



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

제주민군복합형관광미항(해군기지)의
공공갈등 장기화 요인 분석 연구

-제주도민의 인식조사를 중심으로-

제주대학교 대학원

행정학과

한문성

2021년 8월

제주민군복합형관광미항(해군기지)의
공공갈등 장기화 요인 분석 연구
-제주도민의 인식조사를 중심으로-


지도교수 양 덕 순


한 문 성


이 논문을 행정학 박사학위 논문으로 제출함


2021년 6월


한문성의 행정학 박사학위 논문을 인준함

심사위원장 김 영훈 

위 원 김 광 구 

위 원 강 창 민 

위 원 김 주 경 

위 원 양 태 순 

제주대학교 대학원

2021년 6월

[국문 요약]

제주민군복합형관광미항(해군기지)의 공공갈등 장기화

요인 분석 연구

- 제주도민의 인식조사를 중심으로 -

공공갈등이 발생하고 갈등이 장기화될 경우 이를 해소하기 위해서는 엄청난 사회적·경제적 비용을 지불해야만 한다. 공공갈등 가운데서도 군사시설 입지와 관련한 갈등은 지방자치제의 부활로 지방자치단체와 지역주민들의 권리의식 및 자치의식이 높아지면서 갈등이 지속되는 양상을 보이고 있다. 군사시설 입지와 관련된 민군갈등은 도시화가 가속화되면서 기존의 군사시설을 혐오시설이나 기피시설로 인식되면서 군사시설의 이전에 대한 이익갈등이 대부분이었다. 하지만 제주민군복합형관광미항(해군기지)과 같은 갈등의 경우는 반대주민들의 경제적 편익을 고려한 이익갈등이라기 보다는 평화의 섬과 군사기지의 양립이라는 가치갈등의 성격이 짙은 갈등으로 이해관계자가 다양하게 나타나고 여러 차례 물리적 충돌로 인하여 주민들과 활동가들이 상당수 사범 처리되고 공사 지연에 따른 구상권이 청구되는 등 갈등의 양상도 복잡하게 나타났다.

본 연구에서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 사례를 단일사례로 선정하여 연구를 하였으며 이는 이 사례가 갈등기간만해도 10년 이상이 되고 사업이 마무리된 이후에도 갈등이 여전히 잔존하고 있기 때문에 우리나라의 공공갈등에서 사례를 찾아보기 어렵기 때문이다.

갈등 장기화에 영향을 준 요인을 도출하기 위하여 중앙과 지방 간 갈등, 지방자치단체와 지역주민 간 갈등, 지방자치단체와 반대단체 간 갈등, 주민과 주민 간 갈등 등 주체별 갈등과 갈등을 갈등 표출기, 갈등 재표출기, 갈등 증폭기, 갈등 재증폭기, 갈등 조정기 등 시기별로 구분하여 갈등 장기화 요인을 도출하였으며 도민 설문조사를 통하여 장기화 요인이 실제 갈등 장기화에 영향을 미쳤는지의 여부를 묻고 구조방정식 모형을 사용하여 갈등 장기화 영향요인에 대하여 검증을 하였다.

갈등 장기화 요인을 도출하기 위하여 주체별 갈등상황과 시기별 갈등상황을 분석한 결과를 제시하면 갈등 장기화 요인으로 4가지 요인을 도출하였다. 첫째, 정치·행정적 요인으로 해군기지 건설에 대한 정보가 제대로 공개되지 않았을 뿐 아니라 일방적으로 공사가 추진되는 등 절차적 민주성이 제대로 지켜지지 않았다. 또한, 입지 선정 과정에서도 주민들의 주민투표 요구를 묵살하고 제주도가 여론조사를 통하여 후보지를 선정하면서 갈등이 장기화되는 결과를 빚었다. 둘째, 경제적 요인으로 해군기지에 대한 보상책으로 내놓은 주변지역 발전계획의 내용이 다른 지역 군사시설 이전에 대한 보상에 비해 국비 지원액 등이 적었으며 계획도 여러 차례 변경되는 등 정부와 제주도에 대한 신뢰가 없었던 점이 갈등 장기화에 영향을 주었다. 셋째, 환경적 요인으로 해군기지내 절대보전지역 해제 과정의 문제점과 강정마을 해안의 상징인 구름비 바위의 일방적인 폭파와 해군기지 건설사업을 추진하는 과정에서 제기된 강정 해안의 산호초 군락 훼손 등 환경파괴가 갈등 장기화에 영향을 주었다. 마지막으로 심리적 요인으로 군사시설에 대한 막연한 거부감과 불안감으로 인하여 마을공동체의 파괴라는 위기의식이 주민들로 하여금 반대투쟁에 나서는 결과를 초래하였으며 반대활동 과정에서의 인권유린 등도 갈등을 장기화하는 요인이 되었다.

앞서 도출된 갈등 장기화 요인에 대하여 도민 설문조사를 실시한 결과를 보면 연구구모형의 신뢰성은 확보된 것으로 분석되었으며 연구 분석모형 및 변수들의 타당성도 기준치 이상을 충족한 것으로 나타났다. 9가지에 대한 연구가설 검증에서는 정치·행정적 요인과 경제적 요인, 심리적 요인이 정부 신뢰와 많은 연관성을 가지고 있으며 갈등장기화에 영향을 미친 요인은 정치·행정적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인으로 분석되었다. 정부 신뢰와 상관관계의 가설은 갈등이 장기화 된 요인은 정부에 대한 신뢰가 높거나 낮다고 해서 나타나는 것이 아니어서 채택이 되지 않았다.

이상의 분석결과를 바탕으로 공공갈등 장기화 영향요인을 예방하고 해결하기 위한 정책적 기초자료를 제시하면 다음과 같다.

첫째, 갈등을 관리할 수 있는 전담기구를 설치하고 갈등 전문가를 채용하여 효율적인 갈등 관리에 나서야 한다. '공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제26228호)'가 2007년에 제정, 운영되고 있지만 이 법령만으로는 법적·제도적 기반이 미약하여, 중앙정부나 지방정부는 물론 공기업에서 발생하는 갈등관리가 실

효성 있게 이뤄지지 못하고 있는 실정이다. 특히 지금까지 수차례의 갈등관리 기본 법안이 발의되거나 추진 됐음에도 법 제정이 번번히 실패를 함으로써 국가는 물론 지방자치단체, 공기업의 갈등관리 종합정책 등이 제대로 추진되고 있지 못해 효율적인 갈등 관리가 제대로 이뤄지지 않고 있는 만큼 갈등관리 기본법의 조속한 제정을 통하여 갈등관리를 제도화함은 물론 효율적인 운영시스템을 갖추는 일이 무엇보다 절실하다고 할 것이다.

둘째, 환경피해 최소화를 위하여 이해당사자가 참여하는 실질적 협의체의 구성이 필요하다. 대부분의 환경문제와 관련된 갈등은 사업 추진과정에서 주민들의 의견이 제대로 반영되지 않고 형식적인 의견수렴 절차 등으로 사업이 강행되기 때문에 환경문제를 놓고 갈등이 빚어지고 있는 것이다.

셋째, 공공정책 입안과정에서 정보를 사전 공개하는 방안이 제도적으로 마련돼야 한다. 상당수의 공공갈등은 정부가 정책 입안단계에서 계획을 공개하는 것이 아니라 언론보도 등을 통하여 공개되면서 정책 추진에 대한 불신으로 갈등이 빚어지게 된다.

넷째, 정부의 신뢰도를 높이기 위하여 공공시설에 따른 경제적 피해에 대하여는 확실한 보상정책의 수립 및 집행이 이뤄져야 한다. 군사시설은 안보상 필요하지만 주민의 입장에서는 심리적인 피해가 발생할 수밖에 없는 것이 현실이다. 그러나 피해보상 대책이 여러 차례 변경되거나 추진과정 상에서 진척이 제대로 되지 않을 경우 정부에 대한 신뢰도가 낮아져 갈등을 불러일으키게 된다.

마지막으로 군사시설 입지지역 주민들의 갈등에 따른 사후 관리 측면에서 정신적인 치유를 위한 치유센터의 설립이 필요하다. 심리적 요인이 갈등 장기화에 가장 큰 영향을 미친 만큼 갈등의 후유증을 조기에 해소하기 위해서는 주민들의 정신적 트라우마를 해소하기 위한 대책 마련이 시급하다.

본 연구는 민군갈등 가운데 갈등이 지속된 기간이 10년 이상이 되고 갈등의 상황은 사업이 마무리된 2016년 이후에도 지속되는 등 우리나라에서도 유례가 없는 갈등사례여서 단일사례만을 분석대상으로 하여 이루어졌다. 따라서 이 사례에 대한 연구결과가 다른지역의 민군갈등 혹은 공공갈등에 일반적으로 적용이 되는지에 대해서는 한계를 가지고 있다. 또한, 분석과정에서 도출된 갈등 장기화 요인에 대하여 설문조사를 통하여 검증은 하였다고는 하지만 연구자의 주관적 인식을 전부 배제하

였다고 할 수 없는 한계도 가지고 있다. 따라서 향후 다양한 검증 방법을 통하여 군사시설 입지 등과 관련한 갈등에 대한 연구가 이뤄진다면 갈등 장기화로 인하여 발생하는 막대한 사회적·경제적 피해를 줄일 수 있을 것이다.

<목 차>

I. 서론	1
제1절 연구배경 및 목적	1
1. 연구 배경	1
2. 연구 목적	4
제2절 연구범위 및 방법	5
1. 연구 범위	5
2. 연구 방법	7
II. 이론적 고찰	10
제1절 민군갈등의 개념 및 특성	10
1. 민군갈등의 개념	10
2. 민군갈등의 특성	12
제2절 갈등 장기화의 개념 및 특성	16
1. 갈등 장기화의 개념	16
2. 갈등 장기화의 특성	19
제3절 선행연구 검토	21
1. 군사시설 입지 갈등 선행연구	21
2. 갈등장기화 선행연구	24
3. 선행연구 분석의 함의	28
4. 기존 연구와의 차별성	29
제4절 연구분석틀	31
III. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 현황 및 갈등 분석	33

제1절 일반 현황	33
1. 추진 개요	33
2. 추진 과정	34
제2절 갈등 현황 분석	44
1. 주체별 갈등 현황	45
2. 시기별 갈등 현황	58
제3절 장기화 요인 도출	80
1. 정치·행정적 요인	81
2. 경제적 요인	83
3. 환경적 요인	85
4. 심리적 요인	86
5. 정부신뢰 요인	88
제4절 갈등 장기화 영향요인 도출에 따른 제주도민 인식조사	89
IV. 연구의 설계	93
제1절 분석모형의 설정	93
1. 연구 분석모형의 설정	93
2. 가설의 설정	94
제2절 조사대상 및 표본의 특성	95
VI. 실증분석	97
제1절 각 요인별 기초통계 분석결과	97
제2절 갈등장기화 요인 설문 신뢰도 및 타당성 검토	106
제3절 연구가설의 검증	108
VII. 결론 및 정책적 제언	115
제1절 연구결과 요약	115

제2절 정책적 제언	118
제3절 연구의 한계 및 향후 연구과제	124
【참고문헌】	126
ABSTRACT	133
【부 록】 설문지	138

표 목 차

<표 1> 군사시설 입지 선행연구	23
<표 2> 공공갈등 장기화 관련 선행연구	26
<표 3> 제주해군기지 건설사업 개요	34
<표 4> 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진일지	41
<표 5> 측정문항 및 참고문헌	90
<표 6> 표본의 인구통계학적 특성	96
<표 7> 정치·행정적 요인에 대한 설문결과	98
<표 8> 경제적 요인에 대한 설문결과	99
<표 9> 환경적 요인에 대한 설문결과	100
<표 10> 심리적 요인에 대한 설문결과	102
<표 11> 정부신뢰 요인에 대한 설문결과	103
<표 12> 갈등 장기화에 대한 설문결과	105
<표 13> 신뢰도 및 확인적 요인분석	106
<표 14> 구조방정식 모형의 적합도 분석 결과	107
<표 15> 가설의 검증결과	113
<표 16> 효과의 분해	114

그 립 목 차

<그림 1> 연구 과정	9
<그림 2> 갈등 장기화 흐름도	19
<그림 3> 연구 분석틀	32
<그림 4> 연구 분석모형	94
<그림 5> 경로분석 결과	108

I. 서론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구 배경

지방자치제의 부활로 인하여 주민들의 권리의식이 높아지면서 국책사업을 비롯한 공공정책사업 추진에 있어 정부 및 사업시행기관 등과 주민 간 갈등이 빚어지는 사례가 점차 많아지고 있다. 특히 국가안보와 군사시설의 폐쇄성이라는 특성을 앞세워 지역주민들의 의견도 제대로 수렴하지 않고 일방적으로 추진돼 온 군사시설 입지와 관련해서는 입지지역 주민 뿐 아니라 군사시설 입지에 영향을 받는 주변지역 주민들과의 갈등도 빈번해지고 있다. 공공갈등 가운데 군사시설 입지와 관련된 정책의 대부분은 군사시설이라는 폐쇄성을 내세워 중앙정부와 군이 일방적으로 정책을 결정하고 사업추진을 발표한 후 사업에 반대하는 주민들의 반대에 대하여 경제적 보상책 등을 내세워 사업 목적을 달성하는 DAD(Decide Announce Defend)방식으로 이어지고 있다. 이 때문에 대부분의 국책사업과 공공사업은 지역주민들의 강력한 반발과 다양한 외부단체 등의 개입이 이뤄지면서 갈등이 양상의 복잡해지고 갈등의 과정 역시도 과격해지는 현상을 보이고 있다(서희석 외, 2011).

국가의 안전을 보장하기 위해서는 군사력이 필수이며 여기에서 군사력은 첨단 무기와 장비뿐 아니라 군사력을 유지하기 위하여 필요한 필수 시설 등이 포함된다. 따라서 군사시설의 입지와 관련한 사업은 첨단무기와 장비 그리고 이를 운용하기 위한 필요 시설들이 동시에 이뤄지게 된다.

과거 지방자치제가 부활되기 이전의 군사시설의 입지와 공공정책의 추진은 대부분 정부가 사업을 결정하고 발표한 후 방어하는 체계로 추진되었으며 국가안보라는 논리를 내세워 추진함으로써 지역주민들이 제대로된 목소리를 내지 못하

고 정부의 일방 추진으로 이뤄져 왔다고 해도 과언이 아니다. 하지만 30년 만에 부활된 지방자치체도로 인하여 주민들의 권리 의식이 높아지면서 국가안보 논리에 의해 일방적으로 추진되어 온 군사시설을 기피시설로 인식을 하면서 시설 입지에 반대를 하거나 기존의 군사시설의 이전을 요구하는 목소리가 높아지고 있다.

민군갈등은 군 시설의 이전이나 입지에 따른 경제적인 이익을 위한 이익갈등과 서로의 신념이나 의견이 달라서 빚어지는 가치갈등¹⁾이 복합되고 갈등의 전개 과정에서 나타나는 여러 가지 이슈와 다양한 시민사회 단체, 종교계 등의 개입하면서 갈등이 장기화되는 양상을 보이고 있다.

갈등의 장기화는 갈등 당사자 간 충돌 뿐 아니라 갈등의 영향이 지역에 국한되는 것이 아니라 더 나아가 국민적 갈등으로까지 확대됨으로써 막대한 경제적·사회적 비용을 지불하게 되며 지역공동체의 파괴 등 오랜 갈등에 따른 후유증 역시 심각해진다. 또한, 혐오시설을 기피하는 님비(NIMBY)²⁾와 혐오시설이어도 지역개발에 도움이 되면 유치해야 한다는 핼피(PIMFY)³⁾ 현상을 유발할 가능성이 높은 갈등의 경우 이해관계자가 많고 이해관계의 상충 가능성도 높아지면서 갈등해결이 쉽지 않은 양상을 보이기도 한다.

군사시설 입지와 관련하여 공공갈등이 발생한 사업 가운데 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 민군갈등의 특성이 다양하게 반영된 우리나라의 대표적인 공공갈등사례로 꼽힌다.

당초 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업⁴⁾은 국책사업 가운데서도 군사시설로 시작되어 최종적으로는 해군기지과 민간항구인 크루즈항이 복합적으로 건설된 특이한 사례의 사업이라고 할 수 있다.

1993년 국방부가 제주해군기지 신규 건설사업의 필요성을 제기하고 국방부 중

1) 공공사업의 추진과정에서 빚어지는 가치갈등은 신념, 의견, 생각이 다른 사람 간에 서로 상충되어 발생되며 이익갈등은 동일한 희소자원을 상대방이 획득하기를 원하고 있다고 인식하는 경우 서로 자신의 몫을 키우기 위해 경쟁하는 이해갈등을 의미한다.
2) 님비(NIMBY)현상은 'Not In My Back Yard'의 약자로 자신이 살고 있는 지역에 쓰레기 매립장 등 혐오시설이 설치되는 것을 기피하는 현상을 말한다.
3) 핼피(PIMFY)현상은 'Please In My Front Yard'의 약자로 자신의 거주하고 있는 지역에 혐오시설 일지라도 지역발전에 도움이 된다고 판단하면 이를 유치하는 현상을 말한다. 이를 '유치적 지역이거주의'라고도 부른다.
4) 제주해군기지 건설사업의 개요는 제주도내 언론에 보도된 해군기지 일지를 참고해 작성하였음.

기계획(1997~2001)에 반영됐을 당시만 해도 제주사회는 물론 전국적으로도 큰 이슈가 되지는 않았다. 그러다 2002년 6월 제주해군기지 추진을 위한 해양수산부의 2차 연안항 항만기본계획안에 화순항 해군부두 건설계획안이 반영된 것으로 확인되자 제주지역 사회에서는 군사시설에 대한 우려의 목소리가 나오기 시작했으며 해군부두 계획이 반영된 화순지역주민들의 극렬한 반대가 결국 중앙항만정책심의회에서 유보 결정을 내리게 됐다(김길웅, 2012).

해군기지 갈등이 재연되기 시작한 것은 2005년 해군이 제주해군기지 재추진 계획을 발표하면서부터이며 본격적인 갈등은 2007년 강정마을 찬성주민들이 주민총회를 통하여 해군기지 유치를 결정하면서부터다. 강정마을이 후보지로 결정된 이후 찬반주민들 간의 갈등이 표출되면서 해군기지 준공까지 10년간의 긴 시간동안 반대투쟁이 벌어졌으며 그 갈등은 아직도 끝나지 않고 있다.

제주해군기지 갈등사례는 입지 선정에만 5년이라는 시간이 소요되었으며 입지 선정 방식의 문제, 다수의 갈등주체 개입 등으로 갈등의 구조가 복잡하고 각각의 이해관계가 충돌하면서 갈등의 양상도 더욱 치열해졌다.

2019년 발표된 경찰청 인권침해사건 진상조사위원회(이하 위원회)의 자료에는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서 경찰에 의해 체포·연행된 주민들은 모두 697명에 이르고 있으며 사법처리된 현황은 913명으로 이 가운데 기소 송치된 주민 및 활동가는 881명(구속 기소 24명, 불구속 기소 857명), 불기소 송치된 주민 및 활동가는 32명으로 조사되었다. 또한, 정부는 반대활동으로 인하여 공사가 지연된 책임을 물어 34억5000만원의 구상금 청구소송을 제기하였으며 행정대집행 비용 8,970만원을 청구하는 등 강정주민들은 마을공동체의 파괴와 사법처리 그리고 인권이 심각하게 유린되는 심리적 피해와 구상권 및 행정대집행 비용 청구 등 물질적 피해를 동시에 입는 결과를 빚었다(경찰청 인권침해 사건 진상조사위원회, 2019).

위에서 살펴본 바와 같이 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설사업은 갈등기간만 하더라도 2002년 해양수산부가 화순항 해군기지를 제2차 연안항 항만기본계획안(2002~2011)을 포함하면서 갈등이 시작되면서 정부가 중앙항만정책심의회를 개최하여 화순항 해군기지 건설 계획을 유보하고 2005년에 해군에서 제주해군기지 재추진계획을 발표하면서 해군기지를 둘러싼 갈등이 또다시 나타나고 해

군기지 입지가 강정마을로 바뀌면서 갈등이 새로운 국면에 접어드는 과정을 거쳐 2016년 2월에 공사가 완공되기까지 15년이 걸렸다. 강정마을로 해군기지 입지가 결정된 기간만하더라도 2007년부터 2016년에 완공까지 10년이나 갈등이 이어진 셈이다. 특히 제주민군복합형관광미항(해군기지)를 반대하는 강정마을회 주민들은 공사가 완공된 이후에도 계속해서 국가차원의 진상조사를 요구하는 등 군사시설 건설사업이 마무리된 이후에도 갈등이 지속되고 있다.

본 연구에서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 단일사례⁵⁾로 선정된 것은 민군갈등 가운데서도 갈등 기간만도 10년이 넘는 등 우리나라 군사시설 입지와 관련한 갈등 장기화의 대표적인 사례이자 사업이 완료된 이후에도 갈등이 아직까지도 봉합되지 않는 등 사례를 찾기가 어렵기 때문이다. 따라서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 둘러싼 갈등을 통하여 갈등이 장기화된 요인이 무엇이었는지를 살펴보고 이를 통하여 갈등 장기화를 예방하고 해결할 수 있는 정책개발의 기초자료를 제시하고자 한다.

2. 연구 목적

본 연구는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 사례에서 나타나는 갈등 장기화 요인과 이로 인하여 초래된 민군갈등을 사전 예방할 수 있는 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 정부 차원에서는 국가안보를 위한 군사시설이 필수시설이라는 인식을 가지고 있지만 군사시설이 들어서면 지역주민들의 입장에서는 심리적으로 왜 우리지역에 입지가 되어야 하는가? 하는 문제를 제기하게 된다. 이를 바탕으로 본 연구에서는 해군기지 입지선정에서부터 공사 추진과정 등에서 갈등이 어떻게 발생하고 어떤 요인으로 인하여 장기화되는 지에 대하여 분석하고 검증은 하여 효율적인 갈등 예방과 관리에 도움을 주고자 하였다. 구체적인 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업의 갈등을 심도 있게 고찰하기 위하여 갈등 기간동안 도내·외 언론보도 내용을 참고하여 갈등 주체별 갈등

5) 특정한 갈등사례 연구에서 단일사례 연구의 비중은 75.7%에 달하고 있으며 2개의 사례를 비교한 연구는 13.5%, 3개의 사례를 비교한 연구는 5.4%인 것으로 나타났다.(하혜영, 2009)

전개상황, 갈등 시기별 갈등 전개상황을 통하여 접근하였다. 지금까지의 군사시설의 입지와 관련된 갈등연구는 민과 군의 관계에만 초점을 맞춰 이뤄짐으로써 갈등의 주체 간 갈등양상과 갈등의 시기별 갈등양상 또한 갈등의 장기화 요인을 파악하는데 한계를 지니고 있다.

갈등주체 간 갈등양상에 대하여는 정부와 지방자치단체 간 갈등, 지방자치단체와 지역주민 간 갈등, 지방자치단체와 반대단체 간 갈등, 지역주민과 지역주민 간 갈등을 통하여 주요 갈등 주체들의 갈등형성 요인을 분석하였다. 즉, 군사시설의 입안단계에서부터 사업추진 과정에서 갈등주체 간에 어떠한 형태로 갈등이 발생하고 전개되어 가는지를 구체적으로 살펴보았다. 이어 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 시기별로 구분하여 갈등 상황의 전개를 고찰하였다. 우선 해군이 사업을 구상한 시점부터 사업이 완료된 시점까지를 갈등 표출기, 재표출기, 증폭기, 심화기, 조정기 등 5단계로 구분하여 살펴보았다. 이를 바탕으로 정치·행정적, 경제적, 환경적, 심리적 요인 등 4가지의 갈등 장기화 요인을 도출하였으며 연구자가 도출한 장기화 요인이 객관적인 요인 도출임을 담보하기 위하여 도민 설문조사를 통하여 검증을 실시하였다. 따라서 본 연구는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화 요인에 대한 분석과 검증을 통하여 향후 공공갈등의 효율적 예방과 해결을 위한 정책을 개발하기 위한 기초자료를 제공하는데 그 목적이 있다.

제 2 절 연구범위 및 방법

1. 연구 범위

본 연구는 공공갈등 가운데서도 군사시설 입지와 관련하여 갈등을 빚고 있는 사례로 한정하였다. 다양한 공공갈등 가운데 군사시설 입지와 관련한 갈등 사례를 선정한 것은 국가 안보를 위하여 군사시설은 필요한 시설이지만 지역주민의 권리의식이 높아지고 지방자치제의 부활로 자치권이 강화되면서 재산권을 제약하거나 지역

발전을 저해하는 기피시설로 인식되어 갈등이 빈번하게 일어나고 있기 때문이다.

본 연구에서의 연구대상은 군사시설 입지 갈등 사례 가운데 처음에는 군사기지로 계획이 추진되다 갈등이 심화되어 사업추진과정에서 민간항구를 추가하여 제주민군복합형관광미항(해군기지)로 완공된 갈등 사례이다. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 갈등의 시기가 10년 이상이 되고 사업종료 이후에도 갈등이 존재하는, 우리나라에서 발생한 공공갈등 사례에서 찾아보기 힘든 갈등사례이다. 경제적인 문제와 관련이 있는 이익갈등의 경우는 해결 가능성이 높지만 해군기지 건설사업은 이익갈등이라기 보다는 평화와 안보라는 두 가지의 시각이 극렬하게 대립한 가치갈등의 성격이 짙을 뿐 아니라 당초에는 민과 관에서 나중에는 민과 민까지의 갈등으로 갈등양상이 바뀌지고 제주를 넘어 전국으로 갈등이 비화된 사례이다. 따라서 이 사례를 통하여 갈등의 양상과 갈등이 장기화된 영향요인과의 관계분석을 함으로써 향후 유사한 군사시설 입지관련 갈등 혹은 공공정책 추진과정에서 갈등이 발생하였을 경우 이를 예방하거나 해결할 수 있는 정책적 대안들이 제시될 수 있을 것으로 판단된다.

본 연구의 시간적 범위는 해군이 제주해군기지 건설사업을 재추진하겠다는 입장을 밝힌 이후 남제주군 안덕면 화순항에서 서귀포시 강정마을 해안으로 제주해군기지 입지가 변경된 2007년부터 제주민군복합형관광미항(해군기지)로 준공된 2016년까지로 하였다. 본 연구에서 시간적 범위를 전기한 바와 같이 설정한 이유는 제주민군복합형관광미항(해군기지)을 둘러싼 갈등이 남제주군 안덕면 화순지역 주민들로부터 시작되고 갈등의 양상도 다양한 갈등주체로 인하여 갈등의 양상도 복잡하고 갈등의 정도 역시 치열하게 전개되기는 하였지만 제주민군복합형관광미항(해군기지)이 강정마을로 입지가 변경되면서 화순항 해군기지와 관련한 갈등은 상당부분 해소됐기 때문이다. 즉, 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지가 바뀌면서 화순항 해군기지 사업은 사실상 폐기되었으며 이를 둘러싸고 더 이상의 정부와 주민 간 갈등이 거의 발생하지 않았기 때문이다. 제주민군복합형관광미항(해군기지)을 둘러싼 갈등은 강정마을로 입지가 선정된 이후 해군기지가 완성되기 까지 10년이라는 긴 기간 동안 이어져왔고 사업이 마무리된 이후에도 갈등은 진행 중이다. 10년이라는 시간적 범위를 갈등 주기별로 분석을 실시하였으며 연구목적에 맞춰 강정마을로 입지가 선정된 배경을 설명하기 위하여 그 이전의 상황과 갈등의 연속성을 나타

내기 위하여 사업이 마무리 된 이후의 상황이라고 하더라도 필요에 의하여 내용을 포함시켜 기술하였다.

2. 연구 방법

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 입지 선정부터 건설과정에 이르기까지 지역주민 간의 갈등, 정부와 주민의 갈등 등 복잡하고 다양화된 갈등이 표면화 되었다. 이에 본 연구는 갈등 장기화 요인에 대한 분석을 함으로써 제주지역 내 공공갈등의 효율적인 해결 방안을 제시하는 목적이 있다. 연구의 목적을 달성하기 위한 세부적 연구방법은 다음과 같다.

우선 민군갈등과 갈등 장기화 영향요인 등에 대한 문헌 연구를 통하여 살펴보았으며 국내 언론 등을 통하여 보도된 제주민군복합형관광미항(해군기지) 관련 보도 내용들을 분석하여 공공갈등의 장기화에 영향을 미친 주요 요인을 추출해 냈으며 이를 통하여 각 요인별 주요 핵심사항을 도출하였다. 도출된 4가지 갈등영향 요인과 정부신뢰 요인에 대하여 도민을 대상으로 설문조사를 실시, 갈등 장기화 요인을 검증하였다.

실증연구는 문헌연구 및 국내 언론에 보도된 내용을 분석하여 도출된 장기화 요인을 도출하였으며 이를 토대로 본 연구에 맞지 않는 요인들은 제외하고 수집된 통계 데이터를 필터링 및 재구성하여 사용하였다.

본 연구의 실증분석을 위하여 구조방정식 모형을 사용하였다. 구조방정식 모형(structural equation modeling : SEM)은 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis : CFA)과 경로분석(path analysis)이 결합된 형태이며, 변수들 간의 인과관계 및 상관관계를 검증하기 위한 통계기법으로서 사회학 및 심리학 분야에서 개발되었지만 현재는 여러 학문분야에서 광범위하게 사용되고 있다(우종필, 2012). 구조방정식 모형은 연구자들이 실증분석에 필요한 복잡하고 어려운 코드를 직접 만들어 내야 하고 주로 대형 컴퓨터에서만 수행이 가능하였으나 1970년대에 들어서면서 K. G. Jöreskog와 D. Sörbom이 LISREL이란 프로그램 개발을 시작으로 이후 AMOS, CALIS, EQS 등 다양한 프로그램이 개발되었으며 대용량 저장장치의 개발과 개인용 컴퓨터에서 사용할 수 있는 그래픽 사용자 인터페이스를 바탕으로 개인용 컴퓨

터에서 사용할 수 있는 다양한 통계 소프트웨어는 기존의 명령어 방식 프로그램에 비해 이용이 훨씬 편리해졌다(Rex B. Kline, 2010).

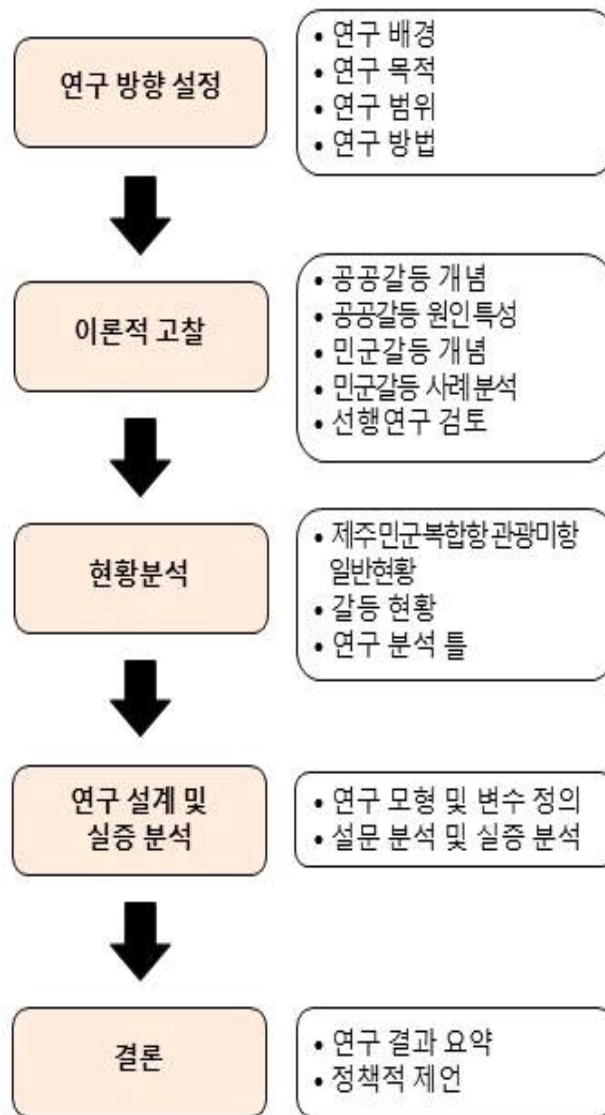
사회과학의 거의 모든 영역에서 연구대상이 되는 많은 개념들은 이론적이고도 추상적인 특성을 갖는 잠재변인으로서 이 같은 잠재변인들 간의 구조적인 관계를 설정한 모형을 계량적으로 관찰하여 측정된 지표간의 상관행렬계수를 통하여 검증하는 통계기법을 구조방정식 모형이라고 한다(김주환 외, 2009). 구조방정식 모형의 장점은 첫째, 여러 개의 측정변수를 이용하여 추출한 공통 변량(자료를 수로 나타낸 값)들을 잠재변수로 사용하므로 그 변수들의 측정 오차를 통제할 수 있다. 둘째, 회귀분석에서는 매개변수가 독립변수 또는 종속변수 중 하나만의 역할을 해야 하는데 매개변수가 여러 개의 경우에는 이를 포함시키거나 평가하는 것이 쉽지 않으나 구조방정식 모형에서는 매개변수의 사용이 용이하다. 셋째, 연구자가 이론이나 선행연구 결과를 바탕으로 개발한 모형이 실제 자료에 얼마나 적합한지를 평가하고 이를 바탕으로 그 모형을 수정하거나 혹은 타당한 모형으로 받아들이 수 있다(홍세희, 2003). 따라서 본 연구에서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)와 관련한 선행연구 및 언론보도내용 등을 바탕으로 갈등이 장기화된 원인에 대한 모형을 제시하였으며 장기화 요인 추출의 적절성을 검증하기 위하여 도민들을 대상으로 설문조사를 실시하였다.

본 연구의 연구과정은 총 5장으로 구성되어지며 각 장에서 다루지는 내용을 구체적으로 설명하면 다음과 같다.

제 1장은 서론 부분으로 이번 연구를 수행하게 된 배경과 연구의 목적을 밝히고 연구의 방법 및 수행과정에 대해 설명하였다. 제 2장은 이론적 배경 편으로 민군갈등에 대한 개념과 특성, 장기화요인에 대한 개념과 특성을 살펴보았으며 지금까지 연구되어 온 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등에 대한 선행연구에 대해 고찰하였다. 제 3장은 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 추진 계획의 배경과 추진과정과 해군기지 건설 과정에서의 주체별 갈등과 시기별 갈등 현황을 분석하고 갈등요인별 현황을 분석하고 연구모형을 설정하였다. 제 4장은 실증 분석결과에 대한 내용을 제시하였고 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 갈등 각 유형에 대한 언론보도 내용을 통하여 분석한 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 갈등요인을 도출하였다. 제 5장은 결론 부분으로 연구의 전체적인 내용과 결과에 대한 요

약과 정리를 하고 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화에 대한 시사점을 도출하고 정책적 제언을 하였으며 본 연구의 한계 및 향후 과제 등을 제시하였다.

[그림 1] 연구과정



II. 이론적 고찰

제1절 민군갈등의 개념 및 특성

1. 민군갈등의 개념

민군갈등은 국가안보적 정책결정 및 수행과정에서 민간과 군사부문 사이에서 발생하는 갈등이라고 정의할 수 있다. 민군갈등은 국방정책의 추진과정에서 민간과 군 사이의 감정, 주거생활, 경제활동, 환경 문제 등에 미치는 영향으로 인하여 발생하고 있다. 민군갈등은 공공갈등과 정책갈등의 성격을 띤 복합적인 형태를 보이고 있는데 1992년 문민정부의 출범과 지방자치시대의 부활 등의 영향으로 인해 우리사회에 심각한 갈등양상을 나타내고 있다(이명숙, 2013). 민군갈등 중 군사기지 입지와 관련한 입지갈등은 공공갈등과 정책갈등의 성격을 띠고 있다. 공공갈등은 일반적으로 공공정책과 같이 공중에게 광범위하게 영향을 미치는 쟁점을 둘러싼 갈등이며 정책갈등은 정책결정과 정책추진과정에서 발생하는 갈등을 의미한다(강영진, 2006).

민군갈등은 역사적 성장과정에서 민과 군의 상호대립적 관계에서 발생하는 역할갈등 또는 집단 간 갈등으로 나타났다. 또 국가안보와 경제성장, 민주화라는 상호보완적 관계에서 발생하는 이해갈등, 군이 시민사회의 일원으로서 국가안보라는 공익성을 가지고 국방정책 추진과정에서 발생하는 정책갈등의 성격을 중점적으로 지닌 복합적인 갈등으로 볼 수 있다.

민군갈등의 발생은 첫째, 군의 비합법적인 무력행사와 정치 개입을 들 수 있다. 한국전쟁 전후에 나타난 이념적 갈등으로 인하여 좌·우익이 서로를 적대세력으로 명확한 기준 없이 감정적으로 대치함으로써 무고한 양민들의 희생이 많았으며 이로 인해 민이 군에 대한 좋지 못한 감정을 갖게 함으로써 민군갈등의 잠재적인 요인을 잉태하였다(강민철, 2012). 이러한 좌·익이 이념적 갈등요인은 반세기가 지난 후에

도 해소되지 않음으로써 민이 군을 불신하게 되는 하나의 요인으로 영향을 미치면서 최근의 군 기지 및 군 시설입지와 관련한 민군관계에까지 부정적 영향을 미치게 되었다고 본다. 또한 5·16군사혁명 이후 1992년 문민정부 출범까지 약 30년간 군 출신들이 국가권력의 중심에서 활동하면서 산업화와 경제발전에 기여한 공로도 있지만 강권정치로 인한 사회제도적인 발전의 저해와 권력의 독점 및 부정축재 등으로 인하여 군에 대한 국민들의 신뢰에 좋지 못한 영향을 미쳤다. 그러므로 현재화된 민군갈등을 해결하기 위해서는 이러한 잠재적인 갈등의 요인에 대한 상대 당사자의 의식을 사전에 알아보고 협상 또는 협의와 설득을 위한 대화에 응하는 것이 갈등을 해소하거나 예방하는데 있어 상당한 도움이 된다(이석호, 2006).

둘째, 국가안보를 절대 우위정책으로 놓은데 따른 부작용이다. 국가안보는 국민의 생명과 재산을 지키는데 있어 그 중요성에 대해서는 아무리 강조해도 지나침이 없지만, 국가의 안보를 정치적으로 이용하거나 국가의 안보를 빌미로 자행될 수 있는 인권침해의 사례와 개인 재산권의 제한 뿐 아니라 개인소유 토지의 무단점유 등의 갈등이 내면적으로 잠재되어 왔다. 이러한 군부통치의 부정적 영향에 따라 일부에서는 안보라는 용어 자체에 대해 거부감을 가지고 있는 실정이다. 이러한 현상은 여전히 냉전적 대립구도를 벗어나지 못한 남북관계는 물론 주변 열강들과의 긴장된 안보상황으로 비추어 볼 때 염려되는 부분이기도 하다. 왜냐하면 국가안보의 역량은 국민들의 결집된 힘에 의해 좌우되기 때문이다(노충섭, 2009).

민군갈등 가운데 군사시설을 둘러싼 입지갈등의 경우는 국가안보를 내세워 추진되는 사업에서 비롯되기 때문에 일반적인 비선호시설 갈등과는 달리 군의 폐쇄성과 국가기밀주의를 특성으로 하는 특수성을 고려할 때 차이가 있다. 민군갈등 중 군사시설 입지갈등은 이익갈등에 국한되는 공공갈등과는 달리 국가안보와 관련하여 이데올로기가 개입하는 이념과 가치갈등으로 전환될 수 있으며 갈등의 범위 또한 입지지역만이 아니라 전국적으로 갈등이 확산될 개연성을 충분히 가지고 있다. 따라서 군사시설의 입지갈등은 이익갈등의 성격을 가질 수도 있으며 이념 및 가치갈등 또는 이익과 가치갈등이 혼합되어 표출될 수도 있고 이 과정에서 시민단체 등의 개입은 이익갈등에서 가치갈등으로 전환하는 기폭제와 확산자의 역할을 하고 있는 것으로 나타났다(이명숙, 2017).

2. 민군갈등의 특성

1) 민군갈등의 발생원인

한국의 민군갈등은 사회 성장과정에서 민과 군의 상호대립적 관계에서 발생하는 역할의 충돌로 인한 집단 간의 갈등으로서 다음과 같은 원인과 특성을 지니고 있다. 첫째, 민과 군 간의 상호의존성⁶⁾이 증대됨에 따라 그만큼 갈등발생의 우려가 높아진다. 군사시설이 하나의 지역사회에 입지하여 해당 지역권에서 존재하게 됨으로써 상호의존성에 따라 주민과의 갈등이 발생할 수밖에 없는 것이다. 이는 군 부대가 지역경제에 직간접적으로 영향을 줄 수밖에 없으며 군사시설 입지에 의한 환경문제, 그리고 재난 상황이 발생할 경우 군의 대민 지원 등 지역주민이나 지방자치단체와 군이 밀접한 협력관계가 유지되고 있기 때문이다.

둘째, 한정된 자원에 대한 경쟁이다. 조직의 구성원이나 집단들이 희소한 자원을 소유하고자 함으로써 갈등이 발생하게 되며 소유하고 싶은 한정된 자원을 소유하고 싶은 인식이 높으면 높을수록 자원을 소유하고 싶은 경쟁이 치열해질 수밖에 없어지고 갈등의 정도 또한 심해진다. 특히 군 시설 입지를 위해 군용지를 확보하거나 사유지의 재산권 행사를 제한하는 과정에서는 필연적으로 갈등이 발생할 수밖에 없다(강민철, 2012). 더욱이 우리나라처럼 좁은 영토에서 고도로 산업화되면서 사용 가능 토지가 줄어드는 상황에서는 희소성이 높은 토지의 관할과 이용을 둘러싼 갈등은 더욱 첨예해질 것으로 예상된다(심재정, 2007). 1995년 지방자치단체장을 주민의 손으로 직접 뽑은 이후 자치단체장들의 자신의 당선이나 재선을 목적으로 지역주민들의 입장을 쫓아 갈 수밖에 없는 상황에서는 비선호시설 입지에 대해 갈등을 중재하기 보다는 주민편에서 판단하는 경향이 높아져 갈등이 발생하게 되고 갈등해결이 어려워지게 된다.

셋째, 우리나라 특유의 지역이기주의가 민군갈등을 복잡하고 더욱 심화시키고 있다. 1991년 부활된 지방자치제도가 우리나라의 정치문화인 지역주의와 결합되면서 군사시설의 입지 과정에서는 지금까지 잠재되어 왔던 민군갈등이 종종 발생하게 된

6) 상호의존성이란 둘 이상의 단위체가 조직에서 각각의 업무를 수행하는 과정에서 상호간의 지원이나 정보의 제공, 동조 및 기타 협동적인 분위기를 위하여 서로 간에 의존하는 정도를 의미한다.

다. 이는 지방자치제가 부활한 이후 지역사회 각 분야에서 주민들의 다양한 욕구가 분출되고 있고 여기에다 주민의 손으로 지방자치단체장을 선출하게 됨으로써 선거를 의식할 수밖에 없는 상황에서 지방자치단체장 등이 지역의 지속가능한 발전을 위한 정책을 수립, 추진하거나 지역주민의 복지증진 등에 관한 사무에만 관심을 쏟기 때문이다. 즉, 지방자치제 실시 이후 군 시설에 대한 중앙정부의 지원은 점차 줄어들어가는 경향을 보이는 반면 지방자치단체는 지역 군 부대에 다양한 요구를 하고 있기 때문이다.

넷째, 국방운영과 관련해 이해를 달리하는 다양한 주체 국가, 지방자치단체, 지역주민, 지역시민단체 등 간의 갈등이 발생한다. 국방정책이 최우선시 되던 과거와 달리 지방자치제 실시 이후 군사시설에 대해 정부와 지방자치단체 간 갈등, 지방자치단체와 지역주민과 지역시민사회단체와의 갈등이 다양하고 복잡하게 발생하고 있다(양태훈, 2000)

다섯째, 우리나라의 경우 단기간에 이뤄진 산업화와 함께 시민들의 민주화 의식이 성숙해지는 등 사회의식의 변화로 인해 민군갈등이 더욱 심화되고 있다. 개인주의의 발달로 사회나 국가에 속한 부분으로서의 개인이 아니라 자율적인 독립주체로서의 자아의식이 자리잡고 있고 이러한 자아의식의 각성은 전체를 위한 희생과 헌신보다는 과감한 자기표현과 의욕적 성취욕을 바탕으로 자아실현과 자기발전에 몰두하는 강한 개인주의적 성향을 갖게 하였다(강민철, 2012). 민주적 사고방식과 참여의식의 성장으로 과거의 수직적인 인간관계보다는 수평적인 인간관계로의 전환을 요구하고 권위에의 무조건적 복종보다는 자유로운 의사표시, 공개적인 토론과 경쟁을 통한 의견수렴을 선호하게 되었다(백종천·온만금·김영호, 1994).

군 기지를 포함한 군사시설은 국가안보를 위한 필수시설로 ‘군사시설보호법’에 의해 통제되는데 이로 인해 민군갈등이 발생한다. 군사시설보호구역은 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행해야 함으로 민간인의 출입이나 건축물 등 군사 활동에 방해되는 각종 행위를 금지 또는 제한하고 있다. 물론 군사시설이 공사 또는 운영상 지역경제 활성화와 고용창출 등의 긍정적인 요소를 내포하고 있지만 이와는 반대로 지역주민에게 손해와 불편을 초래하는 경우에는 민군갈등이 발생할 가능성이 높다.

2) 민군갈등의 특성

민군갈등은 공익성을 담보하는 공공갈등의 한 유형임과 동시에 정책추진과정에서 빚어지는 정책갈등의 성격도 동시에 지닌다. 민군갈등의 특성을 살펴보면 첫째, 지방자치제의 부활 및 민주화의 신장, 사회의 다원화 등에 따른 안보의식의 변화를 들 수 있다. 1991년 지방자치제의 부활은 지방자치단체의 자율성과 독립성을 크게 신장시키는가 하면 주민들의 자치의식과 주권의식을 한층 더 높이는 계기가 되면서 과거 중앙집권시대에서 나타났던 일방통행식 공공정책의 추진에 제동이 걸렸다. 특히 안보논리를 내세운 군사시설의 입지와 군사시설의 이전, 군사시설의 통·폐합과정에서는 중앙정부와 지방자치단체, 중앙정부와 지역주민, 지방자치단체와 지역주민 등과의 갈등양상도 더욱 심각해지는 양상을 보여 왔다. 이는 군사시설의 입지와 관련하여서는 안보 및 전략적 고려를 통하여 정부 및 국방 주무부처 등이 일방적으로 결정, 공개, 방어 방식으로 결정되는 특수성을 가짐으로써 군사시설의 입지를 결정하고 추진하는 과정에서 지역의 입장은 제대로 반영되지 않았기 때문이다.

군사시설과 군사활동을 보호하기 위해서는 군사시설보호구역과 이에 따른 규제가 필요하게 되었으며 또한 이로 인한 규제는 지역발전에 부정적인 영향을 미치기도 한다(허훈, 2004). 특히 우리나라는 남북이 대치하고 있는 상황의 특수성으로 인하여 국가안보라는 목표를 달성하는 차원에서 입지와 관련하여 지역주민과 지방자치단체와의 논의나 고려가 없어왔던 것이 사실이다. 군사기지가 있는 지역이 안보에 대한 부담을 떠안고 다른지역은 무임승차(free rider) 함으로써 정부와 군사시설이 들어선 지역과의 갈등이 지속되어 왔다. 하지만 지방자치제의 부활과 민주화를 통한 사회의 다원화가 성숙되면서 안보논리를 앞세워 정부가 일방적으로 계획을 입안하고 사업추진을 발표하며 갈등이 생기는 경우 방어를 하는 방식은 사업의 효율성을 떨어뜨리는 결과를 초래하는 동시에 정부와 지방자치단체, 정부와 입지지역주민, 다수의 이해관계자 등의 개입 등으로 인한 갈등이 유발되고 갈등해결을 위하여 엄청난 사회적 경비를 지출하는 근본적인 요인이 된다(임정빈, 2012).

둘째, 산업화 등의 영향으로 도시화가 급속도로 진행이 되면서 주민들의 군사시설의 입지를 반대하는가 하면 심지어는 군부대 이전 등을 요구하는 특성을 보이고 있다. 지방자치제의 부활로 인하여 지방자치단체의 자율권과 자치권이 향상되면서

중앙정부 및 지역주민과의 관계가 새롭게 정립되고 있다. 과거 군사시설과 군 부대 활동 등과 관련, 지역주민과의 이해관계, 재산권 제약, 군 부대를 둘러싼 환경문제 등이 부각되면서 군사시설 입지 갈등 역시 본격화되기 시작하였다.

이 때문에 지방자치단체는 군사시설과 관련한 갈등이 발생할 경우 중앙정부와 군을 상대로 또는 지역주민을 대상으로 문제 해결에 나서는 역할이 새롭게 주어지게 되었다. 지역주민들의 이익과 갈등 문제 해결을 위한 역할이 지방자치단체에 주어짐에 따라 민군갈등의 양상도 복합적으로 나타나기 시작하였다.

민군갈등은 다양한 갈등양상과 갈등주체의 불명확성, 이익갈등과 가치갈등의 혼재, 시민단체 등의 적극적 개입 등으로 갈등 상황이 더욱 복잡해지고 다원화되는 형태를 보이고 있다. 즉, 지방자치체의 부활로 과거 군과 주민과의 갈등이 군과 주민, 중앙정부와 지방 간 갈등이 복합적인 양상으로 발전하게 되었다.

셋째, 군 조직의 특성도 민군갈등에 영향을 미친다. 민군갈등은 일반적인 공공갈등과는 다르게 군 조직의 특성에도 영향을 받는다. 군 조직의 모든 활동은 전투행위와 전쟁억제의 수단으로써 국토를 적으로부터 방어하여야 한다는 목표에 집중되어 있다(Morris Janowitz, 1964). 이러한 목적을 효율적으로 달성하기 위하여 군 조직은 계급구조에 의한 권위적이고 획일적인 명령체계를 유지하고 있으며 조직의 운영과 통제가 강제적이다(이명숙, 2013). 이러한 폐쇄적인 군 조직의 특수성으로 인하여 정보가 충분하게 공개되지 않음으로써 정책결정 과정이나 추진과정에서 갈등 당사자 간에 오해나 불신이 발생하면서 갈등이 빚어진다. 또한, 군과 지방자치단체의 관계가 우호적인 경우 원만한 관계로 인하여 갈등의 강도가 약해지거나 갈등해소에 도움이 되는 반면 그렇지 않은 경우 사소한 문제를 놓고 갈등이 발생하며 쉽게 확대되기도 한다(이명숙, 2013).

이와 함께 군사시설의 경우 전략·전술적으로 양호한 위치와 후방지원 능력을 확보하고 군사시설을 둘러싼 정치·사회적 환경이 안정적인 조건을 갖춘 입지를 선정하는 과정에서 갈등이 발생하기도 한다(강한구 외, 2005).

제3절 갈등 장기화의 개념 및 특성

1. 갈등 장기화의 개념

갈등이 장기화되는 원인을 규명하기 위한 지금까지의 연구는 충분하지 않은 것이 현실이다. 따라서 갈등 장기화의 개념 역시도 갈등의 장기화요인을 다룬 선행연구에서도 명확하게 규정되어 있지 않다. 일부 선행연구에서는 갈등의 장기화를 연구하면서 갈등의 지속된 기간을 평균 2년에서 7년으로 설정하여 살펴보고 있으며 또 다른 연구에서는 갈등이 재표출 되거나 다시 갈등이 심화되는 재증폭 되는 사례를 통해 연구를 하면서 갈등의 장기화되는 요인을 도출하고 이를 갈등 장기화의 개념으로 보고 있을 뿐이다.

갈등 장기화와 관련된 선행연구들의 갈등 장기화의 기간적 의미를 살펴보면 조정훈 외(2010)는 갈등 장기화에서 장기의 의미는 갈등발생에서 갈등해결까지⁷⁾ 5년 이상 또는 5년이 지나도록 갈등이 해결되지 않은 사례를 연구하면서 갈등 장기화의 기간을 5년이라고 임의적으로 설정하였는데 이는 갈등의 장기화로 인하여 사회적 비용의 소모가 심각할 것으로 볼 수 있는 기간을 의미한 것으로 기술하고 있다.

하혜영(2007)은 공공갈등의 지속되고 있는 기간을 평균 28.8개월로 분석하였으며 가상득 외(2009)는 정부와 주민 간 갈등의 지속일수가 평균 22.2개월로 보고 연구를 진행하였다. 정원희(2011)는 사법적 처리가 이뤄진 공공갈등에서 정부와 주민 간 빚어진 갈등을 해소하는데 걸린 기간이 77개월이 소요되었다는 연구결과를 제시하고 있으며 주재복 외(2011)는 정부의 갈등사례의 평균 지속기간을 46.7개월로 분석하였고 김학린(2011)은 624개 갈등 사례에 대한 연구를 통하여 갈등 지속기간을 평균 16.6개월로 설정하였다.⁸⁾

7) 갈등의 발생은 정책의 개시와는 다른 시점이며, 공공정책의 계획 또는 예정의 단계이거나 진행 중인 것과는 관계없이 구체적인 반대행위(집회 및 시위의 발생·진정서 또는 촉구서 발신·대책위원회 결성 등)가 포출된 시점을 기준으로 하며, 갈등의 해소는 갈등원인의 완전한 해소로 인해 갈등상황이 종결되는 시점(당사자간 합의·제3자 중재·법원 등 결정에 대한 승복·백지화 또는 공사 중단 선언·사업 완료로 인한 종료 등)을 기준으로 한다(하혜영, 2007).

8) 하혜영(2007)은 공공갈등의 지속기간을 평균 28.8개월로 조사하였으며 가상득 외(2009)는 정부와 주민 간 갈등의 지속일수가 22.2개월, 정원희(2011)는 사법적 판단을 거친 공공갈등에서 정부와 주민 간 갈등해소에 약 77개월이 소요되었다고 기술하고 있다. 또 주재복 외(2011)는 정부갈등사

이상 선행연구에서 살펴본 바를 종합적으로 고려하여 본 연구에서 갈등 장기화의 개념은 시간적으로는 갈등의 지속기간이 10년 이상이 되는 경우로 설정하였다. 또한, 갈등의 내용적 개념으로는 사업이 종료된 이후에도 갈등이 지속되고 있는 상태로 정의를 내렸다.

갈등의 지속기간을 10년으로 설정한 이유는 사법적 처리가 이뤄진 공공갈등에서 정부와 주민 간에 빚어진 갈등의 해소 기간이 77개월 걸린 점과 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업의 경우 당초 해군에서도 사업의 기간을 10년으로 설정해 추진한 점을 감안할 때 갈등의 지속기간이 10년 이상이 경과되면 갈등의 장기화되었다고 판단하였다. 또한, 사업이 마무리된 이후에도 갈등이 완화되기는 하였지만 갈등이 완전히 해소되지 않았다면 갈등이 장기화되고 있다고 보는 것이다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업의 경우 당초 2007년 강정마을이 해군기지 입지지역으로 확정되면서 갈등이 본격화된 것으로 간주하고 2016년 완공이 이뤄졌다는 점에서 갈등 기간이 10년이었고 2005년 해군이 화순항 해군기지 재추진의사를 밝힌 시점에서 보면 갈등 기간이 12년, 2002년 화순항 해군기지 추진 계획이 발표된 시기로 판단을 하게 되면 갈등의 기간이 15년이나 되는 점을 감안하여 갈등 장기화는 해군기지 입지가 최종 확정된 강정마을 사례로 10년을 설정하였다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 해군기지 공사가 시작되기 전에 강정마을 주민들 간에 찬반을 둘러싸고 빚어진 갈등의 표출 및 갈등이 심각해지는 과정을 거쳤으며 이러한 찬반 갈등이 장기화되면서 해군기지 건설을 둘러싼 갈등 이슈는 군사기지와 평화의 섬의 양립, 정치적인 이슈, 국가안보적 이슈 등이 터져 나오면서 국내외적인 가치 갈등으로 확산되었으며 갈등의 해결은 더더욱 어려운 국면으로 치닫게 되었다. 그러나 정부 등은 대화채널을 갖지 못한 채 공사를 진행하였으며 갈등은 더욱 심화되었다(조성배, 2012).

갈등의 발생 이후 증폭 단계에서 그 정도가 심하거나 지속적으로 악화되는 결과는 갈등의 안정 및 감소 단계로 접어드는 기간을 오래 끌 수밖에 없으며 갈등의 장기화는 결국 갈등 해소를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하여 갈등으로 인한 사회적 비용으로 큰 손실이 발생하게 된다.(조경훈 외, 2010).

례의 지속기간이 평균 46.7개월이라고 보고 있고 김학린(2011)은 624개의 갈등 지속기간을 평균 약 16.6개월로 보고 있다.

갈등의 증폭에 대한 공격자-수비자 모형에 의하면 갈등당사자가 서로의 입장을 주장하는 과정에서 공격자(aggressor contender)의 주장 및 행위에 수비자(defender)가 대응을 하게 되면 감정이 격화되면서 공공갈등이 발생할 수 있다(Maiese, 2003; Pruitt & Kim, 2004). 특히 이해관계자의 수가 많고 다양한 갈등 이슈들이 복잡하게 얽혀 있는 경우 갈등의 증폭이 심각하게 나타날 가능성이 높다(하혜영, 2007). 또한 갈등은 증폭되어 가면서 더 넓은 범위로 확장될 수 있는데 갈등 양상의 악화로 인하여 개인 간 갈등이 집단 간 그리고 조직 간 갈등으로 확대재생산 될 수 있는 것이다(Wall & Callister, 1995).

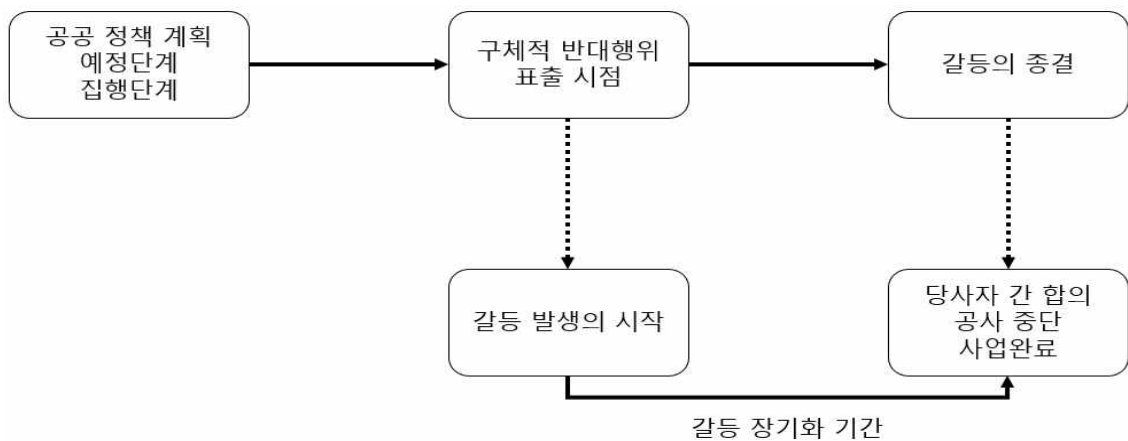
갈등의 증폭과 관련하여 Carpenter & Kennedy(1988, 2001)는 갈등 당사자 간의 사교환이 단절되고 갈등이 외부로 확대되는 동시에 인식의 왜곡까지 일어나 결국 위기(crisis)에 다다른 악순환을 표현한 파괴적 갈등 나선 모형(Spiral of Destructive Conflict)을 제시하였다(Carnevale, 1993; Pruitt & Kim, 2004; O'leary & Bingham, 2007).

갈등이 재증폭 되는 요인을 살펴보면 발생한 갈등이 증폭되어진 단계를 넘어서 다소 소강상태를 보이는 과정을 보이다 재차 갈등이 증폭되는 것이라고 할 수 있다. 갈등의 진행단계는 갈등이 발생한 이후 갈등이 증폭되고 이러한 단계가 지나 현상태가 유지되거나 갈등 양상이 다소 누그러지는 단계를 거쳐 갈등이 해소되는 단계를 거치는 것이 일반적인 갈등 진행 상황이지만 현실적으로 이러한 과정대로 이뤄지지않는 않는다. 현실적으로 갈등은 더욱 복잡다단하며 갈등은 예측하기 어려운 방향으로 움직이기 때문에 갈등은 쉽게 해소되지 않고 오랫동안 악화와 완화 사이를 오가면서 오랜 기간 동안 갈등은 지속되고 장기화 되어 가는 것이다. 일반적인 사회의 많은 사건과 이슈들과 마찬가지로 갈등 역시 역동적인 양상에서 발생과 증폭 이후 유지·감소 양상을 보이는 갈등의 진행단계는 언제든지 다시 악화될 수 있는 것이다(조경훈 외, 2010).

갈등의 발생 및 초기 단계에서는 주민들은 자신들의 재산과 보호해야할 환경에 대하여 손해를 본다는 인식이 중요하게 작용한다는 점에서 갈등이 장기화되지 않기 위해서는 정부가 사전에 이를 제대로 인식해 정책 추진 전에 성실한 설명과 정보의 제공, 설득을 하고 절차적 정당성이 확보되어야 한다. 갈등이 증폭되는데 결정적으로 영향을 미치는 것은 정부가 갈등이 전개되는 상황과 주민이 무엇을 요구하는 지

에 대한 올바른 인식을 하지 못하고 사업을 일방적으로 추진하는데 그 원인이 있다. 이로 인해 주민의 부정적 인식이 더욱 악화되고 이는 갈등상황에 대한 부적절한 조치로 이어지게 되고 결국 정부와 주민 간 감정이 격화되어 갈등이 지속적으로 악화되는 결과를 빚게 된다.(조경훈 외, 2010).

[그림 2] 갈등 장기화 흐름도



* 자료: 갈등 장기화와 관련한 선행연구 등을 참고하여 연구자가 제작성 하였음.

2. 갈등 장기화의 특성

공공갈등의 장기화 되는데 영향을 미치는 원인을 파악하는 것이 중요한 이유는 정부정책에 대한 불신을 넘어서 갈등이 장기간 발생하면서 주민들의 공동체가 무너지는 등 엄청난 사회적 비용을 감당해야 하기 때문이다. 이 사회적 비용에는 경제적 비용 외에도 정부와 주민 간 소통의 단절로 인한 정부 신뢰하락(정정화, 2012), 사회적 위기감 확산(하혜영, 2007), 주민 간 반목으로 인한 지역공동체 해체(이경원·김정화, 2011) 등의 문제가 포함된다. 그리고 갈등이 오랜 기간 지속됨에 따라 주변 상황이 변화되어 갈등이 확대되고 복잡해져 갈등해소가 더욱 어렵게 되는 악순환이 발생할 수 있다(pruitt & kim, 2004).

밀양송전탑건설, 제주해군기지 건설, 부안 방폐장 건설 등은 갈등의 장기화가 초

래하는 사회경제적 비용을 단적으로 보여주는 사례들이다.(심준섭·김광구·김지수, 2015). 특히 정부와 주민 간의 갈등은 지역대결로 비화되기 쉬우며(박형서 외, 2004) 갈등해결도 더 어려워 장기간 갈등이 지속될 가능성이 크다는 특성을 갖는다(하혜영, 2007).

공공정책의 특성상 개발·입지·환경갈등의 이슈는 혼재되어 나타나며 이로 인하여 복수의 다양한 이해관계자가 갈등과정에 참여하여 갈등 양상이 복잡하게 전개될 수 있으며 복수의 갈등 당사자와 갈등 이슈가 존재할 때 갈등의 감소와 해소는 어렵다고 할 수 있다(하혜영, 2007). 갈등 이슈의 복잡성이 다양한 갈등 당사자 사이에서 저마다의 요구로 발현될 때 갈등에 대한 적절한 진단을 내리고 해법을 제시하기 어려운 것은 갈등 사례의 특성이 공공갈등의 장기화에 영향을 미칠 수 있기 때문이다(조경훈 외, 2010).

조경훈 외(2010) 등은 공공갈등 장기화 요인을 연구한 논문에서 제주해군기지 건설 갈등 등 갈등발생에서 갈등해결까지 5년 이상 소요된 사례, 또는 5년이 지나도록 미해결된 정부와 주민 간 장기 공공갈등 28개 사례를 분석하여 민관 갈등에 대한 일반적 특성으로 모든 갈등사례의 유형이 혐오유형으로 나타나고 이는 모든 갈등 연구사례에서 정책을 추진하고 입지를 선정하는 과정에서 해당지역 주민들이 사업 추진에 반대를 함으로써 공공갈등이 발생하고 갈등이 진행됐다는 점을 의미한다고 제시하였다. 장기화된 갈등 사례에서 살펴본 결과, 갈등의 특성상 갈등을 둘러싼 이슈가 매우 복잡적이며 이해당사자의 수 또한 많다는 점이 도출되었으며 갈등의 발생 및 증폭 요인은 사업 추진에 대한 절차적인 정당성이 약하고 사업추진에 따른 삶의 질 등 생활환경 악화 등이 갈등을 장기화 하는 데 영향을 미치고 있다. 갈등이 증폭되는 이유는 정부가 사업추진 과정에서 발생한 갈등의 상황에 대한 제대로 된 인식을 하지 못하고 주민들의 요구를 잘 못 이해 한 채 사업을 일방적으로 추진하려는데 있다. 하지만 공공시설 입지에 찬성을 하는 주민들도 갈등의 진행과정에서 나타나기는 하였지만 결국 공공시설에 대한 혐오가 갈등의 시작이라는 점에서 모든 갈등 사례에서 나타나는 정책적 특성은 기본적으로 비선호시설을 기피하는 님비(NIMBY) 현상인 것으로 이해할 수 있다고 기술하고 있다.⁹⁾

9) 김도희(2005)는 전체 갈등의 70%가 님비 시설로 인한 것이며, 님비로 인한 갈등의 경우 대부분 정부와 주민 간 갈등인 경우가 많고 갈등의 정도가 매우 극심하였다는 점을 특성으로 꼽았다.

특히 공공정책 추진과정에서 주민들의 무조건적인 반대 역시 갈등을 장기화하는 요인이라고 할 수 있다. 공공정책 추진에 반대하는 주민들도 정부의 정책설명회를 비롯한 대화의 노력에 협조를 해야할 필요가 있으며 법과 제도를 통하여 사업의 정당성이 확보되거나 절차적인 타당성이 확보된 경우에는 사업추진에 반대를 하지 않는 등의 성숙한 시민의식을 발휘할 필요성이 있다.

제3절 선행연구 검토

1. 군사시설 입지 갈등 선행연구

서희석·김길웅(2011)은 “군사시설 입지갈등의 단계별 원인분석과 갈등관리 전략에 관한 연구-제주해군기지 입지 갈등을 중심으로-” 연구에서 갈등단계를 제도적 요인, 경제적 요인, 외부환경적 요인, 인지적 요인 등 갈등 전개과정에서의 인과관계를 사례분석을 통하여 분석하였다. 분석결과 군사시설 입지갈등 관리 방안으로 주민의 실질적 참여 보장, 사태해결을 위한 정부 의지와 노력 필요, 갈등당사자간 의사소통, 정부의 지속적이고 성의 있는 지원이 요구된다는 결론을 도출하였다.

강민철(2012)은 “FMECA 기법을 통한 군 기지 입지 갈등관리에 관한 연구-제주해군기지 사례를 중심으로-” 연구에서 갈등관리의 효율성과 효과성을 높이는 방향으로 접근하기 위해 정량적 분석기법을 시스템 공학에서 사용되는 FMECA기법과 시뮬레이션 및 모델링 기법을 활용하여 분석하였다. 분석결과 갈등관리방안은 민간과의 적극적 의사소통이 절실히 요구되고 이를 위해 지역협의체를 구성하여 지역주민과 해당 지방자치단체의 요구를 수용하고 군의 입장을 밝히는 상호 협의가 필요하다는 결론을 도출하였다.

김길웅(2012)은 “군사시설 입지갈등에 관한 연구-기무사령부 이전과 제주 해군기지 건설 사례를 중심으로-” 연구에서 두 사례를 갈등 생성기, 갈등 표출기, 갈등 심화기, 갈등 유지 및 종결기로 구분하였고 군사기지 입지갈등에 영향을 주는 요인을 당사자, 갈등이슈, 갈등환경 등으로 구분하여 사례를 통해 단계별로 갈등의 원인과

사용한 해결기제들의 인과관계를 통해 갈등과정을 분석하였다. 분석결과 제주해군기지 갈등 사례는 입지선정 절차의 문제, 주민참여 배제 및 의견수렴 불충분성, 갈등조정기구의 부재, 경찰력을 동원한 강제해산의 문제가 있었고 갈등을 해결하기 위해 주민 의견수렴, 사태해결을 위한 정부의 의지 필요, 갈등 당사자간의 의사소통, 갈등조정협의회 구성, 국방정책 추진과정의 반대급부인 보상안 등이 필요하다는 결론을 제시하였다.

이명숙(2013)은 “군사기지 입지갈등의 효과적인 관리방안에 관한 연구-갈등영향요인을 중심으로-” 연구에서 질적분석방법을 적용하여 국군기무사 이전갈등, 평택미군기지 이전갈등, 육군 제35사단 이전 갈등, 제주해군기지 입지갈등사례를 대상으로 갈등영향요인을 비교 분석하였다. 분석결과, 갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 법적·제도적 관리방안, 정치적 관리방안, 경제적 방안, 사회적 인식의 전환, 조정·중재의 활성화 방안의 모색이 필요하다는 결론을 도출하였다.

노광호(2017)는 해군 군사시설 입지 갈등관리 사례의 비교 분석 : 해군기지 이전 및 건설 사업을 중심으로“ 연구에서 정책의 채택, 고품질의 정책 개발, 협상, 시민들의 사회학급 및 시민적 각성, 정책에 대한 대중적 지지와 협조 확보 등 5가지 정치적 관리전략을 중심으로 군 시설 입지갈등을 사례분석 방법을 통해 분석하였다. 분석결과, 차후 군사기지 입지 정책을 수행할 경우 Moore가 제시한 다섯 가지 전략 중 유리한 시기의 확보 등 상황적 맥락에 맞는 접근법을 취하는 것과 정책의 내용적 정당성을 확보하는 것, 이슈의 확산에 대한 관리, 정책에 대한 시민들의 사회적 학습의 장을 마련하고 정책의 긍정적 측면을 적극적으로 마케팅하고 이해당사자들과의 전략적 커뮤니케이션을 운영하는 것 등이 정책의 성공을 위한 주요 요인들이라고 평가한다는 결론을 내놓았다.

김인수·조은영(2018)은 “입지 갈등 사례의 이슈생애주기 탐색 연구 - 운형함수(Spline Function) 연구에서 사건들에 대한 사회적 관심도의 실제적 자료를 이용하여 사건들의 생애주기가 그리는 큰 형태의 그림을 그래프로 표현하는 일종의 수리모형인 운형함수방법론을 이용하여 전국 종합일간신문과 인터넷신문의 자료를 수집하여 분석하였다. 분석결과 향후 입지 갈등이 발생할 것으로 예상되는 사안에 대해서는 갈등관리의 개념으로서 이슈관리가 필요하다는 결론을 제시하였다.

<표 1> 군사시설 입지 관련 선행연구

연구자	주요내용
서휘석·김길웅 (2011)	군사시설 입지갈등 관리 방안으로 주민의 실질적 참여 보장, 사태해결을 위한 정부 의지와 노력 필요, 갈등당사자간 의사소통, 정부의 지속적이고 성의 있는 지원이 요구됨
강민철(2012)	갈등관리방안은 민간과의 적극적 의사소통이 절실히 요구되고 이를 위해 지역협의체를 구성하여 지역주민과 해당 지방자치단체의 요구를 수용하고 군의 입장을 밝히는 상호 협의가 필요
김길웅(2012)	제주해군기지 갈등 사례는 입지선정 절차의 문제, 주민참여배제 및 의견수렴 불충분성, 갈등조정기구의 부재, 공권력을 동원한 문제가 있었음
이명숙(2013)	갈등을 효과적으로 관리하기 위해서는 법적·제도적 관리방안, 정치적 관리방안, 경제적 방안, 사회적 인식의 전환, 조정·중재의 활성화 방안의 모색이 필요
노광호(2017)	군사기지 입지 정책을 수행할 경우 Moore가 제시한 다섯 가지 전략 중 유리한 시기의 확보 등 상황적 맥락에 맞는 접근법을 취하는 것과 정책의 내용적 정당성을 확보하는 것, 이슈의 확산에 대한 관리, 정책에 대한 시민들의 사회적 학습의 장을 마련하고 정책의 긍정적 측면을 적극적으로 마케팅하고 이해당사자들과의 전략적 커뮤니케이션을 운영하는 것 등이 정책의 성공을 위한 주요 요인들이라고 평가함
김인수·조은영 (2018)	이슈의 크기가 전국 단위로 나타나는 사건들은 사건 초기에는 사회적 관심이 낮다가 이후 증가하면서 반복의 형태를 보이고 있고 사업자의 잘못된 행동이나 무리한 공권력의 사용은 각 사례에 대한 사회적 관심이 반복되게 만들었음을 확인함. 향후 입지갈등이 발생에서는 갈등관리의 개념으로서 이슈관리가 필요하다는 결론을 제시

2. 갈등 장기화 선행연구

공공갈등에서 가장 우려되는 부분은 바로 갈등의 장기화에 있다. 갈등의 장기화로 인한 사회적 비용 부담 등은 전기한 바와 같다. 그러나 공공갈등의 장기화 요인과 관련한 연구는 활발하게 이뤄지지 않고 있는 것이 현실이다. 지금까지 대부분의 갈등사례 분석은 단일사례에 대한 심층적 분석에 초점을 맞췄기 때문에 갈등의 장기화 요인이 무엇인지에 대해서는 전적으로 연구자의 주관적 통찰력에 의존할 수밖에 없었다(심준섭·김광구·김지수, 2015). 하지만 최근 들어 다수의 공공갈등 사례들에 대한 질적 또는 양적 내용분석을 시도한 연구들이 증가하고 있는데 임재형(2007)은 “한국의 공공분쟁에 있어서 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 연구”에서 130개의 공공갈등 사례들을 대상으로 시민단체의 개입이 공공갈등 기간에 미치는 영향에 대하여 분석을 하였다. 회귀분석결과, 시민단체 개입이 갈등 기간을 장기화 시킨다는 사실을 기술하였고 분쟁의 종류와 분쟁의 성격 역시 분쟁기간에 유의미한 영향을 미친다고 분석하였다. 특히 민-관 갈등은 민-민 갈등보다 이익갈등은 가치갈등 보다 갈등기간이 장기화되었다는 사실을 기술하고 있다.

신은중(2010)은 523건의 공공갈등 사례들을 대상으로 조정이 공공갈등의 지속기간에 미치는 영향을 분석, 조정이 갈등 지속기간을 단축시키는 긍정적인 효과가 있음을 파악하였다. 그러나 당사자 간 갈등수준은 조정의 효과성에 영향을 미치지 않았으며 시민단체의 개입은 갈등 지속기간을 증가시킨다는 사실을 분석해내었다.

조경훈·유민이·이숙중(2010)은 갈등발생 이후 5년 이상 지속된 정부와 주민 간 갈등사례 28개를 수집하여 갈등요인을 특성요인, 발생요인, 증폭요인, 재증폭 요인으로 구분 분석하였다. 결과 장기화된 갈등은 특성에 있어 이슈가 복합적이며 당사자의 수가 많았음을 파악하였으며 갈등의 발생 및 증폭요인은 환경 악화, 절차적 정당성 부족에 대한 인식에서 비롯되었다고 분석하였다. 갈등의 재증폭 요인으로는 정부의 일방적 사업 추진과 주민들의 무조건적 반대가 가장 큰 문제라는 결론을 내렸다.

김학린(2012)은 1990년부터 2008년까지 한국 공공분쟁 624건의 발생 현황을 통하

여 공공분쟁 해결의 일반적 특징을 분석했다. 한국에서 공공분쟁 해결·예방에 있어서 가장 핵심적인 문제점은 발생빈도 보다는 분쟁해결의 지체, 즉 분쟁의 장기화에 있음을 지적하고 있다. 또 분쟁의 장기화를 방지하는 가장 효율적 방안은 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결제도의 활성화에 있음을 제시하고 있다. 특히 624개의 공공분쟁 가운데 70% 정도는 정부가 직접 당사자로 참여하고 있는데 이는 분쟁의 발생원인을 분석하고 합리적 해결방안을 모색하는데 정부의 역할이 중요하다는 점을 의미함으로 정부기관의 분쟁해결 능력 향상을 통하여 공공분쟁으로 인한 사회적 비용의 지출을 상당부분 줄일 수 있음을 제시하였다.

조성배(2012)는 밀양송전선로 건설에 따른 갈등이 장기화되는 원인을 이해당사자간 심층인터뷰를 통하여 도출하였다. 갈등 분석 결과 궁극적 갈등해결에 대한 방법 모색의 부재, 사업자인 한전 측의 주민대응 실패, 보상을 위한 협의과정에서 나타난 적절한 보상에 의한 사업수용과 절대 수용 불가라는 이해 충돌, 협상권한이 부족한 협상주체의 갈등해결 추진, 사업추진을 전제로 한 주민 의견수렴, 지자체의 해결 노력 부재, 마을단위 주민들의 의견수렴 미흡, 주민의견 수렴에 대한 법·제도의 한계 등을 갈등 장기화의 원인으로 꼽았다.

조경훈·박형준(2013)은 지속적인 공공갈등의 원인으로 경제적 요인, 가치요인, 형평요인, 소통요인으로 유형화 하여 분석을 하였다. 폐기물 처리시설 입지와 관련된 20개의 공공갈등 사례를 대상으로 결과를 발생시키는 구조적 조건을 규명하기 위한 방법론으로 퍼지셋 질적 비교분석방법을 사용하였다. 분석결과, 주민이 강하게 응집되어 정부와 주민 간에 강경한 전략으로 충돌하는 경우 갈등이 장기화되는 것으로 판단하였다. 이때 정보의 공유 이슈도 역할을 하는 것으로 확인하였다. 이와함께 거래비용이론을 적용하여 정부와 주민 간 협상비용이 높고 기관비용 및 분배비용이 낮은 경우 갈등이 장기화되는 등 기관비용이 갈등에 핵심적인 조건으로 작용하는 것을 확인하였다.

김학린(2014)은 공공시설 입지 선정으로 인해 발생한 갈등의 장기화 요인을 실증 분석하고 갈등관리전략이 갈등의 장기화에 어떠한 효과가 있는지에 대하여 1990년부터 2014년까지 발생한 241개의 공공시설 입지갈등 사례를 대상으로 시간의 존 콕스 회귀분석(Time-dependent Cox Regression Analysis) 모형을 이용하여 갈등의 지속기간에 대한 영향요인들의 효과를 검증하였다.

분석결과 주민의 참여수준, 갈등의 전국화, 갈등강도 등 갈등관리요인들이 공공시설 입지갈등의 장기화에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 또 갈등종류와 사업규모도 갈등의 장기화에 유의미한 영향을 준 것으로 파악되었다.

조성배(2014)는 가로림 조력발전소 건설 추진에 따른 지역내 갈등상황을 분석하여 장기화 원인을 파악하고 문제해결을 위하여 주요 이해관계자에 대한 심층인터뷰 조사와 갈등분석을 실시하였다.

분석결과 갈등의 장기화 이유로 지역개발의 부진, 어획량 감소 및 생존위기 심화, 상대적 박탈감 상존, 사업자 측의 주민들의 불안감 해소 미흡, 제대로 된 정보의 제공 미흡, 주민들로부터의 신뢰 상실 등이 원인이 된 것으로 분석하였다.

심충만·김태진(2015)은 비선호시설의 입지갈등의 문제가 확대되는 시점이 선거기간과 상호 관련되어 있는지의 여부를 분석하기 위하여 2000년 이후 한국에서 발생한 부안 방사성 폐기물 처리 갈등과 제주해군기지 건설 갈등의 사례를 우리나라의 주요 TV 뉴스 프로그램의 빈도를 분석하는 방법으로 통하여 갈등의 상호 연관성을 들여다보았다.

분석결과 지금까지 입지 갈등 관리의 연구에서 중요한 변수로 생각하지 않았던 정치개입이 분쟁을 증폭시키는 요인 중의 하나로 고려되어야 한다는 결론을 제시하였다.

<표 2> 공공갈등 장기화 관련 선행연구

연구자	주요내용
임재형(2007)	130개의 공공갈등 사례들을 대상으로 시민단체의 개입이 공공갈등 기간에 미치는 영향에 대하여 회귀분석결과 시민단체 개입이 갈등 기간을 장기화 시킨다는 사실과 분쟁의 종류와 분쟁 성격 역시 분쟁기간에 유의미한 영향을 미친다는 결론을 제시
신은중(2010)	523건의 공공갈등 사례로 조정이 공공갈등의 지속기간에 미치는 영향을 분석, 조정이 갈등 지속기간을 단축시키는 긍정적인 효과가 있음을 파악함

조경훈 · 유민이 · 이숙종(2010)	갈등발생 이후 5년 이상 지속된 정부와 주민 간 갈등사례 28개를 수집하여 갈등요인을 특성요인, 발생요인, 증폭요인, 재증폭 요인으로 구분 분석한 결과 장기화된 갈등은 특성에 있어 이슈가 복합적이며 당사자의 수가 많았다고 결과를 도출
김학린(2012)	1990년부터 2008년까지 한국 공공분쟁 624건의 발생현황을 통하여 공공분쟁해결의 일반적 특징을 분석해내었다. 한국에서 공공분쟁 해결·예방에 있어서 가장 핵심적인 문제점은 발생빈도 보다는 분쟁해결의 지체, 즉 분쟁의 장기화에 있음을 지적하며 분쟁의 장기화를 방지하는 가장 효율적 방안은 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결제도의 활성화에 있음을 제시하였음
조성배(2012)	주요 이해관계자에 대한 심층인터뷰 조사와 갈등분석을 통해 갈등의 장기화 이유로 지역개발의 부진, 어획량 감소 및 생존위기 심화, 상대적 박탈감 상존, 사업자 측의 주민들의 불안감 해소 미흡, 제대로 된 정보의 제공 미흡, 주민들로부터의 신뢰 상실 등이 원인이 된 것으로 분석
조경훈 · 박형준 (2013)	20개의 공공갈등 사례를 대상으로 결과를 발생시키는 구조적 조건을 규명하기 위한 방법론으로 퍼지셋 질적 비교분석방법을 사용하였다. 분석결과 주민이 강하게 응집되어 정부와 주민 간에 강경하게 충돌하는 경우 갈등이 장기화되는 것으로 판단
김학린(2014)	주요 이해관계자에 대한 심층인터뷰 조사와 갈등분석을 실시한 분석결과 갈등의 장기화 이유로 지역개발의 부진, 어획량 감소 및 생존위기 심화, 상대적 박탈감 상존, 사업자 측의 주민들의 불안감 해소 미흡, 제대로 된 정보의 제공 미흡, 주민들로부터의 신뢰 상실 등을 원인으로 파악
심충만 · 김태진 (2015)	2000년 이후 한국에서 발생한 부안 방사성 폐기물 처리 갈등과 제주해군기지 건설 갈등의 사례를 우리나라의 주요 TV 뉴

	<p>스 프로그램의 빈도를 분석하는 방법으로 통하여 갈등의 상호 연관성 파악 결과 지금까지 입지 갈등 관리의 연구에서 중요한 변수로 생각하지 않았던 정치개입이 분쟁을 증폭시키는 요인 중의 하나로 고려되어야 한다는 결론을 제시</p>
--	---

3. 선행연구 분석의 함의

군사시설의 입지와 관련한 선행연구 등을 종합해 보면 군사시설이 입지하는 과정에서 발생하는 갈등의 원인으로서는 주민들이 입지 선정과정이나 사업의 추진과정에서 실질적인 참여가 이뤄지지 않고 정부와 사업자가 일방적으로 공사를 추진하는데 있는 것으로 분석되고 있다. 이와함께 군사시설이 들어서는 지방자치단체와 해당 지역 주민들에 대한 요구가 제대로 수용되지 않고 있는 점도 갈등을 일으키는 하나의 요인이 되고 있다. 또 다른 요인은 입지선정 과정에서 지역주민들의 의견을 수렴하는 절차를 제대로 이행하지 않고 국가 또는 지방자치단체가 일방적으로 입지를 결정하는 것도 갈등을 유발하는 원인으로 분석하고 있다.

군사시설 입지 갈등을 해결하거나 관리하는 방안으로 선행연구에서는 갈등해결을 위하여 정부가 의지를 가지고 지속적인 노력이 필요하다는 점을 들고 있으며 국책사업 가운데 군사시설 설치와 관련된 갈등에는 이해당사자가 다양하고 복잡하게 참여하고 있는 만큼 이해당사자들과의 전략적 커뮤니케이션을 통하여 갈등관리를 해야 한다는 방안을 제시하고 있다. 또한, 갈등과 관련한 이해당사자가 참여하는 지역 협의체를 구성하여 갈등조정에 나설 것을 주문하고 있다.

국방정책의 추진에 따른 반대급부인 보상에 대해서는 정부의 지속적이고 성의있는 지원노력이 뒤따라야 한다는 주장과 함께 조정과 중재 활성화를 통한 갈등관리에 나서야 한다는 의견을 제시하고 있다.

갈등 장기화와 관련한 선행연구들을 종합해서 검토해 보면 갈등의 장기화되는 원인으로서는 시민단체의 개입을 꼽고 있으며 지금까지 갈등관리의 연구에서 중요한 변수로 생각하지 않았던 정치의 개입이 분쟁을 증폭시키는 기제로 판단하고 있으며

갈등이 재증폭하는 요인으로는 정부의 일방적 사업추진과 주민들의 무조건적인 반대가 큰 문제라는 연구결과도 제시되었다. 또 다른 연구에서는 갈등해결의 방법 모색의 부재, 사업자 측의 주민대응 실패, 적절한 보상책 미흡, 주민의견 수렴 미흡 등이 갈등을 장기화 시키는데 영향을 미친 요인으로 분석하고 있으며 공공갈등에 있어 주민들이 강하게 응집되어 정부와 강경하게 맞설 경우 갈등이 장기화되는 것으로 판단하였다. 또한, 제대로 된 정보제공의 미흡, 주민들의 정부와 사업자측에 대한 신뢰 상실, 주민들의 불안감 해소 미흡 등도 갈등을 장기화하는 원인으로 꼽고 있다.

갈등 장기화를 해소하기 위한 방안으로 선행연구에서는 조정, 중재 등의 대안적 분쟁해결제도의 활성화를 꼽고 있다. 즉 공공갈등의 지속기간에 대한 영향 연구에서는 당사자 간 조정이 갈등 지속기간을 단축시키는데 긍정적인 영향을 미쳤으며 공공분쟁의 장기화를 방지하기 위한 가장 효율적인 방안으로 조정, 중재 등 대안적 분쟁해결제도의 활성화를 제시하고 있다. 따라서 군사시설 입지와 관련한 갈등을 예방하고 관리하기 위해서는 입지선정이전에 사업정보의 투명한 공개를 비롯하여 정책 추진과정에서 해당지역 주민과 지방자치단체, 그리고 다양한 이해관계자의 의견을 적극 반영해야 하며 갈등이 발생할 경우 정부가 갈등해결을 위한 의지를 가지고 노력을 해야 하고 이해당사자들과 소통을 통한 갈등해결이 이뤄져야 한다.

갈등의 장기화는 엄청난 사회적 비용을 감당해야 함은 물론 마을공동체 파괴 등 그 폐해가 너무도 크기 때문에 장기화되는 갈등을 효율적으로 관리하기 위해서는 정부는 주민에 대한 신뢰도를 향상시킬 수 있는 제도적인 방안을 마련해야 하며 이해당사자들의 의견을 적극적으로 수렴하고 이를 통한 조정이나 중재를 할 수 있는 대안적 분쟁해결(ADR·Alternative Dispute Resolution) 방안을 활성화 해야 한다.

4. 기존 연구와의 차별성

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 우리나라에서 발생한 공공갈등인 군사시설 입지와 관련한 갈등 중 지역주민의 강력한 반대와 다양한 외부단체들의 개입으로 갈등의 과정이 역동적이고 복잡하게 전개됨으로써 우리나라에서도 보기 드문 사례라고 할 수 있다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 사례는 주민의 삶의 질에 영향을 미치는 이익 갈등에서 시작해 평화와 환경이라는 가치갈등으로 전개되고 다양한 시민사회단체와 전국적인 사회단체들의 개입으로 갈등상황은 더욱 복잡해지고 장기화됐다. 이 때문에 사업은 계획대로 진행되지 못해 사업이 중단과 추진이 반복되고 이로 인한 사회·경제적 손실과 함께 찬반 지역주민 간 갈등으로 인해 마을 공동체가 파괴되는 등 사회적 이슈가 됐으며 사업이 완료 됐음에도 여전히 갈등이 완전히 봉합되지 못하고 있는 현실이다.

본 연구는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 공공갈등 장기화요인 결정에 관한 연구로서, 기존 선행연구와의 차이점은 다음과 같다.

첫째, 갈등 요인에 대한 분석의 차이이다. 앞에서 고찰한 바와 같이 선행연구에서는 공공갈등 발생요인과 갈등관리, 그리고 군사기지 입지에 따른 갈등의 현상에 대해 연구를 하였을 뿐이며 갈등 요인이 어떻게 장기화 됐는지의 여부에 대한 연구는 사실상 부족했다. 갈등형성에 대한 연구에서는 갈등이 어떻게 발생하게 됐는지의 여부 그리고 갈등이 어떻게 진행되고 증폭됐는지에 대한 연구가 주류를 이뤘다.

또한, 군사시설 입지에 관련한 연구는 입지선정 절차의 문제, 주민참여 배제 및 의견수렴 불충분성, 갈등조정기구의 부재, 경찰력을 동원한 강제해산의 문제가 있었고 갈등을 해결하기 위해 주민의견수렴, 사태해결을 위한 정부의 의지 필요, 갈등 당사자 간의 의사소통, 갈등조정협의회 구성, 국방정책 추진과정의 반대급부인 보상안 등이 필요하다는 연구가 대부분 진행됐다.

이에 본 연구는 갈등의 형성과 진행과정에서 갈등 증폭 원인 등에서 한발 더 나아가 갈등이 장기화 된 요인에 대하여 이론적 고찰과 분석을 함으로써 공공갈등의 장기화를 예방하는 방안을 도출하는 연구가 될 것이다.

둘째, 갈등의 장기화 요인에 대한 분석방법의 차이이다. 사례분석을 통한 기존의 연구에서는 대부분 갈등의 사례를 단순히 검증만 하거나 제주민군복합형관광미항(해군기지) 사례와 다른 사례를 비교분석하는 연구가 많이 진행됐다. 본 연구는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설을 둘러싼 언론보도 내용을 심층적으로 분석함으로써 일방적인 시각이 아니라 객관적인 시각을 담보하고 있다고 할 수 있다.

분석방법으로는 제주해군기지에 대한 논란이 제기되기 시작한 2001년부터 시작하여 공사가 완공된 이후에도 여전히 갈등이 지속되고 있는 2018년까지의 언론보도

내용을 통해 장기화 요인을 도출하고 설문조사도 실시하였으며 수집된 자료는 구조 방정식 모형에 대입하여 구체적인 검증을 실시하였다.

셋째, 장기화 될 우려가 있는 민군갈등의 예방과 효율적인 갈등관리를 해 나갈 수 있는 구체적 방안을 제시하였다. 제주민군복합형관광미항(해군기지)은 2016년 2월에 완공돼 극심했던 갈등이 한편으로는 봉합된 듯 보이지만 건설과정에서 발생한 주민들의 사법 처리에 대한 사면복권이 아직 이뤄지지 않고 있어 갈등은 여전히 진행 중이다. 강정마을 해군기지 반대대책위원회는 생명평화대행진을 매년 실시하는 등 강정마을 주민 등의 반발은 현재도 진행 중이다. 제주해군기지 건설과 관련된 갈등에 대한 연구는 제주민군복합형관광미항(해군기지)이 완공되면서 갈등해소에서 갈등사례를 통한 갈등예방으로 옮겨가고 있다.

본 연구는 갈등요인의 분석을 갈등장기화에 초점을 두고 언론보도와 도민설문조사를 통하여 장기화 요인을 분석하는 연구를 진행하고 갈등 예방과 관리를 위한 객관적이고 종합적인 연구를 진행하였다.

제4절 연구분석틀

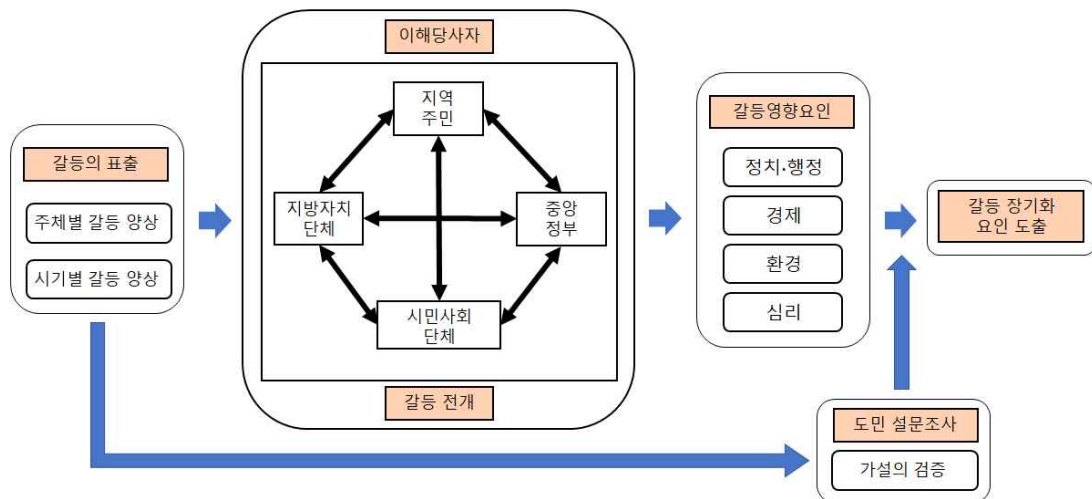
본 연구는 입지선정으로부터 시작돼 사업추진과정에서 극심한 갈등을 빚어왔고 사업이 완공된 2016년 2월 이후 지금까지도 갈등이 여전히 봉합되지 못하고 있는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 현황을 통하여 갈등장기화요인을 도출해 내고 군사시설과 관련한 민군갈등의 예방과 해결방안을 모색하는 데 그 목적이 있다. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등은 입지 지역주민뿐 아니라 제주도민들의 반발이 심각한 상태에 이르렀으며 전국 시민사회단체 등 다양한 외부세력이 개입함으로써 갈등의 양상이 복잡하게 전개되면서 갈등이 장기화 되었다는 특징이 있다.

본 연구에서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 장기화 원인에 중점을 두고 연구를 진행하였다. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과 관련한 갈등은 시기별 갈등과 각 주체별 갈등, 갈등영향 요인이 복잡하게 얽히면서 갈등관리 방안이

원인이 되면서도 결과로 작용하면서 갈등해결에 어려움을 주었다. 제주민군복합형 관광미항(해군기지) 건설과 관련한 시기별 갈등은 모두 다섯 단계로 진행이 된 것으로 분석을 하였으며 갈등이 시작되는 갈등의 표출기, 해군이 재추진 의사를 밝힌 시기인 갈등 재 표출기, 그리고 강정마을이 해군기지 입지로 최종 선정되는 시기인 갈등 증폭기, 민선 5기 취임 이후 해군이 본격적인 공사에 들어가는 시기인 갈등 재 증폭기, 제주민군복합형관광미항(해군기지)이 완공된 시기인 갈등 조정기 등의 시기에 진행된 갈등의 양상을 분석을 하였다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업의 주체별 갈등은 사업 주체인 중앙정부와 군사기지가 들어서게 되는 지방자치단체 간의 갈등 양상과 군사기지가 들어서는 지역의 지방정부와 입지지역 주민들과의 갈등, 지방정부와 반대단체 등과의 갈등, 군사시설 입지에 따른 찬반 주민 및 주변 지역주민 들과의 갈등 양상을 분석하였다. 따라서 본 연구에서는 기존의 선행연구들과 같이 갈등의 영향요인을 분석하고 갈등해소방안을 제시한 것과는 달리 갈등이 일어난 시기별 갈등현황, 주체별 갈등현황을 분석하고 이를 통하여 갈등의 영향요인은 도출하였으며 도출된 영향요인에 대하여 갈등의 장기화 원인에 대하여 도민들의 의견을 구조화된 설문조사를 이용하여 물었고 구조방정식 모형을 이용하여 갈등의 장기화 영향 요인을 검증함으로써 효율적인 갈등 예방 및 해결을 위한 정책적 기초자료를 확보하는데 도움이 될 것으로 판단된다.

<그림 3> 연구 분석틀



Ⅲ. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 현황 및 갈등 분석

제1절 일반현황

1. 추진 개요

제주지역에 해군기지를 건설하려는 계획은 1993년 12월 제156차 합동참모회의에서 처음 제기되어 1997~2001년 국방중기계획에 반영되면서부터라고 할 수 있다. 이후 해군기지 추진을 위하여 2002년 5월 해양수산부의 제2차 연안항 기본계획안에 화순항 보안항구가 반영되었다. 해군기지 건설과 관련한 민군갈등은 강정 해군기지 이전에 이미 화순항 해군부두 건설사업에서 잉태되고 있었던 셈이었다. 수면 아래로 가라앉았던 해군기지건설사업 추진 움직임이 재개된 것은 해군본부가 2005년 4월 ‘제주해군기지추진기획단’을 구성하고 해군기지건설 사업의 재추진을 표명하면서 부터다.¹⁰⁾

제주해군기지 재추진 계획이 알려지자 제주지역 사회는 군사기지화를 반대하는 지역주민과 도민 사회에서는 군사기지화에 대한 반대의 목소리가 거세졌다. 특히 화순지역 주민들의 거센 저항으로 인하여 사업대상지가 위미에서 강정으로 바뀌는 등 2년여 동안 사업진척은 거의 없었다고 해도 과언이 아니다.

그러나 2007년 5월 14일 제주특별자치도는 해군기지 찬반 유치에 따른 도민여론 조사를 근거로 해군기지를 유치기로 결정을 했으며 해군기지 대상지역은 주민총회를 통해 유치 신청을 한 서귀포시 강정마을을 최종 선정함으로써 해군기지 입지선정을 위한 갈등은 일단락되는 듯 보였다. 하지만 제주특별자치도의 해군기지 유치 결정과 관련, 해당지역 주민과 해군기지 유치에 반대하는 도민, 그리고 지역의 시민사회단체는 유치결정의 과정과 절차의 정당성에 대해 문제점을 제기하면서 크게 반

10) 해군은 제주해군기지의 건설은 남방해역으로 우리의 해양권이 넓어지는 것을 의미하며 중국, 일본 등 주변국 해군에 비해 전력이 열세인 우리 해군의 보완적 역할을 수행할 것이라고 밝히고 있다(제주해군기지사업단 홈페이지 참조).

발하기 시작했다(오상준, 2011). 그럼에도 해군은 2008년도 방위사업청 예산안에 제주해군기지 건설과 관련한 예산 324억원을 편성하고 사업 강행 의지를 보였다.

<표 3> 제주해군기지 건설사업 개요

구분	주요내용
사업의 명칭	제주해군기지 건설사업
시행자	해군참모총장
사업개요	국방·군사시설사업
사업위치	서귀포시 강정동
사업규모	부지 396,000m ² , 부두길이 1950m
사업기간	2007년 ~ 2014년

*자료: 임만석. (2013) 시민단체의 개입이 공공갈등에 미치는 영향에 관한 연구에서 발췌하여 재구성하였음.

1993년 사업계획안이 구상되고 화순항에서 강정으로 입지를 옮겨 2007년 본격적인 사업이 추진되어 2016년 2월 완공되기 까지 장기간에 걸친 갈등상황에서 진행된 국책사업인 제주해군기지¹¹⁾건설사업은 다른 공공사업에서 나타난 갈등사례에서 찾아볼 수 없을 만큼 많은 이해당사자들이 집단으로 개입한 갈등으로 비화되는 결과를 빚게 됐다.

2. 추진 과정

제주특별자치도는 지리적 위치로 인하여 동북아의 군사적 요충지라고 할 수 있다. 제주도는 중국과 일본의 중간지점에 위치해 있고 동서 양쪽 해상을 통해 북한

11) 제주해군기지는 2008년 9월 국가조정회의에서 강정해군기지를 민군복합형관광미항 개발로 조정 결정함으로써 공식적으로는 제주민군복합형관광미항 명칭을 쓰고 있다. 하지만 백과사전 등에서는 제주해군기지로도 쓰인다고 표기하고 있다.

에 접근하기에도 유리한 지역적 특성을 지니고 있다. 제주도는 한반도 동서 바다를 하나의 작전권역으로 통합하고 동중국해나 태평양으로 작전 영역을 확장하는 데도 매우 유리한 전략적 요충지이다(한승동, 2008). 일본의 사세보나 오키나와 쪽에서 중국과 북한을 겨냥한 경우에도 중간지점이다. 오키나와나 사세보에서 평택으로 들어가는 길목에 제주도가 있다. 제주도는 동아시아 지중해의 동서남북을 연결하는 중심축이기 때문에 지정학적 이유 때문에 해군이 제주도의 남쪽에 해군기지 건설을 추진하려는 것이다(김승국, 2008).

한국 해군의 발전 목표 및 방향은 입체적 기동함대 건설에 있다. 향후 한국 해군은 한반도 주변 해양을 작전범위로 제한시키는 것이 아닌 반 폐쇄 해양인 한반도 주변 해양을 넘어 원해에서 작전이 가능한 해군력을 보유해야 한다(오상준, 2011). 특히 해군은 독자적인 장기간 기동작전을 수행하기 위해 균형된 입체 전력을 확보해야 한다. 따라서 제주도에 기동전단 규모의 해군기지가 설치된다면 한반도 주변 해역에서 벌어지는 주변 강대국과의 대륙붕, 배타적경제수역(EEZ) 관련 분쟁에서 보다 신속한 대응이 가능하며 남방항로를 비롯한 주요 해상교통로 방어에 효과적으로 해군은 경제성장과 함께 증대하고 있는 한국의 국력을 뒷받침하고 독자적인 해양안보를 유지할 수 있는 적정 수준의 해군력 확보를 추진하고 있으며 이를 위해 제주지역에 해군기지 건설이 매우 필요한 것이다(오상준, 2011).

제주해군기지 건설의 구상은 전기한 바와 같이 1993년 12월 합동참모회의에서 제주해군 기지건설의 필요성을 군 차원에서 제기하면서 시작됐다.¹²⁾ 제주해군기지 건설의 필요성을 인식한 정부는 1995년 '1997~2001 국방중기계획'에 해군기지 건설사업을 국책사업으로 반영하였다. 이 당시만 하더라도 제주해군기지 건설사업이 구체화 된 것이 아니라 사실상 문서로만 존재해 온 상태였다.

제주해군기지 건설사업이 구체화되기 시작한 것은 2002년 해양수산부가 2차 연안항 항만기본계획안(2002~2011)에 화순항 해군부두를 포함하면서부터다. 해군은 2002년 7월 해군은 제주도청에서 해군기지 건설 설명회를 개최한데 이어 제주해군기지 건설의 필요성과 당위성을 제주도민들에게 알리기 위하여 도민을 대상으로 설명회와 토론회를 잇따라 개최하였으며 제주해군기지추진기획단을 구성, 도민 의견

12) 제주해군기지 추진과정은 제주민군복합형관광미항추진단, 제주특별자치도의회 회의록, 해군기지 관련 학위 및 연구 논문, 제주지역 언론보도를 종합하여 연구자가 재구성하였음.

수렴과 홍보에 나서기 시작하였다.

그러자 해군부두가 들어설 예정인 안덕면 화순지역 주민들과 제주지역 시민사회 단체는 해군기지건설을 반대한다는 성명서를 발표하였으며 국방부에 해군기지 관련 공개질의를 하며 반발에 나섰다.

화순항에 해군기지를 건설하는 계획을 밝히면서 정부와 지역주민들 간에 첫 갈등이 표면화되기 시작한 것이다. 해군은 언론을 통한 홍보와 안보관련 단체 등을 초청해 설명회를 하는 등 해군기지 건설의 당위성을 적극 홍보해 나갔지만 여기에 맞서 화순지역 주민들은 주민대책위, 제주도내 시민사회단체들은 제주해군기지만대대책위를 구성해 제주도의회, 제주출신 국회의원, 국회 국방위원회 소속 국회의원을 방문해 주민들의 반대의견을 전달하였다(제주발전연구원, 2009).

결국 화순항에 건설하기로 했던 해군의 계획은 지역주민들과 제주지역 시민사회 단체, 제주 정치권의 격렬한 반대에 부딪쳤으며 2002년 12월 정부 중앙항만정책심의회에서 화순항 해군부두 건설계획에 대해 유보 결정을 내리면서 해군기지 건설사업은 일단 수면 아래로 잠복하게 되었다.

제주해군기지 건설에 따른 갈등의 불씨를 되살린 것도 해군이다. 해군은 2005년 4월 제주해군기지추진기획단을 구성, 제주해군기지 재추진 계획 발표하면서 해군기지 관련 갈등의 재현되기 시작했다. 화순항 해군부두 건설사업이 주민반대로 유보되자 해군기지 건설에 대한 입지 재선정이 시작됐으며 남원읍 위미리에서 '제주해군기지 범도민 유치위원회'가 결성돼 해군기지 유치를 희망했으며 해군본부는 9월에 위미항 해군기지 건설 검토 기초조사계획을 발표 하는 등 적극성을 띠기 시작했다.

그러나 이 당시 한 중앙언론에서 공군전략기지가 제주도에 건설된다는 보도가 나오면서 제주도의 군사기지화를 우려하는 여론이 도민사회에 팽배해졌으며 급기야는 위미2리해군기지 반대대책위가 출범하면서 반대운동이 격렬해지기 시작했다(한국일보, 2006. 6. 4).

해군기지 건설과 관련한 갈등이 지속되자 당시 제주도는 2006년 지방선거 이후로 모든 논의를 미루자는 선언을 했다. 2006년 6월 지방선거에서 김태환 지사가 다시 당선되자 해군기지 T/F팀을 구성하여 해군기지 유치 여부에 대한 본격적인 논의에 들어갔다. 이에 정부대표단은 연말에 제주도를 방문해 제주해군기지 설명회를 개최했다.

위미리의 해군기지 유치 여부를 놓고 갈등이 심화되는 과정에서 2007년 4월 26일에는 서귀포시 강정마을에서 마을총회를 열고 제주해군기지를 유치하겠다는 결정을 하였다. 마을 총회에서 찬성 의결을 받은 강정마을회는 그 다음날 기자회견을 열고 제주해군기지 유치 희망사실을 알리고 제주도청에 해군기지 유치 공식 의견서를 접수하였다(심준섭, 2012).

강정마을에 해군기지 건설을 추진하게 된 것은 주민들의 유치결정과 함께 2007년 5월에 실시된 도민여론조사 결과에 따른 것이다. 제주해군기지 건설사업 유치 여론조사결과 찬성을 한다는 의견이 53.3%, 반대한다는 의견이 38.2%로 나타나자 해군기지 유치를 확정된 것이다. 이에 따라 제주도는 5월에 국방부에 강정마을을 최우선 대상지로 선정해 통보를 했으며 국방부는 6월 8일 강정마을을 해군기지 건설 장소로 최종 결정하기에 이르렀다. 해군기지 건설 입지로 강정마을이 선정되자 그 동안 갈등을 빚어왔던 상황이 일단락되는 듯 보였으나 입지결정 4개월여 뒤에 강정마을이 마을총회를 열어 찬반 투표를 재차 실시한 결과 94%에 달하는 주민이 반대의사를 표명하면서 기나긴 갈등의 시작임을 알렸다. 해군기지 유치를 반대하는 도민들과 지역주민, 그리고 도내 시민사회단체는 결정 절차의 정당성과 과정상의 문제점을 제기하면서 반발하였다. 반대측은 자신들의 주장을 대외에 널리 알리기 위해 해군기지 철회를 위한 평화염원 촛불모임, 자전거 평화순례, 도민 집회와 함께 이슈의 전국화를 위해 전국 41개 시민사회단체가 해군기지 건설의 백지화를 촉구하는 기자회견을 열었다(헤드라인제주, 2011. 5. 26).

갈등의 양상이 점차 확대되기 시작하면서 정부는 2008년 9월 해군기지에 15만톤급 크루즈 선박이 접안할 수 있도록 하는 민군복합형관광미항으로 육성하겠다는 계획을 발표하였다. 그 이듬해인 2009년 1월 국방부장관이 제주해군기지 사업 실시계획을 승인 고시하였으며 그러자 강정주민 450명은 무효소송을 제기하였다.

4월이 되자 제주특별자치도는 국방부 및 국토해양부와 제주해군기지를 민군복합형관광미항으로 건설한다는 협약을 체결했다.

제주해군기지 건설사업 추진이 이뤄지고 주민갈등이 고조되면서 2009년 5월6일에는 제주지역 35개 시민사회단체와 정당, 종교계가 ‘김태환 지사 주민소환운동본부’를 발족하였으며 기자회견을 통하여 주민소환을 선언하였다. 주민소환운동본부는 주민소환투표 청구요건인 4만1649명을 넘어선 7만7367명의 서명을 받아 6월 29일

제주도선거관리위원회에 제출했으며 제주도선거관리위원회는 6월 27일 전체회의를 개최하였으며 40여 일 만인 8월 6일 주민소환투표를 발의했으며 20일 후인 8월 26일 주민소환 투표 실시를 결정하였다.

김태환 지사는 7월 24일 주민소환운동본부의 직권남용과 독선에 동의할 수 없다는 입장을 표명하며 도민들에게 역사적 심판을 받겠다는 소명서를 제주도선거관리위원회에 제출하였다. 김태환 지사는 주민소환투표가 발의된 다음날인 8월 7일 기자회견을 갖고 제주해군기지 유치는 최선의 선택이었고 주민투표를 받아들이겠다는 입장을 밝혔다. 김태환 지사는 주민투표가 발의된 26일 동안 직무가 중지되었으며 8월 26일 실시된 주민소환투표는 전체 유권자 41만9504명 중 투표자는 4만6075명으로 투표함 개봉 투표율 33%에 미치지 못하여 개봉하지 못했다. 그러자 주민소환운동본부는 제주도 공무원들의 투표방해 행위와 공무원들의 투표 불참 활동 등을 문제 삼아 결과를 인정하지 못하겠다는 입장을 밝혔으며 강정마을 강동균 회장은 개표를 하지 않아 찬반이 구분되지 않아 주민투표 결과를 수용하지 않겠다고 천명했다.

주민소환투표가 부결된 이후인 8월 27일 해군은 12월부터 공사 추진 계획을 밝혔으며 제주특별자치도는 9월 6일 강정항에 크루즈터미널 및 함상공원 조성 계획을 발표하고 주민설명회를 개최하였으나 주민설명회는 주민들 반발로 개최 후 4분 만에 마무리됐다. 이후 12월에는 김태영 국방부장관이 제주를 방문하여 정부와 제주도 간 양해각서 체결에 합의를 하였으며 제주해군기지 건설사업 항만공사 입찰공고를 시행하였다. 강정마을 해군기지를 둘러싼 계획은 일방적인 해군의 의도에 따라 추진됐으며 주민들과 반대위 등은 지속적인 공사중단을 요구하며 반대활동을 벌여 갈등은 여전히 계속됐다.

2009년 11월 제주도의회는 공유수면매립 기본계획 변경고시안을 의결했고 12월에는 환경영향평가안·절대보전지역 변경해제안을 의결하였다. 그러자 2010년 1월25일 강정마을회는 절대보전지역 변경처분 무효 확인 소송을 제기했다. 4월에 부산지방해양항만청이 해군이 신청한 공유수면 매립 실시계획을 인가하자 강정마을회는 또다시 승인처분 취소 소송을 제기했다.

2010년 7월 민선 6기 우근민 도정이 출범하면서 제주지방법원은 국방·군사시설 사업실시계획승인 무효 확인 소송 1심에서 원고기각 판결을 12월 15일에는 절대보전지역 변경처분 무효 확인 소송 1심에서 각하 판결을 내렸다. 2011년 4월 3일에는

4·3행사에 참석한 김황식 국무총리가 도민과의 만찬에서 강정 해군기지 건설사업과 관련한 갈등문제 해결을 공식 표명하였으며 4월 29일에는 해군기지 주변지역 발전계획을 담은 제주특별법 개정안이 임시국회에서 통과되었다. 8월에는 민군복합형관광미항의 민항시설 검증을 위한 TF팀을 구성하였으며 2012년 2월 정부는 기술 검증 결과를 바탕으로 국가정책조정회의 개최하였으며 국무총리실은 민군복합형관광미항 크루즈선 입출항 기술검증 결과를 제주도로 송부하였다.

2012년 3월 7일 강정해군기지 내 구럼비 바위가 발파됐다. 이 시기에 강정해군기지 건설사업을 둘러싸고 반발이 최고조에 달하였다. 강정해군기지 반대대책위 뿐 아니라 전국의 활동가, 중앙정치권까지 나서서 반발을 하였으나 해군은 구럼비 바위 폭파를 실시하고 해군기지 건설사업을 적극 추진하였다. 제주도 역시 해군본부에 공유수면 매립 공사 중지를 위한 사전예고를 하고 공사중지 요청하였으나 공사는 여전히 추진되었다.

2013년 1월 1일에는 국회는 2012년에 정부가 요청한 제주민군복합형관광미항(해군기지) 예산 2010억원을 부대의견 달아 통과시켰다. 1월 31일에는 정부가 민군복합형관광미항에 15만t급 크루즈 입·출항 시뮬레이션 결과 안전한 입·출항이 가능하다는 발표를 하였으며 3월 14일에는 민군복합형관광미항 공동사용 협정서에 군과 제주도가 서명을 하였다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진에도 여전히 주민갈등이 가라앉지 않고 반대주민 등으로 인해 공사가 지연되는 사태가 지속되자 5월에는 공사장 입구 무단 점용물에 대해 행정 대집행이 실시되었으며 대집행을 막는 주민들과 물리적 충돌이 일어났다. 법원에 제기된 해군기지 공사 손해배상 소송 1심에서는 주민 5명에게 2600여 만원을 배상하라는 판결이 내려졌다.

2014년에 접어들면서는 강정해군기지 건설사업 추진과정에서 사법 처리된 주민들과 갈등해결을 촉구하는 움직임이 강해졌다. 새누리당 중앙당은 제주에서 최고위원회회를 열었는데 제주특별자치도지사가 참석하여 강정주민과 종교인에 대한 사면을 건의하였으며 민주당 국회의원 23명은 민군복합형관광미항 갈등해결을 촉구하는 결의안을 발의하였으며 제주도는 7월부터 10월까지 3차례에 걸쳐 강정주민 사법처리 대상자의 특별사면을 건의하였다.

군 관사 건립사업을 둘러싸고 해군과 강정주민 및 반대대책위 등과의 갈등이 또

다시 빚어졌다. 해군이 군 관사 건립 계획을 밝히자 강정마을회는 11월 주민동의 없는 군 관사 건립계획 철회를 요구했으며 제주도 역시 해군에 군 관사 건립사업 철회를 요청하는 한편 2015년 1월에는 해군에 군 관사 대체부지 제공 등 대안을 제시하였다. 하지만 해군은 군 관사 건립사업을 강행하였으며 이에 주민들이 반대하자 1월 31일에는 군 관사 공사를 방해하는 주민들을 대상으로 행정대집행을 실시해 24명의 주민들이 연행되었다 석방되는 등 또 한 차례의 갈등을 빚었다.

2015년부터는 제주해군기지 건설사업에 대해 강정마을 주민들의 수용이 이어졌다. 6월에는 제주도의 크루즈터미널 사업 주민설명회가 정상적으로 추진되었으며 8월에는 강정마을회에서 강정마을지원계획 수립을 수용하면서 지원사업계획추진위원회를 구성하였다. 9월에는 크루즈터미널 공사재개가 되었으며 강정마을회에서는 강정해역 해양생태계 조사용역 추진위원회가 구성되었고 2016년 2월에는 해양생태계 조사용역이 발주돼 2월 26일에는 드디어 제주민군복합형관광미항이 준공되기에 이르렀다.

제주민군복합형관광미항이 준공이 됐지만 갈등은 여전히 진행 중이다. 공사가 완공되자 2016년 3월 29일 정부가 공사 방해로 인하여 국민 세금 34억원이 손실이 발생하였다고 강정마을 주민과 시민사회단체 등을 대상으로 구상권 청구소송을 제기하였다. 그러자 10월에는 국회의원 165명이 구상권 청구소송 철회 결의안을 채택하였으며 2017년 4월 제주를 방문한 문재인 대통령 후보가 구상권 철회를 약속하였고 6월에는 제주특별자치도지사 87개 시민사회단체가 강정마을 구상권 철회 건의문을 청와대에 제출하였다. 결국 구상권은 12월 12일 정부에서 강정마을 구상권 철회를 함으로써 일단락되었다. 하지만 2018년 2월에 경찰청이 인권침해 사건 진상 조사팀이 발족되면서 강정마을 해군기지의 인권유린 사례가 적나라하게 드러나게 되었다. 인권침해 사건 진상조사가 진행되고 있는 기간 동안 제주특별자치도는 강정마을 공동체 회복 사업을 추진하였으며 제주특별자치도의회는 8년 만에 공식사과를 하였으며 원희룡 제주특별자치도지사는 강정마을 주민들의 특별사면을 공식적으로 건의하였다. 그러나 강정주민들은 민군복합형관광미항에 대한 진상규명이 우선임을 내세워 유감을 표명하며 진상조사를 요구하였다.

2019년 2월에는 정부가 강정마을 지역발전계획사업에 9,625억원을 투자하는 계획을 발표하였으며 3·1절 특별사면에 강정주민 19명이 포함됐다. 이후 5월 29일에는

경찰청 인권침해진상조사위가 해군기지가 주민의 의사를 무시하고 물리력을 동원하여 강행한 점에 대해 정부가 사과를 하라고 요구하였다. 제주특별자치도의회는 6월에 인권유린 진상조사 결의안을 채택하였고 원희룡 지사는 강정마을 인권유린에 대해 도정 책임자로 공식사과 했으며 민갑룡 경찰청장도 경찰력 남용을 인정하며 사과하였다.

강정 민군복합형관광미항은 2016년에 완공된 이후 3년이라는 시간이 흘렀어도 사업추진 과정에서 발생한 민군갈등은 여전히 진행 중이다. 제주민군복합형관광미항 추진과정을 요약하면 다음의 표와 같다.

<표 4> 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진일지

일자	내용
1993. 12	국방부 제주해군기지 신규 건설사업 필요성 제기
1995. 12	제주해군기지사업 1997~2001 국방부 중기계획에 반영
2002. 12	중앙항만정책심의회, 화순항 해군부두 계획 유보 결정
2005. 4	해군, 제주해군기지 재추진 계획 발표
2006. 6	김태환 제주도지사 당선자 해군기지 TF팀 구성 합의
2006. 12. 14	정부대표단, 제주방문 제주해군기지 설명회 개최
2007. 4. 10	제주도지사 해군기지 여론조사 시행 로드맵 발표
2007. 4. 26	강정마을회 임시총회 개최, 해군기지 유치 결정
2007. 4. 27	강정마을회 해군기지 유치 결정, 건의서 제주도 제출
2007. 5. 22	제주도, 국방부에 강정마을 최우선 대상지 선정 통보
2007. 6. 8	국방부, 해군기지 건설 장소로 강정마을 최종 결정
2007. 8. 20	강정마을회, 해군기지 찬반을 위한 주민투표 실시 결과, 반대 결정

일자	내용
2008. 4. 1~8. 31	KDI 크루즈선박 공동활용 예비타당성 조사
2008. 9. 11	국가정책조정회의, 강정해군기지를 민군복합형관광미항 개발로 조정
2009. 1. 14	국방부 국방 군사시설사업 실시계획 승인 고시
2009. 4. 20	강정마을 회장 등 주민 438명, 국방·군사시설사업 실시계획 무효 확인소송 제기
2009. 4. 23	어선 53척, 범환 어촌계 137명 등 대상 어업피해 보상
2009. 8. 26	김태환 제주지사주민소환투표 투표율 11%로 무산
2009. 11. 14	김태영 국방부장관 제주도방문, 도지사, 도의원 면담
2009. 12. 17	제주도의회 환경영향평가안·절대보전지역 변경해제안 본회의 가결 처리
2009. 12. 28	국방부, 항만공사 건설 실시설계 확정
2010. 1. 25	강정마을회 절대보전지역 변경처분 무효 소송 제기
2010. 3. 17	국방부, 국방·군사시설사업 실시계획 변경승인 고시
2011. 3. 8	제주도의회 절대보전지역 변경(해제) 동의 의결에 대한 취소 의결안 상정
2011. 4. 3	김황식 국무총리 4·3행사 참석, 갈등문제 해결표명
2011. 4. 29	해군기지 주변지역 발전계획 담은 제주특별법 개정안 제299회 임시국회 통과
2011. 5. 18	절대보전지역 변경처분 무효확인 항소 2심 기각
2011. 8. 4	국회 야5당 진상조사결과 보고서 발표
2011. 8. 5	여야 원내대표 예결특위내 진상조사소위 구성 합의

일자	내용
2011. 8. 29	제주지법, 공사방해금지 등 가처분 신청 일부 인용
2011. 9. 22	민군복합항 민항시설 검증 T/F팀 구성
2012. 1. 26	총리실 15만t 크루즈 선박입출항 기술검증위원회 구성
2012. 3. 7	해군기지 내 구럼비 바위 발파
2012. 7. 5	대법, 절대보전지역 변경처분 무효 확인소송 상고기각
2012. 9. 15	WCC(세계자연보전총회) 제주해군기지 공사중단 요구 결의안 부결
2012. 11. 14	총리실, 15만t 크루즈 선박조정 시뮬레이션 시험합의 문서 제주도에 통보
2013. 1. 1	2012년 민군복합형관광미항 예산 2010억 부대의견 명시 국회 통과
2013. 1. 31	정부 15만t크루즈 입출항 시뮬레이션 결과 ‘안전한 입출항 가능’ 발표
2013. 3. 14	민군복합형관광미항 공동사용 협정서 서명
2013. 5. 10	해군기지 공사장 입구 무단 점용물 행정대집행 실시
2013. 11. 28	해군기지 공사 관련 손해배상소송 1심, 주민 5명에 2600여만원 배상판결
2014. 1. 13	제주도지사, 새누리당 제주지역 개최 최고위원회의서 강정주민-종교인 등 사면 건의
2014. 2. 26	민주당 국회의원 23명 민군복합형관광미항 갈등해결 촉구 결의안 발의
2014. 7. 14	제주도, 강정주민 사법처리 대상자 특별사면 건의
2014. 11. 11	강정마을회 주민동의 없는 군 관사 건립계획 철회요구

일자	내용
2014. 11. 13	제주도 해군에 군 관사 건립사업 철회요청
2015. 1. 31	해군본부, 군관사 행정대집행 실시, 24명 연행 석방
2015. 2. 23	강정마을회, 군관사 관련 주민투표 요구
2015. 6. 19	제주도, 크루즈 터미널 사업 주민설명회
2015. 8. 5	강정마을회, 강정마을지원계획수립 수용
2015. 9. 15	제주도, 크루즈 터미널 공사재개 기자회견
2015. 9. 26	강정마을회, 해양생태계 조사용역 추진위원회 구성
2016. 2. 4	강정해역 해양생태계 조사용역 발주
2016. 2. 26	제주민군복합형관광미항 준공
2016. 3. 29	국방부, 공사방해 행위 강정마을 주민과 시민단체 등을 상대로 구상권 청구소송을 제기
2017. 4. 18	문재인 대통령 후보, 제주 방문 시 제주해군기지 강정마을 구상권 철회 약속
2017. 12. 12	정부, 강정마을 구상권 철회 - 국무회의에서 소송 조정안 수용 결정

제2절 갈등현황 분석

안보와 관련한 국책사업은 지방자치제 부활 이전에는 정부의 주도 아래 일방적으로 추진되어 왔다. 하지만 지방자치제가 부활되면서 지방자치단체장이 주민의 손에 의해 직접 선출됨으로써 과거 정부와 지방 간 수직적인 관계에서 탈피하는 경향을 보이면서 국책사업 추진과정에서 지역주민들의 반대의 목소리가 높아지면 지방자치

단체장의 정치적 입장이 반영돼 정부와의 갈등이 빚어지기도 한다(이석호, 2006).

국책사업은 추진 주체가 정부이기 때문에 정부와 지방자치단체 간 갈등뿐 아니라 사업추진 과정에서 지역주민과의 입지선정 투명성, 사업추진의 적절성 등을 놓고 마찰을 빚게 된다.

국책사업이기는 하지만 우리나라 정부와 지방자치단체 간의 계층 특성상 지방자치단체가 사업추진에 관여함으로써 지방자치단체와 지역주민 간 갈등 양상이 빚어지게 된다. 여기에다 환경과 인권 등 관련 시민사회 단체 등이 갈등 구조에 개입을 하게 됨으로써 강력하고 조직적인 반대운동이 벌어지고 반대의견에 따라 정부 정책이 일부 수정되어지기는 하지만 수정된 정책 역시 쉽게 해결되기 어려워진다(이석호, 2006).

국책사업의 입안에서 추진과정에서 각 사업의 주체들 간에는 어떠한 갈등이 발생하고 어떤 과정을 거쳐 진행이 되었는지에 대한 현황은 다음과 같다.

1. 주체별 갈등 현황

1) 중앙과 지방 간 갈등

해군이 2005년 3월 지역주민들이 격렬한 반대 속에 2002년 유보했던 화순항 해군기지 재추진 의사를 3년 만에 공식화하고 제주에서 설명회를 개최한다는 계획이 제주지역 언론에 보도(제주일보, 2005. 3. 23)됨으로써 한동안 잠잠했던 해군기지 건설사업에 따른 갈등이 수면 위로 또다시 떠오르게 되었다. 해군은 화순항 해군기지 건설을 위하여 당시 화순항이 소재한 남제주군을 방문하여 강기권 군수를 만나 해군기지 건설의 당위성을 설명하였다. 하지만 이 자리에서 강 군수는 화순항 해군기지 건설사업이 아무리 국책사업이라고 하더라도 지역주민 동의가 선결 조건이며 모든 것이 투명하게 진행되어야 하는데도 언론보도를 통하여 먼저 추진계획이 알려짐으로써 지역주민이 배제됐다고 해군 측에 항의(제주의 소리, 2005. 3. 29)를 함으로써 화순항 해군기지 건설사업이 순탄치 않음을 예고하였다. 화순항 해군기지 재추진 문제를 놓고 제주사회가 술렁이는 가운데 해군은 제주도청을 방문해 김태환 지사에게 해군기지 건설계획을 설명하였으며 김 지사 역시 화순항 해군기지 문제는

2002년 도민사회의 현안으로 부각됐던 중대한 사안인데 언론을 통해 보도된데 대해 유감을 표했다(제주일보, 2005. 4. 1). 전국공무원노동조합 제주지역본부도 평화의 섬 제주에 해군기지를 반대한다며 정부와 각을 세웠다(제주의 소리, 2005. 5. 12).

결국 화순항 해군기지 건설사업은 국책사업임과 동시에 국가안보라는 논리를 앞세운 해군의 일방적인 밀어붙이기와 지역주민의 의견이 우선돼야 한다는 제주도와 남제주군이 맞서는 등 중앙과 지방의 갈등 구조가 나타나게 되었다.

여기에다 윤광웅 국방부장관이 현 단계는 해군의 계획일 뿐 참여정부의 국책사업이 아니라고 국회 예결위(제주의 소리, 2005. 5. 12)에서 밝힘으로써 정부는 중앙과 지방의 갈등해결을 위한 의지를 보여주지 못하고 책임을 회피하면서 갈등의 골이 깊어지게 되었다.

이에 김태환 지사는 취임 1주년 기자회견을 통하여 화순항 해군기지 건설은 제주 발전의 운명을 가늠하는 제주특별자치도와 계층구조 개편과 맞물려 있어 논의를 중단하겠다는 입장을 표명(제주일보, 2005. 6. 7)하며 정부의 해군기지 추진에 제동을 걸고 나섰다. 하지만 제주도지사의 논의중단 선언에도 해군은 2006년도 정부예산에 화순항 해군기지 건설과 관련한 사업비 6억원을 반영해 줄 것을 정부에 요구(제주의 소리, 2005. 7. 5)하면서 갈등이 심화되었다.

이 같은 해군의 움직임에 대하여 제주도는 논의 중단에는 당연히 예산문제도 포함된 것으로 일방적인 추진은 안된다는 공문을 국무총리실에 보내 예산 반영을 반대한다는 공식적인 입장을 표명하였지만 제주방위사령부는 제주도의 해군기지 논의 중단과 예산 반영은 무관하다는 공식의견을 통해 제주도의 의견을 정면으로 반박함으로써(제주의 소리, 2005. 7. 11) 또 다른 갈등을 불러일으켰다.

논의 중단으로 인하여 수면 아래로 잠시 가라앉은 듯 했던 화순항 해군기지 사업은 방위사업청이 2006년 4월 26일 2006년도 군 주요 전력투자사업계획을 설명하면서 2014년을 목표로 제주에 해군전략기지를 건설하겠다고 밝힘으로써 갈등의 불씨를 지폈다(연합뉴스, 2006. 6. 27). 방위사업청의 이러한 계획 발표는 국방부와 해군이 제주도의 해군기지 논의 중단에도 타당성 검토를 하는 등 제주도민의 여론에 상관없이 해군기지를 강행하겠다는 뜻을 밝힌 것이다.

중앙과 지방 갈등의 상황에서 2006년 김태환 지사가 재선에 성공하자 정옥근 해군본부 전략기획참모부장이 제주를 방문, 제주해군기지 문제에 대한 논의를 재개할

것을 요청했고, 김 당선자가 이를 수용(제주의 소리, 2006. 6. 23)함으로써 2005년 행정구조개편 주민투표와 특별자치도 출범 문제로 수면 밑에 가라앉았던 제주해군 기지가 수면 위로 급부상하게 되었다.

해군기지 T/F가 구성된 이후에도 해군측은 일방적인 사업추진을 하였으며 급기야는 2007년도 제주해군기지 건설관련 예산 140억원의 편성을 놓고 제주도와 해군이 갈등을 빚었다.(제주의 소리, 2006. 9. 22)함으로써 국회에서도 논란이 일어났다. 논란을 빚은 제주해군기지 2007년 예산 140억원 가운데 120억원은 국회에서 삭감되었다. 다만 도민 동의를 부대조건으로 기초 조사비 20억원만 배정되었다(제주일보, 2006. 12. 27).

예산편성과 관련한 갈등에 이어 제주도와 해군은 해군기지 정책결정을 놓고 또다시 부딪쳤다. 해군은 제주도가 도민 대토론회를 15일 정도 연기한데 대해서 일방적이고 모호한 사유로 토론회를 연기해 유감이라고 사실상 비판하며 나서면서 도민사회에 파장이 일어났다(제주의 소리, 2007. 1. 10). 여기에도 제주도를 찾은 송영무 해군참모총장은 김태환 지사와의 면담에서 빠른 시일 내에 사업을 추진해야 한다며 제주도정을 압박했지만 김태환 지사는 수순을 밟아가고 있다 맡겨 달라고 맞서면서(제주의 소리, 2007. 1. 31) 해군기지 사업추진 주체인 해군의 주장과 제주특별자치도지사가 정면으로 맞부딪쳤다.

정부도 해군의 입장을 지지해 해군에 힘을 실어줬다. 한명숙 총리는 국회 대정부 질문에서 제주에 해군기지를 건설하는 것은 우리나라의 군사전략상 필요한 시설이며 제주평화의 섬과 양립이 가능하다(제주일보, 2007. 2. 12)는 정부의 공식 입장을 밝히고 나섰다.

국방부는 해군기지의 조속한 사업 추진을 위해 제주도에 2007년 3월말까지 해군기지 후보지 결정을 제주도에 요구하였지만 제주도는 도민 대토론회를 거친 후 해군기지 유치 여부를 어떤 방식으로 결정할지, 또 결정의 주체는 누가되는 지 여부 등에 대한 여론조사를 실시해 그 결과에 따라 일정을 밝아 나간다(제주의 소리, 2007. 3. 10)는 방침이어서 일정을 놓고도 갈등을 빚었다.

해군기지를 둘러싼 정부와 제주도의 갈등은 후보지가 정해지자 이번에는 크루즈항을 놓고 또다시 충돌하였다. 김태환 지사는 2008년 7월 9일 기자간담회에서 크루즈항이 포함되지 않은 채 해군기지만으로 사업이 추진되면 중대 결심을 내리겠다는

입장을 밝혔다. 김 지사는 7월 10일 제주를 방문하는 한승수 국무총리를 만나 이 같은 입장을 전달해 크루즈항 건설을 관철시킬 것이라고 언급하였다. 하지만 국무총리실과 국방부는 여전히 제주해군기지 명칭을 사용하고 있으며 제주도의 민군복합형관광미항으로의 명칭 변경도 받아들이지 않았다고 위성곤 제주도의회 의원이 문제를 제기(제민일보, 2008. 11. 23)하면서 정부와 제주도의 엇박자가 표면 위로 드러나게 되었다.

제주특별자치도와 해군이 이번에는 제주해군기지 사업 추진 일정을 놓고 갈등을 빚었다. 제주특별자치도의 연기 요청에도 항만공사 입찰을 강행한 해군이 이번에는 토지 및 어업권 보상에 나서자 제주도는 주민갈등 문제 등을 이유로 시기를 늦춰줄 것을 요구하였다(제민일보, 2009. 1. 18).

지방선거로 새로운 도정이 출범을 앞두고 있는 가운데 해군은 여전히 공사강행의 강수를 뚫으로써 새로운 도정과도 갈등을 예고하였다. 해군제주기지사업단은 2010년 6월 9일 제주도청 기자실에서 일부 주민들이 해군기지 공사 착공을 중단해야 한다고 주장하지만 공사는 이미 시작되었다며 도지사 당선인이 여러 차례 착공연기를 요구하였으나 해군은 여전히 강행의사(제주의 소리, 2010. 6. 9)를 밝혔으며 우 당선인측은 대변인 논평을 통하여 유감을 표명하기에 이르렀다(제민일보, 2010. 6. 9).

민선 5기 도정이 새롭게 출범하면서 제주특별자치도가 해군의 일방적 독주에 제동을 걸면서 갈등이 본격화되기 시작하였다. 서귀포시가 해군기지내 가설건축물 공사중지 명령을 내리자 해군은 대책사업인 해군기지 건설과 관련한 현장사무소를 마련하는 것에 대하여 공사 중지를 내릴 명분이 없다고 즉각 반발하며 일방적으로 공사를 강행(제민일보, 2010. 7. 9)함으로써 해군기지를 둘러싼 갈등해결의 노력을 저버렸다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설을 둘러싸고 중앙정부와 제주특별자치도 간 갈등은 15만t급 크루즈선 2척이 동시에 선회할 수 있는지의 여부로 쏠렸다. 제주특별자치도는 국무총리실에 정부가 공식 발표한 제주민군복합형관광미항(해군기지)에 15만t 규모의 크루즈 선박 동시 접안' 등이 공식적으로 이행되고 있는 지를 분석해줄 것을 공식 요구했다.

2012년이 되면서 해군의 일방적 공사강행은 여전히 지속되면서 급기야 강정마을 해군기지 반대의 상징인 구럼비 바위를 폭파하기에 이르렀고 제주도와 도의회는 주

민과의 충돌에 따른 불상사를 우려해 정부에 공사중단을 요청하는 한편(제민일보, 2012. 3. 7) 해군의 공사 강행을 막기 위하여 공유수면 매립공사 중지 카드까지 꺼내들었다. 그러자 국방부는 지방자치법 제169조에 근거, 지자체장의 명령 등이 법령에 위반되거나 공익을 해친다고 인정되면 시·도 주무부장관(국토해양부장관)이 시정명령을 내리거나 정지할 수 있다"고 입장을 굽히지 않고 공사를 강행함으로써(제주일보, 2012. 3. 7) 지방정부와 중앙정부 간 갈등이 더욱 심화되는 결과를 초래하였다.

2) 지방자치단체와 지역주민 간 갈등

2002년에 보류됐던 화순항 해군기지 건설사업은 해군이 2005년 재추진 의사를 밝힘으로써 지역주민들의 거센 저항에 직면하게 되었고 해군기지 후보지 선정을 둘러싸고 제주도와 해당지역 주민들 간의 갈등도 복잡한 양상을 띠게 되었다.

남제주군 안덕면 화순리 주민들은 화순항 해군기지를 막기 위한 대책위를 구성하였으며 사계리 주민들도 반대대책위원회를 구성했으며 화순리·사계리·안덕면농민회 등 3개 반대대책위는 연합하여 화순항 해군기지 반대 안덕면 추진위원회를 구성하였다(제주의 소리, 2005. 4. 12).

화순지역 주민들의 반대가 심화되면서 해군기지 유치 움직임이 다른 지역에서 나오기 시작하였다. 서귀포시 위미1리 일부 주민들이 해군기지 유치를 희망하였으며 제주도가 주도하는 해군기지 T/F팀이 화순과 위미리 주민들에게 간담회를 요청하였다. 하지만 화순리와 위미리 반대대책위가 군사기지와 관련한 일체의 논의를 거부하겠다는 입장을 밝힘으로써(제주의 소리, 2006. 8. 30) 지방자치단체와 해군기지 후보 지역간에 갈등도 심화되기 시작하였다. 위미2리 주민들도 김태환 지사와의 면담을 가진 후 위미지역은 물론 제주도 전역 어디라도 군사기지가 들어오는 것을 막겠다는 공식입장을 표명하였다. 이런 가운데 안덕면대책위원회는도지사와 해군의 밀약설을 제기하였고(제주의 소리, 2006. 9. 7). 김태환 지사는 즉각 이를 부인하였지만 의혹을 해소하지는 못하였다.

해군기지 유치를 희망한 위미 지역 내에서도 반대의 목소리가 높아졌다. 해군이 해군기지 건설을 위하여 사업비 140여 억원을 국회에 상정하자 위미2리 주민들은

해군기지 반대대책위 출범식을 갖고 T/F팀의 해체와 제주도의 해군기지 반대 입장 표명을 촉구(제주의 소리, 2006. 9. 30)하고 나서면서 해군기지 입지를 놓고 갈등의 골이 깊어졌다.

안덕면군사기지반대대책위, 위미2리해군기지반대대책위, 제주도군사기지반대도민대책위도 제주특별자치도가 더 이상 해군기지 문제에 대해 전향적으로 나서지 않는다면 해군기지 건설을 기정사실화 하는 것으로 규정하고, 강력한 투쟁에 나설 것이라고 천명했다(제주의 소리, 2006. 11. 18).

주민들의 해군기지 반대로 갈등이 고조되고 있는 가운데 서귀포시가 해군기지를 홍보하는 대형 아치 3개를 서귀포시내 3곳에 설치함으로써 강정마을 주민들이 행정당국이 갈등치유는 뒷전이고 분열만 조장하고 있다고 강력 반발하고 나섰다(제주의 소리, 2007. 6. 29).

제주특별자치도와 강정마을 주민들의 갈등은 도지사 면담을 놓고도 이어졌다. 김태환 지사와 강정마을해군기지반대위가 공식적으로 첫 만남을 가졌지만 해군기지 추진을 놓고 민주적 절차를 밟아온 만큼 철회나 없던 걸로 하는 것은 있을 수 없다는 입장과 주민과의 대화도 없이 추진을 결정하고 여론조사도 위법·부당성이 드러난 만큼 해군기지 유치 결정을 철회해야 한다는 입장이 맞서면서 이견을 좁히지 못하였다(제민일보, 2007. 7. 11).

해군기지 건설장소로 최종 선정된 강정마을 반대주민들은 마을임시총회에서 선출된 강동균 회장의 임명을 놓고 대천동과 서귀포시와 갈등을 빚었으며 주민동의 없이 이뤄진 제주도와 해군의 해군기지 추진양해각서(MOU)의 체결은 제주도를 팔아먹는 행위(제민일보, 2007. 11. 8)라는 입장을 밝히며 거세가 반발하였다.

해군기지를 둘러싸고 제주사회가 소용돌이 속에 있는 가운데 행정자치부가 제주특별자치도를 갈등관리 최우수 자치단체로 선정하자 강정마을회가 행정자치부를 방문해 재심의를 요청하는 등 거세게 반발하였다(제민일보, 2007. 12. 27).

해군기지 추진을 놓고 거세게 저항하고 있는 강정마을이 행정지원에 대한 수용 거부 의사를 선언하면서 갈등의 골은 더욱 깊어갔다. 강정마을은 제주특별자치도와 해군의 일방적 해군기지 추진에 반대하는 의지를 보여주기 위하여 임시총회를 열고 정보화·생태마을 조성사업을 포기하기로 결정하였으며 해군기지 건설에 따른 어업 피해조사도 거부하였다(제주의 소리, 2008. 6. 18).

강정마을 주민과 도지사와의 1년 만의 만남에서는 해군기지 후보지 결정을 위한 여론조사의 적법성 여부에 대한 입장 차이만 재확인하였으며 3차 면담 역시 새로운 해법을 마련하지 못하였다.(제민일보, 2008. 9. 19).

제주도가 공무원과 청원경찰 등 물리력을 동원하여 해군기지 단식농성장에서 농성을 벌이던 주민 3명을 강제로 끌어내면서 도지사와 서귀포시민과의 대화 자체도 무산되는 결과를 빚었다(제민일보, 2008. 12. 19).

2009년 1월 국방부가 군사시설사업 실시계획 승인 고시가 이뤄진 가운데 이번에는 해군기지 유관기관 대책회의 회의록이 알려지면서 급기야 김태환 지사의 퇴진 요구까지 터져 나왔다. 유관기관 대책회의 회의록에는 외부지원세력의 차단, 반대측 인사의 인신 구속을 통한 반대 수위 약화 등의 언급이 있었으며(제주의 소리, 2009. 1. 20) 결국 해군기지 문제를 맡아왔던 환경부지사가 업무에서 손을 떼고 행정부지사가 해군기지 문제를 맡게 되었다(제민일보 2009. 2. 2).

서귀포시장과 대천동 주민과의 대화에서는 강정마을 앞바다 공동생태계 조사도 끝나지 않은 상황에서 해군기지에 대한 국방·군사시설사업 실시계획 승인이 이뤄지고 어촌계에도 어업보상금 77억여 원이 지급되는 등 밀어붙이기식 사업 추진이 되고 있지만 제주도와 서귀포시가 방관하고 있다는 문제가 제기되었고 행정부지사와의 첫 대면은 악수를 청하고 거절하는 신경전까지 벌어지면서 결국 파행으로 끝나 주민과 행정 간 갈등의 골이 얼마나 깊었는지를 보여주기에 충분하였다.

제주특별자치도의 제주민군복합형관광미항(해군기지) 기본협약서(MOU) 체결은 양자 간의 갈등에 기름을 붓는 격이 되었다. 강정마을회는 주민 동의 없이 MOU 체결을 강행한 제주도정은 반드시 주민들의 피눈물을 상기해야 할 것이라며 제주도정을 향하여 특별자치도가 아닌 ‘특별독재도’라고 비난하고 나섰다(제주의 소리, 2009. 4. 27). 강정마을회와 해군기지 반대단체들이 김태환 지사에 대하여 주민소환을 추진키로 함으로써 제주사회는 갈등이 최고조에 이르게 되었다. 하지만 김태환 지사의 주민소환은 개표요건을 충족시키지 못함으로써 무위로 돌아갔다(제주의 소리, 2009. 8. 6).

강정마을과 행정과의 갈등은 제주도의회에서 강정 해안의 절대보전지역 해제를 의결하자 제주도를 향하여 직권 취소와 함께 일방적 공사추진을 막기 위하여 공사중지 명령을 내려줄 것과 구럼비 바위 발파 요청을 거부할 것을 요구하였으나 주민

들의 의견은 관철되지 않았다(제민일보, 2011. 3. 17).

제주민군복합형관광미항(해군기지)내 15만t급 크루즈 2척 동시접안 시뮬레이션 결과도 주민과 행정의 갈등을 키우는 원인이 되었다. 강정마을회는 도지사와 비공개 면담에서 시뮬레이션 시현결과에 대한 제주특별자치도의 입장발표를 미루고 강정주민들의 의견을 반영해 달라고 요청하였지만 제주도는 핵심문제가 해결됐다는 입장을 정부에 보고하면서 급기야는 우근민 지사의 자진사퇴를 요구하기에 이르렀다(제주의 소리 2012. 5. 24).

해군의 군 관사 건립도 강정마을회와 제주특별자치도 간 실타래를 더욱 엉키게 만들었다. 새롭게 강정마을회장으로 선출된 조경철 회장은 해군의 군 관사 강행에 맞서 제주도정이 해군기지 갈등 해소를 위해 약속한 것들이 모두 거짓으로 드러났다며 이에 제주특별자치도가 임명한 대천동 1통장 직을 거부하겠다고 강력하게 반발하였다(제민일보, 2014. 10. 30).

새로운 민선 6기 원희룡 도정의 출범 이후 제주민군복합형관광미항(해군기지) 진상규명조사위원회 수용 여부 등을 놓고 강정마을회와 원희룡 지사 간 토론회가 개최되는 등 그동안 쌓였던 갈등의 골이 봉합되는 듯 보였지만 군 관사 건립강행에 반대하며 새롭게 강정마을회장으로 선출된 조경철 회장이 대천동 1통장직을 거부하겠다는 입장을 보이면서 갈등은 더욱 심화되었다.

3) 지방자치단체와 반대단체 간 갈등

해군의 화순항 해군기지 사업 재추진과 관련, 도내 시민사회단체인 (사)제주참여환경연대, 환경운동연합 등은 성명을 통해 도민의 의사와 무관하게 추진되는 화순항 '해군기지' 반대 투쟁을 예고하였으며 또 도내 21개 단체 해군기지 반대 도민대책위도 반대활동을 공식적으로 재개하였다(제주의 소리, 2005. 3. 21, 4. 20).

해군기지 논의 중단 이후 지방선거에서 제주도지사 재선에 성공한 김태환 당선인이 해군과 제주해군기지 해법 모색을 위한 T/F팀 구성에 합의를 하자 시민사회단체로 구성된 제주도군사기지반대도민대책위는 성명을 통하여 당선자가 논의 재개를 일방적으로 결정할 권한이 없다고 비판(제주의 소리, 2006. 6. 26)하고 나서 제주특별자치도 출범 직후부터 제주도정과 시민단체와의 갈등이 빚어지게 되었다.

제주도군사기지반대도민대책위와 화순 및 위미 해군기지반대대책위는 제주시 종합경기장에서 제1차 도민평화대회를 개최, 해군기지 건설 여부는 단지 경제논리로 검토될 문제가 아니며, 제주도의 오랜 과거와 앞으로의 미래를 통찰하는 무거운 역사인식과 책임 하에 결정돼야 한다고 김태환 지사의 결단을 촉구하고 나섰다(노컷뉴스, 2006. 11. 20).

도내 시민사회단체에 이어 종교계가 처음으로 해군기지 반대 입장을 표명하고 나섰다. 천주교 제주교구 정의평화위원회는 평화의 섬과 해군기지는 양립할 수 없다고 반대 입장을 밝혔다. 한국기독교장로회 제주노회도 해군기지 건설 반대를 공식 천명하는 등 기독교계도 가세를 하였다(제주의 소리, 2006. 12. 11).

2007년도 정부예산에 제주해군기지 예산이 편성되자 전국의 시민단체들도 해군기지 반대에 동참하였다. 이들은 해군기지는 제주를 연쇄 군사기지화 하는 시발점이고 대중국 MD전진기지의 우려가 있어 예산의 삭감과 제주해군기지 건설에 반대하는 의견서를 발표하였다(제주의 소리, 2006. 12. 14).

제주군사기지반대대책위는 찬반단체가 참여하는 해군기지 다자협의체 운영과 관련, 반대대책위가 제안한 국내 해군기지 소재 지역 객관적 자료 수집 및 분석, 인구 환경이 유사한 국내 비 군항도시와 군항도시 간 동일항목 비교, '평화의 섬 추진에 따른 평화산업 구상과 영향관계 검토 등을 요구하였으나 제주특별자치도가 '시간'과 '예산' 문제를 내세우며 수용이 불가하다는 입장을 밝히면서 갈등을 자초하였다.

제주지역 시민단체들은 김태환 지사가 도의회 군사특위에서 답변한 후보지 결정 발언과 김장수 국방장관의 제주도 방문 시 해군기지 반대 주민은 제주도민이 아니라는 제주특별자치도 고위공무원의 발언과 함께 국방장관 방문 시 주민들을 강제로 연행한 것 등을 문제 삼아 도지사의 자진사퇴를 요구하고 나섰다(제주의 소리, 2007, 4, 11, 4. 14).

전국단위 시민사회단체도 제주해군기지 반대에 속속 동참하고 제주여민회가 전국 36개 여성단체와 함께 "평화의 섬에 해군기지 건설을 반대한다는 성명을 발표하였다(제민일보, 2007. 4. 19).

도내 시민사회단체 등은 제주특별자치도가 기습적으로 제주해군기지 여론조사를 통하여 강정마을을 해군기지 후보지로 결정하자 김태환 지사의 퇴진을 요구하며 도청 앞에서 철야 농성에 돌입하였고 또한, 도민과 천주교·개신교, 시민사회단체, 각

계 인사가 참여하는 범도민기구인 ‘제주군사기지 저지와 평화의 섬 실현 범도민대책위’(이하 범대위)가 출범하기에 이르렀다(제민일보, 2007. 5. 14).

새롭게 민선 5기 도정이 출범한 이후에도 해군기지 반대 목소리는 계속 높아져만 갔으며 해군기지를 공식 수용한 우근민 도정에 대하여 무책임한 결정이라고 반발하였다(제민일보, 2010. 11. 15).

범대위 등은 공무원을 동원하여 천막농성을 원천 봉쇄하고 이 과정에서 2명이 부상하고 1명이 경찰에 연행되는 마찰이 빚어지는데 대해 우 지사를 향하여 공식사과를 촉구하였다(제민일보, 2010. 12. 29).

원희룡 도정이 들어선 이후에도 범대위는 강정해군기지 추진과 관련하여 제주특별자치도와 각을 세우며 대립하였다. 범대위는 해군의 군 관사 건설과 관련하여 강정마을에 행정대집행을 추진하고 있는 제주특별자치도와 서귀포시의 수수방관을 비판하는 성명을 발표하는 등 갈등을 빚었다(제민일보, 2014. 12. 24).

4) 지역주민과 지역주민 간 갈등

해군기지 후보지 결정 과정에서는 지역주민과 지역주민 간 갈등이 발생하면서 지역 공동체 파괴로까지 이어지는 현상을 보이기도 하였다.

화순항 해군기지 추진 과정에서 반대 목소리가 높아지고 있는 가운데 남제주군 남원읍 위미지역 주민들이 해군기지 유치에 적극 나선다는 입장을 표명하자 위미2리 어촌계를 시작으로 해군기지 유치 반대의 목소리를 내기 시작하면서 남원읍 지역 주민들 간 해군기지 유치 찬반갈등이 빚어지게 되었다.

위미2리 어촌계가 만장일치로 해군기지 반대를 결정하자 해군기지 위미리 유치위원회는 사실상 해산되는 듯 했지만 일부 주민들이 또 다른 유치위원회 구성 입장을 밝히면서 지역주민들 간의 갈등은 완전해소까지는 이르지 못하였다(제주의 소리, 2006. 7. 14, 7. 18). 위미2리 마을회 역시 임시총회를 열고 만장일치로 해군기지 유치를 반대하기로 결정하는 한편 해군기지 범 반대대책위원회를 구성하였다.

위미 1리에서 해군에 해군기지와 관련한 기초조사를 요청한데 대하여 인근마을인 위미2리, 신례2리 해군기지 반대대책위(이하 반대대책위)가 위미1리에 심각한 유감을 표명하고 나서자 위미1리장은 주민들의 정보요구에 대하여 이런 정도의 요구는

할 수 있으며 마을총회를 열어 최종 결론을 내겠다고 입장을 제시하면서 주민들 간 입장 차이를 보였다(제주의 소리, 2007. 2. 11).

마을주민 간 갈등이 심화되고 있는 가운데 도민사회에서도 찬반 갈등의 골이 깊어지기 시작하였다. 해군기지 찬성단체인 제주사랑실천연대는 도민 800명을 대상으로 한길리서치에 의뢰해 해군기지 찬반 여론조사를 실시한 결과 찬성 51.7%, 반대 33.3%로 나왔다고 주장하며 해군기지 유치에 나서겠다는 입장을 밝혔다. 이들은 국방부를 방문하고, 해군기지 건설에 따른 현지 여론을 전달하고 국방부 차원의 지역 개발 사업에 대한 지원방안을 요구했다(한라일보, 2006. 11. 14). 이와함께 제주해군기지범도민유치추진위원회 청년단은 해군기지 관련 도민토론회가 반대론자의 요청에 일방적으로 연기됐다고 이를 수용한 제주특별자치도는 100만 내외 도민들을 우롱하는 것으로 도덕성과 공신력에 스스로 먹칠한 것이라고 비판하였다.

해군기지 찬성단체들의 이러한 움직임과 달리 남원읍 연합청년회도 대의원 정기총회를 통하여 해군기지 반대를 천명하였으며 해군이 기초조사에 착수했던 위미1리에서도 반대대책위가 구성되면서 해군기지 반대기류가 급속히 확산되기 시작하였다. 그러나 해군기지를 찬성하는 위미1리발전협의회는 기자회견을 통하여 해군기지 반대를 결의한 위미1리 마을총회는 의결과정이 잘못돼 인정할 수 없다는 입장을 밝혔으나 위미1리 연합청년회는 정통성이 없는 위미1리발전협의회를 사조직에 불과하다고 몰아붙이며 즉각 해체 요구를 하고 나섰다. 하지만 위미1리발전협의회는 더 나가 김태환 지사의 마을 방문에 맞춰 반대주민의 물리적 차단으로 해군기지 유치 찬성의사를 표현하지 못하고 있다고 주장하며 해군기지 유치 여부를 비밀투표에 의해 결정해 달라는 요청을 하였으며(제주의 소리, 2007. 3. 7, 3. 26, 4. 11)해군기지 유치를 둘러싼 마을주민 간 갈등은 복잡한 양상을 보이기 시작하였다.

해군기지 찬성단체들은 연좌농성 중인 반대단체들에 대하여 비민주적 도청 앞 점거를 즉각 중단하라고 요구하고 나섰으며 해군ROTC동우회는 불법집회를 서슴지 않는 단체가 도덕성을 생명으로 하는 시민단체라고 할 수 있으며, 제주도민에게 석고대죄 하여 자진해서 반대단체를 해산할 것을 주문한다는 입장을 표명하였고 재향여군협의회도 해군기지는 유사시 아이들을 지켜줄 보루이며 일자리 창출의 지름길이라는 주장(제주의 소리, 2007. 4. 13, 4. 17) 하면서 주민 간 갈등에 더하여 찬반단체 간 갈등으로까지 비화되었다.

해군기지 유치를 둘러싸고 남원읍 지역이 마을주민 간 심각한 갈등을 빚고 있는 가운데 서귀포시 강정마을이 마을총회에서 해군기지를 유치기로 결정하면서 해군기지 문제가 새로운 국면을 맞게되었다. 강정마을회는 비공개로 총회를 진행하여 해군기지 찬성을 의결하였다. 하지만 강정마을 자생단체인 고운환경감시단이 해군기지 유치 결정 일주일이 지난 시점에서 긴급총회를 개최하여 해군기지를 유치할 경우 후손들에게 떳떳하지 못할 것이라는 이유로 해군기지 반대 입장을 표명함으로써 마을 주민 간 갈등을 예고하였다(제주의 소리, 2007. 4. 26).

해군기지 유치를 결의한 찬성주민들은 해군기지 유치 확정에 따른 기자회견을 갖고 해군기지추진위 구성하겠다고 밝혔지만 반대하는 강정주민들은 여론조사로 인한 강정마을 해군기지를 인정할 수 없다며 긴급 발대식을 갖고 강정해군기지 유치반대 대책위를 출범시켜 마을주민 전체가 참여하는 주민투표로 다시 결정해 줄 것을 제주특별자치도에 공식 요구(서귀포신문, 2007. 5. 18)하고 나섰으며 반대주민들이 해군기지 반대 삼보일보 집회에 대해 찬성주민들이 외부단체 개입문제를 들고 나오면서 대천동연합청년회가 주최한 체육행사에도 상당수 주민들이 불참 하는 등 강정마을 주민 간 찬반 갈등이 본격화되었다.

마을주민들 간 갈등을 해소하기 위한 노력도 펼쳐졌는데 윤태정 마을회장을 포함한 찬성 측 4명과 반대 측 3인, 감사가 참석하여 반대측 주민들이 제시한 찬반 전문가 동일비율의 마을 설명회 등 7가지의 안을 놓고 협의를 벌였지만 이미 마을총회에서 결정된 사안이라는 찬성측의 입장과 협상을 다시 해야 한다는 반대측 의견이 엇갈려 합의에 이르지 못하자 반대주민들은 도의회를 방문 행정사무조사에서 해군기지와 관련한 각종 의혹에 대해 명확하게 밝혀달라고 요청하였다.(제주의 소리, 2007. 6. 4)

강정마을 주민들은 해군기지 유치총회의 정당성을 놓고 또다시 충돌하였다. 반대 주민들은 강정마을 감사단이 긴급 임시총회를 소집해 마을주민들의 공정하고 투명한 비밀투표 방식으로 해군기지 유치 찬·반 입장을 분명하게 결정할 것을 공고하도록 하였으나 강정마을운영회는 비공개 회의를 열고 감사단이 소집한 마을총회는 위법한 것이라고 반발하고 나섰다. 마을주민 간 갈등으로 우여곡절 끝에 강정마을 임시총회가 열리기는 하였으나 찬반 주민 간에 몸싸움이 벌어지고 정회가 거듭되는 등 극한 대립양상을 보이면서 임시총회를 개최한 감사단에서 총회 중단을 선언, 임

시총회가 무산되는 등 찬반 주민들 간 갈등은 최고조에 달하였다(제주의 소리, 2007. 6. 19).

강정마을 찬반 주민들은 이번엔 강정마을회장 해임 안을 놓고 격돌하였다. 강정마을 감사단은 주민 458명이 요구한 윤태정 강정마을회장 해임을 위한 임시마을총회 요구를 수용하여 임시총회 개최를 공고하였다. 반면 윤태정 마을회장을 비롯한 마을개발위원들은 마을운영위원회를 개최해 임시총회에서 마을회장 해임 안건 상정에 대해 불가 결정을 하면서 찬반 양측 주민들은 따로 마을총회를 개최하였다. 반대주민들은 마을회장 해임안에 대한 무기명 비밀투표를 실시하여 찬성 482표, 반대 3표, 무효표 1표로 해임안을 가결처리 한 반면 마을회장이 직접 주재한 찬성측 마을 임시총회에서는 주민 110명(위임장 381명)이 참석하여 해임 안을 박수를 통한 만장일치 의결로 부결 처리하였다(제민일보, 2007. 7. 8).

찬반주민들의 강정마을회장 해임 안에 대한 대립은 법적 공방으로까지 비화됐는데 제주지법은 반대 측 주민들의 가치분 신청을 각하하는 한편 새로운 강정마을회장 선임을 위한 임시총회를 개최할 자격이 없다고 판결하였다(제주일보, 2007. 7. 20).

강정마을 감사단은 해군기지 유치를 반대하는 주민 75명이 제기한 마을회장 해임 및 선출에 따른 임시총회를 공고하고 찬성측 주민들의 반대에도 마을총회를 열고 436표 가운데 찬성 417표, 반대 15표와 무효표 5표로 해임 안을 가결 처리했으며 새로운 강정마을회장에 강동군 강정해군기지 반대위 공동위원장이 선출함으로써(제민일보, 2007. 8. 10) 강정 해군기지 건설은 새로운 국면을 맞이하게 되었다.

새로운 마을회장 체제로 출범한 강정마을은 찬반 주민들이 해군기지 시찰 결과를 놓고 반대주민들은 지역경제 활성화가 이뤄지지 않고 있다는 입장을 찬성 측 주민들은 주민생활에 제약이 없고 환경오염이 없다고 엇갈린 입장을 냈으며 한국개발연구원(KDI)의 크루즈선박 공동 활용 예비타당성 조사 및 연구용역 결과를 놓고도 반대주민들은 민항 중심의 기항지 추진과 강정으로 한정시킨 KDI의 타당성 조사와 연구용역이 중단을 주장한 반면 찬성 주민들은 해군기지는 도민 과반수 이상의 유치 동의로 결정된 만큼 제주도정은 도민 의사를 존중해야 한다고 맞섰으며 해군기지 지역발전계획 정부합동설명회가 무산된 것과 관련 찬성측 주민들은 정부 합동설명회는 찬성과 반대를 떠나 강정주민과 도민들을 위해 마련된 정보제공과 의견수렴

의 장인데도 반대 측 주민들이 반대로 설명회가 무산된 처사를 비난하고 나서면서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 둘러싸고 마을 주민 간 갈등은 해결이 이뤄지지 않았다((제민일보, 2009. 8. 19, 2007. 8. 20, 10. 28).

2. 시기별 갈등 현황 분석

제주민군복합형관광미항(해군기지)을 둘러싼 갈등은 우리나라 공공갈등에서도 보기 힘들게 장기간에 걸쳐 이뤄졌으며 제주민군복합형관광미항이 2016년에 준공이 이뤄졌지만 갈등은 여전히 현재 진행형이라고 할 수 있다. 따라서 시기별 분석은 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업과 관련, 해군이 사업을 구상한 시점부터 준공 처리된 시점까지 갈등의 표출기, 갈등 재 표출기, 갈등 증폭기, 갈등 심화기, 갈등 조정기 등 5단계로 구분하고 Carpenter와 Kennedy (2010)의 갈등의 소용돌이 모델을 활용하여 시기별 갈등의 상황을 5단계에 맞춰 재구성하였다.

갈등의 표출기는 해군의 해군부두 계획 입안부터 해군기지 입지후보지인 화순지역 주민들의 반대와 해군의 해군기지 건설 보류에 이르기까지의 갈등상황을 살펴보았으며 갈등의 재표출기는 유보됐던 화순항 해군기지 건설계획을 재추진하겠다는 해군의 발표에 의해 지역주민들과 시민사회단체의 반대활동 및 해군기지 유치를 놓고 일어난 갈등상황을 분석하였다.

갈등의 증폭기에는 여론조사에 의하여 강정마을이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 후보지로 전격 결정되면서 발생하는 갈등상황을 살펴보았으며 갈등 심화기는 강정마을의 상징으로 일컬어지는 구름비 바위 폭파 등 해군의 일방적인 공사 강행에 따른 정부와 지방자치단체, 주민과 시민사회단체의 대 중앙 반대투쟁, 주민간 갈등을 분석하였으며 마지막으로 갈등 조정기는 민군복합형관광미항(해군기지) 건설과 준공까지의 갈등을 분석하였다.

1) 갈등 표출기

화순항 해군기지 건설사업을 둘러싼 갈등의 시작은 1993년 국방부가 제주해군기

지 신규 건설사업의 필요성을 제기하며 1997~2001년 국방부중기계획에 반영하면서 부터다. 하지만 이 시기는 갈등이 표면화되기 이전의 단계로 갈등의 조짐은 있었지만 실제 갈등이 발생하지는 않은 상태였다.

화순항 해군기지 추진을 둘러싼 갈등은 2002년 6월에는 해양수산부의 2차 연안항항만기본계획안이 제주도내 언론에 보도되면서 반대활동이 본격화되는 양상을 보이기 시작하였다. 화순항 해군기지 건설에 대한 계획안이 알려지자 도내 시민사회단체는 화순항을 군용부두로 만들거나 더 나아가 해군 전략기지로 만들려는 계획은 철회되어야 한다는 입장을 내놓았으며 지역주민들을 중심으로 화순항 해군기지 건설사업의 실체를 밝히려는 주장이 거세지기 시작했다.

특히 화순항 해군부두 건설을 추진하는 해군이 주민들이 반대하더라도 사업추진이 불가피하다는 입장을 밝힘으로써 해군기지 건설을 둘러싼 반발을 더욱 부추기는 원인이 됐다. 하지만 화순항 해군부두 건설과 관련하여 2002년 7월에 제주경찰청이 실시한 도민 245명 대상 여론조사 결과는 찬성의견은 39.1%, 반대의견은 29%로 긍정적인 반응이 우세한 것으로 나타났다. 이는 31.8%가 잘 모르거나 응답을 하지 않음으로써 해군부두 건설과 관련한 정보공개가 제대로 이뤄지지 않은 결과라고 할 수 있다. 그럼에도 화순항 해군부두 건설과 관련해 도내 시민사회단체는 해군의 화순항 해군전략기지 설립 계획의 전면 백지화를 계속적으로 주장하고 나섰으며 도내 시민사회단체가 타시도 시민사회와의 연계, 국회 반대청원과 함께 대선과 연계시킴으로써 전국적인 문제로 부상하게 됐고 더 나아가 도내 시민사회단체는 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회를 출범시켜 적극적인 반대 행동에 나섰다.

화순항이 소재한 안덕면 주민대표로 구성된 대책위원회도 해군측의 주민반대를 무시한 일방적 추진 행태를 비판하며 해군기지 건설 백지화를 강력하게 주장하는 등 지역주민과 시민사회단체의 반발이 거세지기 시작하자 해군은 2002년 8월 30일 안덕생활체육관에서 설명회를 열었으나 해군과 반대 주민들의 극단적인 입장차이만을 확인한 채 성과 없이 끝나고 말았으며 해군기지 건설에 따른 경제적 효과에 대해서도 도내 시민사회단체에서는 허구성을 제기함으로써 상황이 더욱 꼬여가기 시작했다(제민일보, 2002. 7. 12, 7. 14, 8. 30).

화순항 해군기지만대 안덕면 대책위원회는 우근민 지사의 해군기지 입장표명을 요구 및 반대주민 7,240명의 서명서를 전달하였다. 화순항 해군기지 건설을 저지하

기 위하여 제주참여환경연대·제주환경운동연합·제주경실련 등 도내 24개 단체가 ‘화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회(이하 도민대책위)’를 구성하고 2020년 10월 12일 탐동광장에서 공식 출범식을 갖고 본격적인 활동에 돌입했으며 화순항 해군기지 반대 안덕면대책위원회는 국회 등을 방문, 해군기지 설치계획 철회를 요구하는 탄원서를 양정규·현경대·고진부 의원과 원희룡 의원 등 제주출신 국회의원과 각 한나라·민주당·민주노동당, 국방부·해양수산부·국무총리실 등 관계부처에 제출했다(제민일보, 2002. 10. 13).

한편, 제주도가 화순항 해군기지 결사반대 도민대책위원회 등의 반대에도 여론조사전문기관인 코리아리서치센터에 의뢰해 20세 이상 도민 1,000명을 대상으로 ‘화순항 해군기지 건설계획에 대한 도민여론조사’를 실시한 결과 찬성 의견은 24.9%(매우 찬성 3.8%, 대체로 찬성 21.1%)에 불과한 반면 화순항 해군기지 건설을 반대한다는 의견은 찬성의견의 갑절이 넘는 58.2%(매우 반대 17.8%, 대체로 반대 40.4%)로 나타나자 제주도는 화순항 해군기지 건설이 곤란하다는 최종 입장을 정리한 의견서를 해양수산부에 제출하였다. 결국 화순항 해군기지 건설사업은 해양수산부에서 제출한 조정안을 중앙항만정책심의회 제2차 전국연안항기본계획안 심의에서 통과시킴으로써 제주해군기지를 화순항에 건설하기 위한 계획으로 내세운 보안항구 설정은 유보됐다(제민일보, 2002. 10. 31, 12. 26).

2) 갈등 재 표출기

화순항 해군기지 갈등이 재 표출된 이유는 제주일보가 해군이 내년부터 오는 2014년까지 총 8,000여 억원을 투입해 함정 20여 척이 정박할 수 있는 해군 기동함대 작전기지를 건설키로 했다고 보도함으로써 2년 3개월여 만에 해군기지 건설사업을 둘러싼 갈등이 다시 수면 위로 떠오르게 되었다(제주일보, 2005. 3. 23).

이 같은 계획이 알려지자 도내 시민사회단체들은 성명을 통해 화순항 해군기지 추진에 대해 즉각 반발하고 나섰으며 김태환 지사도 해군본부에 화순항 해군기지 추진여부에 대한 설명을 요구하겠다는 입장을 밝혔다.

제주방어사령부는 강기권 남제주군수를 비롯 군의회 의원들과 마을 리장 등을 만나 해군기지 관련 설명에 나서기 시작하였으며 이에 안덕면 주민들은 비상회의를

소집하고 화순항 해군기지 안덕면민비상대책위를 구성함으로써 2002년에 이어 새로운 반대투쟁에 나설 준비를 갖췄으며 도내 21개 시민사회단체들도 화순항 해군기지의 문제가 '평화의 섬'을 지향하는 제주도 전체의 생존과 관련된 문제로 규정, 명칭을 종전 '화순항해군기지결사반대도민대책위'에서 '제주도해군기지만대도민대책위'로 바꾸기로 결정하는 등 본격적인 반대활동에 돌입하였다(제주의 소리, 2005. 3. 29, 4. 20).

화순항 해군기지가 건설 재개 움직임에 안덕면 화순리 주민들에 이어 사계리도 마을총회를 열고 '화순항 해군기지 사계리 반대대책위'를 발족(뉴시스, 2005. 5. 17) 시킴으로서 지역차원의 해군기지 반대운동은 탄력이 붙게 됐다. 이런 가운데 김동문 화순항 해군기지추진기획단장이 제주도청 기자실에서 해군기지 반대여론과 관계 없이 사업을 추진할 것이며 도민들로부터 동의를 구할 때까지 이해를 구하겠다는 입장을 밝히면서 반대대책위가 즉각 성명을 통해 반발하고 나섰으며 불교와 천주교, 개신교, 원불교 등 도내 종교인들이 기자회견을 통해 '화순항 해군기지 반대'를 공식 천명 하는 등 거세게 반발하였다(연합뉴스, 2005. 5. 17).

화순항 해군기지 건설을 둘러싸고 이 시기에 주목이 되는 것은 해군기지가 건설되면 제주가 동북아의 주요한 군사적 타깃이 된다는 전문가들의 주장에 제기되었다는 점이며 제주지역 인터넷언론인 제주의 소리는 2005년 5월 19일자에 중국 관영 신화사통신이 제주도가 인구 500만명 이상이 살고 있는 동북아 18개 도시에 전투기로 두 시간 이내에 도착할 수 있는 전략요충지라고 상세히 소개하면서 중국이 계획 단계에 불과한 화순항 해군기지를 벌써부터 눈여겨보고 있는 게 아니냐는 우려 섞인 추측을 낳게 하고 있다고 보도하였다. 정당들도 해군기지 건설에 반대 입장을 표명하고 나섰다. 민주노동당은 김혜경 대표가 제주도의회 도민의 방에서 기자회견을 갖고 미국의 신 군사전략의 일환인 MD체제 전초기지로 전략할 화순항 해군기지 건설계획을 전면 철회하고 평화의 섬 마스터플랜을 마련 할 것을 정부에 요구하고 나섰다(제주의 소리, 2005. 5. 25).

화순항 해군기지를 둘러싸고 도민사회에 커다란 찬반논란을 불러일으키고 있는 가운데 윤광웅 국방장관이 화순항 해군기지는 지역의 찬반갈등이 해결된 후 추진돼야 한다는 입장과 국책사업이 아니라는 점을 국회에서 밝히자(뉴시스, 2005. 5. 25) 도민대책위는 즉각 해군에 화순항해군기지의 실제적 진실과 김태환 지사의 입장표

명을 요구하고 나섰다. 이러한 가운데 해군은 화순항 해군기지 건설계획에 대한 도민 대토론회에서 주민들의 반대가 있더라도 반드시 추진하겠다는 강행 의사를 밝힘으로써 논란을 더욱 가중시키게 됐다. 그러나 이 시기에 해군기지 반대의 목소리만 있었던 것은 아니다. 재향군인회와 청년단, 상이군경회 등 군과 관련된 보수단체들은 기자회견을 통하여 화순 해군기지는 미래 안보환경을 고려하면서 현존 해군기지의 문제점을 보완해 국가안보 차원에서 심층검토 한 것인 만큼 적극 뒷받침 해 줘야 한다는 이유로 화순항 해군기지 건설 찬성 입장을 밝혔다. 이들은 화순항 해군기지는 국가차원뿐만 아니라 '평화의 섬' 국제자유도시의 발전을 위해서도 제주도의 방위보호 능력을 강화해야 하는 것이 절실하다는 찬성 이유를 내세웠다(제주의 소리, 2005. 5. 20).

해군기지 갈등 재 표출기에서는 지역주민과 군사기지반대대책위, 도내 시민사회단체 등에서는 김태환 지사를 향하여 해군기지 사업 추진과 관련한 명확한 입장의 제시를 촉구하였으며 제주특별자치도의회 역시 해군의 일방적인 해군기지 추진사업과 관련, 해군의 사업설명회 요청에 대해 필요한 시기에 요청하겠다는 입장으로 사실상 거부하는 한편 제주특별자치도의 해군기지사업 영향분석을 위한 민관T/F팀 자문위원회 추천 요청도 거절하였으며 군사기지 건설에 관한 특별위원회 구성을 통하여 독자적인 목소리를 내기로 결정하였다. 해군기지 반대 여론은 천주교정의구현제주교구사제단이 반대입장을 발표하면서 종교계로 까지 확산되었으며 녹색연합, 참여연대 등 전국 시민단체들이 평화의 섬 제주도의 비전과 상충되고 한반도 평화에도 중대한 부정적 영향을 미칠 수 있다는 이유를 들어 제주해군기지 건설 반대에 동참 하였다(제주의 소리, 2006. 9. 8, 9. 29, 10. 26).

해군기지 건설을 둘러싸고 지역주민과 군사기지반대대책위가 반발하고 있는 가운데 해군기지 관련 도민 대토론회 개최를 결정하고 향후 문제 해법 모색에 머리를 맞댈 다자협의체가 구성되면서 갈등해소에 새로운 전기가 마련될 것으로 기대를 모았지만 도민 대토론회에서 찬성측은 애국심이 없이 오로지 반미에만 골몰한다는 입장을, 반대 측은 제주해군기지는 미국 해양패권을 위한 전초기지로 사용될 뿐이라는 입장을 내세워 기존의 찬반입장만을 재확인하고 마무리 되었다(노컷뉴스, 2007. 1, 12).

해군기지 건설사업의 또 다른 분수령은 김태환 지사가 해군기지 추진여부를 여론

조사 방법을 통해 결정하겠다고 밝힌 점이다. 김태환 지사는 2007년 5월 14일 긴급 기자회견을 갖고 (사)제주지방자치학회가 한국갤럽에 의뢰하여 실시한 1차 여론조사 결과 찬성 60.4%, 반대 31.1%, 2차 여론조사는 찬성 54.3% 반대 38.2%로 나타났으며 해군기지 후보지로는 강정마을이 1차에서 55.1%, 2차 56%로 가장 높아 강정지역이 제주해군기지 최우선 대상지로 선정했다고 발표하였다(제주의 소리, 2007. 5. 14).

3) 갈등 증폭기

강정마을이 제주해군기지 입지로 선정되면서 제주해군기지 문제는 새로운 국면에 접어들게 되었다. 김태환 지사는 기자회견을 통해 제주지역 사회현안으로 뜨겁게 달구었던 해군기지에 대해 5년, 길게는 15년 동안 찬반 갈등에 있어 대단원의 막을 내리고자 한다는 입장을 내비쳤지만 오히려 해군기지 문제는 새로운 갈등의 시작점이 되고 말았다. 여론조사 결과 발표에 도민대책위 등 시민사회단체 회원들은 제주도청 앞에서 항의집회를 열고 기습적으로 발표한 여론조사 결과를 인정할 수 없으며 도민을 무시하고 도의회를 무시하는 김태환 도지사는 퇴진하라고 요구하는 한편 도청 앞에서 철야 연좌농성에 돌입한 반면에 찬성단체들과 제주상공회의소는 환영의 입장을 잇따라 내놓는가 하면 제주특별자치도의회는 의회와의 협의도 없이 일방적으로 여론조사 결과를 발표하였다는 이유로 도청공무원의 의회 출입금지라는 강경책을 내놓으면서 비록 입지는 결정이 됐지만 도민사회는 더욱 혼란에 빠져들게 되었다(제주일보, 2007. 5. 14).

강정마을회관에서 진행된 김태환 지사와 강정주민들 간의 간담회 자리에서 찬성측 주민과 반대측 주민 간 고성어 오가는 등 강정 마을 찬반 주민 간의 갈등도 표면화되기 시작하였다. 전국 440여 개의 시민사회단체가 주민의사보다 우선한 대책사업은 없다는 이유로 반대의 목소리를 냈다. 제주특별자치도의회는 제주해군기지 여론조사 의혹과 관련해 위탁협약 및 계약서 미비, 조례부적합 및 사전 법령 검토 미흡 문제 등을 들어 감사위원회에 감사를 의뢰키로 하였다(뉴시스, 2007. 7. 19).

해군기지 반대 목소리를 높이고 있는 천주교정의평화위원회가 제주해군기지 반대를 천명함으로써 해군기지 반대운동이 제주지역을 넘어 가톨릭계 중심으로 전국화

하는 경향을 보였다. 여기에다 김수환 추기경도 강우일 천주교제주교구장에 친서를 보내 제주군사기지를 반대운동에 적극적인 지지의사를 표명한 사실이 알려지면서 종교계의 반발도 계속 심화되어 갔다. 해군기지 철회를 위하여 무기한 단식에 돌입했던 민주노동당 현애자 국회의원(비례대표)은 강정주민, 천주교제주교구 신부, 한명숙 국무총리 등의 권유를 받아들여 27일간의 단식투쟁을 마쳤으나 국회에서 더욱 강력한 투쟁을 예고함으로써 해군기지 반대가 국회로 까지 옮겨가게 되었다. 이런 가운데 천주교에 이어 전국 기독교인들이 한자리에 모여 서울 종로 기독교회관에서 해군기지 건설 저지 기도회를 가졌으며 천주교제주교구 평화의섬 특별위원회가 도내 천주교 각 성당은 물론 전국 교구에서 민주적이고 합법적인 절차로 해군기지 건설을 결정해야 한다는 의지를 담아 해군기지 철회·주민투표 실시를 위한 100만명 서명운동에 돌입하였다(제민일보, 2007. 7. 25).

제주해군기지 합동사업 설명회는 해군기지 반대 강정주민 100여 명이 마을회관으로 진입하려던 해군 및 제주도 관계자와 몸싸움을 벌이는 등 거세게 저항하면서 결국 설명회는 무산되고 말았다. 무산됐던 해군기지 주민설명회를 해군과 서귀포시청이 주관하여 재추진하려 하자 반대주민들의 반발이 더욱 심해졌다.

또한 강정 반대 주민들은 제주도와 국방부가 제주해군기지 이행협약을 계획함에 따라 제주도청 앞에서 해군기지 무효 평화의 섬 사수 도민대회를 개최하고 주민 뜻을 무시한 채 해군기지 건설을 강행하는 김태환 도정과 국방부를 강력하게 규탄하였다(제주의 소리, 2007. 9. 12). 이와함께 강정마을 해군기지 반대 주민들은 강정을 생명평화의 마을로 만들기 위한 2007생명평화축제를 개최하였다. 이 행사에서는 마을주민들이 돌 하나하나에 평화의 염원을 담아 정성스럽게 평화염원 망사탑 쌓기 등 다양한 행사(연합뉴스, 2007. 11. 11)를 추진하면서 해군기지 반대의지를 굳혔다.

제주해군기지 갈등이 심각해지고 있는 가운데 국회가 강정마을 해군기지를 민군복합형 기항지로 궤도를 수정하였다. 국회는 해군기지를 민군복합형 기항지로 활용하기 위하여 예비타당성 조사 및 연구용역을 실시하고 제주특별자치도와 협의를 거쳐 집행한다는 부대조건을 달아 2008년도 해군기지 사업비 174억원을 의결처리 하였다. 이에따라 강정마을 해군기지는 군항에서 민간항을 같이 이용하는 민군복합항으로 성격을 재정립함으로써 새로운 전기를 맞게 되었다. 하지만 이 역시도 해군이 해군기지 건설에 대한 예비 타당성 조사와 제주특별자치도와의 협의 등을 부대조건

으로 제시한 국회의 입장을 무시하고 강행함으로써 해군기지 건설문제는 절차적 논란에 휩싸이게 되었다(제민일보, 2008. 1. 3, 4. 3).

강정주민들의 해군과 제주도정에 대한 반발은 촛불문화제에 이은 거리행진으로 이어지며 해군기지 결사반대를 외쳤으며 때마침 이명박 대통령이 제주국제컨벤션센터에서 열리는 제8차 아시아유럽정상회의(ASEM) 재무장관회의 참석을 위해 제주를 방문하자 해군기지 건설에 반대하는 깃발시위를 벌였다(제민일보, 2008. 6. 16).

강정마을 해군기지 반대 1주년을 맞는 시점에서 주민들은 종교계와 시민단체 등과 제1회 토요일문화제를 열었으며 반대대책위는 또한 5박6일간 제주도 일원을 걸으며 해군기지 반대에 대한 의지를 도민들에게 호소하였다. 강정마을회 반대대책위 주민들도 1년만에 김태환 지사와 공식적으로 만나 해군기지 갈등문제에 대해 논의를 하였으나 기존의 입장만을 재확인 하는 선에서 별다른 타협점을 찾지 못하고 마무리되어 버렸다(제민일보, 2008. 7. 20, 8. 21).

강정 해군기지 건설사업은 정부가 2008년 9월 11일 국가정책조정회의에서 15만t 규모의 크루즈선이 기항할 수 있는 세계적인 민군복합형관광미항으로 육성하는 등 제주해군기지 건설추진 방안을 최종 확정함으로써 일대의 전기가 마련되었다. 그러나 강정해군기지만대위는 국회 부대의견을 무시한 어떠한 예비타당성 조사 및 연구용역도 인정할 수 없다며 이제부터 제주해군기지 반대투쟁이 시작이라고 천명하면서 갈등의 끝이 아니라 새로운 시작임을 알렸다. 강정해군기지만대위는 제주도를 찾아 해군기지 후보지를 정부가 인센티브를 제시 한 후 도내 각 지역을 대상으로 유치신청을 받고 해당 지역주민들이 찬반결정을 통하여 후보지를 결정하는 방법인 경주 방폐장과 같이 결정해야 한다고 요구하였고 제주도지사와 강정주민들과의 3번째 공식면담도 서로의 입장만을 내세워 별다른 소득이 없이 마무리 되었다(제민일보, 2008. 9. 19).

정부의 해군기지 계획에 대한 찬반 논란이 이어지고 있는 가운데 환경부가 강정마을 앞바다에서 대규모 연산호 군락을 확인하고 정부 부처 간담회에서 강정마을 앞바다가 해군기지 건설 대상지로 부적합하다는 의견을 제시함으로써 연산호 군락을 둘러싼 환경 갈등이 시작됐음을 알렸다(제민일보, 2008. 9. 23). 천주교제주교구 평화특위와 강정마을회, 법환어촌계, 군사기지범대위 등은 즉각 연산호 바다 생태를 파괴할 해군기지 사업의 즉각 재고를 요구하고 나섰다(제민일보, 2008. 9. 24).

해군은 주민들의 반발과 제주특별자치도의 연기요청에도 항만공사 입찰공고를 내며 공사를 강행하려는 움직임을 보이고 어업피해 보상금을 지급하는 등 보상업무를 일방적으로 추진함으로써 주민들의 저항을 자초했다(제주의 소리, 2009. 1. 16).

이런 가운데 환경부 주관으로 실시된 강정마을 앞바다에 대한 공동생태계 조사결과를 놓고 해군은 기존 사전환경성 검토에 따른 4계절 조사결과를 재확인하는 수준이라는 입장과 연산호 군락이 공식 확인된 만큼 추가조사가 필요하다는 반대단체의 대립이 나타났지만 해군은 환경영향평가를 강행했으며 강정주민들은 국방부를 상대로 해군기지 실시계획승인처분 취소 소송을 제기함으로써 강정해군기지를 둘러싼 갈등은 법정으로까지 비화되었다(제주의 소리, 2009. 4. 20).

강정마을회와 군사기지범대위, 범환어촌계, 천주교 제주교구 평화특위 등은 제주도청 앞에서 ‘해군기지 건설 저지 결사투쟁 1차 도민대회’를 개최, 제주민군복합형 관광미항(해군기지)이 스스로 물러날 순간까지 결사 투쟁할 것을 결의하였으며 강동균 마을회장 등 주민 19명은 집단 삭발식을 가졌다(제민일보, 2009. 4. 21).

계속되는 주민반대에도 정부와 제주특별자치도는 해군기지 건설을 위한 양해각서(MOU)를 체결하였다. 이로써 1993년 처음 해군부두로 시작된 제주해군기지 건설사업이 16년간의 논란 끝에 사실상 공식화되었다(제민일보, 2009. 4. 27).

정부와 제주특별자치도 간 해군기지 건설사업 MOU 체결은 급기야 김태환 지사의 주민소환 움직임으로까지 번졌으며 2009년 8월 26일 치러진 김태환 지사 주민소환 투표율은 11.0%(4만6075명)로 「주민소환법」에 따라 투표권자 총수의 3분의 1 이상(투표율 33.4%)이 투표에 참여해야 개함이 가능하나 이를 충족시키지 못해 투표함을 개봉하지 못하였다(연합뉴스, 2009. 8. 26).

주민소환투표 무산 이후 박영부 서귀포시장은 2010년부터 10년 동안 총 8,696억원이 투입돼 5개 분야 32개 사업을 추진한다는 제주해군기지 건설에 따른 지역 종합발전계획 용역을 발표하였다(제민일보, 2009. 9. 10).

해군기지 건설사업은 문화재청이 오염물질 저감 및 연산호 군락 보존대책 등의 조건을 내세워 문화재 현상 변경 조건부 허가를 하였지만 제주특별자치도의회 환경도시위원회는 해군기지 건설을 위한 공유수면기본계획 의견 제시 건과 환경영향평가·절대보전지역 변경 동의안에 대해 심사보류, 상정보류를 의결하였으며 절대보전지역변경(해제) 동의안도 부결처리 함으로써 제동을 걸었다. 하지만 제주특별자치도

의회 한나라당 소속 의원들은 수적 우위를 내세워 24명의 의원 서명으로 부의 요구된 절대보전지역 변경 동의안과 도의장의 직권으로 상정된 환경영향평가 협의내용 동의안을 가결처리 하였다(제주의 소리, 2009. 12. 17).

강정마을 주민들이 경찰에 무더기로 연행된 사건도 민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 둘러싼 갈등을 심화시키는 한 요인이 되었다. 제주해군기지 기공식 예정부지에 경찰이 투입돼 천막을 강제로 철거하는 과정에서 농성중이던 주민들이 항의하면서 강동균 마을회장 등 50여 명이 연행되었고 국무총리가 참석할 예정이었던 제주해군기지 기공식은 연기되었다(제민일보, 2010. 1. 28).

제주해군기지는 공사착공을 놓고도 갈등을 빚었는데 제주지역 야당과 도지사 예비후보 등도 공동기자회견을 갖고 해군기지를 선거 이후 재논의 해야 한다는 입장을 표명하기에 이르렀으며 결국 해군은 안전지원제를 사실상 무기연기 하였다(제민일보, 2010. 4. 26).

4) 갈등 재증폭기

민선 5기 우근민 지사의 취임을 계기로 서귀포시가 제주해군기지사업단에 해군기지 건설과 관련한 가설 건축물 축조공사에 대해 중지 명령을 내리는 등 전임 도정과 차이를 보이며 갈등해결에 대한 기대감을 높였다(제민일보, 2010. 7. 9).

이런 가운데 서울행정법원이 강정마을회 등이 제기한 국방·군사시설사업 실시계획 승인처분 무효 확인 청구소송에 대해 적법하다는 판단을 내림으로써 사업지역이 불가피 해지고 강정마을회와 제주군사기지저지와 평화의섬 실현을 위한 범도민대책위 등은 소송결과에 따라 법으로도 증명된 정당성 없는 해군기지 사업을 즉각 중단 하라고 촉구하였다(제민일보, 2010. 7. 15).

민선5기 출범이후 강정마을회는 2007년 이후 3년 넘은 반대 투쟁을 사실상 중단할 수 있는 명분을 위하여 협의기구를 구성 해군기지 후보지역으로 거론돼 온 3곳을 대상으로 입지 타당성을 조사하고 해당지역 주민들의 동의를 구하는 절차를 진행하고 강정마을 이외의 다른 지역에서 해군기지 유치를 신청하지 않으면 해군기지 건설사업은 예정대로 진행하되 주민투표에 의해 결정하는 제안서를 우근민 지사에게 전달하였으며 제주특별자치도의회는 해군기지 건설 갈등해소 특별위원회를 구성

하였다(제민일보, 2010. 8. 17, 8. 31). 하지만 강정마을회는 제주특별자치도가 제안을 충족시키지 못했다며 입지재선정 논의 전면 백지화를 선언하였으며 범도민대책위 제주군사기지 저지와 평화의 섬 실현을 위한 범도민대책위는 다시 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 반대 투쟁에 나설 것을 밝힘으로써 갈등 상황이 재점화되었다(제민일보, 2010. 10. 31, 11. 2).

입지 재선정 논의가 진행되고 있는 과정에서도 해군제주기지사업단은 제주해군기지 건설사업 부지에 중장비를 투입, 공사현장 사무실 등으로 이용할 가설 건축물 공사에 들어갔으며 강정마을회 외 3명이 제주특별자치도를 상대로 제기한 절대보전지역 변경처분 무효 확인 청구소송에서는 제주지법 행정부가 원고의 청구에 대하여 각하 판결을 내리자 반대 단체들은 원고의 적격여부만 판결한 명백한 회피판결이라고 반발하며 무기한 천막농성에 돌입하기에 이르렀다(제민일보, 2010. 12. 8, 12. 15).

이런 가운데 해군은 해군기지 건설 예정지에 건설자재를 반입해 공사를 강행하기 시작하였으며 이에 반대 시민사회단체 회원 등이 공사저지를 위해 물리적으로 충돌하면서 천주교 제주교구 신부 등 34명이 업무방해 등의 혐의로 경찰에 연행되는 등 반대활동에 불을 붙이는 결과를 초래하였다. 반대 단체 회원 등이 무더기로 연행된 다음날에도 제주특별자치도의회 정문 앞 해군기지 저지 농성현장에서도 물리적인 충돌이 빚어져 4명의 부상자가 발생하고 1명이 경찰에 연행되는 등도민사회의 갈등의 골이 더욱 깊어지게 되었다(제민일보, 2010. 12. 27).

강정마을회는 해군이 공사를 일방적으로 강행하자 해군참모총장에게 절대보전지역 변경(해제)처분에 대한 항소 등 각종 소송에 대한 판결 완료 시 까지 공사를 중단해야 한다고 요구하였고 제주특별자치도의회는 제주도정의 일방적 수용 결정, 지역발전계획 수립을 골자로 한 제주특별법 개정안 국회통과 무산, 절대보전지역 변경처분 무효 확인소송 1심 판결 각하, 강정주민 입지수용 반대 결정 등 일련의 과정 속에서도 정부 차원의 지원책이 전무한 상태에서 도민 합의도 없이 공사가 진행되고 있다며 공사 중단을 촉구하고 나섰다(제민일보, 2011. 1. 7, 1. 23).

그럼에도 해군은 현장 사무소 개소식을 가졌으며 이에 강정마을회는 즉각 제주해군기지 현장사무실의 개소는 은둔과 밀실 정책의 표본인 해군기지 착공식을 대신하는 것이라고 비판하였고 제주특별자치도의회 행정자치위원회는 중앙정부가 도민을

무시하고 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 추진하는데도 제주도정은 복지부동으로 일관하고 있다고 비판하고 나섰다(제민일보, 2011. 2. 10, 2. 17).

해군의 일방적 공사가 계속 강행되자 제주특별자치도의회가 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등해소를 위하여 제8대 도의회가 의결한 해군기지 절대보전지역 변경 동의안 취소 안을 상정하여 한나라당 소속 의원들이 퇴장한 가운데 24명 중 22명이 찬성하여 통과시켰다. 이 동의안이 통과되자 도민사회에서는 찬반성명을 잇따라 발표하였으며 강정마을회와 법환어촌계는 해군에 대해서는 불법 공사를 중단하고 도지사에게는 절대보전지역변경처분을 직권 취소하라고 주장하였다(제민일보, 2011. 3. 17).

제주특별자치도의회의 절대보전지역 동의안 의결 이후 김성찬 해군참모총장이 제주를 찾아 제주민군복합형관광미항(해군기지)를 추진하면서 제주사회에 부담을 준 데 대해 유감을 표명하였으나 공사 중단 요구에 대해서는 수용이 어렵다는 입장을 표명하였다(제민일보, 2011. 3. 18).

강정마을의 갈등이 심화되고 있는 가운데 제63주년 제주4·3사건 희생자 위령제 참석을 위해 제주를 방문한 김황식 국무총리는 간담회 자리에서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진과정에서 철차적 미숙함을 인정하고 도민에게 유감을 표명하면서 지역발전계획 지원협의회를 구성, 연내에 발전계획을 확정하겠다고 약속하였지만 강동균 강정마을회장은 해군기지 사업 원점 재검토 요구에 대해 불가 입장을 굽히지 않았으며 잇따른 공사 중단 요구가 받아들여지지 않으면서 주민들의 반발이 계속되고 있는 가운데 건설시공사가 공사현장에 테트라포트 건설을 위해 제작 틀과 금속파이프 등의 자재를 반입하자 이를 저지하던 반대 단체 회원들과 충돌이 벌어져 반대단체 회원이 경찰에 연행돼 구속되었다(제주의 소리, 2011. 4. 6).

찬반단체의 자기주장도 계속돼 강정해군기지사업추진위원회와 대한민국을 사랑하는 제주도내 안보, 보훈단체 일동은 지역발전과 국가안보를 위해 제주해군기지 건설사업이 차질없이 정상적으로 추진돼야 한다고 주장하였다. 이에 맞서 강정마을은 대 도민 호소문을 통하여 제주도민에게 제주해군기지 건설 반대 운동에 동참해 줄 것을 호소하였다(제민일보, 2011. 4. 11).

정부는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 관련 관계부처 합동으로 지원협의회를 구성, 첫 회의를 개최하여 2012년부터 주변지역 발전계획에 포함된 일부 사

업과 크루즈터미널 공사 등을 추진키로 하는 등 사업에 속도를 내기로 하였으며 제주특별자치도 역시 추진 로드맵을 제시하는 한편 TV생방송 도민 대토론회 개최 계획을 제안했으나 강정마을회는 환영한다는 입장을 표한 반면 해군기지사업단측은 방송 예정일을 앞두고 갑자기 불참 통보를 함으로써 결국 무산되고 말았다(제민일보, 2011. 4. 17, 5. 11).

강정마을 찬반 주민들은 외지인들이 강정마을 문제에 개입 갈등을 키우고 더욱 꼬이게 하는 상황을 제주특별자치도와 제주특별자치도의회가 수수방관하고 있다며 도정과 도의회가 적극 나서 해군기지 갈등 해소에 나서야 한다고 주문한 반면 강정마을회 강동균 회장은 국회에서 기자회견을 갖고 해군기지 건설 강행하지 못하도록 반대운동을 함께 해달라고 호소하였다(제민일보, 2011. 5. 3).

야 5당 조사단, 제주특별자치도, 사회협약위원회, 강정마을, 도내 시민사회단체 등의 공사 중단 한 목소리에도 해군은 이를 무시하고 공사를 강행함으로써 도민사회의 갈등의 골을 더욱 깊어지게 만들었으며 절대보전지역 변경처분 무효 확인 청구 소송 항소심에서는 강정마을회에 대해 원고 자격이 없다는 판결이 내려져 반대 주민과 단체들의 반발이 심화되었다 (제민일보, 2011. 5. 18).

해군기지를 둘러싼 반대투쟁은 전국적으로 확산돼, 한국 시민사회단체 대표와 정책 책임자들로 구성된 ‘시민평화포럼’이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설을 저지하기 위해 전국적 대응기구로 ‘제주 해군기지 건설 중단과 강정주민과의 연대를 위한 시민사회단체 대책회의’를 결성키로 하고, 전국의 시민사회단체의 참여를 공식 제안하였으며 제주지역 대학교수 71명이 인간생명을 무시하는 해군기지 공사에 대한 일시 중단을 촉구하는 성명을 발표하였다. 또 전국의 미술인 869명과 제주여성회 등 전국 27개 여성단체도 건설 중단을 촉구하고 나섰다. 민주당도 최고위원회에서 해군기지 건설을 강행하면서 갈등을 야기하고 부추긴다면 반드시 그 책임을 물을 것이라는 성명을 채택함으로써 해군기지 문제가 중앙 정치권까지로 번지게 되었다. 시민사회단체, 종교계, 문화예술계, 학계, 법조계 등 전국 각계인사 등 417명이 제주해군기지 건설의 타당성과 시급성에 대해 의문을 제기하며 강정주민에 대한 탄압을 규탄하고 각종 문제점이 가려질 때까지 공사강행을 중단해야 한다고 요구하였다(제민일보, 2011. 5. 26, 5. 31, 6. 8).

해군기지 건설과 관련 해군이 공사방해금지 등 가처분신청을 내고 공사업체가 주

민들을 대상으로 손해배상을 청구하면서 강정마을을 둘러싼 갈등이 더욱 복잡해지는 양상을 보이기 시작하였다. 해군은 공사 방해 등으로 공사가 지연되고 있다며 공사방해금지 등 가처분 신청을 제주지법에 냈으며 테트라포드 제작을 맡고 있는 건설사가 강동균 회장 등 주민 14명에게 2억8978만원을 청구하는 손해배상청구소송을 제기하였으며 고권일 강정마을 해군기지 반대대책위원장과 송강호 평화운동가 등이 해군기지 공사를 방해한 혐의로 구속되었다(제민일보, 2011. 7. 14).

해군기지 관련 갈등 해결을 위한 도민공감대 형성을 위한 노력도 이어졌다. 우근민 지사, 문대림 도의장, 강창일·김우남·김재운 국회의원, 김동완 한나라당 도당위원장은 해군기지갈등해소를 위한 6인 회동을 갖고 제주민군복합형관광미항(해군기지)을 일방적 해군기지 건설로 규정하고 민군복합형관광미항의 개념과 성격을 명확히 해줄 것을 정부에 요구하는 한편 야 5당 제주해군기지진상조사단도 제주민군복합형관광미항(해군기지)사업을 일시 중단한 후 사업의 재검토를 위해 국회에 여야 합의의 특별위원회 구성을 제안하였다(제민일보, 2011. 8. 3).

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설을 둘러싼 갈등은 여야가 공사의 일시 중단에 합의하고 이를 국방부에 요구기로 함으로써 새로운 국면을 맞이하게 되었지만 해군은 도민사회의 갈등에도 해군기지 건설공사를 재개하였고 강정마을주민과 반대단체들은 공사 강행에 항의하며 해군 측 등과 물리적 충돌이 발생했고 강동균 강정마을회장과 시민활동가 등 5명이 업무방해 혐의로 경찰에 연행됐다. 야 5당은 성명을 통해 해군과 시공업체가 공사를 강행한 것은 주민들에 대한 도발이라며 주민들을 즉각 석방해야 한다고 촉구하였다(제민일보, 2011. 8. 24).

강정해군기지 건설 현장에서 계속되고 있는 반대단체의 활동과 관련, 국가가 강정마을 주민과 시민운동가 등을 상대로 낸 공사방해 금지 가처분 신청에 대하여 제주지법은 강정마을회와 제주참여환경연대 등 5개 단체와 강동균 강정마을회장 등 37명은 해군기지 공사현장인 공유수면에 침입하거나 출입구를 점거하고 공사차량 등을 막아서는 안되며 위반 시 1회당 각 200만원씩을 지급하라고 일부 인용한 반면 해군기지 예정지내 농로 폐지 처분과 관련, 강동균 강정마을회장 등 4명이 서귀포시를 상대로 제기한 집행정지 신청에 대해서는 제주지법 행정부가 기각 판결을 내렸다.

강정마을 해군기지 갈등이 최고조를 향해 가고 강정마을에 공권력 투입이 임박해

지는 상황이 빚어지자 제주특별자치도의회와 전국공무원노동조합은 제주민군복합형 관광미항(해군기지) 건설문제를 평화적으로 해결해야 한다고 정부에 촉구하고 나섰다. 하지만 2011년 9월 2일 새벽 강정마을에 경찰병력이 전격 투입되었다. 경찰은 강정문화의 집에서 대기 중이던 고유기 해군기지범대위 집행위원장 등 3명에 대해 체포영장을 집행하였다. 그렇지만 우려됐던 경찰과 반대주민 등과의 충돌은 일어나지 않고 공사차단막 설치 과정에서 업무방해를 한 31명을 현장에서 검거하였다(제민일보, 2011. 9. 2).

국회 예결위 제주해군기지 사업조사 소위원회는 강정항을 해군기지가 아닌 민군복합형관광미항으로 건설하기 위해 공사를 중지하고 설계를 다시 할 것을 주문하고 나서자 제주특별자치도는 15만t급 크루즈의 자유로운 이동이 불가능하다고 주장한 반면 해군은 가능하다는 입장을 보여 논란이 일었다. 결국 소위원회는 크루즈 선박의 자유로운 입·출항의 검증을 위해 총리실 주관 하에 추진하도록 하는 보고서를 채택하였다(제민일보, 2011. 10. 10).

제주특별자치도가 개최한 서귀포 크루즈터미널 및 함상공원조성 주민설명회는 찬성주민 10여 명 밖에 참석하지 않았고 강정마을회 주민들이 민군복합형관광미항 검증 이후 실시해야 한다는 반발 속에 무산됐다. 국회는 2012년도 예산안을 심사하면서 제주해군기지 예산 1,327억원 가운데 1,278억원이 대폭 삭감됐다(제민일보, 2011. 12. 6, 2012 1. 3). 사실상 국회가 공사중단을 요구한 셈이었다.

4·11총선을 앞두고 정부가 민군복합형관광미항을 오는 2015년까지 완공하겠다는 입장을 밝히자 도내 정치권과 시민사회단체들이 크게 반발하고 나섰다. 제주지역 국회의원도 공사 중단과 중립적 기구를 통한 시뮬레이션 재검증을 촉구하고 나섰고 민주통합당은 논평을 통하여 제주 해군기지 건설사업 강행 발표는 대국민 선전포고라며 강행 때는 반대투쟁에 나서겠다는 입장을 밝혔다. 하지만 이명박대통령이 취임 4주년 특별기자회견에서 제주해군기지를 빠르게 건설하는 것이 좋겠다는 입장을 밝힘에 따라 시공사 측은 구럼비 발파를 위한 작업에 착수하였으며 반대주민과의 물리적 충돌을 우려하여 경찰병력 400여 명이 투입됐다.

해군은 강정마을회, 반대단체 및 제주사회의 염원에도 제주해군기지 공사 강행을 위해 구럼비 해안에 대한 1차 발파를 강행 하였다. 이에따라 제주해군기지 갈등은 최고조에 달하게 됐다. 구럼비 해안 발파로 인해 도·내외 정치권은 일제히 반발하

고 나섰으나 이날 총 6번의 발파가 이뤄졌고 이에 반대하는 도의원 등을 비롯한 15명이 경찰에 연행되었다. 제주특별자치도는 해군의 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업 강행에 대해 공유수면 매립공사 중지 카드를 꺼내 들었다. 제주특별자치도는 구럼비 바위 발파 강행에 맞서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 예정지 내의 공유수면 매립 공사 정지를 위한 사전예고 및 공사정지 협조요청 공문을 해군참모총장에게 발송하였다. 구럼비 발파 강행에 대해 중앙과 지방 정치권은 물론 지역출신 국회의원, 천주교, 시민사회단체 등은 설명을 통해 일제히 비난하고 나섰다. 강정마을의 상징으로 여겨졌던 구럼비 바위 폭파 강행으로 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설을 둘러싼 제주사회의 갈등은 되돌릴 수 없는 상황으로 치닫게 되었다.

제주민군복합형관광미항(해군기지)에 15만t급 크루즈선의 접안 가능성에 대해 국무총리실과 제주특별자치도가 검증에 합의를 했으나 해군이 곧바로 공사를 강행함으로써 제주특별자치도의회와 강정마을회가 시뮬레이션 검증 참여를 거부하는 등 반발하고 나섰다(제민일보, 2012. 3. 23, 3. 26, 3. 27).

공사 중지 명령을 내려주도록 계속적으로 요구해 온 반대단체들이 급기야는 우근민 지사의 퇴진을 촉구하는 등 투쟁 수위를 높여 나갔다. 강정마을회, 군사기지 범대위, 강정지킴이 등 해군기지 건설 반대단체는 제주도청앞에서 기자회견을 갖고 제주특별자치도에 더 이상 도지사는 없다며 도민의 안위는 뒤로 한 채 정부에 끌려다니는 도지사는 이제 인정할 수 없다는 입장을 표명하였다. 구럼비 바위 파괴 이어 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등은 해군의 군 관사 건립 문제로 다시 번졌다. 해군은 군 관사 건립에 따른 사전환경성 검토 초안에 대한 주민설명회를 개최하려고 하였으나 강정마을회와 시민활동가 등의 반발로 인하여 주민설명회를 열어보지도 못하였다(제민일보, 2012. 5. 29).

제주민군복합형관광미항(해군기지)내 절대보전지역 변경 무효 확인 소송에 대해 대법원 전원합의체는 국방부의 2009년 1월 승인 처분을 무효라는 원심판결이 잘못됐다고 국방부의 손을 들어줬으며 강정주민의 상고는 모두 기각하였다. 국무총리실이 추진한 갈등해소와 문제해결을 위해 찬반 측의 끝장 토론은 반대 측인 강정마을회가 공개토론, 찬반 측 동일 인원 참석 등 4가지 요구사항이 수용되지 않았다는 이유로 토론회 당일 불참함으로써 해군과 찬성 측 주민만 참석한 가운데 비공개로

진행되는 등 파행을 빚었다(제민일보, 2012. 7. 5, 7. 10).

대선 후보들 가운데 새누리당 박근혜 후보, 안상수 후보, 김문수 후보는 민군복합형 관광미항의 완성을, 김태호 후보는 안보를 위한 해군기지 추진, 임태희 후보는 주민 설득과 대화를 통한 추진이란 원칙론적인 입장을 표하였다.

민주당 문재인 후보는 강정 해군기지 건설 중단 후 민주적 절차와 합의에 의한 대안을 찾아야 한다는 입장을, 손학규 후보는 관광미항 전제 하에 절차적 문제해결, 박준영 후보는 해양관광기능이 강화된 복합민간미항을, 정세균 후보는 주민동의와 민군복합형 관광미항 등 필요조건이 충족되면 국회와 정부가 합의한 대로 확고히 추진해야 한다는 입장을 밝혔다(제민일보, 2012. 8. 7).

2012 제주 세계자연보전총회(WCC)에서 반대단체들이 제기해 이슈로 떠올랐던 '강정마을 사람 자연, 문화, 그리고 유산에 대한 보호'의제가 총회에 상정됐으나 정부 회원기관 찬성20·반대68·기권60표, 비정부 회원기관 찬성269·반대120·기권128로 부결됐다(제민일보, 2012. 9. 15).

총리실이 주관하는 해군기지 지역발전계획 설명회는 반대주민들이 설명회장을 찾아 찬성 측 주민들과 격렬하게 충돌하면서 난장판으로 변해, 결국은 무산되었고 제주민군복합항 강정추진위원회(위원장 윤태정) 측은 성명을 통하여 반대측의 자기모순적 행위를 강력하게 규탄한다는 입장을 밝혔다. 강동균 강정마을회장은 제주해군기지 문제로 정신적 고통을 겪었다며 김황식 국무총리를 상대로 제주지방법원에 상징적인 의미를 담아 단돈 1원의 손해배상 청구소송을 제기하였다(연합뉴스, 2012. 11. 23).

잠시 수면 하에 들어갔던 15만t급 크루즈 2척 동시접안에 대한 안정성 논란에 대해서 정부와 제주특별자치도 합동 TF팀은 1월 31일 제주도청 기자실에서 최악의 입항조건 아래서도 15만t급 크루즈 2척이 입항하는데 아무런 문제가 없는 것으로 확인됐다는 결과를 발표하였지만 강정마을회 등 반대단체 등은 설계오류가 재확인된 시뮬레이션은 원천 무효로 공사를 즉각 중단하고 재검토에 나서라고 요구하였다. 반면 찬성단체들은 제주발전을 위해 민군복합항 논란을 끝내고 강정마을 갈등 해소와 공동체 회복, 주변지역 발전사업에 대한 도민들의 관심과 지지를 염원한다는 환영의 뜻을 표하였다(제민일보, 2013. 2. 1).

2014년 들어 경찰은 처음으로 강정마을에 대규모 병력을 투입, 제주민군복합형관

광미항(해군기지) 공사장 앞에서의 업무방해 행위를 전면 차단하면서 물리적 충돌이 벌어졌다. 제주지방경찰청과 서귀포경찰서는 전경 6개 중대, 여경 3개제대 등 860명의 병력을 투입하여 해군기지 공사장 입구를 막았던 장애물을 치우고 농성을 벌이던 강정주민과 시민활동가들을 다른 곳으로 끌어냈다. 이날 충돌로 시민활동가 등 3명이 업무방해 혐의 등으로 경찰에 연행되었으며 군사기지저지범대위는 기자회견을 통하여 경찰이 해군의 불법공사 행위는 막지 않고 문지기 역할만을 하고 있다고 비난하였다(제민일보, 2013. 4. 25).

경찰과 반대단체는 25일여 만에 천막 철거를 놓고 또다시 충돌하였다. 서귀포시와 경찰이 공사장 앞에 설치된 반대단체의 천막 2동에 대해 강제철거에 돌입하자 강동균 강정마을회장 등 주민 4명은 목에 쇠사슬을 두른 채 강제철거에 저항하는 등 주민들은 거세가 항의를 하였다. 천막 철거에 적극 저항했던 강동균 회장 등 4명은 경찰에 연행되었다. 제주지법은 해군기지 공사업체가 강동균 강정마을회장 등 5명을 상대로 제기한 손해배상 청구소송에서 2,600만원을 배상하라는 판결을 내림으로써 강정주민들은 형사처벌에 이어 손해배상까지 이중고를 겪게 되었다(제민일보, 2014. 11. 28).

5) 갈등 조정기

강정마을회는 강정마을의례회관에서 주민 176명이 참석한 가운데 임시총회를 열고 조경철씨를 신임 마을회장으로 선출하는 등 새로운 임원진을 구성하였다.

새로운 집행부를 구성한 강정마을회는 국무총리실에서 강정마을을 갈등해소지역으로 분류한 원인으로 제주특별자치도가 15만t 크루즈선박의 안전한 입·출항에 대한 검증과 항만공동사용협정서 체결 등 핵심적 문제들이 해소된 것이라고 정부에 보고한 것이기 때문에 발생한 것이라며 우근민 지사를 향하여 강정주민을 농락한 책임을 통감하고 즉각 사퇴하라고 요구하고 나섰다(제민일보, 2013, 12. 31, 2014. 3. 3).

2014년 6·4지방선거 정국과 맞물려 제주특별자치도지사 예비후보들은 강정문제 해결을 공약하고 나섰다. 신구범 새정치연합 예비후보는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 관련 진상조사위원회 설치 및 민항 전환을 주장하였으며 고승완 통합진보

당 예비후보는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 백지화 및 강정마을 일대의 평화공원 조성, 원희룡 새누리당 예비후보는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서 빚어진 모든 문제들에 대한 철저한 진상조사(제민일보, 2014. 3. 20, 3. 31, 4. 13)를 약속하고 해군기지 공사 중단을 요청하였다.

지방선거에서 새누리당 원희룡 후보가 당선되자 새도정준비위원회는 강정마을 갈등 해결을 민선 6기 제주도정의 가장 대표적인 협치 모델로 만들기 위하여 제주민군복합형관광미항(해군기지) 유치 당시 마을총회의 적절성, 환경영향평가의 적절성, 절대보전지역 해제의 적절성 여부 등에 대해 진상조사를 벌이겠다고 밑그림을 제시하였다. 강정주민에 대한 치유와 공동체 회복, 진상조사에 따른 보상대책도 마련하겠다는 방침을 밝혔다(제민일보, 2014. 6. 24).

원희룡 도정이 출범하자마자 강정마을회 등은 태풍 너구리로 제주민군복합형관광미항(해군기지)에 설치된 케이슨 3기가 밀리거나 기울어진 것과 관련, 반대주민 등은 성명을 내고 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지 타당성에 대한 철저한 조사와 전면 재검토를 촉구하고 나섰다(제민일보, 2014. 7. 13).

원희룡 지사도 당선 후 처음으로 청와대와 정부 부처를 방문, 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과 관련해 사법처리 된 강정마을 주민 등에 대한 특별사면을 건의하였으며 제주특별자치도의회도 민선 6기 출범으로 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등문제가 새로운 국면을 맞고 있음에 따라 진정성 있는 해법 제시를 요구하고 나섰다(제민일보 2014. 7. 15).

강정마을회 등이 개최한 2014 강정생명평화대행진도 300여 명이 참석한 가운데 제주도청을 출발하여 안덕면 화순리를 거쳐 강정마을에 집결한 후 평화를 위한 만민공동회를 개최하였다. 참석자들은 강정의 고통은 8년째 여전하지만 제주민군복합형관광미항(해군기지) 문제는 전혀 달라진 것이 없다고 주장하였다. 서울 명동성당에서는 프란치스코 교황이 집전하는 미사가 있었는데 이 미사에는 강정마을 주민들도 참석을 하였다(제민일보, 2014. 7. 29, 8. 18).

강정마을회 회장단이 제주도청을 방문하여 원희룡 지사에게 진정성 있는 진상조사를 지원해 달라고 요구하였으며 원 지사는 지역발전계획은 향후 마을총회의 결정에 따를 수 있도록 유보하는 것이 맞는 만큼 지침을 내리겠다고 약속하였으며 민군복합항 진상규명을 연내 착수하겠다는 입장을 밝혔으며 원 지사와 강정마을 간 첫

토론회는 강정의례회관에서 열렸다. 원 지사는 제주도정의 수장으로서 8년째 강정 마을 갈등문제를 풀지 못한 점에 대하여 공식사과하고 해군기지진상규명조사위원회 위원 선정과 조사범위 등 모든 권한을 강정마을회에 위임하고 진상조사에서 공무원의 잘못이 확인되면 책임을 묻겠다는 뜻도 분명하게 하였다(제민일보, 2014. 7. 14, 10. 15).

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과 관련한 갈등이 봉합되는 듯 보였던 강정마을에는 비산먼지에 의한 농사 피해, 야간공사에 따른 소음 불편 가중, 주민동의 없는 군 관사 건설 중단 등이 이뤄져야 하며 이 같은 조건이 받아들여지지 않으면 조경철 마을회장이 제주특별자치도가 임명한 대천동 1통장직을 거부하겠다는 뜻을 밝혀 여전히 갈등이 상존하고 있음을 보여줬으며 진상규명은 강정마을회 내에서도 수용여부를 놓고 의견이 분분하였으나 추진 중인 군 관사건설 사업 철회조건으로 조건부 수용기로 하였다(제민일보, 2014. 10. 30, 11. 11).

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 사업 추진 과정에서 반대활동한 주민과 활동가에게 부과된 벌금 납부를 놓고 찬반 주민 간에는 또 다른 갈등이 우려되는 상황이 나타났다. 강정마을회는 벌금을 마을회가 대납기로 하고 이에 대한 재원은 마을회 예금과 재산매각을 통하여 조달하겠다는 입장이지만 마을회 소유 재산 처분에는 해군기지 찬성 측 주민들이 반대의사를 보이면서 주민 간 갈등이 재연되었고 반대 주민과 단체들은 끊임없이 문제를 제기하고 나섰다. 반대 주민들은 환경단체와 공동으로 진행한 제주민군복합형관광미항(해군기지) 공사장 주변 해역의 연산호 군락 서식실태에 대한 조사결과 연산호 군락지의 서식환경이 크게 악화됐다고 발표하였다(제민일보, 2014. 11. 24, 11. 27).

강정마을회 등이 진상규명 조건으로 내세운 해군 군관사 건립 사업 철회는 이뤄지지 않고 오히려 반대주민과 단체 등이 공사장 앞에 설치한 농성천막 등에 대해 행정당국이 행정대집행 추진 입장을 밝히면서 강정마을 주민들은 군 관사 행정대집행 강행을 중단하라고 요구하는 한편 이를 수수방관하고 있는 원희룡 도정에 대해서도 강력 규탄을 하는 등 강정마을은 군 관사 공사장 앞 농성천막의 행정대집행을 놓고 긴장감이 높아졌다. 제주특별자치도는 군 관사 건립을 둘러싼 갈등 해소를 위하여 해군 측과 합의점 찾기에 나섰다. 해군은 대체부지 확보 등 수용이 어려운 조건을 내세움으로써 합의에 이르지 못하였다. 이 과정에서 해군이 행정대집행 측

구를 서귀포시에 요구하자 강정주민들이 행정대집행의 즉각 철회를 요구하였고 도내 정치권과 시민사회단체가 군 관사 공사는 주민동의가 우선으로 국방부는 행정대집행만을 고집할 것이 아니라 먼저 강정주민과 대화를 통하여 해법을 마련해야 한다고 촉구하고 나섰으며 도내 시민사회단체 들은 행정대집행과 관련하여 수수방관하는 원희룡 지사를 강력하게 규탄하였다(제민일보, 2014. 12. 11, 12. 12, 12. 24).

군 관사 건립과 관련한 행정대집행 영장 집행을 놓고 제주시민사회단체연대회의는 강정주민과 대화를 통한 해법 마련을, 정의당 제주도당 및 제주출신 국회의원들도 국방부가 예고한 행정대집행 결정의 즉각적인 철회를 촉구하였다. 하지만 도민사회와 정당 등의 반발에도 해군은 예고대로 군 관사 신축공사 앞 시설물에 대해 용역인원 100여 명을 앞세워 공사현장 입구를 막고 선 강정마을 주민들과 활동가, 시민단체 회원 등을 해산시키기 시작하였으며 반대주민 등은 쇠사슬을 묶고 철거에 맞섰으며 5m높이의 망루를 만들어 거세게 저항을 하였으며 행정대집행은 경찰병력 투입 끝에 14시간여 만에 마무리 되었다. 이날 행정대집행 과정에서 24명이 공무집행 방해혐의로 연행됐다. 강정마을회 등은 성명을 통해 주민동의 없는 강정마을 한복판 군 관사 건설을 끝까지 막아 내겠다고 밝혔다(제민일보, 2014. 1. 24, 1. 29, 1. 30 1. 31).

도내 정치권과 시민사회단체도 강제 행정대집행은 주민탄압이라며 강력하게 비판하고 나섰고 행정대집행이 끝난 후 강정주민들과 반대단체들이 군 관사 공사장 출입구 앞에 농성텐트를 기습으로 설치하면서 또다시 충돌이 일어났다. 강정주민들은 군 관사 공사를 중단하고 제주특별자치도와 해군에 마을주민 찬반투표 진행을 제안하고 나섰다(제민일보, 2015. 2. 22).

갈등이 지속되어온 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설은 강정마을 주민들이 제주특별자치도가 강정마을회 차원에서 추진위원회를 구성하면 전문가를 지원하여 강정주민들이 원하는 방향으로 수익창출, 자연친화, 공동체형 장기적 발전사업 등을 수립하겠다는 계획을 수용하였으며 크루즈터미널 사업 수용 여부를 논의하기 위한 총회를 연 결과 찬반 모두 과반을 확보하지 못해 사업에 관여하지 않기로 결정하였다(제민일보, 2015. 8. 8, 9. 1).

12월 완공 목표로 추진되고 있는 제주민군복합형관광미항(해군기지)에 처음으로 군함이 입항하면서 활동가 3명이 카약으로 해군기지 인근 해상에서 반대시위를 벌

였으며 강정포구에서도 해군기지 결사반대 등을 외치며 해군기지 반대운동을 펼쳤다(제민일보, 2014. 9. 16).

제주민군복합형관광미항(해군기지)의 부대 경계와 군수지원 임무를 담당하는 해군 제주기지전대가 창설되었으며 지나간 기간 동안 극심한 갈등을 빚은 끝에 제주민군복합형관광미항이 마침내 준공됐다. 강정마을회 등은 이날 제주해군기지 정문 앞에서 해군기지 반대 인간띠 잇기 행사와 장승 제막식 및 생명평화문화마을로 선포식을 개최하였다(제민일보, 2015. 12. 1, 2016. 2. 26).

제주민군복합형관광미항(해군기지)이 준공이 됐으나 사업추진 과정에서 발생하였던 공사방해와 관련 개인과 단체 등을 상대로 한 구상권 청구는 제주사회에 엄청난 갈등을 불러 일으켰다.

해군이 서울중앙지방법원에 제주민군복합항 건설공사가 지연된데 대하여 시민활동가와 주민 등을 포함하여 공사 방해 행위에 적극적으로 가담한 5개 단체 120여 명을 대상으로 34억원의 구상권 청구소송을 제기하자 녹색당은 해군을 향하여 구상권 청구를 철회하라고 촉구하였고 강정마을회와 시민사회단체 등은 기자회견을 갖고 구상권 청구를 비난하는 한편 강정마을회는 주민 100여 명이 마을회관의 기능을 천막으로 옮겨 해군기지 정문 맞은편에 비상마을회관 천막을 설치하여 반대 농성에 돌입하였으며 녹색당은 강정마을의 구상권 청구 철회투쟁 지지를 선언하였고 제주특별자치도의회는 해군의 구상금 청구 소송을 철회하라는 결의안을 만장일치로 의결처리 하였다(제민일보, 2016. 3. 29, 4. 10, 4. 19).

이런 가운데 원희룡 지사가 지방선거에 공약으로 제시한 해군기지 진상조사를 추진할 수 없다는 입장을 밝히면서 논란이 일고 있는 가운데 20대 총선에서 당선된 국회의원 3명이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 관련 강정마을 주민들과 간담회를 갖고 원 지사가 포기한 해군기지 진상조사의 국회차원 추진, 해군의 구상권 청구 철회 등을 약속하였다(제민일보, 2016. 4. 30).

강정마을회 등에 대한 구상권 청구와 관련 국회 차원의 해결방안 마련을 위하여 더불어민주당, 국민의당, 정의당 등 야권 3당 국회의원 165명이 구상권 철회 촉구 결의안을 채택하였으며 강정마을회와 제주도내 5개 정당은 강정마을 구상권 해결을 위한 민정협의체를 발족시켰다(제민일보, 2016. 10. 25, 2017. 3. 31).

문재인 정부가 들어서면서 정부에서 구상권 청구를 철회하면서 일단락 됐지만 사

법처리를 받은 강정주민과 시민사회단체 회원 등에 대한 사면복권은 강정문제의 완전한 해결이 걸림돌이 되었다. 제주민군복합형관광미항(해군기지)을 둘러싼 제주지역 사회의 갈등은 여전히 해소되지 않고 있다.

제3절 갈등 장기화 영향 요인 도출

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 군사시설의 입지가 화순항에서 강정마을 해안으로 변경되고 입지가 결정된 이후 완공에 이르기까지 갈등의 양상은 복잡하고 많은 이해관계자가 갈등에 참여함으로써 갈등이 장기화되고 공사가 마무리한 이후에도 갈등이 지속되는 등 우리나라 공공사업 가운데서도 유례를 찾을 수 없는 특이한 사례다.

언론보도를 분석한 결과 제주해군기지의 입지로 강정마을이 확정된 이후 갈등이 장기화되는 양상을 보면 첫째, 사업주체인 중앙정부와 지방자치단체 간의 갈등을 들 수 있다. 당초 화순항 해군기지 건설사업의 추진과 유보됐던 사업의 재추진 과정에서 중앙정부가 지방자치단체에 공문 형식 등을 통하여 사업계획의 수립 및 추진을 밝힌 것이 아니라 언론보도를 통하여 이러한 정보를 파악함으로써 선거를 통하여 선출된 지방자치단체장의 입장에서는 지역주민들을 의식하여 중앙정부와의 갈등을 빚었다.

둘째, 지방자치단체와 지역주민 간 갈등이 빚어졌다는 점이다. 제주해군기지 건설사업 계획이 국책사업이기는 하지만 제주도 지역에서 사업이 추진되기 때문에 지역주민이나 제주도민들은 제주도의 역할에 대한 요구가 높아질 수밖에 없었고 제주도는 주민들의 의견을 받아들여 중앙정부와의 체대로운 중재를 못함으로써 주민 등으로부터 많은 비난을 받았다. 특히 강정마을로 입지를 선정하는 과정에서는 주민들의 반대를 무릅쓰고 여론조사를 통하여 결정함으로써 민주적 절차를 외면하였다는 비판을 받았다.

셋째, 지방자치단체와 반대단체 간의 갈등 역시 갈등의 양상이 치열하였다. 2002년에 유보되었던 화순항 해군기지 건설사업이 재추진 되는 또 하나의 이유는 제주

도가 해군기지 추진에 대한 T/F팀을 운영하겠다고 해군과 합의를 한 데서 비롯되었다. 이에 반대단체들은 제주도의 이같은 방침에 조직적이고 적극적인 반대활동에 돌입하게 되었으며 이러한 반대는 제주지역 시민사회단체뿐만 아니라 종교계는 물론 전국의 시민사회단체, 정당 등에 이르기 까지 광범위하게 반대활동이 이뤄졌다.

넷째, 화순항 해군기지가 강정마을로 입지가 바뀌는 과정에서는 지역주민과 지역주민 간 갈등이 빚어지기 시작하였으며 입지가 확정된 이후에는 강정마을 주민들이 찬반으로 나뉘어 심각한 갈등이 빚어지게 되었다. 화순항 해군기지 건설사업이 화순지역 주민 등의 거센 항의에 부딪치자 해군기지 입지를 변경하는 계획이 추진되었고 이 과정에서 서귀포시 위미리 지역에서 해군기지를 유치하는 움직임이 먼저 나타났다. 그러자 인근 지역주민들이 해군기지 유치를 반대하는 활동에 나서면서 지역주민들 간 갈등이 초래되었다. 이어 강정마을에서 해군기지 유치에 나서 마을총회를 통하여 제주도에 해군기지 유치신청을 하자 반대지역 주민들이 해군기지 유치 무효화를 선언하면서 찬반주민들의 갈등이 시작되었으며 갈등 기간만 해도 10년이 넘는 등 갈등이 장기화 되는 결과를 초래하였다. 또한, 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 해군이 사업을 구상한 시점부터 공사가 완공이 되는 기간까지 시기별로 갈등이 달라지는 양상을 보였다. 우선 해군이 화순항 해군기지 건설사업 추진계획을 밝히면서 나타난 갈등의 시기는 갈등의 표출기라고 할 수 있으며 계획이 유보되었다가 재추진된 시기는 갈등의 재표출기, 해군기지 입지가 변경되는 시점에서는 갈등의 증폭기, 강정마을 해안의 해군기지 건설공사의 본격화된 시점은 갈등의 심화기, 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설공사가 완료된 이후부터를 갈등의 조정기로 구분하여 갈등양상을 분석하였다.

이러한 언론보도 내용 분석결과와 선행연구 등을 참고하여 본 연구에서는 갈등의 장기화된 요인으로 첫째, 정치·행정적 요인을 꼽았으며 둘째, 경제적 요인과 셋째, 환경적 요인 그리고 마지막으로 심리적 요인 등 4가지 요인을 선정하였으며 이러한 장기화 요인이 정부의 신뢰에는 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석을 하였다.

1. 정치·행정적 요인

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업에서 가장 먼저 제기되는 문제점은

해군기지와 관련하여 정부가 국가안보 차원의 국책사업이라는 이유로 이 사업에 대한 정보를 제대로 공개하지 않은 점이다. 즉, 해군기지 건설사업은 정부에서 공식 발표를 한 것이 아니라 제주지역 언론에서 먼저 보도를 함으로써 제주지역 사회는 물론 전국적으로 큰 이슈가 되었다. 이는 정부가 화순항 해군기지 건설 사업을 과거 국책사업 추진의 사례와 같이 주민의사와는 관계없이 일방적으로 추진하려던 의도를 가지고 있었던 것으로 보인다. 따라서 제주해군기지 갈등의 원인은 정부와 해군이 국가안보 논리로 제주지역에 해군기지가 필요하다는 입장만을 내세워 정보의 공개 없이 일방적인 밀어붙이기식 사업을 추진에서 비롯되었다 할 것이다.

당초 화순항 해군기지 건설사업의 경우 제주지역 언론 보도를 통하여 정보가 공개되면서 지역주민과 제주도민의 군사기지에 대한 반발이 극심해지는 결과로 이어지면서 정부가 사업추진에 대한 기본적인 설명회조차 갖지 못하는 등 국책사업 추진의 민주성과 정당성을 갖지 못하고 주민 반대에 부딪쳐 결국은 사업을 유보하는 결과를 초래하고 말았다. 이후 강정마을이 해군기지 건설사업 부지로 확정이 된 이후에도 정부와 사업추진 주체인 해군은 반대주민들과 시민사회단체의 의견을 적극적으로 수렴하기 보다는 절차적 정당성만을 확보하기 위한 형식적인 설명회 등을 개최한 이후 사업을 마무리함으로써 결과적으로 절차적 민주성이 제대로 지켜지지 않았다는 비판을 받고 있다.

해군기지 입지선정 과정에서 해당지역 주민들의 의사가 제대로 반영되지 않은 점은 정부와 지방자치단체 간의 갈등은 물론 지역주민과 제주도민 그리고 해군기지 건설사업에 반대하는 시민사회단체들의 반발을 불러일으킨 주요한 요인이 되었다. 입지가 화순에서 위미, 위미에서 강정으로 변경되는 과정에서 보여준 정부와 지방자치단체의 의사결정 과정에서 이해당사자인 제주도민과 도내외 시민사회단체 등에서 요구해온 주민투표 요구 의견¹³⁾ 등은 철저히 무시됨으로써 갈등이 장기화되는 원인이 되었다.

해군기지 건설과정에서 강정마을회와 시민사회단체 야당 등에서 입지절차의 문제점 해소 후 공사 추진 등의 조건을 내세워 갈등해결 전까지 공사를 중단해 줄 것을

13) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지선정과 관련한 주민투표 실시 여부의 권한은 중앙정부가 가지고 있기 때문에 중앙정부 즉, 국방부가 입지선정 주민투표의 실시를 고려하지 않아 여론조사를 통한 입지 결정이 이뤄졌다.

요구한데 대해서도 정부와 해군은 갈등 해결을 위한 노력보다는 이를 무시하고 일방적으로 공사를 강행하면서 지속적인 마찰을 빚었다.

정부의 제주해군기지 갈등 해결을 위한 노력은 해군차원에 국한 되었을 뿐 정부 차원의 대책은 거의 없었다. 다만, 국가정책조정회의에서 강정 해군기지를 민군복합형관광미항으로 개발방향을 조정하거나 총리실 차원에서 발전계획 설명회의 개최, 그리고 김황식 국무총리가 갈등이 최고조에 이르는 시기에 4·3행사 참석차 제주 방문 시 도민들과 만남에서 갈등문제 해결 의사를 표명한 것에 그쳤다.

제주민군복합형관광미항(해군기지)이 완공된 이후 주민 등이 지속적으로 요구해 왔던 해군기지 공사 방해에 따른 구상권 청구 취소는 문제인 정부가 들어서면서 철회를 하였지만 공사기간에 이뤄진 사법 처리에 대해서는 여전히 사면조치가 이뤄지지 않고 있다.

제주도정 역시 해군기지를 둘러싸고 갈등이 심화되는 가운데 화순항을 대신할 입지를 선정하면서 주민들의 요구사항인 주민투표 등의 의견을 무시하고 여론조사 방식으로 입지를 전격 결정함으로써 갈등해결 보다는 오히려 갈등을 심화시킨 원인을 제공하였다. 이러한 제주도정의 행태로 인하여 주민들이 도정을 불신하게 되고 결국 제주도는 국책사업에 대한 조정자의 역할을 제대로 못하는 결과를 빚고 말았다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 정보의 공개, 입지의 선정, 일방적 공사 시행에 따른 갈등 등 여러 가지 문제가 사업 초기에부터 불거졌지만 정부와 지방자치단체, 지역주민과 제주도민 등이 참여하는 의사소통 체계가 갖춰지지 않음으로써 갈등을 해결하기 위한 방안을 만들어내기가 쉽지 않았다.

2. 경제적 요인

강정마을에 들어선 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 경우, 다른 지역과는 달리 정작 주민들은 정부의 입지지역 주민들에 대한 보상에 대해서는 크게 반응하지는 않았지만 제주사회에서는 국책사업 추진에 따른 정부의 지원책이 미흡하다는 의견들이 많았다.

국책사업인 제주해군기지 건설에 대한 보상책의 일환으로 서귀포시는 민군복합형관광미항 주변지역 종합발전계획(안)을 발표하였다. 이 계획안은 서귀포시 강정마을

을 비롯해 주변지역에 향후 10년간 8,696억원의 사업비를 투자하는 계획안을 담고 있다. 그러나 이 계획안에 대한 설명회는 찬반 주민들의 충돌로 열리지 못하였다.

이 주변지역 발전계획은 지방선거를 통하여 도정이 바뀌면서 국비 투자액이 다른 지역 군 시설 입지에 비해 낮다는 여론에 따라 새롭게 용역을 실시, 2012년부터 2021년까지 10년간 5대 전략 37개 사업에 사업비 1조771억원(국비 5787억, 지방비 1,710억, 민자 3,274억원)을 투자하여 지역 경제 자립과 활성화 방안을 확정하였다. 하지만 새로운 발전계획에 대한 설명회 역시도 반대 측 주민들의 반발로 시작조차 못하고 파행으로 끝나고 말았다.

또한, 정부와 제주도가 강정마을 해군기지를 최대 15만t급 규모의 크루즈 선박 2척과 이지스함을 비롯한 함정 20여 척이 동시에 접안할 수 있도록 민·군 복합형 관광미항으로 건설하겠다는 계획에 대해서도 강정마을 주민 등은 이를 보상대책으로 인식하지 않았다.

제주해군기지 건설사업에 반대를 한 지역주민들의 요구는 경제적인 보상이 아니라 조상대대로 이어온 삶의 터전을 빼앗길 수 없다는 항의였다. 군사시설 입지에 따른 보상에 앞서 지역주민들은 생존권 차원에서 반대투쟁에 나선 것이다. 즉, 개인 재산권이 침해되는 피해보다는 주민들 차원에서는 생존권 차원에서 해군기지 자체를 반대하는 성격이 짙다. 이는 주민들의 반대투쟁이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 완공 까지 거의 일관되게 해군기지의 전면 재검토를 요구하였기 때문이다.

또 다른 문제는 군사시설 입지로 인한 지역 발전계획에 대해서도 제주도민들은 지역경제에 미치는 긍정적인 영향이 장기적으로는 미미하다는 인식을 가지고 있다는 점이다. 군사시설이 들어설 경우 경제적인 발전 보다는 군사보호구역 설정 등으로 인하여 주민의 재산권이 제약되고 오히려 지역발전을 저해하는 요인이 된다는 것이다. 강정마을의 경우도 반대주민들은 군사 시설로 인하여 은어의 서식지인 강정천 등 천혜의 경관을 활용한 지역발전이 어렵다는 점을 내세워 반대투쟁에 나섰다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업 주변지역발전계획 사업은 당초 정부와 제주도가 계획했던 대로 추진되지 않았다. 해군기지 건설을 반대하는 주민들이 해군의 일방적인 공사추진에 대하여 격렬하게 저항하면서 정상적인 사업추진이 불가능했기 때문이다. 결국 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업으로 인한 보

상차원에서 결정된 주변지역발전계획은 지역의 경제발전, 소득 증대 및 고용창출 그리고 지역주민의 복지혜택 확대라는 목표를 제대로 이루지 못하는 결과를 초래하였다.

3. 환경적 요인

제주해군기지 건설사업 추진과정에서 나타난 중요한 갈등 요인 가운데 하나의 요인은 환경훼손의 문제라고 할 수 있다. 제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 제주특별법) 제292조 제3항의 규정에는 절대보전지역 안에서 공유수면 매립행위를 할 수 없다고 돼 있다. 이는 제주지역 천혜의 자연 환경을 보전하기 위해 제주특별법상에 절대보전지역을 지정할 수 있도록 규정하고 있는 것이다. 따라서 제주해군기지 건설사업을 추진하기 위해서는 해당부지 내에 있는 절대보전지역의 해제가 먼저 선행되어야 한다. 이에 따라 2009년 9월 해군본부는 제주특별자치도에 절대보전지역 지정해제를 요청하였으며 제주특별자치도의회 동의 절차를 밟아 그해 12월 23일 절대보전지역을 해제하는 고시를 하였다.

이 절대보전지역 해제는 해군기지 건설사업의 향방에 아주 중요한 결정이었다. 절대보전지역에 대한 해제동의 절차가 이뤄지지 않았다면 사업 자체의 추진이 불가능했을 것이다. 그럼에도 제주특별자치도의회의 절대보전지역 변경 동의안과 환경영향평가 협의내용 동의안은 당시 수적 우위를 내세운 한나라당 의원들이 의장석을 점거하고 있던 민주당과 민노당 의원들을 끌어내고 ‘절대보전지역 변경 동의안’과 ‘환경영향평가 협의내용 동의안’을 날치기로 처리하였다¹⁴⁾.

결국 절대보전지역 해제 동의 절차에 대한 문제점을 바탕으로 반대주민들이 절대보전지역 변경(해제)처분 무효 확인소송 까지 제기하였지만 사법부의 판단은 각하로 결정되었다.

이후 해군기지 건설사업은 본격화 되었으며 강정마을의 상징인 구름비 바위의 파

14) 2009년 12월 17일 제267회 제주특별자치도의회 임시회 제1차 본회의에서 한나라당 의원들이 본회의장에서 항의농성을 하던 야당의원들을 밀어내고 단상을 점거해 제주민군복합형관광미항(해군기지) 관련 ‘절대보전지역 변경 동의안’과 ‘제주해군기지 건설사업 환경영향평가서 협의내용 동의안’ 등 두 건의 의안을 날치기로 처리하였다. 이 날치기 통과는 제주해군기지 건설공사의 강행명분을 만들어 준 결정적인 계기가 되었다.

괴가 이뤄지면서 강정해안의 아름다움은 더 이상 볼 수 없게 되었다.

강정마을 앞바다의 연산호 군락 훼손 문제도 환경문제로서 또 하나의 갈등으로 떠올랐다. 제주연산호조사 T/F팀 2007년과 2008년 강정마을 연산호 군락에 대한 실태조사를 벌여 연산호 군락이 많이 감소했다는 점을 지적하였다. 하지만 해군은 연산호 훼손은 없다는 입장을 견지하였으나 2015년 자체 보고서를 통하여 해군기지 공사로 인하여 연산호 군락이 일부 영향을 받았다고 인정을 하였다(헤드라인제주, 2015. 10. 7).

해군기지 공사로 인하여 강정천 지역의 오염과 강정해역에 대한 환경 악화에 대한 우려도 해군기지 추진과정에서 불거져 나왔다. 강정천 수질은 해군기지 건설공사와 관련하여 나빠져 은어가 집단 폐사하는 사례까지 나타나게 되었다. 해양 환경 역시 해군기지 방파제의 영향으로 조류의 흐름을 방해함으로써 하천에서 유입되는 각종 부유물질이 먼 바다로 흘러나가지 못해 연안에 퇴적되는 현상이 빠르게 진행되면서 수질악화가 이뤄져 생물이 살기 어려운 수준에 이르는 현상도 나타난 것으로 밝혀졌다.

이는 강정마을회가 제주민군복합형관광미항(해군기지)가 준공된 2016년말 제주해군기지 건설로 인한 강정해역에 미치는 환경적 영향을 정밀조사하기 위해 제주도와 협의해 진행한 해양생태조사 중간보고서에서도 잘 나타나고 있다. 이에 따르면 강정천과 연접한 해역의 수심이 얕아져 COD(화학적산소요구량)가 8.1mg/l(4등급)으로 치솟아 생물이 살기 어려운 수준이 되었다고 밝히고 있다. 또한 강정천 은어의 개체수가 급감한 것도 해양생태환경의 변화로 추정된다고 밝혔다¹⁵⁾

4. 심리적 요인

제주민군복합형관광미항(해군기지) 사업은 정책의 결정과정, 후보지 입지선정과정

15) 강정마을회와 제주특별자치도가 공동으로 2016년에 제주해군기지 건설이 강정바다에 미치는 영향을 정밀 조사하기 위하여 전문기관에 맡긴 해양생태조사 결과 제주해군기지 방파제(1850m)로 인하여 하천을 통해 유입되는 각종 부유물질이 연안에 퇴적되는 현상이 빠르게 진행되고 있고 퇴적물의 부패로 수질 악화가 확인됐다. 강정천과 바다가 만나는 해역은 평균 수심 5~6m에서 2.5~3m로 절반 이상 얕아져 화학적 산소요구량(COD)이 8.1mg/l(4등급)로 치솟아 생물이 살기 어려운 수질이 됐다.

에서 정보가 투명하게 공개되지 않음으로써 주민들은 군사시설에 대해 정확한 정보를 얻지 못했다. 이 때문에 군사시설이 들어서는 지역주민들은 군사시설에 대한 장단점을 판단할 수 있는 기회가 없었으며 막연한 거부감과 불안감만을 안겨줬다. 따라서 강정마을 주민들은 평화로운 어촌 마을에 군사시설이 들어선다는 사실에 대해서 마을공동체를 파괴할 수 있다는 위기의식을 느낄 수밖에 없었으며 지역주민들은 이러한 인식 바탕아래 군사기지 반대투쟁에 나서게 되었다.

특히 해군기지 건설사업은 제주사회에 엄청난 갈등을 불러일으킨 사업임에도 사업의 주체인 해군이 주민들의 의사를 무시한 채 일방적으로 공사를 강행함으로써 군에 대한 불신감만을 키우는 결과를 초래하였다(서희석 외, 2011).

해군 측과 해군기지 찬성 주민들은 세계 평화의 섬이 비무장 지대를 의미하지 않으며 오히려 튼튼한 국가안보가 뒷받침 되어야 평화의 섬이 구현될 수 있다는 논리를 내세웠으나 반대 주민들은 정부가 해군기지 건설을 일방적으로 강행함으로써 제주도는 갈등의 섬으로 전락했고 강정마을공동체의 평화는 산산조각이 났다는 입장이다. 제주의 환경을 파괴하고 주민의 인권을 유린하며 들어오는 제주해군기지는 평화의 섬과 양립할 수 없다는 것이다(야5당 해군기지 진상조사단, 2011).

해군기지 건설 해당지역 주민들의 육체적이고 정신적인 피해도 반대투쟁에 계속적으로 나서면서 점차 싸여갔으며 스트레스 장애도 나타났다. 실제로 제주민군복합형관광미항(해군기지)이 완공된 이후 강정마을 주민들을 대상으로 실시한 첫 건강조사에서 강정주민들의 스트레스 장애가 심각한 것으로 나타났다. 2018년 3월15일부터 6월30일까지 20세 이상 강정마을 주민 1918명 가운데 37.2%인 713명이 응답한 설문조사 결과 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 심리상태의 변화를 조사한 결과 자기 자신의 심리적인 상태에 1순위로 영향을 미치는 원인으로 '지역주민 간 갈등'(46.7%)을 가장 많이 선택하였다. 이어 '지역환경 변화'(12.1%), '가족간 갈등'(7.2%) '생존권 침해'(5.9%) '정서적 어려움'(5.4%) 순으로 답했다. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 이후 가족 사이에 스트레스가 나타났다고 응답한 주민은 176명(25.2%)으로 집계됐다. 스트레스 정도에 대해서는 46.2%는 '약간 있다'고 했고, 19.7%는 '극심하다'고 했다. 대인관계 스트레스가 발생했다고 응답한 주민은 350명(49.9%)으로, 이의 정도는 심각한 수준(상당히 있다, 38.6%, 극심하다 17.3%) 비율이 높았다(제주도민일보, 2018. 11. 21). 결국 강정주민들은 해군기지 건

실로 인하여 정신적인 피해를 입었다는 사실이 실제로 입증되었다.

화순항 해군기지부터 시작되어 강정마을 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설을 둘러싸고 지역주민들이 계속 요구한 부분은 주민동의를 거쳐 입지를 선정하고 사업을 추진해야 한다는 점이다. 이는 군 시설이 들어설 경우 주민의 삶의 질이 하락하고 마을 공동체가 파괴될 수 있는 점을 우려하였기 때문이다.

결국 이러한 우려는 해군기지 추진과정에서 마을주민 간 찬반을 놓고 심각한 갈등을 빚음으로써 마을의 공동체 파괴가 현실로 나타나 마을 주민들은 심지어 감정적 대립으로까지 치닫게 되었다.

5. 정부실패 요인

국가안보 차원의 국책사업임을 내세워 주민들의 합의 없이 추진된 제주민군복합형관광미항(해군기지)는 정부의 입장에서는 정부의 의지에 따라 사업을 성공적으로 마무리 하였지만 사업추진 과정에서 제주지역사회는 엄청난 갈등을 겪었으며 강정마을은 마을 공동체가 파괴되는 결과를 빚었다. 정부와 사업주체인 해군이 제주지역사회는 물론 전국에서 군사기지 반대의 목소리를 내고 심지어 정치권에서도 해군기지의 문제점을 지적했음에도 해군기지 사업은 일방적인 공사 강행으로 완공을 하기에 이르렀다.

해군기지 사업에 대한 정부의 결정은 한편에서는 제주를 평화의 섬으로 선포하고 다른 한편으로는 군사기지를 건설하는 이율배반적인 정책결정으로 제주사회를 뜨겁게 달구었다. 즉, 평화의 섬과 군사기지가 서로 양립할 수 있는가 하는 문제를 놓고 심각한 갈등을 빚었다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 사업은 정책의 결정과정을 보면 중앙정부차원에서만 계획을 반영함으로써 군사기지가 들어서는 입지지역 주민이나 제주도민들의 입장이나 의견은 전혀 반영되지 못하였다. 또한, 후보지 선정과정도 정보가 제대로 공개되지 않아 투명성이 결여되었으며 후보지 결정도 주민투표 요구를 묵살하고 여론조사를 통하여 기습적으로 결정함으로써 정책결정과정의 투명성을 상실하였다(서휘석 외, 2011).

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서의 갈등은 정부와 주민과의 갈등,

정부와 지방자치단체와의 갈등, 지방자치단체와 시민사회단체와의 갈등, 주민과 주민과의 갈등 등 갈등의 양상이 다양하고 복잡하게 얽혀졌을 뿐 아니라 갈등의 정도도 심각하고 갈등의 기간 역시 10년이나 이어졌지만 정부가 이 과정에서 갈등문제의 해결에는 큰 노력을 기울이지 않았다. 오히려 주민들이 갈등해결을 위한 방안을 내놓았지만 정부차원의 대화 노력은 부족하였다. 다만, 김황식 국무총리가 4·3행사를 위하여 제주도를 방문한 자리에서 제주도민과의 대화를 통하여 갈등해결 의지를 밝힌 것을 제외하고 정부차원의 대화채널은 없었다.(헤드라인제주, 2012. 4. 3)

제주민군복합형관광미항(해군기지)이 준공된 이후에도 반대주민들과의 갈등은 여전히 해소되지 못하면서 제주해군기지 관리와 감독에 대한 정부의 역할에 대해서도 주민들의 반발이 이어지고 있다. 실제로 제주민군복합형관광미항(해군기지)가 완공된 후 2년이 지난 2018년에 열린 해군 국제관함식 개최를 놓고 반대주민들과 활동가들이 거세게 반발하였다. 해군기지의 쓰레기 균함도색 등으로 강정바다의 생태계가 위협을 받고 있다는 지역주민들의 항의에도 해군은 물론 정부에서는 어떠한 관리, 감독도 제대로 이뤄지지 않고 있다.

제4절 갈등 장기화 영향 요인 도출에 따른 제주도민 인식조사

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업에 대한 선행연구와 언론보도 내용을 분석하여 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인 등 4가지 장기화 요인을 도출하였으며 이러한 요인이 정부의 신뢰에는 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 분석을 하였다. 본 연구에서는 이 같은 갈등장기화 요인이 제대로 도출이 되었는지를 검증하기 위하여 제주도민들의 인식을 조사하였다.

제주도민 인식조사를 위한 문항은 정치·행정적 요인에서는 5개 문항으로 첫째, 절차적 민주성이 잘 지켜졌다 둘째, 입지선정이 제주도민과 지역주민의 참여 하에 객관적으로 잘 이뤄졌다 셋째, 갈등 해결을 위하여 정부가 적절한 노력을 다하였다 넷째, 갈등 해결을 위하여 제주도가 적절한 노력을 하였다 다섯째, 갈등해결을 위한

의사소통 채널이 잘 갖춰져 있다는 내용으로 구성되었다.

경제적 요인은 4개 문항으로 첫째, 지역의 경제발전이 더욱 성장세를 보였다 둘째, 주민 소득 증가에 도움이 되었다. 셋째, 지역주민의 고용이 늘어났다 넷째, 지역주민의 복지혜택이 증가 하였다는 문항으로 구성되었다.

환경적 요인은 5개 문항으로 첫째, 해양 위험(오염)이 심각해졌다 둘째, 산호초군락 훼손이 심해졌다 셋째 절대보전지역 지정 해제로 해안경관 훼손이 가속화 되었다 넷째 어획량 감소 등 바다환경이 악화되었다 다섯째, 강정천의 환경이 악화되었다로 구성하였다.

심리적 요인은 4개 문항으로 첫째, 민군 간의 협력관계가 더 나빠졌다 둘째, 평화스러운 마을 이미지가 훼손되었다 셋째, 지역주민들의 정신건강이 나빠졌다 넷째, 지역공동체가 회복되기 어려울 것이라는 내용으로 구성하였다.

본 연구모형에서 제시한 각각의 변수들을 측정하기 위한 도구로는 기존에 제시된 선행연구에서 활용하였던 설문 문항들을 참고하여 사용하였다. 기존 선행연구에서 사용된 문항들의 경우에는 신뢰도와 타당성이 검증된 측정항목이어서 활용하였으며 일부 문항의 경우에는 본 연구의 목적에 알맞게 수정·보완하여 설문항목을 구성하여 설문조사를 실시하였다.

각각의 설문항목은 리커트(Likert scale) 5점 척도를 사용하였다.¹⁶⁾ 측정문항 및 참고문헌은 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 측정문항 및 참고문헌

변수	측정항목	참고문헌
정치·행정적 요인 (5문항)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설과정에서 절차적 민주성이 잘 지켜졌다. 2. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지선정은 도민과 주민들이 참여하에 객관적으로 잘 이뤄졌다. 3. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여 정부가 적절한 노력을 다하였다. 	<p>한 동 섭 · 김 형 일 (2011) 이순자 외(2012) 이태준(2017) Oshita(2017) Guo & Wei(2019)</p>

16) 리커트 5점척도의 경우, 매우 부정은 ①번을 매우 긍정은 ⑤번으로 표시하여 응답하도록 하였다.

	<ol style="list-style-type: none"> 4. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여 제주도가 적절한 노력을 다하였다. 5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위한 의사소통 채널이 잘 갖춰져 있었다. 	
경제적 요인 (4문항)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설로 지역의 경제발전이 더욱 성장세를 보였다. 2. 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설로 주민 소득이 증가에 도움이 되었다. 3. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역 주민의 고용이 늘어났다. 4. 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설로 지역주민의 복지혜택이 증가하였다. 	<p>김도희(2001) Tanaka(2004) 심준섭(2009) Chung & Kim (2009) 신윤창 · 안치순 (2009)</p>
환경적 요인 (5문항)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설로 해양위험(오염)이 심각해졌다. 2. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 산호초 군락 훼손이 심해졌다. 3. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진을 위한 절대보전지역 지정 해제로 해안경관 훼손이 가속화 되었다. 4. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 마을어장의 어획량 감소 등 바다 환경이 악화되었다. 5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 강정천의 환경이 악화되었다. 	<p>김도희(2001) 이순자 외(2012) 박형서 외(2007) 김형락 · 최진식 (2009)</p>
심리적 요인 (4문항)	<ol style="list-style-type: none"> 1. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 민군 간의 협력관계가 더 나빠졌다. 2. 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 건설로 평화스러운 마을 이미지가 훼손되었다. 3. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민들의 정신건강이 나빠졌다. 4. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 갈등으로 지역공동체가 회복되기 어려울 것이다. 	<p>나태준(2005) 홍성만 · 박홍엽 (2006) 박형서 외(2007) 김형락 · 최진식 (2009) 김관보 · 이선영 (2010)</p>

<p>신뢰요인 (4문항)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 정부의 제주해군기지를 추진 결정에 대하여 만족한다. 2. 정부의 제주해군기지 추진은 옳은 결정이었다고 생각한다. 3. 정부는 대화를 통하여 제주해군기지 갈등문제를 해결할 의지가 있었다. 4. 정부는 제주해군기지를 효율적으로 관리, 감독할 수 있는 능력이 있다. 	<p>Sjöberg(2004) 송하중 외(2011) 한장희 · 고영희 (2013) 정주용 · 김서용 (2014) 김주경 · 임은옥 (2019) 김근식 · 김서용 (2017) Oshita(2017)</p>
<p>장기화 요인 (5문항)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 주민들의 반대에도 여론조사를 통하여 제주해군기지 입지를 선정함으로써 갈등 장기화의 영향 요인이 되었다. 2. 반대 시위 과정에서 강정주민 및 시민단체 등에 대한 사법처리가 갈등 장기화에 영향을 주었다. 3. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 갈등에 대한 조정기구의 부재가 갈등 장기화에 영향을 주었다. 4. NGO 및 전국 활동가 등 제3자의 개입이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화에 영향을 주었다. 5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 자연환경 훼손문제가 갈등 장기화 요인이 되었다. 	<p>조경훈 외(2010) 이경원 · 김정화 (2011) 임재형(2006) 정정화(2012) 김예승 · 홍성우 (2012)</p>

IV. 연구의 설계

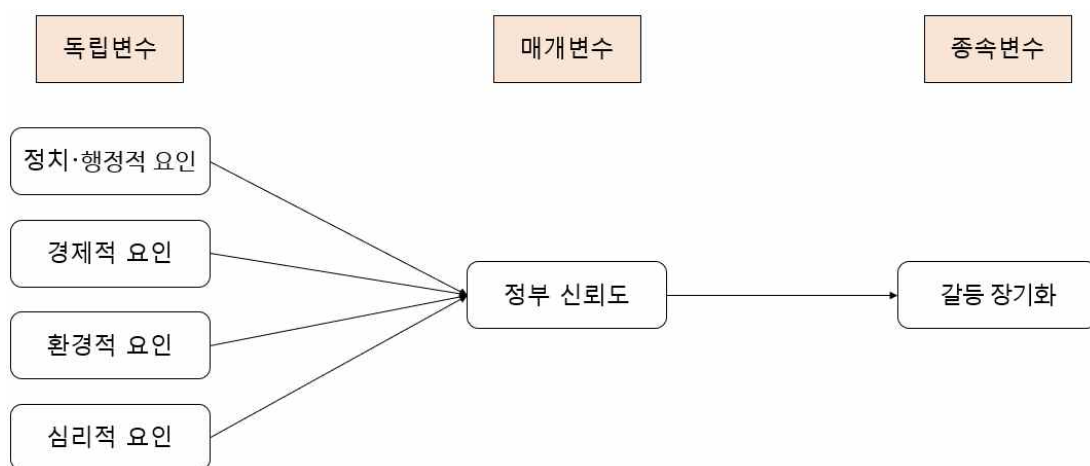
제1절 분석모형의 설정

1. 연구 분석모형의 설정

본 연구는 제주도민들을 대상으로 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화에 미치는 영향요인이 무엇인가를 분석하기 위하여 연구를 설계하였다. 앞서 검토한 선행연구와 이론적 고찰을 통하여 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화에 영향을 미치는 요인으로 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인을 독립변수로, 신뢰요인을 매개변수로 설정하였으며 종속변수로 갈등의 장기화를 설정하였다. 즉, 정치·행정적 요인과 경제적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인이 정부의 신뢰에 어떠한 영향을 미쳤는지의 여부와 정부의 신뢰 여부가 갈등을 장기화하는데 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 검증을 실시하였다. 또한, 정치·행정적 요인과 경제적, 환경적, 심리적 요인이 갈등을 장기화하는데 영향을 미쳤는지에 대한 가설도 검증을 하였다.

선행연구 등에서도 살펴보았듯이 공공갈등의 장기화 요인을 도출한 연구들이 있었지만, 해군기지와 크루즈 항구를 병행해 사용하는 제주민군복합형관광미항(해군기지)에 대한 갈등 장기화 요인에 대하여 제주도민들을 대상으로 한 연구는 미흡한 실정이다. 따라서 본 연구에서는 앞에서 제시한 4가지의 독립변수 요인과 신뢰요인을 매개변수로 갈등 장기화 요인을 종속변수로 하여 제주도민들을 대상으로 갈등 장기화 요인을 구조방정식을 통하여 종합적으로 분석하였다. 이상의 분석모형을 도식화 하면 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 연구분석 모형



2. 가설의 설정

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 국가안보 차원을 내세워 정부와 해군이 지역주민을 비롯한 전국 시민사회단체, 종교계 등의 반발에도 밀어붙이기식 공사를 강행함으로써 갈등이 심화되고 해군기지 공사가 준공된 이후에도 갈등이 봉합되지 않은 갈등 장기화의 대표적인 사례라고 할 수 있다.

제주민군복합형관광미항(해군기지)를 둘러싼 갈등은 정부가 지역주민 등을 대상으로 한 공사지연에 따른 구상권 청구를 포기함으로써 갈등이 잠복기에 들어가 있으나 공사과정에서 발생한 시위 등으로 인하여 사법 처리된 주민 등에 대한 사면복권 등이 아직도 이뤄지지 않고 있고 특히 지나간 세월 해군기지 반대 투쟁으로 인한 상처의 치유도 제대로 이뤄지지 않고 있는 실정이다.

이에 본 연구에서는 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인이 갈등 장기화에 영향을 미친다는 선행연구를 기초로 설계된 연구모형을 근거로 하여 이들 요인이 정부 신뢰에 영향을 미치고 정부 신뢰는 갈등의 장기화 한다는 사실을 매개로 하여 각 요인들이 갈등장기화에 어떤 영향을 주었는지를 파악하기 위하여 다음과 같은 연구가설을 설정하였다.

- 연구가설 1. 정치·행정적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 2. 경제적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 3. 환경적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 4. 심리적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 5. 정부 신뢰가 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 6. 정치·행정적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 7. 경제적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 8. 환경적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.
- 연구가설 9. 심리적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이다.

제2절 조사대상 및 표본의 특성

본 연구의 조사대상은 제주도민을 대상으로 하였다. 연구조사 대상을 제주도민으로 한 이유는 제주민군복합형관광미항(해군기지)이 비록 강정마을에 위치하여 있지만 제주도 전역에 영향을 미치는 군사기지이기 때문에 제주도민 전체를 대상으로 설문을 실시하였다.

연구조사 기간은 2021년 4월 27일부터 5월 1일까지 5일간 전문설문조사 기관에 위탁하여 설문을 실시하였으며, 제주도민 300명을 대상으로 설문을 수집하여 연구 분석에 사용하였다.¹⁷⁾

조사대상의 인구통계학적 특성을 살펴보면 여성응답자가 155명(51.7%)으로 남성 응답자 보다 많았으며 연령별로는 40대가 98명(32.9%)로 가장 응답자가 많았으며 다음으로는 30대가 77명(25.2%)으로 그 뒤를 이었다. 지역적으로는 제주시 거주자가 234명(87.5%)로 나타났으며 거주기간은 20년 이상이 204명(68%)으로 가장 많았으며 학력별로는 대학교 졸업 응답자가 219명(73%)로 가장 많았다. 직업의 경우는

17) 설문조사 대상은 제주지역에 거주하는 만 19세 이상의 성인남녀 300명을 대상으로 조사를 실시 하여 실증분석에 활용하였다.

사무직 종사자가 84명(28%)로 가장 높은 비중을 차지하였으며 출생지는 제주도가 202명(67%)으로 가장 많았다.

설문조사 대상자의 인구통계학적 특성을 구체적으로 살펴보면 아래 <표 5>과 같다.

<표 6> 표본의 인구통계학적 특성

구 분		사례수(%)	구분		사례수(%)
성별	남성	145(48.3)	직업	관리자	10(3.3)
	여성	155(51.7)		전문가	43(14.3)
연령	19~20대	58(19.3)		사무직	84(28.0)
	30대	77(25.7)		서비스업	46(15.3)
	40대	98(32.7)		판매직	25(8.3)
	50대	51(17.0)		주부	30(10.0)
	60대이상	16(5.3)		무직	20(6.7)
거주지역	제주시	234(78.0)		학생	20(6.7)
	서귀포시	66(22.0)		기타	22(7.3)
거주기간	5년미만	36(12.0)		소득	200만원 미만
	5~10년 미만	34(11.3)	200~400만원 미만		132(44.0)
	10~20년 미만	26(8.7)	400~600만원 미만		76(25.3)
	20년 이상	204(68.0)	600만원 이상		50(16.7)
학력	고졸 이하	48(16.0)	출생지역	제주도	202(67.3)
	대학교 졸	219(73.0)		제주도 외 국내	98(32.7)
	대학원 이상	33(11.0)			

본 연구의 연구분석을 위하여 SPSS와 AMOS프로그램을 사용하였으며 연구의 신뢰성과 타당성 확보를 위하여 내적 일관성 분석(internal consistency)과 확인적 요인분석(confirmatory factor analysis)을 실시하였다. 또한 연구모형 검증을 위하여 구조방정식 모형(structural equation modeling)을 사용하였다(김주경·임은옥, 2019).

V. 실증분석

제1절 각 요인별 기초통계 분석결과

1. 정치·행정적 요인 설문 분석결과

정치·행정적 요인에 대한 설문문항의 평균은 2.43으로 나타났다. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인을 묻는 설문 가운데 1-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여 정부가 적절한 노력을 다하였다는 문항의 평균은 2.52로 가장 높게 나타났으며 1-2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지 선정은 도민과 주민들의 참여하에 객관적으로 잘 이뤄졌다 문항과 1-5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위한 의사소통 채널이 잘 갖춰져 있었다는 문항의 평균은 2.36으로 가장 낮은 것으로 분석되었다.

1-1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서 절차적 민주성이 잘 지켜졌다는 설문에 대한 평균은 2.50으로 나타났으며 1-4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여 제주특별자치도가 적절한 노력을 다 하였다는 문항은 평균 2.42로 나타났다.

결론적으로 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서 발생한 갈등 해결을 위하여 정부가 적절한 노력을 하고 절차적 민주성이 잘 지켜진 것으로 도민들은 인식하고 있다. 그러나 입지선정 과정은 도민들과 입지지역 주민들의 참여하에 객관적으로 잘 이뤄졌다는 문항과 갈등 해결을 위한 의사소통 채널을 잘 갖춰져 있다는 문항에 대하여 응답자들은 부정적인 인식을 많이 가지고 있는 것으로 조사되었다. 정치·행정적 요인에 대한 설문조사 결과의 세부항목 내용은 아래 <표 7>과 같다.

<표 7> 정치·행정적 요인에 대한 설문결과

문 항	N	최소값	최대값	평균	표준편차
문1. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인-1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서 절차적민주성이 잘 지켜졌다	300	1	5	2.50	.824
문1. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인-2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지선정은 도민과 주민들의 참여하에 객관적으로 잘 이뤄졌다	300	1	5	2.36	.815
문1. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여정부가 적절한 노력을 다하였다	300	1	5	2.52	.901
문1. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인-4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여제주도가 적절한 노력을 다하였다	300	1	5	2.42	.887
문1. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인-5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위한의사소통 채널이 잘 갖춰져 있었다	300	1	5	2.36	.817
유효수 (목록별)	300			2.43	0.848

2. 경제적 요인 설문 분석결과

경제적 요인에 대한 설문문항의 평균은 2.47로 나타났다. 경제적 측면에서의 갈등요인 설문 가운데 2-1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역의 경제발전

이 더욱 성장세를 보였다는 문항과 2-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민 고용이 늘어났다는 문항의 평균은 2.51로 두가지 문항이 가장 높게 나타났으며 2-4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민의 복지혜택이 증가하였다는 문항의 평균은 2.39로 가장 낮은 것으로 나타났다.

2-2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민 소득이 증가에 도움이 되었다는 문항의 평균은 2.47로 분석되었다.

결론적으로 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 지역의 경제발전에 대한 성장세와 지역주민의 고용이 증가했다는 긍정적인 측면이 있는 반면 지역주민의 소득 증가와 복지 혜택에 대하여는 부정적인 측면을 보이고 있는 것으로 나타났다. 경제적 요인에 대한 설문결과 세부항목의 내용은 아래 <표 8>와 같다.

<표 8> 경제적 요인에 대한 설문결과

문항	N	최소값	최대값	평균	표준편차
문2. 경제적 측면에서의 갈등요인-1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역의 경제발전이 더욱 성장세를 보였다	300	1	5	2.51	.931
문2. 경제적 측면에서의 갈등요인-2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민 소득이 증가에 도움이 되었다	300	1	5	2.47	.941
문2. 경제적 측면에서의 갈등요인-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민 고용이 늘어났다	300	1	5	2.51	.901
문2. 경제적 측면에서의 갈등요인-4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민의 복지혜택이 증가하였다	300	1	5	2.39	.895
유효수 (목록별)	300			2.47	.917

3. 환경적 요인 설문 분석결과

환경적 요인에 대한 설문문항의 평균은 2.54로 나타났으며 세부항목의 내용은 아래 <표 9>와 같다.

<표 9> 환경적 요인에 대한 설문결과

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
문3. 환경적 측면에서의 갈등요인(역산) -1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 해양위험(오염)이 심각해졌다	300	1	5	2.58	.864
문3. 환경적 측면에서의 갈등요인(역산) -2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 산호초 군락 훼손이 심해졌다	300	1	5	2.47	.859
문3. 환경적 측면에서의 갈등요인(역산) -3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진을 위한 절대보전지역 지정 해제로 해안경관 훼손이 가속화 되었다	300	1	5	2.48	.962
문3. 환경적 측면에서의 갈등요인(역산) -4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 마을어장의 어획량 감소 등 바다 환경이 악화되었다	300	1	5	2.57	.845
문3. 환경적 측면에서의 갈등요인(역산) -5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 강정천 수질이 나빠지는 등 환경 이 악화되었다	300	1	5	2.63	.877
유효수 (목록별)	300			2.54	.881

환경적 측면에서의 갈등요인 설문은 부정문에 대한 설문으로 역산에 의하여 평균이 가장 낮은 문항이 가장 영향을 많이 미친 것으로 분석된다. 이에 따라 환경적 측면에서의 갈등요인 가운데 3-2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 산호초군락 훼손이 심해졌다는 문항이 2.47로 가장 많은 영향을 미쳤으며 3-5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 강정천 수질이 나빠지는 등 환경이 악화되었다는 문항이 2.63으로 가장 영향을 미치지 않은 것으로 나타났다.

3-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진을 위한 절대보전지역 지정 해제로 해안경관 훼손이 가속화 되었다는 문항의 평균은 2.58로 나타났으며 3-4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 마을어장의 어획량 감소 등 바다 환경이 악화되었다는 문항은 2.57이며 3-1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 해양위험(오염)이 심각해졌다는 문항은 2.58로 나타났다.

결론적으로 환경적 요인에 대한 설문에서는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업의 추진으로 인하여 직접적으로 영향을 받는 산호초군락 훼손, 절대보전지역 해제로 인한 해안경관 훼손, 마을어장의 어획량 감소 등 바다 환경의 악화 등 마을해안의 환경훼손이 이뤄졌지만 직접적으로 공사의 영향이 미치지 않는 강정천의 수질이 나빠졌다는 인식은 상대적으로 낮게 나왔다.

4. 심리적 요인 설문 분석결과

심리적 요인에 대한 설문문항의 평균은 2.62로 나타났다. 심리적 측면에서의 갈등요인 설문의 경우도 환경적 측면과 마찬가지로 부정문에 대한 설문으로 역산에 의하여 평균이 가장 낮은 문항이 가장 영향을 많이 미친 것으로 분석된다. 이에 따라 환경적 측면에서의 갈등요인 가운데 4-2) 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 건설로 평화스러운 마을 이미지가 훼손되었다는 문항의 평균은 2.57로 가장 영향을 많이 미쳤으며 4-1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 민군 간의 협력관계가 더 나빠졌다는 문항의 평균은 2.66으로 가장 적게 영향을 미친 것으로 나타났다.

4-4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 갈등으로 지역공동체가 회복되기 어려울 것이라는 문항의 평균은 2.63으로 나타났으며 4-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민들의 정신건강이 나빠졌다는 문항의 평균은

2.64이었다.

결론적으로 심리적 요인에 대한 설문에서는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 평화스런 마을의 이미지를 훼손시킨 것으로 인식되고 있으며 장기간의 갈등으로 지역공동체가 회복되기 어려울 것이라는 인식을 보이고 있다. 또한, 지역주민들의 정신건강이 나빠진 것으로 나타나고 있으며 민군 간의 협력관계가 나빠졌다는 인식은 상대적으로 낮은 것으로 분석되었다. 심리적 요인에 대한 설문결과 세부항목의 내용은 아래 <표 10>과 같다.

<표 10> 심리적 요인에 대한 설문결과

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
문4. 심리적 측면에서의 갈등요인(역산) -1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 민군 간의 협력관계가 더 나빠졌다	300	1	5	2.66	.774
문4. 심리적 측면에서의 갈등요인(역산) -2) 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 건설로 평화스러운 마을 이미지가 훼손되었다	300	1	5	2.57	.991
문4. 심리적 측면에서의 갈등요인(역산) -3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민들의 정신건강이 나빠졌다	300	1	5	2.64	.902
문4. 심리적 측면에서의 갈등요인(역산) -4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 갈등으로 지역공동체가 회복되기 어려울 것이다	300	1	5	2.63	.922
유효수 (목록별)	300			2.62	.897

5. 정부신뢰 요인 설문 분석결과

정부신뢰 요인에 대한 설문문항의 평균은 2.67로 나타났다. 정부 신뢰요인에 대한 설문에서는 5-4) 정부는 제주해군기지를 효율적으로 관리, 감독할 수 있는 능력이 있다는 문항이 평균 2.73으로 가장 높게 나타났다. 5-1) 정부의 제주해군기지를 추진 결정에 대하여 만족한다는 문항과 5-2) 정부의 제주해군기지 추진은 옳은 결정이었다고 생각한다는 문항 5-3) 정부는 대화를 통하여 제주해군기지 갈등문제를 해결할 의지가 있었다는 문항은 모두 평균 2.66으로 같은 평균을 보였다. 세부항목의 내용은 아래 <표 11>과 같다.

<표 11> 정부신뢰 요인에 대한 설문결과

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
문5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 정부 신뢰요인-1) 정부의 제주해군기지를 추진 결정에 대하여 만족한다	300	1	5	2.66	.980
문5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 정부 신뢰요인-2) 정부의 제주해군기지 추진은 옳은 결정이었다고 생각한다	300	1	5	2.66	1.049
문5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 정부 신뢰요인-3) 정부는 대화를 통하여 제주해군기지 갈등문제를 해결할 의지가 있었다	300	1	5	2.66	.920
문5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 정부 신뢰요인-4) 정부는 제주해군기지를 효율적으로 관리, 감독할 수 있는 능력이 있다	300	1	5	2.73	.891
유효수 (목록별)	300			2.67	.960

결론적으로 정부 신뢰요인 설문에서는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업이 이뤄지더라도 정부에서 해군기지를 효율적으로 관리·감독할 수 있는 능력을 있는 것으로 평가되었으며 정부의 해군기지 추진 결정과 해군기지의 추진 및 해군기지 갈등 해결 의지 등은 같은 평균을 가지고 있는 것으로 분석 되었다.

6. 갈등 장기화에 대한 설문 분석결과

갈등 장기화에 대한 설문문항의 평균은 3.57로 나타났다. 갈등 장기화에 대한 설문 가운데 6-3) 반대 시위 과정에서 강정주민 및 시민단체 등에 대한 사법 처리가 갈등 장기화에 영향을 주었다는 문항의 평균은 3.67로 가장 높게 나타났으며 6-4) NGO 및 전국 시민활동가 등 제3자의 개입이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화에 영향을 주었다는 문항의 평균은 3.44로 가장 낮은 것으로 분석되었다.

6-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 갈등에 대한 조정기구의 부재가 갈등 장기화에 영향을 주었다는 설문에 대한 평균은 3.66으로 나타났으며 6-1) 주민들의 반대에도 여론조사를 통하여 제주해군기지 입지를 선정함으로써 갈등 장기화의 영향 요인이 되었다는 문항은 평균 3.60으로 나타났다.

6-5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 자연환경 훼손문제가 갈등 장기화 되었다는 문항에 대한 평균은 3.50으로 나타났다.

결론적으로 제주민군복합형관광미항 건설과정에서 갈등이 장기화된 이유는 반대 시위 과정에서 강정주민을 비롯한 시민단체 회원 등에 대한 사법 처리와 갈등에 대한 조정기구의 부재, 주민들의 반대에도 여론조사를 통하여 제주해군기지 입지 선정 그리고 공사과정에서 나타난 자연환경 훼손 문제가 갈등의 장기화에 영향을 준 것으로 분석하고 있다. 하지만 NGO 및 전국 활동가 등 제3자의 개입이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화에 영향을 주었다는 문항은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 갈등장기화에 대한 설문결과세부항목의 내용은 아래 <표 12>와 같다.

<표 12> 갈등장기화에 대한 설문결과

	N	최소값	최대값	평균	표준편차
문6. 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화 영향 요인-1) 주민들의 반대에도 여론조사를 통하여 제주해군기지 입지를 선정함으로써 갈등 장기화의 영향 요인이 되었다	300	1	5	3.60	.853
문6. 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화 영향 요인-2) 반대 시위 과정에서 강정주민 및 시민단체 등에 대한 사법처리가 갈등 장기화에 영향을 주었다	300	1	5	3.67	.878
문6. 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화 영향 요인-3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 갈등에 대한 조정기구의 부재가 갈등 장기화에 영향을 주었다	300	1	5	3.66	.800
문6. 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화 영향 요인-4) NGO 및 전국 활동가 등 제3자의 개입이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화에 영향을 주었다	300	1	5	3.44	.896
문6. 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화 영향 요인-5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 자연환경 훼손문제가 갈등 장기화 요인이 되었다	300	1	5	3.50	.848
유효수 (목록별)	300			3.57	.855

제2절 갈등장기화 요인 설문 신뢰도 및 타당성 검토

본 연구에서는 내적 신뢰도 검사(internal consistency) 및 확인적 요인분석을 통하여 모형의 신뢰도와 타당성을 검증하였다. 내적 신뢰도를 분석하는 이유는 연구 모형에서 사용된 관측변수가 잠재변수를 제대로 반영하고 있는지의 여부와 측정 여부를 검증하기 위함이다. 내적 신뢰도 검사에서는 Cronbach' α 값을 사용하여 측정하고 있다. 사회과학분야 연구에 있어서는 Cronbach' α 값이 0.6 이상일 경우 측정변수가 신뢰성을 가지고 있다고 판단하고 있다(김주경 외, 2019). 본 연구에 사용된 측정도구들은 Cronbach' α 값이 모두 0.8 이상으로 측정되어 측정도구들이 신뢰성을 확보하고 있다. 측정도구의 연구 분석결과는 아래 <표 13>과 같다.

<표 13>신뢰도 및 확인적 요인분석

변수	문항	요인 적재량	표준화 요인 적재량	표준오차 (S.E)	CR(t 값)	Cronbach's α
정치·행정적 요인	정치·행정요인5	1.000	0.827			0.928
	정치·행정요인4	1.141	0.869	0.061	18.615	
	정치·행정요인3	1.127	0.845	0.063	17.803	
	정치·행정요인2	1.042	0.863	0.057	18.410	
	정치·행정요인1	1.027	0.842	0.058	17.708	
경제적 요인	경제적요인4	1.000	0.851			0.932
	경제적요인3	1.032	0.872	0.052	19.821	
	경제적요인2	1.132	0.916	0.052	21.683	
	경제적요인1	1.080	0.884	0.053	20.327	
환경적 요인	환경적요인5	1.000	0.826			0.934
	환경적요인4	0.969	0.831	0.056	17.371	
	환경적요인3	1.187	0.894	0.061	19.500	
	환경적요인2	1.049	0.885	0.055	19.200	
	환경적요인1	1.031	0.864	0.056	18.481	
심리적 요인	심리적요인4	1.000	0.746			0.856
	심리적요인3	1.110	0.846	0.077	14.449	
	심리적요인2	1.204	0.835	0.084	14.266	
	심리적요인1	0.755	0.670	0.067	11.329	
정부신뢰 요인	정부신뢰요인4	1.000	0.752			0.901
	정부신뢰요인3	1.040	0.756	0.077	13.467	

	정부신뢰요인2	1.431	0.913	0.086	16.669	
	정부신뢰요인1	1.326	0.906	0.080	16.540	
장기화 요인	장기화요인4	1.000	0.759			0.891
	장기화요인3	1.115	0.897	0.069	16.236	
	장기화요인2	1.171	0.858	0.076	15.496	
	장기화요인1	1.040	0.784	0.074	13.986	

* '장기화요인' 중 4번 질문은 요인 적재량이 낮아서 분석에서 제외하였음

* 환경적요인과 심리적요인은 부정적 질문을 하였기 때문에 리버스 코딩(역산)코딩을 하였음

특정변수의 신뢰도뿐만 아니라 연구 분석모형 및 변수들의 타당성을 검토하기 위해서 본 연구에서는 확인적 요인분석(Confirmatory Factor Analysis)을 실시하였다. 확인적 요인분석의 평가기준으로는 χ^2 , 적합지수 (goodness of fit index: GFI), 잔차평균자승이중근(root mean square residual: RMR), 표준적합지수(normal fit index: NFI), 터커-루이스지수 (Turker-Lewis index: TLI), 비교적합지수 (comparative fit index: CFI) 등의 적합도 지수를 사용하고 있다(이홍재 외, 2012)

본 연구모형 및 변수들에 대한 확인적 요인분석결과를 살펴보면 절대적합도 지수인 χ^2 는 715.876, GFI는 0.842, AGFI는 0.805, RMR은 0.035, RMSEA은 0.071로 나타났다. 이 가운데 GFI, AGFI가 기준치에 비해 다소 낮았지만 모형 적합도에는 문제가 없는 것으로 분석되었다. 증분산적합지수의 결과를 보면 NFI는 0.898, TLI는 0.927, IFI는 0.936, CFI는 0.936으로 대부분 기준치 이상을 충족하는 것으로 나타났다. 측정결과는 아래 <표 14>과 같다.

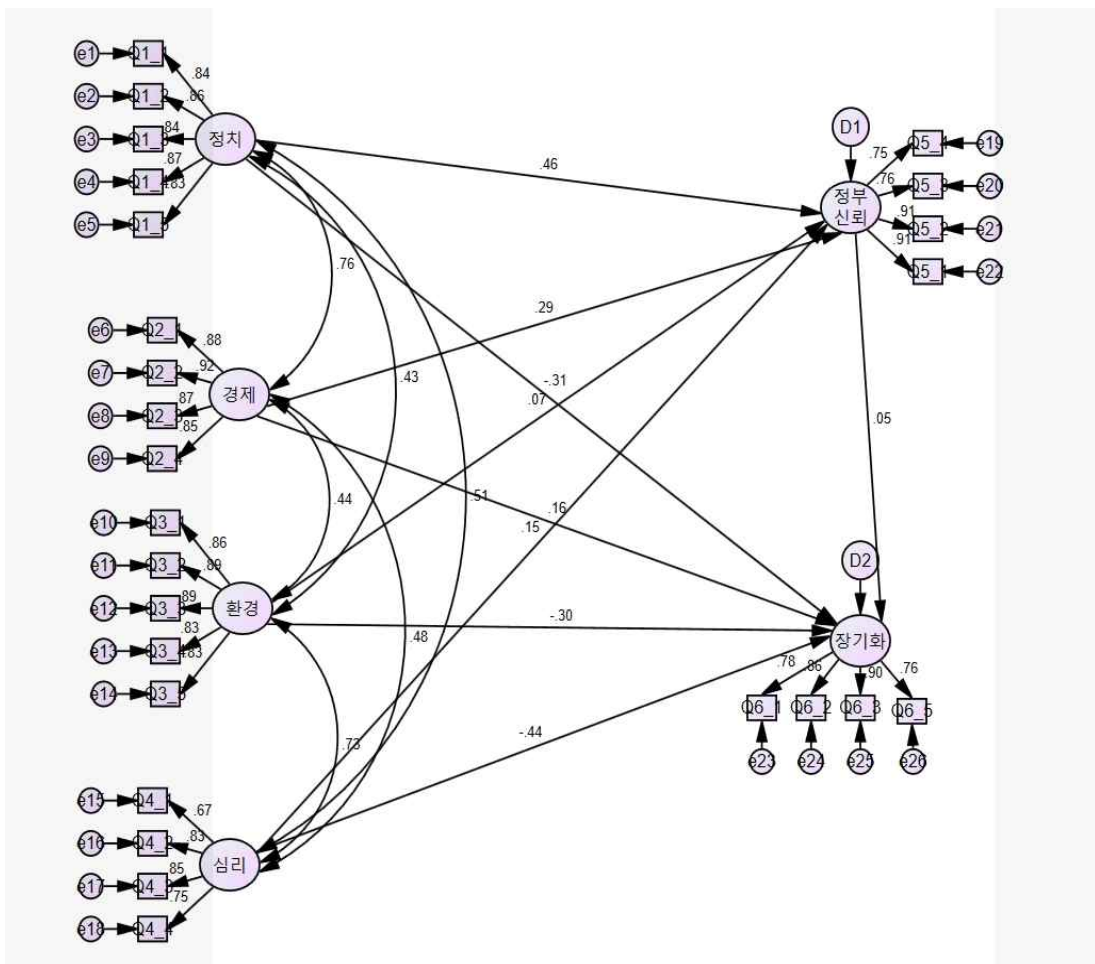
<표 14>구조방정식 모형의 적합도 분석결과

모형	절대적합도					증분 적합도			
	χ^2	GFI	AGFI	RMR	RMSEA	NFI	TLI	IFI	CFI
기본 모형	715.876	0.842	0.805	0.035	0.071	0.898	0.927	0.936	0.936
기준치		>0.9	>0.85	<0.05	<0.08	>0.9	>0.9	>0.9	>0.9

제3절 연구가설의 검증

본 연구의 실증분석에 의하여 연구가설의 경로를 분석해 본 결과를 도식으로 나타내면 <그림 4> 와 같다.

<그림 4 경로분석>



본 연구의 실증분석에 의하여 가설을 검증한 결과는 <표 9>와 같다. 첫 번째 정치·행정적 요인과 정부신뢰의 가설 검증결과 경로계수가 0.459($t=6.321$)이고 $p<0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다.

이는 정치·행정적 요인이 정부의 신뢰와 아주 많은 연관성을 가지고 있음을 의미하는 것으로 <가설 1>은 채택이 되었다. 또한 정부신뢰에 미치는 영향요인이 다른 경제적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인보다 매우 높은 것은 중앙정부와 지방정부에 대한 정부신뢰에 있어 정치·행정적 요인이 매우 중요하다는 것을 보여준다. 이는 기존의 정부신뢰 관련 연구들과 동일한 결과를 보여주고 있다. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업의 제주지역 입지에서 가장 먼저 제기되는 문제점은 정부가 입지 선정과정에서 국가안보 차원이라는 점을 내세워 정보 공개를 제대로 하지 않은 점이다.

해군기지 입지선정 과정에서 해당지역 주민들의 참여가 제대로 이뤄지지 않은 점은 중앙과 지방자치단체와의 갈등은 물론 지역주민 간 시민사회단체들의 반발을 불러일으킨 주요 요인이 되었으며 군사시설의 입지는 해당지역뿐만 아니라 제주도민 전체의 삶의 질을 결정하는 요인이 되지만 입지결정과정에서는 강정마을 일부 주민들의 시설유치 의견만으로 결정됨으로써 대부분의 주민과 제주도민의 의사는 제대로 반영되지 않았다. 정부가 제주특별자치도를 세계평화의 섬으로 선포해 놓고 평화의 개념과 거리가 있는 해군기지 건설을 추진함으로써 정부정책에 대한 불신감이 팽배해진 점도 <가설 1>을 채택하는데 하나의 원인으로 작용한 것으로 분석되고 있다.

특히 이 사업이 정부에서 공식 발표한 것이 아니라 제주도내 언론이 보도를 함으로써 갈등이 표면화 된 것으로 정부가 화순항 해군부두 건설계획을 과거 국책사업의 추진 예에서 보듯이 일방적으로 추진하려던 의도를 가지고 있었던 것으로 사업 초기부터 정부 불신의 싹이 트기 시작하였다.

두 번째로 경제적 요인과 정부신뢰의 가설을 검증한 결과는 경로계수는 0.287($t=4.264$)이고 $p<0.001$ 수준에서 유의미한 것으로 분석되었다.

정부의 오락가락한 지원정책 등이 정부에 대한 신뢰도를 떨어뜨린 것으로 <가설 2> 또한 채택되었다. 이는 대규모 공공갈등사업의 경우 정치·행정적 요인뿐만 아니라 경제적 지원정책과 경제유발 효과가 정부신뢰에 영향을 미친다는 것으로서 지역 주민들의 경우 경제적 지원정책이 얼마나 잘 기획되었는가에 따라 정부에 대한 신뢰가 달라질 수 있음을 의미한다. 강정마을에 들어선 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 경우 다른 지역과는 달리 정부의 보상가액에 민감한 반응을 보이지는 않았

다. 해군기지 반대 주민들은 주민동의도 없이 일방적으로 이뤄진 해군기지 입지결정과 그에 따른 갈등문제의 해결이 선행돼야 한다는 점을 내세움으로써 해군기지 사업을 둘러싼 갈등의 양상은 이익갈등이 아니라 가치갈등임을 보여주었다.

반대주민 측은 해군기지 추진과 관련한 주변지역 발전계획에 대해서도 강정마을 주민들의 합의하에 계획이 수립되어야 하며 발전계획 용역과 관련해서는 정부와 제주도 관계자 참석, 주민요구시 정부 및 제주도정의 발전계획 추진에 따른 이행각서 체결, 발전계획에 대한 주민투표 실시 및 투표결과에 승복 한다는 등의 4가지의 요구사항을 제시함으로써 경제적 요인을 둘러싸고 정부에 대한 불신감을 보인 것으로 분석되고 있다.

군사시설 입지에 대한 주민들의 반대는 대부분 군 시설 입지에 따른 군사보호구역 설정 등으로 인하여 주민의 재산권이 제약되고 지역발전을 저해하는 요인이 된다는 것이다. 강정마을 해군기지만대 대책위 주민들 역시 강정해안에 해군기지가 건설될 경우 군 시설로 인하여 은어의 서식지인 강정천 등 천혜의 경관을 활용한 지역발전이 어렵다는 점을 내세워 반대투쟁에 나선 점도 정부의 보상책이 신뢰를 얻지 못한 셈이다.

세 번째로 <가설 3> 환경적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설은 채택되지 않았다. <가설 3>에 대한 검증결과를 보면 강정마을 해안의 상징이라고 할 수 있는 구름비 바위 파괴 등 환경의 훼손은 해군기지 건설에 따른 공사로 인하여 발생한 것으로서 환경 훼손이라는 요인은 정부의 신뢰와는 직접적인 관련성이 부족하여 기각되었다.

환경적 요인이 정부신뢰에 중요한 영향요인으로 작용하지 않은 것은 해군기지 건설은 국책사업으로 궁극적으로는 정부가 추진하는 사업이지만 공사과정에서 발생하는 환경 훼손 등 환경관련 요인들은 공사주체와의 갈등이지 정부신뢰에 영향을 미치는 요소는 아니라는 것이다.

실제로 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업으로 인하여 강정마을 해안의 오염이 심각해지고 산호초 군락이 심하게 훼손된 사안을 놓고 갈등이 빚어진 것은 정부의 신뢰 여부에 앞서 시공업체와 이를 관리할 해군의 공사 감독 소홀 때문이지 정부를 신뢰하고 하지 않고의 문제는 아닌 것이다.

네 번째 심리적 요인과 정부신뢰 간의 가설을 검증한 결과, 경로계수는

0.154($t=2.224$)이고 $p<0.05$ 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보였다.

이는 정부의 정보공개 등이 지역주민들에게 심리적으로 큰 영향을 끼치는 것으로 <가설 4>는 채택되었다. 이는 해군기지 건설과 관련한 지역주민들의 심리적 불안감, 지역공동체에 붕괴에 대한 우려, 해군기지 건설에 따른 갈등양상 등에 따른 심리적 압박감을 의미하는 것으로 정부신뢰와 심리적 요인이 매우 밀접한 관계가 있다는 것을 보여주고 있다.

심리적 요인의 경우, 갈등의 장기화에 가장 큰 영향을 준 요인으로 군사시설이 비전호시설 또는 기피시설로 바라보는 사회적 인식이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서도 여실하게 나타났으며 도민 인식 조사에서도 그대로 반영되었다. 또한, 국가안보 차원의 국책사업임을 내세워 주민들의 의견을 제대로 수렴하지도 않고 주민들과의 합의도 없이 일방적으로 사업이 추진됨으로써 지역주민들의 피해의식만 높아지게 만들었으며 결국 이러한 심리적인 영향은 갈등을 장기화하고 정부신뢰를 떨어뜨리는 결과를 초래한 것으로 분석되었다.

강정마을이 해군기지 입지로 선정된 이후 이를 반대하는 주민들은 줄곧 해군기지 건설사업의 백지화를 요구하여 왔는데 이는 군사시설로 인한 피해는 강정마을 주민들이 감수를 해야 하고 다른 지역은 안보에 관하여 무임승차를 한다는 박탈감을 느끼기에 충분한 상황이고 이를 해소하는 차원에서 해군기지와 크루즈 항을 동시에 건설하는 사업을 추진하였지만 결국 민항보다는 해군기지가 우선시 된다는 판단으로 정부에 대한 불신을 가질 수밖에 없는 상황이었다.

갈등 상황이 장기적으로 이어졌지만 이를 해소하기 위한 정부의 노력 역시 미흡하여 정부의 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 빚었으며 도민 의식조사결과에서도 이러한 요인이 그대로 반영이 되었다.

다섯 번 째로 <가설 5> 갈등의 장기화와 정부 신뢰와의 상관관계의 가설은 기각되었다. 이는 분석결과 갈등이 발생하고 장기화하는 것은 정부를 신뢰하고 신뢰하지 않고의 결과가 아니라 정책 추진과정에서의 문제가 있는지의 여부에 따라 결정이 되는 것이다. 즉, 정부에 대한 신뢰도가 높다고 해서 국책사업 추진과정에서 갈등이 발생하지 않거나 발생한 갈등이 장기화 되지 않는다는 것이 아니라는 것이다.

따라서 본 가설의 해석에 있어 제주도민들의 경우 정부에 대한 신뢰와 갈등 장기화 사이의 인과관계가 없었다고 판단했는지에 대해서는 보다 더 세밀한 분석이 필

요하다.

여섯 번째 정치·행정적 요인이 갈등의 장기화에 영향을 미쳤는지에 대한 가설을 검증한 결과 경로계수는 $-0.310(t=-3.389)$ 이고 $p<0.001$ 수준에서 유의미한 결과로 나타났다. 이는 정치·행정적으로 해군기지 건설과 관련하여 절차적 민주성과 갈등 해결노력, 주민참여가 잘 이루어진다면, 갈등의 장기화가 발생하지 않는 것을 의미하는 것으로 갈등장기화의 중요한 변수로 나타났다.

또한, 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지선정에서부터 공사 추진과정 그리고 공사가 완공된 이후에도 주민과의 갈등이 지속되고 있는 것으로 도민사회가 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 따라서 정치·행정적 요인은 갈등의 장기화에 직간접적으로 영향을 미치고 있어 <가설 6>은 채택되었다.

일곱 번째 <가설 7> 경제적 요인과 갈등 장기화에 대한 검증 결과 제주민군복합형관광미항은 다른 군사시설 갈등과는 달리 군 부대 이전을 둘러싼 이익갈등이 아니라 평화의 섬과 군사기지가 양립할 수 있는 것인가에 대한 가치갈등으로 시작된 경향이 짙어 경제적인 문제가 개입될 소지가 많지 않았다. 실제로 갈등이 장기화되는 동안 주민들이나 반대단체 등에서는 경제적 편익에 대한 요구가 거의 없었음을 감안할 때 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진과정에서 경제적인 요인이 갈등 장기화에는 큰 영향을 미치지 않은 결과로 나타난 것으로 분석된다. 따라서 이 가설을 기각되었다.

여덟 번째 환경적 요인이 갈등 장기화에 영향을 주었는지에 대한 검증에서는 경로계수가 $-0.297(t=-3.948)$ 이고 $p<0.001$ 수준으로 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 환경적으로 자연 훼손과 수질 등이 나빠지지 않는다면 갈등의 장기화도 발생하지 않는다는 의미로, 갈등의 장기화에 중요한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 군사시설로 자연경관이 훼손되거나 쾌적한 삶을 방해하는 요인이 발생할 경우 갈등의 장기화에 영향을 주는 것으로 <가설 8>도 채택이 되었다.

마지막 심리적 요인과 갈등 장기화와의 가설 검증결과는 경로계수 $-0.444(t=-5.065)$ 이고 $p<0.001$ 수준에서 통계적으로 유의미한 결과를 보였다. 이는 지역주민들의 심리적 불안감이 높아지거나 지역공동체의 붕괴에 대한 인식이 갈등의 장기화에 매우 큰 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다. 다른 정치·행정적 요인과 환경적 요인 보다 매우 높은 경로계수를 보이고 있으며, 결국 지역주민들은 해군기

지 건설에 따른 지역공동체의 갈등이 매우 중요하고 지속될 수 있다는 것을 의미한다. 결국 군사시설이 입지하는 지역주민들의 심리상태가 갈등을 유발하고 그 갈등이 지속되는 결과를 빚는 것으로 <가설 9>는 채택이 되었다. 이상의 가설검증 결과를 요약하여 보면 <표 15>와 같다.

<표 15> 가설의 검증결과

구분	가설내용	표준화 계수	비표준화 계수	표준오차	CR(t 값)	p 값	검증결과
가설1	정부신뢰← 정치·행정요인	0.459	0.455	0.072	6.321	***	채택
가설2	정부신뢰 ← 경제적요인	0.287	0.252	0.059	4.264	***	채택
가설3	정부신뢰 ← 환경적요인	0.070	0.064	0.058	1.112	0.266	기각
가설4	정부신뢰 ← 심리적요인	0.154	0.151	0.068	2.224	*	채택
가설5	장기화 ← 정부신뢰	0.047	0.045	0.088	0.516	0.606	기각
가설6	장기화 ← 정치·행정요인	-0.310	-0.295	0.087	-3.389	***	채택
가설7	장기화 ← 경제적요인	0.155	0.131	0.068	1.940	0.052	기각
가설8	장기화 ← 환경적요인	-0.297	-0.264	0.067	-3.948	***	채택
가설9	장기화 ← 심리적요인	-0.444	-0.416	0.082	-5.065	***	채택

* p<0.05, **p<0.01, ***p<0.001

이상에서 분석한 각 변수들에 대한 효과를 분석한 결과, 변수들 간에는 직접효과와 간접효과가 모두 나타나고 있으며 총 효과를 기준으로 살펴보면 심리적 요인($\beta=-0.437$)이 가장 큰 영향력을 미친 요인으로 분석되다.

다음으로는 환경적 요인($\beta=-0.294$), 정치·행정적 요인($\beta=-0.288$), 경제적 요인($\beta=0.169$) 순으로 나타났다. 결론적으로 정부신뢰를 매개로 한 장기화요인 분석에 있어 정부신뢰의 매개효과는 매우 낮은 것으로 나타났다. 가설의 분석결과는 아래 <표 16>과 같다.

<표 16> 효과의 분해

구분		정치·행정 요인	경제적요인	환경적요인	심리적요인	정부신뢰
장기화	직접효과	-0.310	0.155	-0.297	-0.444	0.047
	간접효과	0.022	0.013	0.003	0.007	-
	총효과	-0.288	0.169	-0.294	-0.437	0.047

VI. 결론 및 정책적 제언

제1절 연구결과 요약

본 연구는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진과정에서 빚어진 갈등의 장기화 요인은 무엇인지를 도출해 내고 이를 통하여 향후 추진되는 공공사업에 추진에서 빚어질 수 있는 갈등의 장기화를 예방하고 효율적인 해결을 위한 정책적 기초자료를 확보하는 데 그 목적이 있다고 하겠다.

이에 따라 본 연구의 목적을 달성하기 위하여 군사시설 입지 및 이전 등에 관련한 민군갈등과 공공갈등 장기화 논문 등에 대한 이론적 고찰과 선행연구, 그리고 제주민군복합형관광미항(해군기지)과 관련한 국내 언론 보도 등을 바탕으로 주체별 갈등, 시기별 갈등의 현상을 살펴보았다. 갈등 주체별 갈등현황을 보면 첫째, 중앙정부와 지방정부 간의 갈등을 들 수 있다. 사업 주체인 해군은 국가안보 사업임을 내세워 지방자치제 부활 이전과 같이 일방적인 추진을 시도했으나 주민들의 손으로 뽑힌 당시 남제주군수와 제주도지사가 정부의 이 같은 방침에 대하여 제동을 걸고 나서면서 갈등을 빚었다. 강정마을이 해군기지 후보지로 결정된 이후에는 민간항구를 같이 개발하는 방안을 놓고 정부와 지방자치단체가 마찰을 빚었으며 민선 5기 새로운 도정이 출범하면서 공사중단을 해군 측에 요구하였지만 일방적인 공사가 강행되면서 마찰을 빚기도 하였다.

둘째, 지방자치단체와 지역주민 간 갈등도 복잡한 양상을 띠었다. 한 차례의 사업 유보와 또 한 차례의 논의 중단 사태를 거친 이후 해군기지 논의를 위한 제주도와 해군의 T/F 팀이 출범하자 반대대책위 주민들은 제주도 전역에 군사시설이 들어오는 것에 반대한다는 입장을 내세워 T/F팀의 논의요청을 거부하는 등 갈등을 빚었다.

강정마을로 해군기지 입지가 결정된 이후에도 제주도가 주민들의 동의 없이 해군이 양해각서를 체결하면서 반대주민들은 ‘특별독재도’라고 비난을 하며 급기야 도지

사 주민소환을 추진하면서 지방자치단체와 주민들 간의 갈등은 최고조에 이르렀다. 결국 주민소환은 개표요건을 충족시키지 못해 무위로 돌아갔지만 지방자치단체와 주민 간 갈등은 도정이 바뀌어도 전혀 나아지지 않았다.

셋째, 강정마을 주민들 외에도 제주지역 시민사회단체, 종교계, 전국의 시민사회단체 등이 해군기지 건설을 놓고 지방자치단체와 대립을 하면서 갈등의 양상은 더욱 복잡하게 진행되었다. 해군이 유보되었던 제주해군기지 재추진 계획을 밝히면서 시민사회단체와 종교계 등은 평화의 섬에 해군기지를 건설 반대한다는 성명을 발표하고 범도민대책위를 구성하여 반대투쟁에 나섰다.

넷째, 지역주민과 지역주민 간의 갈등도 심각하게 빚어지면서 마을공동체가 파괴될 지경에 이르렀다. 지역주민 간 갈등은 제주도가 화순항 해군기지를 대체할 지역을 물색하기 위하여 제주도내 마을을 대상으로 유치신청을 받기 시작하자 위미리 지역에서 유치를 희망하였으나 인근 마을주민들이 반발을 하면서 입지 선정을 놓고 인근 마을 간 갈등을 빚었다.

강정마을 주민들의 찬반 갈등은 제주해군기지에서 시작하여 제주민군복합형관광미항(해군기지)로 사업의 성격이 바뀌는 과정에서도 첨예하게 대립함으로써 마을의 공동체는 파괴되고 장기간에 걸친 갈등의 후유증도 여전히 남아있다. 또한 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 시기별로 갈등의 양상이 달라지는 현상을 보였다. 우선 갈등의 표출기는 해군의 해군부두 계획 입안부터 해군기지 입지후보지인 화순지역 주민들의 반대와 해군의 해군기지 건설 보류에 이르기까지의 갈등상황이 이어졌다. 갈등의 재표출기는 유보됐던 화순항 해군기지 건설계획을 재추진하겠다는 해군의 발표를 기점으로 지역주민들과 시민사회단체의 반대활동 및 해군기지 유치를 놓고 갈등이 빚어졌다. 갈등의 증폭기에는 여론조사에 의하여 강정마을이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 후보지로 전격 결정되면서 갈등이 발생하였으며 갈등 심화기는 강정마을의 상징으로 일컬어지는 구름비 바위 폭파 등 해군의 일방적인 공사 강행에 따른 정부와 지방자치단체, 주민과 시민사회단체의 대 중앙 반대투쟁, 주민 간 갈등이 극심하였다.

본 연구에서는 선행연구와 함께 갈등 주체별 갈등 상황, 시기별 갈등 상황에 대한 분석을 통하여 갈등 장기화 요인을 도출하였으며 이를 바탕으로 도민 설문조사 등을 통하여 갈등의 장기화 요인이 실제로 갈등 장기화에 영향을 미쳤는지의 여부

에 대하여 구조방정식 모형을 통하여 검증을 실시하였다.

설문조사는 도출된 정치·행정적 요인, 경제적 요인, 환경적 요인, 심리적 요인 등 4가지 장기화 요인이 정부의 신뢰에는 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 도민의 인식을 조사하였다. 인식조사를 위한 문항은 정치·행정적 요인에서는 5개 문항으로 첫째, 절차적 민주성이 잘 지켜졌는지 둘째, 입지선정이 제주도민과 지역주민의 참여 하에 객관적으로 잘 이뤄졌는지 셋째, 갈등 해결을 위하여 정부가 적절한 노력을 다하였는지 넷째, 갈등 해결을 위하여 제주도가 적절한 노력을 하였는지 다섯째, 갈등해결을 위한 의사소통 채널이 잘 갖춰져 있는 지에 대한 내용으로 구성되었다.

경제적 요인은 4개 문항으로 첫째, 지역의 경제발전이 더욱 성장세를 보였다 둘째, 주민 소득 증가에 도움이 되었다. 셋째, 지역주민의 고용이 늘어났다 넷째, 지역주민의 복지혜택이 증가 하였다는 문항으로 구성되었다.

환경적 요인은 5개 문항으로 첫째, 해양 위험(오염)이 심각해졌다 둘째, 산호초 군락 훼손이 심해졌다 셋째 절대보전지역 지정 해제로 해안경관 훼손이 가속화 되었다 넷째 어획량 감소 등 바다환경이 악화되었다 다섯째, 강정천의 환경이 악화되었다로 구성하였다.

심리적 요인은 4개 문항으로 첫째, 민군 간의 협력관계가 더 나빠졌다 둘째, 평화스러운 마을 이미지가 훼손되었다 셋째, 지역주민들의 정신건강이 나빠졌다 넷째, 지역공동체가 회복되기 어려울 것이라는 내용으로 구성하였다.

도민에 대한 설문을 실시하여 검증을 한 이유는 연구자가 주관적인 관점에서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서의 갈등 장기화 요인을 도출한 내용이 과연 제주도민들의 시각에서도 갈등 장기화요인이 되었는지에 대한 개관적으로 검증하기 위하여 실시하였다. 객관적인 갈등 장기화 요인을 도출하기 위하여 설문조사는 제주도민 300명을 대상으로 전문 리서치 전문 회사에 의뢰하여 실시하였다.

도민 설문조사결과는 구조방정식 모형을 통하여 분석을 실시하였다. 내적 신뢰도 검사(internal consistency) 및 확인적 요인분석을 통하여 모형의 신뢰도와 타당성을 검증한 결과 일반적으로 신뢰도 검사에서는 Cronbach' α 값을 사용하여 측정하며 사회과학분야 연구에 있어서는 Cronbach' α 값이 0.6 이상일 경우 측정변수가 신뢰성을 가지고 있다고 판단하고 있다는데 사용된 측정도구들은 Cronbach' α 값이 모두 0.8이상으로 측정되어 측정도구들이 신뢰성을 확보하고 있다. 또한 실증분석을

위하여 9가지 연구 가설 가운데 정치·행정적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설과 경제적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설, 심리적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설은 채택이 되었다. 하지만 환경적 요인이 정부 신뢰에 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설은 기각이 되었다.

정부 신뢰가 갈등을 장기화 하는데 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 분석되어 정부 신뢰가 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설은 채택되지 않았다.

이와 함께 연구가설로 설정한 정치·행정적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설과 환경적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설 그리고 심리적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설은 검증을 실시한 결과 채택이 되었지만 경제적 요인이 갈등을 장기화 하는데 부(-)의 영향을 미쳤을 것이라는 가설은 채택되지 않아 경제적인 요인이 갈등을 장기화 시키지는 않은 것으로 분석되었다.

갈등의 장기화 요인에 대한 실증분석 분석 결과 각 변수들에 대한 효과를 분해하면 변수들 간에는 직접효과와 간접효과가 모두 나타나고 있으며 총 효과를 기준으로 살펴보면 심리적 요인($\beta=-0.437$)이 가장 큰 영향력을 미친 요인으로 분석되었으며 다음으로는 환경적 요인($\beta=-0.294$), 정치·행정적 요인($\beta=-0.288$), 경제적 요인($\beta=0.169$) 순으로 나타났다.

제2절 정책적 제언

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 국가안보라는 이유로 사업주체인 정부와 해군이 지역주민의 거센 저항에도 정보의 비공개, 여론조사에 의한 입지선정의 비민주성, 공권력을 투입한 일방적인 밀어붙이기식 공사 강행, 기피시설로 인식되는 군사시설 입지에 따른 지역주민 설득 노력 등이 없이 추진됨으로써 장기간에 걸친 갈등이 빚어졌으며 이로 인하여 지역공동체가 회복불능의 상태로 까지 이

어지는 등의 심각한 갈등의 발생하였다.

공공정책 추진에 따른 갈등은 한번 발생을 하면 봉합하기가 어려울 뿐만 아니라 엄청난 사회적 비용을 감당해야 한다. 특히 군사시설의 경우 국가안보 논리를 내세워 정보를 제대로 공개하지 않고 일방적으로 추진되면서 많은 갈등을 야기하고 있다.

본 연구 역시 군사시설의 입지와 관련한 갈등을 연구하고 갈등과정에서 도출된 정치·행정적, 경제적, 환경적, 심리적 요인에 대한 검증 결과를 바탕으로 공공갈등의 장기화를 예방하고 해결하기 위한 정책적 기초자료를 확보하기 위하여 다음과 같은 대책들이 마련돼야 한다.

본 연구에서 검증된 결과를 바탕으로 갈등의 장기화에 가장 큰 영향을 미친 요인은 심리적인 요인이다. 따라서 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지 후보지로 결정되면서 극심한 갈등으로 마을공동체마저 회복될 수 없는 지경에 이르는 강정마을 주민 뿐 아니라 10년 이상의 갈등 과정에서 찬반으로 나뉘어 갈등을 빚은 제주도민들의 상처를 치유하고 갈등을 종식시키기 위한 방안이 필요하다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 대부분의 민군갈등이 군사시설이 이전 또는 통·폐합 과정에서 빚어지는 것과는 달리 군사시설의 입지를 둘러싼 갈등임과 동시에 갈등의 기간도 10년 이상이 소요되고 사업이 완료된 이후에도 갈등이 여전히 잔존하는 우리나라에서도 거의 찾아보기 어려운 갈등사례라고 할 수 있다. 이러한 갈등의 결과로 인하여 강정마을은 마을 공동체가 파괴되고 인권이 유린되는가 하면 사법처리로 인한 고통을 함께 겪고 있어 이를 치유하기 위해서는 엄청난 사회적 비용을 지불해야만 한다. 따라서 엄청난 사회적 비용을 지불하는 공공갈등을 사전에 예방하고 갈등 발생시 이를 효율적으로 관리하기 위한 실효성 있는 제도적인 방안이 마련돼야 할 것이다.

첫째, 갈등을 관리할 수 있는 전담기구를 설치하고 갈등 전문가를 채용하여 효율적인 갈등 관리에 나서야 한다. '공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제26228호)'이 2007년에 제정되어 시행하고 있지만 이 규정만으로는 법률적·제도적 기반이 취약하여, 중앙·지방정부 및 공기업 등에서 실효성 있는 갈등관리가 이뤄지지 못하고 있는 실정이다. 특히 지금까지 수차례의 갈등관리 기본법안 발의되거나 추진됐음에도 법 제정이 번번히 실패를 함으로써 국가는 물론 지방자치단체,

공기업의 갈등관리 종합정책 등이 제대로 추진되고 있지 못해 효율적인 갈등 관리가 제대로 이뤄지지 않고 있는 만큼 「갈등관리기본법」 제정을 통하여 갈등관리를 법률적으로 제도화하고 이를 운영하기 위한 갈등관리시스템 구축이 시급하다.

제21대 국회가 출범한 이후에도 「갈등관리기본법」이 발의되어 있다. 국회 송재호 의원이 대표발의를 한 「갈등관리기본법」의 입법취지를 보면 공공갈등의 해결은 갈등 해결 주체, 사용수단, 갈등유형, 그리고 갈등 원인 등에 따라 다양한 방법을 활용할 수 있음에도 여전히 전통적인 사법적 해결방식이 주를 이루고 있어 과도한 사회경제적 비용을 유발하고 공동체의 분열을 초래하고 있다고 지적하고 있다¹⁸⁾. 특히 최근에 나타난 우리 사회의 갈등은 사회 구조적인 문제와 가치관의 변화로 복잡한 양상을 띠며 여러 부처의 업무영역을 넘나들어 현재의 갈등 관리 프로세스로는 갈등 예방과 해결에 한계가 있다고 지적하고 있다. 이에 따라 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 공공기관의 역할과 책무, 갈등관리 절차와 공론화 방식에 관한 사항을 규정해 공공기관의 갈등예방과 해결 능력을 향상하고 공공정책을 추진함에 있어 지역, 계층, 세대, 성별 간 갈등의 예방과 치유 및 지속가능한 균형발전을 위한 요소를 고려하여 이해당사자들과 일반 시민이 참여해 다양한 가치관과 이해관계를 서로 받아들이고 합의점을 도출하는 합의 지향적 접근을 제도화함으로써 분노와 갈등의 평화적 해결기제를 확립하여 사회통합에 기여하고자 한다고 적시하고 있다.

갈등관리기본법에 의하여 공공갈등이 관리될 경우 공공정책 사업 추진에 따른 갈등의 예방, 관리, 해결에 도움이 기대된다고 할 수 있다.

한편 제주특별자치도는 2020년 7월 공공갈등 예방과 해결에 관한 조례를 제정하여 시행하고 있는데 갈등영향분석의 실시, 이해관계자의 의사결정 참여, 갈등조정협의회의 구성이 도지사가 필요한 경우로 한정하고 있어 자칫 조례의 운영이 자의적으로 이뤄질 가능성도 배제할 수 없어 갈등관리기본법 제정이 될 경우 법 취지에 따라 보완이 필요하다.

이와함께 조례에는 제주특별자치도 사회협약위원회의 심의를 거친 갈등 사례는 중점관리대상으로 선정해 관리를 할 수 있도록 하고 있지만 공공정책의 경우 갈등을 유발한 공공기관이 갈등을 관리하는 모순이 발생할 수 있다. 따라서 민간기구인

18) 송재호 국회의원(더불어민주당, 제주시 갑)이 대표발의 하여 국회에서 입법 절차를 밟고 있다.

제주특별자치도 사회협약위원회의 기능과 위상을 강화하기 위한 제도적인 장치가 필요하다.

둘째, 군사시설 공사로 인해 발생하는 환경피해의 최소화를 위하여 정부와 지방자치단체, 그리고 사업주체와 지역주민이 함께 참여하여 실질적으로 문제를 해결해 나가는 제도적인 협의체 구성이 필요하다.

사업 추진에 앞서 환경영향평가를 하는 과정에서 주민들의 의견을 수렴하지만 공공사업 추진과정에서 대부분의 갈등사례를 보면 주민들의 의견이 제대로 반영되지 않고 요식적인 절차를 거침으로써 공사추진과정에서 여러 가지 주민들과 마찰을 빚는 등 환경적 갈등이 심화된다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지가 강정마을로 확정된 이후 2010년 본격적인 공사가 착공되면서 공사과정에서 가장 큰 갈등을 빚은 사례는 마을의 상징이라고 주민들이 주장하는 구름비 바위의 폭파였다. 구름비 바위 폭파 당시 강정마을 주민들과 활동가들의 반대 시위가 극렬하였고 당시에 시위에 대비하여 다른지방 경찰병력이 대거 강정마을에 투입되는 등 갈등이 극심하였다. 강정마을 해안의 연산호 군락의 훼손은 지역주민들과 반대단체의 적극적인 항의에도 별다른 보호조치 없이 해군기지 공사가 이뤄진 결과였다. 강정마을회 등으로 구성된 연산호 조사 TF 팀은 2017년 '제주 민군복합형관광미항 주변 천연보호구역 연산호 생태 사후조사' 보고서를 통하여 해군기지과 가장 인접한 강정등대는 기차바위와 범섬과는 다르게 50% 이상의 지표생물군에서 상대적인 감소가 발생하는 등 통계적으로 유의하게 환경영향을 받았다는 보고서를 발표하였다. 이는 그동안 연산호 군락지 훼손 문제를 놓고 해군기지 건설과 아무런 관련이 없다는 해군과 문화재청의 주장을 뒤엎는 결과다. 따라서 공공사업 추진에 있어 사업추진단계에서부터 지역주민들과 환경전문가 등이 함께 참여하는 협의체를 구성하여 계획-실행-관리 단계에서 이해당사자가 함께 참여하여 합의점을 도출하는 합의 지향적 접근을 제도화하는 방안을 제안하고자 한다.

셋째, 정부에 대한 불신을 해소하기 위해서는 정부가 추진하는 정책에 사전 공개를 하는 제도적인 방안을 마련해야 한다.

지방자치제가 부활한 이후로 지방자치단체와 지역주민들의 자치의식이 향상되면서 정부의 군사시설 등 공공정책의 일방적인 추진에 많은 제동이 걸리고 있으며 일

방적인 추진으로 인하여 야기되는 갈등이 장기화되면서 사회적으로 엄청난 비용이 들어가고 마을 공동체가 회복될 수 없는 상황에 이르고 있다.

제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진 사례에서도 볼 수 있듯이 해군기지 건설을 정부가 발표를 하고 추진한 것이 아니라 지역 언론 보도를 통하여 공개됨으로써 제주도민들의 입장에서는 사업의 타당성은 물론 해군기지가 제주지역에 미치는 영향 등에 대한 정확한 판단을 할 수 없는 결과를 초래하였다. 결국 해군이 2002년 화순항 해군기지를 추진하겠다고 뒤늦게 제주도를 방문해 사업추진 설명을 하였지만 이미 해군기지 반대의 목소리가 높아짐으로써 화순항 해군기지 사업은 정부에서 유보하였다. 이후 2005년 해군기지 재추진 계획 역시 제주지역 언론을 통하여 공개됨으로써 갈등의 골은 더욱 깊어졌으며 한 차례의 논의 유보를 거쳐 2006년에 제주도와 해군 간 해군기지 유치여부에 대한 T/F 팀 구성 합의는 제주사회를 갈등에 휩싸이게 하는 결과를 초래하였다.

지역주민의 거센 저항에도 정부와 해군의 정확한 정보의 비공개, 여론조사에 의한 입지선정의 비민주성, 공권력을 투입한 일방적인 밀어붙이기식 공사 강행, 기피시설로 인식되는 군사시설 입지에 따른 지역주민 설득 노력 등이 없이 추진된 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 정부와 해군의 입장에서는 공사가 완공됨으로써 성공을 했다고 볼 수 있으나 지역주민과 해군기지가 들어서는 제주도민사회에는 갈등만을 남겨놓은 정책실패의 사례라고 할 수 있을 것이다.

따라서 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 공공기관의 역할과 책무, 갈등관리 절차와 공론화 방식에 관한 사항을 규정하는 방안이 필요하다.

넷째, 정부의 정책추진의 신뢰도를 향상시키기 위하여 군사시설 등 비선호시설의 입지에 따른 경제적 피해에 대한 확실한 보상정책의 수립 및 집행이 담보되어야 한다.

기피시설로 인식되고 있는 군사시설의 입지로 인하여 입지 지역주민들은 물적, 심리적 피해를 볼 수밖에 없다. 하지만 피해를 보상하기 위한 방안이 자주 변경되거나 추진과정에 문제가 생긴다면 주민들의 입장에서는 정부를 신뢰할 수 없는 것이다. 해군기지 입지가 화순항에서 강정마을로 변경되자 서귀포시가 용역을 발주하여 2009년 9월부터 10년간 8,696억원을 투입하는 것을 골자로 한 주변지역 종합발전계획(안)을 마련하였다. 하지만 이 계획안은 국비의 비중이 너무 낮고 군사시설의

이전에 대한 보상책으로는 너무 낮게 책정됐다는 비판에 직면하였고 민선 5기로 접어들면서는 새롭게 용역을 실시하여 국무총리 주재 국가정책조정회의에서 2021년까지 10년 간 서귀포시 일원의 발전을 위해 총 1조771억원(국비 5,787억원, 지방비 1,710억원, 민자 3274억원)을 투자하는 방안을 확정하였다.

하지만 이 계획은 강정마을 주민들의 거부로 인하여 추진되지 못하였다가 2019년 7년 만에 9,625억원으로 조정되고 사업 기간도 기존 2012~2021년에서 4년이 늘어난 2012~2025(14년)까지로 변경됐다. 강정마을 주변지역 발전계획은 여러 차례 계획이 변경되고 이익갈등이 아닌 가치갈등으로 흐르면서 발전계획에 대한 설명회가 파행을 거듭하는 등 정부가 주민들의 신뢰를 얻지 못하면서 갈등을 오히려 자초한 면이 많다. 본 연구의 가설에서도 경제적 요인은 정부의 신뢰에 영향을 미친다는 통계적으로 유의미한 결과가 나왔듯이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업은 정부와 해군이 사업 초기에 정확한 정보의 공개, 그리고 피해에 대한 보상책을 구체적으로 제시하는 절차가 있었다면 갈등의 양상도 변화가 있었을 것이라고 보여지고 있다. 따라서 공공사업 추진과정에서 갈등을 예방하고 엄청난 비용을 부담해야 하는 갈등의 장기화를 해소하기 위해서는 법과 제도의 틀 안에서 정부 정책의 신뢰성을 제고 방안이 필요하다.

마지막으로 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지지역 주민들의 갈등에 따른 사후 수습책으로 갈등과정에서 빚어졌던 트라우마를 해소하기 위한 치유센터의 설립이 필요하다.

사단법인 인권의학연구소가 2012년 11월 5일 발표한 강정마을 주민 및 시민활동가 98명의 정신건강 실태보고서에 의하면 대인 예민증, 우울증, 공포불안 등으로 응답주민 31.6%가 자살충동을 느낀 것으로 조사됐다. 또한, 제주특별자치도와 광역정신건강복지센터가 2018년 11월 21일 강정마을주민 건강조사보고서를 발표한 내용을 보면 외상 후 스트레스장애 증상, 심리적 압박감, 우울증상 등이 나타났으며 부정적인 심리상태요인으로 지역주민 간 갈등이 251명(46.7%)으로 전체 절반 가까이를 차지하고 있다. 이에따라 경찰청 인권침해 사건 진상조사위원회는 강정마을 주민들은 해군기지 유치 및 건설과정에서 받은 정신적 트라우마를 현재까지도 매우 심각한 정도를 가지고 있어 정신건강 치료 뿐 아니라 지역사회의 행정·재정적인 지원은 물론 지속적으로 치료를 받을 수 있는 환경 조성이 필요하고 마을공동체 복원을 위하

여 정부와 제주특별자치도의 공동 노력이 필요하다는 의견을 제시하였다. 하지만 강정마을 주민들을 치유하기 위한 정부와 제주특별자치도의 노력은 미약한 상태다. 제주민군복합형관광미항(해군기지)으로 인해 발생한 강정마을의 갈등을 치유하는 공동체회복사업의 일환으로 서귀포보건소 강정보건지소가 개소하기는 하였으나 전문적인 치유기관으로서의 역할에는 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 주민들의 정신적인 트라우마를 치유할 수 있는 전문 치유재단 등을 검토할 필요성이 있다.

제3절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 공공사업을 추진하는 과정에서 갈등이 빚어지는 현상이 아니라 갈등이 장기화에 영향을 미친 요인이 무엇인지를 규명하기 위하여 출발하였다. 이를 위하여 제주민군복합형관광미항(해군기지)을 둘러싼 갈등이 시작된 시기에서부터 완공에 이르기까지 또한 최근의 상황까지 제주도내 일간지와 인터넷 언론, 그리고 전국 일간지의 일련의 보도내용과 문헌을 통한 이론적 고찰 및 선행연구의 분석, 그리고 도출된 요인을 검증하기 위하여 도민들을 대상으로 설문조사를 실시하고 결과에 대하여 실증적 분석을 하였다.

이러한 실증분석 내용을 기초로 갈등의 장기화 요인이 영향을 줬는지를 분석하고 도출요인에 대한 검증을 실시함으로써 기대한 바의 성과를 거두었다는데 연구의 의미를 두고자 한다. 그러나 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설사업을 둘러싼 갈등의 양상은 다양한 계층의 이해관계자가 참여하여 갈등이 10년 이상 장기화되고 아직까지도 갈등이 봉합되지 않은 특성을 가지고 있어 본 연구에서도 단일 사례로만 살펴보았기 때문에 다른 지역의 군사시설 입지와 관련한 갈등의 경우 이러한 분석을 일반화하여 적용할 수 있을지는 미지수라는 점을 적시해 두고자 한다. 이는 본 연구의 한계점으로 지적될 수도 있다. 특히 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 갈등 장기화 요인에 대한 연구에서 경제적인 요인의 경우 일반적인 갈등양상과는 달리 도민들은 갈등의 장기화에 크게 영향을 미치지 않은 요인으로 판단함으로써 이 연구의 결과가 다른 사례에 비교 적용하기는 어렵다는 한계가 지적될 수 있다.

따라서 이러한 한계가 인정된다면 국책사업이나 공공사업을 추진하는 정책결정자는 갈등의 장기화를 예방하고 갈등을 관리해 나가는데 있어서 경제적인 가치가 최상의 가치가 아니고 최소한의 의무라는 점을 중시해야 할 것이다.

사회가 복잡 다양화해지면서 국가 존립의 필수적인 요소로 작용하였던 국방과 안보의식이 점차 희박해지는 양상을 보이고 있기 때문에 과거와 같이 국가안보를 이유로 주민들의 희생을 강요하는 사업추진은 더욱 어려워 질 수밖에 없을 것이다. 다음 연구자들은 이러한 의식의 바탕 위에서 문제점을 보완한다면 보다 더 알차고 나은 연구를 할 수 있을 것으로 본다.

[참고문헌]

□ 국내 참고문헌

- 강민철. (2012), FMECA 기법을 통한 군기지 입지 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 사례를 중심으로, 한남대학교 박사학위 논문
- 강영진. (2000), 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 성공회대출판부.
- 강영진. (2006), 「갈등분쟁 해결 매뉴얼」, 성공회대출판부.
- 고정협·권용식. (2009), 제주해군기지 정책변동과정에 대한 동태적 분석: 정책옹호연함모형(ACF)의 적용을 통한 연구, 「한국사회와 행정연구」 20. 3.
- 권경득·우무정·황성범·임동진. (2004), 민군갈등 사례의 비교분석 및 갈등해결을 위한 전략-군사시설 입지갈등을 중심으로-. 「한국거버넌스학회보」 29-59.
- 경찰청 인권침해 사건 진상조사위원회. (2019), 경찰청 인권침해 사건 진상조사위원회 백서, 140-158.
- 김관보·이선영, (2010), 화장장건립 분쟁 사례에 대한 제도론적 고찰 : IAD 분석틀의 부친화장장 게임상황을 중심으로, 「한국행정학보」 44(4): 261-284.
- 김도희. (2001), 지방정부와 주민 간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구 : 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로, 「한국정책학회보」 10(1): 165-188.
- 김영평. (1994), 70년대와 80년대의 한국 정책갈등양상 : 신문에 보도된 정책갈등의 내용분석 「한국행정연구」 3: 1.
- 김주경·임은옥. (2019), 원전지역 주민의 원전 수용성 결정요인 분석: 커뮤니케이션, 투명성, 경제적 편익 인식과 신뢰를 중심으로 「한국행정학회보」 28(3): 221-246.
- 김주환·김민규·홍세희. (2009), 구조방정식으로 논문쓰기. 서울: 커뮤니케이션북스.
- 김학린. (2011), 한국 공공분쟁해결의 현황 및 특징 : 공공분쟁해결시스템 구축에의 시사점을 중심으로 「분쟁해결연구」 9(1): 181-206.
- 김학린. (2014), 생존분석을 이용한 공공시설 입지갈등의 장기화 요인 분석: 갈등관리전략의 효과를 중심으로 「정책분석평가학회보」 26(1): 161-187.

- 김형락·최진식, (2009), 공공갈등 조정과 해결 유형에 관한 연구 : 장사시설 입지 갈등을 중심으로, 강원행정학회·한국행정학회 공동추계학술대회 발표논문집.
- 김형미. (2007), 관광개발에서 지역 간 갈등의 영향요인 분석, 한양대학교 박사학위 논문.
- 나태준. (2005), 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색. 「한국행정학회 2005년도 추계학술대회 발표논문집 별쇄본」 1-21.
- 나태준, 박재희, (2004), 갈등해결의 제도적 접근: 현행 갈등관련 제도분석 및 대안, 「한국행정연구원」 92.
- 노충섭. (2009), 한국의 민군관계 유형화에 관한 연구. 국방대 연구논문.
- 박신숙. (2017), 공공정책갈등과 제3자 개입의 정치경제: 제주해군기지건설 사례, 「사회과학연구」 25(2), 74-99.
- 백종천·온만금·김영호, (1994), 한국의 군대와 사회
- 서희석. (1999), 환경갈등을 해결하기 위한 협상으로서의 과학. 「한국동북아논총」 12, 323-339.
- 서희석·김길웅, (2011), 군사시설 입지갈등의 단계별 원인분석과 갈등관리 전략에 관한 연구-제주해군기지 입지 갈등을 중심으로-, 「한국자치행정학보」 25(3), 69-94.
- 심재정. (2007), 민-군 갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구: 군부대 이전 정책 추진 사례를 중심으로. 원광대학교 박사학위 논문.
- 심준섭·김광구·김지수, (2015), 공공갈등에 대한 대안적 분쟁해결(ADR)프로세스의 장기화 요인분석, 「분쟁해결연구」 13(1) 33-62.
- 심충만·김태진. (2015), 장기화된 비선호시설 입지갈등의 패턴분석에 대한 연구, 「국가정책연구」 31(4), 153-178.
- 양길현. (2018), 공공갈등 조정과정에서 협치적 행위자의 중요성, 「한국지방정치학회보」 8(2).
- 양세훈. (2008), 비선호시설 정책집행에서 순응성 영향요인 분석, 「한국정책학회」 하계 학술 발표 논문집. pp79-95.
- 양태훈. (2000), 지방화시대에 따른 민군갈등 양상과 관리방안 47.
- 오상준. (2011), 국방정책의 갈등형성요인에 관한 연구: 제주해군기지 추진 사례를

- 중심으로, 제주대학교 박사학위 논문.
- 우종필. (2012), 구조방정식모델: 개념과 이해, 서울: 한나래 아카데미.
- 윤종설. (2008), 정책과정에서의 갈등관리체제 구축방안: Governance관점의 정책사례 분석을 중심으로 「한국행정연구원」.
- 이경원·김정화(2011), 공공갈등과 공익의 재검토 : 제주해군기지 건설 사례 「경제와 사회」 89: 298-332.
- 이달곤. (2005), 「협상론」. 서울:법문사.
- 이명숙. (2013). 군사기지 입지갈등의 효과적인 관리방안에 관한 연구. 충남대학교 박사학위논문.
- 이영면. (2004), 지속가능발전을 위한 갈등관리 현황과 과제: 문화·교육분야를 중심으로, 7-34.
- 이수상. (2012), 「네트워크 분석 방법론」. 서울:논형.
- 이순자·문정호·장은교·박형서·김강민·김재신, “지역개발사업 관련 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석”, 「국토연구」, 12(9): 195-220.
- 임만석. (2013) 시민단체의 개입이 공공갈등에 미치는 영향에 관한 연구, 고려대학교 박사학위 논문.
- 임재형. (2007) 한국의 공공분쟁에 있어서 시민단체의 개입이 분쟁기간에 미치는 영향에 관한 경험적 연구, 「정치·정보연구」 10-2, 219-235.
- 은재호. (2011), 국방·군사시설 입지갈등의 원인분석 : 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발, 「한국행정학보」, 45(4): 55-84
- 장현주. (2008), “공공갈등의 원인과 이해관계 분석: 문화재관람료 징수 갈등사례를 중심으로” 「한국정책과학학회보」, 12(3): 29-54.
- 정건화. (2007). “사회갈등과 사회과학적 갈등분석”, 「동향과 전망」 71(가을·겨울호): 11-50.
- 정정화. (2007), “한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」 22: 1-27.
- 정정화(2012), “공공갈등 예방을 위한 제도적 접근 : 공공토론제도의 도입을 중심으로” 「한국정책연구」 12(2): 311-336.
- 정희담. (2018), “무용학의 연구동향: 키워드 네트워크 분석방법의 적용” 세종대학교

박사학위논문.

- 조성배. (2012), 송전선로 건설갈등의 장기화원인과 해결방안에 관한 연구: 신고리-북경남 송전선로 밀양시 구간을 중심으로 「공공사회연구」 2(2): 128-168.
- 조성배. (2014), 가로림 조력발전소 건설갈등의 장기화 원인분석과 해결방안에 관한 연구 「공공사회연구」 4(2) 36-79.
- 지속가능발전위원회. (2004), 지속가능발전을 위한 갈등관리 현황과 과제.
_____. (2005), 공공갈등 관리를 위한 이론과 기법. 하권 189-190.
- 최영출. (2009), 지역전략산업의 네트워크 구조분석 : IT 산업지원네트워크 구조분석 「정책분석평가학회보」 제2호, 277-304.
- 천대운. (2005), 「갈등관리와 협상전략론」 . 서울: 선학사.
- 하혜영. (2007), 공공부문 갈등해결에 미치는 영향요인 연구, 서울대학교 박사학위 논문.
- 허 훈. (2004), 군사시설보호구역의 외부성 비용부담의 방향, 「한국정책연구」, 3(1):99-122.
- 홍기동. (2012), 제주해군기지 사업에 대한 논란과 해법 모색 조선대학교 박사학위 논문.
- 홍세희. (2003), 구조방정식 모형의 원리와 응용. 「2003년 경영연구소 주최 추계학술 심포지엄 논문집」. 27-52.

□ 신 문

- 연합뉴스, [http:// www. yna. co. kr](http://www.yna.co.kr)
- 한겨레신문, [http:// www. hani. co. kr](http://www.hani.co.kr)
- 한국일보, [http:// www. hankookilbo. co. kr](http://www.hankookilbo.co.kr)
- 제주일보, [http:// www. yna. com](http://www.yna.com)
- 제민일보, [http:// www. jemin. com](http://www.jemin.com)
- 한라일보, [http:// www. ihalla. com](http://www.ihalla.com)
- 제주의 소리, [http:// www. jejusori. net](http://www.jejusori.net)

미디어 제주, [http:// www. mediajeju. com](http://www.mediajeju.com)

헤드라인 제주, [http:// www. hedlinejeju. co. kr](http://www.hedlinejeju.co.kr)

□ 해외 참고문헌

Carpenter, S. L. Kennedy. W. J. D. (1988), *Managing Public Disputes: A Practical Guide to Handling Conflict and Reaching Agreements*. SanFrancisco: Jossey-Bass Publishers.

Carpenter, S. L. Kennedy. W. J. D. (2001), *Managing Public Disputes: A Practical Guide for Professionals in Government, Business and Citizen's Groups*. SanFrancisco: Jossey-Bass Publishers.

Campbell, S. (1996), *Green Cities, Growing Cities, Just Cities? Urban Planning and the Contradictions of Sustainable Development*. *Journal of the Amerian Planning Association*. 62(3): 296-312.

Carnevale, D. G. (1993), *Root Dynamics of Alternative Dispute Resolution: An Illustrative Case in the U. S. Potal Service*. *Public Administration Review*, 15(5): 455-461.

Chung, J. B & Kim, H-K. (2009). *Competition, Economic Benefits, Trust and Risk Perception in Siting a Potentially Hazardous Facility*. *Landscape and Urban Planning*. 91: 8-16.

Deutsch, Morton. (1973), *The Resolution of Conflict: Constructive and Destructive Processes* New Haven, Connecticut ; Yale University Press.

Dukes, E. F. (1996), *Resolving Public Conflict: Transforming community and governance*, Manchester and NY: Manchester University Press.

Guo, Y. & Wei, Y. (2019). *Government Communication Effectiveness on Local Acceptance of Nuclear Power: Evidence from China*. *Journal of Cleaner Production*. 218: 38-50.

Kenneth, E. B. (1964), *A Pure Theory of Conflict Applied to Organization*, NY

Basic Books. 138.

Lewicki, R. Y. & Weiss, S. E. and Lewin, D. (1992), Models of conflict, negotiation and third party intervention: A review and synthesis, *Journal of Organizational Behavioral*, 13.

Maiese, M. (2003), Destructive Escalation. In Burgess G. & Burgess, H. *Beyond Intractability*. Conflict Research Consortium University of Colorado, Boulder.

<<http://www.beyondintractability.org/essay/escalation>>.

Morris, Janowitz. (1964), *The Military, the Political Development in the New Nations* (Chicago: University of Chicago Press) 32.

Kriesberg, Louis. (2003), *Constructive Conflicts: From Escalation to Resolution*(2nd). Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

McGregor, Jr. E.B. (2002). *Strategy and Conflict in Public Projection*. presented at the Cheongyecheon Restoration Projection symposium. November. Seoul Development Institute, Korea.

O'leary, R. & Bingham, L. B. (2007). *A Manager 's Guide Resolving Conflict in Collaborative Networks*. Washington DC: IBM Center for The Business of Government.

Oshita, T. (2019). The Effects of Emergency Preparedness Communication on People's Trust, Emotions and Acceptance of a Nuclear Power Plant. *Environmental Communication*. 13(4): 472-490.

Pondy L. R. (1967), *Organizational Conflict: Concepts and Models*, *Administrative Science Quarterly*, 12: 3.

Pruitt, D. G. & Kim. S. H. (2004), *Social Conflict: Escalation, Stalemate, and Settlement*, 3 Edition. NY: McGraw-Hill Higher Education.

Pruitt, D. G. & Carnevale, P. J. (1993), *Negotiation In Social Conflict*, Buckingham, UK: Open University Press.

Quirk, Paul. J. (1989), *The Cooperative Resolution of Policy Conflict*. *The American Political Science Review* vol. 83(3). 905-921.

- Rex B. Kline. (2010), 「구조방정식 모형 원리와 적용」. 서울: 학지사
- Robbins, S. P. (1998), *Organizational Behavior* (8th ed), Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Ross, Lee. D. and Andrew, Ward (1995), Psychological Barriers to Dispute Resolution. ed. Zanna, Mark, P. *Advances in Experimental Social Psychology*. vol. 27. 255-304.
- Sjöberg, L. (2004). Local Acceptance of a High-level Nuclear Waste Repository. *Risk Analysis*. 24(3): 737-749.
- Susan, C. I. and Kennedy, W. J. D. (2001), *Managing Public Dispute: A practical guide for government, business, and citizen' groups*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher.
- Slembeck, T. (1997), The formation of economic policy: a cognitive-evolutionary approach to policy-making, *Constitutional Political Economy*, 8.
- Tanaka, Y. (2004). Major Psychological Factors Determining Public Acceptance of the Siting of Nuclear Facilities. *Journal of Applied Social Psychology*. 34(6): 1147-1165.
- Thomas, J. B. (1981), *Consensus Conflict and Criminology*, Unpub Ph D, School of Criminal Justice, New York State University.
- Wall, J. A. Jr. and Caiiister, R. R. (1995), Conflict and its management, *Journal of Managment*, 21: 3.
- Wildasky·Aaron. (1988), *Searching for Safety*, New Jersey: social Philosophy & Policy Center.

[Abstract]

A study on the factor analysis of the prolonged public conflict in the Jeju Civilian–Military Combined Port (naval base)

– Focusing on the awareness survey of Jeju residents –

When any public conflict takes place and the conflict lasts for a long time, huge social and economic costs are required to settle them. Among the public conflicts, the conflict over the location of military facilities has continued as the revival of local autonomy develops the awareness of rights and autonomy of local governments and local residents. The civilian–military conflict over the location of military facilities were mainly conflicts of interest in the relocation of military facilities since people recognized existing military facilities as disliked facilities and repellent facilities due to the accelerated urbanization.

However, in the case of conflicts such as the Jeju Civilian–Military Combined Port (naval base), the nature of the value conflict is that it is a balance between an island of peace and a military base, rather than a conflict of interest that considers the economic benefits of the opposition residents. The conflicts became complicated as many interested parties have appeared, a considerable number of residents and activists have been judicially processed by several physical conflicts, and the right to reimbursement has been claimed due to construction delays.

In this study, the case of the Jeju Civilian–Military Combined Port (naval base) was selected as a single case. This is an unprecedented case that can be found from the public conflict in Korea because the conflict period alone was more than 10 years, and the conflict continued even after the project was over.

This study figured out factors on the prolonged conflicts between central and local governments, conflicts between local governments and local residents, conflicts between local governments and opposition groups, conflicts between residents and residents by classifying the periods such as conflict expression period, conflict re-expression period, conflict amplification period, conflict reamplification period and conflict adjustment period. Through the questionnaire survey on residents, it was asked whether the prolongation factors affected the actual prolongation of conflict. Then, the prolongation affect factors were verified by using the structural equation model.

The results of analyzing the conflict situation by subject and the conflict situation by time in order to derive the factors for prolongation of the conflict, 4 factors were derived as the factors for prolonged conflict. First is as political and administrative factors. The information on the construction of the naval base was not fully disclosed, but the procedural democracy was not properly protected as the construction was unilaterally promoted. In addition, in the process of selecting a location, the referendum request of the residents was dismissed, and Jeju-do selected a candidate site through an opinion poll, which resulted in a prolonged conflict. Second is an economic factor. The content of the surrounding area development plan, which was set out as a compensation measure for a naval base is less than the amount of government-sponsored support compared to compensation for the relocation of military facilities in other areas. And the plan is changed several times. The lack of trust in the government and Jeju-do affected the protracted conflict. Third is an environmental factor. There are problems in the process of releasing the absolute conservation area in the naval base, and in the process of unilaterally exploding the "Grumbi Rock", which is a symbol of the coral reef coast. In promoting the naval base construction project, environmental destruction, such as the proposed coral reef community destruction on the Gangjeong coast, affected the prolongation of conflict. Final factor is a psychological factor. Vague feelings

of refusal and anxiety about military facilities have led to a sense of crisis about the destruction of the village community, which has resulted in the residents struggling against it. And there is another conflict of infringement on human rights in this process which served the prolongation of the conflict.

The questionnaire survey results on the prolongation of conflict show that the reliability of the research model was ensured, and the validity of the research analysis model and variables also met the standard values or higher. In the verification of nine research hypotheses, political·administrative factors, economic factors, and psychological factors have many relationships with government trust. The factors that influenced the prolongation of conflict are political·administrative factors, environmental factors, and psychological factors. The hypothesis of correlation with government trust was not adopted because the prolonged conflict does not relate to high or low trust in the government.

Based on the above analysis results, the basic policy resources for preventing and resolving the factors influencing the prolongation of public conflict are as follows.

First, it needs to establish a specialized organization that can manage conflicts, and it needs to hire conflict experts for an efficient conflict management. Although the ‘Regulations on Prevention and Resolution of Conflicts in Public Institutions (Presidential Decree No. 26228)’ was enacted and operated in 2007, this decree alone has a weak legal and institutional foundation that has failed to manage conflicts effectively that occurs not only in the central and local governments but also in public enterprises.

In particular, though the basic conflict management bill has been proposed or promoted several times, they were repeatedly failed to legislation. Therefore, efficient conflict management has not been placed because the comprehensive policy of conflict management of the national government, local governments and public enterprises has not been conducted. It is urgent to establish an efficient management system as well as institutionalize conflict management through the

prompt enactment of the framework act on conflict management.

Second, it needs to construct a substantive council in which interested parties participate in order to minimize environmental damage. Most of the conflicts related to environmental problems are caused by conflicts over environmental problems because the opinions of residents are not fully reflected in the process of promoting the project and the project is forced through perfunctory procedures of gathering opinions.

Third, it needs to prepare a plan to disclose information in advance in the process of formulating public policy systematically. Many public conflicts are not disclosed by the government at the policy-making stage, but through media reports, which would lead to distrust of policy promotion.

Fourth, it needs to establish and enforce a reliable compensation policy for economic damage caused by public facilities in order to increase the credibility of the government. Military facilities are necessary for security, but the reality is that psychological damage occurs from the standpoint of residents. However, if the damage compensation measures are changed many times or if no progress is made in the promotion process, the credibility of the government would decrease and conflict would take place.

Finally, it needs to establish a healing center for mental healing in terms of post-management due to the conflict of the residents in the area where the military facility is located. Since psychological factors had the greatest effect on the prolongation of the conflict, it is urgent to create measures to eliminate the mental trauma of the residents in order to eliminate the aftereffects of the conflict at an early stage.

This study is a case study on a single case among civilian-military conflicts, as this case is an unprecedented conflict that prolonged for more than 10 years and even continued after the completion of the project in 2016. Therefore, there is a limit to apply the findings of this case generally to other civilian or public conflicts in other regions. In addition, even though the factors that prolong the

conflict derived from the analysis process were verified by questionnaire survey, there is a limit that it cannot be said that all the subjective perceptions of the researcher have been excluded. If any further research on conflicts related to the location of military facilities is conducted through various verification methods in the future, it would be possible to reduce a huge social and economic damage caused by prolonged conflicts.

부록 : 설문조사

이 조사에 조사된 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제33조)에 규정되어 있습니다.	ID - <input type="text"/>
공공갈등 장기화 요인에 관한 설문조사	
안녕하십니까? 엠브레인에서는 제주도민들을 대상으로 제주민군복합형관광미항(해군기지)에 대한 인식 및 의견을 조사하고 있습니다. 본 조사의 결과는 국책사업을 추진하는 과정에서 빚어진 갈등의 장기화 요인을 파악하여 향후 갈등을 예방하고 관리하기 위한 귀중한 자료로 사용될 예정입니다. 본 조사의 설문내용 및 개인신상 정보는 통계법 제33조(비밀의 보호 등)와 제34조(통계작성사무종사자 등의 의무)에 의해 비밀이 철저히 보장됨을 알려드립니다. 감사합니다.	
2021년 4월	
SQ. 응답자 선정 질문	
SQ1. 귀하의 출생연도는 어떻게 되십니까? (출생연도: <input type="text"/>) → 만19세 미만 조사중단	
SQ2. 귀하의 성별은 무엇입니까? ① 남성 ② 여성	
SQ3. 현재 거주하고 계신 지역은 어디입니까? ① 서울 ② 부산 ③ 대구 ④ 인천 ⑤ 광주 ⑥ 대전 ⑦ 울산 ⑧ 경기 ⑨ 강원 ⑩ 충북 ⑪ 충남 ⑫ 전북 ⑬ 전남 ⑭ 경북 ⑮ 경남 ⑯ 제주 ⑰ 세종	
[Prog : '⑯ 제주' 제외 조사 종료, 지도로 제시]	
SQ3-1. 귀하께서 거주하고 계신 지역은 제주도 어디입니까? ① 제주시 ② 서귀포시	

지금부터는 **제주민군복합형관광미항(해군기지)**과 관련한 귀하의 의견을 묻는 질문입니다.
제시해드리는 질문을 잘 읽고 귀하께서 생각하시는 바에 따라 솔직하게 응답해 주십시오.

Part 1. 정치·행정적 측면에서의 갈등요인

먼저 제주민군복합형관광미항(해군기지)와 관련한 **정치·행정적 측면에서의 갈등요인**에 대한 질문입니다.

문1. 귀하께서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 **정치·행정적 측면에서의 갈등요인**과 관련한 다음의 의견에 대해 얼마나 동의하십니까? 동의하시는 정도에 따라 그 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설과정에서 철저적 민주성이 잘 지켜졌다	①	②	③	④	⑤
2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 입지선정은 도민과 주민들이 참여하에 객관적으로 잘 이뤄졌다	①	②	③	④	⑤
3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여 정부가 적절한 노력을 다하였다	①	②	③	④	⑤
4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위하여 제주도가 적절한 노력을 다하였다	①	②	③	④	⑤
5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 해결을 위한 의사소통 채널이 잘 갖춰져 있었다	①	②	③	④	⑤

Part 2. 경제적 측면에서의 갈등요인

다음은 제주민군복합형관광미항(해군기지)와 관련한 **경제적 측면에서의 갈등요인**에 대한 질문입니다.

문2. 귀하께서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 **경제적 측면에서의 갈등요인**과 관련한 다음의 의견에 대해 얼마나 동의하십니까? 동의하시는 정도에 따라 그 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 제주민군복합형관광미항(해군기지)건설로 지역의 경제발전이 더욱 성장세를 보였다	①	②	③	④	⑤
2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민 소득이 증가에 도움이 되었다	①	②	③	④	⑤
3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민 고용이 늘어났다	①	②	③	④	⑤
4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민의 복지혜택이 증가하였다	①	②	③	④	⑤

Part 3. 환경적 측면에서의 갈등요인

다음은 제주민군복합형관광미항(해군기지)와 관련한 환경적 측면에서의 갈등요인에 대한 질문입니다.

문3. 귀하께서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 환경적 측면에서의 갈등요인과 관련한 다음의 의견에 대해 얼마나 동의하십니까? 동의하시는 정도에 따라 그 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 해양위험(오염)이 심각해졌다	①	②	③	④	⑤
2) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 산호초 군락 훼손이 심해졌다	①	②	③	④	⑤
3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 추진을 위한 절대보전지역 지정 해제로 해안경관 훼손이 가속화 되었다	①	②	③	④	⑤
4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 마을어장의 어획량 감소 등 바다 환경이 악화되었다	①	②	③	④	⑤
5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 강정천 수질이 나빠지는 등 환경이 악화되었다	①	②	③	④	⑤

Part 4. 심리적 측면에서의 갈등요인

다음은 제주민군복합형관광미항(해군기지)와 관련한 심리적 측면에서의 갈등요인에 대한 질문입니다.

문4. 귀하께서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 심리적 측면에서의 갈등요인과 관련한 다음의 의견에 대해 얼마나 동의하십니까? 동의하시는 정도에 따라 그 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 민군 간의 협력관계가 더 나빠졌다	①	②	③	④	⑤
2) 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 건설로 평화스러운 마을 이미지가 훼손되었다	①	②	③	④	⑤
3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설로 지역주민들의 정신건강이 나빠졌다	①	②	③	④	⑤
4) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 갈등으로 지역공동체가 회복되기 어려울 것이다	①	②	③	④	⑤

Part 5. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 정부의 신뢰

다음은 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 **정부의 신뢰**에 대한 질문입니다.

문5. 귀하께서는 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 **정부 신뢰요인**과 관련한 다음의 의견에 대해 얼마나 동의하십니까? 동의하시는 정도에 따라 그 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 정부의 제주해군기지를 추진 결정에 대하여 만족한다	①	②	③	④	⑤
2) 정부의 제주해군기지 추진은 옳은 결정이었다고 생각한다	①	②	③	④	⑤
3) 정부는 대화를 통하여 제주해군기지 갈등문제를 해결할 의지가 있었다	①	②	③	④	⑤
4) 정부는 제주해군기지를 효율적으로 관리, 감독할 수 있는 능력이 있다	①	②	③	④	⑤

Part 6. 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화 영향 요인에 관한 문항

다음은 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 **갈등 장기화 영향**에 대한 질문입니다.

문5. 귀하께서는 제주민군복합형관광미항(해군기지)의 **갈등 장기화 영향 요인**과 관련한 다음의 의견에 대해 얼마나 동의하십니까? 동의하시는 정도에 따라 그 동의 정도를 선택해 주십시오.

구분	전혀 아니다	대체로 아니다	보통이다	대체로 그렇다	매우 그렇다
1) 주민들의 반대에도 여론조사를 통하여 제주해군기지 입지를 선정함으로써 갈등 장기화의 영향 요인이 되었다	①	②	③	④	⑤
2) 반대 시위 과정에서 강경주민 및 시민단체 등에 대한 사법처리가 갈등 장기화에 영향을 주었다	①	②	③	④	⑤
3) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설 갈등에 대한 조정기구의 부재가 갈등 장기화에 영향을 주었다	①	②	③	④	⑤
4) NGO 및 전국 활동가 등 제3자의 개입이 제주민군복합형관광미항(해군기지) 갈등 장기화에 영향을 주었다	①	②	③	④	⑤
5) 제주민군복합형관광미항(해군기지) 건설에 따른 자연환경 훼손문제가 갈등 장기화 요인이 되었다	①	②	③	④	⑤

