

주한 미군기지의 환경피해에 관한 고찰*

-불평등한 SOFA환경조항개정중심-

A study on environmental pollution in returned American military bases

박 기 주(Park, Gi Joo)**

ABSTRACT

In fact, the amendment of SOFA agreement in 2001 stipulated that American troops should return their bases to Korea after ridding them of environmental pollution, if needed. The US military, however, ignored the Korean provision stipulating the environmental purification and took "return of land" procedure based on SOFA's article 4, "no duty of restoring to the original state"

As a result, environmental and citizens' groups demand a retraction of environmentally inspected and unpurified return of American military bases and that has become Korea's current issue.

Therefore, it is urgent to revise and add to the environment-related articles in SOFA in order to solve their controversial interpretation between Korea and the U.S. There is no way to arbitrate and settle if both countries have different views in interpreting and conducting SOFA agreements due to unclear and unspecified articles.

In conclusion, diplomatic efforts between the two countries are urgently required both strategically and legally.

Key Words: 미군기지(American military base), 환경(Environment), 정화(Decontamination), 주한미군 지위협정(SOFA)

1. 서론

환경사각지대로 불리는 주한미군기지의 환경피해사향이 매우 심각한 것으로 나타나고 있어 미군기지내에 대한 환경주권을 행사하여야 한다는 여론이 높아지고 있다. 더구나 최근 한국에 반환되고 있는 미군기지는¹⁾ 대부분 토양오염 우려 기준을 초과하는 등

* 본 논문은 2008년도 조선대학교 교내학술연구조성비에 의해 연구되었음

** 조선대학교 군사학부 교수

1) 한·미 양국은 2011년까지 미군기지 59개를 반환 받기로 하였으며 이중 29개 기지가 환경오염이 치유되었다고 하여 반환을 받고 있으나 대부분 기지가 국내환경오염기준치를 초과하였고 토양과 지하수가 모두 심각하게 오염된 상태이다. 오염된 정도는 우리토양오염 기준보다 기름오염이 100배, 기름오염 두께가 2.8m에 이르는 곳도 있고 납의 경우 9배, 카드뮴의 경우 두 배 이상 초과 된 곳도 있다. 그러나 우리가 기억해야 할 것은 필리핀의 경우 미군이 사용했던 클라크 공군기지의 경우 지하수와 토양오염으로 인해 주민들과 2세들이 백혈병과 뇌성

환경오염실태가 당초 예상했던 것보다 훨씬 큰 것으로 확인되고 있어 미군 공여지의 환경치유와 복원문제는 이제 중요한 관심사가 되고 있는 실정이다. 그러나 미군기지는 한국의 영토임에도 불구하고 한국의 주권행사가 극히 제한되어 있고 보안상 민간인의 출입은 더욱 어려운 사실상 치외법권 지대로 되어 버렸기 때문에 미군 공유지에 대한 환경감시는 매우 어려운 실정이다.²⁾

또한 법과 정책측면에서도 한미주둔군지위협정(SOFA)규정 상³⁾ 독소조항과 한미당국의 소극적인 자세로 미군기지 환경오염은 여전히 개선 될 기미를 보이지 않고 있어 이는 환경문제 해결을 위한 SOFA개정이나 더 궁극적으로는 미국의 환경정책이 바뀌지 않는 한 한계가 있을 수밖에 없다.

특히 최근까지(2008. 12) 반환된 주한미군기지(23개소)는 토양정화과정을 거쳐서 다양한 용도로 활용할 계획이나 환경복구내용이 당초 예상하였던 1천 197억 원(국방부추정)보다 2배 이상 많은 3천 200억 원으로 증가하고 이와 별도로 폐기물처리비용만 704억 원이 소요(환경부추정) 예상되고 있어 결국은 엄청난 액수의 환경복구비용을 국민들이 세금으로 떠안게 될 수밖에 없어 국가재정운영측면에서도 심각한 수준의 피해를 입히고 있다. 더 큰 문제는 주한미군이 오염시킨 땅은 '오염자부담 원칙'에 의하여 주한미군이 전적으로 복원책임을 져야함에도 불구하고 협상주체인 국방부에서는 대부분의 복구비용을 한국 측이 책임지도록 협상을 하여 시민단체와 언론의 비판에 직면하고 있는 것이다(이만종, 2008:140). 따라서 본고에서는 현재의 주한미군기지의 환경피해사항을 알아보고 미군기지로 인한 환경문제 해결을 위한 올바른 방안과 함께 한-미간 첨예하게 쟁점이 되고 있는 SOFA(한미주둔군지위협정) 관련규정의 해석론 및 입법론에 대하여도 검토하여 미군기지 환경오염으로 촉발됐던 군사시설의 오염문제에 대한 국민의 우려 해소와 함께 주한미군주둔 군사시설에 대한 토양·지하수오염문제 등 환경문제가 보다 투명하게 관리될 수 있는 방안을 제시하고자 한다.

마비 등을 앓고 있다는 사실과, 일부 미군기지에서 발견된 카드뮴 은 일본에서 발생한 이따이 이따이 병의 원인이었다.(<http://www.Greenkorea.org>)

- 2) 미군 공여지 는 한미동맹 틀 속에서 한국정부가 영토 일부에 대한 공여권리를 획득한 이후 미군 측에 공여한 것이다. 따라서 헌법상 대한민국 주권이 적용되는 지역이다. 그러나 현실은 우리의 주권이 많이 제한되어 있다. 한미 SOFA협정, 합의의사록, 양해각서 등에도 주권침해 요소가 계속 논란이 되고 있다.
- 3) 한미 SOFA(Status Of Forces Agreement)는 그동안 한미행정협정이라는 명칭으로 사용되었으나 "행정협정"은 국회의 정식비준을 거치지 않은 약식조약을 지칭한다는 점에서 적절치 않다는 지적에 따라 주한미군지위협정으로 사용되고 있으며, 정식명칭은 대한민국과 미국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정으로 이 규정에 따라 미군은 주둔하게 되었고 이 조약은 미국에게 "주병권"을 인정받으며 구성은 크게 본문(본 협정)과 후속문서인 합의의사록, 양해사항 등 3개의 문서로 구성되어 있으며, 기타 양해각서 및 합동위원회 합의사항 등이 이를 보완하고 있다.

II. 주한미군의 환경오염 실태

1. 주한미군기지의 환경피해 사례

주한미군기지의 주요환경피해사항으로는 기름유출로 인한 토양오염, 오폐수 방류와 화학물질 무단처리에 의한 수질오염, 항공기와 사격장에 의한 소음피해 등이 가장 빈번하게 발생하는 오염유형이다.⁴⁾ 특히 최근에는 미군 기지를 반환받는 과정에서 발견된 미군기지내 환경오염에 대한 정화책임 문제로 다시한번 미군기지 환경문제에 대한 사회적 관심과 해결 노력이 요구되고 있다.

이중 기름유출과 오폐수 무단방류로 인한 수질오염의 원인은 미군기지내 유류저장시설 등의 낙후와 하수처리시설이 낙후되었기 때문이며 소음과 진동피해는 전투기와 헬기의 비행, 폭격훈련에 따른 것이다.⁵⁾

즉 미군기지 환경오염사례 중 가장 대표적인 것은 기름유출에 의한 오염사고로서 이는 전체 오염사고의 77%를 차지하고 있으며 이는 미군기지로 가는 송유시설과 기지내 주유시설의 노후화와 관리 소홀로 유출된 경우와 훈련 중 발생하는 게 주요원인이라 할 수 있다(이 만종, 2008:142).

모든 미군기지의 주 에너지원은 등유, 휘발유 등 유류성분이며 특히 미군기지의 경우는 전투 장비를 운용하기 위해 대형유류저장고가 필요 하는 등⁶⁾ 크고 작은 유류저장소가 있기 때문에 가장 일반적인 오염유발시설이며 모든 기지에서 이로 인한 사고가 발생할 가능성이 있다(미군기지 환경피해보고서, 2008:11).

4) 2004년 때 향리 오폐사고, 한강독극물 방류사건, 2001년 원주캠프 롱 기름유출사건 대응을 통해 미군기지로 인한 환경피해의 심각성이 널리 알려졌다. 이에 2001년 개정된 SOFA협정에 환경조항이 신설되었고 2002년, 2003년 그 이행을 위한 부속합의서들이 마련되었으나 반환미군기지 문제로 야기된 환경오염 정화 책임문제에 대한 논쟁으로 유명무실화되었다.

5) 평택시의 경우 소음측정기를 설치하였고 2008. 7월부터 진동실태가 파악되고 있다. 소음피해는 주변학교에 학습권을 침해하고 주민들에게 신체적, 정신적 피해를 줄 정도로 심각한 상태이다(미군기지 환경피해보고서, 2008. 7).

6) 주한미군은 지하유류저장소(UST, Underground Storage Tank)를 지상으로 전환하거나 대체 연료를 도입하기 위해 예산을 편성 지상화, 보수, 제거작업을 하였으나 유류탱크를 지상화하면서 지하에 매설되었을 때 오염된 토양을 정화하지 않아 비가 올 때 유류성분이 계속 새어나오고 인근하천 등에 흘러나오고 지상유류탱크 역시 밸브동파, 오작동 등 미군기지 내부 유류시설에 대한 관리점검이 제대로 진행되지 않아 기름유출이 계속되고 있다 (<http://www.Greenkorea.org>).

<표1> 2000년 이후 주한미군기지의 주요 기름유출사례

사고 유형	내용
파주미군부대 연료탱크 송유관파손, 기름유출(2008. 8)	주한미군2사단공병여단(캠프하우스)에서 송유관이 파손되어 경유 2천여ℓ가 유출, 인근하천으로 흘러감
원주시 미군기지 캠프 롱 기름유출(2008. 3)	원주미군기지 캠프 롱 에서 인근농경지로 기름이 유출되어 시민사회단체 등이 공동조사를 요청하였으나 미군측이 거부
군산 미·공군기지 오염사고 (2005. 6)	폐유저장탱크 밸브고장으로 인한 폐유가 유출되어 군산시가 자체예산으로 복원 후 정부에 손해배상을 청구하여 법원이 정부의 배상책임을 판결함
녹사평역 기름유출사건(2001. 3)	서울녹사평역 주변 지하수가 등유와 휘발유로 오염된 사고로 이후 서울시의 정화작업에도 불구하고 기준치의 1988배에 달하는 벤젠이 검출되는 등 오염이 여전히 심각함
오산 미·공군기지 항공유 유출사건 (2007. 7)	폭우로 경기도 오산 미7공군기지에서 JP8연료(옥탄가가 높은 고질의 항공유)약 3700갤런이 유출

*자료: 녹색연합 홈페이지(www.Greenkorea.org)

2. 반환 미군기지의 환경오염실태

한·미간 체결된 연합 토지 관리계획협정(2002년)과 용산기지 이전협정(2004년)에 따라 미군에게 공여된 반환예정부지는 2011년까지 미군기지 1,218만평, 훈련장 3,949만평 등 총 5,167만평이 한국에 반환하기로 하였다.⁷⁾ 그러나 반환되었거나 반환예정인 미군기지 모두가 토양환경보전법 기준의 토양오염 우려기준치를 초과하고 있어 국민들의 많은 우려를 낳고 있는 실정이다.⁸⁾

특히 반환된 기지 중에는 과거 기름유출 등 환경사고가 발생하였던 기지들만이 오염이 심각할 것으로 예상되었으나 특별한 환경사고가 없었던 기지인 춘천의 캠프 페이지의 경우 기름 오염이 기준치보다 100배에 이르는 심각한 오염이 발견 되는 등 미처 조

7) 2004년 기준 전국 100여개에 이르는 기지, 시설, 훈련장으로 7,320여 만평 규모의 토지가 미군에게 공여되어 있다. 1967년에는 4억 3천만평 이 공여지 였 으나 2000년 7,474평으로 감소해 왔다.

8) 반환 미군기지는 1990년대에도 한국종단송유관(TKP) 이양에 따른 반환(150만평)과 동두천지역 600만평 규모의 훈련장이 반환되었으나, 당시에는 환경에 대한 인식이 높지 않았고 미군 시설로 인한 환경문제가 심각할 것을 예상하지 못했기 때문에 환경오염에 대한 논의는 전혀 이루어지지 않았다(미군기지 환경피해보고서, 2008:18).

사가 안 되었을 뿐이지 거의 대부분의 기지가 마찬가지였다.

이는 미군기지에 대한 출입이 통제되어 있어 기름유출사고가 기지 밖으로 확산되어 눈에 띄거나 냄새로 확인된 경우나 내부제보가 없는 이상 아무리 기지내부에서 불법행위가 이루어 지더라도 확인하기가 어렵다는 것을 현실적으로 보여주고 있다(미군기지 환경피해보고서, 2008:20).

<표2> 주한미군29개기지 환경조사 결과

주요오염물질	최고농도(mg/kg)	국내기준(mg/kg)
TPH(석유계총탄화수소)	50,552	500
납	15,200	100
카드뮴	3.7	1.5

*자료: 환경부(조사완료 29개기지 중 토양과 지하수 오염기지 26개, 토양10 토양+지하수16)

3. 주한미군기지에 대한 환경문제 대두배경

2000년 매 항리 오폐사고와 독극물 방류사건⁹⁾, 2001년 원주 캠프 롱 기름유출사건 등을 통해 환경피해실태가 알려지고 2001년 개정된 SOFA에 환경보호 조항이 신설되고 환경보호에 관한 특별 양해각서가 체결되었으며 관련부속서로 2002년 '환경정보공유 및 접근절차', 2003년 '미군반환/공여지 환경조사와 오염치유협의를 위한 절차합의서'등이 마련되면서 미군공여지가 반환되는 과정에 변화가 생기게 되고 오염자 부담원칙에 따라 미군기지로 인한 환경피해는 미군 측에서 해결하고 환경보호를 위한 미군 측의 노력을 기대하였으나 미군측이 보인 무책임한 태도 등을 통해 볼 때 반환되는 토지의 오염정화 없이 돌려받게 될 상황에 대한 우려가 높아졌고 이에 시민단체들도 문제제기를 하기 시작하였다.¹⁰⁾

4. 주한미군에 의한 소음피해 문제

군용기에 의한 소음피해는 민항기보다 높고 비행시간과 횟수가 불규칙하기 때문에 소음으로 인한 스트레스가 크다. 특히 전투기와 헬기의 비행, 폭격은 소음과 진동에 따라 피해를 초래한다.

9) 매 항리는 경기도 화성 시 에 있는 주한미공군사격장으로 사격장 건립이후 오폐사고 등으로 많은 주민이 피해를 입었다하여 피해보상 및 사격장 폐지 논란이 일어난 곳이며 독극물방류 사건을 영화화한'괴물'의 배경이 된 사항으로 미8군 영안실에서 미국국적 군무원이 2000년 시체방부제로 쓰는 포름알데히드 20박스를 한꺼번에 한강으로 무단 방류한 사건이다.

10) 녹색연합 긴급성명, 2003. 3. 29. "연합토지관리계획(LPP)협정을 백지화하고 재협상하라!"

주한미군에 의한 소음피해는 1998년 매 향리 사격장 주민들이 제기한 피해보상소송이 2000년 승소판결이 나고 2006년에는 미군오산비행장(K-55)과 캠프 험프리스(K-6)일대 주민들이 소음피해 손해배상소송에서 승소판결이나 배상액을 지급받게 되었으나¹¹⁾ 정작 배상당사자인 미군은 '한미주둔군지위협정(SOFA)규정을 근거로 사실상 배상금 부담거부의사를 밝혀 이는 결국 한국정부의 부담이 되었다.

또한 정부에서도 현재 군용비행장과 사격장에 대한 입법을 추진하고 있으나 국방부(안)에는 미군기지 비행장과 사격장은 빠져있어 미공군기 소음에 의한 피해는 방치될 것으로 우려된다.¹²⁾

최근에는 평택시 등에서 미군군용항공기 소음진동 측정기를 설치하여 모니터링을 실시하고 있으나 지역주민들은 청력저하와 평균 심박 수, 교감신경흥분증가와 불안장애, 공황장애 같은 건강을 침해하는 피해를 주고 주변학교에 학습권도 침해하는 등 심각한 상태이다.

<표3> 군용항공기 소음피해영향

구분	소음피해
청력감퇴 및 손상	청력감퇴와 청력손상을 입힐 수 있으며, 그 강도가 110~130db이상인 경우 귀 통증을 동반한 지각둔화
수면방해	수면방해를 받거나 잠을 깨게 됨.
대화방해	노약자나 청력이 약한 사람은 대화를 방해받고 40대는 20~30대에 비해 청력이 악화되고 있다.
정신·생리학적 악영향	스트레스, 심장질환, 혈압상승 등 정신·생리학적으로도 악영향을 미친다.
작업능률저하	95db(A)이상의 높은 소음환경에서는 작업능률이 저하 될 수 있다. 또한 저주파보다 고주파소음이 작업능률을 저하시킨다.

*자료: 환경정책평가연구원, 2002

11) 서울중앙지방법원 민사합의 14부는 판결문에서 “K-55 오산비행장 주변의 소음피해는 85웨를(WECPNL, 가중등가평균 총소음량 항공기 소음의 평가단위)이상일 때, K-6 캠프 험프리스 부근의 경우 ‘주야 평균소음도(Ldn)가 70 웨를 이상인 때 통상적으로 인간이 견딜 수 있는 한도를 초과 한다’며 소음 피해기준을 밝혔다(한겨레 신문, 2006. 12. 12).

12) 국방부에서 추진 중인 군용비행장 소음방지법안은 전국 45개 군용비행장 등에서의 군용항공기 및 군 사격 훈련에 따른 소음피해방지 및 피해주민을 위한 것이다.

III. 현행법제상 관련법규 검토

1. 환경오염 관련 법규

수질, 토양오염 및 소음공해에 관한 현행 우리의 환경법규로는 공해의 사전예방 및 규제를 목적으로 한 대기환경보전법, 수질환경보전법, 소음진동규제법, 유해화학물질관리법, 오수분뇨 및 축산폐수의 처리에 관한 법률 등의 행정법규와 공해범죄에 대한 형사책임을 규정한 환경범죄의 처벌에 관한 특별조치법, 민사상 책임에 있어서 무과실 책임을 규정한 환경정책기본법, 조정, 구제절차를 규정한 환경오염피해분쟁조정법 등이 있어(김 인환:1997) 주한미군기지의 환경문제에 대하여는 한미주둔군지위협정(SOPA)에 명시적인 포기 규정이 없는 한 SOPA 제7조에 근거하여 국내환경법규를 적용할 수 있으며 미군당국 역시 국내환경법규를 존중할 의무를 진다.¹³⁾

즉 주한미군기지의 경우도 한국의 영토이기 때문에 토양이 오염되면 토양환경보전법 등이 적용되며 동법이 정한 우려 기준을 넘어선 토양오염이 발생한 경우에는 오염원인자는 당연히 복원, 정화책임이 있다. 미군당국은 미군기지내의 각종 토양오염시설의 점유, 사용, 운영자로서 또는 오염을 유발한 자로서 오염원인자에 해당하여 정화책임이 발생한다. 또한 피해자들도 한미주둔군협정(SOPA)의 청구권 관련 조항에 따라 국가를 상대로 국가배상을 청구할 수 있다고 할 것이다.

2. 주한미군기지내 환경법규 적용기준

주한미군기지내에서의 환경오염에 대해서는 미군당국이 1차적 관리권을 갖고 있으므로 환경오염 행위에 대하여는 대한민국의 환경에 피해나 위협을 주지 않는 이상 미국 국내법상의 환경기준이 적용될 수도 있을 것이다. 미 국방부는 1991년 국방부 훈령 6050, 16을 마련(1996년 국방부지침 4715.5로 대체) '해외주둔미군환경준수지침서'(Overseas Environmental Baseline Guidance Document)에서 환경의 기준치를 제시하고 있다(이 만중, 2008:145). 그러나 반환 미군기지에 대해서는 SOPA에 구체적인 내용이 규율되지 않아 별도로 조약의 형태로 2004년 용산기지 이전 협정과 연합 토지관리 계획(LPP)협정을 체결하였으며 두 협정문에는 협정의 이행에 있어서는 "SOPA 및 관련합의에 따르기"로 합의하였다.¹⁴⁾

13) 한미주둔군협정(SOPA) 제7조는 '합중국 군대의 구성원 군속과 그들의 가족은 대한민국 안에 있어서 대한민국의 법령을 존중하여야 한 다'고 규정하고 있고 SOPA 합의의사록 제3조 2항에는 "합중국정부는 자연환경 및 인간건강의 보호에 부합되는 방식으로 이 협정을 이행 할 것을 공약하고, 대한민국 정부의 관련 환경법령 및 기준을 존중하는 정책을 확인 한다"고 되어 있어 국내토양환경보전법 등 환경법규가 적용될 수 있는 근거가 된다 할 수 있을 것이다.

14) 환경보호의 중요성을 인식·인정하면서, 양당사국은 합중국이 시설 및 구역을 대한민국에 반환하고 대한민국이 구역 및 대체시설의 사용을 합중국에 공여함에 있어서, 그리고 자연환경

3. 주한미군기지 오염관련 해석상 주요쟁점과 한계

주한미군기지에 의해 발생하는 환경오염문제에 있어서 가장 논란이 되고 있는 것은 SOFA와 관련합의서상의¹⁵⁾ 다음의 두 조항이다.

1) SOFA 제4조에 대한 견해차이

첫째는 반환미군기지의 환경정화 책임에 대하여 한미 SOFA협정 본문 제4조는 “합중국정부는 본 협정의 종료 시나 그 이전에 대한민국 정부에 시설과 구역을 반환할 때에 이들 시설과 구역이 합중국군대에 제공되었던 당시의 상태로 동시설과 구역을 원상회복하여야 할 의무도 지지 아니 한다”고 규정하고 있는 바¹⁶⁾ 미국정부는 이 조항에 의거하여 환경치유를 포함한 반환기지의 원상회복의무가 없다는 것이다. 이에 반해 한국측은 이러한 주장은 미국 측의 일방적이고 법리를 왜곡하는 것으로 SOFA본문은 환경에 관한 사항을 전혀 규율하고 있지 않으므로 SOFA 제4조 규정은 미국이 야기한 환경오염에 대한 책임을 규율하는 것이 아니며 미군이 필요에 의해 새로 설치한 건물 및 공작물 등을 원상회복하는 것이 불가능하므로 이에 대한 원상회복의무를 면제한 것에 불과하다는 반론이다(이 만종, 2008:151).

2) KISE 정책에 대한 견해차이

한·미간 미군기지 환경문제에 대한 협상과정에서 정화책임과 관련하여 그동안 미국측이 끈질기게 주장해 온 사항은 오염의 정도 기준을 미국 환경청 이 규정하는 ‘KISE’로 하였다.¹⁷⁾ 이는 ‘공지의, 급박하고 실질적인 위험’(Known, Imminent & Substantial Endangerment)이라는 것으로 이는 미국 환경법인 CERCLA(종합 환경대응 배상책임

및 인간건강을 보호하고 오염된 구역을 치유(remedy)하는데 필요한 조치를 포함하여 이전에 관한 그 밖의 조치를 취함에 있어서는 SOFA 및 관련합의에 따른다는 내용임.

- 15) ‘SOFA 및 관련합의’ 중 가장 직접적인 규정은 2003년 한미 SOFA합동위원회가 서명한 ‘미군반환·공여지 환경조사와 오염치유협의를 위한 절차합의서(환경오염치유절차합의서)’다. 이 합의서에 의하면 반환기지에 대하여 공동으로 환경오염조사를 실시하고 환경오염의 치유수준, 방법, 사후관리방안 등에 대하여 협의하고 반환되는 시설과 부지에 대하여는 미국 측의 비용으로 ‘SOFA와 관련합의서’에 부합하게 미국 측이 치유조치를 계획하여 실시하기로 합의 하였으나 미국은 ‘부합하게’라는 규정에 따라 총체적인 정화책임은 부인하고 있다.
- 16) 우리헌법재판소도 이 조항이 “합중국군대에게 그 공여 받은 바의 시설과 구역을 오염시킬 수 있는 권한을 부여하거나 환경오염을 방치한 상태로 시설과 구역을 반환할 수 있도록 규정하는 것이 아니다”라고 판시한 바 있다.
- 17) 미국 환경청의 지침서는 ‘급박하고 실질적인 위험의 입증의 필요성’을 설명하면서 ‘지금당장 급박하고 실질적인 위험이 존재한다는 것을 증명할 필요는 없다’며 다만 어떤 위험이 있을 가능성을 제시하도록 하고 있다. 여기서 말하는 ‘위험(endanger)’은 실제 해(harm)보다 낮은 수준을 말하는 것으로 실제상해가 발생할 필요는 없다. CERCLA는 미국 내 군사기지의 환경정화에도 적용된다.

법), RCRA(자원보존과 복구 법)와 오염정화에 관한 국방부 지침, 한미 SOFA 등에서 볼 수 있다.

그러나 미국 환경법 인 CERCLA 는 '급박하고 실질적인 위험'만을 긴급한 상황으로 한정짓지 않고 '위협적인 잠재적 위험'까지도 포함시키고 있어 뚜렷한 위험이 발생하지 않더라도 해를 끼칠 가능성이 있다면 위험을 급박한 것으로 간주하고 있다.

또한 CERCLA가 폐쇄된 시설에 적용되는 반면, RCRA(Resource Conservation and Recovery Act, 자원보존과 복구 법)은 미국 내에서 운영 중인 시설에 적용되는 법으로 미국 환경청은 RCRA 에 대해서도 지침서를 통해 KISE에 대한 규정을 보다 넓게 하고 있다.¹⁸⁾ 이에 따라 환경부에서는 지금까지 반환대상 미군기지 오염조사결과 27개 기지 중 24개 기지가 '토양환경보전법'의 오염우려기준치를 초과하였으며 '사람의 건강, 재산이나 동·식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 토양오염의 기준'이 우려기준이라는 견해이며, 환경관련시민단체들의 입장은 "토양오염우려기준치를 초과한 지역은 지금까지 피해자가 없었다하더라도 오염이 지속적으로 확산되는 점을 고려할 때 충분히 KISE 기준에 해당하는 것"이라며

주한미군측이 KISE조항을 들어 환경오염에 대해 책임이 없다고 주장하는 것은 잘못이라고 비판하고 있다(내일신문, 2006. 7. 10).

3) SOFA의 불평등 독소조항 및 문제점

1966년 한미 간에 체결된 SOFA에는 아예 환경관련조항이 없다. 이후 1991년 SOFA 1차 개정 후 2001년에 2차 개정이 되면서 비로소 환경관련조항을 신설하였다. 그러나 이 환경조항은 본 협정이 아닌 부속문서인 합의 의사록에 포함되는 수준에 그쳐 한미 양측은 이를 근거로 '환경보호에 관한 특별 양해각서'를 체결하고 이어서 '환경정보공유 및 접근절차' '환경정보공유 및 접근절차부속서A' 등을 채택하였다.

그러나 SOFA환경조항의 근본적인 문제점은 첫째는 한국의 환경법 적용을 구체적으로 명시하지 않고 있어 해석과 적용에 있어 많은 논란이 되고 있는 것이다.

단지 SOFA합의의사록 제3조 2항은 '미국정부는 한국정부의 관련 환경법령 및 기준을 존중하는 정책을 확인하다'고만 규정 선언적인 내용에 불과하다고 할 수 있다(세계일보, 2004. 11. 29).¹⁹⁾

18) 미 환경청 지침에 따르면 ①위험(endangerment)은 실제 해를 입히거나 해를 입힐 가능성이 있는 것이고 ②긴급한(imminent)이란 수년 동안 그 해가 인식되지 않았더라도 환경이나 보건에 앞으로 영향을 끼칠 수 있는 수치라면 해당하며 ③ 상당한(substantial)위험은 엄청난 위험(risk)이 아니더라도 건강과 환경에 심각한 해를 끼칠 분명한 원인이 있다면 해당한다고 하고 있다. 결국 미국 환경청은 잠재위험은 당장 확인되기 어렵다는 것을 설명하면서 KISE를 결정할 때는 여러 가지 면에서 신중해야 할 것을 권고하고 있다.

19) 이조항의 '존중 한다' '확인 한다' 는 표현은 한국 법을 적용한다는 의미가 아니다. 한마디로 미군당국의 법적의무가 결여되어 있는 선언적인 내용에 불과하다. 반면 '독일 판 SOFA'인 독일 보충협정은 파견국군대(미국)의 독일환경법규 준수 의무를 명시적으로 규정하고 있어 양국

두 번째 문제점은 앞서서도 설명한 바와 같이 미군기지내에서 환경오염이 발생하였을 경우에도 미군당국에 오염제거와 환경원상복구를 강제할 근거조항을 삽입하지 않았다는 것이다.²⁰⁾ 이는 한미 SOFA에 있어 대표적인 부당조항이라 할 수 있다. 즉 국제환경법상의 기본원칙인 '오염자부담원칙'에 따른 복구비용 부담의무가 명시되지 않은 것이다. 이에 반해 2004. 5월 한미 간에 체결된 '환경정보공유 및 접근절차부속서A'는 한국 측에 2002년 1월 18일 이후 반환되는 기지 내 오염조사와 치유에 필요한 비용을 미군측이 전액 부담한다는 명시적 규정을 마련하였다. 그러나 이 조항은 향후 반환되는 기지에 대해서만 적용되고 반환대상이 아닌 기지에는 적용되지 않는다는 근본적인 한계를 가지고 있다.²¹⁾ 이와 함께 기지반환 이후 발견된 환경오염치유와 복원책임 소재에 대한 규정도 없어 문제점으로 지적되고 있다. 세 번째는 오염발생시 통보의무를 명시한 '환경정보공유 및 접근절차(2002. 1. 18채택)'는 미 측이 제대로 준수하고 있지 않아 유명무실한 상태이다. 이 조항은 '사고의 보고책임이 있는 지방수준의 기관은 주한미군과 한국정부를 막론하고 가능한 빨리 연락하고 중앙수준의 당국에 보고 후 48시간 이내 서면통보가 이루어져야 한 다'고 규정하고 있다.²²⁾ 그러나 이 규정은 상호통보의무를 위반했을 경우 상대방에 대해 사후책임이나 처벌을 요구할 수 있는 세부규정이 없다는 게 문제점이다(세계일보, 2004. 11. 29).

넷째는 주한미군의 환경문제에 대해서는 보도제한규정으로 인해 국민의 알권리를 막는 대표적 독소조항이 있다. SOFA의 부속문서인 '환경정보공유 및 접근절차'에 규정된 언론보도 관련조항은 '언론이나 대중에 정보나 문서를 공개하려면 사전에 환경 분과위원회 양측 위원장의 승인을 받아야 한 다'고 규정하고 있다. 이 조항 때문에 미군기지 환경오염에 대한 언론 취재는 사실상 불가능에 가깝다.²³⁾ 따라서 이와 같은 허술한 SOFA조항은 개정되어야 한다는 주장이 계속되고 있는 것이다.

의 입장은 뚜렷한 대조를 보이고 있다(세계일보, 2004. 11. 29).

20) '원상회복의무도 지지 아니하며 원상회복 대신으로 보상해야 할 의무도 지지 아니 한다'고만 명시되었다.

21) '환경보호에 관한 양해각서'는 환경오염사고치유에 대해 '공지의 급박하고, 실질적인 위험'에 해당할 경우로 한정하고 있어 이에 해당하지 않는 오염은 치유할 법적 의무를 지지 않고 있다.

22) 미군은 2002년 8월 대구시 캠프워커 내 골프장 공사도중 기름에 오염된 토양을 발견하고도 40일이 지난 뒤에야 구청에 통보하는 등 통보의무가 제대로 준수되지 않고 있는 게 현실이다.

23) 실제 이와 같은 절차를 밟아 공동조사가 이뤄지기까지는 수개월의 기간에 소요되고 조사가 되더라도 미군 측 동의가 없으면 한국 측에서 언론에 공개할 수 없는 입장이다.

IV. 주한미군기지 환경피해 해결방안

1. 운영측면의 조치

1) 상시적 점검과 정보의 공유

미군기지로 인한 환경피해의 대부분은 기름유출로 인한 토양오염으로 이의 발생원인은 시설의 노후와 관리소홀로 인한 것이다. 시설에 대한 상시적인 점검과 정보의 공유가 필요하지만 군사적 이유로 인해 미군기지내 오염유발시설에 대한 현장점검은 접근이 차단된 채 미군 측의 일방적인 통보에 의존하고 있는 실정이다.²⁴⁾ 따라서 오염을 일으키는 주원인으로 지목된 유류배관시설과 저장시설들에 대한 한미 양국의 상시적인 점검과 오염실태에 대한 상시적인 정보교류가 있어야 한다.²⁵⁾ 기지내부에서 발생한 사고가 외부로 확산되기 전에 사전에 조치가 이루어진다면 피해를 줄일 수 있으나 미군 측이 신속하게 한국 측에 통보하지 않아 그 피해가 확산되는 경우가 많다.

또한 현장조사경우도 SOFA규정상 환경 분과 위원회를 통해서만 공식적인 기지출입이 허용되었기 때문에 사고발생시 신속한 대응과 사고의 원인을 규명할 수 없다. 따라서 기지내부 환경사고 발생 시 미군측은 의무적으로 한국 측에 통보해야 하며, 관련규정을 개정하여 통보의무를 강화하여야 할 뿐만 아니라 지자체의 요구에 따라 해당부대와 협의하여 기지내부 사고현장조사와 오염정화 조치에 대한 한미간협약이 적극적으로 추진되어야 할 것이다.²⁶⁾

2) 미국에 대한 배상책임부여

환경오염이 발생한 경우 오염발생 자가 이를 처리하는 것은 국제법적으로도 일반적인 원칙이다.²⁷⁾ 또한 미국의 대표적환경법인 슈퍼펀드 법(CERCLA)에서도 유해물질이 토양에 노출된 경우 정도에 상관없이 정화대상이 되도록 강력하게 규정하고 있으며 법

24) 한국의 토양환경보전법에 따르면 오염유발시설을 한국 측에 신고하도록 하고 이의 관리 상태를 정기적으로 보고하도록 되어있다.

25) SOFA환경조항을 신설하고 관련합의서를 체결한 바에 따르면 환경사고 발생시 48시간 내에 통보하도록 되어있다. 이의취지는 신속한 통보를 통해 피해의 확산을 방지하자는데 있다. 그러나 이 취지와 관련규정은 현실에서 큰 힘을 발휘하지 못하고 있다.

26) 현행 SOFA절차에 따르면 오염사고가 발생한 경우, 환경 분과 위원회와 해당부대 지자체관계자가 참여하는 실무그룹(EJWG)을 구성할 수 있도록 되어 있다. 그러나 미군측은 공동조사단 구성에 소극적으로 이는 기지내부에서 발생한 오염원을 인정하지 않으려는 의도라는 여론을 낳고 있다.

27) 호르조 공장사건(The Chorzow Factory Case:1928)에서는 국가의 국제책임과 관련하여 상설 국제사법재판소(PCIJ)는 국가책임의 해제방법은 '첫째는 원상회복이고 그것이 법률상·사실상 불가능한 경우에는 원상회복에 상당하는 금전배상을 하고 피해국은 가해국에 대하여 사죄, 관계자 처벌 또는 재발방지의 보장을 요구할 권리를 가진다고 판시한 바 있다.

규집형에 시민의 참여를 장려하기 위해 '시민소송(Citizen's Suits)'에 관한 규정을 두고 있어 모든 시민은 법규를 위반한자나 법규상의 의무를 적절하게 이행하지 않은 행정기관 및 공무원을 법원에 제소할 수 있도록 규정하고 있다(이 만중, 2008:156).

위와 같은 것을 살펴볼 때 미국은 자국에 대해서는 철저한 환경기준을 적용하고 있으나 주한미군기지에 대해서는 철저히 무책임한 태도로 일관하고 있는 실정이다.

이에 대해 미군 측에 대한 배상책임에 대해서는 미국 환경법상의 관련규정에 입각하여 미국법원에 국제소송을 제기하는 방안(이 재욱, 2001:311)과 국제재판으로 해결할 수 있다. 그러나 이에 앞서 양국의 군사외교측면도 무시할 수 없기 때문에 적극적인 노력을 통해 협상력을 높이고 문제가 되고 있는 SOFA규정상 독소조항들은 수정할 수 있어야 한다.

2. SOFA개정 보완측면

1) SOFA 제4조 개정 및 환경조항에 본 협정 명시

앞에서 살펴본 바와 같이 국제관습법상으로도 확립된 내용에 따라 미군기지의 환경오염에 대하여 미국의 국가책임을 물을 수 있다.

그러나 SOFA규정과 정치적의지의 결여로 인하여 미국에 대하여 이러한 권리를 행사하지 못하고 있다(이 재욱, 2001:313). 특히 SOFA 제4조는 반환기지 환경정화책임을 회피하는 도구로 이용되어 미군측은 이를 주한미군이 야기한 어떠한 환경오염에 대하여도 책임이 없다는 것으로 해석하고 있다.

물론 이 조항은 미군 측의 주장처럼 환경오염이나 정화와는 무관한 것으로 이미 헌법재판소의 판결을 통해 확인된 바 있다.²⁸⁾

따라서 미군측이 이 조항을 거론하며 원상회복의 의무가 없다고 주장할 수 있는 빌미를 제공하지 않기 위해 환경보호조항, 환경정화조항 등을 본 협정에 신설 할 필요가 있다.

2) 미군 측에 정화책임 및 비용부담 명시

미군 당국의 관리소홀 및 고의적인 오염물질 유출로 인하여 발생한 환경피해에 대하여 그 정화비용을 한국이 전적으로 부담한다는 것은 불공정하고 부당한 사항이다.

SOFA에 환경조항이 신설된 2001년 이후에도 미군측은 여러 가지 이유를 내세우며

28) 2000헌마462 전원재판부, 2001. 11. 29에서 미군측이 제기한 헌법소원에 대해 관련규정이 환경에 관한 사항을 규율하고 있지 않기 때문에 각하결정을 내린바 있다. 이 판결은 '합중국군대에게 그 공여 받은 바의 시설과 구역을 오염시킬 수 있는 권한을 부여하거나 환경오염을 방지한 상태로 시설과 구역을 반환할 수 있도록 규정하는 것이 아니다'라는 것이다.

정확책임 및 비용부담을 회피하고 있다. 대표적으로 거론되는 사항은 SOFA 제23조 5항(가) 대한민국 군대와 같은 수준으로 배상문제를 해결하는 것과 SOFA 제5조 2항 시설구역제공시 대한민국은 제3자의 청구권으로부터 미군이 해를 받지 않도록 하는 것을 근거로 배상책임을 부인하고 있다.

또한 환경사고의 책임기준을 KISE를 거론하며 회피하고 있다. 그러나 위 근거들은 모두가 한국 측의 해석과는 맞지 않는 미국 측의 자의적인 해석에 불과하여 충돌이 되고 있는 것이다. 따라서 주한미군이 야기한 것으로 발견되는 환경오염에 대하여 미국이 환경오염조사 및 정화비용에 대하여 배상책임이 있다는 점을 명확히 하는 것이 필요하다.

3. 소음피해 해결방안

군용항공기로 인한 소음피해를 둘러싼 주민들의 소송은 전국에서 진행 중이다.

이는 미군항공기와 대한민국 공군이 사용하는 공동으로 운용하는 기지와 민·군이 함께 사용하는 비행장을 중심으로 전개되고 있다.

이에 따라 최근 국방부는 관련 '군용비행장 등 소음방지 및 주변지역 지원에 관한 법률(안)'을 준비하고 있다.

그러나 국방부의 법률안에는 미군 기지를 적용대상으로 명시하지 않고 있다. 이는 한미동맹관계 등을 고려한 측면도 있지만 환경정화와 마찬가지로 미국 내 규정 등과 비교해 형평성에 어긋나지 않도록 미군 측에 관련정책을 요구하고 협의하여야 하는 정부당국의 소극적인 자세도 문제이다.

또한 소음소송결과 국가배상이 결정되더라도 미군측이 이를 부담하지 않는 것도 큰 문제이다. 매 향리, 군산처럼 국가배상에서 승소하더라도 미군이 부담해야 할 75%의 금액을 부담하지 않음으로써 이는 결국 국민의 세금으로 충당하게 되어 있으나, 현재 이를 강제할 방안은 없다.²⁹⁾ 따라서 이를 근본적으로 해결할 수 있는 SOFA개정보완 및 한미 간 협상, 미군기지에 대한 소음환경개선 등 다각적인 방법 검토와 정부당국의 노력이 요구된다.

29) 소음피해와 관련 법원 확정배상판결에도 미국 측은 75%를 부담하여야하나 SOFA 제5조 제2항 및 한미상호방위조약에 규정된 협력의무 등을 들어 책임이 없다 라고 주장하며 부담 안에 대한 부동의 를 하고 있어 못 받은 금액은 매 향리 사격장소음관련(8,716,762,950원)과 군산미군비행장 소음관련(3,487,891,560원)이며 앞으로도 소음소송이 계속 제기되고 있는 상황에서 부담은 더 늘어날 것이다(2006년 국정감사법무부 제출자료)

V. 결 론

최근 미군기지 공유지 반환이 계속 예정되고 있는 상황에서 주한 미군기지의 환경오염 및 소음 등 환경피해사항이 어느 때 보다도 큰 쟁점으로 떠오르고 있다. 이는 미국 측이 미군기지에 의한 환경피해실태가 심각한 상황임에도 불구하고 SOFA 등 관련규정을 자의적으로 해석하여 책임을 회피하고 있기 때문이다. 즉 미군기지 환경문제가 규정이나 운용 면에서 상당히 많은 문제점을 가지고 있는 것이다.

그러나 한국정부는 규정의 개정이나 운용의 적극적 개선보다는 한미동맹의 유지를 이유로 소극적으로 대응하며 미군기지의 정화책임을 미군 측에 묻지 못하고 있는 실정이다.

일례로 2008년 3월 원주 캠프 롱 에서는 2001년에 이어 다시 기름유출사건이 터졌으나 미군측은 공동조사단 구성도 꺼려 조사가 추진되지 못하였을 뿐만 아니라 SOFA 규정에 대한 한미 간 상호해석과 관점의 차이로 인해 오염해결을 위한 방향으로 협의가 이루어지지 못하고 있다.³⁰⁾

물론 그동안 주한미군기지 환경문제해결을 위한 제 단체들의 활동으로 한미 간 SOFA 환경분과 위원회가 운영되고 2001년 주한미군지위협정(SOFA)내 환경조항을 신설하는 등 진전된 면도 있으나 최근 반환기지 환경문제를 둘러싼 미국과 한국정부의 모습은 제도, 절차, 환경법의 정신, 국민적 요구를 무시한 태도라는 비난을 받을 수밖에 없는 실정이다.

미군기지 환경문제를 해결하려면 SOFA와 미국국방부의 해외기지정책, 국내환경법 등 제도의 개선이 필요하고 실제운용과정에서 정부부처, 지자체와 지역주민, 시민사회단체 등이 문제해결을 위한 역할을 해야 한다(미군기지 환경피해조사보고회, 2008).

특히 미국 본토 내에서도 미국은 1980년에 제정된 '슈퍼 펀드 법'에 따라 군사시설의 환경오염을 막대한 예산을 들여 정화하고 있다. 이는 자국과 선진국에서만 오염정화책임을 부담하고 있는 것으로 이는 한미 간 동맹을 오히려 폄하하는 불평등한 태도라고 해석할 수밖에 없는 것이다. 따라서 미군기지로 인한 환경문제의 해결은 곧 바람직한 한미동맹을 보장할 수 있는 것이기 때문에 한미 간에 해석과 적용에 있어서 쟁점대립이 되고 있는 SOFA의 관련규정의 개정 및 보완이 무엇보다 우선적이며 필수적이라 할 수 있다.

결국 주한미군기지에 의한 환경피해로 인해 촉발되고 있는 한미 간의 갈등은 어떤 경우라도 바람직하지 않다는 게 기본적인 시각이며 판단이기 때문에 보다 평등하고 합리적으로 재정립되어야 할 것이다.

30) 당국 간 협의가 이루어지지 못해 해당지자체에서는 자체 예산을 들여 조사와 정화를 실시해야 하고, 이에 대한 비용을 소송을 통해 청구해야만 하는 어려움을 겪고 있다. 피해를 입고 있는 지역주민들도 소송을 통해야만 배상을 받을 수 있고, 피해사실을 입증하기 위한 오염유발시설에 대한 정보나 현장접근이 미군 측의 비협조로 인해 어려움을 겪고 있다.

<참고문헌>

- 김홍균, (2002), "미국 종합 환경대응 책임 법(CERCLA)상의 책임당사자와 토양환경보전법상의 오염원인자", 「환경법연구」, 제 24권 1호.
- 박항주, (2000), "미군의 매 향리 폭격을 지원하는 국방부", 「함께 사는 길」 7월호.
- 박현철, (2000), "미군 사격장 아래 파주 취 숙장", 「함께 사는 길」 9월호.
- 손기웅, (2005), "환경안보라는 군의 새로운 과제", 「한국 환경보고서 2000」, 녹색연합.
- 여영학, (2000), "주한미군의 환경파괴와 SOFA", 「함께 사는 길」 7월호.
- 오두희, (2001), "아직 끝나지 않은 SOFA개정 운동", 「노근 리 에서 매 향리까지 - 주한미군문제해결운동사」, 깊은 자유.
- 이상백, (2001), "폭격은 이제 그만", 「함께 사는 길」 9월호.
- 이재욱, (2001), "미군기지의 환경문제", 「공군법률논집」 5집.
- 이장희, (1999), "평화통일을 위한 한미군사관계의 국제법적 조명 - 한미 행 협 개정을 촉구하면서 ", 주한미군범죄근절운동본부 엮음.
- 이만중, (2008), "반환미군기지의 환경오염 문제에 관한 법적 고찰", 「환경법연구」 제30권, 한국 환경법학회.
- 녹색연합, (2008), 미군기지 환경피해보고서.
- 내일신문, 2006. 7. 10자.
- 세계일보, 2004. 11. 29자.
- 이현철, (2000), "미군 프롬알데히드 한강 방류사건", 「함께 사는 길」 9월호.
- 채영근, (2001), "오염원인자부담원칙의 적용상의 어려움 - CERCLA상의 정화책임을 중심으로 -", 「환경법연구」, 제23권 2호.
- 최승한, (1999), "주한미군기지과 환경오염 : 미국 정부의 국가책임과 피해자의 법적 구제", 「끝나지 않은 아픔의 역사-미군범죄」, 개마서원.
- 홍성태, (2000), "군사공간의 생태적 재생과 문화정치 - 용산 미군기지의 경우", 「공간과 사회」 제 14호.
- 황숙희, (2001), "한반도의 미군기지", 「함께 사는 길」 9월호.
- Jerome Facher, The View from the Bottomless Pit : Truth, Myth, and Irony in A Civil Action, 23 Seattle U.L.Rev, 243 , 1999.
- Kevin E. Mohr, Legal Ethics and A Civil Action, 23 Seattle U.L.Rev, 283, 1999.
- Jan Schlichtmann, "Law and Environment : Reflections on Woburn", 24 Seton Hall Legis. J. 265, 2000.
- Linda Silvermann/Allan Stein, Civil Procedure : Theory and Practice, Aspen, 2000.
- Sandra A. Smith, Polyfurcation and the right to a civil jury trial: Little Grace in the Woburn Case, 25,B.C. Env'tl Aff. L. Rev, 649, 1998.
- West Bar Review, First Year Key Review Civil Procedure, 1997.

<http://www.GreenKorea.org/>

<http://search.naver.com/>

<http://www.me.go.kr>