

국책사업을 둘러싼 갈등에서 마을공동체 분열과 치유·회복을 위한 정부 역할 탐색: 제주해군기지갈등사례를 중심으로*

홍성만

논문 요약

본 연구의 목적은 제주해군기지갈등사례를 대상으로 마을주민의 상처와 마을공동체 분열을 치유하고 회복하기 위한 바람직한 정부의 역할을 탐색하는 것이다. 국방부·해군과 지역주민 간 갈등증폭의 과정에서 나타난 강정마을공동체의 분열과 해체는 심각하였고, 주민의 상실감, 상처와 피해도 깊었다. 마을공동체의 피해는 심각하였지만 정부 대책은 소홀하였다는 문제의식을 갖고 있다.

이를 위하여 먼저, 갈등 증폭의 계기로 작용했던 주요 충돌의 이슈를 살펴보고, 둘째, 제주해군기지건설사례를 대상으로 갈등증폭에 따른 지역공동체 균열의 양상을 살펴보고, 셋째, 지역공동체 치유를 위한 바람직한 행위자들의 역할을 탐색하였다. 탐색한 지원방안으로는 강정마을공동체 지원을 위한 제도적 환경조성, 경제적 부담과 심리적 고통완화조치, 주민피해실태의 객관적 조사와 결과 공유, 생활세계에서의 관계회복과 신뢰형성, 비영리사회단체의 자원적 지원 활동, 환경생태와 위험영향 조사평가기제마련 등을 제시하였다. 강정마을공동체 구성원 간 유대감, 친목, 상호성 증대 등을 통해 훼손된 사회적 자본을 재형성하고, 상처치유와 공동체 회복을 위해서는 지역사회뿐만 아니라 제주지방정부, 관계 중앙정부의 적극적인 노력이 이루어질 필요가 있음을 알 수 있었다.

주제어: 갈등, 마을공동체, 제주해군기지, 치유

* 본 연구는 안양대학교 연구년 연구지원과제에 의해서 이루어진 것임을 밝힌다.

I. 서론

국책사업의 추진과정에서 지역사회 마을공동체의 극단적인 갈등 경험은 이들에게 어떠한 상처를 남겨 놓고 있는 것일까? 제주해군기지가 준공된 제주 강정마을거리에서는 아직도 시위가 이루어지고 있다. 해군기지는 완공되었으나 마을주민의 상처의 골은 여전히 깊다. 제주해군기지 착공을 시작한 이래 공사가 완료된 시점에서도 여전히 해군기지가 들어선 강정마을공동체는 갈등의 후유증 아래에 있는 것이다. 이들은 아직도 갈등이전의 상태로 되돌아가지 못하는, 치유되지 않은 상태로 남아있다.

최근 정부 갈등관리가 권위적 관리방식에서 참여적 관리방식으로 변화를 보여주고 있지만, 여전히 과제가 남아 있는 것이다. 정부는 공공갈등사안의 성격을 고려하여 갈등영향분석을 추진하고, 참여적 의사결정기법을 도입하여 주민참여방법을 보완하거나 공정한 협의체구성을 도모하는 등의 갈등관리방식의 변화를 통해 갈등을 해결하는데 초점을 두고 있는 것이다. 공공사업 완료 이후 사업과정에서 겪었던 증폭된 갈등으로 지역주민의 상처치유나 지역공동체의 균열, 해체현상에 대하여는 상대적으로 소홀해왔다. 제주해군기지건설 갈등사례는 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 본 연구는 이러한 점에 문제의식을 가지고 국책사업 추진 이후, 그로 인해 지역사회에 어떠한 균열을 낳았고, 남기고 있는지를 파악하고, 지역사회가 치유되기 위해 필요한 요소가 무엇인지를 탐색하는 것을 목적으로 한다.

일반적으로 댐, 고속도로, 화장장, 공항, 송전선로, 군기지, 방사성폐기물처리장, 소각장 등 국가사회에 필요한 인프라시설의 건설추진이나 무상급식, 무상보육과 같은 가치분배적 사회정책의 추진과정에서 가치, 이해, 인식, 목표 등의 차이로 갈등은 불가피하게 발생한다. 갈등을 최소화하기 위한 예방적 접근을 하는 경우에도, 종종 사업추진 공공기관은 오히려 갈등의 씨앗을 뿌리고, 갈등을 키우는 모습을 보여 주기도 하였다. 정부가 적절한 역할을 하지 못할 때 공공사업을 둘러싼 갈등이해당사자들은 확대 증폭된 충돌을 경험한다. 정부는 의도와 다르게 개인들의 상처뿐만 아니라 지역사회공동체의 균열을 만들어내기도 하였고, 결과적으로 갈등해결자로서 역할보다는 갈등유발자로서의 모습을 보여주시기도 하였다. 정부는 갈등사례를 통해서 학습을 하는 경우라 하더라도 갈등증폭으로 지역공동체에 남겨진 문제의 해결보다 차기 사업을 추진할 때 어떠한 방식으로 개선해 나가야하는가에 더 많은 관심을 두어 왔다. 정부의 갈등관리에서 획기적인 방향전환이 요구되는 이유이다.

사회적 갈등을 어떻게 극복해나갈 것인가 하는 점은 성숙한 참여민주주의 사회를 형성하는 것과 깊은 관련을 갖는다. 국책사업의 추진과정에서 불가피하게 사회적 갈등을 겪더라도 어떠한 방식으로 이를 극복해 나갈 것인가가 중요하다. 지속가능한 지역공동체가 될 수 있도록 정부는 사업완공이후에도 지역사회에 미친 남겨진 분열상이나 물질적 정신적 피해, 좌절과 분노 등 부정적 후유증의 관리까지 의제로 다루어나가야 한다. 즉, 정부는 개인차원이든 공동체 수준이든 전체적 삶을 회복시키기 위하여 제 기능을 다하여야 한다.

본 글의 주요 분석대상은 해군기지건설과정에서 갈등으로 나타난 지역주민의 상처, 공동체 유대 훼손, 그리고 이의 회복과 치유에 대한 것이다. 주민의 입장에서 부당하다고 생각하는 물리적 공권력의 작용에 따른 육체적 정신적 피해, 자신들의 생존의 터전을 지키지 못했다는 상실감, 좌절감, 심리적 무력감 등 해군기지 갈등 경험 속에 쌓인 상처의 치유를 위하여 정부의 바람직한 역할을 찾아본다.

그렇다면, 국책사업 추진과정에서 갈등 이후 개인, 집단, 지역사회에 균열구조가 형성되었을 때 정부는 신뢰형성과 갈등의 상처를 치유하기 위하여 어떠한 역할을 하여야 하는 것일까? 이를 위하여 본 글에서는 먼저, 갈등증폭이 지역사회에 어떠한 영향을 주었는지를 검토하고, 둘째, 제주해군기지건설사례를 대상으로 갈등증폭의 요인과 이에 따른 지역공동체 균열과 해체의 양상을 파악하고, 셋째, 사례분석을 토대로 지역공동체 치유를 위한 바람직한 정부의 역할을 탐색하도록 한다.

II. 갈등증폭과 마을공동체 영향

1. 갈등증폭과 마을공동체에 부정적 결과

국가의 공공사업을 추진하는 과정에서 정도의 차이가 있을지언정 정책갈등은 불가피하다. 어떠한 사업을 어느 곳에서 실시하려고 하는지, 그 사업의 전반적인 성격만 보더라도 갈등의 구조와 원인요소에 대한 짐작이 가능한 경우가 많다. 기존의 일부 갈등원인 연구(김도희, 2001; 나태준, 2005; 홍성만·박홍엽, 2006)외에도 갈등 원인 파악은 학문분야에 따라 다양한 수준에서 살펴볼 수 있다. 관심영역도 심리적 측면, 법제도적 측면, 행태적 측면, 문화적 측면, 정치적 측면, 경제적 측면 등 다양한 맥락에서 조명할 수 있다.

갈등의 원인을 제대로 이해하기 위해서는 갈등 발생의 기초가 되는 구조적 잠재적 사전 조건이 되는 배경요인부터, 정책이나 사업의 추진과정에서 대립의 핵심쟁점요인이나 갈등 패턴의 변화 동인으로 갈등 상황의 악화시키는 매개요인에 이르기까지 각 차원에서 작용하고 있는 요인들에 대한 종합적이고 체계적인 규명을 필요로 한다. 이러한 세 차원에서 갈등원인을 탐색한 연구(은재호·최진식·홍성만, 2007)는 갈등 해결방안의 모색에 기여할 수 있다.

본 연구에서는 갈등을 낳는 여러 원인요소 중에서 국책사업에서 갈등발생이후 갈등악화 혹은, 증폭으로 나아가게 하는 요인에 주목하며, 어떠한 국민들이 마을공동체의 분열과 해체 뿐만 아니라 지역주민에 깊은 상처를 남기게 되었는데 초점을 둔다. 갈등의 매개요인은 갈등악화로 이끌며, 마을공동체에 부정적 영향을 가져올 수 있다는 점에서 그것의 조명은 의미를 갖는다. 본 연구에서 관심을 갖는 것은 사업의 성격자체가 특정 형태의 갈등을 내포하고 있어 초기부터 나타날 수밖에 없는 가치, 이해, 인식, 목표, 수단 등의 차이에 따른 대립요소

로서의 갈등요인보다 갈등을 둘러싼 이해당사자간의 대응과정에서 나타나는 갈등증폭의 요소들이다.

갈등의 매개원인은 갈등을 악화시키거나 완화시키는 등 갈등 패턴을 변화시키는 계기가 되는 동인으로 작용한다(은재호·최진식·홍성만, 2007; 홍성만, 2013). 여기서 갈등악화측면에서 작용하는 매개원인으로는 주로 공공갈등에서 갈등의 고조·증폭의 계기로 작용하는 정보왜곡과 같은 정보차원의 문제, 절차위반과 같은 절차차원의 문제, 약속뒤집기와 같이 불신을 초래하는 행태와 신뢰차원의 문제, 불공정한 참여배제와 같은 참여차원의 문제, 제도의 비합리적 활용과 같은 제도차원의 문제 등 다양하다.

갈등당사자들이 가치, 이해, 인식, 목표, 수단 등의 차이를 객관적으로 받아들이고 어떻게 상호 원하는 방향으로 조율해 나갈 것인가를 합리적으로 모색해 나간다면 이상적인 것이지만 현실은 그렇지 않다. 다양한 해석, 추정, 판단으로 오히려 불일치는 커지고 힘과 힘의 물리적 대응으로 충돌을 겪는 것이 일상적으로 관찰되는 패턴이다. 특히 갈등과정에서 갈등확대나 증폭의 주요인으로 작용하고 있는 정보, 절차, 참여, 제도, 신뢰, 보상 측면 등에서의 문제로 갈등당사자간의 관계는 악화되고 상대방에 대한 불신감이나 적대감 등 감정의 골도 깊어진다. 주장과 요구, 견해나 해석 차이는 충돌을 불가피하게 만들고, 많은 경우 갈등은 증폭되고 고조된다. 그 결과 상대방은 어느 순간에 적이 아닌 적이 되고, 증오와 분노의 대상이 되기도 한다.

사업을 추진하는 정부나 공공기관, 그리고 사업과 관계된 직간접적인 당사자 간 행동과 대응행동 속에 갈등증폭은 여러 부정적 파급효과를 가져온다. 사업의 전반적인 지연, 추가적 경제적 비용의 발생, 사업추진에 대한 비난과 책망, 내외로부터의 책임문책, 공권력 행사의 정당성 문제, 정부에 대한 불신 등 어떠한 형태로든지 갈등증폭과정을 거치는 경우 부정적 결과들을 피하기 어렵다. 특히 해당 지역주민은 집단행동 등의 물리적 대응과정에서 정신적 충격과 상처, 공권력의 강제력 행사에 따른 물리적 피해와 좌절감, 사법적 소송에 따른 재정적 정신적 피해, 찬반입장 차이에 따른 주민 간 분열과 관계훼손에 따른 상실감 등 더 심각한 부정적 결과를 경험한다.

갈등의 부정적 결과들은 갈등이 관리대상이 되어야하는 이유이다. 본 연구가 관심을 갖는 것은 갈등증폭과정에서 물리적 충돌이나 사법적 조치 등의 극단적인 대립을 겪는 과정에서 지역사회의 마을공동체가 분열되고 해체되는 현상이 나타난다는 점이다. 특히 부정적 결과가 장기간에 걸쳐 누적되는 경우 공동체에서의 상호간 정서적 유대와 신뢰 등의 파괴로, 소위 신뢰, 규범, 연대 등으로 구성되는 사회적 자본(Putnam, 1993)은 훼손되고, 지역사회공동체의 근간 유지가 어렵게 되는 결과를 가져온다는 점이다.

흔히 지역사회 마을공동체는 일정한 지리적 영역에서 공동의 유대감을 갖고 사회적 상호작용을 하는 집단을 이루고 있는 경우이다(정기환 외, 2006). 일정한 지리적 공간에서 연대의식을 갖고 사회적 관계를 형성하고 있는 마을공동체를 다른 국내연구들(김현호, 2013, 송인

하, 2010; 여관현, 2014; 여국희, 2018; 이재열, 2006)은 다양하다. 이기태·하현상(2016)은 마을공동체 정의에서 연대의식, 호혜성, 정서적 연대, 일체감 등을 담은 공동체의식(sense of community), 그리고 일정한 지역(geographic area), 사회적 관계(social interaction)의 요소를 마을공동체 구성의 필수적 세 요소로 도출하고 있다. 본 연구에서 다루는 제주해군기지건설이 추진되어 준공된 장소인 제주강정마을의 경우는 제주지역 전반에 '괘당'이라는 전통적 규범문화가 자리 잡고 있고, '강정마을회'와 '법한어촌계'가 구성되어 있는 등, 상대적으로 강한 공동체의식과 사회적 관계를 형성해왔다는 점에서 해군기지건설 유치신청이전까지는 마을공동체의 전형을 모습을 갖고 있는 곳이었다.

마을공동체 외부행위자와의 충돌, 그리고 공동체내 구성원 간 극단적인 충돌은 마을공동체의 정서적 유대나 상호신뢰와 같은 사회적 자본을 잠식하여 취약하게 만들고, 나아가 마을공동체의 해체로까지 몰고 갈 수 있다. 특히 소규모공동체적 성격이 큰 지역사회 마을공동체의 경우 결속력이 강하고, 신뢰와 유대감도 높은 편이라 과잉 공권력이나 물리력의 작용과 같은 외부와의 충돌과 내부구성원간의 충돌은 개인적 피해뿐만 아니라 심각한 공동체 균열을 가져올 수 있는 것이다.

제주해군기지건설을 둘러싼 갈등을 다룬 여러 연구들이 있는데, 주요 연구들은 제주해군기지 갈등사례를 대상으로 지방정부의 역할을 탐색(고경민, 2012; 백상규·황경수, 2014)하거나 갈등에 따른 소송과 사법불신의 문제(신용인, 2011)를 다루거나, 거버넌스 접근을 통해 정책갈등의 예방 방안을 모색(강영진, 2009)하거나, 해군기지추진과정에서 나타난 문제점을 탐색(김남수, 2007)하거나, 해군기지 입지갈등의 원인을 파악하고 해결방법을 모색(은재호·김형성·최대용, 2011)하거나, 해군기지건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등프레임을 분석(2012, 심준섭)하는 등 갈등현상을 다양하게 조명하고 있었다. 주로 갈등발생의 원인의 규명이나 갈등 예방과 효과적인 해결, 갈등에서 지방정부의 역할에 주력하였지, 갈등의 경험속에서 해군기지준공이후 지역공동체의 분열과 지역주민의 상처 치유문제에 대한 접근은 드러나지 않는다¹⁾. 이러한 점에서 본 연구는 기존의 연구들과 차별된다.

2. 분석의 흐름구조

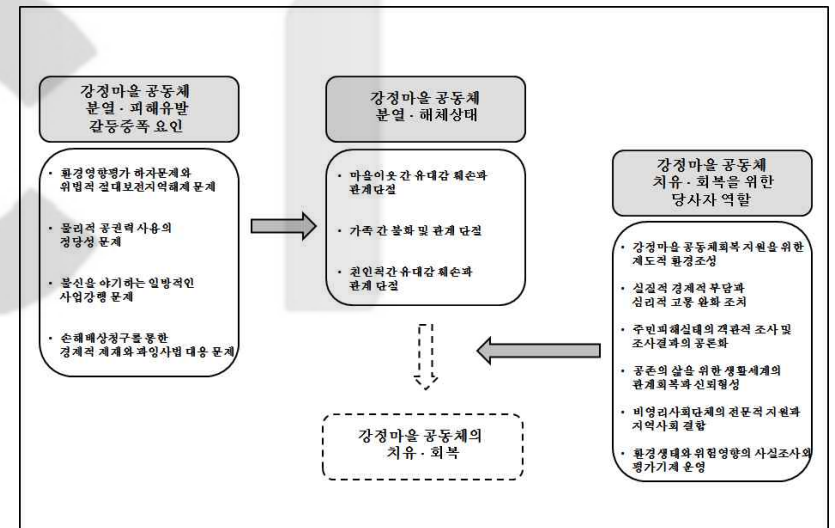
국책사업의 추진과정에서 지역공동체와 대립하며 극단적 갈등을 겪는 경우, 앞에서 본 것과 같이 많은 부정적 결과들이 나타난다. 제주해군기지갈등사례에서 보였던 심각한 충돌을 겪은 지역주민의 상처와 피해는 쉽게 회복되거나 치유되지 않는다. 제주해군기지건설 갈등

1) 고승환(2013)의 연구에서는 제주지역의 행정구조개편을 둘러싼 공공갈등을 대상으로 제주지역의 갈등 극복과 지역공동체 회복의 문제를 다루고 있지만, 제주 4.3사건과 같은 과거로부터의 교훈을 통해 거시적 차원에서 제주지역의 사회통합문제를 모색하고 있지, 구체적인 마을공동체에 던져진 문제를 다루고 있지 않다는 점에서 본 연구접근과 연구대상, 연구초점 등에서 차이가 있다.

에서는 공권력의 행사 속에 경제적, 사법적 제재로 인한 주민들의 피해와 상처, 지역주민 간 반목과 단절, 지역공동체의 분열과 해체 등, 정신적 상처와 물리적 피해는 중층적이고 복합적이다. 이러한 문제는 지역공동체 구성원의 힘만으로는 해결하기 어려운 문제이다. 이러한 이유로 본 연구에서는 제주해군기지건설을 둘러싸고 갈등증폭의 계기로 작용하였던 주요 충돌의 과정을 살펴보고, 지역공동체의 회복과 치유를 위한 바람직한 정부의 역할에 대하여 탐색해본다.

이를 위하여 먼저, 제주해군기지건설 갈등과정에서 강정마을공동체의 분열과 구성원의 피해 유발에 영향을 미친 것으로 볼 수 있는 갈등증폭의 이슈들을 파악한다. 둘째, 이에 따라 나타난 강정마을공동체의 분열·해체 상태를 파악한다. 셋째, 강정마을공동체의 회복과 구성원의 치유를 위해 가능한 각 행위자들의 역할을 모색한다. 이를 위한 사례연구의 분석의 흐름을 도식화하면 아래 <그림 1>과 같이 제시할 수 있다.

<그림 1> 연구 분석의 흐름 구조²⁾



2) 본 연구에서 강정마을공동체의 치유·회복은 점선으로 표시하였는데, 이 부분은 향후 추가연구를 통해서 규명되어야 할 부분일 것이다.

III. 제주해군기지건설사업에서 갈등증폭과 마을공동체 균열과 해체

1. 제주해군기지건설사업 개요와 전개과정

제주해군기지는 제주전략기지 결정(156차 합동참모회의)과 국방중기계획 반영 이후 본격적으로 후보지 검토가 이루어졌다. 화순항과 위미항이 유력한 후보지로 선정되기도 하였다. 그러나 지역주민의 반대로 무산되었고, 강정지역에서 강정마을회가 임시총회를 통해 해군기지유치를 표명하면서 후보지로 부상하였다. 그러나 강정마을회의 당시 임시총회는 그 주민의견수렴 절차상의 문제를 둘러싸고 이후에 많은 논란을 가져왔다.

강정마을 주민의 유치건의³⁾는 제주해군기지 공식추진의 단초로 작용하였고, 본격적인 갈등 표출의 계기가 된다. 김태환 제주도지사는 강정주민유치건의를 계기로 해군기지 유치결정을 발표(2007.5.14.)하였다. 곧바로 해군기지에반대주민을 중심으로 기지반대를 위한 강정해군기지유치반대위원회가 출범(2007.5.18.)되었고, 이들은 반대활동에 돌입하였다. 그러나 국방부는 바로 강정마을해안을 제주해군기지 건설지역으로 결정하였다(2007.6.8.).

제주지역에서 해군기지 철회와 반대의 목소리가 거세지면서, 강정마을회는 총회를 개최하고 내부논의를 거쳐 해군기지유치를 추진한 마을회장을 해임하였다. 이후 주민들은 해군기지 찬·반 주민투표⁴⁾를 실시하여 해군기지 건설반대를 확정하고, 새로운 회장을 선출하였다. 반대투쟁이 지속되는 가운데 해군본부는 제주기지 사전환경검토서(초안) 주민공람을 실시(3.11-5.9)하는 등 사업절차를 추진해 나갔다. 이후 정부는 제6차 국가정책조정회의를 통해서 민·군복합형 관광미항 건설을 결정하기에 이른다.

정부가 해군기지건설을 결정하면서 이를 둘러싼 갈등도 확대되기 시작하였다. 강정마을회는 해군기지를 유치하기로 결정한 마을 임시총회의 무효를 선언하고, '강정해군기지 유치건의 무효 확인 및 행정절차 정지' 청원서를 국회를 비롯해 여러 곳에 제출하였다. 그러나 제

주특별자치도의회(이하 제주도의회)는 2008년 12월 17일에 환경영향평가 협의 내용 동의안과 절대보전지역 변경 동의안을 본회의에서 강행 통과시켰다. 제주지역의 환경적 특성을 고려할 때 환경영향평가문제와 절대보전지역의 변경문제는 매우 중요한 사안이었다. 이에 '강정마을회'는 해군기지사업 환경영향평가를 제대로 실시하지 않았다는 이유로 '국방·군사시설 사업실시계획 무효확인소송 및 집행정지'를 신청하였으며, 나아가 2009년 9월 30일에는 '환경영향평가 무효 및 전면 재조사 촉구' 공동기자회견을 열었다.

그러나 12월 17일에 제주도의회에서 절대보전지역 변경동의가 가결되었고, 12월 28일에는 항만공사 건설 실시계획이 확정되기에 이른다. 이에 2010년 1월 25일에 강정마을주민들을 중심으로 제주도의회의 변경 동의절차가 위법하다는 이유로 제주도지사를 피고로 '절대보전지역 해제 처분 무효확인 소송 및 집행정지' 신청을 하였다. 나아가 천주교제주교구평화 의심특별위원회, 강정마을회, 법환어촌계, 평화를 위한 그리스도모임, 제주군사지법대위원회 등 사회단체와 강정마을 지역주민단체는 해군기지착공에 결사적 저지를 천명(2010.4.23.)하였고, 갈등은 더욱 고조되었다.

한편 국방부장관을 상대로 제주도 해군기지 건설계획 취소를 요구하며 주민들이 낸 행정소송에 서울행정법원은 '최초 계획은 무효'라고 판결하였으나 '국방부가 변경해서 추진한 해군기지 건설 계획은 위법하지 않다'는 판결을 하였다(제주특별자치도의회, 2011.10.4). 이러한 판결은 상황변화의 계기로 작용하는 듯하였다. 판결이후 강정마을 주민은 해군기지에 대한 조건부 수용을 제안하기에 이르르게 된다. 그러나 제주특별자치도 지방정부(이하 제주도정)의 조건이행 불충분을 이유로 강정주민들은 제주해군기지 조건부수용을 백지화하였다. 이후 강정주민들은 임시총회를 개최한 후 해군기지 결사반대를 다시 결정하였다. 그리고 해군기지 사업부지는 절대보전지역으로 공유수면매립이 불가하다는 이유로 '공유수면매립 집행정지'신청을 하였다.

법적 소송이 이루어지는 과정 속에 야5당 국회진상조사단 실무조사팀이 강정을 방문하기도 하고, 도의회의장은 공권력 투입방식과 공사강행에 절대 반대한다는 기자회견을 열기도 하였다. 일부 도의원은 공권력 투입 반대와 평화적 해결을 촉구하며 릴레이 활동도 시작하였다. 갈등해소 노력측면에서 해군기지 건설 갈등해소를 위한 6인 회동 개최 및 공동발표문이 채택되기도 하였다. 공동발표문에서는 갈등해결의 3대원칙으로 평화, 상호존중, 신속이 제시되었지만 갈등은 지속되었다.

이후 공사는 계속 추진되었고, 강정마을회는 불법공사 중단요구 기자회견 개최 등 반대활동을 계속하였다. 이 와중에 구럼비 바위 발파가 이루어졌고, 육상 민군공동시설 및 군사시설 공사가 착공되었다. 군 관사 공사 방해 천막철거 행정대집행 등 물리력의 행사 속에서 2016년 2월에 해군기지는 준공되기에 이른다.

해군기지 준공 이후 강정마을회는 공동체 분열상에 큰 문제의식을 갖고 공동체 회복사업을 추진하는 등 회복조치를 강구하고 있다. 그리고 제주도의회에서는 '강정지역 주민공동체

3) 당시 강정마을회의 임시총회를 통한 해군기지유치 결정은 소수의 지역주민을 중심으로 현안에 대한 충분한 설명없이 진행되었다는 점에서 많은 논란을 야기하는 불완전한 주민의견수렴이었다는 많은 지적들이 있었으며, 찬성주민과 반대주민 간 분열과 갈등의 계기가 되는 회의였다. 이에 대한 한 언론매체의 다음과 같은 기사내용(기사인, 오락가락 민주당, 말 바꾼 당선자, 2013.2.14.)은 유치신청 당시의 마을총회의 상황을 잘 보여준다. 2007년 당시 강정마을 총회 회의록에 따르면 마을 전체 주민 1900여 명 중 단 87명이 모여 한 시간 만에 박수로 해군기지 유치를 가결해 해군기지 건설 후보지로 신청한다. 형식적으로 주민의견수렴 절차를 거친 것처럼 보이지만, 실질적으로 주민 동의를 받았다고 보기 어려운 숫자다. 설명회와 공청회가 단 한 차례도 열리지 않았다.

제주해군기지문제를 다룬 2009년 5월에 방영된 PD수첩에서도 당시 강정마을회 임시총회가 가진 의견수렴상의 절차적 문제뿐만 아니라 찬반 주민 간 갈등의 실제적 모습을 잘 보여주었다.

4) 강정마을회의 주민투표에서는 총275명이 투표하여, 해군기지 반대는 680명, 찬성은 35명, 무효는 9명으로 나와 해군기지에반대가 압도적으로 높았다(제주특별자치도의회, 민군복합형 관광미항 건설에 따른 기본협약 등과 관련한 각종 의혹규명을 위한 행정사무조사 결과보고서, 2011.10.4).

회복지원조례안'을 수정가결 하였다. 법원은 국방부의 제주해군기지관련 주민 및 단체 등을 대상으로 한 '구상권 청구소송'에 대하여 '강제조정안'을 제시하였고, 정부는 국무회의를 통해서 '강제조정안'에 대한 수용의사를 표시하면서, 갈등은 완화되었지만 여전히 강정마을주민들은 내부적 갈등과 고통을 겪고 있는 상태이다.

〈표 1〉 제주해군기지 건설사업 추진과정에서 이해관계자 대응 일지⁵⁾

일시	주요활동	비고
1993.12	제주전략기지 신규소요 결정(156차 합동참모회의)	국방부
1995.12	1997-2001 국방중기계획 반영	
1999-2001	제주해군기지 후보지 검토 (후보지 선정: 화순항)	
2002.7	도민 대책위 결성하여 화순항 결사 반대	
2002.12.26	중앙항만정책심의회·화순항 해군부두건설계획 유보결정	해양수산부
2007.4.26	강정마을회 임시총회: 해군기지유지결정 (기자회견)	강정마을회
2007.5.14	해군기지 강정동으로 유치 결정 발표	제주도지사
2007.5.18	강정해군기지유치반대위원회 출범	강정마을회 외
2007.6.8	제주해군기지 건설지역 강정마을을 해안으로 결정 통보	국방부->제주도
2007.6.11	제주해군기지 결정 철회 '6월 총력 투쟁' 선포 기자회견	도민대책위원회
2007.8.10	임시총회에서 유치결정한 마을회장 해임	강정마을회
2007.8.20	강정마을 해군기지 찬·반 주민투표: 해군기지 건설반대 확정 및 신임마을회장 선출(725명 투표, 반대 680명, 찬성 35명, 무효 9명)	강정마을회
2007.12.28	부대조건 하에 2008년 예산 174억원 통과	국회 예결위원회
2008.4.14	제주해군기지건설사업 사전환경성검토서(초안) 주민 설명회 계획 관련 강정마을회 성명 발표	강정마을회
2008.9	민·군복합형 관광미항 건설 결정	국가정책조정회의
2008.11.13	해군기지 유치 결정한 마을 임시총회 무효 선언	강정마을회
2008.11.27	강정해군기지 유치 건의 무효확인 및 행정절차 정지 청원서 국회 제출	강정마을회
2008.12.11	공동 생태계 조사 계획 논의 민관합동회의의 무산	
2008.12.17	환경영향평가 협의 내용 동의안, 절대보전지역 변경 동의안 도의회 본회의 강행 통과	제주도의회
2008.12.22	공유수면 도 연안관리위원회 심의 통과	
2009.4.20	국방·군사시설 사업실시계획 무효확인소송 및 집행정지 신청: 국방부 해군기지사업 환경영향평가 미 실시 이유	강정마을주민 외 (서울행정법원)
2009.5.5	강정해군기지 관련PD수첩 방영	
2009.8.6	제주도지사 주민소환투표 발의: 제주도지사 직무정지	
2009.9.30	환경영향평가 무효 및 전면 재조사촉구 공동기자회견	강정마을회 외
2009.11.4	환경영향평가위원 대상 손해배상청구소송 돌입기자회견	강정마을회
2009.12.14	절대보전지역 해제 동의안 심의, '부결' 처리	도의회
2009.12.17	절대보전지역 변경동의 가결	제주도의회
2009.12.28	항만공사 건설 실시계획 확정	
2010.1.25	절대보전지역 해제 처분 무효확인 소송 및 집행정지 신청(제주도지사피고: 도의회 변경 동의절차가 위법 이유)	강정마을주민 외

5) 제주해군기지건설관련 일지는 제주특별자치도의회 '민군복합형 관광미항 건설에 따른 기본협약 등에 관련한 각종 의혹규명을 위한 행정사무조사 결과보고서'(2011.10.4.)와 언론기사의 내용을 토대로 작성되었다.

2010.4.23	해군기지착공 결사적 저지 천명 (강정마을회, 법환어촌계 외 단체들)	제주지역 반대단체들
2010.4.49	공유수면매립 승인처분취소소송	강정마을주민 외
2010.7.15	해군기지 건설계획 취소 소송에서 '최초 계획'은 무효, '변경계획'은 위법하지 않다고 판결	서울행정법원
2010.8	제주도에 해군기지 조건부 수용 제안	강정마을회
2010.8.26	'해군기지건설 갈등해소 특별위원회'를 구성	제주도의회
2010.10.31	제주도에 조건부수용 백지화 표명(조건이행불충분)	강정마을회
2011.2.28	해군기지사업부지는 절대보전지역으로 공유수면매립 불가이유로 '공유수면매립 집행정지' 신청(가각 11.3.29)	강정마을회 외
2011.3.15	'절대보전지역 변경(해제) 동의 취소'의결	제주도의회
2011.5.13	제주해군기지 공사 일시 중단 요구(야 5 당)	진상조사단
2011.5.17	공사중단 촉구 기자회견	도의회
2011.7	공권력투입 현장 확인, 공권력 투입방식 공사강행 절대 반대 기자회견	도회의의장
2011.8.1	공권력 투입 반대, 평화적 해결 촉구 릴레이 활동개시	도회의의원들
2011.8	해군기지 건설 갈등을 위한 6인 회동 개최 및 공동발표문 채택(평화, 상호존중, 신속 3대원칙)	지역출신 국회의원, 도지사, 의장 등
2011.9.1	제주 해군기지 문제의 평화적 해결 촉구	전국공무원노조
2011.11.4	제주해군기지 불법공사 시민감시단 출범	강정마을회
2011.12.25	불법공사 중단요구 및 현행법 체포 규탄 기자회견	강정마을회
2011.12.27	해군기지 공사 피해 환경분쟁조정 신청	강정마을주민
2012.2	국가정책조정회의에서 지역발전사업계획 확정	
2012.3	구립비바위 발파 시작	
2013.5-10	육상 민공공동시설 및 군사시설 공사착공	
2013.6.4	유엔인권옹호자 강정마을 방문, 찬반주민 비공개면담	유엔 특별보고관
2015.1	군 관사 공사 방해 천막철거 행정대집행	
2016.2.26	제주해군기지 준공식	
2017.1.23	공동체 회복사업 추진 결정과 추진위 모집(정기총회)	강정마을회
2017.10.31	강정지역 주민공동체 회복지원조례안 수정가결	도의회
2017.11.30	제주해군기지관련 주민 및 단체 등 대상의 구상권 청구소송에 법원은 강제조정안 제시	
2017.12.12	법원의 강제조정안에 정부가 수용의사 표시	국무회의
2017.12.26	대통령에 강정주민 특별사면 건의	제주도지사
2018.3.16	강정마을 19세 이상 주민대상(1918명)으로 주민건강조사실시예정 발표	도 광역정신건강 복지센터

2. 제주해군기지건설과정에서 갈등 증폭 유발 이슈

제주해군기지건설의 추진과정에서 다양한 갈등요인들이 있지만 기지 착공을 전후로 갈등 상황은 특히 심각하였다. 공권력 행사에 따른 충돌로 지역주민의 물리적 정신적 피해와 상처 등은 매우 깊었던 것으로 보인다. 당시 주민의 상처를 심화시키는데 작용한 것으로 판단되는 주요 이슈와 사건들을 중심으로 갈등증폭의 요소를 탐색해보도록 한다.

1) 환경영향평가의 절차상 하자과 위법적 절대보전지역해제문제

제주해군기지추진과정에서 국방부·해군과 기지반대집단·주민은 환경영향평가 절차상의 문제로 다툼이 있었고, 절대보전지역해제를 놓고도 그 위법성을 둘러싸고 대립과 충돌이 있었다. 환경영향평가과정에서 해군과 지역주민은 사실규명을 둘러싸고 충돌이 있었고, 절대보전지역해제의 위법성문제로 여러 차례 소송을 하였지만 지역주민측이 대부분 패소한다. 이 과정에서 강정지역주민의 심리적 무력감은 커진 것으로 판단된다. 이 당시 강정마을주민은 '국방·군사시설 사업실시계획 무효확인소송 및 집행정지' 신청(2009.4.20.), '절대보전지역 해제 처분 무효확인소송 및 집행정지' 신청(2010.1.25.), '공유수면매립 승인처분 취소 소송 및 집행정지' 신청(2011.2.28.) 등 제주해군기지사업과 관련해 부당하다고 판단되는 사안에 대한 소송을 제기하며 싸워나갔다.

먼저, 제주해군기지를 둘러싼 환경영향평가작업은 지역에서 기지반대활동이 전개되는 상황에서 추진되어 나갔다. 국방·군사시설 실시계획 승인(2009.1.21.)이 이루어진 후 사업시행을 반대하는 강정주민과 해군은 각각 신청한 환경영향평가업체로 하여금 생태계조사를 시행하도록 하였다. 환경영향평가서 초안은 국방부, 제주도지사, 서귀포시장에게 제출(2009.4.24.)되었고, 환경영향평가서 초안 주민공람과 주민설명회, 주민공청회 개최(2009.6.24.) 등 환경영향평가에 필요한 절차를 거쳐나갔다.

환경부 주관 하에 해군기지 찬성과 반대 양측 추천기관이 실시한 공동생태계 조사결과 설명회가 개최되었다. 조사결과에 대하여 해군은 "기존 해군에서 실시한 환경영향평가 4계절 조사와 비교 시 특이사항이 없는 것으로 판명됐다"는 입장을 보인 반면, 제주군사기지법대위, 강정마을회, 법환어촌계 등 6개 단체는 "해군은 그동안 연산호 군락이 존재하지 않는다는 주장을 펴왔는데, 해군 측 추천조사기관에 의해서도 연산호 군락분포 사실이 확인됐다"고 주장하며, "특이사항이 없는 것으로 판명됐다는 것은 사실을 호도하는 것"이라고 주장(제주신보, 2009.3.27.)하며 이견을 보였다.

이러한 와중에 국방부는 제주도지사에게 제주해군기지사업에 대한 환경영향평가 협의요청(2009.7.8.)을 하였고, 제주도지사는 환경영향평가 심의(2009.9.26.)를 실시하였다. 강정주민의 반대에도 불구하고 제주도의회 본회의에서 환경영향평가 협의내용 동의안이 강행통과(2009.12.17.)되었고, 제주도지사는 대기질, 수질, 해양환경, 토양, 지형지질, 동식물상, 친환경적 자원순환, 경관, 산업 등 9개 항목의 미비사항에 대한 보완요청(2009.12.21.)을 하였다. 해군은 요청내용을 보완하여 환경영향평가 협의절차를 완료하지만 환경영향평가내용을 반영한 항만공사를 위해 실시계획의 변경승인을 신청(2010.1.27.)하게 된다. 이 실시계획 변경승인 신청은 새로운 논란을 야기하였다.

이후 강정마을회와 법환어촌계는 2011년 6월 16일 제주 해군기지 예정지에 대한 전면적인 생태계 재조사를 요구하는 기자회견을 열었다. 이들은 "해군기지 사업부지에서 붉은발발톱

개, 맹꽁이 등 멸종위기종이 잇따라 발견되고 있으나, 환경영향평가서에는 멸종위기 야생동식물의 서식사실에 대해 아무런 언급도 없었다"고 하며, "환경부는 2009년 실시했던 환경영향평가를 폐기하고 민관합동 생태계조사에 나서야 한다"고(경향신문, 2011.6.16.) 주장하면서 환경영향평가문제는 재쟁점화 되기에 이른다. 또한 강정주민들은 "특별법과 도조례에 의하면 멸종위기 야생동물 서식지는 생태계보전지구 1등급 지역이며, 생태계보전지구 1등급지역은 절대보전지역 지정기준에 해당한다"며 "도지사는 무단으로 해제된 절대보전지역을 멸종위기 야생동물인 맹꽁이 서식지임을 이유로 다시 지정해야 한다"고(경향신문, 2011.6.16.) 주장하였다. 이렇게 환경영향평가를 둘러싼 사실관계의 왜곡문제는 갈등증폭의 최고 이슈가 되었음에도 불구하고 사업은 추진되어나갔다.

이를 둘러싸고 벌어진 소송을 보면 먼저, 강정마을회 회장 외 449명은 해군기지사업에서 환경영향평가를 제대로 실시하지 않았다는 이유로 서울행정법원에 국방부장관을 피고로 하여 '국방군사시설 사업실시계획 무효확인소송 및 집행정지'를 신청(2009.4.20.)하였다. 그러나 1심(2010.7.15.)과 항소심(2011.6.16.)에서 국방부의 일부 승소로 나왔는데, 최초의 원처분(2009.1.21.)은 무효로 나왔고, 변경처분(2010.3.17.)은 적법한 것으로 나왔다.

둘째, 절대보전지역 변경동의안이 제주도의회 본회의에서 강행 통과되게 되면서 강정마을주민의 저항과 반대활동도 고조되었고, 이 또한 갈등증폭 요소 중의 하나였다. 지역주민은 다양한 집단행동을 하며, 부당성을 지적하였으나 해군기지 건설추진은 계속되었다. 강정마을회 회장을 비롯한 일부 주민(19명)들은 절대보전지역 해제문제를 둘러싸고 제주도의회의 변경 동의절차가 위법하다는 이유로 제주지법에 제주도지사를 피고로 '절대보전지역해제 처분 무효확인소송 및 집행정지' 신청(2010.1.25.)을 하였다.

1심 결과(2010.12.15.)에서 제주도가 승소하였다. 이후 강정마을회와 지역사회의 반대활동 전개로 제주도의회에서는 절대보전지역 변경(해제)동의 취소의결(2011.3.15.)을 하였다. 그럼에도 불구하고, 항소심(2011.5.18.)결과도 제주도의 승소로 나왔다. 마을주민은 소의 제기자격이 없다는 이유로 소송은 각하되었고, 집행정지신청은 기각되었다. 제주도의회의 변경동의 취소의결에도 이런 결과가 나왔다는 점에서 절대보전지역 해제과정의 위법성에 강하게 문제제기 했던 지역주민의 좌절감을 엿볼 수 있다.

셋째, 강정마을회 회장을 비롯한 다수의 사람들(378명)은 해군기지 사업부지는 절대보전지역으로 공유수면매립이 불가하다는 이유로 '공유수면매립 승인처분 취소 소송(2010.4.29.) 및 집행정지' 신청(2011.2.28.)을 하였다. 그러나 집행정지 신청은 기각(2011.3.29.)되었고, 공유수면은 매립되었다.

몇 차례의 소송에도 불구하고 지역주민의 바람과 달리 해군기지는 착공되었고 준공된 것이다. 지역주민의 입장에서 소송 패소와 집행정지신청 기각 경험은 금전적 비용 문제 외에 요구의 좌절감, 그리고 무력감을 느끼기에 충분하였을 것이다. 해군기지찬성과 반대에 섰던 주민들 간에도 더 큰 분열을 일으키고, 상처를 입혔다.

2) 물리적 공권력 사용의 정당성문제

제주해군기지 건설현장에 공권력 투입은 지역주민과 충돌의 정점에 이른다. 제주도의회 차원의 공사중단 촉구 기자회견이 있었고, 공권력 투입방식과 공사강행에 대한 반대 기자회견이 있었다. 그리고 현행법 체포 구탄 기자회견이 이루어지기도 하는 등 공권력 사용의 정당성에 대한 문제가 수차례 제기되었다. 심지어 유엔인권옹호자 특별보고관은 조사대상 이슈에 기관의 물리적 폭력문제를 포함해 조사하였다. 물리적 공권력의 사용은 지역주민에 큰 영향을 미쳤던 것으로 보인다.

강정마을주민은 제주해군기지 건설과정에서 정부기관의 공권력의 행사로 물리적 피해와 상처뿐만 아니라 무력감과 분노감을 경험한 것으로 보인다. 특히 구럼비바위의 발파과정에서 지역주민의 강한 저항, 그리고 제주도지사의 발파유보요청 등의 상황에서도 구럼비바위의 폭파는 강행되었다. 이것은 해군기지건설과정에서 강제적인 공권력 행사 측면을 적나라하게 보여준 사례이다.

절대보호대상으로 지정되어있었던 구럼비바위의 발파는 비가역적 성격을 갖는다⁶⁾. 이 점에서 다른 덜 환경훼손적 대안이 없었는지 합리적 절차를 강구해볼 필요가 있었다⁷⁾. 한번 폭파를 하면 되돌릴 수 없고, 회복이 불가능한 성격을 갖는 보호대상의 파괴문제는 충분한 시간을 갖고 숙고적 논의와 토론을 통해 다른 대안을 찾아볼 필요가 있는 것이다. 예컨대, 구럼비바위를 건드리지 않으면서 전에 없던 획기적인 방법을 찾을 수는 없었는지, 이 과정에서 비용의 추가가 이루어진다고 할 때 이러한 비용은 정당화될 수 있는 것인지, 해군기지의 건설이 시한을 지켜야만 하는 촉박성이 있었는지 등 말이다. 적어도 충분한 시간을 갖고 검증하는 이러한 합리적 과정과 절차가 있었다라면 갈등상황은 다르게 전개되었을 것이다.

절대보호 대상이었던 구럼비바위 폭파 이후, 이러한 현실에 이르게 된 상황은 마을주민 간 불화를 더 키우게 하는 요인으로 작용한다. 왜냐하면 지역주민의 입장에서 오랜 동안 삶의 일부로 여겨온 소중한 자연생태의 훼손은 일종의 큰 상실로 다가올 수 있기 때문이다. 구럼비바위 폭파는 해군기지건설을 추진하는 국방부와 해군뿐만 아니라 내부에 이견을 보였던 구성원 간에도 분열과 충돌을 증폭시키는 계기가 된 것으로 판단된다.

6) 강정마을 해안은 생태계보전지역(환경부, 2002.11), 해양보호구역(해양수산부, 2002.11), 생물권보전지역(유네스코, 2002.12), 생물권보전지역(제주특별자치도, 2002.12), 천연기념물 442호(문화재청, 2004.12) 지정 등, 5개 보호지역으로 둘러싸인 곳이며, 해군기지 예정지는 제주특별자치도법에 의해 절대보전지역으로 설정된 곳이었다(오마이뉴스, 2011.4.13.). 제주도는 강정마을 해안을 이미 앞에서 살펴본 것처럼, 위법성의 논란을 일으키며 절대보전지역을 해제하였다.

7) 필자는 해군기지공사가 일부 진행되고 있을 때 현장을 방문한 적이 있었다. 일부 공사가 진행되고 있었지만 구럼비바위는 아직 온전하게 있던 상황이라 그 독특한 아름다움을 볼 수 있었다. 기지건설로 그 바위들이 제거될 것이라는 점 때문에 아쉬움이 매우 컸었다. 외지인의 시각이 이렇진대, 일상에서 구럼비바위가 생활세계의 일부로 자리 잡고 있을 마을주민의 입장에서 그 상실감은 적지 않았을 것이다.

3) 불신을 야기하는 일방적인 사업 강행문제

강정주민은 해군기지공사를 불법공사로 규정하고, 이의 중단을 요구하는 기자회견과 집단행동 등을 보여 왔다. 해군과 지역주민의 불신이 커진 상태임은 주지의 사실이다. 이러한 상황일수록 상호소통은 더 요구되는 현실이었지만 군기지 공사에 이은 군 관사 건립과정에서 해군의 소통노력은 부족하였던 것으로 보인다. 어찌 보면, 군 관사 건설은 해군기지건설에 따라 불가피하게 따라올 수 있는 부속시설의 성격을 갖는다. 그렇지만 강정마을주민의 입장에서는 군사시설보호구역 지정 등 추가 규제확대 가능성을 염려할 수 있다. 뿐만 아니라 이로 인해 생존권에 영향을 받을 수 있다는 위기의식과 피해의식을 키울 수 있었다.

빈약한 소통 속에 공사의 강행은 강정마을주민이 군 관사건립을 해군기지의 확장으로 보도록 하며, 더 큰 불신을 갖도록 하였다. “군 관사 건립은 군사시설보호법에 따라 시설뿐만 아니라 외부지역도 군사시설보호법으로 묶을 수 있다. 이러한 시설이 마을 안으로 들어오는 것은 명백한 제주해군기지의 확장이다”라거나 “제주해군기지 건설공사로 인해 발생한 강정주민의 정신적 고통과 상처는 아무리 노력해도 씻기 힘든 트라우마다. 그러나 해군은 대외적으로는 화합과 상생을 표방하며 실제로는 강정마을의 토지를 잠식하는 사업을 연달아 추진하고 있을 뿐이다.”라는 강정마을주민의 주장(제주도민일보, 2014.10.30.)은 이러한 인식의 단면을 잘 보여준다. 군 관사 건립과 같이 해군기지의 연장으로 볼 수 있는 사업을 충분한 소통없이 일방적으로 추진하는 것은 확대해석과 불신을 낳을 수 있는 것이다.

물리적 피해, 정신적 상처를 돌아본다면 이러한 우려들에 대한 적절한 소통이 있어야 했지만 그렇지 못했던 것이다. 이러한 사안은 해군과 해군기지운영에 대한 불신을 더욱 키우게 할 수 있다. 강정마을주민이 군 관사 건립의 문제를 해군기지의 확장으로 인식한다는 점은 그만큼 국방부·해군의 사업추진 방식에 대한 불신이 쌓여 있음을 의미한다.

4) 손해배상을 통한 경제적 제재와 과잉 사법대응문제

강정마을주민을 포함한 해군기지반대활동에 참여한 시위참가자를 대상으로 한 손해배상 청구는 마을주민에게 일종의 경제적 압박과 제재로 다가올 수 있는 조치들이다. 물리적 충돌에 업무방해 적용과 같은 사법적 조치 역시 정신적 압박과 제재의 성격을 갖는다. 2016년 3월 28일에 해군은 해군기지 건설공사 지연에 따라 막대한 손해발생을 이유로 강정마을회, 사회단체활동가 등 시위참가자 116명(지역주민 31명)을 대상으로 공사지연 손실금으로 건설업체에 물려준 275억원 중 일부인 34억 5천만원을 배상하라는(한겨레신문, 2017.12.12.) 구상권 청구소송을 제기하였다. 이러한 해군의 구상금 청구소송은 강정마을 주민에 정신적 압박과 고통을 준 것으로 판단된다.

해군기지 예정지에 살고 있는 주민의 입장에서, 그들의 의사에 반하는 기지건설을 막기 위

한 행동에 업무방해 적용과 같은 사법적 대응은 법적 절차에 따르는 조치라 하더라도, 법 적용에 부당성을 주장할 수 있다. 즉, 그들은 그들의 생존권차원의 집단행동은 정당하다고 보기 때문에 사법적 조치가 과하다고 주장할 수 있다. 정당한 집단행동인데, 공사지연 비용을 배상하라는 손해배상 청구역시 부당한 것으로 주장할 수 있다.

강정마을주민은 농성전막 철거과정에서 행정대집행비용과 벌금 등으로 상당한 금액을 떠안고 있는 상황에서 추가적으로 구상권 청구가 이루어졌다는 점에서 좌절감과 분노의 감정도 극에 이른다. 이러한 점은 구상권 청구 상황에 대한 도의원의 인터뷰 신문기사에서 잘 드러난다. “강정주민들은 ‘해군은 강정주민을 다 죽이고 마을을 가져가라’고 각계에 호소하고 있다. 이 피 끓는 심정을 누구도 외면 할 수 없다”는 내용(한국일보, 2016.4.4.)은 주민의 심정을 간접적으로 잘 보여주고 있다.

이미 2016년 3월 30일에 강정마을회에서는 제주도청 앞 기자회견에서 “해군은 자신의 잘못으로 인해 유발된 모든 결과에 대한 책임을 강정주민들이 져야한다고 말하고 있다”(한국일보, 2016.4.4.)며 호소한 점에서도, 이러한 구상권 청구가 주민에 얼마나 큰 적대감과 반발심을 가져왔을지 짐작할 수 있다. 해군이 구상권을 청구하자 제주도의회는 2016년 4월 4일에 ‘해군의 강정마을에 대한 구상권 청구에 다른 우리의 입장’이라는 우려의 성명을 내기도 하였다.

3. 강정마을공동체의 균열과 해체상태

제주해군기지건설 갈등에서 강정마을공동체의 균열, 주민들의 정신적 상처와 경제적 피해, 불신과 반목 등의 부정적 결과는 심각한 것이었다. 강정마을공동체 구성원들의 물질적 심리적 피해뿐만 아니라 구성원 간 신뢰와 연대 등 기존 강정마을공동체의 사회적 자본을 상실하게 만드는 결과를 가져왔다⁸⁾.

마을주민 간 소송으로 마을이웃 간 왕래가 끊기거나, 가족 간 불화와 관계가 단절되거나, 마을행사의 참여가 저조해지거나, 동창회나 친목계가 깨지거나, 공동체구성원 간 분노와 한이 쌓이는 등 지역공동체의 분열과 구성원들의 상처의 골은 깊었다. 이하에서는 강정마을공동체의 균열과 피해상태를 언론보도에서 나타난 몇몇 당사자들의 인터뷰내용을 토대로 살펴보고자 한다.

8) ‘재난이 초래하는 부정적 영향력으로부터 공동체시스템이 신속하게 회복하는 대처역량· 및 능력’을 의미(고경운, 2013)하는 재난 리질리언스(disaster resilience)라는 용어로 볼 수 있을 정도로 강정마을공동체의 피해의식과 정신적 상처의 강도는 심각한 상태로 회복을 돕기 위한 적극적인 지원노력이 필요한 상황으로 진단된다.

1) 마을이웃 간 유대감 훼손과 관계단절

먼저, 마을 이웃 간 유대감 훼손과 관계 단절모습이 드러났다. 제주해군기지문제 해결을 주장하며 나선 제주특별자치도 의회 행정자치위원장의 다음의 말은 강정마을 주민 분열의 단면을 잘 드러내주고 있다.

“개인적으로 찬성과 반대를 떠나서 문제의 내부로 들어가면 지역주민 간의 갈등이 너무나 크다. 슈퍼가 마을 입구에 두 개 있는데 한쪽 집은 찬성, 다른 쪽 집은 반대다. 가족 간에도 어머니는 찬성, 자식은 반대하는 상황들이 나타난다...”

(가톨릭뉴스, ‘인터뷰: 제주해군기지 막는 도의원, 위성곤’, 2011.8.17.)

“서귀포신문의 설문조사 결과 해군기지 문제 후 강정 주민 40%가 자살충동을 느꼈다고 한다. 여전히 주민들은 생업도 제대로 하지 못하며 반대 투쟁을 하고 있다. 가장 가슴 아픈 일은 갈등으로 인해 지역이 완전히 와해됐다는 것이다. 삼촌과 조카가 싸우고 친목단체가 거의 사라졌다. 해군기지 찬반에 따라 제사나 명절을 같이 보내지 않기도 한다.”

(제주대미디어, ‘인터뷰: 강동균 강정마을회장 해군기지 때문에 마을공동체 갈라져’, 2010.2.19.)

또한 강정마을에서 살아온 고OO 할머니(85)는 인터뷰에서 다음과 같이 이웃과 단절하는 생활을 하기도 하였는데, 마을주민 간에 불화와 분열의 삶이 어떻게 이루어지고 있었는가를 잘 보여준다.

“그 집 주인이 갑자기 내 아이들을 비난하는데 그 소리가 내가 있는 데까지 다 들렸다. 해군기지 건설에 찬성하는 집이었는데, 가서 왜 남을 헐담하냐고 하니까 미안하다는 말은 고사하고 나한테 잘못 들은 거 아니냐고 했다.....그날 뒤로 말도 안 하고 인사도 안 한다.”

(한겨레신문, 인터뷰: 국가가 파괴한 삶, 고통의 10년, 2017.5.29.)

2) 가족 간 불화 및 관계단절

제주해군기지건설을 둘러싼 갈등증폭은 심지어 가족 간에서 서로 불화하며 관계를 단절하게 하는 등 가족 간 관계악화 및 해체로 이어지는 현상도 있었다. 가족 간의 상처 또한 깊은 배인 것으로 보인다. 아래의 인터뷰기사 내용들은 이러한 단면들을 잘 보여준다.

“행제들끼리 찬성과 반대로 의견이 달라 제사까지 따로 지내는 집도 있다”
강정마을 주민(67, 여)

“부자간 사촌간 형제간 싸우는 집이 많아 오히려 명절날 분위기가 껄끄러워졌다”
강정마을 주민(72, 남)

(제주의 소리, 깨진 구럼비 바위 잃어버린 강정의 추석, 2011.9.11)

“해군기지 문제 하나로 이렇게 뒤흔다는 것이 너무 우습고 억울해요. 미리 알고 의논했더라면 이런 일은 없을 텐데.....(중략). 느닷없이 자기들끼리, 그것도 대다수 주민들 몰래 결정해놓고 주민들보고 ‘시간이 없으니 빨리 판단하고 결정해라’하는 상황이 와 버린 겁니다. 가족들끼리 의논할 시간도 없이 형님은 해군기지 찬성, 나는 반대 이런 식이 돼버린 거죠. 함께 의논을 했다면 결론이 어떻게 나왔든 간에 가족을 좋게 지킬 수 있었을 텐데..”

“어머니나 아버지를 생각하면 빨리 푸는 게 좋겠지만 지금 형님을 만나서 이야기하면 서로 치유되는 게 아니라 더 상황만 안 좋아질 것 같아요. 그래도 언젠가 만나야죠. 한 핏줄을 나눈 형제인데요.”

(제주의 소리, 해군기지 찬성대책위원회 강희웅 사무국장, 2011.7.26.)

3) 친인척간 유대감 훼손과 관계 단절

제주지역은 친인척 간의 정서적 유대관계가 비교적 강한 것으로 알려져 있다⁹⁾. 그러나 제주해군기지건설과정에서 갈등증폭은 친인척간의 관계마저도 소원하게 하거나 단절하게 만들었다. 아래 강동군 강정마을회 회장의 한 기자와의 인터뷰 내용은 친인척간에 갈등과 분열로 얼마나 깊은 상처를 입고 있었는지를 잘 드러내준다.

“해군기지 문제가 있기 전엔 8촌, 12촌도 같이 경조사와 명절에 모이는 집이 많았고, 제사가 새벽 1-2시에 끝나면 자고 있는 옆집 사람 깨워서 그날 음식을 갖다 줄 만큼 돈독한 마을이었다. 지금은 그런 분위기가 거의 사라졌다. 형제 사촌들도 찬반으로 갈라지면 경조사를 같이 안 한다. 어느 찬성 입장 주민은 반대 입장인 손위 친척에게 ‘당신이 나랑 피 한 방울 섞였어? 호미로 모가지를 쳐버리겠다’고 말할 만큼 앙금이 엄청나다. 우리 아랫세대까지 해소되지 않을 것 같다”

(한겨레신문, 인터뷰: 국가가 파괴한 삶, 고통의 10년, 2017.5.29.)

9) 제주에서는 사회적 관계에서 권당의 영향력이 크다고 한다. 권당은 제주말로 친척을 뜻하는데, 그만큼 친척간 유대가 강한 씨족공동체 성격이 강하다고 한다. 인륜에 실린 한 시인(한국일보, 2016.1.11.)의 다음의 말은 제주의 이러한 공동체적 성격과 강정마을에서 해군기지건설의 영향을 잘 드러내준다. “제주엔 ‘권당’ 문화라는 게 있습니다. 친척이나 이웃 간에 밀고 의지하고, 필요할 땐 묻지도 않고 돈을 빌려주는 끈끈한 공동체 문화예요. 해군기지가 들어온 후 강정은 권당 문화가 거의 무너지다시피 했습니다. 삼촌과 조카가 등을 돌리고, 반대파와 찬성파가 가는 슈퍼마켓이 따로 있을 정도입니다. 해군과 그 가족이 들어오면 공동체가 완전히 분열하는 건 시간문제겠지요.”(함성호 시인)

한 기자와의 얘기에서 고권일 강정마을 해군기지 반대대책위원장(강정마을회 부회장)의 발언 역시 사촌형제 간의 갈등과 분열의 상태를 잘 드러내준다.

“어느 날 밤 두 살 터울인 사촌형이 돌을 들고 찾아와 죽이겠다고 했다. 나는 죽인다 해도 겁나지 않으니 손에 형제의 피를 묻히고 싶으면 마음대로 하라고 했다. 사촌형이 1시간을 찌씩거리다 돌아갔다.”

(한겨레신문, 인터뷰: 국가가 파괴한 삶, 고통의 10년, 2017.5.29.)

최근 정부는 제주해군기지 건설을 둘러싼 법원의 ‘구상권 청구소송 철회’ 강제조정을 수용하였다. 그럼에도 이것에 보인 강동군 전강정마을회장의 발언은 얼마나 많은 과제들이 남아 있는가를 잘 보여준다. 그는 “제주해군기지 반대 투쟁으로 주민들이 찬반입장으로 갈라졌고, 서로의 앙금이 현재까지도 풀리지 않고 있다”(제주일보, 2017.12.13.)고 하였다. 이를 통해 볼 때 강정지역에서 마을공동체 구성원간의 상처치유와 공동체 회복은 여전히 과제임을 알 수 있다.

IV. 마을공동체 치유와 회복을 위한 정부의 역할

1. 강정마을공동체 회복 지원을 위한 제도적 환경조성

강정지역의 주민 공동체 회복을 지원하기 위한 조례안이 제주특별자치도의회 임시회 본회의에서 수정가결(제주특별자치도의회, 2017.10.31.) 되었다는 점은 지역주민의 공동체 회복을 위하여 획기적인 조치라 평가할 수 있다. 본 조례는 주로 강정의 마을공동체 회복과 마을소득 증진에 필요한 사항을 정하고 있으며, 강정마을 커뮤니티센터의 설치와 운영, 강정지역주민 공동체 회복지원 사업계획의 수립, 재정지원, 지원사업 내용 심의를 위한 위원회 설치, 지원기금의 설치 등의 내용¹⁰⁾을 담고 있다. 이것은 강정마을공동체 회복을 위해 필요한 행, 재정적 지원을 받으며 체계적으로 수행해 나갈 수 있는 기반을 조성하였다는 점에서 지방정부의 의미있는 조치이다.

이미 강정마을회에서는 제주도의 조례제정 추진과정 중인 2017년 1월 23일에 정기총회를 갖고 공동체 회복사업의 추진을 결정하고 공개모집을 통해 추진위를 구성했다(제주의 소리,

10) 본 조례는 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법’ 제235조 제3항과 제236조 제5항에 따라 평화이념 확산을 위한 기념사업 및 강정지역 주민의 공동체 회복과 마을소득 증진에 필요한 사항을 정함을 목적으로 일정기간의 입법예고기간을 거쳐, 2017년 10월31일 제355회 제주특별자치도의회 임시회 본회의 제2차 회의에서 수정가결 되었다(제주특별자치도의회, 2017.10.31.).

2017.3.10.). 공동체회복사업 추진위원회는 제주도에 요청할 26개 항목의 마을 지원사업의 틀을 만드는 작업을 직접 디자인한다는 점에서 큰 의미를 갖는다. 강정마을회 공동체회복사업추진회 추진위원장을 맡은 강정마을회장은 “강정마을 주민들이 피해만 입었지 어떤 것을 얻지 못한 상황에서 공동체를 회복하기 위해 힘을 모으는 과정”이라며, “앞으로 26개 사업을 구체적으로 어떻게 풀어 나갈지 의논하게 될 것”(제주의 소리, 2017.3.10.)이라고 언급하였는데, 강정마을 주민 스스로 마을공동체 회복을 위해 필요한 사업을 만들어갈 수 있도록 한다는 점에서 이러한 지역주민의 노력은 중요한 의미를 갖는다. 제주도 지방정부가 직접 설계하는 것이 아니라 강정마을 주민들이 함께 참여하여 사업항목을 마련하고 회복과 치유를 위한 다양한 사업을 스스로 구상하여 실현해 나가는 것은 실질적인 화해와 치유의 계기를 만들 수 있도록 한다는 점에서 의미를 부여할 수 있다. 강정마을주민들 스스로 절실하게 필요로 하는 요구사항을 제기, 논의하고 채택해 나가는 과정 자체는 상처나 피해에 대한 치유의 과정이 될 수 있을 것이다. 제주도의 조례제정은 이러한 활동을 촉진시킬 수 있도록 한다는 점에서 큰 의미를 갖는다.

2016년 3월에 수립한 ‘강정항 일일 다이버 지원센터 건립’ 추진사례를 보면, 지원사업의 추진과정에서 주민의 참여와 충분한 소통이 중요함을 보여준다. 다이버 지원센터 건립 추진 당시 강정어촌계와 3차례 의견을 교환한 뒤, 추진계획을 수립했으나 강정마을회에서는 마을회와 논의를 거치지 않았으며 문제를 제기하였다. 제주도의회의 한 의원은 정래희 농수축경제위원회에서 “마을주민과 충분한 협의를 거쳐야 하는 것”이라고 지적(제주도민일보, 2016.11.22.)한 점에서도 드러나듯이, 회복사업에 마을주민이 참여할 수 있는 합리적인 방안을 마련해야한다. 제주도 지방정부는 제정한 조례를 토대로 관련 전문가의 적절한 지원과 자문을 통해 강정마을주민의 정신적 상처와 물질적 피해가 실질적으로 회복되고, 삶이 나아질 수 있는 적실성있는 지원사업 프로그램을 마련하여 지원자 역할을 해주어야 한다.

2. 실질적 경제적 부담과 심리적 고통 완화 조치

강정마을주민의 물리적 정신적 피해회복과 정상적 삶이 이어질 수 있도록 치유를 위한 실질적인 방안들을 모색할 필요가 있다¹¹⁾. 정부가 강정주민을 대상으로한 구상권 청구를 철회한 것은 주민의 경제적 압박과 심리적 고통을 완화시켜주는 실질적인 노력의 일환으로 평가할 수 있다. 법원의 강제조정안¹²⁾을 수용하는 형식을 빌려 국무총리 주재로 열린 국무회의

11) 해군기지반대투쟁을 하다 경찰에 연행된 주민과 활동가는 지난 10년간 696명에 이르며, 이중 478명이 확정판결(실형, 집행유예, 벌금형 463명, 무죄 15명)을 받았다(헤드라인제주, 2018.3.16).
 12) 서울중앙지방법원은 제주해군기지 구상권 소송에서 ‘조정’을 갈음하는 결정(강제조정안)을 내렸는데, 그 결정사항(미디어제주, 2017.12.15.)에는 첫째, 원고(정부)는 피고들에 대한 이 사건 소를 모두 취하하고, 피고들은 이에 동의할 것, 둘째, 원고와 피고들은 이 사건 제주민군복합형관광미항 건설공사 과정에서 발생한 사안과 관련하여 이후 상호간에 일체의 민·형사상 청구를 제기하지 않을 것, 셋째, 원고

를 통해 정부가 해군기지 공사를 방해한 이유로 강정마을주민과 시민단체를 상대로 낸 34억 5천만원의 구상권 청구소송을 중단한 조치(2017.12.12.)는 강정마을주민들이 겪는 정신적 고통을 덜어주는 의미있는 조치인 것이다.

불법시위 단체에 대하여 받아낼 돈을 포기했다는 적절성 논란과 부담에도 불구하고, 정부는 “구상권 철회를 촉구하는 국회의원과 제주도지사, 지역사회의 의견을 고려했고, 사법부의 중립적 조정 의견을 존중한다”는 이유(중앙일보, 2017.12.13.)¹³⁾를 들어 구상권 청구를 철회하였다. 이에 대하여 강정마을회는 “정부가 법원의 조정 결정을 수용한 것을 환영한다”고 밝혔고, “정부의 이번 결정이 마을 공동체 회복과 제주도의 해군기지 사업과 관련한 명예회복과 진상조사가 제대로 추진되는 계기로 삼아야 한다”고(중앙일보, 2017.12.13.) 밝혔다. 경제적 압박에서 벗어남과 함께 남겨진 과제들의 해결에 대한 기대를 갖게 한다는 점에서 의미를 부여할 수 있다.

“구상권 대상 주민들이 있는데 해군이나 제주도와 무슨 상생방안을 논의할 수 있겠냐”, “만약 구상권 문제가 해결되지 않은 상황에서 다른 논의가 이뤄질 경우 마을주민 간 새로운 갈등이 발생할 수밖에 없다”는 조정철 강정마을 회장의 발언(한국일보, 2016.4.14)을 볼 때, 이러한 조치는 강정마을공동체 치유와 회복을 위해 긍정적인 조치로 평가할 수 있다.

또한 사법처리자 특별사면 등 신분상의 회복 조치들도 해군기지문제를 둘러싸고 겪은 피해를 완화시키고 정상적 삶으로의 복귀에 도움을 줄 수 있다. 제주해군기지 건설 반대활동과정에서 행정적 사법적 제재를 받은 주민들에 대한 과거 상태로의 회복조치들은 정신적 고통과 상처의 완화에 긍정적으로 기여할 수 있는 것이다. 원희룡 제주도지사는 사법처리자 특별사면을 대통령에게 공식건의하며, 기자회견(한겨레신문, 2017.12.26.)에서 “정부의 구상권 청구 철회로 지난 10년 동안 지속해 온 강정마을 갈등을 해결할 수 있는 초석이 마련됐다. 하지만 강정마을은 부모, 형제, 친척 간에 10년 넘게 등지고 살아오며 제사, 명절을 따로 지내는 등 찬성했던 분들과 반대했던 분들 양쪽 모두 상처가 아물지 않고 있다”라거나 “강정마을 주민들은 대립과 갈등을 넘어 화해와 상생을 향해 나아가고 있다. 강정마을이 희망을 다시 품고 평화로운 공동체로 회복하기 위해서는 사법적 제재로 고통을 받은 주민들에 대한 사면 복권이 반드시 이뤄져야 한다”라고 한 발언 내용은 이러한 조치들이 어떠한 의미를 갖고, 마을주민에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지를 상징적으로 잘 보여준다. 이러한 시도는 지역주민에 직접적이고 체감도가 높은 조치라는 점에서 해군기지건설과정에서 겪은 여러 형태의 심

와 피고들은 상호간에 화합과 상생 및 강정마을 공동체 회복을 위하여 노력할 것 등의 내용을 담고 있다. 합의를 통한 조정이 아니라 강제조정 성격의 갖고 있다는 점에서 마을주민의 치유와 균열된 마을공동체의 회복 노력은 더욱 세심하게 이루어질 필요가 있다.

13) 정부의 구상권 청구대상은 개인 116명과 5개 단체로, 이 중에서 강정마을 주민은 31명인 것으로 국방부가 파악했고, 시민단체는 강정마을회, 평화와 통일을 여는 사람들, 개척자들, 제주참여환경연대, 생명평화결사 등의 단체이다(중앙일보, 2017.12.13.)

리적 고통과 상처 치유에 긍정적으로 기여할 것으로 보인다.

장기적으로 중앙정부수준에서 제주해군기지갈등사례뿐만 아니라 국책사업추진과정에서 갈등증폭에 의해 초래된 과거의 사례까지 포함해 직면한 문제들에 좀 더 체계적인 지원이 이루어질 수 있도록 특별법의 제정이나 유관법률의 개정도 검토할 필요가 있다. 지역공동체 분열이나 주민상처가 심각한 경우, 이의 회복을 체계적으로 지원할 수 있는 관련 특별법의 제정은 실질적으로 피해를 회복시킬 수 있는 의미 있는 조치라 할 수 있다.

3. 주민피해실태의 객관적 조사 및 공유

강정마을 지역주민을 대상으로 한 물질적 피해와 정신적 고통의 실체에 대한 객관적인 조사활동이 이루어질 필요가 있다. 지역주민이 느끼고 겪고 있는 그대로의 상실감과 좌절감 등 심리적 상태에 대한 보다 체계적이고 전문적인 진단은 강정마을주민의 상처치유와 공동체 회복의 출발점이라 할 수 있다. 유엔인권센터의 강정마을실태조사를 했던 사례는 이러한 점에서 의미 있는 조치라 평가할 수 있다.

당시 유엔 인권옹호자 특별보고관은 제주민군복합형관광미항 조성사업과 관련한 인권실태조사를 실시하고, 기자회견을 통해 조사결과와 권고사항을 발표하였으며, 최종결과보고서를 유엔인권이사회에 보고하는 활동을 하였다. 유엔특별보고관의 활동은 이해관계를 벗어나 해군기지문제를 둘러싼 피해실태를 좀 더 객관적 기준에 입각하여 살펴볼 수 있는 계기가 되었다. 피해실태조사결과는 객관적 증거로서 의미를 부여할 수 있다. 2013년 6월 4일 마가렛 세카기야 유엔인권옹호자 특별보고관은 강정마을을 방문하여 민군복합형 찬성주민과 반대주민을 대상으로 비공개 면담을 진행하였다. 여기서 제기된 조사대상 이슈들은(제민일보, 2013.6.4.) 업무방해 적용과 손해배상 청구에 따른 경제적 제재문제, 광범위한 사찰문제, 경찰 및 용역업체 등 관련 기관의 물리적 폭력문제, 국가안보 위협세력으로서의 낙인문제, 해외 인권옹호자 강제추방 및 입국금지문제, 국가인권위원회의 업무방기 문제 등이었다.

이런 맥락에서 최근 제주특별자치도와 제주특별자치도 광역정신건강복지센터가 강정마을에 거주하는 만 19세 이상주민 1918명을 대상으로 주민건강조사를 시작한다고 밝힌(헤드라인제주, 2018.3.16.) 점은 마을주민 치유 대책을 마련하는데 기초정보를 제공할 수 있다는 점에서 적절한 조치라고 평가할 수 있다. 더불어 심리지원 사업을 통해서 정신건강교육 및 치유프로그램, 정신건강의학과 의료비 지원 등의 서비스 병행도 추진해 나갈 계획을 갖고 있다는 점은 정상의 삶으로 이끌 수 있는 적절한 조치들이라 할 수 있다.

주민피해실태조사를 통해서 객관적으로 드러날 수 있는 피해뿐만 아니라 심층적으로 쌓여있는 상처에 이르기까지 경제적, 심리적, 정신적, 사회적 측면 등 다양한 관점에서 조명할 필요가 있다. 나아가 조사결과를 공유하여 합리적으로 수용할 수 있는 여건을 만들어 나갈 필요가 있다. 객관적인 피해실태조사 결과는 치유대책에 대한 공감대를 형성해 나갈 수 있는

토대로 작용할 수 있다. 정신건강교육과 치유프로그램의 운영이 실질적으로 주민의 피해회복에 유의미한 효능성을 갖도록 전문가들의 세심한 진단과 지원이 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

4. 공존의 삶을 위한 생활세계의 관계회복과 신뢰형성

찬반으로 갈라졌던 강정마을 주민뿐만 아니라 강정마을주민과 해군기지에 들어서는 해군은 서로 함께 살아가야할 공존의 대상이다. 공존의 대상이 되어있는 현실에서, 공존을 위해 상호관계성을 높여나갈 수 있는 노력이 필요하다. 군사기지가 들어서는 경우 관련규제에 따라 불가피하게 마을 자치권에 영향을 줄 수도 있고, 군기지의 오염관리가 불완전하게 이루어져 환경오염문제가 이슈화 될 수도 있다. 마을공동체와 친화할 수 있는 적절한 관계형성노력이 필요하다. 예컨대, 주민생활에 대한 규제와 재산권의 행사에 제약이 있을 수 있다는 점에서 군사보호구역지정 문제는 강정마을주민의 생활과 밀접하게 연관될 수밖에 없는 사안이다. 국방부와 해군은 이러한 사안을 다룰 때 갈등과정에서 마을주민에 심각한 피해와 고통이 있었던 점을 인식하고, 과거의 경직된 절차적 추진에서 벗어나 주민친화적 관점에서 유연성을 발휘하여 적극적 의견수렴과 소통을 통해서 관계회복의 계기로 삼아 나가야한다.

먼저, '평화'와 '환경'이라는 지역사회가치를 공유하는 해군으로 자리매김 되어야 한다. 해군기지건설을 반대한 강정마을 주민들 입장에서 보면, 해군기지건설을 추진한 국방부와 해군은 분노의 대상이며, 그래서 불화의 대상일 것이다. 그럼에도 물리적으로 해군기지가 준공된 것이 현실인 것이다. 공존의 씨앗을 찾기 위한 상호간의 합리적인 노력과 지혜가 필요하다. 평화의 섬으로 지정된 물리적 공간에 자리 잡게 된 해군기지라는 다소 역설적인 현실에서 공존의 모색은 무엇보다도 어려운 과제이기 때문에 각각의 삶과 존재 가치를 객관화하여 바라보고 접근하는 노력이 더욱 요구된다.

관계형성을 위한 다양한 노력뿐만 아니라 실생활과 관련한 현안을 해결해 나갈 수 있는 합리적 기제를 마련할 필요가 있다. 강정마을공동체에 영향을 줄 수 있는 해군기지현안의 경우, 그 논의과정에 강정마을회가 함께 방법을 모색할 수 있는 거버넌스 기제 마련은 공존을 위한 접근일 것이다.

민군복합형 관광미항 건설 추진 당시 정부가 약속한 국방부, 해군의 지역발전사업은 성실하게 강정마을주민 친화적으로 이행되어야 할 것이다. 더불어 강정마을주민들이 공동체 회복차원에서 자발적으로 추진하고 있는 사업과 유기적으로 연계될 수 있는 지원을 모색해 나가야 한다. 이러한 노력이 지속적으로 이루어질 때 해군기지 운용에 대한 강정마을공동체 구성원의 불신을 완화해 나갈 수 있을 것이다.

평화의 상징, 평화의 섬, 평화운동, 평화관련 다양한 문화예술행사를 기획하고 실행해 해군기지가 있는 강정마을을 평화공동체의 상징 마을로 자리매김해나갈 필요가 있다. 이러한

과정에서 해군기지 운영 관련 기지 종사자들은 평화를 위해 존재하는 해군으로서의 위상을 가질 수 있도록 마을주민의 행사에 관심을 가지고 적극적인 참여방법도 찾아볼 필요가 있다. '평화를 지향하는 해군'과 '평화를 지키는 강정마을주민'이 함께할 수 있는 평화활동을 전개함으로써 기존의 해군기지에 각인된 부정적 인식을 변화시켜 생활세계에서는 마을공동체의 일부로 살아가는 공존의 대상이 될 필요가 있다.

한 언론과의 인터뷰에서 조경철 강정마을회장은 "마을의 한 초등학교 학생이 해군 아버지를 따라 전학 온 학생에게 '우리는 로미오와 줄리엣이다'라고 했다는 말을 듣고 너무 쓸쓸했다"고 얘기했다(한겨레신문, 2016.2.26.). 이러한 모습은 해군과 강정마을이 생활세계에서 분리된 것이 아닌 결합의 여지가 있음을 보여준다. 해군과 마을은 생활세계에서 유대감을 넓혀 갈 수 있도록 '천천히 그리고 지속적으로' 상호 노력을 해나갈 필요가 있다.

더불어 강정마을주민 간 생활세계에서의 관계회복의 노력이 적극적으로 이루어질 필요가 있다. 유대감과 마을공동체구성원간의 결속력을 회복하기 위한 함께할 수 있는 문화예술, 체육과 같은 다양한 활동으로 이루어진 치유프로그램이 운영될 필요가 있다. "5-6년 동안 제대로 하지 못했던 뒷부리 제단에서의 별포제도 부활시키고, 지신밟기도 하고, 단체로 어르신들을 모시고 세배도 드리고, 서로 축하해 줄 사소한 일들을 축하해 주려한다"는 강정마을 해군기기반대책위원회 고권일위원장의 인터뷰 발언(참세상, 2013.1.23.)은 이러한 점에서 어떠한 방향으로 공동체회복을 위하여 나아가야할지 잘 보여준다. 해군기지건설과정에서 해체되거나 제 활동이 이루어지지 않았던 강정마을의 친목단체와 친목회를 활성화시킬 수 있는 다양한 문화예술 활동 프로그램 등 마을주민이 공동체 회복과 유대감을 쌓을 수 있는 체계적인 프로그램을 운영할 필요가 있다.

5. 비영리사회단체의 전문적 지원과 지역사회 결합

공익지향의 자발적 비영리활동을 하는 비영리사회단체(NGO)의 자원적 봉사는 기존의 행정조직 지원이 갖는 운영의 경직성과 형식성에서 벗어나 강정마을주민들이 직면한 상처에 보다 세심하게 접근할 수 있다는 장점이 있다. 이 점에서 정부는 공동체회복과 치유프로그램의 집행과정에 이들의 참여 방안을 모색할 필요가 있다. NGO는 상처 입고 분열되어 있는 마을주민과의 관계 맺기에 더 적합할 수 있다. 중앙정부나 지방정부가 체계적인 행정적 지원계획을 마련하고, 공동체회복과 상처치유프로그램의 실행은 관련분야의 전문적 NGO가 수행할 수 있도록 적절한 역할분담도 고려할 수 있다. 이 경우 국책사업추진과정에서 정부로부터 입었던 상처로 공공기관에 대한 거부감도 완화될 수 있을 수 있다. 또한 평화, 그리고 환경과 관련하여 제주해군기지건설문제에 관여하고, 활동해온 사회단체는 해군기지와 강정마을회 주민 간 공존의 삶을 살아갈 수 있는 의미있는 대안을 찾고, 구체적인 역할을 수행할 수 있다.

무엇보다도 해군기지의 운용과정에서 발생가능한 평화와 환경과 관련한 이슈들에 대한

전문적 지식이나 연구조사 지원, 자문 등의 역할을 할 수 있을 것이다. 그리고 좀 더 현안을 객관적으로 볼 수 있는 시각을 제공할 수 있을 것이며, 이를 통해서 해군기지관계자와 강정마을주민 간에 상호이해를 높여줄 수 있을 것이다.

환경사회단체는 해군기지의 기능수행과정에서 나타날 수 있는 제반 환경문제에 대한 모니터링기능을 수행할 필요가 있다. 이때 환경오염 우려 등 환경문제에 대한 지역주민의 불신을 완화할 수 있을 것이다. 이러한 모니터링기능은 제주도 등 지방정부와 협력을 통해서 효과적으로 수행할 수 있을 것이다. 사회단체는 해군기지의 현안을 탈이해적 관점으로 문제의 본질 중심으로 볼 수 있다는 점에서 이해몰입측면에서 접근할 수 있는 일부 지역주민의 시각을 변화시켜 줄 수도 있다. 나아가 사회단체들은 문화예술행사를 통해서 강정마을 주민들의 심리적 상처의 회복에 기여할 수 있는 다양한 활동을 전개할 수 있다.

6. 환경생태와 위험영향의 사실조사와 평가기제 운영

정부와 관계기관은 해군기지의 운용과정에서 강정지역의 환경 및 위험관련 민원이나 현안이 발생하는 경우 사실관계를 객관적으로 조사하고, 그것의 영향을 객관적으로 평가할 수 있는 장치를 마련하고 운영해 나갈 필요가 있다. 제주참여환경연대 등 제주지역 환경단체가 "해군기지 사업부지내 공장현장은 환경영향평가 협의내용을 이행하지 않거나 적법한 행정절차를 불이행하고 있다"(경향신문, 2011.6.1.)고 주장하며, 해군기지 공사현장의 환경문제에 대한 공동조사를 제안했던 사례는 이러한 노력들이 어떠한 방향에서 이루어져야 하는지 잘 보여준다. 적절한 소통과 체계적인 공동조사작업이 적시 적절하게 이루어졌더라면 갈등상황이나 마을주민에의 부정적 영향 등은 달라졌을 수도 있을 것이다.

이러한 노력은 해군기지관계자, 제주도, 강정마을회, 지역환경단체 등이 포함되는 협의체를 구성하고 운영규칙에 대한 협의와 합의를 통해서 운영해 나갈 필요가 있다. 지역주민의 위험문제와 환경 및 자연생태상의 변화나 문제에 대한 이슈가 제기되는 경우, 사실조사의 착수에서부터 사실조사의 방법, 조사결과와 평가, 평가결과에 따른 이행조치에 이르기까지 모든 과정에 대하여 일체의 정보를 공유하고 투명한 절차를 통해서 운영될 수 있도록 할 필요가 있다. 이 경우 해군기지운영에서 나타날 수 있는 주민의 불신을 줄여나갈 수 있을 것이다. 또한 조사나 분석평가를 위한 합리적 절차를 마련하여 조사과정의 신뢰성을 높임으로써 조사결과와 수용성을 높여나갈 수 있을 것이다. 그럼으로 해군과 지자체는 관련 법규의 개정을 모색하는 등 적극적으로 강정마을 주변 환경보호와 자연생태계보호를 위한 적절한 조치를 강구하여야한다.

V. 결론

지금까지 제주해군기지 건설추진과정에서 지역주민의 상처, 지역사회공동체의 해체의 모습을 탐색하고, 이를 회복시킬 수 있는 방안에 대하여 살펴보았다. 분석을 통해서 알 수 있었던 점은 갈등증폭의 과정에는 환경영향평가를 둘러싼 하자문제, 절대보전지역해제를 둘러싼 위법성문제, 물리적 공권력 행사의 정당성문제, 일방적 사업 강행의 소통문제, 경제적 사법적 과잉제재문제 등의 요인들이 공동체분열과 해체, 지역주민의 피해와 상처를 크게 한 요인이었음을 알 수 있었다.

국책사업으로 추진된 제주해군기지 건설과정에서 이해당사자들 간에 심각한 대립과 충돌이 있었고, 이로 인해 특히 강정마을주민들은 직간접적인 정신적, 물리적 피해와 상처를 입었으며, 그 깊이는 마을공동체가 해체되는 수준에 이르렀다는 점을 알 수 있었다. 주민들의 정상적 삶이 이어질 수 있도록 정부와 지방정부, 그리고 지역공동체 구성원 등을 포함한 적극적인 치유노력이 필요함을 보여준다.

지역의 마을공동체회복과 주민의 상처치유를 위한 몇 가지 과제로는 마을공동체회복 지원을 위한 제도적 환경조성, 경제적 부담 경감 및 심리적 고통 완화 조치, 주민피해실태의 객관적 조사, 생활세계에서의 관계회복과 신뢰형성, 비영리사회단체의 지원, 환경생태와 위험영향의 조사평가기제운영 등을 제시하였다. 제주 강정마을에서 파괴된 마을공동체의 회복과 지속가능한 공존의 삶을 어떻게 모색할 것인가 하는 점은 국책사업을 추진한 정부의 책무성측면에서부터, 해당지역주민의 생존권의 측면에 이르기까지 다양한 측면에서 찾아볼 수 있을 것이다. 이것은 정부 혹은 사회단체, 어느 한 영역의 행위자들의 과제가 아니며, 모두가 함께 해결해나가야 과제라 할 것이다.

강정마을공동체 구성원 간 유대감, 친목, 상호성 증대 등을 통해 훼손된 사회적 자본을 재구축하고, 물리적으로 같은 공간에 위치하는 해군기지와 상생하기 위해서는 정부를 비롯한 직간접적으로 관련된 당사자들의 적절한 역할과 치열한 노력이 요구된다 할 것이다. 어느 일방의 노력만으로는 부정적 경험 속에서 강정마을공동체가 겪은 분노와 좌절의 감정들을 해소하기 어려운 것이며, 주민과 지역사회뿐만 아니라 제주지방정부, 관계 중앙정부의 적극적인 해소노력이 이루어질 필요가 있다.

무엇보다도 지금까지 정부와 공공기관은 다양한 공공사업들을 추진해 왔었지만 공공사업 추진과정에서 갈등당사자 간 대립과 충돌에 의해 물리적 정신적 상처와 피해의 회복에 대하여는 소홀해왔다. 회복하기 어려운 상처와 후유증이 개인과 공동체에 남겨졌음에도, 관계가 단절되고 삶에 지대한 영향을 주는 피해가 발생했더라도, 일단 사업이 완료되면 이후 남겨진 과제들에 대하여는 소홀해왔던 것이다. 이제부터라도 정부는 그 과제들이 무엇인가에 진지하게 진단하고 해법을 찾아 실천해나가야 할 것이다. 최근 공공사업 이후 갈등이 남긴 문제 해결에 갈등관련 연구자나 정부와 공공기관의 관심이 증가하고 있는 점은 긍정적 신호라 할

수 있다.

본 연구는 한계를 지니고 있는데 먼저, 제주해군기지 사례를 다루면서 강정마을주민의 직접적인 면담조사를 통해서 이루어지기보다는 갈등현장을 취재한 다양한 언론매체들의 인터뷰내용에 입각해 간접적 자료를 통해 조명이 이루어졌다는 점이다. 그러나 이점은 달리 보면, 갈등 전개과정에서 마을주민들이나 강정마을회 회장 등을 대상으로 한 신문기사 상의 인터뷰내용은 그 당시 상황에서 그들의 감정과 피해상태를 더 잘 담아냈을 수도 있다는 점에서 의미 있는 접근방식과 자료로 평가할 수도 있을 것이다.

둘째, 갈등 증폭 경험과 마을공동체 분열 및 주민상처에 대한 엄밀한 인과관계 규명은 이루어지지 않았다는 점이다. 본 연구에서 논의한 강정지역주민의 상처에 대한 탐색은 어쩌면 빙산의 일각에 불과할 수도 있다. 본 연구는 갈등 증폭 경험 이후 남겨진 마을공동체의 회복과 지역주민의 피해 회복의 방안을 탐색하는데 초점을 두고 있다는 점에서 이러한 한계점은 후속 연구로 남기고자 한다. 다만, 본 연구는 정부의 국책사업 추진이 완료한 이후 지역사회에 남겨진 과제들을 어떻게 탐구하고 해결해 나가야하는지에 대한 탐색적 연구로 이후 관련 연구들의 시발점을 제공한다는 데 의미를 부여하고자 한다.

≤ 참고 문헌 ≥

- 강영진(2009). 거버넌스를 통한 정책갈등 예방 모색: 불안사태와 제주해군기지 사례를 중심으로. 「국정관리연구」 4(2): 67-92.
- 고경훈(2013). 지역사회 안전 및 회복력 있는 도시(resilience cities)에 관한 해외 사례. 「지방행정」 716: 28-31.
- 고승한(2013). 제주지역의 갈등극복과 지역공동체 회복: 과거로부터 교훈. 「제주도연구」 39: 299-334.
- 김남수(2007). 제주해군기지 추진과정에 따른 문제점 및 방안 모색. 「법과 정책」 13(2): 55-77.
- 김도희(2001). 지방정부와 주민간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한 연구: 울산원자력발전소 입지갈등사례를 중심으로. 「한국정책학회보」 10(1): 165-188.
- 김현호(2013). 지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 고경민(2012). 국책사업 갈등에서 지방정부의 역할: 제주해군기지 갈등사례. 「분쟁해결연구」 10(1): 5-36.
- 나태준(2005). 공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색. 「한국행정학회 추계학술대회 발표논문집」.
- 백상규·황경수(2014). 제주해군기지와 방폐장 협상사례에서 지방자치단체의 역할 분석. 「한국정책학회보」 23(4): 147-177.
- 송인하(2010). 마을공동체운동의 성공조건과 과제. 「지방자치연구」 14: 33-64.

신용인(2011). 제주해군기지 관련 소송으로 바라본 사법불신의 문제. 『국제법무』 3(1): 119-145.

심준섭(2012). 제주해군기지 건설을 둘러싼 지역주민과 공무원의 갈등 프레임 비교분석. 『행정논총』 50(4): 221-249.

여국희(2018). 마을공동체의 발전통태와 리질리언스: 적응 사이클 모델을 적용한 사례연구. 『한국자치행정학보』 32(1): 225-244.

여관현(2013). 마을만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로. 『도시행정학보』 26(1): 53-87

은재호·김형성·최대용(2011). 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의 교훈. 『한국정책학회보』 20(2): 319-352.

은재호·최진식·홍성만(2007). 갈등사례별 원인 분석 및 대응방안 연구. 한국행정연구원.

이재열(2006). 도시와 농촌의 지역공동체 복원: 이론과 현실. 국가균형발전위원회(편). 『한국사회학회 기획학술심포지엄』.

정기환·심재만·최경은(2006). 농촌지역의 사회적 자본과 지역사회 발전. 한국농촌경제연구원.

정성윤(2012). 제주해군기지 건설사업과 환경영향평가제도. 『법학논총』 30(2): 85-111.

홍성만(2013). 갈등현장에서 활용되는 대안적 의사결정기법. 이선우·이강원 편저(2006). 한국사회 공공갈등 이렇게 풀자. 호두나무.

홍성만·박홍엽(2006). 공공갈등관리기구의 역할 정립 모색: 중앙정부를 중심으로. 『한국정책학회 동계학술대회발표논문집』.

가톨릭뉴스(2011). 인터뷰: 제주해군기지 막는 도의원, 위성근. (2011.8.17.).

경향신문(2011). 제주해군기지부지 생태계 재조사해야. (2011.6.16.).

미디어제주(2017). 해군기지 34억여원 구상금 청구소송 '없던 일' 됐다. (2017.12.15.).

시사IN(2013). 오락가락 민주당, 말 바꾼 당선자. (2013.2.14.).

오마이뉴스(2011.4.13.). 강정마을 대규모 군사시설 반대 여론 고조. 법과 절차 무시했다. (2011.4.13.)

제민일보(2013). 유엔 특별보고관 강정마을 인권실태 조사. (2013.6.4.).

제주대미디어(2010). 강동군 강정마을회장 해군기지 때문에 마을공동체 갈라져. (2010.2.19.).

제주도민일보(2014). 강정마을회, 제주해군기지 군 관사 건설 취소하라. (2014.10.30.).

제주도민일보(2016). 강정의 양금은 현재진행형. (2016.11.22.).

제주특별자치도의회(2011). 민군복합형 관광미항 건설에 따른 기본협약 등과 관련한 각종 의 후규명을 위한 행정사무조사 결과보고서. (2011.10.4.)

제주특별자치도의회(2017). 제주특별자치도 강정지역 주민공동체 회복 지원 조례안. (2017.10.31.).

제주의 소리(2011). 깨진 구럼비 바위 잃어버린 강정의 추석. (2011.9.11.).

제주의 소리(2011). 해군기지 찬성대책위원회 강희웅 사무국장. (2011.7.26.).

제주의 소리(2017). 강정주민들 마을 공동체 회복 직접 나섰다. (2017.3.10.)

제주일보(2017). 강정마을·해군 하나 되는 '출발점'에 서다. (2017.12.13.).

중앙일보(2017). 정부, 제주기지 불법시위 단체에 34억 받아낼 권리 포기. (2017.12.13.).

참세상(2013). 해군기지 종식 기도. 판도라의 상자, 그 끝은 희망. (2013.1.23.).

한겨레신문(2016). 제주해군기지 준공날..9년 저항 강정은 평화운동 다짐. (2016.2.26.).

한겨레신문(2017). 인터뷰: 국가가 파괴한 삶, 고통의 10년. (2017.5.29.).

한겨레신문(2017). 정부 배상금 34억원 제주 강정마을 구상권 철회. (2017.12.12.).

한겨레신문(2017). 원희룡 제주지사 문 대통령에 강정주민 특별사면 건의. (2017.12.26.).

한국일보(2016). 제주강정마을 구상권 청구 반발 확산. (2016.4.4.).

한국일보(2016). 해군기지로 찢긴 강정 '책마을'로 거듭날까. (2016.1.11.).

헤드라인제주(2018). 제주해군기지 상흔 10년 강정주민, 트라우마 치유될까. (2018.3.16.).

Putnam, R.D.(2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

* 홍성만(洪性滿): 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 정책분석, 과학기술·환경정책, 비정부조직, 갈등관리협상이다. 저서로는 <공공갈등>(2007, 르네상스, 공저)이 있으며, 주요 논문으로는 "정부의 역할과 규제협상의 효과성"(2011), "위협사회의 공공성 탐색"(2013), "고위험시스템의 사고예방과 관리탐색(2017) 등이 있다 (smgreen@anyang.ac.kr).