

군사시설보호구역 관련 민-군 갈등의 관리방안에 관한 연구*

A Study on the Management of Civil-Military Conflict in Military Installation Protection Zones

박 성 범**

Park, Sung Bum

目 次

- | | |
|------------------------|-----------------|
| I. 서 론 | IV. 민-군갈등의 관리방안 |
| 1. 연구배경과 목적 | 1. 군사시설보호구역 관리 |
| 2. 연구범위와 방법 | 2. 민-군 갈등 관리 |
| 3. 선행연구의 검토 | V. 결 론 |
| II. 이론적 고찰과 연구의 분석 틀 | 1. 연구의 결과 |
| 1. 군사시설보호구역과 민-군 갈등 | 2. 연구의 한계와 과제 |
| 2. 연구의 분석 틀 | |
| III. 군사시설보호구역 관련 갈등 실태 | 〈abstract〉 |
| 1. 우리나라의 갈등사례 분석 | 〈참고문헌〉 |
| 2. 외국의 갈등사례 분석 | |
| 3. 국내·외 갈등사례 분석의 시사점 | |

ABSTRACT

1. CONTENTS

(1) RESEARCH OBJECTIVES

The purpose of this study is to seek characteristics of army and rational improvement of institutions which are consistent with development of future army through an analysis of conditions related to operations of the Military Installation Protection Zones. Also, the goal of this research is aimed at finding a way to resolve conflicts against local community.

* 본 연구는 2013년도 서경대학교 교내 연구비 지원에 의하여 이루어졌음.

** 주 저 자 : 서경대학교 군사학과 교수, 교육학박사, psb1025@skuniv.ac.kr

▷ 접수일(2014년 3월 28일), 수정일(1차: 2014년 4월 14일, 2차: 2014년 4월 26일), 게재확정일(2014년 5월 20일)

(2) RESEARCH METHOD

The literature investigation is mainly used for this research and materials of related institutions which include preceding researches, journal, the ministry of defense are concerned. Partly, to complement a limit of literature investigation, field studies are used.

(3) RESEARCH FINDINGS

As a result of this research, the major problem is that there is no proper law, institution, and management system which deal with conflict related to control of the Military Installation Protection Zones. Another problem is a lack of measures to resolve disadvantages caused by a designation of Military Installation Protection Zones.

2. RESULTS

The military should prepare legal and institutional measures to manage of the Military Installation Protection Zones. systematically and establish a conflict control system to cope with occurrence of conflict. Also, to compensate individuals and local community members for disadvantages caused by the designation of the Military Installation Protection Zones, substantial supports should be given in terms of coexisting between the military and local community.

3. KEY WORDS

- Military Installation, Military Installation Protection Zones, Civil-Military Conflict, Conflict Management, Conflict Management System, Regulatory reform
-

국문초록

군에서는 군사시설을 보호하고 원활한 군사작전 수행을 보장하기 위해 일정한 지역을 군사시설보호구역으로 설정하고 민간인의 각종 행위를 제한하고 있는데, 이로 인해 군과 지역사회 간의 갈등요인이 되고 있다. 따라서 군사시설보호구역 운영과 관련한 민-군 갈등 실태 분석을 통해 미래 군 발전에 부합하는 합리적인 제도 개선과 아울러 지역사회와의 갈등을 해소하는 방안을 모색하였다. 본 연구는 군사시설보호구역 내에 위치한 경기도 김포신도시 개발 및 경북 포항시 포스코 공장 증축 과정에서 나타난 민-군 갈등 사례를 분석하였다. 연구 결과, 군에서는 군사시설보호구역을 체계적으로 관리할 수 있는 제도적 보완과 아울러 갈등 발생에 효과적으로 대응할 수 있는 갈등관리시스템 구축이 필요하였고, 군-지역사회 간 상생차원의 대책이 요구되었다.

핵심어 : 군사시설, 군사시설보호구역, 민-군 갈등, 갈등 관리, 갈등관리시스템, 규제개혁

I. 서 론

1. 연구배경과 목적

우리나라 군에서는 남북한이 대치하는 특수한 안보환경 속에서 넓은 지역의 군사시설 보호구역을 설치하여 운영하고 있다. 군사시설보호구역은 군사시설을 보호하고 군 작전의 원활한 수행을 위해 민간인의 출입이나 건축 등 군사 활동을 방해하는 각종 행위를 금지하거나 제한할 수 있다. 이에 따라 지방자치단체와 지역 주민들의 민원이 지속적으로 제기되고 있다.

정부가 국가안보와 같은 공익을 위해서 국민을 대상으로 재산권 제한 등의 규제를 가하는 것은 불가피하지만 이로 인해 피해가 발생했다면 보상 등 조치를 할 책임이 있다. 군사시설보호구역과 관련한 민원이 많이 발생하는 이유는 보호구역의 설정 시 도면상 일률적으로 설정하거나 과다하게 지정하고, 개인의 재산권 행사나 지역발전 사업을 제약하기 때문이다. 또한, 민-군 갈등이 증가하는 것은 국민들의 의식이 국가안보 보다는 개인이나 지역사회의 이익을 더 중시하는 것으로 변화한데다 지방자치단체 등에서도 지역 발전을 우선시 하는 정책을 추진하기 때문이다. 이러한 민-군 갈등은 국민들로 하여금 군에 대한 불신감을 주고, 갈등해결에 많은 비용이 소요되어 결국 국가안보의 위협 요인이 되고 있다.

본 논문은 이와 같은 문제의식에서 출발하였다. 연구의 목적은 군사시설보호구역과 관련한 갈등실태를 분석하고, 외국의 군사시설보호제도의 연구를 통해 우리 군 발전에 부합하는 군사시설보호구역의 개선 방안과 민-군 갈등을 해소하는 방안을 모색하는데 있다.

2. 연구범위와 방법

본 연구의 범위는 다음과 같다. 첫째, 현행 군사시설보호구역 관리 실태, 외국의 관리 및 운영사례 등을 분석한다. 둘째, 군사시설보호구역 관련 민-군 갈등 현상 진단을 위해 민원 제기 및 국방부의 갈등관리 실태, 군사시설보호구역 운영 간 나타난 갈등사례를 포함한다. 갈등 사례는 최근 사례 중에서 사회적으로 쟁점화 되었다가 종결된 사례를 포함한다. 셋째, 한국적 상황에 부합되는 정책적 대안이다. 즉, 현행 법규 상 개선 및 보완사항, 갈등관리 방안 등이다.

연구의 방법은 연구에 필요한 자료에 대해 군사시설보호구역 관련 기존 연구 결과, 언론 보도자료, 국방부 및 지방자치단체 등 관련기관 자료 등 문헌조사 방법을 사용하였다. 부분적으로 현장 조사와 면접을 통해 현실태를 진단하였다. 특히, 정책적 대안에 대해서는 관계 전문가들의 자문을 통해 문헌조사의 한계를 보완하였다.

3. 선행연구의 검토

군사시설보호구역과 관련한 연구는 연구 주제의 한계로 인해 많지 않았다. 연구 분야는 재산권 제한 등 경제적인 분야, 법제적인 분야, 갈등관리 분야 등 3가지로 구분할 수 있다. 이 가운데 경제적인 분야가 가장 많았고 갈등관리 분야는 상대적으로 적었다.

기존의 연구결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 군사시설보호구역으로 인한 개인 재산권 및 지역개발 제한과 관련된 경제적인 문제이다. 고재학(2008)¹⁾은 경기도 연천군 사례를 통해 군사시설보호구역으로 인한 지방자치단체의 세수 감소 등 경제적 손실을 추정하였다. 경기개발연구원(2009)·국토연구원(2009)²⁾에서는 경기북부 및 접경지역의 군

1) 고재학, “군사시설보호구역의 경제손실 추정연구”, 한국정책과학학회보, 한국정책과학학회, 2008, 제12권 제1호, pp.125-130.

2) 경기개발연구원, “경기북부 군사시설보호구역의 합리적 관리방안”, 정책연구 2009-30, pp.157-167. ; 국토연구원, “접경지역 10개 시·군공동발전방안연구”, 접경지역 시장·군수협의회 연구과제, 2009, pp.111-180.

사시설보호구역에 대해 지방자치단체의 입장에서 군사작전 환경 변화에 따른 군사시설보호구역 조정 및 개발전략을 제시하였다. 이외에 박영만(2004)³⁾, 허훈(2003)⁴⁾ 등도 군사시설보호구역으로 인한 재산권 보상에 대한 정책적 조치를 주장하였다.

둘째, 군사시설보호구역 지정과 관련한 법·제도적인 문제이다. 이는 2007년 12월 21일 군사기지 및 군사시설보호법 제정 이전에는 미비점이 많아 비교적 선행연구가 많았으나, 통합 제정 이후 감소하였다. 소성규(2008)⁵⁾는 현행 법규의 평가를 통해 제도적 개선과제로 ‘관할권 행사의 투명성과 공정성 제고, 군사시설주변지역지원특별법 제정과 행정체계의 정비’ 등의 정책적 대안을 제시하였다.

셋째, 군사시설보호구역 관리와 관련한 갈등관리에 대한 연구이다. 기존 연구는 주로 군사시설의 입지 및 운영과 관련한 연구에 집중되었으며, 군사시설보호구역 지정으로 인한 갈등관리 연구는 매우 적었다. 강소영·강한구(2013)⁶⁾는 군사시설의 조성 및 운영과 관련하여 민-군 갈등 유형 및 유발요인을 분석하여 국민과 군의 협력방안을 제시하였다. 부형욱(2012)⁷⁾은 군사시설과 관련한 민-군 갈등의 현안문제와 갈등관리 방향을 제시하였다.

이와 같이 군사시설보호구역과 관련된 연구들은 주로 토지이용과 관련한 개선방안에 초점을 맞추고 있으나, 군사시설보호구역 관리와 관련된 갈등관리에 대해서는 체계적인 연구가 부족한 실정이다.

II. 이론적 고찰과 연구의 분석 틀

1. 군사시설보호구역과 민-군 갈등

1) 군사시설보호구역 관련 개념

국방부가 지정한 군사시설보호구역은 2013년 12월 말 기준으로 600만 9,970㎡며, 이 가운데 통제보호구역은 180만 4,510㎡, 제한보호구역은 420만 5,460㎡이다. 특히 접경지역이 포함된 경기도의 경우 군사시설보호구역이 239만 6,850㎡로써 도 전체면적의 23.56%를 차지하고 있으며, 연천군은 97.84%, 파주시는 90.77%가 지정되어 규제를 받고 있다.⁸⁾

규제는 일정한 규칙을 통해 어떤 대상을 제재하는 것이다. 정부 규제(government regulation)는 사람의 행위를 바람직한 방향으로 유도하기 위하여 정부가 만들어 놓은 규율이라 할 수 있다.⁹⁾ 「행정규제기본법」(법률 제11935호) 제2조에는 행정규제에 대해 “국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로 법령 등이나 조례·규칙에 규정된 사항을 말한다.”고 정의하고 있다. 이와 같은 정부의 규제에 대해 Barry M. Mitnick과 같은 공익이론가 들은 시장의 실패를 줄이고 공익을 증진시키기 위해 국민의 합의에 의한 공공목적에 따라 정부가 법규를 제정하고 민간 활동을 행정적으로 규제할 수 있다고 주장한다.¹⁰⁾ 이와 같은 규제는 인지심리학적으로 불이익을 받는 당사자들에게

3) 박영만, “군사시설보호법상 군사시설보호구역내의 피침해토지재산권에 대한 보상”, 토지보상연구, 한국토지보상법연구회, 2004, Vol. 4, 2004, pp.109-153.

4) 허 훈, “군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향”, 한국정책연구, 경인행정학회, 2003, Vol.3 No.1, pp.99-122.

5) 소성규, “군사기지 및 군사시설보호법의 평가와 과제”, 법과 정책연구, 한국법정책학회, 2008, 제8집 제2호, pp.20-30.

6) 강소영·강한구, “국가안전보장에 대한 국민의 참여”, 저스티스, 한국법학원, 2013, 통권 제134-3호, pp.324-354.

7) 부형욱, “민군갈등 현안과 정책방향”, 국방정책연구, 한국국방연구원, 2012, 28(4), pp.190-216.

8) 국방부, “군사시설보호구역 현황”, 실무자 참고자료: 경기도청, “군사시설 현황”, 실무자 참고자료, 2014.4.11, p.2.

9) 전 흥, “규제개혁 과정에서의 정책갈등 연구”, 광운대학교 박사학위논문, 2008, p.26.

10) Barry M. Mitnick ed., *Corporate Political Agency : The Construction of Competition in Public Affairs*, Newbury Park : Sage Pub, 1993, pp.1-63; 전흥, 앞의 논문, pp.29-31.

부정적인 인식과 감정을 갖게 함으로써 불신을 심어주어 갈등의 요인이 되는데, Taber와 Lodge는 확인편향(confirmation)이론을 통해 사람들은 갖고 있는 신념과 일치하는 정보를 반하는 정보보다 더 신뢰한다는 이론을 제시하였다.¹¹⁾ 김재신은 공공갈등을 해결하기 위해서는 시민들이 정부에 대한 심리적인 신뢰 형성이 전제되어야 한다고 주장하였다.¹²⁾

군사시설보호구역은 2007년 12월 21일 통합 제정된 「군사기지 및 군사시설보호법」(법령 8976호)을 근거로 통제보호구역, 제한보호구역, 비행안전구역, 대공방어협조구역, 민간인통제선 등으로 구분하고 있다. 통제보호구역은 군사기지 및 군사시설 보호구역 중에서 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역과 중요한 군사기지 및 군사시설의 기능보전이 요구되는 구역이다. 제한보호구역은 보호구역 중 군사작전의 원활한 수행을 위하여 필요한 지역과 군사기지 및 군사시설의 보호 또는 지역주민의 안전이 요구되는 구역이다.¹³⁾ 비행안전구역은 군용항공기의 이착륙에 있어서 비행안전을 위해 지정하는 구역이다. 대공방어협조구역은 대공방어작전을 보장하기 위하여 지정하는 구역이다. 민간인통제선은 고도의 군사 활동 보장이 요구되는 군사분계선의 인접지역에서 군사작전상 민간인의 출입을 통제하기 위하여 국방부장관이 지정하는 선을 말하며, 군사분계선의 이남 10km 범위 이내에서 지정할 수 있다.

2) 민-군 갈등과 갈등 관리

민-군 갈등은 민간 분야와 군사 분야 간의 관계에 있어서 국방운영과 관련하여 발생하는 갈등 현상을 말하며, 주로 국민들에게 영향을 미치는 쟁점이나 국방정책 추진 과정에서 갈등이 발생하므로 공공갈등 또는 정책갈등의 성격을 내포하고 있다.¹⁴⁾

이와 같은 갈등은 시간의 흐름에 따라 역동성을 갖는데, 학자들 간에는 갈등현상에 따라 구분한 갈등주기모형을 제시하고 있다. 군사시설보호구역 관련 갈등과 연결시켜 정리하면 대체로 ‘갈등생성기-갈등표면화 및 확산기-갈등완화 및 종결기’로 구분할 수 있다. 첫째, 갈등생성기는 갈등이 표면화되기 이전 단계로써 갈등을 야기할 수 있는 쟁점이 확인되지 않았거나 정책은 결정되었더라도 외부에 노출되지 않은 상태이다. 둘째, 갈등표면화 및 확산기는 잠복된 갈등이 정책 발표 또는 민원 등을 통해 외부에 알려지면서 갈등이 증가하는 단계이다. 셋째, 갈등완화 및 종결기는 갈등 당사자 간에 협상 등을 통해 의견이 조정됨으로써 갈등의 강도가 완화되거나 합의문 작성을 통해 갈등이 해소되는 단계이다.

갈등관리는 일반적으로 갈등해결을 포함하여 광범위한 의미로 사용되며, 갈등의 해결을 지향할 뿐만 아니라 갈등의 예방이나 과거 갈등의 재발 방지를 위한 체계적인 노력들이 포함된다.¹⁵⁾ Susan & Kenndy는 갈등관리의 형태별로 전통적 방식과 대안적 방식을 제

11) Taber, C. and M. Lodge. "Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs." *American Journal of Political Science*. 2006, 50-3. July. pp.755-756.

12) 김재신, "일반화된 타자, 정부, 시민단체에 대한 신뢰가 공공갈등의 인식에 미치는 영향", 사회 및 성격, 한국심리학회, 2011, Vol 25, No.2, pp.1-16.

13) 통제보호구역에서는 주택 등 구조물의 신·증축이 금지 또는 관할 군부대와 협의해야 하며, 예외적으로 군과 협의된 국가공공사업, 농기계창고 등 농림어업시설, 섬의 해안양식장 설치 등이 가능하다. 제한보호구역에서는 도로·교량 등 설치·변경, 하천매립·준설 및 항만축조, 주택구조물 신·증축, 광물·토사 채취가 금지 또는 관할 군부대와 협의해야 하며, 예외적으로 농축산 및 어업용도의 가설건축물, 임목의 간벌 및 피해목 벌채, 농업생산기반 개량 사업, 산림법에 의한 임목 벌채 등이 가능하다(군사기지 및 군사시설보호법 제9조, 군사기지 및 군사시설보호법시행령 별표4, 군사시설보호구역관리규정 제19조-31조)

14) 심계정, "민군갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구", 원광대학교 박사학위논문, 2008. p.53.

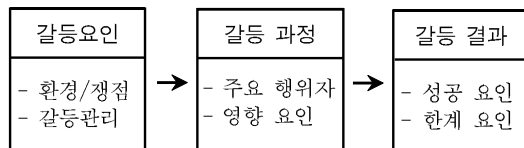
15) 정일준, "한국 갈등사회의 경험적 연구와 전망 : 공공사회학의 시각", 한국사회, 고려대학교 한국사회연구소, 2009, 제9권 제1호, pp.157-158.

시하였다.¹⁶⁾ 전통적 방식이란 상대적 힘의 우위에 있는 갈등 당사자가 회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마 등을 통해 갈등을 해결하는 방식과 법적 소송에 의해 사법적 판결을 구하는 방식을 말한다.¹⁷⁾ 대안적 방식으로 분쟁해결 제도(ADR: Alternative Dispute Resolution)는 사법적 접근방법을 대체하기 위한 방안으로, 당사자가 직접 또는 제3자 개입을 통해 갈등을 해결하는 협상, 조정, 중재 등이다.¹⁸⁾

2. 연구의 분석 틀

군사시설보호구역 운영과 관련한 갈등사례를 종합적이고 체계적으로 분석하기 위해 분석의 틀을 <그림 1>과 같이 구성하였다.

<그림 1> 분석의 틀



* 출처 : 필자 작성

분석의 틀은 군사시설보호구역과 관련한 갈등의 변화과정을 통해 갈등의 원인과 영향요인을 체계적으로 분석하고 해결방향을 도출하기 위해 3단계로 구분하였다. 군사시설보호구역과 관련한 갈등은 군과 지방자치단체 및 주민들과의 동태적인 상호작용 속에서 발생한다. 즉, 민-군 갈등은 갈등이 발생하는 선행조건이 있고, 이로 인한 갈등의 전개과정이 있으며, 군의 갈등관리 수행 내용에 따라 성공 또는 실패의 결과가 나타난다. 첫 번째, 갈등발생의 배경이 되는 영향요인을 분석하는 단계이다. 즉, 갈등의 원인이 되는 이슈와 이슈를 둘러싼 환경, 이에 대한 군의 갈등 관

리방식 등이 포함된다. 두 번째, 갈등의 전개과정의 분석 단계이다. 우선 갈등의 전개과정은 '갈등생성기, 갈등표출 및 확산기, 갈등완화 및 종결기'로 구분한다. 분석 내용으로는 갈등과 관련한 행위자로서 갈등당사자와 제3자가 포함되며, 갈등해결에 영향을 미친 요인을 도출한다. 세 번째, 갈등의 결과는 국방부(군)가 조직한 갈등관리의 성공요인과 실패요인으로 구분한 후 정책적 시사점을 도출한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위해 '김포신도시 개발 관련 갈등', '포스코 공장 증축에 따른 고도제한 갈등' 사례를 중심으로 분석한다. 두 사례는 모두 갈등이 종결되었으므로 분석의 틀에 맞추어 분석이 가능하고 정책적 함의를 도출하는데 유용하기 때문이다. 아울러 외국의 갈등사례 분석은 관리방안 모색에 매우 유용하였다.

Ⅲ. 군사시설보호구역 관련 갈등 실태

1. 우리나라의 갈등사례 분석

1) 민원 현황과 국방부의 갈등관리

(1) 민원 현황

군사시설보호구역과 관련한 민원은 주로 '개인의 재산권 행사 제한 및 재산가치 하락, 지방자치단체의 지역개발 활동 제한, 군사활동으로 인한 인명 및 재산 피해, 환경 훼손 등 삶의 질 저하' 등으로 구분할 수 있다.

국방부에 접수된 민원현황을 살펴보면 전체 민원 중 군사시설 및 군부대 운영과 관련된 민원이 2007년 4%, 2010년 4.1%, 2012년 5.9%, 2013년 5.1%로 매년 4-5% 수준을 유지하고 있다. 갈등의 강도를

16) 수잔 L. 카펜터 & 케네디 W. J. D., 정주진 역, 공공갈등해결: 정부, 기업, 시민단체를 위한 실천 가이드, 아르케, 2010, pp.45-58.

17) 하혜영, "공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석", 한국행정학회, 한국행정학회, 2007, 제41권 제3호, p.277.

18) 고정민, "공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스" 분쟁해결연구, 단국대학교 분쟁해결연구소, 2010, 제8권 제2호, pp.9-10.

나타내는 국방관련 집회 및 시위현황을 보면, 군사시설 및 전력운용 등과 관련된 분야가 2011년 37%, 2012년 40.2%, 2013년 19.7%를 차지하고 있어 국방부에 제기된 민원 중에서 갈등의 강도는 비교적 높은 것으로 나타났다.¹⁹⁾ 한편, 군사시설보호구역에 다수 포함된 경기도 북부지역의 경우 주민의 83.3%가 재산권행사 제약, 교통통제 및 혼잡으로 인한 피해의식을 갖고 있으며, 주민의 16%가 군사 활동으로부터 직접적인 피해를 입은 경험을 갖고 있다.²⁰⁾

(2) 국방부의 갈등 관리

국방부에서는 정부의 갈등관리 관련 법규에 따라 갈등관리심의위원회, 갈등관리실무위원회, 과제별 갈등관리팀 등을 운영하고 있다. 갈등관리심의위원회는 2007년 2월 12일 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제 21185호) 제정 이후 위원장을 민간위원으로 하고 국방부 국장급과 민간위원 11명으로 위원회를 운영하고 있다.

한편, 군사기지 및 군사시설과 관련한 갈등해결을 위해 국방부 내 기구로 규제개혁법제담당관실과 국방부 소관 정부위원회 중 군사기지 및 군사시설보호심의위원회가 있다. 규제개혁법제담당관실에서는 「행정규제기본법」에 의거 2003년부터 군사기지 및 군사시설보호구역 등의 해제, 변경을 통해 매년 규제완화를 추진하고 있다. 2012년까지 해제된 면적은 6.4억㎡이고, 변경된 면적은 3.2억㎡에 달한다.²¹⁾ 군사기지 및 군사시설보호심의위원회에서는 「군사기지 및 군사시설보호법」과 시행령에 의거 2008년 9월 국방부차관을 위원장으로, 유관기관 관계자 9-11명을 위촉직

위원으로 구성하여 군사기지 및 군사시설보호에 관한 사항을 심의하고 있다.

2) 갈등 사례 분석

(1) 김포신도시개발 관련 갈등

① 갈등 요인

건설교통부가 2003년 경기도 김포신도시 계획을 발표하였으나 개발예정지의 대다수가 군사시설보호구역으로 설정되어 2004년 6월 예정지를 축소 발표함으로써 '신도시개발 예정 지역 군사시설보호구역 해제(부동의 철회)'를 쟁점으로 갈등이 확산되었다.

갈등이 발생하게 된 배경으로는, 첫째, 도시개발을 확장하려는 지역사회와 임무수행상 군사시설보호구역을 유지하려는 군과의 상충된 목표에 따른 갈등이다. 둘째, 군사시설보호구역 지정으로 인해 누적된 대정부 불만이다.²²⁾ 셋째, 건설교통부의 지역개발 정책에 대한 불신이 갈등으로 비화된 것이다.

② 갈등 전개 과정

첫 번째, 갈등 생성기이다. 김포시가 2001년 11월에 수립한 시가화예정용지의 대다수가 군사시설보호구역에 포함됨으로써 갈등발생 가능성이 내재되었다. 2002년 9월 정부의 '주택시장안정화대책' 발표 후 건설교통부가 김포에 신도시 개발을 추진하면서 군사시설보호구역과 관련하여 국방부와 협의를 하였다.

두 번째, 갈등 표면화 및 확산기이다. 건설교통부는 2003년 5월 9일 김포신도시 건설계획을 발표²³⁾하였으며, 국방부 등 관계부

19) 국방부 편, 국방통계연보, 2013, pp.20-25; 국방부, 정보공개청구 답변자료, 2014.4.23.

20) 경기개발연구원, "군관련현안사항 대응방안 마련 연구", 경기도청 연구과제, 2010, pp.112-113.

21) 국방부 편, 전거서, p.120.

22) 김포지역은 서부전선의 군사작전수행 시 요충지로서 총면적의 83.8%가 군사시설보호구역으로 지정되어 개인 재산권 행사 및 도시개발 제한 등으로 민-군 갈등 요인으로 작용하여 왔다.

23) 서민주거안정과 수도권권의 난개발 방지를 위해 김포(운양동, 장기동, 양촌면 일원)에 1,586만㎡ 규모의 신도시를 개발하여 서울에 집중된 기능과 주택수요를 분산하겠다고 발표하였다.

처와 협의를 추진하였다. 이에 국방부에서는 작전성 검토 결과 2003년 10월 24일 작전임무에 심대한 영향을 준다면 부동의의 통보하였고, 이후 건설교통부와 협의가 진행되어 2004년 6월 496만 m²으로 축소기로 합의하였다.²⁴⁾ 건설교통부는 6월 28일 국방부와 협의 결과를 발표하였다. 이후 김포시 지역사회의 반발이 확산되었는데, 7월 6일 김포시장 및 주민 2명이 국방부 앞에서 부동의 철회를 요구하는 시위를 하였고, 62개 사회단체가 「범시민모임」을 결성하고, 정부를 비난하였다.²⁵⁾ 김포시 국회의원(유정복)은 기자회견과 국회 대정부 질의를 통해 신도시 규모 축소를 비난하였다.²⁶⁾

세 번째, 갈등완화 및 종결기이다. 건설교통부는 2004년 10월 13일 국방부 등 관계부처와 사전협의를 완료하고 김포신도시의 규모를 512만 m²에서 1,183만 m²으로 확대하기로 했다고 밝혔다. 즉, 국방부와 협의를 통해 군사시설 이전 또는 보강 등 군 작전계획에 지장이 없는 범위 내에서 개발가능지역을 확대한 것이다. 국방부는 2006년 1월 13일 김포시 496만 m²에 대해 군사시설보호구역에서 해제하였으며, 갈등은 완화되었다.

③ 갈등관리의 결과

갈등관리의 성공요인이다. 갈등이 확산된 후 건설교통부와 국방부가 문제해결을 위해 적극적인 협의 과정을 거쳤다. 국방부에서는 국책사업인 점을 고려하여 군사시설보호구역에 대한 전향적인 검토를 통해 구역 완화 및 군사시설 재조정 등의 조치를 하였다.

다음으로 갈등관리의 제한요인이다. 첫째, 군의 임무수행 상 군사시설보호구역 유지가 불가피한데, 도시개발을 위한 지방자치단체나 주민들의 해제 및 완화 요구가 지속되어 갈등요인이 되었다. 둘째, 국책사업으로 추진되어 군의 입장이 제한적이었다. 즉, 군이 군사시설보호구역을 조정하려면 작전계획을 수정해야 하는 부담이 있고, 향후 조정에서 제외된 지역과의 형평성의 문제가 대두될 수 있다.

앞으로 발전시킬 갈등관리 방안이다. 접경지역에 대한 도시개발계획은 사전에 유관기관 간에 충분한 협의가 이루어져야 된다. 군에서는 군사시설보호구역과 관련하여 군사작전에 지장을 최소화 한 가운데 지역사회의 입장을 최대한 고려하는 자세가 필요하다. 아울러 군사시설보호구역 내 도시개발에 대한 민·관·군의 협력 시스템 유지가 필요하다.

(2) 포스코 공장 증축에 따른 고도제한 갈등

① 갈등 요인

2008년 6월 경북 포항시 소재 포스코가 비행안전구역 내에 위치한 신제강공장의 증축 시 관할부대와 협의 없이 공사를 진행하였다가 2009년 고도제한 초과에 따른 공사중지 통보를 받고 군과 포스코 간 '위법건축물 원상 복구와 고도제한 완화' 등을 쟁점으로 갈등이 발생²⁷⁾하였다.

갈등이 발생하게 된 배경은, 첫째, 국가안보와 국가경제에 대한 우선순위에 있어서 상충된 인식에 따른 갈등이다. 둘째, 군과 지방자치

24) 건설교통부에서 2003년 5월 신도시계획 발표 전에 국방부와 사전에 개략적인 협의를 거쳐 발표했으나, 국방부가 수차례에 걸쳐 현지 점검 등의 정밀분석 후 건교부에 규모 축소를 요구하였다. 건설교통부에서는 2004년 4월 27일 308만평의 대안을 제시하였고, 국방부에서는 5월 3일 국무조정실에서 관계 차관회의 시 조건부 동의로 120만평을 제시하였다. 6월 16일 건설교통부가 조정 1안(308만평)과 2안(160만평)을 제시하였으나, 국방부에서는 150만평에 대해 조건부 동의를 하였다. (한나라당 유정복의원 홈페이지: 오좌진, 2008, "군사시설보호구역지정 및 협의에 관한 연구," 고려대학교 정책대학원 석사학위논문, pp.112-118)

25) 김포신문, 2004. 7.8, 7. 15; 경향신문, 2004.8.5.

26) 248회 국회(임시회) 예결특위 제2차 회의록, 2004.7.13.

27) 포항시와 포스코는 이미 1조 3000억 원이 투입된 데다 2조원 이상의 후속 투자가 예정된 대규모 프로젝트가 고도제한 규정을 어겨 '불법 건축물'로 전락하는 상황은 국가적으로 결코 바람직하지 않다고 주장했다. 반면 국방부는 국가 경제의 기동인 철강 산업이 아무리 중요하다 해도 실정법을 위반한 것을 그냥 넘길 수는 없다고 반박했다. (군사시설보호구역 관련 군관계관 자료)

단체 간 건축허가 권한과 관련한 갈등이다.

② 갈등 전개 과정

첫 번째, 갈등생성기이다. 포스코는 2008년 6월부터 관할부대와 사전 협의 없이 포항시의 허가만 받고 공사를 진행하였다. 군에서는 2009년 6월 고도제한 초과 위법건축을 적발하였고, 포항시에서는 위법사실을 인정하고 8월에 포스코에 공사 중단을 통보하였다.

두 번째, 갈등표출 및 확산기이다. 군에서는 2010년 5월 포항시에 위법건축물 원상회복 요청 및 법적 조치 계획을 통보하였다.²⁸⁾ 포스코에서는 철강생산 증대를 위해 증축이 불가피함을 호소하였고, 자체 연구용역 결과를 근거로 제시하면서 고도제한 완화 요청을 하였다. 포항시(포스코)는 2010년 6월 경상북도 및 행정안전부에 행정조정심의를 요청하였다.²⁹⁾ 총리실에서는 행정협의조정위원회를 통해 갈등조정과정을 진행하였다. 2010년 8월과 9월에 관계부처 차관회의를 통해 비행안전성 검증 및 대안마련을 위한 연구용역을 결정하였다.³⁰⁾

세 번째, 갈등완화 및 종결기이다. 2011년 1월 행정협의조정위원회에서 연구용역 결과를 바탕으로 비행안전성 및 작전여건을 보장하기 위해 고도를 일부 조정하고 공항 활주로 이동 및 항해안전장비 설치 방안 등 3개의 대안을 제시하면서 시설공사를 포스코의 경비 부담 하에 추진키로 결정하였다. 이에 따라 2011년 2월 1일 군-포항시-포스코 간 「비행안전성 및 작전여건 보장을 위한 합의서」를 체결하였으며, 3월 포스코의 공사가 준공함으로써 갈등은 일단락되었다.

③ 갈등 관리의 결과

갈등의 성공요인은 다음과 같다. 첫째,

행정협의조정위원회의 적절한 중재로 갈등이 해결되었다. 동 위원회는 객관적인 입장에서 영향평가 및 대안을 도출하여 제시함으로써 갈등이 완화될 수 있었다. 둘째, 갈등 당사자들 간 양보를 통해 윈-윈(Win-Win)할 수 있었다. 포스코 측은 계획된 공사를 마무리할 수 있었고, 군은 공항의 운영시스템을 개선함으로써 원활한 작전 운용이 가능하게 되었다.

다음으로 갈등관리의 제한요인은 다음과 같다. 첫째, 행정기관과의 협의 시스템이 미비하였다. 군 공항 주변지역은 대부분 비행안전구역으로 지정되어 고도제한 대상임에도 군과 행정기관 간 협조체제가 제대로 이루어지지 않았다. 둘째, 관할 군부대의 평소 군사시설보호구역 관리가 소홀하여 공사 착공 후 1년이 경과하여 적발함으로써 갈등을 확산시켰다.

이와 같은 분석을 통해 개선할 갈등관리 방안은 다음과 같다. 첫째, 평소 군사시설보호구역 관련 군-지방자치단체 간 협조체제의 강화이다. 둘째, 군 및 행정관서의 군사시설보호 업무관계자들에 대한 업무능력 제고이다.

3) 국내 시사점

지금까지 살펴 본 두 가지 갈등 사례별 주요 특징을 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 군사시설보호구역 갈등사례 비교

구 분	김포신도시	포스코
주요갈등당사자	국방부/전교부-김포시/주민	국방부-포스코
주요 이슈	-신도시개발예정지역 군사시설 보호구역 해제	-위법건축물 원상 복구 -고도제한 완화
주요 갈등 기간	1년 5개월	1년 8개월
제3자 개입	-	국무총리실 (행정협의조정위)
주요 갈등관리 수단	-보호구역 조정 -군사시설물 재배치	-비행안전성 고려 시설물 조정 -포스코 증축 허용

* 자료 : 필자 정리

28) 국방부에서는 2009년 10월부터 2010년 5월까지 관계기관 협의를 통해 '원상회복'을 결정하였다.(군사시설보호구역 관련 군관계자 자료)

29) 국무조정실 편, 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실, 2013, p.154.

30) 조정신청 전 관할부대와 포스코가 각각 비행안전 영향평가를 실시하였으나, 양자의 평가내용이 상이하여 제3자에 의한 객관적인 연구용역 실시가 필요하다고 판단하였다.(국무조정실, 전제서, p.154)

사례분석을 통한 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 국가적 차원에서는 법적·제도적 정비를 통하여 군사시설보호구역으로 인한 지역발전 저해, 재산권 침해에 따른 피해에 대해 지원해야 한다. 둘째, 국방부 차원에서는 군사시설보호구역에 대한 개선책을 지속적으로 강구해야 한다. 군사작전에 미치는 영향을 검토하여 과도한 보호구역 설정이 지양되어야 하며, 군사시설도 이전 또는 통·폐합하는 노력이 필요하다. 예를 들면, 기존의 작전계획만 고수하기 보다는 김포신도시개발 사례와 같이 전향적으로 검토하여 도시개발계획과 작전계획을 연계시켜 지형적인 방어력을 강화하는 방안도 고려할 수 있을 것이다. 셋째, 군사시설보호구역 관련 갈등을 처리할 수 있는 전담창구를 개설한다면 갈등 발생 시 신속하게 조치할 수 있을 것이다. 넷째, 군과 지역사회와의 협의체 구성을 통해 긴밀한 협의와 업무 개선방안에 대해 의견을 교환한다면 갈등관리에 많은 도움이 될 것이다. 다섯째, 갈등초기에 적절한 제3자를 개입시켜 갈등상황을 관리한다면 효과적으로 해결할 수 있을 것이다. 예를 들면 포스코 사례처럼 공식적인 갈등관리 기구를 활용할 수 있을 것이다.

2. 외국의 갈등관리사례 분석과 시사점

1) 외국의 갈등관리 사례

(1) 일 본

일본의 군사기지 현황은 2007년 3월 기준으로 군사기지 면적 210.7만 m²이며, 이 중에서 자위대가 전체의 51.5%, 미군기지가 48.5%를 차지하고 있다. 이에 따라 일본의 군사시설 보호정책은 비교적 잘 이루어지고 있다. 첫째, 일본의 기지관련 법체계는, 군사시설의 취득 및 관리와 관련된 법규로서 「자위

대 시설의 취득에 관한 훈령」을 포함하여 4개이며, 민생대책으로서 기지주변대책과 관련된 법률은 「방위시설 주변 생활환경 정비 등에 관한 법률(이하 생활환경법)」 등 2개가 있다. 둘째, 기지주변대책으로는 1966년 7월 「방위시설 주변 정비 등에 관한 법률」이 공포·시행되었으며, 1974년 6월 「생활환경법」 제정으로 그간 미비점을 보완하였다. 셋째, 지방재정을 지원하고 있는데, 일본정부는 기지 소재 시정촌에 대해서는 세수감소나 기지가 존재하기 때문에 재정 수요가 증대되는 것에 대한 보상 조치로서 기지교부금과 조정교부금을 제공하고 있다.³¹⁾

(2) 미 국

미국의 군용지 면적 및 군 시설은 1991년 9월 기준으로 미 본토 내 10,368.2만 m²로서 전 국토의 1.11%를 차지하고 있다. 현재 미 국방부가 운영하고 있는 군사시설 관련 민군 협력 제도는 JLUS(Joint Land Use Study: 민군공동토지이용계획), REPI(Readiness and Environmental Protection Initiative: 전투준비태세와 환경 보전에 관한 훈령)이다. 첫째, JLUS는 군사시설의 훈련 및 운영과 함께 협력 가능한 부지개발을 위한 토지공동사용계획 제도이다. 이를 통해 토지이용에 대한 상호 협력적인 노력을 하여 지방정부의 종합계획 변경, 고도제한과 같은 개발 통제의 수준 개정, 민군 간 토지 교환, 개발권 이양 등의 조치를 한다. 둘째, REPI의 핵심 목적은 군의 실전적인 화력 및 전술훈련이 가능한 지속가능한 임무능력 확보이다. REPI는 민-군이 공동사용이 가능한 부지관리와 자연 동식물 서식지 감소로부터 침해 압력을 해소하기 위한 협력사업 추진한다.³²⁾

(3) 독 일

독일의 군사시설 면적은 2004년을 기준

31) 강한구, “군사시설 주변지역 지원제도의 보완방향”, 한국정책과학학회 기획포럼 자료집, 2013.10.18, pp.27-45; 한국전략문제연구소 편, 미래 육군 개혁과업 및 발전방향, 한국전략문제연구소, 2006, pp.685-688.

32) 강소영·강한구, 전개 논문, pp.343-347; 한국전략문제연구소 편, 전개서, pp.692-695.681-685.

으로 970만 m²로서 전 국토의 2.7%이며, 군사시설과 간접적으로 관련된 800만 m²를 고려하면 전 국토의 5%에 달한다. 독일연방군은 군사시설의 원활한 활용을 보장하기 위한 법적·제도적 근거는 다음과 같다. 첫째, 「군사시설보호구역법」에 의거 보호구역을 설정하고 토지이용을 제한하는데, 군사시설의 활용성 보장을 위해 지방정부 등과 협의하여 군사시설로 인한 사전 영향평가를 하고 있다.³³⁾ 둘째, 군의 기본 임무수행에 필요한 부지 확보과정에서 토지 소유자와 의견이 맞지 않을 경우 군용지 확보를 위해 「토지수용법」을 제정하여 절차에 따라 목적을 달성하고 있다. 이 법에서는 공익목적상 군사시설 부지를 필요로 할 때 제3자의 재산권을 제한할 수 있도록 규정하고 있다. 개인 재산권의 제한 형태는 '재산의 강제수용, 재산권에 대한 행사권의 수용, 공익상 토지전용'으로 구분된다. 토지나 권리수용에 대한 보상업무는 주정부가 주관하며 매매계약의 체결, 수용신청서의 작성 등은 연방정부에서 수행한다.³⁴⁾

2) 외국의 시사점

군사시설보호구역과 관련한 외국 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 법 및 제도적 지원의 근거 마련이다. 일본의 경우 「생활환경법」을 마련하여 군사시설 주변을 지원하고 있다. 또한, 기지밀집 지역에 대한 배려조치로서 지역 개발을 지원하고 소음문제가 있는 지역의 지방자치단체에 대해 교부금을 제공하고 있다. 둘째, 일본과 독일의 사례와 같이 군사기지가 밀집한 지역의 지방자치단체장들의 협의를 활성화하고 있다. 셋째, 미국의 경우 종합적인 기지대책 프로그램을 운용하여 민·군 갈등을 예방하고 군 기지와 지방자치단체가 상생하는 군사시설보호구역을 운용하고

있다. 넷째, 독일의 경우 군사시설과 관련한 보상 및 계약체결을 군이 아닌 행정관청에서 수행함으로써 군의 부담을 감소시키고 있다.

3. 국내·외 갈등사례 분석의 시사점

국내·외 사례 분석을 통해 시사점을 도출하면 다음과 같다. 첫째, 군사시설보호구역과 관련한 법·제도적인 보완의 필요성이다. 일본, 미국, 독일 등 외국의 법제화 사례는 군사시설을 보호하고 지역사회와 상생을 위한 조치들이다. 군사시설보호구역으로 피해를 받고 있는 기지주변 지원을 위한 법제화는 지원의 실효성을 높이고 소요예산을 안정적으로 확보할 수 있어 시급히 추진해야 할 과제이다. 둘째, 미국의 사례처럼 종합적인 기지대책 프로그램을 만들어 군사기지와 지방자치단체 간의 군사시설보호구역 내 토지 이용과 관련한 상호협력 유치가 필요하다.³⁵⁾ 아울러 독일의 사례와 같이 군사시설보호구역 업무를 국방부 또는 행정관청에서 수행함으로써 군의 부담을 해소하는 방안도 검토할 필요가 있다. 셋째, 체계적인 갈등관리시스템을 구축할 필요가 있다. 우선, 군부대 밀집 지방자치단체별 민·관·군 협의체 구성의 필요성이다. 일본과 독일의 사례처럼 상설 협의체를 구성하여 갈등관리 창구로 활용하고 군부대와 지역사회 간 협조체제를 강화할 필요가 있다. 앞으로 김포신도시 개발과 같은 유사 사례가 지속 발생할 것이므로, 군사시설보호구역에 대한 국가 및 지방자치단체의 사업 시행 시 정책결정 전후에 협력시스템을 통해 문제들을 협의한다면 보다 효과적인 갈등관리가 이루어질 수 있을 것이다. 또한 갈등발생시 '행정협의조정위원회'와 같은 공식적인 창구는 물론 지역 협의체와 같은 비공식 창구를 적극 활용할 필요가 있다.

33) 차경상, "군사기지 및 군사시설 보호법상 개인의 재산권 보장에 관한 연구", 고려대학교 석사학위논문, 2008, pp.93-94.

34) 송진영, "국방·군사시설 입지 갈등관리에 관한 연구", 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2011, pp.146-148; 강한구 외 2, "국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석", 한국국방연구원, 2004, pp.205-209; 한국전략문제연구소, 전제서, pp.692-695.

35) 국토연구원, 전제 논문, pp.47-62.

Ⅳ. 민-군갈등의 관리방안

군사시설보호구역의 합리적 관리를 위해서는 국가안보 목적을 충족시킬 수 있도록 군과 지역사회가 상생할 수 있는 전략을 추진해야 한다. 이를 위하여 국내외 사례연구 및 국내 전문가 집단을 통하여 관리방안을 모색하게 되었다.³⁶⁾

1. 군사시설보호구역 관리

1) 종합적이고 체계적인 관리

군사기지 및 군사시설보호구역의 보호, 군사작전의 원활한 수행과 군용항공기의 비행 안전 및 군용통신 기능 등의 보장을 위해 보호구역 등에 대한 관리방침을 구체화해야 한다. 첫째, 군사시설보호구역 관리기본계획의 체계적인 수립이다. 「군사기지 및 군사시설보호법」 제16조에는 국방부 및 보호구역 관리부대는 관리기본계획을 5년마다 수립하여 시행토록하고 있다. 국방부는 2009년도에 「2009-2014년도 관리기본계획」을 수립하였으나, 중·장기 관리전략을 강구하기 위해서는 2015년도 이후 계획을 조속히 수립하여야 하며, 독일의 사례와 같이 군사시설보호구역에 대한 가치를 평가하여 지방자치단체를 비롯한 이해당사자들 간의 협의에 활용해야 한다. 둘째, 행정기관의 처분에 관한 협의 규정에 대한 보완이다. 군부대와의 협의에서 문제되는 것 중의 하나는 군사시설보호구역 내에서의 각종 행위에 대한 협의 결과가 지역·부대장 간에 일관성이 부족하다는 것이다. 군부대 간에 군사작전 개념이 다소 상이할 수 있지만 통일된 기준을 정하는 것이 중요하다.

2) 주민 및 지자체 지원법 제정

군사시설보호구역 설정으로 인해 피해를

받고 있는 지방자치단체 및 지역주민들에 대해 정부는 어떤 형태로든 보상하는 방안이 필요하다. 일본이 「생활환경법」을 통해 군사기지 주변지역에 대해 교부금을 지원하고, 미국이 JLUS를 통해 민-군이 토지를 공동사용하고 있는 사례를 참고하여 지방자치단체 및 지역주민을 지원하고, 소요예산을 확보할 수 있도록 조치해야 한다. 따라서 현재 국회 국방위에 계류 중인 「군사시설 주변지역 지원에 관한 법률안」의 조속한 제정을 통한 실질적인 주변지역 지원이 필요하다.³⁷⁾

3) 군사시설 주변 지원 제도 개선

정부는 군사시설 주변 및 군사시설보호구역 내 지방자치단체를 대상으로 지방교부금을 지원하고 있는데, 군사시설의 위치에 따라 직접적인 피해를 받는 지역과 약한 지역 간의 차이가 없어 군사시설의 소재 지역 간 불공평성을 초래하고 있다. 즉, 군 관련 지방교부금은 주둔 군인의 수와 군사시설보호구역의 면적에 의해 배분액이 결정되며, 설치된 군사시설의 유형이나 운용 빈도에 따른 피해 정도를 반영하지 못하고 있다. 따라서 군사시설 주변 지역 지원제도는 군사시설이 위치한 지역 간 불공평성을 시정하도록 보완해야 한다.

4) 개인 재산권 피해 지원

군사시설보호구역으로 지정되면 지역 내 시설 및 토지를 소유하고 있는 개인은 출입통제, 건축물 신축 제한 등 재산권 행사가 규제되거나 일정한 행위를 할 경우 허가, 제한, 명령 등 규제의 종류 및 폭이 다양하다. 아울러 지가도 인근 비지정 지역에 비해 저평가되어 재산상 불이익을 받고 있다. 이에 따라 정부와 군에서는 토지소유자에게 매수청구권을 부여³⁸⁾하고 있으며, 보호구역의 성격에 따라 재산세 감면의 혜택을 주고 있다³⁹⁾. 그러나

36) 군사시설보호구역에 대한 개선방안과 민-군 갈등관리 방안은 한국국방연구원 소속 전문가인 강한구 박사와 서경대학교 군사연구소 소속 전문가인 심재정 박사 등 4명의 자문을 받고 정리하였다.

37) 소성규, 전계 논문, pp.698-700.

현실적으로 국방부의 토지 매수는 예산 범위 내에서 시행되고, 세제 혜택도 재산권 행사의 제한에 비추어 매우 미약한 실정이다. 따라서 개인 재산권 보장을 위해서는 근본적으로 군사시설보호구역 지정을 최소화하거나, 핵심 보호구역 대해서는 예산을 확보하여 사유지에 대한 임차 또는 매수를 확대하는 방안이 필요하다. 또한 군사시설보호구역 내에서 제한 행위를 군사작전에 필수적인 사항에 한정하고 규정을 완화 또는 철폐하는 방안이 요구된다. 세제와 관련하여 일반지 임야에 비해 고평가 되어 불이익을 받은 보호구역 내 부동산 등의 공시지가를 재산정하고, 재산세의 감면범위를 확대하는 노력이 필요하다.

2. 민-군 갈등 관리

1) 현행 갈등관리 시스템 보완

국방현안에 대한 갈등관리를 효과적으로 수행하려면 현재 운영되고 있는 갈등관리시스템을 개선하고 갈등관리조직을 강화할 필요가 있다. 현행 국방부 갈등관리시스템은 실제 갈등관리활동 과정에서 적용하는데 한계가 있어 갈등의 성격에 맞는 다양하고 유연한 시스템 구축이 필요하다. 예를 들면, 부대별 상설 갈등관리 전담 조직과 인원을 지정하여 운영함으로써 내실 있고 체계적인 활동이 가능할 것이다. 제대별 구성된 갈등관리 전문팀에서는 평상시 부서 또는 부대 내 갈등이 발생할 가능성이 있는 상황을 진단하고 관리하며, 갈등 발생 시 적절한 조정 및 통제를 하는 임무를 수행토록 해야 한다.

2) 지역사회와 군과의 상생 방안 강구

우선 갈등관리에 대한 인식을 전환하여

상호 유대와 소통을 강화해야 한다. 즉, 장병들은 갈등관리가 국방정책을 정상적으로 추진하는 것임을 인식해야 한다. 지역사회에서도 군이 사회적 부가임무 수행으로 지역발전에 기여 하고 있음을 인식해야 한다. 특히 군에서는 보안성과 작전적인 측면을 우선시하면서 갈등발생 초기에 갈등관리의 시기를 놓치고 갈등을 심화시키는 경향이 있다. 따라서 일본 및 독일이 군사시설 밀집지역 지방자치단체와 협의체를 구성하고 있는 것을 참고하여 우리도 군사기지 및 군사시설보호구역이 다수 위치한 지방자치단체별로 민·관·군의 협력적 거버넌스 체계를 구축해야 한다.

기존의 민-군관계의 수준을 높여서 주민 참여, 홍보, 경제적 유인책 등을 내실화해야 한다. 이를 위해 군부대 개방, 민원에 대한 적극적인 협조, 지역상품에 대한 구매, 군-지역사회와의 교류협력 강화가 필요하다. 지역사회에서도 군 장병에 대한 지역의 다양한 혜택을 부여해야 한다. 또한 주민들의 생활환경을 악화시키는 대규모 훈련장의 경우에는 미국의 REPI 운영 사례와 같이 주민의 입장에서 훈련 간 피해 감소를 위한 노력을 해야 하고, 훈련장을 관리하는 부대를 중심으로 훈련에 따른 갈등유발 요인을 차단하거나 최소화 하기 위한 예방조치를 해야 한다.

V. 결 론

1. 연구의 결과

군사시설보호구역을 지정하고 관리하는 것은 군사기지 및 군사시설을 보호하고 군사 작전을 원활히 수행하고 궁극적으로 국가안보

38) 「군사기지 및 군사시설보호법」(법률 제9780호)에 의거 군사시설보호구역 지정으로 인하여 그 구역 안의 토지를 종래의 용도로 사용할 수 없어 그 효용이 현저하게 감소한 토지 또는 당해 토지의 사용·수익이 사실상 불가능한 토지 소유자는 국방부장관에게 토지의 매수를 청구할 수 있다. (국가법령정보센터, 군사기지 및 군사시설보호구역과 시행령)

39) 「지방세법」(법률 제12153호)제109조 3항 2호와 「지방세법 시행령」(대통령령 제25279호)108조 2항에 의거 통제보호구역 내 토지에 대해서는 재산세를 비과세(전, 담, 과수원, 대지 제외)하고 있으며, 「지방세법」 제106조에 의거 군사시설보호구역 내 토지는 분리과세대상으로 구분함으로써 미약하지만 세율에서 혜택을 주고 있다. (국가법령정보시스템, 지방세법 및 시행령)

에 기여하기 위해 필요하다. 그러나 군사시설 보호구역 지정에 따른 제반 규제는 당해지역 주민의 재산권 행사와 경제활동에 심각한 제약을 가하고, 지역사회의 발전을 원천적으로 저해함으로써 군사시설보호구역과 관련한 민원과 지방자치단체의 불만이 제기되어 왔다.

본 연구는 군사시설보호구역과 관련한 김포신도시 개발 관련 갈등과 포스코 시설 증축에 따른 민-군갈등 사례를 분석 틀에 따라 체계적으로 분석하여 문제점과 갈등해결 방안을 도출하였다. 결론적으로 군의 개선 노력에도 불구하고 군사시설보호구역 관리와 관련 법령·제도와 갈등관리시스템이 미비하고, 군사시설보호구역 지정으로 인한 불이익을 해소하는 대책이 미흡하였다. 따라서 군에서는 군사시설보호구역을 체계적으로 관리할 수 있도록 「군사시설보호구역 관리계획」을 미래지향적으로 내실 있게 작성하여 운영하고, 군사시설 주변지역 지원을 위한 법률을 제정하여 군사시설 주변 지역사회를 효과적으로 지원하는 법적·제도적 보완이 필요하다. 아울러 군사시설로 인한 개인 및 지역사회의 피해를 최소화할 수 있도록 보호구역에 대한 지속적인 검토를 통해 축소하는 노력과 재정적 지원 방안 등이 마련되어야 한다. 또한 민-군 갈등관리에 대해서는 갈등관리시스템 개선과 민-군상생 방안을 강구하는 것이다. 즉, 갈등을 예방하고 갈등 발생 시 효과적으로 대응할 수 있도록 갈등관리시스템을 보완하여 체계적이고 실효성 있게 구축해야 한다. 또한 군사시설보호구역으로 지정되어 불이익을 받고 있는 개인이나 지역사회 구성원에 대해 군-지역사회

간 상생차원의 지원 대책이 강구되어야 한다.

2. 연구의 한계와 과제

본 연구의 한계와 발전방향은 다음과 같다. 첫째, 사례선정의 한계이다. 김포신도시 개발 관련 사례와 포스코 증축 관련 갈등 사례가 군사시설보호구역과 관련한 갈등을 일반화할 수 있는 최적의 사례인가에 대한 것이다. 따라서 앞으로 민-군 갈등 사례 중에서 군사시설보호구역 갈등 유형을 세부적으로 분류하여 상호 비교 분석함과 아울러 일반 정책 갈등 및 여타 민-군 갈등 사례와 비교를 통해 보다 일반화된 연구결과를 도출할 필요가 있다. 둘째, 사례연구방법의 한계이다. 사례연구는 양적분석에서 도출하지 못한 민-군 갈등의 특성을 세부적으로 분석할 수 있는 장점이 있지만 특정 사례를 일반화하려는 경향이 있다. 따라서 앞으로 군사시설보호구역 관련 갈등사례에 대한 D/B를 구축하여 통계자료 분석을 통해 질적 분석의 한계를 보완하고 설문조사방법도 사용할 필요가 있다. 셋째, 현행 군사시설보호구역과 관련한 법제와 관련하여 종합적인 진단이 필요하다. 이를 통해 법적·정책적으로 발전시킬 사항들을 도출할 수 있을 것이다. 넷째, 민-군 갈등의 관리방안으로 제시한 내용들이 아이디어 수준에 그쳤다는 점이다. 향후 연구 시에는 아이디어를 정책적 또는 실무적으로 구현할 수 있는 구체적인 방안을 제시하여 정책에 유용하게 반영할 수 있도록 발전시킬 필요가 있다.

參考文獻

- 국무조정실 편, 공공기관의 갈등관리 매뉴얼, 국무조정실, 2013.
국방부 편, 국방통계연보, 국방부, 2013.
김영진, 부동산경영·정책론, 건설연구사, 1972.
문용갑, 갈등조정 심리학, 학지사, 2011.
수잔 L. 카펜터 & 케네디 W. J. D., 정주진 역, 공공갈등해결: 정부, 기업, 시민단체를 위한 실천 가이드, 아르케, 2010.
이정모 외, 인지심리학, 학지사, 2009.
이창식, 부동산학원론, 형설출판사, 2006.

- 이창석 외 3명, 도시계획학, 기공사, 1995.
- 이창석 외 3명, 부동산정책론, 형설출판사, 2003.
- 이창석 외 7명, 부동산개발 : 이론과 실제, 형설출판사, 2011.
- 이창석 외 9명, 토지이용계획 설득 심리, 형설출판사, 2011.
- 한국전략문제연구소 편, 미래육군 개혁과업 및 발전방향, 한국전략문제연구소, 2006.
- 한규석, 사회심리학의 이해, 학지사, 2009.
- 강소영·강한구, “국가안전보장에 대한 국민의 참여 : 군사기지, 군사시설의 조성, 운영을 중심으로”, 저스티스, 한국법학원, 2013, 통권 제134-3호.
- 강한구, “군사시설 주변지역 지원제도의 보완방향”, 한국정책과학학회 기획포럼 자료집, 한국정책과학학회, 2013, 10, 18.
- 강한구 외 2, “국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석”, 한국국방연구원 자료집, 한국국방연구원, 2004.
- 강현철·서순탁, “도시경비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제55집.
- 경기개발연구원, “경기북부 군사시설보호구역의 합리적 관리방안”, 경기도 정책연구자료집, 2009.
- 경기개발연구원, “군관련현안사항 대응방안 마련 연구”, 경기도청 연구과제, 2010.
- 고경민, “공공갈등의 예방과 민주적 갈등관리 프로세스”, 분쟁해결연구, 단국대학교 분쟁해결연구소, 2010, 제8권 제2호.
- 고재학, “군사시설보호구역의 경제손실 추정 연구”, 한국정책과학학회보, 한국정책과학학회, 2008, 제12권 제1호.
- 국토연구원, “접경지역 10개시·군 공동발전방안연구”, 접경지역 시장·군수협의회 연구과제, 2009.
- 김경배, “한국 대체적 분쟁해결제(ADR)의 제도화 및 발전방안에 관한 연구”, 산업경제연구, 한국산업경제학회, 2005, 18(1).
- 김성희, “수도권 대규모 개발사업 활성화 여부의 영향요인 분석”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제55집.
- 김재신, “일반화된 타자, 정부, 시민단체에 대한 신뢰가 공공갈등의 인식에 미치는 영향”, 사회 및 성격, 한국심리학회, 2011, Vol 25 No.2.
- 박영만, “군사시설보호법상 군사시설보호구역내의 피침해토지재산권에 대한 보상”, 토지보상연구, 한국토지보상법연구회, 2004, Vol 4.
- 부형욱, “민군갈등 현안과 정책방향”, 국방정책연구, 한국국방연구원, 2012, 28(4).
- 소성규, “군사기지 및 군사시설보호법의 평가와 과제”, 법과 정책연구, 한국법정책학회, 2008, 제8집 제2호.
- 송건영, “국방·군사시설 입지 갈등관리에 관한 연구”, 경기대학교 정치전문대학원 박사학위논문, 2011.
- 심재정, “민군갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구”, 원광대학교박사학위논문, 2008.
- 심재정, “군사시설 관련 갈등해결의 영향요인에 관한 연구”, 국방정책연구, 한국국방연구원, 2009, 25(2).
- 오좌진, “군사시설보호구역지정 및 협의에 관한 연구”, 고려대학교 정책대학원석사학위논문, 2008.
- 우문용·강정규, “초고압 송전선로 건설에 따른 토지보상에 대한 갈등과 개선방안에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제53집.
- 윤정란, “공공 민간 공동택지개발사업의 활성화 방안 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제50집.
- 이서연·정복환, “주택재개발사업의 참여자 간 갈등완화”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집.
- 이용훈, “부동산개발사업의 갈등관리에 관한 연구”, 부동산학보, 한국부동산학회, 2013, 제52집..
- 전 흥, “군재개혁 과정에서의 정책갈등 연구”, 광운대학교 박사학위논문, 2004.
- 정일준, “한국 갈등사회의 경험적 연구와 전망 : 공공사회학의 시각”, 한국사회, 고려대학교 한국사회연구소, 2009, 제9권 제1호.
- 주시후, “군부지시설의 물이용 절약방안에 관한 연구” 부동산학보, 한국부동산학회, 2012, 제48집.
- 차경상, “군사기지 및 군사시설 보호법상 개인의 재산권 보장에 관한 연구”, 고려대학교 석사학위논문, 2008.
- 하혜영, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석”, 한국행정학보, 한국행정학회, 2007, 제41권 제3호.
- 허 훈, “군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향”, 한국정책연구, 경인행정학회, 2003, Vol.3 No.1.
- 경향신문 홈페이지 : <http://news.khan.co.kr/>
- 국가법령정보센터 : <http://www.law.go.kr/>
- 국방부 홈페이지 : <http://www.mnd.go.kr/>
- 김포신문 홈페이지 : <http://www.igimpo.com/>
- 포항뉴스 홈페이지 : <http://www.pohangnews.co.kr/>
- 한나라당 유정복의원 홈페이지 : <http://www.yoocan.org/>
- Barry M. Mitnick ed., *Corporate Political Agency : The Construction of Competition in Public Affairs*, Newbury Park : Sage Pub, 1993.
- Taber, C. and M. Lodge, “Motivated Skepticism in the Evaluation of Political Beliefs”, *American Journal of Political Science*, 2006, 50-3, July.