



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](#)

2017년 2월
박사학위 논문

군사시설 입지를 둘러싼 갈등과 해결방안

- 군 공항 및 탄약고 사례를 중심으로 -

조선대학교 대학원

행정학과

김 찬 환

군사시설 입지를 둘러싼 갈등과 해결방안

- 군 공항 및 탄약고 사례를 중심으로 -

Conflicts over the location of military facilities and
solution plans

2017년 2월 24일

조선대학교 대학원

행정학과

김 찬 환

군사시설 입지를 둘러싼 갈등과 해결방안

- 군 공항 및 탄약고 사례를 중심으로 -

지도교수 강 인 호

이 논문을 행정학박사학위 신청 논문으로 제출함

2016년 10월

조선대학교 대학원

행 정 학 과

김 찬 환

김찬환의 박사학위논문을 인준함

위원장	국방대학교	교수	<u>민진</u> (인)
위원	조선대학교	교수	<u>이계만</u> (인)
위원	전남대학교	교수	<u>이영철</u> (인)
위원	광주대학교	교수	<u>전정환</u> (인)
위원	조선대학교	교수	<u>강인호</u> (인)

2016년 12월

조선대학교 대학원

<목 차>

ABSTRACT

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구배경 및 연구목적	1
1. 연구배경	1
2. 연구목적	2
제 2 절 연구범위 및 연구방법	5
1. 연구범위	5
2. 연구방법 및 논문의 구성	5
제 2 장 이론적 논의와 조사 연구 설계	8
제 1 절 갈등이론과 군사시설	8
1. 갈등이론	8
2. 군사시설	21
제 2 절 군사시설의 갈등관리에 관한 선행연구	30
1. 군사시설 갈등원인	32

2. 군사시설 갈등유형	47
제 3 절 연구설계	52
1. 연구방법 및 분석틀	52
2. 사례 선정	55
제 3 장 갈등 사례의 분석	58
제 1 절 군 공항 이전사례	58
1. 광주 공군비행장	61
2. 대구 공군비행장	75
3. 수원 공군비행장	87
제 2 절 탄약고 이전사례	101
1. 대전 장동 탄약창	101
2. 경기도 포천 탄약고	107
3. 경북 영천 제2탄약창	113
4. 경기도 양평 탄약고	118
제 3 절 종합분석	125
1. 성공요인 분석	126
2. 실패요인 분석	128
제 4 절 군사시설을 둘러싼 갈등해결	131

1. 군사시설을 둘러싼 갈등의 특성	131
2. 군사시설 이전 갈등의 쟁점	132
제 4 장 외국사례	135
제 1 절 미 국	135
1. 민·군 갈등예방 및 관리 전략	135
2. 앤드류스 해군합동기지 사례	136
3. 시사점	145
제 2 절 일 본	148
1. 지원제도	148
2. 특정방위시설 주변지역 지원제도	150
3. 시사점	157
제 3 절 프 랑 스	159
1. 개요	159
2. 군사시설 재배치를 위한 지원정책	159
3. 시사점	163
제 4 절 종합분석	165
제 5 장 갈등해결 방안 및 정책 제언	167

제 1 절	제도적 제안	167
1.	선진 갈등관리제도 도입	167
2.	갈등관리 전담직제의 법제화	169
3.	민관합동 갈등관리기구 구성 및 운영	170
4.	외부 의사소통시스템 구축 및 유지	170
5.	장기적 국토 종합 발전 계획 수립과 연계	171
제 2 절	운영방안 제안	172
1.	포괄적 협의체 구성	172
2.	정보공개 프로세스의 강화	172
3.	군의 지역사회 지원활동범위 확대	174
4.	적정 토지 확보	175
5.	이전 실익 분석	176
6.	접근방법의 객관성 제고	177
제 6 장	결 론	178
제 1 절	연구결과 요약	178
제 2 절	연구 한계	180
【참고문헌】	183

〈표 목 차〉

<표 2-1> 군사시설 보호구역	24
<표 2-2> 군사시설의 유형	25
<표 2-3> 군용지 및 건물 시도별 현황	26
<표 2-4> 군사보호구역, 비행안전구역 시도별 현황	27
<표 2-5> 군사시설 현황	29
<표 2-6> 비선호시설의 종류와 갈등 차원	37
<표 2-7> 후텐마 기지 이전 갈등	40
<표 2-8> 군사시설 갈등원인 분석	41
<표 2-9> 군사시설 갈등원인과 갈등유형	47
<표 2-10> 군사기지로 인한 외부경제성	50
<표 2-11> 군사시설의 유형과 외부경제성 관계	51
<표 2-12> 한국의 군용 항공작전기지 현황	57
<표 3-1> 수원, 대구, 광주 군 공항 이전계획 개요	60
<표 3-2> 광주 군 공항 이전 관련 주요 갈등당사자 동향	73
<표 3-3> 대구 공군 비행장 갈등 일지	84
<표 3-4> 대구 군 공항 이전 관련 주요 갈등당사자 동향	85
<표 3-5> 수원비행장 소음피해 현황	89
<표 3-6> 수원 공군 비행장 갈등 일지	96
<표 3-7> 수원 군 공항 이전 관련 주요 갈등당사자 동향	98
<표 3-8> 대전 장동 탄약창 이전 갈등 일지	105
<표 3-9> 경기 포천 탄약고 갈등 일지	111
<표 3-10> 경북 영천시 제2탄약창 갈등 일지	116
<표 3-11> 경기도 양평군 탄약고 이전 갈등 일지	122
<표 3-12> 군 공항과 탄약고 갈등사례 정리	125

<표 4-1> 엔드류스 합동기지 JLUS 공청회 실시	138
<표 4-2> 엔드류스 합동기지 JLUS 추가 발표회	138
<표 4-3> 엔드류스 합동기지 JLUS 영역별 권고사항	139
<표 4-4> 엔드류스 합동기지 JLUS 실행위원회 구성	143
<표 4-5> 일본의 군사시설 주변지역 지원사업	149
<표 4-6> 일본의 특정방위시설 현황(2009)	150
<표 4-7> 특정방위시설의 면적을 고려한 특정 시정촌의 점수 환산표	151
<표 4-8> 특정방위시설 소재 관련 인구 점수 환산표	153
<표 4-9> 항공기 소음장해 인구별 점수 환산표	154
<표 4-10> 비행횟수별 장해인구 점수 환산표	154
<표 4-11> 일본 특정방위시설 주변정비 조정교부금 제도	156
<표 5-1> 군의 정보공개 현황	173

<그림 목 차>

<그림 1-1> 논문의 구성	7
<그림 2-1> 행정구역 면적별 대비 군사보호구역, 비행안전구역 점유비	28
<그림 2-2> 군사시설 현황	29
<그림 2-3> 분석틀	53
<그림 2-4> 군 공항 이전법 적용을 받는 16개 전술항공기지	56
<그림 3-1> 군 공항이 승인된 군 공항 위치도	60
<그림 4-1> 프랑스의 CRSD와 PLR 집행절차	161

ABSTRACT

Conflicts over the location of military facilities and solution plans

- Focusing on the air force airfield and ammunition storage -

Kim ChanHwan

Advisor : Prof. Kang In-ho, Ph.D.

Department of Public Administration

Graduate School of Chosun University

The Korean War ended in cease-fire and Korea now is the only divided nation in the world. National defence and security became vital and the military got granted a special status. In the result, most of military facilities have located without close evaluation and consent of the local community in the name of national security. However, public demands for assurance of the property rights and land utilization have rapidly increased as Korean society passed through democratization in the 1980s, the introduction of local autonomy system in the 1990's and enforcement of regional balance development policy in the 2000's. Especially local autonomy system was the decisive factor in the rapid growth of the conflicts caused by military facilities between the military authorities and local communities.

Conflicts between military authorities and local communities have negative effects on both sides. They might hinder regional development; incur unnecessary social and economic expenses; spread the NIMBY syndrome in the society and ultimately weaken military strength. Thus the early settlements and continual management of the military-local community conflicts are desirable for both sides and cooperation and furthermore, friendly relations between the community and military is the essential requirements for national security.

In this respect, this study aims to answer several questions as below: What

kinds of community-military conflict cases are there and what are the causing factors? What kinds of conflict management strategies were implemented to mediate stake-holders? How did the strategies of conflict management affect the settlement process? What is the key factor which determines the success or failure of community-military conflict settlement? What would be the desirable suggestions for resolving conflicts caused from military facilities?

To answer above questions, this study examines conflict cases caused from military facilities which are military airfields and ammunition storages, for the reason that these specific military facilities easily cause community-military conflicts. This case study helped to analyze various types and characteristics of community-military conflicts: stake-holders, input factors, resolution strategies and development phase of the conflicts.

In the cases adopted in this study, military facilities were located in the outskirts of city and not considered as unpleasant installations at the time they were installed. As the city became industrialized and urbanized, however, the center of city reached the military installation, which inevitably caused a conflict between the military and local community.

The case study shows several common factors in successful settlement of the conflicts: the local elites' participation for conflict mediation; the military's forward-looking attitude; regional residents' voluntary participation; proper procedures of information disclosure; and multilateral meeting which plays the role of control tower. On the other hand, conflict left behind in some cases due to the absence of cooperation and communication; poor action plan towards the conflicts in the early stage; fragmented approaches to cognition and solution of the conflicts; and lack of scientific and objective management on the community-military conflicts.

The analysis results showed some solutions to those community-military conflicts.

Above all, this study suggests institutional proposals as followed. First, the process of conflict management should be systematized in case of occurring conflict to solve the problem effectively. This study proposes such as ADR(Alternative

Dispute Resolution) and conflict adjustment expert certification system that have been used in developed countries. Second, the military authorities ought to assign professional manpower to deal with the conflicts. Running an expert-pool can be one of the ways of it. Third, a public-private joint organization which is field-based and inclusive should be formed to manage conflicts. Fourth, building an overarching communication system to accept opinions from local residents, civic groups, local council etc is crucial for resolving the conflict. The communication system should guarantee stake-holders' online and offline participations. Fifth, the authorities should come up with a plan for minimizing the military's negative effects towards the local community preferentially, not just relocate the facility to another region.

Finally, this study suggests operational proposals which military authorities and the government needs to adopt for the constructive relationship. First, a comprehensive consultative group should be formed. It helps the military and local community jointly predict and manage the potential conflict factors. Second, information related to the conflict and stake-holders' interests must be released unless it threatens the security. The military authorities should open related information from the early stages of the conflict and keep reflecting the opinion on the disclosed information to build mutual trust and minimize the conflict. Third, the military facility must be a part of the local community. For this, the military needs to extend the range of its activities in the local community. Fourth, once it is decided to relocate the facility, the new location must be utilized efficiently. That is, the military should try to get the maximum effectiveness with a minimum of land using. Fifth, clarifying stake-holders' practical benefits during conflict management is important since the demands of both sides might become obscure as the conflict is prolonged. Sixth, it is necessary to take an objective and scientific approach in evaluating the extent of the damage and compensation.

The government needs to approach the conflicts between the military and local community with the national level rather than regard them as regional problems. To minimize the conflict caused from the military facilities, 'what everyone wants' should be exactly clarified. In the case of relocation of a military unit, it is needed

to establish long term plan which secures land and budget so that any kind of disadvantage to the local community could be prevented in advance.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구배경 및 연구목적

1. 연구배경

한국은 세계 유일의 분단국가로서 군사분계선과 비무장지대(DMZ : Demilitarized Zone)가 설치되어 있다. 1953년 7월 27일 정전협정 하에 휴전선을 사이에 두고 남과 북이 대치하고 있는 상황이다. 이로 인해 국토방위 및 국가안보 강화는 필수불가결한 요소다.

이에 정부는 국토방위 및 국가안전 보장을 위해 「군사기지 및 군사시설보호법」¹⁾을 제정하고, 이 법을 통해 군사기지 및 군사시설을 보호하고 원활한 군사작전 수행을 필요한 사항들을 규정하고 있다. 이 법에 의해 전 국토 면적의 약 10%(국방부, 2011)가 군사기지 및 군사시설보호구역, 비행안전구역 등의 보호구역으로 지정되어 있다. 보호구역에서는 시설물 설치, 개발 및 경제행위 등이 제한될 뿐만 아니라 지방자치단체 및 지역주민의 개발권과 재산권 행사에도 제약이 따르고 있다. 국가안보정책의 시행을 통한 편익은 국민 전체가 누리고 있으나, 그 부담은 특정 지역에 과도하게 편중되어 있는 것이 현실이다.²⁾

최근 급속한 도시화와 대도시권의 외연적 확산으로 인해 대다수 군사시설의 위치 지

1) 이 법의 시작은 1972년 12월에 제정되었던 「군사시설보호법」으로 중요한 군사시설을 보호하고 군작전의 원활한 수행을 위해 총 15개조 제정되었다. 7번의 개정을 하였으며, 2007년 12월 21일 법률 제 8733호로 제정(2008년 9월 22일 시행)한 「군사기지 및 군사시설보호법」 대체되었다.

2) 「군사기지 및 군사시설 보호법」상 군사시설보호구역은 ‘제한보호구역’과 ‘통제보호구역’, ‘비행안전구역’으로 나뉘며, 2016년 7월 기준 ‘제한보호구역’은 전체 4,333km² 중 경기도가 1,946km²로 가장 넓었다. ‘통제보호구역’은 전체 1,757km² 중 강원도가 1,200km²로 면적이 가장 넓었고, ‘비행안전구역’은 전체 2,880km² 중 경기도가 739km²로 가장 넓은 것으로 나타났다. 17개 광역자치단체 중 군사시설보호구역의 총 면적은 강원도가 3,167km²로 가장 넓은 광역자치단체이다. 226개 기초자치단체 중 군사시설보호구역이 있는 자치단체는 모두 155개로, ‘비행안전구역’을 제외한 ‘통제보호구역’과 ‘제한보호구역’ 등의 비중은 강원도 철원군이 면적의 99.8%, 경기도 연천군이 96.1%를 차지해 압도적으로 많았다(노컷뉴스, 2016년 10월 4일자 발취).

역이 도심화(都心化) 되면서 지역발전의 장애요인이 되고 있다. 또한 시설물 대부분이 건축된 지 20년 이상 경과해 이전사업의 대상이 되고 있다(강한구 외, 2003). 이러한 이유 이외에도 소총 및 포 사격, 비행훈련, 전차이동 등의 군사훈련은 군사시설 주변지역의 주민에게 환경·재산·인명피해 등의 문제를 야기하고 있다. 과거 권위주의 정부아래서는 국가안보라는 명분 속에 대다수 지역주민들이 피해를 감내할 수밖에 없었다. 그러나 민주화 이후 사회적 인식변화와 함께 훈련지 주변지역의 환경·재산·건강·인명피해 등 주민들이 겪고 있는 고통에 대한 민원이 빈번히 제기되면서 군사시설의 확장 및 설치 반대, 타 지역으로의 이전이 요구되고 있다.

군사시설 입지지역은 군사시설보호구역 등 각종 규제와 재산권 행사 제한, 토지이용의 제약 등이 뒤따른다는 점에서 지역사회는 이를 거부하고 있다. 근본적으로 군사시설은 주변지역에 피해만 주는 존재로 인식되면서 지역사회는 군사시설을 기피대상으로 간주하고 있다(강한구 외, 2003: 26). 그러나 군사시설 입지로 인해 지역주민들이 겪어온 피해에 대한 명확한 평가기준이 없고, 합리적 보상 및 방지책 마련이 없는 현실은 민·군 간의 지속적인 갈등요인이 되고 있다. 특히 단순한 민원제기에서 벗어나 법적 소송으로 이어지는 경우에는 국가 행정력의 낭비와 재정손실 뿐만 아니라, 사회적 비용까지 증가시키는 악영향을 초래하고 있다. 이러한 현실은 민과 군의 협력관계 구축에 저해 요인이 됨은 물론이고, 군사시설의 운용 능력도 급속히 저하시키는 부정적 결과로 이어지고 있다(한영한, 2013: 1-4). 이로 인해 군사시설은 군과 지역사회 간 갈등의 증폭 요인이 되고 있다.

최근 군(軍)이 새로이 계획한 군사시설 이전사업이 지방자치단체와 지역주민의 반대로 백지화되거나, 새로운 이전지역 물색 자체가 보류되는 사례가 전국적으로 빈번하고 있다. 이러한 상황은 군이 작전준비태세를 확보하는데 어려움을 주고 있다. 또한 지역사회는 지역사회대로 재산권 회복과 지역개발에 지장을 받고 있다. 이는 국가안보와 국토의 효율적 이용, 그리고 국민화합이라는 차원에서 볼 때 큰 손실의 원인으로 작용하고 있다(강한구 외, 2003: 26).

2. 연구목적

1990년대 이후 한국 사회가 급속도로 다원화와 민주화 되면서 사회갈등도 다양하게

분화하고 있다. 특히 1995년 민선지방자치의 부활 이후 군사시설로 인한 지역사회와 군과의 갈등도 크게 증가하였다(이석호·김용훈, 2006: 177). 한국사회에서 군은 그동안 안보위협과 분단이라는 정치적 상황 때문에 일반 민간사업과는 다른 특수한 지위를 가지고 있었다. 제3공화국 이후 군의 정치개입이 제도화 되고, 한국사회의 산업화의 주요한 역할을 하면서 군 주도의 사회구조화가 진행되었고 군의 조직 문화는 사회, 경제, 정치 전 분야에 걸쳐서 광범위하게 영향력을 갖게 되었다(차재훈, 2012: 67).

이러한 이유로 1990년 이전까지 국방 및 군사시설 입지 사업은 안보 이슈와 분단이라는 정치적 요구로 인해 제대로 된 영향 평가 없이 이루어졌다(차재훈, 2012: 69). 그러나 민주화와 지방자치제의 실시는 이전의 국가 중심적 사고체계에서 지방과 지역중심의 이익 추구 및 분권적 사고체계로의 변화를 초래했고, 우리 사회의 지방화, 민주화, 다원화 추세에 따라 주민들의 권리의식이 증진되면서 그동안 잠재되어 있던 민군 갈등이 표면화되고 심화되고 있다(이석호·김용훈, 2006: 177).

특히 군부대의 주둔과 군사시설보호구역의 설정으로 인해 지역사회의 개발과 발전이 더디어지고 있으며, 개인소유 토지·건물의 자산 가치 하락과 정체로 인한 재산권 행사의 제약으로 불만과 호소의 목소리가 군부대 주둔 지역사회를 중심으로 본격적으로 제기되기 시작했다. 사격훈련, 병력이동 등 군사 활동으로 인해 발생하는 여러 형태의 생활상의 불편함에 대해서도 지역주민의 불만이 팽배해지기 시작했다(김동성 외, 2008: 46). 이로 인해 주민들의 재산과 생명을 지키기 위한 군 공항이나 훈련장 등 군사시설의 필요성은 인정하지만, 재산권 침해와 환경 문제 등을 내세워 반대하고 있다. 또한 지역주민과 군의 갈등이 증가하는 또 다른 배경에는 시민운동의 성장과 더불어 환경 NGO 등 민간단체들의 성장을 꼽을 수 있다. 이들 민간단체들이 지역주민과 문제의식과 대응전략³⁾ 등을 공유하면서 갈등의 조직화와 전문화가 가능해지게 되었다(권경득 외, 2014: 30).

이처럼 군과 지역주민 간 갈등은 양측 모두에게 부정적인 영향을 미치고 있다. 예컨대, 지역사회의 발전에 장애를 초래하고 불필요한 경제적·사회적 비용을 유발시키며 군사시설을 기피시설(NIMBY : Not In My Back Yard)로 인식하는 경향이 증가함에 따라 군의 사기 저하, 군의 전력 차질 등의 문제도 수반하고 있는 것이다(강소영·강한구, 2013: 335). 그러나 군과 지역사회간의 긴밀한 협력체계 구축은 국가 안보의 필수적인 전제조건이다. 군부대의 주둔과 군부대의 군사 활동, 그리고 군사시설보호구역

3) 군과 정부는 안보환경 변화에 제대로 대처하지 못하고 있으며, 군이 체계적으로 주민갈등관리에 소홀하고 있는 것이 대응전략이 부재한 요인 중 하나이다.

설정에 따른 지역사회의 피해를 최소화하고 불가피한 피해에 대해서는 합당한 보상을 제공하는 한편, 군 당국과 지방자치단체 및 지역주민이 상생·협력할 수 있는 새로운 관계의 정립이 공고한 국가안보와 지속적인 지역발전을 위해서 필요한 실정이다(김동성 외, 2008: 46). 즉 지역주민과 군의 갈등을 조기에 해결하고 지속적으로 관리하는 것이 민과 군 모두에게 필요하게 되었다.

이러한 맥락에서 본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 군사시설로 인한 갈등사례에는 어떠한 것이 있으며, 갈등을 초래한 원인은 무엇인가?

둘째, 군사시설로 인한 갈등이 전개되는 과정에서 다수의 이해당사자들의 이해관계를 조율하고 조정하는 갈등관리전략에는 어떠한 것이 있는가?

셋째, 각 사례별로 도입된 갈등관리전략들이 갈등의 해결에 어떠한 영향을 미쳤는가?

넷째, 군사시설로 인한 갈등해결의 성패를 좌우하는 요인은 무엇인가?

다섯째, 군사시설로 인한 갈등을 해결하기 위한 바람직한 방안은 무엇인가?

본 연구는 상기의 연구목적을 위해 군사시설로 인한 갈등의 특성과 원인에 대한 선행연구를 고찰한 후, 군사시설 가운데 기피되는 대표적인 시설로서 군 공항과 탄약고 사례를 선정하여 분석하고자 한다. 사례연구를 통해 도출된 시사점을 바탕으로 향후 군사시설로 인한 지역주민과 군의 잠재적 갈등에 대한 해결방안을 제언하고자 한다.

제 2 절 연구범위 및 연구방법

1. 연구범위

모든 군사시설이 지역사회에 기피대상이 되는 것은 아니다. 허훈(2015: 110)의 지적처럼 사령부, 교육, 연구 및 지원시설은 규제가 적고 긍정적 경제효과를 나타내고 있기 때문에 선호대상이 된다는 것이다. 실례로 충북 영동군이 육군종합행정학교를 유치하기 위해 다른 자치단체와 유치경쟁을 벌였던 사례가 이를 입증하고 있다. 선호 군사시설에 대한 갈등은 갈등의 주요 당사자가 경쟁관계에 있는 지역들이고, 절차적으로 하자가 없다면 특정 지역에서 유치함으로써 그 갈등이 쉽게 해결될 수 있다는 점에서 기피 군사시설이 야기하는 갈등과 차이가 있다. 기피 군사시설로 인한 갈등은 대부분 군과 지역주민 간 갈등으로 합의점을 찾기 어려우며 갈등의 양상이 이익갈등을 비롯하여, 정보갈등, 가치갈등 등이 혼재되어 있어 해결이 용이하지 않다.

따라서 본 연구는 군사시설로 인한 갈등이 가장 현재화(懸在化)되기 쉬운 사례로 대표적인 기피 군사시설인 군 공항과 탄약고 이전 사례를 분석하고자 한다. 이 두 유형의 군사시설은 외부경제성 중 외부불경제효과가 크고 규제가 많아(허훈, 2015: 111) 전국적으로 갈등을 일으키고 있는 대표적인 기피시설이다.

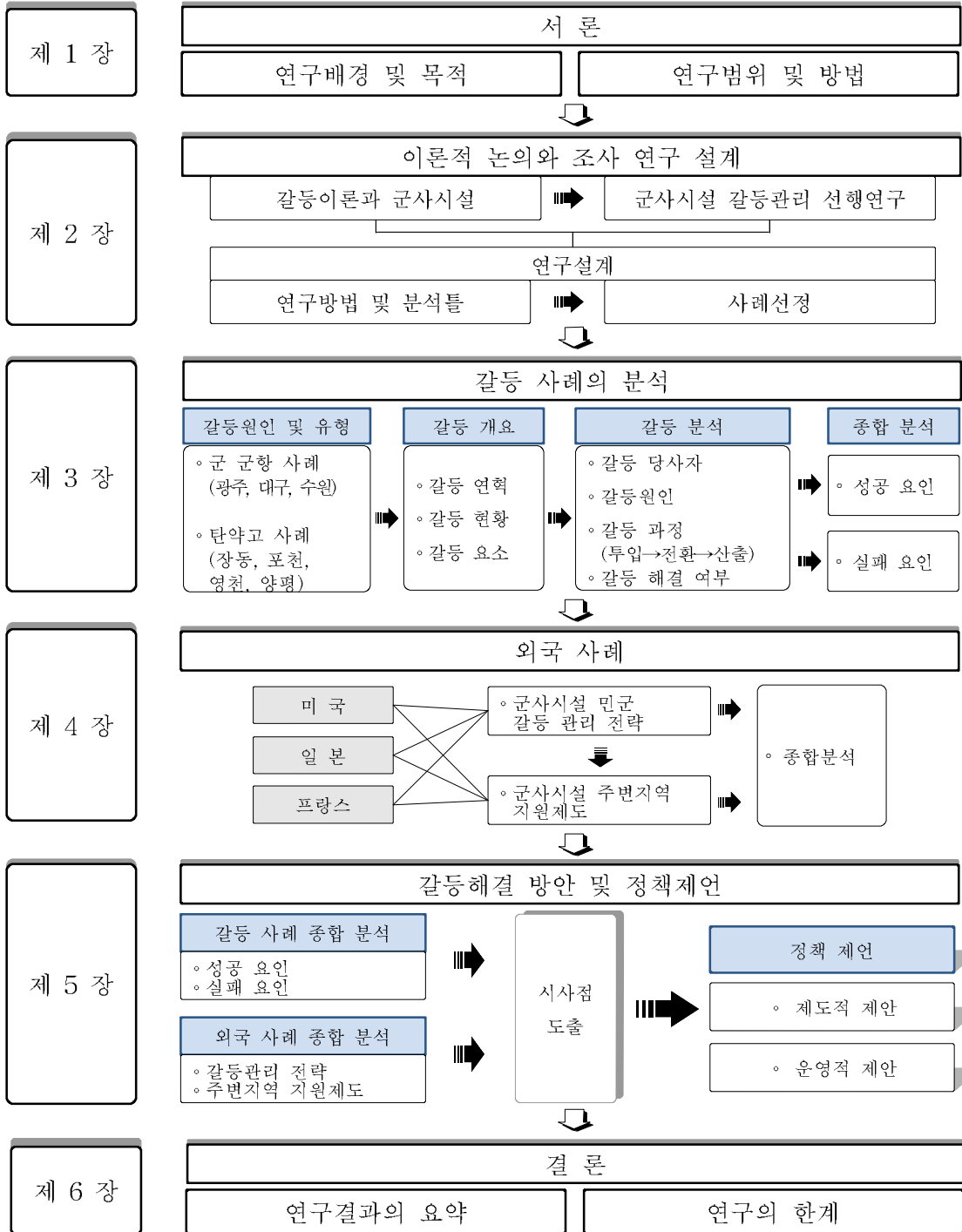
2. 연구방법 및 논문의 구성

본 연구는 군사시설로 인한 갈등의 다양한 유형과 성격을 포착하고 심층적으로 분석하기 위하여 문헌연구와 사례연구를 병행한다. 사례연구를 통한 기술적 추론은 관찰에 근거하여 지금까지 관찰되지 않은 현상을 이해하는 과정이며, 관찰된 사실을 통하여 체계적인 것과 비체계적인 것을 구분하는 하나의 과정이다(King, Keobance, Keohane & Verba, 1994: 54). 군사시설로 인한 갈등사례들은 군사시설의 입지로 인하여 갈등이 발생한다는 공통점 외에 개입하는 이해당사자, 투입요소, 해결노력 방법, 전개양상이 다양하게 나타나므로 사례연구는 이 같은 갈등을 분석하고 시사점을 도출하는 유용한 방법이다.

군사시설로 인한 갈등사례를 분석하는 방법은 다양하다. 갈등을 둘러싼 이해당사자들 간 조정과 협력을 이끌어내는 조건과 유인체계를 분석하는 제도분석틀, 구조와 매개요인을 구성요소로 하는 구조화이론, 갈등의 발전과정을 구분하는 갈등과정분석법이 주로 활용되는 분석틀이다.

본 연구는 기존의 분석틀이 일정한 틀 안에서 소수의 갈등사례를 분석함으로써 갈등이 내포한 다양성과 역동성을 반영하기에는 충분하지 못하다는 비판적 시각 하에, 군사시설로 인한 갈등사례를 단계별로 구분하여 접근하고자 한다. 갈등의 특정 시점이나 한 국면으로만 제한해서 접근한다면, 갈등의 전조가 보이는 시점부터 갈등이 발생한 후 성공과 실패로 귀결되는 긴 호흡 안에서 드러나는 다양한 동인과 변수, 상호작용과 인과관계, 역동적 메커니즘을 분석하기 곤란하다. 이에 본 연구는 크게 세 단계로 구분하여 군사시설로 인한 갈등사례를 분석하고자 한다. 첫 번째 단계는 갈등이 표면적으로 등장하기 전 시점을 갈등개요라 명명하여, 갈등의 연혁, 갈등의 현황, 갈등내용 등을 살펴보고자 한다. 두 번째 단계는 갈등분석으로 갈등당사자, 갈등원인, 갈등과정, 갈등 해결여부로 구분하여 살펴보고자 한다. 갈등과정은 다시 투입-전환-산출로 세분화하는데, 이는 갈등과정에 내포된 갈등관리전략을 도출하기 위함이다. 세 번째 단계는 각 사례의 성패요인을 분석한 후, 사례연구에서 도출되는 시사점을 제시하고자 한다.

본 연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 제1장에서는 본 연구의 배경과 목적을 서술하고 연구의 목적을 달성하기 위한 연구의 범위와 연구방법을 제시한 후, 제2장에서는 갈등과 갈등관리를 포함한 갈등이론, 군사시설로 인한 갈등연구를 통한 이론적 논의를 정리하여 사례연구방법과 논의의 틀을 제시하고, 사례를 제시한다. 제3장에서는 군사시설을 둘러싼 갈등사례를 갈등당사자, 갈등원인, 갈등과정(전환), 갈등해결 여부의 순으로 분석한다. 제4장에서는 외국사례를 바탕으로 시사점을 제시하고, 제5장에서는 사례 분석을 중심으로 군사시설의 갈등 해결방안 및 정책적 제언을 도출한다. 제6장에서는 본 연구의 결과를 정리한 후 정책적 기여를 모색해본다. 이를 도식화하면 다음의 <그림 1-1>과 같다.



<그림 1-1> 논문의 구성

제 2 장 이론적 논의와 조사 연구 설계

제 1 절 갈등이론과 군사시설

1. 갈등이론

가. 갈등

갈등은 어원 상 라틴어인 *conflictus*에서 유래한다. 이는 힘으로 “부딪친다(*striking together with force*)” 는 의미를 지닌다. 영어(*conflict*)의 어원도 이와 유사한 *con(together)* 과 *fligere(strike, 충돌)*이 합하여 *confligere*의 의미를 가진다. 갈등(葛藤)에서 갈(葛)은 ‘쑥’을 말하고, 등(藤)은 ‘등나무’ 말한다. 그래서 갈등이라 하면 쑥덩굴과 등나무덩굴이 뒤엉킨 복잡한 상태를 의미한다. 갈등은 이해당사자들 간 가치관, 견해, 이해, 이익, 목표 등이 뒤엉켜 있는 복잡한 관계로서, 충돌이 이미 종료된 결과보다는 진행 중인 과정을 강조한다고 할 수 있다(천대운, 2010; 이경록 외, 2014: 252).

갈등에 대한 학자들의 개념정의는 다양하다. Burton(1993)은 “갈등을 완전한 합의점에 도달하지 못하고 다양한 의견들이 있는 것”으로 정의하였다. Folger, Scott, Poole, 그리고 Stutman(2005)은 갈등을 “상호의존관계에 있는 사람들이 불일치 또는 불일치의 결과로 인한 타인의 개입 가능성을 감지하여 하는 상호작용”라고 정의하였다. 또 Tillett와 French(2006)은 “두 사람 이상이 그들의 가치나 욕구가 불일치함을 인지하는 것”이라 정의하였다(Andrew, 2011: 16 재인용).

일반적으로 갈등은 최소한 두 당사자가 인지하는 조건을 필요로 하는데, 어느 한쪽에서만 갈등이 있다고 믿는 경우가 문제가 된다. Lulofs와 Cahn(2000), Cahn과 Abigail(2007)은 이를 실질적인 갈등과 비 실질적인 갈등으로 구분하였다. Masters와 Albright(2002)는 갈등의 핵심적인 측면은 상호의존성으로 한쪽의 당사자만 느낄 수 있다고 주장한다. 한편, 일부 사회과학자들은 갈등을 정의하기보다 갈등의 특성을 기술

하는 방법을 선호하기도 한다(Lulofs & Cahn, 2000; Brandon & Robertson, 2007; Ellis & Anderson, 2005).

갈등에 대한 다양한 정의에서 공통적으로 나타나는 특징은 이해당사자들의 상호의존성과 중립성, 일상성이다. 먼저 갈등에 대하여 폭넓게 합의된 부분은 갈등해결에 있어 상호의존성이 핵심적인 요소라는 점이다. Wilmot과 Hocker(2007)는 상호의존성이 없다면 갈등도 없다고 주장한다. 즉, 상호의존성을 한쪽 당사자가 다른 한쪽을 변화시키려는 욕구로 보고 있다. Ellis와 Anderson(2005)는 상호의존성은 갈등의 핵심변수로서 상호의존의 정도에 따라 당사자들이 갈등해결을 위하여 경쟁을 할지 협력을 할지 결정하는 변수가 된다고 주장한다. 즉, 상호의존성의 정도가 깊을수록 당사자들의 협력 가능성도 높다는 것이다(Andrew, 2011: 17 재인용).

Tillett와 French(2006), Lulofs와 Cahn(2000), Ellis와 Anderson(2005), Stitt(1998), Lipsky, Seeber, Fincher(2003), Eunson (2007), Cahn과 Abigail(2007)등의 학자들은 갈등이 종종 사회의 정상적 기능의 분열로 잘못 인식되는 경향이 있음을 지적하며, 갈등으로 인한 문제는 갈등의 결과이며 갈등이 어떻게 관리되느냐에 따라 그 결과가 긍정적으로 나타날 수 있다고 주장하였다. 즉 갈등의 중립적인 특징에 초점을 두고 설명하고 있다. 그리고 대부분의 학자들은 갈등이 정상적인 삶의 일부라는 점에 동의한다(Andrew, 2011: 18-19). 이러한 학자들의 주장은 갈등만이 사회적 열망을 획득할 수 있게 하고, 또한 갈등이 소통을 장려하고 개인의 전문적 성장을 촉진시키며, 문제 해결의 기회를 제공할 뿐만 아니라 정체를 예방한다고 주장하고 있다. 이 관점은 갈등이 발전에 필수적이며 정체와 부패를 예방한다고 전제에서 출발한다.

이처럼 다양한 관점에서 정의되는 갈등의 핵심은 ‘반대(opposition), 차이(difference), 불합의(disagreement)’라 할 수 있다. 복수의 사회체력 간에 다툼, 경쟁, 논쟁, 긴장, 명확한 충돌 등으로 표현할 수 있으며, 이해관계자들 간의 모든 관계는 목적의 양립 불가능성과 연관되어 있다는 것이다(Moffett and Sloman, 1994: 1). 하지만 간과해서는 안 될 또 다른 핵심은 바로 당사자 간 상호의존성으로, 각자 선호하는 인식의 양립 불가능성이 존재함과 동시에 적절한 상호작용도 발생한다는 것이다(Thomas, 1992: 265-274). 즉 갈등은 둘 이상의 행위주체 간에 일어나는 현상으로 갈등주체가 있어야 하고, 목표에 대한 의견 불일치를 인식해야 하며, 갈등 당사자들 간 동태적인 상호 의존적 과정으로 이해할 수 있다.

나. 공공갈등

1) 공공갈등의 개념

갈등에 대한 개념정의를 토대로 공공갈등을 논의해보면, 갈등 쟁점의 성격과 갈등 당사자가 주요 요인이 된다. 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」에 따르면, 공공갈등이라 함은 “공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”을 말한다(제2조).⁴⁾ 공공정책이라 함은 법령의 제정 및 개정, 각종 사업계획의 수립 및 추진을 포함한다(제2조). 공공정책을 수립 및 추진하는 공공기관과 그 이외 조직 및 개인 사이에 발생하는 갈등을 공공갈등으로 규정하고 있는 것이다. 이어 ‘공공기관의 갈등관리 매뉴얼’에서는 공공갈등을 “중앙행정기관이 공공정책을 수립하거나 추진하는 과정에서 해당 정책이나 사업으로 인하여 영향을 받는 이해관계자 상호 간 또는 이해관계자와 해당 기관 간에 발생하는 이해관계의 충돌”이라고 정의하고 있다(미래창조과학부, 2013 재인용).⁵⁾

국내 학자들의 정의를 살펴보면, 천대운(2010)은 공공갈등을 사적갈등과 대비되는 개념으로 보고, “정부의 정책이나 사업을 수행하는 과정에서 시민과 정부 사이에 발생하는 갈등”으로 규정하였다. 반면 전주상(2000)은 “국가, 지방자치단체, 정부투자기관 등 공공기관이 갈등과제의 당사자 중 하나인 경우로서, 국민의 권리나 의무에 영향을 미치는 정책·법령·사업·계획 등의 수립이나 추진과정에서 타 공공기관이나 국민, 시민 단체 등과 발생하는 이해의 충돌”로 정의하였다.

이상을 종합하면, 공공갈등이란 갈등의 당사자가 국가와 지방자치단체, 정부투자기관 등이 되고 이들의 정책이나 법령, 사업의 추진과정에서 공공기관과 국민 또는 공공기관 상호 간의 이해관계가 충돌하여 발생하는 갈등과 분쟁으로 정의되며, 공공정책 갈등, 공공사업 입지갈등 등과 혼용되기도 한다(신창현, 2005; 박형서 외, 2004; 하혜영, 2007b: 273). 공공갈등이 일반적 갈등과 차별화되는 점은 첫째, 주요 당사자에 정부, 지방자치단체, 공공기관이 포함되고, 둘째, 계획수립, 집행 등 정책과정 전반에 발생하며, 셋째, 그 영향이 사회경제적으로 커서 정부의 개입 또는 관여를 필요로 한다는 점이다(임동진, 2010).

4) 국무조정실, 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」, 대통령령(제24429호), 2013년 3월 23일, 제2조(정의)

5) 「미래창조과학부 갈등관리 운영규정」, 미래창조과학부훈령(제84호), 2013년 10월 30일 시행.

쉽게 생각할 수 있는 공공갈등은 혐오시설 또는 비 선호시설 유치에 따른 정부와 지역 주민과 관련 이해관계자 간 갈등이다. 불특정 다수에게는 편익을 주지만 해당 지역에는 비용과 다양한 형태의 희생을 부담시키는 것이다. 그러나 최근에는 비 선호시설 뿐만 아니라 지역개발사업과 같이 지역의 이익에 관계되는 사업에서도 개발에 대한 이익을 극대화하기 위한 갈등이 확대되고 있다(윤권중, 2010: 24).

2) 공공갈등의 특성

공공갈등은 정부가 추진하는 정책과 관련하여 발생하는 갈등으로, 일반적인 의미의 갈등과 비교하여 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 공공갈등은 공익에 대한 갈등이라 할 수 있으며, 특히 공공재의 활용과 배분이 중요한 문제가 된다(이영면, 2004). 또한 공공재의 비용과 편익의 정도에 따라 갈등의 정도와 양상이 달라질 수 있다. 그리고 공공정책의 공공재적 성격으로 인해 비용 부담자와 편익 수혜자 간 차이가 발생하는 것은 공공갈등의 발생으로 이어질 수 있으며, 공공갈등 발생 시 그 해결을 어렵게 하는 요인이 될 수 있다.

둘째, 공공갈등은 갈등의 발생 및 갈등과정에서 다양한 이해관계자가 참여하게 되며, 그 수가 많은 것이 특징이다(Dukes, 1996; Carpenter & Kennedy, 2001; 조경훈 외, 2013: 1199 재인용). 공공갈등에서 기본적인 이해관계자로는 정부가 있는데, 구체적으로는 중앙정부 및 산하 부처, 지방자치단체, 공기업 등이 있고, 민간영역에서는 주민, 시민단체, 환경단체, 민간기업이 될 수 있다. 관련 갈등 당사자에 따라 정부 간 갈등과 정부-주민 간 갈등으로 구분되는데, 유형과 상관없이 갈등 당사자가 둘인 경우보다는 다수의 이해관계자가 혼재하는 경우가 많다(하혜영, 2007a: 17-18). 이해관계자가 많은 경우, 저마다 원하는 바와 갈등에 대응하는 전략이 다르므로, 갈등관리 및 갈등해결이 어렵게 된다. 공공갈등은 특히 공익과 관련된 갈등이라는 점에서 공공정책으로 직접 관련된 당사자는 물론, 간접적인 영향을 받는 시민들도 이해관계자가 될 수 있다. 한편 정부와 주민 간 갈등의 경우에는 공공정책에 주민이 반대하는 양상이 일어난다. 그리고 이로 인한 정책집행의 지연으로 인해 직접적 비용 발생뿐만 아니라, 갈등심화에 따른 갈등의 표출과 갈등해결을 위한 노력에서 발생하는 비용 등 갈등의 사회적 표면화로 인한 사회적 비용도 발생하게 된다(조경훈 외, 2013: 1199).

셋째, 갈등의 이해당사자가 다양한 만큼, 다양한 갈등이슈가 복수로 존재한다. 다수의 갈등이슈는 복잡하게 연결되어 있으며, 각 이슈에 하부 이슈가 존재함으로써 복잡

성이 배가된다(문명재 외, 2007; 정정화, 2011; 조경훈 외, 2013: 1199). 공공갈등, 특히 정부-주민 간 갈등에서 중요한 이슈 중 하나가 공공시설의 입지 및 사용에 관한 것인데, 이는 선호시설 또는 혐오시설로서 지역개발과 밀접한 관련을 갖는다. 공공시설의 입지로 인해 주민들은 경제권 침해와 환경오염을 주장하며 반대하는 경우가 많으며, 입지지역이 아닌 인근 지역 및 입지로 인해 편익을 향유하게 되는 지역 주민들과의 사회적 평등도 문제가 된다. 이러한 갈등의 복잡성은 갈등의 감소 및 해결을 위한 협상·조정 과정과 대안개발에 어려움을 가져올 수 있다(조경훈 외, 2013: 1199).

3) 공공갈등의 해결

비선호시설 및 기피시설을 설치하기 위해 공공사업을 추진할 때에는 입지갈등이 발생한다. 전 국민에게 필요한 공익형 시설이어도 인근 주민들의 반발을 초래하는 경우가 대다수이기 때문이다. 공공성과 공익성이 있고, 시민 모두에게 필요한 공공시설 설치를 위한 공공사업이지만, 지역 주민들이 꺼리는 시설일 경우 입지반대 주민운동이 발생한다. 이때 기피시설 입지는 과급범위에 따라 전 국민이 혜택을 보지만 해당 시민 전체가 모두 반대하는 경우와, 해당 시민은 찬성하지만 인근 주민은 반대하는 경우로 나누어진다. 특히 후자는 편익을 얻는 전체 시민과 심리적 불안 및 부동산 가격 하락의 피해를 염려하는 인근 주민 간에 찬-반 활동으로 전개되어 민·민 갈등으로 전락하기도 한다.

공공갈등을 해결하기 위한 제도적 대응을 살펴보면, 결론적으로 중앙정부 차원에서는 대통령령으로, 지방자치단체 차원에서는 갈등 관련 조례나 지침을 운영 중에 있으나, 실제로 갈등을 해결하는 역량은 약한 것으로 보인다. 부연하면 중앙정부 차원에서는 공공갈등에 대한 법률은 아직 없으며, 2007년 「공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정」이 대통령령으로 공포되어 시행 중이다. 동 규정은 중앙행정기관의 갈등 예방과 해결에 관한 역할, 갈등해결에 관한 제도와 절차를 규정하고 있으며, 자율해결과 신뢰의 확보, 참여와 절차적 정의, 이익의 비교형량, 정보공개 및 공유 등의 원칙이 적용된다. 지방자치단체에서도 공공갈등과 관련된 다수의 조례를 운영하고 있는데, 2015년 7월 현재 전국 53개 지방자치단체에서 공공갈등과 관련된 자치법규를 제정하여 운영 중에 있다.⁶⁾

6) 지방자치단체 중 최초로 공공갈등 관련 자치법규를 제정한 곳은 2007년 충청북도이다(‘갈등예방과 해결에 관한 조례’ 2007년 11월 23일). 제정 목적은 공공정책에 따른 갈등의 예방과 해결을 위한 제도적

이처럼 정부 규정과 조례가 운영 중임에도 실제 갈등해결 능력은 미약하다고 판단된다. 그 이유는 갈등 현장과 유리된 위원회 구성과 운영, 이해당사자의 참여보장 미흡 등이 주된 원인으로 작용하고 있다. 이로 인해 현재 정부 규정이나 지방자치단체의 조례가 갈등사례 발생 시 이해당사자들 설득시키거나 사업추진 동의를 만들어내는 제도적 장치로는 아직 제 역할을 못하고 있다. 갈등관리 제도를 개선하고, 기획단계에서부터 갈등 요소를 제거할 필요성이 제기되고 있다.

기피시설 설치 시 공공갈등을 완화시키려면, 시민이나 이해당사자가 제안하는 대안적인 방법까지 포함한 보다 민주적이고 참여적인 공공갈등 프로세스가 필요하다. 아울러 기피시설 설치를 위한 사업기획단계에서 편익시설이나 문화관광복지시설을 결합함으로써, 주민의 반발을 원칙적으로 제거 또는 완화하는 방법으로 접근할 필요가 있다.

다. 갈등의 원인과 유형

1) 갈등의 원인

갈등이 발생하는 원인은 정책의 배경 및 특성, 이해관계자의 범위, 상호 신뢰정도, 사회경제적 환경 등 다양하다. 한편, 원인에 따라 이익갈등, 관계적 갈등, 가치갈등 등 갈등의 이해관계를 명확하게 파악할 수 있다는 점에서 갈등원인은 중요한 의미를 지닌다.

장현주(2008)는 갈등의 원인을 구조적 측면, 본질적 측면, 환경적 측면으로 구분하여 제시하고 있다(장현주, 2008: 32-33). 첫째, 갈등의 구조적 원인이다. 공공갈등은 정책 집행과정 뿐만 아니라 정책결정과정에서 이해관계자의 참여 범위 및 기회의 제약을 통해 갈등당사자를 배출함으로써 발생한다. 정책결정과정에서 공공갈등은 권력의 독점화가 높은 중앙정부 혹은 사업주체인 여타 정부주도의 공식적인 권위 및 강제력에 의하여 의제설정단계에서부터 관련 이해관계자들의 참여를 보장하는 제도적 기제가 미비하여 이들의 의사표출 기회가 배제됨으로써 발생한다(김도희, 2005; 조승현, 2003). 이에 더하여 강력한 이익단체의 영향력과 같은 비공식적인 구조 역시 이해관계자 간 쟁점을 증폭시켜 결과적으로 공공갈등의 원인이 될 수 있다.

절차를 마련함으로써, 지방자치단체의 갈등관리 능력을 향상시키고 사회통합에 이바지하기 위함이다. 광역자치단체 조례 현황을 살펴보면 전라북도(2007.12.18.), 광주광역시(2008.1.1.), 대전광역시(2009.7.17.), 부산광역시(2009.12.30.), 충청남도(2007.11.23.), 서울특별시(2012.7.) 등 이다.

둘째, 정책의 본질적 특성 측면의 원인이다. 정책 자체가 지니고 있는 도입 배경 및 특성도 갈등의 전개과정 및 해결에 큰 영향을 미친다는 점에서 갈등의 중요한 원인이 된다(Ripley, 1985). 즉, 정책수혜집단과 비용부담집단 등 정책대상 집단의 다원화로 인하여 다양한 이해관계자의 참여를 필요로 하는 정책은 다루어야 할 이해관계가 많고 이해관계의 상충 가능성이 높아 갈등이 발생할 개연성도 높아지는 것이다.

셋째, 갈등을 둘러싼 환경도 갈등의 발생 및 확대에 영향을 주는데 대표적인 환경적 원인으로 갈등을 둘러싼 사회경제적 환경을 들 수 있다. 경제적 상황이나 여건 등이 정책 또는 사업추진에 영향을 주며 이로 인하여 이익갈등, 입지갈등 등이 발생할 수 있다. 시민의식의 성숙과 다원화 등은 갈등의 또 다른 사회경제적 환경 원인이 될 수 있는데 시민단체와 언론이 정책결정과정과 집행과정에 개입함으로써 갈등이 발생하는 경우를 들 수 있다(박근수 외, 2005: 381-382).

2) 갈등의 유형

갈등을 유형화한 학자들의 논의를 정리하면 다음과 같다. Lulofs와 Cahn(2000)은 갈등을 네 가지 유형, 즉, 비현실적 갈등(unreal conflicts), 비실질적 갈등(nonsubstantive conflicts), 단순 불일치(mere disagreements), 실질적 갈등(real and substantive conflicts)으로 나누어 설명하고 있다. 비현실적 갈등은 한쪽의 주체에서는 인지되었으나 존재하지 않거나 다른 당사자들에게는 인지되지 않는 경우이다. 즉, 한쪽에서만 갈등이라고 믿는 거짓 갈등(false conflicts)이나 잘못된 당사자를 향하는 대체 갈등(displaced conflicts), 당사자들이 갈등의 핵심이 아닌 이슈를 두고 논의하는 잘못 배치된 갈등(misplaced conflicts) 등이다. 비실질적 갈등은 실질적인 이슈가 내재되어 있지 않는 다툼이나 공격이나 경쟁 등을 의미한다. 이에 반하여 실질적인 갈등은 실질적 이슈가 내재되어 있는 갈등을 의미한다.

Ellis와 Anderson(2005)는 갈등을 자원의 유한성에서 기인한 이해관계갈등(interest conflicts), 문화적 차이에서 기인하는 가치갈등(value conflicts), 사실과 상이한 세계관 또는 목표달성에 대한 생각을 둘러싼 오해와 불일치로 인한 인지갈등(cognitive conflicts)으로 분류하였다. Folger 외(2005)는 갈등을 개입된 당사자의 규모에 따라 개인 간 갈등, 개인과 집단 간 갈등, 집단 간 갈등으로 분류하였다. 이 같은 다양한 형태의 갈등유형화 연구를 고려할 때, 갈등에 대한 합의된 이론의 부재가 결국은 갈등의 유형에 대한 합의의 부재로 이어진 것으로 보인다.

여기서 중요한 사실은 모든 갈등 상황은 한 유형과 다른 유형 간에 명확한 경계를 짓기가 불가능할 정도로 역동성을 내재하고 있다는 것이다(Harris, 2011). Tjosvold(2008)은 갈등 유형을 분류하는 것은 갈등의 건설적인 또는 파괴적인 원인을 구별하기 위한 것이고 이러한 연구들은 이 접근법의 약점을 간과하는 것이라고 주장한다. 그는 갈등의 모든 유형들은 임의적이고, 갈등의 유형을 세 개로 분류하는 것이 그보다 더 많은 수로 세분하는 것보다 낫다고 말하기 어렵다고 하였다.

한편 공공갈등의 유형은 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 그 기준은 갈등주체, 갈등내용, 갈등성격, 진행단계, 갈등이슈가 미치는 범위 등이다(유규상, 2014). 공공갈등의 주체별 분류에는 공공기관 간(중앙부처 혹은 국가기관, 지방자치단체), 공공기관과 민간 간, 민간 간(환경단체 등 NGO)갈등으로 세분류하거나(이승모, 2013), 갈등 유발요인에 따라 상호의존성과 권한관계의 불균형, 보상체계, 공유자원의 불균형으로 분류(Walton & Dutton, 1969)하거나, 이익갈등(interest conflict), 가치갈등(value conflict)으로 구분하거나 원인의 다양성에 주목하여 관계갈등(relation conflict), 정보갈등(data conflict), 구조적 갈등(structural conflict)으로 분류하기도 한다(대통령자문지속가능발전위원회, 2005: 15).

갈등을 쟁점기준으로 분류할 경우에는 쟁점영역에 따라 산업갈등, 의료갈등, 교육갈등, 정치갈등, 환경갈등, 이념갈등 등으로 구분한다. 갈등의 전개과정에 따라 생성기, 잠복기, 상승기, 증폭기(확대기)로 분류하거나, 혹은 갈등 전 단계, 갈등의 상승 단계, 위기 단계, 결말 단계, 갈등 이후 단계로 분류하기도 한다(박진, 2009; 김성준, 2009: 103).

라. 갈등관리와 갈등해결

1) 갈등관리

가) 갈등관리의 개념

갈등관리(conflict management)는 학자에 따라 다양하게 정의된다. 특히 갈등의 발생과 정도를 결정하는 원인 및 범위에 따라 다양한 당사자의 지위와 대상에 의해 복잡한 공공갈등의 양상을 띠게 되므로 갈등 개념과 더불어 갈등관리의 개념 역시 다양

성을 나타낸다.

Bercovitch(1984)는 갈등관리를 “갈등이 확대되어 악화되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 조건이나 구조를 마련하는 것”이라 하였고, Tanter는 “갈등의 해소 내지 해결을 위해 기 발생한 갈등을 촉진하며, 예상되는 갈등 상황의 방지 및 기획에 관심을 갖는 일련의 활동”이라 하였다. Lawer는 “모두의 감정상태가 평상심보다 훨씬 높은 수준에 있을 때 의도적으로 갈등이 있음을 인정하고 이를 표출시킴으로써 갈등의 원인을 분석하고 그 과정에서 화난 상태를 진정시켜 당사자들 스스로가 문제를 해결해 나가는 것”이라고 정의하였다(나태준·박재희, 2004: 24; 이동기 외 2006: 11-12 재인용). 윤종설(2010)은 “갈등의 예방과 해결 및 필요한 갈등을 자극하는 것을 포함한다”라고 정의했다(윤종설, 2010: 33). 또한 최병학 외(2014)는 Bercovitch(1984)의 갈등관리를 차용하여 “갈등이 수용한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고, 갈등이 유리한 결과를 실현하는데 도움을 주는 구조나 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 해주기 위한 과정”으로 정의했다.

이상을 종합하면, 갈등관리는 갈등이 수용 한계를 벗어날 정도로 악화 내지는 확대되는 것을 막고 갈등이 유리한 결과를 도출할 수 있도록 도움을 주는 구조와 조건을 마련함으로써 갈등해소를 용이하게 하는 과정이나 조건이다. 즉, 불확실성의 완화나 상호관계 조정과 같은 갈등이 가져오는 편익이 크다면 적절한 갈등비용을 지불하고 편익을 확보하려는 전략으로 볼 수 있다(안성민, 1999: 155). 이렇듯 갈등관리는 사회 일반에서 발생하는 갈등의 관계를 해소하기 위한 일련의 전략이나 하나의 방책으로 설명될 수 있다. 이는 갈등의 해결을 통한 편익확보를 목표로 삼는다. 결국 갈등관리는 협상, 개입, 제도적 기제 및 다른 관습적 방법을 통하여 갈등의 강도와 그 영향을 조절하는 전문적인 과정 또는 활동을 의미한다.

나) 갈등관리전략

갈등에 관련된 모든 이해당사자들이 아무런 희생 없이 모두 만족할 수 있는 결과를 얻기는 쉽지 않다. 하지만 얼마나 갈등을 잘 관리하느냐에 따라 국가와 사회가 직면하게 되는 공공갈등이 건설적인 갈등이 되느냐 파괴적인 갈등이 되느냐가 결정된다고 볼 수 있다. 공공갈등의 경우 갈등을 일으키는 주체가 누구냐에 따라서 일반적인 갈등관리방법, 협력과 지원체계에 의한 관리방법, 간접관리방법에 의한 전략들이 고려될 수 있다(나태준·박태준, 2004: 51).

학자들이 제시하는 갈등관리 전략을 살펴보면, 갈등 참여자 해결방식과 갈등원인별 해결 방식으로 구분할 수 있다(심재정, 2009: 235). 먼저 갈등 참여자 해결방식을 기준으로 Susan과 Kenndy(2001), 박형서 외(2004), 하혜영(2007b)는 전통적 접근 방식과 대체적 접근방식으로 구분하였다. 첫째, 전통적 관리방식에는 독자적 관리방식(Self-management Strategy)과 사법적 판결(재판)방식이 있다. 독자적 관리방식이란 우월한 권력을 소유하고 있는 일방 당사자가 주도적으로 갈등을 해결하려는 활동을 의미한다. 독자적 관리방식에는 일방적 권력행사, 회피, 비순응 등이 있다. 사법적 판결(재판)방식은 사법기관의 강제적 결정에 의한 갈등해결방식으로서 비용과 시간이 많이 소요된다.

둘째, 대안적 관리방식은 전통적 갈등관리방식의 문제점을 보완하고자 등장한 관리방안으로 소송절차에 의한 판결을 거치지 않고 분쟁을 해결하는 방식을 의미한다. 대안적 관리방식은 그 종류가 매우 다양한데 협상과 조정, 중재가 여기에 해당한다. 협상은 당사자가 절차와 결과 모두를 통제하는 방식이고, 조정은 제3자에게 절차를 맡기고 당사자가 결과를 통제하는 방식이며, 중재는 제3자에게 절차와 결과를 모두 맡기는 방식이다. 한편, Rubin(1994)은 지배, 항복, 철회, 협상, 제3자 개입으로 분류하였다.

갈등원인별 해결방식으로 Porter와 Lawler(1976)는 문제해결, 상위목표의 설정, 조직구조의 변경을 제시했다. 한편, 두 방식을 혼합한 해결방식으로는 장동운(1986)이 정형적 접근방법(철회, 완화, 타협, 대면, 강압, 혁신), 갈등원천별 관리방법(상위목표 설정, 자원 확충, 인간적·구조적 변수의 변경)을 제시하였고, 김기태(1994)는 정형적 접근법(회피, 타협), 원천별 접근법(문제해결, 자원 확충, 상위목표 설정, 구조적·인적 구조변경, 의사소통의 촉진, 민주적 지도성, 의사결정 확대)으로 구분하였다(심재정, 2009: 235).

다) 군사시설 갈등관리 전략

군사시설 갈등은 일방의 행위가 타방에게 불이익을 주는 현상으로부터 출발한다. 즉 외부불경제가 발생하였음에도 불구하고 이를 해소하지 않는 것으로부터 연원하는 것이다. 만약 외부불경제가 발생했을 때 이것이 해소된다면 갈등 국면으로 확대·발전되지 않을 것이다.

외부불경제를 해소시키는 가장 바람직한 방법은 이를 발생시킨 당사자와 피해를 입은 당사자가 상호교섭으로 해결하는 것이다. 이를 이론적으로 제시한 Coase(1960)는

이와 같은 외부 비경제 해소가 가능하려면 우선 소유권이 명확하게 정의되어야 하며, 피해를 유발하는 주체, 그리고 피해의 규모가 명확히 산출될 수 있어야 한다고 하였다. 이러한 전제 때문에 현실적으로 외부 불경제가 당사자 간 해결로 해소되기 어렵다. 또한 당사자들 간 교섭에 의한 자발적 노력으로 문제해결이 가능하다고는 하지만 여기에는 정치적 갈등이나 경쟁 등 현실적 요소가 배제되어 있다. 당사자 간 교섭에 의한 문제해결이 어려운 사안에 대해서는 정치적 이해집단(political interest groups)이 상호경쟁을 통해서 합리적인 결과를 도출할 수 있다(강한구 외, 2003: 134 재인용).

이 같은 논의는 당사자 간 해결에 한계가 있을 경우, 조정자의 역할이 중요하며, 이는 경제적 과정에 더하여 정치적 과정도 필요함을 역설하고 있다. 정치적 과정이란 사회적 이익 혹은 사회적 비용 측면을 고려해야 한다는 의미이다. 따라서 군사시설에 대한 기피현상을 해소하기 위한 대책을 강구할 때에는 외부효과의 방향과 영향범위에 대한 고찰이 필요하다.

조정의 경우 현실적으로 기피시설과 관련하여 당사자 간 교섭과 합의가 이루어지기 어려운 것은 이들 상호 간 불신이 존재하거나, 이해관계가 첨예하게 대립되어 협상을 도출하기 어렵기 때문이다. 이때 공공시설을 둘러싼 갈등에 제3자가 개입하는 형태가 등장한다. 학문적 용어로는 ‘조정된 협상(mediated negotiation)’이라 한다(강한구 외, 2003: 140 재인용).

공공갈등에 제3자가 개입하는 형태로는 다음과 같은 방법이 제시되고 있다(강한구 외, 2003: 140 재인용). 첫째, 협상의 조장(facilitation)으로서 중재자가 관계 당사자로 하여금 협상테이블에 앉도록 분위기를 조성하는 단계이다. 둘째, 조정(mediation)단계로서 제3자가 해결책을 제시하고 이를 강요하는 것이 아니라, 당사자가 상호 타협하도록 여건을 조성하는 단계이다. 셋째, 조정이 성공하지 못할 경우, 중재자가 합리적인 해결책을 제안하고 이를 수용하도록 노력하는 중재(arbitration) 단계이다. 중재의 단계에서는 문제해결을 위해 협상과정을 변경시키거나 제한을 가하는 것으로서 이른바 규칙 조정이 필요하다. 규칙 조정자는 게임의 규칙을 조정할 수 있는 권한을 가지고 있는데, 대표적인 형태가 정부규제이다. 여기서 중요한 것은 중재자는 외부효과를 발생하는 주체와 피해를 입고 있는 당사자 모두가 신뢰할 수 있어야 하며, 제안된 규칙 또한 수용될 수 있는 것이어야 한다는 점이다.

중요한 것은 갈등의 조정이나 중재에는 보상체계가 필수적이라는 사실이다. 보상은 합법적인 행위에 대해 그 행위에 관련된 타인이 피해를 입었을 경우, 그 피해에 대해 대가를 지불하는 행위를 의미한다. 그리고 보상은 공공시설이 입지함으로써 주변지역

주민이 부담 혹은 감수해야 하는 비용이 타 지역에 비해 비대칭적으로 과다할 때 공정성을 회복한다는 차원에서 이루어져야 한다.

또한 보상의 종류에는 직접보상과 간접보상이 있다. 직접보상은 피해를 입고 있는 주민에게 금전을 제공하는 방법이다. 그러나 직접보상은 주민들이 현금성 보조를 선호하나, 보상수준이 기대에 미치지 못하면 새로운 갈등을 유발할 소지가 크다. 간접보상에는 다양한 방법이 존재한다. 우선 피해에 대한 원상회복이나 유사 자원으로 피해를 대체하는 대체보상이 있다. 그리고 지역주민에 대한 고용기회를 확대하거나, 지역에서 생산되는 제품이나 농산물 등을 구매하는 방법이 있다. 동시에 해당 지방자치단체에 기부금이나 교육시설, 장학금 등을 지급하거나, 기업을 유치하는 등 경제적 인센티브를 제공하는 방안도 있다. 그리고 체육관, 공원 등 편의시설을 해당 지역에 제공하는 이른바 시설제공도 간접보상 방법 중 하나이다(이수장, 1996: 39-43; 강한구 외, 2003: 127-142).

2) 갈등해결

가) 갈등해결의 개념

Burton(1990)은 ‘갈등해결’이 최근에 논의된 개념이며 여전히 폭넓게 수용된 정의가 없다고 밝히고 있는데, 갈등해결의 의미를 다룬 소수의 연구들은 대부분 불일치를 해소시키는 ‘과정’을 강조한다. Maurer(1991)은 갈등해결을 “당사자들이 그들의 불일치를 해결하여 갈등을 성공적인 결과로 만들어 내는 것”이라 정의하였다. Duryea(1992)는 분쟁의 해결에 대하여 합의도출을 위한 이익 협상과정이라고 보았다. 갈등해결 과정에 대한 기본적인 가정은 갈등을 진정시키는 데에는 여러 가지 방법이 있고 갈등이 다루어지는 방법에 따라 그 결과도 상이하다는 것이다.

갈등해결에 대한 대부분의 정의는 무력 공격 등 파괴적인 과정이 아닌 대화를 통한 문제 해결 등과 같은 건설적인 과정과 연계하고 있다. 그러나 현실에서는 갈등을 해결하는 수단으로 평화적인 대화 외에도 전쟁, 다툼, 중재 등 다양한 방법이 있으므로 보다 일반적인 정의가 필요하다. 따라서 본 연구에서는 갈등해결을 갈등 당사자들이 진정에 이르게 하는 과정이라고 정의하고자 한다.

위와 같은 정의의 포괄성에도 불구하고 간과하지 말아야 할 점은 갈등이란 해결방법

에 따라 그 결과가 달라질 수 있다는 점이다. Follet(1924)는 다른 이해관계를 가진 당사자들이 정반대의 위치에 서 있는 것이 아니라 단순히 서로 맞서고 있을 뿐이며, 모든 당사자들이 갈등해결과정을 통하여 이득을 얻을 수 있는 상생의 방안이 가능하다고 주장한다.

하지만 현실적으로 갈등이 당사자 모두를 만족시키고 해결되는 것은 쉽지 않다. Harris(2011)는 이것이 갈등을 해결하기 위한 협상가들의 딜레마로 인한 것이라고 주장한다. 즉, 갈등해결을 위해 협상에 나선 사람들이 상대와의 협력과정에서 경쟁을 통하여 서로가 아는 상대적인 이득을 얻게 되는데, 이로 인하여 협력은 위협적인 것이 되고 경쟁은 안전한 것으로 여겨진다는 것이다. 갈등의 당사자들은 갈등의 끝에는 승자와 패자만이 있을 뿐이라고 생각하게 되는데, 그는 이러한 이분법적 사고가 당사자 모두가 만족한다는 의미에서의 갈등해결에 방해요소가 된다고 지적한다.

나) 갈등해결을 위한 협력

갈등해결은 갈등에 관여하는 당사자들의 역동적인 과정을 통하여 산출될 수 있다. 이러한 측면에서 갈등 관련 당사자들의 ‘협력’의 의미를 살펴볼 필요가 있다. 협력(cooperation)이란 각 행위자에게 이득 또는 보상이 제공된다는 가정 하에 각 행위자가 공동의 목적을 지향하는 것을 의미한다(Jamal & Getz, 1995).

협력은 어느 일방의 편파적이고 독점적인 이익관계가 아닌 협력 당사자 간 대등한 상호관계성을 유지하면서 공동이익과 목적을 달성하고자 하는 기본전제에서 출발한다고 볼 수 있다(한표환 외, 2002: 7). 결국 협력의 개념은 “둘 이상의 당사자”가 있고, “상호이익이 되는 공동목표의 달성 혹은 공유된 문제의 해결”이 이루어져야 하며, “자원교환 당사자 간 상호 노력 및 그 전개과정” 등의 요소로 구성된다(노인만, 2002: 27).

갈등의 해결을 위한 기본 전제로서 협력이라는 의미를 되새겨보면, 결국 주민참여, 협상과 조정이 다수의 이해당사자 간 협력을 위한 구심점이 된다. 이를 실현시키기 위해서는 주민참여, 협력적 상호작용, 협상과 조정, 중립적 갈등관리기구가 중요하다. 우선 무엇보다도 주민이 참여하는 사업추진방식을 수용하는 것이 중요하다. 국토연구원(2012)의 연구결과에 따르면, 갈등지속에서 완전해결과 부분해결로의 발생확률을 모두 높이는데 효과가 있는 변수는 ‘주민참여 수준’인 것으로 나타났다. 동 연구에 의하면 주민참여 수준을 한 단계 높일수록 부분 해결률은 최대 25배 정도 높아지고, 완전

해결율은 최대 12배 정도 높아지는 것으로 나타났다(이순자 외, 2012: 215-216; 이상대 외, 2015: 12 재인용). 또한 갈등행위자 간 협력적 상호작용 과정을 도입할 필요가 있다. 특히 비 선호시설 및 기피시설의 입지는 편익을 얻는 집단과 비용을 부담하는 집단이 있기 마련인데, 둘 간의 격차를 줄이는 장치를 만들어 공공사업계획 내에 포함시키는 것이 문제해결의 열쇠가 될 수 있다.

한편 상당수 공공사업은 행정상 절차적 정당성과 법·제도를 들어 입지결정과 사업추진을 정당화하고, 심지어 법원의 판결로 종결지으려는 경향이 강하나 이는 근본적인 갈등해결이 아니다. 이보다는 이해관계자간 화해, 조정, 중재와 같은 대안적 방식들을 다수 활용함으로써 갈등이 해소되는 경우가 많다. 이를 위해서는 갈등을 조정할 수 있는 중립적 갈등관리기구를 구성·운영하는 것이 바람직하다. 이때 관(官)의 입장을 동조하는 이해관계자와 전문가만으로 구성된 기구는 갈등 현장의 문제를 해결할 수 없다는 것을 알아야 한다.

그리고 갈등해결을 위한 협의회나 위원회를 구성하는 경우가 많은데, 이때 초기 협의에서부터 반대집단을 최대한 포용하는 것이 중요하다. 협의회 구성단계에서부터 이해당사자의 파악과 대표성, 동등한 자격부여가 필요하다는 것이다. 그러지 않을 경우 중간단계에서 의사결정에 반대하는 사람들이 반대위원회를 구성하여 새로운 갈등이 유발될 수 있다. 시간이 걸리더라도 초기 논의에서 시각차를 좁히고 공감대를 형성한 후, 협의의 시스템으로 들어오도록 만드는 것이 중요하다. 아울러 장기간 협의회나 위원회가 지속될 경우, 시간이 지날수록 ‘적극적인 소수’가 논의를 이끌어갈 개연성이 크고, 쟁점이 소진되는 시점에서는 필연적으로 참여율이 떨어지게 되므로, 시간과 상황의 변화에 대응하여 지역주민이 참여할 수 있는 유인책을 지속적으로 제공해야 할 것이다(이상대 외, 2015: 12-14).

2. 군사시설

가. 군사시설의 개념

「국방군사시설사업에 관한 법률」에서는 국방·군사시설을 ① 군사작전, 전투준비, 교육·훈련, 병영생활 등에 필요한 시설, ② 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설, ③ 군

용 유류 및 폭발물의 저장·처리 시설, ④ 진지 구축시설, 군사 목적을 위한 장애물 또는 폭발물에 관한 시설, ⑥ 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설, ⑦ 그 밖에 군부대에 부속된 시설로서 군인의 주거·복지·체육 또는 휴양 등을 위하여 필요한 시설로 규정하고 있다.⁷⁾

군사시설 입지를 위해서는 군사작전의 효율성과 적절한 지형조건, 장병들의 생활여건 등을 종합적으로 고려하여 선정하고 있다. 그런데 국방부 소관 군사시설 토지⁸⁾ 가운데 대도시 지역(서울⁹⁾·경기, 6대 광역시)의 비율이 44.0%에 이르고 있으며, 처음에는 비교적 사람이 적게 살았던 군용지 주변으로 도시가 외연적으로 확장되면서 군사 활동과 주민의 정주생활이 충돌을 일으키는 사례가 많아지고 있다(허훈, 2015: 107-108).

나. 군사시설의 특성

군사시설은 비선호시설로서 일반적인 비선호시설과 유사한 특성이 있다(심재정, 2009: 232). 첫째, 군사시설은 국방재로서 순수공공재의 성격을 가지고 있어 국민 모두에게 편익을 주게 된다. 둘째, 부의 외부효과(negative externalities)이다. 외부성이란 시장거래의 비용과 편익이 가격에 반영되지 못하고 시장거래의 당사자가 아닌 제3자에게 나타나는 것을 의미한다. 군사시설은 이를 운용하는 과정에서 소음, 환경오염 등으로 주변지역의 생활환경을 악화시킨다. 군사시설이 설치되면 이를 보호하기 위해 주변

7) 외국에서 분류하는 군사시설을 살펴보면, 독일의 BICC(Bone international Conversion Center)는 군사시설을 훈련장, 공항 및 활주로, 군수시설, 주둔지, 지휘소, 교육시설, 서비스 시설, 진지 등 비 주둔시설 등으로 분류하고 있다. 또한 일본 방위시설청은 병영, 연습장, 사격장, 훈련장, 항만, 비행장, 착륙장, 통신시설, 교육연구시설, 보급시설, 의료시설, 사무소, 숙소, 기타 시설 등 14개로 분류하고 있다(강한구 외, 2003: 28).

8) 2016년 7월 기준 제한보호구역(군사작전의 원활한 수행을 위해 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역)은 전체 4,333km² 중 경기도가 1,946km², 통제보호구역(군사기지 및 군사시설 보호구역 중 고도의 군사활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역)은 전체 1757km² 중 강원도가 1200km², 비행안전구역(군용항공기의 이착륙 시 안전비행을 위해 국방부장관이 지정하는 구역)은 전체 2880km² 중 경기도가 739km²으로 가장 넓은 것으로 나타났다. 또한 17개 광역자치단체 중 군사시설보호구역의 총 면적은 강원도가 3167km²으로 가장 넓었고, 경기도가 3148km²으로 2위, 울산이 0.76km²으로 16위, 제주가 0.05km²으로 면적이 가장 좁았다(노컷뉴스, 2016.10.04.일자).

9) 서울 서초, 강남, 송파구, 인천 강화, 용진군도 등은 비행안전구역을 제외한 통제보호구역과 제한보호구역의 비중이 40%대에 달하고 있다(노컷뉴스, 2016.10.04.일자).

지역을 군사시설보호구역으로 설정함으로써 해당 지역사회는 각종 피해를 입게 된다. 따라서 군사시설 입지 및 운용과 관련한 갈등은 여타 정책갈등보다 부정적인 외부효과가 크기 때문에 갈등해결을 위한 체계적인 접근이 필요하다. 셋째, 정보의 불확실성이다. 즉, 입지하려는 군사시설에 대한 위해성이나 지역주민들에게 미치는 부의 외부효과에 관한 것뿐만 아니라 군사시설 운영과 관련한 루머가 확산되어 지역주민들의 불안감과 불신감을 증폭시킨다. 특히, 재산권 제한 및 환경 오염문제, 소음 등은 지역주민들의 실생활과 밀접하게 연관이 되기 때문에 민감하게 반응하게 된다.

군사시설의 특성을 시설별로 좀 더 구체적으로 살펴보면, 먼저 주둔지는 장병이 병영생활을 영위하는 장소로 주로 경기 북부지역에 밀집되어 있다. 주둔지는 지역 주민과 지방자치단체에 경제적 부담을 부가하는 특성을 가진다. 주둔 자체가 개인 재산권을 침해하는 것은 아니지만, 지방자치단체는 그들의 자치권이 미치지 못하는 주둔지 및 군사시설보호구역 설정으로부터 지역발전계획을 수립하고 집행함에 있어 극도의 제한을 받게 된다. 둘째, 훈련장은 기본훈련에서부터 종합전술훈련에 이르기까지 다양하게 존재하며, 군부대는 주어진 임무를 수행하기 위해 교육 및 훈련계획에 의해 연중수시로 훈련을 실시한다. 부대훈련은 다수의 병사가 장비와 함께 이동하고, 야지를 기동하며 숙영하기 때문에, 소음, 진동, 교통 혼잡, 도로파손, 농작물 피해, 환경오염 등의 피해가 예상된다. 셋째, 사격장은 소부대 사격장에서부터 대부대 종합사격장, 예비군 사격장에 이르기까지 지상군 및 공군이 필요한 모든 사격장들을 말한다. 훈련장의 경우와 마찬가지로 군사시설보호구역 설정에 따른 사유재산권 행사의 제약뿐만 아니라, 소음, 진동, 먼지 외에 낙탄 및 비탄의 위험 등의 피해가 예상된다. 넷째, 탄약저장시설은 수송이 용이하도록 철도 및 도로를 용이하게 이용할 수 있는 곳에 설치되며, 주로 지역사회의 중심지에 위치하고 있다. 따라서 탄약고 주변 지역민의 탄약 폭발에 대한 위험노출과 심리적 불안감이 항상 존재한다. 다섯째, 사유지내의 진지물 같은 경우 군은 전투에 필요하다고 판단되면, 토지 소유주의 승인여부와는 관계없이 최적의 위치에 작전 수행에 필요한 진지물을 구축해야 한다. 진지가 구축되면, 관측과 사계를 확보하기 위해 건축물의 신·증축이 극도로 제한되며, 사유지 내 군 진지로 인해 개인의 재산권 행사가 심각히 제한된다. 여섯째, 군용 비행장은 소음피해의 대표적 시설로서, 전국에 산재된 공군 및 육군 항공기지 등이 여기에 해당된다. 이들 기지들은 순수한 군사작전용 기지로서, 연중 수시로 고정익 항공기와 회전익 항공기의 이착륙이 이루어지고 있으며, 인근 지역주민에게는 소음, 진동, 재산손실 등의 피해를 주고 있다(강한구 외, 2012: 44-45).

「군사기지 및 군사시설보호법」에 의하면, 군사시설보호구역은 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 지정하는 구역을 말한다.¹⁰⁾ 군사시설보호구역은 다시 통제보호구역과 제한보호구역으로 나누어지는데, 국방부장관이 이를 지정할 수 있다. 군사시설보호구역의 지정범위를 정리하면 다음의 <표 2-1>와 같다.

<표 2-1> 군사시설 보호구역

구분	지정범위
통제 보호 구역	가. 민간인통제선 이북(以北)지역 나. 그 외 지역에 위치한 중요한 군사기지 및 군사시설의 최외곽경계선으로부터 300미터 범위 이내의 지역
제한 보호 구역	가. 군사분계선의 이남(以南) 25킬로미터 범위 이내의 지역 중 민간인통제선 이남지역 나. 그 외의 지역에 위치한 군사기지 및 군사시설의 최외곽 경계선으로부터 500미터 범위 이내의 지역 다. 폭발물 관련 시설, 방공기지, 사격장 및 훈련장은 당해 군사기지 및 군사시설의 최외곽경계선으로부터 1킬로미터 범위 이내의 지역 라. 전술항공작전기지는 당해 군사기지 최외곽경계선으로부터 5킬로미터 범위 이내의 지역, 지원항공작전기지 및 헬기전용작전기지는 당해 군사기지 최외곽경계선으로부터 2킬로미터 범위 이내의 지역 마. 군용전기통신기지는 군용전기통신설비 설치장소의 중심으로부터 반지름 2킬로미터 범위 이내의 지역

자료 : 「군사기지 및 군사시설보호법」, 법률(제12902호), 2014년 12월 30일 시행, 제2조, 제4조, 제5조를 참조하여 작성.

군사시설은 비선호시설로 인식될만한 본질적인 속성을 가지고 있다는 사실과 인근 주민을 포함한 주변지역에 막대한 피해를 끼치기 때문에 필연적으로 갈등의 단초로 작용할 수밖에 없다는 것을 발견할 수 있다.

10) 「군사기지 및 군사시설 보호법」, 법률(제12902호), 2014년 12월 30일 시행.

다. 군사시설의 유형과 현황

군사시설은 크게 주둔시설, 훈련시설, 주거 및 복지시설로 구분되지만, 「군사기지 및 군사시설보호법」은 다음의 <표 2-2>에서 보는 바와 같이 군사기지와 군사시설로 유형화하고 있다.

<표 2-2>에서 보는 바와 같이 군사기지는 군부대 주둔지, 해군기지, 항공작전기지, 방공기지, 군용전기통신기지, 기타 군사작전을 수행하기 위한 근거지로 세분되어 있다. 반면, 군사시설은 전투진지, 군사목적용을 위한 장애물, 폭발물 관련 시설, 사격장, 훈련장, 군용전기통신설비, 대공방어시설, 군용전기시설, 군용부두, 전쟁장비와 물자의 연구, 생산, 저장시설 등을 모두 포함하는 용어이다(강한구 외, 2012: 35-36). 일반적으로 군사시설은 상기의 군사기지와 군사시설을 모두 포괄하는 것으로 인식되므로, 본 연구에서도 통칭하여 사용하기로 한다.

<표 2-2> 군사시설의 유형

구분	유형
군사 기지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 군사시설이 위치한 군부대의 주둔지 <ul style="list-style-type: none"> • 해군기지(군항, 해군작전기지) <ul style="list-style-type: none"> - 군항: 해군 주 세력의 근거지 - 해군작전기지: 함대별 작전 근거지 • 항공작전기지 <ul style="list-style-type: none"> - 전술항공작전기지: 군의 전술항공기를 운용할 수 있는 기지 - 지원항공작전기지: 군의 지원항공기를 운용할 수 있는 기지 - 헬기전용작전기지: 군의 회전익항공기 운용 가능 기지 - 예비항공작전기지: 전시·사변 또는 이에 준하는 비상시에 항공작전기지로 활용할 수 있는 비상활주로, 헬기예비작전기지 및 민간비행장 • 방공(防空)기지·군용전기통신기지 • 기타 그 밖에 군사작전을 수행하기 위한 근거지
군사 시설	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전투진지, 군사목적용을 위한 장애물, ○ 폭발물 관련 시설, 사격장, 훈련장, ○ 군용전기통신설비, ○ 대공방어시설, 군용통신시설, 군용부두, 전쟁장비/물자의 연구/생산/저장시설

자료 : 「군사기지 및 군사시설보호법」 제2조 참조하여 작성.

한국의 군용지 총 면적은 <표 2-3>과 같다. 2009년 현재 1,187km²로서 국토 전체의 1.2%, 제주면적의 1.04배이며, 이중 임야/잡종지가 78%를 차지하고 있다. 또한 경기도와 강원도가 군용지 총 면적의 56.8%를 차지하며, 나머지 광역자치단체는 7%를 하회하는 수준에 있다.

<표 2-3> 군용지 및 건물 시도별 현황

시도별	토지			건물		
	필지수	면적 (m ²)	면적비율 (%)	동수	면적 (m ²)	면적비율 (%)
계	199,887	1,187,640	100.0	97,041	26,507	100.0
서울특별시	3,128	15,676	1.3	2,434	1,810	6.8
부산광역시	3,699	27,847	2.3	1,681	608	2.3
대구광역시	2,335	15,165	1.3	1,736	801	3.0
인천광역시	4,392	28,267	2.4	3,795	911	3.4
광주광역시	2,434	19,390	1.6	1,212	311	1.2
대전광역시	3,882	12,746	1.1	1,102	939	3.5
울산광역시	483	1,544	0.1	412	41	0.2
경기도	73,357	403,156	33.9	34,191	7,551	28.5
강원도	42,825	271,547	22.9	27,149	4,937	18.6
충청북도	13,002	65,798	5.5	4,071	1,454	5.5
충청남도	12,250	75,323	6.3	4,899	1,974	7.4
충라북도	6,280	31,869	2.7	2,633	566	2.1
전라남도	10,797	64,791	5.5	2,670	859	3.2
경상북도	12,732	72,674	6.1	4,412	1,492	5.6
경상남도	7,705	77,262	6.5	4,213	2,150	8.1
제주특별자치도	586	4,585	0.4	431	103	0.4

자료 : 국방부 군사시설기획관실, 2009; 강한구 외, 2012: 39 재구성.

아울러 군사시설별로 군용지의 규모는 다양하다. 예를 들어 항공작전기지(군용비행장)의 규모는 작게는 100만 평에서 큰 경우에는 400만 평에 이르기도 하며, 훈련장 중 가장 규모가 큰 과학화훈련장은 107.6km²(3,260.6만 평)의 면적을 점유하고 있다. 이에 비해 전투진지, 군사목적용 장애물, 군용통신시설 등은 상대적으로 규모가 작으며, 나머지 시설들은 시설의 특성에 따라 격차를 보이고 있다(강한구, 2010: 90).

군사시설과 관련하여 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사작전을 원활히 수행하기 위하여 국방부장관이 지정하는 군사시설보호구역¹¹⁾은 <표 2-4>와 같이 2013년 현재 총 6,009.97km²로서, 이중 통제구역 30.0%(1,804.51km²), 제한구역이 70.0%(4,205.46km²)를 차지한다.

<표 2-4> 군사보호구역, 비행안전구역 시도별 현황

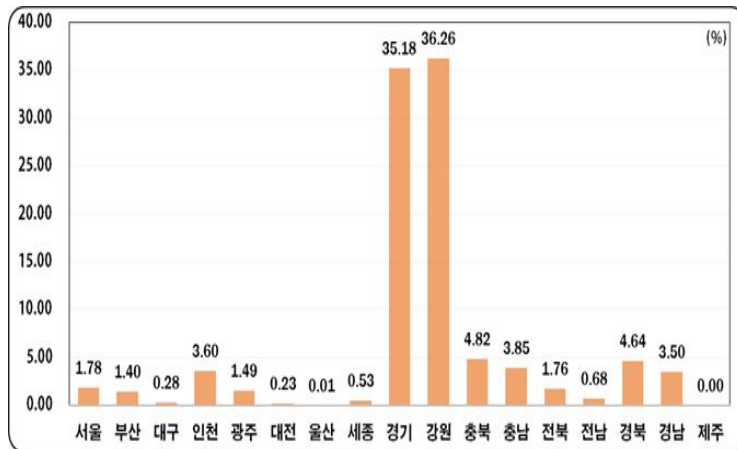
구 분	군사기지 및 군사시설보호구역, 비행안전구역면적(km ²)							
	군사기지/군사시설보호구역				비행안전구역		계	
	통제	제한	소계 (a)	점유율	면적 (b)	비율	면적 (a+b)	비율
계	1,804.51	4,205.46	6,009.97	100.00	2,967.35	100.00	8,977.32	100.00
서울	6.16	91.05	97.21	1.62	60.88	2.05	158.09	1.76
부산	1.83	15.94	17.77	0.30	106.12	3.58	123.89	1.38
대구	-	10.52	0.52	0.01	14.32	0.48	24.84	0.28
인천	29.40	270.45	299.85	4.99	19.32	0.65	319.17	3.56
광주	0.35	4.68	5.03	0.08	127.03	4.28	132.06	1.47
대전	3.85	14.78	18.63	0.31	1.55	0.05	20.18	0.22
울산	0.14	0.62	0.76	0.01	-	0.00	0.76	0.01

11) 군사시설보호구역은 통제구역과 제한구역으로 나누어진다. 통제보호구역은 군사기지 및 군사시설 보호구역 중 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역(사적 경계행위 불가하며, 군사분계선 이남 10km 민통선 이북지역, 군사시설 최외곽 경계선으로부터 300m 지역)을 말하며, 제한보호구역은 보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역을 의미한다(군 동의 시 사적 경계행위 가능하며, 민통선이남 15km, 군사시설 최외곽경계선으로부터 500m, 탄약저장소/사격장/훈련장/방공기지 1km 이내, 군용전기통신시설 2km 이내). 이외에도 비행안전구역은 군용항공기의 이착륙에 있어서의 안전비행을 위하여 지정하는 구역을 말하며 그 범위는 전술항공작전기지의 종류별로 군사기지 및 군사시설보호법 별표1(항공작전기지별 비행안전구역의 지정 범위 등)과 같이 제1구역(장애제거구역), 제2구역(접근경사표면), 제3구역(접근수평표면), 제4구역(전이표면(轉移表面)), 제5구역(내부수평면), 제6구역(원추표면)으로 세분하고 있다. 대공방어협조구역은 대공방어작전을 보장하기 위하여 지정하는 구역으로 특별시·광역시·특별자치도·시·군 관할구역을 기준으로 지정하는 구역을 말한다(「군사기지 및 군사시설보호법」 제2조).

구 분	군사기지 및 군사시설보호구역, 비행안전구역면적(km ²)							
	군사기지/군사시설보호구역				비행안전구역		계	
	통계	제한	소계 (a)	점유율	면적 (b)	비율	면적 (a+b)	비율
세종	-	16.55	16.55	0.28	30.60	1.03	47.15	0.53
경기	466.14	1,909.42	2,375.56	39.53	747.05	25.18	3,122.61	34.78
강원	1,246.71	1,610.33	2,857.04	47.54	361.85	12.19	3,218.89	35.86
충북	2.01	84.12	86.13	1.43	342.05	11.53	428.18	4.77
충남	9.34	47.63	56.97	0.95	285.01	9.60	341.98	3.81
전북	1.12	22.64	23.76	0.40	132.58	4.47	156.34	1.74
전남	6.68	5.37	12.05	0.20	48.33	1.63	60.38	0.67
경북	2.00	43.00	45.00	0.75	366.72	12.36	411.72	4.59
경남	28.78	58.31	87.09	1.45	223.94	7.55	311.03	3.46
제주	-	0.05	0.05	0.00	-	0.00	0.05	0.00

자료 : 허훈, 2016 : 55 재구성.

비행안전구역은 총 2,967km²로서, 경기 25.18%, 경북 12.36%, 강원 12.19%, 충북 11.53% 순으로 면적비율을 차지하고 있다. 행정구역 면적별 보호구역(비행안전구역 포함) 점유비는 다음의 <그림 2-1>과 같이 인천과 경기 38.77%, 강원 36.26%, 충북 4.82% 순이며, 지역별로는 경기 및 강원이 6,342km²로 전체 면적의 71.43%를 차지하고 있다.



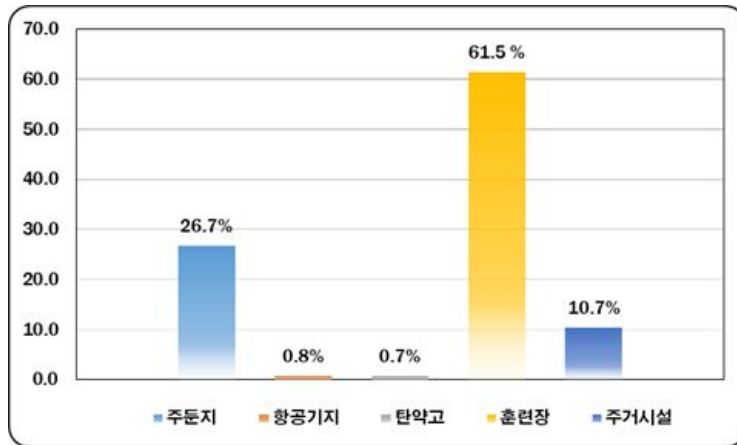
<그림 2-1> 행정구역 면적별 대비 군사보호구역, 비행안전구역 점유비

다음의 <표 2-5>와 <그림 2-2>의 군사시설의 현황을 살펴보면, 2008년 현재 한국의 군사시설은 주둔지 1,872개소, 항공기지 49개소, 탄약고 45개소, 훈련장 3,986개소, 그리고 주거시설 672개 소 등 총 6,485개소이다. 훈련장과 주둔지가 전체의 약 88.2%를 차지하고 있으며, 주요 피해영향 시설로 훈련장, 항공기지, 탄약고 등을 들 수 있다(강한구 외, 2012 재인용).¹²⁾

<표 2-5> 군사시설 현황

구 분	계	주요 주둔지				훈련장	주거 시설
		소계	주둔지	항공기지	탄약고		
개수	6,485	1,827	1,733	49	45	3,986	672
비율(%)	100.0	28.2	26.7	0.8	0.7	61.5	10.4

자료 : 강한구 외, 2012: 42 재구성.



<그림 2-2> 군사시설 현황

12) 외국의 군용지 현황을 살펴보면, 영국, 독일, 미국 등의 군용지는 전 국토의 1%인 정도인 것으로 조사되고 있다. 영국은 2,436km²(전 국토의 1%), 독일은 3,570km²(전 국토의 1%), 미국은 9,629km²(전 국토의 1%)를 군용지로 사용하고 있다. 절대면적으로는 한국의 각각 2배, 3배, 9배로 계산된다. 다만 일본의 군용지 면적은 1,159.75km²(전 국토의 0.31%)로 한국보다 작지만, 여기에 주일 미군기지(308.83km²)를 포함하면 한국의 1.2배이 이르며, 이는 일본 국토의 0.39%에 해당한다. 시설별로는 훈련장이 방대한 면적을 차지하며, 일본은 168km²(5,000만 평), 영국은 국내에 698km²(2억 1,000만 평)를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다(강한구 외, 2012: 42-43).

제 2 절 군사시설의 갈등관리에 관한 선행연구

심재정(2009)은 1998년부터 2008년까지 10년 동안 발생한 민·군 갈등사례 105건을 대상으로 갈등해결에 영향을 미치는 요인을 식별하고, 이들 요인과 갈등해결 간의 관계를 실증 분석하였다. 심재정은 갈등해결에 영향을 미치는 요인으로는 갈등관리요인과 갈등환경요인으로 구분했다. 전자에는 갈등관리방식, 경제적 자원의 제공여부, 대화창구 구성여부, 문제해결의 공동참여 수준, 긍정적 외부효과 조정 여부가 포함되고, 후자에는 갈등주체, 갈등내용, 시민단체 참여여부, 정치권 영향 여부가 포함된다(심재정, 2009: 235-239). 분석결과 갈등관리방식으로는 협력적 관리방식이 갈등해결에 효과적이고, 경제적 자원 확충, 대화창구 구성, 공동문제 해결, 그리고 긍정적 외부효과 조정 이 유용한 것으로 나타났다(심재정, 2009: 254-257).

나태준·박재희(2004)는 국내·외 17건의 공공갈등 사례¹³⁾를 분석하여, 주민참여, 홍보와 교육, 정보공개, 적절한 보상, 정부 신뢰성 확보, 여론관리, 주민참여기구의 감시 및 감독, 제3자에 의한 공정하고 체계적인 주재, 평시 여론동향 파악 및 수집 통로의 확보 등 9가지 해결기제를 도출하였다(나태준·박재희, 2004: 179).

송건영(2012)은 국방군사시설 입지 갈등사례로서 평택 미군기지 이전사업, 육군 이천 특수전사령부 이전사업, 해군 제주기지 이전사업, 공군 광주비행장 이전사업을 분석한 후, 갈등관리에 대해 다음과 같이 정책적 제안을 하였다(송건영, 2012: 151-197). 사례별로 갈등의 쟁점, 외부요인(법제적 기반), 내부요인(이해관계), 행위적 요인(상호작용 양태, 이해관계자의 가치와 이념) 측면에서 갈등의 내용을 파악하였다. 국방군사시설 입지사업에 대한 갈등관리 방안으로서 법제적 기반 구축 측면, 이해관계 조정기제 구축 측면, 상호작용 조정기제 구축 측면으로 구분하여 시사점을 제시하였다. 법제적 기반 구축 측면에서는 갈등관리에 대한 법적·제도적 보완, 갈등관리의 전략적·체계적 대응, 전담기구의 지정, 갈등사건예방제도의 도입을 제시하였다. 이해관계 조정기제 구축

13) 국내사례로 서울시 청계천복원사업, 전북 부안 원전수거물관리시설 후보지, 전북 부안·군산 새만금 간척사업, 수원시 화장장 이전건립, 경기도 군포시 쓰레기소각장, 진안 용담댐, 전북 군산 DTI 공장, 서울시 노원 쓰레기소각장 건설, 전남 영광 원자력발전시설 건설 등 9개 사례와 외국사례로 미국 뉴욕주 브루클린 쓰레기소각장, 미국 위스콘신주 유클래어 쓰레기매립장, 미국 일리노이주 윌슨빌 폐기물처리시설, 미국 뉴햄프셔 씨브룩 원자력발전소, 영국 에이븐주 브리스틀 항구 재생사업, 일본 동경도 무사시노시 쓰레기소각장, 동경도 스기나미구 쓰레기소각장, 신호시 쓰레기소각장 건설 등 8개 사례 등 총 17개 사례

측면에서는 경제적 보상체계의 개선, 국민 편익을 위해 이용 선진화, 지역사회와 조화의 필요성 개선을 제시하였다. 상호작용 조정기제 구축 측면에서는 국방군사시설에 대한 사회적 인식의 전환, 주민과 지방자치단체의 실질적 참여보장, 여론의 추이를 파악하고 적시대응의 장구, 갈등관리에 대한 전문인력 양성을 제시하였다(송건영, 2012: 199-200).

박홍엽·홍성만(2012)은 ‘공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정’에 명시된 갈등관리기법의 구체적 활용 측면과 갈등주기별 갈등관리기법의 적용 측면에서 접근하여, 평택 미군기지 이전, 기무사 과천 이전, 특전사 이천 이전 사례를 분석하고 정책적 시사점을 제시하였다. 주요 시사점으로는 첫째, 갈등관리는 예방에 중점을 두는 것이 중요하므로, 갈등이 표출되기 전에 갈등영향분석을 실시하는 것이 필요하다. 둘째, 갈등관리는 결과보다 과정이 중요하므로, 갈등 당사자로 구성된 협의기구가 필요하고, 이를 통해 합의에 이르는 과정이 필요하다. 셋째, 가치갈등과 이익갈등의 분리가 중요하다. 갈등의 본질이 이익갈등에서 가치갈등으로 번지지 않도록 노력해야 한다고 주장했다(박홍엽·홍성만, 2012: 136-138).

유종상(2009)은 주한미군 평택 이전사업을 대상으로 공공갈등의 발생 원인을 분석하였다. 또한 정책적 순응을 확보하기 위한 수단으로 이슈특성, 경제적 특별 유인책, 협상창구 단일화, 맞춤형 갈등완화수단, 긍정적 여론 형성 등 5개의 독립변수를 선정하여 갈등해결에 영향을 미치는 요인을 분석하였다.¹⁴⁾ 분석결과 정책집행자와 정책 당사자 모두에게 이슈특성, 경제적 특별 유인책, 맞춤형 갈등완화수단이 갈등해결에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정책 당사자 간 입장과 인식의 차이가 존재하고 있음을 시사하는 것이다(유종상, 2009: 261-265; 이경록 외, 2014: 263-267).

본 연구에서 접근하고자 하는 군사시설로 인한 갈등은 넓게 보면 공공갈등에 포함되어, 공공갈등이 지닌 일반적인 속성을 지니고 있다. 하지만 본 연구는 일반적인 공공갈등과는 다른 특성을 가지고 있다. 본 연구는 군사시설의 갈등사례를 연구하여 그 특수성을 밝히고자 하였다.

군사시설로 인한 갈등은 공공갈등에서 나타나는 개발이익과 환경문제라는 공통점점

14) 이슈특성은 이념보다는 이익이 이슈화되도록 관리하는 것을 말하고, 경제적 특별 유인책은 법적인 보상 이외에 실질적으로 삶의 질을 유지할 수 있는 다양한 보상 노력을 의미한다. 협상창구 단일화는 제3자의 불필요한 개입을 억제하고 정부와 갈등 당사자 간 직접 협상창구의 유지를 의미한다. 맞춤형 갈등완화 수단은 지방자치단체 장의 사업참여 유도, 지역 주민들의 이익과 희망을 충족시키려는 정부의 대화노력을 의미하며, 긍정적 여론 형성은 정부의 적극적인 홍보와 사업에 대한 이미지 개선 노력을 의미한다(유종상, 2009; 이경록 외, 2014).

을 가지고 있고, 여기에 더하여 국가, 지방자치단체, 주민의 이해관계가 상충하며, 군이라는 특수한 공공기관의 이해관계가 덧붙여지면서 이해관계 간 중첩과 충돌이 빚어지는 매우 복잡한 양상을 띠고 있다. 또한 군사시설은 대표적인 NIMBY, 비선호시설이다. 군사시설은 국방이라는 대표적인 순수공공재를 공급하기 위한 국가존립의 근간이다. 그러므로 사회 전체를 위해서는 반드시 필요하지만, 군사시설이 이전하게 되면 이전지에는 과거에 없었던 군부대의 주둔, 군사작전 및 활동으로 인한 불편함과 안전성에 대한 두려움을 가지게 된다. 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의해 군사시설보호구역이 설정되면서 경제적 피해도 입게 되며, 환경 및 인권문제 유발 가능성이 커지게 된다. 주민의 입장에서는 군사시설이 이전해서 얻을 수 있는 긍정적 효과보다는 외부불경제효과가 더 크고 아울러 규제도 많아지게 되므로, 이전을 적극 반대해야하는 비선호시설로 보이게 되는 것이다. 이러한 다양한 원인과 이유로 군사시설로 인한 갈등은 공공갈등보다 해결에 난관을 겪게 되고 해결과정에 많은 시간에 소요되기도 한다.

따라서 본 연구는 군사시설 중 소음과 안전의 문제로 대표적인 기피시설로 손꼽히는 군 공항과 탄약고 사례를 통해 군사시설로 인한 갈등이 지니는 특수한 측면을 찾아내고, 사례분석을 통해 갈등해결의 요인을 도출하여 이를 연계한 바람직한 정책방안을 모색하고자 한다.

1. 군사시설 갈등원인

가. 갈등원인

1) 군사시설 주변지역의 피해

가) 피해 내용

군부대가 지역사회에 주둔하게 되면 해당 지역사회는 다양한 직·간접적인 피해를 받게 된다. 첫째, 가장 직접적인 피해는 군사시설이 입지하게 되면 해당 지역 및 인근지역이 군사시설보호구역으로 설정되고, 이에 따라 해당 지역의 소유권자들은 재산권의 행사에 심각한 제한을 받게 된다. 군사시설 최외곽 경계선으로부터 1km 범위 내로부터

정도에 따라 통제보호구역, 제한보호구역, 비행안전구역 등으로 지정되어 규제조치가 내려진다. 이를 규정한 「군사기지 및 군사시설보호법」 제 13조에 1항에 의하면 “주택의 신축, 증축, 또는 공작물의 설치, 도로·철도·교량·운하·터널·수로 등과 부속공작물을 설치 또는 변경하는 행위, 하천 또는 해면의 매립과 준설 및 항만의 축조 또는 변경하는 행위, 광물·토석 또는 토사를 채취하는 행위, 해안의 굴착 등은 미리 국방부장관과 부대장의 협의를 거쳐 사업을 수행”¹⁵⁾하도록 하여, 재산권의 행사 및 개발행위를 엄격하게 제한하거나 금지하고 있다.¹⁶⁾ 아울러 비행안전구역에 대해서는 일정 높이 이상의 건축물의 건축 및 공작물의 설치 등도 엄격하게 제한하고 있다(제13조 2항). 결국 이와 같은 개인의 재산권 행사나 지방자치단체의 지역개발행위 등이 직접적으로 규제를 받고 있어 가장 큰 불만사항으로 나타나고 있다.

둘째, 군사훈련 등으로 군부대나 훈련장 주변지역의 주민들은 농작물 피해, 가옥 등 건축물 훼손, 신체상의 피해 등과 같은 직접적인 피해를 받고 있다. 동시에 소음, 비산먼지, 진동 등은 생활상의 불편뿐만 아니라 지역 주민들의 정신건강은 물론 주민이 기르는 가축에게도 피해를 주고 있다. 아울러 훈련장 등 군사시설을 오가는 일반 차량이나 퀘도 차량으로 인해 도로점유, 교통체증 등 간접적인 피해도 나타나고 있다. 군사훈련 등과 관련된 불발탄, 훈련차량에서의 기름 유출 등은 훈련장 주변 하천과 토양에 대한 환경오염의 가능성도 있다.

셋째, 군부대의 주둔으로 인한 간접적인 피해는 지역 주민 차원과 지역사회 전체 차원으로 나누어볼 수 있다. 지역 주민들이 경험하는 개인적 피해의 경우는 군부대 주둔으로 인한 지역 이미지 훼손이나 지역개발 지체 등으로 인해, 소유하고 있는 주택이나 전답 등의 재산 가치의 상승이 상대적으로 둔화되거나 낮게 평가될 개연성을 가진다. 아울러 지역개발의 부진으로 생활편의시설, 의료시설, 학교시설 등의 입주가 지연되고 활성화되지 못하는데, 이는 군사시설이 입지하지 않아 상대적으로 개발 속도가 빠른 인근 지역에 비해 보다 많은 불편이 가중될 수 있다. 한편 지방자치단체 차원에서 경험하는 피해의 경우는 많은 지역개발사업이 시작단계에서부터 군사시설보호구역에 따른 토지이용상의 제약으로 인해 원활하게 착수되기 어렵다는 것이 가장 큰 애로점이

15) 제13조에서는 이외에도 6. 조립 또는 임목(임목)의 벌채, 7. 토지의 개간 또는 지형의 변경, 8. 해저시설물의 부설 또는 변경, 9. 통신시설의 설치와 그 사용, 10. 총포의 발사 또는 폭발물의 폭발, 11. 해운의 영위, 12. 어업권의 설정, 수산동식물의 포획 또는 채취, 13. 부표(부표)·입표(입표), 그 밖의 표지의 설치 또는 변경 등을 규정하고 있다.

16) 「해군기지법」, 법률(제6870호), 2003년 5월 15일 시행; 「군사시설보호구역관리규정」, 국방부훈령(제606호), 1998년 11월 27일 시행.

다. 즉 타 지역에서의 손쉬운 자본투자가 이 지역에서는 처음부터 용이하게 이루어질 수 없을 뿐만 아니라, 실제 집행과정에서도 많은 어려움과 지체를 겪게 되고, 지역경제 활성화에 장애요인으로 작용하게 된다. 군 주둔지역 지방자치단체의 경우, 도시개발을 위한 대규모 산업, 관광, 교육시설, 주거단지의 개발 및 입지가 상대적으로 원활하지 않으며, 도로 등 기반시설에 있어서도 제약을 받게 되기 때문이다. 결국 군사시설 입지에 따른 규제로 야기되는 투자의 감소는 지방재정수입 감소로 이어지고, 이는 다시 타 지역으로의 인구유출과 산업 공동화로 이어지는 악순환이 야기될 수 있다(김동성 외, 2008: 75-77).

일례로 경기도 연천군이 조사한 자료에 의하면, 훈련차량이 도로를 파손하거나 교통체증을 심화시키며, 인근 사격장 및 훈련장에서 발생하는 소음 및 진동으로 주택이 파손되는 경우가 있으며, 가축 피해와 함께 주민들은 청각장애, 수면장애 등 만성적인 정신장애에 시달리는 것으로 보고되었다. 또한 군용차량에 의해 도로에 진흙이 유입되면서 교통사고가 발생하거나 교통시설물 등이 파손되는 경우도 있으며, 군부대에서 유출된 오수와 폐수, 그리고 기름유출로 자연환경이 훼손되고 주민의 주거환경에도 악영향을 미치는 사례도 있었다(국회국방위원회, 2010: 10-11 재인용). 그리고 서울대가 조사한 자료에 의하면, 전국 13개 공군기지 인근에는 소음도 80웨클 이상 지역에 약 299,129명의 주민이 거주하고 있으며, 동 구역 내에 학교·병원 등 공공시설도 287개소나 소재하고 있었다. 여기서 소음도가 80웨클 이상인 지역은 주민의 일상생활에 불편은 물론 건강에도 부정적 영향을 미칠 가능성이 높은 지역으로서 해당 주민들은 소음피해보상소송을 제기하고 있다(국방부, 2007: 12 재인용).

나) 지역사회의 대응

군사시설이 지역 내 주둔함으로써 겪게 되는 다양한 직·간접의 피해에 대해 지역사회는 군사시설의 이전, 군사시설보호구역의 해제 및 규제 완화, 피해보상 및 방지대책 강구, 환경보전 대책 강구 등을 요구하는 민원을 제기함으로써 이에 대응하고 있다. 군사시설의 이전과 관련된 민원은 타 지역으로의 이전, 확장 반대, 설치 반대 등으로 요약된다.

군사시설에 대한 이전 요구는 주로 군용비행장, 훈련장, 사격장 등 군사시설로 인한 소음 및 진동피해, 고도제한으로 인한 재산권 행사 등의 문제가 해소되지 않을 경우 제기된다. 뿐만 아니라 군사시설이 새롭게 건설될 지역의 주민과 지방자치체도 강하게

반발하고 있다. 군은 지역주민의 불편을 해소하고 작전준비태세의 원활한 확립을 위해, 도심지에 소재하고 있는 군사시설을 교외로 이전할 계획을 수립한 바 있지만, 이전해 갈 지역의 주민들 반대로 이를 추진하지 못하고 있는 상황이다.

군사시설보호구역의 해제와 규제완화와 관련해서는 공장 신축, 대학 유치 등 지역개발사업의 추진, 보호구역 내 건축물의 신·증축 등과 관련된 민원이 주를 이루는 가운데, 관할부대와 보호구역 내에서의 토지이용에 관한 협의 시 협의기간의 지연, 협의결과에 대한 불평등에 대한 민원도 적지 않게 제기되고 있다. 이와 함께 군용 전차의 이동, 기동훈련으로 인한 농작물의 피해, 도로 및 건물 파손, 훈련장이나 사격장 주변에 위치한 인근 마을의 경우 사격으로 인한 소음으로 주민의 건강 등 생활피해, 소의 유산 등 가축의 피해 등에 대한 직·간접의 피해에 대한 보상 및 대책을 수립해줄 것도 요구되고 있다.

이상에서 서술한 지방자치단체 및 지역주민에 의해 제기되는 다양한 내용의 요구들은 과거에 없던 것이 새롭게 제기된 것이라기보다는, 군사시설과 관련한 문제에 대한 인식이 새롭게 변화되었기 때문이라고 할 수 있다. 다시 말하면 1980년대 이전에는 군사시설 관련 문제들을 안보우선이라는 시각에서 인식했지만, 민주화와 지방화의 흐름 속에서 개인주의, 지역주의라는 관점으로 변화된 것이다. 따라서 군사시설과 관련된 요구 및 민원의 주체도 다양해졌다. 당초 개인 차원에서 제기되던 것이 지방자치단체와 지방의회가 합류하는 형태로 변화되었다. 아울러 민주화이후 시민단체들이 전문적인 지식과 조직력을 바탕으로 개별적 혹은 지역사회와 연대하는 형태로 지역의 이익과 환경문제 등을 제기하게 되었다. 그리고 이들의 요구가 수용되지 않을 경우, 갈등당사자들은 관할부대나 국방부 주변에서 대규모 시위, 훈련저지 등의 실력을 행사하기도 한다. 지방자치단체 또한 협의체를 구성하여 국방부 및 정부부처에 건의서를 제출하거나, 국회를 통해 특별법 제정을 추진하는 등 조직적으로 대응하고 있다(강한구 외, 2003: 121-127).

2) 외부효과와 NIMBY

가) 외부효과

군사시설은 이를 설치하는 것 자체만으로 지역 주민의 생활과 사업 활동에 피해를

주고 있으며, 생활환경을 악화시키는 한편 지역개발을 제한하는 존재로 알려져 있다. 또한 군사시설은 이를 운용하는 과정에서 주변 지역을 황폐화 혹은 오염시키며, 군용 공항 및 군용 사격장에서 발생하는 소음은 지역 주민의 일상생활과 건강에 악영향을 미치기도 한다. 이에 더하여 지방자치단체 입장에서는 군사시설이 지방세를 부과할 수 없다는 점에서 민간시설에 비해 상대적으로 피해를 주는 존재로 인식되기도 한다. 이처럼 군사시설이 소재하고 있는 지역에서는 지역 주민들의 의사와 무관하게 이익이나 피해가 수반되는데, 이를 두고 경제학에서는 외부효과(externality)라 한다. 외부효과는 이익을 수반하는 외부 경제와 피해를 유발하는 외부 비경제로 나누어지는데, 여기서 문제가 되는 것은 지역사회에 피해를 주는 외부 비경제의 경우이다.

군과 지역사회의 경제적 관계에서 도시화가 진행되어 주변 지역의 인구 밀집도가 높아질수록, 군사시설을 설치하고 운영하는데 외부 비경제 효과가 더욱 커지게 된다. 군사시설과 관련된 외부효과에 대해 지역사회는 각종 규제를 완화해주기를 요구하며, 이것이 관철되지 않을 경우 외부효과의 근원을 제거하기 위해 군사시설의 이전을 주장하게 된다. 또한 군사시설에 대한 외부효과에 대한 인식이 확산되면, 새롭게 군사시설이 건설되는 지역에서도 이를 거부하게 된다. 그렇게 되면 군과 지역사회 간에 외부효과를 둘러싼 갈등이 발생하게 되며, 이러한 상황이 지속되는 경우 어느 일방의 목표가 달성되지 못하는 단계에 이르게 된다.

나) NIMBY

지역사회가 군사시설을 기피하는 이유는 군사시설이 설치되고 운영됨에 따라 피해만 강요받는다고 인식하기 때문이다. 이러한 피해가 방치되고 지속되면, 피해를 입는 쪽은 상대방의 행위를 거부하거나 기피하는 이른바 NIMBY현상으로 확산된다. 이러한 NIMBY현상이 군사시설을 둘러싸고 있는 것이다. NIMBY는 단순히 토지의 이용만이 아닌 시설의 설치, 통행, 규제행위 등 보다 광범위한 의미에서 피해를 발생하는 것에 대한 거부이다(강한구 외, 2003: 129).

NIMBY는 크게 혐오성, 위험성, 순수공익성으로 구분할 수 있다. 혐오성 NIMBY에는 쓰레기 매립장, 쓰레기 소각장, 쓰레기 적환장, 분뇨처리장, 화장장, 공원묘지, 하수종말처리장이 있고, 위험성 NIMBY에는 원자력발전소, 화력발전소, 군부대시설, 교도소, 구치소, 핵폐기물처리장이 있다. 순수공익성 NIMBY에는 양로원, 아동복지시설, 정신병원, 장애인 시설이 있다(최화식, 2012: 127).

비선호시설 각각의 속성과 갈등차원을 비교해서 정리하면 다음의 <표 2-6>와 같다.

<표 2-6> 비선호시설의 종류와 갈등 차원

요인	협오성 비선호시설	위험성 비선호시설	순수공익적 비선호시설
영향범위	광역적 영향+제한적 영향	광역적 영향범위가 많음	제한적 영향범위가 많음
계약요인	이전비용 많음	이전비용 매우 많음	이전비용 보통
갈등 기간	갈등에 따른 시간적 제약	갈등기간이 장기간	갈등에 따른 시간적 제약
관계자 수	순수공익적 시설보다 많음	협오성, 순수공익적 시설보다 많음	협오성, 위험성 시설보다 적음
표면적 갈등	설치 반대	이전 요구	설치 반대와 이전 요구
갈등업무 담당부서	명확함	불명확함	명확함
업무담당자 전문성	전문성 낮음	전문성 매우 낮음	전문성 높음
직접적 갈등요소	경제적 요인, 환경오염	경제적 요인, 안전(위험), 환경오염	경제적 요인, 사회적 인식
간접적 갈등요소	주민과 의사소통 부족	주민과 의사소통 부족, 갈등예방시스템 부족	주민설득(인식의 문제)
관계자 갈등요소	적극적 갈등해결 노력	소극적 갈등해결 노력	적극적 갈등해결 노력
갈등요인 정보 접근	환경오염에 대한 정보 제공 비적극적	안전(위험)요인에 대한 정보 제공 원천 봉쇄	정보 적극적 공개
해결쟁점	경제적 보상(중, 대), 영향범위에 따른 보상	경제적 보상(대), 안전(위험) 보장, 영향범위에 따른 보상	경제적 보상(소), 인식의 전환
해결방안	분쟁조정위원회, 분쟁조정사, ADR	분쟁조정사, 대민갈등업무 창구 마련	주민설득(인식의 전환)
	환경오염에 대한 적극적 진단	안전(위험)요인에 대한 적극적 진단	
	시설 이전 2년전 공표(장시간을 갖고 해결)	대민업무 지원을 통한 지역주민과 소통 노력	지역주민과 비선호시설 활용방안 모색

<표 2-6>에서 보는 바와 같이 NIMBY는 혐오성이나 위험성으로부터 야기되는 불이익에 근거하고 있다. 군사시설은 위험성을 동반하는 시설이라는 점에서 기피의 대상이 되고 있지만, 단순한 위험성이라기보다는 군사시설이 수반하는 각종 규제를 피하기 위한 거부일 것이다. 여기서 문제는 NIMBY현상이 고착화되는 경우, 피해를 유발하는 측의 의도나 목적이 달성되기 어렵다는 점이다. 외부효과를 발생하는 행위가 공공의 이익을 위한 것이라 할지라도, 해당 지역에서 이를 용인하거나 수용하지 않을 경우 공공의 이익을 위한 행위는 이루어지기 어렵다. 이것이 NIMBY현상을 방치해서는 안 되는 이유이다. NIMBY에 대한 인식은 주민들의 집단행동을 어떻게 이해하는가에 따라 크게 두 가지 시각으로 나누어지고 있다. 하나는 부정적 시각으로서 지역이기주의에 기반 한다. 즉 기피시설 입지에 대한 지역주민의 반발은 이기적인 태도이며, 소수의 이기주의가 최대 다수의 최대 행복을 가로막는다는 비판이다. 이에 반해 긍정적인 시각도 있다. NIMBY는 지역 주민들이 정당하게 권리를 행사하는 것이며, 이러한 과정을 통해 지역의 특수성과 주민들의 현명함이 반영될 수 있다는 것이다. 그러므로 정부의 일방적이고 기술합리적인 행정절차에서 간과되기 쉬운 사항들을 보완하는 것이 필요할 것이다.

나. 갈등원인 분석

군사시설로 인한 갈등의 원인을 요약하면 공공갈등이라는 일반성과 군이라는 특수성이 결합되었다는 사실을 발견할 수 있다. 중요한 것은 군사시설 갈등원인을 나열하는 것에 그치는 것이 아니라, 그 원인을 분석하는 작업에 있다.

은재호(2011)는 특수전 사령부 이전(육군), 제주해군기지 건설(해군), 광주 군사공항 소음 및 이전(공군)의 갈등현장과 관련된 행위자 집단의 심층 인터뷰를 통한 주제 분석을 통해 최종적으로 9개의 갈등요인을 집약하였다. 갈등요인은 크게 인지적 갈등(cognitive conflict)과 구조적 갈등(structural conflict)으로 구분할 수 있다. 전자는 위험지각의 불일치, 시설인식의 불일치, 사실인식의 불일치, 감정적 대립, 가치와 이념의 불일치 등 5가지 요인으로 구성된다. 후자는 숙의적 협상조정기제의 부재, 법제적 충돌, 손익집단의 불일치(비용-편익의 불균형), 자치단체장의 전략적 선택 등 4가지 요인이 포함된다.¹⁷⁾

17) 인지적 갈등의 5가지 요인과 구조적 갈등의 4가지 요인을 좀 더 자세히 살펴보면 다음과 같다. 먼저

장필순(2013)은 은재호(2011)의 분석틀을 원용하여 일본의 주일 미 해병대 항공기지인 후텐마 기지 이전사태에서 발생하였던 갈등원인을 규명했다. 오키나와에는 주일미군 4만 7천여 명 가운데 2만 5천여 명이 주둔하고 있다. 주일미군의 각종 군사시설 중 75%가 이곳에 집중되어 있어, 섬의 20%가 미군 기지로 사용되고 있었다. 그러던 중 1995년 9월 4일 미 해병대원의 일본 초등학생 집단 성폭행 사건이 발생하면서, 기지 반환 및 이전운동이 본격화되었다. 후텐마 기지 이전을 둘러싼 갈등과정을 정리하면 <표 2-7>와 같다.

인지적 갈등에 대해 설명해보면, 위험지각은 주어진 상황의 위험성에 대한 지각 정도를 의미하는 것으로, 일반적으로 상황에 대한 통제력이 약할수록, 그리고 그 원인을 잘 알지 못할수록 주어진 상황을 더 위험한 것으로 지각한다는 것이다. 군은 익숙하게 다루고 친숙해진 무기체계의 위험성을 주민은 덜 익숙하기 때문에 위험성의 정도를 다르게 인식할 수 있다(위험지각의 불일치). 군은 군사시설의 이전으로 인구유입, 지역주민들의 고용창출을 통해 지역경제에 기여할 수 있다고 주장하지만, 주민들은 군이 주장하는 만큼 경제성이 없으며, 득보다 실이 많다고 인식하는 것이 지배적이다(시설인식의 불일치). 군은 다양한 경로로 많은 정보를 지역주민과 지방자치단체에 전달하고 이해와 협조를 구한다고 하지만, 주민들은 군이 제공하는 정보가 언제나 부분적이며 심지어 사실을 호도하는 정보로 불신하는 경향이 강하다. 이렇게 되면 주어진 정보의 가용성과 신뢰도에 대한 차이, 그리고 정보해석에 필요한 판단기준이 서로 달라 대립이 악화된다(사실인식의 불일치). 군과 주민들 사이에 상충되는 입장은 상호 간에 반복되는 부정적 행동과 정형화된 반응으로 인해 결국 감정적 대립으로 치닫게 된다(감정적 대립). 군이 군사시설 입지를 선정하게 되면 보상을 기대하는 주민과 지역개발론자를 축으로 하는 집단과 전통적 생활양식의 파괴와 삶의 질 저하를 우려하는 보호론자들을 축으로 하는 집단 간 대립이 발생하게 되는데, 이는 필연적으로 군의 존재와 국방정책의 가치와 이념에 대한 대립으로 이어진다(가치와 이념의 불일치). 이에 반해 구조적 갈등의 요인을 설명하면, 국방군사시설의 입지선정과 같은 국가적 사업의 경우 갈등당사자 간 협의·조정절차가 무엇보다 중요하지만, 주민과 지방자치단체 장, 국방부 간 소통, 설득의 과정이 부족한 경우가 많다(숙의적 협상과정 기제의 불일치). 지방자치단체의 도시계획과 군사시설 사업계획이 사전 정보공유 및 협의를 통해 상생되어야 하나, 현실적으로 어려운 부분이 많아 종종 사법적 구제를 위한 소송으로 발전되기도 한다(법제적 충돌). 국방군사시설은 국가 내 어느 지역에 위치하더라도 그 편익은 국민 모두가 누릴 수 있는 안보 공공재이다. 그러나 동 시설이 입지하는 지역은 비용, 교통 및 환경문제, 안전사고, 환경오염 등의 문제들이 필연적으로 발생할 수밖에 없어, 이때 국가이익과 지방이익의 대립이 발생하게 된다(손익집단의 불일치). 국책사업을 시행하는 중앙정부는 합법성을 사업추진의 정당성을 판단하는 기준으로 삼는 반면, 지역주민들은 지역의 상황을 고려하고 다양한 의견수렴 절차를 진행하여 사회적 공감대를 형성하는 공론화 과정을 정당성의 기준으로 여긴다. 이러한 상황에서 지방자치단체의 장은 중앙정부와 협의하는 과정과 절차에 대한 전략적 접근이 필요하다(지방자치단체장의 전략적 선택). 이처럼 갈등양상을 그 원인에 따라 인지적 갈등과 구조적 갈등으로 유형화한다면, 인지적 갈등으로 인한 갈등발생 시에는 재인식화(reframing) 전략을 검토하고, 구조적 갈등으로 인한 갈등발생 시에는 재구조화(restructuring) 전략을 선택할 수 있는 실천적 의미를 가진다(장필순, 2013: 37-38 재인용).

<표 2-7> 후텐마 기지 이전 갈등

일 자	사건요지
1995.9.4	• 3명의 미국 병사에 의한 초등학교 소녀 폭행사건 발생
1995.11.19	• 미일 정부 SACO(오키나와에 관한 특별행동위원회) 설치 결정
1996.4.12	• SACO 중간보고서 발표 - 5-7년 내 후텐마 비행장의 전면 반환 - 오키나와 미군기지 정리 축소계획
1996.9.8	• 오키나와 현민 투표 실시 - 전 유권자의 59.53% 참가 - 참가자의 80%가 기지 정리 축소에 찬성
1996.12.12	• SACO 최종보고서 발표 - 후텐마 비행장의 이설지를 나고시 헤노코 지역으로 확정 발표
1997.12.21	• 헤노코 이설에 대한 시민투표 실시 - 투표율 82.45%, 기지이설 반대 53%
1997.12.24	• 보수 세력의 나고시 시장, 투표결과 책임 지고 사임
1999.11.22	• 오키나와 현 지사, 후텐만 비행장 이설지를 헤노코 앞바다로 확정 발표
1999.12.27	• 나고시장, 후텐마 비행장의 헤노코 이설 수락성명 발표
2005.10.29	• 미일안전보장협회 위원회(SCC)의 미군재편에 관한 중간보고서에서 헤노코 지역 인근캠프 슈와브의 해안선에 L자형 2개 활주로를 건설하는 연안안 명기, 종래의 해상기지 안 수정
2005.10-12	• 오키나와 현 지사/현 의회, 나고시장/시 의회, 연안안 반대
2006.5.1	• SCC 미군재편에 관한 최종보고서 - 캠프 슈와브의 해안선에 V자형 2개 활주로 건설 합의
2008.7.18	• 오키나와 현 의회, 헤노코 신기지 건설반대 결의
2009.9.25	• 하토야마 총리, 후텐마 기지의 현외 이설 의사표명
2009.10.13	• 오키나와 현 지사, 미일 정부 합의안인 V자 연안안 대신 원안 지지
2009.10.21	• 게이츠 국방부장관, 후텐마 기지 이설에 관한 미일합의 이행 요구
2010.5.4	• 하토야마 총리, 오키나와 방문하여 현내 이설 불가피성 설명
2010.5.10	• 각료회의에서 종래의 V자 연안안 수정한 헤노코 이설안 결정
2010.5.28	• SCC, 후텐마 기지의 헤노코 이설 재합의

자료 : 진필수, 2011; 장필순, 2013: 39-40 재인용.

일본 후텐마 기지 이전 사례 분석을 통해, 첫째, 인지적 측면에서 시설인식의 불일치, 이념과 가치의 불일치, 감정적 대립 등이 있었다. 둘째, 구조적 측면에서는 손익집단의 불일치와 법제적 충돌이 있었던 것으로 갈등원인이 분석되었다. 은재호(2011)연구와 장필순(2013)의 연구에서 도출된 갈등원인을 비교 분석한 결과를 정리하면 <표 2-8>과 같다.

<표 2-8> 군사시설 갈등원인 분석

갈등원인		주요 쟁점	제주해군기지	특수전사령부	광주공항	후텐마기지	
인지적 갈등	위험지각의 불일치	위험 vs 안전	○				
	시설인식의 불일치	위험시설 vs 안전시설	○			○	
		협오시설 vs 비협오시설	○	○			
		비용증가 vs 편익증가	○	○			
	사실인식의 불일치	정보에 대한 신뢰 vs 불신	○				
		정보부재 vs 정보왜곡	○				
	감정적 대립	군에 대한 불신 vs 군 조직/업무 특수성	군에 대한 불신 vs 군 조직/업무 특수성	○			○
			정형화된 반응	○		○	
			부정적 행동의 반복	○	○	○	
	가치와 이념의 불일치	반미 vs 친미	반미 vs 친미	○			○
적극적 평화 vs 적극적 안보			○				
사익 vs 공익			○	○	○		
구조적 갈등	숙의적 협상조정 기제의 불일치	집단행동의 정당성 vs 합법성	○	○	○	○	
		의사결정과정의 정당성 vs 합법성	○	○			
		주민소환의 정당성 vs 위협성	○				
		자기결정권의 침해 vs 국방안보사업의 특수성	○	○			
		법원중재의 효과성 vs 당사자 합의 우선의 효율성	○		○		
법제적 충돌	정보공유 vs 보안	정보공유 vs 보안	○	○		○	
		도시계획의 우선성 vs 국방군사시설사업의 우선성		○	○		
손익집단의 불일치	보전 vs 개발	보전 vs 개발	○	○		○	
		지각비용 vs 실제비용	○	○	○		
		이전비용 vs 존치비용			○		
		사회/경제적 이익 vs 군사적 이익	○	○	○		
		개인보상 vs 지역보상	○	○	○		
지방자치단체 간의 전략적 선택	자치단체장의 주민대표성 vs 국익추구 의무	자치단체장의 주민대표성 vs 국익추구 의무	○	○	○	○	
		자치단체장의 다수대표성 vs 소수자 보호의무	○	○			

자료 : 장필순, 2013: 40-41 재인용.

다. 갈등 행위자

군사시설과 관련된 갈등의 원인은 무엇보다도 급속한 사회 환경 변화에 따른 국민들의 의식변화에서 찾을 수 있다. 그동안 군사시설로 인하여 많은 불편과 불이익을 받아 왔던 이해관계자들로부터 손해에 대한 보상대책의 마련이나 이전 등에 대한 다양한 요구가 표면으로 부상하여, 민과 군 간의 갈등으로 변화하게 되었다. 또한 지방자치제의 정착과 함께 각 지방자치단체들이 지역개발을 추진하는 과정에서 지역의 요충지에 자리 잡고 있는 군사시설 입지에 대한 활용문제가 제기됨으로써, 관과 군 간에도 새로운 갈등이 발생하고 있다.

한편 갈등유발의 주체인 군의 문제로서 미래 국토환경 여건변화에 대한 충분한 고려 없이 다양한 유형의 시설을 전국 지역에 과도하게 분산하여 건설하였으며, 시설건립 시에 정부의 국토종합계획과 연계성이 미흡하여 군부대가 주둔하고 있는 지방자치단체, 지역 주민들과 군사시설의 운영 주체인 군 간에 토지사용¹⁸⁾에 대한 문제를 발생시

18) 일본은 1970년대부터 군사기지 등 방위시설이 혐오시설로 인식됨에 따라서 지방자치단체나 주민과의 충돌이 잦아지고, 소송이 제기되는 등 많은 문제점이 발생되어 왔다. 일본은 이러한 문제점을 극복하고 방위시설주변지역과의 조화를 위해서 1974년에 「방위시설주변의 생활환경의 정비 등에 관한 법률」(1974년 법률제101호)을 제정하게 되었다. 동법은 방위시설의 주변지역 주민들의 생활편익을 지원하기 위하여 다음과 같은 내용을 담고 있다. ① 장애방지공사의 지원(제3조) : 대형차량의 통행, 연습장의 황폐 등에 의해서 발생하는 장애를 방지하거나 완화하기 위해서 시읍면이 행하는 하천보수, 방사시설, 도로 등의 공사에 대해서 지원, ② 주택방음공사의 지원(제4조) : 비행장 등 주변의 항공기 소음이 심각한 지역으로 지정된 구역(제1종구역)내에서 당해 구역이 지정된 때에 소재하고 있는 주택을 소유하고 있는 자 등이 행하는 방음공사에 대해서 지원을 하고 있다. 주택방음공사는 항공기소음에 관한 환경기준에 기초해서 옥내의 환경을 60WE CPNL이하로 저감할 목적으로 개구부를 방음쉴시로 교체하고 쾌적한 옥내환경을 유지하기 위해서 에어컨을 설치하고 있다. 또 방음공사로 설치된 공조기기(에어컨 및 환풍기 등) 또는 방음기기 중에서 설치 후 10년 이상 경과하고 노후화로 인해 고장 등이 발생하는 공조기기 등을 대상으로 기능을 복구하는 공사를 하고 있다, ③ 이전보상과 토지매입(제5조 제1항, 제2항) : 비행장등 주변의 소음이 심각한 지역으로 지정된 구역(제2종구역)내에서 구역이 지정된 때에 소재하는 건물을 동 구역외로 이전하기를 희망하는 자에 대해서 이전보상이나 토지매입을 시행, ④ 이전지의 공공시설정비 지원(제5조 제3항) : 많은 사람들이 일시에 동일한 지구로 이전을 희망하는 때에 이전희망지에 대해서 도로, 수도 및 배수시설 등의 공공시설을 정비할 필요가 있는 경우에는 당해 정비에 필요한 시읍면에 대해서 지원, ⑤ 녹지대의 정비(제6조) : 비행장 등 주변의 항공기소음이 심각한 지역으로 지정된 구역(제3종구역)내에서 국가가 매입한 토지(주변재산) 등에 대해서 녹지대, 그 밖의 완충지대를 정비하고, 주로 수목의 식재뿐만 아니라 토지의 상황에 비추어서 잔디밭의 조성, 꽃밭의 조성 등을 하고, 부대시설로 휴게소 등의 설치를 내용으로 하고 있음, ⑥ 매입한 토지의 무상사용(제7조) : 비행장 주변의 항공기등 소음이 심각한 지역으로 지정된 구역(제2종구역)내에 국가가 매입한 토지(주변재산)에 대해서 시읍면등이 광장, 화단, 주차장 등으로 사용을 희망하는

키고 있다. 이와 같은 군사시설과 관련된 갈등은 민·관·군 간에 다양한 이해관계가 복잡하게 얽혀 심각한 갈등으로 표출되기 때문에 사회문제가 되고 있다. 그러므로 효율적인 방안 도출을 위해서는 갈등 당사자인 행위자 각각의 시각을 살펴볼 필요가 있다 (이병인·김용훈, 2009: 166-171).

1) 중앙정부

국토해양부가 2001년 공포한 ‘제4차 국토종합계획’ 19)의 수립과정에서 군사시설 입지와 관련된 여러 문제점들이 표출되기 시작했다. 대부분의 군사시설이 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의해 보호되고 있기 때문에, 군사시설로 인하여 국토종합계획의 시행에 많은 제약을 받고 있었다. 국가 차원의 효율적인 국토활용을 도모하는 과정에서, 관과 군 간에 노정되는 문제는 군사시설의 입지 대부분이 전략적 요충지에 위치하고 있어서, 일반 시설처럼 손쉽게 이전이 곤란하며 군의 특수성과 업무의 폐쇄성 때문에 양자 간의 합의도출이 어렵다는 점이다.

국토해양부의 입장을 살펴보면, 군사시설은 국가안보 차원에서 꼭 필요한 시설이기는 하나, 군소시설(群小施設)의 통·폐합, 이전 등의 방법을 통한 조정 등 군의 자구책이 마련되어야 하며, 국토종합계획과 연계한 중장기 군사시설 발전계획이 필요하다는 것이다. 또한 민·관·군 간의 갈등해소를 목적으로 하거나, 군의 필요에 의해 군사시설을 이전할 경우, 새로운 대규모의 시설부지와 예산이 소요될 것이므로, 군사시설 재정 지원 및 입지에 대한 관리는 중앙정부 차원에서 대책이 마련되어야 하며, 타 지역으로

경우에는 환경정비법이 정하는 바에 따라서 무상으로 사용하도록 하고 있음. 매입한 토지를 무상으로 사용할 수 있는 용도로는 ○ 광장(운동장, 어린이놀이터등), ○ 공용주차장, ○ 화단, ○ 종묘육성시설(시민농원 등), ○ 소방 관련 시설, ○ 공공용시설의 건설에 필요한 자재 또는 기자재를 보관하는 시설, ○ 그밖에 공원, 녹지 등으로 사용을 희망하는 경우에도 국유재산법 등의 정하는 바에 따라서 무상으로 사용. ⑦ 민생안정시설의 정비 지원(제8조), ⑧ 특정방위시설주변정비조정교부금의 교부(제9조)를 시행하고 있다(자료 : 세계법제 정보센터 : <http://world.moleg.go.kr/>).

19) 제4차 국토종합계획은 2000-2020년까지의 장기적인 국토운영 방향을 담고 있으며, 지속 가능한 국가 발전을 선도하기 위해 개발과 환경이 조화된 국토운영 전략을 제시하고 있다. 제4차 국토종합계획 상 군 관련 사항은 ① 접경지역 개발과 보전은 안보적 요소와 조화를 이루도록 관리, ② 수도권 과밀화로 안보에 취약, ③ 생태적으로 보전가치가 큰 DMZ는 주변 환경과 연계관리, ④ 남북한 간 단절된 육상 교통망을 단계적으로 복원 추진, ⑤ 서해와 동해안의 남북한 항구를 국적선이 정기적으로 직접 연결하는 연안 수송체계 구축, ⑥ 계획의 실천력 강화를 위해 국토종합계획의 범정부적 추진기구로 국토균형발전기획단 설치 등이다(오성훈 외, 2010: 7).

의 이전이 불가능할 경우 불편과 불이익을 겪고 있는 갈등당사자들에게 적절한 수준의 보상대책이 마련되어야 한다는 의견이 제기되고 있다.

2) 지방자치단체

지방자치단체의 군사시설에 대한 시각은 지역 내 시설의 유무, 시설의 유형과 규모, 지역발전에 대한 기여도, 지역개발 가능성 및 발전 전망, 지방자치단체의 재정자립도 등 여러 가지 요인에 의해 지역에 따라 다르게 나타나고 있다. 군부대가 지역 내 주둔함으로써 지역경제 활성화, 인력 및 장비 지원, 의료 및 방역지원, 환경보존, 방범 등 직·간접적으로 폭넓게 기여하고 있어, 지역발전에 많은 도움이 되고 있다는 긍정적 인식을 지닌 지역은 군부대 이전을 반대하고 있다. 또한 지역발전이 뒤쳐진 지역에서는 부대유치를 희망하는 현상으로 이어지기도 한다.²⁰⁾ 반면 군부대 주둔이 지역발전에 지장을 주며 지역주민들의 개인 재산권 행사의 제약, 정주생활권의 침해, 소음, 환경 등 공해유발, 지가하락, 안전위해 등 많은 불편과 불이익을 주고 있다는 부정적 인식을 가진 지역은 군부대의 지역 내 주둔을 반대하며, 적극적으로 이전을 요구하고 있다(이병인·김용훈, 2009: 167).²¹⁾

2000년대 이후 지방자치단체별로 군사시설과 지역발전과의 관계에 대한 연구가 활발히 진행되고 있는데, 경기도와 강원도의 연구를 시작으로 전국으로 점차 확산되고 있다. 일례로 경기개발연구원(2008)에서 경기북부지역 공무원, 주민, 군부대 장병들을 대

20) 전남 장성, 전북 임실, 충북 괴산, 영동 및 강원도 일부 지역에서 군사시설 유치를 희망하는 것으로 나타났다(이병인·김용훈, 2009: 167).

21) 국방부와 국토교통부는 세 곳의 군 공항 이전에 따른 경제적 파급 효과를 분석하는 용역을 시행한 결과 다음의 <표>와 같은 경제효과를 유발한다고 주장한다.

이전공항	수혜지역	생산유발액	부가가치유발액	취업유발인원
수원	경기도	5조 5,751억원	1조 9,363억원	3만 9,062명
대구	경상북도	7조 2,899억원	2조 5,899억원	5만 1,784명
광주	전라남도	4조 8,299억원	1조 7,065억원	3만 6,629명

자료 : 서울경제, 2016년 10월 18일자.

그러나, 이러한 경제효과를 감안하더라도, 군 공항이 설치되는 지역의 주민들의 인식은 전혀 다르다. 왜냐하면, 경제적 효과는 설치되는 지방자치단체에 분산되지만, 피해와 경제적 손실(재산권 제한 등)은 군공항이 설치되는 지역에 한정되기 때문이다. 또한 국방부와 국토교통부의 경제효과에 대해서 장기적이고 지속적인 경제효과를 누리는 것에 의문을 표한다.

상으로 군 주둔에 대한 지역사회 인식을 연구했다. 연구결과 지방자치단체 공무원들은, 첫째, 군사시설은 국가안보를 위한 중요한 역할을 수행하기 때문에 꼭 필요한 시설이지만, 둘째, 불편과 불이익을 받고 있는 지방자치단체와 지역주민들에 대한 적정수준의 보상대책이 마련되어야 하며, 셋째, 작전, 훈련과 같은 군사적 활동으로 인해 많은 피해가 발생하고 있기 때문에 가급적 다른 지역으로 이전해야 한다는 양면적 인식이 동시에 자리하고 있음을 알 수 있다. 또한 갈등해결을 위한 지방자치단체의 지속적인 노력에도 불구하고, 군은 여전히 폐쇄적이고 권위적이며 지역문제에 무관심하다는 의견도 상당수 제기되었다. 이러한 갈등의 해결방법으로는 다양한 요구사항이 있었으나, 가장 지배적인 의견은 다른 지역으로의 이전이 무려 72.5%를 차지함으로써, 군사시설에 대한 지방자치단체의 인식이 대단히 부정적임을 알 수 있다.

3) 지역주민 및 단체

군사시설이 지역 내 위치함으로써 지역주민들이 입는 피해의 유형은 지역의 특성, 군사시설의 유형에 따라 상당 부분 차이가 있으나, 일반적인 민원사항으로는 생활의 불편, 소음 등의 환경공해, 안전위해 요인의 내재, 재산권 행사(건축, 토지사용 등)나 행위의 제한 등 부정적인 요소들로 나타나고 있다.²²⁾

4) 군

군은 두 가지 시각을 가지고 있다. 하나는 군의 국가 기여도를 중시하는 시각이다. 군사시설은 국가와 국민을 위한 시설이므로, 이로 인해 발생하는 불편과 불이익은 어느 정도 감수되어야 한다는 인식으로, 이는 군이 주장하는 군사시설의 순기능과 상당한 연관이 있다. 대표적으로 지역경제 활성화에 기여, 국가방위, 환경 및 생태계 보존, 지역치안 유지, 교육환경 조성 및 기술 인력의 양성, 다양한 분야의 대민지원 활동, 방

22) 경기개발연구원(2008)이 조사한 지역주민들의 인식을 살펴보면, 지역주민들은 지역 내 주둔하고 있는 군사시설이 작전, 훈련 등 장비가 동원된 다양한 야외활동을 함으로써, 주민들이 정주생활, 축산 및 영농에 여러 가지로 피해를 입고 있으며, 군사시설보호구역 설정에 의한 건물의 증·개축 등 각종 행위의 제한, 지가하락 등 재산상의 피해뿐만 아니라 환경오염, 범죄 등의 직접적인 피해를 입고 있다고 응답하였다. 지역주민들이 민원을 제기하는 주요 이유는 토지사용 제한, 재산상의 손해, 소음피해, 영농·영업 제한, 농작물 피해 등의 순이며, 민원처리에 대한 불만족도(73.6%)가 높아, 군에 대한 불신문제로 이어지고 있는 것으로 조사되었다.

역·제설·구호 및 의료지원 활동 등을 들 수 있다.

다른 하나는 갈등당사자들에게 일방적인 피해만 강요할 수는 없으며, 군의 임무수행에 심대한 영향을 미치지 않는다면, 요구를 수용하여 군사시설보호구역의 조정, 군소시설의 통·폐합, 시설의 이전 등 다각적인 대책을 마련하여 갈등을 해소해야 한다는 시각이다. 대부분의 군부대가 이러한 갈등으로 인해 교육·훈련 등 임무수행에 많은 지장을 받고 있기 때문에, 시설의 이전, 통·폐합 등에 필요한 부지 및 소요예산의 확보 등 여건만 마련되면 요구를 수용하여야 한다는 것이다.

이러한 두 가지 인식은 군사시설 발전을 위한 육군의 연구결과(2004)에도 잘 나타나 있다.²³⁾ 설문조사결과를 보면, 군도 문제해결에 많은 고심을 하고 있음을 알 수 있다. 갈등이 발생하게 되면, 문제해결을 위해 지방자치단체의 협조를 요청하게 되나 비교적 비협조적이며 무관심한 태도를 보인다는 의견이 41%를 차지하고 있다. 이러한 뜻치는 군과 지방자치단체 간에도 의사소통이 원활하지 않음을 알 수 있다. 이상의 논의를 종합해보면, 군사시설을 둘러싼 갈등은 각각의 행위자 및 갈등당사자들이 보는 시각과 추구하려는 목적에 따라 대단히 복잡한 양상을 띠고 있음을 알 수 있다.

이러한 다양한 갈등문제를 고려하여 군은 이미 1966년부터 군사시설 이전사업에 착수, 2008년까지 5조 2,050억 원을 투자하여 274개 부대에 대한 이전사업을 완료(국회예산정책처, 2009)한 바 있으나, 국토종합계획이나 지방자치단체 도시발전계획과 연계한 체계적인 사업이 되지 못해 갈등의 악순환이 반복되고 있다. 현재 ‘국방개혁 2020’²⁴⁾계획에 따라 추진하게 될 주둔지 조정과정에서도 다수의 군사시설 이전이 불가피할 것이므로, 이러한 문제의 재발방지를 위한 충분한 고려가 필요할 것이다.

23) 육군은 ‘중장기 군사시설종합발전계획’ 수립을 위해 2001년 초부터 군사시설에 대한 전반적인 실태 조사에 착수하였으며, 계획의 일환으로 군의 주요 간부들을 대상으로 군사시설과 관련한 갈등에 대해 실태조사(2007)를 실시하였다. 제시된 자료는 한국전략문제연구소(2007)에서 발간한 「지상군 미래전력 창출 구상」을 참고한 것이다.

24) ‘국방개혁 2020’은 2005년에 착수, 2020년을 목표연도로 추진 중인 국가안보 차원의 국방혁신을 위한 사업이다. 군 구조와 전력체계의 개편, 국방의 문민기반 확대, 국방관리체계의 저비용 고효율체계로서의 혁신, 병영문화의 시대상황에의 부합 등에 중점을 두고 있으며, 군 구조 및 전력체계의 개편에 따른 부대수와 병력의 대폭 감축으로 군사시설의 통·폐합 및 이전이 동시에 진행된다. 현재 전국 지역에 분산·배치된 1,800여 개소의 군사시설을 2020년 850여 개소로 조정할 예정이며, 병력은 연차별로 감축하여 2020년에는 51만 7,000명 규모로 조정할 계획이다(이병인·김용훈, 2009: 171).

2. 군사시설 갈등유형

가. 성격에 따른 갈등 유형

군사시설과 관련된 갈등의 유형은 성격에 따라 크게 이익추구와 관련된 갈등과 권한 행사와 관련된 갈등으로 구분할 수 있다(강한구 외, 2000). 전자의 경우를 세분하면, NIMBY시설로 인식되는 군사기지 및 군사시설의 건설을 반대하는 기피갈등, 개인이나 지역발전에 이익이 되는 PIMFY(Please In My Front Yard)시설을 유치하기 위한 유치갈등, 환경보전 등의 공익가치 추구 갈등 등이 있다. 후자의 경우는 사유재산권 행사, 국민 기본권 보장(정주생활권, 안전보장 등)을 위한 기본권 행사 및 보장관련 갈등, 비용분담 및 보상과 관련한 갈등, 정책적 의사결정과정의 소외, 행정처리의 지연 등으로 발생하게 되는 역할관련 갈등 등이 대표적이다. 군사시설 입지와 관련된 갈등당사자들 간 현실적 갈등은 불편과 불이익에 대한 보상대책이 미흡하다는 공통사항 외에도 <표 2-9>와 같이 다양한 내용을 지닌다.

<표 2-9> 군사시설 갈등원인과 갈등유형

구분	갈등원인	갈등유형
군사기지 및 군사시설보호법·보호구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> • 재산권 행사의 침해(주민) • 개발행위 제한과 저발전 문제 야기(지자체, 주민) • 재산가치의 하락과 비용발생(주민) • 과도한 출입제한: 공무수행, 영농에 지장(지자체, 주민) • 도시개발계획수립 장애: 지역발전 저해(지자체) • 국토종합발전계획 수립/추진 장애(중앙부처) 	이익갈등 권한갈등
군의 독자적 시설사업 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 국토종합계획과 연계되지 않은 사업 시행 • 지자체 도시발전계획과의 상충 	권한갈등
사격장/비행장 소음	<ul style="list-style-type: none"> • 수면, 학습 등 정주생활권 침해(주민) • 소음, 안전위해(주민) • 주거환경 열악(주민) • 영농, 축산 등 재산피해(주민) • 재산가치 하락(주민) • 도시발전계획 수립 장애(지자체) 	이익갈등 권한갈등

구분	갈등원인	갈등유형
환경오염	<ul style="list-style-type: none"> 생활쓰레기, 오수방류: 하천오염, 농작물 피해(주민) 	이익갈등 권한갈등
훈련 및 작전활동	<ul style="list-style-type: none"> 정주생활권 침해(주민) 중장비, 차량 기동, 폭발물 등: 안전위협(주민) 사유지 무단점유 및 사용(주민) 농작물 피해(주민) 국유지/공유지 점유 및 사용(중앙정부, 지자체) 	이익갈등 권한갈등
시설관리 유지 부실	<ul style="list-style-type: none"> 주변 미관 저해(지자체, 주민): 지가 하락 	이익갈등 권한갈등

자료 : 한국법제원, 2006; 이병인 · 김용훈, 2009: 172 재인용.

군사시설과 관련된 갈등은 대단히 광범위한 분야에 걸쳐 나타나고 있으나, 이중 가장 민감하게 작용하고 있는 분야가 시설입지와 관련된 재산권행사에 대한 보장과 정주생활권 보장을 위한 환경관련 민원이라 할 수 있다. 재산권행사 보장과 관련한 민원은 「군사기지 및 군사시설보호법」에 의해 구역 내에서의 지역 주민들과 지방자치단체의 각종 행위에 대한 사전협의를 의무화하는 등, 토지사용 구제에 따른 보호구역 해제 또는 완화에 대한 요구이며, 환경관련 민원은 시설로부터 발생하는 각종 소음, 오폐수, 매연 등 공해유발과 관련하여 제기되는 민원이다.

이러한 갈등은 기존의 주둔시설과 관련된 현상에 국한된 것이며, 군사시설의 이전과 관련된 갈등은 또 다른 양상을 띠고 있다. 대부분의 갈등당사자들이 지역 내 시설을 다른 지역으로 이전해주기를 희망하고 있기 때문이다. 그러나 이전을 하려 해도 다양한 갈등원인과 이전사업 추진과정에서 관례적으로 나타나고 있는 지역 주민들의 이주, 생업의 전환, 보상수준의 불만족, 지가하락 우려, 지역적 피해의식 등으로 대부분의 지역이 자기지역 내 유치를 적극 반대하고 있어, 새로운 입지확보가 현실적으로 어려운 실정이다(이병인 · 김용훈, 2009: 171-173).

나. 이전요구 주체에 따른 갈등 유형

군사시설의 이전을 요구하는 주체가 누구인가에 따라 군사시설 입지관련 갈등은 크게 세 가지 유형으로 나눌 수 있다(이병인 · 김용훈, 2009: 174-176).

1) 중앙정부의 필요에 의한 입지 변경

계획사업의 경우, 국회의 예산심의를 통과하여 소요재원이 마련되어 있으며, 소요부지 역시 군의 임무수행 목적에 부합되는 입지가 사전 선정되어 협의과정에 있는 사업이 대부분이다. 그러나 계획사업의 경우에도 주한미군기지 평택 이전사업이나 제주도 해군기지 건설사업의 사례에서처럼 이해관련자들의 반대에 부딪쳐, 사업추진이 지연되거나 좌초되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 이처럼 중앙정부의 국가시책사업 시행에 군사시설 입지가 필요하여 다른 지역으로의 이전을 요구하는 경우, 군과 충분한 협의가 전제되지 않는다면 군에 소외감을 주게 되며, 군의 자체적인 발전계획이 무시된다면 군사시설의 효율적 관리계획을 역행하여 예산의 낭비를 초래할 수 있다. 한편 국가차원에서 의사결정이 이루어지되 군에서 사업시행을 담당한다면, 민·관·군 간의 갈등이 증폭될 수 있다. 왜냐하면 국방예산의 한계로 인하여 지역 주민들의 불이익에 대한 만족할 만한 보상대책 마련이 어렵기 때문이다.

2) 지방자치단체의 필요에 의한 입지 변경

지방자치단체의 필요에 의해 군사시설의 이전을 요구하는 경우는 여러 가지 복합적으로 작용하여 일어나는 현상이라 할 수 있다. 이는 넓게 보면 지역개발을 위한 도시발전계획과 관련된 문제이다. 갈등의 대상인 군사시설은 건립 시점에서 보면 대부분 도시 외곽지역에 있었으나, 급속한 도시의 외연적 확산으로 인해 도심지나 지역의 요충지에 위치하게 되어, 지방자치단체의 도시발전계획과 상충하게 되었고, 군사시설에 대한 지역 주민들의 인식 변화에 따라 군사시설 기피현상이 확산되기 시작했기 때문이다. 이러한 두 가지 주된 원인 때문에 군사시설의 이전 요구가 지속적으로 제기되어 왔으나, 군이 요구를 수용하기에는 소요부지의 확보 및 예산문제로 한계가 있어 왔다. 지방자치제 실시 이후, 지방자치단체의 적극적인 요구와 주도적 역할로 이전사업을 추진하는 모습들이 보여 전망이 밝긴 하나, 이는 지방자치단체의 재정능력에 의존하는 바가 너무 크다. 소요부지나 예산확보 능력이 있는 지방자치단체는 실현이 가능하지만, 재정능력이 부족한 지방자치단체는 사업추진이 불가능하기 때문이다.

3) 군의 필요에 의한 입지 변경

군의 필요에 의해 입지를 변경하는 경우는 여러 가지 이유가 있겠지만, 주된 입지변경은 작전계획의 변경이나 군의 임무수행의 효율성 증대를 위해 부대배치를 변경하는 경우인데, 대부분 부대 훈련장 및 규모가 작은 시설을 주요 대상으로 해왔다. 반면 신규로 부대를 창설하는 경우에는 비교적 규모가 큰 대규모 부지를 필요로 하게 된다. 군의 필요에 의해 이루어지는 군사시설 이전사업은 정상적으로 국방중기계획에 반영하여 정상적인 국방예산에 의해 추진되기도 하지만, 통상적으로 기본 부지의 매각예산에 의한 사업방식으로 세입과 세출예산의 균형을 고려하여 시행되어 왔으며, 균형이 맞지 않을 경우 사업추진 자체가 불가능하거나, 경우에 따라서는 타 사업의 잉여예산으로 충당하여 사업을 추진해왔다.

다. 외부경제성에 따른 갈등 유형

군사시설로 인한 갈등의 유형을 분류할 때에는 군사시설의 외부경제성에 주목할 필요가 있다. 군사시설이 한 지역에 입지하게 되면 원래의 의도와는 다르게 외부경제성을 가져다주는데, 이는 외부경제효과와 외부불경제효과로 나뉜다(허훈, 2015: 109).

다음의 <표 2-10>과 같이 외부경제효과는 군사시설로 인하여 군의 직접지출이나 건설, 고용 등의 지역경제에 긍정적인 영향을 의미한다. 한편 군사시설입지로 인한 도시발전의 왜곡, 재정부담, 소음, 환경오염, 사고 등의 부정적인 영향, 즉 외부불경제효과도 발생하는데, 군사시설로 인하여 갈등이 유발되는 것은 외부불경제성이 외부경제성보다 큰 경우이다.

<표 2-10> 군사기지로 인한 외부경제성

구분	항목	내용
외부 경제 효과	직접지출	• 군수품의 구매 등 군의 직접지출
	재화의 소비 혹은 구매	• 군중사자의 서비스 구입, 물품 및 부동산 등의 소비 혹은 구매
	건설 등의 계약	• 군시설 등의 건설용역 등
	지역주민의 고용	• 군무원, 군속 등의 지역채용 등

구분	항목		내용
외부 불경제 효과	주둔 자체로 인한 효과	도시발전의 왜곡	• 도시 확장 억제, 지역개발규제
		재정수익의 손실	• 재산세, 취득세 등
		재정부담의 증대	• 도로건설, 상하수도 시설 제공, 폐기물처리 등
		사회적 피해	• 부정적 이미지, 군에 의한 범죄 등
	군사 활동 으로 인한 효과	소음	• 탱크, 군용항공기 등으로 인한 기준치 이상의 소음
		오염	• 토양, 대기오염, 폐기물매립 등
		사고	• 장비운행, 훈련, 사격 등으로 인한 인적, 물적 사고
		폭발	• 탄약, 폭발물 등에 의한 폭발

자료 : 허훈, 2015: 109 재인용.

그런데 군사시설의 편익과 비용의 불일치의 정도는 시설에 따라 다르게 나타난다. 일부 군사시설은 지역사회와 협력적 관계를 유지해 가는데, 이는 군사시설이 입지하면 불경제효과가 발생하고 이로 인하여 갈등만이 발생하는 것이 아니라는 것을 시사한다. 예컨대, 군의 사령부, 지원시설, 병력주둔지, 군주거시설과 같은 사병이나 장교가 다수 존재하거나 물자의 교류를 활발하게 하는 군사시설의 경우 지역사회와 협력적 관계가 형성되고 있다(허훈, 2015: 110).

허훈(2015)은 군사시설로 인한 지역사회의 비용과 편익의 불일치 정도로 군사시설로 인한 갈등을 유형화하고 있다. 군사시설에 따른 비용 측면에서 군사시설이 주변지역에 가하는 규제를, 편익의 측면에서는 외부경제성을 살펴본 뒤 교차표를 활용하여 <표 2-11>과 같이 분류하고 있다.

<표 2-11> 군사시설의 유형과 외부경제성 관계

구분		규제	
		소	대
외부 경제성	경제 효과	저비용 고편익 유형 (사령부, 교육, 연구 및 지원시설 등)	고비용 고편익 유형
	불경제 효과	저비용 저편익 유형 (임시훈련장, 작전지역 등)	고비용 저편익 유형 (탄약고, 항공기지, 사격장 등)

자료 : 허훈, 2015: 110 수정.

제 3 절 연구설계

1. 연구방법 및 분석틀

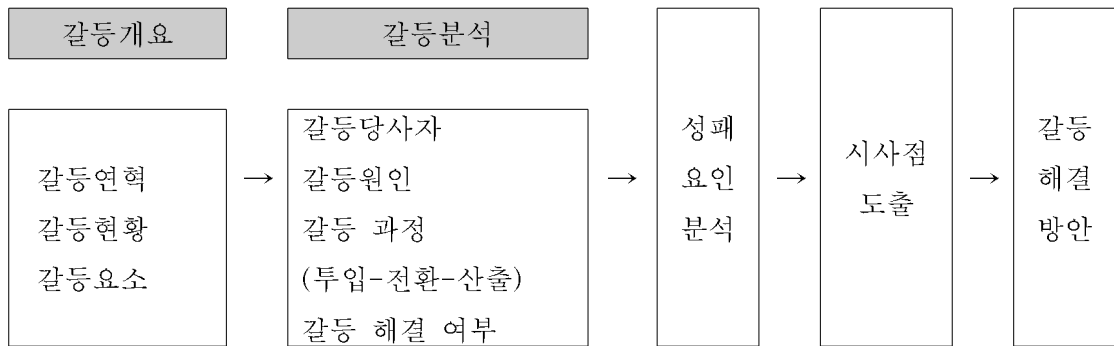
군사시설로 인한 갈등을 분석하는 방법은 사례별로 다양하다. 그중 제도분석틀(Institutional Analysis and Development Framework)이 광범위하게 차용되고 있다. 제도분석틀은 갈등을 둘러싼 이해당사자들 간 이해관계를 조정하고 협력을 산출할 수 있는 조건과 유인체계에 대한 분석이 용이하다. 제도분석틀은 행위 과정 중에 있는 행위자에 분석의 초점을 맞추며 행위자 외부에 있는 변수, 즉, 물리적 세계의 속성, 특정 행위에 대한 유인과 억제 기제로 작용하는 규칙, 행위자가 속한 공동체의 속성, 다른 행위자들과의 상호작용을 분석함으로써 정책과정을 도출할 수 있다는 장점이 있다(은재호 외, 2011).

제도분석틀 이외에 공공시설로 인한 입지갈등사례를 분석하는 데 있어 구조화이론에 입각하여 구조와 매개요인을 구성요소로 하는 분석모델이 사용되기도 한다(김명환, 2011). 이 분석모델은 구조요소에서 ‘우리’와 ‘타자’를 구분 짓는 외부성 의식과 정보의 비공개 등 절차적 민주주의의 미비가 포함된다. 이러한 구조 안에서 갈등이 발생하기 위해서는 갈등을 매개하는 행위가 있어야 하는데 이것이 바로 매개요인이 된다. 그런데 행위는 개인의 독자적인 행위가 아니라 행위자 간의 상호작용을 의미하며 공공시설로 인한 갈등사례 연구에서 행위는 공약, 정책이나 계획의 변경, 도시개발, 소송, 소원, 항의, 집회, 시위 등이 해당한다. 또한 이 모형은 구조와 매개요인 외에도 갈등이 발생하는 지역의 특수성 역시 중요한 요소라 여기며 갈등분석에 있어 지역의 역사와 공간, 지방정치, 사회구조, 경제, 문화 등 지역의 제반조건도 함께 다루고 있다. 갈등연구에서 광범위하게 사용되는 분석방법 중 또 다른 하나는 갈등과정분석법(Conflict Process Analysis) 또는 갈등주기분석법(Conflict Cycle Analysis)이다. 이는 갈등의 진행과정을 갈등발생기에서 갈등증폭기, 갈등완화기, 갈등종결기에 이르기까지 여러 단계로 구분하는 접근법으로 갈등의 발전과정을 일목요연하게 정리할 수 있는 장점이 있다.

선행연구에서 활용된 분석틀은 공통적으로 일정한 틀 안에서 상정된 요소별로 갈등 사례를 분석함으로써 갈등의 역동성과 다양성을 반영하기에 충분치 못한 점이 있다.

통시적 접근법인 갈등과정분석법은 개별 사례의 특수성과 과정에 초점을 두지만 한편으로 갈등이 한 단계에서 다음 단계로 발전하는 과정에서 작용하는 구체적인 메커니즘(mechanism)이나 인과관계를 제시하지 못한다는 한계를 지닌다(권경득 외, 2014).

이러한 비판적 시각에서 본 연구는 군사시설로 인한 갈등사례연구를 <그림 2-3>과 같이 단계별로 구분하여 살펴보고자 한다. 그 이유는 갈등은 일련의 단계와 과정의 수순을 밟는 일종의 사이클이기 때문이다. 갈등의 일정한 시기나 하나의 국면에만 제한하면 갈등의 전조가 보이는 시점부터 갈등 발발 후 성공과 실패로 결론지어지는 과정에서 드러나는 다양한 동인과 변수, 그 속에서 작용하는 상호작용과 인과관계, 역동적 메커니즘들을 분석하기 어렵다. 이에 본 연구는 표면적으로 갈등이 발생한 이전 시기를 갈등개요라 명명하고 첫 번째 요소로 선정하고자 한다. 갈등개요에는 갈등이 발생하게 되는 연혁, 갈등이 노정되는 현황, 그리고 군사시설 주변 지역 주민들이 겪는 피해와 그로 인한 갈등내용 등을 다루게 된다.



<그림 2-3> 분석틀

두 번째 요소는 본 연구의 요체라 할 수 있는 갈등분석이다. 갈등분석은 크게 갈등당사자, 갈등원인, 갈등과정, 갈등 해결여부로 구분하여 살펴보고자 한다. 먼저 갈등당사자는 군 공항과 탄약고 사례에서 실제 이해관계를 가진 당사자로, 지역주민, 지방자치단체, 군이 공통분모를 이루고 있다. 갈등당사자들이 일으키는 대립과 충돌이 갈등으로 비약하게 되는데, 갈등원인에서는 당사자들 간 갈등의 핵심, 이를테면 군 공항의 경우는 소음 피해보상²⁵⁾이나 소음 저감대책, 탄약고의 경우는 생활권역의 변화로 인한 불편함, 탄약

25) 2005년부터 2016년 8월까지 군 공항 소음소송 및 소음배상금 집행현황을 살펴보면 총 5700억원이며, 광주 1건(1300만원), 원주 8건(129억원), 수원 108건(1,213억), 대구 138건(2,634억원), 예천 5건(65억원),

고 주둔으로 인한 위험성 증가, 군 주둔으로 인한 경제적 손실 등이 여기에 속한다. 갈등과정은 투입-과정(전환)-산출 단계로 세분화하여 살펴보고자 한다. 투입은 이전 건의의 시작 및 관련 협의체(주민대책위원회, 비상대책위원회, 특별위원회 등)의 구성을 통해 갈등이 실제화되는 시작단계이다. 과정은 이전 요구 지방자치단체와 이전 후보 지방자치단체 간 협의와 이전 확인, 군의 주민요구 수용 거부 등 갈등이 첨예하게 전개되는 시점을 다룬다. 이러한 과정을 통해 이전 논의가 담보상태에 이르거나 이전은 수용하되 차선책을 요구하거나 등의 결론이 도출되는 시기를 산출로 명명하였다. 갈등분석을 세분화하여 전개하는 이유는 갈등과정에 담긴 갈등관리전략을 도출해내기 위함이다. 갈등관리전략으로서 갈등에 어떠한 요인들이 ‘투입’되었는지 살펴보고, 이러한 투입 요인으로 인하여 갈등의 변화 ‘전환’을 포착하며, 결과적으로 어떠한 결과가 ‘산출’되었는지를 분석함으로써, 군사시설로 인한 갈등관리전략의 기여도를 도출해낼 수 있다.

갈등을 얼마나 잘 관리하느냐는 군사시설 갈등에서 가장 중요한 핵심이다. 갈등관리전략을 적재적소에서 시의적절(時宜適切)하게 효과적으로 사용한다면, 군사시설로 인한 갈등이 건설적으로 그리고 긍정적으로 종료될 것이다. 앞서 갈등이론에 대한 이론적 논의와 선행연구를 통해 살펴본 바에 의하면, 갈등관리전략으로는 권력행사, 사법기관의 강제적 결정과 같은 전통적 방식과 협상·조정·중재와 같은 대안적 방식이 대표적으로 사용된다. 갈등을 해결하는 가장 바람직한 방법은 강제를 강요하지 않고, 당사자 간 상호교섭에 의한 자발적 해결일 것이다. 그러나 당사자 각자의 이해관계를 충분히 충족시킬 수 있는 조건으로 상호 간 합의를 도출해내는 일은 현실적으로 어렵다. 그리고 여기에는 정치적 갈등이나 경쟁 등의 요소도 배제되어 있다. 서로 상반되는 이해관계를 조율하는데 정치적 조정 집단의 존재도 중요하기 때문이다. 또한 갈등해결을 합의로 이루는 정치적 과정을 거쳐 결론에 이르는 중요한 것은 보상의 역할을 간과할 수 없다는 것이다. 마지막으로 갈등의 해결여부를 갈등분석에 포함시킴으로써 갈등의 최근 양상과 전반적인 동태 과정을 기술하고자 한다.

세 번째 요소는 갈등분석 후 각 사례의 성패요인을 분석하고 사례연구에서 도출되는 시사점을 고찰하여 갈등해결방안을 제안하는 것이다. 어떤 갈등관리전략을 어느 시점에서 사용하느냐에 따라 갈등해결의 성패가 달라질 수 있고, 유사한 갈등이더라도 지역의 특성, 위험요소의 인지 정도, 군사적 인프라, 갈등 당사자의 영향범위, 발화메커니즘 등이 갈등해결의 여부를 좌우할 수 있다. 이러한 다양한 갈등관리전략의 역동성을

청주 9건(240억원), 강릉 27건(1,015억원), 충주 7건(199억원), 서산 9건(94억원), 사격장 8건(116억원)등이다(세계일보, 2016년 10월 6일자).

분석함으로써 군사시설로 인한 갈등을 관리하고 해결하는데 유효한 방안을 제시할 수 있을 것이라 기대한다.

2. 사례 선정

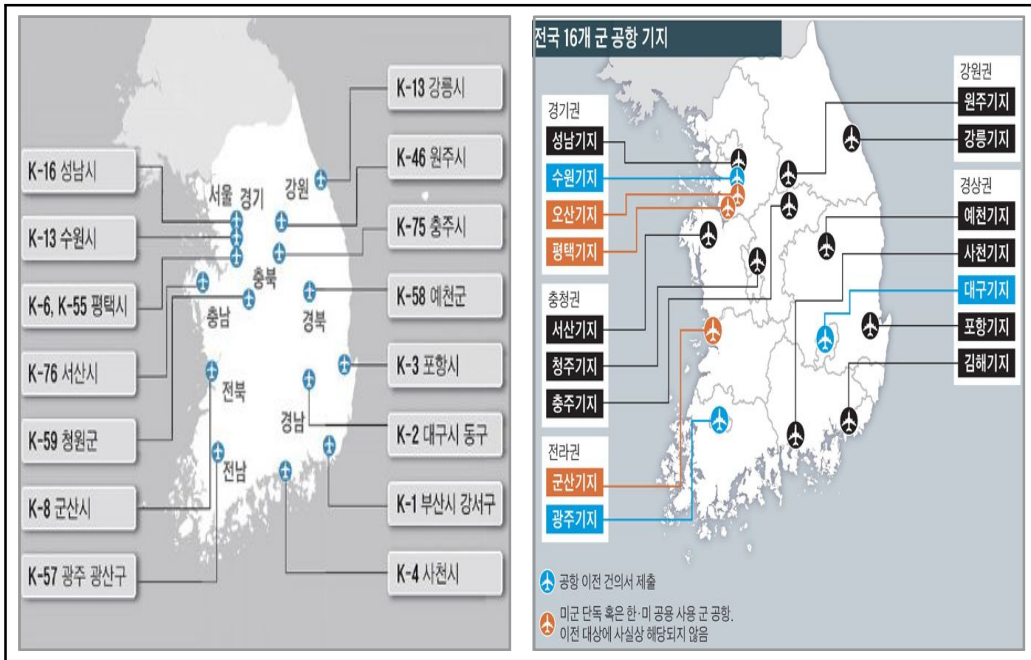
전술한 바와 같이 본 연구는 군사시설로 인한 갈등 가운데 현재화되기 쉬우면서 갈등의 해결이 쉽지 않은 군사시설 갈등으로 군 공항과 탄약고 사례를 선정하여 분석하고자 한다. 이와 같이 상대적으로 갈등소지가 많은 사례를 통한 시사점과 제안이 도출된다면 여타 다른 수준의 갈등을 관리하는 데에도 도움이 될 것이라 여겨진다.

탄약저장시설을 관리하는 부대는 전방에는 군수지원사령부 예하의 탄약대대이며, 후방지역에는 8개 광역자치단체에 입지한 탄약사령부가 운영하는 9개의 탄약창이다.²⁶⁾ 이는 군의 탄약고를 관리하는 부대를 의미하는데, 군수사령부 예하의 탄약지원 사령부 휘하 부대로서 전군에 탄약을 공급하는 역할을 한다.

탄약고는 폭발위험으로 인하여 지역의 안전을 우려하는 주민들의 반발이 크다. 또한 탄약고를 위하여 설정된 군사시설보호구역은 일반군사시설보다 더 넓다. 즉, 「군사기지 및 군사시설보호법」이 정한 군사시설보호구역의 설정범위가 후방지역에 소재한 일반 군사시설의 경우 경계선으로부터 500m까지 설정되는데 비하여 탄약저장시설은 그 두 배인 1km까지 설정된다. 그로 인하여 주변지역 주민이 재산권행사를 못하는 등 규제가 크다. 이에 따라 다른 유형의 군사시설보다 주민과의 갈등이 발생하는 빈도가 높고 이전을 바라는 목소리가 높다(허훈, 2015: 111). 전국의 탄약고는 현재 45곳으로 국방부는 2011년 탄약보급소 20여 곳을 통폐합하여 군 탄약고 면적을 20%가량 줄이며 특히 도심과 인접한 탄약고는 없애나갈 방침이라 밝혔다.

한편 비행장은 현재 군 비행장 16개, 민간 비행장 7개로 전국에 23개 배치되어 있다. 군 비행장은 다음의 <그림 2-4>와 같이 광주, 사천, 김해, 원주, 수원, 대구, 성남, 예천, 청주, 강릉, 충주, 서산, 오산, 군산, 포항, 진해에 있으며, 민간 비행장은 인천, 김포, 양양, 울산, 제주, 여수, 무안에 있다.

26) 2008년 12월 16일 박상돈의원이 대표발의한 「탄약창 주변지역 지원에 관한 법률안」의 탄약창 현황은 1. 탄약창(대전광역시), 2. 탄약창(영천시), 3. 탄약창(천안시), 5. 탄약창(제천시, 단양군), 6. 탄약창(임실군, 완주군), 7. 탄약창(충주시, 음성군), 8. 탄약창(영동군), 9. 탄약창(창원시, 마산시), 11. 탄약창(연기군, 천안시)이다. 9개 탄약창의 제한보호구역은 총 128,208,299㎡이다.



자료 : 조선일보, 2012년 4월 18일자 수정.

자료 : 도시미래신문, 2016년 2월 17일자 수정.

<그림 2-4> 군 공항 이전법 적용을 받는 16개 전술항공기지

지역별로는 영남이 7개로 가장 많고, 경기·서울이 5개, 강원 3개, 호남 4개, 제주 1개로 배치되어 있다. 공항 입지 선정 시 고려해야 할 제반 안전사항, 공역 관리 등을 고려해서 건립했기 때문에, 기존 비행장을 다른 곳으로 이전하는 일 자체도 어렵거니와 이전했을 때 비효율적일 수도 있다. 그러나 군의 국가안보수행과정에서 군비행장에서 전투기가 이·착륙하거나 공군 사격장에서 전투기 사격훈련에 의해 발생하는 소음은 고주파수이며 강도가 높은 특성으로 인하여 단시간이라 해도 해당 군사시설 인근에 거주하는 주민들에게 부정적 영향을 미치고 있다.

현재 한국에 설치되어 있는 군 공항은 전술항공작전기지(16개), 지원항공작전기지(11개), 헬기전용작전기지(21개) 그리고 예비항공작전기지(13개)의 총 4개 유형 61개소이다.²⁷⁾ 대부분의 군 공항은 일제시대부터 1970년대 사이에 군사적 목적으로 대부분 건설되었고, 1980년대 이후에는 충주, 청주, 서산의 3개 기지가 추가로 설치되었다. 이 가운데 이전 대상은 전술항공작전기지 16개 기지이다.

27) 군사기지 및 군사시설 보호법 시행령, [별표 2] 항공작전기지의 종류별 위치

<표 2-12> 한국의 군용 항공작전기지 현황

구분	개소	지역	
전술항공 작전기지	16	부산 강서구, 대구 동구, 경북 포항시, 경남 사천시, 경기 평택시, 전북 군산시, 경기 수원시, 경기 성남시, 강원 강릉시, 강원 원주, 경기 평택, 광주 광산구, 경북 예천군, 충북 청원군, 충북 충주, 충남 서산	
지원항공 작전기지	11	경남 진해시, 인천 옹진군, 충북 청원군, 경기 고양시, 경기 포천시, 경기 양주시, 강원 양구군, 강원 양양군, 충남 연기군, 경기 이천시, 충남 논산시	
헬기전용 작전기지	21	전남 목포, 인천 부평구, 경기 가평군, 경기 포천시, 강원 철원군, 경기 하남시, 경기 양주시, 경기 남양주시, 경기 양평군, 강원 춘천시, 강원 화천군(G-312), 강원 화천군(G-313), 강원 홍천군, 강원 인제군, 경기 용인시, 충남 연기군, 충북 음성군, 경북 영천시, 경기 김포시, 전북 전주시, 경기 평택시	
예비항공 작전기지	13	비상활주로(6)	수원, 나주, 영주, 죽변, 남지, 목포
		민간비행장(7)	김포, 여수, 울산, 제주, 양양, 인천, 무안

자료 : 법제처, 2016, 「군사기지 및 군사시설 보호법 시행령」, [별표2] 항공작전기지의 종류별 위치.

본 연구는 연구목적에 적합한 사례를 선정하기 위해 다음과 같은 기준을 설정하여 순차적으로 선정하였다. 첫째, 군사시설로 인한 갈등에서 군사시설 이전 요구에 초점을 맞춘다. 둘째, 1995년 지방자치제 실시 이후 민주화, 다원화, 지방화의 영향으로 민·군 간 갈등의 빈도와 깊이에 변화가 생겼다는 선행연구와 인식을 같이 하여, 갈등기간의 적정성을 고려하기 위해 2000년대 들어서 가시화되거나 표출된 갈등을 대상으로 한다. 셋째, 갈등전개 과정을 제시하여 독자들도 연구자와 동일한 시각에서 비교할 수 있도록 언론매체를 통해 노출된 기사를 중심으로 접근할 수 있는 사례로 집약한다. 이상의 세 단계를 거쳐 최종 선정된 사례는 군 공항과 관련한 사례로 광주광역시, 대구광역시, 경기 수원시, 탄약창 사례로는 대전광역시, 경기 포천시, 경북 영천시, 경기 양평군 등이다.

제 3 장 갈등 사례의 분석

제 1 절 군 공항 이전사례²⁸⁾

2013년 4월 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」이 제정되고, 동년 12월 국방부에서도 군 공항 이전을 위한 TF(Task Force)를 구성하고, ‘군 공항 이전건의서 작성 지침’²⁹⁾을 고시하는 등 군 공항 이전 업무가 본격적으로 진행되고 있다. 동법 시행령에 따르면, 군 공항의 예비이전 후보지는 군사작전 및 공항입지 적합성을 고려하여 선정하도록 규정하고 있다.³⁰⁾ 그런데 군 공항 이전사업을 추진함에 있어 관련된 갈등 당사자들, 특히 이전부지 주민 및 지방자치단체와의 갈등이 예상된다. 그리고 이에 대한 갈등관리는 군 공항 이전사업의 성패 또는 사업기간을 결정짓는 중요한 요소로 부각되고 있다(이경록 외, 2014: 250-251). 이처럼 군 공항 이전사업의 특성과 문제점을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

-
- 28) 군사시설 중 군 공항 이전문제는 군용항공기 소음문제가 본격적으로 제기되기 시작한 1980년대 이후, 군 공항이 위치한 지역주민의 주요 숙원사업이었다. 지난 2010년 11월 군 소음 피해보상에 관한 대법원 판결 이후 매년 막대한 금액의 소음피해 배상금이 발생하면서, 군 공항 문제는 국가재정에도 부담을 주는 현안으로 부상하게 되었다.
- 29) 국방부고시 제2013-462호에 의하면 이전건의서의 작성내용은 1. 종전부지 활용방안(일반개요, 활용계획 수립, 소요재원 및 재원조달계획 등, 사업타당성), 2. 군 공항 이전방안 및 이전주변지역 지원방안(이전사업의 시행방법, 이전사업의 소요재원 및 재원조달계획, 지원사업의 시행방법, 지원사업의 소요재원 및 재원조달계획), 3. 의견 수렴 결과로 되어 있다.
- 30) 군사작전 적합성은 다음과 같은 6가지 조건을 충족해야 한다. 첫째, 군 공항을 이전하기 전과 같은 수준 이상의 항공작전 운용이 가능할 것, 둘째, 전방위 항공작전 수행이 가능하며 균형적인 전력배치가 가능할 것, 셋째, 「군용항공기 운용 등에 관한 법률」 제3조에 다른 비행기준·절차·방식 등의 준수가 가능할 것, 넷째, 다른 공항의 공역(空域)과 중복되지 않을 것, 다섯째, 비행안전구역에서의 행위제한 등의 적용이 용이하고, 장애물로 인하여 비행안전에 지장이 없을 것, 여섯째, 바람, 안개, 강우 등 계절별 기상조건이 군사작전 수행 및 비행안전에 적합할 것 등이다. 또한 공항입지 적합성은 첫째, 소음피해 인구수와 소음보상 및 소음대책사업 등에 따른 비용이 감소될 수 있을 것, 둘째, 정부 및 지방자치단체가 고시한 개발계획에 포함되지 않거나 해제·변경이 가능할 것, 셋째, 시공성·토공량(土工量) 등을 고려하여 지형이 공함입지로 적합할 것, 넷째, 전력, 상하수도, 가스 등 기반시설의 공급이 용이할 것, 다섯째, 철도, 도로, 항만 등과 연결이 용이할 것, 여섯째, 국가지정문화재·천연기념물 등의 보존이 가능할 것, 일곱째, 향후 군 공항의 확장이 가능할 것 등 7가지 조건을 충족해야 한다(국방부, 2013).

첫째, 내용적 측면에서 현재 운용 중인 군 공항 면적이 최대 1,165만㎡, 최소 396만㎡이고 신도시 개발 가능 기준 면적이 330만㎡을 고려할 때 대규모 부지의 확보 및 개발, 이에 따른 재원조달방안이 확보되어야 하며 군사시설이라는 특수성에 따른 사업의 장기성, 국방부·중앙행정부처·지방자치단체·주민 등 다양한 이해관계자의 의사결정에 따른 갈등 예상 등을 수반한다.

둘째, 절차적 특성으로는 이전건의 단계부터 이전주변지역 지원계획, 종전부지 활용계획, 사업방식 및 재원조달계획 등 계획이 선행되어야 하는 선(先)계획 후(後)방식의 사업특성, 종전부지 개발가치에 따라 지원사업의 성격 및 사업비가 결정됨에 따라 군 공항 이전사업, 주변지역 지원사업, 종전부지 개발사업 등 3개 사업의 의사결정이 서로 연계되어 지속적인 계획 변경이 수반된다는 점, 대규모 개발사업 및 군사시설의 특수성, 3개 사업의 개별성에 따른 사업절차의 복잡성 등을 들 수 있다.

셋째, 재무적 특성으로는 종전부지의 가치가 군 공항 이전사업 및 주변지역 지원사업의 비용을 상쇄할 수 있는 종전부지의 가치 및 활용가능성, 3개 사업의 재무적 연계성, 기부 대 양여 사업³¹⁾의 특성상 기부사업이 완료되어야 양여사업이 진행됨에 따라 사업비의 선(先)투입 이후 회수시기가 긴 특성 등이 있다(도시미래신문, 2015년 4월 10일차).

2013년 4월 5일 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 이후 수원시(2014.3.20), 대구광역시(2014.5.30), 광주광역시(2014.10.14.)는 각각 이전 건의서³²⁾를 제출하였고, 수원시(2015.6.4.), 광주광역시(2016.8.8.), 대구광역시(2016.8.17) 순으로 이전건의서가 승인되었다. 국방부는 2016~2017년 이전 부지 수립 공고 및 주민투표와 이전 부지 선정, 2018~2024년 지방자치단체 및 사업시행자 등 신규비행장 건설 및 주변 지

31) 기부 대 양여 제도는 지방자치단체가 군 부대시설을 다른 지역에 옮겨 지어주고 국가에 기부한 뒤, 기존 군 부대가 있던 부지를 국방부로부터 받는 방식이다. 군 부대에 대한 부정적인 인식을 갖는 주민이 많은 수도권 지방자치단체에서 주로 선호한다. 그 동안 감사원과 국회에서는 기부 대 양여 제도가 추진되는 과정에서 사업을 선정하는 권한을 가진 국방부가 지방자치단체나 공공기관에 불필요한 대체 시설을 지어달라고 요구한다고 지적했다. 수도권에 있던 부대를 외곽으로 이전하는 경우 부대에 수영장 등 이전에 없던 호화시설을 지어달라고 국방부가 지방자치단체에 요구하는 식이다. 이에 기재부는 대상사업의 선정기준 ① 공공목적 사업 ② 국책 개발사업 ③ 공공목적 지역 개발사업 세 가지로 세분화하기로 했다. 기존에는 국방부 훈령에 '지역개발 민원, 갈등 해소 등을 위한 공익사업'이라고만 써 있어 판단이 애매한 경우가 많았다(조선 비즈, http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/04/07/2016040701405.html#csidxaea6c4a341d75c6857df360c570666a, 검색일 : 2016년 10월 14일).

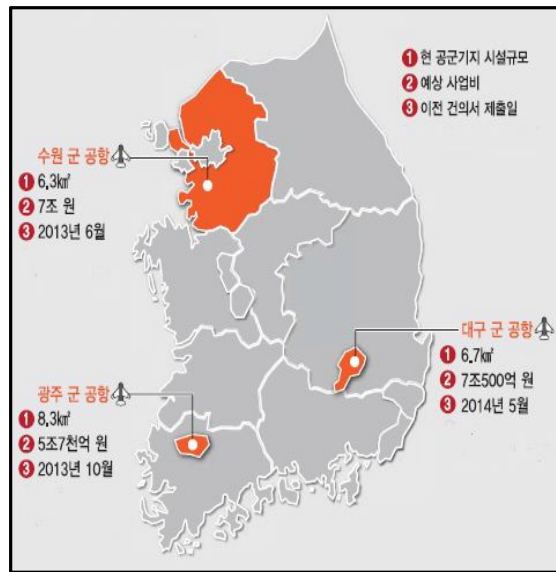
32) 대구는 2014년 5월 이전건의서 접수, 2016년 6월 이전건의서 수정안 접수하였고, 광주는 2014년 10월 이전건의서 접수, 2016년 6월 이전건의서 수정안을 접수하였다.

원 사업과 종전 부지의 신도시 조성 사업을 단계별로 계획하고 있다. 수원, 대구, 광주 의 군 공항 이전계획의 개요를 살펴보면 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 수원, 대구, 광주 군 공항 이전계획 개요

구 분	수원	대구	광주
현 비행장 규모	627만m ²	661만m ²	831만m ²
신규 비행장 규모	1,452만m ²	1,454만m ²	1,527만m ²
이전비용	7조	7조 5,000억	5조 7,000억
이전 연도	2022	2025	2025
현 비행장 활용계획	스마트폴리스개발	휴노믹시티개발	솔마루시티개발

자료 : 전형준 외, 2015: 113 수정.



자료 : 중부일보, 2016년 8월 22일자 수정.

<그림 3-1> 군 공항이 승인된 군 공항 위치도

1. 광주 공군비행장

가. 갈등개요

1) 갈등연혁

광주광역시 광산구에 위치하고 있는 광주공항은 1964년 1월 개항하였으며 공군 전투 비행단의 군사공항으로도 활용되고 있다. 개항 당시 시가지로부터 10여km 떨어져 있었고 주변은 대부분 농지였다. 그러나 도시가 성장하고 도심이 확대되면서 점차 소음 발생, 개발제한 등 인근지역 주민들의 피해가 발생하고 있다. 이런 이유로 1990년대부터 광주광역시, 광산구와 의회·주민 등은 소음피해 보상과 군사공항 이전을 지속적으로 촉구해 왔다. 당시 공군은 시민들의 이전 요구에 이전부지와 예산을 확보하는 데 어려움을 이유로 어렵다는 답변을 하였다.³³⁾ 이러한 환경 속에서 1999년 무안 국제공항이 착공되어, 2007년 11월 개항되었다. 무안공항은 당초부터 광주공항과 목포공항의 이전 및 통합을 전제로 건설되었다. 국방부 역시 무안국제공항이 광주 공군비행장 이전 시 최적지라는 입장을 밝힌 바 있다. 광주공항을 무안공항으로 이전하고자 하는 정부계획도 수립되었다.

광주 공군비행장을 둘러싼 갈등의 쟁점은 광주공항의 국내선 이전과 함께 군 공항 동시 이전에 대한 찬반이다. 전남도와 광주광역시 간에 국내선 이전은 어느 정도 합의를 이뤘으나 여기에 군 공항이전 문제를 결부시키는 것에 대해서는 양 지방자치단체가 대립하고 있는 상황이다. 광주광역시는 군 공항 이전이 전제되지 않은 민간공항 이전은 논의할 수 없다는 입장인데 반해, 전라남도는 「군 공항 이전 특별법」에 근거하여 광주광역시가 국방부로부터 이전 승인을 기다리고 있는 상황인 만큼 군 공항은 별개로 진행되어야 한다는 입장이다.³⁴⁾

33) 오마이뉴스, 전투기 소음 논란(2002년 8월 4일자).

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=047&aid=0000009879>)

34) 광주광역시는 군 공항을 무안군에 이전을 원하지만, 국내선 이전을 반대하는 기류가 있어 무안군은 군 공항만의 이전은 절대적 반대하고 있는 상황으로 무안군, 광주광역시, 전라남도 간의 관계회복이 절실하게 필요한 상황이다.

2) 광주 공군비행장 현황

광주 공군비행장은 청주, 김해, 수원, 대구와 더불어 한국에 존재하는 미 공군 공동 운영기지이다. 광주 공군비행장은 조종사를 교육하는 고등교육비행장으로 급착륙, 급이륙 훈련으로 인해 소음이 많이 발생한다. 특히 광주공항훈련용 비행기인 T-50의 소음이 매우 심하다. 한편 광주민항은 1949년에 국내선을 취항하고 1955년 국제선을 취항하였으나, 2008년 5월에 무안으로 이전하였다. 광주공항의 국내선 수요는 연 100만 정도이며, 이중 서울노선이 40만, 제주노선이 60만 정도이다. 광주와 무안과의 공항분리로 인해 2009년에는 25억의 적자가 발생하기도 하였다. 2014년 KTX가 개통으로 국내선 이용객이 64% 정도 급감하면서 민간공항은 커다란 타격을 입고 있다.

광주 공군비행장 이전 최적지로 거론되었던 무안공항은 2007년 11월 8일(2008년 5월 광주공항 국제선 인수)에 개항하였으며, 일제시대 공항부지로 활용되었던 곳으로 안개가 없고 난기류가 적어 공항으로는 최적지이며, 중국과 인접하는 지역이기도 하다. 원래 국내선과 국제선을 동시에 개통하려 하였으나, 광주-무안고속도로의 미 개통으로 2007년 12월 8일에 국제공항만 우선 개통하게 되었다. 공항건설비 3,600억 원, 고속도로 6,000억 원으로 전체 1조 원의 예산이 투입되었으며, 인천국제공항까지의 거리가 3시간이므로 무안국제공항은 시간과 비용 면에서 효용성이 있을 것이라는 예측이 강했다. 그러나 북경 및 상해노선 주 4회 운행으로 공항이 제대로 운영되지 못하자 2009년에는 75억에 이르는 적자가 나기도 하였다. 또한 바다가 인접하고 있어 소음피해를 막아주고는 있으나, 군사공항의 경우는 소음피해가 발생할 수 있다(채종언 외, 2010: 33-36).

3) 소음피해 현황 및 갈등

가) 소음피해 현황

광주 공군비행장의 소음 정도³⁵⁾는 타 공항에 비해 높은 편이다. 여기서는 민항기와

35) 소음의 정도를 나타내는 단위를 웨클(WECPNL: Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level)이라 하는데, 현행 항공법 상 75웨클을 넘으면 소음피해 예상지역, 90웨클을 넘으면 소음피해지역에 해당된다. 웨클은 국제민간항공기구(ICAO)에서 항공기 소음의 평가단위로 권장하는 단위이다. 항공기가 이·착륙할 때 발생하는 소음도에 운항횟수, 시간대, 소음의 최대치 등에 가산점을 주어 종합

군용항공기가 모두 이·착륙하기 때문이다(광주지역환경기술개발센터, 2004). 이러한 소음은 민간항공기보다 전투기가 원인일 가능성이 크다. 왜냐하면 민간 항공기에 비해 전투기 소음은 고주파수이고, 민간항공기의 1일 운항횟수가 10-20회인 반면, 전투기는 1일 훈련참여 비행기 대수, 이·착륙 횟수, 선회 횟수 등이 월등히 많고, 전투기가 장시간 연속적으로 운행하기 때문이다.³⁶⁾

항공기에 따른 소음피해는 그 유형이 매우 다양하다. 광주광역시 광산구(2006)의 광주공항 주변 항공기 소음 환경영향평가보고서의 내용을 인용하면, 피해유형을 다음과 같이 정리할 수 있다. “첫째, 신체적 피해로는 TV청취가 어렵고 음과장으로 인해 TV모니터가 흔들리며 고르지 않는 일이 발생한다. 상대방과 1-2미터의 거리에서 대화할 경우에도 고품을 지르듯 목소리를 크게 내고 대화해야 한다. 소음도가 80웨클 이상인 지역주민들 중 30-40년 이상 거주해온 사람들은 청력이 심하게 감퇴된 상태이다. 여름철 밤 10시 이후까지 진행되는 비행훈련 소음으로 수면방해를 겪는 경우가 있다. 둘째, 유아 및 아동행동발달 피해로는 영·유아는 낮에 들은 비행기 소음 때문에 낮잠을 자다가 혹은 밤에 자다가 자주 깨어 경기를 일으킨다. 다른 지역에서 영·유아기를 보내고 해당 지역으로 이주해온 아이들의 경우 소음에 대한 공포감 때문에 야외활동을 기피하게 되고, 실내에서만 생활하는 현상이 나타나는 것으로 조사되었다. 셋째, 교육환경 피해가 있다. 이·착륙 시 실내·외 수업을 진행하기가 불가능하다. 일부 신설학교를 제외하고는 대부분 방음장치가 전혀 설치되지 않아, 전투기 이·착륙시간 동안 의사소통이 어려워 실내수업을 일시 중단하는 경우가 많다. 또한 주민들이 수능시험일에는 비행훈련을 자제해달라는 공문을 전투비행장에 정식으로 제출하였으나, 수능시험 당일에도 비행훈련을 실시하여 수험생들의 시험환경을 방해하였던 것으로 조사되었다. 넷째, 마을유형별로 피해를 구분해보면 도시형 마을, 즉 고층 아파트 단지는 대부분 □자형, ㄷ자형으로 배치되거나 동과 동 사이의 수평거리가 아파트 수직높이보다 낮은 경

평가하는 것으로, 단순한 소리 크기만을 나타내는 데시벨(dB)과는 다르다. 예를 들어 같은 크기의 소리를 내더라도 오후 10시부터 다음날 오전 7시까지의 비행기 운행은 한낮(오전 7시-오후 7시)에 비해 10배의 소음피해를 끼치는 것으로 평가된다. 산출방법은 항공기 통과 시 최고 소음도의 dB평균치에 항공기가 통과한 시간대별 가중치를 더한다. 즉 저녁시간(오후 7시-10시)은 3배, 심야(오후 10시-익일 오전 7시)는 10배의 가중치를 부여한다.

36) 민간 항공기에 의한 소음의 영향권이 웨클 95이상인 1종 구역이 1.6km×0.4km, 웨클 80이상 90미만인 3종 구역은 4.9km×1.14km인 반면, 전투기의 경우 1종 구역은 7.3km×1.0km, 3종 구역은 17.6km×4.2km로 광주공항 주변의 항공기에 따른 소음피해는 거의 전투기에 의해 발생되고 있음을 확인할 수 있다(광주광역시 광산구, 2006).

우가 대부분이어서, 비행기 소음이 건물 벽과 건물 벽 사이에서 진동하여 잔음으로 한참을 울리는 현상이 발생하곤 한다. 아울러 비행장 인접 공동주택의 경우 저층보다 고층 거주자들이 2배 이상 소음 체감도를 느낀다고 한다. 반면 농촌형 마을에서는 40년 이상 장기 거주자들의 청력이 감퇴하고 청력 손상이 심한 것으로 나타났다. 또한 노후 건축물의 실내 소음도 높고 진동으로 인한 균열이 발생하기도 한다.”

소음피해와 관련해 지역 주민들의 인식을 살펴보면, “송정동 거주자는 생활환경에 대해 대체로 나쁜 만족수준으로 나타났고, 가장 시급히 개선해야 할 환경문제로 소음이 62% 이상을 차지하였다. 소음을 가장 심하게 느끼는 계절은 여름이었고, 군용항공기 소음을 가장 심하게 느끼는 시간대는 낮 시간대로 53%를 차지하였다. 치평동은 신흥주택단지로서 항공기소음에 대한 민감도가 다른 지역에 비해 훨씬 높았으며, 전화통화, TV시청, 수면 장애” 등을 호소하였다(광주지역환경기술개발센터, 2004).

나) 소음피해 갈등

이러한 소음피해는 광주비행장 주변으로 광주도심이 확대되면서 발생되기 시작했다. 광주광역시 도심이 상무지구로 팽창되면서 군사공항 주변에 주거 및 상업지역이 생기게 되자 소음민원이 발생한 것이다. 비행장 신설 시에는 주변에 도심지나 대단위 아파트 단지가 없었으나, 해가 거듭될수록 항공기 소음 등에도 불구하고 주택건설이 증가되었다. 항공기 소음관련 주거를 제한하는 법률이 없었기 때문에 행정부에서 적극적 규제를 하지 못하고 주거를 허용했던 것이다.

이후 1990년대 들어 광주 공군비행장 인근 주민들의 소음 피해가 사회적 문제로 대두되면서, 공항 주변 소음피해에 대한 민원이 계속 제기되었다. 이에 학계 및 유관기관에서도 광주공항 소음관련 연구들이 추진되기 시작하였다. 대표적으로 1997년 한국공항공단에서는 ‘광주공항 주변 항공기 소음 평가용역 보고서’를 발간하였다. 동 보고서에서는 광주공항 주변에 항공법상 1-3종 소음구역 해당 거주민이 1만 6천명이고, 그 중 1종 구역 주민은 162가구 621명이라고 밝혔다. 이러한 결과에 대해 당시 환경부는 소음방지대책이 건설교통부의 관할이라며 한 발 물러서고, 건설교통부는 소음의 근본원인을 군용기로 지목하면서 국방부에 소음대책을 요청하였다. 이에 국방부는 문제를 해결하기 위한 예산이 6조 원 가량 들어간다면 실태조사를 시행하겠다고 발표하였다.

2000년대 접어들면서 지방자치단체들이 특별법 제정 청원을 결의하고, 방음대책 및

지원대책을 공동으로 청원하는 움직임이 보이자, 2002년 국방부는 소음관련 특별법(안)을 2005년까지 수립하고 2006년도까지 단계적으로 시행한다고 공포하였다. 이런 과정과 절차가 진행되는 과정에도 소음피해 주민의 국가를 상대로 한 손해배상청구 집단소송이 연이어 제기되었다.

한편 광주 공군비행장을 둘러싼 갈등당사자 중 기초자치단체를 대표하는 광산구는 2005년 5월 항공기 소음피해 법적 규제 방안, 항공기 소음이 인체에 미치는 영향, 주공항 소음영향평가 용역 등을 토론하는 심포지엄 개최 등을 통해 공항 이전계획을 가시화해왔다. 2006년 3월에는 녹색연합에 의뢰한 광주공항지역 항공기 소음피해 영향조사 결과, 소음방지대책이 필요한 인구가 3만 1,500명이라고 발표하기도 하였다. 이어 2007년 1월에는 광주공항 기능을 새로 개항하는 무안공항으로 이전하고 광주공항을 폐지해야 한다고 발표한 후, 이러한 공항이전 계획을 건설교통부 및 공군에 건의했으며, 광산구 의회 역시 지지하고 나섰다. 건설교통부 및 한국공항공사는 무안공항에 국제선 이전 및 차후 KTX 건설 일정에 따른 국내선 이전계획을 골자로 한 공항 기능 이전계획을 발표하였다.

그 결과 2008년 2월 국방부와 광주광역시는 광주공항 내 군용비행장 이전작업 추진을 발표하게 된다. 여기서 국방부는 한국공방연구원에 연구를 의뢰하고 2008년 연말에 결과를 발표할 예정이라고 하였다. 2008년 8월 광주광역시는 군용비행장 이전 추진단 구성계획을 발표하면서, 주민 1만 5,000여 명의 소음피해를 줄일 것이라 예상하였다. 동년 5월 광주지방법원은 광주공항 소음피해 소송현황을 발표하고, 전문 감정을 의뢰한 후, 접수된 소송을 일괄 진행하겠다는 방침을 발표하였다. 당시 소송은 총 7건이 진행 중이었으며 손해배상 신청자 수는 4만 여 명이었고, 서울지방법원에 진행 중인 손해배상 신청자 수 1만 8,503명을 합하면 총 6만 여명에 이르고 있었다.

한편 2008년 9월 무안군 주민들은 ‘광주 군용비행장 무안 이전 반대 범군민 대책위원회’를 결성하고, 광주 공군 비행장 무안 이전 반대성명을 발표하였다. 대책위원회는 공군비행장을 무안으로 이전하면 기업도시 개발 및 기업유치에 차질을 빚을 것이라 예상되고, 공군비행장으로 무안공항 자체의 확장성과 기능이 제한된다고 주장하였다. 이어 11월에는 녹색연합이 국방부가 서울대 환경소음진동연구센터에 의뢰한 2007년도 광주 공군비행장 국방부 실태보고서를 정보공개 청구하여 입수한 뒤 공포하였다. 이 실태보고서에는 공군비행장 관련 소음 피해 인구 5만 2,800명, 피해가옥 1만 8,600채, 광주 광산구 및 서구 상무지구지역이 주요 피해대상이라고 기술되어 있었다.

해를 넘겨 2009년 2월 국토해양부는 광주공항 국제선을 무안공항으로 이전하고 국내

선은 차후 검토하는 내용의 제3차 국토공항개발중장기종합계획을 발표하게 된다. 3월에는 국방부가 광주공항 공군 비행장 이전 타당성 연구결과를 발표하게 되는데, 여기서는 이전 소요기간 15년 예상, 최적지는 무안공항으로 나타났다. 발표된 결과에 대해 무안지역 주민의 반대, 광주광역시와 전라도의 입장 차이도 여실히 드러났다. 광주광역시는 공군비행장만 이전하기를 바라는 입장이었고, 전라도는 광주공항 자체를 이전하길 원하는 입장이었던 것이다. 2009년 3월 전남 무안군의회는 공군 비행장 이전을 공식적으로 반대하는 입장을 표명하고, 그 이유로 기업도시 개발 및 기업유치 차질을 거론하였다(채종언 외, 2010: 27-31). 그 이후로도 공군 비행장을 둘러싼 갈등은 합의점을 찾지 못하고, 이견이 좁혀지지 못한 채, 갈등당사자들 간 상호 다른 주장만 반복되면서 지지부진한 과정을 계속해오고 있다.

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

광주 공군비행장을 둘러싼 갈등의 갈등당사자로는 가장 직접적인 영향을 받는 광산구 주민과 광산구, 광주광역시, 전남과 무안군, 국방부가 있다. 먼저 직접적인 소음피해를 입고 있었던 광산구 주민들 간에는 이견이 발생했다. 피해지역 주민들은 광주 민간공항 이전을 통해서라도 군 공항 이전이 성사된다면 추진해야 한다는 입장인 데 반해, 광주광역시 시민 다수는 무안공항의 국제선을 광주공항으로 재유치하여 통합·운영할 것을 바라고 있다(차재훈, 2012: 70-71). 그러나 피해지역 주민들은 광주 전투비행장 이전 추진 대책위원회를 꾸리고, 2011년 비행장의 무안공항 이전을 촉구하는 서명운동에 돌입하고 광산구는 적극적으로 이전을 요구하는 목소리를 내오고 있다.³⁷⁾

2010년 한국행정연구원이 실시한 광주비행장 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 일부를 발췌해보면 다음과 같다.

“303아파트 364세대, 시 상대, 국방부 상대로 소송 준비 중. 대책위를 직접 만들었고, 박광태 전 시장, 청장 등 지도층이 아파트에 입주된 상황에서 직접 소음피해 지역이고, T-50

37) 노컷뉴스, 광주 군 비행장 무안 이전 촉구 서명 돌입. 2011년 3월 6일자.

(<http://www.nocutnews.co.kr/news/809769>)

전투기 피해를 많이 보고 있다. 2008년도 1만 3천 명 광산구 215억 원 소송도 있었다. 공군의 입장에서는 자기들이 먼저 들어왔다고는 하는데 자기 유리한 쪽으로 생각한다. 용산의 경우를 들어보자. 당시에는 그렇게 되었다 하더라도, 사회적인 분위기와 여론 형성이 지금은 무르익었다. 그때는 국방부 기준일 뿐이고, 지금 난청, 어린이 발육, 상권 제한 등 많은 문제가 산적해있다. 부동산 매입이나 이전비용을 준다면 합리적이다. 그렇지 않을 경우에 비행장 이전이 최선이지 않겠나. 고도제한 때문에 아파트도 15층까지만 들어섰다. 직접적인 재산권 침해 분쟁이 발생할 것이고 원론적인 문제해결이 필요하다(금오아파트 대책위원회).”

“2008년 국방부 용역에서 무안지역에 타당성이 있다는 국방부보고서가 있다. 2009년도에도 건교부가 발행한 보고서에 양측이 동의하여 이전이 가능하다면 이전을 권고할 수 있다는 이야기가 있었다. 전투비행장 자체가 대부분이 그렇지만 공군비행장이 없는 상태에서 존재하기 어렵다. 1차적으로는 누가 먼저냐다. 도시계획상으로는 광주광역시의 도심에서 비행장이 멀리 떨어진 지역에 들어왔는데, 전후가 문제가 아니라 이미 행정부에서 군 기지 주위로 주거를 허용한 상태가 되었다. 비행장도 문제지만 교육비행장 성격이 더 문제다. 작년 통계를 보면, 75회 이상 교육을 시켜서 공군비행사를 길러내는 곳이다. 교육의 핵심은 이·착륙이다. 이·착륙 교육의 핵심은 급착륙, 급이륙이 되는 상황이 된다. 이런 상황훈련이 주민들 생활권 내에서 이루어진다. 그렇기 때문에 소음피해에서 벗어날 수 없다(녹색연합).”

광주광역시는 2000년 당시 무안공항 개항 이후에도 시민들의 편의와 지역발전을 위해 국내선 기능을 유지해야 한다는 입장을 밝혔다. 이에 주민들의 소음피해를 이유로 광주공항 이전을 요구하며 반대한 광산구에 대해서도 소음피해는 주로 공군의 전투기로 인한 것이라며 일축하였다.³⁸⁾ 무안공항은 2007년 개항한 뒤 적자운영이 계속되었고 광주공항의 국제선뿐만 아니라 국내선 이전까지 요구했다. 이에 광주광역시는 KTX 완전 개통 이후에 국내선 이전 여부를 논의하겠다고 발표하였다. 광주공항은 국제선 이전 이후 적자운영을 면치 못하고 있었는데³⁹⁾ 국내선마저 무안공항으로 이전될 경우 지역발전에 큰 어려움이 예상되었기 때문이다. 그러나 광주광역시는 다만 국내선 이전

38) 동아일보, 광주공항 국내선 존폐기능 싸고 마찰, 2000년 9월 26일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=020&aid=0000028124>)

39) 노컷뉴스, 광주공항 국내선·무안국제공항 동시이전 검토, 2009년 11월 18일자.

(<http://www.nocutnews.co.kr/news/653621>)

과 군 공항 이전을 함께 추진한다면 고려할 수 있다는 입장을 내비쳤다.

2010년 한국행정연구원이 실시한 광주비행장 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 일부를 발췌해보면 다음과 같다.

“광주는 호남에 있어서 최대의 산업도시이다. 광주에 비행장이 있으므로 광주의 위상은 달라질 것이다. 특히 광주공항은 광주와 붙어 있기 때문에 공항을 쉽게 활용한다. 만약 광주에 없다면 광주의 위상이 떨어질 것이다(광주광역시 생활환경과).”

전라남도과 무안군은 광주와 전라남도의 상생을 위해 광주공항 국내선 이전을 강력하게 요구했다. 그러나 광주광역시의 군 공항 동시이전에 대해서는 소음피해 등을 이유로 반발해 왔다.

2010년 한국행정연구원이 실시한 광주비행장 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 일부를 발췌해보면 다음과 같다.

“무안공항을 세울 당시 목포, 광주공항 국내선 이전을 하기로 했었다. 이러면 그때 약속과는 틀리다. 이런 갈등을 해소시킬 것인가가 문제이다. 한번 결정한 정부 정책은 변함이 없어야 하는데, 정부의 추진의지가 부족한 느낌이 있다..”

2007년에 무안국제공항이 개항을 했다. 그때는 무안공항고속도로가 미개통 상태였다. 2천 억을 투자했는데, 접근성을 강화하기 위해 만든 이유가 무엇인가. 이걸 국내선을 유치하기 위함이다. 군사공항도 이전하자는 이야기는 처음부터 없었다. 이제야 군사공항을 이전해야 국내선을 준다는 이야기는 이치가 맞지 않다. 전라남도지사, 광주광역시장, 무안군수와 모여서 이야기할 필요가 있다(무안군 의회의원).”

“무안 지역민이라면 군사공항에 대해서 반대한다. 한·중 미래산업 도시를 위한 계획에도 지장을 줄 것이다. 중국 측에도 좋지 않은 영향을 줄 것이다. 무안공항이 원래 국내선까지 기능을 같이 수행하려는 계획이었다. 이영석 장관 시절 그런 계획을 세웠었는데, 박광태, 박준영 지사가 기업도시를 세우면서 그런 계획이 늦춰지게 되었다. 도심지역 공항이나 전투비행장이 있어서는 말이 안 되는 소리다(무안 산림조합).”

국방부는 광주광역시와 전남도 간 갈등에서 한발 물러나 상대적으로 관망하는 위치에 서있다고 할 수 있다. 즉 광주광역시와 전남도가 무안공항 이전을 합의하면 군 공항 이전을 추진하겠다는 입장이다.⁴⁰⁾ 앞서 2009년에는 국방부 용역연구를 통해 공군

제1전투비행단의 이전 후보지로 무안공항을 적지라는 의견을 제시한 바 있다.

2010년 한국행정연구원이 실시한 광주비행장 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 공군의 인식을 알 수 있는 부분을 발췌해보면 다음과 같다.

“공군비행장은 군사시설 외에 공항시설로 운영되고 있다. 제1전투비행단, 비행교육대대 2대, 전투비행대대 1대, 블랙이글팀(공군 에어쇼 팀)이 있다. 블랙이글팀은 저고도 비행 위주기 때문에 소음피해를 주지만, 한편으로는 이러한 팀의 존재로 시의 행사 등에 도움을 주고 있다.. 공군과 시청과 구청과의 관계는 좋다. 다만 지자체에서 민원이 들어오니까 어쩔 수 없다는 입장이다. 오늘도 관계자들과 토론회를 가졌다. 11월 중에 토론회를 다시 열 계획이다. 관련 주제로는 이전에 관한 문의, 식사 때 에어쇼 훈련에 대한 불만, 야간 비행에 대한 불만 등이 있었다. 구청에 통보는 하고 있으나 구청에서 주민에게 훈련 일정을 통보하는 지는 확실하지 않다. 다만 동사무소 등에 관련 일정이 게시되는 등에 대한 논의는 있었다(공군).”

2) 갈등 원인

광주 군 공항을 둘러싼 갈등의 핵심은 해당 자치단체와 국방부 간 갈등이 아닌, 종전지와 이전후보지 간 갈등, 즉 지방자치단체 간 갈등이라 할 수 있다. 해당 지방자치단체인 광주광역시와 전라남도도는 표면적으로는 상생발전을 도모한다지만, 내실은 지역 이익을 우선 향유하기 위한 충돌이라 볼 수 있다. 인접 지방자치체인 광주광역시와 전라남도도는 지속적으로 두 지역의 상생발전을 언급하면서도, 결국 소음과 안전 문제 등을 유발하는 군사시설은 기피하고 지역발전에 직접적인 효과를 일으키는 민간 공항만을 갖기 위해 오랜 기간 갈등관계를 유지해오고 있는 것이다. 요컨대 광주 공군비행장을 둘러싼 갈등의 요체는 지방자치단체간 갈등 그리고 이익갈등이라 할 수 있다.

갈등의 원인에 대한 논의의 깊이를 더해보면, 광주 공군비행장을 둘러싼 갈등의 쟁점은 두 가지로 구분해볼 수 있다. 하나는 소음피해와 관련한 갈등당사자 간 갈등이고, 다른 하나는 공항이전과 관련한 갈등당사자간 갈등이다. 먼저 소음관련 갈등부터 살펴보면, 핵심 갈등당사자에는 광주광역시 광산구 주민 및 의회로서 소음으로 인해 직접 피해를 호소하는 주민 전체와 무안군민이 해당된다. 광주광역시에 거주하는 피해 주민들은 거주 단위별로 대책위를 구성하여 협상 창구를 일원화하고, 적정한 소음피해 보

40) 동아일보, ‘광주 군 공항 이전’ 광산갑 총선 뜨거운 감자로, 2012년 2월 17일자.

(<http://news.donga.com/3/all/20120217/44112652/1>)

상 및 소음저감 대책을 지속적으로 요구하는 한편, 궁극적으로 군 공항이전을 강력하게 요구하고 있다. 반면 무안지역 주민들은 잠재적 갈등당사자들로서 향후 군 공항이 이전할 경우를 상정하여 사전 소음저감 대책 및 보상을 요구하고 있다.

직접적인 소음피해자에 해당되는 광산구 주민들과 의회는 소음피해보상과 소음저감 대책 수립을 위해 공군(국방부)의 적극적 개입을 요구하는 한편, 궁극적으로 군사공항 이전대책 수립을 강력하게 요구하며, 대책 마련을 위한 대화와 협상에 적극 응하겠다는 의사를 표현하였다. 이에 광산구 소속 공무원들은 주민들의 반복된 민원을 해소하기 위해 공군과 적극 협력할 의사를 표명하였다. 반면 국내선 및 군사공항이 이전할 경우 소음피해에 노출될 것으로 예상되는 무안군 주민 및 의회도 사전 예방 및 대비 차원에서 사전협상과 논의를 희망하고 있다. 전라남도 역시 상위기관으로서 중·단기 대책 마련을 위한 조정자의 역할을 수행할 수 있을 것이라 기대되나, 전라남도과 무안군은 국내선 무안 이전을 성사시키기 위한 사전협상 카드로 소음문제로 접근할 개연성이 크다.

다음으로 공항이전과 관련한 갈등은 광주지역 주요 갈등당사자와 무안지역 주요 갈등당사자로 양분할 수 있다. 광주지역 주요 갈등당사자로는 광주광역시청, 광산구청, 국회의원, 지방의회, 지역 시민단체, 지역 주민, 지역 상공인들로 구성된다. 이들은 광주 공군비행장 이전에 대해서는 모두 동일한 입장을 가지고 있으나, 국내선 및 국제선 이전과 관련해서는 상이한 입장을 가지고 있다. 우선 소음 피해를 호소하는 광주 지역 주민들은 소음저감 대책 및 피해보상을 요구하되, 이는 군사공항 이전을 위한 전 단계로서, 궁극적으로 군사공항 이전을 강력하게 주장하고 있다. 반면 광주광역시와 지역 상공인 등 경제활동 집단은 무안 국제선의 광주 이전을 주장하는 한편, 군사공항 무안 이전을 지지하나 이는 국제선 광주 이전을 위한 협상용 카드로 활용하고 있다. 반면 무안지역 주요 갈등당사자로는 무안군청, 무안군 의회, 지역 농민단체, 지역 이익단체, 지역 축산단체, 지역 주민들로 구성된다. 전남 무안군은 무안공항의 적자를 흑자로 돌리기 위해 국내선 공항의 무안 이전을 강력히 주장하고 있으며, 군사공항의 수용에는 미온적 태도를 보이고 있다(채종언 외, 2010: 51-54).

3) 갈등과정

가) 투입 : 광주광역시의 이전건의 및 광주·전남 상생발전위원회

광주·전남 상생발전위원회는 민선 6기 출범 이후 2014년 10월 1일 구성되었다. 상생발전위는 초기부터 ‘국립아시아문화전당과 연계한 문화·관광 활성화’, ‘지역발전연구원의 통합’, ‘에너지밸리 조성사업’, ‘제2남도학숙 건립’ 등 가시적인 성과를 이끌어냈다. 그러나 두 지역의 여론이 민감한 민간공항 이전 문제에 대해서는 언급을 자제해왔다.⁴¹⁾ 이러한 가운데 광주광역시는 「군 공항 이전 특별법」이 제정된 이후 2014년 10월 ‘광주 군 공항 이전 건의서’를 국방부에 제출하였다. 광주광역시는 군 공항을 2022년까지 옮기고, 그 자리를 2025년까지 신도시로 개발할 계획도 수립하였다.⁴²⁾ 이전 후보지인 전라남도 무안군과 논의를 지속하면서 동시에 이전을 위한 적극적인 행보를 시작했다.

나) 과정(전환) : 광주광역시와 전남도 간 이견 확인

전남도는 광주광역시의 KTX 개통과 더불어 무안공항의 활성화를 위해 더는 민간공항 논의를 미룰 수 없다는 판단 하에 이를 광주·전남상생발전위원회의 안건으로 상정하였다. 그러나 상생발전위원회에서도 광주광역시는 동시이전을, 전남은 민간공항 우선이전을 주장하면서 결국 두 자치단체의 이견만 확인하였을 뿐이다.⁴³⁾ 이에 동 위원회는 향후 경제계, 학계, 언론계 등 각계 전문가의 의견을 수렴하며 논의를 진행하기로 하였다.

다) 산출 : 이전논의의 담보

광주광역시가 제출한 이전 건의서에 대한 국방부의 평가결과는 2016년도 상반기에 발표될 것으로 예상되었다. 전남의 민간공항 유치에 대한 강한 의지에도 불구하고, 상생발전위원회를 통한 합의 도출이 어려워지면서 국방부의 이전 승인 여부에 여론의 관

41) 내일신문, 광주·전남 상생발전 성과 돋보이네, 2015년 6월 24일자.

(http://www.naeil.com/news_view/?id_art=155476)

42) 연합뉴스, 광주 군 공항 2022년까지 옮긴다. 이전 로드맵 윤곽, 2015년 10월 19일자.

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/10/19/0200000000AKR20151019132600054.HTML?input=1195m>)

43) 광주일보, 광주·전남 협력 행정 1년 ‘상생이 보이네’, 2015년 10월 26일자.

(<http://www.kwangju.co.kr/read.php3?aid=1445785200562158004>)

심이 집중되고 있다. 그러나 양 지방자치단체 간 어느 정도의 타협안을 도출해내지 못한다면, 국방부가 군 공항 이전을 승인⁴⁴⁾하더라도 재차 광주광역시와 전라남도, 또는 다른 이전 후보지와 의 갈등이 새로운 국면⁴⁵⁾으로 전개될 것으로 예측된다.

4) 해결여부

광주광역시와 전남도 간 광주공항 이전 문제는 오래도록 해묵은 논쟁이 되고 있다. 최근 대법원이 공군 제1전투비행장 소음피해 배상소송 원심을 파기 환송하면서, 광산구 주민들은 군 공항의 즉각 이전을 요구하였다.⁴⁶⁾ 광주광역시 역시 군 공항과 민간 공항 국내선의 동시 이전을 추진하고 있다. 한편 전남은 무안공항 활성화를 위해서 군 공항 이전 논의에 앞서 민간공항 이전부터 서두르자는 입장을 되풀이하고 있어, 동 문제를 둘러싼 양 지방자치단체의 입장이 여전히 평행선을 이루면서 좁혀질 해결의 여지가 보이지 않고 있다.

2013년 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 이후, 광주는 2014년 10월 14일에 이전 건의서를 제출했으며, 그 다음 시점에서 군 공항 이전과 관련해서 주요 갈등당사자의 동향을 정리해보면 <표 3-2>와 같다.

광주 공군비행장 이전문제는 언론이 언급한 후보지 중 한 곳인 무안의 경우, 무안공항이 존재하나 무안군민과 대화를 통해 협력적으로 문제를 풀어나가는 것이 변수로 작용할 것이다. 일단 광주광역시가 이전 건의서를 신청하면서 국내선 포기를 명확히 했으므로, 해결의 단초는 마련된 셈이다. 광주광역시와 전남 무안군 간의 해묵은 감정해소를 위한 광주광역시의 노력이 필요할 것으로 보인다.

광주 군 공항의 무안공항으로의 이전이 성공으로 종결되려면, 두 가지 과제를 해결해야 한다. 하나는 군 공항 유치가 무안국제공항의 발전을 저해하지 않고, 오히려 촉진시킬 수 있다는 구체적인 계획과 지원방안이 마련되어야 한다. 다른 하나는 피해가 예

44) 2016년 8월 4일 국방부 군공항 이전 평가단은 실사를 통해 ‘이전 타당하다’는 결론을 내렸다. 군 공항 이전·지원에 관한 특별법이 제정된지 3년 4개월, 광주 군공항 이전을 위한 범시민추진위원회가 꾸러진 지 2년 10개월, 광주광역시가 국방부에 이전 건의서를 제출한 지 1년10개월 만에 결론에 이르게 되었다(뉴스1, 2016년 8월 4일자).

45) 추후 군 공항 이전 추진계획은 2017년까지 이전 부지 선정, 2017~2022년 이전 사업 시행, 2025년까지 기존 부지 개발이며, 문제는 2017년까지의 이전 부지 선정에 난항이 예상된다.

46) 뉴스1, 대법원, 광주 군 공항 소음피해 원심 파기 환송, 2015년 10월 15일자.

(<http://news1.kr/articles/?2458571>)

상되는 무안지역 축산업에 대한 피해방지 대책과 지원방안을 마련해야 한다. 이와 관련하여 2012년 광주 군 공항 이전과 관련하여 무안군 관계자와 인터뷰한 연구(차재훈, 2012)에 따르면, 국내선 유치, 축산업에 대한 적절한 피해보상 및 대책, 사회기반시설 확충 등이 이루어지면 군 공항 유치에 동의할 수 있다는 보고가 있다(전형준 외, 2015: 119-120).

<표 3-2> 광주 군 공항 이전 관련 주요 갈등당사자 동향

구 분		내 용
광주광역시		- 그간 논란이 되어왔던 민간공항의 광주잔류 입장 포기(군 공항과 민간공항 일괄 이전)
광주광역시 주민		- 예산이 부족하면 국고지원을 받아서라도 공항이전 조속 추진요구 - 수원시의 이전 건의서가 통과되었으므로 지역배려차원에서라도 광주광역시의 이전 건의서가 통과
국방부		- 이전 건의서 미통과(2009년 국방부 용역, 무안공항으로 이전이 적절하다고 평가) - 2016. 8. 4. 이전 건의서에 대한 타당성 평가 현지조사에서 ‘적정’
전라남도		- 이낙연 도지사, 광주공항 국내선의 무안공항통합과 광주 군 공항의 전남이전 등 이른바 ‘한 세트’ 방안 언급
언론이 언급한 후보지 (무안)	지 자 체	- 무안국제공항은 서남권 거점공항으로 군 공항과 상관없이 발전 시키기로 과거 중앙정부와 합의된 사항임 - 국내선 유치는 큰 의미 없음 - 군 공항 이전 시 오히려 무안공항 발전 저해
	주민	- 군 공항이 무안으로 이전되면 공항 활성화 저해는 물론 소음으로 인해 축산업과 주민 생존권이 침해받게 됨 - 광주 군사공항 무안이전 대책위 건설준비위원회 발족
사업대행 민간건설사		- 솔마루시티개발 - 공공방식(한국토지주택공사(LH)+광주도시공사), 민관합동방식, 특수법인 설립을 통한 개발방법 등이 거론

자료 : 전형준 외, 2015: 119 수정.

이후 국방부는 광주광역시가 제출한 ‘광주 군 공항 이전 건의서’에 대한 평가결과를 8월 19일 적정으로 최종 통보하였다. 이에 따라 2022년까지 군 공항 이전과 2025년까지 종전부지 개발 등 작업이 본격화될 전망이다. 국방부의 결과 통지서에는 광주 군 공항 이전계획에 대한 적정 판정 이외에도 사업 안정성 확보를 위한 구체적 재원확보 방안 마련과 광주광역시 주도의 갈등관리방안을 구체화하도록 보완을 당부하였다.⁴⁷⁾ 광주 군 공항 이전문제는 지방자치단체 간 불협화음을 예고하고 있다. 광주 군 공항 이전사업은 민간공항과 통합하는 대구광역시와 다르게 민간 공항은 무안국제공항과 통합하고, 군 공항만 제3의 부지에 건립하는 방식이기 때문이다. 강진, 신안, 영암, 완도, 장흥 등 전남 서남권 자치단체장들은 이미 공항 이전 반대를 공식화하고 있다.⁴⁸⁾

다. 성패요인

1) 군 공항과 민간 공항 이전 추진 전략

광주 군 공항 이전은 민간공항의 이전 선결조건으로서 이전 후보지와 장기간 논의가 진행되어온 사례이다. 이는 특별법 통과 이후에도 이전비용 마련, 이전부지 선정 등으로 군 공항 이전에 어려움을 겪고 있는 다른 지역과 큰 차이점이라고 볼 수 있다. 왜냐하면 광주광역시가 이전 후보지인 전남에 충분한 협상카드를 가지고 있기 때문이다. 군 공항 이전 문제가 민간 공항 이전과 결부되어 논의되면서 이전지 선정, 이전 조건 등에 대해 지역사회에서 충분히 공론화될 수 있었다는 장점이 있다.

2) 갈등 중재자 부재

광주 공군비행장을 둘러싼 광주광역시와 전라남도 간 갈등은 각각의 지역이익을 극대화하기 위한 지역 간 갈등으로 충분히 예측 가능한 것이었다. 그러나 불행히도 갈등이 발생되고 진행되는 가운데 중앙정부의 적극적인 중재 노력은 찾아볼 수 없었다(유

47) 아시아경제, 국방부, 광주 군 공항 이전 작업 본격화, 2016년 8월 22일자.

(<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016082215510771573>)

48) 이데일리, 나가라, 오지마...지역이기주의에 두 번 우는 군 공항, 2016년 9월 2일자.

(<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF31&newsid=01433366612776184&DCD=A00603&OutLnkChk=Y>)

회숙·김예승, 2011: 221). 즉 지방자치단체 간 갈등을 완만히 해결하거나 양자의 대립된 의견을 조율하기 위한 중앙정부의 역할이 너무 미비하였다. 또한 관련 기관인 국방부는 용역 연구를 통해 이론적으로 군 공항 이전 후보지를 무안공항으로 제시하는데 그쳤다. 건설교통부와 감사원은 무안공항의 적자를 해결하기 위해 광주의 민간공항을 이 전해 와야 한다는 대안을 제시하는 데 그쳐, 인접 지방자치단체 간 갈등을 해결하려는 의지도 없었고 이렇다 할 추진력도 행사하지 못했다. 이러한 가운데 광주광역시와 전남의 갈등은 양 자치단체의 별다른 입장 변화 없이 평행선을 이어오고 있는 것이다.

2. 대구 공군비행장

가. 갈등개요

1) 갈등연혁

대구 공군비행장(이하 K-2)은 1936년 일본군이 동구 동촌 지역에 활주로를 건설하면서 조성되었다. 1951년 11월에는 제80항공창이 창설되고 군부보급 역할을 담당했으며, 1958년부터 공군부대가 주둔하기 시작했다. 이후 1961년부터 민간공항으로 이용되기 시작하면서 민·군 공용공항으로 2개의 활주로를 사용하였다. K-2 관련시설로는 공군 제11전투비행단, 공군 군수사령부, 공군 남부전투사령부, 육군항공, 소방·경찰항공 등이 있다.

대구 공군 비행장을 처음 건설할 당시에는 대구의 변두리 지역에 불과했으나, 이후 급격한 도시팽창으로 대구광역시의 신중심으로 부상하게 되었다. K-2 인근지역으로는 5km 거리에 대구광역시청, 2km 거리에 신도심인 동대구역세권이 위치하고 있다. 이후 수십 년 동안 인근 주민들은 소음과 재산권 침해 등의 피해를 입었지만 군 공항의 이전문제가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 2003년경부터였다. 이전까지는 국가안보 논리에 밀려나 있었던 이슈였으나 18대 국회에서 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」이 발의되면서 급부상하였다. K-2는 인근 주민의 소음피해, 대구광역시 발전 저해 등으로 이전 요구가 지속적으로 제기되어 왔다. K-2의 이전은 또한 대구광역시의 개발정책과도 관련된다. 이전을 통한 고도제한 해제, 개발제한지역 해제 등으로 낙후된

동·북구지역을 발전시키고, 대구광역시 추진하고 있는 이시아폴리스, 동대구역세권 개발, 대구혁신도시, 신암 뉴타운 등 도시 개발사업과 대구·경북 지식 창출형 경제자유구역 등의 사업효과를 극대화 할 수 있다(문인수, 2011: 117-118).

이상을 종합하면, 대구 K-2 전술항공작전기지와 지역사회와의 갈등의 쟁점은 비행장의 이전과 소음 등의 피해에 대한 보상으로 정리될 수 있다. 공군 비행장을 건립한 초기에는 외곽에 불과했지만, 도시의 외연적 확산으로 도심으로 부상하게 되었고, 이에 따라 주민의 수가 증가하면서 군사시설에 인접한 주민들의 피해 및 문제가 현실화된 것이다. 또한 과거에는 국가안보의 논리에 밀려 주창하지 못했던 문제들이 이제 시대적 환경과 사고의 변화와 맞물려 주민을 위한 행정의 논리로 전환되면서 갈등이 수면 위로 부상하게 된 것이다.

2) 대구 공군비행장 현황

대구 공군비행장은 대구광역시 동구 지저동에 위치하고 있고, 대구국제공항과 규모 면에서 비슷하며, 활주로를 K-2 공군기지와 함께 사용하고 있다. 대구 공군비행장은 일제 강점기에 임시 활주로로 건설(1936년)되어 한국전쟁 이후 본격적으로 군용 비행장으로 이용되었다. 대구 비행장은 1958년부터 공군부대가 주둔하기 시작하였으며, 6.6 km²(203만 평) 규모에 공군 3개 부대가 있고 1961년부터 민간공항으로도 이용되고 있다. 그래서 현재는 민간비행장과 군용비행장으로 함께 사용하고 있으며, 미군부대도 주둔하고 있다. 대구 공군비행장은 부지 면적만으로도 국회의 있는 여의도 면적(2.95km²)의 두 배가 넘는다. 이와 더불어 군사시설보호를 위해 개발을 제한하고 있는 개발제한구역 50.91km²와 전투기의 안전운항을 위해 설정된 고도제한구역 632.3km²까지 합치면 엄청난 면적의 부지가 비행장으로 인해 제하되는 대상지로 분류되어 있다. 비행안전구역 내 주민 수는 약 60만 명 정도로 추산된다(채중현 외, 2012: 31-32).

3) 소음피해 현황 및 갈등

가) 소음피해 현황

녹색연합이 펴낸 「2008년 전국 군용비행장 소음 실태보고서」에 따르면, 전국의 군

용비행장 소음피해 주민은 33만 가구, 96만 여명에 이르는 것으로 보고되었다. 또한 2006년 환경부가 전국 12개 공항에 대한 항공기 소음도를 측정한 결과, 대구공항의 소음도가 연간 평균 87웨클로 가장 높게 보고되었다. 다음에서 살펴보겠지만, 항공기 소음피해로 인해 집단 민원의 수가 급증하게 되었다. 1996년 25건이던 것이 2000년에는 77건으로 5년 사이 거의 3배가 증가하였고, 청구금액과 보상액 역시 기하급수적으로 증가하였다. 75웨클 이상을 기준으로 할 때, 대구 공군비행장의 피해인구는 약 24만 여명으로 추정된다.

한편 항공법이 정한 소음한도 초과는 75웨클⁴⁹⁾ 이상이다. 2011년 환경부가 주요 공항 15곳⁵⁰⁾의 소음을 측정한 결과, 광주(87웨클)·군산(86웨클)·청주(85웨클)·원주(85웨클)·대구(84웨클) 등 5개 공항이 다른 공항에 비해 소음도가 높게 나타났는데, 이는 민간공항과 군용비행장으로 함께 사용되어, 군용기의 소음 영향이 크기 때문인 것으로 파악되었다.

대구 공군비행장의 소음으로 인한 피해는 크게 경제적 피해와 교육환경의 피해로 나누어볼 수 있다. 경제적 피해의 대표적 예는 대구광역시가 2007년 민자유치를 통해 K-2 인근에 신도시 건립을 추진하였으나, 항공기 소음 환경기준을 통과하지 못한다는 이유로 환경청의 협의를 얻지 못해 건립불가 판정을 받은 경우이다. 동대구역 역세권 개발구상안 역시 비행장 근처의 고도제한에 묶여 실현 가능성이 없다는 평가를 받았다. 이보다 더 현실적인 피해는 인근 학교에서 많이 나타나고 있다. 대구비행장 인근 학교에서는 전투기가 뜰 때 소음치가 90dB를 웃돌아 수업이 불가능하다고 한다. 학교 측에 따르면, 일반적인 경우 학교의 소음 허용기준치는 60dB인데, 전투기가 3-4대씩 이륙하면 120dB까지 상승한다고 한다. 비행장 활주로에서 불과 200m 정도 떨어진 곳에 위치한 해서초등학교의 경우, 소음측정 결과 120dB 이상으로 수업시간 40분 가운데 20분은 수업 진행이 어려운 상황이 나타나기도 한다고 한다.

2005년 2월, 대구카톨릭대 의대 박정환 교수와 영남대 공대 김갑수 교수 등 연구팀 7명은 대구광역시교육청의 의뢰를 받고, 전국의 군용 및 민간공항 주변의 초·중·고교 193곳을 대상으로 실시한 비행기 소음관련 피해현황 결과를 발표하였다. 조사결과, 공항 주변 학교의 교사와 학생들이 장기간 비행기 소음에 노출되어 정신적·신체적 피해

49) 국제민간항공기구(ICAO)의 민간항공기 소음대책 기준은 75웨클

50) 환경부의 2011년 기준 국내공항별 평균 소음도는 양양(53웨클), 인천(62웨클), 무안(63웨클), 울산(63웨클), 여수(66웨클), 사천(72웨클), 김포(74웨클), 포항(76웨클), 제주(76웨클), 김해(77웨클)(세계일보, 2012년 7월 15일자).

를 보는 것은 물론 학습에도 큰 지장을 받는 것으로 나타났다. 학생들의 인지적 영역 및 정신적·심리적 영역에 대한 조사결과, 항공기 소음이 인지기능 및 수행능력에 미치는 영향은 초등학생에서 가장 크게 나타나는 것으로 밝혀졌다. 또한 학생들에 대한 학습 및 일상생활 방해현황 조사결과, 항공기 소음으로 인한 학생들의 학습방해 뿐 아니라 일상생활에도 방해를 받고 있으며, 정서적인 측면에도 영향을 미치는 것으로 나타났다(채종현 외, 2012: 32-34).

나) 소음피해 갈등

2000년대 초반부터 대구 공군비행장 주변 주민들은 소음피해와 관련해 국가를 상대로 손해배상 소송을 제기해왔다. 2001년 대구·포항·예천공항 주변 주민들은 대구지법에 소음피해 소송을 냈으나, 8천여만 원에 이르는 소음도 측정비용을 감당하지 못해 같은 해 12월에 소송을 포기했었다. 2001년 4월 경기도 매향리 사격장 인근 주민들의 국가를 상대로 한 손해배상청구소송에서 1억 3,200만 원의 배상판결이 확정된 후, 2002년 1월 8일 국방부는 전국의 군 비행장과 사격장 주변 주민들이 겪고 있는 소음피해 등 민원해소를 위해 2005년까지 「소음관련특별법(가칭)」 제정 후 2006년부터 순차적으로 보상대책을 시행할 것이라고 발표하였다. 구체적인 보상범위를 제시하지는 않았으나, 대구·예천·포항 비행장 등 군 비행장 주변 20곳, 사격장 주변 10곳 등이 우선 선정될 것으로 예상했었다.

2007년 9월, 서울중앙지법 민사합의 14부는 대구비행장 인근의 검단동 주민 869명이 국가를 상대로 낸 손해배상청구소송에서 “국가는 주민들에게 각각 60만원에서 200만원을 지급하라”며 원고 일부승소 판결을 내렸다. 재판부는 판결문에서 “전투기 소음으로 주민들이 일상생활에 지장을 받고 있고, 군용기는 민항기보다 소음피해가 더 크다”고 밝혔다. 대구 검단동 주민들은 2004년 8월 소송을 제기해, 같은 해 12월 1심에서 승소한 데 이어, 2007년 항소심에서도 배상판결을 받은 것이다. 2008년 2월, 대구지법 제12민사부는 대구광역시 동구 신평동과 신임동 주민 364명이 국가를 상대로 낸 소음피해로 인한 손해배상청구소송에서 “국가는 주민들에게 4억 1,000여 만 원을 지급하라”고 원고 일부승소 판결을 내렸다. 이는 대구 공군비행장 인근에서 소음도가 90웨클 미만인 지역에 거주하는 주민들에 대해서도 국가가 소음피해를 보상할 의무가 있다는 판결로써, 그동안 대구 공군비행장 인근에서 소음도 90웨클 이상인 지역만 소음피해 지역으로 인정된 것에 반해 소음피해 범위를 보다 넓게 인정하게 되었다. 이후

2009년 7월에는 대구 군비행장 주변 주민 3,665명이 비행기 이·착륙 소음으로 피해를 봤다며 국가를 상대로 낸 손해배상청구소송에서 모두 25억 5,000만 원을 배상하라며, 원고 일부승소 판결을 냈다. 2011년 7월에는 대법원에서 대구 공군기지 주변 소음피해 배상 주민소송에서 국방부의 상소를 기각, 450억 여 원을 지급하도록 한 판결을 확정 지음으로써 국방부의 부담이 점점 가중되고 있다(채중현 외, 2012: 25-30).

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

대구 공군 비행장을 둘러싼 갈등과 관련된 갈등당사자로는 인근 주민, 대구광역시와 동구청, 국방부가 해당된다. 먼저 직접적인 영향과 피해를 겪고 있는 K-2 인근 주민들은 비행장 소음피해에 대해 2004년부터 지역별로 소음피해 손해배상 청구 소송을 연달아 제기하면서 적극적인 법적 대응을 해오고 있다. 2012년 한국행정연구원이 실시한 대구 군비행장 관련 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 지역주민의 인식과 태도를 알 수 있는 부분을 일부 발췌해보면 다음과 같다.

“국방부는 이 지경까지 와서도 주민들에게 사기행각을 벌이고 있다. 소음지도가 엉망이나 옆집은 받고 옆집은 못 받고, 앞집은 받고 뒷집은 못 받는 결과가 나오는 것, 소음지도의 결과를 신뢰할 수 없다. 우리 주민이 의뢰하는 소음 전문가와 국방부가 의뢰하는 소음 전문가가 측정을 같이 하자라고 제의한 바 있으나, 필요 없다는 답변을 들었다. 측정도 14군데만 하겠다고 한다. 대구에 14개 지점만을 측정하면 정확한 측정이 되지 않을 것이다. 전에 측정할 때는 비행기 소리가 나지 않을 때 와서 잠깐 측정하고 간 경우도 있다. 웨클은 말도 안 되는 것이다. 우리가 시끄러운 것은 전투기 소음이지 민항기 소음이 아니다. 하지만 이 웨클은 민항기가 내는 소음까지 다 집어넣어서 모든 비행기가 내는 소음의 평균값을 도출하는 것이다. K-2에 있는 감찰실, 소위 민원실에 있는 분들과 대화를 하려고 해도 공식적인 대화 창구에는 나오지 않는다. 우리도 남북이 대치되어 있는 상황에서 전투기를 없애라는 요구는 절대 하지 않는다. 어찌되었든 전투기로 인해 이 대도시 안에 엄청난 피해와 고통이 발생하고 있는데, 주민들이 이 전투기 소리로 어떠한 병을 얻고 있는지 고통을 받고 있는지 정부에서는 역학조사 한 번 하려고 하지 않았다(동구 주민대표 A).”

“상식적으로 이해하기 어렵다. 용역을 할 때 서울대학교에서 용역을 했는데, 그 당시 일반주민들은 측정을 하는지 안 하는지 그 자체도 몰랐다.⁵¹⁾ 주민들에게는 제대로 된 설명이 없었다.

대표들과 공군이 기관 선정하는 과정부터 오픈하는 것이 필요하다. 주민들과 같이 하는 것이 가장 좋다(동구 주민대표 B).”

“활주로 간격을 짧게 잡고 갑자기 고도를 상승하여 위에서 속도를 높이니 북구, 암양, 경산에서 소리가 다 들린다. 최근 팬텀에서 F15로 바뀌면서 소음도 더 심해졌다. 고도를 올려서 주민이 피해를 보지 않는 범위에서 속도를 올릴 것이지, 주민이 피해를 보는 전투기 기동은 하지 말아야 한다. 특히 심야에는 국가가 어느 정도의 위기에 처했는지 몰라도 갑자기 비행기가 이륙하는 것은 견디기 어렵다(동구 주민대표 D).”

“주민들이 표본 조사지점 증가 및 보상 소음기준 완화를 요구한다. 조사지점을 늘려달라고 하는 의견이 매우 많다. F15가 이 지역에 다니고 있는데 쌍발엔진이라서 소음이 매우 크고, 갑작스럽게 고도를 높이기 때문에 소음이 더 크다. F16 당시 소음 측정지점을 지금도 그대로 사용하고 있는 것은 문제가 있다(동구 동장).”

대구광역시와 동구청은 K-2 인근 개발제한구역 및 군사시설보호구역, 비행안전구역 등으로 도심 개발이 크게 제약받고 있음을 이유로 군 비행장의 이전을 강력하게 요구해왔다. 또한 2006년까지 주둔했던 미군의 헬기부대가 옮겨갔고 항공교통관제소 역시 2001년 인천으로 이전하는 등, K-2에 대한 공군의 기능이 축소되었으므로 정부의 의지만 있다면 이전할 수 있을 것이라는 입장을 표명하였다.⁵¹⁾

2012년 한국행정연구원이 실시한 대구 군비행장 관련 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 해당 기초 지방자치단체인 동구청의 인식과 태도를 알 수 있는 부분을 일부 발췌해보면 다음과 같다.

“배상과정에서 85웨클 이상 지역 사람들에게만 지원하다보니 주민들 간의 갈등이 발생하게 된다. 75이상으로 나누면 강동지역 대부분이 대상에 포함되어 많은 혜택이 돌아올 수 있을 것

51) 이와 관련해 주민들은 최초 측정 당시 서울대 이수갑 교수 팀이 주민들 입장에서 측정하지 않고, 군의 입장에서 측정했기 때문에 새로 측정할 때는 이수갑 교수가 측정하지 말 것을 주장하였다. 이러한 주장에는 국방부와 이수갑 교수 간 커백선에 대한 의심도 자리 잡고 있었다. 이수갑 교수 제자의 국방부 채용설이 지역에서 있었다고 한다. 이러한 주장에 대해 국방부는 이 분야에서 가장 권위 있는 전문가이고, 현재 국내에서 이 측정을 할 수 있는 팀이 없는 실정이며, 공정한 경쟁 입찰을 통해 선정되었고, 어떤 팀이 와서 등고선을 그리더라도 같은 값이 나올 수밖에 없다고 하여, 일축하였다. 이는 결국 ‘직각형’으로 작성된 이전 소음지도를 신뢰하지 못하고, 소음등고선에 대한 오해에서 시작되었는데, 이 역시 정보전달과 소통 미흡에서 비롯된 결과로 볼 수 있다(채종현 외, 2012: 75-77).

52) 매일신문, 동구청, K-2 이전 당위성 주장, 2007년 6월 1일자.

(http://www.imaail.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=23722&yy=2007)

이다.

군과 대화 채널은 마련되어 있으나, 필요시에만(연락이 오면) 연락해서 의견을 주고받고 있다. 민원이 오면 우선 이야기를 들어보고 K-2에 전화한다. 주로 비행기가 너무 많이 뜬다는 민원 등인데, K-2 담당자고 딱히 답변을 못해주는 것으로 알고 있다(동구청 공무원).”

이에 대해 국방부와 공군은 K-2 이전이 불가함을 밝혔다. 2007년 당시 대구광역시의 이전요구에 대해 공군의 발전계획에 포함되어 있지 않으며 검토대상이 아니라고 일축하였다. 2012년 한국행정연구원이 실시한 대구 군비행장 관련 갈등영향분석에서 주요 이해관계자와의 면담 내용 중 공군의 입장을 대변하는 관계자와의 인터뷰를 일부 발췌해보면 다음과 같다.

“주민들은 경로를 바꿔라, 비행을 하지 마라, 하루 종일 이륙하는 것보다 일정 시간대에 집중해서 이륙을 시켜라 등 이런 쪽으로 요구를 한다. 작전이다 보니 그런 부분이 현실적으로 불가능하다. 비행훈련을 안 할 수는 없고, 비행경로는 예전부터 정해진 가장 안전한 방향으로 소음피해를 최소화하는 방향으로 선정되어 있다. 경로를 바꾸면 더 큰 소음피해가 발생한다. 비행경로를 바꾸지는 않았지만, 이륙 후 15도 각도로 뜨던 것을 올려 수직상승함으로써 소음을 줄이는 효과를 보고 있다. 사전고지의 경우 보안성 검토를 거쳐 언론에 공개되는 범위 내에서 제공할 수 있을 것이다(공군 관계자 A).”

“현재 법원에서 소음등고선이 지나가는 자리에 건물이 걸리면 배상하고, 안 걸리면 배상하지 않고 있어, 앞·뒷집에 따라 배상이 달라질 수 있다. 주민들이 가지고 있는 소음지도는 공군에서 제시한 자료가 아니다. 측정할 때에는 아침 첫 비행부터 마지막 비행까지, 그것도 하루만 하는 것이 아니라 5일 간을 진행하기 때문에, 우리가 비행조절을 해서 속일 수 있는 범위가 아니다. 데시벨로 하나 웨클로 하나 별 차이는 없을 것이다. 오히려 웨클로 하면 지역 주민들에게 더 도움이 된다고 생각한다(공군 관계자 D).”

2) 갈등 원인

K-2를 둘러싼 갈등은 광주, 수원의 군 비행장 사례와 마찬가지로 주둔 지역이 급격한 변화를 겪고 있음에도 불구하고, 이에 대해 미온적 태도를 넘어 무 대응으로 일관했던 군의 대응이 가장 큰 원인이라 할 수 있다. 대구광역시는 인구 250만의 대도시로 성장하였는데, 도심 한가운데 전투비행단이 위치하여 도시 발전을 저해하는 것은 물론 인근 주민들의 소음피해 정도가 심각하여 군과 지역사회가 더 이상 공존하기 힘든 상

황까지 오게 된 것이다. 여기에 주민과 자치단체의 소음 피해보상 요구에 군이 적극적으로 대응하지 않은 점도 군과 지역사회의 갈등을 심화시킨 근본적 원인이 되었다. 이러한 군의 무책임한 대응은 결과적으로 주민들의 대규모 집단소송과 이에 따른 군의 배상액 증가로 이어졌다.

대구 공군비행장을 둘러싼 갈등의 원인은 크게 두 가지로 구분해볼 수 있다. 하나는 소음문제이고, 다른 하나는 기지이전 문제이다. 먼저 군 비행기로 인한 소음문제는 정확하고 신뢰성 있는 소음지도(소음등고선) 작성과 관련된 문제와 군의 비행정책에 대한 주민들의 불만, 그리고 「군소음특별법」 제정과 관련된 여러 입장의 충돌 등이 쟁점사항이라 할 수 있다. 그 중 대구 공군비행장 소음과 관련된 갈등 상황에서 소음지도, 즉 소음등고선 작성과 관련된 주민들의 신뢰문제는 핵심 쟁점으로 파악된다. 이와 관련해서는 소음지도 검증을 위한 소음측정 지점 숫자, 전문가 선정, 소음지도 작성에 대한 주민참여 요구, 소음측정 데이터에 대한 소음 신뢰성, 소음측정 단위 등이 중요한 세부 쟁점으로 부각되었다.

이를테면 INM(Integrated Noise Model)으로 작성된 소음지도를 검증하는 작업일 뿐 14개 지점 측정만으로도 충분한데, 14개 지점만 측정하면 정확한 측정이 되지 않을 것이라는 주민의 의견이 많다. 또한 대부분의 주민들은 소음등고선과 소음배상 기준선을 구분하지 못하고 있는데, 공군이 기존 소음등고선 자료를 공개하지 않는 상태에서 주민들이 입수한 지도(소음배상기준)에 대한 정보가 확산되면서 재작성의 필요성이 요구되었다. 아울러 소음측정 데이터는 장기간의 비행데이터를 입력하여 분석에 활용하는 것으로, 1년치 운항자료를 입력하여 INM프로그램을 통해 도출되는 것이지, 실제 측정하는 포인트를 이용해서 등고선이 나오는 것이 아니다. 인간이 하는 일이라 다소 간의 입력 오류가 있을 수는 있으나, 현재까지 결과 자체를 의심할 수준은 아님에도 불구하고, 이 데이터에 대한 정확성과 신뢰성의 문제가 제기되었다. 이 역시 소음측정에 대한 주민들과의 소통 및 신뢰가 이루어지지 못한 결과로 볼 수밖에 없다. 그리고 비행시간과 비행경로와 관련된 문제도 대구 공군비행단의 비행정책과 관련된 중요한 쟁점인 것으로 파악되었다. 특히 비행시간과 관련하여 야간 비행과 비행시간에 대한 사전고지 문제가 주민들의 주요 관심사로 파악되었으며, F15 기종 변경으로 가능해진 급상승 문제와 비행경로 변경문제 등이 중요한 세부 쟁점인 것으로 분석되었다.

다음으로 대구 기지의 이전과 관련된 쟁점은 「군 기지 이전 특별법」의 조속한 제정을 통해 이전을 추진하여 군 소음 문제를 근본적으로 해결하자는 입장과 이전을 위한 대체지 선정의 어려움 등 현실 가능성이 낮기 때문에 최대한 보상을 받기를 원하는

입장 간의 갈등문제로 나타난다. 즉 전자는 대구 공군비행장의 소음관련 갈등을 본질적인 해결을 위해서는 이전을 추진하는 것이 바람직하다는 것이다. 후자는 남북분단 상황에서 단기적으로 이전을 추진하는 것은 현실 가능성이 낮기 때문에, 이전 전까지 소음피해에 대한 위로 차원에서 최대한의 보상을 원하는 것이다. 이는 최근 군비행장이 혐오시설로 간주되고 있어, 대체지 확보가 현실적으로 어렵다는 인식이 더해진 의견으로 보인다(채종현 외, 2012: 69-80). 이에 대해서는 지난 2013년에 「군 공항 이전과 지원에 관한 특별법」이 국회 본회의를 통과하였으므로 향후 처리 절차를 주목해볼 필요가 있다.

3) 갈등과정

가) 투입 : 지역구 국회의원의 이전 요구 및 입법화

대구 K-2 이전문제에 있어 대구 지역 출신인 유승민 국회의원의 장기간에 걸친 노력이 큰 역할을 했다. 유승민 의원은 2009년 국방위 국정감사에서 대통령의 결단과 이전지에 충분한 보상이 필요하다고 지적한 바 있다. 또한 2013년 국회 국방위원장을 맡으며 K-2 이전 문제에 큰 관심을 가지고 공군과의 이전비용 논의 등을 주도하였다. 당의 원내대표로 선출된 이후에도 상임위원회를 외교통상위원회에서 국방위원회로 옮기면서까지 군 공항 이전을 위해 많은 노력을 해 왔다.⁵³⁾ 유승민 의원은 도심 군 비행장으로 어려움을 겪고 있는 다른 지역 의원들과 함께 18대, 19대 국회에서 군 공항 이전 특별법 발의를 주도하였다.

나) 과정(전환) : 군 공항 특별법 통과와 이전건의

2013년 3월 군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법이 통과되고 동년 10월 시행되면서 대구광역시도 K-2이전에 박차를 가하게 된다. 대구광역시는 2014년 5월 30일 국방부에 이전 건의서를 제출하고 기존 부지를 자연 친화형 미래복합신도시로 개발할 계획을 수립하였다.⁵⁴⁾

53) 매일신문, 유승민 대표님, K-2 이전 첫삽 뜨셔야죠, 2015년 2월 4일자.

(http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=6783&yy=2015)

54) 대구일보, 대구 동구 K-2 이전 후적지 환경 휴노믹 시티가 뜬다, 2014년 11월 27일자.

<표 3-3> 대구 공군 비행장 갈등 일지

일 자	사 건 요 지
2004.8.	• 대구 북구 검단동 주민 소음피해 손해배상 청구 소송 제기
2004.9.	• 대구 무태·조야동 주민 소음피해 손해배상 청구 소송 제기
2005.7.	• 대구 산격2동 주민 소음피해 손해배상 청구 소송 제기
2005.10.	• 대구 북구 주민 소음피해 손해배상 청구 소송 제기
2007.5.	• 대구광역시, 도심 군부대 이전 계획 발표
2007.10.	• ‘K-2이전 주민비상대책위’발족
2008.1.	• 김범일 대구광역시장, 임기 내 공군비행장 이전 확정 의지 발표
2009.3.	• ‘K-2 이전 대시민설명회 및 다짐대회’등 범시민운동 시작
2008.8.	• 주민대책위와 시의회 참여, ‘K-2이전 대구광역시민 추진단’출범
2009.3.18.	• 국방부, K-2이전타당성 조사 용역 발주
2009.10.14.	• 유승민 국회의원, 공군본부 국정감사에서 현실적 이전방안 제시
2012.6.	• 19대 국회, 군 공항 이전특별법 발의
2012.12.12.	• 박근혜 대선후보, K-2이전 추진 언급
2013.3.5.	• 군 공항 이전 특별법, 국회 본회의 통과
2014.5.	• 대구광역시 군 공항 이전건의서 제출
2015.11.23.	• 군 공항 이전건의서 수정안 제출

다) 산출 : 총선 앞두고 K-2 논의 재점화

대구광역시는 현재 이전 건의서에 대한 국방부의 검토 의견을 기다리고 있다. 그러나 2015년 유승민 의원이 당 원내대표를 사퇴했을 때 K-2이전 추진에도 영향을 받는 것이 아니냐는 여론이 생길 정도로 동 문제는 정치적 상황에 많은 영향을 받고 있다.⁵⁵⁾ 또한 2016년 총선을 앞두고 후보들은 또다시 K-2의 소음피해와 이전을 이슈화함으로써 다른 지역보다 상대적으로 군사시설로 인한 갈등문제의 해결에 있어 정치성이 큰 영향을 미치는 곳으로 보인다.

(<http://www.idaegu.com/?c=10&uid=305971>)

55) 대구일보, 유승민 사퇴...K-2이전 후폭풍?, 2015년 7월 9일자.

(<http://www.idaegu.com/?c=6&uid=320498>)

4) 해결여부

대구 공군비행장을 둘러싼 갈등은 대구 지역 국회의원의 적극적인 공론화와 특별법 제정서의 주도적인 역할로 일단 이전을 위한 절차에 돌입하여 일단락된 상태이다. 특별법 제정 이후 대구광역시가 곧바로 이전 건의서를 제출하고 이전비용 문제를 논의하는 등 발 빠른 행보를 보임으로써 이전 논의가 급물살을 타고 있다. 그러나 국방부의 이전 승인을 받고도 이전지 선정과정에서 난관에 부딪힌 수원시 사례와 마찬가지로 대구광역시도 국방부 검토결과 발표 이후 이와 유사한 어려움이 예상된다. 2013년 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」이 제정된 이후, 대구는 2014년 5월 30일에 이전 건의서를 제출했다. 그 이후 시점에서 군 공항 이전과 관련된 주요 갈등당사자의 동향을 정리해보면 다음의 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 대구 군 공항 이전 관련 주요 갈등당사자 동향

구분		내용
대구광역시		- 대구국제공항도 이전해야 하므로 동남권 신공항 건설 조기 이행 필요 - 동남권 신공항이 경남 밀양으로 정해지길 희망
대구광역시 주민		- 2008년부터 'K-2이전 대구광역시민추진단'활동 - 군 공항은 이전하고 민간공항은 잔존하기를 희망
국방부		- 언론보도에 따르면 현재 공군 등은 신기지 건설을 충남 서산기지 규모에 맞추어 진행해줄 것을 요구하는 것으로 알려짐. 이 경우 부지면적만 비교해보면 기존 K-2기지(6.4km ²)의 2배가 넘는 규모로 2-3조의 비용추가가 예상됨(연합뉴스, 2015.6.14.) - 2016. 8. 18 군 공항 이전건의서에 대한 평가 결과를 '적정'
경상북도		- 특이 반응 없음
언론이 언급한 후보지 (예천)	지자체	- 예천군, 한국산업개발연구원에 군 공항 유치관련 용역 의뢰 - 예천군 발전을 위해 군 공항기지 유치 의지 있음, 지원방안에 관심
	주민	- 찬성의견이 다수라는 언론보도 - 현재 대구와 마찬가지로 군 공항인 전술항공작전기지가 있기 때문에 추가확장 이전에 대한 반발이 크지 않음
사업대행 민간건설사		- 휴노믹시티개발(스마트 시티 인프라 구축, 문화예술·미래산업·친환경 주거단지를 도입) - LH(한국토지주택공사)를 중심으로 컨소시엄

자료 : 전형준 외, 2015: 117 수정.

대구 군 공항 이전사업은 2016년 7월 11일 청와대수석비서관회의에서 대통령이 직접 언급하여 이전을 공식화하면서 급물살을 타게 되었으나, 이 역시 지방자치단체 간 갈등이 노정되고 있다. 대구 군 공항은 민간공항(대구국제공항)과 통합해서 이전하는 것으로 결정되었다. 국방부는 현재 대구공항 예비이전후보지 조사 연구용역을 통해 후보지 선정 작업을 진행하고 있다. 현재 경북 군위군, 의성군, 영천시 등이 후보지로 거론되고 있는 가운데, 지방자치단체는 통합공항 유치에 따른 파급효과 등을 이유로 찬성하고 있지만, 주민들은 소음 등을 이유로 반대하고 있는 실정이다.

다. 성과요인

1) 지역엘리트의 적극적 대응

대구 K-2 이전 추진과정에 있어 지역구 국회의원과 시장 등 지역 정치엘리트의 역할이 크게 작용하였다. 이들은 지역 현안을 총선과 대선에서 공약으로 선정되도록 하였으며 당선 이후 적극적인 행보로 이전을 추구했다. 특히 지역구 국회의원은 정치력을 활용하여 정부기관에 압박을 가하고, 범시민추진단 운영에 참여하는 한편 꾸준히 주도해 온 입법 활동으로 도심 군 공항 이전에 대한 특별법 제정에 기여하였다. 이러한 정치엘리트의 역할은 군 공항 이전을 둘러싼 갈등과 복잡한 절차를 법을 통해 정리할 수 있게 할 뿐 만 아니라, 엘리트층 중심으로 지역의 여론과 민심을 규합하는 데에도 기여하였다.

2) 갈등 해결의 정치화로 인한 잡음 지속

대구광역시장과 지역구 의원 등 지역 정치엘리트가 적극적인 활동으로 이슈화 하고 특별법 제정을 통하여 이전 절차로 유도한 것은 대구 사례의 성공요인이라 할 수 있다. 하지만 동시에 이전문제가 정치화되어 잡음이 계속되기도 하였다. 지역 엘리트들이 주도적으로 특별법 제정에 기여를 하였고 이는 언론을 통해 널리 알려졌다. 그러나 군 공항 이전에 있어 특별법이 가지는 한계, 즉, 지방자치단체가 부담해야 하는 이전비용, 이전지 선정 등의 과제는 고스란히 남게 되는 약점에 대해서는 비판적인 관점에서 전달되지 않았다. 지방자치단체는 이전비용을 크게 낮게 추산하여 홍보하는가 하면 국회

의원들은 군 공항 이전과 피해 보상을 정치 이슈화하며 경쟁자의 이전 관련 정책을 비판하며 생산적인 논의를 어렵게 했다.⁵⁶⁾

대구 군 공항을 둘러싼 갈등은 특별법이나 소송만으로는 근본적인 해결책이 될 수 없다. 지역 정치엘리트의 역할이 중요하지만 일부 소수의 생각과 행동으로 해결될 수 없는 것이다. 대구 K-2 이전 갈등이 특별법 제정으로 일시 봉합된 것이지만 완전히 해결된 것이라고 할 수 없는 이유가 여기에 있다. 다른 지방자치단체에 비해 상대적으로 정치력의 입김이 크게 작용하였던 사례였기에 이에 대해 부가적인 첨언을 하자면, 군사시설로 인한 갈등해결에 있어서 정치성은 양날의 검이라 할 수 있다. 긍정적인 측면에서 보면 정치적 영향력의 극대화로 관련 이슈의 범위와 관심 폭이 증대되었고, 법적 토대로 할 수 있는 입법활동에서 적극적인 행보를 보였으며, 여론을 규합함으로써 지역의 문제를 국내화 시킨 점이 돋보인다. 그러나 갈등해결에 작용하는 지나친 정치성은 지역 정치엘리트의 지위와 사고의 변화에 따라 과정이 흔들리는 약점을 노출하게 하였다. 아울러 특별법 제정이 모든 문제를 해결할 수 있는 만능 도구가 아님에도 불구하고, 그 이면에 새겨진 문제와 한계를 객관적이고 공정하게 노정시키지 못했다는 비판에서 자유로울 수 없게 되었다.

3. 수원 공군비행장

가. 갈등개요

1) 갈등연혁

수원 비행장(제10전투비행단)은 한국전쟁이 휴전 후 1954년 10월 수원시 권선구 장지동 일대(6.3km²)에 주둔하기 시작했다. 주둔 초기에는 공군비행장을 중심으로 한 서수원권 지역의 경제 활성화에 기여하였다. 오늘날에도 수도권에 위치한 공군 최전방 전투기지이다. 그러나 수원의 도시화가 급속히 진행되면서 기피시설로 전락했다. 수원시의 팽창에 따라 현재는 도심 한 가운데에 위치하게 된 비행장은 고도제한과 작전반경

56) 뉴스타운, 대구 동구을! 유승민 VS 이재만의 진실게임?, 2016년 1월 1일자.
<http://www.newstown.co.kr/news/articleView.html?idxno=236697>

으로 인한 훈련 과정에서 발생하는 소음 등으로 주민 피해를 야기하고 있다(사회갈등연구소, 2009).

수원시는 비행장으로 저(低)개발된 서수원권 개발을 지속적으로 추진해왔었다. 2006년 당선된 김용서 수원시장 당선자는 수원비행장 이전 및 이에 따른 서수원 신도시 개념 개발계획을 발표했다.⁵⁷⁾ 이후 경기 수원시와 수원시의회는 비행장 이전부지로 안산시화호 간척지를 제안하며 국방부에 이전 요구를 해왔다.⁵⁸⁾ 2007년 발표된 ‘2020수원도시기본계획’에는 공군비행장 소음과 고도제한, 개발제한구역 등으로 상대적으로 낙후된 서수원권 활성화를 위해 기존 공업용지를 고색동 산업단지 확장 예정부지에 재배치하겠다는 전략이 포함되었다.⁵⁹⁾ 한편, 2008년 정부가 발표한 지역발전 추진전략에 수도권에 대한 규제완화가 포함되지 않자 경기도는 수도권 규제완화를 요구했다. 경기도는 5대 대정부 요구안을 발표했는데 그 중 하나가 군사시설 규제완화 및 피해보상이었다. 특히 수원비행장의 경우는 이전을 강력하게 요구했다.⁶⁰⁾ 수원 공군 비행장을 둘러싼 갈등은 공군 비행장 이전과 고도제한으로 인한 재산권 침해, 소음 등으로 인한 피해보상이 핵심이다. 비행장이 위치한 지리적 위치의 환경이 변하면서, 초기에는 경제 활성화의 매개체가 되었으나 현재는 저개발의 원인으로 지목되면서 기피시설로 변하게 되었다.

2) 수원 공군비행장 현황

경기도 수원시 권선구 세류동에 위치한 수원 공군비행장은 제2차 세계대전 말 일본군에 의해 건설된 이후, 1954년에 관할권이 공군으로 이양되었다. 이는 공군 제10전투비행단과 미 제7공군 51전투비행단 소속 부대의 두 비행훈련장을 합하여 부르는 명칭이다. 수원비행장의 규모는 6,3km²으로 수원시 전체의 약 10%를 차지하는 규모이다(수원시 : 5.2kkm², 화성시 : 1.1km²).

57) 헤럴드팝, 당선자마다 개발계획 풍성, 부동산시장 핵으로 부상, 2006년 6월 1일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=112&aid=0000040543>)

58) 연합뉴스, 수원공군비행장, 시화 간척지로 이전 요구, 2007년 4월 12일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0001604624>)

59) 뉴시스, 2020 수원 도시기본계획 변경 8일 공개, 2007년 11월 4일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000630104>)

60) 연합뉴스, 경기도 수원비행장 이전하라, 2008년 7월 24일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=001&aid=0002190701>)

3) 소음피해 현황 및 갈등

가) 소음피해 현황

수원비행장은 1948년에 건설된 후, 수원시의 팽창에 따라 도심 한 가운데 위치하게 되면서, 수도권에 위치한 공군 최전방 전투기지라는 전략적 의미를 가지고 있다. 설치 당시에는 7만 3천 명에 불과하였던 수원시 인구는 2009년 현재 110만 명으로 급성장하여, 비행장 소음으로 인한 건강권과 학습권, 고도제한으로 인한 재산권 행사의 제한을 겪는 서수원권 주민들이 45만 명에 이르게 되었다. 시가 구성되기 전부터 존재했던 수원비행장이 시의 광역화로 인해 늘어가는 주민의 행복추구권, 재산권, 건강권으로 이전에 대한 압력이 가중되고 있는 상황인 것이다(사회갈등연구소, 2009: 8-9).

<표 3-5> 수원비행장 소음피해 현황

소음도(웨클)	세대수	인구수	면적(km ²)	법원배상기준 (1인/월 기준)
95 ~ 100	17	24	5.32	60,000원
90 ~ 95	501	1,101	1.81	45,000원
80 ~ 90	27,000	71,299	10.29	30,000원
75 ~ 80	21,929	62,587	8.77	-
합계	49,507	135,011 (시 12.4%)	26.19 (시 21.6%)	-

자료 : 수원시 내부자료, 2009; 윤종설, 2010: 38.

나) 소음피해갈등

공군에서는 국가안보라는 명분하에 주민들에게 이해를 바라고 있으며, 오래 거주한 주민들은 소음에 익숙해지기도 하고 비행장의 허쉬하우스, 일몰 후 비행자체 등의 소음저감 노력과 수혜지역 봉사, 주민초청설명회 등의 대민홍보와 지원사업으로 수원비행장의 존립을 받아들이는 편이다. 그러나 동탄, 병점 등 신도시의 대규모 아파트단지 건설로 신규 주민들이 이주하면서 집단 민원이 꾸준히 제기되고 있다. 이에 수원비행장 이전을 바라는 시민연대, 수원환경운동연합, 수원여성회 등을 비롯한 주민들의 집단

서명과 소송이 있었으며, 2009년 6월 서울중앙행정지법에서는 군용 비행장 관련 소송 최대 배상액은 480억 원이라는 판결을 내렸다. 80-90웨클 지역 주민에게는 월 3만원씩, 90-95웨클 지역 주민에게는 월 4만 5천 원씩, 95-100웨클 지역 주민에게는 월 6만 원씩의 위자료를 주도록 결정하였다.

한편 수원시의회 ‘비행장 이전추진 및 소음 피해대책 특별위원회’는 2007년 11월 수원시청과 함께 서울대 환경소음진동연구센터와 제일평가법인에 수원비행장 관련 피해 조사 연구를 의뢰하였다. 2009년 발표된 이 연구결과에 따르면, 수원비행장으로 인해 받는 피해가 총 2조 3천 억 원에 달한다고 추산하였다. 아울러 70웨클 이상 지역부터 학습활동 피해가 급격히 증가했고, 80웨클 이상 지역의 경우 학습능력이 저소음지역에 비해 70%나 떨어지는 것으로 나타났다. 또한 소음피해로 인한 학습능률 저하는 성적 부진 뿐만 아니라 학습의욕 저하 등 2차적 피해가 발생할 가능성이 높다는 조사결과를 내놓았다. 이러한 연구결과를 토대로 수원시는 2009년 10월 수원비행장 주민피해 완화를 위한 ‘수원비행장 관련 종합 대응대책⁶¹⁾을 발표하여, 수원비행장으로 인해 주민들이 받는 피해를 최소화하고자 노력하였다(사회갈등연구소, 2009: 8-16). 이러한 갈등의 연속과 이에 대한 갈등당사자들의 다양한 대응 노력들이 꾸준히 지속되어 결국 2015년 국방부의 수원비행장 이전건의 수용이라는 결과물을 낳는 밑거름이 되었다.

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

수원 공군비행장을 둘러싼 갈등의 갈등당사자로는 직접적인 영향과 피해를 감당하고 있는 지역주민, 수원시와 의회, 국방부가 해당된다. 먼저 수원시 주민은 비행훈련 소음으로 인한 난청, 어린이 발육 부진, 대화·수면장애 및 정신적 스트레스 등을 호소하며 집단소송을 시작하였다. 소음 피해소송 주민은 2015년을 기준으로 총 32만 여명으로

61) 당시 종합대응대책에는 2010년까지 ① 90웨클 이상 지역 내 거주하는 주민에 대한 기초건강 진단 후 청력 등에 대한 정밀검사 실시, 맞춤형 건강증진 프로그램 운영하고 향후 80웨클 소음지역까지 확대, ② 소음피해지역의 3개동 주민센터와 28개 경로당에 대한 이중창 설치 등 소음저감사업 및 공공요금 지원 적극 추진, ③ 소음방지 등 교육환경개선사업으로 19개교 26억 원 우선 지원, 서수원권 영어벨트화 사업 추진하고 고색고등학교에 매년 2억 원씩 3년 간 교육경비 지원 등, ④ 수원시와 공군비행장 측 대표가 공동위원장을 맡는 수원비행장 소음대책위원회 구성 추진, ⑤ 고도제한 완화 학술용역 추진 등의 계획이 포함되어 있었다(사회갈등연구소, 2009: 16).

추산되었다.⁶²⁾

수원비행장은 광범위한 지역에 걸친 다수의 사람들에게 영향을 미친다. 2009년 사회갈등연구소의 「기지가전 및 소음관련 갈등영향분석 보고서」에서는 인터뷰를 통해 신시가지와 구시가지, 어디에 사는가에 따라 소음에 대한 반응에 뚜렷한 차이를 보이고 있음을 밝히고 있다. 이러한 인식의 차이는 세 가지 차원에서 살펴볼 수 있다. 우선 수십 년 간 비행기 소음에 노출되어 왔던 구시가지 사람들은 그렇지 않은 사람들에 비해 대체로 소음에 더 적응적이었다. 또한 공군과 지역주민 간의 관계의 정도에도 차이가 있다. 공군은 오랫동안 지역사회와 자원봉사, 대민지원, 비행장 견학, 교육 등을 통해 다양한 관계를 유지해왔다. 이런 관계의 기간이 길면 길수록 상호 이해의 폭이 넓어진 것으로 사료된다. 다음으로 구시가지는 주로 개인주택으로 오랫동안 삶을 통하여 밀접한 인간관계가 형성되어 있으며, 대부분의 주민들이 10년 이상 같은 지역에 거주해오고 있다. 지역에 대한 애착과 공동체에 대한 결속력이 높은 편이다. 반면 신시가지 주민은 대다수가 아파트 건설을 계기로 입주하였고, 거주기간이 4-5년 안팎인 경우가 많고, 지역에 대한 소속감이나 결속력이 약한 편이다. 대부분 직장도 도심에 있어 지역사회에 대한 관심도 높지 않고, 공군과의 유대관계도 거의 없어 이해의 폭도 좁다(사회갈등연구소, 2009: 21).

이러한 인식의 차이는 동일 지역의 주민이라도 갈등과정에서 각기 다른 수요와 기대치를 표현하였다. 80웨클 이상 구시가지 주민들은 소음에 대한 적응력도 다른 곳에 비해 상대적으로 높고, 공군이 소음을 저감하기 위해 나름의 노력을 한다는 것도 알고 있다. 그래서 공군과의 관계가 악화되는 것도 원치 않으며, 이들 지역이 상대적으로 낙후되어 있는 곳이라 주된 관심은 방음창, 의료지원 등 소음저감 대책과 고도제한 해제 등과 같은 실질적 혜택이다. 반면 80웨클 이상 신시가지 주민들은 대부분 공군 비행장이전을 주장하고 있다. 이들 가운데 많은 주민들이 소음에 대한 사전정보 없이 입주한 상태여서, 비행장 소음에 대해 지극히 부정적이고 민감한 상태이다. 80웨클 미만 구시가지주민들은 비행장 소음피해 지역 가운데 가장 목소리가 작다. 원론적으로 비행장이전이 필요하다고 인식하고 있으나, 보상 받을 가능성이 적고, 받는다 해도 매우 적어 현실 생활에 도움이 되기 어려울 것으로 판단하고 있다. 그래서 이들은 주로 방음창 설치, 난청 해소 등과 같은 의료지원을 바라며, 공군과의 교류가 빈번한 편이어서 이러한 교류가 확대되기를 기대하고 있다. 반면 80웨클 미만 신시가지 주민들은 소음으로

62) 한국일보, 수원 공군기지 이전 건의 타당... 창설 61년 만에 옮긴다, 2015년 6월 4일자.

(<http://www.hankookilbo.com/v/f99e42082a2c403d867f4a741524dc6e>)

인한 피해는 상대적으로 덜하지만, 피해보상 지역이 확대되어 자신의 지역도 포함되기를 희망하고 있다. 전반적으로 공군에 대한 관심도 낮고 개별적인 보상에 관심이 많은 편이다(사회갈등연구소, 2009: 28-29).

경기도 수원시와 수원시의회는 이러한 주민들의 소음피해에 대해 비교적 적극적으로 대응해왔다. 시는 종합대책을 마련하여 피해지역에 재정적 지원을 하며 정부와 군에 지속적으로 이전을 요구하였고, 의회는 특별위원회를 구성하여 소음피해 조사를 실시하기도 하였다. 지역구 의원들 역시 비행장 이전을 요구하며 도심 군 비행장 특별법 제정을 추진했다.

좀 더 구체적으로 살펴보면 우선 수원시는 1997년 9월 ‘소음에 대한 지역주민들의 건강영향평가’에 대한 용역발주를 시작으로, 1999년 5월에는 주민 피해보상 및 대책이 전무함에 따른 손실보상 및 경제 활성화 대책의 필요성에서 ‘인근지역의 경제적 영향 분석’용역을 연이어 발주하였다. 더불어 수원시는 소음피해대책, 야간 및 저고도 비행 자체요구, 혼련 비행시간 최소화와 인구밀집지역 비행경로 우회, 기타 소음저감 대책으로 공군비행장 측에 비행기 소음에 따른 협조와 비행장 소음방지시설(hush house) 추가설치를 위해 해당 기관에 요청하였다. 수원시는 특히 「군소음특별법」 조기 제정을 위한 노력과 군용항공기 소음발생 저감대책 차원에서 최소소음 운항항로 설정, 안전운항보장 범위 내에서 소음경감 운항방식 채택, 소음저감대책 수립을 위한 자동소음측정망 설치, 비행장 주변 방음벽, 방음림, 방음독, 완충녹지 조성, 항공기 지상이동 시 엔진출력 최소화 및 민·관·군 주민협의체 구성 적극 참여 등을 국방부와 해당기관에 요청하였다. 아울러 수원시는 수원비행장 고도제한 완화 및 이전 차원에서 해당 기관에 비상활주로 지정해제, 고도제한 완화, 비행장의 중장기적 이전 요구를 지속적으로 건의하였다. 주요 내용으로는 주 활주로 수준점을 종전의 20.3m에서 26.0m로 상향조정하도록 건의하였고, 비행장 주변 건축물 규제완화, 비행안전구역 고도제한 완화, 군용항공기 비행항로 변경, 비행장 이전 검토요청(국방부 등), 군사기지 및 시설보호법 제정(안) 입법예고에 따른 현행 5구역의 고도제한을 45m에서 90m로 완화해줄 것 등을 요구하였다.

반면 수원시의회는 2000년 1월에 ‘수원공군비행장 소음피해 대책위원회’를 설치하여 수원비행장 10만 명 서명운동을 실시하면서 수원비행장 소음피해 대책마련을 위한 활동을 시작하였지만, 그 후 특별한 진전이 없었다. 이후 2007년 1월부터 특별위원회를 구성하여 보다 적극적으로 참여하면서 소음피해지역 학습권 피해에 대한 지원대책을 강구하고, 공청회 및 간담회 개최, 비행장 소음피해 조사 연구 실시, 제10전투비행단과

의 대화채널 구축, 관계기관에 대한 건의(결의)안 채택 및 이송, 국내 유사지역과의 공조체제 구축, 외국 비행장 관련도시 시찰, 피해지역 주민을 위한 특별지원대책 촉구 등 다양한 관점에서 문제해결을 위한 대책을 마련하고자 노력하였다(윤종설, 2010: 38-41).

한편 국방부와 공군은 수원 공군비행장에 국내 최선봉 비행단이 주둔하고 있는 만큼 국가안보를 고려하지 않을 수 없으며, 이 때문에 고도제한 완화 역시 어렵다는 입장을 내세워왔다.⁶³⁾ 국방부와 공군은 2007년까지만 해도 수원비행장의 소음피해와 재산권 제약에 대해 수원시와 시의회 및 지역주민들의 지속적인 규제완화 및 비행장 이전 요구에 체계적·합리적 대안을 제시하지 못했다. 이를테면 수원시가 수원비행장의 군용비행기 소음에 따른 협조요청과 자동소음측정망 설치 요청 등 항공기 소음피해지역 대책 수립과 더불어 군용항공기지방 규제완화를 요청하였지만, 대부분 재원의 미확보 및 기술적 문제와 공군의 전략·전술적 문제로 「군소음특별법」 제정이 지연되었다. 또한 국방부와 공군은 1996년 9월 비행장 주변 건축물 규제완화 건의에 대한 불가 통보를 시작으로, 2006년 8월과 11월 비행장 이전검토 요청, 2006년 12월 군용항공기 비행항로 변경요청 등 고도제한 및 이전문제 요청에 대해 대부분 불가 통보를 하였다. 그러다 2007년 ‘군비행장·사격장 비용추계’에 대한 연구용역을 시작으로 수원비행장의 소음피해규제에 대한 인식의 전환을 이루게 된다. 이를테면 2008년 12월 ‘군항공기 소음관련 법률안’제정을 통해 소음대책을 현실적으로 가능한 수준에서 규정하고자 하였고, 아울러 수원비행장의 소음저감을 위한 자체 노력도 기울이기 시작했다. 대표적으로 비행절차 개선과 비행장 소음방지시설(hush house)운동을 들 수 있다. 비행절차 개선 차원에서는 기존 시행 중인 비행소음 저감방안으로 야간비행 시간과 이착륙 훈련 횟수 제한(주간 5회, 야간 3회 이하), 2009년부터 신규 적용된 비행소음 저감방안으로 전술 입출항 잠정 제한과 착륙패턴 제한으로 소음피해지역을 최소화하고, 소음모니터링 장비운영 및 소음지도 작성을 통해 비행소음피해를 효율적으로 관리하고자 하였다. 다음으로 비행장 소음방지시설(hush house)은 수원비행장의 경우 1990년과 2003년에 각각 북단과 남단에 1개동씩 완공하여 운영 중에 있는데, 이는 항공기 엔진점검(AB Power) 시 발생하는 130db의 소음을 70dB로 감소시키는 효과를 내고 있다(윤종설, 2010: 42-43).

63) 서울신문, 수원시 공군비행장 이전해주소, 2006년 10월 4일자.
 (<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20061004008004>)

2) 갈등원인

수원시 공군 비행장을 둘러싼 지역사회와 군 간의 갈등은 군사시설과 지역의 발전욕구가 대립하는 민·군 갈등의 대표적 사례이다. 수원시는 수도권 지역으로서의 발전 가능성에 비해 군사시설 보호지역 및 수도권 규제로 개발에 크게 제약 받아왔다. 도시 균형발전에 발목이 잡힌 수원시뿐만 아니라 소음과 재산권 침해로 고통 받는 지역주민 역시 공군 비행장 이전을 강력히 요구해왔다. 공군 비행장이 도시균형발전을 저해하는 결정적 요소로 전락하게 된 것이다. 이에 대해 군은 수원 공군비행장의 입지와 군사적 전략을 이유로 이전을 거부하고 있어 갈등이 심화되어왔다. 여기에 주민들은 피해보상 소송으로 대응하면서 국방부는 천문학적인 배상금을 부담할 처지가 되었다.

수원 공군비행장을 둘러싼 갈등의 쟁점은 크게 두 가지로 구분해볼 수 있다. 하나는 소음의 정도에 대한 것이고, 다른 하나는 소음 저감대책에 대한 것이다. 대구나 광주 공군비행장보다 갈등당사자 간 이견이 분분하다는 것을 발견할 수 있다. 먼저 소음의 정도에 대한 갈등의 쟁점을 살펴보면, 공군은 이전보다 소음을 줄이려고 많은 노력을 하고 있지만, 명령과 지휘계통에 있다는 한계를 표현한다. 소음에 대한 민원으로 여름의 이착륙을 하지 않을 정도이고, 훈련비행도 최소화하였다. 감찰실에서 소음다발지역에 대한 지도를 작성하고 비행경로를 입력해 조금이라도 경로를 바꿀 수 있는지 논의하기도 하는 등 전반적으로 공군 내에서 할 수 있는 노력을 해왔다고 평가할 수 있다. 80웨클 이상 구시가지 주민들은 소음이 이전보다는 줄었지만 여전히 심각한 상태에 놓여있다. 80웨클 이상에서는 실생활에 어려움이 생긴다. 특히 이 지역은 학습권의 피해와 아동들의 정서형성에 소음이 악영향을 미치고 있다고 주장한다. 80웨클 이상 신시가지 주민들은 소음이 심하여 민원 제기를 적극적으로 하고 있다. 지역으로 새롭게 이주한 사람들은 소음에 대한 고통을 크게 느끼고 있으며, 문제해결에 대한 욕구도 매우 큰 편이다. 수원시는 소음이 심각한 수준이라고 인식하고 있으며, 수원 비행장 이전추진 및 소음 피해대책 특위의 활동을 지원하고, 시 차원의 대책마련과 비상활주로 해제, 비행장 이전 요구 등 다각적인 노력을 통해 문제해결에 경주하고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 평가는 수원시 의회에도 동일하게 내릴 수 있다. 대표적으로 의회는 수원비행장 관련 피해조사연구 등을 주도적으로 이끌었다.

다음으로 소음저감대책에 대해 공군은 허쉬하우스 설치, 비행시간대, 비행횟수 조절을 통해 주민피해를 최소화하려고 노력하고 있으나, 작전 상 필수적인 부분은 수정할 수 없다고 판단하였다. 비행 시간대와 횟수에 대한 민원이 많기 때문에 이를 조율하여

민원발생을 줄이려고 노력하고 있으나 한계가 있다고 여기면서, 지역주민들의 초청행사, 비행장의 역할에 대한 설명, 대민봉사 등의 지원사업, 비행단 개방행사 등을 통해 주민들로부터 이해를 획득하려는 부차적인 노력을 해오고 있다. 80웨클 이상 구시가지 주민들은 소음을 줄이는 데는 비행장 이전이 가장 좋지만, 현실적인 대안은 아니라고 생각하고 있으며, 오히려 방음창 설치나 에어컨 설치 등을 통해 소음이 건물 내로 직접 들어오는 것을 막는 것이 현실적이라 여기고 있다. 80웨클 이상 신시가지 주민들은 비행장 이전을 강력히 요구하고 있으며, 신시가지 택지개발이 되어 있는 곳으로 비행기 노선이 온다는 것에 강한 불만을 제기하고 있다. 수원시는 주민피해에 대한 종합대책 마련을 통해 체계적인 저감노력이 필요하다고 인식하여, 2009년 관련 용역을 의뢰해 거기서 도출된 객관적이고 과학적인 연구 자료를 토대로 대책수립에 적극 활용하였다. 수원시 의회도 수원시와 함께 용역결과를 토대로 청와대, 국방부, 국토해양부 등을 방문하여 연구결과를 설명하고 대책마련을 촉구하는 한편, 주민현장 설명회 등을 실시하는 등 적극적인 활동을 하였다고 평가할 수 있다(사회갈등연구소, 2009: 32-35).

3) 갈등과정

가) 투입 : 여론형성 및 군 공항 특별법 발의

2010년 7월 수원시는 비행장 소음피해 대책을 발표하고 수원비행장 소음피해문제를 해소하기 위해 비행장 이전용역을 실시하고 피해주민들과 공동대책협의회를 구성키로 하였다. 이러한 가운데 비행장 소음으로 인한 피해 배상 청구 소송에서 피해 주민들이 잇따라 승소함으로써 국방부의 부담도 커졌다. 2011년 김관진 국방부 장관은 국회에서 소음으로 인한 배상액이 커 비행장 이전을 모색하고 있다고 밝혔다. 같은 해, 수원시의 회에서는 ‘비행장 소음피해대책마련 특위’를 구성하였고, 2012년 수원시는 비행장 고도제한 완화 용역을 착수하는 등 소음 피해를 완화하기 위한 노력을 해왔다. 한편, 김진표, 신장용 의원 등 지역구 의원들은 10여 년 간 국회를 통과하지 못하고 있었던 「군공항 이전 특별법」을 19대 국회 국방위에서 재차 발의하였다.

나) 과정(전환) : 군 공항 특별법 통과와 이전건의

2012년 「군 공항 이전 특별법」이 국방위를 통과하고 2013년 국회 본회의를 통과하자, 수원시는 곧바로 이전 타당성 확보 용역을 실시하였다. 특별법 제정에 지역구 의원들이 힘쓴 다른 지역, 즉 광주, 대구보다 먼저 2014년 3월 국방부에 군 공항 이전 건의서를 제출하였다. 수원시는 이전 건의서에서 공군비행장 525만㎡ 가운데 56.5%는 공원과 도시기반시설로 두고 나머지 43.5%(228만㎡)를 분양해 4조 5,000억 원의 재원을 마련하겠다는 계획을 제시하였다(국방부, 2015). 이 과정에서 법안 발의에 참여했던 국회의원들의 역할이 언론을 통해 대대적으로 홍보되었다.⁶⁴⁾

다) 산출 : 국방부 이전건의 수용

수원시는 2015년 3월에 국방부에 이전 건의서 최종안을 제출하였고, 동년 5월17일에 국방부는 수원시가 제출한 공군비행장 이전 건의를 수용하였다.⁶⁵⁾

<표 3-6> 수원 공군 비행장 갈등 일시

일 자	사 건 요 지
2009. 12.	• 수원시, 대통령에게 소음피해 대책마련 정책건의서 제출
2010.2.25.	• 전국 군용비행장 피해주민연합회 출범
2010.3.	• 수원시장 후보들 간 비행장 관련 공약 제시
2010.7.19.	• 수원시, 비행장 소음피해 대책 발표
2010.8.19.	• 서울중앙지법, 수원공군비행장 소음 피해 배상 판결
2011.4.5.	• 수원시, 비행장 소음지도 DB 구축
2011.4.27.	• 수원비행장 소음피해 첫 보상금 지급
2011.6.13.	• 국방부 장관, 비행장 이전 검토 발언
2011.7.18.	• 수원시의회, ‘비행장 소음피해대책마련 특위’구성
2011.11.	• 국방부, 수원비행장 이전부지 선정 용역 착수

64) 경인일보, 국회 통과 군 공항 이전 특별법, 2013년 3월 '3일자.
(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=718161>)

65) 2015년 5월 17일 국방부의 평가위원회는 실사를 통해 수원시의 ‘군 공항 이전 건의서’ 평가에서 ‘적정’ 판정하였다. ‘종전부지 활용방안’, ‘군 공항 이전방안 및 이전주변지역 지원방안’ 등을 비롯하여 ‘재원조달 가능성 여부’를 중점적으로 평가하였다.

일 자	사 건 요 지
2012.2.13.	• 소음 피해 군비행장 이전 특별법 국방위 소위 통과
2012.4.	• 총선 지역구 의원 후보들 간 비행장 관련 공약 제시
2012.4.23.	• 특별법 처리 무산
2012.6.	• 19대 국회, 군 공항 이전특별법 발의
2012.6.	• 수원시, 비행장 고도제한 완화 용역 착수
2013.3.5.	• 군 공항 이전 특별법, 국회 본회의 통과
2013.5.27.	• 수원비행장 이전 및 활용 용역 착수
2014.2.12.	• 수원시, 비행장 이전부지 개발계획 수립 발표
2014.3.20.	• 수원 군 공항 이전건의서 국방부에 제출
2014.5.	• 수원시-국방부, 공군비행장 이전 협의 착수
2015.5.14.	• 국방부, 수원 공군비행장 이전 타당성 적정 판정
2015.6.4.	• 국방부, 수원 공군비행장 이전건의 최종 승인
2015.7.7.	• 화성시장, 수원 비행장 이전 거부 발표

4) 해결여부

일련의 과정과 절차를 거친 끝에 수원시와 비행장 인근 지역 주민들의 오랜 염원이었던 비행장 이전은 확정되었다. 특히 특별법이 제정되면서 도심지역 군 비행장 이전을 요구해 온 지역 가운데 가장 먼저 이전이 결정되었다는 점에서 커다란 의미를 갖는다. 하지만 이후 이전대상지 검토에 있어 큰 진전을 보이지 못하고 있다. 국방부는 2015년 5월 경기 남부지역 10개 지방자치단체를 대상으로 지방자치단체 의견수렴을 겸한 이전사업 설명회를 개최하였지만, 이후 10월까지 별다른 진전 없이 예비이전 후보지 선정작업을 위한 검토절차에도 들어가지 못한 채 담보상태에 있다. 후보지로 검토되고 있는 화성시 등 지방자치단체에서의 반발여론이 거세어 향후 이전 사업이 장기화될 것이라고 평가되고 있다.⁶⁶⁾ 요컨대 이전건의는 수용되었으나 이후 추진단계가 담보상태에 놓여있는 것이다. 이전 최종지 결정을 앞두고 후보지역의 반발로 인해 새로운 갈등국면이 전개될 것으로 보인다.

2013년 ‘군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법’이 제정된 이후, 수원시는 2014년 3월

66) 경인일보, 수원공군비행장 이전후보자 선정 답답, 2015년 10월 19일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=20151018010006283>)

20일에 이전 건의서를 제출했으며, 그 다음 시점에서 군 공항 이전과 관련하여 주요 갈등당사자의 동향을 정리해보면 다음의 <표 3-7>과 같다.

수원시는 대구나 광주와 달리 이전부지 물색이 성공의 관건이다. 기존 부지매각 시 이전비용은 충족될 것으로 평가되나, 언론이 언급한 후보지 중 한 곳인 화성시의 경우 유치에 해야 할 내부적 유인이 약하다. 화성시는 인구와 시세가 확장 중인 도시로써, 공항을 유치해 도시를 발전시킬 강력한 내적 동인이 없다. 또한 최근 수원시와 화성시 간의 마찰로 화성시의 반발이 증가했을 가능성도 있다. 일례로 2015년 7월 7일 화성시장은 취임 1주기 기념 기자간담회에서 수원 군 공항이 화성시로 이전할 시 정치적 생명을 걸고 막겠다고 공언하기도 하였다. 그러므로 수원시는 전략적·정무적 판단에 있어서 딜레마에 봉착해있는 셈이다. 군 공항 이전사업은 이전부지 지방자치단체장의 적극적 협조 없이는 진행이 불가능하다. 이전부지 지방자치단체장은 군 공항 이전관련 주민투표 회부 및 유치신청의 권한을 갖고 있고, 공항 건립 시 인·허가권자이기 때문에 이전부지 지방자치단체장이 반대하면 군 공항 이전은 사실상 불가능하다. 따라서 향후 화성시 주민의 지역 간 여론의 추이가 공항 이전에 있어 가장 큰 변수가 될 가능성이 높고, 수원시가 접경지역의 화성시민들에 대한 군 공항 이전 찬성여론을 얼마나 이끌어낼 수 있느냐가 관건일 것이다(전형준 외, 2015: 114-116).

<표 3-7> 수원 군 공항 이전 관련 주요 갈등당사자 동향

구 분		내 용
수원시		- 2014.11.17., 수원시, 공항이전 관련 지원조례 제정, 이에 근거해 가장 활발하게 조직적으로 추진 - 수원시 의회, '수원 군 공항이전 추진 특별위원회'활동
수원시 주민		- 2015.7.14., '군 공항 이전 수원 시민협의회'발대식 개최
국방부		- 이전 건의서 적정평가
경기도		- 경기개발연구원, 군 공항 이전부지 관련 연구진행(비공개) - 남경필 지사, '군 공항 이전 수원 시민협의회'발대식 참석 협조 표명
언론언급	지자체	화성 - 2015.2.3, 화성시의회, 수원 군 공항 화성시 이전 반대결의안 채택 - 2015.7.7., 화성시장, 군 공항 화성시 이전 결사반대 입장표명 - 2015.7월, 화성시, '수원 군 공항 이전 적극 찬성, 하지만 화성시

구 분		내 용	
후 보		로 이전 절대불가' 입장을 밝힌 '수원 군 공항 이전사업 바로 알기' 책자 2만 5천 부 각 읍면동에 배포	
	여주	- 2015.5.19., 여주시, 예비후보지로 거론되는 것에 반대 - 2015.5.20., 여주시의회, 군 공항 이전후보지 선정 반대 결의문 채택	
	평택	- 군공항 이전 반대 TF팀 구성	
	안산	- 군공항 이전 절대 반대	
	주 민	화성	- 아직 별다른 반응 없음 - 전반적으로 수원시의 최근 행태에 반감 증대
		여주	- 아직 별다른 반응 없음
사업대행 민간건설사		- 7조 이상의 대규모 비용 소요로 건설사 확보 난관	

자료 : 전형준 외, 2015: 114 수정.

2015년 5월 이전 승인을 받은 수원 군 공항 이전과 관련하여, 국방부는 2016년 9월 초부터 화성, 평택, 이천, 안산, 양평, 여주 등과 협상을 시작할 예정이다. 하지만 유력 후보지로 거론되고 있는 화성은 지방자치단체와 시민단체 등이 모여 수원 군 공항 이전 저지 실무위원회를 구성하여 본격적인 반대운동에 나서고 있다. 경기도 화성시는 연구용역까지 발주해 군 공항 이전 반대 대응논리를 마련한다는 계획이다. 화성시는 주민 피해를 감내하면서까지 수원시를 위한 사업에 협력할 필요가 없다는 입장을 취하고 있다.⁶⁷⁾

다. 성패요인

1) 지역 정치엘리트의 적극적인 행보

67) 이데일리, 나가라, 오지마 지역이기주의에 두 번 우는 군 공항, 2016년 9월 2일자.

(<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JF31&newsid=01433366612776184&DCD=A00603&OutLnkChk=Y>)

과거 총선거 및 지방선거 때면 수원시 후보들은 비행장 이전 계획을 단골공약으로 내세워왔다. 이는 수원 공군비행장 문제가 해결되기 어려운 난제인 동시에 수원시의 오랜 숙원사업이라는 의미를 갖는다. 민선5기 김용서 시장과 민선6기 염태영 시장 모두 비행장 이전을 주요 사업으로 추진하였다. 특히, 김용서 전 시장은 국방장관과의 간담회, 청와대 건의(68) 등을 통해 이전에 대한 장기적 계획을 전달하면서(69), 비행장 관련 종합대책을 내놓으며 36억의 예산을 지원하기도 하였다.(70) 또한 수원 공군비행장 갈등 해소에 결정적인 역할을 하였던 특별법 제정에는 김진표, 신장용 의원 등 지역구 의원들이 주도적인 역할을 하였다. 정부와 군에 수원시 공군 비행장 이전 요구를 지속적으로 펼치고 법 제정을 통해 국방부로 하여금 이전 요구를 수용하게 한 데 있어 지역 정치엘리트의 역할이 컸다.

2) 법적 해결의 한계

광주, 대구와 마찬가지로 특별법은 이전 절차를 용이하게 하였지만, 이후 이전비용을 마련하고 이전지를 선정하는 데 있어 여전히 많은 과제를 남겨두고 있다. 특별법이 제정되면서 언론과 지역 정치엘리트들을 통하여 공항 이전이 목전에 다가와 있는 것처럼 홍보되었지만, 이전지 검토단계에서 화성시 등 이전예정 후보지들과 새로운 갈등이 발생하고 있다. 특별법 제정 이전, 수원시와 수원시의회, 지역구 국회의원, 주민단체는 각각의 영역에서 이전을 위한 적극적인 노력을 펼쳤다. 그러나 추진력 있는 협의체를 구성하지 못하고 군과의 효율적인 소통체계를 형성하지 못한 점이 아쉬움으로 남는다. 일례로 이전 타당성을 검토하기 위한 용역 조사도 국방부와 수원시가 따로 실시하였다. 이는 신뢰를 구축하고 상생하는 방안을 모색할 수 있는 협의체를 통한 갈등해결의 비효율성을 여실히 보여주고 있다.

군 공항은 입지 여건 상 여타의 군사시설 중 이전에 많은 제한이 따른다. 주민의 편익과 권리를 보장함으로써 주민과의 갈등만 해결한다고 해서 군 공항 이전문제가 성공에 이르는 것은 아니다. 또한 지방자치단체의 이전 수용 여부만으로는 수용이 불가능

68) 경인일보, 수원비행장 국가차원 대책 필요, 2009년 12월 21일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=492993>)

69) 뉴시스, 국방부, 수원 비상활주로 해제 적극 검토, 2007년 9월 3일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0000550583>)

70) 연합뉴스, 수원시 '공군비행장 소음피해지역 36억 지원, 2009년 10월 13일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0002914059>)

한 것이 현실이다. 그러므로 군 공항은 군 공항 이전에 걸린 국가 안보, 안전관리, 공항 여건, 공역 및 안전관리 등의 제반 여건과 지역적 특성을 고려한 종합적인 해결책이 필요하며, 이를 위해 무엇보다도 군, 주민, 지방자치단체 간 교류와 소통이 활성화되어야 한다.

제 2 절 탄약고 이전사례

1. 대전 장동 탄약창

가. 갈등개요

대전광역시 장동에 위치하고 있는 탄약창은 1961년 미군이 조성해 탄약 보관시설로 사용하던 곳으로, 1991년 미군 철수 이후부터는 육군이 제1탄약창으로 활용하며 군사보호구역으로 지정되었다. 이후 1998년 부산에서 이전해온 탄약사령부까지 함께 주둔하면서 주요 탄약저장시설로 사용되고 있다. 대전 장동 탄약창은 주민생활을 제약하는 군사시설이라는 이유로 이전 논의가 꾸준히 제기되어 왔다. 탄약창이 위치한 곳이 1960년대 초에는 시 외곽지역이었지만, 1991년 대전이 직할시로 승격되면서 대전광역시 중심부에 위치하게 된 것이다.⁷¹⁾ 즉 군사시설 입지환경이 과거와 다른 상황으로 변화되면서 주민생활을 제약하는 기피시설로 전락한 것이다. 이는 군사시설이 입지한 지역의 경제적 위치나 지역발전거점으로서의 역할이 상승할수록 두드러지게 나타나는 특징이다. 특히 인근 주민들의 생활권역인 신탄진은 직선거리로 5km 떨어진 곳에 있는데 장동 탄약창으로 인해 주민들은 10km 정도를 우회해야 하는 등의 불편을 겪고 있다. 탄약창이 설치되기 이전에 사용했던 신탄진까지의 직통로가 탄약고내에 있어 이를 이용하지 못하고 있는 것이다.

2006년부터 시행된 「주한미군 공여구역 주변지역 지원법」에 의해 장동지역도 지원을 받을 수 있는 근거가 마련되었으나, 행정동 단위 지원기준과 사업비 부족으로 결국

71) 뉴스웨이브, 김창수 의원, 장동 탄약사령부 이전요구, 2008년 11월 28일자.
http://www.newswave.kr/sub_read.html?uid=37217

지원받지 못한 경험⁷²⁾ 이후 2008년 국회 본회의장에서 탄약창 이전 필요성이 제기되었고, 2009년에는 주민 540명의 서명을 받아 국회의장에게 청원서를 제출한 바 있으나, 그 이후 한동안 이전 논의는 수면 아래로 가라앉아 있는 상태였다. 한편, 대전시 개발정책 추진에 있어서도 탄약창 이전은 긴급하다. 대전광역시는 탄약창 인근 지역이 계족산 삼림욕장, 대청호 및 청남대 등이 가까워 관광벨트화를 추진하고 있었으나 탄약창으로 인해 개발에 어려움을 겪었다.

대전광역시 장동 탄약창을 둘러싼 갈등의 쟁점은 탄약창 이전이라 할 수 있다. 주민들은 탄약창으로 인한 생활의 불편, 재산권 제약 등을 이유로 이전을 지속적으로 요구해오고 있으나, 군은 제1탄약창의 전략상 위치 및 안전 등을 이유로 이전 요구에 대응하지 않으면서 갈등이 발생하였다.

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

대전광역시 장동 탄약창으로 인한 갈등의 갈등당사자로는 지역주민, 국방부, 대전광역시가 포함된다. 먼저 탄약창 일대는 폭발 위험성으로 반경 1km가 군사시설보호구역으로 지정되어있어, 지역주민들은 일반 개발제한구역에 비해 과도한 재산권 행사 제한과 경제적 불이익을 받아왔다. 특히 장동 탄약창 인근지역 주민들은 생활권인 신탄진까지 가려면 군사시설을 피해 먼 길을 돌아가야 하는 생활상의 불편을 겪고 있고, 탄약창이 위치하여 지역발전이 저해되고 있다는 이유로 탄약창 이전을 지속적으로 요구해왔다. 또한 주민들은 주한미군 철수 이후 공동화현상을 겪고 있는 장동지역에 현재까지 남아 있는 주민들은 노인들이 대부분이며, 이들은 재산권 침해 및 탄약 보관에 따른 위험 등 안전한 정주여건을 보장받지 못한 채 정부로부터 희생만을 요구받고 있다고 주장했다.⁷³⁾

한편 국방부는 대전 장동에 위치하고 있는 제1탄약창은 현 위치가 임무수행에 최적이라 이전하기 곤란하다는 입장이다. 다만 대체부지 및 시설을 제공할 경우 기부대 양

72) 오마이뉴스, 대전시민은 머리에 화약덩어리를 이고 산다, 2014년 4월 16일자.

(http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001981334)

73) 대전일보, 규제 묶여 신음 탄약창 주변마을은 지금, 2014년 4월 10일자.

(http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1112717)

여사업으로 수용 가능하다고 밝힌 바 있어, 이전 가능성의 여지와 조건부 이전의 가능성을 남겨두고 있다. 대전광역시 역시 지역발전을 위해 탄약창의 이전이 필요하다. 그러나 다른 한편으로 군사시설 문제에 시가 적극 관여하기 곤란하고, 재정여건상 대체 부지를 제공하기 어렵다는 입장을 유지한 채 미온적 태도를 보이고 있다. 이러한 배경 하에서 대전 장동 탄약창을 둘러싼 갈등의 쟁점은 탄약창의 이전 또는 생활권역으로의 이동로 개방으로 나타났다.

2) 갈등원인

제1탄약창을 둘러싼 군과 지역민 간 갈등의 원인은 대전광역시의 발전에 따른 주민들의 생활권역 변화, 그리고 이에 유연하게 대처하지 못한 군의 안이한 태도라고 할 수 있다. 제1탄약창은 대전광역시가 급격히 발전하면서 주요 생활권역이 된 신탄진의 입구에 자리하고 있다. 이에 따라 인근 주민뿐만 아니라 대전시민들 역시 불편을 겪게 되었다. 지역개발의 방향은 군의 입지환경과 나아가 군사시설이 지역사회에 주는 영향력에도 변화를 가져온다. 대전 장동 탄약창의 경우는 군이 이러한 변화에 대하여 유연한 태도로 자치단체와 대응방안을 함께 강구했어야 하나, 이러한 과정이 결여되어 주민들의 불만이 표출된 것이라 할 수 있다. 군이 이러한 상황에 보다 적극적인 태도로 주민의 의견을 수렴하고, 상호 간에 절충 및 협력의 의사가 있음을 능동적으로 피력했다면, 갈등의 국면으로 전개되는 것을 미연에 방지했거나 갈등의 정도를 절감시킬 수 있는 여지가 충분히 있었을 것이다.

3) 갈등과정

가) 투입 : 주민대책위원회 결성

대전 장동 탄약창 사례는 지방자치단체나 군의 주도로 수행된 적극적인 갈등관리전략이 뚜렷하게 나타나지 않는다. 이렇게 지방자치단체와 군의 태도가 방관적이고 미온적인 데 비하여 사태 완화를 위하여 상대적으로 지역 주민들이 적극적으로 움직였다. 그 결과 갈등당사자 중 주민들의 역할이 커보였고 응집력의 정도도 상대적으로 강한 것으로 나타났다. 지역주민들의 적극적인 움직임은 정치인들을 대거 동참시켜 주민대

책위원회(대책위)를 결성하였고, 2013년 10월부터 10만 시민 서명운동에 착수하였다. 이듬해 대책위는 서명을 국회와 국방부에 전달하였다. 특히 장동 주민들은 2013년 탄약창 이전 주민대책위원회를 구성하였고, 장동 제1탄약창 이전을 위한 서명운동을 진행했으며, 장동지역과 신탄진권이 연결된 육군탄약지원사령부 내 도로 사용을 승인해달라고 요구하였다.

나) 과정(전환) : 군의 주민 요구 수용 거부

주민들의 서명운동에 대해 국방부는 현 위치가 임무수행에 최적이라 이전하기 곤란하나, 대체부지 및 시설을 제공할 경우 기부대 양여사업으로 수용 가능하다는 입장을 표명하였다. 이에 대전광역시도 군사시설문제에 시가 적극 관여하기 곤란하고, 재정여건상 대체부지를 제공하기 어렵다는 입장을 제시하며 사태 완화 및 갈등해결의 무대에서 한 발 물러서는 행위를 취하였다. 이후 박근혜 정부 들어서서 규제개혁과제 발굴의 일환으로 2014년 6월 26일 장동 탄약창 문제가 다시 거론되었다. 국방부 주관으로 개최된 ‘규제개혁과제 발굴 및 협업관계 조성을 위한 군사시설분야 국방부·지방자치단체 2차 간담회’에서 국방부는 장동 탄약창 이전 문제에 대하여 이전에 소요되는 비용과 대체부지 마련의 어려움을 이유로 불가 입장을 고수하였다.

다) 산출 : 대전광역시, 이전 차선책으로 도로사업비 요청

군의 입장이 재차 확인되자 대전광역시는 2014년 7월 장동 취락지역 도시계획 도로사업비 25억 가운데 국비 13억 원(시비 매칭)을 당시 안전행정부에 요청하였다. 시는 도시계획 정비에 따라 적극적인 국비 지원을 요청하는 한편, 기반시설 조성을 지속적으로 추진해갈 계획이라고 밝혔다.⁷⁴⁾

74) 대전일보, 국방부 장동 탄약창 이전 불가 고수에 대전시 요구사항은, 2014년 8월 1일자.
http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1129178

<표 3-8> 대전 장동 탄약창 이전 갈등 일지

일 자	사 건 요 지
2008.	• 탄약창 이전 운동 본격추진
2008.	• 미군공여지역으로 지정
2013.	• 장동 탄약창 문제와 해법 토론회 개최
2013. 03. 26	• 제 207회 대전시의회 임시회 오태진 의원 5분 발언
2013. 07	• 탄약사령부에서는 지역주민들과 토론회와 부대견학을 실시
2013. 11. 05	• 대전시의회 제211회 2차 정례회 제1탄약창 이전 촉구 건의안 처리
2013. 11. 21	• 탄약창 이전 주민 대책위원회 서명운동
2014. 03. 25	<ul style="list-style-type: none"> • 박완주 의원(천안) - 『탄약창 주변지역 지원에 관한 법률 제정안』 - 『군사기지 및 군사시설 보호법 일부 개정안』 대표발의
2014. 04.	• ‘규제개혁과제 발굴 및 협업관계 조성을 위한 군사시설분야 국방부·지자체 간담회
2014. 06. 26.	• ‘규제개혁과제 발굴 및 협업관계 조성을 위한 군사시설분야 국방부·지자체 2차간담회’
2014. 07. 16	• 장동 취락지역 도시계획 도로사업비 안전행정부에 요청
2015. 03. 24	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 직속 지역발전위원회의 - ‘취락지역 생활여건 개선 프로젝트’ 대상지로 선정
2015. 04. 20	• 제1탄약창 이전 단계적 추진 위한 탄약지원 사령부와 간담회 개최
2015. 05. 07	• 대덕구 당정협의회 개최 15개 현안 사업 추진

4) 해결여부

군의 이전불가 원칙 고수와 지방자치단체의 실익을 챙기는 정책 전향으로 갈등은 봉합되는 듯 했으나, 장동 탄약창 이전 주민대책위원회는 나아진 것이 하나도 없다며 불만을 토로하고 있다. 주민대책위원회는 경북 영천과 충남 천안 탄약고의 일부 이전 선례를 근거로 제시하면서, 이전이 불가하다면 일부 구역을 군사시설보호구역에서 해제해 달라는 입장을 요구하고 있다. 이들은 탄약창 주변에 사용하지 않는 빈터를 대전시로 이양하면 주민의 불편을 완화할 수 있을 것이라며 대전시의 행정력을 요구했다. 그러나 대전시는 국방부에 탄약창 내 관통도로라도 개방해 달라고 요구하고 있지만, 국

방부가 이에 대해 불가 입장을 되풀이하고 있어 일부 이전 또는 일부 도로 개방 역시 어렵다고 입장을 표명하였다.⁷⁵⁾

다. 성패요인

1) 지방자치단체의 소극적 행정

전술한 바대로 장동 주민들은 2006년 보상의 기회가 있었음에도 불구하고 피해보상을 받을 수 없었다. 2006년 제정된 「미군 공여구역 및 주변지역 지원특별법」에 의거하여 공여구역인 장동에 자금이 지원되었어야 했지만, 특별법 국비지원 대상이 미군에게 공여했던 지역 소재 행정동을 기준으로 선정되면서 군부대의 일부가 위치하고 있던 장동은 지원되지 않은 것이다. 대전광역시가 이에 대한 이의를 제기하여 2008년 장동이 추가로 미군공여지역으로 지정되었지만, 안전행정부는 특별법 국비지원 총액이 이미 확정되어 지원이 불가하다는 방침을 고수하였다. 지역민이 보상받을 수 있는 행정적 지원이 충분하지 않다는 이유로 당시에 지역사회의 거센 비판을 받았다.

한편 현재 지역민들이 대책위원회를 꾸려 활동하고 있음에도 지방자치단체는 여전히 적극적으로 군과의 합의점을 찾으려는 노력을 기울이지 않고 있다. 주민들이 의견을 표출하고 대안을 제시하는 역할을 할 수는 있지만, 군사시설의 이전이나 축소 등의 현안은 결국 지방자치단체의 강력한 의지가 없으면 현실적으로 실현되기 어렵다. 대전 장동 탄약창 문제가 여전히 답보상태에 이른 데에는 지방자치단체의 이러한 소극적 행정이 가장 큰 원인 중 하나라고 여겨진다.

2) 군의 비타협적 태도

당초 국방부는 주민과 시의 탄약창 이전 요구에 불가 입장을 보였다. 국방부는 이후 지방자치단체가 부지를 확보해주면 이전하겠다는 기부대 양여방식을 요구하면서, 이전 비용을 대체부지매입비 8,712억 원을 포함, 총 1조 1,886억 원으로 자체집계 하였다. 지방자치단체의 입장에서는 이전에 드는 과도한 비용을 고려했을 때 재정상의 이유로 국

75) 충청투데이, 50년 역사 대덕구 장동탄약창 이전 차일피일 지역민 불만, 2015년 4월 29일자.

(<http://www.cctoday.co.kr/?mod=news&act=articleView&idxno=900086>)

방부의 대안을 선택하기 어려웠다. 결국 국방부는 기부 대 양여방식으로 한발 물러나 협의의 가능성을 내비쳤으나, 지방자치단체가 수용하기 곤란한 조건을 제시함으로써 결과적으로는 이전불가 입장을 고수한 셈이 된다. 이에 대전광역시도 차선책으로 주민들의 의견을 반영하여 생활권으로의 이동상 편의를 증진하고자 탄약창 내 직통로 개설을 요구하고 있으나 이 역시 수용되지 않고 있다.

한편 군사시설 인근 지역에 대하여 일률적으로 군사보호구역을 지정하고 있는데, 작전환경이 변했거나 또는 그전에 규제를 했던 것에 대한 목적을 달성했다면 규제완화가 이루어져야 할 필요가 있다.⁷⁶⁾ 지역민의 지지를 받지 못하고 갈등이 지속되면 잦은 민원과 소송 등으로 군 역시 임무 수행에 부정적 영향을 받게 된다. 군이 갈등해결의 의지를 가지고 지방자치단체 및 주민의 요구에 귀 기울여 실질적인 합의를 위해 노력해야 함을 재차 확인시켜주는 사례라 할 것이다.

2. 경기도 포천 탄약고

가. 갈등개요

경기도 포천시는 2003년 시로 승격된 이후 지속적으로 인구가 증가해왔다. 그러나 수도권과 민통선에 인접한 지리적 여건, 그리고 수도권 정비법 및 군사시설 보호법 등으로 인해 지역발전에 커다란 제약의 경험을 한 후, 2008년부터 꾸준한 인구감소 추세를 보이고 있다.⁷⁷⁾ 특히 포천시는 고속도로나 철도시설 등의 인프라가 부족한 점이 지역발전의 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있다. 또한 무봉리 탄약고의 양 거리를 기준으로 개발이 제한되면서 지역민들의 재산권 행사에도 많은 침해가 있었다. 직접적인 피해를 입고 있던 지역주민들은 탄약고 인근 지역의 규제를 완화해줄 것을 지속적으로 요구해왔으나, 군은 전략 및 안보상의 이유로 이전불가 입장을 표명했고 지방자치단체 역시 이에 대해 적극적으로 대응하지 않았다. 이러한 가운데 포천시를 중심으로 하는 한국

76) 대전일보, '탄약창 규제' 군사보호구역 축소가 해법, 2014년 4월 10일자.

(http://www.daejonilbo.com/news/newsitem.asp?pk_no=1112726)

77) 경기일보, 포천시 인구감소 현상 막기 위해 총력, 2016년 1월 22일자.

(<http://www.kyeonggi.com/?mod=news&act=articleView&idxno=1115211>)

토지주택공사의 고속도로 개발사업이 논의되는 과정에서, 고속도로의 안전거리에 탄약고가 위치해있어 계획에 차질이 생기자 포천시 탄약고 문제가 다시 전면에 등장하게 되었다.

구리-포천 민자고속도로는 정부의 제4차 국토종합계획 수정계획(2006~2020) 수도권 간선도로망 계획에 제시된 전국 간선 고속도로망 계획 중, 남3축의 기능 역할을 하는 제2경부고속도로 노선축이다(진중순, 2012: 395-397). 구리-포천 민자고속도로는 국도 43호선에 집중되었던 서울 도심 진출입 교통을 분산시킴으로써 수도권 동북부 지역(구리, 남양주, 의정부, 포천 등)의 교통난을 해소하며 지역개발 촉진을 유도할 것으로 기대되고 있다. 그간 수도권과 군사시설 지역으로 개발에 제약을 받아왔던 포천시는 이번 고속도로 사업이 시의 발전에 크게 기여할 것이라고 판단하고 유치에 힘을 기울였다. 하지만 무봉리 탄약고로 인하여 구리-포천 민자고속도로 노선이 양 거리 지역을 통과한다는 사유로 군부대로부터 부동의 회신을 받았다.

이상의 내용을 정리해보면, 포천시 탄약고의 갈등은 크게 고속도로 유치를 둘러싼 갈등과 수도권 개발제한 및 군사시설보호 하의 주민들의 재산권 행사로 정리할 수 있다.

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

경기도 포천시 무봉리 탄약고를 둘러싼 갈등의 갈등당사자로는 지역주민, 포천시, 국방부가 포함된다. 먼저 인근 지역의 주민들은 주민대책위원회를 꾸리고 50여 년 간 비밀하우스 한 동을 짓는데도 군 동의를 받아야 하는 등 재산권에 제약을 받아왔는데 오히려 탄약시설이 확장되려 한다며 이전을 요구했다. 포천시는 2002년부터 무봉리 탄약고 이전 요구를 해왔지만 국방부에서 이전불가 입장을 표명하자 이후 관심을 고속도로로 집중하였다. 이에 상대적으로 주민들의 재산권 및 안전 등의 문제를 크게 부각시키지 않았다. 한편 국방부는 전략 요충지 및 국가안보 상황을 이유로 이전불가 입장 고수해왔다. 고속도로 건설과 관련하여 협의 끝에 송우리 탄약고는 이전하는 대신 무봉리 탄약고는 일부 지하화해 재배치하기로 하면서 재배치에 수반되는 비용은 포천시가 부담하기를 희망하였다.

2) 갈등 원인

경기도 포천시 탄약고를 둘러싼 갈등의 근본적인 원인은 탄약고 안전과 임무 수행에 필요한 최적의 조건을 추구하는 군과 숙원사업인 도로건설을 통해 지역발전을 꾀하고자 하는 지역사회의 상충된 목적의 충돌이라 할 수 있다. 또한 군사시설로 인하여 주민들이 재산권 행사에 큰 제약을 받아온 것 역시 지역민의 군에 대한 반감을 키웠다. 특히, 지난 2012년 포천시 탄약고 인근에서 거주하고 있던 주민의 자살은 지역주민들의 고충이 극단적으로 표출된 사건이자 사회적 관심을 불러일으킨 사건이었다. 제2군수지원사령부의 한 탄약고로부터 300여m 떨어진 지역에서 무허가 건물에 거주하고 있던 주민이 살던 중 집이 불에 타면서 집을 신축하였다. 그러나 탄약고 양 거리 500m 이내는 군사시설 보호구역으로 주택의 신·증축 또는 공업, 상업용 건축물의 설치가 불가능하다는 법조항에 저촉되어 군부대 측은 주민을 고발하였다. 관할 시청으로부터 원상복구 명령 통보를 받게 되었다. 기존 거주자에 한해 연면적 200㎡ 이하 범위 내에서 주택의 증·개축 또는 이전이 가능하지만 애초에 무허가 건축물에 거주했다는 이유로 이마저도 해당되지 않았다.⁷⁸⁾ 결국 군사시설 보호구역 내 재산권 행사의 어려움과 부당함을 알리고자 주민은 극단적인 선택을 하게 된 것이다. 또한 군사시설 보호구역에서는 집뿐만 아니라 슈퍼나 세탁소 등도 지을 수가 없어 이 지역주민들은 수 km 떨어진 시내로 나가 생필품을 구매하는 등 일상생활에서도 큰 어려움을 겪고 있다.⁷⁹⁾

3) 갈등과정

가) 투입 : 민·관·군 협의체 구축

이전요구에 대하여 군으로부터 부동의 회신을 받은 후 포천시, 지역구 국회의원, 3군사령부, 제2군수지원사령부, 민간투자사업자인 대우건설이음, 토지주택공사가 참여하는 ‘민·관·군 협의체’가 2009년 가동되기 시작하였다. 2009년 6월 1차 회의를 시작으로

78) 아주경제, 50대 농부 자살로 본 군사시설보호구역, 2012년 2월 7일자.

(<http://www.ajunews.com/common/redirect.jsp?newsId=20120207000600>)

79) 노컷뉴스, 포천 농부 자살로 내몬 군사시설보호법, 어떻길래. 2012년 2월 8일자.

(<http://www.nocutnews.co.kr/news/4239433>)

수차례 회의를 진행했으며, 이후 합동참모본부 실무자회의, 경기도-3군사령부 정책실 무협의 등이 이루어졌다.

나) 과정(전환) : 갈등당사자 간 회의 지속

‘민·관·군 협의체’는 수차례의 회의 과정에서 부처 간 이견 등으로 협의에 어려움을 겪게 된다. 한때 교착상태에 빠졌던 협의체는 2010년 8월, 국무 조정실 주관 관계기관회의에서 드디어 타협점을 찾게 된다. 국토해양부, 국방부, 경기도, 포천시, 무봉리, 국무총리실 등이 참여한 관계기관회의에서 탄약고를 지하로 정비하고 송우리 탄약고는 용도 폐기하는 통합·정비 방안이 합의된 것이다. 또한 향후 국방부와 국토해양부 간 양해각서를 체결하고, 경기도와 포천시까지 포함하는 실무팀을 구성하여 세부적인 사안을 논의하기로 결정하였다.⁸⁰⁾

다) 산출 : 탄약장의 지하통합 및 도로 건설

경기도 포천시는 2011년 3월 국방부, 국토해양부 간 양해각서를 체결한 이후 관계기관과의 지속적인 협의 끝에 2012년 5월 23일 합의각서를 체결하였다. 이에 따라 경기 북부와 남부를 연결하는 구리-포천 민자고속도로 건설이 노선 변경 없이 2015년 3월 착공되었다.⁸¹⁾

80) 연합뉴스, 구리~포천 고속도 탄약고 이전 방안 ‘합의’, 2010년 9월 2일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0004637437>)

81) 연합뉴스, 구리~포천 고속도 무봉리 탄약고 내년 3월 착공, 2014년 11월 19일자.

(<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2014/11/18/0200000000AKR20141118123700060.HTML?input=1195m>)

<표 3-9> 경기 포천 탄약고 갈등 일지

일 자	사 건 요 지
2012.5.23	• 국방부, 포천시, 국토해양부 간 탄약고 통합정비 사업을 위한 합의각서 체결
2012.5.27	• 구리~포천 민자고속도로 탄약고 통합정비사업 합의각서 체결
2012.12.8	• 김영우 의원, 탄약고 규제 완화를 위한 정부의 대책마련 촉구
2013.2.18	• 주민숙원 포천 ‘축석~무봉 도로’ 4년만에 첫삽
2014.11.19	• 포천 무봉리 통합 탄약고 내년3월 착공
2014.11.20	• 포천 탄약고 무봉리 통합..이르면 내년 3월부터
2014.11.25	• 포천 주민 ‘탄약고 양거리 완화촉구’2군사령부 집회
2014.11.27	• 포천 무봉리 탄약고 군사보호구역 축소 요구 주민 집회
2014.11.27	• 무봉리 탄약고 제한구역 해제 요청 시위
2014.12.1	• 탄약고 양거리 완화 군사보호구역 해제 촉구
2015.2.4	• 포천시 탄약고 갈등해결 위한 민군간 대화의 장 마련
2015.2.5	• 포천 무봉리 탄약고 피해주민들 ‘재산권 침해 보상’촉구
2015.5.19	• 포천시, 구리~포천 고속도로 활용 지역발전 방안 연구용역 최종 보고회

4) 해결여부

탄약고 통합 및 이전에 따라 구리-포천 민자고속도로 유치는 변동 없이 진행되고 있다. 또한 기존 송우리 탄약고는 폐지됨에 따라 송우리 지역 군사시설보호구역은 모두 해제되어 향후 이 지역에 대한 개발이 기대되고 있다.

또한 탄약고 일부 시설을 지하로 건설하게 되면서 안전거리를 줄이고 이에 따라 고속도로 노선 변경이 불필요하게 되었다. 구리-포천 고속도로는 민간투자사업으로 진행되며, 2012년 6월 30일 착공하여 2017년 6월 29일 준공을 목표로 현재 공사가 진행 중에 있다.

포천시 탄약고를 둘러싼 갈등은 외형상으로는 균열 없이 잘 봉합된 듯하나, 무봉리 주민들의 재산권 문제는 여전히 해결되지 않고 있다. 이에 무봉리를 비롯하여 무림리, 이동교리, 이곡리 등 탄약고 인근 지역 토지주 100여 명이 ‘무림리 탄약고 전면 이전

대책위'를 결성하였다. 대책위는 지난 50년간 탄약고가 위치해 군사보호구역 규제로 재산권이 제한되고 있다며 탄약고 전면 이전과 군사시설보호구역 해제, 건축규제 완화 등을 요구하고 나섰다. 특히 재산권 침해에 대한 지속적인 항의에도 불구하고, 피해를 완화하기보다 오히려 다른 탄약고를 폐쇄하고 무봉리의 탄약시설을 확장하려 한다며 형평성의 문제를 제기하고 있기도 하다. 포천시 무봉리 탄약고는 표면적·대외적으로는 갈등이 해결되어 지역개발이 기대되고 있는 것으로 보이나, 그 이면을 들여다보면 갈등의 본질적인 원인 해결에는 미흡함이 남아, 또 다른 양상의 갈등발생 가능성이 잠재되어 있다고 할 수 있다.

다. 성패요인

1) 협의체를 통한 실질적인 대안 도출

경기도 포천시 탄약고를 둘러싼 갈등은 결과적으로 무봉리 탄약고 일부를 지하화함으로써 무봉리 지역의 양 거리도 줄었고 군사시설보호구역도 다소 완화되었다. 여기에는 포천시와 경기도, 국회의원, 시·도의원, 군 관계자, 도로건설 사업과 관련하여 주택공사와 대우컨소시엄 등이 참여한 협의체가 합의점을 도출하는 매개체가 되어 큰 역할을 하였다. 협의체를 통해 자지단체와 군은 양 측의 입장을 이해할 수 있었다. 동 협의체를 통해 이전 또는 이전불가라는 이분법적인 대안 모색에서 벗어나 군의 입지와 지역발전 계획 모두를 충족할 수 있는 합의점을 도출할 수 있었다.

2) 군사시설로 인한 문제의 포괄적 접근 실패

다자간 협의체를 통하여 군과 지방자치단체 간에 도로건설이라는 실질적인 성과를 도출해내긴 했지만, 협의 과정에서 재산권 침해라는 주민들의 불만은 중요한 내용으로 다루어지지 않았다. 그리고 당연한 결과로 피해보상 또는 대안도 도출되지 않았다. 또한 지하화라는 합의로 인해 탄약고 뒤편 무림리 지역의 군사시설보호구역이 늘어나게 되었고, 이로 인해 새로운 갈등이 발생하기도 하였다. 요컨대 협의체를 통한 성과는 도로건설이라는 일면에 편중되었을 뿐, 정작 직접적인 피해를 경험하고 있는 지역주민들의 불만이 접수되거나 이에 대한 대안이 모색되는 모습은 보이지 않았다. 이에 갈등이

완전히 해결되거나 봉합된 것이 아니라, 또 다른 갈등의 씨앗을 남기는 계기가 되었다. 포천시 탄약고를 둘러싼 다양한 갈등당사자들이 참여한 협의체임에도 불구하고, 그 중심에 있어야 할 주민의 불만이나 소원이 처리되지 않았다면, 당연 갈등의 근본적인 원인이 해결되지 않은 것이므로, 언제 또 다시 갈등이 발현할지도 모르는 내적인 불안상태로 남아 있는 것이다.

3. 경북 영천 제2탄약창

가. 갈등개요

경북 영천시는 대구·포항 등 대도시와 인접해 있고 중앙·대구선과 대구~포항 및 경부고속도로가 통과하는 교통의 요충지로서, 개발 잠재력이 풍부함에도 경기침체와 인구 감소 등으로 성장기반이 낙후되어 있었다. 이러한 저성장의 원인 중 하나는 탄약고, 사격장 등 약 1천여만평에 이르는 광범위한 군사시설과 군보호시설, 상수도보호구역 등으로 인해 개발이 활발하게 이루어지지 못한데 있다. 영천에 위치하고 있는 제2탄약창은 1956년에 건립되어 1972년에 군사보호구역으로 설정되었다. 영천 탄약창은 도심에 위치하면서 지역발전에 막대한 지장을 초래하고 남부동 주민의 재산권 행사에 제약을 주었다. 이에 남부동 주민들과 영천시는 규제완화를 지속적으로 요구해왔다(허훈, 2015: 116).

영천시는 특히 군사시설로 인하여 경부고속도로가 있음에도 나들목에서 시가지까지 직선 진입도로를 개통하지 못하고 있었다. 한국전쟁 이후 시가지 진입도로 중간지점부터 군사시설로 지정되면서 도시가 기형적으로 개발되고 있었기 때문이다.⁸²⁾ 이에 영천시는 탄약창 등의 군사시설이 영천시 발전의 발목을 잡고 있다고 판단하였다. 이러한 배경 하에 영천시 탄약창을 둘러싼 갈등의 쟁점은 탄약창 이전으로 나타났다. 지역주민들이 군사시설 보호구역 완화를 요구하기도 하였지만, 재산권 제약 및 지역개발 저해 등의 갈등원인을 해결하기 위한 궁극적인 해결책은 애초에 탄약창의 이전으로 설정되었다. 전면 이전이라는 이슈까지 공론화되지 않음으로써 새로운 이전부지 선정 등의

82) 매일신문, 영천 개발 걸림돌 軍보호시설 해제를., 2007년 4월 18일자.

(http://www.imaail.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=16868&yy=2007)

부차적인 쟁점은 발현되지 않았다.

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

경북 영천시 탄약창을 둘러싼 갈등의 갈등당사자로는 지역주민, 영천시, 국방부가 포함된다. 먼저 인근의 남부동 주민들은 언론을 통하여 인근 군부대가 1993년 마을 공동 부지와 개인 소유의 땅 26만 4000여 m² 주위에 높이 3m의 철조망을 설치한 뒤 출입을 통제하고 있다고 불편을 호소하였다. 통제구역 내에 농사를 짓는 농민들은 자신의 땅에 농사를 짓기 위해 드나들 때마다 신원파악을 거쳐야 했고 축사도 마음대로 할 수 없었다.⁸³⁾ 특히 금노1동 지역 인근에 소재한 탄약고로 인해 주변지역에 살고 있는 90여 세대 주민들이 불안감과 군사시설 보호구역으로 묶여 재산권 행사에 커다란 불편을 겪어왔다.

영천시 역시 제2탄약창으로 인해 효율적인 도시계획을 하지 못해 무분별한 각종 건축행위 등으로 경부고속도로 영천 IC로 연결되는 남쪽 관문의 미관이 크게 훼손되는 등 다양한 문제를 안고 있었다. 탄약창 시설 인근 보호구역이 조정되면 산업주거용지 확보가 이루어지고, 경부고속도로 영천 IC~영화교 연결도로 개설을 통해 시가지 확장을 기대할 수 있었다. 영천시 입장에서는 지역개발에 있어 영천시 중심지에 위치하고 있는 탄약창 이전이 절실했다.⁸⁴⁾

영천시는 주민들의 불편해소와 지역발전을 위해 이전을 강력히 요구해왔다. 특히 2007년 지방선거에서 군사시설 이전을 공약으로 내걸었던 김영석 시장이 취임하면서 영천시는 이러한 입장을 공고히 다져왔다. 한편 국방부와 제2탄약창은 영천시와 주민들의 이전 구에도 이전지 선정과 이전에 수반되는 막대한 비용으로 인하여 쉽게 탄약창의 전체 또는 일부를 이전할 수 없는 상황이었다.

83) 서울신문, 군부대가 지역발전 저해... 이전 촉구 잇따라, 2007년 3월 14일자.

(<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20070314009003>)

84) 서울신문, 영천 제2탄약창 60년 만에 일부 이전, 2014년 5월 29일자.

(<http://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20140529029016>)

2) 갈등 원인

제2탄약창을 둘러싼 영천시와 군 간의 갈등은 군사시설과 보호구역 인근까지 도시가 개발된 것이 근본적인 원인이라 할 수 있다. 영천시 탄약창은 영천역의 남부에 소재한 남부동과 금노동에 입지하였다. 탄약창이 설치되던 당시에는 이 지역이 도시외곽이었지만, 1970년대 이후 도시가 확장되면서 탄약창의 일부 지역이 남부동의 도시발전에 걸림돌이 되었다. 또한 영천시 주민들이 남부동 일원을 신시가지 부지로 인식하면서 문제제기가 꾸준히 있었고, 이를 의식한 지역정치엘리트들이 선거과정에서 이전공약을 내걸게 되어 군과의 사이에 갈등이 현저하게 노출되었다(허훈, 2015: 116-117).

3) 갈등과정

가) 투입 : 탄약창 이전을 위한 영천시의 적극적 행정

2007년 김영석 시장이 취임하면서 후보 당시 공약사업으로 내걸었던 탄약창 이전을 실행하기 위해 영천시는 적극적 행보를 보였다. 2009년 영천시장은 국방부와 국방연구원을 방문하여 영천시 중심지에 자리 잡은 완산·남부동의 탄약창으로 인한 주민들의 피해상황과 이로 인한 도시발전 제약 등을 설명하며 군사시설보호구역 해제를 건의했다. 그 결과 제2탄약창과 영천시 간 마을과 인접한 탄약고 3개동 폐쇄합의가 이루어지기도 하였다.⁸⁵⁾ 금노1동과 인접해 있던 탄약고로 인하여 90여세대의 주민들이 불안감과 보호구역으로 인한 재산권 행사의 어려움을 겪어왔던 지역이었다.⁸⁶⁾

이후 영천시는 국방부와 국회 등 관련 부처에 수차례 이전을 건의하고 시 차원에서 군사시설 보호구역 조정에 관한 용역연구를 실시하였다. 그러나 국방부와 2탄약지원사령부 등으로부터 온 회신은 대체부지 이전비용 1,388억 원을 기부대 양여사업으로 하는 일부조정 방안이었다. 국방부의 조건부 제안에 첨부된 천문학적인 이전비용 때문에 영천시의 탄약창 이전 추진은 답보상태에 이르게 된다. 이에 영천시는 군사시설 이전

85) 매일일보, 영천시 군사시설보호구역 해결 신호탄, 2009년 7월 16일자.

(http://www.imaeil.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=31918&yy=2009)

86) 경북일보, 영천 군사시설 일부 해제. 주민 '환영', 2009년 7월 16일자.

(http://www.kyongbuk.co.kr/main/news/news_content.php?id=273073&news_area=110&news_divide=&news_local=12&effect=4)

추진에 박차를 가하기 위하여 2012년 4월 군사시설이전 T/F팀을 조직하였다.

나) 과정(전환) : 국방부로부터 이전사업방식 승인

영천시는 T/F팀을 바탕으로 행정력을 집중하였고 국방부와 군의 약속이행을 이끌어 내고자 하였다. 특히 T/F팀은 군사시설 이전사업 방법을 변경하여 국방부의 이전사업 방식 승인을 받았다.

다) 산출 : 군사시설 일부 이전

2013년 2월 영천시와 국방부는 군사시설 이전을 위한 합의각서를 체결하고 2014년 5월 국방시설본부로부터 영천 시가지 인근 부대 탄약 저장시설과 일부시설을 이전하는 건축승인을 받았다. 이후 6월부터는 150억 원을 들여 탄약고 대체시설 공사를 시작했다. 군사시설 일부를 이전한 뒤에는 숙원사업이었던 경부고속도로 영천나들목~영천시내 구간에 직선도로를 개설할 예정이었다.⁸⁷⁾

<표 3-10> 경북 영천시 제2탄약창 갈등 일지

일 자	사 건 요 지
2007.12.	• 군사시설 이전 공약으로 내 건 김영석 시장 당선
2009.7.7.	• 영천시장, 국방부와 국방연구원 방문, 군사시설보호구역 해제 건의
2009.7.15	• 금노1동 인근 제2탄약창 3개동 폐쇄
2009.8.4	• 탄약창 군사시설보호구역조정(안)협조요청
2009.9.8	• 영천시 군사시설보호구역 관련 용역의뢰
2010.12.8	• 영천시, 국방부에 제2탄약창 구역일부조정건의
2010.12.24	• 제2탄약창 구역일부조정건의에 대한 회신
2011.5.18	• 탄약지원사령부와 합동참모본부로부터 일부 조정 회신
2012.4.	• 영천시 군사시설이전 T/F 구성

87) 매일신문, 영천2탄약창 군사시설보호구역 106만㎡ 해제, 2014년 6월 6일자.
http://www.imaail.com/sub_news/sub_news_view.php?news_id=26647&yy=2014

일 자	사 건 요 지
2012.6.21	• 국민권익위원회 주관 이동신문고에 군사보호구역 해제 건의
2013.2.5.	• 이전 사업의 본격화 및 합의각서 체결
2014.5.29	• 제2탄약창 일부시설 이전 승인

4) 해결여부

군사시설 일부가 이전하고 보호구역이 일부해제 되면서 지역민들의 재산권 행사 보장 및 편의 증진에 기여하였다. 무엇보다 숙원사업이었던 영천시의 직선도로 개설 등 가시적인 성과도 이룰 수 있었다. 그러나 영천시가 향후 탄약창을 포함하여 여타 군사시설의 이전을 통해 지역발전을 이루고자 하는 계획을 밝히고 있는 만큼 잠재적인 갈등도 예상된다. 영천시는 대구경북경제자유구역 영천첨단부품소재산업지구 인근의 제2탄약창 탄약저장시설 이전사업을 2015년 8월 국방부에 건의했다. 영천시는 군사시설과 주변 탄약저장시설 등을 추가로 이전하여 지역을 자족형 거점도시로 성장시켜 나가겠다는 의지를 밝히고 있다.⁸⁸⁾

요컨대 영천시 탄약창의 일부 이전이 승인되고 이로 인해 그동안 대립각을 세우며 담보상태를 보이던 갈등이 일단락되었지만, 차후 진행과정에서 드러날 잠재적 갈등이 예상된다. 이를 통해 보건대 결국 군사시설로 인한 갈등은 종결이 없는 영원한 난제(難題)인 것으로 보인다.

다. 성패요인

1) 지방자치단체장의 의지와 적극적 행정

결과적으로 영천시가 직선도로 개설이 가능하도록 탄약창의 일부 이전이라는 소기의 목적을 달성했다는 점에서는 일단 성공했다고 볼 수 있다. 영천시 사례에서 가장 두드러지는 특징은 이러한 성공에 지방자치단체장의 역할이 크게 작용했다는 점이다. 탄약

88) 영남일보, 군사보호구역 5.6% 해제. 내달 대체시설 공사, 2014년 6월 30일자.

(<http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20140530.010110710020001>)

창 인근 지역주민들이 지역구 의원을 통한 소원, 민원 등으로 장기간 재산권 침해에 대한 대책을 요구해왔지만 가시적인 성과를 거둘 수 없었다. 그러나 군사시설 이전을 공약으로 내건 후보가 당선되어 지방자치단체가 유관기관과 접촉하고 내부에 T/F팀을 꾸리는 등 적극적으로 이전을 추진하면서 일부 이전이라는 성과를 거둘 수 있었다. 지역 언론 역시 60년간 지역 주민들의 노력에도 움직이지 않던 군부대가 군 출신인 김영석 시장의 취임 이후 변화가 시작되었다며 지방자치단체장의 공적을 높게 평가했다.⁸⁹⁾

영천시 제2탄약창 뿐만 아니라 공병대 부지개발, 육군3사관학교 담장 허물기 사업 등 군사시설로 인한 주민의 불편과 지역개발 저해효과를 해소하고자 노력하였다. 군사시설과 지역사회 간 갈등을 중재하고 해결하는 데 행정기관과 지역정치엘리트의 의지와 역할이 가지는 영향력을 보여주는 대표적인 사례라 할 수 있다.

2) 지역 발전을 고려한 군의 실용적 결정

군 역시 제2탄약창 이전에 대하여 수용불가라는 입장만을 고수하지 않고 지역사회와 상생하는 방안을 찾기 위해 동참했다는 점에서도 의의가 있다. 제2탄약창은 고속도로 IC에서 시가지까지 이르는 길을 막고 있는 탄약창의 일부를 이전하는 방안에 합의함으로써 군사전략상 변화와 부담을 최소화하면서 지역의 발전계획에 동참할 수 있었던 것이다. 이는 군이 지역사회의 발전계획을 신중히 검토하고 지방자치단체와 긴밀하게 협의하며 상생의 합의점을 찾기 위한 의지가 있었기에 가능한 결과라 할 수 있다.

4. 경기도 양평 탄약고

가. 갈등개요

강원도 횡성군의 목계리 593탄약중대는 1976년 양평에 창설되었으나 1989년 12월 횡성으로 이전되었다. 현재 원주에서 횡성읍에 이르는 관문에 위치해 있는 곳으로 도시미관을 저해할 뿐만 아니라, 1,320만㎡가 군사보호시설로 지정되어 있어 지역발전에 제

89) 경북도민일보, 영천 제2탄약창 60년 만에 일부 이전, 2013년 2월 12일자.
<http://www.hidomin.com/news/articleView.html?idxno=198239>

한을 받아왔다. 이 때문에 횡성군과 지역주민은 부대 이전을 수차례 건의해왔고 탄약 대대의 이전은 횡성군의 숙원사업이 되었다. 한편 양평군 지평면 일원에 소재한 59탄약대대는 211만㎡ 탄약고와 570만㎡의 군사보호지역 설정으로 지역 주민들은 50여 년간 불편과 피해를 겪고 있다.

국방부는 횡성군 탄약고에 대한 지역민의 지속적인 민원을 해소하고자 탄약고 현대화사업의 일환으로 탄약고 이전을 횡성군의 기부대 양여사업으로 승인하였다. 국방부는 탄약고의 통폐합과 지하 탄약고(터널형 탄약고) 설치를 핵심으로 하는 탄약고 현대화사업을 추진하고 있다. 터널형 탄약고는 탄약고의 유지와 수명연장 등의 측면에서 용이하다는 장점 이외에도, 지역사회 개발과 인근 주민들의 안전에도 도움이 될 것으로 평가받고 있다.

이러 2013년 5월 이전지인 경기도 양평군에 ‘59탄약대대 현대화사업’을 한다고 인허가 서류를 냈다. 그러나 이전지 선정과정이 군 내부에서만 비밀주의에 입각해 이루어졌고, 이전지에 허가를 받는 과정에서도 투명하고 충분한 협의가 이루어지지 않았다. 결국 뒤늦게 탄약고가 이전해 온다는 사실을 알게 된 양평군 지평리 주민들의 민원제기가 잇따랐고, 양평군에서 탄약고 이전사업을 인지하지 못했다고 주장하며 인허가 취소조치를 내면서 횡성군과 양평군 간 갈등이 발생하게 되었다.

양평군 탄약고를 둘러싼 갈등의 쟁점은 이전지 선정과 이전 추진에 있어 이전후보지인 양평군과 사전에 충분한 협의와 동의가 이루어지지 않았다는 점에 있다. 이에 양평군은 절차상의 문제를 제기하며 이전을 적극 반대하고 나서게 된다. 결국 양평군 탄약고를 둘러싼 갈등은 한 지역 내에서 발생한 단순한 민·군갈등이 아니라, 강원도 횡성군과 경기도 양평군이라는 지방자치단체 간 갈등으로 성격이 확대된 것이다.

나. 갈등분석

1) 갈등당사자

양평군 탄약고를 둘러싼 갈등의 갈등당사자는 양평군 주민, 양평군, 횡성군, 국방부가 해당된다. 먼저 양평군 주민들은 국방부와 횡성군이 탄약고 이전지역 주민을 대상으로 어떠한 협의 없이 사업을 추진한 데 대하여 크게 분노했다. 오랫동안 주민들이 염원한 지평면 군사보호시설 이전이 수용되기는커녕 오히려 탄약고가 이전해 온다는

것에 대해서도 비판했다.⁹⁰⁾ 양평군은 탄약고 이전을 허가해준 것에 대해 주민들이 크게 반발하자, 탄약고가 이전해 오는 것을 인지하지 못했다고 해명했다. 양평군은 국방부가 탄약고 이전을 위한 각종 인·허가 서류를 개별 처리했기 때문이라며 농지전용 허가를 취소하는 등 강력하게 대응했다.

강원도 횡성군은 탄약고 이전 사태와 관련하여 ‘민생현안대책위원회’를 구성하고 이전을 계획대로 추진한다는 방침이다. 횡성군은 양평군의 농지전용취소가 일방적 통고라며 절차상의 문제를 제기하였고, 공사 중지에 따른 손해는 양평군이 책임을 져야 한다고 주장했다. 횡성군은 또한 목계리 탄약중대가 애초에 양평에 창설되었다가 횡성으로 이전해온 만큼 이번 이전은 일종의 원대복귀라는 논리를 내세웠다.⁹¹⁾

국방부는 양평군이 반발하고 나서자 양평군과 사전에 충분히 협의하지 않은 횡성군에 책임을 돌렸다. 또한 탄약고 이전이 정상적으로 추진되지 않을 경우 군 작전수행에 큰 차질을 빚게 된다는 계속 추진 의사를 밝혔다.⁹²⁾ 양 지방자치단체 간 갈등이 첨예하게 대립하자, 횡성군과 양평군이 협의하지 않으면 공사를 진행하지 않을 것이라고 한 발 물러섰다. 동시에 2015년 2월 국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령을 “이전 예정지가 협의 대상자의 행정구역과 상이할 경우 해당 지방자치단체장과 협의 결과를 시설관리자에게 제출해야 한다.” 고 개정했다.

2) 갈등 원인

양평군 지평탄약고 현대화사업의 가장 큰 갈등원인은 군과 종전지역 지방자치단체가 이전지역 지방자치단체와 사전협의 없이 비밀리에 이전 문제를 결정한 것이다. 군은 탄약부대 이전과 관련하여 양평군에 각 부서별로 허가를 신청했고, 개별 부서들이 부서와 관련한 내용에 대해서 승인하는 바람에 양평군은 이전 사실을 인지하지 못했다. 군과 횡성군은 2013년 5월 농지전용 협의 및 인·허가 절차를 완료하고, 양평군 및 지역 주민들과의 일체의 협의도 없이 8월 23일 이전에 필요한 시설을 착공했다. 이후 지평면 주민들에 의해 탄약창 이전이 알려졌고 양평군과 주민들이 반발하면서 공사가 중

90) 경인일보, 양평군 주민모르게 군부대 탄약고 확장 인허가 의혹, 2013년 9월 10일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=766936>)

91) 강원일보, 목계리 탄약중대 양평 이전은 원대복귀, 2013년 10월 2일자.

(<http://www.kwnews.co.kr/nview.asp?s=501&aid=213100100097>)

92) 경인일보, 양평군, 29탄약고 농지전용허가 취소, 2013년 9월 16일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=768421>)

단되었다. 양평군에서 지평탄약고 이전저지 비상대책위가 구성되고 주민들의 농성, 군 의회의 황성군 방문항의 등이 이어졌다.

3) 갈등과정

가) 투입 : 주민비대위의 이전 조건 제시

주민들의 항의가 장기화되면서 지역 내에서도 민심이 양분되자 비대위는 실질적으로 지역민에게 바람직한 해결방안을 모색하고자 하였다.⁹³⁾ 이에 따라 양평군과 지평면 비상대책위원회는 2014년 1월 비대위 집행부와 지역의 사회단체장 등 50여명이 참석한 회의에서 황성 탄약고 이전 증설 반대보다는 실익을 챙길 수 있는 대화 입장을 취하기로 결론 내렸다.⁹⁴⁾ 이전 조건으로 내세운 사항들은 수도권 전철 연장 운행, 군사보호구역 축소·해제, 인구 유입을 위한 군인아파트 건립, 피해지역 인센티브 제공, 지평역 주변 절대농지 해체 및 개발권 보장 등이었다. 이에 국방부는 이를 검토하여 후속조치에 임하겠다고 응답했다.⁹⁵⁾

나) 과정(전환) : 국방부의 주민요구 수용

2014년 3월 4일 양평군수, 황성군수, 국방부 군사시설 기획관은 긴급회동을 한 뒤 지평면 주민들이 국방부에 전달한 탄약고 이전에 따른 요구안을 수용하기로 합의했다. 이후 합의된 내용에 대한 주민비대위의 의견을 구한 뒤 향후 추진 방향을 결정하기로 하였다.⁹⁶⁾ 주민요구사항을 황성군, 국방부, 양평군이 공문화한 사실을 바탕으로 3월 17일 주민비대위는 탄약고 이전에 합의했다.⁹⁷⁾ 이후 시설 공사가 진행되었다.

93) 경인일보, 탄약고 양평 이전 협상으로 진전, 2014년 1월 10일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=799923>)

94) 연합뉴스, 양평 탄약고 증설 반발. 대화로 물꼬 트나, 2014년 1월 10일자.

(<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=001&aid=0006693272>)

95) 경인일보, 탄약고 양평 이전 협상으로 진전”, 2014년 1월 10일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=799923>)

96) 경기일보, 국방부, 양평 지평면 주민 요구안 적극 수용, 2014년 3월 6일자.

(<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=745021>)

97) 경인일보, 황성 탄약고 지평 이전, 2014년 3월 19일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=836245>)

<표 3-11> 경기도 양평군 탄약고 이전 갈등 일지

일 자	사 건 요 지
2013.9.11	● 양평군 ‘농지전용 의제협의’ 취소 통보(국방부, 황성군)
2013.9.14	● 양평군 ‘탄약고 반대 서명운동’시행
2013.9.16	● 양평군의회, 59탄약대대 현대화 사업 관련 황성군 항의 방문
2013.9.16	● 양평군 농지전용 허가 취소 및 결과 통지
2013.11.26	● 양평군 비대위 ‘이전반대’ 임시총회
2014.1.6	● 양평군 비대위 집행부와 관내 사회단체장 등이 모여 회의
2014.1.9	● 양평군 비대위, 국방부, 황성군관계자 첫 만남
2014.3.4	● 양평군, 황성군, 국방부 관계자 비공개 3자 회의 진행
2014.3.10	● 황성·양평군 탄약고 이전문제 극적합의
2014.3.15	● 탄약부대 이전 공사 재개
2014.3.18	● 지평면 비상대책위원회 해체
2014.3.19	● 황성군, 지평면 비상대책위원회 임시총회에 따른 지평면 이전 수용 결정 발표
2014.4	● 기부 대 양여사업으로 사업 추진 및 기공식을 거행
2014.8.21	● 목계리에 위치한 3개 중대 중 1곳이 양평군으로 이전
2014.10.23	● 양평 지평탄약고 이전 관련 합의각서 새로 씌
2015.5.20	● 황성군 ‘목계리 탄약고 이전 ‘사업 착수

다) 산출 : 이전 및 양평군 요구사항 추진

이전 공사는 진행되면서도 합의된 약속이 제대로 이행되지 않아 양평군 주민들은 집회를 갖고 약속 이행을 촉구하게 되었다.⁹⁸⁾ 이전 조건으로 양평군이 제시한 내용이 1년 동안 담보상태를 보이자 주민들이 거세게 항의한 것이다. 이후 양 지방자치단체 간 사태해결을 위한 공감대가 형성되고, 사업 지연에 따른 위기감이 확산되자, 2015년 5월 15일, 당초 합의했던 내용을 이행하기로 양 지방자치단체가 전격 합의하였다. 양평군과

98) 경기일보, 탄약고 이전 착착 진행중 주민과 약속은 함흥차사, 2015년 3월 2일자.
<http://www.kyeonggi.com/news/articleView.html?idxno=921132>

횡성군 간에 합의사항의 구체적 실행을 위한 위·수탁협약이 체결되면서, 군사시설 보호구역 축소와 지평역 인근 훈련장 환원 등의 추진에 가속도가 붙을 것으로 보인다.⁹⁹⁾

4) 해결여부

이전지인 양평군의 실질적인 동의 없이 추진되면서 발생한 국방부 및 횡성군과 양평군 사이의 깊은 갈등은 결국 자치단체와 주민들과의 합의를 이끌어내는 단계에서부터 다시 시작하면서 해결의 실마리를 찾게 되었다. 양평군 주민비상대책위원회의 요구안이 받아들여지면서 탄력을 받은 횡성군 탄약고의 이전은 2015년 5월 착수되었다. 그러나 양평군이 이전 조건으로 내세운 군사보호구역 축소, 육군 전술훈련장 이전, 중앙선 복선전철 지평역 연장 등을 실행하기 위해서는 양평군을 비롯하여 군과 여타 유관기관들과의 노력이 이어져야 하며, 이러한 조건들이 순조로이 진행되지 않을 경우 새로운 양상의 갈등이 재차 반복될 개연성이 높다.

다. 성과요인

1) 지역사회를 배제한 이전 추진 절차

양평군 탄약고 이전을 둘러싼 갈등이 발생한 원인이자 해결이 쉽지 않았던 요인은 지역사회를 배제한 군의 이전 추진 절차에 있다. 양평군 탄약고 사례의 특징은 갈등이 표출된 배경이 이전을 둘러싸고 군과 지역사회가 득과 실을 따지는 과정에서 발생한 갈등이 아니라는 것이다. 이전이 결정되기 전 충분히 공론화되지 못하고 자치단체와 주민들이 정확히 인지하지 못한 사이에 이전이 추진되었기 때문이다. 특히 탄약고는 위험성이 크고 보통의 군사시설과 달리 군사시설 보호구역이 2배로 설정되는 비선호 군사시설이기 때문에 지방자치단체와 주민들에게 충분히 알리지 않고 비밀리에 이전 결정이 내린 것이 주민들로 하여금 큰 분노를 산 것이다.¹⁰⁰⁾ 이로 인해 지역사회 내에서는 협상 대상인 군에 대한 배신감과 불신감이 팽배해졌다. 이전협상 초기단계에서

99) 중부일보, 강원도 횡성 탄약고, 양평 지평면 이전 갈등 일단락, 2015년 5월 26일자.

(<http://www.joongboo.com/news/articleView.html?idxno=991617>)

100) 경인일보, 군사시설이전 지평리 탄약고처럼 하면 안된다, 2013년 12월 2일자.

(<http://www.kyeongin.com/main/view.php?key=788396>)

강경한 태도로 나온 양평군에 대하여 갈등의 근본적인 원인을 제공한 군은 횡성군과 합의점을 도출해내라는 요구를 하였다. 지역사회와의 관계에 있어 군의 이러한 무책임하고 소극적인 태도는 이후 협상의 진전을 유리한 방향으로 이끌지도 못할 뿐만 아니라, 협상의 결말을 쉽게 유도하지 못하는 가장 큰 원인이 되었다.

2) 지역민의 적극적 협상 태도

문제 당사자인 군의 무책임하고 소극적인 태도에도 불구하고, 횡성군 탄약중대의 양평군으로의 이전이 실행될 수 있었던 데에는 협상에 임하는 양평군 지역주민들의 적극적인 자세가 큰 몫을 하였다. 초기 협의과정에서 주민들은 더욱 강경하게 이전을 반대하였다. 그러나 지역 내에서는 이번 이전을 통해 지역발전을 도모하고 주민들의 재산권을 보장받을 수 있는 수단을 확보하는 것도 대안일 수 있다는 여론이 점차 확산되었다. 주민대책위원회는 개방적인 소통체계를 바탕으로 이전 수용과 이전 조건에 대한 위원들과 주민들의 의견을 수렴하였다. 이전 추진 절차상 문제점으로 인하여 지역사회가 강경하게 반대할 경우 담보상태에 이를 수 있었던 갈등이 주민들의 실리 추구로 비교적 빨리 해법을 찾게 된 것이다.

제 3 절 종합분석

상술한 갈등사례들을 정리해보면, 지역에 소재한 군사시설의 입지환경의 변화가 갈등의 출발점으로 인식될 수 있다. 즉 동 군사시설이 설치되거나 건립된 초기에는 대부분 도시의 외곽에 위치해있었기 때문에 지역발전의 걸림돌이 된다거나 도시계획상 미관을 해치는 기피시설로 인식되지 않았다. 그러나 도시권의 외연적 확산이 진행되면서 도시로의 인구집중 및 도시팽창이라는 현상이 일반화되었고, 주민들이 거주하는 도시의 범위가 점차 군사시설 인근으로까지 확대되면서, 필연적으로 군사시설과 지역사회와의 마찰과 갈등이 발생하게 된 것이다. 이는 결국 민과 군 혹은 지역사회와 군, 양자의 상반된 이해관계를 점철시키기 위한 부득이한 마찰, 이익갈등으로 발현되었다.

제3절에서 살펴보았던 군 공항과 탄약고 사례에서 나타난 군사시설 갈등이 지닌 특수성을 정리해보면 다음의 <표 3-12>와 같다.

<표 3-12> 군 공항과 탄약고 갈등사례 정리

구 분	요 소	군 공 항 갈 등	탄 약 고 갈 등
위험 요소	안보	군작전상 광범위(광역단위)의 조정이 필요함	군작전상 지역단위의 조정이 필요함
	사례지역 안전	안전에 대한 위협요소 적음	안전에 대한 위협요소 많음
	사례지역 소음	군 공항 주변지역 광범위한 영향요인 많음	탄약고 주변지역의 영향요인 적음
경제적 요소	재산권 침해	군 공항 주변지역+인근지역 재산권 침해	탄약고 주변지역에만 재산권 침해
	경제유발 효과	군 공항 근무자로 인한 주변지역 활성화	탄약고 근무자로 인한 주변지역 활성화 한정적
	이전 비용	탄약고 이전비용에 비해 많음	군 공항 이전비용에 비해 적음
인프라	인프라 구축	군 공항으로 인한 사회기반시설 효과 큼	탄약고로 인한 사회기반시설 한정적
	편의시설	군 공항으로 주변지역 편의시설 증대	탄약고로 인한 주변지역 편의시설 한정적

구 분	요소	군 공항 갈등	탄약고 갈등
갈등 관계자	군	공군→국방부→중앙정부	육군→국방부로 군 공항에 비해 한정적
	주민	주변지역+인근지역→기초+광역지자체	주변지역을 포함한 지자체 영향범위가 한정됨
	해결을 위한 조정자	중앙엘리트(광역자치단체장, 국회의원, 대통령 후보 등)	지방엘리트(지방의원, 군수, 시장 등)
	언론	촉발기제의 역할 제한적임	촉발기제 역할이 군 공항시설보다 큼(정보 제공)
갈등 해결	이전 효과	광역단위의 도시계획 경제유발 효과 큼	해당지역의 생활권 안전요인 증가

1. 성공요인 분석

가. 지역 정치엘리트의 역할

군사시설로 인한 갈등은 이해관계 측면에서 대립각을 세우는 민과 군이라는 전형적인 민·군 갈등이며, 각자의 이해관계를 내세우며 실현되기를 바라는 이익갈등의 모습을 띠고 있다. 상술된 사례들에서는 공통적으로 상반된 이해관계를 가진 민과 군의 갈등을 조율하는데 있어서, 지역 정치엘리트들의 역할이 크게 부각되었다. 민과 군 양자간 해결되기 어려운 갈등의 실마리를 풀 수 있는 핵심적 인적 변수는 해당 지역을 토대로 하는 지역 정치엘리트이다. 지역 정치엘리트는 크게 민선 지방자치단체장과 지역구 국회의원으로 나눌 수 있다. 상기의 사례들에서 보면, 도지사, 시장, 군수 등 지방자치단체장들은 갈등해결에 적극적인 모습을 보였다. 「군 공항 이전 특별법」이 국회를 통과하자마자 연구용역을 착수하고, 주민투표로 의견을 수렴한 후 이를 국방부에 건의하는 재빠른 후속조치를 취한 지방자치단체와 합리적 상황판단 후 지역민을 설득하고 동의를 구하여 결국 지역발전에 유리한 결정이 내려지도록 유도한 지방자치단체가 돋보였다. 아울러 지역구를 발판으로 하는 국회의원은 갈등해결을 위해 발 빠르게 행보하고, 언론의 잦은 보도로 갈등을 이슈화시키는 촉매제의 역할을 하였다.

나. 군의 전향적 자세

전형적인 민군갈등인 군사시설로 인한 갈등해결에 있어서 군의 전향적 자세가 매우 중요하다. 군은 군사시설로 인해 갈등이 시작되고 주민의 이전 및 반대요구가 표출되면, 일반적으로 초기에는 미온적 자세를 보이거나 국토여건과 국방안전차원에서 이전 불가방침을 표명한다. 상기의 사례들을 보면, 군이 군사시설보호구역의 규제를 완화하고 대민피해에 대한 갈등해소 차원의 노력을 하는 경우, 민군 양자 간의 이해의 폭이 더 넓어졌고 공통접점의 범위도 확대되었다.

다. 주민들의 자발적 참여조직의 역할

군사시설로 인한 갈등의 핵심 축인 주민들이 자발적으로 참여한 조직의 비중이 크다. 사례분석으로 선정된 갈등해결사례들을 보면, 주민은 갈등의 대립각을 구성하는 한 축이기도 하면서, 갈등해결의 주요 변수인 동시에, 이들이 조직한 단체의 성장과 결집력이 문제해결에 소요되는 시간과 비용의 단축에 크게 기여하였다. 주로 주민비상대책위원회(소위 비대위)로 통용되는 조직들은 이전 저지 및 건설 반대 요구에 앞장서왔고, 항의방문이나 농성 등 다소 공격적인 활동도 감행했으며, 정부를 상대로 집단소송을 제기하는 등의 제도적·비제도적 채널에서 다양하게 참여하였다. 또한 공동목표 달성을 위해 의회와 손잡고 범시민기구를 출범시키는 등 자율적 성장의 모습을 보인 조직도 있었다. 이들 조직은 주민의 의견들을 결집시키는 여론창구인 동시에, 형성된 여론을 군과 지방자치단체에 대외적으로 전달하고 적극 요구하는 교량의 역할도 겸하면서, 갈등의 국면에서 성장하고 그 결과 갈등해결에 큰 비중을 차지하는 조연의 역할을 제대로 하였다.

라. 행정정보의 공개와 고지

주민 친화적 행정의 근간은 다양한 주민참여의 채널을 보장해주는 것이고, 이를 위해서는 일차적으로 정보의 공개와 고지가 선행되어야 함은 당연하다. 이를 절차적 정당성이라 지칭할 수 있다면, 군사시설로 인한 갈등이 장기간에 걸쳐 해결의 조짐이 보

이지 못하는 이유 중 하나는 주민들이 오랫동안 시설 이전이나 건설을 모르고 있었다는 심리적 반감이었다. 소위 행정의 비밀주의식 결정으로 인해 갈등이 심화되는 사례가 많고, 이로 인한 군에 대한 오해와 분노가 갈등해결의 장애물로 작용하는 경우가 많다. 상기의 사례들에서는 토지소유자 및 이해관계자들에게 관련 절차를 고지하고, 공개적으로 의견을 수렴할 수 있는 일정 기간을 정함으로써, 정보공개와 절차적 정당성을 모두 담보하였다는 점에서 갈등국면이 해결을 향해 진일보할 수 있었다.

마. 다자간 협의체의 구성

상기의 갈등해결사례에서 보이는 공통된 모습으로 컨트롤 타워의 역할을 하는 다자간 협의체가 구성되었다는 점을 발견할 수 있다. 정책협의회, 민관군협의체, 3자회의 등 지역에 따라 명칭은 다양하지만, 이해관계자들을 한 곳으로 아우르는 제도적 조직을 구성함으로써, 수차례의 면대면 회의 및 집중토론을 통해 합의서를 도출하고 변형된 계획을 수용하는 주요 조정기제로 작용하였다. 협의체를 통해 각자의 이해관계를 공식적으로 토로할 수 있고, 상대방의 의견을 진지하게 청취함으로써 각자의 입장을 이해할 수 있었으며, 일방적 시행요구에서 한 발 물러나 상호간에 불이익을 야기하지 않는 조건에 동의하면서, 담보상태에 빠져있던 갈등을 원만하게 해결할 수 있었다(홍성운·김찬환, 2015: 372-373).

2. 실패요인 분석

가. 군-지방자치단체의 협력 및 소통 부재

군사시설로 인한 지역사회와의 갈등은 도시의 발전이 초래한 결과이고 이는 근본적으로 군과 지방자치단체 간 협력 및 소통 체계가 부재했기 때문이다. 즉, 군사시설이 처음 입지하던 당시에는 주거 밀집지역을 피할 수 있었으나 점차 도시가 성장하면서 군사시설 인근지역까지 개발이 요구되고 주민들이 거주를 하게 된 것이다. 이러한 사실로부터 우리는 그 간 군 시설의 입지 및 유지와 도시계획이 별개로 진행되어 왔고

이는 군과 지방자치단체가 소통을 하지 않아 왔음을 반증한다. 군사시설이 지방자치단체의 장기적인 발전계획까지 고려하여 입지하는 것은 물론이거니와, 양 측은 이후에도 다양한 소통과 교류를 바탕으로 공존과 상생의 방안을 지속적으로 강구해 나가야 한다. 미국에서처럼 지역공동체와 군부대 간 다양한 방식의 소통과 교류활동은 서로가 서로에게 이익이 되고 공존이 필요하다는 것을 인지시키는 주요한 기제이다. 현재 갈등을 빚은 군사시설이 향후 다른 지역으로 이전된다 해도 이러한 협력 및 소통 체계가 구축되지 않는다면 멀지 않은 미래에 또 다른 갈등이 빚어질 것이다. 즉, 근본적인 대안 마련 없는 이전은 갈등의 발생지역을 옮길 뿐 해결되지 않았음을 의미한다.

나. 갈등의 초기대응 부실

갈등 초기단계에서 체계적이고 전문적인 대응이 없을 경우, 갈등해결은 더욱 어려워진다. 즉, 갈등은 장기화되고 갈등의 주체들은 비합리적인 방식으로 이를 해결하고자 하게 되는 것이다. 민원을 외면하고 장기화될 경우 피해주민들은 소송 등 극단적이고 비효율적인 방법으로 해결하고자 하고 그 결과 정부와 군에게 천문학적 수준의 피해보상 의무가 주어진다. 또한 사법심사 결과에 대해서도 주민들이 수용하지 못하고 오히려 주민들 간 갈등을 부추김으로써 갈등의 해결은 요원해지기만 했다.

다. 갈등 인식 및 해결에 있어 개별적 접근

군사시설로 인한 다양한 피해를 개별적 사안으로 접근하고 있다는 점이다. 즉, 군사시설과 인근지역이 상호작용 하는 영역은 토지이용, 소음피해, 안전, 지역경제발전 등 다양하다. 또한 각 영역이 서로 겹쳐져 있기도 하다. 토지이용은 특정 지역 주민들의 소음피해, 안전문제에 영향을 미치고 건물 높이 제한, 각종 인프라 등에도 영향을 줌으로써 지역경제발전과 직결된다. 따라서 이에 대한 포괄적인 논의와 대책 마련이 선행되지 않고 주민들 피해보상 소송이나 소음피해에 관한 개별 법안만으로는 지역민의 사적 재산과 지역경제개발 등 다른 문제를 다룰 수 없음으로써 군사시설로 인한 갈등을 근본적으로 해결 할 수 없다는 것이다. 이는 앞에서 제기된 문제점, 즉, 군과 지방자치단체의 협력 및 소통 부재, 갈등의 초기대응 부실 등의 필연적 결과이기도 하다.

라. 갈등 관리 및 해결의 정치성

갈등 관리 및 해결에 있어 객관적인 방법보다는 정치적인 방법이 활용되었다. 민원이 외면당하고 피해방지를 위한 가시적인 노력이 없자 주민들은 서명운동, 시위, 나아가 소송이라는 방법을 택했고 군과 지방자치단체는 장기간 일방적인 의견만을 쌍방에게 전달하였다. 대통령, 국회의원 선거에서 군사시설에 대한 대응이 공약사항으로 채택되고 결국 지역구 의원의 힘으로 입법을 통한 해결 방안이 현재 나온 가장 유력한 해법이다.

갈등이 다른 이해관계를 가진 주체들의 관계에서 발생한다는 점에서 이를 관리하고 해결하는 데 있어 정치적 수단이 결부되는 것은 당연한 것으로 보인다. 정치적 해결은 포괄적이고 합리적인 갈등해결 방안을 제시할 수는 있지만 향후 군사시설로 인한 갈등을 해결하는 근본적인 방법은 아니다. 정치와 입법의 수단으로 해결된 갈등은 갈등당사자들에게 합리적으로 수용 가능한 결과이기보다는 오히려 더욱 갈등을 조장한다. 따라서 더욱 근본적으로 갈등을 관리하고 해결하기 위해서는 객관적이고 전문적인 데이터와 연구가 필요하다. 오랜 시간에 걸쳐 파악된 객관적인 자료를 바탕으로 영향을 줄 수 있는 대상과 그 영향력의 정도를 예측해 낼 필요가 있다. 이것은 비단 갈등을 예방하는 데에만 적용되는 이야기가 아니다. 이미 표출된 갈등을 해결하는 데 있어서도 넓은 범위의 객관적인 정보가 갈등당사자들에게 공개될 필요가 있다. 의사결정에 필요한 연구 역시 어느 한 쪽의 주도로 이루어질 것이 아니라 주요 당사자라 할 수 있는 군과 지방자치단체가 공동으로 수행함으로써 연구의 중립성과 전문성을 강화시킬 수 있다.

제 4 절 군사시설을 둘러싼 갈등해결

1. 군사시설을 둘러싼 갈등의 특성

군사시설은 군사작전을 위해 전략적으로 중요한 위치에 주둔해야 하고, 보급이 원활하게 이루어지고 훈련 여건이 보장될 수 있는 지역에 주둔해야 한다. 군사시설 입지조건에 해당지역의 지방자치단체 및 주민의 이익에 부합하지 않을 경우에는 갈등이 야기된다. 국방갈등관리 매뉴얼에서는 군사시설 갈등관리의 특성을 다음과 같이 여섯 가지로 제시하고 있다(국방부, 2011: 2). 첫째, 군사시설의 필요성에는 근본적으로 동의하지만, 내 지역에 설치하는 것은 안 된다는 것이다. 군사시설은 안보 공공재로서 국민 모두에게 편익을 제공하기 때문에 그 필요성은 공감하지만, 국가 안보와 사익(지역 및 개인 주민의 이익)과 충돌할 경우 갈등을 겪게 된다. 또한 군의 중·장기 상위계획과 지방자치단체의 중·장기 도시발전 계획간의 충돌을 유발한다. 둘째, 국방부에 대응한 갈등 당사자로서 다수의 이해관계자들이 연대(coalition)할 가능성이 크다. 즉 상황에 따라 주민과 지방자치단체, 지방자치단체와 의회, 시민단체 등이 쉽게 연대할 수 있는 여지가 크다. 셋째, 군사시설에 대한 부정적인 이미지와 피해에 대한 막연한 불안감이 존재한다. 군사시설의 위해성(危害性)이나 지역주민에게 미치는 악영향 등 정보의 불확실성으로 소문이 확산되어 주민들의 불안감을 증폭시킨다. 넷째, 사실관계 및 군사시설로 인한 영향에 대해 상이한 해석 및 인식(소음 피해, 지가하락 등)을 함으로써 갈등이 발생할 수 있다. 다섯째, 이념 및 가치의 대립, 즉 가치갈등으로 확대될 수 있다. 소수의 불순세력에 의해 실익(interest)과 가치(value)를 혼재시키고, 가치갈등으로 갈등의 성향을 왜곡시킴으로써 갈등해결을 어렵게 만들 수 있다. 여섯째, 군사시설이 가진 근본적 한계이다. 국가안보와 관련하여 정보공개가 제한될 수 있고, 주민투표 결과 등을 공개하거나 활용하는데 제한이 따를 수 있다. 또한 군의 문화의 조직적 특수성이 갈등을 초래하기도 하며, 군사시설에 대한 전략적 고려보다는 축소 또는 통합과 같은 정치적 고려 간에 갈등이 발생할 수도 있다(국방부, 2011: 2; 이경록 외, 2014: 262-263 재인용).

2. 군사시설 이전 갈등의 쟁점

민·군 갈등은 대다수 공익을 둘러싼 갈등이며 비용과 편익의 불일치, 강한 이익갈등의 혼재 등의 특성으로 인하여 갈등 해결이 어렵다. 또한 갈등이 해결되었더라도 다양한 갈등당사자들이 관련되어 있어 갈등 상황이 다시 재연되는 경우도 많다. 군사시설로 인한 갈등을 해결한다는 것은 결국 군사시설 갈등관리를 잘 이끌어 성공에 이르렀다는 의미로 해석될 수 있다. 군사시설로 인해 발생하는 갈등을 해결하기 어려운 이유는 동 사업을 추진하는 환경과 특수성이 NIMBY로 대표되는 일반 공공갈등과 다르기 때문이다. 군 비행장을 예로 들면 군 비행장을 이전하려면 이전과 동일한 항공작전의 가능성이 보장되어야 하고, 균형적 전력배치로 전방위항공작전이 가능해야 하며, 군용기 비행기준이 충족되어야 한다. 또한 타 공항 공역과의 중복을 피해야 하며, 비행안전 및 기상 조건 등 군사작전의 효율성 등을 모두 고려해야 한다. 더욱이 이 모든 사항을 충족시킬 수 있는 최선의 환경을 선정하기도 어렵거니와 이전지를 물색했다라도 이전 후보지의 반대여론에 부닥치면 또 다시 이전과정이 부유하는 순환적 절차에 머무르게 된다. 그러므로 군사시설의 이전은 공공갈등 입지선정과 이전과 다른 신중을 기하여야 한다.

군사시설 갈등의 특수성을 군 공항 이전사업을 예시로 좀 더 자세히 정리해보면, 첫째 사업의 추진방식이 상이하다. 군 공항 이전사업은 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」 제9조(이전사업의 방식)에 따라 기부대양여 방식으로 추진해야 한다. 기부대양여란 「국방군사시설사업에 관한 법률」 제12조(기부 및 양여의 특례)에 따라 이전 대상시설물에 대하여 대체시설물을 기부하고, 대체시설을 기부한 자에게 이전시설물을 양여하는 방식을 말한다.¹⁰¹⁾ 법 제정의 취지로 보면, 동 사업을 추진할 때 원칙적으로 정부 예산의 지원이 불가능하다. 또한 종전부지의 가치가 이전사업의 예산을 초과할 경우에는 예산 차이 범위 내에서 지원 사업을 할 수 있다. 그러나 이전사업의 예산 범위가 군 공항이 설치되어 있는 종전부지의 가치를 초과하거나, 이전사업 예산과 종전부지의 차이가 적어 지원사업의 규모가 작아질 경우에는 갈등구도 자체가 달라질 수 있다. 즉 갈등의 직접적 당사자는 종전부지 및 이전부지의 지방자치단체 및 주민인데, 소요재원이 부족할 경우에는 종전부지 및 이전부지의 지방자치단체 및 주민이 모두 국방부를 대상으로 갈등의 방향을 돌릴 수 있기 때문이다. 즉 지방자치단체는 사업수행

101) 「군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법」, 법률(제12844호), 2014년 11월 19일 시행.

의 어려움을 호소하며 국방부에 민원을 제기할 가능성이 있고, 이전부지 지방자치단체에서는 지원사업의 규모가 너무 적다고, 국방부에 민원을 제기할 수 있다.

둘째, 군 공항 이전은 군 공항이 이미 설치되어 있는 지방자치단체가 이전을 건의하면서 사업이 시작된다. 즉 종전부지 지방자치단체가 갈등의 유발자인 셈이다. 그런데 비선호시설인 군 공항을 이전받아야 할 지방자치단체는 부정적인 입장을 취할 것이다. 따라서 갈등의 직접적인 당사자는 종전부지 지방자치단체와 이전부지 지방자치단체이다. 한편 이전의 대상이 되는 군 공항, 즉 공군도 새로 이전하게 될 군 공항에 대한 면적, 시설, 지리적 환경 등 요구조건을 마련해야 하는 이해관계자이다. 아울러 군 공항 내에 위치한 미군 역시 이해관계자로 고려되어야 한다. ‘한·미 SOFA(Status Of Forces Agreement)’에 따라 일부 군 공항 내에는 한국 공군뿐만 아니라 미군도 포함되어 있기 때문이다.¹⁰²⁾ 결과적으로 군 공항 이전사업이 원활하게 추진되기 위해서는 종전부지 및 이전부지 지방자치단체, 공군 및 군 공항 내 미군이 모두 만족할 수 있는 조건이 충족되어야 한다. 이해관계자들 중 어느 하나 이상이 역할을 제대로 수행하지 못할 경우에는 갈등이 발생한다. 그러므로 군 공항 이전사업의 갈등은 이러한 세세한 부분까지 고려대상이 되어야 하기 때문에 해결이 어렵다.

셋째, 군 공항 이전사업의 태동은 군용 항공기의 소음에 대한 해당 지역주민들의 피해 및 이에 대한 피해보상에 대한 불만족에서 비롯되었다. 즉 본 사업은 본질적으로 이익갈등의 성격을 지니고 있다. 시간이 지연되고 사업이 정체될수록 이익갈등보다 문제해결이 더 곤란한 가치갈등이 더 크게 부각되기도 한다. 이익에 기반을 둔 이해관계자들이 가치 및 이념에 기반을 둔 다른 이해관계자들과 연대할 경우, 이해관계를 파악하는 것도 어려울 뿐만 아니라 대화 자체도 어려워지게 되어 해결은 더욱 더 요원해진다.

다음으로 탄약고 사례를 통해 군사시설 갈등의 특수성을 정리해보면, 첫째, 이전 건의는 초기에는 탄약고가 외곽에 위치했었으나 지속적으로 인구가 증가하고 도심이 팽창하면서 탄약고가 시 중심에 위치하게 되자, 지역발전의 걸림돌로 인식되기 시작하면서 표출되었다. 즉 지역 내에서 발생한 군사시설 갈등은 군사시설을 둘러싼 환경의 변화가 주요 변인으로 작용한 것이다.

102) 원칙적으로는 타국의 군대가 우리 국민의 세금으로 충당되는 군사시설을 무상으로 사용할 수 있는 권리는 없다. 그러나 타국의 군대가 우리나라의 방위력 유지를 위해 필요하여 대한민국 내 주둔하게 되었다는 점을 고려하여, 우리나라의 군사시설과 구역을 무상으로 사용할 있는 권리를 한·미SOFA에 규정한 것이다(국방부, 2012; 이경록 외, 2014: 271).

둘째, 탄약고는 양 거리를 기준으로 개발이 제한되어 있는 대표적인 군사시설이다. 이로 인해 인근 주민들은 직선로를 우회해서 가야 하거나, 고속도로 유치에 어려움을 겪는 등 생활권역의 변화로 인한 불편함을 공통적으로 가지고 있다. 또한 인근 주민들은 군사시설보호 하에 주민들의 재산권 행사에 제약이 뒤따르면서 탄약고가 불만의 대상으로 전락하게 되었다. 개발의 잠재력이 충분한 지리적 위치에 있으면서도 탄약고로 인해 각종 개발사업에 차질이 생기자, 해당 지방자치단체는 규제완화의 필요성을 지속적으로 제기하였지만, 군이 전략적 위치 및 안전 등의 이유로 수용 불가를 내세우면서 갈등이 발발하게 된 것이다. 탄약고 사례는 군사시설이라는 공공재로 인해 일상생활의 불편함, 재산권 행사의 제약, 개발 제한, 규제완화의 가능성 부재 등을 감내해온 주민들이 자신들의 이해관계를 표출시킨 대표적인 이익갈등이자 민군갈등의 핵심적 요소를 포함하고 있다.

셋째, 경기도 양평군 탄약고의 경우는 기본적으로 이익갈등의 요소를 갖추고 있으면서도 지방자치단체 간 갈등으로 확대된 이례적 사례이다. 갈등발생의 요체는 이전지선정과정에서 비밀주의에 입각한 사업추진으로 이전 예정지인 양평군과 투명하고 충분한 협의가 이루어지지 않았다는 것이다. 뒤늦게 탄약고가 이전해온다는 사실을 안 양평군 주민들이 거세게 반발하면서 이전계획이 중지되었다. 군사시설로 인한 갈등이 이익갈등을 기반으로 하여 지역 내에서 발생하는 민군갈등뿐만 아니라 지방자치단체 간 갈등으로 확산될 수도 있고, 그럴 경우 주민과 군 간 단순한 이익갈등의 모습에서 지방자치단체 간 헤게모니(hegemony) 갈등으로 비화될 수 있어 문제해결이 더 어려워질 수 있다.

제 4 장 외국사례

제 1 절 미 국

1. 민·군 갈등예방 및 관리 전략

20세기 후반에 접어들면서 미국사회에서도 군사시설에 대한 개발압력이 증가하였고 이에 대응하기 위하여 미 국방부는 군사시설과 지역사회의 공존을 위한 두 가지 프로그램을 개발했다. 첫 번째는 항공시설 공용지역(Air Installation Compatible Use Zones: AICUZ) 프로그램이고 두 번째는 합동 토지이용 연구(Joint Land Use Study: JLUS) 프로그램이다. 두 프로그램 모두 지방정부가 지역사회와 군사시설 간 갈등을 최소화하는 토지이용과 개발정책을 채택하도록 지원하고 있다.

가. 항공시설 공용지역 프로그램 (AICUZ)

미 국방부는 항공기 소음과 사고위험에 노출되어 있는 지역들의 발전을 증진하기 위하여 1973년 ‘항공시설 공용지역 프로그램(이하 AICUZ)’을 수립하였다. AICUZ에 입각하여 국방부는 군의 모든 항공시설 활주로 인근 지역과 사고위험지역에 대해 조사해야 한다. 조사내용으로는 최대 소음 수준, 지역사회 토지 이용 현황, 항공기지 인근 지역의 건물 높이 등이 포함되고 이를 바탕으로 군 기지가 민간지역에 미치는 영향을 최소화하고 토지의 공적 및 사적 이용이 양립 가능한 방안을 제시한다. 특기할 만한 사항은 군사기술과 항공기 운항 등의 변화를 반영할 수 있도록 AICUZ 연구는 주기적으로 수행된다는 점이다. 아래에서 소개되는 앤드류 합동기지에 관한 AICUZ 연구는 1974년, 1989년, 1994년, 1998년, 2007년 다섯 차례 수행되었다. 신규 연구는 선행 연구에 기초하면서 필요에 따라 변화된 기술적 정보와 적절한 권고를 제시하고 있다. 예를 들어, 2007년 수행된 AICUZ는 항공기 종류 및 수, 비행진로 상 수정사항 등 변동된 내용을 제시하고 있다. 나아가 소음노출지역 범위를 결정하는 소음모델의 기술적 개선사

항은 AICUZ 데이터에도 영향을 주었다. AICUZ 연구는 지방정부에 군사지역 인근 지역의 토지이용 및 개발계획을 수립할 때 중요한 기술적 정보를 제공한다.

나. 합동 토지이용 연구 프로그램(JLUS)

1985년 미 국방부는 군사시설과 지방정부 간 협력적 계획을 증진할 목적으로 ‘합동 토지이용연구 프로그램(이하 JLUS)’를 착수하였다. 합동 계획 정책들은 주로 개발과 성장 이슈로 인한 군사시설과 인근 지역사회 사이의 장기적 갈등을 다룬다. JLUS 프로그램은 군 기지와 관련하여 지역적 ‘침해’를 다루는데 있어 국방부와 경제조정국(Office of Economic Adjustment), 국가, 지방정부, 공무원, 지역민과 경제인들이 참여하는 지역적으로 조정된 노력이다. 이러한 공동 계획 노력은 전국적으로 분포하고 있는 수많은 기지들을 대상으로 매년 수행되면서 현존하고 있는, 또 잠재적인 미래의 갈등들을 해결하는 데 기여하고 있다.

JLUS 프로그램의 주요 목표를 정리하면, 첫째, 군사시설과 인근 사회의 협력적 토지이용계획을 장려한다. 둘째, 군 기지가 인근지역에 미치는 운영상 영향을 경감시키는 방법을 제시한다. JLUS 프로그램은 AICUZ보다 광범위한 범위를 다루고 있지만 다양한 권고사항들을 제시하는 데 있어 AICUZ의 데이터를 기반으로 한다. 또한 AICUZ와는 수행주체에 있어서도 차이가 있다. AICUZ가 국방부가 내부적으로 수행한 뒤 지방정부에 제공하는 것이라면 JLUS는 AICUZ를 바탕으로 지역정책계획을 형성하기 위한 공동 계획의 노력이라 할 수 있다.

2. 앤드류스 해군합동기지 사례

가. 배경

앤드류스 해군항공합동기지(Joint Base Andrews Naval Air Facility Washington)는 전략적으로 워싱턴 D.C. 인근에 위치하며 제2차 세계대전 때부터 미군의 항공작전을 지원해왔다. 앤드류스 항공기지는 건설당시 소규모의 농토들로 둘러싸인 자연고원에 위치하고 있었다. 그러나 세계대전이 이후 1950년대부터 1960년대에 걸쳐 대도시권의 외

연적 확산으로 인해 거주인구, 상업시설과 공공시설이 급격하게 늘어나면서 군 기지 인근 지역은 새로운 발전국면을 맞게 되었다. 지속되어오던 지역개발은 특히 Capital Beltway 건설과 워싱턴 메트로의 지선확장으로 더욱 가속화되었다. 주거 및 상업 시설들이 조성되면서 항공기지 인근에서 이루어지는 항공훈련에 고려해야 할 사항들이 증가하고 주민들은 가정과 직장에서 소음과 안전에 대한 잠재적인 위협에 시달리게 되면서 군 시설과 지역의 양립을 위한 대책 마련이 제기되었다. 특히 2000년대 들어서면서, 항공기지의 미션 및 작전과 프린스 조지스 카운티(Prince Goergy' s County)의 개발 간 갈등이 발생하자 양 주체가 서로에게 줄 수 있는 영향을 고려한 조정된 계획의 필요성이 제기되었다.

앤드류스 해군항공합동기지는 JLUS를 통하여 기지 인근지역의 침해라는 이슈를 주 정부 및 주민들과 함께 다룰 수 있었다. 여기서 ‘침해(encroachment)’라 함은 군사 시설과 지역의 토지 이용에 있어 양립 불가한 경우를 가리키는 용어이다. 이러한 침해에는 공공보건, 안전 및 복지에 악영향을 주고 소음, 대기오염, 과도한 조명, 전자방해, 진동 등과 같은 부정적인 외부효과를 발생시키는 토지이용을 포함한다. 합동토지이용 연구 과정을 통하여 도출된 미래발전을 위한 정책과 권고사항들은 지역사회의 안전 및 경제적 안녕과 군 기지의 활동 간 균형점을 찾을 수 있었다.

나. 합동토지이용연구(JLUS) 실행

JLUS의 기본 원칙은 군과 지역사회 간의 협력으로서 다양한 이해관계자로부터의 의견수렴이 중요하다. 프린스 조지스 카운티는 자문위원회 운영과 주민참여 채널을 통하여 JLUS 실행 과정에서 이러한 원칙을 유지하고자 하였다. 프린스 조지스 카운티는 JLUS를 지원하고 여러 측면에서의 의견을 청취하기 위해 기술위원회와 정책위원회라는 이원적 자문위원회를 운영했다. 두 위원회는 2008년 10월부터 2009년 8월까지 정기 모임을 가지며 카운티의 정책과 전략에 대한 자료들을 검토하고 의견을 제시했다.

먼저 기술위원회는 매릴랜드 주 국립수도공원도시계획위원회(M-NCPPC), 프린스 조지스 카운티 정부기관, 앤드류스 합동기지에 소속되어 있는 기술 전문가들이 참여하고 있다. 기술위원회는 활동기간동안 8번의 회의를 통해 데이터 수집, 기술 관련 안전의 발굴 및 연구, 정책위원회의 권고안 검토 등의 역할을 수행했다.

정책위원회는 연방/주/카운티 정부의 선출직 및 임명직 공무원, 앤드류스 합동기지

사령관과 기획참모, 워싱턴관구 공군, 국방부 및 경제조정관실, 지역 주민 및 상공인 대표 등이 참여한다. 정책위원회는 JLUS의 전 과정을 감독하고 보고서 검토, 제안된 정책의 평가, JLUS 실행 주체들에게 JLUS 권고 등의 책임이 있다. 활동기간동안 11번의 회의를 수행했던 정책위원회는 2009년 6월, 최종 권고안을 검토하고 9월에는 최종안을 승인했다.

JLUS의 참여기제에 있어 자문위원회와 함께 양 축을 이루고 있는 주민참여 채널에는 지역의 거주민, 상공인, 지주 등이 참여한다. 자문위원회는 공청회를 개최하여 JLUS 프로그램에 대해 알리고 군-지역사회의 상생발전, 군 기지 인근 지역의 경제활성화, 교통 관련 이슈, JLUS 권고안 등에 대한 주민들의 의견을 수렴했다. 공청회는 JLUS 실행 초기에 현안 확정부터 시작하여 2009년 권고안 검토 등 JLUS 과정에서 지속적으로 실시되었다.

<표 4-1> 앤드류스 합동기지 JLUS 공청회 실시

날 짜	주 제
2009.1.31.	프로젝트 안내 및 현안 논의
2009.6.23.	진행과정 보고 및 권고안 검토
2009.6.30.	진행과정 보고 및 권고안 검토

자료 : Joint Base Andrews Naval Air Facility, 2009.

공청회 외에도 지역 내 기관들이 개별적으로 요구해 올 경우에도 매릴랜드 주 국립수도공원도시계획위원회 발표회를 실시하였다.

<표 4-2> 앤드류스 합동기지 JLUS 추가 발표회

날 짜	요청기관	주 제
2008.10.21.	모닝사이드 타운	프로젝트 안내 및 현안 논의
2009.1.7.	대프린스조지스 원탁회의(GPGBR)	프로젝트 안내 및 현안 논의
2009.1.8.	앤드류스 비즈니스-커뮤니티 연합(ABCA)	프로젝트 안내 및 현안 논의
2009.3.19.	캠프 스프링스 시민단체	진행과정 보고 및 권고안 검토
2009.7.17.	앤드류스 비즈니스-커뮤니티 연합(ABCA)	진행과정 보고 및 권고안 검토

자료 : Joint Base Andrews Naval Air Facility, 2009.

다. JLUS 권고사항

AICUZ를 바탕으로 앤드류스 합동기지와 지역사회가 공동으로 참여한 JLUS는 과학적인 방법으로 군의 임무수행과 지역민의 생활에 쌍방이 주는 영향력을 분석하고 군과 지역사회가 상생할 수 있는 방안을 도출해 냈다. 다음은 앤드류스 합동기지 JLUS의 주요 권고사항이다.

- 군기지 북쪽의 청정지역(Clear Zone)에 위치한 토지들을 수용하고 사업체들은 재배치한다. 토지수용은 청정지역이 항공기 사고의 잠재적 위험이 큰 만큼, 가장 중요한 과업으로 진행되어야 함을 강조하면서 여기에 수반되는 비용은 연방정부에서 부담하도록 하였다.
- 청정지역 내 개발에 대한 임시조치들을 마련한다. 군사시설영향구역(Military Installation Overlay Zone)을 고려하면서 청정지역 내 새로운 부동산 개발을 억제하기 위하여 개발활동 일시중단(moratorium) 등과 같은 조치들이 개발 및 적용되어야 한다.
- 토지이용과 인구밀도를 규율하는 군사시설영향구역을 설정한다. 영향구역은 높은 인구밀도를 야기하고 군 항공기 운영과 공존하기 어려운 특정 목적의 토지이용을 금지한다.
- 현존하는 모든 지대설정을 유지하되 완전한 영향권 내에서 이뤄지는 재설정은 예외로 한다.
- 소음감소요건을 표준화하고 명시한다.
- 앤드류스 합동기지의 비행 패턴을 반영한 고도제한을 설정한다.
- JLUS 실행위원회를 조직한다.

<표 4-3> 앤드류스 합동기지 JLUS 영역별 권고사항

영역	권고사항
토지 이용	1. 군사시설영향구역(MIOZ) 설정 : 카운티는 군 기지의 안전구역(safety zones), AICUZ에서 제시한 소음등고선, 이 외에도 소음과 고도제한으로 영향을 받는 지역들을 포괄하는 군사시설영향구역을 설정한다. 이곳에는 높은 인구밀집을 야기하는 학교, 극장, 문화회관 등의 시설을 금하고 상업시설이나 직장 등 허용된 시설 내에서도 높은 인구밀집을 억제할 수 있다. → 2013년 2월 현재, ILUC로서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ를 다룰 예정 2. 청정구역(Clear Zone: CZ) 내 모든 건물 이전 : 2007년 AICUZ 연구 결과에 따라 청정구역(CZ) 내 사고가능성이 매우 높으므로 모든 건물이 이전을 해야 하며 토지수용에 따른 비용은 연방정부가 지불해야 함. → 2013년 현재, USACOE(US Army Corps of Engineers : 육군공병대)에서 CZ 내 부동산 수용에 필요한 예상 비용을 산정하였음.

영역	권고사항
	<p>그러나 아직 CZ 내 토지이용을 제한할 수 있는 지역권은 없는 상태임.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. CZ 내 진행 중인 개발사업 일시중단 : CZ 내 토지수용을 위한 자금이 마련되는 동안 이 구역 내 새로운 개발을 억제하기 위하여 진행 중인 새로운 개발사업들을 일시 중단할 것을 요구함. → 2013년 현재, ILUC가 안을 제출하여 주 의회에서 채택됨 4. CZ 내 상업시설 재배치 : 청정구역 내 위치하고 있는 상업시설들을 인근지역으로 재배치해야 하고 여기에 정부지원이 필요하다. 이를 가능하게 하는 방법으로 토지교환의 방법이 이미 다른 군사시설에서도 활용된 바가 있다. → 2013년 현재 별다른 변화 없음 5. CZ 내 토지수용과 상업시설 재배치를 위한 연방 기금 마련 : 군 기지와 주는 CZ 내 토지수용과 상업시설 재배치를 위한 기금 자원을 마련하기 위하여 협력해야 한다. → 2013년 현재 카운티와 군 기지는 주와 연방정부와 소통하며 자금 마련에 노력을 기울이고 있다. 6. 카운티의 계획, 연구, 보고서 등에 활용되는 미래 토지이용 지도에 ‘안전구역(safety zones)’ 명시 → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정 7. APZ I 과 APZ II 내 특정목적의 토지이용 금지 : APZ는 전략적으로 다른 인근지역보다 항공기 사고로 인한 위험성이 큰 지역으로 공공안전의 위험을 최소화하고자 다음과 같은 건물을 불허한다: 병원 등 의료시설, 응급 및 소방시설, 각종 공공시설, 종교기관, 보육 및 교육기관, 고령자 주거시설, 호텔, 다가구 주택, 각종 스포츠 및 문화시설 등 → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정 8. APZ 내 비거주 목적 시설의 인구밀집 제한 : 인구밀집 제한은 일정 시간에 밀집하는 사람 수를 제한하여 항공기 사고 시 사상자를 최소화하고자 한다. APZ I 에서는 1에이커 당 최대 35명, APZ II 에서는 1에이커 당 최대 50명이 허용된다. 인구밀집 제한은 시설 및 건물의 주차공간을 제한함으로써 궁극적으로 건물의 크기와 그 곳을 이용하는 직원 및 이용자의 수를 제한하는 것이다. → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정 9. 부동산 판매 및 임대 시 통보 요건 설정 : 부동산 업자들은 고객들에게 이 지역이 군 기지와 인접해 있다는 사실을 통보해야 한다. 통보 예시는 보고서에서 제시하고 있으며 특히 이러한 통보가 특정 지역이 위험하다는 낙인을 찍어 장기적인 침체를 경험할 수 있으며 또 역으로 통보요건이 필수가 아닌 지역은 완전히 안전하다는 인식을 줄 수 있으므로 주의가 필요함을 강조한다. → 지역 부동산업자협회(Prince George’s County Association of Realtors: PGCAR)의 자발적 참여로 시행 중이며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정 10. 엔드류스 합동기지와 카운티 간 개발검토과정을 공식화 : 프린스 조지스 카운티는 군 기지 인근지역 개발 프로젝트에 대하여 합동기지의 검토자문을 받고 있는데 향후 카

영역	권고사항
	<p>운터와 군 기지는 공식적인 위탁채널을 마련하여 양 측의 지정된 인사가 군의 검토내용을 주고 받을 수 있도록 한다. → Mandatory Referral Process(공식위탁과정)으로 다루어졌으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정</p> <p>11. APZ I 내에서의 추가적인 주거지역 개발 허용금지 : APZ I 내 주거지역 개발은 포화 상태에 이르렀고 따라서 향후 신규 주거지역 개발은 어려우나 비주거지역을 주거지역으로 재설정해서는 안된다. → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정</p> <p>12. 장기적으로 주거지역을 고용지역으로 재설정하는 데 협력 : APZ I 내 몇몇 지역에서는 군사시설 인근에 적합하지 않은 주거목적 지역을 산업목적 지역으로 재설정해왔는데 이와 같은 변화가 다른 지역에서도 활성화 되어야 한다. → 구획 재설정이 제6소구역 종합개발계획(Subregion 6 Master Plan)에서 이뤄짐</p> <p>13. APZ I 내 추가적인 소매상업지역 구획 억제 : MIOZ 일환으로 추진되고 있음</p> <p>14. APZ II 내 기 실행된 주거지역개발 유지 : APZ II 내 상당한 주거지역, 특히 군 기지의 북쪽 주거지역은 AICUZ 프로그램 이전에 안정적으로 개발되어 유지되어야 함 → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정</p> <p>15. APZ 내 거주목적 인구증가 억제 : APZ 내 농촌주거지역(R-R)을 보다 높은 인구밀도를 허용하는 주거지역으로 변경하지 말 것. → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정</p>
소음 경감	<p>1. 항공기 소음 대처에 대한 적극적인 홍보와 대민 지원활동 : ① 소음 이슈에 대하여 이해하기 쉬운 그래픽 자료 등을 포함한 정보지를 거주민, 부동산업자, 그 외 이해당사자들에게 유포, ② 주민들과 직장인들에게 카운티 정부와 군 기지의 소음관련 민원 접수처를 명확히 알릴 것, ③ 부동산 판매 및 임대 시 소음관련 통보 요건 설정 → 대민 홍보 및 지원 활동은 ILUC에 앞서 진행되었고 MIOZ를 다루면서 새로운 지원활동이 계속될 것임</p> <p>2. 앞으로의 AICUZ에서 소음관련 변동사항 지속적으로 업데이트 : 새로운 기계 도입과 운행방식의 변화로 인하여 소음 등고선은 변화할 수 있으며 이에 따라 AICUZ가 지속적으로 이러한 변화를 반영하여 소음관련 토지이용 계획 역시 변동되어야 함</p> <p>3. 75dB 이상 소음지역 내 공존가능한 개발 증진 : ① 75dB 이상 지역 내 주거지역을 비주거지역으로 재설정, ② JLUS 프로그램 권고 실행으로 거주시설이 비주거용으로 재개발될 때 물질적 보상 방안 마련, ③ 75dB 이상 지역 내 소음에 민감한 시설 입지 억제, ④ 소음이 심한 지역은 개발계획에 대해 자동적으로 군의 자문과 의견제시를 얻도록 함 → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정</p> <p>4. 65dB 이상의 모든 지역 내 소음경감 수단 마련 : ① 65dB 이상 소음지역 내 신규개발에 대하여 소음경감장치(Noise Level Reduction: NLR) 요건 설정, ② 80dB 이상 소음</p>

영역	권고사항
	<p>지역 내 주거시설에 우선적으로 소음경감시설을 설치하기 위한 자금 마련(연방정부 차원에서 자금이 조달되어야 한다고 봄), ③ 토지구획 규정에 있어 소음 관련 기준과 소음경감 요건 설정 → 새로운 주거지역개발에 대한 ILUC로서 다루어지고 향후 MIOZ 이슈로서 다루어질 것임</p>
고도 규제	<ol style="list-style-type: none"> MIOZ 내 토지구획 규정에 높이규제 명시 : 기존 승인된 개발 계획에도 높이 규제가 결부되어 있어 큰 영향을 끼치지 않는 것임. 그러나 향후 MIOZ 내 지역을 구획하는데 있어 기준이 되는 규정에 건물, 구조물, 초목 등에 대한 높이규제를 명시할 필요가 있음. → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정 구획기준에 있어 주 정부 및 연방 정부의 항공규정을 참고할 것 지역민과 직장인, 개발자 등을 대상으로 높이 규제 및 요건과 책임에 대한 홍보 강화 → 대민 홍보 및 지원 활동은 ILUC에 앞서 진행되었고 MIOZ를 다루면서 새로운 지원 활동이 계속될 것임 개발계획 검토시 건물 높이 고려 : 도시계획위원회와 합동기지는 기지의 인근지역에 대한 개발계획을 검토할 때 건물 등의 높이를 고려하고 어떠한 잠재적 갈등이라도 규명할 것 → ILUC에서 다루어지고 있으며 향후 MIOZ의 이슈로 다루어질 예정
교통 시설 103)	<ol style="list-style-type: none"> 카운티 공공사업부서와 매릴랜드 주 국립수도공원도시계획위원회(M-NCPPC), 매릴랜드 주 고속도로국(SHA)이 군 기지 인근 8개의 주요 도로 계획에 동참한다. 도로 프로젝트에 수반되는 기금마련에 카운티와 주가 협력 카운티 내 새로운 개발구역인 웨스트팔리아 타운 센터 개발과 연계하여 도로 개선 기지 진입의 대중교통 개선을 위하여 카운티, 앤드류스 기지, 워싱턴 수도권대중교통국(WMATA) 간 협력 군 기지와 인근지역사회를 연결하는 인도, 자전거 도로, 대중교통 등 확장
지역 발전	<ol style="list-style-type: none"> 앤드류스 기지 협력업체들이 카운티 내에 위치할 것을 유도함으로써 지역 부동산 시장 활성화에 기여 군 기지 인력을 타겟으로 하는 카운티 집중 사업 발굴 앤드류스 기지와 지역의 정치 및 경제 리더들과의 협력과 소통을 통해 지역 경제 활성화 방안 모색 군사시설과 연관된 카운티 경제발전전략에 우선순위를 두고 추진 <ul style="list-style-type: none"> 지역경제발전과 군사시설로 인한 토지이용제한 간 균형 유지 앤드류스 기지 인근 지역 상업지구 개발을 위해 지역 경제리더들과 협력하고 각종 인센티브 제공
환경 및 문화	<ol style="list-style-type: none"> 카운티와 군 기지가 지역 수질개선을 위해 협력 앤드류스 기지의 자연적 인프라 관리 목표와 카운티의 친환경 인프라 계획 관련 정책 등을 활용하여 군 기지 주변에 친환경 인프라 구축을 위해 협력

영역	권고사항
자원 보호	3. 군 기지로부터 영향을 받는 지하수, 토양 등의 오염정도와 영향에 대한 주민들의 인지를 향상 4. 앤드류스 기지 인근의 유적지 보존 노력 지속 5. 기지 내 역사적 재산에 대한 접근성 향상 방안 모색 6. 앤드류스 합동기지 통합적 문화자원 관리 계획(ICRMP) 지속

자료 : JLUS Implementation Committee Annual Report, 2013.

라. JLUS의 실행 및 성과

1) JLUS 실행위원회 구성

JLUS 보고서는 권고안의 ‘실행’의 중요성을 강조하며 JLUS 실행위원회 조직을 명시하고 있다. JLUS 실행위원회는 카운티 정부와 군 부대 측의 기술적·전문적 지식을 갖춘 간부가 참여해야 한다. 실행위원회의 실제 구성원을 보여주는 아래 표를 통하여 카운티 정부와 의원, 주 의원, 다양한 영역의 민간대표, 군 부대와 국방부 등 이해관계를 가진 주체들이 포괄적으로 포함되어 있음을 알 수 있다. 권고안 도출뿐만 아니라 실행에서도 다양한 주체가 참여함으로써 소통의 부재로 인한 지체를 방지함으로써 수행의 효율성을 제고할 수 있고 나아가 잠재적인 갈등도 막을 수 있다.

<표 4-4> 앤드류스 합동기지 JLUS 실행위원회 구성

위원	소속
Howard Stone, Chairman	• 프린스조지스 카운티의회 회계감사실
Dorothy Bailey, Vice Chair	• 프린스조지스 카운티 도시계획국
James Estep, Chair ProTem	• 앤드류스 비즈니스 커뮤니티 연합
Louise G. Lanier-Finn	• 오피 패터슨 카운티 의원실
Nick Charles	• 지역공동체 대표
David Iannucci	• 프린스 조지스 카운티장실(county長室)

103) 군 기지 인근 교통 인프라를 개선하여 군 기지 주변의 교통체증을 경감시키고 군과 지역주민들의 편익을 제고함으로써 군의 미션과 지역사회에 대한 지원을 동시에 성취할 수 있다. 이에 따라 군과 카운티, 주정부 등이 공동으로 교통인프라 개편 및 확대에 참여하고 있다.

위원	소속
Redell Duke	• 웨스트팔리아 지구 개발 검토 자문위원회
Betty Horton-Hodge	• 도나 에드워드 매릴랜드4 지역구 국회의원실
Mike Graziano	• 프린스 조지스 카운티 부동산협회
Fred Harley	• 델 프랭클린 카운티 의원실
Nell Johnson	• 데릭 데이비스 카운티 의원실
Marc Shaener	• 인바이로솔루션 주식회사 시장개발국장
Colonel Kale	• 앤드류스 합동기지 제11비행단 부사령관
Alicia Watson	• 매릴랜드 주 상원의장실
Jeanette Musil	• 국방부 경제조정관실
David K. Lewis	• 프린스 조지스 카운티 경제개발협력센터
Thomas Aylward	• 잭슨-쇼우 부동산개발사
Nakia Wright	• 압복교회(종교기관)
Julie Woepke	• 매릴랜드 주 비즈니스/경제개발부 병무실

자료 : JLUS Implementation Committee Annual Report, 2013.

2) 활동

JLUS 보고서는 위원회의 모임에 대하여 초기에는 월례회의, 이후에는 분기별로 회의의 가질 것을 명시하고 있다. 위원회의 주요 역할은 다음과 같다.

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - JLUS 권고안 실행에 필요한 전략적 계획 수립 - 향후 계획 실행(청정지역 토지수용에 필요한 의회의 자금책정, 그 외 자금조달, 다양한 실행주체들과 계획조율 등)에 있어 주도적 역할을 수행 - 계획 실행에 수반되는 규제변경에 대하여 프린스 조지스 카운티 도시계획국과 카운티 의회에 권고 - 모든 조치와 결정들이 JLUS의 목표와 일치하게 하고 다양한 조치들이 상호모순이 없게 함 - 대민활동과 공공참여 증진 - JLUS 권고안 실행에 영향을 줄 수 있는 공공기관의 의사결정 조정 지원 |
|--|

JLUS 실행위원회는 2010년 9월 29일 오리엔테이션 회의를 갖고 군 기지 인근지역을 방문하였다. 2010년 11월부터 본격적인 활동을 시작하면서 군 기지 인근 지역의 소음 경감, 높이 제한으로 인한 잠재적 갈등 해결, 군 기지 인근 지역 경제발전 등에 관한 권고안 실행에 착수했다. 또한 2012년, 2013년 연례보고서를 발간하여 권고안 항목마다의 진행상황을 공개하고 있다.

3) 성과

실행위원회는 임시토지이용규제(ILUC: Interim Land Use Control) 프로그램을 실행하였다. 이 프로그램은 높이 규제, 소음, 사고위험 등 앤드류스 합동기지의 비행 패턴의 영향을 받는 지역의 개발을 통제한다. 실행위원회는 임시토지이용규제 효력을 2015년 6월 30일까지로 연장하였다. 이를 위하여 2012년 3월 29일, JLUS 실행위원회는 프린스 조지스 카운티 도시계획국에 임시토지이용규제 관련 3가지 입법 사항을 발표하였다. 그 세 가지는 지대설정법안(Zoning Bill), 토지구획법안(Subdivision Bill), 대민지원계획(Public Outreach Plan)이다.

첫째, 지대설정법안은 임시토지이용규제 지역의 기본 원칙과 경계를 설정했다. 또한 높이 규제 및 소음경감 관련 원칙을 세우고 앤드류스 합동기지 인근 지역 이용을 제한한다.

둘째, 토지구획법안은 도시계획국의 토지구획 계획 수립 시 임시토지이용규제를 고려하도록 하도록 하였다.

셋째, 대민지원계획은 주민들에게 지대설정과 토지구획 법안에 대한 정보를 제공하고 의견을 수렴할 수 있는 로드맵을 제시하였다.

실행위원회는 이러한 법적·규제적 성과 외에도 JLUS의 모든 권고사항을 다루고 있으며 회의 안건과 결과, 성과 등을 홈페이지에 공개함으로써 지역주민에게 충분한 정보를 제공하고 있다.

3. 시사점

가. 군과 지방자치단체의 예방적·적극적 대응

가장 첫 번째로 들 수 있는 특징은 군과 지방자치단체가 갈등이 야기된 사후적 관리가 아니라 예방적으로 협력하고 있다는 것이다. 즉, 지역민들이 민원을 제기할 때까지 기다리는 수동적인 자세가 아니라 잠재적 갈등을 사전에 파악하고 이를 해결하기 위한 노력을 기울이고 있는 것이다. 국방부는 모든 군 기지에 대하여 주기적으로 AICUZ 프로그램을 수행하며 지역사회의 변화와 이에 따른 군과 지역사회 간 상호작용 상의 변

화를 파악해오고 있다. 이는 향후 나타날 수 있는 갈등을 사전에 파악하고 잠재적 갈등의 소지가 되는 요인들을 지역사회와 공동으로 해결해 나가는 데 기여한다. 또한 민원이나 소송이 제기되면 해당 사항에 대하여 응답하거나 법적 중재자를 통하여 갈등을 해결하기보다 군이 먼저 지방자치단체와 협력하여 다양한 영역에서 일어날 수 있는 갈등을 파악한다는 점에서 적극적인 대응이라 할 수 있다. JLUS에서는 토지이용, 소음, 높이규제, 교통, 경제발전, 환경, 역사 및 문화 자원 등 7개 영역에서의 현안과 군과 지역사회가 상생하는 전략을 모색하고 있다.

나. 다양한 이해관계자의 실질적인 참여

첫째, 다양한 이해관계자의 의견 수렴, 군의 미션수행과 지역 개발정책을 공정하게 아우르고 있다. JLUS는 군과 지방자치단체가 중심이 되어 수행하지만 그 가운데 지역민들과 소통하는 채널을 구축하고 있다. JLUS의 취지를 알리고 의견을 수렴하는 과정에서 지역민들은 군의 노력을 인지하게 되고 일방적인 고충토로가 아니라 상생이라는 공동의 목적에 동참하게 되는 것이다. 또한 이러한 소통은 실질적인 대안을 도출하는 데에도 도움이 된다. 이에 더하여 군의 역할과 임무수행과 동등한 위치에서 지역의 발전과 지역민의 피해에 대한 고민을 하고 있다는 점도 특기할 만하다. JLUS 보고서는 지역사회의 발전계획을 면밀히 분석하고 있고 소음과 잠재적 사고위험을 상세히 기술하여 피해를 최소화하고자 노력하고 있다.

둘째, 권고안의 각 사항마다 카운티정부와 군 부대뿐만 아니라, 주정부, 연방정부, 민간영역까지 구체적으로 주체들을 명시하고 있다. 이는 다양한 주체들의 책임성을 명확히 부과하면서 권고안들의 실천가능성을 제고한다.

다. 객관적이고 과학적인 접근을 통한 갈등예방

미국의 군사시설과 지역사회의 상생을 위한 연구는 크게 AICUZ와 JLUS로 나뉜다. 군이 주도적으로 수행하는 AICUZ는 군의 임무수행에 관계되는 환경, 즉, 지역사회에 대한 객관적인 데이터를 주로 다룬다. 특히 주기적인 연구를 통하여 변화된 내용이 반영되고 지역사회 발전의 동태성을 파악함으로써 군이 잠재적인 갈등을 예측하고 대비하는 데 객관적인 근거가 된다.

이후에 AICUZ를 바탕으로 지역사회와 공동으로 JLUS를 수행함으로써 현실을 고려한 실질적인 협력 방안 도출해 나간다. AICUZ라는 객관적이고 과학적인 데이터에 지역의 개발 양상과 정책, 여론 등을 파악하여 지역사회와 공동으로 문제점과 해결방안을 연계해 나간다. 과학적인 데이터와 공동연구라는 방법론을 통하여 JLUS는 타당성을 내재하고 있으며 잠재적인 갈등의 예측성을 제고하고 이를 바탕으로 실질적인 방안을 도출할 수 있다.

제 2 절 일 본

일본 정부도 우리와 유사한 문제를 안고 있다. 25만 명의 자위대와 4만 여명의 미군이 주둔하고 있는 일본은 2011년 3월 현재 군용비행장 46개소, 사격장 76개소, 훈련장 67개소, 연습장 72개소 등 총 2,636개소의 군사시설을 설치 및 운용하고 있기 때문이다(강한구·김종태, 2012: 5). 그러므로 일본도 군사시설의 설치와 운영, 그리고 군사시설을 이용한 부대활동으로 인해 해당지역 주민들이 각종 피해와 불이익을 감수하고 있다는 점에서, 한국의 군사시설 인근 주민들과 유사한 상황에 있는 것으로 파악된다. 이에 대해 일본은 군사시설로 인한 피해의 원인을 자위대의 활동과 군사시설의 설치 및 운영으로 구분하여, 이에 따른 장해(障害)의 내용¹⁰⁴⁾과 각각의 장해(障害)에 대한 조치를 강구하고 있다(강한구 외, 2012: 65-85)는 점에서, 한국의 군사시설로 인한 갈등해결에 시사점을 제시해줄 수 있다.

1. 지원제도

일본의 군사시설 인근지역의 불편과 불이익을 완화시키기 위한 대표적인 법률은 자위대의 활동과 관련해 지난 1974년에 제정된 「방위시설 주변지역 생활환경 정비법」이다. 동법의 내용을 요약하면, 제3조 제1항에서 자위대의 훈련으로 인해 훼손된 주변지역을 정비하기 위해 장해방지공사의 조성을 규정하고 있다. 동조 제2항에서는 소음피해를 경감하기 위해 소음피해구역에 소재한 학교 및 병원에 대해 방음공사 실시를 규정하고 있다. 제4조는 주택방음공사, 제5조는 소음도가 높은 제2종 구역 내 주택이전과 해당 토지의 매수, 제6조는 소음도가 가장 높은 것으로 분류된 제3종 구역에 대해서는 녹지대를 조성하도록 규정하고 있다. 제13조에서는 자위대의 훈련 등으로 인한 각종 피해(농업, 임업, 어업 등)에 대한 손실보상을, 방위시설의 설치 및 운용과 관련하여 동법 제8조에서는 주민들의 생활과 영업활동에 저해가 되는 지역에 대해서는 민생안정시설을 정비하도록 하며, 제9조에서는 주민생활환경 및 지역개발 장애를 유발할

104) 자위대 행위는 피해 종류는 크게 훈련장 주변 피해, 소음 피해, 농어업 경영 피해로 구분하고, 각 피해에 대한 지원 내용과 지원 대상을 명기하고 있으며, 방위시설 설치 및 운용은 생활사업활동저해와 생활/개발 악영향으로 구분하고 이에 대한 지원내용 및 지원대상을 제시하고 있다.

경우 지역주민을 위한 시설을 정비할 수 있도록 규정하고 있다. 법률에서 규정한 지원 대상을 살펴보면, 지방자치단체가 지원사업의 주체가 되고 정부는 해당 지방자치단체에 대해 지원하는 형태를 띠고 있다. 이를 정리하면 <표 4-5>와 같다.

<표 4-5> 일본의 군사시설 주변지역 지원사업

지원사업		세부 내용
진차 등의 사용, 사격, 폭격 등에 의한 장애방지 공사의 조성		<ul style="list-style-type: none"> • 지자체 사업 추진 시 비용의 일부 혹은 전액 지원
항공기 소음	주택방음공사	<ul style="list-style-type: none"> • 주택소유자 사업추진 시 전액 지원
	주민이주 보상	<ul style="list-style-type: none"> • 소유지 이전 희망 시 예산범위 내에서 지원
	이주 후 녹지대 정비	<ul style="list-style-type: none"> • 녹지대 및 완충지대 조성
	매입토지 무상공여	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 공공시설 조성 희망 시 제공
방위시설 설치·운용에 따른 주민생활·영업지해 보상을 위한 민생안정시설 조성		<ul style="list-style-type: none"> • 지자체가 장애완화, 환경시설, 사업안정화시설 설치 시 예산범위 내에서 지원
특정방위시설 주변지역 지원		<ul style="list-style-type: none"> • 특정방위시설(전투기, 포·항공기, 사격장, 항만, 대규모 탄약고, 군사시설 면적이 지자체 면적의 20% 초과)의 면적, 시설, 운용상태 등 고려하여 지자체에 교부금 제공

자료 : 강한구 외, 2012: 67 재인용.

일본은 군사시설 가운데 그 면적이 방대하여 주민생활과 지역개발에 장애가 되는 시설을 특별히 지정하고, 이러한 시설이 소재한 지방자치단체에 대해 별도로 주민편의시설을 정비하는데 소요되는 예산을 교부금 형태로 지원하는 특징을 가지고 있다. 이는 한국의 군사시설처럼 그 유형이 다양하고, 동일한 유형의 시설이라 할지라도 규모가 다른 경우, 주변지역에 대한 지원의 규모와 내용을 어떻게 차별화할 것인가라는 관점에서 시사점이 크다.

2. 특정방위시설 주변지역 지원제도

가. 특정방위시설

일본은 방위시설 가운데 제트엔진을 장착한 항공기가 이·착륙하는 군용비행장, 포사격 및 폭격이 실시되는 훈련장, 항만 등 대규모 방위시설을 ‘특정방위시설(特定防衛施設)’로 정하고, 이들 시설이 소재한 시정촌(市町村)을 ‘특정방위시설 소재 시정촌’으로 분류하고 있다. 시정촌의 특정방위시설이 점유하는 면적의 비율이 높으며, 이들을 설치하고 운영하는 과정에서 주변지역의 생활환경과 지역개발에 광범위하면서도 현저하게 영향을 미치고 있다고 판단한 것이다. 이에 정부는 특정방위시설 소재 시정촌이 기존의 장해방지공사와 민생안전시설의 정비와 같은 시책을 추진한다 하더라도, 해당 시정촌이 대규모방위시설이 소재하지 않은 타 지방자치단체와 비교해봤을 때, 환경정비에 대해 보다 더 많은 노력을 경주해야 할 것으로 여기고 있다.

<표 4-6>에서 보는 바와 같이 일본의 특정방위시설은 2009년 현재 시설 건수 면에서 총 402개소(전체 군사시설의 14.5%)이며, 면적으로는 1,209.8km²(5억 7,879만 평)으로 전체 군용지 면적의 86.8%를 점할 만큼 방대하다. 또한 특정방위시설 시정촌은 2010년 현재 105개소이며, 이 가운데 시 61개소, 정 29개소, 촌 15개소가 지정되어 있다.

<표 4-6> 일본의 특정방위시설 현황(2009)

구분	시설건수			토지면적 (1,0000m ²)		
	자위대	미군	계	자위대	미군	계
연습장시설	71	16	87	810,409	165,706	976,115
사격장시설	76	-	76	25,983	-	25,983
훈련장시설	66	-	66	14,966	-	14,966
항만시설	33	10	13	469	5,716	6,185
비행장시설	46	8	54	79,934	58,817	138,751
보급시설	76	-	76	47,797	-	47,797
총계	368	34	402	979,558	230,239	1,209,797

자료 : 강한구 외, 2012: 69 재인용.

일본의 「방위시설 주변지역 생활환경 정비법」 제9조에 의하면, 방위성 장관은 특정 방위시설 소재 시정촌에 대해 공공용시설을 정비하기 위한 비용으로 충당하기 위해, 특정방위시설 주변정비 조정교부금을 교부하도록 규정하고 있다. 교부금의 대상이 되는 시설로는 교통시설·통신시설, 스포츠·레크레이션 시설, 환경위생시설, 교육문화시설, 의료시설, 사회복지시설, 소방관련 시설, 산업진흥 관련 시설 등으로 규정하고 있다. 또한 동 교부금은 해당 시정촌의 일반재원을 보전하는 것이 아니라, 특정 공공용시설의 정비에 한정하여 사용할 수 있다. 일본 방위성은 이렇게 선정된 특정방위시설이 소재하는 시정촌에 특정방위시설 주변지역 조정교부금을 제공하고 있는데, 이는 크게 특정방위시설이 소재하고 있는 상황과 설치된 특정방위시설의 운용상태가 변경되는 것을 동시에 고려하여 배분되고 있다.

나. 특정방위시설 주변지역 조정교부금

특정방위시설 주변정비 조정교부금은 매년 일정의 금액을 확보하고 이를 해당 시정촌에 배분하는 형태로 운용되고 있다. 총교부금은 보통교부금과 비보통교부금으로 구분되는데, 보통교부금은 예산의 70%를 배분하고, 나머지 30%는 비보통교부금에 배정된다.

<표 4-7> 특정방위시설의 면적을 고려한 특정 시정촌의 점수 환산표

구 분		점 수
특정방위시설 면적규모별 점수	100만㎡ 미만	1
	100만㎡-500만㎡ 미만	2
	500만㎡-1,000만㎡ 미만	3
	1,000만㎡-2,000만㎡ 미만	4
	2,000만㎡-3,000만㎡ 미만	5
	3,000만㎡-5,000만㎡ 미만	6
	5,000만㎡ 이상	7

구 분		점 수
시정촌 면적(2종구역 포함) 점유 비율별 점수	1% 미만	1.0
	1%-5%미만	1.2
	5%-10%미만	1.4
	10%-20%미만	1.8
	20%-30%미만	2.2
	30%-40%미만	2.6
	40%-50%미만	3.0
	50%이상	3.4

자료 : 강한구 외, 2012: 72 재인용.

1) 특정방위시설 소재상황 조정교부금(보통교부금)

보통교부금을 특정 시정촌에 배분할 경우에는 기본적으로 특정방위시설의 면적, 해당 시정촌의 인구, 해당 특정방위시설의 이용 빈도 등을 종합적으로 고려하여 추정한다. 개별 시정촌의 점수를 산정하고 해당 시정촌의 점수가 전체 대상 시정촌의 총 점수에서 점유하는 비율을 기준으로 산정된 보통교부금을 배분한다.

2) 특정방위시설 운용상태 변경 조정교부금(비보통교부금)

전체 교부금의 30%가 배정되는 비보통교부금은 항공기 운영점수, 항공기 자격장 운영점수, 비항공기 자격장 운영점수, 항만 운영점수 등 특정방위시설의 운용상태를 고려하여 산정된다. 이중 항공기 운영점수의 산정방식만 살펴보면, 우선 항공기 운영점수는 항공기유형별 점수, 항공기 비행횟수별 점수, 해당 비행장 관련 시정촌 수, 해당 시정촌 배분점수 등을 종합적으로 고려하여 산정한다.

<표 4-8> 특정방위시설 소재 관련 인구 점수 환산표

구 분		점 수
인구규모 점수	5,000명 이하	7
	5,000-10,000명 미만	8
	10,000-20,000명 미만	9
	20,000-30,000명 미만	10
	30,000-40,000명 미만	11
	40,000-50,000명 미만	12
	50,000명 이상	13
5년간 인구변동	0.9 미만	0.8
	0.9-1 미만	0.9
	1.0	1.0
	1.0-1.1 미만	1.1
	1.1 이상	1.2
1m ² 당 인구수(인구밀도)	750명 미만	1.0
	750-1,500명 미만(정촌의 경우 100-200)	1.1
	1,500-2,200명 미만(정촌의 경우 200-300)	1.2
	2,200-3,000명 미만(정촌의 경우 300-400)	1.3
	3,000명 이상(정촌의 경우 400명 이상)	1.4

자료 : 강한구 외, 2012: 72 재인용.

여기서 비행횡수별 점수는 다시 비행횡수별 소음피해 인구별 점수, 항공기 장해 인구의 규모별 점수를 고려하여 산정한다. 다시 항공기 장해인구 규모별 점수는 제1종 구역 인구나 제2종 구역 인구를 차등적용하게 된다.

<표 4-9> 항공기 소음장해 인구별 점수 환산표

소음도 제1종 및 제2종 구역 인구	점수	소음도 제1종 및 제2종 구역 인구	점수
5천 명 이하	7	3만-4만 명 미만	11
5천-1만 명 미만	8	4만-5만 명 미만	12
1만-2만 명 미만	9	5만 명 이상	13
2만-3만 명 미만	10		

자료 : 강한구 외, 2012: 72 재인용.

일본은 「방위시설 주변 생활환경 정비법」에 의거하여 군용항공기 소음대책을 위한 구역으로 소음도가 75웨클 이상 지역은 제1종 구역, 90웨클 이상 지역은 제2종 구역, 95웨클 이상 지역은 제3종 구역으로 각각 규정하고 있다. 제1종 구역에서는 주택방음 공사를 실시하고, 제2종 구역에서는 희망하는 주민을 여타 지역으로 이주시키고 해당 토지를 매수하며, 제3종 구역에서는 녹지대를 조성하고 있다.

<표 4-10> 비행횟수별 장해인구 점수 환산표

비행횟수	장해인구 수	점수
6,500회 이상	5천 명 미만	0.6
	5천 명-1만 명 미만	0.8
	1만 명-2만 명 미만	1.0
	2만 명-4만 명 미만	1.2
	4만 명 이상	1.4
6,500-13,000회 미만	5천 명 미만	1.2
	5천 명-1만 명 미만	1.6
	1만 명-2만 명 미만	2.0
	2만 명-4만 명 미만	2.4
	4만 명 이상	2.8

비행횟수	장해인구 수	점수
13,000-26,000회 미만	5천 명 미만	2.4
	5천 명-1만 명 미만	3.2
	1만 명-2만 명 미만	4.0
	2만 명-4만 명 미만	4.8
	4만 명 이상	5.6
26,000-39,000회 미만	5천 명 미만	3.6
	5천 명-1만 명 미만	4.8
	1만 명-2만 명 미만	6.0
	2만 명-4만 명 미만	7.2
	4만 명 이상	8.4
39,000-52,000회 미만	5천 명 미만	4.8
	5천 명-1만 명 미만	6.4
	1만 명-2만 명 미만	8.0
	2만 명-4만 명 미만	9.6
	4만 명 이상	11.2
52,000-65,000회 미만	5천 명 미만	6.0
	5천 명-1만 명 미만	8.0
	1만 명-2만 명 미만	10.0
	2만 명-4만 명 미만	12.0
	4만 명 이상	14.0
65,000회 이상	5천 명 미만	7.2
	5천 명-1만 명 미만	9.6
	1만 명-2만 명 미만	12.0
	2만 명-4만 명 미만	14.4
	4만 명 이상	16.8

자료 : 강한구 외, 2012: 77 재인용.

일본의 특정방위시설 주변정비 조정교부금 제도의 특징을 요약하면 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 일본 특정방위시설 주변정비 조정교부금 제도

구 분		내 용
교부금 지급대상		시정촌
교부금 구성		시설설치 관련 교부금(70%), 시설운영 관련 교부금(30%)
시정촌 교부금		불편발생 면적, 불편 인구 수, 불편 발생 빈도 고려
고정 점수	면적점수	<ul style="list-style-type: none"> - 특정방위시설의 절대 면적별 면적점수 - 특정방위시설의 해당 시정촌 면적 점유비율
	인구점수	<ul style="list-style-type: none"> - 인구규모별 점수 - 5년 전 대비 인구변동 비율 점수 - 인구밀도 점수
운영 점수	구성	-비행장, 사격장(훈련장), 항만
	비행장 (대지 사격장) 점수	<ul style="list-style-type: none"> - 항공기 유형별 점수 - 비행횟수별 및 소음피해 인구규모별 점수(비행횟수는 7단계, 대지 사격장은 6단계) - 배분점수 : 비행횟수별 소음피해 인구별 점수(2종 구역인구는 2배로 계상)
	포사격장 (훈련장) 점수	<ul style="list-style-type: none"> - 포 유형별 사격일수별 점수 - 3년 간 평균 훈련인원 수, 사격장의 시정촌 면적 비율, 합산 인구별 점수(합산인구는 3년 평균 훈련인원+현 시정촌 인구) - 배분점수(사격장의 시정촌 면적 비율 및 인구규모별 점수)
	항만 점수	<ul style="list-style-type: none"> - 총 계류시설에 대한 자위대의 계류시설 비율 - 3년 간 평균 계류시설 사용합정 수(1만 톤 이상급은 5배 적용)

자료 : 강한구 외, 2012: 84 재인용.

3. 시사점

일본의 군사시설 주변지역에 대한 지원제도를 이끄는 양론은 「방위시설 주변지역 생활환경 정비법」과 특정방위시설 주변정비 조정교부금이라 할 수 있다. 전자의 법적 토대를 근거로 운영되는 조정교부금은 매우 정교하고 산정방식이 복잡한 면이 있다. 이러한 법·제도가 한국의 군사시설을 둘러싼 갈등해결에 주는 시사점을 정리하면 다음과 같다.

가. 불공평한 문제 해소차원의 접근

일본의 특정방위시설 주변정비 조정교부금은 군사시설 가운데 특히 지역사회에 미치는 부정적 영향이 큰 시설을 별도로 분류하여 해당 지방자치단체를 지원한다는 데 특징이 있다. 이러한 지원제도의 근간은 군사시설이 소재하고 있는 지역에 대해 통상의 지원시책으로는 주민들이 가지는 불편을 해소할 수 없다는, 이른바 ‘불공평한 문제’ 해소를 위해서는 특별한 지원책이 필요하다는 인식에서 출발했다. 한국에서 군사시설을 둘러싼 갈등이 발생하는 배경에는 해당 지역에 주둔하고 있는 군사시설이 기피시설이라는 인식, 동 시설로 인해 지역에 부정적인 파급효과를 가져온다는 지배적인 사고의 탓도 있다. 당연히 지역주민들은 그로 인한 불편과 불만을 감내할 수밖에 없는 바, 동 시설이 소재하고 있지 않은 타 지방자치단체와 분명 다른 입장과 위치에 있다. 이들이 겪는 불공평한 문제를 해결할 수 있는 지원제도의 큰 그림을 정부 차원에서 마련할 필요가 있다.

나. 지원내용의 유연성 제고

일본의 특정방위시설 주변정비 조정교부금 제도는 특정방위시설이 존재한다는 점만 고려하여 산정하는 것이 아니라, 동 시설의 운용 상태와 지역사회의 불편을 과학적으로 계량화한 후, 종합적으로 산정하여 지원 규모를 결정한다는 데 그 장점이 있다. 특정방위시설의 면적과 동 시설로부터 불편을 감내하는 주민의 규모를 고려함과 동시에, 동일한 시설이라 하더라도 그것이 얼마나 자주 운용되는가에 따라 불편의 정도가 달라질 수 있다는 점을 재차 고려한 것이다.

군 비행장, 항공기 사격장, 사격장, 군항 등은 특정방위시설이라는 큰 맥락에 공통으로 속하지만, 각각이 지닌 성격 상 제각각의 경로로 주민불편을 유발할 수 있다. 일본의 특정방위시설 주변정비 조정교부금 제도는 바로 이러한 점을 간과하지 않고, 지원 내용의 유연성을 제고함으로써 동시에 공평의 측면에서 매우 합리적인 방식으로 평가 받고 있다.

다. 제도의 단계적 정비

일본 정부는 관련 제도를 단계적으로 정비해왔다. 1957년부터 기지교부금을 지원하기 시작한 일본 정부는 1963년 미군에 의해 발생된 피해보상을 위해 「손실보상법」을 제정하였고, 1967년에는 「방위시설 주변 생활환경 정비법」을 제정하여 장애방지공사, 민생안정시설 조성, 특정 비행장 주변 주민이주 보상, 손실보상 등을 실시했다. 그리고 1974년에는 1967년의 「방위시설 주변 정비법」에서 누락된 소음 장애방지 및 장애경감 제도와 특정방위시설 관련 주변 정비 교부금 제도를 「방위시설 주변 생활환경 정비법」으로 보완했다(강한구·김종태, 2012: 6).

라. 주민피해 경감 대책 모색

일본의 「방위시설 주변 생활환경 정비법」은 군사시설의 설치 및 운용에 따른 주민 피해 대책에 중점을 두고 있다. 군사시설이 입지할 경우, 동일한 행정구역이라 하더라도 피해정도가 심한 주민과 그렇지 않은 주민은 구분이 가능하다. 이런 측면에서 일본 정부는 피해주민을 직접 피해자와 간접 피해자(지역발전 지연 등)로 구분하고, 지역발전보다는 주민피해 경감에 중점을 둔 대책을 모색하였다. 주민피해 경감대책은 훼손된 자연환경과 사회간접자본의 복구, 방음공사, 소음피해 지역 주민이주, 피해주민용 편의시설의 설치 그리고 손실보상 등으로 요약할 수 있으며, 이는 선별적으로 단계적으로 추진되었다(강한구·김종태, 2012: 5-6).

제 3 절 프랑스

프랑스는 냉전 종식과 국지적인 지역분쟁의 증가에 대처하기 위해 1996년부터 대대적인 국방개혁을 단행해왔다. 국가안보전략의 개편과 이를 수행하는 국방기지 이전을 포함하는 개혁정책은 2000년 이후 지방분권정책과 맞물리면서 보다 효율적인 국방부지 관리방안을 필요로 하게 되었다(오성훈 외, 2010: 45). 프랑스는 국방부지 관련 전담조직을 구축하여 제도실행의 유연성을 담보하고 있고, 중앙정부와 지방정부의 역할이 체계화되어 있다. 또한 국방부지 주변지역 지원정책이 일원화(one-roof)되어 있어, 이러한 측면에서 시사점을 제공해줄 수 있을 것이다(오성훈 외, 2010: 45-61).

1. 개요

2008년 정부개혁 정책의 일환으로 마련된 총리령(Circulaire 5318/SG, 2008)은 국방부 시설 부지를 70개 안팎으로 결정했으며, 이에 따라 6-7년 안에 83개 부지의 폐쇄와 33개 부지의 이양을 계획하였다. 이러한 개혁정책에 따라 군사시설부지와 관련된 지방자치단체들의 경제적 손실이 예상되자, 이를 극복하기 위해 국방부는 군사시설 부지를 활용한 지역발전정책을 주도적으로 계획하게 되었다.

2. 군사시설 재배치를 위한 지원정책

기존의 국방안보정책의 한계를 보완하는 새로운 전략적 방향들을 수립하기 위해, 2008년 총리령은 군사기지뿐만 아니라, 국방부 직원을 포함하는 전 방위적 국방개혁정책을 발표했다. 총 20개 연대와 11개 항공기지 및 1개의 항공모함 기지, 40여 개의 육군 부대를 옮기거나 폐쇄하고, 군인을 포함한 국방부 직원 54,000여 명을 감축하는 동 개혁정책은 다른 정부부처 뿐만 아니라 국토 전체적으로 영향을 미치는 방대한 계획이었다.

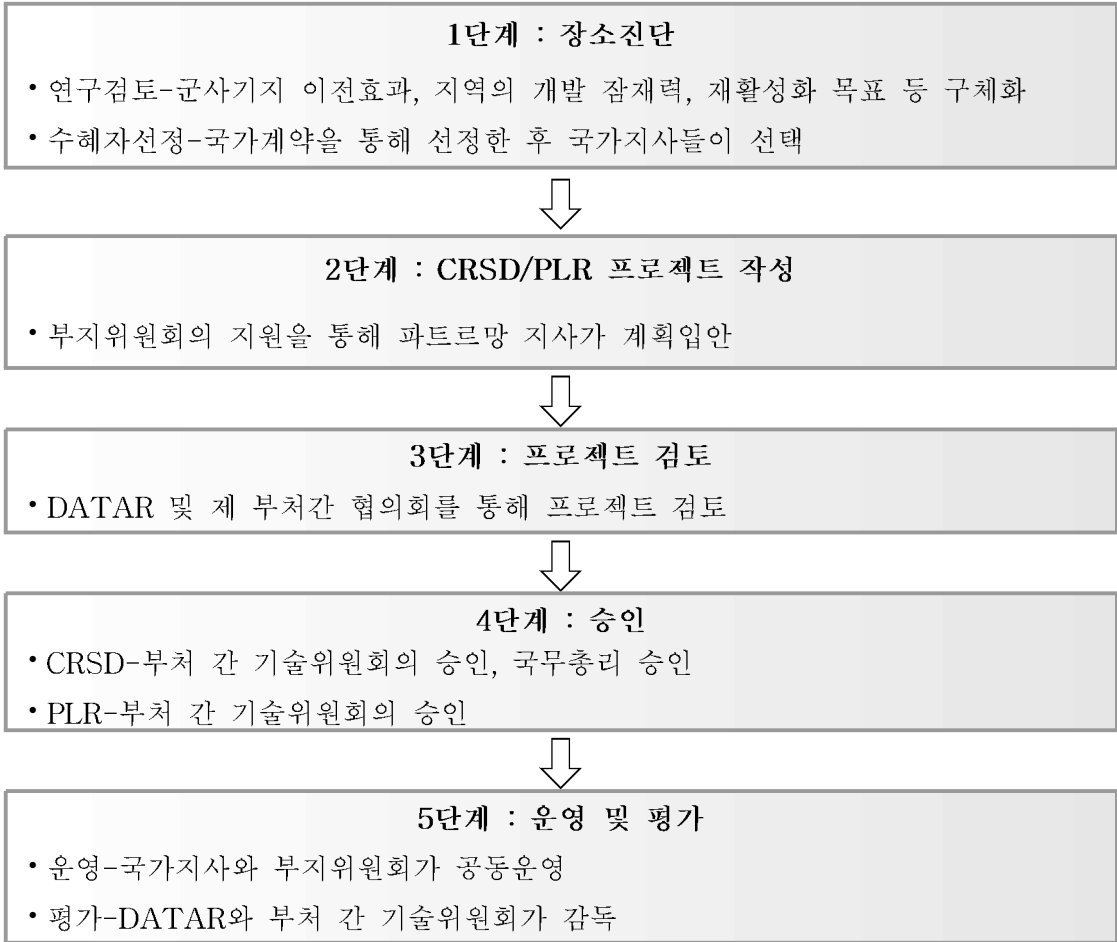
국토적 지원정책은 병력감소 또는 군사시설 폐지로 인해 부지 당 직접적으로 50명,

부지 합계 95명을 초과하는 고용감소 효과가 일어나는 지역을 대상으로 했다. 이들의 재교육 및 재고용이 보장되는 재활성화 계획을 수립해야 하는데 이를 위해 기업원조와 공공고용 등과 같은 고용정책들에 대한 재정지원을 위해 신설된 제도가 ‘국방부지 재활성화 협약(CRSD)’ 과 ‘재활성화 지역계획(PLR)’ 이다. ‘국방부지 재활성화 협약(CRSD)’ 은 200명 이상의 직접고용 감소가 진행되어 인구적·경제적 피해가 예상되는 부지를 위한 정책이다. 반면 ‘재활성화 지역계획(PLR)’ 은 CRSD에 해당되지는 않지만 적어도 50명 이상의 직접고용 감소로 인한 피해가 예상되는 지역을 위한 정책이다.

프랑스는 또한 군사시설 재배치를 위한 국토적 지원정책을 집행하는데 중앙정부와 지방자치단체의 협력구조를 이루고 있는 것이 특징이다. 중앙정부는 여러 관련 부처 및 국방부와 협조체계를 구축하는 역할을 담당한다. 국토계획 및 발전방안을 책임지는 ‘국토계획 및 지역발전 합동부처 기획단(DATAR)’ 이 국방개혁과 관련된 중앙정부 정책을 조정한다. DATAR는 관련부처 대표들이 참석하는 ‘합동부처 기술위원회(CTI)’ 를 주재하는데, 동 위원회가 CRSD 프로젝트 추진을 책임지게 된다. 한편 지방정부는 지역 거버넌스 체제를 구축하는 역할을 담당한다. 세부 지원정책의 집행을 담당하는 것은 데파르트망 지사이다. 데파르트망 지사는 재활성화정책에 필요하다고 생각되는 지방자치단체의 선출직 공무원(시장, 의원)과 지역 주체들로 구성되는 ‘국방부지위원회’ 를 구성하고 동 위원회는 해당 부지 분석을 공동으로 집행하여, 지역발전에도움이 되는 개발방향을 설정하게 된다.

가. ‘국방부지 재활성화 협약(CRSD)’ 과 ‘재활성화 지역계획(PLR)’

CRSD는 2008년 12월 27일 「국가재정법」 제67조에 의해 2009년부터 2014년까지 군 전력 재건사업에 따른 군사시설 이전으로 인해 고용 및 지역경제에 피해를 입는 지역을 대상으로, 지방정부와 협력하여 이전 부지를 활용한 지역개발사업을 진행하는 국방부-지방정부 간 협약을 의미한다. 협약은 3년 기간으로 체결되며 1회에 한하여 2년 간 연장할 수 있다. CRSD는 200명 이상의 직접고용 감소와 인구적·경제적 피해를 입는 지역의 군사시설 부지는 3년 동안 CRSD를 통해 지원을 받게 된다. 2009년부터 2015년까지 CRSD를 위해 정부는 2억 2,500만 유로의 예산을 책정했다. CRSD 집행절차는 PLR과 동일하다.



자료 : 오성훈 외, 2010: 52 재인용.

<그림 4-1> 프랑스의 CRSD와 PLR 집행절차

PLR은 CRSD에는 적용되지 않지만 50명 이상의 직접고용 감소가 예상되는 지역 부지를 대상으로 하며, 파르트르망 지사들에게 할당된 ‘특별신용예산’을 동원하는 지방분권적 정책집행이 가능하다. 이를 위해 정부는 2009년부터 2015년까지 7,500만 유로의 예산을 책정했다. 정책수단들의 영향평가 및 지역경제 상황에 대한 평가를 토대로, 각 지역 부지별 지원정책이 결정된다. 정책수단들의 운영방식은 CTI가 승인하는 정책 프로그램에 기초하여 각 파르트르망 지사의 재량으로 결정되며, 국무총리의 승인이 불필요하다. 특별신용예산 역시 파르트르망 지사의 재량에 따라 집행되며, 이러한 운용방식 및 예산소요에 대해 파르트르망 지사는 예산지출보고서를 DATAR에 제출하게 된다.

나. 국방부 구조조정본부(DAR) 활용

국방부의 DAR은 1991년 설립되었으며, 2008년 6월 6일 발표된 국방부 개혁을 담당하고 있다. DAR은 국방부의 일반 행정국 산하에 있다. 주요 업무로는 국방부 구조조정 지침을 계획 및 검토하고, 국방부 개혁 및 국방산업 구조조정의 경제 및 사회적 협력 사업들을 수행한다. 따라서 DAR은 국방부 개혁과 관련된 초기 사업단계뿐만 아니라 사업집행에도 관여하게 된다.

초기 사업단계에서 DAR는 참모본부가 결정한 군사기지 및 시설의 폐쇄, 창설, 이전, 재조직화 제안 등을 군사개혁법의 취지를 고려하여 분석하고, 이들이 개혁과정과 개혁 이후에 국토계획 및 발전에 미치는 영향을 평가하게 된다. 특히 DAR는 국방부 개혁의 여러 조치들 간 상호 연관성들을 검토하여 국방 개혁의 여러 사업결정을 지원하게 된다.

사업집행 단계에서 DAR는 DATAR가 주관하는 부처간 기술위원회에 참가하며, 국방부를 대표하여 지방정부 등이 참여하는 지역위원회에 참가하여 국방 개혁과 관련된 협의를 담당하기도 한다. 또한 DAR는 국방 개혁으로 인한 인원감축문제는 ‘구조조정 지원사업단(MAR)’ 과 부동산문제는 ‘자산매각사업단(MRAI)’ 과 협의하여 국방부 시설국의 개입을 조정하게 된다. 이를 위해 DAR는 레지옹 지사들과 함께 협력하는 ‘국방개혁 레지옹 담당관(DRRD)’ 들의 협조를 통해 부지 매각 및 이양과 관련된 사업 착수를 지원하게 된다.

다. 자산매각사업단(MRAI)

프랑스 국방부는 군 전력 재구조화 계획에 따른 불필요한 자산의 매각을 위해, 1987년 국방부 일반 행정국 산하에 자산매각사업단을 설치하였다. 동 사업단은 국방부 ‘기념, 문화유산, 기록부(DMPA)’ 와 협력하여 국방부의 모든 부동산 매각을 총괄 책임지고 있다. 1980년대 중반 국방부 소유지는 약 25만 헥타르였으며, 이는 전체 국유지의 약 10%에 해당하는 면적이었다. 그중 19,000 헥타르를 차지하는 대도시권에서는 군사기지가 임무에 필요한 최소한의 부지를 소유한다는 원칙하에 군 작전상 불필요한 기지를 매각해야 했고, 동시에 신규로 배치해야 하는 새로운 기지 매입과정에서 지방정부와 충돌이 야기되었다. 반면 1970년대까지 활용되던 구(舊) 기지 매각 및 신(新) 기지

매입의 보상교환방식은 중앙정부의 교부금제도를 통해 운영되었으나, 모든 기지 이전에 적용할 수는 없었다. 1980년대 경제 불황기를 맞아 지방정부 및 민간의 매입 역량이 줄어들어 헐값매각이란 결과를 초래하게 되었다.

이러한 배경 하에 국방부는 1987년 MRAI를 설립하여, 지방정부와 공동으로 부지 이전 후의 종합개발계획 작성, 군 기지 이전 후의 지역경제 활성화 정책 수립 등을 진행하였으며, 이와 함께 지방자치단체와의 부지 매각 협상을 담당하게 하였다. 즉 대도시권의 대규모 부지 매각에서부터 지방의 작은 규모 부지 매각에 이르기까지, 다양한 이유로 매각이 힘들었던 부지의 사회적·경제적 활용방안을 검토하여 매각을 원활하게 진행시키기 위해, 민간인 전문가들이 포함된 MRAI를 설립하게 된 것이다.

MRAI의 주요 업무는 크게 세 가지로 구성된다. 첫째, 부지 발전계획은 큰 규모의 부지 매각 시 매각 이후의 재개발 계획 및 도시계획 변경사항과 관련하여 지방자치단체 및 공공기관들과의 공동연구를 수행한다. 둘째, 정보공개는 부지 매각과 관련하여 행정기관, 민간기업, 개인들에게 가능한 모든 정보를 제공한다. 셋째, 협상은 자산 이양과 관련하여 지방정부와 국방부의 상호 이익을 도출하기 위한 협상업무를 수행한다.

3. 시사점

가. 자산매각사업단 제도의 효과

프랑스 국방부의 특색 있는 조직이자 제도로 손꼽을 수 있는 MRAI는 설립 후 20년 동안 2,000건 이상의 매각을 담당했다. 액수로 따지면 10억 유로에 달하고, 매각된 건물 및 부지는 연병장, 군 막사, 관사, 비행기격납고, 해군기지, 공군기지, 군 병원 등 다양하다. 규모 또한 작게는 200m²에서부터 크게는 수백 헥타르에 이르는 등 다양하다. 국방부의 모든 부동산 매각을 총괄 책임지고 있는 MRAI의 효과는 다음과 같다. 첫째, 매각 가격 결정이 합리적이다. MRAI가 지방정부에 부지 매각을 통보한 이후, 지방정부는 지사와 함께 발전 잠재성을 평가하고, 동시에 MRAI는 감정가 산출자료를 ‘국 공유지관리국’에 제출한다. 여기서 결정하는 감정가는 기존 도시계획제도 하의 가격이 아니라 발전계획 상의 개발안을 고려한 가격이므로 합리적 가격을 보장해준다.

둘째, 부지 매각 방식이 유연하다. 기존에는 국방 부지를 원칙적으로 민간에 매각할

수 없기 때문에, 지방정부의 인수 여력이 없을 경우 매각이 지체되었다. 그러나 MRAI가 부지의 일부를 지방정부에 매각하거나, 부지 내 건물을 민간에 매각할 수 있는 권한을 부여함으로써 매각 방식이 유연해졌다.

셋째, 국방부지의 매각이 원활해졌고 집중화되었다. 국방부지 매각과 관련하여 MRAI의 활용으로 매각절차의 제도화 및 이전부지 개발에 많은 진전이 있었다. 또한 부동산 관련 ‘특정담당계정’의 지원과 오염치유 사업의 민간기업 지원을 통해 매각 관련 소요시간에 대한 합리적 예측도 가능해졌다. 뿐만 아니라 국방부지 이양 이전에 국가의 다른 기관들과의 협력도 추진할 수 있으며, 지방정부들과 직접 협상도 가능하게 되었다. 이러한 과정들을 통해 국방부 자산 이양에 따른 소득을 100% 국방부 예산에 편입시킬 수 있었다.

나. 새로운 정책수단의 신설

구(舊) 군사산업시설 부지, 광역부지와 같은 복합부지 단지의 경우 최종 양도자를 구하기 힘들었으며, 지방정부 주도로 이전 부지의 도시개발사업을 진행하는 것 또한 어려웠다. 이를 국가 차원에서 국가 부동산 자산 및 그 사업자를 위한 특별조직을 마련하게 된 것이다. 부동산 시장에 미치는 교란이 상대적으로 적은 개별 건물 단위나 사무실은 ‘국공유지관리국’이 직접 매각하지만, 지방정부가 매각할 경우에는 MRAI에 의한 협상이 진행된다. 국방부는 국가의 감독 아래 국방부지 매각과 관련하여 오염치유사업의 진행 및 재정지원과 관련된 모든 사항을 부지 매수자에게 위임하며, 이 경우 비용은 매각 대금에서 제하게 된다. 이 조치로 인해 부지 매각을 빠르게 진행할 수 있게 되었다. 또한 지방자치단체에 대한 부지 매각 방식은 해당 지방정부의 경제적 여건과 해당 부지의 특성에 따라 부지별로 상이한 방식을 택할 수 있게 하였다. 아주 예외적인 경우지만 지방정부에 무상으로 부지를 제공하는 것도 검토될 수 있다.

제 4 절 종합분석

군사시설과 관련된 갈등 해결을 위해 주요 선진국에서 군과 지역사회가 어떤 상생전략을 모색하고 있는지를 살펴보았다. 이러한 선진국 사례들의 분석을 통해 한국 사회에 적용 가능한 시사점들을 도출해 보고자 한다. 우선 세 나라의 시사점에서 공통적으로 발견된 갈등해결의 접점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세 나라 모두 군사시설 갈등과 관련하여 많은 갈등 당사자 간 이해관계자들의 이해관계를 조정하는 데 주력하였다. 즉 갈등 당사자 각각이 느끼는 불공평한 대우 및 문제를 인식하고, 의견수렴을 거친 후 이를 적극적으로 해결하려는 노력을 보인 것이다. 이러한 과정을 거치면서 갈등 당사자들이 실질적으로 참여할 수 있는 채널을 제도적으로 보장했다. 이러한 과정을 통해 갈등 당사자들 간 완벽한 합의나 해결에 이르지 못하더라도, 과정 중 문제해결을 위한 지원 내용을 유연하고 탄력적으로 시의적절(時宜適切)하게 변경함으로써 최악으로 치달을 수 있는 갈등국면을 안정화시켰다.

둘째, 세 나라 모두 문제가 발생한 후에 이를 봉합하기보다 사전예방에 주력하였다. 군과 지방정부가 사후대응이 아니라 예방적 대응으로 주민의 피해경감에 노력하였고, 계획 단계에서부터 주민을 포함한 이해관계자의 참여를 독려하는 전향적 자세를 취하였다. 즉 지역에서 민원이 제기되기를 기다리는 게 아니라 갈등을 사전에 파악하고 이에 대한 대비책을 마련해둠으로써 군과 지방자치단체가 상생할 수 있는 긍정적 전략을 모색하였다.

셋째, 세 나라 모두 갈등해결을 위한 제도적 발상을 기했다. 제도는 시행착오를 거치면서 단계별로 정비되고 안착되는 수순을 밟았다. 주로 관련 법률을 제정하거나 개정하면서 법률적 근거를 마련하였다. 또한 급변하는 환경에 대응하는 새로운 제도와 정책수단 도입에 적극적인 자세를 취했다. 이러한 자세는 갈등 해결과정과 절차를 원활하게 하는 디딤돌 역할을 했다. 아울러 갈등해결에 급급하지 않고 향후 이와 유사한 갈등발생 시 이를 원만히 해결하기 위한 제도적 기반을 장기적 관점에서 구축함으로써 미래의 잠재적 거래비용을 최소화하는 토대를 마련하였다.

종합적으로 살펴보면 군사 시설 입지로 인한 갈등발생 소지나 기존 시설로 인한 갈등 발생 시 민군 특히 군은 가능한 모든 정보를 민과 자치단체에 공개하여 서로의 문제를 최소화하기 위해 정보를 교류 했으며 이를 이해하고 협조함으로써 상생하려는 자세를 보였다. 특히 미국은 선제적 정보교류를 통한 상호간의 이해 갈등의 조정 해소,

일본은 합리적이고도 충분한 피해 보상, 프랑스는 국토이용관리계획과 연계한 군사시설의 효율적 배치를 통한 상호 윈 윈 정책 수립으로 장기적 차원의 갈등해소 방안에 노력을 했다. 한국도 최근 원활한 정보교류를 통한 상호 협조차원의 민간과 자치단체간 MOU 체결 및 협의기구를 구성하고 있고, 이전 가능한 군사시설의 교외 이전, 적극적인 피해 보상 등 제도적 장치를 마련해 1990년대 이후 건립된 일부 군사시설의 경우는 PIMFY현상까지 발생하고 있다.

제 5 장 갈등해결 방안 및 정책 제언

최근 군사시설로 인한 지역사회와의 갈등 사례를 분석해 일련의 시사점을 도출했다. 한국의 민군 갈등에 대한 대응은 군-지방자치단체의 소통 및 협력 체제 부재, 갈등의 초기대응 부실, 갈등 인식 및 해결에 있어 개별사안별 접근, 갈등의 정치적 관리와 해결방안 모색 등의 특징을 가지고 있는 것으로 분석되었다. 2000년대 이후 급격히 증대되고 있는 군사시설로 인한 갈등대응 방식은 근본적인 해결 방안이 되지 못하고 있다는 결론에 도달했다. 전술한 군사시설 갈등관리 시 고려해야 할 요인들에 근거하여 갈등 예방 및 해소와 민·군의 상생발전을 위한 해결방안을 제시해 보면 아래와 같다.

제 1 절 제도적 제언

1. 선진 갈등관리제도 도입

한국 사회가 민주화되고 다원화되면서 국방정책에 대한 일방적인 수용의 위치에 있던 시민들의 의식이 발전되어, 이제는 군과의 이해관계에 대해 적극적인 권리행사를 요구하면서 민과 군의 갈등 가능성이 높아지고 있다. 이러한 현실 아래 군은 국방정책을 추진할 시 반드시 이해관계가 있는 지역주민들과의 갈등요인을 사전에 파악하여 이를 예방하고, 갈등이 발생할 때에는 이를 효과적으로 관리하여 갈등을 최소화시킬 수 있는 체계를 갖출 필요가 있다.

이러한 측면에서 향후 군에 도입되었으면 하는 선진국의 갈등관리제도를 제언해보면 대체적 분쟁해결제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)와 갈등조정전문가 인증제도이다.¹⁰⁵⁾ 대체적 분쟁해결제도는 협상, 조정, 중재 등 재판 이외의 분쟁해결방법으로, 미국을 중심으로 전통적 사법제도의 결함을 보완할 수 있는 대안으로서 각광받아왔

105) 미국에는 1996년 제정된 「행정분쟁해결법(ADRA)」과 「협상에 의한 규칙제정법(NRA)」 그리고 정부기관 간 대인적 분쟁해결 실무그룹(IADRWG) 등이 있으며, 독일의 ADR 제도, 일본의 ADR 기본법이 있다.

다.106) 거시적 관점에서 공공정책에 대한 민간부문의 참여와 협력, 관련분야 전문가들의 중립적 개입과 조정은 매우 중요한 함의를 지닌다. 특히 군사시설사업이 민간과의 이해관계로 인해 갈등의 요소가 확대되고 있는 시점에서, 사법적인 해결만이 최선의 방안이 아닐 경우 이 제도를 군에서도 적극 활용하여 안착시킬 필요가 있다. 분쟁해결 제도를 갈등해결을 위한 절차로 활용하기 위해서는 먼저 갈등이 발생하면 가장 기본적인 타결수단인 협상을 통해 분쟁해결을 유도하고, 미해결 시에는 제3의 조정자가 개입하여 갈등당사자 간의 갈등을 해결할 수 있도록 타협안을 제시하며, 이 방법으로도 갈등이 해결되지 않을 경우 당사자의 중재합의에 의해 선출된 중재인의 판정으로 분쟁을 해결하도록 한다.

다음으로 갈등조정전문가 인증제도는 미국의 지방정부에서 활용되는 것이다. 주 법원이 일정한 조정인증 프로그램 교육을 이수한 자에게 법정 조정인으로 활동할 수 있도록 하고, 다양한 민간협회에서 독자적으로 프로그램을 운영하면서, 갈등조정 전문가격을 인증하고 있다. 법원에서 조정인 명부를 관리할 때 일정한 프로그램 이수와 해당 분야의 경력을 우선적으로 고려하고 있다(차재훈, 2012: 162). 한국도 먼저 민간에서 갈등조정전문가를 인증할 수 있는 시스템 구축이 필요하며, 군도 군의 갈등조정을 할 수 있는 전문가에게 자격증을 인증하여 활용하는 방안이 검토되어야 할 것이다(박성재, 2012: 152-157).

위와 같은 갈등조정전문가를 교육 및 양성하는데 장기간의 시간이 소요된다면, 그에 앞서 과도기적 제도로 갈등조정담당관을 신설하여 전담인력을 배치하는 것도 바람직한 방안이 될 수 있다. 서울시가 대표적인 예이다. 서울시는 2012년에 갈등조정담당관을 신설하여 시가 추진하는 모든 사업 및 정책 중 갈등의 소지가 있는 사업을 중점관리해 오고 있다. 대부분 갈등조정은 해당 사업부서에서 우선적으로 해결하지만, 여러 부서에 걸쳐 있는 사안이거나 복잡한 집단민원인 경우 갈등조정을 지원하게 된다. 서울시 갈등조정담당관은 사업규모 50억 이상인 사업, 실·본부·국장 전결 이상 사업 등을 대상으로 갈등진단대상사업을 목록화하여 이를 사업추진부서에 진단 통보한다. 그리고 갈등의 등급별 사례 수집과 매뉴얼 보급으로 처리방안을 매뉴얼화하고 있으며, 공론조사,

106) ADR은 협상, 조정, 중재로 이루어진다. 협상은 모든 대체적 분쟁해결수단의 기본도구로서 타결의사를 가진 둘 또는 그 이상의 당사자 간에 양방향 의사소통을 통해 상호 만족할 수 있는 수준으로서의 합의에 이르는 과정이다. 조정은 조정자가 갈등 당사자 간의 타협과 협력을 통해 갈등을 해소할 수 있도록 상황을 조성하고, 갈등해결을 위해 토론, 제안 및 타협안을 제시하는 과정이다. 중재는 중재자가 갈등을 종결하기 위한 결정권과 책임을 갖고, 갈등쟁점에 대한 면밀한 검토와 이해를 통해 중재안을 만들고 갈등 당사자로 하여금 수용할 것을 강제하는 것을 말한다(곽노성, 2004: 3).

포커스그룹 인터뷰, 시나리오 워크숍, 시민배심원, 합의회의, 규제협상, 협의체 구상 등을 통한 합의방식을 채택하고 있다. 또한 서울시는 2014년부터 ‘응답소’ 라는 이름으로 SNS 민원, 일반 민원, 현장 민원 등 개별적으로 관리되던 민원을 통합·관리 시스템을 구축하고 있다. 민원 모니터링과 분석을 통해 민원발생의 동태를 파악하고, 갈등이 발생할 여지가 큰 민원사항을 분류하여 갈등경보체계를 운영하고 있다. 서울시의 경우 개발사업이나 혐오시설 설치 등으로 인한 갈등보다는 층간소음, 횡단보도 설치, 악취 민원 해결, 심야택시, 뉴타운 문제해결 등 생활민원, 민·민 갈등에 더 초점이 맞추어져 있긴 하나, 동 제도의 확대시행도 고려해볼만 하다(이상대, 2015: 15).

2. 갈등관리 전담직제의 법제화

갈등관리 역량의 향상은 짧은 기간에 이루어지지 않고 부단한 노력과 연구 그리고 경험이 필요하지만, 현재의 상황은 역량의 향상이 이루어지지 않아 갈등 초기에 지역 주민과 효율적으로 협상을 전개해 성공적으로 갈등을 해결하겠다는 동기가 매우 미약하다. 이런 상황에서 비행단이나 군에서 소음문제를 담당하는 인력을 단순히 더 늘리는 정책도 있겠으나, 총원 정원제 등으로 인해 쉽지 않고, 다른 부서의 인력을 활용하는 방법도 다른 부서의 반발로 어려운 실정이다. 이에 국방부에서 기준안을 제시하여 각 비행단에 전담직제를 법제화할 필요가 있다.

아울러 단순한 인력 확보에만 그치지 않고, 이러한 민원을 담당하는 부서가 승진을 위해 반드시 경유해야 하는 부서가 된다면, 성공사례를 창출하는 경우 경력인정 또는 보상과 같은 인센티브 등을 제공하는 정책적 전환이 필요하다. 집단 민원을 상대하는 갈등관리부서는 전 부처 공히 기피부서로 인식되고 있어, 전담 인력들은 장기간의 경험을 축적하지 못한 채 짧은 기간 머무르다 다른 부서로 옮겨가고 있기 때문이다. 만약 인센티브에 의해 자발적으로 계속 근무하도록 유도하는 것이 여의치 않은 경우, 최소 재직 연한 규정과 같이 강제하는 방안도 고려할 수 있다. 계속근무를 인센티브나 강제규정으로도 달성할 수 없다면, 인수인계과정을 명시하여 후임자의 업무를 원활하게 하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이때는 전임자의 갈등관리 노하우도 인수인계하는 것이 바람직하다.

한편 어떤 집단 민원이 생기더라도 갈등관리의 절차 및 협상을 지원할 수 있는 자체

전문가 풀을 신설·운영하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다. 장기간의 갈등관리 경력을 가진 인력을 파악하여, 그들을 특별하게 대우하고 조직 내에서 자체 역량강화교육에서 교육자로 활동하도록 지원할 수 있다. 이처럼 갈등관리 역량이 군에서 보유해야 할 가장 핵심적인 역량 중 하나로 인식하게 하여, 담당자들이 자부심을 가지고 갈등초기 단계에서 주민들과 효율적인 협상 테이블을 만들기 위해 노력할 수 있는 분위기를 마련해주어야 한다(채종언 외, 2010, 99-100).

3. 민관합동 갈등관리기구 구성 및 운영

군사시설과 같은 비선호시설의 이전을 목적으로 하는 공공사업 추진 시에는 우선적으로 논의구조를 만드는 것이 중요하다. 모든 대안적 가능성을 열어놓는, 현장 중심의, 갈등당사자가 참여하는 민관합동 갈등관리기구를 구성해야 한다. 동 기구의 주된 역할은 입지에 따른 이슈논의와 갈등관리를 위한 민관 합동의 협의 창구, 대안적 분쟁해결 방안을 논의하는 마당, 입지갈등에 따른 편익과 비용 부담의 불균형을 조정하고 중재하는 역할을 담당해야 한다. 동 기구 구성의 원칙은 갈등당사자도 참여하여 찬-반 진영을 동수로 구성해야 하고, 양 진영의 논리를 중화할 수 있게 이해관계가 없는 전문가집단도 일정비율 이상 참여해야 하여, 찬성 : 반대 : 전문가의 비율을 1:1:1로 하여 균형을 유지할 필요가 있다(이상대, 2015: 20).

4. 외부 의사소통시스템 구축 및 유지

군의 의사소통체계는 신속·정확하고 일사불란하다는 특성을 가진다. 이러한 군의 의사소통체계는 크게 내부적 소통과 외부적 소통으로 나누어진다. 전자는 다시 수평적 소통과 수직적 소통으로 이루어지는데, 수평적 내부소통은 같은 조직 내 부처 간 혹은 동급부대 간 소통을 말하고, 수직적 내부소통은 상급기관이나 하급기관과의 소통으로 보통 지시와 복명의 형태로 이루어진다. 앞으로 군의 갈등관리를 위해서는 우선적으로 자율적 내부소통을 통해 정책에 대한 공감대 형성과 일관성 있는 정책추진의지를 가져

야 한다. 이를 위해서는 다소 속도가 늦어지더라도 자율적이고 다양성을 갖춘 소통체계를 구축할 수 있는 체질개선이 필요하다.

이보다 더 중요한 것은 군의 외적인 의사소통이다. 즉 군과 갈등당사자인 지역주민, 시민단체, 의회 등과 소통채널을 유지하여 이들로 하여금 군 정책에 대한 신뢰를 갖도록 해야 한다. 특히 지역주민과 시민단체와의 소통은 민·군 간 갈등확대를 예방하기 위해 무엇보다도 중요하게 생각해야 할 문제이다. 단순하게 여론수렴이나 주민투표 등을 통해 일방적으로 소통하는 것이 아니라, 상호 간 충분한 숙의와 자율적 참여가 보장된 쌍방향적 소통체계를 구축해야 한다.

소통방식도 중요하다. 군의 정책소통을 위한 방식은 크게 온라인과 오프라인으로 나눌 수 있다. 온라인 소통방식은 인터넷을 이용한 네티즌과의 대화와 SNS를 이용한 방식 등이 대표적인데, 소통의 폭이 대단히 넓고 실시간대에 전국적으로 확산된다는 장점이 있으나, 이용자층이 주로 20-30대의 젊은이들이라 정보약자인 고령층의 주변 지역주민이 접근하는 데는 한계가 있다. 반면 오프라인 소통방식은 설명회, 공청회, 간담회, 정책고객서비스, 여론조사 등 다양한 방법이 사용될 수 있다. 온라인에 비해 친밀도가 있고 주민과의 대면접촉을 통해 신뢰를 구축할 수 있는 장점이 있다(박성재, 2012: 139-141). 그러므로 군은 온라인과 오프라인 소통이 가진 각각의 장점을 잘 활용하여, 군사시설과 관련한 외부 의사소통체계를 잘 구축하고 유지해야 할 것이다.

5. 장기적 국토 종합 발전 계획 수립과 연계

군부대의 주둔이나 군 임무 수행으로 인해 다소간의 불편과 불이익을 받고 있는 지방자치단체나 국민들의 요구가 결코 외면되어서는 안 될 것이나 국가안보의 핵심적 역할을 수행하는 군의 입장에서 군사 입지시설은 불가피한 상황이다.

더구나 군 비행장 등은 전략적인 상황이나 비행 안전 등 여러 상황을 고려 시 단순히 갈등 해소 혹은 억제 차원에서 무조건적인 군 시설 이전이나 대체 등 특정 방안만으로 해결 할 수는 없을 것이다. 그러나 시간이 갈수록 도시화는 빠르게 진행 되어 나갈 것이고 갈등은 증폭 되어 갈 것이다.

따라서 더 도시화가 진행되기 이전에 갈등이 더 확대되기 전에 군과 국가, 지방자치단체 등 모든 당사자들이 모여 종합적인 국토 장기 발전 계획을 만들어 미래

군 수요와 갈등 억제차원에서 가장 효과적인 국토 종합 장기 발전계획을 만들어 대처 해 나가야 할 것이다. 물론 여기에는 군 특수 소요 등 임무수행을 위한 외국 기지 임차 등의 방법도 검토할 수 있을 것이다.

제 2 절 운영방안 제안

1. 포괄적 협의체 구성

군사시설 갈등해결을 위한 운영방안으로 우선 군사시설-지역사회의 ‘포괄적 협의체’를 구성해야 한다. 미국 사례에서 가장 큰 특징은 군과 지역사회가 주축이 되는 협의체였다. 물론 국내 사례에서도 몇몇 지역에서 지방자치단체와 군 사이에 협의체가 구성된 예를 발견할 수 있었다. 그러나 대부분 소음피해, 재산권 침해, 지역발전 저해 등으로 인한 장기간의 갈등이 강하게 표출된 후에 구성되었다. 군의 임무수행과 지역의 발전이 함께 추구되기 위해서는 잠재적인 갈등요소부터 공동으로 예측하고 관리할 수 있는 협의체가 반드시 필요하다. 각종 군사시설마다 지역사회와의 협의체를 구성할 수 있도록 제도를 마련하되 구성이나 운영 방법에 있어서는 지역의 특수성을 반영하여 자발적으로 이루어질 수 있도록 해야 할 것이다.

2. 정보공개 프로세스의 강화

정보공개 문제는 참여와 소통의 문제와 매우 밀접한 사안이다. 정보공유가 곧 참여이며 소통의 주된 방식일 수 있기 때문이다. 어느 국가에서나 전시와 같은 비상사태가 발생하면, 군은 군사기밀의 보호와 국가안보의 중요성을 내세우면서 언론에 대한 정보 통제를 강화하는 경향이 있다. 그러나 현실적으로 국민들의 알 권리 충족과 언론의 자유라는 측면에서, 군사정보를 무조건 통제할 수만은 없으며, 국익과 군사안보에 문제가 없는 범위 내에서 적절하게 공개해야 한다.

최근 국방부의 정보공개 현황¹⁰⁷⁾을 보면, 청구한 건수 대비 과반수 이상을 전면공개 및 부분공개하고 있는 추세로서, 가급적 민원인의 요구에 따라 공개를 우선으로 하고 있으나, 공개가 부적정한 것은 그 사유를 민원인에게 통보하고 있다.

<표 5-1> 군의 정보공개 현황

(단위 : 건, %)

구분		2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
청구건수		749	768	949	924	1,045
처리	공개	438(58.5%)	383(49.9%)	394(41.5%)	389(42.1%)	446(42.7%)
	부분공개	107(14.3%)	109(14.2%)	132(13.9%)	160(17.3%)	147(14.1%)
	비공개	192(25.6%)	149(19.4%)	229(24.1%)	200(21.7%)	161(15.4%)
취하 등		12(1.6%)	127(16.5%)	194(20.4%)	175(18.9%)	291(27.8%)

자료 : 국방부감사관실, 2013; 박성재, 2012: 144 재인용.

<표 5-1>에서 알 수 있듯이 약 15~26%가 정보공개를 하지 않고 있으며, 이는 정보공개지침에 의거 사유가 명확해야만 민원인과의 갈등을 예방할 수 있다. 따라서 먼저 군은 정보공개에 대한 정보공개지침과 같은 규정이 현실적으로 적용될 수 있도록 세부적인 기준을 마련해야 할 것이다. 특히 자의적인 해석이 가능한 모호한 내용을 구체화하여, 정보공개가 가능한 범위와 세부적인 내역을 명시하고 위반 시 벌칙도 강화해야 한다.

아울러 정보공개는 초기단계부터 이루어져야 한다. 군사시설과 관련된 갈등은 초기 단계에서 가장 많이 발생하는데, 이는 다양한 갈등당사자들 간의 신뢰가 구축되지 않아 오해나 불신이 생길 수 있는 가능성이 많기 때문이다. 이러한 점을 고려할 때 앞으로의 국방정책 및 민·군 갈등에 있어서는 초기단계부터 정보를 공개하여 갈등당사자들의 다양한 의견을 수렴하고 이를 정책에 반영함으로써, 상호 신뢰감을 구축하여 갈등을 최소화해야 할 것이다(박성재, 2012: 142-145).

107) 2015년 원문 공개요구 7,717건, 공개건수 842건, 공개율 10.9%, 2016년(11월 30일 기준) 원문 공개요구 7,789건, 공개건수 1,524건, 공개율 19.6%을 나타내고 있는데, 중앙행정기관 평균 공개율은 2015년 45.1%, 2016년(11월 30일 기준) 48.9%, 지방자치단체 2015년 69.2%, 2016년 69.7%, 교육청 2015년 42.6%, 2016년 30.7%로 국방부의 공개율이 상대적으로 미흡한 편이다(행정자치부 정보공개(www.open.go.kr)사이트 참조).

3. 군의 지역사회 지원활동범위 확대

지역에 주둔하고 있는 군부대와 지역사회 간에 상호작용이 많지 않다는 점은 군대 조직이 가지는 특수성 그리고 독특한 군대문화로 인해 불가피하다고 볼 수 있다. 특히 민간조직과 다른 의사결정방식, 행동양식이 강조되어야 하고, 이러한 민간과의 구별이 군대의 역할을 수행하기 위해 요구된다는 점에서, 군부대와와의 협력은 다른 어떠한 공공조직보다 어려운 것이 사실이다. 그러나 군 조직을 둘러싼 환경변화로 점차 배타적인 군사문화에서 벗어나 민간부문과의 협력과 소통을 중시하는 움직임이 보이고 있다. 특히 군을 둘러싼 거시환경이 급변할 뿐만 아니라, 민간부문과 군과의 역학관계에서 심각한 영향을 미쳐왔던 권위주의적인 군대문화도 점차 개선되고 있다. 그러므로 아직은 충분하지 않지만 단위부대를 중심으로 주변 지역사회나 인근 마을과 우호적인 관계를 유지하는 것이 군 주둔에 대한 부정적인 인식을 극복하고 새로운 변화에 대응하는 전략적 요구라 할 수 있다. 군부대는 피해를 주는 주체이고, 상대적으로 지역사회는 일방적으로 피해를 받고 있는 객체라는 인식 때문에 상호의존적이고 호혜적인 관계 설정을 단시일 내에 정착시키기는 어려울 것이다. 시간을 가지고 서서히 군이 주둔하고 있는 시나 군의 한 구성 집단으로 물화(物化)될 필요성이 있다. 그러기 위해서는 현재 군부대가 지역사회와 협력하기 위해 펼치고 있는 다채로운 지원과 활동의 범위를 넓히고 지속성을 더할 필요가 있다. 가장 많은 시·군에서 확인할 수 있는 군부대와 지역사회와의 협력적 상호작용으로 지역사회를 위한 군부대의 병력 및 장비지원을 들 수 있다. 주로 단위부대별로 이루어지는 병력 및 장비지원은 영농지원과 재난발생 시 지원협력의 형태로 가장 많이 이루어지고 있다. 영농지원은 필요에 따라 단위부대와 읍면동 차원에서 개별적인 요구로 이루어지며, 모내기나 추수철에 일시적으로 이루어지거나 필요한 경우 수시로 이루어지기도 한다. 이에 비해 재난구조는 보다 체계적이고 구조적으로 진행되고 있다. 심각한 재난이나 재해가 발생한 경우 군부대가 병력과 장비를 지원하고 있으며, 유사시를 대비해 군부대와 지방자치단체가 재난구조 협력과 관련된 협정서와 세부시행지침서를 공식적으로 체결한 시·군도 있다.

이외에도 단위부대를 중심으로 자원봉사활동을 실시하기도 한다. 필요한 경우 임시적으로 이루어지거나 연말연시 일회적 행사로 진행되는 경우가 많은데, 복지시설, 요양시설, 종교단체 등과 자매결연을 맺고 지속적인 관계를 유지해나갈 필요가 있다. 다양한 자원봉사활동을 통해 군부대가 지역사회에 적극적으로 다가감으로써, 지역사회에

필요한 서비스를 제공하고 실질적인 교류를 하고 있다는 인식을 확산시켜 나가야 한다(김동성 외, 2008: 87-88). 그리하여 군의 주둔은 지역사회에 피해만을 주는 존재가 아니라는 것을 인식시키도록 해야 한다. 그리고 이와 같은 군의 노력은 지역주민이 무엇을 원하고 있는가를 파악하는 것에서부터 출발해야 한다(강한구 외, 2003: 178).

4. 적정 토지 확보

도시성장 및 도시화로 군사작전업무를 수행하기 곤란한 군사시설에 대해서는 이전 대책을 마련해야 한다. 그러나 군사시설을 이전하는 경우 기존 규모에 비해 과다하게 토지를 확보하려는 경향이 있다. 이러한 상황을 지켜보는 지역사회의 시선은 곱지 않다. 지역사회가 군부대가 이전해오는 것을 거부하는 이유 중 하나로, 과다하게 토지를 확보하고 방대한 규모인 만큼 군사시설보호구역도 그만큼 넓게 설정될 것을 우려하는 것도 있다. 이러한 문제에 직면한 이전 계획들은 사실 대부분 진전을 보고 있지 못한 실정에 있다.

국가 차원에서 볼 때 토지는 경제활동에 효율적으로 이용되어야 하며, 군이 과다하게 토지를 점유한다면 국가 경쟁력은 약화될 것이다. 군에 주어지는 토지는 가치재화이며, 따라서 비용이 수반된다는 것을 인식해야 한다. 그러므로 군사시설을 이전하는 경우, 병력 1인당 건물 면적, 건물면적 당 전체 용지 면적 등에 대한 일종의 가이드라인을 설정하고, 부대별 성격과 특성을 고려하여 적정 수준의 군사용지를 확보해야 할 것이다.

이때 최소한의 부지로 최대의 효과를 달성할 수 있는 방안도 아울러 강구되어야 한다. 이를테면 군사시설을 지하화(地下化)하는 경우 기대효과가 크다는 사실을 인지해야 한다. 군사적 측면에서 평시에 각종 정보수집 장비로부터 시설보안을 보장받을 수 있으며, 고가의 군사장비가 부식되는 것을 방지함으로써 수명 연장과 치장비용을 절감할 수 있다. 지역사회 입장에서는 소음에 따른 불편을 해소할 수 있고, 인구밀집지역에서 지상공간을 휴식 공간 및 체육시설로 이용하게 된다면 주민 이용공간의 확보가 가능하다는 장점이 있다(강한구 외, 2003: 88-89).

5. 이전 실익 분석

갈등이 발생한 시점에서 점차 장기화되고 갈등당사자들의 수가 증가하게 되면, 갈등이 발생한 본질적 원인이 사라지고 갈등의 속성이 모호해지는 상황에 도달하게 된다. 이를 수원 공군비행장의 사례를 빗대어 실시해보도록 한다.

비행장 소음으로 피해를 입고 있는 주민이든 이와는 직접 관계가 없는 주민이든, 비행장 이전의 가능성이 높다고 생각하던 그렇지 않던 간에 수원의 거의 모든 주민들은 비행장 이전을 바라고 있었다. 그러나 이들이 이전을 주장하는 강도와 내용은 제각기 다른 이해관계에 기반하고 있다. 수원시, 시의회, 지역 주민 대부분은 비행장 이전 요구가 단기간에 해결될 것이라고 예상하진 않았다. 특히 구시가지 주민처럼 거주기간이 오래된 주민일수록 이전의 실현 가능성에 회의적이었다. 마찬가지로 수원시가 이전을 강력하게 주장한 것은 이전에 대한 실현 가능성이 크기 때문이 아니라, 이전에 대한 요구를 토해 수원시와 피해주민과의 정서적 공감대를 형성하고, 비행장 문제에 대한 중앙정부와의 협상에서 지렛대로 활용하기 위해서라고 판단된다. 이러한 수원시의 태도는 다분히 정치성이 개입된 것이다. 의회 역시 정치적 이해관계의 차원에서 접근하기는 마찬가지다. 소위 ‘수원 비행장 이전추진 및 소음 피해대책 특별위원회’의 구성이 주로 소음피해 지역 소속의 의원들로 구성되어 있다는 것이 이를 잘 입증하고 있다. 자신들의 지역구 주민과 직접적인 이해관계가 있는 문제를 외면하기는 어려웠을 것이다. 구시가지 주민의 경우 이전이 용이하지 않다는 것을 역사적 경험을 통해 잘 알고 있다. 이들이 바라는 것은 이전에 대한 요구를 앞세워 공군과 시(市)로부터 자신들의 문제에 대한 중요성을 부각시키고, 궁극적으로 더 많은 보상을 얻기 위해서이다. 중요한 것은 겉으로 드러난 이전 요구가 아니라, 이들이 이러한 주장을 통해 얻고자 하는 실익이 무엇인가를 정확하게 파악하고, 그 실익에 맞게 대책을 수립하는 것이다(사회갈등연구소, 2009: 50-51).

군사시설의 가치를 제대로 평가하기 위해서는 비시장적 가치추정 방식을 도입할 필요가 있다. 군사시설 이전사업의 경우, 이전대상지역에 대한 자산 가치를 추정하는 과정에서 향후 경제활동에 따라 발생할 수 있는 개발이익 혹은 활용에 따른 편익 등을 사전에 인지하여 반영하지 못하고 상대적으로 과소평가된 낮은 가격에 토지 및 자산을 매각함에 따라 기대 수익상실의 피해가 발생하는 문제가 있다. 이는 현재 시점에서 토지 등 자산에 잠재된 가치를 충분히 예측하고 주장할 수 있는 추정 방식 및 근거가 미

약하기 때문이라고 볼 수 있다.

군사시설 이전 시 합리적인 매각수입을 추정하기 위해서는 해당 대상지에 대한 잠재적인 사업성 검토가 선행되어야 하며, 토지 등 자산에 대한 가치추정이 구체적·실증적으로 이루어질 수 있도록 제도적 방안을 정비할 필요가 있다. 그러한 방안으로 군사시설 이전계획에 따른 국방·안보상의 편익과 도시기본(관리)계획에 따른 경제·사회·문화적 편익을 국방부와 타 부처 및 지방자치단체의 편익을 비교, 협의하여 사업의 우선순위와 중요성에 대한 객관적인 근거를 제공하고 논의진행의 효율성을 확보해야 한다(오성훈, 2010: 115-116).

6. 접근방법의 객관성 제고

민·군 갈등의 해결을 위해서는 객관적이고 과학적인 접근법이 필요하다. 국내 민·군 갈등 사례의 공통적인 특징은 해결을 위해 정치적인 수단이 활용되고 있다는 점이었다. 따라서 지역엘리트의 역할이나 협상에 있어 교환조건이 중요하게 부각되었다. 그러나 군사시설 갈등 해결의 방법과 정도에 있어 지방정치엘리트의 정치력에만 의존한다면 피해보상에 대한 형평성도 침해될 뿐만 아니라, 군 역시 갈등 대비에 불확실성을 가질 수밖에 없다. 군은 민간 또는 지역사회와 공동으로 군사시설이 발생시킬 수 있는 피해정도와 이에 따른 보상을 규명할 필요가 있다. 또한 이러한 객관적인 기준을 근거로 군이 적극적인 협상 당사자로서 지역사회와 군이 상생하는 방법을 모색해 나가야 할 것이다.

제 6 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약

1990년대 들어서 급속도로 진행된 한국사회의 다원화, 민주화, 지방화는 사회갈등의 면모도 복잡다양하게 변화시켰다. 특히 1995년 지방자치제의 실시는 과거 국가 중심적 사고에서 지역중심의 이익추구 및 분권화 체계로 변화시켰으며, 주민들의 권리의식도 증진되면서, 그동안 잠재되어왔던 지역사회와 군의 갈등도 심화시키게 되었다. 군부대 및 군사시설이 입지해있는 지역은 지역사회의 개발과 발전이 더디고, 재산권 행사에 많은 제약이 따르며, 소음 및 공해 등 일상생활에서의 불편함이 가중되면서, 지역주민들의 불만이 팽배해지기 시작했다.

이와 같은 군과 지역주민 간 갈등은 양측 모두에게 부정적인 영향을 미친다. 군사시설을 기피시설로 간주할수록 지역주민의 불만도 커지지만, 동시에 군의 사기 저하 및 전력 차질 등의 문제도 발생하기 때문이다. 그러므로 민과 군의 갈등은 조기에 해결되고 지속적으로 관리되는 것이 불필요하게 유발되는 사회적 비용을 감축시켜 민과 군 모두에게 바람직하다.

본 연구는 이러한 맥락에서 군사시설로 인한 갈등사례 중 대표적 기피시설인 군 공항과 탄약고를 사례로 선정하여, 갈등을 야기한 원인, 갈등을 해결한 관리전략, 갈등의 성패를 좌우하는 요인을 분석한 후, 이를 토대로 군사시설로 인한 갈등을 해결하기 위한 방안을 거시적인 제도적 차원과 미시적인 운영적 차원으로 구분하여 제시하였다.

먼저 군사시설 갈등을 해결하기 위한 제도적 방안으로는 군사시설 갈등이 발생할 때 군이 이를 효과적으로 관리하여 갈등을 최소화시킬 수 있는 선진갈등관리제도의 도입, 군의 갈등관리 역량을 제고하기 위한 갈등관리전담직제의 법제화, 모든 대안적 가능성을 열어놓는 민관합동 갈등관리기구의 구성 및 운영, 군사시설과 관련한 외부 의사소통시스템의 구축과 유지를 제시하였다.

다음으로 미시적인 차원의 운영 방안으로는 군사시설과 지역사회의 포괄적 협의체 구성, 갈등당사자들의 상호 신뢰성을 구축하기 위한 정보공개 프로세스 강화, 군과 주민 간 상호의존적이고 호혜적인 관계 설정을 위한 군의 지원활동 범위 확대, 특수 용

도의 군사시설용 부지 확보 애로 시 외국의 시설 혹은 부지를 임차 활용하는 등 적정 수준의 군사용지 확보, 이전 실익의 정확한 파악과 분석, 객관적이고 과학적인 접근을 제안하였다.

전국의 지방자치단체 가운데 광역수준에서 군사시설이 없는 곳은 없다. 지역사회 내에서 군은 오래전부터 ‘사회체계의 일원’이었다(Morris, 1975; 허훈, 2008: 27). 군이 지역사회에 존재하기 위해서는 군사시설 혹은 군사기지를 필요로 한다. 군사시설 내에서는 병력의 밀집생활이 이루어지고, 훈련, 무기보관, 소송 및 기동이 이루어지기 때문에 불가피하게 소음, 토양오염, 자연훼손이 이루어지는 측면이 있다.

이러한 부정적인 측면에도 불구하고 전쟁이 끝난 지 얼마 되지 않은 분단국가의 지역사회로서는 군사시설의 지역 내 입지를 받아들이지 않을 수 없었다. 지역의 선호가 반영되지 않은 군사기지과 군사 활동을 보호하기 위해 국가는 군사시설보호구역을 설정하고 규제하게 된다. 규제로 인해 군사시설이 위치한 지역에서는 군부대 입지 자체가 지역발전의 족쇄가 되어왔다. 군사시설보호구역은 크게는 국가안보의 목적으로 작게는 해당 군사기지의 작전임무를 위하여 지역 내에 소재한 기지 및 기지 주변의 행위를 제한하기 위해 설정한 것이기 때문이다.

군사시설과 관련된 다양한 갈등당사자들 간 갈등은 반드시 해소되어야 할 국가 차원의 문제이다. 갈등해결을 위해 국가안보의 핵심적 역할을 하는 군의 임무수행을 제한해서는 안 될 것이나, 군부대 주둔으로 인해 많은 불편과 불이익을 받고 있는 지방자치단체나 국민들의 요구 또한 결코 외면해서는 안 될 중요한 사안이다. 이러한 갈등 현상을 군이나 특정 지역 문제로 한정하여 방관자적 입장을 취하는 것은 결코 바람직하지 않으며, 범정부 차원에서 대책 마련을 위한 노력이 요구된다.

제 2 절 연구 한계

군사시설로 인한 갈등은 갈등이 발생하고 지연되어 갈등해결을 실패할 경우, 갈등의 핵심 당사자이자 이해관계자인 군과 지역주민 모두에게 부정적인 영향을 미치게 된다. 갈등이 발생할 경우 해결의 실마리를 찾고 최악의 국면에 봉착하지 않도록 가능한 조속한 시일 내에 원만한 합의에 이르는 것이 가장 효율적인 방법이다. 본 연구는 군사시설 갈등이 지닌 특수성에 착안하여 소음과 안전을 위협요소로 가진 군사시설 중 대표적 기피시설인 군 공항과 탄약고 사례를 조사 분석하여 해결방안을 제시하였다.

군 공항과 탄약고가 군사시설 중 일부에 해당하나, 군사시설과 관련된 갈등이 지닌 속성을 지니고 있기 때문에, 적용범위의 외연을 확장해 향후 유사한 갈등사례 발생 시 혹은 갈등 발생의 전조가 보인 경우 국방부에서 그에 대한 대응책으로 고려할 수 있는 가이드라인을 제시하였다는 점에서 정책적 기여를 하였다고 본다. 또한 이상의 연구결과와는 군사시설로 인한 갈등이 여전히 진행 중이거나 장기화의 조짐이 보이는 사례를 위한 실질적 방안 및 바람직한 방향성을 제시해주었다는 점에서 학문적 의의를 찾을 수 있으나, 동시에 다음과 같은 한계도 노정되었다. 먼저 군 공항과 탄약고의 사례를 각각 3개, 4개씩 선정하여 각 사례에 대한 최대한의 자료를 수집하여 분석하였다고 하나, 공식적으로 접근할 수 있는 연구보고서와 언론매체에 노출된 기사 위주의 자료수집이 최대치여서, 연구자가 과연 갈등해결요인을 모두 올바르게 이해하여 총체적으로 분석하였는지에 대한 의구심이 존재한다.

둘째, 군 공항과 탄약고의 사례를 전수 조사하여 분석한 것이 아니라 그 중 가장 현재화된 대표적 사례를 선정하는 과정에서 대표성의 문제가 제기될 수 있다. 이 역시 군사시설이라는 국가보안의 문제와 실제로 접근 가능한 자료에 많은 한계가 있었다는 것이 일차적 원인일 것이고, 대표성에 대한 문제는 군 공항과 탄약고가 입지한 지역의 공통된 갈등쟁점이라는 측면에서 안위해보고자 한다.

셋째, 갈등의 해결은 갈등의 전개과정에서 지속적으로 구축한 여러 제도적·비제도적 요소들에 의해 점진적으로 해결되기도 하나, 어느 순간 예상치 못한 변수의 개입이나 작용으로 해결의 물꼬가 트이기도 한다. 이러한 측면에서 본 연구의 사례분석은 갈등의 해결을 야기한 합리적 요소 때문에 갈등이 해결되었는지를 비교할만한 대상을 제시하지 못하였고, 또한 당시의 환경, 즉 사회적 상황이나 급진적 정치변화로 갈등해결이 급물살을 타게 되었는지에 대한 분석을 부가적으로 하지 못했다는 점에서 완결성을 갖

추지 못하였다.

넷째, 사례연구가 가진 본질적 한계로서 연구자가 분석과정에서 특정 요소가 갈등 해결을 가져온 결정적 요인이라 추론한 과정에 대한 합리성과 객관성이 부족하다. 이는 더 많은 수의 사례연구를 통해 망라적인 연구를 해보길 바라는 후발 연구주자들에게 기회를 주고자 한다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

1) 단행본

- 국무조정실, 『공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정』, 대통령령 제24429호, 2013.
- 국무총리실, 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』, 2013.
- 국무총리실·KDI 국제정책대학원, 『갈등관리 종합정보시스템 구축 기초연구』, 2009.
- 국방부, 『국방갈등관리 매뉴얼』, 2011.
- 국방부, 『군 공항 이전 및 지원에 관한 특별법 시행령』, 대통령령 제24782호, 2013.
- 강성철, 『지방정부간 갈등과 협력』, 한국행정DB센터, 2006.
- 강한구·정창만·권오봉, 『군사시설보호구역 관련 피해보상방안 연구』, 한국국방연구원, 2005.
- 강한구·탁성환·권오봉, 『군사시설 확보 및 군사시설 주변지역 지원방안 연구』, 한국국방연구원, 2003.
- 강한구·김종태·백재욱·강소영·이창형·배달형, 『군사시설 주변지역 지원법(가칭) 제정을 위한 사례조사 및 지표개발 연구』, 한국국방연구원, 2012.
- 곽노성, 『국제협상론』, 서울 : 경문사, 2004.
- 김동성·오관치·최용환·양기용·김상봉·고경훈·박성호, 『군사시설로 인한 피해실태 및 민군관계 재정립 방안 연구』, 경기개발연구원, 경기도, 2008.
- 김태홍·문미경·김은경·장운선, 『사회갈등해소를 위한 갈등관리제도의 구축 및 효율적 운영방안 연구』, 경제·인문사회연구회 협동연구총서 05-02-02, 한국여성개발원, 2005.
- 나태준·박재희, 『갈등해결의 제도적 접근 : 현행 갈등관련 제도분석 및 대안』, 한국행정연구원, 2004.
- 대통령자문지속가능발전위원회, 『공공갈등관리의 이론과 기법(상)』, 논형출판사, 2005.
- 박진, 『공공갈등 관리매뉴얼』, 대영문화사, 2009.
- 박형서·김상욱·정운희·강태수, 『공공시설입지 갈등이 지역사회에 미치는 영향 연구』, 국토연구원, 2004.

- 박홍엽·홍성만, 『국방갈등관리 표준해결모델 연구』, 안양대학교 산학협력단, 2012.
- 사회갈등연구소, 『기지이전 및 소음관련 갈등영향분석 - 공군수원비행장을 중심으로-』, 공군대학 CMR갈등관리연구분석실, 사회갈등연구소, 2009.
- 신창현, 『갈등영향분석 이렇게 한다』, 예지출판사, 2005.
- 오성훈·조상규·권영선, 『군사시설 이전사업 효율화 방안 법제화 연구』, 건축도시공간연구소, 2010.
- 유종상, 『정책집행과 갈등관리: 주한미군 재배치를 중심으로』, 한국학술정보, 2009.
- 이동기·정추미, 『전북 공공사업의 효율적 추진을 위한 갈등관리 방안』, 전북발전연구원, 2006.
- 이상관·임형문·송인자·강희원·김세영·이소흔, 『광주 군 공항 소음피해 실태조사 연구 용역』, 원광대학교 광주한방병원, 광주광역시 광산구, 2015.
- 임동진, 『중앙정부의 공공갈등관리 실태분석 및 효과적인 갈등관리 방안 연구』, 한국행정연구원 연구보고서, 2010.
- 전형준·가상준·백도현·김강민·임재형·김학린, 『군 공항 이전관련 갈등해소 시나리오 분석과 정책제언 연구』, 단국대학교 산학협력단 분쟁해결연구센터, 2015.
- 주재복·고경훈·심준섭·홍성만·조영희, 『지역갈등의 현황 및 정책과제』, 경제·인문사회연구회, 한국여성개발원, 2005.
- 천대운, 『갈등관리와 협상전략론』, 서울: 선학사, 2010.
- 채종현·최호진·김은성, 『갈등영향분석 연구용역 - 대구군비행장 관련 갈등영향분석 -』, 대한민국공군, 한국행정연구원, 2012.
- 채종현·김은성·은재호, 『광주비행장 갈등영향분석』, 공군대학 갈등관리연구분석실, 한국행정연구원, 2010.

2) 논문

- 강인호·이계만·안병철, 「NIMBY와 PIMFY입지의 지방정부간 갈등관리: 공항건설과 외국어고입지 갈등구조 비교연구」, 『한국지방자치학회보』, 17(2): 137-166, 2005.
- 강소영·강한구, 「국가안전보장에 대한 국민의 참여: 군사기지, 군사시설의 조성·운용을 중심으로」, 『저스티스』, 134(3): 324-354, 2013.
- 강한구·김종태, 「현행 군사시설 주변지역 지원제도의 보완 방향」, 『주간국방논단』,

- 1441, 2012.
- 권경득·우무정·황선범·임동진, 「민군갈등 사례의 비교분석 및 갈등해결을 위한 전략」, 『한국거버넌스학회보』, 21(2): 29-59, 2014.
- 김기태, 「행정조직 내 갈등관리의 통합적 모형」, 영남대학교 박사학위논문. 1994.
- 김도희, 「주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식물자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 14(3): 261-284, 2005.
- 김명환, 「공공시설 입지갈등의 구조와 행위 분석 -군사시설 이전 갈등의 사례-」, 『한국지방자치학회보』, 23(2): 77-98, 2011.
- 김선희, 「국책사업 갈등관리 사례분석」, 『국토』, 283(0): 15-27, 2005.
- 나태준, 「공공사업 갈등사례분석을 통한 해결기제의 모색」, 『한국지방자치학회보』, 23(2): 77-98, 2011.
- 문명재·이철주·주기완·하연희·곽연륜, 「대형국책사업 집행실패의 영향요인 분석」, 『한국정책학회보』, 16(2): 49-89, 2007.
- 문인수, 「지역이기주의와 K-2 공군기지 이전 갈등에 관한 연구」, 『대한부동산학회』, 29(2): 103-127, 2011.
- 박근수·김영환·박희서, 「지방정부간 갈등단계에 영향을 미치는 언론의 영향력에 관한 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 16(1): 377-400, 2005.
- 박명현, 「서울시 청계천 복원사업의 갈등관리 과정에 관한 연구: 서울시와 상인집단간의 협상을 중심으로」, 서울시립대학교 박사학위 논문, 2004.
- 박성재, 「군의 거버넌스적 공공갈등관리 사례연구」, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위 논문, 2012.
- 박치성·정창호, 「사회간접자본시설 공공갈등 유형화에 대한 탐색적 연구」, 『정책분석평가학회보』, 25(2): 71-104, 2015.
- 송건영, 「국방·군사시설 입지 갈등관리에 관한 연구」, 경기대학교 박사학위 논문, 2012.
- 심교언·이상경·조경훈·김성희·이석진·김기현, 「군 공항 이전사업 이해와 과제」, 『도시정보』, 396: 3-19, 2015.
- 심재정, 「군사시설 관련 갈등 해결의 영향 요인에 관한 연구」, 『국방정책연구』, 25(2): 229-268, 2009.
- 안성민, 「갈등관리의 제도화」, 『한국행정학회 1999년도 동계학술대회 발표논문집』,

- 145-157, 1999.
- 유규상, 「공공갈등사례 분석을 통한 선제적 갈등관리방안 연구」, 『한국갈등관리연구』, 1(1): 33-54, 2014.
- 유희숙·김예승, 「지역개발을 위한 공공갈등 관리 방안 연구-광주공항 갈등사례를 중심으로」, 『대한부동산학회지』, 29(2): 205-225, 2011.
- 윤종설, 「군 비행장의 갈등관리 요인 분석-수원비행장의 비행안전규제와 소음피해규제를 중심으로」, 『정책개발연구』, 10(2): 31-54, 2010.
- 은재호, 「국방·군사시설 입지갈등의 원인분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발」, 『한국행정학보』, 45(4): 55-84, 2011.
- 은재호·김형성·최대용, 「국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법 -제주해군기지 사례의 교훈-」, 『한국정책학회보』, 20(2): 319-351, 2011.
- 이경록·류한현·강대근, 「군 공항 이전 갈등관리의 과제와 대책방향」, 『국방정책연구』, 103: 249-278, 2014.
- 이민창, 「정책갈등현상의 제도론적 해석: NIMBY 사례를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 14(1): 71-98, 2005.
- 이민창·한종희·안병철, 「지방정부간 갈등관리의 성패요인: 폐기물처리시설과 공항건설 사례를 중심으로」, 『지방행정연구』, 19(3): 71-93, 2005.
- 이병인·김용훈, 「군사시설 이전에 따른 갈등관리 전략」, 『행정논총』, 47(4): 163-191, 2009.
- 이상대·정유선·김보경, 「기피시설 설치와 입지갈등의 해결」, 『이슈&진단』, 경기연구원, 190: 1-26, 2015.
- 이석호·김용훈, 「지방화시대 민군갈등의 특성과 관리전략에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』 10(2): 175-206, 2006.
- 이순자·문정호·장은교·박형서·김강민·김재신, 「지역개발사업 관련 공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석」, 『국토연구』 74: 195-220, 2012.
- 이승모, 「공공갈등관리와 협상전략」, 『지방행정연수원 교육교재』, 165-212, 2013.
- 이용훈, 「공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강사업 갈등사례를 중심으로」, 『한국공공관리학보』, 27(1): 1-26, 2013.
- 임동진, 「공공갈등관리의 실태 및 갈등해결 요인분석」, 『한국행정학보』, 45(2): 291-318, 2011.
- 장동운, 「갈등관리의 모형에 관한 연구」, 경희대학교 박사학위논문, 1986.

- 장필순, 「군용 항공기지 이전에 따른 갈등원인 분석 연구-후텐마 기지 이전 사례 중심으로」, 『한국항공경영학회 춘계학술발표대회』, 2013(0): 35-44, 2013.
- 장현주, 「공공갈등의 원인과 이해관계 분석- 문화재관람료 징수 갈등 사례를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 12(3): 29-54, 2008.
- 정정화, 「한국사회의 갈등구조와 공공갈등: 국책사업 갈등사례를 중심으로」. 『한국사회와 행정연구』, 22(3): 1-27, 2011.
- _____, 「공공갈등 예방을 위한 제도적 접근: 공공토론제도의 도입을 중심으로」, 『한국정책연구』, 12(2): 311-336, 2012.
- 조경훈·유민이·이숙중, 「공공갈등의 장기화 요인에 대한 연구 : 정부와 주민 간 갈등을 중심으로」, 『한국행정학회 하계학술발표논문집』, 제2013권: 1197-1226, 2013.
- 조승현, 「지방정부간 갈등관리에 관한 연구: 용담댐 용수 배분과 관련된 갈등을 중심으로」, 『한국행정논집』, 15(1): 183-206, 2003.
- 전주상, 「지방정부와 주민 간 정책갈등에 관한 연구」, 서울대학교 박사학위논문, 2000.
- 진종순, 「정부조직 간 갈등과 협상: 구리-포천 고속도로 건설사례를 중심으로」, 『한국사회와행정연구』 22(4), 389-410, 2012.
- 천기섭, 「공공정책의 갈등 유형과 효과적인 갈등관리 방안」, 연세대학교, 2013.
- 최병학 외, 「행위주체별 갈등유형 및 갈등대응인식에 관한 조사연구- 충청남도 당진·태안·보령·서천 화력발전소 주변지역을 중심으로-」, 『한국갈등관리연구』, 1(1): 3-32, 2014.
- 최화식, 「비선호시설의 유형별 입지갈등 영향요인에 관한 연구」, 『도시행정학보』, 25(4): 123-151, 2012.
- 차재훈, 「군사시설 입지갈등구조와 관리체계 연구 : 광주공항 입지 소음사례를 중심으로」 『분쟁해결연구』, 10(2): 63-91, 2012.
- 하혜영, 「공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석」, 서울대학교 박사학위논문, 2007a.
- _____, 「공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석 : 갈등관리 요인의 효과를 중심으로」, 『한국행정학보』, 41(3): 273-296, 2007b.
- 한영한, 「국가안보 편익과 국방서비스 보상」, 『정책메모』, 강원발전연구원, 278: 1-13, 2013.
- 허 훈, 「접경지역 민·군관계의 발전방향」, 『DMZ 포럼 통일을 위한 준비 그리고

- 강원도』, 69-94, 2016.
- _____, 「군사시설로 인한 민군갈등의 원인과 해결방안 : 탄약저장시설로 인한 갈등사례를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 19(2): 105-133, 2015.
- _____, 「군과 지역사회의 협동거버넌스 구축방안」, 『한국정책과학학회보』, 12(4): 27-50, 2008.
- _____, 「군부대 이전과 지역발전」, 『2006하계학술세미나논문집』, 한국행정학회, 89-103, 2006.
- _____, 「군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향」, 『한국정책연구』, 3(1): 99-122, 2003.
- 홍성운·김찬환, 「군사시설로 인한 갈등의 해결 요인에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 22(3): 355-377, 2015.

3) 기타 자료

- 강원일보, 2013년 10월 2일자.
- 경기일보, 2014년 3월 6일자, 2015년 3월 2일자, 2016년 1월 22일자.
- 경북도민일보, 2013년 2월 12일자.
- 경북일보, 2009년 7월 16일자.
- 경인일보, 2009년 12월 21일자, 2013년 12월 2일자, 2013년 3월 3일자, 2013년 9월 10일자, 2013년 9월 16일자, 2014년 1월 10일자, 2014년 3월 19일자, 2015년 10월 19일자.
- 광주일보, 2015년 10월 26일자.
- 내일신문, 2015년 6월 24일자.
- 노컷뉴스, 2009년 11월 18일자, 2011년 3월 6일자, 2012년 2월 8일자, 2016년 10월 4일자
- 뉴스1, 2015년 10월 15일자.
- 뉴스타운, 2016년 1월 1일자.
- 뉴시스, 2007년 11월 4일자, 2007년 9월 3일자, 2016년 8월 4일자.
- 대구일보, 2014년 11월 27일자, 2015년 7월 9일자.
- 대전일보, 2014년 4월 10일자, 2014년 4월 10일자, 2014년 8월 1일자.
- 동아일보, 2000년 9월 26일자, 2012년 2월 17일자.

매일신문, 2007년 4월 18일자, 2007년 6월 1일자.

매일신문, 2014년 6월 6일자, 2015년 2월 4일자, 2009년 7월 16일자.

법제처, 2016, 「군사기지 및 군사시설 보호법 시행령」, [별표 2] 항공작전기지의 종류별 위치.

서울신문, 2006년 10월 4일자, 2007년 3월 14일자, 2014년 5월 29일자.

서울경제, 2016년 10월 18일자.

세계일보, 2016년 10월 6일자.

아시아경제, 2016년 8월 22일자.

아주경제, 2012년 2월 7일자.

연합뉴스, 2007년 4월 12일자, 2008년 7월 24일자, 2009년 10월 13일자, 2009년 10월 13일자, 2010년 9월 2일자, 2014년 11월 19일자, 2014년 1월 10일자, 2015년 10월 19일자.

영남일보, 2014년 6월 30일자.

오마이뉴스, 2014년 4월 16일자.

이데일리, 2016년 9월 2일자.

조선일보, 2012년 4월 18일자.

중부일보, 2015년 5월 26일자., 2016년 8월 22일자.

충청투데이, 2015년 4월 29일자.

한국일보, 2015년 6월 4일자.

헤럴드팝, 2006년 6월 1일자.

2. 외국문헌

1) 자료

Joint Base JLUS Implementation Committee, *JLUS Implementation Committee Annual Report*, 2012.

Joint Base JLUS Implementation Committee. *JLUS Implementation Committee Annual Report*, 2013.

The Maryland-National Capital Park and Planning Commission, *Joint Base Andrew Naval Air Facility Washington Join Land Use Study*, 2009.

2) 단행본

- Bercovitch, J. *Social Conflict and Third Parties : Strategies of Conflict Resolution*, Westview Press, 1984.
- Brandon, M. & Robertson, L., *Conflict and dispute resolution*, Melbourne, Australia: Oxford University Press, 2007.
- Burton, J., *Conflict Resolution and Prevention*, London , England: Routledge, 1990.
- Cahn, D. & Abigail, R., *Managing conflict through communication*, Boston, MA: Pearson, 2007.
- Dukes, E. F., *Resolving Public Conflict Transforming community and governance*, Manchester and NY: Manchester University Press, 1996.
- Ellis, D. & Anderson, D., *Conflict Resolution: An introductory text*, Toronto, Canada: Emond Montgomery Publications, 2005.
- Eunson, B., *Conflict management. Milton*, Australia: John Wiley and Sons, 2007.
- Folger, J., Scott Poole, M. & Stutman, R., *Working through conflict*, Boston, MA: Pearson, 2005.
- Harris, Andrew, *Deconstructing Workplace Conflict Resolution*, M.A. Thesis. Auckland University of Technology, 2011.
- Janowitz, Morris, *Military Conflict*, New York : Sage Publication Inc, 1975.
- King, G. Keohane, R. O. and Verba, S., *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, New Jersey, The United Kingdom : Princeton University Press, 1994.
- Lipsky, D., Seeber, R. & Fincher, R., *Emerging systems for managing workplace conflict*, San Francisco, CA: John Wiley and sons, 2003.
- Lulofs, R. & Cahn, D., *Conflict : from theory to action*, Needham Heights, MA: Allyn & Bacon., 2000.
- Raiffa, H, *The Art and Science of Negotiation*, Cambridge: Harvard University Press, 1980.
- Ripley, R. B., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago : Nelson-Hall, 1985.
- Scott, G., *Resolving conflict*, Oakland, CA: New Harbinger publications, 1990.

- Susan, C. I. and Kennedy, W. J. D., *Managing Public Dispute : A Practical guide for government, business, and citizens' groups*, San Francisco: Jossey-Bass Publisher, 2001.
- Tillett, G. & French, B., *Resolving Conflict*, Melbourne, Australia: Oxford University Press, 2006.
- Wilmot, W. & Hocker, J., *Interpersonal Conflict*, New York, NY: McGraw-Hill, 2007.

3) 논문

- Becker, G. S., “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence” , *Quarterly Journal of Economics*, 98: 371-400.
- Hamilton, James T., “Political and Social Costs: Estimating the Impact of Collective Action on Hazardous Waste Facilities” , *The RAND Journal of Economics*, 24(1)(Spring, 1993): 101-125, 1993.
- Kunreuther, H., Knez, P., and Yarsick, “A Compensation Mechanism for Siting Nocious Facilities: Theory and Experimental Design” , *Journal of Environmental Economics and Management*, 14: 371-383, 1987.
- Kunreuther, H., Knez, P., and Yarsick, R., “A Compensation Mechanism for Siting Nocious Facilities: Theory and Experimental Design” , *Journal of Environmental Economics and Management*, 14(4): 371-383, 1987.
- Moffett, J. D. and Sloman, M. S., “Policy conflict analysis in distributed system management” , *Journal of Organizational Computing and Electronic Commerce*, 4(1): 1-22, 1994.
- Rubin, Jeffrey Z., “ ‘Models of conflict management’ , Constructive Conflict Management : An Answer to Critical Social Problems?” , *Journal of Social Issues*, 50(1), 1994.
- Schmidt, Stuart M. and Kochan, Thomas A., “Conflict: Toward Conceptual Clarity” , *Administrative Science Quarterly*, 17(3): 359-370, 1972.
- Spangler, B., “Integrative or Interest-Based Bargaining.” Beyond Intractability. Eds. Guy Burgess and Heidi Burgess. Conflict Information Consortium,

University of Colorado, Boulder. Posted: June 2003

<<http://www.beyondintractability.org/essay/interest-based-bargaining>>.

Susskind, L. E., and Ozawa, C, “Mediating Public Disputes: Obstacles and Possibilities” , *Journal of Social Issues*, 41(2): 145-149, 1983.

Thomas, K. W., “Conflict and conflict management: Reflections and update” , *Journal of Organizational Behavior*, 13(3): 265-274, 1992.

Tjosvold, D., “Defining conflict and making choices about its management lighting the dark side of organizational life” , *The International Journal of Conflict Management*, 17(2): 87-95, 2006.

Walton, R. E. and Dutton, J. M., “The Management of Interdepartmental Conflict: A Model and Review” , *Administrative Science Quarterly*, 14: 73-84 , 1969.