

반환미군기지 오염정화에 관한 환경운동진영 의견서

2006. 5. 17

1. 환경부 장관 면담 추진 배경

한·미 양국은 2004년 12월 연합토지관리계획을 통해 34개 이상의 미군기지를 한국에 반환하기로 합의했으나 환경오염정화 책임에 대한 한·미간 의견 차이로 반환 일정에 차질을 빚고 있다. 주한미군은 여러 차례의 협상에서 오염 정화 책임을 인정하지 않으며, 지상군 철수 등으로 한국 정부를 위협하는 발언을 하였다. 협상 논의는 1년 이상 진행되어 왔으나, 본격 논의가 시작된 것은 불과 2~3 개월이 지났을 뿐이다. 그럼에도 미군기지 이전사업을 조속히 마무리 지으려는 미국은 최근 “토지반환을 위한 실행계획서”를 한국 정부에 일방적으로 통보하였다.

주한미군은 반환예정인 미군기지의 환경오염이 ‘주한미군에 의해 야기되는 인간 건강에 대한 공지의 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염’(Known, Imminent and Substantial Endangerment to a human health, KISE)이 아니기 때문에 정화할 필요가 없다고 주장하면서, 지하유류저장탱크 제거·지하수오염정화 등의 계획을 일방적으로 통보한 것이다. 지하수가 정화가 필요할 정도로 오염되었다면, 그곳의 토양이 말할 것도 없이 더 심각하게 오염되었다는 것은 누구나 아는 사실이다. 그럼에도 주한미군은 토양 오염은 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염원이 아니라는 이유로 토양오염을 정화하지 않아도 된다는 억지 주장을 펴고 있다. 이는 ‘오염자 부담원칙’을 무시하는 것이다.

국제 사회가 채택하고 있는 ‘오염자 부담원칙’은 환경오염을 해결하는데 중요한 기준이며 불변의 진리이다. 만약 한국정부가 주한미군의 주장을 받아들여 ‘오염자부담원칙’을 깨뜨린다면, 이후 한국 정부는 환경정책을 집행해 나가는데 심각한 어려움을 겪을 것이다. 규제와 법의 테두리를 벗어나려는 행위가 과연 한미 관계를 존중하는 일인지 의심스러우며 한미동맹 운운하는 주한미군 사령관의 발언은 한국의 환경주권을 무시하는 것이다.

그동안 환경부는 ‘오염자부담’원칙을 지키기 위해 최선의 노력을 기울였으나, 주한미군의 태도는 변화되지 않고 있다. 이는 정부 내 다른 부처에서는 반환미군기지 환경오염 정화를 환경 문제로 바라보는 것이 아니라, 국가안보문제의 일환으로 바라보며 군사동맹의 한 부분으로 이를 해결하려는 움직임을 보이고 있기 때문으로 추정된다.

따라서 다음 주 미국 워싱턴에서 진행될 제8차 SPI를 비롯하여 앞으로 협상과정에서도 환경부의 고군분투가 예상된다. 그동안 환경부가 악조건 속에서도 고군분투 할 수 있었던 큰 힘 중 하나는 이 문제를 원칙을 가지고 해결하겠다는 환경부장관의 강한 의지였다.

이 같은 상황 속에서 새롭게 바뀐 환경부 장관에게 이 사안의 심각성을 재차 강조하여, 올바로 이 사안을 이끌어갈 수 있도록 시민사회의 지혜를 보태주고자 이번 면담을 추진하였다.

2. 반환 미군기지 환경정화에 관한 한·미간 쟁점 정리

1) 미국의 법적인 정화 책임 여부 - SOFA 해석을 둘러싼 논쟁

표 SOFA 환경관련 조항

구분 항목	주요내용	비 고
SOFA 3조 2항	합중국 정부는 자연환경 및 인간건강의 보호에 부합되는 방식으로 이 협정을 이행할 것을 공약하고, 대한민국 정부의 관련 환경 법령 및 기준을 존중하는 정책을 확인한다.	법령준수가 아닌 존중(Respect)
환경보호에 관한 특별양해각서	환경오염 정보공유 및 부대출입허용, 모니터링, 후속조치, 평가, 언론보도 등에 관한 일반적 합의사항(환경오염사고 및 반환·공여 예정 시설/구역에 대한 접근보장)	주한미군이 일으킨 인간건강에 대한 공지의 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염의 치유를 신속하게 수행
환경정보공유 및 접근절차 부속서 A	미군 반환/공여지 환경조사와 오염치유 협의를 위한 절차합의서: 3단계에 의한 환경조사 절차 및 치유협의 절차 명시	반환되는 지역에 대하여 미측이 미측비용으로 SOFA와 관련합의서에 부합하게 치유조치를 계획하여 실시

① 주한미군은 환경오염의 정화 책임이 없는가?

주한미군은 SOFA 제4조 ‘원상복구 의무가 없다’ 는 조항에 따라 환경오염에 대한 원상복구 의무가 없다고 주장한다. 보통 이 조항의 의무는 미군이 시설과 구역을 사용하는 동안 가한 “변경을 되돌릴 의무”가 양국 간의 합의에 의하여 면제되었다는 뜻이다. 그러나 변경 자체가 언제나 적법하다고 볼 수 없으며, 이런 변경 행위 중에서 한국 정부가 동의한 바 없거나, 동의한 범위를 넘어선 ‘위법한’ 변경행위가 있을 수 있다.

헌법재판소는 2001년 , SOFA는 합중국 군대에게 그 공여받은 시설과 구역을 오염시킬 수 있도록 규정한 것이 아니라고 해석한 바 있다. SOFA 제4조는 미국이 발생시킨 환경오염에 대한 책임을 규율하는 것이 아니며 미군이 필요에 따라 새로 설치한 건물과 공작물 등을 원상회복하는 것이 불가능하므로 이에 대한 원상회복의무를 면제한 것에 불과하다는 의미이다. 따라서 이 조항을 들어 주한미군이 환경오염에 대해 책임이 없다고 주장하는 것은 잘못된 주장이다.

② 한국의 토양환경보전법이 정화의 기준이 될 수 있는가?

SOFA 합의의사록 제3조 2항에는 “합중국 정부는 자연환경 및 인간건강의 보호에 부합되는 방식으로 이 협정을 이행할 것을 공약하고, 대한민국 정부의 관련 환경법령 및 기준을 존중하는 정책을 확인 한다”고 되어 있다.

2003년 한미 양국은 “반환미군기지 환경오염치유절차 합의서”(환경정보공유 및 접근절차 부속서 A)에서 언급한 바와 같이 협의를 통해 정화 책임이 발생하는 구체적인 기준을

도출하며 여기서 양국의 환경법을 고려하는 것은 당연하다. 따라서 합의의사록에서 국내법을 존중하도록 하는 부분은 협상 과정에서 국내 토양환경보전법이 구체적인 기준으로 논의될 수 있는 근거가 된다.

③ 미군이 주장하는 “급박하고 실질적인 위험”을 어떻게 해석할 것인가?

주한미군은 ‘SOFA 환경에 관한 특별양해각서’에 “합중국 정부는 주한미군에 의하여 야기되는 인간 건강에 대한 공지의 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염의 치유를 신속하게 수행하며(이하 생략)”라는 조항에 따라 “공지의 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염”에 대해서만 정화하겠다고 밝혀왔다. 그러나 어떤 경우가 급박하고 실질적인 오염인지와 “치유(정화)”의 개념 역시 모호하며, 미국 측의 주장이 확고한 정당성을 갖는 것은 아니다. 미군 내에서도 KISE를 적용하고 판단하는 기준에 대한 일관성이 없다. 미군은 2003년 12월 31일, 연합토지관리계획에 따라 최초로 공여지를 반환한 용산 아리랑택시부지(3천 평, 미군 전용 택시회사 부지)에 대한 입장을 밝혔다. 보도자료에는 “주한미군은 오염된 토양을 한국 업체와 계약하여 78m³ 상당의 오염된 토양을 소각방법으로 처리하였다. 오염된 토양을 제거한 후 토양 오염도는 한국 환경법에서 정화 기준으로 규정하고 있는 기준치의 절반가량인 약 1,000ppm 으로 측정되었다”고 밝혔다. 아리랑 택시부지의 오염된 토양은 석유계총탄화수소가 최고 11,365ppm이었다. 미군이 이 부지를 치유한 것으로 보면 KISE에 해당하는 것으로 볼 수 있는데, 아리랑택시 부지보다 석유계총탄화수소 오염도가 훨씬 더 높은 캠프 페이지(50,552ppm), 게리오웬(47,819ppm), 스탠톤(23,724ppm), 그리브스(29,072ppm), 하우스(27,901ppm)는 KISE에 해당하지 않는다는 주장은 논리적으로 맞지 않는다. SOFA 환경에 관한 특별양해각서에 미군은 한국법을 존중하도록 되어 있으며, 더욱이 미군이 밝혔듯이 ‘더 엄격한 것을 따르고 있다’면 국내법에 따라 오염을 정화할 수 있다.¹⁾

미국의 관계 환경법인 CERCLA(일명 슈퍼펀드 법)에는 정화조치가 필요한 경우를 첫째, 유해물질(Hazardous Substances)이 환경에 배출되거나 배출될 상당한 우려가 있는 경우, 둘째, 오염물질이 공공의 건강에 급박하고 실질적인 위험을 초래할 정도로 환경에 배출되거나 배출될 상당한 우려가 있는 경우로 정하고 있다.

한국의 토양환경보전법에서는 유해물질 16종이 우려기준을 넘는 경우 정화조치의 대상이 되지만, 미국의 경우 유해물질이 토양에 노출된 경우 정도에 상관없이 정화대상이 된다. 따라서 한국, 미국법 모두 유해물질이 우려기준을 넘어선 경우 정화조치가 필요할 정도로 위험이 높다고 보고 있다. 따라서 **양국 법령에서 공통으로 지정한 오염물질이 “배출”된 경우는 급박하고 실질적인 위험을 초래한다고 해석해야 한다.**

1) 월슨 대령(SOFA 환경분과위원회 미군측 위원장)은 한국 언론과 인터뷰¹⁾에서 “미국쪽 환경 규정이 엄격한 경우는 음용수에 대한 수질 관련 규정이다. 한국측의 경우 자동차의 배기가스와 관련된 규정이 더 엄격해서 이럴 경우 한국의 것을 따른다.” 고 하여 엄격한 기준을 따른다고 밝힌 바 있다.

2) 주한미군 정화 실행 계획서의 문제점

주한미군은 4월 7일, “토지 반환을 위한 계획서”를 발표하였다. 이는 반환 미군기지 정화에 관한 주한미군의 최종 입장으로 해석되며 한국 정부와 여전히 뚜렷한 의견 차이를 보이고 있어 5월 SPI 회의가 주목된다. 미국의 정화에 관한 이 계획서는 공개되지 않고 있으나 언론을 통해 보도된 것을 보면 다음과 같은 내용이 포함되어 있다.

■ U.S. Forces Korea cleanup efforts include :

- Cleaning remaining storage tanks.
- Removing underground fuel storage tanks.
- Removing all PCB materials
(polychlorinated biphenyls, a carcinogenic chemical used in electrical and heating systems).
- Removing lead and copper left in any old firing ranges.
- Removing unexploded ordnance.
- Removing refrigeration and air conditioning chemicals.
- Removing visible spills in motor pools.

(출처: 성조지 기사, 2006. 4. 9. www.estripes.com)

그런데 이번 발표에는 지금까지 협상의 쟁점이 되었던 토양 오염 정화는 포함되어 있지 않다. 토양 오염은 지하수 오염을 유발하는 원인이며, 지금까지 알려진 바에 따르면 낡은 기름탱크와 송유관 때문에 미군기지 내 토양은 많은 부분 오염되었다고 한다. 따라서 가장 심각한 토양을 정화하지 않는 것은 실질적인 오염 정화 효과를 거둘 수 없으며, 오염원을 제거하지 않았기 때문에 추가 지하수 오염까지 유발할 가능성을 남겨 놓게 된다. 주한미군은 엄청난 정화비용이 들 것으로 추정하는 토양 오염에 대한 정화 책임을 회피하고 있으며, 지하수 오염보다 더 심각하고 광범위한 토양오염이 제외된 것은 “급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염”을 치유하겠다는 미국의 주장과도 모순된다.

3. 환경 운동 진영의 주장

첫째, 환경부는 ‘오염자 부담원칙’을 실현할 수 있는 SOFA 개정 노력을 기울여야 한다. 2001년 신설된 SOFA 환경조항은 최근 반환 미군기지 환경문제와 계속 발생하고 있는 미군기지 환경오염 사고를 통해 문구가 모호하고 세부절차가 미비하여 실효성이 낮다는 것이 드러났다. 환경부는 미군기지의 환경오염 문제가 국내법, 미국법 등 어떤 제도적 장치에도 구속되지 않는 사각지대로 남겨 놓아서 안 된다. 환경부는 SOFA 개정을 위한 전문가,

여론 수렴과 미국과의 협상 노력을 기울여야 한다.

둘째, 반환 미군기지의 정화 기준을 명확히 제시해야 한다.

주한미군이 주장하는 “인체에 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염”이라는 모호한 개념을 정화 기준으로 삼는다면 협상을 원만히 진행할 수 없다. 판단 주체와 상황에 따라 그 기준이 달라질 수 있기 때문이다. 환경오염 정화 기준을 정확히 세우는 일은 협상의 기본이라 할 수 있다. 따라서 환경부는 과학적 근거를 바탕으로 우리의 명확한 정화기준을 주한미군 측에 제시해야 한다.

셋째, 합리적인 근거와 절차에 따라 협상을 진행해야 한다.

반환미군기지 대부분이 기름유출로 인해 토양이 오염되었고 지하수까지 오염이 확산되었다. 따라서 실질적인 정화를 위해서는 토양오염정화가 급선무인데, 주한미군의 실행 계획서에는 토양오염정화는 제외되었다. 토양오염을 제외한 지하수 오염만을 제거하겠다는 주한미군의 주장은 말도 안 되는 억지이다. 환경부는 주한미군의 말도 안 되는 억지를 잘 설득해야 하며, 환경부가 생각하는 합리적 근거와 절차에 대한 사회적 공감대를 형성시키는 노력을 해야 한다.

넷째, 반환 미군기지 외부로 확산된 오염에 대한 대책 마련이 필요하다.

반환미군기지의 환경오염으로 인해 미군기지 외부까지 오염이 되었는지를 조사하여, 그 대책을 마련해야 한다. 만약 이런 과정 없이 미군기지를 반환받게 된다면 기지 밖 오염은 고스란히 남게 되고, 인근 주민들은 오염이 원인이 되어 심각한 질병에 고통 받을 수도 있다. 가해자는 없고, 피해자만 남게 되는 상황이 발생하는 것이다. 따라서 반환미군기지 외부로 확산된 오염에 대해 누가 책임지고 정화할 것인지에 대한 합의가 필요하다. 환경부는 이에 대한 우리 측 협상안을 마련해야 한다.

다섯째, 해외 미군기지의 환경문제를 해결하기 위한 미국 국내 법적 근거를 마련하기 위한 한미 양국 정부의 공동 노력이 필요하다.

현재 미국 국방부가 추진하는 군기지 환경정책에는 해외 기지에서 오염이 발생하거나 해외 미군 기지를 반환할 때 발견된 오염정화 비용을 의회에 요청할 근거가 없다. 오염자 부담 원칙에도 불구하고, 해외 미군은 정화 책임을 회피하고 실질적인 정화계획을 세우지 못하고 있다. 따라서 여러 국가와 맺은 외교 관계를 고려하여 해외에서 발생하는 환경문제를 해결할 수 있는 정책 변화가 있어야 하며, 미 의회가 그 역할에 앞장설 수 있도록 외교적 노력이 필요하다.

마지막으로, 반환미군기지 환경오염의 심각성과 정화 절차와 방법 등 관련 정보를 상세히

공개해야 한다.

환경오염은 숨겨야할 비밀이 아니라 인간의 생명과 안전을 위해 사람들에게 공개해야 할 내용이다. 그러나 한·미 양국은 지금까지 이 정보를 공개하지 않고 있다. 현재 주한미군이 주둔해 있는 지역의 주민들은 미군기지가 어떤 오염원으로 어느 정도 오염되었는지에 대한 기본 정보조차 알지 못한다. 환경부는 반환미군기지에 대한 오염 조사 항목과 오염 정도를 상세히 공개해야 하며, 앞서 지적한 대로 협상안과 절차에 대해서도 적시에 정보를 공개해야 한다.

위와 같은 한국 시민사회단체의 목소리는 지난 4월 24일, ‘반환 미군기지 환경정화 촉구 사회 인사 100인 선언’을 통해 한국 국민뿐 아니라 주한미국 대사관에도 전달되었다. 특히 미국 내 강한 영향력을 갖고 있는 AFSC(The American Friends Service Committee, 미국친우봉사회)와 보스톤, 매사추세츠 같은 미국 본토 지역과 하와이 괌 비에케스 등 미국령 등의 시민, 환경 단체를 통해 여러 미국 의원들에게 전달되었다.