



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](#)

박사학위논문

정책의 역동성과 진화과정 연구
-제주해군기지 정책을 중심으로-

제주대학교 대학원

행정학과

김명범

2015년 8월

A study on dynamics of policy and its evolutionary process

– Focused on policy for Jeju naval base –

Kim, Myung-Beom

(Directed by Professor Hwang, Kyung-Soo)

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

2015. 8

This thesis has been examined and approved.

Department of Public Administration

GRADUATE SCHOOL

JEJU NATIONAL UNIVERSITY

정책의 역동성과 진화과정 연구

-제주해군기지 정책을 중심으로-

지도교수 황 경 수

김 명 범

이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함

2015년 6월

김명범의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

위 원 _____(인)

제주대학교 대학원

2015년 6월

목 차

I. 서론	1
제1절 문제제기 및 연구목적	1
제2절 연구범위 및 연구방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	4
제3절 복잡계 시각, 제주해군기지 정책 분석의 의의	7
1. 제주해군기지 정책 연구의 비판적 검토	7
2. 복잡계 시각의 제주해군기지정책 분석 의의	21
II. 이론적 토대와 분석틀	5
제1절 복잡계 이론 논의	5
1. 복잡계 패러다임의 등장배경	7
2. 복잡계의 개념과 주요특성	9
3. 복잡적응계의 구성요소와 행동, 그리고 효과	22
제2절 복잡계 이론을 적용한 선행연구 검토	72
제3절 연구 분석과 인식의 틀	6
1. 시간의 흐름에 따른 자기조직화	73
2. 초기조건에 따른 민감성에 따른 경로의존성	93
3. 피드백 루프를 통한 공진화	11
III. 복잡적응계로서 제주해군기지 정책의 역동성과 진화과정 분석	54
제1절 안정기 : 1993년 12월 - 2002년 12월	74
1. 화순항 해군기지 정책체제의 공진화 과정	74
2. 화순항 해군기지 정책체제의 자기조직화	85
제2절 혼돈기 : 2005년 3월 - 2007년 3월	6
1. 제주해군기지 정책의 공진화 과정	6
2. 혼돈기 제주해군기지 정책체제의 자기조직화	56

제3절 급변기 : 2007년 4월 - 2010년 12월	18
1. 제주해군기지 정책체제의 공진화 과정	18
2. 급변기 제주해군기지 정책체제의 자기조직화 : 전반기	89
3. 급변기 제주해군기지 정책체제의 자기조직화 : 후반기	7
제4절 신질서 : 2012년 1월 - 2012년 12월	15
1. 제주해군기지 정책체제의 공진화 과정과 경로의존성	5
IV. 제주해군기지 정책의 복잡성이 주는 시사점과 정책제언	8
제1절 제주해군기지 정책의 복잡계 특성	8
1. 안정기 제주해군기지 정책의 복잡계 특성	8
2. 혼돈기 제주해군기지 정책 복잡계 특성	9
3. 급변기 제주해군기지 정책 복잡계 특성	0
제2절 제주해군기지 정책 복잡성이 주는 시사점	8
1. 단절적 변화의 숨겨진 배경	14
2. 경직된 자기조직화와 혼돈상황 예측 실패	9
제3절 복잡적응계로서 제주해군기지 정책에 대한 제언	9
1. 참여와 속의 그리고 사회적 합의 기반 마련	4
2. 민주적 공공갈등 관리 제도화 방안	9
V. 결론 및 향후과제	206
Abstract	222

표 목차

<표 1> 연구의 절차와 방법	6
<표 2> 제주해군기지정책 관련 연구 고찰	1· 1
<표 3> 단순성 과학과 복잡성 과학의 차이	8· 1
<표 4> 주요 학자 별 복잡계 정의와 주요 특성	1· 2
<표 5> 복잡적응계(CAS)의 요소들	4· 2
<표 6> 복잡성 주요특징에 따른 연구	4· 3
<표 7> 제주해군기지 정책체제 공진화과정 : 안정기 (1993-2002)	2· 5
<표 8> 제주해군기지 정책체제 공진화과정 : 혼돈기 (2005년 3월-2007년 3월) 6	
<표 9> 제주해군기지 정책체제 급변기 공진화 과정 : 전반기(2007년 4월 - 2009년 12월) 7 ... 8	
<표 10> 제주해군기지 정책체제 급변기 공진화 과정 : 후반기(2010년 1월 - 2011년 12월) 8 ... 9	
<표 11> 제주해군기지 여론조사 관련 상호작용	70
<표 12> 민군복합형 관광미항 사업계획	91
<표 13> 주민소환투표율 비교	93
<표 14> 제주해군기지 건설 예산 집행현황 (2011년 6월 30일 기준)	931
<표 15> 해군기지 8개 후보지 입지타당성 평가	44
<표 16> 국방·군사시설 실시계획 승인처분 무효확인 청구소송 사건 상호작용641	
<표 17> 제주도 지역개발정책 변화	94
<표 18> 외국의 공공갈등 관리 기제	95

그림 목차

<그림 1> 복잡적응계(CAS)의 진화과정	3· 2
<그림 2> 복잡적응계(CAS)의 구성요소와 행동 그리고 효과	5· 2
<그림 3> 연구분석과 인식의 틀	6 3
<그림 4> 정책체제의 피드백 루프	4 4
<그림 5> 안정기(1993년-2002년) : 화순항해군기지 복잡적응계 진화과정 ···1····	5
<그림 6> 화순항 해군기지 정책 행위자 상호작용	6· 5
<그림 7> 안정기(1993년-2002년) : 화순항 해군기지 정책체제 피드백 루프····	9···· 5
<그림 8> 혼돈기(2005년 3월- 2007년 3월) : 화순항 해군기지 정책체제 피드백 루프····	8
<그림 9> 제주해군기지 관련 생태계 보전지역 지정 현황	801
<그림 10> 제주해군기지 조감도	8
<그림 11> 급변기 행위자 상호작용 (전반기 : 2007년 4월-2009년 12월) ···2 1	5· 2 1
<그림 12> 급변기(2007년 4월- 2009년 12월) : 전반기 해군기지 정책체제 피드백 루프····	6· 3 1
<그림 13> 강정마을회 조건부 수용제안 피드백 루프	51
<그림 14> 급변기 주요행위자 상호작용 (후반기 : 2010년 1월-2011년 12월)···	5 1
<그림 15> 급변기(2010년 1월- 2011년 12월) : 후반기 해군기지 정책체제 피드백 루프····	5 1
<그림 16> 우리나라 SNS 이용률 (2011)	881

국문초록

국가정책을 둘러싼 불확실성의 심화와 급속한 내·외부 환경의 변화로 인해 새로운 패턴의 현상들이 창발되면서 정책문제 해결을 위한 정책적 처방들을 더욱 어렵게 만들고 있다. 제주해군기지 정책문제 역시 지난 20년 동안 정책 결정과 집행과정에서 국가와 주민들간에 극심한 갈등이 이어지면서 근원적인 해법을 마련하는데 실패하고 있다.

제주해군기지 정책 관련 기존 연구들은 정책체제를 구성하는 요소간의 다양한 상호작용에 대한 논의 부족과 특정시점의 변수간 영향 관계만을 선형적으로 설명하고 있다. 때문에 제주해군기지 정책의 혼돈과 복잡성을 파악하는데 한계를 보이는 것으로 분석되었다. 반면에 새로운 학문적 도구로서 복잡계 이론과 틀은 정책현상의 비선형적 인과관계 규명과 실천적 문제 해결의 가능성을 제고하는데 유용성이 높다.

이에 본 연구는 복잡계의 주요개념인 초기조건, 민감성, 자기조직화, 공진화 개념을 분석 틀로 복잡하고 무질서해 보이는 제주해군기지 정책체제의 역동적 급변현상을 파악했다. 안정기-혼돈기-급변기-신질서 등 단계별 시간의 흐름에 따른 다양한 행위자들의 동태적인 상호작용을 분석했다. 분석결과 제주해군기지 정책체제가 각 단계마다 여러번, 반복적으로 요동과 섭동이 발생하고 행위자간의 상호작용이 피드백되면서 공진화되고 있음을 확인할 수 있었다.

해군의 비밀주의적 화순항 해군부두 추진으로 인해 발생한 요동으로 평형상태가 깨진 안정기는 혼돈기에 들어서면서 국가와 강정마을 주민과 시민사회간의 상호대립의 공진화가 진행되었다. 급변기에는 갈등의 복잡성이 심화되지만 여론조사로 강정마을이 해군기지 입지로 결정되면서 제주해군기지 정책은 역사적 분기점을 통과한다. 그럼에도 정책내용이 민군복합형 관광미항으로 변동되는 배경이 되었다. 이후 전국적인 해군기지 반대운동에도 불구하고 분기점을 넘은 해군기지 정책은 이후 크루즈 선박 입출항 논란 등 크고 작은 요동에도 불구하고 되돌릴 수 없는 자생적 질서를 구축하게 된다.

이는 외부로부터의 섭동, 내부로부터의 요동에 따라 정책체제의 자기조직화 양식이 달라진다는 이론적 함의를 내포하고 있다. 따라서 정책변동 전략을 수립함에 있어서 정책체제 구성요소간의 미시적 상호작용을 염두에 둔 정책 설계와 거시적 관점에서의 복잡성 관리를 고려해야 한다는 점을 제기하고 있다 하겠다.

아울러 이러한 분석 결과 다음과 같은 시사점이 도출되는데 첫째, 국가주의와 주민 저항의 상호작용이 제주해군기지 정책체제의 단절적 변화 배경으로 보여진다. 비밀주의, 행정편의주의, 일방주의적 추진으로 인한 굴절된 주민인식을 고착시켰다. 이 과정에서 나타난 정치사법화 현상은 사법불신과 환경보호 제도 무력화에 영향을 미쳤고, 공익에 대한 국가와 주민들간의 대립양상을 격화시켰다.

둘째, 제주도의 경직된 자기조직화는 제주해군기지 정책체제의 혼돈 상황을 사전 예측하는데 한계를 보일 수 밖에 없었다. 제주발전전략과 수단의 부침현상을 극복하지 못하고 국가 종속성 심화라는 상호인과성이 나타났다.

셋째, 주민들은 자기조직적 학습을 통해 해군기지 반대운동의 대응논리와 대응방식의 진화로 나타났다. 소셜미디어를 활용한 대응방식은 해군기지 문제를 국·내외적으로 알리는 계기가 되는 등 네트워크 사회운동으로 진화했다. 주민들은 공동체의 해체 위기상황에서도 각성된 주체로 진화했다. 국가안보 이데올로기를 공론장으로 끌어들이는 계기를 만들었다는 점에서, 사회운동의 새로운 장을 열었다는 차원에서 의미는 높게 평가 되어야 할 것으로 보인다.

이와 같이 제주해군기지 정책의 역동성과 진화과정 분석 및 시사점이 제기하는 것은 주민의 합의, 절차적 민주주의, 갈등 표출의 민주적 제도화가 갈등해결의 원리로 도출되고 있음을 보여주고 있다. 이를 바탕으로 복잡적응계로서 제주해군기 정책에 대한 제언을 하였다. 첫째, 참여와 숙의, 사회적 합의 기반 마련을 측면에서 ① 사전 예방, 참여와 공개, 숙의 원칙 정립 ② 절차 공정성, 분배 공정성, 설득과 공감의 전략 추진을 제시했다. 둘째, 민주적 공공갈등 관리 방안 제도화를 위한 사전예방적 측면에서 ① 공공갈등 사전 예방조치 의무화 대체 입법 추진 ② 프랑스 CNDP와 같은 공공토론제도의 도입 ③ 국책사업 예비타당성 조사의 인문사회환경 조사 분야 확대를 제시했다. 셋째, 지방정부 차원의 공공 갈등 관리 역량 강화를 위해 ① 제주사회 협약위원회의 민·관 사회적 협의시스템 위상 강화와 법제도 개선 ② 갈등교육 전담, 갈등전문인력 양성 기능 등 갈등해결과 예방을 위한 허브 기능 강화를 제시했다. 마지막으로 ① 시민사회단체의 합리적 의사소통 공간의 확대 ② 공공갈등의 사후관리 제도 강화 ③ 갈등해결 과정의 경험과 교훈의 제도적 체계화를 제시했다. 특히 강정 마을에 해군기지 갈등역사를 기록하고, 주민들의 인권, 평화, 환경의 정신을 계승하는 프로그램을 개발하고 교육할 수 있는 공간 조성을 제안했다.

주제어 : 제주해군기지, 복잡계, 정책, 복잡계, 역동성, 진화과정, 강정, 공진화, 자기
조직화, 피드백, 공공갈등, 심의민주주의, 국가주의

I. 서론

제1절 문제제기 및 연구목적

본 연구의 목적은 정책 대한 새로운 이해와 접근법으로서 복잡적응계 (complex adaptive system ; CAS) 관점에서 제주해군기지 정책의 역동성과 진화과정을 분석하고 시사점을 도출하여 복잡계의 틀에서 찾을 수 있는 제언들을 제시하고자 하는 것에 있다.

최근 한국사회가 당면한 많은 사회문제들을 복잡계 과학(complex system science)의 시각으로 이해하고 기존의 논의와는 다른 차원의 분석과 처방을 내리려는 시도들이 증가하고 있다. 정책체제는 점점 복잡성, 불확실성, 불안정, 무질서, 비평형성, 다양성을 띄고 있으며(Prigogine & Stengers, 1984:40-41), 정책체제를 구성하는 내·외부 환경과 다양한 요소들간에 복잡한 상호작용으로 새로운 패턴들이 계속 창발하고 있다. 이런 상황에서 종래의 질서와 평형 등을 전제로 하는 뉴턴적 패러다임으로는 새로운 정책현상을 설명하는데 한계에 봉착하고 있다. 이로 인해 국가는 불확실성과 혼돈, 그리고 복잡성을 관리하면서(김영평, 1991; Kiel, 1994 ; 사득환, 2003; 김기형: 282) 정책을 선택해야만 하는 어려운 상황에 직면해 있다.

정책은 사회문제를 해결하기 위한 체계적인 시도다. 다만 사회현상이 복잡하고, 그 변화가 불확실하며, 비선형적으로 움직이는 혼돈상황이 일상화되고 있는 오늘의 현실에서 어떤 정책도 선형적으로 ‘옳은’ 것으로 받아들일 수 없다. 지금까지의 문제 해결방식으로서 정책은 과거의 문제를 해결하는데 적합했는지언정, 미래에 제기되는 문제들을 해결하는데 적합하다는 증명은 없기 때문이다. 이러한 맥락에서 정책은 가설적 지위를 갖는 행동방안이다¹⁾ (이명석, 1996:49 ; 김영평, 1991:10).

‘보다 나은 미래 상태를 만들려는 시도로서 정책’들은 성공도 하지만 실패도 한다. 정책은 그 결과가 어떻게 될지도 모르는 상태에서도 성공가능성만을 전제로

1) 정책에 대한 정의는 다양하고, 이들 정책에 대해서도 단일한 합의에 도달되어 있지 않지만 (노화준, 2012: 3) 대부분 정책의 개념을 목표와 수단, 그리고 집단의 결합으로 이해한다.(장정길 외, 2010: 35) 본 연구는 정책의 가치 배분적 기능, 예컨대 2011년 초중등학교 무상급식 논쟁으로 촉발된 선택적 복지와 보편적 복지 논란과 같이 정책을 정치적 가치를 선택하는 기능으로 정의하는 시각보다는 어떠한 사회를 어떻게 만들 것인가라는 관점에서 정책을 주목하면서 정책의 사회문제해결적 기능에 초점을 맞춘 상황인식과 문제의식에 기반 두고 있음을 사전에 밝혀둔다.

정책문제에 내재된 불확실성을 결정방법이나 절차에 의해 해소될 수 있는 절차적 합리성을 간과했기 때문이다(김영평: 1991: 15-20). 즉 정책오류의 발생가능성을 염두에 두고 비판의 제도화, 절차의 공개성, 절차의 공평성, 절차의 적절성 등 합리적 절차의 전제조건들이 충족되었다면 시화호 매립, 새만금호 간척사업, 방폐장 설치사업 등 국책사업 수행에 따른 엄청난 사회적, 행정적, 경제적 비용부담도, 정부신뢰도 추락하지 않았을 것이다.²⁾

본 연구에서 복잡적응계(complex adaptive system) 시각으로 사례분석을 시도하고자 하는 제주해군기지정책³⁾은 이러한 문제의식의 연장선상에 있다. 1993년 해군이 제주해군기지 건설 필요성을 언급한 이후 2007년 제주도에 의해 실시된 여론조사를 근거로 국방부는 제주강정마을에 해군기지 건설을 추진하고 있다. 20년 넘게 정부와 주민들 간에 극심한 갈등국면이 이어지고 있는 제주 최대 현안이며, 현재까지도 반대운동이 계속되면서 전국적 사안으로 대두되고 있는 국가정책⁴⁾이다.

때문에 학문의 영역에서도 제주해군기지 정책에 대한 다양한 논의가 있었다. 그럼에도 이렇게 기존의 이론과 모형들은 제주해군기지 정책의 중요한 요인들을 설명하고 있으나 특정한 요인만을 강조하면서 정책체제를 변화시키는 근본적 요인에 대한 설명은 미흡하다. 정책집행의 모든 과정에서 무엇이 문제이고, 어떠한 과정을 거쳐 문제가 발생하는지 면밀한 관찰을 바탕으로 한 기술과 해석은 부족하다. 특히 불확실하고 복잡한 제주해군기지정책을 둘러싼 내·외부적 환경조건과 행위자들의 상호관계에 대한 고려는 전무한 실정이다. 이렇게 내재된 복잡성과 다측면성을 이해하는 작업 없이 제시된 해결책은 오히려 제주해군기지 정책 문제를 악화시키는 요인이 되었고, 현실적 해결책으로서의 일정한 한계를 드러냈던 것으로 보여진다.

-
- 2) 정책기획단계에서 과학적 합리성을 바탕으로 모든 행위주체들이 공감할 수 있는 대안을 놓고 심의와 담론을 통해 합의형성으로 나아가는 것이 민주주의라면, 우리는 일단 밀어붙여 놓고 저항이 있으면 굴복시키는 권위주의적 정책추진방식(DAD, decide-announce-defend)을 여전히 고집하고 있어서 사회적 갈등 비용은 물론 소송에 따른 시간비용까지 높게 지불하고 있다 (김창수, 2012:12).
 - 3) 제주해군기지의 공식명칭은 제주특별법에 명시된 ‘민군복합형 관광미항’이지만 정책의 본질은 국가가 추진하는 제주해군기지 정책이기 때문에 본 연구에서는 ‘제주해군기지 정책’으로 용어를 통일해서 사용한다.
 - 4) 국책사업은 ‘대규모 공공서비스를 공급함에 있어서 국가가 주도적으로 재원을 조달하여 시행하는 개발’(김현주 외, 1999; 민주정책연구원, 2011:10)로 정의할 수 있으나 법률적이거나 전문적 용어로 명확하게 정립된 개념은 없다. 본 연구에서는 국책사업은 사업제정규모, 추진주체, 사업대상 면에서 국가재정법에 따른 총사업비가 500억원 이상, 국가재정지원 규모 300억원 이상 투입해서 국가주도로 추진하는 사업으로 국가 전체적으로 영향력을 끼치는 사업을 포괄적으로 국가정책사업, 즉 국책사업으로 이해한다.

기존 이론과 모형들이 제주해군기지 정책을 독립적·고정적·가역적으로 이해하는 것과 달리 복잡계 이론은 체제적·유동적·비가역적 관점에서 끊임없이 변화하는 현상을 이해하는데 초점을 맞춘다(김유심 외, 2007:37)는 점에서 중요한 차이가 있다. 복잡계 이론 틀과 방법론은 정책 변동에 영향을 미치는 핵심요인이 무엇인지, 그러한 요인들이 어떻게 작용해서 제주해군기지 정책 체제의 복잡성과 혼돈을 야기하는지 파악할 수 있다. 이를 통해 정책결정의 결과를 예측할 수 있다는 측면에서 근본적인 문제 해결의 실마리를 제공하는데 도움이 될 수도 있다. 또한 다양하고 이질적인 행위자들의 상호의존성을 정책 체제 안에서 포괄적으로 모형화한다는 점에서 정책현상 이면의 메커니즘 작동원리와 거시적 유형에 대한 이해도를 높일 수 있다(김유심 외, 2007:41)는 점에서 기존이론의 한계를 보완할 수도 있다

제주해군기지정책은 복잡계 이론의 주요한 특징인 ‘초기조건의 민감성’이 잘 드러난다. 시간의 흐름에 따라 다양한 행위자간의 활발한 상호작용으로 ‘자기조직화(self-organization)’와 ‘피드백(feedback)’구조가 ‘창발(emergence)’로 나타난다. 따라서 사례로서 제주해군기지정책은 정책문제의 동태(dynamics)적 변화를 정확하게 보여주고 있고, 거시적 변화 패턴이 미시적 행위자들의 상호작용과 함께 ‘공진화(coevolution)되고 있음을 정성적으로 밝히기에 적합하다.

본 연구의 구체적인 문제의식은 두 가지다. 첫째, 국가정책 추진의 합리성은 어떻게 확보되어야 하는가? 국가정책 결정과 추진과정에서 잘못된 정황을 설정하지는 않았는가? 둘째, 국가정책 결정과 추진이 국민여론과 상충할 될 경우 어떤 제도나 방식으로 문제를 해결하는 것이 바람직한가? 이를 위해 정책의 합리성 제고를 위한 제도화는 어떻게 되어야 하는가이다.

이러한 문제의식을 바탕으로 복잡하고 혼돈스러워 보이는 제주해군기지 정책과 환경 및 관련 행위자들의 상호작용의 숨겨진 질서를 발견하고, 단절적 변화와 실체의 원인을 규명한다. 제주해군기지 정책의 근본적인 문제를 복잡계의 거시적 틀로 성찰하고, 실질적 문제 해결가능성을 탐색하고자 한다. 나아가 정책신뢰가 정부신뢰로 이어질 수 있는 향상성 방안을 제안하려 한다.

주어진 현실을 회고적으로 분석하는 것이 아니라 현실을 적극적으로 구성하려는 노력의 수단이 될 수는 있을 것이다. 또한 본 연구가 비단 제주해군기지정책 뿐만 아니라 향후 불거질 수 있는 국가정책 문제를 원활하게 해결할 수 있는 나침반으로서의 새로운 연구방법을 제시하는 시도로서 그 의의를 찾고자 한다.

제2절 연구범위 및 연구방법

1. 연구의 범위

본 연구의 시간적 범위는 제주해군기지 신규소요가 제기된 1993년부터 2012년 말까지로 한다. 2012년 말은 제18대 대통령선거가 끝났으며, 논란 끝에 제주해군기지가 건설이 본 궤도에 들어가는 시기다. 분석의 내용적 범위는 본 연구의 대상인 제주해군기지정책의 주요 행위자 간의 인식과 태도 그리고 행동으로 나타나는 상호작용과 그에 따른 정책 집행과정과 변동내용으로 한정해서 분석한다. 복잡성은 분석단위를 부분, 요소, 기관 등과 같은 실체적 개념뿐만 아니라 상호작용 또는 상호의존성과 같은 관계적 개념을 포함한다는 점에서 포괄적 시각을 보여준다 (Manson & O'Sullivan, 2006; 김유심 외, 2007: 31) 상호작용과 상호의존성은 분석 단위로서 복잡성을 지닌 체제와 그 체제가 보여주는 행동을 이해하는데 매우 중요한 역할을 한다.

2. 연구의 방법

본 연구는 사례연구(case study)를 기본적인 연구방법으로 채택하고 간주관적(intersubjective)인 맥락분석(context analysis)을 시도한다. 사례연구는 어떤 사회 단위가 특정한 역사적 기간 내의 동적인 활동과 과정(dynamics)의 총체적인 설명과 분류를 목적(Stoecker, 1991; 윤건수, 2008:67-69)하고, 연구대상이 갖고 있는 다면적인 모습을 가감 없이 묘사하는데 그 의미를 찾을수 있기 때문에 채택했다.⁵⁾

아울러 시간 흐름에 따른 정책체제의 동태적 진화 과정과 동일시점에서 공간적으로 상이한 집단이나 환경에서 나타나는 변이를 동시에 탐구하기 위해서 시기별·이슈별 인과루프지도(causal loop diagram)를 제작하고, 종단면적 연구와 횡단면적 연구를 병행했다. 또한 로저스(E. Rogers, 1995)의 확산 프로세스 모형에 시간의 개념을 적용, 제주해군기지 정책체제를 안정기-혼돈기-급변기-신질서(소산구조) 4단계로

5) 본 연구는 해군기지추진단, 제주도, 제주도의회, 강정마을회, 범도민대책위, 해군기지유치위원회 등 해군기지 정책과 관련한 주요한 이해당사자들을 대상으로 심층면접을 실시해서 사례분석의 한계로 지적되는 일반화의 제한적 문제를 해소하려 했으나 과거와 다른 상반된 입장을 표명하고, 회고적 진술이 많아서 그들이 기존 연구와 언론 인터뷰 내용을 인용하는 방식으로 객관성을 높이려고 했음을 밝혀둔다.

구분해서 제주해군기지 정책의 자기조직화와 공진화 과정에 대해 분석한다. 이렇게 4단계로 구분한 것은 복잡계로서 제주해군기지 정책체제의 새로운 질서를 추동하는 분기점과 소산구조의 존재여부를 기준으로 삼았다.

자료수집은 문헌연구에 의존하며 정책결정 및 집행주체인 정부에서 발행한 정부문서, 국회제출자료, 국회 회의록, 제주특별자치도에서 발행한 연구보고서, 내부자료, 보도자료를 활용하고, 주민들과 시민단체 등 주요 행위자들의 반응을 분석하기 위해 제주해군기지 정책 관련 학술논문과 성명서, 중앙 및 지방일간지 사설, 인터넷신문 기사를 활용했다.

3. 연구의 과정

본 연구는 총 5장으로 구성되어 있으며, 연구의 흐름은 다음과 같다.

제1장에서 연구목적과 연구방법을 설정하고, 제주해군기지 정책과 관련 기존 연구를 비판적으로 검토한다. 왜 복잡계 시각으로 제주해군기지 정책 분석을 시도하는지 경위를 밝힌다. 제2장에서는 복잡계이론의 주요특징과 연구동향 등 이론적 토대를 파악하고, 복잡성 이론이 적용된 선행연구를 검토해서 분석 틀을 수립한다.

이렇게 설정된 분석틀을 기반으로 제3장에서 시간의 흐름에 따라 제주해군기지 정책의 공진화 과정과 행위자 상호작용을 분석한다. 제4장에서는 제3장의 분석 결과를 바탕으로 시사점을 도출하고 정책제언을 할 것이다. 제5장에서 연구전반을 요약·결론 내리고, 연구의 한계를 제시할 것이다.

<표 1> 연구의 절차와 방법

연구흐름도	연구방법
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">제주해군기지정책 선행연구 검토</div> → 복잡계 시각으로 제주해군기지 정책분석의 함의 도출	<ul style="list-style-type: none"> • 기존문헌 및 연구검토
↓	<ul style="list-style-type: none"> • 국내·외 서적 및 연구검토
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">복잡계 이론 논의</div> → 복잡계이론 배경·개념·주요특징·효과	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">복잡계 적용 선행연구 검토</div> ↓ <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-top: 5px;">연구 분석의 틀</div>	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">복잡계 제주해군기지 정책 역동성과 진화과정 분석</div> → 안정기·혼돈기·급변기·신질서 4단계별 공진화 과정 및 행위자 상호작용 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 내용 분석
↓	<ul style="list-style-type: none"> • 국내·외 문헌 조사
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 5px;">복잡계 제주해군기지 정책 분석을 통한 시사점 도출</div> → 복잡계 제주해군기지 정책 제언	

제3절 복잡계 시각, 제주해군기지 정책 분석의 의의

1. 제주해군기지 정책 연구의 비판적 검토

제주해군기지정책과 관련된 행정학적 접근은 크게 제주해군기지 정책 집행과정을 분석한 연구와 제주해군기지 정책의 주요 행위자 역할과 활동에 대한 연구로 구분할 수 있다. 정책집행과정 연구에는 갈등의 원인과 유형, 전개과정 그리고 대안제시 측면에서 이루어진 연구로 나눌 수 있으며 관련제도의 개선에 초점을 맞추고 정보공개 의 투명화, 지역주민의 참여 활성화, 갈등 조정기재의 제도화, 보상 및 유인체계 구축 등을 제안하고 있다 (조성윤, 2005; 양길현, 2005, 고종협·권용식, 2009; 이경원·김정화 2011; 은재호 외, 2011; 김창수, 2012)

또한 행위자 연구로는 주민들의 주장과 담론과정을 분석 한 연구와 제주해군기지 정책의 주요 행위자인 지역 주민들과 지방정부와의 관계와 역할에 대한 연구 등으로 구분할 수 있다(이보라, 2010; 장훈철·황경수, 2011; 고경민, 2012; 최현·이정원 2012; 백상규·황경수, 2014). 이상과 같이 제주해군기지건설정책 관련 주요 연구들을 살펴보면 다음과 같다.

우선 제도주의적 시각에서 은재호 등(2011)은 갈등주기이론과 제도분석틀의 확장된 모형으로 제주해군기지정책의 사례분석을 시도하고, 정책의 주요 행위자 행동양태를 갈등의 잠복, 표면화, 확산, 완화, 재확산 등 다섯 단계별로 정리하고 있다. 그들은 해군기지의 물리적 속성, 규칙, 공동체 속성 등 유인 구조에 대한 인식을 분석을 통해 주요 행위자간에 제주해군기지가 국방군사시설로서의 편익성, 비용편익성, 위험성이 불일치하고 있다고 보았다. 의사결정의 불투명성과 불공정성 등으로 인해 규칙의 정당성에 대한 인식이 차이가 갈등의 기저에 있다고 분석하고 있다. 또한 고유한 문화적 동질성과 대척점에 중앙행정기관에 대한 불신이 잠복해있다고 주장한다. 이의 개선을 위해 합의에 의한 규칙 제정, 다층 거버넌스 체계의 구축과 활용, 조정절차의 설계와 조정기술의 확산이 필요함을 강조하고 있다.

고경민(2012)은 일반적인 국책사업 추진구조는 중앙정부, 지역주민 그리고 지방정부라는 삼중적 구조로 형성된다고 본다. 제주해군기지 정책과 관련해서 중앙정부의 대리인으로서 역할과 지역주민의 대표라는 중층적 역할을 담당해야 하는 지방정부

즉, 제주특별자치도가 갈등 초기를 제외하고는 중앙정부의 입장을 대변하는 협력자 혹은 찬성자 역할을 수행함으로써 갈등관리의 조정자 역할을 방기하였다고 지적한다. 이러한 문제는 취약한 내생적 발전역량과 중앙의존적일 수밖에 없는 구조적 한계에서 비롯되었다고 분석한다. 그럼에도 입지선정을 위한 여론수렴과 의사결정과정에서의 제주특별자치도의 독단적이고 비민주적 행태는 주민소환운동을 촉발시키는 등 제주해군기지정책 갈등의 절차적 민주성이 복원 불가능한 수준으로 훼손되는 원인을 제공을 했다고 비판한다. 그는 국책사업 추진에 있어서 지방정부는 국책사업의 취지가 훼손되지 않는 범위 내에서 지역주민들의 이익추구와 여론수렴, 주민계도의 역할 설정이 중요하며, 아울러 지역주민들의 실질적 참여와 민관 협의시스템 등 제도보완의 필요성을 강조하고 있다.

국가정책과 관련된 지방정부 역할의 중요성은 장훈철·황경수(2011), 백상규·황경수(2014)의 연구에서도 확인할 수 있는데, 두 연구는 국제정치와 국내정치를 구분해서 상호작용을 설명하고 있는 푸트남(Putnam)의 투-레벨 이론(Two-Level game theory)을 공통적으로 활용해서 협상적 관점에서 분석하고 있다. 제주해군기지 추진 과정에서 선동의-후합의 방식이라는 지방정부의 자의적이고 독단적인 협상방식과 주민 이익보다는 합법적 절차를 우선시하는 협상전략은 반대주민들의 절차적 민주성에 대한 반발을 야기했고 엄청난 갈등비용을 떠 앉는 결과를 초래했다고 지적한다. 지방정부 스스로 자율적 중재자로서의 협상리더십을 강화하고 협상조건의 이행을 강제할 수 있는 제도보완의 절실함을 주문하고 있다.

최현·이정원(2011)은 제주해군기지정책 문제가 중앙의 지역발전에 대한 시각과 지역주민들의 지역발전에 대한 시각의 충돌에서 비롯되었다고 보고 강정마을 주민들의 투쟁성과와 의의를 정리하고 있다. 그들은 강정마을 주민들의 제주해군기지 반대투쟁의 동력을 정부와 제주도정의 비민주적인 절차와 속도전으로 발생한 주민들의 소외감과 분노에서 찾고 있다. 특히 이명박 정부 들어 제주해군기지 문제가 확산된 배경에는 소셜 네트워크 서비스를 활용한 운동방식의 변화와 천주교 제주교구등 종교계의 반대운동 그리고 공안대책협의위 개최, 행정대집행 등 정부의 폭력적 권의주의적 대응, 제주4·3 트라우마와 같은 반대담론의 확산 등을 들고 있다. 이를 통해 강정마을 주민들은 새로운 저항의 주체로 등장하고, 성역처럼 여겨졌던 국가안보 이데올로기가 공론의 장으로 나오는 계기를 제공했다고 분석한다. 제주해군기지 반대투쟁

은 한국 민주주의, 인권, 평화, 환경운동에 매우 중요한 의미로 자리 잡았다고 그 의미를 평가하고 있다.

김창수(2012)는 토론과 심의를 통해 사회적 합의에 이르는 제도적 담론 분석틀로 정책갈등과 분쟁이 사회적 합의로 이어지거나 합의도출에 실패하는 원인에 대해서 제주해군기지사례를 통해 분석한다. 그는 입지타당성 검토나 관광미항, 대양해군 프레임 등은 주민들의 신뢰에 대한 요구가 정부 측의 불성실함으로 신뢰의 위기를 맞았으며, 사전환경성검토나 절대보전지역 해제 등은 환경적 가치를 인정하고 살아온 주민들에 대한 배려의 의도성이 부족하였다고 분석한다. 또한 정부의 강정주민에 대한 경청의 부족, 입지선택이 지리적 안정성과 과학적 합리성 부족 때문에 실질적으로 공헌하지 못했고, 조정과 중재라는 합의형성 과정은 생략되었다고 지적한다. 아울러 주민들의 소송제기와 정부의 응소로 이어지면서 진정한 담론의 기회는 제공되지 못했다고 본다. 이와 같은 분석을 통해 사회적 합의를 위한 기본조건은 한계집단을 정책과정에서 배제하지 않고, 진정한 담론 형성을 위한 참여의 제도화가 절실하다고 주장한다.

이경원·김정화(2011)는 공공갈등에서 공익판단의 문제를 다루고 있다. 국가정책이 공익의 실제적 가치를 배제하고, 정책타당성에 대한 충분한 논증 없이 추진될 경우 주민저항과 반대로 이어지고 종래에는 정책의 지연과 실패로 나타날 수 있음을 제주해군기지 사례를 통해 논구하고 있다. 제주해군기지 추진 초기 해군이 내세웠던 국가론과 안보론은 바람직하지 못한 결과를 회피하기 위해 과장된 효과로 부풀려진 지역경제 활성화로 공익판단기준이 전환되고, 경주나 평택에 비해 제주해군기지건설 양해각서의 지원주체, 지원규모, 지원대상 측면에서 보편성의 원칙에 부합되지 않는다고 평가한다. 또한 강정마을총회나 여론조사를 통한 해군기지건설 추진 결정 등은 절차적 정당성을 훼손하고 있으며, 우월한 환경가치와 마을 공동체의 역사적 정체성마저 부정하면서 공공갈등의 단초를 제공하고 있다고 주장하고 있다. 때문에 제주해군기지 문제는 정치적 과정의 결과보다는 합리적 주장에 근거한 공익논증이 이루어져야 하고, 다수결의 이익이나 공통이익을 구별한 공익판단이 필요함을 역설하고 있다. 이상과 같이 제주해군기지정책 관련 연구를 검토한 결과 몇 가지 주목할 만한 특징들을 확인할 수 있다.

첫째, 제주해군기지 정책체제를 열린 체제(open system)로 인식하고 역동과

진화과정의 연구로서 국지적 상호작용과 공진화 과정을 분석한 연구는 전무하다.

둘째, 제주해군기지 정책 관련 대부분의 선행연구들은 특정시점에서의 중요한 변수들의 영향을 분석하는 선형적인 설명방식을 활용하고 있다. 이렇다보니 정책 체계를 구성하는 다양한 요소간의 상호작용에 대한 논의는 부족하다.

셋째, 시기적으로 논란 끝에 제주해군기지정책 집행이 본격적으로 시작되는 2012년 전후 집중적으로 이루어지고 있다.⁶⁾ 내용적으로는 방폐장 사업 같은 비선호시설 사업과의 비교를 통한 정책갈등의 사례로 분석되고 있으며, 일부 국가안보시설과 연관한 분석도 이루어지고 있다.

따라서 본 연구는 기존 연구와 달리 시간의 흐름을 고려한 복잡계 틀과 방법론으로 행위자들의 다양한 상호작용이 어떻게 제주해군기지정책 변동에 영향을 미치고 있는지 집중적으로 살펴본다는 점에서 차별화된다고 하겠다.

6) 본 연구자가 제주해군기지를 키워드로 학술DB(KISS,DBPIA)를 검색한 결과, 2015년 2월 현재 등록된 제주해군기지 관련 학술논문은 37건 정도이며, 이 가운데 68%(25건)가 2011년과 2012년에 집중되어 있다. 여론조사로 제주해군기지 입지가 강정마을로 결정된 2007년 전후의 경우는 16%(6건)에 불과하다. 그 이유는 해군기지 논란이 공사강행과 주민간 물리적 충돌이 발생하면서 전국적 이슈로 부상되는 시기가 2011년 전후였고 이 시기에 학문적 관심이 집중된 것으로 추론된다.

<표 2> 제주해군기지정책 관련 연구 고찰

연구유형		연구자	연구방법	주요내용
추진 과정 연구	갈등원인과 유형	은재호 외 (2011)	갈등주기이론 및 확 장된 제도분석틀을 이용한 사례분석	국가안보시설로서 제주해군기 지에 대한 주요행위자간 편익 성, 비용편익성, 위험성이 불일 치하며, 의사결정의 불공정성, 규칙의 정당성 인식의 차이가 갈등의 기저에 있음을 분석
		최현· 이정원 (2011)	주민들의 해군기지 반대운동의 성과와 의의 정리	정부와 제주도의 비민주적절차 와 속도전이 반대운동의 원동 력이며, SNS활용한 운동방식 변화, 종교계 반대운동, 정부의 폭력적 대응, 제주4·3트라우마 등이 주민반대투쟁 의미가 부 각된 원인으로 분석
	전개과정과 대안제시	김창수 (2012)	제주해군기지사례를 제도적 담론 분석틀 로 갈등의 사회적 합의 도출 원인분석	정부의 불성실함으로 신뢰위기 맞고, 환경가치에 대한 배려의 의도성과 주민에 대한 경청 부 족, 조정과 중재 과정 생략되 었다며 진정한 담론 형성을 위 한 참여제도화 필요성 강조
주요 행위자 연구	담론 분석	이보라 (2010)	참여관찰 및 심층면 접을 통한 군사기 지 유치담론 분석	제주해군기지 건설로 발현되는 전쟁(폭력)과 평화의 이분법적 인 군사주의 담론을 주민들의 삶의 논리로 재의미화 함
		이정원· 김정화 (2011)	제주해군기지사례로 충분한 공익논증없 는 정책 지연과 실 패를 논구	안보론에서 지역경제활성화로 공익판단기준이 전환되고, 여 론조사 통한 추진결정은 절차적 정당성 훼손되는 등 합리적 주 장에 근거한 공익논증의 필요 성 역설
	지자체 역할	고경민 (2012)	갈등사례분석을 통 한 지방정부의 갈등 관리 역할 모색	정부협력자, 찬성자로서 제주 도는 갈등관리에 실패했으며 그 원인을 취약한 내생적 발전 역량, 중앙의존의 구조적 한계 로 분석하고, 취지가 훼손 안 되는 범위내 민관협의시스템등 제도보완 필요 주장
	장훈철· 황경수 (2011)	투레벨이론으로 제 주해군기지 협상과 정과 지자체장 협상 리더십 분석	선동의-후합의라는 독단적 협 상방식과 합법적 절차우선의 협상전략으로 절차민주성 훼손 됐다며 도지사의 협상리더십과 형상조건 이행 강제 주문	

2. 복잡계 시각의 제주해군기지정책 분석 의의

1) 급변현상에 대한 행정학적 방법론의 한계 보완

기존의 행정학 연구는 연구 가설을 세우고, 관찰하는 방법과 기준을 만들고 그 결과가 부합하는지 여부를 검증하는 식의 연역적 방식으로 이루어지고 있다(윤건수, 2008:64). 모름지기 모형이나 이론을 상정한 상태에서 현상을 단순화시켜 영향요인을 설명할 수 있는 장점이 있지만, 현상을 이론 틀 속에 가두는 방식으로는 현실을 제대로 설명할 수 없다.

행정학이 연구하는 대상들은 항상 변화과정 속에 있으며, 이러한 접근방법으로는 역동적이고 급변하는 사회현상의 불확실성을 완전하게 제거할 수도 없다. 제도변화의 방식, 정치적 과정, 이념의 역할을 집중적으로 논의하는 제도주의 이론 역시 제도의 급변현상을 설명하는데 한계를 보인다.

1993년부터 급변에 급변을 거쳐 오늘에 이르고 있는 제주해군기지 문제도 마찬가지다. 복잡계 관점과 방법론으로 제주해군기지 문제를 분석하는 것은 분기점별 시간적 분석과 그 과정에서 역동성을 볼 수 있고, 주요행위자간 갈등이나 역할, 그리고 그 갈등과 혼돈의 흐름, 피드백과정을 볼 수 있다. 이러한 점에서 복잡계가 제주해군기지 문제를 설명하는데 기존의 행정학적 방법론에 비해 긍정적인 측면이 있다.

또한 다양한 가능성을 열어두고 자유로운 사고를 통해 이론과 현실의 간극을 좁혀줄 수 있는 가능성을 제공한다는 차원에서 기존 이론들의 방법론의 한계를 보완해줄 수 있다. 따라서 기존 이론의 한계를 다양성의 시각으로 보완하고 통섭과 통합의 이론으로서의 가능성을 조망해볼 계기가 될 수 있다는 점에서 의미가 있다.

2) 정책현상의 역동과 진화과정 설명

결과에는 원인이 있다. 다만 그 원인은 반드시 하나라는 보장은 없다. 하나일수도 있고 여러개 일수도 있다. 드러난 원인만이 아니라 잠재되었던 원인, 그리고 큰 원인만이 아니라 작은 원인도 살펴야 한다. 그 작은 원인이 큰 영향과 반향을 일으킬 수 있기 때문이다.

기존 제주해군기지 문제와 관련된 연구들이 취하는 연구태도는 오늘의 결과가 하나의 원인에서 비롯되었다는 시각을 저변에 깔고 있다. 사회현상의 원인을 이렇게 과소추정하는 오류가 사회가 직면한 문제 해결을 더더욱 꼬이게 만들 수 있음을 제주해군기지 문제는 여실히 보여주고 있다.

제주해군기지 정책 관련 선행 연구들을 검토해 본 결과 대부분 시간의 흐름과 환경 변화에 대한 고려 없이 변수간의 영향만을 논구하고 있을 뿐 다양한 상호작용을 분석하는데 한계를 드러내고 있다. 복잡계 이론과 방법론을 적용한 연구 역시 전무하다.

복잡계이론과 방법론은 특정시점에 주요변화와 영향요인을 중심으로 설명하는 선형적이며 기계적이고, 요소환원론적으로 접근하기 보다는 정책현상을 역동과 진화의 과정으로 설명한다는 점에서 새로운 방법론으로서의 의미가 있다.

국지적인 상호작용이 어떻게 체제변동에 영향을 미치고 공진화하고 있는지를 규명해내는 것은 정책체제가 열린 체계로서 미시적 요동과 거시적 패턴을 확인할 수 있다는 차원에서 정책을 수립하고 집행하는 과정에서 복잡계 이론의 유용성을 확인할 수 있는 계기가 될 것이다.

3) 행위자 동학연구, 실천적 문제해결 실마리 제공

대중적 관심이나, 경영학, 사회학, 교육학등 여타 사회과학 분야의 다양한 활동에 비해 행정학계의 복잡계에 대한 접근은 걸음마 단계라 할 수 있다. 복잡계를 소개하고 적용가능성에 대한 논의가 일부 이루어지는 수준이다. 복잡계 시각으로 정책체제를 바라보고자 했던 시도들도 시화호 매립사업, 방사성폐기물처분장 같은 일부 국책사업 일부에 한정되어 있다.

복잡계 이론이 기존 사회과학 이론과 차별성이나 설명력에 대한 문제제기가 행정학 내·외부적으로 분명 존재한다. 심지어 복잡계 연구자들을 경계인으로 치부하는 경향도 없지 않아 있다. 앞서 언급한 것처럼 이론적으로 정렬된 복잡성에 대한 설명은 아직 없다는 의견(장승권,2006:437)과 새로운 대안으로 복잡계 이론이 도입된 것이 아니라 기존의 단편적인 이론들을 한데 묶을 수 있는 ‘바구니’와 같은 역할(민병원, 2006: 505)이 중요하다는 시각이 대립되고 있는게 현실이다. 추정컨대 복잡계이론의 발전과정에서 자연과학의 전통적 이론의 용어와 의미들을 차용하기도

했으며, 적용과정에서 학제간 다양한 연구가 진행되었기 때문으로 판단된다.

지방자치가 실시된지 20년이 넘어서면서 지역차원의 다양하고 복잡한 문제들이 일어나고 있지만 이에 대한 복잡계적 사고는 일천하다. 그런 의미에서 지난 20년동안 제주에서 가장 큰 현안이 되고 있는 제주해군기지 문제를 복잡계 시각으로 보는 것은 유의미하다.

아울러 자치시대의 출범은 곧 자치역량의 문제로 귀결된다. 그만큼 선출직 자치단체장들의 지역사회에서 지역현안과 증가하는 갈등문제를 어떻게 해소할 수 있느냐의 차원에서 리더십의 중요성이 부각된지 오래다⁷⁾.

복잡계 시각에서는 정책관리자나 정책결정자가 복잡성을 제대로 관리하고 정책체제의 자기조직화를 원활하게 하면 정책학습과 개선으로 창발적인 정책의 변동이나 혁신을 촉진시킬 수 있다는 관점이다. 예컨대 복잡하고 불확실한 상황에서 정책결정자나 정책관리자는 정책체제를 구성하는 다양한 개인이나 집단을 참여시키고 실질적 권한을 부여함으로써 다양성과 복잡성을 증대해야 한다.

이러한 맥락에서 복잡계 시각으로 제주해군기지 추진과정에서의 정책관리자의 리더십 발현과정을 관찰하고, 지자체장의 리더십 향상과 실질적 문제해결 능력을 확보할 수 있는 방안을 모색한다는 점에서 함의가 있다. 아울러 정책결정자 뿐만 아니라 정책체제에 관련된 집단의 동학을 파악하고, 정책체제의 혁신을 도모하기 위한 동반자로서 역할을 조망해 볼 수도 있을 것이다.

7) 전통적 리더십 이론에서는 특정상황에서 리더가 조직 구성원을 어떻게 관리해야 조직목표를 효과적으로 달성하는가에 관심을 가져왔다(김기형, 2009:303). 예컨대 리더의 특별한 자질이나 특성을 강조한 특성이론(trait theory), 효과적인 리더의 행동에 초점을 맞춘 행태이론(behavioral approach), 상황에 따른 효과적인 리더의 특성이나 행동을 파악하는 상황이론(contingency approach)을 중심으로 논의되어 왔다.

II. 이론적 토대와 분석틀

제1절 복잡계 이론 논의

우리는 불확실하고 복잡한 시대를 살고 있다. 불확실하다는 것은 예측가능성을 현저하게 저하시키는 요인으로 작동하며, 복잡하다는 것은 고려해야할 요소들이 다양하다는 것을 의미한다. 그렇다면 왜 이렇게 사회현상과 관련해서 점점 더 불확실성이 높아지고 복잡해지는 이유는 무엇일까? 우선 사회현상을 둘러싼 개체의 종류와 수가 많다. 이들 개체들은 다양한 이해관계를 갖고 있다. 그러다보니 개체들의 행동은 자유분방하고, 무작위적이다. 개체들을 규율하고 통제하는 법칙도 알 수 없다(강성남, 2008:35). 개체들은 서로 간에 영향을 미치면서 적응진화하고, 사회체제 역시 진화시킨다. 이러한 상호작용의 결과는 하나의 원인에서 비롯될 수 있지만 그렇지 않을 수도 있다. 선형적이고 기계적인 인과론적 접근으로는 이러한 복잡함을 설명할 수 없다. 복잡계 이론이 새로운 패러다임으로 주목받게 된 이유도 이러한 고민에서 비롯된 것으로 이해된다.

복잡계 이론(complexity theory)은 ‘시스템의 속성과 과정을 설명하는 이론’이다. 구성요소의 속성에 관심을 갖기보다는 구성요소간의 상호 작용이 전체 체제에 어떤 영향을 미치는가를 더 중요시한다. 따라서 복잡계 이론은 현상의 본질과 그 본질이 발현되는 방향성에 있어서 전통적 연구와는 다른 가정에서 출발한다 (Prigogine & Stengers, 1984). 복잡계이론은 시스템이 규칙적인 방식으로 균형을 이루고, 규칙적인 변화의 패턴을 보인다는 기계적 사고와 모든 현상은 부분으로 환원하여 설명할 수 있고, 전체를 부분의 합으로 보는 환원주의적 접근방식을 극복하고자 하는 시도로 보아야 온당하다.

정책체제는 처한 상황과 조건이 고정되어 있지 않다. 정책 투입이 반드시 의도한 정책결과나 효과로 나타난다는 보장이 없음을 경험적으로 학습해왔다. 정책을 구상하고, 기획해서 결정할 당시 고려치 못한 다양한 이해관계자들의 등장으로 생각지도 못한 부작용이 발생하기도 한다. 이러한 부작용은 문제를 해소하기는커녕 오히려 정책혼란만

야기하는 경우가 왕왕 있어 왔다. 다분히 정책과 효과간의 인과관계는 비선형적일 경우가 많다. 이러한 의미에서 복잡계이론을 통한 정책 연구는 ‘정책체제를 둘러싼 요소와 환경의 변화와 적응에 대한 연구’라고 할 수 있다.

오늘날 하나의 커다란 패러다임으로 자리 잡고 있는 복잡계는 자연과학은 물론 인문사회과학을 포함한 전 학문적 영역으로 확장되고 있다(Kiel, 1994, 최창현, 2009). 사회과학영역에서 복잡계 논의는 1980년대 이후부터 시작되었다⁸⁾. 물론 거슬러 올라가면 많은 사회과학자들이 사회현상을 복잡계이론의 주요 개념인 창발과 자기조직화된 질서로 파악하고자 하였던 시도가 없었던 것은 아니다⁹⁾(정덕진, 2005:36).

그럼에도 최근 복잡계이론이 각광받게 된 배경에는 공리주의에 기반을 둔 합리적 선택이론이나 통계분석 등의 경험적 방법과 같은 전통적 사회과학적방법으로는 개인적 합리성의 한계와 사회적 선택의 딜레마의 작동원리를 이론적으로 밝혀내는데 한계를 보이는데 기인한다. 이러한 사회과학의 이론과 현실의 간극을 메워줄수 있다는 차원에서 복잡계 연구자들은 복잡계이론의 유용성을 높게 평가하고 이유가 되고 있는 것이다(민병원, 2006:506).

이렇듯 학문적 영역과 오래된 뿌리를 갖고 있지만 복잡계이론에 대한 비판도 엄연히 존재한다. 기존 사회과학 이론과의 차별성이나 설명력에 대한 의문이 제기되기도 하고, 과연 정합된 이론으로서 복잡계이론이 있는가에 대한 지적도 있다. 이렇다보니 이론적으로 정렬된 복잡성에 대한 설명은 아직 없다고 보는 것이 타당하다는 의견(장승권,2006:437)과 ‘새로운 대안’으로서 복잡계 이론이 도입되었다기보다 기존의 단편적인 이론들을 한데 묶을 수 있도록 해주는 ‘바구니’와 같은 역할의 중요도를 높게 보는 의견(민병원, 2006:505)이 맞서고 있는 상황이다. 그래서 복잡계이론의 상호연관성과 중복도가 높아서 복잡계 개념의 통일된 정의도 없고, 포괄적이고 일관성 있게 종합해주는 분석틀도 없는 실정이다(최창현, 1999: 20-24). 그동안 복잡계이론에 대한 논의가 얼마나 복잡한 방식으로 이루어져왔는지는 관점과 논자에 따라 다양한 용어로 혼재되

8) 1980년대 후반 국내에 월드롭이나 굴릭, 프리고진과 같은 복잡계 번역서들이 발간되고 복잡계에 대한 대중적 관심은 증가되었다. 이후 2005년 복잡계 연구자들로 복잡계네트워크가 구성되었다. 각 학문영역에서 독자적으로 진행되던 연구가 학제간 연구로 확장되는 계기가 되었다. 미국의 산타페 연구소처럼 복잡계네트워크의 허브로서 역할에 대한 기대가 컸다. 삼성경제연구소 주관 복잡계워크숍을 진행하고 관련 연구서를 발간하는 등 다양한 활동이 있었다.

9) 대표적으로 고전사회학자인 에밀 뒤르켐(Emile Durkheim)나 독일의 니클라스 루마(Niklas Luhmann)를 들 수 있다

어 사용되고 있는 점만 봐도 여실히 알 수 있다.¹⁰⁾

하지만 역설적으로 이렇듯 다양한 복잡계 개념의 논의는 분석수준에 따라 그 적용가능성과 조작화의 가능성은 달라지며, 연구범위와 방법론도 다양하게 열려 있음을 의미한다는 점이 중요하다.¹¹⁾ 이런 맥락을 바탕으로 본 장에서는 복잡계 이론을 구성하고 있는 개념과 특질을 살펴보고, 복잡적응계의 주요한 구성 요소들을 검토한다.

1. 복잡계 패러다임의 등장배경

데카르트와 뉴턴 같은 근대과학자들은 아무리 복잡하게 보이는 것이라도 잘게 나누면 결국 분자나 원자와 같은 단순한 요소들로 나누어질 수 있다고 생각했다. 근대과학자들은 부분으로 전체를 설명할 수 있고, 자연법칙은 보편적이며 영속적이라고 믿었다. 그러나 이러한 요소환원론과 기계론적 결정론을 핵심으로 하는 단순성의 과학(장승권, 1998:49)은 도전받고 있다

예를 들어 살아 있는 세포, 사람의 뇌, 날씨의 변화, 증권거래소 등과 같은 사례는 어떤가? 세포는 단백질, 핵산 등 수많은 분자로 구성되어 있다. 사람의 뇌는 수십억 개의 신경세포가 거미줄처럼 연결되어 있다. 증권시장은 수많은 투자자들로 넘쳐난다. 이들은 환경변화에 수동적으로 반응하지 않고, 수많은 방식으로 상호작용하고 구성요소를 재조직하고 특정한 패턴을 만들어낸다.

선형적 설명방식을 추구하는 단순성의 과학은 이러한 전체구조와 작동원리를 이해하고 설명하는데 분명한 한계를 보인다. 또한 쪼개는 것 자체는 문제가 없을지라도 중간단계를 고려하지 않기 때문에(민병원, 2005:49-59) 부분으로 전체를 설명할 수 있다는 환원주의적 접근방식은 불안정성을 강화시켰다.

10) 복잡계이론을 혼돈이론(chaos theory), 자기조직화 이론(self-organization theory), 신진화론(neo-evolutionism), 시스템다이내믹스(system dynamics), 복잡적응계 (complex adaptive systems), 동역학체제이론(dynamic systems theory), 복잡한 비선형체제의 연구(the study of complex nonlinear) 등으로 불린다. 최근에는 복잡계 이론(complexity theory)은 복잡성 패러다임(paradigm of complexity), 복잡성 과학(science of complexity), 복잡계 이론(complex systems theory) 등의 용어로 혼재되어 사용되고 있는 점도 얼마만큼 복잡성 이론이 복잡한 방식으로 논의되어 왔는지를 대변한다고 할 수 있다(최창현, 1999; 김기형 2009).

11) 본 연구에서는 혼재 사용되는 용어의 규범적 차이를 인정하면서 포괄적 수준의 '복잡계이론 (complexity theory)'으로 용어를 통일하여 사용한다.

이와 달리 복잡성 과학은 전체로서의 복잡계(complex system)를 연구대상으로 한다. 복잡계 이론은 한 원인이 특정 결과로 기계적으로 이어진다는 식의 선형적 인과관계보다 같은 원인도 다양한 결과로 귀결될 수 있다는 비선형적 인과관계를 더욱 중요시한다. 따라서 복잡계 이론은 급격한 사회 환경의 변화로 야기된 혼돈과 무질서를 설명하고 기술하는데 그동안 간과했던 비평형성, 비선형성, 불확실성에 숨겨져 있던 규칙들이 발견하는데 도움을 준다. 이러한 이유로 복잡계 패러다임이 주목받고 있다고 볼 수 있다.

<표 3> 단순성 과학과 복잡성 과학의 차이

단순성 과학	차이	복잡성 과학
평형·균형	연구목표	비평형·불균형
선형적 인과성·요소환원주의	연구가정	비선형적 역동성
분석적·실증적	연구방법	통합적·변증법적
예측가능성	연구결과	예측불가능성

자료: 정명호·장승권(1997: 110)과 이광모(2010:3)를 참고해서 재구성

여기서 복잡성(complexity)은 혼란스럽게 뒤죽박죽되어 있는 상태(complicated)를 의미하는 것이 아니다. ‘혼란스러워 보이지만 질서정연한 상황의 복잡함(complex)’을 말한다(윤영수·채승병, 2005:19). 그런 의미에서 복잡성은 단순성(simplicity)과는 대비되는 상대개념이다. 복잡성은 추상적인 정보의 양의 많고 적음에 대한 성질이다. 복잡성의 정도를 재는 척도인 복잡도(complexity measure)의 관점에 따라 복잡계를 여러 가지로 정의할 수 있고, 대상을 바라보는 축척(scale)에 따라 복잡성의 정도 역시 달라진다(BAR-Yam, 2004). 예컨대 어떤 상태가 복잡하다, 혹은 단순하다를 묘사할 때 긴 문장이나 여러 문장으로 표현해야 한다면 이는 복잡성의 정도가 높고, 그 반대면 단순성의 정도가 높다(Gell-Mann, 1994)고 말한다. 복잡성은 오늘날과 같은 ‘복잡한 시대’를 규정하는데 반드시 요구되는 개념이 아닐 수 없다(민병원, 2006:185).

복잡계 패러다임의 핵심어인 복잡성은 ‘혼돈의 가장자리 (at the edge of chaos)’

에 존재한다(Waldrop, 1992). 기존 복잡성 논의에서는 복잡성을 질서(order)와 혼돈(chaos)이라는 상반된 상태로 보며, 여기서 혼돈은 우연이나 임의성 혹은 법칙으로 설명할 수 없는 상태를 의미한다. 때문에 레셔(Rescher,1998:8)는 복잡성을 우연과 임의성, 혹은 법칙을 통해 설명할 수 있는 규칙성이 부재하는 정도에 따라 결정된다고 주장하기도 했다.

이처럼 복잡성이 무엇인가에 대해 그 정의는 다양하고, 여전히 학문분야와 논자에 따라 상이하다. 따라서 본 연구에서는 이러한 논의과정을 수용해서 “질서와 혼돈 사이에 존재하는 혼란스러워 보이지만 질서정연한 상황”을 복잡성(complexity)으로 정의한다.

2. 복잡계의 개념과 주요특성

1) 복잡계의 개념정의

복잡계(complex system)란 ‘복잡성(복잡)’과 ‘시스템(계)’을 합친 개념이다. 복잡계에 대한 접근방법은 연구자의 관점에 따라 차이가 있다. 복잡계를 바라보는 관점의 차이는 구성적 목적론과 변형적 목적론이라는 목적론의 차이에서 비롯되고 있다(장승권, 2006:457-458). 구성적 목적론자들은 자연현상의 이해를 위해 사용된 방법론을 사회현상을 이해하는데도 그대로 사용한다. 미래를 보는 관점은 이미 만들어져있고, 시간이 흐르면 감추어진 어떤 형태를 풀어내면 볼 수 있다는 입장이다. 이에 반해 변형적 목적론자들은 이상과 같은 방식으로는 인간 세계를 이해할 수 없다는 입장이다. 세계는 모순된 것처럼 보이지만 구성원간의 상호작용과 변화가 지속적으로 일어나는 것으로 본다. 인간 시스템을 연구하는 것은 자연 시스템을 관찰하는 것은 다르다는 관점이다.

복잡계의 개념도 통일되어 있다가 보다는 학자마다 다양하게 정의 내리고 있다 (Gell-Mann,1995; Arthur, 1999; Simon,1995; Ismagilov,1999, 윤영수 외, 2005: 57-58 재인용)¹²⁾ 그래서 노화준(2012:86)은 사회적 복잡성에 대해 목적에 대한 함

12) 복잡성에 대한 학자들의 다양한 개념 정의는 윤영수·채승병(2005)을 참고해주길 바라며, 복잡계의 개념정의와 주요특성을 연구자가 재구성한 <표4>로 대신한다.

의 정도와 예측결과의 확실성의 정도를 어떻게 측정할 것인지에 대한 정밀한 조작적 정의가 없는 상태라고 주장하기도 한다. 본 연구에서는 복잡계의 개념을 수많은 행위자들이 의존적 상호작용을 하면서 패턴을 형성하고 피드백되면서 예상 외의 성질이 창발되는 시스템으로 정의한다.

2) 복잡계의 주요특성

복잡계의 주요특성은 다섯 가지로 요약할수 있다 (윤영수 외, 2005:59-61). 첫째, 복잡계는 상호작용하는 많은 구성요소를 가지고 있다. 복잡계를 구성하고 있는 상호작용하는 많은 요소들이 창발현상을 일으키는데, 복잡계 전체를 이해하기 위해서는 이러한 개별요소들 사이의 연관관계를 이해하는 것이 중요하다.

둘째, 복잡계의 구성요소들은 비선형적(nonliner)인 상호작용을 한다. 개발자들이 소수에게 이메일 첨부파일형태로 보내진 컴퓨터 바이러스는 인터넷 망을 통해 빠르게 확산되는 것처럼 작은 요동은 구성요소간에 증폭되면서 혼돈과 관련된 놀라운 변화를 일으킨다고 설명한다.

셋째, 복잡계 구성요소들의 상호작용은 피드백 루프(feedbak loop)를 형성한다. 구성요소간의 상호작용은 다양한 경로를 거쳐 되돌아오는데, 변화를 진정시키는 편차상쇄 피드백이 나타나기도 하고, 반대로 변화를 증폭시키는 편차증폭 피드백도 나타난다.¹³⁾

넷째, 복잡계는 열린 시스템(open system)으로 그 경계가 불분명하다. 열려있는 시스템에서는 외부환경과 단절되어 있지 않아서 에너지와 정보 등을 끊임없이 서로 주고받는 특성이 발현되며, 자연적으로 경계가 정해지는 것이 아니기 때문에 종종 경계가 불분명해진다.

다섯째, 복잡계의 구성요소는 또 다른 복잡계이며 끊임없이 적응해나가는 특징을 보인다. 적응하는 구성요소로들로 이루어진 복잡계는 서로 다양한 영향을 주면서 스스로 환경을 변화시킨다. 이러한 특성을 보이는 체계를 복잡적응계(CAS, complex

13) 학자마다 양의 되먹임을 편차증폭 피드백, 편차증폭 되먹임, 긍정적 피드백으로 사용하거나, 음의 되먹임 고리 역시 편차상쇄 피드백, 편차상쇄 되먹임, 부정적 피드백으로 혼용하고 있다. 본 연구에서는 급변현상을 증폭시키거나 진정시킨다는 의미에 초점을 맞춰 편차증폭 피드백(루프), 편차 상쇄 피드백(루프)로 용어를 통일해서 사용한다.

adaptive system)라고 한다. 이상과 같이 복잡계의 다양한 개념 정의와 주요특성을 정리해보면 <표 4>와 같다.

<표 4> 주요 학자 별 복잡계 정의와 주요 특성

학자	주요 개념 정의	주요 특성
Gell-Mann (1995)	구성요소들의 이해만으로 복잡계를 설명 할 수 없음	· 상호작용하는 부분, 개체, 행위자로 구성
Arthur (1999)	시간의 흐름에 따르는 진화과정이 있는 시스템	· 요소간 상호간섭, 예상외 성질 발현 · 패턴의 피드백
Simon (1995)	각 구성요소들이 다른 요소들의 행동에 좌우되는 시스템	· 많은 구성요소와 연관관계
Ismagilpv (1999)	다양한 진화경로 가능성 갖는 시스템	· 초기조건과 요동에 민감 · 상호작용하는 많은 요소
Singer (1995)	상호작용 하는 수많은 행위자를 가진 시스템으로 개별요소 행동의 단순한 합이 아님	· 행위자의 비선형적 행동
吉永良正 (1996)	무수한 요소로 구성된 한 덩어리 집단	· 각 요소간 끊임없는 상호작용 · 총화 이상의 각 부분별 독자적 행동
Kurtz & Snowden (2003)	고도의 맥락의존적, 출발조건 의존적, 동태적, 비선형적, 창발적, 예측 불가능 상황	· 출발조건 의존성 · 동태적, 비선형, 창발
Michel (2009)	산출결과를 달성하는 데 고도로 불확실한 상황	· 이해관계자의 현저한 의견불일치

3) 복잡계의 구분

복잡계는 복잡비적응계와 복잡적응계로 나눌 수 있다(장승권, 1998: 49-50 ; 최성두, 2000:596). 첫째, 복잡비적응계(complex nonadaptive system)로 공기 중에 퍼져 나가는 담배연기, 수도꼭지에서 떨어지는 물과 같은 자연적·인공적 현상들이 일정한 패턴을 갖고 있으나, 정확한 결과를 예측할 수 없다. 스스로 적응하거나 진화하는 비유기적 요소로 구성된 체계를 말한다. 보통 혼돈 이론(chaos theory)의 프랙탈의 기하학(fractal geometry)이나 기이한 끌개(strange attractor) 등과 같은 개념을 통해 연구되고 있다. 둘째, 복잡적응계(complex adaptive system)는 인체의 신경계, 경제시스템, 도시나 지역사회와 같은 체제로 자율적인 다수의 행위자들이 상호작용하며, 학습하고 진화하면서 특정한 구조와 규칙을 만들어간다. 외부환경이나 다른 복잡적응계와 상호작용하면서 진화해나간다.

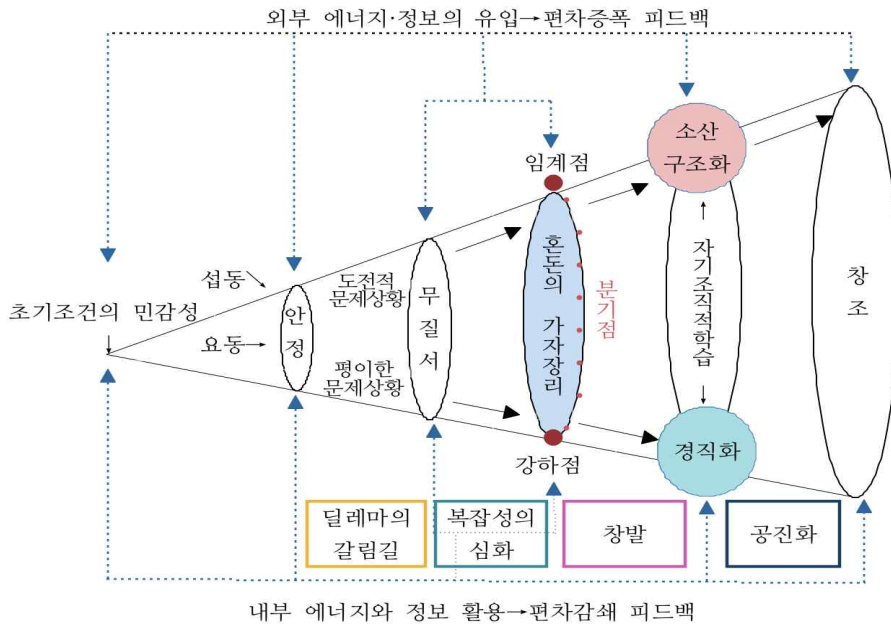
3. 복잡적응계의 구성요소와 행동, 그리고 효과

앞서 살펴본 것처럼 복잡계는 “수많은 구성요소들이 비선형 상호작용을 통해서 거시적 창발현상을 나타내는 계”를 말한다. 복잡적응계(CAS, complex adaptive system)는 이러한 복잡계의 확장된 형태로서 네트워크로 구성된 다수의 행위자(agent)들이 경쟁과 협동을 통해 새로운 행동 유형을 만들어가면서 외부환경이나 다른 복잡적응계와 상호작용하면서 진화해 나가는 시스템이다(Freeman, 1992; Waldrop, 1992; Capra, 1993; 최창현, 1999:21).

복잡적응계를 “병렬적 행위자들의 동적인 그물망”으로 전제하는 셔만과 슐츠(Sherman & Schultz, 1998) 그리고 홀랜드 (Holland, 1995)에 따르면 복잡적응계는 “혼돈의 가장자리(edge of chaos)에서 자기조직화(self-organization)가 가능하며, 외부환경 변화에 맞춰 행위자들은 학습하고 적응, 진화하면서 재조합, 재배열”된다. 복잡적응계의 진화과정을 그림으로 표현하면 다음의 <그림 1>과 같다. 14)

14) 유영만(2006:18)을 참고해서 재구성 함

<그림 1> 복잡적응계(CAS)의 진화과정



상호작용하는 행위자들의 네트워크는 행위자들의 미시적 행동으로부터 역동적이며 집합적인 거시 행위가 형성된다. 이러한 집합적 행위는 행위자의 개별적 행동에 대한 자세한 지식 없이 묘사될 수 있다(Holland & Miller, 1991; 김유삼·이민창, 2007:27 재인용).

복잡적응계의 이론 체계화를 맨 처음 시도한 홀랜드(Holland, 1995)는 복잡적응계를 <표 5>와 같이 일곱 가지 요소를 제시한다. 네 가지 속성으로는 집합성 (aggregation), 비선형성(nonlinearity), 흐름(flow), 다양성(diversity)을 들고, 이러한 속성을 발현시키는 꼬리표 달기(tagging), 내부모형(internal model), 구성단위 (building blocks)와 같은 세 가지 작동원리가 있음을 밝히고 있다.

집합성은 같은 범주에 있는 것들을 동등하게 취급하는 집단화를 말하며, 단순한 행위자들이 어떻게 대규모 행동을 창발하는가를 밝히는 주요한 열쇠다. 집단화의 결과로 나타나는 꼬리표달기는 집단과 집단의 경계를 정의한다. 선별과 전문화, 협동에 의해 변하면서도 지속되는 메타행위자와 조직의 창발을 이끈다. 흐름의 속성은 노드와 링크로 이루어진 네트워크에서 자원의 흐름과 같다. 노드는 체제내

행위자를, 링크와 자원은 상호작용을 의미한다. 흐름은 승수효과와 재순환효과와 같은 편차증폭 피드백을 추동하고 자기조직화의 중요한 작동원리로 작용한다.

<표 5> 복잡적응계(CAS)의 요소들

속성	작동원리
<ul style="list-style-type: none"> · 집합성 (aggregation) · 비선형성 (non-linearity) · 흐름 (flow) · 다양성 (diversity) 	<ul style="list-style-type: none"> · 꼬리표 달기 (tagging) · 내부모형 (internal models) · 구성단위 (building blocks)

한편, 복잡적응계는 세 가지 기본원리에 따라 작동한다 첫째, 복잡적응계 내의 질서는 사전에 결정된 것이 아니라 자체적으로 창발(emergent)된 현상이다. 둘째, 체계의 역사는 복원불가능(irreversible)하고 셋째, 체계의 미래는 예측 불가능한 속성을 지닌다. 복잡적응계 기본 구성요소인 행위자는 환경을 조사하고, 행동규칙을 대표하는 설계도를 개발하며, 이 설계도는 변화하고 진화한다(Dooley, K, 1997; 이성우, 221).

가르시아(Garcia, 1997)는 복잡적응계를 자기조직화(self-organizing)와 진화(evolution) 두 가지 범주로 나누고 있다. 자기조직화는 낮은 차원의 상호작용으로부터 높은 차원의 질서가 어떻게 생성되는가에 초점을 맞추고 있는 개념이다. 자기조직화의 특징으로는 창발성(emergence), 계층성(hierarchy), 자기유사성(self-similarity), 피드백(feedback), 끌개(attractors)다. 둘째, 진화는 시스템이 어떻게 무작위적으로 예측 불가능하게 그러나 지능이 있는 것처럼 시간의 흐름에 따라 진화해 나아가는지에 대해 초점을 맞춘 개념이다. 진화의 특징으로는 초기조건에 민감성(sensitivity), 분기(bifurcation), 경로의존성(path dependence), 임계성(criticality), 공진화(coevolution) 등을 들수 있다(최창현 1997: 139).

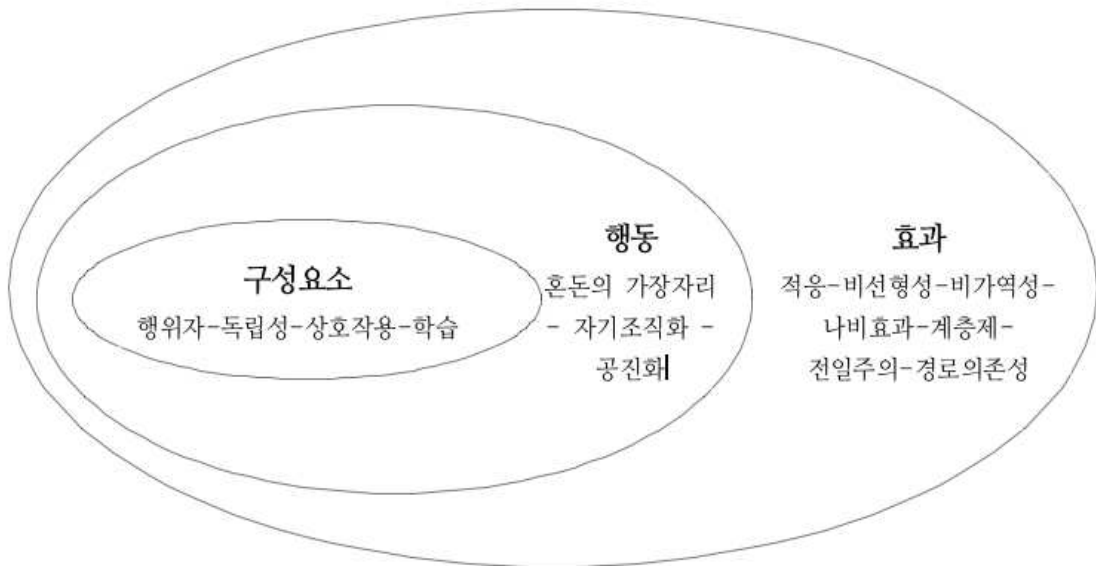
자기조직화(self-organization)의 원리는 외부의 개입 없이 자발적인 패턴과 규칙 같은 질서를 만들어내는 것이며, 상호의존적인 계들의 서로 영향을 주면서 함께 진화하는 공진화(coevolution) 메커니즘에 의해서 복잡적응계 질서는 형성된다¹⁵⁾(이광

모, 2003:7-11).

이러한 복잡계의 자생적 질서는 전체적으로 보면 복잡계의 비평형성과 비선형성이라는 조건 하에서만 가능하다. 노화준(2011: 87)도 복잡적응계는 비평형적 환경에서 유기체와 같이 자체 조직화하는 잠재력을 갖고 있고, 반독립적(semi-independent)인 행위자들은 예측할 수 없는 방법들로 전체로서 환경에 적응하면서 패턴을 형성한다고 한다. 그 외에 여러 논의도 이러한 복잡적응계 개념과 상호연관성이 높다.

그 외에 복잡적응계의 주요한 특성에 대해 논자에 따라 복잡적응계의 주요특성으로 자기조직화, 초기조건의 민감성, 경로의존성, 공진화, 창발성 등 다섯 가지(김기형, 2009: 286-291)를 보기도 하고, 헤나스(Haynas, 2008:58)처럼 공공조직의 복잡성을 논의하면서 혼돈(chaos), 분기(bifurcation), 프랙탈(fractals), 끌개(attractors), 통합(synthesis), 피드백(feedback)을 제시하기도 한다.

<그림 2> 복잡적응계(CAS)의 구성요소와 행동 그리고 효과



자료: Jamur, J, M (2014:445)를 참고로 재구성

15) 이광모(2003)는 복잡적응계의 주요특성을 창발성(emergence), 계층화된 자율성으로서 전체성(wholeness), 자기유사성(self-similarity), 비선형성(non-linearity), 비평형성(far-from-equilibrium), 과정사고(process thinking), 나비효과(butterfly effect), 피드백 루프(feedback loops) 등으로 설명하듯이 논자에 따라 개념과 특성을 구분하는 것은 상이하지만 큰 틀에서 차이는 없다.

이와 같이 복잡적응계의 특징과 범주의 구분은 학자간 유사성이 매우 높다. 즉, 복잡적응계는 많은 구성요소들의 상호작용 측면에서 ‘복잡’과 동시에 각 구성요소들이 경험과 학습을 통해 변화한다는 의미에서 자기 ‘적응’적이다(윤영수 외, 2005:165).

결론적으로 복잡적응계의 구성요소는 혼돈과 질서가 균형을 이루는 경계면에서 결코 완전히 고정된 침체상태나 완전히 무질서한 혼돈 상태 빠지지 않고 끊임없이 환경에 적응하기 때문에 항상 새로운 질서를 형성하고 유지할 수 있다. 예컨대 단순한 질서와 완전한 혼돈 사이의 광대한 영역에 놓여 있는 거의 모든 자연세계와 사회현상을 복잡적응계로 간주할 수 있다.

제2절 복잡계 이론을 적용한 선행연구 검토

앞서 언급한 것처럼 복잡성 이론에 대한 관심은 빠른 속도로 증폭되어 왔다. 하나의 패러다임으로 자연과학에서부터 인문과학 나아가 문화예술분야에 이르기까지 복잡성 패러다임이 자리매김하고 있다. 다만 이러한 대중적 관심과는 달리 정책연구에서 복잡성과 관련된 실질적 연구 작업은 걸음마 단계로 보여진다¹⁶⁾. 그 이유는 최근에 들어서야 정책대상을 복잡계 시각으로 조망하고 설명하기 시작했고, 이러한 동태적인 정책현상을 설명을 하는데 방법론에 대한 이해가 부족했으며, 일정한 수학적 능력과 프로그래밍 능력이 요구된다는 장벽이 존재했기 때문이다(강성남, 2011:225).

본 절에서는 정책연구로서 복잡계적 시각을 반영한 연구들의 유형을 구분하고, 본 연구의 위치를 파악하고자 한다. 우선 그동안의 복잡계 관련 연구의 행정학적 접근은 크게 복잡성 이론소개와 적용 가능성을 탐색하는 연구, 복잡성을 준거틀로 한 사례 분석 등으로 유형을 분류할 수 있다.

16) 복잡성 연구를 스스로 표명하지 않은 연구가 많고, 복잡성 이론으로 사회현상에 적용한 연구의 역사가 짧고 그 경계가 흐릿해서 유관연구의 범주 설정에 유연함이 존재한다는 의견도 있다(장덕진, 2005:38).

1. 복잡성 이론 소개와 적용 가능성 연구

행정학 연구에서 복잡계 연구는 1990년대 중반부터 조직연구 중심으로 시도되기 시작했다. 과학기술의 발달과 정보화의 진척에 따른 사회적 상호작용이 복잡다기화되면서 조직 환경을 둘러싼 환경동학이 예전에 비해 역동적이고 조직에 미치는 영향이 커지면서 복잡성 이론에 대한 관심이 커졌기 때문이다. 또한 이렇듯 복잡해지고 동태적으로 변화하는 현상에 대한 기존 이론들의 설명력 부족과 예측력 부족 문제를 복잡성 이론은 다양한 측면에서 설명하고 기술해줄수 있다는 점에서 새로운 가능성을 보여주었다.

최창현(1999), 노화준(1998), 김영평(1996), 민병원(2005)등의 학자들로부터 시작된 일단의 복잡성 연구는 이론의 소개와 적용 가능성에 초점을 맞추고 연구동향을 전달하는 연구, 이론의 내용과 특징을 소개하는 연구, 복잡성 이론의 유용성을 탐색하는 연구 등 다양하게 이루어졌다(강성남, 2011:217).

노화준(1998)은 뉴턴적 패러다임을 기반으로 하는 정책처방으로는 복잡성, 불안정, 불균형, 급격한 변화를 보이는 사회 현상을 충분히 설명하지 못하고, 문제의 본질을 왜곡함으로써 증상을 악화시키고 있다고 주장한다. 이에 정책연구에서 카오스 패러다임의 필요성을 역설하면서 카오스 이론의 개념과 주요특징을 소개한다. 카오스 패러다임은 예측가능성과 효과적인 정부 대응성을 향상시키며, 참여적 문제해결 가능성과 사회적 위기나 급격한 전환기를 돌파할 수 있는 정책이론으로서 효용성을 높게 평가하고 있다.

최창현(1999)은 복잡계이론이 기존 조직연구에서 다루지 못한 새로운 복잡성 개념을 제시하고 있다면서 복잡적응계(CAS; Complex Adaptive System) 개념과 창발성(emergence), 경로의존성(Path dependence), 공진화(Coevolution)등 특질을 개괄적으로 정리한다. 이어서 복잡적응계의 특질을 모형화한 카우프만(Kauffman)의 NK적합도 지형 모형을 조직학에 적용하면 조직 진화의 역동성을 설명해줄뿐만 아니라 수많은 조직설계의 대안을 추출할 수 있기 때문에 기존 조직이론의 보완이라는 측면에서 그 함의를 논구한다.

최성두(2000)의 연구는 통제중심의 전통적 행정관리철학의 기본논리에 의문을 던지고, 복잡계이론을 통한 행정이론의 재구성과 재개념화의 필요성을 강조하고 있다.

복잡계이론의 공통적 특징은 비선형적 행태이며, 이러한 비선형체계의 시간적 변화를 연구하는게 주요목적이라고 밝히고 있다. 즉 카오스이론을 이해한다는 것은 행정학의 새로운 언어와 관점, 패러다임을 채택하는 것이라고 주장한다. 그는 에리히 얀치의 행정관리 진화모형과 더글라스 키엘의 창조적 무질서 활용론을 검토하고, 복잡성 이론의 유용성을 평가한다. 복잡성 이론은 행정관리의 팽배한 불확실성에 대한 불신을 해소해주고, 행정조직과 정책의 자기조직화에 대한 신뢰감을 형성시켜주며, 은유(metaphor)와 같은 방법론은 동태적인 행정체계 이해에 도움을 줄뿐만 아니라, 기존 행정학의 이론적 불충분성과 행정의 제약요건을 인식시켜준다는 측면에서 행정학적 유용성이 있다고 주장한다. 반면 이러한 유용성 역시 의문이 존재한다면서 우선 기존 체계이론에 비해 복잡성 이론의 현상에 대한 설명력이 어떤 우월성을 갖고 있는지 명확하지 않으며, 기존 행정이론과 차별성이 없어서 구체적인 관리방법론 제시에 대한 학문적 노력을 강조한다.

김유심·이민창(2007)은 복잡성 연구의 한 방법론 모형인 행위자 기반 모형(agent based models)의 행정학·정책학 연구에서의 활용가능성을 탐색한다. 이들은 복잡성 이론이 연구의 방향성, 분석대상, 시너지에 대한 기존 이론과는 다른 가정에서 출발하고 있다면서, 기존 이론의 연장선상에서 이해하고자 할 경우 정책현상의 설명력은 저감될 수밖에 없다고 주장한다. 그런 의미에서 행위자 기반 모형의 유용성은 높고, 다양하고 이질적인 행위자들과 상호의존성을 정책체계 안에서 포괄적으로 모형화 한다는 점에서 행정현상 이면의 메커니즘 작동 원리와 거시적 유형에 대한 이해도를 높이고, 정책결정의 결과를 예측할 수 있다는 측면에서 폭넓게 응용될 수 있다고 제안한다.

2. 복잡성 이론을 적용한 선행연구 검토

최근에 와서 국·내외적으로 복잡성 이론 연구는 구체적인 정책사례를 대상으로 복잡성 이론의 주요 특성이나 모형을 적용하여 분석함으로써 복잡성 이론의 유용성을 제시하고 있다.

우선 복잡성 이론을 정책연구에 처음 적용한 Brown(1994)은 비선형 동학(nonlinear dynamics)으로 미국의 환경정책을 분석하였다. 개인적 변수, 세계체제 변

수, 종단적 자료(환경문제의 악화, 경제활동, 정치구조, 시민태도, 선거결과)를 결합하여 분석하였다(Kiel & Elliott, 1997). 서퍼스타인(Saperstein, 1996) 역시 높은 긴장과 전쟁 가능성 사이에서 국가 간 군비경쟁이 어떻게 이루어지는지를 비선형 동학을 통해 분석하고 있다 (Eve, Horsfall & Lee, 1997: 69). 키엘과 엘리엇(Kiel & Elliott, 1992)는 예산체계를 비선형 동역학을 활용해서 분석하고, 반복적으로 매년 똑같은 예산형성 과정을 반복하지만, 매년 특이하고 비가역적인 예산형성과정이 나타나는데 이를 ‘안정점-불안정점의 행동 스펙트럼’으로 설명하고 있다(최성두, 2000:597). 예산과 정책의 변화는 점증적(incremental) 변화와 대폭적(large) 변화를 동시에 내포하고 있다는 사실을 보여줌으로써 점증주의의 한계를 극복할 수 있는 방법을 제시하였다. 스탠리(Stanley, 1989)는 AIDS 감염비율이 낮을 것으로 예측되는 10대들이 오히려 AIDS 확산 가능성이 높다는 점을 비선형적 확산모형으로 예측하였다. 그의 연구는 이후 10대 여성들 사이에서 AIDS의 급속한 확산을 지적한 세일크등(Seilk, Chu & Buehler)의 연구로 입증되기도 한다. 알렌(Allen, 1982)은 도시의 정치적·경제적 환경을 구성하는 다양한 행위자들과 이해관계의 비선형적 상호작용에 기초해서 초기조건에 민감하고 무작위적 요동, 우연한 사건과 역사적 요소들의 결정주의, 분기점을 포함하는 일련의 도시 성장 모형을 발전시켰다. 그의 도시성장모형은 시간의 흐름에 따라 가능한 결과들을 제시하여 정책결정자와 공공관리자들에게 다양한 현실의 결과들은 다양한 관리전략을 필요로 한다는 점을 제시한다(Kiel, 1994: 181-182; 사득환, 2003: 229, 김기형, 2009: 293 재인용)

사득환(2003)은 현대 정책을 적응적 진화과정으로 인식하면서 불확실성의 원천은 상황에서 오는 불확실성, 구성요소의 상황의존성에서 오는 불확실성, 정책결정의 원인과 결과에 대한 지식 결핍에서 오는 불확실성으로 구분한다. 이러한 불확실성과 혼돈에 대해 미숙하게 대응할 경우 행정적·경제적 비용을 초래한다면 그 원인을 설명하기 위해 적응모형(adaptive model)을 도출해서 시화호 매립사업에 적용하여 분석한다. 적응모형은 합리모형, 점증모형, 쓰레기통모형 등 전통적 정책선택모형과 달리 정책과 환경이 상호작용하면서 발생한 불확실성과 혼돈에 대한 고려를 중요시한다. 지속적인 모니터링과 잘못된 정책 수정을 통한 정책 스스로의 패러독스(self-paradox)과정으로 목표를 향해 끊임없이 추적해 가는 창조적·진화적 적응과정이라고 설명한다. 이를 바탕으로 시화호 매립사업은 부정확한 사전예측, 경직된 자기

조직화, 불균형적인 권력관계와 개발논리, 정책학습과 피드백의 미흡 등 원인 때문에 실패했다고 분석한다. 그는 정책의 동태적 진화 과정과 다양한 형태의 상호작용의 체제를 이해하는데 적응모형 활용 가능성이 높다고 평가한다.

김기형(2009)은 복잡성 이론의 자기조직화(Self-organization), 초기조건의 민감성(sensitivity to initial fluctuations), 경로의존성(path dependence), 공진화(coevolution), 창발성(emergence) 등 다섯 가지 특징을 준거로 의약분업 정책과정을 분석한다. 분석결과 의약분업정책은 수많은 행위자들이 다양한 방식으로 상호작용을 하는 의약정책체제가 외부 환경과도 상호작용을 하면서 공진화하는 자기조직화 과정에서 창발성이 발현된 것으로 분석한다. 특히 의약분업 정책의 형성과정에서 나타난 경직된 자기조직화 문제나 실패요인들에 대한 긍정적 학습도 이루어지지 않았으며, 정책 오차의 수정도 원활치 못했다고 비판한다. 정책체제를 변화시키기 위해서는 복잡성을 통제하기보다는 적절한 수준의 관리를 통해 내적 체제의 다양성 확보와 환경과의 다양한 변화에 대한 적응성을 높이는 방향으로 정책 혁신을 촉진시켜 나가야 한다고 주장한다.

김기형·정주용(2011)은 방사성폐기물처분장 입지정책 체제의 복잡한 정책변화를 분석한다. 지속적인 정책실패의 대표적 사례였던 방사성폐기물처분장 입지정책 관련 선행연구들이 뉴턴적 시각에 입각해서 성공과 실패라는 인과관계를 선형적으로 설명하는 방식을 취하면서 통제할 수 없는 다양한 조건과 상호작용을 체계적으로 고려하지 못했고, 이 때문에 정책문제를 해결하는데 일정한 한계가 보이고 있음을 지적한다. 그들은 방사성폐기물처분장 입지정책을 둘러싼 극심한 사회적 갈등과 혼란을 야기하기 전에 정부주도의 권위주의적인 정책 추진 즉, 경직된 자기조직화 과정을 지양하고 입지선정과정의 공개성, 경제적 인센티브 제공, 방폐장 안전성 홍보 강화 등 지속적인 학습과 오차수정이 이루어졌다면 실패에서 성공으로의 전환이 앞당겨졌을 것이라고 분석한다. 반대로 경주 방사성폐기물처분장에 대한 수용성이 높아진 이유는 외부 환경변화와 방폐장 정책체제가 이에 적응한 구성요소들의 시행착오와 경험적 학습의 상호작용 결과이며, 끊임없이 자기조직화를 통해 성공가능성을 축적했기 때문이라고 설명한다. 공개적 찬반논쟁과 경쟁구도, 반핵 시민단체 활동 둔화도 정책 수용성 향상의 한 요인으로 꼽고 있다.

관련해서 이석민(2010)도 복잡계 관점에서 카우프만(Kauffman)의 NK적합도 지형 모델¹⁷⁾과 노화준(2009b)의 정책적합도 지형(policy fitness landscape)개념을 적용

6,70년대 영광, 울진 원자력발전소 건설과 8,90년대 방사능폐기물처분장 입지선정 과정을 비교분석하고 정책의 성공과 실패 원인을 규명한다. 원자력발전소 건설 정책의 경우 당시 사실상 K변수가 1인 정부의 절대적 영향력, 원자력발전소에 대한 정보부재에 따른 주민 인식부족, 활성화되지 못한 언론과 시민단체 등의 원인으로 정부정책 적응성이 매우 높았다. 반면에 방사능폐기물처분장 정책은 지역주민, 지방정부, 시민단체, 언론 등 정책행위자 N변수의 실질적 증가 속에 원자력에 대한 국민의 인식이 달라졌음에도 불구하고 굴엽도, 안면도, 부안 위도 등 주민들과 사전협의 없이 성급하게 입지 결정을 밀어붙이면서 정책 신뢰성을 상실했고, 인근지역 피해에 대한 경제적 손실과 보상 문제를 간과하면서 방사능폐기물처분장 정책은 모두 실패할 수밖에 없었다고 분석한다. 이는 사회시스템 동태모형(the dynamic of social systems)의 자체조직화 영역에서는 행위자들의 상호작용이 활발한 반면, 비조직화 영역에서는 정부와 행위자간의 관계형성에 실패했기 때문이라고 설명한다. 이에 증가된 복잡계 이론에 근거한 정책요소간의 상호작용을 고려하고 적절하게 배열해서 변화된 지형에 적합한 새로운 정책설계와 지속적 재설계가 필요하다고 강조한다.

최창현(2010)은 “제도혁신과 경로의존성, Chaoplexity 이론적 관점”을 통해 제도주의 이론이 제도 형성과 변화의 원인과 조건을 설명하는데는 부족함을 지적한다. 이러한 제도혁신에 대한 신제도주의 한계를 혼돈복잡성(Chaoplexity) 관점으로 보완될 수 있다고 주장한다. 로지스틱 방정식(logistic equation)을 정리하고, 복잡성 이론의 순환고리성, 초기치의 민감성, 분기점 이론, 프랙탈, 발현(emergency)¹⁸⁾과 같은 주요한 개념을 탐색적 준거 틀로 제도의 진화과정을 규명 한다. 그는 제도혁신을 위해서 진화게임적인 접근이 필요하고, 제도와 행정시스템이 상호보완적 변화를 이끌

17) NK모델에서 N변수는 생물의 유전인자 수를, K변수는 유전자들간 또는 조직들간에 상호 작용의 정도를 의미한다. 생물의 수천 수만개 유전인자의 조합에 의해 지형(landscape)를 형성하고, 지형의 높낮이는 생물의 적응도 또는 적합도(fitness)를 의미한다. K=0일 경우 유전인자간 상호작용이 없어서 고르고 정상이 하나인 지형을 형성하고, K=N-1인 경우 유전인자의 상호작용이 활발해서 울퉁불퉁하고 봉우리가 많은 무질서함을 보인다. (Kauffman, 1993:33-67; 1995:161-189; 이석민, 2010: 251-252 재인용)

18) 창발(emergency)은 하위계층(구성요소)에서는 없는 특성이나 행동이 상위계층(전체구조)에서 자발적으로 발현되는 현상을 말한다. 골드스테인(1999:49-72)의 정의에 따르면 창발성은 복잡계의 자기조직화 과정에서 새롭게 응집되는 구조, 패턴, 속성을 의미한다(김기형,2011:291). 최창현은 그의 논문에서 ‘창발’과 ‘발현’을 혼용하고 있는데 발현과 영어표기 역시 emergency 라는 점에서 동일한 개념으로 해석할 수 있다.

어야하며, 우연적 요소를 조직관리의 핵심요소로 활용할 것을 제안한다.

김창욱·김동환(2006)은 “정책부작용의 원인과 유형-시스템 사고에 입각한 분석” 연구를 통해서 수많은 정책들이 의도하지 않은 부작용이 일어나는 이유는 하나의 원인이 하나의 결과를 낳는다는 단선적 사고로 문제의 배후구조와 시스템을 보지 못하고 있기 때문이라고 지적한다. 그들은 의도한 루프와 의도하지 않은 루프로 결합된 정책부작용을 제어실패형, 원상회귀형, 불균형심화형, 성장 한계형 등 네가지 유형으로 구분하고, 시스템 사고의 도구인 인과루프지도(Causal Loop Diagram)를 활용해서 중소기업 보증제도, 환율방어정책, 농공단지 조성정책, 신용카드 활성화 정책을 분석한다. 정책부작용이 의도하지 않은 루프의 작용에 의해서 발생하기 때문에 인과루프지도 분석을 통해 효과적인 정책 개입지점을 발견하고, 정책이 결정된 후에도 의도하지 않은 루프의 작동을 억제하는 것이 정책이 본래 의도한 결과를 얻을 수 있다고 강조한다. 그 외에 복잡성 이론을 기반으로 한 주요한 정책사례 분석 연구를 요약해보면 다음의 <표 6>과 같다.

<표 6> 복잡성 주요특징에 따른 연구

연구초점	연구자	연구방법	주요내용
초기조건 의 민감성 -비선형성 -편차증폭 피드백	김재식· 방민석 (2008)	참여정부 공공기관 지방이전 정책과정의 상호작용과 정책의 피드백 규명	예산·인력부족, 세부정책결정지연, 기관 배치선정에대한 지역간 불만 증가는 정부부담증가, 조성원가 상승, 정책지연, 혁신도시 인구감소로 나타나는 악순환 고리 형성했다며 공공기관 지방이전 정책 개선점 제시
	정주용 (2008)	경주방폐장입지선정과정을 나비형 카타스트로프 모형을 활용, 시간흐름에 따른 상호작용 분석	정부의 정책오차수정(정상요인)과 경주시의회 유치결정(편향요인) 등으로 지역간 경쟁구도가 나비요인으로 작용하는 분기집합의 급변현상 설명
	김창욱· 김동완 (2006)	인과루프지도(Causal Loop Diagram)로 정책부작용 사례 분석	인과루프지도 분석을 통해 정책부작용을 제어실패형, 원상회기형, 불균형심화형, 성장한계형 구분하고 의도하지 않은 루프 억제를 통해 의도된 정책 추진 필요성 강조
자기조직화 - 공진화 - 창발성	사득환 (2003)	시화호매립사업의 불확실성과 혼돈상황을 적응 모형(adaptive model)으로 분석	시화호매립사업은 적절치 못한 공진화와 경직된 자기조직화로 정책실패의 패턴과 질서가 생성되었다며 불확실성과 혼돈의 관리 중요성 강조
	김미정 외 (2006)	행위자기반모형인 투기모형을 이용 부동산 투기 및 정책 시뮬레이션	부동산 수요 영향요소 검토 및 투기자 증가 양상을 정책 내·외부적 측면에서 설명하고 정치적 변수에 대한 유연한 대응과 단선적·선형적 정부 접근방식에서 창발적 시스템적 전환을 제안
	이석민 (2010)	정책적합도지형 모형을 통한 원자력발전소와 방폐장 입지선정과정 비교분석	복잡성 이론에 근거한 정책요소간 상호작용 고려한 변화된 지형에 적합한 새로운 정책설계와 지속적 재설계 필요성 강조
	김기형· 정주용 (2011)	방폐장 정책체제의 자기조직화와 급변과정 분석	방폐장 정책체제는 구성요소와 외부환경간의 상호작용의 결과로 입지선정에 실패한 1단계 과정의 정책오차수정과 학습효과는 2단계 과정의 성공가능성을 향상시켰다고 분석
	강성남 (2008)	복잡계적 시각으로 부동산 정책 분석	시장요인과 비시장요인의 상호작용으로 부동산가격 체계의 요동으로 새로운 사회경제질서가 창발한다며, 다양한 요소간의 상호작용과 비선형적 관계구조로 파악한 부동산 정책 추진의 중요성 강조

이상과 같이 정책연구에 있어서 복잡성 이론 관련 선행연구를 검토해 본 결과 주목할만한 부분은 다음과 같다.

첫째, 복잡계 개념으로 사회현상을 분석함으로써 사회현상에 대한 종합적 인식의 확장이라는 측면에서 의미 있는 연구들이 있다. 특히 복잡계 시각으로 비선형적 인과관계를 규명하기 위한 노력은 기존 이론들에 비해서 현상에 대한 설명력을 높이고 다채롭게 만들 수 있는 가능성을 보여주고 있다.

둘째, 그럼에도 사회 구석구석에서 제기되는 여러 가지 정책현상과 문제점에 대한 실질적 대안이나 발전방향 제시는 아직까지 양적으로나 질적으로 미흡한 수준이다. 복잡계 관점에서 다양한 연구 범위의 확대와 연구의 축적이 필요하지 않을 수 없다. 복잡계 이론을 체계화하고 발전시키기 위한 행정학계의 노력이 요구된다.

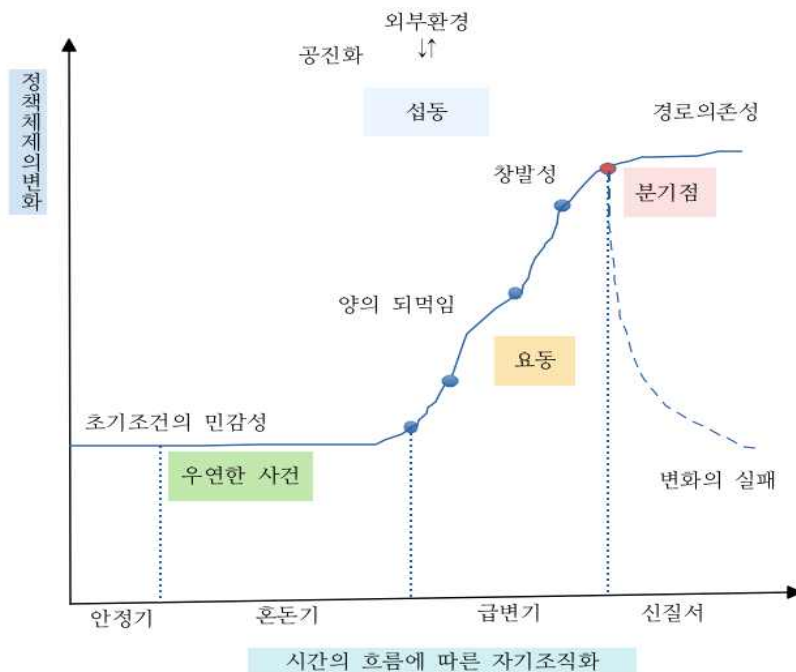
셋째, 조직관리나 갈등연구 분야에 국한되고 있는 수준으로 복잡계 이론의 행정학적인 이해와 활용 면에서는 여전히 많이 부족하다. 새로운 연구주제를 심화 발전시키고 실천적으로 유용하게 만들기 위한 보다 많은 노력이 필요한 것으로 보여진다.

제3절 연구 분석과 인식의 틀

본 연구에서는 복잡적응계를 변화하는 환경에 적응하는 능력을 가진 복잡하고, 비선형적이며 상호작용하는 시스템으로 이해한다. 앞서 살펴본 제주해군기지 정책 관련 주요 연구과 복잡계를 적용한 선행연구를 바탕으로 복잡성 이론의 이러한 개념과 맥락에 기초해서 다음과 같이 1)시간의 흐름에 따른 자기조직화 2)초기조건에 따른 경로의존성 3)공진화와 피드백 루프 세가지 관점에서 분석의 틀을 설정하고 제주해군기지정책을 분석하고자 한다.

또한 제주해군기지정책 체제는 내·외부 다양한 행위자간의 복잡한 상호작용으로 새로운 패턴들이 창발하고 있음을 시차적 관점에서 분석할 것이다. 제주해군기지 정책의 공진화 과정과 행위자간의 상호작용 분석을 통해 단절적 변화의 숨겨진 배경을 파악하고, 자기조직화 논리를 설명하고자 한다.

<그림 3> 연구분석과 인식의 틀



1. 시간의 흐름에 따른 자기조직화

급속한 시차적 변화가 정책과정의 민주성을 훼손한다(장정길, 2005:68). 원인과 결과 사이에는 상당한 시차(time difference)가 존재하고, 변화의 출발점과 방향 혹은 속도와 다른 변수와의 관계는 시간에 따라 변화하며 복잡한 양상을 띄게 된다. 시간의 변화는 현상을 고정된 상태로 존재할 수 없게 만들기 때문에 균형을 유지하는 것이 사실상 불가능하고, 이것이 변화를 만들어낼수 있음을 의미한다(정주용: 2009:29). 따라서 시간의 순서와 간격 그리고 시간 지체를 파악하지 못할 경우 종래에는 정책혼란이나 정책실패로 이어질 개연성이 매우 높다.

역사적 연구와 맥락적 접근에서 시간은 중요한 차원의 하나로 취급된다. 시차적 접근(time difference approach)은 시간을 중요한 설명변수로 해서 시간이 현상의 설명과 처방에서 수행하는 역할을 규명한다(김준한, 2002:295). 정책과 제도의 성숙과정을 단계별로 고찰하거나 다수 행위자간의 관계가 시간의 흐름에 따라 배열하는 것을 파악하는데 활용되기도 한다.

이러한 시차적 해석은 원인변수들의 선후관계를 중요시하고, 숙성기간이 결과에 영향을 미치며, 정책 변화내용과 변화속도의 인지적 차이(Cognitive time difference)를 강조한다(김창수, 2003:115-116).

제주해군기지 정책체제는 다른 정책들과 밀접하게 연결되어 있고, 수많은 행위자들이 다양한 방식으로 상호작용 하면서 외부환경이나 다른 정책결정체제와도 상호작용하는 자기조직화와 적응체제라는 점에서 시차적 해석은 중요하다.

자기조직화는 복잡한 시스템이 만들어지고 변화되는 과정을 설명하는 개념으로, 복잡계 이론의 핵심적 특징이다. 요소 간에 서로 국지적으로 영향을 주고받으면서 전체에 일관된 행동패턴을 발현시켜주는 자기조직화의 과정이야말로 안정과 불안정의 상호 모순된 상태에서 미래 예측과 통제가 어려운 복잡계의 본질을 설명할 수 있는 주요한 방법이다(장승권, 2006:447-457).

프리고진과 스텐저스(Prigogin & Stengers, 1984)에 의해 발견된 자기조직화(self-organization)는 외부 간섭 없이 구성요소간의 복잡한 상호작용을 통해 자생적 질서를 창출하는 것을 의미한다. 또한 우연적 사건이 발단이 되어서 자기조직화를 통해 거시적 현상이 발생하기도 한다. 즉 비평형적이고 비선형적인 시스템에서 자기

조직화는 일어난다. 균형에서 멀리 떨어진 상태(far-from equilibrium), 안정적이지 못한 비평형상태에서 미세한 요동(fluctuation)들이 끊임없이 강화되면서 분기점(bifurcation point)¹⁹⁾에 다다르면 거시적이고 안정적 질서구조가 생겨난다는 것이다. 이러한 자기조직화 구조를 소산구조(dissipative structure)라고 부른다.²⁰⁾ 소산구조는 어떤 시스템에 요동이 발생하면 평형상태의 시스템은 안정구조가 깨지면서 분기점²¹⁾에 도달하게 되는 것을 말한다.

우리는 때때로 중요한 결정을 내려야 하는 분기점에 직면한다. 결정에 따라 성장하거나 발전하고, 오히려 쇠퇴나 실패의 길을 가게된다. 그러나 이 두 가지 경로 중 어느 길로 가게 될지 예측할수 없다. 그럼에도 자기조직화 진화과정은 새로운 질서로 나갈수 있다고 본다.

이에 대해 월드롭(Woldrop, 1992:53-54)은 세포, 기관, 조직, 사회집단, 시장 등을 전형적인 자기조직화 시스템의 예로 들면서 이들은 각 행위자들이 독자적인 정보처리능력을 갖고 상호작용하고 적응하면서 생명, 사고, 의도와 같이 개체성을 초월한 집단적 성질을 갖는다고 말한다.

즉 자기조직화의 질서는 조직이 조직 그 자체를 만들어 간다는 것으로, 체제 외부에서 강제로 만들어 질수 없고, 개별 행위자의 행동으로부터 자기조직화의 결과를 유추할 수 없다 (정명호·장승권, 1997: 111-112). 또한 자기조직화는 하향식이 아닌 상향식의 방식으로 창출된다 (최창현, 2009:25-28).

관련해서 이광모(2003:8-9)는 자기조직화가 일어날 수 있는 조건을 구체적으로 제시하고 있다. 첫째, 다수의 행위자·부분(many agents parts)이 존재해야 한다. 둘

19) 분기점은 특정체제의 끌개구조가 질적으로 달라지는 것을 의미하며, 체제가 하나의 형태에서 다른 형태로 변화되는 점으로 설명할 수 있다. 분기도(bifurcation diagram)는 여러 개의 끌개를 갖는 체제의 변화다. 끌개(attractor)는 위상공간이 변화하는 궤도를 나타낼 수 있는데, 시간의 흐름에 따라 일정한 모양을 갖는 것을 말한다(최창현, 1999:27 ; 윤영수·채승병, 2005:533).

20) 살아 있는 시스템의 자기조직화 원리는 비평형 열역학에서 밝혀진 소산구조의 존재와 열린 시스템에서의 대칭성 파괴에 따른 자기선택성에 기초해서 정립된 개념이다. 평형상태 근처에서의 비대칭성은 다시 평형상태로 돌아가거나 외부로 가장 낮은 엔트로피를 내보내면서 안정화되어 정상상태를 이룬다. 반면에 평형 상태에서 멀리 떨어진 비대칭성은 그것이 흩어지고 소멸되는 과정에서 새로운 구조와 질서가 발생하여 안정화된다고 한다. 이때 새롭게 탄생하는 질서와 비대칭성이 흩어지는 과정 중에서 발생한 구조라고 해서 소산구조라고 명명하고 있다. 또한 분기에 의한 다른 소산구조로의 진화는 자율적이고 자기 선택적인 성질을 가진다고 생각한다(Prigogine & Stengers, 1984).

21) 분기점은 체제가 한 상태에서 다른 상태로 변화하는 점을 말하며, 분기점에서 복잡계는 엄청난 변화가 나타나는 특성을 임계성이라도 한다. 비평형상태에서의 복잡계는 스스로 분기점을 찾아가는 자발적 메커니즘을 가지고 있다 (Woldrop, 1992:308 ; 윤영수 외, 2005: 159; 김기형, 2009: 287).

째, 비평형 상태의 소산구조(dissipation structure)를 유지해야한다. 셋째, 구성행위자들이 스스로 생존과 재생산을 독립적으로 수행할 수 있는 자율적 집단(autonomic group)이어야 한다. 넷째, 구성요소간의 상호작용(connectivity)이 활발해야 한다. 다섯째, 시스템을 제약하는 인위적 규칙은 자기조직화를 방해하기 때문에 규칙(minimum regularity)은 최소화해야 한다. 여섯째, 참여자들은 외부 환경에 대응하기 위해 자체적인 내부적 모델(internal model)을 만들어 적응을 시도한다는 내용이다.

한편, 조직연구의 이론적 자원으로 복잡계를 활용한 스테이시(Stacey, 2001)는 은유와 유추(analogy)로 조직 내의 복잡반응 과정을 연구 초점으로 삼고 있는데, 자연현상의 연구방식 그대로 인간 행위자가 상호작용하는 사회조직을 모델링하여 컴퓨터 시뮬레이션을 통해 연구하는 것은 문제라고 비판하기도 한다(장승권, 2006:447).

따라서, 본 연구는 기존의 연구들처럼 변수를 중심으로 현상을 설명하는 방법을 지양하고, 시간의 흐름에 따른 안정기-혼돈기-급변기-신질서 구축기등 4단계로 구분해서 제주해군기지정책 전반의 자기조직화를 전일적으로 이해하고자 한다.

2. 초기조건에 따른 민감성에 따른 경로의존성

대부분의 사회현상들이 질서정연하고, 안정된 상태를 유지하는 것은 아니다. 오히려 항상 변화과정에 놓여있고, 이러한 변화과정 전반을 이해하지 못하면 정책체제의 급변현상을 이해하고 설명할 수 없다. 이런 상황에서 내놓는 해결책이 정책문제를 악화시키고, 의도하지 않은 새로운 문제를 야기시킬 가능성이 높다.

그럼에도 이러한 사회현상을 선형적 시각에 입각해서 설명하고자하는 연구경향은 여전히 있다(정주용, 2009: 27-28). 뉴턴적 패러다임과 보편성의 법칙에 기반한 이러한 선형적 설명방식은 복잡한 현상에서 가장 핵심적인 변수를 추출해내고 명쾌한 분석 결과를 제시한다는 측면에서 유용성은 높을지 몰라도, 연구자가 주장하는 특정요소의 영향을 과대추정(overestimate)하거나, 눈에 보이지 않는 중요한 요소를 과소추정(underestimate) 할 수 있다는 점을 간과하는 경향을 보인다. 아울러 선형적 설명방식은 앞서 밝힌 바대로 시간의 경로(time arrow)를 제외시키는 경우가 많아서 정책체제의 변화를 설명하는데 한계를 보인다.

본 연구는 이러한 선형적 접근방식에 대한 비판적 검토를 전제로 한다. 복잡계 이

론의 개념들은 급변현상의 결과를 정확하게 예측하지는 못하지만, 급변의 징후를 예측하는 것은 가능하다(김기형, 2009: 301). 제주해군기지정책을 둘러싸고 기존의 질서를 유지하려는 행위자들과 새로운 질서를 추구하는 행위자들이 팽팽하게 대립하는 상황이 나타나고 있으며, 이러한 갈등과 긴장은 새로운 질서로의 급변을 예고하는 사전 징후로 볼수 있다.

초기조건에 민감성(sensitivity to initial conditions)이란 초기 상태의 미세한 차이가 결과적으로 엄청난 파장을 불러일으킬 수 있다는 것이다.²²⁾ 기상학에서는 이것을 로렌츠(E. Lorenz)의 나비효과(Butterfly effect)라고 부른다. 브라질에서 나비 한 마리의 날개짓으로 인해 미국 텍사스에 폭풍이 일어날 수도 있다는 것이다.

초기조건 민감성은 비선형 관계와 피드백에 의해서 시간이 지날수록 초기조건의 미세한 차이가 수많은 조건들의 조합을 만들면서 증폭되고 전혀 다른 궤적의 변화를 만들어내기 때문에 시스템의 그 뒤에 상태를 예측 불가능하게 한다(사득환 2003:227). 혼돈을 구체적으로 처음 인식한 프앵카레(Poincaré) 역시 “초기조건의 아주 작은 차이가 최종현상에서는 아주 커다란 차이를 낳는다. 초기상태의 작은 오류는 최종 상태에서 어마어마한 파장을 낳는다. 예측은 불가능해지고 우리는 뜻밖의 결과를 얻게 된다”고 말했다(윤영수 외, 2005:110). 그의 이러한 혼돈에 대한 인식은 유사한 투입은 유사한 결과를 낳는다는 선형관계(linear relations)를 가정하는 뉴턴적 패러다임과 분명한 차이를 보이고 있다.

여기서 초기조건의 민감성으로 인한 결과는 경로의존적 특성(Path dependence)을 띤다. 경로의존성은 초기 상태에서 일단 어떤 경로에 들어서면 관성 때문에 경로를 변경하기 어렵다는 것을 말한다. 무작위적이고 사소한 사건은 분기점(bifurcation point)에서 우연한 환경과 결합되면서 안정성의 경계까지 밀어 넣음으로써 전체적인 끝개를 변화시키기도 한다. 예컨대 키보드자판 배열이나 자동차 좌측통행과 같이 일단 사회에 뿌리를 내리면 효율이 나쁘거나 국제사회와 일치하지 않더라도 제도를 변경하는 비용이 들기 때문에 쉽게 바꿀수 없다(시오자와 요시노리, 1997:245).

22) 2011년 발생한 일본 후쿠시마 원전사고로 바다와 토양과 공기 중에 방사능이 유출되었다. 아주 적은 양의 세슘으로 인해 일본 동북부 앞바다는 이제 해양 생물이 살수 없는 환경이 되었다. 심지어 방사능 물질을 품은 수증기가 사방 수천 킬로미터로 흩어지면서 전 세계는 방사능 노출에 따른 심장병, 백혈병 등 암 발생환자 증가와 기형아 출산의 위험까지도 커지고 있다(오마이뉴스 2014.2.26). 이처럼 적은 양의 방사능만으로도 전 세계가 피해를 받게 되는 상황은 초기조건의 민감성을 적확하게 보여주는 사례로 볼 수 있다.

따라서, 본 연구는 구체적으로 제주해군기지 정책체제가 혼돈의 가장자리에 위치하면서 초기조건의 민감성과 요동이 어떻게 분기점으로 이동하는지를 추적해서 창발 현상을 설명하고자 한다. 평형상태에서 혼돈의 가장자리로 변화되는 과정을 살펴보고, 어떤 사건들로 인해서 복잡성이 증가했는지를 분석한다. 이후 분기점을 통과하기 전에 어떤 현상들이 일어났는지 분석하고, 내부적으로 요동과 외부적 섭동²³⁾은 없었는지 파악한다. 아울러 분기점은 어디에 위치해 있는지도 설명한다.

3. 피드백 루프를 통한 공진화

다윈주의적인 진화론은 적자생존과 경쟁으로 생물의 진화를 설명해 왔다. 이에 반해 복잡적응계에서 행위자들은 끊임없이 다른 행위자의 행동에 반응하고, 협동과 경쟁하는 상호작용을 진화의 중요한 원리로 수용한다. 공진화는 A가 B의 원인이라는 기계적인 인과성(mechanical causality)의 사고를 A가 B의 원인이 되고, 다시 B가 A의 원인이 될 수도 있다는 상호인과성(mutual causality)의 논리로 대체할 것을 요구한다(최창현, 2000:7).

복잡계의 최소단위는 행위자다. 행위자는 다양한 형태의 능력을 가지고 능동적으로 활동하는 구성요소들의 개체를 의미한다. 국소적인 행위자의 행동이 점차 다른 행위자의 반응을 유발시켜 집합적 행동이 전체시스템을 변화시킨다. 행위자는 공간을 따라 이동하면서 환경을 감지하고, 변화를 선도하는 등 자율적으로 대응하는 특성을 보인다. 벌은 꽃의 꿀을 먹고 살도록 진화했고, 치타는 영양을 쫓도록 진화했으며, 영양은 치타로부터 도망치도록 진화했다. 공진화(coevolution)는 이렇듯 “상호의존적인 종들이 서로에게 영향을 주면서 함께 진화하는 과정”이다 (Wardrop,1992:365). 이러한 행위자와 행위자들로 구성된 계층구조, 계층구조간의 다양한 상호작용을 이해하는 것이 바로 복잡계의 실체를 파악하는 것이다. 복잡적응계는 좀 더 확장해서 행동규칙 자체를 바꾸는 행위를 적응(adaptation)이라고 한다.

한편 공진화는 구성요소 수준에서가 아니라 시스템 수준에서 이해해야 한다

23) 요동은 시스템 내부에서 구성요소들에 의한 변동을 의미하고, 섭동은 시스템 외부에서 가해지는 에너지와 조건에 의한 변동을 의미한다는 점에서 개념의 명백성 차원을 고려할 때 차이가 있다. 다만 본 연구에서는 시스템의 변화의 기계적 요소라는 점에서 유사한 개념으로 분석한다.

(Morgan, 1966, 최창현 1999: 29). 시스템 내 관계망을 특징 짓는 전반적 유형이나 끌개(attractor)는 행위자간의 지속적인 상호대립으로 발행되며, 피드백 과정을 통해 개별적 적응에 영향을 미친다. 이러한 전반적 유형은 다양한 계층제적 수준에서 동시에 발생하는 단절된 평형상태의 순환을 통하여 진화한다.

예컨대 전기 스위치를 올리면 불이 켜지는 반응처럼 어떤 상황이 되먹임 과정을 거쳐 돌아오는 것을 피드백 루프(feedback loops)라고 한다. 피드백 루프는 어떤 원인에 의해 나타난 결과가 다시 원인으로 작용해 그 결과를 줄이거나 늘리는 자동 조절원리를 말한다. 어떤 정책행위의 결과가 최초의 정책목적에 부합되는가의 여부를 확인하고 즉시 정책행위의 원천에 그 정보를 되돌려 보내 적당한 정책행위가 되도록 작용하는 것이다.

피드백 루프에는 부정적 피드백 루프와 긍정적 피드백 루프가 있다. 부정적 피드백 루프는 난방기 자동 온도조절기에 일정한 온도를 설정해두면 그 이상 온도로 올라가면 자동적으로 꺼지는 작동원리와 같다. 부정적 피드백 루프는 시스템의 변화를 안정상태로 이끌고자 하는 성질을 갖고 있다. 시스템 변화의 반대 방향으로 되먹임 작용하는 변화를 진정시키므로 편차상쇄 피드백 루프(deviation-counteracting feedback)라고도 부른다.

반대로 긍정적 피드백 루프는 시스템의 변화와 같은 방향으로 움직이면서 변화를 증폭시키고 새로운 질서를 촉진시킨다. 확대재생산이라는 말로도 설명되는 긍정적 피드백 루프를 편차증폭 피드백 루프(deviation-amplifying feedback)라고도 한다. 시스템이 불안정한 상태에 있을 때 사소한 정치, 경제, 사회, 문화적인 변화가 편차를 증폭시키는 피드백에 의해서 증폭되어 시스템이 급격한 변화를 추동한다. 즉 어떤 분기점에 도달할 경우 초기조건에 의해 편차가 증폭되어 사회시스템 전체에 큰 영향을 줄 수 있다.

복잡적응계는 부정적 피드백(Negative feedback loop)과 긍정적 피드백(Positive feedback loop)이 상호보완작용을 통해서 진행된다. 부정적 피드백은 시스템의 안정성을 파악하는데 중요하며, 긍정적 피드백은 비평형적 상태와 비선형적 과정을 갖고 있는 시스템의 변동을 설명하는 데 유효하다.

이 두 가지 피드백 메커니즘은 왜 시스템이 주어진 한 형태를 획득, 보존하려 하며 이 형태는 시간의 흐름에 따라 어떤 식으로 정교화 되고 또 변환되어질 수 있는

지를 설명해 줄 수가 있다. 복잡한 시스템 내에서는 항상 원인들을 초래하기 위한 원인들의 원인이 되는 원인들(causes that cause causes to cause causes)이 존재한다. 이처럼 시스템의 관계들을 도식화해 보고 그 주요한 경향들을 구체화해 봄으로써 인위적인 “원인”과 “결과”를 조작하기 위해 시도하기보다는 시스템을 규정하는 관계들의 양상에 영향을 미치기 위하여 적절한 간섭행위를 틀 지우는 것이 가능하게 된다.(Morgan, 1986; 최창현, 1998:25 재인용).

본 연구는 복잡적응계로서 제주해군기지 정책체제의 행위자간의 상호작용을 파악하기 위해서 시스템사고(system thinking)²⁴⁾를 활용한다. 시스템사고는 파동의 사고 → 인과적사고 → 피드백사고의 절차를 거치는데 이 과정의 인과루프지도(causal loops diagram)와 피드백루프(feedback loops)를 활용해서 제주해군기지 정책체제를 분석한다.

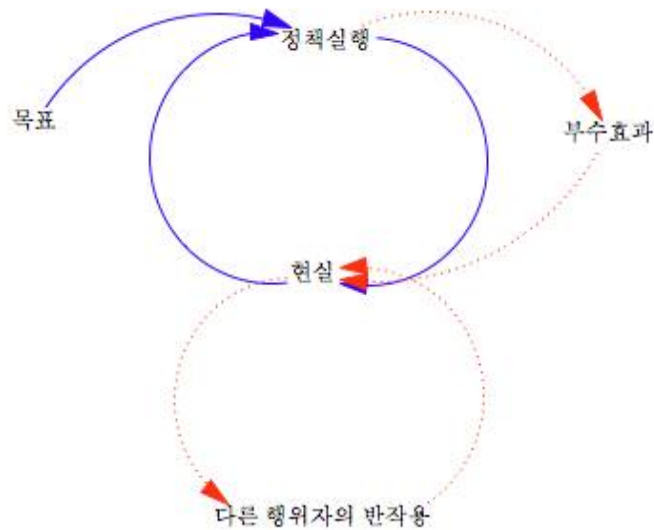
시스템 사고의 핵심은 피드백 사고다. 피드백루프(feedback loops)는 자신의 행위가 여러 가지 인과관계를 거쳐 자기 자신에게로 돌아오는 것을 말한다. 시스템사고에 따르면, 시스템이 보여주는 “반직관적 행태(counter-intuitive behavior)”나 “정책저항(policy resistance)”은 정책입안자가 미처 고려하지 못한 피드백 루프의 존재에 기인한다(Foreester, 1971; Sterman, 2001, 김창욱·김동환, 2006:2 재인용).

정책의 부작용이 발생한 경로를 파악하기 위해서는 정책을 둘러싼 피드백 구조를 살펴봐야 한다. <그림 4>처럼 제주해군기지 정책체제를 둘러싸고 예상치 못한 부수효과를 촉발하는 의도치 않은 피드백 루프의 존재를 파악하고, 행위자간의 상호작용에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 분석할 것이다.²⁵⁾

24) 시스템 다이내믹스 학자들이 일반인들이 이해하기 어려운 컴퓨터 시뮬레이션 부분을 제외하고 이해하기 쉬운 부분만을 떼어내서 시스템사고라는 영역을 만들었다. 환원주의에 기반한 분석적 사고와 달리 시스템 사고는 전일주의에 기반해서 살아 있는 유기체를 관찰하는 방식이다(윤영수·채승병, 2005:324)

25) Sterman(2001:14); 김창욱·김동환(2006)을 참고해서 재구성함.

<그림 4> 정책체제의 피드백 루프



이상과 같은 연구분석과 인식의 틀로 첫째, 시간의 흐름에 따라 자기조직화를 통해 적응하는 시스템의 변화를 설명한다. 크게 시스템의 변화를 안정기와 혼돈기, 급변기, 소산구조가 발현되는 새로운 질서 구축기로 구분해서 제주해군기지 추진의 동태적 상황변화를 관찰할 것이다. 특히 강정마을이 제주해군기지 건설 예정지로 결정된 2007년 여론조사를 기점으로한 전·후의 단절적 변화에 주목한다.

둘째, 이러한 단절적 변화 과정에서 혼돈의 가장자리에 위치했는지, 초기조건인 민감성과 내부적인 요동의 실체 여부를 파악한다. 어떻게 분기점으로 이동하고 창발하는지를 추적할 것이다.

셋째, 행위자들의 복잡한 상호작용으로 발생하는 편차증폭 피드백(feedback)구조를 분석할 것이다. 특히 제주해군기지 추진과정에서 요동의 원인으로 작용했던 절차적 민주성, 입지 타당성, 민군복합형 기항지 논란, 지역발전계획 문제 등의 사례별 피드백 구조를 통해 공진화 과정을 설명하고자 한다.

III. 복잡적응계로서 제주해군기지 정책의 역동성과 진화과정 분석

국가정책으로 추진되는 제주해군기지정책은 정책체제의 역동성과 진화과정을 전일적으로 이해하는데 중요한 사례다. 제주해군기지를 둘러싼 다양한 행위자와 환경으로 정책체제는 구성된다. 우연하게 발생한 사건으로 초기조건을 미세한 차이가 내부적인 요동을 거쳐 공진화되는 패턴을 잘 보여준다. 자기조직화하는 하위정책체제는 상위정책체제에 긍정적 피드백으로 영향을 미치면서 경로의존적 자생적 질서가 발현된다.

로저스(E. Rogers, 1995)의 5단계 확산 프로세스 모형에 시간이라는 개념을 적용한 4단계 혁신의 확산 프로세스(Chakavorti, B, 2003)에 따르면 혁신안이 탄생하는 안정기, 혁신안의 느린 전파가 일어나는 혼돈기, 혁신안의 급속하게 전파되는 급변기, 혁신안이 안정적으로 정착되는 시기로 구분된다.

안정기는 시스템이 안정되어 있는 질서정연한 평형상태다. 혼돈기는 질서가 깨지면서 점점 무질서해지면서 시스템의 변화가 조금씩 발생하는 단계다. 급변기는 시스템이 임계점을 통과하면서 급격한 변화를 통해 새로운 질서가 창출된다. 이 단계에서는 시스템 구성요소들간의 활발한 자기조직화 현상과 공진화가 일어난다. 만약 이 과정에서 임계점을 통과하지 못하면 변화는 실패하고 과거의 질서로 회귀한다. 네 번째 단계는 시스템의 변화가 정착되어 안정화되는 단계에 이른다(윤영수·채승병, 2005:182-185).

이와 같이 혁신의 4단계를 바탕으로 시간에 흐름에 따라 복잡적응계로서 자기조직화 되는 제주해군기지건설 정책체제를 다음과 같이 안정기²⁶⁾-혼돈기-급변기-신질서로 나누어 분석한다. 제주해군기지 정책체제는 분절적이라기 보다는 연속적이고 때로는 예측할 수 없는 요동과 사건으로 복잡성이 심화되는 양상으로 전개된다. 그럼에도 이렇게 분절적으로 구분한 것은 복잡한 정책체제의 진화과정을 쉽게 이해하고 숨겨진 단절적 질서를 설명하려는 측면이 크다는 점을 밝혀둔다.

26) '안정기'라는 용어는 혼돈기, 급변기를 거쳐 체제가 안정된다는 의미로 해석될 여지가 있다. 예컨대 갈등발생, 갈등확산, 갈등완화, 갈등종결로 요약되는 갈등과정론이 제시하는 단계 가운데 갈등발생기, 잠재적 갈등기와 유사하게 보일수 있다. 본 연구에서의 사용하는 안정기는 체제의 질서정연한 평형상태를 의미한다. 따라서 본 연구는 급변현상을 설명하기 위한 시간차적 구분이라는 점에서 '안정기'라는 용어를 사용하고 있음을 밝혀둔다.

- 1) 안정기 : 1993년 12월 - 2002년 12월
- 2) 혼돈기 : 2005년 1월 - 2007년 3월
- 3) 급변기 : 2007년 4월 - 2011년 12월
- 4) 신질서 : 2011년 1월 - 2012년 말

제주해군기지정책 체제를 이렇게 4단계로 구분하는 기준은 분기점 존재여부, 단절적 변화에 따른 소산구조 존재 여부에 따라 구분하였다. 이후에 구체적으로 살펴보겠지만 제주해군기지정책체제의 안정기에는 해양수산부의 결정으로 해군기지정책이 잠정 유보되고, 혼돈기에는 해군의 제주해군기지 정책 재추진으로 주민들과 시민사회의 자기조직적 학습이 나타나면서 혼돈의 가장자리로 밀어붙인다. 급변기에서는 여론조사로 강정마을을 제주해군기지 입지로 결정하는 역사적 분기점이 나타나고, 본격적으로 공사가 추진되면서 소산구조가 나타난다.

따라서 본 장에서는 연구분석틀에 기반해서 복잡한 적응체제로서 제주해군기지 정책의 특성을 안정기-혼돈기-급변기-신질서 구축기 단계별 분기점으로 작용하는 주요한 사건과 행위자간의 상호작용을 분석한다. 정책 공진화과정을 살펴보고 자기조직화 과정을 분석한다.

제1절 안정기 : 1993년 12월 - 2002년 12월

제주해군기지 정책체제의 안정기에 나타난 주요한 사건으로는 화순항 해군부두 건설 공식화, 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위 출범, 화순항 해군기지 주민설명회, 화순항 해군기지 설문조사, 해양수산부 해군부두 유보결정 등이다.

1. 화순항 해군기지 정책체제의 공진화 과정

1) 화순항 해군기지 정책추진으로 인한 요동의 발생

제주해군기지 건설의 필요성이 최초로 제기된 것은 김영삼 정부 시절인 1993년 12월 제156차 합동참모회의에서였다. 이 자리에서 제주해군전략기지 신규소요가 결정되었다. 당시 해양수산부는 1994년에 남제주군 안덕면 화순항(현, 서귀포시 안덕면 화순)을 제주지역의 신규항만 개발지로 지정하고 국제물류화물항으로 개발하는 계획을 추진하고 있을때였다²⁷⁾.

그럼에도 국방부는 1995년 12월 해군 방위력 개선사업의 일환으로 1997-2001 국방중기계획에 제주해군기지 신규소요를 반영하고, 1997년 10월 해군은 화순항 개발 기본계획에도 반영해 줄 것을 해양수산부에 요구했다. 이후 1999년 10월, 2001년 12월 두 차례에 걸쳐 화북항, 성산일출봉, 신양리, 화순항, 형제도, 모슬포 등 지역을 대상으로 해군기지 후보지 검토를 마친 해군은 최종 후보지를 화순항으로 결정한다.²⁸⁾

제주해군기지가 국가정책으로 공식화된 것은 김대중 대통령 재임시절 때다. 2001년 3월 해군사관학교 56기 임관식에 참석한 김대중 대통령은 대양해군 건설과 전략기동함대²⁹⁾ 필요성을 강조하면서 제주도가 전략후보지로 급부상하였다 (연합뉴스,

27) 해양수산부는 1단계(2001년)로 화순항 동쪽에 유류·어선부두, 2단계(2006년)로 화순해수욕장을 매립해 화물부두를 조성하고, 3단계(2011년)로 용머리 방면으로 국제여객선과 마리나 시설을 만들겠다는 계획이었다. 그러나 화순항 개발 지연과 해군부두 조성 소식이 전해지면서 주민들은 조속한 개발을 요구하는 진정서를 제출하기도 했다(제민일보, 2002.7.1)

28) 해군은 제주지역 시민단체들의 정보공개 요청에 대한 답변을 통해 전력 운용의 효율성과 함정의 정박에 영향을 미치는 파도 및 바람 등 여러 외부 조건을 종합적으로 검토한 결과 화순항이 가장 적합한 위치로 판단돼 추진하고 있다고 밝혔다. (제주일보, 2002.11.22.). 이처럼 해군은 조사를 통해 나름대로 화순항을 해군부두 건설의 최적지로 판단해 준비를 해 온 것으로 판단된다.

29) 전략기동함대는 이지스구축함과 대형상륙함, 차기잠수함, 구축함 등의 입체전력으로 구성된 전투함대를 말한다. 2001년 당시 김대중 대통령의 언급 이후 해군은 3개 기동전단으로 이뤄지는 전략기동

2009.4.27). 같은 해 해군본부는 화순항을 해군전용부두로 수용할 수 있는지 여부를 해양수산부에 타진하면서 갈등이 싹트기 시작했다.

당시 해양수산부는 제2차 연안항 항만기본계획 수립을 위해 화순항·성산항·애월항 등 연안항 항만기본계획(안)을 만들고 있을 때였고, 연구용역 결과에 따라 검토하겠다고 해군에 회신하였다. 이때만 하더라도 제주해군기지 문제는 대외적으로 인지는 되었지만 구체적인 진행사항이 없어서 갈등상황이 가시적으로 표면화 되지는 않는 상황이었다(고종협·권용식, 2009:151)

그러나 이듬해 5월에 해군이 개최한 제9회 함상토론회에서 전략기동함대기지를 제주에 건설할 것을 제안한 소식이 전해지고 화순리 어촌계가 이러한 내용을 해양수산부에 공식 확인하면서 구체적인 해군기지 건설계획이 알려지게 되었다³⁰⁾. 2002년 6월 19일 해양수산부 회신에 따르면 제2차 2002-2011 연안항 항만기본계획 수립을 위한 기본계획(안)에서 여객 및 일반화물 부두로 계획되었던 화순항 북서쪽이 해군 보안항구로 변경 된다는 내용이 포함되어 있었다³¹⁾(제주발전연구원, 2009:77).

이렇게 정부차원의 예정된 수순 밟기가 진행되면서 화순항 해군기지 문제가 제주도내 뜨거운 쟁점으로 부각될 조짐이 나타나기 시작할 즈음, 2002년 7월 11일 해군본부 작전참모부장이 제주도청을 전격적으로 방문했다. 그는 이 자리에서 화순항 해군 전략기지 건설계획을 공식화했다. 2006년부터 2010년까지 6천2백억원을 투입해 화순항에 1,500m 길이의 해군부두를 건설하겠다고 밝혔다.

2) 화순항 해군기지를 둘러싼 집단간의 갈등과 공진화

해군이 공식적으로 밝힌 화순항 해군전략기지를 둘러싸고 의견이 분분한 상황에서 제주도는 7월 18일 화순항을 당초 계획대로 마리나 시설 및 해양관광시설로 개발해 줄 것을 요청하는 협의의견서를 해양수산부에 제출했다.³²⁾ 남제주군 의회 역시 7월

함대 창설 계획을 추진했으나 2006년 수립된 합동군사전략서(JMS)는 1개 기동전단을 창설하는 변경된 계획을 반영하면서 전략기동함대 계획은 물거품이 됐다 (연합뉴스, 2012.9.2.).

30) 전국 연안항 항만기본계획(안) 수립과정에서 '보안항구'가 명시되어 있는 것을 발견한 주민들은 해양수산부에 공식 질의하였다.

31) 해양수산부는 이에 대해 '해군이 남부해역권 방어를 위한 전략적 차원에서 해군부두를 조성을 요청함에 따라 화순항 기본계획(안) 포함시켰다고 밝혔다(제민일보, 2002.7.5)

32) 제2차 연안항 기본계획(안) 용역 주민 의견 수립과정에서 화순항 보안항구를 제외해 달라는 주민들의 수정보완 의견이 집중되었으며, 제주도 역시 협의 의견서를 통해 화순항은 어선부두 규모를

22일 정부의 화순항 해군부두의 비공개 사업 추진에 우려와 유감을 표명하는 건의문을 채택하고 공식 항의하였다.

화순항 해군기지 결사반대도민대책위(준)은 8월 1일 국방부에 공개질의서를 보내고 해군부두건설계획이 확정된 시기와 배경 그리고 미국의 미사일방어체제(MD)에 따른 동북아 무기배치전략차원에서 이뤄지는 의혹을 제기하고 나섰다.

8월 30일 화순항 해군기지 건설계획 주민설명회가 안덕생활체육관에서 열렸다. 설명회에서 해군은 화순항에 이지스함 배치 가능성을 최초로 공식화했다는 점에서 시사하는바가 크다. 이날 해군이 밝힌 공식 입장은 향후 제주도가 동북아시아의 분쟁 갈등의 전초기지화 가능성에 대한 우려와 평화의 섬 전략과 배치되는 결과를 낼 수 있다는 반대연합의 줄기찬 문제제기에 맞닥뜨리는 계기가 된다. 그 외에 지역경제 과급효과나 관광자원 창출 등 해군의 주장은 주민들의 강경한 반대 입장을 해소하기에는 역부족했다. 이렇게 알려진 수준 이상의 새로운 내용 없이 해군 측과 결사반대를 주장하는 주민들 간의 극단적인 입장차이만 확인한 채 설명회는 끝이 났다.³³⁾

설명회가 끝나고 그 공은 제주도로 넘어갔다. 화순항 해군기지 건설을 위한 보안항구 변경이 11월 중앙항만정책심의회 심의를 거쳐 12월에 연안항만 기본계획에 포함시키는 확정 고시절차만 남겨두었다. 이 과정에서 제주도의 의견이 심의 결과에 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이었다.

국회 국정감사에서도 이 문제가 쟁점화 되었고, 제주도의회와 주민들도 제주도의 명확한 입장을 요구하고 나섰다. 9월 3일 화순항 해군기지 반대 안덕면 대책위는 7,240명의 주민 서명을 제주도에 전달하고 주민의 반대의사로 공식적인 반대 입장을 표명해 줄 것을 요청했다. 또한 제주도의 역할을 상기시키는데 ‘주민의견수렴과 이해관계분석의 주체는 제주도가 되어야 함’을 강조했다.

이에 주민들과 시민단체들은 10월 13일 ‘화순항 해군기지결사반대도민대책위원회’를 출범시키고 구체적인 정보 공개 없이 안보논리와 지역경제활성화만을 내세우는

확대 조정하는 등 배치계획 변경이 불가피하다면서 일반화물 부두의 일부를 어선 부두로 편입해 줄 것을 요청했다 (제주일보, 2002.7.5 ; 2002.7.19).

33) 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위(주)는 이날의 설명회를 두고 해군은 실제로 도내 건설업체의 참여여부, 1천억원 운영 유지비의 지역경제 기여도 등 구체적인 데이터를 제시하지 못하는 등 ‘해군기지 경제효과가 허구로 들어난 설명회’라고 비판의 수위를 높였다. 또한 ‘설명회가 아니라 실제 공개를 회피하는 자리’ 그 이상, 이하도 아니었다는 역설적인 평가를 내놓는다(제민일보, 2002.9.5).

해군을 비판하고, 제주도의 구체적인 입장표명을 촉구했다.

제주도의회와 화순항 해군기지결사반대대책위는 제주도의 명확한 입장 정리를 요구하고 나선다. 제주도는 당초 몇 가지 단서를 붙였지만 화순항에 대한 해군기지 건설을 반대하는 입장을 갖고 있었다. 10월 2일 화순항 반대 안덕면대책위와 면담에서 우근민 제주도지사는 제주도의 의견이 없으면 해양수산부가 결정하지 못한다고 말하고 도민의견 수렴방안을 고민 중이라고 하면서 한 발짝 물러섰다.

제주도는 공여지책으로 설문조사를 도민여론수렴 방식으로 검토하기 시작했다. 조사 방법과 시기 등에 대한 객관성과 신뢰도에 대한 문제제기가 도내 언론과 시민단체들로부터 있었다. 그럼에도 제주도는 코리아리서치에 의뢰해서 10월 25일 도민 1,065명을 대상으로 화순항 해군기지 건설계획에 대한 여론조사가 실시되었다. 찬반이 팽팽할 것이라는 예상과는 달리 결과는 반대의견이 58.2%로 찬성의견 24.9%에 비해 압도적이었다. 해군과 해양수산부는 결단을 내려야할 처지가 되었다. 제주도 역시 도민들의 의견이 확인된 이상 입장표명을 늦출 명분이 사라지게 된 것이다.

3) 해수부 유보결정 분기점 형성으로 인한 단절적 변화 실패

제주도는 10월 31일 도민 공감대가 형성되지 않은 상태에서 해군부두 건설사업을 추진하는 것은 곤란하다고 해양수산부에 반대의견서를 제출하였다.³⁴⁾ 이로써 화순항 해군기지 문제는 제주도의 손을 떠나 정부로 넘겨졌다.

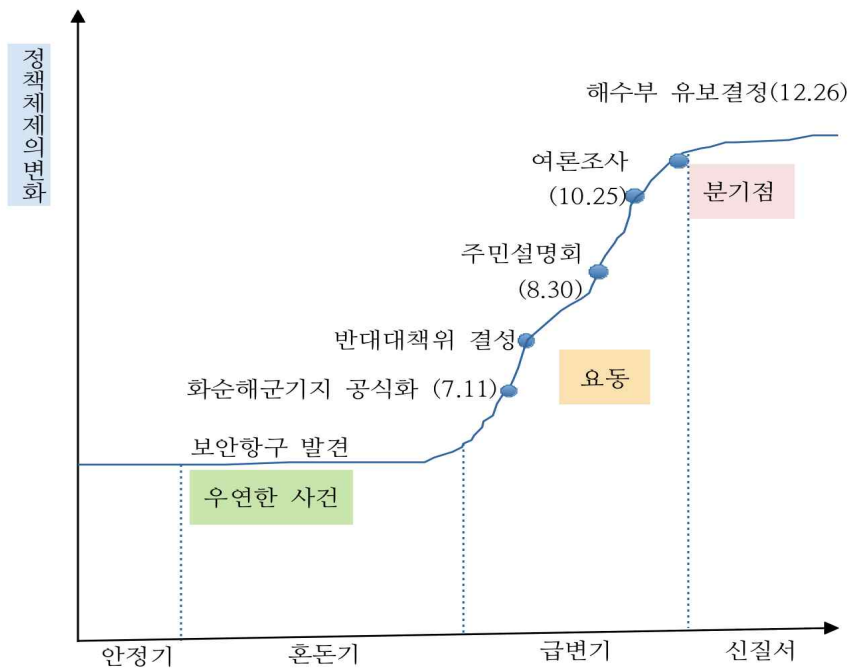
화순항 해군기지 문제는 제16대 대통령선거에서도 주요한 이슈로 부각되었다. 각 대선 후보들은 해군부두 재검토를 공약으로 내세웠다. 노무현 대통령 당선자는 선거 공약을 통해 백지상태 재검토를 약속하기도 하였다.

결국 12월 26일 중앙항만정책심의회는 제2차 전국연안항기본계획안 심의에서 해양수산부의 조정안을 원안대로 통과시킴으로써 화순항 해군기지 건설을 위한 보안항구 설정은 유보되었다. 해양수산부의 유보결정으로 2002년 제주사회를 뜨겁게 달구

34) 제주도는 '화순항 해군부두 건설에 대한 제주도의 의견'을 통해 도민 여론조사 결과를 배경으로 들면서 국가안보 시설이라 해도 도민 공감대가 형성되지 않은 상태에서 해군부두 건설사업을 추진하는 것은 곤란하다'는 반대 입장을 밝혔다. 또한 국제자유도시, 제주 평화의 섬 제주라는 제주 미래 비전과 상충 가능성, 재산권 침해, 각종 통제에 따른 주민불편 등 부정적 효과가 예상되기 때문에 당초 계획대로 화순항을 물류 중심의 관광미항 개발해줄 것을 요청했다 (제민일보, 2002.10.31).

있던 화순항 해군기지건설 정책은 일단락되었으나, 장래에 이 문제가 불거질 수 있는 불씨를 남겨둔 결정이 아닐 수 없었다. 해양수산부는 보안항구 예정수역을 장래 수역으로 설정하고 지역주민들의 이해와 공감대가 형성되는 시기에 보안항구 용도로 재반영 할 수 있는 여지를 부여한다는 단서를 달았기 때문이다. 이로서 제주해군기지 정책체제의 안정기는 해양수산부의 유보결정으로 단절적 변화를 이끌어내지 못하고 소멸되었다고 볼 수 있다.

<그림 5> 안정기(1993년-2002년) : 화순항해군기지 복잡적응계 진화과정



<표 7> 제주해군기지 정책체제 공진화과정 : 안정기 (1993-2002)

일시	주요 요동 내용	주요 행위자
1993년 12월	156차 합동참모회의 제주전략기지 신규소요 결정	국방부
1995년 12월	1997-2001 국방중기계획 반영	국방부
1997년 10월	화순항 개발 기본계획 반영요구	해군→해수부
1999년 12월	제주해군기지 후보지 검토	해군
2001년 3월	김대중 대통령 53기 해사 임관식에서, 대양해군건설과 전략기동함대 필요성 언급, 제주도 후보지 급부상	국방부
2001년 10월	제주해군기지 후보지 검토 (화순항 후보지 선정)	해군
2002년 5월	제2차 연안항항만기본계획 제주해군기지 반영요구	해군→해수부
	제9회 합상토론회, 해군전략기지건설 필요성 제기	해군
2002년 6월	제2차 연안항 항만기본계획안 주민의견 수렴	해수부→제주도
	제2차 연안항항만기본계획 화순항 보안항구 변경추진	해수부
2002년 7월	화순항 해군기지 건설 공식화	해군→제주도
	제주경실련 긴급여론조사 발표 (잘 모름 31.8%)	제주경실련
	제주도, 남군 원칙적반대입장 제출·주민설명회 개최요청	제주도, 남군 →해수부
	화순항해군기지결사반대도민대책위(준) 결성	21개 제주 시민단체
	화순항해군기지결사반대안덕면민대책위 출범	안덕면민
2002년 8월	도민대책위(준), 안덕면대책위 궐기대회 개최(화순항)	도민대책위
	제주도지사 해군참모총장 면담· 주민설명회 개최 요청	제주도→해군
	화순항해군기지 주민설명회 (안덕면 생활체육관)	해군
2002년 10월	화순항해군기지 결사반대 도민대책위원회 출범	도민대책위
	화순항해군기지 설문조사결과 발표(반대58.2% 찬성 24.9%)	제주도
	화순항해군기지반대 반대 의견서 제출	제주도→해수부
2002년 12월	민주당 노무현대통령후보, 화순항해군기지 전면백지화 약속	정치권
	화순항 해군부두 건설 반대 결의문 채택	제주도의회
	중앙항만정책심의위 해군부두 유보결정	해수부

2. 화순항 해군기지 정책체제의 자기조직화

1) 해군의 비밀주의와 주민들의 상호작용 : 초기조건의 민감성

2002년 7월 11일 해군의 공식발표는 제주사회에 즉각적으로 파문을 일으켰다. 주민들과 시민단체들은 잇따라 성명을 발표하고 즉각적인 계획 철회를 주장하며 반발하였다. 그러면서도 한편에서는 제주에 미칠 득과 실을 검토해야 한다는 신중론이 제기되기도 했고, 경기활성화와 안보 차원에서 찬성론도 등장하는 등 도민사회의 반응은 제각각이었다³⁵⁾ (제주일보, 2002.7.24).

계획의 실체를 파악할 수 있는 구체적인 정보가 부족한 상황에서 도민사회의 이러한 반응들은 어찌 보면 당연할 수밖에 없었다. 당시 도민들은 군사기밀을 누설하라는 것이 아니라 공개 가능한 범위 내에서 자세하게 밝혀달라는 주문이었을 뿐이었다.³⁶⁾

당시 제2차 연안항 기본계획(안)에는 화순항 전체 수면적 210만9000m²의 절반 가까운 면적을 여객·일반화물부두에서 보안항구로 변경하는 도면만 있을뿐 보안항구의 구체적인 기능과 역할에 대한 내용은 전혀 없었다.

이런 상황에서 해군은 화순항 해군기지 건설계획과 관련하여 주민 여론을 수렴한 다면서도 구체적인 정보는 공개하지 않았다. 여론수렴 대상도 해당 화순리 지역주민과 관련기관 단체로 한정했다. 심지어 항만 건설과 직접 관련된 제주도 역시 구체적인 내용을 모르고 있었다(제민일보, 2002.7.5).³⁷⁾

이렇게 국가안보를 앞세운 해군의 비밀주의적 추진은 주민들의 우려를 증폭시키고 반발을 확산시키는 단초가 되었다. 제주참여환경연대, 제주환경운동연합 등 시민단체들은 물론 한나라당 제주도지부까지 논평을 내면서 형식적 의견수렴과정의 문제를

35) 제주경실련이 실시한 긴급 여론조사(7월 10일-11일) 결과 28.9%가 '적극 반대'했으며 '잘 모르겠다'(20.0%), '국가안보차원에서 반대해서는 안될 것'이라는 의견이 19.6%였다. 또 경제 활성화에 도움이 되기 때문에 찬성한다는 입장이 10.2%, 제주도 안보 차원에서 찬성한다는 의견이 9.3%였다

36) 제주사회에서는 당시 미 해군기지설, 핵잠수함 기지설 등 갖가지 유언비어가 나돌았다. 때문에 해군부두가 들어설 경우 인접 통제지역 범위, 추가 확장여부, 관광객이 관람할 수 있는 군사시설 내용, 항만 이외의 해군시설, 인근 주거지에 대한 통제사항 유무 등을 사전에 밝혀야 한다는 의견들이 대두되었다 (제주일보, 2007. 20).

37) 8월 9일 안덕면대책위가 해양수산부 방문에서 입수한 기본계획에서는 '화순항의 항만관리, 운영계획의 일환으로 보안시설의 특수성을 감안 독립적 운용이 가능한 특수부두 시설의 배치 계획'이 제시되어 있었다. 정작 주민 의견 수렴자료에 균형개발 내용이 누락된 배경에 의구심이 증폭되었다(제민일보, 2002.8.12).

지적할 정도였다. 제주경실련이 7월 10일, 11일 양일간에 걸쳐 도민 245명을 대상으로 실시한 긴급여론조사에도 31.8%의 도민들이 해군기지 건설 관련 정보 공개가 미흡한것로 나타났다. 이때문에 도민들은 애초에 도민들의 생각을 귀담아 들으려는 자세가 없었던 것은 아닌가 하는 의구심을 갖기에 충분했다.

해군은 ‘국가안보 차원의 중요한 전략문제라서 위치나 구체적인 내용을 밝힐 단계가 아니’라고 명확한 답변을 내놓지 않고 기지 건설을 기정사실화 하는 상황에서 시민단체들이 중심된 조직적이고 광범위한 반대운동의 시작을 알리는 움직임이 나타난다. 대정나라사랑청년회 등 도내 20개 단체들은 ‘화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회준비위원회(이하,도민대책위(준))’가 결성되기에 이른다(한라일보, 2002.7.19).³⁸⁾ 지역주민들 역시 ‘화순항 해군기지건설 결사반대 안덕면민 대책위원회(이하, 안덕면대책위)’를 구성하고 본격적인 해군기지 반대 활동에 돌입했다³⁹⁾. 해군부두 건설이 비무장을 핵심으로 하는 평화의 섬 구상과 맞지 않고, 주민에게 제대로 된 건설 계획이 공개되지 않아 명확한 실체를 가늠할 수 없다는 것이었다.

특히 제2차 세계대전과 제주 4·3사건으로 국가폭력과 민간인 학살, 인권유린의 기억을 가진 제주도민 입장에서는 전쟁과 연계되어 이미지화되는 해군 전략기지에 대하여 자연스럽게 부정적인 인식을 할 수밖에 없었다(최현 외, 2012:41).

이들 단체들은 보안항 관련 자료 수집, 전문가와의 의견교환, 각종 단체와의 연대, 반대 쫓기대회 개최, 국회 반대청원, 12월 대통령선거와 연계한 전국공론화 등 활동 계획을 밝히는 등 본격적인 자기조직화 과정에 돌입한다.

안덕면 대책위도 3일 화순항 해군기지 결사반대 쫓기대회를 개최하고 해군기지 건설 계획의 철회를 촉구하고 반대 투쟁을 선포했다. 쫓기대회 후 안덕면대책위는 8월 해양수산부를 방문 제2차 전국 연안항 항만기본계획(안)에서 보안항구의 삭제를 요청하는 3천5백여명 안덕면민들의 탄원서를 제출했다.

그럼에도 국방부와 해군의 태도는 달라진게 없었다. 국방부와 해군은 8월 20일 도민대책위원회(준)의 정보공개와 공개질에 대한 답변을 통해 ‘10년후 장기계획 수

38) 1998년 송악산 군사기지 결사반대를 시작으로 제주도특별법제정 반대, 한라산 케이블카 반대, 4·3 진상규명과 명예회복을 위한 도민대책위원회 등 사회적 이슈가 있을 때 마다 범도민적 운동이 치열하게 펼쳐져온 역사성을 갖고 있다.

39) 7월 11일 제주도청에서 지역주민들이 반대하더라도 계획을 추진한다는 해군측의 발언을 주민 무시한 처사로 받아들이고, 안보라는 19세기 논리로 주민들을 기만하려한다면 해군 본부의 공개 사과를 요구하기도 했다(한라일보, 2002.7.29).

립단계로 구체화된 계획이 없고, 미국의 미사일방어체계(MD)의 일환으로 추진되고 있다는 주장은 사실을 왜곡한 터무니없는 주장'이라고 일축했다. 때문에 '미군 군함 수용이나 기지 제공에 대해서도 고려치 않고 있다'고 밝혔다. 그러면서도 '함정배치 계획은 군사기밀에 관한 사항으로 공개할 수 없다'는 입장을 되풀이 했다(제주일보, 2002.8.21). 이러한 해군측의 답변에 대해 도민대책위(준)는 수준 이하의 부실한 내용으로는 주민들의 공감과 찬성을 이끌어낼수 없다고 논평하고, 실제 내용을 가지고 주민설명회가 이뤄져야 함을 강조했다.

치열한 공방이 예고된 가운데 8월 30일 개최된 화순항 해군기지 설명회는 시작부터 순탄치 못했다.⁴⁰⁾ 해군은 해군부두 건설의 이점과 타당성을 집중 부각시키면서 설득하려 했다면, 주민들은 평택, 동해 등의 다른 지역 군항의 주민 피해 사례를 등을 지적하면서 강력하게 반발하였다. 특히 군사보호구역 지정에 따른 주민 재산권 행사 제약과 해군전략기지 확대 가능성에 대한 우려의 목소리를 높였다. 이후 해군은 '화순항 해군부두 건설, 진실은 이렇습니다'란 제목의 전단 1만부를 제작해서 지역주민들과 도민들에게 배포하는 등 홍보를 강화했지만 해군의 진정성에 대한 의구심만 증폭시켰고, 화순항 해군기지 건설 대 도민의견을 결집시키는 계기가 되었다.

이렇듯 해군은 일관되게 비밀주의적 추진방식을 고수하면서 주민의견 수렴을 위한 실질적인 노력 부재로 화순항 해군기지 정책의 당위성을 인정받지 못하고 정책이 유보되는 결과를 초래하는 결정적 요인으로 작용하였다.

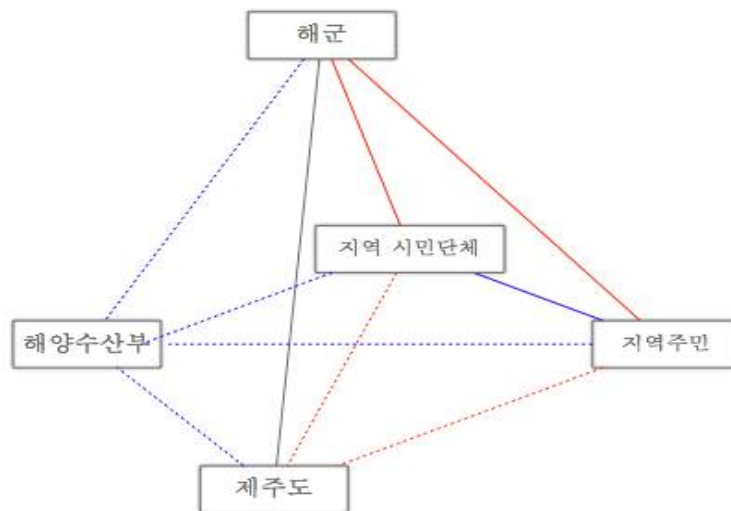
40) 해군측이 헌병을 동원해 행사장에 진입하는 차량을 통제하는 바람에 주민들이 반발하면서 예정된 시간에 설명회는 시작도 하지 못했으며, 7월 11일 제주도청을 방문한 자리에서 지역주민이 반대하더라도 해군부두 건설을 추진하겠다고 말한 것에 대한 주민들의 공식사과 요구로 설명회 내내 어수선한 분위기가 연출되었다(제주일보, 2002.8.31.)

2) 해군지지 정책 행위자의 상호대립과 자기조직화

정책은 수많은 행위자들이 상호작용하는 정책결정체제에서 산출된다. 이 시기에 주요 행위자는 화순항 해군기지 정책 추진의 사업의사를 분명히 했던 국방부(해군)와 투명한 정보 공개를 요구하고, 생존권 위협의 문제를 들어 반대했던 제주도민(안덕면민)들이다. 또한 제2차 전국연안항 기본계획(안) 수립을 추진하던 해양수산부와 의견서 제출의무를 갖고 있는 제주도와 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위(준)을 결성하면서 주민들과 연대해서 반대활동을 벌인 제주지역 시민단체들도 주요행위자에 포함된다. 그 외에 제주도의 명확한 입장을 요구하며 제주도와 대립각을 세웠던 제주도의회도 간접 행위자로 분류할수 있다.

이 시기의 주요행위자들의 상호작용은 사업추진의 당사자였던 해군과 지역주민들의 불신의 상호작용을 보였다면 지역주민들과 시민단체간에는 협력의 상호작용이 활발했다는 특징을 보였다. 해군과의 조정의 역할을 수행했던 해양수산부, 제주도간의 소극적 상호작용에 비해 지역주민들과 시민단체들은 해군과 제주도와의 적극적 상호작용을 통해 화순항 해군기지 정책체제의 유보결정이라는 새로운 질서를 이끌어 냈다고 볼수 있다. 행위자별 상호작용의 관계는 <그림 6>와 같다.

<그림 6> 화순항 해군기지 정책 행위자 상호작용



주) 적색 : 불신 / 청색 : 협력 / 실선 : 적극적 상호작용 / 점선 : 소극적 상호작용

화순항 해군기지 정책은 정부부처간 사전협의 과정에서 입장차이가 명확하게 엇갈렸다. 해군은 1993년 전략기지 소요가 결정된 이후 화순항 해군기지를 국방중기계획에 반영하고 자체적으로 해군기지 후보지를 검토하고, 해양수산부에 두 차례 걸쳐 반영여부를 타진하였다. 이처럼 화순항 해군기지 정책추진의 의사가 명확히 했던 해군과 달리 해양수산부는 제주도와 사전 협의의 필요성을 내세우면서 해군과 대립각을 세웠다. 그러나 김대중 정부의 대양해군 육성과 전략함대기지의 필요성이 제기되면서 해양수산부의 입장은 번복되었다.⁴¹⁾

제민일보(2002.9.1)는 이에 대해서 ‘8월 30일 화순항 해군기지 설명회에서 해군측이 지난 92년부터 해군기지 건설을 위한 보안항구 설정을 해양수산부에 집요하게 요구했고, 해양수산부도 투자 우선순위에서 밀려 개발이 지연되는 화순항 조기개발을 명분으로 기본계획안에 반영한 것으로 드러났다’고 보도했다.

이후 제주사회에서 화순항 해군기지 논란이 격화되자 해양수산부는 연안항 기본계획에 보안항구 반영 여부는 제주도의 의견에 달려있다고 책임을 떠넘겼다.⁴²⁾ 심지어 해양수산부는 여론조사 기간이 더 필요하다면 화순항 기본계획안 심의 자체를 연기할수도 있다는 입장까지 밝히면서 국가안보 차원의 항만 개발은 국가의 고유 업무라는 제주도의 입장과 대립하였다.

화순항 해군기지 정책과 관련된 당사자는 중앙정부와 해군이다. 해군은 주민설명회를 단 한 차례 가졌을 뿐 해양수산부나 국방부 등 중앙정부차원의 주민설명회는 없었다. 제주도가 해양수산부와 국방부에 공청회 또는 토론회 개최를 요청했지만 실현되지 않았다. 8월 제주를 방문했던 해군참모총장과의 안덕면대책위의 면담요청도 수용되지 않았다. 해군과 해양수산부는 화순항 해군기지 문제해결에 무책임하고, 소극적이며 고압적인 태도로 일관했다.

이러한 상황에서 제주도 역시 명확한 입장을 정리해 내기에는 역부족했다. 제주도는 각종 채널을 통한 도민의견 수렴결과 찬성과 반대가 공존했기 때문이다. 국가안보, 도민 실익, 여론향방 등에 대한 제주도가 판단을 내리지 못하고 상황에서 전격적

41) 9월 12일 제주도의회 1차 정례회서 우근민 지사는 ‘국가안보 차원의 항만개발은 자치단체장이 반대했다고 해서 변경된 사례가 없고 국가가 결정할 고유의 업무’라며 자치단체장의 한계를 강조하였고, ‘국가안보와 국가이익을 위한 사업인만큼 신중히 접근’의 중요성을 강조하였다.

42) 국회 농림해양수산위 해양수산부 국정감사에서 양정규 의원(한나라당)은 해양수산부와 해군간의 사전조율설을 제기하고, 해양수산부는 회피를 거듭하고 있다고 비판하였다(제민일보, 2002.10.2; 제주일보, 2002.10.3).

으로 10월 25일 화순항 해군기지 여론조사를 실시되었다. 58.2% 도민의 압도적인 반대의견을 확인한 제주도는 해양수산부에 공식적으로 반대의견서를 제출하였다.

제주도의회도 우여곡절 끝에 반대결의문을 채택하자⁴³⁾ 해양수산부는 화순항 해군 부두 건설계획을 유보하는 조정안을 마련하였고, 중앙항만정책심의위원회는 원안통과 시켰다.

해양수산부의 화순항 해군기지 건설 유보결정은 국가정책을 내세워 지역의 의견을 무시하다시피 했던 과거의 관행을 깬다는 점에서 평가받을 대목이다. 그러나 해양수산부는 국가안보 목적상 국가정책 차원에서의 필요성도 인정하고, 주민 공감대가 형성되지 않은 상태에서의 무리한 추진도 우려한 결정이라는 점에서 최선책이 아닌 차선책을 선택한 것이다. 해군 역시 보안항구 예정수역을 장래수역으로 설정하고, 주민의 이해와 공감대가 형성된 후 재반영할수 있는 여지를 두는 결정을 이끌어냈다.

3) 화순항 해군기지 정책방향의 공진화 : 평화와 안보다치의 대립

정책은 수많은 구성요소들이 서로 밀접하게 연계되어 다양한 방식으로 상호작용을 하는 복잡적응계에서 만들어진다. 하나의 정책문제는 수많은 하위문제들로 구성되어 있고, 하위 문제들은 서로 다양한 방식으로 상호작용을 하는 복잡한 문제들의 체제를 구성한다(김기형·정주용, 2011: 158).

화순항 해군기지 정책을 둘러싼 쟁점은 크게 세가지였다. 첫째는 앞서 언급한 해군의 비밀주의적 추진이고, 두 번째는 국제자유도시와 평화의 섬 제주라는 비전과의 상충성이며 세 번째는 지역 이익에 대한 이해와 해석의 차이에서 비롯되었다.

해군이 화순항 해군기지 건설이 공식화하자 제주지역 시민단체들의 성명서의 헤드라인은 평화의 섬 제주 구상과 전면 배치되기 때문에 철회되어야 한다는 것이었다. 지속적으로 시민단체들은 화순항 해군기지와의 MD 체제 연관설, 핵기지설, 항공모함 입항설 등을 제기하면서 화순항 해군기지 건설의 타당성에 문제제기를 하였다.

44) 평화의 섬을 지향하는 제주도에 해군기지가 건설되면 국제적 군사지역으로 전략

43) 농수산환경위원회가 채택한 반대결의안을 제2차 정례회 마지막 본회의에도 상정치 못하는 등 제주도의회의 공식입장 발표가 지연되자 언론과 시민단체를 중심으로 시시비비가 제기되었고, 결국 12월 21일 191회 임시회에서 반대결의안을 가결했다(제주일보, 2002.12.21.).

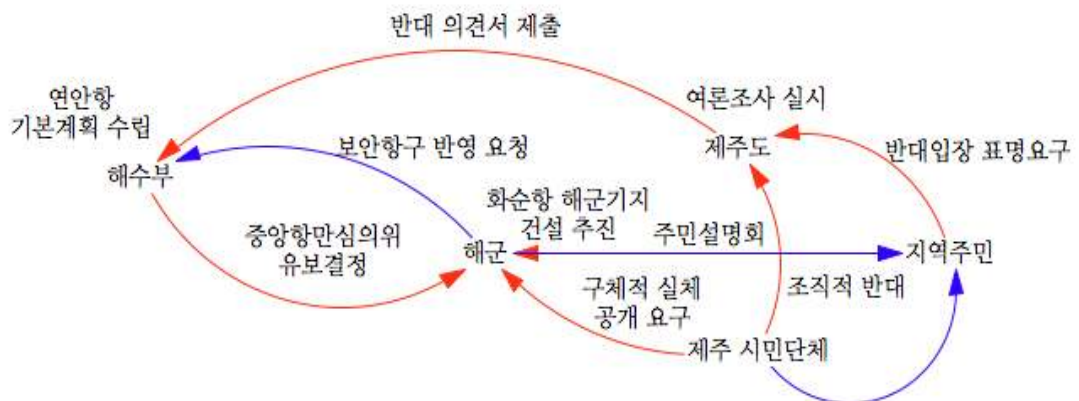
44) 11월8일 녹색연합, 평화네트워크, 민족화해자주통일협의회, 화순항해군기지결사반대도민대책위원회

할 가능성에 대한 우려가 잠복해 있었던 것이다.

그럼에도 해군측이 화순항 해군전략기지 건설이 제주도가 추구하는 평화의 섬을 저해하는 것이 아니고 지역이익에 부합한다는 근거와 논리 제시가 부족했기 때문에 구체적인 공방으로 이어지지 못했다. 이 시기에 평화와 안보의 가치갈등이 명확하게 쟁점화 되지는 않았지만 평화와 안보 가치의 대립 조짐이 벌써 나타나기 시작했다는 점이 중요하지 않을수 없다.

오히려 이러한 문제보다 해군이 화순항 해군기지 건설로 내세웠던 지역 경제 활성화 효과에 대한 불신만 키웠다. 해군은 화순항 해군부두 건설에 6,200억원이 투자되기 때문에 유관업체 경기활성화와 매년 1천억원 이상의 운영유지비 집행으로 주변지역 개발 촉진하고, 장병과 가족 5천여명 상주로 새로운 소비창출과 세수증대가 예상된다고 밝혔다. 그러나 이러한 해군의 주장은 정작 주민의 희생을 담보로 추진되는 화순항 해군기지의 정책효과에 대한 구체적인 근거를 제시해 내지 못함으로써 해군기지 타당성 논란이라는 외부효과만을 발생시켰다. 입지 지역 이익에 대한 이해와 해석의 차이는 단절적 상황을 강화시키고, 정책집행의 타협과 조정을 힘들게 만드는 결과를 초래했다.

<그림 7> 안정기(1993년-2002년) : 화순항 해군기지 정책체제 피드백 루프



주) 청색 : 편차증폭 피드백 / 적색 : 편차상쇄 피드백

가 공동 주최한 '21세기 동북아 국제질서와 제주화순항 해군기지' 토론회에서 이철기 교수는 화순항 해군기지를 동아시아 MD 전진기지로 삼는 미국의 군사전략과의 연관성을 제기하기도 했다(제주일보 2002.11.9.).

제2절 혼돈기 : 2005년 3월 - 2007년 3월

1. 제주해군기지 정책의 공진화 과정

2005년 3월 해군은 잠정 유보되었던 화순항 해군기지 건설계획의 재추진을 공식화했다. 해군은 2006년 착공해서 2014년 완공을 목표로 화순항 39만 6,000㎡에 총 예산 8천억원을 투입해 해군전략기지를 건설하겠다고 밝혔다. 해군은 곧바로 제주해군기지 추진 업무를 전담할 제주해군기지추진기획단을 구성하고, 주민홍보에 나서는 등 화순항 해군기지 추진을 본격화 했다.

이에 즉각적으로 주민들과 제주지역 시민단체들은 안덕면대책위, 도민대책위를 재가동하고, 5월에는 제주도내 21개 시민단체가 참여한 화순항해군기지 도민대책위가 군사기지반대 도민대책위로 재출범하였다. 이들 단체는 화순항 해군기지 건설이 평화의 섬을 지향하는 제주도 전체의 생존과 관련된 문제로 규정하고 공식 반대활동을 전개 하였다. 여기에 평화를 위한 제주종교인협의회 등 제주지역 종교계가 반대활동에 가세하였고, 재향군인회 등 제주도내 14개 참전, 보훈단체들은 찬성 입장을 밝히면서 대립이 격화되었다.

제주도의 의뢰를 받은 제주발전연구원은 5월 30일 화순항 해군기지 건설 영향분석 결과를 발표하였다. 연구조사결과에 따르면 해군이 제시해던 경제적 파급효과 등이 과장되거나 기대치에 못미치는 것으로 나타났다. 평화의 섬 지정 선언 정신과 배치될 가능성도 배제할수 없으며, 사회문화적 측면의 부정적요인도 만만치 않은 것으로 분석되었다.

화순항 해군기지 건설을 둘러싼 갈등이 첨예화 되자 김태환 제주도지사는 2005년 6월 7일 취임 1주년 기자회견을 통해 2006년 지방선거 이후까지 제주해군기지 건설 관련 논의를 중단할 것을 선언하였다. 이어서 7월 8일 제주도는 국무총리실에 공문을 발송하고 해군기지 건설에 관한 설명회, 홍보, 반대운동과 기지건설을 위한 예산 반영 등 논란의 불씨가 되는 모든 사항의 중단을 요청하였다.

이에 도민대책위 등은 논의중단 선언을 수용하고 공식적 반대운동을 중단하면서 화순항 해군기지 문제는 소강국면으로 접어들었다. 그러나 국방부는 제주도당국의 논의중단 요구는 아랑곳 하지 않고 2006년도 예산안에 화순항 해군기지 사업비 6억

원을 반영하고 기획예산처에 요구하면서 해군기지 강행의지를 숨기지 않았고, 도민 대책위들의 반발을 자초했다.

제주도의 논의중단 선언으로 수면 밑으로 가라앉았던 해군기지 문제는 2005년 8월 남원읍 위미1리가 유치 의사를 밝혔고, 10월에는 제주지역 경제·보훈단체들 중심으로 제주해군기지 범도민 유치위원회를 구성, 해군기지 유치 활동을 시작하였다.

국회는 국방부가 요청한 제주해군기지 건설 환경영향평가 예산 5억 6천만원을 주민동의가 있을 경우 예비비 사용 조건으로 삭감하였고, 해군은 제주해군기지 추진을 위해 편성했던 제주 해군기지추진기획단 활동을 일시적으로 중단하였다.

제주사회가 2006년 지방선거로 뜨거워지고 있을 무렵 2006년 4월 2006-2010 국방중기계획에 공군전략기지 건설계획이 반영되었다는 보도가 나오면서 파문이 확산되었다. 5·31 지방선거에 출마한 후보들은 제주해군기지 건설에 대해서 총론적으로는 조건부 찬성 입장으로 뜻을 같이 했지만, 세부조건 대해서는 다소 차이를 보였다.⁴⁵⁾

지방선거에서 당선된 김태환 제주도지사 당선자는 해군과 테스크포스팀 구성에 합의하였고, 이어 방위사업청은 국회 국방위원회 업무보고에서 화순과 위미지역을 대상으로 타당성 조사를 실시한후 기지건설 입지를 최종 결정하겠다고 밝히는 등 지방선거 이후로 연기됐던 제주해군기지 건설 논의가 본격적으로 재개되었다. 제주도 차원에서 구성된 ‘제주도 해군기지 건설 영향분석 민·관테스크포스팀(T/F)’은 평화의 섬과 양립성, 경제효과, 도민 의견 수렴, 사회문화적 효과, 지역개발, 환경영향 등 6개분야에 대한 타당성 검토에 착수했다. 해군기지 민·관테스크포스팀은 지역주민들의 의견을 확인하기 위해 9월 26일 해군기지 찬반토론회를 개최하려 했으나 반대측의 불참으로 무산되었다.

제주해군기지 유치와 관련된 적극적 논의가 이뤄지고 제주상공회의소 등 상공인들을 중심으로 지역경제활성화 차원에서 제주해군기지 유치를 제주도의 적극적 역할을 주문했다. 그러자 논란이 거듭되던 남원읍 위미2리 주민들은 해군기지 반대범대책위를 구성하는 등 이에 대응하는 적극적 반대운동이 또다시 격화되었다.

이런 와중에 제주해군기지 건설을 둘러싸고 제주도과 해군본부간에 사전 합의 공

45) 현명관 후보는 관광항과 병행한 복합항 개발의 필요성을 제기하였고, 민주당 진철훈 후보는 주민 합의에 의한 추진을 주장하였으며, 김태환 후보는 지역 경제에 긍정적 효과가 있기 때문에 해군기지 건설에 찬성한다는 입장을 보였다.

방이 벌어졌다. 해군이 해군기지 건설을 전제조건으로 11월말까지 후보지를 결정하기로 제주도와 합의했다고 밝히자, 제주도는 이런 사실을 전면 부인하였다. 제주도민·관TF와 반대대책위는 제각각 국내 해군기지 주둔지역을 방문하고 현지실태조사를 벌였다. 제주도의회도 군사기지특위를 구성하고 본격적 활동에 들어갔다.

11월 제주도군사기지방대도민대책위와 안덕면 및 위미2리반대대책위 등은 군사기지 반대 1차 도민평화대회를 개최했고, 해군기지 반대운동은 전국단위는 물론 읍면단위로 확산되었다. 12월 1일 제주해군기지 건설 영향 분석 결과보고서가 발표되었고, 제주도는 이를 토대로 도민 대토론회 등 도민의견수렴 절차를 거치겠다고 밝혔다. 그럼에도 민·관 TF팀의 결과보고서가 제주해군기지 유치 여부를 판단하는 의견수렴과정에 영향을 미친다는 점에서 객관성과 신뢰성에 대한 문제제기가 이어졌다.⁴⁶⁾

이에 제주도는 12월 5일 국무조정실과 국방부에 국책사업 주관부서와 세계평화의 섬 제주에서의 해군기지 건설에 대한 공식적 입장 발표를 요구하고, 제주도의회 군사기지특위는 국무조정실에 설명회 개최를 요구하였다. 12월 14일 제주도의회 군사기지특위 설명회에서 정부대표단은 국가안보를 위해 필요한 사업으로 도민 동의를 전제로 추진하겠다는 원칙적 입장을 밝히면서⁴⁷⁾ 제주해군기지를 둘러싼 찬반 논란을 확산되었다. 설명회가 끝나자 도민 여론은 정부가 군사기지 강행 의혹만 증폭시켰다면서 설명회 무용론이 제기 되고, 오히려 반대 역풍만 커졌다. 안덕면 주민들은 물론 천주교 제주교구 평화정의위원회, 장로회 제주노회 등 기독교, 천주교, 원불교 등 종계까지 제주해군기지 건설 반대 입장을 표명하였고, 대학교수들과 교사, 문화예술인들도 반대 활동에 동참하기 시작했다.

한편, 국회 예산결산위원회는 12월 17일 2007년도 제주해군기지건설 예산 141억 원 가운데 연구용역비 20억원을 제외한 전액을 삭감했다. 제주해군기지 용역비도 제주도 동의를 전제로 사용할수 있도록 부대의견을 붙여 통과되었다.

2007년 새해 벽두부터 찬·반 도민 대토론회가 무산되자 찬성단체들은 4자협의체

46) 2006년 8월부터 4개월 동안 조사된 결과보고서는 구체적인 근거도 제시하지 않고 세계평화와 섬 양립가능하다고 분석했고, 해군기지 육상부지 8만여평의 해양매립에 따른 환경영향 분석자료가 전무한 점 등 부실논란으로 이어졌다 (제민일보, 2006.12.3).

47) 제주도의회 군사기지특위 설명회에서 정부측 대표단들은 제주해군기지 사업의 당위성에 상당시간을 할애했고, 평화의 섬과 제주해군기지는 양립 가능하며, 지역경제 활성화 효과도 강조하였다. 쟁점이 되었던 미국 MD체와의 연계성에 대해서는 부인하였고, 공군 탐색구조부대는 구상단계로 해군기지와 연계성이 없는 별개사업이라고 밝혔다 (제주일보, 2006.12.15).

구성을 제안하고, 반대단체들은 즉각적인 토론회 개최 등을 촉구하면서 갈등이 확대되는 양상으로 전개되었다. 이에 대해 제주도가 4자협의체 구성제안을 조건부 수용하고, 찬반단체들은 도민대토론회 개최에 합의하였다.

그렇게 1월 30일 해군기지 건설 관련 도민대토론회가 열렸고, 해군기지와 미국 MD체제간 연계성 및 군사기지화 문제, 공군기지와의 연관성, 지역경제 및 평화의 섬 영향 등에 대한 사실 검증 공방이 이어졌다.⁴⁸⁾

극심한 의견차이만 드러낸 채 도민대토론회가 막을 내린 후, 2월 12일 한명숙 국무총리는 국회대정부 질문에서 ‘미래의 대양해군을 육성하고 남방항로를 보호하기 위해서 제주해군기지 건설이 불가피하다는게 정부의 입장’이라고 밝혔다.

제주해군기지 건설이 참여정부의 공식적 입장이라는 사실이 확인되고, 해군은 남원읍 위미1리 해안을 대상으로 기초조사에 착수하였다. 이후 해군은 위미1리 지역의 수심, 해역, 지반 측면에서 만족스럽다는 기초조사 결과를 공개했다. 위미1리가 해군기지 건설 유력후보지로 거론되는 가운데 위미1리 주민들은 3월 18일 마을 임시총회를 열고 참석 222명 가운데 180명이 해군기지 유치에 반대했다. 해군기지 유치 찬성을 명분으로 내세워 위미항 해군기지 건설을 추진하던 해군은 또다른 분수령을 맞게 되었다.

48) 그러나 본래의 토론회 개최 취지가 무색하게 소모적 논쟁과 감정대립으로 도민들에게 제주해군기지 관련 정확한 정보를 제공하는데는 한계가 있었다.

<표 8> 제주해군기지 정책체제 공진화과정 : 혼돈기 (2005년 3월-2007년 3월)

일시	주요 요동 내용	주요 행위자
2005년 3월	화순항 해군기지 재추진계획 발표·추진기획단 구성	해군
4월	화순항해군기지방대도민대책위, 안덕면대책위 재가동	대책위
5월	화순항 해군기지건설계획 제주지역 영향분석 결과 발표	제주발전연구원
6월	제주도지사 화순항 해군기지 건설 관련 논의 중단 선언	제주도
7월	국방부 2006년 예산안 해군기지사업비 6억 예산처 요구	국방부
8월	위미1리 주민들 해군기지 유치의사 표명	위미리 주민
11월	제주해군기지 범도민 유치위원회 구성	유치위
12월	국회 해군기지 환경영향평가예산 5억6천만원 조건부 삭감	해군→국회
2006년 4월	2006-2010 국방중기계획 공군전략기 건설계획 추진 보도	국방부
	5·31지방선거 지사후보자들 조건부 찬성 입장발표	
5월	해군기지방대도민대책위, 군사기지방대도민대책위로 재출범	대책위
7월	제주해군기지 건설 영향분석 민·관TF 구성	제주도
8월	공군전략기지 2007-2011 국방중기계획 포함	국방부
	화순항 해군기지 반대 안덕대책위 출범	대책위
	제주도·해군간 11월말까지 후보지 결정 사전합의설 제기	해군↔제주
11월	민·관TF, 도반대책위 해군기지 현지실태조사	TF, 대책위
	군사기지 반대 1차 도민평화대회 개최	대책위
	제주도의회 군사기지특위 구성	제주도의회
12월	제주해군기지건설 영향분석 결과 보고서 발표	민·관TF
	제주도의회 군사기지특위 설명회 개최	제주도의회
	천주교제주교구·교수·문화예술인 해군기지방대 기자회견	
	2007년도 제주해군기지 예산 삭감의결, 20억 조건부 의결	국회
2007년 1월	다자간 협의체 구성 및 해군기지 도민 대토론회	제주도
2월	한명숙총리 제주해군기지 추진 불가피 정부입장 피력	국무총리실
	위미1리 기초조사 실시	해군
3월	위미1리 마을총회로 해군기지유치 반대	위미리 주민

2. 혼돈기 제주해군기지 정책체제의 자기조직화

1) 해군의 재추진으로 인한 요동의 발생

2005년 3월 제주는 발칵 뒤집혔다. 제주해군기지 추진의지를 꺾지 않은 해군은 2005년 3월 재추진 계획을 수립해서 국회 국방위원회 소속 국회의원들을 상대로 홍보 책자를 배포하고 설득하고 있는 정황이 포착되었다.⁴⁹⁾ 즉각적으로 반대단체들과 주민들은 사전에 자신들에게는 일언반구도 없이 곧장 국회로 달려간 해군을 성토했다.⁵⁰⁾

이렇게 제주해군기지 문제 논란이 급속하게 확산될 조짐을 보이자 제주도는 해군의 사전협의 부재를 비판하고, 주민의견 수렴 원칙에 입각한 추진을 주장했다.⁵¹⁾ 4월1일 제주도청을 방문한 해군은 ‘오해의 소지’가 있었음을 시인하고, ‘제주도민들이 반대하면 강행할 생각이 전혀 없다’고 해명했다. 그리고 이 자리에서 해군은 2002년 당시보다 규모가 확대된 8천억원을 투입해서 2014년까지 39만6000㎡ 부지에 함정 20여척이 계류할수 있는 부두와 지위 지원시설이 포함된 해군전략기지 건설계획을 발표하였다.

4월 1일 안덕면 사무소에서 비공개적으로 개최된 해군기지 건설 설명회는 시작도 못하고 파행으로 끝났다⁵²⁾. 화순항 해군기지반대대책위원회는 ‘해군은 지역주민들을 예하 부대원 정도로 취급’하고 있다며 ‘지역주민 의견을 호도하는 설명회 중지’를 요구하기에 이른다 (화순항해군기지반대안덕면대책위원회, 2005.4.1). 아이러니하게도 해군이 주민들에게 배포한 홍보책자의 제목은 ‘제주도민과 해군이 함께 건설하는 화

49) 해군홍보책자에 따르면 해군기지의 필요성으로 해군기지의 경제적 효과, 국제평화기구 및 국제회의장에 대한 테러방지체계 구축, 항공기 항로에 대한 안전호송 및 사고시 긴급구조, 무기밀거래, 마약거래, 해적행위 등을 차단하기 위한 민관군경 통합방위체계 구축 등을 주장했다. 2006년부터 2년간 12억 8천만원을 투입해 환경·재해·교통 영향평가를 실시하겠다고 밝혔다

50) 제주지역 시민단체들은 일제히 성명을 발표하고 제주도민 의사와 무관하게 진행되는 모든 과정의 중단과 화순항 해군기지 건설계획의 전면 백지화를 주장하고 나섰다. 안덕면 주민들도 29일 화순리에서 긴급회의를 갖고, ‘기지 건설계획의 재추진을 사전에 지역에 알리고 협의하지 않은 것은 주민을 무시하는 처사’라며 해군을 성토했다.

51) 김태환 제주특별자치도지사는 ‘제주도로서는 아는게 없다’며 ‘해군기지 건설계획 추진이 확실하다면 해군본부의 설명은 있어야 한다(미디어제주, 2005.3.28)’고 입장을 밝혔다. 제주도와 사전 협의가 없었음은 물론 해군의 일방적 행보를 비판하였다. 강기권 남제주군수 역시 지역주민이 배제된 추진이 가져올 파장을 의식 한 듯 ‘해군기지 건설계획은 지역주민이 가장 먼저 알고 있어야 하는데 언론 보도를 통해 알 정도’라면서 주민의견수렴이 우선되어야 한다는 원칙적 입장을 피력하였다.

52) 설명회 개최는 순탄치 못했다. 마을 리장과 청년회장 등에게 설명회 개최를 일방적으로 통보하고, 행사시간과 장소등에 대해서도 아무런 협의 없이 진행되자 오히려 주민들의 반발만 샀다

순항'이었다.

한편, 이때 해군이 조직적으로 해군기지건설 여론몰이에 개입하고 있다는 의혹이 제기되었고⁵³⁾, 상황이 급변하자 제주도내 21개 시민사회단체들은 4월 21일 제주도 해군기지만대 도민대책위를 출범시키고 도내외 전문가들이 참여하는 공개토론회를 개최해 공론화에 나섰다. 화순리, 사계리 주민들도 반대대책위를 속속 구성하면서 해군기지 반대운동의 결의를 모았다.

잠정적으로 해군기지 추진이 유보된 상태에서도 해군은 제주해군기지 추진을 위해 내부적 준비를 진행시켰왔음이 확인되었다. 그럼에도 해군의 정책추진 방식은 2002년 당시와 달라진 것은 없었다. 해군의 긍정적 자기조직학습은 없었다. 표면적으로는 주민의견수렴과 주민동의를 내세우면서도 정작 해군기지 추진을 위한 대 국회 설득과 여론몰이를 위한 시도가 진행하면서 주민 반발을 증폭시키는 요인이 되었다.

(1) 해군기지 정책 결정 로드맵과 주민들의 상호작용

화순항 해군기지 재추진에 대해서 김태환 제주도지사는 2005년 4월 12일 해군기지의 지역경제 파급효과와 2005년 1월 세계평화의 섬으로 지정된 제주도에 어떤 영향을 미칠지에 대해서 제주발전연구원에 용역을 의뢰하였다. 화순항 해군기지 영향평가 분석결과를 바탕으로 제주도민의 의견을 수렴하겠다는 정책결정 로드맵을 발표하였다.

5월 30일 발표된 제주발전연구원의 '화순항 해군기지 건설계획에 따른 제주지역 영향 분석 보고서'에 따르면 평화의 섬과 양립 여부에 대해서는 군항과 군함 존재 자체가 평화의 섬 이미지와 위상을 높이는 근거로 작용할 수 있으나, 동시에 비군사적 평화 창출이라는 평화의 섬 지정 선언정신과 배치될 가능성이 내포된 것으로 평가됐다.

경제적 측면은 해군기지 건설 시점부터 운영 첫해인 2015년까지 총 1853억원의 소득 증대효과가 나타날 것으로 예상됐다. 그러나 관광객 유치효과와 미항모 입항에

53) 3월 29일 제주참여환경연대와 제주환경운동연합은 화순항 해군기지 반대입장을 밝힌 자신들의 홈페이지에 해군기지 건설 당위성을 주장하는 글과 반대 단체에 대한 욕설과 비난글이 집중적으로 게재되었다며 제주경찰청 사이버수사대에 수사의뢰를 한다. 게재된 대부분의 글들이 서울, 경기, 대전 등 도외지역에서 올려진 점, 서로 다른 ID와 서로 다른 지역에서 올린 글임에도 유사한 논리와 비유가 전개되고 있다는 점을 들어 해군이 조직적 여론몰이에 나서고 있다고 비판하였다(해군기지 여론몰이 조직적 개입의혹. 헤드라인 제주, 2005.3.31).

따른 직접적인 경제과급효과도 해군이 예상했던 연간 7만여명의 관광객 유치, 150억 원의 경제효과보다 적은 1만명 수준의 유발 면회객 규모로 추산되었고, 경제 효과도 60억원 수준에 불과할 것으로 분석됐다.

여기에 사회·문화적 영향도 인구 유입과 교육·복지시설 확충, 신속한 해난구조 혜택 등의 긍정적 요인도 있지만, 이질감 형성과 향락산업 성장, 지역문화 정체성 상실 가능성 등 부정적 요인도 만만치 않은 것으로 조사됐다. 도민 여론조사(안덕면 제외)에서도 경제적 영향에서는 긍정적 응답(51.6%)이 우세했으나 세계평화의 섬과 사회·문화적 영향에서는 부정적 응답이 다소 우세하거나 비슷한 것으로 조사됐다 (제주일보, 2005.5.31).

그러나 제주발전연구원의 분석은 해군이 제시한 화순항 해군기지 건설에 따른 관광·경제 과급효과가 과장되거나 부풀려졌고, 세계평화의 섬이 지향하는 적극적인 평화개념과 사실상 배치된다는 것으로 요약되면서 제주사회는 제주해군기지 건설을 둘러싸고 또한번 요동쳤다.⁵⁴⁾

해군기지 영향분석 결과를 토대로 주민의견 수렴을 과정을 거치겠다는 로드맵을 발표했던 김태환 제주도지사는 오히려 갈등이 심화되자 6월 7일 취임1주년 기자회견을 통해 논의 중단을 전격적으로 선언하였다. 논의중단 선언 배경에는 첨예화되는 찬·반 논란이 제주발전에 도움이 되지 않는다는 판단도 있었지만, 제주특별자치도 기본구상의 구체화와 행정계층구조 개편에 따른 후속계획 추진 등 중앙부처와 정치권을 이해와 설득시키는게 시급했다는 현실적 상황론이 컸다고 볼수 있다. 특히 화순항 해군기지 문제를 조속히 매듭짓지 못할 경우 이듬해 지방선거에서 득이 되지 않을 것이라는 판단도 중요한 요인으로 작용했던 것으로 보여진다.

이렇게 김태환 제주도지사의 논의중단 선언은 제주해군기지 건설 예산 반영과 국회의 전액삭감등의 일련의 변동과정을 거치면서 선언 그 이상의 의미도 없이 물거품이 되었다. 오히려 해군기지 문제의 조기해결을 위한 시간과 기회를 잃어버렸다는 비판에 직면하게 되었으며 제주도의 소극적 대처로 남원읍 위미리 마을공동체의 갈등만 첨예화 시키는 계기가 되었던 것으로 분석된다.

54) 제주발전연구원의 영향분석 결과는 작위적으로 찬반양쪽 입장을 재정리해주는 차원에 머물렀으며, 정작 중요한 결론은 빠졌다. 적어도 긍정적 효과가 큰지, 부정적 효과가 큰지 정도는 분석해줬어야 했다는 지적이 제기 되었다 (미디어제주. 2005.5.30).

어찌되었든 김태환 제주도지사의 논의 중단 선언과 반대도민대책위와 지역주민들의 수용 등 행위자들의 상호작용으로 화순항 해군기지 문제는 소강상태로 진입하였다.

(2) 해군의 물밑작업과 위미1리 유치 논란

김태환 제주도지사의 논의중단 선언이 무색하게 정부의 해군기지추진의 의지는 변함이 없었다. 국방부는 2006년 예산안에 화순항 해군기지 사업비 6억원을 반영하고 기획예산처에 요구했다. 또한 5월 28일에는 국무조정실은 국가안전보장회의(NSC)와 국방부, 행자부, 해양수산부, 해군, 제주도 등 관계자들이 참석한 제주해군기지 유관 기관 합동회의를 열어 해군기지 강행을 위한 물밑작업을 해온 것으로 드러났다(제민일보, 2005.7.6).

이해찬 국무총리와 윤광웅 국방부 장관의 국회 답변에서 밝혔던 화순항 해군기지가 국가안보사업이지만, 충분한 주민동의와 협의를 통해 추진할 사업이라는 입장에도 전면 배치되는 행보였다. 예산신청은 해군기지 추진의 동력에 불을 지폈다는 점, 그리고 행정계층구조개편 선거에 몰입하는 시기에 사업추진을 위한 첫 예산반영이라는 점에서 해군의 추진방식에 대한 의구심을 증폭시켰다. 제주도의 논의 중단선언과 환경영향평가 예산반영은 무관하다는 해군과의 입장차이는 논란의 소지를 남겨두었다.

이런 와중에 8월 남원읍 위미1리가 해군기지 유치전에 뛰어들었다. 위미1리 이장과 개발위원장들은 지역발전을 도모하기 위해서 위미항에서 1km 떨어진 속칭 ‘넙빌레’에서 서쪽 공천포 일대를 대체기지로 제안하였다. 이에 해군은 위미항을 화순항 대체기지로 적극적으로 검토하였고, 남원읍 주민들도 해군기지 유치위원회를 구성하고 본격적인 활동을 전개했다.

그런데 문제는 해군기지 유치 부지가 당초 위미1리 지역에서 위미2리 소재 위미항 동쪽 방파제로 계획이 변경되면서 주민들간의 균열이 발생하기 시작했다. 급기야 2006년 6월 마을총회에서 사전 주민동의 없이 일방적으로 해군기지 유치를 추진하고 있다면서, 재산권 및 생활권 제약, 환경 파괴 우려등을 이유로 반대하고 주민투표를 요구하였다. 이후 남원읍 위미리 지역도 해군기지 유치를 둘러싸고 마을 공동체의 갈등과 반목은 고조되어 갔고, 극심한 후유증 나타나기 시작했다.

한편, 제주해군기지건설 환경영향평가 예산 5억 6천만원은 국회 예결위에서 전액

삭감되고, 주민들이 원할 경우 예비비를 사용해 환경영향평가를 실시하는것으로 결정되면서 해군의 제주해군기지 첫 예산 확보 노력은 수포로 돌아갔다. 2005년 5월 출범한 제주해군기지 추진을 위해 편성됐던 2006년 1월 해군기지추진기획단 역시 활동을 중단했다.

그러나 활동을 재개한 해군은 위미1리 항구 주변으로 10만~12만평 정도를 매립, 해군기지를 건설하는 이른바 ‘위미 오염 콤플렉스(WiMi Ocean Complex)’ 계획을 발표했다. 2월 14일부터는 기초조사도 착수했다.

해군이 밝힌 위미 지역주민 기초조사 요청 및 주민동의 주장이 서로 엇갈렸다. 남원읍 위미1리 주민들의 정보제공차원에서 기초조사를 요청한 것을 해군은 주민동의로 확대 해석하고 기초조사에 착수했다는 것이다.

해군은 제주해군기건설후보지로 위미1리 지역이 가장 유력하다며 지역 주민동의가 중요하다고 입장 밝혔다. 이 과정에서 위미1리와 해군 간에 16개 주민요구조항을 작성한 소식이 알려졌다. 이에 대해 위미1리는 2월 15일 기자회견을 열고 △해군기지 유치에 따른 인센티브 제공 여부 △피해 보상계획 △해안 거주자 이주 없이 건설이 가능한지 △기지와 마을 사이 완충 공간 조성 여부 등 4가지 사항 외에 어떠한 요구도 없었다고 해명했다. 또한 이들은 위미1리가 해군기지 찬반 의사를 결정한바 없음에도 유치를 전제로 해군과 접촉해 자료와 사례를 수집하고 있다고 호도하면서 갈등을 부채질하고 있다고 해군을 직접 겨냥해서 반발했다.

이러한 해군의 물밑작업은 위미2리, 신례2리 해군기지 반대대책위가 반발하는 등 마을간 갈등으로 비화되는 원인이 되었다. 위미2리 해군기지 반대대책위는 대다수 주민의사는 배제한 채 위미1리 일부 인사들과 물밑접촉을 통한 해군의 행태를 정면으로 비판했다. 결국 해군은 주민들의 요구에 의해 16개 주민요구조항이 작성된 것이 아니라 자체적으로 작성되었음을 실토하면서 주민들의 해군에 대한 불신은 증폭되었다.

이런 와중에 해군은 위미1리 지역이 양호한 균형조건을 충족한다는 기초조사 결과를 발표하였다. 기초조사는 위미1리를 최적의 후보지로 선정하기 위한 형식적 절차에 불과했다.⁵⁵⁾ 매립 가능성과 평균수심 등 단순 내용만 열거하는 등 기초조사결과

55) 해군의 기지조사결과는 평균수심 등 단순 수치만으로 위미1리가 양호한 균형조건을 갖춘 것으로 평가하는가 하면 피해보상계획도 불명확했다. 즉 해군은 균형조건으로 △위미1리 해안만으로 충분히 수용가능(1km 이내) △평균수심 15m로 요구수심 12m 충족 등 2가지밖에 제시하지 못했다. 그나마 부지매입 없이 매립을 통한 기지건설 부지확보가 가능하다는 입장을 추가했을 뿐이다. 피해보

는 부실할 수밖에 없었다. 때문에 해군이 사실상 ‘어디든 하기만 하면 된다’는 사고방식으로 해군기지 건설을 추진하고 있다고 의구심이 키우는 배경이 되었다.

기초조사는 남원읍 연합청년회 등 청년단체들의 해군기지 유치 반대에 나섰고, 위미2리와 신례2리도 반대 입장을 재차 확인하는 등 위미1리에 국한되었던 제주해군기지 건설 반대 움직임이 남원읍 전체로 확산되는 요인이 되었다.

주민반발에도 불구하고 해군과 국방부의 태도는 완강했다. 해군은 위미1리 현지사 무소 설치를 추진하고, 국방부는 제주도가 3월 이내에 해군기지 문제에 대해 결정 내려줄 것을 압박했다.

2) 공군기지 추진과 사전밀약설로 인한 요동의 발생

(1) 공군기지 추진 파문과 군사기지화 우려

제주도의 논의중단 선언, 국방부 해군기지 예산신청 파문, 위미1리 해군기지 유치 논란 속에도 급속도로 제주사회가 지방선거 정국으로 이동하고 있을 무렵 공군 제주 전략기지 추진 문제가 파문을 일으켰다. 2006년 4월 공군은 2008년부터 4,400억원을 투입해서 제주에 공군전략기지를 2006-2010년 국방중기계획에 포함시켰다.⁵⁶⁾

5년 단위로 작성되는 국방중기계획은 주로 전력강화 사업을 담고 있으며 모든 사업의 출발점이다. 공군은 중국, 대만, 일본으로 이어지는 동중국해 위치한 제주의 지정학적 위치를 전략적으로 활용하기 위해 공군전략기지 건설을 추진하는 것으로 알려졌다. 심지어 공군은 모슬포 알뜨르 비행장과 한진그룹 소유 표선면 가시리 정석 비행장을 유력한 후보지로 검토하고 있다는 구체적인 언론보도까지 나오자 제주사회는 진위 여부에 촉각을 곤두세웠다.

제주도내 시민단체들은 공군전략기지를 해군기지와 연관지어서 제주도가 군사지대화 될 개연성이 높으며, 4·3 문제 해결등 도민의 평화를 향한 염원과도 배치된다고

상계획도 △토지 감정평가액으로 보상 △모든 건축물 보상 및 주택편입에 따른 이사비용과 주거대책비 보상 등으로 불명확하고 어업피해에 대한 보상범위도 영향조사 후 결정된다고 밝힌 게 고작이다. 또한 △해안거주자 이주 없이 건설가능여부 △기지와 마을간 완충공간 조성여부에 대한 답변도 협의를 통해 해결하겠다는 원론적인 수준에 그친 것으로 지적됐다(채민일보, 3.12).

56) 제주의 지리적 이점을 활용해 F-15K 대대 및 조기경보기 등이 배치된다면 국가적 전략기지로써 해군기지 이상의 역할을 할 것이라는 주장도 제기되었다(미디어제주, 2006.4.12).

반발하였다. 또한 2005년 5월 알뜨르 비행장 활주로 보수공사와 관련해서 공군기지 건설 의혹이 불거졌을 당시 공군의 전략기지 건설계획을 부인했던 사실을 들면서 국방부가 제주도민을 우롱하고 있다고 성토했다.

이후 이러한 내용은 2006년 3월 22일 열린우리당 정책위원회에 제출한 공군의 자료를 통해 사실로 확인되었다.⁵⁷⁾ 자료에 따르면 공군은 불특정 위협에 대비하고 작전영역 확대하기 위해 공군 소유의 대정읍 모슬포 군비행장 운영이 필수적이라는 인식하고 있었고, 전략기지를 구체적으로 검토 해왔던 것이다.

이에 제주도는 유감을 표명하고, 공군전략기지의 실체를 파악하기 위해 국방부를 방문하는 등 동분서주하였다. 급기야 제주출신 국회의원들까지 국방부 장관을 상대로 공개 질의하였고, 민주당 제주도당까지 나서서 제주 군사기지 전략 폐기를 촉구했다. 여기에 5·31 지방선거 후보자들도 공군전략기지 반대에 한 목소리를 내었다.

이렇게 공군전략기지가 제주해군기지 추진과 연계되어 확전될 조짐이 보이자 공군은 국방중기계획 중 예상계획에 불과하다면서 한발 물러섰다⁵⁸⁾. 이렇게 5·31 지방선거 정국에서 촉발된 공군 전략기지 요동은 해군기지 건설과 맞물려 제주지역이 군사기지화 할지도 모른다는 인식을 고착화시키는 요인으로 작용했고, 이후 제주해군기지 가치 갈등에 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 2006년 8월 명칭만 바꿔 공군 탐색구조부대 창설을 2007-2011년 국방중기계획에 반영하면서 진화한다⁵⁹⁾.

57) 공군본부는 5월 22일 열린우리당 정책위에 제출한 남제주군 모슬포 전적지 일원 관광공원 조성 관련 자료에서 모슬포 군비행장 무상양여는 불가하다는 입장을 통보하였고, 모슬포 기지를 공군소유의 자산이며 불특정 위협에 대비하고 공군의 고가·고성능 항공기 운영으로 작전영역이 확대됨에 따라 향후 제주 모슬포기지의 운영은 필수적이라고 밝혔다(제주일보, 2006.4.14)

58) 공군은 입장문 발표를 통해 제주공군기지 건설이 과거부터 대륙붕과 통항선박 보호를 위해 검토돼 온 것을 시인 하지만, 구체적으로 결정되거나 진전된 내용은 없다고 밝혔다. 국방부도 공군기지 건설에 최소 400만~500만평 가량의 부지가 필요하기 때문에 제주도내 공군전략기지 추진은 현실적으로 불가능하다며 도민 여론의 확산을 차단하려고 했다.

59) 김태환 제주도지사는 5·31 지방선거 당시 공군기지 계획이 철회 안되면, 해군기지마저 협조할 수 없다고 약속하는 등 공군기지와 해군기지를 연계한 행보를 보였었다. 연합뉴스(2006.8.13)는 제주공군전략기반 문서상의 기록을 7월 '남부탐색구조부대'로 고치고, 구조헬기 HH-60P, HH-47D 등 수송기 전력을 위주로한 대대급 부대 창설을 계획하고 있다고 보도했다. 일각에서는 공군전략기지 창설에 대한 도민들의 완강한 반대 때문에 명칭만 바꾼 것 아니냐는 관측도 제기되었다.

(2)) 해군기지 T/F와 사전밀약설 실체

2006년 지방선거에서 제주해군기지 설치를 공약으로 제시한 무소속 김태환 제주도지사는 재임에 성공한다⁶⁰⁾. 자치권의 확대와 경제 번영을 두 축으로 한 제1기 제주특별자치도지사 김태환 당선자는 해군과 비공개 만남을 갖고 테스크포스팀 구성에 합의했다.

국방부 산하 방위사업청은 5월 27일 국회 국방위원회에서 타당성 조사와 최종 후보지 결정을 9월까지 완료하겠다는 공식보고가 있었던 터라 제주도는 테스크포스팀을 구성하고 해군기지 유치 타당성 분석에 착수했다.

제주도의 사실상 이러한 유치행보에 대해 해군기지 민·관 테스크포스(T/F)팀의 객관성과 공정성 문제가 제기되었다. 해군기지 민·관TF팀이 김태환 제주도지사 취임 이전에 해군과 합의로 구성됐다는 점, 해군기지 민·관TF팀 책임자인 제주발전연구원장이 TV토론회에서 해군기지를 찬성하는 발언을 수차례 언급했다는 점 등은 무용론이 확산되는 요인이 되었다. 제주도의회 행정사무감사에서 해군기지 민·관TF의 중립성 보장이 언급되고, 감사위원회의 검증을 촉구하고 나서기도했다. 그러나 제주도는 경제, 사회, 문화 각 분야 효과를 정확하게 파악하고 알리는 것이 주목적이고, 찬반은 도민들이 결정할 사항이라면서 대립하였다. 군사기지도민반대대책위도 들러리로 전략하지 않겠다며 T/F팀과 자문위원회 참여를 공식적으로 거부하였으나 해군과 제주도의 일방적 추진에 제동을 걸기에는 역부족했다.

이런 와중에 제주도와 해군간의 제주해군기지 추진 사전합의설이 제기되었다. 해군은 8월 30일 기자간담회를 통해 김태환 제주도지사 당선자 시절 황규식 국방부차관을 만나서 민·관테스크포스(T/F)팀 구성 합의는 물론 후보지 선정을 11월말까지 결론 내리기로 합의했다고 주장했다. 더욱이 해군은 제주도지사 당선자와의 합의를 주민동의를 득한 것으로 해석하고, 로드맵에 따른 강행의사를 천명했다. 이에 대해 김태환 제주도지사는 다음날 즉각적으로 사전합의 사실을 부인했다. 제주해군기지 건설계획 관련 로드맵은 해군의 입장일 뿐, 도민의 합의 없는 해군기지는 강행될 수

60)김태환 제주도지사의 태도와 행보는 선거 이후 급변하였다. 공군기지 철회를 약속해놓고, '국가가 하는 일을 믿어야 한다'는 식의 입장을 바꾸거나, 기자간담회에 과정에서는 '안덕지역을 발전시켜줘야 한다'고 발언하는 등 해군기지 유치를 시사했다 (군사기지도민반대대책위, 2006.8.30).

없다고 전면 부인했다.

그러나 사전합의설은 채 1년도 안 돼 김태환 제주도지사의 주장이 허구로 드러났다. 국무조정실이 2006년 8월12일자로 국방부에 통보한 ‘화순항 해군기지 건설 관련 조치사항’ 문건에 따르면 ‘제주도가 2006년 7월부터 실시할 해군의 기초조사 실시에 협조한다’고 명시되어 있었다. 이 문건대로라면 해군이 도민동의 절차를 무시한 채 진행되는 기초조사가 1년 전부터 국무총리실 주도로 합의된 사항이었음을 입증하고 있다고 볼 수 있다.⁶¹⁾

아무튼 해군과 제주도 양측 간의 평행선을 달리는 사전합의 진실공방은 위미2리 해군기지범대책위 구성, 해군기지 찬반토론회 무산, 해군의 기초조사 연기, 군사기지 1차 평화대회, 제주도의회 군사기지특위 구성 등으로 이어졌으며, 점점 더 해군기지 민·관T/F가 작성하는 해군기지 영향분석보고서 내용에 관심이 고조 되어갔다.

그렇게 12월 1일 평화의 섬 양립 여부, 지역경제와 관광, 사회문화 그리고 해당지역 어업에 미치는 영향과 도민의견 수렴 방안 등 6개 분야에 대한 해군기지 민·관 T/F의 조사 결과 보고서가 발표되었다.

보고서는 제주 세계평화의 섬의 방향을 국제교류·협력 거점으로 설정할 경우 해군기지 건설과 배치되지 않으며, 부동산 가격 상승과 상권 활성화 등 단기효과에 비해 도민소득 증대나 일자리 창출 효과 등 장기적이고 직접적 효과는 미흡하다고 분석했다. 크루즈항 개발, 모슬포 전적지 조성과의 연계 없이는 관광효과도 기대할 수 없고, 유치지역의 어장축소로 어민소득 감소 등 직간접적 피해가 예상된다고 밝혔다.

4개월이나 걸려 공개된 보고서는 도민사회의 기대에는 못 미쳤다. 해군기지건설과 관련한 뚜렷한 방향을 제시하지 못했고, 분야별 효과분석을 제시하는 수준에 불과했다. 특히 정부나 국방부 입장에 따라 좌우되면서 평화의 섬 양립성에 대한 구체적인 근거 제시에 실패하였고⁶²⁾, 논란을 잠재우기는커녕 논란을 가속화시켰다. 보고서는 도민의견수렴이라는 최대쟁점을 다음과제로 넘기면서 본격적인 제주도지사를 도민

61) 이에 대해 제주도는 국무조정실이 2005년 8월 논의중단 조치를 취하면서 조건을 명시한 것일 뿐 이라고 해명했다 (제주일보, 2006.9.6).

62) 12월 6일 참여연대, 평화군축센터 등 전국시민단체가 주최한 제주해군기지건설 관련 토론회에서 이태호 참여연대 협동사무처장은 ‘교류협력의 거점으로 평화의 섬을 설정할 경우 해군기지는 양립할 수 있다는 주장의 근거를 정확히 밝힐 것’을 요구했으나, 강승식 해군기지사업단장은 ‘제주 평화의 섬과 자주국방력 보유를 위한 해군기지 건설과는 상충되지 않는다’고 대응했다 (제주일보, 2006.12.6).

심판대에 오르게 만드는 요인이 되었다고 볼 수 있다.

김태환 제주도지사가 도민 결정에 앞서 정부의 입장정리를 촉구하고 나선 것 역시 해군기지와 평화의 섬 양립가능성에 무게중심을 둔 행보로 볼 수 있다. 보고서가 제시한 동북아 평화 협력 및 교류거점 논리에 부합하기 위해서라도 해군기지내 민간항복합개발은 전제되어야 함을 요구한 것도 이런 맥락에서 해석할 수 있다.

3) 해군기지 정책집행의 경로의존성

(1) 해군기지정책 집행 수순 밟기와 제주도의 뒷북대응

제주해군기지 건설을 위한 해군의 치밀함에 견줄 수 없을 정도로 제주도의 대응은 즉흥적이었다. 국방부와 해군의 수순 밟기가 구체화 될 때마다 제주도의 뒷북대응은 반복되었고, 여론의 질타를 자초했다. 이미 국방부와 해군은 2002년 도민 반발로 화순항 해군기지 추진이 여의치 않자 잠정유보라는 전략적 후퇴를 과감히 결정한바 있다.

논란이 수면 밑으로 가라앉자 해군은 제주해군기지 재추진을 위한 적당한 시기를 기다려왔고, 이를 위한 준비는 차질 없이 진행돼 온 것으로 보여진다. 국회의원들을 설득하기 위해 제작된 48쪽 분량의 ‘제주도민과 해군이 함께 건설하는 화순항 홍보책자’가 이런 정황을 뒷받침하기에 충분했다.

국방부와 해군이 수립한 추진 일정이 곧 제주해군기지 추진 일정이었다. 여기에 맞춰 해군은 2005년 6월 제주해군기지 예산 6억원이 포함된 2006년도 예산안 및 기금운용계획안을 기획예산처에 제출한다. 이때는 김태환 제주도지사가 논의중단을 선언한지 불과 한 달여가 지날 무렵이었다. 국무총리의 주민동의 필요성 언급과 제주출신 국회의원들로부터 환경영향평가 용역비 12억 5천만원 반영에 제동이 걸린 상황⁶³⁾에도 국방부의 시계는 돌아갔다.

제주도는 국무조정실에 논란을 유발할 가능성 있는 모든 논의를 중단해 줄 것을 공문으로 요청했다. 그러나 돌아온 대답은 ‘해군기지추진계획 상 예산반영의 불가피

63) 열린우리당 김성곤, 강창일, 김재윤, 김우남 의원은 6월 13일 기자회견을 갖고 제주 평화의 섬 추진전략 수립과 도민사회 갈등을 위해 해군의 신중한 검토를 요청하고, 제주도민들 의견 수립 없이 해군이 계획을 고집할 경우 예산 반영이 어렵다는 입장을 밝혔다 (제민일보, 2005.6.13).

하다’는 입장만 되풀이 했다. 제주해군기지 정책 집행과 관련해서 국방부와 제주도 간의 극명한 인식 차이만 확인하는 계기가 되었다.⁶⁴⁾ 오히려 막판 진통이 없지 않아 있었지만 국방부와 해군의 일방적 추진은 국회에 의해 제동이 걸렸다. 국회는 국방부가 요청한 5억 6천만원을 전액 삭감하고, 주민동의를 조건으로 환경영향평가 사업을 실시할 수 있다고 못 박았다.

그러나 국회의 제동도 국방부의 아전인수식 추진을 막지 못했다. 국방부 산하 방위사업청은 2006년 9월 30일, 국회 국방위원회 업무보고에서 삭감되었던 제주해군기지 건설 사전환경성검토 타당성 조사비 5억 9,700만원이 승인됐다고 밝혔다. 방위사업청은 국회가 내걸었던 주민동의 전제 조건을 교묘하게 악용해서 국회 승인을 얻어내는데 성공한 것이다⁶⁵⁾. 또한 국방부와 해군은 제주해군기지 예산확보를 위한 일방통행은 여기서 멈추지 않았다. 2006년 9월 해군은 총 사업비 140억원을 기획예산처에 요청하였고,⁶⁶⁾ 국회의원들을 상대로 사업 설명 및 협조 요청에 나서는 등 주민동의가 이뤄지지 않은 상태에서 2007년부터 본격적인 사업에 착수하겠다는 의미로 해석되기에 충분했다.

당초 김태환 제주도지사는 민·관 TF팀의 영향조사 분석결과가 나온 이후에 해군기지 유치여부를 밝히겠다고 했지만 유야무야 되었고, 해군의 적극적 예산행보에 소극적으로 대응으로 일관했다. 오히려 군사기지반대대책위와 주민들은 국회의원들을 상대로 한 압박수위를 높이면서 주민동의 절차 이행 때까지 보류해줄것을 요청하는 등 해군의 제주해군기지 사업예산 반영 논란은 국회로 확산되었다. 이런 와중에 해군이 찬성여론이 우세하다는 허위보고서를 국회의원들에게 배포해 물의를 빚기도 했다.⁶⁷⁾

결국 국회는 제주해군기지 예산 가운데 연구용역비 20억원을 제외하고 119억 4,800만원을 삭감하였다. 기본조사 설계비용으로 사용처가 제한된 연구용역비도 제

64) 제주방어사령부가 제주도에 보낸 ‘제주해군기지 추진과 관련 의견통보’라는 공문을 통해 ‘해군기지 추진계획상 2006년 3월부터 환경·재해·교통영향평가를 하도록 돼있어 국가 예산 사업상 2005년도에 반영해야 2006년도에 예산을 집행할 수 있다’고 주장했다.

65) 방위사업청은 주민동의 근거로 2006년 1월 실시된 언론사 여론조사 찬성(51%)의견과 5·31 지방선거 도지사 출마후보자 3명의 조건부 찬성입장, 도의원 출마후보자들의 찬성입장을 국회에 제시했다 (제민일보 2006.9.3).

66) 2007년도 예산편성 요구현황에 따르면 기본계획 수립 및 환경영향평가비 17억 5,800만원, 부지매입 및 어업보상비 121억 3,500만원, 시설 부대비 5,500만원 등 총 139억 4,800만원을 사업비로 요청했다.

67) 제주출신 김우남 의원이 해군기지 유치를 주장했고, 제주도의회 군사기지특위도 찬성이 많다고 보고했다. 또한 해군기지 유치를 주장해온 제주사랑범도민실천연대의 설문조사 결과를 근거로 찬성여론이 우세하기 때문에 해군기지 유치를 희망하고 있는 것으로 묘사했다 (제민일보, 2006.12.4).

주도의 동의를 받은 후 집행토록 조건부 승인하였다. 때문에 지역 여론을 호도하면서 까지 예산 확보에 급급했던 해군의 행보는 도민사회 갈등을 부추기는 요인이 되었다고 보여진다.

(2) 시민사회의 대립과 자기조직화 학습

잠정유보 되었던 제주해군기지가 재추진되자 제주도내 시민단체들이 즉각적으로 반대활동을 재개하였다. 5월 제주도내 21개 시민사회단체와 정당들은 화순항해군기지반대도민대책위를 제주도해군기지반대도민대책위(이하, 반대대책위)로 변경하고 재출범하였다. 이들은 제주해군기지문제를 제주도 전체의 생존과 관련된 문제로 규정하고, 국가차원에서 지정된 평화의 섬에 군사기지 계획을 추진하는 것은 심각한 자기모순이라며 반대운동의 명분으로 앞세웠다.

반대대책위의 활동은 김태환 제주도지사의 논의중단 선언 전과 후로 그 내용과 방식 면에서 다르게 전개된다. 논의중단 선언 전에는 국방부와 해군을 상대로 해군기지 실제 공개 요구에 비중을 두었다면 김태환 제주도지사가 재선된 이후는 제주도를 상대로 한 직접적인 제주해군기지 백지화 투쟁의 강도를 높이는 활동들을 전개하였다. 이 과정에서 제주해군기지 유치를 위한 조직적 움직임도 나타났다.

초기 반대대책위의 활동은 제주도와 국회의원들을 반대 입장 표명을 압박하고, 노무현 대통령에게 공개서한을 발송하는 등 제주해군기지 문제 공론화에 주력했다. 또한 지역주민과 접촉하는 해군을 직접적으로 겨냥해서 물밑작업이 아닌 공개적 논의를 촉구했다.

그러나 해군과 반대대책위 사이에는 제주해군기지 문제에 대한 인식과 대응에는 차이가 분명했던 것으로 보여진다. 예컨대 해군에게는 주민동의를 구해야하는 당사자는 지역주민들이지 반대대책위가 아니라는 인식이 깔려있었다. 이 때문에 해군은 반대대책위가 주최한 제주해군기지도론회에 일부러 불참 하였다.

해군은 제주해군기지문제를 제주도 전체의 문제로 생각하는 것이 아니라, 해당지역 안덕면 화순의 문제로 풀어나가려는 편협함이 지적되기도 했다. 이러한 해군의 행보는 지역주민들과 시민단체들을 분리시켜 반대운동의 분위기를 확산시키는 것을 차단하기 위한 의도로 해석할 수 있다.

이런 상황에서 11월 8일 재향군인회, 제주여성경제인연합회, 대한건설업협회 등 제주도내 안보·보훈단체, 경제단체등이 주축이 된 제주해군기지범도민유치위원회(이하, 범도민유치위)가 창립한다.⁶⁸⁾ 이들은 국가안보와 국익을 위한 국책사업으로, 제주 평화의 섬을 보장할 수 있다면 적극적 제주해군기지 유치에 나설 뜻을 분명히 했다. 범도민유치위의 창립은 제주해군기지 문제를 찬성과 반대로 나뉘어 극심한 대립이 야기되는 등 민·민 갈등의 본격적 시작을 예고했다고 볼 수 있다.

김태환 제주도지사의 논의 중단선언으로 지속되던 소강상태는 김태환 제주도지사의 재선으로 일단락되자 제주해군기지문제는 급변하기 시작했다. 제주상공회의소는 7월 19일 제주해군기지 건설로 제주지역 핵심 산업 육성과 인구유입에 따른 산남지역 발전 등 지역경제 활성화에 도움이 될 것이기 때문에 제주도지사가 앞장서서 유치해야 한다는 입장을 밝혔다.

이렇게 포장된 경제논리는 8월 김태환 제주도지사가 제주상공회의소 간담회에서 ‘상공회의소가 목소리를 내줄 것’을 주문하면서 사실상 해군기지 유치를 위한 행보라며 반대대책위로부터 의혹이 제기되기도 했다(제주일보, 2006.8.4). 어찌되었든 제주도가 제주해군기지 유치 여부를 공식화하면서 나온 이 같은 주장은 해군기지 유치 찬반 논란에 불을 다시 지폈다.

때문에 제주도의 해군기지 유치 행보에 반대대책위의 의구심은 해소될 수 없었던 것으로 보여진다. 공정성과 신뢰성이 의심되는 해군기지 민·관TF의 해체를 주장하고, 자문위원회 참여 거부와 찬반토론회 불참으로 대응한 것도 이런 맥락에서 볼 수 있다.

이즈음 반대대책위는 안덕면반대대책위, 위미2리 반대범대책위원회와의 공조체계 구축을 시도하였다. 국회 국방위원회 국정감사 대응과 평택, 진해, 동해 등 해군기지 국내현지조사를 공동으로 실시하였다. 반대대책위의 이러한 움직임은 일관되고 통일된 제주해군기지 반대운동 체계 구축이라는 자기조직화 움직임으로 볼 수 있으며, 이를 통해 해군기지 관련 논리와 진위여부를 직접 규명하겠다는 의지로 해석할 수 있다.⁶⁹⁾

68) 범도민유치위는 발기의원 총회 당시 33개 단체가 참여했으나 11월 7일 창립식 당시 100여개 단체에 회원 수 15만명을 넘었다고 주장하기도 했다(제주일보,2006.11.8).

69) 해군기지 민·관TF와 반대대책위등은 서로 제각각 10월 16일부터 3박4일간 해군기지 관련 국내현지실태조사를 실시했다. 반대대책위등은 제주도의 동참 요청이 있었지만 ‘물타기’로 생각해 거부했다. (미디어제주, 2006.10.13).

한편, 범도민유치위원회에 이어서 10월 27일 제주사랑범도민실천연대가 창립하였다. 제주상공회의소가 주축이 되었지만 범도민유치위원회 소속 단체 상당수가 참여했다. 표면적으로는 도민 봉사활동과 도정감시를 내세웠지만, 내부적으로는 제1사업 목표를 제주해군기지 유치로 잡고 있었다. 범도민 유치조직의 전열 정비를 통한 경제계 유치 조직의 재탄생으로, 경제계의 해군기지 유치를 위한 영향력 행사 의도로 해석할 수 있다.

제주지역 경제계 해군기지 유치 조직인 제주사랑범도민실천연대의 첫 행보는 여론조사였다. 한길리서치에 의뢰해 도민 1천명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 11월 13일 발표하는데 찬성 51.7%, 반대 33.3%로 나타났다. 표본선정에 신뢰성이 의문이 제기되었지만⁷⁰⁾ 이들은 제주해군기지 추진의 정당성을 홍보하는데 주요한 논거로 활용하였다 .

이에 대응해서 반대대책위, 안덕면대책위, 위미대책위는 공동으로 11월 18일 군사기지 반대 제1차 도민평화대회를 개최했다. 이들은 제주사랑범도민실천연대와 제주도를 겨냥해서 해군기지 건설여부는 경제논리로 검토될 문제가 아니며, 구체적 정보가 부재한 도민들을 대상으로 해서 여론조사로 판단 내리려는 여론정치 중단을 촉구하고 나섰다. 뿐만 아니라 반대대책위 등 반대단체들은 참여연대, 평화네트워크 등 중앙 시민단체들과의 연대를 적극적으로 모색하면서 제주해군기지 문제의 전국 이슈화를 시도하는데, 두 차례에 걸친 전국 시민단체 간담회를 개최하였다.

이러한 활동의 결과로 12월에는 전국 평화활동가 워크숍에서 참가자 명의의 해군기지 반대 기자회견이 진행되었고, 제주해군기지 관련 토론회를 전국 시민단체들과 공동으로 개최하면서 제주해군기지 문제 이슈화의 전국화 토대 구축을 위한 여건이 조성되었다고 볼수 있다.

나아가 천주교제주교구 정의평화위원회,⁷¹⁾ 기독교 장로회 제주노회 해군기지 반대 입장 기자회견, 110명 문화예술인 선언, 제주해군기지 반대 제주지역 231명 교사 선

70) 표본크기를 1,000명으로 밝혔으나 실제 사례수는 800명에 불과했고 이중 남원읍과 안덕면 표본수는 각 29명, 17명이었다. 해당지역의 정확한 주민의견으로 받아들이기에는 한계가 있다는 지적이 제기되었다. 또한 부록으로 '미국 하와이와 해군기지에 관련된 현황', '하와이 진주만 해군기지가 지역에 미치는 영향' 등 통해 해군기지로 인해 경제적 과급효과 및 고용창출 효과를 담은 내용을 실어 지나친 '찬성여론몰이'라는 지적도 있었다 (미디어제주, 2006.11.13).

71) 사제단으로 구성된 천주교 제주교구 정의평화위원회는 12월 11일 '4·3의 아픔을 딛고 평화의 섬으로 거듭나려는 제주 평화의 섬에 군사기지가 양립될 수 없다'며 종교계에서는 처음으로 해군기지 건설에 반대하고 나섰다는데 의미를 찾을 수 있다.

언, 제주도내 대학교수 88인 선언⁷²⁾ 등 종교계와 교육계, 문화계의 가세를 촉발하고 확장시키는 요인이 되었던 것으로 보여진다.

(3) 제주도의회 군사기지특위 한계

제주도민의 대의기관인 제주도의회는 2006년 10월 30일 군사기지관련 특별위원회(이하 ‘군사기지특위’)가 구성될 당시만 하더라도 도민들에게 제주해군기지 정책에 대한 정확한 정보 제공과 도민의견을 수렴해서 도의회 차원의 대응책을 제시해 줄 것으로 기대했다. 그러나 군사기지특위의 요청으로 12월에 개최된 제주해군기지 사업설명회가 끝난 이후 내부갈등이 표출되었고, 급기야 특위위원들이 사퇴를 표명하는 등 군사기지특위의 중립성 문제로 비화되었다.⁷³⁾

또한 국방부의 2007년 제주해군기지 예산 140억원 보류 건의문 채택과정도 순탄치 못했다.⁷⁴⁾ 해외 군사기지 시찰 명목으로 국내외 시찰을 다녀오고 두 달이나 넘어서 내놓은 결과보고서가 해군기지 민·관TF 영향평가보고서보다도 미흡하고, 부실하다는 지적이 제기되었다.⁷⁵⁾ 때문에 제주도의회가 도민사회의 통합을 이끌어내기 위해 해법을 찾겠다고 공표해놓고 이를 실행해 내는데는 역부족 했던 것으로 보여진다.

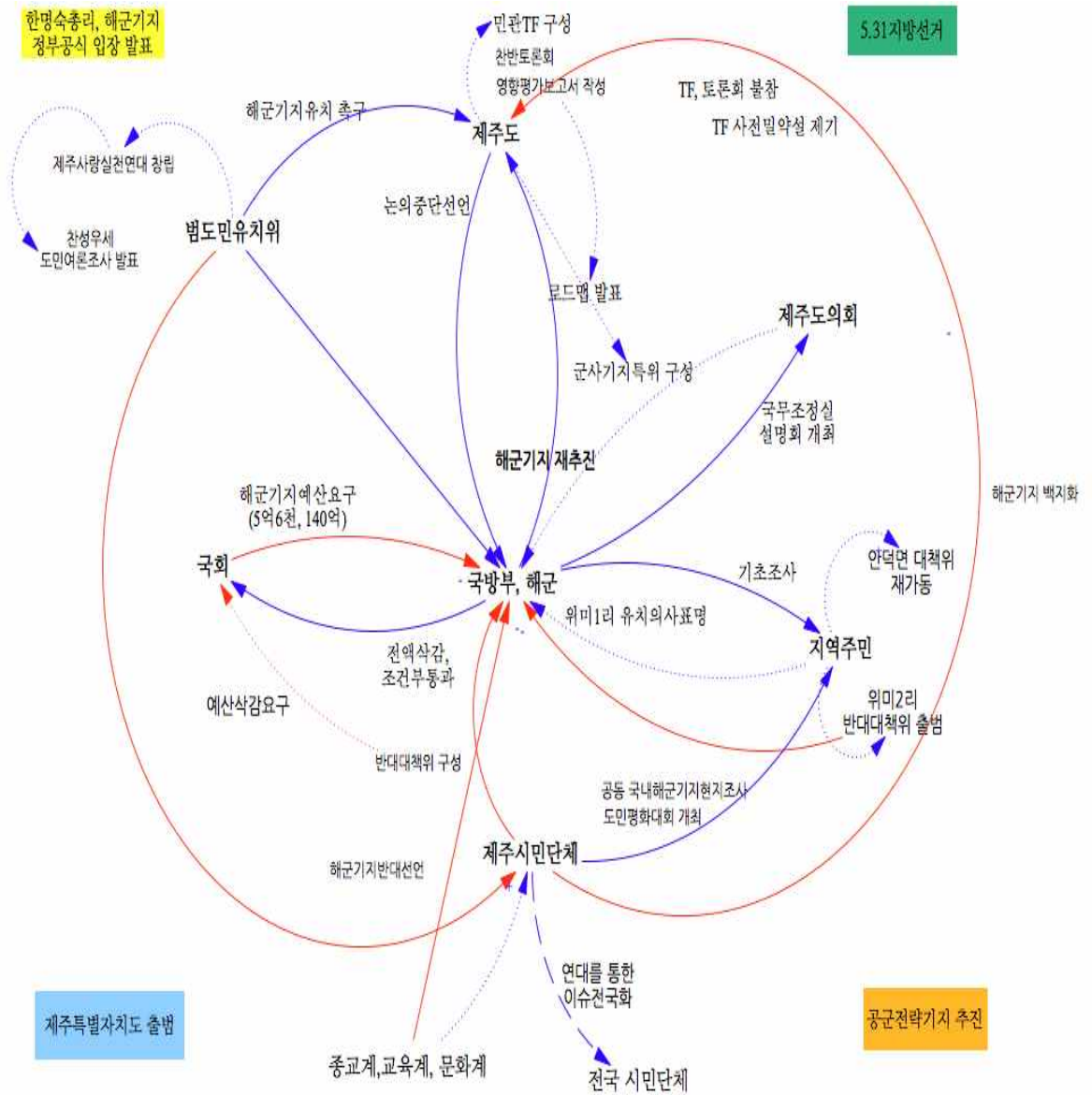
72) 12월 20일 제주도내 대학교수 88인은 ‘제주도 해군기지 건설 반대와 세계평화의 섬 실천을 촉구하는 선언’을 통해 ‘해군기지는 동북아 평화공동체와 평화허브도시로 나가는 제주비전에 대한 명백한 도전이며, 동북아의 평화를 위협하는 중대요인이 될 것이라고 주장했다. 이어서 21일 제주도내 문화예술인 110인 선언도 ‘과거 일본군이 전쟁기지를 만들기 위해 제주도민을 동원하고 수탈했듯이 주민 생존의 텃밭에 주민의 뜻과 무관하게 해군기지를 강행하려는 것은 문화의 세기라는 시대적 명제나 제주도가 지향하는 평화의 섬, 경제희생을 위한 문화관광의 방식과는 부적절하다’고 말했다.

73) 제주해군기지유치위원회는 일부 의원들이 노골적으로 반대 입장을 표명하고, 사업 좌절을 위해 골몰하는 등 특정집단의 입장을 대변한다는 주장하면서 정면으로 군사기지특위의 중립성 문제를 제기하였다.

74) 12월 19일 제주해군기지 예산 보류요청 건의문 의원간담회가 일부의원들의 눈치 보기로 결렬되었고, 21일 예산보류 요청도 공식 건의문 형태가 아니라 기자회견을 통해 ‘도민동의 절차를 이행할 때까지 예산 보류를 요청’하는 수준에 그치는 등 내부 의견 조율의 미숙함만을 스스로 드러냈다

75) 제주도의회 군사기지특위는 2006년 11월 평택, 진해, 동해 등 국내기지 4곳을 비롯해 2007년 1월에는 호주 시드니 와프기지와 싱가포르 창이기지 등 해군기지 2곳을 시찰했으나 그 효과는 미미하고 예산을 낭비했다는 비판을 스스로 자초했다 (제민일보, 2007.4.12).

<그림 8> 혼돈기(2005년 3월 - 2007년 3월) : 화순항 해군기지 정책체제 피드백 루프



주) 청색 : 편차상쇄 피드백 / 적색 : 편차증폭 피드백

제3절 급변기 : 2007년 4월 - 2010년 12월

1. 제주해군기지 정책체제의 공진화 과정

1) 전반기 (2007년 4월 - 2009년 12월)

4월 10일 제주도의회 군사기지특위 간담회에 참석한 김태환 제주도지사는 여론조사 방식으로 도민의견을 수렴해서 제주해군기지 논란을 종결 짓겠다고 발표하였다. 로드맵이 발표되자 찬반여론이 격화되었다. 해군기지 유치를 둘러싼 갈등에 이어서 도민의견수렴 방식에 대한 제주도와 주민들간 갈등의 내용이 변모하기 시작했다.

사흘뒤 김장수 국방부 장관이 제주도청에서 안보와 국익을 위해 제주해군기지 건설이 필요하다는 국방부의 공식입장을 발표하였고, 이를 항의하는 주민들과 반대대책위 등이 개최한 시위가 공권력에 의해 진압되는 과정에서 도의원과 종교인등 다수의 참가자들의 강제 연행되는 초유의 사태가 발생하였다.

이런 상황에서 4월 27일 강정마을회가 제주해군기지 유치를 공식발표하면서 해군기지 정책추진의 향방은 새로운 국면으로 이동하였다. 이에 제주도는 강정동을 후보지에 포함시켜 안덕면과 남원읍 등 3개 읍면동을 대상으로 표본여론조사와 토론회 과정을 거치는 정책결정 수순 밟기에 착수하였다.

해군기지 반대단체들도 이에 맞서 올바른조례제·개정을위한도민운동본부를 중심으로 5월 3일 '제주해군기지 주민의견 수렴 방식에 관한 정책토론청구'를 제주도에 공식제출하고 해군기지 문제를 주민투표에 의해 결정할 것을 촉구하였다.⁷⁶⁾

이렇게 여론조사를 둘러싼 도민의견이 찬반으로 엇갈려 어수선한 상황에서 크고 작은 요동은 시간차를 두고 계속되었다. 5월 8일 민주노동당 노회찬 국회의원은 공군 탐색구조부대에 전투기대대 배치 의혹을 제기하였고, 해군기지TV토론회에서도 진위공방이 거세게 일었다. 또한 제주도와 국방부 간에 작성된 양해각서가 공개되면서 논란거리로 급부상했다.

76) 제주주민참여기본조례 제8조에 의거 정책토론을 청구할 수 있다. 올바른조례 제·개정을 위한 도민운동본부는 해군기지 추진은 국방부, 해군의 사업이나 해군기지 주민의견수렴에 대해서는 여론조사 방식 등을 통해 제주도가 정책을 추진하고 있는 만큼 청구 대상이 될 수 있다는 입장이었다. 또한 이들은 주민투표실시를 요구하는 전국적 차원의 운동을 전개할 것이라고 밝혔다.

5월 14일 제주도는 강정마을을 제주해군기지 최우선 대상지로 선정 발표했다. 반대진영은 군사기지 비상시국회 구성, 천주교 사제단의 단식농성 등으로 제주도의 일방적 여론조사 결과 발표를 질타했다. 반면에 국방부는 이를 근거로 강정동 기초조사 착수 준비에 나섰다.

그러나 5월 17일 강정해군기지유치반대추진위원회가 주민 86명만의 만장일치 해군기지 유치 결정에 대해 정당성 문제를 제기했다. 이후 5월 22일 제주도의회도 행정조사권을 발동하고,⁷⁷⁾ 해군기지 관련 각종의혹 조사에 돌입하였다.⁷⁸⁾ 제주도와 제주도의회 사이에 유례없는 냉각기류가 형성되기 시작했다.

제주해군기지 대상지로 강정마을이 선정된 이후 제주 민심은 두 동강 나고, 혼란은 진정될 기미가 보이지 않았다. 반대대책위는 5월 31일 국가인권위원회에 진정서를 제출하고 국방부와 제주도를 상대로 제주해군기지 일방적 결정이 지역주민들의 기본권 침해여부를 조사해 줄 것을 공식 요청하였다.

6월 5일부터 보름간의 의사일정으로 진행된 제주해군기지 관련 제주도의회 행정사무조사에서는 여론조사 타당성 여부, 국방부와 제주도간에 체결된 양해각서 의혹 등이 다루어졌다. 해군기지 여론조사 위탁과정의 위법성 확인과 조사결과의 신뢰성에 대한 문제제기는 이루어졌으나, 국방부와 제주간의 양해각서의 사전협의를 밝혀내는데는 역부족했다.

6월 21일 제주를 찾은 노무현 대통령은 ‘예방적 군사기지로써 국가적으로 필수 요소’라고 말하고 제주해군기지 정책의 중단 없는 추진을 기정사실화했다.

그럼에도 해군기지 철회의 목소리는 사그러들지 않았고, 7월 3일 ‘제주 군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회’(이하, 범도민대책위) 출범을 추동시켰다. 이런 와중에도 해군은 7월 16일 제주해군기지준비사업단을 제주해군기지사업단으로 격상시키고 해군기지홍보관 설치 마무리와 상주인력을 파견 계획을 밝히는 등 해군기지 건설을 본격화 했다.

한편, 제주도의회의 행정사무조사결과에 따라 의뢰한 제주도감사위원회의 감사결

77) 제주도의회가 행정사무조사권을 발동한 것은 1999년 탐라장애인복지회관 건립사업 공사기간연장 문제와 2001 제주세계섬문화축제에 이어 세 번째였다.

78) 제주도의회가 군사기지특위를 중심으로 제주도와 협의를 해왔고, 내부적으로 합의점을 찾지 못한 채 사실상 제주도의 여론조사 실시를 묵인하고 뒤늦게 책임 회피를 위한 처사라는 해석도 있었다. 또한 제주도의회는 추경예산상정보류라는 초강수로 의회무시에 대한 자존심을 내세운 맞대응으로 감정의 골이 깊어만 갔다.

과가 7월 20일 발표되었다. 여론조사관련 업무추진과정에서 지방자치법령과 지방계약법규를 벗어난 행정행위가 이뤄졌다는 것이 제주도감사위원회가 내린 결론이었다.

이뿐만 아니라 제주해군기지 찬반 행보는 가열되는데 천주교 제주교구 등 종교계와 민주노총 등 노동계를 중심으로 전국적인 해군기지 철회 범국민 서명운동이 시작되었다. 범도민대책위도 8월 9일 행정자치부에 해군기지 건설 동의 결정과 관련 여론조사 과정의 위법부당행위에 대한 주민감사청구를 청구하였다.

8월 10일 강정마을회는 제주해군기지 유치를 주도했던 마을회장을 해임하였고, 해군기지 유치 반대를 주민투표로 결정하였다. 이로써 강정마을 안팎으로 찬반 양측의 갈등을 더욱 심화시키는 계기가 되었다.

9월 들어 발생한 사상초유의 태풍 나리 피해로 제주도민들이 실의에 잠길 무렵 민관합동시찰단은 미국 해군기지 시찰에 나서면서 도민들의 원성을 샀다. 11월에는 강정마을회와 천주교제주교구 평화의섬 특별위원회는 '2007 제주평화축제'를 열고 강정마을을 생명평화마을로 선포하였다. 그럼에도 제주도와 해군은 양해각서 체결을 강행하고자 했고, 국방부는 토지매입 등 2008년도 해군기지추진 예산 324억원을 요청하였다.

이에 범도민대책위와 강정마을회, 천주교제주교구 사제단 등은 해군기지 예산 삭감을 위한 대국회 상경투쟁을 벌였고, 참여연대와 환경운동연합등 전국 시민사회단체는 제주해군기지 예산의 전액삭감을 촉구하기도 했다.

이에 김성곤 국회 국방위원장도 12월 14일 선 타당성 용역 및 여론수렴 후 예산 집행여부를 결정하겠다는 해법을 제시했다. 국회 본회의는 민군복합형 기항지 조건을 붙여 제주해군기지 전체 예산 가운데 150억원을 삭감한 예산을 통과시켜줌으로써 해군기지 건설에 착수 할 수 있게 되었다.⁷⁹⁾ 한편, 행정자치부는 12월 27일 제주도를 갈등관리 최우수 자치단체로 선정 발표했다. 해군기지 갈등 봉합은 고사하고, 정점으로 치닫는 상황에서 터져 나온 사건은 제주사회의 공분을 샀다.

국회의 민군복합형 기항지 결론은 2008년 신년벽두부터 민군복합형 기항지 논란으로 이어졌다. 민군복합형 기항지 개념 논란이⁸⁰⁾ 가중되는 와중에 크루즈항 사업

79) 해군기지 대신에 '민군복합형 기항지'로 활용하는 것으로 변경하는 부대의견을 달고 민군복합형 기항지 추진 조사결과를 '제주도와의 협의를 거쳐' 추진해야한다는 조건을 달았지만 제주도에 해군지가 들어오는 것을 확정한 셈이다 (제주일보, 2007.12.3).

80) 2월 29일 국회가 예산 승인 조건으로 제시한 '민군복합형 기항지'에 대해 원혜영 국회 예산결산특

축소 우려가 제기되었다. 때문에 원혜영 국회예결특위위원장과 제주출신 국회의원들은 제주해군기지 건설 사업에 대한 의견서를 보내고 국회 부대조건을 무시한 해군의 독자 행보에 유감을 표명했다.

그럼에도 해군은 4월 17일 주민반대에도 불구하고 사전환경성검토 초안 주민설명회와 초안공람을 강행했다. 범도민대책위와 강정주민들은 사전환경성 검토보고서가 입지타당성이 무시되었고, 식물상 조사누락과 육상동물 조사도 실제 서식 분포와 다르다면서 민·군공동조사단 구성을 주장하였다.

국회 부대조건을 자의적으로 해석하고 해군기지를 강행 추진하려는 움직임에 해군기지 철회를 위한 제주사회의 움직임은 그 어느 때보다도 강렬했고, 그만큼 제주해군기지 관련 크루즈선박 공동 활용 예비타당성조사 결과에 이목이 점점 집중되었다.

9월 11일 정부는 15만톤 규모의 크루즈선박이 기항할 수 있는 민군복합형 관광미항 추진계획을 확정하고 공식발표했다. 예비타당성 조사결과와 민군복합형 관광미항 확정발표로 제주사회가 소용돌이쳤다.

이 무렵 환경부가 9월 23일 해군기지 후보지 사전환경성검토 관련 현지조사를 실시하는 과정에서 환경부 2급 멸종위기종인 자색수지맨드라미 30여개체가 확인되었다. 현장조사결과 정부부처 간담회에서는 강정마을 앞바다가 해군기지 건설 대상지로 부적합하다는 의견까지 제기될 정도였다.

강정 해군기지 건설에 거침없는 행보를 보여왔던 해군 측과 제주도 역시 당혹스럽지 않을 수 없었다. 그만큼 대규모 연산호 군락 발견과 사전환경성 검토 자문위원들의 해군기지 추진 부적합 의견은 해군기지 추진의 또 다른 파장을 야기했다. 제주출신 국회의원, 제주도의회, 제주도까지 나서서 생태계조사 및 문화재 조사 이후 예산투입을 촉구하기에 이르렀다. 강정마을회도 11월 25일 행정절차 정지 청원서를 국회에 제출했다.

그러나 해군의 입장은 확고했다. 제주해군기지의 명칭을 민군복합형 관광미항으로 고친 후에는 오히려 더욱 속도를 냈다. 강정마을 해녀 등 피해보상금을 결정하고 어업보상 설명회를 개최했다. 심지어 제주도와 제주지역 건설업계가 항만공사 입찰을

별위원장은 “크루즈선박이 이용할 수 있는 민항을 기본으로 해군이 필요한 경우 일시정박해 주유나 물자 등을 구입할 수 있는 것으로, 여기엔 해양경찰의 이용까지 포함된다. 기항지 개념으로 갈 경우 군기지가 갖는 위화감을 해소하고 군사기지법에 따른 보호구역 설정이 해소돼 항만과 주변 일대가 제한 없이 발전할 수 있게 된다”고 규정한다.

늦추고 지역의무 공동도급을 시행해달라는 요구도 거부한 채 제주해군기지 항만공사 입찰공고까지 냈다

1월 14일 국방부장관은 제주해군기지 국방·군사시설 실시계획 승인하였다. 이런 상황에서 KBS제주는 1월 19일 9시뉴스를 통해 제주도, 해군, 국가정보원, 제주지방경찰청 등이 참가한 유관기관대책회의가 개최 되었음을 폭로하였다. 유관기관대책회의 참석자들의 발언이 보도되자 제주사회가 발각 뒤집혔다.

우여곡절 끝에 정부합동 민관생태계조사가 2월 9일부터 25일에 걸쳐 진행되었고, 그 결과가 3월 26일 과천정부청사에서 발표되었다. 사업예정지 바깥쪽 강정등대 및 기차바위 주변해역에서 법적 보호수종인 분홍맨드라미와 밤수지맨드라미, 해송 등 연산호 군락이 분포하고 있는 것으로 확인됐다. 그동안 해군이 강정 앞바다에 연산호는 있지만 군락지는 아니라는 입장을 뒤집는 결과였다. 물론 이에 대한 해석의 차이로 대립하였으나 사실상 정부합동 민관생태계조사가 완료되었고, 초안 공람 등 환경영향평가 절차에 돌입했다.

하지만 범도민대책위 등은 환경영향평가도 끝나지 않은 상황에서 국방부가 실시계획을 승인한 것은 환경영평가법 위반이라고 반발했고, 강정마을회도 4월 20일 서울 행정법원에 ‘제주해군기지 사업 국방부장관 승인 처분에 관한 취소 청구 소송’을 제기했다.

그럼에도 강정 해군기지가 공식화되는 것을 막아내기에는 역부족했다. 정부와 제주도간의 4·27 기본협약(MOU)은 체결되었다.⁸¹⁾ 1993년 제주해군기지 신규소요가 제기되고 2002년 도민들의 반발로 무산되었다가 2005년 3월 해군의 재추진되면서 제주사회를 극심한 갈등과 반목으로 몰아넣었던 해군기지는 이렇게 공식화되었다.

반대진영의 반발은 급기야 김태환 제주도지사 주민소환운동으로 표출되었다. 5월 6일 광역단체장 가운데 사상 처음으로 김태환 제주도지사 주민소환 청구를 위한 제주도민 서명운동에 돌입했다. 8월 5일 주민소환운동이 발의되자 주민소환 찬·반진영의 투표참여 운동은 불이 붙었다. 그러나 8월 26일 치러진 주민소환 투표율은 11%, 4만 6,075명으로 주민소환법이 정한 투표권자 총수 1/3 이상, 투표율 33.4%를 충족

81) 체결된 ‘민군복합형 관광미항 건설과 관련한 기본협약서’는 15만톤 규모 크루즈선박 2척 접안할 수 있는 민군복합형 관광미항 건설하고, 국무총리실이 주재하는 민군복합형 건설지원협의회 구성 운영키로 했다. 그 외에 알뜰 비행장 부지의 법적절차에 따라 제주도가 사용할 수 있도록 하고, 공군남부탐색구조부대 전투기배치계획 없음과 제주지역 건설업체 참여 등을 명시했다.

시키지 못해서 개함도 못했다. 전국적으로 뜨거운 관심 속에 진행됐던 김태환 제주
도지사의 주민소환은 그렇게 좌절되었다.

주민소환투표 등의 이유로 연기됐던 제주해군기지 건설에 따른 강정마을 발전계획
용역 주민설명회가 강정마을회가 불참한 채 반쪽짜리 설명회로 진행되었다.⁸²⁾ 해군
은 해군대로 제주해군기지 건설을 위한 막바지 행정절차에 박차를 가했고, 제주도의
업무협조도 더욱 빨라졌다.

이즈음 해군기지 건설관련 정당한 보상과 행정절차의 적법한 처리를 요구하는 움
직임이 나타난다. '제주해군기지문제 발전적 해결 및 도민대통합을 위한 추진위원회
(이하, 도민통합추진위)'와 제주지방변호사회가 각각 기자회견을 열고 해군기지 건설
관련 지원 특별법 제정과 이를 근거로 정당한 보상이 이뤄질 때 까지 해군기지 추진
관련 환경영향평가 동의와 절대보전지역해제, 공유수면매립계획 수립에 따른 의견청
취 등 행정절차중단을 요구했다. 정부가 제주사회에 특별법 제정과 지원대책 수립이
수용될 될 때까지 행정절차의 진행을 중단해야 한다는 이들의 주장이 설득력을 얻으
면서 제주사회의 이목은 제주도의회로 집중되었다.

반전에 반전을 거듭하던 제주해군기지 3대의안 처리는 의원들간 물리적 충돌이 발
생하는 등 파행 속에 17일 제주도의회 제267회 임시회 1차 본회의에서 최종 통과되
었다. 해군기지 관련 안건 동의절차가 마무리 되었지만 한쪽에서는 날치기 통과는
위법행위라고 반발하고, 또 한쪽에서는 법적 절차에 문제가 없다고 주장하는 등 찬
반양측의 대립으로 연말 제주사회는 아수라장이 되어버렸다.

82) 당시 상황을 취재했던 기자는 '자신들의 요구를 받아주지 않는다고 주민설명회 자체를 거부하는
강정마을회나, 그런다고 한 번의 만남으로 '끝'을 선언하고 설명회를 '강행'하려는 서귀포시나 오십보
백보 같았다'고 표현했다(제민일보, 2009.9.9). 어차피 협상이란 어느 일방이 유리할 수는 없다. 내
가 얻는 만큼 양보도 해야 한다. 그렇다면 서귀포시는 과감히 수용할 것은 수용하고, 마을회도 현실
적으로 '무리'한 요구는 과감히 양보할 수 있어야 함에도 양측 간의 불신의 벽은 너무도 높았다.

<표 9> 제주해군기지 정책체제 급변기 공진화 과정 : 전반기(2007년 4월 - 2009년 12월)

일시	주요 요동 내용	주요 행위자
2007년 4월	제주해군기지 로드맵 발표	제주도
	국방부 공식 입장 발표 및 4·13 사태 발생	국방부
	김태환 제주도지사 선거범위반사건 항소심 당선무효형 선고	제주도
	강정마을회 제주해군기지 유치 공식발표	강정마을회
5월	제주해군기지 주민의견 수렴방식에 관한 정책토론 청구	조례개정본부
	전국 41개환경단체·50개 시민단체 해군기지중단 촉구 기자회견	전국NGO
	민노당 노회찬의원 공군탐색구조부대 전투기대대 배치의혹 제기	국회
	제주해군기지 협력에 관한 양해각서 파동 논란	반대대책위 →도·국방부
	군사기지 반대염원 각계인사 1931명 의혹해소촉구 기자회견	
	강정마을 제주해군기지 최우선 대상지 선정발표 (여론조사 찬성 54.3%, 반대 38.2%)	제주도 →강정주민
	강정해군기지유치반대추진위, 주민86명 참석 유치결정 주장	강정주민
	제주도의회 행정조사권 발동	도의회→도
	전국 448개 제주도군사기지추진관련 시민사회단체 연대회의 노무현정부와 김태환도정 해군기지건설강행 비판	전국NGO
	반대대책위 국가인권위 진정서 제출	
6월	제주도의회 행정사무조사 여론조사위탁과정 위법여부, 양해각서 의혹, 도지사 사전개입설 등 의혹 검증	제주도의회
	노무현대통령, 해군기지 국가필수시설 중단없는 추진 피력	정부
7월	제주군사기지 저지와 평화의섬 실현 범도민대책위 출범	반대대책위
	해군, 제주해군기지사업단 격상	해군
	도 감사위원회, 여론조사관련 위법부당성 확인 등 결과발표	제주도
	천주교제주교구, 노동계 해군기지철회 전국 서명운동 돌입	종교계,노동계
8월	범도민대책위, 여론조사과정 위법부당행위 주민감사청구	
	강정마을회, 신임회장 선출 및 유치반대결정 (725명 참석 찬성 680표)	강정마을회
	다자간협의체 반대주민 배제한채 제주해군기지협의회 발족	해군
9월	태풍 나리로 사상초유 피해 발생, 김태환지사 포함 시찰단 미 해군기지 시찰	제주도
11월	강정마을회와 천주교제주교구 2007제주평화 축제 개최	반대대책위

일시	주요 요동 내용	주요 행위자
	국회 국방위원장 '선타당성 요역 및 여론수렴후 예산집행여부 결정' 해법 제시	국회
12월	행자부, 제주도 갈등관리 최우수 자치단체 선정 발표	정부
	크루즈 복합형 관광미항 공약 이명박대통령 당선	
	민군복합형기항지부대조건, 08년예산 324억중 150억 삭감 통과	국회
2008년1월	민군복합형 기항지 논란	국방부↔대책위
2월	해군 크루즈항 총사업비 511억 축소해서 기획예산처에 요청	국방부
4월	제주해군기지 사전환경성 검토서 주민설명회 개최	해군
	멸종위기 야생동식물 1급 나팔고동 확인	
6월	미 쇠고기 파동 촛불정국, 이명박 대통령 제주방문	
	제주도의회 군사기지특위 해산	도의회
7월	김태환지사, 크루즈항 건설 미반영시 중대결심 예고	
	강정마을, 정부지정 생태우수,정보화마을 반납	
8월	범도민대책위 평화도보순례, 유네스코한국위 의견서 제출	대책위
	해군기지추진협, 해군기지건설촉구 10만인 서명운동 돌입	유치위
9월	정부,15만톤 크루즈 기항할수 있는 민군복합형 관광미항 추진계획 확정 발표 (KDI 예비타당성조사결과 경제적 타당성 확보)	정부
10월	환경부 사전환경성검토 현지조사, 멸종위기 연산호 군락지 발견	환경부
11월	제주도·도의회, 생태계공동조사 후 해군기지 행정절차중단 촉구	도·도의회
12월	해군기지 어업보상 설명회 및 항만공사 입찰공고	해군
2009년 1월	제주해군기지 국방·군사시설 실시계획 승인	국방부
	KBS제주, 해군기지 유관기관 대책회의 개최 폭로	
2월	제주해군기지 예정지 정부합동 민관생태계 조사 진행	
4월	제주해군기지 사업 국방부장관 승인 처분 취소소송 제기	강정마을회
	정부와 제주도, 해군기지 기본협약(MOU) 체결	도↔국방부,국토부
5월	김태환 제주도지사 주민소환운동부 결성, 소환운동 돌입	대책위
6월	이명박 대통령, 해군기지 국가안보중요사업 범정부적 지원약속	정부
8월	김태환제주도지사 주민소환투표 11% 투표율로 무산	

일시	주요 요동 내용	주요행위자
9월	발전계획용역 주민설명회 개최 (10년간 8,8,696억원 투입 5개분야 32개사업 추진 계획 발표)	제주도
9월	제주해군기지 환경영향평가 보완통과	제주도
	해군, 해군기지 예정지역 절대보전지역 해제 요청	해군→제주도
	해군기지특별법 제정 촉구 및 선보상·후행정절차 방안 제안	통추위,변호사회
11월	도의회 농수산위, 공유수면매립기본계획의견청취의 건 통과	도의회
	도의회 동의, 공익감안 절대보전지역 해제 가능하다고 유권해석	법제처
12월	제주도의회, 절대보전지역 해제, 환경영향평가 변경동의안 통과	도의회

2) 후반기 (2010년 1월 - 2011년 12월)

제주해군기지 건설을 위한 모든 행정절차가 끝나자 해군기지 정책체제는 편차 증폭 피드백이 진행되고 경로의존적 특성이 나타나기 시작했다. 이를 저지하기 위해 기공식 예정지에서 강정주민들이 공사중지를 요구하다 물리적 충돌이 발생하였고, 공권력에 의해 강제 연행되기도 했다. 또한 강정마을회는 1월 26일 절대보전지역 변경처분에 대한 무효확인소송을 제기했다. 제주도의회의 형식적 동의절차를 거친 후 변경처분을 한 것은 행정절차상 위법이라는 주장이었다. 해군이 해군기지 사업부지 내 토지에 대한 강제수용 재결절차를 밟자, 4월 19일 강정토지구대책위원회가 해군기지 관련 소송이 완료될 때까지 토지수용 재결 진행절차 중단을 요구하였다. 이에 대해 해군은 6월 17일 중앙토지수용위원회의 토지수용 재결 심의에 따라 최종 보상 협의에 착수했다.

제주해군기지 문제는 6·2 지방선거에서도 또다시 쟁점으로 부상한다. 제주해군기지를 강력하게 밀어붙이던 김태환 제주도지사가 6·2 지방선거 4개월여를 앞두고 돌연 불출마를 선언하였다. 제주유권자 연대는 4월 14일 해군기지 건설계획 재검토 등 3대 의제를 선정하고 후보자 공약으로 채택할 것으로 제안했다. 5월 26일 제주경실련 매니페스토운동본부의 공개질의에 제주도지사 후보들은 제주해군기지 추진은 모두 지방선거후 재논의 되어야 한다고 답변했다.

6·2 지방선거에서는 ‘해군기지 원-원해법을 통한 강정마을 갈등해결’ 공약을 제시했던 우근민 후보가 제주도지사로 당선되었다. 우근민 도지사 당선자 인수위는 7월 4일 채택한 활동보고서를 통해 해군기지 건설사업의 문제점과 대안을 제시하였다. 또한 서귀포시는 해군에 고소고발사건 취하할 것과 제주해군기지 건설 현장사무소 용도의 가설건축물 공사중지 명령을 내리기도 했다.

이렇게 전임도정과는 다른 우근민 도정의 제주해군기지 대응으로 갈등해소에 대한 기대감은 높아지는 상황에서 제주해군기 건설사업에 절차적 하자가 인정되는 법원 판결이 나왔다. 7월 15일 서울행정법원은 강정마을 주민들이 국방부 장관을 상대로 낸 국방·군사시설사업 실시절계 승인처분 무효확인 청구소송에서 승인처분이 명백한 위법을 인정하면서도 2010년 3월 이뤄진 실시계획 변경승인처분은 하자승계가 안된

다며 적법하다고 판결했다.

제주도와 제주도의회는 8월2일 정책협의회를 개최하고 해군기지 추진과정에서 절차적 정당성 미흡에 대한 인식을 확인하고, 제주해군기지 갈등해결을 위해 노력하는 동안 공사중단, 정부차원의 적정한 보상 등을 요구했다. 제주도의회는 해군기지건설 갈등해소 특별위원회를 공식 출범시키기도 했다. 이러한 제주도와 제주도의회의 입장변화는 강정마을회의 입장 변화를 유도하였다. 이에 강정마을회는 전향적으로 ‘대체후보지 공모뒤 지역주민들의 민주적 절차에 따른 신청이 없을 경우 강정마을에 해군기지를 건설한다’는 조건부수용안을 8월 17일 제주도에 제안하였다. 강정마을회의 제안을 제주도는 사실상 수용하고, 사회협약위원회를 중심으로 사회통합 위기 극복 프로젝트 추진에 나서는 등 강정마을회의 조건부 해군기지 수용안은 해묵은 갈등 해결을 가능성을 높이면서 제주해군기지 정책체제를 분기점으로 이동시켰다.

강정마을회의 조건부 해군기지 수용제안에 따라 제주도는 9월 해군기지 입지 재선정 절차에 돌입했다. 실마리는 쉽게 풀리지 않았다. 안덕면 화순리와 사계리, 남원읍 위미1리 등에 해군기지 유치의사를 타진한 결과 모두 유치를 희망하지 않았다. 이러한 내용의 공문을 전달받은 강정마을회는 10월 31일 조건부 해군기지 수용안의 전면 백지화를 선언하기에 이른다. 강정마을회가 요구했던 주민총회나 주민투표 절차 없이 유치 불가 결정을 내렸고, 우근민 도정의 노력 부족과 정부의 지원책 미흡을 이유로 들었다.

이에 11월 15일 우근민 제주도지사가 시정연설을 통해서 강정마을에 제주해군기지를 건설하는 정부정책을 공식 수용입장을 밝히면서 요동치기 시작했다. 12월 15일 강정마을회 등이 제주도를 상대로 낸 절대보전지역 변경처분 무효확인 청구소송에 대해 원고자격 없다는 이유로 각하 판결이 내려졌다. 범도민대책위 등 시민사회는 일제히 반발했고, 해군기지 건설 예정지에서 무기한 천막농성에 돌입했다. 강정마을회는 22일 임시총회를 열고 법적 대응을 포함한 합법적 대응을 결의했다. 12월 27일 해군이 현장사무소 건축용 자재가 반입되면서 본격적인 해군기지 건설공사를 강행하자 주민들과의 물리적 충돌이 발생했다. 제주도의회는 제주해군기지건설 관련 국무총리실 협의 결과 이행 촉구 결의문을 채택했고, 특별법 개정안 국회통과가 미뤄지는 상황에서 정부의 특단의 대책을 마련을 요구했다. 좀처럼 정부차원의 지원책은 가시화될 움직임이 보이지 않았고, 오히려 해군기지 갈등문제가 공전을 거듭했다.

제주도의회는 3월 8일 민주당 소속 도의원 주도로 ‘강정동 해안변 절대보전지역 변경동의 의결에 대한 취소의결안’을 발의했고, 취소결의안 상정에 반발 한나라당 소속의원들의 집단 퇴장하는 가운데 제280회 임시회 2차 본회의에서 통과되었다.

이렇게 되자 정부 측 움직임이 빨라지기 시작했다. 김성찬 해군참모총장이 해군기지 건설사업과 관련해 추진과정상 불거진 갈등문제에 대해 유감을 표명했다. 제주 4·3 위령제 참석차 제주를 방문한 김황식 국무총리가 해군기지 건설 지원협의회 구성과 주변지역발전계획 수립 추진 의사를 밝혔고, 이에 따라 7일 국무총리실장을 위원장으로 하는 ‘제주해군기지건설 관련 관계부처 합동 지원협의회’가 구성되었다.

1년 가까이 끌어온 제주특별법도 4월 29일 국회 본회의를 통과했다. 제주해군기지 건설관련 지역발전계획 수립 근거를 포함한 제주특별법 개정안이 통과되자 곧바로 제주도도 민국복합형 관광미항 주변지역 발전계획 수립을 위한 과업지시서를 제주도의회 갈등해소특위에서 발표하는 등 해군기지 갈등문제 해결의 단초로 삼고자 했다.

반면에 해군기지 건설이 본격적으로 진행되면서 시민사회의 공사중단 요구에 맞닥뜨린다. 5월 12일 국회의원 21명으로 구성된 야 야5당 제주해군기지 진상조사단이 조사에 착수했고, 합리적 갈등해소방안을 마련할 때까지 공사중단을 요청했다. 17일 제주도와 사회협약위원회는 문화재시굴조사가 종료되는 6월말 까지 해군기지 공사의 일시중단을 건의했다. 사회협약위원회는 강정마을 찬반주민 대화기구 구성, 대화채널 가동까지 제3자 개입 자제요청, 해군기지 입지 선정 강정주민의 자기결정권 침해주장에 대한 당시 도정 책임자의 해명 기회 마련 등 갈등중재방안을 제안했다. 이후 제주해군기지건설 저지를 위한 전국대책회의가 발족했고, 정당과 종교계, 전국시민사회단체 등의 공사 중단 성명전이 지속되었다.

한편, 5월 18일 광주고법 제주부는 절대보전지역 변경처분 무효확인 청구소송 관련 1심에 이어 항소심에서도 강정마을회에 대해 원고자격 없다는 판결을 내렸다. 7월 들어서는 강동균 마을회장 연행 등 법적수단을 동원한 무리한 공사강행에 대한 반발이 더욱 거세졌다. 한편 문화재발굴조사 당시 제주해군기지 사업부지에서 청동기시대부터 조선시대 후기에 이르는 유구가 발견됐다.⁸³⁾ 갈등해결을 위한 제주도지

83) 9월 14일 민주사회를 위한 변호사 모임은 해군이 매장문화재 보호 및 조사에 관한 법률을 위반하면서 공사를 중지하지 않고, 오히려 공사를 재개하고 있다면서 제주지방검찰청에 고발장을 제출하였다.

사와 제주도의회 의장, 국회의원, 새누리당 도당위원장 등이 참석하는 6인 회동이 열렸고, 당사자 해결원칙에 입각한 평화적이고 조속한 해결 원칙에 합의 했다. 제주도의회 역시 한나라당 의원들이 퇴장한 가운데 해군기지 주민투표 시행을 건의하는 대정부 건의문을 채택하고 정부에 제출했다.⁸⁴⁾ 전국시도의회의장협의회까지 나서서 해군기지의 평화적 해결을 촉구하고 나서기도 했다.

이에 국방부장관과 국토부장관은 제주해군기지 정상추진 협조를 당부하는 담화문을 발표했고, 이명박 대통령은 이전 정부에서 결정한 정책임을 강조하면서 계획대로 추진할 방침을 밝히기도 했다.⁸⁵⁾

육지부 경찰병력의 강정마을 투입되면서 긴장감이 고조되는 가운데⁸⁶⁾ 8월 29일 해군이 강동균 강정마을회장 등 일부 주민과 해군기지 반대단체 등 77명을 대상으로 제기한 ‘공사방해 금지 등 가처분 신청’이 법원에서 받아들여졌다. ⁸⁷⁾ 이러한 사법부의 판단에 근거에 9월 2일 공권력이 투입되었고 공사현장에서 해군기지 건설을 반대하는 강정주민과 시민단체 활동가들을 연행했다. 이에 ‘도민에 대한 선전포고이자 국회 정면도전’이라며 민주당 지도부를 시작으로 공권력 투입을 규탄하였고, 국회 차원의 대응 입장 표명을 예고했다. 반면에 한나라당은 법치질서 확립을 위한 당연한 조치라고 환영 논평이 나왔다.

이러한 소식은 전국적 이슈로 급부상했고, 전국에서 평화비행기 편으로 제주를 찾은 시민단체 회원 등 1천여명이 참가 속에 해군기지 건설예정지에서 평화문화제가 개최되었다. 우려했던 물리적 충돌 없이 평화문화제가 끝나자 이번에는 해군기지 지지단체들은 쫓겨나고 ‘해군기지 갈등의 주범인 공사방해 도외세력 척결과 해군기지의 중단 없는 정상추진’을 촉구했다.

84) 도의회는 건의문을 통해 제주해군기지 건설 찬·반을 떠나 신속·명확한 갈등 해결을 위해 도민 전체를 대상으로 한 주민투표 시행해줄 것을 건의하고 △즉각적인 타 지역 경찰 철수 △(가칭)강정마을 갈등해소 평화해결협의체 구성 등을 요청했다. 이에 대해 한나라당 의원들은 "주민투표는 또 다른 도민사회의 갈등과 혼란을 부추길 수 있다"고 주민투표를 반대하고 있다.(제민일보, 2011.8.23).

85) 8월 30일 청와대에서 열린 전국시도의회의장협의회 초청 오찬간담회에서 이명박 대통령은 ‘이전 정부에서 추진한 잘된 정책’으로 ‘유명 관광단지과 균형이 조화로운 해외 사례를 참고해서 민근복합형 관광미항을 건설할 것을 당부했다. (제주일보, 2011.8.30).

86) 당시 경찰청은 해군기지와 관련해 강경대응 지침을 내렸지만 서귀포경찰서장이 8월 24일 해군기지 건설현장에서 강동균 마을회장 등 5명을 연행하는 과정에서 7시간동안 대치한 것과 당일석방 등을 협상하는 등 미온적으로 대처하고 있다는 이유 등으로 전격 경질되었고, 육지부 병력을 강정마을에 투입하는 등 강경진압 분위기가 확산되었다(제민일보,2011.8.26).

87) 재판부는 이날 결정문에서 해군이 신청한 대상자 가운데 42명(5개 단체 포함)에 대해서는 해군의 사업 예정지인 토지 및 공유수면에 대한 사용 및 점유를 방해해서는 안 되고, 시설 공사를 위해 공유수면에서 항행하는 것도 방해해서는 안 된다고 주문했다.

같은 날 제주도청에서 열린 국회 예결특위 제주해군기지사업 조사소위원회⁸⁸⁾에서는 해군기지 건설관련 이중협약서¹⁾ 작성 의혹이 제기되었다.⁸⁹⁾ 국방부가 이중협약서 작성 의혹에 대해 해명했지만 이중협약서 진위여부 논란은 계속되었다. 협약서상의 제목과 전문 관련 명칭이 상이함 때문에 발생하는 논란해소를 위해 우근민 제주도지사는 강정 민군복합항에 15만톤 규모의 크루즈선 2척이 동시에 입출항, 선회, 정박을 하는데 아무런 지장이 없는지를 구체적으로 분석 검토하고 그 결과를 송부해줄 것을 국무총리실에 공식 요구했다. 제주도의회도 이중협약서 진위해명을 요구하면서 행정사무조사권을 발동했다.

제주도는 민군복합형 민항시설 검증TF를 구성하고, 자체 검증결과 15만톤 크루즈 선박이 자유롭게 운항할 수 없다는 결론이 나왔다. 10월 4일 제주도의회는 제주도의회행정사무조사 결과 보고서를 채택하고 15만톤 크루즈 선박 2척이 동시 접안할 수 없다는 결론을 내렸다. 문화재 발굴과정에서 위법행위가 확인되었으며, 환경영향평가 협의내용도 무시되었다고 보았다. 이에 제주도의회는 민군복합형 관광미 공사 중단과 원점 재검토를 촉구했다.

해군기지 공사중단 여론에도 불구하고 해군은 10월 6일 해군기지 건설 부지내 구럼비 암반 지역의 시험발파를 실시했다. 해군기지 공사강행 소식은 외신들도 관심 있게 보도하는데 홍콩 사우스차이나모닝포스트는 보도를 통해 제주해군기지 갈등을 대 미국과 중국 관계 한국의 입장이 반영된 결과라고 분석하기도 했다. 제주해군기지 사업을 위한 특별계정 추진이 국회차원에서 검토하기로 했고, 제주도는 18일 구럼비 해안공사시 오탉방지막 사전 설치와 공유수면매립 허가조건 준수를 해군에 요청했다.

88) 조사소위 구성당시부터 국회가 제시한 부대조건 준수 여부를 객관적 입장에서 조사해야 할 위원 8명 중 4명이 군 출신으로 꾸려지면서 해군의 입장을 대변할 가능성이 농후하다는 점에서 위원회의 공정성에 대한 의구심이 제기되기도 했다. 이후 육군대장 출신인 무소속 정수성 의원을 자유선진당 김창수 의원으로 교체하고 8월 29일 국방부, 국토해양부, 행정안전부의 현황보고와, 9월6일 제주 강정마을 현장 시찰과 제주도 현황보고를 듣고 9월8일 부대의견 준수 여부를 심사에 착수했다.

89) 국토해양부와 제주도가 보유한 협약서는 '민군복합형 관광미항 건설과 관련된 기본협약서'라는 제목으로 작성된 반면 국방부가 보유한 협약서 제목은 '제주해군기지(민군복합형 관광미항)건설과 관련한 기본협약서'로 돼 있었다. 민주당 강창일 의원은 이날 '대국민 사기를 벌이고 있다'며 반발했고, 우근민제주도지사 역시 '국방부와 제주도간의 이견으로 협약서 제목이 다르게 되었다는 공무원 보고를 받았다'며, 이는 '큰 문제가 있는 합의서'라고 밝혔다(제민일보, 2011.9.6). 이후 김태환 제주도지사는 기본협약서를 은폐한적 없고, 총리실이 기본이념이 훼손되지 않는 범위 내에서 중재에 나서서 서로 다른 제목으로 계약을 체결하게 된 것이라고 해명했다. 그럼에도 이중협약서 논란은 결국 국방부는 해군기지에 초점을 맞춰 건설을 추진했고, 제주도는 이런 사실을 알면서도 숨겨온 것이나 마찬가지로여서 제주사회가 받은 충격이 크지 않을 수 없었다.

10월 19일 제주출신 국회의원 주최로 열린 민군복합형 관광미항 항만설계 및 선박조종 시뮬레이션 검증을 위한 정책간담회에서 해군이 제출한 15만톤급 선박 시뮬레이션 결과보고서가 한계풍속을 관행적으로 적용하는 27노트 기준에 비해 낮은 15노트를 적용하는 등 15만톤급 크루즈 입출항이 부적합하다는 의견이 제시되기도 했다. 관련해서 국회 예산결산특별위원회 산하 제주해군기지사업조사소위원회는 두달간의 1차조사결과 보고서를 채택하였다. 보고서는 항만설계 및 선박조종 시뮬레이션 검증위원회 구성을 통한 15만톤 크루즈 선박 입항가능성 기술검토, 크루즈 항만수역과 시설의 무역항 지정, 항만관제권 제주도 이양 등의 결론을 담고 있다.

민군복합형 관광미항 건설에 따른 지역발전계획 연구용역 중간보고회가 개최되었고, 국토연구원 등 용역진은 6대 전략 사업 52개 세부사업 추진을 위해 2012년부터 10년간 총 사업비 1조 5,655억원(국비 1조 511억원, 지방비 1,059억원, 민자 4,844억원) 규모의 투자를 제안했다.

강정마을 주민들의 반발로 서귀포 크루즈터미널 및 함상공원조성 주민설명회 무산되었고, 제주해군기지 2012년 예산도 전체 예산 1327억원 가운데 1278억원이 대거 삭감되면서 국회 본회의를 통과했다. 정부예산안에 반영된 해군기지 예산은 육상 설계비 38억원과 보상비 11억원 불과했다.

<표 10> 제주해군기지 정책체제 급변기 공진화 과정 : 후반기(2010년 1월 - 2011년 12월)

일시	주요 요동 내용	주요 행위자
2010년 1월	기공식 예정지 항의시위 및 강제연행	반대대책위→경찰
	절대보전지역 변경처분에 대한 무효확인소송	강정마을회→법원
2월	김태환 제주도지사 6·2지방선거 불출마 선언	
4월	해군기지 사업부지내 강제 토지수용 재결 요구	토지주대책위
	해군기지 건설계획 재검토 지방선거 후보자 공약 채택 제안	유권자연대
5월	제주도지사 후보들 지방선거후 재논의 입장 답변	제주경실련
6월	6·2선거 ‘해군기지원-원해법해결 공약으로 우근민지사 당선	
7월	우근민당선자 인수위,해군기지 활동보고서 채택	
	해군기지 건설 현장사무소 가설건축물 공사중지 명령	서귀포시
8월	제주도와 제주도의회 해군기지관련 정책협의회 개최	제주도↔의회
	해군기지건설 갈등해소특위 출범	제주도의회
	강정마을회 조건부 해군기지 수용제안	마을회→제주도
9월	해군기지 입지재선정 절차 돌입	제주도
10월	조건부 해군기지 수용제안 백지화 선언	강정마을회
11월	우근민 제주도지사 강정 해군기지 건설 공식화	제주도
12월	절대보전지역 변경처분 무효확인 청구소송 각하 판결	제주지법
	종교계, 시민사회 무기한 천막농성 돌입	반대대책위
	강정마을 임시총회, 제주해군기지 건설 합법적 대응 결의	강정마을회
	해군기지 현장사무소 공사 강행으로 물리적 충돌 발생	해군→반대대책위
	해군기지 관련 구무총리실 협의결과 이행촉구 결의문 채택	제주도의회
2011년 3월	강정동 해안변 절대보전지역 변경동의 의견 취소의결안 통과	제주도의회
	해군참모총장 해군기지추진 관련 갈등문제 유감 표명	해군
4월	김황식 총리, 지원협 구성과 지역발전계획 수립 추진의사 표명	국무총리실
	제주해군기지건설 관련 관계부처 합동 지원협의회 구성	국무총리실
	지역발전계획 수립근거 포함된 제주도특별법 국회 본회의 통과	국회

일시	주요 요동 내용	주요 행위자
5월	야5당 제주해군기지 진상조사단 조사 착수 및 공사중단 요청	국회
	사회협약위 갈등중재방안 제안 및 공사중단요청	사회협약위
	절대보전지역 변경처분 무효확인 청구소송 항소심 기각	광주고법-피을회
7월	강동균 강정마을회장 연행 등 법적수단 동원한 공사강행	해군-반대대책위
	해군기지 사업부재내 청동기-조선시대 후기 추정 유구발견	
8월	도지사, 국회의원, 새누리당 도당위원장 6인회동	지역정가
	해군기지공사 중단 및 재논의를 위한 제주지역 교수협 출범	
	국방부장관, 국토부장관 해군기지 정상추진 담화 발표	정부
	이명박 대통령 이전정부 결정 정책, 계획대로 추진 의사 표명	정부
	해군 제기, 공사방해 금지 등 가처분 신청 인정	제주지법
9월	해군기지 공사현장 공권력 투입 강정주민 등 강제연행	정부
	정당, 종교계, 시민사회 진영 공권력 투입 공방 및 평화문화제 개최	시민사회
	국회 기지조사소위, 해군기지 건설 관련 이중협약서 작성의혹 제기	국회
	우근민지사, 국무총리실에 15만톤 크루즈 운항 검증 요청	제주도
	이중협약서 진위 해명을 위한 제주도의회 행정사무조사권 발동	도의회
10월	도 민항시설 검증TF, 15만톤 크루즈 자유로운 운항 불가능 결론	제주도
	제주도의회 행정사무조사 결과보고서 채택	도의회
	국회기지조사소위 소속민주당의원, 항만설계·선박조종시플레이션 결과 총체적 부실, 공사일시중단 요구	국회
	해군기지 부지내 구럼비 시험발파	해군
	민군복합형 관광미항 지역발전계획 연구용역 중간보고회 개최	제주도
	국회 해군기지조사소위 1차조사결과보고서 채택	국회
11월	제10차 군축비확산회의 제주개최	외교통상부
	서귀포 크루즈터미널 및 함상공원조성 주민설명회 무산	
12월	제주해군기지에산 1327억 중 1278억 삭감 국회본회의 통과	

2. 급변기 제주해군기지 정책체제의 자기조직화 : 전반기

1) 강정마을 해군기지 유치표명으로 인한 초기조건의 민감성

(1) 제주해군기지 로드맵 발표

위미1리 반대대책위가 출범하는 등 남원읍 지역 전체로 주민들의 격렬한 반대 움직임이 확산되자, 국방부와 해군은 해군기지 추진에 대한 제주도의 조기결정을 압박하였다.⁹⁰⁾ 그 무렵 김태환 제주도지사는 제주해군기지 로드맵 발표를 사전 예고하는데, 제주사회는 제주도의 일방적 로드맵 발표를 이구동성으로 반대 입장을 발표하는 등 점점 격앙되어 갔다.

4월 10일 김태환도지사는 제주도의회 군사기지특별위원회에 여론조사를 통해 제주해군기지 건설 여부를 최종 결정하겠다고 밝혔다. 김태환 제주도지사는 정부 입장 발표 후 도민 1,500명과 남원읍·안덕면의 유권자 5%를 표본으로 한 여론조사를 실시하고, 5월중 최종 결정을 내리겠다는 사실상 제주해군기지 정책추진 로드맵을 발표했다. 그동안 제주해군기지 민·관TF 영향분석보고서, 두 차례의 도민대토론회와 설명회, 다자협의체 구성 등으로 객관적 정보 제공과 도민 알권리를 충족시켰기 때문에 더 이상 정책적 결정을 미룰 수 없다는 입장이었다. 불과 일주일전 로드맵 발표를 연기하였고, 선거법 위반사건 항소심 선고공판 이틀을 남겨놓은 시점에서 김태환 제주도지사의 전격적 발표는 제주해군기지 정책체제를 요동치게 만들었다.

사흘 뒤 김장수 국방부장관이 전격적으로 제주를 방문했고, ‘어디가 됐든 해군기지 계획 취소는 있을 수 없다’며 대신 ‘알뜨르 비행장 60만평을 사용할 수 있는 방안과 700억원 규모의 투자’를 약속했다. 분명 도지사의 공식발표와 국방부장관의 기자회견에서는 ‘강정’이라는 표현은 단 한마디도, 그 어디에서도 찾아 볼 수 없었다.

김태환 제주도지사와 국방부장관의 발표로 제주사회는 일순간 아수라장이 되었다. 반대대책위 등 반대진영은 장소결정용 여론조사를 통한 제주해군기지 유치 로드맵의

90) 국방부 최광섭 자원관리본부장은 3월 11일 지역방송 시사프로그램에서 3월말까지 주민 동의를 받아 결정해 줄 것을 재촉하였다. 위미1리 기초조사가 끝나고, 해군 현지사무소 설치를 추진하던 시기와 맞물려 이러한 국방부의 해군기지 조기결정 촉구는 해군기지 건설 강행 수순 밟기로 해석되었다.

무효를 주장하고 나섰고, 제주사랑실천연대와 제주상공회의소 등 찬성측은 해군기지 유치를 공식화한 로드맵 발표를 환영한다며 무조건 여론조사 결과에 승복해야 한다고 대립하였다.⁹¹⁾ 반대대책위가 개최한 집회 해산을 위해 공권력이 투입되었고 이 과정에서 참가자들을 강제 연행하는 사태가 발생했다. 이날을 반대단체들은 ‘4·13사태’로 규정한다. 이후 집회와 기자회견에서 쏟아져 나온 발언들을 주목할 필요가 있다. 대표적으로 ‘폭력적 강제연행’, ‘인권유린의 실상’, ‘밀실회담 공개’ ‘빅딜’등으로 공권력 투입에 대한 우려와 정부와 도정에 대한 강한 불신이 정점으로 치닫는 상황이었음을 짐작할 수 있다(한라일보, 2005.4.15). 아울러 이날을 기점으로 공론화 중심의 해군기지 반대운동이 전면 백지화 투쟁으로 운동의 성격과 방식이 전환되는 도화선으로 작용한다.

(2) 강정마을 유치 표명

이렇듯 제주사회가 제주해군기지 로드맵을 둘러싸고 첨예한 공방으로 제주사회가 소용돌이칠 무렵 서귀포 강정마을에서 해군기지 유치 공론화 조짐이 감지되기 시작한다. 25일 강정마을 어촌계에서 유치의견을 모았다는 소식이 전해졌다. 곧바로 다음날 4월 26일 강정마을회관에서는 마을총회가 열리고, 참석한 86명의 만장일치 박수로 해군기지 유치를 천명한다.

당시만 해도 강정마을 주민들 대다수가 공식·비공식적으로 제주해군기지 건설에 대해서 찬성 견해를 갖고 있었다. 화순과 위미지역이 반대했던 것에 대한 불안도 없지 않아 있었지만 늦기 전에 ‘일생에 한번 올까 말까 한 기회’를 잡기로 결정한 것이다⁹²⁾(이보라, 2010, 23-24). 그러나 이날 이들의 결정이 앞으로 어떤 상황이 전개될 것인지 아무도 예측하지 못했음을 깨닫는다는 많은 시간이 소요되지 않았다.

한마디도 언급되지 않았던 ‘강정’의 실체는 공식적 후보지였던 위미리 주민들의 거

91) 제주사랑실천연대와 제주해군기지 범도민유치위원회 등 찬성단체들은 연일 ‘제주사회 갈등의 해법이 보인다’면서 ‘여론조사 결과에 승복할 것’을 주장하고 나섰다. 이에 맞서서 제주도군사기지반대도민대책위 등 반대단체들은 ‘시한부 도지사가 주민이 아닌 해군의 편에서 해군측 추진일정에 짜맞춰서 추진하는 여론조사 로드맵을 인정할 수 없다’고 선언했다(제주일보, 2005.4.17).

92) 당시 어촌계 총회 녹취록(2007.4.25)에 따르면 해군기지 유치를 제안했던 강정 마을회장은 의료시설과 도로 확장으로 강정마을의 발전이 기대 된다면서 해군기지가 무엇인지 상상하지 못하는 주민들을 회유하였다(이보라, 2011:24).

센 반대운동이 확산되던 4월 8일, 강정마을 인근 횃집에서 김태환 도지사와 강정마을회장, 어촌계장이 회동에서 드러났다. 이날 도지사는 마을회장 등에게 ‘유치장소를 발표하기 전에 강정마을이 의향이 있어서 신청하면 받아주겠다’고 발언하였다(김아현, 2012:99).⁹³⁾

이에 4월 27일 강정마을회는 제주도의회 도민의 방에서 기자회견을 갖는다. ‘지역주민 모두가 유치를 희망하는 강정마을을 해군기지 제1후보지로 상정, 여론조사를 통한 결정방법을 철회해 줄 것’을 촉구하는 자리였다(한라일보, 2005.4.28.).

강정마을 사람들은 제주해군기지 문제를 두고 ‘첫 단추를 잘못 끼웠다’고 말하는 바로 그 순간이다. 이로써 제주해군기지는 전혀 예상치 못한 ‘강정 유치’라는 새로운 사건의 발생으로 제주해군기지를 둘러싼 혼돈으로 몰고 간다.

2) 공군 전투대대 배치의혹으로 인한 요동의 발생

1) 공군 전투대대 배치의혹

여론조사를 둘러싼 도민의견이 찬반으로 엇갈려 어수선한 상황에서 크고 작은 요동은 시간차를 두고 계속되었다. 2007년 5월 8일 민주노동당 노회찬 국회의원은 공군 탐색구조부대에 전투기대대 배치 의혹을 제기했고, 진위공방이 거세게 일었다.

노회찬 의원은 2008~2012 국방중기계획을 근거로 제시하면서 공군 남부 탐색구조부대는 전투기 1개 대대와 지원기(수송기·헬기) 1개 대대를 수용할 수 있는 능력을 갖춘 부대로 위험 증가시 전투기부대 전개와 작전수행이 가능하다고 주장했다. 이를 위해 국방부는 제주도에 모슬포 알뜨르 비행장부지 60만 평을 제공하고, 제주도는 국방부에 제2공항부지 30만 평을 제공하는 '교환방식'까지 협상 중임에도 제주도는 이러한 협상 진행과정을 숨겼다고 주장했다. 이에 대해 최광섭 국방부 자원관리본부장은 국방중기계획은 실무자 선에서 검토되는 상황으로 전투기대대 배치는 사

93) 서귀포시의회 의장을 지냈던 조모씨는 지난 7일 밤 강정마을회관에서 열린 제주해군기지 설명회에서 “지난 4월 26일 마을총회가 열리기 전에 마을회장이 찾아와 ‘김 지사와 전화로 통화했으며, 강정마을에 해군기지가 유치되면 많은 혜택을 줄 것이라고 말했다”며 해군기지 유치를 도와달라고 요청했다”고 말했다고 증언했다. (제주일보, 2007.6.9.) 이에 대해서 강정마을이 선정되는 과정은 공작의 냄새가 짙다고 민주당 제주도당과 주체포럼C가 2011년 5월 31일 개최한 제주해군기지관련 긴급현안토론회에서 이같이 주장하기도 했다(제주의 소리, 2011.5.31).

실무근이라고 해명했다 (미디어제주, 2007.5.8; 제주일보, 2007.5.9).

해군기지, 위기인가? 기회인가 주제로 열린 해군기지 TV토론회가 5월 8일 2시부터 KBS, JIBS, MBC, KCTV, CBS라디오 등을 통해 110분간 생방송되었다. 그러나 이날은 어버이 날로 제주전역에서 기념행사가 열렸고, 직장인 근무시간으로 평소 2% 시청률에 불과한 이 시간대에 TV토론회를 개최함으로써 많은 도민에게 정보를 제공하기 위한 공식토론회로서의 역할을 제대로 못하고, 요식적 절차에 급급했다.

2) 해군기지 협력 양해각서 파동

제주도와 국방부간에 작성된 양해각서가 공개되면서 논란거리로 급부상했다. 2007년 5월 10일 반대대책위는 '제주 해군기지사업 협력에 관한 양해각서'를 공개했다. 국방부와 제주도가 내부적으로 해군기지유치를 결정해서 행정절차에 착수했고, 공군 기지에 대한 사전협의를 있었다고 주장했다. 이에 대해 김태환 제주도지사는 담화문 발표를 통해 국방부 단독으로 작성한 것이라고 즉각 부인했다. 제주사랑실천연대는 정부가 해군기지와 관련한 제반사항을 양해각서 형태로 보장하는 것은 책임 있는 행동으로 본다고 국방부와 제주도를 옹호했다.

그러나 공군 전투부대 추진과 양해각서 파동은 해군기지 반대를 촉구하는 제주사회 각계 인사들의 참여 확산으로 이어졌다. 제주도내 종교계, 학계, 문화예술계, 여성계, 시민사회단체 등으로 구성된 '군사기기를 반대하고 진정한 평화의 섬을 염원하는 각계인사 1931명'은 공동 기자회견을 갖고 제기된 의혹해소와 제주도의 제주해군기지 일방 강행을 비판하였다.

양해각서 파동은 제주도가 제주해군기지 건설을 기정사실화하면서 추진했다는 의혹을 받기에 충분한 사건이었으며, 정책결정과정 상의 큰 오점이 되어 내면합의가 없었다던 김태환 제주도정의 행정 신뢰성을 실추시키고, 도민사회의 불신을 증폭시키는 요인으로 작용하였다.

3) 여론조사에 의한 강정마을 입지결정에 따른 분기점 형성

(1) 제주해군기지 입지 강정마을 결정으로 인한 요동의 발생

앞서 언급했던 것처럼 해군은 1991년부터 2001년까지 제주해군기지 후보지로 화북항, 성산일출봉 근해, 신양리, 화순항, 형제도, 모슬포 등 6개 지역의 조사를 통해 나름대로 화순항을 해군부두 건설의 최적지로 판단해 준비를 해왔다(국회 야5당해군기지진상조사보고서, 2011:45-49).

이후 위미1리 일부 주민들이 유치의사 표명에 해군의 기존 판단은 온데간데없이 위미1리를 유력한 후보지로 검토하더니만 주민들의 완강한 반발에 막히자 다시금 강정마을을 최종적으로 선정하였다. 그만큼 강정마을에 대한 입지타당성 검토가 졸속적으로 이뤄졌을 가능성을 시사 한다. 뿐만 아니라 한 마을의 미래와 주민의 이해가 걸린 해군기지 유치문제를 일부주민들의 유치표명 보름 만에 논의하고 성급하게 결정해버린 것은 문제가 있다. 특히 이 기간에 단 한차례의 설명회나 공청회도 없었던 점을 고려하면 대다수의 주민들이 해군기지 사업을 정확히 이해하거나 숙지하지 못했을 가능성이 매우 높다 (김창수, 2012:16).

그럼에도 불구하고 제주도는 2007년 5월 14일 강정마을을 제주해군기지 최우선 대상지로 선정 발표한다. 2007년 5월 11일부터 이틀간 실시한 여론조사 결과는 3개 후보지 주민 각 1,000명을 상대로 한 2차 여론조사 결과는 찬성 54.3%, 반대 38.2% 였다. 지역별로도 대천동 지역이 56%로 안덕면 지역 42.2%보다 13.8% 찬성 비율이 높았다. 이에 앞서 5월 3일, 4일 이틀간 실시한 1차 여론조사결과는 도민의 64%가 찬성했고, 반대는 31.1% 였다. 여론조사의 졸속과 오류가 제기되기도 했지만 이 여론조사 결과는 강정마을에 해군기지를 건설하는 유일하고 객관적인 근거가 되었다. 94)

제주도의회는 여론조사 발표 보류 요청도 무시한 채 강행한 제주도의 제주해군기지 관련 여론조사 발표는 반대진영의 강력한 반발을 야기했다. 반대대책위는 ‘군사기

94) 7월 24일 KBS제주가 20대 이상 대천동의 표본이 199명이라고 기록돼 있었지만, KBS제주가 전문기관 두 곳에 분석 의뢰한 결과 79명에 불과하는 등 반대비율이 높은 젊은 층의 의견이 제대로 반영되지 않았다면서 표본추출의 부실문제를 제기했다.

지 비상시국회'를 구성하고, '여론조사 발표 무효 선언과 김태환 제주도지사 퇴진'을 위한 항의농성에 돌입하였다. 이어서 천주교 사제단이 무기한 단식농성에 돌입하였고, 제주도의회도 제주도의 일방적 여론조사 결과 발표에 '현 행정주소를 보는 것 같다'며 유감을 표명하였다. 반면 제주사랑실천연대 등은 '과반수 찬성한 도민들의 현명한 선택을 적극 환영한다'는 입장을 밝혔다. 국방부도 환영 논평을 내고 강정동 기초조사에 착수할 준비를 본격화하였다.

그러나 해군기지 유치 결정의 정당성 문제가 최우선 대상지로 결정된 강정마을 주민들로부터 터져 나왔다. 2007년 5월 17일 강정주민 30여명으로 결성된 강정해군기지유치반대추진위원회가 유치 반대를 공식 표명하였다. 이들은 강정주민 1,900여명 중 86명만이 마을총회에 참석한 채 이뤄진 해군기지 유치 결정은 민주적 절차에 중대한 문제가 있음을 제기하였다.

유치결정이 형식적으로는 주민 의견수렴 절차를 거친 것처럼 보이지만, '주민 대부분이 마을 총회 안건을 모르고 있었으며, 단 한차례의 토론회도 없이 마을 회장과 해녀회에 의해 졸속적이고 일사천리로 결정'(조성운, 2008:200)되었다는 점에서 실질적으로는 주민 동의를 받았다고 보기 어려운 측면이 크다.

이렇게 제주해군기지 정책추진의 결정의 근거가 된 일부 강정주민들의 유치의사 표명과 5·14 여론조사 결과 발표는 제주해군기지 정책체제를 역사적 분기점으로 이 동시켰다. 행위자간의 상호작용은 더욱 활발해졌고, 해군기지 정책체제의 복잡성을 증가시켰다.

(2) 시민사회의 찬반 대립 격화와 민심 분열

제주도가 여론조사로 강정마을을 해군기지 최우선 대상지로 선정하자 제주도의회는 행정조사권을 발동하고, 해군기지 관련 각종 의혹 조사에 돌입하였다. 제주도의회가 행정사무조사권을 발동한 것은 1999년 탐라장애인복지회관 건립사업 공사기간연장 문제와 2001 제주세계섬문화축제 행정조사권 발동에 이어 세 번째였다.

그럼에도 제주도의회의 행정조사권 발동은 그동안 군사기지특위를 중심으로 제주도와 협의를 해왔고, 내부적으로 합의점을 찾지 못한 채 사실상 제주도의 여론조사 실시를 묵인하고 뒤늦게 책임 회피를 위한 행보였다는 비판에서 자유롭지 못했다.

또한 제주도의회는 추경예산 상정 보류라는 초강수로 의회무시에 대한 자존심을 내세운 맞대응으로 감정의 골이 깊어가는 등 제주도와 제주도의회 사이에 유례없는 냉각기류가 형성되기 시작했다.

반대대책위는 도민 700명을 대상으로 실시한 여론조사 결과를 발표하는데 해군기지유치 결정을 위한 절차는 비민주적(47.2%)이었고, 신중하지 못한 여론조사 발표(56.2%)였기 때문에 김태환 제주도지사의 제주해군기지건설 동의 결정은 무효임을 주장했다.

이처럼 반대진영의 제주해군기지 문제제기 핵심은 의사결정과정의 문제였다 (은재호 외, 2011:340-341). 화순과 위미에서 ‘떠밀려온 해군기지를 왜 하필 강정이 수용’해야 하는지, 최적지 화순항을 두고 강정마을로 입지를 변경하였다는 것은 강정마을 나아가 제주도에 ‘해군기지 입지가 적절한가에 대한 근본적 의문’으로 피드백되었다. 평화의 섬 제주에 ‘군사시설의 위험성과 전쟁의 위험성’을 덧붙인 전쟁지역화 시도가 ‘미국의 대중국 봉쇄전략에 포섭돼 중국의 직접적 타격지점’으로 제주가 급변할 수도 있다는 우려가 저변에 깔려있다고 볼 수 있다.

이러한 정부와 해군의 자기모순에 대해 전국 448개 참여단체로 구성된 ‘제주도 군사기지 추진 관련 시민사회단체 연대회의’도 성명을 발표하고 ‘국가안보를 위한 국책사업만 내세우면서 도민 갈등수습에 뒷짐 진 노무현 정부와 기습적인 기지건설 동의를 발표한 후 안하무인 식으로 해군기지 건설을 강행하는 김태환 도정을 동시에 비난했다.

도의회와 시민사회의 찬반 대립이 격화되는 와중에 5월 24일 제주를 방문한 노무현 대통령은 ‘어려운 여건 속에서도 제주도민과 대천동 강정마을 주민들의 중요한 결단’이었다며 제주해군기지 최우선 대상지 강정마을 선정에 대한 짙은 입장을 내놓았다. 이러한 대통령의 발언을 놓고도 공식 발언인지, 비공식적 귀뜸인지 설왕설래했다.⁹⁵⁾

95) 대통령 행사 관례상 사전 발언요지를 수합하고 준비된다는 점과 평소 대화 스타일을 고려할 때 대통령이 공식석상에서 해군기지와 관련해 침묵했다는 것은 해군기지 정책추진방향에는 동의하나, 과정과 절차가 미덥지 못했다는 답답한 심경을 우회적으로 표출한 것이 아니겠느냐는 해석도 있었다. 그럼에도 제주도가 이도 직전 대통령의 언급을 배석자까지 밝히면서 공개한 것은 제주해군기지 추진의 정당성을 정부로부터 획득하고 보다 많은 지원을 이끌어내기 위한 중앙정부 눈치 보기의 산물이었다는 지적을 받기에 충분했다. 정책추진의 정당성은 도민들로부터 나오는 것이지, 국책사업을 추진하는 대통령의 한마디에서 획득할 수 있는 성질의 것은 결코 아닐 것이다.

노무현 대통령의 제주해군기지 관련 언급에도 불구하고 제주해군기지 대상지로 강정마을이 선정된 이후 제주 민심은 두 동강 나고, 혼란은 진정될 기미가 보이지 않았다. 오히려 지역 간, 이웃 간, 사회단체, 종교계까지 찬성과 반대로 나뉘어 각각 찬반의견을 제기하면서 논쟁과 혼란은 가열되었다.⁹⁶⁾

천주교 사제단 단식기도에 이어 기독교 성직자들도 그리스도인 금식기도, 제주도의회 초유의 추경예산안 상정보류 등 해군기지 정책결정 철회 목소리가 제주 섬을 달구었다. 해군기지 대상지로 결정된 강정마을에서는 반대 목소리가 일기 시작했고 급기야 주민들간 갈등으로 비화되는 양상을 보였다. 종교계에서도 성직자간의 의견이 극명하게 대립했고, 하나된 목소리를 도출하는데 역부족했다.⁹⁷⁾

반면에 정책결정에 찬동하는 목소리도 그 어느 때보다도 높았다. 제주사랑실천연대, 제주해군기지범도민유치위원회, 제주해군기지 유치청년단, 자주국방네트워크 제주지부 등 찬성측은 적극적인 환영 입장을 표명하면서 제주도에 힘을 실어 줬다. 뿐만 아니라 제주도와 제주도의회와의 진통이 거듭될수록 제주도의회를 강도 높게 비판하면서 제주도정의 옹호세력으로 자리매김하려 했다.

물론 찬성진영은 반대진영의 적극적인 상호작용과 자기조직화의 움직임에 비해 상대적으로 소극적 행태를 견지했다. 찬성진영에 가담한 인사들은 건설업, 상공인, 관광업 등 보수적 색채를 띤 지역 유지들과 관련 업계 종사자들로 지방권력과 직간접적인 상호작용을 하면서 정부와 제주도의 방침에 맞서기보다는 해군기지 사업 수용을 통해 편의 증대를 도모하는데 관심이 많았다. 또한 육지부와 달리 제주사회에 존재하는 켄당문화 공동체 질서 속에서 반대진영과의 물리적 충돌은 물론 정서적 충돌에 대한 우려도 찬성진영의 소극적 행태의 배경이 되었다고 볼 수 있다(은재호 외, 2011: 340). 그럼에도 이후 해군기지 행정절차가 마무리되면서 이들은 지역의 이익 극대화를 위해 제주도와 정부를 상대로 해군기지 공사과정의 지역건설업체 참여보장을 요구하고, 해군기지원특별법 제정을 촉구하는 등 자기조직화 행보로 진화한다.

96) 제주대학교 행정학과 양영철 교수는 제주일보 기명칼럼(2007.6.5)을 통해 “제주사회는 백명이 백가지 소리, 천명은 만가지 소리를 내는 혼돈 그 자체였다”라고 당시상황을 묘사했다. 뿐만 아니라 재경 제주경제사회문제협의회와 같은 제주출신 인사들도 4.3의 역사비극을 감내한 제주도민에게 군사기지는 너무도 가혹한 것”이라고 주장했고, 제주해군기지철회와 평화를 위해 기도하는 전국 기독교 성직자 500인도 해군기지 철회 운동에 합류했다

97) 해군기지 철회를 촉구하는 금식기도회에 돌입하자, 기독교 지역협의회 명의로 일부 임원들이 기자회견을 갖고 제주도의 정책결정에 수긍하는 입장을 밝히기도 있다. 이 과정에서 일부 교회 목사는 기자회견장에 나타나 기독교 지역협의회 명의로 기자회견을 하는 것은 부당하다고 항변하기도 했다.

이렇게 사상 유래 없는 극심한 혼란과 민심분열 속에서 제주사회는 표류하면서 한 치 앞도 내다볼 수 없는 혼돈 상태가 지속되자 반대대책위는 국가인권위원회에 진정서를 제출하고 국방부와 제주도를 상대로 제주해군기지 일방적 결정이 지역주민들의 기본권 침해여부를 조사해 줄 것을 공식 요청하였다.

4) 입지결정과 정책 행위자들의 자기조직화

(1) 제주도의회 제주해군기지 행정사무조사

5월 21일 행정사무조사권이 발의된 후 제주해군기지 관련 제주도의회 행정사무조사가 6월 5일부터 열렸다. 행정사무조사의 주요 쟁점은 세 가지였다. 첫째로, 제주해군기지 결정의 근거가 된 여론조사 타당성 여부 둘째, 국방부와 제주도간에 체결된 양해각서 의혹 조사, 셋째 강정마을 해군기지 유치과정에서의 김태환 도지사의 사전개입설 조사 등이었다.

제주해군기지 여론조사와 관련해서는 제주도가 용역을 실시하면서 사전심의를 거치도록 한 용역사전심의조례상 절차를 이행하지 않았으며, 재위탁 금지를 명시적으로 규정한 민간위탁조례도 위반한 것으로 드러났다. 특히 한국갤럽이 제주지방자치학회로 보낸 미완성분 여론조사결과를 바탕으로 정책 결정을 무리하게 강행한 것으로 밝혀졌고, 여론조사결과 보고서의 모집단 불일치, 가중치 부여 등 조사결과에 객관성을 떨트리려는 의혹이 추가적으로 제기되면서 여론조사의 신뢰성에 상처를 주었다. 또한 현장조사까지 벌이면서 제주도와 국방부간의 양해각서 체결 의혹을 규명하고자 했으나 사전협의를 밝혀내는 데는 역부족했다.

<표 11> 제주해군기지 여론조사 관련 상호작용

일시	제주해군기지 여론조사 요동내용	행위자
4월 10일	김태환 도지사, 여론조사 통한 제주해군기지 건설 결정 입장 발표	제주도
5월3일-4일/ 11일-12일	제주해군기지 건설 관련 도민 대상 여론조사 실시	한국갤럽
14일	제주도 해군기지 건설동의 결정 발표 - 여론조사 결과 찬성 54.3% 반대 38.2%, 대상지 강정마을 결정	제주도
16일	제주해군기지 추진 관련 의혹 조사를 위해 행정조사권 발동	도의회
5월 29일- 6월20일	주해군기지 관련 각종 의혹들에 대한 행정사무조사 실시	도의회
18일	제주해군기지 관련 의혹 행정사무조사 결과보고서 채택	도의회
26일	제주도의회, 감사위원회 감사청구	도의회→감사위
27일	제주해군기지 의혹 관련 감사청구 관련 특별조사 개시 통보	감사위→도의회
7월 2일	해군기지 여론조사 비용 위탁사업비 9천만원 지방자치학회 지급	제주도
19일	감사위원회, 감사결과 발표 : 위탁협약 및 여론조사 관련 계약서 미비·여론조사용역비 지출문제, 민간위탁조례위반 등 위법부당행위 결론 내고, 관련 공무원 4명 경징계 및 훈계 처분 제주도에 요구	감사위→제주도
19일	김태환 지사, 감사위 결과 수용 입장 발표 : 공무원 업무처리과정에서 나타난 행정절차상의 문제, 해군기지 계속 추진의사 표명	제주도
19일	군사기지범도민대책위 : 부당한 여론조사 원천무효선언 및 여론조사비용 환수운동 진행 천명	반대대책위
8월 8일	군사기지범도민대책위 : 해군기지 여론조사 의혹 관련 행자부에 주민감사 청구	반대대책위

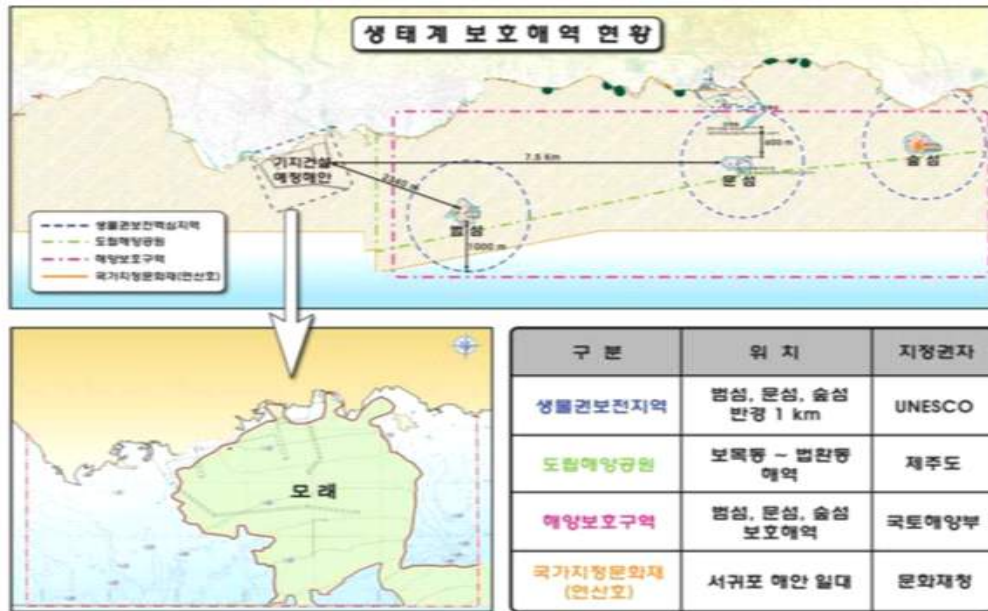
자료 : 김명범·황경수 (2012:47)를 참고로 재구성

행정사무조사 과정에서 제기된 김태환 제주도지사의 해군기지 유치과정 사전개입 의혹과 관련해서는 진실공방이 벌어졌다. 관련 참고인 조사에서 4월 8일 강정마을 회장과 어촌계장을 모퉁집에서 만났고, 이후에도 마을총회가 열리기도 전에 전화통화를 통해 기지유치를 종용한 정황이 제기되었다(제주일보, 2007.6.5). 이는 제주도

가 해군기지 문제를 여론조사를 통해 결정하겠다고 하면서도 내부적으로 이미 해군 기지유치를 전제로 구체적인 후보지 선정을 위한 사전 개입활동을 벌여왔다는 것으로 유추할 수 있다. 그러나 참고인들 간의 진술이 엇갈리면서 김태환 제주도지사 사전개입설의 진실은 밝혀내지 못했다.

한편, 행정사무조사에서는 강정마을 해군기지 대상지가 유네스코 생물권보전지역, 국가 천연기념물, 도립해양공원 및 해양보호구역에 포함되거나 저촉되는 등 것으로 확인되었고, 생태계 보전 가치가 높은 지역임에도 유치결정에만 급급한 나머지 이에 대한 지정여부조차 확인하지 않은 것으로 드러나면서 여론의 비난을 받았다.⁹⁸⁾ 이를 계기로 강정마을 해군기지 예정지의 훌륭한 환경적 가치가 여론에 환기되면서 조명 받기 시작하였고, 이후 연산호 군락 및 멸종위기 야생동식물이 새롭게 발견되거나 확인되면서 제주해군기지 정책체제를 구성하는 중요한 행위자가 된다.

<그림 9> 제주해군기지 관련 생태계 보전지역 지정 현황



자료 : 민군복합형 관광미항 관련 업무보고 (제주특별자치도, 2012.9.24)

98) 강정마을 해군기지 대상지는 모두 4개 보호 해역에 저촉됐다. 2002년 12월 16일 유네스코가 연안 생태계의 높은 보존가치를 인정해서 생물권 보전지역으로 지정한 서귀포시 보목동-강정동 해역 23.037km² 가운데 일부가 포함됐다. 해양수산부가 2002년 11월 해양보호구역으로 지정한 강정동 해역 등 12.684km²와 제주도가 2006년 도립해양공원으로 지정한 범섬 일대 등 19.54km² 일부해역이 해군기지 건설대상지로 저촉되었다. 또한 문화재청이 2000년 7월 국가천연기념물 제422호로 지정한 문섬 주변 해역 92.640km²의 제주연안 연산호 군락지도 일부 포함되었다.

이와 같이 해군기지 여론조사 위탁과정의 위법성 확인과 조사결과의 신뢰성에 대한 문제제기는 이루어졌으나, 국방부와 제주도간 양해각서의 사전협의를 밝혀내지는 못했다. 결국 5월 21일 행정사무조사권이 발의된 이후 한 달여간 8차례의 현장조사와 증인, 참고인 조사를 실시했지만 결국 해군기지 유치 동의 정책결정을 뒤집을만한 문제를 검증하지 못하고 마무리되었다.

제주도의회 행정사무조사의 여진은 강정마을로 미쳤다. 강정해군기지반대대책위원회 주도로 제주해군기지 유치여부를 놓고 찬반투표를 실시하려던 6월 19일 강정마을 임시총회가 찬반양측의 격한 대립으로 무산되었다. 이에 반대대책위는 제주해군기지 유치를 주도했던 마을회장의 해임을 위한 마을 임시총회 소집을 요구하게 된다.

사흘 뒤 제주평화포럼 개막식 참석을 위해 제주를 찾은 노무현 대통령은 제주지역 주요인사 간담회에서 '역사에 있어 어떤 평화의 땅에도 비무장은 없다며, 예방적 군사기지로서 국가적으로 필수 요소'라고 말하고 제주해군기지 정책의 중단 없는 추진을 기정사실화했다. 순풍에 돛단 격이 된 김태환 제주도지사는 취임 1주년 기자회견을 통해 도민 대통합과 주민 이익 극대화를 위한 국방부와 양해각서를 체결하고 강정마을 종합발전계획 조기에 수립하겠다고 밝혔다.

(2) 군사기지 범도민 대책위원회의 출범

해군기지 철회의 목소리는 사그러들지 않았고, 7월 3일 '제주 군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회'(이하, 범도민대책위) 출범을 추동시켰다. 이들은 평화의 섬 제주를 비무장 평화지대 혹은 비무장 중립지대로 설정, 원천적 군비증강 반대와, 한반도 및 동북아시아의 군사적 충돌이나 긴장 유발을 막기 위한 평화 완충지대로서 역할이 평화의 섬 제주에게 주어진 과제라고 인식하고 있었다. 따라서 이들은 정부와 제주도에 평화의 섬 제주의 운명을 맡길 수 없다며, 도민 스스로 평화의 섬을 만들어나갈 것을 천명하였다.

범도민대책위의 출범은 조직적으로는 강정, 화순, 위미주민들을 비롯해 제주도내 국회의원, 종교계, 학계, 여성계, 문화계, 시민사회단체 등 각계각층이 망라된 단일조직체계를 구축함으로써 해군기지 철회운동의 집중성과 효율적 활동의 기반을 마련했다는 점에서 해군기지 정책체제의 새로운 행위자로 부상하는 계기가 된다. 또한 사

업 방향도 평화문화 확산과 국내·외 평화네트워크 구축 등의 활동으로 전환하는 등 대중적, 대외적 활동 강화를 도모하고자 하였다.

그럼에도 해군은 해군기지 유치 찬성 강정주민들에게 식대와 사무실 임차료, 복사비등을 수시로 지원하는 등 강정마을추진위원회 운영에 깊숙이 개입한 정황이 보도되면서 해군의 도덕성과 신뢰성에 상처를 받았다.⁹⁹⁾ 또한 해군기지 유치예정지에서 멸종위기 야생동식물 2급에 속하는 무척추동물 ‘기수갈고둥’이 대량 발견되는 등 행정사무조사에서 유네스코 생물권보전지역 편입 논란과 함께 제주해군기지 유치예정지 강정마을의 환경적 가치가 제주해군기지 정책체제의 또 다른 요동을 예고하였다.

(3) 감사위 감사결과 발표와 주민감사 청구

제주도의회 행정사무조사결과에 따라 의뢰한 제주도감사위원회의 감사결과가 7월 20일 발표되었다. 여론조사관련 업무추진과정에서 지방자치법령과 지방계약법규를 벗어난 행정행위가 이뤄졌다는 것이 제주도감사위원회가 내린 결론이었다.

감사위원회의 감사결과는 처음부터 감사초점이 행정의 적법성 여부에만 맞춰짐으로써 예산집행상의 위법 부당성을 확인하는 수준에 머무를 수밖에 없었다. 제주해군기지 정책결정의 근거가 된 여론조사의 타당성에 면죄부를 주는 꼴이 되었다고 밖에 볼 수 없다. 때문에 감사결과도 서둘러 봉합하듯 고의성이 없었다는 이유로 관계공무원 4명에 대한 문책처분을 요구하는 수준에 그쳤다. 이러한 감사위원회의 감사결과는 감사위원회의 태생적 한계를 극복하지 못하면서 제주사회에서 감사위원회의 독립성 확보를 위한 다양한 논의의 사례로 인용되었다.

이에 범도민대책위는 여론조사 편법 지출예산 환수소송과 김태환 제주도지사의 직권남용과 직무유기를 사법당국에 고발하고, 주민소환 등 법적투쟁에 본격적으로 나선 것을 선포하였다. 그럼에도 이러한 해군기지 감사결과를 검토해야 할 제주도의회 군사기지특위는 검토회의 조차도 취소되는 파행을 겪었다. 군사기지특위 의원들이 줄줄이 사퇴하면서 정족수를 채우지 못했기 때문이다.

99) 제민일보(2007.7.5)는 제주해군기지사업단의 ‘강정마을 현지 홍보 예산사용 내역’내부문건을 공개하고, 사업설명회, 대책회의 때마다 식사비 명목으로 수십만 원씩 지원했고, 강정마을회 사무실 임대료, 홍보책자 인쇄비등을 지원한 것으로 드러났고, 문서 복사지원, 강정마을추진위 대책회의에 시 관계자가 참석하는 등 활동에 서귀포시의 조직적 개입도 있었다고 폭로했다.

제주도의회 군사기지특위는 해군기지건설 찬반논란 와중에 구성되었고, 구체적인 활동 계획도 마련하지 않은 채 활동기간을 연장하였다. 제주도의회 군사특위는 전체 13명 의원 중 7명이 사퇴를 공식 표명했다. 그렇지 않아도 군사기지특위는 활동 과정에서 외유성 국내·외 해군기지 시찰 논란에 휩싸였던 상황에서 관련 보고서 조차 제때 발표하지 않아 물의를 빚어 비난을 샀으며 집행부의 들러리 역할론도 대두되었다. 도의원들의 무책임도 문제였지만 의원들 스스로 도민 갈등이 수그러들지 않는 상황에서 특위참여를 꺼리는 등 특위 활동 자체에 회의적인 시각을 드러냈다는 점에서 심각성의 단면이 그대로 노출되었다.

7월 31일 예정되었던 강정해군기지 합동설명회도 무산되었다. 제주해군기지 정책이 정당한 절차를 거쳐 이미 결정된 상태로 보는 국방부와 백지상태에서 주민투표 실시를 주장하는 반대 주민들간의 충돌이 타협점을 찾는데 실패했기 때문이다.

이후 제주해군기지 반대진영의 행보는 이후 전국적인 해군기지 철회 범국민 서명운동과 법과 제도를 활용한 대응으로 진화하였다. 천주교제주교구 평화의섬특별위원회는 제주해군기지 철회 및 주민투표촉구 전국 100만인 서명운동을 전국 16개 교구와 전국 교구 모든 성당에서 진행했고, 민주노총·언론노조 등도 제주해군기지 건설 추진 철회 범국민 서명운동을 전개하면서 해군기지 건설의 문제점과 부당성을 전국적으로 전파했다. 범도민대책위도 8월 9일 행정자치부에 해군기지 건설 동의 결정과 관련 여론조사 과정의 위법부당행위에 대한 주민감사청구를 청구하였다.

5) 제주해군기지 정책에 대한 대립적 상호작용으로 인한 피드백

(1) 강정마을 내부 갈등의 증폭과 시민사회의 대립

강정마을에서는 7월 8일 마을회장 해임 건이라는 동일안건을 두고 찬반 주민들로 나뉘어 반대 측에서는 마을회장 해임을 가결하고, 유치 찬성측에서는 부결하는 등의 상황이 연출되었다. 결국 주민들간의 갈등은 법정공방으로 이어졌다.

한 마을에서 같은 날 같은 시간에 장소만 다른 곳에서 마을 임시총회가 열렸다. 반대주민들 중심으로 강정마을 의례회관에서 강정마을 감사단이 소집한 임시총회에서는 참석자 총 494명의 무기명비밀투표를 거쳐 이중 486명이 마을회장 해임을 가

결하였고, 이와 반대로 강정마을회가 소집하고 유치 찬성 주민들 위주로 참석한 임시총회에서는 102명 참석, 391명 위임을 받아 마을회장 해임 사유가 없다는 이유로 5분 만에 만장일치로 부결시켰다. 이들은 이튿날 역시 제주도의회 도민의 방에서 오전과 오후로 나뉘어 제각각 기자회견을 열고 서로의 정당성을 주장하는 등 해군기지를 둘러싼 강정마을의 주민들의 갈등은 정점을 찍는다. 결국 마을회장 해임 건은 제주지방법원에 마을회장 해임효력정지 가처분신청을 접수하는 등 법정싸움으로 비화되는 상황까지 놓이게 되었다.

이후 8월 10일 강정마을회는 마을 향약이 정한 절차에 따라 임시총회 참석 436명 주민가운데 찬성 417표로 제주해군기지 유치를 주도했던 윤태정 마을회장을 해임하고, 신임회장에는 강동균씨가 선출되었다.¹⁰⁰⁾ 강정마을회는 새로운 집행부 주도로 실시한 찬반투표 결과 주민 725명 가운데 반대 680표로 해군기지 유치반대를 결정하였다. 주민투표 결과는 어느 정도 예상되었지만 그럼에도 찬반 양측의 갈등을 더욱 심화시켰다.

강정마을회와 범도민대책위등 반대진영은 주민 투표결과 승복과 해군기지 유치관련 행위 중단을 요구하였지만, 찬성주민들은 억압과 강요에 의한 반쪽짜리 투표를 인정할 수 없다며 정상적 사업 진행을 요구했다.

이에 대해 제주해군기지사업단은 이미 5월 14일 주민동의 절차는 이행되었으며, 강정마을의 주민투표는 제주 해군기지 정책결정과 무관하다는 입장을 분명히 했다. 그럼에도 주민투표 실시전 해군의 투표불참 회유를 시도했음에도 불구하고 93%를 웃도는 반대의견이 나오면서 해군기지 추진 주체들에게 큰 부담거리로 등장한 것은 염연한 사실이었다. 또한 86명의 만장일치로 해군기지유치를 결정한 4·26 마을임시총회의 의미가 사라져버림으로써 해군기지 결정 근거로 제시했던 주민동의에 따른 추진을 강조해온 제주도의 명분을 약화시키는 요인이 되었다고 볼 수 있다. .

100) 제주지방법원은 윤태정 마을회장이 감사단측 3명을 상대로 제기한 '강정마을회 임시총회 개최 금지 가처분'신청에 대해 피보전권리 및 보전의 필요성에 대한 소명 부족을 이유로 기각했다. 이에 감사단은 해임안 처리를 위한 총회 소집을 요구했고, 이를 윤태정 회장이 수용하지 않자 직권으로 총회에서 투표를 거쳐 해임안을 가결했다.

(2) 찬성진영의 해군기지 유치 가속화

강정마을회와 시민단체들과 달리 제주상공회의소, 제주도관광협회, 대한건설협회, 제주도여성단체협의회 등 찬성진영은 해군기지 입지결정을 기정사실화하면서 분열된 민심을 추스르고 상생과 통합을 모색을 시도했다. 이들의 지역사회지도자 연석회의 구성 제안은 해군기지 논란이 진행 중인 상황에서 이들의 무조건적인 화합촉구는 의구심을 품은 지역사회 여론도 분명히 있었다.

그럼에도 민·관·학이 참여하는 가칭 해군기지건설 범도민지원위원회 발족 등 경주방사성폐기물처분장 정부지원 만큼 정부지원을 이끌어내기 위한 체계적 준비기구의 필요성 주장은 이후 해군기지 행정절차가 마무리되는 상황에서 지역사회의 현실적 목소리를 이끌어내는 배경으로 작용하게 된다.

해군 역시 제주해군기지준비사업단을 제주해군기지사업단으로 격상시키고 해군기지 건설을 본격화 했다. 한편, 8월 17일 해군기지 다자간협의체인 제주해군기지협의회가 발족했다. 제주해군기지협의회는 강정마을 대표와 지역주민들은 배제한 채 국방부, 제주도, 서귀포시, 찬성주민만으로 구성되면서 대표성 논란이 일었다.¹⁰¹⁾

제주해군기지협의회는 제주도·국방부·강정마을간 양해각서 문제를 논의하는 등 해군기지 건설에 따른 제주도·강정마을 지역발전안 등 각종 실무논의가 이뤄지는 협의체 성격이 강했다. 그런 점에서 해군기지 추진주체 뿐만 아니라 다양한 이해당사자의 참여속에 투명한 정보의 공유와 활발한 상호토론이 운영의 전제되어야 마땅했다. 그럼에도 제주해군기지협의회의 운영은 그렇지 못했는데 첫 회의부터 비공개로 진행하면서 밀실행정이라는 비판을 받았다.

해군과 서귀포시는 강정주민들의 반대에도 불구하고 강행한 9월 6일 해군기지건설과 대천동 발전 계획안 설명회에서는 주민갈등이 재연되었고, 반대진영은 9월 13일 해군기지 무효 평화의 섬 사수 도민대회를 개최했다.

9월 제주지역을 강타한 태풍 나리로 사상 초유의 피해가 발생했다. 이러한 시기에

101) 8월 10일 강정마을회장으로 선출된 강동균 회장은 KBS제주 라디오프로그램에 출연해서 국방부나 제주도에서 제주해군기추진협의회 참여를 권유하는 전화 한통 받은 적이 없다고 말했다. 이장 및 통반장 관련 조례나 시행규칙 상 마을회장으로 선출되면 통장으로 임명할 수 있음에도 행정당국은 강정마을회장을 대천1통장으로 인정해주지 않고 있다고 주장했다. 그는 제주해군기추진협의회 참여는 유치를 전제로 한다면 수용할 수 없다는 입장도 밝혔다.

김태환 제주도지사를 포함한 도의원, 해군 등으로 구성된 민관합동시찰단은 미국 해군기지 시찰에 나서면서 도민들의 원성을 샀다. 해외시찰을 다녀온 김태환 제주도지사는 제주해군기지를 민관복합형 관광미항으로 개발하겠다는 입장을 밝혔다.

11월 강정마을회와 천주교제주교구 평화의섬 특별위원회는 '2007 제주평화축제'를 열고 강정마을을 생명평화마을로 선포하였다. 그럼에도 제주도와 해군은 양해각서 체결을 강행하고자 했고, 국방부는 토지매입 등 2008년도 해군기지추진 예산 324억 원을 요청하였다.

이는 10월 국방부와 기획예산처, 해양수산부 등 관계자들이 모여 크루즈복합항 예비타당성 용역비 1억원을 2008년 해양수산부 예산에 반영키로 했는데, 크루즈 복합항 밀그림도 나오기 전에 때를 쓰듯 예산을 요청한 것이 아닐 수 없었다. 이에 범도민대책위와 강정마을회, 천주교제주교구 사제단 등은 해군기지 예산 삭감을 위한 대국회 상경투쟁을 벌였고, 참여연대와 환경운동연합등 전국 시민사회단체는 제주해군기지 예산의 전액삭감을 촉구하기도 했다. 이에 김성곤 국회 국방위원장도 선 타당성 용역 및 여론수렴 후 예산집행여부를 결정하겠다는 해법을 제시했다.

(3) 갈등관리 최우수 지자체로 제주도 선정

연말 제주해군기지 예산을 놓고 팽팽한 줄다리기가 한참인 상황에서 제주사회를 공분시키는 사건이 발생했다. 행정자치부는 12월 27일 제주도를 갈등관리 최우수 자치단체로 선정 발표했기 때문이다. 2005년 4월부터 제주해군기지 건설 관련 갈등이 고조됐으나 공론화 과정을 거쳐 갈등을 해소하고 2007년 6월 대상지 결정되었다는 게 행정자치부의 선정 이유였다. 물론 우수사례로 선정된 것은 제주도의 허위 보고를 근거로 했다. 비도덕적 행정의 전형이 아닐 수 없으며, 해군기지 반대 시민단체들이 '갈등조장 최우수 사례'라며 선정취소를 주장하면서 강력하게 반발한 것은 당연했다 (제민일보,2008.7.17).

제주도의 일방적인 여론조사 실시에 반발하면서 종교계 및 시민단체, 도의원, 지역주민 등이 사법처리 위기에 몰려 있고, 강정마을 주민간 갈등이 최고조에 이르는 등 지역사회 갈등이 해소되지 않고 있는 시점에서 행자부의 어처구니없는 행보는 정부불신을 가중시키는 또 하나의 요인이 되었다.

이때부터 제왕적 도지사의 폐해가 제주사회의 주요한 논쟁점으로 부각하는 계기가 되었다. 4개 자치시·군을 2개 행정시로 통합한 제주특별자치도 출범 때부터 '제왕적' 도지사에게 대한 걱정이 많았다. '특별한' 권한과 예산, 정책결정 등을 도지사가 독점하는 반면 지방자치의 한 축인 도의회마저 '막강한' 도지사의 권력을 견제할 제도적 장치나 힘을 갖지 못했기 때문이다. 지역주민과 시민사회단체 등의 반대는 물론 도의회의 '건의'마저 묵살되고 있는 강정 해군기지를 비롯해 도지사의 정책결정과 추진에 대한 견제장치 부재는 '일방통행'으로 인한 도민사회의 갈등의 원인이 되었다고 분석할 수 있다. 주민들이 주민소환운동이라는 직접적 행동으로 이를 바로잡고자 하는 움직임은 제주특별자치도 출범이후 이러한 제왕적 도지사를 견제하기 위한 궁여지책이었다.

6) 민군복합형 관광미항 정책내용의 변경으로 인한 요동의 발생

(1) 국회의 민군복합형 기항지 부대조건

12월 17대 대통령선거 후보자들의 제주민심잡기 행보가 줄을 이었고, 한나라당 이명박 후보는 크루즈 복합형 관광미항 기능의 해군기지 건설을 공약으로 내세워 당선되었다. 물론 참여정부에서 학습했듯이 찬반갈등이 지속되는 상황에서 차기정부의 역할을 기대하기는 사실상 힘들다는 전문가들의 한결같은 관측이 제기되었다.

그럼에도 12월 28일 국회 본회의는 민군복합형 기항지 조건을 붙여 해군기지 건설 전체 324억원의 사업예산 중 150억원을 삭감해 174억원만 반영했지만 국회에서 일단 통과됨으로써 2008년부터 해군기지 건설을 위한 사업이 착수하게 됐다. 즉 해군기지 대신에 '민군복합형 기항지'로 활용하는 것으로 변경하는 부대의견을 달고 민군복합형 기항지 추진 조사결과를 '제주도와의 협의를 거쳐' 추진해야한다는 조건을 달았지만 제주도에 해군기지가 들어오는 것을 확정된 것으로 볼 수 있다.

국회의 결정은 최선은 아니지만 제주사회 갈등의 불씨가 돼 온 해군기지로 인한 논란과 갈등을 잠재우고 제주를 동북아 해양관광의 중심으로 도약시켜 침체된 지역경제에 활력을 불어넣을 수 있는 차선책으로서 도민적 기대를 불러일으키기에 충분

했던 것으로 보여진다. 오죽했으면 범도민대책위가 ‘모두가 패자일 수밖에 없는 해군 기지건설 논란이 해군의 요구와 제주도민의 이익도 충족되는 윈-윈의 내용으로 거듭날 수 있는 계기가 마련됐다’고 논평할 정도였다. 이렇게 국회의 민군복합형 기항지 결론은 제주해군기지 정책체제를 새로운 국면으로 이동시켰다.

그러나 국회의 민군복합형 기항지 결론은 결코 결론이 아닌 또 다른 논란의 시작에 불과했다. 2008년이 시작되자마자 제주사회에는 민군복합형 기항지 논란이 가열되었다. 재향군인회와 해군기지유치청년단과 강정마을 찬성주민들은 ‘반대를 위한 국면 전환용 기항지론을 경계한다’면서 포문을 열었고, 제주해군기지사업단장은 민군복합형 관광미항은 ‘군항성격에 가깝다’는 자의적 해석으로 이를 대변했다.

2월 21일 제주해군기지사업단이 상공회의소에서 가진 설명회에서 해군은 ‘민군복합형 기항지 활용을 위한 크루즈 선박 공동 활용 예비타당성 조사 및 연구용역’은 크루즈 선박 수용여부에 대한 의견수렴에서 실시되는 것일 뿐이라고 주장했다. (제민일보, 2008.2.23). 또한 해군의 이러한 주장은 그 동안 밝혀온 공동 활용 연구용역이라는 입장을 번복하는 점이라는데 주목할 필요가 있다. 게다가 용역 결과 수용 불가로 나올 때는 크루즈항 건설은 하지 않을 것이라고 밝히는 등 임의적으로 해석하는 등 한발 더 나갔다. 더구나 크루즈항 타당성 조사에 당연히 입지 선정이 포함돼야 하지만 강정마을에 대한 해군기지 후보지 변경은 없다고 결론까지 내리는 등 국회의 민군복합형 기항지 결론을 정면으로 부인했다.

사실상 이런 공방은 애초에 예견되었다고 볼 수 있는데 앞서 언급한 것처럼 해군기지 예산 9770억원에 비해 크루즈항 예산은 534억원으로 군항의 예산규모가 민항의 예산규모보다 18배가 넘는다는 점에서 예산은 군항위주의 건설임을 명확히 보여주고 있다. 때문에 해군이 초지일관 해군기지에 초점을 맞추고 일관된 입장을 밝혔던 배경이다.

이에 강정마을회 해군기지 반대대책위원회는 국민의 대의기관인 국회를 무시한 처사이며, 주민갈등을 조장하는 해군의 철수 촉구로 응수했다.

이렇게 민군복합형 기항지 개념¹⁰²⁾ 혼선이 가중되는 와중에 크루즈항 사업 축소

102) 2월 29일 국회가 예산 승인 조건으로 제시한 ‘민군복합형 기항지’에 대해 원혜영 국회 예산결산특별위원장은 “크루즈선박이 이용할 수 있는 민항을 기본으로 해군이 필요한 경우 일시정박해 주유나 물자 등을 구입할 수 있는 것으로, 여기엔 해양경찰의 이용까지 포함된다. 기항지 개념으로 같 경우 군기지가 갖는 위화감을 해소하고 군사기지법에 따른 보호구역 설정이 해소돼 항만과 주변 일

우려가 제기되었다. 제주도는 크루즈항 총사업비를 대통령직인수위에 1,500억원을 요청했으나, 해군은 이보다 적게 511억원을 추정해서 예비타당성 조사주체인 기획예산처로 넘긴 것이 제주도의회에서 드러났기 때문이다.¹⁰³⁾ 때문에 원혜영 국회예결특위위원장과 제주출신 국회의원들은 제주해군기지 건설 사업에 대한 의견서를 보내고 국회 부대조건을 무시한 해군의 독자 행보에 유감을 표명하기도 했다.

(2) 사전환경성 검토 주민설명회

해군은 이러한 상황을 외면하듯 4월 17일 사전환경성검토 초안 주민설명회와 초안공람을 강행했다. 범도민대책위와 강정주민들은 사전환경성 검토보고서가 입지타당성은 무시되었고, 식물상 조사누락과 육상동물 조사도 실제 서식 분포와 다르다면 서민·군공동조사단 구성을 주장하였다.

이후 국무총리실은 사전환경성 검토는 아무런 의미가 없으며 민군복합형 기항지는 해군기지 개념이 아니라 국회가 의결한 대로 민군복합형 크루즈항 사업이라고 못 박았다. 국방부도 국회의 부대조건을 이행한 후에 예산을 집행하겠다고 밝혔음에도 논란을 진정시키지 못했다.¹⁰⁴⁾ 오히려 강정 해군기지 예정지에서 멸종위기 야생동식물 1급으로 지정된 나팔고동 등이 확인되면서 강정마을회가 해군기지 반대를 재천명하는 등 주민 반감은 확산되었고, 정책체제를 복잡하게 만드는 요인으로 작용하였다.

전국적으로 미국산 쇠고기 수입 재협상 요구로 촉발된 촛불정국이 확산되는 와중에 이명박 대통령이 제8차 아시아유럽정상회의(ASEM) 재무장관회의 참석차 제주를 방문했다. 도내 곳곳에서 일방적 제주해군기지 추진을 반대하는 거리 시위로 크고 작은 충돌들이 빚어졌다. 이 같은 상황에서 해군기지를 반대했던 화순리가 민·군복합

대가 제한 없이 발전할 수 있게 된다”고 말했다.

103) 해군이 작성한 '제주해군기지 크루즈선박 공동 활용 예비타당성 조사'에 따르면 사업별로는 크루즈터미널 및 지원시설 1동 157억원, 사업부지(2만 3500평) 매입비와 보상비 200억원, 크루즈합상공원 조성 38억원, 계류부두 부대시설 16억원, 진입도로 개설 1km 38억원 등이다. 재원은 국고 지원을 원칙으로 하고 있으나 시설 운영비는 지자체가 총당토록 되어 있었다 (제주일보, 2008.2.21).

104) 국무총리실은 국회 예산결산특별위원회 원혜영 위원장과 강창일·김우남·김재윤 의원이 제출한 '제주해군기지건설사업에 대한 의견서'에 대한 회신을 통해 "해군기지사업 사전환경성검토는 민군복합 크루즈항 사업과는 별개로 2007년 국방전략예산 20억원이 책정돼 이미 2007년 12월 완료된 사업이며, 2008년예산 174억원 확정때 국회에서 부대조건으로 명기된 '크루즈선박공동활용예비타당성조사및연구용역'은 현재 추진 중이며 조사·연구가 완료되는 2008년 7월 주민공람 및 설명회가 개최될 계획"이라고 밝혔다 (미디어제주, 2008.4.23).

형 기항지 유치에 나서는 움직임도 있었다.¹⁰⁵⁾ 한편, 2005년 10월에 구성됐던 제주도의회 군사기지특위가 6월 23일 1년 8개월 만에 이렇다 할 성과 없이 활동을 마감했다.¹⁰⁶⁾

7월 들어 국회 부대조건을 자의적으로 해석하고 해군기지 강행 추진 움직임이 보이자 9일 김태환 제주도지사는 크루즈항 건설이 반영되지 않으면 중대결심에 나서겠다고 밝혔다.¹⁰⁷⁾ 범도민대책위와 강정마을회, 천주교 제주교구 평화의섬특위는 ‘해군기지 강행은 곧 제2의 4·3을 부를 수 있다’고 경고하고, 해군기지 철회 총력투쟁에 돌입하였다. 해군기지 갈등에 일정한 거리두기를 했던 제주도의회까지 합세해서 제주도지사의 결단 촉구와 민군복합형 기항지 관철을 압박하는 등 해군기지 철회를 위한 제주사회의 움직임은 그 어느 때보다도 강렬했다. ¹⁰⁸⁾

(3) 민군복합형 관광미항 정부계획 발표

삼복더위와 영리병원 문제¹⁰⁹⁾로 제주사회가 뜨거웠던 8월에도 해군기지 찬반단체의 대립은 지속되었다. 범도민대책위는 도일원 평화도보순례와 국무총리실, 유네스코

105) 화순리는 지역경제 활성화에 도움을 줄 수 있는 크루즈항 유치는 찬성한다며, 6월 10일 민·군복합형 크루즈항 대책위원회를 창립하였다.

106) 2006년 10월30일 출범한 군사기지특위는 실질적인 갈등조정 역할보다는 호주와 싱가포르 시찰 등 해외시찰에 중점을 두면서 도민들의 눈살을 찌푸리게 했다. 또 별다른 활동성과도 없음에도 불구하고 활동기간을 계속해서 연장하면서 당초 군사기지 특위 위원들이 대거 바뀌는 흥역도 치렀다. 그럼에도 군사기지특위는 2008년 들어서도 유럽시찰 등으로 물의를 빚었다. 제주 지역 내 군사기지 문제를 둘러싸고 많은 갈등이 벌어지고 있음에도 불구하고, 특위는 대의기관으로서 갈등조정 역할에 제대로 나서지 못해 '무용론'이 대두되었었다(미디어제주, 2008. 6.23).

107) 김태환 제주도지사의 중대결심 발언에 대해 제주도의회는 강정주민들의 갈등을 피해가려는 정치적 제스처에 불과하고, 해군기지 부지규모가 당초 39만 6000㎡에서 올해 6월 48만㎡로 늘어났고 소요 예산도 8000억원에서 9000억원으로 늘어난 것은 크루즈 접안 등 시설을 고려했기 때문이 아니냐며 “다 된밥에 무슨 중대결심이나”고 지적했다 (제주일보, 2008.7.17).

108) 강정마을회는 7일 2006년 환경부지정 자연생태우수마을과 2008년 행정안전부 지정 정보화마을을 반납하고, 해군기지 건설 강행시 시민불복종 운동에 돌입하겠다고 밝혔다. 제주도의회도 7월 11일 추진주체를 국무총리실로 격상 시키고, 크루즈항이 반영되지 않으면 중대결심을 할 수 있다고 대정부 압박 수위를 높였다. 평화를 위한 제주종교인협의회도 7·21 강정평화 수호선언으로 재 점화된 강정해군기지 철회 대열에 가세했다.

109) 제주도는 해군기지에 이어 국내 영리병원 추진을 여론조사로 결정기로 하고 홍보에 집중했으나, 찬성 38.2% 반대 39.9%로 국내 영리병원 추진이 무산되었다. 찬성이 반대보다 낮은 것은 제주도가 공무원과 관변단체들을 동원, 무리하게 여론몰이를 하면서 도정에 대한 도민들의 신뢰도를 떨어뜨렸고 의료민영화와 관련한 이명박 정부의 입장이 오락가락하고 있었다는 점 등이 도민들에게 부정적인 영향을 끼친 것으로 해석할 수 있다. 이러한 제주도의 잇따른 여론조사 정치에 대해 이문교 제주관광대 교수는 ‘제주도청의 정문을 경계로 밖에서는 일방적인 정책 추진을 규탄하는 민심의 절규, 안쪽에서는 정면 돌파하려는 계책을 숨기고 있는 무거운 분위기가 흐른다면서 안과 밖의 모습이 다른 제주도청 정문은 야누스의 이중성의 상징처럼 보여진다’고 일갈했다(제민일보, 2008.8.4).

한국위원회에 각각 의견서와 건의서를 제출하는 등 로 해군기지 건설의 부당성을 알리고 제주도의 입장 변화를 촉구했다. 그러나 1년여만에 강정마을회와 김태환제주도 지사가 공식면담까지 갖었지만 서로간의 입장 차이를 좁히지 못하고 끝났다.

오히려 명칭을 변경한 제주해군기지범도민추진협의회는 ‘반대 단체들이 국회부대 조건을 임의로 유권해석하면서 이미 결정된 해군기지를 원점으로 되돌리려고 한다’면서 서귀포 1호광장에서 제주해군기지 건설 촉구 10만인 서명운동에 돌입하면서 맞불을 놓았다. 이렇게 제주사회에 긴장감이 감도는 상황에서 제주해군기지 관련 크루즈선박 공동 활용 예비타당성조사 결과에 이목이 점점 집중되었다.

9월 11일 한승수 국무총리 주재로 열린 국가정책조정회의는 민군복합형 관광미항 추진계획을 확정하고 공식발표했다. 이날 정부는 제주해군기지는 총 8,895억원의 사업비를 투입해서 총 48만㎡(매입 28만㎡, 매립 20만㎡)에 함정 20여척과 15만톤급 크루즈 선박 2척이 동시 접안 가능한 1950m의 부두를 시설하겠다고 밝혔다.

<표 12> 민군복합형 관광미항 사업계획

구분	계	민군복합형 관광미항	
		제주해군기지	서귀포 크루즈항
위치/기간	8년	서귀포시 대천동 강정마을	
기간	8년	2007년 ~ 2015년	
면적	52.7만㎡ (16.1만평)	487만㎡(14.9만평) 매입 : 29만㎡(8.7만평) 매립 : 20만㎡(6.2만평)	4만㎡(1.2만평)
사업비	1조 310억원	9,770억원	534억원
주관부처	2	해군본부	국토해양부
내용		함정 계류부두 2,400m 외곽 방파제 2,500m 대형함정 20여척 계류	터미널 시설 함상공원 조성 15만톤 크루즈 2척 계류

자료 : 민군복합형 관광미항 관련업무보고 (제주도, 2012.9.24)

이와 함께 제주해군기지를 민군복합항으로 건설하기 위해 총 534억원을 추가로 투입해서 크루즈 계류시설(32억원), 크루즈터미널(149억원), 함상공원(154억원) 등을 설치하는 계획이 함께 발표되었다¹¹⁰⁾. 부지매입과 주민보상, 항만시설 기본설계와 실시설계를 거쳐 2014년 2월 완공한다는 계획이었다. 이날 김태환 제주도지사도 4월부터 7월까지 제주해군기지 크루즈 선박 공동 활용 예비타당성 조사 용역을 실시했고 그 결과 경제성 등 종합분석에서 타당성이 있다고 분석되었다고 밝혔다.¹¹¹⁾ 이에 따라 제주도는 민군복합형 관광미항 주변지역 종합발전계획 수립 용역을 강행했다.

<그림 10> 제주해군기지 조감도



자료 : 제주해군기지추진단(2012)

110) 이날 정부는 △ 크루즈존 △향토체험존 △해양관광존△생태관광존 등 4개 거점을 중심으로 민군 복합형 관광미항 개발방안을 공개했다. 그러나 크루즈 복합항 건설에 추가 소요되는 534억원 가운데 기존 계획에 포함됐던 함상공원 관련 예상 154억원을 제외하고 실제 크루즈항 건설에 투입되는 예산은 계류시설 32억원과 크루즈터미널 149억원에 불과했다. 또한 크루즈존을 제외한 향토체험존, 해양관광존, 생태관광존은 대부분 기존 해군기지 사업계획에 포함된 지역발전사업을 재포장한 것이라는 비판을 받았다 (제민일보, 2008.9.12). 범도민대책위도 예비타당성 조사결과는 경제성에 초점을 맞추고 해군기지건설에 따른 대규모 환경과피 분석은 배제했고, 경제적 타당성 근거도 제대로 제시되지 않는 등 납득할 수 없는 부분이 많으며 본보고서 전체 공개를 촉구하고 나서기도 했다.

111) 한국개발연구원(KDI)은 창출 편익 대비 비용편익지수가 1.1~1.7로 모두 기준치 1을 웃돌며 적합한 것으로 분석되었고, 특히 경제적 비용편익지수도 1.41로 조사되면서 경제적 타당성을 확보한 게 정부의 민군복합형 관광미항 건설 결정을 이끌어냈다 (제주일보, 2008.9.12).

정부의 민군 복합형 관광미항 건설 계획이 발표되었으나 시각차는 뚜렷했다. 해군 으로서는 크루즈타당성 조사가 정해진 수순이었다. 해군이 스스로는 원하지 않았지만 민군복합형 관광미항 계획은 국회 부대조건을 충족시키고 지역민심을 달랠 필요가 있었다. 이를 통해 해군기지 건설이라는 더 큰 목적을 달성하면 되기 때문이었다. 반면 강정주민들과 범도민대책위는 예비타당성 조사가 갈등 해법이 될 수 없다고 보았다. 대형 함정을 정박하려면 크루즈선석 규모는 어쩔 수 없이 생기는 것이라면서 타당성 용역내용에 별다른 의미를 부여하지 않았다. 결국 투명한 절차를 거쳐 최적지를 선정하고 도민사회의 동의를 얻어야 한다는 입장을 고수하면서 치열한 갈등 국면은 예고된 것이나 마찬가지였다.

어찌되었든 광역경제권 선도프로젝트로 민군복합형 관광미항 선정되는 등 정부나 제주도 그리고 찬성단체들에게 대대적인 여론몰이의 중요한 명분과 근거가 되었고, 반대 측에게는 대대적인 반대 투쟁을 추동시키는 계기가 되었다

7) 연산호 군락의 발견으로 인한 요동의 발생

(1) 멸종위기 연산호 군락 발견과 행정절차 중단 요구

예비타당성 조사결과와 민군복합형 관광미항 확정발표로 제주사회가 소용돌이 칠 무렵 새로운 사건이 발생하였다. 해군기지 예정지 강정마을 앞바다에서 대규모 연산호 군락이 발견된 것이다. 환경부가 9월 23일 해군기지 후보지 사전환경성검토 관련 현지조사를 실시하는 과정에서 환경부 2급 멸종위기종인 자색수지맨드라미 30여개체가 확인되었다. 현장조사결과 정부부처 간담회에서는 강정마을 앞바다가 해군기지 건설 대상지로 부적합하다는 의견까지 제기될 정도였다.

특히 이미 문화재지역으로 지정되고 연산호 군락이 442호 천연기념물로 지정 관리되고 있음에도 연산호 군락의 존재나 환경 영향 등에 대해서 4월 환경성 검토 초안에서는 아무런 언급조차 없었기 때문에 반대 측의 반발은 거셀 수밖에 없었던 것으로 보여진다. 강정 해군기지 건설에 거침없는 행보를 보여왔던 해군측과 제주도 역시 당혹스럽지 않을 수 없었다.

그만큼 대규모 연산호 군락 발견과 사전환경성 검토 자문위원들의 해군기지 추진

부적합 의견은 해군기지 추진의 또 다른 파장을 몰고왔다. 연산호 실체를 놓고 공방이 이뤄졌고, 해군이 추가용역 실시와 연산호 영향저감대책을 마련하겠다고 하며 발을 빼는 상황에서 재차 연산호 균락 분포가 공식 확인되었다.¹¹²⁾

이에 천주교제주교구평화특위, 강정마을회, 범도민대책위 등은 즉각적으로 강정 앞바다가 제주 해양생태계의 보고임이 사실로 드러났으며, 사전환경성 검토 반려조치 등 제주해군기지 후보지 재검토를 촉구했다.

강정마을 앞바다에서 연산호 균락지 발견으로 인한 논란들은 10월 국회 국정감사에서도 재현되었고, 국회차원의 뚜렷한 해법 제시는 부족했다. 다만 정부기관과 제주도, 찬반지역주민등이 참여해서 11월부터 시작되는 제주해군기지 정부합동 민관생태계 조사를 이끌어내는 배경이 되었다.¹¹³⁾ 또한 제주출신 국회의원과 제주도의회 심지어 제주도까지 나서서 생태계조사 및 문화재 조사 이후 예산 투입을 촉구하기에 이르렀다. 강정마을회도 11월 25일 행정절차 정지 청원서를 국회에 제출했다.

그러나 해군의 입장은 확고했다. 제주해군기지의 명칭을 민군복합형 관광미항으로 고친 후에도 오히려 더욱 속도를 냈다. 강정마을 해녀 등에 대한 피해보상금을 결정하고 어업보상 설명회를 개최했다. 제주지역 건설업계가 항만공사 입찰을 늦추고 지역 의무 공동도급을 시행해달라는 요구도 거부한 채 제주해군기지 항만공사 입찰공고까지 냈다. 해군은 국회부대조건이 충족되었다고 판단, 사전환경성 검토 논란에도 불구하고 해군기지 건설에 박차를 가했다.

이런 와중에 해군과 제주도간에 균열의 조짐이 싹트기 시작했다. 제주도가 요청한 항만공사 의무공동도급은 반영되지 않았고, 어업보상과 토지보상 등 지역주민들과 이해관계가 민감한 사안에 대한 충분한 협의와 행정절차 이행은 해군과 제주도간의 엇박자를 냈다.

112) 서귀포시가 2005년 12월부터 1년간 이화여자대학교 산학협력단을 통해 실시한 천연보호구역 중 해역(산호충류) 생태환경 학술조사 보고서에 따르면 산호충류가 강정등대 주변에서 27종이 발견하였고, 이중 연산호류는 7종으로 파악되었다. 제주도 고유 산호충류 17종과 환경부가 멸종위기 야생동식물 2급으로 지정 보호하는 산호충류도 8종이나 확인되었다. 그러나 해군은 사업예정지 해안 지질은 80%가 모래로 구성돼 연산호 서식이 곤란하기 때문에 직접적인 피해는 거의 없다고 부인했다 (제민일보, 2008.9.30 ; 제주일보, 2008.9.25).

113) 환경부는 10월 29일 사전환경성 검토 협의와 관련한 정부 합동조사 회의를 열고 제주해군기지 공동생태계조사계획안을 발표했다. 11월부터 2009년 4월까지 6개월간 강정해역 및 육역, 범섬 인근 지역을 대상으로 환경질, 육상·육수 생태계 등 151개 항목에 걸쳐 실시하고, 조사단은 환경부를 비롯한 정부 6개 기관, 자문위원 7명, 찬반주민측 대표 4명 등 총 17명으로 구성하는 방안이 제시되었다.

입찰공고는 1조원에 육박하는 전체 사업비 중 5,300억원 규모의 항만시설을 대상으로 방파제와 계류부두 등 2개 공구로 나눠 추진한다는 계획이었다(제민일보, 2009.1.18). 응모업체 사전심사를 거쳐 2009년 5월에 업체 선정이 예상되었다. 그러나 해군은 항만공사 설계 및 업체선정이 최소 1년여 기간이 소요되고 해군기지 건설에 따른 제주지역 경제 활성화 등을 위해서는 불가피한 조치라고 밝혔지만, 결국은 2014년 전력화 계획에 차질을 우려해 해군기지 공사를 기한 내에 끝내기 위한 조치인 것으로 해석되었다. 또한 해군은 해군기지 건설사업에 대한 지역 건설업체의 의무도급 요청도 기획재정부의 유권해석을 이유로 수용불가를 밝혀, 해군기지 건설 명분으로 지역경제 활성화를 강조했던 제주도의 입장까지 무색하게 만들었다.

심지어 2009년이 시작되자마자 정부합동 민관생태계조사를 밀어붙이면서 반발을 자초했다. 연말에 생태계조사 착수회의가 잇따라 무산되는 상황에서도 용역수행업체를 사전 협의 없이 선정하였고, 조사에 참여해야 할 정부기관과 제주도와 강정마을회나 범도민대책위 등 반대진영을 배제시켰다. 제주도 역시 해군기지 이행협약(MOU) 체결 방침을 밝히자, 제주도의회와 MOU 체결시기를 놓고 마찰을 빚었다.¹¹⁴⁾

(2) 정부합동 민·관 공동생태계조사

우여곡절 끝에 진행된 정부합동 민관합동생태계조사 결과가 3월 26일 발표되었다. 사업예정지 바깥쪽 강정등대 및 기차바위 주변해역에서 법적 보호수종인 분홍맨드라미와 밤수지맨드라미, 해송 등 연산호 군락이 분포하고 있는 것으로 공식 확인되었다. 그동안 해군이 강정 앞바다에는 연산호는 있지만 군락지는 아니라는 입장을 뒤집는 결과였다. 그럼에도 공동생태계 조사 결과에 해석의 차이는 여전했다. 결과수용을 위한 서로간의 목표는 처음부터 상이했기 때문이다.

해군은 사전환경성검토에 따른 4계절 조사결과를 재확인하는 수준으로 보았고, 해군기지 반대진영은 연산호 군락이 공식 확인된 만큼 추가조사와 체계적 보존대책 수립을 주장하면서 대립하였다. 그러나 추가조사는 없었다. 오히려 환경부는 공동조사

114) 제주도는 MOU 내용을 놓고 국방부 소유의 알뜨르비행장 부지 제주도 양여 및 공군 남부탐색구조부대 부지에 대한 제주도 제공, 전투대대 설치 배제, 지역종합개발계획 용역 결과에 따른 지역개발사업 국비지원, 지역 업체 참여 확대 등에 대해 중앙정부와 실무 협의 중으로 조만간 확정될 예정이라고 밝혔다.

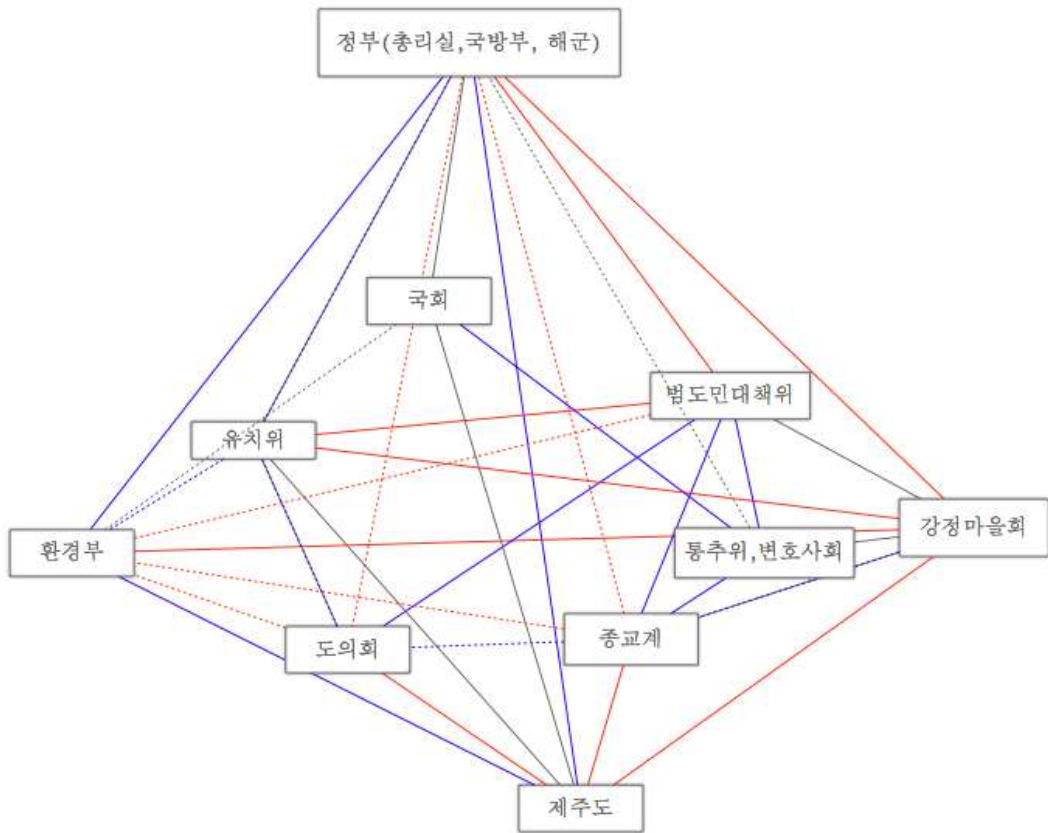
단의 추가 정밀조사 요구의견을 외면하였다.¹¹⁵⁾ 이로써 사실상 정부합동 민관생태계 조사가 완료되었고, 곧바로 초안 공람 등 환경영향평가 절차에 돌입했다.

이에 범도민대책위 등은 환경영향평가도 끝나지 않은 상황에서 국방부가 실시계획을 승인한 것은 환경영향평가법 위반이라고 반발했고, 강정마을회가 바통을 이어받아서 4월 20일 서울행정법원에 ‘제주해군기지 사업 국방부장관 승인 처분에 관한 취소 청구 소송’을 제기했다. 제주도의회 역시 절대보전지역내 군사기를 불허하는 ‘제주특별자치도 보전지역 관리에 관한 조례안’을 통과시키면서 강정 해안 절대보전지역 해제를 위한 법적공방이 불가피해졌다.¹¹⁶⁾ 이렇듯 일방통행만을 거듭하는 정부와 해군 그리고 제주도에 성난 범도민대책위와 강정마을회 등 반대진영은 4·21 해군기지 건설 저지 결사투쟁 1차 도민대회로 맞섰다. 그러나 이들의 노력만으로는 강정마을에 해군기지가 들어서는 것으로 공식화는 되는 것을 막아내기에는 역부족했다.

115) 4월 8일 발송된 환경부의 ‘제주해군기지 공동생태계조사결과보고 관련 조치사항’에 첨부된 공동 생태계조사결과 공동조사단 의견 내용을 보면 환경정책평가연구원은 정확한 현황과약을 위해 추가적인 계절별 조사를 실시하고, 조사지점을 2지역에 국한한 것은 문제점이 있다고 제시했다. 또 한국해양연구원도 산호에 대한 출현종의 분포 및 밀도자료를 근거로 보강 연구가 필요하다는 의견을 내렸으며, 문화재위원장은 하계의 추가조사를 통해 계절적 변화양상을 포함한 생태적 특성을 파악해야 한다고 주문했다. 이외에도 공동조사단 위원인 녹색연합 사무처장, 인더씨코리아 소장, 반대측 조사기관인 에코션 등도 추가조사나 보강 연구가 필요하다는 의견을 제시했다(체민일보, 2009.4.8).

116) 두 차례 심사 보류했던 이 조례 안에 대해 절대보전지역안에서의 행위허가 대상과 관련 ‘국방·군사시설사업에 관한 법률’에 근거한 국방·군사시설의 설치 개정안을 삭제, 사실상 현행 제도를 유지토록 했다(제주일보, 4.20).

<그림 11> 급변기 행위자 상호작용 (전반기 : 2007년 4월-2009년 12월)



주) 적색 : 불신 / 청색 : 협력/ 실선 : 적극적 상호작용 / 점선 : 소극적 상호작용

8) 해군기지정책 본격화에 따른 자기조직화

(1) 국방군사시설 실시계획 승인과 유관기관대책회의 개최

2008년 1월 14일 국방부장관은 제주해군기지 국방·군사시설 실시계획 승인하였다. 국방부는 제주도에 토지 201필지 28만 4217㎡를 대상으로 2010년 12월 30일까지 취득 등을 시행토록 하는 내용으로 관보 게재를 요청하였다. 실시계획 승인은 해군기지 건설사업 결정 고시 구역 내 토지 수용 및 사용을 위한 법적 효력 획득을 의미하고, 관보에 게재되어야 토지보상 협의 등에 착수할 수 있었다.

그러나 이를 두고 다시 해군과 제주도간의 갈등의 발생하였다. 해군이 항만공사 입찰을 강행하고, 토지 및 어업권 보상 등에 대해 서로 다른 입장을 보였기 때문이다. 실제 19일 항만공사 입찰 마감결과 지역 업체 참여율이 15~16%에 불과, 2006년 제주해군기지 관련 영향분석결과보고서가 지역경제활성화 취지로 제시한 지역 업체 참여율 30%가 무색하게 했다. 이 때문에 지역 업체들은 하도급으로 전락할 것이라는 우려가 제기되었고, 지역경제 파급효과도 기대치에 못미칠 것이라는 관측이 지배적이었다.

이런 상황에서 1월 19일 KBS제주는 9시뉴스를 통해 제주도, 해군, 국가정보원, 제주지방경찰청 등이 참가한 유관기관대책회의가 개최되었음을 폭로하였다. 이 자리에 참석한 해군 관계자는 ‘해군기지 찬성측 분위기를 돋우기 위해 예산 집행을 서둘러야 한다’고 말했고, ‘외부 개입세력에 대해 찬성측이 문제 제기를 하면 국정원과 경찰이 측면에서 지원하겠다’거나 ‘인신 구속 등이 있어야 반대 수위가 낮아진다’는 경찰의 발언도 나왔다. 심지어 제주도 환경부지사는 ‘분열은 좋은 현상이라며 공세적 법집행이 필요하다’고까지 발언했다고 보도했다.

유관기관대책회의 참석자들의 발언이 보도되자 제주사회는 발각 뒤집혔다. 범도민 대책위와 강정마을회, 천주교제주교구평화특위 등은 ‘유신시절 진압작전회의 같이 도민을 유린하는 공권력 동원체제’로 규정하고 ‘도민을 진압대상으로 보는 비뚤어진 시각으로 공직자 불신과 도민 분열을 부추기고 있다’며 제주도지사의 공식 사과와 환경부지사의 문책을 촉구했다.

제주사회 빗발치는 여론에 제주도의회는 제주해군기지 행정절차 중단을 요구하고

22일 예정되었던 정책협의회도 연기하였다. 침묵으로 일관하던 김태환 제주도지사는 어쩔 수 없이 ‘설 명절 도민에게 드리는 말씀’을 통해 유관기관 대책회의 파문에 대해 공식 사과했음에도, 환경부지사 문책론은 쉽게 가라앉지 않았다.

이후 민군복합형 관광미항 주변지역 종합발전계획 수립 용역은 행정 입맛대로 추진되었고, 토지보상절차 법률위반 논란으로 확산되는 단초가 되었다.¹¹⁷⁾ 그럼에도 해군과 제주도는 제주해군기지 유관기관 대책회의 파문에도 아랑곳하지 않았다. 항만 공사 입찰공고와 어업피해 보상설명회 때문에 생겼던 제주도와 해군의 긴장 관계는 온데간데 없었다. 오히려 해군은 어업피해 보상설명회와 생태계 조사를 저지한 주민들을 고소했고, 제주도는 주민들 요구는 묵살했던 강정유원지 해제절차를 일사천리로 진행하면서 공조체제를 공고히 하면서 공권력에 의한 해군기지를 강행 의지를 숨기지 않았다.¹¹⁸⁾

(2) 4·27 제주해군기지 건설 기본협약(MOU) 체결

예견되었던 대로 정부와 제주도간의 4월 27일 기본협약(MOU)은 체결되었다. 체결된 ‘민군복합형 관광미항 건설과 관련 기본협약서’는 15만톤 규모 크루즈선박 2척이 동시에 접안할수 있는 민군복합형 관광미항을 건설하고, 국무총리실이 주재하는 민군복합항 건설지원협의회 구성·운영기로 했다. 그 외에 알뜨르 비행장 부지의 법적 절차에 따라 제주도가 사용할수 있도록하고, 공군남부탐색구조부대 전투기배치계획이 없음과 제주지역 건설업체 참여 등을 명시했다.

1993년 제주해군기지 신규소요가 제기되고 2002년 도민들의 반발로 무산되었다가 2005년 3월 해군의 재추진되면서 제주사회를 극심한 갈등과 반목으로 몰아넣었던 해군기지는 이렇게 공식화되었다. 제주도와 찬성진영은 기본협약(MOU) 체결의 의

117) 제주도는 해군기지 주변지역 발전계획 수립 용역 추진절차에 돌입하는데 사업범위를 해군기지 건설로 피해를 보는 강정마을 주민들과 사전협의없이 서귀포시 전체로 임의조정해서 구설수에 올랐고, 해군참모총장 명의로만 토지보상설명회를 개최하면서 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률 제9조 2항과 3항 위반이라면서 강력하게 항의하는 주민들로 설명회가 무산되었다(제민일보, 2009.2.1 ; 제주일보 2009.1.30).

118) 1987년 강정천 인근 9만 7,400㎡가 유원지로 지정된 이후 2006년과 2007년 토지주 권리행사를 위해 유원지지정 해제를 서귀포시와 제주도의회에 진정했으나 수용되지 않은 반면 해군기지 건설계획에 따라 강정유원지 80만 3270㎡ 가운데 27만 2,700㎡를 해제하는 도시관리계획 변경 절차에 착수하면서 행정 불신을 자초했다(제민일보, 2009.2.3).

미를 민군복합형 관광미항 건설 확정을 성문화함에 따라 해군기지 건설사업이 본격적인 추진계기를 마련했고, 지역발전사업에 대한 정부의 확고한 지원의지를 공식천명한 것으로 평가했다.

반면에 제주도의회, 강정마을회, 범도민대책위 등 반대진영은 도의회나 주민 동의 없이 중앙정부 의도대로 체결된 굴욕적인 기본협약서를 인정할수 없다고 반발했다. 반대진영의 반발의 배경에는 4·27 기본협약(MOU)이 지난한 갈등과정 속에 엄청난 사회적 제비용을 지불하면서 얻어낸 결과치고 너무도 초라했다는 도민적 평가가 반영되었다고 볼 수 있다.

(3) 주민소환운동의 자기조직화

당시 4·27 기본협약(MOU)체결 이후 도민 사회의 분위기를 정리해보면 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, MOU 체결과정에서 쟁점 중 하나였던 대정읍 알뜨르비행장의 무상양여는 이끌어내지 못하고 국방부장관과 협의를 거쳐야만 사용할 수 있도록 해 협상력 부재를 들어냈다. 둘째, 공군 남부탐색구조부대 설치를 기정사실화했다. 셋째, 민군복합항 건설 및 부대사업 추진과정에 지역 건설업체 참여는 선언적 의미에 불과해 도민 이익 극대화에 부합하지 못한 결과로 평가되었다.

이러한 결과는 제주도가 ‘선동의 후합의’방식으로 해군기지를 유치했기 때문에 이렇다 할 지역발전지원책을 이끌어내는데 분명한 한계가 있었음을 여실히 보여줬다는 것이 도민사회의 공통된 의견이었다. 반대진영의 반발은 급기야 김태환 제주도지사 주민소환운동으로 표출되었다. 제주도내 28개 시민사회단체와 종교계, 강정마을회 등으로 구성된 김태환제주도지사주민소환운동본부(이하, 소환운동본부)는 5월 6일 광역단체장 가운데 사상 처음으로 김태환 제주도지사 주민소환 청구를 위한 제주도민 서명운동에 돌입했다.

제주해군기지 MOU 체결이 직접적 도화선이 되었고, 도민들 사이에 내재되었던 ‘관주도의 특별자치와 정채된 지역발전, 도지사의 권력독점과 주민참여의 실종’(고유기,2009:90-93) 등 구조적 불만과 결합하고 ‘종교계와 손잡은 진보적 시민단체들의 기획으로 합법적이고 제도화된 틀 내에서 주민소환운동’(양길현,2011:86)이라는 자기조직화로 나타났다고 분석할 수 있다.

이는 소환운동본부는 청구사유에서 확인할 수 있다. 제주도선거관리위원회에 제출한 청구인대표자 증명서 교부 신청을 통해 ‘김태환 제주도지사가 해군기지 추진과정에서 주민갈등 문제 등에 대한 해결 노력을 기울이지 않았고, 정부와의 기본협약(MOU)체결도 제주의 이익과 미래에 역행하는 방향으로 체결했다’고 주장했다.

주민소환투표정국은 제주해군기지정책체제의 엄청난 혼란을 야기했고, 다양한 행위자들의 상호작용을 추동하면서 복잡성을 심화시켰다. 민주노총과 의료민영화 및 국내영리병원저지제주대책위의 주민소환 지지성명에 천주교 제주교구 강우일 주교까지 나서서 군사기지 건설계획의 중단을 호소했다. 이에 제주사랑실천연대와 해군기지범도민추진협의회, 제주도관광협회 국내여행업분과 등은 주민소환 반대성명 발표와 해군기지 건설 촉구 범도민대회로 여론에 맞불을 놓았다.

사면초가에 몰린 김태환 제주도지사는 해군기지 기본협약(MOU) 체결관련 제주도의회에 유감을 표명하면서 제주도의회에 손을 내밀었고, 제주도의회도 갈등해소 대책 요구 정도로 화답하는 등 제주도와 제주도의회간의 마찰은 일정부분 해소되는 듯 보였다.

이런 상황에서 제주해군기지를 추진했던 참여정부 노무현 전 대통령이 서거했고, 6월 2일 한·아세안 특별정상회의 참석을 위해 제주를 방문한 이명박 대통령은 ‘국가안보에 중요한 사업이며 제주발전에 필요한 시설로 범정부적인 지원’을 약속했다.

그럼에도 김태환 제주도지사 주민소환청구 서명인수가 투표요건을 넘어서면서 주민소환투표는 피할 수 없는 형국으로 진행되었다. 이럴수록 주민소환운동을 둘러싼 논쟁은 찬반으로 나뉘어 세대 간, 계층 간에 꼬리에 꼬리를 물고 더욱더 치열해졌다.

이후에도 전직도지사, 교육감, 대학총장 등 제주지역 원로들은 6월 5일 ‘갈등을 확산시킬 뿐 해결책이 되지 못하는 주민소환운동의 중단’을 요구했고, 사흘뒤 제주대교수 60명은 ‘해군기지 정책추진과정에서 민주성과 합리성이 크게 훼손됐다며 주민소환운동 적극지지와 주민소환을 부당하게 방해하는 행위 중단’을 주장했다.

심지어 제주도내 5개 대학 총학생회가 주민소환운동으로 학습권을 침해하고 있다며 주민소환운동 중단을 촉구하자, 제주대 학내 게시판에 총학생회의 행위를 비판하는 글이 잇따라 올라왔다(제민일보, 2009.6.8.) 이렇게 주민소환운동을 둘러싸고 지역원로와 대학교수들 간, 대학생들 간에도 입장차이가 나는 등 논쟁은 꼬리에 꼬리를 물고 이어졌고 점점 갈등은 심화되었다.

김태환 제주도지사는 강정마을 주민들과의 대화로 상황을 타개해 보려했지만 주민들

의 완강한 거부로 소기의 성과를 내지 못했고, 도민 7만 7,367명이 주민소환투표청구에 서명한 서명부는 제주도선거관리위원회에 제출되었다. 주민소환운동본부는 '권력은 도지사가 아니라 도민에 있다는 진리를 새삼 확인시켜주는 과정이었다'고 자평하였다.

이에 대해 이명박 대통령은 국책사업을 진행하는 지사가 주민 소환되는 것은 바람직하지 않다는 공식 입장을 피력하는 등 전국적 이슈로 부각되었고, 국회에서는 주민소환법 개정안이 발의되기도 했다.¹¹⁹⁾ 김태환 제주도지사도 국가 정책 제주해군기지 업무를 주민소환명분으로 삼는데 동의할 수 없다는 소견서를 제주도선관위에 제출했다. 끝내 해군기지 기본협약(MOU) 체결에서 비롯된 주민소환운동은 지방자치제 실시 후 최초로 광역단체장의 주민소환투표를 이끌어냈다.

이 와중에도 크고 작은 요동은 해군기지정책 체제를 간헐적으로 흔들었고¹²⁰⁾ 8월 5일 주민소환운동이 발의되자 주민소환 찬·반진영의 투표참여 운동은 불이 붙었다. 이 과정에서 직무가 정지된 김태환 제주도지사는 국가안보에 필요한 사업으로 주민소환의 명분이 될 수 없다는 점을 부각시켰고, 법으로 보장된 투표불참 운동도 적극적으로 활용했다. 반면 소환운동본부는 일방적이고 부실한 여론조사로 강정마을을 해군기지로 대상지로 선정한 것이 표면적 이유지만, 정책추진과정에서의 제주도지사의 잇따른 잘못을 바로잡기 위함이라고 강변했다. 특히 주민소환투표 운동 과정에서 노골적 관권개입이 이뤄지고 있다며 항의하고, 무관심이 제주미래를 결정할 수 없다며 투표참여를 독려했다. 이렇게 제주에서 벌어지고 있는 주민소환운동은 실시간으로 전파되면서 자연스럽게 국민들의 뜨거운 관심을 받았다.

그러나 김태환 제주도지사의 주민소환은 끝내 좌절되었다. 투표불참을 위한 공무원 조직과 관변단체의 암묵적 동원에 소환운동본부는 어떠한 선택적 유인도 제공하지 못했고, 무임승차를 방지할 수 있는 압박도 크지 않은 상황에서(양길현, 2011:87)

119) 한나라당 이은재 의원 주민소환 투표의 청구사유를 '법령위반, 직권남용, 직무유기'로 제한하는 것을 주요 내용으로 하는 주민소환법 개정안을 7일 발의했다. 이 의원은 보도자료를 통해 "국가 정책 사업, 공익사업에 대해서까지 주민소환투표가 청구되는 것은 주민소환투표제도 도입 취지를 무색케 하는 것"이라며 "찬반대립이 첨예한 정책결정에 대해 의견을 달리하는 소수에 의한 소환투표청구 악용방지, 지방 효율성 제고를 위해 개정안을 발의했다"고 밝혔다(제민일보 2009.7.7). 즉 주민소환법 개정안 발의는 제주도의 해군기지 건설 사업과 관련, 김태환 제주도지사에게 청구된 주민소환이 배경이 되었다.

120) 대표적으로 제주해군기지 반대운동을 진두지휘했던 강동균 강정마을회장 구속 논란이다. 해군의 토지분할 경제측량 과정에서 업무방해와 집시법 위반혐의로 경찰에 강제 연행된 강동균 마을회장은 법원의 기각 결정으로 마을주민이 구속되는 초유의 사태는 피했지만 이로 인해 경찰의 무리한 수사라는 주민들의 원성을 자초했다.

좌절은 예정된 것이나 마찬가지였다.

8월 26일 치러진 주민소환 투표율 11%, 총 투표 4만 6,075명으로 주민소환법이 정한 개표요건 투표권자 총수 3분의 1 이상, 투표율 33.4%를 충족시키지 못해서 개함도 못했다. 이러한 결과는 2005년 7월 실시된 시군폐지 행정구조개편 주민투표율 36.7%, 2007년 12월 경기도 하남시장 주민소환투표 31.1%에 비교해 무려 20% 포인트 이상 낮았다.

<표 13> 주민소환투표율 비교

주민투표	제주행정구조개편투표	경기 하남시장 주민소환	김태환지사 주민소환
투표율	36.7%	31.1%	11%

자료: 양길현(2009:99) 참고로 재구성

이렇듯 저조한 투표율에 대해서는 해군기지가 국책사업으로 추진되면서 주민소환에 대한 부정적 여론도 무시할 수 없었다. 그만큼 주민소환 사유에 대한 주민공감대 확보가 부족했고, 임기 10개월 정도 밖에 남지 않은 도지사의 소환에 대한 부담감이 작용했다. 또한 공휴일이 아닌 평일에 실시된 점과 김태환 제주도지사 측의 투표불참운동도 투표율을 낮추는 요인으로 작용하는 등 복합적인 요인이 저조한 투표율의 원인으로 지적할 수 있다.

그럼에도 제주해군기지 기본협약으로 촉발된 소환투표는 해군기지 정책체제에 유의미한 시사점을 제공하였다.

첫째, 주민소환법 제정으로 독단적 자치단체장의 전횡을 견제할 수 있는 장치로서의 의미를 확인했다는 점이다. 소통하지 않고 독주를 하다가는 주민소환이라는 심판대에 세워질 수 있다는 점을 사례로 보여 주었다.

둘째, 공개투표나 마찬가지로 치러지는 주민소환투표 성격상 개표요건이 현실과 부합되지 않으며, 선거불참운동을 합법선거운동으로 보는 것 역시 본래 주민투표법의 제정취지를 무색케 한다는 점이다. 개표요건 완화 등 제도개선 논의가 필요한 대목이 아닐수 없다.

마지막으로 정책결정과 집행과정의 충분한 공감대 형성의 중요성과 지자체의 대화와 소통의 중요성을 보여주었다고 평가할 수 있다. 그렇게 사상초유의 김태환 제주도지사 소환투표정국은 일단락되었다. 하지만 주민소환투표의 후폭풍은 만만치 않았다.

(4) 강정마을 종합 발전계획

주민소환투표 등의 이유로 연기됐던 제주해군기지 건설에 따른 강정마을 발전계획 용역 주민설명회가 9월 10일 열렸다. 당초 5월 개최 예정이었던 강정마을 발전계획 설명회는 제주도의 이행각서 작성과 주민 찬반투표실시 및 결과 승복 등을 놓고 협상을 벌였으나 타협점을 찾는데 실패하면서 공전을 거듭하다 4개월 만에 강정마을회가 불참한 채 반쪽짜리 설명회로 진행되었다.¹²¹⁾

4분 만에 끝난 주민설명회에서 공개된 ‘민군복합형 관광미항 주변지역 종합발전계획’은 10년간 8,696억원의 사업비를 투입해서 지역주민 소득창출 기반조성, 지역주민복지수준 제고, 강정마을 녹색기반조성 등 5개분야 32개사업 추진을 주요내용으로 하고 있다. 주요 사업은 강정동에 해양복합 리조트 건립을 비롯해 제주오션 유니버설 스튜디오건립, 물학습 과학센터 건립, 관광문화 쇼핑거리 조성, 신재생 에너지 개발, 태양광 주택 보급, 관광미항 진입도로 개설, 강정초등학교 시설 현대화 등이다.

그러나 종합발전계획은 도민 여론화 과정에서 많은 문제점이 제기되었다.

첫째, 전체 예산의 54%에 해당되는 국비지원 담보방안도 없고, 25%, 22%로 계획된 민자유치와 지방비 부담도 문제였다. 구체적인 자금확보방안이 제시되지 않으면서 계획의 신뢰성을 떨어트렸다.

둘째, 총 사업비에 진입도로 1,220억원과 서귀포 크루즈항 지원시설 534억원 등 간접지원비까지 포함시켜 예산을 부풀려 제시되었다.

셋째, 해군이 제시한 민군복합형 관광미항 계획과의 중복도 문제였다. 이렇게 투자효과만 나열하고 장밋빛 청사진 제시만 했지 구체적인 사업실천방안이 제시되지

121) 당시 상황을 취재했던 기자는 ‘자신들의 요구를 받아주지 않는다고 주민설명회 자체를 거부하는 강정마을회나, 그런다고 한 번의 만남으로 '끝'을 선언하고 설명회를 '강행'하려는 서귀포시나 오십보 백보 같았다’고 표현했다(제민일보, 2009.9.9). 어차피 협상이란 어느 일방이 유리할 수는 없다. 내가 얻는 만큼 양보도 해야 한다. 그렇다면 서귀포시는 과감히 수용할 것은 수용하고, 마을회도 현실적으로 '무리'한 요구는 과감히 양보할 수 있어야 함에도 양측 간의 불신의 벽은 너무도 높았다.

않으면서 장밋빛 청사진에 그칠 수 있다는 우려가 광범위하게 확산되었다.

아무튼 해군은 해군대로 제주해군기지 건설을 위한 막바지 행정절차에 박차를 가했고, 제주도의 업무협조도 더욱 빨라졌다. 제주해군기지 건설로 인한 연산호 서식지 및 해양생태계 등 환경 훼손 저감방안이 미흡해 강정마을 주민 등 반대진영의 반발을 야기했던 환경영향평가가 보완 통과되었고 공은 제주도의회로 넘겨졌다.¹²²⁾

또한 제주도의회에서 문제제기하면서 쟁점화 되었던 절대보전지역 10만 2,289㎡ 해군이 제주도에 해제를 공식 요청한다. 문화재청 역시 국가지정문화재 제주연안 연산호 현상변경안을 조건부로 허가했다.¹²³⁾

(5) 도민통합위원회의 개입과 해군기지 지원특별법 제정 움직임

이때 해군기지 건설관련 정당한 보상과 행정절차의 적법한 처리를 요구하는 움직임이 나타났다. 제주해군기지 정책체제에 제주해군기지문제 발전적 해결 및 도민대통합을 위한 추진위원회(이하, 도민통합추진위)와 제주지방변호사회가 새로운 행위자로 급부상한다.

이들은 각각 기자회견을 열고 해군기지 건설관련 지원 특별법 제정과 이를 근거로 정당한 보상이 이뤄질 때 까지 해군기지 추진 관련 환경영향평가 동의와 절대보전지역해제, 공유수면매립계획 수립에 따른 의견청위 등 행정절차중단을 요구했다. 구체적으로 이들은 제주 신공항 건설과 알뜨르 비행장 무상양여, 강정주민이 참여한 강정마을발전계획 수립 시행 등 3가지 요구조건을 내걸었다.

도민통합추진위와 제주지방변호사회의 ‘선보상문제해결, 후행정절차 진행’ 방안 제안은 해군기지 정책체제의 쟁점의 일대 전환을 야기했다. 해군기지 관련 행정절차가 마무리 단계로 이행되자 희생에 상응하는 실질적 보상과 지원이라도 얻어내야 한다는 현실 인식을 밑바탕에 깔고 있다고 볼 수 있다. 또한 그동안 찬반양측의 절차적

122) 해군이 연내 착공을 위해 무리하게 강행, 두 차례나 재심의 과정을 거치면서 빈축을 샀다. 제주해군기지 영향평가서에 대한 부실작성과 졸속심으로 논란이 됐다. 당시 주요 쟁점은 멸종위기동식물 2급 붉은발말뚝개 등 누락, 해군기지건설로 인한 연산호 군락지영향 논란, 형식적 설명회와 공청회가 주민의견수렴 이행여부 등 이었다.

123) 문화재청은 9월 28일 문화재 현상변경 조건부 허가를 내주면서, 제주해군기지 건설에 따른 제주연안 연산호 군락지 인근의 피해 예방을 위해 △공사 중 부유사·오염물질 저감대책 마련 △조기경보시스템 구축 및 지속적인 연산호 모니터링 실시 △기차바위 인근 연산호군락 보존대책 마련의 허가조건을 제시하고 이행을 요구했다 (제민일보, 2009.9.29.)

정당성에 대한 대립이 평행선을 달리면서 지역사회의 피로도가 누적되고 상황에 적절히 맞물려 녹아 들어갔다.

즉 이들의 주장처럼 ‘절차적 문제점을 제외하고서라도 정당한 보상 없이 제주해군기지를 무작정 내주는 것은 있을 수 없는 일’은 있어서 안 되며 주한미군기지가 들어선 ‘특별법에 근거한 평택시의 지원규모에 비해 제주해군기지 지원은 1/20에도 미치지 못하고 있다’는 평가는 제주사회의 광범위한 공감대를 형성시켰다.¹²⁴⁾ 이들은 적극적으로 토론회를 개최하고 제주도에 공개질의를 하는 등 방법적으로도 이해당사자간의 대화와 타협 그리고 소통을 통해 정부와 제주도의 전향적인 변화와 도민 여론의 전환을 시도했다.¹²⁵⁾

9) 절대보전지역 해제 등 3대 의안 도의회 통과 : 경로의존성

정부가 제주사회에 해군기지 지원 특별법 제정과 지원대책 수립이 수용될 될 때까지 행정절차의 진행을 중단해야 한다는 주장이 설득력을 얻으면서 제주사회의 이목은 제주도의회로 집중되었다. 또 한편으로는 정부와 제주도간의 해군기지 지원책 법제화 여부에 관심이 쏠리기도 했다.¹²⁶⁾ 때문에 제주해군기지 연내 착공도 점점 불투명해 보였다. 강정마을회와 범도민대책위 등 반대진영은 물론 도민통합추진위까지 나서서 제주해군기지 3대의안 심사 보류를 촉구했고, 제주도의회는 9월과 10월 두 차례 임시회에서 심도 있는 심사 등을 이유로 보류했기 때문이다.

그러난 상황은 변하기 시작했다. 11월 16일 제266회 2차 정례회에서 3대 의안 중 ‘공유수면 매립 기본계획 반영계획에 대한 의견 제시의 건’이 맨 먼저 도의회를 통과하면서 상황은 롤리코스터를 타기 시작했다.¹²⁷⁾ 12월 1일 제주도와 국무총리실은

124) 이들이 밝힌 사례로 밝힌 평택은 명목상 투입액이 18조8,000억원인데 반해 강정은 8696억원(국비 4743억원)에 불과했다.

125) 정당한 보상과 지원이라는 아젠다의 전환 역시 해군기지 추진의 또다른 변수로 떠올랐음은 부인의 여지가 없다. 도민통합추진위는 이후 강정마을 지원예산이 당초 528억원 보다 24% 감소하자 정부의 근본적인 지원 의지에 의문을 제기했고, 서울행정법원이 전북 전주시 35사단 이전사업과 송파 신도시 예정지구내 국군체육부대 이전사업에 대해 환경영향평가 받지 않고 국방, 군사시설사업 실시계획을 승인 위법 판결과 관련해서도 법 규정을 지키지 않은 제주해군기지도 무효가 확실시 된다면서 행정절차 중단을 지속적으로 요구했다.

126) 제주도는 10월 27일 알뜨르 비행장 국유지 양여, 주변지역 발전사업 지원 근거를 4단계 제도개선 협의를 통해 제주특별자치도 특별법에 명시하는 방안에 정부와 원칙적으로 합의했다고 밝히기도 했다 (제민일보, 2009.10.27.)

127) 당시 제주도의회 농수축지식산업위원회가 제주해군기지 건설사업 공유수면매립기본계획 의견제시

한술 더 떠서 아예 절대보전지역 해제조건을 완화하는 방향의 제주도개발특별법 개정안을 입법예고한다. 특별법이 개정될 경우 도조례를 통해 모든 시설물이 허용되는 것이었고, 따라서 해군기지 사업부지내 절대보전지역을 해제할 수는 법적근거도 될 수 있는 상황이었다.¹²⁸⁾ 물론 제주도가 부인했지만 ‘원형보전’ 관련조항은 제주도의 회가 행정기관의 일방적 강정 해군기지 건설사업을 추진할 수 있었던 법적 근거였다. 때문에 시민사회단체들의 특별법 개정을 추진하는 제주도의 진정성을 의심하는 것은 당연했다.

제주도가 계류 중인 제주해군기지 관련 의안의 정례회 통과를 공식 요청하면서 제주도의회를 압박하기 시작했다. 절차적으로 도의회 동의 요건과 공익성이 인정될 경우 절대보전지역 변경이 가능하다는 법제처의 유권해석까지 제시하면서 몰아붙였다. 해군기지사업추진위원회, 재향군인회 등 25개 찬성단체들은 ‘제주해군기지 인·허가 촉구 범도민 쉼기대회’를 열고 의안조차 상정하지 않은 것은 대다수 도민들의 뜻을 저버리는 행위라면서 제주도를 옹호했다.

반면 강정마을회, 범도민대책위 등은 ‘해군기지 문제해결 포기선언’이라고 비판했고, 제주도의회 환경도시위원회도 14일 절대보전지역변경동의안을 전격적 상정·부결시키는 초강수로 갈 길 바쁜 제주도의 행보에 제동을 걸었다.

그러나 재차 김태환 제주도지사는 법적 판단이 잘못됐다면 도지사직을 사퇴하겠다는 배수의 진을 쳤다. 또한 당해 해군기지의안이 통과되지 않을 경우 정치일정상 2010년 지방선거 이후로 미뤄지고, 4단계제도개선 핵심과제도 차질을 빚을 수밖에 없다는 입장이었다. ¹²⁹⁾

집권여당의 방침에 따라 다수당인 한나라당의 중심으로 직권상정 처리가능성이 제기되면서 제주도의회 주변은 강정마을회등 반대진영과 경찰이 대치하는 등 일촉즉발

의 건을 가결하면서 6개의 이행조건을 부대의견으로 제시했다. 국방·군사시설 실시계획 승인처분무효확인 행정소송 완료후 행정절차 추진과 서업해역 내 해양생태계 보전 및 복원계획 수립 후 공개 등이었다. 그러나 제주도는 이러한 제주도의회의 부대의견을 무시하고 12월 22일 지역연안관리심의회를 개최하고 해군기지건설사업 고유수면매립의 건을 통과시켰버렸다. 민간의원들이 도의회 조건부 부대의견이 이행되지 않은 상황에서 문제라고 발발했지만 소용이 없었다(제민일보, 2009.12.23).

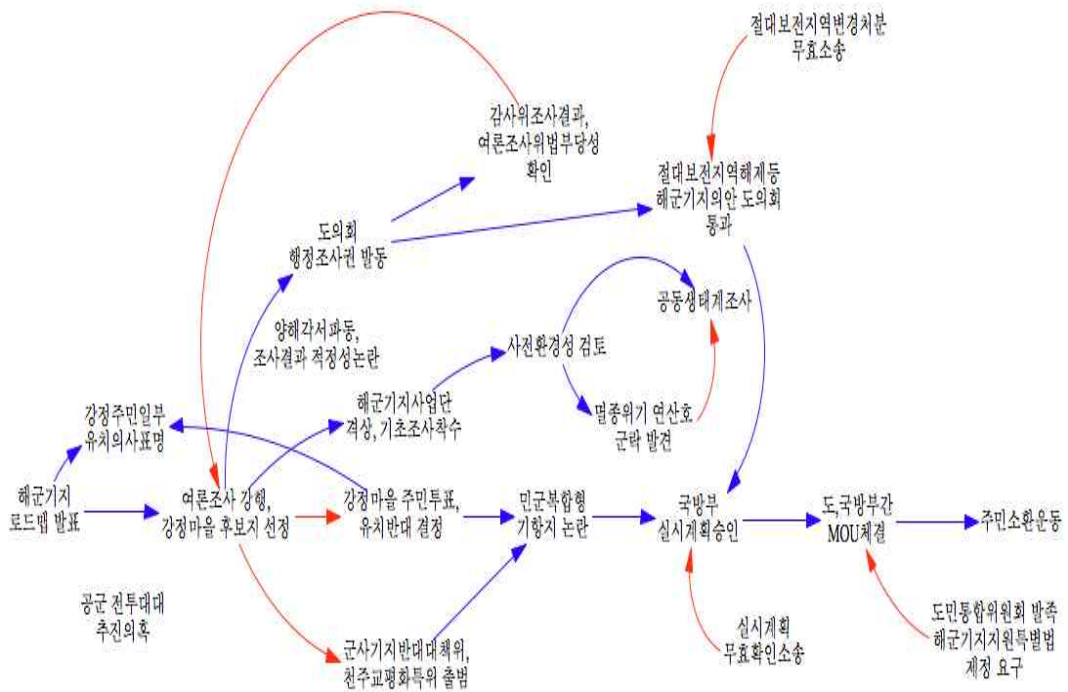
128) 기존 제주도개발특별법 제292조 3항 5호는 ‘자연자원의 원형을 훼손하거나 변형시키지 않는 범위 안에서의 도조례로 정하는 행위’로 절대보전지역 내 허용행위를 제한했다. 그러나 입법 예고된 개정안 제292조 3항 5호는 ‘도조례로 정하는 규모의 건축물의 건축, 공작물, 시설물의 설치 또는 토지의 형질변경 등’으로 수정했다.

129) 그러나, 해군기지 관련 의안들이 처리에도 불구하고 4단계 제도개선 핵심과제들에 대한 정부의 수용 폭은 기대치를 밑돌았다는 평가가 지배적이었다 (제주일보, 2009.12.30).

의 상황으로 몰고 갔다.

결국 17일 제주도의회 제267회 임시회 1차 본회의에 제주해군기지건설사업 절대보전변경(해제)안이 한나라당 의원 등 245명의 부의로 상정됐고, 환경영향평가서 협의 내용 동안은 의장 직권으로 상정됐다. 이에 민주당 의원 등이 본회의장을 점거하면서 의원들간의 물리적 충돌이 발생하는 파행 속에 통과되었다.¹³⁰⁾ 이렇게 반전에 반전을 거듭하던 제주해군기지 관련 안전동의 절차는 모두 끝났다. 해군기지 관련 안전 동의 절차가 마무리 되었지만 찬반양측은 한쪽에서는 날치기 통과는 위법행위라고 반발하였고, 또 한쪽에서는 법적 절차에 문제가 없다고 주장하면서 연말 제주사회는 아수라장이 되어버렸고, 제주사회에 정치권력에 대한 불신과 실망감을 빠르게 확산시켰다.

<그림 12> 급변기(2007년 4월- 2009년 12월) : 전반기 해군기지 정책체제 피드백 루프



주) 청색 : 편차증폭 피드백 / 적색 : 편차상쇄 피드백

130) 이렇게 통과된 절대보전지역 변경(축소) 동의안은 강정마을회의 요청으로 2011년 3월 제280회 제주도의회 임시회에서 한나라당 소속의원들의 퇴장 속에 이의 취소안이 통과된다. 생태계 보전지구 1등급, 경관보전지역 1등급 지역임에도 제주도지사 해군기지 건설을 목적으로 해제 동의안을 제출한 것은 절대보전지역 해제를 위한 전제조건을 충족하지 못한 것이며 주민의견 수렴을 거치지 않은 것은 절차상의 오류라는 민주당 소속 도의원들이 의견이 반영된 결과였다.

3. 급변기 제주해군기지 정책체제의 자기조직화 : 후반기

1) 제주해군기지 정책의 경로의존성

(1) 절대보전지역 무효확인소송

강정마을 해안변 지역 105,295㎡는 지난 2004년 10월 7일 제주도지사에 의해 절대보전지역으로 지정되었다. 제주해군기지를 건설하기 위해서는 이 지역을 매립해야 하는데 절대보전지역 안에서는 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법 제292조 제3항 때문에 공유수면의 매립행위를 할 수 없었다. 이에 해군은 2009년 9월 22일 제주도지사에게 강정마을에 대한 절대보전지역 해제를 요청하였다. 제주도지사는 2009년 9월 25일 제주도의회의 동의를 얻어 12월 23일 절대보전지역 변경(축소)하고 이를 고시하였다.

절대보전지역 제도는 1991년 제주도개발특별법 제정당시 무분별한 개발로 훼손되어가는 자연을 보전하고 제주도 고유의 자연적 특성을 보호하기 위해 일정한 지역을 절대보전지역으로 지정하여 영구히 보전하기 위해 도입되었다.¹³¹⁾

따라서 절대보전지역 해제는 제주해군기지건설사업의 필수 전제였다. 절대보전지역이 해제되지 않는 한 강정마을 해안변의 매립행위가 불가능하기 때문에 사실상 제주해군기지를 건설할 수 없다. 따라서 절대보전지역의 해제는 제주해군기지사업을 가능하게 하여 강정마을 주민들을 비롯한 인근주민들에게는 소유 토지를 강제로 수용 당하는 등 소유권에 상당한 제약을 받게 될 뿐만 아니라 사실상 조상 대대로 내려온 삶의 터전을 떠날 수밖에 없게 될지도 모르는 상황이었다. 절대보전지역의 해제는 강정주민들의 소유권은 물론 생존권, 행복추구권 등도 위협하는 처분으로 받아들여졌다 (신용인, 2011: 139)

제주도의 강정마을 절대보전지역 변경 처분에 대해 1월 27일 강정마을회는 제주도의회의 형식적인 동의절차를 거친 후 변경처분을 한 것은 행정절차상 위법하다며

131) 제주도개발특별법 292조, 294조에서 제주도의 자연환경보전을 위해 절대보전지역, 상대보전지역, 관리보전지역으로 나눠 규정하고 있다. 우근민 제주도지사는 2001년 5월 12일 국회 야5당 진상조사단과 면담과정에서 절대보전지역 제도는 자신이 도입했고, 도입취지는 중앙정부의 난개발로부터 제주도의 자연환경을 보전하기 위한 것이라고 밝힌 바도 있다.

제주도지사를 상대로 제주지방법원 2010구합34, 2010구합218(병합)호로 이 처분의 무효확인 등을 구하는 행정소송을 제기했다.

소송을 제기한 강정마을 주민들의 주장은 자신들을 납득할 수 없는 방식으로 절대보전지역 변경처분이 이루어진 것이 위법하니, 새로 절차를 진행해서 다시 한 번 제대로 결정해달라는 것이었다. 결코 제주해군기지와 관련하여 법원의 정책적 판단을 요구하는 것이 아니었기 때문에 법원은 주민들의 주장을 있는 그대로 판단하면 되는 것이었다 (이계수, 2011: 9).

그러나 2010년 12월 제주지법과 2011년 5월 광주고법은 이 소송이 정책적인 가치판단이 필요하다고 판단, 본안심리에 들어가지 않고 형식논리에 입각 원고부적격하다며 각하판결을 내렸다. 1,2심 재판부 생각은 ‘절대보전지역 지정이 지역 주민들에게 미치는 영향은 제주의 지하수나 생태계가 보존되면서 누리는 반사적 이익에 불과할 뿐 개별적, 직접적, 구체적 이익에 해당되지 않고, ‘절대보전지역 지정을 해제했다고 해서 법률상 보호해야 할 주민들의 이익이 침해당한 것으로 볼 수 없어 원고들에게는 소송을 제기할 자격이 없다’는 입장이었다.

이러한 사법부 판단의 저변에는 정치적인 것(the political)¹³²⁾과 법적인 것(the legal)을 완강히 거부하는 전통적인 입장이 자리 잡고 있다(이계수, 2011:10). 정책소송에서 행정소송이 증가하고 있는 상황에서 재판자체가 하나의 의사소통의 수단으로서 민주주의의 위기에 대한 보완적 기능을 수행할 수 있다는 지적이 제기되는 배경도 바로 여기에 있다. 즉 사법부는 정책적 가치판단을 회피하는 소극주의에서 벗어나서 최선의 논증과 공평한 협상조건을 보장해주는 절차를 법원의 정당성의 원천으로 삼아야 했음에도 불구하고, 원고적격을 최대한 좁게 형식적 기준으로 원고적격을 해석해 소송요건 심사단계에서 사건을 종결해 버린 것이다.¹³³⁾

때문에 강정마을 주민들의 무시당한 절차적 권리를 확인해주고, 그것을 회복시켜주는 사법부의 역할에 대한 기대는 여지없이 무너졌다. 재판부 스스로 감당해야 할 역할을 방기하고, 사법 불신을 자초하는 원인이 되었다.

이후 강정마을 주민들의 행복추구권·환경권·생존권을 박탈한 판결이라며 반발이 거

132) 정치적 결정은 개인의 이익과 사회의 욕구 사이에서 하나를 선택해야 하는 어려운 결정으로 규정한다.

133) 하버마스(J. Habermas)는 사법부의 개입을 민주주의 과정을 대체함으로써 정치 정당성의 토대까지 과도하게 개입하는 것으로 해석되어서는 안 된다고 지적한바 있다.

졌지만, 사법부의 판결은 해군기지 건설에 따른 절차적 정당성을 문제 삼는 법정 분쟁이 사실상 일단락됐음을 의미한다. 2007년 5월 강정마을로 후보지를 선정한 후 3년 6개월이 지나도록 전혀 진전 없는 제주해군기지 건설에 탄력이 붙었고, 해군기지 정책체제를 분기점으로 이동시키는 중요한 요동으로 작용한다.

(2) 강제 토지수용 절차 중단 요구와 토지보상 반발

해군은 제주해군기지 사업부지내 사유지에 대한 강제수용 절차에 돌입했다. 해군은 국토해양부 중앙토지수용위원회에 제주해군기지 사업부지내 협의되지 않은 토지를 대상으로 강제 수용을 위한 재결절차를 신청하고, 4월 19일부터 26일까지 재감정을 실시하는 등 토지강제수용 재결 절차에 돌입했다. 즉각적으로 강정마을토지주대책위가 해군기지 관련 소송 완료까지 강제토지수용 절차 중단을 요구하고 나섰다.

당시 협의되지 않은 토지는 전체 사유지 면적 27만7,604㎡ 가운데 절반에 달하는 13만2,460㎡였으며, 103명의 토지소유주 가운데 64명이 거부한 상태였다. 해군기지에 예정지의 토지수용에 대한 협의매수를 4차례 실시했고, 매수율은 금액대비 54%였으며 지장물에 대한 부분은 20%선에 머물고 있었다. 해군기지 건설 관련 부지매입 보상예산은 1,045억원이 책정되어 있었고, 2011년 상반기까지 집행한 예산은 624억원이었다.

<표 14> 제주해군기지 건설 예산 집행현황 (2011년 6월 30일 기준)

구분		총사업비	집행액	집행률
예산구분		9,770억원	1,372억원	14%
공사	항만	5,029억원	605억원	12%
	육상	3,195억원	-	-
부지매입/ 보상		1,045억원	62억원	61%
기본조사비/간접비		501억원	125억원	24%

자료 : 해군기지추진기획단(2011)

강정주민들의 강제토지수용에 반발하는 이유를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 강제토지 수용은 없었다했던 해군의 약속을 스스로 번복했다는 것이다. 해군은 2007년 6월 7일 강정마을에서 사업설명회 당시 김성찬 해군참모총장은 ‘토지를 팔아 주지 않아도 강제수용은 절대 하지 않겠다’고 해놓고, 손바닥 뒤집듯 해군기지 사업부지내 토지 강제수용 절차에 착수하면서 주민 불신을 자초했다.

둘째, 15년간 강정유원지 지정으로 개발이 제한되면서 개인 재산권의 심각한 피해를 당했음에도 불구하고 현실적 보상은 부족하다는 입장이다. 유원지로 지정되기 전까지 인근 주변지역에 비해 땅값이 좋았지만 개발제한으로 땅값이 역전되었는데 토지 감정평가과정에서 이러한 내용이 전혀 반영되지 않았다고 반발했다. 또한 해군으로부터 토지보상 업무위탁을 받은 농어촌공사와 네차례 토지보상협의를 진행되었지만 1차 감정당시보다 10만원 이상 낮은 가격으로 최종 감정가가 결정되면서 주민들의 불만을 야기했다.

셋째, 토지주와 임차농간 보상의 형평성을 상실했다는 점이다. 토지보상에서 제외된 임차농들의 경우 1㎡당 3,000원 수준인 2년치 영농손실보상금을 받고 떠날 수밖에 없으며, 그마저도 보상을 받으려면 2년치 농산물 매출액을 입증해야하는 등 주민들의 불편과 원성은 증가할 수밖에 없었다.

마지막으로 토지 수용 과정에서 발생한 강탈의 부정적 이미지다. 해군은 토지매수를 반대하는 주민들에게 강제수용절차에 따라 보상금을 공탁했는데, 공탁금을 찾아가지 않을 경우 매달 양도세 10%의 가산금을 청구하거나, 강제 수용된 후 농사를 지었다는 이유로 평균보다 30배나 많은 과징금을 부과하겠다는 공문을 발송하는 등 협박수준의 토지수용절차가 진행되면서 주민들을 분노케 하였다.¹³⁴⁾

이러한 주민들의 반응과 달리 해군기지 사업부지내 사유지의 강제토지 수용에 대한 해군의 입장은 달랐다(뉴데일리, 2012.3.20). 해군은 공시지가 대비 2.8배 높게 감정가가 책정되었고, 보상액은 15~20만 원 선이었던 당시 시세보다 높은 평당 49만원 선에 보상이 이루어졌기에 아무런 문제가 없다고 주장했다. 또한 임차농에 대한 보상은 없지만 작물에 대한 보상까지 해주었고, 보상금을 거절한 주민은 3명에

134) 강정마을 주민 김모씨는 450평 토지를 강제수용한 후에도 농사를 지었다는 이유로 1년에 1,359만원의 과징금 부과 통지 공문을 받았다. 제주도에서 통상 농사지을 때 1평에 1,000원정도 토지사용료를 지급하는 것과 비교할 때 450평에 1,350만원은 무려 30배나 많은 사용료였다 (중앙일보, 2011.6.3).

불과했다면서 반대 주민들은 사업부지내 토지소유자가 아니거나 어업활동에 종사하지 않았던 사람들이라고 토지보상 반대 여론을 일축했다.

이렇게 토지수용과 보상 관련 주민들과 해군이 대립했지만 해군기지 사업부지내 강제토지 수용은 국토해양부 중앙토지수용위원회가 6월 11일 해군기지 예정부지 건설에 따른 재결을 결정했고, 2011년 말 토지보상작업은 모두 끝났다.

2) 우근민 제주도지사 취임으로 인한 요동의 발생

(1) 우근민 제주도지사 취임과 해군기지 정책 재논의 움직임

6·2 지방선거에서 ‘해군기지 원-원 해법을 통한 갈등해결’을 공약으로 당선된 우근민 제주도지사는 제주해군기지에 대하여 ‘선 착공연기, 후 논의, 공개적이고 투명한 절차’를 천명했다.¹³⁵⁾

제주해군기지 문제에 대해 객관적인 검토를 거쳐 판단하겠다는 입장이었다. 이러한 전제하에 합리적 중재자 역할을 강조하면서 서로 원-원 할 수 있는 합리적 해결 방안 도출에 대한 기대감을 높였다. 우근민 도정의 제주해군기지 관련 도정 방향의 전환 시도는 취임전 당선자 인수위원회 활동보고서 채택으로 나타난다. 인수위활동 보고서는 해군기지 건설사업의 문제점을 세 가지로 제기했다.

첫째, 해군기지 건설사업 주체가 국방부와 해군임에도 제주도가 두 차례 여론조사를 실시해 강정마을을 후보지로 확정했고, 둘째, 해군기지 적지 선정과 관련 강정마을회가 3건의 소송을 제기했지만, 제주도는 국방부 등에 주민의견을 대변하지 않고 오히려 행정절차를 진행해 주민 반발을 심화시켰다고 지적하였다. 셋째, 강정 지역발전계획 사업비 9,476억원 가운데 지방비 1,738억원을 포함시켜 국책사업에 대한 정부지원이 다른 지역과 형평성이 맞지 않다면서 해군기사업 추진에 따른 인센티브 확보방안이 미흡하고, 또한 인센티브로 제시한 알뜨르 비행장 부지 양여 역시 기존 임대 농가의 반발이 우려되는 등 효과에 의문을 제기했다.

135) 우근민 제주도지사는 제주해군기지 추진에 대한 인식은 7월 1일 취임식 취임사에서 잘 나타난다. 그는 ‘4~500년 전에 설촌이 된 강정 마을 안에서 형제끼리도 명절을 같이 안 지낼 정도로 갈등이 심각한 상황에서 어느 일방의 맹목적인 양보를 강요해서는 안 된다’고 말했다.

이에 인수위는 해군기지 갈등 해결 대안으로 강정마을 주민, 종계, 시민사회단체 등이 참여하는 범도민 대화기구 구성을 통해 타협안을 마련하는 방안을 제시하였고, 강정 해군기지 업무를 전담할 부서 신설을 통한 체계적 업무처리와 갈등해결을 위한 제주도, 국방부, 해군의 역할 정립을 주문했다.

우근민 도정의 달라진 행보는 취임이후 서귀포시가 해군기지 건설 관련 현장사무소 조성 제동으로 나타났다. 서귀포시 강정동 2694번지 외 3필지 3116㎡ 규모로 조성하는 현장사무실 공사와 관련한 주민 민원이 해결될 때 까지 자재반입을 포함한 일체의 공사 중지를 명령하면서 해군과 대립하였다.

또한 8월 2일 제주도와 제주도의회는 정책협의회를 갖고 해군기지 추진과정의 절차적 정당성 미흡에 대한 공감대를 바탕으로 갈등해결 노력을 기울이는 동안 모든 공사중단과 절차적 정당성 확보 선행, 정부차원의 적정한 보상책 마련, 갈등치유 프로그램 운영 등에 동의하였다. 제주도의회는 제주해군기지 갈등해소특위를 출범시키 기면서 해군기지 사업에 대한 전면적인 재논의 움직임은 가시화되었다. 136)

(2) 강정마을회 조건부 해군기지 수용제안

제주도와 제주도의회의 입장변화는 도민 여론을 움직였고, 강정마을회의 조건부 해군기지 수용안을 제안으로 이어지면서 해군기지 정책체제는 새로운 국면을 맞게 됐다.

강정마을회는 조건부 해군기지 수용 제안의 내용은 다음과 같다. 첫째, 후보지로 거론돼온 곳을 대상으로 입지타당성 조사를 할 것 둘째, 주민총회와 주민투표 등의 민주적이고 정당한 절차를 거쳐 후보지를 선정할 것 셋째, 그럼에도 입지 선정이 이루어지지 않을 경우 강정마을에 해군기지 건설을 추진하고 넷째, 해군과 제주도, 도의회, 강정마을회 등이 참여하는 협의기구를 구성 운영과 마지막으로 주민들의 의사가 반영되는 발전계획을 수립할 것 등이다.

강정마을회의 조건부 해군기지 수용제안은 그동안 완강하게 해군기지 건설을 반대했던 기존 입장과 큰 차이가 났다. 앞서 언급한 것처럼 해군기지 사업의 절차적 부

136) 그럼에도 국방부와 해군의 인식과 태도 변화 없이 해군기지 갈등을 원만하게 풀어가는 쉽지 않은 상황에서 해군, 국방부 등을 설득하고 갈등해결에 충분한 시간과 공간을 확보하는 것이 과제로 제시되는 상황이었다 (제민일보, 2010.7.11).

당성을 인정하는 제주도와 제주도의회의 입장변화가 가장 크게 작용했다. 또한 토지 보상과 어업권 보상 등 행정절차가 상당히 진행된 시점에서 국책사업으로 추진되는 해군기지 건설 사업을 현실적으로 돌이키기 어렵다는 판단이 작용했던 것으로 볼 수 있다. 특히 주목할 만한 점은 강정마을회가 제주해군기지 건설의 반대 명분으로 내세웠던 ‘주민동의 절차’를 제안에서 제외했다는 것은 파격적인 양보로 평가할 수 있다. 이렇듯 강정마을회의 조건부 수용제안은 대내외적인 상황 변화에 따라 주민들 스스로 퇴로를 찾기 위한 불가피한 선택이었으며, 갈등의 첨예화로 내몰린 위기상황을 마을 공동체가 주체적으로 돌파코자 하는 의지가 반영되었다고 분석할 수 있다. 8월 17일 강정마을 주민투표 결과 648명이 참석했고 492명 75.9%가 입지타당성 재검토를 요구하는 제안서 채택에 찬성한 결과가 이를 뒷받침한다.

아무튼 강정마을회의 제안을 제주도가 수용했고, 입지재선정 절차에 돌입했다. 당초 해군의 입지타당성 조사는 애월읍 고내, 한경면 고산리, 위미리, 강정동, 월평동, 화순리, 성산읍 온평, 표선면 토산리 모두 8곳이 진행됐었다. <표 15>에서 확인할 수 있듯이 8곳에 대한 해군의 입지타당성 조사는 변별력이 거의 없어 사실상 무의미했다(야5당 진상보고서, 2011:34-37). 그럼에도 해군의 군사전략적 판단을 존중하는 것이 합리적이라는 제주도의 판단에 따라 우선대상 후보지로는 전략상 입지조건이 양호한 서귀포시 강정동, 남원읍 위미1리, 안덕면 화순리·사계리가 선정됐다.¹³⁷⁾

137) 특히 제주도는 2009년 8월 제주도에 제출한 환경영향평가서(보완)상 제주북측 및 동 서측은 태풍과 동계 계절풍의 영향을 받기 때문에 군항으로 부적합하며, 남측은 남방해역 해양주권 확보차원에서 용이하다고 보았다. 또한 제주해군기지 설치 목적이 제주남방해역에 대한 해양주권 확보 및 대양해군의 전초기지 건설에 있으므로 입지타당성을 조사한 8개 지역 중 3개 지역(강정지역, 화순지역, 위미지역)을 우선 대상후보지로 선정했다는 입장이었다.

<표 15> 해군기지 8개 후보지 입지타당성 평가

구분	위미	강정	월평	화순	고산	고내· 신업	온평	토산
항만입지	○(3점)	○(3점)	○(3점)	△(2점)	×(1점)	×(1점)	×(1점)	△(2점)
배후지여건	△(2점)	○(3점)	×(1점)	×(1점)	○(3점)	×(1점)	×(1점)	△(2점)
문화재현황	×(1점)	×(1점)	△(2점)	△(2점)	×(1점)	△(2점)	×(1점)	△(2점)
어업권현황	△(2점)	△(2점)	△(2점)	○(3점)	△(2점)	△(2점)	△(2점)	△(2점)
평가	2	1	4	3	5	7	8	6

주) ○(3점) : 양호(유리), △(2점) : 보통, ×(1점) : 불량(불리)

자료 : 해군(2009.2), 기본계획보고서

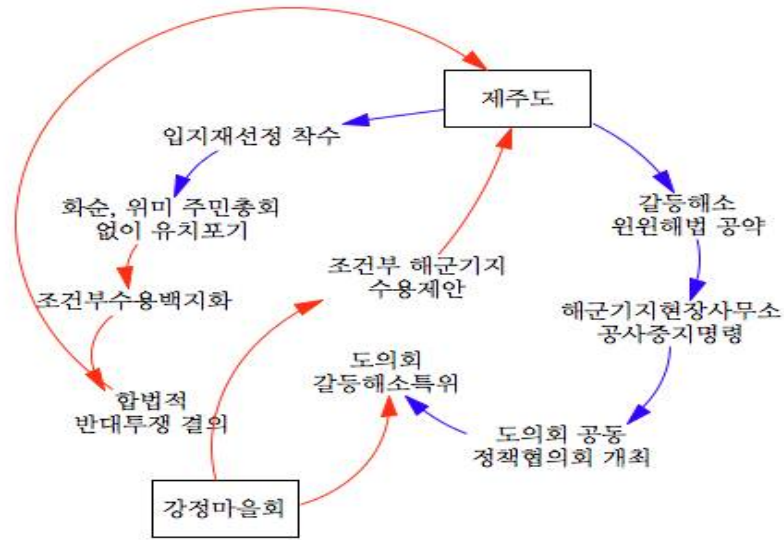
그러나 상생의 길을 걷기에는 서로 걸어온 길이 달랐던 것일까 입지재선정은 불발로 끝나고 말았다. 해당마을들은 이미 해군기지 예정지로 지정되면서 극심한 주민갈등을 경험했던 터라 반응이 냉담했기 때문이다. 결국 제주도가 해군기지 유치 의사를 공문으로 타진한 결과 위미1리와 화순리, 사계리 모두 유치를 희망하지 않았다.

강정마을회는 해당 마을들이 주민총회, 주민투표도 없이 유치 불가 결정을 내린 것은 전제조건 불이행이라며 조건부 해군기지 수용제안의 전면 백지화를 선언했다. 제주도가 강정에서 다른 지역으로 해군기지 입지를 바꾸려 했던 제주도의 입지재선성 계획은 수포로 돌아가고 말았다. 이에 대해서 강정마을회는 입지재선정 절차에 대한 제주도의 진정성 부족을 결정적 이유로든 반면 제주도는 절차적 정당성을 충실히 거쳤다고 보는 등 양측 간의 입장은 상반됐다.¹³⁸⁾

제주해군기지를 둘러싼 논란의 일대 전환 계기로 기대를 모았던 강정마을의 조건부 해군기지 수용제안은 이후 제주도의 제주해군기지 추진 공식화 입장표명으로 이어지면서 해군기지 정책체제를 요동치게 만드는 계기가 되었다.

138) 이에 대해서 우근민 제주도지사는 11월 29일 ‘강정주민에게 드리는 말씀’을 통해 ‘도정이 특정한 의도를 갖고 움직인다는 여론이 형성될 경우, 의도하지 않은 결과가 도출될 수 있기 때문에 위미와 화순 등의 해당마을에서 자율적으로 결정될 수 있도록 노력했다’며 ‘해당마을의 자치항약규정에 의한 공식적인 절차를 거쳐서 해군기지 유치반대결정이 내려져서 받아들일 수밖에 없다’고 강정주민들이 ‘흔쾌히 수용하기에 미흡한 점이 있을 수 있다’는 입장을 밝히기도 했다.

<그림 13> 강정마을회 조건부 수용제안 피드백 루프



주) 청색 : 편차상쇄 피드백 / 적색 : 편차증폭 피드백

3) 국방군사시설 실시계획 무효확인 소송의 공진화

2009년 강정마을회가 절차적 하자를 내세워 제기한 국방부의 실시계획 승인처분 무효확인 청구소송은 제주해군기지 정책체제의 중요한 사건 중에 하나다. 사건의 발단은 2009년 1월 21일 국방부장관이 사업시행자인 해군참모총장에 대해 환경영향평가서 제출과 협의 없이 실시계획 승인을 처분하면서 비롯되었다.

국방·군사시설 사업에 관한 법률 제4조 1항은 ‘사업시행자가 국방·군사시설사업을 시행하고자 하는 경우에는 그 실시계획을 작성하여 국방부장관의 승인을 얻어야 한다’고 규정하고 있다. 또 제6조 제1항은 ‘사업시행자는 실시계획의 고시구역 안에서 국방·군사시설사업에 필요한 토지 등을 수용 또는 사용할 수 있다’고 규정하고 있으며, 같은 조 제2항은 ‘수용 또는 사용에 관하여 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’을 적용한다. 제3항 실시계획의 승인은 이를 공익사업법 제20조 제1항의 규정에 의한 사업인정으로 본다고 규정되어 있다. 실시계획 승인처분 무효확인 청구소송 관련 행위자들의 상호 작용은 <표 16>과 같다.

<표 16> 국방·군사시설 실시계획 승인처분 무효확인 청구소송 사건 상호작용

일시	내용	행위자
2007년 6월	제주해군기지 건설사업계획 통보	해군→제주도
8월~ 08년 3월	제주해군기지 사업 네 차례 사전환경성 검토	해군
4월	사전환경성검토 초안 주민공람 및 주민설명회 개최 후 사전환경성검토서 국방부 제출	해군→국방부
6월	사전환경성검토서 협의요청	해군→환경부
12월	항만공사 설계 입찰공고	해군
2009년 3월	민관 정부합동 공동생태계 조사	
1월	국방·군사시설 실시계획 승인 (구, 국방사업법 제4조)	국방부
	환경영향평가 실시 (구, 환경영향평가법)	해군
3월	강정동 해안변 절대보전지역 변경 동의 취소의결	제주도의회
4월	환경영향평가서 초안 제출 및 주민공람, 설명회 개최	해군→주민
	강정마을회·주민 438명, 실시계획 무효확인 청구소송 제기	강정마을회→법원
6월	환경영향평가서 주민 공청회	국방부
7월	환경영향평가서 국방부 제출 및 제주도 협의요청 (제주특별자치도특별법 제299조)	해군→국방부, 제주도
12월	절대보전지역 변경동의한 도의회 통과 절대보전지역 해제 결정 (제주특별자치도특별법 제292조)	도의회, 제주도
	동식물상, 수질 등 9개항목 미비점 보완요청 및 협의절차 종료	제주도→해군
2010년 1월	국방군사시설사업 실시계획 변경승인 신청	해군→국방부
3월	국방군사시설사업 실시계획 변경승인	국방부
7월	실시계획 승인처분 무효 확인 및 원고부적격사유로 기각 판결(2009구합15258)	제주지법
2011년 6월	항소심 원심 처분 유효 인용 판결 (2010누27273)	서울행정법원
2012년 7월	다수의견 원고일부승소판결 파기환송 및 승인처분적법 판결	대법원

해군은 2007년 8월부터 2008년 3월까지 4차에 걸쳐 사전환경성 검토를 진행했다. 사전환경성 검토서를 국방부 장관에게 제출했고, 국방·군사시설사업에 관한 법률 제4조에 의거해서 국방·군사시설 실시계획을 승인했다. 그러나 환경영향평가 문제가 제기되자 2009년 상반기에 환경영향평가를 실시하고, 7월 7일 국방부장관에게 환경영향평가 보고서를 제출한다. 이 내용을 추가해서 2010년 1월 17일 실시계획 변경승인이 이뤄졌다.

이 과정에서 물리적 충돌을 겪으면서도 제주도의회는 절대보전지역 변경동의안을 통과시켰고, 제주도는 제주특별자치도 특별법 제292조에 근거해서 해군기지 사업부지로 포함된 절대보전지역 10만 5,295㎡를 해제 조치했다. 절대보전지역이 해제되자 곧바로 국방부장관은 다시 국방·군사시설사업 실시계획의 변경승인 처분을 내렸다.

이에 강정마을회 등 438명은 법원에 국방·군사시설 사업 실시계획 승인처부 무효확인소송을 제기하였는데 원심재판부는 2009년 1월 승인된 실시계획은 위법하나, 2010년 3월에 변경 승인된 실시계획은 위법하지 않다는 취지의 판결을 내렸다. 최종 변경계획이 위법하지 않다고 결론이 내려지면서 국방부는 제주해군기지 사업의 정당성을 부여하면서 사업을 추진해온 것이다. 1,2심이 일부 문제는 인정하면서 전체적으로 국방부의 손을 들어준 것으로 볼 수 있다. 하지만 대법원이 이마저도 환경영향평가를 제대로 거치지 않아 무효라고 판단했던 원심 판결이 잘못됐다는 취지로 파기환송 판결을 내렸다.

실시계획승인처부 무효확인 청구소송의 법적인 쟁점은 크게 네가지였다 (김남규, 2012:153). 첫째, 실시계획 승인 전에 환경영향평가를 받지 않은 중대한 하자의 무효 둘째, 실시계획 변경 승인 처분의 하자 승계 무효여부 셋째, 제주도지사의 절대보전지역 해제결정이 도의회나 주민들의 동의를 거치지 않아서 위법한지 여부 넷째, 부실한 환경영향평가에 기초한 실시계획변경승인이 위법한지 여부 등이었다. 이러한 쟁점에 대해 1,2심 법원과 대법원의 견해는 달랐으며, 대법원 내에서도 다수의견과 반대의견이 첨예하게 엇갈렸다.

서울행정법원은 환경영향평가를 거치지 않은 승인 처분은 환경영향평가제도의 입법취지에 비추어 강정주민들의 직접적·개별적 이익 침해사실을 인정하고, 실시계획 승인전 주민 의견이 반영된 환경영향평가 없는 행정처분은 무효라고 판시했다. 반면에 대법원은 실시계획 승인 전에는 사전환경성검토만 거치면 되고, 기본설계 승인

전에 환경영향평가를 거치면 된다고 판단했다. 때문에 환경영향평가를 거치지 않은 채 실시계획 승인을 받은 것은 위법하지 않다고 판시했다. 그럼에도 대법원 내에서도 사업계획승인과 실시계획승인을 구별치 않다가 환경영향평가결과를 반영하지 않은 국방군사시설 실시계획 승인을 적법한 것으로 판단하는 것은 환경영향평가제도의 예외를 인정해주는 탈법옹호 논리라고 대립하였다. 또 서울행정법원은 위 판결에서 당초 붉은발말뚝계를 발견하지 못했어도 정밀조사후 서식지 보존 또는 대체서식지 조성을 조건으로 보완동의 의결한 것은 환경영향평가를 하지 않은 것 같은 정도의 부실이 아니라고 판단했다. 다시 말해 환경영향평가를 안했다면 몰라도 약간 부실해도 하기는 한 것이므로 그러한 평가내용이 포함된 실시계획변승인은 위법하지 않다는 것이다(김남규,2012: 156-157).

이러한 사법부의 판결로 제주해군기지 정책 추진을 위한 형식적 합법성 조건은 충족되었다. 물론 국방부는 해군기지 추진에 확실한 명분을 얻는 데는 성공했을지 몰라도 소통과 협의를 통한 문제해결 방식이 아니라 법적 판단으로 결론 내려지는 한계를 드러냈다.

4) 강정해군기지 공식 수용의 자기조직화

(1) 제주도의 해군기지 정책 공식 수용

우근민 제주도지사는 11월 15일 제주도의회 제2차 정례회 본회의 시정연설을 통해서 강정마을에 제주해군기지를 건설하는 정부정책을 공식적으로 수용한다고 밝혔다. 민선 5기 출범 후 처음으로 제주해군기지 건설을 공식화 한 것이다.

우근민 도정의 해군기지 공식화 배경에는 1차적으로는 강정마을 주민들의 조건부 해군기지 수용제안 백지화 선언으로 촉발되었다. 원점으로 돌아온 해군기지 문제에 대해 제주도의 적극적 해결의지를 촉구하는 도의회 반발 분위기를 수습하고, 해군기지 원-원 전략의 실체를 놓고 의구심이 확산되는 것을 사전에 차단할 필요가 있는 상황이었다. 게다가 해군기지 수용은 현실적 불가피성도 크게 작용했다. 환경영향평가협의 등 주요 행정절차가 이미 끝난 상황에서 구체적인 대안 없이 국책사업을 마냥 연기할 수 없는 상황에서 정부의 지원약속이 상당히 진전되었다는 판단도 제주도

의 결단에 영향을 준 것으로 풀이된다. 그럼에도 제주도가 공식 수용 입장을 발표하기 전에 진정성을 갖고 강정마을의 신뢰를 얻기 위한 노력을 기울였다면 이후의 파국은 막을 수 있는 여지는 남아 있었던 것으로 보여진다.¹³⁹⁾

(2) 전국 규모의 해군기지 반대 운동

제주도의 결단에도 불구하고 좀처럼 정부의 구체적인 지원은 가시화되지 않았다. 제주도가 해군기지 건설에 따른 지역발전계획이 언제든지 ‘화려한 말잔치로 끝나버릴 수 있는 가능성을 내포한 독소조항’을 간과했기 때문이다.¹⁴⁰⁾ 다시 말해 중앙정부의 무관심과 제주도의 대중양 질충 능력의 한계가 맞물리면서 제주해군기지 문제를 더욱 꼬이게 만들었다고 볼 수 있다. 오히려 절대보전지역 변경처분 무효확인소송에서 법원이 원고부적격 사유를 들어 각하시키면서 강정마을 주민과 범도민대책위를 자극했다.

반대진영은 전열을 재정비하고 보다 적극적으로 해군기지 반대운동의 재점화를 시도하는 시기에 해군이 해군기지 사업부지내 레미콘등 건축용 자재를 반입시키면서 양측간의 물리적 충돌이 발생했다. 이 과정에서 경찰이 불법집회로 규정하여 도내 경찰병력을 투입한 뒤 종교인 등 34명이 업무방해 및 집시법 위반 등의 혐의로 현장에서 긴급 체포하였다. 이후 해군은 경찰병력 1천여명을 동원하고 펜스를 설치하여 해군기지 건설을 진행하면서 공사중단 요구는 더욱더 거세졌다.

해군이 제기한 공사방해 금지 등 가처분 신청이 법원에 의해 받아들여지면서 해군기지 정책체제에 공권력 남용과 인권유린이 쟁점으로 급부상 한다. 종교계와 시민사회단체 등 반대진영은 ‘국민의 기본권을 침해하는 공권력 남용’이라고 주장하며 반대투쟁의 수위를 높였다. 특히 이들은 제주4·3의 기억을 적극 끌어들이 강제진압의 부당함을 국내외에 호소했다. 종교계와 시민사회단체등의 호소는 사그라들던 해군기

139) 11월 19일 제주도가 강정마을에 전달한 ‘제주해군기지 관련 강정마을의 제안에 대한 회신’ 공문에 대한 입장을 밝히면서 정부가 제주도에 대해 지원을 약속한 명확한 근거 제시를 요구했고, 제주도와 정부 간에 오고간 공식문서를 공개할 경우 이를 토대로 설명회 개최 여부 등에 대한 마을 내부 의견을 수렴하겠다고 밝히고 있다는 점에서 제주도와와의 대화와 조정의 여지를 남겨놓았던 것으로 보여진다.

140) 제주특별법 개정안에는 ‘행정안전부장관은 지역발전계획을 수립하거나 변경하는 경우 관계 중앙행정기관의 장과 협의를 거쳐야 한다’고 명시되어 있는데, 이는 정부의 의지 없이는 지역발전계획의 수립과 집행에 있어서 구두선에 그칠 가능성을 내포하고 있다.

지 반대운동의 동력을 불어넣고, 해를 넘겨 전국의 시민사회단체, 종교계, 정당 등이 가세하는 해군기지 공사강행중단 촉구와 격렬한 반대운동의 도화선이 되었다.

해군기지 건설 문제가 2002년부터 추진되었지만 반대운동의 범위는 제주도라는 지역범주를 넘어서지 못하고 있었다(최현 외, 2012:50-57). 전국적으로 제주해군기지 공사중단과 반대운동이 재조명 받는 데는 영화평론가 양윤모씨의 옥중 단식투쟁과 야5당 진상조사단 구성과 공사중단 요청¹⁴¹⁾이 자리 잡고 있다. 2011년 4월 6일 해군기지 현장에서 시공사의 공사를 저지하다 구속된 양윤모씨의 단식투쟁 소식은 소셜네트워크서비스(Social Network Service)를 통해 전국적으로 알려졌고, 언론의 해군기지 문제를 집중 조명하는 단초를 제공했다. 이어서 시민단체, 종교계, 문화예술계, 학계, 법조계를 망라한 전국의 416명의 해군기지 건설 중단촉구 선언문 발표를 촉발시켰다.

이때부터 사실상 제주해군기 건설 반대운동은 제주지역 주민운동을 넘어 정치평화운동으로 전환된다(최현 외, 2012:52). 전국 시민환경평화단체들이 제주해군기지건설 저지를 위한 전국대책회의의 활동이 본격화되면서 국내외 시민사회단체들의 방문이 잇따랐고, 중앙언론과 해외 유력 언론사들도 강정마을 상황에 주목하게 된다. ¹⁴²⁾

(3) 야5당 제주해군기지 진상조사

전국적 규모의 해군기지 반대열기는 국회차원의 진상조사 움직임으로도 나타났다. 민주당 소속의원들을 중심으로 구성된 ‘야5당 제주해군기지 진상조사단’은 8월 제주해군기지 사업은 ‘민항 위주의 민·군복합형 기항지’라는 국회의 부대의견 미준수, 환경 및 생태계 훼손 우려, 심각한 절차적 하자 등을 이유로 제주해군기지 사업의 일시 중단과 재검토를 촉구하고 나섰다. 국회 야5당 제주해군기지 진상조사단의 공사중단요청은 국회 예결특위 산하 조사소위원회 구성을 추동하는 등 사회적 의제가 정치적 의제로 수렴되는 신호탄이 되었다고 분석할 수 있다.

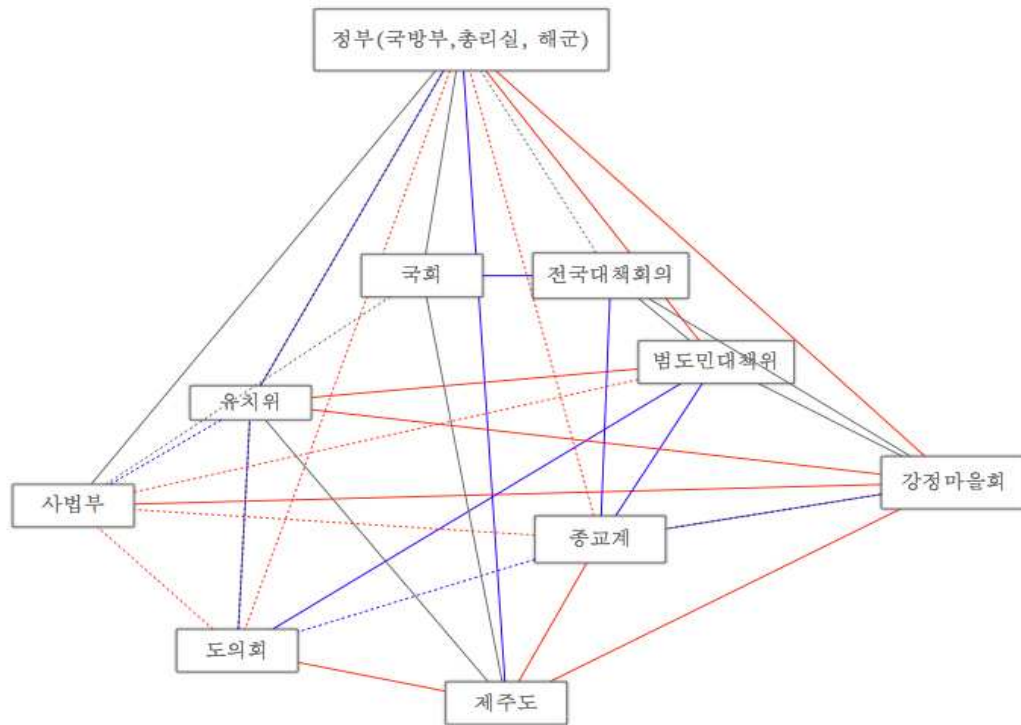
한편, 2011년 5월 24일 군 상부지휘구조 개선과 서북도서방위사령부 창설 등을 골자로 하는 국방개혁안이 국무회의를 통과했다. 천안함 침몰사건과 연평도 포격사

141) 천혜의 자연환경을 자랑하고 있는 동시에 4·3의 처참한 고통이 있었던 곳인데 제주해군기지 건설 강행으로 천혜의 자연환경이 파괴되고 도민들의 인권이 유린되고 있다는 주장이 제기되었다

142) 미국 CNN, 뉴욕타임즈와 중동의 알자지라, 영국 BBC, 러시아투데이(RT), 프랑스 진본언론 리베라시옹등이 강정마을 사태를 다뤘다.

건으로 이명박 정부가 사실상 제주해군기지 추진의 근거가 되었던 대양해군 정책의 포기를 의미한다. 하지만 국방부와 해군은 꿈적 하지 않았고 오히려 공사 반대 주민과 활동가의 고소고발로 이어졌고, 심지어 주민과 활동가 사이를 이간질하고 색깔론을 부각시키는 등 논란의 전국적 확산을 막는데 주력했다.¹⁴³⁾ 정부는 정부대로 적법한 절차에 의한 제주해군기지 건설의 당위성을 강조하면서 정상추진의 의지를 꺾지 않았다. 때문에 시민사회단체와 국회 국정감사에서 제주해군기지 건설의 유용성은 심각하게 도전 받는 중요한 요인이 된 것으로 보여진다.¹⁴⁴⁾

<그림 14> 급변기 주요행위자 상호작용 (후반기 : 2010년 1월-2011년 12월)



주) 적색 : 불신 / 청색 : 협력 / 실선 : 적극적 상호작용 / 점선 : 소극적 상호작용

143) 고소고발 취하요구와 관련해서 '방해하는 사람은 강정주민보다 외부세력이 더 많으며 이들이 떠나면 취하'할 뜻을 밝히는 등 해군이 강정주민과 활동가들을 이간질시켜 주민들을 고립, 고사시키고 있다'면서 강정마을회는 비판했다 (제주일보, 2011.4.28).

144) 강정마을회와 개척자들을 포함 65개 시민사회단체는 11일 국회진상조사단에 의견서를 제출하면서 '국방개혁에 관한 법률개정안이 입법 예고돼 대양해군정책이 사실상 폐기된 시점에서 국가안보상 제주해군기지 건설 필요가 현저히 감소했다'고 주장했다(제주일보, 2011.5.11). 특히 정부의 국방개혁안이 현존하는 북한의 국지도발과 비대칭 위협에 대비하는 것으로 방향을 바꾸었기 때문에 제주해군기지의 미래는 재조정되고 재검토 되는 게 맞다는 주장이 제기되었다 (제주의 소리, 2011.5.31).

5) 이중협약서 작성의혹과 15만톤 크루즈 운항검증으로 인한 요동의 발생

(1) 이중협약서 작성 의혹

해군의 공사강행과 이에 맞서 강정마을회와 범도민대책위 등 반대진영의 시위가 계속되는 가운데 국회예산결산특별위원회 산하 제주해군기지 조사소위원회에서 제주해군기지 이중협약서 작성의혹이 불거졌다. 국토해양부와 제주도가 보유한 협약서는 ‘민군복합형 관광미항 건설과 관련된 기본협약서’라는 제목으로 작성된 반면 국방부가 보유한 협약서 제목은 ‘제주해군기지(민군복합형 관광미항)건설과 관련한 기본협약서’로 돼 있었다. 도민들이 분노했던 것은 제주도지사가 해군기지 건설과 관련한 기본협약서에 서명해놓고 도민들에게는 민군복합형 관광미항 건설 관련 기본협약서를 공개했다는 것이다.

민주당 강창일 의원은 ‘대국민 사기를 벌이고 있다’며 반발했고, 우근민제주도지사 역시 ‘국방부와 제주도간의 이견으로 협약서 제목이 다르게 되었다는 공무원 보고를 받았다’며, 이는 ‘큰 문제가 있는 합의서’라고 밝혔다(제민일보, 2011.9.6).

이중협약서 의혹의 쟁점은 세 가지였다. 이중협약서 작성의 국회부대조건 준수여부와 이와 관련한 탈법성 여부 그리고 제주도의 은폐여부였다. 이러한 의혹을 규명하기 위해 제주도의회는 재차 행정사무조사권을 발동하였고, 민주당, 민주노동당, 창조한국당, 진보신당 등은 국정조사요구서를 제출하였다.

이후 전임 김태환 제주도지사는 기본협약서를 은폐한 적이 없고, 총리실이 중재에 따라 기본이념이 훼손되지 않는 범위 내에서 서로 다른 제목으로 계약을 체결하게 된 것이라고 해명했다. 즉 국방부는 작성된 이중협약서에 근거로 해군기지에 초점을 맞춰 건설을 추진했다는 것이고, 제주도는 이런 사실을 알면서도 은폐한 것이나 마찬가지였다.

(2) 제주해군기지 15만톤 크루즈 운항 검증 논란

이중협약서 논란은 15만톤 크루즈 선박 운항 검증논란으로 확산되었다. 이중협약서 논란이나 크루즈 선박운항 검증논란의 배경에는 민군복합형 관광미항의 등장에서부터 비롯된다. 앞서 살펴본 것처럼 원래 민군복합형 관광미항은 2009년 대통령 선거 당시 이명박 대통령이 복합형 크루즈 건설방안을 공약으로 제시하면서 시작되었다. 즉 해군기지 추진에 따른 주민반발을 복합형 크루즈 건설에 따른 지역경제 활성화로 무마하고자 하는 의도에서 제시되었다. 이 같은 맥락에서 국회가 민군복합형 기항지 부대조건을 붙여 통과시면서 제주해군기지를 둘러싼 갈등 해소의 계기로 전망되었던 것도 사실이다.

그러나 민군복합형 관광미항의 구체적인 성격, 건설계획 및 기능 기대효과등이 제대로 된 정보가 제시되지 않으면서 민항인지 해군기지인지를 놓고 갈등과 혼란을 가중시키는 요인이 되었다(최현 외, 2012:46-45).

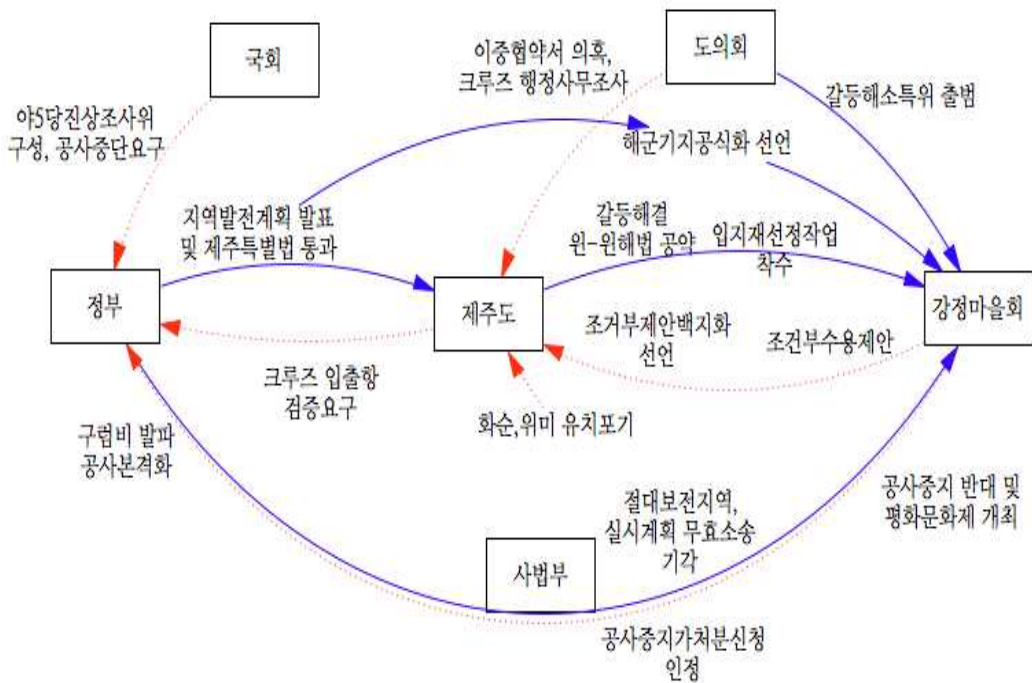
15만톤 크루즈 선박 운항 검증논란을 촉발시킨 것은 이중협약서 의혹 규명을 위해 발동된 제주도의회 행정사무조사에서 제주해군기지는 국방군사시설 기준에 따라 항공모함항으로 설계되었다는 문제제기에서부터 시작되었다. 15만톤 규모의 크루즈 선박이 동시에 접안하는 민항으로 계획했다면 항만법의 설계기준에 따라서 선회장을 선박 전체 길이 690m로 설계되어야 하는데 실제 강정항의 선회장은 520m로 설계되었다는 주장이었다. 제주도가 민군복합형 민항시설 검증 TF를 구성해서 자체 검증한 결과도 마찬가지로 15만톤 크루즈 선박의 자유로운 운항은 어렵다는 결론을 내렸다. 제주출신 국회의원 주최로 열린 민군복합형 항만설계 및 선박조종 시뮬레이션 검증 정책간담회 결과도 다를 게 없었다. 해군이 제출한 시뮬레이션 결과보고서에 따르면 관행적으로 적용하는 한계풍속 27노트 기준에 비해 낮은 15노트를 적용한 것은 15만톤 크루즈 선박 운항에 부적합하다는 것이었다.

해군의 이러한 처사는 국회를 자극했다. 국회는 2012년도 예산안을 심사하면서 정부가 제출한 예산안중 해군기기 예산안 1328억원 중 1278억원을 삭감해버렸다. 민주통합당과 야당은 물론 한나라당까지도 국회 부대의견 준수에 동조했기 때문에 가능했다.

추가적으로 언급하겠지만, 한편으로는 이 시기의 크루즈 선박 운항 검증 논란은 제주도의회는 물론이고 우호적인 관계를 유지하던 제주도와 정부 사이에도 갈등으로 비

화되는 단초를 제공하였다. 제주도와 국무총리실이 기술검증위원회를 구성하는 과정, 그리고 국방부 단독으로 시뮬레이션을 진행하고 아무런 문제가 없다는 결론을 내놓는 과정까지 제주해군기지 정책체제의 주요한 요동으로 작용하면서 민군복합형 관광미항으로 추진하는 제주해군기지 건설사업의 신뢰도에 흠집을 내는 원인이 된다.

<그림 15> 급변기(2010년 1월- 2011년 12월) : 후반기 해군기지 정책체제 피드백 루프



주) 청색 : 편차증폭 피드백 / 적색 : 편차상쇄 피드백

제4절 신질서 : 2012년 1월 - 2012년 12월

1. 제주해군기지 정책체제의 공진화 과정과 경로의존성

이렇게 혼돈기와 급변기를 거치면서 제주해군기지 정책체제는 제주해군기지 건설이라는 새로운 질서로 급격하게 이행된다. 행정절차가 마무리되자 해군은 예정대로 공사 진행에 가속도를 높이면서 편차상쇄 피드백 과정을 강화했고, 어떤 식으로든 이를 뒤집고자하는 반대진영의 편차증폭 피드백 간에 반복적인 대립으로 비화됐다.

연말 15만톤 크루즈 검증논란은 국회차원의 예산삭감으로 나타났고, 국회부대조건을 준수한 사업재조정 여부에 관심이 쏠렸다. 그러나 해군은 이월된 2011년 예산 1,084억원과 2012년 예산 반영된 49억원을 활용해서 예정대로 제주해군기지 건설공사를 진행하였다. 공사강행에 따른 반대진영의 대응수위는 높아졌고, 다시 공권력 집행에 따른 논란은 해군기지 건설 반대 주장의 명분으로 작용했다.¹⁴⁵⁾

예컨대 강정마을회와 군사기지범도민대책위 등은 항만설계 오류를 들면서 ‘부정적 방법’으로 취득한 공유수면 매립면허 취소 촉구로 나타났고, 4·11 총선을 앞두고 민주당의 해군기지 전면 재검토 당론 확정과 해군기지 입지재선정 공약 채택 움직임을 추동했다.¹⁴⁶⁾ 이렇게 민주당까지 가세한 반대진영의 문제제기에 정부는 1월 26일 총리실 주최로 관광미항 크루즈 입출항 검증위원회를 구성해서 논란 해소를 시도한다.

그러나 정부의 의도와는 달리 검증위는 시작부터 순탄치 못했다. 검증위 구성과정에서 공정성 시비에 휘말렸고,¹⁴⁷⁾ 최종 검증 결과 또한 정부에 우호적이지 못했다. 2월 17일 공개된 최종 검토결과보고서는 풍속, 횡풍압면적, 항로, 운항 난이도 등 4개 항목에서 15만톤 크루즈의 입출항이 어렵다는 결론이 내려졌기 때문이다.¹⁴⁸⁾

145) 당시 업무방해와 집시법 위반, 상해협박, 주거 침입 등을 이유로 197명이 연행됐고, 체포대상도 마을주민과 평화운동가, 신부, 수녀, 대학생, 기자 등 다양했다.

146) 민주당의 해군기지 전면재검토 공약채택은 강정마을회, 종교계, 제주출신 국회의원들 상호간 합의로 이뤄졌다 (제민일보, 2012.2.16).

147) 국회 해군기지 조사소위는 제1차 활동결과보고서를 채택하면서 국무총리실 주관 하에 국방부와 제주도간 협의 실시를 권고하면서, 필요시 제3의 전문기관을 통한 검증을 위해 정부, 제주도 추천 각 2인의 해당전문가를 동수로 구성, 검증 결과를 조사소위에 보고할 것을 주문했었다. 이에 제주도의회는 2월 1일 조사소위 권고도 무시하고 자의적으로 구성된 검증위 결과를 수용할 수 없다는 입장을 밝히기도 했다. 총리실이 국회 조사소위의 권고를 무시하고 자의적으로 1명을 추가해서 기술 검증위원회 구성을 시도했다.

148) 기술검증위 최종보고서를 정리해보면 다음과 같다(제민일보, 2012.2.17). 첫째, 2010년 고시된 '해상교통안전진단 시행지침'의 27노트(14m/s)가 적정한데 설계는 15노트(7.7m/s)를 적용했기 때문에

설계 오류가 총리실의 검증결과로 공식 확인되자 야3당은 4·11 총선 정책협약서를 채택하고 해군기지 관련 모든 공사의 중단을 요청하였고, 제주도도 ‘공유수면 매립공사 중지를 위한 사전 예고 및 공사정지’ 요청과 크루즈선박 조정 시뮬레이션 재검증 요청하는 등 정부와 야당, 정부와 제주도간의 대립이 동시다발적으로 발생하였다.

그럼에도 정부는 논리적 근거를 제시하고 설득하려고 하기보다는 이미 공사가 진행된 이상 어쩔수 없다는 입장을 견지했다. 2월 29일 국가정책조정회를 열고 제주해군기지 사업의 2015년 완공을 재확인한 것, 제주도의 재검증 수용불가 입장을 밝힌 것도 이런 맥락으로 해석할수 있다.

특히 본격적 공사를 위한 강정마을 구럼비 밭파에 착수하는 등 정부 스스로 해군기지 정책 후퇴의 가능성을 사전에 차단하고, 아예 민군복합항을 부정하는 태도를 보이면서 근본적인 의문을 촉발하기도 하였다(최현 외, 2012:47) 예를들어 김황식 국무총리는 페이스북에 올린 친필메모를 통해 ‘15만톤 크루즈 선박은 세계에 6~7척 밖에 없고 우리나라에 들어오는 것이 8만톤급임을 고려하면 15만톤급 2척이 동시에 제주에 들어오는 것은 사실상 상정하기 어렵다’며 ‘과다 시설에 의한 예산낭비라는 주장도 있으며, 일단 약정이 체결된 이상 이를 이행하는 것이 정부의 책무’라고 밝혔다(제민일보, 2012.2.21.) 뿐만 아니라 이명박 대통령도 취임 4주년 특별기자회견을 통해 ‘제주해군기지는 전 정부에서 결정했고, 또 결정하는 과정을 보면 매우 국가미래의 발전이나 경제발전, 안보를 위해서 아주 올바른 결정을 했다고 생각한다’고 말했다. 심지어 해군기지 건설 반대 입장을 표명한 야당의원들의 이름과 국회 속기록까지 거론하면서 야당의 말 바꾸기에 대한 비판의 수위를 높였다. 하지만 이날 회견은 표면적으로는 반대진영의 발목잡기가 해군기지 공사 진척을 어렵게 만든다는 입장이었으나, 정작 민군복합형 관광미항 용어는 단 한 차례도 언급하지 않는 등 제주해군기지 추진에 대한 정부의 숨겨진 의중을 짐작할 수 있는 계기가 되었다.

정부의 입장은 장하나 의원이 입수한 기술검증위원회 회의록에도 고스란히 반영되어 있었다. 예를 들어 2월 14일 열린 4차 검증위원회 회의록에는 ‘총리실에서는 검

조종 시뮬레이션이 필요하며 둘째, 설계는 크루즈선 횡풍압면적을 8584.8㎡기입 시뮬레이션 실시한 것으로 보이지만 실제로는 1만2515.8㎡의 값을 적용한것으로 보고 최신 1만3223.8㎡ 값을 적용 이의 확인 필요하며 셋째, 항로 굴곡부 중심선의 곡률반경과 항로폭을 고려할 때 여객선의 입·출항에 적정하지 않아 항로법선을 설계기준에 맞도록 교각을 완화해야 하며 넷째, 선박시뮬레이션 입·출항 난이도가 최고 난이도에 해당되는 '7'(-3)과 '6'(-2)으로서, 자유로운 입·출항이 어렵다고 밝혔다.

증 문제를 조기 매듭짓고 국책사업이 제대로 진행될 수 있도록 하는 것이 정부 방침이다. 그런 방침으로 검증위원회도 구성한 것이다' '어떤 방법으로든 설계 변경이 일어나지 않는 방법에서 기술적 대안을 찾아 달라' 등 정부의 제주해군기지 건설에 대한 입장은 일관되고 완강했다(한겨레, 2012.10.11). 여러 정황상 민항이 불가능함을 시사하고 있고, 우근민 제주도지사 역시 '해군기지에 민간선박은 입출항 할 수 없다'며 무늬만 민군복합항임을 인정했지만, 2013년 1월 1일 제주해군기지 예산 2009억 원은 전액 통과됐다. '70일 동안 민·군복합항임을 확인하는 철저한 검증을 거친 뒤 예산집행'이라는 부대조건을 붙였다.

이명박 대통령에 이어 정권을 잡은 박근혜 대통령은 '제주를 하와이처럼, 해군기지를 진주만처럼 만들어서 제주의 도약과 발전이라는 두 마리 토끼를 다 잡을 수 있는 크루즈 관광허브로 키워내겠다'는 밝혔다. 그럼에도 여야가 합의한 '선검증, 후예산 집행'을 국방부는 '선공사, 후예산집행' 논리로 돌파하며 공사를 강행 중이다. (시사 IN, 2013.2.14).

IV. 제주해군기지 정책의 복잡성이 주는 시사점과 정책제언

제1절 제주해군기지 정책의 복잡계 특성

1. 안정기 제주해군기지 정책의 복잡계 특성

화순항 해군기지 정책체제의 복잡성은 우연한 사건에서부터 시작되었다. 2002년 6월 해양수산부가 제2차 연안항 항만기본계획(안) 수립을 위한 주민공람과정에서 지역주민들이 화순항 도면 한 귀퉁이에 ‘보안항구’로 표기된것을 발견한 것이다. 해양수산부의 설명자료 어디에도 해군부두 추진을 인식할 수 있는 관련 내용은 없었다.¹⁴⁹⁾ 이에 주민들은 즉각적으로 해양수산부에 공식질의하였고, 해양수산부의 회신을 통해 해군 보안항구의 실체가 확인되면서부터 화순항 해군기지 정책체제는 안정기에서 혼돈기로 이동한다.

2002년 7월 해군은 화순항 해군기지를 공식화하자, 제주지역 시민단체들과 지역주민들은 해군기지결사반대 도민대책위(준)와 해군기지결사반대 안덕면민대책위를 출범시키면서 본격적인 반대운동에 돌입하였다. 다음달 화순항해군기지 주민설명회가 개최되는 등 화순항 해군기지 정책체제는 급변기로 접어들었다.

이후 10월 25일 제주도는 긴급여론조사를 실시하였고, 예상과 달리 58.2%라는 압도적인 결과로 반대하는 도민들이 많은 것으로 나타나는 분기점을 맞았다. 제주도는 더 이상 찬성할 명분을 찾지 못하고, 10월 30일 해양수산부에 반대의견서를 제출하였다. 이에 해양수산부 역시 해군의 요구했던 화순항 해군부두 반영에 대해 유보키로 결정하면서 화순항 해군기지 정책체제는 새로운 질서를 맞이하게 되었다.

이렇듯 ‘보안항구’라는 한 단어는 화순항 해군기지 정책체제를 구성하고 있는 행위자들의 찬성과 반대로 입장이 극명하게 엇갈리게 만드는 중요한 사건이 된다. 각각의 입장을 주장하는 해군과 주민, 해양수산부와 제주도, 시민단체 등 행위자들의 상

149) 당시 해양수산부의 자료에 따르면 화순항 개발 목표 및 방향은 △연안화물 유통기지 기능 △인근 서귀포항의 보조 기능 △소형어선 계류 및 피항지 기능으로 설정되어 있었다. 기본계획의 목표 연도는 2011년으로 설정됐으며, 소요 규모는 검토해 나가는 것으로 되어 있었다. 그럼에도 보안항구에 대해서는 제주도 수산관계자들조차 어리둥절 할정도로 전혀 파악되어 있지 않았다 (제주일보, 2002.11.22.)

호작용은 해군의 비밀주의와 도민대책위 결성, 주민설명회 등의 요동을 거치면서 복잡성을 강화시키는 요인으로 작용하였다.

2. 혼돈기 제주해군기지 정책 복잡계 특성

제주해군기지 정책체제가 안정기에서 혼돈기로 이동한 2005년 3월부터 2007년 3월까지 복잡응계로서의 주요한 특징을 요약해보면 다음과 같다.

첫째, 정책체제 국지적 요동이 안정기에 비해서 증가했다. 주요한 요동으로는 제주발전연구원의 화순항 해군기지 건설 영향분석, 민·관 테스크포스팀 구성 및 해군기지 건설 영향분석결과 발표, 해군의 2006년도, 2007년도 해군기지 편성논란, 해군과 제주도간의 사전합의설 공방, 국내 해군기지 현지실태조사, 위미1리 해군기지 유치의사 표명과 기초조사, 상공인들의 해군기지 유치 움직임과 제주해군기지방도민유치위원회 출범, 군사기반대책위 출범과 천주교등 종교계의 반대활동 참여 등을 들수 있다.

둘째, 주요행위자의 상호작용의 증가와 변화도 복잡성의 증가를 추동했다. 안정기에 주요행위자는 지속적인 사업 추진의사를 밝혔던 해군과 제주도, 안덕면 주민과 반대대책위로 단순했다면 혼돈기에는 행위자들의 확대가 확인된다. 해군, 제주도, 지역주민 반대대책위 외에 해군기지 예산과정에서 국회의 역할이 중요해졌으며 지방선거와 맞물려 제주도지사 후보 등 정치권의 움직임도 등장했다. 도민의 대의기관으로서 제주도의회도 구체적인 행위자로 부상하였다. 또한 위미1리 유치와 반대운동에 참여했던 위미리 주민들이 직접 행위자로 참가하며, 상공인과 보훈단체 등 해군기지방도민유치위원회와 제주사랑실천연대도 포함되었다. 간접행위자로는 제주해군기지 문제에 대한 전국 공론화가 시도되면서 참여연대, 녹색연합등 중앙 시민사회단체의 활동도 구체화되기 시작하였다. 제주도의 경우 안정기에 주민들과 정부의 조정역할을 담당하다가 찬성 입장으로 전환되는 등 행위자의 신념체계와 행동의 전환도 이 시기에 나타나는 것으로 분석되었다.

셋째, 안정기를 거치면서 마련된 자기조직적 학습효과가 혼돈기에 심화된다. 제주해군기지를 재추진코자 하는 해군에 비해서 시민단체간 연대와 이슈의 전국화 전략 추진 등 자기조직적 학습이 심화되었다. 시민사회는 2002년 잠정 유보된 제주해군기지 정책체제를 유지하기 위한 편차상쇄 피드백이 확산시키기 위해 노력했다면, 해군

은 제주해군기지 건설을 위한 편차증폭 피드백 확산 활동이 증가했다. 이러한 국지적 요동과 행위자들의 피드백의 확산으로 제주해군기지정책체제가 평형상태에서 혼돈의 가장자리로 이동할 수 있는 에너지를 축적되는 토대가 마련된다. 또한 이 시기에 해군기지 정책체제를 둘러싼 행위자의 상호작용 패턴에 자기유사성이 확인된다.

3. 급변기 제주해군기지 정책 복잡계 특성

급변기 제주해군기지정책체제의 복잡도가 가장 높았던 혼돈의 가장자리에 위치해 있다. 복잡적응계로서 급변기의 주요한 특징을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 제주해군기지 정책체제의 단절적 변화를 야기하는 분기점이 나타난다. 위미 주민들의 강력한 반대로 교착상태에 빠진 제주해군기지 정책체제에 강정유치라는 우연한 사건은 일부 주민들의 유치의사 표명 보름 만에 제주도는 전격적으로 여론조사를 실시하고, 그 결과 강정마을이 제주해군기지 최우선 대상지로 선정된다. 여론조사 결과는 제주해군기지 정책추진의 유일한 근거였고 이후 여론조사 위법부당성 논란, 입지타당성 논란, 멸종위기 연산호 군락 발견, 강정마을 공동체의 극심한 갈등, 시민사회의 대립 등 요동 속에서도 제주해군기지 정책의 경로의존성과 복원불가능성을 고착시키는 결정적 계기가 되었다.

둘째, 제주해군기지 정책체제 주요행위자들의 자기조직화는 해군기지 후보지 변경과 해군기지 정책의 성격변경을 추동한다. 이 과정에서 반대진영과 찬성진영의 협력과 경쟁의 상호작용은 국회, 정당, 사법부 등 행위자의 참여를 야기하면서 정책체제의 복잡성을 심화시킨다. 민군복합형 기항지 부대 조건논란, 국회 야5당 제주해군기지진상조사단 구성, 절대보전지역 변경 실시계획 처분 무효확인소송, 지역발전계획 수립, 크루즈 검증논란, 공사강행 등 행위자들의 직무 관련 간섭행위는 절차와 실익, 환경과 안보의 대립과정에 긍정의 피드백과 부정의 피드백으로 상호 영향을 미치면서 해군기지 정책체제의 급격한 변화를 야기하였다. 여기서 제주해군기지의 간접적 행위자였던 제주도는 정부를 대리하는 직접행위자로서의 역할 변화를 시도하고, 그 결과 해군기지정책체제의 전체적인 끝개를 변화시킨다. 제주도와 국방부, 국토부와 체결된 해군기지 MOU는 제왕적 도지사 논란과 결합되면서 주민소환운동과 같은 자기조직화는 복잡적응계로서의 예측불가능성 측면을 극명하게 보여주고 있다.

셋째, 이 시기 정책체제의 진화과정에서는 각각의 행위자들은 내·외부환경의 변화에 적응하는데 상호작용의 일정한 패턴이 발견된다. 안정기와 혼돈기를 거치면서 행위자들은 자기조직학습을 통해 상호간의 경쟁과 협력의 방식은 정교화 되고 치열해진다. 예컨대 일방적 추진→반대진영 반발→논란 확산→주민여론수렴→강행(포기)→주민저항→민심달래기와 법적공방 등으로 진행되는 등 각 시기별로 요동의 내용만 다를 뿐 흐름(flow)은 유사한 패턴을 보이고 있음을 확인할 수 있다. 또한 행위자들의 동원전략도 직접적 행위자 강정마을회는 도내 시민사회와 천주교등과의 적극적인 연대를 모색하고, 전국화를 시도하면서 또 다른 직접 행위자인 해군과 제주도의 집단행동에는 집단행동으로, 정책지향학습에는 정책지향학습으로 공진화면서 해군기지 정책체제는 진화하였다.

제2절 제주해군기지 정책 복잡성이 주는 시사점

공공의 문제는 선형적으로 존재하는 것이 아니라, 집단적 사유와 상호작용의 결과물(은재호, 2009:25-26)이라 할 수 있다. 공공의 문제, 제주해군기지 논란 역시 국가의 비밀주의, 일방주의, 행정편의주의적 해군기지 추진에 절차적 합리성을 주장하는 주민저항의 상호작용이 큰 흐름을 형성하고 있다. 정부는 정부대로, 주민들은 주민들대로 제주해군기지에 대한 서로 다른 프레임으로 문제를 인식하고 추정된 논리에 근거해서 자신들의 주장을 강화하면서 상호 의사소통적 합리성이 발현되는데 한계를 보여주었다. 애초에 합리적 대화와 타협을 위한 기초적인 조사와 열린 시각은 부족했다(김진호, 2007:68). 다음은 2011년 6월 국회 야5당 해군기지진상조사단 공청회에 참석한 정상만 해군대학 해양전략연구부장의 발제 내용 일부다.

거대한 국가번영과 국민의 풍요를 보장해야 하는 대의 앞에 내 지역의 이익과 내 것만을 주장하는 갈등과 대립의 현실이 안타까울 뿐입니다. (...) 일찍이 평화를 바라거든 전쟁을 준비하라는 격언이 있듯이 내가 지킬 힘이 없을 때는 평화가 존립할 수 없음을 역사가 증명하고 있습니다.

정부의 이와 같은 주장처럼 힘 있는 국가만이 번영을 누릴 수 있다는 '대의'적 시각은 제주해군기지 건설을 반대하는 것은 국가를 위해 국민이 기꺼이 감내해야 할 것을 저버리는 행위로 보는 인식으로 확장되고 있음을 확인할 수 있다(박정은a, 2011). 즉 '대한민국에 충성하느냐 반대하느냐라는 기준으로 국민을 가르고자 하는 이분법적인 시각'(조효제 2015:118)의 작동은 강정마을 주민들에 의해 그것이 국가에 의해 자행되는 권위주의적 추진의 문제가 정면으로 제기된다. 다음은 제주해군기지 공사 관련 업무방해 혐의로 구속된 강동균 마을회장의 옥중편지 가운데 일부다

개개인들을 지키지 못하면서 국가를 지킨다는 것은 의미 없는 안보라고 생각합니다. (...) 국민의 동의를 바탕으로 한 안보와 평화가 정의되어야 한다고 봅니다. 국가시책을 반대하는 것이 아니라 문제점을 알면서도 고치려하지 않는 태도에 의문을 제기하는 것이며 (...) 거짓말은 또 거짓말을 야기하며 하자를 방치한 채 진행되는 공사는

국가존립을 허무는 중대한 범죄행위에 해당합니다¹⁵⁰⁾

이처럼 제주해군기지 정책체제의 직접적인 행위자들의 인식은 근본적인 차이를 보인다. 개인을 지키는 것이 국가의 책무라고 보는 주민들의 일반적인 시각과 국민 다수의 행복을 위해 일부의 희생은 불가피하며 특히 국가안보사업 추진을 둘러싼 갈등을 양산하는 행위는 반국가적으로 규정하면서 행위자간의 상호작용에 합리적인 소통과 중재의 정치가 끼어들 여지 자체를 차단시켜버렸다. 일부 연구들에 의해 해군기지 갈등의 원인을 소위 현실적 안보론과 이상적 평화론의 대립에서 찾고자 하는 일련의 시도로 나타나기도 했다.

그러나 본 논문이 논구하고자 하는 점은 일반적으로 군사안보시설 설치 과정에서 나타나는 이념적 대립의 관점에서 제주해군기지 문제를 해석할 경우 근원적인 해법 마련의 한계에 봉착할 가능성이 높다는 시각이다. 즉 강정마을회 등 주민들과 시민사회단체와 종교계가 국가정책에 대한 반대했던 것이 아니라 그 과정에서의 제기되는 일단의 정책오차 수정 요구를 왜 국가는 이를 묵살하거나 엄격한 법 집행 등 권위주의적 대응으로 일관했는가에 대한 의문점에서 비롯되었다. 나아가 그렇다면 근본적으로 국가는 국민에게 무엇이며, 국민은 국가가 추진하는 정책에 대한 어떠한 입장을 가져야 하는가에 대한 근원적 의문을 갖고 출발한다.

앞서 밝힌 것처럼 제주해군기지정책체제는 김대중 정부에서부터 시작되어 노무현 정부와 이명박 정부를 거치면서 추진되었다. 진보와 보수정권을 넘나들면서 각기 다른 정권마다 공통적으로 반드시 필요한 시설이라는 점을 강조했다. 이 점에서 제주해군기지는 역으로 진보와 보수 간의 대립과 갈등의 산물이 결코 아니라는 점을 보여준다. 오히려 국가의 권위주의적 정책 추진에 대한 반동으로 주민저항을 불러일으켰으며 국가 스스로 합리적인 정책오차 수정의 노력이 수반되었더라면 오늘과 같은 극단적 갈등과 혼란을 사전에 막을 수 있었다는 점을 강조하고자 한다.

이에 ‘정치 및 사회집단의 전략적 선택으로 제도화되고 일상화’되거나, ‘사회구성원간의 이질성에 대한 배제와 불신으로 기인’된 제주해군기지 총체적 갈등상황은 ‘국가주의 및 권위주의로 귀결되며 사회통합을 저해하는 요인’으로 작동되었음(박길성, 2008; 성경룡, 2001; 장용석 외, 2012:296)을 제주해군기지 사례를 통해 논증하고자 하는 바이다.

150) 제주의 소리, 2011.9.20

1. 단절적 변화의 숨겨진 배경

1) 국가주의와 주민저항의 상호작용

제주해군기지 정책체제 전반을 관통하는 큰 흐름은 국가주의적 추진과 그에 따르는 주민저항의 상호작용이 피드백 되면서 정책혼란과 정책지연을 야기했다는 점이다. 해당 지역주민 등 직접적 행위자들과의 충분한 공감대 없이 정책 결정이 이루어지고, 정책집행 과정에서 복잡한 상호작용이 갈등으로 표출되는 공공갈등의 전형적인 모습을 보여준다.

다시말해 국가를 최고의 조직으로 보고, 국가 권력을 해당 사회 전체를 지배하는 중심으로 인정하는 정치원리(이중수, 2009:103) 국가주의가 제주해군기지 정책체제에서 작동되면서 ‘시민사회에 대해 국가가 힘의 우위와 주도성을 확보하고 재조직화’ (이수인, 2005b:372)되는 과정을 밟는다.¹⁵¹⁾ 이를 위한 국가권력의 행사방식은 비밀주의와 일방주의 그리고 행정편의주의로 구현되고 있다.

(1) 비밀주의적 추진과 굴절된 주민인식

우선 해군으로 대변되는 국가는 2002년 화순항에 전략기동함대기지 설치 계획을 추진하는 과정에서부터 비밀주의적 추진은 시작되었다. 당시 해양수산부가 추진 중이던 연안항 계획에 포함되어 있던 ‘보안항구’가 주민공람과정에서는 누락되고, 이를 발견하고 확인하는 과정에서 주민들은 군사기밀의 누설을 요구한 것이 아님에도 해군은 국가안보를 내세워 실제 공개를 거부하고, 강력하게 반대하는 주민들을 배제했다. 특히 정부는 이미 해군기지 문제가 수면위로 부상하기 전인 99년부터 두 차례 걸쳐 후보지 검토까지 마무리한 후 화순항을 두고 해양수산부와 협의과정을 진행했음에도 철저하게 주민들과 심지어 제주도와 협의조차 진행하지 않았다.

제주해군기지가 2005년부터 재추진되는 당시도 똑같은 상황이 재차 연출된다. 해

151) 국가주의는 ‘사회 전영역에서 경제적 가치의 성장과 발전을 우선목표로 하고, 성장을 위한 여타가치의 배타적 억압성을 현실화하는’ 성장주의(채장수, 2009:137-138)와 ‘권력자와 같은 절대적 권위에 대해 맹신하고 인정하는’(이수인 2005a:55) 권위주의와 유사하게 혼용된다.

군이 국방위원회 국회의원들을 상대로 설득작업을 벌이는 정황이 제기되는 상황에서 당시 해당 자치단체장이었던 남제주군수는 ‘자신도 언론을 통해 알았다’고 읍소할 정도였다 (미디어제주, 2005.3.28). 다음은 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위의 논평 내용이다.

해군측은 ‘안보’와 ‘경제적 이익’이라는 말로 포장만하고 해군기지 실체에 대한 공개를 회피했다. (...) 사회·문화적 파장에 대해 긍정적인면만 언급하고 부정적인 영향을 걱정하는 주민 우려를 불식시킬만한 답변을 하지 못했다(...) 이러한 해군의 태도에서 해군기지를 해군부두라고 규모와 운용에 대해 축소 은폐하려는 의도가 있지 않나 의심을 떨쳐버릴수 없다. 152)

이러한 국가주의적 비밀주의로 주민들은 ‘명령에 복종하지 않는 예하부대원’으로 취급당한다는 불편부당한 국가에 대한 이미지를 고착시키고, 국가의 정책목표에 대한 굴절된 인식을 형성하게 하는 배경이 됐다는 점에서 시사하는 바가 크다.

과거 권위주의적 정권하에서는 국방부가 군사기지를 건설하겠다고 결정하고 그 사실을 정부에 통보하면 정부 각 부처와 지방자치단체들은 그것을 일방적으로 수용할 수밖에 없었다. 이런 마당에 주민의 의사를 물어볼 필요가 없었다 (조성윤, 2008: 206)

80년대말 정치·사회적 민주화 이후 민주화 시대를 사는 현실에서 국가 안보를 명분으로 주민들 모르게 마음대로 할 수 있는 근거는 더 이상 없다. 물론 국가기밀 정보를 다룬다는 점에서 여타의 공공정책과는 다른 특수성을 감안한다 치더라도 국가가 주민들을 잠재적 반대자로 규정하고 극비리에 군사작전 하듯이 군사기지를 설치하려 할 경우 자각된 주민들의 ‘의도치 않은 저항’에 직면할 수 있다는 점을 제주해군기지 사례는 여실히 보여주고 있다.

따라서 국가기밀사항을 예외로 하면서도 군사기지 입지의 필요성과 정당성에 대해 지속적인 대화와 협의를 통해 주민들의 공감을 얻기 위해서라도 국가주의적 비밀주의는 철회되어야 마땅하고 이러한 인식 교정에서부터 출발해야 한다는 점을 보여주고 있다.

152) 2006년 제주해군기지가 재추진되면서 해군이 8월 30일 안덕생활체육관에서 개최한 주민설명회에 대한 도민대책위의 논평 가운데 일부다. (화순항해군기지결사반대도민대책위(준), 2006.6.21).

(2) 관성적 행정편의주의와 불신의 상호작용

한국사회는 그동안 수많은 공공갈등을 경험했다. 군사기지와 관련된 갈등 역시 지속적인 갈등관리의 실패 사례를 축적하고 있다. 군사기지가 환경, 인권, 범죄와 같은 각종 사회적인 문제 뿐만 아니라 지역 발전 저해 같은 부정적인 외부효과(negative externalities)를 발생시키는 ‘비선호시설’로 인식되면서(장원석, 2008:36) 공공재를 제공하는 시설로서 군사기지는 국가안보라는 보편적인 이익 실현에 이바지 한다는 측면에서 사회 전체나 국가를 위해 필요한 시설이라는 전통적인 시각에 균열이 나타나고 있다. ..

이러한 흐름은 제주해군기지 정책체제 전반에서도 확인할 수 있는데, 국가안보를 위한 필요악이라는 관점으로 본다 치더라도 관성화된 행정편의주의적 접근논리와 추진 방식은 정책대상인 주민들과 시민사회의 반대운동의 주요한 논거가 되었고, 불신과 대립의 상호작용으로 피드백 되면서 정책 표류현상을 심화시켰다.

예컨대 해군은 2002년 제주도를 기지로 한 전략기동함대 필요성을 공개적으로 제기한 뒤 해군부두, 전략기지, 제주해군기지, 민군복합형 관광미항 등 수시로 이름을 바꿔가면서 사업을 추진해왔다.¹⁵³⁾ 해군에게는 명칭이 중요한 것이 아니라 해군기지 설치라는 궁극적인 목표만 달성하면 된다는 비뚤어진 인식은 다음과 같이 수단과 방식의 진화로 나타난다.

153) 제주해군기지에서 민군복합형 관광미항으로 명칭이 변경되고 반대급부로 지역종합발전계획의 제도화를 확보했다는 점을 들어 해군과 주민간의 상호작용이 정책의 성격 변화에 영향을 주고 정책전환이 일어났다는 시각도 있으나(고종협, 권용식, 2009: 164-165), 제주해군기지라는 군사시설의 설치라는 본질 자체가 바뀐 것은 아니다.

가. 배제와 포섭의 이중적 주민동의 전략

해군은 표면적으로는 일관되게 주민동의 없이는 해군기지 설치 강행의사가 없음을 밝히면서도, 내면적으로 해군은 배제와 포섭의 이중 전략을 구사했다. 해군은 찬성하는 주민들과 해군기지 범도민유치위원회와 같은 찬성단체들은 회유와 포섭에 공을 들이고 적극적 지원까지 마다하지 않은 반면 반대하는 주민들과 군사기지범도민대책위원회와 같은 시민사회단체는 국가에게 배제와 진압의 대상에 불과했다.

특히 해군이 주장하는 주민동의는 철저히 해당지역 주민만의 동의로 한정되었고, 도내외 시민사회단체를 분리시켜 해군기지 반대논리의 확산을 차단하고자 절치부심하는 등 편차상쇄 피드백을 경계했다. 제주해군기지 설치 조건으로 약속한 알뜨르 비행장 무상양여는 대체부지를 제공할 경우 무상사용으로 말을 바꿨고, 계획에 없었던 공군전투부대는 7년 뒤 알뜨르 비행장에 남부탐색구조부대 설치계획으로 현실화되고 있다.¹⁵⁴⁾ 주민의견 수렴이라는 취지가 무색하게 요식적으로 개최된 사전환경성 검토 설명회와 지역발전계획 공청회에 주민은 없고, 오로지 국가의 정언명령(定言命令)만 있을 뿐이었다.

국가는 강정주민 1,900여명 가운데 단 86명의 만장일치 유치 결정을 이끌어냈고, 이 과정에서 국가가 주최한 설명회나 공청회는 단 한 차례도 열리지 않았다. 임시총회 한 달여 만에 중앙정부의 관심과 지원이 절실했던 제주특별자치도의 속전속결 여론조사와 제주도지사의 결단을 이끌어냈다. 여론조사과정의 위법부당성이나 타당성 문제는 물론 강정마을 유치과정에서의 사전개입설 까지 제기되었지만 국가는 합법적 절차에 의한 추진이라는 주장의 근거로 활용하였다. 법적절차를 지켰다고 그 정당성을 주장하는 국가에 의해 합법성 그 이상의 정당성을 요구하는 주민저항의 배경이 된다. 설촌된지 450년이 넘는 강정마을의 미래가 결정되는 한복판에 그렇게 국가가 존재했다.

154) 2012년 국회 국정감사에서 공군은 국제민간항공협약(ICAO)에 따른 의무사항 즉 수색과 구조 서비스 제공 이행 등을 위해 남부탐색구조부대 창설을 계획이 추진되고 있음을 공개했다 (제주의 소리, 2012.10.18.).

나. 졸속적 입지검토와 호도된 경제발전 논리

국가주의적 행정편의주의는 해군기지 입지변경과 정책내용 변경과정에도 작동한다. 해군은 자체조사를 통해 화순항을 해군기지 최적지로 선정해 놓고도 화순지역 주민들의 반발에 막히자 위미리개발협의회 등이 유치의사 표명을 계기로 곧장 위미를 유력한 후보지로 기정사실화하고 측량에 나서는 등 기초조사까지 진행했다. 그러나 위미 역시 화순과 같은 전철을 밟으면서 찬반대립이 격화되었고, 역시 어촌계를 중심으로 한 일부주민들의 유치표명에 다시 해군은 강정마을을 최종적으로 해군기지 대상지를 변경하였다. 1조원이 넘는 국가예산이 투입되는 국책사업이라 할 수 없을 정도로 입지 타당성 검토는 작위적 기준에 의해 절차적으로나 내용적으로 졸속적이고 부실하게 진행되었고, 때문에 강정마을이 과연 해군기지 입지로 타당한가라는 근본적 문제제기를 유발하였다.

다시 말해 해군이 주장처럼 제주해군기지를 설치하면 북한의 도발억제와 해양영토 보호는 물론 남방해역 해상교통로 확보와 해저자원 확보라는 국가적 이익의 실현을 위해 해군력의 증강이 필요함을 인정한다 치더라도 제주도가 북한의 직접적 위협으로부터 떨어진 곳이라는 점에서 해군이 밝히는 지리적 인접성과 실효성이 떨어지는 제주에 해군기지를 설치해야하는 뚜렷한 근거를 제시하지 못했다(국회 야5당 제주해군기지조사단 진상보고서, 2011:40-41)

때문에 해군이 입지변경을 시도할 때마다 주민들을 설득하는 논리는 국가안보시설로서의 필요성에 대한 언급보다는 소득과 고용창출 효과 등 지역경제활성화 효과를 부각시켰다. 성장주의에 뿌리를 둔 해군기지 유치론은 찬성진영의 강력한 논거가 되고, 주민들을 현혹하기에 충분했다. 물론 이 역시도 비현실적이고 주관적인 가정에 입각한 것으로서 경제효과는 터무니없이 부풀려졌고¹⁵⁵⁾, 부정적 영향을 은폐하고 해군기지 설치에 대한 정당화를 위한 논거로 활용됐다. 해군기지 논란이 커지고, 전국

155) 해군의 주장하는 경제효과는 단기적인 기지건설비 지출과 장기적인 부대운영비 지출을 통해 경제 효과를 볼 수 있다는 것인데(프레시안, 2011.10.14) 민관합동TF의 제주해군기지영향분석결과보고서는 해군기지 건설비 중 소득향상에 직접적 기여도는 18%로 연평균 232억원의 소득향상과 1,697개에 불과하다면서 여기에 연연하는 것은 바람직하지 않다고 평가했다. 18% 역시 과도하게 부풀려진 것이며, 천주교 제주도교구 평화의섬 특별위원회의 2007년 평택, 진주, 부산 해군기지 방문조사 결과 보고서에서는 각 해군기지 지역의 가져온 신규 고용창출 인원은 25-65명뿐이며 단순 잡역으로 고용창출 효과 역시 미미하다고 주장했다.

화 되자 해군은 행정절차가 마무리된 국책사업이라는 이유를 들면서 말을 바꾸는 등 해군의 태도는 일관성을 상실했고, 국가정책의 대주민 신뢰도는 점점 떨어졌다.

다. 모순의 정치, 정부의 말 바꾸기

제주해군기지 정책체제의 혼돈 상황을 정부는 국회의 민군복합형 기항지 부대조건을 전격적으로 수용하는 모양새를 갖추고, 군항중심의 해군기지를 민항 중심의 민군복합형 관광미항으로 정책의 성격변경으로 돌파하고자 했다. ‘화끈하게 15만톤을 불렀던’ 정부 결단은 해군이 공사재추진 계획을 밝힌지 5년 만에 비로서 국가와 주민이 윈-윈할수 있는 새로운 분기점이 될 것이라는 기대감을 한껏 높였다. 제주도와 찬성진영은 ‘관광미항’이라는 명칭을 적극적으로 차용, 관광자원으로서 제주해군기지 설치의 당위성을 강조했다(최현 외, 2012:45).

그러나 국가의 숨겨진 의중은 군항 중심으로 설계된 제주해군기지에 15만톤 크루즈 선박을 ‘억지로 맞추려는’ 총리실의 자료조작 요구 정황이 언론보도를 통해 알려지면서 실체가 들어났다. 다음은 민주당 장하나 의원이 공개한 크루즈선박 입출항 기술검증위원회 회의록 내용이다.

정부가 그 시뮬레이션을 하지 않고 바로 공사를 할 수 있는 그런 데이터를 우리보고 만들어달라고 그러는데(...) (이명박 대통령이) 왜 화끈하게 15만톤을 불렀는지 모르겠다(...) 정부에서 해군기지로 건설하다가 설계 검토 없이 공약해버렸다. 충분한 검토를 했으면 아마 15만톤은 안 나왔을 것이다 (...) 여기(기술검증위를) 구성할 때부터 전제조건은 공사가 계속 진행되는 전제에 있다. 어떤 방법으로든 설계 변경이 일어나지 않는 방법에서 기술적 대안을 찾아달라(...) 지금 정부 측에서 (시뮬레이션 때문에) 공사기간이 연기되는 것을 많이 우려한다 156)

156) 한겨레신문(2012.10.10.)과 한국일보(2012.10.11)는 국회 환경노동위원회 장하나 의원이 입수한 총리실 크루즈선박 입출항 기술검증위원회의 회의록 전문을 인용, 표면적으로는 군항으로 설계한 제주해군기지에 15만톤급 민간 크루즈선박이 입·출항할 수 있는 것처럼 홍보하면서 내부적으로는 공사를 강행하려고 설계변경이나 선박조종 시뮬레이션을 하지 않고도 공사를 할 수 있도록 기술검증위원들에게 자료 조작을 요구했던 정황을 폭로하였다.

요점은 무늬만 관광미항일뿐 본질은 해군기지라는 점이며, 정부의 약속이 허구였다는 사실이다. 그럼에도 김황식 국무총리는 소셜네트워크서비스(Social Network Service) 페이스북에 올린 친필메모를 통해, 국가는 전 세계 5~6척에 불과한 15만톤급 크루즈의 동시 제주입항의 현실적 불가능론과 체결된 약정을 지키는 것이 정부의 책무라는 앞뒤가 맞지 않는 자기모순으로 일관했다. 주민들의 거센 반대에도 불구하고 구럼비를 발파한 국가는 한발더 나아가 아예 민군복합형 관광미항의 성격조차도 부정하는 태도를 보인다. 국방부 김민석 대변인은 민군복합형 관광미항을 ‘국방부 예산으로 9700억원을 투자해서 하는 해군기지’로 못 박고, ‘기착이라고 하는 것은 외국배가 와서 특히 미군함정이 와서 기지를 만드느냐 이런 문제인데 그것은 절대로 가능하지 않다’고 말할 정도였다(제주의 소리, 2012.3.8).

2008년 9월 한승수 국무총리가 의장을 맡고 있던 국가정책조정회의에서 결정된 것을 국가로 대변되는 또 다른 국무총리와 국방부 대변인이 각각 그것을 뒤집은 것이다. 이런 웃지 못할 상황이 연출되면서 국가안보를 바탕으로 생산, 유통한 설득논리가 먹혀들지 않았고, 오히려 주민들이 자기조직적 학습에 의해 구축된 대항논리를 강화시키는 계기가 되었다.

(3) 해군관료에 포섭된 국가 일방주의

제주해군기지 정책체제에 중요한 외부환경의 변화를 꼽자면 2010년 천안함 사건이 터지면서 사실상 폐기된 대양해군전략을 들 수 있다.

1993년 제주해군기지 신규소요가 제기된 지 2년 후인 1995년에 처음 대양해군 개념이 등장했고, 2001년에 들어서야 대양해군 개념을 공식적으로 해군이 정의를 내린 것을 보면 2002년 화순항 해군기지가 추진될 때만 해도 군 내부적으로 대양해군에 대한 개념은 제대로 정립이 되지 않은 상태에서 제주해군기지 추진의 논거로 활용했던 것으로 보여진다.

아무튼 해군이 내린 정의를 빌면 대양해군이란 항공모함, 순항함 같은 대형함정과 입체 전력을 기반으로 1천 해리 떨어진 대양에서 1개월 이상 작전을 수행할 수 있는 해군으로 이해된다. 157)

157) 해군본부 2001년 대양해군을 지역해를 벗어난 대양에서도 국가 이익을 수호하고 국가 정책을

이러한 해군의 정의에 비추어 보아도 빠른 출동을 위해 연안해군 전략차원에서의 제주도에 해군기지를 설치하는 것이라면 모를까 장기간 먼바다에 머무는 기동함대 체제라면 굳이 제주도에 해군기지를 설치해야 할 필연성은 떨어진다고(조성윤, 2008: 204-205)고 볼 수 있다. 그 자체에 모순을 내포하고 있음에도 제주해군기지 정책의 근거가 되었다는 점은 처음부터 대양해군전략의 일환으로 제주해군기지를 추진한 것이 아닐수도 있다는 강한 의구심을 들게 하기에 충분하다. 이러한 의구심은 천안함 사건 때문에 대양 해군전략이 폐기된 이후 일련의 흐름을 추론해보면 다소나마 해소된다.

대양해군전략의 폐기는 곧 제주해군기지 추진목표의 원천적 상실, 즉 사실상 제주해군기지의 효용성이 없다는 판단이며, 주민들과 정치권의 주장처럼 응당 재검토 수순을 밟는 것이 타당할 것이었다. 그런데 어찌된 일인지 해군의 태도는 이를 대수롭지 않게 여기는 듯 오히려 해군기지 공사추진의 가속도를 더욱 높였다. 심지어 국토해양부를 중심으로 ‘군기지를 만드는데 왜 국토해양부 예산을 지출해야 하느냐’(오마이뉴스, 2011.7.10)며 노골적인 불만이 터져나왔지만 눈하나 깜짝하지 않았다.

이렇듯 새로운 행위자의 등장과 환경변화에도 불구하고 안보정책이 지속되는 이유에 대해 니엘슨(Klaus Nielsen, 2005)은 상황이 변한다고 한번 내려진 결정을 반복할 경우 비용의 문제가 발생하고, 기존이익을 받는 집단에게 피해를 주거나 변화의 비용이 너무 커서 그대로 유지하는 것이 이익이 된다는 경로종속성(경로의존성) 개념으로 설명한다. 또 웬트(Alexander E. Wendt, 1987)는 안보정책이 국가의 역할에 대한 인식을 바탕으로 형성되기 때문에 쉽게 변화되거나 폐기되지 않으며, 이렇게 국가역할정체성으로 개념화된 안보정책은 국가의 장기적 이익을 위해 반드시 필요한 것으로 인식되는 경향이 나타난다고 주장한다 (나성민, 2012:20-21).

이들의 설명을 적극적으로 해석하면 대양해군전략의 폐기로 인한 해군기지 재검토

지원할 수 있는 능력을 갖춘 해군으로 전력건설 측면에서 대형함정과 입체전력 확보를 의미하며, 시간적으로는 1개월 정도 대양에서 외부지원없이 전력을 투사할 수 있는 능력과 연안으로부터 1천 해리 이상 떨어진 해역에서도 작전수행이 가능한 해군을 의미한다고 정의내리고 있다. (정삼만, “대양해군 관련 용어정의정립 시달, 해군본부 전략 33065-15, 2001.5.9; 나성민, 2012:16) 대양해군전략은 천안함사태 이후 연안방어 능력 확충을 소홀히 했다는 지적에 따라 사실상 대양해군 용어를 사용하지 않다가 2013년 2월 최윤희 해군참모총장이 중·일간 영토분쟁 등이 고조되면서 주변국 무력충돌 가능성을 있다며 기동함대 건설 등 연안작전 탈피를 위해 재추진의 필요성을 언급하면서 재차 논란이 되었다.(경향신문, 2013.2.7).

문제는 또 다른 비용의 문제를 들어 지속적 추진을 주장하는 해군의 반발에 국방부 등 정부가 반대하기 어려웠을 것이고, 해군기지 정책이 국가의 장기적 이익에 부합한다면 정권에 관계없이 이를 수용할 수밖에 없었던 것으로 유추할 수 있다.

실제로 제주해군기지에 상당 예산이 투입되었고 공사가 진행되는 마당에 정부 내 의사결정 구조상 타 부처 혹은 국방부가 이것을 대놓고 제지하기도 쉽지 않은 상황이었다 (이계수, 2011:12).

관료조직은 공공성을 강조하지만 권력증대를 위해 공공재의 산출 극대화보다는 예산극대화(Budget maximizing)를 추구하고, 공공의 이해관계보다 내부조직의 이해관계를 중시하면서 조직극대화(size maximiaztion)를 추구한다(Niskanen, 1971; Tullock, 1976, 강원택, 2014:68-69). 다음은 막스 베버의 말이다.

현대 국가에서 실질적인 지배권은 필연적으로 그리고 불가피하게 관료의 손아귀에 있다. 왜냐하면 권력은 의회의 토론이나 군주의 선언이 아니라 일상생활에서 행정의 집행을 통해 행사되기 때문이다. 이는 군사 영역과 시민 영역에도 그대로 적용된다. 158)

이러한 베버의 말처럼 실상, 제주해군기지 추진은 육군에 밀렸던 해군의 상대적인 박탈감을 해소하고,¹⁵⁹⁾ 해군의 조직유지와 확대라는 생존전략차원에서¹⁶⁰⁾ 기획되고 추진된 것에 불과하다(조성윤,2008:204-205).

여기에서 참여정부는 해군력으로 해양주권을 지켜내야 한다는 해군관료들의 자주 국방논리에 포섭되어 제주해군기지 추진을 밀어붙였고, 바통을 이어받은 이명박정부 역시 미국과의 전략적 유연관계를 염두해 두고 안보논리를 적극 수렴, 국익으로 포장된 해군기지 당위성을 해군을 앞세워 은밀하고 더 강력하게 밀어붙인 것이다.

제주해군기지정책체제에서 또 하나의 분기점으로 작용하는 대양해군전략, 그것이 폐기되는 상황에서보다 적극적으로 주민들의 목소리를 경청하고, 국가가 제주해군기

158) Max Weber(2002:15) 이남석 역, 행정의 공개성과 정치 지도자 선출

159) 강영오(1997:326)는 2007년 4월 이임한 안병태 제독이 대양해군건설 반대는 물론 해군전력증강에 제동을 걸어온 국방부장관과 육군출신 군 수뇌부에 대해 강한 불만을 토로한 것을 사례로 들면서 국가정책 추진을 위해 해군이 비중 있는 역할을 담당하는 것을 질시해 왔다고 주장한다. 이 사례에 비추어보면 육군에 비해 상대적으로 해군이 소외되어 왔음을 짐작할 수 있다.

160) 해군은 2007년 이후 정원이 4만 1천명 수준으로 동결되면서 2030년 기준으로 최소 3천여명이 부족한 상태로, 배가 새로 들어와도 사람이 부족해 운용할 수 없는 상태라고 경향신문(2013.2.9)은 보도했다. 앞서 해군참모총장의 언급처럼 대양해군을 재추진 이면에는 해군의 인력난이 반영된 해석 깔려있다.

지 정책의 타당성을 재검증했다면 국가 스스로 자기모순에 빠지는 오늘의 상황은 초래되지 않았을 것이다.

2) 민주주의와 정치의 사법화

우리나라 국책사업 관련 정책분쟁 대부분이 사회적 합의가 아니라 법적 판결에 의해서 해결되는(함한희, 2008)경향이 높아지고 있다. 국가의 주요 정책결정과 이를 둘러싼 갈등이 정치과정에서 아니라 사법과정으로 이전되어 해소되는 정치의 사법화(judicialization of politics)라는 새로운 현상이 확산되고 있음을 의미한다.

이러다보니 토론과 타협이라는 공론의 정치과정은 축소되고, 선출되지 않은 판사(judge)들에 의해 국민의 자기결정권이 법에 의해 제한되는 상황에 대한 비판이 만만치 않다. 헬드(David Held, 1996)는 법치주의를 가장한 신자유주의적 정치이론의 비민주성을 비판하면서 이를 ‘위축된 민주주의’라는 의미로 법치민주주의라 명명하고, 법치주의와 구별을 시도하기도 한다(채장수, 2009:141-142).

제주해군기지정책 역시 사법부의 결정적 판단으로 편차증폭 피드백 과정을 추동하고 정책체제의 주요한 분기점들이 새로운 질서 구축으로 이어지지 못하고 종결되는 과정을 보인다.

(1) 사법불신과 환경보호제도 무력화

우리나라 국민 열명 중 일곱명은 사법기관의 재판이 불공정하다고 인식을 하고 있다.¹⁶¹⁾ 사법기관의 판단에 불만을 가지는 사람들이 많아지면 사법기관을 통한 사회적 갈등해결은, 형식상으로는 법적 결말이 났다 하더라도 실질적으로 그 사안에 중지부를 찍은 것으로 보기 어려울 수도 있다(박은정, 2010: 4).

제주해군기지 관련 강정마을 주민들이 제기한 세 건의 소송에서 사법부는 제주해군기지 추진이 적법하다면서 국방부의 절차적 정당성을 인정해줬다. 이러한 사법부

161) 법률시민단체 법률소비자연맹 조사결과 우리사회에서 법이 잘 지켜지고 있는지 여부에 대해 76.6%가 그렇지 않다고 응답한 반면 잘 지켜지고 있다는 의견은 10명중 2명에 불과한 19.9%에 그쳤다. 특히 사법부 재판의 불공정하다는 의견이 67.8%로 불공정하다는데 동의하지 않은 의견은 22.26%에 불과했다(오마이뉴스, 2011.4.26.)

의 재판결과를 놓고 신용인(2011:142)은 ‘법보다 권력의 위력이 더 큰 것 같다’는 다수의 국민들의 정서가 틀리지 않았음을 보여주는 판결이라고 비판한다. 나아가 변호사인 그는 사법부의 숨은 의도를 의심한다.

다음은 절대보전지역변경처분 무효확인소송 관련 제주지법 박재현 수석부장판사가 각하결정을 내린 후 말한 내용이다.

오늘 판결이 중요하기 때문에 법원에 오신 분들이 대부분 강정마을 주민들과 도에서 나온 분들일 것이다 (...) 법원은 어떤 사건에 대해서도 법률적 판단을 할 수밖에 없다 (...) 강정주민들은 이런 부분을 이해해 달라 (...) 제주도와 주민들은 머리를 맞대고 합리적 판단을 해야 한다 (...) 주민들도 법적으로 문제를 해결하기 위해 소송을 할 것이 아니라 제주도와 대화하는 노력을 당부 드린다.¹⁶²⁾

위의 이야기에서 볼 때 재판부는 국가안보 차원에서 제주해군기지 건설사업은 계속되어야 한다는 전제 아래 정치적인 판결을 내렸다는 비난에서 자유로울수 없다. 정치적으로 문제가 해결되지 않자 최후의 수단으로 법에 호소한 사안을 주민들 보고 다시 해군과 제주도와 타협해서 정치적으로 풀어보라는 것은 사법부의 직무유기다.

심지어 대법원은 환경영향평가를 안했다면 몰라도 약간 부실해도 한 것이므로 그러한 평가내용이 포함된 실시계획의 변경은 위법하지 않다며 정부에게 면죄부까지 주었다(김남규, 2012:158).

공익사업이라는 명목으로, 국가정책이라는 이유로 절차상 하자가 있다 하더라도 이후에 보완하면 된다는 사법부의 판결은 국가권력에 투항하는 ‘진부한 정의’에 불과하며, 사법부의 ‘극적인 정의’를 기대했던 주민들을 당혹스럽게 하기에 충분했다. 또한 이러한 사법부의 하자치유 논리가 제주의 자연보전을 위해 도입된 절대보전지역 제도와 같은 환경보호제도 자체를 사실상 무력화시킬 소지가 다분하며, 향후 무절제한 개발로 인한 환경 훼손관련 유사사건에 대한 사법부 통제능력을 약화시킬 수 있는 위험성을 내포한 문제의 판결이 아닐 수 없다.

162) 제주의 소리, 2010.12.15

2) 제도적 폭력과 이방인 인식

‘국가는 정책결정을 하는 관리들로 구성된 자율적 행위자’로서(Skocpol, 1979:43), 한 사회내 법과 질서를 유지하기 위해 강제력의 합법적 사용을 독점한다(김주환, 2010:320). 제주해군기지 건설을 반대하다 연행된 사람은 2007년 4월부터 7년간 총 649명, 기소된 사람은 473명에 달한다. 국가는 13만 명에 육박하는 경찰병력을 투입하였고, 41억원의 국민세금이 사용되었다.¹⁶³⁾

당시 이러한 국가의 엄격한 법집행 주문, 즉 법치주의에 편승한 실정법 준수담론은 ‘민주적인 의도’가 ‘정치적인 의도’로 해석될 소지가 다분했다. 언론이 폭로한 제주해군기지건설관련 유관기관대책회의에 참석한 국가 관료들의 발언을 통해 국가가 이 문제를 어떤 식으로 인식하고 대처하려 했는지 유추할 수 있다.

이제는 추진단계, 걸림들은 제거하고 가야(하는 상황으로) 해군기지 찬성측 분위기를 돋우기 위해 예산 집행을 서둘러야 한다(...) 도에서도 조그만 것이라도 고소 고발 해줘야 경찰도 조치 가능하고, 인신구속이 있어야 수위가 낮아진다(...) 제주지검 차장 만나서 해군기지 관련 불법행위에 대해 엄격히 법 집행 요구하고, 외부 개입세력에 대해서는 찬성측에서 문제제기하면 국정원 경찰이 측면 지원해야한다(...) 분열은 좋은 상황, 공세적 법 집행 필요하다¹⁶⁴⁾

결국 반대하는 주민들에 대한 고소 고발과 구속이라는 법 절차를 사전 공모하여 계획하는 치밀함이 곧 국가 아니 정권의 민낯만 국민들에게 들킨 꼴이다.¹⁶⁵⁾ 이렇게

163) 특히 구럼비가 발파되고 해군기지 공사 속도를 낸 2012년에 전체 기소인원 중 69.1% 총 327명으로 집중되었고(연합뉴스, 2013.2.1), 경찰청이 국회에 제출한 자료에 따르면 2011년 8월 14일부터 2012년 8월 31일까지 연인원 12만 8,402명의 경찰력이 투입됐고, 총 41억8천만 원의 예산이 배정되었다 (참세상, 2013.5.6).

164) KBS제주가 2009년 1월 19일 처음 폭로한 2008년 9월 17일 제주도내 한 식당에서 해군, 경찰, 국정원, 제주도 관계자 15명이 참석한 제주해군기지건설관련 유관기관대책회의 회의록은 2009년 5월 5일 MBC PD 수첩의 ‘제주도 강정마을, 그들은 왜 분노하는가’편이 방송되면서 전국적으로 알려진다.

165) 실제로 2개월 동안 멈췄던 제주해군기지 공사가 시작되고, 국방부 출입기자단이 강정마을에 들어 오고 이틀 뒤 8월 26일 대검찰청이 경찰과 국정원과 함께 ‘공안대책협의회’를 구성, 제주해군기지 문제에 대해 강력한 대응을 천명했다. 검찰은 불법 행위자 현장체포, 경찰을 폭행하거나 호송 방해하는 등 공무집행방해 및 과격한 폭력행위 등에 대해선 구속수사, 철저한 채증을 통해 불법가담자 전원 색출 등 원칙을 밝혔고(강정마을인권침해조사보고서, 2012:16). 검거된 피해자에 대해서는 형사처벌과 민사책임을 물을 계획까지 세웠다(제주도민일보, 2011.8.26). 이는 공안사건으로 비화되면서 강제진압이 급격하게 확대되는 계기가 된다.

강정마을 주민들이 대면한 국가는 법의 이름으로 국민을 통제하는, 제도적 폭력 행사의 주체로 인식하게 되었다. 그 속에서 그들은 대한민국 국민인지, 이방인인지 스스로 정체성을 물어야 했다(이보라, 2010:2; 최현 외 2012:55) 심지어 주민들 10명 중 8명은 적대감, 우울, 불안, 강박 등 정신이상 소견을 보였고, 제주도민들보다 5배나 높은 자살충동을 느낄 정도였다.¹⁶⁶⁾

법치주의는 법의 지배(rule of law)에 의해 통치 권력의 제한과 권력분립을 통한 개인의 자유와 권리 보장을 핵심으로 하는 정치원리다. 법치주의는 민주주의와 동의어로서 이해되어왔다. 그러나 박성우(2007:46)는 법의 지배와 법에 의한 지배(rule by law)를 엄격하게 구분되어야 한다고 주장하는데, 법의 지배는 지배세력 스스로 법에 의해 구속되고 제한되면서 시민의 자유를 보호한다는 의미를 갖는 반면, 법에 의한 지배는 지배층의 권력을 정당화하고 권력의 행사를 용이하게 하기 위하여 법을 편리한 지배수단으로 활용할 수 있는 위험성을 경고한다.

다시 말해 안보가 국시 이상의 국시, 절대적 가치가 되어버린 상황(박노자, 2012)에서 법을 이용해 주민을 지배하는 국가의 변형된 법치 이데올로기에 포섭당할 경우 최소한의 민주적 여과장치로서 법의 타당성 기반은 심각하게 위협받을 수밖에 없다. 국가주의가 기승을 부리면 극소수의 지배세력만 득을 보는 반면, 대다수 구성원들의 인권 유린을 당하기 일쑤다(조효제, 2015: 127).¹⁶⁷⁾ 제주해군기지 사례는 무엇보다도 국민의 기본적 권리 보호차원에서 ‘시민의 법에 의한 지배’로 되돌려 놓기 위한 근본적인 성찰을 요구하고 있다고 볼 수 있다.

3) 국가와 주민간의 공익판단 대립

국가안보라는 추상적 개념을 목표로 설정한 해군은 왜 제주에 해군기지가 필요하며, 기지입지로서 강정마을이어야 하는지 정당성에 대한 충분한 논증 없이 절차를 추진했다. 주민들은 원칙으로서 공동체 이익에 접근한 반면 정부는 국책사업이라는

166) 서귀포신문(2009.9.12)이 강정마을 주민을 대상으로 실시한 '정신건강 실태조사'에 따르면 전체 주민의 75.5%가 적대감, 우울, 불안, 강박 등의 이상소견이 있는 것으로 나왔다. 특히 자살충동을 느끼는 경우는 전체 주민의 43.9%로 제주도민의 자살충동 평균치인 8.1%보다 5.4배나 높았다.

167) 조효제(2015:118)는 국가주의를 국가 자체를 인격체로 이해하고 그것을 승배의 대상이자 모든 가치관의 정점으로 추앙하는 입장과 국가 내 재화와 용역의 소유, 거래, 이전, 분배를 온전히 자유시장에 맡기다보니 국가의 적극적 개입을 통해 해결하는 입장 두 가지로 구분했다.

정책의 관점에서 군사기지 설치를 보고 있다. 이러한 점에서 제주해군기지 건설에서 갈등의 본질은 공익판단을 둘러싼 접근의 차이(이경원 외, 2011:299)에서 비롯되었다고 볼 수 있다.

공공부문의 의사결정은 가치판단을 요하는 경우가 많다. 가치판단의 준거가 되는 것이 공익이다. 공익은 행정활동의 정당성의 근거가 되며 동시에 그러한 행동에 대한 평가기준이 된다(이계만 외, 2011:2-3).

공익의 개념에 대해서는 공익의 실체를 인정하는 공익실체설과 다수의 이익들이 조정과 타협의 상호작용 과정을 거쳐 얻어진 결과로 보는 공익과정설에 따라 차이가 있다. 실체론은 공익을 누가 결정하느냐에 따라 소수관료가 공익을 결정할 수 있다는 비민주성에 대한 비판이 제기된다. 과정론은 다양한 이해관계의 경합이 자동으로 조정된다고 본다. 이런 기계적 관념을 바탕으로 둔 공익은 조직화되지 못한 소수의 의견은 배제되는 한계를 내포한다. 때문에 공익을 어떻게 이해하느냐에 따라 이해관계의 상호 조정과 타협의 공통기반을 제공해주기도 하지만, 국가권력의 행위를 정당화시켜주는 근거가 되기도 한다.

제주해군기지 정책체제를 둘러싼 주요행위자들의 공익에 대한 입장은 크게 네 가지로 정리할 수 있다(이경원 외, 2011: 312). 첫째, 국가안보입장에서 군사기지건설의 당위성을 주장하는 해군입장이다. 둘째, 해군기지 건설로 낙후된 지역발전을 위한 전환의 계기가 될 수 있다는 제주도의 입장이다. 셋째, 제주 4·3과 같은 피해와 수난의 역사적 배경을 갖고 있는 평화의 섬 제주에 군사기지 설치가 부당하다는 학계와 시민사회의 입장이다. 마지막으로 제주의 자연환경과 공동체의 파괴를 우려하면서 인위적 개발 자체를 반대하는 주민들의 입장이다.

이러한 행위자간의 공익 개념에 대한 충돌은 공익의 변형 혹은 대체로 나타났다. 국가안보라는 추상적 공익개념을 결정한 것은 해군이다. 군사전략적 판단 하에 해군기지 입지를 결정했다. 해군은 제주해군기지 추진 초기 국가안보를 내세워 유사시에 남방해역 물자수송로를 방어한다는 주장을 폈다.

그럼에도 해군은 국가에 의해 결정된 공익을 위한 국책사업이라는 점을 들어 주민들을 설득하는데 적극적이지 않았고, 오히려 비밀주의적 추진으로 일관했다. 입지가 변경되는 과정에서 주민들에 의해 해군의 의도가 의심받자 해군의 공익은 제주도를 내세운 지역경제활성화 논리로 대체된다.

제주도는 다수가 원하고 다수에게 이익 되는 것은 정당하다는 다수결 원리적 공익관에 기반해서 여론조사를 통해 제주해군기지 유치의 정당성을 확보하려 했다. 오히려 이러한 다수결 원리적 공익관은, 주민동의 없이 합법적 절차만 지킨 정당성은 주민들의 저항에 직면할 수밖에 없었다. 해군기지 설치에 따른 경제·사회적 편익이 미래의 편익보다 작다는 주민들의 인식을 강화시켰다. 민군복합형 관광미항으로 정책 내용을 수정했지만 국가가 내세운 공익의 허술함만 비판받는 요인이 되었다. 이러자 해군은 국책사업이라는 이유를 들어 공익 대 사익의 대립으로 이분화 시키면서 갈등을 부채질했고, 일방적으로 공사를 강행했다.

이렇듯 행위자들의 공익을 바라보는 상이한 시각과 다양한 이해관계의 대립적 입장은 해군기지 입지변경과 주민동의절차에 관해 정당성 문제를 야기하는 논거가 되었고, 제주해군기지정책체제의 복잡성을 심화시키는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 공익의 구체적인 내용은 문제에 직면한 사람들의 가치판단과 상황적응적인 과정을 통해 결정됨을 확인할 수 있다. 제주해군기지 사례를 통해 이기적 공익은 국가 권력 행위의 합리화를 위해 오용되거나 남용될 소지가 충분하다는 점을 보여준다는 점에서 의미가 크다고 볼 수 있다.

2. 경직된 자기조직화와 혼돈상황 예측 실패

앞서 제주해군기지 정책 과정에서 국가의 접근논리와 추진방식에 대항하여 정책집행 대상인 주민들과 시민사회의 인식과 대응방식에 초점을 맞추고 분석했다. 분석결과 국가의 비밀주의적 추진은 제주해군기지 정책에 대한 주민들의 굴절된 인식을 고착화시켰다. 또한 정부의 배제와 포섭의 이중적 주민 동의전략, 졸속적 입지검토와 호도된 경제발전 논리, 관성적 행정편의주의는 주민 불신의 배경이 되었다. 이 과정에서 나타난 정치의 사법화 현상은 주민들의 사법 불신과 환경보호제도의 무력화에 영향을 미쳤고, 공익에 대한 국가와 주민들간 상이한 판단의 대립양상을 격화시켰다. 결론적으로 제주해군기지 정책체제의 단절적 변화 배경에는 해군관료에 포섭된 국가주의라는 숨겨진 질서가 작동하였고, 해군기지 논란의 합리적인 해법 마련을 요원케 하면서, 복잡성을 심화시켰다고 분석할 수 있다.

본 절에서는 이러한 분석을 바탕으로 국가주의에 조용해서 제주도와 주민들과 시민사회가 어떻게 자기조직화 되는지를 설명하고, 해군기지정책체제가 혼돈의 가장자리로 이동되는 과정에서 나타나는 시사점과 그 함의를 도출하고자 한다.

1) 제주 미래비전의 혼돈과 불확실성

제주도는 불확실한 상황에서 왜 국가의 의도대로 해군기지 정책을 추진할 수밖에 없었을까? 제주사회는 찬성과 반대 이외에 제3의 길은 없었던 것일까? 그렇다면 제주사회의 파국을 막기 위한 제주도의 노력은 적절했는가? 합리적인 해결을 위해 주민들과 시민사회는 어떤 노력을 기울였는가? 그래서 제주사회가 획득한 것은 무엇인가? 본 연구가 전착하는 또 하나의 근본적인 질문들이다.

(1) 국가 종속성 심화와 제주 발전전략의 부침

제주도는 역사적으로 형욕의 섬, 변방의 섬으로, 시련과 저항의 섬 역사를 동시에 간직하고 있다. 개발연대 이후 1991년 제주도개발특별법을 정점으로 제주도는 국가 주도하에 외지자본이 투입되면서, 그들의 의도대로 우리나라 대표 관광지로 탈바꿈

했다. 관광개발은 감귤 등 1차 산업 중심의 산업구조를 기형화시켰고 산업간, 지역간, 세대 간의 불평등은 심화되었다. 물론 이 과정에서 사회간접자본시설이 확충되는 등 긍정적 효과가 나타났고, 관광객의 양적 증가 등 총량적 성장을 추동한 측면도 없지 않아 있다고 볼 수 있다.

본격적인 지방자치가 실시되고, IMF를 겪으면서 생존경쟁은 더욱 치열해졌고 경제침체가 장기화되었다. 관광산업 역시 위기를 맞는다. 이런 상황에서 우근민 도정은 적극적 개방전략의 일환으로 2001년부터 제주국제자유도시를 추진하였다. 국가는 사람과, 상품, 자본의 국제적 이동을 자유롭게하고 기업 활동의 편의를 최대한 보장한다는 제주국제자유도시특별법을 제정한다. 김태환 도정 때는 국가의 자립형 지방화 전략에 따라 2006년 제주특별자치도가 출범한다. 국방, 외교를 제외한 모든 행정권을 도지사에게 부여했다. 하지만 내생적·자주적 발전을 위한 자본 육성이나 경험 축적이 미미한 상태에서 이러한 제주미래를 위한 대안들은 부침을 겪는다.

<표 17> 제주도 지역개발정책 변화

연도	계획명	주요전략	목표	계획기간
1971	제1차 국토종합개발계획		국제적 관광지 개발	1972~1981
1972	제주도종합개발 10개년 계획	사회간접자본 확충, 관광중심 지역개발	국제관광지 조성	1972~1981
1973	제주도관광 종합개발계획	주요 관광지 거점개발, 관광기반시설 확충, 수산·감귤 등 관광 관련 산업 육성	국제수준 관광지 조성	1973~1982
1985	특정지역제주도종합개발계획	3개단지 13개 지구의 성장 거점에 의한 관광개발	국민관광기반 국제관광지 조성	1985~1991
1985	제1차 제주도 종합개발계획	사회간접시설 확충, 균형적인 지역개발	관광산업과다른 산업과의 균형발전	1985~1991
1994	제2차 제주도 종합개발계획	관광과 농업과 환경이 조화를 이룬 개발	관광산업, 농업등 1차산업동시개발	1994~2001
2003	제주국제자유도시 종합계획	<ul style="list-style-type: none"> ●국제화를 위한 제도개선과 투자환경 조성 ●내·외국인 관광유인 시책강화 ●(관광·휴양 분야 7대) 선도프로젝트 추진 ●제주도민 소득향상 및 환경보전 대책 	사람·상품·자본 이동이 자유롭고 기업 활동의 편의가 최대한 보장되는 동북아 중심도시로의 발전과 제주도민의 소득복지 향상	2002~2011

국가가 형식상 제주도에겐 권한을 많이 준 것처럼 보였지만 대외경쟁력 향상보다는 지방정부의 통제에 중점을 두면서(양영철, 2007:218) 실상은 국가에 대한 종속성만 심화시켰다.¹⁶⁸⁾ 참여정부는 표면적으로는 지역의 내생적 발전을 추구했지만, 지역 혁신체제 구축과정에서 ‘지자체 성과관리제’와 같은 각종 기준에 따라서 평가하고 그에 따라 차별적인 인센티브를 제공했다. 지자체간의 과도한 경쟁을 부추겼고, 참여정부는 이를 지역 경쟁력 확보차원에서 당연시했다(조성익, 2007 : 151-152). 이명박정부에 와서는 성장주의 노선을 채택하고 불균형 발전전략을 추진하면서 지역불평등은 통제 불능의 수준으로 심화되었다(성경룡, 2013:37). 시도별 배분방식으로 추진된 광역경제권 사업은 국가가 결정한 가치에 따라 지방정책이 좌지우지됐다(오승은 외, 2014: 79).

이렇게 국가에 의해 주도된 지역발전전략의 상이한 추진 속에 지자체들은 가시적인 성과를 내기 위한 무분별한 사업추진과 민간자본 유치를 위한 경쟁은 엄청난 재정낭비와 사업실패를 가져왔다. 제주도 역시 예외는 아니었음은 다음의 김태환 제주도지사의 기자회견문에서도 확인할 수 있다.

어떤 일이든지 결정해야 할 시점이 있기 마련입니다. 모두가 완벽하게 만족하는 상황이 만들어질 수는 없지 않겠습니까. 결정을 마냥 미룰 수는 없습니다. 기회는 한번 지나가면 쉬이 다시 취하기가 어렵습니다 (…). (제주해군기지가) 국가정책으로 이미 결정된 사안이고(…) 다른 지역과 경쟁하고 새로운 길을 개척하는 생산적 에너지로 바꾸어야 하기 때문입니다. 촌각을 다투며, 앞으로 나아가는 다른 지역의 모습을 바라만 볼 수는 없지 않겠습니까. ¹⁶⁹⁾

이렇게 제주도의 국가재정의존도는 점점 높아졌고, 대규모 자본유치를 위한 생존 경쟁에 뛰어들 수밖에 없는 상황까지 내몰렸음을 시사 하면서 제주해군기지 추진을 위한 정당성의 논거로 제기하고 있다. 이런 맥락으로 보면 제주도 입장에서 국책사업 제주해군기지 유혹은 지역발전을 위한 안정적 투자 확보차원에서 거부할 수 없는

168) 지자체 소속 공무원들은 중앙정부 예측성이 높다는 의견(61.9%)이 낮다는 의견(16%)보다 많았다. 특히 중앙정부 예측성에 대한 중앙정부 소속 공무원(45.8%)과 지자체 소속 공무원(85.8%)간에 인식차도 컸다. (강재호, 2004 정부지방간 협력관계증진방안연구 보고서)

169) 절대보전지역 변경동의안 등 제주해군기지 관련 2대 의안의 제주도의회 심의를 앞둔 2009년 12월 9일 김태환 제주도지사 기자회견 전문 내용의 일부다 (제주의 소리, 2009.12.9)

경제적 인센티브로 간주되었다고 볼 수 있다. 때문에 제주도 입장에서 제주해군기지 정책체제의 혼돈상황을 예측하는데 영향을 미쳤고, 자기조직화의 경직성이 나타나는 구조적인 배경이 된 것으로 분석할 수 있다.

(2) 도지사의 정치적 위기와 출구전략

2006년 출범한 제주특별자치도의 성적표는 초라했다. 주민들의 체감도는 낮았고, 정부의 판단도 다를 게 없었다.¹⁷⁰⁾ 제주도지사 입장에서 특별자치도의 성패는 재선 임 여부와 직결되는 것으로, 단기적 결과에 집착할 수밖에 없었다(장훈철 외, 2011:2). 이런 측면에서 제주도의 해군기지 유치결정은 출구전략차원으로도 해석할 수 있다.

이 시기 제주에는 영리병원 도입, 한라산케이블카, 관광객 전용카지노 도입 등을 둘러싸고 지역사회는 심각한 갈등으로 몸살을 앓는 상황이었다. 4개 시·군을 폐지하고 2개의 행정시를 통괄하는 행정체제 개편, 제왕적 도지사제에 대한 부작용도 나타나기 시작했다. 중앙만 바라보는 정치형식은 이전과 별반 달라진 게 없고(하승수, 2010) 막대한 권한을 가진 도지사의 개발방식에 주민입장에서 기초자치단체를 활용하여 바람직하지 않은 결과를 회피할 수 있는 통로는 좁아지는(이경원 외, 2011:317-318) 부정적 외부효과로 발현되었다.

그럼에도 2006년 5·31 지방선거에서 김태환 제주도지사는 해군기지 건설을 공약하고 지역개발에 대한 열망이 높은 건설업, 관광업, 상공인 등 토호세력들과 정치연합을 형성하면서 연임에 성공하게 되었다. 김태환 도정이 출범한지 얼마 되지 않아 1심과 2심에서 당선무효형을 선고받으면서 김태환 제주도지사의 정치생명은 절체절명의 위기에 봉착하게 되었다. 정치적 책임을 다할 수 없을지 모르는 상황에서 유치신청, 여론조사, 유치결정, MOU체결까지 일사천리로 진행되었다.

김태환 제주도지사 해군기지 유치에 훨씬 더 적극적인 입장으로 바뀌고, 일방적 추진된 배경에 의혹이 제기되는데 (최진식, 2009:105; 장훈철 외, 2011:272; 고경민: 23) 제민일보(2006.5.17)는 당시 상황을 다음과 같이 보도한다.

170) 국무총리실이 2010년 제주특별자치도 도민 만족도를 평가한 결과 정책 성과와 지역발전 기여도 민원 서비스 분야에서 60%를 밀도는 미흡한 평가를 받았다 (제주일보,2010.11.3).

김지사의 해군기지 정책결정은 다음주께 방문할 정부 최고책임자와 연계됐다는 정치적 해석도 제기되고 있다. 선거법 위반혐의로 1심에 이어 2심에서도 당선 무효형을 선고받은 김지사가 해군기지 정책결정과 자신의 신상문제를 연계한 이른바 구명운동의 차원이라는 해석이다.¹⁷¹⁾

이처럼 김태환 제주도지사의 신상문제가 제주해군기지 결정에 영향 미쳤음을 시사하고 있다. 당시 상황을 조금 더 유추해보면 2006년 5·31 지방선거를 앞두고 검찰은 4월 27일 제주도청을 전격적으로 압수수색해서 공무원의 조직적 선거개입 문건을 확보하고, 수사를 확대하는 상황이었다. 김태환 제주도지사는 당시 여당이었던 열린우리당 입당을 타진하다가 불발되고 무소속으로 출마해서 당선된다.¹⁷²⁾ 당선 이후 김태환 제주도지사는 자신에게 닥쳐올 정치적 위기를 모면하기 위한 또 다른 출구전략의 일환으로 해군기지 유치에 적극적으로 추진할 수밖에 없었던 것으로 보여진다. 물론 이후 대법원이 법을 위반했어도 증거수집과정이 불법이면 무효라는 독수독과(毒樹毒果) 법리를 근거로 무죄 판결을 내렸다. 김태환 제주도지사는 기사회생 하였고, 해군기지 설치 강행에 앞장선다. 따라서 도지사가 직면했던 정치적 위기는 제주해군기지정책체제의 주요 행위자였던 제주도의 경직된 자기조직화를 심화시키는 요인이 되었던 것으로 볼 수 있다.

171) 최진식(2009:105-106)도 김태환 제주도지사가 처음에는 해군기지를 추진할 의사가 없었고, 갈등 해소 의지가 없어 해군기지 도지사 퇴진운동을 추진하려했다는 찬성진영의 주장을 들며 일방적 해군기지 추진으로 선회한 배경으로 선거법위반혐의로 직무상실형을 받은 도지사의 정치적 위기 때문이라고 보았다.

172) 김태환 제주도지사는 열린우리당 입당을 타진하고, 경선 참여의사도 밝혔다 (서귀포신문, 2006.5.3). 열린우리당도 당시 후보로 유력시되던 진철훈 전 제주국제자유도시개발센터 이사장이 현 명관 한나라당 후보와 지지도 차이가 많이 나자 무소속 김태환 제주도지사를 영입하려했다. 그러자 진철훈 후보측이 문제를 제기했고, 중앙당이 확인한 결과 상당한 근거가 있다고 판단하면서 영입은 불발로 끝났다 (프레시안, 2006.5.7).

(3) 제주도의 경직된 자기조직화

제주해군기지 정책이 국가에 대한 종속성 심화와 제주도지사의 정치적 위기 해소를 위한 출구전략차원에서 추진되면서 제주도의 경직된 자기조직화는 다음과 같은 문제점을 노출했다.

가. 정부대리인 역할과 갈등관리 실패

우선 정부간 관계(Intergovernmental Relations; IGR)에서 제주도의 역할 설정의 문제다. 정부 간 관계는 중앙정부와 지방정부 상호간에 종적·횡적 관계와 동태적 과정에서 발생하는 상호작용의 형태로 규정한다(금창호 외, 2012; 임정빈, 2013: 152). 또한 중앙정부로 부터 지방으로의 권한의 이양 또는 배분이라는 이분법적인 관계로 보지 않고, 양자의 관계를 상호중첩적 또는 상호의존적인 관계로 본다(고경민, 2012:11). 이런 관점에서 보면 제주해군기지 추진과정에서 제주도는 적극적 협상중재자로서 다양한 정치적 전략을 동원해서 국가를 설득하고, 주민들의 이해를 대변하면서 불확실성과 복잡함을 해소할 수 있는 여지가 충분하게 있었다.

제주도는 해군기지 추진 초기 주민들의 반대의사를 수용해서 지역의 대표로서 해양수산부에 반대의견서를 제출했던 때를 제외하고는 2006년 지방선거 이후 줄곧 제주도는 국가 순응적 태도로 일관했다. 물론 제주도 스스로 주민들의 반대의사를 수용하지 않고, 중앙정부와의 협상타결을 통해 얻을 수 있는 이익을 더 크게 인식했을 가능성(백상규 외, 2014: 174)도 있다. 그래서 해군기지 설치에 따른 지역공동체가 치뤄야할 대가에 비하면 지역개발 인센티브가 현격하게 부족하다는 주민들의 입장과 대립했다. 위임자(principal)로부터 위임받은 대리인(agent)의 자기이익추구행위(adverse selection)가 아니냐는 논란이 제기되는 이유다.

정부와 지역주민이 이해당사자가 되고, 그 사이에 지방정부가 존재하는 삼중적 해군기지 추진 구조(고경민, 2012:7)하에서 국가와 제주도간에 해군기지 유치결정→강행추진이라는 긍정적 피드백은 제주도와 주민들과의 유치반대→주민저항의 부정적 피드백으로 나타난다. 이 과정에서 국가와 주민간의 상호작용을 효과적으로 조정해야 될 제주도가 찬성자로서 정부정책을 대리하면서 갈등관리는 사실상 불가능했고 복잡성만 강화시켰다고 볼 수 있다

나. 무력화된 감사위와 사회협약위

제주도의 경직된 자기조직화는 제주특별법에 근거해서 설치된 행정통제 수단과 제도의 무력화에도 영향을 미쳤다. 대표적으로 2006년 설치된 감사위원회와¹⁷³⁾ 2008년 출범한 사회협약위원회를 들 수 있다.

앞서 살펴본 것처럼 2009년 6월 제주도의회의 공식 감사요청에 의해 감사가 실시되었고, 그 결과 절차상 위법 부당하게 제주해군기지 여론조사가 실시된 점과 편법적 비용지출 사실도 확인되었다. 그런데 감사위원회는 관련 공무원의 문책처분을 요구하는 수준에 그치는 등 사실상 제주도에 면죄부를 부여해줬다. 심지어 제주도는 잘못된 해군기지 여론조사는 업무처리 과정에 문제일 뿐이라면서 감사결과를 전면 부정하였고, 감사기간 동안에 미지급된 여론조사비용을 제주지방자치학회에 지급까지 하는 등 도지사소속 감사위원회의 기능과 역할을 무력화 시켜버렸다(김명범 외, 2011: 47-48).

제주특별법 152조에 근거, 전국 최초의 사회협약제도로 추진된 제주사회협약위원회 역시 제기능을 수행하지 못했다(김명범 외, 2009:149). 갈등현장을 찾아가지도 않고, 침묵으로 일관했다는 비판까지 제기될 정도였다. 도지사 자문기구라는 포괄적 기능과 역할의 한계만 노정했다. 출범 당시 적극적 사회통합의 기제가 될 것이라는 기대는 김태환 제주도정의 빈약한 의지 때문에 유명무실해졌다. 중앙정부 위임사무를 관리하는 수준의 소극적 행위자로 전락한 제주도 스스로 갈등해소에 무관심했음을 여실히 보여준다 하겠다.

물론 우근민 도정에 와서 사회협약위원회를 중심으로 사회통합프로그램을 진행하고, 찬·반대화기구 구성과 공사중단 요구와 같은 갈등중재방안을 제안하는 등 가시적인 움직임이 없었던 것은 아니다. 결국 제주도지사가 정책에 대한 어떠한 입장을 취하느냐에 따라 법에 근거해서 설치된 제도와 수단조차도 일희일비(一喜一悲)할 수 있다는 점에서 실천력을 담보할 수 있는 제도개선의 필요성이 대두되었다고 볼 수 있다.

173) 즉 기초자치단체가 폐지되고, 각종 권한 이양과 및 규제완화, 특별행정기관의 이관, 인사·예산·조직을 비롯한 주요 정책 결정 등 막강한 권력을 거머쥔 제주도지사의 견제와 감시가 제주특별자치도 감사위원회의 설치 배경이었다. (김명범 외, 2011:33)

2) 각성된 주민, 거버넌스의 공진화

제주해군기지 정책체제의 주요한 행위자인 주민들은 자기조직화 하면서 국가와 제주도와 상호작용한다. 그 정점에는 강정마을회가 있었고, 군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위가 있었다. 이들의 상호작용 과정에서 대응논리와 대응방식의 진화가 다음과 같이 나타난다.

(1) 자기조직적 학습에 의한 대응논리

초기 주민들의 국가의 일방적인 정책결정과 추진에 맞서는 대응논리는 절차적 정당성에 초점이 맞춰져 있었다. 탁월한 환경조건 덕에 농업과 어업으로 삶에 어려움이 크지 않았던 주민들 입장에서 개발에 대한 욕구는 상대적으로 낮았다. 물론 제주도의 지지부진한 균형개발정책 때문에 제주시 집중현상이 나타면서 학생수 감소 등 지역쇠퇴에 대한 위기감 역시 병존했던 것도 사실이다. 그런 측면에서 개발에 대한 기대감이 전혀 없었다고 할 수는 없다(김창수, 2012:13).

그럼에도 대다수 주민들은 국가와 제주도에 의해 추진된 부지선정과 환경영향평가 그리고 절대보전지역의 해제가 납득할 만큼 정당성을 갖고 있다고 보지 않았다. 특히 매립으로 강정마을 해안바다의 절반이 사라지고, 강제수용으로 보상의 공정성에 의심되는 상황이 되자 주민들은 삶의 터전이 사라질지도 모른다는 우려가 클 수밖에 없었다.

강정마을은 제주도지사가 지정한 절대보전지역이고, 천연기념물 연산호 군락이 서식하는 문화재보호구역이다. 2005년 환경부는 강정마을을 자연생태 우수마을로 지정하기도 했다. 게다가 제주는 2002년 유네스코 생물권보전지역 지정되었고, 2005년 1월 참여정부는 세계평화의 섬으로 지정하였고, 2006년에는 세계자연유산으로 지정되었다. 주민들 입장에서는 이런 제주도와 강정마을을 어떠한 개발가치와도 맞바꿀 수 없다는 평화와 환경에 대한 인식이 내재되기 시작했다.

시간이 흐르면서 주민들은 안보, 군사경쟁, 환경파괴, 경제효과, 세계평화 구축 등 해군기지를 둘러싼 본질적 비판담론을 부각했다. 이러한 주민들의 자기조직적 학습은 경험적으로 학습된 측면도 있지만, 해군기지 문제가 전국화 되면서 시민사회단체

들과 연대를 통해 취득된 것으로 보여진다. 국회 야5당 진상조사단이 구성되고, 해군기지건설저지를 위한 전국대책회의가 발족되는 등 해군기지 반대운동의 다양한 담론과 기존세력 외에 이해관계를 가진 집단과 개인들이 주민들과 결합되면서 반대운동이 안정화되고 확대되었다(최현 외, 2012: 51)고 볼 수 있다.

(2) 소셜미디어, 다변화된 주민들의 대응방식

최근의 사회운동은 사회적 관계망과 그 관계망이 공유하는 다양한 가치와 협력 방식을 고려하여 정의하는 경향이 있다. 예컨대 이러한 네트워크 사회운동은 운동을 조직하는 개인이나 집단이 의도하든 의도하지 않든 일단 조직화된 운동은 그 스스로 자발적인 연대를 형성시켜 나간다는 점에서 과거 산업화 시대의 체계적이고 계획적인 운동방식과는 매우 다른 형태의 운동방식을 만들어낸다 (채영길, 2014:91).

강정마을에서 해군기지 반대운동이 시작된 것은 2007년 5월 강정 해군기지만대대책위원회가 만들어지면서부터다. 이후 주민들은 기존의 운동방식으로는 해군기지 문제를 제대로 알릴 수 없다는 문제의식을 갖게 된다. 이러한 주민들의 문제의식은 강동균 전 강정마을회장의 한겨레신문 인터뷰 내용에서 잘 드러난다.

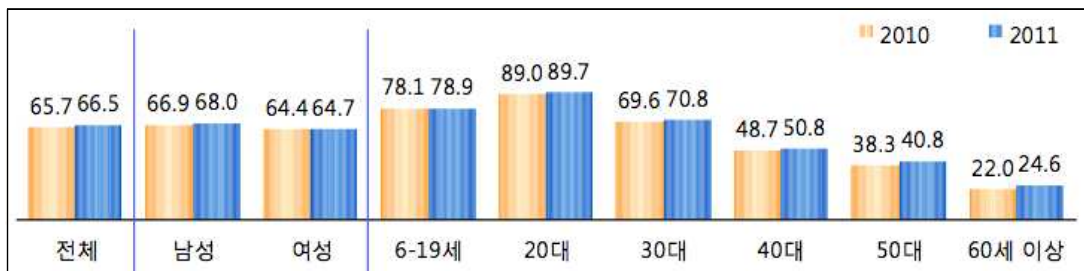
해군기지 반대위원회가 만들어지고, 범대위와 천주교가 도와줬지만 2010년 말까진 매우 외로운 싸움이었습니다. 중앙정부, 해군, 김태환 당시 도지사 등이 언론 통제를 많이 했습니다. 2007~8년 저희가 도보 순례를 하면서 관심을 호소했지만 육지에는 널리 알려지지 않았어요. 그러다 지난해 초부터 많은 활동가들이 합류하기 시작했어요 174)

이렇게 주민들의 학습된 문제의식은 반대운동에 합류한 활동가들과 결합되면서 운동방식의 변화로 나타났다. 새로운 운동방식의 변화는 활동가들이 광범위하게 사용했던 소셜 네트워크 서비스(social network service; SNS)라는 새로운 운동수단을 적극적으로 도입하면서 비롯되었다. 당시 국민의 78%가 인터넷을 이용하고, 전국 10가구당 4가구(42.9%)가 스마트폰 보유가구였다. 인터넷 이용자의 SNS 이용률은 66.5%였고, 스마트폰을 이용한 SNS 활용율도 31.5%로 전년 대비 29.9% 높아지는

174) <조국의 만남, 강동균 제주강정마을회장> 한겨레신문, 2012.3.18.

추세였다. 특히 2-30대 젊은층이 페이스북과 트위터 등을 기반으로 한 SNS활용률이 높았다.

<그림 16> 우리나라 SNS 이용률 (2011)



자료: 2011년 인터넷이용실태조사보고서 (한국방송통신위원회, 2011.11.30)

소셜미디어의 확산은 시간과 공간의 제약을 벗어나 언제 어디서나 소통을 가능하게 했고, 몇 명만 거쳐도 기하급수적으로 많은 사람에게 사회적 이슈와 정책정보를 전달할 수 있었다. 때문에 전통적인 언론매체인 신문, 방송에서 다루지 않는 사회문제나 정책이슈가 소셜미디어를 통해 다중에게 확산되는 여론 폭발(opinion bursting) 현상을 심화시켰다(강성남, 2014: 264)

이러한 소통의 방식 변화를 적극적으로 주민들은 활용했다. 그동안 중앙언론의 관심으로부터 소외받던 강정마을 상황은 실시간으로 SNS를 통해 국·내외에 전파되면서 전국적 이슈로 급부상하는 계기가 되었다고 볼 수 있다. 미국의 CNN, 뉴욕타임즈, 영국의 BBC 등 해외 유력 언론사들이 강정마을 사태를 전 세계에 타진했고, 평화비행기, 평화배, 평화버스를 타고 세계평화단체와 평화운동가들의 강정마을 방문으로 이어졌다(오마이뉴스, 2011.9.3). UN 인권특별보고관에 의해 제주해군지 인권침해 문제가 UN인권위원회에 보고되는 불명예도 겪어야 하는 계기가 되기도 했다. 175)

이렇게 주민들의 대응방식의 진화는 정책과정에 참여하는 행위자의 참여양태에 변동이 나타났고, 정책거버넌스의 변동을 촉진시켰다(강성남, 2014: 279). 또한 전통적 사회운동이 현대적 의미의 네트워크 사회운동으로 진화되고 있음을 보여주는 사례라고 볼 수 있다.

175) 마가렛 세카자 UN 인권옹호자 특별보고관 공식 방한 결과 발표 (2013.6.7)

(3) 존재했던 주민, 주체로서 주민으로의 진화

제주해군기지 정책체제에서 주민들이 새로운 정체성의 집단으로 자기조직화하고, 공동체의 대안적 정치 개입을 일상적 활동으로 만드는 진화과정이 발견된다. 그런 의미에서 자기 성찰적 주민과 집단 스스로 해당 공동체의 문제를 해결해가는 과정을 분석할 수 있는 사례라는 점에서 의미가 있다.

제주도는 섬 공동체로서 혈연과 지연에 기반을 둔 문화적 정체성을 갖고 있다. 육지부와 다른 독특한 인간관계망, 켄당(眷黨)으로 공동체의 의무와 역할이 상호연결된다. 제주사회 사회적 자본의 일환으로 신뢰와 규범, 협력과 네트워크 차원에서 켄당의 의미는 크다 하겠다.(김창수, 1992: 7; 황경수, 2015:1770).

제주해군기지 입지가 강정마을로 결정된 이후 강정마을회는 제주해군기지 반대운동의 핵심세력이다. 해군기지 문제가 전국화되기 전 즉, 2010년 말 이전까지는 철저하게 지역의 현안문제에 머물러 있었다. 이 기간 동안에 해군기지 반대운동은 강정마을회와 제주도내 시민사회단체 그리고 종교인 등을 중심으로 진행되었다. 이렇다 보니 이들은 켄당 네트워크에 기댈 수밖에 없었다.

이러한 공동체의 가치는 강정마을로 해군기지 입지가 결정되는 순간 복원 불가능한 수준까지 무너졌고, 규범으로서 내적 질서가 파괴되는 것을 주민들은 경험하게 된다. 해군기지 건설을 놓고 찬성과 반대로 나뉘어 공동체가 해체될 위기를 맞으면서, 해군기지 건설이 그동안 자신들이 살아온 삶의 방식을 부정하는 것임을 인식하게 되었고, 국가의 소속양식과 삶의 정체성에 대한 질문을 하기 시작했다(이보라, 2010: 2).

주민들은 지역공동체의 집단적 저항이 비정상적이고 탈법적인 정치행위로 받아들여지는 것을 거부하였다. 오히려 국가에 의해 자행되는 폭력에 대한 주민저항은 자연스런 공동체의 자기 실현과정이자 정치적 과정으로 인식했다고 볼 수 있다.

강정이라는 삶의 공간에 ‘존재했던 주민’들은, 삶의 공간 강정을 통해 ‘주체로서의 주민’들로 진화한다. 주민들은 끊임없이 마을의 현재적 위치와 미래적 전망, 해군기지에 대한 본질(최현, 2012: 57)에 대한 자기조직적 학습을 내부화 하였다. 이렇게 각성된 주민들의 정체성은 주민저항의 실질적 동력이 되었던 것으로 보여진다. 또한 다양한 담론과 정체성을 보유한 개인이나 집단들과 새로운 협력적 저항의 네트워크를 구축하고 주도하는 주체로 성장할 수 있었던 것으로 보여진다.

(4) 안보 이데올로기 공론장 이끈 범도민대책위의 명암

제주해군기지 정책체제에서 ‘제주군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민 대책위원회(이하, 범도민대책위)’를 빼놓고 설명할 수 없다¹⁷⁶⁾. 범도민대책위 발족선언문에서 발족 배경을 다음과 같이 밝히고 있다.

70년 전 일제의 군사비행장 설치 이후, 해방이후에도 정권을 달리하며 끊이지 않았고 지금의 해군기지 건설 시도라는 결절점으로 봉착하게 됐다. 때문에 지금의 해군기지 문제는 제주가 오랜 세월 점철돼 온 군사주의의 시도를 마침내 청산하고 진정한 의미의 평화의 섬으로, 기회의 역사로 거듭나느냐, 아니면 갈등과 어둠의 ‘위험의 역사로’ 되돌려지느냐 하는 매우 중대한 사안이 아닐 수 없다¹⁷⁷⁾

범도민대책위는 이렇듯 군사기지에 대한 역사적 문제 인식과 제주미래의 방향성에 대한 고민을 바탕으로 발족했다. 제주지역 범평화세력의 결집체로서 1991년 결성됐던 ‘제주도개발특별법 제정반대 범도민회’ 이후 최대 기구로 평가되는 범도민대책위 활동의 의미를 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 범도민대책위는 2002년 화순항 해군기지 추진당시부터 주민들과 연대해 제주도에 국한된 현안을 전국적 이슈로 전환시켰고, 국가의 안보 이데올로기를 공론장으로 끌어들이는 계기를 만들었다는 점에서 사회운동적 차원에서 의미가 크다. 운동권에서조차도 국가안보는 신성하다는 명제에 정면으로 도전하기 어려웠던 상황에서 공익을 해치려는 안보주의 논리에 본격적으로 도전장을 던졌다는 의미를 남겼다(박노자, 2012).

둘째, 범도민대책위의 활동의 배경에는 87년 체제이후 탐동개발반대운동, 제주도개발특별법 제정반대운동, 송악산 공군기지 반대운동, 4·3특별법 제정운동 등을 배경으로 90년대 성장한 다양한 영역의 시민운동을 통해 학습된 경험의 축적이 있었다. 찬성연합의 ‘집단행동에는 집단행동으로’, 국가기관의 ‘정책지향 학습에는 정책지향 학습’으로 대응할 수 있었던 것도 ‘4·3 이후로 구조화된 중앙정부에 대한 뿌리 깊은

176) 2002년 ‘화순항해군기지결사반대도민대책위원회’를 모태로 2006년 ‘군사기지반대도민대책위원회’를 거쳐 2009년 범도민대책위가 발족했다.

177) 제주군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위원회 발족선언문(2007.7.3) 일부임.

경계심'이라는 토양이 있었기 때문에 가능했다(은재호 외, 2011:340)는 인식도 있다.

셋째, 시민운동으로서 평화운동의 새로운 길을 모색하기 시작하는 계기를 제공했다는 점이다.¹⁷⁸⁾ 마을 공동체를 지켜내고, 지역의 가치를 높이는 것은 군사력을 강화하는 것보다 평화의 조건을 확보하는 것이 우선되어야 한다는 주민들의 인식을 확장시키는데 기여했다. 이로써 시민사회와 주민들이 함께 제주도를 평화의 섬으로 만드는 방향에 대해 구체적으로 고민하게 만들었다는 점이 중요하다.

이러한 범도민대책위의 제주해군기지 반대운동의 긍정적인 성과와 함께 시민사회가 풀어야 할 과제도 남겼다.

첫째, 제주해군기지 정책추진 초기 시민운동이 갈등과 문제를 낳는 비판을 넘어 대안체제로서 기능했어야 했다는 점이다. 국가는 결정→공포→방어라는 일방적 정책 거버넌스 논리에 범도민대책위는 성명전→기자회견→집회 등 관성화된 운동패턴이 관찰된다. 이로 인해 시민운동은 반대만 한다는 것으로 갈등의 책임을 부담지게 되는 거버넌스의 덫에 빠지는 곤란을 겪는다. 범도민대책위에 참여하는 시민사회진영이 90년대식 시민운동에 익숙했기 때문으로 보여진다. 특히 2002년 화순항 해군기지 추진을 무산시켰던 성공경험도 작용했던 것으로 볼 수 있다. 물론 이러한 자각과 성찰은 중앙 시민사회단체와의 연대로 이어지기는 했으나, 이미 해군기지 정책 추진 자체를 되돌리기에는 늦은 시점이었다.

둘째, 시민사회진영이 적극적 반대자로, 이해당사자로 개입한 것이 바람직했는가의 문제다. 앞선 언급한 것처럼 해군기지 갈등을 둘러싼 조정과 중재의 움직임은 발견되지 않는다. 시민사회의 투쟁적 소통능력이 설득적 소통능력으로 전환되지 못하면서, 국가와 제주도 그리고 주민들간에 완충지대는 없었다. 국가의 갈등관리시스템은 국책사업이라는 명분하에 작동되지 않았다. 양자간에 불신으로 가로막힌 상황에서 대화와 타협은 무의미 했을지 모른다. 그럼에도 주민들의 삶의 공간, 강정마을 현장에서 조정과 중재의 장이 불필요했다고 볼 수는 없다. 누군가 갈등프레임에 휘말리지 않으면서 전략적으로 숙고할 수 있는 집단이 분명 필요했다. 물론 그것이 지역의 대표로서 제주도가 되어야 했다는 점은 부인의 여지가 없다. 그럼에도 전부 아니면 아무것도 아니라는 식(all or nothing) 협상과 타협의 거부가 평화적 해결을 지연시

178) 2005년 제주가 평화의 섬으로 지정되는 과정에서 제주도내 시민단체들의 활동은 전무했다. 당시 제주지역 시민단체의 활동은 개발정책분야에 집중되어 있었다.(조성운, 2011: 44).

킨 것은 아닌지, 주민들의 일방적인 희생만을 강요한 것은 아닌지 시민사회가 조금 더 성찰할 필요가 있는 지점으로 보여진다.

셋째, 주민들의 삶의 공간과 유리된 대안과 운동방식 문제다. 군사기지 담론 논쟁, 즉 평화의 섬과 군사기지 양립 가능성이 쟁점화 되면서 논쟁의 당위성을 떠나 논쟁 구도의 담론과정에서 주민들은 소외되는 경험을 한다. 주민들의 구체적인 삶의 문제에 동떨어진 추상적 평화의 개념이 이론 중심의 논쟁을 벗어나지 못했다는 비판적 인식 (이경원 외, 2012: 325-326)도 있다. 다시 말해 주민들 스스로 생명과 평화를 중심으로 운동을 재구성하기 위한 노력으로 상쇄된 것뿐이다. 시민단체의 공신력은 주장의 정당성 못지않게, 대안의 합리성과 운동방식의 실천성에 대한 고민도 중요하다는 점에서 이에 대한 비판적 회고가 필요하다고 보여진다.

제3절 복잡적응계로서 제주해군기지 정책에 대한 제언

앞서 살펴본 것처럼 해군기지 정책체제의 복잡성을 심화시키면서 단절적 변화를 추동시킨 숨겨진 배경에는 국가주의가 작동되고 있음을 확인 할 수 있었다.

이에 조응하는 제주도의 자기조직화는 제주국제유도시, 제주특별자치도와 같은 제주 발전전략과 수단의 부침현상을 극복하지 못하고 국가 종속성 심화라는 상호인과성이 나타났다. 도지사의 정치적 위기 모면을 위한 출구전략차원에서 주민의 대표로서 역할보다 국가의 대리인 역할에 집중, 갈등관리 책무를 방기하였다. 이런 제주도의 경직된 자기조직화는 제주해군기지 정책체제의 혼돈 상황을 사전에 예측하는데 한계를 보일 수 밖에 없었다.

반면에 주민들은 자기조직적 학습을 통해 해군기지 반대운동의 대응논리와 대응방식의 진화로 나타났다. 소셜미디어를 활용한 대응방식은 해군기지 문제를 국내외적으로 알리는 계기가 되는 등 네트워크 사회운동으로 진화했다. 공동체의 해체 위기 상황에서도 각성된 주체로서의 주민들은 진화했다. 물론 강정마을이라는 하위단위 복잡계는 상위단위 해군기지 정책 복잡계의 경로의존성을 막지는 못했다.

오랜 기간 동안 주민들이 반대운동을 지속할 수 있었던 배경에는 범도민대책위와 같은 시민사회의 자기희생적 뒷받침이 있었기에 가능했다. 특히 국가안보 이데올로기를 공론장으로 끌어들이는 계기를 만들었다는 점에서, 사회운동의 새로운 장을 열었다는 차원에서 의미가 크다고 볼 수 있다.

본 절에서는 이러한 분석을 바탕으로 복잡적응계로서 해군기지 정책에 대한 제언을 다음과 같이 제시해 보고자 한다.

1. 참여와 속의 그리고 사회적 합의 기반 마련

본 연구를 통해 제주해군기지 정책체제 전반에 국가와 주민들 간의 불신의 상호작용은 뿌리가 깊다는 사실을 확인할 수 있다. 국가 안보라는 공익을 내세운 국가와 그 공익의 실체에 대한 주민들의 의구심은 서로 충돌하고 대립하는 심의적 불일치(deliberative disagreement)현상이 나타났다.¹⁷⁹⁾

그러면서 국가는 주민들의 목소리를 경청하려 하지 않았고, 주민들은 그런 국가를 믿지 않으려 했다. 국가에 대한 나쁜 사회적 기억(social memory)과 이미지를 주민들에게 각인시킨 것은 비밀주의적 추진과 행정편의주의, 일방주의로 국가가 정책을 추진했기 때문이다. 주민들과 대화의 장은 해군기지 추진을 위한 요식적 행사에 불과했다. 충분한 토의와 합의과정 없이 의사결정이 이루어질 경우 다양성을 증폭시켜 혼돈과 갈등을 유발하고 정책을 표류시킬 수 있다 (Knight and Johnson, 1994; Mill, 1996, 정규호, 2005:45)는 점을 국가는 간과했던 것으로 보여진다.

일반적으로 복잡하고 다원화된 정책 환경 속에서 정부신뢰는 국가정책의 성패를 가늠하는 필수불가결한 요소다. 현대 행정의 대안적 패러다임으로 부상하고 있는 거버넌스는 20세기 정부실패의 원인으로 정부신뢰의 하락을 지목한다(정정화 외, 2013:3).

정부신뢰는 일반적으로 국민을 위한 정부의 활동에 대한 평가적 정향 혹은 긍정적 태도로 정의 되는데(Miller, 1974; Heatherington, 1998 ; 이곤수, 2011:4) 정부가 국민의 뜻에 보다 일치하며 공익에 충실하도록 공공정책을 결정하고 집행한다는 믿음(이숙중, 2006:2)을 말한다. 또한 정부신뢰는 불확실한 상황에서 국민이 기대하는 절차를 준수하고 바람직한 산출을 낼 것이라는 긍정적 기대나 심리적 지지(Barber, 1983; Gamson, 1968; 손호중·채원호, 2005)로, 정부신뢰와 정부지지는 동일한 것(박종민,1991; 이곤수, 2011:4)으로 보이기도 한다.

179) 심의적 불일치란 완전히 옳고 완전히 그른 시각들 사이에서 발생하는 것이 아니라 합리적으로 거부하기 어려운 시각들 사이에서 발생한다는 것을 의미한다. 이러한 심의적 불일치가 지배되는 정책 체제에는 다수자와 소수자를 나누고 소수자는 다수자를 따라야 한다는 합산 민주주의 원리나 전문가의 결정에 일반 시민들이 따라야 한다는 기술 관료제의 원리를 사회적 의사결정의 기본원리로 활용하기에는 상당한 한계점이 드러난다 (Gutmann & Thompson, 2004; 김현희 외, 2011:72).

1) 사전예방, 참여와 공개 그리고 숙의의 원칙 정립

전술한 것처럼 국가신뢰와 국가정책 수용성 간의 상관성은 매우 높다. 이에 주민이 기대하는 절차와 산출이라는 측면에서 국가정책의 신뢰를 확보하기 위해서는 다음과 같이 사전 예방의 원칙, 참여와 공개의 원칙, 숙의의 원칙이 정립되어야 한다.

첫째, 사전 예방의 원칙이다. 제주해군기지 정책 집행과정의 혼돈과 복잡성이 높아진 것은 사업 추진 초기에 주민들과의 공감대를 형성하지 못했기 때문이다. 상명하복의 문화에 익숙한 해군 관료들은 정권이 바뀌기 전에 해군기지를 건설하려는 의지가 강했다. 계획된 일정에 맞추어 공사를 강행하다보니 주민의 의사와 요구가 반영하는데 근본적인 한계를 보였다.

이러한 절차적 문제, 민주적 의사결정의 문제는 정책의 지연과 표류로 나타났다. 뿐만 아니라 공동체의 파괴와 같은 갈등의 부정적 효과를 증폭시켰다. 이를 적절하게 조정하고 중재할 수 있는 기제는 발견되지 않는다. 따라서 갈등의 장기화를 미연에 방지하고, 사회적 비용 지출의 최소화 측면에서 정책의 결정단계에서부터 국가는 갈등의 사전 예방의 원칙을 수립하고 이를 지키기 위한 국가의 의지를 주민들에게 보여주는 것이 필요하다. 이의 집행가능성을 담보할 수 있는 강제할 수 있는 공공갈등 사전 예방 인프라 확충되어야 할 것이다.

둘째, 참여와 공개의 원칙이다. 제주해군기지 정책체제의 자기조직화는 행위자 간의 극심한 갈등과 대립의 복잡한 상호작용으로 나타난다. 이러한 불신의 상호작용의 원인은 국가안보시설이라는 이유로 관련 구체적 정보는 차단되었고, 직접적 이해당사자들의 참여는 배제되었기 때문이다. 주민들과 시민사회가 충분히 참여할 수 있는 장의 부재는 졸속적인 제주해군기지 입지 선정과정의 문제 제기와 사전환경성 검토와 환경영향평가 역시 부실하게 진행되었다는 부정적 인식을 형성하는 요인이 되었다.

따라서 국가는 주민들을 잠재적 반대자가 아니라, 국가정책의 정당한 주체로 인식해야 한다. 이를 위해서는 국가는 정책과정에 주민들의 참여를 하향적(top-down) 관점에서 상향적(bottom-up)관점으로 전환하려는 인식의 전환이 필요하다. 사전에 주민들이 정책에 관여함으로써 정책수용성은 높아지고, 정책에 대한 불신을 해소하는 가장 중요한 수단이 될 수 있다고 보아야 한다.

또한 거버넌스의 진전과정에서 국가에 의한 일방향적인 정보의 제공과 형식적 주

민 의견 수렴 방식은 한계에 봉착했다. 특히 소셜미디어의 발달로 국가정책을 둘러싼 정책 거버넌스의 왕성한 변동이 진행되고 있다. 주민들의 능동적 참여¹⁸⁰⁾는 활용되지 않는 사회적 자원을 유용한 자원으로 전환하고, 국가의 조정자 역할을 강화시켜 국가정책의 신뢰도를 상승시키는 계기가 될 것이다. 때문에 국가정책 관련 내용과 정보가 충분히 공개되고, 시대의 변화 흐름에 맞춰 주민들의 능동적 참여를 이끌어 낼 수 있는 정교한 참여 제도의 설계와 구축이 필요하다.

셋째, 숙의(deliberation)의 원칙이다. 숙의는 참여자들이 토론과 성찰을 통해 스스로 판단과 선호 그리고 관점의 전환되어 가는 사회적 합의 과정(정규호, 2005: 32-33; 정정화:4-5)이라고 볼 수 있다.

즉 다양한 견해와 가치가 상호간의 이해와 존중 속에 공동의 이익을 탐색하고 합의하는 진정한 숙의(authentic deliberation)는 민주주의의 정당성과 의사결정의 책임성을 높여 줄 수 있다. 진지한 숙의과정은 공익과 사익의 조화를 모색하고, 의사소통적 권력을 통한 합의의 정당성을 제공해 줄 수 있다(윤종설 외, 2013:2657). 제주해군기지 정책 결정과 집행과정에서도 확인할 수 있듯이 이러한 숙의의 과정 부재 때문에 주민들과 시민사회는 공익을 결정하는 과정에 대한 정당성에 의문을 제기했던 것으로 보인다.

국가정책 결정과 집행과정에서 갈등이 지속적으로 심화된 것은 유효하고 적절한 숙의의 원칙과 방법이 사회적으로 정착되지 않았기 때문이다. 또한 국가가 공공갈등을 소송과 같은 강제력을 통해 해결하는 것은 최소한의 질서 유지에는 효과적일지 모르지만 갈등의 근본적 원인해소에는 효과적이지 못하다는 점을 역설적으로 보여주고 있다 하겠다. 갈등은 근본적으로 서로에 대한 이해 부족에서 비롯된다. 이러한 점에서 국가정책 결정 과정에 주민들의 폭넓은 참여 속에 공익을 위한 심사숙고의 과정을 통해 다수결이 아닌 합의 형성적 접근방식을 전향적으로 도입해야 할 것이다 아울러 공적 합의의 타당성과 정당성을 보장하는 의사소통과 민주적인 절차의 제도화를 모색해야 한다.

180) OECD는 주민들에게 정보를 제공하고 정책과정을 접근가능하고 호응적인 것으로 만든다는 의미의 개방성과 정책결정과정에 가능한 광범위한 주민들의 다양한 목소리를 포용하는 포용성을 제안하고 있다. 능동적 참여는 주민들의 토의를 통한 정책방안을 생산하는 자율적 역량을 인정하고, 의제 설정단계에서부터 시민들과 공동으로 대안을 모색하는 정책결정방식(OECD, 2001; 정정화 외, 2013:3-4)이다.

2) 절차 공정성과 분배 공정성 그리고 설득과 공감의 전략

국가정책 해군기지는 각자의 정치적 입장이나 이념적 지향을 떠나 우리 사회가 반드시 해결해야만 하는 사회갈등의 단면을 여과 없이 보여주고 있는 사례라 할 수 있다. 주목할 점은 민주주의 형식적 절차와 제도적 틀이 갖추어졌음에도 주민들은 민주주의의 실질적 내용과 효과에 심각한 질문을 던지고 있다는 점이다. 따라서 국가는 국가정책 정책 결정과 집행과정에서 발생하는 공공갈등을 해결하기 위해서는 다음과 같은 전략적 고려가 필요하다고 판단된다.

첫째, 절차적 공정성이다. 제주해군기지 정책 결정과 집행과정에서 행정절차법에 따라 진행된 공청회, 설명회는 대단히 형식적으로 운영되면서 갈등을 조장하고 증폭시킨 측면이 크다.¹⁸¹⁾ 때문에 군사시설에 관한 법률로 군사시설 입지를 결정할 때 해당 지자체와 협의하도록 규정하고 있으나, 제주도에는 주민들의 의사를 반영할 수 있는 제도적 장치가 부재했다(은재호, 2010: 9)고 볼 수밖에 없다.¹⁸²⁾ 따라서 직접적인 이해당사자들이 무엇을 요구하고 있고, 그것을 어떻게 반영할 것인지에 대해 형식적 절차에서 실질적 절차로 전환 되어야 한다. 관련 행정절차의 준수보다도 주요 이해당사자들에게 사업의 효과적인 홍보를 통한 사전협의를 국가정책의 신뢰와 수용성을 높일 수 있을 것이다.

둘째, 분배의 공정성이다. 제주해군기지 정책 결정과 집행과정에서 극심한 찬반대립과 갈등의 상호작용은 제주해군기지 건설에 따른 편익과 비용에 대한 인식의 차이에서 비롯되고 있다고 볼 수 있다. 국가는 지역경제 활성화와 낙후된 지역개발을 해군기지 건설의 내세운 반면 농어업을 기반으로 하는 강정마을 주민들에게는 삶의 터전이 사라지는 위기로 인식했다. 또한 평화의 섬 제주에 제주해군기지가 건설되면 군사적 긴장감은 높아지고, 매립과 토목공사로 인한 환경적 가치의 훼손에 대한 우려가 크지 않을 수 없었다. 특히 제주해군기지 입지가 결정되는 과정에서 일방적으

181) 제주해군기지 정책 내용이 외부로 알려지기 전까지 주민들을 의사결정 과정에 참여시키지 않다가 제주해군기지 정책집행으로 갈등이 유발되자 행정절차법에 따라 이해관계자의 참여가 이루어졌다.

182) 물론 제주해군기지 정책결정과 집행과정에서 국가와 주민간의 갈등이 첨예화되자 '제주해군기지 협의회'라는 다자간 협의체를 발족시킨다. 하지만 반대진영 주민과 시민사회가 배제된 채 국방부와 제주도, 찬성주민 만으로 구성된 제주해군기지협의회는 대표성 논란에 휩싸이면서 협의체로서의 제 기능을 수행할 수 없었다. 제주해군기지협의회는 형식상 민·관 협의체이지 실상은 해군기지 유치를 위한 들러리에 불과했다.

로 감정평가가 이루어지고, 토지 강제 수용 재결 절차가 진행되면서 주민들의 반발은 증폭되지 않을 수 없었다.

이와 같이 국가정책 결정전에 분배의 공평성에 심사숙고 부족은 중요한 갈등의 원인이 될 수 있음을 보여주고 있다 하겠다. 사전에 비용과 편익의 불균형적 발생을 염두해 두고 정책결정 과정에서부터 그러한 불균형을 해소하기 위한 보완적 조치를 강구하면서 사업이 추진되어야 할 것이다.

셋째, 설득과 공감을 위한 노력이다. 국가 정책 집행은 한정된 시간과 정해진 재원을 가지고 사업을 완료해야하는 측면이 있다. 이 때문에 해당 지역 주민들을 설득하지 못하고, 피해에 대해서 충분한 보상을 못하는 경우도 발생한다. 이런 경우 필요한 것이 바로 설득과 공감이다. 사안의 불가피성에 대해서 주민들로부터 동의를 얻으려는 진정성 있는 자세와 노력이 그래서 필요한 것이다.

2. 민주적 공공갈등 관리 제도화 방안

앞서 언급한 것처럼 제주해군기지의 정책체제의 상호작용은 국가-주민의 구조뿐만 아니라 주민-주민, 주민-제주도-제주도의회 등의 다층적 구조로 진화되었다. 행위자 간의 갈등의 성격도 이해갈등→가치갈등→신뢰갈등으로 진화되고 있음을 확인할 수 있었다. 이렇게 국가정책 추진을 둘러싼 다층적 복잡성을 해결하는 기재로서 민주주의 제도는 기능하지 못했다. 갈등 해소가 아니라 갈등을 증폭시키는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

주민공람, 공청회, 설명회 등 국가가 법으로 명시한 제도에 대해 국가와 주민의 관점에 따라 기대와 해석의 근본적인 괴리가 존재했기 때문이다. 이로 인해 주민들은 국가의 의사결정과 집행과정에 대해 불신하고, 국가는 주민들을 비협조자로 간주하면서 ‘관계부정현상’이 (김도희, 2013:31-32) 발생한 것으로 보여진다. 따라서 우리나라 공공갈등 관리 현실을 정리하고, 선진국의 갈등관리 기재를 살펴보고 민주적인 갈등관리의 제도화를 위한 방향성을 모색해 본다.

1) 우리나라 공공갈등 관리 현실

우리나라의 공공갈등¹⁸³⁾ 관리 기재들은 다음과 같이 실효성이나 운영 면에서 형식적 운영에 머물러 있다(이호영, 2013: 707 ; 정정화, 2012:326-327).

첫째, 갈등예방수단으로 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(이하, 공공갈등 규정)에 근거한 공공기관 갈등영향분석, 환경영향평가법에 따른 전략환경영향평가, 그리고 행정절차법의 행정예고제와 입법예고제가 규율되어 있으나 실효성이 낮다.

둘째, 갈등대처방식은 사전예방보다는 분쟁의 사후해결에 초점이 맞춰져 있고, 갈등관리심의위원회는 년 1~2회 개최되는 등 형식적 운영에 그치고 있다. 사전예방기

183) 공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제21185호)에 따르면 ‘공공갈등은 공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌’이라고 명시하고 있다. 즉 공공갈등의 주요당사자가 정부나 지자체, 공공기관이 되며, 공공정책 수립 및 집행, 법규제정 등 정책 전 과정에서 발생한다. 일반적인 갈등과 마찬가지로 이해관계자들 간의 상호 양립 불가능한 가치, 목표, 수단 등으로 인해 발생한다. 공공갈등은 광범위하게 사회·경제적으로 심대한 영향을 미치기 때문에 정부의 개입 또는 관여를 필요로 한다 (임동진, 2010:50)

재인 갈등영향분석은 발생한 분쟁의 사후 해결방식으로 활용되고 있다.

셋째, 공공갈등규정의 적용대상이 중앙행정기관으로 한정되어 있어, 공공갈등이 빈발한 지자체나 공공기관에 적용되지 않고 있다.¹⁸⁴⁾ 법률이 아니라 대통령령에 의해 규정됨으로써 해당부처가 엄격하게 준수해야 할 당위성을 느끼지 못하는 등 규범적 한계를 갖고 있다. 또한 갈등관련 법제가 분산되어있고 미비하며, 시민참여제도는 의견수렴 기능이 미약해 갈등예방에 실질적으로 기여하지 못하고 있다.

2) 선진국의 공공갈등관리 기재

우리나라의 공공갈등 관리기재에 비해 민주주의가 발달한 아래의 선진국의 경우 참여와 숙의 그리고 합의를 바탕으로 하는 공공갈등을 예방하고 해결하는 방향으로 공공의사결정이 이뤄지고 있다. 특히 공통적으로 정책입안이나 사업이 결정되기 전부터 주민들의 참여와 토론을 의무화하고 있다. 미국, 영국, 독일, 프랑스의 국가정책 추진과정에서 발생하는 제문제를 해결하기 위한 갈등관리 기재를 정리하면 다음의 <표 18>과 같다(정정화, 2014:326).

184) 때문에 지방자치단체들은 독자적으로 갈등관리체계를 구축하고 있는데 2012년 서울시는 '서울특별시 공공갈등 예방 및 조정에 관한 조례'를 제정하였고, 다른 자치단체들도 갈등조정관과 갈등심의위원회를 운영해서 공공사업의 이해관계자간 쟁점분석, 합의형성 가능성 진단, 참여적 절차 설계를 강화하는 등 갈등해소를 위한 전략을 마련하고 있다 (서라벌신문, 2015.3.10)

<표 18> 외국의 공공갈등 관리 기제

구분	미국	영국	독일	프랑스
갈등 예방기제	협상에 의한 규칙제정	서면협의 시행규칙(CPWC) 공공참여(PI) 공공개입(PE)	계획확정절차 이익형량원칙	국가공공토론위원회(CNDP)
법적근거(제정시기)	협상에 의한 규칙제정법(1996)	내각부 시행규칙(2000)	행정절차법(1976) 연방건설법전(1987)	바르니에법(1997) 폴뿌리민주주의관련법(2002)
적용대상	정부규제분야	국가와 지역정책 이슈전반	원전, 도로등 대규모 시설설치, 도시계획	국토개발사업 및 환경시설
적용단계	규칙제정이전단계	정책입안단계	계획확정이전단계	사업결정이전단계
적용기법	규제협상	협의서, 공청회, 주민투표, 집단면접, 시민위원회	공람, 청문회, 주민설명회	전체회의, 지역회의 등 토론방식
참여범위	직접 이해당사자 정부대표	직간접 이해관계자 일반시민	지역주민, 자치단체, 환경단체	일반시민, 이해당사자, 사업발주자
적용원칙	협상과 타협	참여와 협의	이익의 비교형량 참여전치주의	참여와 토론 공정성과 중립성
사회문화적 배경	오랜 협상문화로 발달 ADR	주민자치 전통으로 참여문화 정착	통독이후 행정절차의 간소화 신속화에 대한 요구증대	적극적인 시민참여와 토론문화
운영상 특징	·이해관계자의 사전과약 관건 ·업계의 대변적 성격 ·최근 활용저조	·구속력있는 법률이 아닌 내부행정규칙 활용 ·갈등예방과 사후갈등 조정을 정부와 민간부 문이 역할분담	·참여책임론을 통한 주민참여 활성화 ·절차적 정의 구현과 2단계 주민의견수렴의 제도화	·중립적인 독립기구로 토론의 공정성 확보 ·토론결과는 구속력 없는 정책권고

영국의 경우 성문화된 법률 없이 자발적인 시민협의와 개입제도에 의해 국가정책 문제를 해결하고 있다. 서면협의 시행규칙(CPWC), 공공참여제도(PI), 공공개입제도(PE)를 통해 공공갈등의 사전 예방과, 민간부문의 자율적 중재와 조정을 통해 문제를 해결하고 있다. 정부와 민간의 갈등조정기구들이 시민들을 대상으로 갈등관리 교육을 실시하고 있다.

프랑스의 경우 국가공공토론회위원회(Commission National du Debat Public; CNDP)를 통해 이해관계자와 일반 시민, 전문가 등이 참여하는 대화와 토론을 기본 원칙으로 갈등을 예방하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. CNDP에서 공공토론으

로 논의된 국책사업의 81%가 사업방향이나 주요내용이 변경될 정도로 현실적 구속력을 갖고 있다.¹⁸⁵⁾

영국, 프랑스 등 민주주의적 전통이 오랜 나라들은 합의적 해결에 중점을 두고 있는 반면 다민족국가인 미국은 협상과 중재에 의한 공공갈등관리 방식인 대안적 분쟁 해결(Alternative Dispute Resolution: ADR) 방식에 입각해서 공공갈등을 관리하고 있다. 정책형성단계의 이해관계자간 공공갈등예방 역할을 하는 ‘협상에 의한 규칙제정법(Administrative Procedure Act)’, 정책집행 과정에서 발생하는 공공갈등 관리는 ‘행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)’, 사법부에 의한 소송관계자들의 평화적인 갈등을 해결을 권장하는 ‘대안적 분쟁해결법 (Alternative Dispute Resolution Act)’ 등의 제도를 갖추고 있다. 특히 미국은 연방정부와 주정부에 분쟁 해결 실무그룹, 분쟁해결실, 갈등예방과 해결센터 등을 두고 중재와 조정을 통한 갈등을 관리하고 있으며, 대안적 분쟁해결(ADR)의 효과를 높이기 위해서 교육훈련과 프로그램도 운영하고 있다 (임동진, 2010: 144-174)

이들 국가들의 정책형성과 집행과정에서 공공갈등관리기제를 살펴본 결과 나타나는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 국가의 본래 임무는 국민들의 참가제도를 유효하고 적절하게 설계하는데 있다는 점이다. 따라서 공정성과 수용성이 높은 협의 절차와 방식으로 숙의적 논의구조를 구축하고 있다는 점은 시사하는 바가 크다.

둘째, 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)¹⁸⁶⁾와 같이 독립성과 중립성이 보장된 제3의 기관에 의한 공공토론제도는 사회적 협의형성 시스템으로서 인식되고 운영되고 있다는 점이다.

185) 1997년부터 2009년까지 CNDP의 공식적 결정이 내려진 88건을 대상으로 한 조사결과 토론에서 제시된 대안의 선택이 32.4%로 가장 많았고, 사업내용의 변경(24.3%), 사업 원안대로 진행(18.9%) 공공토론 과정에서 만들어진 새로운 안의 선택(8.1%), 사업 취소(8.1%), 최초 기본노선의 수정(5.4%), 사업중단(2.7%) 순으로 나타났다 (CNDP, 2010:245 ; 국가공론회위원회법안 국회정무위 검토보고서, 2013:35) 공공토론제도에 대한 프랑스 국민들의 만족도는 공론화과정을 거치지 않는 전통적인 의사결정보다 훨씬 높다는 점에서 공공토론제도 도입의 실효성을 확인할 수 있는 제도로 평가 받고 있다.

186) 우리나라에서도 이러한 공공토론제도의 도입 움직임이 나타나는데 대표적으로 2012년 새누리당 김동완의원이 대표 발의한 국가공론위원회법을 들 수 있다. 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)를 모델로 독립기구인 국가공론화 위원회를 설치하고, 5천억원 이상의 투입되는 국책사업에 대해 3개월 이상 이해당사자들이 참가하는 공공토론을 거치도록 하는 법안이다. 현재 국회에 계류 중인 이 법은 국책사업의 지연, 국회와 정부의 정책결정 권한 제약, 기존 의견수렴제도와와의 중복 등으로 인해 국회와 정부로부터 적극적인 지지를 얻지 못하고 있는 상황이다.

셋째, 국가정책 결정과 집행과정에서 의사소통의 향상과 공론장의 활성화를 위한 투명한 정보의 교환과 정보 접근의 개방성에 출발하고 유지되어야 한다는 점이다. 때문에 주민들이 필요로 하는 정보를 쉽게 제공받고 접근할 수 있도록 정보공개법의 범위가 양적, 질적으로 확대해야 한다.

3) 민주적 공공갈등 해결 제도화

갈등 해결의 제도는 국가의 본질적 기능이다. 국가가 공공갈등 관리를 체계화, 조직화 함으로써 사회적 비용을 줄이는데 주력해야 할 것이다. 전술한 것처럼 공공갈등 해결을 위한 제도화는 사전예방의 원칙, 참여와 공개의 원칙, 숙의의 원칙에 근거해서 절차의 공정성, 분배의 공평성, 설득과 공감의 전략이 제도로서 반영되어야 한다. 본 연구가 제안하는 민주적 공공갈등 해결의 제도화 방안은 다음과 같다.

첫째, 사후 해결에 초점을 맞추고 있는 공공갈등 대처방식을 사전 예방에 주안점을 두어야 한다. 현행 대통령령 ‘공공기관의 갈등 예방 및 해결에 관한 규정’이 있지만 갈등관리 시스템은 제대로 작동하지 못하고 있다. 분쟁조정위원회는 형해화 되고, 심대한 갈등사안 조처에 대해서도 정확하고 적실한 갈등진단은 미흡한 실정이다. 즉 공공갈등 규정이 실질적인 갈등예방과 갈등관리 현실을 반영하지 못하고 있기 때문이다. 따라서 규정의 내용을 기본법으로 강제화해서 공공갈등의 사전 예방적 조치를 의무화 할 수 있는 대체입법이 추진되어야 한다.

둘째, 사회협의시스템으로서 프랑스의 국가공공토론위원회(CNDP)와 같은 공공토론제도의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 공공토론제도는 사회적 숙의제도로, 합의 시스템으로 인식되어야 한다. 모든 이해관계자가 정책결정과 조정과정에 참여하도록 해서 이 과정에서 도출된 정책이 다른사람에게도 유익하다는 것을 상호합리적으로 입증할수 있도록 해야 한다. 다양한 이해관계자의 참가속에 정책에 대한 공공토론과 평가서 작성 과정을 거침으로써 장기적으로 공공갈등의 예방과 정책의 수용성을 높여 줄 것이다.

셋째, 국책사업 추진과 관련해서 실시하는 예비타당성 조사 분야의 확대가 필요하다. 예비타당성 조사는 사업비 500억원 이상이면서 국가 재정지원 규모가 300억원 이상 투입되는 사업에 대해 예산낭비를 방지하고 재정운용의 효율성을 높이는 것을

목적으로 하고 있다. 그러나 타당성 없는 사업의 추진을 정당화하는 통과외례에 불과하다는 지적을 받아왔다. 따라서 경제성 중심의 분석을 인문 사회환경 분야까지 확대할 경우 국가가 추진하는 사업의 타당성에 대한 신뢰도는 높아질 것으로 판단된다.

넷째, 실질적 주민참여 제도화를 통한 공공갈등의 해결방안을 모색해야 한다. 국가는 정책의 결정에 대해 기술적인 문제 즉 효율성의 측면에서만 바라보다 보니 주민들의 참여를 정책 결정의 혼란 원인으로 치부해 버리는 경향이 있다. 이렇다 보니 주민참여는 정책결정의 보조적 방법으로 인식되고, 공공갈등 해결을 위한 주민참여 제도를 어떻게 잘 설계할 것인가에 대한 문제의식은 결여될 수 밖에 없었다. 따라서 주민의 참여적 의사결정의 중요성과 효과성에 대한 인식 전환이 시급하다. 또한 형식적으로 운영되는 공청회 운영의 공정성을 제고해야 하며, 영국의 시민협의(Consulation)나 공공참여제도(PI), 공공개입제도(PE) 등에서 볼 수 있듯이 사전 의견 수렴절차, 정보 공개의 내실화, 사전 홍보 등 주민참여 제도를 적극적으로 검토해서 공공정책에 주민들의 관여할수 있는 기회를 확대해야 할 것이다. 이는 곧 공공갈등의 자율적 해결의 기반을 놓는다는 점에서 중요하지 않을수 없다.

다섯째, 지방정부 차원에서 공공갈등 관리 역량을 강화해야 한다. 제주도의 경우 제주특별법에 근거해서 사회협약위원회가 운영되고 있지만, 주민들의 자율적 참여와 창의적 중재의 본연의 역할과 사회적 딜레마의 해결 기능 수행에는 한계를 보이고 있다. 도지사 자문기구로서가 아닌 독립적이고 중립적인 민·관 사회적 협의 시스템으로 기능할 수 있도록 법제도 개선이 필요하다. 또한 공무원 갈등예방 교육 프로그램 운영, 갈등해결 전문인력 양성 등 구체적인 역할과 기능을 부여하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다. 예컨대 공공갈등이 증가하면서 공무원들은 갈등의 당사자가 되거나 조정·중재자의 역할을 요구 받고 있는 상황이다. 그만큼 갈등상황에 대한 대처와 해결능력을 보유하기 위한 교육이 중요하다는 얘기다. 갈등영향분석, 참여적 의사결정 방법, 갈등의 조정·중재·협상 분야 별 갈등관리 전문인력 역시 부족한 실정이다. 따라서 이러한 역할과 기능을 부여하고, 장기적으로 제주도 차원의 갈등예방과 해결 허브 기구로서 사회협약위원회는 거듭나야 할 것이다.

다섯째, 공공갈등 해결에 있어서 시민사회단체의 합리적 의사소통을 보장할수 있는 공간의 확대가 필요하다. 시민사회단체는 공공적 문제제기에는 투쟁적이고 공세적이지만 공공 갈등 이슈에 대해서 대화와 타협 그리고 대안을 모색하는데는 소극적

인 경향이 있다. 향후 공공성 강화와 사회적 연대를 위한 시민단체들의 역할은 더욱 더 중요해 질 것으로 예상된다. 국가는 시민사회단체들을 파트너로 인식하고, 이들의 자율성을 보장함은 물론 대안제시를 건설적으로 수용하려는 인식의 전환이 절실하다. 시민단체들도 시민운동이 합리적 의사소통을 기조로 하는 만큼 공동체 가치를 고양하고, 신뢰와 화해의 문화적 기반 구축에 있어서 주도적으로 역할을 수행할 수 있는 공간의 확대를 위해 함께 노력해야 할 것이다.

여섯째, 공공갈등의 사후관리 제도를 강화해야 한다. 제주해군기지 사례에 볼 수 있듯이 국가정책의 집행으로 인해 지역주민들이 분열되고 갈등으로 인한 엄청난 후유증을 겪고 있다. 그런데 국가는 이에 대해 아무런 책임을 지지 않고 있다. 국가의 책임성은 공공갈등 사후에도 지속되어야 한다. 경제적 지원과 충분한 보상책 마련은 당연하다. 법적·제도적 보상방안 뿐만 아니라 공공갈등으로 인한 후유증에 대해서도 국가가 책임지고 관리하는 공공갈등의 사후 관리 측면이 강화되어야 할 것이다.

마지막으로 갈등해결과정의 경험과 교훈들이 제도적으로 체계화되고 축적되어야 한다. 갈등 해결 과정에서 얻은 경험과 교훈들이 쉽게 사장되는 경향이 있다. 비슷한 공공갈등이 반복되고 더욱 악화되는 것도 이 때문이다. 갈등 관리 관련 교훈과 기술, 지식정보 자원을 집약하고 관리 지원 할 수 있는 프로세스가 요구 된다고 판단된다. 갈등 해결 과정에서 얻은 경험과 교훈들을 공유하고 확산하는 것은 사회적 비용의 손실을 막고, 국가 정책과정의 신뢰와 수용성을 높여줄 수 있다고 보여진다.

이러한 측면에서 강정마을을 제주해군기지 갈등 교육의 산실로 조성하는 방안을 모색을 검토해 볼 필요가 있다. 강정마을은 제주해군기지 갈등의 역사가 살아 숨쉬는 상징적 공간이다. 강정마을 만큼 갈등의 경험과 교훈을 공유하고 확산시키기 좋은 없다. 가칭 ‘강정 생명평화 기록관’을 조성해서 제주해군기지 갈등의 역사를 체계적으로 기록하고, 주민들의 인권, 평화, 환경에 대한 정신을 계승할 수 있는 프로그램을 개발해서 화해와 상생의 계기를 만들 필요가 있다고 본다.

V. 결론 및 향후과제

국가정책을 둘러싼 불확실성의 심화와 급속한 내·외부 환경의 변화로 인해 새로운 패턴의 현상들이 창발되면서 정책문제 해결을 위한 정책적 처방들을 더욱 어렵게 만들고 있다. 본 연구는 새로운 학문적 도구로서 복잡계의 이론과 틀로 복잡하고 무질서해 보이는 제주해군기지 정책체제의 역동적 급변현상을 파악하고, 다양한 행위자들의 시간의 흐름에 따른 동태적인 상호작용을 분석했다. 이를 통해 단절적 변화를 추동하고 있는 숨겨진 질서를 찾고자 했다.

우선 제주해군기지 정책 관련 기존 연구에 대한 비판적 검토를 통해 복잡계 시각으로 정책 분석을 시도하는 경위를 밝혔다. 제주해군기지 정책체제를 구성하는 요소간의 다양한 상호작용에 대한 논의 부족과 특정 시점의 변수간 영향 관계만을 선형적으로 설명하는 것만으로는 제주해군기지 정책의 혼돈과 복잡성을 파악하는데 한계가 있는 것으로 판단되었다.

그리고 복잡계 이론을 구성하는 개념과 특징 그리고 구성요소를 검토해서 정책분석에 대한 복잡계적 문제의식을 체계화 했다. 그리고 복잡계 이론을 적용한 선행연구 검토를 통해 복잡계 이론과 틀을 활용한 행정학적 이해와 활용은 부족하지만 정책현상에 대한 비선형적 인과관계 규명의 가능성과 실천적 문제해결의 실마리를 제공해 줄수 있다는 점을 확인했다. 이러한 이론적 논의를 바탕으로 초기조건의 민감성, 자기조직화, 공진화의 개념을 연구 분석의 틀로 수립했다.

이어서 제주해군기지 정책체제의 진화과정을 안정기-혼돈기-급변기-신질서 4단계로 구분해서 초기조건의 민감성, 자기조직화, 공진화의 틀로 분석했다. 분석결과 제주해군기지 정책체제가 각 단계마다 반복적으로 요동(섭동)이 발생하고 행위자간의 상호작용이 피드백되면서 공진화되고 있음을 확인할 수 있었다. 자기조직화 한 제주해군기지 정책체제는 분기점을 통과해서 자생적 질서를 구축한다. 구체적으로 각 단계별 자기조직화와 상호작용의 내용은 다음과 같다.

첫째, 제주해군기지 정책체제의 복잡성은 화순항 항만기본계획(안)에 표시된 보안안 항구를 주민들이 우연하게 발견하는 사건에서부터 시작된다. 안정기 해군의 해군부두 추진으로 인해 발생한 요동으로 평형상태가 깨졌다. 해군의 비밀주의적 추진은 화순항

해군기지반대대책위 출범으로 초기조건의 민감성 특성으로 나타났다. 국방부와 해양수산부 그리고 제주도의 상호작용 과정 속에서 제주도가 긴급 여론조사를 실시했다. 여론조사 결과는 압도적으로 반대하는 주민들이 많은 것으로 나타나면서 제주해군기지 정책체제를 분기점으로 밀어넣는다. 제주도가 반대 의견서를 제출하고, 해양수산부가 잠정유보 결정을 내리면서 화순항 해군기지 정책체제는 자생적 질서를 구축하였다.

둘째, 혼돈기에는 해군이 제주해군기지 재추진으로 인해 요동이 발생하고, 해군기지반대대책위 재출범, 제주도의 로드맵 발표, 해군의 위미리 유치 등으로 제주해군기지 정책체제는 자기조직화 한다. 공군기지 추진 의혹과 후보지 결정 사전합의 의혹 등 요동으로 인해 제주도의회 군사기지특위와 민·관 태스크포스팀이 구성되고 해군기지 영향분석 결과 발표, 해군기지유치위원회 출범, 종교계 등 시민사회의 반대 활동 등으로 제주해군기지 정책 구성요소간의 공진화가 나타났다. 안정기와 유사한 행위자간의 상호작용패턴에 자기유사성이 나타났다. 제주도지사가 지방선거 이후로 해군기지 논의 중단을 선언하면서 해군기지정책 체제는 급변기로 이동시킨다.

셋째, 급변기는 제주해군기지정책의 본격화에 따른 자기조직화와 경로의존적 특성이 확연하게 나타난다. 전반기에 여론조사로 강정마을을 제주해군기지 입지로 결정하면서 제주해군기지정책은 역사적 분기점을 통과한다. 이후 강정마을 유치반대 결정과 멸종위기 연산호 군락 발견, 강정마을 공동체의 극심한 갈등, 시민사회의 대립 등 요동의 발생으로 제주해군기지정책의 상호대립의 공진화 과정을 거친다. 이때 제왕적 도지사 논란과 결합되면서 제주지역 시민사회를 중심으로 광역자치단체장으로는 처음으로 주민소환운동이 일어나는 등 자기조직화한다. 이로 인해 민군복합형 관광미항으로 정책의 내용이 변동되는 자기조직화를 추동한다. 그럼에도 국방군사시설 실시계획 승인, 민군복합형 관광미항 MOU 체결, 제주도의회 절대보전지역 해제 등의 등으로 경로의존적 특성이 나타날 조짐을 보이기 시작한다. 후반기에는 국방군사시설 실시계획 무효소송, 절대보전지역해제변경동의 무효소송등 공진화로 강정마을은 조건부 수용제안으로 자기조직화 한다. 또한 해군의 해군기지 공사를 본격화 하자 국회 야5당 진상조사 및 전국적인 해군기지 반대운동 등 내·외부집단간의 공진화와 갈등의 상호작용이 복잡성을 심화시켰다. 그럼에도 분기점을 넘은 제주해군기지 정책은 복원불가능성을 고착시키고, 자생적 질서가 구축되는 단계로 이동한다.

넷째, 신질서 구축기에는 15만톤 크루즈 선박 입출항 논란으로 인한 요동이 발생

했지만 행정절차를 마무리한 해군의 공사 강행으로 제주해군기지 건설이라는 새로운 질서가 구축된다.

이상과 같이 외부로부터의 섭동, 내부로부터의 요동에 따라 정책체제의 자기조직화 양식이 달라진다는 이론적 함의를 내포하고 있다. 따라서 정책변동 전략을 수립함에 있어서 정책체제 구성요소간의 미시적 상호작용을 염두에 둔 정책설계와 거시적 관점에서의 복잡성 관리를 고려해야 함을 제기하고 있다.

제주해군기지 정책체제의 공진화 과정과 상호작용 분석 결과를 바탕으로 다음과 같은 시사점이 도출되었다. 첫째, 제주해군기지 정책체제의 단절적 변화 배경에는 해군관료에 포섭된 국가주의라는 숨겨진 질서가 작동하였고, 비밀주의, 행정편의주의, 일방주의적 추진으로 해 주민들의 제주해군기지 정책에 대한 굴절된 인식을 고착시켰다는 점이다. 이 과정에서 정치사법화 현상은 사법불신과 환경보호 제도를 무력화에 영향을 미쳤고, 공익에 대한 국가와 주민들간의 대립양상을 격화시켰다.

둘째, 제주도의 경직된 자기조직화는 제주해군기지 정책체제의 혼돈 상황을 사전에 예측하는데 한계를 보일 수 밖에 없었다는 점이다. 제주발전전략과 수단의 부침 현상을 극복하지 못하고 국가 종속성 심화라는 상호인과성이 나타났다. 도지사의 정치적 위기 모면을 위한 출구전략차원에서 주민의 대표로서 역할보다 국가의 대리인 역할에 집중, 갈등관리 책무를 방기하였다.

셋째, 주민들은 자기조직적 학습을 통해 해군기지 반대운동의 대응논리와 대응방식의 진화로 나타났다는 점이다. 소셜미디어를 활용한 대응방식은 해군기지 문제를 국·내외적으로 알리는 계기가 되는 등 네트워크 사회운동으로 진화했다. 공동체의 해체 위기상황에서도 각성된 주체로서의 주민들은 진화했다. 또한 오랜 기간 동안 주민들이 반대운동을 지속할 수 있었던 배경에는 범도민대책위와 같은 시민사회의 자기희생적 뒷받침이 있었기에 가능했다는 점이다. 국가안보 이데올로기를 공론장으로 끌어들이는 계기를 만들었다는 점에서, 사회운동의 새로운 장을 열었다는 차원에서 의미는 높게 평가 되어야 할 것으로 보인다.

이와 같이 제주해군기지 정책의 역동성과 진화과정 분석 및 시사점이 제기하는 것은 주민의 합의, 절차적 민주주의, 갈등 표출의 민주적 제도화가 갈등해결의 원리로 도출되고 있음을 보여주고 있다. 이를 바탕으로 복잡적응계로서 제주해군기 정책에 대한 제언을 하였다.

첫째, 참여와 숙의, 사회적 합의 기반 마련을 측면에서 ① 사전예방, 참여와 공개, 숙의 원칙 정립 ② 절차 공정성, 분배 공정성, 설득과 공감의 전략 추진을 제시했다.

둘째, 민주적 공공갈등 관리 방안 제도화를 위해 사전예방 측면에서 ① 공공갈등 사전 예방조치 의무화 대체 입법 추진 ② 프랑스 CNDP와 같은 공공토론제도의 도입 ③ 국책사업 예비타당성 조사의 인문사회환경 조사 분야 확대를 제시했다. 셋째, 지방정부 차원의 공공 갈등 관리 역량 강화를 위해 ① 제주사회협약위원회의 민·관 사회적 협의시스템 위상 강화와 법제도 개선 ② 갈등교육 전담, 갈등전문인력 양성 기능 등 갈등해결과 예방을 위한 허브 기능 강화를 제시했다. 마지막으로 ① 시민사회단체의 합리적 의사소통 공간의 확대 ② 공공갈등의 사후관리제도 강화 ③ 갈등해결 과정의 경험과 교훈의 제도적 체계화를 제시했다. 특히 강정마을에 해군기지 갈등역사를 기록하고, 주민들의 인권, 평화, 환경의 정신을 계승하는 프로그램을 개발하고 교육할 수 있는 공간 조성을 제안했다.

끝으로 본 연구는 다음과 같은 한계를 내포하고 있으며, 후속적으로 진행해 볼 필요가 있는 연구과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 단일사례 연구로서 다양한 비교연구가 부족하며, 연구자의 주관적 인식을 배제할 수 없다. 제주해군기지 정책 체제의 특성에 대한 분석적 측면보다는 해석적 측면에서 설명하면서 일반화에 문제가 있다.

둘째, 사회 현상과 정책 변동을 야기하는 국지적 요동과 행위자 간의 상호작용을 이해하고 설명할 수 있는 새로운 이론과 틀로서 복잡계의 유용성이 높다. 하지만 이러한 거시적 복잡계의 이론적 틀은 정책 현상에 대한 포괄적이고 다양한 설명을 가능하게 하지만, 개념과 용어도 혼재되어 사용되면서 설명력을 저하시키는 측면도 있다. 따라서 심도 있는 연구와 현실 적용의 확대를 위한 복잡계의 개념과 용어가 재정의되어야 하며, 정교함을 높이기 위한 이론 체계화의 노력이 축적되어야 할 것이다.

셋째, 복잡계 시각으로 제주해군기지 정책과 관련한 연구대상의 확대가 필요하다. 본 연구는 복잡계 시각으로 제주해군기지 정책을 연구대상으로 해서 공진화와 자기조직화를 중점적으로 분석했다. 제주해군기지 정책과 관련해서는 이뿐만 아니라 지방정부의 역할, 시민운동의 변동, 주민들의 정체성의 변화 등 다양한 연구 대상이 제기될 수 있다. 또한 제주도의 지역개발 문제, 특별자치도 추진관련 행정조직의 문제 등 지역사회에서 제기되는 다양한 현안과 문제를 복잡계를 통한 진단과 처방을 내릴 수 있다는 점에서 후속적인 연구가 필요한 것으로 보여진다.

참고문헌

국내연구

- 강성남, 2009, 복잡계 이론으로 정책과 효과 간의 인과관계 풀다, 과학과 기술 485: 10-37
- _____, 2011, 행정학연구에서 복잡계의 연구동향과 과제, 한국거버넌스학회보 18(2): 207-237
- _____, 2014, 소셜 미디어의 확산과 정책거버넌스의 변동, 한국사회와 행정연구 24(4): 261-287
- 강영오, 1997. 대양 해군 논쟁, 황해문화 5(2), 319-329
- 강원택, 2014. 한국의 관료제와 민주주의- 어떻게 관료를 통제할 것인가, 역사비평 108 : 65-90
- 고경민, 2012a, 국책사업 갈등에서 지방정부의 역할 : 제주해군기지 갈등사례, 분쟁해결연구 10(1): 5-36
- _____, 2012b, 제주해군기지 이슈가 제19대 총선에 미친 영향 ; 제주특별자치도 서귀포시 선거구 사례, 탐라문화 41: 180-224
- 고종협, 권용식, 2009. 제주해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연합 모형(ACF)의 적용을 통한 연구, 한국사회와 행정연구 20(3): 139-178
- 금창호 외, 2012. 국책사업추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체제 구축방안연구, 한국행정학회 연구보고서
- 김기형, 2008. 복잡성, 혼돈 그리고 정책의 진화적 합리성: 의약분업정책을 중심으로. 정부학 연구, 14(1): 139~177
- _____, 2009a. 정책체제의 복잡성과 자기조직화: 의약분업정책을 중심으로. 한국정책학회보, 18(4): 23~60
- _____, 2009b. 정책연구에서 복잡성 이론의 유용성 및 적용가능성에 관한 연구. 행정논총, 47(2): 281~311
- _____, 2008. 정책의 복잡성과 진화 : 의약분업정책을 중심으로, 고려대학교 대학원 박사학위논문
- 김기형, 정주용. 정책체제의 복잡성과 자기조직화를 통한 정책변화, 그리고 급변 : 방

- 사성폐기물처분장 입지정책을 중심으로. 행정논총 49(3): 149~190
- 김광휘, 2014. 시민단체와 정부의 협력적 거버넌스의 생산성에 관한 연구, 2014 한국 정책학회 춘계학술대회 자료집: 391-402
- 김남규, 2012. 구럼비의 노래는 아직 끝나지 않았다, 탈법·불법의 문 열어 제낀 강정해 군기지 사업, 민족21, 138(9): 152~158
- 김도희, 2013. 공공정책갈등의 제3자 중재개입의 역할과 한계: 울주군청사 이전갈등사례를 중심으로, 지방정부연구 17(1): 31-54
- 김명범, 황경수, 2012. 제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 방안 : 외국사례 비교분석을 통한 연구, 제주도연구 37: 119-158
- _____, 2011. 제주특별자치도 감사위원회 독립성 제고방안 연구, GRI연구논총 13(3): 31-59
- 김선희, 2014. 국책사업 갈등관리와 사회적 합의형성 방안, 국민통합정책연구협의회 토론회 자료집
- 김영평, 1982. 정책오차의 수정에 대한 정당성, 한국행정학보 16: 209-225
- _____, 1991. 불확실성과 정책의 정당성, 고려대학교 출판부
- _____, 1993. 우리나라 정책결정 체계의 개혁, 한국정책학회보 2: 1-45
- 김유심, 이민창, 2007. 행정학·정책학 연구에 있어서 복잡성 이론과 행위자 기반 모형의 활용성에 관한 연구, 행정논총 45(2): 25-49
- 김왕식, 2011. 정부신뢰에 미치는 영향요인에 관한 연구 ; 사회문화적 접근방법과 제도적 성과 접근방법의 검증, 사회과학연구 27(2): 141-161
- 김주환, 2010. 이명박 정부의 대북정책-민족주의의 거세와 공세적 국가주의로의 전환, 동향과전망 79: 315-352
- 김준한, 2002. 시간 개념의 유용성에 대한 검토, 한국정책학회보 11(2): 295-297
- 김종석, 2013. 경로의존성, 정보의 문제, 그리고 공공정책 : E. Ostrom의 신제도주의에 대한 비판적 논의, 한국거버넌스학회보 20(2): 169-194
- 김진호, 2007. 군사안보시설 현지화를 위한 갈등해결방안 연구: 제주 해군기지 건설논쟁을 중심으로, 통일문제연구 47:65-103
- 김창수, 2003. 정책혼란의 시차적 해석 -경부고속철도 천성산, 금정산구간 재검토 사례를 중심으로, 지방정부 연구 7(3): 115-135

- _____, 2012. 정책분쟁의 제도적 담론 분석 : 심의를 통한 사회적 합의의 가능성, 한국사회와 행정연구 22(4): 1-26
- 김창욱, 김동환, 2006. 정책부작용의 원인과 유형-시스템 사고에 입각한 분석, 삼성경제연구소 제1회 복잡계컨퍼런스 자료집 : 1~20
- 김홍희, 2011. 협력 거버넌스 모형의 구축과 적용 : 경제 방폐장 선정 과정의 분석, 정부학연구 17(2): 143~182
- 김현주·박용규·강신겸, 1999. 대형 국책사업의 효율적 추진방안, 삼성경제연구소.
- 김현희·이인규, 2011. 지역 갈등 해결과 사회적 합의의 길-원지동 추모공원의 사례, 한국사회 12(1): 65-110
- 나성민, 2012. 안보정책 분석을 위한 구성적 접근: 대양해군 개념의 등장과 지속을 중심으로, 연세대학교 대학원 석사학위논문
- 노화준, 1998. 카오스 이론이 정책연구에 주는 시사점 분석, 행정논총 36(1): 1-23
- _____, 1998a. 한국행정문화의 진화에 대한 복잡성 과학적 해석-관치경제·금융을 중심으로, 한국행정학보, 32(4): 137-156
- _____, 2012. 정책학원론 - 복잡성과과학과의 융합학문적시각, 박영사
- 문빛, 박건희, 2014. 정책갈등 관리에 있어 정부 신뢰와 불신의 역할, PR학회보 18(3), 216-240
- 문영규, 서승현, 2009. 복잡계 구조하의 거버넌스 협력체 구축방안, 한국공공관리학보 23(30): 121-144
- 민병원, 2006. 신질서와 전략 패러다임의 변화 - 거시적 복잡성과 미시적 불확실성, 전략연구 36: 183-204
- 민병원, 김창욱, 2006. 복잡계 워크샵, 삼성경제연구소
- 민주정책연구원, 2011. 대규모 국책사업의 추진결정 체계 개선방안 연구
- 박노자, 2012. 강정마을에서 보이는 희망, 한겨레신문 (3.15)
- 박성우, 2007. 그리스적 맥락에서의 세 가지 대안의 검토, 김영민 외 「21세기 헌정주의와 민주주의」, 인간사랑
- 박순애, 이지한, 2005. 반복된 정책실패: 방사성폐기물처분장 입지정책의 재조명, 환경정책 13(2) : 64~98
- 박정은, 2010. 정치의 사법화와 민주주의, 서울대학교 법학 51(1): 1-26
- 박정은a, 2011. 제주 해군기지 반대운동에 주목하는 이유, 창비주간논평 (6.29)

- 박종민, 1991. 정책 산출이 정부신뢰에 주는 영향, 한국행정학보, 25(1): 291-305
- 백상규, 황경수, 2014. 제주해군기지와 방폐장 협상사례에서 지방자치단체의 역할 분석, 23(4): 147-177
- 삼성경제연구소, 1997. 복잡성과학의 이해와 적용, 삼성경제연구소
- 사득환, 2011. 불확실성, 혼돈 그리고 환경정책- 시화호 매립사례를 중심으로, 한국정책학회보 12(1), 221~248
- 성경룡, 2013. 지역불평등의 정치동학과 지역정책 분석, 지역사회학 14(2): 5-45
- 손호중·채원호. 2005. 정부신뢰의 영향요인에 관한 연구: 부안군 원전수거물처리장 입지사례를 중심으로. 한국행정학보, 39(3): 87-113.
- 신용인, 2011. 제주해군기지 관련 소송으로 바라본 사법불신의 문제 - 제주지방법원 2010.12.15. 선고 2010구합34 등 판결을 중심으로, 국제법무 3(1): 119-145
- 심준섭, 2004. 불확실성과 정책오차의 이중성, 한국행정학보 38(6): 131-153.
- _____, 2012. 제주 해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석, 행정논총 50(4). 221-249
- 안병철, 이계만, 2009. 정책실패에 관한 연구경향 분석, 한국정책과학학회보 13(2), 1~19
- 양길현, 2005. 화순항 해군기지 논쟁에 대한 비판적 재평가:협력안보의 시각, 한국과국제정치 21(4): 53-81
- _____, 2010. 제주 주민환운동의 정치적 동학 : 자원동원이론 시각, 민주주의와 인권 11(1): 79-114
- 양영철, 2007. 제주특별자치도의 권한이양 현황과 과제, 법과 정책 13(2): 195-221
- 오승은·노승용, 2014. 지역발전정책의 성과와 한계-노무현정부와 이명박정부의 비교를 중심으로, 한국자치행정학보: 63-84
- 유근춘, 2014. 사회타협 창출능력과 선진국사례의 시사점, 국민대통합 정책연구협의회 토론회 자료집
- 유명만, 2006. 학습복잡계 : 복잡한 학습현상 이해를 위한 복잡성 과학적 접근, 제1회 복잡계 컨퍼런스
- 유 훈, 2009. 정책변동론, 박영사
- 윤건수, 2006. 정부의 결정을 딜레마 상황으로 가계하는 요인과 그에 대한 대응책에 관한 연구, 한국행정연구 15(1): 71-100

- _____, 2008. 사례연구 : 분석의 세계에서 집필의 세계로, 한국정책학회보 17(4): 63-88
- 윤영수, 채승병, 2005. 복잡계개론, 삼성경제연구소
- 윤종설·주용환, 2013. 민주적 갈등관리 평가 모형에 관한 연구 - 참여와 속의 그리고 합의의 과정을 중심으로, 한국행정학회 추계학술발표논문집: 2650-2677
- 은재호·양현모·윤종설·박홍엽, 2008. 참여적 의사결정을 통한 갈등해결방안 연구, 한국행정연구원.
- 은재호, 김형성, 최대용, 2011. 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법-제주해군기지 사례의 교훈, 한국정책학회보 20(2): 319-352
- 이경원, 김정화, 2012. 공공갈등과 공익의 재검토, 경제와 사회 89: 298-332
- 이곤수, 2011. 삶의 질 관점에서 본 평택시의 정부신뢰, EAI Governance Studies Working Paper 3: 21
- 이계만, 2011. 한국의 공익개념 연구 : 공익관련 법률내용 분석을 중심으로, 한국정책과학학회보 15(2): 1-27
- 이계수, 2011. 정부정책을 다루는 행정소송에서 사법부의 역할, 27차 광장에 나온 판결 토론회 자료집 : 제주강정마을 절대보전지역 변경처분 무효확인소송 판결 비평, 참여연대
- 이광모, 2001, 복잡성과학과 도가사상의 비교연구, 한국행정학회·강원행정학회 2001년도 학술세미나 발표논문집: 143-161
- _____, 2003a. 복잡적응시스템(CAS)으로서의 거버넌스 : 자기조직화와 공진화 원리의 활용, 한국지방자치학회 하계 학술대회 발표논문집: 189-210
- _____, 2003b, 복잡성이론의 적실성에 관한 사례연구:2002 월드컵 거리응원 복잡계 현상을 중심으로, 한국지방자치학회 동계학술대회자료집: 1-27
- 이달곤, 2005. 행정의 시차적 접근:연구시각과 내용 그리고 숙제, 한국행정학회 추계학술발표논문집: 1-11
- 이명석, 1995. 공공재 문제의 자치적 해결 가능성, 한국행정학보 29(4): 1291-1312
- _____, 1996. 정책분석에서의 게임이론의 활용: 제도분석들의 관점, 한국행정학보, 30(2): 49~63
- _____, 2011. 네트워크 거버넌스와 정부의 역할 : 복잡계이론을 중심으로. 국정관리연구 6(1): 1~3

- 이미숙·김도훈, 2005. 시스템다이내믹스 관점에서 본 시화호 정책실패의 교훈, 한국시스템다이내믹스 연구 6(1): 125~145
- 이민창, 2003. 정책갈등현상의 제도론적 해석-NIMBY 사례를 중심으로, 한국정책학회보 14(1): 71-96
- 이보라, 2010. 제주도내 군사기지유치 담론을 통해 본 평화만들기의 정치학, 제주도연구 33: 131-180
- 이석민, 2010. 복잡성 개념을 적용한 정책연구 : 정책결과의 원인연구와 정책설계 방법을 중심으로. 사회와 행정연구 21(3): 249~276
- 이성우, 2011. 복잡성 이론과 정책연구, 한국정책연구 11(1): 215~236
- 이수인, 2005a. 권위주의의 특성과 재생산과정의 성 차이, 한국사회학 39(3): 51-76
- _____, 2005b. 박정희체제의 국가주의 담론연구, 민주사회와 정책연구 7: 371-421
- 이숙종, 2006. 정부신뢰와 거버넌스, 국정관리연구 9(3): 143-172.
- 이영희, 2004. 민주화와 사회갈등 : 공공정책을 둘러싼 사회갈등의 이해, 동향과전망 61: 36-67
- 이영희, 박세훈, 2004. 국책사업 갈등예방을 위한 공공참여 모형, 국토연구원, 국토: 59-64
- 이인원, 2012. 협력거버넌스 형성의 미시적 이해-정식모형의 관점에서 바라본 지역협력 거버넌스의 성립조건, 한국정책학회보 21(4): 53-85
- 이종수, 2009. 새 행정학, 대영문화사
- 이종찬, 2014. 제도변화에 대한 이론적 고찰: 후기 신제도주의의 쟁점과 한계, 한국정치학회보 48(1): 163-184
- 이호영, 2013. 공공갈등 해결을 위한 국가공론위원회법 제정에 관한 연구, 법과 정책연구 13(2): 705-737
- 임동진, 2010. 중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등과리 방안연구, 한국행정연구원
- 임정빈, 2012. 국책사업 갈등관리에 관한 연구 : 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로, 한국정책연구 12(4): 519~543
- _____, 2013. 정부 간 관계와 국책사업 갈등 : 4대강 사업 갈등사례를 중심으로, 한국정책연구 13(4): 149-171
- 임희섭, 2001. 집합행동과 사회운동의 이론, 고려대학교 출판부

- 장승권, 1997. 복잡성과과학의 이해와 적용, 삼성경제연구소
- 장용석·조문석·정장훈·정명은, 2012. 사회통합의 다원적 가치와 영향요인에 관한 탐색적 연구 : 국가주의, 개인주의, 공동체주의, 세계시민주의를 중심으로, 한국사회학 46(5): 289-322
- 장원석, 2008. 한국의 군사기지 갈등과 국내정치 : 평택 미군기지 갈등 사례 분석, 국방연구 51(3): 35-59
- 장정길 외, 2005. 행정의 시차적 접근, 박영사
- 장일호, 2013. 제주해군기지 7년의 거짓말, 시사IN 281 (2.14)
- 장훈철·황경수, 2011. 지방자치단체장의 협상리더십에 관한 연구, 제주도연구 35: 237-278
- 정규호, 2005. 심의민주주의적 의사결정논리의 특성과 함의, 시민사회와 NGO 3(1): 29-57
- 정성윤, 2013. 제주해군기지 건설사업과 환경영향평가제도-대상판결 : 대법원 2012.7.5 선고 2011두19239 전원합의체 판결, 법학논총 30(2): 85-111
- 정주용, 2008. 정책수용성 급변의 카타스트로프적 설명-방사성폐기물처리장 입지정책을 중심으로, 한국정책학회보, 17(2): 181-2005
- _____, 2009. 카타스트로프 이론의 행정학적 적용가능성과 의미, 한국행정학보 43(3): 25-50
- 정정화, 2011. 공공갈등과 합의형성 : 심의민주주의 방식의 적용과 한계 한국행정논집 23(2): 577-604
- 정명호, 장승권, 1997. 경영의 복잡성과 복잡성의 경영, 삼성경제연구소
- 정상호, 2011. 지방정부 구조와 지방정치 갈등의 관계에 대한 연구, 경제와 사회 90: 70-101
- _____, 2013. 시민적 상상력과 운동적 급진성을 복원하라, 계간 민주 8: 42-62
- 정정화, 2012. 공공갈등 예방을 위한 제도적 접근-공공토론제도의 도입을 중심으로, 한국정책연구 12(2): 311-336
- 정정화·은재호·정명운·남재걸, 2013. 민관협치 강화를 위한 국민참여 모델 개발 및 법적 연구, 서울행정학회
- 주성수, 2004. 국가정책결정에 국민여론이 저항하면 : 심의민주주의 참여제도의 탐색, 한국정치학회보 39(3): 147~165
- 조성윤, 2008. 고난의 섬에서 평화의 섬으로, 역사비평: 188-213
- _____, 2011. 제주도의 평화 정책과 해군기지 문제, 제주도연구 35: 39-66
- 조성익, 2007. 민주적 제도의 도입이 어떻게 민주주의의 후퇴를 가져오는가?-참여정

- 부의 방폐장 정책과 그것이 기초하는 관료제 개혁에 관한 하나의 해석, 경제와 사회 74(여름호): 139-170
- 조효제, 2015. 애국주의·국가주의 대 인권, 내일을 여는 역사: 118-129
- 채영길, 2014. 네트워크 사회운동과 SNS : Aave Jeju Island(SJI) 운동사례, 한국인터넷정보학회지 15(1): 89-102
- 채장수, 2009. 촛불집회에 대한 보수진영의 대응담론, 한국정치학회보: 129-150
- 최성두, 2000. 카오스 행정론의 유용성 평가, 한국행정논집 12(4), 595-607
- 최장집, 2002. 민주화 이후의 민주주의, 후마니타스
- 최진식, 2009. 주민소환으로 인한 님비갈등의 정치화에 대한 대응방안 연구, 한국행정연구원
- 최창현, 1999. 복잡성이론의 조직관리적 적용가능성 탐색, 한국행정학보, 33(4), 19~38
- _____, 2000. 복잡사회체제의 모형화 및 시뮬레이션. 한국행정학보, 34(3),169~188
- _____, 2005. 복잡계로 바라본 조직관리, 삼성경제연구소
- _____, 2010. 제도혁신과 경로의존성: Chaoplexity 이론적 관점, GRI 연구논총 12(3): 81-110
- 최태현, 2014. 자기조직적 거버넌스의 재고찰:설계와 창발 개념의 통합으로 중심으로, 행정논총 52(2): 67~90
- 최현, 이정원, 2012. 이명박 정부와 제주 해군기지, 민주사회와 정책연구 22: 38-72
- 하승수, 2010. 제주특별자치도 출범이후 성과와 과제, 제주특별자치도의회 법제도 개선연구모임 제8차 정책토론회(2010. 1. 27), 제주특별자치도의회
- 한국행정학회, 2012. 국책사업 추진에 있어 중앙-지방간 원활한 협력체제 구축방안 연구
- 한동효, 2010. 지방자치단체의 정책실패 요인에 관한 연구-전주시 나불천 복개공사를 중심으로, 지방정부연구 14(3): 315-334
- 함한희·조옥라·김현희, 2008. 사회적 합의의 문화적 조건 연구. 학술진흥재단
- 황경수, 2015. 사회적 자본이 제주지역 공동체 문화인 권당문화와 지역발전에 미치는 영향, 한국산학기술학회논문지 16(3): 1764-1772

국외연구

- Adorno, Theodor W, 1966. *Negative Dialektik*, 홍승용 역(2005), 「부정변증법」, 한길사
- Alexander E. Wendt, 1987. *The Agent–Structure problem in international relations theory*, International Organization, vol. 31, no. 3(Summer, 1987), : 335–370
- Arthur, W, B, 1972. *More is different*, *Science*, 177 (4047) : 393–396
- Bak, P. 1996, *How Nature Works: The Science of Self–Organized Criticality*, New York : Copernicus Books
- Bar–Yam, Y. 2004. *Making things Work : Solving Complex Problems in a Complex World*, NECSI, Knowledge Press
- B. Guy Peters, Jon Pierre, Desmond S. King, 2005. *The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism*, Journal of Politics, vol. 67, 4 : 1275–1300
- Cavaleri, S, A and Obloj, K, 1993. *Management Systems: A Global Perspective*. Wadsworth Pub Co
- Chakravorti, B, 2003. *The Slow Pace of Fast Changes : Bring Innovations to Market in a Connected*, Boston, MA : Harvard Business School Press
- Dooley, Kevin J, 1997. *A complex adaptive systems model of organization change*. Nonlinear dynamics, psychology, and life sciences 1(1): 69–97
- Dunn, William N, 1981. *Public Policy Analysis: an Introduction*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, Inc
- Gareth Morgan, 2007. *Images of Organization*, SAGE Publications, Inc
- Gell–Mann, m. 1995. *The Quark and the Jaguar : Adventures in the Simple and Complex, reprinted.*, New York : Owi Books
- Held, D, 1995. *Democracy and the global order*. 249, Cambridge: Polity Press
- _____, 1996. *Models of Democracy*. stanford: Stanford University Press
- Herbert A. Simon, 1993. *Near Decomposability and Complexity How a Mind Resides in a Brain*, Mind and Brain, Carnegie Mellon University
- Jamur, J, M, 2014. *Understanding Supply Network from Complex Adaptive*

- Systems*, BAR, Rio de Janeiro, v. 11, n.4, art. 4, 441-454
- Jeffrey Kluger, 2008. *Simplicity*. Hyperion
- Jerzy Hausner, Bob Jessop, Klaus Nielsen eds., *Strategic Choice and Path-Dependency in Post-Socialism: Institutional Dynamics in the Transformation Process*(UK: Aldershot, 1995): 3-44
- Joachim Radkau, 2012. 자연과 권력-인간과 자연, 갈등과 개입 그리고 화해의 역사, 허준석 역, 사이언스북스
- John D. Sterman. 2000, *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*, McGraw Hill
- John Hollend, 1995. 숨겨진 질서, 김희봉 역, 사이언스북스
- John Gribbin, 2004. *Deep Simplicity*. Penguin
- John Miller & Scott Page, 2007. *Complexity Adaptive System*. Princeton
- Kiel, L. Douglas, 1994. *Managing choas and Complexity in Government : A New Paradigm or Managing Change, Innovation, and Organizational Revewal*. San Francisco : Joseey-Bass Publishers
- Klaus Nielsen, Bob Jessop, and Jerzy Hausner, 1995. *Institutional Change in Post-Socialism*
- Mandelbrot, B. B, 1982. *The Fractal Geometry of Nature*. San Francisco: W. H. Freeman & Company
- Martin Landau, 1977, "The proper Domain of Policy Analysis", in the Workshop of the Place of Policy Analysis in Political Science: Five Perspective, *American Jonal of Political Science* XXX-2 : 423-427
- Martin A. Nowak & Roger Highfiled, 2012. 초협력자, 허준석 역, 사이언스북스
- M. Ollson, 2003. 집단행동의 논리, 윤여덕 역, 한국학술정보
- Max Weber, 2002. 행정의 공개성과 정치 지도자 선출, 이남석 역, 책세상
- Mitchell Waldrop, 2006. 카오스에서 인공생명으로, 김기식·박형규 역, 범양사
- Peter J.Katzenstein, ed., 1996. *The Culture of National Security: Norms, and Identity in World Politics* (N.Y :Columbia University Press, 1996), ch. 1, 10, 12
- Rscher, I., & Stengers, I. 1998, *Compexity: a philosophical overview*. New

- Brunswick, NJ: Transaction Publishers
- Rob Cross & Andrew Parker, 2004. *The Hidden Power of Social Networks*. HBS
- Robert MacIntosh et al, 2006. *Complexity and Organization*. Routledge
- Rogers, E.M., 1995. *Diffusion of Innovations*, 4rd ed., New York : Free Press
- Prigogine, Ilya. & Stengers, Isabelle, 1984. *Order Out of Chaos: Man's New Dialogue with Nature*. Toronto: Bantam Books, 「혼돈으로부터의 질서」, 신국조 역(1993), 고려원미디어
- Scott D. Sagan, 1996. Why Do States Build Nuclear Weapons?: Three Models in Search of a Bomb, *International Security*, 21(3) (Winter, 1996/1997), 54-86
- Simon, H, A. 1995. *Near Decomposability and Complexity : How a Mind Resides in a Brain*, *The Mind, the Brain, and Complex Adaptive Syetems*, Morowitz, H. J. L. ed Reading, MA : Addison-Wesley
- Singer, J. L. 1995. *Mental Processe and Brain Architecture : Confronting the Comliex Adaptive System of Human Thought(An Overview)*, *The Mind, the Brain, and Complex Adaptive Systems*, Morowitz, H. J. and Singer, J. L. ed., Reading, MA ; Addison-Wesley
- Skocpol, Theda, 1979. *State and Social Revolution: A Comparative Study OF analais of France, Russia and China*, New York: Oxford University Press, 한창수·김현택 역(1977) 「국가와 사회혁명」, 까치
- Stuart Kauffman, 1995. 혼돈의 가장자리, 국형태 역, 사이언스북스
- Stacey, R,D, 1993. *Strategic Management and Organisational Dynamics*. Pitman, London
- Umberto Maturana and Francisco Varela, 2013. *삶의 나무*, 최오영 역, 갈무리
- Whitesides, G. M. and Isamgilov, R. F. 1999, *Comliexty in Camistry*, *Science* Vol. 284 (5411): 89-92
- 鹽澤由典 시오자와 요시노리, 1997. 복잡 시스템으로서의 경제와 경제학, 이호석 역. 복잡성 과학의 이해와 적용, 삼성경제연구소
- 吉永良正 요시나가 요시마사, 1996. 복잡계란 무엇인가?, 주명갑 역, 한국경제신문사

기타자료

- 강정인권침해조사단, 2012. 제주해군기지 건설과정에서의 강정마을 인권침해 조사보고서
- 사회디자인 연구소, 2011. 공공갈등 해결의 조건과 과제 발표 좌담회 (10.27)
- 야5당 제주해군기지 진상조사단, 2011. 제주해군기지 조사보고서
- 제주특별자치도, 2012. 민군복합형 관광미항 관련 업무보고 (9.24)
- 제주발전연구원, 2005. 화순항해군기지건설계획에 따른 제주지역영향분석
—————, 2009. 제주특별자치도의 갈등사례 분석과 갈등관리방안 연구
- 천주교제주교구평화의섬특별위원회, 2007. 국내외 군사기지 현지조사보고
- 해군본부, 2007. 제주해군기지 건설 사업에 대한 설명자료
—————, 2009. 제주해군기지 기본계획보고서
- 화순항해군기지반대안덕면민대책위원회·화순항해군기지결사반대도민대책위원회,
2003. 화순항해군기지 건설반대 활동백서
- KBS 제주, 2007. KBS 시사파일 (3.9)
- MBC, 2009. PD수첩 (5.5)

Abstract

A study on dynamics of policy and its evolutionary process

– Focused on policy for Jeju naval base –

As phenomenon in new pattern appears due to deepened uncertainty surrounding national policy and fast changes of internal and external environment, this makes it harder to suggest measures to solve policy problem. So does policy for Jeju naval base. In the process of policy decision and execution over past 20 years, there has been severe conflict between government and residents so that they failed to bring fundamental solution.

Existing studies related to policy for Jeju naval base lack discussion about various interaction between elements organizing policy system. They explain influences between variables of a certain time in linear way. Therefore, it was analyzed that the studies have limitation in investigating confused situation and complexity of policy for Jeju naval base. But Complex system theory and its framework are very useful in exploring non-linear causation of policy phenomenon and improving possibility of solving its practical problem.

Accordingly, the study investigated dynamic, fast changes of policy system of Jeju naval base, which seem complicated and confused with framework for analysis, that is, sensitivity of early condition, self-organization, and coevolution concept which are main concepts of complex system. The author analyzed dynamic interaction over time flow of various doers each stage like stable period, chaos period, fast changing period, new order etc. As the results, it could be identified that policy system of Jeju naval base was evolved as fluctuation and perturbation happened in each stage several times and repeatedly and feedback was given on interaction between doers.

Because the navy proceeded with construction of Hwasoon naval harbor

secretly, there happened fluctuation. This broke stable period, which led to co-evolution of mutual confrontation between government, residents in Gangjeong village, and citizens' organizations. In the fast changing period, complexity of conflict deepens. But as site for the naval base was decided as Gangjeong village based on opinion poll, policy of Jeju naval base passed a turning point. Even in the situation, this became a background which made change it into civilian-military tourist harbor in policy content. After then, though overall movements to oppose to naval base, autogenous order was constructed for policy of naval base - in the process was small and large fluctuation like issue of arrival and departure of cruise ship etc.

This has theoretical implication that self-organization style of policy system differs according to perturbation from outside and fluctuation within inside. This raises a point in establishing strategy of policy change that it should be considered to design policy with consideration of microscopic interaction between composition elements for policy system to manage complexity from macroscopic view.

There are some implications as follows. First, interaction of nationalism and residents' resistance is background of discontinued change of policy system for Jeju naval base. Secrecy, administrative convenience, one-sided proceeding let fix refracted consciousness of residents. In the process, such phenomenon of being political law affected mistrust of law and neutralizing of environment protection system. This also deepened confrontation between government and residents surrounding public good.

Second, it was unavoidable that inflexible self-organization of Jeju-do showed limitation in foreseeing chaos situation of policy system of Jeju naval base. Ups and downs of Jeju development strategy and its means could not be overcome and mutual causality called deepened dependence on government appeared.

Third, there was evolution of response logic and method for movement to oppose to naval base through learning in self-organization style by residents.

Response method using social media evolved to network social movement, making issue of naval base be known inside and outside of Korea etc. Residents as enlightened subjects evolved in the critical situation of disorganization of community. In the level that a new chapter of social movement was opened, it should be highly evaluated that it made an opportunity to draw ideology of national security into a ground for public opinion.

Thus, analysis on dynamics of policy for Jeju naval base and its implications points out that consensus of residents, procedural democracy, and democratic systemization of conflict expression are being drawn as principle of solving conflicts. Based on this, the author made suggestions for policy of Jeju naval base as complex systems.

First, in the aspect to arrange base for participation, deliberation, social consensus, the study suggested ① previous prevention, participation and disclosure, establishment of deliberation principle ② procedural fairness, distribution fairness, strategy of persuasion and sympathy.

Second, in the aspect of previous prevention for systemization of democratic management methods for public conflicts, the study suggested ① proceeding of alternative legislation for making preventive measures for public conflict be duty ② introduction of public discussion system like CNDP in France ③ expansion of field for survey on humanity and social environment in feasibility study of government-run project.

Third, to strengthen management capability of public conflict in the level of local government, the study suggested ① strengthening of status for civil-government social discussion system of Jeju social agreement committee and improvement of laws ② strengthening of hub function for solution and prevention of conflict such as conflict education, cultivation of conflict expert etc.

Finally, the author suggested ① expansion of space for reasonable communication of citizens and social bodies ② strengthening of after-

management system for public conflict ③ systematization of experiences and lesson of conflict solving process. Especially, the study suggested to arrange space in Gangjeong village where history of conflicts surrounding naval base can be recorded and program to transmit spirit of human right, peace, and environment protection by the residents can be developed and educated.

Key word : Jeju naval base, Gangjeong, complex systems, policy, dynamics, evolutionary process, self-organization, coevolution, evolution, feedback, chaos, public conflict, deliberative democracy, security, nationalism
