

# 민·군 갈등관리와 협력적 로컬 거버넌스의 유효성에 관한 연구: 공군의 민·관·군협의체 운영사례를 중심으로<sup>†</sup>

김지수\*, 심준섭\*\*

- I. 서론
- II. 민·군 갈등관리와 로컬 거버넌스
- III. 분석방법 및 분석틀
- IV. 공군 민·관·군협의체 운영 성공요인 분석결과
- V. 민·관·군협의체 운영에 대한 제언

## Abstract

### A Study on the Strategies to Build Cooperative Local Governance: the Case of ROK Air Force

This study aims to develop specific methodologies to preventive and constant conflict management through building cooperative local governance. For doing so, two cases of civil-local government-military council operated by the ROKAF are analyzed. This study analyzes three aspects: environment, actor, and council operation. The factors that the analysis identified are as follows: 1) efforts to build trust with residents in daily life, 2) joint rule-making, 3) conflict management system in ROKAF, 4) selection of neutral chairperson, 5) informal meeting before formal meeting, 6) broadening the subject of the meeting from civil-military issue to general local issue.

**Key Words** : local governance, civil-military conflict, Conflict Management

<sup>†</sup> 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A3A2924832)

\* 한국지방행정연구원 수석연구원, 행정학박사, jisookim@krila.re.kr

\*\* 중앙대학교 교수, 행정학박사, jsshim@cau.ac.kr

## I. 서론

제주 해군기지와 사드배치는 2010년 이후 우리 사회에서 가장 큰 주목을 받았던 공공갈등 사례이며, 동시에 여전히 진행 중인 갈등이기도 하다.<sup>1)</sup> 이처럼 전국적인 주목을 받는 갈등은 아니지만, 사격장 및 군 공항 관련 소음피해, 군부대 이전 등과 같은 쟁점들이 지역 내의 뜨거운 이슈로 부각되고 있는 점은 더 이상 놀라운 일이 아니다. 과거 군(軍) 시설의 입지는 국가안보 등과 관련하여 국가가 결정하고, 지역은 이를 수용하게 되는 전형적인 DAD<sup>2)</sup> 방식의 정책결정과정을 거쳤다. 그러나 경제발전이 가속화되고, 개인의 행복권에 대한 인식이 제고됨에 따라 군 시설의 입지는 재산권을 제약하고, 지역경제 발전을 저해하며, 위험을 초래하는 비선호시설로 인식되기도 하다.

더 주목할 점은 의사결정 절차에 대한 일반 국민의 의식 변화에 있다. 최근까지 진행된 대부분의 설문조사에서 응답자들은 정부의 정책결정 과정에 국민이 참여하여 일정한 역할을 수행하는 것을 당연하게 여기고 있으며, 이를 위한 참여적 의사결정과 갈등관리를 필수적인 절차로 인식하고 있다. 그러나 군 시설의 입지 및 운영과 관련된 정책의 대부분은 국가안보 등을 이유로 군 내부의 폐쇄적인 의사결정 절차에 따라 진행되고(권경득·우무정·황선범·임동진, 2014; 김길수, 2013; 임정빈, 2012; 김재관·심재정, 2007), 결정이 사회에 공개되는 시점은 이미 대부분의 의사결정이 완료된 이후인 경우가 많았다.

이처럼 군 시설 입지 및 운영과 관련된 폐쇄적 정책결정 과정은 참여를 요구하는 최근의 거버넌스 패러다임에 부합되기 어렵다. 최근 군공항 이전 관련 쟁점에

1) 전국종합일간지의 공공갈등 보도빈도를 집계했을 때, 군 시설 입지갈등은 2014년 10위권 내에 없었으나, 2015년 7위, 2016년 1위, 2017년 1위로 높은 보도 빈도를 보여, 가장 주목받는 갈등의 유형이 되었다(공존협력연구소 DB: 한국방송통신대학교 산학협력단 산하 공존협력연구소는 한국연구재단의 지원을 받아 공공갈등 관련 종합정보 DB를 구축하였으며, 이를 학문적 연구기초자료로 활용하도록 하고 있다. 이 DB의 자료 중 일부는 전국 및 지역 종합일간지의 갈등 관련 보도 자료를 종합·분류하는 언론보도자료 관련 DB로, 공공갈등 보도의 빈도 측정에 활용된다).

2) DAD(Decide-Announce-Defend) 방식: 전통적인 결정방식으로 정부 및 소수의 전문가가 일방적으로 결정하고, 발표하고, 그에 대한 공격에 대응하는 방식을 말한다(김재신·가상준, 2014).

대해 주민투표 절차를 거치도록 의무화하는 등 제도적인 변화가 있었지만, 이와 같은 의사결정 프로세스를 모든 갈등 현안에 적용하기는 어렵다. 기존 일단 갈등이 표출되고 나면 이해관계자와의 협의를 통한 갈등관리를 시도하는 데도 한계가 있다. 그 이유는 협의를 통해 제시할 수 있는 대안이 충분하지 않고,<sup>3)</sup> 이해관계자 간 감정적 대립이 발생하기 때문에 협의체 구성조차 쉽지 않다. 또한 이미 입지한 군 시설에 대해서도 운영과정에서 지속적인 갈등이 발생되지만, 이러한 갈등에 대한 관리는 연구의 사각지대에 있다.<sup>4)</sup>

이와 같은 민·군 갈등의 특성을 고려할 때, 갈등이 발생되기 전 단계에서 예하부대 차원의 예방적·상시적 갈등관리가 무엇보다 중요하다. 즉, 갈등이 발생되기 전 해당 지역과 군이 협력해 신뢰관계를 구축함으로써 갈등을 예방하고, 갈등의 증폭 가능성을 낮추는 것이다. 이러한 시각에서 보면 공군 예하부대에서 운영되고 있는 민·관·군협의체는 갈등이 발생한 뒤 문제해결을 위해 출범하는 갈등조정협의체나 전문가 중심의 갈등관리심의위원회와는 분명하게 차별화된다. 오히려 주민과 군, 지방자치단체가 상시적인 공식적 대화채널을 구축한다는 측면에서 협력적 로컬 거버넌스의 특징을 지니고 있다.

본 연구는 공군의 2개 민·관·군협의체 운영사례에 대한 패턴분석(pattern analysis)을 통해 협력적 로컬 거버넌스 구축·운영을 통한 예방적·상시적 민·군 갈등관리의 유효성을 확인하고, 구체적인 방안을 도출·활용하도록 하는 데 목적을 두고 있다. 본 연구를 통해 민·군 갈등관리를 위한 실천적인 대안을 제시함은 물론, 학술적으로도 예방적·상시적 갈등관리의 구체적인 개념과 방안을 제시할 수 있을 것이다.

3) 군 시설 입지가 가능한 지리적 요건이 제한적이어서 다른 대안지역을 모색하기 어렵거나, 주민지원사업 등 토지 및 건물 등에 대한 수용·보상 외의 경제적 지원방안이 법적으로 불가능하여 대안으로서 선택될 수 없는 경우 등을 말한다(권경득 외, 2014; 김강민, 2010; 허훈, 2008; 김재관·심재정, 2007).

4) 대표적으로 공군의 항공기 운항시간 축소, 육군 사격장 공휴일 및 야간훈련 자제, 제주해군기지의 운영 전반에 대한 주민들의 요구로 인해 민·관 협의회가 지속적으로 요구된다.

## II. 민·군 갈등관리와 로컬 거버넌스

### 1. 민·군 갈등의 특징과 갈등관리

행정학 및 정책학 분야에서 갈등관리는 비교적 최근에만 연구되기 시작한 것처럼 인식되고 있지만, ‘정책문제의 해결’이라는 측면에서 볼 때 가장 근본적이며 일상적인 정책학의 영역이라고 볼 수 있다. 흔히 ‘갈등’은 집회, 시위, 항의방문 등과 같이 다소 극적인 사건의 형태로 표출되기 때문에 갈등관리는 대체로 이미 발생한 갈등을 조정·중재·해소하는 데 초점을 맞추어왔다. 그러나 갈등의 역동성으로 인해 이미 표출된 갈등을 완화시키는 과정은 매우 어렵다. 그 결과 이해관계자들 간의 감정적인 충돌을 넘어서 막대한 경제적, 사회적 비용을 지불하게 되는 경우가 빈번하고, 갈등이 소강상태로 접어든 뒤에도 언제든 재발할 수 있는 가능성이 있다.

따라서 연구자들은 경험을 통해 갈등의 발생을 예방하기 위한 방안으로 ‘예방적·사전적 갈등관리’의 개념을 제시하고 있다. 즉, 이러한 배경에는 정책결정 과정에서 참여적 의사결정을 적극적으로 활용하게 되면, 갈등발생 가능성이 감소되고 갈등발생으로 인한 비용보다 상대적으로 적은 비용으로 정책 수용성을 제고할 수 있다는 가정이 전제되어 있다. 최근까지 진행된 대부분의 선행연구는 갈등의 원인과 대상 등이 서로 상이함에도 불구하고, 갈등관리 대안으로 예방적 차원에서의 갈등관리와 참여적 의사결정 절차의 활용을 강조하고 있다. 그 결과 정부 내에서 참여적 정책결정의 중요성이 강조되면서(국무조정실, 2013; 대한민국공군, 2016), 최근에는 실질적인 참여 확보 방안을 모색하는 단계로 나아가고 있다. 특히 2017년 10월의 신고리 5·6호기 건설 공론화 절차는 참여적 정책결정의 중요성을 극적으로 부각시키는 계기가 되었다.

그러나 민·군 갈등<sup>5)</sup>은 일반적인 정책갈등과는 상이한 제약요소들이 존재한

5) 본 연구는 민·군 갈등 중에서도 군시설과 관련된 갈등을 중점적으로 다룬다. 선행연구에서 다루고 있는 군시설 관련 갈등을 종합하여 재분류해 보면, 민·군 갈등은 갈등의 내용 면에서 크게 ‘군시

다. <표 1>에서 제시된 것처럼 민·군 갈등의 제약요소들은 일반 갈등관리 제약요소들과 크게 다르지 않은 것처럼 보인다. 그러나 그 내용을 살펴보면, 실질적으로 각 제약요소의 강도가 일반 비선호시설과 다르고, 특히 가치·인식 측면과 제도·물리적 측면의 한계가 복합적으로 존재한다는 것을 확인할 수 있다.

<표 1>의 선행연구들을 종합해보면, 첫째, 민·군 갈등은 기본적으로 ‘주민-지방정부-예하 부대-3군 본부-국방부’ 등 비교적 복잡한 이해관계자 구조 안에서 발생된다(조직문화 측면). 즉, 갈등의 1차 당사자인 예하부대가 독자적인 의사결정 권한을 지닌 경우보다는 각 군 본부와 국방부 등 상급기관의 정책결정을 현장에서 집행하는 역할만을 담당하는 경우가 많다. 그 결과 갈등 해소를 위한 전략 수립에 역할 제약이 발생된다.

<표 1> 민·군 갈등의 제약요소에 대한 선행연구

민·군 갈등의 제약요소	연구자(연도)
① 경제적 측면 (예: 도시발전제한, 재산권 침해, 고도제한, 비용-편익 불균형)	권경득 외(2014), 김길수(2013), 김천영(2002), 임정빈(2012), 장원석(2008), 허훈(2008)
② 사회적 측면 (예: 유흥가, 군에 의한 범죄)	임정빈(2012), 장원석(2008)
③ 위험 측면 (예: 소음, 오염, 사고, 폭발)	김길수(2013), 임정빈(2012)
④ 정보공개 측면 (예: 국방정보비공개)	권경득 외(2014), 김길수(2013), 김재관·심재정(2007), 임정빈(2012)
⑤ 조직문화 측면 (예: 조직목적 절대성, 권위주의, 위계성)	김재관·심재정(2007), 손수태(1998)
⑥ 시설입지조건 측면	권경득 외(2014), 김재관·심재정(2007),
⑦ 이념가치 측면 (예: 안보관, 공익, 민주주의 의식 등)	김강민(2010), 장원석(2008)
⑧ 환경 측면 (예: 지방자치제도 강화, 한국전쟁 경험 등)	김강민(2010), 권경득 외(2014)

설 입지갈등과 군시설 이전갈등, 주둔 중인 군시설과 지역사회 간 갈등’ 등 3가지로 분류될 수 있다.

둘째, 평시 군은 지방정부에 비해 주민과 직접적인 접촉을 할 기회가 매우 적다. 따라서 상시적으로 상호신뢰 관계를 구축하는 데 한계가 있다(정보공개 및 조직문화 측면).

셋째, 군의 행위는 국가 안보와 직결된다. 따라서 많은 경우 최초 결정을 번복하거나 새로운 대안을 발굴하는 데 한계가 있으며, 관련 정보를 공개·공유하는 데에 어려움이 존재한다. 그 결과 주민과의 신뢰관계 형성 및 대화채널 확보에 어려움을 겪게 된다.

넷째, 시설의 군사 기술적 특수성 때문에 입지 가능한 지리적 여건이 극히 제한적인 경우가 많다(시설입지 조건 측면).

다섯째, 사업추진 비용의 규모가 커 매몰비용 역시 크기 때문에 일단 시작되면 중단이 어렵고, 오염 등이 발생될 경우 사실상 원상회복이 어렵다.

여섯째, 국제정세, 국가안보 등 이해관계자가 직접 통제할 수 없는 외부환경 요인들의 영향이 매우 크다(이념가치 및 환경 측면).

일곱째, 군 시설 입지에 따른 소음, 오염, 사고, 폭발 등의 위험뿐만 아니라 한반도 분단 상황에서 전쟁 위험이 높아질 수 있다는 우려가 존재한다(이념가치 및 위험 측면).

여덟째, 미군기지 등 군 시설 입지는 한국전쟁 이후의 경험으로 인해 지역의 문화가 훼손될 우려가 있다는 인식이 있다(이념가치 및 사회적 측면).

아홉째, 군 시설 입지로 인해 발생하는 경제적 손실은 쉽게 보전되기 어려우며, 손실에 상응하는 충분한 지원을 받기도 어렵다는 인식이 있다(환경 및 경제적 측면). 민간기업, 공기업 등이 주도하는 비선호시설 입지는 법제도적 차원의 공식적 지원 외에도 다양한 혜택이 수반되고 있지만, 군 시설 입지 과정에서는 제도적 한계로 인해 충분한 손실 보전을 받지 못한다고 여기게 된다.

요약해보면, 민·군 갈등은 일반적인 갈등사례와 유사한 설명변수들을 지니고 있지만, 해결 측면에서는 난이도가 더 높은 갈등이라고 볼 수 있다. 이러한 제약 요인들에도 불구하고 군의 또 다른 특성들로 인해 오히려 갈등관리 가능성이 높아지기도 한다.

첫째, 군 내부의 하위 행위자들 간 유기적인 연계가능성이 매우 높다. 예를 들어, 군 내부 기관 간의 입장 충돌이 지역 간 갈등으로 확대될 가능성이 비교적 적다. 하나의 갈등당사자 내에서 하위 이해관계자들 간 입장 충돌이 존재하지 않는다는 것은 갈등관리 측면에서 긍정적이다.

둘째, 군 내부의 갈등관리시스템 구축 필요성에 대한 인식과 의지가 있다면 비교적 쉽게 시스템을 구축하고 안착시킬 수 있다. 군은 기본적으로 위계적·권위적인 피라미드 구조를 지니고 있다. 이 구조는 변화에 쉽게 대응하지 못해 협상 과정에서 어려움을 겪게 되는 원인이 되기도 하지만, 동시에 상급 의사결정권자의 과감한 선택만으로도 조직 전체를 바꿀 수 있는 장점으로 작용한다.<sup>6)</sup>

셋째, 국가안보에 의한 필요성은 정당성을 담보할 수 있는 매우 설득력 있는 근거가 된다. 국가안보는 국민의 안전과 직결되며, 분단 상황하에서 전략적 선택을 정당화함으로써 사회적 수용성 확보에 기여한다. 따라서 정당한 절차와 지역적 공감대를 사전에 형성하고, 계획단계에서부터 대안을 모색한다면 오히려 수용성 높은 계획을 수립할 수 있다.

넷째, 로컬 거버넌스 형성을 통해 지역 내 네트워크가 구축되어 있을 경우, 중앙-지방정부의 조율 및 사전협조를 얻기가 쉽다. 지금까지 각 군은 특정 지역 내에 주둔해 있지만, 주민과의 교류는 매우 제한적이었다. 반면 각급 예비부대들은 해당 지방자치단체와의 교류의 장을 형성할 수 있는 역량이 있으며, 지역주민과의 유대관계를 형성할 수 있는 대민봉사 등의 제도적 기반과 인프라를 구축하고 있다. 따라서 군 시설 관련 갈등은 지역 내 주민-지방정부-군 간의 협력적 로컬 거버넌스가 구축되어 있을 경우 예방적·상시적 갈등관리 가능성이 크게 증대된다.

6) 이와 반대되는 사례로 전력산업 분야 공기업은 본부와 지역본부 간 독립성이 매우 높아, 갈등관리 시스템 구축 초기에 본부의 갈등관리 관련 정책이 지역본부에까지 실질적으로 안착되는 데 한계를 경험하기도 했다(한국전력 갈등관리 담당자 인터뷰, 2013; 한국수력원자력 갈등관리 담당자 인터뷰, 2016).

## 2. 민·군 갈등에 대한 선행연구 분석 및 한계

민·군 갈등에 대한 선행연구들은 대부분 시간의 흐름에 따른 갈등전개 과정과 갈등영향 요인의 두 가지 차원에서 사례분석 결과들을 제시하고 있다. 선행연구들에서 확인된 다양한 갈등 분석기준들을 종합해보면 다음 <표 2>와 같이 요약될 수 있다.

<표 2> 민·군 갈등의 분석기준에 대한 선행연구 검토

유형		연구자별 분석기준
갈등영향요인	행위자	① 권경득 외(2014): 행위자, 상호작용 유형 ② 홍성만(2014): 이해관계자, 각자의 입장과 이해관계 ③ 홍성운·김찬환(2015): 행위자의 역할 ④ 김재관·심재정(2007): 행위자, 쟁점 ⑤ 서휘석·김길웅(2011): 경제적 요인, 인지적 요인
	갈등관리방법	① 김길수(2013): 보상체계, 집행방식, 갈등조정제도 ② 권경득 외(2014): 상호작용 유형 ③ 허훈(2008): 교류의 방법 ④ 홍성만(2014): 갈등해결 영향요인 ⑤ 홍성운·김찬환(2015): 갈등해결 요인 ⑥ 김재관·심재정(2007): 갈등관리전략 및 제3자 ⑦ 김학린·이봉우(2014): 갈등관리방식 ⑧ 최승범(2009): 거버넌스
	환경 및 제도	① 김길수(2013): 이전의 정책경험, 집행구조 ② 권경득 외(2014): 외부변수 ③ 홍성만(2014): 협상과정 ④ 서휘석·김길웅(2011): 제도적 요인, 외부 환경요인
갈등전개과정		김강민(2010), 권경득 외(2014), 홍성만(2014), 김학린·이봉우(2014), 권훈(2011), 임정빈(2012)

먼저 시간의 흐름이란 갈등의 전개과정을 시기별로 분류하는 것을 의미하는데, 갈등의 전개과정에 따라 행위자와 환경, 상호작용이 변화되고, 그와 같은 변화가 갈등의 양상에 영향을 미치기 때문이다. 갈등의 전개과정은 연구자에 따라 다소 차이가 있지만, 갈등이 발생된 이후 점차 고조되었다가 완화되는 과정으로



구분한 Pondy(1967)의 분류가 가장 많이 사용된다(권경득 외, 2014; 임정빈, 2012; 김강민, 2010; 권흔, 2011; 강성철·권경득·강인호·강문희, 2006).

다음으로, 갈등영향 요인은 갈등의 구조와 환경을 분석하기 위한 기준으로 활용되며 크게 3가지로 구분된다.

첫째, 행위자가 누구이고, 어떤 특성을 지니고 있으며, 또한 어떤 행태를 보이며 상호작용하였는가? 주로 행위자는 갈등 당사자, 중립적 역할이나 갈등관리 역할을 수행하는 제3자, 갈등 당사자와 지지·연대하는 제3자로 구분된다. 이들의 인구구성학적 특성, 갈등의 경험, 갈등 상대방과의 관계, 성격뿐만 아니라 해당 갈등 사안에서의 입장과 이해관계들이 분석에 포함한다. 또한 주요 행위자 간 커뮤니케이션과 물리적 교류 등 다양한 행위는 상호작용으로 분석된다.

둘째, 갈등관리 방법은 무엇이었고, 어떻게 활용되었으며, 또한 효과는 어떠한가? 대부분의 선행연구들은 분석을 통해 갈등관리 성공 및 실패요인들을 탐색하고 대안을 제시하는 목적으로 수행되었기 때문에 갈등관리 방안들에 주목하였다. 갈등관리 방법으로는 단순한 대화나 만남, 전화응대부터 협상의 방식, 대안의 개발, 제3의 갈등관리전문가 활용, 갈등영향분석, 주민투표, 협상, 조정, 보상방식 및 수준 등이 포함된다. 단순히 어떤 방법을 활용했는지 여부보다는 그 방법을 어떻게 활용하였는지 등이 중요한 분석 기준이다.

셋째, 갈등의 전개과정에서 환경과 제도, 지역적 특성 등은 어떠한가? 행위자들의 상호작용과 갈등관리의 전개가 어떤 환경과 맥락 속에서 진행되었는지를 말한다. 정부의 정책적 변화, 당시 정부의 특징, 선거 시기의 도래, 법의 제정, 사회적 분위기, 관련 규정, 지역의 문화적 풍토, 지역의 갈등경험, 기존에 군 시설 입지 여부, 지역의 경제기반 등이 대표적인 요소들이다.

선행연구들을 종합해 보면, 단순히 갈등의 전개과정에 대해 분석했던 초기 연구들로부터 출발하여 최근의 연구들에서 김학린과 이봉우(2014)는 CDRA ssoication(2001)의 갈등관리 전략요인들을 활용하였고, 권경득 외(2014)는 Ostrom(2007)의 제도적 차원의 분석을 활용하였다는 점에서 분석틀이 훨씬 정교화되고 있다. 보다 구체적으로, 선행연구들은 다음과 같은 3가지 주목할 만한

변화와 함께 한계점들도 드러내고 있다.

첫 번째, 단일사례분석으로 인한 분석결과의 일반화 한계를 극복하기 위해 다수사례에 대한 비교분석이 증가하고 있다(김민수, 2016; 권경득 외, 2014, 은재호, 2011).

두 번째, 갈등연구자가 직접 현장에 참여하여 인터뷰 및 조정 프로세스에 참여한 후 그 경험을 사례로 분석하는 심층적인 연구들이 증가하고 있다(김학린·이봉우, 2014; 은재호, 2011).

세 번째 변화로 제3자 조정(심재정, 2014), 갈등관리시스템(김학린·이봉우, 2014), 갈등관리 전략(김강민, 2014) 등 갈등의 역동성에 영향을 미치는 여러 영향요인들 중 하나를 선정하여 집중 분석하는 연구가 증가하고 있다. 이러한 갈등연구의 변화는 갈등 현장에서 적용 가능한 실천적인 갈등관리 방안들을 설계하는 데 상당한 기여를 하고 있다. 또한 갈등연구의 심층성 강화는 물론 연구 성과의 이론적 축적에도 크게 기여하고 있다.

이러한 실천적, 학문적 기여에도 불구하고 대부분의 선행연구들은 갈등영향요인들 각각을 나열해 분석하는 한계를 드러내고 있다. 그 결과 선행연구들에서 제시된 갈등영향 요인들은 협력적 거버넌스 관점에서의 종합적인 분석에는 이르지 못하고 있다. 특히, 갈등의 당사자, 제3자 등 개별 행위자들에 초점을 맞추고 있어, 이들 행위자들 간의 협력적인 상호작용을 심층적으로 분석하지 못하고 있다. 다음으로, 대부분의 선행연구들은 발생한 갈등에 대한 사후적 분석(post hoc analysis)을 통해 갈등관리의 성공 또는 실패 요인들을 제시하고 있다. 이로 인해, 분석결과의 제1종 오류 가능성을 배제하기 어렵다. 마지막으로, 대부분의 선행연구들이 갈등 발생 이후의 단계별 분석에 초점을 맞추므로써 갈등 이전단계의 사전적 예방 및 관리는 분석에서 제외되고 있다.

이러한 선행연구들의 한계점을 극복하고 협력적 거버넌스 관점에서 갈등 발생 이전 단계의 이해관계자들 간 예방적 상호작용을 분석하기 위해 본 연구는 민·관·군협의체 사례를 분석대상으로 선정하였다. 또한 본 연구에서는 민·관·군협의체 운영의 성공요인들을 입체적으로 도출하기 위해, 협의체 구성단계의 영

향요인과 협의체 운영단계의 영향요인으로 구분하여 접근하였다.<sup>7)</sup> 이와 함께, 민·관·군협의체 운영에 대한 참여관찰과 인터뷰 결과 분석을 결합하는 방법론적 다각화(methodological triangulation)를 통해 분석결과의 타당도 및 신뢰도를 제고하고자 하였다.

### 3. 새로운 갈등관리 대안으로서의 협력적 로컬 거버넌스

로컬 거버넌스(local governance)는 거버넌스(governance) 개념을 지역 수준으로 축소시킨 개념이라고 볼 수 있다. 거버넌스는 매우 다차원적인 내용을 포괄하는 다의적 개념이지만, 일반적으로 전통적인 정부(government)를 확장하여 정부-시장-시민사회 등이 수평적으로 상호 협력하는 관계를 바탕으로 국가를 운영하는 방식으로, 하나의 통치체계, 의사결정 체계, 사회적 관계, 제도 등을 의미한다(Hirst, 2000; Jessop, 2002; Pierre, 2000; Rhodes, 2000; Stoker, 2000; Moon, 1999; 주재복·한부영, 2006; 김석준·이선우·문병기·곽진영, 2000).

따라서 로컬 거버넌스는 국가적 차원에서 구성된 거버넌스의 하위 수준인 지역적 차원에서 구성된 거버넌스를 의미한다(Warren, 2002; 전영평, 2002). 즉, 지역적 차원에서 지방정부, 민간기업, 시민사회를 포함한 다양한 조직 및 개인 사이의 네트워크 구조이다(Mutchler, 1993). 그러나 로컬 거버넌스는 공식·비공식적으로 우리 사회에 언제나 존재해 왔으며, 지방정부(local government)로부터 로컬 거버넌스로의 전환이 필요한 이유는 협력적인 로컬 거버넌스의 구축 및 활용에 있다.

대표적으로 주재복·한부영(2006)은 사례분석을 통해 갈등관리 관점에서 로컬 거버넌스의 성공요인으로 ① 이해당사자의 적극적 참여, ② 공동의 의사결정기체의 갈등관리방법으로 활용, ③ 사업 주체의 적극적인 대민홍보 및 정보제공, ④ 거버넌스 내에서의 명확한 역할 및 책임의 설정, ⑤ 합의 이행에 대한 감시기

7) 공군의 갈등관리 매뉴얼은 협의체 운영 과정을 '협의체 운영 준비단계 또는 협의체 운영의 사전조건과 본격적인 협의체 운영방법'의 2단계로 구분하고 있다(대한민국 공군, 2016).

구로서의 역할 수행, ⑥ 다양한 참여자의 자원을 활용한 보상체계 개발 등을 지적했다. 이와 같은 결과는 민·군 갈등사례를 분석한 권경득 외(2014), 김학린·이봉우(2014), 김강민(2010), 최승범(2009), 허훈(2008), 김재관·심재정(2007) 등의 선행연구들에서도 동일하게 나타나고 있다.

따라서 본 연구는 공군의 민·관·군 협의체를 단순히 갈등발생 후 문제해소를 위한 갈등조정협의체로 보지 않고, 하나의 로컬 거버넌스로서 갈등예방 및 상시적 관리를 위한 갈등관리 기제로 접근하고자 하였다. 이러한 로컬 거버넌스가 어떻게 협력적인 형태로 운영될 수 있는가에 대한 사례분석을 통해 갈등의 예방 및 상시적 관리를 위한 정책적 시사점들을 도출하고자 하였다.

#### 4. 공군의 갈등관리시스템과 민·관·군협의체

본 연구의 분석대상인 공군 민·관·군협의체는 공군의 갈등관리시스템을 구성하는 하나의 하부구조라 할 수 있다. 공군은 군 비행장 소음피해 등에 대한 주민들과의 갈등을 경험하면서 2009년 처음으로 공군대학 내 갈등관리연구분석실을 신설하였다(대한민국공군, 2016). 2007년 갈등관리 관련 대통령령이 제정되기는 했지만, 대부분의 정부부처가 그 실질적 활용 필요성을 충분히 인식하지 못하고 있었다. 이러한 상황에서 공군의 갈등관리시스템 구축 노력은 상당히 앞선 것이었다. 이후 공군은 갈등관리전담팀을 공군본부 내에 구성하고, 2차례에 걸쳐 갈등관리매뉴얼을 자체 개발하는 등 적극적인 시스템 구축 및 활용 노력을 전개하였다.

공군 민·관·군협의체는 각 예하부대(비행단) 단위에서 운영되는 군 주도의 로컬 거버넌스로서, 갈등해결을 목적으로 갈등발생 후 한시적으로 운영되는 조직인 갈등조정협의체와는 분명하게 차별화된다. 특히, 갈등 발생 전 협력적 로컬 거버넌스를 구축함으로써 이해관계자들 간의 상시적인 커뮤니케이션과 사전협의가 가능하게 되었다는 점에서 예방적·상시적 갈등관리의 대표적인 사례라 할 수 있다.

공군의 각 예하부대에 설치·운영되고 있는 민·관·군협의체는 공군갈등관리매

뉴얼에 기초해 운영되며, 위원장 1인(외부전문가), 각 예하부대 내 내부위원(3~4인), 주민대표(3~4인), 지방자치단체(3~4인)로 구성된다. 다만 협의체의 구체적인 구성은 지역의 상황에 따라 차이를 보인다(대한민국공군, 2016). 각 예하부대 내 내부위원은 해당 예하부대의 갈등관리 인력들로, 감찰안전실장, 계획처장, 법무실장 등이 포함된다. 공군본부의 갈등관리실은 각 예하부대의 민·관·군협의체 구성 및 운영을 지원하는 역할을 수행하며, 연구분석평가단장(준장) 이하 실장(중령) 외 총 5명의 부서원으로 구성되어 있다.

그러나 공군의 민·관·군협의체는 지역의 상황 등에 따라 운용 수준에 차이가 있어 각 예하부대마다 설치된 민·관·군협의체가 모두 효과적인 갈등관리기제로 작동하였다고는 볼 수 없다. 따라서 협의체 운영의 성공 요인들을 도출하기 위해서는 지역과의 협력적 로컬 거버넌스 구축에 성공한 사례들을 선정해 운영 과정을 보다 심층적으로 분석할 필요가 있다.

### Ⅲ. 분석방법 및 분석틀

#### 1. 분석대상 및 방법

본 연구의 분석대상은 공군의 민·관·군협의체 운영사례이다. 공군 예하부대 민·관·군협의체의 운영 상황을 사전에 종합 분석하여 ① 로컬 거버넌스 구성원 간의 네트워크가 긴밀하고, ② 갈등의 예방 경험<sup>8)</sup>이 있으며, ③ 주기적으로 실질적인 운영이 이루어지는 등의 3가지 조건들을 충족하고 있는 2개 사례를 비교분석 대상으로 선정하였다. 두 개 민·관·군협의체 모두 공군의 갈등관리매뉴얼에

8) A민·관·군협의체는 협의체 구성 이후 부대 인근 송전탑 입지에 관한 갈등이 발생되었으나 민관군 협의체를 통해 조기에 해소하였다. B민·관·군협의체 역시 항공우주연구원 풍력실험실을 공군시설로 오인해 갈등이 발생될 뻔 했으나, 민·관·군협의체 내에서의 협의과정에서 이를 조기에 해소하였다. 따라서 협의체를 통해 갈등을 조기에 예방한 사례로 우수사례로 분석될 가치가 있다고 판단하였다.

기초해 구성되었고, 비슷한 시기에 운영을 시작하였기 때문에 비교결과의 타당도 및 신뢰도에 유의미한 차이는 없다고 판단하였다.

그러나 본 연구의 결과는 소수 사례에 대한 분석이기 때문에 분석결과의 외적 타당도(external validity)에 한계를 지닌다. 특히 공군의 민·관·군협의체는 주로 군 공항 주변지역의 소음영향권 범위 내 주민이 주요 구성원이 되기 때문에 이해 당사자의 범위가 비교적 명확하고, 지역의 대표가 이미 구성되어 있는 경우가 대부분이다. 또한 관련 쟁점에 대해 지방자치단체 역시 이해관계자로 참여하고 있다. 따라서 본 연구의 결과를 군 공항 이전 등과 같은 지역 간 갈등사례 등에 일반화하기는 어렵다.

이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 군의 예방적·상시적 갈등관리 방안으로서 협력적 로컬 거버넌스 구축·운영 가능성을 모색하는 탐색적 연구로서의 가치를 지니고 있다.

분석방법으로는 2개 사례에 대해 동일한 분석기준을 적용해 비교분석함으로써 각 사례에서 발견된 패턴(pattern)이 동일하게 나타나는지 검토하는 패턴비교(pattern matching)를 통한 다중사례연구 중 단순반복연구 구조이다(Almutairi et al., 2014). 분석의 범위는 2개 전투비행단(예하부대) 내 민·관·군협의체 운영 전반을 포함한다. 자료수집 방법으로는 협의체 구성원에 대한 인터뷰 및 참여관찰 방법이 활용되었다.

## 2. 분석틀

사례분석을 위한 분석틀은 선행연구의 갈등 영향요인 및 분석기준을 종합하여 <표 3>과 같이 협의체 외부의 환경적 요인과 협의체 내부적 요인들로 구분하였다. 협의체 내부적 요인들은 다시 협의체 구성단계와 운영단계로 구분하여 접근하였다. 그 결과 종합적으로 1) 환경적 요인, 2) 협의체 구성단계 영향요인, 3) 협의체 운영단계 영향요인의 3가지로 구분되었다.

또한 <표 1>과 <표 2>에 제시된 선행연구의 세부 분석기준들을 본 연구에

맞게 재구성하였다. 첫째, 환경 측면의 ‘지역의 인구구성 및 산업구조, 지역경제상황’은 서휘석·김길웅(2011)의 외부환경 요인과 민·군 갈등의 핵심 제약요소인 경제적 측면(권경득 외, 2014; 김길수, 2013; 김천영, 2002; 임정빈, 2012; 장원석, 2008; 허훈, 2008)에 영향을 미칠 수 있는 변수들로부터 도출되었다. 또한 비선호시설 입지갈등 경험 여부는 김길수(2013)의 ‘이전의 정책경험’ 변수를 활용하였다.

<표 3> 분석틀

구분	분석기준
환경적 영향요인	• 지역의 인구구성 및 산업구조(동질성/연령)
	• 지역경제상황
	• 비선호시설 입지갈등 경험 여부(상호갈등 누적수준)
협의체 구성단계 영향요인	• 협의체 참가자의 대표성 및 의사결정 권한
	• 주요 행위자의 관심도 및 참여의지
	• 협의체 구성 전 행위자의 공식적 대화채널 필요성 인식수준
협의체 운영단계 영향요인	• 제3자 참여: 갈등관리조정자(위원장) 특성 - 공정성, 전문성, 정보수집 및 분석력, 절차진행 숙련도, 몰입도
	• 운영절차 설계의 공정성
	• 협의체 운영 외의 신뢰형성방안 모색
	• 공군본부의 지원수준

둘째, 협의체 구성단계와 운영단계의 영향요인들은 선행연구들에서 주로 행위자와 갈등관리 방법으로 구분해 논의되던 다양한 변수들을 재정의한 것이다. 갈등의 전체 전개과정을 대상으로 분석을 진행한 기존의 연구들과 달리, 민·관·군 협의체의 구성 및 운영 단계에서의 행위자들 간의 상호작용이 분석의 초점이기 때문에 협의체 구성단계와 운영단계로 재분류한 것이다. 이를 위해 공군의 갈등관리매뉴얼(2016)을 참고하여, <표 1>과 <표 2>의 선행연구에서 도출한 변수들을 재정의하였다. 본 연구를 위해 재구성한 분석기준들의 타당성을 검토하기 위해 5명의 갈등관리 전문가들과 자문회의를 통해 수정 및 보완 과정을 거쳤다.9)

9) 선행연구를 토대로 민·관·군 협의체 사례에 대한 분석틀을 도출하는 데 한계가 있었기 때문에 <표 2>의 선행연구 검토 결과를 기초로 1차 분석틀을 도출하였다. 다음으로, 이 분석틀에 대해

구체적으로, 협의체 구성단계에는 공군 갈등관리매뉴얼에 제시된 갈등조정협의체 ‘준비 단계’의 핵심 요소들을 주요 영향요인들로 포함하였다. 따라서 협의체 참여자의 대표성 및 의사결정 권한, 관심도와 참여의지, 공식적 대화채널의 필요성에 대한 인식 등이 변수로 포함되었다.

다음으로, 협의체가 구성되고 난 이후의 운영 단계를 분석하였다. 이를 위해 제3자의 참여 여부 및 역할(특징), 운영절차 설계의 공정성, 협의체 운영 외의 신뢰 형성방안, 공군본부의 지원 수준 등이 핵심적인 변수로 선정되었다.

## IV. 공군 민·관·군협의체 운영 성공요인 분석결과

### 1. 환경적 영향요인 분석

각 민·관·군협의체가 운영된 지역은 인구구조 측면에서는 해당 광역자치단체 전체 평균과 크게 차이나지 않으나, 산업 측면에서 군부대 인근지역은 농업 등 1차 산업 종사자가 중심인 전형적인 농촌이다. 그러나 지역경제 상황을 살펴보면, 두 사례 지역 간에 차이를 보였다. A지역은 지역개발에 대한 기대가 있는 상황으로, 협의체 구성시점에 군 시설로 인한 개발 제약 우려가 지역 내에 존재하였다. 이에 비해 B지역은 논 중심 간척지가 대부분으로 지역개발의 기대감은 매우 낮은 상황이었다.

또한 해당 지역에서 군 시설 또는 그 외의 비선호시설 입지사건의 발생경험이 있었는지 비교해 보면, A지역은 그와 같은 경험이 없었고 오히려 협의체 구성 이후 해당 협의체를 통해 송전탑 갈등을 해소한 경험이 있었다. 이에 비해 B지역은 인근에 소각장 입지갈등이 있었고, 항공우주연구소(이하 항우연)의 풍력실험실을 공군 시설로 오인해 주민들과 갈등이 발생할 뻔 했으나 협의체를 통해 해소

---

갈등분야 전문가 5인과의 자문회의, 학회발표 및 토론회를 통한 전문가 의견수렴 과정을 거쳤다. 이 과정에서 갈등관리 방법과 행위자 차원에서 변수 간 중복문제가 지적되었다. 이러한 문제점을 보완하기 위해 협의체 운영에 영향을 미치는 사회적 맥락이라 할 수 있는 환경적 요인과 협의체 운영 단계에 따라 구성 전과 후로 구분된 분석기준을 설정하였다.



한 경험이 있었다.

이처럼 두 사례 지역은 지리적·인구구성학적 특성을 제외한 나머지 변수들에서 차이를 보였다. 특히, 개발에 대한 기대감, 비선호시설 입지갈등의 경험 등 주민과 지방자치단체의 갈등관리 역량 및 로컬 거버넌스 내 행위자 간 관계에 영향을 미칠 수 있는 세부 요인들에서 큰 차이를 보였다. 그러나 A협의체는 지역 개발에 대한 기대감을 지니고 있는 반면, B협의체는 비선호시설 입지갈등 경험을 가지고 있어 양 지역 모두 환경적 영향요인들은 갈등관리 측면에서 부정적인 영향을 미치기 쉬운 상황이었다.

<표 4> 환경적 영향요인에 대한 분석결과

구분	A협의체	B협의체
지역의 인구·산업	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구구조 측면에서는 광역자치단체 전체 평균과 크게 차이하지 않음</li> <li>부대 인근: 1차 산업종사자 중심</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구구조 측면에서는 광역자치단체 전체 평균과 크게 차이하지 않음</li> <li>부대 인근: 1차 산업종사자 중심</li> </ul>
지역의 경제상황	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역개발에 대한 기대: 있음</li> <li>군 시설로 인한 개발제한 우려: 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역개발에 대한 기대: 없음</li> </ul>
비선호시설 입지갈등 경험 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> <li>협의체 구성 후 송전탑 갈등 해소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인근 소각장 입지갈등 경험 있음</li> <li>협의체 구성 후 항공우주연구원 풍력실험실을 공군 시설로 오인해 갈등이 발생될 뻔 했으나 해소됨</li> </ul>

## 2. 협의체 구성단계 영향요인 분석

민·관·군협의체의 주요 행위자는 주민대표, 공군(예하부대), 지방자치단체이다. 그러나 전반적으로 지방자치단체는 민·군 갈등의 직접적 당사자가 아니라는 인식이 강하였다. 즉, 군과 주민 간 갈등에 대해 해당 지역 행정기관으로서 역할만 하면 충분하다는 인식이 있었기 때문에 구체적으로 갈등이 표출되기 전까지는 적극적인 역할을 수행하지 않았다.

먼저 A지역은 협의체 구성 전까지 갈등을 경험해 보지 않았고, 주민과 별다른 대화 역시 진행되지 않은 상황이었다. 갈등이 시작되는 시점에 민·관·군협의체

구성을 제안 받았기 때문에 주민들은 대화 필요성은 인정하지만 불공정한 대화가 되는 것은 아닌지에 대한 우려감이 높았다(A협의체 참여 공군 인터뷰, 2016). 이는 상대방에 대한 정보가 없고, 상호교류 경험도 없기 때문에 부정적 경험에 기초한 불신이 아닌 ‘모르는 상대방에 대한 막연한 우려’라고 볼 수 있다.

공군은 적극적으로 민·관·군협의체를 통해 문제를 해결하겠다는 의지를 갖고, 본부의 지원을 받아 각 면사무소 추천을 받은 이장협의회장 4명을 주민대표로 위촉하였다. 또한 민·관·군협의체 의사결정의 실효성을 확보하기 위해 예하부대의 갈등관리팀 인력(감찰안전실장, 계획처장, 법무실장 등)이 군측 위원으로 참석하였다. 또한 지방자치단체 3명을 위원으로 참여하도록 하였다. 따라서 민·관·군협의체는 이해관계자 집단별로 대표성과 의사결정권을 가지게 되었다. 특히, 기관장인 비행단장의 협의체 운영에 대한 관심이 매우 높아, 부단장이 협의체에 직접 참여하도록 하고, 협의체 운영 전후에 기관 내부회의를 통해 다양한 대안 개발, 협상카드의 개발, 부대 내 부서 간 협력을 독려했다(A협의체 참여 공군 인터뷰, 2016). 그러나 지방자치단체는 적극적 역할을 수행하기보다는 군·주민 간의 힘의 균형을 조절하는 역할을 수행하고자 하였으며, 회의 참여도도 낮았다(A협의체 참여 공군 인터뷰, 2016).

다음으로, B협의체는 이미 지역에서 공군비행장 주변 소음대책위원회가 구성되어 있고, 주민-국방부 간 집단소송이 진행 중인 상황에서 구성되었다. 그러나 비행단-주민은 개별 사안에 따라 대화를 진행해 왔고, 우호적인 분위기를 유지하고 있었다(B협의체 참여 공군 인터뷰, 2016). 따라서 지역 주민들은 사안별로 비공식적으로 진행되던 대화의 공식적 채널화를 통해 상시적·공식적 대화가 필요하다는 점을 인식하고 있었다. 또한 집단소송 과정에서 주민대표 기구가 이미 형성되어 있었기 때문에 주민위원의 대표성 확보도 비교적 수월했다. 핵심 쟁점인 소음피해가 지역 내에서 어느 정도 이슈화되어 있는 상황이었기 때문에 지방자치단체와 지방의회의 참여도 적극적이었다.

공군은 A협의체와 마찬가지로 갈등관리팀 인력이 군측 위원으로 참여하였으며, 지방자치단체는 시에서 2명, 지방의회 내 특별위원회 위원이 1명 참여하였

다. 모든 위원은 최종의사결정권을 가지고 있었다. 이와 함께, 기관장인 비행단장의 관심도가 높아 적극적으로 협의체 운영을 독려했다.

종합해보면, 갈등 경험으로 인해 B협의체는 이미 지역 내에서 민·관·군협의체의 필요성을 명확히 인식하고 있었기 때문에 협의체의 구성단계에서는 두드러진 어려움이 없었다. 이에 비해 A협의체는 아직 갈등 경험도 없고, 예하부대와 지역주민 간 소통 경험도 미흡했기 때문에 협의체의 구성 필요성에 대한 공감대를 형성하는 것이 필요한 상황이었다. 또한 협의체 참여자들 간의 힘의 균형 등에 대한 공감대 형성도 필요한 상황이었다. 이러한 차이는 지방자치단체의 역할 비중 및 활동의 적극성, 관심도 등에 영향을 미쳤다.

<표 5> 협의체 구성단계 영향요인 분석결과

구분		A협의체	B협의체
협의체 참가자의 대표성 및 의사결정 권한	주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 면에서 이장 1명을 위촉 (면사무소 추천 이장협의회장)</li> <li>• 의결권 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전임이장이면서 주민의 신뢰를 받는 인물이 주민대표기구의 위원장 역할 수행</li> <li>• 의결권 있음</li> </ul>
	공군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예하부대 갈등관리팀</li> <li>• 의결권 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예하부대 갈등관리팀</li> <li>• 의결권 있음</li> </ul>
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 있음</li> <li>• 의결권 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 있음(시 공무원 2명, 지방의회 내 특위 위원 1명)</li> <li>• 의결권 있음</li> </ul>
주요 행위자의 관심도 및 참여의지	주민	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의체 구성 전에는 참여 필요성에 대한 고민이 있었으나, 구성 후에는 적극적 참여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의체 구성 전부터 그 필요성 인식이 높고, 참여 의지가 높음</li> </ul>
	공군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의체 운영 및 필요성에 대한 비행단장의 관심도 높음</li> <li>• 부단장이 직접 참여, 협의체 전후 기관 내부회의를 통한 협상카드 및 대안개발</li> <li>• 부대 내 부서 간 협의 및 협력을 비행단장이 독려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좌동</li> </ul>
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 낮음</li> <li>• 참여 필요성을 인식하지 못함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높음</li> <li>• 의견제시, 지원, 적극적 참여가 나타남</li> </ul>

구분		A 협의체	B 협의체
협의체 구성 전 행위자의 공식적 대화채널 필요성 인식수준	주민 및 공군	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공통) 갈등이 촉발되는 시작시점으로, 별다른 대화도 없는 상태</li> <li>• 주민) 대화필요성은 인정하나, 불공정한 대화가 될 것을 우려</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공통) 소음대책위를 중심으로 한 집단소송 진행 중</li> <li>• 공통) 국방부-주민 간 소송은 있으나 예하부대-주민 간은 우호적 분위기</li> <li>• 공통) 사안별 대화는 진행되나, 공식적 협의체 및 상시 채널은 없는 상태</li> <li>• 주민) 공식적 협의체 마련 필요성 인식, 협의체 안에서의 대화가 의견을 공식화할 수 있을 것이라는 기대감 있음</li> </ul>
	지방자치단체	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별히 필요성을 인지하지 못함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공식적 대화채널 필요성을 인식</li> </ul>

### 3. 협의체 운영단계 영향요인 분석

이상에서 논의된 것처럼 협의체 운영단계의 영향요인들은 크게 1) 제3자 참여 (위원장), 2) 운영절차 설계, 3) 협의체 운영 외의 신뢰형성 방안, 4) 공군본부의 지원체계 등 4가지로 구분된다.

첫째, 제3자 참여는 A·B협의체 모두 동일한 방식이 적용되었다. 먼저 중립적 기관(예: 학회, 국민대통합위원회 등)에서 전문가 명단을 확보함으로써 군과 친밀한 인사가 아닌 중립적 전문가를 추천받았다. 공군본부가 해당 명단을 비행단에 제공하면, 비행단은 전문가들의 정보를 주민대표에게 전달하여 주민들이 선정할 수 있도록 하였다(B협의체 참여 공군 인터뷰, 2016). 즉, 주민들은 위원장에 대한 충분한 정보를 제공받은 뒤 자율적으로 결정할 수 있었기 때문에 협의체 운영의 공정성에 대한 신뢰를 담보할 수 있었다.

다음으로, 제3의 참여자인 위원장은 의사결정권이 없으며, 갈등관리 분야에서 15~20년의 연구경력과 각종 위원회 및 협의회 운영경험, 현장참여 경험 등을 가지고 있었다. 또한, 해당 지역과의 연고가 없는 학자이기 때문에 두 경우 모두

협의회 참여 주민들로부터 신뢰를 얻을 수 있었다(A·B협의회 참여 공군 인터뷰, 2016). 특히, 위원장은 협의회 회의에 모두 참여하였으며, 공식적 협의회 회의 외의 주요 행사들에도 참여하는 등 높은 몰입도를 보였다(A·B협의회 참여 공군 인터뷰, 2016).

둘째, 운영절차 측면에서 민·관·군 3개 이해관계자별 협의회 참여 비율은 매우 중요한 사안이었으며, 공군의 갈등관리매뉴얼에는 모두 동일 비율로 참여하도록 제시되어 있었다(대한민국공군, 2016). B협의체는 이를 그대로 따랐으나, A협의체는 참여해야 하는 면이 4개이기 때문에 공군은 주민들의 의견을 반영하여 4개 면의 이장협의회장 4명을 위원으로 하여, ‘주민:군:지방자치단체’의 비율이 ‘4:3:3’으로 구성되었다. 이는 초기 협의체가 ‘기울어진 운동장’이 될 것을 우려했던 주민들에게 신뢰를 주는 요인으로 작용하였다(A협의회 참여 공군 인터뷰, 2016).

또한 A협의체는 협의회에 대한 주민의 신뢰 제고 차원에서 의사결정권이 있는 위원은 아니지만 5명의 사회단체, 기타 지역대표 등을 참관인으로 참여할 수 있도록 하였다(A협의회 참여 공군 인터뷰, 2016). 또한 B협의체는 최초 회의에서 협의회 운영규칙을 결정하는 과정에서 공군이 제시한 초안을 위원들이 하나씩 읽으면서 각 조항에 대한 동의 여부를 확인하는 방식으로 진행하였다. 그 결과, 협의회 운영 기준을 참여자들이 함께 수립하였기 때문에 운영절차의 타당성에 대한 논쟁에서 벗어날 수 있었다.

셋째, 협의회 운영과정에서 참여자 간 신뢰 형성을 위해 협의회 외의 교류를 강화하였다. 일반적으로 군부대가 특정 지역에서 장기간 주둔하였다 하더라도, 해당 지역 주민과 군이 갈등 쟁점에 대한 대등한 공식적 소통창구를 통해 직접적으로 교류하는 사례는 매우 드물다(C군 공항 주변지역 청년회 인터뷰, 2016). 특히, 고령인구가 많은 농촌지역의 특성상 군과의 대화에서 어려움을 느끼는 경우가 있는데,<sup>10)</sup> 협의회 안에서 군과 주민이 대등한 관계에서 대화할 수 있다는

10) 지역에 대한 군의 자원봉사, 농촌 일손 돕기 등의 직접적 교류가 아닌 군-주민 간 갈등상황에서의 직접적 소통을 의미한다.

점을 설득하기 위해서는 협의체 외적인 상호교류를 강화시키는 것이 반드시 필요하였다.

양 협의체가 운영된 비행단은 군이 음식을 장만해 마을회관에서 잔치를 열면서 관련 사항을 간담회 형식으로 알림으로써 신뢰관계를 형성하고자 하였다.<sup>11)</sup> 또한 소음이나 민·군 간 직접적인 갈등 쟁점 외에도 민·관·군이 한 자리에 모여 협의하는 공식적 채널인 만큼 민·관·군협의체 내에서 지역의 크고 작은 사안들을 논의할 수 있도록 하였다. 이를 통해 A협의체에서는 군 소음 피해지역 내 2개 초등학교 졸업식에서 단장상 및 부상을 수여하던 것을 7개 초등학교로 확대하기로 합의하였다.

또한 에어쇼에 대한 소음 민원에 사전 대응하기 위해 행사 전 군인이 ‘주민이 원하지 않으면 하지 않겠다’는 의견을 제시함으로써 주민이 오히려 행사 진행을 역제안하는 경험을 하기도 했다(A협의체 참여 공군 인터뷰, 2016). B협의체에서는 주민이 생산한 농산품이 군 식자재로 사용되도록 하는 납품 MOU를 체결하기도 했다(B협의체 회의록, 2016).

넷째, A협의체는 공식적 협의체 회의 전 협의체 구성원들이 사전회의를 통해 민감한 사안에 대한 사전조정을 실시하였다. 즉, 주민들이 지역개발, 정치·사회적 문제 등에 대해서도 논의 주제로 제안하는 경우가 있는데, 이를 주제와 불일치하여 제외한다고 회의석상에서 통보하는 것이 아니라 위원장 주제의 비공식 사전회의를 통해 최종 논의 주제를 협의할 수 있도록 하였다. 또한 사전조정을 통해 자체적으로 해결할 수 있는 부분은 해결하고, 본 회의에 제시하기 어려운 민감한 사안까지 허심탄회하게 논의할 수 있는 기회가 제공되었다(A협의체 참여 공군 인터뷰, 2016).

다섯째, 공군본부는 갈등관리매뉴얼의 배포와 예하부대 단위의 갈등관리팀 구

11) “협의체 운영 외적인 부분에 대해서는 특별한 예산 지원이 없기 때문에 부대 내 갈등관리팀에서 상의하여 부대에서 밥과 반찬을 만들어 가 마을회관에서 잔치를 하면서 인간적인 신뢰를 쌓아가기 위해 노력했다. 이때에는 직접적인 갈등쟁점을 논의하기보다는 의료봉사, 이발지원, 효 사진 촬영 등 정성과 마음을 전함으로써 상호 신뢰관계를 쌓고 군에 대한 거리감이나 두려움으로 불편한 오해가 생기지 않도록 하였다(A협의체 참여 공군 인터뷰, 2016).”

성 및 운영 전반을 지원하는 등 공군의 갈등관리 역량을 구축하는 역할을 수행했다. 뿐만 아니라 협의체 운영 경험이 없는 예하부대가 협의체 구성 준비 단계부터 실제 운영 과정까지 수시로 상의하고 협조를 구할 수 있도록 하였다. 또한 요청이 있을 경우 직접 현장을 방문하여 컨설팅하거나, 외부 전문가를 지원하였다. 이와 같은 공군본부와 예하부대 간의 긴밀한 협력은 군 내부에서의 입장 차이가 발생되지 않게 하는 효과를 보였고, 예하부대가 군 내·외부의 다양한 자원을 폭넓게 활용할 수 있는 기회를 제공하였다.

특히, 공군은 보직이동으로 인한 업무의 단절을 예방하기 위해 다양한 구성원이 부대 내에서 함께 협의체를 운영하도록 하였고, 가급적 갈등 및 민원담당관이 한 지역에서 장기간 보직을 맡도록 하였으며, 보직 이동 전 후임자를 협의체에 소개하는 자리를 마련하는 등 구축된 신뢰가 지속될 수 있도록 하였다.

종합해보면, 협의체 운영방법 차원에서 양 협의체는 유사한 구조를 보였는데, 이는 공군본부에 의한 협의체 운영 가이드라인과 본부-비행단 간 협조가 긴밀하게 이루어진 결과로 보인다. 또한 가이드라인을 엄격하게 적용할 것을 요구하기 보다는, 가이드라인을 기본으로 가급적 상황에 적합한 대응, 주민의 요구를 적극적으로 수용하는 방식의 대응을 하도록 하였다는 점도 우수하다.

<표 6> 협의체 운영단계 영향요인 분석결과

구분	A협의체	B협의체
제3자 참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공정성·중립성·전문성: 타 지역 출신 대학교수, 갈등관리 분야 연구 및 현장참여, 위원회 운영 경험 15~20년, 국민대통합위원회 갈등관리컨설턴트</li> <li>• 선정방법: 중립적 기관에서 전문가 리스트를 확보하여 공군본부가 추천 후 협의체에서 동의를 얻음</li> <li>• 몰입도: 협의체 회의 및 주요 행사에 반드시 참여, 예하부대 갈등관리업무 전반에 자문</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 좌동</li> </ul>
운영절차 설계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원비율=주민:군:지방자치단체=4:3:3</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위원비율= 주민:군:지방자치단체 =3:3:3</li> </ul>

구분	A협의체	B협의체
공정성	<ul style="list-style-type: none"> <li>참석자 2/3의 찬성으로 의사결정</li> </ul>	좌동
	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민대표 4명: 면사무소 추천으로 각 면별 안배를 위해 군 및 지방자치단체 보다 1명 더 많음</li> <li>사회단체 및 기타 지역대표 5명: 의결권은 없으나, 자문위원으로 간접 참여(참관)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민: 집단소송을 위해 구성된 주민대표 기구 위원장 1명, 기타 2명</li> <li>지방자치단체: 시 2명, 시의원 1명</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>군: 의사결정권한이 있는 자가 참여</li> <li>본부와 예하부대 간의 긴밀한 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>
	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>협의체에서 운영규칙 초안을 만들면서 하나씩 동의</li> </ul>
협의체 운영 외의 신뢰형성 방안 모색	<ul style="list-style-type: none"> <li>군이 음식을 장만해 마을회관에서 잔치 형식의 간담회 진행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>소음 외 쟁점도 협의체 동의 시 논의 가능 → 지역 대소사를 논의하여 주민제안 수용</li> <li>사전 논의에서 민감한 쟁점 조정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>
	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민의 식자재 납품 MOU 체결</li> <li>안건이 없어도 정기회의 진행</li> </ul>
공군본부의 지원수준	<ul style="list-style-type: none"> <li>중립적 기관에 의뢰하여 위원장 추천</li> <li>전반적인 운영절차 지원(요청 시 방문지도, 상시 협력지원)</li> <li>장기적 운영을 위한 노하우 구축 및 각 예하부대</li> <li>사전에 갈등관리매뉴얼 제조 및 배포, 상시교육, 예하부대 갈등관리팀 구성 및 운영지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>좌동</li> </ul>

## V. 민·관·군협의체 운영에 대한 제언

본 연구는 2개의 사례분석을 토대로 민·관·군협의체 성공요인을 분석하였다. 분석결과 도출된 성공요인은 향후 공군의 다른 민·관·군협의체 운영을 위한 참



고자료로 활용될 수 있을 것이다.

그러나 전국의 모든 민·관·군협의체가 이처럼 성공적으로 운영된 것은 아니었다. 어떤 지역은 형식적인 차원의 회의만이 진행되거나, 협의체가 구성만 된 채 정기적인 회의가 이루어지지 못하는 경우도 있다. 따라서 성공요인들에 대한 분석은 협의체 활성화 방안을 모색하는 데 중요한 기반이 된다.

특히, 이미 갈등의 가능성이 내재되어 있거나, 갈등이 발생한 지역은 1차적으로 갈등조정협의회를 구성·운영한 뒤, 갈등종료 후 이를 민·관·군협의체로 전환하는 것이 바람직하다. 또한 공항 소음 관련 별도의 협의체가 운영되고 있다면, 해당 협의체를 기반으로 민·관·군협의체로 확대하는 방안을 모색할 필요가 있다.

또한 서론에서 짧게 언급한 바 있는 군 시설 입지 이후 운영과정에서 발생하는 다양한 주민의 요구를 갈등이 아닌 협의를 통해 해소해 나감으로써 예방적·상시적인 갈등관리체계를 구축하는 방안 중 하나로 검토될 수 있을 것이다. 예를 들어 군 공항 소재 지역에서 항공기 운항시간의 축소, 육군 사격장의 훈련시간 제한 등은 물론, 그밖에 군부대 인근 주민과 군부대 간에 발생될 수 있는 크고 작은 갈등촉발 가능 상황에 대한 갈등관리방안으로 활용될 수 있다.

특히 군-주민-지방자치단체 간 상시적 대화 창구를 구축하는 것은 상호 간의 신뢰를 토대로 사전협의를 통해 갈등을 완화할 수 있는 가능성을 제시한다. 또한 그동안 지방자치단체의 참여를 통해 군-주민 간 협의를 통해서도 해소하기 어려운 방안들을 폭넓게 검토해 볼 기회가 제공될 수 있다(예: 주민지원 등).

마지막으로 군 시설 운영과정에서 상당기간 군-주민 간의 입장 차이로 인한 충돌이 존재해 왔던 상황이라면, 중립적 역할을 할 수 있는 전문가가 위원장이 됨으로써 새로운 대화의 장으로 재편될 가능성을 열 수 있다는 가능성을 보여준다.

이러한 중요한 시사점들에도 불구하고 본 연구는 자료접근성의 한계로 인해 공군 민·관·군협의체 운영 사례들만을 분석대상으로 삼았다. 향후 연구들에서는 보다 다양한 사례들에 대한 비교분석이 이루어지고, 그 결과를 토대로 일반화 가능한 제언들이 도출될 수 있기를 기대한다.

논문 접수 : 2018년 2월 28일  
논문 수정 : 2018년 5월 31일  
게재 확정 : 2018년 7월 2일

## 참고문헌

- 강성철·권경득·강인호·강문희. (2006). 『지방정부간 갈등과 협력-이론과 실제』. 서울: 한국행정 DB 센터.
- 권경득·우무정·황선범·임동진. (2014). “민군갈등 사례의 비교분석 및 갈등해결을 위한 전략.” 『한국거버넌스학회보』, 제21권 제2호. 한국거버넌스학회. pp. 29-59.
- 권 혼. (2011). “한국 민군갈등의 유형과 그 특성에 관한 연구 : 2003~2010년 국방부 주변 시위 및 집회를 중심으로.” 연세대학교 박사학위 논문.
- 국무조정실. (2013). “공공기관의 갈등관리 매뉴얼.” 국무조정실.
- 김강민. (2010). “군(軍) 갈등과정을 통한 사례연구-제주도해군기지 이전 사례.” 『한국지방행정학보』, 제7권 제1호. 한국지방행정학회. pp. 95-110.
- 김강민. (2014). “군(軍) 관련 공공분쟁의 특성과 구조.” 『한국갈등관리연구』, 제1권 제1호. 한국갈등관리학회. pp. 85-103.
- 김길수. (2013). “군부대 이전을 둘러싼 갈등에 관한 연구.” 『한국자치행정학보』, 제27권 제1호. 한국자치행정학회. pp. 93-117.
- 김민수. (2016). “군사기지 및 군사시설로 피해를 입는 지역주민의 권리에 관한 소고.” 『통일연구』, 제20권 제2호. 연세대학교 통일연구원. pp. 5-44.
- 김석준·이선우·문병기·곽진영. (2000). 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김재관·심재정. (2007). “민군갈등의 원인과 갈등관리에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』, 제14권 제2호. 한국거버넌스학회. pp. 203-237.
- 김재신·가상준. (2014). 공공갈등 해결방식에 있어 정부 역할에 대한 시민인식과 영향요인 분석: 2010-2013. 『한국정치학회보』, 48(2), 103-120.
- 김천영. (2002). “군사보호시설의 외부성 문제에 관한 정부간 관계접근.” 한국지방자치학회 2001년도 동계학술세미나. 서울: 서울대학교 환경대학원. (2002년 2월 20일)
- 김학린·이봉우. (2014). “한국군의 민군갈등관리시스템 개선방안: 공군사관학교 사례를 중심으로.” 『국방정책연구』, 제102권. 한국국방연구원. pp. 151-181.
- 대한민국공군. (2016). “공군 갈등관리 매뉴얼(개정판)”. 대한민국공군.

- 서희석·김길웅. (2011). “군사시설 입지갈등의 단계별 원인분석과 갈등관리 전략에 관한 연구-제주해군기지 입지 갈등을 중심으로.” 『한국자치행정학보』, 제25권 제3호. 한국자치행정학회. pp. 69-95.
- 손수태. (1998). 『선진 민주주의 국가의 군대와 사회』. 서울: 아카데미북.
- 심재정. (2014). “규제정치와 민·군 갈등에 관한 연구: 군사시설보호구역 관련 갈등사례를 중심으로.” 『한국동북아논총』, 제72권. 한국동북아학회. pp. 285-306.
- 은재호. (2011). “국방·군사시설 입지갈등의 원인 분석.” 『한국행정학보』, 제45권 제4호. 한국행정학회. pp. 55-85.
- 임정빈. (2012). “국책사업 갈등관리에 관한 연구: 제주해군기지 건설사업 사례를 중심으로.” 『한국정책연구』, 제12권 제4호. 경인행정학회. pp. 499-523.
- 전영평. (2003). “지방정부의 거버넌스 모형 구축: 공익형 NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로.” 『행정논총』, 제41권 제1호. 서울대학교 행정대학원. pp. 47-71.
- 장원석. (2008). “한국의 군사기지 갈등과 국내정치: 평택 미군기지 갈등 사례 분석.” 『국방연구』, 제51권 제3호. 국방대학교 안보문제연구소. pp. 35-61.
- 주재복·한부영. (2006). “갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안.” 한국지방행정연구원.
- 최승범. (2009). “평택미군기지를 둘러싼 지역사회 갈등의 전개과정과 이의 해소를 위한 도시 거버넌스의 발전방향.” 『한국정책연구』, 제9권 제1호. 경인행정학회. pp. 63-86.
- 허 훈. (2008). “군과 지역사회의 협동거버넌스 구축방안.” 『한국정책과학학회보』, 제12권 제4호. 한국정책과학학회. pp. 27-50.
- 홍성만. (2014). “군부대 이전과정에서의 협상과 갈등해결 성공요인 고찰: 특전사 이전 사례를 중심으로.” 『한국보훈논총』, 제13권. 한국보훈학회. pp. 73-103.
- 홍성운·김찬환. (2015). “군사시설로 인한 갈등의 해결 요인에 관한 연구.” 『한국거버넌스학회보』, 제22권 제3호. 한국거버넌스학회. pp. 355-377.
- Almutairi, A. F., Gardner, G. E., & McCarthy, A. (2014). Practical guidance for the use of a pattern-matching technique in case-study research: A case presentation. *Nursing & Health Sciences*, 16(2). pp. 239-244.
- CDR(Collaborate Decision Resource) Associates. (2001). “Developing and Sustaining Conflict Management Systems.” *The United Nations, Department of Economic and Social Affairs*.

- Jessop, B. (2002). "Liberalism, neoliberalism, and urban governance: A state-theoretical perspective." *Antipode*, vol. 34, no. 3. pp. 452-472.
- Hirst, P. (2000). "Democracy and governance." *Debating governance*. pp. 13-35.
- Moon, J. (1999). "The Australian public sector and new governance." *Australian Journal of Public Administration*, vol. 58, no. 2. pp. 112-120.
- Mutchler, S. E. (1993). "Finding Common Ground: Creating Local Governance Structures." *ERIC*.
- Ostrom, E. (2007). "Institutional Rational Choice: An Assessment of the IAD Framework." In P. A. Sabatier(Ed.). *Theories of Policy Process*. Boulder. CO: Westview Press. pp. 21-64.
- Pierre, J. (Ed.). (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. OUP Oxford.
- Pondy, L. R. (1967). "Organizational conflict: Concepts and models." *Administrative science quarterly*. pp. 296-320.
- Rhodes, R. A. (2000). "Governance and public administration." *Debating governance*, vol. 54: 90.
- Stoker, G. (2000). *The new politics of British local governance*. Palgrave Macmillan.
- Warren, M. E. (2002). "What can democratic participation mean today?" *Political theory*, vol. 30, no. 5. pp. 677-701.
- 공존협력연구소 토대연구DB(NRF-2015S1A5B4A01036743).
- 한국전력 갈등관리 담당자 인터뷰. (2013).
- 한국수력원자력 갈등관리 담당자 인터뷰. (2016).
- A·B협의체 참여 공군 인터뷰. (2016).
- B협의체 회의록. (2016).
- C군공항 주변지역 주민 인터뷰. (2016).