

## 제주해군기지 추진과정에 따른 문제점 및 방안 모색

김 남 수\*

### 목 차

- I. 서 론
- II. 정책추진의 의미 및 필요성
- III. 사례연구: 제주지역 해군기지 건설 추진과정
- IV. 제주해군기지 추진을 위한 과제 및 방안
- V. 결 론

### 국문초록

제주는 세계평화의 섬 구축과 제주 국제자유도시라는 커다란 미래비전을 가지고 있다. 특히 세계평화의 섬 구축과 관련하여 제주는 한반도뿐만 아니라 동북아의 평화체제 구축에 앞장설 수 있는 지역으로 평화의 이미지를 세계반방에 선포하고 있다. 따라서 제주에서 진행되고 있는 해군기지 건설이 제주지역 사회의 미래를 결정할 수 있는 중요한 모멘텀이 되고 있다.

본고는 지난 몇 년 전부터 추진해 오고 있는 제주해군기지 건설 후보지 선정이라는 사례연구를 통하여 그 동안 추진해 오고 있는 과정을 살펴보고, 그에 따른 문제점이 무엇인지, 향후 제주해군기지 건설이라는 정책이 올바르게 추진되기 위하여 몇 가지 과제 및 방안을 제시해 보았다. 첫째, 정책추진의 당위성 문제이다. 제주도 내에 해군기지 정책은 올바른 것인지 그 타당성 및 정당성을 신중하게 검토할 필요가 있다. 둘째, 정책추진의 효과성 문제이다. 제주 해군기지가 건설되었을 경우 제주 지역경제 및 사회 전반에 얼마나 효과가 발생할 것인지에 대한 분석이 필요하다. 셋째, 정책추진의 신뢰성 문제이다. 제주 해군기지 건설이라는 정책 자체의 믿음과 신뢰성이 매우 중요하다. 넷째, 지역주민과의 관계설정 문제이다. 일방적인 정책추진이 아니라 지역주민과의 원만한 관계설정을 통한 지역주민들과의 믿음과 신뢰성이 요구된다. 다섯째, 지역주민과의 갈등해소 문제이

\* 제주한라대학 복지행정과 교수

다. 지역주민들간의 의견대립으로 인한 갈등요인을 해소하는 것이 필요하다. 여섯째, 지역주민에 대한 인센티브 제공 문제이다. 제주 해군기지 건설에 따른 지역주민들에게 제공되는 심리적 보상 및 경제적 보상이 충분하게 해결되어야 한다.

주제어 : 제주해군기지, 정당성, 효과성, 신뢰성, 갈등, 유인책

## 1. 서론

우리나라 지방자치체는 1990년대 초부터 시작하여 지금까지 많은 우여곡절을 거치면서도 나름대로 장족의 발전을 거듭해 왔다. 90년대 초 이전까지만 하더라도 중앙의 표준화된 정책의 틀 속에서 지방의 특성과는 전혀 상관없이 정책이 집행되어 왔지만, 지방자치가 본격화되면서 지방의 자율과 책임이 강화되고, 지역의 문제는 지방 스스로 해결하며 지역의 발전을 도모해 오고 있다.

오늘날 지방자치시대에 각 지역에서의 정책추진사업들이 다양하게 펼쳐지고 있다. 지역의 특수성과 차별화를 통하여 서로 경쟁적으로 이루어지고 있다. 하지만, 각각의 지방자치단체들이 추진하고 있는 수많은 정책들이 지역주민들의 반대로 많은 어려움을 겪고 있다. 예전에 우리나라는 중앙집권시기에 공공기관이 추진하려는 정책들이 일방적이고 밀어붙이기식으로 펼쳐져 온 것이 사실이다. 말하자면 아무 문제없이 정책이 추진되었지만, 지금은 그렇지 못하다는 것이다. 지방자치단체들도 마찬가지로 입장이다. 지역주민들을 무시한 정책은 어떠한 정책도 추진할 수 없다는 것이다.

우리나라는 1990년 대 이후 지방자치 시대를 맞이하여 천편일률적인 정책을 추진해 오던 관행을 과감하게 청산하고, 각각의 지방자치단체에서는 독자적인 정책 사업들이 지역 실정에 따라 다양하게 추진되고 있다. 각 지방자치단체들은 독자 생존경쟁에서 앞서나가기 위하여 다양화되고 차별화된 정책을 통하여 지자체의 역량을 증대시키고 지역사회 발전에 상당히 기여하고 있다.

제주도도 예외가 아니다. 제주는 2006년 7월 1일자로 제주특별자치도가 출범을 하였다. 아울러, 제주국제자유도시 추진이라는 청사진을 제시하고 있다. 제주는 기존 4개 시군의 행정구조체제에서 벗어나 2개 행정시(제주시와 서귀포시)로 개편되었고, 이는 곧 행정의 효율성과 생산성을 높여나가기 위한 조치로써 제주 평화의 섬 구축과 제주국제자유도시를 추진하는데 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 기대하고 있다. 21세기에 접어들어 제주 변화의 물결에 동참하여 제주만의 특색을 갖춘 다양한 정책을 요구받고 있다. 과거에 안주하는 모습에서 과감하게 탈피하여 급격하게 변화하는 세계화·정보화·지방화에 동참

하여 새로운 뉴제주 건설에 우리 제주인 모두는 합심할 필요가 있다.

최근 특히 제주지역에서 뜨거운 감자로 떠오르는 화두로 제주에 해군기지를 건설하겠다는 정부의 정책이 대두되고 있다. 제주 해군기지 건설을 위한 후보지 선정에 함에 있어 지역주민간의 찬·반논란이 첨예하게 벌어지고 있다. 현재 해군기지 건설 후보지로 떠오르는 지역으로 대정 안덕, 표선 위미, 서귀포 강정 등을 들고 있다. 해군의 입장에서 보면 처음에 거론되어 왔던 대정 안덕 지역을 해군기지 건설의 최적지로 선택을 해 왔다. 하지만 시간이 지나가면서 지역주민들의 반대에 부딪쳐 위미, 강정 등으로 선택 후보지가 바뀌어 가고, 각 지역주민들의 시기와 갈등만이 증폭되고 있다는 느낌이 들 정도이다.

본고에서는 지난 몇 년 전부터 추진해 오고 있는 제주해군기지 건설 후보지 선정이라는 사례연구를 통하여 그 동안 추진해 오고 있는 과정을 살펴보고, 그에 따른 문제점이 무엇인지, 향후 해결방안에 대하여 모색해 보고자 한다.

## II. 정책추진의 의미 및 필요성

중앙정부이든 지방정부이든 왜 정책을 펼쳐나가는 것인가라는 원초적인 질문에 대하여 당연히 그 추진주체들은 국민을 위하고 지역주민을 위한다고 답변한다. 하지만 중요한 사실은 과거의 방식대로는 안 된다는 것이다. 즉 해당 지역주민을 무시한 정책은 결코 성공할 수 없다는 것이다. 그만큼 정책을 추진하기가 상당히 어려워졌다는 것이다.

최근 지방자치단체들은 지방자치체가 시행되면서 지방정부에서 추진하는 정책들이 복잡하고 다양해졌다. 단순히 중앙에서 내려오는 정책을 집행하는 것이 아니라 지역에 알맞은 정책을 표방하고 지역주민들과 함께 효과적으로 정책을 집행하려는 노력들이 활발하게 이루어지고 있다.

일반적으로 정책은 민주성, 효과성 등을 분석하는 것이 필요하다. 먼저 정책의 민주성에서 보면 지역주민들의 의견수렴과 참여 등이 중요하다. 정책을 추진하려는 주체들이 특정 지역에 정책을 펼쳐나가기에 앞서 지역주민들과의 협력과 동의를 필요로 한다. 일방적으로 정책을 펼쳐나가지 않고 지역주민들이 정책내용에 대하여 이해하고 자가지역에서 정책이 집행될 경우에 문제점들을 분석하게 된다. 말하자면 추진주체와 지역주민들간의 민주적인 절차와 과정을 통하여 정책을 추진하는 것이 중요하다. 두 번째, 정책의 효과성 달성이다. 즉 정책의 비용과 편익을 분석해야 한다. 적은 비용으로 최대의 이익을 추구하는 것이 바람직하다. 정책이 지역주민과 해당 지역에 얼마나 효과가 나타날 수 있는 것인지를 파악해야 한다. 그리고 정책목표의 실현성 정도를 얼마나 달성하고 있는나이다.

아울러, 일반적으로 정책은 4단계의 정책과정 즉, 정책입안단계, 정책심의단계, 정책 집행단계, 정책평가단계 등을 거치면서 올바르게 정책이 추진되게 된다. 우선 정책입안 단계에서는 정책이 과연 지역사회에서 진정 필요한 것인가를 따져보는 것이다. 이 단계에서는 지역주민들의 입장도 아울러 고려하는 것이 필요할 것이다. 정책입안 담당자의 일방적인 추진보다는 지역주민들의 의사와 참여 속에서 정책이 추진되는 것이 바람직할 것이다. 둘째, 정책심의단계에서는 여러 정책들 중에서 몇 개의 정책을 선택하는 과정이다. 정책담당자들은 올바른 의사결정을 하기 위하여 유사 사례 및 정책들을 비교·분석함으로써 정책의 우선순위에서 지역에 필요한 정책으로 결정해야 한다. 말하자면 한정된 예산에서 정책을 추진하여야 하기 때문에 여러 가지의 정책들 중에서 어떠한 정책을 먼저 추진할 것인가를 신중하게 분석해야 한다. 셋째, 정책집행단계에서는 결정된 정책을 올바르게 집행되어지는 과정이다. 마지막으로 정책평가단계에서는 정책집행이 완료되어 사후적으로 정책이 올바르게 이루어졌는지를 평가하고 피드백을 하는 과정이다. 이러한 일련의 과정은 단순·일회성으로 끝나는 것이 아니라 계속적으로 순환과정을 밟게 된다.

어쨌든 정책은 국가와 지역사회에서 필요한 것이며, 다양한 정책들을 개발하고 추진하려는 노력들이 활발하게 이루어질 필요성이 강조되고 있다. 특히 지방자치단체들은 예전과는 다르게 차별화된 지역정책들을 다양하게 펼쳐나감으로써 지역의 발전에 상당한 기여를 기대하게 된다. 따라서 지방자치단체 입장에서 보면 첫째, 글로벌 시대에 대응하기 위하여 각 지방자치단체들도 지역의 특수성과 차별화 정책을 펼쳐나가야 한다. 과거 중앙정부의 표준화된 정책을 벗어나 지역의 정책을 개발함으로써 지역사회의 발전에 기여하게 된다. 둘째, 지방자치단체들 간의 경쟁력을 차별화하고 증대하기 위하여 독자적인 정책추진이 이루어져야 한다. 우리 지역은 우리 자신이 지켜야 한다는 자신감을 키워야 한다. 말하자면 지역의 생존경쟁에서 살아남기 위해서는 타 지방과의 경쟁에서 뒤져서는 안 된다. 아울러 이제 지방자치단체들은 예전처럼 국가로부터 무조건으로 지원받으려는 기대감을 가져서도 안 될 것이다.

### Ⅲ. 사례연구: 제주지역 해군기지 건설 추진과정

#### 1. 추진의 당위성

해군은 최근 일본의 독도 영유권 주장으로 인해 국가 방어의 중요성이 부각되고 있다

며 해군기지 건설로 '평화의 섬' 안전을 보장하는 동시에 관광자원으로서 역할을 수행하는 제주도 발전의 핵심요소가 될 것이라고 주장하고 있다. 아울러, 제주방어사령부도 해양을 통한 국가발전과 국가 안보와 번영, 전략 물자 수입 등 동아시아 해상교통로 보호 등 국가이익을 위한 미래 해군기지로써 화순항이 최적지라며 화순항 해군기지 건설의 당위성을 강조하고 있다.

해군은 화순항 해군기지 건설이 10여 년 간의 검토와 토의를 거친 국책사업으로서 정부의 평화의 섬 정책을 뒷받침한다고 하고 있다. 따라서 해군은 화순항 해군기지 건설 목적을 첫째, 통일 이후 주변국가의 위협에 자주적으로 한국의 생존에 가장 중요한 남방해상 교통로 보호와, 둘째, 정부의 동북아 정책 및 제주 세계평화의 섬 지정에 대한 안전을 보장하기 위한 기지건설로 규정하고, 셋째, 평화의 섬에 걸맞는 아름답고 청정하며 가장 가보고 싶은 관광자원으로 개발함으로써 제주 세계평화의 섬의 안전을 보장하면서도 관광자원으로서의 역할을 수행하는 등 제주 발전에 기여하는 것으로 설정하고 있다.

## 2. 추진배경

지난 2002년 제주도민의 반발로 무산됐던 화순항 해군기지 건설계획에 대해 2005년 3월 해군본부가 재추진하겠다는 의사를 밝힘으로써 제주사회에 '뜨거운 화두'로 재부각되기 시작하였다. 해군에 따르면 2006년부터 2014년까지 8년간 총 예산 8,000여억 원(이중 약 6,000여억 원 이상 투자 예상)을 투자하여 함정 20여척을 계류할 수 있는 해군 기동함대 작전기지를 건설한다는 계획을 수립해 놓고 있다

구체적으로 보면 2002년 제주 해군기지 건설계획에 의하여 2003년까지 항만기본 계획 반영 → 2006년에 사업 착수 → 2009년까지 기본조사 및 설계·환경영향평가 실시 → 2009년부터 항만 및 시설공사 본격 추진 → 2014년까지 군사기지 건설 완공 목표로 계획을 수립하였다.

아울러, 해군은 2006년부터 오는 2014년까지 총 8,000여억 원을 투입해 함정 20여척이 정박할 수 있는 해군 기동함대 작전기지를 건설키로 하였다. 당장 2007년까지 환경·재해·교통·영향평가 등을 실시하겠다고 하고 있다. 이에 따라 해군은 화순항 일대 부지를 매입하고 바닷가 일부 매립을 통해 총 12만여 평의 부지를 해군기지로 확보한 후 2만4,000여 평의 부지에 지휘본부와 지원시설 등 49개 건물을 신설하는 한편 1,700m 규모의 부두를 건설할 계획을 세웠다. 그리고 해군은 해군기지와 함께 민간항을 함께 건설해 공용 방파제 건설에 따른 예산 절약과 조기 항만건설이 가능하게 되는 시너지 효과를 기대하고 있다. 기지건설에 사용되는 총 예산 8,000억 원 중 약 6,000억 원 이상이 직접 투자 효과를

발생시키게 되고 해군기지 완공 후 함대급 부대가 집행할 연간 예산이 총 2,570억여 원이 라면서 해군은 자연 경관 보존을 위해 2006년부터 2년간 예산 12억8000만원을 들여 환 경·재해·교통 영향평가를 실시하는 한편 매립용 흙 채취장인 토취장은 주민 공청회 후 선정하기로 하였다.

### 3. 화순항에 대한 기본 현황

화순항은 제주도 남제주군 안덕면 화순리에 위치하고 있으며, 다음과 같은 기능 즉 첫 째, 제주도 남부지역의 연안화물 유통기지 기능 둘째, 제주화력의 연료공급을 위한 지원 항만 셋째, 소형어선들의 계류 및 피항지 기능 넷째, 서귀포항의 보조기능 등을 수행해 오고 있다. 화순항은 1991년 10월 연안항으로 지정되었고, 1994년 9월에 제주지역 항만광 역개발기본계획을 수립하였다. 또한, 2002년 12월 제2차 전국 항만 기본계획에 의하여 제 주도 연안항으로써 중요한 역할을 수행해 오고 있다.<표 1-1>

- 항세
    - 수 면 적 : 2,109천㎡
    - 조 차 : 3.0m
    - 수 심 : (-)5.5m ~ (-)2.0m
    - 주요화물 : 모래, 유류, 비료
  - 시설현황
    - 안벽 : 272.0m(82.0m)
    - 물양장 : 139.0m(99.0m)
- 주: ( )는 기존시설로서 항만건설 후 기능상실

<표 1-1> 화순항의 주요 연혁

연 도	내 용
1991.10	연안항 지정
1994.09	제주지역 항만광역개발기본계획 수립
1995.04	전국 항만기본계획 고시, 화순신항개발계획 포함(1~3단계)
1995.12	화순항 방파제 실시설계 용역수립, 동방파제 축조시작
1999.01	화순항 1단계 부두축조 실시설계용역 수립, 안벽축조 시작
2002.12	제2차 전국 항만(연안항) 기본계획 고시 - 접안능력 : 2척 → 9척 - 하역능력 : 626천 톤/년→2,082천 톤/년

화순항 지역은 산방산 및 해안을 접하고 있는 절경지로서 산방산과 용머리 일원의 절대보전지역으로 되어 있다. 구체적으로 첫째, 지하수자원 보전지구(화순항 동측의 창고천을 따라 지하수자원보전지구 1등급 지정, 산방산 일대 및 사계리측 화순항 배후지역을 2등급 지정, 화순항 동측 배후지역 화순리 마을을 중심으로 3등급 지정) 둘째, 생태계보전지구(산방산을 중심으로 하는 생태계보전지구 1등급 지정, 화순항 후방지역으로 일부 4-1등급 및 4-2등급의 초지가 형성, 화순리를 중심으로 대부분 지역이 5등급으로 지정) 셋째, 경관보전지구(산방산을 중심으로 용머리 해안 및 사계리로 이어지는 경관보전 1등급 지정, 산방산 1등급지를 연한 경관보전 2등급 지정, 화순항 배후지역인 해안선을 연하여 3등급 지정, 화순항 동측지역은 5등급 지정) 등으로 지정되어 있다.

#### 4. 추진과정

제주 해군기지 건설은 2005년 이후 불거지기 시작한 이래 최근까지 상당한 진통을 겪고 있다. 해군이 주장하고 있는 것처럼 2006년 이후 본격적으로 해군기지 건설을 착수하고자 하였지만, 아직도 후보지 선정에 있어 마을주민들간의 첨예한 찬·반논란만 불거지고 있다.

제주 해군기지 건설 후보지 선정에 있어 대정 안덕, 남원 위미, 서귀포 강정 등이 거론되면서 지역주민들의 갈등을 증폭하고 있다. 물론 최근 제주도정은 지역주민투표에 의한 결과에 의하여 서귀포 강정을 최종 후보지를 선정된 바 있다. 그러나 강정지역 역시 지역주민들간 찬·반논란이 발생하여 아직도 진행 중에 있다. 여기에서는 2005년 이후 현재까지 연도별로 해군, 제주도, 각 지역주민들간에 진행되어 온 주요 내용을 일지를 통하여 살펴보고자 한다.

- 2005년 3월 29일: 해군본부는 화순항 해군기지 건설 계획을 재추진하기 위하여 전격적으로 대주민 홍보에 나서기 시작하였다.
- 2005년 5월 31일: 화순항 해군기지 건설과 관련한 도민대토론회가 제주도중소기업지원센터에서 토론회가 있었다. 그동안 쟁점으로 돼 왔던 '평화의 섬과 군사기지 양립 가능 여부가 국가 안보차원에서 화순항 해군기지가 필요한지 여부', '화순항 해군기지 건설에 따른 경제적 효과 진위여부', '해군기지가 과연 관광자원으로서 가능한지 여부', '화순항 해군기지가 과연 정부의 국책사업이 맞는지 여부', '화순항 해군기지의 미MD 체계 연계 여부', '용머리 관광지 통제 여부', '해군기지가 들어설 경우 야기될 사회문화적 피해 문제' 등에 대해서 찬성과 반대측간의 토론이 이루어졌다.

- 2005년 10월 21일: 제주해군기지에 대한 찬반 논란이 첨예한 가운데 해군본부가 남원읍 위미 1리 지역에 대해 해군기지 건립 사전타당성 조사를 위한 기초 조사에 착수하였다.
- 2005년 12월 10일: '97-'01 국방중기계획에 의거하여 해군은 대통령의 재가과정으로 화순항 해군기지 건설계획을 국방부 기획문서로 올렸고, 전임 (김대중) 대통령이 국방기획문서에 결재하였다며 화순항 해군기지 건설계획이 DJ정부당시 이미 국책사업으로 결정된 것이라고 밝혔다.
- 2006년 5월 20일: 남제주군 위미리 주민들은 제주해군기지 유치 활동에 적극 나서고 있는 가운데 남원읍 선거구 후보자 전원이 찬성의 뜻을 밝히면서 도민사회의 관심이 집중시켰다.
- 2006년 6월 23일: 김태환 도지사 당선자 사무실에서 정옥근 해군 전략기획참모부장(소장)의 예방을 받고 제주해군기지에 대한 서로의 의견을 교환하였다. 이날 만남은 해군의 요청에 의해 이루어졌다. 비공개 회의를 통해 제주해군기지 문제를 논의할 태스크포스(T/F) 구성에 합의하였다. 김 당선자는 해군기지는 우선 제주 평화의 섬 이미지에 부합해야 하며, 지역 경제 활성화에 분명히 기여한다는 점이 확인돼야 하고, 무엇보다도 도민합의가 이루어져야 한다고 기존의 입장을 재차 확인하였다. 특히 해군기지가 어떻게 제주지역 경제활성화에 기여하는 것인지에 대한 면밀할 검토가 있어야 할 것이라고 하였다. 아울러 제주해군기지 논의의 원칙으로 '평화의 섬 이미지 부합', '지역경제 활성화', '지역주민과 도민의 합의'를 전제조건으로 밝혔다.
- 2006년 7월 13일: 제주해군기지 건설계획과 관련 남원읍 위미리 지역 주민들이 찬반 문제를 놓고 갈등을 겪고 있는 가운데 위미 1·2·3리 개발협의회 등을 중심으로 구성된 해군기지 위미지역 유치추진위원회는 2005년 8월 해군기지 유치 건의서를 제출한데 이어 9월 해군측에 타당성 조사 및 주민설명회를 요청하는 등 해군기지 유치를 의사를 적극 밝혔다.
- 2006년 8월 8일: 제주해군기지 건설 영향분석을 위한 민·관 태스크포스팀은 국방부가 추진하고 있는 해군전략기지 수용여부에 대해 제주지역에 미치는 영향분석을 통한 최적의 방안을 11월말에 결론내리고 필요에 따라서는 주민투표도 고려된다고 밝혔다. 아울러 2차회의 결과를 8일 공개하고 오는 11월말까지 각 부문별 연구결과와 도민여론조사 결과 등을 종합, 태스크포스의 안을 자문위원회에 최종 제출하겠다고 밝혔다. 민·관 태스크포스 회의에서는 '평화의 섬과의 양립성', '경제효과(관광포함)', '도민의견수렴', '사회문화적 효과', '지역개발 및 환경영향' 등 6개 분야에 대한 구체적인 세부추진 일정 등 로드맵을 마련하였다. 그리고 태스크포스팀은 자신들의 역할에 대한 객관성 확보와 투명한 운영을 위해 태스크포스에서 상정한 안전을 심의할 자문위원회를 구성기로 하였다.



- 2006년 8월 30일: 해군본부는 제주도해군기지 TF 주최로 중소기업지원센터에서 제주 해군기지 건설여부를 위한 간담회에서 제주해군기지 건설을 위한 기초영향평가 용역에 착수했다고 밝혔다. 해군은 제주해군기지 건설 추진일정을 설명하면서 현재 후보지로 거론된 화순과 위미를 놓고 기초영향평가를 실시해 후보지를 올해 내로 선정한 후 내년부터 환경영향평가와 기본계획 수립에 들어가겠다고 밝혔다. 또 2008년까지 해당 부지를 매입하고, 각종 피해보상을 실시하며 2011년부터 2013년까지 군인과 가족들이 거주할 아파트를 매입하거나 건설할 계획이라고 밝혔다.
- 2006년 8월 30일: 민주노동당은 해군이 제주도민의 동의없이 일방적으로 해군기지 건설을 위한 용역에 착수한 것에 대하여 '일방적 군사기지 추진을 중단하라'고 촉구하였다.
- 2006년 9월 14일: 제주MBC 38주년을 맞아 '창사특집 도민 대토론회'를 개최, 제주해군기지 건설'에서 도민 동의 없이 제주 해군기지 건설 강행입장을 밝힌 해군의 속셈과 쟁점, 그리고 미래를 담보할 수 있는 사업인지를 놓고 해군측과 시민단체측의 치열한 찬반논쟁을 벌였다.
- 2006년 11월 1일: 제주사랑범도민실천연대는 제주특별자치도가 성공하기 위해서는 경제인구 100만명은 되어야 하고, 제주해군기지 유치의 당위성에 대한 논리를 펼쳤다.
- 2006년 11월 17일: 시민사회단체로 구성된 제주도군사기반대대책위와 안덕면군사기반대대책위, 위미2리해군기반대대책위가 대규모 반대집회를 통해 해군기지 반대운동에 동참하였다. 또한, 해군기지 반대 3개 대책위와 제주대평화연구소, 평화를 위한 제주종교인협회는 한라수목원 생태체험학습관에서 '제주 세계평화의 섬 실천을 위한 전략세미나'를 열고 해군기지 문제를 계기로 제주사회에 현안으로 급부상한 제주도 평화발전구상과 관련한 세미나를 열었다.
- 2006년 12월 1일: 도지사는 해군기지 추진계획에 대한 정부의 공식 입장을 밝힐 것을 요구하며 제주해군기지 관련 T/F 영향분석 결과보고서 제출에 따른 기자회견을 하였다. 제주지역 해군기지 영향분석 조사팀이 4개월간의 조사기간을 거쳐 해군기지 관련 영향분석 결과보고서(초안)을 11월 30일에 제출하였다면서 특히 제주 세계평화의 섬과 해군기지 양립 가능성에 대해 조사분석팀은 제주세계평화의 섬 개념을 '한반도와 동북아시아의 평화협력을 증진하기 위한 교류협력의 거점'으로 상정시 해군기지와 평화의 섬은 양립이 가능하다는 결론을 내 놓았으나, 세계평화의 섬 방향을 '비무장 평화지대'로 상정할 경우 '양립할 수 없다'는 판단도 함께 제시하고 있다고 하였다. 도지사는 해군기지 등 국가적 관점 사항에 대해서는 정부차원의 확실하고도 분명한 입장이 선결되어야 한다면서 국가적 관점에 대한 도민들의 의구심을 해결하기 위해 제주해군기지 건설 등에 대한 국방부의 공식적이고 확실한 답변을 요청한다고 밝혔다.

- 2006년 12월 4일: 제주특별자치도 의회가 국무총리실 산하 국무조정실에 제주해군기지 추진과 관련한 공식 설명회를 요청하였다. 특별도의회는 '제주해군기지 건설 관련 설명회 개최' 요구 공문을 국무조정실장에게 보내고 설명회 개최일시와 장소 등 개최계획을 오는 11일까지 의회로 알려달라며 국무조정실 주관 설명회의 조속한 개최를 요구하였다. 도의회는 제주사회는 해군기지 건설과 관련해 도민갈등이 날로 심화되고 있는 실정이라며 중앙정부가 지정한 세계평화의 섬의 의미가 크게 훼손됨은 물론 내부갈등으로 인해 분열과 갈등의 섬으로 전락하는게 아니냐는 우려가 나오고 있다고 지적하였다.
- 2006년 12월 11일: 천주교 제주교구 정의평화위원회에서 제주해군기지 건설은 평화의 섬과는 양립할 수 없으며 4.3의 아픔을 딛고 일어서는 과정에서 다시 군사기지는 치유의 방향에 방해가 될 수 있다며 해군기지 건설에 대해 명백히 반대한다는 입장을 밝혔다.
- 2007년 1월 30일: 제주도중소기업지원센터에서 제주특별자치도가 주최하고, 해군기지 영향분석조사팀이 주관하는 대토론회가 개최되었다. 12부로 나뉘어 진행되는 첫 번째 도민 대토론회는 1부 해군본부의 제주해군기지 건설 설명회를 갖고 찬반 양측이 추천한 군사전문가 2명씩 모두 4명이 1시간 동안 토론을 벌였다. 이어 2부에서는 해군기지영향분석 T/F팀이 결과보고서를 발표하고, 이어 평화의 섬 등 해군기지 건설에 따른 각 분야 영향에 대한 토론이 3시간 동안 진행되었다. 토론에는 찬반 양측이 추천한 패널 5명씩 모두 10명이 참여하였다.
- 2007년 2월 14일: 해군은 위미리 항구에서 주최한 '위미리 해군기지 기초조사 설명회'에서 제주해군기지사업준비단장은 해군은 위미리를 가장 유력한 후보지로 평가하고 있다고 밝혔다.
- 2007년 3월 10일: 국방부와 해군은 제주해군기지 후보지 문제를 올 3월말까지 결정해 줄 것을 도에 요구하였다. 또 국방부는 이를 위해 이달 중으로 국방부 장관이 직접 제주에 내려오는 방안을 적극 검토 중이라고 밝혔다. 이는 기초조사결과 최적의 후보지로 분석된 서귀포시 남원읍 위미리에 대한 후보지 유치 동의를 받아내겠다는 것이다.
- 2007년 3월 21일: 남원 위미리는 임시 마을총회에서 제주해군기지 건설계획에 대한 반대대책위를 공식적으로 출범시켰다. 해군기지 반대운동을 전 마을 차원에서 본격화하며, 지금까지 청년회와 해녀회에서 반대운동을 주도해 왔으나 19일 마을 총회에서 220명 중 188명이 제주해군기지 건설에 반대하면서 해군기지 반대운동이 마을 전체로 확산되었다.
- 2007년 4월 1일: 해군본부 이창우 기획관리처장(준장)과 김종철 전략기획처장(대령)은 제주도를 방문하여 제주해군기지 건설계획 브리핑을 통해 화순항 해군기지 건설계획은 10여 년 동안 검토와 토의를 거친 '국책사업'으로서 정부의 '평화의 섬' 정책을 뒷

받침하도록 해군과 지역주민의 함께 추진해 나가야 한다면서 해군기지 건설계획이 국책사업임을 분명히 밝혔다.

- 2007년 4월 13일: 김장수 국방부 장관이 제주해군기지 건설계획은 정부의 국책사업임을 강조하고 도민들의 이해를 구할 예정으로 제주를 방문하였다.
- 2007년 4월 18일: 재향여군협의회는 도민의 방에서 기자회견을 열고 '제주해군기지는 우리 여자의 시각으로 볼 때도 건설되어야 한다. 그리고 일자리 창출 차원에서도 반드시 해군기지를 유치해야 한다는 입장을 밝혔다.
- 2007년 4월 19일: 민주노동당 현애자 의원은 국회에서 지금 제주도는 4.3이후 최대의 비상사국이라며 해군기지 건설계획을 즉각 중단할 것을 요구하였다. 현 의원은 해군기지 건설은 제주도의 미래상을 좌우하는 중대한 사안인 만큼 도민 사이에 충분한 합의기간을 갖는 것이 바람직하다는 뜻에서 내린, 국민의 대의기구다운 현명하고 소중한 판단이었다고 말하였다. 따라서 주무부처인 국방부는 국회의 결정에 담긴 정신을 존중하여 해군기지 건설 추진과정에서 도민합의를 가장 우선해야 하는 것이지만, 4월 13일 제주도청을 방문한 김장수 국방부장관은 도민의 동의가 없어도 해군기지 부지를 직접 선정하겠다고 밝혀 제주 지역사회를 큰 충격에 빠뜨렸다고 지적하였다.
- 2007년 4월 25일: 서귀포시 강정마을이 해군기지를 유치하기로 결정하였다.
- 2007년 5월 9일 전국시민사회단체(참여연대, 평화네트워크, 녹색연합, 환경운동연합, 평화를 만드는 여성회, 진보연대, 인권단체 등)가 제주군사기지 건설강행을 규탄하는 공동 기자회견을 열어 제주군사기지건설 강행을 규탄하였다.
- 2007년 6월 10일: 서귀포시 군사기지반대 대책위원회는 서귀포시 중앙로터리에서 한국진보연대와 공동으로 '군사기지 철폐, 평화의 섬 실현'을 위한 삼보일배 행진을 개최하였다.
- 2007년 6월 10일: 천주교제주교구장인 강우일 주교는 해군기지 건설은 평화의 섬 제주에 반(反)하는 불합리한 결정임을 강조하고, 이는 정부가 선포한 '제주 세계평화의 섬' 지정 정신은 물론 교회 가르침과도 충돌하는 매우 잘못된 처사임을 강조하였다.
- 2007년 6월 22일: 제4회 제주평화포럼에 참석차 제주에 온 노무현 대통령은 제주해군기지는 필요하며, 또 무장과 평화가 같이 있는 게 잘못이 아니라면서 평화의 섬과 해군기지가 양립 가능함을 밝혔다.
- 2007년 6월 25일: 참여연대·녹색연합 등 전국규모의 대표적인 시민사회단체들로 구성된 '군사기지 없는 평화의 섬' 제주를 위한 공동행동과 인권운동사랑방, 사회진보연대, 평화를만드는 여성회 등 총 41개 단체는 국방부 앞에서 가진 기자회견을 통해 국방부와 해군은 주민동의 없는 제주해군기지 건설 계획을 백지화하라고 강력히 촉구하고 제

- 주해군기지 건설은 동북아 평화를 오히려 위협하는 일이라고 주장하였다.
- 2007년 6월 25일: 서귀포시 재향군인회는 해군기지 유치 환영결의대회를 열고, 제주해군기지 건설은 호국영령의 애국정신에 보답하고 제주발전과 국가안보에 이바지 할 것이라고 밝혔다.
  - 2007년 6월 26일: 해군은 2009년 1월부터는 강정마을에 제주해군기지 건설공사를 착수하고, 이를 위해 조만간 강정마을에 해군기지 홍보관을 설치해 주민의견 수렴에 나서겠다고 하였다. 해군은 현재 강정마을을 중심으로 기본조사와 함께 피해영향조사를 실시 중이며, 이 조사는 올 연말 마무리 될 예정이다. 이어 해군은 내년 초부터 해군기지건설에 따른 피해영향평가를 거친 후 강정마을과 제주도 해군이 2군데 감정평가기관을 선정해 공동어장과 편입 토지 등에 대한 감정평가를 실시하고 하반기에 어장피해와 편입토지 보상을 실시, 2009년 1월부터 본 공사에 착수하겠다는 잠정적인 일정을 내 놓았다.
  - 2007년 6월 27일: 천주교주교회의 정의평화위원회는 한국천주교중앙협의회에서 정평위원과 제주교구 평화의섬 특별위원회 위원 등 30여명이 참석한 가운데 임시총회를 소집하고, 제주교구가 벌여온 '해군기지 철회운동'을 적극 지지할 것과 다음달 2일 열리는 전국주교회의에서 가톨릭계의 공식입장을 밝히는 성명서를 채택하기로 결의하였다.

〈표 1-2〉 연도별 해군기지 건설에 따른 주요 내용

연도	주요 내용
2005.3	·해군본부는 화순항 해군기지 건설 계획을 재추진, 대주민 홍보 나섬.
2005.5	·화순항 해군기지 건설과 관련한 도민대토론회가 제주도중소기업지원센터에서 열림.
2005.10	·해군본부는 남원읍 위미 1리 지역에 대해 해군기지 건립 사전타당성 조사를 위한 기초 조사에 착수함.
2005.12	·해군본부는 화순항 해군기지 건설계획이 DJ정부당시 이미 국책사업으로 결정된 것이라고 밝힘.
2006.5	·남제주군 위미리 주민들은 제주해군기지 유치 활동에 적극 나섬.
2006.6	·김태환 당선자 사무실에서 정육근 해군 전략기획참모부장(소장)의 예방, 제주해군기지 문제를 논의할 태스크포스(T/F) 구성에 합의함.
2006.7	·해군기지 위미지역 유치추진위원회는 해군기지 유치를 의사를 적극 밝힘.
2006.8	·제주해군기지 건설 영향분석을 위한 민·관 태스크포스팀 구성하여 본격 가동함. ·해군본부는 화순과 위미를 놓고 기초영향평가를 실시해 후보지를 올해 내로 선정한 후 내년부터 환경영향평가와 기본계획 수립에 들어가겠다"고 밝힘. ·민주노동당은 해군이 제주도민의 동의없이 일방적으로 해군기지 건설추진을 중단하라'고 촉구함.
2006.9	·제주MBC 38주년을 맞아 '창사특집 도민 대토론회'를 개최, 제주해군기지 건설에 대한 토론회 개최함.

연도	주요 내용
2006.11	<ul style="list-style-type: none"> <li>·제주사랑범도민실천연대는 제주해군기지 유치의 당위성을 밝힘.</li> <li>·제주도군사기지반대대책위와 안덕면군사기지반대대책위, 위미2리해군기지반대대책위 등은 '제주 세계평화의 섬 실천을 위한 전략세미나'를 개최함.</li> </ul>
2006.12	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도지사는 해군기지 추진계획에 대한 정부의 공식 입장을 밝힐 것을 요구하며 제주해군기지 관련 T/F 영향분석 결과보고서 제출에 따른 기자회견을 함.</li> <li>·제주특별자치도 의회가 국무총리실 산하 국무조정실에 제주해군기지 추진과 관련한 공식 설명회를 요청함.</li> <li>·천주교 제주교구 정의평화위원회는 "해군기지 건설에 대해 명백히 반대한다"는 입장을 밝힘.</li> </ul>
2007.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>·제주특별자치도가 주최하고, 해군기지 영향분석조사팀이 주관하는 대토론회가 개최됨.</li> </ul>
2007.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>·해군은 '위미1리 해군기지 기초조사 설명회' 에서 위미1리를 가장 유력한 후보지로 평가하고 있다고 밝힘.</li> </ul>
2007.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국방부와 해군은 제주해군기지 후보지 문제를 3월말까지 결정해 줄 것을 도에 요구함.</li> <li>·남원 위미리는 임시 마을총회에서 제주해군기지 건설계획에 대한 반대대책위를 공식적으로 출범시킴.</li> </ul>
2007.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>·해군본부는 제주해군기지 건설계획 브리핑을 통해 해군기지 건설계획이 국책사업임을 분명히 밝힘.</li> <li>·김장수 국방부 장관이 제주해군기지 건설계획은 정부의 국책사업임을 강조하고 도민들의 이해를 구할 예정으로 제주를 방문함.</li> <li>·재향여군협의회는 도민의 방에서 기자회견을 열고 "제주해군기지는 유치해야 한다"는 입장을 밝힘.</li> <li>·민주노동당 현애자 의원은 국회에서 해군기지 건설계획을 즉각 중단할 것을 요구함.</li> <li>·서귀포시 강정마을이 해군기지를 유치하기로 결정함.</li> </ul>
2007.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>·전국시민사회단체는 제주군사기지 건설강행을 규탄하는 공동 기자회견을 열어 제주군사기지건설 강행을 규탄함.</li> </ul>
2007.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>·서귀포시 군사기지반대 대책위원회는 한국진보연대와 공동으로 '군사기지 철회, 평화의 섬 실현'을 위한 삼보일배 행진을 개최함.</li> <li>·천주교제주교구장인 강우일 주교는 해군기지 건설은 평화의 섬 제주에 반(反)하는 불합리한 결정임을 강조함.</li> <li>·노무현 대통령은 제주해군기지는 필요하며, 또 무장과 평화가 같이 있는 게 잘못이 아니라면서 평화의 섬과 해군기지가 양립 가능함을 밝힘.</li> <li>·전국규모의 대표적인 41개 시민사회단체들은 기자회견을 통해 "국방부와 해군은 주민동의 없는 제주해군기지 건설 계획을 백지화하라!"고 강력히 촉구함.</li> <li>·서귀포시 재향군인회는 해군기지 유치 환영결의대회를 열.</li> <li>·해군은 2009년 1월부터는 강정마을에 제주해군기지 건설공사를 착수하고, 이를 위해 조만간 강정마을에 해군기지 홍보관을 설치해 주민의견 수렴에 나섬.</li> <li>·천주교주교회의 정의평화위원회는 '해군기지 철회운동'을 적극 지지할 것과 전국주교회의에서 가톨릭계의 공식입장을 밝히는 성명서를 채택하기로 결의함.</li> </ul>

## 5. 추진과정에 따른 문제점

제주도내 해군기지 건설을 위하여 후보지를 선정함에 있어 여전히 상당한 논란이 진행되고 있다. 중앙정부인 해군기지 건설의 추진주체인 해군, 지방정부인 제주도, 그리고 후보지 선정을 검토하고 있는 지역주민들, 지역사회단체들간 첨예한 대립과 갈등요인들이 산재해 있다.

여기에서 제주 해군기지 건설을 추진하는 과정에서 제기되고 있는 문제점을 보면 다음과 같다. 첫째, 해군기지 건설계획이 제주도에 이미 지정되어 있는 세계평화의 섬 및 국제자유도시 계획을 추진하고 있는 제주의 미래비전과의 양립 가능성이 있느냐 문제이다. 말하자면 평화의 섬이라는 이미지와 해군기지 건설로 인한 무장안보와는 양립에 따른 찬·반의 논란 문제이다. 둘째, 해군기지 건설계획에 따라 해군에서 제시되고 있는 경제효과와 신빙성 및 타당성과 아울러 과연 제주도 지역경제에 얼마나 파급효과가 클 것인가 하는 문제이다. 셋째, 천혜의 자연환경을 배경으로 세계적 관광휴양지 지향함에 있어 제주 해군기지 건설과의 양립 가능성 문제이다. 넷째, 제주 해군기지 건설로 인한 사회적·문화적 문제이다. 다섯째, 후보지 지역주민들의 생계 보장 및 인센티브 지원문제 등이다.

하지만 더욱 중요한 것은 여러 해를 거치는 동안 해군기지 추진을 하면서 나타나는 해당 지역주민들간의 심각한 갈등과 제주 전체 도민들의 불안요인들이다. 해당 지역주민은 물론 제주도민들이 찬성하는 쪽과 반대하는 쪽으로 마치 양분화되어 서로 시기와 갈등의 골만 깊어가는 느낌을 주고 있다. 물론 찬성 쪽이든 반대쪽이든 제주를 사랑하는 마음이 있기 때문에 나타나는 현상으로 볼 수 있지만, 이제 특정 지역의 주민들을 포함하여 전체 제주 도민들은 서로 힘을 합쳐 제주의 미래 비전 실현을 위하여 함께 동참해야 한다. 최근까지 추진과정에서 강정지역을 최종 후보지로 제주도가 발표한 이후 지역주민들간의 갈등은 점점 커져가고 있다. 이처럼 지역주민들간의 대립과 갈등은 단순히 그 지역의 문제가 아니라 제주도 전체에 악영향을 미칠 우려를 남기고 있다.

향후 제주는 세계평화의 섬 이미지 구축과 제주국제자유도시 건설이라는 거대한 목표를 수립하고 있다. 따라서 제주 해군기지 건설도 이러한 원대한 목표에 부응할 수 있는 정책이 될 수 있는지를 심사숙고해서 결정할 필요가 있을 것이다.

## IV. 제주해군기지 추진을 위한 과제 및 방안

오늘날 정책을 추진하기 위하여 추진주체의 일방적이고 밀어붙이기식은 많은 시련과

문제점을 갖게 된다. 정책이 최초의 정책입안에서부터 정책집행에 이르는 과정까지는 많은 시간이 필요로 한다. 지금 추진하려는 제주해군기지 건설에 따른 지역 후보지를 선정함에 있어 제주지역 주민들 간의 갈등이 분출되고 있다. 과거 중앙집권적인 시절에 대부분의 정책추진은 그 지역주민의 의사와는 무관하게 이루어졌다.

하지만, 지금에 와서 추진주체가 중앙정부이든 지방자치단체이든 지역주민의 의사 및 참여없이 정책을 추진하기에는 무리가 따르게 된다.

여기에서 지방자치시대를 맞이하여 지방자치단체의 정책추진과정에서 나타나는 몇 가지 과제 특히 제주해군기지 건설 추진이라는 정책과정에서 나타나는 문제점과 향후 방안을 제시해 본다.

## 1. 정책추진의 당위성

정부가 추진하고자 하는 제주해군기지 건설이 과연 그 타당성과 당위성을 갖고 있는지는 정책이 집행되고 그로 인한 파급효과에 상당한 영향을 미치게 된다. 제주해군기지 건설이 중앙정부 차원에서 국가안보와 평화에 얼마나 필요한 것이며, 동북아 평화구축에 얼마나 기여할 수 있는가 등등을 면밀하게 분석하는 것은 매우 중요하다. 지금 제주지역에는 지역주민들간에 알력과 갈등이 만연되어 있다. 후보지역내에서는 해군기지를 건설하는 하자는 부류와 건설해서는 안 된다는 부류 등으로 이분화되어 있다. 이러한 상황이 과연 누구에게 이로울 것인가 자문해 본다. 서로 간에 갈등의 골만 깊어지고 있는 느낌이다. 찬성을 주장하는 입장에서 보면, 우리 지역에 해군기지가 들어옴으로 인하여 침체된 지역경제를 활성화할 수 있다는 것이다. 반대로 반대를 주장하는 입장에서는 오히려 지역경제에 역효과가 나타날 수 있다는 것이다.

어쨌든 제주는 작년 세계평화의 섬으로서 선포한 바 있다. 그 동안 제주는 과거 냉전체제 속에서 뼈아픈 4·3 사건을 겪었다. 그로 인하여 많은 민간인이 학살되었고, 아직도 그 아픔에서 벗어나지 못하고 있다. 이제 제주는 새로운 상생과 협력시대에 과거의 아픔을 깨끗이 씻고 새로운 21세기에 동참하고 있다. 따라서 제주는 평화의 이미지를 세계인에게 각인시켜 탈 냉전시대에 평화를 선도할 수 있는 지역으로 변모하고자 하고 있다. 이러한 상황에서 정부가 추진하려는 해군기지 건설이 제주 평화의 이미지를 훼손하는 정책이 되지 않을지 많은 사람들이 걱정하고 있다. 과연 이러한 정책이 제주에 건설하는 것이 얼마나 제주지역 사회에 영향을 미치고, 제주미래사회에 얼마나 기여할 수 있는지 궁금증을 더해주고 있다.

중요한 것은 국가의 확고한 정책 의지와 함께 정책의 추진 당위성을 명확하게 입장을

표명하는 것이다. 과거 방식에 의하여 일방적인 정책추진이 되어서는 안 된다. 지금 중앙 정부가 내세우고 있는 정책추진의 당위성으로써는 신대양해국을 지향하며 국가의 외교 안보구축과 동북아 평화체제 유지를 위하여 제주지역이 최적으로 내세우고 있다. 그렇다면, 정부로써는 보다 적극적인 자세를 가지고 그 필요성 및 당위성을 피력하여야 한다.

그 동안 정부는 해군기지를 건설하겠다는 입장을 어떻게 보면 지역주민들의 눈치만을 보며 방관하는 것이 아니냐는 비판을 받고 있다. 정부의 입장이 확실하게 가지고 있다면, 시간만을 끌 것은 아닐 것이다. 해군기지 건설이 제주지역에 반드시 건설해야 할 필요성이 시급한 사안이라면, 그에 상응한 정부의 대응 조치 노력이 신속하며 정확하게 이루어져야 할 것이다. 정부의 대응 노력으로는 첫째, 정부 정책 추진의 필요성에 대해 확실하게 지역주민에게 전달하여야 한다. 둘째, 지역주민이 납득할 수 있는 정책의 청사진을 제시해야 한다.

어느 특정지역 내에 정책이 원활하게 수행되기 위하여 어느 일방의 지시나 명령에 의하여는 어렵다. 그만큼 정책을 추진하기에 앞서 신중하고 철저하게 사전 탐색이 이루어지고, 정책대상집단에 대한 충분한 상호 대화 및 협력을 얻어내야 한다.

## 2. 정책추진의 효과성

과연 평화의 섬인 제주지역에 제주해군기지 건설이 양립될 수 있는지에 따른 지역주민들의 침예한 갈등이 조장되고 있는 것이 현실이다. 그 동안 제주지역에서 해군이 주장한 바대로 당초 추진 후보지인 대정 안덕을 계획하였다. 안덕지역 주민들은 자기지역에 해군기지가 들어서는 것에 대하여 반대가 심하였다. 그러한 가운데 또 다른 지역이 물색되어 남원 위미 지역으로 그 타당성을 검토하였다. 마찬가지로 위미 지역도 상당한 반대에 부딪치게 되었다. 위미 지역에 이어 최근에는 서귀포시 강정이 결정되었다. 강정지역 역시 처음에는 마을회의를 통하여 해군기지 건설에 찬성을 보이다가 시간이 지나가면서 반대의견이 팽팽하게 맞서 있다. 이처럼 제주지역에 해군기지 건설의 적정지를 결정함에 있어 지역주민의 반대에 부딪쳐 한치 앞도 나가지 못하는 처지에 놓이게 되었다. 문제는 후보 선정지 주민들의 미래에 불확실한 불안요인이 저변에 깔려있다는 것이다. 다른 지역은 되고 자기지역은 안 된다는 넘비 현상이 극심하게 나타나고 있다. 이러한 요인을 제거할 수 있는 것은 지역주민도 아닌 바로 중앙정부 또는 지방정부인 제주도 양자의 책임에 의한 결정을 확실하게 해 주는 것이다. 우선 중앙정부인 국가의 확실한 비전 제시 및 의지를 표명하는 것이 매우 중요하다고 할 수 있다. 시간이 흐르면서 지역주민의 의사가 중요하다고 하면서 자꾸 책임전가를 지역주민에게 떠넘기는 느낌이 있다. 이렇게 해서는



절대 문제는 해결이 되지 않는다고 생각한다. 그렇다고 중앙정부가 일방적이고 밀어부기 식인 정책추진은 올바른 방식이 아니다. 먼저 정책을 추진함에 있어 확실하고 정확하게 그 효과성에 대한 분석이 있어야 한다. 해군기지가 들어옴으로써 제주지역 특히 해당 지역에 대하여 미래에 대한 불확실한 요인들을 제거해 주어야 한다. 지역주민들은 우리 지역에 해군기지가 건설됨으로써 막연하게 좋아질 것이다 아니면 더 나빠질 것이다 등의 견이 분분하다. 결국 지역주민들은 미래의 변화에 대하여 불안하다는 것이다. 따라서 해군기지 건설이 우리 지역에 들어와서 지역발전뿐만 아니라 제주지역의 발전에 상당한 기여를 할 수 있다는 믿음을 심어주어야 한다. 해군은 더 이상 지역주민에게 책임을 전가시키지 말아야 한다.

### 3. 정책추진의 신뢰성

지방자치시대에 정책을 추진함에 있어 예전에 비하여 상당히 어려움을 겪고 있는 것이 현실이다. 과거에는 국가정책을 추진하는데 있어 주민의사와는 상관없이 일방적으로 추진해 왔다. 주민들은 국가정책이 어떻게 추진되고 있는지를 전혀 알지도 못했다. 한마디로 주민에 대한 의사가 거의 반영되지 못하였다. 어떻게 보면 국가가 추진하는 정책이 수월하게 집행되어 왔다고 볼 수 있다.

이제 지역주민들은 국가정책이든 지방정부정책이든 그 규모가 크든 작든 상관없이 정책추진에 대하여 상당한 관심과 비판을 가하게 된다. 지역주민의 참여없이 정책을 추진하기가 상당히 어렵다는 것을 보여주는 것이다. 정부 또는 지방정부는 정책추진의 신뢰성을 지역주민에게 심어주어야 한다. 기본적으로 정책 추진 주체와 대상지역주민들간의 믿음과 신뢰가 있어야 한다. 지금 추진되고 있는 제주 해군기지 건설을 위한 후보 선정지를 결정함에 있어 지역주민에게 불신만을 키워나가는 느낌이 크다. 중앙정부 및 지방정부가 추진하려는 지역주민에 대한 기본적인 신뢰감이 줄어들고 있다는 것이다. 지역주민들이 정책추진에 대한 믿음과 신뢰가 상실되고 있다. 기본적인 신뢰가 깨어진 상황에서는 어떠한 정책도 추진하기가 상당히 어렵다는 것을 보여주고 있다.

제주지역 내 후보지역주민이 보여주고 있는 모습들을 보면 무조건 정책에 대하여 반대하기 보다는 정책의 실효성 및 정책의 신뢰성에 대한 의구심이 더 강하게 나타나고 있다. 지금부터라도 정부는 지역주민들에게 혹 의심이 되고 명확하지 못한 내용에 대하여 사실대로 설명하고 이해를 시켜야 할 것이다. 반대로 지역주민입장에서 보더라도 정부가 추진하는 정책에 대하여 신뢰감을 형성하게 될 경우 무조건적인 반대를 취하지는 못할 것이다. 지역의 발전과 제주지역의 발전을 함께 할 수 있는 방안에 대하여 신중하게 검토할

수 있을 것이다. 기본적인 신뢰의 바탕위에서 정부는 정부대로 지방정부는 지방정부대로 지역주민은 지역주민대로 양방간의 협력 방안을 모색하게 될 것이다.

#### 4. 지역주민과의 관계설정

제주 해군기지 건설 문제는 제주도민에게 어떠한 혜택이 돌아올 수 있을 것인가에 대한 물음은 중요한 사안이라 할 수 있다. 거시적 입장에서 해군기지 건설이 한반도 및 동북아의 평화와 안전 구축에 중요한 이슈라고 하지만, 제주도민들에게는 오직 제주의 삶의 질 향상이라는 소박한 꿈을 실현할 수 있는 계기로서 바라보고 있다는 것이다. 제주는 청정자연 환경을 바탕으로 1차 산업인 감귤산업과 3차 산업인 관광산업을 중심으로 하여 삶을 영유해 왔다. 아직도 제주도민들은 작지만 큰 희망과 목표를 가지고 있다. 바로 제주국제자유도시의 실현과 제주평화도시의 구축이다. 제주국제자유도시가 되어 사람, 돈, 물건이 자유롭게 왕래할 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 제주는 한반도의 제주가 아닌 세계속의 제주로 발돋움하고 있다. 아울러 제주는 평화의 섬으로서 명실공히 평화를 지향하고 평화를 사랑하는 도시로서의 진면목을 갖추고 있다. 제주 해군기지 건설 문제도 이러한 원대한 목표를 실현할 수 있는 분위기속에서 판단되어야 할 것이다.

이제 지방자치시대에 자기 지역문제는 지역주민들의 관심과 참여가 매우 중요하다. 예전처럼 반대를 위한 반대가 아니라 진정 우리 지역에 새로운 정책이 추진될 경우 지역주민들간의 협력과 동의가 요구된다. 특히 제주지역주민들은 아직도 과거의 피해의식과 강박관념들을 갖고 있어 외부의 환경변화에 매우 민감한 반응을 보이는 경우가 있다. 하지만 이제 제주도민들은 개방과 생존경쟁 환경속에서 살아남기 위하여 상당한 의식 전환과 혁신마인드들을 지니고 있다.

제주 해군기지 건설을 위하여 물론 아직도 찬반의 논란속에서 벗어나지 못하고 있지만, 진정으로 제주 미래 비전을 실천하는데 있어 한 부분을 차지한다고 하면, 정말로 심사숙고하는 마음으로 고민해 필요가 있다. 누구나 제주인들은 제주는 지금보다 확실히 변해야 살 수 있다고 이구동성으로 말하고 있다. 그렇다고 제주 해군기지 건설 논의 자체가 제주의 미래를 보장해 주는 것은 결코 아닐 것이다.

이제 제주 해군기지 건설을 위하여 중앙정부와 제주도, 제주지역주민들과의 관계설정에서 보면, 중앙정부는 국가차원에서 여러 가지 당위성 및 필요성을 강조할 것이며, 제주도는 제주도 전체 지역의 발전을 위하여 고민할 것이다. 그리고 지역에 살고 있는 지역민들은 지역의 역사성과 특수성을 내세우면서 지역의 발전을 앞세울 것이다. 결국 3자간의 상생과 협력이라는 모태를 내세워 어떻게 나갈 것인가 하는 방안을 모색해야 할 것이다.

## 5. 지역주민과의 갈등 해소

일반적으로 어떠한 조직이라 할지라도 조직 내 갈등요인은 항상 존재한다. 문제는 그러한 갈등요인을 어떻게 조정하느냐가 매우 중요하다. 갈등이 발생하였을 때 우리는 보통 부정적인 시각에서 판단하지만, 엄밀하게 살펴보면, 갈등은 조직내 긍정적인 점을 암시하기도 한다. 애초부터 갈등은 어떤 문제를 해결해 나가는 과정에서 조직 구성원들간의 대립과 투쟁이 발생하여 서로 간에 의견충돌로 인하여 상호간의 시기와 반목으로 발전하게 된다. 하지만 문제해결을 위하여 모든 구성원이 처음부터 일치된 견해를 피력한다는 것은 매우 어려운 것이다. 당연히 찬반논란이 나타날 수 있다는 것이다.

금번 제주 해군기지 건설을 위한 지역 후보지 선정에 있어 지역주민들의 논란과 갈등은 당연하게 발생할 수 있는 문제라고 할 수 있다. 보다 민주주의적이고 적법한 절차에 따라 지역주민들의 의견이 가미되는 것이 중요함에도 아직도 투명한 절차를 거치지 않는 사태가 벌어지고 있다는 사실이다. 논의과정에서 찬성하는 그룹과 반대하는 그룹 간에 충분한 토의와 토론이 부족하다. 이번 제주 해군기지 후보지 선정과정에서 보면, 지역마다 주민들 간의 의견합의 없이 결정하고, 언론에 공표하다보니, 상대적으로 반대하는 주민들이 이에 대한 반발이 나타나고 있다. 결국 해군기지 건설 유치를 우리 지역에 유치하고자 찬성했다는 결정이 하루아침에 번복되어 원래의 상태로 원상 복귀해 버리는 경우가 발생하고 있다. 여기에서 논의하는 내용은 찬성이 옳고 반대가 그름을 따지는 것이 아니다. 다만 찬성이든 반대이든 확실하게 주민전체의 의견이 공정하게 반영되어 지역주민의 의사를 충분히 반영되어 지역정책의 올바른 판단을 기하고자 하는 것이다. 그런데 지금까지 해군기지 추진과정에서 보면, 각 지역주민들의 갈등만 증폭되어 있고 해결의 실마리는 먼 듯 하여 보인다. 찬성과 반대속에서 첨예한 양분법 논리만을 나타나 지역내 주민들 간의 시기하는 마음만 더욱 높아가는 느낌이 들 정도이다.

이 문제를 해결하기 위하여 처음부터 다시 시작하는 심정으로 접근할 필요가 있다. 우선은 원인제공은 정부에 있다고 볼 수 있다. 정부는 그 동안 확실한 비전 및 목표를 제공해 주지 못하였다. 지역주민들의 결정에만 매달리다 보니 결국 지역주민들 갈등만을 조장해 버리는 결과를 낳게 되었다. 이제부터라도 정부가 앞장서서 확실한 의지표명과 함께 갈등요인을 치유해야 한다. 그리고 지역주민들의 의식개혁도 함께 이루어질 필요가 있다. 지역에 살고 있는 사람들은 어쩌면 모두가 이웃사촌같은 어른, 선배와 친구들이다. 앞으로 지역을 위해 함께 가야할 사람들이다. 지역주민들도 21세기 제주 미래를 이끌어 가야 한다는 자세를 가지고 감정적인 공격과 시기심을 버리고 찬성이든 반대이든 올바른 합의에 의한 결정이 이루어지도록 노력해야 한다.

## 6. 지역주민에 대한 인센티브 제공

일반적으로 지역에 어떠한 정책을 추진함에 있어 지역주민들은 정책추진 주체들에게 무엇인가를 얻고자 노력한다. 말하자면 지역주민들은 정책추진에 따른 수익에 관심을 가지게 마련이다. 오래 세월동안 살아온 자기 지역에 급격한 변화에 상당히 긴장하고, 과연 우리 지역에 필요한 것인지, 우리 지역주민들을 위한 정책인지 등등을 따져 보게 된다. 아울러 새로운 정책이 추진되면서 나타나는 여러 가지 문제점 및 피해에 대하여 걱정하게 된다.

지금 제주에서 추진하려는 해군기지 건설지가 왜 우리 지역인가라는 의구심과 불안요인이 잠재하게 된다. 이러한 요인들을 불식시키기 위한 정책 추진 주체들의 다각적인 노력이 이루어져야 한다. 물론 지역주민들에게 경제적인 요인에 의한 피해보상이 최고의 선택이 될 수는 없다. 하지만, 후보지로서 선정되어 해군기지가 건설된다면, 당연히 그에 상응한 보상이 반드시 이루어져야 한다.

그런데 보상의 문제가 어떻게 어느 규모로 할 것인가에 대한 심도있는 분석이 있어야 할 것이다. 보상에는 크게 심리적인 보상과 물질적인 경제적 보상이 있을 수 있다. 지역주민들 입장에서 보면, 이러한 두 가지 보상을 전부 받고 싶은 것이 사실일 것이다. 그런데 문제는 심리적 보상에 있다고 할 수 있다. 눈에 보이는 것이 아니기 때문에 과연 보상 크기가 상응한가에 대하여 많은 주민들은 의심을 가지게 된다. 그리고 주민 개개인에 대한 보상이 아닌 지역 전체의 미래 보상을 요구할 수 있다. 우리 지역에 시설물이 들어섬으로 인하여 시설물 이용 및 운용에 있어서 지역주민에 대한 배려문제가 발생할 수 있다. 물론 현재 주민들의 문제일수도 있지만, 미래에 태어나 활동하여야 하는 세대들에게 얼마나 많은 혜택이 돌아갈 수 있도록 만드느냐는 것이다. 구체적으로 취업에 우선권을 주어 삶을 향유할 수 있도록 만들어 주는 것 등이다.

어쨌든 지역주민들에게 보상이 완벽하지는 않지만, 지역주민들의 기대에 최대한 만족도를 높여주고, 지역주민들에게 실질적인 인센티브가 제공될 수 있어야 한다.

## V. 결 론

이제 제주는 제주특별자치도가 출범한 지 꼭 1년이 지나가고 있다. 새롭게 뉴제주 운동을 펼치고, 특별자치도의 성공을 위하여 법적·제도적 규범 등을 고쳐나가는 노력들을 지속적으로 해 나가고 있다. 이러한 상황 속에서 특히 제주지역 사회에서 최대의 이슈인 제주 해군기지 건설이라는 정책이 아직도 해결의 실마리를 찾지 못한 상태에서 방황하고

있다. 제주 해군기지 건설이 국가의 정책이면서도 제주지역 사회의 미래를 결정할 수 있는 중요한 모멘텀이 되고 있다.

그 동안 제주에 해군기지 건설 후보지 선정을 위하여 해당 지역주민들간의 첨예한 갈등만을 조장해 버린 감이 없지 않다. 제주 지역주민들은 자기 지역에 해군기지가 들어선다는 것에 대하여 나름대로 반감을 갖는다는 것은 당연한지도 모른다. 따라서 해군기지 건설 문제가 제주도내 어느 특정지역의 문제로만 보아서는 절대 안 된다는 것이다. 그 동안 추진되어지는 과정에서 비추어진 모습은 마치 특정지역에 살고 있는 지역주민들만의 문제로 취급되어진 느낌이 짙다.

제주 해군기지 문제는 전체 제주도민이 함께 동참하고 고민해야 할 문제이다. 이는 곧 제주 미래 패러다임에 커다란 변화를 초래할지도 모르기 때문이다. 이제 제주는 세계평화의 섬 구축과 제주 국제자유도시라는 커다란 미래비전을 제시하고 있다. 세계평화의 섬 구축과 관련하여 제주는 한반도뿐만 아니라 동북아의 평화체제 구축에 앞장설 수 있는 지역으로 평화의 이미지를 세계반방에 선포하고 실천해야 한다. 말로써의 평화 구축이 아니라 진정 제주가 평화 지역으로 이끌어 갈 수 있는 기반을 마련해야 한다. 아울러, 제주국제자유도시 추진과 관련하여 그 동안 감귤과 관광산업에서 벗어나 사람·상품·돈이 자유롭게 왕래하며, 세계인이 자유스럽게 활동할 수 있는 제주를 구축해야 한다. 이러한 상황에서 과연 제주지역에 해군기지 건설이 바람직한 것인지, 바람직스럽지 못한 건인지에 대하여 우리 모두 고민을 해야 할 시점에 와 있다.

본고에서 제주 지역사회에서 벌어지고 있는 제주 해군기지 추진과정에 대하여 살펴보았다. 지난 3여 년 동안 제주지역 시민사회단체들간의 찬·반 논란, 해당 지역주민들간의 찬·반 논란 등이 끊임없이 진행되어 오고 있다. 따라서 본고에서 해군기지 건설에 대한 주요 내용을 시간대별로 살펴보았다. 아울러, 올바른 정책이 추진되기 위하여 나름대로 몇 가지 과제 및 방안을 제시해 보았다. 첫째, 정책추진의 당위성 문제이다. 제주도 내에 해군기지 정책은 올바른 것인지 그 타당성 및 정당성을 심도있게 분석해 보아야 한다. 둘째, 정책추진의 효과성 문제이다. 제주 해군기지가 건설되었을 경우 제주 지역경제 및 사회 전반에 얼마나 효과가 발생할 것인지에 대한 분석이 필요하다. 셋째, 정책추진의 신뢰성 문제이다. 제주 해군기지 건설이라는 정책 자체의 믿음과 신뢰성이 매우 중요하다. 넷째, 지역주민과의 관계설정 문제이다. 일방적인 정책추진이 아니라 지역주민과의 원만한 관계설정을 통한 지역주민들과의 믿음과 신뢰성이 요구된다. 다섯째, 지역주민과의 갈등 해소 문제이다. 지역주민들간의 의견대립으로 인한 갈등요인을 해소하는 것이 필요하다. 여섯째, 지역주민에 대한 인센티브 제공 문제이다. 제주 해군기지 건설에 따른 지역주민들에게 제공되는 심리적 보상 및 경제적 보상이 해결되어야 한다.

이제 21세기에 제주는 변화의 선봉에 놓여있다. 과거 한반도의 변방 지역이 아니라 동북아 진출의 최일선의 교두보 지역으로 우뚝 서고자 하고 있다. 제주는 현재에 안주할 여유가 없다. 우리 제주지역의 경쟁력을 키워나가야 한다. 따라서 제주에서 벌어지고 있는 해군기지 건설이 정말로 필요한 것인지 필요없는 것인지 우리 모두 심각하게 고민할 필요성이 있다. 지금까지 진행되고 있는 제주 해군기지 건설과정에서 찬성과 반대 입장을 보면 딱 한 가지다. 찬성하는 쪽은 제주지역사회에 긍정적인 효과가 클 것이라는 것이고, 반대하는 쪽은 부정적인 효과가 클 것이라는 것이다. 어찌되었든 찬성과 반대라는 이분법적인 시각으로 무조건 바라볼 것이 아니라 우리 제주지역의 발전을 위하여 서로간의 의견을 제시하는 것으로 보아야 할 것이다. 미래지향적으로 우리 제주지역 주민 전체는 상상할 수 있는 방안을 함께 끊임없이 모색해야 한다.

## 참고문헌

- 김병식, 지방자치단체의 정책과정에 시민단체의 참여방안에 관한 연구, 지방정부연구, 5(3), 2001.
- 김상목·이창원·한승환, 중앙정부 정책과정과 민간참여 유형, 한국행정학회, 춘계학술대회, 2004.
- 문장순, 지역개발과정에서 정부와 주민간의 갈등 연구, 연구원논집, 2, 1996.
- 임승빈, 정책과정에서의 시민단체 역할, 한국정책학회, 춘계학술대회, 2004.
- 선학태, 지역갈등해결의 정치제도적 공학, 국민윤리연구, 41(1), 1999.
- 심문보, 지방자치단체와 주민간의 집단갈등 현상에 관한 고찰, 한국지방자치학회, 9(4), 1997.
- 오재일, 지방분권과 로컬 거버넌스, 지방행정연구, 18(1), 2004.
- 이명석, 거버넌스의 개념화, 한국행정학회보, 36(4), 2002.
- 정세욱, 중앙정부와 지방자치단체간의 갈등조정과 정책과제, 국회 입법조사분석실, 자치시대의 갈등조정과 정책과제, 1995.
- 정정길, 정책학원론, 서울: 대명출판사, 2005.
- 중앙공무원교육원, 국가정책의 신뢰성 제고방안: 정책개발 심포지엄, 1985.
- 제주발전연구원, 제주해군기지 건설에 따른 영향분석, 2005.
- 인터넷뉴스 제주소리, 2005-2007.
- 제민일보, 2005-2007.
- 제주일보, 2005-2007.

[Abstract]

## A Study on Solving the Problems on Processing Jeju Navy Base

Kim, Nam-soo

*Professor, Dept. of Welfare Administration, Cheju Halla College*

Jeju has the great visions such as the island of world peace and jeju international free city in the future. Especially as the leader of world peace system in east-north country as well as peninsular, Jeju has proclaimed the image of peace in the world. Therefore, Constructing the Jeju navy base is the important momentum in jeju.

In these thesis, through the case study, I examined the problems of jeju navy base that has not still decided as the most suitable place until now. I observed the promoting process of jeju navy base and so on. And I suggested several measures in order to promote jeju navy base correctly. First, What should be the process of jeju navy base. It should investigate deeply the validity and justness of the policy. Secondly, It is the effectiveness about the policy. It is necessary to analyse the effectiveness about the jeju regional economy. Thirdly, It is the trustworthy about the policy. It is important to have the trustworthy about the policy itself. Fourth, It is the relations among the regional people. It is necessary to have the confidence and trustworthy on policy through the relation of the regional people. Fifth, It is important to solve lots of the conflict among the regional people. Sixth, it should be offered incentives(psychological or economic) to the regional people.

**Key words** : Jeju navy base, validity, effectiveness, trustworthy, conflict, incentives