

A Study on Civilian-Military Conflict on THAAD Placement

Kyoung Hwan Kim^{1#}, Hyo Sun Park^{2*}

¹ The 6th Army Corps, Ja jak-dong, Gyeonggi-do, Pocheon, Korea

² Department of Military Studies, Cheongju University, 298 Daesung-ro, Cheongwon-gu, Cheongju, Korea

Abstract

The purpose of this study is to propose solutions for civilian-conflict management through the analysis of conflict factors surrounding the THAAD placement in Korea. Based on system theory, we classified conflicting factors of THAAD found in various editorials and commentaries by type and analyzed accordingly. We pointed out the lack of communication between civilian and military as a major barrier of the existing resolution system for civilian-military conflict. The implication is that the preliminary preparation and prevention activities are critical for conflict resolution in national projects and the preemptive conflict resolution system can handle civilian-military conflicts that continue to arise due to the conflicts between national security and private interests. On the basis of communication and systematic solutions, it is necessary to utilize positive aspects of conflict but avoid prolonged conflicts.

Key words: THAAD(terminal high altitude area defense), civilian-military conflict, nuclear provocation, public conflict, value conflict

1. 서론

박근혜정부는 사드(THAAD, Terminal High Altitude Area Defence) 배치 발표를 통해 국가안보전략이 커다란 시험대에 올라 있음을 보여주었고, 동시에 국가안보 상황에 대한 국민적 신뢰와 조속한 대책 강구가 필요하다는 것을 알려주었다. 그동안 정부는 북한의 핵과 미사일 위기에 대응하기 위해서 현실주의 학자들이 주장하는 내적균형과 외적균형 전략 중에서 한·미 동맹을 근간으로 한 사드배치로 외적균형을 통한 국가안보전략을 추진하여 왔다. 이러한 전략은 단기적으로 확고부동한

대북 억지력을 확보를 위해서는 사드배치와 한·미 군사훈련의 강화 등을 통해 시급한 국가안보를 해결함과 동시에, 장기적으로는 북한을 대화의 장으로 끌어낼 수 있다고 판단하였던 것이다. 그러함에도 불구하고 문재인 정부에서도 사드배치 및 발사대의 추가반입 등에 관한 진실공방으로부터 한미동맹의 근간을 흔드는 ‘사드 소모전’이 벌어지고 있다.

대한민국 헌법 제5조 제2항에 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 한다.” 라고 명시된 것처럼 같이 국가의 안보를 위해 현재 하층방어 시스템 중심인 대한민국의 미사일방어

The 1st author: Kyoung Hwan Kim, Tel. +82-10-7133-5290, e-mail. kei00042@naver.com

* Corresponding author: Hyo Sun Park, Tel. +82-43-229-7952, Fax. +82-43-229-7950, e-mail. phs6166@cju.ac.kr

체계의 한계점을 해결하고자 고고도에서 요격할 수 있는 사드라는 방어무기를 선택한 것이다(Choi, 2014: 529). 이러한 사드배치가 한국안보에 미치는 영향은 사드 배치는 북한의 핵과 미사일에 대한 억지력을 확보함은 물론 한·미동맹의 결속을 다지고 미국의 지원을 유지하여 한반도 위기에 대처할 수 있다는 것이다. 결국 북한의 핵과 미사일 공격에 대한 방어능력을 향상시킬 수 있기 무기체계는 현재로서는 사드 배치이기 때문이다. 다만 우려되는 것은 한국과 중국의 전략적 협력관계가 악화될 가능성이다(Byun, 2016: 145). 중국은 한·미 양국이 사드 배치를 공식적으로 결정하자 격렬한 비판과 함께 강력하게 항의하는 등 한국에 대한 정치적·경제적 압력을 가하고 기존의 한·중 전략적 협력관계가 훼손될 여지까지도 염려되는 상황이다. 중국의 주장은 한반도에 사드를 배치하는 것은 그동안 유지되어 온 미국과 중국의 동아시아지역 전략적 균형이 무너짐으로써 중국의 안보를 크게 위협하게 될 것이라고 한다(Park, 2016: 144). 그러나 중국의 강력한 반대는 국익에 손실을 줄 수 있다는 논리로 탈바꿈 되어 남남갈등을 부추기는 단초를 제공하고 있을 뿐만 아니라 주권국가로서 자주국방에 대한 도전을 해결하지 못하는 정부의 무능함을 비난하는 처지가 되고 있다는 것이다(Chosun Ilbo, 2016. 7.12).

최초 사드배치와 도입하는 과정에서 어느 지역에 주둔시켜야 하는가라는 문제가 발생하게 되었다. 많은 국민들이 국가의 안보와 핵이라는 수단에 대응하기 위해 사드의 도입에는 찬성하지만 자신의 지역에 주둔시키는 것은 반대를 하고 있기 때문이다. 군부대가 주둔하는 지역의 주민과 지방자치단체는 이들에 대한 지역주민의 재산권과 지자체의 정치적 이익만을 주장하면서 부대 주둔이 가져다주는 긍정적 측면은 경시하며 부대에 대한 기피(NIMBY: not in my backyard)로 이어지면서 차질이 발생한 것이다.

정부는 북한의 방사포와 장사정포의 사거리 밖이면서 전시에 해외로부터 한반도로 전개될 미군 병력과 전 쟁물자들이 조달될 공항과 항만시설이 존재하고, 각종

보급품과 식량이 생산되거나 공급될 영남지역을 보호하고자 경북 지역을 사드배치의 최적의 요충지로 보았다. 그러나 정부는 이러한 필요성과 전략적 목적에 대해서 국민들에게 충분히 예고하거나 설명하지 않았으며, 언론의 추적에 의해 성주지역의 성산포대가 지명되자 마지못해 발표하는 우를 범하였다. 사전 예고나 알림 없이 갑작스럽게 사드 배치를 통보받은 성주주민들의 반발과 투쟁은 어쩌면 정부가 자초한 것과 마찬가지로 인 결과를 가져왔다.

이와 같은 문제는 그동안 ‘제주 민군 복합항 건설’ 과 ‘평택 미군기지 이전사업’ 등의 사례에서도 민군갈등이 심각한 상황까지 번지게 되었다. 이러한 민군갈등은 군이 관련 정책을 집행하기까지 아직도 선 결정 후 토론이라는 고전적 방식을 고집하고 있기 때문이라 본다. 이러한 갈등관리 방식은 강압, 관심전환 등의 개입적 접근방법과 정부중심의 공적 해결방식, 즉 우월한 권력을 무기로 하여 협력이 아닌 권력과 권리를 바탕으로 해결하는 방식이다. 이런 방식은 한국처럼 민주화, 다원화된 사회에서는 효과적이지 못하며 민군갈등 양상이 표면화된 상태에서 그 해결대안을 찾기가 쉽지 않다. 따라서 보다 실효성 있는 민군 갈등관리 방식이 절실하게 요구되고 있는 것이다.

본 연구에서는 사드배치를 둘러싼 갈등요인 분석을 통해 민군 갈등관리 해결방안을 제시하는 것이다. 시스템 이론에 기초하여 갈등관리 유형에 따른 전환과정과 산출결과를 살펴봄으로써 해결방안을 도출하고자 하였다. 갈등요인은 각종 언론매체에서 사드문제를 사설이나 논평으로 제기된 내용을 종합하여 유형별로 분류하고 이를 분석하였다.

II. 이론적 배경 및 현황

1. 민군갈등의 개념 및 유형

갈등의 정의로는 ‘개인이나 집단 사이에 목표 및 이해관계 따위로 적대시 또는 불화하는 일, 상반하는 것을 양보하지 않고 대립하는 것’이 일반적이다(Kim,

2007). 이러한 갈등은 개별 연구에 따라 차이를 보이지만 선행연구에 의하면 4가지의 공통된 특징이 나타난다.

첫째, 동일한 목표를 추구하기 위한 경쟁이 나타난다는 점이다. 동일한 목표를 추구하는 과정에서 경쟁하는 당사자들은 서로 방해하고 충돌한다. 당사자들은 물질적 이익을 증대시키려하고 금전적 비용을 줄이는 등 이익을 추구한다. 기존의 많은 연구들은 이런 갈등 유형을 대개 동일 목표 추구를 위한 경쟁 구조 속에서 발생하는 갈등이 주된 대상이다. 둘째, 관심사의 불일치로 인한 유발이다. 특히 갈등이 발생하였을 때 상대방에 의한 관심사 침해로 야기되는 갈등은 높은 확률로 갈등이 복잡하고 장기화되는 양상을 보였다. 또한 단순하게 하나의 갈등이 충돌하는 것이 아니라 복수의 갈등이 충돌하면서 갈등이 부각되기도 한다. 셋째, 갈등의 표면 구조와 심층심리 구조 측면이다. 갈등대상이 복수인 갈등의 심층심리 구조는 표면적인 갈등대상과 다르다. 따라서 갈등 주제와 심층심리 구조를 파악하는 것은 중요하다. 넷째, 갈등 관련 이해 관계자이다. 갈등에 관련된 당사자들은 단순히 자기 자신뿐만 아니라 가족, 집단, 조직 등 자신이 속한 더 큰 사회체계의 구성원으로서 행동하고 소속 체계의 관심사를 대변한다.

그렇다면 민군갈등의 상위개념인 공공갈등에 관해서도 살펴보면 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」 제2조는 공공갈등을 “공공정책(법령의 제정·개정, 각종 사업계획의 수립·추진을 포함)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌”로 정의하고 있다. 물론 기존 선행 연구들이 정의하는 공공갈등에 관한 개념 정의는 완전히 일치하지는 않으나 대부분의 연구들이 공통적으로 정의하는 공공갈등의 특성에는 다음 3가지 요소가 포함된다.

첫째, ‘정부기관’ 또는 ‘공정기관’이 하나의 이해관계자로서 포함된다는 점이다. 이는 단순한 개인들의 갈등이 아닌 집단과 집단 간의 거대화된 갈등이다. 즉 정부기관이나 공공기관이 논란의 중심에 되는 정책이나 사업의 추진주체로 포함된다. 둘째, 다수의 ‘주민’이 주요 이해관계자로서 포함된다. 일반 시민이거나 특정 지역의 주민일수도 있는데 이들은 지역의 이익이나 논란이 되는 갈등쟁점에 대해 정부기관과는 다른 주장이나 이해관계를 갖고 있는 경우가 대부분이다(Park, 2011: 109). 따라서 공공갈등은 많은 경우 집단민원의 성격을 띠게 된다. 셋째, 특정한 정책이나 사업이 관련되어 있다는 것이다. 따라서 정부가 추진하고자 하는 방향이나 내용, 추진방식에 대해 주요 이해관계자 간에 갈등이 발생하게 되어 정책이나 사업자체를 무산 시키려하는 경우가 대부분이다(Park, 2011: 109).

이러한 공공 갈등의 성격은 크게 갈등 참여 동기에 의한 분류와 갈등의 내용에 의한 분류로 나뉜다. 갈등 참여 동기에 의해 공공갈등을 분류할 경우 아래 <Table 1>에 나타난 바와 같이 ‘가치’ 중심인가 ‘이익’ 중심인가로 나눌 수 있다.

공공갈등은 사적 개인 또는 집단 사이에서 발생하는 민민갈등과는 다른 몇 가지 두드러진 특징을 갖고 있다. 갈등 당사자와 갈등의 원인을 중심으로 해서 공공갈등의 특징을 보기로 하겠다. 먼저 갈등의 당사자와 관련해서 공공갈등이 갖고 있는 가장 두드러진 특징은 이해 당사자 자체가 특정화되기 어렵다는 점을 들 수 있다. 공공갈등의 경우, 직접적 이해관계를 갖는 집단이 크고 다양할 뿐만 아니라 여기에 간접적 이해관계를 갖는 사람들까지 합하면, 당사자의 범위는 전체 국민이 되는 경우도 적지 않다.

Table 1. Public participation in the classification by motive of conflict

Value conflict	- Values, ideals, ideology, philosophy, principles, such as environmental conservation and conflict arising in relation to nuclear or related conflict, etc. - Understanding between the parties is not easy in a compromise difficult concessions.
Profit conflict	- In the process, compensation or Government policies promoting regional development being caused due to conflicts - The compromise, reducing the differences between the parties understand the requirements level.

※ Source: Lee, 2014: 134.

예를 들어 의약분업을 둘러싼 갈등에서 가장 직접적인 이해당사자는 의사 집단과 약사 집단이라고 할 수 있겠지만, 분업이 어떻게 이루어지느냐에 따라서 일반 국민들의 부담이 달라질 수 있다는 점에서 사실상 국민 대다수가 당사자가 될 수 있다. 환경 문제를 주된 쟁점으로 하는 공공갈등의 경우는 이해당사자의 범위가 국경을 넘어 확대될 수도 있다. 따라서 공공갈등의 예방과 해결에 있어서는 당사자의 범주를 어디까지로 할 것인가, 그리고 이들의 지위를 동등하게 부여할 것인가 등이 까다로운 문제로 등장하기 쉽다.

다음으로 갈등 원인과 관련해서 공공갈등이 갖는 특징으로는 그 원인이 복합적이라는 점을 들 수 있다. 중앙정부나 지자체가 시행하는 공공사업을 둘러싼 갈등에서 전형적으로 나타나듯이, 상충된 이해관계와 가치가 모두 갈등의 원인이 된다. 따라서 한편에서는 이익갈등이면서 다른 한편에서는 가치갈등이 된다.

또한 새만금 간척사업이나 천성산 관통터널공사를 둘러싼 갈등에서 볼 수 있듯이, 대립된 전문적 견해가 추가적인 원인이 되기도 한다. 새만금간척사업 관련 갈등에서는 갯벌의 가치, 갯벌의 생성 가능성, 수질 유지의 가능성을 둘러싼 견해 차이가 갈등의 원인 중의 하나가 되었고, 천성산 관통터널 공사 관련 갈등에서는 지하수와 지질에 대한 견해의 차이가 한 가지 원인으로 작용했다. 이점에서 이들 갈등은 정보갈등의 성격을 갖기도 한다.

뿐만 아니라 많은 공공갈등의 경우, 정보의 불충분한 공개와 절차의 불완전한 이행도 갈등의 원인이 된다. 결국 공공갈등은 다양한 요인에 의해 발생하는 복합갈등의 성격을 띠게 된다.

2. 사드의 한반도 배치 현황

사드배치는 한미 정부의 합의하에 전격적으로 이루어졌지만, 주변국들 간에 이해관계가 얽혀서 수많은 논란 속에 배치가 이루어졌다. 특히 논란의 핵심은 미국 정부가 추진하고 있는 MD체제에 한국이 편입 되는 것이 아닌가라는 의구심에 있으며, 이로 인해 한국 정부의

입장은 미국이 추진하고 있는 미사일 방어체제(MD)에 대해 지속적으로 유보적인 입장을 견지해 왔다. 또한 한국형 미사일 방어체제(KAMD)로 북한의 핵을 방어한다는 의사를 표명함으로써, 대화를 통한 한반도 문제 해결이라는 중립적 입장을 취하여 왔으며, MD에 반대하는 중국의 입장을 배려해 왔다(Lee, 2015: 161).

그러나 2016년 7월 8일 북한이 4차 핵실험 감행하자, 전격적으로 사드배치 결정을 발표하게 되었다. 그 이유는 한반도가 더 이상 북한의 핵으로부터 안전지대가 아니라는 사실을 인식하여 국민의 생명 및 재산 보호하는 국가적 사명에 충실하기 위한 최소한의 방어적 태도를 선택하였다고 볼 수 있다. 이는 국민의 안전을 위협하는 명백한 사실을 근거로 대비한다는 점을 간과해서는 안 될 것이며, 국가가 존립하는 가장 중요한 이유라는 시각에서 정당한 조치였다는 평가를 받을 수 있다 (Park, 2016: 42).

Table 2. North Korea's nuclear-related provocative diary

Date	Contents
1985. 12. 12	Nuclear non-proliferation Treaty (NPT)
1991. 12. 31	North-South Joint Declaration of the denuclearization of the Korean peninsula agreed
1993. 03. 12	The UN Security Council on North Korea NPT withdrawal policy official notice
2003. 01. 10	North Korea NPT withdrawal re-declaration
2005. 02. 10	North Korea holds nuclear weapons declaration
2006. 10. 09	The first nuclear test (plutonium)
2009. 04. 05	The chapter is that launch launch tonghae satellite launching ground
2009. 05. 25	The second nuclear test carried out (plutonium)
2012. 04. 13	Gwangmyeongseong No. 3 in the rie Launcher firing a classmate (failure)
2013. 02. 12	The third nuclear test conducted by the (uranium way)
2016. 01. 16	The fourth nuclear test (the hydrogen burnt nuclear test)
2016. 07 09	Submarine launched ballistic missile (SLBM) launch
2016. 09. 05	Labour Department to launch three-foot submarine-launched ballistic missile
2016. 09. 09	Fifth nuclear test conducted

* Source: Ministry of National Defence, Defense White Paper, 2018: 228.

그동안의 북한의 국지적인 핵과 미사일 도발을 살펴 보면, 2016년 1월 6일 4차 핵실험 후 10월까지 <Table 2>와 같이 5차 핵실험을 포함하여 20여 차례 발생하였다. 이와 같이 한국의 안보에 대한 심각한 도전과 위협을 감지한 상태에서 국가안보와 국민의 생명이 보호한다는 차원에서 당위적 결정이었다고 볼 수 있다. 따라서 자국의 국가이익이 주변국의 국익보다는 우선이라는 논리로써 비난의 대상이 될 수 없는 것이다.

주한미군의 사드배치 경과는 PAC-3 2개 대대로는 북한의 핵미사일로부터 그들의 생존성을 보장하기 어렵다고 판단한 데서 비롯되었다. PAC-3에 의한 종말 단계의 방어는 저고도 방어(10~15km)체계로서 단 한번의 요격이 실패할 경우에는 심각한 타격이 예상된다. 그러나 사드는 중고도 방어(40~150km)체계로서 PAC-3와 통합하여 북한의 미사일 공격에 대해서 중첩방어가 가능하다. 2014년 5월 28일 제임스 윈펠드(James A. Winnefeld) 미 합참차장의 “사드의 한국 배치 검토 중이다.”이라는 언급이나(조선일보, 2014. 5.30), 2014년 6월 3일 스키페로티(Curtis Scaparrotti) 한미연합사령관이 “본국에 사드 배치를 요청하였다.”라고 언급한 것이 이러한 맥락이었다(Pressian, 2014. 6. 2).

그러나 이러한 주장은 예상외로 한국에서 반대의 여론에 부딪치게 되었다. 스키페로티 사령관의 언급이 언론에 보도되자 진보성향의 인사들은 중국과의 관계 악화를 이유로 적극적인 반대를 표명하였다. 이들의 주장은 “미국이 한국 내 배치를 검토 중인 사드가 ‘북한뿐만 아니라 중국과 러시아와 같은 인접국까지 커버’할 수 있다 ... 중국은 미국의 한국 내 MD 배치를 동북아의 화약고인 한반도에 미국이 위협한 인화물질을 갖다놓는 것으로 여긴다 ... 미국 주도의 MD가 중국 자신을 겨냥하고 있다고 믿고 있기 때문이다”라는 것이다(Pressian, 2014. 6. 2). 이러한 논리를 바탕으로 한반도에 전쟁이 나면 우리민족은 비참하게 희생이 되겠지만, 미국은 안전하므로 북한을 선제공격해야 한다는 미국의 군사 전략이 주도하게 된다. 트럼프 미국 대통령의 조언자 역할을 하는 하원 의원 린더시 그래햄의 주장처럼 미국에

서는, 군산 복합체의 산업 구조로 인해서 전쟁을 일으키고 이를 통해서 전쟁 물자를 판매를 해야 미국의 경제가 이끌어지므로, 현재 재정적자가 가중되는 상황에서, 미국의 이익을 위해서 타국을 희생할 수도 있다는, 자국우선주의로 전쟁을 일으킬 가능성이 있다는 것이다(Heraldcorp, 2017. 4. 25.)

사드를 둘러싼 한국에서의 논란은 중국에서도 큰 이슈가 되었다. 한중 양국의 언론들이 서로의 입장을 보이면서 사드는 더 이상 국내만의 문제가 아니게 되었다. 그러나 국내에서 나타난 반미성향의 주장은 중국에게는 매우 유리한 요소로 작용하였다. 급기야 2014년 7월 한중 정상회담에서 시진핑 주석은 박근혜 대통령에게 한국이 주권국가로써 미국의 사드 배치를 허용하지 않도록 요청하였다(Chosun Ilbo, 2015. 6. 17).

사드 배치에 대한 국내외의 여론과 한미동맹 및 한중 관계에 상당한 영향을 줄 수 있는 사안으로 번지면서 한국 정부의 사드 배치 문제에 대한 속고는 불가피하였다. 그러다 2016년 1월 6일 북한이 제4차 핵실험을 실시하면서 수소폭탄을 개발하였다고 발표하자 한국에서는 사드의 배치 필요성이 다시 부상하였다. 국가의 안전을 위해 야당에서조차 “북한 핵무장에 가장 좋은 대비책은 미국이 한국에 사드를 배치하는 것”이라면서 “그동안 사드 배치를 미루어 온 것은 중국의 강력한 반대 때문인데, 지금 같은 상황에서 자위권 차원의 사드 배치를 반대할 명분이 없다”고 사드 배치를 요구하게 되었다(Yonhap News, 2016. 1. 14). 그러다가 한미 양국은 2016년 9월 9일 북한이 5차 핵실험을 실시하자 곧 실무단을 구성하여 사드 배치에 관한 실무협의를 추진하게 된 것이다.

3. 선행연구 고찰 및 분석의 틀

갈등에 관한 연구 중 국책사업으로 인하여 발생한 갈등에 관한 연구는 많이 이루어 졌으며, 특히 기피시설로 인식되는 군사시설로 인한 민군간의 갈등은 빈번하게 발생됨에 따라 다양한 관점에서 선행연구가 진행되어 왔다. Yang(1997)은 한국 민군관계의 역사적 전개

와 교훈을 통해 민군관계 연구의 기초를 다졌으며, Kim(2009)은 한국 민군관계 변천에 관한 연구로 총론적인 측면에서 민군관계의 변천에 관해 다루었다.

또한 Lim(2012)은 국책사업 갈등에 관한 연구를 통해 다양한 갈등요인을 분석하고 효과적인 갈등관리 방안을 제시하였으며, Ko(2012)는 국책사업으로 인한 민군 갈등에 있어 지방정부의 역할에 관한 연구를 통해 민·관이 함께 참여하는 협의시스템 구축으로 선제적 갈등 예방의 대안을 제시하였다. Kang(2000)은 갈등과 분쟁의 원인을 제시하고 분쟁 해결을 비롯해 협상 원칙과 중재의 절차와 기법, 공공분쟁의 해결과 갈등관리, 국제분쟁과 평화 만들기까지 구체적으로 설명했다.

위의 선행연구들이 민군관계의 변천사와 갈등의 발생원인 그리고 해결방안 등을 중심으로 연구하였다면, Park & Park(2013)은 정부의 3.0정책을 토대로 선제적 민군 갈등관리시스템 구축방안에 관하여 연구'를 하였으며, Lee(2013)는 군사시설로 인한 민군 갈등을 살펴보고 비교 연구를 통해 분석하였다.

〈Table 3〉과 같이 선행연구에서 나타난 제시하고 있는 분석방법과 연구 내용은 본 연구의 분석기준을 제공하였다. 특히 민군갈등의 변천사를 통하여 군사시설을

기피하는 사회 분위기를 연구 할 수 있게 되었으며, 정부 정책에 따른 선제적 민군갈등관리시스템 구축에 관한 선행 연구는 민군갈등 해소와 협력의 방안 등의 시사점을 제시하였다.

갈등관리시스템을 논하기 위해서는 갈등을 어떻게 파악하는지가 중요하지만, 이보다 앞서 수많은 요소에 의해 발생하는 다양한 갈등에 대해 어떠한 시각으로 바라보아야 하는지, 즉 관점의 수립이 우선되어야 한다. 이는 갈등의 생성 및 발전단계가 복잡하고 다양하듯이 갈등을 다루는 접근법에도 다양한 관점이 존재하기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 수많은 관점 중 집단 간의 갈등을 투입, 전환, 산출, 환류라는 기능으로 설명하고 있는 Walton & Dutton(1969)의 갈등관리 관점을 분석의 기준으로 선정하였다.

우선, 투입에 해당하는 것에는 개인의 요소, 조직의 요소, 상황적 요소 등이 포함된다. 구체적으로 비효율적인 제도개선, 피해에 대한 보상, 작업이나 권력 등의 비대칭성, 역할 불만 등이 포함된다. 이 투입의 요소들이 갈등의 요인이 된다. 전환은 갈등에 대해 각 집단들이 집단의 속성과 환경적 요인에 따라 다양한 반응을 보이는 것이다. 정보의 왜곡과 숨김, 규칙 회피 등의 부정적 기법과 공유되는 기대 형성, 조직내 긴장 제거, 문제에 대한 공동 인식 등 숨기거나 강압적인 해결이 아닌 공개적이고 솔직하게 접근하는 긍정적 기법으로 분류할 수 있다. 산출은 갈등에 대한 해결방안의 결과이다. 갈등이 반드시 조직에 해로운 결과만을 가져오는 것이 아니라 유익한 결과도 가져올 수 있다. 갈등으로 인해 경쟁적 형태가 증폭될 때 집단 간의 견제와 균형 시스템이 유지하는데 공헌할 수 있으며 내부 조직들의 단합력과 부정적 요소에 대한 개선 등 긍정적인 방향으로 이어질 수 있다.

마지막으로 환류는 고위 관리자들의 반응으로 이에 따라 산출에서 나온 갈등 해결 방안이 갈등을 최소화시키거나 반대로 악화시킬 수도 있다. 산출을 통해 나온 결과를 잘 이해하고 적합한 정책 방향이나 보상 방안을 마련한다면 갈등의 원활한 해결을 가능하게 할 것이

Table 3. Civil military conflict-related research

Researchers	The main research contents
Yang(1997)	The history of the relationship between the military and the Korean folk era situation analysis
Choi(2007)	The Study about the Classification of Korea's Civil Military Relations
Yu(2014)	Study on Ways for Preemptive Public Conflicts Resolution Focusing on Case Studies: Centering on Minor Conflicts of Municipal Governments
Ko(2012)	A Role of Local Government in National Mega-Project Conflict: A Case of Jeju Naval Base Conflict
Kang(2000)	Conflict resolution skills manual
Park & Park(2013)	Pre-emptive Military-Civilian Conflict Management System for the Realization of Government 3.0
Lee(2013)	A Study on Civil-Military Conflict Management Systems: Focused on Military Airfield Noise Response Systems of Army and Air Force in Korea

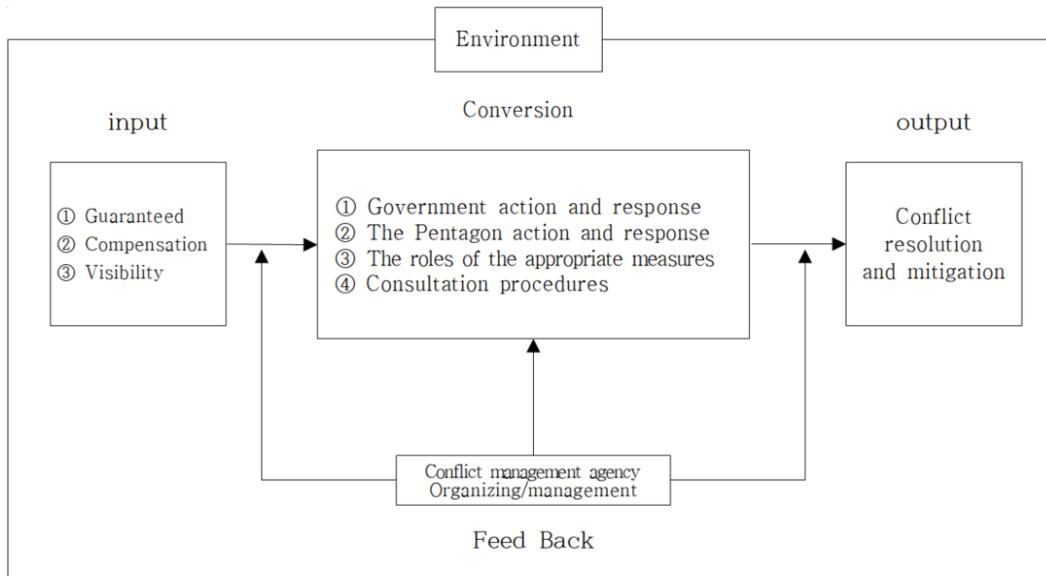


Figure 1. Civil military conflict factor analysis within the framework

다. 따라서 본 연구의 분석의 틀은 <Figure 1>과 같다.

투입요소에는 보장형, 보상형, 시정형으로 분류하였다. 보장형이란 비효율적이고, 비능률적인 행정절차나 제도의 개선, 부대활동에 따른 재산권 침해 등으로 발생하는 갈등을 개념화 한 것으로 비선호시설로 인한 땅 값 하락이나 농작물 피해 등이 그 예가 될 수 있다. 보상형은 군부대의 행동으로 인하여 나타나는 피해에 대한 보상에 관한 문제로 발생하는 갈등이다. 피해에 대한 합의 및 경제적인 보상 또는 조치를 통해 해소될 수 있는 갈등을 개념화 하였다. 마지막인 시정형은 제도와 보상으로 예방 또는 해소될 수 없는 것으로 행정 또는 제도의 문제로 인한 결과에 대하여 백지화 하라는 민원의 영역을 시정형 갈등으로 개념화 하였다. 특정 시설에 대하여 뚜렷한 이유 없이 무조건적인 반대와 혐오가 그 예가 될 수 있다.

III. 연구방법

1. 조사대상 및 자료수집 방법

본 주제가 한반도를 둘러싸고 있는 주변국들의 이해관계가 충돌되고 있는 시점을 감안한다면, 주변국들은 사드배치에 대한 자국의 이익을 고려한 정책결정을 은폐한 채 외교적 수사로 일관하면서 다른 나라의 대응을

살피는 정책에 몰입하고 있는 태도를 보이고 있다. 더불어 사드배치에 대한 각국의 정책은 국가적 비밀이라는 구실로 정확하게 발표하지 않기 때문에 미사여구와 외교적 발언을 중심으로 분석할 수밖에 없는 국제정치적 한계를 극복할 수 없다.

따라서 본 연구는 사드배치를 둘러싼 민군 갈등요인을 분석하기 위하여 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 한겨레, 경향신문, 문화일보 등 주요 일간지의 사설을 인용하여 조사하였다. 특히 일간지의 선정은 보편성과 타당성 차원에서 좌우편향성이 없도록 가능한 동일한 사건에 대해 공정한 내용을 발췌하는데 심혈을 기울였다.

조사기간은 2018년 4월 20일부터 5월 30일까지 약 1개월간 실시하였다. 조사방법은 사드 배치 문제로 인한 민군갈등 내용을 중심으로 인터넷에서 신문 스크랩하여 각 신문사 별로 정리 후 각 언론사들의 관점과 갈등의 원인 그리고 해결 방안을 비교분석 하였다.

2. 조사도구 및 자료 분석방법

본 연구는 기술통계와 수리통계라는 통계분석기법이 아닌 단어의 형태로 수집하고 자료를 주제와 범주로 구분하여 분석하는 질적 연구방법을 택하였다. 이는 “사회현상에 관한 자료를 수집하기 위하여 사용되는 일련의 비통계적인 탐구기법과 과정을 의미한다. 즉 연구

자가 연구문제에 관련하여 수집한 단어, 상징, 그림, 기록, 인공물 등의 질적 자료를 활용하여 단순히 사건과 영상을 기술(description)하는데 그치는 것이 아니라 이해하고, 주관적으로 해석하며, 비판적으로 분석(critical analysis)” 함을 뜻한다(Nam, 2003: 301). 따라서 본 연구는 대중매체인 신문에서 나타난 사례를 중심으로 둔 점에서 실증적 연구이다. 연구의 분석대상은 언어이며, 각 신문사에서 사용한 언어사례를 1차, 2차로 범주화하여 중심개념을 최대한 포괄할 수 있는 개념적 내용으로 도출하였다.

본 연구에서 사용된 신문 사설은 다음과 같다. 한겨레, 문화일보, 경향신문 등은 전자파가 참외에 미치는 영향 등 재산권과 관련된 내용과 지역 주민들의 건강상의 피해 위험과 충돌 위험으로 인한 사회·경제적 손해 등의 문제를 다루며 민·군의 다각적으로 얽혀있는 문제의 원활한 해결을 주장하고 있다.

조선일보와 동아일보의 경우 보수적 성향과 안보 중

심적 관점이 강하게 나타나고 있다. 이 두 언론사 역시 전자파로 인한 주민 걱정이나 보상 문제 등에 대하여 문제점으로 보고 있으나 정부의 대응과 보상책에 대하여 긍정적인 여론과 함께 안보를 위해 사드 배치가 필요하다는 입장을 견지하고 있다(〈Table 3〉).

IV. 연구결과

1. 사드배치에 대한 민군갈등 요인 분석

1) 투입요인

첫째, 민군갈등 보장형 요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째, 사드배치에 따른 지역 내 특산물의 인기 하락으로 인한 민생의 문제가 야기 되었다. 둘째, 사드배치로 인한 전자파 유해요인으로 인한 주민의 건강문제가 제기 되었다. 셋째, 종교적 갈등으로 인해 주민들의 반발이 거세지고 있다.

Table 4. Excerpts from newspaper editorials facts

Newspaper	Title	
Joong-Ang Ilbo	<ul style="list-style-type: none"> - Radiation damage is bound to be larger - It's hard stance on compensation - Land and property at once made the sea of fire - American Saad for the cost to clean up the confusion - Korea should know the U.S. Alliance fatal wounds 	5
Chosun Ilbo	<ul style="list-style-type: none"> - Won-Buddhism shengzhou sanctuaries are situated - Daigu is not a place where THAAD - North Korea nuclear and missile defense to put the fuss is placed in the device - THAAD explains why turning the National Assembly issues 	4
Dong-A Ilbo	<ul style="list-style-type: none"> - South Korea and the United States of the Alliance to make the crack stops the controversy about THAAD - Need a new North Korea policy of the ROK-us Alliance-rooted - Moon Jae-in Government war of attrition THAAD - THAAD grounds provided by the Lotte, There is also a country supposed to be corporate 	4
Hankyoreh	<ul style="list-style-type: none"> - Regime change would expose the United States at a time when THAAD problems - 1 trillion won as a condition of placing THAAD, the ROK Government's responsibility - THAAD is responsible of the Government fooled the placement confirmed - THAAD is when you start the Congressional debate now 	4
Munhwa Ilbo	<ul style="list-style-type: none"> - Republic of Korea 51 days after the arrival of the introduction scene of placement completion THAAD, acute - THAAD claimed representatives responsible for dismantling - Noh young-min one of the important new week there are a lot of THAAD retaliation recognition problems - With China based on the principle of security in conflict, THAAD shouldn't ignore - THAAD effort to appease the three humiliated, undermined the sovereignty is a serious security 	5
Kyunghyang Shinmun	<ul style="list-style-type: none"> - THAAD thief jumped into the presidential Panel to place Korea provoke u.s. military authorities - Hwang, Kim Kwan-Jin, whose mandate would have placed a thief or THAAD - 1 billion dollars and place my thief THAAD called Trump - Do not mention the cost of placing itself in the Trump THAAD rethink - Preemptive action is needed for peace on the Korean peninsula 	5

“옛 미군기지인 캠프롱 주변은 학교와 아파트 등이 밀집한 주거지이기 때문에 사드가 배치되면 전자파 피해가 클 수밖에 없다.”(Chung-Ang Ilbo, 2016. 07. 11)

“고추와 포도 수박 복숭아 등 지역 명품 농산물이 헐값이 되고, 그 피해는 고스란히 농민들에게 돌아갈 것.”(Dong-A Ilbo, 2016. 07. 11.)

“제3 후보지로 성주군 초전면 롯데스카이힐 골프장이 거론되면서 원불교 역시 사태를 지켜보고 있다. 이 골프장에서 직선거리로 500m가량 떨어진 곳에 원불교 성주 성지(聖地)가 자리 잡고 있다.”(Chosun Ilbo, 2016. 07. 09.)

“중국의 사드 보복으로 인한 한국 기업의 어려움 우리 기업의 경쟁력이 떨어 졌다는 것 이 다.”(Munhwa Ilbo, 2017. 07. 29.)

둘째, 민군갈등 보상형 요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 사드 배치 보상이 주민들에 대한 면피용이었다는 의견과 사드 배치 보상이 무산될 가능성도 야기될 수 있으며, 주민들의 불만이 여전한 가운데 정부와 국민간의 보상 합의점을 찾기 힘들다는 것이다.

“지금도 매일 사드 배치 반대 집회가 열리고 있는데 보상책에 대한 입장을 내기 어렵다.”(Chung-Ang Ilbo, 2017. 04. 06)

“(정부 지원 사업들은) 실제 SOC상에 계획들이 다 있는 것들이었다”며 “그 계획을 발표한 수준이었으니, 이번 건에 대해 (성주군) 군수가 주민들에게 면피용으로 써먹은 것.”(Dong-A Ilbo, 2016. 04. 26.)

“(정부 지원 사업들은) 실제 SOC상에 계획들이 다 있는 것들이었다”며 “그 계획을 발표한 수준이었으니, 이번 건에 대해 (성주군) 군수가 주민들에게 면피용으로 써먹은 것.”(Dong-A Ilbo, 2016. 04. 26.)

셋째, 민군갈등 시정형 요인을 분석한 결과는 다음과 같다. 님비 현상의 심화에 따라 각 주민들 간의 사드에 대한 반감이 높아지면서 사드배치 문제의 해결방안 도출이 어렵게 되었다.

“사드가 읍성에 들어서면 농토와 재산을 한꺼번에 불바다로 만들어 버리는 꼴.”(Chung-Ang Ilbo, 2016. 07. 11.)

“정부가 결정을 내리지 않은 사안에 대해 찬반 입장을 밝히기는 어렵지만 많은 국방 전문가들의 견이 대구는 사드를 배치할 만한 곳이 아니라는 것.”(Chosun Ilbo, 2016. 02. 16.)

더불어민주당 서형수(경남 양산을) 의원이 미국의 고고도미사일방어체계(사드·THAAD)를 경북 성주에 배치한다는 공식 발표가 나자 “양산 이외 지역이 결정된 것은 다행.”(Dong-A Ilbo, 2016. 07. 13.)

“시민사회와 야권의 사드 배치 재검토요구를 묵살한 채 밀어붙이더니 탄핵 이후에도 군사작전 하듯이 야밤에 사드장비 국내 반입, 경북 성주 배치 등을 강행.”(Kyunghyang Shinmun, 2017. 05. 30.)

2) 전환요인

본 연구는 사드배치를 둘러싼 민군 갈등요인을 해결하기 위한 조치로서 ① 정부 조치 및 대응, ② 국방부 조치 및 대응, ③ 적절한 조치와 역할분담, ④ 민관 협의절차 등을 분석하였다.

첫째, 정부 조치 및 대응은 사드배치에 대하여 성주 군민들은 반대와 함께 배치에 대한 실질적인 보상과 방안을 주장하였다. 이에 대하여 정부는 행정자치부와 국방부, 성주군은 수차례 협의를 거쳐 사드 배치에 따른 지원 사업을 확정하기로 하였다. 총 1조3000억 규모의 사드 보상책이 예정되었으며 8000억원 규모의 대구~성주 간 고속도로 건설, 5000억원 규모의 대구~성주 간 경전철 건설, 대구~성주 간 국도 30호선 교통환경

개선사업 지원(120억원), 성주군 초전면 경관 정비와 전선 지중화 사업 지원(25억원), 성주참외 군부대 납품, 제3 하나원 건립 우선 지원, 국·공립 어린이집 확충, 관광자원 개발, 풀뿌리 기업 육성 등 총 9개 보상책을 마련하였다. 그러나 이러한 제안에 대해 일부 반대진영에서는 발발하고 있는 상황도 나타났다.

“경북 성주 지역에 대한 종합적 지원방안 마련을 위해 국무조정실 산하에 관계부처 차관들이 참여하는 태스크포스(TF)가 구성돼 운용 중.”(Chung-Ang Ilbo, 2016. 07. 19.)

“성주 발전을 100년 앞당길 첫걸음이 시작, 계획된 사업들이 차질 없이 진행될 수 있도록 ‘정부지원 사업 추진 태스크포스(TF)’를 구성.”(Chung-Ang Ilbo, 2017. 04. 06.)

“사드 배치와 관련해 정부로부터 각종 지원을 약속 받았다고 해 사드배치에 반대하는 주민들의 반발 확산.”(Hankyoreh, 2017. 04. 05.)

둘째, 국방부 조치 및 대응으로 2016년 7월 13일 국방부는 성주 성산포대에 사드배치를 발표하였다. 국방부의 갑작스러운 발표에 성주 군민들은 사드배치에 대하여 반대하며 시위를 이어갔다. 당시 사드배치의 반대 이유에는 지역 내 특산물의 인기하락으로 인한 민생의 문제와 사드배치로 인한 전자파 유해요인으로 인한 주민의 건강문제가 제기 되었다. 특히 전자파 문제는 뇌종양과 백혈병에 걸릴 수 있다는 루머도 SNS 등으로 확산돼 불안감을 부추겼다. 이에 국방부는 사드 레이더 전자파의 안전성과 배치 위치가 해발 400m라는 점을 설명하며 성주는 레이더 범위에 포함되지 않기 때문에 문제가 없다는 등 루머에 대한 진실을 규명하였다. 또한 2016년 7월 18일 현재 괄에 배치되어 있는 사드 시설을 기자들에 공개하며 레이더 전자파의 안전성을 거듭 강조하였다. 사드 시설이 언론에 공개된 적이 처음이라는 점을 보아 매우 이례적이며 그 안전성을 국민들에게 전달하기 위한 국방부의 대응 모습을 확인할 수 있었다.

또한 성주에서 생산되는 참외를 군 장병의 급식으로 제공하여 가격 안정과 참외 특산물 고장의 이미지 제고에도 기여하였다.

“사드 레이더의 인체영향 거리(100m)는 한국군이 운용 중인 그린파인 장거리 대공 레이더(약 520m)의 5분의1 수준.” (Dong-A Ilbo, 2016. 07. 06.)

“오는 17일부터 19일까지 국방부 출입기자들을 대상으로 괄에 배치돼 있는 미군의 사드 시설을 공개하는 행사.”(Chung-Ang Ilbo, 2016. 07. 13.)

“괄 기지의 사드 배치 안전기준은 미 정부 기준보다 높고, 이 기준은 성주지역에 배치되는 사드 포대에도 똑같이 적용될 것.”(Dong-A Ilbo, 2016. 07. 19.)

“국방부서 11억 어치 성주참외가 장병 식탁에 오르고, 전 부대에 납품하도록 지속적으로 국방부와 협의.”(Dong-A Ilbo, 2017. 07. 17.)

셋째, 사드배치에 있어 초기 적절한 조치를 하지 못한 점과 민·군·관의 역할분담이 분명하지 못한 점이 갈등이 크게 확대된 요인 중 하나로 볼 수 있다. 북한의 핵실험에 대응하여 사드배치를 결정했던 정부는 배지 지역을 선정함에 있어서 주민들에 대한 이해와 협조를 제대로 구하지 않은 채, 언론 브리핑을 통해 일방적으로 성주군 성산포대를 사드배치 장소로 결정하였다. 특히, 정부는 사드가 왜 성주에 배치되어야 하는지는 물론 사드 자체의 필요성에 대해 주민들에게 제대로 설명하지 않았다. 발표 후 국방부는 주민들과 협의와 간담회를 추진하였지만, 이미 사드배치장소로 성주군을 결정한 상태에서 국방부의 업무추진은 주민들의 반발만 더욱 거세게 할 뿐이었다. 설상가상으로 초기에 괴담 수준의 루머들은 성주 주민들의 불안감을 더욱 가중시켰다. 성주 인구 4만 5천여 명 중 60% 가량이 참외 농사와 관련 된 일에 종사하며 성주에서 생산되는 참외는

전국 참외 생산량의 60%이상을 차지하고 있는데, 사드 참외라는 이름으로 불리며, 전자파에 달궈진 성주 참외는 먹을 수 없다. 라는 괴담들이 퍼지면서 국방부와 주민간의 갈등은 더욱 깊어만 갔다. 더욱이 발표 초기 정부와 국방부, 성주군 간에 주민 설득을 위한 적절한 역할 분담이 제대로 이루어지지 않은 채, 오히려 성주군이 직접 반대투쟁의 전면에 나서면서 갈등해결을 요원하게 만들어버렸다.

넷째, 민관 협의절차는 커져가는 갈등 속에서 국방부와 정부는 성주 주민들과의 의견 조율의 필요성을 인지하고 국회에서 역시 사드 배치에 대한 검토와 지역 주민들과의 협의 절차에 대한 다양한 방안을 추진하였다. 후속 조치라는 아쉬움이 남는 대치이긴 하지만 합의점 도출을 위한 시도와 사드 배치에 대한 적절성 판단을 위한 협의를 시도하자 하는 모습이 보인다.

“사드 배치는 군사·안보만의 문제가 아니라 경제·외교, 국민의 삶에 직접 영향을 미치는 문제이므로 사회적 합의로 결정해야. 평택 미군기지 이전처럼 국회 비준을 받아야만 하고, 국민투표에 부치는 것도 심각하게 검토.”(Chung-Ang Ilbo, 2016. 07. 11.)

“주민 동의와 설득 과정은 없었고, 영향 평가 등 최소한의 행정적 절차도 무시.”(Hankyoreh, 2017. 04. 26.)

“정부는 사전 상의 없이 배치를 일방적으로 발표했으며, 반대 시민과 대화하기는커녕 물리력으로 밀어 붙였다. 불법적 사드 배치를 누가, 왜 강행했는지 진상규명이 필요.”(Kyunghyang Shinmun, 2017. 04. 26.)

3) 산출요인

지난 2017년 2월 28일 롯데상사와 국방부가 성주 롯데CC와 남양주시 국방부 소유 부지를 교환하면서 사드 배치는 성주로 확정되었고, 지난 4월 26일 새벽 사드레이더와 발사대 2기가 성주 롯데CC에 배치되어 일단락

되었다. 성주와 김천지역 일부주민과 진보단체들로 구성된 사드배치 반대단체는 적극적으로 사드배치 반대를 주장하고 자체적으로 자경단을 편성하여 정부와 마찰을 빚었다. 이에 정부는 성주군에 대해서 정책적인 지원을 실시하기로 결정하고 성주군 지역에 무려 1조 3000억 규모의 사드 보상 성격의 지원 사업을 약속하였다. 또한 주민들이 걱정하던 전자파 문제 역시 안전성의 점검과 실제 사드 포대의 수치를 측정할 결과를 통해 문제가 없음을 확인하였다. 그러나 근본적인 원인인 사드에 관한 갈등은 아직 진행 중이다.

특히, 지난 5월 11일 출범한 문재인 정부는 이전 정부의 사드배치가 법적절차를 제대로 지키지 않았다는 인식하에 절차적 정당성을 지켜야 함을 강조하고, 동시에 추가로 국내에 반입된 발사대 4기의 보고누락 문제를 확대하여 관련자들을 압박하는 등 문제해결에 있어서 또 다른 변수를 만들어 내고 있다. 물론, 현 정부 출범 이후 갈등의 규모나 시위대의 강경성은 많이 약화되고 후퇴하였지만, 아직 사드배치 문제의 해결은 요원하고, 갈등은 완전배치가 이루어지고 주민들에 대한 충분한 보상이 이루어지기까지는 계속될 것으로 예측된다. 물론, 시간이 흐르면 사드배치로 인한 갈등은 점차 수그러질 것이고, 극히 일부인원을 제외하고 대부분의 주민들은 사드배치를 받아들이고 정부에 보다 적극적으로 보상책을 요구할 것이다. 하지만, 사드배치에 대한 필요성과 무해성에 대한 주민들의 이해가 선행되지 않는다면 사드배치를 두고 발생한 갈등은 지속될 것이며, 상황변화에 따라 예상과 전혀 다른 방향으로 문제가 진행될 수도 있을 것이다.

2. 갈등요인 문제점 도출

사드배치로 인한 민군갈등의 요인 분석에 기초하여 볼 때, 다음과 같은 갈등요인의 문제점들이 도출되었다.

첫째, 지역주민의 동의와 이해 없이 정부의 정치적 필요에 따라 일방적으로 결정되었다는 문제점이 있다. 일반적으로 선결정 후해결의 방식은 이미 강자에 의해 결론이 나 있는 상태이기 때문에 시간이 흐를수록 갈등

의 골은 깊어갈 뿐 해결은 요원하다.

사드배치에 있어서 정부는 전략적 무기체계라는 이유로 관련 정보를 공개하지 않고 배치 지역 등에 대해서도 사전 지역사회에 알리거나 협조를 구하는 과정을 생략하고 모르쇠로 일관하다가 언론의 추적보도에 못이겨 어쩔 수 없이 성주군 성산포대가 장소임을 밝히었다. 사드도입의 필요성은 차치하고라도 여론이 사드배치지역 공개를 지속적으로 요구하고 있음에도 불구하고 정부는 4~5개 지역을 검토한다고만 했지 구체적인 장소는 발표하지 않았다. 이것은 사드무기체계가 전략성을 가지고 있을 뿐 아니라, 굳이 배치지역을 조기에 발표하여 지역주민들의 반발을 살 필요가 있느냐는 판단이 앞섰겠지만, 궁극적으로 결정과정의 투명성 상실과 관련 정보의 비공개는 성주군의 조직적 반발을 살 수밖에 없었고 이후 해결이 어려운 국면에 놓이게 되었다.

둘째, 사드배치 제3부지로 성주 롯데CC를 선정하는 과정에서도 그 지역 내의 이해 당사자들에 대한 설득과 그들이 안게 될 정신적·물질적 피해에 대한 정책적 배려가 부족하였다. 즉, 최초 발생한 갈등을 해결하기 위해 국방부가 지역 주민과 성주군수를 만나 협조를 구하여 제3부지를 수용케 하고, 장소 선정까지도 국방부에 위임하게 한 것은 매우 좋았다. 그러나 제3부지의 선정 과정에 있어서 주민들의 참여가 보장되지 못함으로써 추가적인 갈등을 양산하였고, 실질적인 전자파 피해지역¹⁾이라고 할 수 있는 김천시민에 대한 갈등 예방대책이 미흡하다는 문제점이 식별되었다.

실제 김천시의 초기 사드배치반대 운동을 주도하고 현재도 표면상 반대 입장을 피력하고 있는 박보생 김천시장은 지난 2016년 7월 김천시 농업인 대회에 참석하여 모두발언을 통해 “정부 정책상 사드의 배치는 어쩔 수 없으니 수용은 하되 정책적 배려를 받아내야 한다.”

라고 주장한 바 있다. 이는 김천시가 실제 피해당사자라고 주장하면서 나름대로의 보상이나 정책적 배려를 내심 바랬으나, 이에 대한 보상이 없는 관계로 김천시민들이 적극적으로 사드배치반대에 나서게 된 원인이 되고 있다.²⁾

셋째, 롯데와의 교환방식으로 사드배치 부지를 확보한 이후, 사드배치를 위한 일련의 조치들이 지역주민이나 관련단체들과 소통 없이 국방부가 일방적으로 진행함으로써 마찰을 심화시켰다는 문제점을 지적할 수 있다.

국방부는 롯데CC를 군사기지화 한 이후, 경계부대의 전개, 환경영향평가, 기초환경조사, 부지공여, 사드레이더 및 발사대의 배치 등 일련의 과정을 비공개적으로 신속히 진행하였다. 이 과정에서 국방부 차원의 중앙언론과 국회 등에 대한 설명과 브리핑은 있었지만, 정작 사드배치반대의 침단에 있는 단체들 즉, 원불교비대위, 성주 사드배치반대 투쟁위원회, 김천사드배치반대 시민대책위 등에 대해서는 관련내용의 설명이나 협상이 부족하였다. 또한 사드피해 당사자라고 주장하는 김천시와 성주군 소성리 마을 주민들에 대한 정책적인 지원이 발표되지 않았다. 국방부의 이러한 조치는 사드배치를 반대하는 단체들과의 마찰을 격화시키고 갈등의 해결을 어렵게 만들고 말았다.

특히, 국방부는 아직까지도 사드전자파에 의한 피해는 존재하지 않기 때문에 피해에 대한 보상은 있을 수 없다는 입장을 취하고 있어 주민들과의 대화에 한계가 있으며, 이미 사드배치반대 진영에도 반미와 친북을 주장하는 극단적 진보단체들이 많이 참여하고 있어 갈등을 해결하기란 좀처럼 쉽지 않은 상황이다.

3. 민군갈등 해소방안

이미 성주 롯데CC는 미군에게 10만평이 공여되었고,

1) 국방부 홈페이지에 공개된 자료에 의하면 전자파는 100m를 넘어서는 지역부터는 인체에 무해하므로 전자파 피해지역은 존재할 수 없다. 라고 한다.

2) 지난 5월11일 19대 대통령 개표결과를 보면 김천시민들의 속내가 잘 드러나는데, 사드배치를 찬성하는 홍준표, 유승민, 안철수 후보의 득표가 70%를 차지한 반면, 사드배치반대를 주장하는 심상정과 모호한 입장의 문재인 후보에 대한 지지표는 30%를 차지한 것에서도 잘 알 수 있다. 특히, 혁신도시인 울곡과 인근의 남면 등을 제외하면 김천시민 대다수가 사드배치를 찬성하고 있음을 알 수 있다. 그런데도 시장이 모호한 입장을 취하고 사드배치찬성집회에 나오는 것은 향후 지방선거와 총선을 고려한 정치적 행보임을 알 수 있다.

사드레이더와 2기의 발사대가 배치되어 야전운용 중에 있다. 사후약방문이라는 말이 있듯이 차후에라도 발생할 수 있는 유사한 상황에 대비하고, 현재 발생한 문제를 해결하기 위해서라도 도출된 문제점에 대한 해결방안을 기초로 민군갈등 해소를 위한 근본적인 대책수립이 필요하다. 물론 배치가 필연적이기 때문에 이미 발생한 갈등을 해결하지 않고 현 상황에서 무시전략으로 봉합하고 넘어갈 수도 있을 것이다. 그러나 사드배치와 관련하여 현재 발생하고 있는 문제는 정치적인 성향에 의한 반대를 제외하고 보면, 사드배치 과정의 일방적이고 독단적 결정, 배치과정 전반에 걸친 홍보와 주민 동의과정 부재, 주민 설득과 이해를 위한 지원의 부재 등을 꼽을 수 있다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 지금이라도 사드배치의 필요성과 더불어 배치결정과정 전반에 대한 대국민 설명과 공개를 실시해야 한다. 이것은 직접 주민들을 만나서 할 수도 있고, 매스미디어와 일반 언론매체를 활용하여 실시할 수도 있다. 다만, 어떤 형태가 되든지 찬성과 반대 의견이 골고루 전달될 수 있으며, 누구라도 객관적으로 받아들일 수 있는 내용으로 구성되어야 한다.

둘째, 지역주민들의 이해와 동의를 위한 주민설득작업을 실시해야 하며, 이를 위해 관계단체 및 주민대상 사드배치 공청회를 열고, 언론과 방송 등을 통한 찬반 토론회 또는 설명회 등을 충분히 개최하여 성주 및 김천 주민들의 동의를 받아야 한다.

셋째, 현실적인 측면에서 지역주민과 원불교 등 피해 주장 단체의 말에 귀를 기울이고 이들이 사드배치로 인해 안게 될 불편과 어려움을 잘 파악한 후, 그에 대한 실질적인 보전방안을 제시해 주어야 한다. 실제 소성리의 경우 롯데CC 건설과정에서 도로를 확장하고 이 과정에서 소실된 마을회관의 재건설 등의 보상을 받은 전력이 있다. 이와 같이 국방부와 정부는 “사드전자파는 피해가 없기 때문에 보상은 없다.”라고 주장만 하기 보다는 예방적 차원에서라도 지역주민들이 느끼고 겪게 될 불편과 정서적 불안 등을 충분히 고려하고 이를 해소하

는 지원방안 등을 제시해야 한다.

넷째, 이 모든 과정이 지속적이고 탄력적으로 진행되도록 전체적인 상황을 관리하고 운용할 전담조직이 필요하며, 제반과정을 시스템화 하는 것이 필요하다. 사실 언론을 통해 나타난 사드배치 과정 전반을 살펴보면, 과연 국방부가 주민들과의 마찰을 피하면서 목적인 바를 이룰 수 있는 대책이나 시스템을 갖추고 있는가 하는 의구심이 든다. 오히려 소극적인 정보공개와 반발하는 주민들에 대한 설득의 부재로 민군갈등을 증폭시키고 현장에서는 혼란만 가중된 것이다. 따라서 현시점에서 가장 필요한 것은 국방부가 전략적 무기를 배치하거나 군사기지를 건설하고자 할 때에는 반드시 상황을 사전에 예측하고 대비할 수 있는 체계화된 시스템이 필요하다고 할 수 있다. 갈등해결을 위한 시스템의 구성은 다음과 같이 설명할 수 있다.

시스템에 의한 갈등해결은 “갈등해결을 위한 조직의 편성”, “적절한 절차”, “갈등 대상을 설득하기 위한 교육”의 세 가지 과정을 통해서 이루어진다. 먼저, 조직은 갈등의 발생단계 또는 시기에 따라 수행하는 역할에 차이가 있기 때문에, 갈등의 발생기, 심화기, 완화기에 부합하는 적절한 조치를 할 수 있는 단계별 조직이 필요하다. 각 단계별 조직을 제시하면 ① 갈등의 발생기에서는 갈등에 대한 수준 판단과 해결 업무를 검토, 심의의 기능을 수행할 수 있는 갈등관리심의위원회가 구축되어야 한다. ② 심화기는 갈등관리심의위원회에서 도출된 각종 방안을 토대로 갈등관리 정책에 대한 통제와 해결수단 발굴, 갈등해결 과정에 대한 추진실태를 확인하고 점검할 수 있는 갈등해결대책팀이 존재하여야 한다. ③ 완화기에는 갈등의 이해 당사자 및 관계자와 주기적으로 접촉하고 지원체계를 유지하며, 각종 언론 및 동향을 상시 모니터링하고 성공적 해결에 주력을 할 수 있는 갈등후속조치팀이 만들어져야 한다.

다음은 절차의 중요성이다. 각 단계별로 준비된 팀은 적절한 절차에 따라 갈등을 관리해야 한다. 우선 갈등 상황에 대한 영향과 미칠 여파를 파악하고 그 정도에 따라 수위를 결정해야 한다. 그리고 갈등 쟁점의 강도

에 따른 갈등대책 여부와 각 지역 또는 대상에 따른 수준을 정하고 마지막으로 정해진 절차에 따른 해결방안의 실행에 대한 피드백이 진행되어야 한다.

끝으로 갈등의 당사자들에 대한 교육이다. 갈등 당사자들을 파악하고 이들을 위한 맞춤형 교육체계를 통해 의견을 조율하고 설득해야 한다. 민군 갈등의 특성상 기본과정, 실무과정, 전문가 직무연수과정, 지휘관 교육과정으로 구분하고 과정별 대상자에 따른 커리큘럼을 만들어 적용하여 만족도를 향상시켜야 할 것이다. 또한 주기적인 워크숍을 통해 갈등의 현실태 진단과 개선 및 발전방향을 도출해야 할 것이다.

V. 결론 및 제언

지방자치제도가 본격화한 2000년대 이후 정부가 주도하는 대형 국책사업과 정책들이 이해당사자 및 각종 단체들이 서로 얽히면서 좀처럼 해결되지 못하고 장기화 되는 현상이 나타나고 있다. 특히, 집값이나 환경 등에 좋은 영향을 미칠만한 사업은 서로 유치하려고 하는 반면, 조금이라도 경제적 측면에서 불리하거나 삶에 지장을 미칠 것으로 보인다면 가차 없이 머리띠를 두르고 길거리로 나서면서 반대하는 넘버현상마저 만연하고 있다. 특히 제주해군기지, 평택 미군기지, 로드리게스 훈련장 등에서도 갈등사례가 다수 있으며 그 정도가 갈수록 증가하고 있는 실정이다.

일반적으로 갈등은 사회의 발전을 위한 진통의 과정으로 더 발전된 과정을 만들어 내는 긍정적 역할을 한다. 그러나 이 갈등이 장기화되면 사회적 비용과 내부의 분열을 야기하게 된다. 집단 내부의 서로 다른 이해관계가 존재하는 한 갈등의 발생을 필연적이다. 우리는 이 갈등의 순기능을 활용하되 장기화가 되는 것은 지양해야 한다. 다양한 원인으로 발생하는 갈등을 매 순간 발생한 후 대책을 마련하는 것은 많은 어려움이 있을 것이다.

민군간의 갈등은 단순히 경제적 이해관계를 넘어서 이념적인 요소까지 포함되어 문제해결에 복잡성을 띠

고 있다. 특히, 군은 안보적 당위성과 군사보안에 충실한 나머지 주민과의 소통을 등한시하고 대부분의 의사결정자들이 사회인과의 접촉이 적은 수십년에 이르는 군생활로 인해 주민들을 제대로 이해하지 못하고 있다는 점이 쉽게 문제를 야기하는 반면 해결을 어렵게 하고 있다.

이러한 측면에서 본고는 최근 이슈가 되고 있는 사드배치를 둘러싼 이해관계를 토대로 민군간의 갈등문제를 짚어보았다. 특히, 언론보도 분석을 통해 갈등의 전개양상을 투입, 전환, 산출의 단계로 나누어서 살펴보았으며, 이를 통해서 ① 지역주민의 동의와 이해 없이 정부의 정치적 필요에 따라 사드배치를 일방적으로 결정, ② 제3부지로 성주 롯데CC를 선정하는 과정에서 이해 당사자들에 대한 설득과 그들이 안게 될 정신적·물질적 피해에 대한 정책적 배려 부족 ③ 롯데와의 교환방식으로 사드배치 부지를 확보한 이후, 사드배치를 위한 일련의 조치들이 지역주민이나 관련단체들과 소통 없이 국방부가 일방적으로 진행하여 민군간 마찰을 심화시켰다.

그리고 이의 해결을 위한 방안으로 ① 사드배치의 필요성과 더불어 배치결정과정 전반에 대한 대국민 설명과 공개 실시 ② 지역주민들의 이해와 동의를 위한 주민 설득작업 실시 ③ 지역주민과 원불교 등 피해주장 단체와 소통하고 이들이 사드배치로 인해 안게 될 불편과 어려움에 대한 실질적인 보전방안 제시 ④ 이 모든 과정이 지속적이고 탄력적으로 진행되도록 전체적인 상황을 관리하고 운용할 전담조직의 편성 등을 제시하였으며, 특히, 현시점에서 가장 필요한 것으로 갈등상황을 사전에 예측하고 대비할 수 있는 체계화된 시스템에 의한 갈등해결 방안이 필요함을 역설하였다. 시스템에 의한 갈등해결은 “갈등해결을 위한 조직의 편성”, “적절한 절차”, “갈등 대상을 설득하기 위한 교육”의 세 가지 과정을 통해서 이루어진다.

결론적으로 갈등은 방지할 경우 저절로 치유되지 않는다. 더욱이 국가와 관련된 갈등은 소수가 문제를 일으키더라도 그 피해는 다수의 국민이 입을 수밖에 없으

며, 군과 관련한 갈등은 국가안보와 직결되어 국민 대다수의 생명과 국가의 존속에 영향을 미칠 수밖에 없다. 따라서 갈등은 발생초기부터 적극적으로 개입하여 조기에 해결해야 하며, 이를 위해 본고에서 제시했듯이 갈등해소절차를 시스템화 해야 한다. 시스템에 의한 갈등해결은 갈등에 대한 분석, 초기대응, 관리, 해결활동을 절차에 따라 갈등을 해소해 나가기 때문에 갈등을 효과적으로 관리하고 혹 발생하더라도 조기에 해소하여 장기화되는 것을 막을 수 있기 때문이다.

그리고 무엇보다 갈등해결을 위한 국방부 또는 범정부 차원의 갈등해결 조직을 상시 편성하여 운영하여야 하며, 여기에는 군과 정부관계자 뿐만 아니라, 민간의 갈등해소 전문가, 대학교수, 갈등해결 전문기관, 심리학자 등 다방면의 전문가들을 함께 편성해야 한다.

따라서 본고에서는 다음과 같은 민군간의 갈등해소에 대한 제언을 하고자 한다. 첫째, 민군간의 갈등해소를 위한 절차를 시스템화 해야 한다. 둘째, 시스템 절차를 관리하고 운용할 수 있는 전담조직을 편성해야 한다. 셋째, 전담조직은 군과 정부관계자 뿐 아니라, 민간전문가까지 포함한 전문가 집단으로 만들어야 한다. 넷째, 전담조직은 갈등초기부터 종료 시까지 지속적이고 체계적으로 운영되어야 한다.

감사의 글

본 논문은 2017년 학사학위논문으로 우수논문으로 선정되었으며, 육사주관 제16회 대학생안보토론회에서 육군참모총장상을 수상한바 있음.

References

- Byun, Chang Goo. 2016. Park Geun-hye Administration's National Security Strategies and THAAD: On the Realistic Point of View. *Unification Strategy*. 16(4): 143-166.
- Choi, Byung Eun. 2007. *The Study about the Classification of Korea's Civil Military Relations*. Ph. D. Dissertantion. Kyonggi University.
- Choi, Cheol Young. 2014. U.S. Disaster Act and the Military Assistance to Civil Authority. *Study on The American Constitution Institution of American Constitution*. 25(3): 517-546.
- Chon, Dae Yun. 2005. *Conflict Management Strategy and Negotiation Strategy*. Seoul: Sunhaksa.
- Kang, Young Jin. 2000. *Conflict Resolution Skills Manual*. Seoul: Sungkonghoe University.
- Kim, Jae Gwan and Jae Jeoung Shim. 2007. A Study on Causes of Civil-Military Conflict and its Management. *Korean Governance Review*. 14(2): 203-237.
- Ko, Kyung Min. 2012. A Role of Local Government in National Mega-Project Conflict: A Case of Jeju Naval Base Conflict. *Conflict Resolution Research*. 10(1): 5-36.
- Lim, Jung Bin. 2012. A Study on the Conflict Management of the National Policy Projects: Focused on the Jeju Naval Base Construction Project. *Korea Policy Research*. 12(4): 519-543.
- Lee, Hun Kyung. 2015. Groping for North Korean Nuclear Problem Solution by a Placement Plan of 'Terminal High Altitude Area Defense'(THAAD) on the Korean Peninsula: Maximization of Stimulus and Response. *Unification Strategy*. 15(2): 159-180.
- Lee, Jin Ung. 2014. A Study on Civil-Military Conflict Management Systems: Focused on Military Airfield Noise Response Systems of Army and Air Force in Korea. Master's Thesis. Dankook University.
- Ministry of National Defence, 2018. *Defese White Paper*. Seoul: Ministry of National Defence.
- Namgung, Geun. 2003. *Research Methods for Public Administration*. Seoul: Bobmunsa.
- Park, Gang Duk. 2016. A Study on Deploying THAAD and Korea-China Diplomatic Strategy. *Unification Strategy*. 16(4): 39-74.
- Park, Hwee Rhak. 2016. An Impact of the Controversies over the THAAD to the South Korea-U.S. Alliance and the South Korea-China Relation: Application of "Autonomy-Security Trade Model". *Journal of International Relational Institute*. 21(1): 33-63.

Park, Hong Yeb. 2011. A Study on Conflict Management Sought to Institutionalize the Public Sector. *Korean Public Management*. 25(1): 105-132.

Park, Kil Su and Hyo Sun Park. 2014. Pre-emptive Military-Civilian Conflict Management System for the Realization of Government 3.0. *Crisisonomy*. 10(1): 139-162.

Yang, Byung Kie. 1998. Historical Evolution of Civil-Military Relations and its Lessons in the Republic of Korea. *Korean Journal of International Relations*. 37(2): 309-331.

Chosun Ilbo. 2016. 02. 16., 2016. 07. 09., 2016. 07. 12.

Chung-Ang Ilbo. 2016. 07. 11., 2016. 07. 13., 2016. 07. 19., 2017. 04. 06., 2017. 06. 03.

Dong-A Ilbo. 2016. 04. 26., 2016. 07. 06., 2016. 07. 11., 2016. 07. 13., 2016. 07. 19.

Pressian. 2014. 06. 02.

Yonhap News. 2016. 01. 14.

Korean References Translated from the English

강영진. 2000. 갈등분쟁 해결 매뉴얼. 서울: 성공회대학교 출판부.

고경민. 2012. 국책사업 갈등 등에서 지방정부의 역할. *분쟁해결연구*. 10(1): 5-36.

국방부. 2018. 2018 국방백서. 서울: 대한민국 국방부.

김재관, 심재정. 2007. 민군갈등의 원인과 갈등관리에 관한 연구: 육군 제35사단 이전사례를 중심으로. *한국거버넌스학회보*. 14(2): 203-237.

남궁근. 2003. 행정조사 방법론. 서울: 법문사.

박광득. 2016. 사드배치 문제와 중국에 대한 외교전략 연구. *통일전략*. 16(4): 39-74.

박길수, 박효선. 2014. 정부 3.0정책 구현을 위한 선제적 민군 갈등관리시스템 구축방안. *한국위기관리논집*. 10(1): 139-162.

박홍엽. 2011. 공공부문의 갈등관리 제도화 모색. *한국공공관리학보*. 25(1): 105-132.

박휘락. 2016. 한미동맹과 한중관계에서 사드논란이 갖는 의미. *국제관계연구*. 21(1): 33-63.

변창구. 2016. 박근혜 정부의 국가안보전략과 사드(THADD). *통일전략*. 16(4): 143-166.

양병기. 1997. 한국 민군관계의 전개와 교훈. *국제정치논총*. 37(2): 309-331.

이진웅. 2013. 민군 갈등관리시스템 비교 연구. 단국대학교 석사학위논문.

이현경. 2015. 고고도미사일방어체계(THAAD)의 한반도 배치 구상에 의한 북핵 문제 해결방안 모색. *통일전략*. 15(2): 159-180.

임정빈. 2012. 국책사업 갈등관리에 관한 연구. *한국정책연구*. 12(4): 519-543.

천대윤. 2005. 갈등관리와 협상전략론. 서울: 선학사.

동아일보. 2016. 04. 26. 일자, 2016. 07. 06. 일자, 2016. 07. 11. 일자, 2016. 07. 13. 일자, 2016. 07. 19. 일자.

연합뉴스. 2016. 01. 14. 일자.

조선일보. 2016. 02. 16. 일자, 2016. 07. 09. 일자, 2016. 07. 12. 일자.

중앙일보. 2016. 07. 11. 일자, 2016. 07. 13. 일자, 2016. 07. 19. 일자, 2017. 04. 06. 일자, 2017. 06. 03. 일자.

프레시안. 2014. 06. 02. 일자.

Received: Jan. 5, 2019 / Revised: Feb. 12, 2019 / Accepted: Feb. 18, 2019

THAAD 배치를 둘러싼 민군갈등에 관한 연구

국문초록 이 연구의 목적은 사드배치를 둘러싼 갈등요인 분석을 통해 민군 갈등관리 해결방안을 제시하는 것이다. 이를 위해 시스템 이론에 기초하여 각종 언론매체에서 사드문제를 사설이나 논평으로 제기된 내용을 종합하여 유형화 분류하고 이를 분석하였다. 연구결과 현재 민군갈등 해결 시스템의 한계로 민군 상호간의 사전 소통의 부재를 탐색하였다. 또한 국책사업을 추진하는 과정에서 직접적인 이해관계자인 지역주민들과의 충분한 소통이 이루어지지 않은 상태에서 추진됨으로써 갈등과 사회적 비용을 가져왔다. 따라서 국가안보와 직결된 사업추진의 갈등예방을 위해서는 사전에 충분한 준비와 예방활동이 중요하다는 점과 선제적 민군갈등해결 시스템을 필요성을 보여주었다. 이에 대해 소통과 시스템화된 해결방안을 토대로 갈등의 순기능은 활용하되 장기화되는 것은 지양해야 할 것이다.

주제어 : 사드(고고도미사일방어체계), 민군갈등, 핵도발, 공공갈등, 가치갈등

Profiles **Kyoung Hwan Kim** : He received his B.A. from Cheongju University, 2017. He is Currently a military officer Lt. at the 6th Army Corps(kei00042@naver.com).

Hyo Sun Park : He received his B.A. M.A. from Sung Kyun Kwan University and Ph. D. from Chung-Ang University, 2008. He is Currently a Professor of military study in Cheongju University. Major writings and papers include "The army Life-long education", "Army human resources development", "A study on the military human resource development decision-making process", "Review of the experience of military service recognized measures for them", "Strengthening the military and related school security education" etc. Interests include military human resources development, lifelong learning, such as national security and crisis management, is an ex-support education(phs6166@cju.ac.kr).