

# 미국의 해외주둔기지에 있어서의 환경정책

채 영 근\*

## < 차 례 >

- I. 서 론
- II. 미국법의 한국적용가능성
- III. 외국주둔 기지에 있어서의 미국의 환경정책
  - 1. 미국방부의 환경정책
  - 2. 외국주둔 군사시설에 있어서의 환경법 준수 정책의 기본 구조
  - 3. FGS/OEBGD의 주요 내용 및 집행상의 문제점
  - 4. 오염지역의 정화에 관한 국방부정책
- IV. 해외주둔지역에서의 환경영향평가
- V. 결 론

## I. 서 론

우리나라에 주둔하고 있는 미군부대에 의한 오염문제가 심각한 사회 문제로 대두되고 있다. 미군부대에 대하여 환경법을 엄격히 적용하고 지키도록 하는 데에는 실제법상 그리고 법집행상 많은 어려움이 따른다. 군부대는 일반행정구역과 달리 부대 영역에 대하여 군당국의 배타적인 지배가 미치고 일반행정권이 미치지 않는 특성이 있으므로 환경

\* 한국항공대 항공우주법학과 교수

법의 적용에 있어 군당국의 자발적인 협조가 요청된다.

미군부대의 환경문제를 법적인 측면에서 살펴보면 미국의 환경법, 한국의 환경법 그리고 미국과 한국간의 조약 및 국제조약의 내용들이 관련되어 있음을 알 수 있다. 미국의 환경법도 미국내에서 일반적으로 적용되는 환경법, 미국영토내의 미군부대에 적용되는 환경법, 그리고 해외주둔지역에 적용되는 환경법이 각기 다르다. 한국의 환경법이 군부대에 일반적으로 적용되는지 여부와 이와는 별개로 한국의 환경법이 군부대에서도 구체적으로 집행되는지 여부는 의문이다.

미국 국방부는 현재 미국영토내에서 미국의 일반 환경법규를 군사시설에 적용하기 위하여 일반환경법령들을 그대로 국방부 세부지침으로 만들어 이를 지켜오고 있다. 그리고 해외주둔기지들에 있어서도 환경법을 준수하려는 정책을 수립하고 그 구체적인 지침들을 만들어 오고 있다. 그러나 현행 국방부지침들을 보면 해외주둔기지에 적용되는 환경정책들은 미국내 기지에 적용되는 환경기준보다 낮은 수준의 보호기준들을 만들어 오고 있으며 이러한 환경기준들을 집행하기 위한 구체적인 수단들도 미비한 상태이다. 미국영토내에 있는 군사시설들은 미국의 전통적인 환경법의 대부분을 준수할 것이 요청되지만 해외의 기지들은 그렇지 아니하다. 미국영토 밖에 적용되는 환경법은 미국 국내환경법의 주요 내용에서 본받고 있지만 그 내용에 있어 동일하지 않다. 미국의 해외주둔기지에 적용되는 환경규율들은 법에 의해 부과된 의무라기 보다는 정책상 스스로 부여된 것에 불과한 것이 많다.

미국 국방부의 입장은 해외에서의 환경준수의무는 두 주권국가 사이의 정치적 관계로부터 형성되어 나온다고 본다. 따라서 환경보호프로그램도 환경외교의 차원에서 접근하고 있는바 해외주둔기지에서의 독특한 프로그램으로 나타나게 되는 것이다. 이와 같은 외교적 관점이 미국

의 이중기준 또는 위선적인 태도에 대한 비판을 충분히 물리칠 수 있는 것인지 의문의 여지가 남는다.

본 논문에서는 미국이 현재 마련해 놓고 있는 해외주둔기지에서의 환경보호정책의 주요 내용을 분석해 보고자 한다. 먼저 미국의 법령이 해외주둔기지에 적용될 수 있는지 여부를 살펴보고, 미국의 군부에서의 환경보호정책의 역사를 살펴보고, 미국의 환경보호정책의 변천과 그 근거들에 관하여 살펴본다. 그리고 환경영향평가, 각종 환경기준, 오염지역의 정화책임에 관한 미국의 정책들에 관하여 구체적으로 살펴보기로 하겠다. 이 글은 Richard Phelps와 Margaret Carlson이 쓴 두 논문에서 많은 부분 정보를 얻었음을 밝혀둔다.<sup>1)</sup>

---

1) 미국의 해외기지에 대한 환경정책에 관한 일반 논문으로는 Richard A. Phelps, *Environmental Law for Overseas Installations*, 40 A.F.L.Rev. 49 (1996); Margaret M. Carlson, *Environmental Diplomacy: Analyzing Why the U.S. Navy still Falls Short Overseas*, 47 Naval L. Rev. 62 (2000); Joseph A. Wellington, *A Primer on Environmental Law for the Naval Services*, 38 Naval L. Rev. 5 (1989) 등이 있고, 미국영토내에서의 국방부의 환경정책에 관하여는 Michael C. Gross, Note: *Exempting Military Munitions From the Federal Facility Compliance Act*, *Military Toxics Project v. EPA*, 146 F.3d 948(D.C.Cir.1998), 18 Temp. Env'tl. L. & Tech. J.219(2000); Jessica K. Reynolds, *Military Base Closure Oversight via Environmental Regulation: Replacing Judicial Review of Closure Decisions and Methods with Comprehensive Alternative Redevelopment Mechanisms*, 4 Alb. L. Env'tl. Outlook 40 (1999) ; Robert M. Howard, *Redeveloping the Department of Defense's Inventory of Contaminated "Government-Owned Contractor-Operated" Facilities*, 12 Fordham Env'tl. Law J. 1 (2000) 등이 있다. 그리고 미군이 주둔하고 있거나 주둔하였던 국가에서의 오염토양에 대한 정화문제에 관한 사례연구로는 M. Victoria Bayoneto, *The Former U.S. Bases in the Philippines: An Argument for the Application of U.S. Environmental Standards to Overseas Military Bases*, 6 Fordham Env'tl. Law J. 111 (1994); J. Martin Wagner & Neil A.F. Popovic, *Environmental Injustice on United States Bases in Panama: International Law and the Right to Land Free [from] Contamination and Explosives*, 38 Va. J. Int'l L. 401 (1998) 등이 있다.

## II. 미국법의 한국적용가능성

일반적으로 미국법은 다른 어느 나라보다도 엄격한 환경보호기준을 만들어 엄격히 시행하고 있다. 미국법상의 높은 환경기준을 미군이 주둔하고 있는 외국의 미군사기지 및 연방기관의 외국에서의 활동에도 적용할 수 있을 것인가가 문제된다.

일반적으로 미국의회가 제정한 법률은 미국의 주권 영토내에만 미친다. 그러나 의회가 근거법률에 영토밖에 미친다고 특별히 규정한 경우에는 예외이다. 미국법이 미국영토밖에 적용된다고 명시하고 있는 경우는 매우 드물다. 법률에서 예외적으로 어디서든지 적용된다고 규정한 예로는 석면학교위해법(the Asbestos School Hazard Act of 1984), 국가역사보전법(the National Historic Preservation Act), 납함유페인트독성방지법(the Lead-Based Paint Poisoning Prevention Act of 1971) 등이다. 석면학교위해법은 국방성이 해외에서 운영하는 학교에도 적용된다고 명시하고 있고 국가역사보전법은 국방성이 행하는 해외에서의 활동에도 적용된다고 명시하고 있고 납함유페인트독성방지법은 국방성이 해외에서 짓거나 개축하는 주택에 적용된다고 정하고 있다.

이밖에 이러한 명문규정이 없음에도 미국의 주요 환경관련 법률이 미국영토 밖에 적용되는지 여부가 법정에서 다투어진 예가 있다. 미국의 국가환경정책법(NEPA)와 멸종위기종법(the Endangered Species Act)의 경우이다. NEPA가 관련된 판례는 다음과 같다. 국가과학재단(the National Science Foundation, NSF)은 남극의 맥머르도 연구기지에서 활동하고 있었다. 그곳에서 발생하는 음식쓰레기는 개방매립지에서 소각되었다. NSF는 남극에서의 환경보호를 더 강화하기로 하였고

1991년 초, 음식쓰레기의 소각을 중단하였다. 그 후, 음식쓰레기는 1991년 2월부터 7월까지 저장되었고 예정되었던 최신 소각시설의 동기지로의 수송계획이 차질을 빚게 되자, NSF는 어쩔 수 없이 다시 임시소각로(interim incinerator)를 이용하여 소각하게 되었다. 그러자 미국의 환경보호기금(the Environmental Defense Fund)은 NSF의 소각중단을 구하는 유지청구소송을 제기하였다. 원고는 NSF가 음식물쓰레기를 소각하려는 계획을 시행하기 전에 환경영향평가서를 작성하지 아니함으로써 NEPA를 위반하였다고 주장하였다. 연방 지방법원은 Environmental Defense Fund, Inc. v. Massey판결<sup>2)</sup>에서 소송물관할의 결여를 이유로 각하하였다. 동법원은 NEPA가 미국영토밖에 그 효력이 미친다는 명시규정이 없다는 이유를 제시하였다. 그러나 연방고등법원은 이와 다른 결론을 내렸다. 남극대륙은 어떠한 국가의 주권도 미치지 않고 지구의 공동자산으로서 여겨지는 특수성을 가지고 있고, NEPA는 정부의 의사결정을 규율하는 법이고 해외에서의 활동을 규율하는 것으로 볼 실질적인 요건을 부과하는 것도 아니고 임시소각로 사용을 야기하게된 연방정부의 결정은 거의 전적으로 미국 내에서 이루어진 것이므로 법률의 영토밖적용을 금지하는 원칙은 적용되지 않는다고 보았다. 그럼에도 불구하고 법원은 그 결정이 확대해석되는 것을 경계하였다. 당해 판결은 외국과 관련된 사건에서의 활동에는 NEPA가 적용될 것인가에 대하여나 또는 다른 미국 법률들이 남극에 어떻게 적용될 것인지에 관해서는 판결의 효력이 미치지 않는다고 언급하였다. 실제로 동 법원은 그 판결의 결정이 당해사건에 국한하여 미친다는 점을 명시하였다. 행정청은 이 판결에 대하여 재심을 청구하거나 상고하지 않았고 NEPA가 남

2) 986 F.2d 528 (D.C. Cir. 1993).

극에서의 연방활동에 적용된다는 점을 암묵적으로 받아들였다.

NEPA Coalition of Japan v. Les Aspin판결<sup>3)</sup>에서는 연방 지방법원이 일본에 주둔한 미국해군기지에 NEPA의 적용을 부인하는 판결을 내렸다. 동결정을 내리면서 지방법원은 첫째, 영토밖 법적용을 금지하는 강한 추정의 원칙; 둘째, 현존하는 조약에 미칠 악영향; 셋째, 미국의 해외정책에 미칠 악영향 등을 이유로 들었다. 동법원은 고등법원의 Massey 판결을 잘못된 결과를 야기하는 판결로 취급하였고 일본을 남극과 조심스럽게 구별하였다. 일본에 주둔한 미군부대의 지위와 남극대륙에 위치한 미국연구센터의 지위는 같지 않다고 보았다. “일본에서의 미국방부의 활동은 복잡하고 오래된 조약관계에 의해 규율된다. 일본에 있는 미군기지들은 부분적으로 일본의 자위대에 의해서도 사용되고 있고 양국간의 상호방위조약(1960)과 주둔군지위협정(SOFA)에 의해 규율된다. SOFA 규정에 의하면 미일합동위원회가 구성되며 15개의 소위원회로 구성한다고 되어 있다. 소위원회중 환경과 소음저감에 관한 소위원회가 존재하며 격주로 환경문제를 논의하고 있다. 만약 국방부로 하여금 환경영향평가서(Environmental Impact Statement)를 준비하도록 요구한다면 법원은 오랜기간 형성되어 온 양국간의 조약관계를 위태롭게 하는 결과를 야기할 것이다”라고 그 이유를 들었다.

미국의 영토밖에 미국법을 적용할 수 있는지 여부와 관련해서 멸종위기종법(Endangered Species Act, ESA)이 문제되었다. ESA는 내부부장관과 상무부장관으로 하여금 정부의 행위로 인하여 멸종위기에 처한 동식물종의 유지와 그 서식지가 파괴되지 않도록 사전에 협의할 의무를 과하고 있다. 1979년 내부부장관과 상무부장관은 동법이 정한 행동

3) 837 F.Supp 466 (1993).

요건이 미국 또는 공해상에서 행해지는 행위에만 적용되도록 제한하는 하위법령을 마련하였다. 이에 몇몇 환경단체들은 ESA가 미국영토밖에도 적용된다고 주장하며 동 법령이 위법하다고 주장하였다. Wildlife, Friends of Animals v. Lujan 판결에서 제8연방고등법원은 동법은 미국 내이건 해외이건 멸종위기에 처한 동식물에 영향을 미치는 모든 연방 행정청의 행위에 대하여 연방의회는 동법상의 협의의무를 부과하고 있다고 판시하였다. 그러나 대법원은 Lujan v. Defenders of Wildlife<sup>4)</sup> 판결에서 위 판결을 파기하였다. 그러나 대법원은 본안에 들어가서 ESA의 국외적용여부를 판단한 것은 아니고 원고적격의 불인정되므로 각하되었어야 한다는 취지로 판시하였다. 동 판결은 ESA가 미국밖에도 적용되는지 여부에 관하여 최종적인 유권해석을 유보하고 있지만 현재 내부부 법령은 미영토와 공해상에서 행해지는 연방행위에 대해서만 협의의무를 지는 것으로 제한하고 있다.

결론적으로 미국법은 해외에 주둔하고 있는 미군사지역에서의 미군이나 미군속의 활동에 자동으로 그 효력이 미치지 않는다고 하겠다.

### Ⅲ. 외국주둔 기지에 있어서의 미국의 환경정책

#### 1. 미국방부의 환경정책

미국내에서 군사당국이 미국의 일반적인 환경법규를 준수해야 할 의

4) 504 U.S. 555 (1992).

무가 있는지 의문이다.

미국 국방부의 환경법 준수 의무는 그리 오래 전에 부과된 것이 아니었다. 미국의 군부는 미국의 헌법이 제정되기 이전부터 존재하였고 독립 이래 군부는 막강한 영향력을 행사하는 집단이었다. 미국 군부는 미국의 안전과 독립을 위해 반드시 필요한 것으로 여겨졌다. 이에 따라 국방의 목적 달성에 도움이 되지 않는 법률 또는 법령은 군부에 대하여는 적용되지 않는 것으로 여겨졌다. 이와 같은 점은 단지 군부가 스스로 느끼는 감정이 아니라 법원 또한 군사문제에 있어서는 대통령과 의회의 의견을 적극 존중하는 태도를 보여왔던 것이다. 군부는 미국의 다른 정부기관이나 민간부분과는 다르게 여겨졌다.

이와 같은 군부의 책무와 그 영향은 1940년대까지는 환경에 별로 영향을 미치지 않고 그 임무를 수행했다. 왜냐하면 그 때까지 미 군부의 규모는 소규모였고 산업기술적 진보가 아직 군부에 활용되지 않고 있었기 때문이다. 1940년대가 되면서 비로소 군부와 환경이 충돌하기 시작하였다. 1940년대는 군부의 산업화가 진행되었던 시점이었다. 이와 같은 군부의 산업화가 미국으로 하여금 제2차 세계대전과 냉전을 이기게 하였다. 1940년 이후 60여년간이 그 이전 150년간의 군사활동이 환경에 미친 영향보다 훨씬 큰 영향을 미쳤다. 미국민들과 미국의 지도자들은 히틀러, 일본제국주의 그리고 소련공산주의를 이기기 위해 예산상, 인권상, 또는 환경상의 수많은 군부의 월권들에 복종해야 했다. 미국은 승리를 위해 새로운 20세기 신기술의 최첨단 성과들을 사용했다.

이러한 경향에 비추어 미 군부는 다른 모든 것을 넘어서는 우월한 지위를 가졌다. 1940년 이래 1990년까지 미국의 군사예산은 군부가 필요로 하는 대로 결정되었고 국가안전에 대한 두려움은 일본계 시민들의 수용소 수용이나 충성심사, 그리고 반전인사에 대한 군부의 사찰과 같은



인권남용의 사례들로 나타났다. 그리고 이 50년간 군부는 환경에 심각한 부담을 과하였고 1970년 이후에 비로소 이를 인식하기 시작하였다.

미 군부가 환경에 미치는 부정적 영향에 관한 인식에도 불구하고 군부에 관한 전통적인 견해는 새로운 환경보호 법률을 군부에 엄격하게 적용한다면 미국의 국방의 사명은 방해될 받게 될 것이라는 것이었다. 따라서 미국의 새로운 환경법들을 군사부문에 적용해서는 안된다는 것이었다. 법적 근거는 없는 추정에 불과했지만 국가의 운명이 달려 있는 상황에서 법에 의한 제한은 허용되어선 안 된다는 믿음에서 나온 것이었다. 그러나 이러한 오래된 인식에도 변화가 나타났다. 자연환경과 그 보호가 군부의 역할과 전혀 양립할 수 없는 것이 아니라는 것과 환경보호가 국익의 문제라는 점에 대한 새로운 인식이었다.

미국의 이와 같은 발상의 전환은 해외주둔지역에서의 환경보호에도 마찬가지로 나타났다. 미군당국은 해외주둔지역에서의 환경보호가 해외주둔기지를 제공하는 정부 및 현지인들의 자발적인 협조를 이끌어 낼 수 있고 미국의 국익에 도움이 되는 중요전략요충지의 지속적인 사용을 가능케 할 것이라고 믿게 되었다. 미 국방부 고위관리들의 정책서한들을 보면 책임있는 고위관리들이 환경법준수의 중요성을 절실하게 인식하고 있으며 가능한 한 미국민의 미래세대들을 위해 환경을 보호해야 한다는 결심이 서 있음을 보여준다. 물론 이러한 발상의 전환에는 환경의 중요성에 대한 진정한 인식을 통하기도 했고 환경법을 군부가 무시할 경우 미 국방예산을 더욱 더 삭감하게 의회를 부추기게 만들지도 모른다는 실제적인 이해타산에서 나온 것이기도 하다.

미국 군부의 환경보호에 대한 발상의 전환은 미국방부로 하여금 시민사회에 보다 가깝게 하는 역할을 한다. 국방부는 미국내 그리고 해외에 존재하는 수천개의 군사시설을 관리하고 돌보는 책임을 맡고 있다.

이러한 활동은 일반사인에게 적용되는 환경법령, 안전과 보건에 관한 법령들이 그대로 적용된다. 그리고 연방기관들에 적용되는 추가적인 요건들이 적용된다. 전형적인 군사시설의 일상의 운영과 활동은 한 작은 도시의 그것과 같다. 그 결과, 국방부 기지들은 산업 및 상업 분야가 직면하게 되는 환경문제들과 동일한 문제들을 직면하게 된다.

## 2. 외국주둔 군사시설에 있어서의 환경법 준수 정책의 기본 구조

전세계에 퍼져 있는 미국의 군사시설에서 통일적인 환경규율을 하는 것은 매우 어려운 일이다. 1995년을 기준하여 미국방부는 19개국에 61개의 영구기지를 운영하고 있다. 이들 국가들은 호주, 벨기에, 쿠바, 덴마크, 영국령 디에고 가르시아, 독일, 그리스, 그린란드, 아이슬란드, 이탈리아, 일본, 한국, 룩셈부르크, 네덜란드, 파나마, 포르투갈, 스페인, 터키, 그리고 영국이다. 이들 국가에 존재하는 해외기지들에 적용되는 지휘체계는 복잡하다. 국방부내에서 환경안전을 지휘하는 최고책임자는 환경안보담당 부장관(the Deputy Under Secretary of Defense for Environmental Security)이다. 미국방부의 해외주둔기지들은 7개의 지역단위로 나뉘고 각 지역에 환경담당참모(Executive Environmental Agents, EEA)를 두어 환경법집행을 담당하도록 하고 있다. 당해 지역 참모들은 3성 내지 4성급 제독 또는 장군들로 하여금 당해 보직을 맡도록 하고 있다. 세계 도처의 미군의 주요 군사주둔 지역 환경보호를 위한 책임은 이들에게 분산되어 있다. 한국, 일본, 그리고 인도양의 디에고 가르시아는 태평양함대 지휘부(Commander in Chief, U.S. Pacific Fleet)에 속한다.

일반적으로 해외주둔시설에 대한 환경보호지침은 대통령훈령(Executive Orders)에 그 기원이 있다. 대통령들은 1948년 이래 미 국내 군사시설에서의 환경법준수를 명하는 대통령훈령을 내려 오고 있다. 미국 대통령이 해외의 군사시설에서의 환경보호에 관심을 보인 것은 1973년 닉슨 대통령이 대통령훈령 제11752호(E.O. 11752)를 발포했을 때이다. 동훈령 3조는 “미국영토밖에서 연방시설을 건설하고 운영하는 책임을 맡은 지휘관은 해당 시설이 접수국 또는 관련 관할국에서 일반적으로 적용되는 환경오염기준을 준수하면서 운영되도록 해야 한다.” 동훈령은 해외주둔 미군기지로 하여금 접수국의 환경법을 준수하도록 명하고 있다. 그러나 1973년 당시 환경보호법령은 거의 전무하였다. 동훈령은 어느 한 구절에서도 미국의 환경기준을 적용할 것을 명하고 있지 않다.

1978년 카터대통령은 대통령훈령 제12088호를 공포하였다. 미국연방정부는 미국의 환경법령을 충실히 준수할 것을 주요 내용으로 하였다. 국방부를 포함한 모든 연방기관의 국내 활동은 사인에게 적용될 미국 연방, 주, 그리고 지방의 환경보호법령을 준수해야 한다고 명하였다. 해외주둔 연방기관에 관하여 동훈령은 대통령훈령 11752에 정한 방침을 유지하였다. 즉 해외에 활동하는 연방기관은 접수국의 일반적인 환경기준을 준수할 것을 명령하였다.<sup>5)</sup> 그리고 이와 더불어 빠져나갈 수단을 마련하였다. 즉, 해외에 주둔하는 연방시설은 접수국의 환경보호기준을 준수하여야 하는데 그러한 기준들이 접수국에 의해 자국의 민간경

5) “The head of each Executive agency that is responsible for the construction or operation of Federal facilities outside the United States *shall ensure* that such construction or operation complies with the *environmental pollution control standards of general applicability* in the host country or jurisdiction.” E.O. 12088 at paras. 1-801, Phelps, 53 재인용. 동 훈령은 미군이 주둔국의 환경법에 의해 직접 규율되도록 한 것이 아니라 추가적인 시행규칙이 필요한 것 (shall ensure)으로 볼 수 있다.

제시설 또는 군사시설에 일반적으로 적용된 경우에 한하여 해외주둔연방시설이 그러한 기준을 준수하여야 한다고 하였다. 다시 말하면, 해외 군사접수국의 환경법을 모두 따라야 한다는 것이 아니라 접수국내에서 국가기관 및 일반시민을 상대로 실제로 적용되고 있는 환경법만을 준수하라는 것이다. 대통령훈령 제12088호의 발령으로 미국의 국내환경정책과 해외주둔기지에서의 환경정책이 확연히 달라지게 되었다.

1979년 카터대통령은 대통령훈령 제12114호를 공포하였다. 동명령은 미국연방정부가 해외에서 행하는 결정에 있어서 NEPA와 비슷한 환경영향평가를 할 것을 명하고 있다. 동명령은 NEPA의 문언을 그대로 베낀 것은 아니었고 단지 그 취지가 같았다. 잠재적인 환경영향의 종류에 따라 NEPA와 비슷한 환경영향평가를 요건으로 하여 결정권자들은 환경영향평가서를 작성하도록 하고 있다.

대통령훈령이나 의회의 입법은 자동으로 국방부의 제도로 되지 못한다. 상위법령은 국방부훈령(DOD Directive)이나 국방부지침(Instruction)을 통해 구체화되고 또 그 밖의 하급기관의 지침으로 구체화되어야 한다. 이러한 국방부훈령, 지침, 또는 하급부대 지침들(예, Department of Navy Instruction)은 전적으로 국방부내의 지침에 불과하다. 이러한 규정들은 다른 일반 행정청이 행정절차법의 기준에 따라 행하는 행정입법과는 완전히 다르다. 국방부의 이러한 환경지침들은 공공의 의견을 수렴하거나 논평의 대상이 되지 않는다. 그리고 국방부는 위와 같은 국방부내의 환경지침을 제정하면서 환경부나 국무부와 같은 다른 외부부서와 협의할 것도 요청되지 않는다. 행정절차법은 국방부훈령 등의 행정규칙을 만드는데 적용되지 않는다. 왜냐하면 이러한 지침들은 국방부내에서의 활동에 대하여 적용될 뿐 일반 대중에 대해 널리 적용되지 않기 때문이다. 제정절차에 있어서의 이와 같은 차이는 해외에서 적용

될 국방부의 환경보호기준은 환경청에 의해 국내에서 마련되는 환경기준과 같은 정도의 심사를 거치지 않게 된다는 점에서 중요하다. 국방부의 이와 같은 행정규칙 제정절차에는 시민의 참여 기회가 인정되지 않는다.

### 3. FGS/OEBGD의 주요 내용 및 집행상의 문제점

오랜 기간 대통령훈령 12088과 접수국 환경보호기준과 관련하여 국방부내에서 아무런 조치도 행해지지 않았다. 1980년대 중반 미 회계감사국(General Accounting Office, GAO)이 하원 정부운영위원회(House Committee on Government Operations) 환경, 에너지 그리고 자원 소위원회(Subcommittee on Environment, Energy and Natural Resources)의 요구로 행한 감사에서 국방부 환경계획관리의 심각한 문제점들이 드러났다. 미 회계감사국은 1986년과 1988년에 제출한 보고서에서 해외주둔 각 부대는 유해폐기물의 저장과 폐기처분에 있어서 적용할 기준이 혼란스럽다고 보고하고 있다. 미 회계감사국은 이러한 혼란의 이유를 유해쓰레기관리에 있어서 미국법을 적용할 것인지 주둔국법을 적용할 것인지에 관하여 명확한 국방부지침이 없다는 점, 미 국방부에 의해 작성되는 지침들이 일관되지 못하다는 점, 그리고 주둔국법에 관한 정보가 제한되어 있다는 점 등에서 찾고 있다. 일선부대의 환경외교관들은 상급부대로부터 일관된 지침을 받고 있지 못하다는 것이었다. 미 국방부는 대통령훈령 12088호와 12114를 집행하기 위한 보다 종합적인 계획을 작성하는 것이 필요했다. 미 연방의회는 최종적으로 이 문제를 국가안보권한법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year

1991)에서 다루었다. “국방부장관은 미국영토밖에 위치한 군사시설에 적용할 환경정책을 수립하여야 한다. 국방부장관은 당해 환경정책이 해외시설에 파견된 군대와 민간 군무원들의 건강과 안전을 적절히 보호할 것을 분명히 고려해야 한다.”<sup>6)</sup>고 명하였다. 위 의회의 명령은 미국 영토 밖의 미국민의 안전에 관심이 있을 뿐 국제 환경보호에 관심을 보이고 있지 않음을 보여주고 있다.

의회의 주문에 대하여 국방부는 1991년 국방부훈령 6050.16<sup>7)</sup>을 마련하였다. 이 것은 1996년 국방부지침 4715.5<sup>8)</sup>에 의해 대체되었다. 국방부훈령 6050.16과 국방부지침 4715.5는 미군이 현재 해외주둔시설에 적용될 환경기준을 설정하는 밑그림이 되고 있다. 동지침은 일반적으로 적용되는 환경오염기준을 제시하고 있다. 이에 따라 국방부는 해외주둔미군에 적용할 최소한의 환경기준을 작성하였고 이는 해외환경규정집(Overseas Environmental Baseline Guidance Document, OEBGD)에 구체화되었다. OEBGD는 1991년 처음 만들어 졌는데 미국 영토 내에 있는 군사시설에 일반적으로 적용되는 환경기준을 고려하여 만들었다. 미국의 국내환경기준을 고려하긴 하였지만 국내기준을 문자 그대로 도입한 것은 아니었다. 명백히 OEBGD는 해외에서 보다 넓은 융통성을 부여하기 위한 방향으로 만들어 졌다. OEBGD는 의회가 영토밖 적용을 명백히 언급한 사항에 대해서만 그대로 도입하였다. OEBGD는 대기오염물질배출, 식수기준, 폐수기준, 유해물질, 유해폐기물, 일반폐기물, 의료폐기물, 유류 등 화학제품 등에 관한 기준을 마련해 놓고 있다.

6) Pub.L.No. 342, P(b)(1), 104 Stat. 1485, 1537-1538(1990), Carson, 77에서 재인용.

7) DoD Directive 6050.16. DoD Policy for Establishing and Implementing Environmental Standards at Overseas Installations.

8) DoD Instruction 4715.5. Management of Environmental Compliance at Overseas Installations

FGS는 일반적으로 19개의 장으로 구성되고 오직 약간의 세부사항만 개별 접수국의 환경법에 따라 달라질 뿐이다.<sup>9)</sup>

미군이 주둔하고 있는 각국의 미군 환경집행기구(DoD Environmental Executive Agents, EEA)는 최종적용기준(Final Governing Standards, FGS)를 작성하도록 하였다. EEA는 접수국에서 실제로 정부와 민간에 집행되고 적용되는 환경기준을 검토하고 OEBGD의 기준을 비교하고 어느 기준이 보다 환경보호적인가를 결정하고 보다 환경보호적인 기준을 선택하여 최종적용기준(FGS)을 작성하여야 한다. EEA에 의해 간행되는 FGS는 접수국의 미 군사시설이 준수해야 하는 유일한 환경보호 기준이 된다. FGS가 만들어지지 않은 국가에서는 OEBGD가 기준이 된다. SOFA 또는 기타 양자조약이 별도로 정하고 있지 않는 한, 해외주둔미군은 주둔하는 각 국가 FGS에 따라야 한다. 그러나 FGS는 해군 선박이나 공군 군용기, 군사시설 밖에서 행해지는 훈련, 군사충돌지역, 또는 정화복구작업에 적용되지 않는다.<sup>10)</sup>

EEA는 주둔국가내에서 환경기준을 집행하고 감시하는 역할 또한 맡고 있다. EEA는 FGS를 만들뿐만 아니라 매년 그것을 검토하고 필요한 경우 유권해석을 하고 업데이트하는 역할을 한다. FGS를 업데이트할 필요는 OEBGD나 접수국의 환경기준이 상당히 변경된 경우에 발생한다. 그러나 EEA는 주둔국의 법이 개정될 때마다 FGS를 개정해야 할 의무를 지는 것은 아니다. OEBGD의 최근 개정은 2000년 3월 15일에

9) 일반적인 19개의 장은 다음과 같다.

1. 전문 2. 대기배출 3. 음용수 4. 폐수 5. 유해물질 6. 유해폐기물 7. 고형폐기물 8. 의료폐기물관리 9. 석유와 윤활유 10. 소음 11. 농약 12. 사적과 문화재 13. 자연자원과 멸종위기종 14. BCBs(Polychlorinated Biphenyls) 15. 석면 16. 라돈 17. 납함유 페인트 18. 누출방지와 대응계획 19. 지하저장탱크

10) Environmental Governing Standards, USFK, 1-1 Applicability.

이루어졌다.<sup>11)</sup> 한국에 주둔하고 있는 미군 사령부는 1997년 7월 15일 한국에 주둔하고 있는 미군부대에 적용할 FGS로서 환경지배기준 (Environmental Governing Standards, EGS)을 만들었다. 편제는 위의 19개장의 순서로 만들어졌다.<sup>12)</sup>

FGS는 또한 폭넓은 적용배제조항을 두고 있어 미군당국이 환경법규의 적용을 회피할 수 있는 가능성을 넓게 인정하고 있다. 한국의 EGS를 예로 들면 “군사활동과 시설은 동 EGS로부터 적용을 회피하거나 배제를 할 수 있다. EGS의 적용이 당해 군사작용을 심각하게 저해하거나, 한국과의 관계에 부정적인 영향을 야기하거나, 또는 해당목적에 위해 현재 마련되지 못한 막대한 자금의 사용이 요청되는 경우에 EGS의 적용을 회피할 수 있다.”고 규정하고 있다.(EGS 1-14 Waivers) 현행

- 
- 11) 이와 같이 FGS는 개정이 수시로 이루어질 수 있고 개정(amendments)에 있어 연방 행정기관의 법령제정이나 의회의 입법에 구속되지 않는다. 이는 미국의 연방법률이 개정되는 것보다 신속하게 현실에 맞게 고쳐질 수 있다는 것을 의미한다. 그러나 이러한 점은 진정 환경을 보호하기보다는 군사행동을 지원하는 방향에 더 치우치게 할 가능성이 있다. 특히 현행제도가 미국의 환경법을 엄격하게 준수하여야 한다는 요청과 미국의 군사활동과 환경외교를 병행하게 할 수 있도록 미국의 환경정책이 보다 유연해야 한다는 요청사이에 양다리를 걸치고 있는 형세에서 현행 환경보호규정체제는 대통령과 의회의 요구에 취약한 면을 보이게 된다.
- 12) 동문서는 국방부지침 4715.1(1996.2.24), 해외환경기초기준문건(OEBGD 1992), 국방부훈령(1996.4.22) 등의 문건을 토대로 만들어졌다. OEBGD의 규정과 마찬가지로 EGS도 “환경보호과정은 역동적이고 모든 지위의 공직자들은 환경보호 기준을 자주 검토하고 업데이트해야 한다. 주한 미군은 오염예방과 환경보호와 환경기준적용의 최일선에 선다. 모든 지휘계통의 행정절차는 현존하는 환경지침들을 신속하게 적용할 수 있도록 구성되어야 한다.”(EGS 1-7 Strategy)환경보호의 최일선에 서서 최신 환경기준을 적용한다고 하고 있으나 위에서 지적한 바와 같이 실제 미국의 해외주둔기지에서의 환경기준은 미국내 환경기준과 다르므로 이중기준을 가지고 있다는 비판을 면치 못하며 해외에 적용되는 환경기준이 미국내에 적용되는 환경기준보다 훨씬 관대하다는 점 또한 지적되지 않을 수 없다. 미군당국은 이와 같은 이중기준의 적용을 외국의 주권존중, 군사상의 필요, 외교적 고려 등에 그 근거를 들고 있으나 이는 설득력이 별로 없다.



EGS는 환경감시의무나 공공에의 보고의무를 부과하지 않고 있고, 시민에 의해 범집행을 할 수 있는 수단을 보장하지 않고 있는 등 미국내의 환경기준에 크게 못미치고 있다.

해외에서 미군이 환경지침을 적용 준수하는지를 감시하는 일은 매우 복잡하고 어려운 일이다. 현재 국방부의 환경정책은 각 부대의 자체감시(self-monitoring)의 방법을 채택하고 있다. 환경정책준수는 현재 국방부의 다른 모든 행정사항을 통괄하는 일반행정조직체계에 의해 감시되도록 되어 있다. 국방부내에서 행해지는 자체감사와 시설검사등을 이용한 자체감시체계로 되어 있다. 국방부내 육해공군은 각기 3년에 한번씩 각 군내에서 감사를 벌인다. 환경법적용에 관한 심사 또한 국방부 감찰부(DOD Inspector General's Office)에 의해 수행된다. 동활동은 지역경찰조직내의 자체 감찰부처럼 작용한다. 동기관은 군지휘계통밖에서 그 조직을 평가하는 임무를 수행한다.

내부감사나 조사를 통해 환경정책을 따르지 않은 사실이 드러나면 해당시설은 위반행위를 시정할 기회를 부여받는다. 얼마나 잘 그리고 신속하게 문제가 시정되었는지 여부는 해당시설사령관 업무수행보고나 적성보고(fitness report)에 종종 반영된다. 어느 시설이 조사를 불성실하게 수행하면 해당 시설의 사령관은 그 시설의 책임자에 관해 부정적인 적성보고를 받게 되고 승진결정에 반영하게 된다. 이와 같이 인사고과에 환경기준 준수여부를 반영함으로써 환경요건을 올바르게 준수하고 법적용을 하도록 동기부여가 될 수 있다. 심각한 환경정책위반은 징계사유에 해당하여 당사자가 현직에서 면직조치되는 행정처분을 당할 수도 있다.

그러나, 환경법의 불준수를 형사적으로 처벌하는 기제를 마련하고 있지 않은 것은 문제로 지적되어야 한다. 미국내에서는 환경침해 행위가

형사적으로 보다 쉽게 처리된다. 국방부에 근무하는 민간 피용인들은 법무부 또는 지방정부 검사들에 의해 피소될 수 있다. 군내부의 위반자들은 군사형사절차에 의해 처벌된다. 미 통일군사재판법(The Uniform Code of Military Justice) 제 92조는 명령불복종이나 의무태만에 대하여 처벌하고 있다. 미국내에서 적용되는 국방부지침들은 명백히 환경기준을 준수할 의무를 부여하고 있다. 이와 대조적으로 OEBGD나 FGS는 환경기준 불준수에 대해 형사처벌을 규정하고 있지도 않을 뿐만 아니라 환경기준 준수를 통일군사재판법 제92조 상의 의무로 볼 명백한 증거를 만들고 있지 않다.

그 결과, 해외에서의 환경위반에 대한 형사재판권은 보다 복잡한 형국이다. 해외에서의 형사처벌은 위반자가 군인인지 아니면 국방부소속 민간 근무원인지에 따라 달라진다. 미국의 형사관할권을 해외에 파견된 군에 최대한 실현하려는 국방부의 정책과 환경위반에 대하여 대응하려고 쏟아지는 접수국에 대한 점증하는 압박 사이에 고유한 긴장이 존재한다. SOFA는 미국의 형사관할권을 극대화하는 정책방향으로 해외에서의 형사관할권의 문제를 해결하고 있다. 미 국방부는 군병사나 근무원을 접수국에 형사소추를 위해 넘겨주기를 원하지 않는다.<sup>13)</sup> 이론상 미군병사는 통일군사재판법에 의거 미국에 의해 형사소추될 수 있지만 국방부 소속 민간인은 군사재판법에 의거 소추되지 않는다. 그렇다면 국방부소속 민간인에 의한 환경범죄는 어떻게 미국당국에 의해 처리될 수 있는가? 미국의 연방형사법을 미국영토밖에 적용하는 것은 기대하기 어렵다. 그렇다면 미 국방부소속 민간인에 의해 범해진 환경범죄에

13) 대부분의 SOFA 규정은 일반적으로 “공무수행중에 작위 또는 부작위로 발생한 위법행위에 대하여 미국의 군사법의 적용을 받는 모든 사람에 대하여 미국이 일차적인 재판관할권을 갖는다”고 규정하고 있다.

대해서는 형사처벌을 할 수는 없고 단지 행정조치를 통해 처리될 수 밖에 없는 한계를 갖는다고 하겠다.

이러한 문제에 관하여 FGS나 OEBDG는 언급하고 있지 않다. 이러한 문건들은 해외에서 발생하는 환경위반에 관하여 소속군인을 처벌하는 것 또한 어렵게 만들고 있다. 국내적으로 환경의무위반은 UCMJ 제 92조에 의거 의무태만을 이유로 형사처벌될 수 있다. 의무의 존재는 일반적으로 공식적인 국방부규정에 의해 증명된다. 국방부규정은 의무의 내용을 규정하고 의무의 수행을 실패하는 개인은 UCMJ에 의거 형사소추의 대상이 된다는 점을 기술하고 있다. OEBDG나 FGS는 의무의 확립을 부인하는 보일러조항을 두고 있어 과연 동 규정들이 소속군인들에게 의무를 부과하고 있는가에 관하여 불리한 증거로 사용될 수 있다. “이 문서는 미국, 국방부, 기타 다른 행정부처에 대하여 법집행을 할 수 있는 권리나 의무를 창설하지 않는다. 또한 개인에 관한 주의 또는 행동의 기준을 창설하지 않는다.”<sup>14)</sup> 동 규정은 애초에 과실에 기한 민사소송을 방지하기 위한 조항으로 삽입되었으나 결과적으로 형사소추까지 가로막는 규정으로 사용되게 되었다. 이와 같은 입법상의 미비는 해외에서의 환경위반에 대한 형사제재를 어렵게 함으로써 해외주둔지역에서의 환경법 체제를 심각하게 취약하게 만든다.

이러한 입법상의 미비로 해외에서의 환경에 관한 위법행위들은 형사적으로 처벌되지 않는다. 위반한 민간인과 군인은 부정적인 업무수행평가와 같은 행정적인 징계절차를 통해 징계를 받을 뿐이다. 이러한 집행

14) “This document does not create any rights or obligations enforceable against the U.S., DoD, or any of its services or agencies, nor does it create any standard of care or practice for individuals.” OEBGD at 1-3, Environmental Governing Standards for USFK, 1-3.

수단의 불비는 해외 환경보호체재를 심각하게 약화시킨다.

#### 4. 오염지역의 정화에 관한 국방부정책

1990년 미연방의회는 국가안보권한법(National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1991)에서 국방부로 하여금 해외주둔기지에 적용될 정화에 관한 정책을 수립할 것을 명하였다. 정책을 수립함에 있어 국방부장관은 적용될 국제조약, 기지의 사용관계, 국방부담의 상호 비율, 그리고 수용능력 등을 고려하도록 하였다. 그러나 의회가 늘 그러하듯, 의회는 자금지원을 하지 않고 이러한 명령을 내렸다. 사실 의회는 해외주둔 군사기지에서의 환경복구에 자금을 지원하는 것을 명백히 회피하였다. 상원의 법안과 하원의 법안 모두 이러한 의회의 취지를 보여주었다. 상하원 모두 국방부로 하여금 해외주둔기지에 잔존 가치를 받아내도록 하였다. 상원의 법안에 따르면 “어떠한 일이 있어도 미군이 부담하는 환경정화비용이 폐쇄되는 기지의 잔존가치를 넘어서는 안된다”고 하였다. 그러나 동 규정은 생략되었다. 왜냐하면 의원들은 미군의 사용에 제공된 부대의 환경정화는 주둔국가의 책임이라고 믿었기 때문이다. 하원 예산위원회 역시 국방부로 하여금 해외에서 폐쇄되는 기지의 복구를 위한 노력과 계획을 보고하도록 하였고 접수국의 지원을 받을 방안을 분석해 보도록 하였다.

이에 대해 미 국방부는 일련의 공식서한을 통해 폐쇄대상인 군사시설 및 기지에서 발생한 과거의 오염에 대한 정화의 문제를 언급하였다. 미 국방부장관은 1992년 정책서한(SECDEF MSG 131758Z Jan 92, DOD Policy and Procedures for the Return to Host Governments of

Overseas Sites and Facilities)과 1993년 정책서한(DOD Policy and Procedures for the Realignment of Overseas Sites, SECDEF MSG 142159Z DEC 93)을 내었고 1998년도에 비로소 국방부지침의 형태로 만들어 졌다.(DODI 4715.8 Environmental Remediation for DoD Activities Overseas) 그러나 재원이 마련되지 않은 관계로 의회의 지시를 수행하기 위한 정화기준의 수립에 있어서는 오늘날까지도 논란의 대상이 되고 있다. 1993년 정책서한에서는 폐쇄될 예정인 해외기지에서의 과거오염의 정화문제가 다루어졌다. 국방부의 정책은 미군의 활동으로 이미 알려진 급박하고 심각한 인간의 건강과 안전에 대한 위협이 야기된 경우 복구를 위해 신속하게 대응할 것을 명하고 있다. 이미 알려진 인간의 건강과 안전에 미칠 급박하고 심각한 위협을 제거하기 위해 필요최소한 정도 이상 유지, 수리 또는 환경복구를 위해 미국의 자금을 사용하지 말 것을 명하였다. 정화에 대한 미국의 정책은 미군이 철수할 예정인 시설의 잔존가치와 정화비용을 상계하는 것을 목표로 하고 있다. 이것은 마치 상품의 가결할인과 같은 것을 의미한다. 일반적으로 미군이 해외주둔부대를 폐쇄할 때 접수국은 미군에 의해 창출된 가치상승에 대하여 지불하도록 하는데 현재 미국의회의 재정지원이 없는 상황에서 미국방부는 미군이 돌려받을 금액을 정화에 소요될 비용에 충당한다는 방침을 세우고 있는 것이다. 그렇다면 미국방부는 폐쇄되는 기지에서 나타난 부대운용에 즉각 영향을 미치거나 이미 알려진 급박하고 심각한 인체에의 위협이 드러난 경우의 정화복구에 대해서만 자금지원을 한 셈이 된다.

국방부지침 4715.8은 군사시설이나 기지를 반환할 때나 국방성이 보유하고 있는 시설 및 기지내에서 또는 국방부의 활동에 의해 외국에서 발생하는 환경오염의 정화복구에 적용된다. 그러나 동지침은 FGS나

OEBGD에 의해 복구가 요청되는 경우나 군사충돌 지역이나 평화유지 사명을 수행하는 지역에서는 적용되지 않는다. 동지침이 1993년지침과 다른 점은 지역사령관에게 복구에 자금지원을 할 것인지 여부를 결정함에 있어 폭넓은 재량권을 부여하고 있다는 점이다. 지역사령관은 국방부의 환경집행기구와 협의하여 임무수행에 필요하거나 인간의 건강과 안전을 보호하기 위해 필요하거나 접수국과 체결한 국제조약의 내용을 이행하기 위해 필요한 정화조치를 수행할 수 있다.

OEBGD와 FGS는 지하저장탱크로부터 발생하는 누출문제에 대하여 초기대응에 관하여 매우 제한적인 규율만을 두고 있다. 국방부지침 4715.8은 이러한 초기대응 이후의 복구조치에 관한 지침을 주고 있다. 동 지침은 해외의 군사시설이나 그 주변지역의 누출에 대해서 적용되고 국방부소속 차량에 의해 발생한 시설밖 누출에 예외적으로 적용된다. 주된 목표는 인간의 건강 생명 그리고 환경에 미칠 급박한 위협을 제거하는데 있다. 누출에 대하여 적절한 대응의 수준에 대해서는 기준을 제시하지 않고 있다. 유일한 요건은 공중의 건강과 복리가 적절하게 보호될 수 있도록 하라는 것이다. 누출에 대한 대응은 주둔국 당국과 협력하여 이루어지도록 하고 있다. 그러나 접수국 당국은 보호의 정도를 좌지우지 할 수는 없다.

“별도의 국제법적 의무나 정치적 필요가 없다면, 접수국이 해당 미군 당국이 적절하다고 생각하는 것보다 엄격한 대응조치를 요구한다면 해당 미군당국은 접수국이 원하는 수준의 대응을 할 의무가 없다. 우리는 차라리 접수국 당국으로 하여금 그들이 원하는 대응조치를 하도록 하거나 자금을 제공하도록 초대하거나, SOFA가 정한 클레임조항을 활용하거나, 오염사실을 반환하는 기지의 잔존가치와 상계하는 방법을 사용할 것이다.”

국방부는 누출에 의해 오염된 지역을 누출이 없었던 상태로 돌려 놓을 것이 요구되는 것이 아니고 단지 인간의 건강과 안전에 대한 급박한 위협만을 제거할 것이 요구되는 것이다. 미군에 의해 오염된 지역에 대한 정화에 미국의 입장은 주둔국 시민에게 미국에 대한 반감을 크게 야기한다. 미국방부의 정화에 관한 이와같은 정책은 의회가 누출 대응 정화조치에 대하여 추가적인 기금을 제공하지 아니 하였기 때문이다. 정화를 위한 모든 비용은 군사시설의 일반운영예산으로부터 나온다.<sup>15)</sup> 해외에서의 환경보호체제에 대한 자금측면의 부족함은 의회에 그 책임이 있다. 국방부는 적절히 환경보호를 수행할 기금이 주어지지 않았다. 적절한 자금없는 가운데 일선 부대의 지휘관들과 환경집행기관(EEA)는 환경보호정책이 담고 있는 모호한 규정들을 이용하여 책임을 회피함으로써 비용을 절감할 수 밖에는 없다.

#### IV. 해외주둔지역에서의 환경영향평가

대통령훈령 제12114호는 1979년 3월 30일 국방부훈령 6050.7<sup>16)</sup>에 의해 보다 구체화되었다. 동국방부훈령은 주요용어에 대한 정의규정을 담

15) 의회는 국방부의 정화활동에 대한 기금마련에 중대한 영향을 미친 세가지 조치를 취하였다. 1995년 의회는 국방부가 요구한 것보다 4억달러나 적게 예산배정을 하였고 배정된 예산에서 다시 3억 달러를 취소하였다. 1996년예산에서는 국방부가 요구한 것보다 2억달러나 적게 예산배정하였다. 각각의 경우, 국방부 시설들은 의회의 이러한 조치와 국방부의 지침에 따라 예산사용의 우선순위를 변경하였다.

16) DOD Directive 6050.7 Environmental Effects Abroad of Major Department of Defense Actions

고 있고 영향평가의 절차와 서류작성의무 등을 규율하고 있다.

환경영향평가를 처음 고려하게 될 사람은 일선부대의 법무장교(the Staff Judge Advocate)이다. 일선부대의 법무장교는 법과대학을 마친후 2, 3년이 지나 환경법 실무에 경험이 없는 햇병아리 장교인 경우가 일반적이다. 동 법무장교는 흔히 수천마일 떨어져 있는 곳에 위치한 지역 사령부의 환경집행기관(Environmental Executive Agent)로 지정된 기관의 법무장교의 지시에 의존하게 된다.

SJA가 참조하게 되는 정책지침은 대통령훈령 12114와 국방부훈령 6050.7을 구체화한 육해공군의 세부지침이다. 해군을 예로들면 OPNAVINST 5090.1B<sup>17)</sup>이다. 해외주둔지에 적용할 특정 환경지침은 지역FGS이다. 각 지역의 FGS상의 환경평가에 관한 지침은 대통령훈령 12114호와 국방부훈령 6050.7이다.

동훈령에 따르면, 환경영향평가가 필요한 단위사업을 규율하고 있다. 미국의 지리적 경계밖의 환경에 중대한 영향을 미치는 주요 연방활동들에 적용되며 다음과 같은 자원에 중대한 영향을 미치는 연방활동을 특별히 예시하고 있다. 1) 지구의 공동재산, 2) 미국연방기관 활동에 가담하거나 관련되지 않은 외국의 환경, 3) 미국이 규율하는 독성 또는 방사능 물질을 사용함으로써 외국의 환경에 영향을 미칠 때, 4) 미국의 대통령 또는 국제 조약에 의해 보호하기로 한 국제적으로 중요한 생태자원. 이러한 종류의 연방활동들은 별개의 평가절차가 요구된다. 해외환경영향서면(Overseas Environmental Impact Statements, NEPA상의 EIS와는 다름), 환경연구(Environmental studies), 환경리뷰(Environmental reviews)들이 그것

17) OPNAVINST 5090.1B, Environmental and Natural Resources Program Manual, Chapter 18, Overseas Environmental Compliance Ashore and Appendix E Environmental Effects Abroad of Major Navy Actions.



이다. 동훈령은 또한 수많은 예외와 제외항목을 포함하여 연방기관이 해외에서 이러한 환경영향평가를 생략하는 것을 허용하고 있다. 동훈령이 예외로 정하고 있는 것은 매우 방대한 것이다. 이러한 예외규정은 미국내에 적용되는 NEPA에서는 찾아 볼 수 없는 것이다.

다음과 같은 활동은 위 환경영향평가절차의무로부터 제외된다.

i) 미국영토외의 환경에 중대한 영향을 미치지 않는 활동이라고 행정청이 결정할때

ii) 대통령에 의해 취해진 활동

iii) 무력충돌이 발생한 상황에서 취해진 행동으로서 미국의 안보 또는 이해관계가 관련되었고 대통령이나 내각 장관의 지휘에 따라 취해진 활동

iv) 정보활동과 무기거래

v) 수출면허 또는 허가 또는 수출승인 그리고 핵 관련 활동들, 단 외국에 핵발전 또는 원자력에너지법상에 규정된 활용시설, 또는 핵폐기물관리시설을 제공하는 행동은 제외.

vi) 국제회의와 국제기구에서의 투표와 그밖의 활동들

vii) 재난과 긴급 구호 활동

위에 구체화된 예외사유에 더하여 국방부는 긴급사태, 예외적인 대외정책과 국가안보 및 기타 특별한 사유가 있는 경우 추가적인 예외를 인정할 수 있다. 이와 같은 추가적인 예외의 경우, 당행정청들은 미국 부부와 환경질위원회와 협의하여야 한다.

환경평가절차를 요하는 경우는 주요 연방활동이 미국영토밖에서 환경에 심각하게 영향을 주는 경우이다. 환경평가가 요구되는지 여부는 “주요 연방활동”과 “심각하게 영향을 주는”의 개념이 핵심적인 쟁점이 된다. 그

러나 각종 지침 어느 구석에도 “심각하게 영향을 주는”의 개념을 정의하고 있지 않다. 군 당국의 활동이 심각한 영향을 미치는지 여부는 해당부대의 지휘관이 해당부대 법무장교와 해당지역의 환경집행기관과 협의하여 결정할 수 밖에 없다. “주요활동”의 개념은 “시간, 돈, 그리고 자원을 막대하게 투자하고 광범한 지리적 범위에 걸쳐 환경에 영향을 주거나 상대적으로 좁은 지리적 범위에 막대한 환경영향을 미치는 활동과 과거에 이미 분석된 환경영향과 현저히 다른 활동”을 말한다. 환경영향이 미치는 지역과 행동의 종류에 따라 준비되어야 하는 문서의 종류가 달라진다. 이른바 해외환경영향분석(Overseas Environmental Impact Statement, OEIS), 환경연구(Environmental Study, ES), 또는 환경리뷰(Environmental Review, ER) 등이다. OEIS가 가장 종합적인 환경평가서이며 지구공동자산(the Global Commons)이나 미국의 영해밖에 위치한 배타적 경제 구역에 심각한 위해를 야기할 행동들에 요청되고 또한 해외환경평가나 해외 유형화된 예외에 기초하여 배제될 수 없는 심각한 위해를 야기할 행동들에 대해 요청된다. ES와 ER은 외국이나 보호되어야 할 지구자원에 심각하게 영향을 줄 활동에 요청된다. OEIS, ES, ER은 요구되는 내용과 그 환경평가의 깊이에 의해 구별된다. OEIS는 가장 종합적이며 ER은 가장 범위가 좁다. OEIS는 다음과 같은 내용들을 다룸으로써 계획된 주요활동이 환경에 미칠 영향을 정확하게 논의하게 된다.

- (1) 제안된 행동의 목적과 필요에 대한 고려;
- (2) 영향을 받는 환경의 심사;
- (3) 당해 제안이 채택될 경우에 회피할 수 없는 부정적인 환경영향의 기술;
- (4) 제안된 계획에 대한 대안 (계획을 시행하지 않는 것 포함);

- (5) 환경에의 위해를 회피하기 위하여나 달리 환경을 개선할 취해진 활동들;
- (6) 다른 참가국들, 주체 또는 기구들에 의한 환경고려와 활동들

OEIS와 그 범위에 있어 비슷하지만 ES는 주요연방활동이 미칠지도 모를 환경영향의 평가를 포함한다. 그리고 ES는 국방부가 다른 국가들이나 미국이 회원으로 가입한 국제기구 또는 조직과 함께 작성한다. ER은 미 국방부가 다른 연방행정부서와 협의하여 단독으로 작성하며 제안된 연방활동의 주요 핵심환경쟁점들을 요약조사하게 된다. 이것은 접수국의 외국정부의 참여를 포함하지 않는다.

평가절차에 있어 중요한 예외이자 비판의 대상이 되고 있는 것이 접수국이 연방활동에 참여하는 경우 환경평가가 요구되지 않는다는 규정이다. 이 예외조항은 미국의 외교적고려를 이유로 한다. 미군과 접수국이 참여하는 합동 활동에 있어 미국 인력과 함께 활동하는 접수국에 대하여 미국의 환경평가를 강요하는 것은 접수국의 주권을 침해할 소지가 있다는 것이다. 동시에 동일한 활동에 대하여 두 개의 기준을 적용하는 것은 적절하지 못하다는 현실적 고려도 이유로 제시된다. 따라서 이 경우에는 해당 국가의 환경영향평가법이 적용된다. 동 규정은 특히 개발도상국에 있어서 문제가 된다. 왜냐하면 개발도상국은 환경평가 규정이 아예 존재하지 않거나 거의 없기 때문이다. 이러한 경우 미국의 환경기준을 적용할 것을 제안하는 것이 보다 책임있는 행동일 것이다. 접수국은 미국의 이러한 제안을 원한다면 거절할 수 있도록 함으로써 주권을 보호할 수도 있을 것이다. 그러나 실제 이러한 것은 현실에서 나타나지 않는다. 일선 주둔부대 지휘관과 그의 참모들의 환경외교에 관한 판단에 따라 많은 경우 결정된다.

1993년 Massey판결이 미친 파급효는 그리 크지 않았지만 NEPA와 대통령훈령 12114 사이의 차이를 크게 부각시키는 영향을 끼쳤다. 1993년 클린턴행정부는 NEPA를 미국영토밖에 적용하기 위한 정책발의를 하였다.<sup>18)</sup> NEPA와 같은 수준의 환경영향분석을 해외의 주요 연방활동에 요구하는 방향으로 대통령훈령 12114를 개정할 것을 고려하였다. 그러나 현재까지 그러한 개정은 이루어지지 않고 있다.

비슷한 목적으로 미연방의회도 연방회계감사국(GAO)으로 하여금 NEPA와 대통령훈령 12114의 차이를 분석하도록 하였다. 동 기관의 보고에 의하면 NEPA가 정한 환경영향평가 요건에 비해 대통령훈령 12114의 요건은 보다 모호하고 적용되는 활동의 범위에 있어 보다 제한적이며 분석의 범위와 참여기회의 보장에 있어 보다 제한적이라고 평가하였다. NEPA와는 달리 대통령훈령은 환경평가단계에서 작성되어야 할 문서의 유형이나 분석의 종류가 충분히 기술되지 못하였다. 더 나아가, 대통령훈령은 환경평가에 대하여 외부의 심사를 요하지 아니하였다. 외부의 심사는 행정부서간의 협의 및 감독, 시민참여와 사법심사의 과정 등을 말한다.<sup>19)</sup>

18) the Presidential Review Directive/NSC-23, U.S. Policy on Extraterritorial Application of the National Environmental Policy Act.

19) NEPA와 대통령훈령 12114의 차이점을 표로 그려보면 다음과 같다.

<u>NEPA</u>	<u>Executive Order 12114</u>
- Broad in scope	- Limited in scope
- Assessment Process detailed in Council on Environmental Quality regulations	- No Council on Environmental Quality regulations
- Evaluation of alternatives required	- Evaluation of alternatives not required
- Public involvement required	- Public involvement not required
- Interagency review required	- Interagency review not required
- Judicial review available	- No judicial review

GAO의 평가에도 불구하고 실제 국방부지침 6050.7에는 시민의 참여가 일부 보장되고 있다. 동지침에 의하면 평가서의 초안을 시민에 제공하도록 하고 45일간의 의견제출기간을 두도록 하고 있다. 동지침은 또한 의무는 아니지만 공청회를 개최하도록 권하고 있다. 그러나 이러한 규정들은 미국내에서의 공청회를 의미하며 주둔국에서 공청회를 개최할 것을 권하고 있는 것은 아니다. 공청회를 개최할 경우에도 민감한 외교관계라든가 국가책임을 부여하게 된다거나 미국이나 외국정부의 비밀이 누설되지 말아야 한다는 점, 그리고 국방의 필요성, 의미있는 정보가 공청회를 통해서 주어질 수 있는지 여부, 시간적 고려, 그리고 상업비밀의 보호 등을 고려하여야 한다고 규정하고 있다.

GAO는 NEPA를 영토밖에 적용하지 말아야 할 이유들을 정리하여 보고하였다. 첫째, 미국법을 외국영토에 적용함으로써 외국의 주권을 침해한다. 둘째, NEPA를 빌미로 대외관계와 국방정책에 관하여 소송을 제기할 수단을 열어 소송의 남발을 유발한다. 셋째, NEPA의 절차요건 뿐만 아니라 그러한 법적 분쟁은 미국의 대외관계를 해치고 대통령이 유연성을 가지고 행동할 가능성을 제한하고 국제문제의 해결을 어렵게 만들 것이다. 넷째, 해외에서 EIS를 준비하는 것은 아마도 막대한 비용 때문에 어려울 것이다. 다섯째, NEPA의 시민참여 요건을 외국에 적용할 경우, 즉 해외에서 문서를 번역하거나 공청회를 개최할 경우, 정치적으로 문화적으로 그 목적을 달성하기 어려울 것이다.

그러나 반대의 입장도 제기되었다.<sup>20)</sup> NEPA를 해외에 적용할 경우, NEPA절차는 환경과 관련하여 보다 나은 결정을 가져올 것이라는 점이다. NEPA의 요건은 만약 미국 인력이나 미국의 활동에만 적용되는 것

20) Carlson, 91.

으로 할 경우 주권침해의 문제를 야기하지 않을 것이다. NEPA의 적용은 1990년대 초 발생한 유해폐기물의 부적정 처리 문제와 같은 문제들을 방지할 수 있을 것이다. 미국환경법의 영토밖적용은 해외금융지원이나 금융절차와 관련하여 미국 연방금융관련법을 적용하는 것과 일맥상통하는 것이다. 그리고 국제활동에 NEPA와 같은 절차를 요구할 것을 규정한 Espoo 협약에 미국이 1992년 가입한 이상 NEPA를 해외기지에 적용하는 것은 이상할 게 없다.

의회는 GAO의 보고가 있는 후 아직 아무런 조치를 취하고 있지 않다.

## V. 결 론

이상에서 본 바와 같이 현재 미국 국방부가 해외주둔기지에 적용하는 환경정책은 “환경외교”(Environmental Diplomacy)수준이다. 미국의 해외주둔기지에서의 환경정책은 분명히 과거처럼 환경을 무시하고 접수국의 여론을 무시하는 오만한 태도에서는 벗어나고 있으나 그 태도는 아직도 분명한 법적 의무와 책임을 떠맡기 보다는 외교적으로 유화적인 제스처를 쓰고 있는데 불과하다. 그러나 외교적용 접근하는 만큼 미국의 해외주둔지역에서의 환경정책은 유동적이다. 보다 친환경적인 환경지침으로 변화될 수 있는 유연성도 동시에 존재한다.

미국방부가 미국 환경법의 일부분만을 사용하고 해외주둔기지에 적용되는 환경정책에 있어서는 보다 신축적인 환경지침을 만들고 적용하고 있다. 이는 미국정부가 해외주둔기지에 있어서 미국 국내의 군사시

설에 적용하는 환경법체계와 분명히 다른 태도를 취하고 있음을 통해 확실히 드러난다. 미국은 미국내의 환경법을 해외주둔기지에 그대로 적용하지 않고 해외에 있는 미국의 군사시설에 대해서는 미국내의 환경 프로그램보다 낮은 수준의 환경보호기준을 마련하여 적용하고 있다. 해외주둔지역에 적용하는 환경기준에 있어서는 수많은 예외규정과 배제 규정을 두고 있고 집행에 있어서도 강제력을 부여하고 있지 않다.

미국이 군부에 대하여 국내에서와 해외에서 각기 다른 기준을 적용한다는 점은 매우 위선적이다. 미국내에 적용되는 환경기준과 해외에 적용되는 환경기준이 다르다는 점과 더불어 해외에서의 환경복구에 관한 기준이 미약하다는 점 등은 미국의 환경보호 정책에 대한 세계각국의 불신을 야기한다.

그러나 미국의 환경법정책이 접수국의 환경법규를 준수한다는 입장인 만큼 우리나라도 군대에 적용할 환경법규와 집행절차를 마련하여 미군부대에 국내 환경법이 적용될 수 있도록 하여야 할 것이다. 그리고 한미SOFA에 환경조항을 삽입하여 미국의 원상복구의무를 인정하고 한국환경법이 일반적으로 적용된다는 규정을 두어야 할 것이다.

주제어 : 미군부대, 환경오염, 해외주둔기지, 해외환경규정집(OEBGD), 최종적용기준(FGS)

【ABSTRACT】

The U.S. Environmental Policy at  
Overseas Military Bases author

Chae, Young Geun

The U.S. Military Forces have been stationed for over 50 years in many facilities in Korea. Recently media reported releases of hazardous substances from the U.S. military bases. Illegal disposal of hazardous substances by the U.S. forces was also detected in many occasion and the news provoked anger of the local people. Environmental problems latent in the U.S. bases are abundant. The U.S. government has taken a hypocritical position on the environmental matters in the military bases. The U.S. government established strict environmental standards for the military and legal enforcement measure within the U.S. territory. On the contrary, the U.S. military does not have environmental legal enforcement regime for the overseas U.S. military bases. The U.S. takes the environmental problem in the overseas in the diplomatic point of view. As long as the diplomatic relationship between the U.S. and the host country is maintained, the U.S. will not take serious the environmental



problems in the overseas bases. The U.S. military force will abide by the environmental law of the host country as far as the local law is really implemented to the local people including the local military force. Based on this analysis of the U.S. policy, we should learn a lesson. The Korean government should establish a more strict environmental standards and enforcement regime for the military bases in general. Such a program should also contain strict cleanup responsibility of the military and detailed standards.