

육군 갈등관리 매뉴얼



부
근
본
규

육군정책의 안정적 추진을 위한 갈등관리 매뉴얼 연구

2009. 12. 29.

육군협회 김 용 석

김용석 박사



- 서울대학교 문리대 정치학과 졸업 (정치학사)
- 동국대학교 경영대학원 (경영학 석사, 경영학 박사)
- 청와대 종합상황실장
- 수도방위사령부 작전처장
- 한국국방연구원 책임연구위원
- 국방대학교 관리대학원 교수(경영학)
- 한국군사문제연구원 연구본부장

-- 주요 논문 --

- 수도권 비상대비상의 취약요인 분석과 대책 I.(Ⅱ급), 비기위
- 수도권 비상대비상의 취약요인 분석과 대책 II.(Ⅱ급), 비기위
- 미래전 수행을 위한 작전부대 운용 및 구조연구.(Ⅱ급), 합참
- 합동전력발전방향(Ⅱ급), 합참
- 국방경영혁신 방법과 과제, 국방논집42
- 작전개념에 부합된 부대구조 연구(Ⅱ급), 육군개혁위
- 한반도에서 발생가능한 위기의 형태, 전쟁으로의 전개과정, 분쟁형태별 예상피해 판단 및 비상대비 발전방향, 비기위
- 남북한 평화공존시대에 대비한 국가동원능력 강화방안, 비기위 세미나
- 군 조직에서 고급리더십 연구, 국방대학교 안보연 연구과제
- 군 근무환경에 관한 연구, 육사
- 전쟁에서의 지휘(번역서), 권영근, 김구섭, 김용석공역
- 평화정착단계에서의 지상군 전력운용, 육군교육사
- 국방현안 전문가 모니터링 시스템 발전방안, 국방부 정책국
- 테러대응을 위한 육군의 임무와 역할 수행방안, 육군교육사
- 신행정수도 안보분야 입지연구, 토지공사(국토연구원)
- 중장기 비상대비 수요예측 및 발전방향, 비상기획위원회
- 안전성과 효율성을 고려한 방호체계구축(행정복합도시), 건교부
- 전시 비상대비체계와 평시 위기관리체계의, 비기위(aT센터)
- 한국군과 국가발전(2006 안보토론회), 육사 총동창회
- 전작권 전환에 대비한 지상군 발전방안, 국회 의원회관 소회의실
- 연금개혁과 군인연금, 한국군사문제연구원
- 미래 대테러작전 : 육군의 역할과 수행개념, 지상군 연구소

- 목 차 -

I. 서론	1
1. 연구목적과 배경	1
2. 연구범위와 방법	2
II. 갈등과 갈등관리	3
1. 갈등의 정의	3
2. 갈등의 유형	4
3. 갈등관리	8
III. 국방군사업무와 갈등관리	11
1. 국방군사업무와 민군갈등	11
2. 국방군사업무의 갈등유형	12
3. 민군갈등의 폐해	22
4. 갈등의 관리방법	29
IV. 육군의 갈등관리	42
1. 갈등관리상황의 이해	42
2. 갈등관리 교육	44
3. 갈등유형별 관리방법	47
4. 대상별 갈등관리 매뉴얼	51
V. 결론	56

I. 서론

1. 연구목적과 배경

현대사회에는 개인 간 또는 집단간이나 개인과 집단 그리고 정부부처와 여러 대상 간에 다양한 이슈의 갈등이 존재한다. 그러나 갈등이 효과적으로 관리되지 못하면 불필요한 노력과 비용이 들게 되고 갈등당사자는 불만족한 상태에서 새로운 양상의 갈등악화와 사회적인 비용을 지출하게 한다. 그러므로 갈등은 효과적으로 관리되어야 한다. 특히 민군간의 갈등은 안보라는 국가적 가치의 훼손을 가져오고 민군관계를 손상시켜 안보환경을 악화시킬 가능성이 많다. 현대국가의 안보가 국가총력전을 특징으로 하고 있어서 국민의 절대적인 지지를 바탕으로 군사적인 기능이 보장되어야 하기 때문에 민군갈등의 원만한 관리와 해결은 더욱 중요한 의미를 갖게 된다.

특히 우리는 세계적인 냉전체제가 무너지고 남북의 긴장완화와 국방력의 상대적인 자신감으로 인하여 위기의식과 안보의식이 약화되어 군사적인 역할의 상대적인 중요성이 도전받고 있으며 국가적인 가치보다 개인의 권리신장의 강조가 두드러진 민주화의 진전으로 안보가치의 실현은 많은 도전을 받고 있다. 특히 지방자치제의 전면적인 실시로 주민의 직접적인 선거에 의하여 선출되는 지자체 장은 국가의 안보가치의 중요성보다는 주민의 재산권과 생활권 그리고 지역개발을 우선시하는 경향마저 보이고 있다. 그러므로 국방규제와 국방운영 등과 관련된 사소한 이익갈등이 안보가치를 평가하는 가치갈등으로의 악화로 인한 안보의식의 손상을 가져올 가능성마저 있다.

이러한 상황에서 군은 군사시설보호구역으로 인한 규제완화를 요구하는 주민과 지자체와의 갈등, 개발제한 해제요구로 인한 주민과의 갈등, 군사기지의 이전 조정 시의 갈등, 훈련장 및 사격장의 폐쇄와 이전요구, 환경 및 소음, 교통 등의 부대활동 관련 민군갈등 등으로 군의 노력과 비용을 요구하고 있지만 전문적인 지식과 경험을 가진 인력의 부족과 관련 업무지침서 활용과 같은 갈등예방과 관리능력이 부족한 실정이다. 특히 군뿐만 아니라 다양한 공공갈등과 민관 및 민군갈등을 효과적으로 관리하는 것은 사회통합을 위하여 긴요한 과제로 인식하여 2005년 5월 27일 갈등관리 기본법 제정을 시도하였다가 무산되고 2007년 2월12일 대통령령으로 제정하여 2008년 12월24일 개정된 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」을 2009년 1월 1일부터 시행하도록 하고 있다. 이러한 추세에 발맞추어 국방부도 민군갈등에 대한 관리를 전담하는 조직을 지정하여 주기적으로 점검하고 각 군도 이

러한 역할을 활성화하고 있다.

그러나 이에 대한 전문적인 능력을 가진 인력이나 업무수행을 위한 참고자료나 지침서가 빈약한 실정을 감안하여 업무수행능력을 획기적으로 향상시키기 위한 노력의 일환으로 각급제대의 지휘관과 업무담당자를 위한 효과적인 관리 프로세스를 위한 참고자료와 매뉴얼을 작성하기 위해 연구가 필요하게 되었다.

2. 연구범위와 방법

공공갈등과 민군갈등은 수준과 유형에 따라 매우 다양하다. 국방부와 타부처간에는 예산배분을 두고 적정국방비 확보로 갈등을 한다. 이러한 국방비의 수준을 결정함에 있어서 안보위협에 대한 인식이 다를 수 있다. 이는 통일과 안보를 두고 정책갈등으로 나타날 수 있고 심지어는 남남 갈등의 사회분열의 원인이 될 수도 있다. 예산배분의 갈등 외에도 정부 부처 내에서는 방산정책과 국토개발 그리고 환경보존과 개발간의 다양한 갈등이 존재한다. 그리고 국방부와 지자체 간의 군사시설과 기지의 조정과 이전 시에 지자체와 주민 간에도 다양한 갈등이 존재한다. 그런가 하면 이념적인 NGO, 이익단체와 각종 기능사회단체와도 다양한 갈등을 나타내기도 한다. 그러나 이 연구에서는 제한된 시간과 자원으로 모든 갈등현상을 다 다룰 수는 없고 특히 빈번하고 절실한 민군갈등과제를 중심으로 하여 연구범위를 한정하기로 한다. 민군간의 갈등현상을 일반적으로 살펴볼 것이지만 참고서와 매뉴얼을 위한 연구는 지역개발과 주민의 재산권 보호요구, 그리고 부대활동과 관련된 소음과 환경 교통 등의 실무적인 문제로 한정할 것이다. 특히 군사시설과 기지, 훈련장 및 사격장과 관련된 민군갈등의 문제를 중점적으로 다루고 이에 따른 갈등관리 프로세스와 해결매뉴얼을 작성하는데 초점을 맞출 것이다.

연구의 방법은 현재 다양한 차원에서 조사되고 연구된 결과들을 종합하고 정리하는 이론적인 연구와 현재 국방부와 군에서 당면하고 있는 다양한 갈등유형을 분류하고 정리할 것이다. 지자체의 개발요구와 관련하여 현장에서 나타나고 있는 중요한 사례들을 열거하고 정리할 것이다. 연구의 구성은 서론에 이어 II장에서는 갈등과 갈등관리를 위한 일반적인 이론을 살펴볼 것이고 III장에서는 국방군사업무와 관련된 갈등현안과 갈등관리를 다루고 IV장에서는 이 연구의 핵심으로 육군정책을 안정적으로 추진하기 위한 갈등관리의 구체적인 갈등관리 매뉴얼을 작성하기로 한다.

II. 갈등과 갈등관리

1. 갈등의 정의

갈등(葛藤)은 씩을 의미하는 갈(葛)과 등나무를 의미하는 등(藤)의 합성어로써 씩과 등나무가 서로 반대로 회전하면서 감고 올라가는 상태로 표현한 것이다. 이처럼 갈등해결은 얽힌 상태를 풀어내기란 여간 어려운 것이 아니다. 서양에서는 conflict는 상대가 서로 맞선다는 confligere라는 라틴어에서 유래된 것인데 서로(con) 충돌하다(fligere)라는 의미의 충돌, 대립, 마찰, 모순 등의 의미이다.¹⁾ 심리학적으로는 한 사람이 두 가지 이상의 상호배타적인 행위에 대한 동기가 작동하는 상황이라고 정의하고 있고 사회학적으로는 지위와 권력 그리고 희소자원에 대한 욕구와 가치를 두고 갈등당사자 간에 바라는 가치를 획득하기 위해서 뿐만 아니라 경쟁자를 제거하거나 무력화 또는 해치면서 투쟁하는 것이다.²⁾ 그러므로 갈등의 핵심적인 요소는 경쟁이 된다. 갈등은 경쟁의 한 특별한 상황으로 보고 양립할 수 없는 경쟁은 갈등이 되는 것이다. 또한 행위의 규제정도를 표현하는 것으로는 경쟁이 법과 제도적인 범위에서만 이루어질 때를 말하고 갈등은 규제되지 않는 행위로 보는 것이다.³⁾ 이러한 갈등은 개인 간 또는 개인과 집단 간 그리고 집단 간에도 일어나는데 갈등은 견해에 따라 분열의 원인이 되기도 하지만 잘 해결되면 집단을 유지하고 공고화하며 창의적인 발전에 기여하기도 한다. 갈등이 초기단계에서 조금씩 잘 해결되어 더 큰 갈등을 미연에 방지하기도 하고 윈윈(win/win)의 해결책으로 사회구성요소간의 공고화에 기여한다.

정치적으로는 맑스와 엥겔스는 계급갈등과 사회적 다윈주의(Social Darwinism)로 사회내의 갈등문제를 시험적으로 분석하여 개혁과 혁명이론을 발전시켰다. 헤겔과 맑스 사상가들은 갈등을 사회를 설명하는 핵심적인 설명변수로 취급하였는데 이는 사회적인 모순으로 발전하여 대립적인 세력 간에 변증법적인 발전을 하는 핵심요소로 본 것이다. 베브(Max Weber)는 갈등은 사회생활에서 분리할 수 없는 존재로 보고 이의 해결은 결국 선택의 연속으로 본 것이다.

기본적 합의(basic consensus)를 전제로 다원화된 사회에서 다양한 갈등은 사회의 통합을 위해 긍정적인 기능을 한다. 갈등과 합의(conflict and consensus)는 체계적 사회변화의 기본구도이며 민주주의의 기본적인 방식들

1) 최해진, 『갈등구조와 전략』 (두남, 2004), p.11, 이성록, 『비영리민간조직 갈등관리론』 (미디어숲, 2007), p.22

2) International encyclopedia of the social sciences, 1974, Collier and Macmillan, vol.,3, p.232

3) 이성록, 전제서, p.22

통한 해결은 사회분열을 사전에 막는 역할을 한다.

다양한 갈등개념의 공통점을 추출하여 바론(R. A. Baron)은 갈등의 정의를 첫째 영합(zero-sum)상황 하에 있는 개인이나 집단의 상충되는 이해관계이며 둘째, 이러한 상충관계가 인식되어야 하고, 셋째 상대의 이익을 저지시키거나 자기의 이익을 위한 행동이 상대의 이익을 저지하는 신념이 포함되어야 하고, 넷째 갈등은 과거의 관계로부터 이어지는 과정이며 상호작용이라는 것이다. 다섯째 상대의 목표를 전복시키려는 일방 또는 쌍방의 행동으로 요약하고 있다.⁴⁾

2. 갈등유형

가. 갈등의 기본변수

갈등은 기본적으로 네 가지 조건을 전제로 성립하는데 첫째 둘 이상의 주체가 있어야 한다. 단일주체의 경우는 갈등이 있을 수 없다. 개인의 심리적인 갈등도 동기가 다른 두개 이상의 내면의 주체에 의하여 갈등을 일으킨다. 군사분야 갈등도 기지의 이전이나 규제가 주민과 군부대 또는 지자체와 군부대가 주체가 되어 이익을 두고 갈등하는 것이 일반적인 상황이다. 이처럼 둘 이상의 주체가 전제되어야 한다. 둘째는 대상이나 행위의 상호의존성이다. 토지이용을 두고 군사적인 목적으로 지형의 변형을 규제하는 것과 토지를 이용하여 건축을 하거나 개발을 통한 부가가치의 창출을 하는 것이 서로 영향을 주는 관계가 되는 것이나 사격장의 소음은 사격훈련을 통하여 정예군사를 양성해야 하는 군으로서의 훈련의 필연적인 결과이며 이는 쾌적한 생활권을 보장받아야 하는 주민 간에 서로 영향을 주는 의존적인 관계로 인한 갈등이다. 셋째는 갈등당사자는 어떤 형태로든 주체의 동기나 의지를 상대방에게 의사소통한다는 것이다. 군사시설보호구역의 작전성검토시에 규제법이 있고 이에 근거하여 건축허가 신청을 하면 해당 지자체 담당자가 군의 동의를 구하는 행위를 하면 왜 부동의를 하고 어떤 이유로 조건부 동의를 한다는 것을 공식적인 문서나 사전협의를 통하여 정보를 알게 된다는 것이다. 넷째는 갈등주체의 인식과 동기가 대립적이어야 한다. 앞에서 열거한 세 가지 조건이 성립한다고 해도 동기가 협력할 수 있다면 갈등은 있을 수 없다. 지형의 이용을 통한 개발이 군사작전의 방어력에 도움이 된다면 갈등은 일어나지 않을 것이다. 또한 영향을 미치지 않는다면 갈등은 성립되지 않을

4) 이성록, 전제서 p.26의 내용 재인용

것이다. 과거 군 부대의 주둔이 지역경제에 긍정적인 효과를 가져온다고 인식할 때는 갈등이 아니라 환영을 받는 상황이었다. 지금도 강원도는 군부대의 통합과 철수는 반대를 하고 개발압력이 강한 경기도의 경우는 군부대의 이전은 특별한 유인책이 없다면 반대여론이 주류였다.

나. 갈등에 대한 견해

갈등은 존재해서는 안 되는 것인가? 아니면 갈등은 잘 관리되기만 하면 긍정적인 것인가? 다양한 주장이 있을 수 있지만 갈등에 대한 관점은 첫째 전통적인 고전이론의 과학적 관리론에서는 갈등은 좋지 않는 것이어서 갈등은 제거의 대상이 되어야 한다고 보고 있다. 즉 갈등은 조직이나 사회에 병리적인 요소로 파악하여 사회지도층이나 조직의 관리자가 구성원들의 욕구를 해결하지 못한 실패의 상황으로 규정하는 것이다. 이러한 관점에서는 오늘의 다양한 사회갈등은 지도자의 능력부족과 관리의 실패라고 볼 수 있다. 이는 사회를 설명하는 기능주의 이론과 유사한 견해라고 볼 수 있는데 국가나 사회는 하나의 유기체로서 하위 구성요소들은 각각의 역할과 기능을 가지고 있고 이러한 역할과 기능에 따라 안정적인 체계를 유지할 수 있다고 보는 것이다. 기능주의 관점에서는 이러한 상태를 균형이라고 보는 것이다. 그러므로 갈등은 균형을 파괴하고 사회구조를 파괴하는 것이며 사회질서를 유지하는 법과 규범에 의하여 부분별 기능을 원활하게 수행함으로써 균형을 유지해야 한다는 것이다. 갈등은 이러한 견해에서 보면 사전에 예방하고 제거해야하고 균형을 위해 관리되어야 한다는 것이다. 둘째는 갈등은 자연적인 것이며 피할 수 없는 현상으로 행동주의적 관점에서 보는 것이다. 갈등 자체는 부정적인 것이지만 받아들일 수밖에 없는 것으로 수용은 자연스러운 것이지만 권장하거나 조장할 성질의 것은 아니어서 갈등은 해소되거나 관리되어야 한다는 견해인 것이다. 셋째는 상호주의적 관점으로 균형 못지않게 갈등의 순기능적인 역할도 있다는 양시론적인 입장을 강조하는 것이다. 갈등은 사회발전을 위해 다양성을 조장하고 욕구불만을 해소하는 순기능을 잘 활용하여 사회와 조직에 발전을 가져오도록 해야 한다는 것이다. 적극적인 갈등자극으로 이를 공동체의 발전에 활용해야 한다는 것이다. 즉 갈등은 절대적으로 필요하고 인정하며 논쟁을 증진시켜 기능적인 갈등을 가져오도록 대립을 조장하고 갈등의 해소는 물론 상황에 따라 갈등의 유지 및 조장을 포함한 갈등관리를 규정하고 있고 지도자가 관리자는 갈등관리가 그의 책임 중에 중요한 한 부분을 차지하다는 것이다. 오늘날은 개인의 권리와 전체의

힘이 균형을 이루어야 하는 시대에 살고 있어서 과학적 관리론이나 기능주의적 행태주의적인 관점은 한계를 가져오고 있어서 상호주의적인 관점을 수용해야 할 상황에 왔다. 이는 현대사회가 법과 제도로 갈등을 해결할 수 없는 영역이 날로 확대되어 가고 있어서 많은 선진국에서는 대안적인 갈등관리⁵⁾의 방안을 공식적으로 채택하고 있다.

다. 갈등의 순기능과 역기능

갈등에 대한 관점에 따라 갈등의 억제, 제거, 수용과 관리, 적극적인 조장 등 다양한 방법이 있을 수 있지만 갈등의 제거 및 억제와 같은 방법은 한계점을 나타내고 있는 것만은 확실하다. 그러므로 갈등의 속성을 잘 이해하고 이를 효율적으로 관리하여 사회와 국가안보에 보탬이 되어야 할 것이다. 이를 위해 갈등의 순기능과 역기능을 이해할 필요가 있다.

먼저 갈등의 역기능으로는 첫째 갈등은 균형과 통합을 파괴하고 상대방을 적대시하고 갈등상태에서는 업무의 효율적인 추진이 어렵다. 둘째 갈등의 원인이 상대에게 원인이 있다고 하는 귀인편향으로 문제를 왜곡하거나 적개심을 나타나게 하여 집단의 불안정성을 가져온다. 또한 갈등상태 하에서는 우리와 상대를 구분하여 집단끼리 응집력이 강하게 나타나고 개인보다는 집단 전체가 강조되어 리더십이 전제화(專制化)되고 강성의 특성을 나타낸다. 셋째 갈등은 정상적인 의사소통을 방해하고 정보의 흐름을 방해한다. 또한 개인의 창의성과 진취성을 방해한다. 사회나 전제조직의 중요한 문제는 외면하고 작은 문제에 집착하며 고정관념이나 현재의 문제에서 헤어나지 못한다. 상대의 인식이나 입장을 고의적으로 왜곡하고 파괴한다.

또한 갈등의 순기능으로는 첫째 갈등이 합리적으로 원만하게 해결되면 사회의 발전과 통합의 좋은 계기가 된다. 상대의 인식과 입장을 이해하게 되고 내부적인 관계를 새롭게 정립하게 되어 성숙된 안정성을 가지게 된다. 사람도 성장하면서 위험하지 않는 질병을 경험하게 되면 면역력을 가지게 되고 더 큰 질병에 대응할 능력을 가지게 된다. 사회내의 갈등도 합의를 통해 해결한 경험이 있으면 신뢰를 바탕으로 더 어려운 갈등도 용이하게 해결할 수가 있다. 둘째 갈등은 자신의 문제와 상대의 문제를 명확하게 이해하는 계기가 된다. 사실 군사시설보호구역과 부대이전, 훈련장 통폐합, 그리고 다양한 부대활동이 주민의 이해관계와 어떤 관계가 있는지 분명하게 이해할 수 있

5) 대안적 갈등관리제도란 법이나 재판외의 갈등해결수단으로 재판의 대안적 보완적 수단이라는 의미로 사용한다.

는 계기가 되고 모두 자신들의 입장과 논리를 정확하게 세울 수 있다. 그러므로 일방적으로 자기입장만을 주장하던 때와는 달리 다른 입장과의 조화를 이룰 수 있는 태도를 갖게 된다. 그리고 자신들의 과거의 태도가 어떤 문제가 있었는지를 살펴볼 수 있는 계기가 된다. 즉 입장의 균형성을 갖게 되는 것이다. 셋째 갈등은 조직과 사회의 창의성을 조장할 수 있다. 현실에 대한 정확한 인식과 입장을 표명함으로써 정보와 의사소통이 원활해지고 이를 토대로 올바른 결론에 도달할 수가 있다. 이는 잠재된 갈등을 표출하여 심각한 갈등으로 비화되기 전에 해결할 수가 있다. 넷째 갈등은 조직의 유연성과 생산성을 향상시킬 수가 있다. 조직의 유연성은 환경적응력을 발휘하는데 군이 사회환경에 유기적으로 반응하여 적응력을 높일 수 있는 것이다. 또한 심각한 갈등의 해결을 위한 불필요한 노력을 생략함으로써 생산성을 높일 수 있다. 그러므로 군도 지역사회와 갈등의 합리적이고 바람직한 해결을 통하여 신뢰를 높임으로써 심각한 갈등이전에 해결할 환경을 만들 수 있으므로 잠재적인 갈등을 인지하여 해결하는 것이 바람직하다.

라. 갈등의 유형

갈등의 유형은 다양한 분류방법이 있을 수 있지만 먼저, 발생내용의 원인에 의하여 나누어보면 ① 사실관계의 갈등이 있는데 같은 사건이나 언행, 자료 등에 대한 이해가 달라서 오는 입장의 차이에서 발생하는 갈등인데 유연비어의 유포나 명예회복을 다투는 경우가 있다. ② 이해관계 갈등은 한정된 자원이나 직위 등을 두고 손익을 다투는 경우가 있는데 엄밀하게 보면 군사시설보호구역도 국토가 좁아 이 지역에서 생기는 개발과 안보이익의 갈등이라고 볼 수 있다. ③ 구조적인 갈등으로 부적합한 제도, 풍습, 관행 등의 힘의 불균형에서 일부집단이 지속적으로 피해를 입는 경우가 그것이다. 장애인이나 남여차별의 제도적인 개선과 같은 경우가 그것이다. ④ 관계상의 갈등은 지속되어야 하는 당사자가 오해, 불신, 의사소통의 왜곡 등으로 일어나는 것이다. ⑤ 가치관 갈등은 종교, 문화, 인식 등의 차이로 인한 근본적인 갈등으로 극복하거나 해소하기가 어렵다. ⑥ 정체성갈등은 정치적, 사회적, 종족적으로 유래되는 정체성의 원인으로 발생하는 갈등이다.

둘째, 갈등의 주체별로 나눌 수 있는데 ① 내적갈등은 개인이 가치나 판단의 선택을 두고 내부적으로 겪는 갈등이다. ② 개인 간 갈등은 개인과 개인 간의 갈등이다. ③ 조직갈등은 조직, 단체 등 구성원 조직 간의 갈등이 있다. ④ 집단간 갈등으로 두개 이상의 집단간에 일어나는 갈등이고 ⑤ 공공정책

갈등으로 중앙정부의 부처간 또는 지자체간의 다양한 대상 간에 발생하는 갈등이다. ⑥ 국가간의 갈등으로 국제적 수준의 갈등이 있다. 셋째, 갈등의 변화유형별 부류로는 ① 확대재생산형 갈등으로 나선형 증폭과정을 거치면서 악화되는 갈등인데 팔레스타인과 이스라엘 간의 갈등과 같은 경우이다. ② 비화형 갈등으로 한곳의 갈등이 다른 곳으로 확대되는 갈등유형이다. 학생들의 갈등이 선생님간의 갈등으로 확대되는 것이나 아이들의 갈등이 부모의 갈등으로 비화되는 경우이다. ③ 굴절형 갈등으로 국내문제가 국제문제로 분출되는 경우로 내부통일을 위해 타국을 침략하는 경우이다.

이 외에도 다양한 방법으로 분류하여 갈등분석이나 관리에 활용할 수 있을 것이다.

3. 갈등관리

가. 갈등관리의 의미

갈등이 무엇이며 현상의 파악을 어떻게 할 것인가가 정해진다면 갈등의 관리를 통하여 비용과 노력 그리고 관계를 개선하여 갈등의 역기능을 확대하지 않도록 하여야 할 것이다. 갈등관리란 조직이나 사회 그리고 국가간의 갈등을 효과적으로 조율하고 소모적인 분쟁상황이 발생하지 않도록 통제 관리하고 해결하는 접근방법이다.⁶⁾ 그러나 갈등관리가 단순히 쟁점이슈가 해결되었다는 의미보다 갈등문제를 서로 간에 협의를 통해 일치해가는 과정이나 행위이며 더 나아가 서로 협력할 수 있는 상황으로 연결되어지는 것으로 모든 당사자가 완전히 만족해야 한다.⁷⁾ 광의로 보면 갈등관리는 갈등개입과 갈등종식, 갈등타결, 갈등해결 그리고 갈등전환과 같은 내용을 모두 포함한 포괄적 개념으로 볼 수도 있고 그 일부만을 포함하는 협의의 갈등관리로도 인식할 수 있다. 그러나 여기서는 특정부분만을 지칭하기보다 포괄적인 의미의 갈등관리로 정의하기로 한다.

갈등의 이러한 정의를 바탕으로 볼 때 광의의 갈등은 갈등을 다루는 다양한 접근방법을 보면 좀 더 명확하게 알 수가 있는데 이를 정리하면 <표-1>과 같다.

6) 대통령 자문 지속가능발전위원회 편, 전개서 상, p.82

7) 하혜영, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리요인의 효과를 중심으로” 『한국행정학보』 제41권 제3호(2007 가을), p.275

<표-1>갈등관리(광의)의 다양한 방법

갈등관리 방법	접근방법	문제해결 주체/중점
갈등개입/종식 (conflict intervention /termination)	갈등을 중지하기 위하여 갈등당사자와 이해관계가 있거나 없는 제3자가 갈등사항에 참여하여 갈등이 증폭 발전하지 않도록 하는 행위들	우월한 힘 제3자의 힘
갈등타결 (conflict settlement)	구속력이 있는 제3자의 결정에 의하여 갈등당사자간의 문제가 결정되고 해결 적용되는 것	공정성, 권위, 전문성의 제3자 중재
갈등관리(협의) (conflict management)	지속적으로 발생하는 갈등의 확대, 재발방지와 갈등을 효과적으로 관리 통제하여 조직이나 사회의 손실을 최소화하려는 것	제도 시스템 전문적 운영자
갈등해결 (conflict resolution)	심도 깊은 분석적인 방법을 통하여 갈등과 관련된 당사자들이 자율적으로 문제를 해결하는 것	갈등당사자, 조정상생합의 도출
갈등전환 (conflict transformation)	갈등이 유용하고 건설적인 에너지로 전환되도록 갈등 당사자간의 관계의 역동성을 중시	갈등당사자 전환적 조정, 관계의 변화
갈등예방 (conflict prevention)	갈등발생 이전에 이를 예방하고 잠재적인 원인을 줄여나가는 방법	갈등예측 조기경보시스템
평화형성 (peace building)	창의적이고 참여적인 방법을 통해 평화적인 결과를 생산하는 제도와 문화 창출을 시도	평화창출을 위한 평화교육

자료: 대통령자문 지속가능발전위원회 편, 『공공갈등관리의 이론과 기법 상』
(논형, 2005), p.85 표1-3

나. 갈등관리의 기본원칙

갈등은 그 원인만큼이나 다양한 접근법에 의하여 관리되고 해결될 수 있다. 그러나 반드시 지켜야 할 몇 가지 원칙을 제시하고 있는데 그 일반적인 가치와 원칙을 보면⁸⁾

첫째 갈등은 근본적인 원인을 규명하지 않고는 해결될 수 없다. 이는 갈등 당사자들의 다양한 입장과 이해관계 그리고 그들의 사소한 감정까지도 파악하여 관계를 지속할 수 있는 대안을 모색해야 한다.

둘째 갈등해결의 결과뿐만이 아니라 과정상의 공정성과 정당성을 가져야 한다는 것이다. 외부적으로 드러나지 않는 부분도 세부적으로 파악하여 그

8) 대통령자문지속가능발전 위원회 편 전제서, p.86의 재인용(Assefa, Hizkias. 2005. 「평화와 화해의 새로운 패러다임」 이재영 역, Korea Anabaptist Press, pp.19-21)

과정에 포함하여 처리하여야 한다.

셋째 관련자들의 기본적인 욕구에 바탕을 둔 공통의 이해와 목적을 발견하여 만족할 만한 대안을 제시하고 이를 진심으로 수용할 수 있도록 하여야 한다.

넷째 단순한 갈등이슈만이 아닌 지속적인 인간관계가 유지 발전될 수 있도록 하여야 한다. 일시적인 강요나 일방적인 의사소통으로는 불가능하다. 평등한 참여, 존중, 상호인정 등 대등하고 수평적인 관계에서 해결이 되어야 한다.

Ⅲ. 국방군사업무와 갈등관리

1. 국방군사업무와 민군갈등

국방군사업무와 관련된 민군간의 갈등은 기능과 활동지역의 특징으로 인하여 발생하는데 정부의 다른 부처와는 예산배정을 둘러싸고 갈등이 있는데 국방부가 요구하는 예산은 예산을 총괄하는 정부부처와 일차적으로 갈등을 빚는다. 정부부처 내에서는 국방비의 용처에 대한 견해차이와 사용의 효율성을 두고 갈등이 생긴다. 2차적으로는 국회의 예산심의에서 조정되는데 이는 다른 부처의 경우도 대동소이하지만 유사한 과정에서 갈등이 발생한다. 또한 국토개발과 군사시설보호구역의 운영, 군 주둔간의 훈련 및 활동과 환경개선과 보존을 위한 갈등, 지자체의 개발과 군사규제의 갈등, 주민의 재산권행사와 국방규제의 갈등, 부대이전과 주민의 반대 간의 갈등, 훈련간 소음, 교통, 주민불편과 도로파손 등을 제기하면서 주민과 지자체가 군에 대해 항의의 갈등, 기지반환요구와 오염해소를 요구하는 갈등 등 다양한 갈등이 나타나고 있고 이러한 요구와 갈등은 점점 악화되고 있다고 생각된다. 이를 요약하여 <표-2>로 나타낼 수 있다.

<표-2> 국방업무관련 갈등

정부간 갈등		정부와 비정부간 갈등	
수평적 갈등	수직적 갈등	정부와 지역 주민 간 갈등	정부와 NGO 간 갈등
국방부와 타 부처	국방부와 지자체		
<ul style="list-style-type: none"> - 예산배분상의 갈등 - 대외정책상 갈등 - 국토개발관련 갈등 - 방산정책관련 갈등 - 환경보호관련 갈등 	<ul style="list-style-type: none"> - 군사기지 재배치 갈등 - 군사시설보호구역 관리 - 항공기 소음대책 - 반환기지 무상공여 - 지역개발 부대이전 	<ul style="list-style-type: none"> - 개발과 군사기지 및 시설보호구역 운영 - 군의무단점유지 반환/보상 - 훈련장 폐쇄/이전 - 훈련 시 오염 소음대책 - 병사의 권익신장 - 투명한 부대운영 - 주둔지 환경오염 대책 - 방위비 삭감 - 대북정책 등 	

자료: 강한구, 김광식, 홍영식 “ 군과 지자체간 행정마찰 요인 전망 및 해소방안 (한국국방연구원, 2000), p.51. 표2-9

앞에서 정리한 현상이 과거에는 없었던 것이 아니라 있어왔지만 오늘날

은 이를 안보상의 이유로 인내하지 않는다는 현상이 갈등의 근본적인 요인이다. 과거에는 안보문제 중 군사업무는 군의 일방적인 결정을 지자체나 주민 그리고 일반적인 NGO단체들은 이를 수용하고 인내하였지만 이제는 주민의 권리에 대한 의식이 증대되었고 지자체 장의 직선제가 주민의 권리와 요구를 들어주고 강력하게 추진하게 된 환경이 이러한 갈등의 여건이다. 또한 전방지역의 군사위협이 상대적으로 줄어들어 개발유인 요인이 증대되었는데 아이러니컬하게도 안보여건이 좋아지고 북한의 위협이 감소했다고 하는 인식이 군의 역할을 상대적으로 경시하면서 양보하기를 바라고 있다. 이에 군과 국방당국은 주민 및 지자체의 이익과 군사이익을 잘 조화시키고 갈등을 잘 관리해야할 상황에 이른 것이다. 그리고 접적지역의 군사상의 규제와 활동이 주민불편을 가져올 수밖에 없는 지역적인 특징을 이해시키고 군사역할을 위한 최소한의 규제와 활동임을 설명할 필요가 있다. 또한 진정으로 주민과 지자체의 욕구와 권리를 보장할 수 있는 대안을 강구하여야 한다.

다만 순수한 주민과 지자체의 요구와 권리는 안보이익과 조화를 시킬 필요가 있지만 이념적으로 편향된 의도된 가치갈등을 전제로 한 NGO의 개입은 철저하게 관리할 필요가 있다. 이러한 점에서 군주둔지역이나 활동지역에서 민군관계는 평소부터 잘 파악하고 있고 이를 좋은 상태로 유지하고 발전할 필요가 있다.

2. 국방군사업무의 갈등유형

최근 국방부는 정부의 지침에 의하여 공공갈등의 관리를 적극적으로 하고 있고 이 과정에서 파악하고 관리하는 중요한 사례를 유형별로 정리하면 다음 표와 같다. 국방부의 갈등관리 담당부서에서 정리한 갈등관리과제로 선정된 총 65개 중에서 국방부 소관업무가 8건, 육군이 37건, 해·공군이 각각 10건으로 집계되었고 이를 성격별로 분류하면 <표-3>과 같다.

<표-3>국방 갈등관리 과제

구분	계	사격장/훈련장	부대기지	복지시설	기타
총계	65	22	25	5	13
국방부	8	0	3	1	4
육군	37	17	10	3	7
해군	10	1	7	1	1
공군	10	4	5	0	1

자료: 국방부 자료(2009년 8월12 현재)

유형별 분류 중에서 가장 많은 갈등과제는 부대기지와 관련된 것이며 그 증가율 또한 가장 높다. 이는 갈등과제의 관리를 시작한 2009년 4월에는 24건이던 것이 복지시설과 기타로 분류된 것 중에서 성격상 부대기지와 관련된 것을 포함하면 2009년 8월에는 32건으로 지자체의 지역개발과 관련된 갈등유발요인이 급격하게 증가하고 있음을 알 수 있다.

국방부의 대표적인 갈등과제는 주한미군기지 이전 및 반환미군기지 환경오염해소, 군복지단 민간위탁 관련업무, 국방부 레스텔 이전 요구 등이며 육군은 훈련장인 포병 및 전차포사격장의 이전과 주민거주지 인근 소총사격장의 이전 요구, 훈련장 확장 반대, 도시개발을 저해한다는 이유로 35사단, 39사단, 17사단의 연대 등의 부대이전, 부대 체력단련장 설치 반대 등 훈련장과 기지와 관련된 갈등이 가장 많다. 해군은 제주해군기지 건설반대, 포항공항 고도완화 요구, 인천방어사령부 이전 요구 등이 있고 공군은 기지이전과 항공기 소음보상, 사격장 관련환경오염, 제2 롯데월드 신축 등의 과제가 있다.

갈등의 이유로 지역개발과 개인재산권 그리고 부대활동과 훈련관련 소음과 환경 등이 주류를 이루고 특히 지역개발과 개인재산권보상 관련 갈등이 크게 증가하고 있는 실정이다. 부대활동과 관련된 소음과 환경오염은 좁은 국토로 인하여 해결대안이 제한된다.

현실적으로는 훈련장과 기지 등의 과제가 갈등의 주를 이루고 있지만 앞으로는 현재 잠재적 갈등 이슈가 되어있는 군사시설보호구역과 관련된 갈등이 서서히 표면화 될 가능성이 높아지고 있다. 이는 앞으로 국방개혁 2020 추진과정에서 기지의 조정과 이전 시 기피현상(NIMBY; not in my back yard)과 유치현상(PIMFY; please in my front yard)의 갈등현상으로 나타날 가능성이 높다.

아직도 군 주둔이 지역경제에 미치는 긍정적인 영향이 큰 강원도의 경우 유치현상의 목소리가 들리기 시작하고 있는데 국방개혁 2020추진과정에서 부대의 통폐합과 병력의 감소가 지역의 공동화 현상과 경기침체가 우려되어 대책이 필요하다⁹⁾는 것이다. 또한 경기도 지역의 미군주둔지 반환지역을 군사시설보호구역으로 지정하지 말 것과 한강하구의 대침투작전 철책을 제거해줄기를 경기도가 국방부에 전달하였고 교통환경개선을 위하여 경기북부지역의 대전차 방호벽 4곳을 철거하기로 경기도사와 3군사령관 간에 지난 7월

9) 강원도 의회의 한 의원이 군부대 통폐합과 관련하여 접경지역의 대책이 필요하다고 주장, <http://app.yonhapnews.co.kr/YNA/Basic/Article> (2009.8.06 검색)

합의하였다. 이처럼 미래의 민군갈등 이슈는 군사시설보호구역과 부대기지의 이전과 조정과정에서 표면화 될 가능성이 높다. 더구나 국회수준에서도 국방규제개혁으로 주민과 지자체의 요구를 해소하는 방향으로 압력이 가해지고 있고 이 과정에서 국방부와 군이 갈등관리의 세련된 대응이 필요하다. 결국 안보와 군사가 과거처럼 일방적으로 수용되던 여건은 사라지고 이익갈등과 안보의 가치갈등이 논쟁의 이슈가 본격적으로 될 가능성이 다가오고 있다.

이처럼 잠재된 군사기지 및 군사시설보호구역과 민군갈등은 주민은 보호구역 설정 최소화 의 요구, 개발규제로 인한 재산권행사에 대한 경제적인 손실, 근린생활시설의 신개축의 제한, 군사기지 및 군사시설 관련 허가심의(이하 군보심의)의 일관성과 형평성논란, 조건부 동의 시 과도한 조건의 요구, 토지매수청구 철회 시 비용부담 경감책, 군보심의 절차 시 시간의 지연과 비용부담의 경감책, 사유토지에 무단 군사시설 설치보상, 규제로 인한 피해에 대한 보상의 요구 등이 있고 지자체나 행정기관의 입장에서는 도로건설 등 기반시설 설치, 부대기지, 훈련장, 비행장 등의 조정 및 반납 시 지자체에 우선적으로 무상양여, 지역개발 시 지역경제 감안 허가기준완화, 규제로 인한 개발제한 피해에 대한 지자체 지원, 주민기피시설 설치 시 주변지역 지원법 제정, 접경지역 지원법 내실화, 작전시설물 설치 시 안전 및 주변경관 조화, 군사시설의 통폐합과 이전 요구, 군 장비이동시 도로훼손 보상, 군사시설보호구역의 행정위탁지역 확대, 작전성 검토의 사전협의제의 실효성 증진, 민통선 출입절차 간소화 등의 요구가 있다. 그리고 군보관련 갈등은 아니지만 주민피해를 호소하는 군부대 활동은 사격과 이동 등의 소음과 분진, 산불사고, 중장비 이동으로 인한 도로훼손과 교통방해와 사고, 포사격 등으로 인한 동물피해, 헬기 비행시의 강풍피해, 환경오염 피해, 활동 및 훈련시의 농작물 피해, 환경미관의 훼손 등을 호소하고 있다. 이러한 주민 및 지자체의 요구에 대해 군은 군이 안보기능을 수행하기 위하여 법에 의하여 군사작전과 기지보호를 위해 하는 활동에 대해 과거와는 달리 이를 경시하는 행동이 나타나고 있는 것이 군의 자존심과 기능을 저하시키는 것으로 보는 것이다. 이를 현상적으로 보면 군사기지 및 군사시설을 보호하기 위해 지정한 지역을 해제 또는 축소하라는 요구가 과도하다는 것이다. 그러므로 군이 주둔하고 있거나 작전을 위해 지정한 지역의 군사적인 기능을 인정하고 규제를 받아들이라는 것이 근본적인 군의 요구인 것이다. 그리고 안보기능은 전 국민을 위

한 것이고 전체이익을 위한 기능이라는 것이어서 전방지역이나 군 주둔지역은 군사적 기능을 위한 지역의 특성을 고려하여 규제를 인정하고 수용하는 것이다. 또한 규제로 인한 피해에 대한 국가적인 보상을 중앙정부나 상급부대의 수준에서 해결해주시기를 바라며 주민과 군이 직접 갈등상대자가 되지 않기를 바라는 것이다. 사유지에 진지나 교통호를 구축하고 작전준비를 하는 것을 현지부대가 소유주인 주민과 양해를 구하도록 하는 것은 현지부대에 엄청난 부담을 주는 것이어서 이를 중앙정부가 해결해 주기를 바라고 이 외에도 군보업무를 담당하는 인력과 자질, 시간의 부족, 장비의 부족 등을 상급제대나 정부가 해결해 주기를 바라는 것이다. 이 외에도 부대활동에서 부득이 하게 발생하는 소음, 교통, 환경오염, 동물 및 농작물 피해 미관 등의 피해보상을 주민이 요구 시 현지부대의 능력의 한계를 호소하는 것이다. 지역간 형평성과 시기적인 일관성을 군 지휘관의 작전개념과 작전개념의 변경시 융통성 있는 적용을 방해한다는 것이다. 이러한 주민과 지자체의 요구가 군의 수용을 어렵게 함으로써 주민의 경제적 환경적인 이익과 군의 안보 및 군사이익을 두고 이익갈등을 초래하고 있음을 알 수 있다. 이를 좀 더 구체적으로 살펴보기로 한다.

가. 군사시설보호구역관련 갈등

1) 보호구역 최소화 갈등

주민과 지자체는 군사기지 및 군사시설보호구역의 지정을 최소화하기를 강력하게 요구하고 있다. 예를 들면 철원군은 전체면적의 99.52%, 연천군은 98%가 군사시설보호구역으로 지정되어 실제로 개발은 완전 봉쇄되어 있어 안보를 위해 지자체의 희생정도를 강력하게 호소하면서 지정의 축소나 지역지원과 보상이 있어야 할 것이라는 것이다. 그러나 군은 이 지역이 접적지역이어서 군사적인 중요성을 감안하면 어쩔 수 없다는 논리인 것이다. 여러 차례 규제지역의 축소를 통하여 주민의 편익증진을 도모하였지만 군사적인 중요성을 감안하면 양보할 수 있는 데는 한계가 있어서 갈등은 만족스럽게 해결되지 않고 있다. 이러한 규제에 대하여 적어도 안보를 위해 희생하고 있는

해당지역의 주민을 위한 국가적인 수준의 보상책을 요구하고 있고 이는 합리적인 요구라고 생각된다. 그러나 현지부대의 수준에서는 능력이 없다.

2) 근린생활시설의 신·개축 갈등

군사시설보호구역으로 지정된 전방지역은 주민이 대체로 농업에 종사하면서 오랫동안 현지에서 살아왔고 생활수준이 향상되면서 주택이나 이에 따른 근린생활시설을 이전신축하거나 개축하는 경우가 많고 이에 대해 군보심의를 의뢰하게 된다. 그러나 현재의 작전계획에 의하여 작전성을 검토하게 되면 대부분 관측과 사계를 이유로 부동의 되거나 감당할 수 없는 조건부 동의를 하게 된다. 이것이 중요한 갈등이 된다. 주민입장에서 보면 자연촌락의 기초생활을 위한 주택이 얼마나 작전에 지장이 되는지를 의심하게 되고 불신하게 된다. 그러나 작전성 검토의 구체적인 내용은 작전보안상 설명이 곤란하여 주민입장에서는 이해할 수 없는 갈등이 존속하게 된다.

3) 군보심제의 일관성과 형평성 갈등

작전성검토의 군보심제결과는 종종 전임지휘관과 후임지휘관 사이에 차이가 난다. 작전성 검토의 견해는 그 정도의 작전지장을 수용할 수 있는 경우와 수용불가의 차이에서 나타날 수도 있고 몇 차례의 작전계획의 수정에서 비롯될 수도 있다. 또한 인접부대의 지휘관과 작전계획의 차이에서 나타나는 군보심제결과의 차이가 남으로써 어떤 지역을 방어선 전방이라도 건축행위가 용인되는가 하면 어떤 지역은 엄격하게 통제되는 지역이 있기도 한다. 그러나 지휘관의 판단과 작전계획의 차이를 구체적으로 알지 못하는 주민입장에서는 동의와 부동의 하는 군과 이해갈등이 상존하게 된다. 심지어 불법으로 허용된 건물을 볼 때 정상적인 불가지역의 주민은 심한 불만을 가지게 된다. 현지조사과정에서 존재한 한 예를 보면 초성리 지역의 한 탄약고 인근의 양거리를 고려한 근린생활시설과 건축통제는 통제지역 내 한 시멘트관련 제조공장의 불법허가와 군막사의 현대화 재건축으로 인하여 심한 주민의 불만을 증폭시키고 있다. 불법 허가된 공장의 철거나 막사의 이전이 이루어진

다면 이해될 수 있거나 거리에 기준한 일률적인 양거리 적용을 지형적인 고려로 최소한의 주거건축을 용인하기를 바라고 있고 현재의 상태를 냉소적으로 바라보고 있는 갈등은 지속되고 있다.

4) 조건부 동의 시 과도한 요구 갈등

군보심의를 할 때 작전기능이 방해 또는 훼손되는 것을 보완하기 위하여 조건부 동의를 할 경우가 있다. 이 때 작전기능을 훼손할 최소한의 보완조건을 요구하여야 할 것이지만 종종 건축요구자가 받아들일 수 없는 조건부 동의가 있을 수 있다. 예를 들어 콘크리트 진지가 구축되어 있는 전방에 건물을 구축하기 위하여 군보심의를 요청할 경우 이를 허가하는 조건으로 진지한 동을 옆으로 옮겨 구축해 달라고 하는 조건을 제시했다고 한다면 농촌주택을 건립하는 비용에 비해 진지구축비용이 너무 많다면 부동산의와 같다. 이러한 경우 갈등이 존재하게 된다. 최근 군보심의 대상지역을 조사하던 중의 지자체가 제시한 한 예는 과도한 조건부동의의 한 중요한 예라고 생각되어 소개를 하면 철원지역의 지역개발사업을 위해 한 기업이 추진하고 지자체가 지원하는 경우로써 군주둔지를 옮겨 신축하는 조건으로 동의를 한 것이다. 이는 전체사업비의 약 1/6인 287억 원이나 되어 채산성이 없어 추진할 수 없다는 것이며 이 때 군사기지 및 군사시설보호법의 제7조에 의하여 원인자 부담원칙을 제시한 것인데 마침 이 병영시설이 현대화사업의 대상이 되어 국방비를 들여 이전하지 않고 현지에 건물을 지을 예정이라 하여 현재 기준 평가액을 기준으로 한 원인자부담 원칙을 지자체나 사업자가 주장한 바가 있었다. 그러나 이를 일률적으로 적용하기에는 무리가 있어 이의 특수한 경우를 고려할 필요가 있음을 인지하였다. 어쨌든 과도한 요구의 조건부 동의는 갈등의 요인이 되고 있다.

5) 군보심의 시 시간지연, 비용부담 갈등

군보심의 민원의 처리기간은 30일 이내로 규정하고 있지만 담당인력의 부족과 처리절차의 지연 등으로 시간이 지연되는 경우가 많다. 더구나 부동산의나 수용하기 어려운 조건부 동의시는 지연에 대한 불만은 높아진다. <표-4>

는 2008년 2월에 경기도가 2005년부터 3년간 주요 시군을 통해 파악한 군보심의 처리기간이다. 물론 민원인 입장에서 접수하고 결과를 통보받는 기간까지를 모두 포함하고 있어서 군부대 입장에서는 다소 불리한 통계라고 볼 수 있는데 30일 이내의 규정은 해석에 따라 다소 논란의 여지는 있다. 그러나 조사대상기간이 신법의 제정과 보호구역의 재조정 및 처리절차의 개선 등으로 기간의 단축은 이루어졌으리라 생각되지만 갈등의 요인이 되고 있는 것만은 사실이다. <표-4>에서 보이고 있는 내용을 보면 총 민원건수에 대해 30일 이내 처리비율은 64.6%로 규정된 기한엄수비율은 낮다. 더구나 연천군의 경우는 33.6%에 불과하여 불신과 갈등의 요인이 되고 있다. 시간과 비용의 절약을 위해 사전협의제를 운영하고 있지만 실효성에 대해서 인정하지 않고 있다.

또한 군이 부동의와 조건부 동의 시 민원인이 받아들일 수 없을 경우 설계비와 행정처리비용 등은 기회비용이 되는데 사전 민원협의 등을 통해 해결하기를 바라고 있지만 판단이 불가능하니 규정에 의한 민원접수를 원하는 경우 비용부담의 갈등이 존재한다. 군보심의의 비용 외에도 군보법 제 17조의 토지매수청구 시 민원인이 기대한 매수금액이 만족스럽지 못하여 취소할 경우 이 과정에서 발생하는 감정평가비용 등의 부담에 대한 갈등이 있다. 대상주민의 입장에서는 국가의 규제로 인한 비용으로 볼 수 있는 것을 토지소유주가 전적으로 부담하는 것은 무리라는 주장이지만 군의 입장에서는 매매가 이루어지지 않는 행위에 대하여 정부가 부담하는 것은 또 다른 부작용을 초래할 수 있다는 것인데 이의 비용부담의 갈등이다.

<표-4> 경기도 민원처리기간

구분	민원수	처리기간					
		10일내	30일내	60일내	90일내	90일 초과	기타
총계	26042	1900	14931	6249	1208	163	1591
파주시	12356	1311	6652	2463	878	37	1035
김포시	3728	37	3506	185			
고양시	3362	134	1738	1171	95	32	192
연천군	2244	101	653	1300		2	188
포천시	2058	249	1114	406	124	49	116
기타	2294	68	1268	724	111	43	60

자료: 군사문제연구원, 「군관련 민원실태 분석 및 군사협의 시스템 개선방안」(2008.4), pp.12-13표 종합 및 편집

6) 사유토지내의 무단 군사시설 설치 보상 갈등

전방지역에서는 전시에 대비하여 평시부터 계획된 작전시설물을 설치하고 있다. 콘크리트 구조물과 무자재 교통호, 무기의 진지 등을 사유지에 구축하고 있는데 이는 엄연히 재산권침해라는 것이며 이에 대한 소유주의 동의와 적절한 보상이 있어야 한다는 것이며 군은 이에 대한 세부적인 대책이 없는 실정이다. 이러한 행위에 대한 보상갈등이 존재하고 있다.

앞에서 살펴본 것은 주민과 군부대와의 갈등현상인 반면 다음의 항목들은 지자체와 군부대와의 갈등현상이다. 대부분 지역개발을 촉진하기 위한 것으로서 규제로 인한 피해의 보상과 규제완화 그리고 군사시설배치의 통폐합 등의 내용이 주를 이루고 있다. 보상과 관련된 갈등은 아니더라도 대전차 장애물로 낙석 등의 설치는 애로지역을 만드는 것이 방어 군사교리상 유리하지만 교통흐름을 방해하고 사고의 위험도 높아진다. 이러한 위험과 미관을 위하여 이를 개수하기를 바라지만 군은 이에 동조할 수가 없는 경우가 많다.

7) 지역개발의 공공성을 고려 규제 완화 갈등

지역개발에 긴요한 도로건설 등 기반시설의 설치 시에는 주민개인의 건축행위와는 달리 공공성이 우선시 되는 바, 이에 대한 것은 일반적인 기준과는 달리 작전성의 검토에 있어서 기준완화를 요구하고 있다. 예를 들어 군보법 제 8조(폭발물 관련 보호구역 안에서의 협의기준)의 허가에 대하여 특별한 사유가 없을 시 동의하도록 한 조항을 예로 연면적 660㎡ 이하인 마을회관 복지회관, 보건지소, 농기계수리소 등 공동이용시설을 포함하고 있는데 이는 탄약으로부터 안전을 고려한다면 다수가 모여 장시간 체류하는 경우는 위험하다. 그러나 이를 예외로 한다는 것은 공공성을 고려한 것인데 포천시가 서울 포천간 민자고속도로 건설허가 시 561ASP 내 폭발물 양거리를 엄격하게 적용하여 부동의 한다는 것은 이해를 할 수 없다는 항의성 불평이 있음을 파악하게 되었다. 이 외에도 지역경제의 발전을 위하여 개발사업 시 기준을 완화하기를 기대하고 있는데 군사작전기능의 훼손은 곤란하다는 것이 군의 입장이다.

또한 작전에 큰 지장이 없는 지역의 행정위탁 범위를 확대하라는 요구는 규제완화의 한 부분이다. 그리고 부대마다 약간씩 다른 민통선 출입통제행위를 간편하게 하도록 요구하고 있는데 출입확인 시 지체함으로써 농사시간의 단축이 없도록 요구하고 있다. 현재로서는 군민간의 갈등요인이나 가장 단축 통제하고 있는 부대의 관행을 기준으로 한다면 무리가 없을 것으로 보인다.

나. 규제와 활동 피해에 대한 지역지원 갈등

군보규제지역은 개발이 제한되어 지역발전에 한계가 있고 경제적인 피해가 있음을 호소하고 있는데 전체국민과 국가안보를 위해 언제까지 특정지역의 주민이 희생되어야 하느냐는 불만이 있는데 안보를 위한 규제는 받아들일 수 있지만 적절한 보상이 있어야 한다는 것이다. 현재 군사시설보호구역으로 규제가 되고 있는 지자체에 일정액의 지방교부금이 지원되고 있지만 너무 빈약하다는 것이다. 그리고 추가적으로 주민기피시설 주변지역 지원법의 제정과 접경지역 지원법의 실질적인 효과 증진을 위한 조치 등이 있어야 한다는 것이다.¹⁰⁾ 또한 일반적인 교통량에 비해 전차, 장갑차, 자주포, 공병장비 등 중장비의 빈번한 이동은 전방지역 도로의 내구연수를 현격하게 줄어뜨리게 하고 보수소요가 많은데도 불구하고 이의 지원책이 미미하다는 것이다. 이는 사실 군부대가 해결할 수 있는 능력 밖의 일이다. 그러나 행위자로서 군에 대해 불만이 있고 갈등이 있다.

다. 군사시설 통폐합과 이전 갈등

군은 수시로 군 편제의 변화와 작전계획의 수정이 있는데 이에 따라 주둔지의 이동과 작전시설물의 이전설치가 있게 된다. 이렇게 될 때 주민들은 자기지역에서는 철수하고 다른 지역에 가기를 바라고 있는 소위 넘비현상의 이기주의로 나타나기도 한다. 이는 부대주둔지에서 가까울수록 강도가 강하

10) 상수원보호구역을 규제한 수도법, 생태환경보전지역을 규제한 자연환경보전법, 수변구역을 규제하기 위한 4대강 물관리 및 주민지원 등에 관한법률, 발전소, 폐기물처리시설, 댐주변지역 등의 다양한 규제에 대해 주변지역 주민의 지원에 대하여 지원을 하기 위하여 기금을 마련하고 있고 이러한 사례는 군보지역의 규제에 대한 보상도 있어야 한다는 논리적 당위성을 강조하고 있다. 유사한 법으로 접경지역 지원법이 있지만 기금 등의 부족으로 실효성이 낮다는 것이다.

고 멀수록 약하게 나타나고 있고 군 주둔 지역에서 피해로 인식하는 모든 요인에 있어서 거의 대동소이한 결과를 보이고 있다.¹¹⁾ 앞으로 국방개혁 2020의 추진과 관련하여 주둔지의 통폐합, 이전 등 조정과정에서 엄청난 갈등현상으로 나타날 가능성이 있어 대비가 요구되고 있다. 공개된 내용의 일부를 보면 육군 주둔지는 2006년 1,685개소에서 2020년 766개소로 약 919개소가 유희지로 분류될 것이며, 군 전체는 1827개소에서 856개소로 축소될 계획인 것을 보면 이전하는 지역주민은 좋아할 것이지만 계속 주둔하든지 새롭게 조정하는 지역은 큰 저항에 부딪치게 될 것으로 보인다. 지금도 훈련장의 소음과 개발제한으로 인한 통폐합과 대형훈련장의 확장과 관련하여 군과 주민간의 갈등이 고조되고 있고 과거와는 달리 지자체 장은 직접선거에 의한 선출로 주민과 군과의 중재와 협의에 한계를 보이고 있다.

라. 군 활동과 관련된 갈등

군이 주둔하게 되면 다양한 작전활동과 훈련으로 인하여 소음과 환경 등의 불만과 갈등이 존재한다. 그렇다고 군이 이를 완전하게 해소하기는 불가능하다. 왜냐하면 군이 고유의 기능을 발휘하기 위하여 활동은 필수불가결한 것이기 때문이다. 이러한 내용을 열거하면 사격과 중장비의 이동시의 소음과 분진은 주민생활의 질을 저하시킬 뿐만 아니라 사격장 인근과 같은 환경에서는 기본적인 생활을 방해할 수도 있다. 중장비의 이동시 도로의 훼손과 사고, 교통방해 등은 주민생활의 불편을 초래한다. 포사격시의 소음과 동물의 유산, 헬기 비행 시 강풍으로 인한 농작물과 가옥의 피해, 부대의 야외활동과 훈련 시 농작물 피해, 쓰레기 인분과 오물, 수질오염 등의 환경오염의 피해를 호소하기도 한다. 또한 군인의 문화와 조화를 이루지 못하는 환경이 지역정서의 불안을 호소하기도 한다. 빈번한 일은 아니지만 사격 시 산불과 낙탄 등의 위협과 재산손실을 초래하는 일이 일어나기도 한다. 물론 직접적인 피해에 대해서는 보상규정에 의하여 보상이 이루어지겠지만 피해의 빈번한 발생은 민군관계를 악화시키는 요인이 된다.

이러한 주민과 지자체의 요구에 대해 군이 충분하게 해결할 수 없는 것이

11) 경기도, 군사시설로 인한 피해실태 및 민군관계 재정립방안 연구(경기개발연구원, 2008.3), p.242 그림 9의 내용

갈등을 지속하게 하는 요인이 된다. 그렇다면 이해와 적절한 보상이 이를 완화시킬 수 있는 방안이라고 생각된다. 이러한 요구에 대해 군은 자체의 능력 강화와 관심을 고조시키는 방법인 지휘관에 대해 군보관련 주민과 군이 갈등관리가 중요하다는 것을 인식하여야 할 것이고 이를 신속하고 공정하게 처리하도록 하는 자질을 갖춘 인원과 노력의 투입과 장비의 보장이 있어야 할 것이다. 또한 주민과 지자체의 보상에 대해서는 중앙정부와 상급부대의 차원에서 해결되어야 할 것을 요구하고 있다. 한편 군 활동으로 인한 피해는 최소화하는 노력이 필요하지만 군을 다른 지역으로 이동시키는 것은 불가능한 일인 만큼 군과 주민이 안보와 생활편익, 지역개발을 위한 최적의 조화를 이루는 일이 대안이 될 것이다.

그러나 이러한 불편과 불만이 표출되지 않고 내재되어 민군간의 인식을 악화시킨다면 바람직하지 않다. 안보도 국민의 지지를 바탕으로 강화될 수 있기 때문이다. 민원의 제기가 대체로 긴요한 직접적인 문제에 한정되고 있어서 얼마만큼은 인내하고 있다고 생각된다. 가장 큰 민원의 대상은 군보지역 내 건축과 토지사용의 제한으로 인한 민원제기가 57.5%로 가장 많고 지가하락 등 재산상의 손해의 민원은 29.5% 오폐수 방류 및 폐기물 투기에 따른 환경오염의 민원이 17.4%, 영농제한 및 영업제한 10.6%, 농작물피해 9.8%, 토지의 무단사용 9.1%, 군 관련범죄 6.1% 등인데 이와 관련된 민원의 해결만족도는 4.5%에 불과하고 처리되지 않는다는 비율은 15.9%이고 매우불만족 22.7%와 불만족 25.0%로 47.7%가 불만족하고 있다.¹²⁾ 즉 상당한 갈등이 내재되어 지속되고 있음을 알 수 있다.

3. 민군갈등 피해

가. 경제적 피해

권리행사의 규제로 재산권 행사제한과 재산가치 저하로 경제적 피해를 호소하고 이를 해결해 줄 수 있는 방안이 제한되어 갈등이 존재하고 이로 인한 피해가 주민과 지자체의 경제적인 피해로 생각할 수 있다. 군보법제 9조에는 통제보호구역 안에서 주택의 신축은 대통령령으로 정한 사항을 제외하

12) 상계서, pp.260-261

고는 금지되어 있고 13조에는 보호구역 안에서 주택의 신 증축 또는 도로 등의 건설과 부속물 등 지정한 사항에 대한 처분을 할 때는 관계행정기관장은 국방장관 또는 관할부대장과 협의하도록 하고 있고 그 외에도 규제로 인해 재산권 행사가 자유롭지 못하다. 이처럼 금지 또는 협의 과정에서 군은 동의 또는 부동의 그리고 조건부 동의를 하고 있는데 이러한 과정에서 재산권 행사가 제한됨으로써 경제적인 피해가 있고 매매 등에서 미래가치의 저하로 인한 재산가치 저하 등의 경제적인 피해가 있다. 물론 법률에 의한 권리제한이긴 하지만 공공재인 안보기회를 전 국민에게 제공하는 대가로 특정 지역의 주민과 지자체에게 희생을 강요하는 것은 무리다. 그렇다고 군사적 가치를 가지고 있는 지역적 지형적인 이점을 포기하여 안보의 취약점을 가지고 있으면서 규제를 해제할 수는 없다. 그러므로 지역의 군사적 가치를 지켜 국가안보를 보장하는 것을 포기하지 않는 한 규제해제는 근본적으로는 불가능하다. 결국 남는 것은 지역과 개인의 재산가치의 저하로 인한 경제적인 피해가 남게 된다.

이를 구체적으로 계산하여 지역의 안보에 대한 희생의 크기를 주장하고 보상논리를 도출하기도 하는데 이를 경기도의 경우를 보면 이중규제가 아닌 순수한 군사기지 및 군사시설보호구역의 면적을 가지고 군보지역으로 지정되지 않은 경기도의 지역총생산의 차액을 규제지역의 면적으로 곱하여 산출하여 사회적 할인율을 적용하여 계산함으로써 1972년 지정된 이후의 경제적인 소득손실액을 2007년 불변가격기준 경기도는 1178조 2534억 원으로 계산하고 있다.¹³⁾ 이는 소유주가 누구인지는 구분하지 않는 계산이기 때문에 주민이나 지자체만의 경제적인 피해가 아니라 국유지를 포함한 계산이라고 할 수 있다.

나. 지역발전 저해

규제는 지역의 개발계획을 자유롭게 실행할 수 없다. 도시 및 도로의 건설, 산업단지 등의 건설은 지형을 변경시키기 때문에 현행의 작전계획을 수정하든지 작전성 검토를 통하여 허용여부를 결정할 수 있지만 규제지역 내

13) 경기개발연구원, "군사시설보호구역: 경제적 손실과 대책"(2008년 남북포럼 제2차 학술대회, 2008.9.8), p.7

의 행위는 제한된다고 본다. 1972년 이후 2007년까지 군사시설보호구역 설정으로 인해 지방세 손실은 2007년 불변가격 5조 2786억 원에 달한다는 것이다.¹⁴⁾ 이러한 실정은 생활 및 경제여건을 낙후되게 하였는데 경기북부만을 계산하면 1인당 GRDP('06년 기준)는 전국평균의 69% 수준으로 경기도 전체가 전국광역시도에서 10위인데 반하여 15위에 그치고 있고 1km²당 도로연장은 전국 평균의 77.9%로 14위, 300인 이상 기업은 전국평균의 12.6%로 전국의 14위이며 특히 경기도 전방지역(4군 1시)은 재정자립도는 전국평균 53.6%의 절반수준이며 국민기초생활 수급률은 전국시군 평균의 1.2-2.2배로 가난한 사람이 많다는 것을 나타내고 있다.¹⁵⁾ 물론 규제만이 이러한 지표의 직접적인 원인이 된다고 할 수 없지만 규제로 인해 영향요인의 상당부분을 차지한다고 볼 수 있다. 그리고 규제는 수도권정비계획법, 환경정책기본법의 규제, 개발제한구역 규제 등이 있지만 군사시설보호구역의 규제강도가 높고 상위법적 권한을 갖고 있어서 규제의 주된 요인이라고 인식하고 있다. 그러나 작전계획의 빈번한 수정은 현행작전의 변경과 준비가 따라야 하기 때문에 경우에 따라 개발이 가능하다고 하더라도 감당할 수 없는 조건부동의 시 조건의 이행을 요구하게 된다. 작전계획의 대폭적인 수정이나 군기지의 조정이 있게 된다면 이는 군 자체적으로 수정과 변경의 소요가 발생하게 되는데 이러한 경우 지자체의 개발계획을 동시에 변경요인으로 검토한다면 상호협의를 하여 개발용인 정도를 반영하기가 용이하리라 생각된다.

다. 군사활동관련 생활환경 질 저하

군의 일상적인 활동은 훈련과 영내의 활동이다. 이러한 활동이 주민들과 지자체에 미치는 부정적인 영향이 지역의 생활환경의 질을 저하시키는 요인이 되고 있는데 군 장비와 병력의 이동시에 도로의 파손, 교통의 통제와 혼잡을 유발하고 사격, 중장비의 이동, 항공기의 이착륙 등으로 소음, 주둔 간 또는 야외훈련 간 장비 및 병력으로 인한 환경오염, 전방지역에 농어업의 작물피해와 활동의 지장, 도시미관과 지역이미지 훼손, 지역의 정서불안 등과 지역범죄에도 영향을 미친다는 것이다.

14) 상계서, p.7

15) 경기도, "경기 동북부 지역경제 활성화를 위한 한나라당 경기도 간담회 자료", p.1

경기도 북부지역의 주민을 대상으로 설문조사한 결과를 보면¹⁶⁾ 이 중에서 군사훈련과 이동시 교통통제 및 혼잡의 피해가 있다는 비율이 가장 높게 나타나고 있는데 경기북부의 주민을 대상으로 조사한 내용은 44.9%가 피해가 있다고 응답하고 있다. 그러나 이러한 경험을 하지 않는 주민도 있어 피해가 없다는 응답자는 26.4%가 되었다. 피해가 있다고 응답한 사람은 주로 회사원인데 차량을 이용하여 출퇴근하는 경우가 피해를 더 크게 인식하고 있는 것으로 보인다. 그리고 군 주둔지와 가까이 사는 주민들이 더욱 심각하게 느끼고 있었다.

그 다음으로 군사훈련으로 인하여 소음과 정신적 피해가 있다고 응답한 주민은 38.4%로 피해가 없다는 응답인 33.5%보다 많았다. 당연한 결과이기는 하지만 사격장 비행장 헬기장 등의 인근주민이 높게 나타났다.

그 외에도 지역에 따라 특징적인 차이가 있지만 군사훈련으로 인한 농작물의 피해가 있다는 응답은 농사를 주로 하는 군 주둔지역에서 많고 하천과 토양오염이 있다는 응답은 중장비의 운영이 많은 미군주둔지역이나 기계화부대의 주둔지역에서 많았다. 지역이미지 훼손이 있다는 응답은 미군주둔지역인 의정부 동두천지역이 높았다. 그리고 이러한 군사시설 규제지역이라도 인식정도에 따라 강도가 달랐는데 연천군에서는 대부분의 생활불편사항이 피해라고 인식하는 응답자가 많았다. 각종 규제가 중첩되어 있는 연천군의 경우는 수도권 정비계획법의 규제를 추가로 받게 되어 행정구역의 변경을 요구하여 강원도로 편입하는 것이 좋다는 의견이 많다는 것이다.

라. 안보의 군사적 기능 경시

규제로 인한 갈등은 규제로 인한 직간접의 피해를 보고 있는 지역주민과 지자체뿐만 아니라 군인을 대상으로 한 조사에서도 경제적인 피해는 인정하지만 군이 안보를 튼튼하게 보장해 주고 있기 때문에 개발압력이나 정착하면서 주택의 신축 등을 하려는 동기가 부여된다는 것이다. 그러므로 규제로 인한 경제적인 손실 못지않게 군이 안보를 확실하게 보장함으로써 자산가치가 높아지고 있다는 것이다. 과거 무장간첩이 출몰하던 시기에는 안보가 불

16) 경기도, "군사시설로 인한 피해실태 및 민군관계 재정립 방안 연구", pp.234-242 이 조사는 2007년 말 경기북부지역 11개 시군의 20세 이상 주민 2044명을 대상으로 면접 조사한 결과다.

안하여 지가는 물론 전방지역에 정착하는 것조차 꺼리던 시기가 있었다. 해방 후 38도선을 기준으로 남북이 분단된 다음 6.25전쟁 휴전회담 후 휴전선이 새롭게 설정되었다. 이로 인해 서쪽지역에서는 전쟁이전보다 휴전선이 남쪽으로 내려왔고 중동부 지역에서는 북으로 많이 진출하였다. 이러한 결과는 휴전회담이 시작된 이래 약 2년 동안의 전선의 교착상태에서 한 치의 땅이라도 더 차지하려고 전 국민으로 구성된 국군의 용전분투와 많은 희생의 결과였다. 그러므로 전방지역의 군사적인 중요성뿐만 아니라 전 국민의 희생의 결과라는 것을 인식할 필요가 있다. 개인재산의 규제는 피해라는 인식을 하기 전에 전 국민이 찾아준 재산이라는 것을 인식할 필요가 있다. 철원평야를 강제하고 통제할 수 있는 백마고지의 전투는 1952년 10월 6일부터 24차례나 주인이 바뀌는 전투로 풀 한포기 없는 민둥산으로 변하여 백마고지가 되었고 이 전투에서 희생된 장병이 4천여 명이나 된다. 만약 이들의 희생이 없었다면 철원평야는 김일성의 소유가 되었을지도 모를 일이다. 지금도 서해북방도서인 백령도는 중고등학생들까지도 군사적전에 함께할 수밖에 없다. 1968년 1.21사태 시 침투지역이었던 서울의 세검정 지역은 오랫동안 재산가치는 미동도 하지 않았다. 이는 지리적인 여건이 안보와 군사를 우선시할 수밖에 없다는 것을 인식할 필요가 있다. 그러므로 군사적인 중요성 때문에 안보가치를 보호하기 위하여 규제하는 것이라는 것을 알 필요가 있다. 그렇다고 남북통일의 그날까지 희생하라는 것은 무리라고 생각된다. 이와 같이 재산권 보호요구가 남북의 긴장이 완화되고 있고 우리의 군사력이 월등한데 전쟁의 가능성이 낮은 데도 군사작전을 이유로 현 군보규제는 너무 강력하다는 것으로 주장함으로써 이해관계의 갈등이 가치의 갈등으로 변질되는 것을 방지하기 위해서는 이 지역의 군사적인 가치를 망각해서는 안 될 일이다. 개인재산권의 보호를 위하여 안보를 희생하는 일이 있어서는 안 된다. 규제의 해제나 부대의 이전, 훈련장과 사격장의 이전 등을 요구하는 것은 안보가치를 경시한 시각에서 비롯되었다고 본다. 그러므로 다른 방법으로 보상은 필요하지만 군사적 기능을 저하시키는 것은 불가능하다는 것이다.

군의 주둔으로 인해 부정적인 영향만 있는 것은 아니다. 긍정적인 효과도 있는데 지역개발의 경쟁력이 부족한 경우는 군부대의 이전을 강력하게 반대하는 경우도 있다. 강원도의회 한 의원은 7월 20일 국방개혁 2020과 관

련하여 부대 통폐합과 병력감소가 지역의 공동화 현상을 가져올 것이라고 대책을 강구하라고 한 것¹⁷⁾은 군의 지역경제에 기여하고 있는 점을 염두에 두고 있음을 알 수 있다. 실제 경제활성화 측면에서 군의 소비가 긍정적인 영향을 준다는 응답이 31.4%, 도움이 되지 않는다는 응답이 31.6%로 비슷한 수준으로 나타났다.¹⁸⁾

이 외에도 긍정적인 측면의 응답은 재난구조 및 재해예방, 영농지원활동, 지역사회안전, 군장비나 서비스의 이용, 군의 물품구입, 지역행사지원 등이 있었다.

군이 주둔하고 있는 지역경제에 대한 기여효과는 2007년 경기도에 주둔한 부대와 부대원이 총 1조 5638억 원을 소비목적으로 지출하였고 445억 원의 지방세를 납부한 것으로 조사되었는데 이는 소비효과와 생산유발효과를 고려한 총 효과는 2조 8148억 원으로 경기도 전체의 GRDP의 1.5%에 해당되고 경기북부지역에서는 3.0%에 해당된다. 이는 미국의 군 주둔규모가 비슷한 뉴저지(1.2%)보다 높고 메릴랜드(1.8%)보다는 낮다는 것은 미군이 지역에 기여하는 경제효과와 대동소이하다는 것을 나타낸다.¹⁹⁾

이 처럼 군이 주둔하고 있는 지역의 부정적인 효과만을 강조하면서 각종 규제를 철폐할 것과 군 이전을 요구한다면 안보기능을 일방적으로 훼손시키는 일이 된다. 안보기능을 훼손시키지 않고 규제를 최대한 완화하는 방법을 찾는 것은 긴요하지만 보상의 다른 대안도 고려하여야 할 것이다.

마. 민군불신으로 타 분야 갈등확산 가능성

군은 지역주민 및 지자체와 건설적인 관계를 유지하여야 한다. 군은 국민의 지지와 성원 아래서만 성공적인 임무를 수행할 수 있다. 만약 안보기능을 이해하지 못하는 지역주민이 자기의 재산권행사만을 강력하게 주장하여 갈등을 고조시키면서 군에 비협조적인 행위를 한다면 군사시설보호구역의 규제로 인한 갈등이 아닌 다른 분야의 갈등으로 확산될 가능성이 많다. 그러므로 군과 지자체 그리고 주민은 문제해결을 위한 건전한 대화기구인 협의체

17) 연합뉴스, <http://app.yonhapnews.co.kr>, 2009.8.06

18) 경기개발연구원, 전게서. p. 63

19) 강한구, "군 주둔의 지역경제 효과 증진방안" (한국국방연구원, 2008.9.25, 서울 프라자호텔 세미나 자료), pp.80-81

를 구성하여 윈/윈 하는 방법을 모색하고 서로의 입장을 이해하여야 한다. 개인의 권리확장과 지자체 장의 직선선출은 지방과 주민의 권리를 주로 신장해왔다. 과거에는 당연시 되었던 안보를 위한 규제가 법적 우위의 권위를 가지고 있음에도 요구와 도전에 직면하여 갈등을 빚고 있다. 이러한 현상은 군사시설보호구역으로 인한 것만이 아니어서 갈등현상은 일반화되어 2008년 12.24일 대통령령인 “공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정”을 제정하기에 이르렀다. 이는 갈등을 조기에 해결하여 다른 분야의 갈등상황에 부정적인 영향을 미치지 않도록 하고 있다. 친북 좌파적 이념 NGO들은 통일의 가치를 위해 군사적인 대결을 완화한다고 하고 환경오염과 자주와 주권을 내세워 미군철수와 군사기지나 훈련장 사격장의 이전을 요구하고 있는 등 가치갈등으로 발전되는 것은 우려할 만하다.

바. 행정 및 군사업무 비효율

현재 군사시설보호법은 지자체의 행정행위의 한 기능에 포함하여 군사적인 동의를 구하는 방법으로 시행하고 있는데 이는 행정과 군사기능의 연계시행을 전제로 한 것이다. 만약 갈등으로 인한 비협조가 고조된다면 행정과 군사업무의 비효율은 상시화 될 것이다. 법과 규정은 판단의 재량이 있는데 갈등의 분위기는 처리의 지연, 법규의 엄격한 적용, 대화의 기피 등 업무처리의 비효율을 가져오게 된다.

갈등해결의 일차적인 기준은 법규가 될 것이다. 군사시설보호법은 다른 규제법이나 개발촉진을 위한 법에 우월적인 지위에 있다. 그러나 이러한 법적인 기준에 의한 판단과 조치에 주민과 지자체는 재산권의 확대와 규제의 완화를 요구하고 있고 갈등을 빚고 있다. 이미 전통적 의미의 법적인 갈등해결의 방법은 한계에 이르고 만 것이다. 사소한 것까지 법의 절차와 재판에 의존한다면 시간과 노력 그리고 그 과정에서 감정의 손상은 민군관계가 회복할 수 없는 상태로 악화될 수 있다.

4. 갈등의 관리방법

가. 갈등상황의 상정

갈등관리는 첫째 이미 정책으로 시행하고 있는 과정에서 과거관행이니 법적인 기준이 이해관계자들의 현실적인 이해와 지지를 얻지 못하여 새로운 요구를 하는 경우 문제제기가 당국이 아닌 경우이다. 이러한 예는 주민과 지자체가 현재상태의 변경을 요구하는 경우로서 현재 주둔하고 있는 부대와 훈련장의 이전, 환경 및 소음대책의 강구, 해안철책의 제거, 군사기지 및 군사시설보호구역의 관리와 관련된 새로운 요구 등이 이에 속한다. 둘째는 국방부와 군이 새로운 정책과 계획을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등이다. 훈련장의 새로운 설치와 확장, 군의 계획에 의하여 부대의 이전과 조정, 작전시설물의 추가설치 및 변경, 체력단련장 설치 등과 같이 여건의 변경을 군과 국방부가 주도하는 경우인 것이다. 이처럼 이미 설정된 환경을 변경하는 경우에 따라 이해관계자들의 동의 여부가 갈등의 요인이 되는 경우이다.

주민이나 지자체의 요구에 의하여 갈등을 해결하고 관리하기 위해서는 이미 잠재된 갈등이나 현재화된 갈등을 분석하여 대책을 강구하여야 할 것이다. 즉 갈등분석의 방법을 통하여 대안을 모색하여야 한다는 것이다. 그리고 국방부와 군이 새로운 정책이나 계획을 추진하는 과정에서는 갈등이 발생하게 될 경우 갈등의 영향분석을 통하여 대안을 모색해야 할 것이다. 즉 앞으로 발생할 갈등영향분석을 한다는 것이다.

나. 갈등분석

갈등을 관리하고 해결하기 위한 기본적인 단계가 갈등분석인데 갈등분석은 갈등에 영향을 주는 요인이나 주체들을 파악하고 원인과 역동성에 대하여 통합적이고 객관적인 관점으로 인식할 수 있는 틀을 통하여 갈등관리를 하기 위한 것이다. 기본적인 방법이 육하원칙에 의하여 파악하는 방법과 기본적인 분석모형을 가지고 파악하는 방법이 있는데 기본적인 사고는 사람과 문제를 분리하여 객관적으로 파악하는 것이다.

육하원칙에 의한 방법은 가장 용이한 방법인데 이의 분석방법은 <표-5>와 같다.

<표-5>육하원칙에 의한 갈등분석

요인	일차분석(기초분석)	이차분석(심화분석)
누가	갈등당사자, 갈등에 영향을 받는 제2, 3의 당사자	당사자들의 갈등에 대한 입장 당사자들의 서로에 대한 태도 갈등해결의지는
무엇을/왜	갈등발생원인 무엇을 위한 갈등인가? 갈등의 일차적, 이차적 쟁점	갈등당사자의 원하는 진심 문제별 분류가 명확하게 분류할 수 있는가?
어떻게	갈등은 어떻게 진행되었는가? 갈등당사자의 의사소통방법은 어떤가?	갈등진행의 과정상의 문제는 갈등당사자의 관계는
언제	갈등의 역사 갈등의 현재단계	앞으로 갈등진행방향 예측 제3자의 적절한 개입시기는
어디서	갈등의 지역적 환경적 영향은	갈등에 영향을 주는 문화적 구조적 영향은

자료: 대통령 자문 지속가능발전위원회, 『공공갈등관리의 이론과 기법 상』(논형,2005)
p.101표 1-4

또한 갈등분석의 기본적인 모형²⁰⁾은 갈등분석에 공통적으로 포함되는 요소를 제시하여 분석하는 것인데 이에 는 갈등개요, 행위자, 원인과 역동성을 분석하는데 첫째 갈등개요에는 먼저 갈등발생의 수준을 말하는데 개인간, 집단간, 지역사회간인지를 파악하는 것이고 둘째는 갈등의 증폭수준을 말하는데 이는 낮음과 중간 그리고 높음을 말한다. 셋째는 감정의 표출상태로 차거움과 뜨거움을 나타내는 정도를 말한다. 넷째는 갈등의 국면을 나타내는 것인데 잠재국면, 위험국면, 후기갈등국면으로 나눈다. 다섯째 제3자의 개입은 촉진, 공식화, 조종의 방법이 있다. 여섯째 협상대안의 유무를 파악하고 일곱째 권력적 관계의 균형과 불균형을 파악한다. 여덟째 법적인 영향 유무를 파악한다.

둘째 행위자에 대해서는 갈등의 이해관계자로서 이들의 관심사, 목적, 입장, 관계성 등인데 직접관계자는 갈등이슈에 직접적인 이해관계를 가지고 있는 사람이며 갈등국면의 행위자와 협상자의 역할을 한다. 간접적인 관계자는 갈등효과에 간접적인 영향을 미치는 사람으로 갈등국면의 매개자와 완충자 역할을 한다. 제3자인 외부관계자는 갈등사안에 관심을 가지고 있으며 갈등국면에 옹호자와 중재자 역할을 할 수 있다.

셋째 원인은 갈등의 구조적인 원인, 근인과 쟁점 그리고 촉발적 요인이 무엇인지를 밝히는 것이다. 여기에 조직적 요인, 상황적 요인, 개인적 요소 등

20) 이성록, 전게서, pp. 255-258

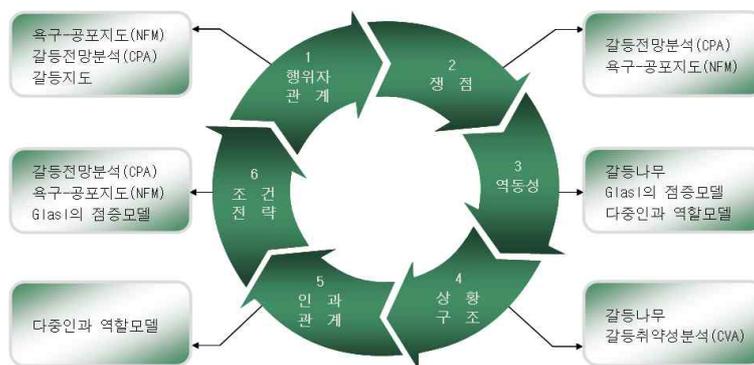
을 포함한 매트릭스로 원인의 다양한 국면을 파악하는 것이다.

넷째 역동성은 갈등국면이 다양한 영향요인에 의하여 역동적으로 변모해 가는데 현재의 동향은 어떠하며 앞으로 어떤 방향으로 전개될 것인가 그리고 이해관계자와의 관계와 갈등이 미치는 효과는 어떤 것인지를 파악하는 것이다.

1) 갈등분석의 도구²¹⁾

갈등분석을 위한 수단적인 방법으로 갈등바퀴, 갈등나무, 갈등지도, 갈등점증모형, 갈등관점분석모형, 갈등의 5단계방법, 양과기법, ABC삼각형, 연대표 등 다양한 방법이 있지만 모두가 갈등의 현상과 원인 그리고 예측을 위한 파악방법인 것이다. 이 중에서 갈등바퀴, 갈등나무, 갈등지도, 갈등의 단계, 양과기법, ABC삼각형에 대해서 간단하게 설명하기로 한다. 열거된 다양한 방법은 하나 또는 그 이상의 조합을 통하여 갈등을 분석하는 것이 유용하고 기본적으로 갈등바퀴는 이들을 종합적으로 이용하는데 유용하다.

갈등바퀴는 행위자, 쟁점, 역동성, 상황과 구조, 인과관계 조건과 전략 등 6개의 차원으로 나누어 단계적으로 갈등상황을 분석하는 도구다. 행위자는 개인이나 단체, 또는 지역사회가 될 수가 있다. 이해관계자를 총칭하는 것이다. 쟁점은 논쟁이나 갈등의 핵심적인 내용이며 역동성은 갈등요인 간의 상호작용을 파악하는 것이고 상황과 구조는 갈등의 맥락과 구조적인 요인들과 외부적인 요인들이다. 인과관계는 갈등요인에 영향을 주는 다양하고 복잡한 요인들 간의 인과관계를 파악하는 것이다. 조건과 전략은 갈등국면에 어떻게 대응할 것인가에 대한 당사자와 제3자의 노력을 총칭하는 것이다.



<그림-1 갈등바퀴>

자료: 이성록 『비영리민간조직 갈등관리론』 (미디어 숲, 2007), p.260 그림 2-29

21) 이성록, 전게서. pp.259-282와 대통령자문 지속가능발전위원회, 전게서 pp.103-110 참고

갈등나무는 갈등을 뿌리와 줄기, 가지 등 3가지로 나누어 분석하는 것인데 갈등의 핵심문제인 뿌리는 원인을, 줄기는 갈등의 내용을, 그리고 가지는 갈등의 가지를 가리키는 것이다. 여기서 뿌리는 구조적이거나 원천적인 요인인데 개인적인 특성, 자원의 제약으로 인한 경쟁과 좌절 등의 조직적 요인, 박탈, 무지, 편견과 차별 등과 같은 사회적 요인이다. 환경적 요인도 이에 속한다. 이는 갈등의 원인과 쟁점 결과를 종합적으로 파악하여 갈등해결을 위한 과업의 우선순위를 정하기 위하여 인과관계를 파악하여 예방적인 조치를 취하기 위한 기초를 파악하는데 필요한 방법이다. 특히 갈등상황에 대한 이해가 서로 다를 때 이러한 방법은 유용하다.



<그림-2> 갈등나무

자료: 이성록 『비영리민간조직 갈등관리론』(미디어 숲, 2007),p.262 그림 2-30

갈등지도는 갈등상황을 이해하기 위한 쟁점과 관계를 알기 쉽게 도식화한 것으로 어떠한 쟁점을 두고 어떠한 이해관계자가 어떤 힘으로 세력을 형성하며 갈등하고 있는지를 파악하는 것이다. 원, 직선, 화살표, 굴곡선, 사각형 등 다양한 도식을 이용하여 구성요인들의 상호관계를 설명하는 방법으로 관련당사자의 관계를 더 분명하게 드러내고 권력의 소재를 파악하며 의사소통과 활동의 접촉면의 상태를 파악하고 갈등해결의 개입시점을 파악하기 위하여 이 방법을 사용한다. 갈등당사자들의 권력관계를 파악하고자 할 때와 갈등해결을 위하여 당사자들이 접촉을 시도할 때 이 방법을 활용한다.

갈등의 단계방법은 갈등도 생명체와 같이 주기가 있는데 시간의 흐름에

따라 활동성, 강도, 긴장감, 폭력사태와 같이 단계를 거치면서 강도와 상황이 변해간다는 것을 파악하기 위하여 활용하며 갈등의 전 단계, 대치와 상승국면, 위기국면, 결말국면, 갈등이후의 단계로 진행되는 것을 파악하기 위하여 현재의 갈등상태가 어떤 단계인지 이후의 갈등상황을 예측하고 전략을 수립하기 위하여 활용된다.

양과기법은 갈등당사자의 입장과 실익 욕구를 분리하여 이해함으로써 통합적 갈등이해와 해결의 시작점을 파악하기 위하여 분석하는데 입장은 당사자가 모두가 알도록 분명하게 원하는 것을 표명하는 것이며 실익과 관심사는 목표와 이익 등 당사자가 진정으로 획득하기를 원하는 것을 말하며 욕구와 요구는 개인 또는 집단으로서 당사자의 실존을 위해 반드시 필요한 기본적인 요구, 가치, 신념, 정체성 안전 등의 기초적이고 근본적인 것을 말한다. 이 기법은 당사자들의 실익과 욕구를 이해하기 위하여 토론과 합의를 위한 공통의 기반을 모색하기 위하여 사용하고 대화의 촉진과 협상을 위한 분석을 원할 때 사용한다.

ABC삼각형은 태도(attitude), 행동(behaviour), 상황과 맥락(context)의 첫 글자를 딴 명명으로 태도와 자세는 갈등당사자들의 성격과 심리상태, 감정상태를, 행동은 갈등당사자들의 구체적인 행동, 특정상황에서 표출된 모습을, 상황은 갈등당사자들의 처한 환경, 조건, 배경, 주변여건 등을 말하고 각 당사자들에게 영향을 줄 요인들에 대한 통찰력을 얻거나 장차갈등의 진행방향을 예측하기 위하여 활용된다.

다. 갈등영향분석

이는 앞으로 정책이나 계획을 시행하는 과정에서 나타날 수도 있을 갈등을 미리 예측하고 이에 대응하기 위한 방법의 첫 번째 단계로 실행하는 것이다. 과거에는 행정부나 지자체에서 관련 입법이나 조례를 제정하는 방법으로 정책을 추진하였다. 물론 정책의 추진과정을 분석하고 수정하는 등의 정책학적인 절차는 밟겠지만 이러한 방법은 현재 많은 갈등을 초래하고 있어서 이해관계자들의 참여적 결정이 갈등을 최소화하고 합의적 결정과 정책추진의 부작용을 최소화할 수 있을 것이기 때문에 채택할 수 있는 절차이다. 과거에는 우리나라가 갈등영향분석을 통하여 의사결정을 한 사례는 찾아보기 힘들다. 대의제와 행정기능의 대표성을 인정받을 수 있었고 강제적 권위에 의하여 받아들일 수밖에 없었기 때문이다. 그러나 이제는 이러한 방식을 통한 의사결정은 충분한 지지를 받지 못하고 갈등을 유발하고 그 부작용이 지대하기 때문에 대안적인 방법을 모색하지 않을 수 없다.

1) 갈등영향분석의 의미

갈등영향분석이란 어떤 법, 정책, 계획, 사업 등을 시행할 때 발생할 것으로 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의 형성 절차를 마련하는 과정이다.²²⁾ 갈등영향분석서는 이러한 분석을 기술한 보고서이다.

이러한 방법을 처음 사용한 미국에서도 1970년대에 처음 갈등영향분석을 시행했으며 1980년대 초에는 시행령 또는 입법예고 하기 전에 이해관계자들의 합의안을 만드는 규제협상에 갈등영향분석이 사용되었다고 한다.²³⁾

어떤 정책과 입법으로 이해관계가 급격하게 변화하는 경우 특히 손해를 보는 경우는 불만과 집단적인 행동으로 갈등을 증폭시켜 정책수립과 집행이 불가능해지고 많은 비용이 들게 된다. 더구나 갈등이 심화되면 사회적인 신뢰가 줄어들고 사회적인 비용이 늘어나게 된다. 이는 이해관계자들의 수용도가 높으면 바람직하다는 전제가 갈등영향분석의 가치가 된다. 그러므로 이해관계자들을 정확하게 파악하고 합의절차를 거치지 않아 예상하지 못했던 쟁점을 누락하지 않게 하는 장점이 있다. 그러나 갈등영향분석 결과 갈등요인이 사소할 경우 일상적인 방법으로 정책을 추진할 수 있다. 갈등영향분석 시에 포함될 내용²⁴⁾은

- 주요 이해관계자와 주변이해관계자의 확인
- 이해관계자들의 입장과 이해관계의 공통점과 차이점
- 이해관계자들의 상호관계, 갈등을 지속시키는 외부환경 확인
- 이해관계자들의 대화와 타협에 의한 갈등해결 의사와 능력 확인
- 합의절차의 장애요인과 합의 가능성 확인
- 주관자들에게 합의 절차 진행여부 제안
- 갈등의 내용에 적합한 합의절차 설계

갈등영향분석을 한 문서를 갈등영향분석서라고 하는데 이는 공공기관의 장과 공공정책 추진주체가 이해관계자들이 동의하는 중립적인 제3자가 분석자로 위촉하는 것이 바람직하지만 주관소속기관 내부의 갈등관리 전문가가 수행할 수도 있다. 갈등영향분석 단계는 대체로 시작, 정보수집, 합의절차 설

22) 대통령자문 지속가능발전위원회, 전계서 상,p.130

23) 상계서, p.131

24) 상계서, p.140

계, 보고서 작성, 보고서 배포의 여섯 단계를 거치는 것이 일반적인 절차다. 이러한 절차의 세부적인 내용은 <표-6>에서 제시된 바와 같다.

<표-6> 갈등영향분석서 작성절차

단계	세부내용
1. 시행	분석기관 선정, 계약체결, 예비정보의 전달, 이해관계자에 대한 분석기관 소개
2. 시작	지역사회 이해, 관련법과 제도의 파악, 관련 사회운동파악, 이해관계자 확인과 면접대상자 선정, 쟁점의 사전확인, 면접질문지 작성, 면접일정 짜기
3. 정보수집	※ 정보수집을 위한 면접 시 유의 사항 정확한 정보수집과 직접면접, 집단면접보다 개별면접, 핵심관계자는 일정후반부에 면접, 장소는 피면접자가 편안한 장소, 면접은 2인 1조로 수행하고 기록, 기록자는 주요 질문에 대한 중점기록
4. 분석	발견된 사실의 요약, 일치와 불일치 쟁점의 파악, 합의 형성절차의 시행가능성 분석
5. 합의절차설계	합의 형성의 목적 제시, 합의형성의 적절한 기법제시(합의회의, 시민배심원, 시나리오 워크숍, 규제협상, 공론조사), 토론할 쟁점, 참여, 시간계획 및 회의스케줄, 기본규칙, 다른 갈등해결활동과의 관계, 예산 및 자원조달 방법
6. 분석서 작성	서론, 발견사실, 분석, 제안
7. 분석서 공유	갈등관리 심의위원회에서 심의 합의절차 진행여부 결정

자료: 대통령자문, 『지속가능발전위 편 공공갈등관리의 이론과 기법 상』
pp.141-155 요약 표로 정리

라. 갈등관리와 대안적 갈등관리

갈등관리는 갈등의 역기능적이고 파괴적인 상황으로 확대되어 비용과 시간 그리고 감정의 악화를 방지하면서 갈등의 순기능적인 효과를 증가시킬 수 있는 구조와 조건을 조성해 나가는 것이다.²⁵⁾ 산업공단의 개발을 두고 공해와 이해관계의 갈등, 안면도 핵폐기물처분장 설치를 둘러싼 안전성과 환경파괴 분쟁, 새만금간척사업의 농지와 갯벌의 갈등, 영월 동강댐 건설사업의 개발을 두고 환경 및 수물지역 이해갈등, 경부고속철 천성산 터널의 환

25) 하혜영, "공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로" 홍준형 편, 『공공갈등의 관리, 과제와 해법』 (법문사, 2008) p.2

경과 건설의 갈등 등 우리나라의 갈등해결 과정과 결과는 선진국에 비해 초보적인 수준에 있다. 그리고 노사갈등을 비롯한 다양한 갈등을 효과적으로 관리 해결되지 못하여 첨예한 대립으로 비화되어 결과적으로 많은 비용과 시간 그리고 감정적인 대립상태로 해결하는 것은 바람직하지 않다. 그렇다고 갈등은 선진국에는 없는데 우리나라에만 있는 것은 아니다. 갈등현상은 이미 선진국에서 경험한 것을 우리가 뒤따라가면서 경험하고 있는 현상이다. 그러므로 이제는 갈등관리에 좀 더 적극적으로 나서서 경험하지 않아도 될 값비싼 대가를 치러서는 안 될 것임을 경험으로 가르치고 있다.

미국 등 선진국에서는 이미 1960년대를 시점으로 갈등해결의 대의제 민주주의와 법적인 해결의 한계를 대체하는 방법으로 대체적 갈등관리의 필요성을 강조해왔다. 이는 정보혁명과 세계화 그리고 사회의 다원화가 민주주의의 성격을 바뀌게 함으로써 나타나는 현상이 되었다. 오늘의 국민은 정부 및 관료와 대등한 정보와 판단력을 가지게 됨으로써 정책결정을 객체로 수용하기 보다는 주체로서 정책결정에 참여하기를 바라고 행동하고 있다. 진정한 정치권력의 축이 국민으로 이동함에 따라 의사결정에 직접 참여하겠다는 사회변화인 한마디로 직접민주주의 확장으로 이해되어야 할 것이다. 과거에는 갈등이 발생하면 법적인 기준에 의하여 재판을 통하여 해결할 수 있었지만 법적인 해결방법의 한계를 극복하기 위하여 이를 보완하는 대안적인 방법을 대안적인 분쟁해결(ADR; Alternative Dispute Resolution)이라고 하여 선진국에서는 전통적인 사법제도의 결함을 보완하는 방법으로 기능이 확대되어 가고 있다. 그러므로 군사시설보호법과 관련된 민군갈등도 군이 안보가치의 우월성을 주장하기 보다는 주민의 정책참여가 대세임을 자각하여 충분한 이해와 합의의 대안을 적극 수용하고 갈등을 해결하는 방법으로 할 것이다. 물론 대체적 갈등관리제도가 법치주의를 손상시킨다는 의견도 있지만 재판으로 모든 분쟁을 해결할 수 없는 상황에서 다양한 대체적 갈등해결방법은 법을 조력하는 광의의 법치주의에 합치된다고 할 수 있다.

대안적 갈등관리(ADR)는 재판외의 갈등해결방법으로 화해, 협상, 조정, 재정, 중재 등이 있는데 화해는 당사자 간의 합의에 의한 분쟁해결방법으로서 법원과 관계없이 사법상의 화해와 법원관련 재판상의 화해로 구분될 수 있는데 사법상의 화해는 당사자가 서로 양보하여 분쟁을 종료하는 것을 말하고 화해계약을 맺게 된다. 재판상의 화해는 소송상의 화해와 제소전 화해가 있는데 법관 앞에서 화해하는 것이다.

협상은 재판 외 분쟁해결수단의 기본도구로써 설득목적으로 하는 수단이

다. 협상은 제3자의 개입없이 당사자의 합의로 법적 권리와 의무 및 경제적, 심리적, 사회적 이익을 타협의 수단으로 하여 쌍방이 바람직한 해결책으로 기존의 갈등내용을 조정해가는 과정이다.

알선은 제3자가 당사자를 소환하거나 협상시기를 정하여 의사소통만을 하며 갈등내용에 대한 직접적인 조정이나 평가를 하지 않는 진행의 중개를 하는 것이다.

조정은 조정기관의 주재 하에 당사자를 설득하여 협상을 통하여 합의에 이르게 하는 분쟁조정방법이다. 조정은 알선과 같은 동일한 의미를 갖는 협상조력자의 역할을 말하기도 하지만 공적으로는 법관과 조정위원회가 분쟁당사자를 중개하여 화해의 성립을 원조 협력하는 것으로 당사자의 진술을 듣고 공평한 조정안을 제시하여 동의하게 하는 것을 말한다. 조정에 당사자가 동의하면 화해와 같은 효력을 갖는다.

재정은 제 3자가 제시한 판단을 수락하여 분쟁을 해결하는 것으로서 절차의 개시와 재정위원의 선택에 당사자의 합의가 필요하지 않는 강제적인 절차규정으로 예를 들어 환경분쟁조정법은 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 일자로부터 60일 이내에 당사자의 일방 또는 쌍방이 소제기를 하지 않거나 소를 취하할 때 합의가 된 것으로 본다. 그러나 중재판정과는 달리 당사자를 구속하는 것은 아니다.

중재는 당사자의 중재합의에 의하여 선출된 중재인의 중재판정에 의하여 분쟁을 해결하는 방법을 말하는데 이는 사적인 재판이라는 특징이 있지만 단심제이다.

대안적 분쟁해결방법에 대한 유효성 평가는 먼저 장외에서 모든 문제를 해결하려는 사회적 분위기는 법적 권위를 훼손한다는 비판도 있지만 분쟁당사자들과 법원제도에 비해 비용을 절감할 수 있는 방법이라는 것과 분쟁해결의 적시성을 달성하는데 다소 융통성이 있다는 것과 일반인의 선택과 지지가 비교적 높다는 것이다.²⁶⁾ 이는 실증적인 연구에서도 일부 갈등해결에 더 긍정적인 결과를 입증하고 있는데 전통적인 해결방법보다 대안적인 갈등해결방법이 갈등해결수준이 높았음을 보여주었다.²⁷⁾

마. 갈등관리의 방향

실증법보다는 정서법과 때법이 더 통하는 우리사회에서 갈등관리에 대한

26) 홍준형, "대체적 분쟁해결제도" 홍준형 편, 전개서, pp.150-151

27) 하혜영, "공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리 요인의 효과를 중심으로", 상계서, p.28

대안적 갈등관리의 중요성과 역할이 증대됨에 따라 법적인 해결 능력의 향상을 위한 다양한 노력을 기울이는 외에도 다양한 보완적인 대안들을 활용할 수 있는 여건을 조성하는데 필요한 인식과 공감의 필요하다.

1) 갈등해결의 법적인 신뢰의 향상

앞에서 언급한 대로 국민들은 이미 통치의 대상이나 법의 우월적 지위를 일방적으로 실행하는 대상이 아니다. 군사시설보호법의 구체적인 적용에 있어서 국민이나 지자체의 공감과 동의를 얻어야만 갈등관리나 해결이 용이하다. 이를 위해서 우선 군이 일방적으로 민원에 답하는 형식은 국민의 만족시키는데는 한계에 도달하였다. 그러므로 현재의 법적 제도적인 방안을 국민요구에 좀 더 근접시키는 노력이 필요하다. 법령의 개정, 규정의 실질적인 개선, 작전성검토의 구체적인 적용내용의 개선 등이 이루어지고 이를 위한 커뮤니케이션의 촉진과 방법의 개선, 참여적인 의사결정의 도입과 지역특성과 군사적인 기능의 이해촉진 노력 등이 추가적으로 이루어져야 한다.

이를 위해 먼저 현재 군사시설보호구역으로 지정된 지역의 규제가 왜 필요한지를 주민이나 지자체의 담당자가 정확하게 구체적으로 이해해야 할 것이다. 앞에서 열거한 군사시설보호구역의 민군갈등의 내용은 바로 이러한 구체적 이해의 부족에 기인된 것이 많다고 본다. 관측과 사계의 제한으로 부동산이나 조건부 동의의 조치가 대부분인데 규제의 근본적인 이유를 알지 못하면 이러한 구체적 이유를 이해할 수 없는 천편일률적인 대답으로 불신할 수가 있다.

규제의 근본적인 이유는 군사작전의 지형적 이점을 이용하기 위한 것이다. 방어작전시 적의 공격에 대항하여 전투력을 발휘해야 하는데 지형의 이점을 이용하지 않아도 충분히 이길 수 있는 군사력의 상대적인 우위를 가지고 있다면 군이 국민의 재산권과 지자체의 개발욕구를 제한할 필요가 없다. 예를 들어 남북의 군사력의 차이가 미국과 북한과의 차이라면 토지사용을 전혀 규제하지 않아도 군사작전을 효율적으로 수행할 수가 있다. 역으로 설명하면 오늘날은 과거보다 우리군의 대북군사력의 발전이 주민과 지자체의 규제완화를 요구하는 강도로 나타난 것이다. 접적지역의 안보환경이 아주 불안하던 60-70년대에는 이러한 요구는 있을 수 없었다. 경제적인 개발욕구와 안보여건의 자신감이 이러한 요구의 근본이 된다는 것을 이해할 필요가 있다. 그러므로 군대의 이전을 요구할 것이 아니라 이 지역에 지형의 이점을 이용하지 않아도 되는 군사력의 우위를 가지도록 해야 한다는 것이다. 방어

작전은 임무, 적의 전투력과 우리의 전투력의 상대적 비율 그리고 지형과 기상, 그 외에 전투준비시간과 국민 등의 요소에 의하여 결정된다. 임무는 방어작전의 형태로 기동방어와 지역방어, 전투력의 상대적인 비율은 북한군과 우리국군의 전투력 비율을 지형은 적이 공격하기 어려운 지형과 아군의 전투력발휘에 효율적인 지형의 이용이며 기상은 다양한 기상조건이 작전에 미치는 유리하거나 불리한 상황을 말하는 것이다. 문제는 우리가 방어를 할 지역의 융통성이 제한되어 있다는 것이다. 6.25전쟁의 휴전으로 현재의 방어선은 그 연장선상에 있는 것이다. 그리고 매우 안보상황과 군사상황이 현실적이며 실질적인 것이라는 점이 다른 대안을 찾기 어렵게 하고 있다는 것이다. 이처럼 이 지역은 군사적으로 중요하고 현실적이어서 규제외의 다른 대안을 찾기가 불가능하다.

또한 현재의 작전계획에 의하여 작전성검토를 통하여 규제여부를 결정하지만 군사작전의 여건에 의하여 언제든지 수정하고 변경되어야 할 것이다. 군사작전은 융통성이 없으면 작전의도를 적에게 알려주어 기습을 당하게 되어 있기 때문에 작전보안은 이처럼 중요하다. 그러므로 부동의와 조건부동의에 대한 구체적인 설명이 불가능하다. 그러나 주민은 답답하고 이해하려 들지 않는다. 그렇다고 진정성을 가지고 설명한다고 해도 이에 반발하는 경우도 있다. 90년대 중반 국회국정감사 시 국방장관이 일산신도시의 도시계획과 건물배치가 군사적인 고려에 의하여 이루어졌음을 설명하여 “우리를 적의 방패막이로 아느냐”는 항의와 “아파트가격이 떨어진다는 발언을 왜 하느냐”는 반발이 있었는데 작전성판단의 구체적 설명도 군사보안 외에 이해관계를 볼 때도 불가능한 상황이다. 이를 보완하는 방법으로 교리를 통한 우회적인 설명은 주민의 이해를 높일 수 있는 좋은 방법이라고 본다. 전쟁이 일어나지 않는다는 가정이라면 규제는 불필요한 것이지만 이 지역이 북한의 도발에 의하여 가장 먼저 전투가 벌어진다는 전제라면 민통선이 계속 축소되어 북상하는 것이 바람직한 것만이 아니다. 왜냐하면 전쟁준비상태로 들어가면 이지역의 주민은 후방으로 철수시켜야 하기 때문이다. 전투지역에 일반 국민을 그대로 두고 전투를 할 수 없기 때문에 실제로 이는 전쟁계획에 포함되어 있다. 지형이용을 위해 평시에는 건축을 허용하되 이의 재료를 가연재를 사용하도록 하고 실제 전쟁 시 소각하는 방법을 사용할 수 있지만 이를 활용하는 것은 비용부담과 소유주의 동의 등을 포함한 법개정 같은 해결해야할 문제가 많다. 반드시 야지나 산악과 같은 형태의 방어작전이 아닌 도시와 시가지 작전을 수행할 수 있는 방법은 없는 것인지 하는 의문도 있을 것이다. 물론 가능하다. 그러나 특정한 부대 전체가 이러한 작전을 수행하는

것은 가능하지만 일부부대만 이러한 작전을 수행하기는 어렵다. 편제와 훈련 등 특별히 수행해야 할 별도의 준비가 있어야 할 것이기 때문이다.

현재 최하급 작전부대가 작전성검토의 결과에 미치는 판단은 대단히 엄격하게 규정을 해석할 수밖에 없다. 그러므로 주민이나 지자체의 개발의도를 최대한 수용할 수 있는 융통성 있는 대안을 가진 상급제대에서 초기부터 개입하여 판단하는 것이 규제강도를 줄이는 한 방법이 될 것이다. 이에 대해서는 실증적인 판단사례를 가지고 결론을 내리는 것도 한 좋은 방법일 것이다.

이와 같이 현재의 법의 범위 내에서도 적용과 설명 그리고 판단제대의 개입 등의 다양한 방법으로 인식의 범위를 넓힐 수 있을 것이다.

군사기지 및 시설보호법의 운용 외에도 부대기지의 이전과 훈련장의 통폐합과 확장, 국방개혁 2020과 관련된 부대기지의 통폐합과 위치의 조정 시 이러한 대안적인 갈등해결방법은 유용하고 갈등영향분석을 통하여 법적인 방법 외에 대안적인 방법을 고려해 볼 만 하다.

2) 갈등관리에 대한 사회자본의 개선

사회관계에서 실재하는 비공식적인 협력적 규범이나 원칙이라고 정의된 사회자본이란 종교규범이나 공동의 역사적 경험 교육의 영향으로 형성된 공동의 인식과 유대감 등이 협력적 인식을 공유하게 된다는 것이다.²⁸⁾ 이런 점에서 보면 우리나라는 사회자본이 대단히 취약하다. 유교, 불교, 기독교 등의 종교적인 규범이나 외침과 6.25와 같은 전쟁의 역사적 경험도 인권 등 보편적인 가치관도 강력한 공동의 인식기반이 약하다. 개인적 이기주의와 같은 판단도 역사적 경험도 종교적인 규범도 함께 혼재되어 갈등해결에 난맥상을 가져오고 있다. 이러한 면에서 사회적 자본의 산물이라고 볼 수 있는 신뢰의 형성, 법이라면 반드시 지켜야 하는 강력한 준법정신, 성숙한 시민의식과 시민단체의 역할, 다양한 인적 네트워크의 형성 등이 견실하게 자리 잡아야 한다. 오늘날 강력한 지역이기주의는 국민의 보편적인 가치판단을 약화시키는 갈등해결의 약한 기반을 대변하고 있다.

3) 정책결정에 주민참여기회 확대

군기지의 이전, 사격장과 훈련장의 이전과 통폐합, 군사시설보호구역의 추

28) 김유환, “공공갈등관리를 위한 제도정비방향” 상게서, p.85

가지정 등에 초기부터 주민의 의견과 개발정책에 참여시키는 것은 결과적으로 갈등관리에 긍정적인 결과를 가져온다는 것이다. 이해관계의 당사자들이 배제된 채 의사결정을 하게 되면 더 강력한 반발을 하게 되고 약간의 이익을 위해서도 몸으로 실력 저지하는 시위가 빈발하는 것을 우리는 자주 목격한다. 더구나 이념적인 NGO의 개입 시 사업이 불가능할 수도 있다. 평택미군기지 이전 시에는 결국 지역의 지원을 위한 특별법이 제정되고 난 후 갈등은 어느 정도 해결될 수 있었다. 유인책과 참여는 갈등관리의 기본적인 고려사항이다. 또한 갈등당사자들의 충분한 의사소통도 이루어져야 한다. 갈등의 근본적인 이유가 무엇인지를 파악하여야만 해결책을 모색할 수가 있고 이는 의사소통을 통해서만 가능하다.

4) 갈등관리에 대한 법적 제도적인 보완

현재의 여러 갈등은 법적 제도적인 미비에서 오는 경우도 많다. 이런 점에서 1990년 제정된 미국의 행정분쟁해결법(Administrative Dispute Resolution Act)은 참고할 만한 가치가 있다. 참여정부 시절인 2004년 3월에 갈등관리기본법의 제정과 갈등관리지원센터 설립 등을 규정한 갈등관리기본법을 제정하기 위해서 공청회, 수회의 심사와 검토, 국무회의 의결을 거쳐 정부입법으로 법제정을 시도하였으나 결국 다른 법과의 조정 문제 등으로 대통령령 수준으로 수정되고 말았다. 좀 더 심층적인 검토를 통해 적정 수준의 법적 제도적인 보완이 필요하다고 본다.

5) 갈등관리 전문가 교육과 양성

현재 국가의 각 부처의 업무영역별로 다양한 공공갈등과 사회적 갈등이 존재하고 있다. 그러나 정책을 추진해야하는 정부에서는 NGO의 중재능력보다 못한 수준에 있는 경우도 많다. 이는 갈등관리전문가의 필요성이나 교육프로그램이 없다는 것이다. 개인적인 전공을 통해서 전문가가 양성되거나 법률전문가의 보조적인 수단으로 갈등관리에 관심이 있는 경우가 있지만 아직 초보적인 수준에 있다. 갈등관리 전문가의 양성과 활용이 필요하다.

IV. 육군의 갈등관리

1. 갈등관리상황의 이해

앞에서 국방부와 군이 당면한 갈등상황은 먼저 이슈의 이해가 필요한데 이는 앞에서 언급한 바와 같다. 현재 일어난 갈등이슈가 무엇이며 이는 어떻게 분석하여 관리하고 해결할 것인가에 대하여 기본적인 지식을 가지게 되었을 것으로 본다. 또한 앞으로 발생할 가능성이 있는 갈등이슈에 대해서는 갈등영향평가를 통하여 갈등양상을 이해하고 미리 이를 해소하고 첨예한 갈등으로 발전되지 않도록 조절하고 관리하여 해결하여야 할 것이다. 그러므로 여기에서 육군의 입장에서 밝혀내야 할 과제는 현재의 갈등이슈와 미래의 갈등예측을 통하여 갈등과제를 도출하는 것이다. 육군의 임무와 활동을 전제로 하여 다양한 갈등과제를 도출하고 예측할 수 있을 것이다.

<표-2>에서 제시한 국방업무와 관련한 갈등은 현재 갈등현상이 나타나거나 잠재된 갈등상황에 있을 수도 있다. 예산과 관련한 갈등은 국방부 내부에서의 갈등현상으로 일시 표출되기도 하였지만 현재 국방개혁 2020을 계획대로 추진하는데 예산은 지속적으로 삭감되어 그 추진에 차질을 가져오고 있다. 이는 국방부와 예산부처, 국회 그리고 대통령에 이르기까지 다양한 양상으로 나타나고 있는데 국방예산의 재정적 전문가뿐만 아니라 소요를 위한 논리적인 전문가들의 조언과 소신이 필요하다.

정치와 군사의 관계에 있어서도 문민관계의 정립을 위한 군의 소신이 필요하다. 비록 육군의 임무는 아니었다고 하더라도 제 1·2차 연평해전의 경우 정치권력이 슬기롭게 대처하라고 하면서 선제공격을 하지 못하게 하여 군으로서 있을 수 없는 기이한 작전으로 피해가 있었고 이는 잘못된 민군관계 또는 정치와 군사의 왜곡된 역할의 결과였다. 또한 2001년 6월 3일 북한 상선 3척이 동해와 남해를 거쳐 운항하는 도중에 제주해협을 통과나 허락없이 국제법상의 무해통항권²⁹⁾을 주장하면서 통과한 사례가 있었다. 그러나 적극적으로 유엔교전규칙과 작전예규에 의하여 이를 제지하지 못한 것은 정치와 군사의 역할에 대한 갈등으로 인한 것이었다. 이에 대해 군은 자기역할에 대해 분명한 태도와 행동을 해야 할 것이고 정치권력에 명시적인 통수권행사³⁰⁾를 요구했어야 했다. 이러한 갈등은 군의 기본적인 역할을 왜곡시키는 결과를 가져오기 때문에 지속적인 이슈의 이해가 필요하다.

29) 국제법상 군함을 제외한 외국상선은 사전통고 없이 제주해협을 통과할 수 있었지만 남북관계는 유엔교전규칙에 의하여 자유롭게 통과할 수 없었다.

30) 군 통수권자는 통수권행사를 문서로 해야 하고 해당 국무위원이 배서하기로 되어있다.

이미 갈등상황이 전개되고 있는 이슈는 국방부와 각 군이 갈등관리를 하고 있는 상황인데 이에 대해서는 갈등분석을 통하여 대응책을 강구하면 될 것으로 보인다. 다만 대응책이 적절한지는 전문가의 조언과 내부적인 전문인력을 확보할 필요가 있을 것이다. 이에 못지않게 앞으로 발생할 개연성이 있는 갈등이슈에 대해서는 미리 그 이슈의 이해를 할 필요가 있다.

현재의 갈등이슈는 군사기지 이전과 재배치, 군사시설보호구역, 항공기 소음, 반환기지 무상공여, 지역개발과 부대이전, 훈련장의 통폐합과 확장, 훈련시 오염과 소음, 방위비 삭감, 국방아웃소싱관련 갈등이슈 등 다양한 주제의 갈등이 있는데 이에 대한 기본적인 이해와 특정이슈의 이해를 위해 갈등분석을 통해 구체적인 대응책을 강구하여야 할 것이다.

미래의 갈등예상이슈는 한미동맹과 작전권전환, 군복무가산점제의 채택, 의무복무기간의 설정, 군인연금제도의 변경, 대북정책관련 정치와 군사관계, 예비역 취업문제, 군인보험 등 다양한 미래갈등이슈가 있을 수 있다.

갈등이슈에 대한 이해가 있고 나서 갈등상황의 진단이 필요한데 이에 대한 일반적인 모형은 갈등현상을 관리와 해결의 성격을 규명하기 위하여 실시한다.

<표-7> 갈등상황의 진단

차원	관점의 연속성	
	해결하기 어려운	해결하기 쉬운
문제가 되는 쟁점	원칙의 문제	분해 가능한 쟁점
이해관계의 크기	큰	작은
당사자간의 의존성	제로섬	포지티브 섬
상호작용의 연속성	일회성 거래	장기적인 관계
당사자의 구조	약한 리더십으로 분열되어 있을 경우	강한 리더십으로 응집력이 클 경우
제3자의 개입	중립적인 제3자가 없을 경우	신뢰, 파워, 권위가 있고 중립적일 때
진행된 갈등에 대한 이해	불균형: 한 쪽이 다른 쪽에 비해 더 많은 손실을 입었다고 느낄 때	당사자 상호간에 공평하게 손실을 입었을 경우

참고: 대통령자문 지속발전가능 위원회, 『공공갈등관리의 이론과 실제, 하』 p.230, 갈등진단모형

갈등상황에 대한 일반적인 이해는 이미 발생한 갈등은 개별갈등이슈의 분석을 통해 관리하고 앞으로 일어날 갈등은 일반적인 진단을 통해 갈등예측을 하여 갈등의 담당부서에서 갈등영향분석을 하고 잠재적 갈등이 현재적

갈등으로 진전시 구체적인 진전상황을 모니터링 할 필요가 있다.

그러나 갈등에 대한 전반적인 이해와 갈등관리를 위한 중요한 요인을 구체적으로 이해할 필요가 있다. 갈등은 현재의 법과 제도 행정적인 절차가 더 이상 당사자의 충분한 이해와 지지를 받지 못하고 있다는 것이다. 비록 강제적인 방법에 의하여 해결될 수 있다고 하더라도 비용과 노력 그리고 정서적인 악화를 남기고 표면적으로 해결된다면 또 다른 갈등이슈가 발생할 때 더욱 악화될 요인으로 작용하게 될 것이다. 그러므로 이러한 관점에서 갈등관리에 대한 주요요인을 구체적으로 이해할 필요가 있다.

첫째 갈등상황이 전개될 장에서 당사자간의 신뢰형성을 위한 지속적인 노력이 필요하다. 지역의 기관장 모임, 지역주민과의 관계형성, 지역 언론인과의 관계 등 부대구성요원과 다양한 차원에서 다양한 활동으로 신뢰형성을 위한 노력이 필요하다. 기업의 고객네트워크관리 기법 등의 방법을 이용하는 것도 바람직하다.

둘째 의사소통능력을 향상시키는 노력이 필요하다. 갈등관리의 중요한 수단 중에 하나가 당사자간의 의사소통인데 통상 신뢰가 형성되어 있지 않는 상황에서는 의사소통도 장애를 받게 되어 있다. 의사소통의 중요성을 이해하고 과정과 구체적 성공기술을 이해하고 숙달할 필요가 있다.

셋째 협상구조의 이해와 방법을 구체적으로 이해하고 협상의 전문가를 육성하여야 한다. 조언과 자문을 통하여 성공적인 협상으로 갈등관리를 효과적으로 할 수 있어야 한다. 갈등관리에서 협상능력은 핵심적인 성공요인 중에 하나다.

넷째 대안적인 갈등해결의 방법을 잘 이해하여야 한다. 갈등은 현재의 법과 제도의 한계에서 비롯된 것이 대부분이다. 그러므로 이 외의 방법인 대안적인 갈등해결방법인 중재, 조정, 알선 및 중개, 재정 등의 구체적인 진행과 방법 그리고 적용상의 장단점 등을 알고 갈등의 대안적 해결방법을 이해하고 적용할 수 있어야 한다.

2. 갈등관리 교육

갈등관리에 대한 교육은 갈등이 발생하는 환경과 여건을 이해하고 특히 국방분야와 육군 경우의 사례와 환경을 이해하여야 한다. 육군대학과정의 보수교육과 지휘관 부임 전 교육과정에 포함하여 교육함으로써 실무적인 갈등관리능력을 향상시키는 것이 좋다. 교육내용은 일반적인 갈등관리에 대한 교육과 이미 일어난 해결된 갈등의 사례와 현재 진행 중인 갈등이슈에 대한

교육이 필요하다. 이러한 교육의 내용에 포함할 중요한 과제는 갈등진단, 갈등분석능력과 갈등영향평가 방법, 구체적인 갈등관리의 방법을 진행함에 있어서 필요한 의사소통능력, 네트워크 관리와 신뢰형성 방법, 협상능력, 대안적 갈등해결방법의 이용 등 다양한 기본적인 능력과 이를 적용한 사례연구와 교육방법이 요구된다. 이러한 내용에 대해 간략하게 설명하기로 한다.

갈등진단은 갈등관리와 해결의 난이도를 점검하는 기본적인 과정으로 <표-7>에서 명시된 내용으로 진단을 한다. 그리고 갈등분석은 갈등분석을 위한 수단적인 방법인 갈등바퀴, 갈등나무, 갈등지도, 갈등점증모형, 갈등관점분석모형, 갈등의 5단계방법, 양과기법, ABC삼각형, 연대표 등의 방법을 이용하여 갈등의 현상과 원인 그리고 예측을 하는 것이다. 또한 갈등영향분석은 예상되거나 이미 발생한 갈등의 쟁점, 이해관계자, 이해관계 등을 밝혀내고 합의형성의 가능성을 진단하여 적절한 합의 형성 절차를 마련하는 과정이다. 여기에서 갈등진단, 갈등분석, 갈등영향분석서를 작성하여 갈등관리와 해결의 방법을 선택하게 되면 이때 필요한 기법에서 의사소통방법, 협상방법과 기술, 대안적 방법의 선택 시 조정 등의 당사자를 선정하는 것 등이다. 이 중에서 의사소통과 협상 그리고 대안적 갈등해결방법에 대하여 좀 더 세부적으로 살펴보기로 한다.

가. 의사소통

공공갈등에서 의사소통도 근본적으로는 개인 간 의사소통과 유사하지만 몇 가지 특징적인 차이³¹⁾가 있는데 첫째 공공갈등의 경우는 의사소통의 주체가 집단의 대표자인 경우가 많다. 둘째 대표의 의사소통은 개인의 입장보다는 개인이 대표하는 집단의 이익이나 입장을 대변한다. 간혹 위임되지 않는 세부적인 부분에 대해서는 구성집단의 개인과 대표 간에 차이가 있을 수 있다. 셋째 집단적인 이익을 대표하기 때문에 의사소통의 방법이 집단적일 경우가 있다. 넷째 이익관철을 위해 대중매체, 시위, 집회 등의 방법을 사용할 수도 있다. 다섯째 공공갈등의 경우 집단 내에 다양한 이해관계자가 존재하기 때문에 내부적인 갈등의 표출방법이 각각 다를 수 있다. 여섯째 의사소통의 방법은 공식적인 대표를 통하여 이루어지고 사전에 의사소통의 규칙을 합의하는 경우가 많다. 일곱째 실익보다는 명분에 집착하는 경우가 많고 오랜 시간이 걸린다.

효과적인 의사소통은 대단히 어려운 일이다. 의사소통을 방해하는 장애는

31) 대통령자문 지속가능발전위원회 편, 전게서 하, pp.49-50

다양하게 나타나는데 언어는 생각을 표현하는 수단에 불과하기 때문에 언어가 곧 생각이라고 보기는 어렵다. 생각을 표현하는데 언어만으로는 부족하기 때문이다. 이것이 의사소통을 방해하는 잡음이라고 하는데 이에겐 왜곡과 생략 등이 있다. 의사소통에 장애를 주는 요인은 다양한데 이에겐 언어의 선택, 피해의식과 편견, 제스처와 말투, 받아들이는 사람의 왜곡, 지위와 힘의 차이, 상대에 대한 기존의 인식, 고정관념, 개인적 경험과 문화의 차이 등 수많은 장애요인이 있음을 알아야 한다. 말하자면 의사소통은 언어가 주로 사용되지만 언어도 생각에서 이를 언어화하고 음성과 글자를 통하여 상대에게 전달되면 이를 해석하고 보고하는 과정 등 각 단계마다 잡음이 생기게 마련이다.

대화의 기술은 의사소통의 효과를 증진시키는데 매우 유효한 수단이다. 다른 상대에 대해 잘 들어주는 훈련, 타인의 감정을 읽고 이해하기, 여성과의 대화 기술, 집단과의 대화기술, 칭찬을 통한 대화의 문 열기, 대화의 태도, 소통을 방해하는 대화의 걸림돌 피하기, 논쟁으로 말려들지 않기 등 소통의 성공을 위한 다양한 대화의 기술에 대해 교육하고 훈련하여 갈등관리의 소통의 성과를 달성할 수 있어야 한다. NGO기구들은 이러한 대화의 기술을 통하여 사회단체의 목적을 달성하는데 필요한 의사소통과 협상의 기술을 교육하고 훈련하고 있다.³²⁾ 이렇게 의사소통의 본질적인 문제로부터 대화의 기술까지 포괄적인 의사소통 방법을 교육하고 훈련하여 이를 갈등관리와 해결에 이용할 수 있어야 한다.

나. 협상의 기술

갈등이 대립하는 이익과 가치의 싸움이라면 양보하고 합의하는 과정에서 협상은 중요한 수단이 된다. 그러므로 협상에 대한 본질적인 이해와 기술은 교육과 훈련이 되어야 한다. 그러나 공적인 가치를 실현한다는 우월적인 생각으로 협상에 대한 편견을 가질 수 있다. 예를 들어 군사기지 및 군사시설 보호법이 다른 법에 대한 우월적 지위로 인하여 군사시설보호구역의 작전성 검토시 협상 등의 문제를 들고 나오면 거부적인 태도를 갖기가 쉬운데 이는 오늘날의 갈등환경을 잘 못 이해하는데 있다.

협상에 대한 편견으로 지적할 수 있는 것은 첫째 우월적 지위에 있는 자는 협상하지 않는다는 것인데 법의 우월적인 지위에 의존하여 협상을 거부하고 협상을 받아들이는 것을 상대에게 굴복하는 것으로 생각할 수 있다는

32) 강영진, “갈등분쟁 해결매뉴얼” (성공회대 NGO대학원, 2000)

것이다. 둘째 협상은 협상력이 비슷해야 가능하다고 보는 것인데 이는 객관적인 협상력이란 존재할 수가 없다. 셋째 협상을 온정주의적인 태도로 보는 것인데 ‘그래 한번 들어보거나 하자’는 태도는 곤란하다는 것이다. 넷째 상대는 절대 양보하지 않을 것이라는 편견인데 진정한 대화를 하기도 전에 자기는 옳고 상대는 나쁘다는 심리적인 방어기제가 작용하는 것이다. 다섯째 협상으로 양보와 수용을 야합이나 담합이라고 보는 것이다.

이러한 편견은 협상의 정의를 보면 다소 달라질 수 있는데 협상은 분명한 갈등관계에 있는 둘 혹은 그 이상의 협상당사자가 개별적인 행위보다 상호 결정된 행위를 통해 더 나은 결과를 가져오기 위해 기회추구적인 상호작용을 하는 과정³³⁾이라고 한다. 정의에서 보는 바와 같이 여기에는 상호의존성, 갈등의 인지, 기회추구적인 상호작용, 타결의 가능성 등이 기본적으로 포함되어 있다. 즉 상호이익이 되는 공동의 의사결정이라고 보아야 할 것이다.

기본적인 협상구조의 이해, 협상을 통한 공공갈등의 해소가능성 판단, 협상태도의 이해, 성공적인 협상의 목표와 기준설정, 갈등해결을 위한 협상전략 등 협상의 기본적인 이해와 기술을 교육하고 훈련되어야 한다. 물론 이 같은 전문적인 능력을 군의 지휘관이나 참모가 가질 필요는 없지만 이를 이해하고 협상전문가의 조언과 활용을 할 수 있는 이해와 기술이 필요하다는 것이다.

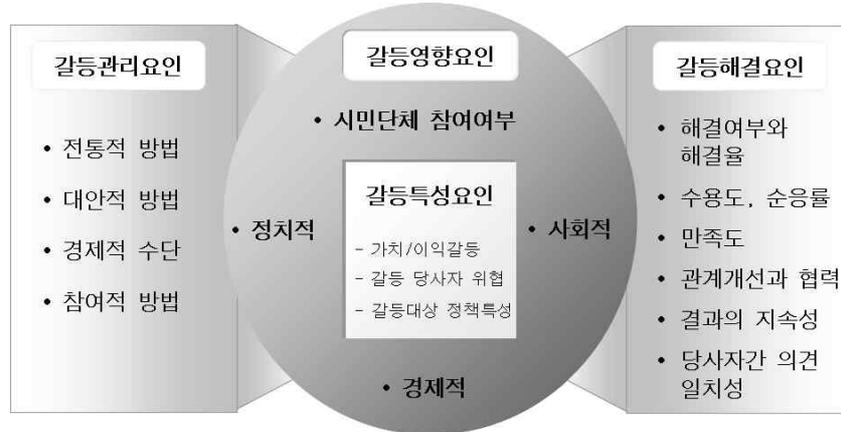
3. 갈등유형별 관리방법

가. 갈등해결 결과

갈등관리를 이해하기 위하여 근본적인 틀을 이해할 필요가 있다. 전체적인 구조는 갈등해결은 갈등관리요인을 독립변수로 하고 갈등해결을 결과변수로 하는 인과관계의 구조를 생각할 수 있다. 여기에 영향을 미치는 갈등의 특성요인과 갈등의 환경적 요인이 매개변수로 작용하는 구조를 생각할 수 있는데 이를 도식하면 <그림-3>³⁴⁾과 같이 나타낼 수 있다.

33) 대통령 자문 지속가능발전위원회 편, 전계서 p.195 재인용(Lax, David & Sebenius, James K., 1986, *Manager as Negotiator*, New York: Free Press, p.11.)

34) 이 그림은 하혜영, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리요인의 효과를 중심으로” 『한국행정학보』 제41권 제3호(2007 가을 pp.177-279의 갈등해결 영향요인을 참고하여 도식화 및 설명



<그림-3>갈등관리요인

자료: 하혜영, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리요인의 효과를 중심으로” 『한국행정학보』 제41권 제3호(2007 가을)의 구성내용을 그림으로 도식

갈등해결은 갈등관리의 결과이며 이는 다양한 의미로 강조될 수 있는데 결과적 성공, 관계적 성공, 이해관계측면의 성공 등 해결이라는 의미를 어디에 둘 것인가를 뜻하는 것이다. 그러나 일반적이고 객관적으로 해석하는 방법으로는 첫째 갈등해결의 정도와 수준으로 해결여부, 해결률, 수용도, 순응율, 만족도 등의 방법으로 측정될 수 있는데 갈등과제 중에서 다양한 이슈를 구분하여 이 중에서 어떤 이슈가 해결되었고 어떤 부분은 해결되지 않았는지를 식별하는 방법이 있다. 갈등과제나 이슈들 중에서 해결된 비율을 가지고 해결정도를 나타내기도 한다. 또한 당사자들의 수용도, 순응율, 만족도 등도 중요한 갈등해결의 척도가 된다. 둘째 갈등관리의 효과로 좀 더 포괄적이고 장기적인 관점에서 협력으로 전환한 정도나 관계의 개선정도를 척도로 사용하기도 한다. 셋째는 갈등과정에 중점을 둔 판단으로 비용과 시간의 절감 정도, 효율성이나 당사자의 민주적인 참여정도를 척도로 사용하기도 한다. 결과적으로 갈등해결은 갈등당사자들이 결과에 대하여 어느 정도 수용하는지의 수용성, 어느 정도 지속하는지의 지속성, 당사자들의 관계가 어느 정도 변화되고 개선되었는지의 관계변화성 등을 결과변수로 갈등해결의 척도로 사용 된다.

나. 갈등관리 요인(conflict management-related factor)

갈등관리의 방법이라고 볼 수 있는 관리요인은 어떤 방법을 선택하여 해

결할 것인가의 수단이라고 볼 수 있다. 방법을 선택함에 있어서 갈등의 특성과 환경 등에 의하여 하나 또는 여러 개의 방법을 동시에 또는 순차적으로 시도할 수도 있는데 첫째 전통적인 관리방법인 법과 규정에 의하여 해결하는 방법으로 사법적인 판단에 의하여 재판결과를 가지고 해결하는 것이다. 그러나 이는 대의제 민주주의나 법적기능의 역할한계로 갈등의 해결에는 제한이 있음을 지적한 바 있다. 이 외에도 법적인 우월적 권력에 기초하여 독자적으로 해결하는 방식이 있는데 이는 회피, 비순응, 일방적 행동, 지연, 무마 등의 방법이 그것이다. 현재 우리 군이 군사기지의 이전이나 군사시설보호구역의 갈등해결에 주로 사용되는 방법으로 보인다.

둘째는 대안적 관리방법(Alternative Dispute Resolution)으로 사법적인 해결수단으로의 한계를 극복하기 위한 것으로 협상(Negotiation), 조정(Mediation), 중재(Arbitration) 등이 그것이다. 협상은 당사자간의 합의적 해결방법을 위한 노력이며 조정은 의사결정력은 부여되어 있지 않지만 제3자가 갈등해결에 개입하여 조력하는 것이다. 중재는 구속력이 있는 제3자의 개입에 의하여 해결하는 것이다.

셋째는 경제적인 유인요인을 활용하여 대안을 모색하는 방법이 있다. 보조금, 인센티브 등을 제공하는 것이다. 우리나라의 비선호시설의 입지문제를 둘러싼 갈등은 이러한 방식이 유효하게 사용된 사례가 있다. 원자력발전소 핵폐기물처리장을 설치할 두고 참여한 갈등을 빚었던 것을 경제적 지원을 통하여 경주월성에 설치하기로 해결하였고 평택미군지기 건설과 관련된 평택지역지원을 위한 경제적 유인 방법을 사용하여 갈등을 해결하는데 중요한 수단이 되었다. 이 외에도 쓰레기 소각장 및 매립장 건설시도 유사한 해결방법이 유효하였다. 앞으로 군부대 이전 시에도 이러한 방법을 병행하여 사용하는 것도 고려해야 할 것이다. 현재 국회에서 연구하고 있는 군사시설보호구역의 규제에 대하여도 경제적인 보상방법을 모색하고 있다.

넷째 참여적 갈등해결방법이 있는데 이는 이해관계자의 참여적 의사결정방법이 수용성과 지속성에 긍정적인 영향을 준다는 전제하에 활용하는 것이다. 사실 과거에는 정부의 일방적인 의사결정방식이 받아들여졌지만 점점 더 형식적이지만 참여가 더욱 많이 이루어지고 이제는 시민권력이 정부결정에 크게 영향을 미치기 시작하였다. 그러므로 정책결정의 초기부터 이해관계자의 적극적인 참여가 효율적임을 강조하는 시대가 되었다.

다. 갈등특성요인(conflict substance-related factor)

갈등해결의 고정변수이며 간접적인 영향요인인 매개변수로 작용하는 것으로 갈등특성요인과 갈등환경요인을 고려할 수 있는데 이들은 조작가능성이 낮지만 갈등해결에 지대한 영향을 준다.

먼저 갈등 당사자인데 갈등당사자의 수, 당사자의 유형, 당사자의 조직력, 상호대립의 정도, 상호신뢰관계 등이 당사자 요인이다. 둘째 갈등이슈의 특성으로 자원갈등, 선호갈등, 가치갈등, 신념의 갈등인지 또는 가치이슈, 고도의 분배이슈, 건강과 안전이슈인지 또는 이익갈등, 가치갈등인지 또는 이해갈등, 가치갈등, 관계적 갈등, 데이터갈등, 구조적 갈등 등의 다양한 방법으로 특성을 표현할 수 있다. 셋째는 정책특성으로 정책의 태생적인 배경 및 내재적 특성으로 NIMBY인지 PIMFY인지와 정책참여자의 범위, 정책참여자간의 관계, 이념논쟁정도와 갈등정도 등이다.

라. 갈등환경요인(conflict context-related factor)

갈등자체의 요인이라기보다 갈등의 환경적 요인으로 정치 경제 사회적 환경이 이에 해당된다. 정치적인 요인으로는 정치제도, 정치선거, 정치인의 관심과 리더십인데 군사기지 및 군사시설보호구역의 관리와 관련하여 직선제에 의한 지자체장의 관심은 지지자의 이익을 위하여 주민과 지역개발에 영향을 주는 것은 민군갈등의 강도에 지대한 영향을 주고 있다. 경제적인 요인으로는 경제사정이 좋지 않는 시기에는 이에 대한 시대적인 분위기는 이익갈등에 영향을 크게 줄 것이다. 그러나 강원도의 경우 군 주둔의 긍정적인 경제효과로 인하여 부대 재배치와 기지의 조정은 지역경제에 부정적인 결과를 가져오기 때문에 이전해가는 것은 반대하는 분위기다. 사회적 요인으로는 시민단체와 언론 및 대중매체의 영향인데 시민단체가 참여하게 될 때 갈등양상은 훨씬 복잡하게 된다. 미선이 효선이 사건은 단순한 교통사고인데도 이념편향의 시민단체가 적극적으로 참여함으로써 갈등은 엄청난 파급효과를 가져왔다.

갈등관리의 방법을 선택함에 있어서 움직일 수 없는 변수인 갈등의 특성요인과 갈등의 환경적인 요인은 선택의 여지가 별로 없는 것들이다. 갈등관리요인인 대안의 선택과 이 방법의 추진과정에서 의사소통, 협상, 대안적 방법의 제 3자의 선택에 있어서 갈등해결의 전략이 취해질 수 있다.

4. 대상별 갈등관리 매뉴얼

가. 민군갈등의 유형

국방부 및 각 군이 2009년 8월 12일 현재 민군갈등과제로 선정하여 관리하고 있는 과제의 수 65개 중에서 육군과제 37개를 크게 분류해보면 갈등의 성격별로 보면 ① 개발과 주민환경을 이유로 부대이전 요구 ② 군사시설보호구역의 완화와 개발허가 ③ 소음 및 환경, 안전을 이유로 사격장과 비행장 이전 ④ 군 또는 지자체와 주민의 요구로 인한 훈련장 이전과 확장 ⑤ 군의 추가적인 시설의 설치 등으로 대별할 수가 있다. 그리고 이러한 갈등이슈가 현재의 조건을 변경하는 원인행위를 주민과 지자체가 하는 경우가 있고 부대이전이나 훈련장의 확장과 추가시설의 설치와 같이 군이 원인행위를 하여 갈등이 시작되는 경우가 있다. 이를 현재와 미래 갈등을 알기 쉽게 나타내면 다음 <표-8>과 같다.

<표-8> 육군갈등 유형

이슈구분	현재의 갈등		미래갈등(예측)
	주민/지자체	군	
부대이전	35사, 39사 등		국방개혁 2020 부대이전
군보구역 개발	개발(도로/철책) 등		-
사격장/비행장 이전	9,11,15,20사 등		-
훈련장 이전/확장		과학화·무건리 등	-
군의 추가시설		구룡 CC	-

<표-8>에 나타난 유형별로 현재의 갈등을 구분 분류하면 ① 부대이전유형은 수방사 화학대 이전요구, 17사 101연대 이전요구, 35사단 사령부 및 직할 대 이전요구³⁵⁾, 35사단 비응도 중대와 152연대 일부이전 요구, 39사단 사령부 및 직할대 이전요구, 611경자대대 이전요구 등이며 ② 군사시설 보호구역 개발허가 요구 유형은 예하부대 차원에서 잠재적인 것은 더욱 많지만 육군차원에서 취급하고 것으로는 17사단 계양산 골프장 건설허가, 561 ASP지역 내 민자도로 건설허가, 6사단 민통초소 이전요구, 연천 도신리 헬

35) 심재정, “민군갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구 -군부대 이전정책추진사례를 중심으로-” (원광대학교 행정학과 박사학위논문, 2007), pp.156-203에 사례연구 참고

기장 이전요구 등이며 ③ 사격장과 비행장의 소음 등으로 이전을 요구한 것은 9사단의 백마사격장, 11사단 도사곡리 포병사격장, 15사단 전차포 사격장, 22사단 대대리 포병사격장 및 학야리 전차포사격장, 기계화학교 전차포 사격장, 논산헬기훈련장, 8기사 현지 부대개편 반대 등 소음 교통 피해가 많은 포병 및 전차포 사격장이 대상이 되고 있다. ④ 부대이전과 훈련장의 통합 확장으로 인한 이전 및 확장반대 갈등은 과학화 훈련장 확장반대, 무건리 훈련장 확장반대, 13공수 강하훈련장 설치반대 등이 있다. ⑤ 그리고 군이 추가 설치할 시설과 사업의 반대로는 계룡대 구룡CC 설치반대, 탄약비군사화 사업의 추진을 반대하는 등의 유형이 있다.

그리고 앞으로 국방개혁 2020을 추진하는 과정에서 부대, 훈련장, 사격장 등의 통합과 이전 및 폐쇄를 할 경우 NIMBY와 PIMFY현상이 강하게 일어날 가능성이 예견된다.

나. 민군갈등관리 매뉴얼

1) 평소 지역민군관계의 신뢰형성

갈등관리에 있어서 당사자간의 신뢰관계는 갈등해결에 지대한 영향을 미치기 때문에 평소에 민군관계는 대단히 중요하다. 군의 업무와 중요성 및 고충을 지역민, 지자체의 관계자, 언론인들에게 충분히 인식할 수 있도록 의사소통을 잘하고 친선활동도 잘하여야 할 것이다. 특히 전방지역의 군사적인 중요성을 인식시켜 민원대안에 있어서 선택의 폭이 넓지 않음을 이해시켜야 할 것이다. 백령도의 군사역할은 주민들에게 그 중요성이 상식화되어 있고 이는 군사작전과 훈련에 주민이 적극 참여하는 것을 당연시하고 있다. 전방지역의 안보현실을 인식하는 상황에 군과 주민이 온도차가 있다면 이는 이익갈등이 가치갈등으로 비화될 가능성도 있다.

2) 갈등분석과 갈등영향분석

갈등이 이미 발생하였거나 잠재적인 갈등이 표출된 것이라면 갈등분석을 통하여 갈등을 진단할 필요가 있다. 갈등분석은 제Ⅲ장 4의 나 항의 갈등분석 방법과 갈등분석도구를 통하여 대안을 강구하여야 할 것이다. 그리고 새로운 정책의 추진이나 계획을 추진하기 위한 작업을 할 경우 미리 갈등영향분석을 통하여 대안을 마련할 수 있다. 앞의 육군갈등 이슈 중에서 탄약의

비군사화 사업이나 계룡대 구룡CC 사업추진, 훈련장 확장사업, 부대의 이전 계획 이전에 과거 유사한 갈등사례를 참고하여 갈등영향분석을 하여 대안을 미리 마련하는 것이다. 또한 갈등영향분석은 제Ⅲ장 4의 다 항목 <표-6>의 내용을 참고하여 실시할 수 있을 것이다.

3) 갈등관리 전략의 선택

갈등관리와 해결을 위해 갈등전략을 선택해야 할 것인데 이는 제Ⅳ장 3항의 유형 중에서 나 항의 갈등관리요인이 전략선택의 기본이 될 것이다. 갈등관리의 결과를 도출하기 위하여 갈등특성요인과 갈등영향요인은 갈등분석과 갈등영향분석의 기본적인 자료가 될 것이고 갈등관리전략은 갈등관리요인이 된다는 것이다. 물론 갈등환경을 개선하기 위하여 갈등특성요인과 갈등환경요인의 일부를 개선할 수는 있을 것이다. 갈등관리요인은 행정적인 관리방식인 법적 제도적인 해결방법, 경제적인 해결방안, 대안적인 방안, 주민참여 제도의 선택 등이 전략의 구체적인 수단이 된다. 그러나 이러한 수단이 단독으로 사용될 경우는 드물고 복합적인 수단이 빈번하게 사용될 것이다. 예를 들어 기계화학교 전차포사격장 이전요구와 소음피해 소송은 행정적인 관리방식을 선택한 예이고 무건리 훈련장 확장과 관련하여 민관군 협의체구성과 운영은 주민참여제도의 선택이고 토지보상과 이주비 지원은 경제적인 대안의 선택인데 이 과정에서 대화와 협상은 구체적인 수단의 이용이라고 볼 수 있다. 또한 2009년 11월 18일 속초비행장 비행안전구역의 규제완화를 요구한 지역민과 관련단체와 군과의 갈등해결이 대안적 갈등관리 방안인 중재라는 방법을 사용하였고 중재자로 국민권익위원장이 그 역할을 맡았다.

각각의 전략을 사용하는 경우 어떤 것을 고려할 것인가는 세부적으로 살펴봐야 할 것이다. 재판에 의하여 해결함으로써 추가적인 갈등이나 관계의 손상이 없을 것이면 이를 선택해도 될 것이다. 그러나 지속적인 민군관계의 유지가 긴요하다고 보면 법적 제도적인 해결보다 다소 양보하더라도 주민과 지자체의 요구를 들어주는 것이 최선의 갈등해결 방법이 될 것이다. 참여적 의사결정방법 결정시에도 갈등의 특성을 고려³⁶⁾하여야 한다. ① 기존의 제도나 법령 내 의사결정절차를 먼저 확인해야 한다. 환경영향평가나 문화재지표조사와 같은 것이 명문화되어 있다면 이를 시행하여야 하고 참여적 의사결정이 법에 명시되어 있다면 이를 먼저 고려하여야 한다. 아직 법에 반영되어 있지는 않지만 군사시설보호구역의 작전성심의시 이해관계자와 행정담당

36) 대통령 자문 지속가능발전위원회 편, 전게서 상, pp.262-263

자가 참여하게 되어있다면 이러한 절차를 따라야 한다는 것이다. ② 문제의 복잡성과 불확실성에 대한 파악이 되어야 한다. ③ 문제의 경과와 배경에 대한 분석이 필요하다. ④ 문제에 대한 이해관계자의 인식을 파악하여야 한다. ⑤ 참여적 의사결정에 소요되는 시간과 예산을 파악하여야 한다.

경제적 대안의 선택 시에도 예산의 규모, 출처, 이를 반영하기 위한 절차와 가능성 등을 먼저 검토하여 가능여부를 진단하여야 한다. 현재 여당에서 군사시설보호구역과 관련된 보상제도의 마련에 있어서 보상의 방법, 기금의 규모, 기금의 조성방법 등에서 검토단계에 있지만 실현가능성은 더 많은 검토와 준비가 필요할 것으로 보인다.

4) 갈등관리전략의 실행

갈등관리요인 중에서 어떤 전략을 선택하였다면 이를 어떻게 실행할 것인가는 매우 중요한 갈등해결책이 된다. 전략의 선택이 곧 성공적인 갈등해결을 의미하는 것은 아니다. 작전계획도 실행 가능한 계획이어야 하지만 계획이 성공적으로 실행되어야만 승리가 가능할 것이다. 참여적인 의사결정을 선택하였다면 실행계획을 주도면밀하게 준비하여 실행하여야 한다. 이 때는 협상이 중요한 수단이 될 것인 바, 협상구조의 구축, 당사자의 식별과 참여, 협상유형의 선택과 합의, 합의문 작성절차와 이행의 담보 등이 될 것이고 협상전문가에게 권한을 이양하든지 전문가 수준의 훈련이 필요하다. 협상전문가의 능력은 갈등에 대한 이해와 지식이 필요하고 협상에 대한 구체적인 이해와 필요한 기술이 갖추어져야 한다. 공공갈등 해결을 위한 성공요인과 협상전략은 전문적인 참고자료가 필요하다.³⁷⁾

대안적 갈등관리방안을 선택하였다면 조정, 중재, 사실확인, 조정촉진과 진행 등 다양한 방법이 있지만 이를 선택할 경우에도 고려사항과 조정자로서 능력과 기술이 필요하다.³⁸⁾

5) 갈등관리와 해결의 평가

갈등관리의 중간에 갈등이슈의 진행상황이 어떻게 되고 있는지 평가하고 다음단계의 진행에 어떤 방법으로 대응해야 할 것인지를 점검하여야 할 것이다. 갈등관리의 중간에서의 평가는 갈등분석의 방법을 사용할 수 있는데

37) 상계서 하, pp.172-326

38) 상계서 하, pp.370-510

이러한 방법을 지속적으로 적용하여 대응책을 강구하여야 할 것이다. 세부적인 방법의 추가를 위한 것은 갈등영향평가를 하여 대안을 모색할 수도 있다. 그러나 최종적인 단계에서 갈등관리와 해결의 평가는 당사자간에 의견의 일치정도와 참여자의 만족도 그리고 변화된 관계의 만족도와 수용도가 어느 정도 지속할 것인가가 중요한 척도가 된다. 만약 현재의 갈등이슈는 어느 정도 해결되었다고 평가할 수 있지만 상대적 권력의 차이에 의하여 어느 일방이 어쩔 수 없이 받아들여진 대안이라면 갈등은 일시적으로 잠재될 것이고 이는 다른 이슈로 갈등이 빚어질 때는 해결이 불가능한 상태로 갈 가능성이 있다. 어느 지역의 군의 지휘관이 임기 중에 해결해야하는 단기적인 성과에 집착하게 될 때나 임기가 얼마 남지 않는 기간에 무성의하게 갈등해결에 임하게 될 때 군 전체로 보면 갈등비용과 관계는 더욱 악화될 수 있다. 그러므로 갈등관리와 해결의 평가는 공정한 제3자에 의하여 이루어지는 것이 바람직하다.

다. 갈등관리사례의 조직학습

현재 진행되는 갈등이슈도 있지만 앞으로 생길 갈등이슈도 있을 수 있다. 그리고 이미 해결된 갈등이슈도 있다. 우리는 갈등관리와 해결에 있어서 과거의 민군갈등의 사례를 구체적으로 기록하고 연구하는 업무가 필요하다. 군의 학습조직으로서의 체제는 반드시 갖추어야 한다. 더구나 비용과 노력이 공개되기 어려운 사례도 있을 것이기 때문에 더욱 이러한 조직학습은 중요하다. 부대이전과 관련된 갈등사례는 기무사 이전갈등³⁹⁾, 평택미군기지 이전갈등 등 수많은 사례가 있고 일반부처 공공갈등의 경우도 사례가 많다. 이러한 사례를 종합적으로 관리하고 연구하며 이를 토대로 조직의 갈등관리 학습조직으로 군을 훈련시킬 필요가 있다. 야전부대는 기초적인 대응능력을 갖추고 군사령부나 육군본부 차원에서 전문적인 갈등해결팀이 필요하다.

39) 심재정, 전계논문, pp.103-105에 사례연구 참고

V. 결론

공공갈등은 국가적인 수준에서 증가일로에 있고 그 해결의 중요성이 강조되고 있다. 이는 대의제 민주주의와 법적인 해결능력의 한계를 인식하는 계기가 되고 있는데 국민이 선출한 대표들이 국민들의 요구를 충분히 해소하지 못하는 대의제 민주주의 기능의 한계와 국민대표의 입법권에 의하여 제정된 법의 갈등해소기능이 충분하지 못하기 때문이다. 여기에 국민이 직접적인 공공기능의 참여적인 의사결정을 강력하게 요구하는 개개인의 권력의 강화와 지자체 장이 직접적인 선거에 의하여 선출됨에 따라 국민권익에 더욱 밀착된 법과 행정의 집행으로 인하여 이제 안보의 중요성은 상대적으로 국민의 개인적 지역적 권리의 도전받고 있다. 그리하여 일방적으로 수용되던 군사적인 기능도 과거와는 달리 심각한 갈등이슈에 예외로서 인정받지 못하고 있다. 그러므로 우리 군도 이러한 공공갈등의 관리와 해결에 적극적으로 나서지 않으면 안 된다.

민군갈등은 수많은 노력과 비용이 수반되고 완전하게 해결되지 못하면 다른 갈등이슈가 발생할 때 엄청난 대가를 지불할 가능성이 있다. 그러므로 갈등관리는 효과적으로 관리되고 해결되어야 한다. 그러나 현재 육군은 갈등관리의 전문적인 능력에 있어서 한계가 있다.

이 논문은 이러한 갈등관리의 환경과 육군의 능력을 고려할 때 문제제기의 성격과 수준에 불과하다. 갈등관리의 중요성은 행정기관이 먼저 인식하게 되었는데 이는 비선호시설의 입지갈등을 비롯하여 국민이익의 주장이 민군갈등의 이슈보다 먼저 제기되었기 때문이다. 이는 선진국에서도 유사하다. 현재 행정복합도시 건설을 두고 국가적인 수준의 갈등이 지속되고 있는데 이보다 훨씬 이전에 여러 지역의 쓰레기 매립장과 소각장 건설갈등, 댐건설갈등, 경부고속철도 건설시 부산금정산 터널 건설 갈등, 서울외곽도로 의정부 사패산터널 건설갈등 등 수많은 공공갈등이 있어왔다. 미국도 1960년대부터 이러한 공공갈등이 빈발하게 되었는데 1990년에는 공공갈등해결을 위한 법을 별도로 제정하게 되었고 우리나라도 갈등해결을 위한 기본법 제정은 좌절되었지만 대통령령으로 규정을 제정하여 정부의 갈등관리의 책임을 강조하고 있다.

우리 군도 이제 초기적인 의무감에서 도약하여 갈등관리의 중요성을 인식하여 민군갈등의 적극적인 해결의 능력을 갖추고 주도적으로 노력할 필요가 있다고 본다. 이러한 시도의 일단으로 공공갈등의 기초적 내용을 이해하는데 필요한 인식을 강조하고 기본적인 해결매뉴얼을 작성하는 시도를 해보았다.

공공갈등은 워낙 복잡한 구조를 가지고 있어서 세부적인 매뉴얼은 실용성을 상실하기 때문에 주요한 흐름에 해당하는 절차를 기술하는데 중점을 두었다. 세부적이고 추가적인 내용은 개별갈등이슈를 구체적으로 분석하고 평가함으로써 가능하고 그 적용기법은 더욱 구체화된 참고자료와 갈등사례를 연구하고 응용함으로써 실효성이 있다고 본다. 갈등매뉴얼은 세부적으로 작성하게 되면 사례적응력이 떨어진다. 작전요무령이 구체적이 되어서는 작전계획이 되어서 다른 사례에 적용하기가 어려운 것과 같다. 갈등관리는 갈등이슈에 따라서 각기 다른 대안과 관리방안이 있을 수 있기 때문에 공학적인 세부 매뉴얼은 의미가 없다. 갈등관리를 위한 기초적인 지식을 바탕으로 갈등상황의 판단과 갈등영향평가와 전략의 목표와 방법의 선택, 전략의 실행 간에도 상대에 따른 의사소통과 협상 등을 융통성 있게 대응할 수 있어야 한다. 이를 위해 교육훈련과 갈등관리에 대한 중요성의 인식이 필요하다.

이를 위하여 보수교육과정과 지휘관 부임 전 교육에 공공갈등관리에 대한 내용을 교육하여 기본적인 현장갈등관리 능력을 부여하고 전문적인 갈등관리와 해결을 위한 전문적인 조직을 갖추어 갈등관리와 사례연구를 통하여 그 능력을 향상시킬 필요가 있다. 그리고 이러한 갈등관리사례와 능력은 조직학습을 통하여 인식을 일반화할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 강영진, 『갈등분쟁 해결매뉴얼』 (성공회대 NGO대학원, 2000)
- 나대준, 박재희, 『갈등해결의 제도적 접근』 (한국행정연구원, 2004)
- 대통령 자문 지속가능발전위원회 편, 『공공갈등관리의 이론과 기법』 상, 하 (논형, 2007)
- 박호숙, 『사례를 통해 본 정책갈등관리기법』 (조명문화사, 2007)
- 박홍엽 외 4인 『공공갈등』 (르네상스, 2007)
- 신창현 『갈등영향분석 이렇게 한다』 (예지, 2005)
- 이성록, 『비영리민간조직 갈등관리론』 (미디어숲, 2007)
- 최해진, 『갈등의 구조와 전략』 (두남, 2004)
- 하혜영, “공공갈등 해결에 미치는 영향요인 분석: 갈등관리요인의 효과를 중심으로” 『한국행정학보』 제41권 제3호(2007 가을)
- 홍준형 편, 『공공갈등의 관리, 과제와 해법』 (법문사, 2008)
- 강한구, “국내외 군사시설관리정책 및 이전사례”(KIDA, 2005)
- 경기도, “군사시설로 인한 피해실태 및 민군관계 재정립방안 연구” (경기개발연구원, 2008.3)
- 경기개발연구원, “군사시설보호구역: 경제적 손실과 대책”(2008년 남북포럼 제2차 학술대회, 2008.9.8)
- 경기도, “경기 동북부 지역경제 활성화를 위한 한나라당 경기도 간담회 자료” (2009.8)
- 김도희 “지방정부와 주민 간 입지갈등의 갈등유발요인에 관한연구” (한국행정학회보, 제10권 1호,2001)
- 김재연, “군용지 확보를 위한 갈등관리방안연구”(국방대학교 석사학위논문, 2006)
- 김종범 “지방자치와 군사시설보호구역 정책의 재정립” (사회과학연구 Vol.17 No.1, 국민대 사회과학연구소)
- 문영세, “효율적인 군사시설확보 및 건설방안에 관한 연구” (국방대, 2004)
- 심재정, “민군갈등의 원인과 관리방안에 관한 연구 -군부대 이전정책추진사례를 중심으로-” (원광대학교 행정학과 박사학위논문, 2007)
- 양태훈, “지방화시대에 따른 민군갈등양상과 관리방안”(고려대 석사학위논문, 2000)
- 이석호, “지방화시대 민군갈등의 특성변화와 관리전략에 관한 연구” (수원대학교 박사학위논문, 2006)
- 장동운, “갈등관리모형에 관한 연구” (경희대학교 박사학위논문, 1986)
- 정광섭, “지방화시대의 민군관계” (한국전략문제연구소, 전략논총 제 17권, 1996)
- 정효연, “갈등관리전략에 관한 연구” (고려대학교 박사학위논문, 2001)
- International encyclopedia of the social sciences, 1974, Collier and Macmillan, vol.3
- CBI: <http://www.cbuilding.org>
- 환경분쟁연구소: <http://www.bunjaeng.com>