

## 한국군 군사기지의 민수전환 전략

(A Strategy of ROK's Military Base Conversion into the Civil Use)

이 필 중(Pil-Jung Lee)\*, 장 현 주(Hyun-Ju Jang)\*\*

### 초 록

세계적으로 각 국가들은 군 현대화를 위해 재정자원의 배분, 연구개발 방향의 재설정, 군수산업의 재구조화, 군부대의 해체, 군사기지의 폐쇄 및 재개발, 잉여무기의 폐기 등 군사부문의 민수전환을 추진하고 있다. 한국 또한 반복되는 국방개혁을 통해 군 현대화를 추진하고 있다. 특히 한국은 장차 주한미군 이전사업, 국방개혁 2020 추진에 따른 부대 통·폐합으로 군사기지의 민수전환 수요가 증가할 것으로 예상된다. 따라서 본 논문에서는 군사기지 민수전환을 성공적으로 실현하기 위한 전략을 도출하기 위해 한국과 미국의 민수전환 사례를 분석하여 군사기지 민수전환을 수행하는 과정의 문제점과 한국에 대한 함의를 찾고자 하였다.

### ABSTRACT

Most of countries in the world are stepping up military conversion to achieve military modernization. The issues of military conversion hold reallocation of financial resources, reorientation of R&D, restructuring of military industry, demobilization, base closure and relocation, scrapping of surplus weapons and so on. Also ROK is stepping up military modernization through defense reform. In particular, ROK has the plan to convert bases; transferring U.S. Forces in Korea and conducting the merger and abolition of bases. In this respect, we expect increase of base conversion easily in the future. Therefore, we tried to find the strategy of base conversion that ROK can conduct base conversion with success in this study. So that we analyze cases of base conversion which were conducted in ROK and U.S. Moreover, we extract problems of the process of base conversion in ROK and finally find out substitutes.

**Keywords :** military modernization, base conversion

\* 국방대학교 안전보장대학원 교수

\*\* 육군사관학교 훈육장교

## 1. 서론

냉전(Cold War)종식 이후 미국은 독일에 주둔하고 있던 미군 20여만 명을 철수시켰으며 이에 따라 많은 군사시설 및 기지들이 폐쇄되어 민수용으로 전환되었다. 이와 더불어 미국 내에서는 클린턴 행정부의 전환정책(conversion policy)을 통해 군사비를 절감하였고 이를 민간부문으로 재투자하여 국내경제를 회복시키려는 노력을 경주하였다. 1998년 이후 세계 각국은 군의 현대화(military modernization)를 위해 군사부문의 인력을 감소시키고 현대화된 무기 및 운영기술 등으로 이를 대체하고 있다. 즉, 각국의 미래 전장 환경에 부합되는 전력구조와 전술 운영체계를 갖추려는 노력은 군사부문의 민수전환소요를 증가시키고 있음을 알 수 있다. 실제로 냉전종식 이후 전 세계적으로 약 8천여 개 이상의 군사시설이 폐쇄되어 민수용으로 전환되었다.

한국도 이러한 세계적 흐름에 발맞춰 군 구조개선 및 군사혁신을 통한 전력구조 현대화에 심혈을 기울이고 있는데, 지난 2005년 9월에 국방부장관이 발표한 ‘국방개혁 2020’ 계획이 이를 반영하고 있다. 계획의 구체적인 내용은 현 군 병력 규모 중 18만 명을 감축하여 50만 명 수준으로 정예화하고, 육군의 경우 현 10개 군단 중 4개 군단을 감축하여 6개 군단으로, 47개 사단은 20여 개로 감축하여 부대구조를 정비한다는 것이다. 또한, 한국 내에는 미국의 GPR(Global Posture Review : 해외주둔미군재배치계획)에 따른 주한미군 기지 이전 계획이 현재 추진 중에 있다.

이러한 한국에서의 군사적인 변화는 군사기지의 민수전환이 국가적 차원의 중요 이슈로 등장하고 있음을 보여주고 있다. 이 뿐만 아니라 한반도가 통일되면 군사부문의 재정비 즉, 군비통제 및 군사력 감축은 수반될 수밖에 없는 필연적인 과정이며 남·북한의 경제와 사회발전을 위해서도 군사부문의 민수전환은 중요한 분야임을 알 수 있

다. 이러한 변화들은 향후 군사부문의 민수전환 이슈가 증가할 것과 민수전환의 성공이 한국군의 현대화를 추진하고 통일을 대비하는데 중요한 책임을 암시해 주고 있다. 그러나 한국의 현실은 과거 민수전환 사례에 대한 자료축적이 저조하고 민수전환에 대한 학문적 연구 활동 역시 활성화 되지 못하여 군사부문의 민수전환에 대한 대비가 미흡한 실정이다.

이러한 현실을 감안하여 본 연구에서는 군사부문의 민수전환에 대한 학문적 접근을 위해 먼저 민수전환에 대한 이론을 살펴보고, 사례분석을 통해 문제점들을 분석하여 함의를 도출하고자 한다. 본고에서는 군사부문 민수전환의 연구 범위를 인력, 환경 및 사회발전, 토지, 무기, R&D(Research and Development) 및 군사기술 등의 전 부문을 커버하지 않고 단지 군사기지의 민수전환 분야만을 한정하여 중점적으로 살펴보도록 하겠다.

## 2. 군사기지 민수전환의 이론

### 2.1 군사기지 민수전환의 개념, 대상, 형태

독일의 군사부문 민수전환의 전문 연구기관인 BICC(Bonn International Center for Conversion)에서는 군사부문의 민수전환 개념을 군사적 자원(military resources)의 사용을 합리적으로 줄임으로써 민수목적으로 변환하는 것으로 정의하고 있다. BICC는 군사적 자원은 군사부문 민수전환의 대상이 되며 주요한 군사적 활동인 전쟁수행에 필요한 무기를 생산하는 것을 가능하도록 하는 것이라고 하였다. 그리하여 BICC는 토지 및 기반시설(land, infrastructure), 인력(people), 재정적 자원(financial resources), 생산능력 및 조달능력(import capacity, production capacity), 과학기술(science)을 군사적 자원이라 하였으며, 이 자원들을 토대로 민수전환 분야를 재정자원의 배분(reallocation of financial resources), 연구개발 방

향의 재설정(reorientation of R&D), 군수산업의 재구조화(restructuring of military industry), 군부대의 해체(demobilization), 군사기지의 폐쇄 및 재개발(base closure and relocation), 잉여무기의 폐기(scraping of surplus weapons)의 6가지 부문으로 발전시켜 설정하였다.[1]

군사기지의 민수전환은 BICC가 구분한 군사부문 민수전환의 한 분야로서, 토지와 시설(land and facility)을 민수목적으로 사용하기 위해 전환하는 것을 의미한다. 그리고 군사기지 민수전환의 대상들은 민수용으로 전환시 대상물의 가치를 재창출 할 수 있는 것이어야 한다. 가치 재창출은 군사시설을 재사용(reuse)하거나 재개발(redevelopment)하는 방법을 통해 가능하다. 군사시설의 재사용은 이미 군사적 목적으로 사용되고 있던 건물 그리고 기반시설들의 형태를 유지하여 민수목적으로 활용하는 것을 말하며 군 비행장을 민항기를 운용하는 공항으로 전환하는 것을 예로 들 수 있다. 그리고 재개발(redevelopment)은 기존에 군사 목적으로 사용되었던 기반시설들을 철거하여 전혀 다른 민수목적의 시설물 구축을 고려하는 것으로서 용산 미군기지를 국립중앙박물관으로 재개발 한 것을 예로 들 수 있겠다.

군사기지 민수전환의 형태는 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 기지폐쇄로 인한 민수전환이며 다른 하나는 기지이전으로 인한 민수전환이다. 위의 두 가지는 군사목적으로 사용했던 군사시설과 토지를 민수용으로 사용하는 것은 동일하다. 그러나 각각의 형태의 민수전환은 진행과정에서 차이점을 가진다. 예를 들면 기지폐쇄로 민수전환을 할 경우에는 군 인력들을 어떻게 처리해야 할 것인가에 대한 대책마련이 필요하지만 기지이전으로 민수전환을 할 경우에는 그럴 필요가 없다.

## 2.2 군사기지 민수전환의 영향요소[2]

군사시설의 민수전환은 오염지역의 복원, 민수전환의 종합적인 평가, 가치산정과 가격협상, 재원조달과 투자자들의 확보 등 광범위한 분야의 기획을 포괄하는 복잡한 과정이다. 따라서 다음과 같은 군사 관련 요소(Military Relative Factors), 고정요소(Fixed Factors), 준 가변요소(Semi-variable Factors), 가변요소(Variable Factors) 등의 여러 가지 요소들이 민수전환 과정에 영향을 미친다.

먼저 군사 관련 요소는<sup>1)</sup> 미래 한국군의 현대화를 위해 부대를 통·폐합할 경우, 폐쇄할 부대를 선택하는데 결정적인 고려요소가 된다. 군사기지의 민수전환시 중요한 것은 군사작전 및 임무에 변화가 있어서는 안 된다는 것이다. 즉, 군사능력이 약화되지 않는 가운데 병력 및 부대배비의 재조정에 의한 군사기지의 폐쇄가 이루어져야 한다. 한국의 경우 북한이라는 위협이 존재하기 때문에 군사기지 민수전환에서 군사 관련 요소는 더욱 중요하다 할 수 있다.

둘째, 고정 요소는 군사시설 및 부지가 지니고 있는 특성 중에서 변화시킬 수 없는 외부의 환경적 여건을 의미하며, 여기에는 군사기지의 지형적 위치, 경제적 여건, 연성적 입지요소가 있다. 지형적 위치는 군사시설이 위치하고 있는 지역을 의미하며 군사기지 민수전환의 관심도에 영향을 미친다. 그리고 군사기지의 민수전환은 많은 비용을 필요로 하기 때문에 군사기지가 폐쇄될 지역의 경제적 여건이 좋을수록 성공률은 높다. 또한 군사기지의 민수전환은 문화, 교육, 여가시설 등의 환경이 잘 갖추어져 있는 지역일수록 보다 원활하게 진행될 수 있다.

셋째, 준 가변요소는 민수전환의 대상이 되는

1) BICC 보고서에서는 다루지 않은 영향요소이지만 군사기지 민수전환의 대상을 선정하는데 있어서 일차적으로 고려되어야만 하는 요소이다.

군사기지의 시설 및 부지 등이 지니고 있는 내부적인 환경여건으로서, 여기에는 부지 및 건물의 상태, 환경오염 정도와 기반시설의 질적 수준 등이 있다. 먼저 부지 및 건물의 상태는 부지 및 건물의 질적인 면을 말하는 것으로서 상태에 따라 전환을 용이하게 할 수도 있으며 전환에 장애가 될 수도 있다. 부지 및 건물의 상태는 그것의 재사용에 대한 판단의 근거가 된다. 만약 부지 및 건물이 질적으로 우수하다면 민수용으로 재사용이 가능할 것이다. 환경오염 정도는 군사기지의 민수전환 비용과 관련되는 중요한 요소이다. 군사시설이 있는 지역은 잦은 군사훈련으로 인해 환경이 오염될 가능성이 높다. 군사기지의 민수전환은 환경오염이 된 지역을 완전히 정화한 경우에 재개발이 가능하며 오염된 지역을 정화하기 위해서는 많은 비용이 소요되기 때문에 민수전환 비용은 증가할 수 밖에 없다. 기반시설의 질적 수준은 전기, 수도 등과 같은 군사기지 기반시설의 재사용과 관련되는 요소로서 군사기지의 기반시설은 대부분 지역 사회의 기반시설과 고립되어 있어 민간목적으로 전환시 복원이 필요하다.

마지막으로 가변요소는 고정요소와 준 가변요소를 토대로 하여 민수전환을 실행하는데 필수적인 활동들을 말하며 민수전환 성공에 결정적인 역할을 하는 것으로서, 여기에는 사업관리 및 조직, 개발계획, 재정 메커니즘과 인센티브, 대중 홍보 활동이 있다. 먼저 사업관리 및 조직은 군사기지 민수전환 과정의 계획관리(planning management)와 민수전환에 참여하는 다양한 참여자들의 협조를 위해서 반드시 필요하다. 왜냐하면 군사기지의 민수전환은 오염지역의 복원, 가치산정과 가격협상, 자원 조달과 투자자들의 확보 등에 대한 많은 계획(planning)을 해야만 하는 복잡한 과정이고 다양한 행위자들이 참여하기 때문이다. 또한, 군사기지의 민수전환은 구체적인 개발계획을 통해서 현실화되어야 하므로 최초 군사시설에 대한 정확한 평가를 기반으로 하여 개발계획이 수립

되어야만 한다. 재정 메커니즘과 인센티브 요소는 군사기지의 민수전환에 필요한 재원을 마련하는데 기반이 되는 중요한 요소로서, 성공적으로 군사기지를 민수전환하기 위해서는 충분한 재원이 확보되어야 하며 국가적인 차원에서 민수전환을 지원하기 위한 인센티브 프로그램을 개발하는 것도 필요하다. 독일의 경우, 군사시설의 매입가격을 저렴하게 하고 일자리 창출을 위해 노동시장을 안정화시켰으며 기술개발 전문가관과 전환사업 지원센터 설립을 제도적으로 보장하였다. 마지막 가변요소로서 대중 홍보활동을 들 수 있는데, 군사기지 민수전환의 성공여부는 지역 주민들의 공감대 형성에 달려있다고 보아도 지나치지 않을 것이므로, 지역방송과 신문 같은 미디어의 활용과 개발의도를 밝히는 정보성 이벤트 등은 민수전환에 대한 공감대를 형성할 수 있는 좋은 방법이라 할 수 있다.

### 2.3 군사기지 민수전환의 단계적 절차[2]

군사기지 민수전환의 단계적 절차는 민수전환 과정에 참여하는 다양한 행위자들이 시간별, 단계별로 무엇을 어떻게 해야 하는지에 대한 모델로서, 오리엔테이션, 개념화, 현실화의 3단계로 구분될 수 있다. 본고에서는 각 단계별로 전환사업의 목적, 핵심 행위자, 목적을 달성하기 위한 핵심 행위자들의 활동 및 방안을 구체적으로 제시하도록 하겠다.

먼저 오리엔테이션 단계에서는 군사시설 및 부지의 민수용 전환이 결정된 후 최종 수요자나 전환사업 수행과정에 참여하는 다양한 행위자들이 미래 용도에 관한 정보와 아이디어들을 수집하기 위해 만나고, 다음 단계에서 수행될 작업에 관한 기초적인 공감을 이루게 된다. 오리엔테이션 단계는 민수전환에 필요한 차후의 사업관련 활동들과 방책에 대한 공감을 형성하는데 초점을 두어야 한다. 다양한 관련자들의 공감대 형성은 다음 단계

〈표 1〉 오리엔테이션 단계

사업관련 행위자(Actors)	당면목표(Immediate Goals)	활동과 방책 (Activities and Measures)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체</li> <li>○ 군사기지 및 시설의 현 소유주 (통상 행정부, 국방부)</li> <li>○ 하위수준의 지방자치정부 (도 또는 시·군 등) 대표자들</li> <li>○ 지역 이익단체(경제, 환경, 노동 그리고 복지분야 등)의 대표자들</li> <li>○ 잠재적 투자자들</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 군사시설의 사용가능성에 대한 사전평가 및 자료 수집</li> <li>○ 사업관련 행위자들의 상호협조</li> <li>○ 민수전환의 최종 수요자들의 정치적 의사결정 및 관련 행위자들의 동의</li> <li>○ 군사기지의 잠재적 용도들에 대한 아이디어 창출</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업관련 행위자들의 신속한 소집, 원탁토의 개최</li> <li>○ 토의시 잠재 투자자들의 특정한 요구를 통합</li> </ul>

출 처 : Bonn International Center for Conversion(BICC), *Study On the Re-use of former Military Lands* (Bonn : BICC Press, 1977), pp. 24-26.

〈표 2〉 개념화 단계

사업관련 행위자(Actors)	당면목표(Immediate Goals)	활동과 방책 (Activities and Measures)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체</li> <li>○ 군사기지 및 시설의 현 소유주 (통상 행정부, 국방부)</li> <li>○ 정치적 의사결정을 조언할 비공식적 조정위원회, 또는 자문위원회</li> <li>○ 외부 전문가들 / 컨설턴트들</li> <li>○ 잠재적 투자자들</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자치단체에서 사업관리와 협조를 위한 조직의 설치</li> <li>○ 군사기지 및 시설의 재사용 개념 개발</li> <li>○ 실질적인 재사용 개념의 적용에 관한 지역수준의 정치적 결정</li> <li>○ 가격에 관한 협상과 동의</li> <li>○ 재정조달 개념의 수립</li> <li>○ 대상 지역 및 시설 설정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 의사소통과 협조를 위한 사업관리 조직을 구성</li> <li>○ 민수전환 개념설정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 세부적 환경위험과 복원평가</li> <li>- 군사시설물 분석</li> <li>- 시장분석</li> <li>- 사업의 실현성 분석</li> </ul> </li> <li>○ 구매가격 결정</li> <li>○ 재원조달 계획의 개발</li> </ul>

출 처 : Bonn International Center for Conversion(BICC), 위의 책, pp. 26-32.

인 개념화 단계로의 진입에 필수적인 사항이다. 이에 따른 당면목표와 관련 행위자들, 전환사업 관련 주요 활동과 방책은 <표 1>과 같다.

둘째, 개념화 단계에서는 사업관리 형태가 확립되어야 하고, 재정조달 개념과 총체적인 전환개념이 설정되고, 구체화된 실행계획이 제시되어야 한다. 또한 전환사업에 대한 아이디어를 실체화시킬 수 있는 적극적인 마케팅 작업이 필요하다. 이 단계에 관련된 구체적 고려요소들은 <표 2>와 같다.

셋째, 현실화 단계에서는 민수전환 계획이 실행되고, 전환사업의 집행은 지역 경제와 시장으로 재통합된다. 이 단계와 관련된 고려요소들은 <표

3>과 같다.

이와 같이 군사기지의 민수전환은 특정한 기간과 각 단계화 과정(브레인스토밍, 계획, 계획의 확장과 기반시설의 개발, 환경복원, 건물들과 구조물들의 파괴 또는 리모델링 등)의 일련의 활동들과 방책들을 수행함으로써 이론에서 현실로 전환된다.

군사기지의 민수전환 과정에서 특히 중요한 활동은 투자자들을 확보할 수 있는 마케팅 노력이다. 왜냐하면 투자자를 확보하여 안정적인 재원을 확보하는 것은 민수전환의 현실화 성공도를 더욱 높일 수 있기 때문이다. 그리고 전체적인 전환사

〈표 3〉 현실화 단계

사업관련 행위자(Actors)	당면목표(Immediate Goals)	활동과 방책 (Activities and Measures)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 전환사업 집행 책임을 지는 제도적 조직의 대표들</li> <li>○ 투자자들</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 민수전환 개념을 현실화하기 위한 제도적인 구조의 설치</li> <li>○ 민수전환 사업 준비와 집행</li> <li>○ 성공적 전환을 위한 홍보와 마케팅</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 구매</li> <li>○ 사업집행 준비</li> <li>○ 마케팅</li> </ul>

출 처 : Bonn International Center for Conversion(BICC), 위의 책, pp. 32-34.

업 수행과정 간 규칙적인 확인과 평가는 지속적으로 이루어져야 한다. 이는 최초의 민수전환 개념이 변질되거나 각 단계에서 생긴 실수나 탈선이 수정될 수 있는 유일한 방법이기 때문이다. 또한, 민수전환에 대한 대중들의 지지를 얻기 위해서는 규칙적으로 각 단계별 사업목표가 달성된 정도를 공개적으로 알리는 것이 중요하다.

### 3. 군사기지 민수전환의 사례분석

#### 3.1 한국군의 군사기지 민수전환

과거 한국군의 군사기지 민수전환은 군부대 이전계획에 따른 결과로서 나타났다. 이러한 군부대 이전계획은 대통령의 지시에 의해서 이루어지거나 지방자치단체의 요구에 의해 이루어졌다. 한국군의 군사기지 이전은 군사기지가 국유재산이기 때문에 <표 4>와 같은 적법한 절차에 따라 처리되어야 한다.

용도폐지된 국유재산의 처분은 법률적 처분 행위로서 매각, 교환, 양여, 환매의 4가지가 있는데, 한국군은 주로 매각이라는 형태를 취하여 민수전환을 하였다.<sup>2)</sup>

국유재산의 매각은 국가이외의 자에게 양도하고 그 반대급부로서 대금을 납부 받는 행위를 말하며, 그 방법에는 일반 경쟁입찰(공매), 지명 경

쟁입찰, 수의계약이 있다.

이와 같이 한국군은 해당 지자체의 건의 또는 대통령의 지시에 의해 국방중기계획에 반영한 후 군사기지 이전사업을 먼저 집행하고 기존 군 부지를 매각하여 사업비를 충당하는 방법, 즉 세입과 세출이 어느 정도 균형이 되어 매각대금으로 이전비를 모두 충당 할 수 있어야만 사업이 진행되었다. 지난 1984년 상무대 이전과 1989년 50사단의 경우가 대표적으로 그러한 경우이다. 대부분의 군사기지가 민수전환될 경우 토지 및 기지가 매각되었지만 육군 제35사단의 부대이전 사업은 기부채납 대 양여 방식으로 추진되고 있다. 기부채납 대 양여 방식은 국유재산의 처분 방법 중 양여에 해당되는 것이며 군부대 이전을 요구하는 주체가 대체시설을 우선 확보하여 기부하고 군 재산을 양여 받는 방법이다. 이것은 지방자치단체 및 공공사업자(주공, 토공 등)가 주체가 되어 사업이 진행되며 사업주체자가 군에 대체시설을 기부채납하고 그 기능에 대체되는 시설은 사업주체자에게 양여되는 것이다.

35사단 부대이전 사업이 기부채납 대 양여 방식으로 결정되기까지는 11년의 장기간이 소요되었는데, 그 추진과정은 다음과 같다. 1991년 전주시가 전주시 송천동에 위치하고 있던 35사단이 시내에 근접해 있어 지역발전에 저해되므로 부대 이전을 요구하였다. 그러나 국방부 및 35사단 측

2) 이 중 매각은 군용시설 교외이전 대상부지와 유휴재산을 대상으로 처분하도록 국유재산법 제31조에서 보장하고 있다.

〈표 4〉 국유재산 처분 건의 및 승인절차

순위	절 차	시 행 내 용	책임업무부서	근 거
1	처분 (매각·교환·양여) 대상재산 확정	· 군용시설이전 사업계획, 유휴지 처분계획 등 재산파악 · 처분대상재산에 대한 용도폐지 및 확정 (행정재산→잡종재산) <sup>3)</sup>	재분임재산 관리관 (군단/사단)	· 국유재산법 제30조, 제31조 · 제43조, 제44조
2	관리계획수립/작성 및 건의	· 검토 : 관련법규 및 관리계획 지침에 적합여부와 연도내 집행가능 여부검토 · 관리계획 작성(관리계획 작성 지침 참조) · 관리계획반영건의(재분임→분임) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;">* 작성지침하달(총괄청) : 매년 6. 30 * 작성건의 : 매년 12. 31(총괄청 접수) * 승 인 : 매년 2월말(총괄청→관리청)</div> 재분임→분임→재산관리관→관리청→총괄청	재분임재산 관리관 (군단/사단)	· 국유재산법 제12조 · 국유재산법 시행령 제7조
3	관리계획 승인	· 총괄청에서 국무회의 심의와 대통령 승인 후 관리청에 통보/하달 · 관리청→재산관리관→분임재산관리관→ 재분임재산관리관	재 경 부 국 방 부	"

출 처 : 국방부, 『시설업무시행지침』(서울 : 국방부, 2005), p. 307.

은 이전비용을 확보할 수 없다는 이유로 불가능하다는 의사를 통보하였다. 그러나 전주시와 국방부 및 35사단의 기나긴 협상 끝에 2002년 기부채납 대 양여 방식으로 부대이전 협의에 대한 승인을 최종적으로 하게 되었다. 35사단 부대이전 사업은 전주시의 북부 지역 개발을 위한 군사기지의 민수 전환 사업으로서 가장 최근에 이루어진 대규모의 사업이기 때문에 국방부와 35사단 그리고 전주시의 각각의 활동들을 알아보면 한국군 군사기지 민수전환의 문제점을 분석하는데 좋은 사례가 될 것이다.

2002년, 35사단 부대이전 사업이 기부채납 대 양여 방식으로 최종 합의가 이루어졌음에도 불구하고 국방부와 전주시 간에는 이전 지역 결정 문제로 인한 갈등이 지속되었다. 이전 지역 결정 문

제는 최종합의가 이루어지기 전인 1999년 전주시가 35사단 측에 이전 후보지 7곳을 제시하면서 시작되었다. 이에 35사단은 사전 지형정찰을 통해 이전 후보지에 대한 검토를 실시하였으며 후보지 검토시 고려했던 사항들은 작전성, 전투근무지원, 인사 및 복지 여건, 행정관서 협의 등이며 이 중에서 가장 중요히 여겼던 요소들은 사단 고유의 임무인 작전, 교육훈련, 전시 임무수행 등의 작전성 부문이었다.

심층 깊은 검토를 통하여 35사단은 완주군 구이면 평촌리를 이전 대상지로 선정하여 결정하였고, 전주시가 이전사업을 기부채납 대 양여 방식으로 추진하기로 결정하여 부대이전 사업에 대한 합의가 이루어졌다. 그러나 부대이전 사업 추진간 이전 지역의 부지 규모 결정에 대해 35사단과 전

3) 국유재산은 행정재산, 보존재산, 잡종재산으로 분류되며, 군사시설은 이 중 행정재산에 포함된다. 행정재산을 처분하기 위해서는 잡종재산으로 용도폐지하여야 한다.

주시 간에 합의는 원활히 이루어지지 않았으며, 또한 이전 대상지로 선정된 완주군의 이전에 대한 극심한 반대여론으로 부대이전은 난항에 부딪혔다. 이러한 문제는 2002년 8월 29일 구성된 사단 이전 실무추진위원회에 의해 해결이 되었다. 실무추진위원회는 35사단과 전주시가 각각 조직하였으며, 총 7차에 걸쳐 추진위원회의를 개최하였다. 7차에 걸친 추진위원회의 결과 최종적인 이전지는 임실군 정월리와 대곡리로 결정되었다. 이와 같이 35사단이 이전할 지역과 규모가 최종적으로 결정되어 부대이전에 대한 합의가 완료됨에 따라 전주시의 현 35사단 부지 지역개발을 위한 민수전환은 가능하게 되었다.

그러나 민수전환에 대한 합의가 완료되어 모든 문제가 해결된 듯 보였으나, 민수전환을 현실화하기 위해서 절대적으로 필요한 요소인 이전 사업비를 마련하는 문제가 남아 있었다. 35사단 부대이전 사업이 기부채납 대 양여 방식으로 결정되었기 때문에 이전 사업비는 전주시가 주도적으로 해결해야만 했다. 이에 전주시는 사업비를 충당하기 위해 2005년 11월 민간사업자를 유치하기 위한 이전사업 민자유치 설명회를 열었다. 이는 전주시가 민간사업자를 유치하여 개발업자가 이전 지역인 임실에 군부대를 조성하여 국방부에 기부채납하면 전주시가 35사단 부지를 국방부로부터 양여 받은 후 민간 사업자에게 개발을 위탁하기 위함이었다. 이전 사업 민자유치 설명회가 개최된 이후 전주시는 2006년 1월 심의 평가위원회를 열어 (주)에코타운을 최종적인 민간사업자로 결정하였다.

또한, 전주시는 현 35사단 부지를 개발하기 위해 35사단 부지를 그린벨트에서 시가화 예정용지로 활용하겠다는 내용을 반영하여 전주시 도시기본계획을 변경하여 수립하였으며, 2002년 9월 건설교통부로부터 2021년 전주 도시기본계획안과 현 35사단 부지 시가화 예정용지 지정에 대한 승인을 받았다. 이에 따라서 35사단 주변지역 일대

가 그린벨트에서 해제되고 시가화 예정용지로 지정됨에 따라 전주시 북부권 개발 사업이 본격적으로 추진될 수 있는 기틀을 마련하게 되었다.[3]

### 3.2 미국의 군사기지 민수전환

미국은 냉전 이후 새로운 군사전략에 의거, 유럽지역의 미군 기지를 필두로 하여 세계 미군 기지를 폐쇄하기 시작하여 1960~1970년대에는 미국 본토의 군사기지 및 시설을 폐쇄하였다. 또한, 안보환경이 변화함에 따라 미국에는 새로운 군사전략과 이에 따른 군 현대화 등이 요구되었고, 이를 위해서는 국방예산의 증가가 뒷받침되어야만 했다. 이에 따라서 미국은 군 기지 폐쇄를 위한 관련법을 제정하였고, 본격적으로 군사기지 폐쇄 및 군사력의 재배치(Base Realignment and Closure : 이하 BRAC)를 시행하였다.[4,5]

이러한 요구에 부응하기 위한 미국의 군사기지 민수전환은 국가적인 차원에서 행해진 사업이었다. 우선 군사기지의 민수전환을 위한 법의 제정을 통하여 계획의 집행을 보장하였고, 조직적인 측면에서도 연방정부 내 민수전환을 위한 독립적인 위원회가 설치되었고 이와 동시에 국방부내에 군사기지 재개발을 지원하는 보조기관이 설치되어 운영되고 있었다. 그리고 무엇보다 한국의 경우와는 달리 미국의 민수전환은 법이 보장하는 범위 내에서 군사기지 및 토지에 대한 매각이 이루어졌다.

#### 3.2.1 민수전환 법제화

미국은 군사기지 민수전환 관련법을 제정하여 공정한 절차에 의거 군 기지 폐쇄에 따른 군사부문 민수전환 사업을 시행토록 하였다. 아래 <표 5>와 같이 민수전환 관련법은 BRAC의 절차 및 국유재산 처리, 환경, 주거지원의 내용을 포함하고 있다.[5]



〈표 5〉 민수전환 법제화

구 분	민 수 전 환 관 련 법 과 규 제
절차 및 재산 처리	① 1988 Defense Authorization Amendments and Realignment Act & the Defense Base Closure and Realignment Act of 1990
	② Title XXIX National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1994
	③ Federal Property and Administrative Service Act 1949
환 경	④ National Environment Policy Act 1969
	⑤ Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act of 1980

출 처 : GAO, *Update on the Status of Bases Closed in 1988, 1991 and 1993*(Washington D.C. : GAO, 1996), pp. 33-34의 내용을 재구성.

먼저 군사기지 민수전환 사업의 절차 및 재산 처리 관련법은 BRAC의 기준이 되며 국방장관에게 군사기지 폐쇄 권한과 잉여 국유재산 처리 권한을 부여한다. 특히 재산을 처리하는데 있어서 지방 재개발 기관(Local Redevelopment Authority : LRA)에게 군기지 및 토지를 경제개발과 직업창출을 목적으로 재사용 한다면 본래의 가격(initial cost)으로 매각하지는 않도록 하였다. 재산처리 관련법에 관한 자세한 내용은 이후에 다시 언급토록 하겠다. 환경 관련법은 재산을 처리하기 전 연방정부가 환경평가를 실시토록 규정했으며, 또한 국방부는 환경복구를 반드시 하도록 강제하고 있다.

### 3.2.2 민수전환을 위한 조직 구성

미국은 전반적인 군사기지 민수전환 과정을 통제하기 위한 기관과 지방정부가 군사기지의 재개발을 원활하게 실시할 수 있도록 지원하는 기관을 설립하였다.

먼저 미국은 연방정부 내에 군사기지 폐쇄 및 재배치 위원회(Defense Base Closure and Realignment Commission)를 설치하였다. 미국의 군사기지 민수전환 사업은 군사기지 폐쇄 및 재배치 위원회의 엄격한 심의 절차를 거쳐 승인을 얻어야만 시행되어졌다. 이 위원회는 연방정부 내의

독립적인 기관으로서, 1명의 위원장(chairman)과 7명의 위원, 수십 명의 위원참모(commision staff)로 구성된다. 위원회는 1991년, 1993년, 1995년에 열렸으며 미 국방장관이 군사기지 폐쇄 후보지를 선정하여 위원회에 보고를 하면 지방정부 관계자, 국방부 대표, 군사기지 폐쇄 및 재배치와 그로 인한 지역사회에 미치는 영향에 대한 학문적 의견을 제시하는 전문가 등 관련 위원들이 모인 자리에서 공개적으로 심의를 하였다. 이 때 국방장관은 후보지 선정을 반드시 전력구조 계획에(Force-Structure Plan) 기초하여야 했으며, 위원회에서 이를 기반으로 하여 군사기지의 민수전환 대상에 대한 제한사항들을 심의하고 결정하였다. 이러한 심의는 공개적으로 이루어졌으며 이를 위해 군 기지들의 이전 후보 지역들을 방문하고 그 지방정부의 대표자들을 만나 의견을 교환하였으며 시민들의 여론에도 귀를 기울여 적극적인 대화채널을 형성하였다. 그리고 위원회에서 최종적으로 선택된 후보지가 대통령에게 보고되어 승인을 득하게 되면 사업계획은 시행되었다.

다음으로 중앙정부 산하에 지방정부를 지원하기 위한 여러 관련조직들을 구성하였다. 대표적인 기관으로 미 국방부의 경제 조정국(Office of Economic Adjustment : OEA)을 들 수 있다. 이 기관은 지방정부가 기지의 민수전환 사업을 기획

하는데 기술적인 지원과 재정적인 지원을 해준다. 또한, 상무부의 경제개발국(Economic Development Administration : EDA)의 지원도 매우 중요하다. 이 기관은 민간부문(private sector)과 지역의 공공부문(local public sector)을 조율하여 기지 폐쇄시 갑작스럽게 발생할 수 있는 경제적 혼란을 최소화시키는 기능을 수행하게 된다. 그리고 미 연방 항공청(Federal Aviation Administration : FAA)은 군 항공부대를 민수용 공항으로 전환시키는데 재정적 지원을 해주는 중요한 기능을 수행하는 기관이다. 이 외에도 미국은 군사기지의 민수전환 과정에 발생하는 인력 해고로 인한 실업자 발생 문제를 해결하기 위한 지원 프로그램을 만들어 시행하였다.[6]

이와 같이 지방정부의 군사기지 재개발은 국가적 차원에서 뿐만 아니라 지역사회 자체적으로도 지원하는 기관을 설립하였다. 미국의 지역사회는 군사기지 폐쇄로 인한 지역을 개발하여 성공적으로 재사용하기 위해 지방재개발기관(Local Revelopment Authority : 이하 LRA)이라는 지역관리 조직을 설립했다. LRA의 역할은 폐쇄예정인 군사기지와 부지를 획득하고 개발하여 재사용하기 위한 전반적인 계획을 수립하는 것이다. 그리고 LRA는 연방정부와 국방부, 지방정부와 지역 주민들간의 의사소통(channel communication)을 담당한다.[7]

### 3.2.3. 군사기지 및 부지 처리

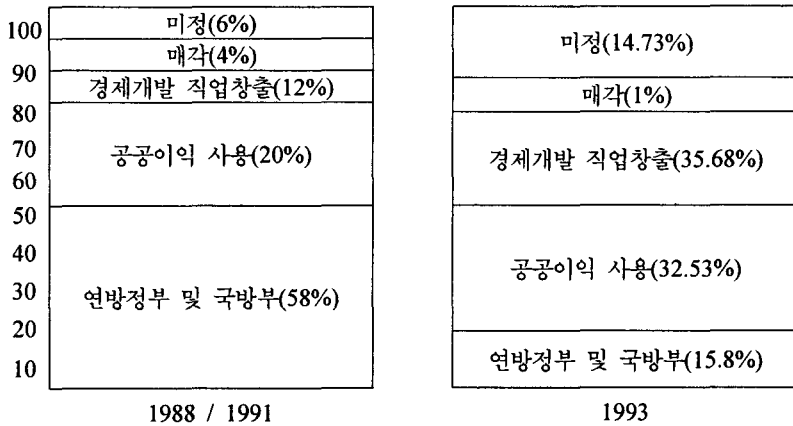
미국은 군사기지의 시설 및 부지 처리도 법으로 보장하고 있다. 미국은 최초 1949년에 제정된 연방정부의 자산과 행정 서비스 관련 규정(Federal Property and Administrative Service Act 1949)을 근거로 군사기지와 부지가 공공의 목적(public benefit)으로 재사용될 경우에는 지방정부에게 무상(no-cost)으로 양도를 하며, 그 외의 목적으로 사용될 경우에는 적절한 시장 가치(fair market

value) 이하의 범위 내에서 협상을 통해 가격을 결정하여 매각하도록 보장하였다.

1993년 클린턴 정부시절에는 경제부흥(economic renewal)을 위해 군사기지의 민수전환을 위한 5개 부문 프로그램(five-part program)을 만들어 민수전환을 시행하였다. 경제부흥이 신속하게 이루어지기 위해서는 전환예정인 군사기지 및 부지가 신속하게 재개발 되어야 하며, 이를 위해서는 기지와 부지가 지방정부로 신속히 양도가 되어야 하므로 미 국방부에서는 군사기지를 지방정부에게 무상으로 양도하는 것을 제안하였다. 그러나 미 연방정부는 국방부와 LRA간 협상을 통해 시장가격 이하 범위 내에서 매각을 할 수 있도록 하였다. 그러나 이처럼 기준선을 정해 놓고 가격 협상을 하는 작업이 때로는 협상시간의 장기화로 오히려 양도시기가 지연되어 재개발 역시 늦어지는 문제점을 발생시켰기 때문에 미 연방정부는 군사기지 시설 및 부지를 다시 무상으로 양도하게 하였다.[8] 그리고 지방정부가 무상으로 양도받은 군사기지와 부지의 재개발로 발생하는 경제적 이익은 모두 군 기지와 지역 경제를 위해 재투자되도록 하였다.

1988년, 1991년, 1993년의 BRAC에서 실제로 미국이 폐쇄된 군사기지 및 부지를 재사용한 내용은 <그림 1>과 같다. <그림 1>에서의 연방정부 및 국방부 부문은 국가안보를 위해 군사기지 및 부지를 보존해야 했기 때문에 연방정부와 국방부가 사용했다는 것을 나타낸 것이며, 공공이익으로 사용된 부문과 경제이익을 창출하기 위해 사용된 부문은 지방정부에게 무상으로 양도된 것을 나타낸 것이다. 그리고 매각은 공공이익을 위한 목적과 경제이익을 창출하기 위한 목적 외에 사용된 부문으로서 지방정부에게 시장가격의 이하 범위에서 결정된 최저가격으로 매각된 것을 나타낸 것이다.

군사기지 및 부지의 재사용 중 연방정부 및 국방부의 비율이 높다는 것은 지방정부로의 군사기



〈그림 1〉 군사기지 및 부지 재사용

출 처 : GAO, *Update on the Status of Bases Closed in 1988, 1991 and 1993*  
(Washington D.C. : GAO, 1996), p. 14.

지 민수전환이 활발히 일어나지 않았다는 것으로 해석될 수 있다. <그림 1>에서 보는 것과 같이 1988년과 1991년의 연방정부 및 국방부의 사용 비율이 1993년에 비해 약 4배 가량이 높음을 알 수 있다. 이러한 현상의 주된 원인은 군사기지의 환경오염으로 인해 정화비용이 많이 소요되었기 때문인 것으로 분석된다. 이러한 점에서도 환경오염의 정화가 군사기지의 민수전환에 영향을 미치는 중요한 요소임을 알 수 있다.

### 3.3 소결론

이상에서 분석된 바에 의하면 한국과 미국의 군사기지 민수전환은 다음과 같이 두 가지 측면에서 차이점을 발견할 수 있다.

첫째, 군사기지 민수전환 실시의 동기이다. 한국은 지방자치단체의 요구와 대통령의 지시에 따라 군사기지의 위치를 조정하였다. 따라서 한국군의 군사기지 민수전환은 자연적으로 부대이전의 결과일 수 밖에 없었다. 그러나 미국은 변화하는 안보환경과 국가전략에 발맞춘 군 현대화를 위한

목적으로 군사기지의 민수전환을 추진하였다.

둘째, 군사기지 민수전환 과정상의 주안점이다. 한국은 군사기지의 민수전환 사업에서 부대 및 토지를 매각하여 이전비용을 확보한 후 안전하게 부대를 이전하는데 중점을 두었으나, 미국은 군사기지를 폐쇄한 후 지방정부가 군사기지를 재개발하여 지역 경제를 회복할 수 있도록 국가적인 차원에서 정책적으로 지원을 하는 것에 중점을 두었다.

## 4. 한국군 군사기지 민수전환의 문제점

### 4.1 한국군 군사기지 민수전환의 현실태

현재 한국군 군사기지의 민수전환은 과거에 주류를 이루었던 부대이전 사업의 형태와 군 현대화 추진 사업의 형태가 병합되어 나타나고 있다. 그것은 미래 전장에 부합하는 군사력 건설을 위해 마련된 국방개혁 2020의 부대 통·폐합 사업과 주한미군 기지이전사업으로 대별될 수 있다.

먼저 국방개혁 2020의 부대구조 개혁 계획은 기존 10개 군단 중 후방의 2개 군단을 해체하고

1개의 기동군단을 창설하는 등 군단 수를 6개로 줄이고 현재 47개인 사단도 20여 개로 통·폐합한다는 것이다. 이러한 계획에 의해 추진되는 부대 통·폐합은 과거와 달리 기지폐쇄에 따른 민수 전환이 이루어질 것이므로 민수전환에 대해 현재와는 다른 시각이 요구된다.

다음으로 주한미군 기지이전사업은 이전비용 마련과 기지 환경오염 문제로 국방부와 지방자치단체 간의 갈등이 상당히 심각한 상태이다. 이전비용 마련에 있어서 국방부에서는 주한미군 기지를 반환받게 되면 매각을 통해 기지 이전비용을 충당하려 하지만 지방자치단체들은 이들 기지들을 무상으로 양여받기를 원한다. 해당 지방자치단체들은 재정적 한계로 반환기지를 매입하기에는 어려움이 따른다는 것이다. 따라서 이들은 기지를 무상으로 양여 받아야만 지방자치단체가 계획한 대로 공공목적으로 활용할 수 있음을 강력히 주장하고 있다.

주한미군 기지의 환경오염 문제 또한 상당히 심각한 상태이다. 한·미 협의에 따르면 미군 기지를 반환받을 경우에는 환경오염 실태조사를 하도록 되어 있는데 현재 조사항목은 토양과 지하수 속에 함유돼 있는 중금속과 유류 성분 등 16가지 항목을 중심으로 진행될 뿐 폐기물 부분은 별도로 다루지지 않고 있다고 한다. 만약 이런 상태로 기지를 반환받은 후에 각종 폐기물들이 발견된다면 반환기지의 환경오염 복구비용을 한국이 전적으로 부담하게 되어 민수전환을 더욱 어렵게 만들 것이다.

이와 같이 현재 한국군의 군사기지 민수전환 사업은 군사시설을 매각하려는 국방부와 무상으로 양여 받으려는 지방자치단체간의 갈등이 가장 큰 장애물이 되고 있으며, 환경오염 문제에 대한 부적절한 대응으로 국민들의 반감을 사게 되어 민수전환에 대한 공감대를 형성하지 못하고 있는 실정이다.

## 4.2 경험적 측면에서의 문제점

35사단 부대이전 사업은 1991년 전주시의 이전 건의 이후 15년 만에 성사된 것이었다. 이와 같이 부대이전 사업이 장기화된 주된 이유는 이전 사업비 확보와 이전지역을 결정하는 문제로 국방부와 전주시 간의 합의가 지연되었기 때문이었다. 국방부와 전주시 간의 사업비 마련 문제와 이전 지역 결정 문제에 대한 상호 이익이 상충된 결과 갈등이 첨예화되어 기간이 장기화되었던 것이다. 그리고 부대이전 사업이 기부채납 대 양여 방식으로 결정되었기 때문에 모든 사업비용을 전주시가 단독으로 해결하게 되었다. 이러한 사례에서 추출할 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 중앙정부인 국방부와 지방자치 단체 간 유기적인 협조체제가 형성되지 못했다는 것이다. 35사단 부대이전 사업 진행 간 전주시는 건의안이 받아들여질 수 있도록 국회의원을 통해 이전건의안을 국회에 청원하였고 언론매체를 활용하여 전주시가 유리하도록 상황을 조성했으며, 국방부는 이러한 전주시를 비방하였다.[3] 이로 인해 국방부와 전주시간의 협의는 순조롭게 진행되지 못했다.

둘째, 국방부의 소극적인 태도이다. 35사단 이전 사업이 기부채납 대 양여 방식으로 결정됨에 따라 국방부는 이전 지역 후보지 선정, 기존 부지 환경조사, 대중 홍보활동 등을 전주시에게 일임시켰다.[3] 35사단 및 국방부는 이전비용의 안정적 확보로 부대이전을 하는 데에만 급급하였다.

셋째, 중앙정부의 지원이 미흡했다. 중앙정부는 전주시가 부지를 개발하는데 필요한 재정적 지원을 실시하지 않았을 뿐만 아니라 민간사업자가 이익(私益)을 위해 지역을 개발하려는 것을 방지할 수 있는 제도적 장치도 마련하지 않았던 것이다. 전주시는 부지개발에 필요한 사업자금을 마련하기 위해 민간사업자를 유치하였고 민간사업자는 개발이익금을 확보하기 위해 기존 부지에 아파트

단지를 형성하는 등의 고밀도 개발 전략을 추진하려 하였다. 이는 결과적으로 부지가 친환경적으로 개발되어야 한다는 전주시민들의 염원을 무산시키는 결과를 초래하였으며 동시에 이전사업 비용을 모두 전주시에 부담하는 것은 부당하다는 전주시민들의 부정적 여론을 급증시켰다.

### 4.3 종합적인 문제점

한국군 군사기지 민수전환의 현실태와 경험적 사례를 종합적으로 판단하여 군사기지 민수전환에 대한 문제점을 도출해 보면, 민수전환에 대한 인식과 경험 부족, 민수전환 기간의 장기화, 민수전환 체제의 미확립, 국민적 공감대 결여와 환경조사의 미흡 등 5가지를 들 수 있겠다.

먼저 민수전환에 대한 인식과 경험 부족은, 한국군의 경우 군사기지 민수전환에 대한 인식과 경험이 부족하여 학문적으로 연구가 미흡하다는 것이다. 이는 미국과 러시아, 서구 각국이 냉전체제 붕괴 이후 많은 전환정책을 수립했을 뿐만 아니라 이에 대한 분석과 평가 역시 학문적, 정책적 수준에서 활발하게 이루어지고 있는 것과는 사뭇 대조적이다. 민수전환에 대한 세계적인 경향과 한국 내 군사기지의 민수전환 소요 증대를 고려했을 때 이는 큰 문제가 된다. 군사기지 민수전환에 대한 연구의 활성화가 이루어지지 않는다면 현재 한국군이 겪고 있는 문제들은 해결되지 못하고 결국 성공적인 군사기지의 민수전환은 어려워진다.

둘째, 민수전환 기간면에서, 한국군의 경우 군사기지의 민수전환을 하기까지 오랜 기간이 소요된다. 예를 들면 35사단의 이전도 14년이라는 장기간이 소요되었으며, 국군 기무사령부의 과천 이전사업 또한 4년의 기간이 걸렸다. 군사기지의 민수전환 기간이 장기화되면 될수록 군사기지의 잠재적 가치가 하락하므로 이를 해결하기 위한 대안이 반드시 모색되어야 한다.

셋째, 민수전환 체제(system)의 미확립 문제가

다. 여기에서 민수전환 체제라 함은 민수전환에 대한 법률 제정, 군·민간 갈등을 해소하기 위한 협의체 구성, 지방자치단체의 지역개발을 위한 국가적 지원제도를 확립하는 것 등을 의미한다. 이것은 국방부 차원의 문제가 아니라 국가적 차원의 문제이다. 주한미군 기지이전사업 추진시 국방부는 파주시의 기지를 매각하기 위한 계획을 추진하였고 파주시는 부지활용 계획을 국방부에 미리 알렸는데도 불구하고 일부가 매각 대상에 포함되어 상당한 불만을 표출하였다. 이러한 현상은 국방부와 지방자치단체 간 민수전환 업무가 체계적으로 협조되고 있지 않다는 것을 의미하는 것이며 또한 사전 협의를 위한 기관이 제대로 갖추어져 있지 않다는 것을 의미한다. 이는 결과적으로 군사기지 민수전환을 순탄하게 처리하고 국민적 공감대를 형성하는데 불리하게 작용할 수 밖에 없다.

군사기지를 처리하는데 있어서도 문제가 있다. 현재 한국은 군사기지 민수전환시 군사기지의 매각을 국유재산법 제31조에서 보장하고 있다. 그러나 이는 지방자치단체의 입장은 고려하지 않고 국방부의 입장만 고려한 것이다. 국방부는 군사기지를 매각할 경우 상당한 이익을 볼 수 있다. 반면 군사기지를 매각할 경우, 지방자치단체는 주도적으로 지역개발을 하기 위해 군사기지를 반드시 매입해야 한다. 이는 지방자치단체가 기지매입과 개발에 드는 모든 비용을 충당해야 함을 의미하는 것이므로 상당한 부담이 된다. 이처럼 국방부와 지방자치단체 간에 현저한 입장차이가 있음에도 불구하고 현재 법은 지방자치단체의 재정적 부담을 전혀 해결하지 못하고 있어 군사기지 매각에 대한 반대여론과 지방자치단체의 군사기지 무상양여 요구는 급증하고 있다.

또 앞에서 살펴본 바와 같이 현재 법은 군사기지 매각대상을 군용시설 이전대상 부대와 유류재산만으로 규정하고 있다. 이는 앞으로 발생할 한국 내 군사기지의 민수전환 형태, 즉 군사기지 폐쇄에 따른 민수전환을 고려한다면 국방부와 지방

자치단체 간 매각처리에 대한 갈등을 더욱 증가시킬 것이다. 그리고 제도적 측면에서 봤을 때, 지방자치단체가 개발비용을 마련하기 위해 민간 사업자를 유치할 경우, 민간사업자가 단독으로 개발계획을 수립하도록 방지하는 것도 큰 문제이다. 이는 35사단 사례의 문제점에서도 지적한 바 있다.

넷째, 국민적 공감대의 결여 문제이다. 미국과는 달리 한국 국민들의 군에 대한 정서는 그리 좋은 편이 아니다. 군 부대 및 시설이 위치함으로 발생하는 긍정적인 측면보다는 그것이 지역 내 경제 발전에 지장을 초래하며 환경오염, 소음공해 등으로 쾌적한 환경 조성이 어렵다는 부정적인 인식이 팽배한 실정이다. 또한 앞서 논의된 바와 같이 지방자치단체 및 지역 주민들은 군사기지의 민수전환시 무상양여를 원하며 지역을 공원 단지 조성 또는 지역 공공기관을 설립하여 모든 주민들의 편익을 도모하길 바란다. 이러한 바램은 국방부의 군사기지 매각 의도와는 상반되기 때문에 민수전환에 대한 공감대는 전혀 형성되지 못하고 있는 실정이다. 주한미군 기지이전사업 추진과정에서 일부 평택 지역 주민들과 시민단체의 반대시위는 민수전환에 대한 국민적 공감대가 결여되어 있다는 한국의 현실을 반증하는 것이다.

마지막으로 환경조사의 미흡 문제이다. 군사기지의 민수전환시 군사기지 및 부지의 환경오염은 민수전환이 종료되었다고 끝나는 문제가 아니다. 이것은 민수전환이 이루어진 시점부터가 더욱 중요하다. 필리핀은 1991년 11월 클라크 미 공군기지를 반환받은 이후, 미군들이 남긴 환경오염으로 지역 주민들이 지금까지도 각종 질병으로 고통을 받고 있다. 또한 환경오염의 복구는 민수전환시 지역개발 비용만 상승시킨다. 현재 한국군은 주한미군 이전과정에서 환경오염 처리문제로 미국과 협의를 하고 있다. 한·미 주둔군 지위 협정(Status of Forces Agreement : SOFA) 규정상 기지 내 오염사실이 드러나면 원인 제공자가 치유토록 돼 있기 때문에 오염사실을 철저히 파악해야

함에도 불구하고 미군기지 접근이 어려워 해당 지자체는 환경오염 조사시 주체적으로 참여를 하지 못하고 있는 실정이다. 그리고 주한미군 반환기지 환경오염을 처리하기 위한 한·미 양국간의 협의가 치명적 발암물질로 알려진 석면과 방치 폐기물 처리 문제는 빠진 채 진행되고 있다. 즉, 주한미군기지 반환 이후 기지 내에서 석면 등의 심각한 환경문제를 유발시킬 수 있는 각종 폐기물들이 발견될 경우 이를 어떻게 처리할 것인지에 대한 대책도 없이 협의가 진행되고 있어 한국의 입장에서는 이에 대한 철저한 대책이 절실히 요구되고 있다. 따라서 환경문제는 민수전환이 현실화되기 전에 반드시 해결이 되어야 할 중요한 요소이다.

## 5. 한국군 군사기지의 민수전환 전략

주한미군 기지이전계획 추진과 미래 대비 전력구조의 현대화를 위한 한국군의 자체적인 부대 감축으로 한국군에게 있어 군사기지의 민수전환은 필연적으로 발생될 수밖에 없는 과정이며 원활한 부대이전과 감축을 위해서 반드시 성공적으로 달성되어야 하는 중요한 문제이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 한국군 군사기지의 민수전환은 적지 않은 문제들을 안고 있다. 한국군은 이러한 문제들의 해결 없이 군사기지 민수전환의 성공을 보장받기 어려울 것이다. 현재의 민수전환 문제들을 해결하고 장차 민수전환의 성공을 위해서 반드시 필요한 한국군 군사기지의 민수전환 전략들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 한국군 내에서 민수전환에 대한 인식 전환이 필요하며 이에 대한 학문적 연구 역시 반드시 활성화 되어야 한다. 국제 안보 환경의 변화로 군사기지의 민수전환은 지속적으로 이루어지고 있으며 한국의 경우도 주한미군 기지의 이전과 한국군의 현대화를 통한 부대 통·폐합 등을 고려한다면 군사기지의 민수전환은 피할 수 없는 현실이라는 사실을 인식해야 한다. 학문적으로도 국방대

학교나 한국국방연구원(Korea Institute for Defense Analyses : KIDA) 등 국방관련 교육 및 연구기관에서 주도적으로 연구가 이루어져야 한다. 그리고 이러한 기관에서 군사기지 민수전환 경험이 한국에 비해 매우 풍부한 미국, 독일 등의 민수전환 사례를 분석해야 한다. 이러한 분석들을 통해서 한국에 대한 함의를 도출할 수 있으며, 이는 곧 민수전환의 성공도를 높이는 결과를 가져올 수 있다.

둘째, 군사기지 매각에 관한 법률 보완이다. 이는 군사기지의 민수전환 사업을 장기화시키는 것을 방지한다. 앞에서 살펴본 바와 같이 민수전환 사업 장기화의 주된 원인은 군사기지를 처리하는데 있어서 국방부와 지방자치단체 간의 이익 상충으로 인한 갈등과 민수전환 및 부대이전시 지역주민들의 반대 여론 고조 등이었다. 이를 해결하기 위해서는 군사기지 매각에 대한 법률을 보완해야 한다. 앞서 문제점에서 지적한 바와 같이 군사기지를 매각하는 데 있어서 지방정부의 재정적 부담을 전혀 해결해주지 못하고 있는 법을 개선해야 한다. 즉, 국방부와 지방자치단체의 입장을 모두 고려하여 군사기지 매각을 보장하고 지방자치단체가 군사기지를 매입할 경우 군사기지를 재개발하는데 필요한 비용의 일부를 지원할 수 있도록 국가적 차원에서 법률로써 보장을 해주어야 할 것이다. 민수전환 사례에서 살펴본 바와 같이 미국이 군사기지를 매각함에 있어 지방정부에 대한 지원을 법으로 보장하고 있는 점과 국가적 차원에서 지방정부에 의한 군사기지 재개발을 지원하고 있는 점은 시사하는 바가 크다. 미국은 클린턴 정부 시절 군사기지외 토지를 지방정부에게 양도함에 있어 시장 가격 또는 그보다 낮은 가격으로 매각을 할 수 있도록 하여 지방정부의 부담을 덜어 주었다. 또한, 미국은 중앙정부 내의 기관들 즉, 국방부의 경제 조정국, 상무성의 경제개발국, 미 항공연방청이 군사기지의 개발계획을 수립할 때 지방정부를 도울 수 있도록 하고 재개발간에 재정적

지원을 하도록 하였다. 따라서 한국도 국방부 내에 군사기지 민수전환 문제를 다룰 수 있는 전문기관을 설립하여 관련 지방자치단체들의 개발을 돕도록 하고 국가 차원에서 재정적 지원을 해 줄 수 있도록 법적 근거를 만든다면 국방부와 지방자치단체의 상호이익을 어느 정도 충족시킬 수 있을 것이다.

군사기지의 민수전환 매각에 대한 법률 문제에서 한 가지 더 해결해야 할 것은 매각을 할 수 있는 대상의 규정문제이다. 현재는 매각 대상으로 군용시설 교외이전 대상부지와 유희재산만을 규정하고 있는데, 앞서 문제점에서 지적했듯이 이는 앞으로의 군사기지의 민수전환 형태를 예상할 경우 국방부와 지방자치정부 간 갈등의 씨앗이 될 가능성이 크다. 그러므로 한국은 군사기지 매각 대상에 ‘폐쇄예정인 기지’를 추가하여 대상범위를 확대하여야 할 것이다.

그리고 지방자치단체가 민간사업자를 유치하여 지역개발을 하더라도 지방자치단체와 민간사업자가 공동으로 지역개발 계획을 수립하도록 제도적으로 보장해야 한다. 이렇게 함으로써 지방자치단체 및 민간 사업자는 부지 개발 계획을 세울 때 공공성을 추구할 수 있다.

셋째, 국방부와 지방자치단체 간 협의체를 구성하여 유기적인 협조체제를 구성하는 것이다. 미국의 경우 연방정부와 국방부, 지방정부와 지역주민들 간의 의사소통을 담당하는 지방 재개발 기관(Local Redevelopment Authority)이 있다. 이 기관은 의사소통 외에도 지역개발을 계획하는데도 도움을 준다. 한국도 국방부 내 민수전환 전문기관과 전국의 지방자치단체를 대표할 수 있는 기관을 설립하여 군사기지 민수전환시 발생할 수 있는 갈등과 문제들을 해결할 수 있도록 해야 한다. 국방부 내 전담기관과 지자체 대표기관의 정기적인 협의는 이를 해결하는데 큰 도움이 될 것이다.

넷째, 군사기지의 민수전환 사업에 참여하는 기관들은 민수전환에 대한 국민적 공감대가 형성될

수 있도록 적극적인 대중홍보활동을 해야 한다. 국방부와 지방자치단체는 정기적인 공청회를 공동으로 주최하여야 한다. 미국은 중앙정부 내에 민수전환을 위한 독립적인 위원회가 있다. 위원회의는 대중매체를 활용하여 공개적으로 이루어진다. 한국의 경우에도 이와 같이 대중매체 활용과 정기적인 공청회 실시로 체계적이고 치밀한하게 홍보활동을 해야 할 것이다.

마지막으로 군사기지 평가 및 환경조사를 철저히 해야 한다. 환경오염의 위험성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 만큼 중요한 사안이다. 그러므로 주한미군 기지 반환 전에 한국은 반드시 철저한 환경조사를 거친 후에 반환받을 수 있도록 해야 한다. 한·미간 환경문제 해결을 위한 협의 시에는 반환 후 환경오염 문제가 발생할 시 환경정화 비용을 미군이 부담토록 규정해야 한다. 독일은 미군기지를 반환 받을 시 미군측과 환경오염 조사 및 복구 조치 조항에 관해 구체적으로 협약을 맺어 사후 오염사고 등에 대비했다. 이처럼 한국 내 군사기지 민수전환 시에도 환경문제는 확실하고 분명하게 합의하여 처리를 해야 한다. 그러기 위해서는 환경업무를 담당할 수 있는 전문가가 필요하다. 한국의 경우 국방부 내 군사시설국 예하에 환경보전팀이 조직되어 있다. 환경보전팀은 국방부가 마련한 군환경보전지침에 의거 군 환경관리 업무를 담당하고 있다. 특히, 점검하고 있는 환경보전활동 수요 충족을 위해 군·관 환경협의회를 결성하여 지속적으로 상호지원 및 협조체계를 구축하고 있다.[9] 군·관 환경협의회의의 주 임무는 군 환경보전을 위한 전문인력을 교육하고 군의 요청사항을 협의·지원하며 자연정화, 환경재해 구조, 환경복구 활동 등에 대한 관(官)의 요청사항을 협의·지원하는 것이다. 이와 같이 현재 한국군은 환경오염을 방지하기 위한 체계는 어느

정도 갖추어져 있으나, 이러한 체계를 지속적으로 유지시키고 발전시켜야 한다. 그리고 특히, 국방부는 환경보전팀 주도로 군 시설 이전사업 등으로 폐쇄 및 용도가 전환되는 부지에 대한 정화사업을 위해 오염원 조사에서 복원·검증까지의 표준화된 절차 및 정화기술을 개발함으로써 장차 오염지역 정화예산을 절감할 수 있는 기반 마련을 추진해야 할 것이다.[4]

## 6. 결 론

냉전체제의 붕괴 이후 군비감축의 일환으로 군사기지의 민수전환은 활발히 진행 중에 있다. 이러한 군사기지의 민수전환은 군비감축으로 전력이 약화됨을 의미하는 것이 아니라 전환되는 군사시설을 첨단화되고 현대화된 전력으로 대체함에 따라 전력이 더욱 강화됨을 의미하는 것이다. 즉, 군사기지의 민수전환은 현대화된 전력을 보유하기 위해 필요한 과정인 것이다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 한국군의 현실은 시대가 요구하는 군사기지의 민수전환 수준에 미치지 못하고 있는 실정이다. 국방개혁 2020의 부대 통·폐합 계획과 주한미군 기지이전사업의 성공으로 슬림화된 부대구조와 현대화된 전력구조를 갖추기 위해서는 현재 한국군이 안고 있는 군사기지 민수전환의 문제점은 시급히 해결되어야만 한다. 이러한 문제점들을 해결할 수 있는 전략들을 제안하면 다음과 같다.

첫째, 한국은 군사기지의 민수전환에 대한 인식을 전환해야 하며 이에 대한 학문적 연구가 활성화되어야 한다. 한국군의 현대화를 위해 성공적인 군사기지의 민수전환은 반드시 이루어져야 하며 여러 국가들의 군사기지의 민수전환 사례를 분석하여 한국에 대한 합의를 도출하여 민수전환 업무

4) 미국의 경우, 1986년 특별기금수정법의 제정으로 국방성 주도의 군 환경복구 프로그램(Defense Environmental Restoration Program, DERP)이라는 획기적인 오염정화사업을 공식적으로 시작하였다.



의 수준을 한층 높여야 할 것이다.

둘째, 체계적인 민수전환 체제를 확립해야 한다. 이것은 다른 전략들에 비해 국가적인 노력을 더욱 집중시켜야만 한다. 국방부가 군사기지를 매각할 수 있도록 법적으로 보장하고 지방자치단체가 군사기지를 재개발 할 수 있도록 중앙정부는 재정적인 지원과 제도적인 지원을 해 주어야 한다. 또한 국방부와 지방자치단체간 민수전환을 위한 협의체를 구성하여 원활한 의사소통이 될 수 있도록 해야 하며 적극적인 대중홍보활동으로 국민적 공감대를 형성하는 것도 상당히 중요하다. 그래야만 군사기지 민수전환이 장기화되는 것을 방지할 수 있으며 민수전환 과정 중 발생할 수 있는 문제들을 효과적으로 해결할 수가 있다.

셋째, 군사기지의 민수전환이 현실화되기 전에 환경조사가 철저히 이루어져야 하며 군사기지의 환경오염의 정화 또한 완벽하게 이루어져야만 한다. 환경오염 문제는 민수전환이 완료된 이후에도 문제의 소지가 될 수 있으며 재정적으로도 상당한 비용이 지출될 우려가 있기 때문에 확실하게 처리되어야만 하는 사안이다.

이상과 같은 전략들의 실현으로 한국은 군사력 운용에 대한 융통성과 첨단화된 전력을 갖추기 위한 국방재원을 확보하여 전력구조 현대화에 한걸음 더 전진할 수 있을 것이다.

## 참고문헌

- [1] BICC, "Conversion Survey 1996 : Global Disarmament, Demilitarization and Demobilization", Conversion Survey 1996, 1996.
- [2] BICC, Study On the Re-use of former Military Lands, Bonn : BICC Press, 1997.
- [3] 35사단 부대이전사업단, 『사단사령부 이전 역사』, 전주 : 35사단, 2006.
- [4] Courter, Jim, "Defense Base Closure and Realignment Commision", Washington D.C., 1993.
- [5] GAO, Update on the Status of Bases Closed in 1988, 1991 and 1993, Washington D.C. : GAO, 1996.
- [6] Bischak, Greg, "National Commission for Economic Conversion & Disarmament" (<http://www.webcom.com/ncned>)
- [7] Frieden, Bernard J. and Baxter, Chrisie I., From Barracks to Business, Massachusetts : MIT, 2000.
- [8] Podagrosi, Katy, "Economic Renewal : Community Reuse of Former Military Bases" ([http://www.bens.org/releases\\_0597.html](http://www.bens.org/releases_0597.html))
- [9] 국방부, 『군환경관리지침』, 서울 : 국방부, 2002.

..... | 저자 소개 | .....

**이 필 중 (E-mail : pjle50@hanmail.net)**

- 1974 육군사관학교 토목공학과 졸업(학사)
- 1984 미국 Wisconsin University 경제학(석사)
- 1990 영국 Aberdeen University 정치경제학(박사)
- 현재 국방대학교 안전보장대학원 군사전략학부 교수
- 관심분야 군사력 건설과 유지, 국방비, 군사동원, 국방경제  
<주요저서 / 논문>
  - 「한국의 병력동원제도 발전방안」(국방부, 2002)
  - 「IMF 관리체제하에서의 국방비 문제」(국방연구, 1999)
  - 「The ROK's Defense Budgeting Decisions(1995~1997)」(KNDU Review, 1998)
  - 「21세기를 지향하는 한국의 국방」(공저, 고려서적, 1996)

**장 현 주 (E-mail : jjhj58@hanmail.net)**

- 2002 육군사관학교 운영분석과 졸업(학사)
- 2006 국방대학교 안전보장대학원 군사전략학부 졸업(석사)
- 현재 육군사관학교 훈육장교
- 관심분야 군사동원, 군사력 건설, 국방정책 등