

미국의 군기지폐쇄 및 재편성법에 관한 연구

강 현 철 (한국법제연구원 연구위원)

I. 개 관

미국은 1980년대 말 이후 동서냉전의 마감과 군축을 위한 군조직과 국방예산의 감축에 따른 조치로써 1990년 11월 5일 “1990년 군기지폐쇄 및 재편성법”(Defense Base Closure and Realignment Act of 1990 : 이하 ‘기지폐쇄법’이라 함)을 제정하여 미국내 군사시설을 적시에 폐쇄하고 재편성하게 할 공정한 절차를 마련하였다. 이 법은 폐쇄기지의 환경오염을 제거하고 재사용에 따른 지역경제의 활성화와 시설관리에 그 초점을 맞추고 있다. 이러한 관점에서 최근 미군기지 이전에 따른 법률적 문제를 판단하고 분석하는데 시사점을 줄 수 있을 것이며, 우리나라 군사

시설의 이전과 통폐합에 대한 법적 시사점도 함께 제시해 줄 수 있을 것이다.

일반적으로 미국 국방성 환경보전국(Environmental Cleanuo Office)은 환경정화프로그램(DERP)을 운영하여 가동중이거나 폐쇄된 군사기지의 환경위해 감소와 기존의 법규정을 준수하는데 주목적을 두고 있다. 이 부서의 주요과제는 ① 정비프로그램을 발전시키기 위해 측정표준을 제정하고, ② 국방성 산하 각 군의 환경관련 부서에 환경지침을 제공하며, ③ 인간과 환경을 보호하기 위한 안전하고 효율적인 방법을 개발하며, ④ 정비자문위원회의 설치 및 운영을 지원하고, 동위원회에 지역주민과 자치단체의 참여를 보장하며, ⑤ 환경보전을 위한 기술을 개발

1) 이 법은 1990년 11월 5일 제정되어 1992년 및 1993년(공법 102-311절), 1993년(공법 102-484절), 1994년(공법 103-106절), 1995년(공법 102-337절) 회계연도를 위한 국가방위승인법(the National Defense Authorization Acts)과 1994년의 「기지폐쇄지역 사회재개발과 노숙자 지원법」(공법 103-421절)에 의하여 개정되었다.

하며, ⑥ 폐쇄되거나 이전하는 기지의 환경을 정화하고, ⑦ 미래의 토지이용과 정화에 대한 지침을 수립하며, ⑧ 불발탄 처리훈련을 실시하는 것 등이다.

또한 국방성의 환경보전국과 연방환경보호국은 향후 기지정비폐쇄법의 적용을 받을 106개 군기지를 정비하여 되도록 조속히 지방자치단체에서 생산적인 목적으로 재사용할 수 있도록 절차와 지침을 제공하며, 지방자치단체가 폐쇄된 군기지의 재사용을 원활히 할 수 있도록 정보와 절차를 지원할 목적으로 연방환경보전국 주도의 콘소시움(ICMA)을 결성한 바 있다.

뿐만 아니라 미국에 있어서도 독일의 BICC와 같은 군축으로 폐쇄되는 군기지를 자치단체가 재개발하는데 도움을 주는 연구기관이나 정부기구들이 생겨났는데, 경제전환센터(Center for Economic Conversion)나 군축·경제전환위원회(National Commission for Economic Conversion and Disarmament), 국방성 경제조정국 등이 그 예이다.

미국의 군사시설 재정비는 군축에 따른 군조직과 기지의 재조정, 폐쇄 군기지의 환경정비를 위한 다양한 정부조직, 폐쇄 군기지의 재사용을 위한 정부·자치단체·민간단체의 협력에 그 기초를 두고 있음을 알 수 있다. 아래에서는 기지폐쇄

법의 주요 내용을 중심으로 검토해보고자 한다.

II. 기지폐쇄법의 주요내용

1. 위원회의 설치

동법에 근거하여 ‘방어기지폐쇄 및 재편성위원회’를 설립하며, 동위원회는 상원의 동의를 받아 대통령이 임명하는 8명의 위원으로 구성된다. 위원의 임명을 위하여 대통령은 각각의 인원에 대하여 하원의장(2명), 상원 다수당 대표(2명), 하원 소수당 대표(1명), 상원 소수당 대표(1명)과 협의하여야 하며, 위원회의 의장은 대통령이 임명한다. 위원회의 업무는 군시설²⁾을 적시에 폐쇄하고 재편성하게 할 공정한 절차를 마련하고, 폐쇄기지의 환경오염을 제거하고 재사용에 따른 지역경제의 활성화와 시설관리 등에 관한 사항을 결정하는 업무를 수행한다. 또한, 위원회는 필요한 경우 위원회의 예산에 기금을 창설할 수 있으며, 이 기금의 사용은 전적으로 위원회의 임무활동에 한정하여 사용될 수 있다. 그리고 위원회는 국방부장관에 의하여 계획된 폐쇄 및 재편성에 대하여 재심의를 요청할 수 있으며, 이와 관련한 청문회를 개최할 수 있다.

위원회는 관련사항의 업무를 집행하기 위하여

2) 이 법에서 의미하는 “군시설”이라 함은 임대한 시설을 포함하여 기지, 막사지, 군대주둔지, 정박지, 구내, 주축부대, 선박을 위한 모항시설 그리고 국방부 관할하의 다른 활동을 말한다. 이 용어는 국방부의 주된 관할지 또는 통제에 있는 않는 근본적으로 토목공사, 강과 항만 사업, 홍수 조절 또는 다른 사업은 포함하지 않는다.

사무국을 둘 수 있으며, 사무국의 관리자는 군복 무경력이 없거나, 임명일전 일 년 동안 국방부에 민간직원으로 근무한 적이 없는 관리자를 임명하여야 하지만, 직원과 전문분석가를 국방부에 파견할 수 있다. 다만, 국방부 파견근무 인원은 전체인원의 1/3을 넘을 수 없고, 전문분석가는 1/5를 넘지 않으며, 국방부 파견 직원과 전문분석가는 수석전문분석가의 지위를 가질 수 없다. 뿐만 아니라 군인과 국방부 직원으로써 위원회의 직원으로 파견된 사람은 국방부로부터 독립된 업무를 수행하며, 그 간여를 봉쇄하고 있다.

2. 군-구조계획 및 기지폐쇄와 재편성³⁾

군-구조계획(Force-Structure Plan)의 작성은 1992년, 1994년 그리고 1996년도 각각의 회계년도 동안의 국방부의 예산지원을 위하여 의회에 제출된 예산정당화문서들의 일부로서, 장관은 예산을 신청한 회계년도부터 6년 동안의 국가안보에 가능한 위협들 그리고 그 기간 동안 국가방위 목적으로 사용될 기금의 예상수준에 대한 장관의 평가를 기초로 한 군구조계획을 포함하여야 한다.

군구조개편의 계획서는 ① 기간동안 각군부서의 현역·예비역 및 부대에 관한 상세설명 등을 포함한 군구조계획, ② 배치사유서를 포함한 전방기지부대배치계획 및 계획에 따른 집행계획 등을 담아야 한다. 이 계획서는 장관이 계획부분

을 위원회에 제출하여야 하며, 위원회는 미국내 군사시설의 폐쇄와 재편성을 위한 권고안을 작성하고, 계획을 연방관보에 공보하고 의회국방위원회에 전달하여야 한다.

하지만 국방부장관⁴⁾은 계획서에 의하여 검토되거나 제안되지 않은 모든 시설에 대하여 사전적으로 폐쇄 및 재편성에 대한 검토를 할 수 있다. 이 경우 위원회안과 국방부장관의 계획서가 서로 다를 경우에 최종적 결정권자는 미연방대통령의 권한으로 되어 있다. 즉, 미연방대통령은 국방부장관과 위원회의 계획이 일치할 경우에는 동의권을 가지지만, 일치하지 않을 경우에는 최종적 선택과 결정권을 가진다.

이상의 절차를 거쳐 대통령이 의회에 송부한 보고서에 기재된 모든 폐쇄와 재편성이 권고된 시설은 2년 이내에 폐쇄와 재편성의 계획을 진행시켜야 하며, 6년 안에 폐쇄와 재편성을 종료하여야 한다. 군시설 폐쇄와 재편성에 있어서 국방부 장관은 토지의 취득, 대체시설건설, 폐쇄 또는 재편성되는 군시설로부터 그 기능을 다른 군시설로 이전하는 데 필요한 사전 계획과 설계의 이행을 포함한 폐쇄와 재편성에 필요한 모든 조치를 취할 수 있으며, 그러한 목적으로 회계의 기금이나 계획 그리고 제안, 경미한 건설, 운영과 유지 등의 목적으로 국방부에 승인된 기금을 사용할 수 있다.

3) 이 법에서 의미하는 “재편성”은 군의 기능이나 민간 직원의 직위를 감소하고 재배치하는 활동을 포함하고, 업무량 조정이나 인원 감소 또는 기금 수준 또는 기술 불균형으로 인한 전력의 감소는 포함하지 않는다.

4) 이 법의 제정일로부터 12개월 이내에, 국방부장관은 의회에 특별대책팀의 조사결과와 권고들을 포함하는 보고서를 제출하여야 한다.

3. 회계

군기지폐쇄법의 집행에 대하여 ‘1990년 국방부 기지 폐쇄 회계’라는 일반회계와는 별도로 국방부장관이 관리하는 독립회계를 설치한다. 이 독립회계의 재원⁵⁾은 폐쇄되거나 재편성 되는 군시설에서 재산의 이전과 처분으로부터 받은 수익금으로서 그 회계에 승인된 기금과 회계에 책정된 기금이다. 이 기금은 폐쇄되거나 재편성 되는 시설에서의 환경 복구와 재산 운영과 처리의 목적으로서만 회계의 기금을 사용할 수 있다. 시설관련한 건설 사업을 수행하기 위해 회계의 기금을 사용하는 결정이 이루어지고, 사업의 비용이 경미한 군 건설사업을 위해 법으로 승인된 최대금액을 초과할 때에는, 장관은 서면으로 의회국방위원회에게 그 사업의 특성과 정당한 사유 그리고 그 사업의 지출액을 알려야 한다. 장관은 이와 관련된 활동을 수행하는 각 회계연도의 마지막 날로부터 60일전에, 회계연도 동안 회계로의 입금액과 회계로부터의 지출액의 양과 특성에 대한 보고서와 회계연도 동안 지출된 다른 금액의 양과 특성의 보고서를 의회국방위원회에 제출하여야 한다.

회계연도 보고서는 다음 사항을 포함한다. (i) 부속회계로부터 확인되는 각 군부서와 군기관의 회계연도안의 회계로부터의 부채와 지출, (ii) 그

러한 지출에 대한 세출예산의 회계연도 그리고 그러한 지출에 대한 채무를 부담한 기금의 회계연도, (iii) 시설과 사업명에 의해 확인되는 그러한 채무와 지출이 이루어진 각 군 건설 사업, (iv) 만약 있다면, 회계연도의 군 건설사업을 위한 지출이 의회에 제출된, 관할권안에 포함된 사업제안서와 기금모집수준과 어느 정도로 다른지에 대한 기술서 그리고 설명서, 이것이 없다면, 그 회계연도의 회계를 위한 기금모금 제안서를 위한 기술서와 설명서 등이다.

독립회계에 의한 기금을 제외하고 이 활동과 관련된 회계에 사용될 수 있는 것으로 ‘군인 매장 기금’과 ‘비승인기금’이 있다. 군인매장기금은 군인매장에서의 판매가의 조정 또는 판매가에 대한 부과금으로부터 받은 기금을 의미하며, 비승인기금은 비승인기금기구⁶⁾로부터 받아들이는 기금을 말한다. 이와 더불어 미국내 폐쇄예정인 군시설에서의 환경복구를 위한 별도의 기금을 마련하도록 하고 있다. 이를 위하여 특별대책팀을 구성하도록 하고, 이 특별대책팀은 국방부장관(팀장), 법무장관, 총무청 청장(The Administrator of the General Services Administration), 환경보호국 국장, 육군성의 공병대의 장, 미주지사협회의 장에 의해 임명된 주환경보호국의 대표, 미검찰총장협회의 장에 의해서 임명되

5) 1991 회계연도에 국방부기지폐쇄회계에 책정되기로 승인된 것과 같은 회계연도에 그 회계로 책정되는 것으로 승인된 다른 기금까지 포함한 총 금액은 1억달러이다.

6) “비승인기금기구”라 함은 미군(육·공군환전서비스, 해군재판매서비스지원국, 그리고 해병대매장을 포함한다)의 관할 하에 있는 기구로서 미군 회원들의 안락함, 기쁨, 만족 또는 신체적 또는 정신적 향상을 위해 운영하는 기구를 말한다.

는 주검찰청의 대표, 하원의장에 의하여 임명되는 공익환경단체의 대표로 구성된다.

4. 군시설의 폐쇄와 재편성에 있어서의 지역사회 의 우선적 고려 등

군시설의 폐쇄와 재편성에 따른 지역사회에 대한 지원방안의 마련과 환경복구를 위하여 국방부에 승인된 기금을 사용할 수 있다. 또한 이와 관련하여 국방부에 고용된 민간직원과 근로자들의 대체직업알선을 위하여도 관련기금을 지원할 수 있도록 하고 있다. 그리고 이러한 지역사회의 요구에 대한 다양한 보상 등과 같은 재정적 요청에 대하여도 국방부에 승인된 기금을 지원할 수 있다. 이러한 지원과 보상을 위하여 국방부 장관은 관련 재산의 처분과 운영을 위한 매우 광범위한 권한을 관리부처로부터 위임받고 있다. 물론 이러한 권한의 위임사항에 대하여 국방부 장관은 문서로써 관리계획에 따른 책임과 관련 지방자치단체와의 협의 및 보고의무 등을 지고 있다.

이에 기초하여 기지폐쇄법 제294절은 군시설의 폐쇄와 재편성에 있어서 국방부장관은 시설의 폐쇄 또는 재편성이 요구되는 군시설 내부 혹은 주변지역에 대하여 공식문서로써 특별한 고려와 필요한 조치하여야 함을 강조하여 규정하고 있다. 또한 국방부 장관은 군시설의 폐쇄와 재편성을 함에 있어서 지역사회에 의해 취해진 사전전환계획을 고려하여야 하며, 사전전환계획은 선정이전에 지역사회가 착수한 지역사회조정과 경제다각화계획을 포함하여야 한다.

또한 이 법의 제정일 1990년 11월 5일로부터

90일 이내에, 국방부장관은 기지폐쇄환경복구프로그램의 능률과 효과를 향상시키기 위해 모델프로그램을 수립하여야 한다. 장관은 국방부 환경담당 부차관보를 모델프로그램의 관리자로 지정하고, 부차관보는 국방부 획득 담당 차관보를 통해 국방부장관에게 보고한다. 그리고 국방부장관은 기지폐쇄법에 의하여 폐쇄하기로 지정되고 법 또는 규정이 요구하는 사전평가, 부지 조사, 그리고 환경영향의견서를 다 마친, 국방부장관의 관할 하의 시설 두 곳을 모델프로그램으로 지정하여야 한다.

Ⅲ. 마치며

미국은 군기지폐쇄 및 재편성법을 통하여 군사시설재편과정에 필요한 다양한 법률적·제도적 장치의 내용을 보여주고 있다. 군사시설재편과 군구조개편을 동시에 수행한다던가, 재정적 지원을 위한 독립회계와 기금의 운용, 지역사회에 대한 고려 등의 제도적 장치는 매우 의미있는 법제적 시사점을 주고 있다. 특히, 재편성과 관련된 사항에 있어서 의회의 통제를 강화하면서도, 실질적인 집행과 회계 및 기금의 지원에 관한 폭넓은 자율권의 인정 등은 매우 효율적인 제도적 장치로 작동하고 있음을 확인할 수 있다. 따라서 이러한 법제도적 장치를 참고한다면 우리나라에서 현재 진행되고 있는 미군기지 이전사업 및 이전된 기지의 환경복구와 개발계획은 물론 우리 군의 국방개혁 2020에 따른 군사시설의 이전과 통폐합에 관한 작업에 중요한 기초자료로 활용될 수 있을 것이다.