

## 지방의 시각에서 본 한국외교안보의 과제

발 표 자  
김 동 성  
김 영 근  
양 기 용  
최 성 록

토 론 자  
김 병 국  
차 두 현  
최 강

본 요약문은 동아시아연구원이 운영하는 외교안보거버넌스 라운드테이블 토의내용을 요약한 것입니다.

100-786  
서울특별시 중구  
을지로4가 310-68번지  
삼풍빌딩 909호  
동아시아연구원

© EAI 2009

www.eai.or.kr

‘거버넌스’는 이제 더 이상 국내정치나 행정의 분야에만 국한되는 개념이 아니다. 20세기 이후 국제관계에서의 행위자간 상호작용과 의존이 강화되면서 국가의 생존과 번영, 그리고 국민의 안전과 행복을 보장하기 위한 국가 외교안보 거버넌스 능력의 중요성은 점점 더 부각되고 있다. 특히, 외교안보 분야의 거버넌스 능력은 오늘날과 같은 대변환(transformation)의 시대를 헤쳐가기 위해 필수불가결한 존재라 할 수 있다. 그러나, 거버넌스는 정부 차원의 노력으로만 확보될 수 있는 것이 아니다. 우리 사회 내에 존재하는 여러 목소리들을 수렴하고 조정하여 최적의 화음을 이끌어 낼 수 있는 체제가 구비될 때에만 비로소 한국의 외교안보 거버넌스 능력도 완전성을 구비했다고 할 수 있을 것이다.

이에 동아시아연구원은 외교안보 거버넌스 라운드 테이블을 기획하여 외교안보와 직간접적으로 연관된 학자/전문가 그룹을 초빙하여 문제의식을 공유하고 유대감을 강화함으로써 우리 사회의 외교안보 관련 지식 네트워크를 창출되는 데 힘을 보태려 한다. 제1회 외교안보 거버넌스 라운드테이블에서는 경기, 강원, 대구, 부산 지역의 전문가를 초빙하여 미군기지 확장 이전 등의 주한미군관련 안보현안에 관해 줄곧 소외되어왔던 지방의 목소리를 듣고자 하였다. 특히 지역에서 서로 “삶”을 공유하는 지역주민들과 주한미군들의 요구를 효과적으로 대변하고 의견을 교환할 수 있는 메커니즘을 모색해봄으로써 보다 발전적인 한국의 외교안보 정책을 위한 개선점을 찾는 데 목적을 두었다. 네 명의 전문가들의 발표요지와 토론 내용은 다음과 같다.

### 발표1. 김동성 (경기개발연구원)

#### 한국의 대북 군사전략과 군사시설보호구역

종래의 군사안보는 지역개발과 상충되는 것으로 간주되어 왔으나 실제로는 동시에 이를 수 있다는 연구 결과가 나와 이를 소개하고자 한다. 본 연구는 평택 미군 기지 이전 문제를 해당 지역 주민들의 인간안보 차원에서 다루고자 하는 취지에서 이루어진 것이며, 한국의 안보를 훼손하지 않으면서 군사시설 보호구역을 합리적으로 축소 및 조정할 수 있는 새로운 방안 도출을 목적으로 하였다.

현재 경기도의 경우 군사시설보호구역으로 인해 주민들이 연간 20-40조원의 손실을 보는 등 재산권의 자율적인 행사가 침해 당하고 있다. 현재와 같은 개활지(開豁地) 기반 방어전략에서는 군사시설보호구역 설치 불가피하겠으나, 국가안보부담의 형평성과 지역사회 개발 역시 중요한 가치이기 때문에 개선이 필요하다고 본다. 지역사회 주민의 생활권과 국가의 안보가 동시에 안정될 수 있는 방안이 필요한 것이다.

이러한 맥락에서 경개개발연구원은 군사방어전략을 대규모 군사시설 보호구역이 필요한 개활지 기반 방어전략에서 시가전으로 전환하는 방안을 최근 제시하였다. 이는 남침하는 북한군을 조직적으로 방어 준비가 되어 있는 도시지역으로 유인하여 격퇴 및 섬멸하는 전략이다. 전쟁사를 살펴볼 때 도시방어는 지원부대의 도착 시간을 절감할 수 있는 이점이 있다. 그 예로는 소련 스탈린그라드 전투, 독일 아헨 전투, 체첸 그로즈니 전투를 들 수 있다. 이

처럼 대북 군사방어전략을 시가전 중심 방어전략으로 수정할 경우 우리의 국방뿐 만 아니라 지역 개발에도 도움이 될 것이라는 것이 경기개발연구원의 최근 연구결과이다.

### 주한미군과 지역사회간의 갈등과 협력: 상생을 위한 상호 인식 모색

2009년 현재 주한미군은 28,500명으로 추산되며 전국에 90여 개 기지가 있다. 이들은 지역사회에 착근이 될 필요가 있으며, 이는 미군기지가 “토양” (지역사회) 이라면 주한미군은 “나무”에 빗대어지는 것과 같다.

경기개발연구원이 2006년도에 실시한 인식조사 결과 주한미군은 한국에 대해 우호적이었던 반면 지역주민들은 오히려 미군들에 대한 반감을 보였다. 이러한 우리 국민들의 반응은 경제 발전에 따른 생활 안정 이후 나타날 수 있는 민족적 자존심에 기인한 것으로 파악되며, 이러한 비대칭적 인식은 주한미군정책을 세울 때 의미 있는 자료로 활용할 수 있을 것으로 기대된다. 실제로 주한미군의 범죄율은 그리 높지 않은 편이다. 주한미군에 대한 편견과 오해가 많은 것으로, 상업관련 종사자 등 미군들을 실제로 접해본 사람들은 오히려 반감이 적다고 한다. 또한 이렇게 나타나는 서로에 대한 편견과 오해에는 언어장벽의 요인이 큰 듯하다. 주한미군은 마치 외딴 섬에 표류한 것과 같은 기분일 것이다. 인식조사에 응시자 중 210명의 주한미군은 그들의 거주지 주변에 유흥업소들이 많은 것에 불만을 가지고 있기도 하며 지역주민들의 생활에 편입되고 동등한 생활 환경을 갖기를 원한다. 이를 개선하기 위해서는 주한미군이 문을 열어 지역주민들에게 개방적인 태도를 보일 필요가 있다.

이에 관해서는 언론 및 방송도 개선되어야 할 것이다. 주한미군들의 기여 사항보다는 사건과 사고만을 많이 다루어 주민

들이 반감을 갖도록 유도하는 경향이 있기 때문이다. 미군 관련 인사가 “100분 토론” 등의 프로그램에 참여하여 본인들의 정책 등을 공개적으로 설명하는 것이 한 개선책이 될 것이다.

### 발표2. 김영근 (계명대학교)

논의에 앞서 과연 한국의 외교안보정책에 대한 지방의 시각이 수도권 혹은 전체와 다른 독특한 양상을 지니고 있는가에 대한 질문을 먼저 하고 싶다. 구체적인 외교안보 현안에 대해 어떻게 평가하고 있는지 점검해 볼 필요가 있다고 본다. 거시적 사안에 대한 지방의 시각은 수도권 혹은 전체의 시각과 크게 다르지 않다고 본다.

일반적으로 국내여론은 한미동맹이나 북한 핵문제와 관련한 이슈에 대하여 보수와 진보라는 큰 두 축으로 의견이 나뉘어져 있는 데, 지역에 따라 분포의 차이는 있지만 이러한 양극화 경향은 지방에도 그대로 반영되어 있다고 본다. 다만 대북정책과 한미동맹전략 등 국가 전략에 대한 정책에 대해서는 상대적으로 관심이 덜하고 관심이 있더라도 중앙과 마찬가지로 보수와 진보라는 자신의 성향에 따라 지지여부가 달라지는 경향이 있지만, 미군기지의 이전 등의 구체적인 문제에 대해서는 보다 적극적으로 지역의 이익을 반영하려는 모습을 보인다.

이러한 점에서 미군 기지이전 과정에서 지역주민의 여론을 적극 청취하고 지방의 시각에서 정책을 추진할 필요가 있으며 또한 보다 적극적으로 정부의 정책을 충분히 설명해야 할 것이다.

지방의 시각에서 볼 때 중앙정부의 외교안보정책은 의도보다는 그 성과가 중요하다. 대구의 대학생들을 대상으로 실시된 6자회담에 대한 설문조사에서 상당수의 학생들이 모른다고 대답하였다. 이는 국민들

의 정부 정책에 대한 무관심이 반영된 것으로 보인다. 한국 외교안보의 과제가 무엇이며 정부의 정책이 어떻게 결정되고 집행되고 있는 지에 대하여 국민에게 보다 적극적으로 알려나가는 것이 필요하다고 본다. 예컨대, 한국의 대북외교 정책에 한정하여 말하자면, 북한에 대해 지나친 압력을 행사하거나 비현실적인 요구를 하기 보다는 정책의 성과를 고려한 정책 고안이 급선무라고 할 수 있다. 이명박 정부의 안보와 국방은 전세계적인 경제위기 속에서 북한체제의 불안정성 증대, 미국 오바마 정부의 대북정책기조 변화 등 새로운 안보 여건에 대응하기 위해 보다 유연하면서도 협력적인 전략과 정책이 요구된다. ‘글로벌 코리아’ 정책을 기조로 한 외교, 안보의 과제에 대해 지방과 정부를 불문하고 폭넓은 지지를 확보하는 것이 중요하다는 것이 다시금 강조되는 대목이라 할 수 있다.

마지막으로 한국의 안보와 국방이 직면한 주요 이슈에 대하여 의견을 제시하고자 한다. 먼저, 대북정책과 관련하여 한미공조를 강화해야 한다. 현 정부의 대북정책에서 제시된 “선비핵화 후지원”이라는 조건은 지나치게 강경한 것으로 북한에게 인식될 우려있다. 최근 미국 정책이 비핵화에서 [북한의 핵보유를 인정하는] 핵 관리로 변화하고 있다는 시각이 있는데, 이를 고려하여 상응하는 대북정책이 필요하다. 한미공조를 강화하는데 필요한 개선점은 첫째, MB 의 그랜드바겐(Grand Bargain) 구상에 대한 미국과의 의견조율상의 무지함을 해결하고 둘째, 거버넌스의 링크(linkage) 와 관련하여 “협약과 이행”의 미래 단계 및 공조에 대한 회의와 확인이 요구된다.

### 발표3. 양기용 (부경대학교)

#### 주둔 미군과 지방정부 관계망의 재설정

미군과 지역과의 관계를 어떻게 재설정하는 것이 좋을까? 문제는 Missing Link에 있다고 본다. 중앙정부의 주한 미군에 대한 연구와 정책은 매크로적인 국가정책 입장으로만 국한되어 있다. 중앙정부의 주한 미군에 대한 연구는 대부분 동북아 군사 및 외교 전략적 관점에서 미군 및 한미동맹에 대한 이해와 변화방향을 논의하거나 SOFA 규정의 문제점이나 개선방안에 대한 논의하는 등 거시적(Micro) 관점에서 접근하는 데 한정되어 있다. 반면, 범죄, 토양·수질오염, 소음, 군사훈련시 사고 및 농작물 피해, 재산권 침해 등의 미군과의 갈등은 일회적인 사건 중심으로 분절적(Micro)으로 접근하고 해결을 시도하는 모습을 보인다. 이에 따라 미군에 대한 국민들의 인식은 주한미군의 필요성은 인정하나 개별 사안에 따라 매우 부정적인 감정을 보이는 등 애증이 공존하고 있는 것으로 나타난다. 이러한 문제는 국가 차원의 거시적 관점과 개인 차원의 미시적 관점 사이에 중간적인 시각인 지역사회의 시각이 결여(Missing Link) 되어 있는 데 기인한다. 이를 개선하기 위해서 거시적인 국가안보전략 외에도 중간 범위에서 지역사회, 재산권, 도시개발권, 환경권을 동시에 같이 생각할 수 있는 지방정부의 역할이 확대 되어야 한다.

현재 주둔 미군과 지방정부의 관계망은 매우 배타적이고 의례적인 관계망에 불과하다. 지방정부는 미군과 매우 제한적인 공식채널을 유지하고 있으며 사후적, 의례적, 형식적 관계만을 유지하고 있어 역할도 미약하고 영향력도 배제되어 있다. 이는 지방정부의 행정역량, 조직 및 인력에서 기인하는 한계이기도 하다. 이러한 가운데, 중앙정부는 여전히 중앙집중적인 행정 행태를 보이고 있다. 일례로 기지이전 협상이나 한미연합토지계획협상에서 지방정부의 의견은 배제되고 국방부, 외교통상부, 법무부, 환경부 등의 중앙부처가 독점

적인 지위를 가지고 협상에 임하고 있다. 중앙부처가 협상의 독점권을 가지게 된 데에는 협상 채널을 단일화 하고자 하는 미군측의 전략적인 선택도 작용하고 있다.

그렇다면, 우리는 주한 미군의 부대 이전에 따른 새로운 관계망 형성을 어떻게 대비해야 할까? 새로운 지방정부의 역할과 새로운 관계망 형성모색으로서 포용적 협력체제(inclusive governance system) 를 다음과 같이 구축할 것을 제안하고자 한다.

포용적 협력체제는 거버넌스적인 관점을 적용하여 지방정부와 지역주민 미군간의 새로운 관계망을 형성하고자 하는 시도로서 기존의 비대칭적 일방적 관계를 전환하여 상호적인 교류, 협력, 의존 가능성을 증대하려는 것이다. 포용적 협력체제 구축을 위해서는 지방정부와 지역주민 미군간의 상호작용을 정례화, 제도화하여 안정적 관계망을 형성하는 것이 필요하다. 이를 위해 중앙정부로 단일화 되었던 미군의 대화통로를 중앙정부, 지방정부, 지역사회로 확대해야 하며, 긴급구호, 의료, 수도, 쓰레기 등 공공서비스를 상호 교환하는 등의 노력이 필요하다. 이러한 노력을 통해 다음과 같은 상호 인식의 전환을 가져오고자 한다. 포용적 협력관계에서 지방정부는 미군을 지역사회 내 행위자(actor)로, 지역주민은 미군을 지역 내 서비스와 일자리를 제공하는 조력자, 협력자로 인식한다. 미군 역시 지역사회를 전략적 기지(location)가 아닌 공동생활을 하는 지역사회(place)로 인식하고 지방정부를 협력자로, 지역주민을 지역사회의 공동 구성원으로 인식을 전환하게 되는 것이 바로 이상적인 포용적 협력관계이다.

이러한 새로운 관계망의 형성은 단기간에 이루어질 수 없는 것이다. 장기적인 관점에서 지속적인 노력이 수반되어야 한다. 이를 위해서는 지방정부의 주도적인 역할과 그에 대한 중앙정부의 지원이 전제되어야 할 것이다.

#### 발표4. 최성록 (강원발전연구원)

‘외교와 안보’라는 주제는 지방의 입장에서 보았을 때 굉장히 거대한 담론이다. 지역의 관점에서는 남북문제나 미군문제와 관련된 ‘외교와 안보’라는 개념보다 ‘지역 주민들의 삶’의 입장에서 다루게 된다는 점을 강조하고 싶다. 특히, 비무장 지대에서는 민간인통제구역이 축소됨에 따라서 소유권 분쟁과 같은 부수적인 갈등요인들이 발생하고 있고, 미군부대의 이전으로 인한 민원도 제기되고 있는 상황이다.

미군기지의 공유지 반납과 관련하여, 기지 사용 기간 중 그리고 이후에 발생하는 환경오염에 대한 법적 책임과 정화비용 책임소지 등에 대해서 정부의 소극적인 대응도 문제라고 지적하고 싶다. 또한, 미군들이 지역에서 신뢰를 잃게 되는 것은 지역주민과의 마찰이 발생했을 경우 무책임하거나 형평성에 문제가 있는 사례들을 만들기 때문이라고 본다. 한국 정부도 자국민과 그 재산의 보호를 위해서 좀더 적극적인 입장을 취해야 한다.

강원도의 경우 비무장지대를 접하고 있어서 DMZ일원의 조사와 관리를 위한 연구를 많이 진행한다. 민통선지역에 대한 조사의 경우 ‘보안’이라는 이름으로 사진 자료에 대한 검열/삭제 등이 이해하기 힘들 정도로 지나친 경우가 있어서 군 당국의 유연한 자세와 협조가 필요하다. 더불어, 전방 군부대의 독감에 대한 대응도 지역경제에 악영향을 주고 있다는 것을 지적하고 싶다. 정부측에서는 군인들의 외출/외박을 금지하는 조치를 취했는데, 이는 지역사회에 커다란 경제적 손실로 이어졌다. 이러한 조치가 모든 것들을 충분히 고려하여 반드시 필요한 것이었는지, 아니면 행정편의상 일괄적으로 시행하는 조치인지에 대한 명확한 입장표명이 아쉽다.

국방개혁2020 관련하여 전방의 부대들이 후방으로 이전하는 경우, 부대 부지 매

각 시 해당 지자체와 함께 협의하는 방향으로 진행되어야 한다. 이것은 그 동안 지나친 규제로 재산권 행사를 제한당했던 해당 지역사회의 기여도를 인정해주는 동시에 난 개발의 예방에도 도움이 될 것이다.

## 토론

### *이슈에 대한 정의*

논의에 앞서 지방의 시각에서 이슈가 무엇인지를 먼저 정의하는 것이 가장 중요하다. 그것을 삶의 현장에서 우리가 맞부딪히게 되는 문제로 생각해보면, 재산권, 환경, 안전성 등의 정치사회적 이슈가 될 것이다. 정치사회적 문제는 보상 및 예산 이슈와 맞물려 필연적으로 경제적 이슈가 되기도 한다. 이러한 재산권, 환경, 안전성과 같은 문제들과 관련해서 발생하는 세 개의 딜레마가 있다. 하나는 민주주의와 안보 사이에서 발생하는 딜레마로서 국민의 기본권을 지키면서 국방을 튼튼히 하는 문제이고, 다른 하나는 사회경제적 이익과 권리를 놓고 다양한 사회집단 사이에 발생하는 딜레마로서 국가안보라는 공공재를 창출하는 과정에 발생하게 되는 비용을 누가 얼마나 부담해야 되는가 하는 문제이다. 당연히 누가 얼마나 많은 안보비용을 내야 하는가 하는 이슈는 사회적 갈등을 부추기고 정치적 투쟁을 불러들일 것이다. 마지막 하나는 사회와 개인 사이에 발생하게 되는 딜레마로서 과연 사회공동체가 그 구성원인 개인의 권리를 어느 정도 침해할 수 있는가 하는 철학적 문제로 귀결된다. 이러한 세 개의 딜레마를 체계적으로 서로 연결시키면서 논의를 진행시킬 때 우리는 비로서 경기도와 강원도 주민이 고민하는 것을 이해하게 될 것이다. 이해는 합리적 상호협력으로 가는 첫 걸음이 된다. 국가가 재산권, 안전성, 환경과 같은 중차대한 이슈를

일방적으로 경기도와 강원도 주민에게 떠넘겨서는 해결책을 찾을 수 없다. 국가는 민주주의와 사회 및 개인의 차원에서 당면한 딜레마를 개념화시켜 가면서 새로운 담론의 틀을 만들어 나가야 한다. 주한미군과 국군의 재편 및 기지이전 이슈는 큰 외교안보적 문제임에 틀림없다. 그러나 국민의 지지를 받지 않는 국군과 한미동맹이라는 것은 있을 수 없다는 것에 주목하여 외교안보를 튼튼히 하는 과정에서 발생하는 비용을 국민 사이에 공정하게 나누려는 노력에 나서야 한다. 그래야 공공재인 국방을 튼튼히 할 수 있다. 더 이상 경기도와 강원도 주민의 일방적 희생을 요구해서는 안 된다. 그것은 민주주의의 이상에도 어긋난다.

### *중간 거버넌스(Governance)의 역할*

사회구조적인 관점에서 Macro(예: 민주주의)와 Micro(예: 재산권) 차원을 넘어서는 중간범위 수준(예: 제도 및 거버넌스)이라는 Missing Link를 찾고 그에 관한 논의를 발전시키는 것은 의미 있는 도약이다. 이러한 맥락에서 보았을 때 본 회의에서 양기용 선생님이 제시한 중간적인 시각에 대한 연구는 지역사회의 입장을 심도 있게 고려하고, 중간 거버넌스가 실제로 어떻게 담론화될 수 있는지를 모색하게 한다는 점에서 상당히 중요한 작업이라 할 수 있다. 중간 거버넌스가 창설될 경우, 지방과 중앙정부에서 중간매개체의 역할을 할 수 있을 것이며 이에 따라 주한미군과 지역사회/주민들과의 관계도 크게 개선될 것이라 기대된다. 또한, 중앙정부-주한미군-지역사회 간의 대화채널 개선함으로써 재산권 및 안보 등의 공공재가 갖는 비대칭성으로 인해 생기는 민주주의와 안보 사이의 딜레마를 해결할 수 있을 것이다. 이러한 아이디어를 실제 담론으로 옮기고 실행시키는 데는 이슈를 어떻게 포장시키는가, 특히 주

한미군의 이익과 어떻게 결부시키는지의  
관건이라 하겠다. 이를 위한 제안으로서,  
새로운 중간 거버넌스의 주 행위자로 파주  
및 평택시장 등을 생각해볼 수 있을 것이  
며 그들이 과연 그 거버넌스를 위해 구체  
적으로 무엇을 할 수 있을지는 지역사회에  
서 심도 있게 고민해야 할 과제가 될 것이  
다.

#### *시가전 중심의 방어전략 제안에 대하여*

주한미군 주둔지역인 경기도와 강원도의  
정책을 비교해보면, 경기도가 군사안보와  
관련하여 지역을 시가전 구역으로 전환시  
키며 개발 중심으로 발전시켜 나가기를 모  
색하는 반면, 강원도는 환경문제를 주요  
아젠다로 삼아 지역을 성장시키려는 양상  
을 보이는 것을 알 수 있었다. 그러나 이  
프로젝트는 도시민들을 볼모로 삼는다는  
점에서 국가 책략으로서의 당위성에 관한  
의문을 갖게 한다. 이러한 프로젝트에 대  
한 안내문이 웹사이트 등에 게시되어 알려  
질 경우 여론과 군으로부터의 역풍이 나타  
날 수도 있다고 본다▪

#### ▶ **참석자명단**

김동성 경기개발연구원 통일동북아센터  
소장  
김병국 고려대학교 교수  
김영근 계명대학교 교수  
양기용 부경대학교 교수  
차두현 국방연구원 연구실장  
최강 외교안보연구원 교수  
최성록 강원발전연구원 책임연구원