

사드체계 배치사업의 절차적 투명성 확보를 위한 법적 검토 의견서

민주사회를 위한 변호사모임
미군문제연구위원회

의견서 구성

I. 의견 제출의 취지

II. 사드체계 배치과정에 침해된 적법절차 원칙

1. 사전 의견 제출기회의 원천적 봉쇄
2. 사드체계 배치 여부 결정에 대한 국회 동의권 침해
3. 부지공여과정에서『국유재산특례제한법』위반 - 국회에서의 법률 개정 없이 이루어진 부지 공여는 무효
4. 현재 사드체계와 관련하여 법적 절차에 맞는 환경영향평가는 전략환경영향평가

III. 환경영향평가와 관련하여 - 전략환경영향평가를 통해서만 절차적 투명성 확보 가능

IV. 결론 - 절차적 투명성 확보의 의미와 실현 방법

※ 첨부

1. 사드배치 결정에 대한 법적 검토 의견서(2016. 7. 18.)
2. THAAD(사드) 체계를 배치하는 사업에 「국방·군사시설사업에 관한 법률」이 적용되지 않는다는 국방부 민원회신에 대한 법적 검토 의견서(2016. 12.)
3. 국회 동의 없는 졸속·막무가내 사드 배치, 권한쟁의 심판 청구에 관한 법률 의견(2017. 3.)
4. 기자회견문(2017. 4.) - 국유재산특례제한법 개정 없는 사드 부지 공여는 위법
5. 사드체계 배치사업, '환경영향평가'에 대한 법적 검토 의견서(2017. 6.)
6. 공익감사청구서(2017. 7.)

I. 의견 제출의 취지

1. 2017. 6. 7. 국무총리실은 사드배치의 절차적 투명성 확보를 위한 범정부 합동 TF를 구성·가동한다고 발표하였습니다.
2. 우리 모임은 위 범정부 합동 TF가 그 구성 목적에 맞게 적법절차와 관련한 충분한 검토를 하고, 한미정상회담이 끝난 후에 본격적으로 검토한 의견을 공유하고 의견을 수렴할 것으로 기대하였습니다. 그러나 최근 언론에서는 범정부 합동 TF에서 '적정한' 환경영향평가 방안을 모색 중이며, '(일반)환경영향평가'를 실시하는 것으로 가닥을 잡고 있다고 보도하였고, 국방부는 2017. 7. 18. 사드 배치 지역 인근 마을 이장들에게 3일 후인 2017. 7. 21. 금요일 전자파 측정을 하니 참여하라고 난데없이 통보하였습니다. 우리 모임은 현 정부가 어떤 계획 하에서 전자파 측정을 한다는 것인지 깊은 의문을 가지게 되었습니다. 혹여 '적법한' 환경영향평가로서의 전략환경영향평가에 대해 깊이 고민하기보다는, '요식행위'로서의 환경영향평가를 통해 약속했던 공론화와 재검토 절차를 생략하려는 것은 아닌지 우려를 갖게 되었습니다.
3. 공사로 인한 영향을 예측·평가하는 데 주된 목적이 있는 '(일반)환경영향평가'로는 사드 체계 배치와 관련된 '전략적인 검토 및 대안의 설정'을 할 수 없고, 절차적 투명성 확보라는 목표도 달성할 수 없습니다. 박근혜 정권에서 완전히 외면된 적법절차를 복원하기 위해서는 철저히 헌법과 법률에 근거하여 절차적 투명성을 확보하여야 할 것입니다.
4. 이에 우리 모임은 사드 배치의 전 과정에 무시된 적법절차에 관한 헌법·법률적 검토 의견을 아래와 같이 제출합니다. 절차적 투명성을 확보하는 과정이 주권을 수호하고 무시된 국민과 주민의 기본권을 복원하는 과정이 되기를 바랍니다.

II. 사드체계 배치과정에 침해된 적법절차 원칙

1. 사전 의견 제출기회의 원천적 봉쇄

- 절차적 보호 장치의 시기는 반드시 정보를 수집하는 첫 번째 단계에 주어져야 함. 국가작용으로 인한 사인의 불이익을 예방하고 올바른 결과에 기여하는 합목적성을 구현하기 위함
- 최소한의 기준에 의하더라도 적어도 집행 이전의 단계에서는 의견제출 기회가 주어 져야 함
- 그러나 사드체계 배치와 관련하여 이해관계인인 주민들은 부지 선정 과정부터 사드 체계 일부가 부지로 반입될 때까지 사전에 그 어떤 설명도 듣지 못하였고, 사드 장비가 반입되어 야전 운용되는 과정과 그 후에도 의견 제출의 기회가 없었음. 대통령도 왜 그 때 반입되었는지 모르겠다는 기습적인 사드체계 배치는 결정 과정부터 반입에 이르기까지 헌법과 법률이 보장하는 의견 제출 기회를 원천적으로 봉쇄하였음
- 따라서 현재 단계에서라도 추가적인 배치와 가동을 중단하고 책임 있는 정부기관이 직접 주민들을 대면하여 정보를 제공하고, 주민들이 구두로 의견을 개진할 수 있는 기회를 보장해야 함.

2. 사드체계 배치 여부 결정에 대한 국회 동의권 침해

- 사드체계 배치 여부에 관하여 국회의 동의를 받았다는 것은 대통령의 공약일 뿐만 아니라, 2016. 9. 1. 국회의장 역시 사드배치와 관련하여 소통이 부족하므로 국회의 동의를 받아야 한다고 하였음.

- 사드체계 배치는 우리 국민이 전혀 관여할 수 없는 상황에서 분쟁에 휩쓸리게 될 수 있기 때문에 주권의 제약을 가져올 수 있고, 국민에게 중대한 재정적 부담이 될 수 있기 때문에 헌법 제60조에 따른 국회의 사전 동의가 반드시 필요함.
- 특히 사드체계 배치는 1953년 체결한 한미상호방위조약의 목적범위인 한반도 방위를 넘는 것이므로(미국 스스로도 여러 경로를 통해 밝힌 바 있음), 반드시 국회의 사전 동의를 받아야 함

3. 부지공여과정에서 『국유재산특례제한법』 위반 - 국회에서의 법률 개정 없이 이루어진 부지 공여는 무효

- 국유재산특례제한법 제4조 제1항은 “국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.”고 규정하고 있고, 제2항은 “이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.”고 규정. 법의 별표에 한미주둔군지위협정(SOFA) 혹은 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 따른 국가 및 지방자치단체의 재산의 관리와 처분에 관한 법률」은 포함되어 있지 않음.
- 위 법은 2011년 “ 「국유재산법」에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하고, 국유재산특례의 요건, 신설 특례에 대한 심사 및 기존 특례에 대한 점검·평가 등에 관한 사항을 규정함으로써 국유재산의 효율적인 활용을 도모하고 국가 재정의 건전한 운영에 이바지”할 목적으로 제정·공포되었고, 사드부지 제공은 법 시행이후 최초로 공여되는 사안임.
- 사드 부지 무상공여 및 장기 사용허가는 국유재산의 특례에 해당하므로 국유재산특례제한법 개정 후야 가능. 공여처분의 무효확인을 구하는 행정소송 진행중(서울 행정법원 2017구합62433).

4. 현재 사드체계와 관련하여 법적 절차에 맞는 환경영향평가는 전략환경영향평가

○ 전략환경영향평가와 환경영향평가는 별개의 절차

- 전략환경영향평가는 '사업계획 승인 전' 상위계획을 수립할 때에 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것이고, 환경영향평가는 '실시계획 승인 전' 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향 제거 또는 감소 방안 마련하는 것으로, 그 시기 및 목적, 평가방법이 상이한 별개의 절차임(환경영향평가법 제2조 참조)

- 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제4조에 따른 국방·군사시설사업계획의 경우 국방부장관이 국방·군사시설 사업계획 승인 전에 전략환경영향평가를 실시하여야 하며(환경영향평가법 제9조 제1항 제16호, 동법 시행령 제7조 제2항 [별표2] 참조)

- 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 국방·군사시설사업 중 사업면적이 33만㎡ 이상인 것은 국방·군사시설사업 실시계획 승인 전 환경영향평가를 실시하여야 함(환경영향평가법 제22조 제1항 제16호, 동법 시행령 제31조 제2항 [별표3] 참조)

○ 사드체계 배치사업은 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설을 설치하는 국방·군사시설사업으로 특히 사업면적이 33만㎡ 이상인 사업에 해당하므로, 사업계획 승인 전 전략환경영향평가를 통해 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하고, 실시계획 승인 전 환경영향평가를 통해 해당 사업으로 인한 해로운 환경영향 제거 또는 감소 방안을 마련해야 할 것임.

○ 현재 사드체계와 관련하여 법적 절차에 맞는 환경영향평가는 전략환경영향평가임. 현재의 위법한 상황을 제거하기 위해서는 지금이라도 사드 배치 계획(사업계획이 수립여부는 불분명)에 따른 중대한 영향을 평가하여야 하고, 환경영향평가 항목을 정할 때부터 주민들의 의견을 청취하여 절차적 정당성을 확보하여야 함.

- 적법한 환경영향평가와 이를 사전에 진행하지 않은 것에 대해서는 아래 III.에서 상술함.

III. 환경영향평가와 관련하여 - 전략환경영향평가를 통해서만 절차적 투명성 확보 가능

1. 사드체계 배치사업과 전략환경영향평가

가. 관련규정

환경영향평가법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "전략환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전 계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말한다.
2. "환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 "승인등"이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말한다.
3. "소규모 환경영향평가"란 환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것을 말한

다.

제9조(전략환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 계획을 수립하려는 행정기관의 장은 전략환경영향평가를 실시하여야 한다.

16. 국방·군사 시설의 설치에 관한 계획

제12조 (전략환경영향평가서 초안의 작성)

① 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장은 제11조에 따라 결정된 전략환경영향평가항목등에 맞추어 전략환경영향평가서 초안을 작성한 후 제13조에 따라 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다. 다만, 행정기관 외의 자가 제안하여 수립되는 개발기본계획의 경우에는 개발기본계획을 제안하는 자가 전략환경영향평가서 초안을 작성하여 개발기본계획을 수립하는 행정기관의 장에게 제출하여야 한다.

제13조(주민 등의 의견 수렴) ① 개발기본계획을 수립하려는 행정기관의 장은 개발기본계획에 대한 전략환경영향평가서 초안을 공고·공람하고 설명회를 개최하여 해당 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 범위의 주민이 공청회의 개최를 요구하면 공청회를 개최하여야 한다.

제22조 (환경영향평가의 대상) ① 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업(이하 “환경영향평가 대상사업”이라 한다)을 하려는 자(이하 이 장에서 “사업자”라 한다)는 환경영향평가를 실시하여야 한다.

16. 국방·군사 시설의 설치사업

제25조 (주민 등의 의견 수렴)

① 사업자는 제24조에 따라 결정된 환경영향평가항목등에 따라 환경영향평가서

초안을 작성하여 주민 등의 의견을 수렴하여야 한다.

② 제1항에 따른 환경영향평가서 초안의 작성 및 주민 등의 의견 수렴 절차에 관하여는 제12조 및 제13조를 준용한다.

환경영향평가법 시행령

제7조 (전략환경영향평가 대상계획의 종류)

② 법 제9조제2항에 따른 전략환경영향평가 대상계획(이하 “전략환경영향평가 대상계획”이라 한다)의 구체적인 종류는 별표 2와 같다.

[별표2] 전략환경영향평가 대상계획 및 협의 요청시기

구 분	정책계획의 종류	협의 요청시기
너. 국방·군사시설의 설치	1) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조에 따른 국방·군사시설사업계획	「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조에 따라 국방부장관이 국방·군사시설사업계획을 승인하기 전
	2) 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제4조에 따른 보호구역등의 지정	「군사기지 및 군사시설 보호법」 제4조제1항에 따라 국방부장관이 지정하기 전

제31조 (환경영향평가의 대상사업 및 범위)

② 법 제22조제2항에 따른 환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 등은 별표 3과 같다.

[별표3] 환경영향평가 대상사업의 구체적인 종류, 범위 및 협의 요청시기

구 분	환경영향평가대상사업의 종류 및 범위	협의 요청시기
16. 국방·군사시설의 설치사업	가. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조 제2호에 따른 국방·군사시설사업 중 사업면적이 33만제곱미터 이상인 것 . 다만, 같은 법 제2조제1호사목에 따른 체육을 위하여 필요한 시설(골프장을 포함한다)의 경우에는 사업면적이 25만제곱미터 이상인 것	가) 국방부장관등의 승인을 받아야 하는 경우: 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제6조에 따른 국방·군사시설사업 실시계획 승인 전 나) 국방부장관등의 승인을 받지 아니하여도 되는 경우: 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제6조에 따른 국방·군사시설사업 실시계획 수립 전

나. 환경영향평가법상의 '적법한' 환경영향평가

전략환경영향평가는 상위 '계획' 을 수립할 때에 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하는 것이고, (일반)환경영향평가는 실시계획·시행계획의 허가·인가 등을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것으로, 그 시기와 목적, 평가방법이 상이한 것으로 별개의 절차에 해당

환경영향평가법 제9조 제1항 제16호, 동법 시행령 제7조 제2항 [별표2]에 의하면, 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제4조에 따른 국방·군사시설사업계획의 경우 국방부장관이 국방·군사시설 사업계획을 승인하기 전에 전략환경영향평가를 실시하여야 하며,

환경영향평가법 제22조 제1항 제16호, 동법 시행령 제31조 제2항 [별표3]에 의하면, 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제2조 제2호에 따른 국방·군사시설사업 중 사업면적이 33만㎡ 이상인 것은 국방·군사시설사업 실시계획 승인 전에 환경영향평가를 실시하여야 함

다. 사드체계 배치사업에 필요한 환경영향평가는 전략환경영향평가

(1) 국방부장관의 승인을 받아야 하는 국방·군사시설사업에 해당

국방시설사업법

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "국방·군사시설"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

바. 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설

2. "국방·군사시설사업"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

가. 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업

제4조(국방·군사시설사업계획의 승인)

① 사업시행자는 다음 각 호의 국방·군사시설사업을 시행하려는 경우에는 국방·군사시설사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 작성하여 국방부장관의 승인을 받아야 한다. 사업계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하거나 폐지하려는 경우에도 또한 같다.

2. 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상인 사업

(가) 국방시설사업법 제2조 제2호에 따른 국방·군사시설사업에 해당

사드 체계는 "대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)"(국방시설사업법 제2조 제1호 바목)로써, 한반도 내 성주지역에 주한미군이 운용하는 사드 체계를 배치하는 사업은 국방·군사시설사업(국방시설사업법 제2조 제2호 가목)에 해당

(나) 사업계획 승인 대상

사드 체계 배치사업은 사업시행 면적이 33만㎡ 이상인 사업으로, 국방시설사업법상 사업계획 승인 대상에 해당(국방시설사업법 제4조 제1항).

① 성주에 배치되는 사드 체계는 팜에 배치된 사드 체계보다 더 큰 규모로, 적어도 약 97만㎡ 이상의 사업으로 추정¹⁾된다는 점, ② 국방부가 롯데와의 교환계약을 통해서 이 사건 사업'만'을 위해 확보한 부지는 148만㎡ 상당이라는 점, ③ 국방부가 2016. 11. 25. 작성한 보고서에 따르면, 사드체계 배치사업을 위해 미군 측에 공여한 부지는 70만㎡ 가량이며, 당시 국방부는 전체 공여부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만 8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세웠었다는 점(2017. 6. 5. 청와대 정책브리핑) 등을 종합하면, 사드 체계 배치사업은 사업시행 면적이 33만㎡ 이상인 사업에 해당.

(2) 사드체계 배치사업의 경우

위와 같이 사드체계 배치사업은 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설을 설치하는 국방·군사시설사업으로, 특히 사업면적이 33만㎡ 이상인 사업에 해당하므로, 사업계획 승인 전 전략환경영향평가를 통해 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토해야 하고, 실시계획 승인 전 환경영향평가를 통해 해당 사업으로 인한 해로운 환경영향 제거 또는 감소 방안을 마련해야 하는 것

1) 국방부는 “성주에 배치할 사드는 일본에 있는 것과는 성질이 다르고, 팜의 것과 유사하다”고 하였고 (2016. 7. 18.자 한겨레 기사), 빈센트 브룩스 주한미군사령관 또한 “한국에 오는 사드포대는 팜 포대보다 큰 규모가 될 것”이라고 발표한 바 있음(2016. 11. 4.연합뉴스 기사)
2015.경 미 육군이 실시한 팜 환경성평가서(Environmental Assessment)에 따르면, “2013년 4월 전 개된 사드 포대는 팜 섬 북서쪽에 위치한 앤더슨 공군기지 내 ‘북서 필드’(Northwest Field, NWF)의 활주로 동쪽 끝 지역 약 237.4에이커(96.1헥타르, 약 97만 제곱미터) 규모의 부지를 점유했다(During the initial deployment of the expeditionary THAAD system in April 2013, a 237.4-acre (96.1-hectare) emplacement area was occupied by Task Force Talon (Figure 2-2))”고 기재되어 있는 바, 성주에 배치되는 사드 체계는 적어도 97만 제곱미터 이상의 사업으로 보아야 할 것임.

2. 결론

위법한 상황을 제거하기 위해서는 지금이라도 사업계획을 세우고 주민들과 전문가들의 의견을 듣는 등의 과정이 포함되는 전략환경영향평가를 실시하여야 함. 환경영향평가로는 절차적 투명성이라는 목표를 달성할 수 없음.

IV. 결론 - 절차적 투명성 확보의 의미와 실현 방법

절차적 투명성 확보는 민주주의 사회에서 인간의 존엄성을 실현하는 것으로서 매우 중요. 따라서 절차적 투명성은 단지 수단에 머물러서는 안되고, 절차적 투명성을 확보하는 과정이 헌법상의 기본권과 법률을 준수하는 방향으로 되어야 할 것임. 특히 사드체계 배치와 관련하여 배치 결정부터 기습 배치까지 국민적 의혹이 있는 만큼 철저한 조사결과까지 반영하여 절차적 투명성 확보 방안을 마련하여야 함. 현재 주민들은 검찰조사 및 국민감사 청구를 해 둔 상태임

사안의 중대성과 국민에게 미치는 영향, 지역 주민들에게 미치는 영향 등을 종합적으로 고려하여 헌법과 법률에 정한 절차를 투명하게 하는 과정이 사안을 공론화하고 재논의 하는 과정이 되어야 함.

※ 첨부

1. 사드배치 결정에 대한 법적 검토 의견서(2016. 7. 18.) - 민변 미군문제연구위원회
2. THAAD(사드) 체계를 배치하는 사업에 「국방·군사시설사업에 관한 법률」이 적용되지 않는다는 국방부 민원회신에 대한 법적 검토 의견서(2016. 12.) - 법률지원단
3. 국회 동의 없는 졸속·막무가내 사드 배치, 권한쟁의 심판 청구에 관한 법률의견

(2017. 3.) - 민변 미군문제연구위원회

4. 기자회견문(2017. 4.) - 국유재산특례제한법 개정 없는 사드 부지 공여는 위법
5. 사드체계 배치사업, '환경영향평가'에 대한 법적 검토 의견서(2017. 6.) - 민주사회를 위한 변호사모임
6. 공익감사청구서(2017. 7.) - 사드한국배치저지 전국행동

사드 배치 결정에 대한 법적 검토 의견서

민주사회를 변호사모임

미군문제연구위원회

I. 기초 사실

1. 사드배치 결정 및 경과

- 2016. 7. 8. 주한미군 사드배치 결정 발표

한미 양국은 주한미군에 사드(THAAD)체계를 배치하기로 한미동맹차원의 결정을 하였다. 한미공동 실무단은 수개월간의 검토를 통해 대한민국내 사드체계의 군사적 효용성을 확인했다.¹⁾ 운용결과 보고서가 조속한 시일 내 완성되는 대로 배치부지 선정 결과에 대한 후속발표를 늦어도 수주 내에 드릴 수 있도록 한미가 노력 중이다.²⁾

- 2016. 7. 13. 부지결정 발표

한미 공동 실무단은 군사적 효용성과 더불어 지역 주민의 안전을 가장 중요한 평가기준으로 적용하여 여러 후보지들에 대한 비교 평가, 시뮬레이션 분석, 현장실사 등의 정밀한 검토과정을 거쳤고, 이러한 판단 결과를 바탕으로 사드체계의 군사적 효용성을 극대화하고 지역주민 안전을 보장하면서 건강과 환경에 영향이 없는 최적의 배치구조로서 경상북도 성주 지역을 건의하였고 이에 대해 양국 국방 장관이 승인했다.³⁾

1) 2016. 7. 8.자 국방부 보도자료, 韓美, 주한미군에 THAAD 배치하기로 결정
http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9465

2) 2016. 7. 8.자 연합뉴스, “<사드배치 결정> 한미 국방당국자 일문일답(종합)”
<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2016/07/08/0505000000AKR20160708099700014.HTML?template=2085>

3) 2016. 7. 13.자 국방부 보도자료, 한미(韓美), 주한미군 사드 배치 부지 발표
http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9471

- 2016. 2. 7. 주한미군 사드 배치 한미 공식협약 개시 발표. 주한미군 사드 (THAAD) 배치 관련 한미 공동 발표문 발표⁴⁾
- 2016. 3. 4. 주한미군의 THAAD 배치 관련 한미 공동실무단 구성 관련약정 체결⁵⁾ 한미 공동실무단에서 적정 부지 선정, 안전 및 환경, 비용 문제, 협의 일정 등에 관해 협의를 진행할 것이다.
- 2016. 3. 18. 한민구, "한미 공동실무단이 수차례 회의를 통해 활동 계획을 확정한 상태" "이를 토대로 군사적 효용성과 작전기지 입지조건 등을 세부적으로 평가할 것"
- 2016. 3. 22. 미하원 군사위, 카터 미국방 "한국과 (사드 배치에 대해)원칙적으로 합의했다"
- 2016. 6. 17. 국방부 대변인실 "사드 배치지역은 아직 결정되지 않았고, 여러 지역을 검토하고 있다"며 "평택·부산 등 여러 지역을 대상으로 후보지를 물색하고 있다" 오는 10월 사드 배치지역을 최종 선정할 것이라는 부분에 대해서는 "시기도 아직 결정되지 않았다. 군사적 효용성을 따져 검토하고 있다"
- 2016. 6. 29. 국회 국방위 한민구국방 "사드가 서울방어에 도움이 된다고 얘기한 적이 없다. 한반도 방어에 도움이 된다고 했다"
- 2016. 7. 4. 조선일보 "사드, 1-2개월내 배치 발표 검토. 사드 배치지역 경기도 평택, 경북 칠곡, 전북 군산 등 거론"
- 2016. 7. 5. 청와대 사드 칠곡 배치설 "국방부서 설명할 것", "미 사드담당 프랭크 크로즈 차관보와 면담계획 없다"

4) 2016. 2. 7.자 국방부 보도자료 "주한미군 사드(THAAD) 배치 관련 한미 공동 발표문", http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9110

5) 2016. 3. 4.자 국방부 보도자료 "주한미군의 사드 배치 관련 한미 공동실무단 구성 관련약정 체결" http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9110

- 2016. 7. 5. 국방부 “사드배치 시기·지역 결정되지 않았다”
- 2016. 7. 5. 연합뉴스 “사드부지, 작전기지 규모 검토”... 사실상 ‘제2미군기지’수준
- 2016. 7. 8. 연합뉴스 “한미, 주한미군 사드배치 최종결정... 이달중 배치지역 발표할 듯”
- 2016. 7. 8. 국방부 한미공동실무단 사드 한반도배치 공식 발표
- 2016. 7. 13. 한미, 사드 ‘경북 성주’배치 공식발표

2. 주변국의 반응

- 중국
 - 7월 8일 중국 외교부, 김장수 주중 한국대사와 맥스 보커스 주중 미국대사 초치. "강렬한 불만과 단호한 반대" 입장 성명 게재, 홍레이 외교부 대변인 브리핑, "즉각 사드 배치 절차를 중단해야 한다"
 - 7월 9일 왕이(王毅) 외교부장 언론 인터뷰 - “사드 배치는 한반도의 방어 수요를 훨씬 초월하는 것”, “그 어떤 변명도 무기력하다”, “신중히 행동하고 큰 잘못을 저질러서는 안 된다”
 - 양원권 중국 국방부 대변인 담화 - “한미 양국의 관련 행위를 긴밀히 주시하고 있으며, 국가의 안전과 지역의 전략적 균형을 위해 필요한 조치를 고려할 것”이라고 말했다고 중국 관영 인민일보가 9일 보도6)
- 러시아
 - 7월 8일 외무부 성명 발표 - "러시아와 다른 국가들의 단호하고 지속적 반대에도 불구하고 미국과 한국이 사드 시스템의 한국 배치 합의에 이르렀다"며 "이 행보는 러시아의 심각한 우려를 불러일으킨다". "우리는 이 문제 논의 초기부터 지속적으로 일관되게 그러한 결정이 불가피하게 초래할 위험한 결과에 대해 지적해

6) 2016. 7. 11.자 한국일보, 사드 후폭풍... 中, 군사대응·경제보복 시사
<https://www.hankookilbo.com/v/c18ec66b0c3f4d29b1fd7788d1986e20>

오면서 우리 파트너들(한·미)에게 옳지 않은 선택을 하지 말 것을 호소해 왔지만 유감스럽게도 이 같은 호소가 받아들여지지 않았다". "미국은 동맹국들의 지원 하에 아시아태평양지역 글로벌 미사일방어(MD) 전력을 계속해 강화하고 있으며 이는 아태 지역과 그 외 지역의 전략적 균형을 훼손하는 결과로 이어질 것", "어떤 명분을 대든 그러한 행동은 가장 부정적 방식으로 미국이 그렇게 충실성을 주장하는 글로벌 전략 균형에 영향을 미칠 것이며, 지역 긴장을 고조시키고 비핵화 과제를 포함한 한반도 문제 해결에 새로운 어려움을 조성할 위험이 충분하다", "우리 파트너들이 해당 지역의 복잡한 정세를 고려하여 모든 상황을 다시 한 번 균형감 있게 판단하고 동북아 지역과 역외 지역 상황에 비극적이고 불가역적인 결과를 가져올 수 있는 숙고하지 않은 행동을 하지 않기를 기대한다"

○ 일본

- 7월 17일, 일본 언론에 따르면 아베 총리는 몽골 울란바토르에서 열린 아시아·유럽 정상회의(ASEM·아셈) 갈라 만찬에서 옆자리에 앉은 박 대통령에게 사드 배치를 지지한다고 밝힘.

○ 북한

- 7월 11일 조선인민군 총참모부 포병국 중대경고7). "세계 제패를 위한 미국의 침략 수단인 '사드' 체계가 남조선에 틀고 앉을 위치와 장소가 확정되는 그 시각부터 그를 철저히 제압하기 위한 우리의 물리적 대응조치가 실행될 것"이라고 밝혔다고 조선중앙통신이 보도.

II. 사드배치결정에 대한 헌법·법률적 검토

1. 국민주권의 원리의 실종 - '미 국방부'의 결정이 졸속적으로 '한미동맹'의 결정으로

○ 국민주권의 원리 : 국가의 최고의사를 결정할 수 있는 원동력인 주권을 국민이 가진다는 것, 모든 국가권력의 정당성의 근거가 국민에게 있다는 원리

7) 2016. 7. 11.자 연합뉴스, 北 "사드위치 확정 시각부터 물리적 조치"...한미 발표후 첫반응(종합) (연합뉴스)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/11/0200000000AKR20160711011352014.HTML>

- 헌법 제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다. ②대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.

- 지난 7. 8. 주한미군과 국방부는 “한미 양국은 주한미군에 사드(THAAD)체계를 배치하기로 한미동맹차원의 결정을 하였다”고 발표

- 미국(국방부)은 오래전부터 자신의 전략적 판단에 의하여 한반도에 사드배치를 결정, 검토, 논의. 그러나 한국정부는 작년 국정감사에서도 미국이 아직 논의 중이기 때문에 아무 것도 결정한 바가 없다고 했고, 결정을 발표하기 3일 전인 7. 5.까지 국방부 대변인이 “사드배치 시기, 지역 결정되지 않았다고 발표”

- 미국의 사드배치와 관련한 언급
 - 오바마 행정부의 아시아 재균형 전략 - 2011년 미국 오바마 행정부가 중국의 부상을 견제하고 미국 주도의 역내질서를 유지하기 위한 ‘아시아 재균형 (Rebalancing Toward Asia)’정책을 발표

 - 2015.10.15. 카네기국제평화재단이 주최한 ‘미국 MD는 중국을 향한 것인가’ 세미나⁸⁾
 - 미국의 미사일방어(MD) 전문가인 물리학자 시어도어 포스틀 매사추세츠공대(MIT) 교수, “한국에 사드(THAAD) 시스템을 배치하면 핵전쟁 시 한국이 중국의 첫 목표물이 될 수밖에 없을 것”
 - 한국에 배치될 사드 시스템의 효용을 분석한 그는 한국에 배치된 사드 레이더가 중국에서 미국으로 향하는 대륙간탄도미사일(ICBM)의 궤적을 예상하고 교란용 가짜 미사일(decoy)을 초기에 식별해내는데 결정적으로 도움이 된다고 설명.
 - 포스틀 교수는 “미·중 간의 핵전쟁이 일어날 가능성은 아주 낮고, 그런 일이 있어도 안되겠지만 군사 전략가들은 그런 상황에 대비해 이 모든 것을 하고 있다”며 “핵전쟁 시나리오에서 중국이 미국을 이기고자 한다면 한국에 있는 사드 시스템을 전쟁 초기에 파괴하는 것은 필수적”

 - 미국의 한반도 엡디 이행전략

8) 2015. 10. 16.자 경향신문, 미 MD 전문가 “한국에 사드 배치하면 미·중 핵전쟁 시 중국의 첫 타겟 될 것”
http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201510162249331&code=910303

- 2013. 7. 30. 커티스 스키퍼로티 주한미군 사령관 지명자, 미 상원 인사청문회

- 미국의 대 한반도 옴디 이행전략으로,

1단계는 패트리엇미사일 배치 단계로 단거리·준중거리 탄도미사일 방어용.

2단계는 한-미-일 옴디 체계의 통합을 증진시키면서 패트리엇미사일을 업그레이드, 이른바 '상호운용성' 확장 단계.

3단계는 준중거리 및 중거리 탄도미사일 요격을 위해 사드 또는 이지스 같은 상층 방어 체계와 엑스밴드(AN/TPY-2) 레이더를 배치하는 것

- 1단계는 이미 완료됐으며, 현재 2단계를 진행중이라고 답변.

• 2014. 6. 3. 스키퍼로티 주한미군사령관, 미 국방부에 사드 전개 요청했다고 밝힘

- 웨스턴조선히otel에서 열린 한국국방연구원(KIDA) 주최 국방포럼 조찬 강연에서 "미측에서 (한국 배치를) 추진을 하는 부분이고, 제가 또 개인적으로 (미국 군당국에) 사드의 전개에 대한 요청을 한 바 있다"고 밝힘 : 미측의 첫 공식 언급으로 평가

• 2014. 9. 1. 부지조사 완료 보도

- 한미 국방당국의 사정에 정통한 한 소식통은 "미국이 사드체계 한국 배치 가능성을 타진하기 위해 올해 초에 부지 및 군사적 영향 등에 대한 현장 조사를 마쳤다"면서 "사드체계의 한국 배치 여부가 곧 최종 결정될 것으로 안다"고 밝혔다. 소식통은 "미국은 한국을 포함해 아시아 여러 곳에서 사드체계 배치를 위한 부지조사를 마쳤다"면서 "한국에 대해서도 지난 2012년에 이어 두 차례 조사를 한 것으로 안다"고 전했다.

• 2014. 9. 30. 로버트 워크 미국방부 장관, 사드 배치 검토중.

- 전략 자산으로서 국가적 결정 : 8개의 사드 포대를 갖게 될 예정인데, 불확실하기는 하지만 여하간, 이 포대들은 전략 자산들이다. 이를 배치하는 것은 매우 중요한 국가적 차원의 결정이다. 1개 포대는 북한의 도발에 대응하기 위해 괌에 배치했다. 사드의 배치는 매우 어려운 일이다. 우리는 한국에 사드 포대를 보낼지 매우 신중하게 검토 중이다. 부지 조사를 하고 있다.

- 2015. 4. 15. 스캐퍼로티 사령관, 미국 하원 군사위 청문회
 - “The decision process is underway right now.” 결정을 위한 절차가 진행 중. 미국이 한국과 공식적인 논의나 결정을 한 바 없으며, 미 국방부가 사드 배치를 결정하는 데에는 정치적, 전략적 요소들이 고려될 것.

- 2015. 5. 19. 미국무부 차관보, 사드 포대의 한반도 영구 주둔 고려 언급
 - 프랭크 로즈 미 국무부 군축·검증·이행담당 차관보는 정책연구기관 한미연구소(ICAS) 주최로 워싱턴 D.C.에서 열린 토론회에서 “사드는 러시아나 중국의 광범위한 전략적 능력에 영향을 주지 않고 줄 수도 없다”면서 “사드가 한국에서 가동된다면 전적으로 북한의 중·단거리 미사일에 대처할 방어용 무기체계가 될 것”, “비록 우리가 한반도에 사드 포대의 영구 주둔을 고려하고는 있지만, 우리는 최종 결정을 하지 않았고 한국 정부와 공식 협의를 하지 않았다.”

- 미 국방부의 결정이 ‘한미동맹’의 결정으로, 한국 정부의 대응과 언급
 - 2015. 9. 10. 국방위 국정감사, 한민구 국방부장관
 - 제가 지금까지 알고 있는 것을 종합해서 말씀을 드리면 사드 문제는 미국 정부 내에서도 아직 검토 중인 것으로 그렇게 알고 있습니다.

 - 2016. 1. 13. 박근혜 대통령 대국민담화 및 기자회견
 - 주한미군의 사드 배치 문제는 북한의 핵, 미사일 위협, 이런 것을 감안해가면서 우리의 안보와 국익에 따라서 검토해 나갈 것. 오로지 기준은 그것.

 - 2016. 1. 14. 김민석 국방부 대변인
 - “현재 미 국방부가 주한미군에 (사드를) 배치할 지 여부를 결정하지 않은 상태”, “미 국방부가 주한미군에 사드 배치를 결정하고 우리 정부와의 협의를 요청해 오면 그때 가서 우리 안보와 국익을 감안해 방향을 검토할 계획”

 - 2016. 1. 28일(현지시간) 월스트리트저널(WSJ), 미국 전.현직 관리들 인용
 - 한미가 사드 한반도 배치를 논의하고 있으며, "다음 주 발표할 가능성이 크다.

막후에서는 타결에 근접했다"고 보도

- 2016. 1. 29. 김민석 국방부 대변인
 - 미국 정부로부터 협의 요청이 없다면 “사드의 군사적 효용성 등 기술적 사항에 대해 실무차원에서 내용을 파악 중”이라며 “주한미군에 사드가 배치된다면 우리 안보와 국방에 도움될 것”
- 2016. 2. 2. 커티스 스캐퍼로티 주한미군사령관
 - 한민구 국방부 장관에게 협의를 공식 요청(2월 7일 발표 이후 언론에 보도된 내용)
- 2016. 2. 7. 주한미군 사드(THAAD) 배치 공식 협의 발표.
 - 국방부 당국자, “한·미가 발표문을 공동으로 만들었다”, “이미 협의는 시작된 셈”. “언제, 어디에, 얼마나 배치할 지는 협의를 시작해 봐야 할 것”
- 미 국방부 대변인, “내가 아는 바로는 공식 대화는 아직 시작하지 않았다. 며칠내로 시작될 것이라 기대한다.” (My understanding is that the formal talks have not yet begun, but we do expect that they will begin in -- in the next few days. - 2. 8. 워싱턴)
- 2016. 7. 5. 국방부 “사드배치 시기·지역 결정되지 않았다”

■ 결론

정부는 사드배치와 관련하여 3무 대응(요청도, 협의도, 결정도 없다)으로 일관하면서 국민들에게 어떤 정보도 제공하지 않다가 졸속적으로 ‘한미동맹’ 차원의 결정이라며 발표. 정부의 이런 태도는 사드 배치가 한국에게 주는 군사적, 경제적, 정치적 이익 혹은 불이익이 무엇인지에 대한 국민적 논의를 원천적으로 차단. 국민주권의 원리의 흠결을 초래함.

2. 헌법 60조에 따른 국회 동의를 필요성

가. 사드 체계 도입 결정의 성격

1) 조약의 의의

조약은 국가 또는 기타의 국제법주체 상호간에 그 효과가 귀속되는 국제적 합의를 말한다.⁹⁾ ‘조약법에 관한 비엔나 협약’은 조약을 “단일의 문서 또는 둘 또는 그 이상의 관련 문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면 형식으로 국가 간에 체결되며, 또한 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의”로 정의하고 있다.¹⁰⁾

2) 사드배치 결정의 성격

사드배치 결정은 ① 국제법 주체인 한미 간에 ② 토지 공여와 시설 건설 및 관리, 무기체계 도입이라는 권리·의무관계를 창출하기 위하여 ③ 한미 공동실무단의 운용결과 보고서 등 서면형식으로 체결되며 ④ 국제법에 의하여 규율되는 합의¹¹⁾로써, 그 형식이 어떠한든 조약이라고 보아야 할 것이다.

사드배치 결정은 정부가 주한미군사령관의 협의요청을 받아 별도의 약정을 체결하고 실무단을 구성하여 4개월 동안 공식적으로 협의를 진행하였고, 국방부 장관이 운영결과보고서 등 협의 결과를 승인한 후 한미 양국의 합의로 발표하였다는 점, 특히 국가의 이익과 국민의 권리의무에 중대한 영향을 미치는 내용을 포함하고 있다는 점에서 조약의 성격을 가지는 국가간 합의로 보아야 할 것이다.

나. 국회 동의를 필요성 - 헌법 제60조의 의의 및 내용

대한민국 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 규정하고 있다.

위와 같이 헌법 제60조 제1항은 국회의 동의가 필요한 조약을 7가지의 유형

9) 이한기, 『국제법강의(신정판)』, 박영사, 2005, 496쪽

10) Vienna Convention on the Law of Treaties 제2조 제1항 (a)

11) 2016. 7. 12.자 박주선의원 보도자료 “사드 배치 합의, 국회 비준동의 받아야”

으로 구체적으로 명시하고 있는데, 이는 조약의 체결권을 대통령의 전속적 권한으로 규정하고 있는 헌법상 국가의 이익과 국민의 권리의무에 중요한 영향을 줄 수 있는 조약에 한하여 최소한의 통제를 하려는 의도를 가진 것이다.¹²⁾¹³⁾ 실제 조약에 대한 국회의 동의권은 대통령의 자의적인 대외적 대표권행사를 민주적으로 통제하고, 국민적 합의를 형성하기 위한다는 의의를 갖는다.¹⁴⁾

다만, 헌법 제60조 1항에서 국회의 동의를 받아야 한다고 열거된 조약이 지나치게 추상적이고 포괄적이라는 점에서 어떠한 조약이 국회의 동의를 받아야 하는지 여부가 불분명한 경우 국회의 동의를 구하는 쪽으로 해석해야 할 것이다. 국회의 동의는 ‘국민주권원리를 실현’하는 방법이고 조약의 체결에 있어 ‘민주적 통제를 통해 조약의 국내법적 효력을 정당화 내지 강화’시켜주기 때문이다.¹⁵⁾

더욱이 그 조약이 국민의 권리와 의무에 관한 내용을 포함하고 있어 조약의 체결로 인해 국민의 권리 의무가 직접적으로 형성되는 것이라면 국회의 동의라는 절차를 거쳐 이를 통제하고 규범력을 부여하는 과정이 반드시 필요하다.

다. 사드배치 결정은 국회의 동의가 필요한 조약

1) 사드 배치는 한미 상호방위조약의 목적 범위를 넘음

대한민국과 미합중국간의 상호방위조약

제2조 당사국 중 어느 일방의 정치적 독립 또는 안정이 외부로부터의 무력침공에 의하여 위협을 받고 있다고 어느 당사국이든지 인정할 때에는 언제든지 당사국은 서로 협의한다. 당사국은 단독적으로나 공동으로나 자조와 상호원조에 의하여 무력공격을 방지하기 위한 적절한 수단을 지속하여 강화시킬 것이며, 본 조약을 실행하고 그 목적을 추진할 적절한 조치를 협의와 합의하에 취할 것이다.

제4조 상호적 합의에 의하여 미합중국의 유군해군과 공군을 대한민국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허용하고 미합중국은 이를 수락한다.

12) 이상훈, 「조약의 체결, 비준에 대한 국회의 동의권」, 고시계, 1985. 10, 50쪽

13) 정용태, 「대한민국 국회의 조약비준동의권」 법학논집 제3권, 청주대학교 법학연구소, 1988, 55쪽, 권영성, 헌법학원론, 법문사, 2008, 176쪽, 김철수, 학설판례 헌법학(상), 박영사, 2008, 340쪽

14) 이경주, 헌법 II, 359쪽, 법영사, 2013.9.1.

15) 임지봉, 헌법적 관점에서 본 국회의 동의를 요하는 조약, 공법연구, 한국공법학회, 177~178쪽

정부는 사드의 배치가 '한미상호방위조약에 의해 이루어지는 것이기 때문에 국회의 비준동의가 불필요'하다는 입장이다. 그러나 사드의 배치는 한반도 방위를 위한 '외부로부터의 무력공격을 방지하기 위함'이라는 목적(제2조)이 허용하는 범위를 넘어서는 것이므로 국회의 동의가 반드시 필요하다.

한미 양국은 주한미군의 사드배치가 북한의 핵·미사일을 방어하기 위한 수단이라고 하지만, 중국과 러시아를 견제하고 동북아에서 미국의 정치·군사적 주도권을 확보하기 위한 수단이라는 평가가 지배적이고, 특히 미국의 MD체계가 한반도까지 확대되어 이로 인한 동북아 긴장고조와 군비경쟁이 가속화될 것이고, 이로 인한 글로벌 신냉전이 펼쳐질 것이라는 분석이 나오고 있다. 이미 언급한 바와 같이 주한미군 사령관과 미국내에서는 사드가 미국 MD의 일부라는 점을 명시적으로 밝히고 있기도 하다.

즉 주한미군의 사드배치는 단순한 레이더시설과 미사일, 그를 운용하는 부대를 배치하는 수준이 아니라 미국의 MD체계의 하나인 사드 시스템을 도입함으로써 대한민국이 미국 MD체계에 편입되었음을 공표하는 의미를 가진다고 볼 수밖에 없다.

그렇다면 사드는 단순히 한반도 방위라거나, 북한의 위협에 대한 방어를 목적으로 하는 한미상호방위조약의 목적범위를 넘게 된다. '말'로는 북한의 위협 때문이라고 하지만, 미국의 다른 자료들은 이미 오래전부터 사드 배치를 검토한 것으로 보이는데 이는 다른 목적이 있는 것이 아닌지, 설령 북한의 위협을 그 목적으로 하더라도 주변국들과의 관계, 주변국들과의 관계에서 나올 파장 등을 고려할 때 과연 한반도에 사드를 배치하는 것이 적절한지 등에 대한 충분한 검토와 적극적인 이유가 필요한 것이다. 현재로서 사드는 군사적 효용성, 대북 방어에의 실효성은 없는 반면 외교적, 정치적, 사회적 낭비는 비교할 수 없을 만큼 크다. 국회는 이 점에 대해 적극적으로 검증하고, 철회가 가능한 행동에 나서야 한다.

2) 주권의 제약에 관한 조약

주권은 접근 방법에 따라 다양한 의미를 가지고 있으나 대내적 절대 권력을 의미하는 주권, 영토에 대한 통제력을 의미하는 주권, 상호승인과 평등에 기초한 주

권으로 구분할 수 있다.¹⁶⁾

일반적으로 국가 영역에 대한 배타적 관할권 또는 국민에 대한 인적 관할권을 배제하거나 제한하는 내용 또는 통치권을 제한하는 내용을 가지는 조약은 주권의 제약에 관한 조약으로 분류되는데, 사안의 정도에 대한 명확한 한계규정이 없기 때문에 주권을 제약하는 내용이면 모두 포함될 수 있어 그 범위가 포괄적이다.

자국에 주둔하는 특정국가의 군에 대한 치외법권을 인정하는 외국군대의 지위에 관한 조약, 해양경계획정에 관한 조약 등을 주권의 제약에 관한 조약으로 볼 수 있다. 여기서 외국군대의 지위에 관한 조약은 헌법 제60조 제2항의 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 포함되는 것으로 해석될 수도 있다¹⁷⁾¹⁸⁾.

사드배치 결정은 한미상호방위조약이나 한미SOFA에 따른 단순한 무기 도입이 아니라 한반도 방위를 넘어 미국의 미사일 방어체계(MD)의 일환으로 중국과 러시아를 견제하기 위한 새로운 무기체계 구축을 의미한다는 점에서 한미상호방위 조약의 범위를 벗어난 것이고, 대한민국에 새로운 주권의 제약을 가져온다는 점에서 국회의 동의를 받아야 하는 조약에 해당한다.

대한민국에 배치되는 사드 시스템은 주한미군 소유로, 미국 예산으로 배치될 예정이고, 특히 사드 시스템의 레이더를 전방모드로 운영할지 종말모드로 운영할지 여부를 우리 정부가 결정할 수 없으며, 운영방법을 검증할 수도 없다. 국방부가 사드 배치 근거로 두고 있는 주한미군지위협정상 기지 내부의 출입이나 시설에 대한 검증은 미군 측의 허락 없이 불가능하기 때문이다.

더욱이 제3국(중국이나 러시아 등)이 사드 레이더 등으로 인해 주권을 침해받았다고 주장하며 우리 정부에게 책임을 묻더라도, 우리 정부는 미군의 허락없이 이를 확인할 방법이 없고, 우리 영토 내에서 생기는 문제임에도 불구하고 우리 정부가 조사나 검증, 재발 방지 대안의 구상이나 집행 등을 할 수 없다는 점에서 심각한 주권의 제약을 가져온다 할 것이다.

16) 김성진, 주권에 대한 소고, 사회과학연구 제12권, 덕성여자대학교 사회과학연구소, 2006. 36쪽
17) 김민서, 조약의 유형에 따른 국내법적 지위의 구분, 국제법학회논총 제46권 제1호, 대한국제법학회, 2001. 34쪽
18) 1966. 7. 9. 발효된 한미주둔군지위협정(약칭 SOFA)이 주권의 제약에 관한 조약으로 국회의 동의를 받아 체결된 것이다.

3) 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약

일반적으로 '국가나 국민에게 재정적 부담을 지운다'는 것은 국고로부터 재정을 지출하거나 차관협정 또는 차관지불에 대한 보증협정 등과 같은 채무의 부담으로 해석한다.¹⁹⁾

외교통상부 조약정보에 따르면 1964. 3. 9.에 발효한 대한민국 정부와 미합중국 정부간의 군산화전 건설을 위한 AID 차관협정, 1965. 6. 24. 대한민국과 아메리카합중국 간의 제3 및 제4 비료공장 건설을 위한 AID 차관협정은 모두 국회의 동의를 받은 것으로 나와 있다.

한편, 1974. 10. 25. 발효한 대한민국 정부와 일본국 정부 간의 농촌개발사업 및 대청댐 건설사업을 위한 차관에 관한 각서교환(¥ 31,320,000,000)은 국회의 동의를 받지 않았으나, 1980. 1. 18. 발효한 대한민국 정부와 일본국 정부 간의 교육시설 확충, 국립의료 및 보건연구기관 장비현대화 및 도시하수처리시설 사업을 위한 차관에 관한 각서교환(¥ 19,000,000,000)은 국회의 동의를 받아 체결하였다. 이러한 과거 실무에 비추어 볼 때 금액의 크기가 국회의 동의 여부를 판단할 수 있는 기준이 되기 어렵다는 것을 알 수 있다²⁰⁾.

따라서 중대한 재정적 부담인지를 결정할 때 단순히 금액의 크기가 아니라, 협정체결 당시 국가의 재정상태와 경제성장력, 차관도입의 경우 대상에 대한 투자의 효과와 상환조건, 부담금 지출의 경우 그로 인해 얻을 수 있는 상대적 이익 등 사건에 따라 관련 상황들을 종합적으로 검토하여 판단해야 할 것이다.

사드와 관련하여 정부는 미군이 비용을 부담하기 때문에 재정적 부담이 없다고 주장하고 있으나, 위 사드 배치를 위한 부지 선정 및 토지 공여, 시설 건설과 관리 등과 관련하여 대한민국에 막대한 비용이 발생한다는 의견이 적지 않은데, 이에 대해 충분히 검증, 확인하기 위해서라도 국회의 동의는 반드시 필요하다고 할 것이다.

19) 김용진, 전계 논문, 제36쪽

20) 이창열, 헌법상 조약체결권의 통제에 관한 일고찰, 미국헌법연구, Vol.22 No.1[2011], 미국헌법학회, 272쪽

■ 결론

이상과 같이 사드 배치 결정은 한미상호방위조약의 목적 범위를 넘어 주권의 제약과 국민에게 재정적 부담을 지우는 조약이므로 헌법 제60조 제1항에 따라 국회의 동의를 받아야 할 것이다.

특히, 사드배치 결정은 국가의 이익과 국민의 권리 의무에 중요한 영향을 미치는 것으로, 국회는 비준 절차를 통해 정부의 사드 배치 결정이 한미상호방위조약 범위 내에 있는 지 여부를 심의해야 하고, 주변국과의 군사·외교 및 통상에 미치는 영향, 국민의 권리의무에 미치는 영향 등을 검토하여 당해 조약을 적절히 통제해야 할 필요가 있다.

정부는 사드배치의 필요성으로 대북 방어를 위한 국가안전보장을 내세우고 있으나, 사실상 사드가 대북 방어용으로 군사적 효용성을 가지고 있는지에 대한 심각한 의문이 제기되고 있고, 사드 배치 결정으로 인해 중국, 러시아 등과의 대외관계 악화가 현실화되었고 이로 인해 발생할 국익손실 등이 크다는 점에서 사드배치의 필요성에 대해 철저한 논증이 필요하며, 사드 배치 결정 과정의 문제점(국민주권원리 침해 등)에 대해서도 국회 차원에서 문제제기 및 검증절차를 거칠 필요가 있는 것이다.

3. 환경영향평가 미실시의 위법과 의견 수렴 절차 무시

정부는 사드 시스템이 주민 건강과 안전에 영향이 없다고 주장하며 환경영향평가 등을 실시하지 않은 채 일방적으로 부지를 발표하였다. 그러나 성주군 성산리 일대에 사드를 배치하는 것과 관련하여서는 사전에 환경영향평가를 실시하여야 할 법령상 의무가 있었음에도 불구하고 광에 배치된 사드의 환경영향평가 초안을 근거로 주민 안전과 건강에 아무런 문제가 없다고 주장하고 있다.

그러나 국방부의 설명과 달리 미국에서도 안전거리를 적어도 400m이상으로 설정하고 있고, 최근 영남일보는 국방부장관과 직접 대화 했는데 요격 후 잔해 문제에 대해서는 국방부 측이 제대로 답변하지 못했다는 기사를 보도하기도 하였

다.21) 여러 메체들을 통해서 이미 사드가 설치된 지역에서 발생한 문제들이 알려지기도 하였다. 환경과 안전에 대한 문제는 그 피해가 크기 때문에 더더욱 우리 법률이 규정한 절차가 반드시 준수되어야 한다.

사드를 배치하는 문제는 「환경영향평가법」 제9조에 따라 국방·군사시설의 설치에 관한 계획이므로 전략환경영향평가의 대상이며, 그 경우 환경영향평가서 초안을 마련하여 공고·공람하고, 설명회를 개최하여 평가 대상지역 주민의 의견을 들어야 하며, 필요한 경우 공청회도 개최하여야 한다(제13조 등). 또한 「국방·군사시설에 관한 법률」에 따라 관계 지방자치단체의 장과도 협의하여야 하지만 이에 따른 협의를 한 바도 없다.

정부는 관에서 작성된 환경영향평가서 초안을 근거로 환경영향평가를 실시하지 않아도 된다고 하고 있지만 아무런 근거가 없는 이야기이다. 주한미군의 무기체계라고 하더라도, 이미 법원은 평택 오산공군기지에 제2활주로 건설사업과 관련하여, “SOFA에 국내 환경법으로부터 면제된다는 규정이 없으면 국내 환경법을 준수해야 하며, 이에 환경영향평가를 실시하지 않은 것은 위법하다”고 판시한 바도 있다(서울행정법원 2010구합19256 연합방위력증강사업승인처분무효 사건 참조).

결국 환경영향평가법에 따라 환경영향평가를 실시하지 않고, 주민들의 의견수렴절차를 거치지 않은 것은 그 자체로 위법하고, 따라서 사드 배치 결정은 법적으로 취소되어야 할 것이다.

III. 국회의 실효적 행동을 촉구함

- 국민주권을 실현하는 국회의원의 역할이 그 어느 때보다 중요한 때임.
- 국회가 국민에게 부여한 권한과 의무를 충분히 활용하여 국민적 의혹에 답할 필요가 있음. 특히 사드 배치는 이를 배치하였을 때의 이익과 불이익 사이에, 혹은 이를 배치하였을 때와 그렇지 않았을 때의 영향 등에 대해 이익형량이 전혀 이루어지지 않았으므로, 과연 사드배치가 목적의 정당성이 있는지, 설령 있다고 하더라도

21) 2016. 7. 6.자 영남일보, “국방장관과 직접 대화...“사드 배치지역 결정된 것 없다고 확인”
<http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20160706.010030709180001>

라도 과연 다른 여러 가지에 비추어 합리적인 수단인지 등에 대해서 광범위한 검토가 이루어져야 함.

- 국회의 책임있고 실효적 행동을 촉구함. 끝.

**THAAD(사드) 체계를 배치하는 사업에
「국방·군사시설사업에 관한 법률」이 적용되지 않는다는
국방부 민원회신에 대한 법적 검토 의견서**

법률지원단

1. 사드 배치와 관련한 국방부의 민원회신

가. 국민신문고 민원제기

사드철회를 위한 대책위원회는 사드체계 배치와 관련하여 국민신문고에,

① “ 1. 입안여부와 날짜 및 사업시행자 선정여부와 날짜, 2. 사업계획에 대한 승인 여부 및 날짜, 3. 전략환경영향평가 실시 결정 여부 및 날짜, 4. 환경영향평가 실시 결정 여부 및 날짜, 5. 실시계획에 대한 승인 여부 및 날짜, 위 5항 모두 결정 및 승인 ‘여부’ 및 승인 ‘날짜’에 대한 정보를 원한다”,

② “사드체계 배치 관련하여 (군사시설법 제4조 제1항 각호의 사업인 경우) 사업시행자의 사업계획 작성 및 국방부장관에 대한 승인요청이 있어야 하므로 (군사시설법 제4조 제1항)에 따른 사업계획서 및 사업계획승인요청서를 제출한 사업시행자의 유무와 선정날짜, 사업계획에 대한 승인요청 결과의 유무 및 날짜를 알려달라”는 각 민원 제기.

나. 국방부의 민원회신

위 민원에 대하여 국방부 전략자원관리실 군사시설기획관 시설기획과는 2016. 12. 2. “THADD¹⁾체계 배치하는 한국 정부가 시설을 설치하는 사업이 아니라, 한측이 군용지를 미측에 SOFA에 따라 공여한 이후 미측 예산으로 시설을 설치하는 것이기 때문에 국방군사시설사업법을 적용하지 않으며 사업계획승인, 전략환경영향평가 등의 대상이 아닌 바, 요청하신 내용은 존재하지 않습니다. 다만, 공여 부지에 배치되고, 군사상 기밀사항이므로 환경영향평가법 상 평가 대상은 아니나, 국민의 안전을 위한 환경영향평가법 등 관련법을 기준으로 조치하겠다는 정부 입장에는 변함이 없습니다.”라는 답변을 하였음.

위 국방부의 답변의 진위 및 구체적 내용을 확인하기 위해 2016. 12. 12. 국방부 전략자원관리실 군사시설기획관 시설기획과 담당 최민영 사무관과 통화. 토지취득방식이 국유재산법상 ‘교환’의 경우에는 ‘수용’되는 것이 아니므로, 「국방·군사시설사업에 관한 법률」은 적용이 되지 않는 것으로 검토하였다고 함.

2. 「국방·군사시설사업에 관한 법률」(이하 ‘국방시설사업법’이라고 합니다) 적용 여부에 관한 검토

가. 관계 법령

국방시설사업법

제1조(목적) 이 법은 국방·군사시설사업을 시행함에 있어서 원활한 사업수행을 도모하며 국토의 합리적 이용과 국민의 재산권 보장에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “국방·군사시설”이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다.

1) THAAD의 오기로 보입니다.

바. 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설

2. "국방·군사시설사업"이란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다.

가. 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업

제4조(국방·군사시설사업계획의 승인) ① 사업시행자는 다음 각 호의 국방·군사시설사업을 시행하려는 경우에는 국방·군사시설사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 작성하여 국방부장관의 승인을 받아야 한다. 사업계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하거나 폐지하려는 경우에도 또한 같다.

1. 토지등의 소유자가 50인 이상인 사업

2. 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상인 사업

3. 그 밖에 국방부장관이나 사업시행자가 국민의 재산권 보호, 국방 및 군사 목적의 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

② 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

3. **제5조에 따라 토지등을 수용 또는 사용하려는 경우에는** 수용 또는 사용할 토지등의 소재지, 지번 및 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외의 권리의 명세와 그 소유자 및 권리자의 성명·주소

③ 국방부장관은 **토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획**을 승인하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업계획을 공고하여 사업예정지역의 토지소유자 및 이해관계인의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여야 한다.

제5조(수용 및 사용) ① **토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획**을 승인받은 사업시행자는 제4조제4항에 따른 사업계획 고시구역에서 국방·군사시설사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

1) 국방시설사업의 목적

국방시설사업법은 국방·군사사업을 시행함에 있어서 원활한 사업수행 및

국토의 합리적 이용은 물론, 국민의 재산권 보장을 그 목적으로 하고 있음.

2) 국방·군사시설사업의 정의

국방시설사업법의 국방·군사시설에는 ‘대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설’도 포함되며, 국방·군사시설사업에는 ‘국방·군사시설의 설치나 이전 및 변경에 관한 사업’이 포함됨.

3) 국방·군사시설사업계획의 승인

① 토지등의 소유자가 50인 이상이거나 ② 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상이거나 ③ 그 밖에 국방부장관이나 사업시행자가 국민의 재산권 보호, 국방 및 군사 목적의 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업을 시행하거나 변경·폐지하려고 하는 사업시행자는 국방·군사시설사업계획을 작성하여 국방부 장관의 승인을 받아야 함.

나. 국방시설사업법이 “토지 등을 수용이나 사용”하는 경우에만 적용된다는 주장의 부당성

1) 법률의 규정 및 문언의 체계적 해석

① 국방시설사업법의 목적(법 제1조)이나 정의(법 제2조)에 국방시설사업법이 “토지등을 수용이나 사용”하는 경우에만 적용된다고 규정되지 않은 점,

② 국방시설사업법 제2조 제1호의 국방·군사시설에는 “가. 군사작전, 전투 준비, 교육·훈련, 병영생활 등에 필요한 시설, 나. 국방·군사에 관한 연구 및 시험

시설, 다. 군용 유류(油類) 및 폭발물의 저장·처리 시설, 라. 진지(陣地) 구축시설, 마. 군사 목적을 위한 장애물 또는 폭발물에 관한 시설, 바. 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설, 사. 그 밖에 군부대에 부속된 시설로서 군인의 주거·복지·체육 또는 휴양 등을 위하여 필요한 시설”이 포함되고, 국방시설사업법 제2조 제1호 가목의 국방·군사시설사업은 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업을 이라고 규정하고 있는 바, 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경은 반드시 ‘토지등이 수용이나 사용’을 전제로 하지 않는 점,

③ 국방시설사업법의 제4조 제2항은 “토지등을 수용하거나 사용하려는 경우”, 국방시설사업법 제4조 제3항은 “토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인하는 경우에는”, 국방시설사업법 제5조 제1항은 “토지등의 수용이나 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인 받은 사업시행자는”이라고 각 규정하여 ‘토지등의 수용이나 사용에 관한 사업계획’과 이외의 사업계획을 서로 다르게 취급하고 있는 점 등에 비추어,

법령의 문언 및 체계적 해석상 국방시설사업법은 “토지 등의 수용이나 사용”의 경우에만 적용하는 것으로 해석하는 것은 부당하고, 해당 사업이 국방시설사업법상 국방·군사시설사업에 해당하면 모두 적용되어야 하는 것으로 해석하여야 함.

2) 환경부 질의회신

환경부는 2014. 9. ‘환경영향 등 질의회신 사례집’에서 토지수용이 없는 국방·군사시설 사업계획의 경우 토지수용여부와 관계없이 전략환경영향평가대상이라고 명확히 회신.

2-3. 토지수용이 없는 국방·군사시설 사업계획

【질의내용】

- 토지수용(강제수용)이 불필요한 국방·군사시설 사업계획을 소규모 환경영향평가로 협의할 수 있는지

【답변내용】

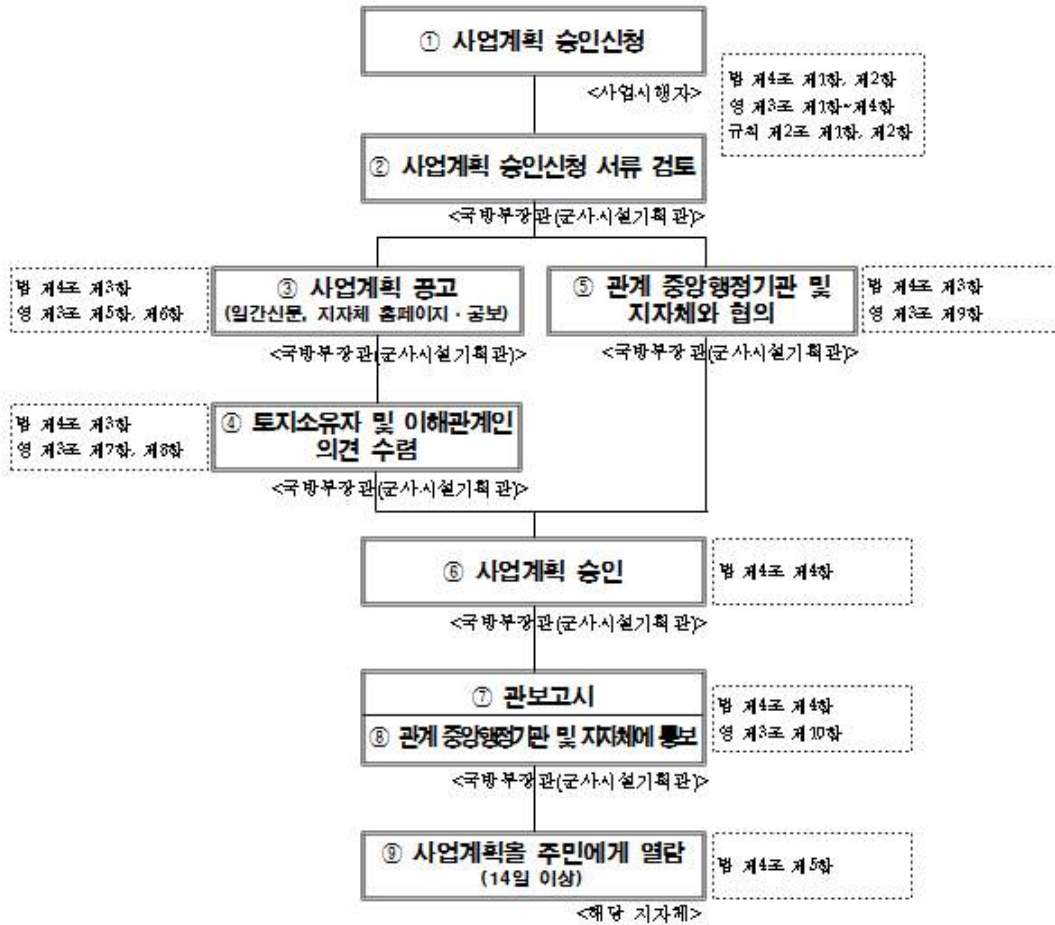
- 「환경영향평가법 시행령」 별표 2에 따라 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조의 국방·군사시설 사업계획은 토지수용 여부와 관계없이 전략환경영향평가 대상이므로 전략환경영향평가를 받아야 함.

3) 국방·군사시설 사업에 관한 법률에 따른 승인 등에 관한 훈령

위 훈령은 법상의 사업계획 승인 업무절차를 설명하면서 “아래의 ③, ④, ⑤는 법 제4조 제3항에 따로 토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획의 경우에만 적용한다”고 명확히 기재하여, 국방부 스스로 수용 또는 사용이 아닌 경우와 구별하고 있음.

사업계획 승인 업무절차제3조 관련)

※ 아래의 ③, ④, ⑤는 법 제4조제3항에 따라 토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획의 경우에만 적용한다.



법 : 국방군사시설 사업에 관한 법률
 영 : 국방군사시설 사업에 관한 법률 시행령
 규칙 : 국방군사시설 사업에 관한 법률 시행규칙

4) 환경영향평가법과의 관계

국방부는 또한 같은 민원회신문에서 “공여부지에 배치되고, 군사상 기밀사항이므로 환경영향평가법상 평가 대상은 아니나, 국민의 안전을 위해 환경영향평가법 등 관련법을 기준으로 조치하겠다는 정부 입장에는 변함이 없습니다”라고 함. 최근 사드 배치를 5월에 마무리하겠다고 하면서 환경영향평가를 생략할 수도 있다는 발언까지 나옴.²⁾

결국 ‘호의적’ 차원에서 환경영향평가 실시하겠으나, 환경영향평가법상의 환경영향평가는 실시하지 않겠다는 의미.

그러나 공여부지에 군사시설을 설치하는데 환경영향평가가 필요 없다는 규정은 없고, 오히려 법원은 이미 공여된 구역인 오산 공군기지에 활주로를 만드는 사업은 국방군사시설사업이고, 환경영향평가법에 따른 환경영향평가를 실시하여야 한다고 판단하였음. 즉 공여부지라서 환경영향평가 필요 없다는 것은 어불성설.

다. 사드배치 사업에 대한 검토

1) 사드배치 사업은 국방시설사업법의 적용대상

성주 C.C에 미군이 운용하는 THAAD체계를 배치하는 사업은 “대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설”(국방시설사업법 제2조 제1호 바목)의 설치·이전 및 변경에 관한 사업(국방시설사업법 제2조 제2호 가목)임.

2) 사드 배치 사업의 사업시행 면적은 33만 제곱미터 이상

2) <http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20161212001000038/?did=1947m>

- 사드배치 사업은 괌에 위치한 THAAD 기지보다 더 큰 규모
- 한민구 국방부장관은 2016. 7. 6 “성주에 배치할 사드는 일본에 있는 것과는 성질이 다르고, 괌의 것과 유사하다”고 하였고,³⁾ 빈센트 브룩스 주한미군사령관은 2016. 11. 4. “한국에 오는 사드포대는 괌 포대보다 큰 규모가 될 것”이라고 한바⁴⁾ 있음.
- 미 육군이 실시한 괌 환경성평가서(Environmental Assessment)에 따르면, “2013년 4월 전개된 사드 포대는 괌 섬 북서쪽에 위치한 앤더슨 공군기지 내 ‘북서 필드’(Northwest Field. NWF)의 활주로 동쪽 끝 지역 약 237.4에이커(96.1헥타르) 규모의 부지를 점유했다{During the initial deployment of the expeditionary THAAD system in April 2013, a 237.4-acre (96.1-hectare) emplacement area was occupied by Task Force Talon (Figure 2-2)}”⁵⁾고 기재되어 있고 237.4에이커는 약 97만 제곱미터임
- 성주에 배치되는 사드체계는 괌에 배치된 사드체계보다 더 큰 규모이므로 적어도 약 97만 제곱미터 이상의 면적을 점유하는 것이 명백.

3) 국방부는 “외부시설과 기반시설 공사를 우리나라가 한다”고 명확히 밝힘⁶⁾

국방부는 이미 2016. 11. 16. 사드부지 교환 합의가 이루어졌다고 밝히면서, 외부시설과 기반시설 공사를 우리나라가 우리 비용으로 한다는 점을 명확히 하였음. 이 공사들은 도대체 무슨 근거로 하는지 의문임.

3. 결론

3)한민구 국방 “성주 사드는 일본 것과 다르고 괌과 유사”(한겨레 2016. 7. 18.)

<http://www.hani.co.kr/arti/society/area/752798.html>

4)브룩스 사령관 "8~10개월 내 사드배치 완료...괌보다 클 것"(종합) (연합뉴스.2016.11.4)

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/04/0200000000AKR20161104043251014.HTML?input=1195m>

5) Environmental Assessment(94th Army Air and Missile Defense Command)

http://thaadguamea.com/application/files/1614/3324/5500/THAAD_EA_052615.pdf

6) <http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/770526.html>

국유재산법상 '교환'의 방식으로 토지를 취득한 것은 말 그대로 부지취득의 방식일 뿐, 이에 따라 이후 군사시설을 설치하는 사업의 근거규정이 달라지는 것이 아님. 국방부가 국방시설사업법을 적용하지 않겠다고 하는 것은 국민들을 완전히 무시하는 것임. 주민들에게 주어진 의견 제출의 권리를 빼앗는 것이고, 국민들 아무도 모르게 무법적으로 사업을 진행하겠다는 것이며, 미군이 우리 영토 내에서 무엇을 하든 어떤 규제도 하지 않겠다는 뜻. 결정적으로 지역주민의 안전을 보장하며 건강과 환경에 영향이 없도록 하겠다는 국방부의 말은 거짓이었음.

따라서 법적절차를 모두 무시하고 막무가내로 밀어붙이는 사드 배치는 전면 재검토 되어야 하며, 그 타당성부터 적절한 절차가 무엇인지에 대해서 다시 논의하여야 함. 국회는 이 모든 사항에 대해서 명명백백하게 확인하고 국민들을 무시하며 초법적 행위를 하고 있는 국방부에게 책임을 강력히 물어야 할 것임.

국회 동의 없는 졸속·막무가내 사드 배치 권한쟁의 심판 청구에 관한 법률의견

민주사회를 위한 변호사 모임 미군문제연구위원회

사드 배치 결정의 국회 동의 필요성

헌법 제 조에 따르면 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 동의권 선전포고 국군의 외국에의 파견 또는 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의권을 가짐

사드 배치 결정은 국제법 주체인 한미 간에 토지 공여와 시설 건설 및 관리 무기체계 도입이라는 권리의무관계를 창출하기 위하여 한미 공동실무단의 운용결과 보고서 등 서면형식으로 체결되며 국제법에 의하여 규율되는 합의로써 그 형식이 어떠하든 조약이라고 보아야 할 것이며 미국

미사일방어 체계에 편입되는 것이며 중국 견제 역할을 수행한다는 점에서 한미상호방위조약의 범위를 넘어서는 것으로서 주권의 제약을 초래할 뿐 아니라 국회가 동의한 바 없는 한반도 방위를 넘는 역할을 수행하는 새로운 외국 군대의 대한민국 영역 안에서의 주류라고 볼 수 있고 이 미 부지 확보에만 억 원 상당의 국유재산이 처분되어야 하고 향후 운영

비 등의 부담 주체가 대한민국이 될 가능성이 높은바 국가에 중대한 재정적 부담을 지우는 조약이며 중국의 경제 보복이 확대되면 국민에게도 중대한 재정적 부담을 지우게 될 것이 확인된바 명백히 국회 동의 사항임 민주사회를 위한 변호사 모임 미군문제연구위원회 사드 배치 결정에 대한 법적 검토 의견서 참조

권한쟁의심판의 적법요건 국회권한 침해에 동의하는 의원들의 권한쟁의심판 청구 가능성에 대한 검토

가. 청구인 적격

국회와 정부 간의 권한쟁의심판은 헌법재판소법 제 2 조 제 4 항 제 2 호에서 명시하고 있는 것으로 국회는 당사자가 될 수 있음이 명백하나 국회가 당사자가 되어 청구하기 위한 국회 내부의 의결 절차와 관련하여서는 다른 규정은 없음

개별 국회의원이거나 교섭단체의 당사자능력에 관하여 헌법재판소는 제 2 조 제 4 항 제 2 호에서 명시하고 있는 것으로 국회는 당사자가 될 수 있음이 명백하나 국회가 당사자가 되어 청구하기 위한 국회 내부의 의결 절차와 관련하여서는 다른 규정은 없음

헌법재판소 제 2 조 제 4 항 제 2 호에서 명시하고 있는 것으로 국회는 당사자가 될 수 있음이 명백하나 국회가 당사자가 되어 청구하기 위한 국회 내부의 의결 절차와 관련하여서는 다른 규정은 없음

그러나 위 헌법재판소 결정 당시 재판관 김이수 재판관 이진성 재판관 강일원의 반대의견의 취지에 따르면 야 당 국회의원 상당수가 청구인이

되는 것은 매우 중요한 의미가 있음 특히 헌법재판소법 제 조에 따르면 헌법재판소법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 민사 형사 또는 행정소송에 관한 법령을 준용하도록 하되 권한쟁의심판의 경우 기본적으로 행정소송법과 민사소송법을 준용하도록 하고 있고 이는 헌법재판소가 헌법의 원리와 지도정신에 따라 절차법을 보완해 나갈 수 있는 것으로 해석되는 점 헌법상 의회주의의 원리와 권력분립 및 견제의 원리의 충실한 보장을 위하여 소수파 의원들의 청구인적격 인정해야 한다고 충분히 해석할 수 있는 점 남소로 인한 정치의 사법화 등의 폐단은 교섭단체나 그에 준하는 의원 집단에 한정하여 당사자적격을 인정하도록 하면 크게 문제되지 않는 점과 같이 반대의견 이하 전체 발췌 인용 에서 판시하고 있는 논거에 주목할 만 함

가. 권한쟁의심판의 헌법적 의의

(1) 헌법 제111조 제1항 은 국가기관 상호간, 국가기관과 지방자치단체간 및 지방자치단체 상호간의 권한쟁의에 관한 심판을 헌법재판소가 관장하도록 규정하고 있다. 권한쟁의심판은, 국가기관 사이나, 국가기관과 지방자치단체 또는 지방자치단체들 사이에서 권한의 존부나 범위에 관한 다툼이 있고 이를 해결할 수 있는 적당한 기관이나 방법이 없는 경우에 헌법재판소가 헌법해석을 통하여 그 분쟁을 해결함으로써 국가기능의 원활한 수행을 도모하고 국가권력 사이의 균형을 유지하여 헌법질서를 수호·유지하고자 하는 제도이다(헌재 1997. 7. 16. 96헌라2 참조).

이러한 권한쟁의심판의 목적은 각 국가기관이나 지방자치단체가 헌법에 의하여 배분받은 권한을 서로 충돌하지 않고 행사하도록 하여 국가의 기능과 작용이 원활하게 이루어지게 하고, 나아가 국가권력의 수평적 통제와 수직적 통제가 가능한 권한배분질서를 유지함으로써 권력의 남용을 방지하고 국민의 자유와 권리를 보장하는 권력분립의 원리를 실현시키는 데 있다.

1) 한편 이는 헌법재판소 선고 헌라 결정에서는 로 제 자 소송담당을 부인한 것에 비하여 진전된 것임

여기에는, 국회 내에서 다수파가 마땅히 하여야 할 권한과 의무를 수행하지 아니하여 국회의 기능이 마비 내지 왜곡되고 소수파가 국회의 각종 권한 행사에 실질적으로 관여하지 못한 채 배제되는 등 권력분립의 원리가 명목상의 것으로 전락하는 경우, 정치적 소수파의 역할과 기능을 보호하고 민주적으로 형성된 다수파에 대하여도 헌법을 관철함으로써 헌법질서를 수호하고 유지하는 것까지 포함될 수 있다고 할 것이다.

(2) 한편 권한쟁의심판에서 다루어지는 ‘권한’이란 국가기관이나 지방자치단체의 주관적 권리가 아니라 국가기관이나 지방자치단체가 헌법과 법률에 의하여 부여받아 법적으로 유효한 행위를 할 수 있는 능력 또는 그 범위를 말하고, 그 귀속주체는 이를 임의로 처분하거나 포기할 수도 없다. 따라서 권한쟁의심판에 의하여 그 권한의 귀속주체인 국가기관이나 지방자치단체가 보호되는 것은 어디까지나 권한쟁의심판의 본래적 기능인 권한의 분배나 권력의 분립 및 국가기능의 원활한 수행에 관한 헌법질서의 유지와 수호에 따르는 부수적 효과일 뿐, 그 자체가 권한쟁의심판의 일차적 목적이 되는 것은 아니다.

다만 헌법과 헌법재판소법은 권한쟁의심판을 청구인과 피청구인의 대립적인 쟁송절차로 형성하고 있는데, 이는 헌법상의 권력분립질서가 각 분쟁당사자로 하여금 자신의 권한을 스스로 방어하게 함으로써 가장 잘 유지될 수 있다는 점을 고려한 것으로, 헌법재판소에 의한 사법심사의 대상이 되는 구체적 분쟁의 존재를 확인하고, 심판의 대상과 범위를 명확히 하며, 분쟁 당사자에게는 자신의 권한에 관하여 스스로 방어할 기회를 제공함으로써 보다 효율적인 사법심사가 될 수 있게 한다.

나. 권한쟁의심판절차에서 제3자 소송담당의 인정 여부 및 범위

(1) 이 사건 심판청구의 적법 여부와 관련하여 우선 문제되는 것은, 국회의 구성원인 국회의원이 국회의 권한 침해를 주장하여 권한쟁의심판을 청구할 수 있는지 여부, 말하자면 권한쟁의심판절차에서 권한의 주체가 아닌 제3자가 자신의 이름으로 권한의 주체를 위하여 소송수행을 할 수 있는 권능, 이른바 ‘제3자 소송담당’이 인정될 수 있는지 여부이다.

다수의견이 지적하는 바와 같이, 헌법재판소법은 권한쟁의심판에 있어서 국가

기관이 부분기관이 자신의 이름으로 소속기관의 권한을 주장할 수 있는 '제3자 소송담당'의 인정 여부에 관하여 명시적으로 규정하고 있지는 않다. 그러나 헌법재판소법이 '제3자 소송담당'의 인정 가능성을 명문으로 부인하고 있지도 아니하므로, 다수의견처럼 법률상 명문규정의 부존재를 이유로 권한쟁의심판에 있어서 '제3자 소송담당'의 인정 가능성을 무조건 부인하여야 한다고는 볼 수 없다.

헌법소송의 주된 법원(法源)인 헌법재판소법이 그 제정 당시 헌법재판 역사와 경험의 일천으로 인하여 헌법소송에 필요한 모든 규율을 완결적으로 담아내지 못하였음은 주지의 사실이다. 헌법재판소법이 제40조에서 '헌법재판소법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 민사, 형사 또는 행정소송에 관한 법령을 준용'하도록 규정하면서, 다시 '헌법재판의 성질에 반하지 아니하는 한도 내에서'라고 단서를 달고 있는 것은, 헌법재판소법이 완결적이지 못함을 스스로 인정하고, 나아가 헌법재판 또는 헌법소송이 여타의 소송과는 다른 특성과 특질을 가지고 있다는 것을 표명한 것이다. 따라서 헌법재판소법에 의하더라도 헌법재판 또는 헌법소송에 관하여는 헌법재판소가 헌법의 원리와 지도정신에 의거하여 법적 흠결을 보완해 나갈 수 있다(헌재 2007. 7. 26. 2005헌라8 참조).

즉 헌법재판소법의 개별 심판절차에 관한 규정이나 포괄적 준용규정인 제40조에 의하더라도 적용하거나 준용할 규정이 없어 법률의 공백이 생기는 부분에 대하여는 헌법재판소가 당해 헌법재판이 갖는 고유의 성질·헌법재판과 일반재판의 목적 및 성격의 차이·준용 절차와 대상의 성격 등을 종합적으로 고려하여 개별심판절차의 성질에 맞게 구체적·개별적으로 판단할 수밖에 없다. 법률의 공백이 있는 경우 개별심판제도의 목적과 취지에 맞는 절차를 창설하여 실제적 진실을 발견하고 이에 근거하여 헌법정신에 맞는 결론을 도출해내는 것은 헌법이 헌법재판소에 부여한 고유한 권한이자 의무이다(헌재 2014. 2. 27. 2014헌마7 참조).

헌법재판소가 헌법 제111조 제1항 제4호에서 말하는 국가기관의 의미와 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 있는 국가기관의 범위는 결국 헌법해석을 통하여 확정하여야 할 문제로 보고, 권한쟁의심판의 당사자가 될 수 있는 국가기관으

로 ‘국회, 정부, 법원 및 중앙선거관리위원회’만을 규정하고 있는 헌법재판소법 제62조 제1항 제1호를 예시적 규정으로 해석하여야 한다고 결정하였던 것(헌재 1997. 7. 16. 96헌라2 참조) 역시 같은 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

(2) 권한쟁의심판은 분쟁 당사자 사이의 대립적인 쟁송절차로 형성되어 있으나, 헌법상의 객관적 권한배분질서의 유지·수호에 초점이 있다는 점에서 당사자의 임의적 처분이 가능한 주관적 권리·의무의 법률관계의 확정이 문제되는 민사소송과는 구분된다. 따라서 권리·의무에 관한 실체법상의 주체가 아닌 제3자에게 소송수행권을 인정하기 위하여는 법률에 명문의 규정이 필요한 민사소송과 달리 권한쟁의심판에 있어서는 제3자의 소송담당을 인정하기 위하여 반드시 명문의 규정이 필요하다고 볼 것은 아니다. 오히려 국가기관 등을 구성하는 다수파의 권한 남용·일탈로 인하여 헌법상 권한배분질서가 왜곡될 우려가 있어 이에 대한 사법적 통제가 요청되고, 제3자의 소송수행이 기능적 권력통제에 기여하며 권력의 남용에도 해당하지 아니하는 때에는 이를 허용함이 헌법질서의 수호 및 권력 상호간의 견제와 균형을 보장하는 권한쟁의심판제도의 목적에 부합하는 것이라고 할 것이다.

특히 정부와 국회의 권력이 다수당을 중심으로 형성되는 현대의 정당국가적 권력분립구조 하에서는 의회와 행정부가 정당을 통하여 융합되는 현상을 보이고 있고, 대통령이 속한 여당과 의회의 다수당이 대체로 일치하는 대통령제 정부 형태에서, 고전적 권력분립론에서와 같이 의회가 정부의 권력행사를 통제하는 것은 사실상 기대하기 어렵다. 의회의 헌법상 권한이 정부에 의해 침해되었거나 침해될 위협에 처하였음에도 불구하고 의회의 다수파 또는 특정 안건에 관한 다수세력이 그에 대한 방어를 제대로 하지 않거나 이에 동조하는 상황에서는, 다수파나 다수세력이 의회의 권한을 수호하기 위한 권한쟁의심판 등 견제수단을 취하지 않을 것이므로 헌법이 명령하는 권력의 견제기능을 제대로 수행하지 않는 현상이 나타날 수 있다.

이와 같이 의회의 헌법적 권한이 제대로 수호되지 못하고 헌법의 권력분립 질서가 왜곡되는 때에는, 의회 내 소수파 의원들이 다수당 내지 다수파 의원들의 활동의 문제점을 적절하게 지적하고 통제할 수 있는 기회를 보장함으로써 궁극적으로 의회의 헌법적 권한을 수호하고, 의회와 정부 사이의 견제와 균형을 실

현할 수 있을 것이다.

그러므로 의회의 대정부 견제기능의 정상적 작동을 전제로 한 헌법상의 권력분립이 명목적 원리로 전락하는 예외적 상황에서, 헌법재판소가 헌법상 권한배분 질서를 유지하고 권력분립의 원리를 보장하기 위하여 소수파 의원들이 일정한 요건 하에 의회를 대신하여 의회의 권한침해를 다룰 수 있도록 하는 법적 지위를 인정하는 것은, 헌법재판소법에 내재된 입법적 흠결을 보완하는 것으로서 권한쟁의심판제도의 목적과 취지 및 우리 헌법의 정신에 따른 것이라고 할 것이다(헌재 2007. 7. 26. 2005헌라8 참조).

한편 의회의 의사가 다수결에 의하여 결정되었음에도 소수의 의사에 따라 권한쟁의심판을 청구할 수 있도록 하는 것이 다수결의 원리와 의회주의에 부합하는지 여부에 관하여 의문을 제기하는 견해가 있을 수 있다. 그러나 헌법재판은, 민주적으로 형성된 다수의 의사에 의하여 결정된 것이라고 하더라도 헌법에 위배될 수 있다는 것을 전제하는 것이며, 권한의 주체인 의회가 그 권한을 행사하지 아니하거나 포기하기로 결정한 때에 의회 내 소수파 의원들이 그에 대하여 헌법재판을 구할 수 있다는 것이 헌법재판제도를 수용하고 있는 우리 헌법상의 의회주의 원리에 반한다고 보기 어렵다. 왜냐하면 우리 헌법의 민주주의는 단순히 ‘다수의 지배’가 아니라 법치국가에 의하여 구속을 받는 민주주의, 즉 다수의 정치적 지배를 법치국가적으로 제한하는 ‘자유민주주의’이기 때문이다.

나아가 이 사건에서 논의되고 있는 ‘제3자 소송담당’은, 헌법이 요구하는 의회의 대정부 견제기능이 의회 내 다수파의 정략적 결정에 의하여 저해되고 그럼으로써 헌법이 명령하는 의회주의가 왜곡 내지 훼손되는 경우에, 그로부터 의회주의를 회복하기 위한 수단으로써 강구되는 것이므로 의회주의의 본질에 반한다고 볼 수 없고, 오히려 의회주의의 본질을 더욱 충실하게 하는 데 기여할 수 있다고 본다(헌재 2007. 7. 26. 2005헌라8).

(3) 물론 제3자 소송담당의 남용에 대한 지적은 경청하여야 할 부분이다. 국가기관 내부에서 민주적 토론과 대화로 의사를 결정하려는 노력을 기울이지 아니하고 사법적 해결만을 구하는 것은 정치의 사법화 및 사법의 정치화와 그에 수반하는 여러 문제를 불러올 수 있다. 또한 정제되지 않은 개인적 의견에 기초

한 무분별한 권한쟁의심판의 청구나 대중적 인지도를 높이기 위하여, 또는 단순한 정쟁 유발의 목적으로 하는 권한쟁의심판의 청구 등 의회 내 다수당이나 정부에 대한 견제와 무관한 청구를 모두 허용하는 것은 민주적 정치과정을 왜곡하고 헌법재판소에 불필요한 심판의 부담만을 가중시킬 우려가 있다.

그러나 남소의 위협성 문제는 개별적, 구체적 사안에서 권한쟁의심판의 이익 유무를 검토하거나 또는 권리남용의 법리를 적용하는 것을 통하여 일정 부분 해소될 수 있으며, 제3자 소송담당의 인정 범위와 요건 등을 제한함으로써 제도 남용을 방지하기 위한 한계를 구체화할 수 있을 것이다.

즉 개별 의원들이 숙고의 과정 없이 돌발적으로 권한쟁의심판을 청구하거나 의회 내 다수당과의 실질적인 토론이나 대화를 전혀 거치지 아니하고 권한쟁의심판을 청구하는 것을 제한하는 것이 가능하며, 우리 국회의 경우 적어도 교섭단체 내지 그에 준하는 실체를 갖춘 의원 집단에게만 한정하여 제3자 소송담당 방식으로 권한쟁의심판을 제기할 수 있는 지위를 인정하는 것도 가능하다.

국회법은, 국회에 20인 이상의 소속의원을 가진 정당은 하나의 교섭단체가 된다고 규정하고, 또한 다른 교섭단체에 속하지 아니하는 20인 이상의 의원으로 따로 교섭단체를 구성할 수 있도록 하고 있으며(제33조 제1항), 교섭단체는 대표적인 국회의 상설조직으로서 현실적으로 원내 정당들을 대표하는 지위와 기능을 하고 있다. 따라서 국회의 권한 침해 여부가 쟁점화되는 경우, 교섭단체 내에서 의원들 사이의 충분한 소통을 거친 의사결정이 이루어지고, 의회 내 다수당과의 관계에서 대화와 협의의 절차를 거칠 것을 기대할 수 있으며, 그러한 과정을 거쳐 권한쟁의심판에 이른 때에는 일반적으로 남소에 해당한다고 보기는 어려울 것이다.

다. 이 사건 심판청구의 적법 여부

위와 같은 관점에서 이 사건 심판청구의 적법 여부를 살펴보면, 청구인들은 새정치민주연합 소속의 국회의원 전원으로서 교섭단체를 이루고 있고, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약에 대한 국회의 견제를 실현하기 위한 차원에서 정부가 이 사건 의정서에 대한 비준·동의를 국회에 요구하지 않고 있는 부작위를 다투고 있다.

즉 이 사건 의정서 본문은 국회의 비준·동의를 거쳐 체결된 1994년 정부조달협정의 전문, 제1조 부터 제24조 , 부록을 모두 삭제하고 이 사건 의정서의 부속서에 제시된 규정으로 대체한다는 합의사항을 담고 있는데, 국회의 동의를 얻은 조약을 개정할 때 국회의 동의가 필요한지 여부에 관한 의문의 제기는 조약체결에 관한 국회의 비준·동의권 행사에 있어 중요한 문제이다.

또한 이 사건 의정서는 정부조달시장의 개방기관과 개방범위를 확대하여, 일정 금액 이상의 조달계약을 체결하고자 할 때 반드시 정부조달협정에 따른 국제입찰에 의하도록 하고 있는데, 이러한 이 사건 의정서의 시행을 위해서 국내 법률의 제·개정이 필요한 것이 아닌지, 즉 이 사건 의정서가 입법사항에 관한 것이 아닌지에 관한 의문의 제기가 이 사건 의정서의 내용에 비추어 부당한 것이라고 보기 어렵다. 예컨대, 이 사건 의정서의 부속서 3에 의하여 양허기관에 포함된 지방공사(서울메트로, 서울특별시 도시철도공사, 인천메트로, 부산교통공사, 대구도시철도공사, 대전광역시도시철도공사, 광주도시철도공사)들에 대해서 국제입찰의 실시에 관한 근거규정이 존재하는지 문제될 수 있다. 피청구인이 근거로 드는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’은 공기업·준정부기관의 입찰참가자격 제한기준 등에 관하여 필요한 사항을 기획재정부령으로 정하도록 위임하고 있으나(제39조 제3항), 지방공사(지방공기업법 제49조 제1항)와 같이 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관은 공공기관(공기업·준정부기관, 기타 공공기관)으로 지정할 수 없으므로(공공기관의 운영에 관한 법률 제4조 제2항 제2호), 위와 같은 위임규정이 지방공사의 국제입찰 실시에 관한 근거규정이 된다고 할 수 없기 때문이다.

이러한 사정을 종합하면, 청구인들은 국회법상 교섭단체를 이루고 있는 정당의 국회의원 전원에 해당한다는 점에서 제3자 소송담당의 방식으로 국회의 권한 침해를 다룰 수 있는 심판청구인 적격을 인정할 수 있고, 나아가 이 사건 의정서가 국회의 비준·동의를 요하는지 여부는 헌법적으로 해명이 필요한 중요한 사항에 해당하는데, 대통령이 속한 여당이 국회의 다수당인 상황에서 이 사건 의정서는 국회의 비준·동의를 거쳐야 한다는 청구인들이 속한 야당의 주장과 그에 대한 정부의 반박이 있는 다음에 이 사건 권한쟁의심판청구가 제기된 이상 청구인들의 심판청구가 권한의 남용에 해당한다고 보기도 어렵다.

따라서 이 사건 심판청구는 다른 적법요건 상의 문제가 있지 아니한 한 각하할 것이 아니고, 본안에 들어가 그 권한침해 여부를 판단하여야 할 것이다.

이에 더하여 독일에서 야당의 기관쟁의 당사자 적격을 인정한 판결이 이루어진 바 있음을 고려하면 제 1자 소송담당을 허용할 수 있다는 이론적 근거 또한 충분히 존재하는 것으로 판단됨. 1990년 연방의회 선거를 앞두고 연방정부가 그 동안의 정부의 업적을 대대적으로 홍보하자 야당이었던 기독교민주당은 그것이 집권당을 위한 선거운동이 되므로 선거에서의 기회균등에 위반된다고 주장하면서 기관쟁의를 제기하였는데 연방헌법재판소는 연방정부가 각종 매체를 통해 선거운동에 참여한 행위와 그를 위해 연방의 예산을 사용한 것은 선거에 있어서 기회균등의 원칙을 위반한 것이라고 판시한 바 있음. 헌법재판 실무제요 1990년판 쪽 참조

학계에서는 제 1자 소송담당을 부인하는 헌법재판소 결정에 반대하는 의견이 지배적임. 예컨대 김하열, 박경철, 성낙인, 정종섭, 정태호, 한수웅, 허영이, 위와 같이 헌법재판소의 다수의견에 반대하고 각 견해에 따라 국회의장, 원내교섭단체, 개별 국회의원의 청구인적격을 인정하고 기관의 구성부분이 소속기관 전체의 권한에 관하여 권한쟁의심판을 청구할 수 있다는 내용의 제 1자 소송담당도 허용하여야 한다고 주장함. 홍일선, 헌법재판에서의 제 1자 소송담당 문제, 권한쟁의심판절차를 중심으로, 유럽헌법연구 제 3호, 1990년 12월호, 111면 및 각주. 에 인용된 참고문헌 참조. 최소한 원내교섭단체에 대해서는 제 1자 소송담당이 허용되어야 한다는 점은 대부분의 학자들이 동의하는 바임.

게다가 사드 배치 결정은 외교, 안보, 경제 전 분야에 그 파급력이 미

치는 중차대한 사안으로 야당이 결의하여 소속 의원 전원 야당 자체가 교섭단체로서 청구인으로 모두 참여하는 등 최대한 많은 의원 또는 정당이 함께 하는 형태의 권한쟁의 심판을 제기할 필요가 있는 사안임

또한 최근 결정례 중 위에 언급한 헌라 결정에서는 청구인이 국회의원 강정외인 민주당 소속 국회의원 이었고 위 결정 다수의견을 다시금 원용한 헌법재판소 선고 헌라 결정의 청구인들은 이 사건 심판청구 당시 당홍표 안수윤 현이재박은 조철민주 및 연합신용문호홍표박춘윤석최식소속의 제대 국회의원들이었는바 이번에는 교섭단체 자체도 청구인으로 포함하여 야당과 소속 국회의원 전체가 청구인이 된다면 결과가 달라질 수 있을 것이라고 보임

나. 피청구인의 처분 또는 부작위의 존재

사드배치결정

행정영역에서의 처분은 행정소송법에서 정하고 있는 처분 개념보다 넓어 대통령령 제정행위 헌라 조례개정행위 헌라 는 물론 개별적 행정행위를 포함 사실행위나 내부적인 행위도 청구인의 권한에 부정적인 영향을 주어 법적으로 문제되는 경우에는 처분에 해당함 헌라 건설교통부장관의 고속철도역 명칭 결정행위 헌라 감사원의 지방자치단체를 상대로 한 감사행위 헌라 또한 처분에 해당함

이러한 태도에 따를 때 국회의 동의 절차를 거치지 않은 사드배치결

정처분도 권한쟁의심판의 대상이 된다고 할 것임

국회 동의를 거치지 아니한 부작위

부작위란 헌법상 또는 법률상의 작위의무가 있는데도 불구하고 이를 이행하지 아니하는 것을 의미함 헌라 헌라

국회의 주권의 제약에 관한 조약 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약의 체결 비준에 대한 국회 동의 헌법 제 조 제 항 외국군대의 대한민국 영역 안에서의 주류에 대한 동의 헌법 제 조 제 항 절차를 이행하지 아니한 부작위를 대상으로 할 수 있음 최근의 결정례 라 에서도 민주당 소속 국회의원이 청구인들은 피청구인이 이 사건 의정서의 체결 비준에 대한 국회의 동의를 요구하지 않고 있는 부작위가 국회의 조약 체결 비준 동의권 및 청구인들의 조약 체결 비준 동의안 심의 표결권을 침해하였다고 주장하면서 이 사건 권한쟁의심판을 청구 한 바 있음

다. 권한 침해 또는 침해의 현저한 위험

권한쟁의심판을 청구하려면 청구인과 피청구인 상호 간에 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 권한의 존부 또는 범위에 관하여 다툼이 있어야 하며 피청구인의 처분 또는 부작위가 헌법 또는 법률에 의하여 부여받은 청구인의 권한을 침해하였거나 침해할 현저한 위험이 있는 경우이어야 함 현재 헌라 결정 권한의 침해란 피청구인의 처분 또는 부작위로 인한 청구인의 권한침해가 과거에 발생하였거나 현재까지 지속되는 경우

를 의미함 헌법재판실무제요 면 참조 정부가 사드배치에 관한 국회 동의를 받지 않고 절차를 진행하고 있다는 점은 명백한바 권한을 침해하였다고 봄이 상당함

라. 청구기간

청구기간은 안 날부터 일 이내 있는 날부터 일 이내인데 안 날은 다른 국가기관 등의 처분에 의하여 자신의 권한이 침해되었다는 사실을 특정할 수 있을 정도로 현실적으로 인식하고 이에 대하여 심판청구를 할 수 있게 된 때를 말하고 있는 날은 다른 국가기관 등의 처분 등에 의해 권한침해가 발생한 날을 말함

종합적으로 사드배치처분이 당초 부지였던 성산포대가 주민들의 반대로 무산되었고 차로 선정된 롯데 성주 스카이힐 골프장도 롯데와의 협상이 타결되지 않으면 무산될 가능성이 있었으며 롯데에 대한 중국 정부의 압박이 계속되고 있었던 점을 종합하면 롯데와의 교환계약 체결로 인하여 사드배치결정의 부지가 특정됨 권한침해가 확인된 것은 오산공군기지에 사드 체계의 일부가 전개된 때이므로 을 안 날 및 있는 날로 보아야 할 것임

마. 심판의 이익

반복의 위험성이 있거나 헌법적 해명 긴요한 사항은 권한침해 상태가 종료하였다고 해도 심판청구의 이익을 인정함 헌라 등 국회의 동의가 필요한 사항인데도 불구하고 정부가 이를 거치지 않고 정책을 추진하는

경우 별도의 통제절차가 없으므로 얼마든지 반복될 위험성이 있고 헌법적 해명이 필요하다라는 점에서 심판의 이익이 있다고 보임

권한쟁의 심판의 실체적 요건

권한의 침해가 실제로 존재하고 위헌 내지 위법한지 여부가 본안 판단 사항임 앞서 에서 살펴본 바와 같이 사드 배치는 국회 동의를 거쳐 이루어져야 함에도 그렇게 되지 않은 사실이 명백한 바 인용 가능성이 충분하다고 봄

가처분의 경우

헌법재판소 제 조는 권한쟁의심판의 가처분을 명시적으로 허용하고 있음 피청구기관의 처분 등이나 그 집행 또는 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방할 필요가 있거나 기타 공공복리상의 중대한 사유가 있어야 하고 그 처분의 효력을 정지시켜야 할 긴급한 필요가 있어야 함 헌사 성남시와 경기도 간의 권한쟁의 사건에서 피청구인 경기도지사의 처분의 효력을 정지하는 가처분결정이 이루어진바 있음 헌사

사안의 경우 정부가 달 안에 정권 교체 전에 사드 배치를 완료하겠다는 강력한 의지를 표명하고 사드 체계 일부를 이미 오산기지에 들여온

2) 피신청인이 경기도고시 제 호로 행한 성남도시계획시설 서현근린공원 내 골프연습장 도시계획도로 에 대한 도시계획사업시행자지정 및 실시계획인가처분 중 동 공원구역외의 도시계획도로 등급 소로 류별 번호 폭원 기능 골프연습장 진입도로 연장 면적 기점 및 종점 성남시 분당구 이매동 의 일원 에 대한 도시계획사업시행자지정 및 실시계획인가처분과 그 선행절차로서 행한 도시계획입안의 효력은 헌법재판소 헌라 권한의심판청구사건에 대한 종국결정의 선 고시까지 이를 정지한다

점을 고려할 때 추후 절차의 속행으로 인하여 생길 회복하기 어려운 손해를 예방할 필요가 있음 사드 배치는 외교 안보 경제 모든 영역에서 중대한 영향을 미칠 수 있기에 국회 동의 절차를 거쳐 배치 여부를 결정해야 하나 일단 물리적으로 사드 체계가 실제 배치되면 철회하기 어렵기 때문임

국유재산특례제한법 개정 없는 사드 부지 공여는 위법

- 국방부는 2017. 4. 17. 오늘 4월 중에 사드 배치를 완료하는 것은 물리적으로 불가능하지만, 이번 주말께 사드 부지로 확정된 경북 성주군 초전면 성주골프장을 주한미군에 공여하는 데 합의할 것이라고 전해짐.¹⁾
- 그러나 국유재산특례제한법의 개정 없이, 사드 부지를 미군에게 공여하는 것은 국유재산특례제한법에 위반되는 것임.
- 국유재산특례제한법은 2010. 10. 1. 정부가 '무상사용 등 국유재산특례 제한'을 주 내용으로 하여 발의한 것으로 2011. 3. 국회 본회의를 통과하여 3. 30. 공포되었음. 법안의 제안이유는 '국유재산의 사용료 감면 등 국유재산특례는 국가재정에 영향을 미치는 중대한 예외규정으로서 필요최소한도로 허용되어야 함에도 불구하고 개별법상 국유재산특례가 과다하게 규정되는 등 방만하게 운용되고 있으며 수익기관 간의 형평성 문제도 내포하고 있는바, 앞으로는 이 법 또는 「국유재산법」에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하고, 국유재산특례의 요건, 신설 특례에 대한 심사 및 기존 특례에 대한 점검·평가 등에 관한 사항을 규정함으로써 국유재산의 효율적인 활용을 도모하고 국가 재정의 건전한 운영에 이바지하려는 것'
- 국유재산특례제한법 제4조 제1항은 "국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다", 제2항은 "이 법 별표는 이 법 이외의 다른 법률로 개정할 수 없다"고 규정하고 있음. 위 법 별표에 무상으로 부지를 공여하는 SOFA(ROK-US Status of Forces Agreement, 이하 'SOFA'라고만 함) 혹은 「대

1) 2017. 4. 17.자 연합뉴스 "사드 배치완료 대선 이후로...한미 '4월 물리적 불가'"
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/17/0200000000AKR20170417121700014.HTML?input=1179m>

한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국의 합중국 군대의 지위에 관한 협정의 시행에 따른 국가 및 지방자치단체의 재산의 관리와 처분에 관한 법률」은 포함되어 있지 않음.

- SOFA는 국내법과 같은 효력을 가지고(헌재 1999. 4. 29. 97헌가14), SOFA는 미군에게 제공되는 시설 구역은 미국에 부담을 과하지 않기로 하였음(제5조 제2항, 대한민국은, 합중국에 부담을 과하지 아니하고, 본 협정의 유효 기간 동안 제2조 및 제3조에 규정된 비행장과 항구에 있는 시설과 구역처럼 공동으로 사용하는 시설과 구역을 포함한 모든 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).
- 그렇다면 SOFA에 의해 국유재산을 무상으로 공여하는 것은 「국유재산법」에 따르지 않은 국유재산의 사용료 감면 혹은 장기 사용허가이므로 “국유재산특례”에 해당함이 분명함.
- 실제로 2013년 외교통일위원회 박주선 의원이 작성한 2013년 국정감사 정책보고서 2 「제9차 방위비분담특별협정, 5가지 마지노선」에 의하면 2011년, 주한미군에 공여된 107,962,720㎡에 면제된 토지 임대료만 5,693억원이라고 밝힌 바 있음.²⁾
- 결국 SOFA가 국내법과 동일한 효력을 가지는 것은 분명하고, 국유재산특례제한법의 문언 및 입법취지에 비추어볼 때 주한미군에게 사드 부지를 신규 무상 공

2) 【표】 2011년 주한미군에 공여된 부동산 임대료¹⁾

- 출처 : 국방부, 박주선 의원실 제출자료(2013.06.17.)

- 주한미군에 대한 간접지원 중 많은 비중을 차지하는 ‘공여된 부동산 임대료’는 국유재산법 제32조 및 동법 시행령 제29조에 따라 산출함.(임대료 = 토지가격 × 요율)

여하는 데에는 국유재산특례제한법이 적용된다고 볼 수밖에 없고, 국유재산특례 제한법의 개정 없이 사드 부지를 무상으로 공여하는 것은 위법함.

구 분		공여면적(m ²)	토지가격(억원)	임대요율(%)	임대료(억원)
2011년	계	107,962,720	121,131		5,693
	전용지역	86,874,769	106,601	5	5,330
	지역권지역	12,616,291	9,344	2.5	234
	임시지역	2,594,218	307	2.5	8
	공동사용	5,419,524	4,376	2.5	109
	잠정사용	457,918	503	2.5	13

사드체계 배치사업, '환경영향평가'에 대한 법적 검토 의견서

민주사회를 변호사모임

I. 개요

1. 국방부는 사드체계 배치사업 환경영향평가와 관련하여 "미측에 공여된 부지에 설치되는 사드체계 배치사업은 미측 사업으로 국내법상의 환경영향평가법 적용 대상이 아니"나 "한.미 합의를 통해서 우리 국민의 불안감 해소와 안전보장을 위하여 「환경영향평가법」의 절차를 준용하여 소규모 환경영향평가를 실시하고 있으며 평가 완료 후 군사보안 사항을 제외하고 그 결과를 공개할 것입니다"라고 함. 2017. 6. 1.에는 사업면적이 10만 제곱미터 이하이므로 '소규모환경영향평가' 대상에 해당된다고도 함.

2. 사드배치사업은 전략환경영향평가와 환경영향영향평가 대상사업

1) ○ 사드체계 배치사업은 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」(이하 '국방시설사업법'이라고 함) 제4조¹⁾에 따른 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상인 사업으로

1) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조(국방·군사시설사업계획의 승인)

① 사업시행자는 다음 각 호의 국방·군사시설사업을 시행하려는 경우에는 국방·군사시설사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 작성하여 국방부장관의 승인을 받아야 한다. 사업계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하거나 폐지하려는 경우에도 또한 같다.

1. 토지등의 소유자가 50인 이상인 사업

2. 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상인 사업

3. 그 밖에 국방부장관이나 사업시행자가 국민의 재산권 보호, 국방 및 군사 목적의 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

서, 전략환경영향평가 실시 대상 사업임. 사드체계 배치사업은 ① 토지의 취득방식과 무관하게 국방시설사업법이 적용되며, ② “사업시행 면적이 33만 제곱미터 이상인 사업”에 해당함.

○ 국방부는 국방시설사업법이 '토지 등을 수용'하는 경우에만 적용되고, 사드부지는 '교환계약'을 통해 확보했기 때문에 법이 적용 안 된다고 주장함. 그러나 국방시설사업법에 외국군대의 시설도 국방군사시설이라고 규정하고 있고, 법에 '토지 등의 수용'의 경우에만 적용한다는 말도 없음. 오히려 국방시설사업법상의 승인 절차를 설명하는 「국방군사시설 사업에 관한 법률에 따른 승인 등에 관한 훈령」은 사업계획 승인 업무 절차에서 명확히 '토지 등의 수용 또는 사용'을 포함하는 경우와 그렇지 않은 경우의 승인 업무절차를 구분하고 있음. 환경부 역시 질의회신에서 “국방시설사업법 제4조의 사업계획의 경우 토지수용여부와 관계없이 전략환경영향평가 대상”이라고 하였음.

○ 사업시행면적과 관련하여서 국방부는 공여된 면적이 '328,779 제곱미터'이기 때문에 전략환경영향평가 대상이 아니라고 주장하고 있음. 그러나 국방부는 2017. 2. 28. 주한미군의 사드배치를 위한 목적으로만 148만 제곱미터를 확보하였고, 취득한 부지 전체에 철조망을 치고 군사기지로 조성하였으며, 이를 기초로 「군사기지 및 군사시설 보호법」(이하 '군사기지법'이라고 함)을 적용하여 경찰에 시설보호 요청을 하였음. 주한미군에게 공여하기로 한 토지의 면적이 곧 사업시행 면적은 아님. 법원 역시 '도창리 백골종합훈련장 피탄지조성사업계획'과 관련하여 공사면적과 무관하게 전체 사업계획 면적을 대상사업 면적이라고 보고 전체에 대해서 사전 환경영향평가를 실시하지 않은 것이 위법하다고 판시하였음(대법원 2006. 6. 30. 선고 2005두14363 판결).

○ 즉 사드 배치와 관련한 사업시행 면적은 33만 이상 제곱미터라고 볼 수밖에 없

고, 따라서 전략환경영향평가를 사드체계 배치 여부를 결정할 때 하였어야 했음.

2) 환경영향평가법상의 환경영향평가에는 전략환경영향평가, 환경영향평가, 소규모 환경영향평가가 있음. 설령 국방부의 주장대로 설령 사업시행면적이 33만 제곱미터 미만이라고 하더라도 소규모환경영향평가가 아닌 환경영향평가를 실시하여야 함. 환경영향평가법 및 시행령에 의하면 군사기지법상의 군사기지 안에서 시행되는 사업면적 20만 제곱미터 이상인 사업이거나 혹은 20만 제곱미터의 군사시설 설치사업은 환경영향평가를 하여야 함. 사드배치가 군사기지에서 이루어지는 사업이 분명하고, 군사시설에 해당함은 국방부가 이미 인적하고 있으며, 그 면적은 앞에서 언급한 것처럼 적어도 20만 제곱미터 이상임은 분명하므로 환경영향평가 실시 대상 사업임. 국방부가 말하는 사업면적 10만 제곱미터 이하는, 사드 배치 사업에서 실제 공사가 이루어지는 시설 목록들을 하나 하나 썬한 면적으로 추정되는데, 이렇게 개별 공사 면적의 합계 면적은 환경영향평가의 기준이 될 수 없다는 게 과거 사례(도창리 백골부대 사례)에서 환경부와 법원의 판단으로 명백하게 확인됨. 환경부와 법원은 환경영향평가의 기준을 사업을 위해 취득한 부지의 면적이라고 보았음.

3. 소규모 환경영향평가로 사드 배치 사업에 대한 환경영향평가를 갈음할 수 없음. 소규모 환경영향평가는 “환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것”을 말하고(환경영향평가법 제2조 제3호), 사드체계 배치사업은 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 시행되는 개발사업이 아니어서 그 요건에 해당하지 않음(환경영향평가법 시행령 [별표4] 참조). 소규모환경영향평가는 환경영향평가서에 포함될 항목이 적고, 환경영향평가서 초안에 대한 주민 의견 수렴 절차가 존재하지 않으므로 사드 배치 사업에 대한 환경영향평가의 목적을 달성할 수 없음.

4. 사드체계 배치와 관련하여 반드시 실시했어야 하는 적법절차에 대한 철저한 조사가 필요. 그 과정에서 배제된 주민들과 국회, 국민들의 충분한 토론이 필요함. 이것은 헌법과 국민주권의 차원에서 반드시 필요하고, 그 결과에 따라 사드 문제를 해결하여야 함.

II. 사드체계 배치의 환경영향평가 실시와 관련한 법률적 검토

1. 전략환경영향평가 실시 대상사업 여부 검토

가. 관련법령 등

○ "전략환경영향평가"란 환경에 영향을 미치는 상위계획을 수립할 때에 환경보전 계획과의 부합 여부 확인 및 대안의 설정·분석 등을 통하여 환경적 측면에서 해당 계획의 적정성 및 입지의 타당성 등을 검토하여 국토의 지속가능한 발전을 도모하는 것을 말함(환경영향평가법 제2조 제1호).

○ 환경영향평가법 제9조 제1항 제16호에 의하면 '국방·군사시설의 설치에 관한 계획'은 '전략환경영향평가'를 실시하여야 하며, 동조 제3항, 동법 시행령 제7조 제2항 [별표2]에서는 전략환경영향평가 대상계획 및 협의 요청시기에 대하여 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조2)에 따른 국방·군사시설사업계획의 경우 국방

2) 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제4조(국방·군사시설사업계획의 승인)

① 사업시행자는 다음 각 호의 국방·군사시설사업을 시행하려는 경우에는 국방·군사시설사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 작성하여 국방부장관의 승인을 받아야 한다. 사업계획을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우는 제외한다)하거나 폐지하려는 경우에도 또한 같다.

1. 토지등의 소유자가 50인 이상인 사업
2. 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상인 사업
3. 그 밖에 국방부장관이나 사업시행자가 국민의 재산권 보호, 국방 및 군사 목적의 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업

부장관이 국방·군사시설사업계획을 승인하기 전이라고 규정하고 있음.

- 2015년에 환경부가 발간한 전략환경영향평가 업무매뉴얼을 보더라도, 국방시설 사업법에 따라 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설 등을 국방·군사시설로 보고, 사업시행 면적이 33만 제곱미터 이상인 사업의 경우 국방부 장관의 승인을 받도록 하고 있으며, 국방부 장관의 사업계획 승인 전에 **전략환경영향평가**를 실시하도록 하고 있음.

나. 사드체계 배치사업에 국방시설사업법 적용 여부에 관한 검토

1) 국방부 주장

- 사드체계 배치는 한국 정부가 시설을 설치하는 사업이 아니라, 한측이 군용지를 미측에 SOFA에 따라 공여한 후 미측 예산으로 시설을 설치하는 것이기 때문에 국방시설사업법을 적용하지 않음
- 토지 취득방식이 국유재산법상 '교환'의 경우에는 토지가 '수용'되는 것이 아니므로, 국방시설사업법 적용이 되지 않음

=> 토지 취득 방식과 국방시설사업법 적용 여부는 무관하고, 공여된 구역이라고 하더라도 국방시설사업이면 법적용 되는 것은 당연하고 지금까지 그렇게 해왔음.

- 2) 사드체계 배치사업을 위한 공여토지의 토지취득 방식 여부는 쟁점이 되지 않음

○ 국방시설사업법은 국방·군사시설사업을 시행함에 있어서 원활한 사업수행을 도모하며 국토의 합리적 이용과 국민의 재산권 보장에 이바지함을 목적으로 하는 법으로(국방시설사업법 제1조), “토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인받은 사업시행자는 제4조제4항에 따른 사업계획 고시구역에서 국방·군사시설사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.”는 규율을 포함하고 있음(국방시설사업법 제5조 제1항).

○ 그러나 이는 국방부의 주장과는 달리, 수용 또는 사용에 관하여 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 준용할 수 있다는 의미에 그치고, ① 국방시설사업법의 목적(법 제1조)이나 정의(법 제2조)에 국방시설사업법이 “토지등을 수용이나 사용”하는 경우에만 적용된다고 규정되지 않은 점, ② 국방시설사업법 제2조 제1호 가목의 국방·군사시설사업은 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경에 관한 사업을 이라고 규정하고 있는 바, 국방·군사시설의 설치·이전 및 변경은 반드시 ‘토지등이 수용이나 사용’을 전제로 하지 않는 점, ③ 국방시설사업법의 제4조 제2항은 “토지등을 수용하거나 사용하려는 경우”, 국방시설사업법 제4조 제3항은 “토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인하는 경우에는”, 국방시설사업법 제5조 제1항은 “토지등의 수용이나 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인 받은 사업시행자는”이라고 각 규정하여 ‘토지등의 수용이나 사용에 관한 사업계획’과 이외의 사업계획을 서로 다르게 취급하고 있는 점 등에 비추어 토지 등의 수용 또는 사용을 요하지 않는 사업이라고 하더라도 국방군사시설 사업을 하는 경우 국방시설사업법의 제 규정이 적용될 수밖에 없음.

○ 국방시설사업법상의 사업계획 승인 업무절차를 구체화하기 위해 국방부가 만든 「국방·군사시설 사업에 관한 법률에 따른 승인 등에 관한 훈령」에는 국방부 스스로가 수용 또는 사용인 경우와 그렇지 않은 경우를 명확히 구분하고 있음. 아래와 같이 그 승인절차를 설명하면서 “아래의 ③, ④, ⑤는 법 제4조 제3항에

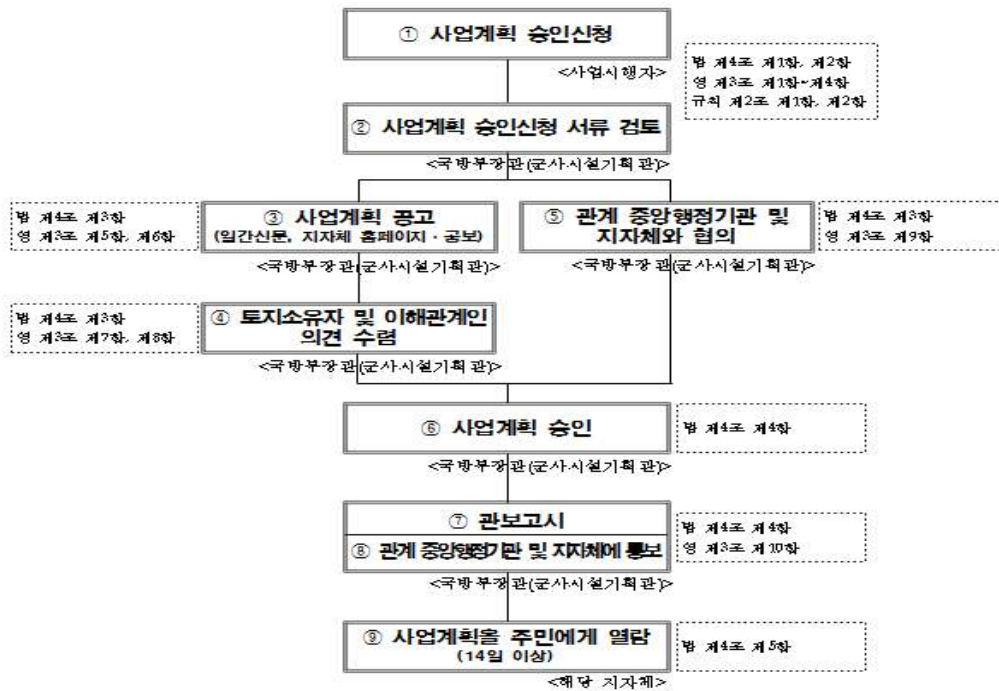
따로 토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획의 경우에만 적용한다”고 명확히 기재³⁾

- 환경부가 2014. 9. 발행한 ‘환경영향 등 질의회신 사례집’에 의하더라도, 국방부가 “토지수용(강제수용)이 불필요한 국방·군사시설 사업계획을 소규모환경영향 평가로 협의할 수 있는지”라고 질의하자, 환경부는 “「환경영향평가법 시행령」 별표 2에 따라 「국방·군사시설사업에 관한 법률」 제4조의 국방·군사시설 사업계획은 토지수용여부와 관계없이 전략환경영향평가대상이므로 전략환경영향 평가를 받아야 함”이라고 명확히 회신 하였음

[별표 1]

사업계획 승인 업무절차(제3조 관련)

※ 아래의 ③, ④, ⑤는 법 제4조제3항에 따라 토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획의 경우에만 적용한다.



법 : 국방군사시설 사업에 관한 법률
 영 : 국방군사시설 사업에 관한 법률 시행령
 규칙 : 국방군사시설 사업에 관한 법률 시행규칙

- 결국 수용이나 협의취득, 교환 등 부지 확보 방법의 문제는 사업의 구체적인 방식 중 하나에 불과하고, 국방시설사업법은 특정한 부지 확보 방법을 취한 사업에만 적용되는 것이 아닌 바, 토지 등의 수용 또는 사용이 아닌 국유재산법상의 교환 절차를 거쳤기에 국방시설사업법이 적용되지 않는다는 국방부의 주장은 아무런 근거가 없음.

3) 사드체계 배치사업은 “국방·군사시설”사업에 해당하므로 국방시설사업법의 적용을 받음

- 사드배치체계는 군사작전, 전투준비, 교육·훈련, 병영생활 등에 필요한 시설(국방시설사업법 제2조 제1호 가목) 내지 대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설(바목)에 해당하는 것으로 “국방·군사시설”에 해당한다는바, 국방시설사업법의 적용을 받으며, “국방·군사시설”의 사업시행자는 ① 토지등의 소유자가 50인 이상인 사업, ② 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상인 사업, ③ 그 밖에 국방부장관이나 사업시행자가 국민의 재산권 보호, 국방 및 군사 목적의 달성을 위하여 필요하다고 인정하는 사업을 시행하려는 경우에는 국방·군사시설사업계획(이하 “사업계획”이라 한다)을 작성하여 국방부장관의 승인을 받아야 함(동법 제4조 제1항).
- 법상 규정된 “국방·군사시설”사업에 해당하고, 특히 환경영향평가와 관련하여서는 법을 적용하여 미군기지내에서도 환경영향평가한 판례와 사례가 있음(첨부한 환경영향평가서 초안 참조).⁴⁾

다. 사드체계 배치사업은 “사업시행 면적이 33만 제곱미터 이상인 사업”

4)

- 국방부가 ‘사드 배치’를 목적으로 확보한 부지 자체가 148만m²
- 국방부 “성주에 배치할 사드는 일본에 있는 것과는 성질이 다르고, 광의 것과 유사하다”라고 발표했고, 빈센트 브룩스 주한미군사령관, “한국에 오는 사드포대는 광 포대보다 큰 규모가 될 것”이라고 발표)
- 외교부, 서울행정법원 2017아11011 사건(공여처분 효력정지)에서 “경북 성주군 지역 부동산 328,779제곱미터를 미합중국에 공여한다”고 승인하였고, 공여된 부지의 구체적인 위치는 주소(지번 등)가 아닌 경계좌표로 표시되어 있다고 하였음.

2.2 환경영향평가 실시근거

“2010구합19256 판결서, 2011.9.28, 서울행정법원”에 의거 「환경영향평가법」을 준용하여 환경영향평가를 시행하였다.

「환경영향평가법 제4조 및 시행령 제3조제2항」 관련 “시행령 발표1”에 의한 대상사업 중 아래와 같은 사항에 해당된다.

- 국방·군사시설 사업에 관한 법률 제2조제2항에 따른 국방·군사시설사업 중 사업면적이 33만 제곱미터 이상(총 면적 981,354㎡)
- 군사기지 및 군사시설 보호법 제2호제1호에 따른 군사기지(해군기지 제외) 안에서 시행되는 길이 500미터 이상인 활주로의 건설(활주로 L=2,743m, 과주로 L=305m)

구 분	환경영향평가대상사업의 범위	평가서 제출시기 또는 협의요청시기
16. 국방·군사시설의 설치사업	가. 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 국방·군사시설사업 중 사업면적이 33만 제곱미터 이상인 것.	「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제6조에 따른 국방·군사시설사업 실시계획의 승인 전
	나. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2호제1호에 따른 군사기지(해군기지는 제외한다) 안에서 시행되는 다음의 어느 하나에 해당하는 사업 2) 길이 500미터 이상인 활주로의 건설	「국방·군사시설 사업에 관한 법률」 제6조에 따른 국방·군사시설사업 실시계획의 승인 전

- 5) 2015.경 미 육군이 실시한 광 환경성평가서(Environmental Assessment), “2013년 4월 전개된 사드 포대는 광 섬 북서쪽에 위치한 앤더슨 공군기지 내 ‘북서 필드’(Northwest Field, NWF)의 활주로 동쪽 끝 지역 약 237.4에이커(96.1헥타르, 약97만 제곱미터) 규모의 부지를 점유했다(During the initial deployment of the expeditionary THAAD system in April 2013, a 237.4-acre (96.1-hectare) emplacement area was occupied by Task Force Talon (Figure 2-2))”고 기재

○ 이를 들어 33만 제곱미터 미만이라고 국방부가 주장하고 있으나, “주한미군에 공여하기로 한 토지의 면적”은 곧 주한미군이 사용하도록 허락한 시설 및 구역의 면적을 의미하는 것에 불과하고 공여면적이 사업시행면적이라고 할 수는 없음. 특히 국방부는 사드 체계 배치 사업의 논의 초기부터 당해 사업은 “한반도 방위”를 위하여 “한미 동맹” 차원에서 결단한 것이라고 강조하여 온 바⁶⁾ “사업 시행면적”은 공여 면적보다 넓을 수밖에 없음(공여면적이나 경계 등에 대해서는 확인할 수 없음).

○ 또한 국방부는 최근 실제 사업시행 면적은 10만 제곱미터 미만이라고 주장하기도 하는데(이는 다음 항에서 설명할 「군사기지 및 군사시설 보호법」상의 20만 제곱미터를 회피하기 위한 것으로 보임), 이미 우리 법원은 ‘도창리 백골종합훈련장 피탄지조성사업계획’과 관련하여, 사격장 내 삼림벌목 규모(실제 피탄지로 공사가 필요한 구역)는 56,142㎡(실제 개발면적, 피탄지 3개)에 불과하였으나, 환경영향평가가 필요한 사업대상부지는 사업계획에 기재된 903,384㎡이므로 사전에 환경영향평가를 하지 않은 것은 무효라고 판시한 바 있음(대법원 2006. 6. 30. 선고 2005두14363 판결 참조)⁷⁾

○ 즉 사드체계 배치사업의 사업시행면적은 최초에 부지로 확보하고 군사기지로 사

6) 국방부 2016. 7. 8.자 보도자료



< 3-5> 피탄지 대상사업 지역 선정의 문제점



<그림 3-6> 화기의 성능을 미고려한 훈련장 사업범위 선정

7)

용하고 있는 148만 제곱미터로 보는 것이 타당하고, 전체를 대상으로 한 '사전' 전략환경영향평가를 실시하였어야 함.

2. (일반)환경영향평가 실시 대상사업 여부 검토

- 설령, 국방부 주장과 같이 사업시행면적이 33만 제곱미터가 넘지 않더라도, 사드 체계 배치사업은 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조상의 군사시설 설치사업 이거나 군사기지 안에서 시행되는 면적 20만 제곱미터 이상의 군사시설 설치사업에 해당하므로, 환경영향평가를 실시하여야 함.

- "**환경영향평가**"란 환경에 영향을 미치는 실시계획·시행계획 등의 허가·인가·승인·면허 또는 결정 등(이하 "승인등"이라 한다)을 할 때에 해당 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 해로운 환경영향을 피하거나 제거 또는 감소시킬 수 있는 방안을 마련하는 것을 말하고(환경영향평가법 제2조 제2호), 동법 제22조 제1항 제16호에서는 국방·군사 시설의 설치사업의 경우 환경영향평가 대상임을 규정하고 있음. 동법 시행령 [별표3]에 따르면 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조제2호에 따른 군사시설의 설치사업으로서 **사업면적이 20만 제곱미터 이상인 사업에 해당**하는 경우 환경영향평가를 실시하여야 한다고 규정하고 있음.

- 군사기지법 제2조 제1호는 “‘군사기지’란 군사시설이 위치한 군부대의 주둔지·해군기지·항공작전기지·방공(防空)기지·군용전기통신기지, 그 밖에 군사작전을 수행하기 위한 근거지를 말한다.”고 규정하고 있고, 같은 조 제2호는 “‘군사시설’이란 전투진지, 군사목적용을 위한 장애물, 폭발물 관련 시설, 사격장, 훈련장, 군용전기통신설비, 그 밖에 군사목적에 직접 공용(供用)되는 시설을 말한다”고 규정하고 있음. 국방부는 롯데와 교환계약을 체결한 2017. 2. 28.부터 「군사기지 및 군사시설 보호법」을 근거로 구 성주 롯데 골프장 전체에 대해 성주경찰서와 경상북도지방

경찰청에 시설보호 요청을 하였음. 집회금지통고 효력정지 사건(대구지방법원 2017아10102)에서 피신청인 성주경찰서는 “현재 이 사건 골프장은 국방부 소유로서, 국방부와 50사단 기동대대, 제2작전사령부 소속 간부 및 병사 약 200여명이 주둔하고 있고, 초소, 위병소, 통신망 등의 시설도 갖추었으며 미군에 대한 부지공여를 대비하여 내부 측량 및 준비 작업 등의 군 작전을 진행하고 있다. 따라서 이 사건 골프장은 군사기지법이 정한 군사시설에 해당”한다고 주장.

- 따라서 구 성주 롯데 골프장이 군사기지법상의 군사기지이며 군사시설이 설치되어 있다는 것은 분명하므로, 적어도 환경영향평가는 실시하여야 함.
- 환경영향평가 실시 시기 역시 실제로 공사를 시작하기 전이어야 함. 국방부도 “환경영향평가는 시설공사를 하기 전에 설계자료를 근거로 해서 시설공사로 인해서 주변 환경에 어떤 영향을 주는지, 운용으로 인해서 어떤 영향을 주는지를 평가하는 것”이라고 하였음(2017. 6. 2. 국방부 일일정례브리핑)

3. 사드체계 배치사업을 소규모환경영향평가로 갈음할 수는 없음

- 소규모환경영향평가는 “환경보전이 필요한 지역이나 난개발(亂開發)이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 개발사업을 시행할 때에 입지의 타당성과 환경에 미치는 영향을 미리 조사·예측·평가하여 환경보전방안을 마련하는 것”을 말하는 것으로(환경영향평가법 제2조 제3호), 사드체계 배치사업은 환경보전이 필요한 지역이나 난개발이 우려되어 계획적 개발이 필요한 지역에서 시행되는 개발사업이 아니므로 소규모환경영향평가로는 그 목적을 달성할 수 없음(환경영향평가법 시행령 [별표4] 참조).
- 특히 사드배치 사업과 관련하여서 국방부는 “지역주민 안전을 보장하면서 건강과 환경에 영향이 없는 최적의 배치구조로서 경상북도 성주 지역”을 선정하였다

고 하였기 때문에, 안전과 건강과 환경에 미치는 영향에 대해서 사전, 사후에 주민들의 의견을 반드시 들어야 함.

III. 결론

사드체계 배치와 관련하여 반드시 실시했어야 하는 적법절차에 대한 철저한 조사가 필요. 그 과정에서 배제된 주민들과 국회, 국민들의 충분한 토론이 필요함. 이것은 헌법과 국민주권의 차원에서 반드시 필요하고, 그 결과에 따라 사드 문제를 해결하여야 함.

(별지 제1호 서식)

국 민 감 사 청 구 서

수신 : 감사원장

청구일자 : 2017.7.12.

1. 청구인	대표자명	박정은 (인)	청구인 수	428명
	생년월일	-	전화번호	-
			직업	활동가
	주소	-		
2. 감사대상기관	국방부, 외교부, 환경부, 기획재정부, 국토교통부, 청와대 국가안보실, 국무총리실			
3. 감사청구제목	박근혜 정부의 사드 배치 협의, 결정, 집행 과정 전반에 대한 국민감사청구			
4. 감사청구사항	1) 사드 배치 협의·결정 과정에 대한 감사 2) 부지 취득 과정에 대한 감사 3) 부지 공여 과정에 대한 감사 4) 사드 장비 기습 반입 경위에 대한 감사 5) 환경영향평가 회피에 대한 감사 6) 국회에 관련 자료와 계획을 전혀 보고하지 않은 경위에 대한 감사			
5. 감사청구이유	: 별첨			
6. 청구인 연명부	: 별첨			

별첨 1.

감사청구이유

1. 감사청구 대상

국방부, 외교부, 환경부, 기획재정부, 국토교통부, 청와대 국가안보실, 국무총리실

2. 감사청구 제목

박근혜 정부의 사드 배치 협의, 결정, 집행 과정 전반에 대한 감사 청구

3. 감사청구 이유

3-1. 사드 배치 협의·결정 과정에 대한 감사

1) 경과

- 2016.2.7. 주한미군 사드(THAAD) 배치 공식 협의 발표¹⁾, 류제승 국방부 국방정책실장과의 토머스 밴달 미8군 사령관 공동 브리핑 진행
- 2016.3.4. 주한미군의 사드 배치를 협의하기 위한 한미 공동실무단 구성 관련 약정 체결²⁾
- 2016.7.8. 주한미군의 사드 배치 결정 발표³⁾
- 2016.7.13. 국방부는 한미 공동실무단이 사드(THAAD) 체계의 군사적 효용성을 극대화하고 지역주민의 안전을 보장하면서 건강과 환경에 영향이 없는 최적의 배치 부지로 경상북도 성주지역을 건의하였고, 이에 대해 양국 국방부 장관이 승인하였다고 발표⁴⁾. 사드 배치 최적지로 발표된 곳은 성주군 성주읍에 소재한 한국군 방공기지인 성산포대

1) 주한미군 사드(THAAD) 배치 관련 한미 공동 발표문, 국방부. 2016.2.7.

http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9110

2) 주한미군의 THAAD 배치 관련 한미 공동실무단 구성 관련약정 체결, 국방부. 2016.3.4.

http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9187

3) 韓美, 주한미군에 THAAD 배치하기로 결정, 국방부. 2016.7.8.

http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9465

4) 한미(韓美), 주한미군 사드 배치 부지 발표, 국방부. 2016.7.13.

http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?command=view&newsId=I_669&siteId=mnd&page=1&id=mnd_020400000000&newsSeq=I_9471

- 2016.8.4. 박근혜 대통령, 청와대에서 진행된 TK 의원들과의 간담회에서 “성주 군민의 불안감을 덜어드리기 위해 성주군에서 추천하는 새로운 지역이 있다면 면밀히 조사 검토하고, 그 조사 결과를 정확하고 상세하게 국민께 알려드리겠다” 발언
- 2016.8.22. 성주 군수, 제3후보지 검토 요청
- 2016.9.30. 국방부는 사드 체계 배치 부지로 ‘최적지’ 라던 성주 성산포대를 배제하고, 경북 성주군 초전면 롯데스카이힐 성주골프장이 있는 달마산을 새로운 부지로 확정, 발표
- 2017.3.2. 외교부, 사드 부지 공여 관련 SOFA 절차를 개시하였다고 밝힘.⁵⁾
- 2017.4.20. 외교부 “사드 부지 공여 관련 SOFA 절차가 3월 2일 개시된 이래 시설구역 및 환경분과위의 세부 협의가 최근 완료됨에 따라 국방부와 주한미군은 합의 건의문 형태로 4월 19일 부지 공여승인을 SOFA 합동위에 요청하였으며 이를 한미 합동위원장이 4월20일 승인함으로써 SOFA 부지 공여 절차가 완료되었다” 고 언론에 공지
- 2017.4.26. 대통령 선거운동이 한창이던 때 갑자기 사드 발사대 2기와 레이더 등 핵심 장비 성주 골프장 부지로 반입
- 2017.4.27.(미국시간) 트럼프 대통령 인터뷰, “사드 체계 10억 달러 규모, 한국이 부담해야 한다고 통보했다.”
- 2017.5.9. 제19대 대한민국 대통령으로 문재인 더불어민주당 후보 당선
- 2017.5.30. 문재인 대통령, 성주에 이미 설치된 사드 발사대 2기 외에 4기의 발사대가 비공개로 한국에 추가 반입돼 보관되어 있다는 사실을 보고받고 이에 대해 철저히 조사할 것을 민정수석과 안보실장에게 지시. 발사대 4기 반입 사실을 비공개한 이유가 사드 부지에 대한 전략 환경영향평가를 회피하기 위한 것 아닌가 하는 의혹에 대해서도 조사를 지시
- 2017.6.5. 청와대 사드 추가 반입 보고 누락 진상조사 및 후속조치 발표 브리핑, 국방부가 지난해 11월 25일 작성한 보고서에서 전체 공여 부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세웠으며, 1단계 부지를 33만㎡ 미만으로 지정함으로써 소규모 환경영향평가만 받도록 계획한 것이라고 발표
- 2017.6.22. 문재인 대통령 로이터와 인터뷰에서 “제가 대통령이 된 후에 보고받은 바에 의하면 원래 한국과 미국 사이에 사드 배치 합의를 할 때 금년 하반기까지 사드 발사대 1기를 배치하고 나머지 5기는 내년에 배치하기로 스케줄이 합의됐다고 한다” 며 “그러나 어떤 연유에서인지 알 수 없지만 탄핵 국면에 들어서고 난 이후 이런(사드 배치) 절차들이 서둘러졌다” 고 말함⁶⁾

5) 외교부 대변인 정례 브리핑(3.2) 2017.3.2.

6) 문 대통령 “애초 합의엔 사드 1기만 올안 배치”, 한겨레, 2017.6.22.
<http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/799938.html>

Moon, who pledged to review the controversial decision to deploy THAAD during his election campaign and delayed full deployment of the system this month to review how the system will affect the area's environment, said it was important to ensure domestic law and regulations are properly enforced.

"But for some reason that I do not know, this entire THAAD process was accelerated."

In the first disclosure of the details of the schedule of the THAAD deployment agreed by the two countries last year, Moon said the original agreement was to deploy one launcher by the end of 2017 and the remaining five launchers next year.

In a surprise pre-dawn operation, the U.S. military moved two launchers into the deployment site in late April just days before the election. In addition, four more launchers had been brought into the country, which Moon called "very shocking."

2) 졸속적인 사드 배치 합의결정 과정과 일방적인 발표

- 2016년 2월 7일 국방부 류제승 국방정책실장과 토마스 밴달 미8군 사령관은 공동 브리핑을 통해 주한미군의 사드 배치에 대해 공식 협의를 시작하기로 했다고 발표했다. 당시 언론보도에 따르면 류제승 정책실장으로 추정되는 국방부 당국자는 “이미 협의는 시작된 셈”이라며 “언제, 어디에, 얼마나 배치할 지는 협의를 시작해 봐야 할 것”⁸⁾ 이라고 밝혔다.
- 이는 한미 간 협의를 통해 배치 시기, 배치 장소, 배치 규모를 정하게 될 것이라는 의미이다. 최종적인 한미 간 배치 합의 결정에는 이러한 내용이 담겨 있어야 한다.
- 한미 군당국은 주한미군의 사드 배치를 협의하기 위한 한미 공동실무단을 구성하기로 하고 2016년 3월 4일 구성 관련 약정을 체결하였다. 이 약정은 류제승 국방부 정책실장과 주한미군사령부 참모장인 토머스 밴달 미 8군사령관이 각각 한미 양측 대표로 서명했다. 한국 측 국방부 정책기획관 장경수 육군소장과 미국 측 주한미군사 기획참모부장 헤드룬드 해병소장이 공동단장을 맡고, 필수 적정인원으로 편성될 것이며, 한미 공동실무단에서 적정 부지 선정, 안전 및 환경, 비용 문제, 협의 일정 등에 관해 협의를 진행할 것이고, 주한미군의 THAAD 배치는 한미 공동실무단이 마련한 건의안을 양국 정부가 승인하는 과정을 거쳐 추진될 것이라고 국방부는 밝혔다.
- 한국에 사드 포대를 영구적으로 주둔하는 방안을 고려 중⁹⁾이라고 밝혔던 프랭크 로즈 미국 국무부 군축·검증·이행 담당 차관보가 2016년 7월 초 한국을 방문 중이라는 보도와 함께 경북 칠곡이 유력 사드 배치 후보지라는 언론 보도가 나오자, 문상균 국방

7) Exclusive: South Korea president calls on China's Xi to do more on North Korea nuclear program, REUTERS, 2017.6.22.

<http://www.reuters.com/article/us-southkorea-politics-moon-exclusive-idUSKBN19D0VR>

8) [사드 일문일답] “한·미, 주한미군 사드배치 협상 이미 시작”, 중앙일보, 2016.02.07

<http://news.joins.com/article/19542818>

9) 로즈 미 국무차관보 "사드 포대 한반도 영구주둔 고려", 연합뉴스, 2015.5.20.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2015/05/20/0200000000AKR20150520011900071.HTML>

부 대변인은 7월 5일 정례브리핑 모두 발언¹⁰⁾을 통해 “배치 시기와 배치 지역은 아직 결정된 바 없고, 정부에서 공식적으로 설명할 때까지는 보도를 자제해 주실 것을 다시 한 번 당부드립니다. 다시 한 번, 마지막 부분 다시 한 번 말씀드리겠습니다. 발표 시기와 배치 지역은 아직 결정된 바 없고, 정부에서 공식적으로 설명할 때까지는 보도를 자제해 줄 것을 다시 한 번 당부 드립니다” 고 강조했다. 그는 방한 중인 프랭크 로즈 미국 국무부 군축·검증·이행 담당 차관보가 류제승 국방정책실장과 만날 예정이라는 것을 확인해주었으나 “우주 정책과 관련해서 협의를 하기 위해서 방한을 한 것으로 알고 있고, 오늘 북한 상황이라든가 군비 통제에 관련된 전반적인 문제에 대해서 협의를 진행할 예정이고, 이 자리에서 사드 문제와 관련 논의는 없는 것으로 알고 있다” 고 하였다.

- 7월 5일 국회 대정부질문이 진행되었는데, 황교안 국무총리는 우리나라가 사드 도입을 확정했는지 묻는 질문에 대해 지금 한미 간에 실무협의를 하고 있다고 답했고, 한민구 국방부장관은 배치 시기와 지역에 대해 “한미 공동실무단이 현재 활동 중에 있고 협의 중에 있다” 며, “아직 그 결과에 대해서 보고받은 바가 없다” 고 답변했다¹¹⁾.
- 그런데 3일 후인 7월 8일 국방부는 사드 배치를 결정하였다고 발표했다. 7월 5일까지만 해도 ‘협의 진행 중’ 이라고 하다가 갑작스런 배치 결정 발표에 국회뿐만 아니라 후보지로 거론된 지역 주민들은 일제히 사드 배치 반대 입장을 표명하기 시작했다.
- 납득할 수 없는 일방적인 국방부의 발표는 이뿐만이 아니다. 7월 8일 발표 당시 류제승 국방부 정책실장은 “운용결과 보고서가 조속한 시일 내 완성되는 대로 배치부지 선정 결과에 대한 후속발표를 늦어도 수주 내에 드릴 수 있도록 한미가 노력 중” 이라고 밝혔다¹²⁾. 배치 부지 발표가 수주 걸릴 것으로 예상되었지만, 5일 후인 7월 13일 경북 성주군 성산포대에 배치할 것이라고 발표한 것이다. 이는 전날인 7월 12일 성주가 예상 후보지라고 언론에 보도되면서 떠밀리다시피 발표가 이뤄진 것으로 볼 수 있다. 이 과정에서 과연 국가의 생존이 걸린 사안, 한미동맹의 결정이라고 하는 중대한 사안이 얼마나 졸속과 부실로 결정되었는지 추후에 드러나게 되었다. 졸속적인 사드 배치 협의결정 과정과 일방적인 발표에 대한 철저한 감사가 필요하다.

3) 사드 배치 협의의 주체와 내용, 방식

- 주한미군의 사드 배치에 대해 한미 간 합의된 문서는 2016년 3월 4일 체결된 한미공동실무단 구성에 관한 약정서가 유일하다는 게 국방부와 외교부의 설명이다.
- 그런데 2017년 6월 문재인 대통령 로이터 인터뷰에 따르면, 한미 당국 간에 사드포대

10) 국방부 일일정례브리핑. 2016.7.5.

11) 제343회국회(임시회) 국회본회의회의록 제7호, 2016.7.5.

12) <사드배치 결정> 한미 국방당국자 일문일답(종합), 연합뉴스, 2016.7.8.

<http://www.yonhapnews.co.kr/politics/2016/07/08/0505000000AKR20160708099700014.HTML>

의 배치 시기와 규모가 합의된 것으로 확인된다. 한미 간 합의된 사항은 2017년 말까지 사드 발사대 1기를 배치하고 5기를 2018년에 배치하기로 합의했다는 것이다.

- 이런 합의가 존재할 가능성은 2016년 2월 7일 사드 배치 공식 협의를 개시한다고 발표할 당시 류제승 정책실장으로 추정되는 국방부 당국자가 “언제, 어디에, 얼마나 배치할 지는 협의를 시작해 봐야 할 것” 이라고 말한 것으로도 확인할 수 있다.
- 협의 창구가 한미 공동실무단인지 아니면 그 워선인지 여부는 조사를 거쳐 확인해야 한다. 국방부가 발표한 한미 공동실무단의 협의사항은 “적정 부지 선정, 안전 및 환경, 비용 문제, 협의 일정” 등에 관한 것이었으며, 사드 배치 시기와 배치 규모에 대한 사항은 적시하지 않았다. 한미 공동실무단 한국 측 단장은 장경수 국방부 정책기획관이나, 사드 배치 협의 개시 발표 및 공동실무단 구성 약정 서명, 사드 배치 결정 발표 등은 모두 류제승 국방부 국방정책실장이 담당하였다. 7월 5일 프랭크 로즈 미국 국무부 군축·검증·이행 담당 차관보가 류제승 정책실장을 만나 어떤 협의를 했는지도 조사가 필요하다.
- 박근혜 정부는 7월 8일 사드 배치 결정을 발표하면서 국회와 국민에게 거짓말을 했다. 7월 5일 황교안 총리와 한민구 국방부장관은 실무 협의 중이라며 보고받은 바 없다고 국회에 답변하였으나, 그 전날인 7월 4일 관계부처 회의를 했다는 사실이 나중에 확인되었다. 한민구 국방부 장관은 2016년 7월 11일 국회 국방위 전체회의에 출석하여 사드 배치 문제에 대해 7월 4일 관계부처 논의를 진행했고, 7월 7일 국가안전보장회의(NSC)를 열어 사드의 주한미군 배치를 정부 차원에서 최종 결정했다고 답변했다. 그 후 한민구 장관은 7월 12일에야 이미 6월말 사드 배치 가용 부지를 확인하였으며 이를 김관진 안보실장에게 보고했다는 사실을 밝혔다.¹³⁾

국방부장관 한민구 : 사드 배치의 결정에 이르는 과정에서 가장 저희들이 핵심적으로 관심 갖고 있었던 것은 부지입니다. 아무리 요청이 있어도 전개할 부지가 없으면 올 수 없는 것입니다. 그래서 부지는 아직도 저희들이 결정 과정에 있어서 발표를 못 드리고 있습니다. 그래서 6월 말에, 6월 30일쯤 돼서는 부지가 가용하다는 공동실무단의 판단이 있었고 제가 보고를 받고 확인을 한 바가 있어서 그걸 근거로 '부지는 가용하다' 이거를 제가 NSC에 보고를 하고, 그렇다면 지금 이 사드 전개하고 관련해서 국민적 관심이 높고 그렇게 하니까 우선 전개 여부는 우선 결정하자라고 하는 내부의 의견 통일이 있어서 그에 따라서 저희들이 NSC를 중심으로 하는 실무 절차를 밟아서 국방부의 건의에 의해서 결정이 되었던 것입니다.

- 7월 13일 국회 운영위원회에 출석한 김관진 안보실장은 6월 말에 한민구 국방부장관으로부터 가용부지에 대한 보고를 받았고 그 시점에 결정이 이루어진 것인데 마지막 순간까지 여러 가지 검토가 진행되어 왔기 때문에 발표를 늦추다가 발표했다고 답했다⁴⁾. 청와대 국가안보실과 국방부가 주축이 되어 사드배치를 결정하고 후보지까지 정

13) 제343회국회(임시회.폐회중) 예산결산특별위원회회의록 (임시회의록) 제3호, 2016.7.12.

해놓고도 국회와 국민에게는 한미 간 협의가 진행 중이라며 거짓을 보고한 것이다.

○국가안보실장 김관진 - 이 문제는 안보실장이 답변드리는 것이 좋을 것 같습니다. 사드 배치의 필요성에 대해서는 이미 우리는 한미 간에 공감하고 있었고, 다만 가용한 부지가 어느 정도 충족이 되느냐 이것이 결정적인 요인인데 국방부장관은 가용한 부지가 있다는 사실을 알고 와서 보고를 했습니다. 그 시점은 대개 6월 말 정도 시점이 됩니다.

○백혜련 위원 - 6월 말이요?

○국가안보실장 김관진 - 예.

○백혜련 위원 - 확정된 시점은 언제입니까? 그러니까 6월 말에 이미.....

○국가안보실장 김관진 - 아니, 확정이라는 시점은 그러니까 내부적으로 확정을 하고.....

○백혜련 위원 - 그러니까 배치하기로는 이미 그때쯤에는 결정이 난 것이지요?

(중략)

○국가안보실장 김관진 - 그렇지요.

○홍의락 위원 - 그런데 경북 성주로 거의 확정된 것 같은데 지역 결정은 언제 하셨습니까?

○국가안보실장 김관진 - 국방부장관의 보고에 의하면 6월 말경에 가용한 부지가 있다라고 보고를 해왔습니다.

○홍의락 위원 - 6월 말경에 결정하셨다고 그러는데 그런데 요격 사정거리 200km인데 지금 국민들이 생각하기에.....

○국가안보실장 김관진 - 결정이라기보다는 말이지요, 마지막 순간까지 여러 가지 검토가 진행되어 왔기 때문에 발표를 늦추다가 이제 겨우 끝나서 오늘 발표한 겁니다.

- 문제는 결정 주체와 발표 시점이다. 7월 5일 프랭크 로즈 차관보가 한국을 방문하여 류제승 정책실장을 만난 후 7월 7일 열린 국가안전보장회의(NSC)에서 최종적으로 결정하였다고 하는데, 이 중차대한 회의에 대통령도 없었을 뿐만 아니라 국방부 장관과 외교부 장관 등 주무장관들도 참석하지 않았다. 7월 4일 열린 관계부처 논의에서 모든 것이 다 검토되었다고 하더라도, 김관진 안보실장이나 한민구 국방부 장관은 7월 7일 NSC 회의에서 결정했다고 주장하고 있으니 그 회의에는 최소한 주무장관들이 참석해야 마땅하다. 그러나 외교부장관과 국방부장관 모두 7월 7일 NSC 회의에 불참했다¹⁵⁾.

○김진표 의원 - 지난 7월 7일 NSC 상임위원회에서 사드 배치를 결정할 때 국방장관이 그 자리에 없었다는 사실이 밝혀졌습니다. 정부조직법상 군정과 군령, 군사에 관한 사무를 관장하는 최고책임자로서 사드 배치와 같이 안보에 관한 중요한 결정이 이루어질 때는 당연히 직접 참석하셔서 의견을 개진해야 되는 것 아닙니까? 왜 참석하지 않으셨지요?

○국방부장관 한민구 - 그날 국방위가 있었기 때문에 저는 국방위에 참석하고 차관이 NSC에 참석했습니다.

○김진표 의원 - 그건 결국 청와대 국가안보실에서 미리 다 결정해 놓고 국방부하고 외교부는 요식행위, 둘러리만 설 것이기 때문에 차관을 대신 보냈다 이렇게밖에 이해 안 되네요. 국가의 생존과 국민의

14) 국회운영위원회회의록 제4호. 제343회국회. 2016.7.13.

15) 제346회국회(정기회) 국회본회의회의록 제6호. 2016.9.21.

안위와 관련된 아주 중요한 회의에 주무장관이 빠졌다, 그것도 모자라서 회의 참석도 하지 않고 외교장관을 봤다는 국방장관, 오전에 열렸는데 오후에 회의에 참석했다고 대답하는 외교장관, 정식 멤버는 다 참석했다고 말하는 국가안보실장, 국민들은 결코 납득하지 못할 것입니다.

- 또한 7월 7일 NSC회의에 사드 배치로 인한 경제와 산업에 미칠 영향을 검토하기 위한 경제 파트 책임자인 유일호 기재부장관도 참석하지 않았고, 정책 조정업무를 담당하는 대통령비서실 안중범 정책조정수석비서관도 참석하지 않았다. 안중범 수석은 별도로 관련 논의를 했다고 하면서도 논의된 사항을 공개할 수 없다고 했다⁶⁾. 국민들의 생활에 중대한 영향을 미칠 사안을 결정하는 자리에 책임 있는 정부 관료들이 참여하지 않은 것도 문제이며, 관련 논의가 어떻게 이루어졌는지 밝히지 않겠다는 박근혜 정부의 독선적인 태도는 국회와 국민을 철저히 무시한 것이었다. 도대체 누가 사드 배치 결정을 하였는지 철저한 감사가 필요한 이유다.

○장정숙 위원 - 그러면 NSC 상임위원회에서 결정된 사드 배치와 관련해서 사전에 보고를 드렸을 것이고, 그렇지요? 사후에도 대통령께 보고를 드리셨지요?
 ○국가안보실장 김관진 - 그렇습니다.
 ○장정숙 위원 - 대통령께서는 어떤 반응을 보이셨나요?
 ○국가안보실장 김관진 - '사드 배치 발표를 내일 이렇게 이렇게 합니다'에 대해서는 당연히 대통령이 승인을 하셨고요. 그러나 회의의 구체적인 내용에 대해서는 여기서 밝힐 수 없음을 양해해 주시 바랍니다.
 ○장정숙 위원 - 모든 것이 안보니까, 보안에 저기 되니까. 안중범 정책조정수석에게 묻겠습니다. 7월 7일 NSC 회의에 참석하셨습니까, 안 하셨습니까?
 ○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - 저는 참석 대상자가 아닙니다.
 ○장정숙 위원 - 예? 참석하셨어요, 안 하셨어요?
 ○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - 안 했습니다.
 ○장정숙 위원 - 안 했어요? 안 하셨다고 그랬습니다, 분명히. 또 그러면 강석훈 경제수석은..... 거기 잠깐만 서 계 주세요, 서 주세요. 강석훈 경제수석, 참석했습니까, 안 했습니까? 거기에서 그냥 답변해 주세요 시간.....
 ○대통령비서실경제수석비서관 강석훈 - 안 했습니다.
 ○장정숙 위원 - 안 했습니까? 국가안전보장회의법 제6조에 따르면 '의장은 필요하다고 인정하는 경우에는 관계 부처의 장 또 합동참모회의 의장 또는 그 밖의 관계자를 회의에 출석시켜서 발언할 수 있다'라고 되어 있어요. 그렇지요, 실장님? 또 국가안전보장회의 운영 등에 관한 규정 제10조제2항에 따르면 "상임위원회 의 위원장은 필요하다고 인정되는 경우에는 관계 부처의 장 및 그 밖의 관계자를 회의에 출석하게 하여 그 의견을 들을 수 있다."라고 되어 있습니다. 온 국민이 지금 사드 배치로 인해서 중국발 경제 위협은 없는지 우려하고 있어요, 실장님. 따라서 안중범 정책조정수석, 강석훈 경제수석..... 그러면 유일호 기재부장관 참석하셨습니까, 안 하셨습니까? 당연히 안 하셨겠네요?
 ○국가안보실장 김관진 - 그러한 이유로 안보에.....
 ○장정숙 위원 - 아니, 짧게요. 참석하셨습니까, 안 하셨습니까?

○국가안보실장 김관진 - 안보에 경제가 영향을 미칠 사안이 있는 경우에는, 제가 그래서 국무조정실장을 참석시킨 겁니다.

○장정숙 위원 - 잠깐만 계세요. 그러면 유일호 기재부장관도 안 오셨겠네요?

○국가안보실장 김관진 - 안 왔지요.

○장정숙 위원 - NSC에 참석해서 사드 배치로 인한 경제 문제점을 당연히 이야기했어야 된다고 본 위원은 생각합니다. 그런데 안중범 수석을 비롯한 경제 파트 책임자가 NSC에 참석해서 사드 배치로 인한 경제적 문제에 대해서 전혀 논의를 안 하신 겁니다. 안 했으면..... 그러면 안중범 수석은 정책 조정이 주 업무이시지요? 그렇지요?

○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - 예.

○장정숙 위원 - 그런데 사드 배치와 관련해서 안보 측, 그러니까 국방,외교 쪽과 경제 쪽.....

○장정숙 위원 - 국방,외교 측과 경제 측, 경제,미래전략 수석 및 장관들과 함께 사드 배치와 관련된 경제 대책은 전혀 논의한 바가 없으시네요?

○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - NSC 회의 이외에 여러 채널을 통해서 논의할 수가 있습니다.

○장정숙 위원 - 그러면 언제 어떻게 회의가 진행됐고 회의 결과는 무엇이었는데 제출해 주십시오. 자료 제출해 주세요. 언제 어떤 회의를 가지고 의논을 했는지 자료 제출해 주시라고요, 회의 결과하고

○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - 청와대 내에서 일어나는 각종 회의에 대해서는 밝힐 수 없음을 말씀드리겠습니다.

○장정숙 위원 - 모든 것을 그렇게 저기 하시니까 국민들이 우려하는 겁니다. 사드 배치와 같이 종합적인 정책 결정에 안중범 수석의 역할이 없다면 정책조정수석의 존재가 필요한 겁니까, 안 한 겁니까?

○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - 제가 없다고 말씀 안 드렸습니다. 논의는 했죠.....

○장정숙 위원 - 됐습니다.

○대통령비서실정책조정수석비서관 안중범 - 그 회의 과정에 대해서는 공개할 수 없다고 말씀드리겠습니다.

- 사드 배치를 결정했다고 발표한 7월 8일 당시에 한미 공동실무단이 작성해야 할 보고서는 완성되지 않았다.¹⁷⁾ 한미 당국은 공동실무단의 보고서를 양국 국방부 장관이 승인하는 절차를 거쳐 사드를 배치하기로 하였다는 발표했는데 이와 달랐다. 그렇다면 국방부 장관이 승인한 문서도 없는 상태에서 7월 4일 관계부처 논의나 7월 7일 NSC 회의는 무엇을 근거로 논의하고 결정하였는지 당시 논의와 결정에 참여했던 관계자를 모두 조사해야 한다.

○ 국방부 국방정책실장 류제승 : 한미 정부가 주한미군 사드 배치를 결정함에 따라 협의 경과, 배치 결정 발표, 향후 추진에 관해 보고드리겠습니다. (중략) 앞으로 한미 공동실무단의 운영보고서를 서명하게 되면 배치부지의 선정결과를 발표할 것이며 해당 지역 자치단체 및 주민들에게 정확하게 설명드릴 예정입니다.

16) 국회운영위원회회의록 제4호. 제343회국회. 2016년7월13일(수)

17) 제343회국회(임시회,폐회중) 국방위원회회의록 제5호 2016년7월11일, 사드(THAAD) 관련 현안보고

4) 국무회의 심의, 국회 동의를 전혀 거치지 않은 경우

- 사드 배치 사안은 국무회의 안건으로 상정되지도 않았다. 헌법 89조에 따르면 ‘예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항’ 이나 ‘군사에 관한 중요사항’ 은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 사드 배치 결정에 이르는 동안 국무회의가 이 사안을 심의한 바 없고, 사드 배치 결정 후 롯데 골프장의 부지를 확보하기 위해 국유재산인 남양주 군부대를 처분하는 교환계약을 체결하는 과정에서도 국무회의 심의를 거치지 않았다. 사드 배치 과정이 헌법에 따르지 않는 졸속 처리였음을 알 수 있다. 누가 왜 이런 과정을 거치지 않도록 조치하였는지, 왜 아무도 국무회의에서 심의해야 한다고 건의하지 않았는지 조사가 필요하다.
- 사드 배치 사안은 국회의 동의를 필요하다는 정세균 국회의장 및 다수 국회의원들의 주장에도 불구하고 박근혜 정부는 이를 묵살했다. 주한미군의 사드 시스템은 단순한 무기체계가 아니다. 단순한 무기가 아니라는 점은 국방부가 별도의 약정을 체결하고 미군 측과 협의를 진행한 것으로도 입증된다. 한미상호방위조약과 주한미군지위협정에 의한 배치라는 국방부의 주장이 규범적으로 맞다면, 국방부가 굳이 별도의 약정을 체결하여 한미공동실무단을 구성하고 몇 개월간 논의를 거쳐 ‘적정 부지 선정, 안전 및 환경, 비용’ 까지 협의할 일이 아니다.
- 그렇게 협의한 이유는 사드 시스템이 이미 알려진 대로 미국의 미사일방어시스템에 편입되는 문제, 중국 지역까지 탐지할 수 있는 능력의 X밴드-레이더 성능으로 한미상호방위조약이 허용하는 범위를 벗어나는 문제 때문이다. 이는 규범적인 문제뿐만 아니라 주변국과의 정치 외교적인 문제로까지 확대되었다. 중국과 러시아는 미국의 한반도 사드 배치에 대해 반대 입장을 여러차례 밝혀왔다. 이에 대해 국회는 수차례 면밀히 검토해야 한다고 지적했지만 박근혜 정부는 이를 무시했고, 정부의 일방적인 결정과 발표로 주변국과 갈등을 초래하였으며 이는 경제적 손실로 이어지고 있다.
- 국무회의 심의, 국회 동의 절차도 거치지 않은 채 사드 배치를 진행하기로 누가 결정했는지에 대한 감사가 필요하다.

5) 비용 부담 관련 약정서의 존재, 내용, 이면 합의의 존재 여부

- 2017년 4월 26일 기습적으로 사드 장비가 성주 골프장에 반입된 후인 4월 27일(미국시간) 미국 트럼프 대통령은 언론과의 인터뷰에서 사드 체계 비용인 10억 달러를 한국이 부담해야 하며 이를 한국에 통보했다고 밝혔다. 비용이 들지 않는다는 박근혜 정부의 설명과 정반대의 발표였다.
- 이에 대해 국방부는 비용 부담 원칙을 합의한 약정서가 있다며, 주한미군지위협정(SOFA)에 따라 우리 정부는 부지와 기반시설 등을 제공하고 사드 전개 및 운영 유지비용은 미측이 부담한다는 기본입장에는 변함이 없다고 밝혔다.¹⁸⁾ 이런 국방부의 해명에

도 불구하고 트럼프 미국 대통령은 다시 언론과의 인터뷰를 통해 왜 미국이 사드 배치 비용을 내야 하느냐며 한국이 부담해야 한다는 것을 재확인하였다.

- 2017년 4월 30일 김관진 안보실장은 미국 맥마스터 국가안보보좌관과 통화하여 기존 합의를 유지하기로 확인했다고 발표했다. 그러나 기존 합의가 무엇인지 밝히지는 않았다.
- 5월 1일 맥마스터 미국 국가안보보좌관은 재협상을 하기 전까지 기존합의가 유효하다는 취지였으며 트럼프 대통령의 뜻을 거역할 수 없다는 언론 인터뷰를 하였다.
- 5월 2일 한국일보는 김관진 안보실장이 작년 말에 트럼프 인수위원회로부터 사드 비용을 통보받았다고 보도하였다¹⁸⁾. 작년 12월 9일 박근혜 전 대통령에 대한 탄핵소추안이 국회에서 가결되면서 조기 대선 가능성이 생기자 우리 정부가 사드 배치에 조바심을 내기 시작했다는 것이다. “청와대의 지시로 지난해 12월 사드 배치를 비밀사업으로 분류하던 주한미군에 부지를 공여하기도 전에 환경영향평가 업체를 서둘러 선정하며 속도를 냈다”는 정부 소식통의 인용과 더불어, 이 무렵 도널드 트럼프 대통령 측이 인수위 가동 단계에서부터 “사드 전개에 필요한 비용 분담을 논의하자”며 청와대에 통보했다는 주장이다.
- 국방부는 2016년 3월 4일 체결한 한미공동실무단 구성 관련 약정 체결 시 비용 부담 원칙을 합의했다는 입장이다. 그러나 이런 해명은 모순에 빠진다. 2016년 3월 4일 국방부는 “한미 공동실무단에서 적정 부지 선정, 안전 및 환경, 비용 문제, 협의 일정 등에 관해 협의를 진행할 것”이라고 밝혔다. 비용 문제는 공동실무단이 협의할 대상이지 실무단을 구성하는 약정에 합의된 사항이 아니라는 의미이다. 3월 4일 약정서에 비용부담에 대해 어느 수준으로 명시되어 있는지, 원칙에 합의했는데 추후 협의할 수 있다는 내용을 포함하고 있는지, 비용에 대한 합의는 언제 누가 했는지 조사가 필요하다.
- 트럼프 대통령의 사드 체계 비용 한국 부담 요구나 맥마스터 국가안보보좌관의 재협상 언급이 어떤 근거에서 나온 것인지 파악하려면 비용 부담에 대한 약정서의 내용을 확인해야 한다. 비용부담 원칙에 합의하면서 예외적인 조항을 두었는지, 비용 부담에 대한 양국 간 이견이 발생할 경우 분쟁의 조정은 어디에서 하기로 했는지, 이견을 다룰 기구를 약정서에 명시했는지, 약정을 개정하려고 할 때 어떤 조건에서 할 수 있도록 내용을 작성했는지 조사가 필요하다.
- 국방부의 주장대로 한국은 부지와 기반시설은 제공하고 미국이 장비 유지운영비용을 부담하기로 했다고 하더라도, 비용 부담을 상호 합의하는 것은 국가의 의무인 재정부담에 관한 사항이라 조약으로 체결되어야 한다.

18) 사드 비용, 美부담 원칙은 한미 합의사항...약정서 있다, 연합뉴스, 2017.4.28.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/04/28/0200000000AKR20170428128800014.HTML>

19) [단독]김관진, 사드 서두른 탓에... 비용 부담 빌미 준 듯, 한국일보, 2017.5.2.

<http://www.hankookilbo.com/v/6ba29879b09645f38370215b86f2b74e>

- 1990년 국방부는 용산기지 이전에 대해 미군측과 협의하고 이를 국방부의 기관간 약정으로 체결해 비밀문서를 분류한 바 있는데, 이로 인해 2002년~2004년 용산기지이전협정 협상 과정에 우리 측의 협상력을 불리하게 한 과거 사례가 있다. 국방부가 비용부담을 명시한 약정서가 존재한다고 밝혔기 때문에, 상호 합의하여 비용 부담을 약정하는 것에 대해 국방부 또는 박근혜 정부 차원에서 조약으로 체결해야 할 필요성에 대한 검토했는지, 검토 결과 조약으로 체결하지 않고 약정서 형태로 체결하는 결정을 누가 했는지에 대한 감사가 필요하다.

3-2. 부지 취득 과정에 대한 감사

1) 경과

- 2016년 9월 30일 한·미 양국은 공동실무단이 까치산, 염속봉산, 달마산 등 3개 부지를 평가한 결과 “성주 스카이힐 골프장이 위치한 달마산이 부지 가용성 평가 기준을 가장 충족한 것으로 나타나, 한·미 국방부는 이곳을 최종적인 주한미군 사드 체계 배치 부지로 결정하였습니다” 라고 발표했다.²⁰⁾ 성주 성산포대가 사드 배치의 최적지라고 했던 국방부의 기존 입장을 뒤집고, 롯데 성주 골프장을 최종 사드 배치 부지로 결정한 것이다.
- 성주 골프장은 롯데상사의 소유였고, 운영은 롯데상사의 최대 주주인 호텔롯데의 리조트 사업부가 맡고 있었다. 언론에 따르면 성주 골프장은 롯데그룹 소유 골프장 4곳(제주, 부여, 김해, 성주) 중 유일하게 수익을 내는 곳이었다.
- 롯데상사는 9월 29일 국방부로부터 성주 골프장 부지 취득을 위한 협의 요청을 받았고, 10월 7일 국방부와 <성주CC 부지 취득·처분에 관한 업무 협약>을 체결했다. 이후 국방부와 롯데는 부지 취득을 위한 협의를 시작했다.
- 롯데상사는 부지 취득 방식과 보상 방안에 대한 협의 과정에서 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」(이하 ‘토지보상법’)에 따른 현금 보상을 희망했다. 그러나 국방부는 “사드의 적기 배치를 위해서는 귀사의 희망과는 달리 ‘국유재산법에 근거한 교환 방식’ 이 불가피한 상황” 이라고 답하고²¹⁾ 교환 방식을 강행했다.
- 결국 부지 취득은 「국유재산법」에 따라 교환하는 것으로 결정되었다. 11월 16일 국방부는 “「국유재산법」에 따라 롯데스카이힐 성주CC와 유희 예정 군용지인 남양주 부지를 교환하기 위하여 양쪽 교환 대상 부지에 대해 감정평가를 실시하기로 합의” 했다고 밝혔다.²²⁾
- 2017년 2월 28일 국방부와 롯데는 남양주시 퇴계원면 국유재산 약 6만 7천㎡와 성주 롯데 골프장 부지 약 148만㎡를 교환하고, 차액 약 6천 5백만 원과 토양오염정화 등 완료 시까지 국유재산 점유 이전 지연에 대한 대기(임대료 상당)는 현금으로 지급하는 교환 계약을 체결했다.²³⁾

2) 「토지보상법」이 아닌 「국유재산법」에 따른 교환 방식으로 부지를 취득한 경위

- 사드 배치 사업은 「국방·군사시설 사업에 관한 법률」에 따른 ‘국방·군사시설 사업’에 해당한다.²⁴⁾ 국방군사시설 사업에 필요한 토지 등을 수용하거나 사용하기 위해

20) 국방부 보도자료 <주한미군 THAAD 체계 배치 제3부지 평가결과 발표>, 2016.9.30.

21) 국방부 공문 <THAAD 배치 부지 취득방식 협조 요청>, 국방부 국유재산과, 2016.10.25.

22) 국방부 보도자료 <주한미군 사드 체계 배치 부지 취득 협의 결과>, 2016.11.16.

23) 참여연대 정보공개청구 결과 : 국방부와 롯데가 체결한 사드 배치 부지 교환 계약서, 2017.03.14.

서는 「국방·군사시설사업법」 제5조 제2항²⁵⁾과 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 제63조 제1항²⁶⁾에 따라 토지를 수용하고, 현금으로 보상하는 것이 원칙이다.

- 실제로 지금까지 「국유재산법」을 적용하여 토지 교환의 형태로 민간이 소유한 토지를 받아서 외국 군대의 시설을 위해 새롭게 제공한 전례가 없다. 2016년 11월 18일 국회 국방위원회 전체회의에서 더불어민주당 이철희 의원 역시 “지금까지 많은 민원인들이 「국방·군사시설사업법」에 따라서 교환해달라고 요청한 것에 대해서는 전례가 없다고 목살해왔는데 이번은 그 전례와 무관하게 (중략) 교환하는 게 맞다고 주장하고 있다”고 지적했다.²⁷⁾

○이철희 위원 그런데 이 성주골프장이 그러면 국방·군사시설인 것 아닙니까? 국방·군사시설이 되는 거지요, 그렇지요?

○국방부장관 한민구 뭐 큰 틀에서 보면 국방·군사시설의 하나라고 보시면.....

○이철희 위원 자, 그런데 국방·군사시설은 국방·군사시설 사업에 관한 법률에 따라야 되고요. 국방·군사시설 사업을 할 때는 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 따라야 됩니다. 그렇지요? 이렇게 되면요 어떻게 되냐 하면 성주골프장을 현금으로 주고 수용해야 됩니다. 그런데 국방부는 이 법에 안 따르고 국유재산법에 따라서 교환을 하겠다는 거예요.

지금까지 많은 민원인들이 국방·군사시설 사업법에 따라서 교환해 달라고 요청한 것에 대해서는 전례가 없다고 목살해 왔었는데 이번은 그 전례와 무관하게 국방·군사시설이 아니기 때문에 국유재산법에 따라서 교환하는 게 맞다 이렇게 주장한단 말이에요. 앞뒤가 안 맞아요. 왜 이렇게 하느냐? 답은 뻔한 거지요. 국회비준 받기 싫으니까 꼼수 쓰는 겁니다. 법대로 좀 하세요, 법대로.

지금 국방·군사시설이라고 그러셨잖아요? 국방·군사시설은 국방·군사시설 사업에 관한 법률을 따라야 되고 이 법에 따르면 공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률을 또 따라야 돼요. 그러면 성주골프장은 수용하는 데 현금수용 하는 게 원칙입니다.

현금으로 수용해서 우리가 돈 들여서 기반시설을 만들어서 미군한테 제공하는 게 되잖아요, 이렇게 되면 국회비준을 받아야 되기 때문에 꼼수 써서 국유재산법에 따라서 교환하는 거라고 지금 우기고 있다 이 말이에요. 이해하십니까?

24) <이철희 의원 입법조사회답 : 사드 배치 부지에 대한 보상을 「국유재산법」상 교환의 방식으로 할 수 있는지 여부>, 국회입법조사처, 2016.12.05.

25) ② 제1항에 따른 수용 또는 사용에 관하여는 이 법에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」을 적용한다

26) ① 손실보상은 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 현금으로 지급하여야 한다. 다만, 토지소유자가 원하는 경우로서 사업시행자가 해당 공익사업의 합리적인 토지이용계획과 사업계획 등을 고려하여 토지로 보상이 가능한 경우에는 토지소유자가 받을 보상금 중 본문에 따른 현금 또는 제7항 및 제8항에 따른 채권으로 보상받는 금액을 제외한 부분에 대하여 다음 각 호에서 정하는 기준과 절차에 따라 그 공익사업의 시행으로 조성한 토지로 보상할 수 있다.

27) 20대 국회 국방위원회 회의록, 국회사무처, 2016.11.18.

○국방부장관 한민구 그것 다 이해하고요. 또 저희들이 위원님께 설명 드린 적도 있습니다마는 외국 군부대 건설사업에 국방.군사시설법이 적용되는 경우가 있고 국유재산법이 적용되는 경우가 있는데.....

○이철희 위원 자, 적용되는 게 차이 나지 않습니다.

시간이 없어서..... 지금 국방부는요 판례를 얘기하는데..... 판례 얘기해요. 그 판례에 보면 이미 주한미군에 공여된 구역에서 진행되는 사업의 경우에는 아니라고 얘기합니다. 이것은 이미 제공된 게 아니잖아요, 그렇지요? 수용해서 거기다 기반시설 해서, 기반 조성해서 넘겨야 되는 거잖아요. 그러니까 이것은 군사시설을 우리가 만들어야 되는 것이기 때문에 현금 주고 사서.....

아니, 그리고 상식적으로 이만한 크기의 땅과 이만한 땅을 나누는데 그것을 무리하게 그렇게 할 것 뭐 있습니까, 돈 주고 사면 되지. 그렇잖아요, 간명하게. 그런데 왜 간명하게 돈 주고 안 사냐? 국회비준 피하기 위해서 그런다 이 말이지요. 설명해 보세요.

○국방부장관 한민구 그것 제가 다시 한번 말씀드립니다마는 평택미군기지 이전 사업처럼 우리 국방부가 토지를 취득하고, 이것 수용한 것입니다. 그다음에 YRP.LPP 협정을 적용해서 정부 예산으로 거기에 일부 시설을 우리가 해 준 것이 있습니다. 그럴 경우에는 국방.군사시설 사업법이 적용되고, 이 사드 배치와 관련되는 사업은 우리가 군용지를 미측에 공여한 이후에 미측 예산으로 그들이 필요한 시설공사를 대부분 이렇게 하는 사업입니다. 그래서 우리가 법리 검토를 다해서 이것은 국유재산법에 따라서 하는 것이 맞다 하는 그러한 결론을 내리고 하는 것입니다

○이철희 위원 아니.....

- 국방부가 이런 원칙과 전례, 롯데의 희망을 무시하고 교환 방식을 고집한 것은 현금 보상으로 토지를 취득할 경우 발생하는 예산 투입에 대한 국회 동의 요구를 회피하기 위한 것으로 보인다. 최초 예정지로 지목된 성주 성산포대의 경우 군부대였기 때문에 토지 소유권 취득에 있어서는 재정 부담이 없었으나, 롯데 성주CC 골프장 부지의 소유권을 확보하려면 어떤 방식으로든 국가 재정 부담이 발생한다. 그러나 교환 방식 역시 군 소유 부지를 롯데에 주는 형식일 뿐, 현금 보상처럼 국가 재정에 부담을 주는 것은 마찬가지다. 국방부는 당장의 국회 예산 심의 의결절차를 회피할 수 있는 방법을 선택한 것일 뿐이다.
- 언론에 따르면, 부지 취득 과정에서 “한민구 국방부 장관이 사드 배치 부지 교환 문제를 담판 짓기 위해 신동빈 롯데그룹 회장과의 회동을 타진했다가 무산” 되었다.²⁸⁾ 그 후 국회 본회의 긴급현안질문에서 한민구 장관은 신동빈 회장과 통화를 한 사실을 시인²⁹⁾한 바 있다.

28) 한민구, 신동빈과 사드 담판하러다 퇴짜, 한국일보, 2017.01.16.,

<http://www.hankookilbo.com/v/d4073867aa41411ebc3ecb277f635251> (검색일 : 2017.06.19.)

29) 20대 국회 본회의 회의록, 국회 사무처, 2017.03.17.

- 김영호 의원 그게 국민들에게 설득된다고 지금 생각되십니까? 롯데라는 기업이 우리 국가의 안보를 위해서 10조 이상의 피해를 감당하면서 국방부에게 흔쾌히 부지를 제공하셨다고 믿으세요?
- 국방부장관 한민구 저는 저희가.....
- 김영호 의원 정말 롯데가 아주 좋은 기업입니다, 그러면.
- 국방부장관 한민구 저희는 저희 사업을 함께 있어서 그런 차원에서 롯데하고 대화를 했고 이루어진 것입니다.
- 김영호 의원 혹시 롯데 신동빈 회장 아니면 그 오너가 아니면 임원과 혹시 장관님, 통화하신 적 있으세요, 없으세요?
- 국방부장관 한민구 저희 국방부의 입장이나 이런 것들을 여러 가지 경로를 통해서.....
- 김영호 의원 직접 통화하셨지요, 장관님?
- 국방부장관 한민구 협조를 요청한 바가 있습니다.
- 김영호 의원 박근혜 전 대통령이 K스포츠재단.미르재단, 본인 얘기는 선의로 기부를 제안을 했지만 그것이 선의였을까요, 기업인들에게는?
- 국방부장관 한민구 저는.....
- 김영호 의원 롯데도 마찬가지입니다. 이것 직권남용 아닙니까? 롯데가, 이렇게 지금 약점이 많은 회사에 국방부장관이 직접 전화해서 협조를 요청했을 때 롯데 측에서 장관님의 진정성을 믿었을까요? 그것은 국가의 권력으로 봤을 겁니다.
- 어떻게 생각하십니까?
- 국방부장관 한민구 저는 권력을 행사하는 사람이 아닙니다.
- 김영호 의원 통화 그 자체가 권력이라니까요. 박근혜 대통령하고 똑같은 말씀 하고 계세요. 우리나라 문화를 위해서, 문화 창조를 위해서 선의로 제안했다고 그러는 거예요. 뭐가 다른니까?
- 국방부장관 한민구 지금 그것으로 인해서 의원님께서 말씀하시는 바와 같이 롯데가 수조의 피해를 보고 있다고 말씀을 하셨는데, 그것을 어떻게 롯데가 이익을 보면서 그러면 결정을 했다고 말할 수가 있겠습니까?
- 김영호 의원 이익이 아니라니까요. 국가의 권력에 의해서 강취된 것이지요. 자기들의 불이익을 감수하면서도, 오너가 지금 수사를 받고 있으니까, 국가의 권력이 무서워서 결국은 자기의 성주 땅을 제공하게 된 것 아닙니까?
- 국방부장관 한민구 저는 그렇게 생각하지 않고요, 그것은 이사회 결정 사항이지 오너의 결정 사항도 아닌 것으로 저는 알고 있고요.
- 김영호 의원 그러시면 장관님은 왜 통화하셨어요? 장관님, 누구랑 통화하셨습니까?
- 국방부장관 한민구 그것은 제가 답변 드리는 것이 적절치 않다고 봅니다.
- 김영호 의원 몇 차례 통화하셨습니까?
- 국방부장관 한민구 그것은 제가 말씀드리지 않겠습니다.
- (「대답하세요!」 하는 의원 있음)
- (「다 비밀이야?」 하는 의원 있음)
- (「그게 왜 비밀이에요?」 하는 의원 있음)
- 김영호 의원 그것은 하셔야 됩니다. 지금 우리나라 박근혜 대통령의 탄핵 국면이 바

로 이런 문제점에서 시작이 된 겁니다. 말씀해 주십시오.
 (「대답하세요」 하는 의원 있음)
 (「장관님, 그것은 답하셔야 될 것 같은데」 하는 의원 있음)
 ○국방부장관 한민구 저는 한 번 한 적이 있습니다, 한 번.
 ○김영호 의원 누구랑 하셨습니까?
 ○국방부장관 한민구 회장께 했습니다.
 (「왜?」 하는 의원 있음)
 (「했네」 하는 의원 있음)
 ○김영호 의원 그것 굉장히 심각한 문제입니다, 장관님.
 이것은 국방부가 직접 롯데에게 토지 맞교환의 압력을 가하신 겁니다. 직권남용 하신 겁니다.
 어떻게 생각하십니까?
 ○국방부장관 한민구 저는 국가 안보를 위해서 부지 확보가 필요하다라고 해서 그런 차원에서 한 것이지, 그게 무슨 압력을 가하고 말고 할 사항이 아니라고 저는 생각을 합니다.
 ○김영호 의원 굉장히 안일한 생각이시고요, 박근혜 대통령과 똑같은 지금 취지의 말씀이에요. 우리나라 문화 창조를 위해서 선의로 제안했다는 말씀과 장관님 말씀은 같습니다.
 ○국방부장관 한민구 그것은 저는 국무위원으로서의 제 소임을 하는 차원에서 일을 한 것입니다.

- 롯데가 교환 방식을 수용하고 계약을 체결하도록 국방부가 사실상 압력을 가한 것이다. 「국유재산법」에 따른 교환 방식으로 부지 취득을 강행한 배경과 한민구 장관의 직권 남용 혐의에 대해 감사가 필요하다.
- 한편, 국방부는 부지 취득을 위한 토지 감정평가 용역비를 ‘국방군사시설이전사업특별회계’에서 책정하여 지출했다. 방군사시설이전특별회계는 국방군사시설이전특별회계법에 따라 국방·군사시설이전사업 및 군이 사용하고 있는 사유·공유재산의 매수·보상사업 등을 원활히 추진하기 위하여 설치된 것이다. 국특회계법상 “국방·군사시설이전사업”은 기존의 국방·군사시설을 다른 장소로 이전하거나 2개 이상의 지역에 위치한 국방·군사시설을 통합하고 조정하기 위하여 필요한 시설을 확보하는 사업을 말한다. 사드배치 부지가 국방군사시설이전사업에 해당하지 않으며, 군이 사용하고 있는 재산도 아니라는 것은 명백하다. 미군에게 제공하는 부지의 취득을 위한 사업 예산은 국방부 일반회계 내에 주한미군 시설부지지원 예산으로 편성하여 집행해야 한다. 용역비 지출의 법률위반, 회계집행 규정 위반에 대한 감사도 필요하다.

3-3. 부지 공여 과정에 대한 감사

1) 경과

- 2017.2.28. 국방부는 롯데와 성주 롯데 골프장 부지 교환계약을 체결³⁰⁾하여 성주C.C. 부지 약 148만㎡을 취득하였고 3.2. 소유권 등기 이전을 완료하였다.
- 2017.3.2. 외교부는 사드부지 공여 관련 SOFA 절차를 개시하였다고 밝혔다³¹⁾.
- SOFA 절차를 개시한 국방부는 환경부에 골프장 내 토양환경오염 등 환경조사를 의뢰하였고, 3월 말 환경부는 골프장 부지 내 시료채취 등을 실시하였다. 언론은 환경부의 시료채취 결과가 나오는 4월 셋째주 정도에 공여가 이루어질 것이라는 보도를 하였다.
- 2017.4.18. 유승희 국회의원이 국회 정론관에서 기자회견을 열어 “「국유재산특례제한법」 개정 없는 사드 부지 공여는 위법” 하다는 입장을 밝혔다³²⁾. 유승희 의원의 입장에 대해 국방부 문상균 대변인은 언론과의 통화에서 특례법 내용은 확인해봐야겠지만 절차상 하자는 없다고 밝혔다³³⁾.
- 2017.4.20. 외교부는 “사드 부지 공여 관련 SOFA 절차가 3월 2일 개시된 이래 시설구역 및 환경분과위의 세부 협의가 최근 완료됨에 따라 국방부와 주한미군은 합의 건의문 형태로 4월 19일 부지 공여승인을 SOFA 합동위에 요청하였으며 이를 한미 합동위원장이 4월20일 승인함으로써 SOFA 부지 공여 절차가 완료됐음.” 이라는 언론 공지를 하였고, 같은 날 국방부는 “○오늘 부지공여 관련 외교부로부터 통보 받은 내용을 아래와 같이 알려드립니다. ○우리 정부는 4월 20일 주한미군 사드체계 배치를 위하여 경북 성주군 소재 약 30여만 제곱미터의 부지를 주한미군에 공여하였다. ○앞으로 한미 양국은 고도화되고 있는 북핵 미사일 위협에 대비하여 사드체계의 조속한 작전운용 능력 확보를 위해 노력할 것이다. ○주한미군 사드체계 배치는 우리 대한민국의 안위와 국민의 생명과 재산을 지키기 위한 자위적 방어조치로서 한미동맹의 연합방위능력을 한층 더 강화할 것이다.” 는 문자를 기자들에게 발송했다.
- 2017.4.26. 대통령 선거운동이 한창이던 때에 급작스럽게 사드 발사대 2기와 레이더 등 사드 장비들이 성주 골프장 부지로 반입되었다. 열흘 전인 2017.4.16. 마이크 펜스 미국 부통령 방한 시 동행한 외교정책고문이 사드배치의 진전은 “차기 대통령의 결정으로 이뤄지는 게 맞다고 본다”고 밝히고, 2017.4.17. 문상균 국방부 대변인이 정례브리핑에

30) 국방부 사드(THAAD) 배치 부지 확보를 위한 교환 계약 체결, 국방부, 2017.2.28.

http://www.mnd.go.kr/user/newsInUserRecord.action?siteId=mnd&page=1&newsId=L_669&newsSeq=L_10099&command=view&id=mnd_020500000000&findStartDate=&findEndDate=&findType=title&findWord=&findOrganSeq=

31) 외교부 대변인 정례 브리핑(3.2) 2017.3.2.

32) '사드부지 무상공여는 국유재산특례제한법 위반', 중앙일보, 2017.4.18.

<http://news.joins.com/article/21486739>

33) “사드 부지 공여는 국유재산특례제한법 위반”...국방부, “절차상 하자 없다”, 뉴스민, 2017.4.18.

<http://www.newsmin.co.kr/news/19944>

서 '물리적으로 대선 후에 배치가 된다고 보는데 맞느냐'는 질문에 "현재 진행상황으로 봐서는 단기간 내 마무리가 쉽지 않은 것으로 판단한다"고 밝힌 것과 전혀 다른 기습적인 사드 장비 반입이었다.

- 2017.5.9. 제19대 대한민국 대통령으로 문재인 더불어민주당 후보가 당선되었다.
- 2017.5.30. 문재인 대통령은 성주에 이미 설치된 사드 발사대 2기 외에 4기의 발사대가 비공개로 한국에 추가 반입돼 보관되어 있다는 사실을 보고받고 이에 대해 철저하게 진상 조사할 것을 민정수석과 안보실장에게 지시했다. 문 대통령은 발사대 4기의 반입 사실을 비공개한 이유가 사드 부지에 대한 전략적 환경영향평가를 회피하기 위한 것 아닌가 하는 의혹에 대해서도 조사를 지시했다.
- 2017.6.5. 청와대는 사드 추가 반입 보고 누락 진상조사 및 후속조치 발표 브리핑에서, 국방부가 지난해 11월25일 작성한 보고서에서 전체 공여 부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세웠으며, 1단계 부지를 33만㎡ 미만으로 지정함으로써 소규모 환경영향평가만 받도록 계획한 것이라고 밝혔다.

2) 관련 규정

- 1953년에 체결된 「한미상호방위조약」 제4조에 의해 미국은 대한민국의 영토 내와 그 주변에 미군을 배치할 수 있고 이는 한미 양국의 상호 합의에 의해 결정된다.
- 한미상호방위조약으로 미군의 주둔이 공식화되자 미군이 사용할 시설과 구역 및 미군의 지위를 다룰 협정을 체결하기 위한 한미간 협상이 진행되었고, 1966년 7월 「대한민국과 아메리카 합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정(이하 주한미군지위협정 또는 한미 SOFA)」이 체결되어 1967년 2월 발효되었다. 주한미군지위협정은 국회의 비준동의를 거쳐 국내법과 같은 효력이 있다.
- 주한미군지위협정에 의하면, 미군에게 공여되는 개개의 시설과 구역은 SOFA 합동위원회를 통하여 양정부가 개별 협정을 체결해야 한다³⁴⁾. SOFA 합동위원회(한국대표-외교부)는 여러 개의 분과위원회를 두고 있는 데 부지 공여와 관련된 분과위원회는 시설분과위원회(한국대표 - 국방부)와 환경분과위원회(한국대표 - 환경부)가 있다. 시설과 구역의 공여는 SOFA 합동위원회에서 의제로 선정한 후 이를 시설분과위원회 차원에서 구체적인 협의를 진행하고 공여건의문(취득문서)을 작성하게 된다. 공여건의문에는 환경분과위원회가 작성한 공여부지에 대한 환경 보고서가 첨부되어야 한다. 따라서 환경

34) 주한미군지위협정 제2조 시설과 구역 - 공여와 반환

1. (가) 합중국은 상호방위조약 제4조에 따라 대한민국안의 시설과 구역의 사용을 공여받는다. 개개의 시설과 구역에 관한 제협정은 본 협정 제28조 규정된 합동위원회를 통하여 양정부가 이를 체결해야 한다.

분과위원회 차원의 환경조사가 진행된다. 시설분과위원회가 환경보고서까지 첨부한 최종적인 공여문서를 작성한 후 이를 SOFA 합동위원회에 승인해 줄 것을 요청하고, 이에 대해 SOFA 합동위원회가 승인 절차를 밟는다. 공여문서에는 사용목적, 사용기간, 사용 대상의 위치와 규모가 명시된다. 사용 기간은 기간을 정하지 않는 영구적인 사용과 기간을 정한 임시사용으로 구분되며, 보통 미군기지로 사용되는 부지들은 기간을 정하지 않는 영구적인 사용으로 분류된다.

- 주한미군지위협정에 따라 한미 양국은 공여된 모든 시설과 구역을 매년 1회 이상 검토한다. 이는 공여 당시 최초의 취득문서에 명시된 용도상 또는 장래의 사용계획상 더 이상 필요하지 아니한 시설 및 구역을 반환하기 위한 목적으로 이뤄진다. 공여 시설 및 구역에 대한 연례적인 검토를 위해 합동위원회는 합동실사 절차를 개발한다. 합동실사 절차는 공여 구역의 경계 및 규모(면적), 공여 구역상의 건물 및 구조물의 수, 그러한 건물 및 구조물의 규모와 면적을 확정하고, 개개의 공여 시설 및 구역의 일반적인 범주의 용도를 확인하는 결과를 가져와야 한다. 합동실사의 결과는 적절하게 작성된 취득문서가 존재하는지, 양 당사국의 부동산담당 대표 및 기록사무소가 적절하게 편철하고 있는지를 확인하고 시설 또는 구역을 반환할 필요성이 있는지 여부를 결정하기 위하여 사용된다.
- 주한미군지위협정에 따라 미군이 사용하는 시설과 구역에 대해 미국은 부담을 갖지 않는다. 대한민국은 미국에 부담을 주지 않고 주한미군협정의 유효기간 동안 모든 시설과 구역에 대한 미군의 사용을 보장하고, 필요한 경우 대한민국이 시설과 구역의 소유자와 제공자에게 보상하기로 합의했다³⁵⁾.
- 주한미군지위협정의 시행에 있어 미군에게 공여하는 국가 및 지방자치단체의 재산의 관리와 처분에 관한 특례를 두기 위해 SOFA가 발효되는 때에 1967년 「대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에 있어서의 합중국군대의 지위에 관한 협정의 시행에 따른 국가 및 지방자치단체의 재산의 관리와 처분에 관한 법률(약칭: 미군공여재산법)」을 제정하였다.
- 미군공여재산법에 따르면 미군에게 공여된 재산은 공여기간 중 국방부장관이 관리한다. 주한미군지위협정에 따라 국가 및 지자체의 재산을 미군에게 공여하기로 결정하였을 때에 국방부장관은 기획재정부장관 및 그 재산의 중앙관서의 장 또는 지자체 장에게 통보해야 한다. 국방부장관의 통보를 받은 국가 재산의 중앙관서의 장은 「국유재산법」 제17조에도 불구하고 국방부장관에게 해당 재산의 관리권을 무상으로 이관하여야 한다. 지자체 재산의 경우 통보를 받은 지자체의 장은 국방부장관에게 무상으로 대여

35) 제5조 시설과 구역 -경비와 유지

2. 대한민국은, 합중국에 부담을 과하지 아니하고, 본협정의 유효 기간동안 제2조 및 제3조에 규정된 비행장과 항구에 있는 시설과 구역처럼 공동으로 사용하는 시설과 구역을 포함한 모든 시설, 구역 및 통행권을 제공하고, 상당한 경우에는 그들의 소유자와 제공자에게 보상하기로 합의한다.

하여야 한다.

3) 「국유재산특례제한법」 위반이라는 지적에도 불구하고 공여에 이르게 된 경위

- 기획재정부는 국유재산에 대한 사무를 총괄하며 「국유재산특례제한법」을 담당하는 기관이며, 외교부는 미군이 사용하는 시설구역에 대한 공여 절차를 규정하는 국내법과 같은 효력을 갖는 조약인 주한미군지위협정을 담당하는 기관이며, 국방부는 미군에게 공여된 토지와 시설 등을 관리하는 기관이다.
- 「국유재산특례제한법」은 2010. 10. 1. 정부가 '무상사용 등 국유재산특례 제한'을 주 내용으로 하여 발의한 것으로 2011. 3. 국회 본회의를 통과하여 3. 30. 공포되었다. 정부의 법안 제안이유는 '국유재산의 사용료 감면 등 국유재산특례는 국가재정에 영향을 미치는 중대한 예외규정으로 필요최소한도로 허용되어야 함에도 불구하고 개별법상 국유재산특례가 과도하게 규정되는 등 방만하게 운용되고 있으며 수익기관 간의 형평성 문제도 내포하고 있는바, 앞으로는 이 법 또는 「국유재산법」에 따라서만 국유재산특례의 신설 및 운용이 가능하도록 제한하고, 국유재산특례의 요건, 신설 특례에 대한 심사 및 기존 특례에 대한 점검·평가 등에 관한 사항을 규정함으로써 국유재산의 효율적인 활용을 도모하고 국가 재정의 건전한 운영에 이바지하려는 것'이었다.
- 「국유재산특례제한법」 제4조 제1항은 “국유재산특례는 별표에 규정된 법률에 따르지 아니하고는 정할 수 없다.”고 규정하고 있고, 제2항은 “이 법 별표는 이 법 외의 다른 법률로 개정할 수 없다.”고 규정하고 있다.
- 그런데 위 법의 별표에 주한미군지위협정이나 미군공여재산법은 포함되어 있지 않다. 주한미군지위협정에 의거하여 주한미군 측에 사드를 배치할 부지를 공여하는 행위는 국유재산법에 의하지 아니하고 무상 사용 및 장기 사용을 허가하는 것으로서 국유재산법에 의하지 않은 국유재산 특례에 해당한다. 이에 「국유재산특례제한법」 별표에 주한미군지위협정이 포함되어야 한다.
- 이에 2017.4.18. 유승희 국회의원은 주한미군지위협정에 따른 공여는 「국유재산특례제한법」이 허용하지 않는 국유재산의 무상사용, 장기간 사용이므로 법률의 개정 없이 공여하는 것은 위법하다고 지적하였다. 유승희 의원은 이런 견해 표명을 공개적으로 하기에 앞서 법률을 담당하는 기관에 확인하고 법률 자문을 구하는 등 많은 검토를 거쳤다.
- 이러한 지적에도 불구하고 외교부는 2017.4.20. 성주 골프장 부지 30여만평을 미군에게 공여하는 것을 승인하였다고 발표하였다. 이는 성주 롯데 골프장을 국유재산으로 취득한 국방부가 성주 골프장 부지 일부를 미군에게 공여하는 것을 SOFA 합동위원회에 건의한 데 대한 승인이었다고 외교부는 밝혔다.
- 4월 20일 언론사의 질문을 받은 국방부 대변인은 「국유재산특례제한법」 위반 여부에

대해 “특례법 내용 확인해 봐야겠지만 절차상 하지는 없다” 는 주장을 하여, 국회의원의 지적을 제대로 검토하지 않았음을 알 수 있다.

- 「국유재산특례제한법」을 담당하는 기획재정부와 미군에게 공여한 토지와 시설을 관리하는 국방부, 미군에게 토지와 시설의 무상 사용 및 장기간 사용을 허용하는 국내법으로서 효력을 갖는 조약을 관리하는 외교부 등 세 부처가 면밀히 검토하여 부지 공여 과정에 위법함이 없는 살펴 봐야 했다. 하지만 당시 정부는 이런 검토 없이 공여 승인 절차를 성급하게 진행했다.
- 2010년 「국유재산특례제한법」을 발의할 당시 정부가 주한미군지위협정에 따른 국유재산의 무상 사용 및 장기사용 허가를 법률에 따른 특례로 할 것인지 여부를 검토했는지 확인해야 한다. 특히 미군에게 공여된 국유재산을 관리하는 국방부나 국내법과 같은 효력이 있는 조약인 주한미군지위협정을 담당하는 외교부가 당시 이에 대한 의견을 제시했는지 확인해야 한다.
- 2017년 4월 유승희 의원의 지적에 대해 기재부와 국방부, 외교부 및 법제처 등이 「국유재산특례제한법」의 개정 없이 미군에게 토지를 공여하는 것이 위법인지 여부를 검토했는지에 대한 조사가 필요하다. 미군공여재산법에 따라 공여를 결정하였을 때 국방부 장관이 기획재정부 장관에게 통보하도록 한 바 통보가 이루어졌는지, 통보를 받은 기획재정부 장관이 「국유재산특례제한법」 위반 여부에 대해 검토하여 의견을 제시했는지, 기획재정부 장관의 의견에 대해 국방부나 외교부 등 관련 기관들이 어떤 의견을 제시했고 근거가 무엇인지 확인해야 한다.
- 법률에 의거하지 않는 국가의 행위로 헌법이 보장하는 국민의 기본권이 침해되는 일이 발생해서는 안 된다. 특히 정부가 발의하여 만든 법을 정부가 어기는 일이 있어서는 안 될 것이며, 위법하다는 것이 확인되면 이를 바로잡는 노력을 하는 것이 국가가 할 일이다. 사드 부지 공여가 「국유재산특례제한법」에 위배된다면 정부가 법률 개정안을 발의하여 위법한 상태를 해소해야 한다. 국회의원의 위법하다는 지적에도 불구하고 사드 부지 공여를 강행한 정부 기관 담당자들에 대한 감사와 책임 추궁이 필요하다.

4) 2단계 공여 계획 은폐, 기형적인 U자형 부지 공여

- 문재인 대통령이 국방부가 발사대 4기의 반입 사실을 비공개한 이유가 사드 부지에 대한 전략적 환경영향평가를 회피하기 위한 것 아닌가 하는 의혹에 대해 조사할 것을 지시하여 조사가 진행된 결과, 2017.6.5. 청와대는 국방부가 지난해 11월25일 작성한 보고서에서 2단계 공여계획을 세웠다는 것을 확인했다고 발표했다. 국방부가 전체 공여 부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세웠으며, 1단계 부지를 33만㎡ 미만으로 지정함으로써 소규모 환경영향평가만 받도록 계획한 것이라는 발표였다. 청와대는 1단계로 공여된 부지 32

만8,779㎡의 모양이 거꾸로 된 U자형이며, U자형 부지의 가운데 부분 부지를 제외하기 위해 기형적으로 설계한 것으로 보인다고 했다.

- 국방부가 전체 공여면적을 70만 제곱미터로 하고 2단계에 걸쳐 공여할 계획을 세운 것을 은폐한 것은 국민과 국회를 속인 매우 심각한 문제다.
- 2016.7.8. 국방부가 주한미군의 사드 배치를 결정하였다고 발표하고 2016.7.13. 배치 후보지로 성주군 소재 한국군 방공포대인 성산포대로 정하였다고 발표했다.
- 성주읍에 위치한 성산포대는 한국군 주둔 시설면적이 11만여 제곱미터 수준이지만 군이 보유한 주변 임야까지 포함하면 33만 제곱미터(약 10만평)를 약간 상회한다. 국방부가 설명해온 사드 포대의 운영 방식에 의하면 레이더가 위치한 곳 전방에 사드 발사대가 500미터 이격하여 설치되며 그 사이에는 레이더의 기능을 방해할 수 있는 장애물이 제거되어야 한다. 레이더를 기준으로 전방에 반원 모양의 부채꼴이 형성되는 것이다. 이에 성산포대는 사드 1개 포대를 운영할 최소 부지 규모에 해당한다.
- 성산포대가 사드 배치 최적지라고 밝힌 국방부는 2016.8.4. 박근혜 대통령의 부지 재검토 발언 후 새로운 부지를 모색해야 했다. 이에 성주군 초전면 소재 롯데골프장을 배치 후보지로 검토하여 2016.9.30. 사드 배치 부지로 발표하였다.
- 2016.10.6. 류제승 국방부 정책실장은 한국해양전략연구소가 개최한 ‘제120회 KIMS 모닝 포럼’에서 달마산을 사드 배치 부지로 확정된 이유에 대해, “시간적인 면에서는 사드를 빨리 배치할 수 있는 성주 포대가 유리한 것은 사실이지만, 공간적인 면에서는 달마산이 더 적합하다”고 했으며, “두 곳 가운데 어느 곳이 사드 배치에 더 적합한가”란 질문에는 “중장기적인 차원에서는 달마산이 성주 포대보다 더 유리한 부분이 있다”고 답했다³⁶⁾. 류제승 실장은 사드 배치 관련 한국 한미공동 실무단 운영 등에 관한 각서에 한국측 대표로 서명하였고 사드 배치 관련 한미간 협의를 담당해왔다. 이에 류제승 정책실장의 발언은 롯데 골프장 부지에 대한 미군의 사용 면적이 성산 포대보다 더 클 것임을 보여주었다.
- 2016.11.4. 빈센트 브룩스 주한미군사령관은 육군협회 주최로 열린 조찬강연회에서 “8~10개월 안으로 사드 포대의 한국 전개가 이뤄질 것으로 본다”며 “한국에 오는 사드 포대는 괌 포대보다 큰 규모가 될 것”이라고 설명했다³⁷⁾.
- 한미간 사드 배치를 둘러싼 협의를 잘 알 수 있는 지위인 류제승 정책실장과 빈센트 브룩스 주한미군사령관의 발언에 기초해서 성주 골프장 부지 중 미군에게 공여될 부지는 33만 제곱미터 이상일 것으로 추정할 수 있다.

36) [국방부 정책실장] “공간 고려 땀 사드 배치 부지 달마산이 더 적합” - 류제승 국방부 정책실장 “중장기적 차원에서 성주 포대보다 유리”, 국방일보, 2016. 10. 6.
http://kookbang.dema.mil.kr/kookbangWeb/view.do?parent_no=49&bbs_id=BBSMSTR_00000000138&ntt_writ_date=20161007

37) 브룩스 사령관 "8~10개월 내 사드배치 완료...괌보다 클 것"(종합), 연합뉴스, 2016.11.4
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/11/04/0200000000AKR20161104043251014.HTML>

- 국방·군사시설사업에서 사업 부지 면적이 33만 제곱미터 이상인 사업을 시행할 경우 국방부장관이 사업계획을 승인해야 하며, 사업계획을 승인하기 전에 전략환경영향평가를 실시해야 한다. 국방·군사시설사업에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경을 내용으로 하는 국방·군사시설사업의 경우 실시계획을 수립하여 국방부장관의 승인을 얻어야 하며, 사업 부지 면적이 33만 제곱미터이상 사업의 경우 국방부장관이 승인하기 전에 환경영향평가를 실시해야 한다.
- 이에 성주 골프장에 사드를 배치하는 사업은 국방군사시설사업계획을 수립하고 전략환경영향평가를 거쳐 국방부장관의 승인을 얻어 고시에 이르게 될 것이라고 예상되었다. 시설 공사를 위한 실시계획을 수립할 경우 이는 환경영향평가의 대상이 될 것이라 예상되었다.
- 그런데 2017.4.20. 외교부와 국방부는 ‘약 30여만 제곱미터’ 를 공여하였다고 발표했다. ‘약 30여만제곱미터’ 를 공여했다는 것은 전략환경영향평가와 환경영향평가를 회피하려는 꼼수라는 지적을 받았다. 현실적으로 레이더와 발사대 간 500미터 이상 이격 거리를 두고 사드 장비 외에 경계타워, 장비의 유지 보수 시설, 탄약 등의 저장 시설, 철조망 등을 설치하는 것까지 고려하면 ‘약 30여만 제곱미터’ 로는 정상적인 사드 운용이 불가능하다.
- 광에 전개된 사드 장비의 배치 부지 규모나 국방부가 설명해온 사드 장비 운용 원리에 기초하면 ‘약 30여만 제곱미터’ 를 공여했다는 국방부의 설명은 상식적으로 납득이 되지 않는다. 공여부지에 대한 경계좌표와 공여문서를 공개하라는 요구에 대해 국방부와 외교부는 한미간 비공개하기로 정했다며 합리적인 입증을 거부했다.
- 청와대가 2017.6.5. 브리핑을 통해 국방부가 세운 공여면적으로 총 70만 제곱미터이며, 현재 공여된 30여만 제곱미터는 거꾸로된 U자형으로 가운데 부분을 제외했다는 사실이 밝혀졌다. 전략환경영향평가와 환경영향평가를 회피하기 위해 국방부가 꼼수를 썼다는 점이 명백해진 것이다.
- 국방부가 왜 70만 제곱미터를 공여할 계획을 세웠음에도 불구하고 이를 제대로 밝히지 않고 은폐했는지 조사해야 한다. 1단계 공여를 ‘약 30여만 제곱미터’ 로 제한하고 거꾸로 된 U자형으로 공여한 경위도 밝혀야 한다. 공여 계획을 은폐하고 1단계 공여에서 기형적인 모습의 부지를 공여하는 과정에 외교부가 어떻게 관여했는지도 밝혀야 한다. 문재인 대통령의 4기 반입 사실에 대한 조사를 지시한 직후인 2017.6.1. 국방부가 정세브리핑에서 ‘발사대 4기가 성주 골프장에 추가 반입되더라도 추가 공여는 없다’ 고 거짓을 발표한 배경에 대해서도 명명백백하게 밝혀져야 한다.

3-4. 사드 장비 기습 반입 경위에 대한 감사

1) 경과

- 한미 정부는 2016년 사드 배치 결정 발표 당시 2017년 말까지 사드 배치를 완료한다고 밝혔다.
- 박근혜 대통령 탄핵 소추안 발의가 논의되던 2016년 12월 2일, 국방부는 사드 배치 부지에 대한 소규모환경영향평가 용역 긴급 입찰공고를 내고 12월 8일 (주)가림기술단을 선정했다. 국방부와 롯데가 부지 교환 계약을 체결하기도 전이었고, 부지 면적도 채 정해지지 않은 상황이었다.
- 박근혜 대통령 탄핵 소추 이후 1월 9일(현지 시각), 미국을 방문한 김관진 국가안보실장은 백악관 국가안보보좌관 내정자인 마이클 플린을 만나 사드를 합의된대로 반드시 배치하고 합의했다.
- 3월 6일, 황교안 권한대행은 국가안전보장회의(NSC) 상임위원회에서 “주한미군 사드 배치를 조속히 완료해 북한의 핵미사일에 대한 방어 체제를 갖추어야 한다” 고 말했다.
- 한미 정부는 3월 6일 저녁, 사드 발사대 2기 등을 평택 오산 미공군기지에 반입하고 이를 이례적으로 언론에 홍보했다.
- 3월 16일, 미국을 방문한 김관진 국가안보실장은 백악관 국가안보보좌관 맥마스터와 사드 배치에 관해 협의했다.
- 국방부는 4월 12일부터 헬기로 불도저, 굴착기 등 공사용 장비를 성주 골프장에 반입했고 주한미군은 20일 페이로더 등 공사용 중장비 차량 2대를 반입했다.
- 황교안 권한대행은 4월 17일 방한한 미국 부통령 마이크 펜스와 면담하면서 “주한미군 사드가 조속히 배치, 운영되도록 함으로써 북한 위협에 상응한 한미 동맹의 대비태세를 더욱 강화하기로 의견을 교환했다.
- 2017년 4월 26일, 한미 정부는 X-밴드 레이더, 발사대 2기, 교전통제소 등 사드 핵심 장비 일부를 성주 소성리 부지에 반입하고, 야전 운용이 가능한 상태로 설치했다.

2) 절차를 무시하고 사드 장비를 기습 반입한 경위

- 박근혜 대통령 탄핵 소추안 가결 직후, 다수의 언론은 국방부가 ‘주한미군 사드 배치 절차를 최대한 신속히 진행해 내년 5월 이전에 배치를 완료한다는 방침을 세웠다’ 고 보도했다.³⁸⁾ 한 언론은 정부 소식통을 인용해 “군 당국이 내년 말로 계획된 일정을 대폭 줄여 6월쯤으로 예상되는 대선 이전에는 어떻게 해서라도 사드 배치를 마무리할 생각으로 속도를 내고 있다” 고 보도했다. 또한 군 관계자를 인용해 “대통령 탄핵 진

38) '탄핵불뚱 킬라'...軍, 사드배치 내년 5월전에 끝낸다, 연합뉴스, 2016.12.11.

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/12/09/0200000000AKR20161209188200014.HTML>

(검색일 : 2017.7.11.)

행 상황에 따라 사드 포대에 대한 환경영향평가를 생략하는 방안도 검토되는 것으로 안다” 고도 보도했다.³⁹⁾

- 이러한 보도는 결국 사실이었던 것으로 드러났다. 대통령 탄핵 등 정치 일정에 따라 사드 배치 일정이 앞당겨진 것이다.
- 사드 핵심 장비 반입 불과 열흘 전이었던 4월 17일, 문상균 국방부 대변인은 정례 브리핑에서 “물리적 시간으로 보면 대선 끝나고 배치된다고 보는 것이 맞나요?” 라는 기자의 질문에 “일단은 현재 진행되는 상황으로 봐서는 단기간 내에 마무리되기는 쉽지 않은 것으로 판단하고 있습니다” 라고 답했다.⁴⁰⁾ 그러나 결과는 달랐다.

<질문> 지금 사드배치 관련해서, 지금 부지공여 절차는 언제쯤 마무리...
<답변> 지금 부지공여 절차가 한미 간에 협의 중에 있고, 지금 마무리 단계에 이르고 있는 것으로 파악하고 있습니다.
<질문> 그러면 부지공여 절차 속에 있는 환경영향평가는 마무리되고, 또 그 이후에 해야 되는 환경영향평가가 있지 않습니까?
<답변> 그것은 부지공여가 된 이후에 진행이...
<질문> 된 이후에 거의 그것도 짧은 시간 내에 그냥 마무리된다고 보면 되나요?
<답변> 지금 현재 환경영향평가 관련해서 용역업체가 선정이 돼서 준비작업은 진행이 되고 있고, 부지공여가 되고 기본설계가 나오면 그 설계에 따라서 추가적인 환경영향평가가 이뤄지면 그다음 절차가 뭐 계획대로 진행이 될 것으로 예상을 하고 있습니다.
<질문> 그러면 지금 대선이 한 20여 일밖에 안 남았는데요. 이게 정상적인 절차를 통해서도 어찌 됐건 간에 사드배치 공사까지, 최소한의 공사까지 해야 되는 부분이 있으면 일단 다음... 그러니까 대선 끝나고 나서 배치, 물리적 시간으로 보면 대선 끝나고 나서 배치된다고 보는 게 맞나요?
<답변> 일단은 현재 진행되는 상황으로 봐서는 단기간 내에 마무리되기는 쉽지 않은 것으로 판단하고 있습니다.

- 한미 정부는 4월 20일 성주 롯데골프장 부지를 주한미군에 공여한 뒤 바로 26일 새벽 경찰 8천여 명을 동원해 사드 레이더, 발사대 2기, 교전통제소 등 핵심 장비 일부를 부지에 반입했다. 이어 알루미늄 간이 패드 위에 장비를 ‘야전 운용’ 이 가능한 상태로 설치하고, 실제 가동했다. 기본 설계도, 환경영향평가도 끝나지 않은 상황이었다.
- 4월 27일 문상균 대변인은 “최근 엄중한 한반도 안보상황에 대한 한미 공동의 인식을 바탕으로 해서 사드 체계의 작전운용능력을 가능한 빨리 확보해야 할 필요성이 제기되었습니다. 그래서 한미 간에 상호협의를 거쳐서 사드체계의 일부 전력을 공여부지에 배치해서 우선적으로 작전운용능력을 확보하기로 한 것입니다” 라고 밝혔다.⁴¹⁾ 그러나

39) 사드 속도 내는 군 ... "내년 5월 배치 완료", 세계일보, 2016.12.11.
<http://www.segye.com/newsView/20161211001576> (검색일 : 2017.7.11.)

40) 국방부 일일정례브리핑, 2017.4.17.

41) 국방부 일일정례브리핑, 2017.4.27.

엄중한 한반도 안보상황이 무엇인지에 대해 설명하지 못했으며 환경영향평가가 요식행위가 아니냐는 질문에 ‘야전 배치’ 라는 모호한 설명만 반복했다.

<질문> 야전배치 개념 얘기를 하셔서. 제가 정레브리핑인지 백브리핑인지 정확하게 기억은 안 나는데, 이 사드배치 얘기 나올 때 이런 얘기 말씀드렸던 것 같습니다. '사드 기본개념이 전 세계 48시간 이내에 전개해서 가동하는 게 기본개념으로 알고 있다.'라고 말씀드렸는데, 그때 국방부에서는 '이런저런 절차가 있기 때문에 곧바로 안 된다.'라고 얘기를 하셨어요. 그런데 지금 이걸 좀 말이 바뀌신 것 같아서 좀 저는 유감이라고 생각을 하고, 이번 사드배치가 이게 한미가 협의해서 한 것이죠? 미국이 부지공여를 받았기 때문에 사실상 통보를 하고 우리가 그걸 수용할 수밖에 없는 구조는 아닌 거죠?

<답변> 그건 아닙니다. 한미가 긴밀하게 협의한 겁니다.

<질문> 그러면 대변인께서 일주일 전인가 10여 일 전에 제가 '대선 전 배치가 가능하냐?'라고 얘기를 했을 때 '물리적으로는 힘들 것 같다.'라고 얘기를 하셨어요. 그러면 그 상황 간에 무슨 상황 변화가 있었나요?

<답변> 그 상황에 대해서는 제가 좀 다시 한 번 설명을 드리겠습니다. 그 당시에, 제가 기억을 합니다. 4월 17일에 질문을 했던 사안이고, 그때 질문을 하셨을 때 '지금 절차가 어떻게 돼야 되냐?'고 물어보셨습니다. 그래서 환경영향평가가 진행이 되고, 물론 그때 사드부지도 공여되기 전이었습니다.

그래서 '부지가 공여되고, 환경영향평가가 진행이 되고, 그다음에 설계, 공사 이러한 관련된 절차가 진행된다.', '그러면 그것이 대선 전에 다 마무리가 되느냐?' 그래서 '물리적으로 그건 대선 전에는 좀 어려울 것이다.'

왜냐하면 그런 절차를 해서, 그 당시에 제가 말씀을 드렸던 것은 일개 포대 규모의 완전한 작전운용능력을 갖춘 그러한 일개 포대 규모의 사드체계가 배치되는 것을 염두에 두고 그렇게 말씀을 드렸던 겁니다.

<질문> 대변인님, 기자들이 그렇게 묻는 거는 어찌 됐건 간에 경북 칠곡에 가있는 사드가 성주에 어찌 됐던 간에 배치돼서, 그게 발사대가 1기가 됐든 2기가 됐든 하여간 배치돼서 시험 가동될 수 있는지에 대한 여부인 거지 않습니까?

완벽한 체계를 갖추는 걸 우리가 여쭙본 건 아니라는 건 대변인님도 잘 아셨을 거라고 제가 생각을 하고, 이렇게 또 답을 하시니까 좀... 참 제가 당황스러운데, 어찌 됐건 간에 뭐 국방부가 지금까지 사드배치와 관련돼서 절차를 설명을 할 때 그 '부지공여, 환경영향평가, 시설공사' 이러한 절차를 거쳐야 되고, 이 절차들을 단축시키기 위해서 동시에 할 수 있고 중첩돼서 할 수 있다고 얘기를 했지, 이런 절차들과 별개로 먼저 배치를 하고 이 결과들을... 이것들을 나중에 할 수 있다고는 단 한 번도 설명을 하지 않으셨어요.

그렇잖아요? 그래서 저희들이 그렇게 질문을 한 거고요.

그리고 저희 기자들이 3~4월에 사드가 반입됐을 때 '대선 전에 배치될 수 있다.'라고 계속해서 기사를 썼었고, 거기에 대해서 계속 저희들이 여쭙봤을 때도, 거기에 대한 답이 저는 그거라고 생각을 하거든요. '물리적으로 어렵다.'라고 얘기를 했는데, 지금 결과적으로는 이게 대선 전에 배치가 됐고, 기자들이 그 3~4월에 '대선 전에 배치될 거다.'라는 기사가 맞아버린 꼴이 됐어요.

그리고 대변인님이 10일 전에 얘기한 거는 결과적으로는 기자들이 볼 때나 국민들이 볼

때나 이걸 '거짓말을 했구나, 국방부가. 제대로 설명을 안 했구나.' 무슨 사정이 있었는지 모르겠으나 그렇게밖에 저희들은 받아들일 수 없는데, 여기에 대한 입장 좀 설명해 주십시오.

<답변> 네. 뭐, 하여튼 나름대로 저는 그때 당시에 그 상황에 맞춰서 설명을 드렸는데, 이 소통과정에서 오해가 발생한 점에 대해서는 유감스럽게 생각을 합니다.

- 정상적인 상황이라면 부지 공여, 기본 설계, 환경영향평가, 시설·기반 공사 이후 사드 배치까지 차례로 이루어져야 하지만 모든 절차가 중첩되어서 진행되었다. 진행 상황은 국회에도 보고되지 않았고, 언론에도 제대로 공개되지 않았다.
- 당시는 사드 배치가 대선의 주요 쟁점이었고, 차기 정부에서 재검토해야 한다는 여론이 높던 시기였다. 지지율 1위의 유력한 대선 후보였던 문재인 후보는 사드 배치 차기 정부 재검토, 국회 비준 동의 추진 입장을 지속적으로 밝히고 있었다. 사드 장비 기습 반입 직후 문재인 후보 “매우 부적절”, “이번 장비 반입 강행 배경이 무엇인지, 국방부와 우리 군은 어떤 역할을 했는지 분명히 밝히라”, 안철수 후보 “환경영향평가를 실시하기 전에 한밤중 기습배치 유감”, 심상정 후보 “‘날치기’로 사드 장비를 성주에 들여온 것은 용납할 수 없는 일” 등 야당 후보들은 일제히 기습 반입이 비정상적이라고 지적했다.
- 지난 6월 22일, 문재인 대통령은 로이터 통신과의 인터뷰에서 “(당초 계획에 따르면) 2017년 말까지 사드 발사대 1기를 배치하고 나머지 5기는 내년에 배치하기로 합의됐다”며 “그러나 어떤 연유에서인지 알 수 없지만, 이런 모든 절차들이 앞당겨졌다”고 말했다. 사실상 탄핵과 조기 대선 국면에서 누군가의 결정으로 사드 배치 일정이 조정되었으며, 결과적으로 절차를 무시하고 국내법을 위반하면서까지 무리하게 기습 반입되었다는 것이다.
- 2016년 12월 박근혜 대통령 탄핵 소추안이 가결된 후 황교안 권한대행 체제에서 사드 배치 일정이 갑자기 빨라진 배경, 절차와 국내법을 무시한 이러한 결정을 누가, 무슨 이유로 내렸는지에 대한 감사가 필요하다.
- 김관진 당시 청와대 국가안보실장이 두 차례나 미국을 방문해 사드 배치 문제를 집중 논의하는 과정에서 미국 쪽과 어떤 내용을 협의했는지에 대한 감사도 필요하다.

3) 비행제한구역 설정을 앞당긴 경위

- 한미 정부는 국방부와 롯데가 부지 교환 계약을 체결하기도 전에 성주 지역에 대한 비행제한구역 설정부터 추진했다.
- 김종훈 의원에 따르면, 미8군은 2017년 1월 31일 국토교통부에 공문을 보내 사드 배치에 따라 대구 인근 지역(성주 골프장) 비행제한구역 설정을 요청했다.⁴²⁾ 당시 해당 부

지는 한국 국방부도, 주한미군도 아닌 롯데의 소유였다.

- 국토교통부 산하 공역위원회는 3월 3일 회의에서 구역 설정을 승인했다. 금지 구역 발효 시점은 ‘주한미군과 국방부가 협의 후, 설정 시점을 요청할 경우 수용한다’ 는 취지로 의결했다. 공역 통제에 대해 사실상 주한미군과 국방부에 모든 것을 위임한 것이다.
- 해당 3월 3일 회의록에 따르면, 애초 공역위원회는 성주 인근의 비행제한구역 발효 예정일을 6월 22일로 잡고 있었다.⁴²⁾ 그러나 4월 24일 주한미군은 다시 공문을 보내 비행제한구역을 5월 1일부터 설정해달라고 요청했다. 국토부는 해당 요청을 그대로 받아들여 1일 비행제한구역을 고시했다. 핵심 장비 반입과 가동 시점이 빨라지면서 구역 설정이 약 2달 가량 앞당겨진 것이다.
- 국방부가 부지 공여도 전에 비행제한구역 설정을 추진하고, 일정을 갑자기 앞당긴 경위에 대한 감사가 필요하다. 더불어 비행제한구역 설정의 적정성에 대해 철저하게 검증했어야 할 국토교통부가 사실상 임무를 방기한 경위에 대한 감사도 필요하다.

42) 사드 부지 비행제한 강행한 국방부와 미군, 손놓은 국토부 ,민중의소리, 2017.5.22.
<http://www.vop.co.kr/A00001161445.html> (검색일 : 2017.7.11.)

43) 사드 배치 지역 비행 제한, 왜 대선 전으로 앞당겼나, 2017.5.18.
http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0002326736 (검색일 : 2017.7.11.)

3-5. 환경영향평가 회피에 대한 감사

1) 경과

- 2016. 7. 8. 국방부는 주한미군에 THAAD 체계를 배치하기로 한미 양국이 결정하였다고 발표하였다⁴⁴⁾.
- 2016. 7. 11. 국회 국방위원회 회의에서 한민구 국방부장관과 류제승 국방부 정책실장은 우리 환경영향평가법에 의한 환경영향평가를 실시하겠다고 국회의원 질의에 답변하였다.
- 2016. 7. 13. 국방부는 한미 공동실무단이 사드(THAAD) 체계의 군사적 효용성을 극대화하고 지역주민의 안전을 보장하면서 건강과 환경에 영향이 없는 최적의 배치 부지로 경상북도 성주지역을 건의하였고, 이에 대해 양국 국방부 장관이 승인하였다고 발표하였다⁴⁵⁾. 사드 배치 최적지로 발표된 곳은 성주군 성주읍에 소재한 한국군 방공기지인 성산포대다.
- 2016. 9. 30. 국방부는 사드 체계 배치 부지로 ‘최적지’ 라는 성주 성산포대를 배제하고, 경북 성주군 초전면 롯데스카이힐 성주골프장이 있는 달마산을 새로운 부지로 확정, 발표하였다.
- 2016. 12. 2. 국방부는 성주골프장 사드배치에 대한 시설공사 소규모환경영향평가 용역을 입찰 공고하였다. 2016.12.8. 입찰결과 (주)가림기술단이 낙찰되었다.
- 2017. 2. 28. 국방부는 롯데와 성주 롯데 골프장 부지 교환계약을 체결⁴⁶⁾하여 성주C.C. 부지 약 148만㎡을 취득하였고 3.2. 소유권 등기 이전을 완료하였다.
- 2017. 3. 2. 외교부는 사드부지 공여 관련 SOFA 절차를 개시하였다고 밝혔다⁴⁷⁾. SOFA 절차를 개시한 국방부는 환경부에 골프장 내 토양환경오염 등 환경조사를 의뢰하였고, 3월 말 환경부는 골프장 부지 내 시료채취 등을 실시하였다.
- 2017. 4. 20. 외교부는 “사드 부지 공여 관련 SOFA 절차가 3월 2일 개시된 이래 시설 구역 및 환경분과위의 세부 협의가 최근 완료됨에 따라 국방부와 주한미군은 합의 건의문 형태로 4월 19일 부지 공여승인을 SOFA 합동위에 요청하였으며 이를 한미 합동위원장이 4월20일 승인함으로써 SOFA 부지 공여 절차가 완료됐음.” 이라는 언론 공지를 하였다. 같은 날 국방부는 주한미군에게 공여된 부지가 약 30여만 제곱미터라고 밝혔다.
- 2017. 4. 26. 대통령 선거운동이 한창이던 때에 급작스럽게 사드 발사대 2기와 레이더 등 사드 장비들이 성주 골프장 부지로 반입되었다. 국방부는 북한의 핵-미사일 위협에

44) 韓美, 주한미군에 THAAD 배치하기로 결정, 국방부, 2016.7.8.

45) 한미(韓美), 주한미군 사드 배치 부지 발표, 국방부, 2016.7.13.

46) 국방부 사드(THAAD) 배치 부지 확보를 위한 교환 계약 체결, 국방부, 2017.2.28.

47) 외교부 대변인 정례 브리핑(3.2) 2017.3.2.

대비하여 사드체계의 조속한 작전운용능력을 확보하기 위해 가용한 사드체계의 일부 전력을 공여부지에 배치하여 우선적으로 작전운용능력을 확보하고자 한 것이며, 별도의 시설공사 없이 일부 전력을 우선 배치하는 것이라고 밝혔다. 환경영향평가와 시설공사 등 관련 절차는 앞으로도 정상적으로 진행할 것이며, 우리 군은 연내에 사드체계의 완전한 작전운용능력을 구비할 것이라고 하였다.

- 2017. 5. 9. 제19대 대한민국 대통령으로 문재인 더불어민주당 후보가 당선되었다.
- 2017. 5. 16. 한민구 국방부장관은 국회 국방위 전체회의에서 북한 미사일 발사와 관련 성주에 배치된 레이더가 이를 탐지했다고 밝혔다. 한 장관은 또 “성주에 배치된 그 전력(사드)이 5월 1일부터 초기 운용 능력을 확보했고 야전 배치됐다는 사실을 유념해달라”고 덧붙였다⁴⁸⁾.
- 2017. 5. 30. 문재인 대통령은 성주에 이미 설치된 사드 발사대 2기 외에 4기의 발사대가 비공개로 한국에 추가 반입돼 보관되어 있다는 사실을 보고받고 이에 대해 철저하게 진상 조사할 것을 민정수석과 안보실장에게 지시했다. 문 대통령은 발사대 4기의 반입 사실을 비공개한 이유가 사드 부지에 대한 전략적 환경영향평가를 회피하기 위한 것 아닌가 하는 의혹에 대해서도 조사를 지시했다.
- 2017. 6. 5. 청와대는 사드 추가 반입 보고 누락 진상조사 및 후속조치 발표 브리핑에서, 국방부가 지난해 11월25일 작성한 보고서에서 전체 공여 부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세웠으며, 1단계 부지를 33만㎡ 미만으로 지정함으로써 소규모 환경영향평가만 받도록 계획한 것이라고 밝혔다.

2) 3단계 환경영향평가를 실시하겠다고 했던 국방부가 이를 회피한 경위

- 2016. 7. 8. 국방부는 주한미군의 사드 배치를 결정하였다고 발표하였다. 2016. 7. 11. 한민구 국방부장관과 류제승 국방부 정책실장은 국회 국방위원회 회의에 출석하여 국회의원들의 질의에 대한 답변에서 환경영향평가법에 따른 환경영향평가를 실시하겠다고 답변하였다.⁴⁹⁾

○이철희 위원 좀 전에 김종대 위원 질의 때 환경영향평가 하시겠다고 답변하신 거지요?
 ○국방부장관 한민구 환경영향평가가 절차에 들어 있습니다.
 ○이철희 위원 어디 절차에 들어 있습니까?
 ○국방부장관 한민구 그러니까 이게 부지를 공여할 때 SOFA에 의해서 공여하는 부지에 대해서는 환경영향평가를 하도록 그렇게 돼 있습니다.

48) 한민구 "성주 사드 레이더, 14일 北미사일 탐지", 연합뉴스, 2017.5.16.
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/05/16/0200000000AKR20170516185000001.HTML>

49) 국회 국방위 전체회의 회의록, 2016.7.11.

○이철휘 위원 그러니까 우리 환경영향평가법에 의한 환경영향평가입니까?

○국방부장관 한민구 그렇습니다.

○이철휘 위원 똑같은 방식으로 하는 거지요?

○국방부장관 한민구 예.

(중략)

○이철휘 위원 아니, 그러니까 우리 환경영향평가법에 의한 환경영향평가를 하느냐 이 말이에요

○국방부국방정책실장 류제승 그렇습니다.

○이철휘 위원 합니까?

○국방부국방정책실장 류제승 예.

- 2016. 7. 13. 오후 3시 사드배치 최적지로 경북 성주군 성주읍 소재 한국군 방공기지인 성산포대가 발표되자 사전에 어떤 통지도 받지 못했던 성주군수와 군민들이 당일 밤 국방부를 방문하여 항의하였고, 성주군민들 앞에서 한민구 국방부장관은 “사드는 유해하거나 문제가 있는 무기체계가 아니다” 며 “사드가 배치되면 제일 먼저 레이더 앞에 서서 전자파가 위험이 있는지 제 몸으로 직접 시험하겠다” 고 밝혔다⁵⁰51). 또한 한민구 국방부장관은 평가기준을 공개할 것을 촉구하는 성주군수와 군민들에게 조만간 성주군을 방문해 군민들 앞에서 선정 기준에 대해 소상히 설명하고 환경영향평가도 실시할 것이라고 약속했다⁵²).
- 2016. 7. 17. 류제승 국방부 국방정책실장은 “미국 군 당국과 협의를 통해 사드 배치가 결정된 경북 성주에 대해 3단계에 걸쳐 환경영향평가를 실시할 계획” 이라고 밝혔다⁵³). 국방부의 한 관계자는 “사드를 배치하기 전은 물론 사드를 운영하는 과정에서도 전자파로 인한 문제가 없다는 점을 주민들에게 알리는 것이 필요하다”면서 “배치 전과 후, 운용 중에도 주기적으로 환경영향평가를 하는 방안을 미군 측과 협의할 예정”이라고 밝혔다⁵⁴).
- 2016. 7. 25. 문상균 국방부 대변인은 정례브리핑에서 환경영향평가와 관련해서 “부지 공여 전에 환경영향평가법에 따라서 한미 간 협의를 해서 진행하게 될 것” 이라고 밝혔다⁵⁵).

50) [사드, 성주 배치 확정] 한민구 “사드 전자파, 제 몸으로 직접 시험할 것”, 경향신문, 2016.7.13.

http://news.khan.co.kr/kh_news/khan_art_view.html?artid=201607132302005&code=910302

51) 한민구 장관 “전자파 위험 직접 시험하겠다”, 연합뉴스TV, 2016.7.14.

<http://www.yonhapnewstv.co.kr/MYH20160714000200038/?did=1825m>

52) 성주 군민들 상경, 국방부장관 앞에서 ‘사드반대’ 항의집회, 노컷뉴스, 2016.7.14.

<http://www.nocutnews.co.kr/news/4622409>

53) 한·미, 성주 사드 전자파 ‘3단계 검증’… 위해성 논란 차단, 서울신문, 2016.7.18.

<http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20160718004012>

54) 한미, 성주지역 '전자파 위해여부' 3단계 평가로 검증한다, 연합뉴스, 2016.7.17

<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/15/0200000000AKR20160715121400014.HTML>

55) 국방부 문상균 대변인 브리핑, 2016.7.25.

<질문> 성주군민들 일각에서는 성주읍과 가까운 성산포대 말고 성주군 내 해발 700m 정도 되는 산이 있다고 들었습니다. 그쪽 근처에 민가도 거의 없고 해서 '그쪽은 어떠냐?' 하는 이야기도 있고 또 일각에서는 사드배치 부지결정을 발표하기 전에 환경영향평가가 없었기 때문에 이 부분에 대해서 '법적행정적 문제가 있다.'라는 말도 있습니다. 이러한 의견들에 대해서 어떻게 생각하시는지 말씀해 주셨으면 합니다.

<답변> 부지 문제와 관련해서는 이미 발표한 내용대로 추진이 될 것이고, 환경영향평가와 관련해서는 여러 차례 말씀을 드린 대로 부지공여 전에 그러한 법, 환경영향평가법에 따라서 한미 간 협의를 해서 진행하게 될 것입니다.

- 그러나 국방부는 이런 약속과는 달리 환경영향평가를 실시하지 않은 채 2017.4.20. 부지를 미군에게 공여하였으며 2017.4.26. 사드장비를 성주 골프장에 반입한 후 이를 운용하였다. 이는 국방부가 배치 전과 후, 운용 중에도 주기적으로 환경영향평가를 실시할 계획이라고 밝힌 것과 위배되며, 부지 공여 전에 환경영향평가법에 따라 진행하게 될 것이라는 설명과도 다르다.
- 배치 전 또는 부지 공여전에 환경영향평가법에 따라 환경영향평가를 실시한다는 것은, 전략환경영향평가 또는 환경영향평가 또는 소규모환경영향평가 어떤 것에 해당하더라도 평가서 초안을 작성하고 환경부와 협의를 거쳐 환경에 미치는 영향을 평가하고 환경보전방안 등을 마련하는 평가서 작성을 완료하는 것이다. 그러나 국방부는 사드 배치 사업에 대한 환경영향평가를 하지 않은 채 사드 배치 부지를 공여하고 장비를 반입하여 운용에 이르게 되었다.
- 국방부 대변인은 2017.4.27. 정례브리핑에서 전자파 안전성에 관해서 '실 장비를 가동해서 검증해서 알려 드릴 겁니다.' 라며, '원래 전자파를 검증하려면 당연히 거기 실 장비가 운용이 돼야 되고, 그거에 따른 검증결과를 알려드려야 되는 겁니다.' 라는 궤변을 늘어놓기도 했다⁵⁶⁾.

<질문> 그러면 레이더를 가동했을 때 미치는 영향은 평가를 안 하나요?

<답변> 레이더를 가동했을 때 미치는 영향에 대해서는 환경영향평가 항목에는 없지만, 국민들께 그러한 우려를 해소시킨다는 차원에서 우리가 전자파 안전성에 관해서 나중에 측정해서 알려드린다고 이미 약속을 드린 바가 있기 때문에 실 장비를 가동해서 검증해서 알려 드릴 겁니다.

<질문> 아니, 주민들이 우려하는 게 무슨 시설이 들어가서 그게 뭐 오피수가 나올까봐 우려하는 게 아니잖아요?

<답변> 그 전자파에 관련된 부분은 검증해서 알려드리겠다고.. 원래 전자파를 검증하려면 당연히 거기 실장비가 운용이 돼야 되고, 그거에 따른 검증결과를 알려드려야 되는 겁니다.

<질문> 그러니까 실제로 운용을 해보고서는 전자파가 어떻게 되는지를 알려주겠다는 건가요?

<답변> 검증은 그렇게 해야 되지 않겠습니까? 장비가 없이 어떻게... 어떤 방법으로 전자파의 안전성을 검증을 하겠다는 건지, 오히려 그건 제가 묻고 싶습니다.

56) 국방부 문상균 대변인 브리핑, 2017.4.27.

- 이는 배치 전에 환경영향평가를 실시하겠다고던 국방부의 발표와 대립되며, 환경영향평가법에도 위배된다. 환경영향평가법에 따라 실시하는 환경영향평가는 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측하고 평가하여 환경보전방안 등을 마련하도록 하는 것⁵⁷⁾이다. 사전에 실시하라는 것이 법이 정한 바이다.
- 이에 국방부가 과거 환경영향평가를 실시하겠다고 밝힌 것과 달리 이를 실시하지 않은 경위에 대해 밝혀야 하며, 책임자를 문책해야 한다.

3) 전략환경영향평가 및 환경영향평가 대상임에도 불구하고 국방부가 소규모환경영향평가로 같음하려고 했던 경위

- 국방·군사시설사업에서 사업 부지 면적이 33만 제곱미터 이상인 사업을 시행할 경우 국방부장관이 사업계획을 승인해야 하며, 사업계획을 승인하기 전에 전략환경영향평가를 실시해야 한다.
- 국방·군사시설사업에서 건축물의 건축, 공작물의 설치, 토지의 형질변경을 내용으로 하는 국방·군사시설사업의 경우 실시계획을 수립하여 국방부장관의 승인을 얻어야 하며, 사업 부지 면적이 33만 제곱미터이상 사업의 경우 국방부장관이 승인하기 전에 환경영향평가를 실시해야 한다.
- 사드 배치를 추진하는 국방부가 환경영향평가를 하겠다고 밝혔기 때문에, 성주 골프장에 사드를 배치하는 사업은 관련 법률에 따라 국방군사시설사업계획을 수립하고 전략환경영향평가를 거쳐 국방부장관의 승인을 얻어 고시에 이르게 될 것이라고 예상되었다. 시설 공사를 위한 실시계획을 수립할 경우 이는 환경영향평가의 대상이 될 것이라고 예상되었다.
- 그런데 국방부는 2016. 12. 2. 성주골프장 사드배치에 대한 시설공사 소규모환경영향평가 용역을 입찰 공고하였다⁵⁸⁾. 국방부가 공고한 과업내용에 따르면 용역비 2억 원에 이르는 ‘A지역 시설공사 소규모환경영향평가 용역’의 면적은 약 154,550㎡이다. 롯데측과 부지 취득 협상을 완료하여 계약을 체결한 시점은 2017.2.28.이며 미군에게 부지를 공여하는 절차를 개시한 것은 2017. 3. 2.이다. 부지 취득면적 및 공여면적도 확정되지 않은 상태에서 국방부가 소규모환경영향평가 용역을 부지 면적 154,550㎡로 정하고 공고한 것은 근거가 없다. 이런 지적에 대해 국방부는 사업 면적이 확정되지 않아 우

57) 환경영향평가법 제1조(목적) 이 법은 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전방안 등을 마련하도록 하여 친환경적이고 지속가능한 발전과 건강하고 쾌적한 국민생활을 도모함을 목적으로 한다.

58) 공고 제2016-D102호

가. 용역명 : 16-공-00부대 소규모환경영향평가용역(D102)
 나. 용역범위 : 작전시설 신축 소규모환경영향평가용역(내역서 참조)
 다. 용역비(추정가격) : 200,000,000원(181,818,181원)
 라. 계약기간 : 계약일로부터 '17.7.31.까지

선 소규모 환경영향평가 면적(5천~33만㎡)의 중간 값을 공고한 것이며 향후 최종 공여 면적이 확정되면 이에 부합하는 절차에 따라 환경영향평가를 실시할 것이라고 하였다.(3/27 정보공개청구 답변) 결국 국방부는 사업면적도 확정하지 않은 상태에서 소규모 환경영향평가 용역을 발주한 셈이다.

- 사드 배치 사업은 그 계획의 수립 단계에서 전략환경영향평가를 거쳐야 하며, 건축물의 건축이나 공작물의 설치, 토지의 형질변경을 포함하므로 실시계획을 수립하는 단계에서 환경영향평가를 실시해야 하는 사업이다. 그런데 국방부는 두 절차를 생략하고 소규모환경영향평가로 갈음하려 했다. 이는 환경영향평가법상 소규모환경영향평가 절차에서 주민 의견 수립이 의무 사항이 아니므로 국방부가 주민 공청회나 의견수렴 절차를 회피하기 위해 선택한 꼼수라는 지적을 받고 있다. 게다가 국방부가 발주한 소규모 환경영향평가는 환경영향평가법에 따라 실시하는 것이 아니라, “환경영향평가법의 절차를 준용” 하여 실시하는 것이라는 게 국방부의 설명(국방부 민원회신, 2017. 2)이다.
- 주민들이 사드 배치 사업에 대해 가장 우려한 부분은 건강과 환경에 미치는 영향이다. 이를 잘 알고 있는 국방부가 주민들 의견을 듣지 않는 소규모환경영향평가를 법적 근거도 없이 추진한 경위가 무엇인지 밝혀야 한다.

4) 공여된 부지에서 국내법이 적용되지 않는다면 국방부와 환경부가 환경영향평가법 적용을 회피하려고 한 경위

- 국방부는 2016. 12. 2. 사드 체계 배치가 한국 정부가 시설을 설치하는 사업이 아니라 한측이 군용지를 미측에 SOFA에 따라 공여한 이후 미측 예산으로 시설을 설치하는 것이기 때문에 국방군사시설사업법을 적용하지 않으며 이에 사업계획 승인이나 전략환경영향평가 등의 대상이 아니라고 밝혔다. 이는 미군에게 공여한 부지에서 실시되는 사업은 국방군사시설사업법을 적용하지 않는다는 것이다.
- 대한민국은 2004년 10월 미국과 미2사단과 용산기지의 평택 등으로의 이전에 대한 협정을 체결하고 2005년 4월 주한미군 이전지역 사전환경성검토 협의 완료하였고 미군기지 이전사업에 대한 환경영향평가를 실시한 바 있다.
- 2006년 6월 대한민국 국방부가 작성한 「주한 미군기지 이전사업 환경영향평가 (초안 요약)」에 따르면 환경영향평가 실시 근거는 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제4조 및 동법시행령 제2조」와 주한미군기지가이전때평택시등의지원등에관한특별법 제2조 제4호」라고 명시되어 있다. 국방군사시설사업에관한법률을 적용하여 당시 환경영향평가법인 환경·교통·재해등에관한영향평가법에 따른 환경영향평가를 실시한 것이다.

관련법률	평가서 제출시기 또는 협의요청시기
○ 환경·교통·재해등에관한영향평가법 제4조 및 동법시행령 제2조	○ 「국방·군사시설사업에관한법률」제2조 ①항 제6호에 의거 시설로서 33만㎡이상에 해당함.
○ 주한미군기지이전에따른평택시등의지원등에관한특별법 제6조	○ 주한미군시설사업에 대하여는 환경·교통·재해등에 관한 평가법 제4조 제2항의 규정에도 불구하고 동법에 의거 영향평가 실시

- 사드 배치 사업은 공여할 목적으로 부지를 취득하고 시설을 설치한다는 면에서 2004년 평택미군기지이전사업과 유사하다. 이에 미군에게 공여할 부지에서 실시하는 사업이므로 국방군사시설사업법이 적용되지 않는다는 국방부의 주장은 전례에 비추어 사실이 아니다.
- 국방부는 평택 소재 미군이 사용하는 오산공군기지에서 미군의 활주로를 추가 건설하는 사업에 대해 같은 주장을 펼친 바 있다. 미군기지내에는 국내법이 적용되지 않기 때문에 환경영향평가를 실시할 수 없다는 주장이다. 그러나 법원은 수십년전에 미군에게 공여된 미군기지 내에서 미군이 사용할 활주로를 추가로 건설하는 공사를 실시하는 사업에 대해서도 이를 국방군사시설로 보고 환경영향평가를 실시하여야 한다는 판결을 내린 바 있다. 이런 법원의 판단에 기초하여 국방부가 활주로 추가 건설 사업에 대한 환경영향평가를 실시하여 주민 공청회까지 진행한 바 있다.
- 국방군사시설사업법은 그 자체로 외국군대의 시설에도 적용된다. 법 제2조 ‘국방·군사시설’에는 ‘대한민국에 주둔하는 외국군대의 부대시설(部隊施設)과 그 구성원·군무원·가족의 거주를 위한 주택시설 등 군사 목적을 위하여 필요한 시설’이 포함된다. 따라서 미군에게 부지를 공여하여 미군이 설치하는 사업이라 국방군사시설사업법을 적용하지 않는다는 국방부의 주장은 사실이 아니다.
- 국방부의 주장이 법률과 이전 사례에도 맞지 않는 불합리한 주장임에도 불구하고 환경부는 이를 바로잡지 않고 국방부의 주장에 동조하는 태도를 보여왔다. 환경영향평가는 사드 배치 계획이나 사업을 실시하기 이전에 시행되어야 함에도 불구하고 이를 전혀 감독하지 않았다. 환경부는 2017년 3월말 공여된 부지 내부의 토양환경오염 여부를 확인하기 위한 시료 채취 및 분석 작업을 하여 미군에게 공여된 부지가 미군들이 사용하는 데 문제가 있는 지 여부를 확인한 바 있다. 사드 배치를 위해 미군을 위한 환경오염조사를 실시한 환경부가 주민들의 건강과 환경에 미치는 환경영향평가가 실시되지 않는 것에 대해 아무런 조치를 취하지 않은 것은 환경부로서의 기본 임무를 방기한 것이다.
- 이에 환경영향평가를 회피한 경위에 대한 감사가 필요하다.

5) 국방부가 2단계 공여 계획을 세워 전략환경영향평가 및 환경영향평가를 회피하려고 한 경위

- 2017. 4. 20. 외교부와 국방부가 미군에게 약 30여만제곱미터를 공여했다고 밝힌 것과 달리, 2017. 6. 5. 청와대는 브리핑을 통해 국방부가 지난해 11월25일 작성한 보고서에서 전체 공여 부지 70만㎡ 가운데 1단계 공여부지 면적은 32만8,779㎡로 제한하고 2단계 37만㎡ 부지를 공여한다는 계획을 세웠으며, 1단계 부지를 33만㎡ 미만으로 지정함으로써 소규모 환경영향평가만 받도록 계획한 것이라고 밝혔다.
- 국방부의 보고서가 2016.11.25.에 작성된 것으로 볼 때 2016.12.2. 국방부의 소규모환경영향평가 용역 발주는 이에 기초해서 전략환경영향평가와 환경영향평가를 회피하기 위한 꼼수를 쓴 것으로 볼 수밖에 없다.
- 국방부가 왜 70만 제곱미터를 공여할 계획을 세웠음에도 불구하고 이를 제대로 밝히지 않고 은폐했는지 밝혀야 한다. 국방부가 공여부지 전체 70만 제곱미터 중 1단계 공여를 ‘약 30여만 제곱미터’ 로 제한하고 거꾸로 된 U자형으로 공여한 것도 전략환경영향평가와 환경영향평가를 회피하기 위한 것으로 볼 수밖에 없다. 이에 공여 계획과 환경영향평가 회피 경위를 철저히 감사해야 한다.

3-6. 국회에 관련 자료와 계획을 전혀 보고하지 않은 경위에 대한 감사

- 국방부는 사드 배치 결정 발표 후, 사드 배치를 협의하기 위한 한미 공동실무단 구성 관련 약정, 한미 공동실무단 운영 결과보고서, 제3부지 평가 결과보고서 등 기본 문서를 포함해 향후 계획, 배치 일정 등을 국회에 전혀 제대로 보고하지 않았다.
- 급기야 2월 28일, 더불어민주당 국방위원회 간사인 이철희 의원을 포함한 44인은 「사드 한국 배치 관련 정보 공개 및 절차 준수 촉구 결의안」을 발의하여 ‘사드 배치에 관한 한미 간 합의문서, 한미 공동실무단 운영 결과 보고서, 부지 평가 관련 제반 검토 보고서, 향후 계획 등 사드 배치 사업 진행과 관련한 모든 사항을 국회에 명확히 보고할 것을 촉구’ 한 바 있다.
- 국방부의 이러한 비밀주의는 지난 1년여 간 사드 배치와 관련해 국회가 철저히 검증할 기회 자체를 빼앗아버렸다. 국방부가 국회에조차 관련 자료를 공개하지 않은 것은 군사상의 이유 때문이 아니라 박근혜 정부의 비민주적인 정책 결정 과정과 내용을 숨기려 했던 것이라는 게 일부 드러났다. 비용 부담에 대한 이면 합의, 사드 부지 2단계 공여계획, 장비 반입 시기의 변동 등으로 국방부의 밀실 행정의 일부가 밝혀진만큼 국방부가 왜 국회에 자료를 제출하지 않고 비밀주의로 일관했는지, 누가 결정했는지에 대한 철저한 감사가 필요하다.