

강원도 접경지역의 「국방개혁2.0」 상생 방안이 되어야

김규남

강원연구원
통일·북방연구센터
kgn7@rig.re.kr

강원도 접경지역의 4중고

최근 들어 강원도 접경지역에서는 ‘접경지역 4중고’라는 말이 회자되고 있다. 첫째, 남북관계의 고착과 변하지 않는 북한의 도발 위협의 상존. 둘째, 아프리카 돼지 열병과 코로나19 등 각종 전염병의 확산. 셋째, 저출산·고령화에 따른 지방 소멸론과 성장 동력 정체이며, 마지막으로 국방개혁 2.0 추진에 따른 영향으로 지역경제가 몰락하고 있는 상황이 지속되면서 탈출구가 보이지 않는 암울한 상황을 이르는 말이다.

현재 접경지역이 체감하는 국방개혁은 단순 군부대의 해체와 거주 인원의 유출 수준이 아니라 생존이 걸린 문제가 되고 있다. 이미 1개 보병사단이 해체된 양구군의 경우, 군 병력의 급격한 감소는 지역업이 몰락하는 결과를 초래하여 인구 2만 명 선 붕괴가 우려되는 등 지역경제는 급격하게 내리막으로 치닫고 있다. 이처럼 다양한 상황이 복합적으로 겹치면서 접경지역의 민군 갈등 역시 심화되는 상황이다.

국방개혁 추진과정

우리 군의 국방개혁은 2004년 12월 당시 노무현 대통령의 지시로 최초로 시작되었다. 1990년대 초 동서냉전 구도가 해체된 이후 미국과 유럽 국가들은 국방개혁을 통해 군의 체질 개선을 노력했다. 우리나라 역시, 프랑스의 국방개혁 사례(1997~2002)처럼 군 구조를 양적 구조에서 미래지향적 질적 구조로 전환하기 위한 노력의 일환으로 국방개혁이 시작된 것이다. 이에 2005년에는 국방개혁안을 수립하여 그해 9월 1일 개혁안에 대한 대통령 보고 및 재가가 이뤄졌고, 2006년 12월 28일 국회를 통과하면서 「국방개혁에 관한 법률」의 근간이 되었다. 동 법 제3조에 의하면 ‘국방개혁’이란 “정보·과학기술을 토대로 국군조직의 능률성·경제성·미래 지향성을 강화해 나가는 지속적인 과정으로서 전반적인 국방운영 체제를 개선·발전시켜 나가는 것”이라고 적시하였다. 또한, 관련 법 통과 이후 역대 정부는 당시 정세와 무기체계 발전을 고려하여 2~3년을 주기로 계획을 수정·보완해왔다.

접경지역에서 군부대 해체가 거론되기 시작한 시기는 2013년으로 박근혜 정부의 국방개혁 기본계획 2030이 발표되면서이다. 당시에 최종적으로 2022년까지 육군의 1만 4천여 명을 감축하는 내용으로 발표되었는데 그 당시만 해도 계획수준에서 조금씩 발전되는 국방개혁 계획으로는 접경지역에서 해체되는 부대나, 현재의 접경지역 상황을 상정할 수는 없었다고 본다. 다만 접경지역 주민과 지자체는 군부대가 해체되면서 발생하는 미활용 군용지를 어떻게 할양받아 지역경제를 견인할 것인가 하는 막연한 이전 적지 활용에 대한 기대감이 있었을 뿐이다. 이를 가장 잘 나타낸 2020년 접경지역(양구군) 사회조사보고서에 의하면 군민들은 군부대 이전 및 병력감축 대책으로 '군 유휴지 개발을 40.9%'로 가장 절박한 현안으로 인식하고 있으며, 접경지역 인접 군(郡)에서도 유사한 비율로 기대감을 보이고 있었다. 이는 접경지역 주민들은 군부대가 평소에 활용하지 않는 토지나 장기간 방치한 곳을 미활용 군용지로 인식하고 있기에 불가피하게 해체 및 이동할 경우, 군사기지를 민수전환 할 것을 기대하는 대목이다. 그럼으로써 군부대 이동에 따른 경제 하락에 대응할 방법을 모색할 수 있는 최선의 방안으로 인식하고 있었다. 그러나 최근의 흐름을 보면 이와는 정반대의 상황이 연출되고 있어서 주민들의 사기가 꺾이고 심각한 갈등마저 예고된 상황이다. 물론 사전에 충분히 예고된 국방개혁 추진계획이 접경지역에 미치는 영향을 분석하고 이에 대한 대응 방향을 설정해 구체화시키지 못한 정부와 도(道), 관련 지자체 역시 책임문제에서 자유롭지 못할 것이다.

지역주민의 기대와 현실

2018년 8월 「국방개혁 2.0」 발표를 언론을 통해 접한 강원도 접경지역 주민들은 접경지역의 사단해체에 대해 대책위를 구성하고 합동으로 해체 반대 상경 시위를 진행하면서도 사단해체라는 상황을 설마 하며 지켜보았다. 접경지역에서 60여 년 이상을 생사고락을 함께했기 때문이다. 그러나 1개 보병사단이 해체되는 데에는 채 1년이 걸리지 않았다. 게다가 해체되어 부대가 없어진 군사기지는 인접 부대에서 작전지역 확장에 따른 불가피한 선택이라며 고스란히 넘겨받아 전용하는 현실까지 접하게 되었다.

그동안 접경지역 주민들은 군이 국가안보를 위한 최후의 보루로서 군사기지를 활용하는데 이견이 없었다. 하지만 오랜 시간을 주민과 함께해 온 부대가 어느 날 갑자기 해체되는 상황을 보며 주민 설명회 한번 없이 이룰 수 있는지, 또한 해체된 군사기지는 당연히 민수 전환이 이루어져야 함에도 주민들과 상의 한번 없이 인접 부대가 덩으로 사용하는 일이 옳은 것인지 이해할 수 없다는 것이 지배적인 여론이다. 더욱이 군부대 이전은 강원도 접경지역에서 동시다발로 진행되고 있기에 접경지역 지자체의 생존과도 연결이 되는 중요한 사안으로서 엄중하고도 깊이 있는 논의가 필요한 일임에도 간과한 부분이 역력하다.

군 당국은 국방개혁 추진의 필요성에 골몰한 나머지 중요한 몇 가지를 간과하는 우를 범했다. 첫째, 지역주민과의 의사소통이 없었다. 이는 국방 비밀주의 때문이겠지만 그것보다는 추진과정을 주민들에게 공개하거나 홍보했을 때 반대의견에 대한 대응의 옹색함 때문이었을 것이다. 둘째, 지역사회와 군의 내부협력역량 강화를 위한 군관협의회를 활용하지 못했다. 이는 합목적으로 국방개혁에 이르는 상호지원 창구가 막혀 있었다는 것을 의미한다. 마지막으로, 지역사회와 군의 거버넌스체제 구축을 통한 지역사회와 상생협력 노력의 미흡이다. 계획수립 단계에서부터 지자체와 갈등관리 위원회나 민관협의회 운영이 정례화되지 못한 것이 현재 갈등의 골이 더욱 깊어지게 만든 요인으로 볼 수 있다.

미국의 국방개혁은 어떻게 추진했나?

미국 정부는 동서냉전이 끝나고 국방개혁을 추진하면서 “군 기지폐쇄 및 재편성법 1990.11”(Defense Base Closure and Realignment Act of 1990.11, 약칭 기지폐쇄법)을 제정하였다. 이 법은 정부 조직과 폐쇄 군 기지의 민간의 재사용을 위한 정부·자치단체·민간단체의 협력을 원활하게 하기 위한 것으로 조직을 새로이 편성하고 필요시에는 독립회계로 지원하였다.

기지폐쇄법의 특징은 ①‘방어기지폐쇄 및 재편성위원회’를 운영했다. 편성 간 위원은 대통령이 상원의 동의를 받아 의장과 위원 8명을 임명하고 위원회의 예산은 기금을 창설토록 했다. 조직의 사무국 운영은 군 경력 직원과 전문분석가를 국방부에서 파견하되, 군인과 국방부 직원으로 파견된 인원은 국방부로부터 독립된 업무 수행과 국방부의 관여 금지 등의 권한을 부여하여 독립성을 확보했다. ②‘군 구조개편계획서’의 결정권 대통령이 행사. 위원회에서 미국 내 군사시설의 폐쇄와 재편성을 위한 권고안을 작성하면 대통령은 국방부장관과 위원회의 계획이 일치시 동의권을 행사하지만 일치하지 않아도 최종 선택과 결정권을 대통령이 재가하도록 했다. ③‘기지폐쇄법의 집행 회계’면, 1990년 국방부 기지 폐쇄 회계’라는 일반회계와는 별도로 국방부장관이 관리하는 독립회계를 설치하였다. 이를 위한 재원은 폐쇄 및 재편성 군 시설 재산의 이전과 처분 수익금과 그 회계에 승인 및 책정된 기금을 사용토록 하여 예산운영의 합리성을 기했다. ④‘환경복구 별도 기금’마련. 폐쇄예정 군 시설의 환경복구를 위한 별도의 기금을 마련위한 특별대책팀을 구성했다. 구성은 국방부 장관(팀장), 법무장관, 총무청 청장, 환경보호국 국장, 육군성의 공병대 의장, 주 환경보호국의 대표, 주 검찰청의 대표, 공익환경단체의 대표로 편성하여 다양한 의견이 반영되도록 했다. 따라서 미국에서는 군 기지폐쇄 및 재편성을 하면서 전반적인 과정에 정부가 적극적으로 주도함으로써 합리적인 기지폐쇄와 지역주민과의 갈등을 예방할 수 있었다.

국방개혁 정책의 패러다임 전환 필요

국가안보는 시대에 따라 개념의 변화와 중요 요소를 달리한다. 현대사회에서는 군(軍)만이 안보의 첨병이 아니며 최후의 보루는 더더욱 아니다. 냉전 종식 이후 각국은 포괄적 안보로 마약·국제 테러·지진·쓰나미·해적 등 비군사적 위협에 대비하기 위해 협력적 안보 개념을 적용하며, 국방개혁 역시 이러한 시대변화를 고려하여 이루어지고 있다. 하지만 일에는 순서가 있는 법이다. 현재 진행되고 있는 국방개혁처럼 발전된 무기체계로 바꾼다는 명분하에 병력을 급속히 감축하면서 부대를 해체하는 것만이 최선의 국방개혁인가에 대하여 생각해볼 필요가 있다. 그동안 군은 접경지역의 군사기지 주변 주민들과 협력을 강조하며 신뢰를 바탕으로 상생해왔다. 그런데 국방개혁이라는 이름으로 어느 날 갑자기 주민과의 동행을 없었던 일로 치부해 버린다면 이는 신뢰를 저버리는 것이며 다음 개혁에 좋지 않은 선례로 작용하게 될 것은 자명한 일이다.

과거 미군이 수행했던 베트남전과 이라크전, 최근 아프간전까지의 전례를 살펴보면 몇 가지 공통점이 있다. 우선 현지 주민이 작전에 미치는 영향 요소는 매우 지대했음을 알 수 있다. 아무리 첨단무기로 무장하고 우세한 화력과 강력한 전투력의 미군이었다고 해도 현지 주민을 우군화하지 못한 결과는 참담했으며 제국의 무덤이라는 조롱을 들으며 철수할 수밖에 없었다. 전술적 고려 요소 중 '민간요소'의 중요성을 간과하면 안 될 것이며 접경지역 주민과의 진정한 상생협력 노력 역시 중요한 시사점을 주고 있는 대목이다.

자유민주주의 국가는 강력한 국방력으로 국민과 재산, 영토를 지켜내고 주권을 관철하여 국가안보를 이루어 낸다. 이 과정에서 어느 개인과 지역의 일방적인 희생만을 강요할 수는 없다. 접경지역의 문제 역시 마찬가지이다. 70여 년을 국가안보라는 대의 명제 앞에서 숨죽이며 고난을 감내한 우리 이웃들이자 우리의 부모 형제들이 사는 곳, 앞으로도 우리 후손들이 살아가야 할 땅. 접경지역은 지금 4중고에 힘들어하고 있다. 이번 국방개혁을 바라보며 우리는 접경지역의 목소리를 지역 이기주의적 관점으로 보기 이전에, 누가 접경지역의 아픔을 침묵하라고 할 수 있는지 돌아보아야 한다. 대신 이 갈등을 어떻게 해소할 것인가에 대하여 정부와 군(軍), 지자체 모두는 지혜를 모아야 한다. 같이 울어줄 수 있는 공감의 마음을 가지고 문제에 접근하면 상생협력 방안은 열릴 것이라 믿는다.

*본 내용은 필자의 의견이며, 강원연구원 통일·북방연구센터의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.

갈등을 어떻게 해소할 것인가에 대하여 정부와 군(軍), 지자체 모두는 지혜를 모아야 한다.

강원연구원



발행번호
No. 21-14

발행일
2021년 9월 29일

통일·북방정책포커스는 강원연구원 통일·북방연구센터에서 발간하는 간행물입니다. 본 포커스에서는 통일·북방과 관련한 이슈에 대하여 공감대를 형성하고 함께 고민해 보고자 합니다. 적극적인 참여와 관심을 부탁드립니다.

* 통일·북방연구센터: ljh527@rig.re.kr/033-250-2985