

# 용산기지 이전 협상 평가 결과 보고

2003. 11. 18

공 직 기 강 비 서 관 실

## - 목 차 -

### I. 배경

### II. 협상진행경위

1. 참여정부 출범 이전
2. 참여정부 출범 이후

### III. 협상내용 및 문제점

1. 1990년 체결된 양해각서와 합의각서의 문제점
2. 진행중인 협상내용 검토

### IV. 총괄평가

1. 협상주체에 대한 평가
2. 협상내용에 대한 평가

### V. 조치건의

## I. 배경

- 용산미군기지 이전문제는 한미간 외교·국방상 핵심현안의 하나로 단순히 이전 관련 비용문제만이 아니라 우리의 외교와 안보, 국방분야 정책방향을 설정하는 문제와 직결되는 사안이며 국내정치와도 긴밀한 연관성을 갖는 지극히 중요한 현안임
- 현재 한미 양국은 용산기지내 미 대사관 관련 시설(Non-DOD facility)처리, 잔류부지규모 문제 등을 제외한 나머지 사항에 대하여 잠정 합의에 도달하고 막바지 교섭을 진행하고 있으나
- 잠정합의 내용이 90년 체결된 합의각서(MOA)/양해각서(MOU)의 불평등 조항을 제대로 극복하지 못하고 오히려 일부 새로운 요구조건까지 수용하는 방향으로 합의에 이룸으로써
- 내부적으로 협상내용과 진행과정에 대한 심각한 문제제기가 계속되고 있는 실정이며, 이대로 최종 합의에 도달할 경우 향후 막대한 재정부담은 물론 대표적인 대미 불평등외교라는 비판여론이 제기되어 합리적 한미관계를 지향하는 참여정부의 정체성에 심각한 위기를 가져올 가능성이 있으므로
- 협상 관련 모든 상황을 되짚어 보고 문제점 도출 및 해결방안을 적극 모색한다는 의미에서 민정수석실(공직기강비서관) 차원에서 협상 직접담당자들과의 평가회의를 개최하여 토론하고 관련자료를 입수하여 검토한 후 그 평가결과를 보고드릴

### ※ 평가회의 진행상황

- 일시·장소 : 11.11.(화), 11.14.(금) 2차례, 민정수석실 회의실
- 회의주재 : 이석태 공직기강비서관
- 참석자 : NSC 서주석 실장 외 1인, 외교부 위성락 북미국장, 조약과장 외 3인, 국방부 차영구 정책실장 외 3인, 국방보좌관실 행정관 1인, 민간전문가 2인 (김영석 이대법대 교수, SOFA 전문가 이정희 변호사) 등

## II. 협상진행 경위

### 1. 참여정부 출범 이전

- 88.3월, 노태우 전대통령, 국방부에 용산기지 이전문제 검토 지시
- 89.6.23. 「주한미군재배치법안(Bumpers법안)」 미 상원 제출
  - 92년까지 주한미군을 2만 1천명 수준으로 감축(재배치)
- 89.9월, 동 법안은 감군에는 반대하되, 한국의 방위비를 증액시키는 내용의 Stevens 수정안으로 미 상원 통과
- 90.2월, 체니 국방장관 방한, 주한미군 감축 및 역할 변경 문제 협의
- 90.6.25. 이상훈 국방장관-Menetry 주한미군사령관간 용산기지 이전에 관한 합의 각서(MOA) 및 양해각서(MOU) 서명·교환
  - 96년까지 용산기지내 사령부는 오산으로, 기타 지원부대는 평택으로 이전하고, 이전에 수반되는 비용(당시 국방부 추산 1조2천억원)은 한국측이 전액 부담하는 내용
- 91.5.20. SOFA합동위원회에서 반기문 외무부 미주국장과 Fogleman 주한미군 부사령관, 90년 각서의 법적효력을 확인한다고 서명
  - 이보다 1주일전(5.13), Fogleman 부사령관은 외무부를 방문하여 90년 각서가 법적효력이 없어 무효라는 주장이 있다는데, 청와대에 공식 항의하겠다고면서 동 문서의 합법성을 인정한다는 내용의 서류에 서명할 것을 강요
  - 당시 반기문 미주국장은 국방부로부터 ‘군사기밀’을 이유로 뒤늦게(5.8) 각서 사본을 이첩받아 검토중이라며 서명을 거절하다 미측의 반발을 의식하여 결국 서명(붙임자료 2. 로 첨부된 안기부의 ‘정세보고’ 기술)

※ 88.7. “주한미군 숙소로 무상대여한 내자호텔을 반환받는 조건으로 48억원을 지급하는 것은 부당하다”며 맞서 온 유광석 외무부 미주국 안보과장이 미국측 로비로 전보된 바 있음 (위 ‘정세보고’)

- 미국측은 동 서명시점을 정식조약 체결시점으로 해석하여 91.5월에 기지 이전에 관한 유효한 국제조약이 체결된 것으로 간주

○ 91.6.1. 합의 협정의 첫 번째 이행조치로 용산 미군 골프장 폐쇄

- 92년, 정부는 반환받은 골프장 부지를 서울시에 200억원에 양도하고 받은 금액으로 남성대 골프장을 건설한 후 이를 미측에 공여

○ 93.5-6월 문민정부 출범 이후 막대한 이전비용 등을 감안, 용산기지 이전계획 전면 유보 (붙임자료 4. ‘용산계획 추진실태 검토’ 참조)

○ 01.12월 한미 국방당국, 제1차 고위정책회의에서 용산기지 이전을 재추진키로 합의

- 재추진 배경으로 당시 용산기지 미군숙소 건립문제가 사회적으로 쟁점화 되면서(미군측이 용산기지내 숙소용 아파트건립 신청, 서울시와 국방부는 과거 이전 논의 사실 등 이유를 들어 문제제기) 본 사업의 추진여부가 다시 부상하였고, 양국은 02.3월 ‘용산기지 이전 추진위원회’를 구성하여 재추진 협의 시작

○ 02.5.16. 대통령 방미 한미정상회담시, 용산기지를 조속한 시일내에 이전하기로 합의

○ 02.6.4-5. 한미 국방당국, ‘미래, 한미 동맹 정책구상’ 제2차 회의에서 용산기지 등의 이전에 관한 방안을 논의하고 이전하기 용이한 시설부터 3단계로 나누어 추진키로 합의

○ 02.6.26-29. 국방부장관, 방미회담시 용산기지의 조속한 이전 재확인

○ 02.11.28. 국방부 정책 기획국 김선규 서장과 주한미군사 기획관리참모부장간에 ‘서울 주둔 미군기지 이전을 위한 기본요구서(IMP : Initial Master Plan) 작성에 관한 절차’ 체결

※ 이 합의서는 “서울주둔 미군기지 이전 관련 1990년 6월 25일 체결된 합의 각서(MOA) 및 양해 각서(MOU)를 이행하기 위하여...”라는 “배경” 문구에서 보듯 1990년의 합의각서를 적법한 것으로 전제하고 있는 바, 이는 용산기지 이전 재논의에 관한 최초의 합의문서로서 정부에 의하여 협상 대표권이 임명되지 않는 국방부 정책기획국장이 1990년 합의 각서의 유효성을 임의로 인정한 잘못을 범하였음

## 2. 참여정부 출범 이후

- 03.5월 대통령님 방미시 용산기지의 조속한 이전 확인
  - 용산기지 이전 관련 90년 합의가 형식·절차 및 내용면에서 위헌적인 요소와 함께 많은 문제점이 내포되어 있었고, 당시의 추진배경도 89년의 「주한미군 재배치 법안(Bumpers법안)」에서 보듯 미국의 요구의사가 개입되었을 개연성이 큼에도 불구하고(당시 노태우 대통령이 이러한 미국의 군사정책변화를 인지한 상태에서 내용을 모르는 국민들을 상대로 ‘미군기지 이전’을 대선 공약으로 내세운 것으로 여겨짐), 대통령 방미 이전에 용산 미군기지 이전의 당위성만 대통령께 보고됨으로써 조속한 기지이전을 확인해준 것이 아닌가 의문이 있음
- 03.6.4-5 제2차 한미동맹 조정회의 및 03.6월 국방부장관 방미시에도 용산기지의 조속한 이전 원칙 재확인
- 03.6월 외교부 북미국은 13년 만에 90년 MOA/MOU의 절차적 이행을 위한 법적자문을 외교부 조약국에 의뢰
  - 조약국은 90년 일부 당국자와 정부 일부 부서만의 조약서명 및 체결 행위가 위헌, 위법이라고 주장하면서 동 건에 대한 우리측 협상대표팀의 법적 유효성 인정 및 사후 추진 시도의 부적절성 지적
- 03.7월 외통부장관이 관계법률에 따라 차영구 국방부정책실장을 용산기지 이전 한국측 협상대표, 위성락 북미국장을 협상 부대표 등으로 임명

※ 따라서 03.7월 이전까지는 협상대표권을 부여받음이 없이 국방부 및 외통부 관계자가 협상 진행

- 03.7월 제3차 한미동맹 조정회의 개최시 한국측은 90년 체결된 MOA/MOU의 절차상 중대 문제점(국회동의 미확보)으로 인해 국내 재원조달이 불가능해질 것에 대비, 국회동의용 신규협정 체결의 필요성 및 MOA/MOU 중 일부사항의 수정(청구권, 영업손실보상) 필요성 주- 미국측은 90년 체결된 MOA/MOU는 법적으로 유효(미국 하원에 보고)하지만 재원확보를 위해 한국측이 국회동의용으로 새로운 형태의 협정체결을 희망한다면 수긍할 수 있다는 입장 표명

※ 당시 차영구 정책실장은 “한국정부도 과거의 90년 합의서를 존중(respect)하는 입장임. 그 기본 정신에 따라 한국이 이전비용을 부담하는 것을 거부하지 않음”이라고 발언하고, 위성락 북미국장은 “90년 합의서의 문제는 내용이 아니라 형식에 있음”이라고 발언하여, 협상초기부터 90년 합의서를 인정하는 소극적 태도를 보였음 (붙임자료 7. 참조)

- 03.8.15. 대통령님 경축사에서 용산기지의 최단기일내 이전 원칙 재천명

- 03.9.3-4 제4차 한미동맹조정회의시 미국측은 90년 MOA/MOU 보다 더욱 불평등한 내용을 담은 Umbrella Agreement 및 이행합의서(IA)초안을 제시하였으며, 한국측이 이를 수용하지 않을 경우 90년 MOA/MOU가 법적으로 여전히 유효하다는 입장을 통보

- 03.10.6-8 제5차 한미동맹 조정회의에서 용산기지내 미 대사관 시설(Non DOD Facility)처리, 잔류부지 규모 문제 등을 제외한 나머지 사항에 대하여 잠정 합의
  - 협상팀(NSC, 외교부 북미국, 국방부 정책실)은 90년 각서의 국내법적 문제점 및 불평등 내용을 상당부분 개선·수정하였다고 긍정평가하고 이를 대통령님과 상부에 보고 (붙임자료 8. 참조)

※ 그러나 명실상부하게 90년 각서가 완전히 폐기되지 못하고 그 핵심문제점이 온존한 가운데 기지이전 원칙과 일부 시설내역 등 면에서 불평등 요소가 오히려 가중 (붙임자료 13. 16. 및 17. 의견서 등 참조)

- 양측은 금번 럼스펠드 국방장관 방한과 한미 안보연례협의회(SCM) 개최시 용산기지 이전문제의 완전합의를 지향했으나, 미대사관 시설 및 잔류기지 규모문제 등 쟁점사항 외에 협상진행과정과 내용에 대한 강력한 내부 문제제기 등으로 최종타결에 이르지 못한 상태임

### Ⅲ. 협상내용 및 문제점

#### 1. 1990년 체결된 양해각서와 합의각서의 문제점

- 형식·절차상 문제점
  - 90년 용산기지이전합의각서(MOA) 및 양해각서(MOU)는 정부간 협정이 아닌 기관간 약정형식으로, 기지이전 자금제공, 청구권에 대한 보상 등 국방부장관의 권한 범위를 벗어난 내용이 포함되어 있는데도 정부대표로 임명되지 않은 국방부장관 명의로 체결된 절차적 하자가 있으며
  - 이전 관련 막대한 소요비용으로 국가와 국민에게 중대한 재정부담을 지우는 조약인데도 국회 비준동의를 받지 않은 것은 헌법 (제60조 제1항) 위반으로 국내법적으로 효력이 없음

※ 헌법 제60조 제1항

국회는 상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조직에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.

- 상술한 바와 같이 91.5월 SOFA합동위에서 외무부 미주국장과 주한미군 부사령관이 위 MOA/MOU의 법적효력을 확인한다는 내용의 문서에 서명하였으나 이것으로 MOA/MOU의 국내법적 하자를 치유할 수 없음

- 한편 미국측은 위 91년 양측대표간 서명으로 효력이 발생하여 적법한 조약이라고 주장하고 있으나, 미국측은 90년 MOA/MOU가 조약체결에 관한 한국법에 위반한 것임을 명백히 알고 있었고, 당시 SOFA합동위원회 한국측 대표를 사전 방문하여 청와대에 공식 항의하겠다는 위협을 한 사실이 있어 조약법에 관한 비엔나협약 제46조, 제51조에 의하여 국제법적 효력도 부인되어야 할 것임

※ 조약법에 관한 비엔나협약

제46조 1. 조약체결권에 관한 국내법 규정의 위반이 명백하며 또한 근본적으로 중요한 국내법 규칙에 관련되지 아니하는 한 국가는 조약에 대한 그 기속적 동의를 부적법화하기 위한 것으로 그 동의가 그 국내법 규정에 위반하여 표시되었다는 사실을 원용할 수 없다.

제51조 국가대표에게 정면으로 향한 행동 또는 위협을 통하여 그 대표에 대한 강제에 의하여 감행된 조약에 대한 국가의 기속적 동의표시는 법적효력을 가지지 아니한다.

○ 내용상 문제점

- 90년 MOA/MOU는 내용면에서도 미측에 전적으로 유리한 지극히 불평등한 조항들이 포함되어 있어 최근 언론에 일부 내용이 알려지면서 논란이 된 바 있음
  - 각종 시설 공사시 미국시설기준 적용, 이전기간 중 PX, 식당 등 위락시설의 손실 전액 보상, 주한미군과 고용원의 이사비와 피해보상 부담, 심지어 번역료 등 행정경비까지 모든 이전 비용을 한국측이 전액 부담토록 규
- 용산기지 이전사업비용의 경우 90년 MOA 체결 당시는 17억불, 97년 기준 95억불로 추산되는 등 (붙임자료 3. 서신 2쪽 : “1991년 달러 이전비는 17억불로 추산되었으나, 1997년 달러시세로는 95억불로 추산될 것입니다.” 참조) 총 이전비용의 규모가 시간이 감에 따라 천문학적으로 증가하고 합의각서 당시부터 정확하게 계상되어 있지 아니한데다가, 그 재원도 확보되지 아니한 상태로 합의각서가 체결됨

- 당시 한국측의 요구로 기지이전이 이루어지는 만큼 한국측이 모든 이전 비용을 부담해야 한다는 취지에서 합의각서가 체결되었으나, 앞서 본바와 같이 당시의 용산기지 이전은 주한미군의 전략적 재배치가 배경이 된 것으로서, 오히려 미국측 요구에 의한 이전으로 보아야 할 요소가 있음
- 미국측은 내부적으로 90년 MOA/MOU가 미국측이 근래에 체결한 가장 유리한 기지이전 관련 국제합의조약으로 간주하고 있음

## 2. 진행중인 협상내용 검토

### □ 협상내용상의 문제점

#### ○ 주한미군지위협정(SOFA)의 전면적용 문제

- 협상팀은 이번 평가회의시 본 기지이전 협정이 헌법 60조 1항이 규정하는 “국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약”에 해당함을 인정하였음
- 그럼에도 불구하고 협상팀은 용산기지 이전 문제가 미군기지의 반환과 제공으로 구성되므로 이를 SOFA의 틀내에서 처리하는 것이 합당하다는 입장에 협상에 임해왔으며, 미국측도 기지이전문제는 기본적으로 SOFA에 속한다며 용산기지 이전 관련 포괄협정(UA)과 이행협정(IA)을 모두 SOFA 부속문서로 두려는 입장을 견지해왔음
- 그러나 SOFA는 개별시설과 구역의 공여와 반환에 대해 규정하고 있을 뿐 기지이전에 관한 명문규정을 두고 있지 않으므로, 독립된 조약에 해당하는 용산기지 이전 관련 협정문서를 SOFA부속문서로 둘 근거가 없음
- 협상팀은 SOFA틀내 협상을 부인할 경우 미측의 반발로 협상이 중단될 가능성이 있다는 우려에 따라 이번 협상결과로 작성된 협정서 초안을 SOFA의 부속문서로 규정지우는 오류를 범했음

○ 우리측 비용전담 원칙의 문제

- 01년말 용산기지내 미군숙소 건립 문제를 계기로 용산기지 이전논의가 재개되고 그 과정에서 90년 합의당시의 배경과 관련하여 여전히 우리측에서 용산기지 이전을 요구하고 있고, 따라서 우리측이 이전비용을 부담한다는 것은 당연하다고 협상팀은 주장하고 있음
- 그러나 오산·평택 등 한강 이남의 두 지역을 ‘전략적 허브’로 하여 미군을 재배치한다는 것은 우리의 의사와 무관하게 이루어지는 미국의 주한미군 성격의 변화에 따른 것으로서, 적어도 이번의 용산기지 이전은 (비록 우리도 원하는 바라 할지라도) 미국측 요구에 의한 요소가 더 많음이 명백하다 할 것임

※ 붙임자료 6.

○ 해결방안은 일본/독일의 사례의 원용, 90년 당시와 달리 용산기지이전 요구 주체의 변화(금년에는 미측이 조기 이전을 선제의)를 감안하여 협상을 통해 한국의 의견을 최대한 반영할 것이며, 최소한 일본·독일 사례와 비슷하게는 관찰해야 할 것으로 판단됨 (실제로 협상과정에서 한측 의견으로 제시된 바 없음)

- 따라서 우리가 이전비용을 전담할 이유가 없는데도, 협상팀은 이에 대한 검토 및 문제제기가 전혀 없었음

○ 비용산정 및 이전시설기준의 문제

- 2003년 정기국회 국정감사시 국방장관은 용산기지 이전 관련 비용이 30억~50억불 수준이라고 답변한 바 있으나, 이미 미국측 스스로 97년 기준 이전 비용이 95억불이라고 추산한 바 있고, 최근 MBC 보도에 의하면 워싱턴 소식통을 인용하여 절반만 이전하는 경우에도 20조원 가량의 비용이 든다고 하고 있는바, 미국측은 현재까지 이전비용 규모를 제시하지 않고 있음

- 이처럼 비용 규모가 막대하게 된 배경은, 이전시설기준문제와 관련하여 90년 협정은 “연합작전능력이 저하되지 않을 것(no degradation)”을 요구하고 있으나, 금번 협정에서는 “연합작전능력, 준비태세, 삶의 질, 미군구성원에 대한 지원이 현수준을 유지하거나 향상될 것(maintained or enhanced)”으로 이전 기준의 원칙을 상향시킨 데다가 시설물 내역에 병원, 행정시설, 가족동반숙소 및 첨단정보시설 등을 추가하여 90년 보다 훨씬 증대될 것이 분명함

- 또 협상팀은 기지이전시 미군사용시설에 대하여는 미 국방부 최소기준을, 한미공용사용시설에 대하여는 한미공동기준을 적용하기로 합의함으로써 막연히 ‘미국기준’이라고 규정한 90년 합의서의 문제점을 극복하였다고 평가하고 있으나, 우리와 마찬가지로 미군이 주둔하고 있는 독일·일본의 기지이전 사례에서 이들 나라들은 자국기준을 원칙으로 하고 있음에 비추어 설득력이 없고 이러한 외국의 기지이전 사례는 협상팀이 사전에 입수하여 충분히 인지하고 있었음에도 불구하고 협상 과정에서 제시한 바 없음

※ 독일·일본은 기지이전시 자국법령에 따라 시설물을 건축하였으며, 특히 독일은 거울영본의 경우도 건물면적 등에 관해서만 미국기준을 적용했다 함

- 한편, 독일·일본의 경우 Turn-Key방식으로 대체시설을 건설하여 미국측에 제공하였으나 협상팀은 국내 건설업계의 수준을 이유로 미측 거부가능성을 예단하여 Turn-Key방식 채택을 주장하지 않음으로써 비용절감, 군사 know-how 축적 및 국내산업 활성화 계기마련 노력을 소홀히 함

※ Turn Key 방식 : 열쇠(key)를 돌리면(turn) 모든 설비가 가동되는 상태에서 인도하는 계약방식. 타당성 조사, 국제입찰·계약성립, 기기의 제작, 조달, 현지토목공사, 건설, 기계의 설치, 시운전, 요원훈련 및 조업지도까지의 일체를 포함

○ 청구권, 손실보상문제

- 90년 합의에서는 이전과 관련하여 SOFA와 관련한 청구권은 물론 SOFA 외의 청구권에 대해서도 모두 우리측이 부담토록 하였고, 이전으로 인한 기지내 식당, 골프장, 위락시설 등의 손실에 대해서도 우리측이 전액 보상한다고 규정한 데 대해
- 협상팀은 금번 협정에서 SOFA외 청구권 조항과 손실보상 조항을 삭제하여 문제점을 완전히 해소하였다고 주장하고 있으나
- 협상팀이 잠정 합의한 이행합의서(IA 제6조 제4항)에 의하면, “당사국에 의하여 확인(validate)되고 이전에 직접 관련되는 기타 비용들”을 우리측이 부담한다고 규정되어 있어, 기지이전과 관련되어 발생한 각종 청구권 및 손실보상 요구에 대해 이를 “기타비용들”로 우리가 부담하게 될 여지가 있음 (붙임자료 13. 16. 및 17. 참조)

※ 외통부 조약과 조성호 외무관 진술 :

5차 회의 종료 직전 국방부·북미국이 기지 이전 비용을 최소화하는 방법으로 제시하고 있는 validation process 및 최대 성과로 평가하는 청구권·영업손실보상 삭제에 대해 본인이 개인적으로 미측 수석 변호사(primary lawyer)인 Tudor에게 문의하여 들은 설명은 아래와 같음.

- Validation의 의미가 모호함을 지적하며 그 정확한 의미를 질문하자 Tudor는 웃으며 모호성을 인정(It has many meanings)하였으나, 한국 국방부·북미국측에서는 validation이 veto power가 있는 것으로 이해한다는 설명에 대해서는 이를 부인함(don't think so).
- 청구권 및 영업손실보상 조항 삭제 관련, Lawless 부차관보가 차영구 실장이 제안한 공동발표문 문안(Non-SOFA claims and lost revenue been deleted. Claims will be dealt according to the SOFA)에 찬성했던 점을 언급하며 한국측의 부담이 없어진 것 아니냐는 질문에 대해 Tudor는 이를 강력히 부인하며 한국측의 의무는 여전히 남아 있다고 말함(The obligation remains). (붙임자료 15.)

○ 환경오염 치유의 문제

- 협상팀은 90년 합의서에 언급이 없었던 환경 관련 조항을 SOFA에 근거하여 처리하도록 신설하였다고 자평하고 있으나, 일반적으로 불평등하다고 비판받고 있는 기존 SOFA 및 관련 규정에 의하여 환경문제를 처리한다는 방안은 개선된 점이라고 보기 어려움
- 2001년 SOFA에 따라 합의된 ‘환경보호특별양해각서’에 따르면, 공지의 급박하고 중대한 인간건강에 대한 위협을 야기하는 환경오염에 대하여만 한미간 공동조사하고 정보를 수집할 수 있도록 되어 있어 실질적인 환경오염 치유책으로 볼 수 없고,
- 2003.5월 체결된 환경절차합의에서도 반환기지에 대하여 역시 공지의 급박하고 중대한 인간건강에 대한 위협을 야기하는 환경오염이 있으면 미국이 자신의 비용부담으로 치유하도록 되어 있으나, 환경치유가 미측에 의하여 계획되고 행하여지도록 권고되어 있으며 오염치유의 수준과 기한이 정해지지 않았을 뿐더러 문건의 법적 구속력이 없이 미군 당국의 정치적 노력 또는 Policy를 확인함에 그친다는 점에서 명백한 한계가 있음
- 결국 금번 협상에서 환경조항의 신설에도 불구하고 SOFA체제의 한계를 벗어나지 못함으로써 오히려 새로운 협정을 통해 미측에 실질적 환경치유 부담을 갖도록 규정할 절호의 기회를 놓치는 결과를 초래했다는 비판을 면키 어려우며, 실제 기지이전시 우리측이 막대한 환경치유 부담을 떠안게 됨으로써 심각한 논란이 제기될 가능성이 큼 (독일의 경우는 별도의 협정으로 환경치유 문제를 해결했음)

□ 국회동의절차 관련 문제점

- 현재 협상팀은 90년 MOA/MOU의 문제점을 제대로 치유하지 못하고 내용적으로 승계한 이행합의서(IA)와 별도로 국회 비준동의용 포괄협정(UA)을 협상이 마무리되는대로 국회에 제출할 예정인 바 (IA는 비준동의를 받지 않고 보고 문서로 처리 예정)

- 기지이전 관련 실질적인 내용을 담은 이행합의서(IA)를 포괄협정(UA)의 하부문서로 구성하여 국회 비준동의절차를 거치지 않고 단순 국회보고로 대체하는 것은 협정내용의 불평등 요소를 가리기 위한 편법으로 보여짐
- 따라서 이전비용에 관한 실질적이고 구체적인 권리·의무를 규정하고 있어 재정부담에 관한 세부내용을 담은 이행합의(IA)는 물론 이전 관련 기술적 문제 관련 사항을 담은 기술합의서(E-MOU)까지도 조약체결 절차를 밟는 것이 마땅함

## □ 협상원칙과 진행상의 문제점

- 미측의 전략 외면
  - 용산기지 이전은 근원적으로 90년 합의 각서 체결 당시 주한미군 재배치 관련 Bumpers 법안으로 드러난 전략변화 움직임으로부터 9.11. 테러사건 이후 ‘지역군’으로 표현되는 최근의 군사전략 변화에 이르기까지 미국의 군사 정책에 따라 요구된 개연성이 큰 것임이 관련 자료상 명백함에도 불구하고, 협상팀은 이를 외면한 채 시종 소극적, 수동적, 굴종적 태도로 협상에 임한 것으로 보임
- 관계부처 및 전문가 등 불참여
  - 용산기지이전 문제는 그 성격상 재경부, 건설부, 기획예산처, 환경부 등 관계부처외에 서울시, 평택·오산시 등 자치단체가 협상 초기부터 참여하는 것이 마땅한데도 참여가 배제되었음
  - 미국측이 협상 전과정에서 다수의 고위직 법률가의 철저한 자문 및 참여를 받아 협상에 임하였음에도 불구하고, 우리측은 실질적으로 자문역할을 수행하지 못한 국방부 법무관리관실 소속 군법무관 2인 외에는 법률전문가가 협상에 참여하지 아니하였음 (첨부된 김형동 법무관 진술서참조. 김법무관은 자신의 정당한 법률의견제시가 국방부에 의하여 거부되자 국방부 협상팀 요구대로 의례적인 검토보고서를 제출한 뒤, 후일 자신에게 직무유기 문제가 제기될 수 있음을 우려하여, 붙임자료 11.과 같이 ‘비공식’ 검토서를 국방부에 보내기조차 하였음)

- 심지어 국제 조약에 관한 유일한 공식 정부조직인 외교부 조약국의 협상참여를 백안시하고, 당해 부서가 협상내용에 대해 적극적으로 제기한 문제점들을 무시하였음

※ 외교통상부와그소속기관직제(대통령령 제17966호) 제18조 제3조항(조약국의 분장사항)에 의하면, 조약국은 “2. 조약 기타 국제협정의 체결 및 비준에 관한 사항, 3. 조약 기타 국제협정 교섭문안의 심사, 4. 조약 기타 국제협정의 해서, 5. 주요 조약기타 국제협정의 체결교섭 및 그 시행, 6. 정부의 대외업무와 관련한 법적 자문의 제공, 9. 국제법 및 섭외적 법률에 관한 사항, 11. 영토 기타 영역 및 주변해양질서에 관한 조약 기타 국제협정 및 법적 업무의 총괄·조성”의 권한을 가짐

○ 공직기강 해이의 문제

- 용산기지이전 문제는 외교·안보의 핵심현안의 하나로 성공적으로 마무리되어 향후 합리적인 한미관계 정립의 시발점이 되기 위해서는 관련 당사자들의 정확하고 흐트러짐 없는 자세가 필수 불가결함에도 불구하고
  - 국방부 관계자 등은 03.7월 외통부장관에 의한 협상 대표 임명시까지 적법한 협상권한 없이 임의로 미국 측과 협상을 해온 잘못이 있음
  - 특히 대통령님께 기지 이전 추진의 실제배경과 진행과정 및 90년 합의가 갖는 심각한 문제점 등에 대해 종합적인 보고를 드리지 않은 것으로 추정됨
  - 8.19. 안보관계장관회의시 대통령님께서 ‘90년 합의내용의 공개, 문제가 있는 경우 원점으로부터 재협상’ 등을 지시하신 바 있고, 10.11일 파병 관련 비공식 보고시에도 ‘용산기지 이전 문제도 다 따져보자. 조기 이전이 그렇게 긴박한 것이 아님. 조기 타결보다 더 중요한 것은 합리적 타결’이라고 누누이 합리적 타결을 강조 지시하셨으나 (붙임자료 1. 참조) 협상팀은 대통령의 지시에 어긋나 오로지 용산기지의 조속한 이전에만 매달렸는바, 이는 심각한 기강해이 문제로 다뤄져야 할 것임

## IV. 총괄평가

### 1. 협상주체에 대한 평가

- 용산기지이전 협상팀의 한 주체로서 양국간 외교창구인 외교부 북미국(북미3과)은
  - 협상과정에서 드러났듯 미국에 대한 지나친 맹종적 자세와 현상유지적 속성으로 당당하고 합리적인 협상외교를 전개하지 못하면서 중요 정보에 대한 독점적 장악과 통제를 통해 조약국 등 여타부서의 적법하고 정당한 조언을 무시하고 참여를 제약함으로써 협상 실패의 중요한 원인을 제공했음

※ 외통부 북미3과 김도현 외무관의 진술 :

그들은 용산기지 협상을 진행하면서 다음과 같은 전제를 기초로 했다.

- 1) 용산기지 이전은 미국이 원하는 대로 얼마가 돈이 들든지 추진해야한다.
  - 노무현 대통령이 후보자 시절과 방미시에 용산기지는 조속히 이전한다는 말을 했고 이 말은 돈이 얼마가 들든지 이전해야한다는 mandate가 된다.
- 2) MOU/MOA는 유효한 합의이므로 이를 인정하지 않고서는 협상이 진행될 수 없다.
- 3) 국회와 국민들이 문제삼지 않는 수준에서 합의의 형식과 문장의 표현을 바꾸는 것을 협상의 목표로 한다.
- 4) 협상은 외교부, 국방부, NSC가 주도가 되어 비밀로 추진하고 관계부처와의 협의는 문안이 완성된 단계에서 하되 그 범위는 최소화한다.
- 5) 노무현 대통령이나 NSC 인사들은 반미주의자들이므로 이 문제의 개입은 최소화시킨다. (실제로는 아이러니하게 서주석 실장 등 NSC 인사들은 협상 과정의 대부분을 추진해 주었다.)
- 6) 용산기지 이전을 신속히 그리고 조용히 추진하기 위해서는 모든 문제를 정치적으로 풀어야하며 법률가적인 지엽주의는 경계해야한다.

- 상기와 같은 입장을 기초로 조약국의 이견은 무시한다. 협상은 북미국이 주체이며 조약국은 그것을 법적으로 정당화하는 것이 그 역할이다. (붙임자료 14.)

- 양국 국방창구인 국방부 정책실(용산기획반, 미주정책과)은
  - 오랫동안의 대미 의존으로 인한 특유의 추종자세와 좁은 시야를 벗어나지 못해 협상시 뚜렷한 한계를 드러냈으며, 부처내 법무관리관실 법무관들이 협상과 관련하여 제시한 검토 의견을 무시하고 제한하였음

- 외교안보분야의 총괄 조정기능을 맡고 있는 NSC (전략기획실)는
  - 용산기지 이전문제와 관련하여 미국의 전략적 의도 등 사태의 본질을 제대로 파악하고 정확한 전략방침을 제시하면서 대미의존 관행을 탈피하지 못하고 있는 외통부와 국방부를 적절히 견제하고 협상을 성공적으로 이끌기 위한 적극적인 노력을 전개해야 함에도 불구하고 이들과 공동보조를 맞추어 소극적으로 관망하는 자세를 내보이는 등 외교안보의 전략본부로서의 역할을 제대로 수행하지 못했음

## 2. 협상 내용에 대한 평가

- 현재 협상팀은 90년 합의의 제반 문제점을 거의 해소했다고 자평하고 미 대사관 관련 시설(Non-DOD Facility) 반환 문제와 잔류기지 규모 문제를 제외하고 모두 합의에 이른 만큼 두 가지 문제에 대해 조기에 합의를 하고 이르면 올해 안으로 국회 비준동의절차에 들어간다는 내부일정을 갖고 있으나
- 상술한 바와 같이 앞서 검토한 많은 문제점 등이 여전히 내재되어 있고, 90년 합의각서와 비교하여 개악된 점도 적지 아니한 것으로 평가됨

## V. 조치건의

- 용산기지 이전 문제는 향후 미군기지 이전과 자주국방에 직결되는 시금석이 되는 문제인 만큼 당당한 자세로 합리적인 방향으로 처리되어야 하며 그럴 경우라야 참여정부의 정책에 부합하고 국회 및 국민적 동의와 지지를 얻게 될 것임 (최근 평화 관계 시민단체가 90년 합의각서 등과 관련하여 감사원에 감사청구를 한 바 있음)

- 이미 본바와 같이 일본·독일은 미국이 원하는 기지이전의 경우 미국측의 부담으로 이전한 바 있고, 반대의 경우에는 turn-key 베이스를 원칙으로 하여 이전 당시의 시설 이전 비용만 일본·독일이 부담하였음 (추가시설비용과 이사비용 등 기타 비용 일체 미국부담)
- 01년 이후 재개된 이전 요구가 실질적으로 미국의 군사전략 변화에 따른 주한미군의 재배치에 연유하고 있는 만큼, 이전비용을 원칙적으로 한국이 부담한다는 논리는 재검토되어야 함
- 한편 현재의 협상팀은 그 한계를 명백히 드러낸 만큼 전면적으로 협상팀을 재편하여, 위와 같은 기지이전의 현실적 필요성과 함께 협상내용을 원점에서 재검토해야 할 것으로 보임 (붙임자료 19.에서 보는 바와 같이 한미 공수지원 협정의 경우 당초 한국측이 모든 비용을 부담하는 것으로 한미간에 합의되었으나, 재협상을 통하여 항공기 사용자인 미국측 부담으로 변경한 바 있음)
- 아울러 이번 협상과정 등에서 드러난 문제점을 규명하여 관련자를 문책하는 한편 외통부, 국방부 및 NSC 관련부문의 인사개편을 적극 검토함이 필요