

## 군사시설 이전에 따른 갈등관리 전략\*

이 병 인\*\*·김 용 훈\*\*\*

- .....<目 次>.....
- I. 서 론
  - II. 이론적 배경
  - III. 군사시설 입지관련 갈등사례 분석
  - IV. 군사시설 입지관련 갈등사례 분석의 시사점
  - V. 결 론

<요 약>

군사시설에 대한 사회적 기피현상으로 인해 중앙정부, 지자체 및 지역주민, 군 간에 갈등이 확산되고 있어 국가차원의 대책마련이 시급한 실정이다. 갈등 해결 방법으로서 군사시설의 이전을 전제로 할 때, 사업추진에 필요한 소요부지 및 예산확보가 관건이 된다. 이 연구에서는 중앙정부 주도형, 지자체 주도형, 군 주도형 이전사업 전략으로 구분하여 군사시설 이전사례를 선정, 분석하였는데, 이전에 필요한 소요부지 및 예산확보, 사업시행 등의 여건마련과 갈등 해소 측면에서 중앙정부 및 지자체에 의한 이전사업 추진전략이 바람직한 것으로 나타났다. 사례분석에서 나타난 시사점을 바탕으로 이전사업 활성화를 위한 정부차원의 정책적 대안마련과 군의 자구책 마련을 위한 다각적인 노력이 필요하다는 점을 제안한다.

【주제어: 군사시설, 갈등, 이전사업】

### I. 서 론

사회적 환경의 급격한 변화는 군에 대한 국민들의 인식변화와 함께 군사시설이 기피시설이라는 인식이 점차 확산되면서 군의 안정적 주둔에 부정적 영향을

\* 박사학위 논문 축약본

\*\* 용인대학교 교육대학원 교수(bilee0122@yahoo.co.kr). 제1저자

\*\*\* 수원대학교 행정학과 교수(yhoon@suwon.ac.kr) 교신저자

논문접수일(2009.8.10), 수정일(2009.9.5), 게재확정일(2009.9.16)

주게 되었다. 군사시설이 넘비시설이라는 인식의 확산배경은 다음과 같다. 첫째 정부차원의 체계적인 국토활용 계획이 제대로 마련되지 못한 당시 상황 속에서 군이 독자적으로, 임무수행에 필요한 다양한 유형의 시설을 전국 각지에 건립함으로써, 오늘날에 와서는 중앙정부의 국토균형 발전계획 및 지자체의 도시발전 계획과 대립현상을 초래하게 되었다는 점이다. 둘째, 군부대의 주둔 및 임무수행 과정에서 발생하게 되는 환경오염 유발, 안전위해, 「군사시설 및 기지 보호 법」에 의한 사유재산권 행사 규제, 지가하락 등의 원인제공으로 지역주민들에게 많은 불편과 불이익을 주고 있다는 점이다. 그동안 군사시설로 인하여 많은 불편과 불이익을 받아 오던 지역주민들이 기본권 보장에 대한 욕구가 갈등으로 확산되면서, 결국 군사시설의 폐쇄, 이전 및 보상 대책마련 등 다양한 민원을 제기하게 된 것이다. 셋째, 근간에 빈번하게 나타나고 있는 현상으로, 정치적 논리에 의해 군사시설 입지활용 문제가 제기됨으로써 이전을 부추기는 등 군부대 주둔여건을 더욱 어렵게 하고 있다는 점이다.

본 연구에서는 갈등문제와 관련한 문헌 및 선행연구 자료에 대한 분석과 혼존갈등에 대한 이해당사자들의 인식에 대한 분석을 바탕으로 그동안 추진해온 군사시설 이전사업의 대표적 사례분석을 통하여 효율적인 이전사업 추진방법을 도출하고자 하였다. 또한 갈등현상을 보다 객관적으로 분석하기 위하여 군사시설과 관련한 이해관련자들(중앙정부 및 지방자치단체의 관련부서 및 연구기관, 지역주민, 단체, 군 정책부서 및 야전부대 담당관, 기타 관련자)의 의견을 수렴하여 현재적 갈등에 대한 인식의 차이를 규명하여 상호 만족할 수 있는 군사시설 이전사업<sup>1)</sup> 추진방법 모색에 주안을 두고 연구를 진행하였다.

## II. 이론적 배경

### 1. 군사시설 입지갈등 관련 선행연구

군사시설 입지갈등과 관련한 연구는 시설운영 주체가 군이라는 특수성과 제약성 때문에 사안의 중요성에 비해 그렇게 활발하게 진행되지는 못하였다. 최근 주한미군기지 평택이전사업과 제주해군기지 건설사업을 기점으로 다양한 연구가 이루어지기 시작하였다.

박현주(2002)는 정부의 국토개발정책과 군사시설에 관한 연구에서 군사시설 입지로부터 발생되는 여러 가지 부작용과 제도적 모순점을 제시하고 이에 대한

1) 기존의 군사시설을 다른 장소로 이전하거나 2개 이상의 지역에 분산, 배치된 군사시설을 통합하고 조정하기 위하여 필요한 시설을 확보하는 사업을 말한다.

개선방안을 제시하고 있다. 군사시설 입지는 국토의 효율적 활용 및 체계적인 발전에 지장을 주며 군사시설보호구역의 과도한 설정은 정주생활 환경의 불편, 주민의 재산권 행사 제한 및 지역발전의 장애요인으로 작용함으로써 갈등이 생성되고 있다. 이에 대한 합리적인 조정방안으로 관련법규 및 제도의 개선, 군작전의 효과적 수행과 민원 최소화를 위한 군소시설의 통·폐합 및 이전이 필요하며, 이전에 필요한 재정을 뒷받침할 수 있는 제도적 장치 마련의 필요성을 주장하고 있다. 특히 군사시설의 입지 및 보호구역의 합리적 조정을 위해서는 정부의 「국토계획법」과 연계한 발전계획 수립이 필요함을 강조하고 있다.

강한구(2004)는 「국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석」을 통하여 군사시설이 당면하고 있는 각종 영향요인에 대한 진단과 외국의 군사기지 관리정책의 시사점을 토대로 군사시설 이전과 관련한 제도개선 방향을 제시하고 있다. 군이 당면한 주변 환경은 민주화, 지방화, 국토이용의 효율화 분위기로 군과 지역사회 간 국토이용의 경합, 재산권 및 환경권 등을 둘러싼 갈등이 심화되어 도심지 소재 군사시설의 이전, 훈련중지, 피해보상 등 요구가 빈발하고 있다. 군은 기본 임무수행과 안정적인 주둔여건 마련에 많은 지장을 받게 되자 적극적으로 교외이전을 추진하게 되었다. 그러나 이전사업 시행과 관련한 현행 제도상의 문제와 재정부족, 지역사회 기피로 용지확보가 곤란하여 이전사업추진이 원활하지 못하다는 것이다. 외국의 경우는 군용지 취득의 우선권 부여, 중앙정부가 토지확보 및 재정을 지원하고 주변지역 지원제도에 의한 적절한 수준의 보상대책을 마련하여 갈등을 최소화하고 있다. 따라서 예산 및 용지확보, 주변지역 지원을 위한 법규 및 제도의 개선을 통한 원활한 이전사업 추진기반 조성이 중요함을 강조하고 있다.

이석호(2006)는 「지방화시대 민군갈등의 특성변화와 관리전략에 대한 연구」에서 갈등의 원인이 군에 의한 재산권 행사의 제한 및 침해, 각종 규제 및 통제로 인한 재산가치의 하락, 환경오염 유발, 사유지 무단점유 및 사용, 민폐유발 등에 기인한 것으로 보고 군의 역할 조정, 군사시설보호구역의 재설정, 각종 규제완화, 보상대책의 마련 등 군의 역할변화와 군사시설 관리운영체계의 혁신을 통하여 극복될 것으로 보았다.

심재정(2007)은 「민-군 갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구」에서 최근 군부대 이전정책 추진 시 자주 발생하고 있는 군과 지자체, 지역주민들 사이의 갈등에 대한 원인을 분석하여 효과적인 관리방안을 제시하고 있다. 갈등발생의 원인을 이해당사자들이 추구하는 목표의 차이, 집단 간의 지향성과 인식의 차이, 집단 및 지역 이기주의, 지자체의 권한 강화, 의사소통체계의 미비, 군 조직의 특수성과 NIMBY시설에 대한 기피현상, 지자체의 심리적 거부감 등의 1차적 원인과 이전정책의 추진과정에서의 의사소통의 결여, 지자체 및 지역주민들의 참여

미흡 등을 원인으로 제시하고 있다. 효율적 갈등관리를 위해서는 기피현상 해소를 위한 법적·제도적 장치의 보완, 제대별 갈등관리 체계구축, 지자체 및 지역주민들의 참여보장 및 홍보대책 마련 등의 갈등해소 방안을 제시하고 있다.

최용환(2008)은 군 주둔에 대한 지역사회의 인식에 관한 연구에서 민주화와 공공재 갈등, 안보에 대한 인식의 변화 등 국민들의 의식변화와 군이 유발하고 있는 여러 가지 부정적인 요인이 복합적으로 작용하여 상호 간에 갈등이 발생하고 있음을 주장하고 있다. 갈등해소를 위해서는 중앙정부, 지자체, 지역사회 및 군 등 이해관계자의 협력과 공동노력이 필요하며, 특히 군은 군사시설이 주둔하고 있는 일부지역의 회생으로 인해 전 국민이 혜택을 받고 있다는 점을 감안하여 해당지역의 지자체 및 지역주민들이 겪고 있는 불편과 불이익에 대한 국가차원의 보상대책 마련, 지역사회와의 협력적 관계구축을 위한 신속한 민원처리, 군의 관심제고 및 상호 간의 의사소통체계 구축 등의 필요성을 강조하고 있다.

## 2. 이해당사자별 시각

군사시설 입지와 관련한 민·관·군 간의 갈등원인은 무엇보다도 급속한 사회환경변화에 따른 국민들의 의식변화에서 찾을 수 있다. 그동안 군사시설로 인하여 많은 불편과 불이익을 받아 왔던 이해관련자들로부터 손해에 대한 보상대책의 마련이나 이전 등에 대한 다양한 요구가 표면으로 부상하여 민(民)·군(軍) 간의 갈등현상으로 변화하게 되었다. 또한 지방자치체의 정착과 함께 각 지자체들이 지역개발을 추진하는 과정에서 지역의 요충지에 자리 잡고 있는 군사시설 입지에 대한 활용문제가 제기됨으로써 관·군 간에 새로운 갈등이 발생하고 있는 것이다. 둘째, 갈등유발의 주체인 군의 문제로서 미래 국토환경 여건변화에 대한 충분한 고려 없이 다양한 유형의 시설을 전국지역에 과도하게 분산하여 건설하였으며, 시설건립 시에 정부의 국토종합계획과 연계성이 미흡하여 군부대가 주둔하고 있는 지자체, 지역주민들과 군사시설의 운영주체인 군 간에 토지사용에 대한 문제를 발생시키고 있다.

이와 같이 군사시설 입지는 민·관·군 간에 다양한 이해관계가 복잡하게 얹혀 심각한 갈등으로 표출되고 있기 때문에 사회적인 문제가 되고 있는 것이다. 따라서 효율적인 정책대안 도출에 필요한 이해당사들의 시각을 살펴보기로 한다.

### 1) 중앙정부

국토해양부는 국토의 균형발전을 위한 국토사용의 전반적인 기획, 계획, 시행, 조정 및 통제기능을 수행하고 있는 최상위의 기관이다. 2001년 공포한 「제4차 국토종합계획」의 수립과정에서 군사시설 입지와 관련한 여러 가지 문제가

나타나기 시작하였는데, 대부분의 군사시설이 특별법인 「군사시설보호법」에 의해 보호되고 있었기 때문에 다수의 지역에서 군사시설로 인하여 국토종합계획의 시행에 많은 제약을 받고 있다. 국가차원의 효율적인 국토활용을 도모하는 과정에서 관(官)과 군(軍) 간에 노정되는 문제는 군사시설의 입지 대부분이 전략적 요충지에 위치하고 있어 일반 시설처럼 손쉽게 이전이 곤란하며 군의 특수성과 업무의 폐쇄성 때문에 관(官)과 군(軍) 간의 합의도출이 어렵다는 점이다. 국토해양부의 기본입장을 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 재정지원 및 입지에 대한 관리는 중앙정부 차원에서 대책이 마련되어야 하며, 타 지역으로의 이전이 불가능할 경우 불편과 불이익을 겪고 있는 이해관련 당사자들에게 적정한 수준의 보상대책이 마련되어야 한다는 의견이 제기되고 있다.

## 2) 지방자치단체

지자체들의 군사시설에 대한 시각은 지역 내 시설의 유무, 시설의 유형과 규모, 지역발전에 대한 기여도, 지역 개발가능성 및 발전전망, 지자체의 재정자립도 등 여러 가지 요인에 의해 지역에 따라 다르게 나타나고 있다. 군부대가 지역 내에 주둔함으로써 지역경제 활성화, 인력 및 장비 지원, 의료 및 방역지원, 환경보존, 방범 등 직·간접적으로 꽤 넓게 기여하고 있어 지역발전에 많은 도움이 되고 있다는 긍정적 인식을 지닌 지역은 군부대 이전을 반대하고 있으며 도시발전이 뒤쳐진 지역에서는 부대유치를 희망하는 현상으로 이어지기도 하고 있다.<sup>2)</sup> 반면에 군부대 주둔이 지역발전에 지장을 주며 지역주민들의 개인재산권 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.

2000년대에 들어와서 지자체별로 군사시설과 지역발전과의 관계에 대한 연구가 활발하게 진행되고 있는데, 경기도와 강원도의 연구를 시작으로 전국으로 점차 확산되고 있다. 2002년도에는 경기도와 강원도가 공동으로 「군사시설 주둔이 지역발전에 미치는 영향연구」를 실시하여 국방부에 대책마련을 요구한 바 있다. 최근에는 경기개발연구원(2008)에서 경기북부지역 공무원들과 주민들과 군부대

2) 전남 장성, 전북 임실, 충북 괴산, 영동 및 강원도 일부지역에서 군사시설 유치를 희망하는 것으로 나타났다.

장병들을 대상으로 「군(軍)주둔에 대한 지역사회의 인식」<sup>3)</sup>이라는 연구를 실시한 바 있다.

연구결과에서 제시된 지자체 공무원들의 군사시설에 대한 인식을 보면 ① 국가안보를 위한 중요한 역할을 하기 때문에 꼭 필요한 시설이지만, ② 불편과 불이익을 받고 있는 지자체와 지역주민들에 대한 적정수준의 보상대책이 마련되어야 하며, ③ 작전, 훈련과 같은 군사적 활동으로 인해 많은 피해가 발생되고 있기 때문에 가급적 다른 지역으로 이전해야 한다는 양면적인 인식이 동시에 자리하고 있음을 알 수가 있다<표 1>.

<표 1> 군사시설의 역할에 대한 인식 평가

구 분	의 견 수 력 결 과(%)	
순기능	·재난구조 및 재해예방 활동(85.9)	·영농지원 활동(79.3)
	·장비 및 노력지원활동(49.3)	·지역사회 안전 활동(58.8)
	·군부대 서비스이용(41.1)	·지역경제 활성화(소비자출 68.1, 방문객 66.7)
	·지역행사 지원(65.2)	·자매결연을 통한 지원활동(59.8)
역기능	·청소년교육/봉사활동(57.4)	
	·도시계획 및 개발제한(96.8)	·재산권 행사제약(94.9)
	·도시미관 해손(92.4)	·교통 혼잡초래(86.9)
	·주변 환경오염(85.1)	·농어업 활동에 지장초래(81)
	·소음/정신적 피해(80)	·지역이미지 해손(77.8)
	·신체 및 건물피해(64.5)	·농작물 피해(69)
	·지역정서 불안(58.9)	·재산피해 유발(58.3)
	·폭행 및 범죄(57.7)	

\* 출처: 국방연구원(2008) 참고 재구성

또한 갈등해결을 위한 지자체의 지속적인 노력에도 불구하고 군은 여전히 폐쇄적이고 권위적이며 지역문제에 무관심하다는 의견도 상당 수 제기된 것으로 보아 군의 협조자세 또한 부정적으로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있다. 제시된 갈등의 해결방법은 군사시설의 이전, 군소시설의 통·폐합, 군사시설의 개방, 지역발전에 적극적 참여, 지원노력의 확대 등 다양한 요구사항이 있으나, 가장 지배적인 의견은 다른 지역으로의 이전(72.5%)으로서 군사시설에 대한 지자체의 인식은 대단히 부정적임을 알 수가 있다.

3) 경기도는 전체 군부대 2,735개소 중 965개소(35.3%)가 위치하여 848개(31%) 부대가 위치한 강원도와 함께 군사시설과 관련하여 군·관·민간의 갈등이 가장 심각하게 표출되고 있는 지역으로 2001년도부터 지자체와 군사시설과의 관계에 대해 여러 분야에서 연구를 실시하여 왔다.

### 3) 지역주민 및 단체

군부대의 주둔 및 군사시설이 지역 내에 위치함으로써 지역주민들이 입는 피해의 유형은 지역특성, 군사시설의 유형(행정시설, 훈련장 등)에 따라 상당 부분 차이가 있으나, 일반적인 민원사항은 생활의 불편, 소음 등의 환경공해, 안전위해 요인의 내재, 재산권 행사(건축, 토지사용 등)나 행위의 제한 등 부정적인 요소들로 나타나고 있다. 경기개발연구원(2008)이 조사한 지역주민들의 인식은 지역 내 주둔하고 있는 군부대가 작전, 훈련 등 장비가 동원된 다양한 야외활동을 함으로써 주민들이 정주생활, 축산 및 영농에 여러 가지로 피해를 입고 있으며 군사시설 보호구역 설정에 의한 건물의 중·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·영업제한, 농작물 피해 등의 순이며, 민원처리에 대한 불만족도(73.6%)가 높아 대군 불신문제로 이어지고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 다수의 요인이 복합적으로 작용하여 설문에 참여한 경기북부지역 주민의 48.8%가 군부대의 이전을 희망하고 있으며, 계속 주둔이 필요하다는 의견은 8.8%에 불과하여 대체로 군부대 주둔을 기피하고 있는 것으로 조사되었다(강한구, 2008; 11).

### 4) 군(軍)의 시각

군은 두 가지 시각을 가지고 있다. 첫째, 군의 국가 기여도를 중시한 시각이다. 군사시설은 국가와 국민을 위한 시설이므로 이로 인하여 발생되는 불편과 불이익은 어느 정도 감수되어야 한다는 인식으로, 군이 주장하고 있는 군사시설의 순기능적 역할과 상당한 관련이 있다. 대표적인 순기능적 역할은 ① 지역경제 활성화에 기여, ② 국가방위, ③ 환경 및 생태계 보존, ④ 지역치안 유지, ⑤ 교육환경 조성 및 기술 인력의 양성, ⑥ 다양한 분야의 대민지원 활동, ⑦ 방역, 제설, 구호 및 의료지원 활동 등을 들 수 있다. 둘째, 이해당사자들에게 일방적인 피해만 강요할 수는 없으며 군의 임무수행에 심대한 영향을 미치지 않는다면 요구를 수용하여 군사시설 보호구역의 조정, 군소시설의 통·폐합, 시설의 이전 등 다각적인 대책을 마련하여 갈등을 해소하여야 한다는 시각이다. 대부분의 부대가 이러한 갈등으로 인하여 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<sup>4)</sup>. 설문결과를 보면 군도 문제해결에 많은 고심을 하고 있음을 알 수

4) 육군은 「중장기 군사시설종합발전계획」수립을 위하여 2001년 초부터 군사시설에 대한

있다. 갈등이 발생하게 되면 문제해결을 위해 지자체의 협조를 요청하게 되나 비교적 비협조적이며 무관심한 태도를 보인다는 의견(41%)이 다수 제시된 것으로 보아 군과 지방자치단체 간에도 의사소통이 원활하지 않음을 알 수 있다.

경기개발연구원(2008)의 연구에서도 군도 이해 관련자들의 불편과 불이익에 대하여 충분히 인식하고 있으며 두 가지 측면의 주장이 제기되고 있는 것으로 나타나 있다. 군부대 주둔 및 임무수행은 국가안보를 위한 것으로 지역의 희생이 불가피(18.5%)하다는 의견이 있는 반면, 일방적인 희생을 강요하면 안 되며(16.3%) 피해에 따른 적절한 보상이 이루어져야 한다(63%)는 의견이 높게 나타났다. 군사 시설 이전에 대한 의견은 찬성(7.7%), 반대(57.2%), 중립적 의견(35.2%)이 제시되어, 타 지역으로의 이전에 대한 필요성을 제기하고 있는 지역공무원 및 주민들의 인식(이전요구 72.5%)과는 상당한 의견 차이를 보이고 있다. 이와 같이 이해당사자들의 시각은 추구하려는 목적에 따라 <표 2>와 같이 대단히 복잡한 양상을 띠고 있음을 알 수 있다.

<표 2> 이해 당사자별 시각 비교

구 분	시 각	요구사항 / 대책
중 앙 정 부	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국토종합계획 수립</li> <li>·시행에 장애</li> <li>·군과의 합의 도출 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·군소시설 통폐합 등 자구책 마련 필요(군)</li> <li>* 국토종합계획과 연계한 중장기시설 발전 계획의 수립·중앙정부: 이전사업 지원 대책 마련</li> <li>* 입지확보 및 재정지원, 입지관리</li> </ul>
지 자 체 부 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지역발전에 크게 기여</li> <li>* 지역경제 활성화, 인력·장비·의료·방역·교육지원, 환경보전, 방범</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재정에 대한 군의 영향이 큰 지자체 → 지속적 주둔희망</li> <li>·지역발전 낙후, 도시발전 곤란지역 → 유치 희망</li> <li>·불편과 불이익에 대한 보상대책마련</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도시발전계획 수립</li> <li>·시행에 장애</li> <li>·공무수행에 지장초래</li> <li>·폐쇄적, 권위적 → 업무협의 곤란</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재정자립도 높거나 지역개발이 급속하게 진행되는 지역 → 이전요구</li> <li>·불편, 불이익에 대한 보상대책마련</li> </ul>
주 민 및 단 체	<ul style="list-style-type: none"> <li>·불편과 불이익의 초래</li> <li>* 재산권행사 제약, 정주권 침해, 공 해유발, 지가하락, 안전 위해</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·군사시설 이전</li> <li>·불편과 불이익에 대한 보상대책마련</li> </ul>
군 긍 정	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지자체, 국민편의 고려</li> <li>* 이전, 군소시설의 통폐합 등 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·이해당사자들의 요구수용 → 이전</li> <li>* 입지, 재정확보 가능 시</li> </ul>

전반적인 실태조사에 착수하였으며 계획의 일환으로 군의 주요 간부들을 대상으로 군사시설과 관련한 갈등에 대해 실태조사(2007. 9월)를 실시하였으며 제시된 자료는 한국전략문제연구소(2007)에서 발간한 「지상군 미래전력 창출구상」을 참고하였음

	필요	· 시설개방 등 지역발전 적극 참여 · 국가안보 시설, 임무수행의 당위성 → 불편과 불이익 발생 불가피 · 지역발전에 기여
부정		· 계속 주둔이 불가피 · 훈련, 작전활동, 사격 등 축소

이러한 다양한 갈등문제를 고려하여 군은 이미 1966년부터 군사시설 이전사업에着手, 2008년까지 5조2,050억 원을 투자하여 274개 부대에 대한 이전사업을 완료(국회예산정책처, 2009)한바 있으나 국토종합계획이나 지자체 도시발전계획과 연계한 체계적인 사업이 되지 못하여 갈등의 악순환이 반복되고 있다.<sup>5)</sup> 현재 「국방개혁 2020<sup>6)</sup>」계획에 따라 추진하게 될 주둔지 조정과정에서도 다수의 군사시설 이전이 불가피할 것이므로 이러한 문제의 재발방지를 위한 충분한 고려가 필요하다.

### 3. 군사시설 입지관련 갈등의 원인과 해결방식

#### 1) 갈등의 원인

군사시설 입지와 관련한 갈등유형은 성격에 따라 크게 이익추구와 관련한 갈등과 권한행사와 관련한 갈등으로 구분할 수 있다(강한구 외, 2000). 전자의 경우를 세분한다면 NIMBY시설로 인식되고 있는 군사기지 및 군사시설의 건설을 반대하는 기피갈등, 개인이나 지역발전에 이익이 되는 PIMFY시설을 유치하기 위한 시설 유치갈등, 환경보전 등의 공익가치 추구 갈등 등이 있다. 후자의 경우는 사유재산권의 행사, 국민기본권의 보장(정주생활권, 안전보장 등)을 위한 기본권 행사 및 보장관련 갈등, 비용분담 및 보상과 관련한 갈등, 정책적 의사 결정과정의 소외, 행정 처리의 지연 등으로 발생하게 되는 역할관련 갈등 등이 대표적인 갈등유형으로 나타나고 있다. 군사시설 입지와 관련한 이해당사자들 간의 현실적 갈등은 불편과 불이익에 대한 보상대책이 미흡하다는 공통적 사항 외에 <표 3>과 같이 대단히 다양하다.

5) 국회 예산정책처의 「국방·군사시설이전사업 평가(2009), pp41-42」에서도 체계적이고 철저한 계획수립의 중요성을 제기하고 있다.

6) 「국방개혁 2020」은 2005년에着手, 2020년을 목표연도로 추진 중인 국가안보 차원의 국방혁신을 위한 사업으로 ① 군 구조와 전력체계의 개편 ② 국방의 문민기반 확대 ③ 국방관리체계의 저비용 고효율체계로서의 혁신 ④ 병영문화의 시대상황에의 부합 등에 중점을 두고 있으며 군 구조 및 전력체계의 개편에 따른 부대수와 병력의 대폭 감축으로 군사시설의 통·폐합 및 이전이 동시에 진행된다. 따라서 현재 전국지역에 분산, 배치된 1800여개소의 군사시설을 2020년 850여개소로 조정할 예정이며 병력은 2005년 기준 68만1,000여명(2008년 까지 1단계로 25,000명을 이미 감축)에서 연차별로 감축하여 2020년에는 51만7,000명 규모로 조정할 계획이다.

〈표 3〉 군사시설 입지관련 갈등원인

구 분	갈 등 의 원 인	비 고
군사기지 및 군사시설 보호법 * 보호구역 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재산권 행사의 침해(주민)</li> <li>·개발행위 제한과 저발전 문제 야기(지자체, 주민)</li> <li>·재산가치의 하락과 비용발생(주민)</li> <li>·과도한 출입제한 → 공무수행, 영농에 지장(지자체, 주민)</li> <li>·도시개발계획수립 장애 → 지역발전 저해(지자체)</li> <li>·국토종합발전계획 수립/추진 장애(중앙부처)</li> </ul>	이익갈등 권한갈등
군의 독자적인 시설사업 체계	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국토종합계획과 연계되지 않은 사업시행</li> <li>·지자체 도시발전계획과의 상충</li> </ul>	권한갈등
사격장 / 비행장 소 음	<ul style="list-style-type: none"> <li>·수면, 학습 등 정주생활권의 침해(주민)</li> <li>·소음, 안전 위해(주민)</li> <li>·주거환경 열악(주민)</li> <li>·영농, 축산 등 재산피해(주민)</li> <li>·재산가치 하락(주민)</li> <li>·도시발전 계획수립에 장애(지자체)</li> </ul>	이익갈등 권한갈등
환경오염	<ul style="list-style-type: none"> <li>·생활쓰레기, 오수방류 → 하천오염, 농작물 피해(주민)</li> </ul>	이익갈등 권한갈등
훈련 및 작전활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>·정주생활권의 침해(주민)</li> <li>·중장비, 차량 기동, 폭발물 등 → 안전 위협(주민)</li> <li>·사유지 무단점유 및 사용(주민)</li> <li>·농작물 피해(주민)</li> <li>·국유지/ 공유지 점유 및 사용(중앙정부, 지자체)</li> </ul>	이익갈등 권한갈등
시설 관리유지 부 실	<ul style="list-style-type: none"> <li>·주변 미관 저해(지자체, 주민) → 지가하락</li> </ul>	이익갈등 권한갈등

\* 출처: 한국법제원(2006: 32) 참고 재구성

이와 같이 군사와 관련한 갈등은 대단히 광범위한 분야에 걸쳐 나타나고 있으나 이중 가장 민감하게 작용하고 있는 분야가 시설입지와 관련한 재산권 행사에 대한 보장과 정주생활권 보장을 위한 환경관련 민원이라 할 수 있다. 재산권 행사 보장과 관련한 민원은 「군사기지 및 군사시설 보호법」에 의해 구역 내에서의 지역주민들과 지자체의 각종 행위에 대한 사전협의를 의무화하는 등 토지 사용 규제에 따른 보호구역 해제 또는 완화에 대한 요구이며, 환경관련 민원은 시설로부터 발생하는 각종 소음, 오폐수, 매연 등 공해유발과 관련하여 제기되는 민원이다. 이러한 민원은 <표 4>에서와 같이 지속적인 증가추세를 보이고 있어 군의 근본적인 대책마련이 필요하다.

〈표 4〉 국방·군사시설 관련 민원발생 현황

(단위: 건)

구 분	2001	2002	2003	2004	2005 (전반기)
재산권보장 민원	1,116	1,492	1,518	1,671	871
환경관련 민원	170	285	250	384	133

\* 출처: 국방민원백서(2005; 72)

이러한 갈등은 기존의 주둔시설과 관련된 현상에 국한된 것이며 군사시설의 이전과 관련된 갈등은 또 다른 양상을 띠고 있다. 대부분의 이해당사자들이 지역 내의 시설을 다른 지역으로 이전해 주기를 희망하고 있기 때문이다. 그러나 이전을 하려 해도 <표 3>에서 제시한 다양한 갈등원인과 이전사업 추진과정에서 관례적으로 나타나고 있는 지역주민들의 이주, 생업의 전환, 보상수준의 불만족, 지가하락 우려, 지역적 피해의식 등으로 인해 대부분의 지역이 자기지역 내 유치를 적극적으로 반대하고 있어 새로운 입지확보가 현실적으로 어려운 실정이다. 만약에 지자체나 지역주민들의 요구사항을 전격적으로 수용하거나 적절한 수준의 보상을 전제조건으로 한다면 문제는 달라질 수도 있다.

## 2) 군사시설 이전사업 방식

현행법에서 규정하고 있는 이전사업방식은 「국방·군사시설 이전에 관한 법률」을 근거로 하여 「재정사업」방식과 「기부 대 양여」방식으로 구분할 수 있다. 첫째, 재정사업 방식은 「국방·군사시설이전 특별회계」에 의한 이전사업으로서 이 사업방식의 요건은 시설이전으로 인하여 임무수행에 지장이 없으며 이전대상시설의 매각대금(세입)으로 이전비용(세출)에 대한 충당이 가능하여 수지균형을 이룰 수 있어야 하며 부족예산 충당을 위한 일부 예외조항<sup>7)</sup>을 두고 있다. 세입은 이 법에 따라 매각되는 국방부 소관 국유재산의 매각대금과 위약금, 연체료 등 매각으로부터 발생한 수입과 이 회계의 부담으로 장기 차입한 금액이다. 세출은 ① 국방·군사시설이전사업을 시행함에 있어서 필요한 토지 등의 매수, 시설의 이전 및 건설에 필요한 경비, ② 1992년 12월 31일 이전부터 군이 점유하여 사용하고 있는 사유재산의 매수와 보상에 필요한 경비, ③ 국방·군사시설 이전지역의 주변지역에 지역주민의 편익을 위한 시설을 설치하는데 필요한 경비, ④ 세입 차입금에 대한 원리금 상환, ⑤ 그 밖의 이 회계의 운영과 관리에 필요한 경비 등으로 범위를 설정하고 있다. 둘째, 「기부 대 양여」 방식에 의한 이전사업은 군에서 필요로 하는 시설을 제공한 자에게 국가소유의 잡종재

7) 타 이전사업의 잉여세입예산 전환, 또는 지자체의 예산지원 등 별도의 비용충당이 가능한 경우를 말한다.

산을 양여하는 사업방식으로 주로 지자체 및 지역주민들의 요구에 의해서 발생되는 경우가 대부분이다. 이 법의 적용을 받는 대상사업은 ① 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업, ② ①항의 사업으로 인하여 이주하게 되는 이 주민의 이주대책사업을 말한다. 사업시행자는 「국방부 장관, 국방부 직할부대장을 포함한 국방부소속 기관장, 육·해·공군 참모총장, 지방자치단체, 「정부투자관리 기본법」에 의한 정부투자기관, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 공익사업을 시행하는 자, 그 밖에 국방·군사시설사업의 원활한 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 자」로 하고 있다(제3조). 또한 「국방·군사시설사업의 시행자로 지정된 자가 기존의 시설이전을 위하여 새로이 설치한 시설을 국가에 기부할 수 있으며 국가는 기존시설의 대체시설을 기부한 자에게 그 기능이 대체되어 용도폐지된 일반재산을 「국유재산법」이 정하는 바에 의하여 양여할 수 있다」라고 규정하고 있다(제7조2항).

#### 4. 군사시설 입지관련 갈등의 유형과 연구가설

##### 1) 군사시설 입지갈등의 유형

군사시설 입지관련 갈등은 군사시설의 이전을 요구하는 주체가 누구인가에 따라 크게 세 가지 유형으로 대별할 수 있다. 첫째, 중앙정부의 국가시책사업 시행에 군사시설 입지가 필요하여 다른 지역으로의 이전을 요구하는 유형, 둘째, 지방자치단체가 도시발전계획이나 지역주민들의 민원에 의해 군사시설을 다른 지역으로 이전해 줄 것을 요구하는 유형, 셋째, 군의 전략적·작전적 필요 또는 현대화계획에 의해 자체적으로 시설의 통합이나 이전이 필요한 유형이다.

##### (1) 중앙정부의 필요에 의한 입지 변경

계획사업의 경우 국회의 예산심의를 통하여 소요재원이 마련되어 있으며 소요부지 역시 군의 임무수행 목적에 부합되는 입지가 사전 선정되어 협의 과정에 있는 사업이 대부분이다. 이러한 계획사업의 경우도 주한미군기지 평택이전사업이나 제주도 해군기지 건설사업의 사례처럼 이해관련자들의 반대에 부딪쳐 사업추진이 지연되거나 좌초되는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 중앙정부의 필요에 의해 입지변경을 추진하는 경우 군과 충분한 협의가 전제되지 않는다면 군에게 소외감을 주게 되며, 군의 자체적인 발전계획 자체가 무시된다면 군사시설의 효율적 관리계획을 역행하며 예산의 낭비를 초래할 수 있다. 한편 국가차원에서 의사결정이 이루어지되 군에서 사업시행을 담당한다면, 민·관·군 간의 갈등이 증폭될 수 있다. 왜냐하면 국방예산의 한계로 인하여 지역주민들의 불이익에 대한 만족할 만한 보상대책 마련이 어렵기 때문이다.

### (2) 지방자치단체의 필요에 의한 입지 변경

지방자치단체의 필요에 의해 군사시설의 이전을 요구하는 경우는 여러 가지 원인이 복합적으로 작용하여 일어나는 현상이라고 할 수 있다. 지역개발을 위한 도시발전계획과 관련된 문제로서, 갈등의 대상이 되고 있는 군사시설은 건립시점에서 보면 대부분 도시 외곽지역에 있었으나 급속한 도시의 발달과 팽창으로 인해 도심지나 지역의 요충지에 위치하게 되어 지자체의 도시발전계획과 상충되게 되었고, 군사시설에 대한 지역주민들의 인식 변화에 따라 군사시설 기피현상이 확산되기 시작한 때문이라고 할 수 있다. 왜냐하면 군사시설은 개인의 재산권 행사를 제한하고 각종 불편과 불이익을 주는 시설이라는 인식이 확산되어 있기 때문이다. 이러한 두 가지 주요 원인에 의해 군사시설의 이전요구가 지속적으로 제기되어 왔으나 군이 요구를 수용하기에는 소요부지의 확보 및 예산문제로 한계가 있어 왔다. 최근에는 수익자 부담원칙에 의해 지자체가 문제해결의 핵심인 소요부지 및 예산확보를 위한 대책을 마련하여 이전사업을 실현하는 등 주도적으로 개입하기 시작하여 갈등해결의 전망을 밝게 하고 있다. 지자체의 적극적인 요구와 주도적 역할로 이전사업을 추진하는 것이 바람직하기는 하나 이 방법 역시 지자체의 재정능력에 따라 한계성을 보이고 있다. 소요부지나 예산확보 능력이 있는 지자체는 실현이 가능하지만 재정능력이 부족한 지자체는 사업추진이 불가능하기 때문이다.

### (3) 군의 필요에 의한 입지 변경

군의 필요에 의해 입지를 변경하는 경우는 여러 가지 이유가 있겠지만 다음의 경우가 주된 입지변경의 사례라 하겠다. 작전계획의 변경이나 군의 임무수행의 효율성 증대를 위해 부대배치를 변경하는 경우인데 대부분 부대훈련장 및 규모가 작은 시설을 주요 대상으로 하여 왔다. 한편, 신규로 부대를 창설하는 경우이며 비교적 규모가 큰 대규모 부지를 필요로 하게 된다. 군의 필요에 의해 이루어지는 군사시설 이전사업은 정상적으로 국방중기계획에 반영하여 정상적인 국방예산에 의해 추진되기도 하지만 통상적으로 기존부지의 매각예산에 의한 사업방법으로 세입과 세출예산의 균형성을 고려하여 시행되어 왔으며, 균형이 맞지 않을 경우 사업추진 자체가 불가능하거나 경우에 따라서는 타사업의 잉여예산으로 충당하여 사업을 추진하여 왔다.

이러한 세 가지 입지관련 갈등유형을 고려하여, 현재 적용하고 있는 이전사업 방법은 ‘중앙정부’, ‘지자체’ 및 ‘군’ 주도형 이전사업 방법 등 세 가지 유형으로 분류할 수 있으며, 사업유형별 장단점은 다음과 같다<표 5>.

〈표 5〉 입지변경 관련 갈등유형별 이전사업 방법 비교

구 분	긍 정 적 요 인	부 정 적 요 인
중央정부 주 도 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>·국가적 사업시행 목적달성</li> <li>·이전할 지역의 불편과 불이익에 대한 적정수준의 보상대책 마련 가능           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 특별법 제정, 교부금 제공 등</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·당략적·단기적 의사결정이 이루어질 경우           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 전략적 / 작전성을 고려한 입지 확보 곤란</li> </ul> </li> <li>·군의 임무수행에 지장초래 우려</li> </ul>
지 자 체 주 도 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>·도시발전계획 사업의 적시 시행가능</li> <li>·지역주민의 요구사항(갈등) 해결가능</li> <li>·지자체 주도사업으로 민원최소화           <ul style="list-style-type: none"> <li>※ 지방자치단체에서 소요부지/예산 제공 ⇒ 기부채납을 전제로 한 양여</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·재정자립도가 낮을 시 사업추진 제한</li> <li>·지역 간 갈등유발 우려           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 이전지역: 이익창출 가능</li> <li>* 이전할 지역: 이익창출 미흡할 때</li> </ul> </li> </ul>
군 주 도 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>·군의 전략적/작전적 목적달성 가능           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 부대 증·창설, 이전, 통합 등</li> </ul> </li> <li>※ 국방예산 또는 이전 군사시설부지 매각 예산으로 사업추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·부지/예산 확보 곤란           <ul style="list-style-type: none"> <li>* 불편/불이익에 따른 적정수준의 보상 능력 확보곤란</li> </ul> </li> </ul>

## 2) 연구가설

본 연구에서는 군사시설 입지와 관련한 세 가지 이전유형에 따라 갈등해결의 양상이 다르게 나타날 것이라는 예측을 하여 다음과 같이 가설을 설정하였다. 첫째, 중앙정부 필요에 의해 군사시설을 이전하게 될 경우 중앙정부가 주도적인 역할을 하게 되면 관련법규의 제·개정이나 재정확보가 용이하여 이해관련자들에 대한 적정수준의 보상이 가능하게 되어 갈등이 원만히 해결되고 원활한 사업추진이 가능할 것이다. 둘째, 지방자치단체의 필요에 의해 군사시설을 이전할 경우, 군사시설 이전을 요구하는 지방자치단체는 개발 이익이 발생할 가능성성이 높기 때문에 재원확보가 용이하여 이해관련자들에 대한 적정수준의 보상이 가능하게 되어 갈등해결이 용이할 것이다. 그러나 이전될 지역의 경우 개발이익이 미흡하거나 적정수준의 보상이 이루어지지 않는다면 갈등은 증폭될 것이다. 셋째, 군의 필요에 의해 이전을 추진할 경우 군에서 주도적인 역할을 한다면 지자체 및 지역주민들과의 갈등해결이 곤란하여 사업추진은 어려울 것이다. 왜냐하면 군사시설의 유입으로 지자체나 지역주민들이 겪게 될 불편과 불이익에 대한 적정수준의 보상을 제공할 재원확보가 곤란할 것이기 때문이다.

### III. 군사시설 입지관련 갈등사례 분석

#### 1. 송파지역 이전사업 사례: 중앙정부 주도형(1)

##### 1) 사업추진 배경 및 경과

서울 송파·경기 성남지역에 위치하고 있는 특전사령부 외 6개 부대의 이전은 참여정부에서 신도시 건설을 목적으로 제기된 사업으로 이미 새로운 이전지역이 확정되어 사업이 진행 중인 사례이다. 이전 대상인 부대는 육군 공수특전사령부, 3공수여단, 학생중앙군사학교, 종합행정학교, 군사문제연구원, 정보학교 어학원, 국방부 체육부대, 복지단, 체력단련장(2) 및 골프연습장 등 비교적 규모가 큰 부대와 다양한 유형의 군소시설이 밀집되어 있는 군사시설이다.

중앙정부의 일방적인 제안으로 2003년도에 신도시 건설의 필요성이 제기된 이후 찬반양론이 팽팽하게 대립되는 가운데 충분한 검토가 미흡한 상태에서 2006년 3월 정부와 군 간에 기본협약서가 체결되었고 7월 송파신도시건설 대상지역이 택지개발예정지구로 지정됨에 따라 군에서는 본격적으로 군사시설 이전을 위한 대책 마련에 착수하기에 이르렀다. 비교적 짧은 기간의 의사결정 과정을 거쳐 군사시설 이전이 결정되었지만 상호합의를 통해 이전사업이 비교적 순조롭게 진행되고 있다.

이전사업추진에 핵심이 되는 사안은 이전을 위한 새로운 대상지역의 결정이라고 할 수 있는데, 항공특전사 및 여단의 이전대상지역으로 결정된 경기 이천 지역의 경우처럼 많은 저항이 있었지만 중앙정부의 개입으로 비교적 순탄한 과정을 거쳐 사업이 추진되고 있다고 평가할 수 있다.

##### 2) 사업 추진과정 분석

찬반양론의 대립과 이전 대상지역의 강력한 반대의견으로 민·관·군 간에 많은 갈등이 노정되어 사업이 지연되기는 하였지만 비교적 이해관계자들의 요구에 근접한 대책이 마련되어 원만하게 추진되고 있는 사업이라 평가할 수 있다. 시설이 이전되는 서울시와 성남시는 수도권지역에 대규모의 신도시 건설에 따른 개발이익을 얻을 수 있는 한편, 심각한 택지문제를 해결하는 데 도움이 되었다. 새로운 시설이 들어서게 될 경기 이천지역은 군 주둔에 의해 246억 원으로 추정되는 지역경제효과를 누리게 되었으며(강한구, 2008; 92),<sup>8)</sup> 충북 괴산의 경우는 군 간부들을 양성하는 전문교육기관이 이전되기 때문에 경제기여도는 이를 상회할 것으로 추정된다. 군의 입장에서는 전반적인 임무수행 및 생활여건이 불비한 시설을 이전사업에 의해 현대화함으로써 장병들의 복지향상에 기여할

8) 추정치 246.3억 원은 소비효과(226.4)+재정조정(8.3)+지방세(19.9)를 합한 수치이다.

수 있게 되었다.

이러한 대규모 군사시설의 이전사업을 효율적으로 추진할 수 있었던 것은 적절한 사업추진 방법에 기인한 바가 크다. 만약, 군의 주도적인 역할에 의해 이전사업이 추진되었다면 사업추진에 필요한 적정규모의 예산확보가 어렵고 특히 중요한 것은 이전대상지역의 지자체나 지역주민들과의 갈등문제 해결에 여러 가지 어려움이 가중되었을 것이기 때문이다.

## 2. 주한 미군기지 이전사업 사례: 중앙정부 주도형(2)

### 1) 사업추진 배경 및 경과

주한미군 군사시설의 이전배경은 크게 두 가지 측면에서 볼 수 있는데, 첫째는 서울의 중심에 위치하고 있는 외국군의 시설로 인하여 서울시민들이 많은 불편과 불이익을 받고 있기 때문에 다른 지역으로 이전해야 한다는 사회적 요구에 부응하기 위한 것으로 한국정부의 필요에 의해 제기된 사업이라고 할 수 있으며, 둘째는 한국내의 미군의 역할변화와 미국의 군사력 배치조정 계획에 따라 추진되어 온 군사시설 이전 및 통합을 위한 대규모 사업으로 한국정부의 요구와 미국정부의 필요성이 동시에 작용한 것이 주된 이유라 할 수 있다. 특히 서울의 중심에 위치하고 있는 용산기지 이전문제는 1987년 대통령 공약사업으로 제기되어 1988년부터 한국정부의 요청에 의해 본격적인 협의가 시작되었으며, 1991년 7월에 이를 공식적으로 발표하기에 이르렀다. 1992년부터 일부시설의 반환이 진행되는 과정에서 비용분담 등의 문제로 한국정부의 요청에 의해 일시 중단되기도 하였으나 2001년 논의를 재개하여 ‘대북안보태세의 유지, 미군기지와 관련된 민원의 해소 및 재정부담 최소화’를 원칙으로 협의를 시작하여 2002년 3월 양측이 서명하였다. 그러나 2003년도에 부시행정부가 발표한 ‘해외 주둔미군 재배치계획(GPR)’에 의해 동두천에 주둔하고 있는 미2사단을 포함한 주한미군 전체를 재배치하는 계획으로 변경되어<sup>9)</sup> 2004년 최종적으로 기본합의와 이행합의서를 체결하고 국회의 비준을 받음으로써 이전사업이 확정 되었다.

### 2) 사업 추진과정 분석 사업내용

주한미군 기지 및 시설의 이전 및 재배치는 한국정부의 요구에 의해 추진되는 대규모 군사시설 이전사업으로 이해당사자들 간의 갈등이 대단히 복잡하게 얹혀져 있는 사업이다. 이해당사자들 간의 갈등구조를 보면 크게는 한국정부와 미국정부 간의 갈등, 지방자치단체(서울시, 경기도, 평택시, 오산시, 동두천시

9) GPR(Global Positioning Review)계획은 미국정부가 전략적 유연성 확보를 위하여 추진 중인 외국주둔 미군에 대한 재배치계획으로 주한미군의 재배치도 이 계획의 일환으로 추진 중이다.

등)와 중앙정부 간의 갈등이 두드러지게 나타나는 가운데 시설의 이전을 요구하는 자자체와 시설이 이전하게 될 자자체 간의 갈등 등 모든 갈등요인이 복합적으로 작용한 대표적인 입지관련 갈등사례라 할 수 있다. 공여지를 반환 받아 지역개발에 이익이 되는 자자체(서울시, 의정부, 춘천 등) 및 지역주민들은 적극 찬성하는 반면 군사시설이 이전함으로써 지역경제에 심한 타격을 받게 되는 지역(동두천, 문산 등)은 지역주민 다수가 반대하는 현상이 나타나게 되었다. 특히, 경기도와 송탄 및 팽성지역은 349만여 평의 부지를 추가로 제공하게 됨에 따라 격렬한 반대시위가 발생하기도 하였다.

미군의 군사시설 이전사업은 국방부(군)가 주도적으로 추진할 수 있는 능력의 한계를 벗어나게 되자 결국 중앙정부가 개입하여 사업을 추진하기에 이르렀으며, 정부가 갈등해결과 효율적 사업추진을 위하여 선택한 사업추진 방법은 「주한미군기지 이전관련 특별법」을 제정하여<sup>10)</sup> 이해당사자들이 만족할 만한 수준의 보상대책을 마련한 것이다. 주한미군 군사기지 및 시설이전사업의 시행으로 나타나게 될 결과는 지역에 따라 다를 수 있으나 대표적인 것으로는 ① 주한미군의 안정적인 주둔여건 보장으로 한·미 간 신뢰증진, ② 수도 서울의 중심에 위치한 외국군대의 철수로 국가적 위상 회복, ③ 서울시, 동두천, 춘천, 의정부 등 미군주둔 도시지역의 균형된 발전 추진 가능, ④ 특별법 제정에 따른 지역발전에 기여 등이다.<sup>11)</sup> 특히 경기도, 평택시, 오산시의 경우는 지원특별법에 의해 2020년까지 총 18조 8,016억 원을 지원하여 평택항 횡단도로 건설, 첨단도시 조성 등 각종 사업에 충당할 예정이다.

이 사례의 중요한 특징은 중앙정부의 적극적인 개입과 특별법 제정에 의해 문제해결이 이루어졌다는 점이다. 특별법이 제정되어 합의점에 이르기 이전까지 나타난 각종 시위양상을 볼 때 국방부(군) 주도로 사업이 추진되었다면 현재까지 그 해결은 요원한 상태가 지속되었을 것이다.

10) 법률 제7271호(공포 2004.12.31, 시행일 2005.4.1), 일부개정(2005.8.4 법률 7678호), 이 법은 미군기지 이전을 위한 시설사업지원 범위와 의무, 미군기지 이전 특별회계설치, 평택시 장기종합발전계획 수립을 비롯한 지원대책 및 개발에 장애가 되는 각종 규제의 철폐 또는 완화, 공여지 주민 및 기지주변지역의 지원대책 등을 포함하고 있으며 현재 주한미군에게 공여되고 있는 구역과 공여되었다가 반환되는 구역을 구분하고 이를 구역이 위치하고 있는 읍·면·동과 이에 인접하고 있는 읍·면·동을 대상지역으로 하는데 현재 93개 기지가 위치하고 있는 47개 시·군·구의 114개 읍·면·동과 이에 인접되어 있는 211개 읍·면·동을 합해 총 65개시·군·구의 325개 읍·면·동이 대상지역으로 지정되었으며 서울시는 대상지역에서 제외되었다

11) 공여로 인해 낙후된 주변지역의 경제를 부흥으로 지역 간의 균형발전과 주민복리 증진 전체 지원대상지역은 65개시·군·구의 325개 읍·면·동으로 그 범위가 대단히 광범위 하다.

### 3. 원주지역 이전사업 사례: 지자체 주도형(1)

#### 1) 사업추진 배경 및 경과

원주시에 위치하고 있는 1군수지원사령부 및 예하 6개 부대가 균형된 도시발전을 저해하여 1990년대 초부터 끊임없이 이전문제가 제기되었으며 민·관·군 간에 커다란 갈등요인으로 작용하여 왔다. 초기에 군은 임무수행에 지장이 있다는 이유로 원주시의 요구를 거부하여 오다가 내·외부의 환경변화로 인하여 이전에 동의함으로써 해결의 실마리를 찾게 되었다. 2001년 이전문제가 본격적으로 제기되어 5월에는 이전에 필요한 부지와 소요예산을 원주시에서 부담한다는 조건으로 합의가 이루어져 이전사업이 구체화하기 시작하였다. 그러나 원주시의 재정부담 능력의 한계로 인하여 2003년 5월에는 사업자체가 답보상태에 이르게 되었다. 결국 육군본부와 국토연구원과의 협의에 의해 2004년 초부터 2006년 말 까지 구체적인 기술검토와 조정과정을 거쳐, 2007년 1월에 상호 합의각서를 체결하여 사업에 착수하게 되었다. 상호 합의된 내용은 이전대상 시설로 선정된 7개 지역에 대한 군사시설 부지를 원주시에 양여하고 새로운 부지를 선정하여 7개 군사시설이 통합 주둔할 수 있도록 시설을 건립하여 군에 기부채납하는 사업형태로 이루어지게 되었다. 이전에 필요한 소요부지는 원주시에서 제공하고 시설건립은 토지공사가 담당하는 사업방법으로, 소요예산의 확보는 군이 양여한 토지개발을 통하여 발생하게 될 이익을 고려하여 산정하였으며 부족예산은 원주시와 토지공사가 부담하는 형식으로 사업추진 방법이 결정되었다.

#### 2) 사업 추진과정 분석

원주지역 군사시설 이전사업 사례는 지방자치단체의 이전요구 제기와 주도적인 역할로 민·관·군 간에 오랫동안 지속된 갈등관계를 해소할 수 있었으며, 군의 입장에서도 획기적인 변화를 가져 올 수 있는 성공적인 사업이라 할 수 있다. 이전사업 결과를 각각의 입장에서 분석하여 보면, 원주시는 추가적인 예산 투자 없이 군으로부터 양여 받은 토지의 개발이익을 활용하여 재정부족 문제를 해결하는 한편 지역주민들의 민원을 원만히 해결하는 성과를 달성하였다고 할 수 있다. 군의 입장 역시 이 사업을 통하여 안정된 군사력을 유지해 나갈 수 있는 성과를 달성하였다고 평가할 수 있을 것이다. 왜냐하면 노후화된 시설의 현대화로 장병들의 근무여건 개선 및 복지증진을 꾀할 수 있을 뿐만 아니라 7개 지역에 분산, 배치된 시설의 통합을 통하여 지휘통제의 효율성 증대 및 예산절약에도 크게 기여할 수 있게 되었기 때문이다.

#### 4. 전주지역 이전사업 사례: 지자체 주도형(2)

##### 1) 사업추진 배경 및 경과

전주시는 1990년 미래형 첨단도시 건설에 주안을 둔 장기종합발전계획을 수립하였다. 그러나 전주시 북부 개발권역의 약 61%에 이르는 대부분의 면적을 군사시설이 점유하고 있어 사실상 전주시의 도시발전계획은 시행이 어려운 실정이었다. 초기단계인 1991년 6월부터 2000년대 초반까지 지속적으로 군사시설 이전요구가 이어져 왔으나 합의점을 찾지 못하여 전주시, 지역주민 및 단체와 군 상호간 갈등으로 확산될 수밖에 없었다. 초기단계 군의 입장은 기본임무 수행여건, 국방예산의 제약으로 인한 소요부지 및 예산확보의 곤란으로 인하여 소극적인 입장이었다. 2001년에 들어와서는 양자 간에 변화가 이루어 졌는데, 무엇보다도 전주시에서 ‘기부채납을 전제조건으로 한 양여사업’으로 추진하겠다는 구체적인 사업시행 방법을 제시한 것이다. 군도 긍정적인 입장으로 선화하여 2004년 2월 상호 간 이전에 대한 잠정합의각서를 체결하게 되었다. 상호 합의된 내용은 군은 전주시내에 위치한 군사시설을 전주시에 양여하고 전주시는 군부대의 이전에 필요한 「대체부지 및 시설」을 군에 제공하는 「기부채납을 전제조건으로 한 양여사업」 방식으로 추진하는 것이다. 이후 지역주민들의 유치 희망도가 높은 임실지역으로 결정한 후 국방부의 승인을 받기에 이르렀다. 현재 활발하게 공사가 진행 중에 있으며 2011년 12월 말에 완공될 예정이다.

##### 2) 사업 추진과정 분석

지방자치단체의 필요에 의해 군사시설 이전요구가 제기되어 성공적인 사업으로 가시화됨으로써 갈등의 이해당사자 서로가 만족할 수 있는 수준의 성과를 달성한 사례라 할 수 있다. 이해당사자들의 입장을 보면 전주시는 개발대상 지역에 위치한 군사시설을 타 지역으로 이전토록 하여 균형된 도시발전 여건을 마련할 수 있었으며 지역주민들은 그동안의 각종 불편과 불이익을 해소할 수 있게 되었다. 새로이 군사시설이 위치하게 될 임실군 지역은 대규모 부대의 지역 이전으로 지역기반시설의 확충 및 군에 의한 지역경제발전의 효과가 클 것으로 기대하고 있다. 군의 입장에서는 민·관·군 간의 갈등문제가 해소되었다는 점과 낙후된 시설의 현대화로 장병들의 근무 및 생활여건 향상에 크게 기여할 수 있으며 넓은 교육훈련장을 확보하여 전투력 향상 제고와 군소부대의 통합으로 지역통제가 용이하게 되는 등 많은 긍정적 요인이 있는 것으로 분석된다.

## 5. 국군기무사령부 이전사업 사례: 군 주도형(1)

### 1) 사업추진 배경 및 경과

서울 종로구에 위치한 국군기무사령부 이전문제는 1992년 대선 공약사업으로 제기된 이후 서울의 중심지역에 위치하고 있는 기무사 자리에 문화예술벨트 조성에 적합한 건물을 지어야 한다는 문화예술계의 전의와, 1996년 군에서 기무사 건물 노후에 따른 재건축 필요성을 제기하면서 경기도 과천시로 이전하겠다는 계획이 그 배경을 이루고 있다. 대부분의 입지선정 문제가 정치권으로부터 시발되어 공약사업으로 제기되는 사례가 많은데, 기무사 이전의 경우가 대표적 사례로서 이러한 방식의 의사결정은 많은 문제를 야기하고 있다. 재건축 및 이전문제가 논의되었던 1996년부터 2001년도 까지를 이전문제와 관련한 잠재적 갈등 과정이라 본다면, 갈등이 본격적으로 표출된 시기는 2002년 7월 새로 선출된 과천시장 및 시의회에서 이전사업 전면 백지화를 선언하면서 부터라고 할 수 있다. 이전사업을 계속하려는 기무사령부와 반대하는 시장, 시의회 및 지역주민들 간에 갈등이 점차 확산되기 시작하여 2005년 4월 격렬한 반대시위로 확대되었으며, 이후 국방부, 기무사, 과천시, 시의회, 지역주민대표 등이 포함된 협의체를 구성, 수차례의 의견조정을 거쳐 최초 군에서 제기하였던 227,000평 규모에서 56,000평으로 부지규모를 축소하여 시행하는 방안으로 최종 합의하기에 이르렀다(2005년 11월).

### 2) 사업 추진과정 분석

갈등의 주된 원인은 정치적 의사결정에서 비롯되었다고 할 수 있으나 사업추진 과정에서의 접근방법에도 많은 문제점이 내재되어 있었다. 서울시는 군부대가 이전함으로써 경복궁과 연계된 종로문화예술벨트를 건설하여 효율적 공간사용 및 대선공약사업을 이행하는 성과를 얻을 수 있지만, 새로운 군사시설이 위치할 과천시 입장과는 극적인 차이가 있다. 반대를 하는 근본적인 이유는 이전 대상지역이 과거 30년 동안 개발제한구역으로 지정되어 있어 많은 불편과 불이익을 받아 왔는데 군사시설이 들어서게 되면 이러한 악순환이 계속될 것이라는 점이다. 반면에 군은 형식적인 합법성만 강조하여 주민들의 요구를 등한시 하였으며 특히 입지결정 과정에서 지자체와 주민들을 배제하고 지자체장과 논의함으로써 소외감을 주었던 것이 부정적으로 작용하였다고 할 수 있다. 결국 이전 부지규모를 축소하여 잔여 부지를 과천시에 매각하고 인근마을을 군사시설보호구역에서 해제, 환경훼손 최소화 등의 조건으로 갈등을 완화하여 이전사업을 추진하기에 이르렀다.

정치적 목적에 의해 기무사의 이전에 관한 의사결정이 이루어진 후 초기단계

에 국방부가 주도적으로 사업을 추진하게 되었으며 군은 지자체나 지역주민들의 설득보다는 중앙정부부처의 협조를 배경으로 하여 군사시설 건립의 당위성을 주장하며 독자적으로 사업을 추진함으로써 갈등의 확산을 초래하였다. 그런 벨트지역에 국민들로부터 비선호시설로 인식되고 있는 군사시설 이전이 지역주민들의 반발을 불러일으킬 것이 명백하였기 때문에 초기단계부터 중앙정부가 개입하여 적정수준의 보상이나 기반시설 확충 등 인센티브를 제시하였다며 보다 더 효율적인 사업추진이 가능하였을 것으로 판단된다.

## 6. 제주 해군기지 건설사업: 군 주도형(2)

### 1) 사업추진 배경 및 경과

제주 해군기지건설 사업은 해군에서 추진 중인 기동전단 기지건설 사업으로, 1992년부터 필요성이 제기되어 온 국가차원의 중요한 사업이기도 하다. 1993년 국방부의 ‘합동전략기획서’에 ‘제주 전략기지’ 건설에 대한 필요성이 제기된 이후 1996년 대통령의 재가를 거쳐 사업추진이 본격화되기 시작하였다. 2002년 이후 해군에서 본격적인 홍보 및 협의를 모색하고 주민대상 설명회를 갖는 등 다각적인 노력을 기울이게 된다. 2002년 10월 제주도는 자체 주민여론조사 결과 (찬성 24.9%, 반대 58.2%)를 토대로 공식적인 반대 입장을 표명하였다. 반대의 주요 이유는 해군기지법이나 군사시설보호법에 의해 규제를 받게 되고 이로 인한 지가하락 및 재산상의 손실, 생활근거지의 상실 및 생계수단 등의 경제적 이유와 관광차원 체손우려 등 환경적 요인이었다. 그럼에도 불구하고 2005년 해군기지건설에 대한 언론보도가 나오자 ‘제주참여환경연대’에 의한 반대성명서 발표에 이어 24개 비정부기구로 구성된 ‘제주도 해군기지 반대 도민대책위원회’의 반대 기자회견, 공무원노조 제주지부, 종교단체 등의 반대성명 발표 등이 이어지게 되며, 이에 맞서 14개 참전 및 보훈단체 등은 유치 지지성명을 발표하는 등 찬반논쟁이 가열되었다. 이후 제주지사의 논의중단 발표, 국무조정실 주관의 관계부처회의를 통해 평화의 섬 이미지에 부합되도록 사업추진 및 기초조사 실시 등의 대책마련이 추진되는 과정에서 2005년 8월 해군기지 유치의사를 밝힌 지역이 나오고, 10월에는 ‘제주해군기지 범도민유치위원회’가 발족되는 등 점차 내부갈등으로 확산되기 시작하였다.

이러한 갈등상태가 오랜 기간 동안 지속되어 오다가 사안의 심각성을 인식한 중앙정부의 적극적인 개입으로 그 양상이 서서히 바뀌기 시작하였다. 제주도는 2008년에 해군기지 건설문제를 놓고 두 차례에 걸친 여론조사를 실시하였는데 결과는 찬성 54.3%, 반대가 38.2%였으며 건설예정지역인 서귀포시 강정마을 주민들의 투표결과는 찬성 56.3%, 반대 33.5%로 나타나게 되어 사업을 추진하기로 결정하기에 이르렀다. 이와 같이 오랫동안에 걸쳐 논란을 거듭해왔던 제주

도, 지역주민들과 군 간의 갈등은 2008년 9월 국가정책조정회의에서 최종적인 건설추진방안을 확정함으로써 해결의 실마리를 찾게 되어 '제주도 서귀포시 강정지역에 해군기지와 관광용 크루즈 선박기항이 가능한 민·군(民·軍) 공동으로 활용하는 복합형 형태로 건설'하는 방안을 확정하기에 이르렀다.

제주에 건설될 해군기지는 민·군 복합형 관광미항으로 부지면적 52만m<sup>2</sup>에 합정 20여척이 정박할 수 있는 군항과 15만톤급 크루즈선박 2척이 동시에 정박할 수 있는 크루즈항을 건설하는 것으로서 소요예산 규모는 약 1조원으로 추산하고 있으며 사업추진을 위하여 정부와 제주도 간에 양해각서를 체결하고 2009년에 착공하여 2014년 완공을 목표로 추진 중에 있다. 또한 군사기지가 위치하게 될 주변지역 지원을 위하여 제주도가 건의한 지역발전 사업을 토대로 정부 차원에서 각종 지원방안을 검토하기로 하는 한편 필요시 지원사업의 조율을 위해 총리실, 관계부처, 제주특별자치도가 참여하는 지원협의체를 운영하기로 하는 등 정부차원의 대책을 마련하기로 하였다.

## 2) 사업 추진경과 분석

결국 합의에 이르기는 하였지만 갈등은 초기단계부터 예견된 것이기도 하였다. 갈등의 원인은 ① 국가적 대규모사업인 해군기지건설 사업을 군이 독자적으로 추진하게 함으로써 적정수준의 대책마련이 미흡할 수밖에 없었으며, ② 기지 건설에 대한 갈등유발의 심각성을 고려하지 못하고 과거의 관행대로 홍보하고 주민을 상대로 한 설득보다는 중앙행정기관을 상대로 한 사업추진에만 치중함으로써 충분한 의사소통이 이루어지지 않았다는 점이다. ③ 입지선정 의사결정 과정에 지자체나 지역주민들의 참여가 이루어지지 않았으며 건설의 필요성에 대한 객관적 논거가 부족했다는 점과, ④ 군사시설에 대한 부정적 인식을 사전에 충분히 고려하지 못하였다는 점을 들 수 있다.

요컨대 초기단계에 군의 주도적인 역할에 의한 사업추진은 사업추진 자체를 어렵게 하는 결과로 나타났다. 결국 갈등해결을 위해 중앙정부가 개입함으로써 실마리를 찾게 되었지만 군사시설 이전, 건설 등 대규모 사업의 추진은 중앙정부 주도형이나 지방자치단체 주도형으로 추진하는 것이 주민들에 대한 설득, 적정수준의 보상대책 마련, 최선의 생계유지 대책마련, 환경보존 등 갈등의 핵심적 사항의 해결에 훨씬 효과적일 것이라 판단된다.

## IV. 군사시설 입지관련 갈등사례 분석의 시사점

### 1. 사례 종합

갈등유형별로 제시한 각각의 사례가 보여주는 바는 민·관·군 간의 군사시설 입지관련 갈등문제의 해결과 군의 안정적 주둔여건 보장이라는 두 가지 목적을 균형있게 달성하기 위해서는 중앙정부 주도형 또는 지자체 주도형 사업 추진전략이 비교적 유리하다고 할 수 있으며 군 주도에 의한 이전사업은 여러 가지 측면에서 추진에 많은 어려움이 있다는 것이다. 사례별 갈등문제의 해소정도와 사업 추진과정에 대한 분석결과는 <표 6>과 같다.

**<표 6> 사례별 분석결과 종합**

유 형		중앙정부 주도형		지자체 주도형		군 주도형	
구 분		송파지역 이전사업	주한미군기지 이전 사업	원주시역 이전사업	전주지역 이전사업	국군기무사 이전 사업	제주해군기지 건설사업
이전지역 (에서↔으로)		송파·성남 ↔이천, 괴산 외 5개 지역	서울 외 95개소 ↔평택·오산 외	원주시내 ↔외곽 지역	전주시 ↔전북 임실군	서울시 종로 ↔과천	기지신설
이전의 편익	보내는 지역	아주 높음	지역별 상이 도시지역: 높음 낙후지역: 낮음	아주 높음	아주 높음	높음	해당없음
	받는 지역	지역개발 효과	지역개발효과+정부 지원금	도시균형 개발	지역개발 효과	교부금+기반시 설	지역개발 효과
갈등의 해결 방식(재정)	중앙정부 예산 *개발이익 고려	중앙정부 예산 *지원 특별법 제정	개발이익 환수	지방채 발행 *개발이익 고려	국방예산 *중앙정부 지원	국방예산 *대책없음	
갈등지속기간	6년	21년	20년	19년	8년	8년	
갈등의 강도	높음	대단히 높음	보통	보통	높음	높음	
지자체도시 발전계획 연계성	극히 미흡	초기: 미흡 합의 후: 높음	높음	전주: 높음 임실: 미흡	미흡	미흡	
국토종합계획과의 연계성	미흡	미흡	높음	높음	미흡	미흡	
사업추진의 효율성	높음	대단히 높음	높음	높음	보통	낮음	

## 2. 갈등사례 분석의 시사점

### 1) 중앙정부 주도형 군사시설 입지변경

송파지역 사례와 같이 정치적 목적달성을 위해 중앙정부에 의해 군사시설 입지를 변경하고자 하는 의사결정이 빈번하게 발생하고 있는데 이러한 경우에 나타나는 갈등양상은 대단히 복잡하다. 정치적 목적에 의해 단기적인 안목에서 짧은 기간 내에 이전이란 목적을 달성하려다 보니 ① 효율적인 군사목적 수행이 가능한 적정규모의 부지확보가 곤란하며, ② 대도시 외곽으로 밀려 난다는 군의 소외감, ③ 이로 인한 관·군 간의 불신, ④ 새로이 이전대상지역으로 선정된 지역의 지자체 및 주민들이 갖게 되는 피해의식, ⑤ 지자체와 지자체 간의 불평등한 대우 등 민·관·군 간에 다양한 갈등을 유발할 수 있다. 이러한 갈등요인의 해소는 이해관계자들이 받게 되는 불편과 불이익을 어떠한 방법으로 해소시킬 것인가 하는 대책마련이 관건이다. 사업추진 과정에서 여러 가지 장애가 많았음에도 불구하고 사업성과를 달성할 수 있었던 근본적인 추동력은 ‘중앙정부 주도형 군사시설 이전사업’이라는 사업 추진방법의 선택에서 찾을 수 있다. 중앙 정부의 필요에 따라 군사시설을 이전하게 되는 경우는 일반적으로 이해관계가 복잡하게 얹혀 있는 대규모의 사업인데, 이 경우 중앙정부가 개입함으로써 관련 부처간의 협의, 이전사업에 소요되는 대규모 부지의 확보 및 건설에 따르는 재정확보가 비교적 용이하다는 점과 갈등당사자에 대한 적정수준의 보상을 제공 할 수 있는 대책마련이 비교적 용이하다는 점에서 갈등해결의 가능성이 그 만큼 높다. 그러므로 중앙정부의 필요에 의해 군사시설의 입지를 변경할 때에는 군에 위임할 것이 아니라 입지선정 - 사업시행 - 운영 및 관리유지 등 전 과정에 대하여 중앙정부가 사업을 시행할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것이 바람직하다. 주한미군기지 이전사례는 중앙정부의 필요에 의해서 시작된 사업이지만 국방부가 주도적인 역할을 수행하면서 사업시행 초기과정에서 갈등이 심각하게 확산되는 현상이 나타나기도 하였다. 결국 중앙정부의 관련부처가 공동으로 대책을 마련하여 문제를 원만하게 해결한 과정을 볼 때 대규모 군사시설 이전사업에서 중앙정부의 역할이 중요하며 사업초기 단계부터 중앙정부 차원의 접근이나 대책마련이 절대적으로 필요함을 시사하고 있다.

### 2) 지방자치단체 주도형 군사시설 입지변경

원주 및 전주지역 사례에서 제시한 바와 같이 지자체가 군사시설의 이전을 요구하는 경우 민·관·군 간에 지속적으로 유지되는 갈등구조를 근본적으로 해결할 수 있는 가장 바람직한 방법은 지자체의 적극적인 노력이라고 할 수 있으며, 군도 임무수행에 심대한 영향을 초래하지 않는다면 지자체의 요구를 긍정적

으로 검토할 필요가 있다. 군사시설 이전사업에 대한 지자체의 주도적인 역할로 나타나는 긍정적인 성과는 이미 완료되었거나 진행 중인 여러 가지 사업결과가 보여 주고 있다.

그러나 이러한 긍정적인 성과에도 불구하고 부가적으로 발생하고 있는 부정적인 문제도 무시할 수는 없다. 지자체의 재정능력이 확보가 전제되어야 하는데 이는 개발이익의 정도와 커다란 관련이 있기 때문에, 사례연구에서 제시한 지역처럼 지역이익의 창출이 크다면 가능하겠지만 상대적으로 재정능력이 부족한 지역에서는 시행이 불가능하기 때문이다. 그러므로 지역발전을 위해 군사시설의 이전이 필요하다면 지자체 + 중앙정부 + 군의 복합체를 구성하여 사업을 추진하는 방법도 고려할 필요가 있다. 또한 사업시행에 필요한 재정문제를 해결하기 위해서는 지자체에 대한 군의 요구를 적정수준으로 제한할 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 한다.

### 3) 군 주도에 의한 군사시설 입지변경

군 필요에 의해 추진되는 입지의 변경이나 대규모 건설사업은 중장기계획에 의하여 시행되며 일반적으로 재정확보는 「국방·군사시설이전 특별회계」에 의해 시행된다. 이러한 사업은 군의 중장기 시설발전계획을 근거로 하여 추진된다는 특성을 가지고 있다. 그러나 의사결정에 장기간이 소요될 뿐만 아니라 국방예산의 가용성과 밀접한 관계를 가지고 있기 때문에 시행에 많은 어려움이 따르며, 소요부지 확보과정에서 많은 갈등이 야기되어 사업추진에 차질을 빚게 되는 경우가 빈발하고 있다. 군 주도에 의한 사업추진방법은 과거에는 군의 기득권에 의해 비교적 순탄하게 사업이 진행되어 왔지만, 민주화 및 지방화의 진전과 더불어 갈등이 심화될 수 있음은 국군기무사령부 이전이나 제주도 해군기지건설 사업 사례가 보여주는 바와 같다.

긍정적인 효과는 타 정부부처와 복잡한 협의과정 없이 군의 의사에 따라 사업을 시행함으로써 군사기밀에 대한 보안유지가 가능하며, 군사적 임무수행에 가장 효율적인 사업추진이 가능하고 중장기계획에 의해 체계적인 사업추진이 가능하다는 점을 들 수 있다. 그러나 국방예산의 가용성에 따라 사업추진여부가 확정되며 소요재원의 한계로 인해 동시에 여러 가지 사업추진이 불가능하여 낙후된 시설의 개선에 한계가 따를 뿐 아니라, 사업추진 과정에서도 이해당사자에 대한 적정수준의 보상대책 마련이 곤란하여 갈등의 악순환이 반복될 수밖에 없다는 부정적인 요인이 따르게 된다. 따라서 이러한 부정적인 요인을 근본적으로 개선하려면 군이 일방적으로 사업을 추진하려는 사고에서 탈피하여 중앙정부차원의 관리 및 사업추진 대책을 마련하는 것이 바람직하다.

## V. 결 론

군사시설 입지와 관련한 민·관·군 간의 갈등은 반드시 해소되어야 할 국가차원의 문제이다. 갈등해결을 위하여 국가안보의 핵심역할을 하는 군의 임무수행 여건을 제한하여서는 안 될 것이나, 군부대 주둔으로 인하여 많은 불편과 불이익을 받고 있는 지자체나 국민들의 요구 또한 결코 외면하여서는 안 될 중요한 사안이다. 이러한 갈등현상을 결코 군이나 특정지역 문제로 한정하여 방관자적 입장을 취하는 것은 결코 바람직하지 않으며 범정부 차원에서 대책마련을 위한 노력이 요구된다.

군사시설 입지와 관련하여 지속적으로 발생하고 있는 민·관·군 간의 갈등을 최소화하기 위해서는 이해관계자들이 원하는 바를 정확히 진단하여 서로 만족할 수 있는 수준의 대책을 마련하는 것이라고 할 수 있다. 중요한 것은 미래 지향적인 사고로 중장기계획을 수립하여 체계적으로 이전사업을 추진하는 것이며, 이전에 필요한 부지와 소요예산의 확보를 통하여 지자체나 지역주민들의 불편과 불이익을 사전에 차단할 수 있는 사업추진 방법의 선택이 필요한 것이다.

군사시설의 이전요구 주체가 누구냐 하는 것이 문제가 아니라 이전사업을 어떠한 방법으로 추진하느냐에 따라 이해당사자들의 만족도가 결정되는 것이기 때문에 사업추진 방법의 선택은 대단히 중요하다. 현재 계획사업으로 추진하고 있는 「국방·군사시설이전 특별회계」에 의하여 군이 주도적으로 이전사업을 추진하는 방법에는 한계가 있기 때문에, 갈등을 야기할 수 있는 대규모 이전사업은 정부차원의 국책사업이나 기부 대 양여방식의 지자체 주도형으로 추진하는 것이 바람직하다. 지자체 주도형 이전사업의 확대시행을 위해서는 부족재원을 중앙정부에서 지원하거나 군의 특별회계예산으로 보전해 줄 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 또한 군사시설 입지에 대한 토지의 용도지역·지구 지정과 함께 군이 사용하고 있는 군사시설 입지에 대한 지목변경을 통한 세입증대 노력이 병행되어야 할 것이다.

군은 이러한 여건개선의 노력과 함께 장기적으로 안정적인 주둔여건을 보장받을 수 있도록 체계적이고 실현가능한 중장기 군사시설 종합발전계획을 수립하여 군소시설을 통·폐합 하는 등 자구책을 마련하여야 하며, 군이 독자적으로 시설사업을 추진해야 한다는 고정관념에서 탈피하여 중앙정부에 의한 군사시설 관리체계로 발전시키는 방안 모색도 바람직하다 하겠다.

## 참고문헌

- 강한구 외(2004). 「국내외 군사시설 관리정책 및 이전사례 분석」, 한국국방연구원
- \_\_\_\_\_(2005 a). 「군사시설보호구역 관련 피해보상 방안연구」, 한국국방연구원
- \_\_\_\_\_(2005 b). 「군 주둔과 지역경제」, 한국국방연구원
- \_\_\_\_\_(2005 c). 「제주 해군기지 건설사업 사전분석」, 한국국방연구원
- \_\_\_\_\_(2003). 「군사시설 확보 및 군사시설 주변지역 지원방안연구」, 한국국방연구원
- 강한구 외(2008). 「군 주둔의 지역경제 효과분석」, 한국국방연구원
- 강희원(2005). “주한미군 이전에 따른 평택지역의 외부 의존적 발전전략의 한계와 대안의 모색”, *『한국정책연구』 제5권제2호*
- 경기개발연구원(2008). “군 주둔에 대한 지역사회의 인식,” (한국국방연구원 세미나자료)
- 국방부. *『국방백서』*, 2004-2008
- 국토연구원(2001). 「군사시설보호구역 및 개별군사시설 대책에 관한 연구」, (공청회자료)
- 국회예산정책처(2009). 「국방·군사시설 이전사업 평가」
- 김도희(2001). “비선호시설 입지정책의 추진단계별 갈등유발요인에 관한 연구,” *한국행정학회 2001학술대회 논문집*
- 김영봉(2006). 「군사시설보호구역의 합리적 제도개선 방안」, 국토연구원
- 김석봉 외(2006). 「미래 육군개혁과업 및 발전방향; 미래 육군의 군사시설 발전방안」, *한국 전략 문제연구소*
- 김영종(2006). “공공시설 입지갈등과 정책 딜레마 형성에 관한 연구,” *한국정책과학회보 제10권14호*
- 김중오(2007). 「정책갈등의 원인에 대한 인지 차이」, 전북대학교 박사학위논문
- 박석순(2007). “이천도시발전과 군부대 이전,” (국회 세미나 자료)
- 박현주(2002). “국토종합계획과 군사시설 발전”, (육군본부 세미나 자료)
- 박홍엽(2006). 「평택미군기지 이전관련 갈등사례 분석」, (국무조정실 세미나 자료)
- \_\_\_\_\_(2006). 「국군기무사령부 과천이전 갈등사례 분석」, (국무조정실 세미나 자료)
- 심재정(2008). 「민-군 갈등원인과 관리방안에 대한 연구」, 원광대학교 박사학위논문
- 윤영미(2008). “전략적 미래 한미동맹과 주한미군 평택재배치의 함의,” *『한국동북아논총』 제9집*
- 이병인(2003). “미래지향적인 군사시설 발전방안”, *『군사연구』 119집*
- 이병인 외(2007). 「지상군 미래전력 창출구상: 미래 군사시설 타 운화 발전방안 연구」, *한국전략문제연구소*
- 이상대(2007). “군부대 이전의 각종 문제점,” (국회 세미나 자료)
- 이석호(2006). 「지방화시대 민군갈등의 특성변화와 관리전략에 관한 연구」, 수원대학교 박사학위 논문

- 최용환(2008). 「군 주둔에 대한 지역사회의 인식」,(국토연구원 세미나 자료)
- 한국국방연구원(2008). 「군 주둔 지역경제 효과증진방안 모색」, (세미나자료)
- 한국법제연구원(2006). 「국방·군사시설 기본법제정의 타당성 및 법령체계분석」
- \_\_\_\_\_ (2006). 「국방·군사시설기본법 제정연구」
- 한국전략문제연구소(2006). 「미래육군 개혁과업 및 발전방향: 미래 지향적인 군사시설 발전」
- 홍기남(2007). “주한미군 공여구역 주변지역 등 지원특별법·령의 제정배경과 주요내용,” 행정자치부
- 허 훈(2008). “지역사회와 상생을 위한 군 운영방안,” (국방연구원 세미나 자료)

## Abstract

# Conflicts over Military Facilities and Strategies for Their Resolution

Byong-in Lee · Yonghoon Kim

These days, a conflict over unwanted (NIMBY syndrome) military facilities has increased between the central government, local governments, local residents, and military authorities. Therefore, it is urgent for the Korean government to find a solution. When military facilities are relocated, it is critical to secure the budget and acquire the land for new military facilities. This study has chosen and analyzed previous studies on the relocation of military facilities after classifying them into centralgovernment-led, local government-led and military authority-led strategies. According to the analysis, central government-led and local government-led strategies were desirable in terms of securing the budget and land for new military facilities and in resolving conflicts between the concerned parties. However, it is necessary to continue to put diversified efforts into preparing government policies and planning to promote the proposed relocation of military facilities .

【Key words: military facility, conflict, relocation project】