

서울특별시 주한미군기지 및 반환공여구역
환경사고 예방 및 관리 조례안

검 토 보 고

1. 제안경위

- 가. 발 의 자 : 김기대 의원 외 11명
- 나. 의안번호 : 제1263호
- 다. 발의일자 : 2020. 2. 4.
- 라. 회부일자 : 2020. 2. 12.

2. 제안이유

본 조례 제정을 통해 주한미군 관련 환경사고에 대한 서울특별시와 환경부 및 주한미군 간 협력체계를 구축하고 사고처리 절차를 명확히 규정하여, 시민의 생명과 안전을 보호하고자 함.

3. 주요골자

- 가. 목적 및 정의(안 제1조, 제2조)
- 나. 적용범위 및 기본원칙(안 제3조, 제4조)
- 다. 시장의 책무(안 제5조)
- 라. 환경정보의 공유, 환경관리기준, 환경사고 통보 절차
(안 제6조, 제7조, 제8조)

마. 공동조사 대상 및 절차, 환경공동실무위원회 추천 등
(안 제10조, 제11조)

4. 참고사항

가. 관계법규 : 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제2
조제1호 내지 제4호

나. 예산조치 : 원안 참조

다. 기 타 :

(1) 신구조문대비표 ; 해당없음

(2) 입법예고 결과 : 해당없음

(3) 규제심사 : 해당없음

(4) 부패영향평가 결과 : 해당없음

(5) 비용추계 등의 자료 : 원안 참조

5. 검토의견

■ 개요

- 본 조례안은 반환예정인 용산미군기지 등 서울시 관내 주한미군기지를 비롯한 반환공여구역에서 발생할 수 있는 환경사고를 예방하고, 환경사고 발생 시 신속한 대응 및 후속조치를 통해 시민의 생명·안전·재산 및 자연환경을 보호하자는 취지에서 서울시와 환경부, 주한미군 간의 협력체계 구축 및 이에 필요한 사항 등을 규정하려는 것임.

[표 1] 제정안 주요골자

목 차	주 요 내 용
제1조(목적)	· 서울특별시 내 주한미군기지 및 반환공여구역에서 발생하는 환경오염 사고에 대응하기 위해 주체간 협력체계 구축에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함.
제2조(정의)	· 주한미군, 공여구역, 반환공여구역, 환경사고 등 본 조례에서 사용되는 용어에 대해 정의함.
제3조(적용범위)	· 조례의 적용범위를 서울시 내 주한미군기지 및 반환공여구역에서 발생한 환경사고에 한정함.
제4조(기본원칙)	· 본 조례가 준수하여야 할 관련 규정 및 법령을 제시함.
제5조(시장의 책무)	· 주한미군과의 정보공유 노력 · 환경 관련 SOFA 규정 및 국내 법령에서 정한 권한과 의무 적극 이행 노력
제6조(환경정보의 공유)	· 시장은 주한미군 측에 정보 제공을 적극 요청
제7조(환경관리기준)	· 「환경보호에 관한 특별양해각서(2001.1.18.)」에 따른 주한미군의 환경관리기준 운영현황 파악하고 갱신 시 의견 반영 노력
제8조(환경사고 통보 절차)	· 시장은 자치구에서 환경사고 발생 시 즉시 유선 통보 후 48시간 이내 서면 통보될 수 있도록 관리
제9조(현장조사 및 방제활동)	· 시장은 환경사고 발생 시 1차 방제활동을 즉시하고, 오염확산 방지를 위해 주한미군에 협조를 요청
제10조(공동조사 대상 및 절차 등)	· 현장접근 및 공동조사가 필요한 사항 및 절차 규정
제11조(환경공동실무위원회 추천 등)	· SOFA 환경분과위원회 한·미환경공동실무위원회에 위원 추천
제12조(피해 회복 지원)	· 시장은 주한미군기지 등에서 환경사고 피해 발생 시 피해복구를 위한 지원방안 마련 의무

■ 조례 제정 필요성

- 서울시 관내 주한미군기지 환경사고 현황을 살펴보면, 미군기지 총 12개소 중 유엔사(용산), 캠프그레이(동작), 사우스포스트(용산 녹사평역 인근), 캠프킴(용산) 등 4개소(〈표 2〉 참조)에서 환경오염이 확인된 바 있음.

<표 2> 서울시내 미군기지 세부현황(2019.9월 기준)

기 지 명		위 치	면적(천㎡)	오염여부	비 고
계		12개소	2,985	오염 4개소	
용산 기지	① 메인포스트	용산기지 내	792	녹사평역 (지하수)오염	(반환예정)
	② 사우스포스트	용산기지 내	1,881		(반환예정)
용산 기지	③ 캠프 킴	용산기지 외부	48	(토양+지하수)오염	(반환예정)
	④ 유엔사	용산기지 외부	53	(토양)오염	반환기지
주변	⑤ 미8군 수송부	용산기지 외부	77		(반환예정)
	⑥ 501 정보대	용산기지 외부	5		(반환예정)
기타	⑦ 니블로베릭(공동주택)	한남동	28		
	⑧ 캠프 모스(통신)	남산타워 옆	30		
	⑨ 8군 휴양소	남산(한남동)	19		(반환예정)
산재 기지	⑩ 캠프 그레이	동작구 대방동	9	(토양+지하수)오염	반환기지
	⑪ 극동공병단	중구 방산동	42		(반환예정)
	⑫ 서울역 미군사무소	서울역	1		반환기지

- 이들 대부분은 토양 및 지하수 오염에 해당하고, 반환된 캠프그레이와 유엔사의 경우 국방부가 정화를 완료하였으나 미반환기지인 사우스포스트와 캠프킴은 2003.10월 한·미 합동회의에서 미군기지 내부는 미군이, 기지주변은 서울시가 복원하는 것으로 합의함에 따라 현재 서울시가 오염정화를 선행하고 차후 국가에 배상 청구¹⁾하고 있는 실정임.

<표 3> 오염 미군기지 세부현황(2019.9월 기준)

구 분	미반환기지		반환기지	
	사우스포스트	캠프킴	캠프그레이	유엔사
위 치	녹사평역 주변 (용산 이태원 34-2일대)	삼각지역 주변 (용산 한강로 1-1일대)	동작 대방동 340-4	용산 동빙고동 310-6
오염분류	지하수	토양 및 지하수	토양 및 지하수	토양
오염확인	지하수오염 발견 (’01.1.)	기름유출 발견 (’06.7.)	환경오염조사 (’05.11.~’07.09.)	환경오염조사 (’05.08.~’07.09.)
추진실적	주변지역 정화중 (’02~’18년)	주변지역 정화중 (’08~’18년)	국방부 정화완료 (’07.09.~’11.10.)	국방부 정화완료 (’07.09.~’13.9.)
정화비용	53.7억(2018년말 기준)	19.2억(2018년말 기준)	15억(완료)	14억(완료)
비용부담 주체	서울시	서울시	국방부	국방부

1) 서울시 정화용역비 환수소송 관련

○ 근거법령

- 「주한미군민사법」 제2조(국가의 배상책임)

※ 주한미군민사법 : 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 관한 민사특별법」

- 「국가배상법」

○ 판결요지

- 대한민국에 주둔하는 아메리카합중국 군대의 구성원, 고용원 또는 파견 근무하는 대한민국의 증원군대 구성원이 그 직무를 수행하면서 대한민국에서 대한민국 정부 외의 제3자에게 손해를 입힌 경우에는 「국가배상법」에 따라 국가가 손해를 배상

- 합중국 군대 또는 합중국 군대에 파견 근무하는 대한민국의 증원군대가 점유·소유 또는 관리하는 토지의 공작물과 그 밖의 시설 또는 물건의 설치나 관리의 하자로 인하여 대한민국 정부 외의 제3자에게 손해를 입힌 경우에도 적용한다.

- 피고(대한민국)은 주한미군민사법 제2조에 따라 원고(서울시장)이 유류오염으로 인해 입은 손해를 배상할 책임이 있음

○ 정화비용은 매년 손해배상 청구소송을 통해 국가로부터 전액 환수 조치

- 환수실적 : 약 88억원('01.~'17년 정화비 67억, 지연손해금 21억)

- 추후 미국 측에 배상청구 근거확보를 위해 환수소송 지속 수행

- 주한미군기지 주변 토양오염실태조사(2014년~2017년) 결과를 살펴 보면 총 10개 지점에서 토양오염 우려기준을 초과(〈표 4〉 참조)한 것으로 나타났고, 시민단체의 정보공개청구 소송 승소에 따라 2017.11.29일 환경부가 공개한 기지 내·외부 지하수오염 조사결과를 보면 벤젠이 최대 671배까지 기준을 초과한 것²⁾으로 나타났음.

<표 4> 미군기지 주변 토양오염실태조사 결과

구분	조사내역			초과지역 (지목)	초과 항목	초과 농도	토양오염 우려기준
	지역	지점수	시료수				
2014년	소계	9	45	1			
	녹사평역 주변	8	30	0			
	캠프킴 주변	1	15	1(도로)	TPH	10,064	2,000
2015년	소계	13	48	3			
	녹사평역 주변	12	33	1(도로)	TPH	2,511	
	캠프킴 주변	1	15	2(도로)	TPH TPH	6,634 5,995	2,000
2016년	소계	12	117	5			
	녹사평역 주변	15	69	2(도로)	TPH	3,110	2,000
					TPH	2,209	
	캠프킴 주변	1	48	3(도로)	TPH	2,126	2,000
					크실렌	72	15
TPH					5,097	2,000	
2017년	소계	42	209	1			
	수송부 주변	8	47				
	8군휴양소 주변	2	4				
	니블로베릭 주변	2	9				
	메인포스트 주변	22	111	1(대지)	TPH	1,285	800
	캠프모스 주변	2	4				
	정보대 주변	1	4				
	극동공병단 주변	5	30				

2) ▶ 기지 내부 : 25개 관정 중 17개소 기준초과/벤젠 최대 671배(10.077/0.015)
 ▶ 기지 외부 : 34개 관정 중 14개소 기준초과/벤젠 최대 470배(7.051/0.015)

- 또한, 시민단체가 미국 정보자유법을 활용하여 1990~2015년까지 용산미군기지 내부에서 발생한 오염사고 기록에 대한 공개요청에 따라 미 국방부 산하 태평양사령부가 공개(2017.4월)한 자료를 살펴보면, 기지 내부 유류 유출사고는 해당 기간 내에 총 84건으로 보고되었음(〔붙임〕 참조).
- 이처럼 주한미군기지 내·외부에서 유류 유출 등에 따른 토양 및 지하수 오염이 심각한 상황이라는 점에서 철저한 환경조사 및 오염정화가 필요하다는 것은 부정할 수 없는 사실임.
- 그러나 현재 「한·미 주둔군 지위 협정³⁾(SOFA, Status of Forces Agreement, 이하 “SOFA”라고 한다)」 제4조⁴⁾에 따라 미국정부는 미군기지 내부 원상회복 및 보상의무가 없다는 입장이며,

3) 한·미 주둔군 지위 협정(SOFA, Status of Forces Agreement)

- 체결 : 1966. 7월
- 정식명칭 : 대한민국과 아메리카 합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정
 - ※ 약칭 : ‘한미 주둔군 지위 협정’ 또는 ‘한·미 SOFA’(Status of Force Agreement)
- 효력 : 본문 및 후속문서(4개) 모두 법률적 효력 있음
 - ※ 합의의사록은 국회 비준, 특별양해각서는 대통령의 재가
- 조문구성 : 본문 및 4개의 후속문서
 - ① 합의의사록
 - ② 양해사항
 - ③ 한국인 고용원의 우선고용 및 가족구성원의 취업에 관한 양해각서
 - ④ 환경보호에 관한 특별양해각서
 - ※ 합의의사록과 특별양해각서에 환경관련 조항 명시

4) 「한·미 주둔군지위 협정」 제4조 시설과 구역-시설의 반환

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.

- 미군기지 내·외부 환경오염에 대한 정보공유, 조사 등과 관련하여 서도 SOFA에 따른 후속문서 「환경정보 공유 및 접근절차 (2002.1.18.)」에 따라 지방자치단체는 직접적으로 미군에게 관련 사항을 요청하지 못하고 환경부를 통해서만 제한적으로 접근할 수 있는 상황임.
- 이처럼 서울시가 제한적인 위치에 있다하더라도 본 조례 제정을 통해 서울시와 시민이 함께 주한미군기지 내·외부 환경오염에 보다 적극적으로 대응하는 한편, 주한미군 측에 보다 강력한 의지 표명을 하는 것은 그 자체로도 의미가 크다 여겨지므로 조례 제정의 필요성은 충분하다 여겨짐.
- 참고로, 주한미군기지 내·외부 환경오염과 관련하여 경기도, 평택시, 부산광역시 남구, 대구광역시 남구 등 4개 지방자치단체는 이미 「주한미군기지 및 공여구역 환경사고 예방 및 관리 조례」를 제정·시행 중에 있는 것으로 파악됨.

<표 5> 타 지방자치단체 조례 제정 현황

자치단체	조례명	제정일자
경기도	경기도 주한미군기지 및 공여구역 환경사고 예방 및 관리 조례	'16.08.03.
평택시	평택시 주한미군기지 및 공여구역 환경사고 예방 및 관리 조례	'16.11.14.
부산광역시 남구	부산광역시 남구 주한미군기지 및 공여구역 환경사고 예방 및 관리 조례	'17.02.10.
대구광역시 남구	대구광역시 남구 주한미군기지 및 반환공여구역 환경사고 예방 및 관리 조례	'19.10.10.

■ 주요골자별 의견

가. 목적 등(안 제1, 3, 5조)

- 먼저, 안 제1조는 본 조례안의 제정 목적으로, 서울특별시 내 주한미군기지를 비롯한 반환공여구역에서 발생하는 환경오염 사고에 대응하기 위해 서울시와 환경부 및 주한미군 간의 협력체계 구축에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 하고 있음.
- 다음으로, 안 제3조는 본 조례를 서울시 내에 위치한 주한미군기지 및 반환공여구역에서 발생하는 환경사고에 대응하기 위한 것으로 그 적용범위를 정하고 있으며,
- 여기서, 반환공여구역이란 SOFA 제2조의 규정에 따라 대한민국이 미합중국에게 주한미군의 사용을 위하여 제공한 시설 및 구역⁵⁾ 중 미합중국이 대한민국에 반환하는 곳으로, 현재는 반환이 완료된 캠프그레이 및 유엔사 등에 해당함.
- 안 제5조는 시장의 책무를 규정하면서, 주한미군기지 등의 환경오염을 예방하고 환경사고 발생 시 신속한 조사 및 방제작업에 대한 권한과 의무를 다하도록 규정하고 있음.
- 이는 시장으로 하여금 보다 적극적인 예방과 대응조치를 취하도록 법적으로 책무를 부여한다는 측면에서 의미 있는 조치라 하겠음.

5) 「한·미 주둔군지위 협정」 제2조 시설과 구역 - 공여와 반환

1. (가) 합중국은 상호방위조약 제4조에 따라 대한민국 안의 시설과 구역의 사용을 공여받는다. 개개의 시설과 구역에 관한 제 협정은 본 협정 제28조에 규정된 합동위원회를 통하여 양 정부가 이를 체결하여야 한다. “시설과 구역”은, 소재의 여하를 불문하고, 그 시설과 구역의 운영에 사용되는 현재의 설비, 비품 및 정착물을 포함한다.

(나) 생략

2. ~ 3. 생략

다. 정보공유 체계 구축 및 환경사고 발생 시 처리절차 등 (안 제6, 8, 9, 11, 12조)

- 먼저, 안 제6조와 안 제9조는 시장이 지역 환경관리를 위해 주한 미군기지 등의 환경정보를 공유할 필요가 있을 경우, SOFA 제 28조에 따른 합동위원회⁶⁾의 환경분과위원회를 통해 주한미군 측에 정보제공을 적극 요청해야 함과,
- 환경사고 발생 시 시장으로 하여금 해당 기지 사고현장에 출입하여 조사할 수 있도록 적극 노력할 것, 그리고 적절한 1차 방제활동을 실시하고 오염 확산 방지를 위한 공동 방제작업 및 조사가 이루어질 수 있도록 환경부 및 주한미군 등 관련기관에 요청할 것 등을 규정하고 있음.
- 여기서, 환경정보의 공유, 환경사고 발생 시 조사 및 방제작업은 SOFA 후속문서 「환경정보공유 및 접근절차」 제3조⁷⁾에 따라

6) 「한·미 주둔군지위 협정」 제28조 합동위원회

1. 달리 규정한 경우를 제외하고는, 본 협정의 시행에 관한 상호협의를 필요로 하는 모든 사항에 관한 대한민국 정부와 합중국 정부 간의 협의기관으로서 합동위원회를 설치한다. 특히, 합동위원회는 본 협정의 목적을 수행하기 위하여 합중국의 사용에 소요되는 대한민국 안의 시설과 구역을 결정하는 협의기관으로서 역할한다.

2. ~ 3. 생략

7) 「환경정보공유 및 접근절차」 3. 공동 접근, 실사 및 모니터링(survey and inspection monitoring) 절차 공동 접근, 실사 및 모니터링에 대한 요청은 SOFA 환경분과위원회 한미 양측위원장 중 일방에 의해 시작된다.

가. 실사 등의 요청 당사지측 위원장은 제안된 일정에 따라서 공동 접근, 실사 및 모니터링을 위한 명백하고 특정한 목적과 범위를 기술한 서면 요청서를 피방문 당사지측 위원장에게 제출한다.

나. 실사 등의 요청 당사지측 위원장은 희망하는 참석자 명단을 제출한다. 이 명단에는 국가 및 지방공무원, 기타 인사가 포함되며, 이들은 피방문 당사지측 위원장의 승인을 조건으로 한다.

다. SOFA 환경분과위원회 한미 양측위원장은 상호협의를 의해 공동 접근, 실사 및 모니터링을 승인한다.

라. ~ 마. 생략

SOFA 환경분과위원회 한국측 위원장(환경부 토양지하수과장)과 주한미군측 위원장(주한미군 공병참모부장)의 협의승인이 필요한 사항으로 서울시의 직접적인 권한이 부재한 한계가 있기 때문에,

- 본 조례안은 환경사고 발생 시 조사와 방재작업이 원활히 이루어질 수 있도록 해당 한·미 양측 주관기관에 시장이 요청을 하는 방식을 채택하고 있음.
- 따라서, 이 같은 사항을 감안할 때 환경사고 발생 시 주한미군이 환경부나 시장의 요청에 부응하지 않을 경우 즉각적인 대처가 쉽지 않을 것이라는 점은 현실적 한계로 지적됨.
- 다음으로, 안 제8조는 시장이 자치구에서 환경사고가 발생하였을 경우 구청장이 지체 없이 사고내용을 서울시, 환경부 및 SOFA 환경분과위원회 등에 유선으로 신속히 통보하고, 48시간 이내에는 서면 통보를 완료할 수 있도록 관리 의무를 두고 있음.
- 이는 「환경정보 공유 및 접근절차(2002.1.18.)」 제2조8)에 따른

8) 「한·미 주둔군지위 협정」 2. 정보교환

정보교환은 SOFA 환경분과위원회 또는 명시된 절차를 통해서 이루어진다.

가. 생략

나. 환경협의 :

① 생략

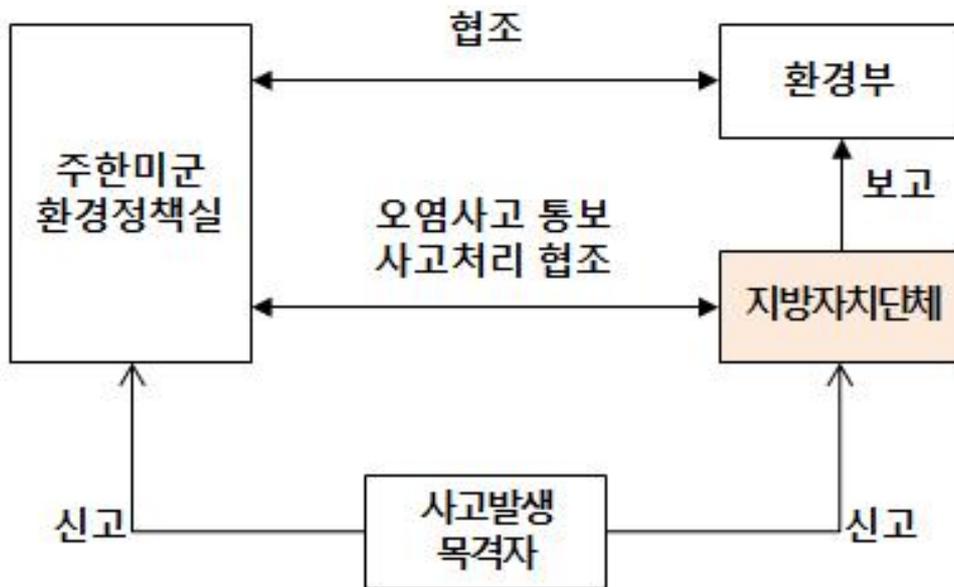
② 사고의 보고 책임이 있는 지방수준의 기관은, 주한미군과 한국 정부를 막론하고, 가능한 빨리, 사고를 지방수준의 연락망을 통해 유선연락하고, 동시에 계통을 밟아 이를 책임 있는 중앙수준의 당국에 보고하여야 한다. 이러한 통보 후 48시간 이내에 서면통보가 이루어져야 한다. 서면통보서 사본은 한국 또는 미국의 책임 있는 당국으로부터 정부 내 경로를 통해 한국 또는 미국의 SOFA 환경분과위원회 한미 양측위원장에게 전달되어야 한다. SOFA 환경분과위원회 한미 양측위원장은, 적절한 경우, 통보 후 10일 이내에 사건 논의를 위한 실무그룹을 구성하여야 한다. 실무그룹 공동 위원장은 논의 완료 후 10일 이내에 SOFA 환경분과위원회 한미 양측위원장에게 보고하여야 한다.

③ 생략

다. 생략

것으로 보고 대상과 시점을 명시적으로 조례에 규정함으로써 신속한 조치가 이루어질 수 있도록 유도한다는 측면에서 바람직하다고 하겠음.

- 참고로, 「환경정보 공유 및 접근절차(2002.1.18.)」에 따른 환경사고 발생 시 보고체계는 [그림 1]과 같음.



[그림 1] 주한미군기지 환경사고 발생 시 보고체계

- 안 제11조는 환경오염 원인분석 및 오염제거 조치를 위해 SOFA 환경분과위원회에서 “한·미 환경공동실무위원회”를 구성할 경우, 시장이 위원회에 참여할 공무원 또는 전문가를 추천하고, 참여공무원은 공동조사를 통해 오염지역에 대한 후속조치를 마련하여 시장에게 보고할 것을 규정한 것임.
- 여기서, “한·미 환경공동실무위원회”는 SOFA 후속절차인 「공동 환경평가절차서(2009.3.20.)」에 따른 것으로, 현재 서울시 물순환 정책과가 이 위원회에 참여하고 있음.

**한·미 환경공동실무협의체
(SOFA 공동환경평가절차서)**

- 참여기관 : 주한미군, 환경부, 서울시, 외교부, 국방부
 - ▶ 주한미군 : 환경정책실 책임자
 주한미군 변호사
 SOFA 사무국 간사
 - ▶ 환경부 : 토양지하수과
 - ▶ 서울시 : 물순환정책과
 - ▶ 외교부 : 북미국 북미2과 SOFA운영팀장
 - ▶ 국방부 : 미국정책과 담당사무관

[그림 2] 한·미 환경공동실무위원회 구성현황

- 다음으로, 안 제12조는 시장이 주한미군기지 등에서 환경사고 피해가 발생했을 경우 시민이 입은 피해를 회복하기 위한 지원 방안을 마련할 것을 규정한 것으로 별다른 문제는 없음.

■ 종합의견

- 본 조례안은 주한미군기지 및 반환공여구역의 환경사고로부터 시민의 생명·안전·재산 및 자연환경을 보호함은 물론, 이를 위해 서울시와 환경부 및 주한미군 간의 협력체계를 구축하는 등 보다 적극적인 환경사고 예방 및 관리를 위해 필요한 사항을 규정하려는 것으로,
- 주한미군기지 내·외부의 토양오염 및 지하수 오염 등 환경오염 문제가 심각한 수준에 있는 것이 자명한 현실임에도 불구하고 불평등한 SOFA 규정과 원인자로 지목되는 주한미군의 비협조 등으로 인해 원활한 예방과 관리가 이루어지지 못하고 있다는 점을 감안

할 때, 현재로서는 서울시가 제도적으로 취할 수 있는 최선의 방안이라 여겨짐.

- 따라서, 본 조례안이 주한미군 측의 협조 없이는 그 실효성을 충분히 담보할 수 없는 것은 사실이나, 주한미군기지 환경사고에 따른 피해를 원인자인 미군이 아닌 지역주민과 서울시민이 감내해야 하는 지금의 불합리한 제도적 환경을 타개하기 위한 견인차 역할은 할 수 있을 것으로 기대되어 바람직한 조치라 사료됨.