

화진훈련장 이전 관련 민·관·군 협력적 거버넌스에 관한 연구

반 정 민*
정 흥 상**

국문요약

본 연구는 경상북도 포항시 송라면에 소재한 화진훈련장 이전을 둘러싼 민·관·군 상호 대응활동을 협력적 거버넌스의 관점에서 살펴본 연구이다. 본문에서 본 연구는 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 준용하여 훈련장 이전과 관련한 민·관·군 협력 활동의 초기조건, 제도적 장치, 촉진적 리더십, 협력활동의 과정 및 성과를 살펴볼 수 있는 연구 분석틀을 상정하고, 상정한 분석틀에 근거하여 훈련장 이전을 둘러싼 각 단계별 민·관·군 협력 활동이 어떠하였는지를 살펴본다.

본 연구는 설정한 분석틀에 근거하여 훈련장 이전을 둘러싼 민·관·군 협력 활동을 분석하는 과정에서 협력적 거버넌스 활동이 지속되는 경우 각 단계별 협력적 거버넌스 활동을 살펴볼 수 있는 새로운 연구 분석틀을 도출하였다. 이에 본 연구는 결론에서 본 연구결과가 가지는 협력적 거버넌스의 성공적인 구축을 위해서는 거버넌스 제도 설계 및 촉진적 리더십이 기반이 되어야 한다는 실천적 함의 제시와 함께 연구과정을 통해 협력적 거버넌스가 지속될 경우에 단계별 협력적 거버넌스 활동 사례분석이 가능한 새로운 연구모형을 제시하였다.

주제어: 협력적 거버넌스, 초기조건, 제도적 설계, 촉진적 리더십, 협력과정

I. 서론

한국전쟁 이후 군사시설¹⁾은 주둔부대의 특성과 임무, 지리적 불가피성, 국가 예산 능력 등의 이유로 전후방 일정 지역에 배치되어 있는데 해당 지역사회에서는 자기 지역에 위치한 군사시설을 지역 발전을 저해하는 시설로 간주하면서 이의 이전에 대한 요구가 해마다 증가하고 있는 추세이다.

대구와 경북의 지역 안보를 책임지고 있는 0000부대의 사정도 마찬가지이다. 군은 1982년 동해

* 제1저자

** 교신저자

1) 군사기지 및 군사시설 보호법 제2조가 적시하는 바와 같이 본 연구는 '군사시설'을 전투진지, 군사목적에 위한 장애물, 폭발물 관련 시설, 사격장, 훈련장, 군용전기통신설비, 그 밖에 군사목적에 직접 공용(供用)되는 시설로 정의한다.

안 경북지역의 해안경계 작전을 위해 포항시 송라면 지역에 '화진 지·해·공 종합훈련장'(이후 명칭은 '화진훈련장' 또는 '훈련장'으로 표기)을 설치하였는데, 화진훈련장 또한 지역발전에 저해되는 시설로 간주되면서 현재까지 지역주민들의 훈련장 이전 요구는 지속되고 있다.

본 연구는 군사시설 이전을 둘러싼 민·관·군의 갈등을 해소하기 위해서 가장 필요한 것은 민·관·군 이해관계자들 간의 의사소통 및 의사결정을 가능하게 하는 협력적 거버넌스의 구축이라는 판단 하에, 화진훈련장 이전을 둘러싼 민·관·군의 이해관계자들의 상호 대응 과정을 협력적 거버넌스의 관점에서 살펴보고자 한다.

화진훈련장은 1982년 설치되었지만 이의 이전 요구가 본격화되기 시작한 것은 2010년 이후이다. 본 연구가 살펴본 민·관·군 협력활동은 훈련장 이전 요구가 본격화되기 시작한 2010년 1월부터 2021년 5월까지의 활동이다. 이 기간 동안 훈련장 이전과 관련한 민·관·군 협력활동은 그 활동이 가시적으로 관찰 되어지는 2단계로 구분되어지는데 본 연구는 각 단계별 민·관·군 이해관계자들의 상호협력활동을 분석한다.

본 연구는 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 준용하여 화진훈련장 이전과 관련한 민·관·군 협력 활동의 초기조건, 제도적 장치, 촉진적 리더십, 협력활동의 과정 및 성과를 살펴볼 수 있는 나름의 연구 분석틀을 상정하였고, 상정한 분석틀에 근거하여 훈련장 이전을 둘러싼 각 단계별 민·관·군 협력활동이 어떠한지를 살펴보았다.

또한 본 연구는 설정한 분석틀에 근거하여 훈련장 이전을 둘러싼 민·관·군 협력활동을 분석하는 과정에서 협력적 거버넌스 활동이 지속적으로 진행되는 경우 이를 각 단계별로 살펴볼 수 있는 새로운 연구 분석틀을 도출하였다. 결론에서 본 연구는 본 연구 연구결과가 가지는 실천적 함의와 함께 분석을 통해 도출한 분석틀을 또 다른 협력적 거버넌스 사례분석에 활용될 수 있는 새로운 연구 모형 중 하나로 제시한다.

II. 이론적 논의

1. 협력적 거버넌스의 개념

협력적 거버넌스의 대표적 연구자라고 할 수 있는 Ansell & Gash(2008)는 협력적 거버넌스를 공공정책 또는 공공프로그램을 관리할 목적을 가지고 있는 집단적 의사결정에서 하나 혹은 그 이상의 공공기관이 비정부적 참여자와의 공식적인 의견일치를 통해 사회문제를 해결하는 것이라고 보았다. 이명석(2021)은 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스는 (1) 공공기관이 주도하는 상호 간의 작용, (2) 비정부 조직·기관이나 사회 구성원의 참여, (3) 정부 관계자 이외 이해관계자들의 단순의견 제시나 상담 이상의 직접적인 참여, (4) 공식적으로 조직되는 집합행동, (5) 의견일치를 통한 의사결정을 추구, (6) 공공문제의 해결을 위한 상호작용을 의미하는 것이라고 하면서 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스가 가지는 의미를 6가지 측면에서 재조명하고 있다.

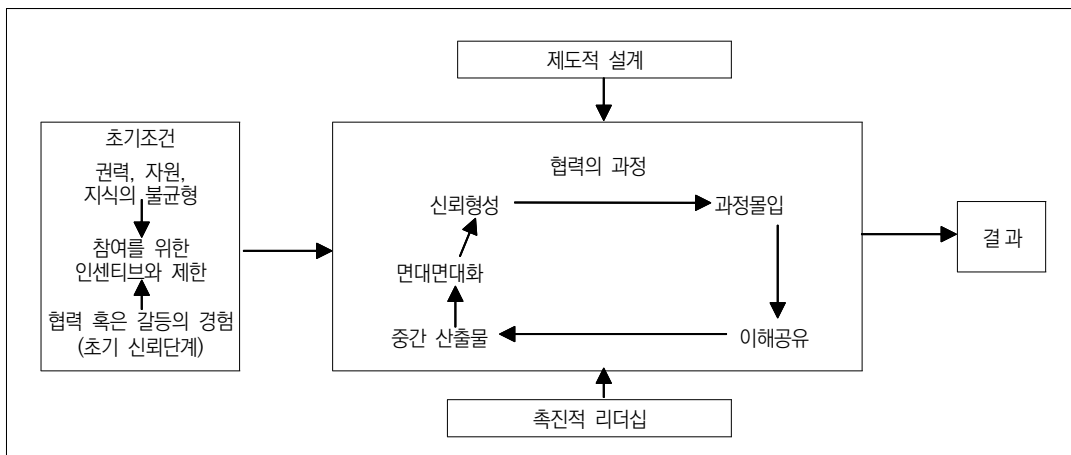
한편 Stocker(1998)은 협력적 거버넌스를 계층제와 같이 공식적 권위를 가지고 있는 정부에 의존하는 것이 아니라, 민간기업과 시민사회 등 문제해결을 위해 다양하고 전문성을 가진 구성원들과 협조라고 정의했고, Emerson et al(2012)는 협력적 거버넌스는 협력 없이는 달성할 수 없는 공공목적을 달성하기 위해 다양한 참여자에 의한 의사를 결정하는 관리 및 구조라고 정의했다. 최문형·김인제·정문기(2015)는 협력적 거버넌스는 상이한 이해관계를 지닌 다양한 행위자들이 상호작용에 기반한 협력을 통해 공통의 문제를 해결하는 기제를 의미한다고 했고, 주재복(2013)은 협력적 거버넌스는 광역적인 사회문제를 관련 공공기관들이 협력적으로 문제해결기구를 구성, 대화와 타협을 통해 상생적으로 문제를 해결해 나가는 문제해결기구라고 정의했다.

본 연구는 상기 적시한 국내외 학자들의 협력적 거버넌스 정의에 기초하여 협력적 거버넌스를 “정부 기관이 포함된 다양한 이해관계자 간 공통의 사회문제를 해소하기 위한 발전적인 상호작용”으로 정의한다.

2. Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형

본 연구가 화진훈련장 이전 관련 민·관·군 상호 대응 활동을 살펴보기 위해 참조한 연구모형은 협력적 거버넌스 사례분석(예: 조민형·김이수, 2009; 김태운, 2012, 오철호·고숙희, 2012; 구교준·김성배·기정훈, 2013; 주재복, 2013; 최문형·김인제·정문기, 2015; 정현, 2020)에서 가장 많이 활용되고 있는 Ansell & Gash(2008)의 모형이다.

〈그림 1〉 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형



* 출처: Ansell & Gash(2008 : 550).

Ansell & Gash(2008)에 따르면 ‘협력의 과정’은 면대면 대화, 신뢰형성, 과정몰입, 이해공유, 중간 산출물, 다시 면대면 대화로 이어지는 선순환적 협력과정을 통해 특정의 협력 거버넌스 결과가 도출되어지는데 Ansell & Gash(2008)는 협력 과정에 영향을 미치는 요인으로 이른바 ‘초기조건,’

‘제도적 설계.’ ‘촉진적 리더십’을 상정하고 있다.

‘초기조건’은 이해관계자의 거버넌스 참여에 대한 동기부여와 관계된 것으로 이해관계자의 거버넌스 참여 동기는 이른바 권력, 지식, 자원에 대한 불균형의 정도, 그리고 협력 혹은 갈등에 대한 종전 경험 등에 의해 영향을 받는다. ‘제도적 설계’는 거버넌스 운영 룰(rule)을 결정하는 것으로 거버넌스를 통해 어떤 과제를 수행하며, 누가 참여하고, 의사결정은 어떤 절차와 과정을 통해 이루어지는 지 등에 대한 규칙 마련 등을 포함한다(오철호·고속희, 2012). ‘촉진적 리더십’은 말 그대로 협력적 거버넌스 과정의 ‘협력’을 촉진시키는 것으로 거버넌스 과정에서 참여 이해관계자 간 소통을 이끌어 내어 서로 간 신뢰를 형성케 하고 협력과정의 몰입, 이해공유를 통해 상호이익 창출을 유도하는 리더십이다.

III. 연구 설계

1. 연구 개요

‘화진훈련장’은 군이 적의 침투를 대비한 해안훈련을 목적으로 포항시(당시는 영일군)에 설치를 요청하고, 포항시(당시는 영일군)가 이를 허가하여 1982년에 설치한 훈련장이다. 화진훈련장은 포항시 북구 송라면 화진리에 소재하고, 훈련장 면적은 약 3만3,344평으로 균용지가 약 41%, 포항시유지가 약 10%, 민유지가 약 3%, 공유수면이 약 46%로 구성되어 있다.

화진훈련장을 설치된 후 군은 전투 임무수행 수준을 유지하기 위해 훈련장을 정기적으로 운영하였고, 포항시와 지역주민들은 훈련장 존립 자체가 지역경제 발전에 큰 걸림돌이 된다고 여기고 지자체와 지역주민들이 훈련장 이전을 요구함에 따라 이해관계자 상호 간에 추구하는 목표 달성을 위해 협력적 거버넌스가 구축되었다.

이해관계자는 0000부대, 포항시, 송라면 지역주민(발전협의회, 개발자문위원회, 해수욕장변영회, 이장협의회, 농민위원회 등)이다. 0000부대는 상급부대로부터 2003년에 화진훈련장 운영 권한을 전환 받아 화진훈련장을 관리하는 실질적인 부대로서 민·관·군 협력과정 중에서 중앙정부를 대표하는 주요 행위자라고 볼 수 있다. 포항시는 지역 경제발전을 위해서 지역주민들과 동일하게 화진훈련장의 폐쇄 및 이전을 요구하고 있기에 포항시와 지역주민들은 동일한 목표를 가지고 있는 하나의 공동 합의체라고 할 수 있다.

화진훈련장은 1982년에 설치되었지만 지역주민으로부터의 훈련장 이전 요구가 본격화되기 시작한 것은 2010년 1월부터이다. 본 연구는 지역주민의 훈련장 이전 요구가 본격화되기 시작한 2010년 1월부터 2021년 4월까지의 민·관·군 협력적 거버넌스 활동을 살펴본다. 2014년 7월 이후부터 2020년 5월 이전까지 행위주체들 간에 협력활동이 활성화 되지 않았던 기간은 본 연구 기간에서는 제외하고, 2010년 1월부터 2014년 6월까지를 1단계로 하고, 2020년 5월부터 2021년 4월까지를 2단계로 하여 구분하여 민·관·군 상호 간 협력활동을 살펴본다. 훈련장 설치로부터 훈련장 이전 요구에 대한 민·관·

군 행위주체들의 구체적인 협력과정 등 주요 현황을 시간적 경과에 따라 살펴보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 화진훈련장 이전에 대한 민·관·군 이해관계자들의 협력 추진경과

일자	주요 내용	단계화
'82. 6. 7.	•포항시(이전은 영일군)의 허가로 화진훈련장 설치	-
'09. 9. 25.	•주민, 국민권익위원회에 고충민원 제기	
'10. 1. 4.	•주민, 지역발전을 저해한다는 이유로 화진훈련장 철수 요구	1단계 ('10. 1. ~ '14. 6.)
'10. 7. 24.	•주민 350여명, 화진훈련장 이전에 대한 집회	
'11. 6. 13.	•0000부대, 화진훈련장 갈등 해소를 위한 주민간담회(민-군)	
'11. 6. 16.	•화진훈련장 개방을 위한 관계자 토의(민-관-군)	
'11. 6. 27.	•화진훈련장 갈등 해소를 위한 간담회(민-관-군)	
'11. 7. 19.	•화진훈련장 부분개방을 위한 상호 협정서 체결(민-관-군)	
'12. 3. 12.	•포항시, 도로 사업계획에 대한 주민설명회(민-관)	
'12. 3. 20.	•포항시, 공유수면 내 도로 개설을 위한 주민간담회(민-관)	
'14. 8. 13.	•화진훈련장 도로개설을 위한 상호 동의서 체결(관-군)	
'14. 6. 11.	•화진훈련장 부분개방을 위한 상호 협정식 개최(민-관-군)	
'20. 5. 25.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 토의(민-관-군)	2단계 ('20. 5. ~ '21. 4.)
'20. 6. 4.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 기관 토의(관-군)	
'20. 6. 8.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 기관 2차 토의(관-군)	
'20. 6. 25.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 기관 3차 토의(관-군)	
'20. 6. 29.	•송라면 주민, 화진훈련장 이전 및 폐쇄 성명서·결의문 발표	
'20. 7. 15.	•송라면 주민, 화진훈련장 국민권익위원회에 집단민원 제기	
'20. 7. 15.	•화진훈련장 갈등관리 주민간담회(민-군)	
'20. 7. 27.	•민·관·군 상생을 위한 간담회	
'20. 7. 30.	•민·관·군 상생을 위한 2차 간담회	
'20. 8. 12.	•화진훈련장 블록담(펜스) 철거(0000부대 공병대대)	
'20. 9. 15.	•화진훈련장 민·관·군 MOU 체결	
'20. 11. 4.~12. 10.	•민·군 상생을 위한 주민간담회(3회)	
'21. 3. 2.~26.	•민·관·군 상생을 위한 주민간담회(2회)	
'21. 4. 18.	•화진훈련장 일부 구조물 첫 철해	
'21. 4. 21.	•화진훈련장 이정표 철거(0000부대 공병대대)	

* 출처 : 군 0000부대의 내부자료(교육훈련참모처) '화진 지·해·공 합동훈련장 이전 및 반환 요구에 대한 추진경과'를 요약하여 도표화 정리

2. 분석틀

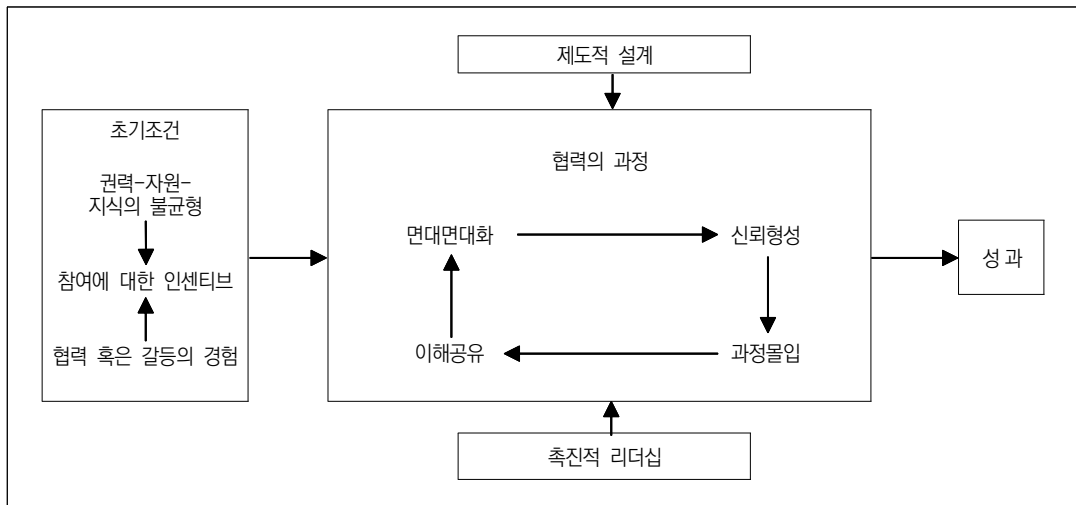
본 연구는 분석을 위해 Ansell & Gash(2008)의 협력적 거버넌스 모형을 참조하였다. 그렇지만 Ansell & Gash(2008)의 모형을 분석에 그대로 적용하지는 않았다.

본 연구는 훈련장 이전을 둘러싼 민·관·군 협력 활동이 활동의 가시성을 기준으로 두 단계로 구분됨에 유의하여 각 단계별 민·관·군 협력적 거버넌스 활동을 살펴보고자 하였다. 이에 본 연구는

Ansell & Gash(2008) 모형에서 설정하고 있는 협력과정에서의 '중간산출물'을 단계별 '성과'로 의제하여 협력과정에서 '중간산출물'을 뺀 <그림 2>와 같은 연구 분석틀을 설정하고, 이에 근거하여 훈련장 이전을 둘러싼 각 단계별 민·관·군 협력활동을 분석하였다.

<그림 2>연구 분석틀에서 설정하고 있는 '초기조건'의 경우 0000부대와 포항시·지역주민들의 권력·자원·지식의 보유 정도와 협력 또는 갈등의 경험 등을 확인하고 협력과정 상황이 포항시와 지역주민으로 하여금 협력과정 참여에의 유인을 느끼게 하는 상황이었는지를 살펴보았다. '제도적 설계'와 '촉진적 리더십'은 거버넌스 운영에 필요한 제도적 장치의 마련 여부와 협력과정에서 0000부대 지휘관이 보인 리더십이 어떠한었는지를 살펴보았다. '협력과정'은 이해관계자들 간의 간담회, 설명회, 워크숍, MOU(동의서) 체결 등 시행 여부 등을 확인하여 이해관계자 간 면대면 대화, 이를 통한 이해관계자 간 신뢰형성 및 협력과정의 몰입을 통한 이해관계 공유 등이 있었는지를 살펴보았다. '성과'는 훈련장 시설 철거, 훈련 실시 등 이해관계자 즉, 민·관·군 상호 간 관심 사항에 대해 실제적으로 이루어진 가시적인 성과가 있었는지에 대해서 살펴보았다.

<그림 2> 연구 분석의 틀



IV. 사례 분석

1. 1단계(2010. 1. ~ 2014. 6.) 협력적 거버넌스

1) 초기조건

1단계 초기시점은 권한과 지식, 자원의 비대칭, 그리고 훈련장 이전을 둘러싼 이해관계자 간 갈등

등 표면화 시점으로 특징된다. <표 2>관련 언론 보도에서 알 수 있는 바와 같이 화진훈련장 이전을 결정할 수 있는 권한은 0000부대로 대표되는 군이 가지고 있었다. 반면에 훈련장이 이전 되었을 때 그 지역의 토지 활용, 개발을 위한 가용 예산과 인력·행정력 등의 지역개발 필요 자원 및 지역 개발을 위한 구체적인 방안과 추진계획 즉, 지역개발 지식은 포항시, 지역주민이 가지고 있었다.

한편 <표 2>관련 언론보도에서 유추하여 살펴볼 수 있는 바와 같이 포항시와 지역주민은 훈련장 이전 후 지역개발을 통해 경제적 이익을 향유 할 수 있다는 인식을 가지고 있었으며, 이런 인식 하에 <표 1>에서 살펴 볼 수 있는 바와 같이 화진해수욕장 공동사용과 관련하여 2009년 지역주민이 권익위원회 고충민원을 제기하는 등 군과 지역주민 간 훈련장 이전을 둘러싼 갈등이 표면화되기 시작하였다.

<표 2> 1단계(2010. 1. ~ 2014. 6.)초기조건 관련 언론보도 내용

“포항 화진해수욕장 주변 군 훈련장 이전 문제와 관련해, 군 당국이 절대 불가 입장을 공식적으로 밝혔습니다.” (포항 MBC “군 훈련장 이전 못한다.”, 2003년 11월 27일 인터넷뉴스)

“포항시는 송라면 화진리 군 훈련장 옆 백사장 일대가 관광휴양단지로 단계적으로 개발합니다. 중장기적으로 해수욕장 특화 개발계획을 수립해 관광 휴양지구로 개발할 예정입니다.” (포항MBC “화진해수욕장 개발 추진, 2004년 4월 20일 인터넷뉴스)

이와 같이 1단계 협력적 거버넌스의 초기시점은 지역주민이 국가기관 개입을 통한 훈련장 이전을 시도하는 등 훈련장 이전을 둘러싼 지역주민과 군과의 갈등이 표면화되기 시작하는 시점이기도 하였지만, 한편으로는 지역개발에의 필요자원과 지식을 가지고 있던 포항시와 지역주민이 훈련장 이전을 통한 경제적 이득 향유를 위해 훈련장 이전 권한을 가지고 있는 군과 훈련장 이전을 논의하기 위한 논의의 장을 필요로 하였던 시점이기도 하였다.

2) 제도적 설계 및 촉진적 리더십

제도적 설계의 경우 육군본부가 제정한 「부대훈련 규정」²⁾이 있었는데 「부대훈련 규정」에는 해안 경계부대의 훈련에 대한 일반적인 내용만 적시하고 있다. 「부대훈련 규정」에는 이를테면 훈련장 운영과 관련한 지역주민과의 갈등 발생 시 이를 어떻게 관리해야 하는지에 대한 내용은 없다. 포항시 또한 지역 내 군 훈련으로 인한 갈등 및 협력에 대한 조례 등 관련 법규와 제도는 없었다.

리더십의 주체는 0000부대 지휘관이다. 0000부대는 지역방위를 책임지는 지역방위사단으로 지휘관의 임기는 통상적으로 1년 6개월 또는 2년 간이다. 임기 기간이 이렇다 보니 길지 않은 4년 5개월이라는 기간에 3명이나 되는 지휘관이 교체가 되었고 이 기간 동안 0000부대의 지휘관이 공식적으로 협력과정에서 직접적으로 활동을 한 것은<표 1>에서 살펴볼 수 있는 바와 같이 두세 차례 주민간담회 및 자체적인 토의 주관뿐이었다. 한마디로 이야기해서 거버넌스 운영과정에서 ‘협

2) 육군규정 330 「부대훈련 규정」 (‘76. 9. 1. 제정)

력을 ‘촉진’시키는 촉진적 리더십은 발휘되지 못하였다.

3) 협력 과정

‘면대면 대화’는 기간 내 시행되었던 민·관·군 간담회 또는 설명회가 얼마나 많이 진행되었는지를 살펴보았다. 1단계는 4년 5개월이라는 비교적 긴 기간이었지만 <표 3>과 같이 0000부대와 포항시·지역주민 간의 간담회 및 토의와 협정서 체결은 4회, 0000부대와 지역주민 간의 간담회는 1회, 0000부대와 포항시 간의 동의서 체결은 1회, 포항시와 지역주민 간의 간담회 및 설명회는 2회로 민·관·군 간의 협력을 위한 면대면 대화는 총 8회 뿐이었다. 기간에 비해 ‘면대면 대화’의 정도는 상대적으로 적었다.

<표 3> 1단계(2010. 1. ~ 2014. 6.) 면대면 대화 현황

일자	주요 내용
'11. 6. 13.	•0000부대, 화진훈련장 갈등 해소를 위한 주민 간담회 (0000부대, 지역주민)
'11. 6. 16.	•화진훈련장 개방을 위한 관계자 토의 (0000부대, 포항시·지역주민)
'11. 6. 27.	•화진훈련장 갈등 해소를 위한 간담회 (0000부대, 포항시·지역주민)
'11. 7. 19.	•화진훈련장 부분개방을 위한 상호 협정서 체결 (0000부대, 포항시·지역주민)
'12. 3. 12.	•포항시, 도로 사업계획에 대한 주민 설명회 (포항시, 지역주민)
'12. 3. 20.	•포항시, 공유수면 내 도로 개설을 위한 주민 간담회 (포항시, 지역주민)
'14. 8. 13.	•화진훈련장 도로개설을 위한 상호 동의서 체결 (0000부대, 포항시)
'14. 6. 11.	•화진훈련장 부분개방을 위한 상호 협정서 개최 (0000부대, 포항시·지역주민)

‘신뢰형성’은 만남을 통해 형성된다. 만남이 많을수록 신뢰는 그만큼 형성된다. 0000부대 주도 하에 포항시·지역주민들 간 간담회, 설명회, 토의 등 면대면 대화 4년 5개월 동안 8회가 시행되었다. 신뢰를 형성하기에는 부족한 만남이었다. 만남의 질은 차치하고 서로 간 신뢰를 형성하기에는 만남 자체가 부족했다.

‘과정몰입’은 1단계에서는 0000부대의 지휘관 및 참모, 관계자들과 지자체와 지역주민들 간 대화는 있었으나, 각자의 달성하고자 하는 목표에만 치중하고 상대에 대한 이해 노력은 부족하였다. 대화의 과정은 있었다. 그러나 대화에 몰입은 없었다.

‘이해공유’는 이해관계자 간 공동의 목표를 설정 및 문제점을 인식하지 못하고, 이해관계자들 간의 각각의 목표에만 치중하였다. 특히, 0000부대는 화진훈련장 설치와 해안훈련에 대한 법적인 절차와 정당성만을 강조하여 지자체·지역주민의 목표를 이해하면서 접근하고, 설득하려는 노력이 부족하였다.

1단계 협력과정은 면대면 대화, 이를 통한 신뢰형성, 이에 기반한 과정 몰입 및 이해 공유가 다시 면대면 대화로 이어지는 선순환적 협력과정이 아니었다. 면대면 대화는 간담회 등 8차례 진행되었지만 지역주민들의 요구사항에 대한 해소 또는 공동의 이익달성과 협력을 위한 시간보다는

지역주민들의 시위·집회를 의식해 의식한 일시적으로 준비된 자리에 가까웠다고 볼 수 있다.

민·관·군 이해관계자들의 의사소통이 이런 식으로 진행된다 보니 화진해수욕장을 지역주민들에게 부분개방을 한다는 상호동의서를 체결한 것을 제외하고는 훈련장 이전과 관련하여 군 시설(구조물) 철거 등을 포함하여 서로 간 관심사항에 대해 이렇다 할 가시적 성과를 도출하지는 못하였다.

2. 2단계(2020. 5. ~ 2021. 4.) 협력적 거버넌스

1) 초기조건

이해관계자들의 권력·자원·지식의 보유 정도는 1단계 그것에 비해 큰 변화는 없었다. 훈련장 이전에 대한 결정 권한은 여전히 0000부대에게 있었고, 화진훈련장 이전 후 지역개발에 대한 자원·지식 또한 여전히 포항시·지역주민이 가지고 있었다. 그러나 협력 또는 갈등의 경험적인 측면에서는 많은 변화가 있었다. 1단계 초기시점은 주민에 의한 권익위원회에의 고충민원 제기 이후 훈련장 이전을 둘러싸고 민·관·군 갈등이 표면화되기 시작하는 시점이었다면, 2단계 초기시점은 1단계 협력적 거버넌스를 거치면서 갈등 경험과 함께, 민·관·군 관계자들이 만나, 상호 관심사를 협의하는 등의 협력 경험도 가지게 된 시점이었다.

포항시, 지역주민의 입장에서는 1단계와 마찬가지로 지역개발을 통한 지역발전을 위해서는 훈련장 이전이 필요했다. 훈련장 이전과 관련하여 군부대와와의 협력적 거버넌스 과정을 거치면서 부족하나마 화진해수욕장 부분개방 상호협정 체결과 같은 성과도 도출하면서 훈련장 이전에 대한 기대도 생기게 되었다. 협력적 거버넌스 활동에 대한 이전 경험 등을 토대로 포항시 및 지역주민의 훈련장 이전 관련 협력적 거버넌스 참여에의 동기화가 1단계의 그것보다 높아진 상황에서 2단계 협력적 거버넌스는 시작되었다고 평가된다.

2) 제도적 설계 및 촉진적 리더십

제도적 설계 측면에서 가장 눈에 띄는 것은 2021년 2월에 제정된 례 1840호 「포항시 군사시설 및 군 훈련에 따른 피해 구제활동 지원 조례」이다. 이 조례는 포항시에 소재한 군사시설과 훈련으로 인해 피해를 받고 있는 지역주민의 피해구제 활동을 지원하기 위해 필요한 사항을 규정하고 있다.

2021년 4월 이후이긴 하지만 2022년 7월에 제정된 「육군 갈등 예방과 해결에 관한 규정」과 2022년 11월에 제정된 「포항시 군용비행장·군사격장 소음대책지역 및 인근지역 주민 지원에 관한 조례」도 주목할 만하다. 「육군 갈등 예방과 해결에 관한 규정」은 사·여단급 이상 부대에서 적용이 가능한 규정으로 규정의 적용 범위, 제대별 임무분장, 갈등의 영향 분석, 갈등관리심의위원회 구성 및 운영, 갈등조정협의회 구성 및 운영, 갈등과제 선정 및 관리, 관계관 교육 등 갈등에 대한 예방과 해결을 위한 행동기준을 적시하고 있다. 「포항시 군용비행장·군사격장 소음대책지역 및 인근지역 주민 지원에 관한 조례」군용비행장과 군 사격장 소음에 따른 소음대책지역 및 그 인

근지역 주민에 대한 지원사항을 규정하고 있다.

한편 2단계 기간 000부대에는 2명의 지휘관이 다녀갔다. 이 기간에 0000부대의 장을 역임한 00대 지휘관 000과 00대 지휘관 000은 훈련장 이전 이슈에 대해 깊은 관심을 가지고 부대 내에서 자체적인 해결방안 토의, 현장에서의 지역주민과 간담회 및 설명회, 현장방문 등 직접적인 활동 및 부지휘관을 활용하여 지자체·지역주민들과 실질적인 협력을 추구하였다. 특히 후번 지휘관 000은 지자체·지역주민의 화진훈련장 이전 요구가 있는 후로 지휘관으로서는 지자체 및 지역주민들과 간담회를 진행하여 현장에서 이해관계자들의 의견을 청취하고, 0000부대의 입장을 설명하는 등 이 문제에 대해 매우 적극적이고, 포용적인 접근을 통하여 가시적인 많은 성과를 이루었는 것으로 평가된다. 0000부대 지휘관들의 활동현황은 <표 4>와 같다.

<표 4> 2단계(2020. 5. ~ 2021. 4.) 0000부대 지휘관 협력과정을 위한 활동 현황

구분	00대 지휘관 000	00대 지휘관 000
지휘 기간	2018년 12월 ~ 2020년 12월	2020년 12월 ~ 2021년 12월
지휘관 활동	-	2회
부지휘관 활동	9회	5회

* 출처: 군 0000부대의 내부자료(교육훈련참모처) '화진훈련장 이전 관련 민·관·군 협력을 위한 지휘관 활동결과'를 요약하여 도표화 정리

3) 협력과정

'면대면 대화'는 2단계 기간이 약 1년이라는 단기간이었음에도 <표 5>에서 보는 것과 같이 0000부대와 포항시·지역주민 간의 간담회 및 토의, MOU 체결은 6회, 0000부대와 지역주민 간의 간담회는 4회, 0000부대와 포항시 간의 토의는 3회로 민·관·군 간의 협력을 위한 소통의 총 횟수는 13회이었다. 기간은 1단계 보다 25%의 수준이지만, 횟수는 오히려 5회가 많다.

<표 5> 2단계(2020. 5.~ 2021. 4.) 면대면 대화 현황

일자	주요 내용
'20. 5. 25.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 토의 (0000부대, 포항시·지역주민)
'20. 6. 4.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 기관 토의 (0000부대, 포항시)
'20. 6. 8.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 기관 2차 토의 (0000부대, 포항시)
'20. 6. 25.	•화진훈련장 이전 요구에 따른 협력방안 기관 3차 토의 (0000부대, 포항시)
'20. 7. 15.	•화진훈련장 갈등관리 주민간담회 (0000부대, 지역주민)
'20. 7. 27.	•민·관·군 상생을 위한 간담회 (0000부대, 포항시·지역주민)
'20. 7. 30.	•민·관·군 상생을 위한 2차 간담회 (0000부대, 포항시·지역주민)
'20. 9. 15.	•화진훈련장 민·관·군 MOU 체결 (0000부대, 포항시·지역주민)
'20. 11. 4.~12. 10.	•민·군 상생을 위한 주민 간담회(3회)(0000부대, 지역주민)
'21. 3. 2.~26.	•민·관·군 상생을 위한 주민 간담회(2회) (0000부대, 포항시·지역주민)

‘신뢰형성’은 짧은 기간에 0000부대와 포항시·지역주민 이해관계자들 간 간담회, 설명회, 토의 등의 다양한 면대면 대화가 이루어지면서 1단계보다 민·관·군 상호간 깊은 신뢰구축이 되었다고 여겨진다. 0000부대 지휘관의 민·관·군의 협력을 유도하는 리더십 발휘로 인하여 대화와 의사소통이 촉진되어 13회의 면대면 대화가 성사되었고, 그로 인하여 민·관·군 MOU 체결, 0000부대의 송라면 지역주민들을 위한 장병 수십~수백 명을 팀으로 편성한 수차례의 농사활동 대민지원, 그리고 그 이전에는 볼 수 없었던 민·관·군 관계관들이 함께 더불어서 사진을 촬영하는 등 1단계에 비해 민·관·군 간 신뢰를 바탕으로 한 우호적 관계가 형성되었다.

‘과정몰입’ 또한 민·관·군의 간담회, 설명회 등 지속적인 소통의 노력으로 1단계의 그것에 비해 증진되었다. 상호 간 협력과정에서의 몰입이 1단계의 그것에 비해 증진되었다. 이 기간 동안 0000부대와 포항시는 0000부대의 부지휘관 등 관계자 8명과 포항시 자치행정국장 등 관계관 10명, 송라면발전협의회회장 등 5명이 참석하여 민·군 상생 방안을 논의하는 자리를 마련하고,³⁾ 0000부대는 민·관·군 협력과정을 지원하기 위해 부지휘관을 중심으로 한 ‘화진훈련장 이전 갈등관리 TF’를 편성하는 등 민·관·군은 훈련장 이전 관련 협력 거버넌스 운영에 몰입하는 적극적 참여행태를 보이고 있다.

2단계에서의 ‘이해공유’는 이해관계자 간 추구 목표를 동일하게 맞추지는 못하였지만, <표 6> 관련 언론보도에서 알 수 있는 바와 같이 상호 간의 목표를 이해하고, 존중하면서 목표의 차이점을 최대한 좁히고자 노력하는 모습을 보이고 있다.

<표 6> 2단계(2020. 5. ~ 2021. 4.) 이해공유 관련 언론보도 내용

“앞으로도 군은 전투력 유지와 훈련에 지장을 받지 않는 범위 내에서 민·군 상생과 지역경제 활성화를 위한 협의를 지속해 나갈 예정입니다.” (0000부대 공보정훈참모 소령000, 2021년 4월 21일 인터넷뉴스)

“화진훈련장(해수욕장)을 종합적으로 개발하여 지역경제 활성화를 추진하고자하니 군부대에서도 전향적으로 검토할 때가 됐다고 봅니다.” (포항시 행정안전국장 000, 2021년 4월 21일 인터넷뉴스)

“1년에 군부대 훈련을 2~3번씩 주민들이 받아들이기로 하고 포항시에서 해수욕장 개발하는 것을, 軍에서는 모든 것을 협조해주는 것으로 협의해 나갈 예정입니다.” (송라면발전협의회 부회장 000, 2021년 4월 21일 인터넷뉴스)

4) 성과

2단계 협력 거버넌스 과정을 통해 1단계의 그것에 비해 훈련장 이전과 관련하여 많은 가시적 성과가 있었다. 우선 2단계 협력 거버넌스 결과 군 관련시설(구조물) 일부가 철거되었다. 국가와 지역 안보를 위해 반드시 필요로 하는 군 훈련에 필요한 시설 외 불필요하다고 판단한 시설(구조물)에 대해서 단계적으로 철거하기로 하여 2020년 8월부터 000시설, 백사장을 둘러싸고 있었던 담장 등 계획하였던 12개 시설(구조물) 및 도로상의 이정표와 간판을 2021년 8월부터 모두 철거⁴⁾하였

3) 경북포스트 언론보도 자료, “육군 제00사단, 화진훈련장 상생발전 민관군 협의체 구성, 軍 전투력 유지와 지역경제 활성화를 위해 軍과 포항시가 함께”

고, 이에 대해 0000부대 관계자들은 <표 7> 관련 언론 보도에서 살펴보듯이 화진훈련장 내의 시설(구조물) 철거에 대한 소감을 표명하고 있다. 또한 이 기간에 화진훈련장을 훈련의 목적 외에 여름철에 한시적으로 부대원들의 휴양소로 사용하던 것을 완전 폐지하였고, 이 기간에는 지역주민들에게 화진해수욕장을 개방하였으며, 민·관·군의 갈등으로 미 실시하였던 각종 훈련을 지역주민들과 협의를 거쳐서 2017년 이후 4년 여만에 처음으로 2021년 4월 박격포 사격훈련을 시작으로 하여 그 해 6월에는 지·해·공 합동훈련도 실시하는 성과를 거두었다.

<표 7> 2단계(2020. 5. ~ 2021. 4.) 성과 관련 언론보도 내용

“이번 추가 철거는 군이 주민들과 한 약속을 지키기 위한 조치이며, 주민과 군 사이에 협의가 긍정적인 방향으로 흐르고 있다.” (0000부대 교육훈련참모 중령 000, 2021년 6월 28일 인터넷뉴스)

“부대에서 직접 훈련장 내 구조물을 철거하는 등 민·군상생 협력 의지를 보여줘 감사하다.” 송라면발전협의회 부회장 000, 2021년 6월 28일 인터넷뉴스)

“훈련장 내 구조물 철거는 국민의 군대로서 사단이 주민과 한 약속을 지키겠다는 의지를 표명한 것이다.” (0000부대 공병대대장 중령 000, 2021년 8월 15일 인터넷뉴스)

3. 1단계(2010. 1. ~ 2014. 6.) 협력적 거버넌스 vs 2단계(2020. 5. ~ 2021. 4.) 협력적 거버넌스

화진훈련장이 1982년 설치되었지만 이의 이전과 관련한 지역주민의 욕구가 본격화되기 시작한 것은 화진해수욕장 공동사용과 관련하여 지역주민의 권익위원회 고충민원 제기가 있고 난 이후 2010년부터이다. 훈련장 이전 권한은 군이 가지고 있었고 훈련장 이전을 통한 지역개발과 관련하여 토지, 인력, 예산, 행정력 등 자원과 지역개발 방안·계획 등 관련 지식은 포항시, 지역주민이 가지고 있었다. 1단계 초기상황은 화진해수욕장 공동사용과 관련하여 권익위에 고충민원을 제기하는 등 지역주민과 군과의 갈등이 표면화되는 시점이었지만 또 한편으로는 지역주민(포항시 포함)의 입장에서는 훈련장 이전을 통한 지역 경제 활성화를 견인하기 위해 이전 권한을 가진 군과 훈련장 이전을 논의하는 논의의 장이 필요한 상황이기도 하였다.

그러나 1단계 협력적 거버넌스 기간 동안 거버넌스 운영과 관련한 제도적 장치는 마련되어 있지 않았으며 이 시기에 협력과정에서 ‘협력’을 촉진하는 리더십은 제대로 발휘되지 못하였다. 협력과정에서 면대면 대화-실패-과정몰입-이해공유의 선 순환적 협력 활동은 내재화 되지 못하였고 결과적으로 화진해수욕장 공동이용에 대한 상호협약서 작성 등의 성과를 제외하고는 군 시설 철수 등과 같은 훈련장 이전 관련 의미있는 성과를 가지적으로 도출하지는 못하였다.

4) 포항시 보도자료. “38년의 기다림... 軍 점유 화진해수욕장 담장 철거” (포항시 홈페이지 검색, 행정안전국 자치행정과)

〈표 8〉 1단계 협력적 거버넌스 vs 2단계 협력적 거버넌스

구분	1단계 (2010. 1. ~ 2014. 6.)	2단계 (2020. 5. ~ 2021. 4.)
초기조건	<ul style="list-style-type: none"> • 훈련장 이전 결정권한은 군 소유 • 지역개발 자원·지식은 포항시·지역주민 소유 • 갈등 표면화 • 거버넌스 참여 동기화 	<ul style="list-style-type: none"> • 훈련장 이전 결정권한은 군 소유 • 지역개발 자원·지식은 포항시·지역주민 소유 • 갈등 및 협력 경험 축적 • 거버넌스 참여 동기화의 정도 높음
제도적 설계와 촉진적 리더십	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 장치 미비 • 촉진적 리더십 부재 	<ul style="list-style-type: none"> • 제도적 장치 구축 • 촉진적 리더십 발휘
협력과정	<ul style="list-style-type: none"> • 적은 횟수의 면대면 대화 수동적 진행 • 상호 신뢰 부족 • 협력과정에서의 몰입도 부족 . • 상호 간 이해공유 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 많은 횟수의 면대면 대화 적극적 진행 • 상호 신뢰 형성 • 협력과정에서의 몰입도 상승 • 상호 간 이해 공유
성 과	<ul style="list-style-type: none"> • 화진훈련장(해수욕장) 부분개방에 대한 상호동의서 체결 	<ul style="list-style-type: none"> • 12개의 군 훈련시설(구조물) 철거 • 화진훈련장(해수욕장)의 주민 개방 및 부대원 휴양소 폐쇄. • 4년 만에 처음으로 지·해·공 합동훈련, 박격포 사격훈련 등 해안훈련 실시

〈표 8〉에서 보듯이 훈련장 이전 관련 민·관·군의 2단계 협력적 거버넌스의 초기조건은 1단계 그것과 같이 이해관계자 간 권한, 지식, 자원의 비대칭으로 특징되어진다. 훈련장 이전 권한은 여전히 군에게 있었고 지역개발을 위한 자원 및 지식은 1단계와 같이 포항시, 지역주민에게 있었다. 그러나 1단계와는 달리 1단계 협력적 거버넌스 과정을 거치면서 갈등 및 협력에 대한 경험이 축적되었고 만족스러운 수준은 아니었지만 화진훈련장(해수욕장) 부분개방 등의 의미있는 성과도 도출되었다. 포항시, 지역주민의 입장에서는 군과의 훈련장 이전 관련 협상이 1단계처럼 필요한 상황에서 1단계 협력적 거버넌스의 운용 경험을 토대로 자신들이 원하는 방향으로의 목표 달성에 대한 기대감도 가지고 있었기 때문에 포항시, 지역주민의 민·관·군 협력적 거버넌스 참여에의 동기화 정도는 1단계에 비해 높았다고 평가된다.

한편 2단계 협력적 거버넌스 기간 동안 협력 거버넌스 운영과 관련한 제도적 장치는 구축되기 시작하였고, 이 시기에 협력과정에서 ‘협력’을 촉진하는 리더십이 발휘되기 시작하였다. 협력과정에서 면대면 대화-신뢰-과정몰입-이해공유의 선 순환적 협력활동은 내재화되기 시작하였고, 결과적으로 군 훈련시설(구조물) 철거, 화진훈련장(해수욕장)의 주민 개방 및 부대원 휴양소 폐쇄, 4년 만에 처음으로 박격포 사격훈련 실시, 지·해·공 합동훈련 등의 의미있는 성과가 도출되었다.

V. 결론

1982년 포항시 송라면에 설치된 화진훈련장 이전에 대해 포항시·지역주민들의 요구가 2010년부터 본격화되기 시작하면서 훈련장 이전 관련 민·관·군 상호 대응 활동이 지금까지 진행되고 있

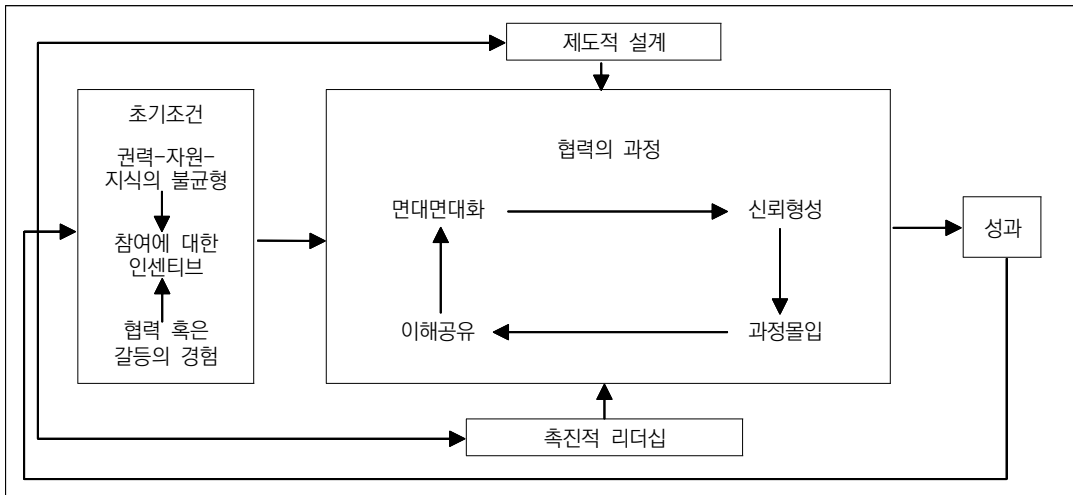
다. 본 연구는 민·관·군의 협력활동을 협력적 거버넌스 관점에서 분석하고자 하였고, 협력활동이 활발하게 진행된 기간을 2단계화하여 Ansell & Gash(2008)의 모형을 준용하여 본문과 같이 분석하였다.

본 연구결과가 가지는 실천적 함의는 협력적 거버넌스의 성공적 구축을 위해서는 이해관계자의 거버넌스 참여 동기화 담보도 중요하지만, 거버넌스 제도 설계 및 촉진적 리더십이 무엇보다 중요하고 필요하다는 것을 제시한 것이다. 본문에서 살펴본 바와 같이 화진훈련장 이전 관련 협력 거버넌스 1단계, 2단계 모두 그 정도의 차이는 있지만 민·관·군 거버넌스 참여 동기화는 담보되고 있다. 그러나 1단계에서는 제도적 설계가 미비하였고 촉진적 리더십이 발휘되지 않은 반면 2단계에서는 1단계에 비해 거버넌스 운영 제도가 설계되고, 촉진적 리더십이 발휘되고 있다. 거버넌스 운영 룰(rule)이 설계되고 촉진적 리더십이 발휘되는 상황에서의 협력과정은 '협력'이 실질적으로 내재화 되는 과정이었고 이는 '협력'이 내포된 성과 도출로 이어지고 있었다.

본 연구 결과가 가지는 또 하나의 함의는 협력적 거버넌스 사례를 분석할 수 있는 <그림 3>과 같은 새로운 연구모형의 제시이다. 본 연구는 Ansell & Gash(2008)의 모형을 재구성한 분석모형에 근거하여 화진훈련장 이전 관련 민·관·군 협력적 거버넌스를 분석하였다.

분석을 통해 본 연구는 단계별 협력적 거버넌스 활동에 차이가 있음을 알 수 있었다. 본문에서 살펴 본 바와 같이 1단계 초기시점은 이해관계자 간 갈등이 표면화되기 시작한 시점이었지만 2단계 초기시점은 갈등뿐 아니라 협력의 경험이 축적되어 있었다. 1단계, 2단계 모두 이해관계자가 거버넌스 참여에 동기화 되어 있었지만 2단계의 거버넌스 참여 동기화의 정도가 1단계의 그것에 비해 높게 평가되었다. 1단계에서는 거버넌스 운영 룰(rule)이 설계되지 않았지만 2단계에서는 거버넌스 운영 룰(rule)이 설계되고 있었다. 1단계에서는 촉진적 리더십이 발휘되지 않았지만 2단계에서는 촉진적 리더십이 발휘되고 있었다. 1단계의 협력과정에는 협력과정에 '협력'이 내재화 되어 있지 않았지만 2단계의 협력과정에는 1단계의 그것에 비해 협력과정에 '협력'이 내재화 되어 있었다. 1단계의 성과는 미미하였지만 2단계는 1단계의 그것에 비해 의미 있는 성과를 도출하고 있었다. 성과가 협력과정을 통해 도출되는 것이고 협력과정은 초기조건, 제도적 설계, 촉진적 리더십에 의해 구조화 되어지는 것이라면 성과에 배태된 이전 초기조건, 제도설계, 촉진적 리더십 이후 협력과정을 구조화시키는 초기조건, 제도설계, 촉진적 리더십에 영향을 주는 것은 아닐까? 이는 훈련장 이전 협력적 거버넌스 분석과정에서 본문에서 적시한 바와 같은 연구결과를 도출하면서 제기된 연구 질문이었다. 제기된 연구 질문과 관련하여 본 연구는 <그림 3>과 같은 단계별 협력적 거버넌스 활동을 살펴보기 위한 새로운 협력적 거버넌스 분석 모형을 도출할 수 있었다. 이와 같이 본 연구를 통해서 새롭게 제시한 협력적 거버넌스 모형은 앞서 이론적 논의에서 제시한 <그림 1> 모형과의 차이점을 찾을 수 있다. <그림 1> 모형은 초기조건 및 제도적 설계, 촉진적 리더십의 영향을 받은 협력의 과정을 통해 얻은 결과에 대한 분석으로 한정된 것에 비해 새롭게 제시한 <그림 3> 모형은 협력적 거버넌스가 몇 단계에 걸쳐 지속되는 경우 단계별 순환적인 협력적 거버넌스 활동사례에 대해 분석이 가능한 모형이라는 점이다.

〈그림 3〉 단계별 협력적 거버넌스 활동 분석 모형



반면 본 연구는 다음과 같은 한계점을 가지고 있다. 첫째, 본 연구는 민·관·군의 상호 대응과정을 협력적 거버넌스 관점에서 분석하고 있지만 촉진적 리더십의 분석 대상을 군부대 지휘관이 보인 리더십에 초점을 두어 포항시, 지역주민 등 각 이해관계 주체 리더의 리더십을 함께 분석하지 못한 한계점을 가지고 있다. 둘째, 상기 제시한 함의를 도출함에 있어서 본 연구가 활용할 수 있었던 자료는 매우 제한적이였다. 분석을 위해 0000부대에서 존안 중인 내부자료(교육훈련참모처, 공보정훈참모부, 법무참모부 등 관련 보고서)를 주로 활용하였고, 일부는 포항시의 관련 자료 및 중앙·지역 언론매체(인터넷 뉴스) 검색을 통하여 언론보도를 수집하여 연구에 활용하였다. 이처럼 분석을 위해 활용된 자료가 제한적이라 분석에 심층성을 담보하지 못하였다는 것이다.

향후 추진해야 할 연구과제는 다음과 같다. 〈그림 3〉은 훈련장 이전 협력적 거버넌스를 분석하는 과정에서 새롭게 도출된 연구 분석틀이다. 〈그림 3〉의 연구 분석틀에 근거하여 또 다른 협력적 거버넌스 사례를 분석하여 협력적 거버넌스 '협력' 담보 요인을 보다 심층적으로 탐색해 나가면서, 보다 나은 사례분석을 위해 〈그림 3〉의 연구 분석틀 또한 수정·보완해 나가는 것이 본 연구에 이은 앞으로의 연구과제가 될 것임을 끝으로 밝힌다.

참고문헌

김태운. (2012). 국책사업 유치과정에서의 협력 거버넌스: 대구·경북지역의 첨단의료복합단지 유치과정을 중심으로. 『한국행정논집』, 24(3): 857-884.

구교준·김성배·기정훈. (2013). 협력적 거버넌스 모형을 통한 지역 간 협력 사례 분석: 대전 대도시권 협력사업을 중심으로. 『지방정부연구』, 17(3): 23-46.

군사기지 및 군사시설 보호법. (2016). 제2조.

- 이명석. (2021). 「거버넌스 신드롬」, 성균관대학교 출판부.
- 오철호·고숙희. (2012). 협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구: 출소예정자의 취업·창업지원 융합행정을 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 22(4): 27-49.
- 육군본부. (2022). 「육군규정 330(부대훈련 규정)」.
- 육군본부. (2022). 「육군규정 332(육군 갈등 예방과 해결에 관한 규정)」.
- 정현. (2020). 마을공동체 사업에서의 협력적 거버넌스: 관악구 난곡동 합실안전마을사업을 중심으로. 「한국행정연구」, 29: 153-187.
- 조만형·김이수. (2009). 협력적 거버넌스 구축에 관한 실증적 연구: 광명시와 구로구간 환경기초 시설 빅딜 사례를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 20(2): 215-239.
- 주재복. (2013). 지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공요인 분석: 안양천수질개성대책협의회 사례를 중심으로. 「한국정책연구」, 13(3): 355-374.
- 제0000부대 공보정훈참모부. (2020~2021). 언론매체별 보도현황 집계자료.
- 제0000부대 교육훈련참모처. (2016~2017). 화진훈련장 민·관·군 상생을 위한 발전방안 등 내부 자료.
- 최문형·김인제·정문기. (2015). 주거환경관리사업에서의 협력적 거버넌스: 길음동 소리마을 주민 참여형 재생사업을 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 27(4): 179-208.
- 포항시. (2021). 「군사시설 및 軍 훈련에 따른 피해 구제활동 지원 조례」.
- 포항시. (2022). 「군용비행장·군사격장 소음대책지역 및 인근지역 주민 지원에 관한 조례」.
- Perry, James L. & Wise, Lois R. (1990). The Motivational Bases of Public Service, *Public Administration Review*, 50(3): 367-426.
- Ansell, C. & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory*, 18(4): 543-571.
- Emerson, K., Nabatchi, T. & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of public administration research and theory*, 22(1): 1-29.
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International social science journal*, 50(155): 17-28.
- 경북포스트. (2020. 08. 12.). “육군 제00사단, 화진훈련장 상생발전 민관군 협의체 구성, 軍 전투력 유지와 지역경제 활성화를 위해 軍과 포항시가 함께” <http://www.gyeongbukpost.com/coding/news.aspx/7/1/6921> (검색일: 2022. 12. 29.)
- 연합뉴스. (2021. 06. 28.). “포항 화진훈련장 민·군 갈등 해소 조짐” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210915041100053?section=search> (검색일: 2022. 12. 27.)
- 연합뉴스. (2021. 08. 15.). “포항 화진훈련장 시설 대부분 철거 … 00사단 “훈련은 지속”. <https://www.yna.co.kr/view/AKR20210628141151053?section=search> (검색일: 2022. 12. 27.)
- 포항시 행정안전국 자치행정과 보도자료. (2020. 08. 20.). “38년의 기다림... 軍 점유 화진해수욕장 답장 철거”, <https://www.pohang.go.kr/news/4840/subview> (검색일: 2022. 12. 24.)
- 포항CBS. (2020. 06. 29.). “포항 송라주민들 군부대 불법점유 화진해수욕장 돌려달라!”, <https://ph.nocutnews.co.kr/news/5369308> (검색일: 2023. 02. 28.)

- 포항CBS. (2021. 06. 28.). “포항 화진해수욕장 군시설물 철거 ... ‘민·군 상생’ 의지”, <https://www.nocutnews.co.kr/news/5578949> (검색일: 2022. 12. 29.)
- 포항MBC. (2003. 11. 27.). “군 훈련장 이전 못한다.”, http://www.phmbc.co.kr/www/news/desk_news?idx=41343&page=7811&mode=view (검색일: 2023. 02. 28.)
- 포항MBC. (2004. 04. 20.). “화진해수욕장 개발 추진.”, http://www.phmbc.co.kr/www/news/desk_news?idx=45303&page=7659&mode=view (검색일: 2023. 02. 28.)
- 포항MBC. (2021. 04. 21.). “백사장 둘러싼 주민-군부대 갈등 해결되나?”, http://www.phmbc.co.kr/www/news/desk_news?idx=174919 (검색일: 2022. 12. 28.)

반정민(潘政珉): 대구 계명대학교에서 정책학 석사학위를 취득하고, 경북대학교에서 행정학 박사를 수료하였으며, 현재 현역 육군 장교로서 정책부서에서 실무장교로서 재직 중이다. 1996년에 학군장교로 임관하여 육군 예하의 각급 부대(육군본부, 작전사령부, 사단, 여단, 대대 등) 및 교육기관(육군대학, 학생군사학교, 육군보병학교) 등 각지에서 다양하게 근무한 경험이 있다. 주요 연구관심 분야는 리더십 및 조직이론 분야로 이와 관련하여 박사학위 논문을 준비 중이다.(bgoon0415@hanmail.net)

정홍상(鄭洪相): 미국 플로리다주립대(Florida State University)에서 행정학 박사학위(A Grounded Analysis of the Sensemaking Process of Korean Street-Level Fire Service Officials, 2006)를 취득하고, 현재 경북대학교 행정학부 교수 및 공공문제연구소 겸임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 질적연구방법론, 재난관리 등이다. 주요 논문으로는 “하이데거의 세계-내-존재 관점에서 본 조직 내 집단 의사결정”(2015). “기대이론을 적용한 뇌물수수 방지 정책분석 모형 설계”(2012), “A Phenomenological Approach to Grounded Analysis: An Interpretive Understanding of Theory-in-Data”(2009) 등이 있다.(jhs@knu.ac.kr)

Abstract

A Study on the Cooperative Governance of Civil, Public, and Military Related to Hwajin Training Center

Ban, Jung-Min

Jeong, Hong-Sang

This study examines the mutual response activities of the public, government, and military surrounding the relocation of Hwajin Training Center in Songra-myeon, Pohang-si, Gyeongsangbuk-do, from the perspective of cooperative governance. Based on the proposed analysis framework, this study examines the initial conditions, institutional devices, promotional leadership, and the process and performance of public-private-military cooperation activities related to the relocation of the training ground.

Based on the analysis framework established, this study derived a new research analysis framework that can examine cooperative governance activities at each stage if cooperative governance activities continue in the process of analyzing public, public, and military cooperation activities surrounding the relocation of training sites. As a result, this study presented practical implications that governance system design and facilitative leadership should be the basis for the successful establishment of cooperative governance, as well as a new research model that can analyze cases of cooperative governance activities step by step.

Key Words: Cooperative governance, initial conditions, institutional design, facilitated leadership, cooperative process