

용산기지이전협정 등 위헌확인청구소송 개요

1. 청구인 : 이규덕 외 1032인

① 청구인 1 내지 449 : 용산기지이전협정과 연합토지관리계획개정협정에 따라 수용될 평택시 팽성읍에 있는 K-6 미군기지(캠프 험프리) 인근의 대추리, 도두2리 일대에 토지나 건물을 소유하였거나 그 지상에 거주하는 사람들로, 위 협정으로 부동산을 수용당하거나 이주하여야 함

② 청구인 450 내지 606 : 평택지역에 미군기지가 확장 이전되면 기지에 바로 인접한 마을이 되는 평택시 팽성읍 도두1리, 함정2리, 신대1리, 신대4리, 내리, 동창리에 거주하는 사람들로, 위 협정으로 미군기지로 인한 환경오염피해와 범죄 등의 직접 피해자가 됨

③ 청구인 607 내지 824 : 위 지역을 제외한 평택시에 거주하는 사람들로, 평택이 미군기지도시가 되어 지역발전저해 등의 피해를 입음

④ 청구인 825 내지 1033 : 평택시 밖에 거주하는 사람들로, 미군의 지역군 역할변화에 따라 평화적 생존권을 침해당함

2. 피청구인 : 대한민국

3. 위헌청구의 요지

① 용산기지이전계획은 국가에 중대한 재정적 부담을 지우는 조약인데도 재정부담의 정도도 정하여지지 않고 예측할 수도 없는 상태에서 국회의 비준동의가 이루어지고, 이행합의서는 그 성질상 국회의 동의가 필요한 조약인데도 국회에 상정조차 되지 않아, 헌법 제60조 제1항 위반

② 전국의 주한미군기지를 통폐합하여 평택지역으로 집중 재배치하는 내용의 용산기지이전계획과 이행합의서, 연합토지관리계획개정협정은 평택 일대를 미합중국에 주한미군이 동북아와 세계 각지에서 활동하면서 무력분쟁을 일으키거나 대응하는데 사용할 기지로 제공하는 것이어서 한미상호방위조약과 헌법 제5조 제1항에 위반

③ 위 각 협정은 한반도에서 주변국간의 무력충돌이 일어날 가능성을 높여 제10조에 보장된 이 사건 청구인들의 평화적 생존권을 침해하고, 평택지역에 거주하는 청구인들의 자기결정권과 자치권을 침해

④ 용산기지이전협정은 이전비용을 전부 대한민국이 부담하도록 하여, 청구인들이 지나친 재정부담을 지도록 하여 평등권을 침해

헌 법 소 원 청 구 서

청 구 인 이 규 덕 외 1032 (별지 1 목록 기재와 같음)

청구인들의 대리인 별지 2 목록 기재와 같음

송달장소 서울 강남구 역삼동 814-5 흥국생명빌딩 7층(135-931)

법무법인 덕 수

피청구인 대한민국

청 구 취 지

“대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정, 대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정의 이행을 위한 합의권고에 관한 합의서는 각 헌법 제60조 제1항에 위반되고, 위 각 협정 및 2002년 3월 29일 서명된 대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획협정에 관한 개정협정은 각 헌법 제5조 제1항에 위반되고 청구인들의 평화적 생존권, 행복추구권과 평등권을 침해한 것이므로 위헌임을 확인한다”는 결정을 구합니다.

침해된 권리

헌법 제10조 인간으로서의 존엄과 가치, 행복추구권

제11조 평등권

관련 헌법위반 조항 : 헌법 전문

제5조 제1항 침략적 전쟁의 부인

제60조 제1항 조약체결에 관한 국회의 동의권

침해의 원인

1. 대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정
2. 대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정의 이행을 위한 합의권고에 관한 합의서
3. 2002년 3월 29일 서명된 대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획협정에 관한 개정협정

청 구 이 유

1. 사건의 개요

청구인 1 내지 449는 “대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정”(아래는 “용산기지이전계획”이라고 합니다)과 “대한민국과 미합중국 간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정의 이행을 위한 합의권고에 관한 합의서”(아래는 “이행합의서”라고 합니다) 및 “2002년 3월 29일 서명된 대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획협정에 관한 개정협정”(아래는 “연합토지관리 계획개정협정”이라고 합니다)에 따라 수용될 평택시 팽성읍에 있는 K-6 미군기지(캠프 험프리) 인근의 대추리, 도두2리 일대에 토지나 건물을 소유하였거나 그 지상에 거주하는 사람들입니다.

청구인 450 내지 606은 위 각 협정에 따라 평택지역에 미군기지가 확장 이전되면 기지에 바로 인접한 마을이 되는 평택시 팽성읍 도두1리, 함정2리, 신대1리, 신대4리, 내리, 동창리에 거주하는 사람들입니다.

청구인 607 내지 824는 위 지역을 제외한 평택시에 거주하는 사람들이고, 청구인 825 내지 1033은 평택시 밖에 거주하는 사람들로, 모두 대한민국 국민입니다.

피청구인은 미합중국과 위 각 협정을 체결한 당사자로, 위 각 협정은 2004. 10. 26. 서명되었고, 이행합의서를 제외한 용산기지이전계획과 연합토지관리계획개정협정은 2004. 12. 9. 제250회 국회(정기회) 제14차 본회의에서 국회비준동의를 받았습니다. 2004. 12. 17. 용산기지이전계획은 조약 제1701호로, 이행합의서는 조약 제1702호로, 연합토지관리계획개정협정은 조약 제1703호로 발효하고, 2004. 12. 22. 모두 관보에 게재되었습니다. 피청구인은 위 각 조약과 "대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정(SOFA)" 제2조에 따라 미합중국에 평택시 팽성읍에 있는 K-6 기지 부근의 285만평과 평택시 서탄면에 있는 K-55(오산비행장) 기지 부근의 64만평 모두 349만평의 토지를 제공하기 위하여 토지매수와 수용절차를 진행하고 있습니다.

그러나 용산기지이전계획은 국가에 중대한 재정적 부담을 지우는 조약인데도 재정부담의 정도도 정하여지지 않고 예측할 수도 없는 상태에서 국회의 비준동의가 이루어졌고, 이행합의서는 그 성질상 조약인데도 국회의 비준동의를 위하여 상정조차 되지 않았으므로, 헌법 제60조 제1항에 위반됩니다. 또 전국의 주한미군기지를 통폐합하여 평택지역으로 집중 재배치하는 내용의 용산기지이전계획과 이행합의서, 연합토지관리계획개정협정은 평택 일대를 미합중국에 주한미군이 동북아와 세계 각지에

서 활동하면서 무력분쟁을 일으키거나 대응하는데 사용할 기지로 제공하는 것이어서 한미상호방위조약과 헌법 제5조 제1항에 위반되며, 한반도에서 주변국간의 무력충돌이 일어날 가능성을 높여 제10조에 보장된 이 사건 청구인들의 평화적 생존권을 침해하고 평택지역에 거주하는 청구인들의 행복추구권을 침해합니다. 또 용산기지이전 계획은 이전비용을 전부 대한민국이 부담하도록 하여, 청구인들이 지나친 재정부담을 지도록 하여 평등권을 침해합니다. 따라서 이 사건 각 협정은 실체적으로도 위헌임을 면하지 못합니다.

2. 헌법 제60조 제1항 위반

가. 국회의 조약체결·비준에 대한 동의권의 내용과 동의의 요건

(1) 조약의 체결·비준에 대한 국회의 동의권

(가) 헌법 제60조 제1항은 “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”고 합니다. 이는 위 항에 열거된 조약의 체결·비준에 대하여는 국민의 대표기관인 국회의 동의를 얻도록 하여 헌법 제73조가 대통령에게 부여한 조약체결·비준권 행사를 통제하는 것입니다. 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 헌법 제6조 제1항에 따라 국내법과 동일한 효력을 가지며, 국회의 동의절차는 대의민주주의의 본질상 입법권을 갖는 대의기관인 국회가 입법작용의 성질을 가지는 조약의 성립과정에 관여하도록 하고, 국민의 의견을 모아 국민주권의 원리를 관철시키고 민주적 통제로 대통령의 전단을 방지하는 의미를 갖습니다.¹⁾

(나) 조약이란, 조약법에 관한 비엔나협약 제2조 a항에 따르면, 단일의 문서에 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이 서면 형식으로 국가간에 체결되며 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의로 정의됩니다. 따라서 국가간 체결되는 합의는, 그 문서의 형식이나 명칭에 관계없이, 그것이 기존 조약의 위임에 의한 후속절차이행을 위한 것이더라도, 그 내용이 헌법 제60조 제1항에 해당하는 것이면 국회의 동의 절차를 거쳐야 합니다.

(다) 국가나 국민에게 재정적 부담을 지우는 국가간 합의 가운데 부담액(합의 시점에는 부담액을 정확히 정하기 어려운 경우에는 부담액수의 상한)과 부담시기는 재정부담의 본질적이고 중요한 내용으로서, 이 내용이 포함된 문서는 조약에 해당하므로, 그 명칭이나 기존 조약의 위임이 있는지 여부와 관계없이 중대한 재정부담에 관한 것이면 국회의 동의를 받아야 합니다.

(2) 명확성의 원칙과 국회 동의 절차

(가) 헌법 제6조 제1항은 헌법에 의하여 체결·공포된 조약은 국내법과 동일한 효력을 가진다고 하므로, 조약도 법률 일반에 요구되는 기본원칙인 명확성의 원칙을 충족하여야 합니다. 그러므로 조약의 내용은 분명하고 구체적이며 예측가능하여야 하고, 헌법 제60조 제1항에 해당하여 동의를 위하여 국회에 회부되는 조약의 경우에는 더욱 그러합니다. 조약의 내용이 구체적이고 예측할 수 있는 것이어야만 국민의 대의기관인 국회가 회부된 조약체결 목적이 적법하고 정당한지, 그로 인한 국가의 부담을 수용할 수 있는지 여부를 제대로 검증하고 동의 여부를 결정할 수 있기 때문입니다. 만일 조약안의 규정이 지나치게 추상적이거나 모호하여 그 내용과 적용범위

1) 임지봉, 헌법적 관점에서 본 '국회의 동의를 요하는 조약'-대한민국의 경우를 중심으로, 국제법 동향과 실무, 외교통상부 조약국, 통권 제7호(2004), 제113쪽.

가 과도하게 광범한 때에는, 국회의 동의권이 유명무실하게 되어 국민주권의 원리를 훼손시키는 결과가 됩니다.

(나) 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약의 경우, 국회가 회부된 조약체결로 국가나 국민에게 부과되는 재정지출이나 권리제한의 목적이 적법하고 정당한지, 재정부담이 수용할 만한 것인지, 적정한지 여부를 제대로 검증하여 동의권이 실제로 충실하게 기능하도록 하려면, 적어도 조약에 재정부담액과 시기가 명확하게 규정되어 있어야 합니다. 그래야만 국민과 국회가 재정부담의 적정성을 검증 판단하여 국가의 과도한 재정부담과 국민의 재산권 등 기본권이 지나치게 제한되는 것을 막을 수 있기 때문입니다. 만일 재정부담액과 부담시기가 국회에 회부된 조약안에 명확히 규정되어 있지 않고, 조약법에 관한 비엔나 협약 제31조와 제32조에 정한 조약의 해석원칙에 따라 조약문을 해석하여도 재정부담액과 시기를 예측할 수 없는 경우에는, 이 조약안은 국회의 동의를 형해화하는 것으로, 이 상태에서 국회의 동의가 있다 하더라도 국민주권의 원리가 훼손되는 것을 막을 수 없습니다.

(3) 국가나 국민에게 재정부담을 지우는 조약에 대한 국회의 판단요건

(가) 국가나 국민에게 재정부담을 지우는 조약은 다음으로 나눌 수 있습니다.²⁾

① 조약의 목적 사업을 수행하기 위하여 일정한 재정지출이 필요한 경우(예:방위비분담특별협정,³⁾ 대한민국정부와 한반도에너지개발기구간의 북한에서의 경수로 사업을 위한 재원의 조달에 관한 협정 등)

② 조약 가입으로 지분출자가 요구되는 조약(예:국제금융기구설립협정)

2) 정인섭, “조약 체결에 대한 국회의 동의제도-재정적 부담을 지우는 조약을 중심으로”, 서울대학교 법학 제43권 제3호(2002. 9.), 제95-97쪽.

3) 대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 아메리카합중국간의 협정한미방위비분담특별협정

③ 조약 체결이나 가입으로 회비를 내야 하는 경우(예:국제도량형사무소설치협약)

이 가운데 ②, ③의 조약은 조약이나 기구의 운영경과에 따라 대한민국이 지출할 금액과 지출시기를 쉽게 알 수 있으므로 국회가 조약비준에 동의할 것인지 여부를 심사하는데 어려움이 없습니다. ①의 조약 가운데도 한미방위비분담특별협정과 같이 지출액과 지출시기가 명시된 조약은 재정부담이 적절한지에 대한 심사가 가능하며, 국회가 동의 여부를 판단할 수 있습니다.

(나) 그러나, 현물을 주거나 현물제공에 따른 비용을 부담하기로 하는 조약은 조약문에 현물가액이나 부담할 비용의 상한선을 명시하거나⁴⁾ 현물공여의 기준을 구체적으로 정하는 등⁵⁾으로 재정부담의 정도를 제한하여야 비로소 조약체결로 그 비용부담을 지는 것이 타당한지에 대한 심사가 가능합니다. 만일 비용부담의 기준을 전혀 정하지 않거나 기준이 매우 추상적이어서 일반적으로 그 비용의 타당성을 검토할 수 없을 정도라면 심사가 불가능하고, 이 상태에서는 국회의 동의가 있더라도 헌법 제 60조 제1항이 관철하려고 한 국민주권의 원리가 훼손되는 것을 피할 수 없습니다.

나. 용산기지이전계획 국회동의과정에서 국민주권원리의 훼손

4) 대한민국 정부와 인도네시아 정부간의 직업훈련원 설치에 관한 협정(조약 제929호, 1986. 6. 24. 국회동의) 제7조 제1항은 “대한민국 정부는 동 사업의 수행에 필요한 국제입찰 가격으로 CIF 가격 USD 4백만달러에 상당하는 훈련장비 특히 기계, 공구, 부속품, 훈련보조자료 등을 공급한다”라고 현물 가액을 명시하였습니다.

5) 대한민국정부와 한반도에너지개발기구간의 북한에서의 경수로 사업을 위한 재원의 조달에 관한 협정(조약 제1491호, 1999. 8. 12. 국회동의) 제2조는 대한민국 부담액을 KEDO 1998-20 결의의 예상 사업비 내 실비의 70%까지로 하였는데, KEDO-북한간 경수로 공급협정 제1조는 “KEDO는 북한에 2개의 냉각재 유로를 가진 약 1,000메가와트 용량의 가압경수로 2기로 구성되는 경수로사업을…제공한다. 노형은…미합중국의 원설계와 기술로부터 개발된 개량형으로 현재 생산중인 것으로 한다”고 경수로 기준을, 제2조와 제1부속서는 “발전소 2기를 위한 중·저준위 방사성 폐기물의 10년 저장 시설”등 부속시설기준까지 상세하게 정하고 있습니다. 정부는 이 협정 이행을 위하여 3조 5,420억 원이 소요될 것으로 예상하여 용산기지이전계획의 비용추산액과 비슷한 수준인데, 이 협정에서도 이와 같이 매우 자세하게 제공할 현물의 기준을 정하였습니다.

(1) 용산기지이전계획상 비용부담의 상한을 예측할 수 없음

(가) 그런데, 용산기지이전계획은, 협정문이나 부속문서 어디에도 대한민국이 부담하여야 하는 비용의 한도가 정하여져있지 않아, 도대체 부담액이 얼마가 될지 예측할 수 없는 정도입니다. 용산기지이전계획 제5조 제1항은 “대한민국은 용산기지이전계획을 시행하는 데 발생하는 다음의 비용을 치르기 위한 자금 또는 용역을 제공한다”고 하면서, ① 토지 및 시설, ② 운송 용역, ③ 잡비, ④ 지휘·통제·통신·컴퓨터 및 정보체계에 관한 비용을 대한민국이 부담한다고 명시하고 있습니다. 그러나 이 네 항목 가운데 대한민국이 부담할 비용을 추산하거나 한도를 정한 것은 오직 ① 가운데 토지 제공 비용과 ④ 가운데 대체비용 뿐입니다. 곧, 용산기지이전계획 제4조 제3항이 “용산기지이전계획의 시행을 위한 산출부지소요는 520,000평/425에이커 범위 이내이어야 한다”고 하고, 제5조 제3항 가목이 지휘·통제·통신·컴퓨터 및 정보체계에 관한 사항 가운데 특정 장비의 재사용이 불가능하거나 이전비가 교체비보다 많이 들 경우 장비의 교체를 위한 대한민국의 부담은 미화 9백만불을 초과할 수 없다고 정하여 비교적 액수가 적은 비용의 상한이 정하여져 있는 것을 제외하면, 막대한 시설비 등에 대하여는 아무런 구체적인 기준도 상한도 정해져 있지 않습니다.

(나) 오히려 용산기지이전계획 제3조 제2항은 “시설은 주한미군지위협정 합동위원회가 정하는 절차에 따라 대한민국이 현물로 제공한다. 이 절차에 따라 양 당사국은 이전을 위한 시설종합계획을 공동으로 개발한다. 시설종합계획에는 이 협정을 이행하는데 필요한 시설을 위한 계획문서가 포함된다”고 하여, 국회동의에 회부된 조약에는 대한민국이 시설제공비용을 모두 부담한다는 원칙만 있을 뿐 그 비용이 얼마나 될지 예측할 수 없게 하는 한편, 시설제공비용은 주한미군지위협정 제28조에 따라 주한미군 부사령관과 대한민국 외교통상부 북미국장으로서 구성된 합동위원회에서 결정하도록 하였습니다. 이처럼 용산기지이전계획은 국가에 재정부담을 지우는 조약

에서 가장 중요한 사항인 부담액을 정하지 않은 것은 물론 예측할 수도 없도록 하고는, 조약으로 정할 사항을 아무런 제한도 없이 합동위원회의 행정입법권에 포괄위임하여, 국회의 조약체결기준에 대한 동의권을 형해화하였습니다.

(다) 용산기지이전계획이 국회의 동의권을 형해화하였다는 점은, 정부의 발표로도 분명합니다. 정부는 이 협정의 이행을 위하여 3조 9,571억원이 든다고 예상⁶⁾하여 국회에 동의를 요청하였습니다. 그러나 정부는 동시에, 이는 2003년말 시설소요 및 이전병력소요가 산출된 기본계획서(Initial Master Plan)에 따라 한국측이 자체 판단한 것일 뿐 미합중국과는 협의를 거치지 않은 비용이어서, 2005년 말 시설종합계획(Master Plan)이 만들어져야만 구체적인 소요비용이 산출된다고 하였습니다.⁷⁾⁸⁾

한편, 이미 “1990년 6월 25일 서명된 서울도심지 소재 미군부대의 이전을 위한 기본합의에 관한 대한민국 국방부와 주한미군사령부간의 합의각서”(아래는 “합의각서”라 합니다)와 “1990년 6월 25일 서명된 서울도심지 소재 미군부대의 이전을 위한 합의각서에 관한 대한민국 국방부와 주한미군사령부간의 양해각서”(아래는 “양해각서”라 합니다)를 체결한 후 대한민국은 이전비용을 1991년 기준으로 17억 달러(1조 8천억원)로 추산하였으나 1992년에 미합중국은 1997년 기준으로 95억 달러(7조 2천억원)를 제시하여 결국 과도한 재정부담 때문에 위 협정이 이행되지 못한 전례가 있습니다.

6) 국방부 국방시설본부, “주한미군 기지이전 예산판단”, 2004. 10.

7) 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원, “대한민국과미합중국간의미합중국군대의서울지역으로부터의이전에관한협정기준동의안 검토보고서”(2004. 11.), 제5쪽.

8) 국회 예산정책처가 발간한 ‘대한민국 재정 2004’에 따르면 용산기지 이전비용은 29억 5,700만 달러에서 40억 1,800만 달러(3조 5천억~4조 8천억원)입니다. 이는 2003년말 시설소요 및 이전병력 소요가 산출된 기본계획서(Initial Master Plan)를 기초로 우리측이 자체 판단한 수치인데, 건설비 항목에서 공사비 24억~33억 4,400만 달러(2조 8,800억~4조 128억원), 설계비 1억 4,400만~2억 달러(1,728억~2,400억원), 감독·감리·행정비 1억 5,600만~2억 1,700만 달러(1,872억~2,604억원), 부지매입비 1억 1,700만 달러(2,604억원), 통신기반시설 4천만 달러(480억원)가 소요될 것으로 추산하고 있다(“용산기지 이전비용 최대 4조 8천억원”, 연합뉴스, 2004. 6. 2.자)는 것입니다.

더구나 합의각서가 이전의 결과 작전능력 등이 “악화되어서는 안된다”⁹⁾고 하여 현존 기지를 일응의 기준으로 삼을 여지를 둔 것과 달리, 용산기지이전계획은 작전능력 등이 “유지 또는 제고”¹⁰⁾되어야 한다고 하고, 시설기준도 “최적화”(제2조 제4항), “완전하고 안전하며 사용가능한 시설”(제4조 제1항), “삶의 질”(제2조 제10항) 등 추상적이어서 이것으로는 도대체 비용이 얼마나 될지 추산할 수도 없습니다. 한편 위 문언으로 인하여 대한민국은 원칙적으로 현존 기지보다 더 향상된 기지를 제공할 의무를 부담하므로, 이행단계에서 정부가 추산한 3조 9,570억원보다 훨씬 큰 재정부담이 생길 가능성도 큼니다.

(라) 그렇다면 적어도 시설 세부 기준을 작성하여 협정의 불가분의 일부로 하거나, 한미 공동으로 대략의 비용을 산출하고 협정에 대한민국이 부담할 비용의 상한을 명시하여 협정 체결후 이행과정에서 대한민국의 재정부담이 커지는 것을 막고 국회 동의시 재정부담의 정도를 예측할 수 있도록 하여야 합니다. 그러나, 용산기지이전계획은, 대한민국이 미합중국에 백지수표를 주었다고 할 만큼, 합리적으로 비용을 추산할 만한 아무런 구체적인 내용을 담지 않은 채 대한민국이 이전비용을 전부 부담한다는 원칙만을 정하고 있습니다. 이로 인하여 국민이 이 조약체결로 인한 재정부담이 얼마나 될지 판단할 수 없어 대의기관인 국회에 정치적 의사결정에 대한 의견을 충분히 개진할 수 없었는데, 국회는 대한민국이 지게 될 재정부담의 상한선조차 제대로 알 수 없는 상태에서 협정의 비준에 동의하였습니다. 비록 국회의 비준 동의를 있었으나 이는 청구인들을 비롯한 국민들의 의견개진을 보장함으로써 실현시켜야 하는 헌법의 기본원칙인 국민주권의 원리가 훼손된 채 이루어진 것입니다.

다. 이행합의서가 국회동의를 받지 않은 헌법 위반

9) 합의각서 제4조 제3항 “이전의 결과로 인해 주한미군사의 전투준비태세나 연합작전능력에 어떤 악화도 있어서는 안된다”

10) 용산기지이전계획 제2조 제10항 “양 당사국은 이전의 결과로 연합작전능력, 전투준비태세, 삶의 질 및 합중국 군대 인원에 대한 지원이 유지되거나 제고되도록 보장한다”

(1) 용산기지이전에 관하여는 용산기지이전계획만 국회에 상정되어 동의절차를 거쳤을 뿐, 이행합의서에 대하여는 국회에 상정조차 되지 않아 국회가 비준동의하지 않았습니다. 이행합의서 가운데 아래는 포괄협정에서 위임되지 않고 위임범위를 벗어났거나 대한민국이 이행할 의무의 중요 부분인 이행기를 정한 것이어서 국회의 비준동의를 받아야만 하는 사항입니다. 그런데도 국회의 비준동의를 받지 않고 효력을 발생한 이행합의서는 위헌입니다.

(2) 합의각서, 양해각서 및 합동위원회 승인조치의 적법성 인정 조항

제1조 참조문건

다. 1990년 6월 25일 서명된 서울도심지 소재 미군부대의 이전을 위한 기본합의에 관한 대한민국 국방부와 주한미군사령부간의 합의각서(이하 “합의각서”라 한다)

라. 1990년 6월 25일 서명된 서울도심지 소재 미군부대의 이전을 위한 합의각서에 관한 대한민국 국방부와 주한미군사령부간의 양해각서(이하 “양해각서”라 한다)

마. 주한미군지위협정 제2조 및 제5조에서 위 다호에 언급된 합의각서를 인정한 1991년 5월 20일자 주한미군지위협정 합동위원회의 승인조치, 1991년 6월 7일자 제 169차 주한미군지위협정 합동위원회 회의록, 제13항 및 붙임 9

사. 2004년 10월 26일 서명된 대한민국과 미합중국간의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정(이하 “용산기지이전계획”이라 한다)

제2조 2문 “...이 합의권고와 위 참조문건 제1항 사호의 용산기지이전계획은 위 참조문건 제1항 다호 및 제1항 라호를 대체한다”

(가) 합의각서와 양해각서는 그 내용이 대한민국에 용산기지이전의 비용부담의무를 지우는 것이어서 국가간 권리의무를 창설하는 조약인데도, 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률에 따라 정부대표로 임명되지 않은 국방부장관이 서명하여 위법합니다.¹¹⁾ 또 위 각서들은 대한민국측 추산으로도 그 이행에 17억 달러가

11) 민주사회를 위한 변호사모임은 2004. 5. 18. 외교통상부에 이에 관한 정보공개를 청구하였는데, 외교통상부는 “90년 합의각서와 양해각서는 우리측 국방부와 미측 주한미군사간 기관간 약정 형식의

소요되어 국가에 중대한 재정부담을 지우는 조약인데도 국회의 비준동의를 받지 않아, 헌법 제60조 제1항, 제6조 제1항에 위반되어 국내법상 위헌무효인 조약입니다. 1991. 5. 20.자 합동위원회 승인조치를 하게 된 경위로 보아 미합중국도 이렇듯 중대한 국내법 절차위반을 알았거나 알 수 있었다고 보이므로,¹²⁾ 조약법에 관한 비엔나 협약 제46조 제1항 “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”는 규정에 따라 국제법적으로도 무효인 조약입니다.

(나) 또 1991. 5. 20.자 합동위원회 승인조치는 합의각서의 유효성을 인정한다는 내용인데, 우선, 합의각서가 조약체결권한 없는 자에 의하여 체결된 흙은 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률 제5조에 따라 조약체결권을 부여할 수 있는 외교통상부장관 또는 대통령도 아닌 합동위원회 한국측 대표에 불과한 외무부 미주국장의 추인으로는 치유될 수 없습니다. 또 국회동의를 받지 않은 절차의 흙은 국회가 합의각서를 추인함으로써만 치유될 수 있는 것이지 합동위원회의 승인조치만으로는 치유될 수 없습니다. 따라서 이 승인조치는 국내법상 불능 무효입니다.

더구나, 이 승인조치는 미합중국이 합의각서가 대한민국 헌법상 국회동의를 받지 않은 흙이 있다는 것을 알고 합동위원회 미합중국측 대표인 포글만 주한미군부사령관이 한국측 대표인 반기문 외교부 미주국장에게 강요하여 받은 것¹³⁾으로, 미합중국

로 체결된 바, 조약체결에 필요한 정부대표 및 특별사절의 임명과 권한에 관한 법률에 따른 정부대표 임명조치는 없었음”이라고 답변하였습니다.

12) 1991. 국가안전기획부가 작성한 “용산미군기지 이전 합의각서 관련 대책 필요” 문건은, “대한민국 외무부도 주한미군측이 합의각서의 체결과정이 한미행정협정에 위배된다고 보고 있어 사후에라도 합법적 명분을 확보하기 위해 외무부측의 자인서를 징구한 것이라고 평가하고 있다”고 하고 있습니다.

13) 안기부의 위 문건은, 포글만 주한미군 부사령관은 1991. 5. 13. 반기문 외무부 미주국장을 방문하여 “외무부내에 각서가 법적인 효력이 없어 무효라는 주장이 있다는데 청와대에 공식 항의하겠다”면서 미군측이 일방적으로 작성한 ‘동 각서의 합법성을 인정한다’는 내용의 서류에 서명할 것을 강요하였고, 반국장은 서명을 거절하다가 미군측의 반발을 의식하여 5. 20. 서명하였다고 합니다.

은 이 승인조치에 따라 이 때에 유효한 국제조약이 체결된 것으로 간주하고 있으나, 이 승인조치는 조약법에관한비엔나협약 제51조 “국가대표에게 정면으로 향한 행동 또는 위협을 통하여 그 대표에 대한 강제에 의하여 감행된 조약에 대한 국가의 기속적 동의표시는 법적 효력을 가지지 아니한다”는 규정에 따라 국제법적으로 무효입니다.

(다) 그런데 이행합의서의 위 조항은, 국회동의를 받지 않아 위헌무효인 합의각서와 양해각서를 당시에 적법·유효하게 성립된 조약으로 다루고 용산기지이전계획과 이행합의서로 비로소 대체된다고 하여, 이 각서들의 헌법위반의 흠을 부인하고 국내 법체계 자체를 흔들고 있습니다. 더구나 1991. 5. 20.자 합동위원회 승인조치는 이행합의서 위 조항에서 유효하게 성립된 합의로 거론되고 있을 뿐만 아니라 용산기지이전계획과 이행합의서 서명 이후에도 여전히 효력을 유지하는 것으로 다루어져, 국내 법은 물론 조약법에관한비엔나협약에도 정면으로 배치됩니다. 나아가 합의각서와 양해각서의 합법성 여부에 관하여 규정하는 것은 용산기지이전계획에 의하여 이행합의서에 위임되지도 아니하였습니다. 따라서 이행합의서의 위 조항은 국회의 비준동의 없이 효력을 발생할 수 없습니다.

(3) 환경절차 완료 연기 조항

용산기지이전계획 제2조 제8항

“이 협정의 이행에 있어서 환경보호의 중요성을 인식·인정하면서, 양당사국은 합중국이 시설 및 구역을 대한민국에 반환하고 대한민국이 구역 및 대체시설의 사용을 합중국에 공여함에 있어서, 그리고 자연환경 및 인간건강을 보호하고 오염된 구역을 치유하는 데 필요한 조치를 포함하여 이전에 관한 그 밖의 조치를 취함에 있어서 주한미군지위협정 및 관련 합의에 따르기로 합의한다”

이행합의서 제1조 바. “2003년 5월 30일 미군반환·공여지환경조사와오염치유협의를 위한절차합의서

이행합의서 제4조 마항 단서 “이전을 원활하게 하기 위하여 특별한 조건이 상호 합

의될 경우에는 환경절차의 완료는 연기될 수 있다”

용산기지이전계획 제2조 제8항은 오염된 구역을 치유하는 등 이전에 관한 조치를 하는데 있어 주한미군지위협정 및 관련 합의에 따르도록 하였는데, 이행합의서에서는 이전을 원활하게 하기 위하여는 환경절차를 연기할 수 있다고 하는바, 이는 이행합의서가 용산기지이전계획의 합의내용을 이행하기 위한 하위문서로서 용산기지이전계획에서 위임된 사항을 규정하는 문서라는 기본 성격에 배치되는 규정입니다.

이행합의서의 위 조항은 상위문서에서 예정하지 않은 예외규정을 하위문서에서 신설한 것으로, 이는 용산기지이전계획이 위임한 사항의 범위를 벗어날 뿐 아니라 하위규범을 통해 모법의 내용을 실질적으로 변경시키는 것이 됩니다. 그렇다면 모법의 위임이 없고 그 내용을 변경하는 예외조항도 국회의 동의를 거쳐야하는데 이행합의서는 국회의 동의를 받지 않아 위헌입니다.

(4) 공여시한 조항

제4조 나. 1문 “용산기지이전계획을 시행하는데 필요한 토지의 사용은 2005년까지 미합중국에 공여될 것이다.”

이행합의서는 토지공여시한을 정하고 있는데, 이는 용산기지이전계획으로 인하여 대한민국이 지는 의무의 중요한 부분인 이행시기를 정한 것으로, 국가간 권리의무에 관한 사항입니다. 따라서 이 내용을 포함한 이행합의서는 성질상 조약입니다.

또한 이 조항은 토지매수대금 1,920억원의 지출시기를 정한 것이어서 이행합의서 체결로 국가에 중대한 재정부담을 지우는 것이고, 조약체결로부터 1년 후에 비용을

지출하는 것과 10년 후에 비용을 지출하는 것은 국가의 재정부담차원에서 큰 차이가 있어, 국회가 중대한 재정적 부담을 지우는 조약에 비준동의하려면 그 지출시기도 검토하여야 하므로, 위 조항은 국회의 비준동의가 필요한 사항입니다.

그러나 이행합의서는 국회에 상정조차 되지 않았고, 모협정인 용산기지이전계획은 토지매수대금의 지출시기에 관하여는 전혀 정하고 있지 않으므로, 이행합의서가 국회동의 없이 발효된 것은 위헌입니다.

3. 헌법 제5조 제1항 위반

가. 평택 미군기지 확장 이전의 배경

(1) 평택시에는 기존의 미군 기지에 더하여, 서울 용산에 있는 미2사단 사령부와 동두천과 의정부에 주둔하는 미2사단을 비롯하여 대구와 포항 지역을 제외한 전국의 미군기지 다수가 이전하여 349만평의 미군기지가 늘어납니다. 그 배경은 미합중국의 군구조변환과 전세계차원의 미군재배치 계획이며, 미합중국은 평택기지확장이전으로 주한미군을 신속기동군화하려고 하고 있습니다.

(2) 미합중국의 군구조변환과 미군재배치 계획

(가) 미합중국은 1990년대 중반부터 군구조변환(Military Transformation)을 추진해 왔는데, 그 핵심은 미군의 장거리 투사능력을 높이고, 원거리 정밀타격능력을 향상하며, 육·해·공군·해병대 등의 통합운용능력을 강화하는 것입니다.

(나) 한편, 미합중국은 2002. 5.경 방어재배치계획(Defense Planning Guidance)을 발표하여 이른바 '1-4-2-1 군사전략'을 정식화하였는데, 1은 '미합중국본토방어'로서, 북미주를 관할하는 사령부와 본토방위국을 신설하며 미사일방어(MD)를 추진하는 것입니다. 4는 '4개 지역에서의 전진배치를 통한 전쟁억제'를 말하며, 유럽, 동북아시아, 동아시아 도서, 중동·서남아시아의 4개 지역에 미군을 전진·주둔시켜 동맹국과 우방국을 안심시키고 그에 대한 공격을 사전에 억제한다는 내용입니다. 2는 '2개 주요 전쟁에서의 신속한 승리'로서, 동시에 두 곳에서 전쟁이 벌어지는 경우 이를 신속히 격퇴시킨다는 내용인데, 이는 이라크와 북한을 지칭한다고 평가되어 왔습니다. 마지막 1은 '그 2곳 중 1곳에서의 결정적 승리'를 가리키고, 미군이 군사작전을 펼치는 2개의 지구 중 1곳에서는 영토를 점령하고 정권교체를 위한 조건을 구축하는 등 적을 결정적으로 패퇴시킨다는 내용입니다.

(다) 이 전략을 효율적으로 이행하기 위하여 미합중국은 미군을 21세기형 미래군으로 변환시켜 첨단과학무기로 무장된 신속기동군으로 재편하고, 미군을 4개 지역에 전진배치하되 그 중 2개 지역으로 군사력이 신속하게 집중될 수 있도록 재배치할 계획을 세웠으며, 부시 미합중국 대통령은 2003. 11. 25. 해외미군재배치계획(Global Posture Review)을 발표하여 불량국가·국제테러·대량살상무기확산 등 새로운 위협에 대처한다는 명목으로 미군의 군사태세 재편필요성을 강조하며 해외 주둔 미군의 재배치를 본격적으로 시작한다고 하였습니다. 이는 중동·동북아의 특정위협에 대응하여 일정 지역에 미군 병력을 고정 주둔시키던 종래의 전략을 수정하여, 전세계 어디에 있는 미군이라도 동북아시아, 동아시아연해, 중동·서남아시아, 서유럽에 신속하게 전개할 수 있는 환경을 갖추고 신속대응능력을 강화하도록 한 것입니다. 평택지역으로의 미군기지 이전·확장은, 바로 이러한 미합중국의 군구조변환과 해외미군재배치 계획에 따라 추진되는 것입니다.¹⁴⁾¹⁵⁾

14) 국가안전보장회의(NSC), "평화변영과 국가안보-참여정부의 안보정책 구상"(2004. 3. 1.) 제25쪽도, "미2사단 재배치 등 주한미군 재조정은 미합중국의 세계 전략 변화에 따른 해외 주둔군 조정의 일

(3) 주한미군의 신속기동군화와 지역군 역할변화

(가) 주한미군은 지금까지 공식적으로 북한의 위협에 대한 억제력으로서 대한민국을 방위하는 역할만을 담당한다고 선언하여 왔습니다. 그러나 미합중국의 위 군구조변환과 해외미군재배치계획에 따라 주한미군의 역할이 변경되고 있습니다. 즉, 주한미군은 북한의 위협에 대한 방어적 억제력으로서 기능을 넘어, 한반도에서는 물론 동북아, 심지어 중동지역에서까지 선제공격을 수행할 수 있는 신속기동군화된 지역군으로 변환하기 위하여 재편되고 재배치되고 있습니다. 이것이 최근 쟁점으로 부각되어 있는 주한미군의 전략적 유연성 문제입니다. 주한미군의 전략적 유연성이란 미합중국이 전세계 미군을 신속기동군으로 재편하고 효율성을 높여 첨단미래군으로 키운다는 목적으로 오래전부터 추진해온 해외주둔미군재배치계획에 따라 주한미군을 아시아태평양 기동군으로 그 임무와 기능을 확대한다는 것입니다.¹⁶⁾ 곧, 이는, 주한미군이 북한의 남침에만 대비한 불박이군이 아니라 신속기동군으로서 대한민국 영토를 기점으로 동북아 지역을 비롯한 다른 지역의 대테러전 등을 수행하는 것을 허용할 것이냐의 문제가 됩니다.

(나) 이에 대해, 미합중국과 대한민국 정부는 오래 전부터 주한미군의 전략적 유연성을 허용할 것임을 여러 차례 시사하고 사실상 시인해 왔습니다. 한미양국 당국자들은 한미연합사의 작전반경을 지역적 또는 세계적으로 확장하고 한미동맹의 성격을 한국방어에서 세계분쟁 개입으로 전환하려는 논의를 1990년대 초부터 진행시켜왔

환으로 추진되고 있다"고 하고 있습니다.

15) FOTA 10차 회의 후 공동기자회견에서 미군부대이전에 한국 측의 요구 외에도 GPR 개념이 중첩되어 있지 않느냐는 질문에 대해 미합중국 수석대표인 롤리스 국방부 부차관보 수석대표는 "기지 이전에는 서로 다른 동기가 있다"고 답변하여, 용산기지이전이 GPR의 일환임을 부인하지 않고, "GPR은 (2001년) 9.11 이전부터 시작된 것"이라고 언급하였습니다. 허바드 전 주한미대사도 "용산 미군기지 이전은 전세계 미군재배치 전략의 일환"이라고 하였습니다.

16) 서재정, "미합중국의 1-4-2-1 군사전략과 미군재조정", 인권과 정의 제337호(대한변호사협회 2004. 9.).

는데, 1992년 한·미 국방장관은 세계적 냉전이 종식된 상황에서 한반도에서도 긴장이 완화되는 경우 한미 동맹의 존재 이유가 없어진다는 인식 아래 21세기의 한미동맹에 관한 연구를 시작하기로 합의하였고, 미합중국 랜드 연구소와 한국 국방연구원은 2년 이상에 걸친 공동연구 끝에 1995년, 한미동맹은 장차 지역방어의 목적으로 변화되어야 한다고 권고하였습니다.¹⁷⁾

2000년 개최된 한미 국방장관 사이의 제32차 한미연례안보협의회의(SCM) 공동성명에서 양국은 “한반도 내 안정에 대한 당면한 위협이 감소된 후에도 이러한 양국 동맹관계는 동북아 및 아태지역 전체에서의 평화와 안정 유지에 기여할 것”이라며 한미동맹의 성격을 근본적으로 변화시키려는 합의를 표명하였습니다.¹⁸⁾ 또 양국 국방장관은 2004. 10. 22. 제36차 회의 공동성명에서도 2003년 제35차 회의 공동성명과 마찬가지로 “주한미군의 전략적 유연성이 지속적으로 중요함을 확인”하여 주한미군의 역할 확대를 기정사실화하였습니다. 2004. 5. 찰스 캠벨 미8군 사령관 겸 한미연합사령부 참모장의 “21세기에는 한미연합군의 작전범위가 한반도에 한정되지 않고 동북아지역으로 확대될 수 있다”는 발언¹⁹⁾과 2004. 9. 23. 토마스 파고 미 태평양 사령관의 “한강 이남 2개의 영구 모기지에는 ‘한반도와 주변지역’ 양쪽 모두에 대하여 전력투사능력과 대응·억지태세의 지렛대 역할을 할 것”이라는 발언²⁰⁾은 지역군으로의 역할 변경을 당연한 일로 전제한 것이고, 외교통상부 당국자²¹⁾²²⁾는 물론 국가안전보장회

17) Jonathan D. Pollack and Young Koo Cha, eds., A New Alliance for the Next Century : The Future of U.S.-Korean Security Cooperation(Santa Monica, CA : Rand, 1996)

18) 서재정, “미합중국의 1-4-2-1 군사전략과 미군재조정”, 인권과 정의 제337호(대한변호사협회 2004. 9.), 제26쪽.

19) 캠벨의 발언은 “주한미군은 앞으로 역내(아시아 태평양 지역)에서 우발상황이 발발할 경우 이를 조정하기 위해 투입될 수 있을 것이다. 주한미군은 역내가 아니더라도 전세계적으로 필요한 곳에는 언제든지 투입될 수 있다. 21세기 한·미 연합군은 인도주의 작전이나 동북아평화유지작전에도 투입될 수 있을 것”이라는 것으로(중앙일보, 2004. 5. 25.자) 주한미군 뿐만 아니라 한국군(한미연합사)의 작전영역까지도 동북아로 확대될 수 있음을 시사하고 있습니다.

20) 토머스 파고 미 태평양사령관의 2004. 9. 23. 미 상원 군사위원회 해외미군재배치계획(GPR) 청문회에서의 발언.

21) 반기문 외교통상부 장관은 2004. 11.초 “미합중국은 9.11 테러 이후 미군의 해외 역할을 확대하기 위해 더욱 유연성을 갖고자 한다. 이에 대해 한국도 동맹국으로서 이해해야 한다”고 하였습니다.

의 관계자²³⁾도 여러 차례 주한미군의 전략적 유연성을 인정하는 발언을 계속해왔습니다.

(다) 주한미군의 역할변경이 본격화되는 것은 2008년 이후로 알려져 있는바, 이는 용산기지이전계획과 이전합의서에 따라 평택 미군기지가 확장되는 것이 완료되는 때이기도 합니다. 평택 미군기지 확장은 주한미군이 신속기동군으로 역할을 변경하는데 따른 것으로, 확장되는 기지는 신속기동군의 임무와 역할을 수행하는 데 필요한 시설을 갖출 것으로 알려져 있습니다. 이 사건 각 협정은 대한민국에 대한 침략이 있을 경우 방어하는 것을 넘어 선제공격전략을 유지한 채 동북아나 다른 지역의 분쟁에 개입하는 것을 자신의 변화된 임무로 하는 주한미군에게 평택 지역의 토지를 제공하는 것으로서 한미상호방위조약에 어긋나고 헌법 제5조 제1항에 위반됩니다.

나. 이 사건 각 협정과 한미상호방위조약의 충돌

(1) 주한미군 주둔에 대한 시설과 구역 제공의 근거

주한미군에 대한 시설과 구역 제공의 근거는 주한미군지위협정 제2조 제1항 (가) 1문 “합중국은 상호방위조약 제4조에 따라 대한민국 안의 시설과 구역의 사용을 공여받는다”와 한미상호방위조약 제4조 “상호합의에 의하여 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여하고 미합중국은 이를 수락한다”는 규정입니다.

22) 한미간 협상 담당자인 김숙 외교통상부 북미국장은 “북핵문제의 평화적 해결 구도가 성립되면 한미상호방위조약에 의한 한반도 공약에 변화가 생기고 주한미군의 부수적 역할로서의 전략적 유연성이 확대될 것으로 예상된다. 주한미군의 지역적 역할이 가미될 수 있다”라고 밝힌 바 있습니다 (시민의 신문, 2004. 6. 16.자).

23) 황일도, “ ‘태풍의 눈’ NSC 고위관계자의 작심 토로”, 신동아 2004. 9.는, 한국 NSC 고위관계자도 “주한미군이 한반도 밖에도 투입될 수 있다는 이른바 ‘전략적 유연성’ 문제는 대세”라고 발언하고 있다고 합니다.

한미상호방위조약 제4조에는 미합중국과일본국간의상호협력및안전보장조약²⁴⁾과는 달리 미군의 주둔목적이 명시되어 있지 않습니다. 그러므로 미군이 한국에 주둔하여 한국과 관련 없는 전쟁 또는 적대행위에 한국을 작전근거지로 삼을 수 있게 된다는 주장이 있습니다.²⁵⁾ 그러나 주한미군이 어떤 목적으로든 대한민국에 주둔하는 것이 무제한적으로 허용되는 것은 아닙니다. 외국군의 주둔과 그에 대한 시설과 구역의 제공은 대한민국 주권의 본질적인 내용인 영토고권을 제한하는 것이어서, 외국군의 주둔을 허용하는 경우 외국군의 임무와 목적은 한정적으로 해석되어야 하므로, 주한미군의 주둔목적은 한미상호방위조약에 의하여 미군에게 부여된 임무를 수행하는데 한하고, 미군주둔을 위한 시설과 구역의 제공 역시 위 임무수행에 필요한 범위로 국한됩니다.

(2) 한미상호방위조약상 주한미군의 임무와 시설과 구역 제공의 목적

(가) 한미상호방위조약 제3조는, “각 당사국은 타당사국의 행정지배하에 있는 영토와 각 당사국이 타당사국의 행정지배하에 합법적으로 들어갔다고 인정하는 금후의 영토에 있어서 타당사국에 대한 태평양지역에 있어서의 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 행동할 것을 선언한다”고 합니다. 이 조항에 따른 공동방위행동의 범위는, 당사국의 영토에 대한 공격이 있을 경우에 한정되는 것으로, 극동의 국제평화와 안전에 위협이 발생할 경우 협의한다고 한 미일안전보장조약과 뚜렷이 구별

24) 미합중국과일본국간의상호협력및안전보장조약 전문은 “양국은 극동에 있어서 국제평화 및 안전의 유지에 공통의 관심이 있음을 고려하고”라고 하고, 제4조는, “체약국은 본 조약의 이행과 관련하여 수시로 협의하고, 일본 또는 극동에 있어서 국제평화와 안전에 위협이 발생할 경우 일방의 체약국의 요청에 따라 언제든지 협의한다”고 정합니다. 또 제6조는 “일본의 안전과 극동에 있어서의 국제평화 및 안전의 유지에 기여하기 위하여 미합중국은 그의 육군, 공군 및 해군에 의한 일본 국내의 시설 및 구역의 사용권을 허여받는다”고 합니다. 이는 일본에 대한 위협 뿐만 아니라 극동의 분쟁에 대하여도 행동가능성을 열어놓은 것으로 해석됩니다.

25) 육군본부, 행정협정해설서, 제48쪽.

됩니다. 한미상호방위조약에 따른 주한미군의 주둔목적에는, 중국과 대만간 무력충돌이 일어났을 경우와 같이 대한민국의 영토에 대한 무력공격이 없는데도 태평양 지역의 분쟁에 개입하는 것은 포함되어 있지 않습니다.

(나) 한편, 한미상호방위조약에 따르면 미군이 지역분쟁에 개입하여 공격을 받더라도 대한민국으로서는 미군의 대응을 위하여 시설과 구역을 제공할 의무를 지지 않습니다. 공동방위행동의 범위를 정한 제3조의 해석에 있어, 조약법에 관한 비엔나협약 제31조²⁶⁾, 제32조²⁷⁾의 조약해석의 규칙을 적용하여 조약체결 직후 당사국간에 체결된 아래 합의의사록 등 문서의 내용, 한미상호방위조약 체결 이후의 양국간 관행, 조약체결시의 사정 등에 따르면, 제3조의 뜻은, 휴전선 이남 지역 이외에서 타국이 대한민국 행정지배 하의 영토를 공격할 경우 미합중국이 이에 대응하여 무력을 행사하겠다는 것일 뿐, 태평양 지역 내의 미합중국 영토를 타국이 공격할 때 대한민국이 군사적 행동을 하는 것은 포함하고 있지 않습니다. 곧, 한미합의의사록(1954. 11. 17. 자) 중 미합중국이 이행할 의도를 가지고 있다는 부분에서는 “대한민국에 대한 도발에 의하지 않은 침공이 있을 경우(In the event of an unprovoked attack upon the Republic of Korea)에는 미합중국의 헌법절차에 의거하여 침략자에 대하여 그 군사

26) 조약법에 관한 비엔나협약 제31조(해석의 일반규칙) 제1항 조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적으로 보아 그 조약의 문맥에 부여되는 통상적 의미에 따라 성실하게 해석되어야 한다.

제2항 조약의 해석 목적상 문맥은 조약문에 추가하여 조약의 전문 및 부속서와 함께 다음의 것을 포함한다.

- (a) 조약의 체결에 관련하여 모든 당사국 간에 이루어진 그 조약에 관한 협의
- (b) 조약의 체결에 관련하여 또는 그 이상의 당사국이 작성하고 또한 다른 당사국이 그 조약이 관련된 문서로서 수락한 문서

제3항 문맥과 함께 다음의 것이 참작되어야 한다.

- (a) 조약의 해석 또는 그 조약규정의 적용에 관한 당사국간의 추후의 합의
- (b) 조약의 해석에 관한 당사국의 합의를 확정하는 그 조약 적용에 있어서의 추후의 관행
- (c) 당사국간의 관계에 적용될 수 있는 국제법의 관계규칙

제4항 당사국의 특별한 의미를 특정용어에 부여하기로 의도하였음이 확정되는 경우에는 그러한 의미가 부여된다.

27) 제32조(해석의 보충적 수단) 제31조의 적용으로부터 나오는 의미를 확인하기 위하여 또는 제31조에 따라 해석하면 다음과 같이 되는 경우에 그 의미를 결정하기 위하여 조약의 교섭 기록 및 그 체결시의 사정을 포함한 해석의 보충적 수단에 의존할 수 있다.

- (a) 의미가 모호해지거나 또는 애매하게 되는 경우 또는
- (b) 명백히 불투명하거나 또는 불합리한 결과를 초래하는 경우

력을 사용한다”고 하고, 같은 날 채택된 한미합의의사록 조인에 관한 공동성명은 이 부분을 “미합중국 정부는 대한민국이 또 다시 불법침공을 받는 경우 한미상호방위조약에 규정된 바와 같이 침략군에 대하여 그 군사력을 사용할 의사를 재확인하였다”고 표현하고 있습니다. 따라서, 한미상호방위조약상 한미양국의 공동행동의 범위는 미합중국에 대한 침략에 대응하는 것이 아니라 대한민국에 대한 외부의 침략에 대응하는 방어행동에 한정되어 있습니다.

(다) 결국, 주한미군이 대한민국에 대한 침략에 맞서는 방어자로서의 역할을 넘어 대한민국 영토를 기지로 이용하여 대한민국 방위 외에 선제공격을 수행하거나, 대테러전이나 안정유지를 명분으로 동북아나 다른 지역의 분쟁에 개입하거나, 대한민국 영토에 대한 공격이 없는 상태에서 미합중국에 대한 공격에 대응하는 것은 한미상호방위조약의 규정을 넘어서는 것이어서 허용되지 않습니다. 특히, 만일 주한미군이 대한민국 영토를 발진기지로 삼아 선제공격을 수행하면, 1973. 12. 14. 국제연합 총회가 채택한 “침략의 정의” 결의 제3조 f항이 “A국이 자국의 영토를 B국이 사용할 수 있도록 하였고, B국이 사용권을 위임받은 A국 영토를 이용해 제3국인 C국에게 공격을 감행했을 경우, B국의 이러한 행위를 묵인한 A국의 행위”를 침략으로 규정한 것에 따라, 대한민국 역시 침략행위를 하는 결과가 됩니다.²⁸⁾

다. 이 사건 각 협정의 위헌성

(1) 한미상호방위조약 개정 또는 해석변경의 위헌성

현재의 한미상호방위조약으로는 대한민국으로서는 주한미군이 선제공격전략에 따

28) 이 점에서, 미군이 2004. 8.경 동두천 캠프 호비에 주둔하는 미2사단 병력 3천 6백여명을 동두천 기지에서 파견준비와 훈련을 거쳐 이라크로 직접 파견한 것은, 이 기지를 외부의 침략으로부터 한국을 방위하기 위한 목적이 아니라 미합중국이 이라크에서 일으킨 침략전쟁의 발진기지로 사용한 것이어서 한미상호방위조약에 위반됩니다.

라 그 실행을 준비하는데 대한민국 영토를 제공할 법적 근거가 없습니다. 또한 주한미군이 동북아와 다른 지역의 분쟁에까지 개입하려는 데 영토를 제공할 근거는 더욱 찾기 어렵습니다. 이 사건 각 협정으로 새로이 시설과 구역을 제공한다고 하더라도, 주한미군이 지역군 역할을 하게 된다면 한미상호방위조약 위반은 피할 수 없는 결과가 됩니다.

법률적으로 주한미군에 지역군 역할을 부여하는 근거를 마련하려면, 한미상호방위조약 제3조와 제4조를 개정하거나 그 해석을 명시적으로 변경하여 미일안전보장조약과 같이 공동행동의 범위를 넓혀야 하는데, 한미상호방위조약은 헌법 제60조 제1항의 “상호원조 또는 안전보장에 관한 조약”에 해당하고, 제2항은 국회에 외국군대의 대한민국 영역안에서의 주류에 대한 동의권을 부여하므로, 한미상호방위조약을 개정하여 주한미군의 임무를 변경하려면 국회의 동의가 필요합니다. 그러나 1-4-2-1 군사전략과 같은 미합중국의 패권적 선제공격전략이 유지되는 한, 주한미군이 지역군으로 변화하도록 한미상호방위조약을 개정하거나 해석을 변경하는 것은 대한민국이 침략전쟁에 기지를 제공하는 근거를 마련하는 결과가 되어, 결국 헌법 제5조 제1항 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”에 위반됩니다.

결국 주한미군이 지역군으로 전환하려는 지금 이 사건 각 협정으로 평택지역의 토지를 미군의 아시아 태평양지역 분쟁개입의 발진·병참기지로 제공하면, 이는 헌법 제5조 평화주의 원칙에 위배될 뿐 아니라 한반도와 동북아의 평화에 큰 걸림돌이 되는 것이어서, 이 사건 각 협정은 위헌입니다.

4. 헌법 제11조 위반

가. 조약의 평등성에 관한 위헌심사의 가능성

(1) 조약이 위헌인지 여부를 가리는 기준은, 조약이 헌법의 기본원리에 일치하는지, 헌법상 보장된 국민의 기본권을 침해하는지 여부입니다. 헌법의 기본원리로는 크게 국민주권의 원리, 자유민주주의, 사회국가의 원리, 문화국가의 원리, 법치국가의 원리, 평화국가의 원리²⁹⁾ 등이 거론되고 있는데, 국민주권의 원리는 그 중에서도 첫머리를 차지하는 것으로, 헌법은 제1조 제2항에서 국민주권의 원리를 선언하고 있습니다. 국민주권의 원리는 독립한 국민국가의 성립을 전제로 전개되는 것으로, 국민국가의 주권은 일반적으로 국내에 있어서의 최고의 권력이며 국외에 대하여 독립의 권력을 의미하며, 최고성·독립성·시원성·자율성·단일불가분성·불가양성·항구성을 그 본질적 속성으로 합니다.³⁰⁾

(2) 국가간 관계에서 각 국가 주권의 독립성은 국가간 자결과 주권평등의 원칙으로 발현됩니다. 국제연합 헌장³¹⁾은 전문에서 “기본적 인권, 인간의 존엄 및 가치, 남녀 및 대소 각국의 평등권에 대한 신념을 재확인하며”라고 하고, 제1조 제2항은 “사람들의 평등권 및 자결의 원칙의 존중에 기초하여 국가간의 우호관계를 발전시키며, 세계평화를 강화하기 위한 기타 적절한 조치를 취한다”고 하며, 제2조는 “이 기구 및 그 회원국은 제1조에 명시한 목적을 추구함에 있어서 다음의 원칙에 따라 행동한다”고 하고 제1항에서 “기구는 모든 회원국의 주권평등 원칙에 기초한다”고 정하고 있습니다.

또한 조약법에관한비엔나협약 전문은 “제 국민의 평등권과 자결, 모든 국가의 주

29) 권영성, 헌법학원론(법문사, 1994), 제148쪽 이하.

30) 권영성, 위의 책, 제132쪽.

31) 1991. 9. 18. 대한민국에 대하여 발효, 조약 제1059호.

권 평등과 독립... (중략) 모든 자의 인권과 기본적 자유에 대한 보편적 존중과 그 준수
의 제 원칙 등 국제연합 헌장에 구현된 국제법의 제원칙에 유념하며”라고 하여,
조약은 각국의 주권평등과 독립의 원칙에 의거하여 모든 자의 인권과 자유를 존중하
는 것이어야 함을 선언하고 있습니다. 조약이 각국의 주권평등의 원칙에 일치하지
않을 경우, 이는 주권의 본질적 속성인 독립성을 침해하는 것으로 이어집니다.

(3) 헌법 제1조 제2항은 “대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으
로부터 나온다”고 정합니다. 주권이 국민으로부터 나온다는 헌법의 규정은, 주권이
단순히 국가에만 귀속되는 것이 아니라 그 국민 각자의 기본권과 연관되어 있다는
점을 시사하고, 불평등한 조약으로 국가의 주권이 타국의 그것과 평등하게 존중되지
못할 경우, 이는 국민의 기본권 침해로 이어지게 됩니다.

(4) 조약이 외국과의 관계에서 평등한 것인지를 헌법재판의 대상으로 할 수 있는
지에 관하여, 귀 재판소는 대한민국과일본국간의어업에관한협정비준등위헌확인사
건³²⁾에서 청구인들이 대한민국 국민으로서의 영토에 관한 권리, 국제조약 체결에 있
어서의 외국에 대한 평등권, 일본 어민만을 보호하고 우리 어민의 권리를 제한한 데
대한 헌법 제11조 평등권 위반 등을 주장한데 대하여, 일응 청구의 적법성을 인정한
바 있습니다.

나. 용산기지이전계획으로 인한 청구인들의 평등권 침해

(1) 주한미군지위협정은 대한민국이 현존하는 시설과 구역 수용비용만을 부담하고
새로운 시설 건설과 유지비용 등 나머지는 모두 미군이 부담하도록 하므로,³³⁾³⁴⁾ 새

32) 헌법재판소 2001. 3. 21. 선고 99헌마139 결정.

33) 주한미군지위협정 제5조 제1항 “합중국은, 제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는, ..대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다”

로운 시설 건설비용을 한국이 부담하는 것이 주한미군지위협정상 당연하다고 할 수 없습니다. 또 연합토지관리계획협정 협상과정에서 미군측이 먼저 반환하겠다고 한 동두천 캠프 님블과 의정부 캠프 홀링위터에 대하여도 한국이 각각 1,082억원과 289억원을 들여 대체시설을 제공하기로 한 전례가 있는 만큼,³⁵⁾ 이전을 요구한 측이 비용을 부담하는 것이 관행이라고도 하기 어렵습니다. 따라서 용산기지이전계획이 주권국가간 평등성의 원칙을 충족하여 미합중국 국민들에 비하여 대한민국 국민들의 평등권을 보장하고 있는지는 별도로 판단하여야 합니다.

(2) 용산기지이전은 미합중국 내에서 1980년대 후반부터 국방예산 효율성 제고와 지상군감축과 함께 검토되어 이행되다가, 미군의 전략변화에 따라 주한미군감축계획이 중단된 1993. 6. 사실상 중단된 채 방치되어 있었습니다. 그 후 2001년 성안된 4개년 국방계획(QDR) 이후 해외주둔미군재배치계획에 따라 주한미군을 한국방위에 한정되지 않고 동북아 지역군으로 재편하려는 미합중국의 목적과 맞물려 적극적으로 추진된 것입니다. 결국 용산기지이전계획협정에는 미합중국의 필요가 매우 크게 작용하였습니다.

(3) 더구나 용산기지이전계획은 합의각서와 달리 그 전문에 주한미군이 이전으로 “부대방호, 준비태세, 삶의 질 및 안전을 증진시키고 주한미군의 지속적인 체제에 기여”하는 이익을 얻게 되는 것이 명시되어 있어, 수혜자 비용부담 원칙에 따르더라도 한국이 이전비용을 전부 부담할 합리적 이유가 없고 한미양국이 각각의 필요와 이익

제2항 “대한민국은, 합중국에 부담을 과하지 아니하고, …시설, 구역 및 통행권을 제공하고, 상당한 경우에는 그들의 소유자와 제공자에게 보상하기로 합의한다. 대한민국 정부는, 이러한 시설과 구역에 대한 합중국 정부의 사용을 보장하고, 또한 합중국 정부 및 그 기관과 직원이 이러한 사용과 관련하여 제기할 수 있는 제3자의 청구권으로부터 해를 받지 아니하도록 한다.”

34) 육군본부, 행정협정해설서, 제35쪽은, “시설”이란 구역의 운용에 사용되는 건물, 현존의 설비, 비품 등을 뜻하고 미합중국이 새로운 시설을 요구하는 것은 협정상 불가능하다고 합니다.

35) 국회 통일외교통상위원회 수석전문위원, “대한민국과 미합중국 간의 연합토지관리계획협정 비준동의안 심사보고서”, 2002. 7., 제9쪽, 참고자료 10, 11. 미군측은 한국측의 기본계획안이 나온 2001. 2.

2. 보다 앞선 2000. 11. 28. LPP정보브리핑에서 위 두 기지를 반환가능한 기지에 포함시켰습니다.

에 따라 비용을 분담하여야 합니다. 대한민국 정부도 1990년 협상 시작전 비용분담을 요구하려고 방침을 세웠던 바 있는데도,³⁶⁾ 이번 협상 과정에서는 이전비용의 양국 분담 문제는 거론조차 되지 않았습니다. 불합리한 이전비용의 한국전액부담원칙에 입각한 용산기지이전계획은, 평등한 주권국가간 조약이 가져야 하는 형평성의 원칙에 위배됩니다. 외국의 예를 보면 이 불평등성은 더욱 뚜렷합니다. 독일 라인마인 협정³⁷⁾에서는 독일의 요구로 미공군기지가 이전하였으나 미합중국이 비용을 부담하는 북대서양조약기구(NATO)가 이전비용의 21.6%를 부담하였습니다.³⁸⁾

(4) 이처럼 용산기지이전계획은 미합중국의 해외주둔미군재배치방침에 따라 적극 추진되어 체결에 이른 것인데도, 대한민국이 이전비용을 모두 부담하는 것이어서, 조약에 요구되는 형평성의 요건을 충족하지 못한 불평등한 조약이고, 이로 인하여 청구인들은 미합중국 국민들에 비하여 불평등하게 큰 비용을 부담하게 되어, 헌법상 보장된 평등권을 침해당하였습니다.

5. 헌법 제10조 행복추구권과 평화적 생존권 침해

가. 평화적 생존권 침해

(1) 평화적 생존권의 의의

36) 세계일보 1990. 5. 4.자, “안보관계장관회의에서 용산기지이전비용을 우리측이 전액부담하는 것은 경제여건상 곤란하다는 의견을 모으고, 향후 협상 과정에서 비용 공동부담원칙을 관철하기로 한 것으로 알려졌다”

37) 프랑크푸르트 라인마인 공군기지와 게이트웨이 가든즈 주거단지의 반환과 슈팡달렘과 람슈타인 공군기지의 건설사업 집행과 재원조달에 관한 협정(1999. 7. 27. 독일연방공화국과 미합중국 정부, 프랑크푸르트 마인공항 주식회사, 헤센주, 라인란트팔트주 사이에 체결)

38) United States Government Accountability Office, Report to Congressional Committees Defence Infrastructure, July 2004, 15쪽.

근대헌법 형성 이후 일어난 두 차례의 세계대전은, 개인의 생명과 신체의 안전이 그 자신의 의사와 무관하게 그가 속한 국가와 상대 국가의 정책, 그를 둘러싼 국제사회와 국제기구의 입장에 의하여 좌우되는 현실을 여실히 증명하였습니다. 각국의 이해관계와 종교적·정치적 입장의 차이에 발단한 전쟁은 막강한 폭발력을 가진 현대식 무기의 사용으로 타국민에 대한 대량살상을 몰고 왔습니다. 교전에 직접 참가하지 않은 일반인 누구라도 언제든지 살상될 수 있는 현대전의 양상은 교전당사국 국민들을 죽음의 공포에 몰아넣는 한편 전쟁에 대한 환멸과 인간성의 파괴를 가져왔습니다. 그 과정에서 평화롭게 살아갈 권리, 평화적 생존권은 개인의 인간성 유지와 행복추구를 위한 전제로서 주권국가와 국제사회에 의하여 필수적으로 보장되어야 하는 것임이 분명하여졌고, 헌법이 보장하는 기본권 목록에 포함되기에 이르렀습니다.

평화적 생존권을 보장하기 위한 조치로서는 전쟁의 포기와 군비의 금지, 침략적 전쟁의 부인, 평화교란행위의 금지, 양심적 병역거부권 인정 등이 거론되고 있는데, 헌법 전문과 제5조 제1항에서 선언된 평화주의는, 대한민국 국민이 침략전쟁에 나서지 않고 최소한의 평화적 생존을 영위할 수 있도록 보장한 것입니다. 이로써 대한민국 국민은 대한민국이 부당한 침략전쟁을 시도하거나 외국군의 침략전쟁에 기지를 제공하는 등으로 침략행위를 할 경우 헌법에 위반됨을 지적하고 국민의 평화적 생존을 보장할 것을 요구할 수 있으며, 이것이야말로 대한민국이 침략전쟁에 나서지 않도록 하는 최후의 담보입니다.

(2) 평화적 생존권의 근거

헌법은 명문으로 평화적 생존권을 거론하지는 않으나, 헌법 제10조 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 가진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 기본적 인권을 확인하고 이를 보장할 의무를 진다”에 근거하여 평화적 생존권은 행복추구권의 하나로 인식되고 있습니다. 가사 그렇지 않다 하더라도, 평화적 생존권

은 그 중요성이 날로 커지는 현대 사회에서 기본권의 지위를 차지하므로, 헌법 제37조 제1항 “국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다”는 규정에 따라 보장되는 것이 마땅합니다.

또 헌법 전문은 “밖으로는 항구적인 세계평화와 인류공영에 이바지함으로써”라고 하고, 제5조 제1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다.”고 하고, 제2항은 “국군은 국가의 안전보장과 국토방위의 신성한 의무를 수행함을 사명으로 하며, 그 정치적 중립성은 준수된다”고 하여 국제평화주의를 선언함으로써, 국가의 대외정책이 국민 각자가 평화롭게 살아갈 권리를 보장하는 평화주의에 입각하여 이루어지도록 정하고 있습니다.

(3) 평화적 생존권의 내용

평화적 생존권이란 각 개인이 무력충돌과 살상에 휘말리지 않고 평화로운 삶을 누릴 권리를 말합니다. 헌법이 보장하는 개인의 기본권 중 생명권이 가장 선차적인 위치를 차지하는 것과 같이, 평화적 생존권 역시 헌법 제10조 “모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며, 행복을 추구할 권리를 진다. 국가는 개인이 가지는 불가침의 인권을 확인하고 이를 보장할 책임을 진다.”는 조항에서 명시적으로 보장되는 행복추구권 가운데서, 또 헌법적 기본권 가운데서 선차적 위치에 있습니다. 무력충돌과 살상으로부터 자유롭지 아니하고는 언제든지 그 생명과 신체의 안전을 빼앗기거나 위협당할 수 있고, 이러한 경우 행복추구권의 다른 내용들을 실현하는 것 역시 기대할 수 없습니다.

평화적 생존권은 각 개인이 가해자가 되지 않음으로써 그 자신의 인간성과 인간으로서의 존엄과 가치 및 평화를 상실하지 않을 권리까지 포함하는 개념입니다. 타인의 생명과 신체의 안전을 침해하지 않을 권리는, 최고의 가치로서 지위를 가지는 생명의 존엄성

에 대한 외경으로부터 비롯되는 것입니다. 상호 공존하는 인간 본래의 생활방식에 따 스스로 다른 인간을 살상하지 아니함으로써 자신과 상대방의 인간으로서의 존재와 존엄을 지키려는 것은, 그 자체로 인류의 보편적 가치를 반영한 것입니다. 그런데 자신의 의사와 무관하게 그가 속한 국가 정책에 따른 무력충돌로 상대국민의 생명 또는 안전을 침해하게 될 경우, 인간성의 기본을 구성하는 생명의 존엄성에 대한 외경이 파괴되거나 크게 흔들리게 되는바, 그 결과 기본적인 인간성이 파괴될 것은 자명하고, 인간성이 파괴되는 이상 행복추구권이나 헌법상 기본권의 다른 내용도 실현하기 어렵습니다. 따라서 평화적 생존권은 핵심적인 기본권으로서 다루어져야 합니다.

(4) 이 사건 각 협정의 평화적 생존권 침해

이 사건 각 협정은 주한미군기지를 평택 지역으로 재배치하여 142-1 군사전략과 선제공격계획에 따라 임무를 수행할 수 있는 기지를 만드는 것을 목적으로 합니다. 이 기지가 만들어질 경우, 주한미군은 평택기지를 발진기지로 삼아 지역분쟁에 개입하면서 한반도를 드나들게 됩니다. 중국과 대만이 서로 무력충돌의 가능성을 높여가고 있고 미합중국이 동아시아에서 중국에 대한 포위망을 좁혀가고 있는 터에, 주한미군이 중국과 대만의 무력충돌에 개입하거나 중국에 대한 발진기지로 사용될 경우 주한미군기지가 외부로부터 공격받을 가능성이 있고, 이 때에는 평택은 물론 한반도 전역이 무력충돌에 휘말릴 가능성이 높습니다. 또 미2사단이 국제법상 침략전쟁인 이라크전쟁에 파견되는 등 대한민국 영토가 침략전쟁의 발진기지로 사용되어 대한민국도 침략을 수행한 국가가 되면, 청구인들은 원하지 않는 분쟁에 휘말려 침략국가의 국민이 됩니다. 결국 이 사건 각 협정은 청구인들의 평화적 생존을 침해하는 것입니다.

나. 자기결정권과 자치권 침해

(1) 수용대상 지역이나 그 인근 또는 평택시에 거주하는 청구인들의 경우, 지금 상태로도 평택시 총면적(452.19km²)의 26.98%인 122km²가 미군기지 주변지역³⁹⁾이고 앞으로 이 사건 협정들로 평택시의 미군기지가 크게 늘어나게 되면 평택은 지금의 동두천이나 파주와 같이 군사도시가 될 것이고 이는 평택 주민들의 생활에 직접적인 영향을 미칠 것인데도, 평택 시민들의 의사가 반영되지 않은 채 이 사건 협정들이 체결됨으로써 자신이 사는 곳의 일을 스스로 결정할 권리와 자치권을 침해당하였습니다. 2004. 10. 20. 평택시민신문의 여론조사에 따르면 평택 시민의 52.9%가 평택기지확장에 반대하는 상황에서 일방적으로 체결된 이 사건 각 협정은, 위 청구인들을 비롯한 수용지역 주민들과 평택시민들의 거센 반발을 불러일으켜, 주민들은 토지측량과 지장물조사도 거부하면서 촛불시위를 계속하고 있고 있습니다.

(2) 수용대상 지역에 거주하는 청구인들은, 오랫동안 만들고 지켜온 생활의 터전을 떠나게 되어 마을공동체가 무너지고 낯선 환경에 맞닥뜨려야 하는 처지에 내몰리고 있습니다. 수용예정지 주민들은 이미 수십 년 전에 미군기지로 땅을 수용당하여 이주하였거나 극심한 소음과 유류유출 및 미군범죄에 시달려온 피해자들로서, 대부분 60-70대의 고령으로 도시지역으로 이주하여도 공동체가 해체되는 가운데 새로운 환경에 적응하는 것이 실제로 매우 어려운 노인들입니다. 더구나 청구인들로서는, 농지가 모두 수용되어 생업인 농업마저 영위할 수 없게 되므로 수용 이후 경제력을 가지고 생존할 수 있는지 자체가 불투명한 상황입니다.

(3) 기지확장으로 그 인근에 거주하게 되는 청구인들은, 미군기지 때문에 소음피해나 수질과 토양 오염피해를 입을 가능성이 크게 높아집니다. 헌법 제35조 제1항은 “모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며, 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다”고 하고 국가는 각 오염원에 대한 환경오염방지대책

39) 평택시, 항공기 소음·진동 조사용역 결과보고서(2003. 12.), 제4쪽.

을 법령으로 마련하고 이를 시행하고 있으나, 미군기지에 대하여는 사실상 환경행정권을 행사하지 못하여, 환경오염사고가 빈발하고 있습니다.

K-6 기지 인근에 거주하는 주민들은 이미 헬리콥터 비행으로 인한 소음피해를 호소하여 평택시가 2003년 항공시 소음·진동조사를 실시하여 합정리, 동창리 등에서 이미 70dB이 넘는 소음이 측정되었는데, 기지가 확장되어 비행량이 늘어나면 소음도가 3-5dB 가량 높아지고 피해지역도 3-11배까지 넓어질 것으로 예상되었습니다.⁴⁰⁾ 그러나 이에 대하여 대한민국은 외국군대의 비행이라는 이유로 소음을 줄이기 위한 항로 변경이나 비행고도제한 등의 조치를 전혀 취하지 못하여 소음피해가 계속되고 있는 형편입니다.

한편 K-6(캠프 험프리) 기지는 1998. 8. 9. 보일러실 지하저장탱크에서 디젤유 550 갤런이 유출되고, 2004. 3. 1. 송유관 파손으로 3만 갤런(567드럼)의 기름이 유출되는 등 유류오염사고가 잦으나, 대한민국은 주한미군지위협정상 환경법령의 준수 의무가 명백히 규정되어 있지 않다는 점 때문에 기지내 오염원 조사와 오염사고 예방 조치를 취하지 못하였습니다. 이로 인한 하천이나 지하수의 수질오염은 주변 하천이나 지하수를 다양한 목적으로 이용하는 기지 인근 주민들의 건강에 악영향을 초래하고, 농작물 재배와 자연환경 보전에 심각한 위협이 되고,⁴¹⁾ K-6 기지 인근의 토양 역시 유류에 심하게 오염된 것으로 드러나고 있습니다.⁴²⁾ 이처럼 기지인접지역에 거주하게 되는 청구인들로서는 헌법상 보장된 환경기본권을 침해당할 우려가 높습니다.

40) 평택시, 위의 책, 제10, 11쪽.

41) 최병두, “주한미군의 미시적 지정학·미군기지로 인한 지역사회의 범죄 및 환경문제의 발생과 해결 방안”, 한국지역지리학회지 제9권 제3호(2003), 제305쪽.

42) 김종석, 권은미, 정욱진, “경기도내 미군기지주변 토양오염도 조사”, 대한환경공학회 2002년 춘계 학술연구발표회 논문집(II), 제244쪽은 “Camp H”(캠프 험프리) 주변 토양을 분석한 결과, 석유계총 탄화수소가 최고 2,641mg/kg이 검출되어 토양오염우려기준 2,000mg/kg을 넘는 것으로 나타났다고 밝히고 있습니다.

(4) 또 인접지역에 거주하는 청구인들은 미군범죄의 직접 피해자가 될 위험에 더 많이 노출되나, 주한미군지위협정에 따라 대한민국이 미군범죄에 대하여는 한국인이거나 다른 외국인 범죄의 피해자와는 달리 수사권과 재판권의 행사를 크게 제약받고 있어, 청구인들이 미군범죄피해자가 되는 경우 헌법 제27조 제5항의 재판절차진술권 등 헌법상 보장된 범죄피해자로서의 권리조차 제대로 행사하기 어려워 재판절차진술권은 물론 제10조 행복추구권과 제11조 평등권을 침해당할 가능성이 매우 높습니다.

(5) 나아가 위 청구인들은 기지확장과 함께 기지촌이 늘어나 소비적인 향락문화가 지역사회에 퍼져 생활환경이 악화되고 자녀교육에 큰 지장을 받고 지역이미지도 나빠져,⁴³⁾ 헌법 제35조 제1항이 보장하는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 침해받을 가능성이 매우 큽니다. 또 인접지역에 거주하는 청구인들은 미군기지가 들어서 그 주변 토지나 건물이 개발제한구역에 포함되므로 역시 재산권을 제한받게 되고, 평택시에 거주하는 청구인들로서는 평택시에 집중된 미군기지로 인하여 지역발전이 저해되는 피해를 입게 됩니다. 이처럼 불평등한 주한미군지위협정과 외국군기지의 폐해로 지역 주민들이 생활상 큰 피해를 입을 것이 명확한데도,⁴⁴⁾⁴⁵⁾ 피해당사자가 될 위 청구인들은 대구 포항 지역을 제외한 전국 각지의 미군기지가 청구인들의 거주지 인근으로 확장 이전되는 데 대하여 의견을 개진할 어떠한 공식적인 절차도 보장받지 못하여 한미 양국의 결정 과정에 전혀 관여하지 못하였습니다. 청구인들은 그 결과 자신의 일을 스스로 결정할 자기결정권과 지방자치의 주체로서 자치권을 행사할 권리를 완전히 침해당하였습니다.

43) 김환철, 김태복, “미군기지 현안문제 조사 및 로컬거버넌스에 관한 연구-의정부를 중심으로”, 한국토지행정학회보 제10권 1호, 제85쪽은, 의정부시 거주 성인 150명을 대상으로 한 조사연구결과 대상자의 88%가 미군기지로 인하여 교육환경이 나빠지고 미군기지가 도시발전을 저해한다고 답변하였다고 지적하고 있습니다. 이러한 현상은 평택에서도 유사하게 일어날 것으로 예상할 수 있습니다.

44) 국회 통일외교통상위원회의 2002. 10. “대한민국과미합중국간의연합토지관리계획협정비준동의안 심사보고서” 제17쪽은, “대한민국 정부는 이천시, 평택시 및 의정부시 등 새로이 미군기지가 이전될 지역의 지방자치단체 및 지역주민들이 겪게 될 재산상의 불이익 등 민원해결을 하여야 한다”고 부대의견을 붙여, 미군기지확장지역 주민들의 피해를 인정하였습니다.

45) 양기용, “지역사회와 주둔미군과의 갈등과 협력체제구축에 관한 연구”

6. 심판청구의 요건 충족 여부

청구인들은 위와 같이 평화적 생존권과 평등권을 침해당하였고, 특히 청구인 1 내지 449는 수용지역 안에 부동산을 소유하거나 거주하는 사람들이며 청구인 450 내지 606은 기지가 확장되면 인접 지역에 거주하게 되는 사람들이고 청구인 607 내지 824는 평택시에 거주하는 사람들로서 평택미군기지 확장으로 인하여 직접적인 피해를 받는 사람들로서 자기결정권과 자치권을 침해당하였으므로, 청구인들은 모두 이 사건에서 그 자기관련성이 인정됩니다.

피청구인이 조약의 이행을 위하여 토지수용과 기지확장이전을 위한 준비절차를 진행하고 있는바, 조만간 토지수용과 이전이 이루어질 것이므로 청구인들의 평화적 생존권 침해 양상이 가까운 시기에 더욱 심각하게 벌어질 것이 능히 예상됩니다. 그러므로 청구인들의 기본권 침해의 현재성 또한 인정됩니다.

한편 청구인들이 이 사건 협정의 절차적 위헌성을 다투는 점과 평화적 생존권 침해에 대하여는 헌법소원의 전심절차로 권리가 구제될 가능성이 거의 없거나 그 권리 구제절차가 허용되는지 여부가 객관적으로 불확실하여 전심절차이행의 기대가능성이 없습니다. 따라서 청구인들의 이 사건 헌법소원은 보충성의 예외에 해당합니다.

7. 결론

이와 같이 이 사건 용산기지이전계획과 이행합의서는 헌법 제60조 제1항에 위반되고, 위 조약과 연합토지관리계획개정협정은 평택 일대를 미합중국에 주한미군이

동북아와 세계 각지에서 활동하면서 무력분쟁을 일으키거나 대응하는데 사용할 기지로 제공하는 것이어서 한미상호방위조약과 헌법 제5조 제1항에 위반되며, 한반도에서 주변국간의 무력충돌이 일어날 가능성을 높여 제10조에 보장된 이 사건 청구인들의 평화적 생존권을 침해하고 평택지역에 거주하는 청구인들의 행복추구권을 침해하는 한편, 청구인들에게 과도한 비용부담을 지워 평등권을 침해하므로, 그 위헌확인을 구하기 위하여 이 사건 청구에 이르렀습니다.

첨 부 서 류

- | | |
|-------------|----|
| 1. 위임장 | 1부 |
| 1. 담당변호사지정서 | 1부 |

2005. 3. 15.

위 청구인들의 대리인

별지 2 목록 기재와 같음

헌법재판소 귀중.