 연구는 국방정책의 갈등사례 중에서 정책결정 이후에도 갈등이 완화되지 않고 있는 “제주 해군기지 건설” 사례를 주목하였다. 제주해군기지 건설 사업은 ‘대양해군’ 육성 및 남방 해상교통로의 안전한 확보 등을 위해 “2007년부터 2014년까지 8년간 총예산 8,000여 억 원을 투자하여 함정 20여척을 계류할 수 있는 해군 기동함대 작전기지를 건설”한다는 계획이었다.<sup>4)</sup> 해군기지 건설 계획은 2002년 ‘제주’지역에 공식화되었고, 2007년 서귀포시 강정마을이 최종후보지로 결정되었다. 하지만 해군기지 건설 과정에서 찬반 양측의 대립으로 2008년 9월 국무총리 주재 국가정책조정회의에서 기존의 ‘해군 중심항’에서 ‘민군 복합형 관광미항’으로 해군기지의 성격이 수정·확정되었다. 이후 기존의 해군기지 건설 계획에 15만 톤 규모의 대형 크루즈선이 기항할 수 있는 접안시설 및 주변시설 등을 추가함으로써 전체 사업규모는 9,359억 원으로 확대되었다.<sup>5)</sup>

하지만 제주 해군기지 건설 사례는 입지선정에만 5년 이상 소요되었고, 입지선정이 완료된 지금까지도 갈등이 장기화되고 있다. 해군기지 갈등사례는 갈등의 빈도가 잦고 강도가 세며, 갈등이 일상화되어 전국적으로 부각되었다. 또한 제주 해군기지는 군사전략의 우선순위가 높고 대규모이며, 그리고 국방개혁 차원에서 해군의 전력구조와 밀접하게 연관되어 있어 예정대로 건설이 안 될 경우 국방목표 달성에 차질을 빚을 수 있는 국방정책 사안에 해당한다. 게다가 여타의 국방 갈등 사례와 달리 정책결정 과정보다 정책 집행과정에서 갈등이 더욱 불거지는 있다는 점에서 정책과정을 세밀하게 관찰해야 하는 갈등사례에 해당한다. 또한

4) 『제주일보』, 2005년 3월 24일자.

5) 고종협·권용식, “제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구,” 『한국사회와 행정연구』 제20권 제3호(2009), p. 151.

갈등의 주체가 다수인 까닭에 갈등구조가 복잡하고 이해관계를 둘러싼 갈등이 치열하게 대립하는 양상을 보이는 현 시점 한국 국방정책 가운데 가장 민감한 갈등사례에 해당한다. 대표적인 갈등양상을 보면, 이익갈등과 가치갈등의 충돌, 4번의 입지변경과 지역공동체의 붕괴, 군사시설의 경제적 효과 논란, 주민소환투표의 실시와 부결, 다수의 행정소송 제기 등 갈등상황에서 발생할 수 있는 거의 모든 상황들이 연출되고 있다.

본 연구는 “제주해군기지 건설 갈등의 복잡화·일상화·장기화·치열화<sup>6)</sup>가 어디에서 비롯되는가?” 라는 문제의식 하에 갈등형성요인을 규명하기 위해 네 가지 접근방법을 제시하였고, 이를 통해 향후 제기되는 유사한 국방갈등을 미연에 방지하고, 궁극적으로 국방목표를 달성하는 데 도움을 주고자 하였다. 구체적인 연구목적은 다음과 같다. 우선 제주 해군기지 건설 갈등 사례를 심도 있게 고찰하기 위해 “정책결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치” 등 네 가지 접근방법을 분석의 틀로 제시하였다. 지금까지 국방정책의 갈등연구는 민군관계에 초점을 맞추어 진행되었다. 하지만 이러한 접근방법은 국방갈등과 관련된 갈등의 주체, 갈등형성요인과 이해관계자들이 대립하는 동태적 갈등양상과 특징을 파악하는데 한계를 지니고 있다. 따라서 본 연구는 민군관계 이외에 정책결정, 정부 간 관계, 지방정치 라는 세 가지 분석틀을 추가하였고, 모두 4가지 분석틀에 의한 갈등형성요인을 분석하였다. 네 가지 분석틀을 간략하게 설명하면 다음과 같다. 먼저 해군기지의 건설이라는 국방정책의 결정과정에서 주요 행위자와 주요 행위자간 갈등형성요인을 파악하였다. 즉 해군기지 건설 정책과정의 각 단계에서 어떤 행위자들이 등장하고, 해군기지의 정책결정이 어떤 방식으로 결정되었기에 갈등이 발생하고 증폭되었는지, 또한 이해 당사자의 주장이 어떻게 반영되는지를 구체적으로 살펴보았다. 이어서 제주 해군기지 건설은 국방정책의 수립과 집행이라는 측면에서 국가안보에 일조한다는 군의 기대와 비선호 시설의 입지를 회피하려는 지역주민의 입장이 충돌하고 있어 민군관계의 갈등양상을 고찰할 수 있다. 또한 지방자치 실시 이후 상대적 자율성이 강화된 지방정부와 중앙정부의 이해가 상

6) 갈등양상의 치열화는 갈등에 대한 갈등 당사자들의 정열과 관여정도가 높아짐으로써 갈등 당사자들 간의 대립과 투쟁의 강도가 높아지는 것을 의미한다. 갈등당사자들이 감정적으로 몰입하는 정도가 높을수록 갈등이 더욱 치열해지는 경향이 있다. Coser, Lewis A. *The Function of Social Conflict* (New York : The Free Press, 1956), pp. 98-100.

충되는 상황에서 제주 해군기지 건설 갈등사례는 정부 간 관계의 실제적 모습을 생생하게 보여 주었다. 마지막으로 해군기지 건설이라는 국방정책의 집행을 둘러싼 지방정치 과정에서 지역 내 권력구조와 주요 행위자들의 이해관계를 세밀하게 고찰함으로써 지방정치 과정에서 어떠한 쟁점으로 인해 갈등이 발생하였고 행위자들 간 역학관계가 어떤 특징을 보이는지 파악하였다.

제주해군기지 정책갈등 사례는 갈등의 주체가 다수이고, 매우 다양한 요인들이 결합하여 갈등이 발생하고 있다. 이로 인해 제주해군기지 관련 정책갈등은 더욱 복잡하고 일상화되면서 치열해지고 있다. 결국 ‘해군기지’ 갈등을 이대로 방치할 경우 갈등이 장기화되어 정책자체가 실패로 돌아갈 가능성이 농후하고 국가안보에 치명적 결합이 될 수 있다. 본 연구의 의미는 다음과 같다. 우선 국방정책 갈등 관련 기존연구의 단선적·평면적 분석을 넘어서 국방정책을 둘러싼 갈등상황에서 간과되었던 “정책결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치”라는 네 가지 접근방법을 통해 제주 해군기지 갈등을 복합적·입체적으로 분석하였다. 또한 제주 해군기지 건설 갈등사례는 지방정치 과정에서 가장 격렬한 갈등양상이 전개되고 있다는 점에서 기존 국방정책의 갈등양상과 매우 다르다는 것을 밝혀냈다. 게다가 본 연구는 갈등당사자와 연관된 지리적 여건, 정치·행정문화, 지역주민의 정향과 특성, 정책의 내용, 정책의 인지정도 등 영향요인들 간의 역동적 상호작용을 충분히 설명하고 있다. 마지막으로 국방정책의 정책갈등을 한눈에 체계적으로 조감했다는 점에서 향후 국방정책의 갈등분석을 위한 새로운 관계유형을 만들어 내는데 도움을 줄 수 있다.

## 제 2 절 선행연구 검토

### 1) 국방관련 정책갈등 연구

국방영역 가운데 이해당사자간 갈등과 대립 없이 순조롭게 진행되는 분야는 많지 않다. 국방정책은 이익갈등과 가치갈등, 정보갈등과 권한갈등이 맞물려 있



는 대규모 국책사업에 해당하기 때문이다. 국방관련 정책갈등 연구를 크게 네 가지 분야로 분류하였다. 먼저 한미동맹과 주한미군의 주둔·재배치와 관련된 갈등 사례가 있다. 한국의 국방정책은 한미동맹이라는 국제적 동맹과 관련되어 있으며, 미국의 국방정책과 연동되어 있다. 게다가 주한미군 장기 주둔 역시 국방정책 갈등의 요인이 되고 있다. 주한미군의 주둔으로 인해 북한의 위협에서 벗어날 수 있다는 긍정적 영향과 지역개발 저해와 생활불편 등 부정적 영향이 공존하고 있다. 주한미군 재배치 역시 국방갈등의 원인으로 작용하고 있다. 또한 국방정책의 결정과 집행과정에서 불거지는 이념적 차이로 인해 발생하는 남남갈등에 관한 연구들이 있다.<sup>7)</sup> 이는 남한 사회 내 구성원들의 이데올로기적 대립을 둘러싼 남남갈등의 양상을 파악하고 갈등해결을 다룬 연구이다. 예를 들어 남북분단의 상황에서 불거진 세대 간 인식 및 가치관 차이, 대북정책을 둘러싼 이념갈등, 제2롯데 건설을 둘러싼 갈등이 발생하고 있다.<sup>8)</sup> 또한 국방·군사시설의 입지선정과 이전이 지역개발과 상충되면서 발생한 갈등을 다룬 연구가 있다.<sup>9)</sup> 지역주민들은 군사기지가 지역내부에 위치함으로써 지역발전을 저해하고 있다고 인식하여 군사기지를 도심 혹은 자신이 속한 지방정부의 구역 밖으로 이전을 원하고 있다. 여기에는 군사시설이 인접해 발생하는 지역주민의 불편, 그리고 군사시설 보호구역의 설정 문제가 복합적으로 관련되어 있다. 마지막으로 국방정책의 추진에 있어 민간분야와 군사 분야가 추구하는 목표가 상이함에 따라 유발되는 민군갈등에 관한 연구이다.<sup>10)</sup> 민군갈등은 민군 관계와 정책갈등 또는 공공갈등이 중

7) 노찬백, “진시작전통제권 이양에 관한 연구 : 한미동맹의 강화를 통한 한미군사협조체제의 구축,” 『한국동북아논총』 제14권 제3호(2009), pp. 205-225. 유종상, “공공정책집행의 갈등관리에 관한 연구-주한미군 재배치 사업을 중심으로,” 동국대 박사학위논문(2008). 윤영미, “탈냉전기 미군주둔 지역의 합리적 재조정과 협력적 민군관계 방안에 대한 고찰,” 『한국동북아논총』 제15집 제3호(2010), pp. 183-201. 김동성, “주한미군과 지역사회간 갈등해소 및 협력방안,” 『경기논단』 (2005 겨울), pp. 27-48.

8) 김창희, “대북정책의 단절성과 남남갈등에 관한 연구,” 『한국동북아논총』 제15집 제3호(2010), pp. 53-74. 송대성, 『안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안』 (세종연구소, 2005). 임현진, 『전환기 한국의 정치와 문화-지식, 권력, 운동』 (집문당, 2005), p. 275. 김진호 외, “국가안보의 새로운 도전: 제2롯데 월드 건설사례를 중심으로,” 『사회과학연구』 제21권 제2호(충남대학교 사회과학연구소, 2010), pp. 25-44.

9) 유종현, 남창우, “군사시설 보호구역의 합리적인 관리방안-강원도 접경지역을 중심으로,” 대한부동산학회지 18권(2000), pp. 83-98. 김천영, “납비형 국방시설의 외부성 갈등 조정에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』 제14권 제3호(2002), pp. 125-149. 김영봉, “군사시설 보호구역의 현안과 정책과제(상)(하),” 『국토』, 2월호, 3월호(국토연구원, 2000), pp. 45-49. 장원석, “한국의 군사기지 갈등과 국내정치:평택 미군기지 갈등 사례분석,” 『국방연구』 제 51권 제3호(2008), pp. 35-50.

10) 심재정, “군사시설 관련 갈등해결의 영향요인에 관한 연구,” 『국방정책연구』 제25권 제2호(2009), pp. 229-265. 이석호, “지방화시대 민-군 갈등의 특성변화와 관리전략에 관한 연구,” 수원대 박사학위논문

첨된 분야라고 할 수 있다. 선행연구를 정리하면 <표 1-2>와 같다.

<표 1-2> 국방정책 선행연구

주제별	저자	연구방법	갈등형성요인
한미 동맹 갈등	노찬백	사례연구	전시작전권 이양에 관한 점진적 이양론과 즉각적 이양론
	유종상	사례연구	지주와 농민, 보상이 미미한 소작농민 등에 대한 이주 및 생계 안정대책, 이전비용의 한국부담
	윤영미	사례연구	주한미군 주둔지역의 개발제한 및 규제, 재산권의 침해 및 규제
	김동성	사례연구	주한미군 범죄, 주한미군의 환경오염, 주한미군 공여지로 인한 불만
남남 갈등	김창희	문헌연구	전 정부와 현 정부의 대북정책의 견해차이
	송대성	문헌연구	대북인식의 이중성, 국민들의 편협한 인식 및 세대간 인식 및 가치관 차이 등
	임현진	문헌연구	국회심의 기능 경시, 정책결정의 폐쇄성, 여론몰이에 의한 공론화 과정의 작위성
	김진호 외	사례연구	보수의 분화, 안보보수 대 경제보수의 갈등양상
지역 개발 갈등	유종현 · 남창우	사례연구	군사시설보호구역 일률적인 설정, 군부대 협의기간 장기소요 및 형평성결여, 과도한 출입통제 및 규제
	김천영	사례연구	편익과 비용의 불일치, 정부단위 간 무임승차 문제
	김영봉	문헌연구	주민의 재산권 행사, 생활 및 경제활동 제약
	장원석	사례연구	국가이익과 지방이익, 안보와 평화라는 가치 접합
민군 갈등	심재정	문헌연구	추구하는 목표의 차이, 강한 지역이기주의, 커뮤니케이션의 미비, 군의 특수한 조직문화
	이석호	사례연구	제도개선, 재산권 보장, 기름유출 토양오염, 피해보상 미흡, 부대 비위 등
	박홍엽	사례연구	탁류문제, 민가이주문제, 등산로 개방문제 등
	이병인	사례연구	사유재산권 침해, 개발행위 제한과 지역 저발전 문제 야기, 정주생활권 침해, 도시발전계획 수립 장애

(2006). 박홍엽, “승진훈련장 탁류 및 민가이주,” 『공공갈등-소통, 대안 그리고 합의형성』(르네상스, 2007) pp. 359-410. 이병인, “군사시설 입지갈등과 관리전략에 관한 연구,” 수원대 박사학위논문(2009).

## 2) 제주 해군기지 건설 갈등사례 연구

제주해군기지 건설에 관한 선행연구는 소수에 그치고 있다. 이는 현재 해군기지 건설이 마무리되지 않은 채 진행되고 있다는 점과 해군기지 관련 자료 수집의 한계에 기인하고 있다고 보여 진다. 구체적으로 몇몇 선행연구는 해군기지 건설의 경제적 효과를 파악하는데 집중하고 있다.<sup>11)</sup> 일부 연구의 경우 국방정책의 갈등사례를 특정하여 심층적으로 다루는 것이 아니라 제주 해군기지 건설 갈등사례를 공공갈등의 하나의 사례로 치부하고 있다. 이러한 선행연구는 제주 해군기지 갈등과 관련된 중앙정부, 지방정부, 그리고 지역주민 등 각각 이해당사자의 인식과 정부 간, 민군 간, 지역주민 간 갈등양상과 갈등형성요인을 충분히 담아내지 못하고 있다.<sup>12)</sup> 여기에는 국방정책의 갈등이 지닌 특수성을 배제하고, 국방갈등이 여타의 복지정책, 환경정책, 경제정책 등 다른 정책영역에서 발생한 갈등형성요인과 양상이 비슷하다고 강조하면서 유사한 갈등관리 방식을 제안하고 있는 연구도 있다.<sup>13)</sup> 또 다른 연구는 해군기지 건설 갈등은 단순하게 경제적 효과를 둘러싼 이익갈등 차원의 문제가 아니라 평화와 생태, 그리고 적극적 평화의 개념이 복합적으로 연관되어 있다고 주장하고 있다.<sup>14)</sup> 이외에도 해군기지 건설의 이익과 폐해를 지적하면서 해군기지 건설에 대한 찬성 주장과 반대 주장을 강화하려는 선행연구도 있다.<sup>15)</sup>

- 
- 11) 송영일·이종주, “제주해군기지 건설의 경제적 파급효과에 관한 연구,” 『해양전략』 제131호(해군대학, 2006), pp. 1-46. 노준현·구영완·김승년, “제주 해군기지 건설 및 운용이 제주도 지역경제에 미치는 효과분석: 산업연관분석을 이용하여,” 『한국경제연구』 제21권(2008), pp. 105-131.
  - 12) 고경민, “공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스 : 제주 해군기지 건설과 영리병원 허용 갈등사례의 함의,” 『분쟁해결연구』 제8권 제2호(단국대학교 분쟁해결센터, 2010), pp. 5-35.
  - 13) 김남수, “제주해군기지 추진과정에 따른 문제점 및 방안모색,” 『법과정책』 제13집 제2호(제주대학교 사회과학연구소, 2007), pp. 55-77.
  - 14) 윤용택, “제주섬에서 보는 생명·생태·평화의 삼중주,” 『대동철학』 제51집(2010), pp. 51-77. 양길현, 『평화변영의 제주정치』(오름, 2007), pp. 149-204.
  - 15) 강근형, “해군기지와 제주발전: 평화의 섬과의 양립가능성과 경제적 효과를 중심으로,” 『평화연구』 제18권 제1호(제주대학교 평화연구소, 2007), pp. 73-102. 고대원, “국제평화와 비군사화 방안: 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로,” 『평화연구』 제17권 제2호(제주대학교 평화연구소, 2007), pp. 61-79. 이춘근, “제주도 해군기지와 한국의 해양 전략,” (한국 해로연구회, 2007).

<표 1-3> 제주 해군기지 건설에 관한 선행연구

연구자	연구제목	연구방법 (사례분석)	정책함의
이춘근	제주도 해군기지와 한국의 해양 전략	단일	제주는 해로안보를 확보하기 위한 해양 전략에서 반드시 필요
노준현 외	제주해군기지 건설 및 운영이 제주도 지역경제에 미치는 효과분석	단일	산업연관분석을 통한 해군기지 건설이 지역경제에 미치는 영향 연구
송영일 이종주	제주 해군기지 건설의 경제적 파급효과에 관한 연구	단일	다양한 이론을 접목한 해군기지 건설의 긍정적·부정적 파급효과 산출
김남수	제주해군기지 추진과정에 따른 문제점 및 방안모색	단일	제주해군기지 추진과정상의 문제점과 과제 제시
양길현	화순항 해군기지 논쟁에 대한 비판적 재평가	단일	제주는 협력안보와 인간안보 그리고 적극적 평화 실현의 시도
윤용택	제주섬에서 보는 생명·생태·평화의 삼중주	단일	제주는 갈등, 개발을 넘는 적극적 의미에서의 세계평화에 기여
강근형	해군기지와 제주발전 : 평화의 섬과의 양립가능성과 경제적 효과를 중심으로	단일	제주해군기지는 평화의 섬과 양립가능하며 단체장의 합의 중요
고경민	공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스	비교	공공갈등의 예방을 위한 참여적 정책 결정 중요
고대원	국제평화와 비군사화 방안	단일	세계평화의섬과 해군기지는 양립가능하지만 해군의 전략적 필요성의문

### 3) 통합적 접근의 필요성

앞에서 소개한 선행연구는 정보접근의 어려움 속에서 국방정책 과정에서 발생하는 갈등형성요인을 파악하고, 그에 적합한 갈등관리 방안을 소개했다는 점에서 의미가 있지만 다음과 같은 한계를 지니고 있다.

첫째 연구내용의 한계이다. 선행연구들은 접근방식 면에서 단일 사례 혹은 소수 사례를 대상으로 한 기술적인 사례연구 방법을 사용하고, 갈등 전개과정에서 각각의 이해당사자간 대결구도에 대한 분석적 접근보다 현상위주 분석에 치중하고 있다. 이로 인해 갈등형성요인과 이해당사자들의 행태를 접목시킨 해소방안이



아니라 제시된 사례를 극복하기 위한 임시적 방안을 제시하고 있다.<sup>16)</sup> 한마디로 선행연구는 국방정책의 갈등양상을 거시적 차원에서 접근한 시론적인 연구이며, 국방정책의 다양한 주체, 갈등형성요인, 갈등양상, 그리고 갈등의 특징을 다각적으로 파악하지 못하고 있다.

둘째 연구주제도 갈등관리 연구에 치우쳐 있다. 국방정책 관련 대부분의 선행연구는 갈등이 발생했다는 상황을 전제로 하여 갈등을 사후에 해결하는 기법에만 초점을 맞추고 왜 갈등이 발생하게 되었는지에 대한 근본적 접근을 외면하고 있다. 즉 갈등을 이미 주어진 것으로 간주해 버리는 것이다. 그 결과 갈등형성요인을 사전에 제거하고, 갈등상황을 미연에 방지할 수 있는 방안을 찾는 데 소홀하였다. 이러한 갈등해결을 위한 제도화만을 목표로 삼는 것은 갈등형성요인이나 정치·사회적 환경과의 상호작용 분석에 치명적 약점이 될 수 있다.

셋째 선행연구는 국방정책의 갈등이라는 점에서 민군관계의 변화에 연구를 집중하였다. 선행연구는 연구의 편의상 국방정책의 결정과 집행에서 발생한 갈등의 주체를 단순히 민 대 군이라는 이분법적 대립 구도로 상정해 버렸다. 이로 인해 선행연구들은 민군갈등의 성격규명이나 근본적인 원인에 대한 연구가 부족하였다. 예컨대, 제시된 논문들은 민군갈등을 기존 일반 갈등분야의 연구와 같은 맥락에서 접근한 후 원인분석과 갈등유형을 제시하고 있다. 이로 인해 이해당사자는 대부분 민과 군이라는 틀로 축소되었고, 민군 이외의 다양한 행위자의 참여는 배제되고 말았다. 또한 국방정책의 결정과정에 참여하는 주요 이해당사자들의 행태를 도외시한 채 당위적이며 규범적인 접근에 머물고 있다.

넷째 국방정책의 갈등연구에 통합적 접근이 결여되었다. 먼저 지방정치 관련 연구가 미흡하였다. 즉 하나의 정책이 지역 내부에서 결정·집행되는 과정에서 직·간접적으로 영향을 미치는 다양한 행위자들의 활동을 분석에서 중요하게 고려하지 않고 있다. 국방정책은 중앙정부 차원에서 결정되고 지방정부에서 실현되는 동태적 과정이 필수적으로 수반되고 있다. 하지만 대다수 연구들은 국방정책에 관련된 지방정부와 지방의회, 해당 지역주민, 지역 시민사회단체, 지역의 상공인, 지역 언론 등 지방정치가 벌어지는 구체적인 과정과 상황을 무시하거나 생략

16) 심재정, “민군갈등의 원인과 갈등방안에 관한 연구: 군부대 이전 정책추진 사례를 중심으로,” 원광대 박사학위논문(2008).

해 버렸다. 또한 국방정책의 다양한 이해관계자의 참여와 갈등양상을 단순화시켜 문제점을 파악하고, 대안을 제시하는 수준에 그침으로써 국방정책의 갈등을 총체적으로 조명하지 못하였다.<sup>17)</sup> 결국 정책과정에 참가한 주요 행위자들의 이해관계를 둘러싼 역동적인 ‘줄다리기’는 사라지고 갈등의 해결에만 초점을 맞추고 있다.

그리고 선행연구는 정부 간 관계를 크게 고려되지 않았다. 기존의 정부 간 관계는 지방정부의 지위를 중앙정부의 의도와 통제대로 따라야 하는 대리인의 지위로 상정하고 있다. 정도의 차이는 있지만 정부 간 관계에서 지방정부의 행위는 중앙정부의 상황적 요인에 의해서 조작될 수 있는 것으로 그려지고 있다. 중앙정부는 지방정부를 자신의 목표와 이해관계를 추구하는 하나의 능동적인 행위자로 고려하지 않았다. 따라서 정부 간 관계에서 지방정부가 자신의 목표와 이해를 관철시킬 목적으로 사용할 수 있는 전략과 자원사용의 과정에서 발생하는 갈등양상을 분석과정에서 제외하고 있다. 그 결과 지방정부와 중앙정부의 관계는 한 조직 내에서 위계적 관계 또는 재량권 부여의 정도로 편협하게 이해되었고 그로 인해 정부 간 관계 연구의 외연이 지나치게 좁아졌다. 그러나 국방정책은 주어진 대로 집행되기 어려운 많은 제약 요인들을 내포하고 있다. 정부 간 관계에서 관련 당사자들 간의 대립적 혹은 협력적 상호작용이 정책집행 과정에서 갈등양상을 어떻게 변화시키고 있는지를 파악하는 것은 매우 흥미로운 관심사임에도 불구하고 연구가 많지 않은 실정이다.<sup>18)</sup>

게다가 선행연구는 국방정책의 초기단계인 정책의제설정이나 정책결정의 과정을 갈등형성요인 분석에서 제외하고 있다. 왜냐하면 국방정책 결정은 국가의 전유물로 인식되었고, 정책결정 과정에서 발생하는 갈등은 외부에 드러나지 않은 채 일사불란하게 관리되었기 때문이다. 이로 인해 국방정책 갈등에 대한 연구가 이루어지는 경우에도 대개는 정책집행 과정의 갈등에만 관심을 가졌다. 선행연구는 정책집행의 과정에서 갈등형성요인에 초점을 맞추었을 뿐 정책의제설정 과정과 정책결정 과정을 도외시하였다. 이를테면 국방·군사시설사업을 추진할 때 정책의제 설정과정에서 해당사업의 성격이 과연 시대의 흐름에 맞는지, 다시 말해

17) 유재원, “지방자치와 권력구조,” 박종민 편, 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000), p. 31.

18) 채경석, 『정책집행의 현실과 논리』 (대영문화사, 2000), p. 25.

사업명분에 대한 사회적 동의유무는 매우 중요한 요인이다. 하지만 선행연구는 정책결정의 초기 단계를 외면하였고, 갈등이 발생한 이후 갈등의 제도적 관리에만 치중하였다. 어떤 정책이 성격상 국방과 관련된 사안이라 하더라도 시대적·환경적 흐름과 근본적으로 대치된다면 폐기하는 것이 옳다. 하지만 국방정책이라는 이유만으로 일방적으로 정책이 채택·유지되는 경우가 많다. 따라서 국방정책 결정 초기부터 실질적 참여보장이나 신뢰관계 형성과 같은 정치·사회적 접근방식의 보완이 반드시 필요하다.

결과적으로 기존 국방정책의 연구는 갈등을 분석하는데 현상위주 분석에 치중하고 민군 간 단순한 관계 개선과 제도적 접근을 통한 갈등해결 방식을 선호하고 있다. 이와 같은 갈등 접근방법으로는 국방정책의 갈등분석을 위한 큰 그림을 정확하게 그릴 수 없으며, 그러한 결모습만 보서는 갈등을 둘러싼 내부의 모습이 구체적으로 어떤 양상을 띠고 있는지 알 수 없다. 즉 주요 행위자들의 이해관계가 무엇인지, 어떤 이유로 갈등양상이 격렬하거나 완화되는지, 왜 같은 행위자 범주 내에 있는 이해관계자들의 의견이 상반되는지에 대한 논의가 빠져 있다. 따라서 본 연구는 제주 해군기지 건설 갈등을 세밀하게 관찰하기 위한 분석의 틀로 “정책결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치”라는 4가지 접근방법을 제시하여 국방정책의 갈등을 통합적으로 분석하였다. 제주 해군기지 건설 관련 갈등의 경우 국방갈등의 장기화, 갈등양상의 복잡화, 이해당사자의 다양화, 국방정책의 특수성으로 인해 통합적 갈등분석이 필수적이라고 하겠다.

### 제 3 절 연구범위 및 분석의 틀

#### 1) 연구범위와 연구방법

본 연구는 국방정책 갈등 사례 중에서 제주 해군기지 건설 갈등 사례를 선정하였다. 해군기지 건설은 1995년 국방중기계획에 반영되어 2002년 제주지역이 해군기지의 최적지로 제안되면서 갈등이 발생한 이래 지금까지 갈등의 중단과 지

속을 반복하고 있다. 제주는 해군기지 건설이 예정되면서 국방정책을 추진하는 중앙정부와 지방정부 간 대립 이외에도 민군 간, 정부 간, 지역주민 간 갈등 양상이 복잡하게 얽혀 갈등이 격렬하게 발생하였고, 장기간 해결조짐이 없으며, 전국적 갈등이슈로 부상한 지역에 해당한다. 제주해군기지 갈등사례를 통합적으로 분석하기 위해 연구범위를 내용적 범위, 시간적 범위로 나누어 보았다.

본 연구의 내용적 범위는 대형 국책사업에 해당하는 ‘군사기지’ 건설을 다루고 있다. 군사기지는 국방정책 가운데 핵심적인 영역으로 국민의 생명과 재산을 지키는데 필수불가결한 요소이다. 군사기지(Military Base)는 전쟁체계의 물리력을 제공하는 군사적인 거점으로 군사적인 활동의 무대가 되며 무기의 창고 역할도 한다. 그리고 군인들이 활동할 수 있는 공간을 마련해 준다.<sup>19)</sup> 군사기지는 그 중요성으로 말미암아 여러 가지 조건을 충족하여야 한다. ① 전략·전술적으로 양호한 지역에 위치할 것, ② 보급·수리·휴식 등 후방 지원능력을 확보할 것, ③ 지속적인 훈련을 통해 군사적 강도를 제고시킬 수 있을 것, ④ 군사 활동에 대한 지역주민의 지지와 이해 등 군사기지를 둘러싼 정치·사회적 주변 환경이 안정적일 것 등이다.<sup>20)</sup> 또한 군은 기지중심으로 활동하기 때문에 군사기지는 지역사회의 긍정적 영향과 함께 부정적 영향을 미치고 있으며, 군의 영향은 주둔지와 지역주민이 지리적으로 근접해 있을수록 크게 나타난다. 군이 군사기지를 지리적으로 어디에, 어떻게 배치하는가는 국가의 군사전략과 이에 기초를 둔 병력배치 구상에 따라 결정되고 있다. 하지만 군사기지의 입지가 단지 군이 주장하는 군사적 합리성만으로 설정되는 것은 아니고 경제적·사회적 제약이 많기 때문에 군사기지의 조건을 전부 충족시키는 것은 사실상 불가능에 가깝다. 결국 군사기지 건설과정에서 갈등발생 빈도를 줄이고 갈등의 해결률을 높이기 위해서는 다양한 접근방법을 통한 갈등형성요인 분석이 동반되어야 한다.

연구의 시간적 범위는 해군이 방위력개선사업의 일환으로 해군기지 건설을 국방중기계획에 반영한 1995년부터 민선4기(2006. 7. 1-2010. 6. 30) 시기에 해당하는 2010년 6월 말로 하였다. 연구범위를 2010년 6월 말로 설정한 것은 민선 4기

19) 『평화만들기』, 2007년 5월 31일자.

20) 강한구·권오봉, “군사기지면역과 대책: 관련예산을 중심으로,” 『국방정책연구』 제18권 제3호(2002 가을), p. 39.



와 민선 5기 지방정부의 단체장이 교차하는 시기이며, 2010년 6월 지방선거를 통해 새로운 지방정부의 단체장이 선출되었기 때문이다. 민선자치 단체장의 교체와 이로 인한 리더십의 변화는 지방정부의 정책정향을 수립하고, 대중양 관계와 대주민 관계 등 지방정치 내부의 모습을 새롭게 바꿀 수 있는 촉매제가 될 수 있다.<sup>21)</sup> 또한 민선단체장이 리더십을 어떻게 발휘되느냐에 따라 지방자치의 궁극적 목적이라 할 수 있는 주민복지가 많은 영향을 받게 된다. 군사기지를 둘러싼 약 15년 동안의 시간적 범위를 갈등주기별로 나누고, 연구목적에 맞추어 분석하였다. 1995년 이전이나 2010년 7월 이후에 발생한 상황이라도 필요에 따라 관련된 내용은 삽입하였다.

본문은 연구방법으로 사례연구를 선택하였다. 사례연구는 어떤 사회현상이 지니고 있는 특성을 집중적으로 묘사함으로써 문제해결에 도움을 주는 연구의 형태이다. 사례조사는 탐색적·기술적·설명적 연구에 적용할 수 있는 방법으로 특정한 개별적 또는 집단적 사례의 실체를 세밀하게 연구하는 것을 의미한다. 사례연구는 전체로서의 정치현상을 탐구하기 위하여 분석되는 사례의 독특성을 강조하는 동시에 일반적 이론과 개념을 토대로 분석대상이 되는 사례에 대한 심층적이고 다차원적인 연구를 진행하는데 일조하고 있다. 사례연구는 특정한 동태적 사안을 심도 있게 다룰 수 있기 때문에 일반이론이나 설명 등에 대하여 구체적이며 풍부한 자료를 제공하며, 정책결정 과정에 대한 추상적 이론을 구체적으로 확인할 수 있다. 또한 특정문제에 대해 현실적 처방을 위한 유용한 가설설정의 원천으로 활용할 수 있으며, 실제 정책과정에 영향을 주고받는 실태를 조명함으로써 이해당사자간 활동행태와 역할을 실질적으로 확인해 주는 장점이 있다.

제주 해군기지 건설 사례는 사례조사 대상으로 다음과 같은 유용성을 갖고 있다. 첫째, 제주해군기지를 둘러싼 갈등사례는 다양한 국방정책 갈등 가운데 가장 최근에 발생한 군사기지 갈등이라는 점과 ‘군사기지 건설’이라는 구체적인 정책 이슈에 따라 정책결정 및 정책행위자의 대응이 달라진다는 점에서 일정한 타당성을 갖고 있다. 둘째, 해군기지 추진 사업은 예산규모가 크고 정책이 종결되기까지 장기간이 소요되기 때문에 정책과정에서 발생한 갈등의 복잡성과 역동성을

21) 민선 5기에 당선된 우근민 도지사의 경우 해군기지 건설 갈등해소를 위한 원-원 해법을 제시하겠다고 했지만 이전 보다 이해당사자간 갈등양상은 더욱 확산되는 형국이다.

보여줄 수 있다. 셋째, 해군기지의 입지를 둘러싼 세부적인 결정들이 지방정치 내부에서 이루어지기 때문에 다수의 이해관계자들의 협력 혹은 대립하는 갈등양상을 체계적으로 조망할 수 있다. 넷째, 제주 군사기지 건설의 정책과정은 입지대상지로 선정되었던 화순, 위미1리와 위미2리, 강정 등 네 지역의 갈등형성요인, 갈등양상과 갈등의 특성을 비교할 수 있다는 장점이 있다. 다섯째, 제주 해군기지 건설사례는 지방정부와 지역주민의 갈등, 지역주민간의 갈등, 평화의 섬과 군사기지의 섬이라는 가치의 갈등, 제주의 역사적 경험 등 갈등양상이 복잡하게 전개되고 있어 다수의 갈등 쟁점들을 파악할 수 있다. 국방시설의 설치라는 점에서 지역주민 간에도 군사기지가 지역발전에 지장을 주는 비선호시설이라는 인식과 지역경제 활성화에 기여하는 선호시설이라는 이미지가 겹치고 있다.

본 연구는 자료 수집을 위해서 문헌조사와 면접조사를 병행하였다. 문헌조사는 연구주제와 관련된 다양한 공공문헌을 통하여 연구절차와 이론적 배경을 제시해주는 매우 중요한 자료수집 방법이다. 공공문헌은 분야별 정책영역의 분석에서 주요한 증거원천이며 문헌이 작성된 상황과 역사적 사건 등 사실에 대한 정보를 알려 준다. 문헌조사는 연구문제 도출과 연구결과 예측을 가능하게 하고 기존의 문헌과 연구결과들이 어떤 패턴을 보여주는지 사전 검토를 가능하게 하는 장점이 있다. 문헌조사를 통해 연구목적에 부합된 연구문제를 정의하고 연구문제와 관련된 중요한 개념을 명확히 하였으며, 사례분석을 위한 분석틀을 마련하였다. 본 연구는 이론적 단계에서 문헌조사를 통해 국방정책의 개념과 특성, 주요국가의 국방정책, 국방갈등의 유형과 원인, 한국 국방정책의 갈등사례 등에 대한 폭넓은 조사를 실시하였다. 이를 위해 국방정책을 언급하고 있는 중앙정부의 자료, 정기간행물, 국회보고서, 연감 등 기록문헌을 수집하였고, 국방부, 공군, 해군, 국방연구원 등의 홈페이지를 통해 국방정책 관련 연구논문, 정책연구서를 분석하였다. 또한 시민사회단체의 성명서와 기자회견문, TV 방영자료, 지역과 중앙의 신문이나 잡지에 게재된 기사 등 관련 문헌자료를 활용하였다.

사례분석 단계에서는 문헌조사, 개별면접 방법을 병행하였다. 면접조사는 문헌조사의 내용을 보충하거나 특정사건과 사례에 대한 정보를 확인하기 위하여 실시하였다. 이는 문헌조사만으로 얻을 수 없는 공식·비공식 활동 및 내면의 의식과 실질적 움직임 등에 관한 상세한 정보를 얻는데 유용하였다. 또한 당시의 갈

등상황을 정확히 파악하는데 도움을 주며, 언론과 보도내용의 사실관계와 문헌의 내용을 확인해 주었다. 면접대상은 해군기지 관련 이해관계자로 활동했던 시민사회단체 관계자와 전직 광역·기초 지방정부의 장, 전직 도의원, 현직 언론인, 전 청와대 관계자, 다수의 지역주민 등 광범위하게 추출하여 비구조화된 방식으로 진행하였다.<sup>22)</sup> 비구조화 면접은 특정한 말과 특정한 순서로 물어야 하는 특정한 질문들의 집합이 아닌 전반적인 질문계획을 면접자가 가지고서 비교적 자유롭게 면접자와 응답자의 상호작용에 따라서 자료를 수집하는 방법이다.<sup>23)</sup> 일반적으로 면접자가 하나의 질문을 던지면 응답자는 그 질문에 따라 답변을 하였고 그 내용을 녹음하여 상세하게 기록함으로써 가능한 연구자의 주관적이고 자의적인 판단을 줄이려고 하였다. 비구조화된 면접은 구조화된 면접에 비하여 신뢰도는 낮으나 타당도가 높은 자료를 수집할 수 있으며, 응답자의 협력을 쉽게 얻을 수 있고, 면접자가 필요하다고 생각하면 반복하여 질문할 수 있으므로 얻고자 하는 자료, 즉 타당도가 높은 자료를 수집할 수 있다.

## 2) 본 연구의 분석틀

국방정책은 국가의 존립과 국민의 생명과 재산을 지키기 위해 존재하는 정부의 다양한 정책 중 핵심적인 영역에 해당한다. 이러한 역할을 담당하기 위한 제주 해군기지 건설은 국방정책의 중요한 전략에 속한다. 하지만 제주 해군기지 건설을 둘러싼 정책갈등은 장기화되고 해결이 요원한 상황이다. 왜냐하면 제주 해군기지 건설과정에서 수많은 이해당사자의 참여로 인한 갈등양상이 복합적으로 작용하고 있기 때문이다. 따라서 제주 해군기지 갈등형성요인에 대한 정확한 진단은 유사한 갈등의 재발을 막고, 향후 다른 국방갈등의 양상을 파악하고 해결하는데 도움을 줄 수 있다.

본 연구는 제주지역의 군사기지 추진이라는 국방정책의 갈등이 장기화되고 해결이 어렵다는 점에 착안하여 갈등을 분석하기 위해 “정책결정, 민군관계, 정부간 관계, 지방정치”라는 4가지 접근방법을 제시하였다. 그리고 이러한 접근방법

22) 해군 관계자는 사안의 민감성을 들어 면담을 거절하였다.

23) 소영일, 『연구조사방법론』 (박영사, 1994), p. 463.

에 따라 갈등의 주체,<sup>24)</sup> 갈등형성요인, 갈등양상, 그리고 갈등의 특징을 분석하였다.

첫째 정책결정 이론을 적용하였다. 과거 국방정책이나 국방전략의 수립은 국가기구가 주체였다. 이는 국가이익의 해석이나 정책결정 과정을 국가기구가 독점해왔음을 의미한다. 반면 일반국민은 국가이익의 해석이나 국방정책의 방향을 결정하는데 국민적 합의과정이 정형화되지 못했다는 점에서, 그러한 국가의 해석에 대해 반대하는 이들에 대한 대응이 정치적 배제에 집중되어 있다는 점에서 국방정책의 객체로 간주되었다고 할 수 있다. 결과적으로 국가기구의 일부인 행정부의 고위관료가 국방정책과 정책수행의 목적·내용·과정·방법을 독점하는 상황에서 정책에 대한 국민들의 자발성이 낮을 뿐만 아니라 정책의 합리성도 떨어지고 말았다. 해군기지 건설과정에서도 이와 같은 정책과정이 반복되고 있다. 행정부의 고위관료들은 국방에 대한 정보를 독점하고 국민들의 참여 동기를 불순하게 판단하거나 무시하였고, 때로는 안보적 차원에서 자의적으로 해석하고 있다. 이러한 상황에서 정책대상 집단들은 국방정책의 일관성과 순수성을 의심하면서 갈등이 초래되고 있다.<sup>25)</sup> 결국 해군기지 결정과정에서 소수 정책결정자의 일방적 정책결정은 갈등의 또 다른 형성요인이라고 할 수 있다. 이와 같은 상황에서 정책결정 이론은 갈등양상과 특징을 분석하는데 일조하고 있다.

둘째 민군관계 이론을 사용하였다. 민군관계는 국가의 생존을 확보하면서 동시에 국민들의 삶의 질을 극대화시키기 위한 군사분야 및 비군사분야 간의 가장 효율적인 관계를 도출하려는 국가안보 연구의 한 분야이다. 기본적으로 군과 시민사회의 관계를 지칭하는 민군관계(civil-military relations)는 종종 군부정권과 관련지어 논의되었으며, 이는 민군관계를 협의로 국한시키는 결과를 낳았다. 협의의 민군관계는 민 대 군이라는 이분법적 시각에서 민군관계의 문제를 군에 대한 자유주의적 견제로 보고 민과 군을 근본적으로 대립적인 관계로 상정하는 것이다. 제주 해군기지 건설 정책과정은 여전히 협의의 민군관계가 지속되고 있음을 보여주고 있다. 군은 여전히 문민우위의 원칙을 이해하지 못하고 군사문화의

24) 본문에서 사용하는 갈등의 주체는 '특정 국방정책과 관련된 이해관계자'를 말하고 있다. 국방정책을 포괄적으로 이해한다면 국방정책의 이해관계자가 아닌 경우를 발견하기 어렵지만, 본문은 갈등의 주체를 '직간접적으로 해군기지 정책결정 과정에서 개별적 혹은 집단을 형성하여 활동하는 행위자'로 한정하였다.

25) 김동성, "2000년대를 대비한 국가안보정책기조," 『신국가안보전략의 모색』 (세경사, 1993), p. 218.



습속에서 완전히 벗어나지 못하고 있는 것이다. 군은 주민들을 수시로 무시하는 발언을 하거나 문민통제를 거부하는 듯한 인상을 주면서 문민통제의 원칙에서 벗어나고 있다. 제주 해군기지 갈등 양상은 민군 간 관계를 반영하고 있다. 이러한 점에서 민군관계 이론은 국방정책 갈등의 형성요인을 규명할 수 있는 접근방법이라고 할 수 있다.

셋째 정부 간 관계 이론을 적용하였다.<sup>26)</sup> 해군기지 건설을 둘러싼 정책갈등은 중앙정부의 국익추구와 지방정부의 이해관계를 둘러싼 경합과 대립양상으로 표출되고 있다. 기존 중앙집권제하에서 국방정책의 쟁점은 지방 내부의 정치적 행위자들에 의해 논의되기보다 중앙정치의 장에서, 중앙정치의 행위자들에 의해 주로 논의되었다. 하지만 민선 이후 지방정부는 중앙정부의 정책에 대해 독립적인 전략을 사용할 만큼 자율성이 강화되었다. 또한 중앙정부와 지방정부 간 위계적 관계를 거부하는 자율성을 가진 행위자로 성장하였다. 이로 말미암아 지방정부도 국방정책의 추진이라는 중앙정부의 정책결정에 대해 지역 내 이익집단의 요구와 부합하고 있는지, 선출직 관리의 이해와 정책의 목표가 일치하는지 판단하게 되었다. 지방정부의 등장은 곧 정부 간 갈등을 야기하는 주요한 요인으로 작용하였다. 이러한 맥락에서 정부 간 관계를 관찰하는 것은 국방정책의 갈등형성요인을 설명하는데 유용하다고 하겠다. 또한 정부 간 관계에서 다른 접근방법과 달리 갈등양상이 크게 부각되지 않는 이유를 고찰하였다.

넷째 지방정치 이론을 사용하였다. 한국의 지방자치 제도는 한국 지방정치의 변화 및 개혁의 정치동학으로 작용하였다.<sup>27)</sup> 지방자치제의 실시는 지방의 다양한 행위자들을 조직화하고, 이들이 활동할 수 있는 지방정치의 공간을 마련해 주었다. 지방정치 지형이 확대되었고, 특히 국방정책 차원의 문제까지도 지역 내 행위자들 간의 상호작용 속에서 다룰 수 있도록 해 주었다. 해군기지 건설 과정에서도 지방정치의 공간에서 주요 행위자들의 활동이 조직화되고, 이들의 해군기지 건설에 관한 찬반활동과 이해관계를 둘러싼 활동이 증가되어 지방정치의 갈등이

26) 정부 간 관계는 해당 국가의 역사, 전통, 문화 등 기본조건과 정치경제사회 등 상황조건에 따라 상이하다. 구체적으로 중앙정부와 광역지방정부간 관계, 중앙정부와 기초지방정부간 관계, 광역지방정부와 기초지방정부간 관계, 동급 지방정부간 관계로 세분할 수 있다. 본문에서 사용하는 정부 간 관계는 '중앙정부와 광역지방정부인 제주도와와의 관계'를 의미한다.

27) 안청시·이광희, "한국민주주의와 지방정치 10년의 성과와 과제," 『한국지방자치와 민주주의:10년의 성과와 과제』(나남출판, 2002), p. 19.

불거지고 논란이 확대되고 있다. 비록 해군기지 건설이 국방정책이라는 점에서 중앙정부가 일부 명분을 갖고 있지만 지방정치 공간에서 지역주민을 포함한 이해당사자간 논의 없이 국방정책이 결정되기는 힘들다. 또한 지역사회의 정책지향을 둘러싼 세력 간 경합 및 갈등이 복잡하게 연관되어 표출되고 있다. 해군기지 건설과 관련 지방정치 과정에서 격렬하게 진행되는 이해당사자들의 입장과 갈등의 형성요인, 그리고 이해관계의 차이에서 발생하는 갈등의 양상과 갈등의 특징을 세밀하게 분석해 보았다. <표 1-4>는 이러한 접근방법을 바탕으로 분석의 초점을 정리한 것이다.

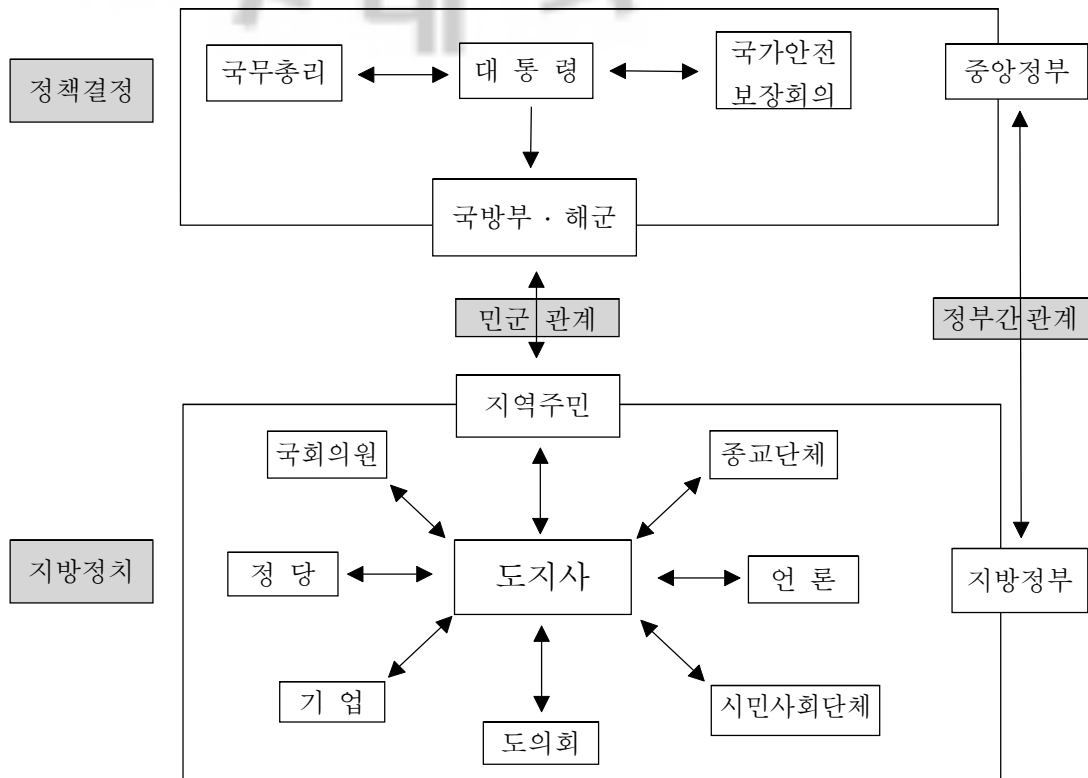
<표 1-4> 분석의 초점

분석항목	분석초점	평가내용
정책결정	갈등의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행위자별 인식</li> <li>· 국방정책의 결정 과정</li> <li>· 국방정책의 결정 방식</li> </ul>
	갈등형성요인	
	갈등 양상	
	갈등의 특징	
민군관계	갈등의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행위자별 인식</li> <li>· 이익과 가치의 상호대립</li> <li>· 민군갈등의 쟁점</li> </ul>
	갈등형성요인	
	갈등 양상	
	갈등의 특징	
정부 간 관계	갈등의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행위자별 인식</li> <li>· 정부 간 갈등과 협력</li> <li>· 지방정부의 자율성 여부</li> </ul>
	갈등형성요인	
	갈등 양상	
	갈등의 특징	
지방정치	갈등의 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행위자별 인식</li> <li>· 주요 행위자간 지역 내 역학관계</li> <li>· 주요 행위자의 자원</li> <li>· 행위자간 동맹구조 형성</li> </ul>
	갈등형성요인	
	갈등 양상	
	갈등의 특징	

종합해 보면 제주해군기지 건설 갈등사례는 갈등형성요인의 다양성과 갈등양상의 복잡성이 중첩되면서 갈등해결이 어려운 영역에 속하고 있다. 본 연구는 이

러한 상황을 타개하기 위해 다양한 접근방법을 제시하고, 이를 통해 해군기지 건설 관련 정책갈등을 통합적으로 분석하였다. 본 연구는 제주해군기지 건설과정에서 발생한 갈등을 ‘하나의 갈등’사례로 취급하지 않고 갈등이 내포하고 있는 여러 가지 이해관계와 의미를 파악하기 위해서 모두 4가지 이론적 접근방법을 제시하였다. 그리고 어떤 갈등형성요인이 제주 해군기지 갈등생성과 확대에 영향을 미쳤는지를 밝혀내고자 하였다. 이러한 갈등형성요인에 대한 통합적 분석과정 없이 갈등 발생 이후의 해결방안만을 모색하는 것은 국방정책 갈등의 전말을 파악하기 힘들며, 유사한 갈등이 계속적으로 유발될 수 있다. 제주해군기지 갈등에 관한 통합적 접근은 갈등의 구조적 원인과 잠재적 갈등형성요인들이 정책결정 과정에서 어떻게 정책을 변동시켰으며, 갈등심화에 얼마나 영향을 미치고 있는지를 파악하는데 매우 유익하며, 주요 이해당사자의 입장과 실익을 파악하여 갈등양상의 복잡성을 설명하는데 일조하였다. 본 연구의 분석의 틀을 유형화하면 <그림 1-1> 과 같다.

<그림 1-1> 분석의 틀



#### 제 4 절 논문의 구성

본 논문은 크게 연구목적 부문, 이론연구 부문, 사례연구 부문, 사례분석 부문, 그리고 결론의 다섯 부분으로 구성되어 있다. 제 1 장은 서론으로 연구배경 및 목적 부문이다. 국방정책의 중요성에도 불구하고 국방관련 정책갈등이 증가하고 있다는 점에 착안하여 다양한 국방정책의 갈등 사례 중에서 제주지역 해군기지 건설 사례를 선택한 배경과 국방정책의 갈등상황에서 갈등의 주체, 갈등형성요인과 갈등양상, 그리고 갈등의 특징을 파악하려는 연구목적에 담고 있다. 그리고 연구범위와 연구방법, 그리고 기존의 연구 성과와 그 한계를 지적하고 통합적 접근의 필요성을 제시하였다.

제 2 장은 이론연구 부분으로 국방정책에 관한 일반 이론을 고찰하였다. 우선 국방정책의 이해를 높이기 위해 국방정책의 개념과 특징, 그리고 결정과정을 기술하였다. 그리고 주요 국가의 국방정책을 다양하게 소개하고, ‘공공갈등’의 영역에 속하는 국방갈등의 유형과 원인을 개괄하였다. 그리고 국내의 군사시설 관련 갈등 사례를 구체적으로 다루었다.

제 3 장은 사례연구 부분으로 ‘제주’지역에서 발생한 해군기지의 건설 갈등을 사례연구로 삼았다. 제주는 일제 시대 군사기지라는 역사적 경험과 송악산 공군기지 건설 사례에서 보듯 군사적 요충지로 항상 주목받았다. 게다가 2005년 1월 세계평화의 섬 지정과 3월 해군기지 건설이 동시에 불거지면서 갈등이 첨예하게 대립하는 양상을 띠고 있다. 이익갈등과 가치갈등의 교차, 4번의 입지변경, 군사시설의 경제적 효과 논란, 주민소환투표의 실시, 행정소송 등 갈등에서 발생할 수 있는 거의 모든 상황들이 연출되고 있다. 15년이라는 기간 동안 해군기지 건설을 둘러싼 정책갈등의 양상을 갈등주기별로 분류하였다.

제 4 장은 사례분석 부분으로 제주 해군기지 건설과정에서 발생한 복잡한 갈등구조를 심도 있게 고찰하기 위해 정책결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치 등 네 가지 접근방법을 분석의 틀로 삼았다. 이러한 통합적 분석을 통해 국방정책의 갈등사례에서 그동안 미처 감안하지 못했던 새로운 갈등주체와 갈등형성요인, 그리고 갈등양상과 그 특징을 고찰하였다. 또한 어떤 갈등형성요인이 해군기

지 갈등의 심화·확대에 영향을 미치고 있는지를 확인하였다.

마지막으로 제 5 장은 연구의 결과를 요약하고 제주 해군기지 갈등분석의 이론적 함의를 담았다. 해군기지 건설 과정에서 정책갈등의 발생과 복잡한 양상은 국방정책 갈등해결의 어려움과 갈등해결의 필요성을 동시에 보여주고 있다. 그리고 후속연구를 위한 몇 가지 정책적 제언을 추가하였다.

## 제 II 장 이론적 배경 : 국방정책과 갈등

### 제 1 절 국방정책의 개념과 특징

#### 1) 국방정책의 개념

국방정책은 외교정책, 경제정책, 문화정책, 복지정책 등 다양한 국가 정책의 영역 가운데 핵심정책이다. 대한민국의 국가방위는 “타국이나 정치단체의 무력침공과 무장폭력 행위로부터 야기되는 대내·외적인 무력의 위협으로부터 국토를 보전하고, 국체와 주권을 보존하여 국민의 생명과 재산을 보호하고, 대내·외적인 평화를 달성하기 위해 국방력을 활용하는 국가적 활동”으로 정의되고 있다. 이 정의에서 보듯 국방은 위협의 주체를 타국뿐만 아니라 정치단체까지 확장하고 있다. 그리고 위협행위의 대상은 무력 또는 폭력을 이용하여 국가의 기본인 주권, 영토, 국민에게 피해를 끼치는 행위를 망라하고 있으며, 위협에 대한 대응수단으로 국방력이란 포괄적 의미를 제시하고 있다.<sup>28)</sup> 안보관계용어집은 광의의 국방을 “군사뿐만 아니라 정치, 사회, 문화, 경제, 과학기술 등 국가의 총력을 경주하여 무력침략에 대해서 국가를 방위하는 것”이라고 설명하고 있다.<sup>29)</sup> 결과적으

28) 국방력은 국방을 수행하는 능력이라고 볼 수 있다. 국방력은 상대적 개념으로, 외부의 위협의 유무, 외부 위협의 정도에 따라 달라지게 되며, 위협이란 잠재적인 적대국의 군사적 능력과 적대적 시도 또는 공격의 도를 가지고 있어야 한다. 마찬가지로 국방력이란 군사적 능력과 이를 운영할 능력과 보호하여야 하는 의도가 있어야 한다. 따라서 상대국이 군사능력이 있더라도 적대적 시도 또는 공격적 의도가 없다면 위협은 없는 것으로 보아야 한다. 유병태, “IMF 시대의 재정배분의 균형성과 국방비,” 『IMF 시대의 국가안보와 국방비』 (경희대 사회과학연구원 한국정치연구소, 1998), p. 75.



로 국방은 기본적으로 군사력을 건설·배치·운동하여 외부의 직접 혹은 간접 위협으로부터 국토를 방위하고 국민의 생명과 재산을 보호함을 의미하고, 발생 가능한 위협 형태를 예측하여 최선의 대비책을 사전에 강구하는 국가안보에 대한 군사적 공헌이라 할 수 있다. 이는 정부의 광범위한 안보정책 중에서 중요한 요소라고 하겠다.<sup>30)</sup> 결국 국방이 국가의 중요한 서비스 기능인 이유는 국민의 생명과 재산을 보호하고, 위협으로부터의 불안을 제거하여 사회를 안정시키고, 이러한 안정된 사회의 기반위에서만 번영이 이루어 질 수 있다고 보기 때문이다. 따라서 국방의 분석대상은 국가의 직접·간접적인 군사적 위협에 있으며, 국방의 달성방법은 주로 군사력 운동을 통한 제 수단들의 강구라고 할 수 있다. 여기에는 군사전략과 전술, 무기체계, 전·평시 인력과 장비의 운용, 그리고 정부의 공식적인 국방계획 등을 포함하고 있다.<sup>31)</sup>

이러한 국방의 개념을 토대로 학자들의 다양한 국방정책에 관한 정의를 살펴 보았다. 황병무는 국방정책을 “국방의 목적과 그 목적을 달성하기 위한 국방활동”이라고 정의하고 있다.<sup>32)</sup> 백종천에 의하면 국방정책은 “국가이익과 가치를 보존하기 위하여 군사력의 사용이나 위협을 통하여 내적·외적 질서를 창조해 나가는 정부의 결정”을 의미한다.<sup>33)</sup> 윤현근은 국방정책을 “국가목표를 달성하고자 하는 국가정책의 한 분야이며, 한 국가가 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 자국을 방위하는 목표를 달성하기 위해 필요한 군사 및 비군사 분야의 포괄적 국방력을 유지·구성·운동하기 위한 정부의 활동 및 방침”이라고 개념화하고 있다.<sup>34)</sup> 덧붙여 합동참모본부는 국방정책을 ‘국가안보정책의 일부로서 외부의 위협과 침략에 대해 국가의 생존을 보호하기 위해 군사 및 비군사 분야에 걸쳐 각종 수단을 유지·구성 및 운동하는 기본방침’으로 정의하고 있다.<sup>35)</sup> 이와 같이 국방

29) 프랑스의 *defese national*, 독일의 *Landesverteidigung*, 스위스의 *Gesamtverteidigung*, 오스트리아의 *Umfassende Landesverteidigung*, 스웨덴의 *Total farsvar* 의 개념과 같다. 국방대학원, 『안보관계용어집』, (국방대학교 대학원, 2001), p. 13.

30) 국방부, 『1991-1992 국방백서』(국방부, 1991), p. 23.

31) 육군사관학교 화랑대연구소, 『한국군과 국가발전』(1992), pp. 3-66.

32) 황병무, 『전쟁과 평화의 이해』(오름, 2001), p. 118.

33) 백종천, 『국가방위론』(박영사, 1985), p. 153.

34) 윤현근, “국방정책의 개념과 결정과정,” 차영구·황병무 편, 『국방정책의 이론과 실제』(오름, 2002), p. 30.

정책은 군대의 구조와 능력을 설정하고 국가의 방어와 안보목표를 성취하기 위하여 공헌하며, 국가가 국민의 재산과 안전을 위해 선택한 사업계획이다. 따라서 일반적으로 국방정책의 추진은 국방부의 정책결정 과정을 통해 선택되고 국가의 권위에 의해 뒷받침된다.<sup>36)</sup> 따라서 국방정책을 실현하기 위해서는 순응 확보 수단, 예산, 집행기구와 전담요원, 그리고 공권력 등이 요구되고 있다.

요약해 보면 국방정책은 국가안보적 차원에서 국방목표의 달성을 방해하는 위협을 다각도로 평가하고, 국가자원을 토대로 중·장기적으로 계획하는 군사적 지침이라고 할 수 있다. 국방정책의 정책방향과 기본정책은 국방목표의 달성을 위하여 가용 국방자원을 예측하며, 국방에 미치는 영향을 분석하고 군사전략과 정책발전 방향 및 정책지침을 도출하여 수립되고 있다.<sup>37)</sup> 본 논문에서는 국방정책을 “정부가 국가의 생존과 국민의 안전이라는 국방목표의 달성을 위해 선택한 군사력의 행동 지침”이라고 정의하였다.

## 2) 국방정책의 특징

국방정책은 다른 정책영역과 차별화된 특성들을 다음과 같이 지니고 있다. 첫째, 국방은 비경합성과 비배제성을 특징을 갖고 있는 순공공재(pure public goods)에 속한다.<sup>38)</sup> 이는 서비스의 제공으로 인해 발생하는 편익이 개인당으로 분리되어 측정할 수 없거나, 사용할 수 없는 비분할성으로 말미암아 공동적으로나 집합적으로 소비되는 재화나 용역을 말한다. 이와 같은 공공재는 시장경제를 운용하는 자본주의 체제하에서도 시장 기구를 통해서 공급되지 않는다. 따라서 국방부문은 국가 생존차원에서 국방비의 불가피성을 바탕으로 국민으로부터 세금을 징수하고 그 세금의 재원으로 정부가 직접 공급하고 있다.<sup>39)</sup> 따라서 정부는

35) 합동참모본부, 『합동 연합작전 군사용어사전』(1998), p. 85.

36) 정부조직법 제28조 제1항에 따라 국방부는 국방에 관련된 군정 및 군령과 기타 군사에 관한 업무를 수행하고 있다.

37) 국방군사연구소, 『1945-1994 국방정책변천사』(1995), p. 1.

38) Reed, B. J. and John W. Swain, *Public Finance Administration* (London: Sage Publications, 1997), p. 5.

39) 이필중, “국방재원과 국방비,” 차영구·황병무 편, 『국방정책의 이론과 실제』(오름, 2002), p. 417.

국가방위라는 공공재화를 생산하여 국민들에게 제공할 의무가 있다.

둘째, 국방정책은 이해관계에 따라 정부 간에 외부성 문제를 수반한다. 외부성은 가격지불 여부와 깊은 상관성이 있다. 외부성은 가구나 기업 중 어느 일방의 활동이 가격을 지불함이 없이 타방의 효용이나 생산가능성에 영향을 미치는 것을 말한다. 외부성은 긍정적·부정적 외부성의 형태로 존재하며, 사적인 비용 혹은 편익이 사회적 비용 혹은 편익과 불일치할 때 나타난다.<sup>40)</sup> 국방정책은 해당 지역의 자발적인 필요와 요청에 의해 추진하는 것이 아니라 국가의 군사적인 필요와 중앙정부의 관장 하에 관리되고 있다. 국방정책은 당해 지역이나 지방정부의 의사와는 무관하게 비자발적으로 이루어지는 특질을 갖는다. 결국 국방정책은 비자발적으로 이루어지고, 그것의 편익과 비용측면에서 공간적으로 불일치되는 문제를 야기하게 된다. 정부 단위 간에 비용과 편익을 중심으로 불일치 문제가 생길 경우 외부성이 존재하게 되는 것이다. 따라서 국방정책은 한 국가내의 다양한 수준의 정부 단위 간에 그것의 편익과급과 비용전가의 문제로 인하여 외부성 갈등을 노정시킬 수 있다는 점에서 개별 지방정부 단위수준에서 접근할 성질이 아니며, 전국단위의 공익과 관련을 맺는 기능의 성격을 갖고 있다.<sup>41)</sup>

예를 들어 포천 승진사격장 문제와 관련해 지역주민의 반발이 거세었다는 점을 상기해 볼 때 특정 군부대 또는 군사시설의 입지와 관련된 갈등은 전형적인 비선호 시설을 둘러싼 갈등과 매우 유사하다는 점을 알 수 있다. 비선호시설의 입지와 관련된 갈등은 비용집중과 편익분산의 불일치에 따른 갈등이다. 특정지역에 공익을 위한 비선호 시설을 입지시킴으로써 시설입지로 인한 비용은 특정지역의 주민들에게 집중되지만 편익은 다른 지역의 많은 주민들에게 분산된다는 점이다. 즉, 사격훈련장 운영을 통해 얻어지는 안보강화라는 공익은 모든 국민들에게 분산되지만 그로 인해 야기되는 토사 및 분진으로 인한 비용은 훈련장이 위치한 지역주민들에게 고스란히 넘겨지고 있다. 국방정책은 비용과 편익의 불일치 문제를 낳는 대표적인 정책분야라고 할 수 있다.<sup>42)</sup>

40) Thompson, Fred and Mark T. Green eds. *Handbook of Public Finance* (New York: Marcel Dekker, Inc, 1998), pp. 352-353.

41) 김천영, “납비형 국방시설의 외부성 갈등 조정에 관한 연구,” 『한국지방자치학회보』 제14권 제3호 (2002), p. 130.

42) 박홍엽, 앞의 책, p. 376.



셋째, 국방정책의 결정이 매우 어렵다는 점이다. 국방정책은 국가의 존립과 연관된 문제이다. 특히 국방정책이 경제정책이나 복지정책과 맞물려 서로 상충될 경우 우선순위를 정하기 어렵고, 국방정책만을 최우선적으로 고집하기 힘들다. 예를 들어 새로운 무기체계를 생산할 경우 경제적 효과를 기대할 수 있는가와 현재의 기술수준으로 생산이 가능한가를 판단하여야 한다. 그리고 특정 무기체계의 선택이 현 추세로 보아 타당한지 여부와 국제정치적 여건 또는 국내정치적 여건들이 이를 허락할 수 있겠는가를 판단하는 것은 매우 어려운 문제들이다. 게다가 국방정책은 불확실성의 내재로부터 출발하고 있다. 정책은 미래지향적이며 복합적인 예견으로부터 문제해결의 실마리를 풀어내야 하지만 국방정책에 관한 예측은 쉽지 않다. 전시 상황에서 국방정책은 적의 전략과 전력이 공개된 사실들이 없기 때문에 적의 의도 파악과 총체적인 적의 능력평가가 곤란하며, 특히 전쟁개시에 관한 주도권을 공격자가 갖고 있기 때문에 방어자는 전쟁 상황과 시기, 전쟁양상을 판단하는 것이 매우 부정확할 수밖에 없다. 또한 일반 정책의 성과는 시장기능을 통해 평가할 수 있으나 국방정책은 전쟁의 승패로 평가할 수밖에 없기 때문에 환류가 곤란하여 국방정책 결정자들의 예지와 선견이 필요한 부문이다. 게다가 국방정책의 결정은 위협의 시급성과 능력의 제한성 내에서 결정해야 하는 경우가 빈번히 발생하고 있다.

넷째, 국방정책의 내용은 고도로 전문화되고 보안성이 높다. 먼저 국방정책은 고도의 전문성이 요구된다. 우선 국가정책, 국가목표, 국가전략, 안보정책, 국방정책, 군사정책들을 광범위하게 이해하여야 한다. 따라서 필요시에는 민간 고급두뇌까지도 국방업무에 적극적으로 활용하여야 한다.<sup>43)</sup> 국방정책 단계에서 오류는 국방체계 뿐만 아니라 국가체계 전반에 대하여 심각한 영향을 미쳐 국가안보와 직결되기 때문이다. 또한 국방정책은 고도의 기밀성을 유지하는 정책이다. 국방정책은 국가운명과 강하게 연계된 정책이기 때문에 특정 정책은 공개되지 않거나 공개되더라도 막연한 용어로 표명되며, 때로는 표명된 것과 다를 수도 있다.<sup>44)</sup> 예를 들어 군사조직은 군사전략, 무기체계, 그리고 군사력과 밀접하게 상호연관되어 있고, 이 모두가 일국의 안보를 위한 수단과 방법이 되기 때문에 정부

43) 유윤식, “국방기획체계,” 『국방행정』 (대명출판사, 2005), pp. 49-50.

44) 조영갑, 『국방정책과 제도』 (국방대학교, 2000), pp. 53-55.

는 고도의 보안을 유지하고 있다. 특히 군사조직은 군사력의 질과 양에 의해 그 규모와 구조가 결정되므로 군사력의 동태성, 변화성, 상대성, 비닉성, 미래예측의 곤란성 등을 감안할 때 군사조직의 폐쇄적 속성은 대부분 국가들의 공통현상이라 할 수 있다.<sup>45)</sup>

다섯째, 국방조직은 관료적 경직성을 띠고 있다. 군대는 전체적이고 고립된 사회로서 존립하고 있다. 이로 인해 상의하달, 명령복종 등과 같은 군대문화의 특수성을 발견할 수 있다. 또한 군은 대외적 군사기능에만 충실하여, 그 자체로서 완결되는 집단이기 때문에 일반사회와는 동떨어진 또 하나의 사회라고 할 수 있다. 한마디로 군대는 조직적 동일성과 수직적 신분이 강조된 집단이라 할 수 있다.<sup>46)</sup> 예를 들어 정책결정 과정에서는 상급자의 영향력이 크게 좌우하기 때문에 하급자는 소신 있는 발언이 곤란하다. 또한 집단의 공감대 문제는 상급자들의 일방적인 지시나 의견이 하급자들에게 전달되고, 이를 기정사실로 받아들여 하급자들의 의사가 무시된 채로 결정되는 경우가 많다. 이선희는 국방조직의 문제점을 구조적 신드롬으로 설명하고 상부계층과 하부계층을 나누어 문제점을 지적하고 있다.<sup>47)</sup> 상부계층의 문제점으로 ① 조직의 성역화, ② 조직요소간의 균형성 결여, ③ 전쟁 지도체제 미비 등을 들고, 하부계층의 문제점으로 ① 비작전 부대 및 기관의 탈군사화 미흡, ② 작전부대의 다단계화 및 다중지휘체계, ③ 지상 작전부대의 기동력·화력·지구력 부족 등을 들고 있다.

여섯째, 정책의 당사자가 너무 광범위하여 이해관계자의 범위를 가늠하기 힘들다. 국방정책의 갈등사안에 대하여 직접적 이해관계를 갖는 집단이 많고 다양하며 여기에 간접적 이해관계를 갖는 집단까지 합치면 당사자의 범위는 국민전체가 되는 경우가 대부분이다. 예를 들어 1987년 대선공약으로 추진된 이래 거의 20년 이상의 갈등기를 겪은 평택 미군 기지를 둘러싼 갈등에서도 직접적 이해당사자는 국방부와 토지 관련자 내지 평택시민이지만 결국은 한미 간 외교적 합의 사항의 이행, 국방유지, 국토의 효율적 활용, 이전비용의 조세부담 등과 연결되어 있기 때문에 전 국민이 당사자라고 할 수 있다.<sup>48)</sup> 이와 같이 중앙정부 뿐만 아니

45) 김용현, 『군사학개론』 (백산출판사, 2005), p. 50.

46) 조영갑, 『한국민군관계론』 (한원, 1993), p. 138.

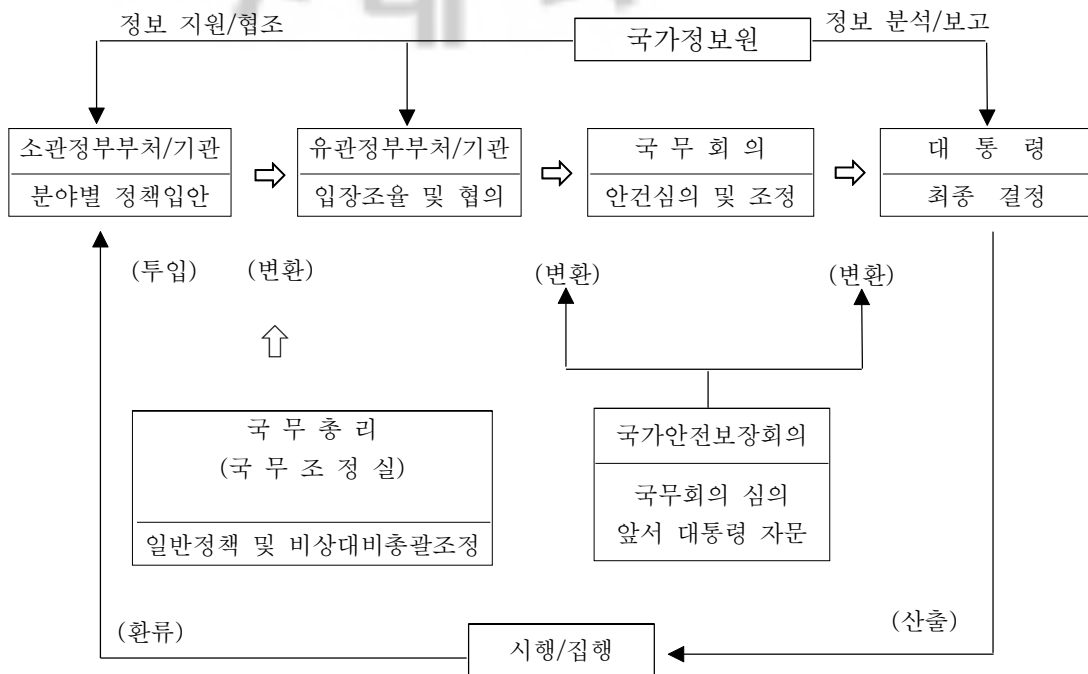
47) 이선희, 『한국군 무엇이 문제인가』 (팔복원, 1992), pp. 128-173.

라 지방정부마저 갈등의 당사자로 직접 개입되는 경우가 비일비재하여 국방정책은 갈등해결이 매우 어려운 영역이다.

### 3) 국방정책의 결정

국방정책의 결정이란 국방부 등 국방정책 기관이 국방문제를 해결하거나 국방관리를 위하여 정부의 활동에 관한 기본방침을 결정하는 행위나 과정을 말한다. 일반적인 의미에서 볼 때 국방정책의 결정은 “국방을 둘러싼 환경 여건이 부단하게 변화하고 있는 속에서 국방의 이념과 목적을 효과적으로 성취하기 위한 과업·과제를 식별·정의하고 이를 해결하기 위한 최적의 대안을 선택·결심하는 행위”라고 정의할 수 있다. 국방정책은 단순히 군사적인 문제뿐만 아니라 국방문제와 관련된 다양한 환경요소의 영향을 받아서 결정되고 있다. <그림 2-1>은 국방정책 결정패턴들이 작동하는 과정을 제시하고 있다.

<그림 2-1> 국방정책 결정과정



출처 : 정춘일 외, 『국가위기관리체계 정비방안연구』 (1988), p. 76.

48) 유종상, 『정책집행과 갈등관리-주한미군 재배치를 중심으로』 (한국학술정보, 2009), p. 19.

<그림 2-1>에서 보듯, 정책결정 과정은 동적인 과정으로 연결되어 있다. 이 과정에서 정부는 한 번에 한 가지 문제만 검토하는 것이 아니라 수백 가지의 국방정책 문제들을 동시에 고려하고 있다. 다시 말해서 정부 내에서 수많은 정책결정 과정들이 동시에 가동된다는 것이다. 더욱이 정책의제설정, 정책결정, 정책집행 등 정책과정은 따로 분리된 것이 아니라 종종 서로 중복되기도 하고 서로에 영향을 미치기도 한다. 궁극적으로 다양한 대안을 찾는 정책결정은 정부 전체에 걸쳐 수많은 부처에서 온 개인들의 신념, 개성, 관료적 역할 등을 포함하고 있다.<sup>49)</sup> 이와 같이 국방정책의 결정은 다양하고 복잡한 요인들이 뒤얽혀 상호작용하는 과정에서 이루어진다. 그 영향요인들은 크게 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 하나는 거시적 환경요인으로서 국제·지역적 안보상황, 동맹관계, 안보, 군사위협, 국민 경제능력, 산업능력, 과학기술 수준, 사회심리, 국민지지 후원도 등이 여기에 포함된다. 다른 하나는 직접적 영향요인으로서 안보정책의 기초, 가용 국방자원의 추세, 유관 정부부처의 국방관련 협조성, 의회와 언론매체의 국방에 대한 시각 및 동향, 각종 법률의 변경 등이 여기에 포함된다. 이러한 요인들은 다른 관점에서 보면, 대외적 요소와 대내적 요소로도 분류해 볼 수 있다. 대외적 요소는 전통적으로 위협 영향을 받고 있는 국가와 그 상대 국가들의 상호작용 관계에 관련된 것들을 말하며, 대내적 요소는 그러한 위협 영향에 대처하는 과정에 작용하는 정책결정 기구들의 행위를 포함한다. 이와 같이 국방정책 결정은 대내·외적 환경 속에서 최적의 문제해결 대안을 찾는 과정이기 때문에 정태적인 것이 아니라 시간에 쫓기면서 직접 환경과 호흡하는 동적인 것으로 파악되며, 일련의 행위가 항상 목표를 지향하면서 연속적으로 순환하는 과정으로 이해된다.<sup>50)</sup>

또한 국방정책의 결정은 비정형적이며 전략적 정책결정에 해당한다.<sup>51)</sup> 사이먼(Simon)은 반복적이며, 일정한 선례에 따라 관례적으로 처리되는 결정을 정형적 결정, 지금까지 선례가 없고 새롭고 복잡한 문제와 극히 중요한 문제를 해결하기 위한 결정을 비정형적 결정이라고 하였다.<sup>52)</sup> 따라서 정형적 의사결정은 누가 의

49) 전용, 『미국의 외교정책은 어떻게 만들어지는가』 (한울출판사, 2007), p. 120.

50) 권태영·정춘일, 『선진국방의 지평』 (을지서적, 1998), pp. 343-344.

51) 조영갑, 『한국민군관계론』 (한원, 1993), p. 779.

52) Simon, Herbert A. *The New Science of Management Decision* (New York: Harper & Row, 1960), p. 5.



사결정을 하여 문제를 해결하더라도 똑같은 결과를 가져온다. 조직계층에 있어 일상적이고 반복되는 업무를 담당하는 운영자의 의사결정은 주로 정형적 의사결정이다.<sup>53)</sup> 구체적으로 조직 하위층의 결정, 단기적인 것, 선례가 있고 예측이 확실한 상황에서의 결정은 정형적 결정이라고 할 수 있다. 반면 비정형적 의사결정은 문제가 반복적으로 발생하지 않고, 의사결정 환경과 조건이 매번 달라지는 경우에 이루어지는 의사결정이다. 이는 의사결정 과정이 일정한 절차에 의해 이루어지지 않으며 의사결정 과정을 언제나 동일하게 적용할 수 없는 경우에 사용된다. 즉, 조직 고위층의 결정, 장기적인 전망과 관련된 결정, 선례가 없고 불확실성이 존재하는 상황 속에서 이루어지는 결정은 대체로 비정형적 결정이다. 국방정책은 대체적으로 비정형적 결정을 하게 됨을 알 수 있다.

또한 헌팅턴(Huntington)은 군사문제에 관한 결정을 전략적 결정과 구조적 결정으로 분류하고 있다. 전략적 결정은 국제정치와 관련된 부대의 수, 임전태세, 무기의 종류와 수, 그리고 개발의 속도, 군사력의 전개 등에 관한 결정이며, 구조적 결정은 국내정치와 관련된 투입될 인원과 장비의 구입·배정 및 조직에 따른 군사력의 행사에 관한 결정이라고 설명하고 있다. 따라서 어떤 국가가 군사력을 강화하고 자국에 대해서 점차 적의를 보일 때에는 우선 군사력을 강화한다는 전략적 결정이 이루어지고, 이어서 국방예산을 증액한다는 구조적 결정이 이루어지게 된다. 그러나 정책의 목표가 정부의 국민경제에 대한 관계를 감소시키는데 있다면 우선 국방예산의 감축이라는 구조적 결정이 이루어지고 이어서 감군이라는 전략적 결정이 이루어지게 된다는 것이다.<sup>54)</sup> 이와 관련 헌팅턴은 안보정책 가운데 한 분야인 군사정책의 다양한 형태와 의사결정의 장소 및 제반 군사정책 문제의 상호관련성을 지적하면서 앞으로 군사정책 과정에는 다양한 조직이 참여할 뿐만 아니라 다양한 행위경로와 절차를 거쳐야 하기 때문에 최고 정책결정 단위에서 이를 조정하고 통합하는 문제가 자연적으로 대두된다는 것을 강조하였다.<sup>55)</sup>

53) 정철현, 『행정의사결정론』 (다산출판사, 2001), p. 30.

54) Huntington. S. P., *The Common Defense* (New York: Columbia University Press, 1961), pp. 3-4.

55) 황병무, “국가안정보장정책 전개과정의 분석시각과 절차,” 『국가안정보장서론』 (법문사, 1989), p. 173.



## 제 2 절 주요국가의 국방정책

군사시설 입지와 관련한 이해당사자간 국방갈등은 군대를 보유하고 있는 대부분의 국가에서 보편적으로 나타나고 있다. 군이 점유하고 있는 부지의 면적이 전체 국토면적에 비해 광범위하여 효율적 국토활용에 장애가 되며, 개인 재산권 및 기본권 행사 등에 많은 불편이 발생함에 따라 갈등이 야기되고 있다. 이하에서는 주요 국가 가운데 군사 선진국이라고 할 수 있는 미국, 일본, 영국 스위스의 군사시설 관련 주요 갈등양상과 실태를 파악해 보았다. 이를 통해 각 나라가 처한 갈등상황과 중앙·지방정부가 군사시설 관련 갈등해결을 위해 어떻게 개입했는지, 그리고 군사시설 관련 시행착오를 거친 주요 국가들은 현재 어떤 군사시설 관리체계를 갖추고 있는지를 살펴보았다. 이는 주요 국가의 갈등현상과 유사한 입장에 있는 한국의 국방정책에도 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

### 1) 미국

#### (1) 초기단계

미국은 광대한 국토면적을 가지고 있음에도 불구하고 초창기의 군사시설 입지는 보안과 안전을 목적으로 도시 주변에 위치하고 있었으며 경제적인 측면에서 지역발전에 많은 기여를 하기도 하였다. 그러나 점차 도시가 성장함에 따라 항공기 이착륙, 훈련, 사격 등 작전활동으로부터 발생하는 소음과 안전 및 교통체증 문제 등 공해유발 및 토지이용에 대한 경합 등의 이유로 주둔지 지역주민들과 많은 대립이 발생되었다. 이로 인해 군부대 주둔이 정주환경에 불편을 주고 국민의 기본권을 침해하는 불편한 시설이라는 부정적 인식이 싹트게 되었다. 군사시설에 대한 이러한 부정적 인식으로 인해 군은 통상적인 부대활동에 지장을 받게 됨으로써 여러 가지로 많은 어려움에 처하게 되었다. 이러한 군과 민간의 마찰이 근본적인 문제로 대두되게 된 것은 1970년대 초부터이며 미국 내 군사기지의 80%가 주둔지역 주변 도시화로 인해 민·군 간에 갈등을 겪었던 것으로 나타나고 있다. 이러한 현실적 문제를 해결하기 위하여 미 국방성은 1970년대부터 군사

기지의 효율적 운용과 주민들의 갈등 해소를 위하여 「비행장 주변대책」, 「환경 및 소음에 관한 대책」 등의 프로그램을 개발하여 비행장·군사기지 주변지역 비행, 훈련 등의 군 활동으로 발생하는 피해에 대한 보상 및 소음감소 등의 대책을 마련하였다. 한편 행위규제를 위한 미항공국의 가이드라인, 국방성 행동지침, 기지 주변 지역의 토지이용 계획수립의 원칙과 실제적용 방법 등을 규정하는 절차를 마련하여 시행하였다. 하지만 민·군 갈등해소를 위한 목적달성에는 미봉책에 불과하여 다양한 갈등으로 확산되었다. 또한 미 국방성은 1985년부터 군사기지와 지방정부 사이의 토지이용에 대한 상호 협력적인 노력을 통해 공공의 안전과 보건, 지역복지의 향상 및 무분별한 도시의 확장을 방지하고 군사 임무 수행 보호를 위한 민·군 간의 가능한 발전대책을 마련하기 위하여 지역계획 보조금 지급에 관한 법안을 제정하고, 종합적인 기지대책인 「민·군 토지공동사용계획」을 마련하였다. 핵심적인 내용은 미 의회가 주체적인 역할을 하여 국방성(산하 경제조정처가 담당)으로 하여금 기금을 조성하여 주 및 지방정부에 교부하는 방법으로 군의 토지사용에 대한 근본적인 문제해결에 접근하기에 이르렀다.<sup>56)</sup>

## (2) 정착단계

동서냉전이 종식됨에 따라 누적된 재정적자를 해결하기 위한 국방예산 감축이 단행되었고 예산의 축소가 부대구조의 재편과 병력의 감축으로 이어졌다. 이에 따라 군사시설의 폐쇄·이전 등 전체적인 조정이 불가피하게 되었다. 1988년에는 기지정비 및 폐쇄위원회(BRAC : Base Realignment and Closure Commission)를 설치하고, 폐쇄된 기지를 재활용하여 지역경제를 활성화하려는 정부차원의 시설관리 체계 구축노력을 시작하였다. 의회는 1988년에 첫 번째 군사시설 폐쇄 및 재배치 위원회를 소집한 이후, 1991년, 1993년, 1995년에 네 차례 위원회를 소집하였고 군사시설 폐쇄 및 축소 등 이전사업을 실시하였다. 다만 개별 군사시설의 인원과 조직에 관한 사항은 개별 군의 사령관에 의해 수행하도록 하여 군작전에 최대한 피해를 줄이고자 하였다. 1990년에는 기지정비 및 폐쇄에 관한 법률을 제정하여 기지평가 및 절차기준에 의해 조정·폐쇄할 대상기지 선정의 단계화 및 사업추진의 합리성과 추진과정의 투명성을 보장하는 정책을 시행하였다. 그 결과

56) 강한구, 『국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석』(한국국방연구원, 2004), p. 144.

1988-1995년간에 4회에 걸쳐 97개의 기지를 조정하여 39만 8,592명의 인원 감축 및 46만 4천 에이커의 기지면적이 축소되는 효과를 얻었다. 이 수치는 평균 하나의 군사시설 당 4,109명의 군인과 군무원이 감축된 것을 의미한다.<sup>57)</sup> 네 차례의 BRAC을 거치는 동안 국방성은 군사시설 폐지 및 축소 등 이전 사업에 해당되는 군사시설을 선정하기 위해 8가지 기준을 수립하였다. 이 중 네 가지는 군작전 등 군사적 가치와 관련된 것이고, 한 가지는 투자의 효율성, 세 가지는 지역영향에 관한 것이었다. 세 가지의 지역영향에 관한 기준은 군사시설 폐쇄 시 지역사회에 미치는 경제적 및 환경적 영향을 고려하는 것으로, 의회 및 지역민의 반발을 최대한 수용하려는 의도로 해석할 수 있다. 이러한 노력은 현재도 지속적으로 이루어지고 있으며 갈등해소에 커다란 기여를 하고 있다. 이러한 추진과정에서 나타난 중요한 점은 BRAC의 인원편성을 대통령이 지명한 8명의 위원이 상하양원과 협의하여 추진토록 규정하고 있다는 점이다. 군사기지에 대한 정부의 인식과 배려를 보여주는 한 단면이기도 하다.

## 2) 일본<sup>58)</sup>

### (1) 초기단계

일본의 군사시설과 관련 갈등은 미국의 군정과 더불어 시작되었으며 군정종식 후에도 계속된 미군의 주둔 및 기지의 증설로 인하여 갈등이 더욱 확대되는 현상을 초래하였다. 또한 전쟁에 의한 극심한 피해가 국민들로 하여금 군사력 사용에 대한 부정적 인식과 군사기지에 대한 혐오감을 발생시키는 계기가 되어 지방정부, 지역주민, 시민단체 등에 의해 ‘군사기지에 대한 반대 투쟁’으로 확대되었다. 지방정부들은 이러한 요구의 관철을 위하여 지방정부 협의체를 구성하여 집단적으로 대응하기 시작하였다. 중앙정부는 반전·반미에 따른 기지사용 반대여론을 극복하고 군사기지의 건설·운영·유지를 위한 국가차원의 근본적인 대책 마련이 절실함을 인식하고, 군사시설이 설치되는 지역에 대한 지원 법률의 제정 등 다양한 정책을 수립하여 시행하게 되었다. 군사기지 주변 지역주민들이 받는

57) 조진철, “군사시설 이전사업의 효율적 추진방안,” 『국토』 4월호(국토연구원, 2004), pp. 102-103.

58) 이병인, 앞의 논문, pp. 25-27.

피해를 보상하기 위하여 1953년 「주일 미군에 의한 특별손실보상에 관한 법률」과 1966년 「방위시설 주변정비 등에 관한 법률」을 제정하여 농림업·학교 교육사업·의료보험사업 지원 등의 방법으로 주민에 대한 보상을 실시하는 제도를 시행하였다. 하지만 일본경제의 고도성장으로 인한 지역개발 계획과 상충된 요인이 발생하게 되었으며 생활환경 보전에 대한 주민들의 인식이 높아짐에 따라 효과가 미흡하다는 결과로 나타나자 추가적인 보완대책 마련에 착수하게 되었다.

### (2) 정착단계

1974년 정부는 실질적 보상을 위해 「방위시설 주변의 생활환경 정비 등에 관한 법률(이하 생활환경법)」을 제정하여 방위청이 기지 대책비를 마련하여 공공시설 공사비와 지방정부 재정을 지원하는 방법을 마련하는 등 획기적인 대책을 마련하기에 이르렀다. 내용을 보면 방위시설 소재 지역주민을 위해 지방정부의 각종 공공사업비를 지원하는 시책과 해당 지방정부의 세수부족·세수압박 해소를 위해 지방정부에 재정을 지원하는 방법이다. 공공사업 지원의 구체적 내용은 민생안전 시설의 조성사업, 군사시설로 인해 지역개발에 지장을 받는 지방정부에 각종 장애와 피해에 대한 보상차원의 지원제도(특정방위시설 정비조정 교부금지원)를 마련하였다. 지방정부에 대한 재정 지원방법은 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 국가가 소유하는 고정자산을 자위대의 군사시설로 제공할 경우 국유재산에 대해 지방세를 부과할 수 없도록 되어 있으나, 동 시설을 위한 지방재정의 지출이 불가피하므로 이를 감안하여 국가에서 소요예산을 교부금 형태로 지원하는 기지교부금 지원제도이다. 또 하나는 방위시설 설치·운영으로 주변지역 주민들이 받는 정주생활이나 사회활동상의 장애요인을 근본적으로 제거하거나 경감할 수 없기 때문에 장애요소 완화를 위해 지방정부의 사업예산을 정부가 지원하는 조정교부금 지원제도로 구성되어 있다.

## 3) 영국

### (1) 초기단계



영국은 좁은 국토면적에 비해 많은 군사시설 부지를 보유하고 있으며, 2003년 말 기준으로 전 국토면적의 1%에 해당하는 약 24억 678만 9천 m<sup>2</sup>(7억 2,293만 평)에 4,000개소의 군사시설을 설치하여 사용하고 있다. 뿐만 아니라 타 부처소관 국유지나 개인소유 토지 약 13억 770만 8천여 m<sup>2</sup>(3억 9,627.5만평)를 계약에 의해 일시적으로 사용하고 있다. 이를 합하면 전체 약 38억 448만 1천 m<sup>2</sup>(11억 2,257만평)의 토지를 사용하고 있는 셈이다. 이 중 육군이 사용하고 있는 토지의 점유율은 약 67%로써 대단히 넓은 면적의 부지를 사용하고 있는데, 특이한 점은 독일, 키프러스, 노르웨이, 폴란드, 케냐 등에 주요 훈련장을 운용하고 있다는 점이다. 특히 영국은 자국 및 해외에 광범위하게 배치된 군사시설 관리의 효율성을 보장하기 위하여 다양한 군사시설 정책을 수립하여 시행함으로써 많은 성과를 달성하고 있다.<sup>59)</sup> 영국 국방부는 군의 안정적인 주둔여건 마련을 위해 다각적인 노력을 경주하고 있다. 특히, 군에서 필요로 하는 훈련의 안전성을 보장하고 군사작전 능력을 확보·유지하기 위해 군사시설의 최대한 확보를 시도하고 있다. 그리고 지방에 위치할 수밖에 없는 군사시설의 특수성을 고려하여 군사시설을 관리하고 있다. 주요 관리전략을 보면 훈련소요의 예측과 평가방법을 발전시키고, 훈련 시 민간부분에 발생하게 되는 불편을 이해하고 관리하며, 지방에 의한 군사시설의 관리계획을 작성할 때는 환경단체들의 요구를 반영하여 군이 불편함이 없이 군사시설을 사용하게 한다는 것이다. 결과적으로 관리전략은 군의 활동을 보장하면서 동시에 지역주민들의 요구사항은 국방부 차원에서 대책을 마련해 나가고 있다.

## (2) 정착단계

영국은 군사시설 관련정책의 핵심 사업을 방위역량의 강화, 예산절감의 극대화, 지역사회에 미치는 영향을 극대화(또는 극소화), 관리기술의 혁신 및 학습 등 4가지 부문으로 설정하였다. 이를 다시 11개 항목의 세부관리 목표로 설정하여 체계적으로 군사시설을 관리함으로써 안정된 군사력 유지와 국토의 효율적 사용에 적극 기여하고 있다. 우선 방위역량의 강화를 위해서 현재와 미래의 국방임무수행과 목표달성에 필요한 적정규모의 국방재산을 확보하여 지속적으로 병영시

59) 강한구, 앞의 책, pp. 211-213.



설과 복지시설을 개선해 나가고 있다. 또한 사용자의 삶의 질 향상을 위한 군사 시설 환경여건 개선을 도모하고 있다. 그리고 군사시설과 관련한 예산절감의 극대화를 위해 적정규모의 토지 및 건물의 확보, 시설사용 효율의 극대화로 공실률을 최소화 시키는 등의 노력과 군사시설 처분에 따른 이익의 극대화를 통해 예산을 절감하는 방안도 강구하고 있다. 또한 작전에 필요한 소요시설의 충족을 위해 군사시설 관리의 합리화 및 통합을 추진하면서 기지별 실태분석을 통해 수요와 공급의 균형을 유지하며 시설별로 건폐율을 설정하여 토지사용의 효율화를 도모하고 있다. 이어서, 지속가능성과 지역사회의 부정적인 영향요인 최소화를 위해 노후건물의 개선, 군사시설 지역에 위치한 문화유산 관리, 환경생태계 보존을 위한 기여도 조사, 삼림지역 내의 군사시설 관리뿐만 아니라 군사시설이 주둔하고 있는 지역 내 자산에 대한 관리전략을 개발하고 있다. 이를 이행하기 위해 주요 훈련지역에 대한 통합된 토지관리 계획을 수립하고 지방에 분산된 군사시설에 대한 지역주민들의 만족도를 주기적으로 조사하여 개선해 나가고 있다. 마지막으로, 관리기술의 혁신 및 교육목표를 달성하기 위하여 과거의 성공사례를 분석하고 이를 타 분야에 적용하고 있으며 효율적인 재산관리가 되도록 최적 기술이 적용된 시설관리의 합리화 및 통합을 추구하고 있다. 이를 위해 자산관리 방침과 달성목표 기준을 설정하여 체계적인 방법으로 군의 작전임무 수행에 필요한 적정규모의 부지소요, 사용자들의 편리성 보장 등 군사시설 소요를 예측하여 문제를 해결하고 있다. 이와 같이 영국의 군사시설 관련 정책은 대단히 세밀하게 계획되어 있으며 시행과정에서도 사례분석과 주기적인 지역주민들의 만족도 조사를 실시하여 지속적으로 미비점을 보완하는 등 성공적으로 관리·유지되고 있다. 이는 정부차원 적극적인 지원과 군의 자구책 강구를 위한 노력이 결집된 결과라 할 수 있다.

#### 4) 스위스

##### (1) 초기단계

스위스 국민들은 군사시설을 잘 이용하고 있으며, 스위스 정부는 군사시설을 설치하기 전에 주민들과 입지문제에 대해 충분히 검토하기 때문에 이와 관련된

문제는 거의 발생하지 않으며 다만 군용 항공기지에 의한 소음 문제가 주로 제기되고 있는 상황이다. 스위스군은 1960년대부터 1980년대에 걸쳐 도심지에 위치했던 상당수의 군사시설을 교외로 이전하였다. 군사기지의 교외 이전사업은 스위스 군이 주도적으로 추진하였지만, 이에 소요되는 비용은 연방정부가 부담하며 이전이 완료된 군사기지는 지방정부가 매입하여 공원, 문화시설 등으로 개조하여 활용해오고 있다. 또한 시가지에 소재하고 있는 군사시설은 주로 민간과 공동으로 활용하고 있으며, 스포츠센터, 회의장, 세미나, 교육 등 다양한 용도로 활용되고 있다. 군사시설에 대한 관련 제도로는 군부대 주요 지휘 및 통신시설, 보안이 유지되는 주요시설 등에 대한 보호를 목적으로 부대시설 보호법이 있으며, 일반시설은 군의 법규에 따라 설치 및 관리 운영되고 있다. 특히 갈등발생의 소지가 많은 대규모 훈련장 및 사격장 등 시설의 건설, 이전 등에 관한 사항은 연방정부가 직접 관할하며 일반적인 대부분의 시설도 연방정부가 관할권을 행사함으로써 군사시설과 관련한 갈등발생을 최소화하고 있다.<sup>60)</sup>

## (2) 정착단계

현재 군사시설의 관리와 관련하여 스위스 군이 직면하고 있는 주요 과제는 ‘군사시설 관리계획’과 ‘여타 계획’과의 조화를 어떻게 이루어 갈 것인가에 있다. 스위스 연방정부는 관련 정보를 공개함과 동시에 각종 이해단체의 의견을 수렴하는데 주력하고 있다. 스위스 주 정부는 연방헌법에서 제한되지 않은 사항에 대해서 자치적인 결정권, 즉 자치권을 지니고 있어 국토개발계획은 주정부 소관이며 주정부가 주도권을 가지고 수립하고 있다. 다만, 연방정부는 각 분야별로 지역개발에 대한 정책지침을 수립하여 지역 계획에 영향을 주고 있다. 스위스에 있어서 국방정책, 재정정책, 환경정책, 군사시설에 대한 정책은 연방정부의 고유 권한으로써 주정부의 최상위 지침계획은 이를 수용해야 한다. 국방과 관련하여 국토계획의 핵심 업무는 군의 허가사항과 민간부문의 토지이용 계획간 상충을 조정하는 것에 있다. 스위스의 주정부는 국토계획에 대한 기본정책을 통해 지역 간 마찰을 조정하고, 각종 개발 사업에 대한 인가 및 허가업무를 담당하고 있다. 스위스에 있어 국방계획의 3요소는 기본원칙을 세울 것, 지역적인 안보개념을 정립할

60) 김영봉, 『군사시설보호구역의 합리적 관리를 위한 제도개선 방안』 (국토연구원, 2006), p. 27.

것, 시설을 위한 세부계획을 수립하는 것이다. 따라서 스위스 연방정부는 군과 관련된 계획을 수립하고 집행하며, 유사시에 대비하여 군사시설을 지하화하고, 군사시설들을 통합하여 이용하는 동시에 상시 이용체계를 구축하여 민간과의 통합이용 방안을 강구하고 있다.

스위스 정부는 법에 의해 설치된 모든 군사시설과 이와 관련된 군사활동을 주민들에게 미리 공개함으로써 갈등에 대비하고 있다. 군사시설은 건설계획 단계에서부터 지역 주민 등과 협의를 거치며, 일단 연방내각과 국회를 통과한 계획에 대해서는 개인이 이의 제기를 할 수 없도록 하고 있다. 군사시설 토지를 수용하는 경우, 국가방위에 필수불가결한 군사시설 부지는 연방정부가 의결하고 강제로 수용하며, 수용 가격은 일반적으로 시장가격으로 평가하고 있다. 이때, 교육장 및 훈련장 등은 상당기간 연방정부와 지방정부, 관계기관들과 협의를 거쳐 결정하며 일부 소유자의 반대에 대해서는 강제적으로 집행할 수 있다. 스위스는 영세중립국으로서 군사부문을 교통, 에너지 등과 함께 국가계획에 있어 최상위 부문으로 취급하고 있으며 주요 군사시설의 대부분을 지하화하고 있다는 것이 주요 특징이라 하겠다. 특히 민방위 체제에 익숙한 스위스 국민들은 군사시설을 주민활동에 있어 기본시설로 인식하고 있다.<sup>61)</sup>

### 제 3 절 국방갈등의 유형과 원인

#### 1) 국방갈등의 유형

국방정책은 국민생활에 매우 광범위하고 지속적으로 영향을 미치기 때문에, 정책갈등의 가능성은 어느 부문보다도 높으며 또한 국민적 관심사로 부각되는 경우가 많다. 예를 들어 세계대전, 베트남 전쟁, 한국전쟁 등 전쟁이나 위기상황 혹은 그리고 현존하는 위협을 미연에 효과적으로 대처하기 위한 군사기지 건설이

61) 강한구 · 정창만 · 권오봉, 『군사시설보호구역 관련 피해보상 방안연구』(한국국방연구원, 2005), pp. 60-62.

나 국방·군사시설의 설치 등 국방정책의 결정은 일상생활과 밀접하게 관련되어 있으며, 국민들의 안전에 심각한 영향을 끼치고 있는 영역이라고 할 수 있다. 국방정책과 관련된 공공갈등은 다양한 유형을 보이고 있다. 국방분야의 갈등은 군 내부 갈등과 군 외부갈등으로 구분할 수 있다. 군 내부 갈등이란 인사, 예산, 조직 등 군의 운영과정에서 발생하는 내부적 문제를 의미한다. 군 외적 갈등이란 군 운영과정에서 발생하는 주민, 국민, 타 기관과의 갈등을 의미한다. 갈등의 종류를 대분류하면 욕구갈등과 가치갈등으로 구분할 수 있다. 군 기지 및 군사시설 입지와 군사보호구역과 관련된 군 관련 갈등은 재산권 및 환경문제가 복합적으로 작용하면서 군과 지역주민, 그리고 지방정부와의 갈등차원을 넘어 군과 시민 사회단체 간, 그리고 기타 이익단체들과의 갈등양상으로까지 확대되고 있는 실정이다. 예를 들어, 직도사격장 민원문제는 소유권문제와 환경문제 등이 복합적으로 연계되어 있다. 얼핏 살펴보면 욕구갈등이라고 할 수 있지만 그 속에는 가치갈등이 가미되어 있다. 다시 말하면, 거의 모든 갈등에는 이해관계자의 이익추구와 더불어 가치라는 하나의 이슈가 첨가하게 되면서 갈등의 구조는 더욱 복잡해지고 있다.<sup>62)</sup>

국방부 및 각 군에 제기된 민원을 중심으로 유형화하면 제도개선, 재산권 보장, 환경갈등, 피해보상, 비위 및 민폐, 구타 및 가혹행위, 보훈복지로 구분할 수 있다. 제도개선 문제와 관련한 갈등은 예비군 제도 개선, 군사시설보호구역 축소 등 규제완화나 일정한 기준을 개선해 달라는 요구에서 비롯된 것이다. 재산권 보장을 요구하는 갈등은 주로 수용토지 환매요구, 군사시설보호구역 내 건축물 고도제한 완화 등의 내용으로써 매년 점차적으로 증가되고 있는 실정이다. 환경갈등은 군사시설 운영 시 발생하는 오·폐수 및 소음 피해 등에서 따른 갈등으로써 매년 증가추세에 있는데 이는 국민의 권리 의식이 증가하고 이러한 문제를 국가에서 해결해 주기 바라는 생각이 확산된 결과로 보인다. 피해보상과 관련한 갈등은 군부대의 합법·비합법적인 행위나 사건사고로 인한 개인 및 단체, 조직 등이 입은 피해에 대한 보상과 관련한 갈등으로 차량 및 교통사고로 인한 피해, 총기 및 폭발물 사고로 인해 피해 등이 있다. 비위와 민폐로 인한 갈등은 군납 관련 비리 등 부대 차원의 갈등과 병무비리 등 개인차원의 비리, 직권남용 등으

62) 이선우·정진승, “국방분야 갈등조정·해결을 위한 표준 Process 개발,” 정책연구과제보고서(2005), p. 27.

로 인해 발생한 갈등을 말한다. 구타 및 가혹행위로 인한 갈등은 최근 들어 증가하고 있는데 사망사고와 관련한 갈등은 사회문제로 비화되어 군 신뢰에 영향을 주고 있다. 보훈/복지와 관련한 갈등은 국가의 제도적인 미비와 군 행정처리 문제 등이 복합적으로 얽혀 있는 갈등으로서 국가유공자 등록 과정에서 행정적인 절차상의 문제로 발생하는 갈등, 국립묘지 안장 등 복지수혜 문제 등과 관련되어 있다. 이와 같은 민군갈등 유형을 정리하면 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 1985년-2004년 민군갈등 유형

갈등요인	5년 구간별 갈등발생 건수			
	'85-'89	'90-'94	'95-'99	'00-'04
구간별 갈등계 (분포율)	20,010(11.3%)	30,167(17.1%)	65,405(37.1%)	60,942(34.5%)
제도개선	0	0	127	199
재산권	2,177	3,469	6,127	5,322
군 기지/시설 운영유지관리	0	0	37	43
피해보상	1,274	1,004	2,102	4,326
비위 및 민폐	796	978	2,102	4,326
구타 및 폭행	427	281	353	1,027
월권 및 직권남용	67	73	38	184
보훈	15,269	24,362	53,775	46,584
복지수혜	0	0	25	35

출처: 이석호·김용훈, “지방화시대 민군갈등의 특성과 관리전략에 관한 연구,”(2006), p. 181.

## 2) 국방갈등의 원인

국방갈등을 한마디로 정의할 수는 없다. 다만 본문에서는 국방정책 추진과정에서 갈등이 빈번하게 발생하고 있다는 데 주안점을 두고 국방갈등을 “국방정책 과정에서 이해당사자간에 나타나는 대립적 상호작용”이라고 정의하였다. 즉 국방



정책의 전 과정에서 개인, 집단, 조직들 내부 또는 조직 상호간 이해관계 혹은 목표가 상충되거나 물리적 충돌이 발생하는 상태라고 할 수 있다. 국방갈등을 유발시키는 요인의 기본적인 속성은 다양성과 복합성이다. 국방관련 정책갈등은 유형만큼이나 다양한 요인에 의해 영향을 받는다. 대부분의 갈등은 다양한 원인이 복합적으로 작용하여 발생하게 되므로 한두 가지 요인으로 규정짓기 곤란하다. 대규모 국방정책의 추진과 관련된 갈등형성요인을 구체적으로 몇 가지 요약하였다.

### (1) 경제적 요인

어떤 사업을 둘러싼 이해관계자의 관심은 이해관계의 형평성에 관한 것일 수밖에 없다. 정책갈등의 가장 근본적인 원인은 사업에 따른 내·외부 경제효과에 대한 이해관계자간의 불균형에 대한 이해충돌이다. 즉 입지에 따른 경제적인 이해득실 문제가 발생하고 이해관계의 불균형<sup>63)</sup>으로 이어져 갈등이 발생하고 있다. 특히 국방정책의 집행은 지역사회에 다시 복원되거나 회복될 수 없는 변화를 초래하여 지속적인 영향을 주고, 지역적 한정성과 고착성으로 일부 이해당사자에게 현저한 희생이 수반되기 때문에 이해당사자간에 쉽사리 협상과 양보를 못하고 갈등은 치열할 수밖에 없다. 또한 입지에 따른 토지보상 문제와 재산적 가치의 이해 여부, 토지이용에 대한 제약 등 경제적인 문제에 대한 입장 차이는 더욱 좁히기 힘들다. 더불어 최근 갈등경향을 보면 직접 재산적 이해당사자보다 외부효과에 영향을 받는 주변 당사자의 반발이 더욱 거세지고 있다. 이는 앞으로 갈등 해결을 위한 이해당사자의 선별과 조정협상이 더욱 복잡하고 어려워질 수 있음을 보여주고 있다. 경제적 원인에 의한 갈등 발생의 예를 보면, 사업으로 인한 희생을 받는 측의 보상 문제는 항상 있는 일이며 상호간에 접점을 찾지 못하면 갈등으로 진행된다. 또한 행정구역이 다른 경우 시설의 이용권이나 비용부담을 둘러싸고 이해가 자주 충돌되기도 하고, 시설의 수혜범위 또는 이용의 편리성이나 시설입지 및 갈등으로 인한 영향권 범위를 두고 이해관계가 부딪칠 수 있다. 이런 수혜 또는 영향범위 내에 있는 지역은 환경이나 부동산에 큰 영향을 받기 때문이다. 이 경우 시설입지 자체에 대한 찬성과 반대가 표출되면서 갈등이 발생

63) 박형서, “국책사업 사회갈등의 원인과 특징,” 『국토』 289호(국토연구원, 2005), pp. 2-4.

하는 것이다.

### (2) 가치·인식적 요인

환경가치와 삶의 질 중시에 따라 개발과 보존간의 이해 충돌이 일어나고 있다. 대규모 국방정책과 관련된 갈등의 대부분이 '개발과 보존'이라는 이슈로 갈등이 발생하고 있다. 특히 개발에 따른 이익과 보존에 따른 이익의 가치에 대한 이해 관계자간의 상이한 평가와 가치체계에 대한 인식 차이는 지속적이고 만성적인 갈등으로 이어질 가능성이 높다. 과거에는 주로 사업추진에 따른 피해주민의 토지보상과 관련된 문제가 갈등의 주원인으로 작용하는 경우가 많았으나 최근에는 직접 이해당사자의 재산적 이해갈등에서 환경적 또는 사회적 가치인식의 차이에 따른 사회전체의 가치갈등으로 중심이 옮겨가고 있다. 즉 환경에 대한 인식이 바뀌면서 환경가치 차이에 대한 개발권과 환경 보전권간의 입장차이가 주요한 갈등이슈로 대두되고 있다. 게다가 지방자치권의 강화로 인해 국방갈등이 발생하고 있다. 민선 이후 지방정부와 연관된 각 부문의 다양한 욕구가 표출되면서 국방정책 추진 시에도 민군갈등이 증가하고 있다. 군과 지방정부 간에 발생하는 갈등은 자원의 이용과 업무의 배분에서 상호 경쟁적이거나 비합리적이며, 양자가 어떤 상황에 대한 지각이나 인식상의 차이가 존재할 때 발생한다. 또한 지방자치법에 의하면 지방정부는 지역사회의 개발과 진흥, 지역주민의 복지증진 등에 관한 사무를 관장하되, 국가 또는 전국 차원에서 실시해야 할 국방, 외교, 사법, 국세 등 국가존립에 필요한 사무를 제한하고 있다. 따라서 군사 분야에 대한 중앙정부의 지원은 약화되고 있는 반면 지방정부는 군사시설의 신설이나 이전, 군 운영과 관련하여 다양한 요구를 제기하고 있다. 그러나 군에서는 지방정부의 요구를 쉽게 수용할 수 없고, 서로 상충된 입장을 고수하면서 갈등이 발생하고 있다. 이와 같이 국방정책 갈등은 이익갈등과 가치갈등이 결합되어 갈등양상이 심화되고 있다.

### (3) 정치적 요인

국방정책의 수립과정에서 이해당사자의 배제라는 정치·행정적 요인으로 인해 갈등이 확대되고 있다. 여기에는 정책결정 과정의 폐쇄성이 문제가 된다. 국방시설과 군사시설의 입지에 대한 정책결정은 경제적 효율성과 사회적 합의와 관계

없이 정치적 상황논리로 일부 관료와 전문가에 의하여 정책이 수립되고 결정되고 있다. 즉 정책수립 절차가 제대로 지켜지지 않아 갈등이 야기된다는 것이다. 이 경우 정치적 상황이 변화하면 정책의 정당성과 타당성을 문제로 이해관계자는 결정된 정책의 변화를 시도하게 되고 갈등이 더욱 증폭되는 경우가 많다. 현재 사업이 표류하고 있는 대부분의 국방정책은 과거 정책결정 과정에서 시민사회 참여를 통한 여론 수렴이 부실하고, 경제적 타당성 검토에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서 사업을 추진하여 문제를 자초한 면이 있다. 그리고 국방정책이 지닌 이슈 자체가 전문적인 기술이나 지식을 요할 경우 정보공개를 차단하고 있다. 즉 고급정보에 대한 보안성을 이유로 일부 또는 제한적인 범위에서 공개되거나 일부 이해관계자만 취득할 경우 정보를 취득하지 못한 부류는 사업에 대한 두려움과 불신으로 갈등 발생 가능성이 커지게 된다. 이런 이유로 일단 갈등이 발생하면 한쪽에서 제공되는 정보의 모든 것을 다른 한쪽은 불신하게 되고 이에 대항하여 새로운 정보를 생성하면서 갈등이 심화되고 있다. 그 외에도 일부 국방정책 사업인 경우는 대통령의 선거공약<sup>64)</sup> 또는 지역주민 여론을 의식한 지방정부의 비협조로 갈등이 일어나고 있어 정치적 논리에 휘말리기도 한다.<sup>65)</sup>

#### (4) 환경적 요인

군사시설 입지와 관련하여 발생하는 환경영향요인 갈등은 산업사회의 전형적인 갈등 형태로서 사업계획 수립단계, 건설단계, 사업 후 시설 이용단계 등 전 기간에 걸쳐 발생할 수 있다. 그리고 최근에는 주로 사업 후에 예상되는 환경오염이나 지역에 영향을 주는 환경요인을 둘러싸고 갈등이 발생하고 있다. 중앙정부나 지방정부 등이 추진하는 공공사업의 경우 환경영향평가를 둘러싸고 첨예하게 대립하면서 사업계획 중에 갈등이 발생하고 있는 특징을 보인다. 전형적인 환경적 요인에 해당하는 환경오염의 정도나 환경영향을 측정하는 경우 당사자 간

64) 주한미군 재배치 정책은 1987년 대선과정에서 노태우 당시 민정당 대통령 후보가 선거공약으로 용산 주둔 미군부대의 평택이전을 발표함으로써 시작되었다. 1988년 3월 노태우 대통령하의 한국정부는 대선공약실천의 일환으로 미국정부에서 용산기지 평택이전을 정식 제의하였고, 1990년 3월 한미간 협상에서 1996년까지 평택에 이전하기로 합의하였다.

65) 기무사령부 과천 이전과 관련하여 2002년 5월 지방선거에서 기무사령부 주암동 이전반대를 주요 공약으로 제시한 여인국 후보가 과천시장에 당선되어 갈등이 심화되기 시작하였다. 7월 과천시의회와 과천시장은 이전 전면 백지화 결의문을 채택한 후 경기도청에 이전 반대 의견서를 제출하였다.

합의도출이 어렵고, 특히 미래의 위험부담에 대한 불확실성으로 인하여 문제해결을 위한 당사자 간 합의가 더욱 어려워지는 경우가 많다. 또한 당해 사업추진으로 실제 발생한 오염으로 인한 피해보상 범위 및 정도 등에 대한 상호간 이해가 불일치하여 갈등을 야기하고 있다.

#### (5) 구조적 요인

국방체제의 구성요소에는 갈등을 이룰 수 있는 다양한 대칭적인 구조, 기능 그리고 절차가 공존하고 있다. 상호구조적인 면에서는 군과 민, 내국과 합참, 육·해·공군, 전투부대와 비전투부대, 지원부대와 피지원부대, 장교와 사병, 계선과 참모 등을 들 수 있다. 기능적인 면에서는 군정과 군령, 양병과 용병, 정책과 전략, 작전과 행정, 전략과 전술, 군사제일주의와 군사합리주의 등을 들 수 있다. 절차적인 면에서는 목적과 수단, 전략과 전력, 군사력과 군사잠재력, 기획, 계획과 예산, 권위적 지도와 민주적 지도 등을 들 수 있다.<sup>66)</sup> 이러한 구성요소는 상호간 균형과 견제를 위한 시도이고 반드시 충돌하는 것이 아니지만 국방조직의 특성상 불가피한 상하 간 경직성과 의사결정 과정의 제약 등으로 인해 갈등을 내재하고 있다고 하겠다. 이러한 갈등의 구조가 잠재화되어 부정적 요인을 증가시키거나 현재화되지 않고 축적되면 조직의 건전성이 역기능을 맞이하게 되고 갈등이 표출된다.

### 3) 군사시설에 대한 이해관계자의 시각

#### (1) 중앙정부의 시각

군사시설 건설과 관리·유지의 주체는 넓은 의미에서 중앙정부 부처인 국방부라고 할 수 있다. 군사시설의 직접적 운영주체인 국방부는 군사시설의 건설에 대해 두 가지 시각을 가지고 있다. 하나는 군의 국가 기여도를 중시한 시각이다. 군은 국가안보를 책임지는 조직으로서 군 조직 스스로의 이익을 추구하는 집단이 아니며 군이 사용하고 있는 군사시설은 국가와 국민을 위한 시설이기 때문에 이로 인해 발생하는 불편과 불이익은 어느 정도 감수되어야 한다는 인식을 가지

66) 유종해 외, “한국의 사회갈등상황과 그 해소방안,” 『산경연구』 제8집(창원대학교, 1991), p. 125.



고 있다. 이는 군이 주장하고 있는 군사시설의 순기능적 역할과 상당한 관련이 있다. 대표적인 순기능은 ① 지역경제 활성화에 기여, ② 국가방위, ③ 환경 및 생태계 보존, ④ 지역치안 유지, ⑤ 교육환경 조성 및 기술 인력의 양성, ⑥ 다양한 분야의 대민지원 활동, ⑦ 방역·제설·구호 및 의료지원 활동 등을 들 수 있다. 군의 인식은 이러한 다양한 국가적·사회적 기여도와 무관하지 않다고 하겠다. 다른 하나는 이해당사자들의 권익을 중시하는 시각이다. 국민을 위한 군대인 만큼 이해당사자들에게 일방적인 피해만 강요할 수는 없으며 군의 임무수행에 심대한 영향을 미치지 않는다면 민의 요구를 수용하여 군사시설보호구역의 조정, 군사시설의 통·폐합, 시설 이전 등 다각적인 대책을 마련하여 갈등을 해소하여야 한다는 시각이다. 또한 대부분의 부대가 이러한 갈등으로 인하여 교육, 훈련 등 임무수행에 많은 지장을 받고 있기 때문에 시설의 이전, 통·폐합 등에 필요한 부지 및 소요예산의 확보 등 여건만 마련되면 요구를 수용하여야 한다는 것이다. 군은 지방자치제의 정착 이후 군의 제반 활동을 복수의 행정주체들을 상대로 풀어나가지 않으면 안 되게 되었다.<sup>67)</sup>

이러한 요구를 일부 반영하여 국방부는 군사작전을 수행하고 부대의 안정적 주둔을 위해 사용하는 국유재산 중 국방부가 관리하는 토지인 군용지를 군사작전에 지장을 초래하지 않는 범위 내에서 국토의 균형발전과 지역의 도시계획을 고려하여 군용지의 효율적 활동을 추진하고 있다. 국방개혁 기본계획에 따라 다수의 부대가 이전되거나 재배치되고 ‘용산기지이전계획’과 ‘연합토지관리계획’에 의해 총 178km<sup>2</sup>의 미군기지가 반환됨에 따라 군이 보유하고 있는 군용지의 관리와 활용가치를 높일 수 있게 되었다. 또한 국방부는 2008년 1월 대한주택공사, 한국토지공사, 한국감정원과 군용지의 효율적 관리를 위한 업무협력 양해각서를 체결하여 선진화된 민간 관리기법을 적극 도입하고 있다. 국방부는 군구조 개편이 완료되는 2020년까지 2008년 1,827개를 2020년 856개로 53.1% 감축계획을 담은 군사시설 재배치 계획을 수립하여 추진하고 있다.<sup>68)</sup>

국방부에 이어 군사시설 입지에 대해 상당한 영향을 미치고 있는 중앙부처는 국토해양부이다. 국토해양부는 국토의 균형발전을 위한 국토사용의 전반적인 기

67) 이병인, 앞의 논문, p. 44.

68) 국방부(2010), 앞의 책, p. 222.



획·계획·시행·조정 및 통제 기능을 수행하고 있는 최상위의 기관이다. 하지만 대부분의 군사시설이 특별법인 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 의해 보호되고 있었기 때문에 다수의 지역이 군사시설로 인하여 국토종합계획 수립 및 시행에 많은 지장을 받고 있다. 또한 국가차원의 효율적인 국토활용을 도모하는 과정에서 관과 군 간의 문제는 입지 대부분이 전략적 요충지에 위치하고 있어 일반시설처럼 쉽게 이전이 곤란하며 군의 특수성과 업무의 폐쇄성 때문에 합의 도출이 어렵다는 점이다. 종합해 보면 중앙정부의 입장은 국가안보를 위한 군사시설의 존재와 역할에 대한 중요성은 인정하지만 국가차원에서 추진하고 있는 국토의 균형발전과 국가경제발전은 이에 못지않은 중요한 국가사업이므로 군도 국토종합계획 수립에 적극 협조하여야 하며 군에서 추진하고 있는 군사시설 발전계획은 반드시 국토종합계획과 연계되어야 한다는 의견을 제시하고 있다. 이러한 입장에 발 맞춰 중앙정부는 2008년 10월 국토이용 효율화를 위해 군사시설보호구역에 대한 규제를 부분적으로 완화하였다. 중앙정부는 군사시설 보호구역 6,057km<sup>2</sup> 중 450km<sup>2</sup>를 해제·조정했으며, 지방정부에 보호구역내 군 협의업무에 관한 위탁을 확대하고 있다.

## (2) 지방정부의 시각

지방정부가 존재하는 이유는 지역주민의 복리증진을 위한 지역발전에 있다. 이로 인해 지방정부의 궁극적인 가치추구의 방향은 지역주민으로 향하게 되어 있다. 가치추구의 핵심에는 지역주민들의 개인재산권 행사, 정주생활권의 보장, 지역개발에 따른 반사적 이익의 추구, 선호시설의 유치 등 여러 가지 형태의 역할이 있다. 반대의 경우는 지역주민들이 선호하지 않는 시설물의 건립이나 행위의 제한에 따른 불편과 불이익을 주는 시설의 건립을 차단하는 것이다. 이와 같이 지방정부의 역할이 강화되고 중앙정부의 영향력이 약화됨에 따라 지방정부의 단체장은 중앙정부의 의도나 지시를 따르기보다 지방선거에서 재선을 위한 선심성 사업이나 성과위주의 가시적인 사업을 추진하고 있다. 또한 단체장은 국가적 목적달성을 위한 사업보다는 지역주민들의 요구나 지역이익에 부합되는 사업에 더 치중하는 양상으로 변모하고 있다. 또한 지방정부는 지역발전과 주민들의 복지향상을 위한 역할과 기능을 가진 조직이지만 국가안보에 대한 기능을 우선과제로

수행하는 조직이 아니라는 점에 유의할 필요가 있다.

지방정부는 중앙정부와 지역주민들의 교량역할을 하는 중간 정부조직이다. 따라서 지방정부가 군사시설에 대하여 얼마만큼 객관적인 입장을 견지하느냐에 따라 군에 미치는 영향은 대단히 크게 나타난다.<sup>69)</sup> 지방정부들의 군사시설 입지에 대한 시각은 지역 내 시설의 유무, 시설의 유형과 규모, 지역발전에 대한 기여도, 지역 개발가능성 및 발전전망, 지자체의 재정자립도 등 여러 가지 요인으로 지역에 따라 다르게 나타나고 있다. 군부대가 지역 내에 주둔함으로써 지역경제 활성화, 인력 및 장비 지원, 의료 및 방역지원, 환경보존, 방범 등 직·간접적으로 많은 기여를 하고 있어 비교적 지역발전에 도움이 되고 있다는 긍정적 사고를 가진 지역은 군부대 이전을 반대하며 계속적 주둔이 필요하다는 입장을 견지하고 있다. 최근에는 이러한 긍정적인 측면을 고려하여 군부대를 유치하려는 새로운 현상도 나타나고 있다. 이러한 지역은 지정학적·지형적 여건으로 인하여 도시발전에 여러 가지 제약요인이 있는 지역에서 발생하고 있는 현상이기는 하나 아쉽게도 이러한 현상은 일부지역에 국한되고 있다. 하지만 지방정부가 군사시설에 대해 객관적인 입장을 표명하기에는 현실적인 어려움이 따른다. 지방정부가 중앙정부의 요구에 마냥 거부할 수 없는 이유는 지방정부의 재정능력이 한계를 가지고 있기 때문이다. 따라서 일부 지방정부는 군사시설의 사업추진을 지방재정을 확충하기 위한 국책사업으로 인식해 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 군부대 주둔이 지역발전에 지장을 주며 지역주민들의 개인재산권 행사의 제약, 정주생활권의 침해, 소음, 환경 등 공해유발, 지가하락, 안전위해 등 많은 불편과 불이익을 주고 있다는 부정적 인식을 가진 지역은 군부대의 지역 내 주둔을 반대하며 적극적으로 이전을 요구하고 있어 민·관·군 간의 갈등으로 변모하고 있다. 지방정부는 군사시설 설치 시 지역개발을 위한 도시발전계획과 상충하게 되고, 개인의 재산권 행사를 제한하고 각종 불편과 불이익을 주는 님비(NIMBY)시설이라는 인식하고 있다.

지방화시대의 도래에 따라 분산된 중앙권력을 위임받은 지방정부들의 권한이 확대되고 지역주민의 참여도가 향상되어 가고 있다. 지역 사회에 있어 군의 존재에 대한 관심은 이전보다 높아지고 있으며 그 관심의 내용도 질적으로나 양적으로

69) 이병인, 앞의 논문, p. 40.

로 변화의 양상을 나타내고 있다. 그 이유는 군이 보유 활용하고 있는 국유 및 사유재산의 규모가 막대하고, 이들 군 자산의 상당부분이 국민의 경제생활과 밀접한 관계가 있기 때문이다. 아울러 지역사회가 지역에 주둔하고 있는 군의 역할에 대한 일련의 변화를 기대하고 있다는 데 연유한다. 지방정부의 입장은 국가안보시설에 대한 중요성 때문에 오랜 기간 동안 일방적인 피해를 입어 왔지만 사회적 환경여건의 변화를 고려하여 군도 입장을 바꾸어 지역경제 활성화를 위한 도시개발과 지역주민들의 권익을 보장한다는 차원에서 군소시설의 통·폐합, 이전 등 자구책을 마련하여야 한다고 주장하고 있다. 또한 지속적 주둔이 불가피한 지역의 지역주민들은 지역주민 불편 해소 및 지역경제 활성화 등을 위한 근본적 제도개선을 요구하고 있다.<sup>70)</sup> 덧붙여 지방정부는 군사시설이 국가안보 차원에서 꼭 필요한 시설이기는 하나 군사시설의 통·폐합, 이전 등의 방법을 통한 조정 등 군의 자구책이 마련되어야 하며 반드시 국토종합과 연계한 중장기 군사시설 발전계획이 필요하다고 주장하고 있다. 또한 민·관·군 간의 갈등해소를 목적으로 하거나 군의 필요에 의해 군사시설을 이전할 경우 새로운 대규모 시설 부지와 예산이 소요될 것임으로 군사시설 입지에 대한 관리는 중앙정부 차원에서 대책이 마련되어야 한다는 것을 강조하고 있다. 만약 타 지역으로 이전이 불가능하다면 불편과 불이익을 겪고 있는 이해관련 당사자들에게 적절한 수준의 보상대책이 마련되어야 한다는 의견을 제기하고 있다.

### (3) 시민사회단체의 시각

민주화 과정의 진행과 지방자치의 실시로 인해 NGO(Non-Governmental Organization)의 영향력이 급속한 증대하고 있다. NGO는 사회 각 부문의 민주성과 투명성을 제고하는 일에서부터 환경·노동 등 사회정책의 영역뿐만 아니라 경제정책, 의료정책 등 다양한 영역으로 확대되어가는 추세에 있다. 각각의 개별 정책 사안에 대한 시민사회단체의 평가와 성명 혹은 반론이 각급 정부에 의해 비중 있게 취급되고 있다. 또한 NGO들은 전통적인 권력에 대한 소극적 견제기능에서 한 걸음 더 나아가 자신들의 요구를 정책에 반영시키려는 적극적 역할을 수행하고 있다. 예를 들어 NGO들은 특정의 사회문제를 제기하여 정책쟁점화하

70) 국가경쟁력강화위원회 외, 앞의 책, p. 1.

고, 경우에 따라서는 문제해결을 위한 구체적 대안을 제시하고 있다. 또한 정책 결정이나 집행과정에서 야기되는 집단 간의 이익갈등에 대해 조정역할을 해내고 집단 간의 합의를 도출하는 적극적 역할을 수행하고 있다. 이는 향후 NGO의 역할이 일반적인 정책과정 전반에 걸쳐 진행되며 그 영향은 증대될 것이라는 것을 의미하고 있다.

특히 최근 들어 국방 분야 관련 NGO의 역할이 두드러지기 시작하였다. 그동안 국가안보 분야는 국방이라는 재화가 가진 독특한 속성과 분단구조의 한계 때문에 NGO의 활동이 매우 한정적이었다. 국방 분야는 국가안보 유지와 평화추구라는 양면적인 문제와 관련이 되어 있고, 정보접근의 어려움과 전문 국방 NGO의 부재 등의 이유로 인해 NGO의 영향력이 일반 사회분야에 비해 상대적으로 적었다. 하지만 과거 권위주의적 정권하에서 불가침의 성역으로 여겨졌던 국방정책 영역에서 NGO의 활동이 매우 활발하게 진행되고 있다. NGO들은 군이 기지 중심으로 발전하고 있다는 점에 주목하여 지역주민을 대변하는 목소리를 높이고 있다. 구체적으로 국가안보를 위해 아직도 시민의 희생을 요구하거나, 군사시설 설치로 인한 보호구역 설정 등으로 인해 지역주민의 불편이 가중되고 있다고 주장하고 있다. 게다가 NGO들은 지역주민들로 하여금 시설입지 반대의 필요성을 강력하게 주지시키는 활동을 추진하고, 입지지역 이외의 사람들에게까지도 지원과 지지를 도출해냄으로써 자신들의 입지반대 활동에 정당성을 부여받고 있다. 이러한 활동은 군사시설 입지반발의 시작부터 그 문제가 종결될 때까지 주민들에게 중요한 영향을 미치는 요인으로 작용하면서 일부 사례에서는 갈등을 확대하는 결과를 가져오고 있다. 또한 NGO들은 기존 지역주민의 불편은 일정부분 감수해야 한다는 국가안보의 논리에 맞서 비무장과 평화의 논리를 강조하고 있다. NGO들은 한국의 군사력이 이미 세계 최고 수준에 가까우며, 더 이상의 군사력 증강은 불필요하고 군사력이 강화되면 안보딜레마로 인해 군비확장을 가속화시킬 우려가 있다고 주장하고 있다. 이러한 경향은 중앙정부, 지방정부 그리고 NGO들이 남북관계를 보는 시각이나 안보관, 그리고 미국에 대한 인식 등 근본적인 차이에서 비롯되는 것이라고 하겠다. 종합해 보면 NGO들은 기존 국가중심의 국방정책이나 국방관리의 영역에 속하는 문제에 적극 관심을 표명하면서 국방정책, 군사정책 및 군사시설 입지정책에 대해 적극 개입하고 있다. 그들은 국



방 분야의 전문성을 높이면서 안보환경의 변화에 따른 새로운 패러다임을 다른 행위자들에게 제공하고 있다. 그리고 군사시설 설치가 불가피할 경우에도 지역주민의 불편과 불이익에 대한 보상대책을 마련해야 한다고 주장하고 있다.

#### 제 4 절 군사시설 관련 갈등 사례

##### 1) 육군 35사단 이전 사례

###### (1) 사례의 개요

전주시는 1990년 미래형 첨단도시 건설에 주안을 둔 장기종합발전계획을 수립하였다.<sup>71)</sup> 그러나 전주시 북부 개발권역의 약 61%에 이르는 대부분의 면적을 군사시설이 점유하고 있어 사실상 전주시의 도시발전 계획은 시행이 어려운 실정이었다. 이에 전주시는 35사단 이전 문제를 주요 의제로 채택하여 공론화하였고, 전주시 의회는 ‘제35사단 이전 건의안’을 공식적으로 채택한 후 1991년 6월과 1993년 5월 국방부에 건의하였다. 한편 광역지방정부인 전북도의회는 1995년 1월 제 35사단 이전을 요구하는 청원서를 채택하여 국회에 제출한 데 이어 도지사와 전주시장에게 협조를 요청하였고, 청와대 및 국방부, 육군본부에도 이전을 건의하였다. 하지만 국방부는 민원에 대한 회신을 통해 이전 소요 재원과 전주시 근교의 이전 부지 확보가 곤란하여 국방특별회계법을 적용한 부대이전이 불가하다고 통보하였다. 이러한 지속적인 군사시설 이전 요구가 합의점을 찾지 못하자 전주시, 지역주민 및 단체와 군 상호간 갈등으로 확산될 수밖에 없었다. 2001년에 들어와서는 양자 간에 일부 변화가 이루어졌는데 무엇보다도 전주시에서 ‘기부채납을 전제조건으로 한 양여사업’으로 추진하겠다는 구체적인 사업 시행방법을 제시한 것이다. 군도 긍정적인 입장으로 선회하여 2004년 2월 상호 간 이전에 대한 잠정 합의각서를 체결하게 되었다. 상호 합의된 내용은 군은 전주시내에 위치한

71) 전주시는 2010-2013년 제35사단 사령부를 포함한 60만평 규모에 친환경 주거단지를 조성한다는 계획을 수립하였다.



보병 제 35사단사령부 및 예하부대의 군사시설을 전주시에 양여하고 전주시는 군부대의 이전에 필요한 「대체부지 및 시설」을 군에 제공하는 「기부채납을 전제조건으로 한 양여사업」 방식으로 추진하는 것이었다. 이전부지는 국방부를 중심으로 한 합동실사 결과를 토대로 전체 대상부대를 통합하여 배치할 수 있고, 지역주민들의 유치 희망도가 높은 임실지역으로 결정되었다. 육군 35사단 이전사례는 지방정부의 필요에 의해 군사시설 이전요구가 가시화되었고, 갈등의 이해당사자 서로가 만족할 수 있는 수준의 성과를 달성한 사례라 할 수 있다.

## (2) 갈등의 주체

이해당사자들의 입장을 보면 전주시는 북부권의 발전을 위해 사단의 이전이 절실하다는 입장을 견지한 가운데 최소의 비용으로 이전을 추진하였다. 지방정부인 전주시가 개발대상 지역에 위치한 군사시설의 이전을 계획한 것은 균형된 도시발전 여건을 마련하고, 지역주민들에게 그동안의 각종 불편과 불이익을 해소하기 위한 것이었다. 전주시는 35사단의 이전문제를 조기에 매듭짓기 위해 사단의 의견에 따라 전주시 완주군 구이면 평촌리 지역에 이전을 추진하였으나 해당 지방정부의 반발을 의식하여 임실군 임실읍 지역으로 이전하도록 역량을 집중하였다. 임실군은 낙후된 지역발전을 위해서 사단유치가 필요하다는 인식하에 전주시와 강한 협조체제를 유지한 가운데 유치활동을 적극 전개하였다. 임실군에서는 1999년 1월 ‘사단유치추진위원회’를 구성한데 이어 지역출신 국회의원이 국방부장관 및 전북도지사 면담을 통해 이전을 요청하였고 관계기관에 건의서를 제출하고, 대규모 부지 제공 등 파격적인 조건을 제시하여 유치에 적극적인 입장을 견지하였다. 반면 전주시민들은 지역발전을 위해서는 사단이전이 필요하다는 인식을 갖고 있었으나 시급한 사안으로 인식하지 않았던 것으로 보인다. 1998년 말경 사단 이전을 촉구하는 범시민서명 운동 시 33만 여명이 참여하는 등 일시적으로 열기가 고조되었으나 사단이전이 검토되기 시작하자 별다른 움직임이 없는 가운데 관망하는 입장을 나타냈었다. 이는 장기적으로 사단이전이 필요하지만 사단이 도심지 외곽에 위치하고 있어 당장 이전해야 할 필요가 없었고 지방정부의 재정자립도를 고려할 때 이전에 따른 비용부담이 컸기 때문으로 보인다.

또한 35사단 측에서도 근본적으로 부대이전에 대해 부정적인 입장을 갖고 있

었다. 군의 입장은 기본임무 수행여건, 국방예산의 제약으로 인한 소요 부지 및 예산확보의 곤란으로 소극적인 입장이었다. 물론 주둔지가 협소하고 시설물이 노후된 상태이며, 훈련장이 곳곳에 산재하여 이동이 불편한 점이 있지만 작전적인 측면에서는 현재의 입지가 유리한 입장이었다. 또한 사단 사령부 및 직할부대에서 근무하는 장병들의 생활기반이 전주권이기에 때문에 부대가 이전하게 되면 생활기반이 흔들릴 수 있다는 위기감도 작용하였다. 그러나 불가피하게 이전한다면 이전 비용 및 행정절차를 전주시가 부담하고 조치하는 조건으로 추진하되 사단의 임무인 향토방위 작전 임무수행에 지장을 주지 않아야 하며, 근무환경과 가족들의 생활여건이 보장되어야 한다는 입장을 갖고 있었다. 그럼에도 군은 지역발전을 위해 전향적으로 양보하고 지리적으로 다소 불리한 임실군으로 이전을 결정하였다.

### (3) 갈등의 쟁점

본 사례에서 갈등의 핵심쟁점은 제35사단이 전주시에서 임실군으로 이전하는 것과 반대하는 것이다. 전주시 측은 1995년부터 전주시의 발전을 내세워 전주시 외곽지역으로 제 35사단 이전을 주장하였으며, 제 35사단 측에서는 향토방위 작전을 효과적으로 수행하기 위해 현 위치 주둔이 필요하다는 입장을 주장하였다. 이전 대상지역에 대해서도 전주시는 임실군 지역, 제 35사단은 전주시 인근 지역을 선호하였다. 다른 쟁점은 부대 이전방법, 이전규모, 주민참여 문제로 요약될 수 있다. 우선 부대이전 방법에 대한 쟁점이다. 전주시 측에서는 열악한 지방재정을 고려하여 국가재정에 의한 군용시설 특별회계로 추진되어야 한다고 주장한 반면, 군 측에서는 현행 법규상 「기부 대 양여」 방법에 의한 사업추진이 불가피하다고 주장하였다. 그리고 이전규모를 보면 제35사단 측에서는 미래 부대발전을 고려하여 충분한 공간과 시설을 확보하겠다는 입장을 보였고, 전주시 측에서는 국방시설 기준에 준하는 이전 부지와 시설을 제공하겠다는 입장을 견지하였다. 또 다른 쟁점은 이전 지역주민 참여에 관한 것이었다. 전주시 측에서는 이전 대상 지역 주민들과의 협의절차를 소홀히 한 가운데 제35사단 측과 협상을 진행했으며, 제 35사단 측도 전주시의 필요에 따라 이전을 추진하고 있음을 고려하여 이전 대상 지역주민들을 대상으로 한 홍보에 무관심하였다.<sup>72)</sup>

육군 제 35사단 이전사례에서 보듯, 지방정부에 의한 군사시설 이전사업 추진 전략은 가장 바람직한 형태의 사업전략이라 할 수 있지만 예산을 담당하고 있는 정책부서와 일부에서는 시각을 달리하고 있다. 「기부 대 예산」의 수지가 심한 불균형을 이루고 있기 때문이다. 군의 입장에서는 필요하다고 제기하는 모든 시설소요를 완전하게 충족시켜 준다는 측면에서는 대단히 바람직하다고 할 수 있으나 군과 지방정부간 심한 수지불균형을 초래한다면 군사시설 이전사업 추진 전략의 확대시행에 걸림돌이 될 수도 있다. 과도한 예산부족에 대한 부담은 지방정부의 사업추진 의지를 약화시킬 수 있다. 군은 일시에 모든 시설소요를 해결하기 위해 지방정부에 과도한 요구를 하기보다 적정수준의 시설부지 확보에 주안을 두고 사업을 추진하여야 한다. 그리고 점차적으로 부족시설 소요를 해결해 나가려는 인식의 전환과 함께 제대별 시설기준을 재설정하여야 한다. 군은 35사단 이전사례를 통해 「기부 대 양여」 재산의 조화를 통해 지방정부 주도형 이전사업 추진이 활성화 될 수 있는 기틀을 마련하는 것이 중요하다.

## 2) 해군 통신기지 건설 사례

### (1) 사례의 개요<sup>73)</sup>

해남 통신기지는 1999년부터 2004년까지 전라남도 해남에 해군 통신소를 건립하는 사업으로 1993년 조성된 간척지 6,400만평 중 농업기반공사로부터 89만평(총 면적의 1.34%)의 부지를 매입하여 2004년까지 800억을 투입하여 공사를 완료할 목표로 추진되는 사업이다. 이 통신기지는 400m 높이의 안테나 2기와 17개 동의 건물이 들어설 예정이며, 대략 100여명의 인원이 상주하는 계획으로 추진되었다. 해군이 이 지역을 통신소 설치 부지로 선정한 이유는 ① 통신소 기능 수행을 위해 근접지원이 가능한 사령부급 해군부대가 인접하여 적 위협으로부터 보호를 받을 수 있는 거리에 위치한 점, ② 안테나의 크기에 맞는 넓은 개활지, ③ 전자파의 전달 효율성을 높이기 위해서는 땅이 습하고 전기전도도가 양호한 지역이었기 때문이다. 이러한 조건에 맞는 최적지로 해군은 해남군 간척지 지역을

72) 심재정, 앞의 논문, p. 165.

73) 최정석, “군과 NGO의 협력강화 방안에 대한 연구,” 경남대 석사학위논문(2004), pp. 15-20.

부지로 선정했다.

## (2) 갈등의 주체

해군 통신기지 건설 사업에 대해 해당지역 주민들과 NGO들이 반대에 나서고 있다. 우선 지역주민들은 재산권 침해와 지역경제 침체 등의 이유로 경작지의 군사시설 부지 용도로의 사용을 반대하였다. 이들은 과거 농지 전용으로 조성된 간척지가 군사기지로 무단 전용되었다고 주장하면서 반대하고 있다. 이곳은 원래 주민들의 생활터전이던 갯벌을 정부에서 비옥한 농토로 만들어 주민들에게 돌려주겠다고 약속했던 장소였다는 주장이 그것이다. 즉 주민들은 90만평의 군사시설이 들어서면 그동안 어업을 포기하면서까지 농지확보를 위하여 간척지로 조성한 땅인데 지금 와서 농민들의 요구를 외면한 채 간척지를 군사시설로 사용된다는 데 불만을 가지고 있다. 또한 해당 지역에 군대시설이 들어서면 국가사업 지역으로 고시가 되면서 일반 사업이 진행될 때 정당한 보상을 받지 못하고, 인근지역에 일반투자가 제한되고 개발이 지연됨으로 인해 지역경제가 침체될 것을 우려하고 있다. 또한, 지역주민들은 해군측이 동의절차를 무시하고 일방적으로 통신기지를 추진하고 있다는 절차상의 문제도 들고 있다. 즉, 해당지역에 군사시설이 들어서려면 직·간접적으로 영향을 받는 지역주민들에게 사전 설명이나 동의를 구해야 하는데, 해군이 이 사업을 추진하는 과정에서 군사기밀을 이유로 아무런 내용도 공개하지 않고 주민이나 지자체의 의견을 배제한 채 일방적으로 추진하고 있다는 것이다. 또한 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에 따르면 소유자가 50인이상이거나 시행면적이 10만평 이상 사업은 사업계획을 지방정부 단체장과 협의하고 고시해야 함에도 불구하고 통신기지 건설의 경우 이러한 법적 절차를 거치지 않았다는 것이다. 덧붙여 지역주민들은 환경오염에 대한 불안감을 가지고 있다. 갯벌을 간척지로 막으면서 농수공급을 위해 생겨난 영암호는 철새도래지로 해남군이 각별히 보전하고 있는 곳이다. 때문에 군사시설이 들어설 경우, 부대에서 발생하는 각종 오·폐수 및 전자파 등으로 인해 주변 환경에 악영향을 미쳐 결국에는 지역주민들의 건강을 해칠 우려가 있다는 것이다. 이와 같이 지역주민들은 어느 한 가지 이유만으로 반대를 하는 것이 아니라 상호 복합적인 이유로 통신기지 건설을 반대하고 있다. 그 중에서 해당 지역에 거주하고 있는 농어민의



입장은 경작지 축소 및 지가하락이라는 일차적인 재산권 침해가 가장 큰 이유라고 하겠다. NGO의 경우에는 해당지역에 군사시설이 들어섬으로 인해 지역 특유의 정서와 배치되는 군사문화의 유입문제를 제기하고 있다. 또한 NGO들은 미군 기지가 위치한 다른 지역의 경우 훈련기간에 농민들이 인근 농지에 못 들어가 농사를 짓지 못한 사례가 있다며 농지 잠식뿐만 아니라, 농민의 생존권까지 위협할 것이라고 우려하고 있다.

반면 해군은 통신기지 건설은 반드시 추진되어야 할 국가전략 사업이라는 중요성을 강조하면서 지역 주민 및 NGO에서 제기한 문제점에 반박하고 있다. 우선, 법적절차의 문제점 및 영농면적에 영향을 준다는 주장은 국유지인 간척지를 적법절차에 따라 매입했기 때문에 법적으로 아무런 문제가 없다는 입장이다. 또한 경작면적 감소의 최소화를 위해 관련 법규에 저촉되지 않는 범위 내에서 영농 가능성을 검토하고 있다고 밝히고 있다. 그리고 영암호 수질오염 가능성에 대해서는 환경영향평가 결과 안테나 및 통신장비 설치로 인한 수질오염 가능성은 없는 것으로 판단되었고, 장비운용을 위해 초소한의 병력만을 운용할 예정이며, 오·폐수 방지를 위해 자체 정화시설을 설치하여 운용할 예정이므로 문제점이 없을 것이라고 설명하고 있다. 또한, 해군은 철새 도래지 파괴라는 문제점에 대해서는 사업지구 주변 1km 이내에 철새 도래지 지정구역이 없어, 통신소 설치에 따른 조류 서식 및 보호에 미치는 영향은 없을 것으로 판단하고 있다. 오히려 사업부지의 대부분은 친환경적인 녹지공간으로 조성될 예정이므로 철새 보호에 오히려 유익할 것이라고 설명하고 있다. 그리고 지방정부 및 주민 설명회를 개최하지 못한 이유는 대통령 재가를 받아야 하는 국가 전략사업이기 때문에 대통령 재가 이전에 주민에 대한 공개는 관련 법규에 의해 엄격히 제한되어 있어서 지자체 및 주민에 대한 설명이 불가하였다고 설명하였다.

### (3) 갈등의 쟁점

해남 통신기지 건설에 있어서 지역주민 및 NGO는 지역주민들의 재산권 침해와 지역경제 침체, 사전 동의를 구하지 않은 절차상의 문제, 환경오염, 미국의 MD정책 등 여러 가지 문제점을 제기하였고, 이에 대해 군은 각 사안별로 지역주민 및 NGO의 이해를 구하고자 군의 입장을 발표하였다. 그런데도 불구하고



군과 NGO간 갈등을 해소하지 못해 사업을 중단하였는데, 그 원인은 우선 공적 이익과 사적이익의 대립이라 볼 수 있다. 국가안보를 위해서는 불가피하게 추진해야 되는 사업이지만, NGO 및 지역주민 측면에서는 군사시설은 재산권 침해 등 사적이익 추구에 반한다는 점에서 우려를 나타내고 있다. 따라서 이를 해결하기 위해 군은 국가사업 시행을 이유로 받게 될 불이익에 대한 지역주민들의 우려를 예방하기 위해 민원해결을 위한 법 개정 등 적극적인 대책을 강구해야 한다. 이렇게 된다면 개인적인 이익과 국가의 이익 사이에서 고민하는 주민들과 협상이 한결 용이해질 것이다. 그리고 군과 NGO의 정보공개에 대한 입장의 차이가 갈등의 원인이다. 군은 조직목표를 달성하기 위한 수단으로써 기밀주의 원칙을 고수하고 있는 반면, NGO는 개방성의 원리를 중요시하고 있다. 따라서 군 사업 추진 시 정보접근의 차단, 커뮤니케이션의 차단, 정책 결정에 있어서의 보안주의 등은 지역주민의 알권리와 충돌하여 갈등을 발생시킬 수 있는 중요한 요소라 볼 수 있다. 따라서 사업 계획이 확정되면 군 시설물을 건설하고자 하는 지역주민들을 상대로 군의 입장에 대한 적극적인 설득 및 홍보를 통해 갈등의 원인을 최소화시키는 노력이 필요하다.

### 3) 경기도 연천군 군사시설 보호구역 사례

#### (1) 사례의 개요

군사보호구역이라 함은 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위하여 국방부장관이 군사시설보호법 제4조의 규정에 의하여 설정하는 구역을 말한다. 군사시설보호구역은 군사분계선의 남방 25km 범위 안에서 통제보호구역과 제한보호구역을 설치하고 있다. 그리고 접경지역에는 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선에 인접한 지역에서 군작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 군사분계선 남방 15km의 범위 내에서 민간인 통제선을 설치하고 있다.<sup>74)</sup> 군사보호구역은 군사작전 수행을 목적으로 경제활동에 통제와 규제를 가하고 있어 지역개발

74) 한국 전쟁의 발발지인 접경지역은 정전협정(1953.7.27)에 따라 일시적으로 형성된 군사분계선과 그 인접 지역을 일컫는다. 또한 접경지역은 군사목적상 비무장지대(DMZ)와 민간인 통제선 북방지역(민북지역) 및 민간인 통제선 남방지역(민남지역)으로 구분하고 민북지역 전체와 민남지역의 일부를 군사시설보호구역으로 지정하여 특별 관리하고 있다.

에 큰 지장을 주었고 이에 따라 군사보호구역으로 설정된 지역은 상대적으로 낙후상태에 머물러 있다. 특히 군사시설 보호와 군사목적 달성을 위해 필요한 최소한의 범위에 설정되는 것이 군사시설보호법 제정의 원칙이나 군사시설이 없는 지역까지도 설정되어 있어 해당지역 주민의 재산권 행사, 생활 및 경제활동에 많은 제약을 가져오고 있다. 사례지역인 경기도 연천군의 경우 전체지역 가운데 98%가 군사시설보호구역으로 지정됨에 따라 군사시설보호법에 의한 규제와 통제로 인해 지역개발은 물론 주민의 일반생활에 커다란 제약이 되고 있다.<sup>75)</sup> 구체적으로 도심 내 군사시설의 입지로 인한 도시발전의 제한, 연속되는 군사훈련과 작전과정에서 많은 경제·사회적인 피해가 발생하고 있어 주민과의 마찰과 이에 따른 많은 민원이 제기되고 있다. 또한 토지이용 규제 중 군사시설보호구역의 과다설정 및 중복규제로 인해 각종 지역발전의 부담요소로 작용하여 지역경제 및 사회적 활동이 제약을 받고 있으며 이로 인해 많은 민원을 야기하고 있는 실정이다. 결국 군사시설보호구역은 지역전체의 경제·사회·문화적 발전을 저해하는 결과를 가져온다고 할 수 있다.

## (2) 갈등의 주체

군사시설보호구역으로 설정된 지역주민과 지방정부는 지역발전 저해와 지역경제활동에 크게 지장을 받고 있다. 국방부장관이 군사시설보호구역 설치 시 현 지역건 등을 고려하지 않고 도면상의 일정지역 범위 내(군사분계선으로부터 25km)로 일괄하여 설정하거나 과다하게 확대하였기 때문이다. 지역주민들은 군사시설보호구역 설정 이후 주변지역의 여건변화, 예컨대 수도권 지역의 성장, 도로 확·포장으로 인한 연계지역 간 여건개선 및 도시발전축의 변화, 댐건설, 부존 관광자원의 발굴 등으로 인한 지역발전의 잠재력이 높아졌지만 기존 군사시설보호구역의 고수로 인해서 지역발전에 큰 장애가 되고 있다고 인식하고 있다. 결국 지역주민들은 군사시설보호구역의 해제 및 축소, 설정된 구역에 대한 규제 완화, 구역 내 토지에 대한 인가 및 허가 절차의 간소화, 법정 협의기간의 준수 등을 요구하고 있다. 또한 대부분의 민원인들은 국가 안보차원에서 군사시설보호

75) 김영봉, “군사시설 및 보호구역의 설치가 정주생활환경에 미치는 영향과 대책,”(국토연구원, 2004), pp. 104-117.

구역의 필요성을 일부 인정하면서도 구역 내에서 최소한의 재산권과 개발권을 보장해 줄 것을 바라고 있다.

이에 반해 군은 이 지역은 남과 북이 대치하고 있는 특수지역이며, 양쪽에 대규모 전투 병력이 배치되어 있다는 사실이 일반지역과 다르며, 현실적으로 군사 작전 지역임을 강조하고 있다. 이 지역은 북한과 대치하고 있는 지구로서 군의 전략적·전술적 작전지역이며 민통선의 설정목적도 민북 지역 내에서의 원활한 작전수행과 보안유지에 있다고 강조하고 있다. 따라서 군사시설 보호구역에서 군의 작전, 훈련, 보안 확보가 우선되어야 하며, 이는 국방이라는 국가최고의 목표에 민통선이 절대적 가치를 가지고 있다는 것이다. 또한 이 지역의 국방상 중대성은 자연환경의 보전이나 지역개발의 차원을 뛰어넘는 특수한 상황이라고 주장하고 있다. 하지만 군은 지역주민, 지방정부, 정부부처로부터 제기되는 요구를 가능한 한 수용하려는 노력을 기울여야 한다. 그 이유는 군사시설보호구역에 대한 관리가 지역민의 동의를 얻지 못한 채 이루어진다면, 군사시설 이전 요구로 비화될 가능성이 있으며, 나아가 군사시설의 신규 건설도 어렵게 될 것이기 때문이다.

### (3) 갈등의 쟁점

군은 중요 군사시설을 보호하고 작전환경을 확보하기 위해 군사시설보호구역과 비행안전구역 등을 설정하고 불가피하게 해당 구역 내 토지이용을 규제하고 있다. 2006년 10월 현재 군사시설 보호구역과 비행안전구역의 면적은 총 9,416.5 km<sup>2</sup>로 전 국토의 9.4%에 상당하며, 이는 여타 토지이용을 규제하고 있는 개발제한구역의 2.3배, 백두대간보호구역의 3.6배, 상수원보호구역의 7.4배, 생태계보전구역의 32배에 이를 것으로 집계되고 있다. 이처럼 상대적으로 그 규모가 방대한 군사시설보호구역은 규제의 정도 면에서 다른 보호구역에 비해 강하다는 특징을 지니고 있다.<sup>76)</sup> 게다가 군사시설보호구역의 설정이 대부분 접경지역인 강원도 지역과 경기북부에 집중되어 있다. 그로 인해 이 지역은 타 지역에 비해 지역불균형이 나타나고 지역개발과 재산권의 행사에 있어서도 많은 제한을 받고 있다. 경기도 연천군의 경우 군사시설보호구역이 축소·조정되지 않고 대부분 지역이 군

76) 강한구·강소영, 『군사시설보호구역 관리체계 및 제도개선연구』(한국국방연구원, 2006), p. 26.

사시설보호구역으로 묶여 있다. 이에 따라 산업입지와 건축행위에 각종 규제가 가해지고 있어 지역산업 발전에 막대한 지장을 초래하고 있으며, 경기 북부지역 중에서도 광공업이 가장 빈약한 낙후지역으로 남게 되었다. 특히 낙후된 지역경제를 살리기 위해서 지역출신 기업인들이 수차례 투자를 시도하였지만 관할 군부대의 부동의로 중도에 포기하고 다른 지역으로 투자방향을 전환하는 경우가 있었다고 파악되고 있다.

구체적으로 살펴보면, 경기 연천군은 포사격장, 탄약고 등 군사시설이 다수 배치되어 있어 주민생활의 불편은 물론 재산권 행사에 큰 피해를 입고 있는 것으로 나타나고 있다. 또한 주요 지역개발 사업에 제한을 받고 있다. 2004년도 지역개발 사업의 추진에 대한 군의 부동의 사유를 분석해 보면, 총 191건 가운데 관측 및 사계제한으로 인한 경우가 109건으로 전체의 57%를 차지하고, 군 훈련장 및 시설물 인접이 31건, 거점지역 10건, 탄약고 안전거리 12건, 기타 사유가 29건으로 나타나고 있다. 부동의 사유 중 가장 많은 경우가 관측 및 사계제한인데, 이는 지역 내 곳곳에 설치된 병커, 교통신호 등에서 유사시 적의 이동상황을 관측하고 개인화기 또는 중화기의 사격에 제한을 주는 지역이 해당된다. 이와 같은 제한은 재래식 전투 위주였던 한국전쟁 당시와 조금도 변함이 없다는 점에서 주민들의 민원이 끊임없이 제기되고 있다. 이외에도 도로망의 훼손, 산업입지 규제, 농축산물 피해 등 통제와 규제로 인해 지역발전이 저해되고 있다. 경기도 연천군의 군사시설보호구역에서 나타나는 쟁점을 정리하면 우선 군사시설보호구역 내 정주생활의 문제점이다. 군사시설보호구역이 현지 여건 등을 고려하지 않고 도면상의 일률적인 설정과 해당지역을 과다하게 확대·지정하여 지역발전의 저해 및 주민들의 재산권 행사에 큰 제약이 되고 있다는 것이다. 그리고 군부대 협의기간의 장기소요 및 형평성 결여로 주민민원 및 불만이 높다. 또한 군사시설보호구역 내 도로, 철도 등 공공시설의 설치, 주택의 신·증축, 토석채취 등 각종 개발사업 추진 시 군부대의 협의 기간이 과다하게 규정해 민원처리가 지연되고 있다. 이밖에 과도한 출입통제 및 규제로 경제활동에 지장을 초래하고 있다. 마지막으로, 관련제도 및 조직상의 문제점으로써 군사시설 관련제도의 과다 및 불명확성, 그리고 군사시설과 보호구역 관리운영의 이원화 문제로 인해 갈등이 다수 발생하고 있다.



### 제 III 장 제주 해군기지 건설 추진과정

#### 제 1 절 제주 해군기지 추진 배경 : 군사적 요충지로서의 제주

제주도는 한반도 남서 해상에 위치하고 있다. 제주도는 목포로부터 168km, 부산으로부터 302km 떨어져 있는 한국에서 가장 큰 섬이다. 제주도는 동쪽으로 일본 류슈와 쓰시마 섬, 서쪽으로 중국 본토와 상하이, 남쪽으로 동중국해를 사이에 두고 오키나와와 타이완과 대하고 있다. 제주도는 한반도, 중국대륙, 일본열도를 연결하는 삼각형의 중앙에 위치하고 있으며, 이들에 의하여 둘러싸인 동북아<sup>77)</sup> 해역의 중심부에 위치하고 있다.<sup>78)</sup> 제주도는 중국과 일본의 중간지점이고, 후쿠오카로부터 502km, 중국의 상하이로부터 700km 거리에 있으며 동서 양쪽 해상을 통해 북한에 접근하기에도 유리한 지점이다. 제주는 한반도 동서 바다를 하나의 작전권역으로 통합하고 동중국해나 태평양으로 작전 영역을 확장하는 데도 매우 유리한 전략적 요충지이다. 일본의 사세보나 오키나와 쪽에서 중국과 북한을 겨냥한 경우에도 제주도는 중간지점이다. 오키나와나 사세보에서 평택으로 들어가는 길목에 제주도가 있다.<sup>79)</sup> 제주도는 동아시아 지중해의 동서남북을 연결해주는 중심축이다.<sup>80)</sup> 이러한 지정학적 이유로 해군은 제주도 남쪽에 새로운 기지를 추진하고 있다.

구체적으로 살펴보면, 군사적 요충지로서 제주도의 가치는 중앙적 위치로부터

77) 동북아의 개념은 국가학자별 입장과 시각에 따라 구체적으로 어떤 지역적 범위를 지칭하는 것인지에 대해 상당히 애매모호성과 다의성을 안고 있다. 윤환, “동북아 평화협력체제의 형성조건에 관한 연구 : 한중일 3국의 기본입장을 중심으로,” 『평화학연구』 제7권 제3호(2006), p. 10.

78) 동북아 해역은 통상적으로 동중국해를 지칭하는 것으로 보다 넓게는 중국해의 일부를 구성하고 있다. 북쪽의 한반도로부터 남쪽의 싱가포르에 이르는 아시아대륙의 동안과 일본열도, 류큐 열도, 대만, 필리핀, 인도네시아의 보르네오 및 수마트라 섬을 연결하는 선에 의하여 둘러싸여 있는 바다를 보통 중국해라고 부르며, 대만해협을 경계로 이를 남북으로 나누어 북쪽을 동중국해, 남쪽을 남중국해라고 부르고 있다. 고성준 외, 『동아시아와 평화의 섬 제주』 (제주대학교출판부, 2004), p. 44.

79) 한승동, 『대한민국 건너차기』 (교양인, 2008), p. 118.

80) 김승국, “제주도와 군사-안보,” (세계섬학회, 2008), p. 45.



연유된다. 제주도는 서해와 동해가 연결되는 길목에 있어 지정학적으로 중앙적 위치에 해당하는 교통의 요충지이기 때문에 국방상 중요한 가치를 지니고 있다. 또한 한국의 동중국해 진출 및 남방해역 방어를 고려할 때 거문도-제주-흑산도를 내선으로 형성하면 강력한 세력선이자 완벽한 방어선으로 사용할 수 있다. 주변 강대국들의 상충된 이해관계 속에서 한국의 이익을 보호할 수 있는 힘이 제주 주변지역에 있어야만 이 주변해역을 통제 또는 지배하려는 외부세력을 거부할 수 있다는 것이다. 그리고 제주도의 가치는 병참적 위치에 연유한다. 통상 병참적 위치는 중앙 위치를 겸하는 동시에 통과적 위치가 된다. 제주도는 영국이 싱가포르를, 미국이 하와이를 병참적 위치로 활용하였던 것처럼 한국이 장차 대양해군으로 진출 시 병참적 위치로서 역할을 담당하여 군사적으로 기여할 수 있다. 또 다른 제주의 가치는 전진 지적 위치에 연유한다. 제주도는 한반도를 통하여 대륙으로 진출할 수도 있고 동중국해를 통해 태평양이나 인도양과 같은 세계 도처로 세력을 펼칠 수 있는 곳이다. 전진기지적 위치는 그 기지를 지킬 힘과 그 기지로부터 더욱 외부로 뻗어나갈 힘이 있을 때에만 국가세력선의 첨단적 이점을 누리면서 국가발전의 거점으로 발전할 수 있다.<sup>81)</sup>

이런 이유로 제주도는 예로부터 전략적 요충지로 주목받아 왔다. 제주도의 전략적 중요성은 고려시대까지 거슬러 올라갈 수 있다. 13세기 몽고족이 세운 원은 고려를 유린하였다. 원은 제주의 지정학적 이점을 파악하여 남송과 일본 정벌의 전초기지로 제주를 점찍어 두었다. 원은 1266년 이미 제주의 실권자 양호를 몽고 조정으로 불러들였고, 2년 뒤인 1268년에는 남송과 일본정벌을 위한 군비조달을 강요하였다. 원은 일본 정벌을 위한 첫 준비사업으로 제주에 목마장을 설치하고 목호(몽고인 목자)를 이주시켜 말 사육을 하게 했다. 원은 비록 실패했지만, 1274년과 1281년 두 차례 제주도를 발판삼아 일본침공의 전초기지 및 병참기지로 활용하면서 제주에 독자적으로 배 100척을 만들어 바치라고 요구하기도 했다.<sup>82)</sup> 제주가 지정학적·군사적 이유로 전함의 건조 및 군마 방목장으로 변하기 시작한 것이다. 또한 구한말 영국의 거문도 점령에 맞서 러시아가 1885년 3월 제주도를 해군정박소로 하려 했던 사실이 밝혀졌다.<sup>83)</sup>

81) 오남섭, “제주도의 전략적 가치 확대방안,” (해군대학, 1990), pp. 45-54.

82) 이영권, 『새로쓰는 제주사』 (휴머니스트, 2005), pp. 74-75.

일제 시대 제주는 섬전체가 군사기지로 더욱 강화되었다. 제1차 세계대전 당시 일본 공군이 중국에 주둔한 독일 공군기지 지원을 위해 대정 모슬봉에 무선전파 탐지시설을 설치한 것이 시초라고 하겠다.<sup>84)</sup> 또한 송악산 인근의 평야지대에 건설하기 시작한 비행장은 태평양 전쟁 당시 80만평에 이르렀으며 여기에서 중국 본토와 태평양의 미군함대 폭격에 동원되면서 제주는 침략의 전초기지가 되었다.<sup>85)</sup> 8.15 광복 직후에도 제주도의 군사적 중요성이 부각된 몇 가지 사례들이 있다. 1946년 AP통신은 뉴욕발 기사로 “조선 제주도가 장차 서부 태평양지구에 있어서의 지브롤터(지중해의 전략요충지)화 할 가능성이 있다”고 타전하여 국내 언론으로부터 큰 반향을 일으켰다. 그리고 1948년 이승만 대통령은 방한 중인 미차관과의 회담에서 “미국이 제주도에 해군기지를 설치하고자 할 수도 있음을 의미하는 말을 들었다”고 언급하면서 “한국정부가 수립되면 한국인들은 매우 기꺼이 미국이 제주도에 영구적인 기지를 설치하도록 할 것을 확신한다”고 말했다.<sup>86)</sup> 이외에도 1949년 중국내전 말기 국민당을 이끌었던 장개석 총통이 중공군을 공격하기 위해 한국 측에 제주도에 공군·해군기지를 제공해 주도록 요구했다는 1급 비밀문서가 공개되기도 하였다.<sup>87)</sup> 외교통상부 1965~1973년 베트남전 외교문서에서도 “한국 측 장관은 일본에서 반환요구가 일고 있는 오키나와 기지를 대체하여 제주도에 미군기지를 유치하고, 공군기지와 해군기지를 만들어 한국과 미국이 공동으로 사용하자”는 내용이 드러났다.<sup>88)</sup> 1969년 6월 초 박정희 대통령은 “미국이 오키나와 군사기지를 대체할 필요성이 생기든지 생기지 않든지 우리는 제주도를 군사기지로 제공할 용의가 있다. 미국이 오키나와를 계속 이용할 수 있는 경우라도 제주도에 새로운 군사기지 설치하는 우리 방위에 큰 보탬이 될 것이다”라는 발언을 하기도 하였다.<sup>89)</sup> 더불어 박정희 대통령은 1969년 8월 17일

83) 제주사정립사업추진협의회·제주특별자치도, 『자료집·일본신문이 보도한 제주도 1878-1910』(2006), p. 8.

84) 『제민일보』, 2002년 8월 9일자.

85) 제주 4·3진상규명 및 희생자명예회복위원회, 『제주 4·3사건조사보고서』(2003), pp. 57-58.

86) Department of the Army, “Conference between Under Secretary Draper and Mr. Syngman Rhee,” March 28 1948.

87) 『제주의소리』, 2005년 4월 21일자.

88) 『한겨레』, 2005년 8월 27일자.

89) 이문호, “군사기지로서의 제주도,” 『월간제주』 11월호(1969), p. 20.

닉슨 미국 대통령과의 정상회담을 앞둔 시점에 “한국의 안전보장 문제와 관련하여 제주도를 미군기지로 제공할 용의가 있으며, 또 필요하다면 핵무기 설치도 허용할 것”이라고 언급하였다. 이와 같이 제주도는 한반도 중심의 역사에서 항상 변방이었으나 주변국가간 전쟁과 국가방위 측면에서 그 중심에 있었다. 멀게는 일제 시대 군사기지의 경험과 오키나와를 대신하는 미군기지의 대체지로, 가깝게는 해군기지의 건설과 더불어 공군기지 건설 논란으로 복잡한 갈등을 낳고 있다는 점에서 제주는 예나 지금이나 군사적·전략적 요충지의 역할은 변함없다고 하겠다.

## 제 2 절 제주 해군기지 건설의 중층적 의미

### 1) 제주 해군기지의 군사전략적 의미

대한민국은 동, 서, 남 삼면이 바다에 접해 있으며 북방은 휴전선으로 차단되어 있어 사실상 섬나라와 같은 존재이다. 그러므로 대한민국의 활로는 해양에 의존하는 비중이 높다. 그리고 한국의 수·출입 물동량의 99%가 해상을 통해 이루어지고 있어 해상교통로의 안전 확보는 대한민국의 생명선이라고 할 수 있다. 평시에 있어서 해상교통로의 확보유지와 비상시에 있어서 해상교통로의 보호는 국가생존을 위하여 절대적으로 필요한 조건이 되는 것이다. 게다가 각국의 200해리 배타적 경제수역 선포로 인해 주변국들과 해양관할권 분쟁이 예상되고, 해양을 둘러싼 해양테러, 밀입국, 마약, 밀수 등 불특정 위협들과 신종 위협들이 등장함에 따라 주변 각국들은 이러한 위협에 능동적으로 대처하고 자국의 이익을 지키기 위해 해군력을 증강하고 있는 상황이다.

지금까지 한국 해군은 대간첩선 및 대북한 해군 위주의 연안해군으로 발전하여 왔다. 냉전 시 한국 해군은 북한 위협을 주로 고려하는 해양전략 개념에서 주요 전력 소요를 산출하고 이에 따라 전력을 건설하였다. 이러한 전력은 주로 한반도 주변 해양에서의 해양통제 작전을 수행하는 수상함 위주의 해군력 건설에

중점을 두었고, 이에 따라 연안방어 중심의 불균형적인 해군력이 건설되어 왔다.<sup>90)</sup> 또한 한국전쟁이 끝난 후 경제발전의 원동력을 제공하였던 한국의 해상교통로는 미 해군에 의존하여 왔으며, 연안작전을 위주로 하는 해군으로는 해양으로부터 침공하는 적을 격파할 수가 없는 것이 현실이었다. 이러한 상황 하에서 1980년대 중반부터 한국은 해양에서의 국익을 지키고 분쟁을 사전에 억제할 수 있는 해군력 강화를 논의하기 시작하였다. 해군은 해상교통로의 중심축이자 미래 자원의 보고인 제주 남방해역에서의 무력충돌 또는 불법행위, 기타 해난구조 상황이 발생했을 경우 신속하고 지속적인 작전수행을 위해 해군력 증강을 주장해 왔다. 군사전략적 시각에서 볼 때 해양교통로 보호에 있어 중요한 문제는 해양교통로가 아주 소규모의 공격 능력에 의해서도 쉽게 차단되거나 봉쇄될 수 있으며, 예기치 못한 해로의 차단을 막는다는 것은 매우 어렵다. 따라서 해군은 해양교통로를 보호하기 위해서 위협적인 군사력을 감시, 탐지하고 이를 파괴시킬 수 있는 실질적 능력을 지녀야 한다. 또한 한국 해군은 넓은 범위에 걸쳐 있는 해양주권을 지키기 위해 한반도의 주변해역 전체, 그리고 주요 해상교통로가 태평양으로 연결되는 범위까지 활동할 수 있는 능력을 갖추기 위한 노력을 경주하고 있다.<sup>91)</sup> 이를 위해 해군은 해안지역 이내로 활동범위가 제한되는 중·소형함정 위주의 연안해군을 넘어서 육지에서 멀리 떨어진 바다에서도 파도를 건디며 일정기간 이상을 활동할 수 있도록 구축함 수준 이상의 대형군함들로 구성된 대양해군을 구축하려고 하고 있다.

동일한 맥락으로 한국 해군의 발전 목표 및 방향은 입체적 기동함대 건설에 있다. 과거 기지 중심의 작전개념이 아닌 원해에서 기동작전을 주로 실시하는 기동함대 운용이 요구되고 있는 것이다. 향후 한국 해군은 한반도 주변 해양을 작전범위로 제한시키는 것이 아닌 반폐쇄 해양인 한반도 주변 해양을 넘어 원해에서 작전 가능한 해군력을 보유해야 한다. 특히 해군은 독자적인 장기간 기동작전

90) 윤석준, “21세기 한국 해양전략과 해군력 발전,” 한국국제정치학회·한국해양전략연구소 편, 『21세기 해양 갈등과 한국의 해양전략』 (2006), p. 352.

91) 한국해군의 역할은 전쟁억제, 해양통제, 해양주권 및 권익보호, 군사력 투사, 국가 대외정책 지원 및 국위선양, 해상교통로 보호 등으로 명시되어 있다. 해군력 발전은 전시해군의 무력사용과 관련이 있는 역할인 전쟁억제, 해양통제, 군사력 투사 및 해상교통로 보호를 위해 요구되는 능력에 대한 구체적인 규명을 통해 검토되어야 하며 이러한 해군력을 확보하게 되면 평시 해군의 주역할인 해양주권 및 권익보호와 국가 대외정책 지원 및 국위선양의 역할을 수행할 수 있다.



을 수행하기 위해 각 성분작전을 구사할 수 있는 균형된 입체 전력을 확보해야 한다. 한국 해군 기동함대 전력은 대형상륙함(LPH), 한국형 구축함(KDX-II/III), 중잠수함(KSS-III) 그리고 해상초계기 등으로 구성된다. 해군 기동함대는 동해와 남해를 기점으로 하는 한국의 가장 중요한 2대 해상교통로, 즉 북방·남방항로에 대한 호송임무를 각각 담당하는 단위부대들로 구성될 필요가 있다. 따라서 최소 2개, 최대 3개 이상의 기동전단을 보유해야 한다. 이를 위해 해군은 제주도의 군사·안보적 기능강화를 주문하고 있다.<sup>92)</sup> 제주도는 서해 5도, 독도와 더불어 한국의 해양안보에서 핵심적인 비중을 차지하는 거점 지역이다. 특히 서해 5도와 독도의 거점 기능은 각각 서해, 동해 내부를 벗어나지 못한다는 한계가 있지만, 제주도는 남해뿐만 아니라 동해와 서해로도 손쉽게 접근할 수 있는 위치에 놓여 있다. 이러한 제주도의 지리적 위치는 한국이 한반도 주변해역으로 접근하는 일본, 중국의 해군력을 동·서 양쪽방향에서 동시에 견제할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 석유를 비롯한 에너지 자원 수송의 대부분이 걸려 있는, 한국의 가장 중요한 해상교통로인 남방항로의 출발점에 해당하는 곳 역시 제주도라는 설명이다.

따라서 제주도에 기동전단 규모의 해군기지가 있다면 한반도 주변해역에서 벌어지는 주변 강대국과의 대륙붕, EEZ 관련 분쟁에서 보다 신속한 대응이 가능하며 남방항로를 비롯한 주요 해상교통로 방어에 효과적이다. 특히 제주도에 출격하는 공군의 중·대형 전투기가 해군 기동전단/함대의 항공 엄호를 담당한다면, 남해에서 태평양까지 이어지는 수백해리 범위의 해상교통로에서 더욱 안전한 호송 임무를 수행할 수 있다. 종합하면 해군은 경제성장과 함께 증대하고 있는 한국의 국력을 뒷받침하고 독자적인 해양안보를 유지할 수 있는 적정 수준의 해군력 확보를 추진하고 있다. 이를 위해 한국해군은 전쟁의 억지, 승리와 직결되는 구축함급 수상전투함으로 이루어진 기동함대를 편성하고, 정예 선진해군으로 발전하기 위해 제주 지역에 군사기지 건설이 매우 필요한 입장이다. 해군은 세종대왕함을 필두로 2010년과 2012년 각각 1척의 첨단 이지스급 구축함들을 추가로 배치해 강력한 기동함대를 복수체제로 운영한다는 계획을 추진하고 있다.

92) 김재엽, 『자주국방론』 (선학사, 2007), p. 435.



## 2) 지방정부와 제주 해군기지

제주 해군기지 건설은 지방정부의 입장에서 위협요인이자 기회요인으로 인식되었다. 제주도 지방정부의 수장으로서 도지사는 이러한 현실을 간과할 수 없었다. 해군기지 추진은 민선 3기와 민선4기를 아우르는 8년 동안 지속되었다. 민선 3기 도지사는 우근민 씨였다. 하지만 선거법으로 인해 도지사직을 상실하였고 2004년 6월 보궐선거를 통해 김태환 도지사가 당선되었다. 김태환 도지사는 2006년 5월 지방선거에서 다시 당선되었다. 결과적으로 해군기지 건설과 관련된 도지사는 2인이고, 기간은 우근민 도지사의 경우 2년, 김태환 도지사의 경우 6년이다. 2002년 민선3기에 당선된 우근민 도지사는 지방선거 직전에 화순항 해군기지 추진과 관련하여 선거공약을 통해 해군기지에 대한 반대의견을 드러낸 바 있다. 이는 도민들과의 약속이었지만 도지사로 당선된 직후 우근민 도지사는 해군기지의 추진에 대한 입장을 점차 변경한 것으로 보인다. 제주해군기지 건설 초기 행정적 책임을 진 당사자로서 우근민 도지사는 제주도의회 도정질문에 대한 답변에서 “국가안보 차원의 항만개발은 자치단체장이 반대했다고 해서 변경된 사례가 없고 국가가 결정할 고유의 업무”라며 도지사의 한계를 강조하였다. 하지만 우근민 도지사는 지역주민과 시민단체의 반대가 거세짐에 따라 지역방송사를 통해 찬반 토론회를 개최하고 도민대상 여론조사를 통해 도민들이 반대가 확산되자 해군기지 반대 의견서를 해양수산부에 제출했다. 도지사가 지방정치의 핵심 행위자임에도 불구하고 중앙정부의 눈치를 보는 상황이었다. 해군기지 건설 과정에서 도지사는 중앙정부에 대한 막연한 두려움 때문에 지역주민의 여론수렴을 생략한 채 지방정치 내부의 갈등을 수습하지 못했다고 평가할 수 있다.

2002년에 일단락된 해군기지의 불씨가 다시 살아났다. 2005년 해군본부가 해군기지를 재추진하겠다는 입장을 밝힌 것이다. 이에 2004년 보궐선거로 당선된 김태환 도지사는 갈등이 고조됨에 따라 “국가안보차원의 항만개발은 국가가 결정할 고유 업무라며 명확한 입장을 회피하며 지역주민의 의사가 가장 중요”하다는 입장을 정리하여 제주발전연구원에 효과분석을 의뢰하였다.<sup>93)</sup> 이를 토대로 도지사는 2005년 6월 해군기지 건설논의를 “2006년 5월 지방선거까지 중단하자”고

93) 『한라일보』, 2005년 4월 22일자.

선언했다. 2006년 지방선거에서 당선된 직후 김태환 도지사는 해군기지 추진에 거침이 없었다. 당선자의 신분에서 곧바로 T/F 팀을 구성하는 행보를 시작한 것이다. 2004년 이미 보궐선거를 통해 당선된 현직 도지사라고 하지만 당선자 신분에서 제주도의 지방정치를 좌지우지 할 수 있다는 점은 도지사의 영향력을 살펴볼 수 있는 대목이다. 김태환 도지사는 자신이 갖고 있는 권력자원을 기반으로 강력한 영향력을 행사하는 위치에 있으면서 해군기지의 추진 과정을 주도하였다. 도지사는 지방정부의 정책추진과 예산배정의 우선순위를 궁극적으로 결정하는 위치에 있다. 예산권을 실질적으로 장악하고 있는 도지사는 이를 이용하여 이익단체나 일부 주민들을 자신의 정치적 기반으로 쉽게 만들 수 있게 되었다. 게다가 도지사는 인사권 및 지방의회의 결정에 대한 재의요구권을 가지고 있어 지방정치 과정에서 많은 영향력을 행사하였다. 이러한 도지사의 일방적인 지방정치 과정은 지속되었고, 지역 주민들의 의견과 도민들의 여론을 합리적이고 민주적으로 충분히 수렴되지 못한 결과 갈등이 확대되었다. 결국 도지사는 자신이 의도한 대로 2007년 5월 여론조사를 거쳐 최종적으로 해군기지 입지선정을 마무리하였다. 이러한 정황으로 판단하건대, 2명의 도지사는 해군기지 건설이 중앙정부의 국책사업이었기 때문에 거부할 수 없다는 동일한 이유로 초기 해군기지 건설에 명확한 입장을 보이지 않았다. 특히, 민선 4기에 해당하는 김태환 도지사는 해군기지 건설을 지방정부의 경제 활성화와 더불어 중앙정부의 가시적인 재정적 성과를 기대할 수 있는 기회요인으로 인식하기도 하였다.

### 3) 제주도민과 제주해군기지

해군기지 건설과 관련된 가장 직접적인 이해관계자는 해당 지역주민들이며, 그 범위를 확대하면 제주도민이라고 할 수 있다. 왜냐하면 해군기지 건설 문제가 어느 한 지역에 예정되는 순간 제주도 전체의 문제로 확산되었기 때문이다. 해군기지 건설이 발표된 이후부터 해군기지 건설 문제는 제주도 전역의 사안으로 인식되었고, 여러 해 동안 제주도 최대의 현안에 해당되었다. 해군기지 건설과 관련해 제주도 지역사회의 다양한 이해집단들은 그들이 가지는 다양한 가치, 태도, 경험에 의하여 상황에 대한 지각을 형성하였다. 그런데 동일한 이해집단에 속하는 사

람들이라고 하더라도 항상 동일한 입장을 가지고 있는 것은 아니다. 전체적으로는 자신이 속한 집단의 의견에 동조하더라도 좀 더 세부적인 문제에 대해서는 집단구성원 사이에도 다양한 이견이 발생하였다.<sup>94)</sup> 제주해군기지 건설과 관련하여 가장 큰 특징은 해군기지 건설에 대한 여론조사가 지속적으로 변동되었다는 점이다. 그리고 조사기관마다 다른 결과를 발표함으로써 여론의 흐름을 간파하기 매우 어렵다는 특징을 가지고 있다. 해군기지 건설 초기인 2002년 화순항 해군부두 건설계획에 대한 여론조사는 상당수 도민들이 반대의사를 표명하였다. 해군기지 건설되는 것에 반대한다는 의견이 58.2%, 찬성한다는 의견이 24.9%로 반대의견이 찬성의견에 비해 2배를 넘었다. 하지만 2007년 5월 해군기지 입지를 확정하기 위한 여론조사에서는 찬성 53.3%, 반대가 38.2%로 나타났다. 찬성과 반대비율이 완전히 역전된 것이다.

해군기지 건설부지로 최종 결정된 강정마을의 경우도 매우 이례적인 여론조사 결과를 보이고 있다. 2007년 5월 강정마을의 여론조사는 찬성 56.0%, 반대 34.4%로 강정이 해군기지 최종 입지로 확정되는 근거가 되었다. 하지만 강정주민들은 불과 석 달 후인 8월 자체 주민투표를 실시하였다. 결과는 유효투표수 725표 가운데 680표가 반대, 찬성 36표, 무효 9표였다. 해군기지 반대비율이 94%로 발표되었다. 이는 앞서의 결과와 완전히 상반된 것이었다. 이로 인해 제주도민의 여론조사와 강정마을 주민의 여론 사이에 상당한 괴리가 발생하였다. 여론조사와 주민투표 결과의 극명한 차이로 볼 때 제주도민이 해군기지 건설에 대한 여론의 향방은 쉽게 예상할 수 없다. 일부 찬성 도민들은 낙후된 지역을 해군기지 건설을 통해 발생하는 보상과 경제적 효과를 들어 찬성의견을 피력하였다. 반면에 반대 도민들은 사업 추진에 대한 충분한 정보 공개 없이 일방적으로 사업이 추진되는 데 대한 불만을 표출하였다. 뿐만 아니라 평화와 안보, 개발과 보존이라는 가치 문제 등을 제기하고 있어 찬반 제주도민간 갈등이 고조되고 있다. 이러한 정책참여 집단의 상반된 행동은 집단구성원간의 상호작용의 산물로 볼 수 있다.<sup>95)</sup>

94) Nakamura, Robert T. & Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, (St. Martin's Press, 1980), p. 63.

95) 채경석, 앞의 책, p. 26.

### 제 3 절 제주 해군기지 추진과 갈등

#### 1) 갈등의 생성

제주 해군기지 건설 예정지는 모두 4 차례 변경되었다. 가장 먼저 해군기지 최적지로 평가받았던 화순항은 1994년 제주지역 신규항만지로 지정되어 국제물류를 위한 화물항으로 계획되었다. 1994년 12월 5일 해양수산부에 의해 확정된 ‘화순항 장기개발계획’에 따르면, 화순항은 2002년부터 2011년까지 어선부두, 화물부두, 국제여객선 및 마리나 시설 도입 등 3단계로 개발이 계획되어 있었다. 이에 따라 해양수산부는 1999년 1단계 개발계획의 수정을 거쳐, 2002년 12월 제2차 연안항 개발 기본계획에 화순항을 포함시켜 서귀포항 보조기능과 함께 소형어선의 계류·피항지 기능을 수행하는 항구로 개발할 예정이었다.

하지만 해군은 이와 별개로 1993년 12월 열린 제156차 합동참모회의에서 제주 해군기지 건설의 필요성을 군 차원에서 처음 제기하였고, 1995년 12월 『1997-2001 국방중기계획』에 해군기지 건설을 반영하였다. 해군은 해군기지의 확보 필요성에 따라 대상항구로서 화순항, 형제도, 모슬포, 화북도, 성산일출봉, 신양리 등을 후보지로 선정하여 1999년 10월과 2001년 12월 두 차례에 걸쳐 사전답사를 진행하였다.<sup>96)</sup> 이에 따라 해군본부는 대한민국의 해상교통로 보호 및 해양권의 수호와 국가방위 전략상 원해 작전이 가능한 제주 화순항을 최적지라 판단하여 해양수산부에 화순항내 해군전용부두 확보를 요청하였다. 화순항은 수심이 깊고, 수역이 넓은 자연적인 조건과 향후 시설의 운용여건, 공사비 부담 측면 등에서 가장 적합하였다. 해군본부의 요청을 받은 해양수산부는 당시 시행 중이던 “전국 연안항 개발기본계획에 관한 연구용역의 결과에 따라 검토”하겠다고 회신했다. 당시 화순리 지역주민과 개발위원회도 이 같은 사실을 인지하고 반발했지만 갈등으로 본격화되지 않았다.

결국 화순항 해군기지 건설 갈등은 2002년 5월 16-17일 열린 “제주국제자유도

96) 화순항해군기지만대안덕면민대책위원회 · 화순항해군기지결사반대도민대책위원회 편, 『화순항해군기지 건설반대 활동백서』(2003), p. 148.



시 개발과 해양안보”라는 주제로 열린 함상토론회에서 이서항 교수가 제주에 전  
 략기동함대 기지 건설을 제안하면서 불거졌다. 이 소식을 접한 화순리 어촌계가  
 해양수산부에 해군기지 건설을 공식 확인하면서 구체적인 해군기지 개발계획이  
 알려지게 되었다. 6월 19일 해양수산부의 회신에 따르면, “2차(2002-2011) 연안항  
 항만기본계획 수립을 위한 기본계획(안)”에서 여객 및 일반화물 부두로 계획되었  
 던 화순항 북서쪽이 해군 보안항구로 변경되었던 것이다. 이러한 움직임에 따라  
 해군본부는 7월 11일 제주도 해군부두 건설계획을 제주도에 제출하였다. 이 계획  
 에 의하면, 해군이 화순항에 해군 전용부두를 건설하여 함정을 배치하는 목적은  
 “제주도민의 해양권익 보호와 안정된 안보환경을 조성하여, 제주국제자유도시 계  
 획추진을 지원하는데 있다. 또한 해군은 전력 운용의 효율성과 함정의 정박에 영  
 향을 미치는 파도, 바람 등 여러 외부 조건을 종합적으로 검토한 결과 화순항이  
 가장 적합한 위치로 판단돼 추진”하고 있다고 설명하고 있다.

<표 3-1> 2002년 화순항 해군기지 사업개요

구 분	내 용
사업기간	2006년 이후
예산규모	6,200억
부두길이	1,500m
건설위치	화순항-전력운용의 효율성과 함정의 정박에 영향을 미치는 파도 및 바람 등 여러 외부조건을 종합적으로 검토한 결과 화순항에 추진
목적	해양권익 보호와 안정된 안보환경 조성

해군과 해양수산부의 화순항 해군 전용부두 건설계획이 주민들에게 공개되자  
 화순항 일대 안덕면 주민들은 집단행동에 나서기 시작하였다. 게다가 7월 11일  
 도지사를 면담하고 해군기지 건설을 공식화하는 과정에서 해군본부 관계자가  
 “지역주민들이 반대하더라도 추진한다”는 발언을 한 것으로 알려지면서 반대운동  
 이 고조되기 시작했다. 7월 16일 안덕면연합청년회 대책위, 7월 18일 안덕면 화  
 순리 주민대책위, 7월 19일 안덕면 사계리 대책위, 7월 24일 화순항 해군기지 반  
 대 안덕면 대책위원회 등 화순항 일대 주민대책위원회가 잇달아 결성되었다. 또



한 도내 시민사회단체들이 반대 목소리를 내면서 해군기지 건설 문제는 도민사회의 현안으로 급부상했다. 이들 대책위는 8월 들어 범도민 쉼기대회, 해양수산부 관계자 면담과 반대 성명서 제출, 제주도지사 면담과 해군기지 건설에 대한 도지사의 반대 입장 표명 요구 등의 활동을 벌여 나갔다.

주민대책위와 시민사회단체의 집단적 반대활동에 직면한 해군은 지역 언론을 통한 홍보활동과 지역 내 주요 예비역과 안보 관련 단체들을 대상으로 방문·초청 설명회를 개최하면서 반대활동에 대응해 나갔다. 화순항 해군부두 문제가 갈등으로 번지면서 도지사는 8월 해군본부에 명확한 설명을 요청하였다.<sup>97)</sup> 8월 30일 제주도청에서 설명회가 열리면서 해군부두 문제가 본격적으로 제기됐다. 이 자리에서 해군은 제주도에 새로운 군항부두를 건설함으로써 제주도에 유리하게 작용할 수 있는 긍정적인 면들을 집중적으로 부각시켰다. 먼저 부두건설 과정에서 지역경제에 도움이 될 것이라고 주장하였다. 부두건설 기간 중 약 6,200억 원이 투자되어 유관업체 경기 활성화와 이에 따른 부가가치가 창출될 것으로 기대하였으며, 매년 약 1,000억 원 이상의 운영·유지비가 집행되기 때문에 관련업체 유치 등 주변지역 개발이 촉진될 것이라고 보았다. 아울러 장병 및 가족 등 5,000명 이상이 상주함으로써 새로운 소비층 창출 및 세수증대 효과가 예상된다고 밝혔다. 그리고 건설완료 후에는 호주의 시드니항이나 미국의 하와이처럼 새로운 관광자원으로서 기여할 것과 다채로운 문화행사가 개최될 것이라고 밝혔다. 따라서 제주도에 해군부두 건설이 완공되면 매년 50여척 이상(연인원 9만명)의 외국 군함이 휴양 또는 친선 방문차 해군부두를 방문함으로써 제주도가 새로운 관광 휴양섬으로써 이미지를 제고시킬 것이라고 주장하였다. 덧붙여 지역청소년들에게 현장 학습장소로서 활용이 가능하고 교육환경이 좋아질 것으로 예상했다. 특히 제주도민의 축제 및 해군 경축일 등 주요 행사시 해군이 행사를 적극 지원하고 외국 군함 기항 시 많은 외국문화와 외화를 얻을 수 있는 일석이조의 효과가 기대될 것으로 전망하였다.<sup>98)</sup>

이러한 해군의 주장에도 불구하고 주민대책위는 9월 들어 더욱 적극적인 활동에 나섰다. 주민대책위는 제주도의회 의원과 지역구 국회의원 및 국방위원회 소

97) 『제민일보』, 2002년 8월 8일자.

98) 해군본부, “해군본부 주민설명회 홍보팸플렛,” 2002, 8.30.

속 국회의원들을 방문하여 주민들의 반대의사를 전달하고 협조를 요청했다. 이런 가운데 9월 11일 도지사는 제주도의회 도정질문에서 답변을 통해 “신중히 접근”해야 한다면서 입장 표명을 유보했다.<sup>99)</sup> 10월 들어서는 주민대책위 차원의 반대를 넘어 도민 2,002명이 참여한 화순항 해군기지 반대 ‘제주도민 2002 선언’이 있었고, 지역신문과 중앙 일간지에 해군기지를 반대하는 광고를 게재했다. 그리고 10월 12일 “화순항해군기지결사반대도민대책위원회”가 출범식과 반대 집회를 개최하면서 제주지역 시민사회의 화순항 해군기지 반대운동의 분위기는 정점에 도달하여 도 전역으로 확산되기 시작했다. 이에 제주도는 해군기지 갈등 조정에 적극성을 보이기 시작했다. 10월 14일 제주도는 해양수산부와 국방부에게 해군기지 건설 관련 공청회와 토론회의 개최를 요구하였다. 하지만 이 요구는 수용되지 않았다. 결국 제주도는 10월 17일 지역 방송사(MBC)를 통해 찬반토론회를 개최하고, 10월 22-23일 도민 대상 여론조사를 실시했다. 여론조사 결과 반대 58.2%, 찬성 24.9%로 도민들의 반대의사가 두 배 이상 많음이 확인되었다. 이에 제주도지사는 ‘화순항 해군부두 건설에 대한 제주도의 의견’을 발표하였다. 즉 “국가 안보와 전략상 꼭 필요한 시설이라도 현재로서는 주민들이 시설 내용을 잘 파악하지 못하고 있으며 설명도 크게 부족한 상태”일 뿐만 아니라 “도민 공감대가 형성되지 않은 상태에서 지금 해군부두 건설 사업을 추진하는 것은 곤란”하다는 내용이였다.<sup>100)</sup> 이어 화순항 해군부두 건설 반대 의견서를 해양수산부에 제출했다. 그럼에도 불구하고 해군은 국가안보 전략 차원의 중요한 사업임을 내세워 추진 의지를 거듭 밝혔다.

화순항 해군기지 건설은 12월 예정된 제16대 대통령선거 과정에서 각 당의 대선 후보들이 주민 동의 없이 추진되는 것에 대해서 반대하는 입장을 표명하면서 갈등양상이 일부 변화되었다.<sup>101)</sup> 대선 후보들의 해군기지 반대 입장이 이어지면서 도민대책위와 지역 언론들이 제주도의회에 대한 화순항 해군기지 관련 결의문 채택을 촉구하였다. 이러한 요구에 부응하여 제주도의회는 12월 21일 화순항 해군부두 건설 반대 결의문을 채택했다. 지역주민 등 범도민적인 반대운동이 계

99) 『한라일보』, 2002년 9월 12일자.

100) 『제민일보』, 2002년 10월 31일자.

101) 『제민일보』, 2002년 11월 11일~15일자, 참조.

속되고 제주도와 도의회가 공식적으로 반대의사를 밝힌 상황에서 12월 26일 열린 중앙항만정책심의회 제2차 전국연안항 기본계획(안) 심의에서 해양수산부의 조정안대로 화순항 해군기지 건설을 유보하기로 결정했다. 해양수산부 조정안은 “보안항구 예정수역을 ‘장래수역’으로 설정, 지역민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기에 보안항구 용도를 재반영 할 여지를 부여한다”는 단서를 달고 있었다.102) 이는 장래에 해군기지 문제가 다시 재론될 수 있는 여지를 남겨 두었다고 할 수 있다. <표 3-2>는 화순항 해군기지의 전개과정을 정리한 것이다.

<표 3-2> 2002년 화순항 해군기지의 전개과정-갈등생성기

날 짜	주 요 내 용
1993. 12.	제주 해군기지의 필요성 제기
1995. 12.	제주 해군기지 “1997-2001 국방중기계획”에 국책사업으로 반영
2001. 3. 19.	김대중 대통령 전략기지 발언
2001. 7. 3.	국방부, 해양수산부에 서귀포시 화순항에 해군전용부두 수용여부 타진
2002. 5. 16.	해군본부 함상토론회에서 제주 전략기동함대 제안
2002. 6. 19.	해양수산부, 2차 연안항 항만기본계획 통해 화순항 보안항구로 추진
2002. 7. 11.	해군기지 제주도청 설명회.
2002. 8. 2.	시민사회단체, 해군기지 관련 국방부에 공개질의
2002. 8. 3.	화순항 해군기지 건설반대를 위한 범도민 쉼기대회 개최
2002. 8. 26-27.	전국 해군부두 소재 지역 시찰
2002. 8. 30.	해군기지 설명회
2002. 9. 11.	제주도지사 입장유보 발표
2002. 10. 12.	화순항 해군기지 결사반대도민대책위원회 출범
2002. 10. 25.	제주도민여론조사 결과발표(반대 58.2%, 찬성 24.9%)
2002. 10. 31.	제주도, 화순항 해군부두 반대 공식표명
2002. 12. 19.	대통령 선거
2002. 12. 21.	제주도의회 해군기지계획 반대결의안 채택
2002. 12. 26.	중앙항만정책심의회, 화순항 해군부두 건설계획 유보 결정

102) 『제민일보』, 2002년 12월 27일자.

## 2) 갈등의 확대

잠잠하던 제주해군기지 건설 사업은 2005년 3월 해군이 ‘제주해군기지추진기획단’을 구성하면서 재추진되기 시작했다. 해군은 보도자료를 통해 “2006년부터 2014년까지 8년간 총 예산 8,000여 억 원을 투자하여 함정 20여척을 계류할 수 있는 해군 기동함대 작전기지를 건설한다는 계획”을 발표하였다. 사업 규모를 보면, 해군기지 일대의 부지 매입과 인접 해안의 일부를 매입하여 총 12만 여 평의 부지를 확보하고, 24,000여 평의 부지에 지휘 및 지원 시설 등 49개 건물을 건축하며, 해군 함정 약 20척이 계류할 수 있는 1,700m 규모의 부두를 건설한다는 내용이다. 2002년 화순항 해군기지 추진과 비교하여 2005년 추진 과정은 내용면에서 해군부두가 해군 기동함대 작전기지로 변질되었고, 예산과 규모면에서도 1차보다 확대되었다는 것을 알 수 있다.

<표 3-3> 2005년 해군기지 사업개요

구 분	내 용
사업시기	2006년-2014년
건설규모	12만평
예산	8,000억원
부두길이	1,700m

해군기지가 재추진됨에 따라 도내지역 및 계층 간 찬반 논란이 불거졌다. 우선 환경단체 등 21개의 시민사회단체가 반대대책위원회를 구성하면서 갈등이 고조되었다.<sup>103)</sup> 이들 단체들은 우선 2002년 특정지역을 지칭했던 “화순항해군기지결사반대도민대책위원회”를 지역차원이 아닌, 제주 전 지역 차원의 문제라고 판단

103) 제주참여환경연대, 전국민주노동조합총연맹제주지역본부, (사)제주여민회, 제주주민자치연대, 제주민족예술인총연합제주도지회, 전국농민회총연맹제주도연맹, 전국여성농민회총연합제주도연합, 제주교직원노동조합 제주지부, 민주노동당제주도당, 제주YWCA, 제주통일청년회, 제주환경운동연합, 제주환경연구센터, 송악산 녹색연대, 평화를 위한 제주종교인협의회, 제주4.3연구소, 제주4.3진상규명과 명예회복을 위한 도민연대, 참여와 통일로 가는 서귀포시민연대, 제주장애인자립생활환경연대, 양용찬열사추모사업회, 탐라자치연대 등 21개 단체이다.



하여 화순항을 대신하여 “제주도해군기지반대도민대책위원회(이하 도민대책위)”로 명칭을 변경하고 화순항 해군기지 건설에 문제점을 들어 해군기지 건설에 반발하였다.<sup>104)</sup> 도민대책위는 다음과 같은 이유로 해군기지건설을 반대하고 있다.

① 제주에 해군기지가 들어설 경우 제주도는 동북아의 ‘평화 거점’이나 ‘완충지대’가 아닌 동북아의 불안정성을 증대시키는 ‘갈등의 거점’ 혹은 ‘충돌지대’화 될 우려가 있다는 것이다. ② 해군력을 구성하는 마지막 요소로서 항공세력의 확충 문제가 불거지며 이로 인해 해군기지에 이어 공군기지가 들어설 것이다. ③ 군기지 경계를 보호하기 위한 국방부 훈령, 혹은 고시 등에 의해 주민생활의 제약이나 불편, 재산권 행사 침해 등은 따를 것임이 분명하다. ④ 해군기지 건설로 인한 바다매립, 매립용 흙 채취에 따른 자연훼손, 부대 운영에 따른 바다오염 및 생활오염 등의 환경문제가 예상된다. ⑤ 해군은 화순항 해군기지가 MD와 “실날 같은 관계조차 없다”고 하고 있지만, 이와 달리 MD의 전초기지가 될 공산이 있다는 주장이다. 주목해야 할 점은 PAC-3가 배치된 기지가 중국과 인접한 남한의 서남부에 집중되어 있고, 그 기지는 미국 공군력이 주둔하고 있거나 유사시 공군력이 배치될 지역이라는 것이다. 이러한 반대논리를 강화하면서 도민대책위는 개별 단체별 성명을 필두로 도청 앞 피켓시위, 대통령에 공개서한, 공개포럼 개최, 제주지역 국회의원 대상 공개질의, 지울스님과 함께하는 생명평화의 순례, 청와대 앞 1인 시위 등 제주 해군기지 반대를 위한 역할을 수행하였다. 또한 주민홍보 작업을 강화하여 화순항 해군기지의 부당성과 2005년 1월 제주 세계평화의 섬의 지정과 화순항 해군기지 재추진은 결코 양립할 수 없다는 입장을 개진하였다.

반면 2002년과 달리 적극적으로 제주 해군기지를 찬성하는 단체들이 등장하였다. 도내 재향군인회 등 11개 단체는 5월 20일 기자회견을 통해 지역경제 희생과 평화의 섬 안보를 지탱하기 위한 해군기지 건설의 필요성을 제기하였다. 21세기 대양해군 시대에 화순항 해군기지가 반드시 필요하다는 해군의 입장을 동조하는 것이다. 군사기지 찬성견해를 보면, ① 해군기지 건설은 미래 안보환경을 고려하여 기존 군사기지의 문제점을 보완해 국가안보 차원에서 추진하는 것이라고 규정한 뒤 국가와 지역차원에서 이를 적극 뒷받침해 주어야 하며, ② 중국과 일본

104) 제주도해군기지반대도민대책위원회, 『주민홍보자료집』(2005).



이 앞을 다투어 군사력을 증강하는 현실은 우리의 생명선인 해상수송로를 위협할 수 있다며,<sup>105)</sup> 안보전진기지로서 해군기지의 필요성을 제기하고 있으며, ③ 군사기지 건설에 따른 지역경제 활성화와 평화의 섬 안보를 수호하기 위한 군사기지 건설의 필요성을 제기하고 있다.<sup>106)</sup> 이와 같은 찬반주민들의 갈등양상이 고조되는 것과 달리 제주도는 도민 의사를 우선적으로 반영할 것이라는 원론적 태도로 입장 표명을 유보한 채 제주발전연구원에 제주해군기지 관련 영향분석을 실시할 것을 요구했다. 이에 5월 30일 제주발전연구원은 『화순항 해군기지 건설계획에 따른 제주지역 영향분석』 결과를 발표하였다.<sup>107)</sup> 하지만 보고서의 연구 결과가 분야별로 긍정·부정적 효과를 제시하는데 머물렀고, 도내 여론도 찬반양론이 팽팽히 맞서는 상황에 직면하였다. 게다가 일부 내용의 경우 해군이 제시한 화순항 해군기지 건설에 따른 관광·경제효과가 과장되거나 부풀려졌다는 비판에 직면하였다. 또한 해군이 주장하는 평화의 개념은 세계평화의 섬이 지향하는 적극적인 평화개념과 사실상 반대가 된다는 분석을 하였다. 이에 따라 6월 7일 제주도지사는 2006년 5·31 지방선거 이후까지 논의중단을 요청하였다.<sup>108)</sup>

그러나 도지사 해군기지 논쟁 중단 요청에도 불구하고 7월 들어 국방부는 2006년 예산안에 화순항 해군기지 사업비 5억 6천만 원을 요구하면서 해군기지 건설 강행 방침을 재표명하였다. 이에 제주도는 국무총리실에 국방부의 해군기지 예산 반영 중단을 촉구하는 공문을 제출했다. 국무조정실은 관련자 조정회의를 통해 2006년 6월까지 해군은 기지건설 사업과 관련한 대외활동을 자제하도록 하고 제주도는 2006년 6월 이후 해군의 기초조사에 협조하도록 조정·협약하기로 했다.

이런 가운데 2005년 8월 9일 위미리에서 해군기지 유치를 선언하자 건설 예정지역이 화순에서 위미로 옮겨가게 되었다. 위미1리에서 해군기지 규모문제, 지역주민 보상, 인접지역의 완충 공간, 유치할 경우 인센티브에 대해 해군 측에 의뢰

105) 2008년 기준으로 중국은 2007년도에 비해 군사비 지출이 31% 증가하였고, 일본은 2007년도에 비해 군사비 지출이 6% 증가하였다. 윤환, “한반도경제공동체 건설과 동북아 평화협력체제 구축의 연계 모색 : 구상모델과 전략방향,” 『동서연구』 제22권 제1호(2010), pp. 291-292.

106) 『제주타임스』, 2005년 5월 21일자.

107) 『한라일보』, 2005년 5월 31일.

108) 『제민일보』, 2005년 6월 8일자.

하면서 해군과 국방부는 위미리에 기초조사를 착수하였다. 하지만 위미리 차원에서 지역대책위와 남원읍 반대대책위가 구성되어 다시 반대운동이 전개되었다. 9월 해군은 해군기지를 기존의 화순항이 아닌 위미항에 설치하겠다는 계획을 발표하며 해군기지 위미항 건설을 위한 기초조사 계획을 발표했다. 국방부의 발표 이후 도내 재향군인회 등을 중심으로 11월에 “제주해군기지범도민유치위원회”가 결성되면서 찬성 측 목소리도 높아지기 시작했다. 이런 가운데 11월 국회 국방위원회는 제주해군기지 건설을 위한 환경영향평가 사업비 명목으로 5억 6,000만 원에 달하는 예산을 통과시켰지만 국회 예결위원회에서 이 사업비를 전액 삭감키로 하고 주민동의가 이루어진 후에 예비비로 사업을 추진할 수 있다고 조건부 승인을 했다.

2006년 들어 해군기지에 이어 공군기지 건설문제가 다시 수면위로 올라왔다. 중앙언론은 공군이 제주 전략기지 건설을 재추진하고 있다고 보도하였다.<sup>109)</sup> 공군전략기지 건설계획은 이미 1987년 4월 군전력 증강 계획에 따라 모슬포 송악산 일대를 군사보호구역으로 지정하면서 수립된 공군 최대 숙원사업이었다. 해군기지에 이어 국방부가 제주에 공군기지를 건설하려는 계획이 언론에 보도됨에 따라 제주 군사기지화 문제는 지방선거 기간에 큰 쟁점이 되었다. 그리고 5·31 지방선거 이후 제주해군기지 건설 사업은 6월 제주도지사와 해군이 T/F팀 구성을 합의하면서 본격적인 추진에 들어갔다. 그에 따라 방위사업청은 2006년 7월 중에 타당성 조사를 거쳐 9월 화순항과 위미항 중에서 후보지를 선정하겠다는 계획을 발표했다. 이에 8월 25일 안덕면 대책위(3기)가 새롭게 출범하면서 반대 측은 해군기지 T/F팀의 구성기준과 원칙, 인선근거, 활동기간 등에 대한 문제를 제기하였다. 즉 해군기지 유치 여부를 결정하기 위해 민관 T/F팀을 뒤늦게야 구성한데다 찬성 쪽 인사 일색으로 채워 공정성이 훼손됐다는 것이다. 즉, 반대단체들과 주민대표를 배제한 채 공개적으로 찬성의사를 표명한 단체의 정책연구원과 국방연구원의 파견연구원 등으로 구성된 T/F에서 어떤 결론을 내리든 도민들이 수용할 수 없다는 주장이었다. 해군이 8월 30일 제주도에 해군기지 건설계획 입장을 발표하면서 도민과 시민단체 등의 찬·반 논란이 다시 가열되었다.

9월 6일에는 위미2리 해군기지 반대대책위가 공식적으로 출범했다. 국방부의

109) 『한국일보』, 2006년 4월 12일자.

사업추진에 대응하여 도민대책위, 안덕면 대책위, 위미2리 대책위 등 단체들은 10월 11일 공동 기자회견을 갖고 T/F팀 해체 및 경제효과 논의 중단을 요구했다. 이런 가운데 찬성단체들로 구성된 “제주사랑범도민실천연대”가 10월 25일 창립되어 갈등은 더욱 심화되어갔다. 이러한 대결 구도에서 제주도의회는 10월 26일 ‘군사기지건설관련특별위원회’를 구성하였다. 동시에 제주해군기지 건설을 둘러싼 갈등은 전국 수준으로 확대되기 시작하였다. 참여연대와 평화네트워크, 녹색연합 등의 중앙 시민사회단체들은 10월말부터 12월까지 제주 해군기지 관련 전국 시민단체 간담회 및 토론회를 개최하고 반대 의견서를 발표했고, 도내에서도 천주교제주교구 정의구현사제단의 해군기지 반대 입장 기자회견, 제주 해군기지 반대교사 231명 선언, 대학교수 88명 선언, 문화예술인 110명 선언 등이 잇달아 발표되면서 제주해군기지 건설을 둘러싼 갈등은 절정에 달했다. 이런 가운데 12월 1일 해군기지 T/F팀이 『해군기지영향분석』 결과를 발표하였다. 반면 국방부는 12월 14일 도의회 해군기지 설명회에서 “도민동의 없이는 해군기지 건설을 안 하겠다”는 발언을 하기도 하였다.<sup>110)</sup> 하지만 국방부는 제주해군기지 건설을 위한 영향평가를 추진했고, 2007년 예산안에 해군기지 건설 사업비로 140억 원을 반영해 줄 것을 국회에 요청했다. 국회는 제주해군기지 예산 140억 원에서 120억 원을 삭감하고 20억 원은 도민 동의가 있을 경우 집행한다는 조건부 승인을 했다.

2007년 1월 11일 안덕면 반대대책위, 위미2리 반대대책위, 도민대책위 등 해군기지 반대 측은 해군기지 해법을 찾기 위해 제주특별자치도, 국방부, 반대단체, 찬성단체들로 구성되는 4자 협의체를 제안하였다.<sup>111)</sup> 1월 16일 환경부지사실에서 열린 찬반 측 단체회의에서 도민대토론회 개최와 함께 해군기지 문제를 논의하기 위한 다자협의체를 구성하여 상시 운영하는 방안에 합의했다. 이런 와중에 김태환 도지사는 공직선거법 1심 판결에서 당선 무효에 해당하는 형을 선고받았다.<sup>112)</sup> 그리고 1월 30일 도민대토론회는 극심한 의견 차이만 확인한 채 마무리되었다. 다자간협의체의 활동은 도민대토론회의 개최를 위한 의제 선정, 일정 논의, 토론자 선정과 같은 절차적인 문제를 조율하는 데 한정되었을 뿐 갈등 당사자들

110) 『한라일보』, 2006년 12월 15일자.

111) 『제민일보』, 2007년 1월 12일자.

112) 『제민일보』, 2007년 1월 27일자.

간의 심도 있는 논의를 통한 갈등해소에는 한계를 보였다. 협의체 활동은 결과적으로 진정한 의미의 양방향 의사소통에는 이르지 못했다.

이와 같이 해군기지 찬반 논란이 뜨거운 가운데 해군 측에서 다시 일방적으로 일부 후보지에 대한 기초조사에 착수하면서 논란이 되었다. 또한 위미1리의 해군기지 기초조사 요청에 대해서는 인근 지역인 위미2리, 신례2리 반대대책위원회가 유감의 뜻을 표하면서 지역주민 간 내부 갈등 양상도 나타났다. 해군기지 유치신청을 했던 위미1리에서 3월 9일 해군기지 반대 대책위가 결성되었고 반대 측의 촛불집회 등을 이용한 집단행동은 계속되었다. 이러한 양상은 4월 초까지 위미 주변 지역에서만이 아니라 도내 해군기지 찬반 양측 간의 갈등이 심화되었고, 다자간 협의체도 그 구성과 관련된 논의를 넘어 더 이상 진전을 보이지 못하는 상황에 처했다.

<표 3-4> 2005년-2007년 4월 해군기지 전개과정-갈등확대기

날 짜	주 요 내 용
2005. 1. 27.	제주를 '세계평화의 섬'으로 지정
2005. 3. 24.	해군 2008-2014년 8000억 원을 투입, 함정 20여 척이 정박할 부두시설을 포함한 12만 평 규모의 기본 계획을 수립
2005. 3. 29.	제주해군기지추진기획단이 구성
2005. 5. 31.	방위사업청, 해군전략기지 건설 강행방침 발표 화순향 해군기지 건설계획에 대한 도민 대토론회 개최
2005. 6. 1.	지역 국회의원 '해군기지 반대'천명
2005. 6. 7.	취임1주년 기자회견시 해군기지 논의중단 화순향 해군기지 반대 여성 1000인 선언
2005. 8. 9.	해군기지 위미리 유치 선언
2006. 4. 12.	공군전략기지 언론특종
2006. 5. 31.	지방선거
2006. 8. 25.	제3기 안덕면 대책위원회 출범
2006. 8. 30.	해군본부 제주 해군기지 사업설명회개최
2006. 9. 1.	'제주해군기지 건설관련 우리도의 입장' 발표(도지사)



2006. 9. 6.	위미2리 해군기지반대대책위 공식출범
2006. 10. 11.	T/F 해체 요구 기자회견
2006. 10. 25.	제주사랑범도민실천연대 창립
2006. 10. 26.	제주도의회, 군사기지특위 구성 합의
2006. 11. 14-16.	군사기지관련 특위 해군기지 방문(진해, 부산, 동해, 평택)
2006. 11. 17.	1차 도민평화대회 개최
2006. 11. 30.	제주특별자치도의회 군사기지특별위원회 1차 회의
2006. 12. 1.	T/F 보고서 발표
2006. 12. 14.	국방부 “제주도민들이 해군기지 건설을 원하지 않으면 계획 철회”
2007. 1. 11.	반대측 4자협의체 제안
2007. 1. 26.	도지사 선거법 1심 당선무효형
2007. 1. 30.	도민대토론회 개최(1차)
2007. 1. 31.	송영무 해군참모총장 도지사방문
2007. 2. 15.	도민설명회 개최-해군기지 관련 영향분석 결과 설명 및 질의 응답
2007. 2. 22-24.	해군기지 소재지역 현지 자료조사
2007. 3. 18.	위미1리 마을총회 해군기지 반대표명
2007. 3. 27.	도민대토론회 개최(2차)-제주해군기지가 지역경제에 미치는 영향
2007. 3. 29.	남원읍연합청년회 해군기지 반대 기자회견

### 3) 갈등의 심화

2007년 4월 10일 제주도의회 군사기지특위와 도지사는 도민의견을 수렴하는 방안으로 여론조사와 TV 합동토론회를 개최하는 데 합의했다. 도지사는 두 차례의 여론조사와 그 사이에 TV 토론회를 개최하여 5월 중에 해군기지 최종 후보지를 결정한다는 ‘해군기지 추진 로드맵’을 발표했다. 이 로드맵에 따라 제주도는 제주해군기지에 대한 중앙정부 차원의 공식 입장을 표명하도록 요청했다. 4월 13일 김장수 국방부장관이 제주도를 방문하여 “해군기지가 국책사업이며 도지사가 추진 중인 여론조사는 참고용이라고 밝혀 해군기지의 강행의지를 천명”하였다. 그리고 알뜨르 비행장 사용 권한 부여 및 700억 원의 지원 계획이 포함된 해군기지 건설 관련 입장을 발표했다. 결과적으로 중앙정부가 이전과 달리 주민동의



여부와 상관없이 해군기지 건설을 강행하겠다는 입장을 밝혔다. 해군기지 건설 후보지에 대한 경제적 지원 방안이 발표되고 여론조사를 통해 해군기지 후보지를 결정할 것에 대한 논의가 진행되는 과정에서 4월 27일 기존의 후보지 이외에 서귀포 강정마을이 해군기지 유치를 결정하면서 해군기지 입지 갈등은 새로운 국면으로 접어들었다. 강정마을이 유치를 신청한 후 4월 30일 제주도의회 군사특위는 제주도의 여론조사를 통한 해군기지 건설 후보지 결정방식을 승인하였다. 이에 김태환 도지사는 5월 10일 담화문을 통해 “제주특별자치도는 대한민국의 일원으로서 국가의 국방정책인 제주해군기지 문제에 대한 정책적 결정을 더 이상 미룰 수 없으며, 도민과 지역주민들의 의견을 수렴하여 정책결정을 내려야 할 시점이라고 판단하여 더 이상의 논쟁은 제주사회의 갈등의 골을 깊게 하고 아물지 않는 생채기만을 남기게 된다”고 주장하였다. 결국 제주도는 제주도민 1500명을 대상으로 하는 여론조사를 거쳐 해군기지 후보지를 최종 선정하였다.

<표 3-5> 제주 해군기지 여론조사 결과

내 용		찬성 (%)	반대 (%)	중립/모름 (%)
● 제주 해군기지 건설에 관한 찬반 - 제주도 전체(N=1,500)	1차	60.4	31.1	8.5
	2차	54.3	38.2	7.5
● 강정마을 지역 해군기지 건설에 관한 찬반 - 대천동 지역(N=1,000)	1차	55.1	36.1	8.8
	2차	56.0	34.4	9.6
● 화순리 지역 해군기지 건설에 관한 찬반 - 안덕면 지역(N=1,000)	1차	41.3	51.4	7.3
	2차	42.2	49.0	8.8
● 위미 1·2리 지역 해군기지 건설에 관한 찬반 - 남원읍 지역(N=1,000)	1차	41.9	49.5	8.6
	2차	36.1	53.9	10.0

출처 : 『프레시안』, 2007년 5월 14일자.

5월 14일 제주도지사는 “제주해군기지 유치결정에 따른 도민 여러분께 드리는 말씀”을 통해 “도민들의 전체 여론과 해당 지역주민들의 의견을 우선하고 평화의 섬과의 양립 가능성, 지역경제 파급효과 등을 입각해 종합적으로 정책판단을 한 결과 정부가 공식 요청한 해군기지 건설에 동의하기로 결정”하면서 여론조사 결과 서귀포시 대천동의 강정지역을 최우선 후보 대상지로 선정하였다.<sup>113)</sup>

<그림 3-1> 해군기지 예정지



출처 : 『국민일보』, 2007년 5월 14일자.

제주도에서 해군기지 건설을 동의함에 따라 6월 8일 국방부는 최우선 대상지로 서귀포시 강정마을을 결정하였다. 해군은 여러 입지 조건을 고려하여 최초 화순항을 최적 후보지로 고려하였으나 주민동의와 중앙항만정책심의위원회 통과 등의 행정적 절차 부담으로 군 내부적으로 결정되었던 화순항 대신 제주도에서 결정·추천한 대천동 강정마을을 해군기지 후보지로 선정하는 데 동의하였다. 또한 6월 22일 노무현 대통령은 제주평화포럼 참석 시 제주해군기지를 관광미항으로 건설할 것을 표명하였다. 또한 제주도는 5월 14일 여론조사 결과가 최종 결정이라는 점을 강조하였고, 8월 17일 국방부, 방위사업청, 해군, 제주특별자치도, 서귀포시 관계자 및 주민대표가 참여하는 ‘제주해군기지협의회’를 발족하였다.

<표 3-6> 2007년 해군기지 사업개요

구 분	내 용
사업기간	2007년-2014년(8년간)
부 지	12만여평
부두길이	1,950m(함정 20여 척 계류 규모)
건설위치	서귀포시 강정동(서귀포시 중심에서 서쪽 7.5km)
배 경	강정은 바닥이 80% 이상이 모래로 되어 있으며 서귀포 전체 해안에서 가장 환경적 피해가 적은 해안으로 밝혀졌고, 육상부지는 주택이 전혀 없는 유원지 지구로 이주하는 주민은 없는 것으로 판단

113) 『제주일보』, 2007년 5월 15일자.

하지만 5월 14일 최종입지 선정 발표 이후 제주도의회는 5월 22일 본회의를 개최하여 하민철 의원 등 15명이 발의한 제주해군기지관련 각종 의혹들에 대한 행정사무조사 안건을 상정·가결시키고 국방부와 제주도간 ‘해군기지사업 협력에 관한 양해각서안’의 실체와 여론조사의 적정성 등의 문제에 대해서 검토하면서 제주도와 의회 간 갈등이 발생하였다. 도의회 조사과정에서 해군기지 입지를 결정한 여론조사가 공정성과 객관성에 큰 문제가 있었다는 것이 드러났다. 제주도 감사위원회는 도의회로부터 세 가지 사항에 대한 감사를 의뢰받았는데, ① 여론조사 사무의 위탁협약 및 계약에 관한 사항, ② 제주특별자치도 사무의 민간위탁 조례 적용에 관한 사항, ③ 여론조사 경비 등 예산집행에 관한 사항이었다. 감사 결과 해군기지 여론조사가 최소한의 행정적·법적 절차도 제대로 거치지 않고 추진되었다는 것이 분명하게 드러났다. 도지사가 최소한의 절차를 밟을 시간적 여유도 확보하지 않고 여론조사를 밀어붙인 것이다. 게다가 해군기지 여론조사의 근본적인 문제점은 신뢰성과 공정성을 담보할 수 없는 절차와 방식으로 이루어 졌다는 점에 있다. 여론조사의 원자료는 공개되지 않았으며,<sup>114)</sup> 여론조사 방식도 중간에 바뀐 것으로 확인되었다. 이것은 여론조사 자체의 신뢰성을 무너뜨리는 것이다. 공정성과 신뢰성을 상실한 여론조사는 사실상 ‘여론조작’이라는 주장이 제기되었다.<sup>115)</sup>

게다가 해군기지 최우선 대상지로 지정된 강정마을은 8월 20일 마을총회에서 해군기지 찬반 주민투표를 개최하였다. 총 725명이 투표한 가운데 반대 680표, 찬성 36표, 무효 9표였다. 주민투표 결과 반대 비율이 94%로 이는 앞선 총회의 결정과 상반되는 것이었다. 지역주민들은 이를 토대로 해군기지 건설 반대의견을 확정했다. 이에 대해서 ‘제주군사기지저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책 위원회’, ‘민주노동당 제주도당’ 등은 주민의 의사를 수용할 것을 주장하였으나 제주해군기지사업단은 강정마을의 주민투표는 정책결정과 무관하다는 입장을 분명히 하였고, 강정마을 유치동의 주민들도 주민투표를 인정할 수 없음을 강조하며, 정부가 양해각서를 체결하고 정상적으로 사업을 추진해야 한다고 밝혔다. 또

114) MBC, 『PD수첩』, 2009. 5. 5.

115) 천주교제주교구 평화의섬특별위원회, 『국내외 군사기지 현지조사보고』(2007), pp. 24-25.

한 해군은 강정마을 해군기지 건설부지에 대한 매립준비 작업에 착수했고, 2008년도 예산에 주민보상비(220억 원)를 포함한 사업비 324억 원을 책정함으로써 제주해군기지 건설 사업의 본격 추진에 들어갔다.

그러나 이러한 결정 과정에 해당 지역주민, 시민단체, 일부 제주도민들이 결정의 절차와 과정상의 문제점을 제기하면서 반발하였다. 이들은 자신들의 주장을 전파하기 위해 해군기지 철회 평화염원 촛불모임 및 자전거 평화순례회, 도민대회 등 다양한 활동을 벌였다. 아울러 전국 41개 시민사회단체가 해군기지 건설의 백지화를 촉구하는 공동 기자회견을 개최하면서 해군기지 반대운동이 전국적으로 확대되었다. 해군기지 입지 후보지로 강정마을이 결정되었지만 갈등이 여전히 지속되는 상황에서 제주도는 2008년 9월 해군기지를 민·군 복합형 관광미항으로 육성한다고 발표하였지만, 해군이 ‘해군기지’라는 명칭을 그대로 사용한 채 항만시설공사 입찰 공고 등을 추진하면서 갈등이 커졌다. 2009년 1월 21일에는 국방부 장관이 제주해군기지 사업 실시계획 승인을 고시하였고, 이에 대해서 강정마을 주민 450명은 무효소송을 제기하였다.<sup>116)</sup> 2009년 4월 27일 국방부와 국토해양부·제주특별자치도는 제주해군기지를 민·군복합형 관광미항으로 건설하기로 하는 협약을 체결하였다.

이에 대해 2009년 5월 6일 제주지역 35개 단체와 정당, 종교계는 ‘김태환 지사 주민소환운동본부(이하 주민소환운동본부)’를 구성하여 기자회견을 갖고 주민소환운동을 시작하였다. 6월 29일 주민소환운동본부는 기자회견을 통해 주민소환투표 청구서명에 제주도민 77,367명이 참가하여 주민소환투표 청구요건인 41,649명을 넘게 받았다고 밝혔고, 서명부를 제주선거관리위원회에 제출하였다. 반면 김태환 도지사는 7월 24일 해군기지 국책사업을 추진하는 과정에서 필요한 절차를 거쳤고, 주민소환운동본부가 주장한 직권남용과 독선에 동의할 수 없다는 내용과 도민들의 역사적 심판을 받겠다는 입장이 포함된 소명서를 제주선거관리위원회에 제출하였다. 제주선거관리위원회는 6월 27일 전체회의를 열고 8월 6일 주민소환 투표를 발의해 8월 26일 주민소환 투표 실시를 결정하였다. 주민소환 투표가 발의된 후 8월 7일 김태환 도지사는 기자회견을 열어 제주해군기지는 최선을 다

116) 2010년 7월 서울행정법원은 “환경영향평가와 절대보전지역 해제 등의 절차가 미비된 상태에서 이뤄진 국방부의 강정해군기지 실시계획 승인은 무효”라고 선언하였다.



한 선택이었고 향후 주민투표 결과를 받아들여 법률상 보장된 중앙선관위 소청 제기, 대법원 소제기 등의 불복절차를 일체하지 않을 것임을 밝혔다. 주민소환 투표가 발의된 6일 이후 26일까지 김태환 도지사의 권한은 중지되었다. 8월 26일 오전 6시부터 저녁 8시까지 실시된 주민소환투표 결과 투표율이 전체 유권자의 33%를 충족시키지 못해 투표함은 개봉하지 못했고, 김태환 도지사는 권한을 되찾았다. 투표인원과 투표율을 살펴보면 전체 유권자 419,504명 중 전체 투표자는 46,075명으로 투표율은 11.0%였다. 이 중 제주시는 유권자 301,870명 중 10.5%인 31,739명이 투표에 참여하였고, 서귀포시는 유권자 117,634명 중 12.2%인 14,336명이 투표에 참여하였다. 주민소환 결과에 대해서 주민소환운동본부는 투표과정에서 이루어진 투표방해 활동, 공무원 투표 불참 독려 등을 문제 삼아 투표 결과를 인정하지 못하겠다고 밝혔고, 강동군 강정마을회장은 개표를 하지 않아 찬반이 구분되지 않았다는 점을 이유로 들어 투표 결과를 수용할 수 없다는 입장을 밝혔다.

<표 3-7> 2007년 4월 이후 제주해군기지 전개과정-갈등심화기

날 짜	주 요 내 용
2007. 4. 10.	군사기지 특위와 도지사는 여론조사를 통해 해군기지 입지결정 합의
2007. 4. 12.	김태환도지사 선거법 항소심 공판, 당선 무효형
2007. 4. 13.	정부 입장 발표(김장수 국방부장관 기자회견)
2007. 4. 17.	도민의견 수렴 방안 제안-1차 여론조사 후 TV토론, 2차 여론조사
2007. 4. 19.	해군기지 반대 대표자와 대화(도지사, 시민단체 대표 등 11)
2007. 4. 23.	도의회 군사기지원 관련 특위 현안 보고(환경부지사)
2007. 4. 27.	해군기지유치 입장 전달 및 기자회견(강정마을회)
2007. 4. 27.	TV토론회 개최(JIBS)-“긴급진단! 제주해군기지, 해법 없나?”
2007. 4. 30.	강정동 해군기지유치 건의서 접수(마을회장, 어촌계장 방문)
2007. 5. 8.	노회찬의원 전투기 대대배치 계획 발표
2007. 5. 14.	도지사 정부가 공식 요청한 해군기지 건설에 동의하기로 결정
2007. 6. 19.	강정마을 해군기지 찬반관련 마을총회 개최-투표무산



2007. 6. 21.	해군기지 철회 제주도민대회
2007. 7. 3.	“제주 군사기지 저지와 평화의 섬 실현 범도민대책위”를 구성
2007. 8. 10.	강정마을회 총회개최-윤태정 마을회장 해임
2007. 8. 30.	국내외 군사기지 현지조사 보고회 개최
2007. 9. 11.	국민고충처리위원회 주최 갈등해결을 위한 민관합동토론회 개최
2007. 11. 15.	김태환 도지사 선거법 무죄
2007. 12. 28.	해군기지 174억 예산 국회통과 (150억 삭감)
2008. 2. 20.	송무진 중령 제주도민 비하발언 논란
2008. 4. 17.	제주 해군기지 사전환경성 검토 주민설명회 강정주민 보이콧
2008. 4. 25.	해군민군복합형 기항지로 추진
2008. 4. 29.	민항중심을 국회의원 생각일뿐, 해군기지 강행
2008. 5. 19.	강정 마을회 KDI 용역중단 요구
2008. 11. 5.	“정부합동 민관 생태계 조사 및 문화재조사가 끝날 때까지 해군기지 추진 사업 중단” 촉구
2008. 11. 11.	“해군기지 철회 제주도민대회” 개최
2008. 11. 24.	강정마을 주민 마을 임시총회가 무효라며 건설계획을 수정 촉구
2008. 11. 25.	제주해군기지 공동 생태계조사 착수회의 강정마을회 반발로 무산
2008. 11. 27.	강정마을회는 강정해군기지 유치 건의 무효 확인 및 행정절차 정지 청원서를 국회 등에 제출
2008. 12. 4.	제주도의회 “합동 생태계 공동조사와 문화재청의 문화재 조사가 마무리 될 때까지 국고투입을 중단할 것” 정부와 해군에 요청
2008. 12. 4.	해군참모총장 “민군복합형 관광미항”을 수용
2008. 12. 10.	강정마을 주민과 법환동 해녀 제주 해군기지 예산 삭감 농성돌입
2008. 12. 11.	공동 생태계 조사 계획을 논의하기 위한 민관합동회의 무산
2008. 12. 15.	제주 해군기지 건설사업 예산이 360억 1100만 원으로 확정
2008. 12. 17.	강정마을회 “생태계 공동조사는 총리실 주관 하에 수행” 주장
2008. 12. 20.	도지사가 제주 해군기지과 관련 “반대가 있더라도 추진” 재천명
2008. 12. 28.	제주 해군기지 사업단이 항만공사 입찰 공고
2008. 12. 29.	박영부 서귀포시장 취임

2009. 1. 5.	생태계 공동조사 마을 주민들의 실력저지로 유보
2009. 1. 13.	김태환 제주자치도지사는 MOU 체결방법 관련 기자간담회
2009. 1. 14.	환경부는 제주 해군기지 “공동 생태계 조사 착수회의” 개최
2009. 1. 21.	국방부장관이 제주해군기지 사업 실시계획 승인 고시
2009. 4. 27.	제주해군기지 MOU 체결
2009. 5. 5.	강정해군기지 관련 PD수첩 방영
2009. 5. 6.	김태환 지사 주민소환운동본부 구성
2009. 6. 24.	제주해군기지 건설 사업 환경영향 평가 공청회
2009. 6. 29.	제주선관위 주민소환투표청구사실 공표
2009. 8. 26.	주민소환 투표

#### 4) 갈등의 완화

주민소환 투표가 부결된 후 해군기지 건설을 위한 절차가 진행되었다. 2009년 8월 27일 해군은 12월부터 공사에 들어갈 계획이라고 밝혔다. 또한 제주도는 9월 6일 서귀포시 강정항 일대에 크루즈 터미널 및 함상공원 조성을 본격적으로 추진한다고 발표하였는데, 서귀포시는 9월 10일 제주해군기지 건설에 따른 지역 종합발전계획 중간용역(안)에 대한 주민설명회를 개최하였다. 그러나 주민설명회는 강정마을 주민들의 반발로 인해 4분 만에 끝났다. 이어 10월 해군은 환경부가 발표한 제주해군기지 생태계공동조사 계획을 수립·추진하였고, 12월 해군참모총장은 제주를 방문하여 주민갈등 해소차원의 국방부장관의 제주 방문과 정부와 제주도의 조속한 양해각서 체결에 합의하였다. 12월 26일에는 제주도의 연기 요청에도 불구하고 제주해군기지 건설사업 항만공사 입찰공고를 시행하였다. 2010년 2월 김태환 도지사는 출마포기를 선언하였고,<sup>117)</sup> 2010년에 6월 지방선거에서 민선 5기 도지사로 민선 3기 도지사를 역임했던 우근민 도지사가 당선되었다.

117) 도지사는 보도자료를 통해 “4년 전 도민의 선택을 받았을 때 이미 결정한 불출마였고 현직 도지사의 출마여부를 놓고 많은 갈등을 겪어 왔고, 그런 갈등에 종지부를 찍을 때”라면서 지방선거 불출마 선언을 하였다. 『제민일보』, 2010년 2월 18일자.

<표 3-8> 2009년 9월 이후 제주해군기지 전개과정-갈등완화기

날 짜	주 요 내 용
2009. 9. 10.	지역종합발전계획 중간용역(안) 주민설명회
2009. 10. 12.	제주지방변호사회 주최 도민대토론회 개최
2009. 12. 4.	해군참모총장 제주방문 주민갈등 해소차원의 양해각서 체결 합의
2009. 12. 26.	제주도의 연기 요청에도 불구하고 항만공사 입찰공고 시행
2010. 2. 1.	제주해군기지를 모항으로 할 기동전단 창설
2010. 2. 18.	김태환 도지사 지방선거 불출마 선언
2010. 6. 2.	지방선거
2010. 7. 15.	국방·군사시설 사업 실시계획 승인처분 무효확인소송 1심판결

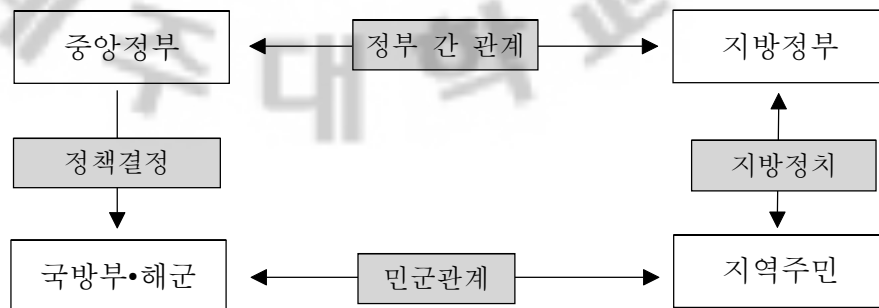
#### 제 IV 장 제주해군기지 건설의 갈등형성요인 분석

지방자치제 실시 이후 방사성폐기물처분장, 화장장, 쓰레기처리장 등과 같은 이른바 비선호 시설을 건설하는 과정에서 이해당사자간 갈등이 본격화되고 그 양상도 매우 복잡해지고 있다. 특히 군사기지의 이전과 신설, 군사시설 보호구역 지정을 둘러싼 군 관련 갈등은 그 발생빈도가 매우 증가하는 것으로 나타났다.<sup>118)</sup> 본문에서 다루고 있는 제주 해군기지 건설 갈등사례는 대표적인 국방정책의 영역 가운데 군사기지 입지와 관련된 갈등사례이다. 이러한 제주해군기지 정책갈등의 다양한 형성요인을 밝혀내기 위해서는 관련 당사자들의 역학관계를 조명함은 물론 이해관련자들이 지닌 자원, 그들의 행태, 그들의 주장 등을 입체적으로 접근해야 한다. 국방정책의 갈등은 다양성과 복잡성을 기본적인 속성으로 하고 있기 때문에 제주 해군기지 갈등사례 역시 단일한 차원으로 분석하는 것이 아니라 다각적인 차원으로 나누어 평가해야 할 필요가 있다. 왜냐하면 국방관련 정책갈등은 미시적이고 구체적 분석이 동반되지 않으면 갈등 내부에 있는 주요 이해관계자들의 역동적 과정을 간과할 수 있고, 기존의 중앙정부 중심의 획일적

118) 이석호, 앞의 논문, p. 42.

이고 강제적인 시각으로는 지방정치 과정에서 치열하게 벌어지는 국방정책 갈등을 심도 있게 살펴 볼 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 다양한 이론적 틀을 통해 갈등의 발생부터 갈등의 확대·심화에 이르는 전체를 일목요연하게 살펴보아야 한다. 본 연구는 국방정책의 갈등사례 가운데 제주 해군기지 건설과정에서 발생한 갈등을 분석함에 있어 정책결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치 등 4가지 접근방법을 제시하였다. 그리고 어떤 갈등형성요인이 해군기지 갈등의 심화·확대에 영향을 미치고 있는지를 확인하였다. 이러한 맥락에서 국방정책 과정에서 발생한 갈등사례가 가지고 있는 다양성과 복잡성을 구체적이고 심층적으로 분석할 수 있다는 장점이 있으며, 결과적으로 국방정책 갈등을 거시적·미시적 차원에서 동시에 접근할 수 있다. 제주 해군기지 건설의 갈등구조를 간략하게 구성해보면 <그림 4-1>과 같다.

<그림 4-1> 제주 해군기지 갈등구조



### 제 1 절 정책결정적 요인

정책은 1차적으로 정책의제의 채택과정을 거쳐 이루어지게 된다. 다양한 사회문제 가운데 특정의 정책의제가 채택되면 이를 해결하기 위해 다양한 대안들을 비교하고 평가함으로써 최선의 대안을 선택하게 된다. 이 때 최선의 대안이란 합리성, 효율성, 실현가능성, 긴급성 등의 요인이 반영된 대안을 뜻하며 정당성과

합법적 권위가 부여되어야 한다. 하지만 정책대상이 국방정책이라면 만족할 수 있는 최선의 대안을 찾기 쉽지 않다. 국방정책을 둘러싼 정책결정은 국방이 지닌 속성, 국가이익과의 관련성, 공공재라는 성격 때문에 정책결정이 어렵기 때문이다. 특히 군사기지 건설 문제는 대규모로 조성되어 환경을 파괴하고, 지역개발을 막는다는 인식이 팽배하고, 군대문화의 발생이 우려된다는 점에서 정책결정 과정에서 이해당사자간 첨예한 대결양상이 나타나고 있다.

이와 같이 국방정책은 기본적으로 국가안보정책의 일부로 국가방위와 관련된 정책이다. 우리나라와 같은 대통령중심제 국가에서 모든 국가정책은 대통령의 책 임 하에서 이루어지고 있다. 국방정책 결정의 최고 정점은 대통령이며 이외에도 국방부, 외교통상부, 해양수산부, 환경부, 국무총리실 등 중앙정부의 다양한 행위자와 국회, 언론, 시민사회단체 등의 참여와 조정에 의해 이루어지고 있다. 본문에서 다루는 해군기지의 건설이라는 국방정책의 결정과정도 다수의 이해당사자가 관련되어 있어 정책과정이 매우 복잡하다. 왜냐하면 다른 정책과 국방정책은 대상, 목표, 수단, 집행방법이 다르고 국방정책의 결정과정에 다양한 집단이 참여·경쟁하면서 첨예한 이해관계가 대립하고 있기 때문이다. 즉 국방정책의 결정 과정에는 다양한 집단의 상호작용이 개입되고 이 상호작용은 일종의 역동적인 정치적 성격을 띠고 있다.<sup>119)</sup> 또한 국방정책의 결정은 공동 정책결정과정에 해당한다. 공동 정책결정은 2개 이상의 독립된 조직단위가 어떤 동일한 정책결정 과정에 동시에 연관되어 있기 때문에, 어느 일방이 결정권을 독점하거나 일방적으로 상대방에게 그의 결정을 지시하거나 통제할 수 없는 경우에 해당된다.<sup>120)</sup> 제주해군기지의 건설도 중앙정부와 지방정부 간에 결정권한과 자원이 공유되거나 분산되어 있는 공동정책결정의 유형이라고 할 수 있다.<sup>121)</sup>

본 연구는 해군기지와 관련된 국방정책의 결정과정을 우선 정책단계별로 구분한 후 각각의 정책단계에 참여하는 주요 행위자들의 활동을 중심으로 해군기지 정책결정 과정을 집중적으로 분석하였다. 즉 해군기지 추진과 관련된 정책과정을

119) 정대연, 『환경사회학』(아카넷, 2004), p. 336.

120) Dilys M. Hill, *Theory and Local Government* (London : George Allen & unwin Ltd, 1974), pp. 173-184.

121) Michael Z. Brooke, *Centralization and Autonomy: A Study in Organization Behavior* (New York : Praeger Publishers, 1984), p. 46.



정책의제설정 단계, 정책결정 단계, 정책집행 단계로 나누어 각 단계별로 관련된 주요 이해 당사자들, 특히 국방정책의 최종결정권자인 대통령, 관련 부처 및 국회, 언론, 시민사회단체의 주장이 정책결정에 어떠한 영향을 미치고 있는지 확인하였다. 해군기지 건설과정을 시기별로 정리하면 정책의제설정 단계는 해군기지 건설이 국방중기계획에 반영된 1995년 12월부터 공식화되기 직전인 2002년 5월까지 약 7년간으로 설정하였다. 정책결정 단계는 해군기지 건설이 공식적으로 제기된 2002년 5월부터 최종후보지가 결정되는 2007년 5월까지 5년간이다. 정책집행 단계는 정책이 결정된 이후인 2007년 6월부터 본 연구의 시간적 범위에 해당하는 2010년 6월까지로 3년간의 기간이다. 본 단락은 해군기지 정책결정과 관련된 기간을 정책의제설정 단계와 정책결정의 단계에 해당하는 대략 12년의 기간을 중심으로 전개하였다. 정책집행에 해당하는 기간은 이전의 정책결정 단계와 주요 행위자가 상이하고, 상호주장의 차이가 극명하게 나타난다는 점에서 단락을 달리해 정부 간 관계적 요인(3절)과 지방정치적 요인(4절)에서 자세히 다루었다.

#### 1) 갈등의 주체

국방정책의 경우에는 정책의제설정, 정책결정의 과정에서 중앙정부가 주요행위자로 등장하게 된다. 국방정책의 의제설정 과정은 국방부, 각 군이 공식적인 정책의제로 만든 다음 국민들의 지지와 협조를 요구하는 것과 국방부 및 각 군 자체 내에 한정하여 거론하고 바로 집행하는 사례로 나눌 수 있다. 전자는 군사기지의 소음과 안전문제, 환경, 규모, 국방비 사용의 효율성 문제 등과 같이 지역주민의 생활과 직결된 문제들이 정책적 의제로 채택되어 주로 외부적 요구에 의해 정책의제화되고 있다. 후자는 대부분 정책 목적상 비밀이 요구되는 정책문제나 국방부, 각 군 내부 문제들, 예를 들어 유사시 동맹국과의 세부적인 군사협력 문제, 핵심 군사시설의 이전 및 배치, 새로운 무기체계의 개발, 적성국과의 군사협상 문제, 국방비의 세부 지출내용 등의 문제들이다.<sup>122)</sup> 제주 해군기지 건설은 후자에 해당하는 경우라고 할 수 있다.

먼저 해군기지와 관련된 정책의제설정 과정은 시기적으로 나누어 보면 1995년

122) 윤현근, 앞의 논문, p. 38.

12월부터 2002년 5월간의 7년간으로 설정할 수 있다. 이 기간은 해군기지 건설계획이 국방중기계획에 반영된 시기부터 2002년 5월 해군기지의 공식화되기 바로 직전까지이다. 이하에서는 해군기지의 의제 설정과정에서 주요 행위자의 행태를 중심으로 정리하여 보았다. 해군기지의 의제설정과 관련해서 주목해야 할 행위자는 해군과 해양수산부라고 할 수 있다. 해군은 국방부의 소속기관으로 해상작전 및 상륙작전을 주요 임무로 하고 있다.<sup>123)</sup> 반면 해양수산부는 수산, 해안, 항만, 해양환경 보전 등에 관한 사무를 장려하기 위하여 설치된 중앙행정기관이다.<sup>124)</sup> 단순하게 판단해 보면 서로 연관이 없는 듯 하지만 해군의 입장에서 보면 화순항이 항만개발 예정지로 지정되어 있어 해군기지 건설에 해양수산부의 협조가 필수적이었다.

첫째 해군의 입장을 이해하는 것이 중요하다. 해군은 1980년대 중반부터 해군기지의 추진을 염두에 두고 해양 관련 학자들과 함께 해군기지의 필요성을 언급하기 시작하였다. 즉 한반도의 지정학적 위치와 더불어 한반도 및 주변해역의 전략적 가치에 의미를 두고, 국제적으로 동북아 4강의 해군정책을 비교하면서 한국 해군의 전력증강을 거론하였다. 해양력의 가장 기본이 되는 해군력의 역할과 기능은 군사적인 면뿐만 아니라 비군사적인 면에서도 국가전략 수행의 중요한 수단이라는 것이다.<sup>125)</sup> 또한 해상운송로 또는 해상교통로(SLOC) 안전보장의 중요성은 이중적인데 즉 평시에는 상업적 물자의 통로로서의 경제적 중요성을, 전시에는 병참보급의 통로로서의 전략적 중요성을 지니고 있다고 주장하였다.<sup>126)</sup> 이러한 필요성을 강조하면서 해군은 해상 및 항공교통로의 요충지이며 소련의 태평양함대의 동태를 감시할 수 있는 유리한 위치에 있는 제주도에 대잠함정, 대잠소계 및 공격 항공기를 전개·배치할 수 있도록 해군기지의 확장과 1개 비행단 규모의 비행장 건설이 전략적 견지에서 추진되어야 한다고 주장하였다.<sup>127)</sup> 이를 위해 해군은 주변국 해군을 견제하기 위한 전략으로 해상 통제형 기동함대의 운

123) 국군조직법 제 3조 2항.

124) 2008년 2월 29일 정부조직법 개정으로 인해 해양수산부와 건설교통부를 합쳐 국토해양부로 바뀌었다.

125) 이창근, “동북아 4강의 해군력과 한국안보,” 『국방연구』 제30권 1호(1987), p. 96.

126) 김달중, “한국의 해외자원의존과 해상 운송 및 해로안전문제,” 김달중 편. 『한국과 해로안보』 (법문사, 1988), p. 101.

127) 최득림, “해상교통로 확보를 위한 해군발전방향,” 『국방연구』 제28권 1호(1985), p. 125.

용을 입안하였다. 방어적 충분성<sup>128)</sup> 개념의 해상 통제형 기동함대의 운용이 그것이다.<sup>129)</sup> 대한민국의 국력과 재원 등을 고려할 때 주변열강의 어느 일방과 맞상대할 수준이 되기는 어렵더라도 다자관계에서 연대와 견제 전략을 유동적으로 구사할 수 있는 정도의 해군력 건설은 필수적이라는 것이다. 이러한 주장을 정당화하기 위해 해군은 해군 홍보책자 『21세기를 향한 해군』에서 중국, 일본이 미군사력 감소에 따른 힘의 공백 보완과 해양 권익 보호를 위해 해군력을 증강하는 등 아시아 각국의 해군력 경쟁과 더불어 역내 잠재된 해양 분쟁에 대처할 대양해군 구축이 필수적이라고 주장하였다. 그리고 1995년 9월에는 2000년 제주에 소장급 해군제독이 사령관을 맡는 해군전략사령부를 신설한다고 보도되었으나 국방부가 공식부인하고 실제 추진되지 않았다. 이러한 제주해군기지의 건설은 일부 학자와 해군 수뇌부를 중심으로 간헐적으로 거론되면서 점차 정부의제로 진입되었다.

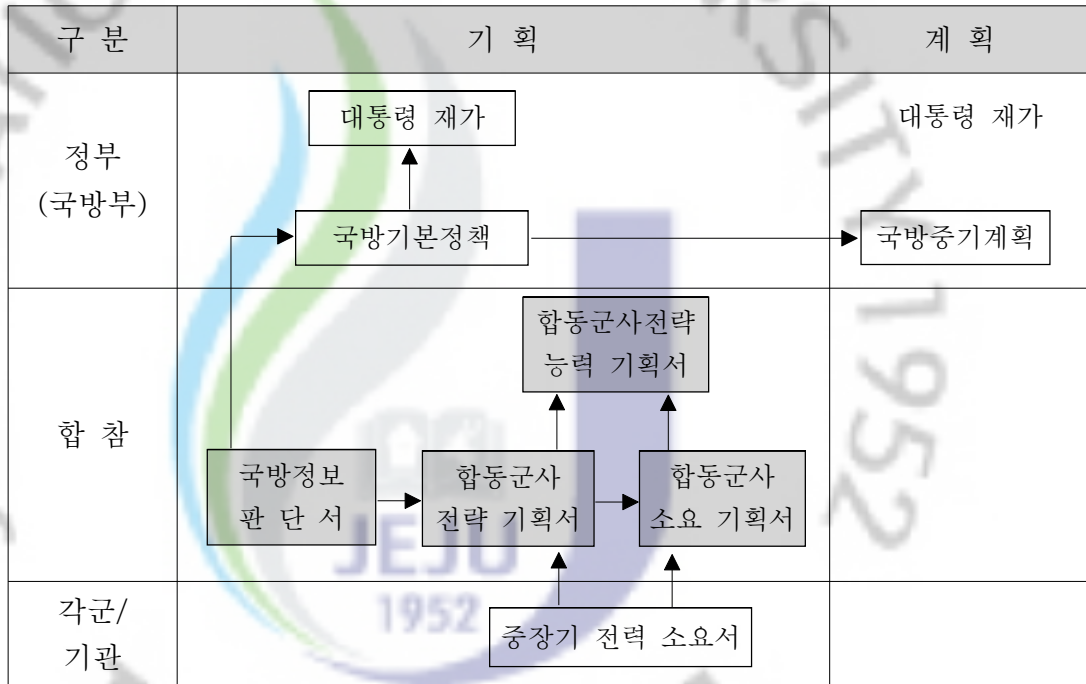
1995년 12월 제주 해군기지 건설이 「1997-2001 국방중기계획」에 들어가면서 국방정책의 기획단계를 넘어 계획단계로 구체화되었다. 국방중기계획은 국방정책 및 군사전략을 구현하고 적정 군사력 건설 및 유지를 위해 5개년 동안의 국방자원 배분계획을 수립함으로써 사업의 연속성과 효율성을 보장하고 유·무형 전력과 3군의 균형전력을 고려한 당해년도 예산편성의 근거를 제공하는 핵심문서이다.<sup>130)</sup> 해군기지 건설이 국방중기계획에 포함되었다는 것은 정책의제화의 초기 단계에 진입하였다고 할 수 있다. <그림 4-2>는 국방부 기획관리 체계를 나타낸 것이다.

128) 충분성의 개념은 적의 공격을 받았을 때 공격자가 획득할 것으로 예상되는 이득보다 충분히 많은 피해를 안겨줌으로써 공격의 효과를 얻지 못하게 하는 군사력 수준을 의미한다. 물리력의 경우 그 성격상 상대적이므로 안보대상과 위협의 성격에 대한 정확한 분석이 전제될 경우 적은 비용으로 효과적인 방어 전력을 유지할 수 있다. 국방부, 『21세기를 지향하는 한국의 국방』(국방부, 1995), p. 92.

129) 김재홍, 『군부와 권력』(나남, 1992), p. 275.

130) 국방부, 『1989 국방백서』(국방부, 1989), p. 193.

<그림 4-2> 국방부 기획관리체계



출처 : 국방부, “국방기획관리기본규정,”(1999), 국방부훈령 제 609호, p. 107.

더욱이 일본 정부가 1996년 6월 20일 배타적 경제수역을 선포하고 주변국들의 해군력이 점차 증강하고 있는 현실에서 이에 대응할 수 있는 해양전력 증강에 대한 요구가 증가하였다. 이에 김영삼 대통령은 독도를 방어할 수 있는 해군력 강화방안을 보고토록 지시했으며 당시 해군참모총장이었던 안병태 제독은 대양해군 건설 준비라는 복무방침을 보고함으로써 한국 해군이 대양해군을 건설할 수 있는 결정적 계기를 조성하였다.<sup>131)</sup> 해군은 해외물동량의 99.8%가 오가는 해상교통로의 안전 확보와 동북아 지역에서의 국익증진을 위해 연안해군에 머무르고 있는 현재의 해군력 수준에서 벗어나 대양해군으로 나아갈 필요성을 제기하였다. 이어 해군은 1999년 『해군비전 2020』을 통해 대양해군의 논리를 전파하기 시작하였다. 해군기지의 필요성을 부각하기 위해 해군이 작성한 『해군비전 2020』에서 해군의 역할은 크게 최일선 방어와 전략군 역할이었다. 하지만 이러한 대양해군의 논리는 해군 내에서조차 비판을 받기 시작하였다. 한국해군의 지리전략지역(책임해역)은 반도국가로서 긴 해안선, 배타적 경제수역, 대륙붕, 독도

131) 김경민, “대양해군 건설방안,” 『제6회 함상토론회』(해군본부·해로연구회, 1997), p. 42.



의 영유권 문제, 경제력의 발전수준과 해상교통로 보호 및 강대국에 둘러싸인 지정학적 요인과 주변국가와의 협력안보 등을 고려할 때 원양보다는 근양으로 한정하는 것이 타당하다는 것이다.<sup>132)</sup> 또한 해군역할을 너무 의도적으로 부풀리는 인상을 주고 있으며, 한국 해군이 구태여 최일선으로 멀리 나가 방어한다는 데 대해 이해가 가지 않으며, 핵공격능력을 의미하는 전략군 역할은 곤란하다는 것이다. 이와 같은 견지에서 해군의 일부진영에서는 대양해군 대신 균형해군을 주장하였다.<sup>133)</sup> 게다가 해군은 대양해군의 대의명분에 앞서 반도국가라는 지정학적 속성 때문에, 한국은 보다 적은 자원을 가지고 지상군과 해군을 병행 발전시켜야 하는 부담을 안고 있기 때문에 미·일 해양세력과 동맹을 유지하는 한 한국의 대양해군 정책은 불필요하다는 비판을 받기도 하였다.<sup>134)</sup> 하지만 해군 내부의 해군기지 건설 의견조율이 마무리되면서 해군은 관련부처인 해양수산부와 접촉을 시작되었다. 우선 해군은 1997년부터 해양수산부와 업무협의를 시작하여, 1999년 10월부터 2001년 12월까지 후보지를 답사하여 화순항을 해군기지의 최적지로 판단하였다. 2001년 12월 해군은 화순항 해군부두 반영을 해양수산부측에 요청했으며, 해양수산부는 2002년 5월 전국연안항 항만기본계획(안)에 해군부두를 반영하였다.

결과적으로 제주해군기지 확보라는 의제설정은 해군의 주도하에 진행되었다. 해군은 경제적으로는 물론 원해상 해상교통로 보호 및 한반도 주변 해양에서의 한국의 해양권익을 보호할 수 있도록 정치·군사적 차원에서 대양지향적 해양전략을 추진해야 한다는 것이다.<sup>135)</sup> 현재 해군은 동해(동해시)·서해(평택)·남해(부산)에 함대사령부 기지를 두고 있으며 진해에 작전사령부와 교육사령부 및 군수사령부가 위치하고 있다. 이에 추가하여 해군은 한반도 주변해역이 아닌 남방 해상교통로에 기동함대가 전진·배치될 수 있는 해군기지 건설의 최적지가 제주도라고 주장하고 있다.<sup>136)</sup> 이후 해군은 해군기지가 공식화된 2002년 5월부터 제

132) 황병무, “주변국 해군력과 한국 해군의 현대화 문제,” 『제6회 함상토론회』 (1997), p. 233.

133) 강영오·이석희, 『균형해군전략론』, 한국해양전략연구소(1999), pp. 141-173.

134) 함택영, “한국 국방정책의 도전과 선택,” 『한국과 국제정치』 제19권 제4호(2003), p. 112.

135) 해군은 제주 해군기지 건설의 논리였던 대양해군이란 구호를 천안함 사건을 계기로 “당분간” 사용하지 않기로 결정했다. 『세계일보』, 2010년 9월 15일자.

136) 윤석준, 앞의 논문, p. 362.



주도민을 대상으로 군사기지의 필요성에 대한 홍보활동을 강화하기 시작하였다.

둘째 정책의제설정 과정에서 항만책임을 맡고 있는 해양수산부의 역할을 고찰하였다. 2002년 해군기지 추진이 언급되던 시기 해양수산부는 항만개발의 책임을 맡고 있는 입장에서 2차 (2002년-2011년) 전국 연안항 항만기본계획 수립을 위해 제주지역 화순항, 성산항, 애월항 등 연안항 기본계획(안)을 마련하여 지역주민의 의견을 수렴 중이었다. 당시 지역주민들은 이미 화순항 장기 개발계획이 1994년 착수되어 2011년까지 진행된다고 알고 있었다. 하지만 해양수산부는 해군과 부처협의를 통해 기존의 약속을 뒤집고 화순항 기본계획(안)에 여객일반화물 부두로 계획됐던 화순항 북서쪽을 보안항구로 변경해 버렸다. 게다가 이러한 내용이 담긴 항만기본계획(안)이 해양수산부의 기본계획에는 언급된 반면 주민의견수렴 자료에는 아예 누락되고 말았다. 기본계획 자료에는 화순항 항만관리 운영계획의 일환으로 보안시설의 특수성을 감안하여 독립적 운용이 가능한 특수 부두시설의 설치·계획이 제시되어 있지만, 주민들에게 전달된 2차 화순항 기본계획에는 이와 같은 사항이 전혀 언급되지 않았던 것이다. 단지 화순항 개발평면도에 작은 글씨로 보안항구로만 표시됐을 뿐이다. 이처럼 기본계획안의 누락된 사실에 지역주민들은 해양수산부에 의도를 의심하게 되었다.<sup>137)</sup>

결국 해군의 보안항 추진과 지역주민의 반대가 팽팽히 맞선 가운데 해양수산부는 화순항 해군부두 건설 유보를 골자로 한 조정안을 중앙항만정책심의회에 제출하였다.<sup>138)</sup> 해양수산부는 조정건의안에서 화순항내 해군부두 계획은 “국토방위 목적상 국가적인 정책수립 차원에서 그 필요성은 인정”하였다. 그러나 “해군부두 계획에 따른 지역주민들의 반대가 계속되고 있고, 지자체에서도 도민과의 공감대가 형성되지 않은 상태에서는 곤란하다는 의견을 제시함에 따라 금회 기본계획에서는 서측 수역을 우선 미래 수요에 대비한 장래구역으로 설정하되 추후 여건 변화로 지역민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기에 보안항구 용도에 재반영할 수 있는 여지를 부여”하였다.<sup>139)</sup>

137) 『제민일보』, 2002년 8월 13일자.

138) 전 청와대 관계자 인터뷰, “해수부는 모양 만들어준 거지 제주도 시민사회단체한테도 명분을 줘 주고 해군한테도 가능성을 일부 열어 주고 반대하는 시민단체는 일정부분 막았다. 유보했다 일정부분 성과를 준 거고 해군에게도 일정부분 성과를 주고 빠져 나간거지”

139) 중앙항만정책심의회, “제2차 전국항만(연안항) 기본계획(안)”, 2002. 12. 26.

이와 같이 해군기지의 의제설정 단계의 경우 해군과 해양수산부의 의견이 주도적으로 반영되었다고 할 수 있다. 해군은 기획단계라고 할 수 있는 해군기지의 의제설정 과정에서 자신들이 준비한 정책내용을 그대로 결정하거나 집행하는데 꼭 필요한 집단에게만 내용을 알리고, 반대할 가능성이 있는 사람에게는 이를 숨기면서 정책의제를 설정하였다. 이는 결국 국회와 언론의 역할을 무력화함으로써 정책의제과정을 독점하여 해군의 특수이익만 추구하였다고 할 수 있다. 해양수산부의 경우도 지역주민과의 약속이었던 항만개발을 저버리고 보안항 추진 사실을 누락한 채 기본계획안을 변경하여 해군의 이익에 봉사하는데 그침으로써 정책의제설정 기능을 포기해 버렸다. 해양수산부는 자신이 속하는 기관·부처·국·과에 피해가 없다고 판단하고 국방·군사시설이 지역과 항만에 미치는 영향에 대한 심층적인 분석 없이 해군의 입장에 동조하고 말했다. 결국 여기에 주된 이해관계가 걸린 지역주민들은 배제되고 말았다. 이와 같이 국방정책의 결정은 정부 동원형적인 유형이 많을 뿐 아니라 관련 부처들이 결정과정을 주도하고 있다.

셋째 해군이 해군기지 건설에 적극적 입장을 보이던 것과 달리 국방부는 도민들에게 직접 해군기지 건설에 대한 설명을 거부하였다. 국방부는 국방정책의 일차적·직접적 정책수립 및 정책추진의 권한과 책임소재가 있는 핵심부처에 해당한다. 하지만 국방부는 오로지 “해군 스스로 제주 해군기지를 만들 수 있으면 만들어 보라는 식으로 일관”하였다. 당시 상황을 보면 해군기지 건설은 해군의 숙원사업이었을 뿐 상위부처인 국방부에서 정책의제 설정과정에 깊이 관여하지 않은 것으로 판단된다.<sup>140)</sup> 2005년 5월 26일 윤광웅 국방부장관이 “화순항 해군기지 건설 사업은 현 단계에서는 해군이 주도적으로 하는 사업<sup>141)</sup>”이라고 밝힌 것도 이러한 맥락으로 볼 수 있다. 국방부장관이 시인한 대로 해군기지 건설은 건설 초기 ‘해군의 확장욕’으로 인해 해군기지가 건설되고 있다는 지적이 설득력을 가졌다.<sup>142)</sup> 국방부는 제주해군기지 건설이라는 국방시설의 설치에 관해 마지못해

140) 전 청와대 관계자 인터뷰, “내 기억으로는 05년도 까지도 이 문제가 해군본부에서 국방부 의제까지 거의 못 갔다. 해군에서 거의 멈춰 있었다. 옛날 화순항 싸움할 때 직접 대책위 맡고 심의위원 갈 때도 국방 관계자들은 열 받아 있는 거지 왜 해군 때문에 와야 되는데, 왜 이런 소리를 들어야 하는데 국방부 정책 실장 면담갈 때도 귀찮은 거지 어 해군들 말이야 해군이 느네가 마무리하고 와라. 의제화시킬 거면... 너네 완전히 협의할 때까지 가지고 오지 마라”

141) 『제주의 소리』, 2005년 5월 26일자.

142) 시민단체 관계자 인터뷰, “해군기지 입지는 오래된 애긴데 실질적으로 말이 나오게 된 거는 아마도 노

수용했지만 이러한 국방부의 소극적 대응은 국회와 지역주민의 반대논리를 더욱 강화시켜 주었다. 이와 같이 국방정책의 의제설정과정에서 해군 소속의 군인들이 주요 행위자로 나선 반면 상급기관인 국방부는 무관심으로 일관하였다.<sup>143)</sup>

넷째 대통령은 정책의 전 과정을 압도한다. 특히 대통령은 국방정책의 최종 결정권자이다. 더불어 국군통수권자이다. 대통령은 국방정책에 있어 정책의제설정에서부터 정책집행에 이르기까지 강력한 영향력을 미치고 있다. 어떤 국방문제가 정책적 해결을 위해서 논의할 가치가 있는지의 여부를 결정하는 것은 대통령에 의하여 커다란 영향을 받고 있다.<sup>144)</sup> 국방정책의 정책의제 설정은 특히 그러하다. 국방정책은 궁극적으로 국가의 생존을 보존하기 위하여 필요한 군사적 수단을 제공하는 것이기 때문에 다른 정책과는 다른 점이 많다. 해군기지의 추진에 있어서도 이것은 마찬가지이다. 대통령은 선거과정에서 뿐만 아니라 당선 후 업무를 수행하는 과정에서 선거 때 공약한 의제 이외에도 수없이 많은 정책의제설정에 기여하게 된다. 특히 대통령의 제안이 곧 정부의 공식적인 정책의제 채택을 의미하기도 한다. 예를 들어 1996년 김영삼 대통령은 해군과 관련 직접 해군참모총장에게 대양해군을 지시한 장본인이었으며, 2001년 해군사관학교 졸업식에서 김대중 대통령은 전략함대의 필요성을 제기하였다. 결국 대통령의 ‘의중’을 업은 해군기지의 건설은 시간문제였을 뿐이었다. 정책의제 단계에서 대통령은 큰 틀에

---

무현정부 때라고 해도 과언이 아닌데 노무현 정부의 입장에서는 해군보다는 지금과 달리 남북대화가 진행되고 있었고 그런 차원에서 북한하고 더 이상 대립각을 세우면서 이렇게 분쟁이라든지 지금과 같은 상황은 아니었죠 당장 통일은 아니지만 남북교류 협력 이런 차원에서 남북관계가 진행되기 때문에 그들하고 군사적 갈등은 상황이 아니라서 노무현 정부 자체라기보다는 그 당시 어떤 제가 봤을 때 해군 크게 보면 국방부조 작게 보면 해군이다. 역할이 뭐냐 이런 문제가 생겼다고 하겠죠 2함대 평택 북한을 전제로 한 해군력이라고 하는게 역할이 많이 감소된 입장이 아니겠는가 뭔가 새로운 해군의 역할을 만들어내야 하는데 그게 대양해군이다. 말이지 그건 노무현 대통령이 직접 했다고 하기는 어렵고 국방부나 해군에서 대통령을 상대로 해서 새로운 해군을 역할론을 주장하게 되면서 대양해군론이 나오지 않았나 생각이 되고 그랬을 때 남방해역으로 새로운 역할이 있게 되는 거죠”

143) 시민단체 관계자 인터뷰, “다만 해군기지 문제가 전개되는 과정에서 애초에 중앙정부가 관심이 없었던 거야 예를 들면 이런 거야 해군기지 문제가 정부차원에서 국가사업으로 결정하고 발표한 게 2008년 9월이야 그리고 2009년 1월에 국방부장관이 승인이 떨어진 거야 그 전까지는 적어도 정부가 국가사업으로 인식하고 법국가 차원에서 추진해야 할 사안으로 여기지 않았어..초기에 2007년도 까지 정도도 국방부도 이 문제에 대해서 뚜렷한 관심을 가졌다는 것은 아니라고 보고 해군이 자기 필요에 의해서 여기에 해군기지를 만들겠다고 한 거고 거기에다가 국가적 필요성을 덧붙인 건데 그것이 정부차원에서는 뭐 설득력 이라기 보다는 필요하다는데 예산 없어주고 그런 거지 ...당시 윤광웅 국방장관이 해군출신이었거든 해군 입장에서는 적기였고 추진했던 거고. 국방부차원에서 필요한 절박한 사안이라는 인식이 있었던 것은 아니야”

144) Kingdon, John, *Agendas, Alternatives and Public Policies* (Boston : Little, Brown and Company, 1984), pp. 25-30.

서 이미 해군기지 건설에 동의하고 있다고 보여 지는 대목이다.

다섯째 해군기지 건설이라는 정책의제 설정과정에서 중앙언론 및 지방언론이 국방정책의 결정과정에서는 결정적 역할을 하지 못하고 있다. 일반적으로 언론은 특정이슈에 대한 사회적 관심이 주로 집중되는 시기에 이슈를 제기하여 정책의제화시킴으로써 이를 사회적으로 공론화하는 역할을 한다. 언론은 주로 정책의제 설정 단계를 주도해야 하는 것으로 알려져 있다. 선진화된 민주주의가 정착될수록 정책의제는 외부 주도적으로 선정되어야 한다고 점에서 언론의 정책의제 과정의 참여는 정책결정에 긍정적으로 작용할 수 있다. 하지만 해군기지 정책의제 설정에 언론은 전혀 역할을 하지 못했다. 해군이 국방정책이라는 이유로 비밀스럽게 정책의제화를 하는 상황에서 중앙언론은 정책의제 설정에 개입하지 못했다. 이러한 중앙언론의 미흡한 관심으로 인해 제주 해군기지 건설의 필요성과 갈등 요소와 관련된 정확한 내용을 전국화하는 데 실패하고 말았다. 결국 언론의 관심권에서 벗어나 있는 국방정책은 해군의 주도하에 의제로 채택되고 진행되었다.

해군기지 건설이라는 정책의제는 정책대상집단인 제주도민들의 욕구나 기대와는 관계없이 국방부나 해군의 정책의지에 의하여 설정됨으로써 언론의 여론 형성기능이 마비되고 도민들의 참여가 배제되고 그들의 의견이 의제설정에 반영되지 못하였다. 해군기지 정책의제 선택은 기본적으로 해군의 확장욕과 더불어 국가정당성 확보에 필요한 국방정책이라는 대단히 협소한 범위에서 이뤄졌고, 여기에 언론의 역할은 미미하였다. 결과적으로 언론이 개입할 시기를 놓침으로써 정책의제설정을 오히려 방조하거나 도와주는 결과를 낳고 말았다. 언론은 매개역할로서 존재이유가 있었지만 해군기지 추진과정에서 중앙언론은 이슈가 확대될 때 2-3회 정도 취급할 뿐 해군기지 건설을 비중 있게 처리하지 않고 있다. 중앙언론의 무관심과 달리 지역 언론은 초기 해군기지 문제를 심층적으로 분석하여 도민들에게 여론을 환기시키는 기능을 하였다. 언론을 통해 수동적으로 해군기지 건설 계획을 알 수밖에 없었던 지역주민들은 불만을 가졌고 해군기지 건설에 반대를 표출하게 되면서 갈등이 증폭되었다. 결국 해군기지 건설은 제주의 최고 현안으로 부각되었다. <표 4-1>은 정책의제설정 단계의 주요 행위자 인식과 이해관계를 정리한 것이다.



<표 4-1> 정책의제설정 단계의 주요 행위자 인식과 이해관계

행위자	인식	이해관계
해군	아주 필요	국방전략수립
해양수산부	의례적 협조	항구개발과 배치
국방부	무관심	국방정책수립
대통령	관심	국군통수권자
중앙언론	무관심	간접적 이해관계
지방언론	관심	간접적 이해관계

해군기지 정책의제설정 단계에 이어 해군기지 건설의 정책결정 단계에 접어들었다. 정책결정 과정은 일방적이고 일상적인 활동으로 보기에 너무도 복잡한 면을 띠고 있다. 정책결정 과정에는 다양한 정치적 행위자가 참여하고 있다. 또한 정책문제의 성격, 정책결정이 이루어지는 제도적 틀인 정치체제의 구조, 그리고 그 환경적 특성에 따라 결정과정 자체가 장시간을 필요로 하는 복잡한 과정이다. 즉 정책결정은 정책목표와 정책대안의 결정, 정책참여자, 정치체제, 체제와 과정, 그리고 체제와 환경 등의 여러 요소가 상호 관련되어 작용하고 있다. 또한 정책결정 과정에는 많은 정치적 행위자들이 정책결정에 지대한 영향을 미치기 때문에 합리성보다는 오히려 정치적 과정에 의해 결정되는 경향이 뚜렷하다.<sup>145)</sup>

해군기지 건설의 정책결정의 단계는 2002년 5월부터 2007년 5월까지 5년을 설정하였다. 이 시기는 해군기지 추진사업이 공식화되었고, 2007년 5월 강정마을에 입지 선정이 확정되면서 사실상 정책결정이 마무리된 시기이다. 이 시기에는 지방정부와 중앙정부의 다수의 행위자가 정책결정 과정에 관여하면서 갈등이 고조되었다. 해군기지 건설 정책은 정책결정 단계로 접어들면서 더욱 첨예하게 대립되었다고 할 수 있다. 해군기지 논의의 출발은 2002년 5월 16일-17일 외교안보연구원 이서항 교수가 제주에 전략기동함대 기지 건설을 제안하면서 시작되었다.<sup>146)</sup> 이는 ‘제주’ 해군기지에 관한 최초의 공식적 논의였고 언론에 보도되었다. 해군기지 정책결정의 서막이 열린 것이다. 이에 편승하여 해군은 해군기지의 필

145) 김운식, 『차치시대의 정부 간 관계』 (대왕사, 2007), p. 77.

146) 이서항, “국제자유도시의 안전보장,” 『제9회 함상토론회』 (2002), pp. 140-151.



요성을 직접 언급하지 않았지만 적극적으로 시인도, 부인도 하지 않고 이를 기정 사실화하였다. 2002년 6월 지방선거 과정에서 해군기지 문제는 거의 논의가 이루어지지 않았지만 이후 해군기지의 화순항 추진은 지역의 큰 현안이 되고 말았다. 이러한 정책결정의 과정에서 대통령, 국방부, 해군, 국회, 언론 등 주요행위자를 중심으로 고찰해 보았다.

첫째 대통령은 국방정책이나 위기시의 정책에 당연히 결정적인 역할을 하게 되었다.<sup>147)</sup> 해군기지 관련 찬반논란이 한창인 2002년 12월에 대선이 예정되어 있었다. 대선기간은 공교롭게도 해양수산부가 연안항 항만계획 수립 기본계획안을 조정하던 시점과 일치하였다. 따라서 대통령 후보자들은 대선기간에 걸쳐 해군기지 추진에 대한 내용을 회피할 수 없었다. 각 당의 대통령 후보들이 제주를 방문하고 화순항에 대한 명확한 입장들을 밝혔다. 한나라당 이회창 후보는 중립적인 태도를 취하였다. 이회창 후보의 경우 화순항 해군부두는 제주도의 장래와 국가 안보를 종합적으로 고려하여 결정해야 하는데 그 결정과정에서 제주도민의 여론을 충분히 수렴해야 한다는 입장이었다. 이 후보는 화순항 해군부두가 국가 안보 전략상 필요성과 제주도민 및 지역주민의 이해와 동의 역시 동시에 필요하다고 주장하였다. 민주당 노무현 후보는 해군의 화순항 해군부두 건설 논리와 제주도민의 반대 이유 모두 타당하다는 양시론이라는 점에서 이 후보의 입장과 다를 것이 없었다. 다만 노후보는 해군이 이 사업을 추진하면서 화순항 해군부두 건설 계획을 제주지역 주민들에게 충분히 설명하지 못해 도민사회에 여러 의혹을 불러일으킨 점이 있는 것으로 판단했다. 이 때문에 노후보는 제주 해군기지 건설은 제주도의 평화의 섬 이미지 유지와 국가안보의 필요성, 적지선정 여부, 지역발전 등 다각적인 측면에서 비교·검토 돼야 할 중요한 사안인 만큼 일방적인 추진이나 추진의도에는 찬성할 수 없다는 입장이었다.<sup>148)</sup> 이후 노무현 후보의 해군기지 건설 공약은 유보입장에서 '원점 재검토'로 바뀌었다.<sup>149)</sup> 민주노동당 권영길 후보

147) Ripley와 Franklin은 외교국방정책을 구조정책, 전략정책, 위기정책으로 나누고 있는데, 대통령이 주도 하는 위기정책을 제외하고는 위원회, 또는 본회의가 강력한 영향력을 행사하는 것으로 결론짓고 있다. Ripley, R and G. A. Franklin, *Congress, the Bureaucracy and Public Policy*, (Homewood: Dorsey Press, 1980), pp. 26-28.

148) 『제주일보』, 2002년 12월 5일자.

149) 『제주일보』, 2002년 12월 12일자.

는 화순항 해군부두 건설계획이 송악산 군사기지 건설 시도에 이은 것으로 판단하고 천혜의 자연절경을 사랑하는 화순항 일원을 평화의 섬, 아름다운 휴양의 섬이라는 제주의 이미지와 맞게 환경과 관광산업이 조화될 수 있는 해상공원으로 발전시켜야 한다며 해군부두 건설 반대 입장을 표명하였다.

결과적으로 노무현 후보가 대통령으로 당선되었고, 해군기지 문제는 물밑으로 가라앉았다.<sup>150)</sup> 한국이 대통령제를 택하고 있고 국방정책 결정과정에서 대통령의 역할과 기능이 그 어느 것 보다 크고 중요하기 때문이다. 대통령이 대선 당시 ‘해군기지 원점 재검토’라는 공약을 했기 때문에 2년이 넘는 기간 동안 해군은 적극적으로 해군기지를 추진하지 못하였다. 이는 대통령의 신뢰가 달린 문제였다. 하지만 해군기지 건설과 무관하게 노무현 대통령은 2003년 광복 58주년 기념 연설에서 연설 내용의 대부분을 자주국방의 필요성에 할애할 정도로 자주국방에 대한 의지를 강하게 가지고 있었다.<sup>151)</sup> 노무현 대통령은 “앞으로 10년 이내에 우리 군이 자주국방의 역량을 갖추 수 있는 토대를 마련하고자 한다” 고 선언하였다. 이런 인식의 배경에는 군사안보 문제와 관련해 미국에는 종속되어 있고 북한으로부터는 따돌림을 당해 온 현실을 타파해 보겠다는 것이었다. 또한 국방을 책임지는 국군통수권자의 입장에서 해군기지 건설은 마냥 부정할 수도 없는 사안이라는 성격을 가지고 있었다. 아무리 해군기지의 재검토가 대통령의 공약이라 할지라도 대통령은 남북분단과 남북의 극한적 대치상태에서 국토방위와 국방정책을 중시하지 않을 수 없었던 입장이었다.<sup>152)</sup> 이는 한국의 경제력이 성장했기 때문에 독자적인 국방력을 갖추 수 있다는 자신감의 표현이기도 하다. 이러한 과정 속에서 해군기지 ‘원점재검토’라는 입장과 ‘자주국방’이 충돌하면서 정책의제가 변화하되에 이르렀다. 이후 해군기지의 정당성과 효율성을 주장하는 국방관료

150) 전 청와대 관계자 인터뷰, “원점재검토 한다는 건 기존의 추진했던 부분을 다 접고 다시 무엇이 원인일 까 필요성부터 출발하는 거지 근데 한쪽에서 원점에서 재검토하는 것은 안하기로 한 것 아니냐 하는데 새로운 시점에서 필요하냐 마냐 검토하는 거지 그 부분은 국방부가 하는 거지”

151) 한용섭, “동맹속에서의 자주국방: 이론과 실제의 딜레마,” 한용섭 편, 『자주냐 동맹이냐』(오름, 2005), p. 18.

152) 전 청와대 관계자 인터뷰, “우리가 대양해군에 가는데 있어서 육군 중심에서 공군과 해군 중심으로 가는데 있어서 별들의 숫자와 재정규모와 함께 2020년까지 힘의 관계를 바꾼다. 이 속에서 해군력을 강화해야 된다. 우리 2018년까지 이지스함을 몇 대 들여온다. 이런 큰 흐름이 있는 거지 F15 몇 대 편성한다. 공군력 강화를 위해 이런 부분 이런 속에서 그 계획을 승인하신 거고 큰 틀에서 필요성을 인정하신거지 화순에 제주도에 해군기지를 반드시 지어라 그건 아니지 그건 영역이 다른 부분이지”

들의 주장에 의해 대통령의 방침은 시간이 지나면서 기존의 원점 재검토 입장이 변화한 것으로 보인다.<sup>153)</sup> 이는 대통령을 비롯한 고위정책 담당자, 그리고 국방 관련 부처 사이의 경합과 밀고 당기기에 의한 것으로 볼 수 있다. 특히 대통령 주변에 있는 정책결정자의 보좌관이나 고위 행정관료들이 안보의 필요성을 구실로 내걸고 있는 상황에서 국군통수권자인 대통령이 이와 같은 안보문제를 무작정 무시하기에 매우 어려운 구조적 한계를 가지고 있다. 또한 2005년 노무현 대통령은 세계평화의 섬을 지정하면서 상당한 가치갈등의 양상을 초래했던 상황에서 해군기지 추진에 대한 언급을 회피하였다. 해군기지 추진과 평화의 섬 지정은 대통령의 입장에서 별개의 사안으로 간주했다고 보인다.<sup>154)</sup>

둘째 해군기지의 의제설정이 마무리됨으로써 해군기지의 결정과정에는 국회의 역할도 중요하게 작용하였다. 국회는 국민의 대표기관으로서 중요한 정책을 최종적으로 결정할 권한을 가진다. 또한 예산심의와 국정감사를 토대로 의회의 영향력을 높일 수 있다. 예를 들어 2005년 임종인 국방위 소속 국회의원은 해군이 주장하는 화순항 건설 논리를 반박하였다.<sup>155)</sup> 통일 이후 주변국 위협으로부터 자국적으로 생존하는데 가장 중요한 남방해상 교통로를 보호한다는 논리는 “상식을 벗어난 것이며 타당성이 적”고 해군의 진정한 의도는 “기동함대를 갖고 싶다는 전력증강 욕구가 가장 큰 이유”라고 주장하였다. 또한 국회 국방위원회가 해군본부를 대상으로 한 국정감사 자리에서 여당 국회의원들은 “해군은 해군기지 건설로 미래 불특정 국가안보 위협에 대비하고 인구 유입과 국제 관광개발에 따른 제주도 경제발전 등에 기여할 것”이라는 주장과 “해군이 화순기지는 건설하려는

153) 전 청와대 관계자 인터뷰, “노무현 대통령은 국가보위 국가라는 부분을 지키기 위한 국민을 지키기 위한 최소의 단위를 국가라고 한다면 국민을 보호하기 위한 국가의 본연의 역할 중의 하나가 국민을 수호하는 거 그럼 어떻게 수호하지 그러면 내 몸을 지킬 수 있는 최소한의 체력이 필요하다 즉 군사력이 필요하다. 그 부분 속에서 국군통수권자로서 최종 의사결정권자로서 필요한 사항이다. 국가가 정책적으로 가야할 길이 있다. 이 부분에 대해 원론적인 말씀을 하신 거고 이 부분에서 군사기지가 들어서는 것은 불가피하다. ..대통령의 철학은 내 몸은 내가 지켜야 한다. 그래서 국군통수권자로서 국민을 지키기 위한 최소한의 무장은 필요하다”

154) 전 청와대 관계자 인터뷰. “일단 평화의 섬 업무는 국방부의 업무가 아니다. 평화의 섬 업무는 정책선언적 부분이기 때문에 내용이 다른 거지 완전히 다른 업무거든 제주도민 입장에서는 평화와 군이 어떻게 같이 가나 그렇게 바라볼 수 있지만.. 평화의 섬을 지정해 달라고 강력하게 요구해왔지 거 때문에 해군기지 해야 된다 안해야 된다 전혀 관계가 없는 거지 제주도가 추진한 거니까 평화의 섬부분은 제주도가 추진한 거니까. 상징적 의미를 부여하는 거지”

155) 임종인, “제주 화순항 해군기지 타당성 없다,” 『제주도화순항 해군기지 건설계획 관련 공개포럼』 (2005), pp. 44-49.

계획은 이지스함 계획과 마찬가지로 더 좋은 무기체계를 갖고 싶다는 해군의 무리한 확장욕에서 나온 것”이라고 상반된 주장을 하고 있다.<sup>156)</sup> 하지만 단순하게 의견을 개선하고 예산심의 과정에서 일부 예산을 삭감하는 정도의 국회의 역할은 미미한 것이 사실이다. 이러한 국회의 무력화는 국회의원들의 국방정책에 관한 전문성 부족이 큰 원인이라고 하겠다.<sup>157)</sup> 또한 국회가 여론과 지역주민, 해군의 주장을 수렴하여 합리적으로 결정해야 하지만 국방정책 분야는 국가안보라는 보수적 성격 때문에 찬반 당론을 모으기가 어렵다는 국회의 한계도 있다.

셋째 언론의 역할은 정책결정 과정에서 역시 빼놓을 수 없다. 물론 이 단계에서의 언론의 역할은 크게 다를 수 있다.<sup>158)</sup> 일부 언론은 특정 정책에 대한 정부의 입장을 옹호하거나 정책의 필요성을 보도하는 등 긍정적인 보도시각을 통하여 정책의 정당성과 합리성을 홍보함으로써 정책에 대한 사회적 저항을 최소화 시켜 주고 정책을 보다 효율적으로 수행할 수 있게 해 준다. 반대의 경우에는 특정 정책의 절차적 정당성을 지적하고 여론수렴을 통한 정책결정을 지지하여 정책의 투명성을 제고해 주는 역할을 한다. 또한 언론은 정책결정 과정에서 전문가들 사이에서 논의되고 있는 중요한 대안들을 소개하고 정책대안들과 이들이 비교·평가한 내용들을 검토한다. 이때 국민의 여론, 특히 문제와 관련된 이해당사자의 반응이 중요한 변수가 될 수 있다. 따라서 정책결정자는 언론을 통해 보도되는 이들의 반응이나 대안을 참고함으로써 정책수단의 선택 폭을 넓힐 수 있다. 이 경우 언론은 각 계층의 이익과 의견을 수렴·여론화하여 국민의 반응을 정책 과정에 환류 시키는 역할을 한다.

구체적으로 제주 해군기지의 경우에는 15년 동안 지속되는 가운데 중앙정부와 지방정부 그리고 지역주민간의 갈등과 대립이 중앙언론에 등장하는 것이 드물었다. 평택의 주한미군기지 확장 이전이 전국적 관심 속에서 반대운동을 전개했다는 점과 비교하면 제주 해군기지의 설치는 자국 해군기지라는 주장이 통용되었

156) 『제주일보』, 2005년 9월 28일자.

157) 예를 들어 현행 법령상 충무계획은 국무총리가 수립해 국회에 통고한다. 그러나 국민의 생명과 재산을 동원하는 이 계획이 헌법상 인권과 자유의 원리에 위배되는 바가 없는지에 대해 국회가 심의하거나 의견을 내놓을 방법이나 절차는 없다. 이를 규정한 법 시행령 조항이 전혀 없기 때문이다. 『한겨레21』, 2010. 4. 28.

158) 유재천·이민웅, 『정부와 언론』(나남출판, 1994), pp. 72-76.



다는 점과 본토와 먼 제주지역이라는 점에서 언론의 관심이 축소되었다. 게다가 중앙의 보수언론들은 국방정책을 다루면서 국가안보의 찬반을 이념적 색채로 나누어 다루었다. 중앙의 보수언론은 해군기지 반대와 관련 “군부대 이전이나 신설을 둘러싸고 넘비현상이 심해지는 것은 국가안보를 생각할 때 우려할 만한 일”이라며 바람직하지 않다는 입장을 보이고 있다.<sup>159)</sup> 게다가 일부 중앙언론은 이념갈등을 부추기고 있기도 하다.<sup>160)</sup> 동아일보는 “해군기지 반대를 민노총, 전공노, 전교조, 민예총 산하 조직들이 주축인 군사기지 반대도민대책위원회의 반대에 부딪혀 진전을 보지 못하고 있다고 주장”하면서 제주 해군기지를 “미 해군이 활용할 가능성이 높다고 반미를 끌어들이고 있다”는 논조를 담고 있다. 실제로 한국인들에게 있어서 가장 중요한 사회갈등은 경제문제를 둘러싼 계층 갈등임에도 불구하고,<sup>161)</sup> 언론은 이념갈등을 지나치게 부각하여 이 이슈를 지속적으로 재생산하고 있다. 한국사회에서 이념갈등은 시민사회 영역보다 정치사회를 중심으로 정당과 언론이 상호작용하면서 생산되고 소비되는 경향이 강하다. 이념갈등이 쉽게 사라지지 않는 것은 정당과 언론 모두 자신의 정체성의 정치와 대중 동원에 좌파든 우파든 이념갈등을 활용해 왔다는 점에서 자유롭지 않기 때문이다. 이와 같이 언론의 개입은 실제로 국민들이 인식하는 갈등과 언론에 기사화된 여론으로 만들어내는 갈등사이에 괴리가 있음을 의미한다. 일종의 부정합화 현상인 것이다. 이는 언론이 오히려 정치를 왜곡하는 생생한 사례라 할 수 있다. 정책결정 과정에서조차 언론은 정부의 정책과정의 과오에 의한 재난화라는 극히 예외적인 사례를 제외하고는 언론제왕의 이미지에도 불구하고 정부의 정책결정에 따른다는 점에서 언론의 역할을 기대하기 어렵다.<sup>162)</sup> 게다가 언론의 정책 요구는 국방정책의 결정 이후에 주로 이루어짐으로써 언론의 영향력이 정책에 직접적으로 작용하기보다는 언론이 여론형성을 통한 간접적인 영향력의 행사로서 정책반영을 시도하는 것으로 볼 수 있다. 중앙언론의 무관심과 이념갈등 조장과 달리 제주의 지역언론들은 시간이 지날수록 해군기지 관련 보도를 왜곡하는 경향을 띠

159) 『동아일보』, 2007년 9월 23일자.

160) 『동아일보』, 2007년 5월 3일자.

161) 박길성, “한국사회의 갈등지형과 경향,” 고려대학교출판부, 『한국인의 갈등의식』(2009), p. 31.

162) 최규장, 『외교정책결정과정론-카터의 주한미군 철수결정 백지화 과정연구』(을유문화사, 1993), p. 253.



기 시작하였다.

넷째 국방의제 설정단계와 달리 국방부가 점차 정책과정에 개입하였다. 2005년 정책결정의 단계에서 해군기지를 재추진할 때 국방부는 “제주도가 해양자원, 대륙붕 관할권, EEZ 경계확정 등에 대한 한중일의 이해가 교차되는 중심지에 위치하기 때문”이라는 해군기지 건설 추진배경을 설명하면서 조금씩 나서기 시작하였다.<sup>163)</sup> 며칠 뒤인 6월 9일 국무총리는 “해군의 단독사업이 아니라 국가안보 차원에서 추진하고 있는 국책사업”<sup>164)</sup>이라고 밝히면서 국방부에 힘을 실어줬다. 그럼에도 불구하고 국방부는 전면에 나서길 꺼려하였다. 책임이 담보되지 않는 해군을 앞에 내세우면서 국방정책의 적극적인 추진에 한계를 보였다. 국방부가 해군의 입장에 동조하지 않고 비협조적인 이유는 먼저 지상군 우위의 구조에서 기인하고 있다고 보여 진다. 제한된 자원으로 군사력의 질과 양을 결정하는데 건전한 국방체제에 의한 합리적인 정책결정이 필수적이지만 현재 3군의 불균형, 그 중에서도 지상군 우위의 구조적 모습이 편중된 자원배분을 낳고 있다는 것이다. 국방부 본부에 육군 위주의 편중 보직이 관례화되어 있어 모군에 대한 관심을 지나치게 가지고 있기 때문에 해군의 중점사업에 크게 관심을 크게 두지 않았던 것이다. 예를 들어 2005년 한국군 육·해·공군의 병력현황은 육군이 55만명, 해군이 6만 7,000명, 그리고 공군이 6만 4,000명으로 구성 비율은 8.4:1.1:1이다. 육군이 무려 해군에 비해 8배나 많다. 한국군의 병력구조는 주요 선진국의 병력구성비인 2.6:1.0:1.05의 수준에 비해 지나치게 육군위주의 병력집약형 구조를 이루고 있다. 이에 따라 국방부 본부 인원구성의 육군 편중과 더불어 국방정책 및 의사결정은 육군위주로 추진될 수밖에 없는 상황이다. 국방부 본부의 현황은 국장급이 총 9명중 육군이 8명, 해군1명, 공군이 0명으로 그 비율은 8:1:0이다.<sup>165)</sup> 이와 같은 상황에서 해군의 야심찬 숙원사업이자 대통령이 재가한 해군기지의 건설도 국방부에서 무관심의 영역에 놓여 있었다.

다섯째 해군은 2002년 ‘유보결정’에도 불구하고 2005년에 재차 해군기지 건설 필요성을 변경하면서 더욱 박차를 가했다. 해군은 2002년 해군기지의 건설 목적

163) 『한라일보』, 2005년 6월 1일자.

164) 『한라일보』, 2005년 6월 10일자.

165) 최명상, “한국의 국방개혁과 군구조 개편의 과제,” 김기정 외 편 『세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택』 (오름, 2006), pp. 211-212.

으로 제주도가 추진하는 국제자유도시의 성공을 위해 해상안보를 담보할 수 있는 해군기지가 설치돼야 한다고 역설하면서 해군기지의 필요성을 강조해 왔다. 해군은 제주해군기지의 정당성을 주장하기 위해 제주가 추진 중인 국제자유도시를 추진 명분으로 삼았던 것이다. 하지만 1990년대 중반 이래 해군기지 건설을 숙원사업으로 삼았던 해군은 노무현 대통령이 당선된 이후 해군기지 건설이 좌초할 지도 모른다는 위기가 다가왔다. 해군의 입장에서는 해군기지의 ‘원점 재검토’ 발언은 매우 불합리한 처사로 받아들여졌던 것으로 보이지만 국군통수권자의 공약사항이라는 점에서 쉽게 거부할 수 없었다. 그야말로 10여년 공들인 것이 무산되는 순간이었다. 하지만 2004년 7월 해군출신의 윤광웅 국방부장관의 취임<sup>166)</sup>과 2005년 1월 27일 대통령의 평화의 섬 지정은 해군에게 새로운 기회요인이 되었다. 해군은 해군기지 건설을 평화의 섬과 결부시켜 재등장한 것이다.<sup>167)</sup> 해군은 평화의 섬 지정을 기회로 제주해군기지추진기획단을 다시 가동하고 홍보에 나서기 시작하였다. 해군은 화순항 해군기지 건설 목적을 ① 통일 이후 주변국 위협에 자주적으로 한국의 생존에 가장 중요한 남방 해상교통로 보호, ② 정부의 동북아 정책 및 제주 평화의 섬 지정에 대한 안전을 보장하기 위한 기지건설로 규정하고, 공사추진과 관련하여 ③ 평화의 섬에 걸맞은 아름답고 청정하며 가장 가보고 싶은 관광자원으로 개발함으로써 제주 평화의 섬의 안전을 보장하면서도 관광자원으로서의 역할을 수행하여 제주도 발전에 기여하는 것으로 설정하고 있다. 이러한 해군의 해군기지 필요성에 관한 입장 변화는 일관성이 결여되어 스스로 권위를 실추시키는 결과를 가져왔으나, 해군이 정책결정을 주도하기 위해 환경변화에 발 빠르게 대응한 측면도 있다.

166) 해군출신으로 국방부장관에 보임된 것은 1953년 손원일 제독에 이어 윤광웅 국방장관이 두 번째이다. 이는 해군으로 하여금 큰 기대를 갖게 하였다. 『국방일보』, 2004년 7월 29일자.

167) 전 청와대 관계자 인터뷰, “오히려 해군입장에서는 아 평화의 섬이구나. 평화를 지키려면 우리가 내려가야가 되네 라는 주관적 판단을 하고 내려온 거지 잘 됐다. 평화해야겠다. 지키려면 무기가 있어야 되는 것 아냐 라고 자의적 판단을 하고 해군이 내려오지 않았을까”

<표 4-2> 정책결정의 주요행위자 인식과 이해관계

행위자	인식	이해관계
대통령	원점재검토	국군통수권자
국회	관심	국방정책 승인
언론	관심	간접적 이해관계
국방부	관심	국방정책 수립
해군	필요	국방전략 수립

## 2) 갈등형성요인

일반적으로 국방정책을 둘러싼 갈등은 복잡한 이해관계를 가진 다수의 당사자가 포함되고 국방과 관련한 기술적·과학적·환경적 쟁점들이 대두되기 때문에 그 해결이 매우 어렵다. 그 중에서도 특히 군사기지의 신설과 이전, 군사보호구역 지정 등과 같은 이른바 비선호시설인 경우 사회적으로 반드시 필요한 기반시설이기는 하지만 건강·환경 및 경제적 가치에 대한 역기능의 염려로 인해 자신의 거주지 인근에 설치되는 것을 꺼리게 된다. 이러한 연유로 국방·군사시설을 어디에 설치할 것인가 또는 이를 어떻게 운영할 것인가를 결정하는 것은 매우 어려운 문제가 되고 있다. 제주해군기지 건설도 국방정책의 일환으로 추진되고 있다는 점에서 정책결정이 어려운 영역 가운데 하나이다. 정책결정이 어렵다는 것은 그만큼 갈등의 소지가 발생할 가능성이 높다는 것과 일맥상통하고 있다. 아래는 정책결정 단계에서 갈등형성요인을 고찰하였다.

첫째 해군기지의 정책결정은 전형적인 DAD(Decide-Announce-Defend) 과정이라고 할 수 있다는 점에서 갈등이 대두되었다. DAD 방식이란 정책집단에 의해 일방적으로 정책이 결정되어 발표되고 정책대상집단이 이를 반대할 경우에 여러 가지 수단을 동원하여 결정된 정책을 방어한다는 정책결정 형태이다.<sup>168)</sup> 예를 들면 과거 국책사업의 결정은 정부주도로 ‘결정-공표-방어’하는 DAD방식으

168) Ducsik, Dennis W. "Citizen Participation in Power Plant Siting : Aladdin's Lamp or Pandora's Box?", in Robert W. Lake(ed.), *Resolving Locational Conflict* (New Jersey : Center for Urban Policy Research, 1987), pp. 92-92.

로 원활하게 추진되었다. 당시 중앙정부는 경제개발과 도로 및 철도, 댐, 산업단지 등 사회간접자본의 확충 필요성과 국가 기관망 구축이라는 명분을 가지고 있었고, 국민들은 이에 대해 암묵적 합의와 동의를 해 주었다. 하지만 지방화와 분권화가 진행된 상황에서도 해군은 해군기지 관련 정보를 공개하지 않은 채 밀실에서 군사기지 계획을 작성하는 전통적 정책결정 형태인 ‘결정-공표-방어’모델을 그대로 답습하고 있다. 즉 중앙정부 중심의 집권화된 정책결정 구조에서 갈등이 비롯되는 것이다. 해군기지 건설 과정에서 갈등이 야기되는 가장 큰 이유는 정책결정 과정에서 시민사회와 지역주민의 참여를 통한 여론 수렴이 부실하고, 경제적 타당성 검토에 대한 사회적 합의가 부족한 상황에서 사업을 추진하고 있기 때문이다. 결국 이러한 정책결정 과정에서 절차적·실체적 정당성의 문제가 대두되고, 가장 직접적인 영향을 받는 군사기지가 설치되는 지역 및 그 인근 지역주민의 참여와 관련된 공정성의 문제가 발생하고 있다.<sup>169)</sup> 제주해군기지 추진에서 지역주민들과 협의 및 동의 없이 하향식으로 사업을 추진·강행하고자 했던 국방부와 해군의 DAD 방식의 사업 추진과 절차적 정당성의 상실은 지역주민의 반대를 촉발하고 갈등을 확대시키는 주요한 요인으로 작용했다. 이러한 방식은 정책과정에서 갈등이 발생했을 경우 이해당사자들의 정서를 자극함으로써 감정적 요인에 영향을 미쳐 갈등 상황을 더욱 복잡하게 하였다. 제주해군기지 정책결정은 정책의제설정과 정책결정에 언론, 지역주민, 지방정부조차 배제된 전형적인 DAD 방식으로 인해 갈등이 심화되었다.

둘째 해군기지 정책결정은 관료엘리트에 의한 폐쇄적 정책결정 구조를 보여주고 있다. 정책결정이 경제적 효율성과 사회적 합의와 관계없이 정치적 상황논리로 일부 관료와 전문가에 의하여 정책이 수립되고 결정되고 있다는 것이다. 한국의 정치·행정문화는 권위주의가 강하게 지배하고 있기 때문에 관료가 지역주민에 대해 우월의식을 갖고 지배-복종관계에 입각하여 지역주민을 정책의 주체가 아닌 객체로 다루고 있다. 이러한 관료적 사고는 정책결정 과정에서 지역주민은 동반자로서 보다는 규제대상으로 인식하는 경향이 있다. 따라서 대부분 관료가 중심이 되어 정책을 결정하는 경우 정책의 기술적 합리성은 높은 것으로 평가되지만 그러한 정책들은 시민사회와 지역주민의 합의를 거치지 않았다는 점에서

169) 권영호 외, 『환경분쟁해결의 공법적 이해』(가이드, 2009), p. 315.



정치적 합리성은 결여되어 있다. 게다가 관료들은 ‘자신’들을 위해서 정책결정을 최대한으로 이용하기도 한다.<sup>170)</sup> 정책 활동이 주로 고위층이나 그 측근들에 의하여 이루어지며 정부가 지역주민들의 요구에 대응해야 할 의무가 없다고 보기 때문에 정치·행정적 책임의 확보가 어려워지고 정책과정의 비민주화를 가져와 지역주민들의 참여가 제약되고 폐쇄적 배타성을 갖게 되었다.<sup>171)</sup>

해군기지 건설 정책결정은 해군에서 기안하고, 해군이 해양수산부와 의견절충을 통해 소수 관료의 협의에 따라 진행되었다. 사실상 주무부처인 국방부 자체 내에서도 크게 거론되지 않았다. 해군기지를 추진하는 관료들은 정책결정이나 집행과정에서 관련 지역주민들의 이해관계를 고려하거나 형평성을 확보하는 것보다 목표달성에 중점을 두는 경우가 많기 때문에 정책의 내용이나 결정방법이 지역주민들의 의사와 크게 괴리됨으로써 신뢰를 상실하는 결과를 가져왔다. 해군기지 추진과정에서 제주도민들이 정부를 불신하게 만든 원인은 언제나 정책의제설정과 정책결정이 정부에서 시작되고 정부에서 끝나버렸기 때문이다. 이는 공식적인 정책과정을 의미하는 것이 아니라 어떤 형식이든지 정책이 발표된다면 이에 지역주민은 말없이 따라온다는 정책과정의 일방통행을 보여 준다. 이러한 정책의 일방통행에서 관료와 지역주민 간 불신은 비롯되었다. 이는 정책이 시작되기 전에 지역주민들의 반발을 일으키는 원인이 된다. 결국 이러한 정책결정 방식은 때론 반대에 의해 무산되기도 하지만 대부분 관료의 뜻대로 관철되고 강행된다. 개발 독재시기에 정책생산의 전 과정이 소수의 권력엘리트와 관료엘리트를 중심으로 한 철저한 관료적 독점구조 하에서 이루어졌듯, 해군기지 건설은 아직도 정책결정이 기술적 합리성으로 무장한 국가관료 조직이 그 과정을 주도하고 결정권을 행사함으로써 국가독점에 근거한 일방적이고 폐쇄적인 틀을 벗어나지 못했다. 특히 해군기지 건설이 해군의 확장욕에서 비롯되었다는 비판이 있었던 만큼 ‘해군’이 ‘해군’을 위한 정책결정이 이루어졌다고 볼 수 있다. 개발독재의 관점에서 지역주민은 정책생산의 한 담당자가 아니라 위로부터 결정된 정책을 달성하는 대상에 불과했던 것이다.<sup>172)</sup>

170) 정정길, 『정책결정론』 (대명출판사, 1988), p. 554

171) 부만근, 『제주도개발특별법의 제정과정 연구-제주도민의 제정반대 운동을 중심으로』 (은누리, 1995), p. 221.

172) 윤상우, “민주화 이후 관료독점적 정책생산구조의 변형과 재편,” 조희연·김동춘 엮음, 『복합적 갈등속의



셋째 정책결정 과정의 비공개가 일반화되어 갈등을 부추기고 있다. 국방정책은 국가정책의 최우선순위에 해당한다. 정부의 여러 정책들 가운데 국방정책은 국가안보적 차원에서 논의가 이루어지고 수립되는 만큼 정책이 미치는 파급효과 또한 심각한 결과를 초래할 수 있다. 결국 이러한 특징을 이유로 국방정책은 지금까지 소수의 핵심그룹에 의해 비밀리에 추진되어 공개되는 부분이 많지 않다. 즉 정책과정 전반에 걸쳐 이루어지는 정책결정 과정은 비공개적이고 결정사항은 비밀로 처리되는 경향이 강하다. 구체적으로 중요한 결정이 대통령을 포함한 관련 부처 내부에서 이루어지고 공개적인 토론이나 많은 사람의 참여가 가능한 국회나 정당은 그 기능이 약화되었고 남북분단과 남북대치 상황으로 비공개적·비밀주의적 정책결정이 안보분야의 성격으로 만연되어 있다. 예를 들어, 국가안보의 중핵인 국방부의 경우 “국가안보상의 중대한 이익을 현저히 해할 우려가 있다는 이유로 정보를 미공개하고 있으며, 국가기관의 중요한 정보가 아무런 근거 없이 비밀로 간주되어 진실을 가리는 방패막이 노릇을 하고 있다. 또한 비밀의 생성·관리·폐기·정보공개 등이 뚜렷하지 않고 한 번 비밀은 영원한 비밀로 묻히고 있다”고 비난받고 있다. 게다가 국방정책의 미공개가 군사기밀법의 보호 아래 독점적으로 진행되는 경우가 많기 때문에 국방부의 정보미공개는 국민의 헌법에 보장된 알권리가 침해하고 있다고 비판을 듣고 있다.<sup>173)</sup>

이러한 상황은 제주 해군기지의 추진과정에서도 동일하게 적용되고 있다. 예를 들어 해군기지 건설 이외에 공군전략기지 건설 추진, 그리고 해군기지와 미군의 MD 체계와의 연관성에 대해 민군 간 상당한 논란이 발생하였다. 먼저 해군기지에 이어 공군기지의 건설 논란이 불거졌다. 해군기지에 대한 갈등이 한창이었던 2006년 4월 중앙언론은 제주 공군기지 건설을 특종으로 보도하였다. 공군이 「2006-2010년 국방중기계획」에 2008년부터 약 4,400억 원을 들여 제주에 전략기지를 건설한다는 계획을 포함시켰다는 내용이다. 공군은 중국, 대만, 일본으로 이어지는 동중국해의 꼭짓점에 위치한 제주의 지정학적 위치를 전략적으로 활용하기 위해 공군기지 건설을 추진하고 있는 것으로 알려졌다. 게다가 해양작전에 투입할 수 있는 전투기를 위한 항공기지도 건설한다는 것이다.<sup>174)</sup> 이는 해군기지

『한국민주주의』(한울 아카데미, 2008), p. 180.

173) 『한겨레』, 2005년 6월 9일-13일자.

의 건설과 공군기지 건설이 동일한 이유에서 건설되고 있다는 점을 보여주고 있다.

그럼에도 불구하고 군은 이를 부인하기에 바빴다. 그렇지 않아도 해군기지 건설 반대여론이 높는데 공군기지 건설까지 추가되면 군사기지 반대 여론이 증폭되어 두 개의 군사기지 모두 추진이 힘들다고 판단한 듯하다. 이어 공군은 2006년 8월 제주공군전략기지를 “남부탐색구조부대”로 명칭을 변경하였다. 공군이 제주공군전략기지 명칭을 남부탐색구조부대로 바꾼 것은 공군전략기지 명칭을 그대로 유지할 경우 예상되는 제주도민들의 반발을 무마하기 위한 전략적 명칭 변경이라고 볼 수 있다. 따라서 일단 논란을 피하고 보자는 것이 공군의 태도였다. 하지만 한번 입에 오른 공군기지는 지속적으로 등장하였다. 2007년 5월 8일 노회찬 국회의원은 “공군전략기지를 국방중기계획에 명칭만 남부탐색구조부대로 바꾸고 비행대대 2개, 전투기 1개 대대 및 지원기 1개 대대의 규모를 갖춘 공군기지를 추진하고 있다”는 기자회견을 했다. 이것은 이미 제주도와 국방부가 협상중인 사안이며 제주 제2공항부지 30만평과 맞바꾸는 교환방식을 취할 것이라고 밝혔다. 이에 국방부와 제주도는 “협의를 중인 사항은 없으며 국방부는 전투기 대대 배치계획은 없고 부지와 면적도 확정되지 않았다”고 응수했다.

하지만 공군은 2010년 강정해군기지사업추진위의 공문에 대한 답신에서 “남부탐색구조부대 창설계획은 국방중기계획에 2012년부터 2018년까지의 소요예산이 반영된 상태이며 제주신공항 건설 추진과 연계가능성도 긍정적으로 고려하고 있다”라고 밝히면서 공군남부탐색구조 부대에 대한 논의를 기정사실화하였다.<sup>175)</sup> 처음에는 공군기지 추진이 사실이 아니라고 했다가 슬그머니 명칭만 변경한 채 공군기지를 추진하는 국방부에 대한 불신이 갈등을 고조시켰다. 그리고 해군기지 문제에 공군기지 문제까지 더해지면서 제주도를 군사기지화하려는 국방부의 수순 밟기라는 의혹이 지역주민들 사이에 불거졌다. 결국 공군·해군을 포함한 국방부는 어떤 사안에 대해 정보가 공개되기 전에는 일단 아니라고 우기다가 정보가 공개되고 나면 군과 관련이 없다고 부인하거나 확정되지 않았다고 회피하고 있다. 하지만 공군기지 사례에서 보듯 명칭만 달라졌을 뿐 내용은 동일하다는 점

174) 이정훈, 『한국군의 비전 대양해군』 (동아일보사, 2003), p. 296.

175) 『시사제주』, 2009년 9월 1일자.

에서 논란을 피하려는 국방부의 ‘시간별기’라고 할 수 있다. 2006년 제기된 공군 기지 건설은 해군기지의 찬반에 묻히고 공군이 계속 부인하다가 2009년 7월 확정되고 만 것이다.

또 하나의 쟁점이었던 제주 해군기지와 MD의 관련 정보도 제공되지 않았다. 제주해군기지 건설시 MD의 해상기지로 변질될 수 있다는 문제제기는 기지건설 문제가 불거졌던 2002년부터 부각되었다. 하지만 제주해군기지와 MD의 관련성은 정부의 MD참여 부인과 지역주민의 국제정치적 인식의 미흡으로 인해 크게 관심을 받지 못했다. 하지만 2005년 제주발전연구원<sup>176)</sup>과 2006년 제주해군기지 영향조사연구팀이 작성한 보고서는 “해군기지 건설이 미사일방어(MD) 등 미국의 대중전략에서 어떠한 특별한 역할을 수행할 가능성에 대한 문제제기에 대해서는 면밀한 검토를 요하는 문제이며, 이에 대해서는 정부의 명확하고도 충분한 설명이 필요”하며 “여전히 정부의 공식적인 확인이 필요”하다고 적시하고 있다.<sup>177)</sup> 결국 제주해군기지 건설과 MD문제는 중대한 문제임에도 불구하고 아직까지 궁금증이 해소되지 않고 있다. 제주해군기지의 경우 이지스체계의 도입, 지정학적 위치로 인한 대중국 MD의 중추기지화,<sup>178)</sup> 한미상호방위조약에 따른 미함정의 자유로운 입항,<sup>179)</sup> 한국형 MD와의 연동과 연합방위체계 등으로 미국의 동북아 MD의 한축을 담당할 가능성이 높지만 여전히 제주해군기지는 MD와 아무 관련이 없다고 주장하고 있다.<sup>180)</sup>

결과적으로 지역에 중차대한 영향을 미칠 수 있는 해군기지의 건설도 정책목적상 비밀이 요구된다는 이유로 정책의제설정 과정에서 대통령, 국방부, 해군, 해

176) 제주발전연구원, 『화순항해군기지건설계획에 따른 제주지역영향분석』 (2005), p. 40.

177) 제주해군기지영향조사연구팀, 『제주해군기지관련 영향분석 결과보고서』 (2006), p. 2.

178) 미국의 MD는 중국에게 매우 공격적이다. 중국은 2차 타격능력을 가지고 있지 않고 있기 때문에 미국과의 관계에서 심각한 전략적 불이익을 수반하고 있다. Bong-Jun Ko, "Missile Defense of the United States: Contending Arguments, Feasibility, and a Question Remaining", JPI, JPI WORKING PAPERS, No.6.(2007), pp. 6-7.

179) 주한미군은 통일후를 대비하는 차원에서 남한의 최남단에 해군과 공군부대, 그리고 해병대의 배치를 원하고 있다. O'Hanlon, Michael, and Mike Mochizuki, *Crisis on the Korean Peninsula* (Washington, D.C : Brookings Institution, 2003). 또한 주한미군의 위치도 현재의 위치에서 남해안 지역이나 제주도로 재조정하는 방안을 검토하는 것이 바람직하다는 견해도 있다. 허태희·길병욱, “한반도 국제정세의 동향과 통일한국을 향한 국방개혁,” 『국제지역연구』, 제11권 제2호(2002 여름), p. 60.

180) 한국평화활동가워킹샵 참가자 일동 성명서, “한반도 평화 위협하는 제주 해군기지 건설 반대한다,” 2006. 12. 1.

수부 이외의 행위자가 정책의제과정에서 배제되고 말았다. 국방정책은 기밀이라는 이유로 독점화되는 것이 아직도 일반적인 국방부와 해군의 태도이다. 이는 민주화, 지방화시대에 타당하지 않는 권위적 태도이다. 결국 갈등을 더욱 악화시키는 것은 정확한 정보의 비공개라고 할 수 있다. 정책과정 과정에서 정보를 독점한 채 정확한 관련 자료를 공개하지 않거나 적절한 시기에 이해당사자에게 관련 정보를 제공되지 않아 대립이 악화일로에 있다.

넷째 해군기지 건설에 관한 지역주민 ‘동의’에 관한 부분도 수시로 변경되었다. 국책사업을 추진함에 있어 주민동의를 필수적이다.<sup>181)</sup> 국책사업이라면 사업의 규모면에서 뿐만 아니라 지역사회에 심대한 영향이 불가피하기 때문에 지역주민들의 의견을 존중하는 가운데 진행되어야 한다. 해군기지 건설도 마찬가지이다. 해군기지 건설은 중앙정부가 국방 등의 이유로 우선 정책결정을 하고 지방정부 및 지방주민 등을 정책대상자로 하는 전형적인 군사시설 입지사업이다. 또한 지역적으로 군사도시라는 부정적 이미지의 고착화와 범죄 증가 등을 우려하는 지역주민들의 정서적 반대가 상존하고 이 사업으로 인하여 토지를 국가에 매각하여야 하는 해당 지역 주민과 특히 이 땅을 이용하여 생계를 유지해 온 거주민들의 실질적이고 적극적인 반대, 일부 시민사회단체의 이념적 반대 등 많은 부정적이고 갈등 확대적인 요소들이 상당히 많은 사업이다. 하지만 2002년 7월 해군기지 건설 초기 해군은 ‘지역주민들이 반대하더라도 추진’한다고 밝혀 주민동의를 불필요하다는 입장을 밝혔다. 그리고 2005년 5월 방위사업청은 ‘해군전략 기지 건설 강행방침을 발표’하였다. 하지만 한 달 후 6월 9일 이해찬 국무총리는 정부차원에서 화순항 해군기지 건설계획이 “국가안보차원의 사업이며 다만 여기에는 도민의 동의가 매우 중요하다”고 언명하였다. 해군의 화순항 해군기지 추진사업은 도민의 동의를 얻으면 중요한 국가안보 사업으로 진행해 나갈 수 있음을 밝혔다. 도민 동의가 주요 관건이라는 것이다. 게다가 2006년 12월 해군기지 건설 관련 국방부 측 설명회에서 국방부 자원관리본부장이 “제주도민이 원하지 않으면 우리는 계획을 철회하겠다”는 발언을 하였다. 이와 같이 국무총리, 국방부와 소속부대인 해군과 방위사업청이 주민동의를 관련하여 정리되지 않은 발언을 시

181) 언론인 인터뷰, “(주민동의)정말 받은 게 아니라 정말 안 받았지 주민동의 했다고 제주도나 해군측은 이른바 여론조사를 할 필요가 없었지, 여론조사를 주민동의 본인은 그렇게 생각하는 거지”



시각각 발표함으로써 혼란만 가중되는 상황이 연출되었다. 이러한 주민동의에 관한 논의는 시간이 갈수록 무더졌고 왜곡되는 지경에 이르렀다.<sup>182)</sup>

다섯째 해군기지 관련 정책결정 주체 면에서 보면 정책결정 과정에서 공식·비공식참여자의 역할이 아주 미흡하였다. 중앙정부의 정책결정자들은 지역주민들의 참여나 독려하거나 여론을 수렴하는데 매우 미흡하였다.

<표 4-3> 1993년-2002년 제주해군기지 협의 내용

구 분	내 용	횟수
해운항만청→해군본부	o 해군 전용부두 규모요청(1995.7) o 해군전용부두 소요반영 요청에 대한 회신(1995.9)	2회
해군본부→해운항만청	o 해군전용부두 소요반영 요청(1996.5)	1회
해군본부→해양수산부	o 화순항 개발 기본계획 변경협조 요청(1997.10) o 해군전용부두 축조계획관련 업무협조 회신(1998.6) - '00-'04 국방중기계획 제주 전략기지 사업내용 o 해군부두 수용 협의 요청(2001.12) o 해군 해양수산부 방문 업무협조 회의(2002.2) - 항만기본계획에 군항구역 고시 협의	4회
해양수산부→해군본부	o 해군기지발전에 관한 업무협조요청회신(1997.12) - 실사를 한 해군전용부두계획, 사업주체, 환경영향 검토, 어업보상 및 민원대책 포함 요청 시 검토예정 o 해군전용부두 축조계획과 관련업무 협조요청(1998.5) - 해군전용부두 개요/ 기간 등 구체적인 사업추진 계획통보 요구 o 화순항 내항에 군항건설은 불가, 외항에 건설을 해수부와 협조 후 시행(1999.6)	5회

182) 시민단체 관계자 인터뷰, “주민동의 했을 때 해군들한테 물었다 말이지. 도대체 뭐냐 주민동의가 어디까지냐 너무나 곤혹스러워하더라고 자기네도 그것 때문에 참 곤혹스럽다 하는데 참 묘한 얘기가 뭐냐 하면 제주도민이 주민이다 제주도민이 도민인데 그렇다고 국책사업을 놓고 주민투표를 할 수 없다는 거야 주민동의는 주민투표를 통해 이뤄지는 것이지 여론조사가 아니고 만약 강정마을주민들이 주민이라면 강정마을 주민들의 투표에 의해서 이루어지는 거야 비밀투표에 의해서 만약에 서귀포시민이 주민이라면, 서귀포시민들을 놓고 주민투표를 해야 되는 거야 제주도민들이냐 하면 제주도민들을 상대로 주민투표를 하자는 거다 그래야 엄밀하게 공개석상에서 할 수는 없잖아 주민들이 서로 눈치를 볼 수 있어 찬성 반대 여론조사는 왜곡될 수 있고 제대로 반영 안 될 수도 있잖습니까 충분한 정보를 주고 나서 주민투표가 이뤄져야 하는데 여태까지 그런 사례가 없잖습니까. 국책사업 특히 국가안보와 관련해 가지고 주민투표를 행한 적은 없다 말야 주민동의를 확인할 길이 없어요 그래서 친구가 하는 소리가 제주도민들인데 제주도민들한테 의견을 다 물을 수는 없는거고 그러면 제주도민을 대표하는 게 누구냐 도지사다 이 말이야 도지사의 의견이 주민동의다. 이렇게 해석하는 거다 그렇게 몰아가더라고 도지사가 제주도민의 대표고 그렇기 때문에 도지사의 의견이 주민의 동의다 상당히 퀘변인데 그래서 자기는 도지사가 오케이했으니까 주민동의를 마친거다. 이렇게”

	o 화순항 개발계획 통보(2001.5) -1단계 사업 2003년 완료예정 o 해군부두 수용 협의요청에 대한 회신(2002.3) - 항만기본계획 군항구역고시는 지방정부와 사전협의	
제주도청→해양수산부	o 제주도의 공식입장 반대 입장표명(2002.10)	1회

출처 : 이석호, “지방화시대 민군갈등의 특성변화와 관리전략에 관한 연구,”(2006), p. 106.

<표 4-3>에서 보듯, 최초계획에서 2002년 10월 제주도 자체 여론조사를 실시할 때까지 총 12회의 협조과정 중 문서협조 11회, 방문협조 1회가 있었지만 기간 중에 주민을 상대로 한 사업설명이나 주민의견수렴, 보상적인 문제, 어업을 주업으로 살아온 어민에 대한 대책 등에 대한 논의뿐만 아니라 지방정부와의 실질적인 협의과정은 없었다. 지역의 입장에서는 해군기지가 중차대한 사안임에도 불구하고 주민참여를 통한 설득이나 왜 해군기지가 건설되어야 하는가에 대한 사전 설명이 전혀 없었다는 것이다.<sup>183)</sup> 결국 반대 측의 반발이 거세어지면서 해군은 후속조치하기에 급급했다. 언론도 정책의제설정에서 역할이 부족한 실정이었다. 전문가들의 정책결정에 대한 참여도 극히 제한되어 있으며 정당의 영향력도 제한되어 있다. 그래서 정책결정을 비롯한 정책과정 전체를 공식적 참여자인 정부기관이 완전히 압도하고 있다. 국회의 힘은 약하고 행정부의 힘이 아주 강력하다. 이러한 행정부의 일방적 정책결정 과정은 행정절차의 생략, 관련 당사자의 참여 미비, 매몰비용의 문제 등이 불거져 갈등이 불가피하게 발생하고 있다.<sup>184)</sup>

### 3) 갈등 양상

정책결정은 가치배분적인 의미를 내포하고 있다. 따라서 국방정책 결정과정에서 갈등양상을 이해하기 위해서는 정책결정의 가치 배분적 측면과 결정과정에 참여하는 각 행위자들의 상호작용이라는 두 가지 측면의 속성을 동시에 밝히는 것이 중요하다. 정책결정이 가지는 가치 배분적 측면을 보면 결정으로 인한 편익

183) 이석호, 앞의 논문, pp. 105-106.

184) 대형 국책사업은 사전에 충분한 검토 없이 사업부터 착수하여 사업 결정과정의 투명성 및 합리성이 결여되어 있다. 경부고속철도의 경우 기술조사 기간이 1년 8개월, 새만금 간척사업은 예비조사와 타당성 조사 기간이 1년 9개월에 불과하였다. 김현주 외, 『대형국책사업의 효율적 추진방안』, 삼성경제연구소(1999), p. 34.

을 향유하는 자와 비용을 부담하는 자로 구분할 수 있다.<sup>185)</sup> 이는 곧 누구 또는 어느 계층을 희생하여 누구 또는 어느 계층에게 어느 정도의 이익을 향유케 할 것인가를 결정하는 것과 관련된다. 정책과정에서 발생하는 이러한 편익과 비용의 배분문제는 사회적 계층, 지리적 분포, 편익 향유자나 비용 부담자의 수 등의 측면에서 사회적 정의의 문제를 포함하고 기존의 정치·경제·사회질서에 대하여 새로운 변화를 요구하는 것이기도 하다. 결정과정에 참여하는 다양한 행위자들 간의 상호작용이라는 측면을 보면 정책결정 관련 이해집단들은 결정과정에서 서로 다른 이해와 선호를 투사하게 된다.

국방정책이 수립되고 그것이 정책결과로 나타나기까지는 많은 정책 단위들 상호간에 작용·반작용 과정을 거쳐야 한다. 정책의제가 정책결정과정의 행위경로에 들어간다거나 복수의 대안 가운데서 특정대안을 선택하는 문제는 이러한 정책과정에 참여하는 공인이나 조직 상호간의 이익절충을 통한 타협과정을 거쳐야 한다. 대통령을 비롯한 국방부, 국가정보원, 국회, 대통령비서실 등 정부의 각 조직이나 제도 등은 특정의 정책을 유도하고, 다른 정책의 출현을 방지하기 위해 전 정책과정을 통하여 정책과정에 참가하여 활동하고 있다. 이때, 정책은 어느 특정한 제도적 구조의 영향을 받게 마련이다. 예컨대 조직의 목표와 임무, 능력을 비롯하여 조직의 표준운영절차(SOP), 타성, 전통이나 조직의 학습은 물론 상부조직과 하부조직 간의 권력관계를 표현하는 계서제와 중앙통제 등은 정책과정에 영향을 미치는 주요 요인이다. 여기에 영향력 행사자들로서 국회, 언론 및 이익단체 등이 정책과정에 참여하고 있다. 이들 행위자들은 자기가 소속되어 있는 부서의 이익과 입장에 따른 상황을 인식하고 대안을 개발할 뿐 아니라 정책을 결정하는 성향을 가진다는 것이다. 또한 이들은 정책과정의 각 단계, 특히 정책의제형성이나 정책결정단계에서 공통의 이익이 있는 행위자끼리 연합을 결성하여 강력한 흥정력을 발휘한다. 이들 이해집단들은 자신의 이익과 일치하는 경우는 제외하고는 다른 외부세력에 의하여 영향을 받거나 제약당하는 것을 피하려고 한다.<sup>186)</sup> 그러나 결정의 상황에서 각 이해집단들 간에 이익이 조화되는 경우

185) Van Meter, Donald S. and Carl E. Van Horn. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework," *Administration and Society*. No. 4.(1975), p. 449.

186) Barret, Susan & Colin Fudge. "Examining the Policy-Action Relations," in S. Barret and C. Fudge(eds), *Policy and Action* (London : Methuen, 1981), p. 12.

는 드물기 때문에 각 이해집단들 간의 상호작용 관계는 상호간의 힘의 역학관계로 상정된다고 볼 수 있다. 이러한 이해집단들 간의 힘의 역학관계는 각 이해집단들이 가지는 권력이나 경제적 부, 정보 등의 각종 자원을 얼마나 많이 가지고 있는냐의 문제와 그들이 사용하는 전략에 의해 크게 영향을 받게 된다.<sup>187)</sup>

이러한 관점에서 관찰해 보면, 해군기지의 정책결정을 둘러싼 갈등양상은 크게 두드러지지 않았다고 할 수 있다. 왜냐하면 국방부와 해군과 같이 동일한 업무를 관장하는 기관이었고, 기관내부에서 공개적 갈등은 상급관료들 간에 거의 금기시되어 있기 때문이다. 특히 공개적 갈등에 연루된 관료들은, 거의 예외 없이, 그들의 상급기관으로부터 제재를 받는다. 그러므로 부처 내부에 갈등이 있더라도 대부분 은밀하게 조용히 진행되는 경향이 있다. 따라서 갈등을 외부에서 관찰하기란 매우 어렵다. 국방부 조직 내부의 공개적 갈등이 국방부장관의 지도력 결핍으로 이해되는 사회적 분위기에서 국방부장관은 그러한 갈등을 용납할 수 없다고 하겠다. 구체적으로 초기 정책과정이라고 할 수 있는 정책의제설정 단계나 정책결정의 단계에서 해군이나 해양수산부가 주도하고 있으며, 주요 행위자라고 할 수 있는 대통령과 국방부의 역할은 크게 작용하지 않았다고 할 수 있다. 국군 통수권자인 대통령은 해군기지 원점 재검토가 주요 공약중의 하나였고 육군 중심으로 구성된 국방부는 해군의 숙원사업을 앞장서서 해결해 줄 수 있을 만큼 큰 관심을 보이지 않았다. 오로지 해군만이 ‘숙원사업’으로 간주하고 정책결정에 적극적으로 참여하고 있을 뿐이었다. 그렇다고 국방부 내부의 갈등이 외부로 표출된 것도 아니었다. 다만 해군이 상급부처인 국방부와 의견조율을 피한 채 오히려 해양수산부와 소극적인 협의를 진행하는 수준이었다고 평가할 수 있다. 해양수산부도 국방정책이라는 이유로 해군의 요구에 일부 협조하기는 했으나 적극적으로 협력관계를 유지하지는 않은 듯하다.<sup>188)</sup> 그리고 공식적인 행위자임에도 불구하고 국회나 언론의 참여가 저조하다고 평가할 수 있다. 최종적으로 가장 이해관계가 맞물려 있는 지역주민의 경우는 국방정책이라는 이유로 사실상 참여가

187) 김영평, 『불확실성과 정책의 정당성』 (고려대학교 출판부, 1993), p. 144.

188) 전 청와대 관계자 인터뷰, “2002년인가 항만심의위원회 열 때 당시에 담당 국장이 나보고 하는 얘기가 해군이랑 하지 왜 우리 왜 우릴 힘들게 합니까. 해군이랑 풀고 오세요 해군보고도 아니 왜 우릴 힘들게 합니까 잘 풀고 오지 해수부에서는 의제화하기 싫은 거거든... 오지 않았으면 좋겠는데 오니까 해수부도 귀찮은거지...”



불가능했다. 이로 인해 정책결정의 초기 단계의 갈등 양상은 관련 부처 간 소극적으로 이루어졌을 뿐 갈등양상이 두드러지지 않았다. 이러한 국방부의 하위부서에 해당하는 해군이 해군기지 건설을 정책의제로 설정하려는 노력은 갈등이 외부로 발생하는 것을 차단하는 효과를 나타내기도 하였다. 이와 같이 정책결정 과정에 주요 이해관계자의 참여가 소수에 불과하고 그 위상이 동등하지 않았기 때문에 갈등 양상은 크게 대두되지 않았다. 주요 행위자들의 정책과정의 참여수준을 정리하면 <표 4-4>와 같다.

<표 4-4> 정책결정의 참여수준

주요이해관계자	정책결정 단계별 참여	
	의제설정	결정
대통령	○	△
국방부	△	○
해군	○	○
해양수산부	△	△
지방정부	×	△
지역주민	×	×
중앙언론	×	×
지역언론	△	△

※ ○는 적극참여, △는 참여, ×는 참여미흡

#### 4) 갈등의 특징

앞서 살펴본 정책의제설정 단계와 정책결정 단계에서 발생한 갈등 사례를 토대로 몇 가지 특징을 정리하였다.

첫째 한국의 경우 대통령의 권한과 역할이 큰 만큼 국방정책 결정에서 보이는 합리적 모형이 여전히 유효하나 관료정치 모형도 그 유효성이 있다고 할 수 있다. 엘리슨(Allison)<sup>189)</sup>의 합리주의 모형에 따르면 중앙정부가 처음에 의도했던 해군기지 입지는 국가가 합리적인 의사결정 과정을 통해 자국의 안보수호를 위

189) Allison, Graham T., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis* (Boston : Little, Brown and Company, 1971), pp. 78-96.

한 최적의 대안으로 화순항을 선택해야 했다. 하지만 사실상 해군기지 관련 정책 결정 과정은 관료정치 모델의 양상을 띠고 있다고 할 수 있다. 관료정치 모델에서 정책결정 주체는 국가나 조직이 아니며 직위를 가진 개인들이다. 즉, 조직의 장, 참모진, 정치적 임명자나 관료, 의회에서 영향력을 행사하는 국회의원, 언론인, 이익집단의 대변인 등이다. 조직구성원들은 조직이 지향하는 목표에 민감하며, 따라서 이슈에 대해 편협된 우선순위를 부여한다. 이로 인해 정책결정 참여자는 총체적 전략문제 분석에 관심을 집중하는 것이 아니라 당장 활용할 수 있는 대안선택에 치중한다.

수평적인 측면에서 보면 정책결정시 각 참여자가 취하는 입장은 그가 속한 영역으로부터의 다양한 압력에 의해 영향을 받는다. 한편 수직적 측면에서 대부분의 문제는 조직의 장이 아니라 실무자들에 의해서 구체화된다. 이러한 결과로 제주 해군기지 건설 사례는 상위집단, 자신이 속한 하위집단, 자기개인의 목표가 혼재된 상태에 있으며, 정책결정 참여 구성원 간의 목표 공유정도는 매우 약하였다. 해군기지 건설의 경우 초기 해군의 이해관계가 주도적으로 반영되었고 주무부처인 국방부마저 큰 관심이 없는 사안으로 치부되었다. 거기에 관련 부처인 해양수산부는 내키지는 않았지만 국가안보 사업이라는 이유로 기존의 항만개발 목적과 해군기지 건설이 서로 부합하는지를 따지 보지 않고 해군기지의 변경사실을 숨긴 채 해군기지 계획을 절대시하여 검토하였던 것이다. 해군의 상급기관인 국방부와 관련 부처인 해양수산부는 자신의 부처에 크게 불리하지 않으면 미온적인 태도로 일관하였다. 결국 해군기지 건설이라는 정책결정은 국방업무라는 이유와 조직구성원의 입장에서 자신에게 크게 이해관계가 없다는 판단이 있었기에 가능했다.

둘째 정책결정 과정에 관료의 권위주의적 성격이 보편화되어 있다. 정치와 행정의 접점이 되는 정책결정 분야는 권위주의적 정치체제가 지니는 특성이 가장 두드러지게 나타나고 있다. 우선 한국에서는 국회가 중심이 되는 정치가 아니라 행정 관료가 중심이 되는 행정이 정책과정에서 압도적인 활동을 하고 있다. 국방정책의 경우에는 권위주의적 성격이 훨씬 심각하다. 국방정책의 관료를 통한 일방적인 정책결정은 군사기지 전체를 불신하는 요소로 작용하였다. 정책결정 과정에서 정부를 불신하게 된 이유는 관료행태의 비민주성과 성과위주의 행정 때문

이다. 다시 말해서 어떤 쟁점을 의제로 삼을 것인가에 대해서는 대통령을 비롯한 국회 지도자들이 주도하게 되지만 쟁점과 함께 실현가능한 대안을 검토하는 데는 행정조직의 관료들이 영향력을 발휘하고 있는 것이다. 고도의 전문지식을 요하는 업무나 대통령에게 그 분야의 전문지식이 부족한 경우에는 실질적 결정권이 관료조직에 있게 될 가능성이 더욱 커진다. 국방정책의 결정과 유사한 혐오시설 입지결정의 예를 들어보자.

- 1단계 : 관계정부기관이 새로운 시설의 필요성을 인지하는 단계로서 이러한 노력은 특별한 문제의 심각성이 대두될 때 촉발된다.
- 2단계 : 문제가 공공의제로 되는 단계인데 어떤 위원회나 특별기구가 그 해결책을 모색하는 과업을 맡게 된다. 여기서는 주로 기술적 전문가의 의견이 비중을 갖는다.
- 3단계 : 이 단계에서는 두 가지 일 중 하나가 생겨나는데 단일의 해결책이 제시되거나 어떤 형태의 절차가 시작된다. 이때까지도 소수의 사람만이 문제를 알고 있을 뿐이다.
- 4단계 : 만일 단일안이 발표되면 잠재적으로 해를 입게 될 사람들이 조직을 구성하여 방해 행동을 취하게 된다. 반면 어떤 절차가 시작되면 무관심이 보다 오래 지속된다.
- 5단계 : 책임 있는 정부기관이 전면에 나서 홍보를 시작하는 단계로서 시설의 필요성의 급박함을 알리고 특정한 행동(특정지역에의 입지결정)의 정당성을 강조하게 된다.
- 6단계 : 많은 경우 주민들이 참여할 기회가 주어지게 된다. 즉 지역공동체의 구성원으로 특별대책위원회가 구성되거나, 공청회를 개최하거나, 여러 가지 기술적 문제에 대한 주민의견을 수렴한다. 그러나 이 과정에 참여한 주민들은 이것을 의사결정권의 공유로 간주하지 않는다.
- 7단계 : 시설의 입지가 이루어지거나 시설의 건설이 무산된다. 반대자들의 시설 건설 저지가 성공할 경우 전체의 입지가 다시 시작된다. 따라서 정부기관의 행위를 촉발시켰던 그 필요성은 충족되지 않은 채 남게 된다.<sup>190)</sup>

190) Susskind, L. E. "The Siting Puzzle: Balancing Economic and Environmental Gains and losses", *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 5. No.2.(1985), p. 159.

이러한 혐오시설의 입지선정에서 보듯, 권위주의적 정책결정은 기술적 측면과 과학성에 의존하기 때문에 시설입지에 따른 제반 사항을 명확하게 제시함으로써 지역주민들에게 시설에 대한 과학적인 이해와 긍정적인 영향을 제공할 수 있다는 장점이 있다.<sup>191)</sup> 반면에 해당주민을 배제한 채 입지선정을 추진하기 때문에 지역주민들의 시설 그 자체에 대해 위해성과 관리능력의 불확실성에 대해 불안감을 고조시켜 갈등을 유발하고 있다.

셋째 국방정책 결정과정에서 보이는 국방부와 해군의 어설픈 의견조율 과정이 갈등을 일으키고 있다. 해군기지 추진에 있어 국방부와 해군이 “동상이몽”에 가까운 불협화음이 곳곳에서 발생함으로써 국방정책에 대한 불신을 주고 있다.<sup>192)</sup> 해군력 확보 정책은 해군 자체에만 내버려 둘 수 없는 중대한 국가전략에 해당한다.<sup>193)</sup> 하지만 국방정책이나 군사력 건설 방향을 결정하는 부서의 관계자들은 각 군의 역할과 임무를 통찰하고 국가정책이나 전략 측면, 또한 국방예산의 배분에 있어서 장기 발전 계획에 반영할 뿐 구체적이고 적극적으로 진행하고 있지 않다. 구체적인 예로 방위력 개선사업의 전략적 예산 배분의 열쇠를 지고 있는 합참의장의 경우 그간 28명이나 임명되었지만 해군 전문가가 보임된 적은 한 번도 없었다는 점이 이를 증명한다.<sup>194)</sup> 이로 인해 10년이나 20년의 미래를 내다보야 추진할 수 있는 해군력 건설 문제는 정책결정 관계자들의 관심 밖으로 소외되고 있다. 즉 국방부의 입장에서는 계획단계에서 명확한 지침이 서있지 못하고 매우 모호하고 추상적인 상태에서 출발하여 기존의 관행처럼 무대응으로 일관하고 있고, 해군은 해군기지 건설이 정부에서 추진한다는 명분과 정부의 계획대로 사업이 진행될 것이라는 낙관적인 시각을 가진 채 지역주민의 문제제기에 즉각적인 대응이 부족하다고 할 수 있다.

넷째 국방정책 관련 비밀주의가 만연하고 있어 갈등을 부추기고 있다. 군의 비밀주의 속성으로 인해 민군 간 갈등이 확대되고 있는 것이다. 국방정책의 결정은

191) 전주상, “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구,” 서울대 박사학위논문(2000), p. 67.

192) 시민단체 관계자 인터뷰, “이 사안을 보면서 있지 한 국가의 국책사업이라는 것이 결정되고 추진되는 과정 자체가 대단히 비현상적이고 상식적으로 상당히 이해가 안되는 부분으로 추진되고 있다”

193) Williams. John A. , "U.S Navy Missions and Force Structure: A Critical Reappraisal", *Armed Forces and Society*, Vol. 7. No. 4.(1981), p. 523.

194) 강덕동, “21세기 동북아 해양안보 전망과 한국 해군의 역할,” 『제7회 함상토론회』 (1998), p. 50.



정책결정주체와 일부 군 전문가만이 참여한 가운데 정책결정 자체가 경제적 합리성에 입각하여 밀실에서 형성되는 경우가 일반적이다. 이러한 비밀주의 아래에서 정책과정은 공개되지 않기 때문에 일반국민들은 결정내용을 알지 못하게 되어 정책의 목적과 의도에 대해서 불신과 의혹을 가지기 쉽다. 이러한 비밀주의에 입각한 정책결정 방식은 해군기지 건설 갈등의 간접적인 원인을 제공하였다. 지역주민의 입장에서 해군기지 건설 관련정보는 여간해서 얻기 어렵다. 기껏해야 지역주민들은 중앙정부나 국방부에 대한 공개질의나 국방부가 행한 설명과정에서 관련 정보를 수집할 수 있을 뿐 모든 것이 배일에 싸여 있다. 군은 정보공개를 적극적으로 하지 않을 뿐만 아니라 정보공개 내용도 정보가치를 상실한 것이 다수인 경우가 많다. 구체적으로 해군기지에 대한 정보가 부재하였다. 제주 해군기지 건설 초기인 2002년과 2005년에는 해군기지 건설에 관한 구체적인 계획이 발표되지 않음에 따라 지역주민과 해당 지방정부에서는 군에서 왜, 어떤 목적으로 얼마만한 규모의 군사시설을 건설하려는 건지 전혀 모르고 있었을 뿐만 아니라 향후 이러한 군사시설이 어떻게 사용되고 지역주민에게 어떤 영향을 미칠 것인지에 대해서 논의할 시간적 여유가 없었다. 지역주민들에게 이러한 사실적 자료들은 매우 중요함에도 불구하고 군에서 관행적으로 “군사시설이기 때문에 기밀이고 그래서 사전에 발표하면 안 된다”는 식의 사고로부터 출발했기 때문에 사업초기부터 난항에 봉착하게 될 수밖에 없었다고 볼 수 있다. 이는 군사기밀보호법을 악용하는 사례라고 할 수 있다.

정리해보면 해군기지 건설 관련 정책결정 관련 갈등의 특징은 첫째 합리적 대안을 찾기보다 조직구성원 개인이익에 기반한 정책의제 설정과 정책결정, 둘째 정치과정으로부터 초연한 관료들의 주도성과 참여에 대한 관심을 약화시키는 관존민비적 사고, 셋째 국민의 재산과 생명을 담보하고 있는 국방부와 해군의 어설픈 의견조율 과정, 넷째 군의 비밀주의 등을 들 수 있다. 이러한 분위기에서 국방정책 과정상의 절차란 단지 결과에 이르는 통로에 불과하며 정책결정 과정에서 필요한 것은 민의의 수렴이나 반영이 아니라 능률적이고 효과적인 목표달성이라고 인식하게 되는 것이다. 따라서 이러한 상황 하에서 정책결정 주체들은 대중의 압력으로부터 자유롭게 정책결정을 할 수 있는 분위기가 형성되고 그 결과 본질적으로 정치적인 문제들이 탈정치화되어 기술적인 성격의 문제로 대체되는

것이다. 결국 일방적인 정책결정 과정에서 중앙정부의 독주는 오히려 정책결정의 정당성을 약화시킬 가능성이 높다. 이는 정책에 대한 불신을 높이고 행정비용을 높이고 오히려 해군기지 건설이 정상적인 행정절차를 밟는 것 보다 오히려 시간적으로 지체되는 결과를 가져올 수 있다. 물론 국방정책의 정책결정이라는 점을 간과할 수 없다는 비판도 있지만 정책결정의 일방통행은 정책의 실현을 어렵게 할 뿐만 아니라 기존과 다른 정책변동과 정책갈등을 동반하고 있다.

## 제 2 절 민군관계적 요인

해군기지 갈등사례는 다른 정책갈등 영역과 달리 국방정책의 추진이라는 점에서 생소한 행위자가 존재하고 있다. 바로 군이라는 조직이다. 군은 조직화된 폭력을 합법적으로 수용해서 그 사회의 군사적 안전을 책임지는 조직체라고 할 수 있다. 특히 한국의 경우, 분단이라는 상황적 특성과 국방의 특성으로 인해 국방정책의 결정에는 민군관계가 밀접하게 얽혀 있다. 또한 오늘날 국방을 맡는 군의 역할은 말할 것도 없고, 지역사회의 일원으로서 군의 존재와 역할이 강조되면서 민군 간의 관계 개선은 국방차원뿐만 아니라 지역발전 차원에서도 매우 중요한 의미를 가진다. 민군관계는 군사기지의 입지과정 뿐만 아니라 입지 후에도 사라지는 것이 아니고 지속적으로 이어지기 때문이다. 이런 이유로 국방정책의 추진 과정에서 민군 간의 대립과 갈등은 국방력의 저하를 야기해 국가안보를 내·외부로부터 위태롭게 할 위험성을 안고 있다. 국방정책 추진이나 군의 운용과 관련하여 민과의 불필요한 대립은 군의 추동력을 상실하거나 시민사회의 지지약화를 초래하기도 한다.<sup>195)</sup> 기본적으로 국방정책의 전 과정에서 민군의 협조 없이는 불필요한 갈등으로 인한 시간의 낭비와 사회적 비용이 극대화될 수 있다. 따라서 지방화시대의 군과 지역주민간의 민군갈등을 해결하기 위해서 민군관계의 특수성에서 나오는 갈등에 대한 분석이 필수적이다.

본 연구는 이러한 관점에서 광의의 민군관계를 토대로 하여 분석하였다. 군 지

195) 신환철 외, "군과 NGO의 협력관계 활성화 방안," 국회국방위 정책연구용역과제보고서(2003), p. 7.

도자와 민간 정치인 사이에서 벌어지는 단순한 관계유형을 다루는 협의의 민군관계를 배제하고 군과 지역주민, 군과 시민사회, 군과 지방정부, 군과 지역사회 등 광의의 민군관계를 대상으로 하고 있다. 이러한 논거로 본다면 지역사회와 지역 내 주둔하고자 하는 군은 그 관계와 영향범위의 차이는 있을지 모르나 역동성은 동일한 맥락에서 이루어질 것으로 판단된다. 결국 민군관계를 거시적·권력적 차원으로 인식하지 않고 현실적 환경의 차원 혹은 사회적 차원으로 이해할 때 군과 군이 주둔하고 있는 지역사회는 매우 직접적이고 밀접한 관계로 형성된다. 이러한 민군관계를 전제로 하여 제주해군기지 건설 사례를 통해 민주화와 지방화 이후 민군관계에 본질적인 변화가 있었는지, 있었다면 변화의 내용은 무엇인지, 갈등이 발생했다면 그 갈등형성요인과 양상, 그리고 갈등의 특징이 어떠한지를 심층적으로 분석하였다.

#### 1) 갈등의 주체

한국은 분단국가일 뿐만 아니라 6·25전쟁을 치르고 휴전상태에 놓여 있다. 때문에 분단의식이 내면화되어 이데올로기적 경직성과 집권화된 정치구조를 태동시켰다. 특히 사회부문과 비교해서 과대 성장한 군은 5·16쿠데타를 계기로 정치적 전에 직접 등장하여 28년간 유사 민간화된 통치를 강행하였다. 두 번에 걸친 군부 쿠데타의 부정적 결과로 인해 군은 모사회와 유리된 채 이질적 존재로 일반국민들에게 비쳐지고 있다.<sup>196)</sup> 이러한 군의 정치적 관여로 인해 군이 지닌 긍정적 이미지는 희석되고 민은 군에 대해 경계심을 강하게 가지고 있다. 특히 시민의 권리를 억압하고 민간부문의 저항을 억누르기 위해 기존 권위주의 정권을 더욱 강화되었다는 점에서 군은 민간사회로부터 지탄을 받았다. 게다가 군은 조국의 근대화를 이루려는 열망과 관념적인 이상주의를 실현하기 위해 관료들과 결탁하였다. 군부 정치 참여 세력과 관료들의 밀접한 연관성을 보여준 몇 가지 사회적인 성격은 아직까지도 영향을 주고 있다.<sup>197)</sup> 즉, 군은 여타 행정부처보다

196) 송병록, “통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색: 통일한국의 민군관계,” 『제3회 한국정치세계학술대회』 (1993), p. 624.

197) 진덕규, “관료와 군,” 『사회과학과 정책연구』 제6권 제3호(1984), p. 23.

결과 중심적이고 단기간에 성과를 나타내려는 경향이 강하다. 또한 지휘관들은 재임기간 중에 자신의 의도대로 부대를 지휘하고 부여된 목표를 달성하기 위해 노력하고 있다. 사업을 추진함에 있어서도 짧은 재임 기간 내 성과를 달성하기 위해 과정의 합리성을 소홀히 하고 무리하게 추진하여 민군갈등의 원인이 되고 있다.

반면 민은 오랜 군사정부의 경험으로 인해 군의 과도한 개입을 적대시하고 있다. 또한 군이 지닌 권력과 관료제, 위계질서에 의한 통치에 거부감을 보이고 있다. 소위 권위주의 시대에 대한 피해의식이 팽배하여, 그동안 국가가 안보를 위협의 수단으로 사용하여 국민들의 의사를 무시하고 생존권을 짓밟았다고 인식하고 있다. 군부정권의 수립과정이나 유지에 있어서 군이 중요한 역할을 수행한 것이 사실이지만 민군관계의 차원에서 볼 때 실제로 군이 정치일선에 개입하는 정도보다 민이 느끼는 부정적 이미지가 더 크게 형성되어 있다.<sup>198)</sup> 실제 군이 정치 권력에 깊숙이 관여해 왔다는 사실은 “군부=군사정권”이라는 의미로 해석되어 왔으며, 이것이 민의 반군사상의 팽창 요인이 되었다. 그 결과 우리사회에 있어 군의 이미지는 순수하게 국방이라는 단순한 의미로만 인식되어 있지 않다. 그 이유가 어떠한 사회적으로 군은 정치적 영향력을 크게 행사해 왔으며, 특히 정치 군인이란 권력과 부를 소유하고 있으며 사회적으로 상위계급에 속해 있는 존재로 각인되었다. 게다가 민은 군의 정치개입이 군 내부의 의사소통은 물론 민군 간의 의사소통까지 영향을 미쳐 민군 간의 언로를 차단하고 나아가 민군이 서로의 입장을 이해하려고 하는 훈련기회를 전혀 갖지 못하는 결과를 초래했다는 비난하고 있다.<sup>199)</sup> 대체적으로 근대화 과정에서 한국군이 수행한 역할과 관련하여 정치·사회적 측면에서는 부정적 결과를 낳았고 경제적 측면에서 긍정적 기여를 한 것으로 평가를 받고 있다.

이와 같이 민군관계의 변화와 민군 간 현저한 인식차이는 국방정책의 추진에도 걸림돌로 작용하고 있다. 군은 국가방위를 위해 주어진 임무를 성공적으로 수행하는데 목표를 두고 있는 반면 군사시설 입지와 관련하여 민은 지역사회 발전이나 지역주민의 요구를 충족시키는데 목표를 두고 정책을 추진하고 있다. 이와

198) 한용원, “한국정치에 있어서 군의 역할,” 『한국정치의 민주화』(법문사, 1989), p. 118.

199) 김순현, 『군사문화-국가발전의 민군관계 이론과 실제』(을지서적, 1990), pp. 181-183.



같이 상충된 목표로 인해 민군 간 정책추진 과정에서 갈등이 발생하고 있다. 민군 간의 목표가 양립할 수 없는 점은 <표 4-5>에서와 같이 상이한 속성을 가졌기 때문이다.

<표 4-5> 군사부문과 비군사 부분의 속성

항목		군사(국방)부문	비군사부문
기능		국가방위(안보제공)	국가방위협력(재원+인력공급)
조직/명령체계/무장여부		집단적, 수직적, 무장	개인적, 수평적, 비무장
운용	법률적용	군법+일반법	일반법+작전관련법
	정보공개	기밀유지	공개
	사용물자	군수품+일반품	일반 상품
	생활공간	통제/고립적(영내)	비통제/연계적
투자의 경제적 효과		비생산적	생산적
군사시설에 대한 시각		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가안보시설</li> <li>- 임무수행의 당위성</li> <li>- 지역발전에 크게 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 불편과 불이익 초래</li> <li>- 재산권행사 제약,</li> <li>- 정주권 침해, 공해유발</li> <li>- 지가하락, 안전 위해</li> </ul>

출처 : 강한구 외, 2000, “군과 지자체간 행정마찰 요인 전망 및 해소방안”, p. 82를 토대로 재구성.

구체적으로 제주 해군기지 건설과정에서도 민과 군이 각각 갈등의 주요 행위자로 나서고 있다. 민의 입장은 국방정책이자 국책사업인 해군기지 건설이 절차적 문제를 안고 있고 지역 내 군부대가 입지함으로써 피해가 발생할 것이라고 인식하고 있다. 군 시설이 설치되면 공유지나 사유지가 환수 또는 수용되고 주변 지역에 군사시설보호구역이 설정됨으로써 개인의 재산권이나 개발권 행사가 불가능하거나 제한을 받게 된다는 것이다. 또한 여타 군부대가 주둔하지 않는 지방정부와의 형평성 차원에서 국가 및 군이 지방정부의 어려움을 해결해 주기를 바라고 있다. 게다가 민은 민군과 관련된 규정들이 국방이라는 이유로 군이 유리하거나 각종 규제로부터 예외를 인정하고 있으며 민간부문에 대해서 강제력을 행사하고 있다고 인식하고 있다.

반면 국방부로 대표되는 군은 “(군사기지는) 국가의 군사적 안보뿐만 아니라 경제적 안보를 확보하기 위해서도 건설해야 하기 때문에 그 당위성은 순수한 군

사논리 뿐만 아니라 국가 대전략 논리 속에서도 충분히 입증되어진다. 순수한 국가안보를 위한 프로젝트인 만큼 반대가 거세다 하여 도중하차 할 수는 없다. 중도에 철회할 수 있는 사업이라면 아예 처음부터 시작을 하지 않았을 것”이라면서 해군기지의 필요성을 강하게 주장하고 있다.<sup>200)</sup> 또한 해군기지의 입지를 선정하기 위해 기초조사와 군용지를 확보하는 과정에서 절차적 정당성의 문제 그리고 재산권 행사와 관련 갈등이 발생하고 있음에도 불구하고 민의 요구를 무시하거나 민과의 대화에 소극적으로 일관하고 있다. 게다가 군은 지역개발 욕구가 팽배한 시점에서 여전히 관행처럼 해군기지 건설을 비밀스럽게 접근하고 있다. 군은 국방정책이라는 명분으로 군사적인 목표와 대외 보안유지에 치중하고 있다. 공식적으로 발표하기보다는 지역에 있는 안보관련 단체들을 개별적으로 접근하면서 입지를 추진하고 있다.

이러한 상황의 지속은 민군 간 갈등을 부추기고 갈등해결을 어렵게 한다. 민과 군은 자신들에게 유리한 주장과 자료만을 근거로 상대방의 주장과 자료를 반박하고 있다. 그 결과 민군 간 자료에 너무 차이가 많이 나게 되고, 민과 군은 상대방이 제시한 보고서나 자료를 불신하고 민군 간의 신뢰는 깨어진다. 해군기지 건설과 같은 군사기지는 특정지역의 주민들에게 입지선정의 적정성을 인정받지 못하거나, 관련 정보가 당사자들에게 체계적이고 적극적으로 제공되지 않을 경우 정책결정과정에서 대한 신뢰성이 결여되고 극단적 집단행동을 일으키는 경우가 많다.<sup>201)</sup> 본 연구에서 다루는 민군갈등의 주체를 좀 더 구체화하면 민측의 행위자로는 지역주민과 지방정부, 그리고 시민사회단체, 지방의회, 국회 등을 포함할 수 있다. 지방정부로 대표되는 관(官)의 경우는 모호한 부분이 있지만 크게 민군의 틀 속에서 보면 군사 분야에 직접적으로 관련되지 않아 민으로 분류하여도 큰 문제점이 없다고 보여진다. 반대로 군측의 행위자로는 국방부와 방위사업청, 해군과 공군 등을 군의 일원으로 파악하였다. 결과적으로 민군 간 주체의 경우 기능, 조직·명령체계·무장여부의 특성, 운용 등 대부분의 부문에서 인식차이가 상당히 괴리되어 있어 민군갈등이 증폭되고 있다.

200) 정삼만, “화순항 해군부두, 국가발전의 총체적 안목에서 바라보아야,” 해군보도자료, 2002.11.14.

201) 황기연 외, 『프로젝트 청계천』 (나남출판, 2005), p. 58.

## 2) 갈등형성요인

제주해군기지 건설 과정에서 민군 간 격렬한 대립을 일으키는 직접적·간접적 갈등형성요인을 정리하였다.

첫째 제주의 역사적 경험은 민군 간의 관계를 소원하게 하는 계기가 되었다. 과거 지역주민이 직접 체감했던 군에 대한 역사적 경험은 지역사회 내 군사기지의 입지찬반에 영향을 끼칠 수밖에 없었다. 일례로 제주는 고려시대와 일제 시대 군사기지의 경험, 4·3의 대량학살에 대한 군의 개입, 6·25전쟁 등의 시기에 군사적으로 중요한 거점적 역할을 담당하였다. 또한 국방부는 이미 1988년에도 모슬포에 공군 비행장 건설을 추진하려다 강력한 반대에 부딪혀 무산된 적이 있다. 따라서 제주도민은 군에 대해 더 뿌리 깊은 피해의식이 강하게 남아있다.

구체적으로 제주는 고려와 대제국 몽고의 최후의 결전장이었다. 지배자 몽고는 제주에 일본정벌을 위한 군사적 전초기지와 병참기지를 강요하였다. 또한 제주는 일제시대 섬전체가 군사기지로 변모하였다. 송악산 인근의 비행장은 태평양 전쟁 당시 중국본토와 태평양의 미군함대 폭격에 동원되었다. 이와 같이 지정학적 위치로 인해 제주도는 불과 60여 년 전 일촉즉발의 위기를 겪었다. 곧이어 1948년 제주에서 벌어졌던 4·3 과정에서 발생한 학살도 군에 대한 부정적 기억을 도민에게 심어주었다. 4·3 발발 후 무장봉기가 발생하자 미군정은 경찰력과 서칭의 증파를 통해 사태를 막고자 했으나 수습하지 못하고 경비대에 진압작전 출동 명령을 내렸다. 1948년 8월 15일 대한민국 수립 후 이승만 정부는 본토의 군병력을 제주에 증파하고 계엄령을 선포하여 중산간 마을에 대한 초토화 진압작전을 전개하였다. 이러한 강경 진압작전으로 중산간 마을 95% 이상이 불타 없어졌고 많은 인명이 희생되었다. 특히 1948년 10월부터 1949년 3월까지 강경작전을 펼친 9연대장과 2연대장의 시기에는 6개월의 기간에 전체 희생의 80% 이상이 발생하였다.<sup>202)</sup> 결국 제주도민들은 이러한 피해가 정부가 명령한 군의 과잉진압에 그 원인이 있다고 인식함으로써 정부가 추진하는, 특히 군이 개입된 국방정책을 일단 의심하고 거부하였다. 또한 1988년 군인출신의 대통령이 후보시절 약속을 뒤집고 송악산 공군기지를 추진했던 것도 민군 간의 거리를 멀게 한 중대한 요인

202) 제주 4·3사건 진상규명 및 희생자 명예회복 위원회, 앞의 책, p. 538.

으로 작용하였다. 현재까지도 중앙정부는 제주도가 전략적 요충지<sup>203)</sup>라는 시각을 전혀 바꾸지 않고 지속적으로 제주에 군사기지 건설을 추진하고 있다. 지역주민들은 2002년부터 시작된 제주해군기지의 경우 일단 해군기지가 들어서면 이어서 공군기지가 들어설 것이고 이는 제주도 전 지역이 군사요새화를 의미하는 것으로 받아들이고 있다. 지역주민들은 해군과 공군이 주장대로 경제적 효과가 아무리 좋다 하더라도 과거 군의 개입으로 파생된 역사적 경험으로 말미암아 군사기지를 제주고유의 문화를 훼손하는 혐오시설로 인식하고 있다.<sup>204)</sup> 앞선 역사적 경험들은 정책대상 집단인 제주도민들에게 군에 대한 부정적 시각을 주입한 극명한 사례라고 할 수 있다. 이러한 역사적 경험의 축적으로 인해 해군기지 추진은 초반부터 반대에 휩싸였고, 민군갈등을 야기하는 간접적 요인으로 작용하였다.

둘째 해군기지를 추진하는 군이 지역주민들을 대하는 태도가 민군관계를 더욱 악화시켰다. 한마디로 군의 태도는 지역주민들에게 고압적이었다. 이러한 모습은 처음 설명회를 열었던 2002년 해군의 태도에서 엿볼 수 있다. 2002년 7월 11일 제주 해군기지를 건설하기 위해 제주에 들어오면서 해군의 첫 발언은 “해군기지는 주민들이 반대한다고 해서 취소할 사업은 아니”라고 분명히 했다.<sup>205)</sup> 이어 8월 30일 화순항 해군기지 설명회는 안덕체육관에서 열렸다. 하지만 제주방어사령부 헌병들은 설명회 참석자들의 차량을 인근 운동장에 세워 체육관으로 걸어가도록 통제하였다. 하지만 이보다 늦게 도착한 해군본부 관계자들은 체육관 주차장에 세우도록 배려하였다. 이에 대해 대책위와 주민들은 항의를 했고, 해군이 공식사과하기에 이르렀다.<sup>206)</sup> 그리고 11월 토론회에서 정삼만 중령은 “해군기지를 반대가 거세다고 중단한다면 처음부터 시작하지 않았을 것”이라는 강력한 추진의지를 밝혔다.<sup>207)</sup> 애당초 지역주민의 의견이나 주민동의를 고려하지 않았다는 것이다. 이와 같이 해군이 민에게 보인 첫 번째 태도는 군을 고압적인 집단으로

203) 조성윤·문형만, “제주 모슬포지역 군사기지 반대운동의 전개과정과 성격,” 『사회발전연구 제16집』 제주대학교 지역사회발전연구소(2000), p. 12.

204) 부만근, 앞의 책, p. 208.

205) 『한겨레』, 2002년 7월 16일자.

206) 『제민일보』, 2002년 8월 31일자.

207) 정삼만, “동북아 안보와 대양해군의 필요성,” 『21세기 동북아평화, 안보와 제주도의 위상』 토론회 주제발표문, 2002. 11. 15.



인식하기에 충분하였다. 이러한 태도는 지속되었다. 해군은 2005년 화순항 해군기지 건설 구상을 담은 소책자를 배포하면서도 사전에 전혀 제주도지사와 한마디 의견교환이 없었다. 그만큼 해군이 지역주민들에게 일방적으로 밀어 붙이는 인상을 주고 있다. 게다가 해군의 상위부처인 국방부나 청와대 수준에서 화순항 해군기지 문제에 대해 어떤 입장표명이나 제주도민을 향한 설득력 있는 의견제시도 없었는데도, 해군은 막무가내식으로 해군기지를 밀어 부쳤다.<sup>208)</sup> 여기에 지역주민은 애초에 대화의 상대로 인정받지 못하였다.<sup>209)</sup>

또한 2008년 2월 21일 송무진 중령은 해군기지 건설효과를 강조하면서 “제주 지역 여성취업률이 75%로 타 지역보다 높다고 언론들이 자랑스럽게 보도한다 하지만 이것은 남편이 (돈을) 못 벌어서 부인들이 일하는 것”이라고 제주도민을 폄하하는 발언을 하였다. 또한 “제주지역에 47억불 상당의 외부 투자외사가 있었지만 투자비율은 30%미만이다. 이는 투자자들이 무조건적으로 해군기지를 반대하는 것과 같이 폐쇄적이고 배타적인 지역정서를 확인한 후 대부분 투자를 포기했기 때문”이라고 하면서 제주 지역사회를 비하하는 발언으로 민군갈등을 부추기고 있다.<sup>210)</sup> 더불어 해군은 2008년 12월 26일 제주도의 연기요청에도 불구하고 제주해군기지 건설사업 항만공사 입찰공고를 시행하고 어업보상 실시 계획을 발표해 버렸다. 이는 제주도의 입찰공고 연기요청을 비롯해 제주도의회, 지역출신 국회의원까지 생태계 공동조사 및 문화재 조사 이후 예산 집행이 이뤄져야 한다는 요청을 철저히 무시한 셈이다. 이는 주민의견 수렴의 부족과 정책의 정당성을 확보하는 과정에서 군이 민에 대한 고압적 태도와 일방통행식 접근으로 갈등이 발생하는 것이라 할 수 있다.

셋째 군은 국민의 대의기관인 국회의 의결도 빈번하게 무시하고 있어 갈등을 부추기고 있다. 이는 국민을 무시하는 군이라는 인식을 높여 주고 있다. 국회는 매년 정기국회의 예산심의에 앞서 국정감사나 본회의, 그리고 상임위원회 등의

208) 양길현, 『평화변영의 제주정치』(오름, 2007), p. 200.

209) 마을주민인터뷰, “(지역주민은)대화의 파트너가 아니지, 로비의 대상이라고 봐.. 약한 모습을 보였지 도저히 참을 수 없으면 강한 모습을 보이는 거지...이 일이 성사가 되도록 그들이 움직인거야 동네출신 군인들이 들어오고 로비하고 술마시고 춤추고 꼬셔야 될 거 아냐 열심히 군인들 와가지고 동네선배들 유지들 사정해야 될 거 아냐”

210) 『제민일보』, 2008년 2월 22일자.

대정부 질의를 통해서 정책과정에 깊숙이 관여하고 있다. 국가안보와 관련된 문제라면 대부분 국회의 동의를 필요하다. 상임위원회에서는 장관은 물론 해당 부처의 주요간부들을 회의에 출석시켜 국방 분야의 정책입안의 배경과 성격, 내용과 특징, 향후 정책수행의 수단과 방향 등에 이르기까지 다양한 수준에서 영향력을 발휘할 수 있는 막강한 권한을 가지고 있다. 구체적으로 해군기지 관련 국회의 활동은 예산과정에서 집중적으로 이루어졌다. 2005년 11월 국회 국방위는 해군기지 환경영향평가 사업비 5억 6천만 원을 조건부로 통과시켰다. 하지만 12월 국회 예결특위에서는 해군기지 5억 6천만 원을 조건부로 삭감하였다. 도민동의가 있을 경우 예비비 사용을 할 수 있다는 조건부 삭감이었다. 하지만 2006년 8월 ‘도민동의를 거친 후 예산집행’이라는 국회의결을 무시하고 해군은 제주해군기지 건설을 위한 영향평가를 일방적으로 추진하였다. 2006년 12월 해군기지 건설 예산은 20억만 도민동의 조건부로 의결되었다. 이어 2007년 제주해군기지 건설예산도 국회에서 제동이 걸렸다. 2002년 이후 해군기지 건설 추진과정의 난맥상이 이미 알려진 상태로 지역주민과 국방부의 갈등이 최고조에 달했기 때문이다. 결국 국회는 2007년 12월 28일 해군기지 건설 예산 결정과정에서 “해군기지가 아닌 민군복합형 기항지로 크루즈 선박활용을 위한 항만건설에 대한 예비타당성조사 및 연구용역을 실시하고 그 결과를 제주도와 협의를 거쳐 추진할 것”을 부대의견으로 제시하고 324억 원 예산중 절반을 삭감하고 174억 원을 승인하였다.

이에 강정마을 주민들과 시민사회단체들은 “국회의 의견을 존중하여 해군기지가 아닌 민군복합형 기항지로 건설하되 그 부지는 제주도 전 지역을 대상으로 입지적·경제적·환경적·문화재적 가치를 고려해서 도민들이 합의할 수 있는 최적지를 선정해줄 것”을 해군에 요청했다.<sup>211)</sup> 또한 도민들은 국회의 결정을 민항(크루즈항)을 중심에 놓고 해군이 기항지로 활용하는 것으로 받아들였다. 원혜영 예결위 위원장과 지역구 국회의원도 “국회결정은 크루즈항 포함 민군복합형 기항지”라고 재차 강조하였다.<sup>212)</sup> 하지만 해군은 국회의 정당한 예산과정을 묵살하였다. 오히려 2008년 4월 29일 해군은 “민항중심은 국회의원 주장일 뿐”이며 며칠 후엔 “민군 복합항이 아닌 제주해군기지로 확정지어”버리는 순발력을 발휘

211) 제주군사기지저지와 평화의섬 실현을 위한 범도민대책위원회 성명서, 2007.12.29.

212) 『제주의소리』, 2008년 4월 16일자.

하였다. 이러한 우여곡절 속에 탄생한 민군복합형 관광미항은 국회가 제안한 민군복합형 기항지도 아니고 관광미항도 아닌 어정쩡한 모습이었다. 이로 인해 해군기지 건설 찬성측은 민군복합형 관광미항은 해군기지 건설의 발목잡기라며 항의했고 반대 측은 크루즈항이 들어서면 민군 복합항을 건설한다고 하더라도 이는 해군기지에다 민항(크루즈항)을 끼워넣은 형식이 아닌 민항(크루즈항)을 기본으로 하고 여기에 해군기지를 사용할 수 있도록 한다는 점에서 기본적으로 해군기지와 접근 자체가 다르다고 주장하였다. 해군이 해군기지의 1/10도 안 되는 경비와 면적으로 크루즈시설을 하면서 민군복합형 관광미항이라고 주장하고 있다는 것이다.<sup>213)</sup> 이와 같은 사례에서 보듯, 국회의 권위를 무시하고 문민통제를 거부하는 국방부의 태도를 엿볼 수 있다. 국방부는 해군기지 건설과 관련 정당의 보수적 성향과 국민들의 기본적 정서를 바탕으로 국회와 협력할 수 있는 장점을 살리지 못하고 있을 뿐만 아니라 국회에 의한 문민통제를 거부하는 듯한 발언을 지속하여 갈등을 부추기고 있다.

넷째 해군기지의 경제적 효과에 대해 민군 간의 괴리가 발생하여 갈등이 확산되고 있다. 군은 군사기지는 국방상 필수불가결한 시설일 뿐만 아니라 안보 없이 국가가 존재할 수 없기 때문에 국방시설의 추진은 군사력의 핵심으로 양보할 수 없는 사안에 해당한다고 보았다. 또한 군은 군부대 이전이나 신설을 둘러싸고 지역이기주의 현상이 심해지는 것은 국가안보를 생각할 때 우려할 만한 상황이라고 주장하고 있다. 군은 지역경제에 미치는 효과를 추정한 선행연구를 토대로 경제적 효과를 강조하고 있다. 2003년도 동두천시는 시에 주둔하고 있는 미군이 타 지역으로 이전할 경우 그 손실액은 연간 1,400억 원에 이를 것으로 추정하였다. 동두천시는 주한미군과 관련하여 생업에 종사하는 인구는 15,000명으로 시 전체 인구의 20%에 달하며,<sup>214)</sup> 이 가운데 3,200명은 미군부대에 종사하는 주민으로 연간 600억 원에 이르는 소득을 창출하며, 미군을 주요 고객으로 영업 중인 가게는 400여 곳으로 연간 800억 원의 매출을 올리는 것으로 발표하였다. 결국 동두천시는 주한미군을 평택으로 이전하는 것에 반대한다는 입장을 천명하였다. 다른 예로 2007년 송파신도시 개발과 관련하여 이 지역에 주둔하고 있는 7개 부대를 타

213) 윤용택, 『생명평화의섬, 제주를 꿈꾸며』(각, 2009), pp. 83-90.

214) 『한국경제』, 2004년 9월 1일자.

지역으로 이전하는 과정에서 충북 영동군은 육군종합학교를, 경북 문경군은 국군체육부대를, 그리고 충북괴산군은 학생중앙군사학교를 각각 경합을 통해 유치하였다. 특히 특전사령부의 이전문제를 둘러싸고 국방부와 이천시가 마찰을 빚게 되자 이미 학생중앙군사학교 유치에 성공한 충북 괴산군을 시작으로 강원도 삼척시와 충남 예산군은 동 부대를 자기 지역에 유치하겠다는 의견서를 국방부에 제출할 정도로 지방정부가 나서서 국방관련 시설을 적극적으로 유치하고 있다는 것이다.<sup>215)</sup> 또한 다른 연구에서는 2007년 경기도 내에 부대가 주둔함으로써 창출된 경제효과는 동년도 경기도의 지역내총생산(GRDP)의 약, 1.6%, 경기 북부지역 GRDP의 5.6%에 이르렀으며, 중앙정부의 지방재정조정 지원 220억 원과 지방세 납부 445억 원 등 시·군·구의 세수증대에 적지 않게 기여하고 있다고 강조하고 있다.<sup>216)</sup> 이와 같은 맥락에서 해군은 군사기지는 경제적 효과가 탁월한 선호 시설에 해당되어 제주해군기지 건설로 인해 상당한 경제효과가 기대된다고 홍보하고 있다. 해군이 제시한 경제적 파급효과의 내용은 <표 4-6>과 같다.

<표 4-6> 해군기지 건설의 경제적 파급효과

구 분	금액(억 원)	비 고
기지건설기간중	3,185억 원	총사업비(9,357억 원) 중 40%
기지건설 이후 (연 926억원)	219억 원	연간 부대운영비(270억 원) 중 81%
	525억 원	소비예상액 및 주민세 등 각종 지방세 납부
	30억 원	비품 및 자재 구입비
	140억 원	군장병 및 가족 면회에 따른 관광객 유치액
	12억 원	지역 생산 농축수산물 구매

※기지건설 기간 중 지역주민 우선 고용, 마을상권우선 이용 및 장비/선박우선 사용  
출처 : 해군본부, 『함께 그린 강정마을』 (2010), p. 25.

반면 일부 시민사회단체와 지역주민의 경우 군사기지는 기피시설 또는 비선호 시설이라는 인식하였다. 비선호시설이란 국가나 사회전체를 위해서는 필요하지만

215) 『경향신문』, 2007년 9월 22일자.

216) 강한구 외, “군주둔의 지역경제 효과 추정 및 기여도 증진방안 연구,” 『국방정책연구』 제25권 제1호 (2009), p. 73.



시설이 입지하는 곳에는 부정적 외부효과를 유발해 경제적 손실을 가져다주고 입지지역에 제공되는 혜택이 다른 지역에 비해 같거나 적은 공공시설을 말한다. 비선호 시설은 입지선정에 따르는 불이익뿐만 아니라 다른 지역에 대한 심리적 박탈감을 유발함으로써 입지지역 주민이나 해당 지방정부의 지역주민들의 반발을 살 수 있다. 이른바 부의 외부효과가 발생한다는 것이다. 구체적으로 해군기지가 설치되면 이를 보호하기 위해 주변지역을 군사시설보호구역으로 설정함으로써 해당 지역사회는 각종 피해를 입게 된다는 것이다.<sup>217)</sup> 일부 지역주민은 조상대대로 살아온 삶의 터전을 떠나야 할지도 모른다는 불안감을 표시하고 있다. 또한 해군기지 건설로 인해 제주의 자연과 민심을 파괴하는 것은 물론 중국을 겨냥한 미국의 전초기지로서 동북아 평화체제를 위협하는 요인이 될 수 있다는 우려를 표명하고 있다.<sup>218)</sup> 이로 인해 해군기지가 건설된다고 하더라도 오히려 지역경제에 미치는 부정적인 영향이 클 것으로 추정하면서 경제적 효과를 기대하기 어렵다고 주장했다. 해군기지가 위치한 지역들, 예컨대 동해시, 진해시, 평택시 등의 경우 땅값 하락 및 인구감소 효과가 나타나고 있으며, 해군기지 연간 운영 예산과 관련해서 예산의 90%가 장비들의 급여와 주·부식이므로 군사기지가 지역경제에 미치는 영향을 미미할 것이라고 판단했다. 또한 관광객 증대 효과에 대해서도 대부분의 해군기지가 자체적인 관광자원으로서의 기능을 수행하고 있다고 보기 어렵고, 오히려 긍정적으로 형성된 관광 이미지에 부정적인 영향을 미칠 가능성이 있는 것으로 보고 있다.<sup>219)</sup>

종합해 보면 찬·반측의 해군기지의 경제적 효과에 대한 평가는 정반대로 나타나고 있다. 즉 경제적 효과만 하더라도 상호 공유할 수 있는 객관적이고 설득력 있는 자료를 가지고 논쟁하기보다 모호하고 불명확한 자료나 전망적 예측을 근거로 하고 있다. 해군측은 해군기지 건설에 따른 경제적 파급효과가 크다고 주장하는 데 반해, 지역주민은 경제적 효과는 과장되어 있으며, 오히려 제주의 관광 이미지에 부정적이라고 주장했다.<sup>220)</sup> 결국 민군 양측은 민군 간 기자회견과

217) 심재정, 앞의 논문, p. 232.

218) 중국 역시 한국 해군이 동아시아 해상전력 지형을 바꾸고 있다고 경계하고 있다. 중국 관영 <신화통신>은 “한국의 대양해군 추진은 군사적 자립과 발전을 향한 ‘용심’에서 비롯된 것”이라고 풀이하고, 북한과 일본의 존재 역시 이를 밀어붙이게 하는 객관적 요인이라고 덧붙였다. 『한겨레』, 2006년 11월 24일자.

219) 천주교제주교구 평화의섬특별위원회, 앞의 책, pp.75-89.

보도자료, 반박 성명서, 신문기고, 자체 토론회 등과 같은 일방향적 의사소통 수단을 통해 자신들의 요구와 주장을 되풀이하고 있다. 결국 해군기지 건설을 둘러싼 경제적 효과는 검증되지 않은 채 상호간 인식차이만 커지고 있다. 군사기지 성격에 관한 인식차이로 인한 지루한 주장이 되풀이되어 갈등해결이 요원해지고 있다.

다섯째 군의 ‘말 바꾸기’와 여론을 왜곡하는 아전인수식 해석으로 인해 갈등이 발생하고 있다는 것이다. 먼저 군사기지 입지선정과 관련해서 군이 ‘말바꾸기’는 해군기지 정책갈등의 중요한 요인의 하나로 작용하였다. 국방부와 해군의 주장대로 해군기지는 국책사업으로 선정되었다. 그렇다면 제주지역 내 해군기지 입지가 어느 지역에 가장 타당했는지에 대한 입지타당성에 대한 확고한 결론을 내려야 했다. 국방정책의 필요성으로 인해 건설되는 해군기지의 입지가 임의대로 결정되는 것이 아니기 때문이다. 하지만 입지선정 과정에서 최종 입지는 화순리, 위미2리와 위미1리를 거쳐 강정으로 확정되었다.

먼저 2002년 최초의 입지로 화순항이 선정되었다. 해군기지 화순항이 최적지로 선정된 것은 군과 도민들 대부분이 수긍하는 분위기였다. 이미 군사기지의 최적지로 수차례 이용되었고, 도민들과 지역주민들도 화순항이 군사적 입지를 충족시키고 있다고 보았다. 이는 역사적 경험과도 맞닿아 있다. 하지만 화순리 인근 지역주민의 반발은 컸다. 따라서 난감해진 해군은 위미리에서 유치를 희망하자 위미리도 가능하다고 밝혔다.<sup>221)</sup> 위미해군기지추진위원회는 기자회견을 통해 “해군기지 유치를 위해 2005년 8월부터 다방면의 노력을 기울여 왔으며, 2006년 3월말 해군본부를 방문하여 위미지역도 충분히 군항을 건설할 수 있다는 답변을 받았다”고 밝혔다. 이에 해군도 주민의 반대 때문에 자신들이 주장하는 최적지를 접고 새로운 입지를 타진하였다. 국방부와 해군은 방송에 출연하여 ‘해군기지 위미

220) 시민단체 관계자 인터뷰, “그게 전부 돈 때문이거든요 평화의 의식이라든지 환경의식이 고양됐는데 제일 처음에 제주도민들이 받아들인 것은 경제적 이득이 될까봐 이걸 받아들인 거 아닙니까 이걸 함으로서 건설경기가 살아나고 또 이걸 함으로써 인구가 유인돼 가지고 그만큼 소비시장이 넓어지고 또 그 사람들이 씹씹이가 있으니까 상당한 관광객 유입효과가 있고, 이렇게 했는데 적어도 제가 봤을 때는 네 군데 국내 해군기지를 돌아보기 전까지는 긴가민가 했어요 긴가민가하면서 평화의 섬하고 배치되고 환경하고도 배치되는데 근데 경제하고 배치되지 않는 거라면 명분으로써는 아니지만 실리로써는 해야되지 않겠느냐. 근데 기지를 탐방하고 와서 보니까 다른 걸 다 떠나 가지고 경제적으로 이걸 해서는 안 된다. 도민들에게 이걸 알릴 수 있는 기회도 통로도 없었던 거죠”

221) 『서귀포신문』, 2006년 5월 17일자.

리 최적지' 발언을 함으로써 이를 인정하였다. 최적지가 화순리와 위미1리, 위미2리 동시에 세 곳이 탄생한 것이다.<sup>222)</sup> 하지만 위미리도 입지선정에서 빗겨갔다. 주민들의 반발이 심했기 때문이다. 이후 제3의 장소인 강정에서 유치를 신청하였고 마침내 해군기지 입지가 강정으로 결정된 것이다.<sup>223)</sup> 무려 5년 동안 해군이 최적지로 주장하던 화순항과 위미리도 아닌 제3의 지역인 강정마을로 전격적으로 결정된 것이다. 강정의 경우 해군기지 추진 초기 기초조사 지역에도 해당되지 않았던 지역이었다.

환언하면 해군은 2002년 지역의 반대가 심하기 때문에 “화순항”이라는 해군기지 최적지를 선택하지 않았다. 그리고 2007년에는 “위미”라는 최적지도 버렸다. 결과적으로 “최적지”가 아닌 강정으로 입지를 결정함으로써 스스로 했던 말들을 뒤엎고 말 바꾸기를 했다. 해군은 해군기지의 입지 원칙을 스스로 허물어 버린 것이다. 이러한 입지선정의 잦은 변경은 군에 대한 신뢰를 떨어뜨렸다. 해군은 대부분이 동의할 수 있는 장소가 아니라 장소변경을 네 차례나 강행함으로써 지역주민들의 갈등과 혼란을 부추겼다. 정책결정 과정에서 화순이라는 최적대안이 아닌 제주도의 어디나 가능하다는 기존 정책의 변경을 가져왔다. 그 과정에서 8년 동안 4개 마을 공동체를 분열시켰으며 갈등을 증폭시켰다. 물론 해군은 국가안보와 해군기지 임무가 갖는 특수성 등 자체 기준을 들어 공개적으로 이전 협의를 하기 어려웠고, 지역주민의 반대가 워낙 완강해서 제3의 지역을 선택했다고 해명하고 있지만 이러한 해군의 잦은 말 바꾸기는 군에 대한 신뢰를 떨어뜨렸다.

또한 군이 여론을 왜곡하고 있다는 비판이 제기되었다. 2005년 6월 제주도지사의 논의중단 선언으로 해군기지 건설 문제는 수면 밑으로 가라앉는 듯 했다. 하지만 그 사이 해군기지 문제는 도내 지역 간 유치경쟁이 벌어졌고, 찬성론자들은 “제주도해군기지범도민유치위원회”를 결성해 활동하였다. 이에 대해 국방부 공식 자료는 “2002년 이후 대민홍보와 친해군화 활동을 지속적으로 전개하여 현재는 전체적으로 찬성여론이 우세한 것으로 나타나고 있으며 유치경쟁 확산으로 화순 지역의 호응도가 높아지고 있는 것으로 판단”된다고 적시하고 있다. 따라서 2006년 사업추진이 가능한 것으로 판단돼 5-6월 예비비 편성을 건의하여 사업을 추

222) KBS 제주, 『KBS 시사파일』, 2007. 3. 9.

223) 『제주의소리』, 2007년 6월 8일자.

진할 예정이라고 하고 있다.<sup>224)</sup> 그리고 2006년부터 2007년까지 기본조사, 환경피해 영향조사, 문화재 지표조사, 실시계획을 하고 2007년에는 방위사업추진위원회에 상정 심의 후 부지 매입과 항만공사도 시작한다고 하였다. 도민들이 반대하면 강행하지 않겠다던 해군은 다수의 지역주민이 여전히 기지건설을 반대하고 있음에도 여론조사 결과를 인용하여 도민들의 찬성여론이 우세가 지속되고 있음을 보고하였다. 해군이 여론조사를 자의적으로 해석했다는 점에서 여론을 왜곡하였다는 비판이 대두되었다.<sup>225)</sup>

여섯째 해군기지 건설이라는 국방정책의 경우 ‘주민투표 실시’를 둘러싼 갈등이 쟁점화 되었다. 제주도와 국방부는 주민투표를 반대하였고 지역주민은 주민투표를 선호하고 있었다. 주민투표는 주민투표법이 2004년 7월 시행되면서 지역에서 갈등을 원만하게 해결하는 방식으로 제안된 것이었다. 주민투표와 관련 T/F팀은 이미 2006년 8월에 “필요하면 해군기지 건설 찬반에 대한 주민투표 및 설문조사 등도 실시할 계획”이라고 밝힌 적이 있다.<sup>226)</sup> 지역주민들은 전국에서 최초로 행정체계 개편을 위한 주민투표를 실행한 경험이 있기 때문에 주민투표를 통한 해군기지 건설 문제를 결정하자는 의견을 제시하였다.<sup>227)</sup> 하지만 실제로 주민투표는 실시되지 않았다. 여론조사와 주민투표에 대한 논란은 2007년 5월 1일 제주도가 여론조사 일정을 발표하면서 더욱 커졌는데, 반대도민대책위는 “주민의 사보다 우선한 국책사업이란 있을 수 없으며, 해군기지 건설 문제는 최고의 주민의사 표현수단인 주민투표에 의해 결정돼야 함을 주장하며 주민투표를 실시할 것을 요구”하였다.<sup>228)</sup> 2007년 5월 14일 제주도지사가 최종적으로 해군기지 입지를 선정하자 주민투표 요구가 재차 분출되었다. 그러나 국방부는 국가안보에 관

224) 제주참여환경연대, “평택, 그리고 제주도 군사기지,” 『참세상만드는사람들』 (2006 봄), p. 38.

225) 지역주민 인터뷰, “가장 문제가 있는 게 뭐냐 하면 군이 문제가 있다. 군이 해군이 해군이. 해군에 먼저 있었던 대령 ..성산사람 이 양반을 두어번 만났어 만나서 얘기할 때 보니까 아주 거짓말을 많이 해 아주 거짓말을 많이 하고 분명하게 기억나는 것이 뭐냐 하면 그 양반 얘기는 해군기지가 들어오면 요걸로 다 끝날 거구 이것도 아니고 이것도 아니고 막 아니랜 하더라고.. 딱 나가서 다른 계통을 통해서 정보를 입수해 보니 뭘소리냐 내가 얘기했던 그 이상의 것이 다 들어온다는 얘기 아니냐 사실 세상이 어떤 세상인데 거짓말해서 일이 진행되었다고 가정하자 바로 탄로날 거 아니냐 왜 이런 식으로 하나 지금 세상은 다 오픈시켜놓고 완전 화근하게 공개해 가지고 정말 이럴 겁니다. 이렇게 해놓고 가야지 때가 어느 땐 데 거짓말 하고 말아야”

226) 『한라일보』, 2006년 8월 9일자.

227) 『한라일보』, 2007년 2월 6일자.

228) 군사기지반대대책위 성명서, 2007. 5. 1.



한 사항을 주민투표를 통해 결정하는 것은 바람직하지 않다고 발표하였다. 물론 주요시설의 설치 시 주민투표를 통한 갈등해결 방식은 타당한 측면이 있으나 국가의 권한에 해당하는 사항은 주민투표의 대상이 될 수 없다는 입장을 보였다.<sup>229)</sup> 하지만 행정자치부는 주민투표 제 7조 2항을 근거로 해군기지 문제가 주민투표 대상이 아님을 설명하고 있을 뿐, ‘국방사업’이기 때문에 주민투표 대상이 아니라는 것은 관련 법률 어디에도 근거가 없다“고 밝히고 있다. 이는 해군기지 건설과 같은 국책사업의 경우 국방부 장관이 주민투표를 요구할 경우 주민투표를 실시할 수도 있다는 것이었다.<sup>230)</sup> 결국 국방부는 주민투표를 정부에 요구하지도 않겠다는 입장을 밝히고 주민투표를 실시하지 않음으로써 민군갈등을 키우고 말았다.

일곱째 해군기지 건설의 집행과정에서 매몰비용의 문제가 있다. 즉 기존 정책이나 사업에 이미 상당한 투자나 개입이 이루어졌을 경우 그보다 더 합리적인 대안이 있다 하더라도 이미 투자된 비용 즉 매몰비용 때문에 기존의 정책이 계속 시행된다는 것이다. 해군기지의 건설정책 과정에도 이러한 논리가 적용되었다. 예를 들어 일단 진척된 정책은 비합리적이라도 그것을 토대로 하여 모든 국민이 기정사실로 받아들이고 그것을 전제로 하여 사업에도 투자를 하고, 모든 활동을 하게 된다. 이후 만일 이 정책을 중단할 경우 그때까지의 매몰비용 때문에 오히려 불합리하다고 주장하고 기존의 정책을 받아들이게 되고 여기에다 조금만 수정을 가하여 변경하여 추진하는 것이다.<sup>231)</sup> 이미 되돌릴 수 없는 절차와 보상, 그리고 어설프지만 착공을 서두르고 나면 매몰비용 때문에 다른 곳으로 쉽사리 옮기기 힘들다는 것이다.<sup>232)</sup> 해군기지의 건설과정에서도 해군은 매몰비용 문제를 중시하고 있다. 이는 명백하게 군 차원에서 해군기지 건설 절차를 밀어붙이고 뒤에 지역주민을 체념하게 하면서 결국 군의 의지가 반영되도록 이끄는 방법이다. 해군은 이미 행정절차와 보상절차가 상당부분 진행되었기 때문에 지금 논의를

229) 사회갈등연구소·국민고충처리위원회, “계속되는 군부대 유치 관련 갈등 해법은 없는가,” 군부대 유치관련 갈등해결을 위한 민관합동토론회 자료집(2007), p. 6.

230) 『제주의소리』, 2007년 5월 25일자.

231) 박성복·이종렬, 『정책학강의』(대영문화사, 2000), p. 271.

232) Anderson, James E. *Public Policy-Making*, 2nd ed., (New York: Holt, Rineharts and Winston, 1979), p. 11.

포기하는 것은 지금까지 투입비용이 너무 아까워서 지금 단계에서 중단할 수 없다는 반응을 보이고 있다. 민군 간 갈등형성요인을 도표화하면 <표 4-7>와 같다.

<표 4-7> 민군 간 갈등형성요인

민	갈등형성요인	군
제주의 군사기지화	역사적 경험	국가방위 필수시설
비선호시설	해군기지 성격	선호시설
고압적, 권위적	군의 태도	원칙 준수
부족	절차적정당성	충족
반드시 필요	주민동의 여부	불필요
거부	문민통제	충실
비적합	입지변경	최적지
평화	가치	안보
대상	주민투표	대상 아님

### 3) 갈등양상

제주 해군기지 건설 갈등양상을 보면 군이라는 행위자가 등장하고 있다. 이는 여타 갈등사례와 달리 국방정책 추진과정에서 갈등형성요인으로 작용하며 국방정책의 특징적인 갈등양상을 보여주고 있다. 군은 제주도의 지정학적·전략적 위치를 강조하여 국가안보라는 명분으로 제주를 군사기지 입지로 결정하였다. 이에 민은 평화와 환경의 가치를 지키기 위해 저항하였다. 이에 다시 군은 “민의 행동을 국가안보를 무시한 이기주의”로 매도하고 있다. 이에 민은 다시 “평화적 생존권을 주장하고 항변”하면서 갈등의 양상이 복잡해지고 있다. 결국 해군기지의 추진과정에서 민군관계는 과거의 대결적 구도로 돌아서고 말았다.

제주 해군기지 건설과정에서 군이 민을 대하는 태도를 보면 ‘지역점령군’의 인상을 주고 있다. 군은 지역주민의 생존을 위한 목소리는 듣지 않고 자기주장만 하고 지역주민을 안보문제에 둔감하다고 몰아세운다. 이는 군이 민을 다루는 방

식에 있어 사실상의 병영국가(Garrison State)의 성격을 보이고 있다고 할 수 있다.<sup>233)</sup> 지역주민들은 아직까지도 장기간 지속되는 분단 과정과 기존의 군부정권의 유산이 강하게 존재하고 있다는 인식이 강하다. 예를 들어 2007년 1월 들어 해군기지 반대측은 다자협의체를 제안하였고, 이에 대해 제주도는 협의체 제안을 수용하였다. 이런 가운데 1월 31일 송영무 해군참모총장은 제주도지사를 방문해 “해군기지와 관련한 찬반토론으로 시간을 끌지 말고 조속히 해군기지 건설을 결정해 줄 것을 요구했고, 국방부 산하에 제주특별자치도 제도개선을 지원하는 범정부 T/F를 구성하겠다”고 밝혔다. 제주도민의 입장은 해군기지 건설과 관련하여 정확한 성격과 정보를 확인하고 다양한 논의를 통해 해군기지 건설 여부를 스스로 결정하자는 단순한 내용이었다. 하지만 해군참모총장은 도민토론회를 불필요한 것처럼 인식하여 도지사에게 조속히 해군기지 건설을 요구하였다. 또한 제주특별자치도 제도개선을 위한 범정부 T/F를 구성하겠다는 것은 도민들이 볼 때 군의 역할을 벗어났다라는 점에서 해군이 제주도민을 무시하고 스스로 오만하다는 인상을 준 셈이었다.<sup>234)</sup>

이러한 모습은 국방부 장관의 제주방문에서도 찾아볼 수 있다. 2007년 4월 10일 도지사는 해군기지 로드맵을 언급하면서 의회에 여론조사 방식을 제안하기에 이르렀다. 이에 의회는 4월 12일 도지사 로드맵 발표 및 재검토 촉구결의안을 발표하였다.<sup>235)</sup> 충분한 공감대 형성할 때 까지 여론조사 시기를 연장하고 합리적 여론조사 방식 도출을 위해 공식적 협의가 필요하다는 것이었다. 하지만 이는 받아들여지지 않았고, 이런 상황에서 4월 13일 국방부장관이 도청을 방문하였다. 그 시간 제주도청 앞에는 도지사 면담을 요청하던 위미리 지역주민들이 도청출입을 봉쇄당하는 일이 발생하고 시민사회단체와 도의원, 종교계가 결합한 항의시위가 발생하였다. 하지만 제주도로부터 시설보호를 요청받은 경찰은 국방부장관 방문을 이유로 해군기지 건설 반대를 외치며 농성중인 지역주민 70여명을 강제

233) Garrison State란 병영국가 또는 요새국가를 뜻하는 것으로써 Lasswell이 제2차 세계대전 직전의 일본 사회를 분석하면서 제시하였다. 이는 국민들의 사고방식을 전쟁의 대비로 이끌어 나감으로써 전쟁의 주역인 군대에 의해 국가적 생활의 전반이 통제되는 사태를 지칭하는 말이다. Lasswell, Harold, D. *The Garrison State and Specialists on Violence*, American Journal of Sociology(1981), pp. 455-468.

234) 마을주민인터뷰, “그긴 했지 남원출신 해군팀들 다 내려오고 난리났지...대부분 군복입었지 대부분 한번 짬은 블로킹 한번 걸잖아 마음속으로 뼈뚫하게 하지 그런게 있지..제주도를 우습게 봤주..한마디로 제주도”

235) 군사기지건설관련특별위원회, 『군사기지건설관련특별위원회 활동결과최종보고서』 (2008), p. 190.

연행하였다. 이 과정에서 성직자와 도의원까지 무차별적으로 연행하였다. 반면 김태환 도지사는 불상사속에도 도청 앞까지 나와 손수 국방부장관을 영접하는 모습을 보여주었다. 결과적으로 국방부장관은 공권력의 비호를 받고, 지역주민은 강제연행을 당하는 모습이 겹치면서 군에 대한 불신은 극대화되었다. 해군기지 추진이 시작한지 5년 만에 국방부장관이 제주도에 오면서 공권력을 동원한 권위주의적 모습을 보인 것은 국방부로 대표되는 군의 고압적인 태도와 오만하다는 부정적인 모습을 다시 확대·재생산하였다.<sup>236)</sup>

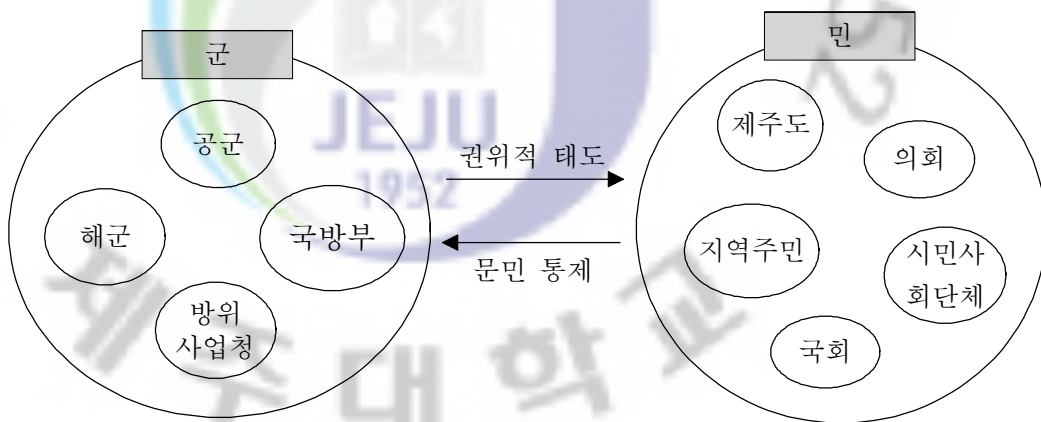
이와 같이 여전히 군의 입장은 군사적인 필요성이 모든 정책보다 우선권을 가지고 있는 것처럼 행동하고 있다. 반면 민은 한국의 정치적 한계성 때문에 군의 문제를 정면으로 비판한다는 것은 터부시하여 왔지만 군을 지역발전의 저해요인으로 보고 있다. 예를 들어 훈련시 발생하는 소음문제, 탄유실 혹은 지뢰매설 등 위험물에 대한 인근 주민들의 노출 가능성, 군사보호구역내 개발제한으로 인한 재산권 행사의 제한 혹은 지역발전의 낙후문제가 그 밑바탕에 깔려 있다. 또한 각종 무기체계 구입, 군 기지의 이전 등 국방정책의 실시를 지역발전에 걸림돌로 인식하고 있다. 이러한 점에서 일반적으로 한국의 민군관계의 양상은 협력과 화합을 하는 관계라기보다 서로 배척하고 불편한 갈등관계를 지속해왔다. 본문에서 살펴보는 해군기지 건설이라는 국방정책의 추진과정에서도 민군 간 관계에서 극심한 갈등을 야기한다. 왜냐하면 군은 국가안보를 명분으로 민을 상대로 국방·군사시설의 입지반대를 대수롭지 않게 생각하여 민의 의견을 듣지 않고 ‘마구잡이’식으로 정책결정을 마무리한다. 그러한 과정에 불만을 품은 민은 여론수렴 과정에서 배제됐다는 이유와 국가적 이익만 앞세워 적합한 절차를 거치지 않고 밀어붙이는 군에 대항해 군사시설을 필사적으로 막아내기 위한 행동에 나서게 된다. 민은 제도적 방식이 아닌 집회, 시위 등과 같은 비제도적 참여를 통해 자신의 이해관계를 주장함으로써 지역사회가 갈등의 소용돌이로 혼란에 빠지는 상황에 직면해 있다. 해군기지 관련 군은 완전히 지역사회의 일원으로 지역에 지속적인 발전을 담보하는 행위자로 신뢰를 주지 못하고 있다. 민군갈등은 제주 해군

236) 언론인 인터뷰, “국방부가 민을 보는 군이 민을 보는 사고 사고에 자기네가 하는 일은 선이다. 선이다. 해군기지를 만들든 군사시설을 만들든 모든 것은 국방부를 위해서는 불가피하기 때문에 자기네 하는 일은 선이다. 이렇게 생각하거든 아니다 라고 할 수 없지만 반드시 국방부가 하는 일은 선이 아닐 수도 있다. 근데 자기네는 선이라고 생각하기 때문에 국방부에 대한 것은 너나 없이 도와줘야 한다 도와줄 것이다”



기지 건설의 대표적인 갈등양상이다. 다른 접근방법-정책결정, 정부 간 관계, 지방정치-의 경우 해군기지의 정책결정과 매우 관련이 깊지만 민군갈등은 정책종결 이후에도 지속적으로 문제로 남을 가능성이 높다. 따라서 매년 유사한 대립과 갈등이 연출될 개연성이 높으며 그만큼 민군갈등의 양상을 예측하기는 더욱 힘들다고 하겠다. <그림 4-3>은 제주 해군기지 건설과 관련 민군관계의 갈등양상을 표현하였다.

<그림 4-3> 민군관계의 갈등양상



#### 4) 갈등의 특징

이러한 갈등형성요인과 갈등양상을 토대로 해군기지 갈등을 둘러싼 민군관계 갈등의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째 제주해군기지 관련 민군관계의 경우 민과 군 상호간 불신이 높다는 점이다. 먼저 제주가 지닌 군사기지로서의 역사적 경험이 군을 불신하는 요인 중 하나이다. 그리고 해군기지의 건설 과정에서 해군은 주민을 정책결정에 참여하는 주체가 아니라 정책 및 사업의 객체로 인식하는 사고가 남아 있어 주민들의 민주적 참여의지와 충돌하는 사례가 자주 일어나고 있다. 또한 군의 권위적이고 고압적 태도에 대한 뿌리 깊은 불신이 지역주민에게 있다. 통상적으로 사람들은 공정한 대접을 받지 못했거나 존중되지 않았다고 인식하는 경우 분노가 증폭되는

경향이 있다. 따라서 스스로가 타인에 의해 무시되었거나 상대방에게 기만당했다고 인식하게 되면 그들이 불만을 가지게 된 본래의 원인보다 불공정한 대우에 대한 감정이 더욱 중요한 문제로 대두되는 경향이 있다.<sup>237)</sup> 제주해군기지 건설의 경우 국방부는 해군기지 건설 초기에 이 사업을 해군 수준에서 추진하려고 하였고, 이를 위해 현역군인들이 지역주민을 상대로 ‘주민동의 불필요 발언’과 ‘제주도민 무시발언’을 여과 없이 노출하였다. 또한 국방부장관의 제주도 방문 시 공권력을 동원하여 도의원, 수녀, 지역주민 등을 대규모로 연행을 하면서 제주도민에 대한 인간적 모멸감을 가지게 하였다. 이러한 군의 태도는 민의 자존심을 상하게 하여 이후에도 계속 상호불신의 벽만 높이고 말았다.

그리고 해군의 잦은 해군기지 입지변경이 불신을 낳고 있다. 해군기지 건설의 경우 입지가 4 차례 변경되었다. 해군이 최적지라고 주장했던 화순이나 위미2리와 위미1리는 지역주민들의 반발로 인해 철회되었고, 환경적 가치가 높은 강정에 해군기지 입지를 선정하고 말았다. 하지만 강정은 해군기지 건설 초기에 거론조차 되지 않았던 곳이었다. 군사기지의 건설에서 입지선정이 가장 중요한 요소인데도 불구하고 해군은 원칙도 없이 지역주민이 반대한다는 이유로 해군기지의 ‘최적지’를 포기하고 있다. 이는 해군 스스로 자신이 행한 발언을 뒤집었다는 점에서 불신을 낳고 갈등을 조장하고 있다. 이외에도 불신이 야기된 원인은 잦은 말 바꾸기, 여론왜곡에 의한 아전인수식 해석 등 불신상황이 연출되고 있다. 이러한 민군 간 불신으로 인한 팽팽한 대립관계는 군사기지의 최종 목적인 국가안보의 기틀을 무너뜨리는 계기가 될 수 있고 결과적으로 국방이 추구하는 목표를 달성하는데 걸림돌이 될 수 있다. 이와 같이 민군 간 신뢰성 결여는 이해당사자 간의 자기주장만을 낳게 되고 갈등이 심화되는 요인으로 작용하고 있다.

둘째 문민우위의 원칙이 훼손되고 있다. 국회는 국방정책 과정에서 대통령이나 국방부를 견제할 수 있는 법적으로 보장된 권한을 가지고 있다. 국회가 행정부에 대하여 갖는 권한과 영향력은 예산심의 과정에서 뚜렷하게 알 수 있다. 국방부가 국방정책을 입안하거나, 수행하는 과정에서 재정문제는 기본적인 필수적이기 때문에 예산을 통한 국회의 권한은 막강하다고 할 수 있다. 국회는 예산심의 과

---

237) Susskind, L. E. & Field, Patrick. *Dealing with an Angry Public* (MIT-Harvard Public Dispute Program Basic Books, 1996), p. 17.

정에서 정책의 적정성과 타당성을 심사하고 정책의 우선순위를 정하는 기능을 하고 있다. 하지만 해군기지 건설 과정에서 국방부와 해군의 행태는 국회의 의결을 빈번하게 무시하고 있다. 군은 국회의 결정을 무시하고 문민통제라는 원칙을 저버리고 있다. 국회에서 부대조건으로 달았던 “주민동의가 있을 시 예산을 집행하라”는 결정은 해군의 필요에 따라 수시로 바뀌었다. 그리고 국회의원들이 민군 복합항과 관련 “군항이 아닌 민항중심”이라고 주장하는데도 해군은 “민항중심은 국회의원 주장”일 뿐이며, “민군 복합항이 아닌 해군기지”라고 주장하는 등 문민통제를 거부하는 듯한 태도로 일관하고 있다. 사실상 문민우위의 원칙을 훼손하고 있는 것이다. 군이 국회의 통제로부터 열외를 받아도 된다는 의식은 민군관계 간 갈등을 야기하고 있다.<sup>238)</sup>

물론 힘의 뒷받침이 없이는 국가의 자존이나 평화를 보장받기 어렵다는 냉엄한 국제현실에서 군의 주장은 일부 타당성을 가진다. 특히 남북 간 대립이 상존하는 상황에서 튼튼한 국방력확보는 두말할 필요가 없다. 그러나 군은 무엇보다 국민의 지지를 받아야 가능하다. 군은 특수하다는 특수성 논리가 군에 대한 문민통제라는 보편적인 원칙보다 앞서는 것은 군의 존재이유를 망각하는 것이다. 무력을 가진 군이 강함만 있으면 지역적 특성과 지역주민의 의견을 간과하여 독선과 독단에 빠지기 쉽다. 이러한 상황에서 발생하는 민군관계는 군이 득세하고 지역주민은 안중에도 없는 시대착오적이고 퇴행적인 결과를 가져온다. 따라서 국회의결을 무시하는 국방부의 태도는 용인할 수 없으며 문민통제 방안이 뒤따라야 한다.

셋째 군사시설의 성격에 대한 인식차이가 발생하고 있다. 민은 군사시설을 혐오시설로 인식하는 반면에 군은 선호시설이라고 주장하고 있다. 지역주민들에게 군사시설은 순수 공공재의 성격을 갖고 있어 이격 정도와는 상관없이 국민 모두에게 편익을 주지만 입지지역 주민들의 비용을 얻게 되는 혐오시설에 불과하다는 것이다. 국가에 주는 편익은 인정하더라도 지역에 대한 편익은 비용에 비해 너무 적다는 것이다. 즉, 군사기지는 안보를 위해 주둔하고 있지만 주민 입장에서 지역을 도움은 없고 환경파괴와 각종 오염원이라는 인식을 가지고 있다. 반면 군은 군사시설은 혐오시설이 아니라 선호시설이라는 주장이다. 군사기지 건설

238) 안수찬, “받들어 시민,” 『한겨레 21』 제808호(2010).

과정에서 지역에 미치는 경제적 효과와 건설 후 지역주민의 채용과 관광객 유치 효과로 타 지역에서는 군사시설의 유치를 희망하고 있다는 것이다. 이러한 인식 차이를 좁히지 못한 채 국방부와 지역주민은 서로 평행선을 달리고 있다.

넷째 군은 군사기밀 보호라는 명목아래 언론과 일반국민에게 공개되지 않는 영역으로 행세해 왔다. 결국 이러한 비밀주의는 민군 간의 정보 격차를 늘려 군에 대한 불신을 낳게 된다. 앞에서 예를 든 공군기지의 건설과정의 비밀주의, MD의 참여를 둘러싼 논란 외에도 해군기지의 실제규모와 예산규모와 사전조사 자료 등 상당부분 공개되지 않았다. 공개된 내용조차 시간이 지나면서 내용이 변경되기 일쑤였다. 이와 같이 관련 정보의 비공개는 근거 없는 유언비어를 만들고 잠재적 위협이나 손실에 대한 막연한 두려움, 피해의식들을 발생시켜 지역주민들로 하여금 주로 물리적 행위를 동반한 비합법적 집단행동을 유발할 수 있다. 헌법재판소는 1992년 2월 25일 군기법 6, 7, 10조 등에 규정된 군사기밀의 탐지·수집·누설 행위에 대한 처벌조항이 헌법상의 국민기본권을 침해할 소지가 있다는 내용의 한정합헌 결정을 내렸다.<sup>239)</sup> 헌법재판소는 “군사기밀의 범위가 너무 광범위하면 언론보도를 위한 취재는 물론 학문의 자유가 위축되며 국민의 정당한 비판이나 감독도 불가능하게 되는 결과를 초래한다며 국민의 알 권리 대상 영역을 최대한 넓혀줄 수 있도록 최소한도에 한정돼야 한다”고 밝혔다.

다섯째 해군기지 건설은 민군 간 가치갈등 양상을 띠고 있다. 가치갈등은 가치와 신념체계 또는 이념의 충돌로 발생한다. 지방자치와 민주화의 진전에 따라 점차 환경 및 삶의 질이 주요인자로 중시됨에 따라 갈등양상이 변화하고 있다. 개인이나 집단의 손실에 대한 보상요구 등 이기주의적인 갈등은 감소하는데 비하여 환경이나 생태계 보전, 지속가능성의 확보 등 공익가치 추구하고 관련된 갈등이 상대적으로 증대되고 있다. 이는 삶의 질을 추구하는 가치관의 변화에 원인이 있다.<sup>240)</sup> 이와 같이 개발 우선적 가치관에서 친환경적 가치관으로의 변화로 인해 그동안 경제적 효율성을 추구하기 위하여 환경과 문화적 가치의 희생을 당연시

239) 군기법 6조는 군사상의 기밀을 부당한 방법으로 탐지하거나 수집한자는 10년 이하의 징역이나 금고, 제7조는 군사상의 기밀을 탐지하거나 수집한 자가 이를 타인에게 누설한 때는 1년 이상의 유기징역이나 유기금고로 처벌하도록 규정하고 있다. 또 10조에서도 우연히 군사상의 비밀을 지득하거나 점유한 자가 이를 타인에게 누설한 때 5년 이하의 징역이나 금고에 처한다고 돼 있다. 김재홍, 『군부와 권력』(나남, 1992), p. 237.

240) 이석표 외, 『지방자치시대의 분쟁사례집1』, 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원(1999), p. 20.



한 기존 관행과의 마찰이 불가피하다. 개인의 삶의 질을 결정하는 요소로서 경제적 요인보다는 환경과 문화적 욕구 충족 정도를 우선시하게 됨에 따라 개발사업의 직접적인 경제적 효과와 환경 등에 미치는 부정적 영향을 함께 고려하게 되었다는 것이다. 제주는 빼어난 자연경관과 지형, 그리고 생태계로 인해 그 자체가 인류의 유산임에도 불구하고 제주도의 개발주의, 거대자본의 이윤추구, 지역경제의 장기침체 등이 맞물려 제주섬의 자연과 생태계는 원형을 잃어가고 있는 상황에 처해 있다. 거기에 해군기지 건설로 인해 개발과 보전의 갈등이 불거지고 있는 것이다.<sup>241)</sup> 결과적으로 해군기지의 민군갈등은 이익갈등이기 보다는 가치갈등의 성격이 강하여 갈등해결이 어렵다. 환경 및 생태계의 보전, 지속가능성의 확보 등 공익적 가치추구와 관련된 갈등양상이 발생하고 있다. 군이 명분으로 내건 안보와 지역주민의 평화적 생존이라는 가치가 부딪히고 있어 해군기지를 둘러싼 민군관계는 갈등의 연속이다.

여섯째 군이라는 조직이 지난 집단사고로 인해 민군 간 갈등을 낳고 있다. 제니스(Janis)에 의하면 집단주의적 사고란 "구성원들이 강한 응집력을 가지고 있고 격리되어 있을 경우 상호간에 우정을 지키려는 강한 동기와 압력을 느끼게 되는데 이와 같은 심리적 요인이 모든 회합에서 눈에 보이지 않게 작용하여 결과적으로 다른 대안을 찾고 비교하려는 동기가 없어지는 현상"을 말한다.<sup>242)</sup> 집단응집력은 집단구성원간의 상호애착의 정도이며, 군은 높은 응집력을 보이고 있으며 군조직의 특성 중의 하나이다. 국방정책 결정에 있어서도 이런 현상이 발생될 소지가 많다. 군과 같이 응집력이 높은 집단은 집단사고(Group Think)의 경향을 보이는데, 이는 효과적인 의사결정에 개입하는 환상이나 고정관념의 특별한 모습으로 나타난다. 즉 구성원들은 외부의 바람직하지 못한 고정관념에 대응하는 어떤 불가침의 환상을 비축하게 되는데, 예를 들어 비판에 대해서 빈정대거나 상대방이나 경쟁자를 과소평가하는 것 등이 그것이다. 결국 집단은 자신들이 참여하고 있는 행동과정과 목표에 대한 가능성을 과대평가하게 되고 집단회의에서도 선호하는 문제들만 취급하며 다른 구성원에 대해서 묵시적인 압력을 가하는 등

241) 윤용택, "제주섬에서 보는 생명·생태·평화의 삼중주," 『대동철학』 제51집(2010), p. 58.

242) Janis, Irving L., *Groupthink : Psychological Studies of Policy Decision and Fiascoes*, 2nd, ed. (Boston: Houghton Mifflin, 1982).

의 자기단속에 의해 위험스런 대안들을 저지하려 한다는 것이다.<sup>243)</sup> 해군기지 민군관계에는 군의 집단주의적 사고가 자리 잡고 있어 갈등이 야기되고 있다. 민군관계 갈등상황을 정리하면 <표 4-8>과 같다.

<표 4-8> 민군관계의 갈등 이해

주요이해관계자	민	군
사고의 기준	평화	안보
문제 상황 정의	평화적 생존권	필수적 국가시설
목적	생존권 보호	해양로 확보
수단	해군기지 찬/반	해군기지 건설
정체성	국책사업의 희생자	공익의 제공자
전략적 규범	삶의 안정	경제발전

### 제 3 절 정부 간 관계적 요인

제주 해군기지 추진의 또 하나의 갈등구조는 지방정부와 중앙정부 간 이해관계가 충돌하고 있다는 점이다. 해군기지 건설 사례는 국방정책에 속하고, 국가사무의 정책결정에 속하지만 실제 정책이 집행되는 장소는 특정지역에 한정되고 있다. 이로 인해 중앙정부로부터 자치와 주민에 의한 자치를 구현하려는 지방정부가 군사기지 입지 선정에 대한 갈등의 당사자로 등장해 중앙정부와 지방정부 간 갈등이 발생하였다. 즉 국방정책 과정에서 중앙정부의 순응전략과 지방정부의 대응전략이 대립하는 양상을 보이고 있는 것이다. 본 단락은 해군기지의 건설 사례를 중심으로 우선 갈등의 주체인 중앙정부와 지방정부의 입장을 파악하고, 중앙정부와 지방정부 간 갈등형성요인은 무엇인지, 정부 간 갈등 양상이 어떻게 전개되는지, 그리고 정부 간 관계에서 발생하는 갈등의 특징은 무엇인지를 고찰하였다. 결과적으로 제주해군기지 갈등사례에서 정부 간 관계의 기존 연구와 다름

243) 박내희, 『조직행동론』 (박영사, 2002), p. 470.

없는 “후견인=피후견인” 관계라는 또 하나의 예에 불과한지, 그렇지 않으면 자율성을 가진 행위자로서 지방정부가 중앙정부의 요구에 맞서 적극적으로 목소리를 내고 있는지를 고찰하였다.

#### 1) 갈등의 주체

지방자치제 실시 이전 과거 임명제 시절에 국책사업의 집행은 중앙정부의 권위적 결정을 토대로 부의 외부효과와 상관없이 지방정부로 전달되었다. 지방자치제 실시 초기에도 중앙정부는 국책사업 시 지방정부의 관련 인·허가권을 배제하려는 국책사업 특별법 제정을 시도할 정도로 막강한 권한을 휘둘렀다.<sup>244)</sup> 중앙정부는 법률 제정을 통해 관련 주체 간 갈등으로 인한 국책사업의 지연을 방지하고 강력한 추진력을 얻고자 하였다.<sup>245)</sup> 하지만 지방자치제의 실시로 인해 지방정부의 구성원들은 중앙정부의 임명이 아닌 주민 직선에 의해 선출되었다. 즉 중앙정부의 구성원들과 정치적 기반이 다른 지방정부의 구성이 가능해진 것이다. 이것은 지방정부로 하여금 중앙정부보다 지방의 투표권자인 지역주민에게 더 반응하도록 만들었다. 이로 인해 지방자치 이전까지만 해도 정책과정에 무관심했고 큰 영향력을 행사할 수 없었던 지방정부는 정치적 행위자들을 조직화하고, 이들이 지방정치에 적극적으로 참여할 수 있도록 유도하고 있다. 게다가 각기 다른 이해를 가진 다양한 참여자들이 증가함에 따라 지방정치 또한 한층 복잡한 양상을 띠게 되었다. 지방정부, 지방의회, 지역주민, 기업, 시민사회단체, 각종 이익집단들이 각기 다른 이해를 가지고 정치과정에 참여하였고, 이들 또한 자신의 이익이 정치과정에 투사될 수 있도록 다양한 전략을 구사하면서 경합을 벌이고 있다. <표 4-9>는 지방자치 실시 이전과 이후의 관계변화를 도식화한 것이다.

244) 중앙정부는 국책사업에 대한 반대를 심각한 지역이기주의로 취급하여 국책사업 추진의 걸림돌로 판단하였다. 이 법은 당시 위천공단 등의 건설을 둘러싸고 중앙과 지방간의 갈등이 첨예하게 대립하게 되면서 행정절차를 간소화하고자 해당 국책사업의 시행과 관련하여 지방자치단체의 승인·인허가결정면허협의동의·해제·심의(이하 인허가 등)에 대하여 사업심의위원회의 승인을 받은 경우 인허가 등을 받은 것으로 하는 내용이었다. 특별법 제정 논쟁의 핵심은 중앙정부의 강력한 국책사업의 추진력 확보논리와 지방정부와 지역주민의 참여논리에 관한 것이었다. 결국 지방정부 및 주민의 강력한 반대에 봉착하여 검토 단계에서 폐기되고 개별 사업단위의 특별법 제정으로 선회하였다.

245) 이에 반해 지방정부는 자치단체의 요구는 단순히 지역이기주의가 아니며 지방을 배제시키는 것은 지방 자치에 역행하는 중앙집권적 발상이라고 비난하였다. 하혜수, “국책사업특별법이 최선의 선택인가,” 『지방자치』 (1996. 6), p. 16.

<표 4-9> 중앙-지방 관계 변화

	지방자치 실시 이전	지방자치 실시 이후
모델	중앙집권형	제한적 자치형
수직적 관계	권위적, 계서적	협상, 갈등표출
지역개발주체	중앙정부	광역 및 기초지방정부
단체장 임면	중앙정부	주민직접 선출
갈등주체	중앙정부	중앙정부, 광역/지방정부
주요문제	중앙정부능력의 한계 지방의 자율성 부족	지방정부의 무능력 중앙정부의 지방통제 낮은 시민참여

출처: 임도빈, “정부 간 관계 : 의사결정 체제의 변화,”(2002), p. 151 을 토대로 재구성.

결국 지방정부가 자율권을 갖는 새로운 정부 간 관계가 활성화될수록 중앙에서 결정되어 하달된 정책의 집행과정 또한 고도로 정치화되기 쉽고 이해집단간의 갈등이 발생할 가능성은 증대되기 마련이다. 정책집행이 순조롭게 진행될 가능성은 줄어든다고 볼 수 있다. 물론 자치정부라는 지위 외에 중앙정부의 일선 지방행정기관으로서의 지위도 함께 가지고 있는 지방정부는 정책을 결정하고 집행하는데 중앙정부의 입장을 끊임없이 살펴야 하는 위치에서 일부 불합리하고 불공정한 정부 간 관계가 발생할 수 있다.<sup>246)</sup> 하지만 지방정부는 자신의 영역에서 수행되는 정책결정을 하는데 자율성을 가지고 수행하며, 상위정부인 중앙정부는 군사시설의 입지를 결정하는 데 지방정부의 승인을 반드시 받아야 한다. 지방정부는 중앙정부에 맞서 지방정부의 자율성과 대응 전략을 구사할 수 있다. 결과적으로 중앙에서 결정되어 지방에서 집행되는 정책은 집행과정에서 심각한 저항에 부딪히거나 원래 의도했던 바와는 전혀 다른 정책으로 변질되거나 수정되는 경우가 발생하고 있다. 지방정부가 자율성을 갖게 될수록 정부 간 관계에서 지방정부가 중앙정부와 다른 목표를 추구할 가능성은 높아질 것이고, 중앙정부가 내려준 지시나 방침대로 지방정부가 순응할 가능성은 줄어들어다고 볼 수 있다. 그

246) 김병준, 『지방자치론』 (법문사, 2009), p. 256.



결과 지역주민에 대한 지방정부의 책임증대로 중앙정부와 지방정부의 갈등이 표면화되기 시작하였다. 요약하면 지방정부의 자율성이 높아진 상황에서 ‘국책사업’이라는 이유만으로 중앙정부의 정책집행이 무조건적인 명분을 얻을 수 없다. 지방정부는 스스로의 발전을 위해서 직접 발전계획이나 정책을 수립해 시행하고 중앙정부 뿐만 아니라 다른 지방정부와의 경쟁을 해야 하는 처지에 놓여 있다.

본문에서 살펴보는 해군기지 건설이라는 국방정책 관련 갈등도 국책사업의 추진주체인 중앙정부와 사업의 실현 장소인 지방정부 간 이해대립이 발생하고 있다. 중앙정부의 국가적 이해와 지방정부의 지방적 이해가 상호 부딪치고 있다는 것이다. 중앙정부는 직접 관장하는 국방정책 과정에서 지방정부의 입장을 훼손한 채 일방적으로 추진하고 있다. 게다가 중앙정부는 지방정부의 문제해결 능력에 대한 편견을 지니고 있다. 현실적으로 지방정부 관료제는 중앙에 비해 상대적으로 전문화 수준이 낮고, 업무를 수행하는 데 필요한 재원의 동원에도 어려움이 많기 때문이다. 반면 지방정부는 중앙정부에 비해 여전히 지방의 취약한 인적·기술적·재정적 한계와 더불어 주민복지와 관련된 정책결정의 범위가 상대적으로 제한되어 있다. 그럼에도 불구하고 국방정책의 집행은 지방정부 차원에서 상당한 인·허가권을 가지고 있기 때문에 중앙정부의 입장을 지방정부에 일방적으로 강제하는 것은 상당히 어려운 실정이다. <표 4-10>은 중앙정부와 지방정부가 군사기지의 설치를 보는 시각을 도표화하였다.

<표 4-10> 중앙정부와 지방정부 간 군사기지 시각 비교

구분	시각	요구사항/대책
중앙정부	- 국방필수시설의 설치 - 국토종합계획수립·시행 장애	- 중앙정부 이전사업 지원 대책마련 - 입지확보 및 재정지원, 입지관리
지방정부	긍정 - 지역발전에 크게 기여 - 지역경제 활성화 - 인력·장비·의료·방역·교육지원, 환경보전, 방범 등	- 재정에 대한 군의 영향이 큰 지방정부 ->지속적 주둔 희망 - 지역발전 낙후, 도시발전 곤란지역 ->유치희망 - 불편·불이익에 대한 보상대책 마련
	부정 - 지역발전계획수립·시행 장애 - 공무수행에 지장초래 - 폐쇄적·권위적->업무협외 곤란	- 재정자립도 높거나 지역개발이 급속하게 진행되는 지역->이전요구 - 불편·불이익에 대한 보상대책마련

출처 : 이병린, “군사시설 입지갈등과 관리전략에 관한 연구,”(2009), p. 46 을 토대로 재구성.

본문의 해군기지 건설관련 정부 간 갈등의 주체는 중앙정부 차원에서 보면 군사시설의 직접적 운영주체인 국방부라 할 수 있다. 덧붙여 국토의 균형발전을 위한 국토사용의 전반적인 기능과 해양관련 업무를 수행하는 국토해양부, 그리고 환경부 등 군사시설의 입지와 관련이 있는 중앙정부의 부처 및 기관을 의미하고 있다. 하지만 지방정부는 지역발전과 주민들의 복리향상을 위한 역할과 기능을 가진 조직으로 국가안보에 대한 기능을 우선과제로 수행하는 조직이 아니라는 점은 유의할 필요가 있다. 지방정부의 대표적인 행위자는 선출직으로 구성되는 지방정부의 단체장과 관료, 지방의회 등을 들 수 있다.

## 2) 갈등형성요인

먼저 중앙정부와 지방정부 간 갈등형성요인을 다양하게 찾아보았다. 첫째 정부 간 관계는 그 나라가 처한 정치적 환경과 역사적 전통에 의해 가변적이다. 한 국가 내에서 중앙정부와 지방정부가 처한 정치적 환경과 역사적 전통이 갈등형성의 하나의 요인으로 작용하고 있다. 특히 외침으로부터 오랜 기간 시달리고 아직도 분단 상황이 지속되는 대한민국에서 국민의 재산과 생명을 보호하는 국방활동은 언제나 중앙정부의 역할이었고 지방정부의 개입은 허락되지 않았다. 해군기지의 추진사례는 이러한 환경적 요인과 정부 간 관계의 관련성을 고찰할 수 있다. 지금까지 국방정책 과정은 국가안보에 대한 직접적 영향, 남북분단의 안보적 환경 등이 작용해 최고정책결정자와 중앙정부의 소수의 관료들이 폐쇄적 의사결정 구조 속에서 주요 정책을 결정해 왔다. 해군기지 건설의 정부 간 관계도 그렇다. 또한 국방정책의 특성상 중앙정부의 정책결정 과정이 자세하게 밝혀지는 데 시간이 걸리고, 관련 부처의 협의내용과 주요 회의의 회의록도 공개되지 않기 때문에 정책의 주요 담당자들이나 부처 간의 경합과 밀고 당기기가 깊숙한 부분까지 적나라하게 드러나기는 쉽지 않다.<sup>247)</sup> 예를 들어 해군기지 추진 정책과정은 오래전부터 진행되었지만 지방정부는 공식적인 중앙부처가 아닌 정책결정이 마무리된 후 언론을 통해 내용을 알게 되었다. 또한 그 내용조차도 구체적 실체는

247) 안문석, “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책과정 분석 : 관료정치 모델의 적용,” 『한국정치학회보』, 제42집 제1호(2008), p. 209.

모든 채 대강만 알 뿐이다. 이러한 중앙정부 중심적 의사결정 관행은 정부 간 관계에서 정책대상 집단들의 불신을 야기했고, 결과적으로 정책갈등을 발생시켰다. 이와 같이 국가가 처한 여건과 환경은 정부 간 관계를 규정하는 요인으로 작용하고 있다.

둘째 행정적·사무 배분적 차원의 문제가 정부 간 관계의 갈등원인이 되고 있다. 현행 지방자치법 제11조는 지방정부가 수행할 수 없는 국가의 사무를 규정하고 있다. 이것은 역으로 보면 곧 중앙정부의 역할이 된다. 그 첫 번째가 외교, 국방, 사법, 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무이다. 이 점에서 군사기지의 설치라는 국방정책의 결정은 자연스럽게 중앙정부의 역할이 되었다. 이러한 이유로 중앙정부는 지방정부에 비해 법적·제도적 차원에서 우월적인 지위와 국가안보를 위한다는 적극적 명분을 동시에 가질 수 있다. 반면 지방정부는 중앙정부와 불평등 관계를 가지기 쉽다. 지방정부의 입장에서는 정책 자체가 고유사무가 아니라 점에서 수동적으로 방어하고 있는 실정이다. 즉, 국가사무와 지방사무의 기능적 사무구분에 대한 인식의 준거틀을 중앙정부에서 결정할 수 있다.<sup>248)</sup>

예를 들어 2002년 해군기지 논의가 공식화되고 반대운동이 접어들었을 때 제주도의 입장은 유보였다. 당시 우근민 도지사는 “국가안보와 국가이익을 위한 사업인 만큼 신중히 접근해야 한다”고 말하며 해군기지 입장에 대한 유보의견을 밝혔다.<sup>249)</sup> 또한 남제주군의 경우에도 “군사업무의 경우 국가안보 차원에서 국가가 결정하는 중앙정부의 고유 업무이고, 화순항 해군기지 건설문제는 해양수산부 중앙항만정책심의위원회에서 결정될 것”이라며 찬반 표명을 유보하였다.<sup>250)</sup> 이러한 경향은 민선 4기에 들어서도 마찬가지였다. 김태환 도지사는 2008년 4월 25일 “해군기지는 국가중요 사업으로 추진하는 것이 분명한 사실이며 제주도는 협조할 사항은 협조할 것” 이라고 주장하고 있다.<sup>251)</sup> 하지만 이러한 주장은 지방정부

248) 전 남제주군수 인터뷰, “첫째는 사업의 중요성 있는 걸 해야지, 단체장이야 지역주민들 생각을 안할 수야 없지만 아무리 기초자치단체라도 외국과 같은 자율성이 있는 건 아니고 아직까지는 정부에 의존하는 자치단체지 예산면이나 모든 면에서 당시 어느 자치단체장을 막론하고 사실 정부의 뜻을 거슬린다고 하는 것은 부담돼. 부담된다고. 예를 들어 행자부에 가면 우리가 하는 일에 대해서는 안 도와 주고 당신들만 하겠다는 것은 표현은 안 해도 감으로 알주게.. 아주 저렇게 국가적 차원에서 방위요구를 하는 것은 생각을 달리 생각해 봐야지”

249) 『제민일보』, 2002년 9월 12일자.

250) 『한라일보』, 2002년 10월 15일자.

251) 『제주일보』, 2008년 4월 26일자.

스스로 자율성을 편협하게 인식한 결과라고 할 수 있다.<sup>252)</sup> 지방정부는 안보분야의 경우 오로지 국가의 사무이고 국방정책은 국가의 필요성에 의해 추진되는 것이기 때문에 지방정부가 아무리 반대해도 중앙정부의 결정을 거스를 수 없다고 인식하고 있다. 이와 같은 지방정부의 소극적 태도로 인해 중앙정부는 국방사무를 지방정부의 적극적 협력 하에 추진할 수 있고 지역주민의 생존권과 환경파괴의 우려는 묻히고 말았다.

셋째 해군기지 추진사례에서 중앙정부가 내세우는 ‘국책사업’이라는 용어는 정부 간 관계갈등을 고스란히 보여주고 있다. 국책사업은 법률적 개념은 아니지만 행정 분야와 언론에서 통용되는 개념이다. 1996년 중앙정부는 「국책사업의 효율적 추진을 위한 특별법」 검토 시 국책사업을 “전체 국민에게 꼭 필요한 기간산업으로 도로, 철도, 항만, 발전시설, 정보통신과 같은 사회간접자본시설”이라고 정의한 바 있다. 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」에서는 사회간접자본시설을 “각종 생산 활동의 기반이 되는 시설 및 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설과 국민생활의 편의를 증진시키는 시설”로 정의하고 있다. 즉 국책사업은 사업구상과 착공에 이르기까지 장기간에 걸쳐 여러 단계의 절차와 다양한 사업주체·이해주체가 참여하는 종합프로젝트라고 할 수 있다.<sup>253)</sup> 따라서 국책사업의 집행은 국가 및 지역발전의 파급효과가 크기 때문에 결정과정에 정치적 요인이 강하게 작용하고, 환경에 미치는 영향 및 외부효과에 대한 상당한 논란이 야기될 수 있다.

본 연구사례인 제주 해군기지 추진도 예외 없이 국책사업의 일환으로 등장하였다. 해군기지 사업이 2002년에 공식화되었지만 중앙정부는 국책사업이란 용어를 처음부터 사용하지 않았다. 오히려 중앙정부는 해군기지 추진과정에서 사회적갈등이 심해서 정부가 특별하게 관리할 필요성을 느끼면서 국책사업이라는 용어를 사용하고 있다.<sup>254)</sup> 중앙정부는 사실상 공공투자 사업과 내용적으로 큰 차이는

252) 전 도지사인터뷰, “민선시대일지라도 (중앙정부에) 배치되는 것은 지방자치단체에 이익되기 어렵다. 국가의 정책방향에 전면적 충돌은 바람직하지 않다. 제주도 이익을 추구해야 한다. 매사에 충돌하는 것은 바람직하지 않다”

253) 예를 들어, 경부고속철도 사업은 포화상태에 이른 경부축의 교통·물류난을 해소하기 위해 추진된 범국민적 대형프로젝트라고 할 수 있다. 이인원·황기연, “상생의 공공사업 갈등해소방안,” 『도시문제』 12월호 (2005), p. 52.

254) 김선희, “국책사업 갈등관리 사례분석,” 『국토』 제 282호(국토연구원, 2005), p. 1.



없지만 통상적인 어감(nuance) 차이로 국책사업이라는 용어를 선호하고 있다. 즉, 사업의 필요성을 강조하는 중앙정부의 입장은 해군기지 건설에 특별한 법적 지위 또는 국가적 차원에서 별도의 우선순위를 부여하기를 원하며, 다른 사업과의 차별성을 강조하기 위한 의도라고 볼 수 있다. 2005년 이해찬 국무총리는 “화순항 해군기지는 국가안보차원에서 추진되고 있는 국가적 사업”이며 해군기지 건설은 ‘국책사업’이라고 밝히고 있다는 점에서 그렇다.<sup>255)</sup> 결국 국책사업이라는 용어를 쓰는 순간 해군기지 건설은 국가의 중요한 사업으로 간주되고 정부 간 관계는 대등한 관계가 아닌 예속적 관계로 변질되고 만다. 결국 지방정부와 중앙정부와의 관계가 대등적 관계가 아니라 종속적인 관계를 보여주는 것이 해군기지는 ‘국책사업’이라는 용어라고 하겠다.

넷째 비선호시설의 입지로 인해 발생되거나 예상되는 가시적 및 비가시적 손실과 관련 보상에 따른 이해관계가 다르다.<sup>256)</sup> 지방정부는 중앙정부의 정책을 집행하는 과정에서 관련 당사자들의 이해가 걸린 문제의 경우, 협상과 갈등의 조정이라는 정치과정을 통해 갈등정책의 집행으로부터 누가, 무엇을, 얼마만큼 얻을 수 있는가를 결정하려고 한다.<sup>257)</sup> 반면 중앙정부는 지방정부의 순응을 확보하기 위해 제공되는 이익으로 보상 또는 약속의 형태를 사용하고 있다. 이는 보상적 접근방식이라 할 수 있는데, 정책 불응에 대한 비용과 효과 계산에 영향을 줌으로써 선택에 영향을 미치고, 정책순응의 편익을 증대시킴으로써 지방정부의 효용을 증대시키는 방식이라고 할 수 있다. 이는 단순한 행정적 과정이라기보다 정치적 과정에 해당한다. 문제는 보상의 내용이다. 현재 제주도의 재정은 매우 열악하여 재정의 대부분이 중앙정부에 예속 또는 종속되어 있는 것이 현실이다. 하지

255) 『한라일보』, 2005년 6월 10일자.

256) 예를 들면, 소음, 악취, 매연과 같은 공해물질의 배출, 교통 혼잡, 재산적 가치의 하락, 지역적 오명, 공포심의 유발, 건강상의 손상 등과 같은 것들이다.

257) 언론인 인터뷰, “어떤 정책을 갖고 가치에 대해서 그 어떤 정책에 대해서 직접적인 이해당사자가 있을 겁니다. 직접적인 이해당사자는 소위 말해서 이 정책으로 인해 나에게 이익이 있느냐 없느냐를 가지고 찬반을 판단할 거고, 그것이 이른바 강정마을 주민입니다. 그 이외의 사람들은 그런 것 보다는 가치적 판단이 중요하겠죠 해군기지가 와야 될 거 아니냐 그러한 가치관을 가진 사람은 .... 핵폐기장 예를 들어 부안군 자체에서 찬반이 있었고, 안면도에도 엄청난 찬반세력이 있죠 안면도의 찬반세력은 가치적 문제도 있지만 자기의 이해관계도 있어 안면도하고 똑같이 군수가 유치 찬성했고, 군수는 안면도가 전체적으로 발전할 것이다 제주도도 발전할 것이다 결정했고 안면도에도 유치하는 세력이 있었고 근데 그 과정에서 위기 관리 갈등관리 시스템은 작동하지 않았고 작동할 공간도 사실은 없었고 결국은 철회하고 공모로 했잖습니까.. 선택권을 주는 거죠. 주민들에게 저는 자치단체로서는 옳다고 봅니다. 그 사안이 옳고 그름을 떠나가고 우리도 그렇게 했었다면 결론론적이지만 참 순탄하게 갔을 것이다”

만 해군은 해군기지 건설 사업에 대한 지역 건설업체의 의무도급 요청도 기획재정부의 유권해석을 이유로 수용불가를 밝혀 해군기지 건설 명분으로 지역경제 활성화를 강조했던 제주도의 입장까지 무색하게 만들었다.<sup>258)</sup> 이로 인해 해군이 해군기지 사업을 추진하면서 언급했던 지역발전 약속은 해군기지 사업 명분을 얻기 위한 장밋빛 청사진에 불과하다는 비판을 받고 있다. <표 4-11>은 정부 간 갈등형성요인을 간략하게 정리한 것이다.

<표 4-11> 정부 간 갈등형성요인

중앙정부	갈등형성요인	지방정부
국가사무	사무	국가사무
적정	보상의 내용	미흡
충분	경제효과	불충분
불인정	자율성	요구
통제	정책집행	순응

### 3) 갈등양상

지방자치제 실시 이후 중앙정부의 정책결정에 대한 지방정부의 반발이 이제는 집단적이고 조직화되는 경향을 보이고 있다. 이러한 대립현상은 위험성과 혐오성을 가진 국방·군사시설의 입지문제로 인한 상호 이해관계와 가치갈등이 혼합되면서 복잡하게 전개되고 있다. 또한 국방·군사시설의 입지 관련 갈등은 그 특성상 반대하는 경우가 많고 당사자 간에 법적 또는 행정적 수단을 동원함으로써 극한 대립으로 확산되어 결국 중앙정부와 지방정부 양측 모두에게 별다른 소득도 없이 소모전을 치르게 된다. 지역주민의 관점에서 보면 해군기지 건설은 지역

258) 언론인 인터뷰, “중앙정부에 아쉬운 것은 무엇을 준다는 게 없었던 거죠 인센티브가 없죠 중앙정부에서는 방폐장과 주한미군과 비교하지 말라고 하는데 그건 그 사람들 입장이고 자기일이 아니니까 그렇지만 그 일을 직접 당한 사람은 중앙정부는 당연히 이런 지원책을 갖고 있다. 예스나. 노나. 해왔는데 유독 제주도에 대해서는 안해 왔다 이거죠... 해군도 문제가 있죠 해군도 국가차원에서 국가차원에서 다룰 수 있도록 지원책이 있을 수 있도록 국방사업이 별도의 지원책이 없잖습니까 국방부가 타 부처를 설득하고 해야 하는데 안했다 못했다”

발전은 가로막고 비선호시설이라는 점에서 정부 간 관계가 가장 첨예하게 맞서야 했다. 예를 들어 군산 공군비행장 관련 갈등과 직도 사격장 갈등, 평택 미군기지의 갈등 사례들은 국방시설을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 격렬한 갈등양상을 보이는 있다. 하지만 앞서 보듯 제주 해군기지 건설 갈등사례는 일부 갈등형성요인이 있지만 중앙정부와 지방정부의 갈등양상은 대체적으로 협력관계를 유지하고 있다. 이는 기존의 국방관련 갈등양상과 판이하게 다르다고 평가할 수 있다.

제주 해군기지 건설 관련 정부 간 관계의 갈등양상은 직접 '수면 위'로 올라온 갈등양상이 아니라 간접적으로 '수면 밑'에서 정부 간 갈등양상을 보이고 있다. 지방정부는 해군기지 건설을 대가로 제공되는 다양한 지원 사업을 통해 지역발전에 대한 염원을 해결하고 지역주민의 생존권 위협이라는 문제제기는 중앙정부로부터 보상을 '많이' 받아냄으로써 해결할 수 있다고 판단하고 있다. 또 하나의 갈등양상의 특징은 실제 정부 간관계가 원만한 것과 달리 지역주민과 중앙정부, 지역주민과 지방정부의 관계가 더욱 악화되고 있다. 중앙정부와 지방정부간 관계가 밀착될수록 지역주민은 소외되고 지속적으로 정책결정에서 멀어지고 마는 형국이다. 이러한 정부 간 관계의 방향설정은 독특한 갈등양상이라고 할 수 있다. 중앙정부는 국책사업임을 내세워 해군기지를 건설을 강행하려는 입장에 있고 지방정부는 중앙정부의 요구에 강력하게 반대 입장을 고수하는 것이 아니라 일정부분 동조하는 입장을 보이는 것으로 볼 수 있다. 결과적으로 지방정부는 중앙정부의 국가정책을 단순히 집행하는 대리자로 인식하는 태도를 그대로 고수하고 있다. 이 때 정부 간 관계의 형태는 지방정부를 국가의 통치기구의 일부로 보는 중앙-지방간 관계만 존재할 뿐 독립적인 형태의 두 개의 정부가 존재할 여지는 없게 된다. 그 이유는 지방정부가 이미 중앙정부에 예속되어 있어 지방정부라는 용어 자체가 받아들여지지 않기 때문이다. 다만 중앙정부의 통제 하에 있는 지방정부 간의 관계만 존재하게 된다. 이러한 수직적 관계는 중앙정부에 대한 재정적 의존과 중앙의 통제를 중심으로 한 대리인 관계로 논의된다.<sup>259)</sup> 이러한 상황에서 지방정부는 변변한 대응전략을 세우지 못한 채 중앙정부의 입장에 동조하게 된다.

259) Dunleavy, P. *Urban Political Analysis*, (London: Macmillan, 1981), pp. 5-10.

구체적으로 중앙정부와 지방정부는 해군기지의 경제효과에 대해서는 일치하는 입장을 보여주고 있다. 해군기지 건설은 지역에 경제적 효과가 월등하다는 점에 중앙정부와 지방정부가 동의함으로써 정부 간 갈등 대신 협력관계가 이어지고 있다. 중앙정부는 지방정부의 순응을 확보하기 위해 경제적 효과를 홍보하고, 지방정부는 지역발전이라는 입장에서는 넘비시설이지만 해군기지 건설의 지역경제 파급효과를 고려해 중앙정부의 결정을 수용하고 있다. 일례로 중앙정부가 추진하는 대부분의 정책은 국책사업에 해당한다. 이러한 국책사업의 추진은 지방정부와 그 지역의 경제기반과 연관되어 있다. 일단 국책사업의 예정지로 지정되면 해당 지역에는 외부자본이 유입되고, 고용이 증대되며, 각종 파급효과를 통하여 지역 경제의 활성화에 도움을 준다는 기대가 생긴다. 비록 혐오시설의 추진이라고 하더라도 경제적 효과는 지역차원에서 위력을 발휘한다. 결국 중앙정부가 재원과 행정력을 투입하여 추진하는 국책사업에서 지방정부는 가능하면 협조하는 분위기로 전환되는 것이다. 이와 같은 중앙정부와 지방정부의 의기투합이 이루어질 경우 국책사업의 부정적 징후는 제거되고 경제적 효과를 홍보하는데 집중하게 된다. 2002년 해군이 밝힌 8가지 부대효과 중에 대부분이 제주에 해군기지를 건설함으로써 지역 경제발전에 기여한다는 것이다. 중앙정부는 2002년 해군기지 건설 경제효과로 6,200억 원, 2007년 경제효과로 1조원 가까운 건설 사업비가 투자되고, 5000여명의 상주인구로 인한 인구유입 효과가 막대할 것이라고 주장하였다. 중앙정부는 역설적이게도 군사시설이 설치에 안보적 중요성을 강조하기 보다는 경제적 효과를 더욱 강조하게 되었다. 반면 이러한 중앙정부의 입장에 대해 지방정부는 경제적 효과에 대해 강하게 부정하지 않음으로서 수용하는 태도를 보이고 있다. 지방정부는 군사기지 건설이 혐오시설이라고 해도 크게 거부감을 느끼지 않았다. 매년 1000억 원이 지역에 들어오는데 안하면 이상하다는 것이다.<sup>260)</sup> 이는 오히려 지방정부를 설득하는 가장 큰 매력으로 작용하였고 지방정부가 적극적으로 해군기지 유치에 나서는 형국이 되었다. 결국 지방정부 입장에서 제주 해군기지 건설은 제주도가 처한 경제위기를 극복하기 위한 해법으로 간주되었다. 지방정부는 제주 해군기지 건설로 인해 지역경제 활성화의 단초가 될 수

260) “10년간 32개 사업에 8600여억원이 투입됩니다. 공사비 중 3100억원 이상의 사업을 제주도 내 업체가 수주하기로 돼 있어요. 해마다 1000억원 이상 경제효과도 기대할 수 있죠. 이런 일을 안 한다는 게 이상하죠”, 백승구, “역사의 심판받는 각오로 해군기지 추진할 것,” 『월간조선』 2월호(2010).

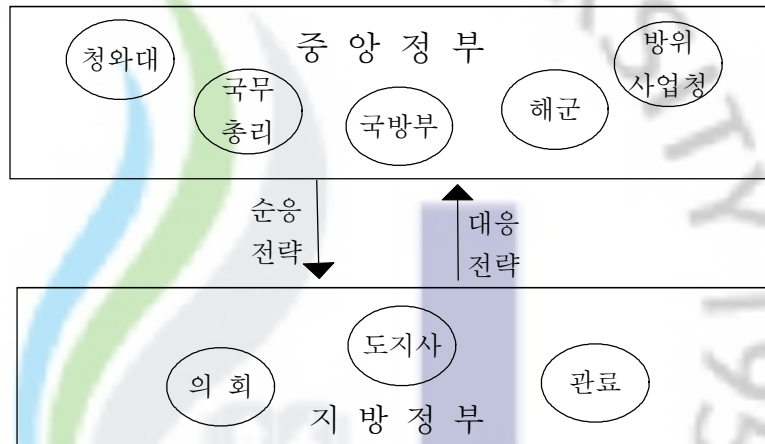


있다는 기대를 도민들에게 심어주었다. 하지만 지방정부는 경제적 효과를 검증하고 지역에 미치는 부정적 영향을 살피는데 크게 관심을 두지 않았다. 정책의 양면적 성격을 도외시한 것이다. 이는 지방정부의 역할을 일부 방기한 것이라 하지 않을 수 없다.

또한 중앙정부는 제주해군기지 건설은 국책사업임을 강조하고 있다. 중앙정부가 ‘국책사업’이라는 용어를 지속적으로 사용함으로써 지방정부의 요구와 개입을 원천적으로 봉쇄하였다. 하지만 국책사업이라는 개념은 중앙정부가 사업의 중요성을 강조하기 위한 행정 편의상 쓰는 용어에 불과할 뿐 법적 의미를 가지고 있지 않다. 하지만 지방정부는 해군기지 건설이 국책사업의 결정이라는 점에서 중앙정부의 결정에 유보적인 자세로 일관하였다. 국책사업이라는 용어가 중앙정부의 우월적 지위를 반영한다고 지방정부가 인식해 버림으로써 중앙정부는 손쉽게 정부 간 관계를 좌지우지할 수 있었다. 아무리 중앙정부의 국책사업이라는 명분과 정책결정자의 지시나 요구가 있더라도 지방정부는 정책에 대한 수용과 거부라는 선택권이 주어져 있었다. 하지만 지방정부는 지나치게 중앙정부에 순응하는 태도로 일관하고 있다.

물론 정부 간 관계에서 보상과 관련하여 일부 갈등양상의 소지가 있었다. 지방정부 입장에서 군사기지의 입지는 지역의 미래를 좌우할 중차대한 사안임에도 불구하고 중앙정부 차원의 지원이 매우 미흡하다는 것이다. 대규모 국책사업의 추진에 따른 분쟁을 해소하기 위해서라도 중앙정부에서 지역적 피해를 보상하고 국가사업의 효과가 지역발전으로 연결될 수 있도록 하는 지역 지원제도의 도입이 필요하다는 내용이었다. 하지만 지방정부의 요구에 중앙정부는 적극적으로 보상대책을 마련하지 않았고 이는 지방정부와 지역주민의 갈등을 증폭시키는 요인이 되었다. 결과적으로 정부 간 관계를 갈등관계로 파악하기 보다는 협력관계로 파악하는 것이 적절하다고 보인다. <그림 4-4>는 이러한 정부 간 갈등양상을 간략하게 표현한 것이다.

<그림 4-4> 정부 간 갈등양상



#### 4) 갈등의 특징

이하에서는 정부 간 관계의 갈등의 주체, 갈등형성요인과 갈등양상을 토대로 정부 간 관계 갈등의 특징을 정리하여 보았다.

첫째 해군기지 건설을 둘러싼 정부 간 관계는 비대칭적·불균형적 정부 간 사례에 해당한다. 제주해군기지 건설과 관련된 정부 간 관계는 중앙정부가 보유하고 있는 계층적 권위의 우월성과 지방정부의 자원대체의 한계로 불균형을 이루고 있다. 중앙정부는 강력한 통치자원을 가지고 지방정부를 통제할 수 있다. 이로 인해 지방정부의 자율성은 상대적으로 약화되었다. 중앙정부는 군사기지 건설의 경제적 효과와 재정적 지원을 무기로 지방정부를 중앙정부의 정책을 집행하는 대리인으로 만들고 말았다. 또한 중앙정부는 국가가 처한 남북 대치상황과 국책사업이라는 논리로 무장하여 지방정부의 자율성 논리를 앞서고 있다. 중앙정부는 지방정부의 영역에서 사업을 수행하면서도 국책사업이라는 명분으로 지방정부를 배제하거나, 지역주민의 의사를 무시한 채 자신들의 정책목표와 우선순위를 달성하기 위하여 공식권한과 정치력을 행사하고 있다.<sup>261)</sup>

반면 지방정부인 제주도의 입장은 형식적 자율성을 보장받고는 있으나 정책결정 과정에서 밖으로 노출되지 않는 무형의 제재, 위협, 유인, 권위, 압박 등 여러 가지 제약이 있다고 여겨진다. 특히 지방정부 재정자립도의 취약성은 인해 중앙

<sup>261)</sup> 안성호·배응환, 『지방거버넌스와 지방정책』(다운샘, 2004), p. 406.

정부의 통제권에서 실제로 벗어나 독립적인 정부 기능을 제대로 수행하지 못하는 주요 요인이라 할 수 있다. 국방시설의 설치에 지방정치의 다양한 행위자의 개입이 필요한 사안이었지만 중앙정부는 그들 자신의 정책목적과 우선순위, 그리고 법·제도적 권한을 가지고 지방정부의 요구를 차단해 버렸다. 이로 인해 지방정부는 해군기지 건설에 앞장서서 중앙정부가 필요한 절차를 대행해 주는 중앙정부의 ‘민원해결사’의 역할을 대행하고 있다. 또한 해군기지 사업추진에 대한 사전환경성검토 및 환경영향평가 협의 등 일부 행정절차와 관련해 제주도는 군사기지라는 이유로 미온적인 태도를 보이고 있으며 오히려 해군 측에 철저한 행정절차 이행을 약속하는 상황까지 연출되고 있다. 해군기지 건설 과정에서 보인 중앙정부와 지방정부 관계는 일부 사안에서 지방정부가 지역사회의 요구에 대응하기 위한 정부 간 긴장과 대립관계가 발생할 뿐 큰 틀에서 협력관계였다고 볼 수 있으며 중앙정부의 주장이 대부분 관철되는 불균형 관계가 지속되었다.

둘째 지방정부는 중앙정부의 요구에 대한 대응전략이 부재하였다. 중앙정부가 지방정부와의 관계에서 수행하는 역할 중 하나가 지방정부에 대한 감독 및 통제 역할이다. 하지만 이러한 관계가 감독과 통제를 하는 쪽과 받는 쪽이 반드시 우열을 나타내는 기준은 아니다. 즉 중앙정부나 지방정부 모두 완전히 상대방을 지배하거나 지배당하는 상태란 있을 수 없다. 오히려 지방정부는 중앙정부의 해군기지 추진에 대응할 수 있는 수단을 가지고 있다. 지방정부는 중앙정부의 단순한 일선기관만은 아니며 독자적인 권한과 중앙정부의 요구에 대해서도 저항할 수 있는 능력을 가진 자율적인 정치체제에 해당하기 때문이다. 지방정부는 지방의 정책결정과 집행에 있어서 상당한 자율성을 보유할 수 있을 뿐만 아니라 지방의 이해관계와 직결되는 국가정책의 결정에 있어서도 상당한 영향력을 갖거나, 보다 적극적으로 주도권을 행사할 수 있다. 도지사가 해군기지 건설이라는 중앙정부의 요구에 강력한 리더십을 바탕으로 전략을 수립하고 대응했다면 정부 간 관계의 판도는 달라졌을 가능성이 높다. 2002년 화순항 해군기지 논란 당시 해양수산부와 해군은 “주민의견을 포함한 도지사가 반대의견을 밝히면 해군기지 설치 불가능하다”고 밝혔었다.<sup>262)</sup> 이와 같은 의견은 인터뷰에서 다수 발견되고 있다.<sup>263)</sup>

262) 화순항해군기지방대안덕면민대책위원회, “제주도지사 항의방문에 대한 논평,” 2002. 10. 4.

하지만 제주 해군기지 건설과정에서 제주도지사는 중앙정부가 결정한 정책의 집행자에 불과했다. 도지사는 지역주민과 이해관계자들을 대상으로 한 해당 사업의 취지, 영향, 파급효과 등에 대한 설명을 바탕으로 지역주민에게 동의를 구하지 않았다. 오히려 도지사는 주로 중앙정부로부터 사업 추진을 위한 행·재정적 지원과 협조를 끌어내기 위해 중앙정부와의 정책협의를 주로 집중하는 경향을 보이고 있다. 또한 해군기지의 추진처럼 중앙정부와 직·간접적으로 연관된 사업의 경우 도지사는 중앙정부와의 협의 사항에 얽매어 정작 이해당사자들이나 도민들과의 협의에 소극적이었다. 도지사는 국책사업 초기단계에서 보다 많은 중앙정부의 지역지원을 얻기 위해 전략적으로 반대의사를 표시하거나, 실제 정책대상자로서 갈등의 주체가 되어 근본적으로 그 사업을 반대할 수도 있었지만 이러한 자율성을 상실한 채 일방적으로 중앙정부에 끌려 다니고 말았다.<sup>264)</sup> 도지사가 대응전략을 선택했던 것은 2005년 해군기지 찬반갈등이 선거정국까지 미칠 것을 염려하여 다음 선거까지 ‘해군기지 논의중단’이라는 카드를 사용한 순간이었다. 이는 사실상 바흐라크(Bachrach)와 바라츠(Baratz)<sup>265)</sup>가 주장한 무의사결정에 해당하는 회피전략이었으나 오히려 중앙정부에 힘을 실어 준 상황으로 변모하고 말았다. 결과적으로 해군기지 추진과 관련한 지방정부의 태도는 중앙정부에 대한

263) 전 청와대 관계자 인터뷰, “정책결정 할 때 판단을 어떻게 할 거냐 중앙과의 관계는 하기 나름 경남하고 충남 하잖아 4대강 명분과 철학이 있으면, 사람이 있으면 정책의 최우선에 사람이 있으면 가능해 제주도민이 살아갈 길이 이 길이다 라는 그 확고함만 있으면 철학 속에서 이것만 있으면 가능해 불속에 들어가지”

264) 시민단체 관계자 인터뷰, “김태환 지사도 그렇고 우근민지사가 하는 것도 그렇고 중앙정부와의 관계 그런거 같애. 막으려는 노력자체가 없었다. 중앙정부에서 하는 것들을 노라고 할 수 없는 평범한 도민들의 입장에서 봤을 때 왜 아닌 것은 아니라고 해야 하는데 왜 그걸 못하냐. 그 사람들 같은 경우는 제주도가 노라고 지방자치단체 내지는 지역의 특성상 1%라고 하는 상당히 작은 힘이 약한 지역이면서 동시에 자존감은 상당히 나름대로 세다 말아야 탐라라고 하는 독립적인 중앙의 힘을 빌리지 않고선 살아갈 수 없는 동시에 나름대로의 문화와 자연과 어떤 정체성이 있는 곳이라고 보기 때문에 거리를 두려고 하는 이윤배 반적인 것이 분명 있어요 제주도가 지도자라고 하는 사람들이 거기서 많은 부분을 중앙권력, 중앙정부의 힘 여기에 뜻을 거역하면 나중에 상당한 불이익을 받을지도 모른다는 하는 어찌면 제주도의 앞날에 어려움을 불러오지 않을 까하는 이런 생각들을 하는 것 같아요 제가 봤을 때 김태환 지사도 만약에 그렇게 생각한다면 우근민 지사는 적어도 아닐 줄 알았는데 지금 하는 걸 보면 또 여전히 반복하고 있던 말이에요 왜 저럴까 아닌 걸 아니라고 할 수도 있어야 하는데 그게 제주도의 권익을 지킬 수 있는데 또 그게 단순히 제주도의 이익만이 아니고 대한민국의 큰 이익을 가져오는 것 일텐데 왜 걸 못할까 지도자의 리더십의 부재라고 보는 거죠. 무능이라고 보는 거죠 무능하기 때문에 그렇다. 진짜 제주도의 명운이 걸린 문제라고 한다면 당당하게 대통령하고도 그렇고 중앙정부하고도 그렇고 분명히 이걸 이런 문제가 있을 수 있다 얘기하고 그것들에 대해서 협조를 구해야 하는데 그럴 자신도 능력도 힘도 없는 것 같아”

265) 무의사결정은 “의사결정자의 가치나 이익에 대한 잠재적이거나 현재적인 도전을 억압하거나 방해하는 결과를 초래하는 결정”이다. Bachrach, Peter and Morton Baratz, *Power and Poverty: Theory and Practice* (New York : Oxford University Press, 1970), p. 44.



일방적인 의존관계를 맺고 있는 것으로 보인다. 따라서 지방정부의 권력유형은 자율적이지 못하고 수직적이고 계층제적인 형태를 띤다. 지방정부는 중앙정부의 단순한 부하에 불과하므로 중앙정부의 정책 추진에 커다란 영향을 주지 못한다는 것이다.

셋째 지방정부는 중앙정부에 비해 권한과 정책수단이 제한되어 있다. 역으로 중앙정부는 지방정부에 비하여 월등한 자원과 강력한 권한을 가지고 지방정부를 통제하고 있다.<sup>266)</sup> 중앙정부가 동원하는 통제방법 가운데 재정적 차원은 지방정부를 통제하는 가장 강력한 수단이라고 할 수 있다. 특히 재정적 차원은 정부 간 관계를 결정하게 되는데 지방정부의 자율적 재정규모는 자율성의 폭을 스스로 제한할 수밖에 없다.<sup>267)</sup> 중앙정부는 재정자원의 배분에 주도권 권한을 가지고 “끈이 달린” 원칙의 재정배분을 시도하고 있는 것이 현실이다.<sup>268)</sup> 즉 지방정부가 중앙의 재원에 의존하는 비율이나 규모가 커지면 중앙정부의 의도를 의식하지 않을 수 없다. 재정자립이 수반되지 않는 상태에서 지방정부가 자율적인 정부의 기능을 수행하는 것은 사실상 불가능할 정도라고 하겠다. 지방자치의 성공가능성과 충실도는 지방정부의 재정자립도에 의하여 결정되는 것으로 인식되어 왔기 때문에 지방정부의 자율적 재정규모는 자율성의 폭을 결정하는 중요한 요인임에 틀림없다. 지방의 열악한 경제적 사정으로 중앙정부에서 요구하는 군사기지의 건설에 쉽게 거부할 수 없는 딜레마에 빠지게 된다.<sup>269)</sup>

266) 최승범, “지방정부의 민주적 책임성,” 박종만·이종원 편, 『한국지방민주주의의 위기』(나남출판, 2002), p. 226.

267) 전 언론인 인터뷰, “근데 중앙정부가 할 수 있는 건 결국 재정적 지원, 재정적 지원 특히 교부세, 교부세를 갖고 흔든 것이기 때문에 돈을 갖고 흔드는 건 대한민국 전 세계가 마찬가지야. 미국조차도 마찬가지야. 각 주에 미국 중앙정부도 교부세를 갖고 주정부를 흔들어. 몇몇 아주 월등한 자치단체를 빼고는 미국조차도”

268) 강명구, “한국의 지방정치 민주화,” 박종만·이종원 편, 『한국지방민주주의의 위기』(나남출판, 2002), p. 34.

269) 전 남제주군수 인터뷰, “자치단체장이 정말 일을 잘하려면 정부 예를 들면 내국세에서 17.5% 주는 지방 보통교부세 말고 이 교부세 말고 가져 가져오는 것이 자치단체의 능력이다.. 예를 들면 남제주군 사업이 있을 경우에 이 사업을 추진하기 위해서는 돈이 필요하다 이 말이야. 군비가 이만큼 확보되었다. 도비도 이만큼 확보되고 그럴 때에 어느 부처든 예를 들어 농림수산식품부든 행자부든 건설교통부든, 자치단체가 안 걸어진 데가 없어 문화재청이든, 처음에는 사업계획을 딱 짜고 가서 설명도 해 드리고 중앙에서 예산 편성할 때 우리한테 좀 지원해 주십시오...중앙이든 지방이든 궁극적인 목적은 국민의 복리증진을 위해서 가는 건데 돈이 없으면 안 되는 거지 돈이 없으면 안 되는 거니까 자치단체장 입장에서는 중앙에서 하고자 하는 일도 잘 도와드리고 또 우리가 요구하는 사항도 가서 또 잘 협조를 구하고 누이 좋고 매부 좋고 이렇게 가는 것이 정말 행정의 능률을 가져오는 쪽으로 가는 것이지, 나 자치단체장한테 주어진 권한이 있소 나 이거 아니면 안 되겠소 나 혼자만 했다고 해 가지고 정말 그렇게 해서는 경쟁대열에서 소

제주도의 경우 지방재정의 자립도가 전반적으로 낮아서 거의 대부분을 중앙정부에 의존하고 있는 실정이다. 해군기지의 추진 사례는 지역의 재정자립도가 낮은 현실에서 국책사업을 포기하는데 어려움을 나타내는 징표라고 할 수 있다.<sup>270)</sup> 제주도의 입장에서 국책사업을 추진하는 중앙정부에 협조하지 않는다면 재정적으로 어려움을 겪을 공산이 크다. 전국규모에 비해 1%에 해당하는 경제규모와 인구규모, 그리고 중앙정부의 관심 저조로 인해 재정적 압박을 받을 수 있다는 점은 비록 지역주민이 혐오하는 군사기지라 하더라도 국책사업의 포기를 할 수 없게 만드는 가장 큰 요인이다. 제주도의 재정자립도는 최근 5년간(2005-2009) 매년 하락세(2005년 39.3%→2009년 25.2%)를 보이는 가운데 2007년부터 도 지역평균(약 30%)을 하회하고 전남, 전북 다음으로 가장 낮은 수준을 기록하고 있다. 이는 특별자치도 출범 등으로 재정수요가 늘어난 데 반해 지방세와 세외 수입 등 자체재원은 충분히 확충되지 못하는데 주로 기인하고 있다. 그리고 재정자립도도 전반적으로 하락세를 보이는 가운데 2007년 이후에는 65.0%로 도 지역 중 최하위를 기록하고 있는 실정이다.<sup>271)</sup> 결국 재정부족을 만회하기 위해 지방정부는 국방·군사시설의 설치에 대한 반대급부를 통해 빈약한 재정소요를 막을 수 있고 중앙정부의 시혜적 보상을 기대할 수 있는 기회요소로 인식하고 있기도 하다. 이러한 재정적 의사결정 과정에 미치는 영향력의 배분은 중앙정부와 지방정부의 관계를 이해하는 데 중요하게 작용하고 있다.

넷째 지방정부는 해군기지를 추진하는 중앙정부의 정책집행에 순응으로 일관하고 있다. 순응이란 정책, 제도, 사업, 계획 등이 당초 목표대로 집행되는 것, 즉 정책결정자인 중앙정부의 의도나 정책내용에 포함된 행동규정에 대하여 정책집행자인 지방정부가 외관상 일치된 방향으로 행동하는 것을 말한다.<sup>272)</sup> 결국 해군기지 건설 사례에서 지방정부는 자발적 순응을 택하고 말았다. 제주도는 중앙정부와 지역주민 사이의 갈등을 조정하는 중립자의 역할을 맡아야 함에도 불구하고 중앙정부의 경제적 효과에 편승하여 지역 주민간 찬반 갈등을 발생시킨 것이

---

외되기 싫다”

270) 최영출, “정부 간관계 : 중앙-지방 파트너십,” 박종민·이종원 편, 『한국지방민주주의의 위기』(나남출판, 2002), p. 284.

271) 한국은행제주본부, “제주지역 재정현황과 과제,”(2009), p. 8.

272) 유중상, 앞의 책, p. 41.

다. 지방정부인 제주도는 그동안 해군기지 사업이 국책사업이고 지역경제 활성화에 큰 도움이 될 것이라는 명분 등을 제시하면서 지역주민들의 강력한 반발에도 불구하고 사업을 추진해 왔다. 또한 제주도는 해군기지 사업추진에 따른 제주지역의 이익을 극대화하기 위해 사업추진과정에서 주체적인 역할을 수행할 것을 도민들에게 강조했었다.<sup>273)</sup> 하지만 제주도는 중앙정부의 일방적인 행태에 끌려다니면서 한계를 드러내고 있다.

예를 들면 김태환 도지사가 체결한 기본협약(MOU, 이하 MOU)도 마찬가지이다. 2009년 4월 27일 김태환 도지사는 제주해군기지 건설을 위한 MOU를 체결하였다. 도의회는 즉각 “도민의 대의기관인 도의회를 무시하고 중앙정부의 의도대로 체결된 굴욕적인 기본합의서는 인정할 수 없다”고 천명했다. 도의회는 이러한 도지사의 행동을 “도민의 대의기관인 도의회의 무시를 넘어 안하무인격 도전이자 제왕적 도지사로 군림하려는 행태로 규정”하였다.<sup>274)</sup> 사실상 해군기지 건설을 관철시키기 위한 중앙정부와 해군의 요구에 김태환 도지사가 앞뒤 살피지 않고 사인해 주었다는 비판이었다.<sup>275)</sup> 해군기지만대범대위도 제주도의 군사요새화 가능성을 최초로 약정해 준 역사적 문건으로 자리매김하게 될 것으로 비판하였다. 문제는 MOU 체결의 내용에서 두드러진다. 기대를 모았던 국공유지인 알뜨르 비행장의 제주도 양여는 반영되지 않았고, 전투기 배치 논란이 됐던 공군 남부탐색구조부대는 명문화됐다고 비난을 받고 있다. 제주도가 요구했던 많은 사안들은 구속성 있는 명확한 표현이 아니라 언제든 약속불이행을 할 수 있게끔 애매모호하게 규정된 것도 문제로 지적되었다.<sup>276)</sup> 위의 사례는 지방정부가 줄곧 중앙정부에 끌려 다닌 전형적인 모습을 반영했다고 할 수 있다. 결국 해군기지 사례에서 보듯 정부 간 관계에서 지방정부가 수동적으로 대응하게 되면 중앙정부와 협상에 들어가더라도 협상을 위한 여지가 거의 사라진다. 그 결과 지방정부의 의견이

273) 『제민일보』, 2009년 1월 16일자.

274) 제주특별자치도의회 기자회견문, 2009. 4. 27.

275) 언론인 인터뷰, “또 하나는 이른바 김태환 지사의 퍼스널리티에 김태환 지사는 이른바 9급 공무원에서 최고의 공무원이다. 40년 공직생활하면서 25년을 장만 지냈는데, 김태환 지사의 스타일로 보면 중앙정부에 노라고 못한다. 공무원들이 쓰는 표현이 있는데 공무원은 상하가 하나다 라는 ..중앙정부의 결정한 것에 대해서 지방정부가 노라고 못한다. 자치단체가 결정한 것에 대해서 공무원이 거부해서는 안 된다는 이런 확고한 신념이 있고 좋게 말하면 신념이고 나쁘게 말하면 중앙정부의 결정에 대해서 거부할 수 있는 소신이 없는 것이야. 중앙정부에 대해서 결정에 대해서 자신의 소신을 갖고 있어야 하는데”

276) 『제주프레스』, 2009년 4월 29일자.

전혀 반영되지 않는 상황이 연출되었다. 지방정부가 조정자의 역할을 포기한 대가로 갈등은 더욱 고조되었다.

다섯째 중앙정부와 지방정부 모두 갈등의 당사자라는 점이다. 제주 해군기지 건설 사례는 중앙정부와 지방정부가 갈등의 당사자로 밀접하게 개입되어 있다. 이는 양자 모두 중재자의 역할을 할 수 없다는 딜레마가 생겨 갈등해결이 훨씬 어려워졌다. 이는 해군기지 갈등의 특수한 상황이라고 할 수 있다. 중앙정부 혹은 지방정부가 정책갈등의 전개과정에서 갈등의 당사자가 되어 의도적이든 그렇지 않던 간에 협상과 중재역할을 포기해야 하는 독특한 갈등양상을 보여주고 있다. 중앙정부는 여러 갈등 당사자 가운데 하나로서 갈등을 야기할 뿐만 아니라 사회적 갈등을 방치하고 있어 갈등을 더욱 키우고 있다. 중앙정부는 해군기지 건설이 국책사업이라고 주장을 하면서도 제주도에 중재역할을 맡긴 채 적극적으로 나서지 않고 있다. 특히 지역주민들을 설득하고 지역발전을 기할 수 있는 인센티브를 제시하는 것은 중앙정부가 나서야 하는 문제임에도 불구하고 지역주민과 제주도의 요구를 방치하고 있는 것이다. 이로 인해 일각에서는 ‘제주홀대론’이 대두되고 있다.<sup>277)</sup> 결국 중앙정부는 해군기지를 건설하려 하지만 지역주민들이 반발하여 국방시설의 설치가 정체되고, 시간이 흐르면서 해당지역은 지역대로 지역공동체 내부의 갈등과 심리적 상처로 피폐화되는 결과를 빚고 있다. 반면에 중앙정부가 갈등해결을 위한 공정한 중재자의 역할을 포기할 때 지방정부는 지역주민과 관계가 더욱 악화되었다. 또한 지방정부의 입장에서는 중앙정부의 요구와 지역주민의 이해관계가 일치하는 선에서 중재자의 임무를 해야 함에도 불구하고 중앙정부의 재정지원에 대한 무관심과 지역주민의 요구를 방기한 채 중앙정부의

277) 시민단체 관계자 인터뷰, “군사기지 문제는 특수해 특수하고 쉽게 얘기하면 논리가 그거잖아 제주도민은 국민이 아니냐 왜 너네가 국토방위를 위한 미군기지도 아니고 국내의 자국기지를 짓는데 반대하느냐 이런 거지 근데 해군기지 문제가 수년째 논란이 되고 정부의 침예한 사안인데 전라도에 이런 일이 있으면 경상도 어느 것에 있으면 이렇게 밀어 부칠 수 있느냐 힘의 논리 정치의 논리가 여과 없이 가서 문제가 있다고 보고 이렇게 쉽게 가지 못하지 사실은.. 정치적 정치적으로 봤을 때 제주도가 그런 점에서는 변방이라는 거야 설령 해군기지가 온다고 하더라도 보상이라든가 인센티브 문제에서 이렇게 홀대하지 않을 거야... 소환이 터져 나올 때 MOU 문제 때문이었잖아 근데 거기에 MOU에 왜 도민들이 공분했느냐 하면 까놓고 보니까 아무것도 없네 알맹이 없네 이거잖아 거기에 작용했던 논리는 중앙정부 홀대론이거든 제주도를 어떻게 보고 그런 것에 대한 분노가 있었던 거야. 제주도 핫바지 이런 식의 분노가 있었던 거지 그런 것들이 결국 소환이라고 하는 정서가 있었던 거지”

마을주민 인터뷰, “중앙정부의 압력일테지 난 그렇게 봐 근데 제주도지사 힘 아무것도 아니야 중앙정부에서 볼 때 중앙에서 볼 때 제주도의 입장에서도 중앙정부에 의지하지 않으면 아무것도 아니야 그것 때문에 우리가 잘 모르는 모종의 우리가 잘 모르는 협상이 있었던 것이 아닌가”



대리인 역할에 머무르고 있다. 중앙정부와 지방정부 모두 갈등의 당사자로 참여하고 중재자의 역할에 미흡하게 대처함으로써 이에 반발하는 지역주민들은 사법부에 갈등해결을 요청할 수밖에 없는 상황으로 몰렸다.

앞서 보듯 지방정부가 순응을 선택한 이유로는 지방정부의 열악한 재정, 지역발전의 기회요인이라는 인식, 경제적 효과, 국책사업이라는 점에서 기인하는 것으로 요약할 수 있다. 하지만 지방정부가 중앙정부의 요구에 왜 '무조건적'인 순응전략으로 일관했을까 라는 문제가 계속 남는다. 즉 앞선 설명은 지방정부가 지역주민과의 갈등을 마다한 채 중앙정부의 정책집행 과정에서 순응을 선택한 이유가 불명확하고 아주 미약하다는 점이다. 대체적으로 정책집행자가 정책결정자의 지시나 요구에 의해 순응을 하는 이유는 여러 가지이다. 우선 중앙통제의 입법·사법·행정적 통제로 인해 지방정부가 자신의 선택권을 포기하는 것이 하나의 경우이다. 중앙정부는 제주 지방정부의 순응을 확보하기 위한 강제적 순응 방안과 유인체제를 동시에 구사하고 있다. 이외에도 사실상 중앙정부가 동원할 수 있는 위협이나 권위 혹은 홍보를 통한 수단 등 다양한 방법을 동원하고 있다. 이를 통해 순응과 불응에 대한 손해와 이득에 대한 계산을 교묘히 다루면서 지방정부가 불응의 편익을 감소시키고 비용을 증대시킴으로서 순응을 확보하고 있는 것이다. 결국 해군기지 정책갈등 과정에서 지방정부는 중앙정부가 집행하는 정책에 대해 정책대상집단의 이해관계를 고려하여 정치과정을 통해 최선의 대안을 선택해야 함에도 불구하고 지방정부를 대표하는 도지사는 책무를 망각한 듯한 모습을 보였다. 지방정부인 제주도는 변변한 대응전략을 세우지 않고 중앙정부에 전략에 완전히 휘말리고 말았다. 지방정부가 실제적 자율성을 포기한 채 형식적 자율성에 매몰되어 있는 것으로 보인다.

그리고 개인적인 신변과 관련해 도지사의 책무를 잊고 중앙정부에 무조건 순응하는 경우이다. 도지사 자신의 '선거법 유죄'라는 개인적 신변의 문제가 더해져 지방정부가 자율성을 포기했다는 것이다. 해군기지의 일방적 추진의 이유는 두 번째의 경우에 해당한다고 추측할 수 있다. 김태환 도지사는 2006년 5.31 지방선거에서 공무원들과 공모해 선거운동 기획에 참여한 혐의로 공직선거법에 위반되어 기소되었다. 이에 2007년 법원은 1심, 2심에서 당선무효형인 벌금 600만원을 선고하였다. 이러한 개인적 문제를 타결하기 위해 해군기지 결정을 서둘러 마무

리하려 했다는 것이다. 이는 도지사가 법원의 판결 이후 급속하게 해군기지 추진한 것과 시기적으로 매우 일치하고 있다. 도지사가 선거법 위반으로 직무상실형을 선고 받으면서 정치적인 위기를 만회하고자 해군기지 건설을 적극적으로 추진한 것이라는 판단이다. 이것이 중앙정부와 도지사가 ‘해군기지 건설’과 ‘도지사직 유지’를 맞교환하려 한다는 ‘빅딜설’의 실체였다. 이러한 개인적인 여건으로 인해 도지사의 입지가 축소되었고, 도지사가 위기를 타개하기 위한 방안으로 해군기지 결정을 서둘렀다는 것이다. 하지만 도지사는 이를 부인하고 있다.

마지막은 중앙정부의 일방적인 통보에 대한 불응전략이 전무하고 중앙정부의 요구에 편승하는 경우이다. 하지만 지방정부는 중앙정부의 요구에 대해 불응할 수 있는 상당히 많은 자원이 있다. 고의적인 의사전달의 조건, 집행의 지연, 정책내용의 임의변경, 집행 불이행, 형식적 순응, 정책의 취소 등을 들 수 있다.<sup>278)</sup> 그럼에도 불구하고 도지사는 주민동의 절차를 회피하고 여론수렴을 거치지 않은 채, 도의회의 반대에도 불구하고 무리하게 국방정책을 결정하고 말했다. 따라서 해군기지 건설 사례에서 중앙정부에 비해 지방정부의 자율성은 거의 존재하지 않았다. 결과적으로 중앙정부에 대한 지방정부의 대응은 순응 일변도였다. 도지사가 지닌 지방정부의 자율성에 대한 미흡한 인식으로 인해 중앙정부에서 결정하여 지방정부에서 집행되는 국방정책에 대해 대응 폭이 상당히 제약을 받았다고 볼 여지가 있다. 종합해 보면 제주 해군기지 건설 갈등과 관련 정부 간 관계는 다른 접근방법에서 보이는 격렬한 갈등에 비해 크게 두드러지지 않았다. 이는 여타의 국방정책의 갈등 사례와 다른 독특한 특징이라 할 수 있다. 정부 간 관계 갈등을 정리하면 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 정부 간 갈등의 이해

	중앙정부	지방정부
사고의 기준	필수 국가시설	국책사업
목적	국가안보	경제 활성화
수단	해군기지 건설	해군기지 건설
정체성	후견인	피후견인
전략적 규범	국가안보 우선	경제 활성화 기회

278) 안해균, 『정책학원론』 (다산출판사, 2000), pp. 444-445.

#### 제 4 절 지방정치적 요인

지방정치에는 지역 내의 다양한 참여자 및 이해관계자간의 영향력과 정책과정의 자원, 권력기술의 차이에 따른 힘겨루기가 복잡하게 얽혀 있다. 해군기지 추진 갈등사례에서도 지방정치의 다수의 행위자들 사이에 구축되어 있는 공식적 및 비공식적인 협력관계와 대립관계가 고스란히 포함되어 있다. 즉, 제주 해군기지의 갈등형성요인과 갈등양상을 파악하기 위해서는 주요 행위자간 이해관계를 둘러싼 지역 내부의 지역권력 구조를 분석해야 한다. 이를 위해 제주 해군기지 추진 사례를 중심으로 주요행위자를 확인하고, 주요행위자들의 정치자원, 전략 및 이해관계와 이들 간의 상호작용, 영향력의 행사 및 권위관계 등을 파악하였다. 해군기지 갈등사례에서 등장하는 주요행위자들의 행태를 정밀하게 추적해야만 해군기지의 성격과 해군기지의 건설이 지방정치에서 어떻게 투영되고 있는지를 파악할 수 있다. 구체적으로 제주지역 해군기지 건설 과정에서 지방정치를 조망하기 위해 해군기지 건설과 관련된 행위자들의 입장과 주장이 최종적인 정책 결정에 어느 정도 반영되었는지 행위자들의 상대적 영향력을 측정하고, 어떤 이유로 정책적 입장이 갈렸는지를 파악하여 해군기지를 둘러싼 지방정치의 갈등형성요인과 갈등양상 그리고 갈등의 특징을 추출하여 보았다.

##### 1) 갈등의 주체

제주지역의 지방정치 주요행위자의 범위로는 도지사와 관료집단, 도의회, 지역주민, 시민사회단체, 정당, 지역구 국회의원 등을 들 수 있고 이외에도 기업, 지역 언론, 종교단체 등을 들 수 있다. 비록 여기에 언급한 주요 행위자간 권력의 기초와 크기는 상당히 다르지만 절대적이든 상대적이든 이해관계의 대립·갈등에 서로 양보란 있을 수 없다. 지방정치의 큰 특징은 이해관계가 있는 누구에게나 지방정치의 공간은 열려 있기 때문이다.

먼저 공식적 참여자이자 지방정치의 주요행위자로 인식되는 도지사의 행태를 살펴보았다. 한국의 모든 지방정부는 지방자치법에 의거하여 강시장형 정부구조

를 지닌다.<sup>279)</sup> 중앙의 임명권자가 아닌 주민의 투표로 인해 선출된 단체장은 많은 공식적 권한을 부여받았다. 단체장은 법적으로 4년간 보장된 임기와 민선이란 프리미엄을 향유할 수 있기 때문에 관선 단체장처럼 중앙정부의 눈치를 볼 필요가 없게 되었다. 또한 교육과 치안을 제외하고 지방정부가 관할하는 대부분의 업무영역이 하나의 행정단위로 통합되어 있어 이를 총괄하는 단체장의 권한은 더욱 커졌다.

덧붙여 본문에서는 지방정치의 핵심인 도지사와 더불어 관료집단을 하나의 범주로 포함하였다. 지방 관료들은 도지사의 독주를 견제할 수 있는 조직화된 세력이라고 할 수 있다.<sup>280)</sup> 하지만 실질적으로 관료는 도지사의 입장에 따라 지역주민에게 정책을 집행하는 역할에 불과하고 도지사가 인사권을 장악하고 있어 도지사에게 예속되어 있다. 특히 제주 해군기지 건설에서 도지사 이외에 가장 많이 거론되었던 관료는 유덕상 환경부지사였다.<sup>281)</sup> 하지만 환경부지사가 해군기지 건설 과정에서 자주 등장하지만 별도의 관심을 받을 수 없었다. 왜냐하면 부지사는 도지사의 명령을 받아 이를 집행하는 관료에 불과하여 책임이 주어지지 않기 때문이다.<sup>282)</sup> 예를 들어 2007년 6월 공군기지 추진을 폭로한 후 노회찬 국회의원은 제주에서 열린 촛불강연회에서 제가 직접 도지사에게 전화를 걸어 “공군기지로 국방부가 밀실 협의한 것을 추궁했습니다. 왜 도민을 속이느냐고 했더니 본인이 속인 게 아니라 부지사가 했다고 발뺌합니다. 부지사가 맘대로 이런 중요한 사항을 결정할 수 있단 말입니까?” 라고 반문하고 있다.<sup>283)</sup> 노회찬 국회의원이 지적 하듯, 도지사의 발언은 논리적으로 맞지 않다. 도지사가 단순히 순간의 위기를

279) 강시장형 지방정치 형태가 지난 10년 동안 한국의 지방정치 권력구조의 주요 특징으로 자리 잡게 된 배경은 한국적 정치 전통에서 유래된 중앙집권주의와 1990년에 부활된 지방자치법과 지방행정 제도가 단체장의 권한과 지위를 더욱 강화시키는 쪽으로 작용했기 때문이다. 안청사이광희, 앞의 논문, p. 21.

280) 기존 지방정치의 연구는 단체장과 관료를 별개의 주요 행위자로 분석하고 있다. 박종민, “한국의 지방정치와 권력구조,” 『한국의 지방정치와 도시권력구조』, (나남출판, 2000), p. 350.

281) 부지사는 지방정부 차원에서 중앙정부와의 매개역할을 담당하고 상호간 관계를 조율하는 보조기관이라고 할 수 있다. 부지사는 정책결정자와 정책집행자 그리고 정책대상집단간의 논의 과정에서 정책의 집행을 돕기 위하여 공식집행자로부터 집행권한을 일정부분 위임받은 개인에 해당한다.

282) 시민단체 관계자 인터뷰 “유덕상 부지사는 어떤 사람이나 하면 기획예산처출신이고, 예산통이고 중앙부처 출신 공무원이고 그래서 이 사람은 제주도 공무원에 대해 정말 능력도 없고, 만날 때마다 제주도공무원에 대한 불만을 털어놓고, 근데 한편으로는 어떤 생각을 갖고 있느냐 하면 정통 관료출신으로 민간의 얘기를 들어서 들어서 결정하는 것을 용납을 못해”

283) 현애자, 『희망의 발견』, 국회의원 의정보고서(2007), p. 98



벗어나기 위해 제주도의 미래를 결정할 수 있는 중차대한 책임을 부하 직원에게 떠넘기고 있을 뿐이다. 아무리 관료들이 권한을 가지고 있다고 해도 모든 책임은 도지사에게 귀속되어 있다. 지방정책의 최종 결정자는 도지사이며, 관료는 도지사의 책임을 회피하는 수단에 불과하다. 오로지 정치적 자원을 가진 도지사만이 지방정치를 결정하고 관료는 이를 충실하게 이행하는데 동원되고 있다.

위의 사례에서 보듯 관료들은 인사권을 지니고 있는 도지사에게 대해서 정치적으로 혹은 정책적으로 반대 입장에 있다 하더라도 대부분 충성할 수밖에 없다. 관료에 대한 도지사 우위관계는 도지사가 재임하는 4년 동안 지속된다. 도지사는 인사권을 활용하여 관료기구를 통제하려고 시도하고, 관료는 인사상의 불이익을 받지 않기 위해 시장의 눈치를 살피지 않을 수 없다. 이로 인해 고질적인 공직사회의 줄서기 문화가 재현되는 것이다.<sup>284)</sup> 이러한 사실은 그동안 수행된 선행연구에서도 알 수 있다.<sup>285)</sup> 도지사는 해당 지역에서 가장 영향력이 있는 사람으로 급부상하였다. 종래 수위를 유지하였던 관료권의 권력위상은 도지사에게 비해 상대적으로 하락하고 있다는 점을 보여주고 있다.<sup>286)</sup> 이는 한국사회에서 공식적 직위보다 권력으로 연결되는 사실을 여실히 보여주는 것이다. 결국 이러한 관행이 지속됨에 따라 도지사의 입장과 관료의 입장이 크게 차이가 나지 않을 뿐만 아니라 대부분 지방정치는 도지사가 좌우하게 된다.

이러한 맥락에서 임명직 행정 관료를 등에 업은 도지사는 해군기지 건설을 강행할 수 있었다. 특히 김태환 도지사의 경우 지방정치의 중심에 있다. 분명한 것은 도지사가 마음만 먹으면 전횡할 수 있을 정도로 권력이 막강하였다. 김태환 도지사는 해군기지 건설이 화순과 위미리 마을총회에서 좌절된 후 곧바로 강정 마을로 해군기지를 유도한 후 총회를 통해 순식간에 지방의 정책결정을 마무리하고 말았다.<sup>287)</sup> 이는 철저한 학습효과라 할 수 있다.<sup>288)</sup> 비로소 도지사가 ‘제왕

284) 김석준, “제주지역의 선거(1948-1992),” 『제주사회론2』 (한울아카데미, 1998), p. 56.

285) 한국의 경우 단체장의 영향력 정도는 어느 개인이나 집단보다 클 뿐만 아니라 “매우 강함”의 100에 근접하는 92.31이고 외국 평균인 57.76을 크게 상회할 정도로 지대한 것으로 인식되고 있다. 김홍식·이승중, “자치단체장 정책행태의 국제비교,” 『지방자치론-정치와 정책』 (박영사, 2003), p. 51.

286) 최홍석, “부천시사례,” 박종민(편), 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000), p. 179.

287) 당시 조수준 전 서귀포시의회 의장은 “지난 4월 26일 강정동 마을총회가 열리던 날 오전, 윤태정 강정 마을회장이 우리 집으로 찾아와 김용하 제주도의원이 소개해서 김태환 제주도지사와 전화통화했다”면서 “김태환도지사가 강정마을에 해군기지가 유치되면 많은 혜택을 주겠다고 자신(윤회장)에게 말했다며 해군기지 유치에 앞장서 달라고 부탁했다”고 주장하였다. 『제주의소리』, 2007. 6. 8

적' 핵심 행위자로 부각되었다.<sup>289)</sup> 해군기지 관련 지방정치 과정을 살펴보면 민선 도지사의 영향력은 주도적임을 알 수 있다. 이러한 정책이 가능케 하는 도지사의 자원을 살펴보면, 먼저 김태환 도지사는 관선시절 남제주군수와 민선시절 제주시장의 경력을 지니고 있다. 이에 기초한 지방행정에 대한 도지사의 해박한 지식은 도 공무원들에 대한 강한 통제력의 기반이 되었다. 지역에서는 김태환 도지사를 두고 '행정 9단'이라는 이야기가 있다. 9급부터 시작하여 도지사에게 오른 입지전적인 인물이기 때문이다. 그리고 지역주민들의 개발정향이다. 도지사가 주도하는 정책결정은 정치적 지지자의 관리나 새로운 지지자의 확대와 무관하지 않다. 도지사는 지역차원에서 복지정책보다 개발정책을 선호하는 경향이 있다.<sup>290)</sup> 게다가 지역경제 활성화라는 목적을 달성하기 위해서는 국책사업의 추진은 포기할 수 없는 유혹이다. 도지사의 입장에서는 대규모 재정지원이 지역으로 내려오는 국책사업에 대한 우선순위가 높다. 왜냐하면 지역주민에게 도지사의 성과를 보여주고 도지사를 홍보할 수 있는 수단이 대규모 국책사업의 추진이기 때문이다. 게다가 도지사의 인사권과 귀속적 연고주의는 지방정치를 가름할 만큼 강력한 힘을 가

288) 지역주민 인터뷰, “강정사례는 우리가 심하게 반대하는 사이에 이 사람들이 강정에 얘기가 나오기 시작 한거야 우리 여기 신나게 하면서 예행 복습 다 한 거야 화순 거치고 위미 거치고 다 하면서 학습효과가 절저히 나타나 가지고 강정가자 마자 제일 먼저 부녀해원 잡은 게 아니고 해녀회를 잡은 거지... 이웃마을 다 잡았잖아 ...학습효과가 대단했어 우리 내부에서 얘기할 때는 강정에서 해군이 위미2군테를 거치면서 학습효과가 대단했다고 봐, 그걸 다 써먹었어..빅딜도 있고”

시민단체 관계자 인터뷰1, “위미리에도 사실 위미2리로 간 거지 위미2리로 갔다가 반대하니까 1리로 간 건 데..화순과 위미 강정을 가는 사이에 해군은 학습효과를 한 거야 그래가지고 해녀를 다 포섭한 거야 강정이 정말 어려웠다는 건 뭐냐 하면 해녀들이 넘어가버렸다는 거”

시민단체 관계자 인터뷰 2, “제일 문제는 뭐였냐 하면 어느 지역이든 어촌계와 해녀가 반대하기 때문에 안되거든 근데 어촌계와 해녀만 구워삶으면 다 된다는 걸로 보는 거야 화순도 그렇고 위미도 그렇고 거기서 걸려서 안됐기 때문에 그래서 강정은 먼저 그 작업부터 해 버린 거야 해군에서가 어촌계와 해녀만 잡으면 통과된다는 거야 그 사람들만 모아놓고 한 건데 그 전에 나름대로 해군에서 와서 설명을 했다는 구만, 아 파트도 들어오고 마을발전이 된다는데 해야 되지 않겠느냐. 보상은 당시에 적지 않은 거 였죠 명분이 그 당시에 뭐였냐 하면 강정초등학교 유치원이 운영이 안 될 정도다. 해군들이 와 가지고 해군자녀들이 입학하고 하면 초등학교가 살아나지 않겠느냐 그리고 ...우리가 앞으로 해녀로 살면 몇 년을 살거나 20년 보상을 해준다는데 해군기지가 들어서면 지역은 해녀들이 물질을 안 하는 지역인데 보상받고 얼마나 좋냐 그 논리가 설득력을 얻은 거죠”

289) 하승수, 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의』 (후마니타스, 2007), p. 55.

290) 개발정향론의 관점에서 복지정책은 지역경제성장에 가용될 수 있는 자원을 고갈시킬 뿐만 아니라 조세 부담을 가중시킴으로써 새로운 자본이나 생산적 노동력의 유입을 저해하는 한편, 기존의 자본 및 노동력의 지역 밖으로의 유출을 조장하는 동시에 다른 지역의 빈민들마저 관할지역으로 유인함으로써 지역경제 성장을 저해하는 것으로 본다. 뿐만 아니라 개발정책의 수혜자는 기업가, 소상공인, 노동자 등 거의 모든 지역주민을 포함하는 데 반하여 복지정책의 수혜자는 일부 주민들에 국한되기 때문에 지방정부가 복지정책을 통하여는 필요한 정치적 지지마저 확보하기 어렵게 된다는 내용이다. 이승중, 『지방자치론-정치와 정책』 (박영사, 2005), p. 450.

진다. 정치 관료의 임명이 제한된 도지사는 친도지사파 관료를 발탁하여 요직에 심고 이들의 충성심을 활용하여 관료기구를 장악할 수 있다. 특히 선거 직후 도지사 당선에 비우호적이거나 반대하는 관료는 인사상의 불이익을 감수해야 하기 때문에 사실상 지방정부 내에서 도지사의 권력은 막강하다고 볼 수 있다.<sup>291)</sup> 또한 도지사는 혈연과 지연, 그리고 학연을 무기로 지방정치를 효과적으로 지배하고 그 복합체의 지배력을 강화하여 지방정치를 좌우할 수 있다. 또한 지방정치에서 혈연·지연·학연은 도의원, 기업인, 행정관료 등과 권력자인 도지사를 연결시키는 고리가 된다. 마지막으로 도지사는 지역사회에서 특정정책을 추진할 때 관변단체나 혹은 관변단체화한 조직을 이용한다. 특히 지방정부가 추진하는 정책과정에서 갈등이 발생할 때 자신의 이해관계를 관철시키는 수단으로 관변단체의 동원은 두드러진다.<sup>292)</sup> 관변단체는 도지사의 입장을 옹호하는 성명서 발표나 기자회견을 개최하여 도지사의 입장을 대변하면서 다른 한편 자신의 이해관계를 반영시키고 있다. 또한 조직 그 자체가 영향력 행사의 자원은 되지 않지만 영향력 행사의 발판이 되는 조직이 있다. 가장 대표적인 조직이 제주청년회의소와 제주도연합청년회라고 하겠다.<sup>293)</sup> 두 단체는 해군기지 추진과정에서 줄곧 도지사의 입장에 동조하였다. 또한 주민소환이 불거지는 와중에 기자회견을 열어 도지사 주민소환 반대를 천명하였다. 이러한 관변단체화 된 조직들은 지역발전을 도모한다는 명분으로 지방정부의 입장을 두둔하고 지방정부의 정책을 위한 지지활동에 스스로 동원되고 있다. 결과적으로 관변단체들과 관변단체화한 조직들은 도지사의 입장을 강화하고 주민들이 집단을 형성하는 것을 금기시하거나 억제할 가능성이 많으며, 참여가 있는 양 위장하여 전반적인 여론을 왜곡시키고 있다.

291) 특히 일부 공무원 선거 개입이 공식적·사회적으로 드러나 공무원 사회 내에 잠재적 갈등으로 작용하고 있다. 지방선거 후에 만일 공무원의 인사이동에서 불합리한 측면들이 나타난다면 혹시 당선자 후보를 지지한 공무원과 그렇지 않는 공무원간에 이해할 수 없는 차별적 대우가 있을 경우에 감정적 대립을 보일 가능성을 배제할 수 없다. 고승한, “제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구,” 『제주발전』 10호 (2006), p. 238.

292) 강희경, “지역사회 권력자의 연출망구조와 특성,” 『지방자치와 지역발전』 (민음사, 1997), p. 278.

293) 일례로 제주청년회의소의 경우 2005년 행정체제 개편과 관련 도민투표를 했을 당시 시군폐지에 찬성하는 단체로 등록하여 활동할 만큼 도정과 상당한 연관을 맺고 있다. 제주도연합청년회 역시 특별자치도 출범을 위한 자치단체 폐지를 위한 주민투표에 적극적으로 관여하였다. 이후 제주도는 추경예산을 통해 2006년 제주방문의 해 3억원의 홍보비를 책정하였다. 이에 대해 시민단체들은 2005년 주민투표과정에서 제주도지사에게 협력한 대가라고 주장하였다. 이러한 경향은 지속되어 제주도가 추진하는 영리병원 도입을 위해 제주도연합청년회에게 도민홍보를 맡아 줄 것을 요청하기도 하였다. 또한 두 단체는 김태환 도지사 주민소환 반대운동에도 적극적으로 참여하였다. 서귀포신문, 2006.2.23.

둘째 지방정치 과정에서 도의회의 입장은 중요하다. 현행 자치조직은 기관대립형을 채택하여 단체장과 지방의회 상호간의 균형과 견제를 유도하고 있다.<sup>294)</sup> 하지만 실질적으로 지방의회의 운영 과정을 보면 지방정부의 수장인 도지사가 우월적 지위와 권한으로 지방의회를 압도하고 있다. 사실상 강시장-약의회의 구조라고 할 수 있다. 그 결과 지방정치에서 지방의회는 상황에 따라 핵심 행위자라기보다 주변 행위자로 활동하고 있는 것으로 보인다. 선행연구도 이를 뒷받침하고 있다. 기초지방정부의 단체장, 지방의회 의장 및 부단체장을 대상으로 설문조사를 한 결과 지방정책과정 참여자의 영향력에 대한 평가에서 참여자 중에서 가장 강력한 권력(영향력)의 소유자로 단체장을 뽑고 있다. 반면 도의회는 단체장에 비해 약 20의 차이점(92.31 대 73.13)을 보일 정도로 권한이 미약하였다. 이는 단체장과 지방의회 양자가 상호 견제와 균형의 원리를 통하여 일방의 독주를 방지하자는 취지에서 벗어난 것이라 하겠다.<sup>295)</sup> 또한 임헌만의 연구를 보면, 230개 기초자치단체를 대상으로 하여 양자의 권력관계를 실증적으로 탐색하였다. 자료 획득이 가능한 224개 자치단체 중 48.7%에 해당하는 109개의 사례가 집행부 우위형으로 나타났고, 반대로 의회우위형은 13.8%인 31개 정도에 불과한 것으로 나타나고 있다. 의회-집행부간 관계 유형을 정리하면 <표 4-13>와 같다.

<표 4-13> 의회-집행부간 관계유형

	우위형	상호침투형	균형형	무관심형	집행부우위형	계
사례수	31	18	39	27	109	224
%	13.8	8.0	17.4	12.1	48.7	100.0

출처 : 임헌만, “지방자치제하의 정치와 행정간 관계에 관한 연구,”(1999) p. 65.

이러한 강시장-약의회 구조는 제주해군기지의 갈등사례의 과정에서도 고스란히 드러난다. 2002년 해군기지 갈등이 불거지던 상황에서 7대 도의회(2002.7-2006.6)의 활동은 두드러지지 않았다. 도의회의 역할이 집행기관에 대한

294) 기관대립형은 기본적으로 권력분립주의에 따라 정책의 결정기능을 담당하는 의회와 집행기능을 담당하는 집행기관을 분리하여 설치함으로써 상호견제와 균형이 이루어지도록 하는 형태이다. 김학노, 『지방행정의 이론과 실제』(박영사, 1998), p. 133.

295) 이승중, 『지방자치론-정치와 정책』(박영사, 2005), p. 385.



감시와 견제의 역할임에도 불구하고 도의회는 도지사의 해군기지 찬성 입장에 대하여 대체로 협조적인 관계를 유지하였다. 도의회는 거둬드는 지역주민과 시민 단체의 입장표명 요구를 대부분 거부하였다. 도의회의 역할은 도지사에게 대한 도정질문이 고작이었고 도민 대의기관으로서의 기능을 상실한 상태였다. 지방의회가 지방정부의 장을 견제할 수 있는 권한을 상당 부분 갖고 있지만 사용하지 않았다는 것이 적합하다고 하겠다. 예를 들어 해군의 해군기지 건설 발표에도 묵묵 부답이었고 지역주민의 반발이 높아지고 지역주민들이 도의회를 방문했음에도 아무런 역할도 하지 않았다. 게다가 도의회는 도지사와 지역주민간의 갈등을 중재하거나 해결하기 위한 최소한의 노력도 기울이지 않았다. 결국 중앙항만정책심의회가 열리기 직전인 2002년 12월 21일에서야 해군부두 건설 반대 결의안을 채택하는데 그쳤다.<sup>296)</sup> 도의회는 “화순항의 해군기지화는 국가안보와 연관된 대양 해군이라는 측면에서 필요하다는 논리를 이해하지 못하는 바는 아니”지만 “지역 주민 합의가 이루어지지 않은 상태에서 화순항 해군부두 건설계획은 반대”한다고 결의하였다.

이와 같은 도의회의 소극적 대처는 2006년 지방선거에 의해 8대 도의회가 구성되고 도의원 대다수가 변경되면서 일부 강화되었다. 단체장은 무소속이었지만 광역의원은 36명 중에서 한나라당 22명, 열린우리당 9명, 민주당 1명, 민주노동당 2명, 무소속 2명이었다. 제8대 도의회(2006.7-2010.6)의 경우 해군기지 건설과 관련하여 군사기지건설관련특별위원회(이하 군사특위)를 구성하여 활동하였다. 군사특위는 2006년 10월 30일 위원장을 선출하고 활동을 시작하였다. 군사특위의 목적은 “미래에 중대한 영향을 미치게 될 군사기지 건설 추진과 관련하여 도민들에게 정확한 정보를 제공하고 도민사회의 통합을 이끌어내기 위하여 제주특별자치도 차원에서 대응책을 마련하기 위한 것”이었다. 이를 위해 군사기지 특위는 해군기지 관련 간담회 14회 개최, 국내외 해군기지 지역 방문조사 4회, 결의안 채택 4회, 기자회견 등의 활동을 하였다. 2007년 4월 11일 도지사가 해군기지 로드맵을 일방적으로 발표하게 되면서 도지사와 도의회의 갈등은 최고조에 도달하였다. 도의회는 로드맵 발표 철회 촉구 결의안을 채택하였다. 그리고 5월 10일 소수당에 속한 위성곤, 김혜자, 오옥만, 문대림 의원 등 7명은 기자회견을 통해

296) 제주도의회, “화순항해군부두건설계획 반대 결의안”, 2002. 12. 21.

여론 조사 등 해군기지 로드맵은 중단되어야 한다고 주장하였다. 하지만 도지사는 여론조사를 통해 강정마을을 해군기지 최종 후보지로 발표하고 말했다. 이에 도의회는 5월 22일 본회의를 개최하여 1차 추가경정 예산안 심의를 유보하였고 여론조사에 대한 실체조사를 위해 행정사무조사 안건을 가결시켰다.

하지만 이들이 지방정치에서 영향력은 한정되어 있다고 보인다. 도의회는 지방정부의 장의 우월적 지위와 권한에 밀려 영향력 행사를 제대로 못하고 말했다. 게다가 군사특위는 소속 의원들이 일신상의 이유로 탈퇴함으로써 스스로의 위상을 추락시키고 말했다.<sup>297)</sup> 정보를 알리기 위한 해외 해군기지 참관도 해외연수에 불과하다는 힐난을 들어야 했다.<sup>298)</sup> 또한 도지사가 정한 로드맵에 맞춰 여론조사를 승인해 준 것은 다름 아닌 군사특위였다. 이는 특위의 월권이라고 할 수 있다. 군사특위의 경우 도민들에게 정확한 정보를 제공하는데 큰 목적이 있었음에도 불구하고 도의원 전체가 출석한 본회의에서 결정할 사항을 군사특위에서 결정한 것은 특위의 구성목적을 넘어선 것이라 하지 않을 수 없다. 이와 같은 상황은 도지사에 대항하여 도의회가 가지는 권한이 상당히 미흡함을 보여주는 하나의 예에 불과하다.<sup>299)</sup> 군사특위는 도지사의 해군기지 선정이라는 독주를 막지 못함으로써 의회가 가진 한계를 적나라하게 보여주고 말했다. 게다가 해군기지 추진을 위한 MOU 체결을 서두르고 있는 와중에 그것을 담보해주고자 군사특위를 6개월 연장하는 무리수를 두기도 하였다.<sup>300)</sup> 결국 군사특위는 2008년 6월 20일 해산하였다. 그리고 도의회는 2009년 4월 체결된 민군복합형 관광미항으로 건설하기로 하는 MOU 체결에 대해서는 의사소통과정 등을 문제로 제시하면서 제주도의 공개사과를 요구하였다. 그리고 도의회 민주당 소속 의원 9명은 별도로 기자회견을 통해 MOU 체결을 인정하지 못하겠다는 의견을 밝혔다. 하지만 도의회와 특위의 활동은 도지사의 지방정책과정을 막아내지 못했을 뿐만 아니라 오히

297) 『제주일보』, 2007년 5월 24일자.

298) 제주주민자치연대 성명서, “외유도의원 자격없어”, 2007. 9. 20.

299) 전 도의원 인터뷰 “제도적으로 법적으로 그 로비나 이런 건 거의 문제가 안 되고 밖에서는 그렇게 바라 볼 있지만 거의 그런거 때문이 아니라 아무리 떠들어도 집행부가 안 들으면 제재조치를 할 수 있는 방안이 없어 지방의회가 그렇게 약해 부결을 해도 집행부가 강행해도 여론상으로 정치적 압박뿐이지 제도적으로 그것을 소환한다던가 관련 공무원을 자른다던가 이럴 수 있는 권한이 전혀 없어요. 일단 자료요청도 하지만 15일내로 제출하기로 되어 있지만 15일내로 제출하지 않아도 제재조치가 없어”

300) 문대립, “소통하는 2008년을 기대하며”, 『제주특별자치도의회정』, vol. 3(2008), p. 34.

러 정책결정에 면죄부를 주는 역할까지 맡았다.

이러한 도의회의 활동이 지방정치 과정에서 미약한 이유는 다음과 같다. ① 대표성 문제이다. 도지사의 선거구는 도의원의 선거구보다 훨씬 크기 때문에 도지사는 도의원에 비해 대표성의 차원에서 우월적 위치를 견지하고 있다. 따라서 도지사가 도의원을 대하는 태도는 일방적이다. ② 전문성의 부재이다. 도의회의 전문성 수준이 집행부와 비교하여 너무 떨어지고 업무내용에 대한 무지와 시간부족으로 도의회의 행정감사와 예산심의가 형식적이다. ③ 도지사와 도의원들이 수직적인 후견인-피후견인의 교환관계를 형성하고 있다. 일부 도의원들은 재선을 위해 노력하며 이를 위해 도지사와 의원 간 교환관계를 발전시킨다. 도지사는 도의원의 지지를 획득하여 효과적인 도정운영을 모색하고 도의원은 도지사와 협력관계를 유지하여 지역구의 민원을 해결하려고 한다.<sup>301)</sup> 이는 도지사와 결끄러운 관계를 가져보야 지역구에 도움이 안 된다는 도의원들의 인식에 기초하고 있다. 이와 같이 도지사는 이권을 매개로 한 후원적 연결망을 형성하여 의회의 견제기능을 무력화시킬 수 있다. 이른바 도지사의 회유에 도의회가 굴복한 것이다. ④ 도지사와 도의원들이 지연·학연·혈연으로 연결되어 있다는 점이다. 도의원 중 상당수가 도지사와 같은 대학교 동문관계로 엮여져 있다는 것에서 엿볼 수 있다. 게다가 일부 당선된 도의원인 경우 현직 도지사를 상관으로 모셨던 관료출신으로 기존의 '상사-부하관료'라는 주종관계의 한계를 크게 벗어나지 못했다고 하겠다. 이러한 도지사-도의회의 협조적인 관계는 의회의 역할보다 집행부의 거수기의 역할로 변질되어 도의회는 2009년 12월 절대보전지역 해제와 관련 지방의회에서 보기 힘든 초유의 "날치기" 통과를 강행하였다.<sup>302)</sup> 결국 이러한 도의회의 활동은 정당에 의해서 결정되는 것이 아니라 지역과 친인척에 의한 연고가 강하게 작용하는 의원 개인 중심으로 진행되고 있다고 볼 수 있다. 이것은 제주도의

301) 언론인 인터뷰, “도가 노라고하면 아무것도 못하죠. 도가 노라면 아무것도 못하죠. 근데 의회라는 것은 도의회가 41명인데, 41명이 뭉쳤을 때 힘이 되죠. 도는 어떤 식으로 돈으로 갖고 통제하죠, 왜 의원들이 재선을 위해서는 지역구에 사업을 유지해야 하지 않습니까, 지역민원을 해결해야 하지 않습니까 하거나 심의는 도의회가 하지만 편성과 집행은 도가 하죠. 기본적으로 이거 갖고 흔들면 흔들리죠. 결국은 이제 연고정치 연고를 내세워 가지고.. 특위에 있어서 정책결정자가 아니기 때문에 견제와 감시잖습니까. 지방정부가 하는 일을 또는 중앙정부 사업이 내려왔을 때 비판하는 역할이죠. 충실한 이도 있지만 몇몇 의원은 사업과 연계되어 있어 가지고...”

302) 제주도의의회는 2011년 3월 15일 '서귀포시 강정동 해안변 절대보전지역 변경동의'에 대한 취소의결을 하였다.

정치문화에서 기인하고 있다.

종합해 보면 도의회는 해군기지 건설과 관련하여 지역주민의 의견수렴을 위해 군사특위를 만들었지만 군사특위가 앞장서서 도지사의 정책을 지원하거나 승인해주는 것은 물론 도지사가 결정한 정책이 지역사회 구성원에게 이익이 되는 것처럼 합리성과 정당성을 보완해 주는 역할을 담당하였다. 또한 도의회는 도지사와의 사적 유대에 기초하여 도지사가 추진하는 정책을 지지하고 이를 위해 기꺼이 동원되기도 한다.<sup>303)</sup> 예를 들어 도로건설이나 각종 토목사업의 경우 영리행위를 담당했던 지역의 건설업자가 의회에 다수 포진됨으로써 도지사와 의원 간의 후견인-피후견인간의 교환관계를 기대하는 경우가 빈번하다. 게다가 도의원의 상당수는 성분이나 연결고리 면에서 지역경제와 보다 깊은 연관성을 가지고 있어 해군기지 건설의 경제효과를 강조하면서 지방정치를 수월하게 주도할 수 있었다. 제주도 군사기지 특위 위원장이 한 건설업체의 사장출신<sup>304)</sup>이었다는 점은 군사특위의 무력함의 원인이었고 대표적인 교환관계의 사례라 하겠다.<sup>305)</sup> 물론 도의원 대다수가 동일된 입장을 표명하기는 쉽지 않다. 의원들을 결속시킬 기제가 부족하기 때문이다. 결국 도의회는 도지사의 일방적 정책추진에 적절한 권한행사가 가능함에도 불구하고 구심점 없이 스스로 분열되어 있는 상태로 남겨져 있어 지역주민들이 대의기관으로 역할을 다하지 못했다는 비판이 있다.<sup>306)</sup> 결과적으로 도지사의 독선적이고 권위주의적 행정과 무력한 의회의 결합으로 인해 제주 해군기지 관련 지방정치는 강시장-약의회의 권한배분 구조가 현저하게 작동한다고 할 수 있다.

셋째 지방정치에서 빼놓을 수 없는 주요 행위자는 지역주민이다. 지방자치가

303) 재량사업비의 예를 들 수 있다. A 도의원인 경우 자신에게 배당된 재량사업비 3,000만원을 전용하여 불구속 입건되었고, B 도의원인 경우 재량사업비 2,500원을 지원해준 대가로 500만원을 채권 혐의를 받고 있다. 『제주의소리』, 2010년 7월 12일자.

304) 이 건설업체는 이후 해군기지 항만공사 제2공구의 지역업체로 참여하고 있는 것으로 파악되었다.

305) 전 도의원 인터뷰, “위원장님 찬성하는 입장이었기 때문에 그렇게 중립적 위치에서 끌어가지 못해..위원장은 우선 다수당에서 거의 해요, 한나라당이 다수당이니까”

306) 시민단체 관계자 인터뷰, “그렇다고 하면 도지사가 그렇다면 도의회서라도 조금 해줘야 하는데 도의회 사람들은 또 마찬가지로 더 힘이 없다고 그러죠 도의회가 참 도지사를 상대해보면 그런 얘기를 들었는데 우린 아무런 힘이 없습니다. 도의회가 아무런 힘이 없습니다. 도에서 하겠다고 하면 우리가 아무리 반대하고 반대하고 반대해도 그거는 우리가 힘이 있는 것 같지만 아무런 힘이 없습니다. 도가 힘이 있는 거지 우리는 아무런 힘이 없습니다. 근데 결정적인 순간에 대해서는 다수의 도의원들의 의지가 거기서 협조를 해주면 다음에 또 표를 확보해 줘 가지고”



일천한 지방정치 하에서 지역주민의 영향력과 권력구조에 참여하는 비중이 낮게 평가되어 왔다.<sup>307)</sup> 지금까지 선출직 도지사와 관료집단은 행정과 친밀한 관계를 유지하는 관변단체를 동원하여 성장정책이나 개발정책을 밀어붙였고 이에 비해 도의회의 견제역할은 미약하였다. 이와 같이 도의회가 사실상 도지사가 일방적으로 추진하는 정책을 묵인해 버리면 지역주민은 개발정책에 대한 반대에 나서지만 역부족인 경우가 많았다. 결과적으로 대부분 정책집행은 지역주민이 배제된 채 진행되는 경우가 비일비재했다.<sup>308)</sup> 이러한 상황은 해군기지를 추진하면서도 발생하였다.

2002년 최초 입지 예정지였던 화순항 인근 지역주민들은 군사기지를 비선호시설로 간주하였고, 과거의 역사적 경험과 중앙정부의 일방적인 군사기지 건설에 대한 불신이 증첩되어 반대의 목소리를 높여 나갔다. 해군기지의 최적지로 부각되었던 화순항은 이미 일제 시대 결7호 작전의 한복판에 있었다. 일제는 미군의 공격 예상로 가운데 화순항을 가장 유력한 예상지역으로 알뜨르 비행장과 화순항이 있는 제주 서남부지역으로 예측하여 제주도 주둔 일본 군 중 가장 강력한 전투부대인 111사단(1만2천명)을 배치하기도 하였다. 이와 같이 슬한 역사의 아픔을 온몸으로 겪어 온 지역주민에게 해군기지 건설은 평화와 상생의 길을 추구하는 행위에 반하는 내용이었다. 그리고 충분한 정보공개 없이 진행되는 해군기지 건설에 대해 지역주민들은 미국의 동북아 군사전략 차원의 추진계획을 기저에 두고 해군전용부두라는 이름으로 포장하고 있다고 주장하였다. 또한 화순리 주민들은 의견수렴 절차 없이 화순항을 군사항으로 개발하겠다는 것은 도민을 우롱하는 처사라며 크게 반발하였다. 주민들은 ‘평화의 섬’을 표방하는 제주도가 그동안 군사항이 들어선다는 내용을 전혀 몰랐다는 것도 문제라며 제주도에서 군사항과 관련해 명확한 뜻을 밝혀야 한다는 주장하였다. 이에 따라 해군 발표 일주일 만에 안덕면의 자생단체들과 이장들은 “화순항해군기지반대안덕면민대책위원회”(이하 대책위)를 구성하고 면단위 공동대책위를 구성하여 대규모 주민 쉼기대회를 개최하는 등 본격적인 반대투쟁에 나섰다. 대책위는 해군부두 건설계획

307) 김홍식·이승종의 연구에 따르면 일반주민의 영향력은 최하위권에 있는 것으로 인식되었다. 이는 외국의 사례와 크게 차이가 있다. 김홍식·이승종, “자치단체장 정책행태의 국제비교,” 『지방자치론-정치와 정책』 (박영사, 2003), p. 53.

308) 제주도의 각종 개발사업의 사례는 부만근, 『제주지역 주민운동론』 (제주대학교출판부, 1997) 참조.

에 대한 정확한 내용을 파악하기 위해 조속한 주민공청회 개최를 해군본부에 요구하기로 했다. 또한 해양수산부에 보안항구 부분은 삭제해 달라는 탄원서를 안덕면민의 서명과 함께 제출했다. 결국 반대 대책위의 적극적인 반대활동의 영향으로 지역주민들은 해군기지 반대 입장으로 선회했다. 2002년 화순항 해군부두 건설 과정은 지역주민과 시민사회단체 그리고 해군이라는 단순한 행위자가 등장하여 갈등양상을 보였을 뿐 법인격을 가진 지방정부인 제주도와 남제주군이 적극적으로 참여하지 않음으로서 갈등양상이 크게 불거지지 않았다.

2005년 해군기지 입지로 예정되었던 위미리 지역주민과 인근 지역주민들의 입장은 안덕면 주민들과 크게 달랐다. 먼저 마을차원에서 해군기지 유치를 건의했기 때문이다. 위미 유치 과정을 자세히 살펴보면 소규모 농촌지역의 지배구조에 특기할만한 사항이 있다. 바로 이장과 마을 개발위원회의 역할이다. 이들은 지역에서 행정을 집행하는 최일선의 행정기관을 주도하고 있다.<sup>309)</sup> 이들은 지역의 일종의 엘리트라고 볼 수 있으며 최말단 행정기관으로서 최우선적인 정보를 가지게 된다. 또한 이들의 결정은 지역을 대표하는 상징성을 가지고 있다. 위미리의 경우는 이장의 적극적 개입과 마을유지들로 구성되는 개발위원회가 결합한 ‘해군기지 위미지역유치추진위원회’에서 해군기지를 유치하기에 이르렀다. 먼저 남원읍 이장협의회 소속 17개 마을의 이장 가운데 16명(한명은 서명불참)의 서명을 받아 이를 적극 활용하였다. 이장협의회는 이장이 곧 명백하게 마을의 입장을 대변하였고, 그들의 서명용지가 해군이 위미로 갑자기 입지를 바꾸게 된 배경이었던 것이다. 이러한 왜곡된 주민의 의사로 인해 마을공동체는 씻을 수 없는 갈등을 양산하고 이는 지속적으로 마을주민들 간의 일체감을 약화시키는 요인으로 작용하였다.<sup>310)</sup> 지역 내 반대 측 주민들은 찬성 측 주민들을 ‘매향노’라고 지칭하

309) 마을주민 인터뷰, “이장이라는 위치는 정확한 위치는 마을의 대표 아니냐, 마을의 대표가 되면 어떻게 해서 마을을 좀 더 발전시키고 주민의 편익을 도모하고, 마을을 안녕을 걱정하고 정확한 위치가 그건데, 이렇게 갈라면 행정하고 유기적인 관계를 가지면서, 행정의 지원이 없이 이걸 할 수 없어 구조상, 일련의 그런 상황들을 진행시키기 위해서 가장 가까이 있는 ...시청 관련과, 도 관련된 사람들하고 관계를 맺으면서 사업을 돈이 이렇게 있는데 돈은 노력한 사람이 가져가는 거지 진짜루 그래서 관계를 하지 않을 수 없어. 이장 일을 하고 안하고 임기 2년 지나간다고, 어떻게 해서 지나갈건가 이장 본인의 생각에 따라서 마을이 검을수도 쫓을수도 있다. 진짜여 엄청난 차이가 난다. 이런 거 때문에 적게는 ..., 서귀포시, 도 관련팀 들하고 유기적인 관계를 할 수밖에 없어”

310) 마을주민인터뷰, “안타까운 거 뭐냐 하면 어느 모 동네는 모 동네는 마을개발위원회에서 반대된 거야. 반대했는데 그 마을 이장이 사인을 한 거야. 물어봤어 어떻게 해서 사인하게 됐느냐. 물어봤어 어떻게 마을대표가 반대결의된 것을 어떻게 사인하느냐 물어보니까 대답하는 게 회유가 많았다. 넘어간 거야 임기 끝나니까 참 안타까워라 마을에서 결론 난 것을 혼자 가서 사인하는 것은 이견 있을 수 없거든 상식적으

는 등 자극적인 플래카드를 장기간 부착하였고, 해군기지 문제로 이웃주민을 협박한 정도로 갈등양상이 고조되기도 하였다.<sup>311)</sup> 이후 위미리의 유치결정은 위미2리와 위미1리 모두 총회의 반대결의로 철회되었다.

2007년 최종 입지로 선정된 강정마을 역시 위미리 유치와 유사하게 초기 마을회장과 어촌계를 중심으로 총회를 통해 해군기지 유치를 결정하고 ‘강정해군기지 추진위원회’를 구성하여 해군기지 유치에 찬성하는 입장을 보였다.<sup>312)</sup> 강정마을은 2007년 4월 26일 임시총회를 열고 해군기지 유치에 따른 긍정적 효과를 설명하는 방식을 통하여 해군기지 유치를 결정하였다. 일부 주민들은 해군기지 유치 신청 당시 해군기지 건설과 병행 추진될 지역개발계획이 기존의 낙후된 마을을 발전시킬 수 있을 것이라는 기대감을 가지고 있었다. 그들에게 해군기지 건설은 15년 동안 유원지로 묶여 개발이 제한되었던 지역주민에게 상대적 박탈감을 해소할 수 있다는 기대감을 심어 주었다. 당시 찬성 주민들은 “사실상 강정마을 발전이 상당 기간 동안 소외되면서 조금이라도 마을을 발전시켜야 한다는 욕구가 매우 강하다”며 “무언가 변화가 필요하다는데 주민 대부분이 동의하고 있다”는 입장을 보였다. 하지만 이 과정에서 발생한 절차적 정당성의 문제는 갈등의 최고 쟁점이 되었다. 이로 인해 대부분의 마을주민들이 마을총회의 효력을 인정할 수 없다는 입장을 표명하였다. 그것은 마을총회가 마을규약을 지키지 않았다는 이유에서이다. 마을규약 상으로 마을총회는 최소 7일전에 소집공고를 해야 하는데 찬성을 주도했던 마을회장이 규약상의 기간을 지키지 않았다는 것이다. 그리고 마을총회 소집공고를 할 때 ‘해군기지 유치의 건’임을 명확하게 밝히지 않았을 뿐만 아니라 참석 인원도 해녀를 중심으로 100여명이 참석해 강정마을의 총유권자(1,400여명)의 10%에도 미치지 못하는 숫자였다는 점을 지적하였다. 이에 반대주민들이 다시 총회를 열 것을 마을회장에게 요구했으나, 마을회장은 이를 거부했다. 반대주민들은 강정마을 규약에 따라 감사단에게 총회소집을 요구했고, 감사

---

로 그렇게 해서 만든 거야 추진위원회에서 개별적으로 물어봤어 사인을 했는지 다는 아니지만 대화되는 사람한테 물어보니까 자기는 해군기지가 들어오는데 찬성반대 막 하지만 정확하게 인지를 못하겠다. 이게 와서 좋은 건지 나쁜 건지 한편으로 보면 좋아도 보이고 한편으로 보면 나빠도 보이고 자기는 확실하게 결단을 못 내리겠더라 이런 상황에서 추진하는 측에서 와서 서명을 해달라고 인간적으로 부탁하는데 안하기가 어렵더라 이런 얘기를 하는 거야”

311) 『서귀포신문』, 2007년 4월 16일자.

312) 『제주의소리』, 2007년 4월 26일자.

단이 6월 19일 총회를 소집하였지만 찬성 측 주민들의 물리력 행사로 인해 찬반 주민투표를 하지 못했다.<sup>313)</sup> 이후에도 반대주민들은 유치 과정상의 문제제기를 지속하였지만 총회를 통한 강정 유치결정은 쉽게 바뀌지 않았다. 이 과정에서 지역주민들은 반대 대책위원회를 구성하고 마을총회를 거쳐 마을회장을 해임하고, 해군기지 건설 반대의견을 확정하였다. 강정의 사례도 지역사회의 정책결정 과정에서 마을회장(이장)이 깊이 개입되어 있다는 것을 여실히 보여주고 있다.

여기에서 좀 더 구체적으로 살펴야 할 것은 지역 내 청년조직의 활동이다. 지역에 관심을 가진 청년조직의 찬반 결의는 지역주민의 의견을 모으는데 상당한 요인으로 작용한 것으로 보인다. 제주도 농촌지역의 경우 여건상 대부분의 청년들은 자녀의 교육과 직장을 위해 제주시와 서귀포시로 이동하는 패턴을 보이고 있다. 청년들이 도시로의 이농현상이 두드러진 가운데 지역에서 비록 소수로 구성되어 있지만 청년조직의 움직임은 지역주민들의 움직임을 선도하고 있다. 화순의 경우 청년조직의 반대성명이 초기에 발표됨으로써 지역주민의 여론형성에 크게 도움을 주었다. 위미지역의 경우 청년조직의 결의가 지역 내 여론을 견인하여 해군기지의 입지를 철회한 배경으로 읽히고 있다.<sup>314)</sup> 하지만 강정의 경우에는 청년회조직이 찬반으로 대등하게 나누어져 찬반입장을 명확하게 개진하기 어려운 입장이었다고 한다. 이와 같은 지역주민의 활동양상을 살펴봤을 때 해군기지 입지과정에서 지역주민이 지방정치 과정에서 핵심적이고 지배적인 위치를 점유하고 있지 못하다는 평가는 적절하지 않다. 특히 해군기지의 입지 선정과정에서 입지가 화순, 위미2리, 위미1리, 강정으로 4차례나 변경되었고, 이미 3번의 입지는 지역주민들이 도지사의 정책수단에 굴복하지 않았다는 결과를 보여주고 있다. 지역주민의 반대요구가 화순과 위미 2리와 위미 1리 지역에선 관철되었기 때문이다. 결과적으로 지역주민은 지방정치의 주요 행위자로 기능하고 있다. 이는 지방선거 과정에서도 후보자들이 해군기지 입지에 관한 정확한 찬반입장을 표명해야

313) “일부 찬성 측 주민들은 찬반투표를 막기 위해 투표용지가 들어있던 투표함을 강제로 빼앗고 기표소까지 부숴버리는 등 회의진행을 막으면서 투표가 실시되지 못한 채 회의가 중단되었다.” 『서귀포신문』, 2007년 6월 19일자.

314) 마을주민 인터뷰, “그 때 어떤 상황이었나 하면... 읍장, 시장 군수 도지사 또 ..관련되어 있는 사람 총동원해서 이걸 막으려고 했어. 그 때 운동 시선이 남원을 연합청년회 총회에 언론이든 정보기관이든 행정기관이든 굉장히 큰 기로였어.. 그 때 총회결과가 방망이 치는 순간 남원에 해군기지 안 된다. 정보기관이나 행정에서..엄청난 역할을 했어”



하는 압력으로 작용할 뿐만 아니라 지방정치 과정에서 지역주민의 영향력이 높아진 것으로 이해할 수 있다.

넷째 시민사회단체가 지방정치의 주요행위자로 나서고 있다. 해군기지의 추진 과정에서는 시민사회단체의 분화와 역할증대가 두드러지고 있다. 시민사회단체는 지역주민과 결합을 통해 정책결정에 참여 빈도를 높였고, 지방정치 과정에서 무시할 수 없는 존재가 되었다. 시민사회단체들은 제주해군기지 건설 갈등 사례를 지역사회 내부의 단순한 이해갈등이 아니라 안보와 평화라는 가치가 부딪치고, 국가이익과 지방이익이 복잡한 대결양상을 띠고 있다고 판단하였다. 시민사회단체들은 단체의 성향에 따라 찬반으로 나뉘어 활동하는 양상을 보였다. 당초 2002년 발생한 화순항 해군기지 갈등에서 시민사회단체들은 ‘화순항해군기지결사반대도민대책위원회’를 구성하였다. 이 단체들은 2002년 화순, 2005년 위미<sup>315</sup>, 2007년 강정<sup>316</sup> 지역 반대 대책위와 연대하여 해군기지 반대활동을 적극적으로 주도했다. 반대 시민사회단체들은 제주에 군사기지가 들어설 경우 제주도는 동북아의 군비확장을 야기하여 충돌의 우려가 상시적으로 존재하며, 제주 군사기지화가 가속화되어 지역경제가 타격받을 것이라고 주장하였다. 그리고 해군기지 갈등이 심각해짐에 따라 참여연대, 평화와 통일을 여는 사람들, 평화네트워크 같은 전국적 시민사회단체들은 반대의견 제시나 성명 등을 통해 제주도내 시민단체와 연합하여 제주 해군기지 반대여론의 전국적 확산과 공론화를 위해 활동했다. 또한 제주도내 시민사회단체들을 지원하고 한편으로 반대여론 확산을 통해 국방부 및 중앙정부에 반대 입장을 확산시키는 양상을 보였다. 반면 안보단체를 중심으로 해군기지 찬성의견도 대두되었다. 2002년 해병대 3.4기 전우회와 제주도재향군인회 등 7개 단체는 “평화의 섬, 국제자유도시도 제주도와 대한민국을 방위, 보호할 능력이 없이는 추진될 수 없다”며 “해군기지 건설에 무리가 있더라도 용단을 내려 꼭 건설해주기를 바란다”라고 주장하였다. 2005년에 접어들면서 재향군인회를 중심으로 한 안보 관련 단체들은 ‘범도민유치위원회’를 구성하여 활동하면서

315) 반면에 시민사회단체의 참여를 거부한 지역도 일부 있다. 마을주민인터뷰, “사회단체 개입하는 것도 전혀 달라. 우리 완전 배제야 위미2리는 오케이. 우리 완전 배제 우리 주민들이 원하지 않았어. 사회단체 오면 우리 일하는 것이 어려우니까 안티가 더 강하니까..사회단체 끼지 말라 머리 아프니까”

316) 그리고 강정마을도 유치 기자회견에서 주민들은 기지에 반대해 온 단체들의 개입을 막기 위해 “외부사람들이 도움 주겠다는 건 정중히 거절한다”고 밝혔다.

반대운동과 맞섰다. 해군기지 건설을 찬성하는 단체들은 조직을 꾸리고 국가안보의 중요성과 지역경제 파급효과를 강조하면서 해군기지 유치 찬성을 위한 활동을 벌였다. 또한 제주상공회의소 등 제주지역 52개 단체가 참여하는 ‘제주사랑범도민실천연대’는 해군기지 유치로 인구유입이 되고 경제적 파급효과가 클 것이라 주장하며 해군기지 건설을 찬성하였다.

이와 같이 해군기지 사례에서 시민사회단체의 역할은 지방정치 과정의 초기단계에서 활발하게 조직을 결성하고 대응하였으며, 국방 분야에서도 전문성을 높여나갔다. 특히 일부 관변단체나 안보관련 단체로 구성된 찬성단체에 비해 자발적인 참여를 바탕으로 조직된 반대 단체들은 지역주민의 동의나 이해를 구하지 않은 어떠한 정책도 명확하게 반대한다는 입장을 밝혔다. 결과적으로 해군기지를 둘러싼 지방정치의 과정에서 강력하고 지속적인 연대를 통해 시민사회단체의 역량을 높였으며, 지역주민과 더불어 지방정치의 한 축으로 자리매김하고 있다고 하겠다.

다섯째 정당 또한 지방정치의 행위자 가운데 하나이다. 선거 과정에서 정당의 영향력은 막강하다. 대선, 총선만이 아니라 지방선거 역시 그렇다. 지방선거에서 승리한 단체장이 속한 정당의 경우 또는 단체장과 도의회 과반수를 확보한 정당의 경우에는 지방정치에서 영향력을 무시할 수 없다. 또한 단체장이 야당이고 의회의 다수당이 집권여당에 가까운 경우에는 의원들의 권력이 단체장에 비하여 상대적으로 크다. 자원의존적 시각에서 볼 때 도지사는 많은 정책을 집행하기 위하여 아직도 중앙정부에 의존하는 경향이 있는데 당이 다를 경우 곤란을 겪기 때문이다.<sup>317)</sup> 게다가 대부분의 정당의 경우 중앙정당의 관여에 예속관계가 발생하기도 한다. 지방권력을 장악한 정당이지만 중앙정당의 지침이나 당의 명령을 거부하기 힘든 구조이기 때문이다. 하지만 해군기지 관련 지방정치 과정에서 정당의 정책 영향력은 제한적인 것으로 보인다. 특히 정당은 해군기지 건설에 대한 공식적인 의견을 천명한 적이 거의 없다.<sup>318)</sup> 2002년 화순항 해군기지 추진 당시

317) 임도빈, 앞의 논문, p. 149.

318) 전 도의원 인터뷰, “도지사는 한나라당 개개인을 업은 거죠. 당에 대한 거는 당론이라는 건 없으니까 제주도는 민노당 빼고는 당론을 가졌던 데가 아무데도 없었죠... 막상 거기 가면 쉽지 않을 거라고 봐요 거기다 당의 입장이 있고, 평소엔 당론이 없다가 그런 것들이 있으면 그걸 당론으로 몰아가더라고 같은 당끼리 같은 편 들어줘야 할 것 아니냐 이런 식으로 정확히 당론도 아니고 약간 패거리 정치로 가버린다. 그래서 결국 결정적인 순간에 같은 입장을 갖기 힘들었던 것 같다”

한나라당이 기자간담회에서 반대당론을 결정하고 중앙당 방침으로 결정토록 하겠다고 반대 입장을 밝힌 것과 민주노동당이 줄곧 해군기지 건설을 반대 당론을 유지한 것이 전부였다.<sup>319)</sup> 또한 정당이 의원들을 결집시키는 구심점 역할을 할 수 있었으나 그 또한 쉽지 않다. 도의원들은 구체적 정책 사안에 대해 정당에 의해 규율되지 않고 오히려 학연, 연령, 초재선 여부, 지역구 이해관계 등에 따라 좌우되고 있는 것으로 보인다.<sup>320)</sup>

반면 정당과 관련해 김태환 도지사의 행보는 기존의 형태와 매우 다르다. 정당이 지방선거 과정에서 무시할 수 없는 영향력이 있지만 김태환 도지사는 민선 3기 보궐선거와 민선 4기 지방선거에서 두 번 모두 무소속으로 당선되었다. 김태환 도지사는 선거 과정에서 정당의 경선 참여를 부담스럽게 생각하고 탈당하였지만 정당의 도움 없이 당선된 것이다. 김태환 도지사는 비록 무소속으로 당선되었지만 부분적으로 기존에 소속되었던 정당관계를 일부 유지하거나 도지사의 자원을 이용해 무소속의 한계를 넘어 도의원에 대하여 종종 정치적 영향력을 행사하였다. 또한 해군기지의 추진과정에서 도의회의 다수당인 한나라당 도의원과의 적절한 관계를 유지하면서 무소속 도지사의 한계를 극복하였다. 결과적으로 선거 과정에서 주요한 영향을 행사하는 정당은 제주의 '권당'<sup>321)</sup>정치에 비해 취약하여 지방정치 과정에 미치는 영향력은 제한적이었다.

여섯째 지역구 국회의원도 제주해군기지를 둘러싼 지방정치의 행위자로 분류할 수 있다. 지역구 국회의원의 경우 일반적으로 정당에 속하며 중앙정부로부터 지원을 받아 지역 내 공공시설을 건립하거나 특정한 국가사업을 유치하는 역할을 담당하고 있다. 제주지역 국회의원은 해군기지 건설과 같은 지역사회와 관련된 사안을 둘러싸고 지방정치가 작동하는 과정에서 행·재정 구조상 중앙정부의 지원이 필수적임을 인식하고 중앙정부에 협력과 진정활동을 지속적으로 전개하였다. 국회의원은 지방대표로서의 역할을 다하기 위해 최선의 노력을 기울이게 되고, 특히 지방의 이해와 관련된 정책형성 과정에서 강하게 개입하여 영향력을

319) 『제민일보』, 2002년 7월 13일자.

320) 유재원, “청주시사례,” 박종민(편), 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000), p. 82.

321) '권당'은 제주도 방언으로 친척을 뜻한다. 제주사회는 육지와 지리적·공간적으로 떨어진 섬지역이란 특성을 감안할 때, 사회문화적으로 혈연·지연·학연에 기초한 사회관계(소위 권당문화)가 강한 특성을 보이고 있다. 고승환, 앞의 논문, p. 238.

행사하게 된다. 이로 인해 자연스럽게 지역출신 국회의원의 활동공간이 생겨난다는 것이다.<sup>322)</sup> 하지만 지역적 시각에서 지방정치를 보면 국회의원의 영향력은 도지사의 압도적인 자원에 비해 영향력이 미약한 것으로 보인다.<sup>323)</sup> 그 이유는 우선 제주도지사는 1명이지만 제주의 국회의원은 3명이라는 사실이 도지사의 권력을 강화하고 있다. 중앙정치가인 국회의원의 선거구보다 도지사의 선거구가 넓어 지지기반의 범위에서 큰 차이를 보이고 있다. 따라서 이러한 대표성의 차이는 통치과정에서 도지사와 지구당 위원장인 국회의원간의 영향력 관계를 도지사 쪽으로 기울도록 한다.<sup>324)</sup> 또한 선거정치라는 공간에서 국회의원의 경우 종종 중앙의 정치에서 얼마나 잘 했는가 보다도 지역구에서 얼마나 잘 했는가에 의해 결정되는 경향이 있다. 따라서 국회의원들이 지역구에서 인정받기 위해서 지역 내의 정책현안들에 대한 주민의 여론을 적절히 파악하여 반응하고, 때로는 명성과 인지도를 높이기 위해서 도지사의 도움이 절실히 필요하다. 심지어 국회의원도 지역구 현안사업을 위해 도지사에 의존하지 않을 수 없는 관계가 생성된다는 것이다. 국회의원들에게 가장 중요한 부분은 선거이기 때문이다. 국회의원이 선거기간을 포함한 일정한 기간에 국회의 활동을 통해 홍보하는 것과 달리 도지사는 재임기간 동안 조직화할 수 있는 정치적 능력은 물론, 평소에도 다양한 행정적·재정적 수단을 활용하여 지역민과 접촉하고 있어 한국과 같은 정치문화 속에서는 국회의원보다 유리한 입장에 서 있다. 국회의원과 도지사간의 관계는 대체로 소속정당이 동일한가 여부에 의하여 결정되며 부차적으로는 도지사와 의원개인의 역량 차이에 의하여 결정된다. 또한 도지사와 정당소속의 국회의원이 지연과 혈연으로 연계되어 있기 때문에 아무리 국회의원이라 할지라도 지방정치에 간여하지 않을

322) 언론인 인터뷰, “정치가 실종되어 버린 거야 정책은 있었지만 정치는 없었다. 정치가 실종되어 버린 거야 지사가 카드는 보이는 순간 내 카드를 다 드러내놓고 치는데. 정치적으로 풀어야 할 것이 아주 많은데 지사가 먼저 나감으로써 지사 파트너로서 정치가 쫓겨간 공간이 없었다. 그리고 해군기지 문제에 있어서 그나마 강창일의원이나 김재운의원, 김우남의원을 활용할 수 있는 공간이 대단히 많았었는데 그 공간을 아주 제한해 버렸다. 우리 스스로의 정치판을 완전히 없애버렸다... 그런 인식을 갖고 있으니. 중앙정부와 제주도와의 관계라고 생각하기 때문에.. 중앙정부에서 예산이 부족하다. 국방부가 타부처를 설득하는 것이 좋겠다. 이 몫이 누구나 국회의원이거든 중앙정부가 같이 얘기하는 파트너가 국회의원이고, 우리가 중앙정부에 파트너를 보냈는데 이 파트너를 작동하게 하지 못한, 양쪽으로 협상을 벌였어야 하는데 일방적으로 봉쇄해 버리니까 물론 정치인들이 적극적으로 하지 못한 것에 대한 면책이 되는 것은 아니지만 정치라는 것을 쫓아갈 수 있는 공간을 이쪽에서 많이 죽여 버렸다 어떤 사안이든지 점검해야 할 프로세스다”

323) 전 도지사와의 인터뷰에서 도지사와 지역 국회의원과의 관계를 물었을 때 “도지사는 국회의원과는 의견이 상충되어 별로 대화를 해본 기억이 없다”라고 답하고 있다. 2011. 1. 13.

324) 박종민, “성남시사례,” 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000), p. 316.



수 없다. 제주에서 종친회, 향우회, 동창회 등 연고주의 구조에서 벗어날 수 있는 방법은 거의 없다고 해도 과언이 아니다. 국회의원은 도지사가 지닌 지방 정치조직 및 인적 네트워크가 선거정국에서 뿐만 아니라 평상시에도 대단히 유용한 정치적 자원이 된다는 것을 알고 있다. 이러한 생리를 도지사 역시 상세히 꿰뚫고 있다.<sup>325)</sup> 이러한 상황에서 국회의원의 입지는 좁아진다. 해군기지 초기 대응과정에서 지역의 국회의원들은 2005년, 2006년 국회 예산안 심의과정에서 예산안을 삭감하는 역할을 하였다. 2005년 해군기지 건설이 재추진되는 과정에서 지역구 국회의원은 제주도반대대책위의 해군기지 관련 공개질의서 답변을 통해 반대의견과 함께 유보적인 의견을 표명하였고, 김우남 의원은 또 해군기지 문제와 관련 국회 대정부 질문을 통해 갈등해결을 촉구하였다. 그리고 민주노동당 현애자 국회의원은 해군기지 입지가 확정된 직후인 2007년 6월에 27일간 단식농성을 진행하면서 반대를 표명하였다. 하지만 무소속 도지사와 참여정부 시절 여당 국회의원으로 구성된 제주지역 3명의 국회의원의 경우, 해군기지 건설이 국책사업이자 국방정책이라는 명분 때문에 마냥 중앙정부가 추진하는 주요 정책을 반대할 수 없었고, 지역주민의 반대 입장을 동시에 고려해야 했다. 또한 도지사와의 관계도 마냥 거부할 수 없는 상황이었다. 이러한 고민 끝에 나온 결정이 ‘민군복합형 관광미항의 건설’이라는 또 하나의 변형된 정책이라고 할 수 있다.

일곱째 지방정치의 행위자에 지역 내 기업들이 속하고 있다. 하지만 2차 산업이 빈약한 구조를 지닌 제주도의 특성상 지방정치 과정에서 기업의 영향력은 제한되어 있는 것으로 보인다. 우선 정당이 선거정치에서 강력한 행위자인 상황에서 기업이 후보자 선정에 강한 목소리를 투입하기는 힘들다. 단지 단체장은 개별적 차원에서 선거자금을 지원한 기업가들에게 ‘당선 이후’를 매개로 특혜를 제공할 수 있다. 이것은 수직적인 후견인-피후견인 관계를 통해 지지와 특혜가 교환되는 기구정치의 단면을 보여준다. 가장 대표적인 사례가 행정기관으로부터 일정한 지원을 받는 관변단체의 운영이다. 관변단체는 일선 행정기관이 직접 주민을 상대하기 어려운 일을 대행하면서 권력기관에 접근한다. 관변단체는 행정기관으로부터 예산지원을 받기도 하지만 동시에 관변단체의 장이 일정한 경비를 부담해야 하기 때문에 대개 기업계 인사들이 많이 맡는다. 즉 관변단체는 국가기관과

325) 최홍석, “부천시사례,” 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000), p. 231.

연계되는 매개수단으로서 기업하는 사람들이나 정치적 영향력을 행사하려는 사람들이 관계와 연결을 맺을 때 사용하는 주요통로이다. 도지사는 기업인을 직접 만나기보다는 관변단체를 통하여 기업인을 만난다. 그럼에도 불구하고 지방차원에서 기업이익의 조직화 수준은 낮기 때문에 상공회의소의 영향력은 매우 제한적이다. 상공회의소는 지방차원에서 조직되어 있으나 대부분의 업종은 각각 지방조직 없이 전국조직만을 가지며 이를 통해 업계의 애로사항을 전달하고 민원을 제기할 뿐이다. 이는 상대적으로 지방상공회의소의 영향력이 크게 축소되는 결과를 가져왔다. 따라서 기업은 법적·행정적 권한을 갖고 있는 지방정부에 대해 무력한 편이다. 지방정부와 기업들 간의 관계는 파트너십의 부족이 지적될 정도로 일방적이며 수직적이다.

해군기지 건설 사례에서 제주상공회의소의 공식적인 입장은 해군기지 유치에 찬성하는 입장을 표명하였다. 상공회의소의 주장은 “해군기지 건설은 지역의 관광·교육·의료 및 1차 산업 등 제주특별자치도 핵심 산업 육성의 선도실천 사업화에 크게 기여할 것”이라면서 “해군기지 건설에 따른 배후도시가 형성돼 산남 지역발전 및 인구유입효과가 클 것”이라는 주장을 하였다. 이를 반대하는 시각에 대해서는 “이념적 문제로 보는 낡은 사고를 버려야 한다”고 함으로써 해군기지 반대 입장을 이념적 문제제기로 받아들인 듯한 인상을 주었다. 그리고 해군기지 건설은 “침체의 늪에서 헤어나지 못하는 있는 지역경제를 활성화시킬 수 있는 성장 동력으로 국익과 지역의 발전을 동시에 이룩할 수 있는 호기”이며 “흔들림 없이 지역이익 극대화를 위한 치밀한 대응 마련”을 요구하고 있다.<sup>326)</sup> 하지만 이것은 구체적인 찬성이유가 있다기보다 도지사에 비해 상대적인 약자의 입장에서 도지사의 입장을 두둔하는 것으로 보인다. 한마디로 해군기지 건설을 지역상공인의 이익과 손해라는 관점에서 파악하고, 눈에 보이는 지역경제 효과를 선택하여 찬성의견을 개진했다고 할 수 있다. 기업은 제주 해군기지에서 주요 행위자라기보다는 도지사와 입장을 같이 하는 정도에서 소극적으로 행동할 뿐이다. 이러한 상황에서 적극적 평화와 경제효과의 허구성을 지적하는 반대 단체의 문제제기는 기업의 지역경제 활성화의 논리에 묻혀버렸다.<sup>327)</sup> 제주지역의 경우 개인사업의

326) 제주상공회의소 논평, “해군기지 ‘기회의 텃밭’으로 만들자,” 2007. 5. 15.

327) 고유기, “군사기지, ‘기회의 역사’로 거듭나는 제주미래의 중대한 도전,” 『참세상만드는 사람들』, 제주

목적을 위해 의회에 진출한 의원과 기업 그리고 집행부서로 이어지는 “철의 삼각 관계(iron triangle)<sup>328)</sup>”가 암묵적으로 형성되고 있다.

여덟째 지방언론 또한 지방정치의 행위자라고 볼 수 있다. 지역 언론은 주로 지방에서 발생하는 사건과 이슈를 다루므로 전국적 일간지에 비해 지역주민들의 관심을 집중시킬 수 있다는 장점을 지닌다. 뿐만 아니라 정치에 무관심한 지역주민들에게 지방의 구체적인 이슈를 알리는 역할을 담당함으로써 그들의 주의를 환기시키고 지역의 사소한 일에 대한 정보를 전달하는 등 교육적 기능도 아울러 수행한다.<sup>329)</sup> 특히 지방정치 과정에서 지역 언론은 지방 민주주의의 방향을 제시하고 소수 유력자 중심의 권력구조를 재편하는데 기여하는 계도적 기능도 수행한다.<sup>330)</sup> 한마디로 지역 언론은 지방정부에 대한 감시역할이 제1차적 기능이다. 또한 지역에 주민의 의사를 효과적으로 대변할 만한 중간조직이 없을 경우에 지역 언론의 역할은 커질 수밖에 없다.<sup>331)</sup> 실제로 제주와 같이 정당의 활동이 미약한 곳에서 지역 언론은 지방정치의 활성화에 적지 않은 역할을 수행한다. 이러한 지방언론을 의식하여 도지사는 효과적인 지방통치를 위해 가급적 지방언론과 마찰을 피하고 우호적인 관계를 조성하려고 애쓰고 있다.

하지만 지역 언론이 지방정부와 우호적인 관계를 형성할 경우 지방정부에 대한 감시비판 기능이 제대로 수행될 수 없다. 또한 공공문제를 정책행위자들이 의도성을 가지고 전할 경우 이를 ‘정치적 의사소통(political communication)’이라고 하는데 지역 언론이 이러한 용도로 사용되는 경우 부작용이 발생한다. 지방언론은 도지사가 주광고주와 구독자가 되어주길 기대하고 도지사는 지방언론이 도정의 홍보자가 되어주길 기대하면서 도지사와 지방 언론 간 공생적 교환관계가 형

---

참여환경연대(2006 여름), p. 40.

328) 흔히 철의 삼각, 또는 하위정부라고 부르는 것으로써 이익집단이 중심이 되고, 계속적으로 동일한 위원회에서 일하는 고참의원들이 주도하는 의회의 위원회가 한쪽에 있으며, 또 다른 쪽에서는 신분보장을 받고 동일한 업무를 계속 담당하고 있는 관료조직이 있어 이 삼자가 은밀히 결탁하여 실질적으로 정책을 좌우한다는 것이다.

329) Fuller, Linda K. *Community Television in the U. S.* (Westport, Conn.:Greenwood Press, 1994), p. 27.

330) 이달근, 『지방정부론』 (박영사, 2004), p. 68.

331) 중간조직의 활성화는 한 지역사회의 주민의 참여를 획기적으로 가능케 하는 방법으로써 유용성을 갖는다. 중간조직은 시민사회 내의 다양한 이익을 표출하며, 동시에 지방정부나 지방의회에 대해 다양한 발전 전략을 제안하고 지방정부와 의회의 활동을 감시하는 매우 중요한 기능을 한다. 이재열, “지방자치와 지역개발,” 성경룡 외, 『지방자치와 지역발전』 (민음사, 1997), p. 138.

성되는 것이다. 결국 지역 내 비리나 부정에 대해서 정론을 펴지 못하거나 지역의 특정 이익만을 고려하는 태도를 가지고 외부노출을 꺼리게 되면 지역 언론은 무력하지 않지만 그 영향력이 제한될 수밖에 없다.<sup>332)</sup> 또한 지역 언론은 각종 이권에 개입하는 등의 활동을 위해서 지방정부나 지방의회와 밀접한 관계를 유지하려고 하기 때문에 자율성을 확보하는데 제약이 따른다.

이러한 지방언론의 현실은 제주지역에도 적용된다. 찬성하는 입장의 언론매체와 반대하는 입장의 매체를 명확하게 이분법적으로 나누기는 불가하지만 대체적으로 제주의 지역 언론은 해군기지 건설과 관련하여 사건이 크게 이슈화되지 않으면 보도하지 않으며, 보도 내용도 심층적이지 못하고 찬반측이 발표한 성명문을 그대로 인용하는 수준에 그치고 있다.<sup>333)</sup> 특히 제주지역 지방언론의 수입은 중앙지에 비해 대단히 한정적이다. 결국 해군기지 건설에 중립을 지켜야 하는 지역 언론들은 지방정부의 광고 수주를 위해 해군기지와 관련된 내용을 축소하거나 내용을 방치함으로써 지역 언론의 역할을 수행하지 못한 것으로 파악되고 있다.<sup>334)</sup> 제주지역과 같이 귀속정치가 강한 지역에서는 지역의 분위기나 지역의 이해관계 때문에 지역 언론이 지방정부의 잘못을 알 경우에도 이를 보도함으로써 그 지역에 피해가 올 것을 예측하여 이를 거론하지 않거나 호도할 수 있다. 예를 들어 제민일보의 경우 해군기지 관련 갈등과 대안을 집중적으로 보도했었지만 시간이 흐를수록 해군기지와 관련된 심층 보도를 꺼리는 것으로 언론내용이 변화되었다. 그리고 이러한 경향은 지역의 사업가가 사주로 바뀌면서 더욱 변질되었다. 제민일보는 2002년 평화와 반대되는 개념으로서 해군기지 건설을 인식하고 반대담론을 생산했다. 이 시기 평화와 해군기지가 갖는 냉전적 개념을 지속적으

332) 박종민, “성남시사례,” 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000), p. 324

333) 최진식, 『주민소환으로 인한 님비갈등의 정치화에 대한 대응방안 연구』, 한국행정연구원(2009), p. 112.

334) 시민단체 관계자 인터뷰, “언론이 너무 많은 게 문제죠. 오프라인 상에도 많고 온라인 인터넷신문들도 많고 많으면 더 많은 정보들을 얻을 수 있는데 언론이라는 게 결국 언론이 유지되기 위해서는 재정이 필요하잖습니까. 재정이라고 하는 게 제주도가 무슨 기업이 있는 것도 아니고 독자들 독자들의 구독료에 의지해야 되고, 시청료에 의존해야 하고 또 그것을 기대하기 어렵지 않습니까? 언론이 기댈 수 있는 재정은 광고일텐데 여러 기업이 있다면 광고가 나오겠지만 그것이 아닌 상황에서 도의 행사들, 도의 산하, 개발공사가 됐든, 컨벤션센터가 됐든 이런데서 행하는 행사를 홍보하고 그걸 광고하고 그걸 통해서 언론이 유지될 수밖에 없는 거예요 그랬을 때 제주도가 행하는 어떤 사업들에 대해서 노라고 할 수가 없지 않습니까. 노라고 하면 오히려 더 많은 돈을 줄 수 있을 텐데 그렇지 않아요. 현실과 다릅니다. 도의 눈치를 볼 수 밖에 없고 대단히 중요한 사안에 대해서도 모든 것들이 다 좋은 것만이 있지 않지 않습니까. 좋은 측면도 있고 그렇지 않은 측면도 있을텐데 제4의 정부로서 기능을 잃어버리는 거죠”



로 대조하며 건설 반대 입장을 고수했다. 하지만 2005년을 지나 2006년에 이르면서 서서히 해군기지 건설이 필요하다는 전제 아래 갈등조정의 담론을 생산하기 시작하였다. 그러다가 2007년에는 제민일보의 담론은 반대에서 순응으로 변화가 뚜렷이 나타난 것으로 분석되었다.<sup>335)</sup>

특히 도지사는 논란이 많은 해군기지 사업이더라도 선거를 의식하여 모든 의제설정을 주민홍보용으로 하는 경향이 있다. 특히 도지사는 지역 언론사 지원액을 대폭 늘리면서 ‘침묵의 카르텔’을 유도하고 있다. 소위 관언(官言)이 깊이 유착하고 있다. 구체적인 예로 2006년에 도내 언론사의 각종 행사에 대한 지원액은 5억 9800만원, 광고비가 2억 원 정도에 불과했다. 그런데 2007년에는 지역 언론사 행사비 지원액이 19억 4900만원으로 3배 넘게 급증했고, 광고비도 3억 원 가량으로 늘어났다.<sup>336)</sup> 2009년, 2010년 도내 언론사 행사비 지원액은 각각 26억 8100만원, 24억 9900만원으로 지난 2006년의 4배 수준을 넘는다. 게다가 행사비 지원이 제민일보, 제주일보, 한라일보 등 기존의 일간 3개사와 KCTV에 70% 가량 집중되고 있다. 이는 기존 언론 중심으로 도정에 대한 찬성 내지 현안에 대한 방조, 침묵 등을 통해 건전한 비판여론을 차단하기 위한 것으로 보인다.<sup>337)</sup> 이 시기는 공무원 선거개입 혐의로 검찰에 기소된 김태환 도지사가 해군기지 건설을 서둘렀던 시기와 일치하고 있다는 점에서 그렇다. 그리고 2009년 주민소환 정국에서도 제주도에 “지역 언론은 존재하지 않았다”라는 비난에 직면하였다. 예를

335) 이영운, “지역언론의 담론 및 생산구조분석-제주지역 신문의 ‘제주해군기지’ 관련 사설을 중심으로,” 제주대 석사학위논문(2011), pp. 60-69.

336) 『제주도민일보』, 2010년 8월 30일자.

337) 언론인 인터뷰, “일정한 시점에서..정확한 시점은 모르겠는데 제민은 이제 해군기지 처음에는 비판적 시각에서 접근했어 다음에 제주와 한라는 좀 중립적 중립적인 가급적 있는 사태 있는 팩트 갖고, 이게 이른바 서서히 바뀌는 시점을 김태환 지사가 선거법에서 무죄로 확인되고 김태환 지사가 자신의 정책에 대해서 정책이 변하는 시점이고. 그 결정적 계기가 돈이었다. 계속 이어지는 수십억의 적자, 직원들의 월급을 주지 못하는 시스템 하에서 자치단체가 주는 각종 보조사업, 각종 스포츠행사 지원, 엄청난 광고, 기사에 대한 엄청난 기획기사 그것에 대해서 언론이 외면하지 못했다. 그럼에도 불구하고 거부하진 않더라도 그나마 고민을 해야 하는데 고민한 흔적을 찾아볼 수 없었다. 언론은 해군기지 언론은 다양한 관점들이 있는데 비판적인 시각도 있을 수 있고, 찬성, 반대 중립이 아니다. 찬성도 하지 않았고 반대도 하지 않았고 중립도 지키지 않았다. 오로지 정보만 실었다. 반대도 안 했죠 찬성하는 입장만 계속 실었죠. 그래서 제주 사회가 여론이 왜곡되는 언론은 이 사회에 있어서 감시자의 역할을 해야 하는데 필드에 뛰어들 것처럼 돼 버렸죠. 언론은 감시견인데 감시능력이 안테나가 꺾여버렸죠. 뭐 때문에 돈으로 인해 안테나는 꺾여버렸죠. 그런 것들이 극렬하게 나타난 것이 주민소환 때. 극렬했었죠. 모든 시스템들이 다 작동을 했고. 주민소환 이후 투표가 끝난 이후 드디어 김태환 지사가 돈을 갖고 광란의 춤을 췄죠. 도와준 언론사에서는 예산을 주고 안 도와준 언론에는 예산을 다 잘라버리고 기존에 있는 예산을 다 잘라버리거나 항목자체를 백지화시켜 버리거나. 이미 지원했던 사업도 돈을 되찾을 방법을 강구하라는 지시까지 내리는”

들어 주민소환 투표는 쟁점의 연속이었다. 관련개입설, 도지사의 투표불참 호소, 소환정국의 원인 등 언론의 역할이 가장 필요한 시기였다. 하지만 언론은 김태환 지사가 민생탐방이라는 제목으로 만들어낸 연출사진과 보도자료를 가지고 홍보 기사를 만들어내기에 여념이 없었다. 이런 와중에 주민소환본부가 제주방송(JIBS) 취재를 거부하는 사태가 발생하기도 하였다.<sup>338)</sup> 주민소환 과정을 취재하는 과정에서 한 시민기자는 이러한 상황을 다음과 같이 표현하였다.

민·관·언 복합카르텔과 정면으로 부딪쳐왔다. 그런데 저들의 벽은 예상했던 것보다 훨씬 견고해서 구멍이 날 것 같지 않았다. 게다가 저들의 신종 카르텔이 내 이웃들과 학연·지연·혈연으로 복잡하게 얽혀 있다는 것을 확인하고 나니 현실은 더욱 암담하기만 했다.<sup>339)</sup>

결국 중앙언론은 제주도지사 소환투표율이 낮은 이유를 제주지역 언론의 침묵과 묵시적 방관에서 찾고 있다.<sup>340)</sup> 제주 해군기지 건설 사례는 민주적이고 효율적인 지방정치 과정을 거치기보다 도지사가 일부 참여 지향적 지식인과 취약한 영업수준에 있는 지방언론 등을 동원하여 마치 주민의 의견수렴이나 지지를 받는 양 포장하고 있다.<sup>341)</sup> 즉, 도지사-일부지식인-매스컴, 3자로 구성되는 폐쇄적 의사결정 체제를 보이게 된다. 이를 신철의 삼각관계라고 할 수 있다. <그림 4-5>는 이 관계를 단순하게 정리한 것이다.

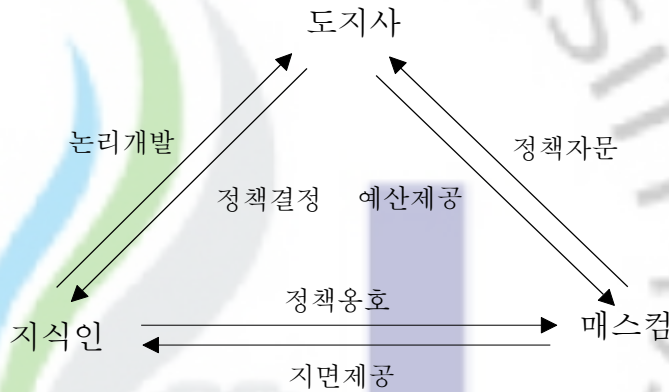
338) 김태환지사 주민소환운동본부 성명서, “소환본부, 투표운동기간 동안 JIBS 취재거부하기로 방침 세워,” 2009. 8. 9.

339) 『오마이뉴스』, 2009년 9월 2일자.

340) 『오마이뉴스』, 2009년 8월 26일자.

341) 『제민일보』, 2009년 9월 1일자.

<그림 4-5> 신철의 삼각관계



출처 : 주성수, 『공공정책거버넌스』 (2004), p. 238을 토대로 재구성.

구체적으로 해군기지를 2002년 화순항 해군기지 건설 논의 시기(제1기)와 해군기지 건설 움직임이 다시 일었던 2005년 이후(제2기), 강정마을로 입지가 굳어진 시기(제3기)로 분류해 제주의 2개 지역일간지의 사설을 분석한 연구를 보면, 1기 때는 최소한의 절차적 정당성 문제라도 제기했던 제주일보는 2기에 걸쳐 해군기지 ‘담론’에 무관심했고, 평화와 대치되는 개념으로 적극 반대했던 제민일보는 ‘갈등조정’(제2기)으로 뚜렷한 논조변화를 보였다는 것이다.<sup>342)</sup> 결국 해군기지 건설사례에서 보듯 언론은 지방정치 과정에서 주요 이해당사자로서 크게 기능하지 못하고 있다.

아홉째 제주해군기지를 둘러싼 갈등양상에서 독특한 행위자로는 종교단체를 들 수 있다. 2002년 화순항의 경우 두드러지지 않았지만 2006년 이후 해군기지의 입지가 결정되면서 천주교, 기독교 등을 중심으로 종교단체의 참여가 두드러졌다. 이는 제주해군기지 건설 관련 지방정치의 특징 중의 하나라고 할 수 있다. 1987년 6월 민주화 항쟁 이후 처음으로 천주교에서 해군기지 반대 시국미사가 진행되며 해군기지 반대를 공식적으로 표명하였다. 2007년 5월 강정마을로 해군기지 유치가 결정된 이후에는 천주교 신자들을 대상으로 한 반대 서명운동에 돌입하는 등 군사기지 건설에 적극적으로 반대하고 나섰다. 천주교 사제단의 단식기도가 진행되었고 기독교차원에서도 금식기도회가 이어졌다.<sup>343)</sup> 이들이 해군기

342) 이영운, 앞의 논문, pp. 78-79.

지를 반대하는 이유는 세 가지로 정리할 수 있다. 우선 4.3 항쟁이란 아픔을 겪은 제주가 이념의 상처에서 벗어나 진정한 평화의 섬으로 거듭나야 한다는 것이다. 그리고 제주로 관광객이 몰리는 이유인 천혜의 자연환경 때문이다. 해군이 아무리 환경을 생각하더라도 군 기지가 들어오는 한 해양오염은 당연하다는 주장이다. 게다가 군사시설 주변은 철저히 봉쇄된다고 판단하였다. 마지막으로 해군기지뿐만 아니라 공군탐색구조부대도 들어설 것이란 말이 나오고 있는데 제주 전역의 군사기지화를 우려하는 것이다. 해군기지는 제주의 미래가 달려있는 문제라는 주장이다.<sup>343)</sup>

또한 천주교 제주교구 평화의 섬 특별위원회에서는 국내기지 뿐만 아니라 일본과 필리핀까지 실제 현장답사를 통해 국방부에서 얘기하는 군사기지로 인한 경제효과에 대하여 조목조목 반박하였다. 예를 들어 1함대가 있는 동해 송정동의 경우 해군기지가 들어선 이후 인구가 감소하고 경기가 침체되어 송정초등학교가 폐교위기에 놓여 있으며 부산 3함대는 인근 신축 아파트의 인기가 시들하고 지역상권이 활기가 없다는 주장이다. 이에 따르면 해군기지가 지역경제에 도움이 되지 않고 오히려 지역발전이 걸림돌이 된다고 하고 있으며 인구가 줄고 상권은 침체되고 있다고 보고 있다. 고용창출 효과는 영내(대체로 20명 내외)의 경우 거의 없다고 판단하였다. 국외사례에서도 유사한 결과를 보이고 있다. 오키나와의 경우 1인당 소득은 전국 평균에도 훨씬 미치지 못하고 있으며, 도쿄에 비해서는 절반에 지나지 않을 만큼 빈곤하다는 것이다. 게다가 실업률도 전국 평균의 2배에 달하고 있다고 밝히고 있다. 지역주민의 기대와 달리 기지가 성취한 가시적인 경제성과는 미약하다는 것이다. 게다가 필리핀의 수빅만 해군기지의 경우에는 항공모함을 수리하고 전함을 정비하기 위한 모든 설비와 핵잠수함까지 보유하고 있던 곳으로 심각한 중금속과 독성 화학물질, 그리고 노동자들의 직업병까지 낳고 있다고 문제를 제기하고 있다. 환경을 고려하지 않고 각종 행위를 함으로써 수빅만이 오염되었다는 것이다. 이와 같이 종교단체들은 해군기지 건설이 지역경제에 도움이 되지 않고 오히려 지역발전과 환경을 훼손하고 있다는 것을 지역주민들에게 생생하게 전달하고 있다.

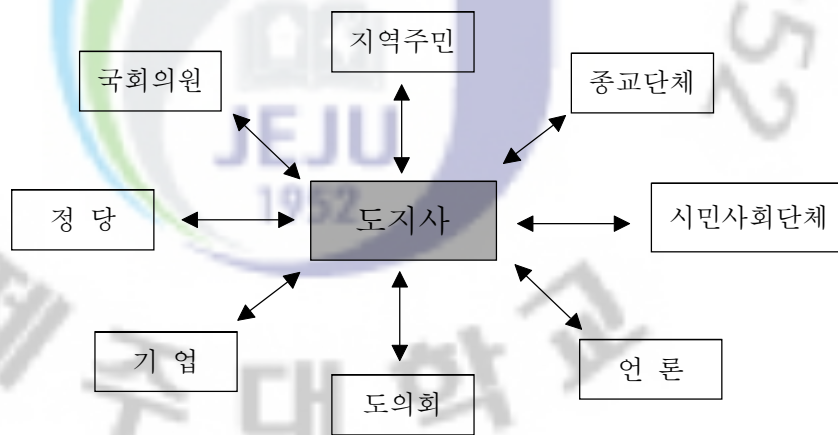
343) 『제민일보』, 2007년 5월 22일.

344) 정인환, “홍보에만 열 올리는 정부가 딱하다,” 『한겨레 21』 제664호(2007), p. 69.



그리고 천주교, 기독교, 원불교 등 “평화를 위한 종교인 협의회”는 평화의 섬 제주염원 기도회를 진행하며 제주도민에게 군사기지 문제가 경제적 효과를 넘어 제주의 미래비전에 맞는 대안인가에 대한 고민을 지역사회에 던져주었으며 이를 통해 지역사회의 여론을 형성해 나갔다.<sup>345)</sup> 해군기지 찬반을 넘어 해군기지 건설 과정에서 종교계의 결합은 지방정치의 한축을 이루었다고 평가할 수 있다. 앞서의 지방정치 갈등의 주요 행위자를 정리하면 <그림 4-6>과 같다.

<그림 4-6> 제주해군기지 지방정치의 주요행위자



## 2) 갈등형성요인

앞서 논의한 이해관계자들의 입장을 토대로 지방정치를 둘러싼 갈등형성요인을 정리해 보았다.

첫째 도지사가 해군기지 건설 관련 지방정치 과정을 독주했기 때문에 갈등이 형성되고 있다. 선거에 의해 선출된 도지사는 국방정책의 성격과 지역에서의 효과 등을 나름대로 종합·판단하여 국방정책에 대한 독자적 입장을 정할 위치에 있다.<sup>346)</sup> 해군기지 추진 사례가 비록 국책사업이라는 명분으로 추진되고 있지만 이를 실현하는 곳은 제주라는 공간이었다. 따라서 지방정치의 차원에서 정책목표와 관련된 정보의 수집, 정책목표를 달성하기 위한 대안의 탐색, 마련된 대안들

345) 채진영, “강정, 평화에 물들다,” 『2008 제주환경을 말한다』(2008), p. 100.

346) 채경석, “국책사업에 대한 지방정부의 집행대응 : 영광울진 원자력발전소 건설사례 비교,” 고려대 박사 학위논문(1999), pp. 17-23.

간의 비교·분석, 그리고 최종적인 대안의 선정 등 지방정부의 권한은 결코 무시할 수 없었다. 하지만 도지사는 이러한 역할을 크게 고민하지 않았다. 오히려 도지사는 줄곧 지역주민의 반대에도 불구하고 국방정책의 선봉에 서 있었다. 해군기지 입지를 결정하는데 도지사가 중앙에 있고, 관료들이 도지사를 법적·제도적·재정적으로 지원하며 중앙정부의 지원을 얻어내는 일사분란한 체제를 형성한 반면 지역주민의 갈등해소에 대해서는 무관심하였다. 특히 도민동의가 필요한 시점에서,<sup>347)</sup> 도지사는 지방정치를 생략한 채 오히려 중앙정부에 지지를 호소하는 이윤배반적 상황을 연출하였다.<sup>348)</sup> 결국 도지사 독주의 지방정치는 중앙정부가 최초로 기대했던 화순항이 아닌 제3의 장소인 강정으로 결정되는 우여곡절을 겪었고 갈등의 장기화로 이어졌다.

둘째 도지사가 해군기지 입지를 위한 정책결정 수단으로 여론조사를 사용함으로써 도민의 공감대를 얻을 수 없었다. 여론조사는 지방정부가 정책결정을 위한 참고자료로 사용하는 수단이다. 정책결정에 여론조사를 참고로 한다는 것은 여론조사가 아무리 과학적으로 설계되고 공정하게 진행된다고 하더라도 도민 전체의 의견을 반영하는 데는 한계점이 있다.<sup>349)</sup> 하지만 김태환 도지사는 여론조사를 정책결정 과정에서 찬성과 반대로 극심하게 나누어진 상황에서 어느 한쪽을 선택해야만 하는 ‘결정의 딜레마’를 극복하는 수단으로 활용하였다.<sup>350)</sup> 여론조사를 통

347) 도지사 인터뷰 “행정을 하는데 주민동의 다 거치기 어렵다. 여론조사로서 주민동의를 거쳤다. 주민동의 주민투표를 다 거치면 행정은 한 걸음도 못 나간다”

348) 시민단체 관계자 인터뷰, “첫 번째는 이 사람이 관료출신이라고 해서 국가가 하는 일에서 반기를 든다는 것을 스스로 용납을 못해 그게 크다 그걸 이해해”

349) 언론인 인터뷰, “해군기지 찬반은 그런 거는 옳고 그름을 떠나서 여론조사 기법이 상당히 문제가 있었지만 형식적 절차는 밟았지만 그것이 강정마을의 입지적 정당성은 아니다...여론조사는 대단히 유효하다고 본다. 여론조사는 민심이라고 본다. 정책결정에 있어 여론조사 때문에 이렇게 한다 해서 안 된다. 해군기지를 하느냐 마느냐는 고도의 정치적 과정인데 여론조사 하나만 민심이 이렇더라 이건 아니라는 거지. 옳게 갈수도 있지만 결과적으로 그르게 갈 수 있다. 정책적 결정의 책임을 여론조사로 할 수 있다. 결국은 여론조사가 도민의 뜻이다. 여론조사가 곧 도민의 뜻이라고 한다. 맞을 수도 있지만 반드시 등치하는 건 아니다. 여론조사가 도민들의 마음을 읽어낼 수는 있을지는 모르지만 그 자체가 곧 도민의 뜻이라고 하면 문제가 있다..하나는 여론조사의 항목의 구성 구성부터가 상당히 논란이 있었고 그래서 그 때 껄렷이있죠 여론조사가 중요한 정책결정이었다면 여론조사의 항목설계서부터 공개되고 진짜 객관적이어야 하는데 항목조차도 공개 안하고 맨 처음에는 언제 여론조사 한다는 것도 안 알려주고 나중에 여론조사 결과가 나오고 여론조사 항목을 보니까 의도적으로 유도한 것이다. 이른바 해군기지 찬성측은 다 준비된 여론조사를 준비했었고 반대 측은 어떻게 됐는지도 모르고..그러니까 기획된 여론조사다 ...의도된 여론조사는 민심과는 전혀 다른 거다. 여론조사가 과학이 맞지만 기획된 여론조사는 과학이 아니다. 정책의 정당성을 여론조사에 떠넘기는 동시에 여론조사의 정당성을 조작에 통해서 했던 것으로 볼 수 있다. 그 당시에 의해서도 껄렷이있죠 여론조사로 정책결정을 할 때 맞느냐에 대해서 답변을 못했던 것 같다”

350) 제주발전연구원, 『제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리 방안 연구』 (2009), p. 92.

해 정책결정을 하는 것은 “주민 간 갈등을 고통 받고 있는 해당 지역 주민 간 갈등을 오히려 조장”할 수 있다는 도의회의 우려가 있었지만,<sup>351)</sup> 도지사는 여론 조사를 통해 해군기지 입지 선정을 강행하였다. 결국 도지사는 정책을 민주적 절차를 통해 신중하게 결정하기보다 효율성을 중시하여 신속하게 정책결정을 내리고 말았다. 이해당사자들의 참여와 논의가 보장되는 지방민주주의의 핵심인 의견수렴 과정이 생략된 것이다.<sup>352)</sup> 결국 해군기지 입지로 선정된 강정마을이 정책결정 과정의 문제점을 제기하면서 갈등은 다시 표출되었다. 여론조사에 의한 정책결정은 갈등을 해결하는 방식이 아니라 임시적이고 행정편의적인 방편에 불과했던 것이었다. 결국 여론조사를 통한 정책결정은 불과 석 달 후인 2007년 8월 20일 강정마을 주민투표 결과 유효 투표수 725표 가운데 반대 680표, 찬성 36표, 무효 9표로 완전히 바뀌고 말았다. 이는 여론조사가 지역주민의 민의를 반영하는데 실패했음을 의미하고 있다.

셋째 도지사의 리더십 및 개인적 여건이 해군기지 건설에 결정적 영향을 주었을 가능성이 높다.<sup>353)</sup> 일각에서는 이러한 무리한 국방정책 시설을 받아들이는 이유를 김태환 도지사 자신이 선거법으로 인해 도지사직 상실위기를 타개하기 위한 중앙정부와의 협상용 카드가 아니었나 하는 의구심을 가지고 있다.<sup>354)</sup> 이러한 소위 ‘빅딜’설은 김태환 도지사 자신이 해군기지 입지결정 과정과 미묘하게 시기적으로 일치한다는 점에서 해군기지 결정을 서두른 하나의 요인으로 보인다. 결과적으로 제주해군기지 건설을 둘러싼 갈등은 사업 주체인 국방부나 해군뿐만 아니라 부지 선정의 주체인 도지사의 ‘선거법에 의한 당선무효’라는 개인적 여건

351) 군사기지건설관련특별위원회, “해군기지 건설관련 김태환 도지사의 로드맵 발표철회 촉구결의안,” 2007. 4. 12.

352) 전 도의원 인터뷰, “그 중요한 것을 여론조사를 통해서 결정했다는 자체가 가장 가장 큰 문제였다고 생각해요. 그리고 도민의 이해관계와 도민의 갈등을 최소화시키는 최선의 방법을 좀 더 논의하고 합의하는 과정을 거쳤으면 지금보다 훨씬 문제가 덜 크지 않았을까 나중에는 이 문제가 어떻게 결론이 나든 이 과정에서 형성되는 이런 것들이 다음의 제주도의 앞날을 이끌 지도력인데 사람이 바뀌어도 이렇게 논의하고 협의하고 무엇이 쟁점이 되고 무엇이 해결되는지 합리적인 방안과 토론과 갈등해결의 관점에서 이 문제를 바라보는데 익숙하지 않아 제주도가 좀 약해 다 극과 극으로 가. 도가 그렇게 제공을 한거죠. 여론조사를 선택했다는 방식도 문제고 여론조사도 문제가 있었잖아요. 사전에 찬성과 반대의 입장들 충분히 딱 1번 마을총회해서 결정했잖아요. 찬성하는 쪽이 마을회장을 하게 해 가지고 일사천리로 그 이후에 반대입장이 터져 나왔으니까 그게 너무 선불렀다”

353) Pressman, Jeffrey L. “Preconditions of Mayoral Leadership”, *American political Science Review*, 66 (June 1972), pp. 511-524.

354) 『제민일보』, 2007년 4월 16일자.

에 일부 기인하고 있는 것으로 보인다.<sup>355)</sup>

넷째 정책집행 과정에 지역주민의 실질적인 참여가 이루어지지 않고 있다. 즉 민주적인 논의 절차를 제대로 거치지 않은 채 이른바 ‘밀실’에서 정책이 수립되고 추진된다면 아무리 그 정책의 지향점이 국가안보에 부합하는 것이라고 해도 지역주민의 반감과 저항을 불러일으킬 수 있다. 제주 해군기지의 건설 과정에도 행정절차법상의 공청회, 의견제출 등의 참여제도는 형식적으로 운영될 뿐이었다. 공공사업의 추진과 관련한 공청회 등의 의견청취 절차, 공람 등의 참여제도, 환경영향평가에 있어서의 공람 및 의견수렴과 설명회, 공청회를 통한 참여제도 등은 지역주민의 참여를 제도화하고 있지만 이러한 행정절차들은 하나의 통과외례이자 명분 쌓기에 불과했고 수시로 무시되었다. 일례로 국방부장관은 2009년 1월 21일 해군기지 관련 환경영향평가서의 제출이 없는 상태에서 제주 해군기지 사업에 관한 실시계획을 승인해 버렸다. 또한 해군기지 환경영향평가서(최종안)가 작성된 후 환경영향평가심의위원회는 2009년 9월 23일 회의에서 사회경제평가의 미흡, 연산호 군락 보존관련 영향대책, 멸종위기종 생물(붉은발 말뚝게)의 서식여부 등에 대한 보완대책 요구를 이유로 보류하였다가 불과 3일만인 2009년 9월 26일 토요일 저녁에 다시 회의를 열고 보완·동의해 버렸다. 이는 해군기지 환경영향평가가 졸속·변칙 심의였다는 것을 보여주고 있다.<sup>356)</sup> 이와 같이 정책결정 과정에서 절차적 민주주의를 포기한 채 결과만을 중시하게 되면 지방정치의 이해갈등과 가치갈등을 해결할 수 없다. 민주사회가 다원적 이해관계의 존재를 전제하였을 때 다양한 견해가 경쟁을 통하여 정책에 반영되도록 해야 한다. 결국 지방정치 과정에 이해관계자의 참여는 절차적 민주주의를 위하여 매우 중요한 요소라고 할 수 있다.<sup>357)</sup> <표 4-14>은 지방정치 주요 행위자의 입장과 갈등형성

355) 언론인 인터뷰, “결정시점이 선거법과 관련되어 있었다. 해군기지를 원만하게 풀어가는 것이 자신의 선거법과 재판과정에 유리하게 작용할 것이다. 중앙정부가 도와줄 것이다. 다양한 기관에서 다양한 기관에서 소스를 제공해 주었을 것이다. 그것에 대해서 결정적으로 확신하게 된 계기는 재판이었다...시기적으로 김태환의 입장에서는 지푸라기라도 잡아야 하는 심정에서 이것을 받음으로써 혹시나 자신에게 유리하게 작용하지 않을까 하는 추정이지만 가능하다”

356) 고창후, "해군기지 사업과 법적 문제점," 제주지방변호사회 주최 도민대토론회 자료집(2009), p. 21.

357) 절차적 민주주의는 다섯 가지의 조건이 충족되어야 실현될 수 있다. 첫째 사회구성원 모두는 동등한 권리를 가지고 있으므로 권리의 행사나 결정과정에서 차별적 대우를 하여서는 안 된다. 둘째 모든 구성원은 자신의 선호를 효과적으로 정책결정과정에 투영시킬 수 있어야 한다. 셋째 국가는 사회구성원이 건전하고 효과적인 견해 투입으로 정책을 결정할 수 있도록 필요한 정보나 지식을 제공하여야 하며, 시민교육을 통하여 생산적인 판단을 할 수 있는 능력을 배양하여야 한다. 넷째 어떤 구성원도 정책결정 과정에서 배제



요인을 정리한 것이다.

<표 4-14> 지방정치 주요행위자의 입장 및 갈등형성요인

이해관계자	입장	갈등형성요인
도지사	찬	주민동의 여부
의회	유보	주민여론 수렴
지역주민	찬 / 반	국가안보/절차적 정당성
시민사회단체	찬 / 반	지역개발/평화의 섬
기업	찬	경제활성화 여부
종교단체	반	평화의 섬
국회의원	반	주민여론 수렴
정당	찬 / 반	정책기능 취약
언론	찬 / 반	정확한 정보전달

### 3) 갈등양상

제주해군기지의 갈등양상은 풍부한 재정력과 조직력, 그리고 권한을 기반으로 하는 도지사와 관료, 일부 도의원, 기업 그리고 관변단체가 해군기지 추진에 전념하였고, 국회의원과 시민사회단체, 종교단체와 일부 정당 등이 연대하여 찬성 측에 맞서는 양상을 보여주었다. 찬/반 단체들은 각각의 입장에 동조하는 지지세력을 끌어들이며 동맹구조를 형성하고 있다. 동맹구조라는 것은 어떠한 공통의 목표를 달성하기 위하여 비슷한 입장을 가지고 있는 사람들을 어느 집단 속으로 결집시키는 것을 의미한다.<sup>358)</sup> 제주해군기지 건설을 둘러싼 지방정치 과정에서도 찬성 측과 반대 측이 각각 동맹을 형성하여 해군기지의 건설과 철회라는 목적을 달성하기 위한 팽팽한 줄다리기가 이어졌다. 예를 들어 해군기지를 반대하는 일부 시민사회단체와 지역주민 그리고 종교단체 등은 그들의 영향력을 확대함으로써

되어서는 안 된다. 다섯째 정책의제와 의제의 선정 절차를 규정함에 있어서도 위의 네 가지 원칙이 지켜져야 한다. Dahl, Robert A. "On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States," *Political Science Quarterly*, 92(1)(1977), pp. 12-20.

358) Kuper, A. and J. Kuper(eds), *The Social Science Encyclopedia* (London : Routledge & Kegan Paul, 1985), p. 118.

써 상대적으로 유리한 위치를 차지하고 자신의 목표를 관철시키기 위해서 응집력을 보이고 있다. 그들은 유사한 가치관과 목표를 유지하면서 상황에 맞는 역할을 정하고 자신들의 입장을 강화하고 영향력을 확대하기 위한 전략의 하나로 동맹을 맺고 있다. 반면 도지사를 비롯한 관료와 보훈단체를 중심으로 하는 찬성측은 개별적 수준의 활동과 연대를 통해 언론홍보 활동에 주력하며 찬성에 대한 인지도를 높여 나갔다. 이와 같이 각 집단들은 별개의 독자성을 유지하면서도 그들의 이해관계나 지향성 등에 따라서 일종의 동맹구조를 형성하고 있다. 이러한 동맹구조와 역학관계 속에서 다양한 갈등양상과 각 집단들 간의 세력관계가 형성되고 재구성된다.<sup>359)</sup> 결국 이질적인 동맹구조는 상대방을 ‘적’으로 상정하여 공동대처해야 한다는 공동인식을 낳고 있다.<sup>360)</sup>

구체적으로 해군기지 관련 지방정치 과정에서 찬반갈등이 뚜렷한 사례를 살펴 보았다. 우선 해군기지의 문제는 가치갈등이라는 점에서 갈등양상이 뚜렷하게 대비된다. 즉 해군기지과 평화의 섬<sup>361)</sup>을 둘러싼 가치갈등이나 환경개발과 지역발전 전에 관한 가치갈등이 발생해 찬반측이 극명하게 갈리고 있다. 해군기지 갈등은 평화와 안보라는 가치를 둘러싼 갈등이었기 때문에 가치관이나 세계관의 근본적 차이를 좁히기 어려웠다. 과거 냉전적 시각에서 평화와 안보는 서로 대립적인 개념이었다.<sup>362)</sup> 즉 안보란 일국이 타방으로부터의 군사적 위협 내지는 침공을 효과적으로 예방하고 저지할 수 있는 능력과 상황을 의미하고 있다. 이 경우 안보는 외부로부터 가해질 수 있는 군사적 위협에 대비하여 그 나라의 안전보장을 확보해야 한다. 결국 평화를 위해서는 전쟁에 대비해야 하고 또 상대 국가보다 힘의 우위에 있어야 평화를 달성할 수 있다는 인식이 지배적이었다. 즉 군사적 안보가 안보의 중심개념이었던 것이다. 하지만 국가안보를 위주로 한 소극적 평화에 반해 적극적 평화의 추구라는 인식이 높아졌다. 즉 기존에 지배적이었던 국가 안보주의에 대해 ‘인간안보’라는 새로운 패러다임이 등장했던 것이다.<sup>363)</sup> 적극적 평화

359) 박호숙, 『지방자치단체의 갈등관리』 (다산출판사, 2000), p. 232.

360) Krasner, Stephen D., *Defending the National Interest* (Princeton : Princeton University Press, 1978), pp. 5-92.

361) 제주 평화의 섬 지정과 관련 고성준·김부찬, “제주평화의 섬 지정의 역사적 배경과 과제,” 『제3회 제주 평화포럼 자료집』 (2005), 참조.

362) 김진호, “제주국제자유도시의 안보와 평화, 그리고 다층적 평화거버넌스 : 시론적 접근,” 『제3회 제주 평화포럼자료집』 (2005), p. 10.

개념이 중시되면서 평화 연구의 주된 내용도 기존의 군사적 측면이 아닌 경제·사회적 측면에 있어서 불평등, 빈곤, 여성 해방, 환경 등의 영역으로 확장되고 있다. 결국 해군기지 건설은 여전히 냉전지역으로 남아 있는 한반도 및 동북아 상황에서 안보 없는 평화가 가능한가에 의문을 제기하면서 튼튼한 안보를 바탕으로 하는 평화가 보다 현실성이 높다는 인식과 제주도의 역사적 경험과 정서를 바탕으로 지정된 ‘세계평화의 섬’에 해군기지가 들어서는 것은 평화와 인간의 가치를 추구하는데 부적절하다는 상반된 가치들이 맞서고 있다.

또한 제주해군기지 건설을 둘러싼 환경적 이슈에서도 가치갈등의 양상을 보이고 있다. 제주는 천혜의 자연 생태계와 경관을 갖고 있는 지역으로, 2007년 세계자연유산으로 등재되었다. 특히 해군기지 입지로 결정된 강정마을은 2002년 UNESCO가 지정한 생물권보전지역으로 선정된 곳이었다. 이러한 이유로 반대대책위는 “8만평 이상의 해안매립을 동반하는 해군기지 건설은 국제적 망신을 초래하게 된다”면서 반대의견서를 국회 국방위원회에 제출하였다.<sup>364)</sup> 반면 해군 측에서는 제주해군기지 건설에 앞서 환경영향 평가를 실시하고 환경오염 방지시설을 구비할 계획이며 지역 정서에 맞는 친환경적 미향으로 건설할 계획이라며 환경문제에서도 다른 입장을 보였다. 하지만 해군기지의 성격과 향후 건설과정에서 접근이 어렵고 지속적으로 감시가 불가하다는 점에서 찬성 측의 환경에 대한 인식과 반대 측의 인식 간에는 매우 큰 차이가 존재하고 있다. 이와 같이 환경문제에 대한 찬반 양측 간의 상반된 이해와 인식으로 인한 가치 갈등은 이해관계 갈등과는 다르게 그 간극을 쉽게 좁히기 어려운 특성을 보였고 이로 인해 갈등이 심화되었다.

그리고 해군기지 관련 지방정치의 주된 행위자들의 갈등양상은 선거 과정에서 총체적으로 관찰할 수 있었다. 해군기지 건설과정에서 진행된 선거는 해군기지 초기인 2002년 지방선거와 대선, 2004년 도지사 보궐선거, 그리고 2006년 지방선거와 2009년 주민소환투표 등을 들 수 있다. 선거정치는 한마디로 지방정치 내부의 갈등이 있는 그대로 노출된다는 점에서 지방정치를 더욱 정밀하게 엿볼 수

363) 양길현, “화순항 해군기지 논쟁에 대한 비판적 평가,” 제주도해군기지만대도민대책위원회토론회 자료집 (2005), p. 7.

364) 제주도군사기지저지범도민대책위·강정마을해군기지만대대책위, “해군기지 반대의견서,” 2007. 10. 4.

있다. 선거 승리를 둘러싼 입후보자들의 현안에 대응하고 조율하는 과정은 지방 정치의 백미라고 할 수 있다. 특히 해군기지 입지를 최종적으로 결정하여 선언하였던 김태환 도지사의 경우를 심도 있게 고찰할 필요성이 있다. 김태환 도지사는 2005년 6월 해군기지 건설논의를 2006년 5·31 지방선거 이후까지 중단하자고 선언했다. 하지만 이러한 일방적인 선언은 지방선거 과정에 해군기지가 쟁점화되는 것을 차단하고 현직 도지사에게 불리한 갈등양상을 잠시 회피하고 선거가 끝난 이후 해군기지 문제를 재고하려는 것이었다. 지역주민의 표를 의식해야 하는 도지사 후보로서 김태환 도지사는 해군기지 결사반대라는 지역주민의 입장과 국책사업의 집행이라는 중앙정부의 요구 속에서 절충안을 시도했던 것이다. 이는 해군기지 건설 찬성 혹은 반대 결정이 선거과정에서 자신의 득표에 결코 유리하지 않다는 판단에서 택한 것이었다. 현직 도지사이자 유력한 차기 도지사로 거론되던 김태환 도지사였지만 해군기지 이슈는 갈등의 소지가 매우 높다고 판단하고 안전한 길을 택했던 것이다. 도지사에게 선거정치야말로 중앙정부의 요구보다 더욱 강력하게 작용했다고 볼 수 있다. 아무리 중앙정부의 요구가 강하더라도 선거에 직접적인 성패가 달린 문제에 관한 한 도지사는 지방정치 과정에서 절대 양보가 불가능한 사안이었다. 2006년 민선 4기 도지사에 당선된 김태환 도지사의 행보는 2004년에 비해 보다 적극적으로 변화하였다. 당선자 신분에서 T/F를 구성하고 불과 1년 만에 2007년 5월 해군기지 입지를 강정으로 확정해 버렸다. 이로 인해 반대 측과 대립양상이 확산되었다.

그 결과 지역 내 지방정치가 첨예하게 충돌한 것이 바로 2009년에 있었던 도지사 주민소환투표 과정이었다. 주민소환제도는 주민이 청원과 투표로써 단체장·지방의원 및 기타 공무원을 임기 중에 해임하는 제도로써, 여타의 주민참여제도보다 강력한 통제 수단이라고 할 수 있다. 또한 주민들의 참여 기회를 확대하고, 단체장 및 지방의원 등이 주민들의 의사에 반하지 않는 행정을 하도록 함으로써 주민들에 대한 책임성을 확보하는데 그 의의가 있다. 이러한 주민의 직접참여라는 명분을 지닌 주민소환제도는 해군기지 건설을 강행하는 도지사의 독단과 전횡에 맞서는 지역주민과 시민사회단체의 마지막 카드였다고 할 수 있다. 주민소환 투표 과정은 해군기지를 둘러싼 제주도내 모든 이해당사자가 관련되어 있는 지방정치의 하이라이트였다. 주민소환 과정은 지방정치의 각각의 이해당사



자가 자신의 모든 권력자원을 동원하는 갈등양상을 띠면서 영향력의 크기에 따른 지역권력구조가 생생하게 대립하는 지방정치의 모습 그대로를 반영하였다.

구체적으로 살펴보면, 도지사는 도의회와 지역주민의 반대에도 불구하고 2009년 4월 27일 국방부, 국토해양부와 ‘제주해군기지건설 관련 기본협약(MOU)’을 체결해 버렸다. 이에 해군기지 반대 측 시민사회단체와 강정지역 주민들은 주민소환운동을 선언하였다. 5월 6일 제주농민회, 강정마을회, 민주노총 제주지역본부 등 제주지역 35개 단체와 정당, 종교계는 ‘김태환 지사 주민소환운동본부(이하 주민소환운동본부)’를 구성하여 기자회견을 갖고 주민소환운동을 시작하였다. 이러한 주민소환 투표로 인해 김태환 도지사는 업무가 중지되는 상황에까지 이르러 공직생활에서 가장 큰 수모를 겪었다.<sup>365)</sup> 주민소환을 발의 당한 첫 번째 도지사였기 때문이다.<sup>366)</sup>

2달에 걸친 주민소환을 둘러싼 지방정치는 전술한 행위자 외에 수많은 지방정치의 행위자가 등장하는 계기가 되었다. 곰솔회,<sup>367)</sup> 재향군인회, 대학 학생회, 상인연합회, 대학교수, 제주도연합청년회, 제주청년회의소, 제주사랑범도민실천연대, 의용소방대 등 주민소환을 반대하는 측과 주민소환을 찬성하는 측에서 성명이 난무하고 지방정치를 둘러싼 이해관계의 대립이 격화되었다.<sup>368)</sup> 특히 주민소환 과정에서 김태환 도지사는 투표불참을 선언해 민주주의를 도리어 후퇴시켰다는 비판을 받았으며, 주민소환 투표과정에서도 관련개입 시비로 제주 전역에서 투표를 방해하는 행위가 이루어졌다는 제보가 이어졌다.<sup>369)</sup> 이러한 경향은 중앙언론

365) “상처 치고는 너무나 큰 상처였어요 아직도 아물지 않았고요 해군기지 건설은 국책사업입니다. 단순히 군사시설만 건설하는 것이 아니라 지역발전에 도움이 되는 관광항을 만드는 겁니다. 이른바 민군복합항이죠. 그런데 일부 시민단체와 주민들은 앞뒤 따져보지도 않고 반대만 했어요. 주민소환 발의에서 투표까지 한 달 동안 직무가 정지됐을 때 만감이 교차하더군요. 인생을 되돌아보는 계기가 됐죠”, 백승구, “역사의 심판받는 각오로 해군기지 추진할 것”, 『월간조선』 2월호(2010).

366) 전 도지사 인터뷰, “가장 아쉬웠던 순간은 강정주민과의 소통이었고, 그로 인해 야기되었던 주민소환의 시기가 가장 어려웠던 순간이었다”

367) 곰솔회는 전직 제주도지사, 제주대총장, 교육감, 법조인, 의사회, 상공회의소 회장 등 지역 원로들이 모여서 만든 단체이다.

368) 심지어 해군기지 예정지로 확정된 강정의 경우 “가족끼리도 의견이 갈려서 제사도 같이 안 지낸다”는 할 정도로 갈등양상이 고조되어 있다. 『매일경제』, 2009년 6월 17일자.

369) 예를 들어 제주시에서는 마을 이장들이 투표소 부근에서 주민들에게 투표하지 말 것을 회유하거나 돌려보냈다는 제보가 접수되었고, 서귀포시에서는 부녀회, 노인회 등 자생단체 회원 등이 투표율을 높게 나오면 동장이 불이익을 받는다면 투표하러 온 주민들을 돌려보냈다고 제보도 있었다. 게다가 투표한 주민들의 이름 등이 빼곡히 적혀 있는 쪽지도 발견되었다. 『경향신문』, 2009년 8월 27일자.

에도 주요 이슈가 되었다. 하지만 주민소환 투표 결과 투표율이 1/3을 넘지 않았기 때문에 투표함을 열 수 없었고, 김태환 도지사는 지사직에 복귀하였다. 주민소환의 직접적인 원인은 해군기지 MOU에 있었고 그만큼 지방정치 양상이 격렬하게 전개되었다. 이는 국방정책이 국가사무이자 국책사업이었다는 점에서 특이한 갈등양상이라고 할 수 있다.

<표 4-15> 주민소환투표의 전개과정

날 짜	주 요 내 용
2009. 4. 27.	해군기지관련 MOU 체결
2009. 5. 6.	주민소환 선언 기자회견
2009. 5. 11.	제주영리병원대책위, 주민소환 지지성명
2009. 5. 12.	제주사랑실천연대 주민소환 반대 성명
2009. 5. 13.	제주도지사 주민소환 청구인 대표자 증명서 및 서명인명부 교부
2009. 5. 14.	소환서명 시작 기자회견
2009. 5. 21.	제주도연합청년회, 주민소환 반대 기자회견
2009. 6. 4.	제주도재향군인회, 상이군경회 제주도지부 등 소환반대 기자회견
2009. 6. 5.	곰솔회 기자회견, 서명운동 중단 촉구
2009. 6. 7.	관광대 총학생회 등 5개 총학생회 성명, 주민소환은 학습권 침해
2009. 6. 8.	제주도상인연합회 성명 주민소환 서명운동 중단요청 제주대교수 60명 김태환 제주지사 소환 지지선언 기자회견
2009. 6. 11.	제주지구 청년회의소 주민소환반대 기자회견
2009. 6. 29.	소환투표청구 서명부 제출
2009. 8. 5.	김태환지사 직무정지
2009. 8. 26.	주민소환투표, 최종투표율 11.0%

지방정치 영역에서 판단하면 지역의 행위자는 상기한 것 보다 훨씬 많다. 앞서 열거한 도의회, 찬반 지역주민들, 시민사회단체, 지방언론, 정당뿐만 아니라 이익단체, 관변단체 등 매우 다양하며 지역주민들에게 생소한 단체가 여과 없이 지방정치 과정에 등장하였다. 이들은 자신의 주장과 이해관계를 관철하기 위해 때로는 강력을 동맹을 맺고, 때로는 미약하나마 의견을 개진하면서 지방정치를 자신

에게 유리하도록 총력을 다했다. 도지사와 일부 도의원, 그리고 상공회의소, 관변 단체 등으로 구성된 성장연합에 맞서 시민사회단체와 종교계, 그리고 지역주민들은 반성장연합을 꾸려 맞서고 있는 형국이라고 하겠다. 지방정치 과정에는 대부분의 제주도민들이 이해당사자로 참여하고 있다고 해도 과언이 아니며 이들은 각각의 정책수단을 동원하여 격렬하게 대립하였다. 즉 다수의 행위자, 다수의 갈등형성요인 등이 복합적으로 얽혀 있어 해군기지 갈등 양상은 예측이 불가능하였다.

#### 4) 갈등의 특징

제주해군기지 갈등을 둘러싼 지방정치와 관련된 몇 가지 특징을 정리하였다.

첫째 해군기지 건설 관련 지방정치에서 도지사의 독주가 두드러지고 있다. 김태환 도지사는 지방선거 과정에서 새롭게 민선 지사로 당선된 직후 곧바로 해군기지 절차를 이행하는데 모든 행정력을 동원하였다. 제주 해군기지 갈등은 도지사가 지역주민을 위한 행정을 하는 것이 아니라 해군의 행정절차를 대신 처리하는 ‘해결사’의 이미지로 각인되면서 확대되었다. 이는 주민소환의 결정적 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 주민소환의 과정 역시 언론의 무관심과 의회의 무기력, 그리고 공무원들의 도움으로 소환투표를 무산시켰다고 할 수 있다. 기업으로 치면 제주도지사는 제주지역에서 최대인원을 고용하는 고용주 혹은 도내 최대 재벌총수로 비유할 수 있다.<sup>370)</sup> 이러한 상황에서 도지사는 권력의 핵심적이고 우선적인 원천인 공무원에 대한 임면권 등을 통해 관료들을 효과적으로 장악하였다. 즉, 해군기지 건설을 둘러싼 갈등행위자는 단체장, 도의원, 시민사회단체 등이 있지만 지역사회에서 단체장의 영향력은 절대적이었다. 때문에 도지사는 갈등의 직접적인 유발자라고 평가할 수 있다. 도지사는 관료의 일방적인 협조, 관변 단체의 동원, 그리고 혈연·지연·학연을 기반으로 한 귀속정치, 그리고 도지사의 개인적인 리더십 등 막강한 정치자원을 무기로 사적 교환관계를 맺고 지역사회를 통치하고 있다는 것이다. 이는 기존의 연구와 크게 다르지 않다.<sup>371)</sup>

370) 『제민일보』, 2009년 9월 16일자.

371) 자세한 내용은 박종민 편, 『한국의 지방정치와 도시권력구조』 (나남출판, 2000) 참조

반면 도지사 이외의 행위자들의 역할은 미흡한 것으로 판단된다. 행정 관료와 결합한 도지사의 권력자원 앞에서 정당, 시민사회단체 심지어 도의회까지 왜소하다. 본 연구에서 주요 행위자로 등장하고 있는 도의원, 정당, 기업, 국회의원, 시민사회단체, 종교단체, 지역 언론의 역할은 도지사의 정치자원에 밀려 크게 효과적이지 못하였다. 예를 들어 도의원들은 자신의 지역구 숙원사업이나 선거공약 사업을 성공적으로 진행시켜 재선의 기회를 극대화하기 위해 예산편성권을 가진 도지사를 후견으로 삼아 도로부터 지원을 받으려고 한다. 또한 상공회의소 등과 같은 기업집단 역시 각종 개발 사업에 유리한 위치를 점하기 위하여 도지사의 개발과 성장전략에 편승할 뿐 지방정치 과정에서 주도적인 지배 엘리트가 아닌 것으로 판단되었다. 이러한 구조에서 무소속 도지사에게 속한 김태환 도지사는 사적으로 후견인-피후견인 관계를 맺은 도의원들, 기업인들, 행정 관료들로 통치연합을 구성할 필요성이 더욱 높았다고 하겠다.

둘째 제주 해군기지 건설과 연관된 지방정치 과정에서 도지사 이외의 주요 행위자는 지역주민이었다. 그동안 지역주민은 지방정치의 영역에서 크게 주목받지 못하였다. 왜냐하면 강력한 통치자원을 행사하는 도지사와 공식적인 대의기관인 도의회에 밀려 지역주민의 정책반대나 정책지연 시도는 성공한 사례가 많지 않았기 때문이다. 하지만 해군기지 갈등사례에서 지역주민의 활동은 지방정치의 역동성을 좌우할 수 있는 영향력을 가지고 있다는 점에서 주목할 만한 지방정치의 행위자로 평가할 수 있다. 제주 군사기지의 입지 예정지로 거론되었던 화순리와 인근 지역주민, 위미1리·위미2리와 인근 지역주민, 그리고 최종적으로 해군기지의 입지로 선정되었지만 강정마을의 주민운동은 새롭게 조명할 필요가 있다고 하겠다. 해군기지 건설과정에서 지역주민의 활동은 세 가지 점에 주목할 수 있다. 하나는 지역주민들은 자발적으로 조직을 구성하고, 재정을 마련하고 해군기지 입지선정의 절차적 정당성을 따졌다. 이는 지방자치가 뿌리를 내리면서 지역주민사이에 민주의식과 참여의식이 함양되었음을 의미한다. 그만큼 자치역량이 확대된 것이다. 또 하나는 해군기지의 추진과정은 이제 “국가주의적 공익논리”가 지역주민들에게 통하지 않았다는 것을 의미한다.<sup>372)</sup> 국방정책이라 할지라도 이를 지역주민에게 강요해서는 안 된다는 점이다. 국방정책이 지역에서 뿌리내리기 위

372) 홍성태, 『개발주의를 비판한다』 (당대, 2007), p. 151.



해서는 우선 정책의 결정과정을 투명하게 진행해야 한다. 그렇지 않을 경우 정책의 신뢰성은 땅에 떨어지고 지역주민의 저항에 부딪히게 된다는 점을 명확하게 보여주었다. 마지막으로 지역주민의 의견이 관철되지 않았다는 점에서 지방민주주의가 아직도 진행 중이며 지역사회의 중대한 과제라는 사실을 알 수 있다. 해군기지 갈등사례에서 보듯 지역주민의 참여는 이제 지방정치 공간에서 결코 무시할 수 없는 세력으로 성장하고 있다. 지역주민 조직은 지방정치 과정에서 정책영역에 따라 핵심행위자나 주변행위자로서 권력수준의 직접 행동과 대중수준의 간접 행동을 통하여 활동하고 있다. 이들은 권력수준에서 정책건의 등 정보제공이나 간담회, 면담, 공동회의, 위원회 참여 등을 통하여 소극적 활동과 대중수준으로 성명서·결의문 발표나 조직연합을 통한 활동, 도보순례를 통한 홍보 및 시위나 데모 등 적극적 방법을 사용하였다. 지역주민은 선거 때 잠시 출현했다가 곧 주변적인 지위로 전락하는 무기력한 존재가 아니라 자율적인 책임과 결정을 요구하는 주체적 활동을 전개하고 있다. 이와 같이 지역주민이 지방정치에서 중심적인 위치를 차지하며 지방정치 공간에서 차지하는 지역주민의 비중이 증가되고 있다. 국방정책이 지닌 부정적 외부효과로 인해 전체 도민이 아닌 지역주민이 실제 정책과정에서도 상당한 또는 지배적인 영향력을 행사하고 있는 것도 사실이다.

비록 제주해군기지 건설 관련 지방정치 과정에서 도지사가 의도했던 바대로 제주지역 내 입지선정이 이루어졌지만 이것이 곧바로 제주도의 지방정치에서 도지사 일인 지배적이거나 도지사가 모든 정책영역에서 압도적 우위를 점하고 있는 것은 아니라고 하겠다. 도지사가 대체적으로 영향력을 주도하는 가운데 다른 행위자의 활동보다 지역주민의 조직적인 참여와 자발적 역량강화 활동이 도지사 독주의 지방정치를 견제할 수 있는 중요 행위자라고 할 수 있다. 이는 도지사 이외의 행위자도 지방정치에 실질적으로 참여할 수 있는 여지가 커지고 있다는 점에서 제주 지방정치의 진화되는 모습이라고 할 수 있다.

셋째 한국의 지방정부에서 경제발전이라는 가치는 대단히 중요한 정책목적으로 자리 잡고 있다. 한마디로 개발정책이 우선순위가 높다는 것이다. 제주도의 경우 1차 산업의 의존도가 매우 높고 2차 산업의 존재감이 미미하다.<sup>373)</sup> 이로 인

373) 2004년 전국 1차 산업의 인구비율은 8.8%임에 비하여 제주도는 25.6%이고, 2차 산업인구는 제주도가

해 1997년 이래 농업소득의 비중이 지속적으로 감소하고 농가부채가 전국최고 수준을 기록하고 있는 실정이다.<sup>374)</sup> 때문에 농어촌 지역에 대규모 국책사업의 유치하는 지역경제에 중요한 역할을 할 수 있다는 믿음이 강하다. 도지사 역시 개발과 성장 분야에 초점을 맞출 수밖에 없다.<sup>375)</sup> 해군기지 건설이라는 국방시설 설치가 혐오·기피시설로 인식되어 지역주민들의 반대가 높은 사안이었지만,<sup>376)</sup> 대규모 국책사업이라는 이유만으로도 제주도지사는 강력한 명분을 얻을 수 있었다. 도지사에게 국책사업의 유치는 국가예산을 지방에 손쉽게 유치할 수 있다는 점에서 매력적인 사업이라고 할 수 있다. 해군기지를 통한 제주도의 지역경제 발전은 김태환 후보자 시절 공감을 드러낸 바 있는 핵심적인 선거공약이었고, 도지사는 해군기지 추진이 지역 경제발전을 명분으로 했기 때문에 일정부분 가능했다고 볼 수 있다.<sup>377)</sup> 비록 경제적 효과가 검증되지 않았지만 제주해군기지의 건설을 통한 성장우선 전략은 지역사회가 공유할 수 있는 성장과 생산량의 확대는 물론 무소속 도지사가 안고 있는 미약한 정치기반을 강화시키는 유효한 전략으로 채택되었다. 김태환 도지사도 선거를 의식하는 한 지역경제의 활성화를 위한 각종 조치들을 외면할 수 없었다. 다소 무리하고 주민간의 불화가 있더라도 개발 위주의 정책성향은 도지사가 맞이하는 숙명과 같은 것이었다. 반면 제주 군사기지 건설 과정에서 지역주민들은 평화적 생존권을 요구함으로써 도지사가 주장하

4.3%임에 비하여 전국은 19.1%이다. 제주발전연구원, 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략』(2004), p. 13.

374) 한국은행 제주본부, “제주지역의 농가소득부채 현황과 정책과제,”(2006), pp. 3-7.

375) 언론인 인터뷰, “하나는 이제 김태환 지사가 진짜 해군기지가 지역에 발전이 된다고 생각했을 가능성이 충분히 있다고 본다. 그 당시만 해도 김태환 도지사의 입장에서 제주를 발전시키고 일자리나 사업들을 할 수 있는 임팩트가 필요한 상황에서 임팩트가 뚜렷하지 않는 상황에서 해군이 선전하는 해군이 얘기하는 말만 믿고 그래 이것이다 그것을 곧이곧대로 믿었을 것이다. 그랬을 가능성이 크다. 그것에 대한 확신이 없던 어떤 것도 사실 안 했을 것이다. 그리고 해군기지 건설에 따른 중앙정부로부터의 또 다시 무슨 대가를 받을 수 있을 것이다. 개인적으로 확신을 했을 것이다. 그 무엇인가는 이른바 김태환 지사의 치적이라고 여기는 특별자치도 특별법에 대한 다양한 혜택들 영리병원이나 영리학교를 주고받을 수 있는 해군기지를 활용해서 특별자치도 특별법이 제주발전에 아주 중요한 것이라고 생각했을 것이다”

376) 예를 들어 경기도 이천시장은 기고를 통해 ‘특전사 이전’으로 인해 도시계획에 상당한 수정이 불가피하고 수질·하천 오염과 지역 특산물의 이미지 훼손이 심각해 지역사회 전반을 송두리째 뒤흔드는 막중한 일이라고 주장하고 있다. 『한겨레』, 2007년 4월 24일자.

377) 마을주민인터뷰, “유치하는 사람들은 경제적 효과 경제적 효과가 대단할 것 아니냐 우리가 그 당시 감정이 어렵다 어렵다 할 때 아니냐 우리가 먹고 살아갈 것이 없지 않냐 이런 게 주된 이야기. 지금도 얘기해. 경제적 효과는 그 때 당시 예산이 7000억 원, 와서 하게 되면 거기에 토지수용 되면 지역의 경제적 파급효과 대단할 것이다. 고용창출 효과가 대단할 것이다. 그러면 남원을 사회에 인구가 7000명이 늘어날 것이다. 그러면 남원읍이 커지고, 커지는 만큼 지역이 발전할 것이다. 그건 눈에 보이는 논리고 단순하다. ..깊이 고민하고 생각해서 거기에 대해서 답을 내는 것이 아니고 누가 와서 좋다 하면 어 좋다 이거거든”

는 기존의 경제발전과 지역성장이라는 정책지향과 다른 면을 보이면서 가치갈등의 양상까지 보이고 있다.

넷째 제주사회의 지방정치는 한마디로 귀속주의 정치이다. 제주사회는 연고주의가 활성화되어 있다. 대표적인 귀속적 특징은 혈연·지연 및 학연이라고 할 수 있다. 이러한 특징을 공유하여 조직된 종친회·향우회·동문회는 지방정치 과정에서 비공식적 권력을 행사한다. 학연의 경우를 예로 들면, 지방선거 과정에는 고등학교 동문회가 권력에 접근하는 주요통로가 되고 있으며, 경우에 따라서는 대학동문회도 이런 목적으로 이용된다. 대학동문회는 고등학교 동문회만큼 강력한 응집력이 없지만 현직을 가진 권력자들은 일부로 대학 동문회의 공식지위를 차지하여 이를 매개로 영향력을 행사한다. 이러한 상황은 지방선거와 대선, 그리고 주민소환과정에서 적나라하게 표출되었다. 민선 4기 김태환 도지사의 경우 제주도내 고등학교 동문이 아니라는 점에서 다소 불리하였지만, 지역에 기반한 지연과 제주의 유일한 국립대학인 제주대학교 총동창회장이라는 이력은 선거과정이나 지방정치 과정에서 자신을 부각하거나 방어할 수 있는 수단이었다. 또한 제주 지역주민의 정치의식에 기인하고 있는 혈연을 중심으로 하는 정치적 동원체계가 오랫동안 유지되어 왔고 선거과정에서 문중을 중심으로 한 대결이 벌어지는 일이 발생함으로써 문중을 대변하는 특정한 인사들이 당락을 거둬들이는 현상이 재현되고 있다고 볼 수 있다. 제주지역의 무소속 정치는 바로 문중정치에 기인하는 바가 크다.<sup>378)</sup> 게다가 행정 갈등과 민원에 대해서는 지역출신의 공무원을 지역의 읍장이나 동장, 혹은 지역출신 고위관료를 보내 해결하려는 경향이 높다.<sup>379)</sup>

다섯째 기초지방정부의 부재로 인해 도지사가 주도하는 지방정치를 견제할 수

378) 유팔무, “지방사회의 비교 : 춘천, 청주, 진주, 제주시의 지역발전과 중간집단을 중심으로,” 『지방자치와 지역발전』 (민음사 1997), p. 189.

379) 마을주민 인터뷰, “이장하면 지역공무원과 연결되고 사업하는 사람이 끼게 되고 지역의 공무원도 있고 지역에 공무원들이 식사를 한다든지 늘 유대관계가 있어 왜냐하면 정치라는 것은 늘 표를 갖고 움직이는 것이라서. 스스로가 고위급으로 갈수록 지역을 필요로 한다고 어느 순간에 움직여야 한다고..고위직으로 갈수록 표가 필요해.. 최소한의 자기 마을은 갖고 있어야 그 때 당시 움직였던 것은 ...이라고, ...가 위미초등학교 출신일거야 실질적으로 서삼리라는 개념이 있거든 남원리를 중심으로 해가지고 하에 신예를 묶어가지고 이 지역이 위미농협 중심의 머리속에 서삼리라는 개념이 있다고, 위미초등학교라는 학구단위도 있고 서삼리는 혈연 지연의 기본 토대가 되거든 왜냐하면 농협을 같이 쓰잖아 그 당시 도지사의 가장 가까운 서삼리의 행정라인이지...김태환도지사는 공무원 힘을 가지고 도지사가 된 사람이야 최대 힘은 행정라인의 최고권력자들 그때 당시의 국장, 부국장 그 때 당시 지역에 배출시킨 거야”

없었다. 타 지역과 달리 제주도는 현재 기초지방정부가 존재하지 않는다. 2004년 당선된 김태환 도지사는 중앙정부가 추진하는 행정통폐합에 전념하게 되었다. 이는 기존 4개의 기초자치단체를 폐지하고 한 개의 광역지방정부로 이루어진 제주특별자치도를 추진하는 것이었다.<sup>380)</sup> 이 문제 또한 쉽지 않은 것이었지만 도지사는 행정의 일사불란함과 관제용역을 통해 이를 관철하였다. 이 사례는 도지사와 중앙정부의 이해관계가 부합되는 경우 도지사 이외의 반대주장을 하는 행위자들이 내세우는 명분만으로는 막기 어렵다는 것을 보여주는 또 다른 사례라고 하겠다. 이러한 기초지방정부의 폐지는 자치계층을 단층으로 축소했다는 점에서 해군기지 추진을 위한 밑바탕이 되었다. 2002년 해군기지가 처음 불거졌을 때 당시 남제주군의 움직임은 보면 기초정부 역할의 중요성을 알 수 있다. 남제주군수는 지역주민들이 비선호시설로 인식하는 해군기지 문제에 쉽게 결정을 내릴 수 없었다. 게다가 현직 군수로서 불필요하게 논란이 되는 군사시설을 덤석 받는다는 것은 향후 지방선거 과정에서 표를 깎는 행위나 다름없었다. 사실상 군사기지 건설의 명분이 지역경제 활성화라고 하더라도 지역주민을 적으로 만드는 행위와 마찬가지로였다. 이러한 이유로 남제주군수는 적극적으로 나서 해군기지에 개입하지 않았고 지역주민들의 의견을 폭넓게 수렴해 대처하겠다고는 원론적인 의견을 제시하였다.<sup>381)</sup> 또한 남제주군수는 다른 지방에 있는 해군기지 조사비용을 부담하여 지역주민들이 정확한 정보를 얻을 수 있도록 도움을 주었다. 이와 같이 지역주민의 직선을 통해 당선된 남제주군수의 경우 우선적으로 주민들의 이해관계를 살피지 않을 수 없었다. 이러한 상황에서 아무리 도지사라고 할지라도 기초지방정부의 결정과정에 쉽게 개입할 수 없었다. 한마디로 광역정부가 기초정부의 정책을 결정하는데 일방적 개입은 불가능한 것이 현실이었다. 그러한 상황에서 도지사의 역할은 제약될 수밖에 없었다. 하지만 2006년 7월 특별자치도가 출범하

380) 민기, “제주특별자치도의 추진,” 『제주특별자치도의 이해』 (대영문화사, 2008), pp. 38-47.

381) 전 남제주군수 인터뷰.. “정부에서 일반항구에서 보안항구로 변경하려고 하는 구나 화순 보안항구를 전제로 해서 당시에는 화순리민들과 충분한 논의가 되질 않았어, 논의가 되지 않은 상태에서 시민단체들이 반대쪽에 나섰어, 그래서 화순주민들이 자연스럽게 해군기지를 하겠다. 해군기지를 하겠다 했으면 공식적으로 문서를 받고 화순리에서 하겠다고 해군에서도 왔다가고, 설명회라도 들어보고, 전체적으로 해야 될 것이냐 말아야 할 것이냐 하는 것을 지역주민들이 정책적 토론을 거친다든지 마을총회를 해서 지역주민들이 그 건에 대해서 의논을 해 가지고 해야지...처음에 국방부가 접근할 때에 보안항구가 지정되고 지역에 어려움이 있을 것이다. 행정이나 자치단체장 나 입장에서야 리민들이나 면민들의 실정을 잘 아니까 거기 그런 사업을 하겠다고 하면 그걸 접근할 때 이런 방법으로 접근해야 한다고”



면서 기초정부가 사라진 후, 지방정치에서 강력한 도지사를 탄생시켰고 주민소환을 벗어나는 과정에서 그 위력을 보여주었다. 기초지방정부의 부재로 인해 광역정부의 장인 도지사와 지역주민 간 갈등상황에서 조정을 할 수 있는 기초정부의 역할이 사라져 버린 것이다. 이른바 ‘제왕적’ 도지사의 탄생이었다.

결과적으로 제주지역 해군기지 건설을 둘러싼 지방정치의 갈등은 다양한 이해관계자들이 자신의 통치자원을 가지고 자신의 이해에 맞는 정책을 관철시켜 나가는 과정에서 발생하고 있다. 이 과정에서 공식적으로 도지사와 의회가 대립하고 있다. 이외에도 비공식적으로 정당, 국회의원, 언론, 종교단체, 찬반 지역주민, 찬반 시민사회단체, 상공회의소 등이 지방정치 공간에서 격렬한 이해관계의 충돌이 벌어지고 있다. <표 4-16>은 제주 해군기지 관련 지방정치를 정리한 것이다.

<표 4-16> 제주 해군기지 지방정치의 이해

	도지사	지역주민	종교·시민사회단체
사고의 기준	국가안보	생존권	평화의 섬
문제상황의 정의	해양로 확보	지역발전 저해	환경파괴
목적	국가안보	주민생존권 쟁취	환경보호
수단	해군기지 건설	해군기지 반대	해군기지 반대
정체성	국가수호자	국가폭력의 희생자	평화가치 수호자
전략적 규범	지역발전 기회	지역발전 저해	환경가치 훼손
동조세력	관료, 기업, 일부 도의원, 일부지역주민	화순리, 위미리, 강정 일부 주민	기독교, 천주교, 불교, 해군기지만대대책위

## 제 V 장 결 론

### 제 1 절 분석 결과

제주지역은 군사적·지정학적 중요성으로 비롯된 해군기지 건설로 말미암아 찬반 갈등이 첨예하게 대립하고 있다. 국방정책의 필수시설이라는 찬성 측과 평화의 섬의 이미지 훼손과 지역주민의 생존권을 지키려는 반대 측이 맞서고 있는 것이다. 해군기지 건설은 제주지역 입지 문제가 공식화된 후에도 5년 지나서야 우여곡절 끝에 입지선정이 마무리되었을 정도로 장기화·일상화되고 있으며, 완공 이후에도 갈등형성요인을 근본적으로 제거하지 않는 한 갈등이 지속적으로 예견되고 있다. 본 연구는 제주해군기지 갈등사례라는 복잡한 갈등양상을 분석하기 위해 “정책결정, 민군관계, 정부 간 관계, 지방정치”라는 4가지 접근방법을 제시하였다. 그리고 어떤 갈등형성요인이 지속적으로 갈등의 심화·확대에 영향을 미치고 있는지 고찰하였다.

첫째 해군기지를 둘러싼 갈등을 ‘정책결정’의 차원에서 분석하였다. 우선 정책결정 관련 갈등의 주체는 대통령을 포함한 중앙정부의 고위 관료라고 할 수 있다. 해군기지 건설이라는 국책사업의 결정에는 대통령과 주무부서인 국방부와 해군 그리고 관련부처인 해양수산부 관료들이 주요 정책결정에 참여하고 있다. 2002년 대선 당시 대통령 후보였던 노무현 대통령의 해군기지 ‘원점재검토’ 공약은 임기 말에 이르러 대통령의 자주국방 의지와 더불어 관련부처의 ‘밀고 당기기’에 의해 사실상 변질되었다. 반면 직접적 이해당사자인 지방정부와 지역주민의 의견이 배제되어 있다.

정책결정의 갈등형성요인으로는 먼저 국방정책은 정부가 일방적으로 결정-공표-방어하는 DAD 방식의 엘리트 지향적 정책결정을 하고 있다. 또한 해군기지의 필요성, 해군기지의 입지선정 등 대부분의 정책과정은 국방관련 고위 관료가 독점하고 있다는 점에서 기술적 합리성은 높아졌으나 정책의 합리성은 떨어져

갈등의 주요한 원인으로 작용하고 있다. 그 외에도 국방정책 관련 정보의 미공개도 대표적인 갈등형성요인에 해당한다. 정책결정 과정에서 본질적인 갈등형성요인은 이해당사자의 참여 배제 내지 미흡에 기인하고 있다.

정책결정 관련 갈등양상은 수면위로 크게 두드러지지 않았다. 왜냐하면 중앙정부가 그동안 국방정책이나 국방전략의 수립과 국가이익의 해석, 국방정책의 내용과 수행방식의 결정을 독점적으로 수행하였기 때문이다. 특히 국가안보와 관련된 문제나 자신의 부처이익과 크게 상관없는 업무인 경우 대개 관련 부처 간 원만하게 협조를 해 줌으로써 갈등이 크게 부각되지 않았다. 해군기지 건설에는 관련 부처였던 해양수산부의 협조가 절대적이었다.

정책결정 관련 갈등의 특징은 중앙정부가 안보와 국방에 대한 정보를 독점하고 자의적인 해석으로 일방적으로 정책결정을 하고 있다는 점이다. 이로 인해 지역주민들은 국방정책의 일관성과 순수성을 의심하게 되었다. 또한 아직까지 군사정책, 획득정책과 유지정책, 운용정책 등 국방정책의 모든 분야가 아직도 성역이라는 중앙정부의 사고가 깊숙이 남아 있다. 정책의제설정 과정에서 참여가 중시되는 지역주민이나 언론의 개입이 미비할 뿐만 아니라 대의기관인 국회의 통제마저 벗어나 있다.

둘째 제주 해군기지 건설 과정은 국방정책이라는 점에서 민군 간의 갈등이 존재하고 있다. 이는 민군 간의 추구하고자 하는 목표가 서로 상충되거나 양립할 수 없다는 점에서 기인하고 있다. 제주해군기지와 관련된 민군 간 주요 행위자는 크게 국방부와 방위사업청, 해군으로 이어지는 군사분야와 민간부문에서 이러한 군사부문을 제외한 국회, 지방정부, 도의회, 시민사회단체, 지역주민, 종교단체 등으로 볼 수 있다.

민군 간 갈등형성요인으로는 제주도민이 경험했던 군에 대한 불신과 제주에 군사기지를 건설하려는 군의 고압적 태도에 대한 불만이 겹쳐 갈등이 발생하고 있다. 지역주민들은 역사적 경험으로 말미암아 군이 개입된 정책을 비판적 시각으로 바라보고 있으며 강정 해군기지 갈등을 4·3 사건과 비교할 만큼 민군 간 갈등이 확대되고 있다. 그 외에도 군사시설이 지닌 잠재적 위험이나 손실에 대한 막연한 두려움, 환경훼손 우려 등도 민군 간 갈등을 일으킨 요인이었다. 게다가 시간이 지날수록 민군 간 신뢰성이 결여되는 상황은 민군갈등의 최대 요인이라

고 할 수 있다.

민군 간 갈등 양상은 보상 등을 둘러싼 이해관계 갈등에서 환경과 생명·가치관에 관련된 가치갈등으로 확대되어 복합적 양상을 띠고 있다. 군은 국가안보의 필요성을 인정하지 않는 지역주민에 대한 섭섭함과 지역주민의 무리한 주장에 대해 심리적인 갈등이 쌓여가고 있고, 반면 민은 지역과 지역주민을 경시하는 군의 잦은 발언과 권위적 태도로 인해 군을 불신하고 있는 양상이다. 민군갈등은 앞선 정책결정상의 갈등과 달리 잠재적 갈등양상을 넘어 갈등이 증폭될 소지가 많다.

민군갈등의 특징은 군사시설의 경우 선호시설이라는 군의 입장과 비선호시설이라는 민의 입장이 팽팽하게 대립되고 있다. 또한 군은 집단주의적 사고를 뚜렷하게 지니고 있는 집단으로 판단되며 이로 인해 민은 군이 문민통제를 거부하는 듯한 인상을 받고 있다. 제주 해군기지 건설과정에서 민군갈등은 상시적이고 일반적 상황이라 할 수 있다. 민은 혐오시설이라는 이유로 군사기지에 대한 입지를 기피하고 있고, 군은 해군기지 건설이 지연·중단되면서 작전준비 태세 구축에 차질을 빚고 있다. 이러한 상황이 지속된다면 본래의 국방정책의 추진은 좌절되고 국민의 부담이 가중되어 민군 간 공통의 신뢰가 깨어지는 부작용이 확대된다. 민군 간 갈등은 지방정치, 정책결정, 정부 간 관계라는 다른 접근방법과 가장 밀접하게 연관되어 있는 주제라고 할 수 있다.

셋째 제주해군기지 건설을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 정부 간 관계는 일부 갈등양상을 보이고 있지만, 비교적 돈독한 관계양상을 띠고 있다. 우선 중앙정부의 주요 행위자는 대통령, 국무총리와 국방부, 해군을 비롯한 관련 부처를 들 수 있다. 지방정부의 경우에는 지방정부를 대표하는 도지사, 그리고 관료, 도의회 등을 주요 행위자라고 할 수 있다.

정부 간 관계의 갈등형성요인은 중앙정부 차원에서 해군기지 건설에 관한 구체적 실체를 밝히지 않으면서 비롯되었다. 중앙정부는 국방정책이 중앙정부의 사무라는 점과 국책사업임을 강조하여 지방정부의 문제제기를 뒤로 하고 사업을 진행하였다. 반면 해군기지 건설로 인한 부정적 영향에 대한 지방정부의 문제제기는 중앙정부에 의해 묻혀 졌다. 이로 인해 지방정부의 자율성이 심각하게 훼손되는 지경에 이르렀다. 무엇보다 지방정부는 해군기지 건설로 인해 중앙정부에



요구하고자 했던 인센티브를 강력히 요구했지만 무시되면서 정부 간 관계는 일부 갈등이 발생하였다.

정부 간 관계의 갈등양상은 협력적 관계양상을 띠고 있다고 평가할 수 있다. 중앙정부는 필수적인 국방정책이라는 점과 국책사업이라는 명분하에 군사기지 건설을 강행하고 지방정부는 지역발전과 경제성장이라는 실리를 차지하기 위한 경쟁양상이 전개되고 있다. 이로 인해 정부 간 갈등양상은 지방정치나 민군관계의 갈등양상에 비해 현저하게 낮은 수준을 보이고 있다. 게다가 도지사의 '선거법으로 인한 당선무효'라는 개인적 여건 역시 갈등양상을 완화한 요인 가운데 하나라고 할 수 있다.

정부 간 관계 갈등의 특징은 타 지역의 군사시설 입지와 달리 중앙정부와 지방정부의 관계가 원만하게 형성되어 있다는 점이다. 그로 인해 지역주민 입장에서는 중앙정부와 지방정부 모두 지역주민의 의견에 귀를 기울이지 않는 '공동의 적'이라는 인식을 품게 되어 갈등은 배가되었다. 게다가 중앙정부와 지방정부 모두 갈등의 당사자이기 때문에 중앙정부와 지방정부가 적절한 갈등해결 방안을 찾는 데 많은 제약이 따르고 있다. 하지만 해군기지 입지에 따른 반대급부 성격인 보상 내용이 지역주민을 설득하지 못하면서 정부 간 갈등양상이 일부 나타났다.

넷째 제주해군기지 건설은 '지방정치'의 갈등양상을 세밀하게 추적할 수 있는 사례에 해당한다. 우선 지방정치 과정에서 주요 행위자를 고찰해 보았다. 공식적 행위자에 해당하는 도지사과 이해관계가 맞은 일부 도의원, 그리고 상공회의소가 결합한 찬성 측과 이에 맞서는 지역주민, 시민사회단체 그리고 종교계가 크게 대립각을 세웠다. 그리고 정당, 언론, 기업과 관료, 관변단체들이 해군기지 관련 주민소환투표 과정에서도 참여한 이해관계를 반영하였다. 결과적으로 제주 해군기지 건설에는 이해관계가 걸리지 않는 제주도민이 없을 정도이며, 갈등의 주체를 일부로만 한정하기 어렵다.

지방정치의 갈등형성요인을 찾아보면, 해군기지 추진 과정에서 불거진 절차적 정당성의 미흡을 지방정치 과정의 가장 큰 갈등형성요인으로 꼽을 수 있다. 도지사는 여타 행위자의 지방정치를 무력화하는데 자신의 통치자원을 사용하였고, 지역의 여론과 지역주민의 의견을 수렴하는데 소홀히 하였다. 그 결과 '주민동의 획득'이라는 절차적 정당성은 무시되고 중앙정부의 정책결정에 일방적으로 끌려

다니고 말았다. 그리고 김태환 도지사의 ‘선거법 유죄’ 라는 개인적 여건과 지역 주민의 다양한 이해관계가 충돌하는 과정에서 여론수렴을 경시하는 리더십 부재로 인해 지방정치의 갈등이 확대되었다.

지방정치의 갈등양상은 해군기지의 동의 과정과 입지를 선정하는 과정에서 지역내부의 이해관계를 둘러싸고 격렬하게 부딪히고 있다. 해군기지 건설을 둘러싼 지방정치는 이해당사자간 대립구도로 인해 갈등이 식을 줄 몰랐다. 해군기지의 건설에 대한 찬반 양측은 자신의 이해관계를 관철시키기 위해 각각의 자원을 동원하였다. 지방정치는 “전부냐? 전무냐?”를 따지는 이분법적 대결로 흡사 승자독식의 선거정치를 방불케 하였다. 찬성 측과 반대 측은 서로 동맹구조를 맺어 자신의 이해관계를 관철하려는 활동을 펼치고 있다. 이로 인해 해군기지 입지로 선정되는 4개 마을마다 고통을 겪었고 지역공동체는 분열되었다. 이러한 상황에서 갈등양상은 찬반측이 합법적인 투쟁에서 벗어나 서로 물리력의 행사로 이어지는 악순환의 길로 빠지기도 하였다. 그 과정에서 공론장 마련을 위한 다수 행위자들의 노력은 가시적 성과가 없었고 갈등은 갈수록 증폭되었다.

지방정치 과정에서 갈등의 특징은 도지사가 지방정치를 주도한다는 점이다. 권력이 집중되어 있는 도지사를 정점에 두고 혈연, 지연, 학연의 연고주의 정치가 윤희유 역할을 하고 있다. 또한 지방정치 내부에는 개발위주의 정책성향이 지역사회의 주요 이데올로기로 작용하고 있다. 하지만 주민참여를 봉쇄했던 ‘제왕적’ 도지사는 주민소환을 당하는 운명에 처하고 말았고 ‘지방선거 불출마’ 라는 불명예를 안고 정치무대에서 퇴장하였다. 국방정책을 둘러싼 도지사 독주의 지방정치 내부의 갈등은 선거정치마저도 순식간에 뒤집는 효과를 낳았다. 분석결과를 요약하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 분석결과 종합

	정책결정적 요인	민군관계적 요인	정부간 관계 요인	지방정치적 요인
갈등의 주체	청와대, 국방부, 해양수산부, 언론, 국회 등	민/군	중앙정부/지방정부	도지사, 도의회, 지역주민 외 다수
갈등 형성 원인	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 정책결정 배제</li> <li>▶ 정보미공개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 문민통제거부</li> <li>▶ 고압적 태도</li> <li>▶ 상호불신</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자율성 제약</li> <li>▶ 국책사업</li> <li>▶ 보상미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 역사적 경험</li> <li>▶ 절차적 정당성</li> <li>▶ 지역주민생존권</li> </ul>

갈등 양상	▶부처간 협조	▶대립 ▶가치갈등	▶협력 ▶대립	▶복잡·격렬 ▶찬반 동맹 형성
갈등의 특징	▶해군의 일방적 정책의제 ▶전형적인 DAD방식 ▶집단주의적 사고와 행태	▶군의 고압적 태도와 비밀주의 ▶문민통제 거부 ▶협오시설/ 선호시설	▶지방정부의 자 율성 훼손 ▶중앙정부 대응 전략 부재 ▶일부 갈등 있지 만 협력관계	▶도지사 주도의 지방정치 ▶개발위주의 정책 정향(성장연합) ▶귀속·연고주의

<표 5-1>에서 보듯, 제주 해군기지 건설 갈등을 종합해 보면 갈등형성의 주요 요인은 군이라는 특성에서 상당부분 기인하고 있다. 민군관계 뿐만 아니라 정책 결정, 정부 간 관계, 지방정치라는 접근방법에서 공통적인 갈등형성요인은 ‘군’이라는 조직의 특성과 ‘국방’이라는 특수성에서 사실상 비롯되고 있는 것으로 보인다. 특히 이러한 4가지 접근방법을 가지고 제주해군기지 건설 정책갈등을 분석해 봤을 때 갈등형성요인의 공통점은 ① 절차적 정당성의 미획득, ② 정책과정의 비밀주의, ③ 국방의 특수성 강조 등 세 가지로 집약할 수 있다. 하지만 둘째 정책과정의 비밀주의와 셋째 국방의 특수성은 동일한 ‘민군관계적’ 요인에서 발생하고 있다는 점에서 제주해군기지의 주요 갈등형성요인은 크게 절차적 정당성의 미획득이라는 ‘지방정치적’ 요인과 국방의 특수성이라는 ‘민군관계적 요인’에서 비롯되고 있다고 하겠다.

구체적으로 ‘국방의 특수성 강조’라는 갈등형성요인이 어떻게 국방정책 갈등에 영향을 미쳤는지 4가지 접근방법에 개별적으로 적용하여 보았고, 절차적 정당성의 미획득은 지방정치 과정에서 가장 첨예하게 대립되었기 때문에 지방정치적 갈등형성요인에서 다루었다.

먼저 정책결정 과정에서 국방정책의 특수성은 상당한 위력을 발휘하였다. 해군기지 건설 초기 해군은 국방부의 무관심에도 불구하고 항만개발을 담당했던 해양수산부의 적극적인 협조로 제주 해군기지 건설을 추진하였다. 해군은 국방정책의 일환이라는 근거로 해양수산부의 협조를 얻을 수 있었고 해양수산부 역시 국가안보 시설이라는 이유로 해군기지 건설을 적극적으로 반대하지 못했을 것으로 판단된다. 결과적으로 해군기지 정책결정은 국방부와 해군의 일부 군 전문가들이

정책의제설정 과정과 정책결정 과정을 주도하였고, 여타의 이해관계자인 국회나 언론, 지방정부, 지역주민은 정책과정에서 참여가 배제되는 결과를 낳았다.

그리고 민군관계 간 갈등양상도 군의 특수성으로 말미암아 갈등이 고조되었다. 군이 민에 대한 고압적 태도, 지역주민을 무시하는 발언, 국회의 의결을 무시하는 문민통제의 거부 등은 군이 지닌 특수성을 군 스스로 강조함으로써 갈등을 확대시킨 것과 마찬가지로이다. 특히 군은 응집력이 높은 집단이라는 점에서 이해관계자들의 객관적인 평가나 다른 대안의 검토도 없이 너무 빨리 정책을 결정하고 있다. 이와 같은 군의 특수성, 국방 분야의 예외성을 강조함으로써 민군 간 갈등이 증폭되고 있으며, 군의 집단사고가 더해져 갈등이 확대되었다.

이어 정부 간 관계에서도 국방정책의 특수성은 여지없이 발휘되었다. 중앙정부는 ‘국책사업’이라는 명분으로 군의 특수성을 감싸주었고 지방정부는 국방정책의 결정은 중앙정부의 몫이라고 밝히면서 지방정부의 한계를 들어 정부 간 관계를 후견인-피후견인 관계로 만들어 버렸다. 지방정부 차원에서 분명하게 해군기지 입지에 관한 결정을 할 수 있는 자율성이 있었음에도 불구하고 국방의 ‘특수성’ 논리에 지방정부는 자율성을 포기하고 중앙정부의 대리인 역할에 만족한 것이다. 이로 인해 정부 간 갈등양상은 크게 부각되지 않았고, 오히려 중앙·지방정부와 지역주민 간 새로운 갈등양상을 낳았다.

마지막으로 해군기지 건설이 ‘지방정치’ 과정에서 필수적인 국방정책의 일부라고 강조되고 있다. 이는 제주지역 차원에서 지방정치 과정을 통해 제주 해군기지 건설의 정당성과 타당성에 대한 다양한 의견개진을 사실상 막아버렸다. 구체적으로 해군기지의 혐오시설 여부, 해군에서 주장하는 경제적 효과의 검증, 공군기지의 병행 건설로 인한 제주도의 군사기지화, 해군기지의 MD연루설 등의 문제 제기는 제주도 역시 국가의 일부이기 때문에 국가안보의 예외가 될 수 없다는 논리에 묻혀 버리고 말았다. 이는 사실상 지방정치를 주도하는 도지사에게 지역내부의 지방정치 과정에서 여론을 수렴하고 반영하는데 제약요인이자, 절차적 정당성을 무시할 수 있는 명분이기도 하였다. 게다가 도지사 자신의 선거법 유죄와 관련된 개인적 여건과 리더십 부재로 인해 다른 접근방법-정책결정, 민군관계, 정부 간 관계-의 갈등양상과 달리 갈등이 상당히 고조되었다. 해군기지 건설이 국방부의 주장대로 아무리 선호시설이라 할지라도 지역주민의 동의가 없는 상태



에서 국가안보의 명분만 가지고 지역주민을 설득할 수 없다. 해군기지 건설 초기부터 ‘주민동의 획득’과 제주도민의 주민투표를 통한 절차적 정당성을 획득하는 과정이 생략되었기 때문에 지방정치에서 가장 갈등이 치열하게 전개되었다. 결국 지방정치적 요인이 다른 요인보다 갈등의 심화·확대에 영향을 미치는 요인으로 나타났다.

제주해군기지 건설의 갈등을 다양한 접근방법으로 분석했을 때 국방의 특수성이라는 민군관계적 요인과 절차적 정당성 미획득이라는 지방정치적 요인이 모든 주제를 망라하여 갈등을 확대시키는 주요한 요인으로 나타났다. 군이 특수하다는 인식, 군이 예외적이라는 생각, 군이 특성을 강조하는 이러한 상황은 갈등을 야기해 이해당사자간 상호 불신만을 초래하고 있다. 군이 특성만을 빈번하게 강조하면 문민통제가 후퇴되는 결과를 가져온다. 국방의 특수성을 중시하면서 군과 민 사이의 괴리가 심각해지고 갈등은 더욱 확산되고 있다. 제주 해군기지의 입지를 결정하는 과정에서도 군의 ‘특수성’ 논리는 대부분의 문제제기를 삼켜 버렸다. 하지만 결과적으로 국방의 특수성 논리로 인해 미비된 절차적 정당성 문제는 해군기지 건설을 제자리에 묶어버렸다. 해군기지 건설 정책갈등의 폭발은 시간과 비용을 무한대로 늘리고 있는 양상이다. 국방의 예외성, 군조직의 특수성, 국방정책의 특수성을 일상적 상황에서 강조하는 것은 갈등을 증폭시키는 요인이자 결코 갈등해결을 위한 만병통치약이 아닌 것이다.

헌팅턴(Huntington)은 민주헌정 체제의 국가들이 대체로 두 가지 민군 간의 갈등을 이루고 있다고 지적하였다. 우선 사회적 요청으로 그 사회의 지배적 관념인 민주주의 가치의 실현이고, 이어 기능적 요청으로 국가안보를 위한 강력한 군사력의 건설 요구라는 것이다.<sup>382)</sup> 이 두 가지 요청은 이율배반적 관계를 갖고 있다. 사회적 요청에 너무 집착하면 군사적 기능의 약화를 가져올 수 있고, 반대로 기능적 요청을 위한 강력한 군대만을 강조한다면 무의미·무가치한 군사력이 될 수 있기 때문이다. 더구나 지나친 군사력이란 경제적 부담은 물론 본래의 군사목적과 다르게 무력이 행사될 우려가 있다. 이러한 딜레마를 염두에 둔다면 향후 국방정책의 수립과 집행에는 다양한 이해관계자의 참여에 바탕을 둔 절차적 정

382) Huntington, S. P., *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relation* (Cambridge Mass : Harvard University Press, 1957), pp. 70-72.

당성의 획득이 필수적이라고 할 수 있다.

## 제 2 절 이론적 함의

국방정책은 국가이익 혹은 국가의 핵심적 가치를 지키기 위해 군사력 구축이나 군사시설 설치에 필수적인 영역이다. 따라서 국방정책은 한 국가내의 모든 구성원이 편익을 입거나 고통을 겪는 공공재의 영역에 속한다. 그러나 공공재의 측면으로만 접근해서는 한 국가 내에서의 비용과 편익의 불일치현상을 해결하기가 어렵다. 국방정책의 이익은 다수의 국민에게 가지만 국방정책의 손실은 국방시설 및 군사시설이 있는 지역에 국한되는 문제를 낳고 있기 때문이다. 따라서 공익형 기능의 성격을 가지면서도 비용과 편익이 일치되지 않아 외부성 갈등을 유발하는 국방정책의 결정은 신중하게 접근하지 않으면 갈등 발생 여지가 매우 높은 영역이다. 또한 갈등을 방지할 경우 국방목표를 달성하지 못하고, 갈등이 반복되면서 공동체가 파괴됨은 물론 사회적 비용이 증가될 가능성이 높다. 게다가 한국의 국방정책은 남북분단의 현실과 군조직의 특성, 이해관계자의 다양성, 정책내용의 복잡성, 정보의 미공개성 등 다양한 요인으로 인해 갈등이 발생하기 때문에 갈등해결이 어렵다. 한마디로 국방정책의 결정과정은 조직화된 수많은 이해관계자들 사이의 격렬한 갈등을 수반하고 있다.

제주 해군기지 건설 과정에서 발생하는 갈등형성요인 분석을 토대로 각각의 접근방법에 따른 몇 가지 이론적 시사점을 제시하여 보았다.

첫째 해군기지 건설의 정책의제설정 과정유형은 콕과 로스(Cobb & Ross)의 동원모형에 가깝다.<sup>383)</sup> 동원모형에 있어서 의제의 구체화 단계와 확산, 진입단계는 대부분 관련 부처에서 의제를 제기한 후 관련 부처 간 협의를 마친 후 대중에게 주지시키는 과정으로 일관하고 있다. 정책결정 과정에서는 앨리슨(Allison)의 관료정치 모델로 설명할 수 있다. 앨리슨의 관료정치 모델은 여러 다양한 문

383) Cobb, Roger, W., Jennie-Keith Ross & Marc Howard Ross, "Agenda Building as a Comparative Political Process," *American Political Science Review*, Vol. 70(1976), pp. 128-136.

제에 관심을 갖는 다수의 정치적 행위자를 상징하며, 이들의 전략적 목표는 일관된 것이 아니라, 국가·조직·개인목표를 모두 고려하여 결정된다는 것이다. 관료정치 모델에서 정책은 국가적 이슈에 대한 상이한 관점을 가진 고위 정부 관료들 사이의 타협·연합·경쟁을 통한 흥정에 의해서 나타난 정치적 결과이다. 2007년 6월 22일 평화포럼에 참석한 노무현 대통령은 비공식 오찬 간담회 자리에서 “해군기지 건설의 불가피성, 무장과 평화의 섬이 양립 가능하며 대통령의 의지와 관계없이 행정의 방향이 가고 있기 때문에 그렇게 가게 될 것”이라는 발언은 국방정책의 결정이 관료정치 모델로 결정되고 있다는 것을 짐작케 하고 있다. 게다가 해군기지 건설 정책결정 과정은 정책변화가 수차례 국회에서 시도되었으나 해군기지를 원점에서 재검토하거나 절차적 정당성을 위해 새로운 입지선정이 채택되는 것이 아니라 과거의 정책대안에서 소폭적인 변화만 가미된 대안을 선택하여 정책이 진행되면서 수정·보완하는 린드블롬(Lindblom)의 점증주의 모델을 채택하고 있다.<sup>384)</sup> 해군기지 건설의 초기 규모와 예산이 시간이 지날수록 증가되고 해군기지의 정책목표도 지속적으로 변경되고 있지만 기존의 정책은 변하지 않았고 약간의 수정만 한 채 진행되고 있다.

둘째 해군기지 건설 관련 민군관계는 기존의 민군관계의 초기 모형에서 일부 벗어난 관계를 보이고 있지만, 여전히 대한민국이 처한 현실과 여건을 무기로 민을 대하는 과정에서 군의 고압적 태도가 빈번하게 나타나고 있다. 이는 라스웰(Lasswell)의 병영국가적 성격이 아직도 일부 남아있다는 것을 보여준다. 또한 군이 지닌 집단심리(GroupThink)가 의사결정자로 하여금 현실을 직시하지 못하게 한다고 보인다. 한 집단의 구성원은 집단의 의사와 정보해석에 몰두하여 자신의 의지와 관계없이 집단의 압력에 굴복한다는 것이다. 이는 군에 대한 문민통제의 필요성이 높아지고 있음을 의미한다. 민주주의가 정착된 선진국에서는 수직적·주관적 문민통제와 수평적·객관적 문민통제에 의해 민군관계가 정립되고 국가의 최고 규범가치인 헌법에 의해 이것이 지켜지고 있다. 해군기지 건설 갈등사례에서 보듯 군에 대한 통제는 수직적 통제가 현 수준에서 강화되어야 한다.

셋째 정부 간 관계론의 관점에서 제주 해군기지 건설을 둘러싼 정부 간 관계

384) Lindblom, Charles E. "The Science of Muddling Through," Public Administration Review, Vol. 19, (Spring 1959), pp. 79-88.

는 라이트(Wright)의 유형에 따르면 내포관계 모형이라고 할 수 있다.<sup>385)</sup> 이런 상태에서 중앙정부와 지방정부 간의 관계는 대리자모형에 가깝다. 대리인 모형은 크게 네 가지 특징을 가진다. ① 중요한 결정은 의회나 정당보다는 정치적 영향력이 별로 없는 중앙정부의 관료에 의해 발의되고 성립된다. ② 중앙정부는 여러 사업을 지방정부의 관련 조직을 통하여 하부단위까지 순차적으로 위임시켜 집행한다. ③ 지방정부는 상급정부의 명령이나 지시·위임에 순종한다. ④ 지방정부는 중앙정부로부터 기술적·절차적·재정적 지원 없이는 관할구역을 운영해 나갈 수 없다. 결과적으로 지방정부는 중앙정부의 감독 아래 국가정책을 집행한다. 지방정부에는 재량권이 거의 없거나 전혀 없다. 지방정부가 하는 일이라고는 기껏해야 지방적으로 적절하게 조작된 국가적인 정책사업을 단순히 집행하는 정도에 지나지 않는다는 것이다.<sup>386)</sup> 이러한 양상은 로즈(Rhodes)의 주장과 매우 차이가 있는 것으로 판단된다. 로즈는 중앙정부와 지방정부 간 관계는 상호의존적 관계로서 양자가 보유하고 있는 다양한 자원에 의해 서로 영향을 미치는 매우 복잡한 관계로 보았다.<sup>387)</sup> 중앙정부나 지방정부는 그들의 목표를 달성하기 위해서 자원들을 그들의 목표에 비추어 적절히 교환해야 하는 위치에 서게 된다. 예를 들면 지방정부가 재정적·권력적 측면에서 중앙정부에 상대적으로 의존적이라고 해서 정치적 자원이나 정보까지도 중앙에 완전히 의존적인 것은 아니라는 것이다. 중앙정부도 정치적 지지나 지역의 사정을 파악하기 위해서는 지방정부가 제공하는 정보에 의존하지 않을 수 없다는 것이다. 하지만 제주해군기지 건설 과정에서 정부 간 관계는 지방정부의 자율성이 상당 부분 미흡한 경우로 보이며 지방정부를 중앙정부의 대리인 수준으로 파악할 수 있다.

넷째 제주 해군기지 관련 지방정치는 외국의 지방정치 이론과 다른 양상을 띠고 있다. 제주의 지방정치는 엘리트론의 주장처럼 기업엘리트가 지방정치를 주도하는 것이 결코 아니었다. 조직화되지 못한 기업과 도의회, 정당조차 지방정치 과정에서 상당히 무력한 행위자이다. 또한 다윈론의 주장처럼 다양한 사회세력들

385) Wright, D. S., *Understanding Intergovernmental Relations* (Belmont : Wadsworth, 1988).

386) Dunshire, Andrew, "Central Control over Local Government and Central Control,"(London: Macmillan, 1966), p. 244.

387) Rhodes, R. A. W. *Control and Power in Central-Local Government Relations* (Aldershot : Gower Publishing Co., 1983), pp. 14-21.



이 지방정치를 경쟁적으로 주도하는 것도 아니었다. 사회이익의 조직화가 저조하고 집단이익간의 경쟁이 제한되어 있으며 이들의 지방정부 접근성이 공정하지 않아 다원론의 관찰함의를 발견하기 어렵다. 이러한 사회이익의 무력성은 공식정부를 상대적으로 강화시켜 도지사 독주체제를 구축시키고 있다. 이는 외국의 지방정치 이론을 제주에 접목하는데 큰 한계를 가지고 있다는 점을 보여준다. 권력은 공식정부에 있으며 도지사는 공식정부의 정점에 있고, 도지사가 지역권력구조를 지배하는 것이었다. 다만 자발적인 지역주민이 도지사의 독주를 막을 수 있는 세력으로 등장하고 있다는 점이 고무적이다.

또한 제주해군기지 건설 관련 지방정치에서는 도지사와 일종의 성장연합<sup>388)</sup>의 존재를 찾아볼 수 있다. 도지사는 제주 해군기지 건설을 지역발전의 계기로 삼고자 자신의 통치자원을 이용하여 지역에 산재한 개발에 대한 수혜를 기대하는 중소기업인 및 건설·토목업자 등과 함께 느슨한 형태의 성장연합을 구성하여 지방정치를 장악하고 있다. 제주도의 지방정치에서 기업엘리트의 역할은 미미한 것으로 보이지만 도지사와 사적관계를 통한 성장연합의 일원이라고 할 수 있다. 여기에는 지역 언론, 지역도의원, 관변단체의 장, 지역상공회의소, 건설업자 등도 포함된다. 이러한 성장연합은 제주 지방정치를 구성하는 핵심적 역할을 담당하고, 이러한 도지사의 성장연합에 반발하여 지역주민과 시민사회단체, 종교단체 등을 중심으로 반성장연합을 형성하여 대립하는 형국이다.

### 제 3 절 정책적 함의

제주 해군기지의 건설과정에서 갈등이 일상화·장기화되고 있다. 제주 해군기지를 둘러싼 갈등이 고조되고 있지만 여전히 갈등해결을 위한 지방정부의 노력과 지역주민의 여론수렴을 통한 중앙정부의 중재는 상당히 미흡했다고 평가할 수 있다. 중앙정부와 지방 정부는 모두 갈등해결에 대한 인식이 부족하였고, 무엇

388) Molotch, H. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place," American Journal of Sociology, Vol. 82, pp. 309-332.

보다 국책사업의 추진이 우선시되었기 때문에 갈등해결은 외면되었다. 예를 들면 중앙정부는 해군기지 건설은 해군과 국방부의 사업으로 치부한 채 갈등해소를 위한 노력을 등한시하였다. 또한 모든 갈등의 책임을 지방정부에게 맡긴 채 부정적 외부효과를 상쇄하기 위한 보상적 접근 방식을 크게 고려하지 않았다. 구체적으로 제주 해군기지 정책갈등 사례는 갈등을 조정하기 위해 당사자 간 대화를 위한 의사소통 창구나 제3자에 의한 조정이나 중재 등과 갈등해결을 위한 노력은 찾기 어렵다. 장기간에 걸쳐 다수의 이해당사자들이 해군기지 건설을 둘러싼 갈등이 발생했지만 제주지역내의 지방정치 과정에서 갈등의 해결을 위해 갈등조정은 거의 시도되지 못했다. 이와 같이 갈등해결을 위한 노력이 미흡했기 때문에 해군기지 갈등과 관련된 지방정치는 파행으로 치달았다. 하지만 국방정책 관련 갈등은 방치한 채 시간이 흐른다고 해결될 문제가 아니다. 해군기지 건설 역시 국방정책의 종결까지 아직도 예측이 불가능한 상태이며, 이 갈등상황을 해결하지 않으면 명백하게 국방목표의 달성은 어렵다. 따라서 본 연구는 갈등해결을 위한 방안으로 정책적·제도적 방안을 제시하였다.

첫째 주민투표의 도입이다. 제주 해군기지 사례에서 수차례 제기되었듯, 국방정책 과정에서 갈등 발생시 주민투표를 통해 갈등을 해결하고자 하는 것은 민주적 정치과정에 충실한 정책결정의 방식을 채택한다는 의미가 있다. 비록 제주에서 주민투표는 해군기지 건설이 ‘국가사무’라는 점에서 이루어지지 않았지만, 향후 국방갈등을 해소하기 위한 방안으로 주민투표제를 활용하는 것도 고려해야 한다. 아무리 국가사무라 할지라도 지역주민들의 동의가 필요한 국가사무에 대해서는 주민투표 등을 통해 주민의 동의를 구해야 한다. 주민투표를 실시한다고 정책과정에 시간과 비용이 증가하는 것은 아니라는 점은 여러 갈등사례에서 확인할 수 있다. 오히려 정책결정의 초기에 주민투표를 통한 절차적 정당성의 획득이야말로 오히려 정책결정과 집행을 가속화하고 지속적이고 반복적인 갈등발생을 줄일 수 있다.

둘째 갈등해결을 제도화하기 위한 법률이 제정되어야 한다. 참여정부는 2003년 10월 청와대 산하 지속가능발전위원회를 발족하여 핵심 국정과제로서 갈등관리 시스템을 구축하고 갈등관리 기본법을 제정하기 위한 노력을 병행하였다. 갈등관리기본법은 크게 두 가지 측면에서 주목을 받았다. 먼저 개인주의적·사후적 분

쟁해결을 특징으로 하는 전통적인 접근방법과는 달리 갈등의 보편성을 시인하고 가용한 자원과 제도를 최대한 활용하여 갈등을 예방하고 해결함으로써 갈등을 사회적으로 감당할 수 있는 범위와 수준으로 관리해 나가야 한다는 인식에 입각하고 있다. 또한 갈등관리 시스템이 민간영역 또는 사회의 각 개별분야에서 자연 발생적으로 형성되기 어렵고 또 형성된다고 해도 많은 시간이 소요될 것이기 때문에 정부가 나서서 가능한 한 조기에 만족스러운 공공갈등 해결 시스템을 구축하려는 시도였다. 하지만 법률 제정은 무산되었고 이후 2007년 2월에 대통령령으로 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’을 제정하여 시행하고 있다. 이 규정은 갈등의 유형과 범위가 상당히 제한되어 있어 국방정책의 시행과 같이 정부가 갈등 당사자인 경우와 이념 및 가치갈등이 복합적으로 관련되어 있는 갈등은 이 규정에 적용되지 않고 있다.<sup>389)</sup> 따라서 갈등해소를 위한 실효성을 갖기 위해서는 법의 적용대상을 광범위하게 설정하고 갈등영향분석을 의무화하는 내용을 담은 법률 제정이 필요하다고 하겠다.

셋째 국방정책의 추진과정에서 반대급부로서 보상안이 뒤따라야 한다. 군사시설 입지와 관련하여 지역주민들이 반대하는 주된 이유는 시설 입지에 따른 편익과 비용부담의 불균형에서 비롯된다는 점을 고려할 때 구체적이고 실질적인 보상안을 마련하여 적절한 유인책을 제시해야 한다. 해군기지와 같은 비선호시설을 지방에 설치하려 할 경우 중앙정부는 지방정부의 특성을 고려하여 지역경제에 인센티브가 될 만한 다양한 정책 프로그램들을 개발하고 비선호시설과 발전프로그램을 패키지로 제공할 필요가 있다. 경제적 지원 및 보상책의 마련은 지방정부의 수용성을 높이는데 특히 중요하다. 이러한 방식을 통한 정책집행은 주민들의 인식을 일부 바꿀 뿐만 아니라 일방적인 피해자라는 인식을 상쇄시켜 갈등을 줄일 수 있다. 보상에는 물질적 보상 이외에도 다양한 유형이 있을 수 있다. 민군 상호간에 의견을 교환할 경우 다양한 제안이 가능하고 만일 해군차원에서 해결이 어려운 경우 해군본부나 국방부 나아가 재정경제부나 국무조정실 차원에서 비용 편익의 불일치 문제를 바로잡는 것이 필요하다. 중앙정부는 국방정책 갈등의 예방과 해결을 위해서 먼저 다양하고 효율성 있는 법적·제도적 보상 방안을

389) 정일준·윤인진, “한국 갈등사회 연구와 통치방안,” 고려대학교출판부, 『한국인의 갈등의식』(2009), p. 188.

수립하고, 지방정부는 지역의 피해를 상쇄할 수 있는 발전계획을 수립하고 중앙 정부에 요구함으로써 사회적 갈등을 최소화하기 위해 경주해야 한다.

본 연구는 수많은 국방정책의 갈등 사례 가운데 제주 해군기지 건설 갈등사례만을 분석대상으로 하여 이루어졌다. 따라서 국방정책의 갈등을 둘러싼 주요행위자, 갈등형성요인과 갈등양상, 그리고 갈등의 특징을 일반화하는데 한계를 가지고 있다. 그리고 분석 과정에서 개입되는 연구자의 주관적 인식을 전부 배제할 수 없다는 한계도 가지고 있다. 따라서 향후 다양한 영역의 국방정책에 관한 관심을 확대하는 것이 국방정책 결정의 합리성을 높여주고, 더 많은 사례에 대한 분석은 연구의 내적 타당성과 외적 타당성을 높여 줄 것이다.



## <참고문헌>

### 1. 국내문헌

#### 1) 단행본

- 강영오·이석희. 1999. 『균형해군전략론』. 한국해양전략연구소.
- 고성준 외. 2004. 『동아시아와 평화의 섬 제주』. 제주대학교출판부.
- 국방군사연구소. 1995. 『1945-1994 국방정책변천사』.
- 국방대학원. 2001. 『안보관계용어집』. 국방대학교 대학원.
- 권태영·정춘일. 1998. 『선진국방의 지평』. 을지서적.
- 권영호 외. 2009. 『환경분쟁 해결의 공법적 이해』. 도서출판 가이드.
- 김병준. 2009. 『지방자치론』. 법문사.
- 김순현. 1990. 『군사문화-국가발전의 민군관계 이론과 실제』. 을지서적.
- 김영봉. 2006. 『군사시설보호구역의 합리적관리를 위한 제도개선방안』. 국토연구원.
- 김영평. 1993. 『불확실성과 정책의 정당성』. 고려대학교 출판부.
- 김운식. 2007. 『자치시대의 정부 간 관계』. 대왕사.
- 김용현. 2005. 『군사학개론』. 백산출판사.
- 김재엽. 2007. 『자주국방론』. 선학사.
- 김재홍. 1992. 『군부와 권력』. 나남.
- 김학노. 1998. 『지방행정의 이론과 실제』. 박영사.
- 김현주 외. 1999. 『대형국책사업의 효율적 추진방안』. 삼성경제연구소.
- 대통령자문 지속가능위원회 편. 『공공갈등의 이론과 기법(상)』. 논형.
- 박내회. 2002. 『조직행동론』. 박영사.
- 박성복·이종렬. 2000. 『정책학강의』. 대영문화사.
- 박종민 편. 2000. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 나남.
- 박호숙. 1996. 『지방자치단체의 갈등관리』. 다산출판사.
- 백종천. 1985. 『국가방위론』. 박영사.
- 부만근. 1995. 『제주도개발특별법의 제정과정 연구-제주도민의 제정반대 운동을 중심으로』. 도서출판 온누리.

- 부만근. 1997. 『제주지역 주민운동론』. 제주대학교출판부.
- 소영일. 1994 『연구조사방법론』. 박영사.
- 송대성. 2005. 『안보관련 한국사회 갈등현황과 해결방안』. 세종연구소 정책보고서.
- 안성호·배응환. 2004. 『지방거버넌스와 지방정책』. 도서출판 다운샘.
- 안해균. 2000. 『정책학원론』. 다산출판사.
- 양길현. 2007. 『평화번영의 제주정치』, 도서출판 오름.
- 유재천·이민웅. 1994. 『정부와 언론』. 나남출판.
- 유종상. 2009. 『정책집행과 갈등관리』. 한국학술정보.
- 육군사관학교 화랑대연구소. 1992. 『한국군과 국가발전』.
- 윤용택. 2009. 『생명평화의섬, 제주를 꿈꾸며』. 도서출판 각.
- 이달곤. 2004. 『지방정부론』. 박영사.
- 이선호. 1992. 『한국군 무엇이 문제인가』. 도서출판 팔복원.
- 이승중. 2003. 『지방자치론-정치와 정책』. 박영사.
- 이영권. 2005. 『새로 쓰는 제주사』. 휴머니스트.
- 이정훈. 2003. 『한국군의 비전 대양해군』. 동아일보사.
- 임현진. 2005. 『전환기 한국의 정치와 문화-지식, 권력, 운동』. 집문당.
- 전웅. 2007. 『미국의 외교정책은 어떻게 만들어지는가』. 한울출판사.
- 정대연. 2004. 『환경사회학』. 아카넷.
- 정정길. 1988. 『정책결정론』. 대명출판사.
- 정철현. 2001. 『행정의사결정론』. 다산출판사.
- 정춘일 외. 1998. 『국가위기관리체계 정비방안연구』. 한국국방연구원.
- 조영갑. 1993. 『한국민군관계론』. 도서출판 한원.
- . 2000. 『국방정책과 제도』. 국방대학교.
- 채경석. 2000. 『정책집행의 현실과 논리』. 대영문화사.
- 최규장. 1993. 『외교정책결정과정론-카터의 주한미군 철수결정 백지화 과정연구』. 을유문화사.
- 최진식. 2009. 『주민소환으로 인한 님비갈등의 정치화에 대한 대응방안 연구』. 한국행정연구원.
- 하승수. 2007. 『지역, 지방자치, 그리고 민주주의』. 후마니타스.
- 한승동. 2008. 『대한민국 걷어차기』. 교양인.
- 합동참모본부. 1998. 『합동·연합작전 군사용어사전』.
- 홍성태. 2007. 『개발주의를 비판한다』, 당대.

황기연 외. 2005. 『프로젝트 청계천』. 나남출판.

황병무. 2001. 『전쟁과 평화의 이해』. 도서출판 오름.

## 2) 연구 논문

강근형. 2007. “해군기지와 제주발전: 평화의 섬과의 양립가능성과 경제적 효과를 중심으로.” 『평화연구』 제18권 제1호.

강덕동. 1998. “21세기 동북아 해양안보 전망과 한국 해군의 역할.” 제7회 함상토론회 자료집.

강명구. 2002. “한국의 지방정치 민주화,” 박종민·이종원 편. 『한국지방민주주의의 위기』. 나남출판.

강한구 외. 2009. “군주둔의 지역경제 효과 추정 및 기여도 증진방안 연구.” 『국방정책연구』 제25권 제1호.

강한구 외. 2000. “군과 지자체간 행정마찰요인 전망 및 해소방안.” 한국국방연구원.

강한구·권오봉. 2002. “군사기지민원과 대책: 관련예산을 중심으로.” 『국방정책연구』 제18권 제3호.

강희경. 1997. “지역사회 권력자의 연줄망구조와 특성.” 성경룡 외. 『지방자치와 지역발전』. 민음사.

고경민. 2010. “공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스 : 제주 해군기지 건설과 영리병원 허용 갈등사례의 함의.” 『분쟁해결연구』 제8권 제2호.

고대원. 2007. “국제평화와 비군사화 방안: 제주 해군기지 건설 논의를 중심으로.” 『평화연구』 제17권 제2호.

고성준·김부찬. 2005. “제주평화의 섬 지정의 역사적 배경과 과제.” 『제3회 제주평화포럼 자료집』.

고승한. 2006. “제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구.” 『제주발전연구』 제10호.

고종협·권용식. 2009. “제주 해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책유효도 연합모형(ACF)의 적용을 통한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 제20권 제3호.

고창후. 2009. “해군기지 사업과 법적 문제점.” 『제주지방변호사회 주최 도민대토론회 자료집』.

- 김경민. 1997. “대양해군 건설방안.” 해군본부·해로연구회. 『제6회 함상토론회자료집』.
- 김남수. 2007. “제주해군기지 추진과정에 따른 문제점 및 방안모색.” 『법과정책』 제13집 제 2호.
- 김달중. 1988. “한국의 해외자원의존과 해상 운송 및 해로안전문제.” 김달중 편. 『한국과 해로안보』. 법문사.
- 김동성. 1993. “2000년대를 대비한 국가안보정책기조.” 『신국가안보전략의 모색』. 세경사.
- 김동성. 2005. “주한미군과 지역사회간 갈등해소 및 협력방안.” 『경기논단』 겨울호.
- 김석준. 1998. “제주지역의 선거(1948-1992).” 『제주사회론2』. 한울아카데미.
- 김진호. 2005. “제주국제자유도시의 안보와 평화, 그리고 다층적 평화거버넌스: 시론적 접근.” 『제3회 제주평화포럼자료집』.
- 김진호 외. 2010. “국가안보의 새로운 도전: 제2롯데 월드 건설사례를 중심으로.” 『사회과학연구』 제21권 제2호. 충남대학교 사회과학연구소.
- 김창희. 2010. “대북정책의 단절성과 남남갈등에 관한 연구.” 『한국동북아논총』 제15집 제3호.
- 김천영. 2002. “남비형 국방시설의 외부성 갈등 조정에 관한 연구” 『한국지방자치학회보』 제14권 제3호.
- 김호진. 1989. “국가관료제와 한국정치: 국가론의 관점.” 한국정치학회 편, 『한국 정치의 민주화』. 법문사.
- 김홍식·이승중. 2003. “자치단체장 정책행태의 국제비교.” 『지방자치론-정치와 정책』, 박영사.
- 노준현·구영완·김승년. 2008. “제주 해군기지 건설 및 운용이 제주도 지역경제에 미치는 효과분석:산업연관분석을 이용하여.” 『한국경제연구』 제21권.
- 노찬백. 2009. “전시작전통제권 이양에 관한 연구 : 한미동맹의 강화를 통한 한미 군사협조체제의 구축.” 『한국동북아논총』 제14권 제3호.
- 민기. 2008. “제주특별자치도의 추진.” 『제주특별자치도의 이해』. 대영문화사.
- 박길성. 2009. “한국사회의 갈등지형과 경향.” 『한국인의 갈등의식』. 고려대학교 출판부.
- 박재욱. 2002. “지방거버넌스와 시장의 리더십.” 박종민 이종원 편 『한국 지방민주주의의 위기』. 나남출판.
- 박종민. 2000. “한국의 지방정치와 권력구조.” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도



- 시권력구조』, 나남출판.
- , 2000. “성남시사례.” 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 나남출판.
- 박홍엽, 2007. “승진훈련장 탁류 및 민가이주 갈등사례.” 『공공갈등-소통, 대안 그리고 합의형성』. 르네상스.
- 송병록, 1993. “통일한국의 새로운 이념과 질서의 모색: 통일한국의 민군관계.” 『제3회 한국정치세계학술대회 자료집』. 한국정치학회.
- 송영일·이종주, 2006. “제주해군기지 건설의 경제적 파급효과에 관한 연구.” 『해양 전략』 제131호. 해군대학.
- 신환철 외, 2003. “군과 NGO의 협력관계 활성화 방안.” 국회 국방위원회 정책연구용역과제보고서.
- 심재정, 2008. “민군갈등의 원인과 갈등방안에 관한 연구: 군부대 이전 정책추진 사례를 중심으로.” 원광대 박사학위논문.
- , 2009. “군사시설 관련 갈등해결의 영향요인에 관한 연구.” 『국방정책연구』 제25권 제2호.
- 안문석, 2008. “북한 핵실험에 대한 한국의 대북정책과정 분석:관료정치 모델의 적용.” 『한국정치학회보』 제42집 제1호.
- 안청시·이광희, 2002. “한국민주주의와 지방정치 10년의 성과와 과제.” 안청시 편, 『한국지방자치와 민주주의』. 나남출판.
- 양길현, 2005. “화순항 해군기지 논쟁에 대한 비판적 평가.” 『제주도 화순항 해군기지 건설계획 관련 공개포럼』
- 오남섭, 1990. “ 제주도의 전략적 가치 확대방안.” 해군대학.
- 유병태, 1998. “IMF 시대의 재정배분의 균형성과 국방비,” IMF 시대의 국가안보와 국방비』. 경희대 사회과학연구원 한국정치연구소.
- 유윤식, 2005. “국방기획체계.” 『국방행정』. 대명출판사.
- 유재원, 2000. “지방자치와 권력구조.” 박종민 편, 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 나남출판.
- , 2000. “청주시사례.” 박종민 편, 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 나남출판.
- 유종상, 2008. “공공정책집행의 갈등관리에 관한 연구-주한미군 재배치 사업을 중심으로.” 동국대 박사학위논문.
- 유종해 외, 1991. “한국의 사회갈등상황과 그 해소방안.” 『산경연구』 제8집. 창원대학교.

- 유중현·남창우. 2000. “군사시설 보호구역의 합리적인 관리방안-강원도 접경지역을 중심으로.” 『대한부동산학회지』 제18권.
- 윤판무. 1997. “지방사회의 비교 : 춘천, 청주, 진주, 제주시의 지역발전과 중간집단을 중심으로.” 『지방자치와 지역발전』. 민음사.
- 윤상우. 2008. “민주화 이후 관료독점적 정책생산구조의 변형과 재편.” 조희연·김동춘 엮음 『복합적 갈등속의 한국민주주의』. 한울 아카데미.
- 윤석준. 2006. “21세기 한국 해양전략과 해군력 발전.” 한국국제정치학회·한국해양전략연구소 편. 『21세기 해양갈등과 한국의 해양 전략』.
- 윤영미. 2010. “탈냉전기 미군주둔 지역의 합리적 재조정과 협력적 민군관계 방안에 대한 고찰.” 『한국동북아논총』 제15집 제3호.
- 윤용택. 2010. “제주섬에서 보는 생명·생태·평화의 삼중주.” 『대동철학』 제51집 대동철학회.
- 윤황. 2006. “동북아 평화협력체제의 형성조건에 관한 연구 : 한·중·일 3국의 기본입장을 중심으로.” 『평화학연구』 제7권 제3호.
- . 2010. “한반도경제공동체 건설과 동북아 평화협력체제 구축의 연계 모색 : 구상모델과 전략방향.” 『동서연구』 제22권 제1호.
- 윤현근. 2002. “국방정책의 개념과 결정과정.” 차영구·황병무 편. 『국방정책의 이론과 실제』. 도서출판 오름.
- 이병인. 2009. “군사시설 입지갈등과 관리전략에 관한 연구.” 수원대 박사학위논문.
- 이서향. 2002. “국제자유도시의 안전보장.” 『제9회 함상토론회』 논문집.
- 이석호. 2006. “지방화시대 민군갈등의 특성변화와 관리전략에 관한 연구.” 수원대 박사학위논문.
- 이석호·김용훈. 2006. “지방화시대 민군갈등의 특성과 관리전략에 관한 연구.” 『한국정책과학학회보』 제10권 제2호.
- 이선우·정진승. 2005. “국방분야 갈등조정·해결을 위한 표준 Process 개발.” 국방부 정책연구과제보고서.
- 이영윤. 2011. “지역언론의 담론 및 생산구조 분석-제주지역 신문의 ‘제주해군기지’ 관련 사설을 중심으로.” 제주대 석사학위논문.
- 이인원·황기연. 2005. “상생의 공공사업 갈등해소방안.” 『도시문제』 12월호.
- 이재열. 1997. “지방자치와 지역개발.” 성경룡 외. 『지방자치와 지역발전』. 민음사.
- 이창근. 1987. “동북아 4강의 해군력과 한국안보.” 『국방연구』 제30권 1호.
- 이춘근. 2007. “제주도 해군기지와 한국의 해양 전략.” 『한국해로연구회 세미나

- 자료집』.
- 이필중. 2002. “국방재원과 국방비.” 차영구·황병무 편. 『국방정책의 이론과 실제』. 도서출판 오름.
- 임도빈. 2002. “정부 간 관계 : 의사결정체제의 변화.” 안청시 편. 『한국 지방자치와 민주주의-10년의 성과와 과제』. 나남출판.
- 임종인. 2005. “제주 화순항 해군기지 타당성 없다.” 『제주도 화순항 해군기지 건설계획 관련 공개포럼』 자료집.
- 임현만. 1999. “지방자치제하의 정치와 행정간 관계에 관한 연구.” 『한국정책학회보』 제8권 제3호.
- 장원석. 2008. “한국의 군사기지 갈등과 국내정치:평택 미군기지 갈등 사례분석.” 『국방연구』 제 51권 제3호.
- 전주상. 2000. “지방정부와 주민간 정책갈등에 관한 연구.” 서울대 박사학위논문.
- 정삼만. 2002. “동북아 안보와 대양해군의 필요성”, 『21세기 동북아평화, 안보와 제주도의 위상 토론회』 주제발표문.
- 정일준 · 윤인진, “한국 갈등사회 연구와 통치방안,” 고려대학교출판부, 『한국인의 갈등의식』 (2009), p. 188.
- 조성윤·문형만. 2000. “제주 모슬포지역 군사기지 반대운동의 전개과정과 성격.” 『사회발전연구』 제16집. 제주대학교 지역사회발전연구소.
- 진덕규. 1984. “관료와 군.” 『사회과학과 정책연구』 제6권 제3호. 서울대학교 사회과학연구소.
- 채경석. 1999. “국책사업에 대한 지방정부의 집행대응: 영광·울진 원자력발전소 건설사례 비교.” 고려대 박사학위논문.
- 최득림. 1985. “해상교통로 확보를 위한 해군발전방향.” 『국방연구』 제28권 1호.
- 최명상. 2006. “한국의 국방개혁과 군구조 개편의 과제.” 김기정 외 편. 『세계적 국방개혁 추세와 한국의 선택』. 도서출판 오름.
- 최승범. 2002. “지방정부의 민주적 책임성.” 박종민·이종원 편. 『한국지방민주주의의 위기』. 나남출판.
- 최영출. 2002. “정부간 관계:중앙-지방 파트너십.” 박종민·이종원 편. 『한국지방민주주의의 위기』. 나남출판.
- 최정석. 2004. “군과 NGO의 협력강화방안에 대한 연구-해군정책사업 갈등사례를 중심으로.” 경남대 석사학위논문.
- 최홍석. 2000. “부천시사례,” 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 나

남출판.

평택대학교 주한미군연구센터. 2007. “미군주둔 지역주민의 인식비교 및 정책적 합의-동두천 및 평택 지역주민을 대상으로.” 국방정책연구보고서.

하혜수. 1996. “국책사업특별법이 최선의 선택인가.” 『지방자치』 6월호. 현대사회연구소.

한용섭. 2005. “동맹속에서의 자주국방:이론과 실제의 딜레마.” 한용섭 편. 『자주나 동맹이냐』. 도서출판 오름.

한용원. 1989. “한국정치에 있어서 군의 역할.” 한국국제정치학회 편. 『한국정치의 민주화』. 법문사.

함택영. 2003. “한국 국방정책의 도전과 선택.” 『한국과 국제정치』 제19권 제4호.

황병무. 1989. “국가안전보장정책 전개과정의 분석시각과 질차.” 『국가안전보장서론』. 법문사.

----- . 1997. “주변국 해군력과 한국해군의 현대화문제.” 『제6회 함상토론회 자료집』.

허태희·길병욱. 2002. “한반도 국제정세의 동학과 통일한국을 향한 국방개혁.” 『국제·지역연구』 제11권 제2호.

### 3) 간행물

강한구. 2004. 『국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석』. 한국국방연구원.

강한구·정창만·권오봉. 2005. 『군사시설보호구역 관련 피해보상 방안연구』. 한국국방연구원.

강한구·강소영. 2006. 『군사시설보호구역 관리체계 및 제도개선연구』. 한국국방연구원.

국방부. 1989. 『1989 국방백서』.

국방부. 1991. 『1991-1992 국방백서』.

국방부. 1995. 『21세기를 지향하는 한국의 국방』.

국방부. 2005. 『2005 국방민원백서』.

국방부. 2010. 『2010 국방백서』.

김선희. 2005. “국책사업 갈등관리 사례분석.” 『국토』 제 282호. 국토연구원.

김영봉. 2000. “군사시설 보호구역의 현안과 정책과제(상)(하).” 『국토』 2·3월



- 호. 국토연구원.  
 ----. 2004. “군사시설 및 보호구역의 설치가 정주생활환경에 미치는 영향과 대책.” 국토연구원.  
 박형서. 2005. “국책사업 사회갈등의 원인과 특징.” 『국토』 289호. 국토연구원.  
 이석표 외. 1999. 『지방자치시대의 분쟁사례집1』. 행정자치부·국토연구원·한국지방행정연구원.  
 제주4·3 진상규명 및 희생자 명예회복위원회. 2003. 『제주4·3사건조사보고서』.  
 조진철. 2004. “군사시설 이전사업의 효율적 추진방안.” 『국토』 4월호. 국토연구원.

#### 4) 신문

- 『경향신문』. 2007년 9월 22일. 2009년 8월 27일.  
 『국민일보』. 2007년 5월 14일.  
 『국방일보』. 2004년 7월 29일.  
 『동아일보』. 2006년 7월 15일. 2007년 5월 3일. 2007년 9월 23일.  
 『매일경제』. 2009년 6월 17일.  
 『서귀포신문』. 2006년 2월 23일. 2006년 5월 17일. 2007년 6월 19일.  
 『세계일보』. 2010년 9월 15일.  
 『시사제주』. 2009년 9월 1일.  
 『연합뉴스』. 2007년 2월 27일. 2007년 9월 13일.  
 『오마이뉴스』. 2009년 8월 26일. 2009년 9월 2일.  
 『제주도민일보』. 2010년 8월 30일.  
 『제민일보』. 2002년 7월 13일. 2002년 8월 8일. 2002년 8월 9일. 2002년 8월 13일.  
 2002년 8월 31일. 2002년 9월 12일. 2002년 10월 31일. 2002년 11월 11-15일.  
 2002년 12월 27일. 2005년 6월 8일. 2007년 1월 12일. 2007년 1월 27일.  
 2007년 4월 16일. 2007년 5월 22일. 2008년 2월 22일. 2009년 1월 16일.  
 2009년 9월 1일.  
 『제주의소리』. 2005년 4월 21일. 2005년 5월 26일 2007년 4월 26일.  
 2007년 5월 2일. 2007년 5월 25일. 2007년 6월 8일. 2008년 4월 16일.  
 2010년 2월 18일. 2010년 7월 12일.  
 『제주일보』. 2002년 12월 5일. 2005년 3월 24일. 2005년 9월 28일.

2007년 5월 2일. 2007년 5월 15일. 2007년 5월 24일. 2008년 4월 26일.  
『제주타임스』. 2005년 5월 21일.  
『제주프레스』. 2009년 4월 29일.  
『평화만들기』. 2007년 5월 31일.  
『프레이션』, 2007년 5월 14일.  
『한겨레』. 2002년 7월 16일. 2005년 6월 9-13일. 2005년 8월 27일.  
2006년 11월 24일.  
『한국경제』. 2004년 9월 1일.  
『한국일보』. 2006년 4월 12일. 2006년 8월 14일.  
『한라일보』. 2002년 9월 12일. 2002년 10월 15일. 2002년 11월 1일.  
2005년 4월 22일. 2005년 5월 31일. 2005년 6월 1일. 2006년 8월 9일.  
2006년 12월 15일. 2007년 2월 6일.

## 5) 기타

국가경쟁력강화위원회 외. 2009. 『군사시설 관리·이전 효율화방안』.  
국방부. 1999. “국방기획관리기본규정.” 국방부훈령 제 609호.  
군사기지건설관련특별위원회. 2007. “해군기지 건설관련 김태환 도지사의 로드맵 발표철회 촉구결의안.”(4. 12)  
------. 2008. 『활동결과최종보고서』.  
고유기. 2006. “군사기지, ‘기회의 역사’로 거듭나는 제주미래의 중대한 도전.” 『참세상만드는사람들』 여름호. 제주참여환경연대.  
김승국. 2008. “제주도와 군사-안보.” 세계섬학회(ISISA) 발표논문(8.25-29)  
김태환지사 주민소환운동본부 성명서. 2009. “소환본부, 투표운동기간 동안 JIBS 취재거부하기로 방침 세워.”(8. 9)  
문대림. 2008. “소통하는 2008년을 기대하며.” 『제주특별자치도의정』. vol. 3.  
백승구. 2010. “역사의 심판받는 각오로 해군기지 추진할 것.” 『월간조선』 2월호.  
사회갈등연구소·국민고충처리위원회. 2007. “계속되는 군부대유치 관련 갈등해법은 없는가.” 『군부대유치관련 갈등해결을 위한 민관합동토론회 자료집』 (9. 11).  
안수찬. 2010. “받들어 시민.” 한겨레21(제808호).  
이문호. 1969. “군사기지로서의 제주도.” 『월간제주』 11월호. 월간제주사.

전국평화활동가워크숍 참가자 일동 성명서. “한반도 평화 위협하는 제주 해군기지 건설 반대한다.” 2006. 12 . 1.

정삼만. 2002. “화순항 해군부두, 국가발전의 총체적 안목에 바라보아야,” 해군보도자료(11. 14)

정인환., 2007. “홍보에만 열 올리는 정부가 딱하다.” 한겨레21(제664호).

제주군사기지저지와 평화의섬 실현을 위한범도민대책위원회 성명서. 2007. 12. 29.

제주도의회, “화순항해군부두건설계획 반대 결의안”, 2002. 12. 21.

제주도해군기지방대도민대책위원회. 2005. 『주민홍보자료집』 .

제주주민자치연대 성명서. 2007. “외유도의원 자격없어”(9. 20)

제주특별자치도의회 기자회견문. 2009. 4. 27.

중앙항만정책심의회. 2002. 제2차 전국항만(연안항) 기본계획(안) 자료(12. 26)

천주교제주교구평화의섬특별위원회. 2007. 『국내외 군사기지 현지조사보고』 (8. 30).

제주도군사기지저지범도민대책위·강정마을 해군기지방대대책위. 2007. “해군기지 반대의견서.”(10. 4)

제주도의회. 2002. “화순항해군부두건설계획 반대 결의안.”(12. 21)

제주발전연구원. 2004. 『제주특별자치도 기본방향 및 실천전략』 .

----- . 2005. 『화순항해군기지건설계획에 따른 제주지역영향분석』 .

----- . 2009. 『제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리방안 연구』 .

제주해군기지영향조사연구팀. 2006. 『제주해군기지방관영향분석결과보고서』 .

제주상공회의소 논평. 2007. “해군기지 ‘기회의 텃밭’으로 만들자.”(5. 15)

제주참여환경연대. 2006. “평택, 그리고 제주도군사기지.” 『참세상 만드는 사람들』 봄호.

채진영. 2008. “강정, 평화에 물들다.” 제주환경운동연합. 『2008제주환경을 말한다』 .

한겨레신문사. 『한겨레 21』 2007년 6월 19일. 2010년 4월 28일.

한국은행제주본부. 2006. “제주지역의 농가소득·부채 현황과 정책과제.”

한국은행제주본부. 2009. “제주지역 재정현황과 과제.”

화순항해군기지방대안덕면민대책위원회, 2002. “제주도지사 항의방문에 대한 논평,” (10. 4)

해군본부. 2007. 『제주해군기지 건설 사업에 대한 설명자료』

해군본부. 2002. 『해군본부 주민설명회 홍보팸플렛(8. 30)

해군본부. 2010. 『함께 그린 강정마을』

화순항해군기지방대안덕면민대책위원회·화순항해군기지결사반대도민대책위원회

- 편. 2003. 『화순항해군기지 건설반대 활동백서』 .
- 현애자. 2007. 『희망의 발견』 . 국회의원 의정보고서.
- KBS 제주. 2007. 『KBS 시사파일』 (3. 9)
- MBC. 2009. 『PD수첩』 (5. 5)

## 2. 국외문헌

- Adam, Kuper and Jessica, Kuper(eds). 1985. *The Social Science Encyclopedia*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Andrew, Dunshire. 1966. "Central Control over Local Government and Central Control." London: Macmillan.
- B. C. Cohen and S. A. Harris. 1975. "Foreign policy." in F. I. Greenstein and N. W. Polsby(eds.). *Handbook of Political Science*. Vol. 6. Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- B. J. Reed, and John W. Swain, 1997, *Public Finance Administration*, London: Sage Publications.
- Charles, E. Lindblom. 1959. "The Science of Muddling Through." *Public Administration Review*. Vol. 19(Spring).
- C. V. Jr. Crabb. 1972. *American Foreign policy in the Nuclear Age*. North Seitate. Mass.: Duxbury Press.
- Department of the Army. 1948. "Conference between Under Secretary Draper and Mr. Syngman Rhee." March 28 1948.
- Deil, S. Wright. 1988. *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont: Wadsworth.
- Dennis, W. Ducsik. 1987. "Citizen Participation in Power Plant Siting : Aladdin's Lamp or Pandora's Box?." in Robert W, Lake(ed.) *Resolving Locational Conflict*. New Jersey: Center for Urban Policy Research.
- Dilys, M. Hill, 1974, *Theory and Local Government*, London: George Allen & unwin Ltd.
- Donald, S. Van Meter and Carl, E. Van Horn. 1975. "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework." *Administration and*



- Society*. No. 4.
- Fred, Thompson and Mark T. Green eds. 1998, *Handbook of Public Finance*, New York:Marcel Dekker, Inc.
- Graham, T. Allison, 1971, *Essence of Decision:Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston : Little, Brown and Company.
- Harold, D. Lasswell. 1981. *The Garrison State and Specialists on Violence*. American Journal of Sociology.
- Harvey. Molotch. "The City as a Growth Machine: Toward a Political Economy of Place." American Journal of Sociology. Vol. 82.
- Herbert, A. Simon. 1960, *The New Science of Management Decision*, New York: Harper & Row.
- Irving, L. Janis. 1982. *Groupthink : Psychological Studies of Policy Decision and Fiascoes*,. 2nd ed. Boston: Houghton Mifflin.
- James, E. Anderson. 1979. *Public Policy-Making*. 2nd ed., New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Jeffney, L. Pressman. 1972. "Preconditions of Mayoral Leadership." *American political Science Review*. 66 (June).
- John, W. Kingdon. 1984. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston : Little, Brown and Company.
- Ko, Bong-Jun. 2007. "Missile Defense of the United States: Contending Arguments, Feasibility, and a Question Remaining." JPI. *JPI WORKING PAPERS*. No. 6.
- Lawrence, E. Susskind. 1985. "The Siting Puzzle: Balancing Economic and Environmental Gains and losses." *Environmental Impact Assessment Review*. Vol. 5. No.2.
- Lawrence, L. Susskind & Patrick, Field. 1996. *Dealing with an Angry Public*. MIT-Harvard Public Dispute Program Basic Books.
- Lewis, A. Coser. 1956. *The function of Social Conflict*. New York: The Free Press.
- Linda, K. Fuller. 1994. *Community Television in the U. S.*. Westport. Conn.: Greenwood Press.
- Patrick, Dunleavy. 1981. *Urban Political Analysis*. London: Macmillan.

- Samuel, P. Huntington. 1957. *The Soldier and the State*. Cambridge Mass : Harvard University Press.
- , 1961. *The Common Defense*. New York: Columbia University Press.
- M. Berkowitz and P. G. Bock(eds), 1965, *American National Security*, New York: The Free Press. P. X.
- Michael, O'Hanlon & Mike, Mochizuki. 2003. *Crisis on the Korean Peninsula*. Washington D.C: Brookings Institution.
- Michael Z. Brooke. 1984. *Centralization and Autonomy: A Study in Organization Behavior*, New York: Praeger Publishers.
- Peter, Bachrach, and Morton, Baratz. 1970. *Power and Poverty: Theory and Practice*. New York: Oxford University press.
- Randall, B. Ripley and Grace. A. Franklin. *Congress, The Bureaucracy and Public Policy*. Homewood: Dorsey Press.
- R. A. W. Rhodes. 1983. *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Aldershot: Gower Publishing Co.
- Robert, A. Dahl. 1977. "On Removing Certain Impediments to Democracy in the United States." *Political Science Quarterly*. 92(1).
- Robert, T. Nakamura & Frank, Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. St. Martin's Press.
- Roger, W. Cobb, J. K. Ross & Marc, H. Ross. 1976. "Agenda Building as a Comparative Political Process." *American political Science Review*. Vol. 70.
- Stephen, D. Krasner. 1978. *Defending the National Interest*, Princeton: Princeton University Press.
- Susan, Barret & Colin, Fudge. 1981. "Examining the Policy-Action Relations." in S. Barret and C. Fudge(eds), *Policy and Action*. London: Methuen.
- Williams. J. A. 1981. "U.S Navy Missions and Force Structure: A Critical Reappraisal." *Armed Forces and Society*. Vol. 7. No. 4.