

# 미군기지 환경정화, 해외에서 교훈 얻어야 한다 !

## - 미국의 해외 기지 환경정책 문제점

### 1. 들어가며

### 2. 해외 사례에서 배우는 교훈

2-1. 반환 받고 나면 책임을 물을 수 없다: 파나마

2-2. 실질적인 정화계획 세워야: 비에케스

2-3. 폭 넓게 해석되는 "급박하고 실질적인 위험": 미국내 사례

### 3. 반환 기지의 환경오염에 대한 미군의 입장과 문제점

### 4. 참고자료

## 1. 들어가며

2005년부터 본격 진행될 예정이었던 미군기지 반환이 지연되고 있다.

미군기지 반환 지역에서는 각종 활용 계획이 세워지고 있는데, 정작 미군에게서 반환이 되지 않는 것은 환경정화 문제가 해결되지 않았기 때문이다.

작년부터 진행된 한미 양국의 환경정화에 관한 협상은 이미 1년 반이 넘었지만 '환경정보공유 및 접근절차 부속서 A'의 정보 공개 제한 조항에 가로막혀 국회에 조차 오염조사 결과와 협상 경과가 공개되지 않고 있다. 정보접근의 제한은 이 문제를 국민적 관심사에서 멀어지게 하고 국내 환경과 보건에 미치는 영향이 엄청남에도 그 사안의 중요성이 부각되고 있지 않다. 녹색연합은 춘천 시민연대와 함께 기지 오염조사 결과를 공개하지 않은 것에 대해 '정보비공개결정처분취소 청구소송'을 진행하면서 국민들의 알 권리를 과도하게 침해하는 것에 문제제기를 하였다.

미군은 한국 뿐 아니라 해외 기지의 환경관련 자료를 숨기기에 급급하고 반환을 서둘러왔다. 그러나 점점 증가하는 해외 국가들의 환경정의 열망과 요구를 더 이상 외면할 수는 없을 것이다.

'해외 기지의 오염정화'에 대한 미국 국방부의 지침이 한국뿐 아니라 다른 국가에서 어떻게 적용되고 있으며 어떤 피해와 고통이 남게 되는지를 살피는 것은 지금 한국에 큰 의미를 던져줄 것이다.

한미동맹을 강조하는 주한미군이 진정 양국 관계를 고려한다면, 국내에서 저지른 환경오염의 적절한 정화를 실시해야 한다는 것을 명심해야 한다. 환경정화 협상의 중요한 시기에 서 있는 지금, 한국 정부는 해외에서 얻을 수 있는 교훈을 명심하고 미군의 환경정화 책임을 당당하게 요구해야 할 것이다.

## 2. 해외 사례에서 배우는 교훈

미군기지를 반환받으면서 생기는 환경정화에 관한 미국과의 줄다리기는 비단 한국만의 문제가 아니다. 미군이 주둔하고 철수할 때 항상 생기고 있으며, 그 후유증은 필리핀처럼 10년 이상 지속되기도 한다. 미군이 주장하는 논리는 어느 국가에서든 비슷한

데, 미군이 해외 국가 환경에 대한 시각과 그것이 반영된 국방부 지침 때문이다.

미군은 남미의 전략적 요충지로 활용하였던 파나마 운하 주변의 훈련장을 넘겨줄 때 불발탄과 화학무기 문제를 제대로 해결하지 않아 아직도 불발탄으로 인한 사상자가 생기고 있다.

해외 사례를 통해 배우는 중요한 교훈은 “반환 시기와 환경정화”이다. 반환에 대한 큰 열망 때문에 반환을 받고 나서 추가 환경협의를 할 수 있다는 기대는 착각이다. 일단 반환 후 미국은 협의에 대한 책임감마저 느끼지 않을 것이다. 국방부 지침에도 명시된 것처럼 미국은 반환 후에 정화에 관한 어떤 지원도 하지 않는 것을 지향하고 있다. 반환받고 나면 추가로 발견되는 오염 책임을 물을 수도 없고, 증가하는 정화비용을 물어달라고 할 수도 없다.

## 2-1. 반환을 받고 나면 책임을 물을 수 없다.: 파나마

### 1) 파나마 미군기지 역사와 반환 배경

세계적으로 손꼽히는 대규모 공사 중 하나였던 파나마 운하는 정치, 군사적으로 복잡한 역사를 갖고 있다.

1903년 당시 콜롬비아공화국의 일부였던 이 지역의 독립과 운하 건설을 맞바꾼 미국은 약 100여 년 동안 운하 관리권을 갖게 된다. 총 80km, 폭이 33m에 이르는 운하의 규모는 공사기간 10년 동안 25,000여명의 사상자가 났고, 수에즈 운하의 4배에 달한다는 공사비가 보여준다. 운하를 건설하는 대신 파나마는 전체 국토면적의 약 5%(약 11억4천만 평, 932,806 에이커)에 해당하는 주변지역 관리권을 미국에 넘기게 된다.

1914년 개통 이후 60년대부터 파나마 국내에서는 운하 관리권 반환 요구가 거세져, 결국 77년 미국의 카터대통령과 파나마의 토리호소 장군은 파나마운하 조약(Panama Canal Treaty, 일명 Carter-Torrijos 조약)을 체결하게 된다. 이 조약으로 그 이전에 양국 간 체결된 모든 관련 조약은 폐지되고 운하 통과 선박의 규제, 운하의 관리, 운영, 개선, 보호, 방어 등 운하 관리권과 또한 운하 보호와 방어를 위해 주둔해 온 미군기지과 시설 등을 파나마 정부에 완전히 이양하기로 합의하였다.

### 2) 부적절한 미군의 '정화'계획

1977년 체결한 파나마운하조약에는 “파나마의 자연환경을 지키기 위해, 환경 보존과 보호에 관해 서로를 인정하는 올바른 방법을 찾도록 노력”하고 “생명과 건강, 안전에 해를 끼치는 모든 위험은 제거될 수 있는 실행 가능한 방법”을 취하며 이를 위해 “미군은 관련 정보를 파나마 정부에 충실히 제공할 의무가 있다”고 되어 있다.

파나마 운하를 포기하는 것에 대한 부정적인 미국 내 의견에 상당한 압력을 느낀 미국 상원은 양국 정부의 합의한 경우, 1999년 이후 상황에 대한 협약을 다시 맺을 수 있다는 조건을 파나마 운하 조약에 포함시켰다. 이 조건에 따라 1995년부터 1998년까지 1999년 이후 파나마 운하와 주변 지역을 어떻게 관리, 방어할 것인지에 대한 협상을 진행했다. 미국은 특히 남아메리카 지역(페루, 볼리비아 등)의 마약 거래 단속을 핑계로 계속 주둔하기 위한 기반을 마련하기에 이른다.

그러나 1998년 “Fellowship of Reconciliation Panama Campaign”(이하 FOR)이 미군이 파나마에 화학무기를 저장하였으며, 독성제초제 등 온갖 화학무기 실험을 실시하였다는 것을 밝혀내면서 환경문제가 주요 사안으로 떠오르게 된다. 미군은 관리권 이양을 2년 남기고 98년부터 불발탄 제거 등 자체 계획을 세우고 ‘정화’를 실시하였다. 그러나 파나마 주둔 미군이 벌인 오염정화활동은 망망대해에서 물 한동이를 기른 것처럼 티도 나지 않은 시늉에 불과하였다.

파나마 정부는 뒤늦게 1999년 이후에도 환경문제를 협의하거나 미군이 환경정화를 해야 한다는 내용을 협의하려 했으나 미군은 응하지 않았다. 1999년 조약상 합의된 반환 시기가 되자 파나마 정부는 운하관리권을 넘겨받기 위하여, 정화가 끝나지 않은 미군 기지와 훈련장 등을 어쩔 수 없이 반환을 받게 된다. 파나마 정부는 미군 기지를 넘겨받으면서도 추후 협상을 통해 환경문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대를 가졌으나, 아직까지 아무 변화가 없다. 파나마 정부의 계속된 정화 요구에 미군은 그 어떤 반응도 보이지 않으며, 현재도 파나마에 묻혀있는 불발탄과 불법 매립된 화학무기가 파나마 국민들의 안전을 위협하고 있다. 만약 파나마 정부가 좀 더 일찍 환경문제의 중요성, 심각성에 눈을 뜨고 1995년 협상에 이를 반영시켰다면 상황은 좀 달라졌을 지도 모른다.

### ① 자료 비공개와 왜곡

77년 파나마 조약에 따르면 미군은 관련 정보를 파나마 정부에 충실히 제공할 의무를 가지고 있다. 그러나 미군은 불발탄을 제거하면서 파나마 정부에 제대로 된 정보를 제공하거나 진지한 협의를 거치지 않았다. 파나마 정부는 미군이 실시하는 훈련장 위해성 평가, 가능한 정화 기술의 평가, 특성 조사 등에 참여하겠다는 의사를 밝혔으나 미군

은 이를 거부했다.

FOR가 정보공개청구(FOIA, Freedom of Information Act)를 통해 얻은 자료를 분석한 결과 미국의 TTC(The Army's Tropic Test Center)가 작성한 보고서 초안에는 “열화우라늄과 대전차 지뢰 테스트를 실시”했다고 기록 되었지만 파나마 정부에 넘겨 준 보고서에는 “오염”이란 단어 대신 “불발탄 집중지역”으로 표기되었고, 열화우라늄탄에 대해서도 파나마 주둔 미군은 원자력규제위원회의 허가가 없기 때문에 사용하지 않았다고 주장했다.

미군은 파나마에서 쓴 환경정화 비용도 공개하지 않았다. 미국 내 환경정화 비용과 비교하면, 그 허구성이 금방 드러나기 때문이다. 하와이 카홀라웨 훈련장의 경우 10년 동안 4억 달러가 정화에 쓰였는데, 파나마의 경우 96년~99년까지 1500만 달러가 쓰인 것으로 비공식적으로 알려져 있다. 전문가들은 파나마 미군 훈련장 크기와 그 오염정도를 봤을 때 제대로 정화한다면 수백만 달러가 들 것이라고 추정한다.

### ② 의도적인 자료 누락

반환된 후 2000년 코브 육군 기지와 하워드 공군기지에서 높은 수치의 기름오염이 발견된 사실이 파나마 언론을 통해 밝혀졌다. 반환된 기지에는 불발탄과 화학무기 문제 뿐 아니라 일반적인 오염 문제도 있었지만 미국은 이런 자료를 파나마 정부에 조차 공개하지 않았고 의도적으로 자료를 누락시키고 왜곡하였다.

97년 미 육군이 자체 실시한 조사에서 코브 육군기지의 모터풀 지하수에서 발암물질인 TCE가 미국 기준치보다 20배를 초과하였다. 그러나 육군의 보고서에는 이부분이 삭제되어 발표되었다.

98년 6월 30일, FOR가 열화우라늄과 화학무기의 실험에 대한 자료를 공개했을 때 미국 대사관은 “절대 있을 수 없는 일”이라며 부인하였지만 이후 결국 인정하게 된다.

### ③ 실행 가능한 계획의 축소

미군은 불발탄을 제거할 때, 험한 지형 때문에 더 폭넓은 지역의 불발탄 제거가 불가능하다고 주장했다. 전문가들은 비가 오지 않는 건기를 이용해 제거할 수 있는 방법이 있다고 제안했지만 미군은 받아들이지 않았다. 미군의 정화 계획은 짧은 시간에 최소 비용을 들이는 것을 목표로 하기 때문에 실질적인 정화라는 목표에 부합하지 않는다.

이에 대해 파나마와 미국의 시민단체들은 지속적인 문제제기를 하였다. FOR는 미국이

정확할 도덕적인 책임과 미국 국내외를 차별하지 않을 의무를 갖고 있기 때문에 미국 내 기지 폐쇄와 같은 절차를 파나마에도 적용해야 한다고 요구했다. 그러나 이는 무시되었다.

미국의 지구환경정의법률기금(The Earthjustice Legal Defense Fund, 시에라 클럽에서 만든 환경관련 비영리 법률회사)은 미국법과 국제법상으로, “실행가능한(practicable)” 것은 “완료 또는 영향을 미치거나 수행될 수 있는” 정도의 일반적 의미로 해석해야 한다고 보았다. 따라서 기술적으로 불가능하지 않다면 미국은 반환 전에 인간건강, 생명, 안전에 유해한 물질은 모두 제거해야 할 책임을 가지고 있다는 것이다. 그러나 미국은 파나마운하조약에 따라 파나마 환경을 보존하려는 노력도 하지 않고 기지와 관련된 정보를 파나마 정부에게도 전부 공개하지도 않았고 가능한 기술이 있는데도 시간과 비용을 이유로 선택 가능한 정화방법을 축소해 나갔다. 시간과 비용을 정해놓고 모든 지역의 불발탄 제거가 실행가능하지 않다고 주장하는 것은 미군이 정화의지가 없다는 것을 보여준다.

### 3) 여전히 남아 있는 위험

#### ① 방지되는 불법매립 화학무기

환경문제의 관심을 촉발시킨 1998년 FOR의 발표는 파나마 사람들에게 충격이었다. 발표에 따르면 미군은 파나마에 겨자탄, 화학 지뢰 등 화학무기를 보유하고 관련 프로그램을 운영하는 기지를 최소 7개 유지하고 있으며, 파나마 정글에서 독성 제초제와 고엽제를 비밀리에 실험하였다. 신경가스와 실탄 테스트 등 화학무기 실험을 30년~68년까지 40년간 진행하였을 뿐 아니라, 더욱 놀라운 것은 1997년과 1998년 미국과 파나마가 화학무기에 관한 협약을 비준한 후에도 실험이 멈추지 않았다는 것이다.

프랑스필드라는 지역은 1930년대 미군이 매립한 30파운드에 달하는 화학무기에서 유출되는 물질 때문에 그 일대가 오염되었고 파나마의 태평양 연안에 27종의 신경가스(nerve agent)를 매립하였으며, 산 호세(San Jose)섬에는 아직도 화학무기가 남아있다고 한다.

1993년, 미국은 화학무기를 해외 어느 곳에 버렸는지 공개하지 않기로 결정했는데, 그 이유는 자료가 공개될 경우 “교육적”(instructive)인 기능을 하기 때문에 잘못된 용도로 사용될 수 있다는 것이다. 이 말은 버려진 화학무기가 여전히 위험하다는 것을 뜻하며

그로 인한 피해가 있을 수 있다는 것을 반증하는 것이다.

1998년 파나마는 화학무기금지협약(CWC)을 비준하였다. 협약 비준국은 타 국가에서 합의 없이 화학무기를 버렸는지 공개해야 하며 해당 국가가 비준할 경우, 매립한 국가는 그 무기를 폐기해야 한다. 미국은 파나마 보다 1년 전인 97년에 CWC를 비준했는데, 그 해 5월 다른 국가에 화학무기를 방치하거나 매립한 것이 없다고 발표하였다.

98년 5월 12일, 미국의 25명 의원은 윌리엄 코헨 미 국방장관에 불발탄과 화학무기를 제대로 정화할 것을 요구하는 성명을 발표하기도 하였다.

## ② 주민을 위협하는 불발탄

미군은 98년 3월부터 훈련장의 불발탄 제거를 시작해서 그 해에 3,670만평 훈련장에서 8,500개 불발탄을 제거하고 사격장의 80%를 정화한 것으로 추정하였다. 그러나 동시에 최소 11만개의 미처리된 지뢰, 박격포탄 등이 정글에 묻혀있을 것이라고 인정하였다. 미군은 짝짝한 정글과 가파른 절벽 때문에 포탄을 제거하기 어렵고 만약 포탄 제거에 나설 경우 이 지역의 산림이 훼손될 것이라고 주장했다.

98년 7월, 미 국방부가 작성한 비공개 문서에 따르면 육군 공병대는 운하 확장 과정에서 발생한 많은 폐기물을 엠페이어 훈련장(Empire Range)에 매립한 것으로 기록되었다. 한편으로 쓰레기 매립 등 환경을 파괴하면서, 정화 책임을 다 하지 않기 위해 '환경 파괴'를 구실로 환경정화를 회피하는 것은 참 아이러니하다. 정글 지역은 군사 활동이 높은 지역이었기 때문에 더욱 정화가 필요한 곳이기도 하다.

970만평 지역은 민간인 통제출입구역으로 남게 되었다. 790개가 넘는 경고판과 철조망으로 만들어 놓은 이 지역의 안전을 위해 미군과 파나마 보건 당국은 지역 주민들에게 불발탄을 확인하는 방법을 가르쳤다. 이는 불발탄을 식별하는 것만으로는 주민들의 안전을 보장할 수 없음에도 실질적인 불발탄 처리는 하지 않은 채, 이후 사고의 책임을 주민들에게 뒤집어씌우려는 의도로 밖에 보이지 않는다.

미군 철수 뒤 이 같은 사실을 모르고 밀림을 출입했던 파나마 국민들이 폭발 사고로 숨지는 사고가 연이어 발생했다. 지난 6년 동안 50여명이 사망한 것으로 알려졌다.

불발탄 문제는 아직까지도 파나마와 미국간의 첨예한 외교문제로 남아있다. 미국은 직접 정화가 아니라 "기술적 지원"을 제안하기도 했지만, 파나마 정부는 "정화"는 사용자의 직접적인 책임이라며 거부하였다.

#### 4) 파나마로부터 배우는 교훈 - 반환이 능사가 아니다.

최근 부시 대통령은 2005년 11월 7일, 파나마를 방문해 환경문제에 대해 “미국은 의무를 갖고 있다. 우리는 계속 협의해서 풀어야 할 의견차이가 있음을 알고 있다.”고 하였다. 부시 대통령의 방문 때, 파나마 대학생 등은 미군이 남겨 놓은 환경문제를 해결하라며 격렬하게 시위하였다. 그러나 이 발언이 상황을 크게 변화시킬 것이라고 기대하는 것은 헛된 망상이다. 1999년이 반환 이후 미국의 책임은 더 이상 없다는 것이 미국의 공식 입장이기 때문이다.

##### ① 반환 이후에는 책임 인정 안 해

환경문제를 마무리하지 않은 채, 기지를 반환받게 될 경우 미국과의 환경관련 협상은 이미 끝난 것으로 봐야 한다. 더 이상 미국을 압박할 힘도, 명분도 잃게 되는 것이다. 필리핀과 달리, 파나마 정부는 뒤늦게나마 의지를 가지고 환경문제를 해결하려고 했지만 실패하였다.

필리핀의 클락 미군기지의 오염으로 인한 오염 피해자들이 미국 법원에 배상과 환경오염조사를 요구하는 소송을 했으나 미군기지가 이미 폐쇄되었다는 이유 등을 들어 기각되었다.

미국이 반환 이후에 환경오염에 대해 신경 쓰지 않겠다는 입장은 국방부 지침에서도 확인할 수 있다. 98년 제정된 오염 정화에 관한 국방부 지침(4715.8)에는 다음 내용이 포함되어 있다.

*조약에 의거하여 치유를 하는 경우에는 “인간의 건강과 안전에 공지의 급박하고 실질적인 위험을 치유하는데 필요한 정도”보다 고도의 것 일 수 있다. 기지나 시설을 반환한 이후에는 국방부는 조약에 의해 요구된 정도 또는 승인된 치유계획에 따른 정도를 넘어서는 어떠한 환경치유에 대하여도 자금을 지원하지 말아야 한다.*

##### ② 주한미군도 이런 절차 밟으려고 할지도

지난 6월 28일, 의정부의 국도 3호선 우회도로 개통식에 참가한 주한미군 1지역 사령관 뉴튼 포레스트 대령은 “7월 15일에 캠프 카일와 캠프 라구아디아 등을 한국에 반환할 것이다”라고 발언하였다. 아직 환경부등 한국 정부와 환경정화에 관한 협의가 끝나지도 않은 상황에서 미군 관계자가 이 같은 발언을 한 것은 미군은 토양오염 등을 정화할



것을 요구하는 한국 정부의 입장을 절대 받아들이지 않을 것이라는 강경한 입장이라는 것을 보여준다.

주한미군은 지난 4월에 발표한 '토지 반환을 위한 실행 계획서'를 토대로 '정화'를 하고 한국에 넘겨주겠다는 것인데, 만약 한국 정부가 이를 합의하고 반환받는다면 1년 이상 끌어온 협상은 물거품이 될 것이다.

일단 반환받은 후 계속 협상을 통해 환경정화에 관한 기준이나 정화 비용에 대해 논의할 수 있다는 기대는 착각임을 다른 나라 사례가 보여주는 교훈임을 명심해야 할 것이다.

## 2-2. 실질적인 정화계획 세워야: 비에케스

### 1) 대규모 군사 훈련에 따른 비에케스 환경오염 현황

카리브해의 푸에르토리코에 속한 작은 섬 비에케스. 이 섬은 1941년부터 1947년까지 미 해군이 섬면적의 2/3이상(33,000에이커 중 26,000 에이커)을 강제수용하여 미 대서양 함대의 무기 시험과 훈련기지의 요충지로 활용되었다. 미 해군은 이곳에서 네이팜탄, 열화 우라늄탄 등을 60년 이상 실험해 왔다.

1999년 5월, 미국 단체인 MTP(Military Toxics Project)가 발표한 해군 자료에 따르면 유고슬라비아 전쟁 당시 미군은 한 달 동안 비에케스에서 263개의 열화 우라늄탄을 실험하였다. 실험 후 사용된 열화 우라늄탄 중 56개만 수거되고 나머지는 위험하다는 이유 때문에 그대로 방치되었다. 이에 따라 훈련장과 가까운 지역이 다른 지역과 비교하여 30~220%까지 방사능이 높다는 연구결과가 나오기도 하였다. 이것은 비에케스 사람들에게 큰 위협 요소로 남아 있다.

비에케스 주민들의 암 발생률은 푸에르토리코 다른 지역 사람들의 암 발생률보다 30% 이상 높다. 암 발생률뿐만 아니라, 중금속 중독도 심각한 것으로 밝혀졌다. 산업시설이 하나도 없는 지역인데도 지역주민들의 체내 중금속 농도를 조사한 결과, 검사자의 44%에 이르는 사람들에게서 수은이 기준치 이상 검출되었으며, 73%에 이르는 사람들에게서 납이 기준치 이상 검출되었다. 비에케스 지역의 식물과 어류에서도 기준치 이상의 중금속이 발견되었다. 또 비에케스 인근 해역인 살리나스만의 산호초지역은 신탄과 포탄 등으로 심하게 오염되었다.

### 2) 비에케스 훈련장 폐쇄 반환 배경 - 오폭 사고와 시민 불복종 운동

1999년 4월 19일, F-18기의 포탄투하 훈련과정에서 500파운드 포탄 두 발이 목표지점을 벗어나 떨어지는 오발사고가 발생했다. 이 사고로 미 해군에 고용되어 근무하던 데이비드 세인즈라는 비에케스 청년이 사망하였다. 이 때 미국의 오폭사고가 처음 발생한 것은 아니었다. 1993년 10월에는 비에케스의 중심부에서 불과 1마일 떨어진 곳에 500 파운드의 실탄이 떨어졌고, 1998년에는 주차장에 세워진 스쿨버스 유리창이 잘못 날아온 탄환에 깨지기도 하였다. 그러나 데이비드의 죽음은 처음으로 푸에르토리코 사람들이 하나로 뭉쳐 미국의 군사주의, 식민주의, 인종차별주의에 대항해 투쟁하는 도화선이 되었다.

데이비드가 죽은 지 이틀 후부터 시작된 시민불복종 운동은 결국 미 해군의 폭격중단으로 이어졌다. 비에케스 어민들과 다른 지역 주민들, 지역 교사들, 노동그룹, 종교계 등이 모여서 해군의 출입제한구역 북쪽과 남쪽 연안에 캠프를 치기 시작했다. 2000년 5월 까지, 14개의 캠프를 전 세계에서 물려온 수천 명의 사람들이 지켜냈다. 세계에서 가장 강력한 군대를 상대로 한 시민불복종 운동이었다. 1999년 7월 4일, 푸에르토리코 본섬에서는 “비에케스와 함께하는 푸에르토리코”라는 슬로건 아래 5만 명이 시위에 참가하였고, 이듬해 2월 5만 명 이상이 행진에 참가하였다. 이것은 푸에르토리코 역사상 가장 큰 집회였다.

미군은 대체 훈련장을 찾기 위해 5년간의 유예 기간을 두고 폐쇄하겠다고 했지만 역시 사람들의 큰 반발을 샀다. 지금까지 셀 수없이 많은 환경, 보건 문제를 발생시킨 훈련장 폐쇄를 몇 년 더 늦출 수 없다는 이유 때문이다. 그러나 2000년 1월, 푸에르토리코의 지자체장은 갑작스럽게 태도를 바꾸어 미군이 3년 동안 추가 사용할 수 있도록 요청하는 미국정부의 제안을 받아들인다. 여론을 무시한 이 결과는 사람들을 더욱 분노케 하였고 시민불복종 운동에 더욱 힘을 실어주었다.

2000년 5월 4일, 수천 명의 해병대, FBI, 연방보안관 등이 200여명의 시위대 사람들을 체포했다. 평화로운 시위대 대부분은 가정주부, 어민, 수녀, 신부, 학생 등이었다. 5월 8일, 미 해군은 폭격을 다시 시작하면서, 대통령 지침에 따라 1년에 90일만 훈련하겠다고 밝혔다. 3년의 기간 동안 비에케스 주민들과 평화운동가들은 시위를 멈추지 않았다. 폭격 지역에 진입하기도 하고, 백악관 앞에서 클린턴 대통령에게 폭격을 멈출 것을 요구하는 시위를 진행하기도 하였으며, 비에케스 깃발, 푸에르토리코 기발을 자유의 여신상에 평화의 상징으로 매다는 퍼포먼스를 진행하기도 하였다. 2003년 5월 1일, 미군은 비에케스를 떠났다. 1,500여명의 전 세계 운동가들과 수 만명의 현자 사람들이 이뤄낸 승리였고, 60년간의 미군 폭격이 중단되었다.

### 3) 반환과 환경정화

비에케스는 2000년 지자체장이 갑작스럽게 클린턴 대통령과 반환에 합의하면서 환경정화 문제를 푸는데 중요한 열쇠를 잃게 된다. 2000년 불붙은 폭격장 폐쇄 운동의 배경에는 지독한 환경오염과 이로 인한 중금속 중독과 암 발생이 있는데도 해군과 지방 정부는 이를 외면했던 것이다.

결국 3년 뒤 미군이 떠난 후, 환경정화와 지역개발에 관한 문제가 숙제로 남았다. 특히 섬의 육상·해양생태계를 망쳐놓은 것을 어떻게 원상 복구할 수 있을지는 큰 숙제였다. 생태계의 복원은 건강한 지역의 개발을 하기 위한 기본 조건이기 때문에 큰 관심을 받고 있다. 비에케스 환경오염은 그 심각성으로 슈퍼펀드 리스트(National Prior List, NPL)에 올랐다. 미국령인 비에케스는 미국법이 적용되기 때문에 슈퍼펀드에 등록되면 금방이라도 환경정화가 이루어질 것이라 생각했다. 그러나 슈퍼펀드의 재정상태가 열악한데다 해군의 의지가 없어 실질적인 정화가 이루어지지 않고 있다. 해군은 오염정화 대신 대부분의 지역을 수산야생동물관리국(Fish & Wildlife Service)로 관리권을 넘겨 출입제한 구역으로 묶어두었다.

환경공학자 Alexis Massol가 밝힌 바에 따르면 비에케스에서 폭격이 멈춘 후 육상의 오염은 줄어들고 있지만 해양 생태계는 여전히 불발탄 부식으로 인해 큰 위협에 처해 있다고 한다. 여러 차례의 다이빙을 통해 확인한 결과 여전히 수백발의 포탄이 물에 잠겨 있다고 확인되었다.

비에케스의 시민단체인 CRDV(The Committee for the Rescue and Development of Vieques)가 최근 밝힌 자료에 따르면, 해군은 불발탄을 제거한다면서 2005년 8월부터 20톤의 포탄을 해상에서 터트려왔다. 그 동안 이곳의 어민들은 강한 폭발과 구름이 형성되는 것을 목격해 왔는데 미군도 이 사실을 인정하였다. 그러나 이 사실을 주민들에게 제대로 알리지 않고 있으며 포탄 처리하는 과정에서 화재가 나기도 하였다. 한 과학자는 이 폭발로 생긴 화학물질이 곧 바로 이 섬의 주거지역으로 이동한다고 밝혔다. 또 미 해군이 실시하는 오염조사를 위한 샘플링 조사 선정도 폭격이 많지 않았던 지역을 선정한다는 비난을 받고 있다.

### 4) 비에케스 사례의 교훈 - 실질적인 정화 계획 세워야

정화작업을 진행하는 대신 철조망을 둘러쳐 출입제한구역으로 묶고, 해상에서 바로 불

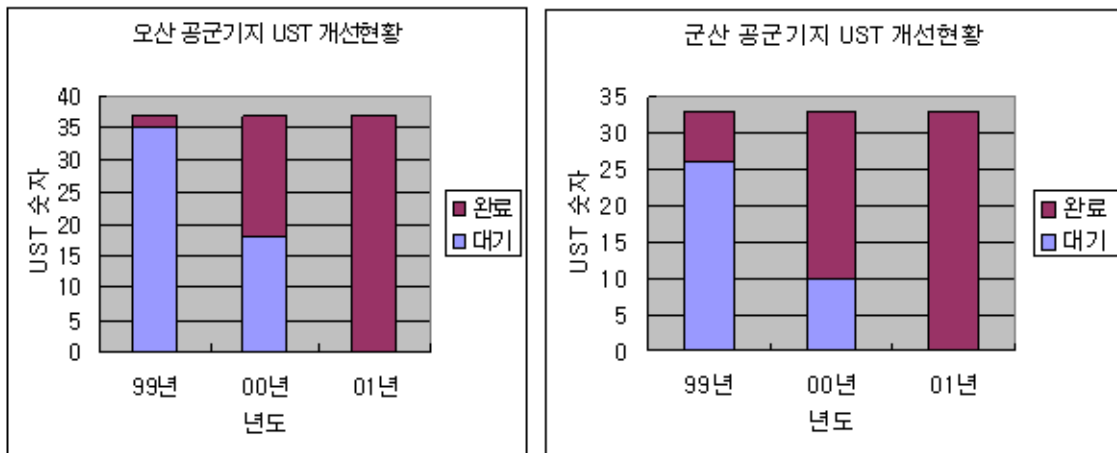
발탄을 터뜨리는 식의 형식적인 정화 계획은 바로 환경을 바라보는 미군의 시각을 보여주는 것이다. 미군은 '공지의 급박하고 실질적인 위험'에 대한 판단을 지역 사령관에게 맡기고 있다. 그러나 지역 사령관에게 많은 비용이 발생하는 환경문제는 축소시키고 감추기에 급급한 대상일 뿐이다.

세계 최고의 군사력을 자랑하는 미군 내에서도 90년대 말부터 환경에 대한 태도 변화를 요구받아왔다. 미군은 스스로 '환경문제'가 미군에 대한 최대의 도전이 될 것이라고 예견하면서 환경보호를 통해 미군의 존재에 대한 도전을 극복해 나갈 의지를 보이기도 하였다. 그러나 해외 기지에서 보여주고 있는 모습은 여전히 많은 문제가 있다.

미군은 본토가 아니라는 이유만으로 자국령인 비에케스에 대해 실행가능한 정화 계획을 세워 환경오염을 정화하는 대신, 출입제한을 목적으로 철조망을 쳤다. 이는 사실상 오염을 방지하는 것과 다르지 않다. 파나마에서도 미군은 "실행 가능한" 정화 계획을 세워야 했지만, 한정된 비용과 시간을 정해 놓고 세운 정화는 그 효과가 미비했다.

주한미군도 반환하는 미군기지에 대한 실질적인 정화 계획을 마련하지 않고 있는 것은 파나마나 비에케스와 다를 바 없다.

주한미군의 가지고 있는 '토지반환을 위한 실행 계획서'의 주요 내용 중 하나는 미군기지 유류오염의 주요 원인이었던 지하유류탱크(Underground Storage Tank, UST)를 제거하겠다는 것이다. 그러나 이는 기지를 반환하기 위해 따로 마련된 조치가 아니라, 미군의 환경운영 기준인 주한미군 환경관리기준(EGS, Environmental Governing Standards 19 장: UST)에 근거해 원래 세워져 있던 계획이었다. 이는 2000년 SOFA 환경분과위원회에서 미군이 발표한 자료에서도 확인할 수 있다. 당시 자료를 보면 유류사용이 많은 공군기지의 UST를 2004년 10월 1일까지 제거·폐쇄할 계획이 적혀있다.



<출처: 주한미공군, 2000. 1. 27>

더욱이 미군이 발표한 '토지반환을 위한 실행 계획서'의 내용 중 실질적인 정화 효과가 있는 계획은 사격장 내 중금속 제거와 지하수 오염 제거뿐이다. 정작 중요한 반환미군 기지 환경오염의 핵심인 오염된 토양을 정화하는 계획은 실행 계획서에 포함되지 않았다. 토양오염 없이 지하수 오염이 발생할리 만무함에도 오염된 토양을 정화하는 것을 항목에서 빼 것은 정화 의지가 없음을 보여준다. 근본적인 오염 원인을 제거하지 않은 것은 정화라 볼 수 없으며 이후 추가 오염과 확산의 가능성을 남겨 놓게 된다. 따라서 한국 정부는 주한미군이 실질적이고, 구체적인 정화계획을 세우도록 강제해야 한다.

### 2-3. 미국 내 사례 : 폭 넓게 해석되는 “급박하고 실질적인 위험”

미국은 반환미군기지 오염 정화 협상과정에서 여러 차례 미국의 정화 책임은 “건강과 안전에 급박하고 실질적인 위험”을 초래할 경우로만 한정하였다. 흔히 KISE로 불리는 “공지의 급박하고 실질적인 위험”(Known, imminent & substantial endangerment)은 미국 환경법인 CERCLA(종합환경대응배상책임법), RCRA(자원보존과 복구법)와 오염정화에 관한 국방부 지침(4714.8), 한미SOFA에서 볼 수 있다.

미국 내 군사기지의 환경정화에도 적용되는 미국의 환경법 중 환경정화에 관한 법률은 CERCLA(일명 슈퍼펀드법), RCRA 등이 있다. CERCLA는 슈퍼펀드지역으로 등록된 지역에 대한 오염정화에 관한 내용이고 RCRA는 우리나라의 폐기물 관리법과 같은 폐기물로 인한 오염과 그 정화에 관한 법이다.

#### 1) 미국 내, KISE의 해석 기준

이 두 법에서 “급박하고 실질적인 위험”을 어떻게 해석하는가를 살펴보면 미군이 한국을 비롯한 해외에서 모호한 기준을 주장하면서 실질적인 정화 책임을 회피하고 있음을 알 수 있다.

● CERCLA(Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act, 종합환경대응배상책임법)

CERCLA에서 급박하고 실질적인 위험은 긴급한 상황에만 한정되지 않는다. 또 CERCLA는 위험을 현상이 드러나는 것으로만 한정짓는 것이 아니라, 위협적인 잠재적 위험까지도 포함한다. 만약 뚜렷한 위해가 발생하지 않았더라도 해를 끼칠 가능성이 있다면 위험은 급박한 것으로 간주한다.

미국 환경청의 지침서(Guidance Memorandum on Use and Issuance of Administrative Orders Under Section 106 (a) or CERCLA)에는 “급박하고 실질적인 위협의 입증의 필요성”을 설명하면서 “지금 당장 급박하고 실질적인 위협이 존재한다는 것을 증명할 필요는 없다. 다만, 어떤 위협이 있을 가능성을 제시”하도록 하고 있다. 또 “위험(endanger)”은 실제 해(harm)보다 낮은 수준을 말하는 것으로 실제 상해가 발생할 필요는 없다고 설명한다.

● RCRA(Resource Conservation and Recovery Act, 자원보존과 복구법)

CERCLA가 폐쇄된 시설에 적용되는 반면 미국 내에서 RCRA는 운영 중인 시설에 적용되는 법이다. 미국 환경청은 RCRA에 대해서도 지침서를 통해 KISE에 대한 규정을 보다 넓게 할 필요가 있으면 여러 판례에서도 이를 확인할 수 있다.

- “위험endangerment”은 실제 해를 입히거나 해를 입힐 가능성 있는 것을 말한다.

- “긴급한imminent” 위험이란 수년 동안 그 해가 인식되지 않았더라도 환경이나 보건에 앞으로 영향을 끼칠 수 있는 수치라면 긴급한 것에 해당한다.

- “상당한substantial” 위험은 건강과 환경에 심각한 해를 끼칠 분명한 원인이 있다면 해당된다. 엄청난 위험(risk)일 필요는 없다.

미국 환경청은 KISE를 결정할 때는 여러 가지 면에서 신중해야 할 것을 권고하고 있는데, 실제 위협이 지금 당장 명확하더라도 잠재 위험은 당장 확인되기 어렵다는 것을 설명하고 있다.

## 2) 주한미군기지의 오염, 급박하고 실질적인 위협에 해당한다!

반환대상 주한미군기지 오염조사에 관한 가장 최근 자료를 보면, 27개 기지에 대한 오염 조사가 완료되었으며, 조사 결과 24개 기지에서 토양환경보전법상의 오염우려기준치를 초과한 것이 밝혀졌다.

토양환경보전법상의 우려기준이란 “사람의 건강, 재산이나 동식물의 생육에 지장을 초래할 우려가 있는 토양오염의 기준”이며 구체 수치는 환경부령으로 정하고 있다. 따라서 오염우려기준치를 초과한 지역은 지금까지 미군기지 내에서 환경오염으로 인한 피해자가 없었다 하더라도 오염이 지속적으로 확산되는 점을 고려할 때 충분히 KISE에 해당하는 것이다.

### 3. 반환 기지의 환경오염에 대한 미군의 입장과 문제점

#### 1) 일관성 없는 KISE 판단 기준

미국은 여러 차례 협상과정에서 미국의 정화 책임을 “건강과 안전에 급박하고 실질적인 위험”을 초래할 경우로만 한정하였다. 주한미군 기지에서 발견된 오염은 당장 상해나 어떤 피해가 발생하지 않았기 때문에 ‘급박하고 실질적인 위험’에 해당하지 않는다는 주장이다. 그러나 이러한 주장은 협상을 이끌어가는 데 방해 요소로 작용하며, 소모적인 논쟁만 불러일으키고 있다.

국방부지침 4715.8(Environmental Remediation for DoD Activities Overseas, 해외미군시설의 환경정화)은 미 국방부가 주둔하고 있는 해외 시설과 기지 내에서 또는 해외 주둔국의 기지와 시설에서 미군의 활동에 의해 발생한 오염의 치유복구에 적용하도록 하고 있으나, KISE 대상 여부를 판단하는 명확한 수치가 없고 지역 사령관의 판단으로 KISE 해당 여부를 결정하게 되어 있다. 그러나 사령관의 판단에 따라 KISE에 해당하는 오염 기준이 달라질 수 있는 고무줄과 같은 기준은 그 어느 누구도 받아들일 수가 없다. 그리고 미국 내 사례에서 보듯 KISE의 기준은 주한미군이 주장하는 것과 달리 환경오염 피해를 최소화 할 수 있도록 더 폭넓게 적용되고 있다.

KISE를 판단하는 주한미군의 기준도 일관성이 없다. 미군은 2003년 12월 31일, 연합토지관리계획에 따라 최초로 공여지를 반환한 용산 아리랑택시부지에 대한 입장을 밝혔다. 보도자료에는 “주한미군은 오염된 토양을 한국 업체와 계약하여 78m<sup>3</sup> 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), 스탠튼(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. 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 오염 물질이 “배출”된 경우는 급박하고 실질적인 위험을 초래한다고 해석해야 한다.

## 2) 오염 정화 책임 부정

2006년 6월 5일, 버넬 벨 주한미군 사령관은 한국 정부가 미군기지를 사용하기 전 상태로 정화를 원하고 있다며, 주한미군은 원상복구 의무가 없기 때문에 이런 주장이 부당하다는 요지의 말을 하였다.

“다시 강조하지만, 한국 정부와의 합의 결과, 미국이 수십 년 간에 걸쳐 단행한 투자는 그 투자비용과 무관하게 한국정부에 무상으로 반환될 것입니다. 이 조항이 의미하는 것은 우리가 기지를 폐쇄하고 반환할 때 미국은 수년간 단행해온 수십 억 달러의 투자를 회수 받지 못함을 의미합니다. 이에 대해 상호 합의한 SOFA에 의하면, 미국은 시설과 지역이 토지가 미군에게 공여된 당시의 원래 상태로 복원하도록 요구하지 않습니다. 또한 한국정부가 부대를 원상태로 복귀하는데 수반되는 비용에 대한 보상을 요구하지 않는다고 명시되어 있습니다. SOFA에 따르면, 미국은 식별된, 급박한, 실질적으로 인체 건강에 유해한 요소를 치유하도록 요구하고 있습니다.”

이뿐 아니라 주한미군 관계자는 기회가 있을 때마다 미군은 원상복구 의무가 없기 때문에 한국 정부와 국민들이 미군에게 과도한 요구를 하고 있으며, 이런 요구를 받아 법적 책임은 없으나 환경보존 노력을 기울이고 있다고 얘기해 왔다.

2004년 12월 6일, 세계일보 기자의 질문에 대한 SOFA 환경 분과위원회 미군측 위원장 월슨 대니얼 대령 주한미군 사령부 공병참모부장의 발언도 이 같은 내용을 잘 보여준다.

“(질문) 용산 기지가 한국 정부에 반환된 후에 오염사실이 발견되었을 경우 오염을 치유하고 그 비용을 부담할 것인가?”

“(답변) 한미 SOFA 제4조에 언급된 것처럼 미군은 원상복원과 비용부담 의무가 없다. 이는 양국 정부의 합의사항이고 이를 따라야 한다.”

SOFA 제4조를 근거로 미군은 위에 언급된 주장을 펼치고 있다. 그러나 SOFA의 제4조 시설과 구역 (시설의 반환) 1항)은 미군이 제공받은 시설 및 구역 즉 기지에 대하여 필

---

1) ‘합중국 정부는 본 협정의 종료 시나 그 이전에 대한민국 정부에 시설과 구역을 반환할 때에 이들 시설과 구역이 합중국 군대에 제공되었던 당시의 상태로 동 시설과 구역을 원상회복하여야 할 의무를 지지 아니하며, 또한 이러한 원상회복 대신으로 대한민국 정부에 보상하여야 할 의무도 지지 아니한다’



요한 개량 및 건축물 설치를 행한 경우 동 기지의 반환 시 원상회복의무를 면제해 주는 것이며, 한국정부 역시 상호주의 원칙 하에서 미군당국이 행한 개량 및 건축물 설치에 대하여 미국 정부에 보상할 의무를 지지 아니하도록 한 것이다. 특정지역을 주둔군의 군사목적으로 사용하기 위해 미군이 변형하거나 필요한 시설물을 설치하였을 경우 반환 시 원래의 상태대로 회복시키도록 요구하는 것은 적절하지 못하다는 입장에서 규정된 것에 불과하다. 헌법재판소는 2001년, SOFA 제4조 1항과 관련하여, 이 조항이 합중국 군대에게 그 공여 받은 시설과 구역에 미군이 저지른 환경오염에 대한 미군의 정화 의무까지 면제하는 것은 아니라고 해석한 바 있다. SOFA 제4조는 미국이 발생시킨 환경오염에 대한 책임을 면제하는 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. 그럼에도 미군측은 이를 환경오염정화 책임이 없다는 것으로 해석하고 있다.

### 3) 미군 실행 계획의 허구성

주한미군은 2006년 4월 7일, 주한미군은 '토지반환을 위한 실행계획서'를 발표하였다. 반환 미군기지의 환경오염을 치유하기 위한 계획들을 발표했지만 실제로 미군은 '정화'라는 단어를 사용하고 있지 않다. 국내에서도 정화, 치유, 복원, 복구, 제거 등이 혼재해서 사용하고 있는데 약간씩의 차이를 갖는다. "치유"(remedy)의 의미에 관하여 합의 문건이나 미국의 정책 어디에도 용어의 개념이 마련되어 있지 않다. 미군이 발표한 '토지반환을 위한 실행계획서'의 내용은 다음과 같다.

● 저장 탱크 세척
● 지하 유류탱크 제거
● 전자, 난방 시스템에 사용된 PCBs 제거
● 사격장의 납과 구리 성분 제거
● 불발탄 제거
● 냉장시설, 에어컨의 화학물질 제거
● 모터풀의 확인된 오염 제거
● 지하수의 유류 성분 제거 (바이오슬러핑 도입)

(출처: 성조지 기사, 2006. 4. 9. [www.estripes.com](http://www.estripes.com))

실행 계획서에는 토양 오염 정화가 빠졌다. 토양 오염은 지하수 오염을 유발하는 원인이며, 지금까지 알려진 바에 따르면 낡은 기름탱크와 송유관 때문에 미군기지 내 토양은 많은 부분 오염되었다. 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.

한마디로 미군의 계획은 반환 시설 내를 청소하는 정도에 머물고 있는 것이다.

## 4. 참고자료

### <캐나다 참고자료>

[http://www.lexum.umontreal.ca/ca\\_us/en/cts.1996.35.en.html](http://www.lexum.umontreal.ca/ca_us/en/cts.1996.35.en.html)

[http://www.rmc.ca/academic/gradrech/esg/dlcu\\_e.html](http://www.rmc.ca/academic/gradrech/esg/dlcu_e.html)

<http://www.bellsystemmemorial.com/dewline.html>

[http://www.forces.gc.ca/site/Feature\\_Story/2004/jun04/23\\_f\\_e.asp](http://www.forces.gc.ca/site/Feature_Story/2004/jun04/23_f_e.asp)

<http://www.canadiancontent.ca/issues/1298dewline.html>

[http://archives.cbc.ca/IDC-1-71-1552-10475/conflict\\_war/norad/clip7](http://archives.cbc.ca/IDC-1-71-1552-10475/conflict_war/norad/clip7)

[http://tabemono.info/chosa/chikyukan/2003/2003/canada/e\\_1.html](http://tabemono.info/chosa/chikyukan/2003/2003/canada/e_1.html)

Exchange of Notes between the Government of Canada and the Government of the United States of America constituting an Agreement with Respect to Environmental Issues, 1996.10.7, 10.9

Boston Globe, 1999.11.15, "US PRESENCE ON FOREIGN SOIL IS TAINTED",

### <파나마 참고자료>

<http://www.forusa.org/programs/panama/default.html>

<http://www.state.gov/p/wha/rlnks/11936.htm>

<https://www.denix.osd.mil/denix/Public/ES-Programs/Conservation/Panama/panama.html>

[http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossier\\_PanamaCanal.htm](http://www.usembassy-mexico.gov/bbf/bfdossier_PanamaCanal.htm)

<http://www.sptimes.com/News/13099/Worldandnation/panama.html>

John Lindsay Poland, 2003, The Emperor in the jungle, Duke

### <비에케스 참고자료>

<http://www.forusa.org/programs/puertorico/default.html>

<http://www.radioproject.org/transcript/2000/0048.html>

<https://www.denix.osd.mil/denix/Public/Library/Intl/Policy/note3.html>