

[집중분석]

한미 SOFA 공여지 조항의 문제점

김유경 회원¹⁾

I. 미군 공여지 개념 및 현황

1. 개념

미군 공여지는 한국정부가 한국에 주둔하고 있는 미군에게 기지, 시설, 군사훈련 등에 필요한 부지를 제공해 미군이 사용권을 가지는 부지를 말한다. 미군 공여지는 크게 ① 미군기지 훈련장 등 미군이 배타적 사용권을 가지고 사용하는 전용공여지 ② 미군의 사격훈련장 및 그 안전지대, 미군 송유관, 수도관, 전선 및 기타 시설 보호를 위해 미군이 사용권을 행사하는 지역공여지(원래의 토지사용 용도에 지장이 없는 범위에서 미군이 사용권을 행사함) ③ 군사훈련 등을 위해 임시로 미군에 사용권이 부여되는 임시공여지(훈련목적, 일정기한 등 명시하여 보통 1년 단위로 공여됨)로 구분된다.

2. 현황

2014. 9. 10. 경기일보는 주한미군에 공여된 토지는 전국 68개 미군 기지와 훈련장이며, 그 면적은 9천 900만㎡에 달하고, 공여지 가운데 주한미군의 시설과 훈련장으로 사용되는 430만㎡ 지목이 전, 답, 과수원 등재되어 부실하게 관리되고 있고, 미군기지 주변 73만㎡의 미활용 군용지가 있으며, 토지의 경계선이 모호한 미군기지가 33개소에 달하고 있음을 지적한 바 있다. 이에 국방부는 2014. 9. 현재 주한미군에 공여된 토지는 67개 구역, 약 9천 700만㎡이고, 공여지의 사용용도와 지목을 일치시키기 위해 노력하고 있으며, 미활용 군용지는 기획재정부에 수시 인계하고 있다고 발표한 바 있다.

II. 한미SOFA 규정의 문제점과 개선방안

1. 개요

제4조는 "상호적 합의에 의하여 미합중국의 육군해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 부근

1) 미군문제연구위원회

에 배비하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미합중국은 이를 수락한다"고 규정하고 있다. 이에 근거하여 1966년 작성된 SOFA 본 협정은 공여지와 관련하여 제2조(시설과 구역 - 공여와 반환), 제3조(시설과 구역 - 보안조치), 제4조(시설과 구역 - 시설의 반환), 제5조(시설과 구역 - 경비와 유지)의 규정을 두고 있고, 2001. 1.경 양해사항에서 일부 규정이 신설되었다. 아래에서는 위 공여지 조항 가운데 제2조와 제3조의 문제점과 개선방안에 대하여 논의한다.

2. 본 협정 제2조 시설과 구역 - 공여와 반환 규정 문제점과 개선방안

가. 공여의 대가

본 협정 제2조 시설과 구역 - 공여와 반환
1.(가) 합중국은 상호방위조약 제4조에 따라 대한민국 안의 시설과 구역의 사용을 공여받는다.

(1) 위 규정에서 보는 바와 같이 본 협정은 단순히 "미군이 대한민국의 시설과 구역의 사용을 공여받는다"라고만 규정하고 있을 뿐, 미군 공여지 제공에 대한 대가에 대하여 전혀 규정하고 있지 않다. 대한민국은 공용수용 등 절차를 거쳐 사유지를 수용하거나 토지소유자와 임대차계약을 맺어 해당 토지를 미군 측에 제공하는데 대한민국이 위 공여지 제공과 관련한 비용을 전액 부담하고 있으며, 방위비분담금이나 기지이전비용 등 추가경비까지도 부담하고 있는 실정이다.

(2) 미군 측이 공용수용으로 인한 수용보상금이나 임대차계약상의 차임 등 부지사용에 대한 대가를 지급하는 내용의 규정 마련이 시급하다. 적어도 방위비분담금 특별협상과정에서 미군의 무상사용 공여지에 대한 대한민국의 지출 내역이 반영될 필요성이 있다.

나. 공여의 기한

본 협정 제31조 (협정의 유효기간)
본 협정 및 본협정의 합의된 개정은 양정부가 합의에 따라 그 이전에 종결되지 않는 한, 대한민국과 합중국간의 상호방위조약이 유효한 동안 효력을 가진다.

한미상호방위조약 제6조
본 조약은 무기한으로 유효하다. 어느 당사국이든지 타 당사국에 통고한 후 1년 후에 본 조약을 종지시킬 수 있다

(1) 위 규정에서 보는 바와 같이 본 협정의 유효기간은 상호방위조약이 유효한 동안 효력을

가지는데, 상호방위조약은 “무기한으로 유효하다”고 되어 있어, 대한민국의 경우 사실상 미군 측에 무기한으로 공여지를 제공하고 있는 셈이다.

(2) 한미상호방위조약이나 본 협정의 유효기간을 개정하거나, 개별적 공여지 제공결정시에 명시적으로 제공 기한, 제공 조건 등을 확정할 필요 있다.

다. 공여결정 절차에 당사자 의견반영 가능성

본 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.

(1) 위와 같이 SOFA 본 협정은 한미 합동위원회 결정에 의해 소재여하 불문하고 사유지까지 공여 가능하게 되어 있다. 합동위원회 결정과정은 비공개로 진행되어 토지 소유자는 주한미군 측의 어떠한 필요에 의해 공여가 결정되는지, 어떤 조건으로 공여되는지 사전에 개입하거나 정보를 제공받을 수 없는 것이 현실이다. 사유지의 경우 토지소유자는 합동위원회의 일방적 결정에 의해 토지가 수용되는 결과가 된다.

(2) 합동위원회의 공여지 결정에 토지소유자 당사자나 토지소유자 소속 지방자치단체 등의 의견을 반영할 수 있는 절차마련이 필요하다.

라. 공여시점의 소급

본 협정 제2조 시설과 구역 - 공여와 반환
1. (4) 본 협정의 효력 발생 시에 합중국 군대가 사용하고 있는 시설과 구역 및 합중국 군대가 이러한 시설과 구역을 재사용할 때에 합중국 군대가 이를 재사용 한다는 유보권을 가진 채 대한민국에 반환한 시설과 구역은, 전기 (가)항에 따라 양 정부에 합의된 시설과 구역으로 간주한다.

(1) 주한미군이 1966년 본 협정 체결 이전 징발했던 미군기지와 시설에 대하여 주한미군이 계속 사용할 의사만 밝히면 공여되는 것으로 간주되었고, 공여시점 또한 소급하여 인정되었다. 본 협정이 체결된 후 한참이 지나서야 토지소유자들은 자신의 토지가 미군 공여지가 된 것을 알게 된 경우가 많았다.

(2) 관련 판례

1) 동두천 쇠목마을 사건

- 1996. 3. 미군, 동두천 쇠목마을에 폐장갑차 배치, 사격장 신설계획 발표
- 사격장신설저지를위한주민대책위원회 구성, 서명운동, 철야농성, 미2사단 정문 항의시위
- 1996. 5. 미군 측 쇠목마을 사격장 신설계획 철회 통보
- 1996. 7. 한국 정부 상대로 미군 공여지 사용권 부존재 확인 등 소송 제기
- 1997. 11. 민사 재판부가 본협정 제2조 제1항 (나)에 대하여 재산권 침해 등을 이유로 헌법 재판소에 위헌제청
- 1999. 4. 헌법재판소 위 조항에 대하여 “... 이 조항을 당해재산의 소유자에 대한 관계에서 공용수용-사용 또는 제한을 한 경우와 같이 권리의 변동을 초래하는 것으로 해석할 수는 없으므로, 이 조항에 의한 법률효과로서 사인의 재산권에 대한 침해가 발생할 여지는 없다.”고 판시
- 위 쇠목마을 미군 공여지 사용권 부존재확인 및 손해배상 소송은 1심에서 기각되었다가 2002년경 2심에서 정신적 손해배상 청구 일부가 인용되었다(해당 토지 소유자에게 500만원 지급판결). 다만, 미군 공여지 사용권 부존재확인과 관련하여 판결의 효력이 미군에 미치지 않아 실효성이 없다는 이유로 기각되었다.

2) 파주 장좌리마을 사건

- 1950. 한국전쟁 당시 피난 갔던 장좌리 주민의 사유지가 군사보호구역으로 지정, 미군 훈련장으로 사용됨
- 토지 소유자들 출입증 발급받아 낮에만 농사 지음
- 1973. 한국정부 장좌리 일대 토지 헐값에 징발, 수용, 미군 측에 공여함
- 1997. 1. 토지 소유자들 징발된 토지 환매소송 진행
- 법원 "군사상 필요 소멸되지 않았다, 미군 측이 공여지를 반환하기 전까지는 돌려줄 수 없다"고 하여 원고 패소 판결

(3) 이미 미군 측이 사용하고 있는 기지 및 시설, 구역의 경우에도 미군기지의 필요성, 그 적정규모에 대하여 합리적으로 재검토할 수 있고, 검토 결과 불필요한 기지의 경우 반환 받을 수 있도록 개정이 필요하다.

마. 반환과 미군의 합의

본 협정 제2조 시설과 구역 - 공여와 반환

3. 합중국이 사용하는 시설과 구역은 본 협정의 목적을 위하여 더 필요가 없게 되는 때에는 언제든지 합동위원회를 통하여 합의되는 조건에 따라 대한민국에 반환되어야 하며, 합중국은 그와 같이 반환한다는 견지에서 동 시설과 구역의 필요성을 계속 검토할 것에 동의한다.

양해사항 제2조 제3항

1. 대한민국과 합중국은 공여 당시 최초의 취득문서에 명시된 용도상 또는 장래의 사용계획상 더 이상 필요하지 아니한 시설 및 구역을 반환하기 위한 목적으로 주한미군지위협정 제2조에 따라 공여된 모든 시설 및 구역을 매해 1회 이상 검토한다.

(1) 기지사용에 대한 필요성이 없어질 경우 합동위원회의 결정을 거쳐야만 반환받을 수 있고, 나아가 합동위원회가 합의하는 조건에 따라 반환받을 수 있어, 결국 미군 측의 합의가 없이는 반환받지 못하는 결과가 된다.

(2) 독일보충협정의 경우 미군 측은 미군이 사용 중인 시설의 수요정도를 계속 검토하고, 필요성이 상실된 경우 독일당국에 사전통고 후 지체 없이 사용을 해제하여야 한다고 규정하고 있고, 일미SOFA의 경우에도 미군의 기지사용에 대한 필요성 소멸되면 즉시 반환하도록 되어 있다. 한미SOFA도 위와 같이 기지 사용의 필요성이 소멸되면 아무런 조건 없이 즉시 반환하는 형태로 개정될 필요가 있다.

3. 본 협정 제3조 시설과 구역 - 보안조치 규정 문제점과 개선방안

가. 미군시설에 대한 한국의 통제 가능성

본 협정 제3조 시설과 구역 - 보안조치

1. 합중국은 시설과 구역 안에서 이러한 시설과 구역의 설정, 운영, 경호 및 관리에 관한 필요한 모든 조치를 취할 수 있다. 대한민국 정부는, 합중국 군대의 지원, 경호 및 관리를 위하여 동 시설과 구역에의 합중국 군대의 출입의 편의를 도모하기 위하여, 합중국 군대의 요청과 합동위원회를 통한 양 정부간의 합의에 따라, 동 시설과 구역에 인접한 모든 그 주변의 토지, 영해 및 영공에 대하여, 관계 법령의 범위 내에서 필요한 조치를 취하여야 한다.

(1) 위 규정에서 알 수 있는 바와 같이 한미 SOFA 본 협정에 따르면, 미군 당국은 시설과 구역 안에서 모든 조치를 취할 수 있으나, 대한민국은 협조의무만 있을 뿐 감시, 통제권한이 전혀 없다. 나아가 대한민국 영토 내 주한미군의 장비, 무기체계 변화에 대하여 통제가 불가능하다. 기지사용이나 기지 내 무기 배치 등에 대한 사전 협의의무 등에 대한 규정도 전혀 없

다. 상주하는 주한미군의 규모, 부대 내 장비, 무기체계 변화에 대한 통보의무 규정 또한 없다.

(2) 미일 협정교환각서(1960. 1. 19.)의 경우 “... 주둔하는 미 합중국 군대의 주요한 변경 및 일본 국내의 시설, 구역의 기지화는 일본 정부와 사전 협의한다”고 규정하고 있고, 필리핀과 미국의 MOA(1983. 6. 1.)의 경우 “필리핀 주권의 범위 내에서... 작전상의 기지사용 또는 미국 정부에 의한 기지 내 장거리 미사일 설치... 사전에 필리핀 정부의 협의를 거쳐야한다”, “미국 정부는... 필리핀 내 상주미군의 여하한 주요변화나 장비 및 무기체계상의 변화에 대하여 통보하여야 한다”고 규정하고 있다. 한미SOFA에도 위와 같은 내용의 규정을 신설하여 특히 무기 등의 경우 미군의 주둔목적에 벗어나지 않는 범위에서 배치될 수 있도록 적절히 통제할 수 있어야 할 것이다.

나. 유명무실한 기지 내 건물 신, 개축 시 사전 협의조항

양해사항 제3조 제1항

공여 시설 및 구역 안에서 “설정·운영·경호 및 관리에 관한 필요한 모든 조치”를 취하는 합중국의 권리에 부합하여, 합중국은 계획된 (1) 당초 건물의 개조 또는 철거(이전) 및 (2) 관련 공익사업과 용역을 제공하는 지역 한국업체 또는 지역사회의 능력에 영향을 미칠 수 있거나 지역사회의 건강 및 공공안전에 영향을 미칠 수 있는, 합동위원회에 의하여 범위가 정하여진, 신축 또는 개축을 대한민국 정부에 대하여 적시에 통보하고 협의한다.

(1) 미군 측에 제공된 시설과 구역의 사용에 대한 한국 당국의 감독권 관련 규정으로 용도변경사유 발생 시 협의 거쳐 용도변경의 타당성을 검토하고 시설건축 사전 통보, 협의절차에 대하여 규정하고 있다.

(2) 그런데 주한미군 측이 이러한 절차를 준수하지 않을 경우 이에 대한 제재 방법이 전혀 없다. 시설과 구역 내 무단건축에 대한 제재 방법, 해당 지자체가 이를 통제할 수 있는 권한 부여가 필요하다.

III. 결론

이상 한미 SOFA의 공여지 조항에 대한 문제점을 살펴보고 그 개선방안을 논의해보았다. 아직까지도 국내에는 주한미군에 대하여 약 9천 700만㎡이나 공여지로 제공되고 있는 만큼 한미 SOFA 조항에 대한 조속한 개정을 촉구하는 바이다.