

# 2007년 주한미군기지반환합의의 문제점과 향후 과제\*

채 영 근\*\*

## 차 례

- I. 서론
- II. 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회
- III. 미군기지 반환합의의 문제점
- IV. 반환기지에서의 향후 과제
- V. 결론

## I. 서론

미군기지이전협정에 따라 반환대상이 된 66개의 미군기지 중 31개 기지 223.7만평의 반환이 2007년 상반기 완료되었다.<sup>1)</sup> 그중 환경오염이 확인된 14개 기지에 대하여는 2006년 7월 14일 제9차 SPI(Security Policy Initiative, 한미안보정책구상회의) 합의를 거쳐 2007년 4월 13일 SOFA합동위원회 승인으로 반환절차를 종료하였고, 역시 심각하게 오염된 9개 기지에 대하여는 2007년

\* 이 논문은 인하대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 인하대학교 법과대학 교수

1) 국방부, 주한미군기지 반환 협상 경과 및 후속조치 계획 (2007.6.15.) 용산기지이전협정(2004)과 연합토지관리계획개정협정(2004)에 의거 2005년부터 2011년까지 총 66개 기지 1,214만 3천평에 이르는 미군공여지와 3,949만평의 미군 훈련장을 돌려받게 되었다. 2005년 6월 이후 반환대상기지에 대한 환경오염 치유에 관한 협상을 시작하였다.

4월 16일 제12차 SPI에서 합의하고 동년 5월 31일 SOFA합동위 승인을 거쳐 반환절차를 종료하였다. 충분한 치유조치 없이 반환한 미국과 이를 받아들인 한국정부에 대한 비판이 제기되었고 국회 환경노동위원회는 이 문제에 대하여 2007년 6월 25일과 26일 양일간 청문회를 개최하기에 이르렀다.

청문회개최를 통해, 반환된 기지의 환경오염조사 결과와 반환합의서의 내용이 국회 환경노동위원회에 공개되었고 오염의 치유가 거의 이루어지지 않은 채 반환된 경위와 SOFA 및 관련 합의의 문제점이 지적되었다. 그러나 청문회는 이러한 결과가 초래된 근본적인 원인을 규명하지 못했고 관련 책임자에 대한 후속조치 역시 언급하지 않았다. 반환절차를 관장한 환경부, 국방부 및 외교통상부 장관들은 문제점을 인식하고 개선을 위한 노력을 기울이겠다는 진술을 하였으나 국회 환경노동위원회는 이를 담보할 실질적인 조치를 채택하지 않았다. 국회의 이와 같은 소극적인 대응으로 양국이 위 23개기지의 반환에 합의한 기준은 앞으로 남은 반환대상 미군기지의 치유협상에 선례로 작용할 가능성이 커지게 되었다.

이미 반환된 미군기지에 대하여 지방자치단체는 관련 환경법을 적용하여 환경오염의 조사와 정화조치를 명할 수 있다. 그러나 해당 지방자치단체들은 반환기지의 신속한 개발과 추후 활용문제에 보다 더 큰 관심을 보이고 있다. 지역사회의 반환기지에 대한 신속한 개발 요청과 국방부의 신속한 미군기지이전사업 완성 요청이 맞물려 미군기지에 대한 환경정화가 줄속으로 이루어지게 될 가능성이 있다.

심각하게 오염된 토양 및 지하수의 정화에는 많은 시간과 자본이 소요된다. 그러나 현재 반환미군기지 관련 법령은 필요한 절차와 예산을 결여하고 있다. 반환기지의 환경오염치유와 관련하여 국방부장관은 『주한미군 공여구역 주변지역 등 지원 특별법』에 근거하여 반환기지를 정화한 후 매각하겠다고 하고 있으나 국방부가 정화조치에 담당하겠다는 주한미군기지이전특별회계는 평택의 새로운 기지 건설에 사용하기 위해 마련된 예산이지 반환된 미군기지의 환경정화에 사용할 수 있는 것이 아니다. 그리고 현재 토양환경보전법에는 오염원인자가 오염조사결과 및 정화계획에 대하여 외부에 공개하고 의견을 수렴하도록 하는 절차에 관한 규정이 마련되어 있지 않다. 이러한 제도적 미비는 국방부로 하여금 가급적 정화비

용을 줄이고 비공개적으로 환경오염문제를 처리하게 만드는 요인으로 작용한다. 이와 더불어 미군기지 환경오염 실태조사의 적정성에 대한 공개적인 논의없이 이미 발견된 오염부지에 대해서만 정화계획을 수립하고 정화조치에 착수할 경우, 반환기지에 대한 불충분한 환경복원으로 귀결될 가능성이 높다. 반환된 기지를 제대로 정화하지 않고 개발에 나선다면 향후 미국과의 반환기지 치유협상에서도 미국에게 엄격한 치유를 요구할 명분이 없게 되고 결과적으로 또다시 오염된 기지를 그대로 돌려받는 우를 거듭 범하게 될 것이다.

정부는 앞으로 반환받게 될 미군기지들에 대하여 2008년 상반기에 반환협상을 재개할 전망이나 그 이전에 SOFA 등 관련조항을 개정하려는 노력에는 미온적이다. 청문회과정에서도 외교통상부는 개정의 현실적 어려움을 토로하였고 고작 절차적인 문제점만을 시정하려는 입장을 취하고 있다. 그러나 이미 반환된 기지에 적용된 SOFA 및 관련협의의 해석은 현행 국내법과 심각하게 충돌하는 문제점을 낳고 있으며 위헌의 소지가 있다. 그러므로 정부는 SOFA 및 관련규정의 개정을 추진하거나 아니면 반대로 국내법의 개정을 통해 두 법체제의 간극을 없애야 한다.

이 글에서는 국회청문회를 통해 밝혀진 미군기지 환경오염조사 및 협상 절차 및 결과를 기술하고 반환협의의 문제점을 살펴본 후 반환된 기지가 올바르게 정화되기 위해 필요한 법적 제도적 장치가 무엇인지 그리고 지방자치단체의 역할에 관하여 논한다.

## II. 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회

### 1. 국회청문회의 의의

2007년 6월 25일과 26일 양일간 국회 환경노동위원회는 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회를 개최하였다. 이틀간 진행된 청문회에는 반환협상에 임했던 환경부, 국방부, 외교통상부, 청와대 안보실 등의 장관들과 고위 관료들이

증인으로 출석하여 의원들의 질의에 답변하였다. 청문회의 준비를 위해 국회 환경노동위원회는 3개 반환기지의 현장방문을 실시하였고 환경부 등 소관부처를 방문하여 현황보고를 듣고 질의를 벌였으며 관련 자료의 제공을 요청하였다. 환경부와 국방부는 요청자료를 상당부분 국회에 제출하였으나 외교통상부는 미국과의 합의가 아니 되었다는 주장을 거듭하며 자료제공에 소극적인 태도를 고수하다가 환경오염조사 결과보고서 전문은 청문회로부터 불과 몇 일전에, 미군기지반환합의문은 청문회 당일 국회에 제출하였고 이마저 열람만을 허용하였다. 또한 6인의 전문가를 위촉하여 10일간 사전조사를 실시하고 그 결과를 청문회 전에 보고하도록 하였다.<sup>2)</sup>

반환미군기지 환경오염치유에 관한 청문회는 국가정책 결정사항에 관한 최초의 청문회로 기대를 모았다. 그러나 이 문제에 관한 의원들의 관심과 준비의 차이가 상당함에도 불구하고 의원들에게 동일한 질문시간이 배분되어 의원들의 질의 수준과 방향이 달라 청문회의 흐름이 꺾이는가 하면 초점이 분산되는 문제가 있었다. 기지반환절차에서 정부가 행한 오류의 핵심적인 내용을 충분히 규명하지 못하였고 일부 증인들의 부실하거나 거짓인 증언에 대하여도 충분히 다루지 못하였다. 더욱이 국회는 책임규명을 소홀히 하고 반환합의의 위법성을 명확히 하지 않았으며 후속조치에 대한 강제를 취하지 않음으로써 오히려 오염기지 반환합의를 사후승인한 것과 같은 결과가 되고 말았다.

이러한 한계에도 불구하고 청문회를 통해 그동안 공개되지 않았던 반환협상과정의 진행사항이 국회에 공개되었고 그 문제점이 공식적으로 제기되었다. 환경오염조사가 기지에 따라 미진했다는 점, 반환된 미군기지의 환경오염상태가 매우 심각하다는 점, 한국과 미국이 합의한 절차가 무시되었다는 점, 미국측이 약속한

2) 환경오염분야에 이강근 (서울대 지구환경과학과 교수), 이민희 (부경대 환경지질과학과 교수), 이진용 (강원대 지구물리학과교수), 법률관련 분야에, 최승환 (경희대 법대 교수), 채영근 (인하대 법대 교수), 시민단체 관련 분야에 서재철 (녹색연합 녹색사회국장) 6인이 위촉되었으나 이진용, 최승환, 채영근 그리고 서재철이 참여 활동하였다. 본 조사를 위해 위촉전문가들은 6월 14일과 15일 양일에 걸쳐 진행된 반환미군기지 현장조사에 참가하였고 외교통상부, 국방부 및 환경부를 방문하여 의원들의 질의 응답을 청취하였다. 이와 더불어 의원들의 제출요구에 따라 정부가 제출한 자료를 검토하였다.

8개항의 조치 및 바이오슬러핑이 성실히 수행되지 않았다는 점, 환경부가 계속하여 국방부 및 외교통상부로부터 양보압력을 받았다<sup>3)</sup>는 점이 밝혀졌다.

## 2. 밝혀진 주요 사실

### (1) 반환된 23개기지 환경오염조사의 문제점

기지의 면적과 특성을 고려하지 않고 105일 동안 환경오염조사가 종료되어야 했기 때문에 조사기관은 적절한 정밀조사를 실시하는데 어려움을 겪었다.<sup>4)</sup> 부산 하야리아의 경우 2006년 1월 27일부터 5월 19일까지 환경조사를 실시한 이후 조사가 75% 진행된 상태에서 미국의 기지출입거부로 조사가 중단되었다.<sup>5)</sup> 환경부는 4회에 걸쳐 조사기간 연장을 요청하였으나 미국은 기간연장이 불가하다는 입장을 고수하고 있다.<sup>6)</sup> 다수의 기지에 대하여 동시 다발적으로 조사가 실시되어 위탁기관은 인력과 장비의 동원에 한계가 있을 수 밖에 없었다. 특히 현장시료채취 및 분석이 60일 동안 실시되도록 되어 있어 충분한 수의 관정을 조사하는데 한계가 있었다. 조사를 수행한 한국농촌공사 관계자와의 대화를 통해 얻은 사실은 다음과 같다: ① 제한된 인력과 장비를 가지고 야간작업을 해야만 하는 등 기간을 맞추느라 어려움이 많았다<sup>7)</sup>; ② 미국측의 자료보관은 미흡했으며 과거의

3) 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제6호 (2007년 6월 26일) 12쪽.

4) 캠프 게리오웬 환경오염조사 결과보고서 104쪽 (이진용, 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 사전조사 전문가 활동보고서 (2007) 4쪽 재인용)

5) 환경부, 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 3차 제출자료 119 (2007). 캠프하야리아의 경우 오염유발시설인 유류탱크의 수가 204개로서 캠프페이지의 96개보다 2배 이상 많으며 토양오염이 타 기지보다 심하여 지하수 관측정수가 증대된 것이나 미국은 과다한 정밀조사라는 이유로 거부하고 있다. SOFA합동위('06.10.24) 참고자료 (환경부, 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 추가제출자료 (2007.6.21)중에서).

6) Id.

7) 저자는 2007년 6월 14일 국회 환노위 조사단과 함께 경기도 파주에 소재한 캠프 에드워드, 캠프 하우스 및 의정부에 소재한 캠프카일에 대한 현장조사를 실시하였다. 당시 환경부 용역을 받아 캠프 에드워드와 캠프 카일의 환경오염조사를 시행한 한국농촌공사 김민철팀장과의 대화를 통해 환경오염조사과정의 문제점을 전해 들을 수 있었다. 현장조사 대

기지사용 실태에 관한 자료제공에도 소극적이었다<sup>8)</sup>; ③ 유류탱크를 중심으로 조사를 실시하였으며 과거 폐기물관리실태 및 유기용제의 사용 및 오염실태의 파악은 미흡했다.

조사기관이 제출한 환경오염조사 결과보고서에는 조사목적은 크게 두 가지로 나누어 조사목적 1에는 ① 조사지역에 대한 환경오염도조사, ② 토양 및 지하수의 오염특성, 오염원, 오염범위 및 오염량의 파악, ③ 향후 오염지역의 치유 시 필요한 기초자료의 확보를 내용으로 하였고 조사목적 2에는 ① 조사지역에서 오염개연성이 높은 지역의 오염여부 확인, ② 토양오염의 면적 및 양 파악, ③ 토양오염에 의한 지하수 오염진행 여부 및 오염물질 거동 예측, ④ 복원방법의 제안을 내용으로 나누어 기술하였다.<sup>9)</sup> 그러나 조사기관은 미국이 제공한 정보에 입각하여 제한된 지역에 집중적으로 지하수 관정을 파는 등 반환기지 면적 전체에 대한 전면적 조사가 아니라 오염의심지역에 국한된 조사 실시하였다.<sup>10)</sup> 강원대 이진용교수의 검토의견에 의하면 “지하수 조사 관정수가 부족하여 지하수 오염의 전체적인 현황, 오염범위 및 오염량을 적절히 산정하지 못하고 단지 오염 확인만 하는데 그쳐 조사목적 2에는 부합하나 조사목적 1에는 부합하지 못하다”고 지적하였다.<sup>11)</sup> 그리고 조사 관정의 69%가 심도 10m 이내로 고밀도 유류 오염의 확인에 미흡하였다. 또한 기지 인접 외곽에 대한 토양 지하수 오염조사 및 지하수 이용실태 조사가 수행되지 않음으로써 기지밖으로의 오염물질의 누출현황을 조사하지 않았다.<sup>12)</sup>

매항리사격장의 경우, 717만평에 달하는 부지를 환경관리공단이 2006년 6월 16일부터 동년 10월 31일까지 137일간 조사를 실시하였다.<sup>13)</sup> 조사결과를 놓고

상 기지였던 캠프 카일과 캠프 에드워드의 경우, 8명의 전문인력을 투입하였다고 하였다. 조사기간의 연장을 환경부를 통해 신청하였으나 미국측으로부터 거부당했다고 하였다.

8) 한국측 조사기관의 요청한 자료에 대하여도 환경기초정보 검토기간 말미에 전달해 주어진 자료에 대한 조사기관의 충분한 검토가 힘들었다고 진술하였다.

9) 이진용, 상계 보고서 4쪽.

10) Id.

11) Id.

12) Id.

13) 환경부, 반환예정 미군사격장 환경오염정밀조사 결과보고 (2006.12.28) (주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 추가제출자료 (2007.6.21) 중에서)

해양수산부는 갯벌에 대한 환경조사가 미흡했음을 지적하였고 경기도 화성시는 육지부 조사지역의 토양오염이 부실했음을 지적하였다.<sup>14)</sup> 이들 관련기관들이 추가조사의 필요성을 강조하였음에도 불구하고 정부는 매향리사격장의 반환에 합의하였다.

## (2) 반환된 23개기지의 오염실태와 정화비용

22개의 기지에서 TPH(총석유류탄화수소), BTEX(벤젠, 톨루엔, 에틸벤젠, 크실렌) 혹은 중금속(납, 구리, 아연, 니켈) 등에 의한 토양오염이 확인되었다. 총석유류탄화수소(TPH) 기준으로 토양환경법상의 우려기준(500mg/kg)의 5 내지 101배 초과하였으며 총오염면적을 기준으로 평균 40배 초과하였다. 19개 기지에서 유류오염의 영향이 발견되었고 (유류 취기, 기름띠, 자유상유류, 용존오염물질) 이 중 16개 기지에서 환경기준을 초과하였다. 지하수 용존 오염물질로 TPH, 벤젠, 페놀, 크실렌, TCE, PCE가 검출되었다.

정부추산에 의하면 23개 기지의 치유비용은 270억원(“나”지역기준)에서 1200억원(“가”지역기준)이 소요될 것으로 보았다. 그러나 이 추산치에는 오염된 지하수 정화비용은 포함되어 있지 않다. 이진용교수는 정부추산치가 지나치게 낮은 치유단가를 적용하였다고 지적하였다.<sup>15)</sup> 그는 토양오염의 경우 “가”지역 기준으로 하면 최소 2,000억원, “나”지역 기준으로 하면 최소 700억원이 소요될 것으로 전망했다. 그리고 지하수오염의 정화비용은 최소 토양정화비용의 2배 이상 소요되는 점을 고려하여 1,600억원 내지 4,000억원 정도 소요될 것으로 전망했다. 이진용교수의 견해를 종합하면 이들 기지의 반환된 23개 기지의 치유비용은 최소 2,300억원에서 6,000억원 정도 소요될 것으로 진단하였다.<sup>16)</sup>

이진용교수는 반환된 미군기지에 대한 오염 확산의 예방을 위한 조치가 없어 추가적인 토양 지하수 오염 가능성이 매우 크다고 보고하였고 추가적인 오염범위

14) 해양수산부, 매향리 사격장 환경조사보고서 검토의견 회신 (2007.3.27); 화성시, 반환예정 미군사격장 환경오염조사 결과보고에 따른 의견 제출(2007.5.28) (이상 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 추가제출자료 (2007.6.21) 중에서)

15) 이진용, 상계보고서 5쪽.

16) Id.

의 확산을 막기 위해 즉각적인 지하수 오염확산방지 조치 및 정화사업이 필요하다고 주장하였다.

〈표〉 반환종료된 23개 기지 환경오염 현황(환경부, 2007.6.15 대국회 업무보고 자료)

구분	기지명	면적 (만평)	토양오염상태		지하수오염상태	
			토양오염량 (m <sup>3</sup> )	토양오염농도 (mg/kg)	기름두께 (cm)	지하수오염농도 (mg/l)
	계	841.98	706,489			
1	파주 그리브스	7.2	4,707	(TPH) 29,072 (BTEX) 355 (납) 10,275 (구리) 273	1	(벤젠) 0.344 (페놀) 0.033
2	남계주 맥넵	1.5	2,938	(TPH) 17,415	(기름띠)	-
3	파주 스탠톤	8.2	29,633	(TPH) 23,724	5	(TPH) 42.74
4	파주 자유의 다리	1.7	871	(TPH) 11,971	1	(TPH) 47.6
5	파주 자이언트	5.2	25,071	(TPH) 20,767	5	-
6	파주 하우즈	19.2	65,625	(TPH) 27,901 (납) 970 (아연) 4,421 (카드뮴) 3.7	(기름띠)	(TPH) 301.76 (페놀) 0.353
7	파주 JSA(리버티벨)	11.4	3,794	(TPH) 6,770 (납) 603	-	(TPH) 9.22
8	파주 JSA(보니파스)		13,029	(TPH) 13,648 (납) 5,346 (아연) 708	-	-
9	동두천 님블	1.8	21,710	(TPH) 9,765	-	-
10	의정부 라과디아	4.1	18,789	(TPH) 6,297 (BTEX) 959 (아연) 2,554 (니켈) 68	-	-
11	용산 유엔컴파운드	1.6	24,08	(TPH) 24,452	-	-
12	파주 찰리블럭	0.85	160	(TPH) 14,249	-	-
13	하남 콜번	9.3	26,439	(TPH) 14,378 (BTEX) 275 (아연) 491 (니켈) 205	-	-
14	서울역미군사무소	0.03	-	-	-	-
15	의정부 시어스	2.9	79,875	(TPH) 36,781 (BTEX) 193 (납) 424 (구리) 613	90	(TPH) 96.9 (벤젠) 0.047 (크실렌) 1.092 (페놀) 0.115

16	의정부 에세이온	6.3	72,580	(TPH) 32,713 (BTEX) 719	78	(TPH) 1,298 (벤젠) 0.238 (크실렌) 1.945
17	의정부 폴링워터	1.5	16,448	(TPH) 16,427 (BTEX) 170 (납) 288 (아연) 964 (니켈) 255 (구리) 1,069	13	(TPH) 37.4
18	파주 에드워드	7.6	58,787	(TPH) 12,108 (아연) 1,824	240	(TPH) 8.96 (페놀) 0.523
19	춘천 페이지	19.3	53,525	(TPH) 50,552 (BTEX) 1,152	100	(TPH) 708.9 (벤젠) 0.595 (크실렌) 1.549 (PCE) 0.027
20	의정부 카일	4.4	110,443	(TPH) 11,546	488	-
21	파주 게리오웬	8.6	88,917	(TPH) 47,819 (BTEX) 243 (납) 235 (아연) 1,114 (카드뮴) 2.93	15	(TPH) 2.99
22	동작구 그레이	0.3	3,840	(TPH) 7,710 (BTEX) 1,699	78	(TPH) 2.88
23	화성 매향리사격장	719	6,960	(TPH) 2,377 (BTEX) 272 (납) 3445 (아연) 783 (카드뮴) 4.8 (구리) 259 (니켈) 77	-	(TCE) 0.042 (벤젠) 0.333 (PCE) 0.079

상위 1~14번 기지는 2007년 4월 13일 최종 반환받았으며 15~23번 기지는 2007년 5월 31일 반환받았다.

### (3) 반환협상창구의 변경 및 반환절차상의 문제점

한미간 합의에 따르면 반환기지의 환경협상은 SOFA 환경분과위원회에서 하도록 되어 있다.<sup>17)</sup> 2005년 초부터 본격적으로 반환기지에 대한 환경오염조사가 실시되었고 동년 6월부터 9월 사이 4차례에 걸쳐 SOFA 환경분과위원회에서 양국정부는 환경오염조사 결과에 대한 검토 및 치유방안에 관하여 협의하였다. 이

17) 환경정보 공유 및 접근절차 부속서A-미군 반환/공여지 환경조사와 오염치유 협의를 위한 절차합의서 (2003). 이에 대한 설명으로는 좋고, SOFA환경조항에 따른 미군반환기지 환경오염치유의 문제점, 공법연구 제34집 제1호 371, 376, 386 (2005) 참조.

기간 환경부는 토양환경보전법이 정한 기준에 따라 치유를 해줄 것을 요구하였으나 미군 공병참모부는 SOFA 제4조에 따라 미국은 원상회복 책임을 지지 않으며 양국간에는 공지의 급박하고 실질적인 위험(Known Imminent and substantial Endangerment to human beings, KISE)이 치유기준이 되며 발견된 오염은 당해 기준에 해당되지 않는다고 주장하였다.<sup>18)</sup>

양측 실무기관 사이의 협의가 진척이 없자 2005년 9월 이후 고위급 안보협의 채널인 한미안보정책구상회의(Security Policy Initiative, SPI) 협상에서 양국간의 안보·군사문제와 더불어 반환기지의 오염치유문제를 논의하기 시작하였다. 2005년 9월 28일 제4차 SPI에서 미국은 지하유류저장탱크, 사격장내 불발탄 제거 등 8개 항목을 제안하였다.<sup>19)</sup> 한국정부는 미국측의 제안을 거부하였고 KISE의 분석을 통해 치유수준을 추가적으로 협의하자고 제안하였다. 그 후 2006년 1월 30일 미국은 라포트사령관의 구두제안을 통해 지하수중 부유기름을 제거하며 구체적으로는 5개 기지에 대하여 150억원을 투입하여 바이오슬러핑을 실시하고 전체적으로는 1억 5천만 달러를 지불할 것이며 지하저장탱크를 제거하는데 1억 달러, 그리고 사격장 오염토양 제거에 180만 달러 등 총 2억 5,180만 달러의 예산을 들여 치유하겠다고 제안하였다. 그러나 그 이후 미국측은 소요예산 부분을 없애고 치유대상도 대폭 후퇴하여 8개항 조치와 지하수오염이 심각한 5개기지의 6개월간 바이오슬러핑 실시를 제안하였다.<sup>20)</sup>

제7차 SPI(2006.3.21)에서 한국은 오염지하수를 바이오슬러핑방식으로 처리하는 안과 오염토양 굴착후 지하수를 처리하는 안 두가지 방식을 시범적으로 실시해 보자고 제안했으나 미국은 이를 거부하고 자국의 결정사항을 서면으로 전

18) SOFA 환경분과위원회는 동기간 2005.6.24, 2005.7.15, 2005.8.16, 2005.9.14. 4차례 회의를 벌였으나 양측의 의견은 좁혀지지 않았다. 환경부, SOFA 환경분과위원회 실무회의결과 (이상 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 추가제출자료 (2007.6.21) 중에서)

19) 미국측인 제안한 8개항은 지하저장탱크 제거, PCB품목 제거, 유출물 청소, 사격장 오염토양 제거, 사격장 불발탄 제거, 저장탱크 유류배출, 난방장치 배수 유수분리, 난방장치 냉각제 배출 제거 등이다.

20) 제6차 SPI (2006.2.14).

달하겠다고 하였다. 동년 4월 7일 미국은 리처드 롤리스 미국방부 부차관보 명의의 서한을 통해 미국은 자국이 제안한 조치사항을 이행할 계획임을 통보해 왔다. 제8차 SPI(2006.5.25)에서 한국정부는 그 동안의 입장에서 후퇴하여 토양만 오염된 10개 기지에 대하여는 미국측 제안대로 치유한 후 반환하고 토양 및 지하수가 오염된 기지 16개소에 대하여는 “나”기준으로 치유한 후 반환할 것을 제안하였다. 그러나 미국은 이를 거부하고 4월 7일자 서한에 담긴 제안에 변함이 없으며 한국제안을 거부하였다. 2006년 6월 21일 미국은 롤리스 부차관보 명의의 서한을 통해 8개항 조치가 완료된 19개 기지들에 대해 7월 15일 이전서류를 한국측에 전달하고 7월 15일 반환된 것으로 간주하겠다고 통보하고 5개 기지에 대해서는 바이오슬러핑을 6개월간 실시한 후 반환하겠다고 통보하였다. 2006년 7월 14일 제9차 SPI에서 미국측이 8개항 조치를 완료하였다고 통보한 15개 기지를 SOFA 절차에 따라 반환받기로 양국은 합의하였다.

이후 환경부는 14개 기지에 대하여 미국측 조치결과를 현장 확인하였으나 일부 항목에 대한 조치가 미흡한 것을 확인하고 추가조치를 요구하였으나 미국측은 이를 거부하였다. SOFA 환경분과위원회는 검토의견의 문안을 협의하였으나 합의를 도출하는데 실패하였고 양국은 검토의견을 각자 작성하였다. 한국측 검토의견은 14개 기지 오염현황 및 8개항에 대한 미국측 조치사항 확인결과 일부 조치가 미흡하였고 미국측에 추가조치를 요구하였으나 더 이상 조치할 것이 없다고 답변하였음을 명시하였다. 반면 미국측은 SOFA에 따른 모든 환경의무를 충족하였으며, 미국측 추가조치는 불필요하다고 검토의견을 밝혔다. 이와 같은 환경분과위원회의 이견에도 불구하고 SOFA 시설구역분과위원회는 반환건의를 하였고 SOFA 합동위원회는 2007년 4월 13일 14개 기지의 반환을 승인하였다.

제12차 SPI(2007.4.16)에서 양국은 9개 기지에 대하여 현장확인도 없이 반환받기로 합의하였고 동년 5월 31일 SOFA 합동위원회에서 승인하였다. 14개 기지 사례와 동일하게, 한국과 미국은 각각 환경분과위 검토의견을 작성하여 제출하였다. 환경부는 반환건의문에 “따라서 상기와 같이 9개소는 부속서 A의 규정에 따라 환경절차를 완료하지 못한 상태로 환경분과위원회 검토보고서를 작성함”

이라고 제출하였다.<sup>21)</sup> 이러한 환경부의 의견에도 불구하고 시설구역분과위원회의 합동위원회 건의문은 “동 9개 기지의 반환은 SOFA와 관련 합의에 충족한 것이다”(“Return of these nine installation is in full accordance with the SOFA and relevant agreements”)라는 문구와 함께 “한미 양측이 환경오염 치유 문제를 포함하여 이들 기지의 반환에 동의한다”<sup>22)</sup>는 문구를 삽입하였다. 미군이 관리하다가 반환한 5개 기지(캠프 에드워드, 에세이온, 폴링워드, 시어스, 페이지)에 대해서 한국정부는 전혀 확인도 하지 못한 채 기지를 반환받고 말았다.

2003년에 SOFA합동위원회에서 체결한 환경정보 공유 및 접근절차 부속서A에 따르면 반환기지의 환경오염조사 및 치유협상은 SOFA 환경분과위원회에서 하도록 되어 있다.<sup>23)</sup> 그러나 2005년 9월부터 환경분과위 위원장인 환경부 정책총괄과장과 담당 사무관이 참가한 SPI에서 환경오염의 치유책임에 관하여 논의하기 시작하였고 환경오염 치유문제를 전시작전권이양 문제, 부대재배치 문제 등 민감한 정치적 문제와 함께 다루었다. 국방부가 주관하고 양국의 고위 정책관료들이 참가하는 SPI에서 반환기지의 치유책임 문제를 다룸으로써 우리 정부는 미국의 환경책임문제를 법과 조약에 따라 다루지 못하고 양국의 정치적 관계 및

21) 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제6호 (2007년 6월 26일) 38쪽.

22) Id. 36쪽.

23) SOFA환경분과위원회에 환경공동실무위원회를 두어 적합한 치유수준, 치유방법, 사후관리방안과 일정을 포함하는 치유조치에 관하여 협의(consult)하도록 한다. SOFA 환경분과위원회 양측 위원장은 환경공동실무위원회의 협의결과를 보고받고 이를 검토하고 적절한 치유 수준, 치유방법, 사후관리방안과 일정 등이 포함된 오염에 대하여 어떠한 문제도 협의하며 협의된 보고서를 시설 및 부지의 반환 또는 공여를 위하여 시설구역분과위원회에 제출한다. 이러한 협의 사항을 적절히 고려하여 반환되는 시설과 부지에 대하여는 미국이 미국의 비용으로 SOFA와 관련합의서에 부합하게 치유조치를 계획하여 실시한다. 환경조사 및 협의 결과로 인한 치유조치의 요약과 환경분과위원회의 검토의견은 개별 시설과 부지의 반환 또는 공여를 위한 시설구역분과위원회 권고문에 병합된다. 시설구역분과위원회 권고문은 특별한 조건이 상호 합의된다면 치유조치가 완료되기 전에 시설과 구역을 반환 또는 공여할 수 있다. 시설구역분과위원회는 일반적인 시설구역분과위원회 절차에 부합되게 합의 권고문을 작성한다. 시설구역분과위원회에서 합의된 권고문은 승인을 위하여 합동위원회에 제출된다.

힘의 논리에 영향받게 만들었다.<sup>24)</sup>

또한 2003년 부속서A에 의하면 미국은 환경분과위원회에서의 협의내용을 적절히 고려하여 치유한 후 반환하기로 합의하였다. 그러나 미국측은 SOFA 한국측 위원장의 협의내용을 무시하고 일방적으로 기지의 반환을 선언하였고 기지관리권을 이양하였다.<sup>25)</sup> 한국정부는 미국이 약속한 8개항 및 바이오슬러핑의 실시 여부 및 정도 등에 관하여 확인도 않은 채 기지들 돌려받았다.<sup>26)</sup> 국방부와 외교통상부가 환경부의 반대에도 불구하고 기지를 반환받은 것은 부속서A에 정면으로 반하는 것으로서 위법한 것이다.<sup>27)</sup>

#### (4) 현행 SOFA 규정의 한계 인식

환경부, 국방부 그리고 외교통상부 모두 현행 SOFA 규정의 한계와 문제점을 공히 인정하였다.<sup>28)</sup> 2001 환경양해각서에서 치유기준으로 받아들인 KISE와 2003년 부속서A의 한계와 미흡을 인정하였다. 환경부장관은 23개 기지에서 드러난 오염정도는 미국이 주장하는 치유기준인 KISE에 해당할 정도의 오염에 해당하나

24) 청문회에서 이경재의원은 미국측이 전시작전권의 조기이양을 제외하면서 반환미군기지 치유책임문제에 있어서 한국측의 양보를 이끌어내려고 했다고 주장하였다. 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제6호 (2007년 6월 26일) 14쪽.

25) 국회사무처, id. 8쪽.

26) 미국측은 이러한 8개항 + 바이오슬러핑은 KISE에 해당하는 오염이 아니므로 법적인 의무에 따라 행한 것이 아니며 따라서 한국측은 미국측에 이행사실의 확인을 요구할 권리가 없다고 주장하였다. id. 33쪽.

27) 청문회에서 단병호의원과 우원식의원은 이러한 절차위반에 해당하므로 원천무효라는 주장하였다. id.

28) 이치범 환경부장관은 다음과 같이 진술하였다: “우선 불분명한 치유기준, 그 다음에 현장 확인이라고 하는 부분에 명시적인 규정이 없는 부분, 그 다음에 자료 공개의 제한 부분, 그 다음에 조사 기간에 있어서의 일률적으로 105일로 되어 있는 부분들이 현재까지의 협상 과정에서 생겨난 상당히 명쾌하지 못한 조항이라고 저희가 판단하고 있습니다. 이 부분과 관련해서는 SOFA가 개정되어야지만, 미군기지의 환경오염 치유와 관련해서 정확하게 치유가 이루어지는 액수와 수준과 이런 부분은 어디까지가 될지 모르지만 명쾌하게 규정을 해야 된다는 부분을 느끼고 외교부에 개정과 관련된 부분을 요청해 놓은 상태입니다.” 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제5호 (2007년 6월 25일) 77쪽.

미국측의 일방적인 거부로 인하여 이를 관철할 수 없었다고 진술하였다. 또한 105일 간 환경오염조사를 실시하기로 한 합의에 기하여 부산의 하얏리아기지의 환경오염조사가 현재 중단된 상태이며 면적이 상당히 넓은 기지들의 경우 오염조사에 어려움을 겪었음을 인정하였다. 용산기지와 같이 앞으로 반환될 예정인 대규모기지의 경우 105일 이내에 도저히 조사를 끝마칠 수 없다고 보고하였다.

외교통상부장관에 의하면 SOFA 관련규정의 개정을 미국측에 요청한 상태이며, 실제적 내용은 몰라도 절차규정은 개정해야 한다는 의견을 피력하였다.<sup>29)</sup> 특히 미국측 오염치유 사항에 대한 한국의 확인절차를 삽입하도록 노력하겠다고 보고하였다. 그리고 미국의 환경관리기준의 개선을 위해 노력하겠다고 하였다. 그러나 KISE 조항의 개정 주장에 대하여 송민순장관은 개정가능성이 희박하다고 답변하였다.<sup>30)</sup>

정진섭의원은 향후협상시, 정화조치를 우리가 하기로 하고 그 비용은 방위비 지출에서 삭감하도록 하자고 제의하였고, 이에 대하여 송민순장관 및 국방부장관 긍정적으로 검토하겠다고 답변하였다.<sup>31)</sup>

### 3. 청문회 이후 국회 환경노동위원회 결과보고서의 내용

국회 환노위는 청문회가 종료한 후 보고서에서 다음과 같은 문제점들을 지적하였다.<sup>32)</sup>

#### 가. 주요지적사항

청문회 과정에서 드러난 반환협상 과정상의 주요 문제점은 다음과 같음.

첫째, 기지반환협상은 SOFA 환경분과위원회에서 절차가 진행되어야 하나 환경분과위원회에서 합의가 되지 않는다는 이유로 SPI로 변경된

29) 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제6호 (2007년 6월 26일) 19쪽.

30) Id.

31) Id. 20쪽 (송민순 외교통상부장관 답변). 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제5호 (2007년 6월 25일) 25쪽 (김장수 국방부장관 답변).

32) 국회환경노동위원회, 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 결과보고서 27-29 (2007.6).

것은 SOFA 규정상의 절차를 위반한 것이라는 지적이 많았음.

둘째, 제9차 SPI 합의과정에서 SOFA 환경분과위원장이 배제된 상태에서 정부협상안을 작성함으로써 정당성이 결여되었고, 8개항의 추가조치와 바이오슬러핑 실시가 한·미간에 합의된 사항이 아님에도 불구하고 마치 미측과 합의된 것으로 발표하여 이에 대해 법적 구속력이 있는 것처럼 국민을 오도한 정부 당국의 실책에 대한 지적이 있었음.

셋째, 소위 8개항의 추가조치와 지하수 부유기름 제거에 2억 5,180만불(서면제안 1억 180만불, 구두전달 1억 5,000만불)을 제안한 라포트 제안은 우리정부가 협상과정에서 긍정적으로 검토했던 구두로 전달된 내용의 실체(금액, 한국측의 예산집행에 관련 가능성)에 대한 청문회 증인 간의 증언이 일치하고 있지 않아 실체를 밝혀야 한다는 지적이 있었음.

넷째, 제12차 SPI회의에서 합의한 9개 기지반환에 대한 SOFA 합동위원회의 반환승인과 관련, 지난 5월 28일 국회 환노위 청문회 준비위원들의 반환승인 연기요청에도 불구하고 3일 후인 5월 31일 반환승인을 하였는바, 반환절차를 무리하게 서두른 점에 대한 지적이 있었음.

다섯째, 기지반환협상 과정에서 우리측이 기지반환에 쉽게 합의해준 배경에는 전시작전통제권 조기 이양 문제와 연관된 것이 아닌가 하는 의문이 제기되었음.

여섯째, 반환받은 기지의 오염치유 비용과 관련하여 환경부가 제시한 276억원 내지 1,197억원은 토양오염을 중심으로 한 것이고 지하수오염 등을 고려하면 최고 2조 내지 15조원의 비용이 소요될 수 있다는 지적이 있었음.

일곱째, 환경오염 치유비용에 대하여 법적 근거도 없이 주한미군기지이전 특별회계 자금을 사용하는 것은 잘못된 것이므로, 이에 대하여 다시 검토하고 관련비용 예산에 대하여 국회의 동의를 받아야 한다는 지적이 있었음.

여덟째, 국방부는 매향리 사격장에 대한 면밀한 생태환경 재조사를 통하여 대책을 수립하고, 사격잔재물에 대한 제거 및 피해방지대책을 수립하여야 한다는 지적이 있었음.

아홉째, 아직 반환받지 않은 미군기지와 관련, SOFA 개정 이후에 반환

협상을 시작하여야 한다는 지적이 있었음.

나 향후 대책 및 대정부 요구사항

첫째, 향후 반환될 미군기지에 대한 오염치유는 SOFA의 환경규정에 따라 국내 환경기준에 의거 오염이 치유되고, 이에 대한 확인절차를 거칠 수 있도록 하여야 할 것임.

둘째, 국내 환경기준에 따른 오염치유 및 확인절차를 담보하기 위해서는 종국적으로 SOFA 환경규정의 개정이 필요하므로 정부 당국은 미측과 SOFA 개정을 위한 협상을 조기에 실시하여야 할 것임.

셋째, 기지반환 후 우리측이 부담하게 되는 오염치유비용을 방위비 분담금 협상시 한측 분담금에서 공제하도록 할 필요가 있음.

#### 4. 평가

이번 청문회 과정에서 환경부는 비교적 그동안의 진행사항에 대하여 문제점을 인식하고 개선해야 할 사항을 적극적으로 개진하였다. 그러나 국방부, 외교통상부, 청와대 안보실의 경우 국가안보 및 한미관계의 중요성을 강조하며 협상결과를 불가피한 선택이었다며 정당화 하였다. 이는 국방부와 외교통상부의 환경문제 및 국익에 대한 인식의 한계를 보여준다. 국방부가 주도하는 SPI에서 환경오염책임의 문제를 논의한 것은 미국주도의 협상결과를 초래할 수 밖에 없는 근본적인 원인이 되었다.

현행 SOFA 환경조항의 문제점과 한계를 처음부터 인식하고 있었음에도 불구하고 2004년 기지이전협정 체결시 이를 개선하려는 노력을 기울이지는커녕 기지의 치유문제를 “SOFA 및 관련 합의”에 따르기로 명시하는 잘못을 범하였다. 한미 SOFA 및 관련합의사항의 한계로 환경치유비용을 우리측이 부담해야 한다는 것을 환경부가 인지한 시점은 2001년 SOFA 개정시점이었으며 부속서 A를 체결한 2003년에도 문제점을 지적하였다고 하였다.<sup>33)</sup> 외교통상부는 KISE에 대

33) 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제5호 (2007년 6월 25일) 77쪽.

한 양국간 인식의 차이와 합의된 부분에 한하여 치유받고 나머지는 우리가 부담하여야 한다는 점을 처음부터 인식하고 있었다고 진술하였다.<sup>34)</sup> 오히려 더 나아가 2004년 용산기지지전협정 및 LPP개정협정에 대한 국회 비준 동의 과정에서는 적극적으로 환경조항의 의미를 왜곡하여 보고함으로써 환경조항을 개선할 수 있는 좋은 기회를 놓쳐 버렸다.<sup>35)</sup>

부속서A에 의하면 SOFA 환경분과위원회에서 양국 정부가 환경오염 공동조사의 실무를 담당하고 치유수준과 방법들을 협의하도록 되어 있음에도 불구하고 환경분과위원회 한국측 위원장의 의견은 최종단계에서 묵살되고 말았다. 그리고 환경부는 지난 2년여에 걸친 협상기간 내내 외교통상부 및 국방부로부터 신속하게 합의하라는 압박을 받았다. 우리 정부는 사전에 충분히 의견을 조율하지 않은 채 협상에 임하였고 국방부와 외교통상부는 국가안보 및 한미관계유지라는 보호이익을 우선시하여 오염원인자부담이라고 하는 환경법의 기본정신을 포기하고 말았다. 통일된 입장과 전략 없이 부처별 이견을 노출시킨 것은 우리의 협상력을 크게 감소시키는 결과를 가져왔다.

우리 정부가 이번 반환합의를 통해 막대한 경제적 부담을 지는 결정을 하면서 한번도 국회의 동의를 구하지 않았고 한미간 합의한 절차를 어긴 것은 우리 헌법 및 관련 법률에 위반된다. 이에 대하여 국회 환경노동위원회는 관련 공무원의 책

34) 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제6호 (2007년 6월 26일) 35쪽.

35) 송민순 외교통상부장관은 청문회에서 외교통상부가 2004년 기지지전협정 비준동의 당시 우리 정부가 치유비용을 부담하게 될 것을 인지하고 있으면서도 '용산기지 이전협정 바로 알고 논의하자'라는 자료를 발간하여 오염치유는 미국측이 하게 된다고 홍보한 사실을 묻는 고혜선의원의 질의에 대하여 "그 때 KISE라는 기준에 의해서 하는 것은 미국이 부담을 하는데 실제 이것을 다시 우리 국내 환경 기준에서 가, 나 이런 기준으로 하면은 그것까지는 치유가 안 된다는 것을 사실은 그 뒤에 배경설명에는 들어 있었는데 앞에, 전에 설명드린 대로 축약해서 보고하면서 정확한 실상이 그대로 전달되지 않는 부분이 있다는 것을 제가 말씀드렸습니다. 실제 구체적인 것은 그 자료의 뒤에 포함이 되어 있었습니다"라고 답변하였다. (속기록 송민순 24쪽) 그러나 2004년 '용산기지 이전협정 바로 알고 논의하자' 문건에는 그 어느 곳에도 KISE의 해석에 관한 설명이 존재하지 않는다. 그러므로 송민순 장관은 위증을 하였다고 판단된다.

임을 묻는 조치를 취했어야 하나 위법사실을 지적하는데 그치고 말았다. 또한 향후 환경부, 외교통상부, 국방부가 취해야 할 조치에 대하여도 입법 또는 의결을 통해 구체적으로 지시했어야 하나 아무 구속력 없는 요구사항 만을 언급하고 말았다.

2001년 SOFA의 개정을 가져온 원동력은 효선 미순 사건에 분노한 국민의 힘이었다. 반환미군기지에 대한 미국의 태도를 변화시킬 수 있는 힘은 국민에게 있다. 그러나 단절되고 차단된 미군기지의 지하 오염실태는 일반 국민의 일상 및 관심으로부터 멀리 비껴나 있다. 국민의 대표기관인 국회가 이러한 문제에 대하여 국민을 대신하여 이니셔티브를 가지고 조치를 취할 때 미국도 태도의 변화를 보일 수 있다. 헌법과 법률상 부여된 권한의 범위를 벗어난 정부조치를 국회는 방임하여서는 안 된다. 그러나 아직까지 국회는 아무런 움직임을 보이지 않고 있다.

### Ⅲ. 미군기지 반환합의의 문제점

#### 1. 미군기지방환합의의 위험성

미군기지의 반환으로 그 동안 공여지에 대하여 행사해 온 미국의 점유권과 관리권은 소멸하고 한국정부는 소유권에 기한 점유와 관리권을 회복하게 된다. SOFA 합동위원회의 최종승인에 덧붙여진 시설분과위원회의 건의문에 “기지의 반환은 SOFA와 관련 합의에 충족한 것이다”(“Return of these nine installation is in full accordance with the SOFA and relevant agreements”)라는 규정을 삽입함으로써 미국은 반환에 있어서의 의무를 다한 것으로 인정받게 되며 미국의 일체의 책임을 면제해 주는 결과가 초래되었다. 반환된 미군기지의 오염의 치유책임은 한국정부가 모두 떠맡게 되며 향후 추가적으로 발견되는 환경오염에 대하여도 한국은 미국에 대하여 어떠한 책임도 물을 수 없게 되었다.

우리 헌법은 재정국회주의를 원칙으로 하여 국가의 재정에 관한 사항은 국회가 제정한 법률에 의하도록 하고 있으며 국가에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조

약을 체결할 때에는 역시 국회의 동의를 받도록 되어 있다. (헌법 제59조, 제54조, 제58조, 제60조, 제99조 등) 한미간의 반환합의는 미국의 치유책임을 면제하고 한국정부가 수천억원의 국고지출을 해야 하는 사안이므로 이에 대하여 미리 법률 또는 이에 준하는 조약에 근거규정이 있거나 국회의 동의를 거쳐야 한다. 그러나 현재 국내법과 SOFA에는 이러한 수권규정이 없다. 따라서 국회의 동의를 거치지 아니하고 정부가 임의로 반환합의를 한 것은 재정국회주의에 반한다.<sup>36)</sup>

국회의 동의를 거친 SOFA에서는 반환기지의 환경문제에 관한 규정을 마련하고 있지 않은 채 ‘미군이 기지를 반환할 때 원상회복 의무를 지지 않는다’고 규정하고 있다. 그러나 헌법재판소는 동규정이 환경오염을 방지한 상태로 시설과 구역을 반환할 수 있도록 규정하는 것이 아니라고 해석한 바 있다.<sup>37)</sup>

또한 미군기지가전협정에 의하면, 한미양국은 반환기지를 ‘주한미군지위협정 및 관련 합의’에 따라 치유한 후 반환하기로 합의하였을 뿐이다. 여기서 ‘주한미군지위협정 및 관련 합의’가 무엇을 의미하는가와 관련하여 2004년 외교통상부는 국민과 국회의 상대로 ‘환경조사는 한미 양측이 공동으로 하고, 오염치유는 미국이 하게 된다’고 널리 설명한 바 있다.<sup>38)</sup> 한국정부의 이러한 설명하에 당시 국회는 기지가전협정

36) 동지, 최승환, 반환 미군기지 협상과정에서 드러난 SOFA 규정의 문제점과 개정 및 개선 방안, 환경오염청문회 조사결과 보고서 4-5쪽 (2007.6.22).

37) “이 사건 협정 제4조 제1항은 합중국 군대가 사용하던 시설과 구역을 반환할 때, 한미 공동방위의 필요에 따라 설치된 시설과 구역을 원래의 상태로 회복함이 사실상 불가능하므로 합중국 정부가 원상회복해야 할 의무를 지지 아니하며, 이러한 원상회복 대신으로 대한민국 정부에 보상하여야 할 의무를 지지 아니한다고 규정하고 있다. 한편 이 사건 협정 제4조 제2항은 대한민국 정부는 합중국 군대가 시설 및 구역을 개량한 것에 대하여 뿐만 아니라 시설 및 구역에 잔존한 건물 및 공작물에 대하여 합중국 정부에 보상할 의무를 지지 아니한다고 규정함으로써 상호주의 원칙을 적용하고 있다. 이 규정들은 합중국 군대가 공여받은 시설과 구역에 관한 보안조치나 그 반환에 관하여 규율하고 있을 뿐이고 환경에 관한 사항은 전혀 규율하고 있지 않다. 그리고 이 사건 협정 전체를 살펴보다라도 합중국 군대가 공여받은 시설 및 구역을 사용함에 있어서 자연환경이나 인간건강의 보호를 위하여 이행하여야 할 사항에 관하여는 전혀 규율하고 있지 않다. 따라서 이 규정들은 합중국군대에 그 공여받은 바의 시설과 구역을 오염시킬 수 있는 권한을 부여하거나, 환경오염을 방지한 상태로 시설과 구역을 반환할 수 있도록 규정하는 것이 아닐 뿐만 아니라 이 규정들이 미군속의 독극물방류를 근거지우거나 정당화하는 내용은 더더욱 아니다.” (헌법재판소 2001. 11. 29. 2000헌마462)

을 비준동의 하면서 반환기지의 치유비용을 정확히 추산하거나 논의한 바 없다.

이제 와서 외교통상부는 환경양해각서(2001)가 정하고 있는 치유기준인 “공지의 급박하고 실질적인 위험(known imminent and substantial endangerment to human health, KISE)”이 존재하는 기지가 없다는 미국측의 주장을 수용하지 않을 수 없었다고 변명하고 있다. 그러나 이번에 반환된 기지들의 오염실태의 심각성은 충분히 ‘공지의 급박하고 실질적인 위험’에 해당된다는 것이 다수 전문가들과 우리 환경부의 입장이다.

국내법 및 조약 그 어느 곳에서도 한국정부가 미국의 환경정화책임을 면제하고 있지 않으며 한국정부에게 그러한 권한을 부여하고 있지도 않으므로 구체적으로 기지반환의 문제를 협상하는 실무자들은 이와 같은 국내법과 조약의 내용적 한계 내에서 협상에 임하고 반환문제를 처리했어야 한다.

## 2. 주한미군기지이전특별회계 자금을 이용한 환경치유

2004년 12월 제정된 『주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법』 제9조에서는 “주한미군시설사업과 주변지역에 대한 지원을 원활히 추진하고, 그 관리 운용을 효율적으로 하기 위하여 주한미군기지이전특별회계를 설치” 하며 회계의 세출항목에 “소음 등 환경피해에 대한 조사 복구 및 방지대책에 필요한 자금”을 포함시키고 있다. 국방부는 동 주한미군기지이전특별회계로부터 반환기지의 오염정화에 소요되는 예산을 충당할 예정이라고 하였다.<sup>39)</sup>

38) 외교통상부 북미국장은 2004년 기지이전협정의 비준동의를 위한 국회 공청회에서 “용산기지 이전협정 제2조제8항은 오염된 구역의 치유를 비롯한 환경조치는 주한미군지위협정(SOFA) 및 그 밖의 관련 합의에 따른다고 규정하고 있다. 이 조항에서 의미하는 환경조치의 준거문서 중에서 반환기지와 공여기지의 오염치유 문제에 가장 직접적으로 관련되는 것은 2003년5월30일 SOFA 합동위에서 채택된 ‘환경정보 공유 및 접근절차 부속서 A(미군반환·공여지 환경조사와 오염치유 협의를 위한 절차합의서)(이하 ‘환경치유 절차합의서’)’인데, 이 합의서에 의하면 반환기지와 공여기지의 환경조사는 한미 양측이 공동으로 하고, 반환기지의 오염치유는 미국이 하고 공여기지의 오염치유는 대한민국이 하게 된다.”고 진술했다. 이러한 내용의 외교통상부 입장은 당시 외교통상부 조약국장 명의로 배포한 문건에도 나와 있다. 정해웅, 용산기지 이전협정, 바로알고 논의하자 (2004).

그러나 동 법률의 입법목적은 “SOFA, 용산기지이전협정 및 LPP협정에 근거하여 주한미군의 기지이전을 위한 시설사업을 원활하게 시행하고, 주한미군의 기지가 이전되는 평택시 등 지방자치단체에 대한 지원을 통하여 지역발전을 촉진하며, 이전 지역 주민의 권익을 보호하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적”으로 하고 있다. (제1조) 동법률은 새로이 건설되는 미군기지의 구성에 필요한 사항을 규율하기 위한 법률이며 반환되는 미군기지의 환경오염의 치유와는 직접적인 관련이 없다.

동법률이 사용하는 “주한미군시설사업”이란 “공여구역에서 시행하는 다음의 사업을 말한다. 가. 주한미군부대시설에 관한 사업 나. 주한미군지위협정 제1조의 규정에 의한 미합중국 군대의 구성원, 군속 및 가족의 거주를 위하여 시행되는 주택건설사업 다. 그 밖에 주한미군의 군사목적에 필요한 시설물의 설치에 관한 사업.”(제2조 제4호) “공여구역”이라 함은 “주한미군지위협정 제2조의 규정에 의하여 대한민국이 미합중국에게 주한미군의 사용을 위하여 제공하거나 제공한 구역”을 말한다. “(제2조 제2호) “공여해제반환재산”이라 함은 주한미군지위협정 제2조의 규정에 의하여 합동위원회가 그 협정의 목적을 위하여 더 이상 필요가 없다고 결정하여 미합중국이 대한민국에게 반환하는 시설과 구역을 말한다.”(제2조 제7호)

이러한 정의규정을 통해 알 수 있는 것은 동법률의 적용범위가 새로이 기지가 조성되는 평택 지역에 이미 제공되어 있는 미군기지 및 새로이 제공할 지역에서의 주한미군부대시설에 관한 사업에 국한된다는 것이다. 이미 반환되어 한국군에게 소유권과 관할권이 넘어온 미군기지는 “공여구역”이나 “주한미군시설사업”과는 별도로 “공여해제반환재산”으로 정의하고 있다. 따라서 이미 반환된 미군기지는 더 이상 “공여구역”이 아니며 반환기지의 토양 및 지하수 정화 복구 사업은 “주한미군 시설사업”에 해당하지 아니하며 주한미군기지이전특별회계 자금을 사용할 수 없다.

동법률 제9조 제4항 제8호에서 명시하고 있는 “소음 등 환경피해에 대한 조사 복구 및 방지대책에 필요한 자금”이란 공여구역에서 발생하거나 발생이 우려되는 인근주민에 대한 환경피해의 예방을 위한 자금지출을 의미하는 것이지 반환기지

39) 국방부, 주한미군기지 반환 협상 경과 및 후속조치 계획, 6 (2007.6.15일 환노위 기관방문 브리핑자료)

의 환경정화비용을 의미하는 것은 아니다.

따라서 국방부는 『주한미군기지 이전에 따른 평택시등의 지원 등에 관한 특별법』 제9조상의 주한 미군기지이전특별회계로부터 오염정화에 소요되는 예산을 충당할 수 없다. 국방부가 반환기지의 치유를 하기 위해서는 별도의 예산배정을 받아야 한다. 특히 최소 수천억원에서 많게는 수조원에 달하게 될 반환기지의 치유비용을 지출하기 위해서는 보다 직접적인 근거 규정과 예산배정이 필요하다.

#### IV. 반환기지에서의 향후 과제

##### 1. 국방부장관의 정화책임과 반환미군기지 개발논란

『주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법』 제12조에 의하면 국방부장관은 반환공여구역에 대해 반환일로부터 1년 이내에 국방군사시설로 계속 사용 또는 징발해제 및 매각 등의 반환공여구역 관리계획을 수립하여 국회에 보고하여야 한다. 2007년 4월 13일 반환종료된 14개 기지에 대하여는 2008년 4월 13일까지, 5월 31일 반환종료된 9개 기지에 대하여는 2008년 5월 31일까지 반환기지 관리계획을 국회에 보고해야 한다. 관리계획을 수립하고자 할 때에는 미리 관할 지방자치단체의 장의 의견을 들어 이를 반영하여야 한다. 국방부장관은 반환공여구역을 양여, 매각 등 처분하기 전에 지상물, 지하 매설물, 위험물, 토양 오염 등을 제거하여야 한다. 다만, 지상물의 경우 공공시설로 계속 이용될 때에는 그러지 아니할 수 있다. 반환기지 관리계획 단계에서 국방부는 각군 및 기관의 군 활용계획을 보고 받고 정책실무회의를 거쳐 관리계획안을 작성하고 해당 시장 군수와 활용계획을 협의하게 된다.

현행법상 국방부장관은 반환공여구역의 양여 내지 매각을 하면서 양수인 또는 매수인에게 반환공여구역의 환경오염치유 책무를 이전할 수 없다. 국방부계획에 의하면 2007년 9월까지 예산을 편성하여 2008년 3월까지 실시설계를 하고 그

이후 환경오염정화 및 시설물철거에 나설 계획이라고 한다.

현행 『주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법』상 환경오염의 치유를 마친 후 부지를 매각할 경우 수년이 소요될 것으로 보인다. 이에 주한미군 공여구역 해당 지자체들은 해당 지역의 개발을 촉진하기 위하여 동법률의 개정을 주장하고 있다. 대표적으로 정성호의원이 대표발의한 『주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법 일부개정 법률안』<sup>40)</sup>에 의하면 반환공여구역의 조기활용 및 예산절감 등을 위해 토지매입자가 활용목적에 따라 용도에 맞게 복구하는 등 대통령령으로 예외규정을 둘 수 있도록 단서조항을 마련하고 있다.<sup>41)</sup> 그리고 반환공여구역 주변지역의 환경오염조사를 위한 근거규정도 마련하였다. 현행법은 주한미군이 주둔하고 있는 공여구역 주변지역에 대해서만 정기적으로 환경기초조사를 실시하도록 하고 있을 뿐, 반환공여구역 주변지역의 환경오염 조사 및 치유에 대한 근거규정이 없어 개발 시 오염원인에 대한 책임소재 분쟁이 우려되므로, 반환공여구역 주변지역도 환경기초조사 및 예방대책 수립대상에 포함시키되 그 기간을 법 제12조 제5항에 의한 반환공여구역의 오염제거 완료시까지로 하였다.<sup>42)</sup>

그러나 동 개정 법률안은 위에서 언급한 환경오염치유 및 환경기초조사에 관한 내용뿐만 아니라 개발제한구역의 해제 및 수도권정비계획법 완화, 산업단지 공급물량 별도 허용, 4년제 대학 신설 허용, 관광지 및 관광단지의 지정 인허가, 발전종합계획 사업에 대한 정부 예산 지원 등 주한미군 공여지 개발 촉진을 위한 쟁점 사항 등이 담겨 있다.

국방부가 직접 치유를 하지 아니하고 지방자치단체 또는 토지 매입자가 오염토

40) 동개정법률안은 2007년 7월 2일 국회 법제사법위원회 법안심사 제2소위에서 건교부 등 관련 부처의 반발로 보류, 처리가 연기되었고 동년 11월 19일 다시 상정되었으나 또다시 통과가 보류되었다.

41) 주한미군 공여구역주변지역 지원 등 특별법 일부개정 법률안 제12조 제5항 단서: “다만, 대통령령으로 정한 경우 그러지 아니할 수 있다.”

42) 주한미군 공여구역지원에관한특별법 일부개정법률안 제28조 제1항: “제28조(환경오염 및 예방대책의 추진) ①----- 공여구역주변지역 및 반환공여구역주변지역에 -----, 다만, 반환공여구역주변지역의 환경기초조사는 법 제12조제5항의 규정에 의한 반환공여구역의 오염제거 완료시까지 실시하여야 한다.”

양을 치유하도록 할 경우 여러 가지 문제점이 예견된다. 첫째, 사회적 감시 및 통제 완화로 인하여 토양오염이 충분히 치유되지 않은 채 개발될 우려가 크다. 둘째, 미군기지 반환에 있어서의 정부의 정책실패가 반환기지 개발의 광풍에 파묻혀 버릴 가능성이 크다. 셋째, 지난 청문회에서 드러난 것처럼 현재까지 진행된 환경오염조사는 매우 미흡한 관계로 오염정화를 위한 실시설계 단계에서 추가로 오염원이 발견될 가능성이 크다. 추후 발견되는 환경오염에 대한 책임문제 등 법적 분쟁 가능성이 크다.

## 2. 반환기지의 치유의 문제

오염정화의 구체적인 방법에는 여러 가지가 있으나, 유류오염의 경우, 미생물을 이용한 자연적인 치유방법을 채택할 경우 가장 적은 비용으로 치유할 수 있다. 그러나 오랜 기간이 소요된다는 문제점이 있다. 반환미군기지 부지는 미래세대를 위한 부지로 보전한다는 장기적인 계획을 가지고 인내심을 발휘하게 되면 오염의 정화비용을 줄일 수 있다. 그러나 미군기지의 존재로 인하여 장기간 지역경제의 낙후성을 강조하는 지역여론을 감안할 때 반환기지 개발을 장기간 미룰 것을 지역사회에 기대하기가 현실적으로 어려운 형편이다.

국방부는 국회 환경노동위원회 조사단의 기관방문시 반환미군기지의 오염정화는 토양환경보전법상의 치유기준인 지적법상의 지목에 따라 치유하지 않고 장차 사용계획에 따라 치유를 하겠다고 보고한 바 있다. 그러나 아무런 법적 근거없이 이와 같이 할 수 있는지 의문이 있다. 가기준에 따른 정화와 나기준에 따른 정화가 커다란 차이가 있는 만큼 국고를 지출하는 국방부가 법에 근거없이 과도한 국고지출을 하게 될 경우 예산낭비라는 비난을 자초할 수도 있기 때문이다.

국방부는 현행 토양환경보전법에 따라 치유책임을 부담하게 된다. 따라서 오염지역의 현재 지목이 가지역에 해당하는가 나지역에 해당하는가에 따라 치유를 하게 된다. 매우 넓은 범위에 걸쳐 오염이 진행된 경우 오염이 가지역과 나지역을 아우르고 있는 경우도 존재할 것이다. 이러한 경우 연접한 지역임에도 불구하고 치유방법을 달리하게 되는 문제점이 발생하게 된다. 그리고 반환공여구역 관리계획에 의

거 가까운 장래에 용도가 새로이 정해지게 되는 만큼 현행 토양환경법상의 기준에 의거 현재의 용도에 따라 정화기준을 달리 적용하는 것은 심각한 문제가 있다.

따라서 『주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법』을 개정하여 ‘토양오염 등의 제거’ 규정의 의미를 명확히 토양환경보전법상의 토양정화를 의미함을 규정하고 정화의 정도와 기준을 관리계획에서 수립되는 새로운 용도와 지목에 의거하도록 규정을 마련할 필요가 있다.

그리고 현재 토양환경보전법에는 오염원인자가 오염조사결과 및 정화계획에 대하여 외부에 공개하고 의견을 수렴하도록 하는 절차에 관한 규정이 마련되어 있지 않다. 심각한 토양오염의 경우 지하수의 오염을 유발하고 환경에 미치는 잠재적 피해가 크다. 따라서 정화조치가 필요한 심각한 오염의 경우, 오염의 정도에 관한 조사결과와 정화조치의 계획 등이 시민에 공개되고 시민의 여론을 수렴하여 정화조치가 이루어지도록 해야 한다.<sup>43)</sup> 현행 법에는 이러한 시민참여과정이 전혀 마련되어 있지 않다. 입법의 불비이다. 우리 정부는 과거 부산 문현동 육군 정비창 사례와 인천 문학산 유류오염사고의 치유절차에서 환경오염조사의 결과를 시민들에게 공개하고 복원과정과 검증과정에 시민들의 참여를 널리 보장한 바 있다.<sup>44)</sup> 이러한 전례에 따라 정부는 반환된 미군기지의 오염조사 결과와 정화계획을 공개하고 객관적으로 검증하여야 한다.

국방부는 2007년 6월 21일 환경전담부대를 창설하여 군 내부 인력과 자원을 이용하여 환경정화를 실시함으로써 정화비용을 절감하려 하고 있다. 국방부는 환경관리공단 및 한국농촌공사와 환경협약서를 체결하여 환경오염이 예상되는 군 시설의 사전 점검 지침 및 대책을 협의하고 군 환경담당인력의 오염예방 및 친환경기술 전문교육을 실시하며 사고발생시 즉각 상황판단, 오염확산방지/대책수립

43) 미국의 경우, 오염지역의 복원방법을 채택하기 이전에 지역주민의 의견을 적극적으로 반영하고 있다. EPA는 지역주민의 의견을 반영하기 위해 최소 30일의 주민 의견제기 기간을 제공하며, 지역 주민 및 이해관계자들이 토론할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 42 U.S.C. s.9617.(a),(b).(2000). 이러한 시민참여의 보장은 군기지를 정화할 때에도 마찬가지로 적용된다. DOD Instruction 4715.7., F. 6.

44) 국방부, “부산 문현지구 토양복원 사례”, 인천광역시, 문학산 토양오염 조사결과 및 복원추진사항 (2005.11)

을 위한 기술지원 등을 받기로 하였다.

현행 토양환경보전법에 의하면 오염토양의 정화는 등록된 토양정화업자에게 위탁하여 정화하도록 되어 있다. 다만 유기용제류에 의한 오염토양 등 대통령령이 정하는 종류와 규모에 해당하는 오염토양에 대하여는 오염원인자가 직접 정화할 수 있다. (동법률 제15조의3 제2항) 오염원인자가 토양정화업자에게 위탁하지 아니하고 직접 정화할 수 있는 경우는 “국방 군사시설 사업에 관한 법률에 의한 군부대시설안의 오염토양 또는 군사활동으로 인한 오염토양으로서 그 양이 50세제곱미터 미만인 것”과 “유기용제 또는 유류에 의한 오염토양으로서 그 양이 5세제곱미터 미만인 것”으로 규정하고 있다. (동법시행령 제11조) 오염원인자인 국방부가 직접 오염토양을 정화하려면 토양환경보전법률과 시행령이 정한 시설장비 기술인력을 갖추어 국방부가 직접 토양정화업 등록을 하여야 할 것이다. 반환된 미군기지는 국방부의 군사시설에 해당하므로 오염토양의 부피가 50세제곱미터 미만에 해당하는 오염토양의 경우 국방부가 직접 정화할 수 있다. 그러나 반환된 23개 기지의 경우 오염된 토양의 부피가 모두 50세제곱미터 이상이어서 오염원인자인 국방부가 직접 정화할 수 없다.

한편, 토양관련전문기관인 한국농촌공사와 환경관리공단은 토양환경조사 및 검증기관으로서 토양정화를 직접 수행할 수 없다. (토양환경보전법 제23조의5 겸업금지) 한국농촌공사와 환경관리공단이 국방부와 환경협약서를 체결하여 기술지원 및 교육을 담당하고 있으므로 이들 기관을 제외한 객관적인 감리기관 및 조사기관을 선정하여 기지오염 조사를 실시하도록 하고 정화조치에 대한 사후검증을 하도록 하여야 한다.

### 3. 지방자치단체의 권한과 역할

#### (1) 공여구역주변지역에 대한 환경기초조사

『주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법』 제28조에 의하면 환경부장관 및 시장·군수·구청장 등은 공여구역주변지역에 대한 환경기초조사를 정기적으로

실시하여야 하며 이를 기초로 하여 환경오염 및 예방 대책을 수립 시행하여야 한다. (제1항) 제1항의 규정에 의한 환경기초조사의 방법 시기 등 필요한 사항에 대하여는 대통령령으로 정한다.(제2항) 환경기초조사의 범위는 지하수 및 지표수의 수질, 대기, 토양 등에 대한 계획 조사 및 치유대책을 포함한다. 환경기초조사는 당해 기초지방자치단체장이 1단계 조사를 실시하고 환경부장관이 2단계 조사를 실시한다. 다만, 1단계 조사결과에 의하여 정상지역으로 판단될 때에는 2단계 조사를 실시하지 아니할 수 있다. 제2호에 따른 1단계 조사는 매 3년마다 실시하고, 2단계 조사는 1단계 조사 판정 이후 1월 내에 시행하여야 한다. 환경기초조사의 1단계 조사 및 2단계 조사의 항목 등에 관하여 필요한 사항은 환경부장관이 정한다.(동법시행령 제27조)

그러나 동법률은 현재 미군에 공여된 기지의 주변지역에 적용되는 법률이므로 양국이 반환하기로 합의한 기지 또는 이미 반환된 기지에 대하여는 적용가능성이 없다.<sup>45)</sup> 현재, 심각하게 오염된 것으로 드러난 반환미군기지 또는 반환예정 미군기지 주변지역의 환경오염조사 및 치유계획이 수립되지 못하고 있는 실정이다. 그러나 토양환경보전법 제5조 제2항<sup>46)</sup>에는 지방자치단체장으로 하여금 토양오

45) 동법률의 이러한 문제점을 지적하여 경기도 화성에 지역구를 두고 있는 한나라당 국회의원인 반환된 매항리사격장에 대한 환경오염조사 및 정화조치가 포함될 수 있도록 하기 위해 2007년 7월 12일 “주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법 일부개정법률안”을 대표발의 하기도 하였다. 동법률안은 제28조 제2항을 신설하여 현재 시행령 제27조 제1항에 담겨 있는 내용을 담고 현재 법률 제28조 제2항의 내용을 제3항으로 옮기려 하고 있다. 환경기초조사의 범위를 지하수 및 지표수의 수질, 대기, 토양 등에 대한 계획 조사 및 치유대책에서 확장하여 “지하수지표수대기토양 및 습지 등의 오염상태에 대한 조사 및 치유대책”으로 확장하고 있다. “제1항의 규정에 의한 환경기초조사에는 지하수지표수대기토양 및 습지 등의 오염상태에 대한 조사 및 치유대책이 포함 되어야 한다.”(법률안 제28조 제2항) 그리고 반환공여구역의 환경오염제거에 관한 별도의 규정을 마련하려고 하였다. 제28조의2(반환공여구역의 환경오염제거) ①환경부장관 및 시장군수구청장 등은 반환일로부터 1년 이내에 반환공여구역 및 반환공여구역주변지역에 대해서 제28조의 환경기초조사를 실시한다. 다만, 반환공여구역주변지역에 대해서 반환일전 1년 이내에 환경기초조사를 실시한 경우 그러지 아니한다. ②국방부장관은 반환 전후 1년 이내에 실시한 환경기초조사에 근거하여 반환공여구역 및 반환공여구역주변지역의 지하수지표수대기토양 및 습지 등의 환경오염을 제거해야 한다.

46) 시도지사 또는 시장 군수 구청장은 토양오염이 우려되는 관할구역안의 지역에 대하여 토

염이 우려되는 관할구역안의 지역에 대하여 토양오염의 실태를 조사하여야 할 의무를 부과하고 있다. 그리고 동법률 제5조 4항<sup>47)</sup>에 의하면 환경부장관 또는 지방자치단체장은 토양보전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 토양정밀조사를 실시할 수 있다. 반환된 23개 기지의 오염물질의 양 및 농도는 매우 심각하므로 주변으로 확산될 우려가 크다. 기지인근 주변의 토양 및 지하수 역시 오염될 우려가 크고 기지 주변지역의 오염농도 및 정도 역시 토양환경보전법상의 우려기준을 초과할 가능성이 높다. 그렇다면 주한미군 공여구역주변지역 등 지원특별법이 아니라 토양환경보전법에 기초하여 지방자치단체장은 반환미군기지 주변의 오염실태를 조사하여야 하고 필요한 경우 토양정밀조사를 실시하여야 한다.

지방자치단체는 미군기지 주변지역의 오염실태를 조사한 후 동 오염실태에 기초하여 미군부대 내의 오염 여부 및 오염지역을 추측할 수 있을 것이고 반환협상에 있어 환경조사에 기초자료로 제공할 수 있다. 2001년 발생한 용산 녹사평역 지하수에서의 유류오염 사고는 그 좋은 예이다. 2003년 서울시에서 조사를 하고 치유한 후 SOFA 배상절차에 따라 조사 및 치유비용을 청구한 바 있고 현재 제4차 정화작업을 진행하고 있다. 서울시의 이러한 조사활동과 정화조치는 앞으로 반환될 용산기지의 오염실태를 가늠해 볼 수 있는 좋은 자료로 활용될 것이다.

## (2) 미군기지 반환절차에의 참여

앞으로 평택에 새로운 미군기지가 건설되고 기지이전이 진행됨에 따라 다수의 기지가 추가로 반환될 예정이다. 이미 반환된 기지보다 면적이 넓은 기지들의 반

---

양오염의 실태를 조사하여야 한다. 이 경우 시장 군수 구청장은 환경부령이 정하는 바에 따라 토양오염실태조사의 결과를 시도지사에게 보고하여야 하며, 시도지사는 환경부령이 정하는 바에 따라 그가 실시한 토양오염 실태조사의 결과 및 시장 군수 구청장이 보고한 토양오염실태조사의 결과를 환경부장관에게 보고하여야 한다.

47) 토양환경보전법 제5조 제4항: 환경부장관, 시도지사 또는 시장 군수 구청장은 토양보전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 다음 각호의 1에 해당하는 지역에 대한 토양정밀조사를 실시할 수 있다. 1.(생략) 2. 토양오염실태조사의 결과 우려기준을 넘는 지역 3. 그 밖의 토양오염사고 등으로 인하여 환경부장관, 시·도지사 또는 시장 군수 구청장이 우려기준을 넘는 가능성이 크다고 인정하는 지역

환이 예정되어 있다. 부속서A에 의하면 반환예정일 1년 전에 SOFA 합동위원회 환경분과위에서 환경조사 실시하며 지자체는 1) 환경기초정보 검토단계; 2) 현장답사 단계; 3) 환경기초정보 현장답사 결과 협의단계; 4) 환경오염정밀조사단계; 5) 환경오염정밀조사 결과협의단계에 참여할 수 있다.

지방자치단체는 환경조사의 한계와 문제점을 숙지하고 보다 정밀한 환경조사를 요구할 필요가 있다. 현지사정에 친숙한 지방자치단체는 미군기지의 사용 및 관리와 관련된 정보를 사전에 수집하여 환경기초정보 검토시 미국이 제출하지 아니한 정보를 제시하여 환경조사가 보다 광범위하게 실시될 수 있도록 해야 한다. 지자체 공무원의 경우 사전준비 없이 이러한 절차에 참여할 경우 문제점을 인식하지 못하고 조사의 의미를 파악하지 못할 가능성이 크다. 따라서 지방자치단체 관련 공무원은 이미 반환된 미군기지의 사례를 검토하고 그 문제점을 숙지하여 환경오염조사가 충실하게 이루어질 수 있도록 감독하여야 한다.

### (3) 반환공역지역 양수 이후의 책임

토양환경보전법에 의하면 토양오염관리대상시설을 양수한 자도 오염원인자로 취급되어 오염토양의 정화책임을 부담하도록 되어 있다.<sup>48)</sup> 그러나 양수한 자가

48) 토양환경보전법 제10조의3 (토양오염의 피해에 대한 무과실책임) ①토양오염으로 인하여 피해가 발생한 때에는 당해 오염원인자는 그 피해를 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. 다만, 토양오염이 천재지변 또는 전쟁으로 인하여 발생한 경우에는 그러하지 아니하다. ②오염원인자가 2인이상 있는 경우에 어느 오염원인자에 의하여 제1항의 피해가 발생한 것인지를 알 수 없을 때에는 각 오염원인자가 연대하여 배상하고 오염된 토양을 정화하여야 한다. ③다음 각호의 1에 해당하는 자는 제1항의 규정에 의한 오염원인자로 본다. 다만, 제3호(토양오염관리대상시설을 양수한 자에 한한다) 및 제4호의 경우에 토양오염관리대상시설을 인수한 자가 선의이며 과실이 없는 때에는 그러하지 아니하다. 1. 토양오염물질을 토양에 누출·유출시키거나 투기·방치함으로써 토양오염을 유발시킨 자 2. 토양오염의 발생 당시 토양오염의 원인이 된 토양오염관리대상시설을 소유·점유 또는 운영하고 있는 자 3. 토양오염관리대상시설을 양수한 자 및 합병·상속 그 밖의 사유로 제1호 및 제2호에 해당되는 자의 권리의무를 포괄적으로 승계한 자 4. 민사집행법에 의한 경매, 「채무자 회생 및 파산에 관한 법률」에 의한 환가, 국세징수법관세법 또는 지방세법에 의한 압류재산의 매각 그 밖에 이에 준하는 절차에 따라 토양오염관리대상시설을 인수한 자

선의이며 과실이 없는 때에는 그 책임을 면하도록 하고 있다. 동법률 제10조의2에는 토양환경평가에 관한 규정을 마련하여 토지의 매수자가 대상토지에 대하여 조사할 수 있도록 하고 있다.<sup>49)</sup> 동 규정의 취지는 매수인의 선의 무과실을 인정하여 공법상의 정화책임을 면제해 주려는 데 있다고 보여지나 논란의 여지는 남는다. 따라서 오염치유가 완료되지 못한 부지를 매수하는 경우 장래 발견될지도 모를 오염에 대하여 지방자치단체가 소유자로서 책임을 부담하게 될 가능성도 완전히 배제할 수 없다. 따라서 양수하기 이전에 부지의 환경오염실태를 충실히 조사하는 절차가 선행되어야 하고 매매계약의 내용에 조사결과 드러난 오염에 대한 책임문제와 더불어 장차 새로이 발견될지도 모르는 환경오염에 대한 책임문제를 명시하는 것이 중요하다.

## V. 결론

2007년 완료된 23개 미군기지의 반환은 이미 여러 선행연구<sup>50)</sup>와 환경단체에서 우려했던 바 그대로 미국의 치유조치 없이 이루어졌다. 2001년 SOFA의 개정시, 2004년 기지이전협정의 체결 및 비준동의 과정 및 그간 수시로 학계와 NGO는 SOFA 및 환경관련조항의 문제점을 지적한 바 있으나 그 때마다 정부는 이러한 우려를 부인하며 SOFA 및 기지이전협정의 내용을 은폐하거나 왜곡해 발표해 왔

49) 토양환경보전법 제10조의2 (토양환경평가) ①토양오염관리대상시설이 설치되어 있거나 설치되어 있었던 부지를 양도양수하거나 임대입차하는 경우에 양도인·양수인·임대인 또는 입차인은 당해 시설이 설치된 부지 및 그 주변지역(토양오염의 우려가 있다고 인정되어 환경부령이 정하는 지역을 말한다. 이하 같다)에 대하여 토양관련전문기관으로부터 토양오염에 관한 평가(이하 "토양환경평가"라 한다)를 받을 수 있다. ②토양환경평가의 결과는 그 평가 당시의 토양오염의 정도를 나타내고 있는 것으로 추정한다. ③토양환경평가의 항목·방법 및 절차 그 밖에 필요한 사항은 환경부장관이 정하여 고시한다.

50) 최승환, 주한미군기지로부터의 환경오염피해에 대한 법적 구제, 서울국제법연구 제4권 제2호, 83 (1997). 서재철, 용산 미군기지반환에 따른 환경문제 대책, 월간 환경과 에너지 2003년 6월호 57쪽, 채영근, 주한미군기지의 반환과 미국의 환경정화책임, 저스티스 통권 제81호 (2004) 등 다수.

다. 이제 와서 한미관계 악화를 염려하여 미국측의 해석을 존중해 환경치유비용을 모두 우리가 떠맡기로 했다는 정부의 변명은 정당화될 수 없다. 지난 6월 실시된 국회 환경노동위원회 청문회는 한국정부의 거짓과 잘못을 밝히는데 그치고 이들의 잘못에 대한 책임을 묻지 못했다는 한계를 남겼다. 그리고 앞으로 남은 반환기지에 대한 협상에 있어서의 가이드라인도 제시하지 못하고 말았다.

정부는 반환되는 주한미군기지의 환경오염에 대하여 우리정부가 책임을 져야 한다고 공표하고 이에 소요될 비용의 충당에 관하여 국회에 동의를 구한 적이 한 번도 없다. 수천억원이 소요될 반환기지 치유비용을 국회의 명시적인 동의도 없이 국가예산을 전용하여 집행하겠다는 국방부의 발상은 위헌적이다.

미국으로 하여금 반환대상 미군기지의 환경치유에 관하여 전환된 태도를 갖게 하려면 이미 반환된 기지에 대하여 우리 정부는 적법한 입법절차를 밟아 예산을 확보하고 토양환경법을 적용하여 엄격하게 조사하고 정화조치를 취하여야 한다. 국내 환경법이 민간영역 뿐만 아니라 군에 대하여도 엄격하게 적용되고 있음을 보여주고 미국도 법치주의를 따를 것을 주문해야 한다.

그러나 현재 여론은 반환된 기지의 환경오염 조사 및 정화보다는 그 신속한 활용과 개발에 더 관심을 보이고 있다. 국방부는 이러한 분위기에 편승하여 새로운 예산근거를 만드는 대신 『주한미군기지 이전에 따른 평택시등의 지원 등에 관한 특별법』 제9조상의 주한미군기지이전특별회계 조항을 넓게 해석하여 신속하게 치유문제를 해결하려는 입장을 취하고 있다.

한국정부는 기지반환과정에서 법과 절차를 무시한 채 미국의 요구를 들어주었고 이제 더 나아가 헌법과 법률이 정한 예산집행의 절차를 무시하고 그 뒷수습을 하려하고 있다. 한국 정부의 이러한 탈법적인 태도는 결국 우리의 협상 파트너인 미국 역시 우리의 법과 제도를 무시하거나 경시하게 만드는 결과를 초래할 것이다.

## 참고문헌

- 서재철, 용산 미군기지반환에 따른 환경문제 대책, 월간 환경과 에너지, 2003년 6월호 57쪽.
- 이진용, 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 사전조사 전문가 활동보고서, 2007.
- 정해웅, 용산기지 이전협정, 바로알고 논의하자, 2004.
- 최승환, 주한미군기지로부터의 환경오염피해에 대한 법적 구제, 서울국제법연구 제4권 제2호, 83, 1997.
- 최승환, 반환 미군기지 협상과정에서 드러난 SOFA 규정의 문제점과 개정 및 개선방안, 환경오염청문회 조사결과 보고서 4-5쪽, 2007.6.22.
- 채영근, 주한미군기지의 반환과 미국의 환경정화책임, 저스티스 통권 제81호, 2004.
- 채영근, SOFA환경조항에 따른 미군반환기지 환경오염치유의 문제점, 공법연구 제34집 제1호 371, 2005.
- 국방부, “부산 문현지구 토양복원 사례”, 인천광역시, 문학산 토양오염 조사결과 및 복원추진사항, 2005.11.
- 국방부, 주한미군기지 반환 협상 경과 및 후속조치 계획, 6, 2007.6.15일 환노위 기관방문 브리핑자료.
- 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제5호, 2007년 6월 25일.
- 국회사무처, 제268회국회(임시회) 환경노동위원회회의록(임시회의록) 제6호, 2007년 6월 26일.
- 환경부, SOFA 환경분과위원회 실무회의결과, 이상 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 추가제출자료, 2007.6.21.
- 환경부, 주한미군 반환기지 환경치유에 관한 청문회 3차 제출자료 119, 2007.

<Abstract>

### **A Study on 2007 Agreements of 23 Contaminated Military Bases Between the US and Korea**

Chae, Young Geun

During 2007, 23 contaminated US military bases were returned to Korea without cleanup. In June, the Korean National Assembly Environment and Labor Committee took hearing on the Environmental Remediation at the Returned US Military Bases. From the Hearing many illegitimate acts by officials were revealed. According to the agreement on procedure of return of bases, SOFA Environment Subcommittee is supposed to consult the standard of remediation to be done by the US. However in the process of negotiation, SPI (Security Policy Initiative) meeting dealt with the issue along with other security concerns of the peninsula. This is a violation of the agreement. In addition, the Korean Ministry of Environment opposed return of bases without substantial cleanup effort by the US at the SOFA Environment Subcommittee consultation. This opinion was ignored by the Ministry of Defense (MOD) and the Ministry of Foreign Affairs and Trade. The officials from MOD agreed with the counterpart of the US admitting the wording "Return of these nine installation is in full accordance with the SOFA and relevant agreements" at the recommendation letter for the final approval of the return by the SOFA Joint Committee. Because of this approval and the wording Korean government cannot make the US responsible for any the environmental cleanup cost in the future. The National Assembly should have asked for punishment of any responsible officials after the Hearing. But it did neither provide any guidance for the Korean government undertaking negotiation in the future return of

the US bases. The environmental contamination at these sites is very serious and spreading further out. However, Korean government is not responding appropriately to prevent and remediate contamination at these sites. Instead, local governments are more concerned about development of these sites. The upcoming return of the US bases is more likely to follow the precedent where the US hardly touched the contamination they caused.

주 제 어 : 미군기지, 환경오염, 정화책임, 용산기지이전협정, 연합토지관리계획, 국회 환경  
노동위원회 청문회

Keywords : Military Bases, Environmental Contamination, LPP, Yongsan Base Relocation  
Plan, Cleanup, Responsibility, National Assembly Hearing