〈논 문〉

駐韓美軍의 環境責任과 SOFA의 後續協約* **

趙 弘 植***

序

주한미군은 여러 가지 형태의 환경오염을 야기하여왔다. 그 정도가 심하여 일반 국민의 이목을 끈 사건만 해도, 매향리 사격훈련장 소음피해사건, 한강 독극물 방류사건 등 굵직굵직한 사건들이 어렵지 않게 상기된다. 주한미군과 관련된 환경오염사건 중에서 가장 심각한 피해를 불러오는 것은 미군기지로부터 생기는 토양오염이다. 토양환경침해는 수질이나 대기환경침해와 달리, 그 오염여부를 감지하기 힘들고, 오염물질이 토양에 오랫동안 쌓여 일어나기 때문에 오염되기까지 오랜 시간이 걸리지만, 일단 오염되면 오염물질이 자연적으로 제거되지 않고 원상회복이 곤란하며, 일부 회복되는 경우라도 긴 시간과 많은 비용이 소요되고, 방치되어 지하수를 오염하게 되면 그 치유는 더욱 힘들게 된다.

미군기지로 인한 토양오염에 관심을 더욱 기울여야 하는 또 다른 까닭은 미군기지가 재편되고 있기 때문이다. 한·미 양국이 최근에 체결한 용산기지 이전협상에 따르면, 기지이전이 완료될 2009년경에 약 350만 평방미터에 달하는 방대한 토지가 우리나라에 반환되게 된다. 오염된 토양을 정화해 본 선진국의 경험에 비추어 볼 때, 우리나라가 반환될 토지의 정화책임을 부담할 경우 엄청난 처리비용을 지출하여야 할 것이다.

---

* 이 논문은 서울대학교 법학발전재단 출연 법학연구소 기금의 2004학년도 연구지원비의 보조를 받았음

** 이 글은 2003. 6. 일본 오끼나와에서 개최된 제3회 한일공동연구회 주최 심포지움, 「미국과 한일의 안전보장·인권」에서 발표한 "주한미군과 환경문제"를 수정·가필한 것이다. 이 글을 완성하는 데 있어 많은 분들이 도움을 주셨다. 한인섭 교수님은 필자를 한일공동연구회의 대회에 초대하여 필자의 관심을 촉발하셨고, 윤진수 교수님과 정인섭 교수님은 이 글을 빠짐없이 읽고 귀중한 조언을 주셨다. 조지만 조교는 이번에도 교정을 보는 데 노고를 아끼지 않았다. 이 모든 분들께 깊이 감사드린다.

*** 서울大學校 法科大學 副敎授

토양오염에 대한 구제는 오염된 토양을 정화하고 피해를 배상하는 것이다. 피해를 본 大韓民國 국민의 입장에서 볼 때 이를 달성하기 위한 최선의 방책은 美合衆國의 自發的 協助를 얻어내는 것이다. 그러나 분쟁이라는 것이 늘 그러하듯이, 분쟁에 관련된 양당사자는 분쟁에 관련된 사실관계와 이를 규율할 법에 관해 생각을 달리하기 때문에 양쪽이 수용할 수 있는 방식으로 분쟁을 해결하기는 매우 어렵다. 따라서 양자가 합의하는 방식으로 분쟁을 해결하기 위해서는 먼저 事實關係를 명백히 밝히고 規律法規를 분명히 하여야 한다.

후술하는 바와 같이 주한미군기지로부터 파생되는 환경오염에 대한 법은 불분명한 점이 많고, 이러한 불분명한 상태의 법 아래에서는 양자가 수긍하는 방식으로 문제를 해결하는 것은 불가능하다. 불분명한 만큼 다양한 해석이 가능하기 때문이다. 이와 같은 상태에서 가장 바람직한 수습책은 양자관계를 具體化하고 規律할 法體系를 명시적으로 마련하는 것이다. 이러한 **明示的 合意**에 기하여 문제를 해결할 때, 양국은 불필요한 마찰과 갈등을 피할 수 있기 때문이다. 한국은 성공적으로 이 방향으로 나아가고 있고, 이러한 선도적 움직임은 獨逸, 日本을 비롯한 미군이 주둔한 여러 나라에 시사하는 바가 크다고 하겠다.

이 글은 법리적인 쟁점에 대한 解釋學的 攻防보다는 우리 정부의 외교적 노력에 의한 가시적인 **法政策的 成果**, 즉 **SOFA의 後續協約**을 소개하기 위해 작성되었다. 이제는 적어도 환경문제에 관한 한 SOFA뿐만 아니라 이 글에서 소개되는 후속협약에 먼저 주목하여야 한다는 점을 지적하고자 하는 것이다. 이하에서는 이러한 후속협약의 의미를 되새기기 위하여 먼저 그 배경이 되는 주한미군기지의 환경오염실태(I) 및 이러한 환경오염에 관한 SOFA 규정의 불명확성을 포함한 法體系의 不確實性(II)을 각각 살펴본 다음, 이러한 문제점에 대한 韓國 政府의 對應, 그리고 이러한 한국의 經驗이 미군의 接受國에 대해 갖는 示唆点을 차례로 살펴보기로 한다(III).

Ⅰ. 駐韓美軍基地의 環境汚染 實態

한국과 미국은 한국전쟁이 끝난 후 1953. 10. 1. 새로운 침략에 공동으로 대처하기 위해 양국의 상호안전보장과 공동방위를 목적으로 한 韓美相互防衛條約을 체결하였다. 이 조약에 기해 현재 한국에는 3만 7천명의 미군이 7,445萬坪을 차지하는 93개의 미군기지에 주둔하고 있다.

그 동안 주한미군기지의 환경오염문제는 미국의 軍事基地라는 특수성으로 인해 노출되지 않고 잠복해 있었다. 주한미군기지의 환경오염실태에 관해서는 미군이 조사·발표한 바 없고, 한국정부도 조사할 기회를 갖지 못했다. 그러나 최근 미군기지 施設의 老朽化로 인해 환경사고가 빈발하면서 지방자치단체 및 민간환경단체 주관 하에 미군기지에 의한 환경오염 피해실태가 조사, 발표되기 시작하고, 이것이 국민의 反美感情과 연계되어 사회적 문제로 등장하게 되었다. 이같은 경향은 민주화 분위기에 힘입은 한국 국민들이 미군기지 및 미군의 활동으로부터 생긴 환경피해에 대해 보상을 요구하면서 더욱 강화되고 있으며 이러한 추세는 앞으로도 계속될 것으로 예상된다. 특히 미군기지의 환경오염피해는 민간단체의 환경운동을 촉발하는 데에 그치지 않고 반미감정을 자극하여 美軍基地 撤收運動으로까지 진행되고 있다.[1]

현재까지 주한미군에 의해 발생한 환경오염피해는 多樣한 樣相을 띠고 있다. 이를 분류하는 방법은 여러 가지가 있겠으나, 여기서는 被害가 미치는 範圍를 基準으로 주한미군기지 내의 환경오염피해와 주한미군기지 주변의 환경오염피해로 나누어 보기로 한다.

1. 駐韓美軍基地內의 環境汚染被害

주한미군기지 내의 환경오염피해는 미군이 주둔지를 한국 정부에 반환하기 전까지는 미군이 자발적으로 공표하지 않는 한 잠복해 있다가 반환 후에 비로소 밝혀지는 환경문제라 하겠다. 국립환경연구원이 1993년부터 1994년까지 서울 성동구의 캠프 이즈벨, 경북 포항의 캠프 리비, 대전 대덕구의 캠프 에임즈 등 미군 철수지역 내에서 토양과 지하수 오염실태를 조사하였는데, 그 결과에 따르면 납, 카드뮴의 농도가 일반지역보다 높게 나타났다.[2] 이와 같은 결과는 미군기지가 유류에 의해 오염되었기 때문에 나타나는 것으로 보고 있다.

대표적인 사례인 인천 문학산의 경우도, 미군부지로 사용되던 중에는 별 문제가 없다가 한국정부에 반환된 후에야 비로소 그 토양이 오염된 것으로 밝혀졌다. 주한미군은 1953년부터 1968년까지 문학산에 유류탱크 22기를 설치·운영하다가 1969년에 이를 철거하고 그 부지를 1970년에 한국 정부에 인계하였는데, 바로 그 부지에서 토양오염이 발견된 것이다. 환경단체인 인천녹색연합은 2000. 10.

1) 이근행, "미군기지의 오염실태와 우리의 대응방안", **환경과 생명** 제7권, 98, 104 (1995).
2) 이근행, "지구촌 오염의 주범 미군기지", **환경과 생명** 제7권, 118, 120 (1995).

23. 문학산 일원 42만평이 구 미군저유시설에서 유출된 기름에 의해 오염되었다고 주장했는데, 그 후 환경부, 국방부, 인천시 등이 참여한 민관 합동조사에서 지하수와 토양이 오염된 것으로 확인되었다. 이에 따라 인천시는 2003. 현재 토양오염복원대책을 마련하고 예산확보에 노력하고 있다. 문학산 사건은 미군기지가 반환된 이후 발견된 토양오염의 처리는 실제로 미군기지 인수자인 지방자치단체가 맡게 됨을 보여주고 있어, 앞으로 미군기지 이전 및 철수 시에 환경오염피해 처리에 대한 책임문제가 사회적으로 쟁점화될 수 있음을 시사한다고 하겠다.

2. 駐韓美軍基地가 그 周邊에 끼친 環境汚染被害

주한미군기지에서의 활동이 그 주변에 환경오염피해를 야기한 경우는 크게 세 가지 유형으로 구분되는바, 첫째, 정상적인 공무집행의 부산물로 환경피해가 발생하는 경우, 둘째, 미군에 의한 고의적인 위법행위에 의해 오염사고가 발생하는 경우, 셋째, 과실에 의한 오염사고, 특히 미군기지내 시설에 대한 관리 소홀로 인해 오염사고가 발생하는 경우가 그것이다.

가. 正常的인 公務執行의 副産物로 생긴 環境被害

첫 번째 유형으로는 매향리 사건을 들 수 있다. 1955년 이후 미국 공군 폭격훈련장으로 사용되어온 경기도 화성군 소재 매향리 사격장 인근에 거주하는 주민들이 마을 상공을 저공으로 비행하며 기총사격을 하는 미군 공군기로 인하여 난청과 유산, 안면방해, 가축 폐사 등의 피해를 입었다고 주장한 사고이다. 주민들은 미군당국의 폭격훈련장 설치·관리상의 하자를 이유로 사격장 이전, 주민집단이주 및 손해배상을 청구하였는데, 항소심인 서울지방법원은 국가가 주민들에게 975만원에서 1,105만원을 배상하도록 판결하였고,[3] 대법원은 지연손해금을 제외한 나머지 원심판결을 그대로 인용한 바 있다.[4] 이 사건은 주민들이 미군에 의한 환경오염피해에 대해 손해배상판결을 받아낸 최초의 사건으로 평가되고 있지만, 불법행위의 주체인 미국이 대한민국 정부의 배상금 분담 요구를 받아들이지 않고 있다는 점에서 씁쓸한 뒷맛을 남기고 있다.[5]

---

3) 서울지방법원 2002.1.9. 선고 2001나29253 판결; 이명진, "매향리주민 소음피해 항소심서도 배상판결," http://www.chosun.com/w21data/html/news/200201/200201100019.html.

4) 대법원 2004. 3. 12, 선고 2002다 14242 판결.

5) 유용원, 이진석, "매향리 소음피해 배상 근거 없어: 주한美軍 분담 거부,"

나. 故意的 違法行爲에 의한 環境事故

두 번째 유형으로는 오폐수의 무단방류 등의 환경오염행위를 들 수 있다. 군산 미군기지, 평택 K-55 미공군기지 등에서 배출되는 생활하수는 그 동안 수차례 실시된 검사에서 한국 환경법에 규정된 기준치를 초과하는 것으로 나타났다. 특히 K-55 공군기지는 하루 발생되는 오폐수 5,000여 톤 가운데 3,400톤 정도만을 처리하고 나머지는 정화하지 않은 채 황구지천으로 배출한 것으로 보고된 바 있다. 이에 따라 평택시에서는 시정공문을 보냈으나, 미군당국에서는 이를 수용하지 않고 정화시설 설치비용 120억 원을 한국 쪽에서 부담해 줄 것을 요구했다고 한다.[6]

대표적인 무단방류 사건으로는 미군부대에서 독극물을 무단으로 방류한 용산 미군부대 영안실 사건을 들 수 있다. 용산 미군부대 영안소 부소장 맥팔랜드 앨버트의 명령에 따라 6명 이상의 미군이 2000. 2. 9. 주검 방부처리용 약품인 포름알데히드 475㎖ 용량의 480병을 영안소 싱크대 하수구에 버린 것이 군무원의 진정에 의해 발각되었다. 환경단체인 녹색연합은 주한미군 사령관과 영안실 부소장을 고발하고 검찰이 부소장 맥팔랜드만을 500만원의 벌금형으로 약식 기소하였으나, 서울지방법원이 직권으로 정식재판에 회부하였다. 법원은 출석을 거부하는 맥팔랜드에 대해 구인장을 발부하였으나, 주한미군은 맥팔랜드의 신병인도 요청을 거부하면서 이 사건에 대한 한국의 刑事裁判 管轄權을 인정할 수 없다는 입장을 되풀이하였지만,[7] 서울지방법원은 피고인이 불출석한 가운데 재판을 진행해 2004. 1. 9. 징역 6월의 실형을 선고한 바 있다.[8] 이 사건은 한국정부가 환경오염을 범한 미군에 대한 刑事處罰을 시도한 최초의 사건으로 관할권에 관해 양측이 상이한 견해를 가질 경우 交錯狀態에 빠질 수 있음을 보여준다고 하겠다.

다. 過失에 의한 環境事故

미군에 의해 발생하는 환경오염사고의 대부분이 미군의 과실로 인해, 특히 미군기지내 노후시설에 대한 관리 소홀로 인해 발생한다. 1990년대 이후 주한미군

---

http://www.chosun.com/w21data/html/news/200404/200404080402.html.

6) 이근행(註 2), 121.

7) 안석배, "독극물 방류 미군 신병인도 또 거부," http://www.chosun.com/w21data/html/news/200203/200203180019.html.

8) 서울지방법원 2004. 1. 9, 선고 2001고단3598 판결; 최경운, "'독극물 방류' 美 8군 직원 실형선고," http://www.chosun.com/w21data/html/news/200401/200401090295.html.

기지의 환경오염사고의 대부분, 특히 1998년 이후 발생한 환경오염사고 16건 중 13건(약 81%)이 노후한 지하유류탱크 또는 지하유류파이프의 파손으로 발생하거나 또는 노후 유류시설의 교체 중 발생하는 유류유출사고에 의해 발생한 것이라고 한다.[9] 요컨대 미군기지에서 비롯된 환경오염사고의 대부분은 미군기지 내에서 유출된 기름으로 인해 인근지역의 토양과 지하수가 오염되는 것이라고 이야기할 수 있다.

<표 1>은 1998년 이후 발생한 유류에 의한 토양 및 지하수오염사건을 도표화한 것인데, 이 중 대표적인 사건으로는 의왕 메디슨 기지, 용산 녹사평역, 원주 캠프 롱 기지에서 발생한 환경오염사고를 들 수 있다. 의왕 메디슨 기지 환경오염사고는 1998. 3. 미군 통신부대인 메디슨 기지에서 난방보일러용 유류탱크 배관이 파손되어 경유가 유출되고 기지 아래 계곡이 오염된 사건이다. 미군은 한국정부에 이 사건이 발생했음을 통보하고 방제활동을 자발적으로 시행하였다. 오염의 원인과 정도를 파악하기 위해 수차례에 걸쳐 한미 합동조사를 실시하고 그 결과에 따라 미군이 오염토양복원사업을 실시하고 있다. 이 사건은 최장기간 복원이 진행되고 있는 대표적인 토양오염사례로 평가되고 있다.[10]

용산 녹사평 환경오염사고는 2001년과 2002년에 용산 녹사평역 근처 맨홀 속의 지하수에서 유류성분이 검출된 사건이다. 한미양국은 한미 공동조사 및 한미 전문가회의를 거친 끝에 2002. 5. 녹사평역에서 발견된 휘발유가 미군용산기지에서 유출되었음을 인정하고 미군의 자체비용으로 기지 내외의 오염지역을 복구하기로 결정하였다.[11]

원주 캠프 롱 기지 환경오염사건은 2001. 5. 강원도 원주시 캠프 롱 기지안에 있는 지하유류배관이 파손되어 항공유 200갤론이 유출된 사건인데 이로 인해 기지주변 농지 중 일부가 오염된 것이 확인되었다. 원주시는 환경관리공단과 용역계약을 체결하여 주변지역의 피해 범위와 원인에 대한 조사를 실시하게 하고 조사용역비 32,636,000원을 배상받기 위해 한국정부에 배상신청을 하였는데, 미군은 2003. 4. 원주시에 조사용역비 전액을 지급할 것을 결정하였다. 이 사건은 미군이 환경피해를 조사하기 위해 소요된 비용을 지급하기로 결정한 최초의 사건이다.[12]

---

9) 이지윤, 이필재, "주한미군기지 환경오염피해에 대한 법적 구제방안," 15(미발표 논문, 필자 소장).

10) *Id.*, 15-17.

11) *Id.*, 17-18.

12) *Id.*, 18-20.

<표 1> 1998년 이후 주요환경오염사고 현황[13)]

기지명	일자	사고 내용	조치 현황
의왕 메디슨	1998. 4.	난방보일러 배관 파손, 경유 200 갤론 유출	유류시설 개·보수, 오염토양 복원 중
평택 K-55	2000. 1.	유류탱크 침수, 항공유 3,700 갤론 유출	지상에 유류탱크 설치
파주 캠프 하우즈	2000. 8.	유류탱크 파손, 난방유 4-500 갤런 유출	유류탱크 교체
대구 캠프 워커	2000. 11.	유류탱크 부식, 항공유 4,000 갤런 유출	부실배관 교체, 오염토양 복원
평택 K-6	2001. 2.	주유소 지하배관 파손, 항공유 1,100 갤런 유출	오염토양 복원
원주 캠프 롱	2001. 5.	지하배관 파손, 항공유 200 갤런 유출	기지내 오염토양 복원
용산 녹사평역	2001. 5.	주유소 탱크배관에서 휘발유 유출, 유출원 불명의 등유 유출	오염토양 복원 중 등유 오염원 공동조사 중
영월 필승사격장	2001. 9.	유류저장탱크 균열, 경유 1,200 갤런 유출	유류저장탱크 교체, 오염토양 복원
용산 남영동 기지	2002. 5.	유류저장탱크 파손, JP-8 200 갤런 유출	유출된 유류회수, 오염토양 복원
대구 캠프 워커	2002. 8.	20년 전 유출된 경유에 의한 토양 오염	오염토양 복원 중
용산 사우스포스트	2002. 10.	과거 사용된 난방유 유출에 의한 토양 오염	오염토양 복원
용산 종교휴양소	2002. 10.	배관 노후화로 기름 유출, 지하수 오염	노후배관 교체, 오염토양 복원
군산 공군 기지	2003. 1.	항공기 급유시설 동파 항공유 유출	오염토양 복원 중
평택 캠프 험프리	2003. 1.	유류저장탱크 교체 중 기름 유출 발견	오염토양 복원
연천 채파렐 훈련장	2003. 2.	난방유 누출로 토양오염	오염토양 복원
파주 트윈 브릿지	2003. 2.	유조차 전복, 등유 200 갤런 유출	오염토양 복원

13) 이 표는 이지윤, 이필재(註 9), 4-5에서 수정 정리한 것이다.

Ⅱ. 駐韓美軍基地의 環境汚染을 規律하는 法體系

주한미군기지의 환경오염이 오염원인자에게 어떠한 법적 책임을 지우고, 피해자에게 어떠한 권리를 가져다주는지는 명확하지 않다. 게다가 주한미군은 한국의 안보를 담보하는 중차대한 역할을 담당하고 있고, 바로 이러한 역할을 수행하는 과정에서 환경오염이 파생되었기 때문에 이를 한 나라 안에서 벌어지는 대등한 당사자 사이의 분쟁을 처리하듯이 처리할 수는 없는 것이다. 요컨대 韓美 兩國의 軍事·政治的 關係가 規律 法體系의 不確實性을 深化한다고 하겠다.

1. 駐韓美軍의 法的 地位

외교사절이 국제법상 확립된 특권을 누리고 있는 것과 달리, 주둔군의 구성원, 군속 및 그 가족은 접수국의 관할권에 속하고, 주둔군의 활동을 위해 제공되는 施設과 區域(facilities and areas)도 역시 接受國의 領域主權에 속하는 것이 국제법상의 원칙이다. 그러므로 양당사국 사이에 별도의 협정을 맺지 않는 한 주둔군의 법적 지위는 접수국의 법에 의해 규율된다고 하겠다.

그러나 주한미군은 태평양지역에서의 한국과 미국의 상호안전보장과 공동방위를 달성하기 위해 체결된 韓美相互防衛條約[14]에 따라 한국에 주둔하게 되었기 때문에 한국은 그 목적을 달성하기 위해 필요한 여러 가지 특권과 면제를 제공하고 있다. 韓美 駐屯軍地位協定(Status of Forces Agreement, 이하 "韓美 SOFA")은 주한미군이 향유할 수 있는 특권과 면제의 범위와 내용을 구체적으로 규정하고 있는바, 따라서 특별한 사정이 없는 한 주한미군의 법적 지위는 韓美 SOFA에 의해 優先的으로 규율된다고 할 수 있다.

그런데 1966년에 체결되고 1991년에 부분적으로 개정된 韓美 SOFA는 주한미군기지에서 비롯된 환경오염 문제에 대해서 명시적이고 구체적인 규정을 가지고 있지 않았다. 이런 까닭에 이 문제에 관해 정부, 시민단체, 학계에서 그 동안 적지 않은 논의가 있어 왔다. 이에 관한 법학적 논구는 희소하다는 표현이 적절한 상황인데, 대체로 兩說이 대립하고 있다고 할 수 있다. 제1설은 韓美 SOFA의 여러 규정을 축조해석해서 대체로 다음과 같이 해석하고 있다: 韓美 SOFA 제3조

14) 한미상호방위조약 제4조는 "상호합의에 의하여 미국의 육군, 해군, 공군을 한국의 영토 내와 그 부근에 배치하는 권리를 한국은 許與하고 미국은 이를 受諾한다"고 규정하고 있다.

제1항[15]에 의하여 미군당국은 주한미군기지에 대한 一次的 管理權을 가지고 있으나, 無制限的인 權利를 부여받은 것은 아니다.[16] 일반적으로 접수국은 주둔군기지에 대한 一次的 管理權을 주둔군당국에 부여하지만, 관련협정에서 명시적으로 권리를 포기하지 않는 한, 주둔군기지의 사용권 및 관리권을 규제할 수 있는 "殘餘 領域主權"("residual territorial sovereignty")을 보유한다고 보는 것이 국제법의 일반적인 해석이고,[17] 韓美 SOFA 또한 이를 확인하는 규정을 명시하고 있기 때문이다.[18]

이에 대해 제2설은, "'잔여 주권(residual sovereignty)'이라는 표현은 평화시의 외국점령군이 피점령군 정부로부터 포괄적이고 광범위한 행정, 사법, 입법 권한을 양허받아 점령, 주둔, 통치하는 경우에 피점령군이 그 점령군 주둔 영역에 대하여 가지는 국제법상의 지위 또는 이해관계를 설명하기 위하여 사용되는 용어"라고 주장하면서, 주한미군을 점령군이라고 파악하기는 어려운 것이므로 주한미군기지에 대하여 한국이 잔여 주권을 가진다는 주장은 부정확하다고 한다.[19] 오히려 주한미군은 "韓國 政府와의 合意에 의하여 明示的으로 認定된 범위 내의" 制限的 權限만을 누리는 것일 뿐, 절대적 면책을 누린다거나 사실상의 주권을 행사하는 지위에 있는 것이 아니고 따라서 韓國의 法令은 양국간의 합의에 의하여 그 적용이 면제되었다고 인정되는 例外的인 境遇가 아니라면 기지 안팎을 불문

15) 한미상호방위조약 제3조 제1항은 "미국은 시설과 구역 안에서 이러한 시설과 구역의 설정, 운영, 경호 및 관리에 필요한 모든 조치를 취할 수 있다. 한국정부는 합중국군대의 지원, 경호, 및 관리를 위하여 동 시설과 구역에의 미국군대의 출입의 편의를 도모하기 위하여 미국군대의 요청과 합동위원회를 통한 양정부 간의 협의에 따라 동 시설과 구역에 인접한 또는 그 주변의 토지, 영해 및 항공에 대하여 관계법령의 범위내에서 필요한 조치를 취하여야 한다"고 규정하고 있다.

16) 최승환, "주한미군기지로부터의 환경오염피해에 대한 법적 규제", **서울국제법연구** 제4권 2호, 91(1997).

17) *Id.*

18) 韓美 SOFA에 따르면, 미군당국은 주한미군기지를 임의로 처분할 수 없고, 기지의 사용 및 관리는 公共安全(public safety)에 부합되어야 하고(제3조 제3항), 한미상호방위조약상의 목적에 부합되어야 하며, 한국의 영역으로의, 영역으로부터의 또는 영역안의 항해, 항공, 통신 및 육상교통을 불필요하게 방해하지 않도록 기지를 사용·관리하여야 한다(제3조 제2항). 또한 미군의 구성원, 군속 등은 한국 영역안에서 한국법령을 준수하여야 하며 또한 본협정의 정신에 위반되는 어떠한 활동도 삼가야 할 의무를 진다(제7조).

19) 김기창, "SOFA 제4조와 환경손해: 원상회복의무와 손해배상의무에 관하여", 주12-15 및 그 본문 참조(곧 출간될 **민사법학** 제26호에 게재될 논문).

하고 한국 내에 있는 駐韓美軍에 대해서도 適用된다는 것이다.[20]

제1설은 —특히 제2설과 대비될 때— 주한미군기지에 대한 일차적 관리권이 주한미군에 있고 그 나머지를 한국이 행사할 수 있다는 주장으로 보이는 반면, 제2설은 주한미군기지 안팎을 불문하고 원칙적으로 한국의 주권이 미치고 예외적인 경우에 한하여 그 주권이 유보된다는 입장으로 보인다. 일견 큰 차이를 보이는 양설이지만, 제1설도 한국정부의 最終的 管理權을 인정하는 점에서는 양자는 큰 차이가 없다. 제1설의 강조점은, 미군당국이 미군기지에 대한 一次的 管理權을 행사할 수 있다는 데 있지 않고, 오히려 주한미군기지는 한국의 국가영역에 속하는 것이어서 최종적으로는 한국정부가 영역주권에 입각한 관리권을 행사할 수 있다는 데 있기 때문이다. 하지만, 양설은 후술하는 바와 같이 구체적 쟁점에서 여전히 적지 않은 차이를 보이고 있어서 양자택일은 불가피한 것으로 보인다.

2. 旣存의 論議와 韓美 SOFA 改正의 必要性

「일차적 관리권과 잔여 영역주권」 혹은 「그 유보의 예외가 인정되는 영역주권」으로 요약되는 주한미군의 불확정적인 법적 지위는 주한미군이 한반도에서 가지는 안보상 특수지위를 배경으로 해서 더욱 부각된다고 하겠다. 일차적 관리권 또는 유보의 예외에 치중하면 주한미군기지에서 일어나는 환경오염행위에 대해 한국정부는 아무런 조치를 취할 수 없게 되지만, 영역주권에 기해 생각해보면 시설과 구역에의 접근권, 환경오염피해조사권 등과 같은 국제법상 접수국 정부 당국의 제반권리가 인정될 수 있기 때문이다. 이러한 兩義性(ambivalence)은 미군기지에서 비롯된 환경오염에 대한 다양한 해결책을 모색하게 하는 계기가 되었는데, 국제법, 미국국내법, 한국법에 의한 해결책의 모색이 그것이라 할 수 있다. 이하에서는 앞서 살핀 미군기지의 환경오염의 유형에 따라 그 각각의 해결책을 살펴본다.

가. 駐韓美軍基地가 그 周邊에 끼친 環境汚染被害에 대한 解決策

(1) 앞서 본 양설은 주한미군기지가 그 주변에 끼친 환경피해에 대한 해결책을 모색함에 있어 가장 큰 입장차를 보인다. 제1설은, 주한미군기지에 관해 미국이 일차적 관리권을 가지므로 주한미군기지에서 비롯된 환경오염이 한국의 영역인 기지 주변에 피해를 입히게 되면 「超國境的 環境汚染(transboundary pollution)」을

20) *Id.*, 주14 및 그 본문 참조.

야기한 것이 된다고 주장한다.[21] 따라서 근자에 국제법상 원칙으로 부상하고 있는, "이웃을 해치지 않도록 재산권을 행사하라"("*sic utero tuo ut alienum non laedas*")를 내용으로 하는 善隣의 原則(Principle of Good Neighborliness)이 적용되어야 하는데, 이 원칙에 의하면 미국은 이와 같은 초국경적 환경오염을 防止할 義務를 지고 그로 인한 被害를 賠償할 責任을 부담하게 된다고 한다. 요컨대 주한미군기지에서 비롯된 주변지역의 환경오염피해에 대해 미국정부는 國際法上 國家責任(state responsibility)을 지게 되므로 한국정부는 초국경적 환경오염피해에 대한 국가책임의 법리를 적절히 원용하여 주한미군기지 주변의 환경오염 문제를 해결할 수 있다고 보는 것이다.

(2) 그러나 제2설은, 한국 내에 있는 미군기지는 美國의 領土가 아니므로 주한미군이 발생시킨 환경오염은 그것이 미군기지 안에 머물러 있건 밖의 인근 토지에까지 영향을 미치건 國際環境法의 문제로 된다고 보기 어렵다고 한다. 즉, 한국정부가 미군에게 여러 가지 특권과 면책을 제공하고 있지만,[22] 그렇다고 해서 "그 시설과 구역이 대한민국의 영토주권이 미치는 범위 밖에 놓이게 된다거나 그 시설과 구역에 대하여는 일반적으로 한국법이 적용되지 아니한다는 추론을 할 근거는 없다"고 한다. "오히려 SOFA 제7조는 한국에 주둔하는 [미군]의 구성원 등이 大韓民國의 法令을 尊重할 義務를 지고 있음을 확인"하고 있고, "이 의무는 기지 안과 밖을 가리지 아니한다"고 한다.

(3) 양설은 나름의 근거에 기해 그 각 주장을 논증하고 있기 때문에 결코 이를 가벼이 여길 수 없다. 다만 양설이 의도하고 있는 바가 나름의 해석을 통하여 미군의 책임을 추궁하기 위한 것이라면, 제1설보다는 제2설이 실제적인 면에서 유효하다고 할 수 있을 것이다. 왜냐하면 제1설이 주장하는 바와 같이 국제법상 國家責任의 法理를 이용하여 韓國 政府가 직접 美國에 대해 피해의 구제를 청구하는 것은 다음과 같은 이유로 인해 現實的 代案이 되지 못한다고 보기 때문이다. 첫째, 국제법상 국가책임이 성립하기 위해서는 국가의 국제법 위반행위가 현실적으로 발생하여야 하고(國際 不法行爲의 存在), 이러한 행위에 대한 책임을

21) 최승환(註 16), 94-97.

22) 제1설은 그러한 예로 SOFA 제2조(한국정부가 미군에게 시설과 구역의 사용을 허락), 제3조 제1항(해당시설과 구역의 가설, 운영, 경호 및 관리에 필요한 모든 조치를 할 수 있는 권한을 부여), 제8조 및 제9조(미군의 구성원 등의 출입국과 통관에 대한 특별절차를 마련), 제22조(형사재판권의 일부를 양허), 제23조(민사청구권을 행사하는 절차를 별도로 마련) 등을 거시하고 있다. 김기창(註 19), 주11의 본문 이하.

국가에 귀속시킬 수 있어야 하는데(國家行爲에의 歸屬),[23] 이 두 가지 요건을 충족하는 것이 쉽지 않다. 즉, 초국경적 환경오염이 국제법상 적법한 또는 국제법상 금지되지 않은 경제활동으로 발생했거나 또는 영역국이 사인의 오염행위에 대해 적절한 통제와 상당한 주의를 기울였음에도 초국경적 환경오염피해가 결과했을 경우에는 국가책임의 법리에 기한 청구가 성립하기 어렵다. 둘째, 보다 근본적으로는 초국경적 환경오염에 대한 국가책임이 성립하기 위한 대전제가 되는 *sic utero tuo* 혹은 선린의 원칙이 國際法으로서의 效力을 갖는가 與否에 대해서도 開發途上國을 중심으로 강력한 反論이 제기되고 있다.[24] 셋째, 무엇보다도 한국의 방위를 돕기 위해 한국에 주둔하는 미군으로 인해 생긴 문제를 국제법상 국가책임의 법리로 해결한다는 것은 양국관계 전체를 고려하면 현실적인 방안으로 고려하기 어렵다. 마지막으로, 환경오염은 그 예방이 최선인데, 국가책임을 묻는 것은 문제가 발생한 것을 전제로 하는 사후적 해결책이다. 문제가 일어나기 전에 양당사국이 문제를 예방하기 위한 조치를 마련하고 그 조치를 효과적으로 수행하기 위한 절차와 수단을 마련한다면 보다 바람직할 것이다.

(4) 한편 제2설에 따른다고 하여도, 미국 정부에 대하여 미군기지로부터 야기된 환경침해에 손해배상청구를 하는 것이 그리 순탄한 것은 아니다. 이 경우는 재판관할권의 존부, 준거법의 선택 등 많은 문제를 안고 있는데, 특히 주권국가는 공적인 행위에 관련되는 한 타국의 국내법원에서 피고로 제소될 수 없다는 主權免除의 原則에 따라 한국의 국민이 미국 정부를 상대로 소송을 제기할 경우 국내법원에서 관할권의 존재를 부인할 가능성이 매우 높다.[25]

이러한 고민을 반영하듯 韓美 SOFA 제23조는 미국군대의 구성원이나 고용원의 행위로 인하여 발생한 손해에 대한 民事請求權을 행사하는 節次와 특정한 유

23) 이에 관한 일반적 지식을 위해서는 Ian Brownlie, *Principles of Public International Law*, 419-456 (6th ed., 2003); Patricia W. Birnie & Alan E. Boyle, *International Law & the Environment*, 139-160 (1992); Brian D. Smith, *State Responsibility and the Marine Environment* (1988).

24) 예컨대, Gunther Handl, "Balancing of Interests and International Liability for the Pollution of International Watercourses: Principles of Law Revisited," 1975 *Can. Y.B. Int'l L.* 158-63, 165-70 (1975). 이 글은 *International Environmental Law Anthology* (Anthony D'Amato & Kirsten Engel ed., 1996), 106-108에 "The Ambiguity of International Customary Law"라는 제목으로 재록되었다. 또한, 拙稿, *The Public Trust Doctrine and Global Commons*, 163-66 (Unpublished Dissertation, UC Berkeley, 1995).

25) 최승환(註 16), 100.

형의 청구권의 抛棄에 관하여 규정하고 있다. 따라서 미국은 일정한 조건 아래 한국 법원의 민사재판권을 인정함으로써 그 범위 내에서 주권면제특권을 포기한 것으로 볼 수 있다. 그리하여 환경오염피해에 대한 민사상의 배상청구권 행사와 관련하여 한미 양국 간에 이루어진 韓美 SOFA 제23조에 따라, 미국 정부는 명시적으로 법적 책임에서 벗어난 경우(韓美 SOFA 제23조 제1항, 제6항 등)를 제외하고는 한국 정부, 지방자치단체 또는 개인에게 발생한 손해에 대한 법적 책임을 부담할 것을 승인하고 있다고 볼 수 있다. 즉, 미군의 공무집행으로 인하여 미군기지 주변의 토지 중 한국 정부가 소유하는 토지에 발생한 환경오염 손해에 대해서는, 그 토지가 한국 군대에 의하여 사용되는 것이 아니라면 이에 대해 배상하여야 하고(韓美 SOFA 제23조 제2항),[26] 미군이나 고용원에 의한 공무집행으로 인해 한국 내에서 한국정부 이외의 제3자에게 손해를 가함으로써 발생하는 청구권은 한국군인이 공무집행 중 제3자에게 손해를 가한 경우의 한국법상의 배상절차에 따라 결정된 배상금을 피해자에게 원화로써 직접 지급하여야 하는 것이다(韓美 SOFA 제23조 제5항). 손해에 대해 미국만이 책임이 있는 경우에는 결정된 배상금의 75%를 미국이, 나머지 25%를 한국이 부담하고, 손해에 대해 한국과 미국의 공동책임이거나 어느 일방 또는 쌍방의 책임으로 특정할 수 없는 경우에는 한국과 미국이 배상금을 균등하게 분담한다(동항 마). 근자에 제기된 매향리사건은 바로 이 조항에 의하여 피해자들이 손해배상을 받은 예이다.

한편, 한국 영역 내에서 공무집행 중에 행해진 것이 아닌 불법행위로부터 발생한 미군이나 고용원에 대한 청구권은 한국정부가 공정하고 정당한 방법으로 심사하여 배상액을 산정해서 그 보고서를 미군당국에 통보하면 미군당국은 지체없이 배상 지급의 제의여부를 결정하여야 하며 지급제의를 하는 경우에는 그 금액을 결정하여야 한다. 비공무집행 중의 행위로부터 피해를 입은 자는 한국정부이든 제3자이든 상관없으며, 또한 인적 손해이든 물적 손해이든 상관없다. 지급제의가 행해진 경우 청구인이 완전히 만족하는 것으로 이를 수락하는 때에는 미군당국은 피해자에게 직접 지급하여야 한다(韓美 SOFA 제23조 제6항). 미군당국이 지급하는 배상금에 대해서 만족하지 못할 경우, 피해자는 가해미군이나 고용원을 상대로 국내법원에 소송을 제기할 수 있다(동항). 동 조항을 시행하기 위해 제정된 民事特別法에 따르면 공무집행 중 또는 비공무집행 중의 행위로 야기된 피해에 대한 청구는 국가배상법의 절차에 따라 신청할 수 있다. 이러한 내용의 韓美

26) 김기창(註 19), 3-4.

SOFA 제23조와 민사특별법의 규정이 환경손해에 대해서도 그대로 적용됨은 물론이다.[27]

(5) 이와 같이 韓美 SOFA가 주한미군기지 주변의 환경오염문제를 어느 정도 해결할 수 있는 방안을 제시하고 있지만, 여전히 여러 가지 점에 관해 의문이 남는다. 예컨대 주한미군기지 주변의 환경오염을 근본적으로 해결하기 위해서는 손해배상보다는 오염된 토양의 정화가 필수적인데, 이를 위해서는 미군의 협조가 필요하고 나아가 미군기지에 대한 조사가 불가피하게 되는 경우도 있게 된다. 이러한 경우에 어떻게 처리하여야 하는지는 손해배상책임을 정하는 것과는 다른 차원의 至難한 문제, 즉 마치 미군기지 내의 환경오염피해에 대한 해결책을 모색할 때와 비슷한 문제가 제기된다고 하겠다. 이에 관해서는 미군기지 내의 환경오염피해에 대한 해결책에 관한 논의가 그대로 적용된다고 본다.

나. 駐韓美軍이 반납한 基地에서 발생한 環境汚染被害에 대한 解決策

(1) 주한미군이 사용하다 반납한 기지는 여타의 토지와 비교해 볼 때 심각한 토양오염에 시달리고 있다. 그러나 기지 반납 후 미국을 상대로 오염된 토양의 淨化와 損害賠償을 請求하는 것은 不可能하다는 免責說이 多數의 견해이다.[28] 미국정부는 한국정부에 시설과 구역을 반환할 때 이들 시설과 구역이 미군에 "제공되었던 당시의 상태로 동 시설과 구역을 原狀回復하여야 할 義務를 지지 아니하고, 또한 이러한 원상회복 대신으로 [한국]정부에 補償하여야 할 義務도 지지 않"기 때문이다(韓美 SOFA 제4조 제1항). 실제로 문학산 사건의 경우 한국 정부

27) 同旨, 김기창, "면책약정의 해석 — SOFA 제4조와 환경손해", 2004. 4. 17. 한양대학교 법과대학 신관 모의법정실에서 열린 한국민사법학회 주최, 2004년 춘계학술대회 자료집, 1-11면.

28) 예컨대 김성수, "국내 환경법의 국제적 적용", **환경에너지문제연구총서** 제10권, 23 (2003)은 SOFA 제4조의 해석에 관한 면책설과 유책설을 소개하고 있다. 한편 미국에서는 예상할 수 있는 바와 같이, 면책설이 주장되고 있다. Richard. A. Phelps, "Environmental Law for Overseas Installations," 40 *The Air Force Law Review* 49, 57-58 (1996) ("In Japan and the Republic of Korea the host-nation has relieved the U.S. of any obligation to restore facilities and areas to their previous condition in exchange for a U.S. waiver of any obligation by the host-nation to pay residual value. The Federal Republic of Germany (Germany) has waived any claims for damage to property it owns and makes available to U.S. Forces as long as the damage is not caused willfully or by gross negligence and does not arise "from non-fulfillment of the accepted responsibility for repair and maintenance.").

는 미국에 대하여 어떠한 청구도 하지 못하고 있다.

(2) 그러나 다수설에 따른다고 하더라도, 위 조항이 반환된 기지로부터 발생한 환경오염으로 인해 기지 주변의 환경 및 주민에 끼친 손해에 대해서도 면책시켜 주는 것은 아니라고 본다.[29] 왜냐하면 위 규정은 기지 자체에 대한 원상회복 또는 손해배상 의무를 면제시켜준 것에 불과하기 때문이다. 따라서 반환된 기지에서 파생된 환경오염에 대해서는 위에서 본 주한미군기지 주변의 환경오염에 대한 해결책과 같은 해결책이 제시될 수 있을 것이다.

(3) 한편, 이러한 다수설에 대해서는 다양한 반론이 제기될 수 있을 것이다.[30] 나는, 韓美 SOFA 제4조를 해석함에 있어, 무엇보다도 "條約法에 관한 비엔나協約"("Vienna Convention on the Law of Treaties"; 이하, "비엔나協約")을 먼저 보아야 한다고 본다. 왜냐하면 韓美 SOFA는 한·미 양국 사이에 체결된 조약이므로 韓美 SOFA 규정의 해석은 조약의 해석을 어떻게 해야 할 것인가의 문제인데, 비엔나協約이 조약의 해석에 관한 일반원칙을 규정하고 있기 때문이다. 우리나라는 비엔나協約이 발효하기 이전에 이미 이를 비준하였고, 비록 미국이 동 협약의 당사국이 아니지만 동 협약은 조약에 관해 이미 존재하고 있었던 국제관습법을 조문화한 것으로 평가받고 있는 것이다. 또한 국제법학계는 대체로 조약의 해석에 있어 "**條文에 表現된** 대로의 當事國의 意圖"("the intention of the parties *as expressed in the text*")를 가장 중요한 요소로 보고 있는데, 비엔나協約이 이와 같은 文言 그 自體에 根據한 解釋 方式(textual approach)을 채택하고 있다고 평가되고 있기도 하다.[31]

(4) 비엔나協約 제31조는 당사국의 의도를 파악하기 위해서 條約文(text)을 文脈(context) 속에서 먼저 살펴보아야 하고, 이것으로 불충분 경우에는 "조약의 해석 또는 그 조약 규정의 적용에 관한 당사국간의 後續 合意"와 "조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약적용에 있어서의 後續 慣行"을 참조하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 따르면, 韓美 SOFA 제4조를 면책설과 다르게 해석하는 것은 어려울 것으로 본다. 왜냐하면 그 조약문이 너무나 명확하기 때문이

29) 同旨, 최승환(註 16), 104.

30) 민법의 해석론을 원용해 韓美 SOFA 제4조의 규정을 전향적으로 해석하려는 고심어린 시도로는, 김기창(註 27). 이 견해는 특히 원상회복책임을 면해준다고 하여도 그것이 바로 손해배상책임의 면제까지도 의미하는 것은 아니라는 것을 설득력 있게 주장하고 있다.

31) Ian Brownlie (註 23), 602 (강조는 Brownlie의 것이다).

다. 다만 Ⅲ.에서 자세히 살펴보는, 최근에 한·미 양국이 체결한 여러 가지 合意와, 앞서 본 몇몇 사건에서 보여준 미군당국의 自發的 處理는, 韓美 SOFA 제4조의 조약문과 전혀 다른 내용을 담고 있다. 이와 같은 한·미 양국의 合意와 미군당국의 實行을 비엔나協約 제31조가 말하는 후속 합의 내지 후속 관행으로 볼 수 있을 경우에 한해서, 韓美 SOFA 제4조는 면책설과 다르게 해석될 수 있을 것이다.

다. 駐韓美軍基地內의 環境汚染被害에 대한 解決策

(1) 앞서 본 제1설과 같이 韓美 SOFA 제3조 제1항을 주한미군기지 내에서 벌어지는 사건에 관한 一次的 管理權을 미군에게 부여한 것으로 본다면, 이것은 미군기지 내에서는 미국법이 적용된다는 것을 의미한다. 따라서 미군기지 내에서 일어나는 환경오염에 관해 미국 환경법의 적용을 생각해 봄직하다고 하겠다. 실제로 미국 환경법규는 일반적으로 한국 환경법에 비해 그 기준이 엄격하고, 상당수의 미국 환경법규가 외국에서 경제활동을 하는 미국인에 대해서도 적용되며, 외국인에 대해서도 市民訴訟(citizen suit)을 통해 미국연방법원에 출소하는 것을 허용하고 있다.

그러나 한국 국민이 미국 환경법 규정에 의거하여 소송을 제기할 경우, 미국법원이 이를 인용할 가능성은 사실상 全無하다고 판단된다. 왜냐하면 첫째, 미국법원은 미군이 한국에 주둔하고 있는 것을 한국의 안보를 위해서라고 생각해 환경오염 정도는 한국의 부담으로 하는 것이 公平하다고 생각할 것이고, 둘째, 韓美 SOFA 제23조의 민사청구권 조항이 이 문제에 관해 우선적이고 배타적으로 적용된다고 생각되기 때문이다. 미국법의 域外適用에 적극적인 미국 국내법원조차 해외군사기지에 대해서는 미국 환경법규의 역외적용을 인정하지 않고 있다.[32]

(2) 따라서 미군기지 내의 환경오염에 대해서도 國內法의 適用可能性을 검토하게 된다. 전술한 바와 같이 제1설에 의하든(잔여 주권이 남아 있으므로) 제2설에 의하든(원칙적으로 한국법이 적용되므로), 미국이 미군기지 내에서 일어나는 모든 일에 관해서 마음대로 처리할 수 있는 無制限的인 權利를 가지고 있지 않은 것

32) NEPA Coalition of Japan v. Aspin, 837 F. Supp. 466 (D.D.C. 1993) (일본내 군사시설에서의 연방정부의 조치에 미국의 National Environmental Policy Act가 적용되지 않는다고 판시); Greenpeace v. Stone, 748 F. Supp. 749, 766 (D. Haw. 1990) (독일 내에서의 미국연방정부의 탄약운반에 미국의 National Environmental Policy Act가 적용되지 않는다고 판시).

은 분명하지만, 국내법이 구체적으로 어느 정도 적용되는지, 그 범위와 내용은 매우 不明確한 狀態이다. 전술한 바와 같이 국제법상 선린의 원칙에 기해, 그리고 韓美 SOFA의 몇몇 규정에 기해 協議 및 事前通報 要請權, 施設 및 區域에의 接近權, 環境汚染被害調査權, 環境汚染關聯資料의 提出要求權 등이 한국정부에 남아있다는 주장이 유력하게 제기되고 있지만,[33] 기실 기지 밖으로 오염이 확대되어 피해의 발생이 피부로 느껴지기 전까지는 그와 같은 권리의 주장을 기대하는 것이 어려울 뿐만 아니라, 행사한다고 하더라도 그 權利의 內容과 範圍는 심히 不確定的이어서 상대방을 구속하는 권리로서의 실질을 가진 것이라 보기는 어렵다고 하겠다. 이와 같은 어려움은 미군기지의 환경오염이 기지 밖으로 피해를 끼친 경우에도 정도의 차이는 있겠지만 마찬가지이다.

(3) 따라서 이와 같은 불확정 상태의 권리에 의존하기보다는 가능한 한 兩當事國의 協議를 통해 이 문제에 대한 양당사국의 권리·의무의 내용을 확정하는 것이 바람직하다고 하겠다. 한국정부는 이와 같은 문제의식에 입각해서 활발한 대미 교섭활동을 벌여왔고 이같은 노력은 그 결실을 보고 있다고 평가된다. Ⅲ.에서는 이러한 결실의 구체적 내용을 살펴보기로 한다.

Ⅲ. 大韓民國의 選擇과 美軍 接受國을 위한 含意

1. 環境問題에 관해 韓美兩國이 推進한 改善 努力의 槪觀

주한미군의 환경오염문제가 불거져 나오면서 韓美 SOFA의 개정이 절실하다는 주장이 지속적으로 제기되어 왔다. 주한미군기지로부터 생기는 환경오염피해에 대해 한국정부가 행사할 수 있는 제반 권리를 명문화하고 미군당국의 의무를 구체적으로 명시하는 것이 신속한 권리구제와 효과적인 환경보호를 위해 바람직하다는 주장이 계속 제기되어 왔던 것이다. 특히 주한미군기지 주변의 환경문제에 대한 한국국민의 인식이 새로워지면서 한미 양국은 이 문제에 대한 제도적 정비가 시급하다고 인식하게 되었고, 그러한 대응이 한미의 우호적인 관계를 지속하는 데에도 필요하다고 생각하게 되었다. 이런 인식의 결과, 한미양국은 2001. 1. 18. 韓美 SOFA를 개정하여 합의의사록 제3조 제2항에 환경조항(이하 "SOFA 환경조항")을 신설하고,[34] 이를 구체화하기 위해 "환경보호에 관한 특별양해각서"

33) 최승환(註 16), 91, 101-105.

(이하 "SOFA 특별양해각서")를 체결하였으며, 2003. 5. 30. 다시 "미군 반환·공여지 환경조사와 오염치유 협의를 위한 절차합의서"(이하, "SOFA 절차합의서"라 약칭함)를 체결하여 미군기지의 환경문제에 관한 한 큰 발전을 이루었다. 이하에서는 SOFA 환경조항, 특별양해각서 및 절차합의서 등의 내용을 살펴보기로 한다.

2. 改正된 韓美 SOFA의 內容

가. SOFA 合意議事錄의 環境條項

신설된 SOFA 환경조항은 비록 본 협정에 삽입되지 않고 부속문서인 합의의사록에서 언급되었지만[35] 주한미군시설 및 구역에 관련된 환경문제를 처리할 수 있는 國際法的 根據를 마련하였다는 평가를 받고 있다.[36] 미국은 군대를 주둔시키고 있는 80여 개의 접수국과 SOFA를 체결하고 있는데, 이 중 환경관련 협정을 체결한 나라는 일본, 독일 2개국에 불과하고 그 중 구속력 있는 환경조항을 두고 있는 나라는 독일뿐이었다.[37] 따라서 한미간에 체결된 SOFA 환경조항은 그 의미가 자못 크다고 아니할 수 없다.

SOFA 환경조항은 韓美 SOFA 제3조 제3항에 근거한 것으로 "[미국] 정부는 자연환경 및 인간건강의 보호에 부합되는 방식으로 [SOFA]를 이행할 것을 공약하고, [한국] 정부의 관련 환경법령 및 기준을 존중하는 정책을 확인"하고, "[한국] 정부는 [미국] 인원의 건강 및 안전을 적절히 고려하여 환경법령과 기준을 이행하는 정책을 확인"하는 것으로 규정하고 있다. 韓美 SOFA 제3조 제3항은 "[미국] 군대가 사용하고 있는 시설과 구역에서의 운영은 公共安全을 적절히 고

34) 합의의사록은 조약 1553호로 제218회 임시국회 제6차 본회의(2001. 2. 28)의 비준동의를 받은 바 있다.

35) 한국정부가 본 협정에 신설하자고 적극적으로 요구하였음에도 불구하고 환경조항은 합의의사록의 형식으로 제정되었다. 합의의사록의 정식명칭은 "Agreed Minutes to the Agreement under Article IV of the Mutual Defence Treaty between the Republic of Korea and the United States Armed Forces in the Republic of Korea"이다.

36) 최승환, "SOFA 환경규정 어떻게 바뀌어야 하나", **함께 사는 길** 제91호, 76-81(2001).

37) 독일은 NATO SOFA의 보충협정인 독일 SOFA의 개정을 통해 환경관련조항을 신설하였는데, 제54조는 "군사활동이 인간 및 동식물과 문화재 등 모든 환경자원에 미치는 영향을 평가하여야" 하고, "오염도가 낮은 연료, 윤활유, 첨가제를 항공기, 선박, 차량운행에 사용하도록 보장하여야"한다고 규정하고 있다. 일본은 SOFA와는 별도로 정치적 선언문 형태인 "환경원리에 관한 공동선언"을 채택하고 있을 뿐이다. 자세한 것은 외교통상부, **한미 SOFA 이렇습니다**(2002. 12).

려하여 수행하여야 한다"고 규정하고 있는바, 그 동안 公共安全에 대한 적절한 고려가 한국의 자연환경 및 국민의 건강에 끼치는 영향에 대한 고려를 포함하여야 하는가 여부에 관해 의견이 분분하였다. SOFA 환경조항은 이러한 의문을 명문으로 해소한 것이다.[38]

<표 2> 한국, 독일, 일본의 SOFA 환경 관련 협정서 비교[39]

구 분	한 국	독 일	일 본
환경조항 형태	합의의사록, 특별양해각서, 이행합의문서 및 절차합의서	NATO 보충협정	공동선언문
환경법령 준수	한국법령 존중 (주한미군환경관리기준과 한국법령 중 더 강한 것을 적용 존중)	· 군사활동의 환경영향평가 · 독일법령 준수: 수송용 연료 분야	없음
환경이행 조사	주기적으로 환경이행실적 평가를 수행하는 정책 확인	환경양립성조사 실시 및 적절한 회복 또는 균형 조치	없음
정보공유 및 기지출입	한·미 합의로 정보공유 및 기지출입	없음	한국과 동일
공동조사 및 오염사고 사후평가	한·미 합의로 공동조사 및 사후 평가	없음	공동조사 실시
오염에 대한복구	· 주한 미군은 공지의 급박하고 실질적인 위험을 초래하는 오염의 신속한 치유 수행 · 기지반환의 경우는 미국이, 기지공여의 경우는 한국이 치유조치 실행	· 주독 미군은 환경기준을 초과하는 오염의 접근, 평가, 복원과 관련된 비용 지불 의무 규정 · 미군 측에서 반환기지 책임복원하고 독일 측에서 시설잔여가치를 보상함	오염복원을 위해 노력
환경관리기준	주한미군 환경관리기준(EGS) 주기적(2년) 개정 검토	없음	한국과 유사
이행절차마련	세부절차와 방법 합의	없음	없음
비용부담	기지반환의 경우는 미국이, 기지공여의 경우는 한국이 각 치유 비용 부담.	미군은 물리적 환경피해방지 비용 및 유해오염물질의 평가, 치유 비용부담	없음

38) 이지윤, 이필재(註 9), 6.
39) 이지윤, 이필재(註 9), 8에서 수정 정리.

나. SOFA 環境保護에 關한 特別諒解覺書

한미 양국은 SOFA 환경조항에 부가하여 SOFA 특별양해각서를 체결하였다. 이 각서는 SOFA 환경조항을 구체화한 것으로 주한미군기지 주변지역의 환경오염피해에 대응하는 환경오염 방지 및 사후처리와 관련한 각종 규정을 처음으로 마련하였다는 데 의의가 있다. SOFA 특별양해각서는 환경관리기준, 정보공유 및 출입, 환경이행실적 및 환경협의에 관해 규정하고 있다.

SOFA 특별양해각서에 의하면, 한국 군부대가 국내 환경법령에 근거하여 자체 오염예방 및 치유를 담당하는 것과 마찬가지로 미군 측도 일차적으로 자체 환경관리기준에 따라 오염문제를 처리해 나가야 한다. 이때 양국 환경법령 중 보다 엄격한 기준을 적용하되, 매 2년마다 또는 수시로 기준을 검토, 보완하여 최신의 기준을 적용하도록 한다. (환경관리기준) SOFA 특별양해각서는 또한 환경관련 정보공유를 강화하고 합동조사를 위한 미군기지 출입절차를 마련하였다(정보공유 및 출입). 그리고 SOFA 특별양해각서는, 미군측은 정기적으로 환경관리실적을 평가하여 주요 오염원을 제거해야 하고 한국측은 미군의 건강에 영향을 미치는 기지 외부의 주요 오염에 대해 적절히 조치하여야 한다고 규정하고 있다(환경이행실적).[40]

다. SOFA 環境分科委員會의 環境情報共有 및 接近節次

SOFA 환경분과위원회는 2002. 3. SOFA 환경조항 및 특별양해각서의 이행을 위해 "환경정보공유 및 접근절차"를 마련하였는데,[41] 이것은 환경관련 정보의 상호제공, 환경사고 및 기지의 반환·공여시의 공동조사 절차를 규정하고 있다. 그 주요 내용을 살펴보면, 먼저 정보교환을 위해 주한미군은 "환경관리기준" ("Environmental Governing Standard," "EGS"으로 약칭됨)을 2년마다 주기적으로 검토·개정하고, 이때 미국의 관련환경기준·정책과 한국의 법령 중 보다 보호적인 기준을 적용하도록 규정하였다. 또한 한미간 연락체계 구성과 환경사고 발생시 상호통보 및 대응절차를 규정하고, 한국 정부(환경부)와 미군은 환경에 영향을 미치는 문제와 관련된 정보를 상호 제공하도록 규정하였다. 다음으로 환경사고 또는 미군기지 반환·공여에 따른 환경문제 해결을 위해 공동조사를 실시하

---

40) 외교통상부(註 37), 7.

41) 자세한 것은 환경부, **SOFA 환경조항 이행을 위한 환경정보공유 및 접근절차 운영지침**(2002).

는 경우 준수하여야 할 절차를 규정하였고, 환경사고의 후속조치 평가에 관한 사항으로서, 실무그룹 위원장 중 1인이 또는 공동으로 치유조치 결과를 평가하여 SOFA 환경분과위원회에 보고하도록 규정하였다. 마지막으로 한미간 공유된 모든 정보의 공개를 위해서는 SOFA 환경분과위원회 한미 양측 위원장의 합의가 필요하다고 규정하였다.

라. 美軍 返還/供與地 環境調査와 汚染治癒 協議를 위한 節次合意書

한미 양측은 2003. 5. 30. 주한미군기지의 반환 및 신규공여시 적용될 환경오염조사 및 치유 협의를 위한 절차에 합의하였다.[42] 이러한 합의내용은, 2004년 7월 23일 워싱턴 국방부 청사에서 열린 제10차 미래한미동맹정책구상회의에서 한·미 양국이 체결한 용산기지 이전협상에서 재확인된 바 있다.[43]

동 합의서에 따르면, 양측은 주한미군기지 반환 또는 신규공여시 환경오염조사를 실시하여 반환기지의 오염은 미국이, 신규 공여기지의 오염은 한국이 SOFA, SOFA 환경조항, 특별양해각서에 따라 치유조치를 실시하기로 합의하고, 환경오염조사, 치유범위 협의, 치유조치실시에 관한 세부절차를 마련하였다. 동 절차합의서는 미군기지 반환시 환경문제 처리절차를 체계적으로 갖춤으로써 반환기지 환경문제를 원만히 해결할 수 있는 기틀을 마련했다고 평가할 수 있겠다.

그 주요 내용을 살펴보면, 절차합의서는 2002. 1. 19. 이후 반환/공여되는 기지에 대한 환경조사 및 오염치유에 관련한 절차를 규율한다. 또한 환경조사 및 오염치유 관련 협의를 위해 SOFA 환경분과위 산하에 환경공동실무작업반을 구성·운영하고 환경조사는 통상 반환/예정일 12개월 이전에 실시하되, 환경조사는 기초정보교환 및 실사단계, 환경조사계획 및 실사단계, 조사결과에 대한 정보교환 및 검토단계 등 3단계로 구성·실시하는 것으로 규정하였다. 다음으로 양측은 환경공동실무작업반과 환경분과위를 통해 치유대상오염 해당여부, 치유정도, 치유방식, 사후조치, 치유일정 등 치유와 관련된 모든 사항을 협의한다고 규정하였다. 마지막으로 치유관련 협의결과를 적절히 감안하여, 반환의 경우는 미국이, 공여의 경우에는 한국이, 각각 자기의 비용으로 SOFA 및 관련 합의에 의거 치유

42) 합의서의 정식명칭은 "Procedures for Environmental Survey and Consultation on Remediation for Facilities and Areas Designated to be Granted or Returned"이다.

43) 장일현, "14 논란 끝. 2009년쯤 완료," http://chosun.com/w21data/html/news/200407/200407230439.html.

조치를 계획·실행하고, 해당시설 및 구역의 치유조치 개요와 SOFA 환경분과위의 견해를 첨부한 합의권고문을 SOFA 합동위원회에 보고하여 승인을 받는 것으로 규정하였다.

3. 駐韓美軍基地 環境汚染被害에 대한 韓國政府의 經驗을 通해 본 示唆点

이상에서 검토한 주한미국기지의 환경오염 사례들과 주한미군과의 협의를 통해 환경문제처리를 위한 제도와 절차를 마련하는 데 성공한 한국의 경험은 미군이 주둔하고 있는 전세계의 접수국에게 몇 가지 시사점을 던져 준다.

첫째, 한국 국민의 환경문제에 대한 경각심이 커짐에 따라 미군기지에 의한 환경오염문제에 대한 미군의 시각이 변화하고 있다는 것이다. 한국에서는 시민단체를 중심으로 민관이 함께 지속적으로 문제제기를 해왔고, 이러한 노력이 언론의 집중조명을 받아 결과적으로 한국 국민 전체의 인식을 높이게 되었다. 이러한 변화를 감지한 미군은 변화한 환경에 맞추기 위해 환경문제에 대해 적극적이고 협조적인 행보를 하게 된 것으로 판단된다.

둘째, 이제까지 발생한 미군기지 주변의 환경오염사고 중 비교적 미군의 협조가 있었던 사건은 그 사고의 원인이 분명히 드러난 사고였다. 따라서 사고발생 사실이 확인되면 무엇보다도 가급적 조속한 시일 안에 공동으로 원인조사를 하는 것이 바람직하다. 사고발생 사실이 확인되면 미군과 조속히 의사소통하는 것이 중요하다. 사고가 난 후 상당한 시간이 지나게 되면 그 원인 규명도 어렵고 그 만큼 미군의 협조를 기대하기도 어렵다.

셋째, 인천 문학산 사건에서 볼 수 있듯이, 미군기지가 원인 규명이 되지 않은 채 반환되면 오염의 처리는 미군기지를 인수한 한국 정부나 지방자치단체가 맡게 될 가능성이 농후해진다. 따라서 반환 전에 반환될 미군기지에 대한 환경실태의 조사가 필요한데, 미국이 기지에 대해 갖는 일차적 관리권으로 인해 미군의 자발적 협조가 없는 한 조사가 불가능하다.

넷째, 미군은 환경오염사고를 刑事事件化하는 것을 매우 꺼려하는 인상이다. 형사사건화하기 전에 문제를 해결할 수 있는 방안을 찾는 것이 양국간의 불편한 관계를 만들지 않고 문제를 해결하는 효과적인 수단이 된다고 하겠다. 용산 영안실 독극물 방류사건에서 볼 수 있듯이 관할권에 관해 양측이 견해를 달리할 경우 문제는 교착상태에 빠지기 쉬울 것이다.

다섯째, 주한미군기지의 환경문제의 해결이 이렇듯 어려운 까닭은 이 문제를

규율하는 법체계가 명확하지 않기 때문이다. 國際法의 解釋에 의존하는 것은 앞서 본 이유로 권할 바가 아니다. 양국의 이해관계를 적절히 반영한 합리적인 규율법체계가 구비되어야만 양국의 협력 하에 필요한 조치가 강구될 수 있다. 한국정부는 이 문제에 관해 적극적인 대미 교섭활동을 벌여 미군기지의 환경문제에 대처할 수 있는 효과적인 법체계를 마련하는 데 성공하고 있다. 실제로 한미 양국은 녹사평역 사건과 캠프 롱 사건에서 환경관련조항을 체결하고 난 후 절차가 마련된 까닭에 보다 긴밀하고 합리적으로 사건에 대처하는 모습을 보였다고 할 수 있다.

結

주한미군기지에서 생기는 환경문제는 어찌 보면 미군의 주둔을 필요로 하는 한국이 지불해야 할 당연한 비용이다. 민족감정에 호소하여 문제를 원천적으로 해소하려 하는 것은 매력적이나 현실적인 해결방안이 되지 못한다. 따라서 논의의 초점은 이러한 문제를 최소화하고 발생한 문제를 합리적으로 해결할 수 있는 방안을 모색하는 것에 모아져야 한다. 일반 국제법은 內容的 不明確性과 弱한 規範力뿐만 아니라 미국과의 政治·軍事的인 關係를 고려할 때 의지할 것이 못된다. 또한 接受國의 國內法에 의지하는 것은 너무나 일방적이어서, 주둔국의 국내법에 의지한 것은 예측가능성이 떨어지는 까닭에, 역시 후차적인 선택이 될 수밖에 없다. 따라서 접수국과 주둔국이 협의하여 환경문제와 관련된 양자관계를 구체화하고 규율법체계를 마련하는 明示的인 條約을 締結하는 것이 最善의 方策이라고 판단된다. 한국은 미국과의 사이에 원활한 의사소통을 통해 성공적으로 미군기지의 환경문제를 처리하는 절차와 방안을 마련했다고 할 수 있고, 이러한 성공은 피해자의 신속한 구제와 효과적인 환경보호를 달성하는 데 크게 기여하리라 생각된다. 한미 양국의 노력은 일본을 포함한 전세계 미군 접수국에게 긍정적 함의를 가진다고 할 것이다.

〈Abstract〉

Environmental Responsibility of U.S. Army in Korea and SOFA's Subsequent Agreement

Hong Sik Cho*

The problem of environmental degradation resulting from U.S. army's facilities and areas may be justifiably deemed an inevitable cost to be paid by Korea that needs U.S. army's presence for its national security. It would be attractive but not wise if the Korean government would take advantage of Korean people's recent anti-American sentiment in order to eradicate sources of the problem. The focus of discussion must be put on figuring out the way how to minimize the cost and to reasonably resolve the problem.

A few options are legally thinkable. First, public international law does not seem to be a reliable source on which to resolve the problem. The content of relevant international law is ambiguous, not to mention that international law in general is characterized with its weak normative force. Furthermore, Korea depends so much on the U.S. both diplomatically and militarily that the former can hardly file a lawsuit against the latter in international courts. Second, relying on Korean domestic environmental law is so unilateral that Korea cannot choose it. On the other hand, relying on U.S. domestic environmental law is not recommendable because the prospect for a favorable decision by the U.S. courts is still dim.

The final option is to build up a formal system on which two countries can resolve the problem amicably by explicitly concluding bilateral agreement. Korea and the U.S. have taken this path to successfully create *modus operandi* to resolve the

* Associate Professor of Law, Seoul National University

problem of environmental degradation. In SOFA's subsequent agreements, the U.S., acknowledging the importance of environmental protection in the context of defense activities in Korea, has committed itself to implementing those agreements in a manner consistent with the protection of the natural environment and human health, and confirmed its policy to respect relevant Korean environmental laws, regulations, and standards. In addition, the agreements provide so concrete standards and procedures that they can contribute to effective environmental protection as well as speedy relief of victims. This example of cooperative efforts made by the two countries will give a lesson to be learned for a large numbers of host-nations of U.S. army around the world.