

군사시설의 외부성으로 인한 갈등의 해결방안

-군 탄약저장시설을 중심으로-

허 훈교수(대진대 행정학과)

1. 서론: 군사시설과 지역사회

군은 군사기지와 시설을 결국 지역에 입지시킨다. 한편 국가와 국민은 병력주둔 및 군사활동 지역의 희생을 담보로 국가안보라는 편익을 얻는다. 하지만, 이 과정에서 지역의 선호가 반영되기는 어렵다. 오히려 국가는 군부대와 군사활동을 보호하기 위하여 군사시설보호구역을 설정하고 지역사회와 주민에게 규제를 가한다. 하지만 그러한 규제의 영향정도를 살펴 적절한 보상을 하는 것은 미흡하다. 지역으로서 국방·군사시설의 입지를 환영하지 않은 이유다 지역발전의 족쇄가 되어 왔다. 군사기지가 모두 지역사회에 부정적인 영향만을 주는 것은 아니다. 군사기지 입지의 부정적인 영향을 말하는 대부분의 연구가 개발규제, 소음, 환경오염, 폭발, 사회적불안감 등 다양한 부정적 영향을 보고하고 있다(Cowan and Webel, 2005). 어떤 군사기지의 경우에는 긍정적인 영향을 주기도 한다. 이 논문은 국방·군사시설을 공익시설의 하나로 보고 이것이 가져오는 긍정·부정적 영향을 외부성(externalities)의 관점에서 균형 잡힌 시각을 가지면서 접근하기를 기대한다.

하지만, 만약에 국가가 군부대로 인하여 지역의 토지사용에 제한을 가하고 군사활동으로 부정적인 영향이 큰 경우, 해당 지역에 대하여 불이익을 보전할 필요가 있다는 것이 선진 각국의 예이다(강한구, 2013)¹⁾. 하지만, 우리나라는 군사기지주변지역지원정책과 제도를 원하는 주장과 민원이 끊임없이 발생하는 데도 불구하고, 재정의 어려움과 불이익을 측정하기 어렵다는 이유로 지원법이 제정되지 않고 있다. 군기지가 있는 지역이 안보부담을 떠맡고 다른 지역은 무임승차(free rider)하는 현상이 계속되어 온 것이다. 이로 인해 국가와 군사시설이 입지한 지역과의 사이에 갈등이 끊이지 않게 되었다.

특히 특정한 시설 즉 탄약창이나, 사격장, 군용비행장 등의 경우에는 일반적인 군사시설과는 달리 외부성중에서도 외부불경제성이 크다는 것이 이 논문의 초점이기도 하다. 이 토론회의 계기가 된 탄약창의 경우도 역시 예외가 아니다. 전국에는 군탄약창이 전방에는 군수지원사령부 예하의 탄약대대가 산재해 있으며, 후방지역에는 탄약사

1) 예를 들면 일본은 군사시설 가운데 소음을 발생하거나 방대한 면적을 점유함으로써 주민생활과 지역개발에 장애가 되는 시설, 즉 제트엔진 항공기가 운용되는 군용 공항, 폭격 및 포사격장, 항만, 대규모 탄약저장소, 그리고 도심지 소재 군사시설로서 시군 면적 점유율이 10% 이상인 군사시설 등을 '특정방위시설'로 지정하고 이들이 소재한 '특정방위시설관련 시초손(기초자치단체)'에 교부금을 지원하고 있다. 소요재원은 '특정방위시설 주변정비 조정교부금(이하 주변정비교부금)' 형태로 방위성이 확보한다.

령부가 운영하는 9개의 탄약창이 있는 것으로 알려져 있다. 최근에 탄약창입지 및 이 전문제를 놓고 갈등을 벌이고 있는 대전 대덕구 계족산일대에 입지하고 있는 제1탄약 창이 주민-군갈등, 횡성탄약고의 양평59탄약대대 이전 및 증설을 둘러싼 지자체-주민-군간의 갈등을 살펴보면 탄약고주변지역의 주민들이 일반적인 군사시설의 입지에서 보다 그 위험성과 규제의 강도에 대해 불만을 보이고 있는 것을 알 수 있다.

주민들의 이해와 군과 국가의 이해관계가 크게 엇갈리는 군탄약저장시설 등과 같은 갈등을 풀 수 있는 방법은 없을까? 여기에 초점을 맞추어 이 글을 진행해보고자 한다. 그러기 위해서는 군사시설의 입지영향에 대한 이론적 측면에서 출발해서, 군사 시설의 유형에 따른 영향의 차이, 그리고 최근 군탄약저장시설과 관련된 갈등사례들을 살펴보면서 해결방안을 모색해보고자 한다.

2. 군사시설의 입지 영향과 탄약고의 외부성

1) 군사시설의 정의

군사시설은 국가안보를 위해 군이 필요로 하는 전투시설과 전투지원시설, 훈련시설, 연구시설, 군관련 산업시설로 크게 나눈다(Sorenson, 2007: 4-5). 국방군사시설사업에 관한 법률에서는 국방·군사시설을 가. 군사작전, 전투준비, 교육·훈련, 병영생활 등에 필요한 시설, 나. 국방·군사에 관한 연구 및 시험 시설, 다. 군용 유류(油類) 및 폭발물의 저장·처리 시설, 라. 진지(陣地) 구축시설, 마. 군사 목적을 위한 장애물 또는 폭발물에 관한 시설, 바. 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설, 사. 그 밖에 군부대에 부속된 시설로서 군인의 주거·복지·체육 또는 휴양 등을 위하여 필요한 시설로 보고 있다.

이러한 군사시설의 현황은 알기가 쉽지 않다. 다행히도 국가경쟁력강화위원회가 국방부 등의 도움을 얻어 2009년에 조사한 수치가 있다. '08년말 기준으로 군사시설은 전국에 6,485개소가 산재해 있고, 그 중 훈련장이 약 60%(3,986개소)를 차지하는 것으로 알려져 있다. 이 군사시설 중 토지는 총 11억 96백만㎡인데 전국토 대비 1.2% 정도의 면적이다. 한편 군사시설 건물은 총 97천여 동(건물부지면적은 267백만㎡)으로 조사되었다. 이 국방부 소관 토지 중 대도시지역(서울·경기, 6대 광역시)의 비율이 44.0%에 이르고 있는 것이 특히 문제인데 처음에는 비교적 사람이 적게 살았던 군용지 주변으로 도시가 확장되면서 군사활동과 주민의 정주생활이 부딪치게 된 것이다.

<표 1> 군사시설 현황('08)

구분(개소)	총계	주요주둔시설				훈련장	주거시설
		소계	주둔지	항공기지	탄약고		
계	6,485	1,827	1,733	49	45	3,986	672

* 주둔지는 소대급 이하 부대 및 소초 등을 제외한 개소수
출처: 국방부 외 2009.10.28. 군사시설관리 이전효율화방안.

하지만 군사시설이라고 해서 모두가 지역주민들로부터 비선호되어 이전요구를 받는 것은 아니다. 거꾸로 괴산군이나 영동군이 육군종합행정학교를 놓고 유치경쟁을 벌였듯이 선호되는 군사시설도 있다. 왜 이러한 현상이 나타날까? 군사시설이 입지하게 되면 군사목적의 달성이라는 본래의 토지사용가치와는 달리 주변지역으로서는 긍정적이거나 부정적인 외부성이 발생하게 되는 까닭이다.

2) 군사시설로 인한 외부성

군사시설보호구역의 설정으로 인한 안보라는 공공재의 편익은 해당 토지를 독점적으로 사용하는 국가전체에 나타나나, 이로 인하여 주둔지경제효과라는 긍정적인 측면이나 지역개발규제, 재산가치 하락 등의 비용이 발생하는 것은 군사시설보호구역으로 설정된 특정지역이다. 이렇듯 편익과 비용의 불일치(costs and benefits separation) 문제를 경제학적으로 표현하면 외부성(externalities)이 존재한다고 한다. 외부성은 긍정적 외부성(외부경제) 및 부정적 외부성(외부불경제)의 형태로 나타나며, 사적인 비용 혹은 편익이 사회적 비용 혹은 편익과 불일치 될 때 나타난다(Thompson & Green, eds., 1998: 352-353).

군사시설로 인한 외부경제는 직접지출로 인한 산업효과, 외부고용, 재화구매 혹은 소비, 건설계약, 지역주민의 고용 등으로 나타난다<표2 참조>. 우리나라의 경우에 외부경제성을 측정한 사례는 드물어서 다른 나라에서 외부경제를 측정한 예를 들어보자. 2000년에 미국 연방정부가 직접 군사적 지출에 사용하는 962억\$이고, 군사적 목적이나 대시민관계로 지출하는 돈은 2,289억\$로 지역에 사용하는 군사 재정규모가 총 3,250억\$에 달했다(Natural Resources Policy Studies. 2002 : 2)²⁾. 애리조나주의 예를 보면, 주전체 GRP가 1,560억\$인데 비하여 군사적 지출은 전체 GRP의 10%를 넘는 16억\$이다. 또 이 군사적지출로 인한 경제적 영향을 분석한 자료에 따르면, 이 주의 GRP에 57억\$의 긍정적 승수효과를 주며, 주 및 지방세에 있어서 2억3300백만\$의 세수증대효과가 있고, 83,506명을 고용하여 군사부문이 애리조나 주에서 세 번째로 큰 고용주가 된다고 평가받고 있다(Natural Resources Policy Studies. 2003.3: 3)³⁾. 우리나라의 경우에도 영동군이 2011년에 종합행정학교를 유치했는데 그 후 2012년에 인구가 늘어나고, 지역상권이 살아났다는 이야기를 듣지만 체계적인 연구가 이루어지지는 못했다.

하지만 우리나라의 경우는 군부대의 위수지역 확대 등의 문제와 의무병제도로 인해 군인들의 구매력이 크지 않기 때문에 상대적으로 외부경제보다 외부불경제가 큰 것으로 여겨진다. 군사기지로 인한 외부불경제는 첫째 입지자체로 인한 것과 둘째 주둔한 군

2) 미국의 국가예산중 직접군사지출과 시민관계지출에 대한 추계는 미상무성 산하 경제분석처(BEA: Bureau of Economic Analysis)가 계산한 것이다.

3) 주GRP 및 연방정부 군사적 지출 등의 추계는 2000년 상무성 경제분석처(BEA)의 계산이고, 승수효과로 계산한 경제적 영향추계는 2002년 Maguire사가 제출한 '애리조나주 주요군사작전의 경제적 영향'이라는 보고서에서 인용한 것으로 밝히고 있다(Natural Resources Policy Studies. 2002.11: p.6)

대의 활동으로 인한 것으로 크게 양분할 수 있다. 첫째 군사기지입지자체로 인한 외부불경제는 지역 혹은 주민의 토지에 대한 사용배제를 가져와 지방정부에는 도시발전의 왜곡 및 주민에게는 재산가치의 감소를 가져오는 것, 군사기지의 공공목적 점유로 인한 재산세 등 지방세수입기회의 손실, 군사기지입지로 인한 부정적 이미지 혹은 범죄, 군대로 인한 지방지출의 증가(도로, 상하수, 환경대처 등) 등으로 존재한다. 둘째 군사 활동으로 인한 외부불경제는 비행 혹은 탱크 등 운행으로 인한 소음, 토양 등의 환경오염, 파손 및 폭발, 인명사고, 훈련 등으로 인한 산불 등 매우 다양하게 나타난다<아래 표 2 참조>.

<표 2> 군사기지로 인한 외부성의 내용

구분	항목		내용
외부경제	직접지출		군수품의 구매 등
	재화의 소비 혹은 구매		군종사자의 서비스구입, 물품 및 부동산 등의 소비 혹은 구매
	건설 등의 계약		군시설 등의 건설용역 등
	지역주민의 고용		군속의 지역채용 등
외부불경제	주둔자체로 인한 것	도시발전의 왜곡	도시확장 억제, 지역개발규제
		재정수익의 손실	재산세, 취득세 등
		재정부담의 증대	도로건설, 상하수제공, 폐기물처리 등
		사회적 피해	부정적 이미지, 군에 의한 범죄 등
	군사활동으로 인한 것	소음	탱크, 비행, 트럭 등으로 인한 기준치 이상의 소음
		오염	토양, 대기오염, 폐기물매립 등
		사고	운행, 훈련, 사격 등으로 인한 인적·물적 사고
		폭발	탄약, 폭발물 등에 의한 폭발

출처: 허 훈(2006)

외부경제가 큰 군사시설의 경우에는 지역사회가 이를 비교적 환영하고, 외부불경제가 큰 경우에는 이를 받아들이기 쉽지 않다. 즉, 비행장이 입지한 지역에서는 소음진동에 의한 피해가, 사격장 주변지역에서는 소음, 진동, 피탄사고가⁴⁾, 대규모 차량을 운용하는 부대 인근에서는 도로파손, 교통체증을 유발할 가능성이 높으며, 유류 및 탄약이 저장된 시설은 토양 및 수질 오염문제, 폭발의 문제를 야기할 가능성이 있다(강한구, 2013; 日本弁護士聯合會, 1998).

3) 군사시설 유형과 외부성

군사시설의 외부성은 결국 비용과 편익의 측면에서 정의한 것이라고 할 수 있다.

4)육군00사단이 운영하는 양구군의 팔랑리 사격장에서 지난 4월 7점의 포탄이 탄착점에 못미친 마을에 떨어지는 피탄사고가 발생하여 주민들이 사격장폐쇄를 요청하고 있으며, 양구군의회는 대책특위를 구성하고 국방부와 국회항의 방문을 이어오고 있다.

편익과 비용의 불일치가 있기 때문에 외부경제성과 외부불경제성이 도출되었다. 한편 군사시설에 따라서는 불일치의 정도가 다르게 나타는데 주목해보자. 허 훈(2008)의 연구에 의하면 군과 지역사회와는 협력적 관계가 형성되는데, 군주둔지에서는 상호탐색적교류, 민과 군자원의 공동이용 및 상호지원, 정책협의, 그리고 공동생산의 모습이 관찰되는 것이다. 이는 군사시설이 입지하면 외부불경제가 발생하고 이로 인해 점차 갈등이 노출되기만 하는 것이 아님을 보여준다. 이 연구에서 살펴보면, 위와 같은 5가지 유형의 협력적 사례가 발생하는 곳은 군의 사령부, 지원시설, 병력주둔지, 군주거시설과 같이 사병이나 장교가 다수 존재하거나 물자가 오고 갈 수 있는 시설임을 알 수 있다. 한편, 민-군간의 갈등상황을 연구한 다수의 사례에서 갈등이 발생하는 곳은 사격장주변지역(승진사격장 2009, 2013년 양구 팔랑리사격장 피탄사고), 탄약고주변지역(장동 제1탄약창 2008년, 무봉리 56탄약대대 2012년 도로건설갈등)이 많이 나타난다.

이는 군사시설에 따라서 비용과 편익의 일치 및 불일치 정도가 다르다는 것을 보여준다. 이를 군사시설의 입지가 가져오는 외부성의 측면과 주변지역에 가하는 규제라는 측면의 정도를 가지고 교차표를 그려보면 개념적으로는 다음과 같은 설명이 가능할 것이다.

<표 3> 군사시설의 유형과 외부성 구분

구 분 ➡		규제	
		소	대
외부성	- > +	I 유형(임시훈련장 등)	II 유형(탄약고, 항공기지, 사격장 등)
	- < +	III 유형(사령부, 지원시설 등)	VI 유형(-)

4) 탄약고와 외부불경제성

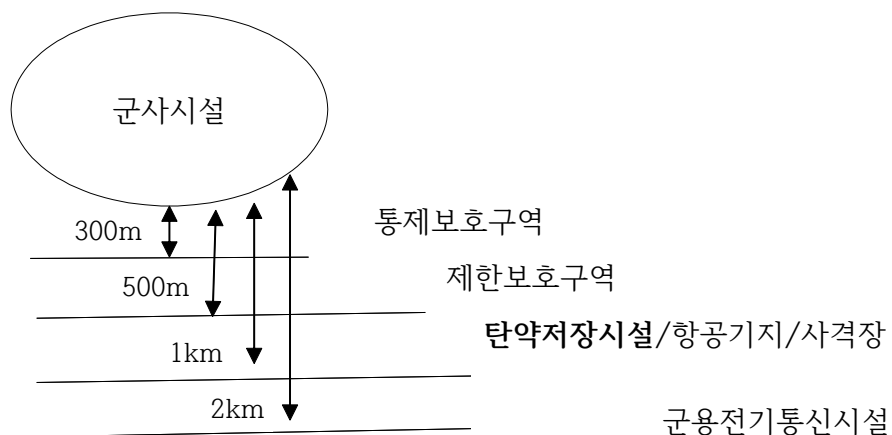
탄약고의 경우에는 위의 그림에서 외부성 중 부정적 영향이 크고 규제는 많은 II 유형의 군사시설이라 할 수 있을 것이다. 전국의 탄약고는 현재 45곳이고 면적은 여의도의 100배 규모 정도로 알려졌으며, 국방부는 2011년 11월 3일 99만~330만㎡ 규모의 탄약보급소 20여 곳을 통폐합해 군 탄약고 면적을 20%가량 줄이기로 했다. 도심과 인접한 탄약고는 없애나갈 방침이라고 밝힌바 있다(세계일보, 2011년 11월 10일). 그 이유는 탄약고가 지하형, 이글루형, 지상형 등의 3종으로 설계되어 있으나 대부분 지상형인 데다가 탄약 수명관리에 치명적인 습기에 취약하여, 추진 장약의 수명이 단축되고 있으며 탄종 특성별로 관리되지 못하고 있다는 것이다. 탄약고를 이전 혹은 증설하는 과정에서 탄약고 관련한 주민간의 갈등이 나타나는 것도 이러한 이유 때문이다.

탄약저장시설을 관리하는 부대는 후방의 군수사령부 예하의 탄약창과 전방의 군수지원사령부가 관리하는 탄약관리대대로 알려져 있다. 탄약창은 군에서 탄약을 보관하

는 탄약고(Ammunition Supply Point)를 관리하는 부대를 의미하는데, 군수사령부 예하의 탄약지원사령부 휘하 부대로서 전군에 탄약을 공급하는 역할을 한다. 장동탄약창(제1탄약창)이나 성환탄약창은 유사시 중부전선에 탄약을 공급하는 것으로 알려져 있다.

탄약창의 저장 탄종 및 저장시설은 가급 보안사항으로 분류되어 그 폭발위험성의 정도를 알기 어렵지만 군당국에서도 이것을 인정하여 민간인의 행위제한을 폭발물이 미치는 거리인 양거리를 설정하고 민간부문의 행위를 규제하고 있다. 탄약고의 양거리는 국방부의 양거리 적용지침(탄약고별 실 저장가능 최대 폭약량)에 따라 결정된다. 탄약이 저장되고 관리되는 군사시설은 보통의 군사시설보다 군사시설보호구역이 더 넓게 설정된다. 군사기지 및 군사시설보호법이 정한 군사시설보호구역의 설정범위가 전방지역에서는 군사분계선으로부터 25km지역까지 후방지역에는 일반 군사시설의 경우 경계선으로부터 500m까지 설정되는데 비하여 탄약저장시설은 그 두 배인 1km까지 설정된다. 그 이유는 탄약고에서 유사시 있을 수 있는 폭발위험성 때문이다. 그 때문에 재산권행사를 못하는 면적도 넓고 입지로 인한 부정적 이미지도 크다. 외부불경제도 큰 것이다. 이 때문에 주민과의 갈등이 발생하는 빈도도 높고, 일반적인 주둔지나 군사령부 등의 군사시설에 비해 이전을 바라는 목소리도 높다.

<그림 1> 군사시설에 따른 보호구역설정의 비교



3. 군사시설로 인한 갈등의 배경

1) 군사시설 입지갈등의 역사적 원천

한국군의 첫 군사기지는 1946년 1월 15일에 창단된 '남조선국방경비대'가 주둔한 경기도 양주군 노해면 구리목동 전 일본군 특별지원병훈련소 자리(지금의 태릉 육군사관학교)로 알려져 있다. 1907년 8월 대한제국군이 외세에 의해 강제로 해산된 이후 39년 만에 한국군의 모체가 된 군사시설이었다(조선일보 2005.8.17). 정식으로 창군

한 것은 1948년 정부수립으로 보기 때문에 한국군으로서의 주둔의 역사는 그보다 2년 정도 앞서고 있는 것이다.

군사기지 혹은 시설용 토지획득을 하기 위해서는 당연히 합리적인 법적 절차를 따라야 한다. 현재의 군은 군사시설획득을 위하여 1991년에 제정된 ‘국방·군사시설사업에 관한 법률’로 정하고, 군사시설로 토지수용이 필요할 때는 ‘공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률’에 의하도록 하고 있다.

하지만, 군 창설 초기에는 군의 기지용 토지획득에 대한 근거가 정비되지 않은 것으로 보인다. 한국전쟁이 일어난 직후부터 군사시설을 위한 토지의 사용은 1950년 7월에 전시 비상사태시에 발효시킨 ‘대통령 긴급명령 6호 징발에 관한 특별조치령’에 의해 근거한 것으로 보아 그 이전에는 합리적인 절차가 마련되지 않았던 것으로 볼 수 있다. 이 시기에는 과거 일본군이 주둔하고 있던 지역을 별다른 공식적 절차 없이 사용하였을 것으로 추정된다. 전쟁이 끝난 10년 후인 1963년에 발효된 ‘징발법’은 그나마 군사용 토지징발에 대한 절차를 정하고 징발된 토지에 대한 일부 사용료 보상이 있었다. 그리고 1970년에 제정된 ‘징발재산정리에 관한 특별조치법’에 의해 한국전쟁 후 공식절차 없이 징발된 토지에 대한 뒤늦은 매수절차를 걸쳐 대부분의 토지가 국방부관리 국유재산으로 편입되었다. 이 특별조치법에 의한 매수는 현금원칙이 아니라 징발보상증권으로 주게 되어 있었고, 증권에 의한 매수가격 자체도 당시 시세의 1/10 정도에 불과하였지만, 이마저도 당시의 사정으로 대부분 환매를 하지 않을 수 없었고, 보상은 턱없이 적었던 것으로 알려지고 있다. 그나마 당시에 토지소유주를 확인하지 못하거나, 전쟁으로 사망한 경우 등에는 매수절차를 밟지 못하여 현재도 군사기지의 일정부분이 사유지로 남게 되는 원인이 되었다.

우리 한국군의 군사시설과 그 토지획득에 대한 이러한 역사적 사실은 오늘날 군과 지역사회와의 관계에 태생적인 갈등원인을 제공하고 있다.

2) 군사시설보호구역설정으로 인한 손실에 대한 보상제도의 불합리

군사시설이 들어서면 국가는 이 시설의 보호와 군사활동의 기동을 확보하기 위해 군사시설보호구역을 정하고 지역개발행위 및 재산권 등에 대한 제약을 가하게 되었다. 이것이 법제화된 것은 1972년의 ‘군사시설보호법’이었다. 하지만 군사시설보호법은 보호구역설정의 과다문제, 지역주민 및 지방자치단체 등에 의한 개발행위의 규제문제, 장기간의 재산권의 침해문제 등이 야기되어 끊임없이 민원을 낳게 되었다. 따라서 2007년 12월에는 군사시설보호구역설정을 완화하고, 토지매수청구권조항의 신설 등의 규제완화를 목적으로 한 ‘군사기지 및 시설보호법’이라는 신법으로 대체되었다. 하지만 신법으로 대체된 후에도 군사시설로 인하여 주변지역사회와 갈등이 줄어들고 있지는 않다. 신법 역시 설정된 보호구역에 대한 규제법이고, 근본적으로 군주둔 및 군사활동으로 인한 주변지역의 손실을 보상하는 방안을 규정하고 있는 것이 아니기 때문이다.

물론 국가는 군주둔지와 군사시설보호구역에 설정된 지역의 외부불경제성을 인정하

여 입지한 지자체에 교부세를 교부하고, 군사시설이 밀집한 접경지역에는 접경지역지원법에 의해 지역개발사업을 지원한다. 하지만, 첫째 군과 관련한 국가의 지원은 손실을 보는 직접적인 지역이나 주민에게 보다는 지자체 전체로 지원된다. 즉 군관련 교부금은 사용용도를 정하지 않고 교부되고 있고, 접경지역지원 역시 지역개발사업에 지원되어 특정한 군사시설과 그 주변지역과 직접적인 연계가 되지 못한다. 피해가 발생하거나 예상되는 탄약저장시설이나 사격장 주변지역과 직접적으로 연관되지 않는 것이다. 둘째 근본적인 문제는 군사시설의 유형에 따라 외부불경제성의 정도가 다른 데도 불구하고 일률적으로 지원된다는 점이다. 외부경제요소가 비교적 큰 군주둔지나 지원시설의 경우나 탄약저장시설이나 동일한 방식으로 지원제도가 운영되는 것이다. 이를 군사시설로 인한 1차 불평등은 기존의 지원제도로 접근하고 있지만, 사격장이나 비행장, 탄약고 등 특정시설이 주변지역에 주는 외부불경제에 대하여는 손실보상을 별도로 하지 못하고 있는 것이다(강한구, 2013).

3) 군사기지주변의 도시화로 인한 지역발전욕구와의 상충

군사기지 혹은 군사시설은 최초에는 도시보다는 농산간 지역에 설치되는 경우가 많은데 그 이유는 첫째 군사활동에서 발생하는 소음을 허용하기 위해, 둘째 작전시 기동의 편의를 위해, 셋째 군사활동의 안보를 위한 것이다(Sorenson, 2007: 8). 농산간 지역에 설치된 군사기지는 초기에는 주변지역사회와 마찰이 적거나 마찰이 있더라도 소수의 주민과의 일이었다. 대부분 경기북부 및 강원도 산간지역에 위치한 한국군의 군사기지들이 사회와의 갈등이 적거나 갈등이 있더라도 사회적 이슈가 되지 못하였던 것도 이러한 이유이다.

게다가 농산간지역에 위치한 군부대는 해당 지역사회에 미치는 영향이 도시에 소재한 군부대보다 훨씬 크다. 도시의 군부대는 사회내에 존재하는 많은 직장의 하나이지만, 농산간지역의 군부대는 가장 큰 고용주가 되기도 한다. 이들 군부대는 지역사회 내에서 무시 못 할 소비자이다. 특히 식음료나 연료 등 경우에 따라서는 소규모 주택의 최대 소비자가 되기도 하였다⁵⁾.

하지만 국가의 경제성장과 국민소득의 증가, 도시의 발전에 따라 도시시설물이 점

5) 충주시장은 국방일보와의 인터뷰에서 관내 군부대가 지역경제 및 사회에 큰 도움이 된다고 말했다. “지역경제 활성화면에서 살펴보면 우선 고용·소비·공사 발주 등 연간 930억 원의 재정수입이 있습니다. 이와 함께 설·추석에 명절맞이 농산물 직거래 장터를 열어 지역 농산물 판로를 개척하고 있고, 각종 사회봉사활동과 야생동물 보호 활동, 밀렵 행위 합동 단속·홍보 등 살기 좋은 충주 건설에 적극 동참하고 있습니다. 특히 지역 행사 등도 내 일처럼 도와줘 늘 고맙게 생각합니다.”(국방일보, 2009.8.18.). 공군19전투비행단은 영내에 퇴비장을 만들고 6개월간 자연 부식된 퇴비는 내년 봄, 지역 농가에 무상으로 제공돼 기름진 땅을 만드는 데 사용된다. 이 부대는 더 나아가 2009년 전기, 토목, 건축, 도장, 냉·난방 등 전문 기술력을 가진 시설대 대원을 중심으로 나래봉사단을 구성하고, 소외계층과 복지시설을 찾아 집수리 봉사를 비롯한 생필품 지원, 문화유적 환경정화 등 해마다 7~8회 봉사활동을 진행해 오고 있다. 충주시는 자원봉사우수기관으로 지정하고 이 부대에 대한 고마움을 표시했다(충청일보 2013.4. 28). 이처럼 지역 주민을 위한 작지만 가슴 따뜻한 아이디어의 밑바탕에는 민·관·군의 유기적인 협조체제가 잘 되는 곳도 있다. 하지만 이러한 군이 지역사회에 미치는 긍정적 외부성에 대한 연구는 매우 드물다(강한구, 2008 군 주둔의 지역경제 영향요소와 효과, 국방연구원, ‘군 주둔의 지역경제 효과 증진방안 모색’세미나발표논문집, 2008.9.25). 객관적인 연구를 통해 군입지의 긍정적인 면에도 조명이 필요한 것이다.

차 외곽으로 확대되고, 군사기지와 가까운 곳도 인구가 늘어나는 곳이 증가하게 됨에 따라 군의 지역사회에 대한 긍정적인 영향력은 급격히 떨어지게 되었다. 인구 및 경제규모의 증대로 인하여 도시가 물리적으로 성장함에 따라(encroachment) 처음에는 외곽이었던 군사기지가 점차 도시의 한 가운데이거나, 성장통로를 막게 되는 현상이 발생하기 때문이다. 결국 군대가 입지하여 있는 토지는 도시의 발전과 군사목적의 보전을 놓고 국가 및 지역간에 상당한 토지경합현상을 보이게 되는 것이다.

군으로서는 이러한 도시확장 현상을 이해하고 군사시설 사업을 계획할 때 이 지역의 계획적 토지이용을 고려하여야 하나 각자 운용하는 법도 다르고, 활동의 목적도 다른데서 동일한 토지를 놓고 갈등을 벌이고 있다고 할 수 있다⁶⁾. 최근에는 이러한 경향이 조금 완화되어 전주시와 35사단의 사례와 같이 기부대양여사업을 활용하여 군 부대를 인근 임실군으로 이전하고 도시확장을 허용하고 있는 것은 군의 전향적인 노력으로 평가할 수 있다⁷⁾.

4) 군의 민사관계의 미흡으로 인한 지역사회와의 소통부족

한국군은 국가에 의해 설립된 직후 한국전쟁을 비롯한 크고 작은 전쟁을 치르면서 국가의 안보를 책임져왔다. 군의 초창기에는 소련, 북한, 중공 등의 공산 적성국가들에 둘러싸여서 국가가 군을 집권적으로 운영하지 않을 수 없었다. 따라서 국가의 군에 대한 통제는 군의 자율성보다는 통제지향이었다고 할 수 있다. 게다가 일부 군부의 정치개입에 의해 군사정부가 들어서게 된 짧은 역사적 경험 탓에 분권시대가 도래된 이후에도 군에 대한 국가의 통제지향성은 약화되지 않았다. 이러한 경험적 요인들에 의하여 군과 지역사회간에 발생하는 작은 갈등 들에도 -지역에 주둔하는 단위 부대에 의해 해결되기 쉬운 경우에도- 군은 국가의 지휘체계와 위임받은 지휘계통에 의한 해결지침을 기다려야만 했고, 이는 결국 군의 외부에 대한 대응성이 약화되는 결과를 초래하기도 하였다.

또 대개의 군사기지는 철조망으로 둘러싸이고, 초병이 지키는 정문이 유일하게 사회와의 통로가 된다. 군부대에서 사회로 나올 때는 누구도 그가 누구인지를 묻지 않지만, 지역민이 군부대에 들어가려면 그럴만한 자격이 있는지에 대해 엄격한 신분조회를 받게 된다. 지역사회에 비치는 군부대의 건물들은 대개 지붕만 보이거나 대부분 회색빛을 띠고 있어 지역의 일상과는 거리가 먼 풍경이 된다. 또 군부대 내에서

6) 군사시설사업은 '국방군사시설사업법'에 의해 국방부가 수행하고, 지역의 계획적 토지이용은 '도시계획법' 등 관련법에 의해 지방자치단체가 운용한다. 이 법의 개정을 통해 국방·군사시설사업의 계획 및 실행시에 해당 지방자치단체와 주민들과의 논의절차가 수행되도록 하는 것이 불필요한 갈등을 줄일 수 있을 것이다.

7) 전주시 송천동 소재 35사단이 사령부와 직할부대, 장비 등을 임실군 임실을 대곡리 일대(735만㎡)로 12월 말까지 기부대양여사업을 통해 이전한다. 송천동 부지(199만㎡)는 전주시가 2,515억원을 투입, 2016년 3월까지 친환경 복합 주거단지로 개발한다. 부대 이전은 현 35사단 부지를 전주시가 양도받는 대신 임실에 병영과 주거·복지시설 232개동, 교육훈련장 등을 지어 국방부에 넘기는 방식으로 추진했다. 22년 전인 1991년 전주시가 부대 이전을 요구하면서 사업을 추진하기 시작했고, 2008년 임실에 시설공사를 착수했다. 임실군 주민 일부가 2009년에 부대 이전에 관한 절차상 문제를 들어 '부대 이전 실시계획 무효 및 취소소송'을 제기해 2년간 공사가 일부 중단되기도 했다(중앙일보, 2013. 2. 11)

는 군율과 군문화, 군사적 임무 등에 의해 제한된 생활을 하기 때문에 같은 지역내에서 살고 있지만 군인들이 지역사회와 접촉하는 기회는 드물다.

전통적으로 군은 전투를 위해 존재하고 전투력을 유지하기 위해 전문직업주의와 엄격한 규율에 의해 유지되어야 한다고 인식하여 온 군 내부의 오랜 전통적인 생각이 군과 지역사회의 접촉을 약하게 만들었다. 군은 할 수 만 있다면 격리된 시설물을 가져야 하며, 병원도 의사도 법률가도 훈련기관도 종교시설도 따로 갖기를 원했다. 군은 병영 밖의 시민사회와는 떨어진 특정 지역에서의 고립된 삶에 자부심을 느끼기까지 하였다. 하지만 군이 사회와 접촉면이 적을수록 군에 대한 이해는 적어지고, 비교적 적은 갈등이 노출된다하더라도 사회적인 비용을 더 많이 치르게 하는 원인이 될 수 있다.

최근에 국가안보이론의 발전에 의하면 군사력에 바탕한 절대안보(absolute security)의 개념에서 비군사적 측면을 중시하는 포괄적 안보(comprehensive security)의 개념으로 진화하였다(강진석, 2005). 안보에 대한 총체적인 접근의 중요성을 간파한 포괄적 안보에 의하면, 안보란 국가안보에 영향을 미치는 정치·군사적 위협은 물론이고, 경제·환경·사회·에너지 등 모든 분야에서 야기되는 위협에 대처하도록 하고 있다. 국가안보의 적극적이고 효율적인 수단이 과거의 군사력의 확충에서 비군사력을 포함하는 쪽으로 확대된 것이다. 선진국들이 군과 시민, 지역사회와의 관계를 중요시하게 된 이유도 여기에 있다. 시민관계업무(civil affairs), 시민-군관계 업무(civil-military relations)등이 군의 업무기능에 추가·확대되는 추세에 있다. 미국방부가 정기적으로 기지의 임무를 평가하는 제도를 도입한 것도 같은 이유이다(Dolch and Helen, 2006). 국가안보에 대한 포괄적 접근의 측면이나, 선진국의 민군 관계에서 보듯이 민사관계의 업무가 보완발전되어야 하는 이유이다.

4. 탄약저장시설로 인한 갈등사례와 시사점

최근 탄약고와 관련하여 군사시설이 있는 지역에서의 갈등이 표출되고 이전 혹은 일부 폐쇄가 성공하거나 실패하는 사례가 빈번히 발생하고 있다. 대표적인 성공사례로는 경북영천시에 소재하는 탄약창의 일부 폐쇄, 광주광역시 마북동 공군탄약창 이전결정, 경기 포천시 무봉리 탄약고지하화 등의 사례 등과 횡성군 탄약고의 양평이전 갈등 등이나 장동 탄약창의 갈등이 여전히 진행되고 있다. 이중 몇가지 사례를 분석하여 시사점을 도출해보고자 한다. 우선 장동 탄약창의 상황을 살펴보자.

1) 장동 탄약창의 갈등사례

(1) 입지 상황

장동탄약창으로 불리는 육군 제 1 탄약창은 과거 1961년부터 1991년 사이에는 미군이 사용하였다. 그러다가 미군이 이 지역에서 철수하고 1991년부터는 한국군이 사

용하게 되었고, 1998년에는 부산 해운대구서 탄약사령지원부가 올라옴에 따라 한국군의 주요 탄약저장시설로 사용되고 있다고 한다. 충남에는 전국 9개의 탄약창 중 4개가 있는데, 이중 장동탄약창은 400만㎡의 규모이고 대전시의 도시권역이 성장함에 따라 장동탄약창이전주민대책위가 결성되어 이전 및 탄약창 통폐합을 추진하고 있다.

(2) 정주 및 지역발전의 저해상황

장동은 행정동인 회덕동에 소속되어 있으며 그에 따라 생활권역시 직선거리 5km정도 떨어진 신탄진이다. 하지만 장동 탄약창으로 인해 주민들은 10km정도를 우회해서 총 22km 정도 30분 이상 더 걸리는 길로 우회해야 하는 등 불편을 겪고 있다. 국토해양부서 위험도로 지정된 직통로가 있기는 하나 동절기 등에는 왕래가 더욱 어려울 수밖에 없다. 탄약창이 설치되기 이전에 사용했던 신탄진까지의 직통로가 탄약고내에 있어서 이를 이용하지 못하는 안타까움이 크다.

한편 방문객이 많은 장동 계족산 삼림욕장이 있고, 인근에 대청호 및 청남대 등이 가까워 대전시는 관광벨트화를 추진하고 있으나, 탄약창으로 인해 실행하기 어렵게 되어있다.

(3)지역사회 및 군간의 갈등상황

지역에서는 탄약고의 입지로 인해 낙후된 상황을 타개하기 위해 여러 차례 이전 운동을 벌여왔다. 탄약고 입지 50년이 지났으나 어떠한 보상도 받지 못하고 재산권행사 제약 등 손실만 떠안은 데 대한 억울함이 크다. 주한미군공여구역주변지역지원법(2006년발효)에 의해서 지원을 받아야 했으나 이마저도 행정동 단위로 지원책이 세워졌고 후에 지정이 되기는 하였으나 이번에는 사업비가 부족하여 편성받지 못한 상태이다.

2008년에는 주민들이 당시 국회의원 및 구청 등과 함께 이전운동을 벌였고, 당시 전 국회의원이 국회 대정부질문에서 국방부를 상대로 이전을 질의하자 국방부(당시 이상희장관)는 검토의사를 밝히기도 하였지만, 여전히 진척되지 않은 상태이다. 2009년에는 주민 540명의 서명을 받아 국회의장에 청원서를 제출하기도 하였다.

2013년 10월 9일부터는 지역정치권과 주민들이 결성한 이전 주민대책위원회가 나서서 10만 시민 서명운동에 들어갔고, 서명이 완료되면 이를 국회와 국방부에 전달할 예정이다. 주민들의 입장은 탄약창의 이전이나, 그도 안되면 군사시설보호구역을 줄이고 탄약창내에 직통로를 개설하거나 시설의 일부라도 이전해 달라는 것이다. 이에 대해 국방부는 현 위치가 임무수행에 최적이라 이전하기 곤란하나, 다만 대체부지 및 시설을 제공할 경우 기부대양여사업으로 수용가능하다고 하였다. 한편 대전시는 군사시설문제에 시가 관여하기 어렵고, 재정여건상 대체부지를 제공하기 어렵다는 입장이다(대전MBC 시사플러스 10월 25일 방송). 대전광역시의 미온적인 입장이 감지되는 상황이다.

2) 경기도 포천시 무봉리 탄약고 사례

(1) 갈등의 발단

경기도 포천시는 접경지역으로서 수도권에 위치해 있지만 상대적으로 저발전의 상태에 있다. 특히 22개 연대급 이상의 군부대(5군단, 6군단 포함), 600만평의 승진사격장, 450만평의 미군 영평훈련장과 각 사단의 탄약대대가 입지해 있다. 이로 인해 도로인프라 등이 특히 취약하여 산업 및 경제가 낙후되게 된 것이다. 이로 인해 포천시의 희망은 도로를 확충하는 것이었고, 축석~무봉간 도로 확.포장사업 및 구리~포천간 민자고속도로 사업이 계획되었다. 하지만, 무봉리소재한 탄약고(56탄약대대)로 인하여 2009년 3월 구리~포천 민자고속도로 노선이 양거리 지역을 통과한다는 사유로 군부대로부터 부동의 회신을 받아서 주민들의 원성을 사게 되었다.

(2) 최근의 전개

2년여의 교착상태를 해결하기 위해 2009년에 ‘민·관·군 협의체’가 가동되기 시작한 후 무봉리 탄약고 문제도 점차 해결될 기미를 보이고 있다. 협의체는 부동의 회신을 받은 후, 이를 해결하기 위해 포천시, 김영우 국회의원, 3군사령부, 제2군수지원사령부, 대우컨소시엄, LH공사가 참여하는 민·관·군 협의체를 구성한 것이다. 2009년 6월 1차 회의를 시작으로 수차례 회의를 진행했으며, 이후 합동참모본부 실무자회의, 경기도-3군사령부 정책실무협의 등을 통해 제3의 장소로 통합·이전하는 방안에 대해 협의했다. 그러나 부처간 이견 등으로 협의에 어려움을 겪던 중 2010년 3월부터 진행된 국무총리실 주관 관계기관회의에서 무봉리 탄약고를 지하로 정비하고 송우리 탄약고는 용도폐기하는 현재의 통합·정비로 합의가 이뤄졌으며, 포천시는 지난해 2011년 3월 국방부, 국토해양부 간 양해각서를 체결한 이후 관계기관과의 지속적인 협의 끝에 지난 2012년 5월 23일 합의각서 체결을 이끌어 내게 되었다(포천미디어. 2012.5.24.)

(3) 해결책과 교훈

민간협의체에서 실시한 대책회의에서는 그동안 ▲군사보호구역선을 우회하거나 통과구간을 최소화해 43번 국도와 인접하여 설계하는 방안 ▲군사보호구역을 지나는 구간을 터널화 하는 방안 ▲탄약고 이전 부지를 다시 찾아보는 방안 ▲561ASP(무봉리 탄약고)를 564ASP(송우리탄약고)를 통합하고 송우리 탄약고 뒷산에 탄약고를 지하화해 양거리도 줄이고 송우리탄약고 주변 군사보호구역도 축소하자는 등 다양한 방안들이 논의되어 왔다.

하지만 마지막 타협안으로 나온 것은 무봉리 탄약고를 지하로 정비하고 송우리 탄약고는 용도폐기하는 현재의 통합·정비로 합의가 이루어졌다. 차후 송우리 탄약고 종전지역에는 지역에는 1700세대의 주택사업이 실시되며 탄약고 지하화사업은 기부대양여사업으로 전개된다. 한편 지하화함에 따라 무봉리지역의 양거리도 줄었고 군사시설보호구역도 약간 완화되었다. 하지만 지하화하는 곳에 새롭게 저탄량이 증가함에 따라 탄약고 뒤편의 무림리지역의 군사시설보호구역이 늘어나게 되었고, 이로 인해

새롭게 갈등이 발생하기도 하였다.

그나마 이러한 해결책이 나온 것은 첫째 포천시민 전체가 고속도로를 지속적으로 희망하고 있어서 지역의 엘리트들을 동원할 수 있다는 점이고, 둘째 협의체에 국회의원, 시의회 의장 및 4명의 시의원, 경기도의원, 3군사령부 개편과장, 2군수사령부·56탄약대대 등 국방부 관계자와 경기도2청사 군관협력담당관, 포천시 건설도시국장, 소홀읍장을 비롯한 포천시 관계자 9명, 주택공사, 대우컨소시엄 관계자 등이 모두 참여하는 것이 가능했던 점, 셋째 군이 전향적으로 지역의 민원을 해소하려 했다는 점이다.

3) 영천시 탄약창 일부이전

(1) 사례의 발단

영천시는 탄약고, 사격장 등 약 1천여만평에 이르는 광범위한 군사시설과 군보호시설, 상수도보호구역 등으로 인해 개발권이 저해되어 왔다. 이에 따라 영천시는 규제완화를 지속적으로 요청해 왔으며, 탄약고와 관련하여서도 주민들과 더불어 불편함을 호소해왔다. 특히 금노1동(속칭 쇠느리 및 개고개 마을) 지역인근에 소재한 탄약고로 인해 주변지역에 살고 있는 90여 세대 주민들이 불안감과 군사시설 보호구역으로 묶여 재산권 행사에 많은 불편을 겪어오던 터라 지역의 정치엘리트들이 다투어 탄약고 이전을 공약으로 내걸었다.

(2) 최근의 전개

영천시와 육군 제 3887부대(제2탄약창)는 2009년 7월 15일 마을과 인접한 탄약고 3개동에 대해 폐쇄하기로 합의했던 적이 있다. 하지만 이전사업이 본격화되는 것은 국방시설본부와 합의한 2013.2.5일 이후였다. 영천시는 군사시설이전 T/F팀을 만들어 국방부와 군의 약속이행을 이끌어내고자 하였고, 군사시설의 합리적 조정을 위해 국방연구원에 2009년 9월에 군사시설보호구역조정방안 연구용역을 수행하는 등 보호구역내 규제완화와 군부대이전을 명분 세우는 등의 노력을 하였다.

(3) 해결책과 교훈

해결책은 제2 탄약창의 탄약고 572만평 중에서 일부인 40만평을 폐쇄하고 2013년부터 2014년까지 지자체가 173억원의 예산을 들여 부대내의 도로개설을 하고 일부 시설을 이전하는 것으로 나타났다.

그동안 2009년 8월 4일 탄약창 군사시설보호구역조정(안)협조요청, 2009년 9월8일 군사시설보호구역조정방안 연구용역의뢰, 2010년 12월 8일 제2탄약창 구역일부조정 건의를 했고, 이에 대해 국방부는 2010년 12월 24일에 회신했다. 국방부의 의견은 “군사보호구역의 조정은 영천시가 부대이전방안 및 소요비용(대체부지, 병영생활시설 등)을 제공시에 조정검토가 가능”하다는 것이었다. 그후 2011년 5월 18일 탄약지원사령부와 합동참모본부로부터 대체부지 이전비용 1,388억원을 기부대양여 사업으로 하

는 일부조정의 회신이 온 것이다.

약 5년여 만에 영천시가 이루어낸 성과의 뒷면에는 첫째 공약으로 군사시설의 효과적 조정을 내건 자치단체장의 실천의지가 있었고, 둘째 군사시설이전 T/F팀을 만들고 국방연구원 등 군관련조직과 꾸준한 접촉을 해온 공무원들의 지속적인 추진과, 셋째 기부대양여사업을 적극적으로 수용한 군의 자세가 있었다고 분석할 수 있다.

4)양평 59탄약대대이전 및 증설사업 사례

(1) 갈등의 배경

횡성의 목계리 탄약고는 원주에서 횡성읍에 이르는 관문에 위치해 있는 곳으로 횡성군민들의 오랜 숙원사업으로 선거 때마다 후보들의 단골 공약사업이었다. 군은 이러한 민원을 횡성군의 기부대양여사업으로 승인하기로 결정하고, 2013년 5월 양평군에 ‘59탄약대대현대화사업’을 한다고 인허가 서류를 냈다.

양평군은 처음에는 횡성군 목계리탄약고 이전사업을 인지하지 못하다가 지평리주민들의 민원제기로 뒤늦게 알게 된 후 인허가취소조치를 내면서 갈등이 발생하였다.

(2) 갈등의 경과

횡성군은 농지전용협의 및 인허가 절차 완료하고, 2014년 4월까지 기부대양여사업으로 56탄약대대현대화사업을 추진하였으며, 지평면 소재 59탄약대대에 와서 제1군수 사령관 등과 같이 기공식을 거행하였다.

이에 대해 주민들은 탄약고이전저지비상대책위를 만들고 국방부와 횡성군에 항의방문하였다. 양평군은 ‘56탄약대대현대화사업’이라고만 관련부서인 행복도시관에서 인허가서류를 받았을뿐 횡성군과 군이 개발행위와 농지전용 협의는 생태개발과, 전기 통신은 총무과, 개인하수관 설치 신고는 환경관리과와 하수도사업소로 각각 공문을 보내는 등 개별 업무로 처리하였다고 주장하였다. 양평군은 2013년 5월 횡성군과 협의했던 ‘농지전용 의제협의’를 11월 11일에 취소하였다.

국방부는 주민들과 이제부터라도 협의하지 않고는 이전하지 않겠다고 한발 물러섰다.

3. 지자체간 갈등으로 확대조짐

횡성군민은 탄약고이전사태와 관련해 ‘민생현안대책위원회’를 구성하였고, 횡성군은 공사 승인기간(2014년 4월까지)안에 공사를 완료한다는 계획이다. 횡성군의 입장은 양평군의 일방적 농지전용취소가 일방적 통고였다는 절차상의 문제를 제기하면서 “공사 중지에 따른 손해는 양평군이 책임을 져야 한다”(안전건설과장)고 주장한다.

양평군에서 지평면 주민들을 중심으로 ‘탄약고이전저지비상대책위’가 구성되었고, 군수 및 군의회, 경기도도 나서서 이전을 막고 나섰다. 양평군의 생태개발과 관계자는 “농지전용 의제 협의서에는 탄약고 이전과 관련한 정확한 시설과 목적이 기재돼 있지 않은데다 서류에 있는 내용과 실제 들어올 시설이 다르다”고 취소사유를 밝혔다(동부

중앙신문. 2013.10.11.).

군은 양평군과 횡성군의 갈등양상으로 번지게 되자, “횡성군이 양평군과 협의하지 않으면 공사를 진행하지 않을 것”이라 밝혔다. 국방부는 지난 2월 국방부 대체시설 기부채납에 따른 양여사업 훈령을 ‘이전 예정지가 협의 대상자의 행정구역과 상이할 경우 해당 지자체장과 협의결과를 시설관리자에 제출해야 한다.’고 개정했었다. 하지만 횡성군으로서는 국방부와 합의각서를 체결한 것은 2012년 8월이기 때문에 그 이후에 개정된 훈령은 따를 필요가 없다고 주장한다. 지자체간 갈등으로 전환하고 있는 것이다.

5) 갈등사례가 주는 시사점

위에서 살펴본 4가지 사례는 군의 탄약저장시설을 운용하는 군부대와 주민 및 지자체간에는 보통의 군사시설과는 달리 갈등의 요소가 있었음을 알 수 있다. 갈등의 요소는 첫째 원천적인 것으로 탄약저장시설의 보통의 군사시설보다는 점유면적이 커서 도로 등을 막는 경우가 발생하고(장동탄약창사례), 둘째 규제강도가 높아서 새로운 도로를 건설하는 데도 양거리 등을 이유로 개발행위를 막는 경우가 발생하고(포천 무봉리사례), 셋째 폭발 등의 위험에 대해 다른 시설보다 주민들의 우려가 크다(양평 지평탄약고사례)는 점, 넷째 손실의 보상측면에서 수십년 동안 지역발전의 손실을 입어왔는데도 보상이 없어 이전을 요청하는 갈등이 발생한다(영천 제 2탄약창)는 점 등이다.

이들 사례에서 갈등을 해결한 사례는 영천시 2탄약창사례와 포천시 56탄약대대 사례이고, 여전히 갈등이 진행중인 사례는 장동 제 1탄약창 사례와 양평의 59탄약대대 사례이다. 갈등이 여전히 진행되고 있는 지역의 문제요인은 첫째, 탄약고 시설사업을 진행하면서 보인 소통의 부재(양평 59탄약대대사례), 둘째 해당 지자체가 상대적으로 미온적이어서 군과의 협의를 부족하였고(장동 탄약창사례), 셋째 지역개발에 대해 민-군-지자체간에 상대적으로 이해가 부족하고 서로의 입장만 대립하고 있는 상황이다(양평 및 장동 사례).

갈등을 해결한 사례의 성공요인은 첫째로 군의 탄약고 운용측면에서 주변지역의 지역개발욕구를 이해하고(영천시, 포천시 사례), 둘째 민-군-지자체간에 협의체를 구성하여 가능한 대안을 모색하였고(포천시 사례), 셋째 종전부지를 적절히 개발하고 대체시설을 군에 제공하는 노력을 보였으며, 넷째 해당 지자체의 수장이나 정치엘리트들이 지속적으 해결하려는 노력을 보였다는 점이다.

5. 갈등해결을 위한 제언

1) 기존의 군사시설주변지역주변지원법의 제정 노력

군사시설의 입지와 군사활동이 그 주변지역에 끼치는 부정적 영향문제 해결하기 위해 ‘군사시설주변지역지원법’을 제정하려는 노력으로 나타났다. 즉 18대 국회에서는

12개의 관련 법안 제출되어 폐기되었고, 현재 19대 국회에서도 7개의 관련 법안이 제출되어 있다. 18대의 경우에 국회 국방위원회에서 입법의 필요성은 인정되기는 하였으나, 첫째 주변지역의 지리적 범위가 피해예상구역까지 포함되는 등 구역이 불명확하며, 둘째 기금을 통한 소요자원 염출방안이 적절하지 않으며, 셋째 주변지역에 대한 지원 사업 가운데 지역개발 지원사업과 기업유치 사업 등은 군사시설보호구역에서 이루어 질 것이라는 점에서 이 구역에 대한 토지이용 규제와 상충된다는 점 등 때문에 입법되지 못하였다(강한구, 2013).

한편 19대 국회에 제출된 7개의 법안은 6개가 의원입법, 1개가 정부제출안인데, 이다. 이중 김영우의원의 ‘군사시설 주변지역 지원에 관한 법률안’에 대해 국방위원회는 검토보고서를 통해, △향후 10년간 10조원에 이르는 막대한 자원조달 방안의 미비, △현행 접경지역지원 제도 등과 중복 가능성, △기금설치안의 적정성 판단 곤란, △정부가 제출한 ‘군용비행장 등 소음방지 및 소음대책지역 지원에 관한 법률안’과의 상충 등을 문제로 지적하였다.⁸⁾ 19대 국회에서 제출된 관련된 법안 중에서 예산영향평가를 수행한 6개의 법안에서는 5년간 소요비용이 최소 1.76조원(김춘진 의원안)에서 많게는 24.5조원(변재일 의원안)으로 18대 국회에서 제출된 관련 법안들처럼 자원조달이 문제가 될 것으로 보인다. 한편, 정부가 제출한 군용비행장 등 소음 방지 및 소음 대책 지역 지원 법안에서는 5년간 1조 5천억원(연평균 3,000억원)의 사업계획을 담고 있다.

<표 4> 19대 국회 군사시설주변지역관련 법률안

법률안 명	발의자	발의일자	주요 내용		
			구역고시	방음대책/지역지원	소요예산 조달방식
군사기지 및 군사시설 보호구역주변지역 지원특별법안	정희수의원 외 16인	‘12. 6.25	군사시설주변특별지역	기반시설, 복지시설, 기업지원, 비용지원	비 제시 비 제시
군용비행장 주변지역 소음방지 및 지원 법안	정우택의원 외 11인	‘12. 7. 2	소음대책지역	소음대책사업/소음방지조치/복지사업/소득증대/환경개선/구역지정/조세감면	5.23조원 (5년) 보조금
군사시설소음진동소음방지 및 소음진동대책지역 지원 법안	변재일의원 외 9인	‘12. 7. 4	소음진동대책지역	야간비행제한/방지시설/녹지대/이주대책/공공사업/주민복지/환경개선	24.5조원 (5년) 비 제시
군용비행장 등 소음방지 및 소음대책지역 지원 법안	정부	‘12. 7. 6	소음대책지역	방음시설/냉방시설/수신료/전기료/운항절차, 야간 비행 제한	1.5조원 (5년) 일반회계
군사시설 주변지역 지원 법안	김영우의원 외 9인	‘12. 7.19	주변지역	소음대책/손실보상/비행제한/개발지원/복지지원/환경개선/기업유치/비용지원	4.9조원 (5년) 국비/지방비
군용비행장 등 소음피해 방지 및 보상 법안	김춘진의원 외 20인	‘12. 8. 3	소음대책지역	소음방지/이주대책/토지매수/건강검진, 피해보상	1.76조원 (5년) 비 제시

8) 국회국방위원회,『군사시설주변지역 지원에 관한 법률안(김영우의원등 10인) 검토보고서』(2012.7.20).

종전 군사시설 부지 개발 및 군사시설주변지역 지원에 관한 특별법안*	황진하의 원 등 12인	'14.1 0.15	군사시설 주변지역 및 종전군사 시설과 소재동지역	종전 군사시설 및 주변지역에 대해 위험물제거/토지매입비 용보조/사회기반시설우 선지원 등	비제시
---	--------------------	---------------	---	--	-----

*이 건은 현재 의안접수단계이며, 다른 제출의안들은 소위원회 심사 및 체계자구심사중이다.

한편 이 글의 초점인 탄약저장시설의 주변지역만을 두고 지원입법을 시도한 사례는 2008년에 제3탄약창이 연접한 연기군지역구의 박상돈의원 등이 제출한 탄약창주변지역지원법안이고, 그 내용에는 개발계획수립, 복지시설 설치, 관광사업지원, 국고보조, 기업설립, soc사업지원, 민자유치 등에 대한 특례 등이 제안되었으나 역시 18대국회에서 자동 폐기되었다. 한편 최근에도 탄약창주변지역지원법이 재차 필요성이 인정되고 준비되고 있는 것으로 알려져 있다.

하지만, 그동안의 법제화노력이 수포로 돌아간 가장 큰 이유가 첫째 소요되는 비용의 측면, 둘째 모든 군사시설의 주변지역을 지원하려다 보니 군사시설의 유형에 따른 형평성을 해소하지 못한 문제, 셋째 군사시설로 인해 손실을 보는 지역과 대상을 확정하지 못한 측면이 있다는 점을 간과해서는 안 된다. 따라서 일반적인 군사시설보다 주변지역에 피해를 많이 주고 있는 군사시설을 특정하는 것과 지원정책이 피해지역과 주민을 직접적인 대상으로 규정하는 것, 그리고 소요재원의 마련이라는 측면에서 실현가능한 지원법제를 마련하는 것이 핵심이 될 것이다.

이를 위해서 발표자는 다음과 같은 제안을 한다.

첫째, 군과 민간에 상호 이해할 수 있는 인식의 출발선에 서서

둘째, 정-관-민-군간에 국가단위에서 그리고 각 지역단위에서 협의기구를 만들고

셋째, 이 협의기구의 주관하에 각 군사시설로 인한 피해정도를 측정하고

넷째, 그 결과 소음-진동-피탄-폭발 등의 실제적인 피해가 발생하는 지역을 지원하기 위한 가칭 특정군사시설주변지역지원법을 만들기를 권고한다.

2) 갈등의 해결방안의 모색

(1) 갈등의 성격에 대한 상호이해에서 출발

탄약고로 인한 군과 지역간의 갈등은 전형적인 복합적인 갈등의 형태를 보인다. 우선 군당국과 지방자치단체간의 갈등이다. 군은 헌법 5조 2항에서 “국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며”라고 그 활동이 보장 받는다. 국가안보가 국가형성과 유지에 무엇보다 중요하다는 뜻이다. 한편 지방자치단체 역시 헌법 117조 1항에 “주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며”라고 그 활동을 보장받는다. 이때 군이 수행하는 국가의 안전보장과 지방자치단체가 수행하는 주민의 복리사무 처리간에 충돌되는 것이 군사시설로 인한 입지 갈등이다. 지방자치

실시이전에는 군사시설로 인한 갈등은 표면화되기 어려웠다가 지방분권과 지방자치의 중요성이 강화되면서 주민의 복리를 증진시켜야 하는 의무가 하는 지방자치단체로서도 더욱 적극적으로 되었다.

한편 군과 지역주민과의 갈등인 공공대 민간과의 갈등이다. 이때 군이 제공하는 안보편익은 국민전체에게 돌아가고, 규제비용을 부담하는 쪽은 군사시설이 입지한 지역민들이다. 이익과 편익의 귀착이 공평하지 않은 것이다. 규제의 정치경제학적 접근론자인 Wilson(1982)은 이런 상황에서는 비용의 부담자들 쪽에서 강한 정치적 행동이 발생한다고 설명하였다. 이를 편익은 분산된 반면 비용은 집중된 경우로 기업가적 정치(entrepreneurial politics) 상황으로 보았다. 그는 비용부담이 소수에게 집중되고 그 혜택이 다수에게 귀착되는 환경오염규제, 제품안전규제 등을 예로 들었다. 이러한 기업가적 정치 상황은 따라서 비용을 부담하는 집단의 경우에는 조직적이고 강력한 정치적 행동을 하게 되는 반면 편익을 향유하는 다수의 집단은 집단적 딜레마에 빠지게 된다. 편익을 누리는 자신들로서는 비용을 지는 쪽에서 계속 말아주었으면 하지만, 비용을 나누어지는 것은 싫은 상황이다. 따라서 이러한 경우에 비용을 지는 소수 쪽에서는 자신의 억울함을 알리고 적극적으로 해결하려는 경향이 있다. 이점을 국가와 군, 그리고 지방자치단체는 이해하여야 한다. 비용의 부담이 지속적으로 공평하게 되지 않는 것을 시정하고, 비용을 분산시키려는 노력이 필요하다는 점을 인정하여야 한다. 즉 탄약고 등의 특정 군사시설로 인한 부정적 영향을 개선하기 위해서는 이를 이해하는 사회적 분위기 조성 및 정치적 계기(political momentum)를 형성하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

(2) 민-정-군-관 협의체의 구성

비용부담자의 불공평감에 대한 시정을 위해서는 책임있는 당사자들과 피해주민들이 협의체를 구성하는 것이 절대적으로 필요하다. 이 글에서 살펴본 포천의 무봉리 탄약고 갈등이 해결의 가닥을 잡은 것은 군과 지자체간의 신뢰가 쌓였던 데서 비롯한다. 경기도와 3군 간에는 2009년부터 경기도지사와 3군사령관 등의 수뇌부가 참여하는 정책협의회를 시작하였고, 이 협의체에서 군사시설관련 협력 등을 의제로 하여 진행하여 왔다. 2010년에는 ‘군사시설 관리 및 이전 효율화 방안 공동연구’라는 경기도내 군사시설과 군부대를 재배치함에 있어 상호에게 도움이 되는 발전적 방안 모색을 위한 공동연구를 진행하기도 하였다. 이러한 분위기는 기초 지자체에도 그대로 이어져 해당부대와 지자체, 그리고 정치가와 주민이 협의하는 분위기를 만들기가 수월했다고 할 수 있다.

국가적인 차원에서 민-군 갈등을 줄이기 위해서는 국방부와 지자체간의 줄다리기에만 맡겨놓기 보다는 범정부적인 협의체의 존재가 필요하다고 할 수 있다. 현재 국방사업은 국방부가 독자적인 책임을 지고 있으며, 갈등이 발생하는 경우에 국무총리실에서 조정하는 책임을 지고 있다. 따라서 갈등을 해결하기 위해 예산이 소요되는 경우에는 기획재정부 등의 협력을 얻기 곤란해 해결책이 표류하는 경우도 발생한다. 따라서 국방부, 기재부, 안행부, 문화부, 국무총리실 등이 참여하는 가칭 범정부 군사시설관련갈등

관리협의회를 설치하는 것이 필요하다.

한편 해당 군사시설이 있는 곳에서는 민군정책협의회 등을 구성하여 평상시에 도시 발전에 대한 상호이해, 군의 활동에 대한 보장, 민의 정주환경개선 등에 대하여 서로 협의하는 상시기구가 있어야 함을 의미한다. 현재 경기도에서 운영하는 협의회는 지자체와 3군 간에 구축되어 운용되고 있는데, 이러한 성격의 협의회에서 군사시설사업을 하는 경우에는 시·군, 민과 정을 참여시켜 보다 실효적인 논의가 될 수 있게 하자는 것이다.

(3) 합리적 피해측정과 대안모색

탄약저장시설이나 사격장, 비행장의 경우 등에는 상대적으로 위험인지-소음-진동-강도높은 규제 등이 발생한다고 하지만 정확하게 그 피해 정도를 파악하고 있지는 않다. 그동안 군사시설이 입지하여 군사활동을 하는 경우에 그 피해를 측정하는 시도가 있기는 하였지만(연천군, 2008; 포천시, 2009; 양구군, 2013), 군사시설의 부정적 영향만을 측정하여 긍정적인 측면과의 상쇄관계를 포함하지는 못하였다. 따라서 군사시설로 인해 문제가 되는 경우에는 자동적으로 피해를 측정하는 프로그램을 가동할 수 있도록 하여 갈등이 확대되기 전에 합리적인 피해범위를 알고 그에 대응하는 방법을 찾도록 하자는 것이다. 이 제도의 이름은 가칭 ‘군사시설주변지역피해영향측정’이라 부르고, 위의 군사시설관련갈등관리협의회가 갈등이 발생한 지역의 피해영향을 측정하도록 하는 것이다.

미국의 JLUS 프로그램이 이 제안에 도움이 되는 사례이다. 미국에는 군사기지가 입지하여 군사활동을 하는 중에 지역에 발생시키는 피해 혹은 영향에 대해서는 JLUS(Joint Land Use Study; 민군토지공동사용계획)프로그램을 통하여 지역의 민원을 해소하고 있다. 1980년대에 들어 도시확장으로 인하여 다양한 민군갈등이 발생하자 미 의회는 미국방성으로 하여금 기금을 조성하여 주 및 지방정부에 교부하는 지역 계획보조금(*Title 10 U.S.C. Section 2391*)법안을 1985년에 통과시켰다. 이 법안에 의한 종합적인 기지대책이 JLUS이고, 미국방성산하 OEA(Office of Economic Adjustment; 경제조정처)가 이 프로그램을 관장하게 되었다. JLUS의 목적은 군사기지와 지방정부사이에 토지이용에 대한 상호 협력적인 노력을 하여, 공공의 안전과 보건, 지역복지를 향상시키며, 무분별한 도시확장을 막고, 궁극적으로는 군사임무를 보호하기 위한 민군간에 양립가능한 발전시책을 찾아보고자 하는 것이다. 이 결과 취해진 조치들로는 지방정부의 종합계획 변경, 지구지정, 고도제한과 같은 개발통제의 수준을 개정하고, 또 민군간 토지교환, 개발권이양 등이다. 이러한 미국의 사례는 안보라는 국가목표와 지역의 발전목표가 상충될 때 어떤 조치를 취하여야 하는지를 시사한다(허 훈, 2006)

(4) 탄약고 등 비선호 군사시설에 대한 차등적 지원법안 제정

국회와 정부가 군사시설입지에 따르는 불공평성 문제를 해결하기 위해 ‘군사시설주변지역 지원법’의 제정에 노력해 오고 있기는 하지만 소요예산의 측면에서 어려움

이 있다. 즉, 군사시설보호구역전체를 대상으로 하는(전 국토의 9.1%정도) 데는 예산이 많이 소요되어 입법이 어려운 실정이다. 군사시설주변지역의 지원정책이 제도화되지 않은 우리로서는 단계별 입법이 필요한 상황이다. 따라서 탄약고, 사격장, 훈련장 등 외부불경제가 상대적으로 큰 군사시설 즉 비선호군사시설의 주변지역지원법이 먼저 제정되도록 하고, 탄약고 등 위험시설 주변지역의 지원대책 예산이 편성되도록 해야 할 것이다.

그러기 위해서는 탄약창주변지역의 지원법률을 따로 제정하려는 노력보다는 기존에 제출된 법안 들 중 군용비행장이나 사격장을 포함시켜 지원책을 모색한 ‘군용비행장 등 소음 방지 및 소음 대책 지역 지원 법안’에 탄약저장시설(후방지역의 탄약창만이 아니라 전방지역의 대대급이상의 탄약고)을 포함시켜 실현가능한 지원책을 입법하는 것이 어떨까 한다. 이를 한 연구자는 특정군사시설주변지역지원법이라고 제안하고 있는데, 여기에 기본적으로 동의한다(강한구, 2013). 다만, 이번에 논의되는 지원법안은 그동안 군관련 손실이 발생하는 경우에 지원한 교부금이나 접경지역개발사업처럼 해당 지자체 전체에 환원되는 것이 아니라, 직접 피해를 받는 지역과 주민 등을 특정하여 손실보상의 차원에서 접근하기를 바란다. 기존의 일반적인 군사시설과 달리 차등적인 지원제도를 실시하는 것이 합리적이다.

6. 결 론

국방군사시설에 관한 그동안 국가의 가장 전향적인 자세는 2009.10월 28일 수립한 ‘군사시설 관리·이전 효율화 방안’으로 볼 수 있다. 당시 대통령 주재로 국방부와 기획재정부·행정안전부·환경부·국토해양부 등 관계 부처가 참가한 가운데 국가경쟁력강화위원회 제18차 회의를 개최하였는데, 다음과 같은 골자의 군사시설관리 및 이전에 대한 정책을 수립했다고 밝혔었다. 첫째 군사시설 보호구역은 외곽 울타리로부터 500m라는 단순한 물리적 안전거리 확보 개념에서 군 핵심시설에 한해 보호구역을 설정하고, 둘째 보호구역 내 체육시설 설치 등을 허용하는 등 행위 제한도 완화된다. 셋째, 군사시설을 유치하는 지역에 대해서는 기반시설 설치 등 지역 주민들을 위한 위한 재정·행정적 지원이 확대되며, 넷째 비행장 주변지역도 일률적 제한에서 탈피해 지역 특성에 맞는 ‘합리적 고도제한 기준’을 마련하기로 했으며, 탄약고 시설 보호구역 내에 체육시설 등을 설치할 수 있도록 행위제한도 완화된다. 다섯째 보호구역 범위와 규제 수준의 적정성을 판단하는 심사를 5년마다 정례화하고, 여섯째, 분산된 군사시설 통합·복합화로 필요한 부지를 최소화하고 군 병원, 도서관 등 군 복지시설을 낙후 지역 주민에게 개방하며, 군 훈련장 등을 안보 관광명소로 개발해 군의 지역 사회 기여를 강화한다. 일곱째 이를 위해 재정부와 국토부 등 관계부처 실무자가 참여하는 차관 직속의 ‘이전사업TF팀’과 함께 차관을 위원장으로 ‘군사시설 이전사업 심의위원회’를 설치하고 2010년 9월까지 법령 개정을 추진하는 한편 2010년 후반기

까지 이전사업계획을 수립, 추진해 나갈 예정이라고 밝혔다(국방부 외, 2009).

하지만 그 후 위의 여섯 가지 정책 중에서 실제로 실현된 것은 군사시설의 통합 및 복합화, 군시설 개방 등의 두 세가지에 불과하며, 다른 정책의 경우에는 구체적인 실시계획도 불투명하다. 그러는 사이에 비선호시설이 있는 경우에는 군부대이전요구 등 각종 민원이 증가하고 있다.

이 글에서 살펴본 것처럼, 탄약고나 사격장과 같은 비선호 군사시설의 경우에는 평화시에도 외부불경제성이 크고 유사시에 위험도가 크므로 관련 지원법제의 제정 및 차등적 지원정책이 가능하여야 한다. 특히 국방현대화 정책을 통해서 국가안보의 합리화를 추구하는 군으로서는 시설의 현대화만이 아니라 군사시설의 합리적 관리까지도 차제에 구축하는 계기가 되길 바란다.

<참고문헌>

강한구(2013). 군사시설 주변지역 지원 제도의 보완 방향: - 대체 입법안의 모색 -, 한국정책과학학회 기획세미나 자료집.

국방부 외 (2009.10.28.). 군사시설관리이전효율화방안.

허 훈(2003). “군사시설보호구역의 외부성비용부담의 방향”. 경인행정학회. 「한국정책연구」. 3권1호. 99-122.

허 훈(2006). 군부대이전과 지역발전. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.

허 훈 · 김종래(2008). 경기북부의 사회경제학적 위상과 규제개선을 위한 정치.경제학적 전략, 한국정책연구 8권 1호.

허 훈(2008). 군과지역사회의 협력적 거버넌스구축방안. 한국정책과학학회보 제12권 제4호.

허 훈(2013). 장동탄약창 문제와 해법에 대한 소고. 대전시의회 주관. 대전주준탄약창이전에 대한 전략토론회. 2013. 11. 28.

허 훈(2013). 군사시설의 외부성으로 인한 갈등과 해결방안의 모색. 탄약창주변지역지원방안 모색을 위한 토론회자료집. 국회 박완주의원실주관 토론회.

Cowan, Tadlock and Baird Webel(2005). “*Military Base Closure: Socioeconomic Impact.*” CRS Report for Congress. RS22147.

Natural Resources Policy Studies.(2002.11). “*Military Installations Pressured by Sprawl,*” NGA Center for BEST PRACTICES.

Natural Resources Policy Studies.(2003.3). “*Some Strategies to Address Encroachment at Military Installations,*” NGA Center for BEST PRACTICES.

Sorenson, David S. (2007). *Military Base Closure*. Westwood: Prager Security International.

Thompson, Fred and Mark T. Green eds.(1998), *Handbook of Public Finance*, New York: Marcel Dekker, Inc.

Wilson, James. Q.(1982). *The Politics of Regulation*. NY: Basic Books.

日本弁護士聯合會．1998．「日本の安全保障と基地問題」．東京：明石書店．
高橋明善．2001．「沖縄の基地移設と地域振興」．東京：日本經濟評論社．