

## 지방정부와 주둔미군과의 상호작용과 협력체제에 관한 연구\*

양기용\*\*

This paper aims to figure out conflicts and to conceptualize interactions between local governments and USFK at the local level. The issues of the USFK have been discussed from the views of national and regional security. The issues need to be approached from the standpoints of the local communities, who happened to host the U.S. Forces in their regions. This paper suggests that current interaction patterns between local governments and the USFK should be changed for the new era of the alliance management. Local governments are asked to be more active to build interdependent relationship with the USFK bases. They can become more dependent upon each other through the exchange of public and social services such as sewage services, gas and electric services and emergency services collectively. Information exchange about military exercises and various local activities will be helpful in building new bilateral relationship. Cultural and volunteer activities programs and sisterhood relationship at the local levels can make it possible to understand each other much better. In order to build the cooperative relationship, above all, the USFK authorities are asked to open and institutionalize a new consultation channel to local governments.

[Key Words: 주한미군, 한미동맹, 미군과의 갈등관리, 미군과의 상호작용]

### I. 들어가며

주한미군문제가 다시금 사회적 쟁점으로 등장하고 있다. 제2사단의 한강이남으로 이전과 용산기지이전 나아가 미군의 동북아 기동군으로서의 역할을 둘러싸고 여러 가지 논의가 진행

\* 본 논문은 2002-2003 학술진흥재단 연구지원비로 연구되었습니다(KRF-2002-003-B00345). 아울러 익명의 심사위원분들의 조언에 감사드립니다.

\*\* 부경대학교 행정학과 조교수([yang@pknu.ac.kr](mailto:yang@pknu.ac.kr)).

되고 있다. 지난 반세기동안 주한미군은 한편으로는 우리사회의 상처를 감싸주는 보호막으로서의 역할을 수행하여 왔으나 다른 한편으로는 여전히 우리가 가지고 있는 아픈 역사적 상흔으로 남아있다. 정치적 이념이나 민족적 정서와는 관계없이 주권국가에 주둔하고 있는 외국군대로서 주한미군은 그 애증을 동시에 받아온 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안 한반도의 정치·군사적 상황은 주한미군의 존재 그 자체에 대해서는 별다른 의구심 없이 받아들이도록 작용하여 왔다.

그러나 1980년대 이후 주한미군과의 불평등한 관계에 대한 불만이 점차 제기되어왔고, 1990년대부터 주한미군에 의해 야기된 심각한 범죄들로 인하여 점차 일반 국민들조차 한국측 수사권이나 형사처벌권이 불평등한 한미행정협정(SOFA)에 의해 원천적으로 제한되고 있다는 사실에 분개하게 되었다. 특히 냉전체제의 붕괴와 남북간의 긴장완화는 미군의 역할에 대한 국민들의 인식변화를 가져왔고, 국내 정치 상황변화에 따른 반미감정과 결부되어 주한미군을 다른 시각으로 바라보기 시작하였다. 이러한 변화에도 불구하고 북한과의 긴장관계지속과 동북아 군사력 균형을 위해서 주한미군의 지속적인 주둔에 대한 필요성이 강하게 주장되고 있다.

이처럼 주한미군주둔에 대한 인식태도가 엇갈리고 국가안보차원에서의 존재 당위성과 주권국가로서의 자존적 배타성이 공존하는 가운데 정작 주한미군이 주둔하고 있는 지역이 겪어왔고 앞으로 겪어야할 많은 어려움에 대해서는 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있다. 특히 지리적 공간을 주둔미군과 공유하면서도 지방정부 고유의 배타적인 관할권을 행사하지 못하는 지방정부와 일정한 범위의 치외법권적인 지위를 행사하는 주둔미군과의 관계와 상호작용에 대해서는 구체적인 연구가 거의 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

이와 같은 배경에서 본 논문은 다음과 같은 목적과 방법을 사용하여 논의를 전개하고자 한다. 먼저 미군주둔의 역사적 배경과 비대칭적 주둔성격을 살펴보고 이러한 성격의 미군이 주둔함으로써 야기되는 여러 갈등양상에 대하여 개괄적으로 기술하고자 한다. 그리고 주한미군 역할과 문제점들에 대한 기존 논의에서 거의 다루어지고 있지 않는 지방정부와 지역주민이 경험하고 있는 주둔미군과의 갈등상황을 기술하고자 한다. 특히 주한미군이 주둔하고 있는 두 지역, 경기도 의정부시와 파주시의 사례 검토를 통하여 핵심적인 두 당사자인 지방정부와 주둔미군 간의 공유한 지역에서의 상호작용이 어떠한 구조를 띠고 이루어지고 있으며, 추후 갈등을 완화하기 위하여 어떠한 협력관계 패턴이 구축되어야 하는가에 대한 개념적·정책적 대안을 제시하고자 한다.

이러한 대안 제시는 현재 미군 주둔지역의 문제해결에 도움이 될 뿐 아니라, 향후 주한미군이 이전할 평택지역에서 구축되어야할 바람직한 지방정부와 주둔미군과의 관계구조 설정에 참고할 수 있을 것이다. 이러한 접근입장은 주한미군의 존재를 하나의 현실조건으로 인식하고 지역차원에서의 새로운 정책방안에 초점을 맞추어 논의를 전개하고자 한다. 본 논문은 주한미군, 한미군사동맹, SOFA규정 등과 관련한 기존연구문헌 등을 참조하였으며, 2003년 5월과 6월사

이에 의정부와 파주지역 시민과 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고 그에 대한 분석자료를 근거로 논의를 전개하였다. 또한 두 지역을 방문하고 관련 공무원과 지역주민과 면담을 통하여 수집한 자료를 근거로 지역실정에 대한 논의를 기술하였으며, 해외사례로 오키나와현청과 가네다정청 자료를 참조하였다.

## II. 미군의 주둔역사와 갈등상황

### 1. 미군주둔의 역사적 전개와 성격

2차대전 종전 이후 한반도 이남에 해방군으로 진주한 미군은 한국전쟁당시에는 혈맹의 동맹군으로 국가안보의 핵심적인 역할을 수행하며 60여년의 주둔 역사를 이어가고 있다. 미군의 한반도 주둔 근거는 한미상호방위조약 제2조와 제4조에 근거하고 있다. 1953년 10월에 체결된 한미상호방위조약은 한국의 정치적 독립이나 안전이 외부로부터의 무력공격으로 인한 위협을 받고 있을 경우 한국정부는 미국의 군사지원을 요청할 수 있음을 규정하고 있으며, 한미상호방위조약 제4조는 보다 구체적으로 “상호합의에 의하여 미국의 육군·해군·공군을 한국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 한국은 허용하고 미국은 이를 수락한다”라고 명시하여 무기한적인 미군 주둔을 규정하고 있다. 이러한 한미방위조약은 한미간의 군사동맹일뿐만 아니라 태평양 지역의 평화와 안전의 유지 및 국가체제의 수호를 위한 집단적 방위 노력이라고 볼 수 있으나 기본적으로 한미간의 비대칭적인 동맹관계를 내포하고 있다.

이러한 한미군사동맹의 비대칭성은 1966년 13년간의 협의 끝에 체결되어, 주한미군의 법적 지위와 활동에 대해 규정한 한미행정협정(Status Of Forces Agreement: SOFA)에 그대로 투영되어 나타나고 있다. 일반적으로 외국군대가 접수국에 주둔할 경우에 파견국은 군사 및 그에 따른 행동을 원활하게 수행해야 한다는 명분아래 자국군대에 대한 특권과 면제를 접수국에게 요구한다. 특히 상호방위조약에 따라 동맹국내에 주둔하는 외국주둔군은 무력공격에 대한 공동방위라는 특수한 임무를 수행하기 위하여 여러 가지 특권과 면제를 접수국내에서 향유하게 된다(최승환, 2000: 22). 파견국 군대가 향유하는 특권과 면제 및 접수국 관할권의 범위에 대해서는 국제법상으로 확립된 일반원칙이 존재하지 않아, 양국간에 체결된 주둔군 지위협정(SOFA)에 의해서 그 내용이 결정되는 경우가 대부분이다. 일반적으로 SOFA규정은 재판관할권을 비롯하여 형사재판권, 출입국관리, 시설과 구역(공역지)관리, 민사청구권, 노무, 조세 등에 대하여 주둔미군과 그 구성원들의 법적지위를 명시하고 있다.

실제로 1966년 체결된 한미행정협정은 1971년과 1991년 그리고 2001년 세차례에 걸쳐 개정

되었으나 아직도 불평등한 많은 독소조항을 가지고 있어 미국이 유럽이나 일본 등 다른 나라와 맺는 SOFA협정에 비해서 여러 측면에서 불평등한 SOFA협정이라는 비판을 받고 있다. 형사관할권상 범죄인인도시기와 대상범죄, SOFA적용상의 인적범위 등의 문제점이 지적되고 있으며, 공여지 반환과 관련하여 그 판단결정주체, 효력기간 및 임대료문제, 사용한 공여지내 환경오염 시정을 위한 한국측 개입절차문제, 오염자 부담원칙문제 등 아직도 미흡한 제도정비가 요구되고 있다. 그밖에 미군부대에 근무하는 한국인 노동자들의 노동조건을 개선하기 위한 노력과 느슨한 출입국관리문제 역시 제도적 보완이 요구되는 사항으로 지적되고 있다.

위와 같은 한미상호방위조약과 한미행정협정에 근거하여 현재 우리나라에는 약 3만 5천여 명의 미군을 비롯하여 미군가족과 군속을 포함하여 미군과 관련하여 약 50,000여명이 거주·활동하고 있는 것으로 알려져 있다. 정확한 통계수치는 미 국방부자료와 한국 국방부발표 현황자료 차이가 있으나 미군기지수는 93개 정도로 알려져 있으며, 훈련장을 포함하여 전국적으로 약 7,400만평이 공여지로 미군에 의해 점유되거나 사용되고 있는 것으로 알려져 있다.

## 2. 주한미군과의 일반적인 갈등양상

전국적으로 산재되어 주둔하고 있는 미군은 한국사회와 주둔지역에 상당한 갈등을 야기하고 있다. 미군에 대한 불만은 특정 사안에 따라 나타나기도 하지만 주권국에 주둔하고 있는 외국군대에 대한 태도나 미국에 대한 반미감정에 기인한다고 볼 수 있다. 일반적으로 주한미군과의 갈등양상은 크게 미군범죄, 공여지, 그리고 환경오염 등 3가지로 나누어 볼 수 있다. 이 중 가장 큰 사회적 관심을 야기하는 갈등은 바로 미군범죄라고 할 수 있다. 이는 외국군대에 의한 내국인에 대한 범죄라는 점에서 그리고 범죄 이후 미군 범죄자에 대하여 대한민국의 관할권이 SOFA 규정에 의해서 제한된다는 점에서 사회적인 쟁점으로 파급되고 있다.

실제 미군범죄는 그 숫자적인 측면에서는 <표 1>이 보여주듯 지난 15여년을 기준으로 할 때 점차 축소되고 있으며, 범죄의 상당부분을 교통관련 범죄가 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 주한미군에 의한 범죄는 그 발생빈도나 피해범위에 관계없이 사회적 파급효과가 매우 크게 나타나고 있다. 2001도 1월 개정된 SOFA 협정에 따라 미군범죄 용의자에 대한 신병인도시기 앞당겨지고 구금권 행사 가능성이 증대되었지만 미군의 특권이 아직도 유지되고 있는 상황에서 미군범죄가 갈등원인으로 작용하고 있다.

두 번째 갈등양상은 미군기지에 의해서 야기되는 환경오염문제이다. 미군에 의한 환경오염은 크게 수질오염, 토양오염 그리고 폭격훈련이나 비행기 이착륙으로 인한 소음공해 등으로 나눌 수 있다. 수질오염은 주로 미군기지에 의한 오폐수나 유류방출에 기인하고, 토양오염은 불법투기매립뿐만 아니라 송유관파열과 유류유출 그리고 훈련과정에서 방기되는 폭탄이나 유탄

등으로 인해 야기된다(<표 2> 참조). 이러한 환경오염은 1990년대 이후 우리 환경에 대한 관심이 증가되면서 이방인에 의한 우리 땅 오염이라는 상징적 의미로 사회적 이슈로 제기되고 있다. 환경오염중에서 주둔지역 이외의 일반국민들이 잘 인지하지 못하는 피해가 바로 소음공해라 할 수 있다. 공군기지나 헬기장 근처에 거주하는 주민에게 가장 큰 환경피해가 소음공해로 알려져 있다. 실제로 공군기지와 헬기부대 주변 지역의 소음수준이 등가소음 71db~88db, 최고소음 78db~99db로 나타나 우리나라의 환경기준(낮: 50db, 밤: 40db)을 훨씬 초과하는 것으로 나타났다(주한미군범죄근절본부, 1999: 314).

<표 1> 범죄유형별 미군인 범죄 발생현황 (1990-2003, 법무부)

연도별	죄명별	계	도로 교통법 위반	교통사고 처리 특례법 위반	폭력행위등 처벌에 관한 법률 위반	관세법 위 반		절 도	기 타
						관세법	특가법 (도주)		
1990	건	942	463(50.2)	186(19.7)	173(18.4)	45(4.8)		21(2.2)	44(4.7)
	명	1,048	473(45.1)	186(17.7)	255(24.3)	30(2.9)		30(2.9)	50(4.8)
1995	건	694	392(56.5)	98(14.1)	133(19.2)	32(4.6)		32(4.6)	26(3.7)
	명	775	392(50.6)	98(12.6)	196(25.3)	46(5.9)		46(5.9)	30(3.9)
1999	건	562 (75.5)	290 (51.6)	134 (23.9)	89 (15.8)	1 (0.2)		16 (2.8)	32 (5.7)
	명	612	290 (41.4)	134 (21.9)	119 (19.4)	1 (0.2)		18 (2.9)	50 (8.2)
2000	건	311 (55.0)	38 (12.2)	133 (42.8)	75 (24.1)	1 (0.3)		24 (7.7)	40 (12.9)
	명	366	38 (10.4)	133 (36.3)	116 (31.7)	1 (0.3)		33 (9.0)	45 (12.3)
2001	건	376 (55.8)	55 (14.6)	155 (41.2)	91 (24.2)	2 (0.5)		30 (8.0)	43 (11.4)
	명	425	55 (12.9)	155 (36.5)	119 (28.0)	4 (0.9)		42 (9.9)	50 (11.8)
2002	건	328 (62.8)	55 (16.8)	151 (46.0)	72 (22.0)	관세법 3 (0.9)	특가법 (도주) 5 (1.5)	25 (7.6)	17 (5.2)
	명	357	55 (15.4)	151 (42.3)	91 (25.5)	4 (1.1)	5 (1.4)	29 (8.1)	22 (6.2)
2003	건	356 (64.4)	70 (19.7)	159 (44.7)	71 (19.9)	0 (0.0)	18 (5.1)	10 (2.8)	28 (7.9)
	명	395	70 (17.7)	159 (40.3)	91 (23.0)	0 (0.0)	18 (4.6)	10 (2.5)	47 (11.9)

자료 : 법무부 검찰과, 주한미군범죄근절운동본부, 2004, 「2003년 주요 미군범죄통계 및 해설자료」 수정 작성

또 다른 미군과의 갈등은 미군 공여지를 두고 나타난다. 공여지란 한국정부가 기지, 시설, 군사훈련 등에 필요한 땅을 미군에게 공여하고 미군이 사용권을 가지고 있는 토지를 뜻한다. 현재 여러 자료에 따라 공여지 규모가 다르게 나타나고 있으나 약 7,400여만평이 미군에게 공여지 형태로 제공되고 있는 것으로 알려져 있다. 공여지는 소유형태에 따라 국유지, 공유지, 사유지

로 나누어지고, 주로 문제되는 토지는 사유지인 경우이다. 이러한 공여지는 전국적으로 산재되어 있으며, 2000년도 국정감사자료에 따르면, 경기도에 전체 미군공여지의 87.03%인 6,500여만평이 있으며 이어 전북에 310여만평, 경남에 141만평, 대구에 125만평이 있는 것으로 나타났다. 주한미군사령부가 있는 서울의 미군공여지 면적은 82만여평으로 나타났다. 미군공여지는 1960년대에는 4억평을 훨씬 상회하였으나 이후 임시공여지의 대폭적인 반납과 70년대 초반 주한미군의 감축으로 인한 미군기지의 축소로 전체규모는 크게 줄어 오늘날의 규모인 7,400만평에 이르고 있다. 이러한 공여지에 대하여 미군은 임대료나 임대기간도 명시하지 않은 채 배타적인 사용권을 행사함으로써 소유자인 지역주민의 재산권이 심각하게 훼손되고 있다. 추후 3900여만평에 이르는 공여지가 한미간 연합토지관리계획(Land Partnership Plan : LLP) 협상결과에 따라 한국측에 반환될 것으로 알려지고 있으나 아직 정확한 규모와 반환시기 그리고 반환되는 토지의 원상복귀 책임문제는 명확하게 정리되지 못하고 있다.

<표 2> 미군기지와 주둔지역간 환경갈등사례

지역	미군기지명	대표적 환경갈등내용
전북 군산	미제7공군 8전투비행단	○ 환경 오폐수 문제 ○ 전투기 소음문제, 탄도사고 발생 ○ 비행장 배출쓰레기 처리문제 ○ 어장 황폐화
대구 남구	캠프워커 캠프헨리 캠프조지	○ 헬기장문제-소음, 물적 피해 ○ 캠프워커 서편 진입도로 확장 불가
경기 하남	캠프폴번	○ 유류유출로 신곡천일대 오염
경기화성	공군기지 K-55 공군기지 K-6	○ 항공기 소음 및 진동
경기 동두천	주한 미2사단	○ 폐기물 처리 문제 ○ 미군훈련-산불발생 피해

자료: 미군공여지역 자치단체장협의회(2000. 9), 내부자료 수정 정리

### Ⅲ. 지역사회와 주둔미군과의 갈등인식과 관계규명

#### 1. 지역사회차원에서의 주둔미군갈등과 상호작용에 대한 논의 결여

그동안 주한미군에 대한 논의는 주로 국가안보와 동북아 군사전략차원에서 미군의 역할과 주한미군의 법적 지위와 관련된 SOFA 개정논의라는 거시적 차원에서 이루어져 왔다. 이러한 거시적 논의들은 공통적으로 새로운 환경변화 즉 냉전체제 종식, 남북한 긴장완화와 협력전개, 대한민국의 정치·경제적 위상변화와 우리 사회의 내부적 변화 등으로 인하여 새로운 동맹관계 형성과 동맹관리방식이 필요하다는 점에 논의 초점을 맞추고 있다(김일영, 2002; 서울국제포럼-CSIS-조지타운대 공동보고서, 2003; Kim, Sung-han, 2003; Kim, Tae-hyo, 2003; Dujarric, 2003). 아울러 새로운 환경변화에 대응하고 원천적으로 불평등한 주둔미군의 법적 지위와 국내 법규 적용과의 관계를 규정한 SOFA 개정을 강조하고 있다. 특히 한미행정협정중 형사재판권문제, 시설·구역의 반환문제, 환경에 관한 사항 등에 대한 불평등한 요소의 개정을 통하여 한미동맹 관계의 기본틀이 변화될 수 있으며 주한미군과의 관계 역시 전향적으로 개선될 것으로 판단하고 있다(이장희, 2000; 최승환, 1999, 2001; 브렛 쿠퍼, 2000; 법과 사회 연구회, 1988; 불평등한 SOFA개정 국민행동, 2001).

그러나 이러한 거시적인 논의에서 미군이 주둔하고 있는 지역이 받고 있는 유·무형의 영향은 충분히 거론되지 않고 있으며, 특히 미군주둔지역의 지방정부가 미군과 어떠한 상호작용을 하고 있는가에 대한 논의가 거의 이루어지지 않고 있다. 국가안보를 제외하고는 미군 또는 미군기지가 구체적으로 미치는 영향은 전적으로 미군이 주둔하고 있는 지역에 투영되고 있다고 볼 수 있다. 일반 국민과는 달리 지역주민은 지역에 주둔하고 있는 주한미군과 일상적인 삶과 환경을 공유하고 있다. 미군주둔은 지역주민들에게 일자리를 제공하기도 하고 지역상가를 활성화하여 지역경제에 긍정적인 영향을 미치기도 한다. 반면에 미군기지와 훈련장으로 제공된 공여지로 인한 주민 재산권의 침해, 기지주변이나 훈련장 부근의 환경오염, 소음피해, 미군범죄, 훈련차량이동으로 인한 농경지 훼손과 교통 불편, 지역 이미지 훼손 등은 지역이 전적으로 감수하여 왔다. 그럼에도 불구하고 지역사회에 주둔미군이 미치는 영향에 대해서는 실증적, 개념적, 정책적인 논의가 거의 이루어지지 못하고 있다. 이는 지역이 겪고 있는 주둔미군과의 갈등이나 피해는 보다 큰 국가이익인 국가안보를 위해 불가피한 부작용이라는 인식이 지배적이었기 때문이라고 볼 수 있다. 물론 미군과 관련하여 충격적인 사건이 발생하였을 경우에는 지역의 문제가 논의의 중심이 되기도 하였다. 동두천 윤금이씨 살해 사건이나 화성 매향리 사격장 문제, 미군장갑차에 의한 양주군 여중생 사망사건 등이 그 예이다. 미군관련 사건과 사고의 여파가 국민적 관심과 행동으로 이어지기도 하였지만 실제적인 지역의 문제는 곧 논의 핵심에서 벗어나곤 하였다.

이처럼 지역차원에서 미군문제에 대한 연구는 매우 부족한 상황에서 연구기관이나 시민단체를 중심으로 개별적인 사안에 대한 조사가 이루어지고 있다. 주한미군범죄와 환경오염 사례 분석(주한미군범죄근절운동본부, 2004), 지역주민 건강피해조사(인도주의실천의사협회, 2002), 지역주민 민원조사(한국국방연구원, 1999), 미군주둔지역 현황과 문제점들에 대한 조사

(경기개발연구원, 2001) 등이 이루어진 바 있다. 최승범·이광원(2002)은 평택시 안정리 험프리스 미군기지 주변지역의 개발과정을 1950년대 이후 역사적으로 검토한 후 이 지역발전을 위해 미군기지와의 협력이 전제되어야 한다고 제안하고 있다. 그러나 이와 같은 간헐적이고 단편적인 지역차원에서의 조사를 통해서는 주둔미군과 지역사회와의 관계와 관련 행위 주체들의 상호작용을 체계적이고 분석적으로 조망하기가 어렵다. 따라서 단순한 민원에 대한 대응차원을 넘어 먼저 지역차원에서 가장 문제되고 있는 갈등상황과 그에 대한 지역주민들의 인식태도에 대한 검토와 주둔미군과 지방정부 상호간의 접근방식에 대한 논의가 필요하고 지역문제 해결을 위하여 요구되는 새로운 구조적 관계방식에 대한 제도적인 논의가 요구된다.

## 2. 지역차원에서 주둔미군과의 갈등에 대한 인식태도와 갈등사례

미군이 주둔하고 있는 지역주민들이 미군을 바라보는 관점은 일반 국민들의 시선과는 차이가 있다. 일반국민들의 미군에 대한 인식태도는 미군주둔이 내포하는 추상적인 이미지나 남북관계등 국제정세 그리고 자주적인 대미외교관계라는 포괄적인 가치판단과 감성에 영향을 크게 받게 된다. 따라서 일반국민들의 태도는 변화의 폭이 상대적으로 크고 대외적인 사건이나 미군과 관련된 이슈 또는 남북한의 긴장관계에 따라 상당히 가변적인 것으로 알려져 있다(Kim, Tae-hyo, 2003). 그에 반해 지역주민은 미군과 미군기지와의 일상적인 접촉과정에서 발생하는 구체적인 사안들이 주요 쟁점으로 등장하게 된다.

본 논문은 미군주둔지역에서 발생하는 구체적인 갈등현안을 파악하기 위하여 미군이 주둔하고 있는 파주시와 의정부시의 지역주민과 공무원을 대상으로 구조화된 설문지를 이용하여 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2003년 5월-6월 사이에 파주시와 의정부시에서 실시되었다. 설문내용은 미군주둔에 대한 일반적인 견해, 미군주둔에 따른 긍정적 효과와 부정적 피해에 대한 의견, 지역주민 삶에 미군을 포함한 여러 기관들이 미치는 영향력 비교, 향후 갈등문제해결을 위한 지방정부·중앙정부·주한미군의 기대역할 등으로 구성되었다. 일반주민 356명(남자, 159명, 여자 197명)을 대상으로는 구조화된 설문지로 면접조사를 실시하였으며, 지방자치단체 공무원 154명(파주시 75명, 의정부시 79명)을 대상으로는 집단배포방식으로 설문조사를 실시하였다. 설문에 응답한 공무원의 직급별 분포는 5급 이상이 2.6%, 6급이 18.8%, 7급이 42.9%, 8급이 19.5%, 9급이 13.6%로 나타났다.

설문조사지역으로 선정한 파주시와 의정부시는 군사전략상의 중요성과 함께 주한미군이 주둔하고 있는 지역중에서 비교적 전방지역이라 할 수 있다. 주로 미 보병 및 해병대가 주둔하는 지역으로 군사훈련 등이 빈번하고 지역과의 마찰이 미 공군이 주둔하는 지역보다 상대적으로 심각한 지역이기도 하다. 파주시에는 미군2사단 소속의 9개 미군부대가 주둔하고 있다. 파주

시 내부자료에 의하면 파주시에는 대규모 훈련장과 사격장이 위치하고 있어 총 공여지면적이 약 2,800만평인 것으로 알려져 있다. 의정부시에는 Camp Red Cloud를 위시하여 총 8개의 미군 부대가 위치하고 있으며, 총 공여지 면적은 101만평으로 알려져 있다.

미군주둔에 따른 피해에 대한 설문조사결과에 따르면 파주시와 의정부시의 지역주민과 공무원들은 미군주둔이 도시개발과 도시의 계획적 성장에 가장 큰 피해를 주는 것으로 인식하고 있다. <표 3>이 보여주듯 응답자의 52.6%가 미군주둔으로 인하여 도시성장과 도시계획에 미치는 부정적인 영향이 ‘상당’하거나 ‘매우 심각’하다고 응답하였다. 다음으로는 도시 전체 이미지 훼손에 대한 우려(45.2%), 헬기소음(36.3%), 개인재산권 제한과 미군범죄(34.6%), 청소년교육환경 악화(32.7%), 수질과 토양등 환경오염(30.6%), 교통정체 및 교통사고(31.9%), 군사훈련피해(23.7%)로 나타나고 있다. 이러한 설문조사결과는 일반적으로 지역외부에서 미군범죄나 훈련 피해에 의한 사고, 수질오염과 토양오염 등이 강조되는 것과는 차이를 보여 주고 있음을 알 수 있다.

가장 우려하고 있는 “도시개발과 도시계획에 장애”가 된다는 점은 실제로 이 지역의 공간적 특성과도 연계되어 있다고 하겠다. 실제로 두 지역은 공통적으로 서울북부지역과 일산신도시와 연계되어 새로운 인구유입이 증가하고 새로운 주거지역으로 개발압력을 받고 있다. Dujarric(2003, 9)가 지적하듯이 도시팽창이 이루어지고 주거공간이 확장 조성되고 있는 지역에 지난 50여년동안 미군기지가 존치되어 공간구조상 도시성장에 상당한 장애로 작용하고 있음을 알 수 있다. 특히 직접 도시개발계획과 도로 등 사회간접시설들의 건설을 토지이용계획을 통하여 추진해야할 공무원 응답집단에서 부정적인 영향을 지적하는 응답이 매우 높게 나타났다. 실제로 의정부시는 도심지에 위치한 미군기지로 인하여 국도 3호선 우회도로개설사업에 심각한 장애를 겪은바 있으며 Camp Cloud 등 4곳의 미군기지가 도심중앙에 위치하고 있어 의정부 도심개발을 저해하고 도심교통 혼잡을 초래하는 주원인으로 지적되고 있다.

다음으로 우려하고 있는 피해로는 응답자의 45.2%가 미군주둔으로 지역이미지 훼손이 상당하거나 심각하다고 인식하고 있음을 알 수 있다. 두 도시는 지금까지 군사도시 또는 기지촌이라는 부정적 이미지가 지역이미지로 각인되어 왔으며 이러한 이미지가 새롭게 주거도시로 변모하고자 하는 두 도시의 주민이나 공무원들에게는 상당한 심리적 부담감으로 작용하여 왔음을 이해할 수 있다. 이러한 부정적인 이미지는 청소년 교육과 관련된 사회문화적 환경에 대한 높은 우려로 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

<표 3> 주한미군이 지역사회에 미치는 부정적 영향(피해)

(단위 : 명, %)

구분	전혀 피해가 없음	약간의 피해를 주고 있음	어느 정도의 피해를 주고 있음	상당한 피해를 줌	매우 심각한 피해를 줌	합계	$\chi^2$	
군사훈련 피해	주 민	60 (17.2)	109 (31.2)	112 (32.1)	54 (15.5)	14 ( 4.0)	349 (100.0)	22.716**
	공무원	7 ( 4.6)	40 (26.1)	55 (35.9)	41 (26.8)	10 ( 6.5)	153 (100.0)	
	합 계	67 (13.3)	149 (29.7)	167 (33.3)	95 (18.9)	24 ( 4.8)	502 (100.0)	
환경오염	주 민	40 (11.5)	101 (29.0)	118 (33.9)	65 (18.7)	24 ( 6.9)	348 (100.0)	20.052**
	공무원	6 ( 3.9)	29 (19.1)	53 (34.9)	47 (30.9)	17 (11.2)	152 (100.0)	
	합 계	46 ( 9.2)	130 (26.0)	171 (34.2)	112 (22.4)	41 ( 8.2)	500 (100.0)	
비행기와 헬기 소음	주 민	48 (13.7)	80 (22.8)	117 (33.3)	70 (19.9)	36 (10.3)	351 (100.0)	28.688**
	공무원	4 ( 2.6)	26 (17.0)	46 (30.1)	58 (37.9)	19 (12.4)	153 (100.0)	
	합 계	52 (10.3)	106 (21.0)	163 (32.3)	128 (25.4)	55 (10.9)	504 (100.0)	
청소년 교육환경	주 민	60 (17.2)	90 (25.9)	93 (26.7)	74 (21.3)	31 ( 8.9)	348 (100.0)	12.616 *
	공무원	10 ( 6.5)	36 (23.4)	49 (31.8)	39 (25.3)	20 (13.0)	154 (100.0)	
	합 계	70 (13.9)	126 (25.1)	142 (28.3)	113 (22.5)	51 (10.2)	502 (100.0)	
도시계획과 도시개발	주 민	32 ( 9.2)	66 (19.0)	105 (30.3)	103 (29.7)	41 (11.8)	347 (100.0)	66.747**
	공무원	3 ( 1.9)	10 ( 6.5)	23 (14.9)	61 (39.6)	57 (37.0)	154 (100.0)	
	합 계	35 ( 7.0)	76 (15.2)	128 (25.5)	164 (32.7)	98 (19.6)	501 (100.0)	
개인재산권 제한	주 민	71 (20.5)	79 (22.8)	98 (28.3)	74 (21.4)	24 ( 6.9)	346 (100.0)	37.443**
	공무원	10 ( 6.5)	16 (10.5)	52 (34.0)	50 (32.7)	25 (16.3)	153 (100.0)	
	합 계	81 (16.2)	95 (19.0)	150 (30.1)	124 (24.8)	49 ( 9.8)	499 (100.0)	
교통정체 및 사고	주 민	53 (15.1)	76 (21.7)	116 (33.1)	68 (19.4)	37 (10.6)	350 (100.0)	15.065**
	공무원	7 ( 4.5)	46 (29.9)	45 (29.2)	38 (24.7)	18 (11.7)	154 (100.0)	
	합 계	60 (11.9)	122 (24.2)	161 (31.9)	106 (21.0)	55 (10.9)	504 (100.0)	
범죄피해와 사회치안	주 민	62 (17.7)	74 (21.1)	93 (26.6)	75 (21.4)	46 (13.1)	350 (100.0)	17.168**
	공무원	7 ( 4.6)	39 (25.7)	53 (34.9)	30 (19.7)	23 (15.1)	152 (100.0)	
	합 계	69 (13.7)	113 (22.5)	146 (29.1)	105 (20.9)	69 (13.7)	502 (100.0)	
지역의 이미지	주 민	40 (11.5)	74 (21.3)	95 (27.4)	86 (24.8)	52 (15.0)	347 (100.0)	22.699**
	공무원	3 ( 2.0)	21 (13.7)	41 (26.8)	50 (32.7)	38 (24.8)	153 (100.0)	
	합 계	43 ( 8.6)	95 (19.0)	136 (27.2)	136 (27.2)	90 (18.0)	500 (100.0)	

\*\* :  $\alpha=0.01$ 에서 유의적임.

\* :  $\alpha=0.05$ 에서 유의적임.

일상생활과 연관된 불만요인으로 헬리콥터 이착륙으로 인한 소음피해를 들고 있다. 응답자의 36.3%가 소음피해가 상당하거나 심각하다고 응답하고 있다. 이러한 응답결과는 환경오염중에서 소음피해가 공군기지나 헬기부대가 있는 지역에서 심하게 나타나고 있는 것으로 보여 주고 있다. 특히 의정부시 경우 새롭게 주거지로 개발되고 있는 송산동지역의 경우 헬기의 이착륙으로 초등학교 수업에 장애를 줄 정도이며 헬기 저공비행에 따른 사고위험에 주민들의 불안감이 시달리고 있다(2003년 1월 지역주민 면담결과). 다음으로는 미군 공여지로 인한 개인 재산권

행사가 제한되고 침해되고 있다는 불만이 높게 나타났다. 한미연합토지관리계획에 따라 공여지 규모가 점차 축소될 예정이지만 아직도 무상 또는 헐값으로 공여되고 있는 개인소유의 토지에 대한 민원이 제기되고 있다. 파주시의 경우 가장 많은 공여지를 제공하는 지역으로 1973년 토지 소유주들의 동의를 얻지 않고 공여한 토지에 대한 분쟁에서부터 최근까지 낮은 토지보상수가와 토지반환을 둘러싸고 민원이 이어지고 있다. 군사훈련으로 인한 주민들의 재산피해는 많은 훈련장이 위치하고 있는 파주시의 응답비율이 높게 나타나고 있다. 파주시에는 대규모 Bullseye 훈련장과 스토리사격장이 위치하고 있어 훈련과정에서의 농작물피해는 물론 불발탄, 탄피 등에서 유출되는 중금속이 토양과 인근 임진강의 수질을 오염시키고 있는 것으로 알려져 있다.

갈등현안에 대하여 일반주민들보다 지방정부 공무원들의 부정적인 평가가 훨씬 높게 나타나고 있으며 이러한 차이는 통계적으로 유의미한 차이를 보이고 있어 의외의 결과이었다. 해당 지역의 공무원들이 지방행정을 직접 수행하는 과정에서 미군 또는 미군기지와 관련되어 파생되는 여러 문제들의 심각성을 직·간접으로 체험할 수 있는 기회가 더 많았을 뿐만 아니라 관련된 민원과 사건사고를 처리하는 과정에서 문제의 심각성을 더 크게 인식하였다고 해석할 수 있을 것이다. 아울러 일반주민 응답자의 경우 미군과 관련된 경제활동에 관여하고 있을 가능성이 상대적으로 높다는 측면에서 공무원에 비해 긍정적인 견해를 가질 수 있다고 여겨진다.

### 3. 현행 지방정부와 주둔미군과의 배타적 관계

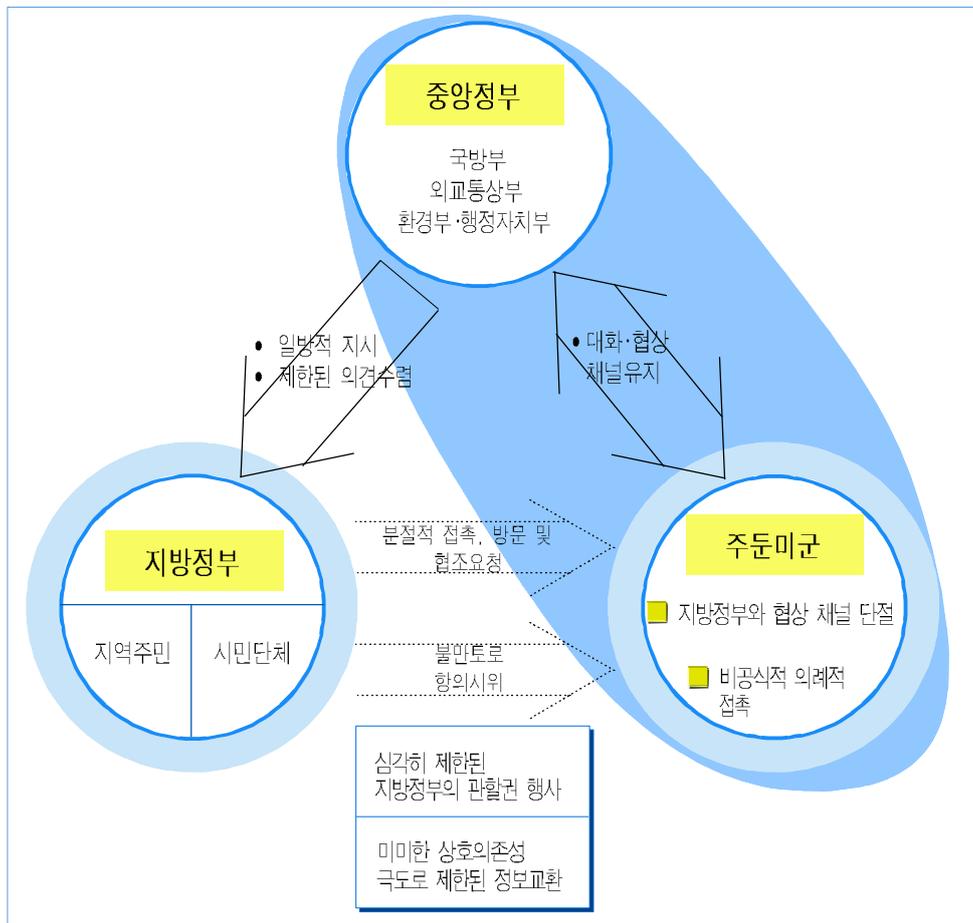
앞에서 논의하였듯이 주둔미군이 지역사회에 미치는 피해가 상존하고 있으며, 그에 대한 지역주민과 공무원들의 부정적인 갈등인식도 상당함에도 불구하고, 이러한 갈등해결을 위해 지방정부가 주둔미군에 발휘할 수 있는 영향력이 극히 제한적이다. 지방정부의 영향력이 제한되는 기본적인 이유는 주둔미군이 가지는 특권적 지위에 기인한다고 볼 수 있다. 이처럼 국가간 조약에 의해 국가안보를 위하여 국가자율성이 제한된다고 전제할 때 국가자율성의 하위구성요소라 할 수 있는 지방정부의 자치권과 관할권 역시 제한될 수 없기 때문이다. 아울러 현재 지방정부가 적극적으로 대응할 여건이 마련되어 있지 않다.

이러한 상황에서 미군당국은 주요한 협상대상자로 국방부와 외교부 또는 사안에 따라 환경부나 법무부 등 중앙정부의 부처들만을 대상으로 인정하고 지역, 지역적 관할권을 행사하는 지방정부와는 배타적인 관계를 유지하게 된다. 현재 진행되고 있는 한미연합토지계획협상이나 용산기지 이전협상과정에서 해당 지방정부가 공식적으로 참여하거나 공식적인 의견을 제시하지 못하고 있는 점이 이를 말하여 준다. 지역에서 환경오염이 발생하였을 경우에도 지방공무원들의 현장조사권한이 배제되고 자료제출이 이루어지지 않을뿐더러 국방부나 환경부와도 유기적

인 협조가 이루어지지 않고 있음이 미군에 의한 환경오염이 20건 이상 발생한 서울시, 군산시, 의정부시 등 10곳의 지방자치단체 공무원을 대상으로 한 인터뷰결과 나타났다(세계일보, 2004).

조사지역인 의정부시나 과주시는 물론 미군이 주둔하고 있는 지역의 지방정부와 주둔미군과는 대부분 어떠한 공식적 협의채널이 작동하지 못하고 있다. 미군문제를 전담하는 행정부서가 없을뿐더러 현안사안이 발생할 때마다 관련부서가 개별적으로 미군과 접촉하여 관련 사항을 조사하거나 조사결과를 관련 중앙부처에 보고하는 작업에 그치고 있는 실정이다. 다만 지역 상인 등을 중심으로 구성된 문화교류협회를 중심으로 일년에 한 두차례 의례적인 문화교류가 이루어지고 있을 뿐이다. 결국 지방정부는 지역내 시민단체, 주민, 지역상가 등으로부터의 요구나 압력을 매개하고 조정하는 역할을 적극적으로 수행하지 못하고 있다. 이러한 상황에서 지방정부의 노력에 의한 미군과의 갈등문제해결을 기대하기란 어렵다.

<그림 1> 기존의 지방정부와 주둔미군과 배타적 관계



이러한 지방정부와 주둔미군과의 관계는 <그림 1>로서 설명될 수 있다. 현재의 지방정부와 주둔미군과 관계는 매우 분절적이고 단편적인 관계를 유지하고 있으며, 두 집단간에 의미 있는 연계나 정보교류도 이루어지지 못하고 있다. 중앙정부 역시 지방정부와 지역주민들의 의견을 수렴하거나 지역실정에 대한 조사 등과 같은 적극적인 노력을 기울이지 못하고 있는 형편이다. 그에 따라 피해를 입은 지역주민이나 시민단체는 일방적인 불만과 요구를 간헐적으로 표출하고 있다. 이러한 구조하에서 주둔미군과 지방정부간의 상호 협력할 가능성이 매우 희박할 뿐만 아니라 정보교류조차 어렵게 된다. 주둔미군의 입장에서는 대외협상창구를 중앙정부로 단일화하는 것이 전략적으로 유리하다는 판단에서 지역차원의 대화채널을 구축하는데 소극적인 수밖에 없기 때문이다. 지방정부는 주둔미군을 지방정부 역량을 넘어선 그리고 관할권 밖에 존재하는 존재로 인식하여 미군과 미군기지로부터 파생되는 여러 문제점에 대해 효과적으로 대처할 수 없다는 소극적인 자세를 견지하여 왔다.<sup>1)</sup>

## IV. 지방정부와 주둔미군과의 새로운 협력체제 구축방향

### 1. 협력을 위한 새로운 관점 모색과 상설적 협의체제 구축

미군이 주둔하고 있는 지역이 겪고 있는 피해와 미군과의 갈등은 더 이상 지역에 한정된 문제가 아니라 전체 사회문제로 확산될 수 있으며 한미동맹관계까지 영향을 미칠 수 있다는 사실은 이미 장갑차에 의한 여중생 사망사건에서 확인되었다. 따라서 국가안보를 담보로 특정 지역 사회나 지역주민들에게 일방적인 부담과 비용을 강요하는 것은 한미동맹 유지에도 장애요인으로 작용할 수 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 중앙정부와 지방정부 그리고 미군당국 3자의 노력이 동시에 필요하다(<표 4> 참조). 물론 지역내 미군과의 갈등을 근본적으로 해결하고 예방하기 위해서는 중앙정부가 담당해야 할 SOFA개정이 관건임은 분명하며 <표 5>의 설문조사 결과에서도 확인되고 있다. 즉 정부차원에서 주둔미군과의 갈등을 해결하기 위하여 우선적으로 기울여야 할 노력이 무엇인가에 대한 질문에 대하여 SOFA 개정이 가장 우선되어야 한다는 응답이 42.2%를 차지하였으며, 다음으로 지방정부인 시청과 주둔미군과의 협의기구를 상설화를 지적한 응답비율이 23.1%로 나타났다.

이처럼 SOFA 개정작업의 중요성에도 불구하고 그동안의 SOFA 개정과정이 잘 보여주듯이

1) 의정부시와 과천시 공무원 154명의 응답자중 75%인 116명이 주둔미군이 지방정부 관할권밖에서 독립적으로 행동하는 주체로 인식하고 있으며, 20%의 응답자가 지방정부가 매우 제한된 영향력을 행사한다고 응답하였다. 단지 3%인 5명의 공무원만이 지방정부가 상당한 관할권을 행사한다고 응답하고 있다.

SOFA 개정작업은 상당한 기간이 소요될 전망이다, 이 과정에서 지방정부가 발휘할 수 있는 영향력 역시 매우 제한적이다.2) 따라서 지역내에서 발생하는 여러 갈등을 전향적으로 해결하기 위해서는 지방정부가 보다 적극적으로 미군과의 협력체제를 구축하는 새로운 접근방식이 요청된다. 새로운 접근방식으로는 현재 지역사회에서 엄연한 현실조건으로 작용하고 있는 미군과 미군당국을 지역사회내의 갈등문제 해결에 대한 책임을 공유할 수 있는 지역사회의 행위주체(local actors)로 편입시키는 새로운 협력체제를 의미한다. 실제로 지역내 기업, 학교, 시민단체 등 다른 행위주체와는 달리 주둔미군의 경우는 직접적인 협력관계 설정 없이는 지방정부가 이들에게 접근할 수 있는 통로가 매우 제약되어 있다

**<표 4> 지역사회와 주한미군과의 갈등해결을 위해 노력을 기울여야 하는 주체**

(단위: 명 %)

구분	주민	공무원	합계	X <sup>2</sup>
중앙정부	169 (47.6)	58 (37.9)	227 (44.7)	7.837
지방자치단체	48 (13.5)	31 (20.3)	79 (15.6)	
주한미군	114 (32.1)	52 (34.0)	166 (32.7)	
지역사회	24 ( 6.8)	11 ( 7.2)	35 ( 6.9)	
기타	-	1 ( 0.7)	1 ( 0.2)	
합계	355(100.0)	153(100.0)	508(100.0)	

**<표 5> 갈등해결을 위한 우선적인 정부노력 내용(중복응답)**

(단위: 명 %)

구분	주민	공무원	합계
소파개정 및 관련제도 개선	302 (40.8)	136 (45.8)	438 (42.2)
미군당국과 시청과의 상설 협의기구 설치	165 (22.3)	75 (25.3)	240 (23.1)
미군과의 공공서비스 분야에서의 협력 강화	60 (8.1)	28 (9.5)	88 (8.5)
미군과 문화교류 확대 및 협력 프로그램 확대	96 (13.0)	46 (15.5)	142 (13.7)
미군에 대한 한국과 지역문화 및 지역여건에 대한 홍보 강화	64 (8.6)	12 (4.0)	76 (7.3)
기타	3 (0.4)	-	3 ( 0.2)
합계	740 (69.6)	297 (30.4)	1037(100.0)

2) 일본 오키나와의 경우 미군기지축소와 관련한 SOFA개정을 추진하였던 오키나와 지사가 중앙정부와 강력히 대립하였으나 결국은 실패하여 지방정부의 한계를 보여주었다고 분석된다(Smith, 2000).

이와 같이 주둔미군을 지역사회내부로 편입시키는 노력은 지역거버넌스(local governance)라는 관점에서 새롭게 모색할 수 있을 것이다. 거버넌스라는 개념은 매우 다의적으로 사용되고 있다(Peters, 1995; Rhodes 1997; 김석준, 2000; 이명석, 2002). 그러나 거버넌스체제를 환경변화에 대응하고자 기존 제도권밖의 사회적 행위자들을 포용하고 계층적 원리의 엄격한 적용이 아닌 상호 조정하고 협력하는 노력으로 이해한다면(Miller et al, 2000; 이명석, 2002), 지방정부와 주둔미군과의 관계를 지역의 공동 목표 해결을 위한 적극적인 상호작용관계로 전환시킬 수 있을 것이다. 하지만 이러한 협력체제는 다양한 행동주체들간의 기본적인 가치나 목표 그리고 신념체제에 대한 완전한 합의를 의미하는 것은 아니며, 지역내 행위자들(local actors)의 관점을 재구성함으로써 현안문제를 해결하는 협력을 의미한다(Mossberger and Stoker, 2001).

이러한 협력체제의 모습으로 가장 먼저 지역차원에서 미군과의 대화채널 또는 의사소통기제라 할 수 있는 상설적인 협의체제(a close consultative mechanism)구축을 들 수 있다. 현재는 각 지방정부는 미군과 관련하여 현안문제가 발생하였을 때 문제성격에 따라 담당부서가 바뀌어 미군당국과 접촉하고 있다. 이러한 방식은 미군의 의사결정체제를 이해하기 위해서도 담당자의 많은 시간과 노력이 요청된다는 점에서 바람직한 방식은 아니다. 현안문제뿐만 아니라 종합적인 시각에서 미군관련문제를 체계적으로 준비하기 위해서도 지방정부내 미군문제를 중점적으로 담당하는 전담부서가 필요하다.<sup>3)</sup> 일본의 경우 오키나와 현에는 기지대책실을 그리고 미군이 주둔하고 있는 시정촌의 경우는 기지섭외과를 주둔미군과의 협상창구로 개설하고 미군기지 관련문제를 전담토록 하고 있다.<sup>4)</sup> 우리의 경우 2004년 처음으로 경기도청내에 주한미군이 전추진지원단이 구성되어 주한미군이 전지원을 전담하는 기능을 수행하고 있으나, 미군이 주둔하고 있는 경기도내 일선 시군의 경우는 전담부서가 전무한 형편이다. 이러한 전담부서가 구성된다면 미군기지의 민원실을 상대로 상설적인 협의와 교류가 보다 활성화될 수 있을 것이다.

3) 전담부서의 필요성에 대해 설문조사결과에 따르면 파주시와 의정부시 공무원들의 응답이지만 전체 공무원 응답자들의 82%가 찬성하고 있으며 그 규모는 3-4명의 팀조직으로 그리고 기획관련 부서내에 설치할 것을 제안하고 있다.

4) 이러한 지방정부차원의 전담부서를 중심으로 오키나와 현청은 지역내 미군기지사령부와 대화통로를 유지하기 위하여 오키나와현 지사-오키나와주재 중앙정부대표-오키나와주둔 미군사령관이 참가하는 “3자연락위원회(Tripartite Liason Committee)”를 운영하고 있으며, 캐나다정의 경우 인근의 오키나와시, 차탄정과 연합하여 캐나다지관계 3자연락위원회를 구성하여 캐나다 공군기지사령관과의 의견교환을 정기적으로 하고 있다. 물론 이러한 협의체의 결정이 법적인 구속력을 가지지는 못하나 상호간의 이해증진과 협력을 위해 유용한 것으로 평가되고 있다. 또한 오키나와 현청은 기지 대책실을 중심으로 독자적인 미군기지 재조정 마스터플랜을 세워 추진하였으며, 나아가 반환된 기지를 어떻게 활용할 것인가를 계획하고 미군기지의 정리 축소 통합을 추진하기 위한 노력을 지속하고 있다. 또한 오키나와 미군기지문제를 해결하기 위하여 중앙정부와 오키나와지사 사이에 오키나와미군기지협의회를 1995년에 설치 오키나와 현청과 해당 시정촌의 의견을 집약하여 중앙정부에 전달하는 기능을 수행하였다(남창희·이중성, 2003).

## 2. 안정적 협력체제 구축을 위한 상호의존과 교류증대

지역내 주둔하고 있는 미군을 지역사회의 행위자로 인식하고 이들과 상호협력관계를 형성하고 신뢰를 전제로 안정적인 협력관계를 구축한다는 것은 쉬운 일은 아닐 것이다. 현재의 지방정부와 주둔미군과의 소원한 관계, 해당 지방정부의 권한과 역량 그리고 미군당국의 태도 등을 고려할 때 더욱 그러하다. 따라서 새로운 협력관계를 형성하고 유지하기 위한 지방정부 대응노력의 일환으로 고려할 수 있는 방안이 바로 상호간 의존성 증대이다. 이는 행위주체들간에 필요한 자원과 정보를 교환하고 의존하게 될 때 지역내 여러 행위주체들간에 보다 안정적인 협력적인 관계가 형성되고 유지될 수 있기 때문이다(Rhodes, 1998; Teisman and Klijn, 2002). 교환하는 자원으로는 물질적 재화와 서비스를 포함하여 정보나 지식 등도 포함될 수 있다.

앞에서 지적한 바와 같이 비대칭적인 군사동맹관계하에서 상호의존성은 편향적일 수밖에 없으며, 지방정부와 주둔미군과의 협력관계도 호혜적이라기보다는 이익의 불균등한 배분상태와 갈등을 초래할 수 있다. 아울러 서로 의존하고 교환할 자원과 정보 그리고 서비스 분야가 제약되어 있기 때문에<sup>5)</sup>, 현재 상황에서 상호의존성을 증대하기는 용이하지는 않다. 그러나 미군이 활용하고 있는 일부 기초적인 재화나 서비스 부문에서 해당 지방정부가 보다 적극적으로 협력하고 증대하는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 이러한 성격의 서비스로 생활용수, 전기·가스, 쓰레기처리, 긴급 재난구조서비스 등을 들 수 있다. 주둔미군 역시 이러한 서비스는 지방정부에 의존하거나 협력을 필요로 하며, 지방정부도 소방이나 응급서비스 또는 재난발생시 미군에 협력을 받을 수 있다.

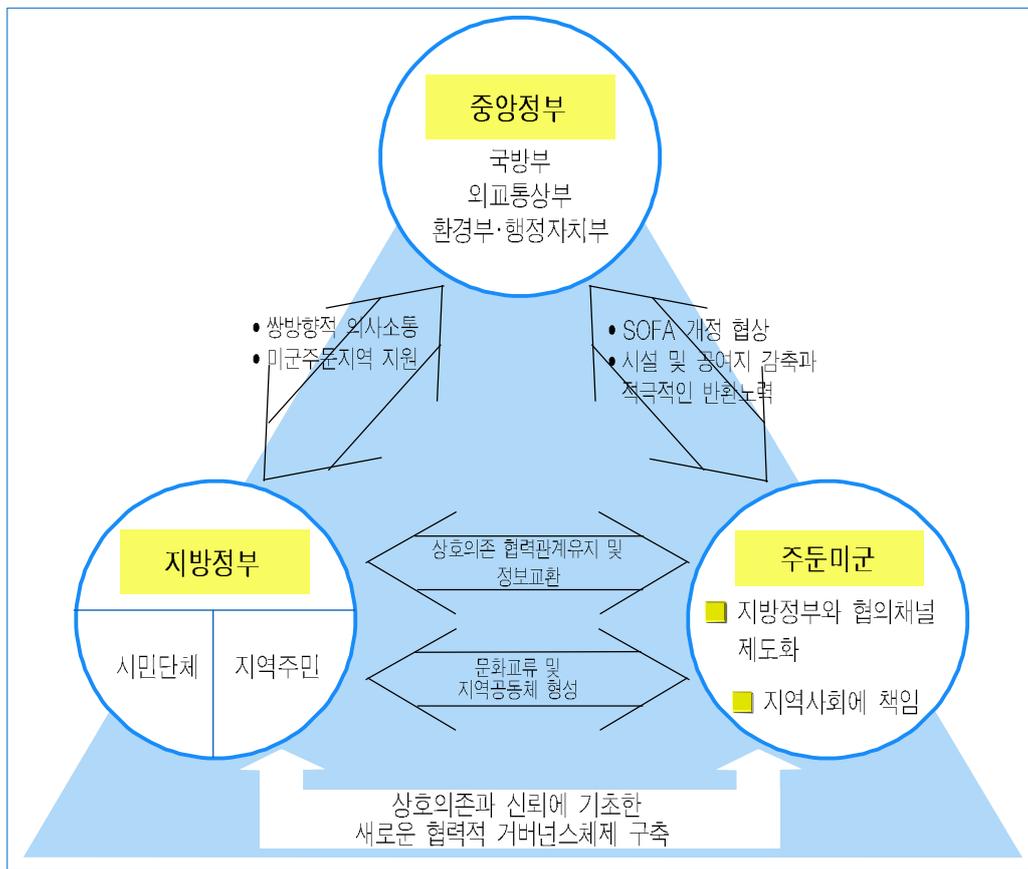
서로 교환할 수 있는 가장 유용한 정보는 훈련에 관련된 정보이다. 특히 미군의 훈련 및 이동정보는 지방정부 입장은 물론 지역주민들에게 매우 필요한 정보이다. 일상적인 훈련의 경우 대규모 차량이동에 관한 정보를 사전에 교환할 수 있다면 이동시간과 이동도로를 사전에 조정할 수 있으며, 지방정부는 교통통제를 통하여 훈련차량의 원활한 이동을 가능케 하고 주민들의 불편과 피해를 줄이고 사고예방을 유도할 수 있다. 이러한 훈련정보 교환은 미군당국과의 대화 및 정보교환 채널 유지라는 긍정적인 효과와 함께 점진적으로 훈련방식과 장소변경까지 유도할 수 있으며 재산과 인명피해를 미리 예방할 수 있을 것이다.

지역사회와 주둔미군간의 협력관계의 지속과 강화는 상호의존관계뿐만 아니라 문화적 정서적 교류가 가져오는 신뢰관계를 구축을 통해 강화할 수 있다. 즉 문화교류는 상호간의 문화적 심리적 차이를 이해하고 인정하는 효과가 있다는 점에서 갈등극복 및 관계개선을 위한 중요한 기제가 될 수 있을 것이다. 지역차원에서 전개되는 지역축제, 자원봉사활동, 지역문화와 지역역

5) 주둔미군의 경우 대부분의 생활필수품은 미군 본토에서 공수하여 충당하고 있으며, 한미행정협정 제16조에 따라 한국 현지에서 필요한 물품은 특정 납품업체를 선정하고 자체 심사를 통하여 군납을 받아 공급하고 있다.

사에 대한 설명회 및 체험기회, 미군에 대한 한국어 교육, 미군에 의한 지역주민이나 지역 청소년을 대상으로 영어강좌나 자매결연 등의 활동은 서로간의 신뢰구축에 도움이 될 것이다. 또한 국제결혼한 가정이나 자녀에 대한 지방정부차원에서의 배려와 도움 역시 개별 미군 또는 미군 기지와와의 신뢰구축에 도움을 주게 될 것이다. 주둔미군은 장교를 대상으로 기본적인 한국어 교육을 실시하고 이러한 교육은 미군으로 하여금 지역사정은 물론 문화와 역사를 이해하는 데 도움을 주는 것으로 알려져 있다. 지역주민을 비롯한 지역사회 역시 미군에 대한 인식태도를 바꿀 필요가 있다. 미군이 단순히 이방인이거나 경제활동의 대상자로서 여기기보다는 지역사회를 형성하는 구성원이라는 인식하에서 이들에 대한 편견이나 배타적 태도를 수정하고 이들에게 보다 적극적으로 다가갈 필요가 있다.

<그림 2> 새로운 지방정부와 주둔미군과의 협력적 관계



지금까지 논의한 지방정부와 주둔미군과의 협력적 관계를 정리하면 <그림 2>와 같다. 주둔미군과 지방정부는 상호간에 정보와 서비스를 교환하고 의존하는 협력적인 관계를 형성하고

지속함으로써 신뢰관계를 유지할 수 있을 것이며, 미군역시 지역사회에 책임있는 행위자로서의 편입하게 될 것이다. 아울러 미군문제를 둘러싼 지방정부와 중앙정부와의 관계가 요구된다. 중앙정부는 미국 중앙정부와의 협상을 통하여 SOFA 개정, 기지이전, 공여지 반환문제, 환경문제 등과 같은 제도적인 개선작업에서 핵심적인 역할을 수행하게 될 것이다. 그러나 그 과정에서도 지방정부의 의견이나 주민들의 실제적 어려움을 의사결정과정에서 반영할 필요가 있다. 특히 미군과의 협상을 통해서 미군주둔 지역 지방정부가 주둔미군과 직접 협력할 수 있는 기제를 마련하도록 도움을 줄 필요가 있다.

## V. 마치면서

지역사회에 주둔하는 미군 문제는 그 어떠한 지역문제보다도 여러 조건들이 복잡하게 얽혀져 있는 사안이다. 현실적으로 서로 공유하고 있는 지리적 공간에 지방정부가 발휘하여야 할 권한이 치외법권적 지위를 향유하는 외국군대와 충돌하는 상황은 기존의 행정이론으로 설명하기 어려운 문제를 내포하고 있다. 그러나 주둔미군은 이미 지역의 암묵적인 구성체로서 불가피하게 지방정부 및 지역사회에 상당한 영향을 미치고 있다. 그럼에도 불구하고 그동안 지역사회 특히 지방정부와 주둔미군과의 관계에 대해서는 구체적인 논의가 거의 이루어지지 못하여 왔다. 이러한 배경에서 본 논의는 지역사회에 주둔미군이 미치는 영향 특히 부정적인 영향과 갈등상황에 대하여 지역주민과 자치단체 공무원들 대상으로 한 설문조사결과와 파주시와 의정부시의 갈등사례분석을 통하여 검토하였다. 그리고 이러한 갈등을 해결하거나 예방하기 위해서 지방정부와 주둔미군과의 협력적인 관계를 시론적으로 제시하였다. 이와 같은 논의는 용산 기지와 경기북부의 제2사단이 평택지역으로 이전하는 상황에서 해당 지방정부가 주둔미군과 어떠한 관계를 맺어야 할 것인가에 나름대로 시사점을 제공할 수 있을 것을 기대한다. 물론 이와 같은 지방정부차원에서의 노력만이 미군관련 지역갈등을 완전히 해결하고 지역주민들의 민원을 해결하는 효과적인 제도적 장치가 될 수 없다. 중앙정부차원에서 진행중인 SOFA개정작업이나 미군기지이전 및 공여지 반환문제는 지역문제를 해결하는 핵심적인 관건임에는 분명하다. 그리고 무엇보다도 주둔미군의 적극적인 협력이 전제되어야 할 것이다. 이러한 점에서 중앙정부의 역할에 대한 추가적인 분석과 특히 주둔미군이 스스로 가지는 역할인식에 대한 논의는 본 논문의 한계를 극복할 수 있는 매우 중요한 추후 연구과제라 할 수 있다.

미군문제에 대하여 지방정부, 시민단체, 지역주민, 국제적인 연대 등이 그 영향력을 넓혀가고 있으며 이러한 다원화된 영향력이 발휘되는 상황은 불가피하며 올바른 방향이기도 하다. 이른바 초국가적 거버넌스체제의 성립도 가능할 것이다(김선혁, 2003). 따라서 국가대 국가 협상

모델로 모든 이해관계와 행위자들을 포섭할 수 있다는 기존 입장 보다는 지역차원에서의 좀더 포용적인 협력체제를 구축하는 노력이 요구되고 이에 필요한 상설적인 협의기구 설치와 실질적인 협력을 위한 지방정부, 중앙정부 그리고 미군당국의 적극적인 대응이 필요한 시점이다.

## <참고문헌>

- 김선혁. (2003). 국제행정과 초국가 거버넌스, 「2004년 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집」. 한국행정학회.
- 남창희, 이종성. (2003). 오카나와 주일미군 기지조정 정책결정 과정과 요인에 대한 연구, 한미동맹 50주년 기념 한국국제정치학회 발표논문.
- 김일영. (2003). 「주한미군: 역사, 쟁점, 전망」, 서울: 한올아카데미.
- 주한미군범죄근절운동본부. (2004). 「2003년도 주요 미군범죄 통계 및 해설」.
- 법과 사회연구회. (1988). 「한미행정협정연구」, 서울: 도서출판 힘.
- 불평등한 SOFA개정 국민행동. (2001). 「SOFA개정안 무엇이 문제인가?」, SOFA 토론회 자료집.
- 브렛 쿠퍼. (2000). 미국주둔군의 국제법적 지위: 형사관할권조항을 중심으로, 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- 서울국제포럼-CSIS-조지타운대 공동보고서. (2003). 한미동맹을 위한 21세기 청사진, 한미동맹50주년 기념 한국국제정치학회 국제학술대회, 2003, 9. 25-26.
- 세계일보. (2004). 미군기지 환경오염 리포트. 2004, 11. 28.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스, 「한국행정학보」 36(4).
- 이장희. (2000). SOFA의 법리적 검토와 개정방향: 형사관할권을 비롯한 SOFA의 전면적 개정을 요구, 「국회보」, 통권 403호, 국회사무처.
- 인도주의실천의사협의회. (2002). 미군기지 인근 지역주민의 건강피해에 대한 실태조사
- 장노순. (1996). 교환동맹모델의 교환성, 「국제정치논총」, 36(1)
- 최승범, 이광원. (2002). 지역개발 거버넌스의 변화와 효과에 관한 연구: 평택시 안정리 미군부대, 주민 및 지방정부의 관계를 중심으로, 한국행정학회 추계학술대회 발표 자료집
- 최승환. (1999). NATO-SOFA와 독일보충협정상의 형사관할권 및 환경관련규정: 한-미 SOFA와의 비교, 「미군범죄, 환경에 관한 각국 행정협정의 비교」, 주한미군범죄근절운동본부 공청회자료집.
- 최승환. (2001). 주한미군기지와 환경오염: 미국정부의 국가책임과 피해자의 법적 구제, 주한미군범죄운동근절본부 자료실(<http://www.usacrime.or.kr>).

- 한국국방연구원. (1999). 「미군기지 민원 단기 해소방안 연구」, 서울: 한국국방연구원
- Dujarric, Robert. (2003). Modernising the ROK-U.S. Alliance: The Role of the USFK, Paper presented at the KAIS conference on “Fifty Years” Alliance: Reflections and Future on the ROK-U.S. Security Cooperation, in Sep. 25-6, 2003
- Kim, Sung-han. (2003). Challenge and Visions of ROK-U.S. Alliance: A Korean Perspective, Paper presented at the KAIS conference on “Fifty Years” Alliance: Reflections and Future on the ROK-U.S. Security Cooperation, in Sep. 25-6, 2003
- Kim, Tay-hyo. (2003). A Challenge During Transition: Korean Perception of ROK-U.S. Relation, Paper presented at the KAIS conference on “Fifty Years” Alliance: Reflections and Future on the ROK-U.S. Security Cooperation, in Sep. 25-6, 2003
- Miller, William L. and Dickson, Malcom and Stoker, Gerry. (2000). *Models of Local Governance: Public Opinion and Political Theory in Britain*, New York, NY: PALGRAVE.
- Mossberger, Karen and Stoker, Gerry. (2001). The Evolution of Regime Theory, *Urban Affairs Review*, Vol. 36, No. 6, 810-835
- Rhodes, R. A. W., (1997). *Understanding Governance : Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, London: Open University Press
- Smith, Sheila A.. (2000). Challenging National Authority: Okinawa Prefecture and the US Military Base, Sheila A. Smith, ed., *Local Voices, National Issues: The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*, Center for Japanese Studies, The Univ. of Michigan
- Teisman, Geert R. and Klijn, Erick-Hans. (2002). Partnership Arrangements: Governmental Rhetoric or Governance Scheme?, *Public Administration Review*, vol. 62, no. 2