

제2주제

민·군갈등의 유형과 해소전략

권경득 교수(선문대학교)

우무정 박사(국회)

임정빈 교수(성결대학교)

한국공공행정학회 2013 춘계학술대회
2013. 5. 29(수)

민군갈등의 유형과 해소전략 용인 포곡항공대 이전갈등 사례

권경득·우무정·임정빈

민군갈등의 증가추세와 영향

민군갈등의 개념

- 민군관계와 정책갈등 또는 공공갈등과의 중첩된 분야
 - 군이 국가안보와 관련, 민간분야와의 관계를 유지하며, 상호대립적인 요소에 의해 발생하는 갈등
 - 공공갈등, 정책갈등, 비선호시설갈등 (군사시설입지 갈등)



3

민군갈등의 증가추세

- 지방자치제 실시에 따른 정치·사회적 환경 변화
 - 지방중심·지역중심 이익 추구 우선, 잠재갈등의 외면적 표출 증가
- 지방자치단체의 갈등주체로의 성격 변화
 - 갈등중재자에서 주체로 변화함에 따라 민군갈등 주체·성격 확대
- NGO등 이슈중심 민간단체의 역할 강화 및 지역주민 연대
 - 갈등의 조직화·전문화, 지역주민의 권리의식 제고
- 도시화·산업화 등 군사시설 입지환경의 변화
 - 교외지역의 도심지화로 지역발전계획 수립의 장애요인으로 인식
 - 주민들의 재산권 행사욕구 자극으로 군사시설 이전 요구 증가

4

민군갈등의 영향



● 지역사회에 대한 민군갈등의 영향

- 군의 부정적 이미지로 인한 지역정서적 반감 증폭 : 각종 군 관련 범죄, 작전수행 관련 주민불편 가중
- 소음공해 및 안전관련 주민불안 가중
- 군사시설의 지리적 위치 관련 도시계획 등 지방발전계획 수립에 장애
- 장기적인 갈등 지속으로 지역의 경제 · 사회적 비용 증가

5

민군갈등의 영향



● 군에 대한 민군갈등의 영향

- 비선호시설 · 기피시설 인식 증가로 인한 군 사기 저하
- 주민불편 최소화 위한 훈련 및 기동회수 감소 등 교육훈련 여건 악화
- 이전대상 및 추진중인 군사시설의 군사장비 설치 지연 등 군 전력 중강 차질 우려
- 군사시설의 사업변경 지연에 따른 군사력 확보 곤란 가중
- 안정적 · 효율적 작전운영 차질 및 작전전념체제 악영향

6

연구의 목적 및 필요성

- 민군갈등대상으로서의 군사기지 이전문제 해결전략 도출
- 군사시설 입지환경의 변화에 따른 민군의 공감대 강화
- 적극적 상호협력 및 지역발전 기회 제공 등 군의 지역기여도 강화 등 상생방안 모색
- 선호시설로서의 군사기지에 대한 주민인식 전환
- 국가안보 확립이라는 군 본연의 기능 강화

7

민군갈등의 이론적 탐색

민군갈등의 연구경향

- 국방정책연구 등 주요 9개 학술지 20개 논문 게재 확인
 - 2000년대 중반 이후 논문게재 건수 급증 : 2006년 이전 4건, 이후 16건
 - 단일사례로는 제주해군기지 건설사례 7건으로 다수
 - 군사시설 이전관련 사례는 5건(사례 수는 7건)
 - 민군관계 및 민군갈등이론 10건
- 2000년대초~중반 연구기관(국방연구원, 경기개발연구원 등) 및 박사학위논문 연구주제로 채택 경향
 - 제주해군기지 건설, 군부대 이전(육군 제35사단, 1군수지원사령부, 특수전사령부 등), 훈련장 및 군공항 소음대책 및 이전문제 등

9

민군갈등의 원인

- 주민들이 군사시설이나 민군관계의 부정적 영향에 민감하게 반응할 때 갈등 발생
 - 비선호시설로 인식되는 도심지 내 군사시설에 대한 이전 요구 증가
- 갈등의 원인



10

민군갈등의 원인(선행연구)

연구자	민군갈등의 원인
강한구 외(2000)	<ul style="list-style-type: none"> • 상호목표 실종 • 상호이해부족 및 협의 부재 • 군의 배타적 권한 몰반 • 자원이용 경험 • 군의 배타적 권한 몰반 • 사회구조 및 의식 변화
김천영(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 외부성 갈등을 유발하는 비윤·편익의 불일치
김병열(2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 정부와 군에 대한 불신 • 경제적 재산가치의 하락 • 정보공유 미흡 • 추구하는 가치의 차이 • 시설의 위해성 • 정보공유 미흡
김재판·심재정(2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 추구하는 목표의 차이 • 집단간 지향성과 지각 차이 • 군의 특수한 조직문화 • 커뮤니케이션 시스템의 마비 • 강한 지역이기주의 • 지방자치권의 강화
장원석(2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정과정에 국민적 동의 절차 무시 • 협상태도에서 지역사회 및 주민들 배제 • 지역주민들의 요구 및 이해관계 고려 부족 • 새로운 양태의 공공갈등에 대한 갈등관리 및 해소 경험 부족
은재호 외(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 시설과 자원 인식의 대립 • 중앙·지방간 다중 협력거버넌스 미비 • 협력적 규칙 제정제도 미비 • 갈등조정자의 부재
은재호(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 이해당사자들이 추구하는 가치와 이념 • 군과 주민 또는 지자체의 상호작용 양태 • 비윤·편익의 불균형과 이해관계 충돌 • 법제적 기반의 미비
권 훈(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 희소자원에 대한 경쟁 • 양립할 수 없는 가치와 이념

11

민군갈등의 유형

● 본 연구의 민군갈등의 유형

- 대상별 : 부대 · 기지갈등, 사격장 · 훈련장갈등, 복지시설 등 기타갈등
- 쟁점별 : 지역개발 갈등, 소음 · 환경 갈등, 재산권 갈등
- 이슈제기 주체별 : 정부주도형, 자치단체주도형, 주민주도형

유형별 구분	개념 및 사례
정부주도형 민군갈등	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 정책결정 및 집행과정에서 군부대 이전을 제기한 경우 • 미군기지 평택이전, 8·31부동산대책(2005) 관련 특수전사령부 등 이전
자치단체주도형 민군갈등	<ul style="list-style-type: none"> • 자치단체가 지역발전계획 추진을 위해 도심지 군부대 이전을 제기한 경우 • 육군 제35사단 임실 이전 사례, 육군 제1군수지원사령부 마포 이전 사례 등
주민주도형 민군갈등	<ul style="list-style-type: none"> • 주민단체(협의회 등)가 지역발전 추진목적에서 군부대 이전을 제기한 경우 • 용인시 포곡읍 육군항공대 이전추진사례

12

민군갈등의 유형(선행연구)

연구자	민군갈등의 유형
강한구 외 [2000]	<ul style="list-style-type: none"> 정부간 갈등 : 국방부-타부처(수평적), 국방부-지자체(수직적) 정부와 비정부간 갈등 : 정부-주민, 정부-NGO
이석호 · 김용훈[2006]	<ul style="list-style-type: none"> 민군갈등의 제도적 성향과 보상적 성향을 전제한 매트릭스 구조로 제시 제도성 vs 보상성 : 시정형[-,-], 보상형[-,+], 보장형[+,-], 보답형[+,+]
한정수[2008]	<ul style="list-style-type: none"> 정부간 갈등 : 중앙정부-지자체(수직적), 부처-부처, 지자체-지자체(수평적) 정부와 시민간 갈등 : 정부-주민, 정부-민간단체 [정부-이익단체, 정부-NPO]
이석호 · 김용훈[2006]	<ul style="list-style-type: none"> 민군갈등의 제도적 성향과 보상적 성향을 전제한 매트릭스 구조로 제시 제도성 vs 보상성 : 시정형[-,-], 보상형[-,+], 보장형[+,-], 보답형[+,+]
권 훈[2011]	<ul style="list-style-type: none"> 이익형 민군갈등, 이념 및 가치형 민군갈등, 혼합형 민군갈등
김소영 · 강한구[2013]	<ul style="list-style-type: none"> 군사기지 및 시설의 일반적 특성으로 토대로 유형화 국토 및 도시개발 갈등, 군사시설보호구역 갈등, 부대운영 갈등

13

민군갈등의 특성(김재관 외, 2007)

● 일반적 비선호시설 입지갈등 내지 정책갈등 차원의 특성

- 공익 관련 갈등 : 국가안보, 공공재로서의 군사기지
- 편익과 비용구조의 불일치
- 강한 이익갈등 혼재 : 기피갈등과 유치갈등이 강하게 작용
- 다양한 이해당사자와 이해관계에 따른 경쟁
- 민군갈등의 역동성 : 단체장 당선자의 성향에 따른 영향, 군부대 사업 관계자 인사이동 등

● 군 특수성 차원의 특성

- 정보공개 부족 및 차단
- 군의 특수화 및 전문화
- 군부대 이전과 관련한 정책추진과정의 입지조건 제한

14

민군갈등의 전개과정



- 갈등과정
 - 군부대 이전정책 추진과정의 주체 간 원만한 합의도출 위한 상호작용과정
 - 국방부, 군부대, 사업시행지역 지자체 및 주민 간 관계
- Pondy(1967: 298~320)의 갈등과정 분류
 - 잠재적 갈등, 인지된 갈등, 느껴진 갈등, 명백한 갈등, 갈등여파 등 다섯 단계
- 행정학 등에서 일반적으로 적용하는 갈등단계 적용(권흔, 2011)
 - 갈등의 생성 및 잠복기, 갈등의 표면화기, 갈등의 완화기, 갈등의 해결기
- 반복형 · 순환형 갈등과정 (임정빈, 2012)
 - 갈등발생, 갈등증폭, 갈등완화, 갈등확대, 갈등발생
- 본 논문의 갈등전개과정
 - 본 연구의 분석대상사례는 현재진행형이므로 임정빈의 갈등과정으로 분석

15

민군갈등의 관리전략



- ◆ 갈등 당사자에 의한 해결
 - 독자적 관리전략
 - 우월한 권력의 갈등당사자가 주도적으로 갈등해결 위해 실행하는 제반 활동
 - 위협, 처벌, 지연, 회피
 - 협력적 문제해결전략
 - 갈등관련 당사자들이 갈등문제 해결을 위한 대안 모색 및 공동노력 추진과정
 - 협상, 설득, 보상과 상호호혜, 대면
 - 협상력 제고 전략
 - 갈등 당사자들이 의도대로 갈등문제를 해결하기 위해 자신들의 입장을 긍정적으로 부각시켜 갈등관리전략 시행여건을 유리하게 조성하려는 전략
 - 갈등공개, 지지세력 동원과 동맹구조 형성, 계층적 권위 활용

16

민군갈등의 관리전략

◆ 제3자 개입에 의한 해결

- 제3자 조정형태 : 알선, 조정, 중재
- 수동적 관리전략
 - 갈등관련 당사자들이 갈등해결 모색과정을 겪고 있을 때 방관적 자세를 취하는 전략(알선)
 - 협상조건 제시해 당사자들의 의견접근 지원
 - 알선과정에서 결정을 내리거나 타협안 제시 불가
- 협력적 개입전략
 - 제3자가 갈등해결 대안을 권고할 수 있으나 대안이행 강제권 없음(조정)
- 지시적 개입전략
 - 갈등당사자들의 제3자 결정 수용 의무화(중재, 재정[裁定])

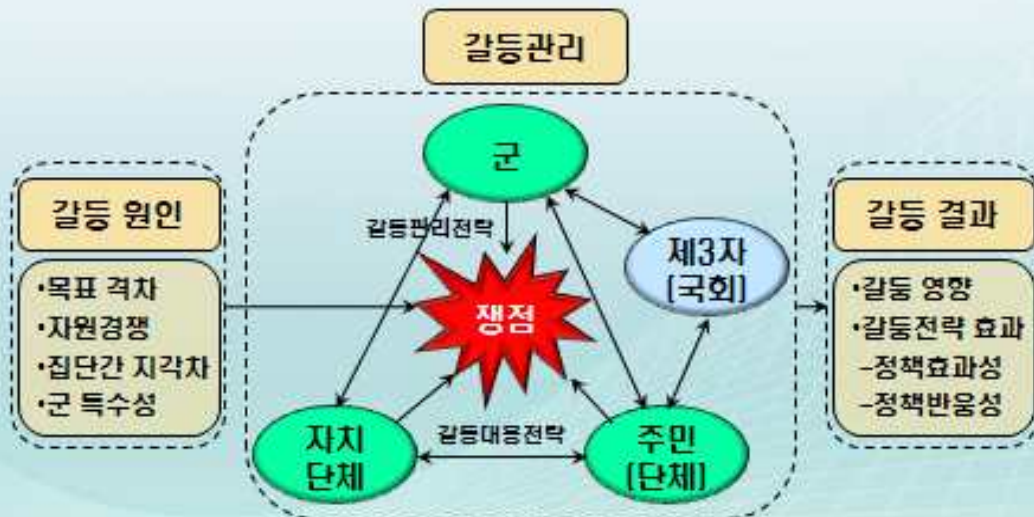
17

군사시설이전관련 법제(김혁중, 2013)

- 군용시설 교외이전 특별회계법 [법률 제1770호, 1966. 3.]
 - 도심지 군부대 교외이전사업 추진(이전비용의 이전대상부지 매각대금 중당 조건)
- 국방·군사시설사업법 제정 [법률 제4319호, 1991. 1.]
 - 사업시행자 확대(국방장관, 각 군, 도시계획사업 연계 및 민자사업시행자)
 - 공공단체에 대해 군사시설의 이전(협의)요청권 부여
- 국방·군사시설사업법 개정 [법률 제5268호, 1997. 1.]
 - 기부채납 및 양여조항 신설
- 국방·군사시설사업법 개정 [법률 제10926호, 2011. 7.]
 - 사업시행자 확대(지자체, 공공기관, 지방공기업, 공익사업시행자 등)
- 군용시설 이전사업 관리규정 제정 [국방부 훈령 제 593호, 1998. 6.]
 - 국토개발 장애 또는 민원대상 부대 이전

18

민군갈등 분석의 틀



19

민군갈등 분석의 틀

- 갈등원인 분석
 - 추구 목표 차이, 의사소통채널 미비, 집단간 지각의 차이, 군 특수성요인 분석
- 갈등 전개과정 분석
 - 갈등발생→증폭→완화→확대→발생의 반복형 · 순환형 갈등과정 적용
- 갈등 주체별 민군갈등 대응전략 분석
 - 국방부, 육군항공대(군측), 포국발전협의회, 용인시 및 의회(민측)
 - 제3자: 국회(지역관련 국회의원 포함), 언론
- 갈등해결전략의 효과 분석
 - 갈등영향: 갈등지속기간과 강도, 갈등으로 인한 여파
 - 갈등전략효과: 협의회가 추진하고자 하는 목표의 달성 정도(효과성) 및 주민 요구 수용 정도(반응성)

20

사례분석 : 용인 포곡항공대 이전갈등

사례 선정이유 및 개요

- 전형적인 도시화·산업화로 인한 민군갈등 발생 사례
 - 인구 3,000여명에 불과하던 1975년경 포곡읍 전대리 일대 10만여평 부지에 주둔(73항공대, 203항공대, 512항공헬기장, 55사단 등)
 - 현재 포곡인구 33,000명 정도로 증가
 - 포곡읍 중심에 자리해 지역발전에 큰 장애요인으로 작용
- 1991년 용인시 관내 이전을 적극 검토했으나, 주민반대로 무산된 후 용인시 차원의 적극적 이전 노력이 전무
- 결국 2000년 2월 주민들은 포곡지역관광진흥을 표방하며, [사]포곡 관광진흥시민협의회를 발족시켜 항공대 이전 추진
 - 2000년 이후 최근까지 국회의원 2회, 주민집회 및 서명운동 7회 전개

사례 선정이유 및 개요



● 갈등개요

- 1973년 주둔한 지 18년만인 1991년 관내 모지역 이전이 무산된 후 지자체차원의 이전노력이 없자 주민들이 직접 단체 조직해 추진
- 2000년 2월 [사포곡관광진흥시민 협의회 [협의회]를 발족시킨 주민들은 같은 해 7월 군부대 이전을 군당국에 요구했으나 냉담한 반응만 확인
- 2001년 2월에는 예강환시장이 항공대이전희망 의견을 제시하며, 국방부관계자 면담을 시사한 데 이어 포곡읍 3,000여 세대 10,000여명의 주민이 헬기장 이전추진 결의
- 3월 21일, 협의회가 항공대이전 청원서를 국회 제출[남궁석의원 소개]하고, 11월 2일에 협의회 주관으로 헬기장이전족구 및 포곡관광진흥시민결의대회를 개최한 데 이어 11월 5일 주민들이 청와대·국방부에 탄원서(7,000여명 서명)를 제출하자
- 11월 27일 국회국방위 청원심사소위는 군사시설이전 적극추진을 약속
- 그러나 시 측이 대체부지 대안을 명확하게 제시하지 못하자 2003년 중반까지 교착상태에 빠짐

23

사례 선정이유 및 개요



- 2003년 8월 25일 지역국회의원인 남궁석의원의 노력으로 국회국방위원 및 국방부 관계자가 포곡읍 현지를 시찰하게 되고, 이를 계기로 11월 10일 포곡지역 항공대이전 범주민대책위원회 구성(22개 단체)
- 그러나 2003년 11월 25일 대책위 주관으로 항공대이전 족구 주민집회를 개최한 것 외에 뚜렷한 주민들 움직임이 없이 4년여의 시간이 흐르자 협의회가 다시 전면에서
- 2007년 10월 17일 항공대이전추진 주민대책회의 개최하고, 시차원의 적극적 협력을 촉구하는 결의문을 채택
- 2008년 3월에는 협의회와 읍인시가 공동으로 국방부에 항공대 이전을 건의했으나, 국방부는 6월 27일 항공대 자체이전은 불가하며, 대체부지 및 시설제안 시 검토가 가능하다는 점을 적시해 회신
- 이에 협의회가 2009년 3월 30일 대체부지 및 시설제안서를 국방부에 제출했으나, 이번에는 협의회가 사업시행자로서의 부적격성 지적(2009. 4. 21)하며 난색을 표하며
- 4개월 후 협의회는 항공대 이전 협의 요청까지 묵살하였음

24

사례 선정이유 및 개요

- 결국 협의회는 2001년에 이어 두 번째로 2009년 8월 12일 항공대이전 청원 국회 제출
- 하지만 청원 접수 후 16개월이 지난 2011년 3월 31일에 국회국방위 청원심사소위가 항공대 이전문제를 논의했지만, 사업시행자로서의 주민대표의 공신력에 대한 문제제기 및 지자체 협의 요청 시 오히려겠다는 국방부 답변만 확인한 후 임기만료까지 주가로 개최되지 않아 성의있는 태도를 보여주지 못했음
- ※ 제18대 국회 임기만료까지 관련법 해석과 관련 질의답변 및 논의 반복
- 민주당 우제창의원도 국방위 청원심사소위 개최직전인 2011년 1월 19일 김관진장관을 만나 항공대 이전관련 협의를 하였으나 주민들은 큰 기대를 하지 않았으며, 19대 종선을 얼마 앞둔 2012년 2월 20일 처인구에 줄마한 새누리당 이은재의원도 김 국방장관을 면담했으나 성과는 기대에 미치지 못했음
- 2012년 4월 제19대 종선에서 당선된 이우현의원이 8월 30일 주민대표 면담에서 항공대 이전주진 의사 재확인하고, 12월 14일 김학규웅인시장과 송영근국회의원(비례) 등이 항공대이전 지속주진을 약속한 데 이어 협의회도 2013년 2월 정기총회에서 항공대 이전 지속주진을 확인한 바 있어 귀추가 주목됨

25

포곡항공대 입지현황



26

갈등의 전개과정



● 갈등발생기 (2000. 2~2000. 12)

- 군부대 이전관련 갈등이 잠재되어 있던 시기로부터 갈등주체들이 갈등상황을 인지하고 대표기구를 결성하여 집약적 의사표현 및 목표달성을 위한 활동을 개시한 시기까지 해당
- 시기적으로 지자체가 소극적으로 일관하는 가운데 포곡지역주민들이 [사]포곡관광진흥시민협의회를 발족시켜 본격적으로 군부대 이전을 요구
- 최초의 시도는 군당국의 냉담한 반응으로 무산되었지만, 협의회는 2000년 12월의 총회에서 항공대 이전추진을 핵심사업을 규정해 갈등증폭을 시사

● 갈등증폭기 (2001. 2~2003. 11)

- 갈등증폭의 주체는 예강환용인시장으로 항공대이전을 희망한다며, 국방부관계자 면담계획을 시사하는 등의 반응을 보인 것

27

갈등의 전개과정



- 시장의 발언과 함께 주민들은 항공대 이전을 결의하는 집단행동을 보였고, 국회청원은 물론 청와대 · 국방부 등에 탄원서를 제출하였으며
- 국토연구원의 군사보호시설 관련연구 주민설명회까지 개최하면서 역량개발을 통한 목표달성의지를 가다듬기도 하였음
- 2001년말 군사시설보호구역 대폭 해제 및 경기도내 군용비행장 주변 고도제한 등의 계획발표로 2002년 초에는 항공대이전 기대감이 고조되었음
- 2003년 8월에는 국회국방위의 현지시찰이 있자 주민들은 차제에 추진동력을 강화하기 위해 11월에 지역내 22개 단체로 항공대이전 범주민대책위를 구성해 대규모의 항공대이전 촉구 주민집회를 개최함
- 하지만 그 후 대책위의 이렇다 할 활동성과가 드러나지 않으면서 갈등의 완화단계로 접어들게 됨

28

갈등의 전개과정



● 갈등완화기 (2003. 12~2007. 10)

- 군, 지자체, 주민 등 갈등주체의 행동양상이나 특징적 현상이 포착되지 않음
- 주민들은 제기한 항공대이전 청원이 별다른 성과없이 제16대 국회 임기만료로 종료되자 자포자기 심정으로 허탈한 상태였던 것으로 추정됨
- 실제로 2004년 2월에 포곡읍 일부 군사보호구역 해제 및 완화가 이뤄지자 환호하는 주민들을 향해 정혜원협의회장은 “보호구역 해제와 항공대이전 문제는 별개의 것”이라며 투쟁심을 고취하기도 하였음
- 2003년 12월은 제16대 국회 임기를 5개월 앞둔 상태이며, 남궁석의원 만큼 정치력을 발휘하여 지원해 줄 정치세력을 확보하지 못한 것으로 보임
- 2007년 10월은 제17대 국회 임기를 7개월 앞둔 상황으로 총선판도에 따라 주민들에 협조적인 정치세력 확보가 가능하다고 판단한 것으로 보임

29

갈등의 전개과정



● 갈등확대기 (2007. 10~2012. 4)

- 이전 단계와 달리 협의회가 보다 정책적인 차원에서 체계적으로 대응하였음
- 2007년 10월 대규모의 주민대책회의를 개최해 결의문을 채택하면서 시의 적극적 개입을 촉구했으며, 시와 공동으로 국방부에 항공대 이전을 공식 건의
- 특히 국방부가 대체부지 및 시설제안을 요구하자 협의회는 이에 대한 답신을 즉각 제출하였으며, 국방부가 다시금 사업시행자 적격성 문제를 들고나오자 이에 대한 대안을 마련해 대응하는 등 체계적인 행동양상을 보였음
- 2008년 총선을 앞두고 후보자들을 초청해 항공대이전을 공약으로 제시하도록 압박하는 한편, 제17대 국회임기 중 항공대이전문제에 소극적이던 민주당 우제창의원이 재선하자 비례대표인 한나라당 이은재의원을 통해 재차 국회청원을 제기하였음

30

갈등의 전개과정



- 하지만 거의 1년반 만인 2011년 3월말에 상정된 국회국방위 청원심사소위에 청원소개위원이 참석조차 하지 않는 등 실질적 해결책이 추진되지 못했으며,
- 지역구의원인 현역의원이나 청원소개의원 모두 제18대 국회임기 중 국방장관을 1회 만난 것이 전부일 정도로 정치권의 지원은 소극적이었음
- 다만, 협의회는 전직 시·도의회의원을 비롯한 구성원간의 논의를 통해 지속적인 해결노력을 기울였고, 시의 적극적인 개입을 지속적으로 요구하였음
- 대개 지자체가 도시개발계획 수립 후 군과 협의과정에서 문제를 해결해 가는데, 용인시는 그러한 노력조차 기울이려 하지 않자 거꾸로 국방부로 하여금 도시계획수립을 요청 하는 공문을 보내도록 요구하기까지 하였음
- 2012년 4월 제19대 총선후보자들이 항공대이전을 공약으로 내건 가운데, 새누리당 이우현후보가 당선되었지만, 진정성 있는 추진여부에 주민들이 회의적 반응을 보이며 다시금 소강국면에 접어들고 있음

31

갈등의 전개과정



● 갈등발생기 (2012. 5~현재)

- 시 당국의 방관에 가까운 소극성과 정치권의 지원이 성과없이 결말지어지자 주민들은 또 다시 무기력한 상태에 빠져들고 있음
- 다만, 제19대 국회의원으로 당선된 이우현의원이 주민대표면담을 통해 항공대이전 추진의사를 재확인하였고
- 김학규용인시장과 송영근국회의원(새누리당, 비례)이 항공대이전을 지속적으로 추진하겠다고 밝힌 바 있으며
- 협의회도 2013년 초의 정기총회에서 항공대이전을 다시금 추진하겠다고 천명한 바 있어 갈등이 다시 발생할 것으로 예측되고 있음
- 무엇보다 당초 협의회가 항공대 이전을 위한 대체부지로 선정한 지역이

32

갈등의 원인



● 추구하는 목표의 차이

- 항공대 이전문제를 검토·협약하고 있는 국방부는 현 주둔지를 고수하거나 군 작전상 문제를 최소화하기 위해 남북 방향으로만 이동하는 등 최적의 입지조건하에서 이전하는 목표를 두고 있음
- 협의회는 국방부의 입장을 반영해 군 작전반경을 고려한 대체부지로 산간지역인 용인시 남부 ○○면 일대를 선정해 합참본부로부터 적합하다는 판정까지 받은 바 있음
- 이처럼 민간단체에 불과한 협의회가 군 작전개념까지 이해하면서 대안을 제시할 수 있었던 것은 주민들의 적극적인 지원이 있었기 때문
- 그러나 국방부는 대체부지 문제, 사업시행자 자격문제 등 새로운 문제를 제기하며 최종적인 결론을 유보하고 있음

33

갈등의 원인



● 의사소통채널의 미비

- 포국항공대 이전문제에 대해 시 당국이 적극적으로 나서지 않음에 따라 국방부는 시로 하여금 협의를 요청할 것을 요구하면서 협의회와 공식적인 의사소통 채널조차 확보하지 않고 있었음
- 그러나 제18대 국회 청원제출을 계기로 국회의원실을 매개로 국방부와 의 협의 채널이 가동되었음
- 공식적인 의사소통채널의 미비로 인해 국방부의 책임전가 행위 내지 말바꾸기 행태가 자주 확인되었으며, 이로 인해 협의회와 국방부간의 심리적 갈등이 최고조에 이를 때도 적지 않았음
- 협의회장이 시당국, 국방부, 국회 등을 오가며 문제해결을 시도하는 과정에서 공통적인 의견확인 등 효율적 갈등해결 방안이 제시되지 못한 문제점이 있음

34

갈등의 원인



● 집단간 지각의 차이

- 포곡항공대 이전과 관련한 인식차이는 주로 이전 필요성, 이전비용 부담주체, 대체부지의 위치 등
- 이전필요성에 대해서는 항공대나 합참, 항작사 등 군 지휘부도 공감하는 사항
 - ※ 1975년 설립된 기지로 시설노후화 및 기지협소 문제로 이전공감대 형성
- 다만, 국방부는 용인시의 미온적 태도로 인해 향후 사업추진과정에서 예기치 못한 사태가 발생할 경우 책임문제에 대해 우려하는 것으로 확인됨
 - ※ 용인시는 1991년과 같은 주민갈등의 재연을 우려하고 있음
- 이전방식에 대해서는 기부대양여방식을 협의회가 제안한 바 있어 국방부도 어느 정도는 동의하고 있는 상황. 협의회는 이에 도시계획수립을 용인시에 요청하도록 국방부에 건의하기도 하였음

35

갈등의 원인



〈 협의회가 국방부에 건의한 내용 〉

용인 항공대 인근 피해지역주민의 장기민원을 수습하고 국방 현대화를 위해 **기부/양여 사업으로 부대이전을 추진하도록** 관련부대와 인근에 대한 **도시기본 계획변경을 용인시에 요청**

- 이전 규모 및 위치 등에 대해서도 역시 지원대상부대인 3군사령부나 합참본부 등 군 상급부대의 동의를 확보하였음

● 군의 특수성

- 포곡항공대 이전문제는 무엇보다 군 전략적 차원에서 중요한 의미를 지님
- 이전부지 및 규모 설정시 고려사항이 중부권 방어와 서해5도 작전지원, 그리고 제3군사령부 작전지원 등의 기능수행에 차질이 없어야 한다는 것
- 2009년 8월 국회청원 이전만해도 국방전략이라는 차원에서 구체적인 정보 제공을 회피해 협의회가 대안마련에 많은 어려움을 겪었음

36

갈등의 원인

- 협의회가 제안한 대체부지의 경우 아직까지는 보안에 부쳐지고 있는데, 이는 주민갈등 우려나 해당지역의 지가 양등 우려 등에서 비롯된 것이지만, 군 작전과 관련성이 있기 때문임
- 오랜 기간 이전사업 협의과정에서 국방부 협의실무자의 인사이동으로 신임 실무자와의 공감대 확보에도 상당히 많은 시간이 소요되어 협력체계 정립에 어려움이 있었음
- 특히 상급자의 의향에 따라 협상실무자의 태도가 달라지는 등 군 조직문화의 특성이 갈등관리에 많은 영향을 미치고 있음을 확인

37

갈등당사자간 갈등관리전략

● 갈등발생기

- 군은 항공대이전 문제가 공론화되지 않도록 협의회 등 주민들의 쟁점화를 회피·지연하는 독자적 관리전략에 주력
- 협의회 등 주민들은 협의회 총회에서 공식적으로 항공대이전 문제를 추진의제로 선포하는 등 협상력 제고전략을 사용
- 용인시는 철저히 방관자적 자세 견지

● 갈등종복기

- 군은 계속해 독자적 관리전략에 주력.
- 주민들은 협상력 제고전략을 활용하여 예강환시장의 항공대이전 지지선언을 이끌어 내었으며, 국회청원을 성사시키면서 정치세력과의 연합전선도 구축

38

갈등당사자간 갈등관리전략



- 특히 남궁석의원의 안내로 국회국방위 위원장 등이 현지를 시찰한 것은 주민들과 국회의 동맹구조 형성을 시사하는 것
- 아울러 이정문시장 등 시 관계자들도 항공대이전 문제에 관심을 기울이게 하는 긍정적인 계기가 되었으며, 그 후 대책위 구성 및 주민집회에 시장과 의회의장 등 기관장들도 머리띠를 두르고 참여함으로써 주민단체의 갈등관리전략이 주요했음을 보여줌
- 협의회가 국토연구원의 군사시설보호구역 및 군사시설대책 관련 연구결과에 대한 주민설명회 등을 개최하는 등 주민들의 지지와 공감을 유도한 것도 긍정적으로 평가됨

39

갈등당사자간 갈등관리전략



● 갈등완화기

- 정치세력과의 공조 내지 연대가 와해될 조짐을 보이자 협의회 등 주민들이 어떠한 보완적 전략도 활용하지 못한 것은 대단히 아쉬운 부분
- 결국 그간 어렵게 확보한 지지세력이 와해되어 협의회 내부의 비판과 비난은 물론 항공대이전 문제는 요원하다는 견해도 언론을 통해 제기되곤 하였음

● 갈등확대기

- 군은 소극적인 전략에서 탈피해 협의회 측을 대상으로 적극적인 협력적 문제해결전략(협상)에 주력하면서도 보완적으로 독자적 관리전략(위협, 철회)을 사용
- 특히 국방부의 신임협상실무자는 협의를 원점에서 다시 시작하듯이 철저한 독자적 관리전략을 활용하였음

40

갈등당사자간 갈등관리전략



- ▶ 협의회는 협력적 문제해결전략(대면, 설득, 협상)에 주력하면서 협상력 제고전략(지지세력 동원, 계층적 권위 활용)의 차원에서 국회의원실 보좌진을 적극 활용하였으며,
- ▶ 국방부가 법률적인 문제를 논의의 전제로 제기하자 국회의원실 보좌진을 활용해 법제처와 대법원 등에 법률해석을 의뢰하게 하는 등 지지세력 동원전략을 적극적으로 사용하였음
- ▶ 국방부 협상실무자의 소극적인 대응에 협의회는 국회의원 및 보좌진을 통해 국방장관을 직접 만나 상황을 설명하고 협의를 요청하는 등 적극성을 보였음
- ▶ 국방장관과 국회의원의 면담과정에서 양측은 이전의 필요성과 공동협력의 중요성에 대해 원론적으로 공감을 표시했으나, 실무자 수준에서의 협상은 여전히 어려움을 벗어나지 못했음

41

제3자 개입(국회)



- 항공대 이전갈등이 시작된 2000년부터 진행중인 현재까지 포곡지역 국회의원은 제16대부터 제19대까지 모두 6명(비례 2명 포함)
- 일단 협의회가 정치세력과의 연대를 추진한 시기는 각각 갈등증폭기와 갈등확대기로 전략적 차원에서는 나뉘는 의미가 있다고 할 것
- 그러나 갈등과정 전체를 통틀어 갈등증폭기에 해당하는 시기의 남궁석의원 외에는 단순한 알선형태의 수동적 개입에 그쳤음
- 지역구국회의원임에도 지역문제에 관한 청원을 꺼릴 정도로 지역 국회의원이 중앙정치에 몰입해 있었으며, 청원을 소개한 의원의 경우도 국회국방위 청원심사소위에 참석하지 않는 등 문제가 있음
- 현직의원도 시의회의장을 역임했으나 주민들의 신뢰도가 높지 않음

42

갈등의 결과



● 갈등의 영향

- 항공대와 포곡주민간 갈등은 협의회가 발족해 공식추진을 선포한 2000년부터 약 13년간의 장기간에 걸쳐 지속되었음
- 갈등의 강도는 일반적인 비선호시설 입지갈등처럼 집회 및 시위 등 극한 대립의 양상을 보이지는 않았으며, 서명운동, 성명서 발표 등 선전활동 위주로 진행되어 강도는 높지 않았던 것으로 분석됨
- 그러나 갈등이 장기화함에 따라 당사자간의 불신과 군에 대한 신뢰도 저하, 항공대의 시설노후화에 따른 장병들의 불편 등 부정적인 영향
- 지난 2012년 3월 15일 국방부, 합참, 3군사령부, 항작사 등 군 고위급관계자들이 통합회의에서 이전에 합의한 것도 이 때문임

43

갈등의 결과



● 갈등의 효과

- **정책의 효과성**은 협의회가 목표로 설정했던 입지선정 및 이전규모, 이전방법 등이 달성되었는지의 여부를 평가
- 협의회는 지역연고가 있는 국회의원을 통해 전략적으로 문제해결을 도모했으나 불발로 그쳤고, 결과적으로 전략적·정책적 효과성을 높이 평가하기는 어려움
- 다만, 현재까지의 경험을 토대로 최근 선출된 국회의원과 강력한 연대를 형성해 지속적으로 추진할 필요가 있을 것
- **정책의 반응성**은 주민요구의 수용 정도를 평가하는 것인데, 아직도 갈등이 진행중임으로 평가가 쉽지는 않을 것으로 판단함

44

정책적 함의

갈등의 원인

- 전형적인 도시화 · 산업화로 인한 민군갈등 발생 사례
 - 1975년경 포곡인구: 3,000명 → 현재 33,000명 정도로 증가
 - 포곡읍 중심에 자리해 지역발전에 큰 장애요인으로 작용
- 지역발전전략 수립 곤란, 에버랜드효과 향유도 불가능
 - 각종 선거 때마다 항공대 이전은 최대 이슈로 부각
- 주민 재산권 행사 어려움 및 각급 학교 학습환경 저해
 - 헬기 이착륙 방향 1.5km 이내 초 · 중 · 고 6개교 7,000여 학생들의 수업지장 초래

갈등의 전개과정



● 주민주도의 군부대 이전 운동 추진

- 처음부터 주민단체 조직에 군부대 이전 추진
- 2000년 이후 2차례 국회청원, 7회의 주민집회 및 시명운동 전개
- 선례 의식에 따른 정보차단 관성으로 적극적 홍보활동 미흡
 - ※ 1991년 용인시 관내 모지역 이전검토가 주민반대로 무산
- 민간단체의 공역사업 추진관련 당사자 자격시비에 따른 활동제약
- 법령해석능력 및 갈등대응전략의 부족
- 이전후보지 주민보상 등 전략적 대처능력 부족

43

갈등의 전개과정



● 자치단체장 및 실무자의 소극성

- 주민집단 민원(갈등)을 우려한 소극적 대응
- 다른 사례와 달리 시 차원의 적극적 대안제시 전무
- 주민단체와의 적극적 협력관계 정립 미흡
- 국방부의 협의거부 및 소극적 대응의 빌미 제공
- 주민단체의 항공대 포함 도시계획수립요구에도 미온적 대응

45

갈등의 전개과정



● 국방부의 책임회피 및 소극적 대응

- 군시설로서의 항공대의 특수성
- 중부권 방어 및 서해5도 작전지원 등 군 전략상 문제로 이전범위 제약
- 노후화되고 협소한 군 시설에도 불구하고 이전에 소극적 대응
- 대체후보지 선정요건의 제약(군 작전가능지역)

49

갈등의 전개과정



● 정치권의 소극적 대응

- 의안(청원)심의에 장시간 소요되는 국회 관행
- 총선 및 지방선거에서 지지확보 수단으로 활용
- 전·현직 정치인의 항공대 이전추진 의지 부족(청원심의 불참 등 적극성 부족)
- 군, 자치단체, 주민단체를 한데 아우르는 정치력 부족

50

갈등의 결과

- **시 당국의 적극적 개입 촉구**
 - 뚜렷한 성과 없이 답보상태
 - 총선·대선 이후 정치권 및 주민 관심 저조
 - 협의회, 당초 국방부 실무자와 지속 협의 진행 중
 - 국방부 관계자 의견과 같이 용인시가 사업시행자·당사자로서 적극 관여하도록 설득 진행 중

51

종합 : 향후 과제

- 본 사례는 군사시설이전갈등의 전형을 벗어난 것으로 심층적인 추가 연구분석이 필요함
- 지역주민들이 고통 받고 있는 상황임에도 시 당국이 적극적으로 나서지 않는 이유는 무엇인지 분석이 필요함
- 주민단체가 군사시설이전사업을 추진하는 것이 과연 바람직한 것인지, 또 가능한 것인지 검토가 필요함
- 국회의원이나 시의회 및 도의회의원들이 왜 적극적으로 개입하기를 꺼려하는지에 대한 검토도 역시 필요함
- 본 사례의 해결은 용인시 당국의 개입만 이루어 질 것인바 용인시, 협의회, 국방부 간의 협력체계 구축방안은 무엇인지 논의가 필요함

52

참고문헌



- 강민철·이승철(2010). "제주 해군기지 입지 갈등관리 전략에 관한 연구". 「공공행정연구」 제11권 제2호. 한국공공행정학회 : 89-112.
- 강소영·강한구(2013). "국가안전보장에 대한 국민의 참여: 군사기지, 군사시설의 조성·운영을 중심으로". 「저스티스」 제134-3호. 한국법학원: 324-354.
- 강한구·권오봉(2002). "군사기지민원과 대책: 관련 예산을 중심으로". 「국방정책연구」 제57호. 한국국방연구원: 39-63.
- 강한구·백재욱·김상호(2009). "군 주둔의 지역경제 효과 추정 및 기여도 증진방안 연구". 「국방정책연구」 제25권 제1호. 한국국방연구원: 41-76.
- 강한구·이근수·김광식(2000). 「군과 지자체간 행정마찰 요인 전망 및 해소방안」. 한국국방연구원.
- 고재학(2008). "군사시설보호구역의 경제손실 추정 연구: 연천군 재정손실 규모 추정을 중심으로". 「한국정책과학학회보」 제12권 제1호. 한국정책과학학회: 115-133.
- 군영길(1996). 「원경문제에 대한 지방정부의 갈등관리」. 광운대학교 대학원 박사학위논문.
- 권 훈(2011). 「한국 민군갈등의 유형과 그 특성에 관한 연구: 2003~2010년 국방부 주변 시위 및 집회를 중심으로」. 연세대학교 대학원 박사학위논문.
- 김병현(2011). "공공시설 입지갈등의 구조와 행위 분석: 군사시설 이전 갈등의 사례". 「한국지방자치학회보」 제23권 제2호. 한국지방자치학회: 77-98.

53

참고문헌



- 김병철(2003). 「비전호시설 입지갈등 관리방안에 관한 연구」. 국방대학교 석사학위논문.
- 김재관·심재정(2007). "민군갈등의 원인과 갈등관리에 관한 연구: 육군 제35사단 이전사례를 중심으로". 「한국거버넌스학회보」 제14권 제2호. 한국거버넌스학회 : 203-237.
- 김천영(2002). "남비행 국방시설의 외부성 갈등 조정에 관한 연구". 「한국지방자치학회보」 제14권 제3호. 한국지방자치학회: 125-149.
- 김혁중(2013). "국가안전보장과 주민의 참여: 군사시설의 조성·운영을 중심으로". 「저스티스」 제134-3호. 한국법학원: 275-323.
- 김홍주·김인희·우명제(2009). "도심지 군부대 이전부지 활용사례 연구: 미국, 독일, 일본, 한국을 중심으로". 「한국정책학회보」 제18권 제4호. 한국정책학회: 401-429.
- 박성기·김석주(2012). "군 훈련장 갈등관리의 영향요인 분석". 「한국정책과학학회보」 제16권 제4호. 한국정책과학학회: 109-131.
- 백종섭(2006). "자치단체의 정책갈등 원인과 정책적 함의: 대전광역시 유성구 사례를 중심으로". 「한국거버넌스학회보」 제13권 제3호. 한국거버넌스학회 : 25-54.
- 부영록(2013). "민군갈등 현안과 정책방향: 주요 사례를 중심으로". 「국방정책연구」 제28권 제4호. 한국국방연구원: 189-217.

54

참고문헌

- 사득환(1997). "지방시대 환경갈등의 해결기재: 제3차 조정을 중심으로". 「한국행정학보」 제31권 제3호. 한국행정학회: 187-201.
- 심재정(2007). 「민-군 갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구」. 원광대학교 대학원 박사학위논문.
- 심재정(2009). "군사시설 관련 갈등 해결의 영향 요인에 관한 연구". 「국방정책연구」 제25권 제2호. 한국국방연구원: 229-265.
- 문재호(2011). "국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석: 담론분석을 통한 원인진단 지표 개발". 「한국행정학보」 제45권 제4호. 한국행정학회: 55-84.
- 문재호·김형성·최대웅(2011). "국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법: 제주해군기지 사례의 교훈". 「한국정책학회보」 제20권 제2호. 한국정책학회: 319-352.
- 이문규·유성필·황지욱(2012). "기부대양여 사업의 개선방안에 관한 연구". 「도시행정학보」 제25집 제2호. 한국도시행정학회: 227-249.
- 이석호·김응훈(2006). "지방화시대 민군갈등의 특성과 관리전략에 관한 연구". 「한국정책과학학회보」 제10권 제2호. 한국정책과학학회: 175-206.
- 이승철·강민철(2012). "행정학적 FMECA에 의한 제주 해군기지 갈등관리 연구". 「공공행정연구」 제13권 제2호. 한국공공행정학회: 1-18.

55

참고문헌

- 임정빈(2012). "국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로". 「한국정책연구」 제12권 제4호. 경인행정학회: 519-543.
- 조성문·문형만(2005). "지역 주민 운동의 논리와 근대화 이데올로기: 제주도 송악산 군사 기지 설치 반대 운동을 중심으로". 「현실과인식」 제29권 제4호. 한국인문사회과학회: 9-30.
- 최병문(2007). 「한국의 민군관계 유형화에 관한 연구: 민군관계 변천과 갈등관리 사례분석을 중심으로」. 경기대학교대학원 박사학위논문.
- 최병학(2012). "민군간 갈등관리 및 예방관리". 「2012 주계공동학술대회 발표논문」. 한국지방정부학회.
- 최응환(2009). "민주화 이후 군과 지역사회: 협력적 민군관계 형성을 위한 과제". 「GR 연구논증」 제11권 제3호. 경기개발연구원: 61-83.
- 한정수(2008). "국책사업의 갈등관리 현황 및 시사점". 「NABO 재정브리프」 No. 8. 국회예산정책처.
- 허훈(2003). "군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향". 「한국정책연구」 제3권 제1호. 정보경인행정학회: 99-122.
- 허훈(2008). "군과 지역사회의 협동거버넌스 구축방안". 「한국정책과학학회보」 제12권 제4호. 한국정책과학학회: 27-50.

56

