

사드 배치 강행의 문제점과 해결방안 : 국회의 역할을 중심으로

일시 | 2017년 2월 16일(목) 오전 10시

장소 | 국회도서관 대강당

주최 | 국회의원 김경진, 국회의원 김영호, 국회의원 김종대,

국회의원 김종훈, 국회의원 김현권, 국회의원 설훈,

국회의원 송영길, 국회의원 정동영

사드배치철회 성주투쟁위원회, 사드배치반대 김천시민대책위원회,

원불교 성주성지수호 비상대책위원회, 사드한국배치저지전국행동

■ 프로그램

- 10:00 사회 송주명 민주화를위한전국교수협의회 상임의장
- 10:10 축사 심재권 의원, 국회 외교통일위원장
- 10:20 인사말 공동주최 의원
- 10:30 발표1 한·미간 사드(THAAD) 배치 합의와 이에 대한 국회의 동의 필요성**
송기춘 전북대 법학전문대학원 교수
- 10:45 발표2 미국의 전략적 이해에 따라 이뤄지는 사드 한국 배치와 국내외 사례에 비춰 본 주한미군 사드 도입의 국회 동의 필요성**
고영대 평화통일연구소 상임연구위원
- 11:00 발표3 ‘불법 사업’ 사드 배치 종단의 필요성**
김진형 민주사회를위한변호사모임 미군문제연구위원회
- 11:15 토론 김광진 전 더불어민주당 국회의원
정육식 평화네트워크 대표
이종희 사드배치철회 성주투쟁위 공동위원장
- 11:45 종합토론

■ 차례

축 사 심재권 국회 외교통일위원장	04
인사말 김경진 국민의당 국회의원	05
인사말 김종대 정의당 국회의원	06
인사말 김종훈 국회의원	07
인사말 김현권 더불어민주당 국회의원	08
인사말 설훈 더불어민주당 국회의원	09
인사말 송영길 더불어민주당 국회의원	10
발제1 한·미간 사드(THAAD) 배치 합의와 이에 대한 국회의 동의 필요성 / 송기춘	12
발제2 미국의 전략적 이해에 따라 이뤄지는 사드 한국 배치와 국내외 사례에 비춰 본 주한미군 사드 도입의 국회 동의 필요성 / 고영대	32
발제3 ‘불법 사업’ 사드 배치 중단 필요성 / 김진형	46
토론1 김광진	52
토론2 정육식	54
토론3 이종희	58

■ 축사



안녕하십니까? 국회 외교통일위원회 심재권 위원장입니다.

‘사드 배치 강행의 문제점과 해결 방안’ 토론회를 준비해주신 송영길 의원님을 비롯한 여러 의원님들, 사드배치철회 성주투쟁위원회, 사드배치 반대 김천시민대책위원회, 원불교 성지수호비상대책위원회, 사드한국배치저지전국행동 등 관계자 여러분께 깊은 감사 인사를 드립니다.

지난해 7월 8일 정부의 ‘사드 배치 결정’ 발표가 있었습니다. 아직까지 사드 배치가 과연 우리 안보와 국익을 위한 합리적 결정이었는지에 대한

논란과 갈등이 지속되고 있습니다. 더욱 우려스러운 점은 사드 배치에 따른 문제들이 비단 국내에만 국한되지 않고 동북아 정세 전체에 큰 영향을 미치고 있다는 것입니다.

정부의 정책 결정에 있어 사회적 갈등은 있을 수 있습니다. 중요한 것은 이러한 갈등을 어떤 접근방법을 통해 어떻게 풀어나가느냐 하는 것입니다. 특히 사드 배치 결정과 같이 외교적으로 민감하고, 국가 안보와 국민의 피해가 우려될 경우에는 갈등 조정의 중요성이 더욱 강조됩니다.

이번 토론회는 피해를 입고 있는 국민들께서 직접 토론에 참석하고 이를 바탕으로 국회의 역할에 대한 논의를 함께 한다는 점에서 더욱 뜻 깊고 의미 있는 자리라고 생각합니다. 심도 있는 논의를 통해 국민적 공감대를 이끌어내는 해결방안이 도출되기를 기대합니다.

다시 한 번 토론회를 주최·주관해주신 분들과 발제 및 토론, 참석자 여러분들께 감사드리며, 국회 외교통일위원회 위원장으로서 정부의 사드 배치 결정과 강행에 대한 합리적 해결방안이 모색될 수 있도록 열심히 노력할 것을 약속드립니다. 감사합니다.

국회 외교통일위원회 위원장 심재권

■ 인사말

안녕하십니까? 국회의원 김경진입니다.

먼저, 이 자리에 함께 해주신 발표자 및 토론자, 내외 귀빈 여러분에게 감사의 말씀 드립니다. 특히, 이번 토론회를 함께 만들어 주신 김영호 의원님, 김종대 의원님, 김종훈 의원님, 김현권 의원님, 설훈 의원님, 송영길 의원님을 비롯한 사드한국배치저지전국행동 관계자 여러분들에게도 깊은 감사의 뜻을 포함합니다.

사드 한국 배치가 가져올 동북아의 긴장과 경제적 한파는 그 크기를 헤아릴 수 없습니다. 또한 국방부의 독단적인 사드 배치 강행의 문제점과 이를 바라보는 국민의 불안감도 날이 갈수록 높아져만 가고 있습니다.

사드 배치 문제는 단순히 군사-안보만의 문제가 아닙니다. 정치 외교를 비롯해서 국민의 삶과 대한민국을 넘어 중국과 일본 러시아를 아우르는 동북아의 미래가 달린 문제입니다. 단순히 근시안적 시각으로 무엇을 얻고 무엇을 잃을지 계산하기보다는 함께 살아가야 하는 미래에 대해 심도 깊은 고민과 논의가 필요한 일입니다.

물론 북한이 핵과 각종 미사일 시험 발사로 우리의 안보를 위협하고, 국제적 규탄을 받고 있다는 사실을 잊어서는 안 됩니다. 이런 북한의 무력도발 행위에 대해서도 단호히 대처할 필요가 있습니다. 하지만 그 대처가 사드인지는 아무도 분명히 결론내리지 못하실 거라 생각합니다.

사드의 성능, 비용 부담, 중국 및 러시아와의 관계, 트럼프 행정부가 들어선 미국과의 관계 등 수많은 시나리오와 시뮬레이션을 통해 합리적이고 납득할 수 있는 결론에 도달해야 합니다.

오늘의 이 자리가 한반도의 평화와 국민의 생존 그리고 국가의 명운을 결정할 의제인 만큼 최선을 다해 소중히 사용해 주시길 바랍니다. 저 역시도 최선을 다해 노력하겠습니다. 참석하신 모든 분들에게 귀중하고 유익한 시간이 되시기를 바랍니다. 감사합니다.



국회 의원 김 경 진

■ 인사말



안녕하십니까. 정의당 외교안보본부장 김종대 의원입니다.

정의당은 사드 배치에 대해 원점 재검토를 요구하며 국회 동의절차를 포함한 치밀한 검증과정을 거칠 것을 강력히 요구하고 있습니다. 반면 사드 배치를 찬성하는 측에서는 지난 12일 북한의 미사일 도발 등을 거론하며 왜 국가안보에 도움이 되는 사드를 반대하냐고 묻습니다. 과연 사드는 대한민국의 튼튼한 안보를 위해 좋은 결과만을 가져올까요?

북한은 최근 고체연료를 사용하는 엔진을 장착하고 궤도형 차량에 탑재할 수 있는 신형 탄도미사일로 도발을 감행했습니다. 이 같은 북한의 미사일 능력 강화는 사드와 같은 한미당국의 대책을 무력화하기 위한 것입니다. 안보를 강화시키겠다고 사드 배치를 강행하지만 더 나쁜 결과를 낳는 ‘안보딜레마’의 전형입니다.

사드는 작전적 효용성도 검증되지 않았고, 배치 결정 이후 높은 안보·사회·외교 비용을 초래하고 있습니다. 우리는 북한을 관리할 수 있는 중요한 전략자산인 중국을 잃고 있습니다. 외교·안보뿐만 아니라 경제적으로도 큰 손실을 겪고 있습니다. 정의당 미래정책연구소의 분석에 따르면 2016년 한 해에만 8조 원 이상의 피해가 발생했을 것으로 예상됩니다. 미국이 사드를 공짜로 배치하는 것처럼 말하지만, 실상은 세상에서 가장 비싼 무기인 것입니다. 군사대책만으로 안보에 대한 우려를 실제로 해소할 수 있다면 사드 배치에 반대할 이유가 없습니다. 그러나 북한이 기습적으로 핵을 사용할 경우 완벽한 방어는 불가능합니다. 이러한 현실을 솔직히 인정하고 북핵 동결 등을 위한 예방 외교를 펴는 것이 정부의 역할입니다.

지금까지 국회에서는 사드에 대한 수많은 토론회가 열렸습니다. 그러나 귀를 닫은 정부는 이러한 국민의 목소리를 들으려 하지 않고 민주적 절차를 무시한 사드 배치를 강행하는 것은 물론 시기를 더욱 앞당기려 하고 있습니다. 탄핵을 앞둔 대통령, 선출받지 않은 권력인 권한대행 총리는 더 이상 오만한 태도로 사드 배치를 강행해선 안 될 것입니다. 오늘 토론회에서 발표하고 논의될 주제들을 귀담아 듣고 사드배치 전면 재검토 요구에 응해야 합니다.

국회의원 김종대

■ 인사말

안녕하십니까? 국회의원 김종훈입니다.

북에서 연일 미사일을 쏘며 위협을 가하고 있습니다. 한반도의 긴장도 고조되고 있습니다. 북의 무력시위에 6·15와 10·4선언과 같이 대화로 대응할 것인지, 사드와 줌월트 등의 전략무기 배치로 맞설 것인지 대한민국의 전략적 판단이 필요한 때입니다. 무엇이 진짜 대한민국의 안보를 지키는 길인지 국민들과 함께 판단해야 합니다.



아무리 생각해봐도 사드 배치는 국민의 안전을 지키고 북핵을 막을 수 있는 현실적 방법이 아닙니다. 오히려 북·중·러와 한·미·일의 대립을 부추겨 동북아 평화를 위협하고 냉전 시대로 회귀시킬 결정이 될 것입니다. ‘평화’와 ‘사드 배치’는 공존할 수 있는 단어가 아닙니다. 정치인들도 미국과 여론의 눈치만 살필 것이 아니라 평화와 진짜 안보를 이야기해야 합니다.

사드 배치는 가뜰이나 어려운 한국경제에도 악재가 될 것입니다. 그러한 징후들이 곳곳에서 나타나고 있습니다. 상용비자 발급 제한에서 시작된 중국 측의 비공식적 제재는 한류 콘텐츠 제한, 특정 기업 대상 세무조사, 여행 제한, 통관 관리 강화, 정부 간 교류 제한 등에서 자동차 배터리, 화장품 수입 불허 등 산업계 전반으로 확대되는 양상입니다. 당장 상인들은 중국인 관광객이 줄었다며 어려움을 호소하고 있습니다.

지금이라도 사드 배치 결정을 철회해야 합니다. 그것이 대한민국의 안보와 경제를 생각하는 길입니다. 백번 양보하더라도 이러한 중요한 사안을 황교안 권한대행 체제가 결정해서는 안 됩니다. 국민적 동의와 국회의 동의 절차를 거쳐야 할 사안입니다. 국방 분야의 최순실 국정농단 의혹이 밝혀진 후, 국민의 신뢰를 받는 다음 정부에서 다시 논의해야 할 일입니다.

오늘 토론회가 사드 배치 강행의 문제점을 제대로 짚고, 대한민국의 안보와 경제를 위해 어떤 결정을 해야 하는지 의미 있는 논의를 하는 자리가 되기를 기대합니다.

국회 의원 김종훈

■ 인사말



반갑습니다. 더불어민주당 김현권 의원입니다.

「사드배치 강행의 문제점과 해결방안 토론회」에 뜻을 모아주신 김경진, 김영호, 김종대, 김종훈, 설훈, 송영길 의원님과 사드배치철회 성주투쟁위원회, 사드배치반대 김천시민대책위원회, 원불교 성주성지수호 비상대책위원회, 사드한국배치저지 전국행동 여러분께 감사의 인사를 드립니다.

제임스 매티스 미국 국방부장관이 해외 첫 출장지로 한국을 방문하여 사드(THAAD)의 연내 한국 배치를 공언했습니다. 트럼프 행정부가 한반도의 사드배치를 세계 도처의 현안 중에서 최우선 순위에 두고 한국을 압박하는 것으로 보입니다.

여기에 더해 직무가 정지된 박근혜 대통령의 권한을 대행 중인 황교안 총리도 지난 대정부질문에서 사드배치는 “국회의 동의가 필요하지 않다”고 말하며 강행의사를 밝혔습니다. 박근혜 정부의 급작스런 사드 배치 발표로 한·중 간의 관계는 실질적 외교라인이 중단되는 등 경색된 상태입니다.

중국에 진출한 우리 투자기업, 무역업, 여행업, 한류 엔터테인먼트 사업, 유학생, 현지교민 등은 엄청난 리스크에 직면하고 있습니다.

국민의 반대여론과 무엇보다도 지역 주민들의 격렬한 반대에도 아랑곳 하지 않고 밀어붙였음은 물론이고 사드배치 결정이 가져올 경제적, 외교적 문제 등의 충분한 논의없이 결정된 결과입니다. 사드배치는 국익과 안보를 최우선으로 국회, 국민과 함께 합리적이며 민주적으로 논의되어야 합니다.

오늘 토론회는 사드배치에 있어 국회의 역할을 중심으로 준비된 토론회입니다. 국회는 박근혜 정부의 사드 배치 결정이 적절하고 합리적인지 엄정하게 따지고 국민의 뜻을 반영해야 할 것입니다. 그래야 국민의 신뢰를 얻을 수 있습니다.

바쁘신 와중에도 참석해주신 내외 귀빈 여러분과 송기춘 교수님, 고양대 상임연구위원님, 김진형 변호사님, 김광진 전 더불어민주당 의원님, 정육식 대표님, 이종희 성주투쟁위 위원장님께 감사의 인사를 드립니다. 감사합니다.

국회의원 김현권

■ 인사말

안녕하십니까? 국회의원 설 훈입니다.

먼저, <사드 배치 강행의 문제점과 해결방안> 토론회 개최를 진심으로 환영합니다. 아울러, 사드 배치 문제점과 해결방안을 모색하기 위해 귀한 자리를 마련해주신 심재권 외교통일위원장과 공동주최해주신 송영길, 김영호, 김현권, 김정진, 김종대, 김종훈 의원님께 깊은 감사드립니다. 그리고 발제 및 토론을 기꺼이 맡아주신 여러 전문가 분들과 참석하신 모든 분들께도 깊은 감사를 드립니다.



현재 한국과 중국의 한반도 고고도 미사일 방어체계(사드·THAAD) 배치 발표 후, 중국측은 우리의 민간 기업뿐만 아니라 관광산업 등에 대한 경제보복에 나서고 있습니다. 또한 한류 콘텐츠를 제한하는 한한령(限韓令)의 강도도 갈수록 세지고 있습니다. 그러나 박근혜 정부는 국민들의 목소리와 국회의 요구를 무시한 채 사드 배치 절차를 강행하고 있습니다. 또한, 주변국들은 강하게 반발하고 있을 뿐만 아니라 미국 국방부에는 한국 사드배치에 대한 예산이 반영돼 있지 않습니다.

사드배치는 특정국가 간의 문제가 아닌 한국·미국·중국·러시아 등 다자간 문제입니다. 사드배치에 대한 한미 간 재협상을 하는 동시에 중국과는 북한의 핵 폐기 등의 대북제재 공조를 요구하는 협상을 해야 할 것입니다.

오늘의 토론회는 사드배치의 대한 올바른 방향제시와 새로운 해결방안을 모색하기 위해 마련되었습니다. 이 자리를 통하여 국회에서 할 수 있는 역할을 중심으로 사드배치가 차기 정부에서 재검토될 수 있도록 노력하겠습니다.

다시 한 번 <사드 배치 강행의 문제점과 해결방안> 토론회 개최를 축하드리며, 참석하신 모든 분들의 다양한 발제와 토론이 새로운 해결방안의 기반이 되길 바랍니다. 감사합니다.

국회 의원 설 훈

■ 인사말



안녕하십니까? 더불어민주당 인천 계양을 국회의원 송영길입니다.

지난 1월, 저를 비롯한 97명의 국회의원은 사드 배치 국회 비준을 촉구하는 성명서를 발표했습니다. 사드배치는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약으로서, 헌법 제60조에 따라 국회 비준동의를 받아야 하는 사안이기 때문입니다. 그러나 정부는 국민과 국회에게 어떠한 요청도, 상의도, 의견 수렴도 없는 불투명한 프로세스로 사드배치를 추진하고 결정하였습니다.

정부는 국방 안보를 명분으로 사드배치를 주장합니다. 그러나 오늘날의 안보는 단순 국방 안보에 그치지 않습니다. 국가와 국민을 지켜주는 안보는 경제·사회문화·정치안보 중 무엇 하나 빠질 수 없이 중요합니다. 특히 우리나라의 경우 미·중·러·일국의 영향을 피할 수 없기에, 중대한 외교적 사안에 대해 모든 부분을 신중히 검토하고 국민의 설득을 이끌어내야 할 것입니다.

실제로 중국은 사드배치 반대를 올해 국가 외교적 목표로 제시했으며, 강경한 경제보복 조치를 시행하고 있습니다. 이에 따라 여행제한, 한류제한, 화장품, 전기자동차 배터리에 등 전 방위적인 경제보복이 심화되고 있음에도 정부는 뚜렷한 출구를 제시하고 있지 않습니다.

이러한 조치를 멈추고 출구전략을 마련하기 위해 오늘 토론회를 개최하였습니다. 이번 토론회를 통해서 정부의 대처를 정면으로 반박하고, 국회 비준 동의가 필요한 이유를 확실하게 제시하는 자리가 되기를 기원합니다.

이를 위해서 오늘 이 자리에 국정이 바른 방향으로 나아갈 수 있는 길을 제시해 주실 분들을 특별히 모셨습니다. 많은 분들과 함께 사드 배치에 대한 국회의 역할을 다시 한 번 논의하고, 국민을 하나로 묶어내는 대안이 제시될 수 있길 바랍니다. 마지막으로 바쁘신 와중에도 소중한 시간을 내어주신 참석자와 토론자 여러분께 깊은 감사를 드립니다.

국 회 의 원 송 영 길

한·미간 사드(THAAD) 배치 합의와 이에 대한 국회의 동의 필요성

송기춘 / 전북대학교 법학전문대학원

I. 한·미 간의 사드배치 합의 발표

2016년 7월 8일 한국과 미국은 ‘북한의 핵과 대량살상무기(WMD), 탄도미사일 위협으로부터 대한민국과 국민의 안전을 보장하고 한미동맹의 군사력을 보호하기 위한 방어적 조치’로 ‘주한미군에 사드 체계를 배치하기로 한미동맹 차원에서 결정했다’고 발표했다.¹⁾ 또한 사드를 한국에 배치하는 것이 중국 등 다른 국가와의 관계에서 발생시킬 문제를 의식한 듯 “사드체계는 미 본토를 방위하기 위해 미국이 우리 한반도에 배치한 게 아니라 한국과 한국에 주둔하고 있는 한미의 군사력²⁾을 보호하기 위한 목적이 있으며, 중국의 전략적 억제력을 훼손하지 않는다”는 점을 언급³⁾하면서 “사드 체계가 한반도에 배치되면 어떠한 제3국도 지향하지 않고, 오직 북한의 핵과 미사일 위협에 대해서만 운용될 것”⁴⁾이라고 하고 있다. 이에 따라 “한·미는 SOFA(소파) 협정에 의해 법적으로 부지 공여절차를 마무리할 예정이고 이후 한·미 양국은 사드체계가 조속히 배치돼 운용될 수 있도록 집중적인 노력을 기울일 것”⁵⁾이라고 한다. 또한 사드의 배치와 관

· 이 글은 『민주법학』 제62호(2016. 11.)에 실린 필자의 같은 제목의 글을 거의 그대로 전재한 것이다.

- 1) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., “<사드배치 결정> 한미 양국 발표문 전문”, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708068400014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 10.
- 2) ‘한미동맹의 군사력’은 미군 증원전력을 지칭하는 것으로 보인다. 북한이 지난 6월 발사한 무수단(화성-10) 중거리 탄도미사일(사정 3천km 이상)은 한반도 유사시 증원되는 미군 전력과 괌·주일미군기지를 겨냥하고 있다고 한다. 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708068300014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 10.
- 3) 앞의 발표문(주 1).
- 4) 같은 발표문.
- 5) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., “<사드배치 결정> 한미 국방당국자 일문일답(종합)” 제하의 기사 참조: <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708099700014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 12.

련하여 “사드 체계의 효용성과 환경, 건강 및 안전을 보장할 수 있는 최적의 부지”를 선택할 것 이라는 점도 명시하고 있다.

이러한 한·미 양국의 발표와 달리 한국에 배치되는 사드에 대해서는, 그것이 한국의 대북한 방 위를 위해서는 적절하지 않다⁶⁾거나 “남극 궤도’로 날아오는 북한의 ICBM을 막기 위해 미국이 한반도 내 사드배치를 서두른 것”⁷⁾이라는 평가가 있듯이, 합의발표문의 내용을 그대로 받아들이 기는 어렵다. 실전상황이나 그와 유사한 상황에서 요격실험을 한 것이 아니니 몇 차례 요격실험 이 성공했다 하더라도 사드 무기체계에서 요격미사일의 정확성에 대해서도 의문이 제기된다.⁸⁾ 또한 중국이나 러시아 등은 사드의 성능이나 목표가 대북한 억지용이 아닌 미국의 이익을 위한 것이라고 주장하면서 반발하고 있으며, 사드 무기체계가 배치되기로 발표된 성주 주민과 함께 전 국민적인 논란의 대상이 되고 있다.⁹⁾ 성주의 롯데골프장에 기지를 두려는 작업도, 정치적인 어려움이나 중국 등의 반대에도 불구하고 계속 진행되고 있다. 또한 이러한 한·미 양국간의 사드 배치 합의가 한미상호방위조약이나 SOFA 협정의 하부적인 합의가 아니라 기존의 협약을 뛰어 넘는 새로운 내용의 군사적 합의이며, 국가안전보장에 관한 조약일 뿐 아니라 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약이라는 점에서 이에 대해 국회의 동의를 필요한 것이라는 점 도 주장되고 있다.¹⁰⁾

헌법 제60조에서는 중요한 국제조약의 체결·비준에 관하여 국회의 동의권을 규정하고 있다. 어떤 조약이 국회의 동의를 받아야 하는 것인지를 판단하기 위해서는 그 명칭과 상관없이 먼저 국가 또는 국제기구 사이의 합의의 내용을 기준으로 판단하여야 한다. 이 점에서 사드배치 합의 에 대해 국회의 동의권을 논의하기 위한 기초로서 사드체계와 그 배치가 무엇을 의미하는지에 대해 먼저 살펴볼 필요가 있다. 미리 양해를 구하고자 하는 것은, 필자가 무기체계나 국제정세에 관한 전문가가 아니라는 점에서 이 분야 전문가들의 다양한 논의 가운데 합리적이고 타당하다고 생각되는 어느 관점이나 태도를 선택하였으며 이를 기초로 국회의 동의권에 대한 서술을 하고자 한다는 것이다.

-
- 6) 사드를 성주지역에 배치할 경우 정작 수도권에 그 방어망에 편입되지 않는 문제도 지적된다. 인터넷 연합뉴스 2016. 7. 13., “<사드배치> 수도권 방어는 어떻게...“패트리엇 증강배치”(종합2보)” 참조: <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/13/0200000000AKR20160713089152014.HTML>> 검색일: 2016. 8. 17.
- 7) 미국 방위에서 북한이 남극궤도로 ICBM을 발사할 경우 현재 아무런 방어수단이 없는 상태라는 지적은 서재정, “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환”, 창작과 비평 2015년 6월 제43권 제2호(통권 제168호), 430쪽. 아울러 인터넷 프레스인, 2016. 8. 12., 서재정 교수와 이재호 기자의 대담 기사 “한국 배치 사드, 美 방어 유일무이한 역할” 참조: <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=140000>>, 검색일: 2016. 8. 20. 대담에서 서재정 교수는 “북한의 미사일이 남극 궤도를 따라갈 경우 미국은 아무런 방어수단도 없이 속수무책으로 당할 수 있다. 필리핀이나 괌 인근에서는 ICBM의 고도가 너무 높아 이지스함에서도 요격이 불가능하기 때문에 한국과 동중국해 사이가 최후의 마지노선”이라며 “결국 한국에 배치된 사드는 그 어떤 무기체계도 할 수 없는 유일무이한 역할을 할 수 있다”고 주장하고 있다.
- 8) 서재정, “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환”, 419쪽.
- 9) 참여연대 평화군축센터 이슈리포트, 사드(THAAD) 배치에 관한 정부의 12가지 거짓 주장을 반박한다(2016. 8. 1.).
- 10) 대표적으로는 인터넷 the 300, 2016. 7. 21., 한상희, “[이슈칼럼]사드배치, 헌법60조 따라 국회 동의 받아야” 기사 참조: <<http://the300.mt.co.kr/newsView.html?no=2016072014057677243>>, 검색일: 2016. 8. 12.

II. 사드의 군사적 효용성

1. 사드는 무엇인가

사드(THAAD)는 종말단계고고도지역방어(Terminal High Altitude Area Defense)의 약어로서 탄도미사일방어체계(Ballistic Missile Defense System(BMDS))¹¹⁾의 핵심적 요소¹²⁾이다(그림 1 참조). 미 국방부의 탄도미사일방어리뷰(Ballistic Missile Defense Review)에서도 “지역적 위협에 대한 방위(Defending against Regional Threat)” 항목의 설명에서 현재의 능력(current capability)에서 패트리엇미사일의 능력 향상과 함께 “미사일 탐지 및 추적용 신형 AN/TPY-2 X-band Radar”, 단거리 및 중거리 탄도미사일 대비 사드포대 배치가 예정되어 있음을 언급하고 있다.¹³⁾ 사드는 미국 국방부 미사일방위국(Missile Defense Agency)¹⁴⁾의 관할에 속한다. 록히드마틴사(Lockheed Martin)가 주계약자이자 무기체계의 종합관리자(systems integrator)의 역할을 한다. 미 육군(U. S. Army)이 운용하며, 기동성과 신속배치에 장점이 있다고 한다.

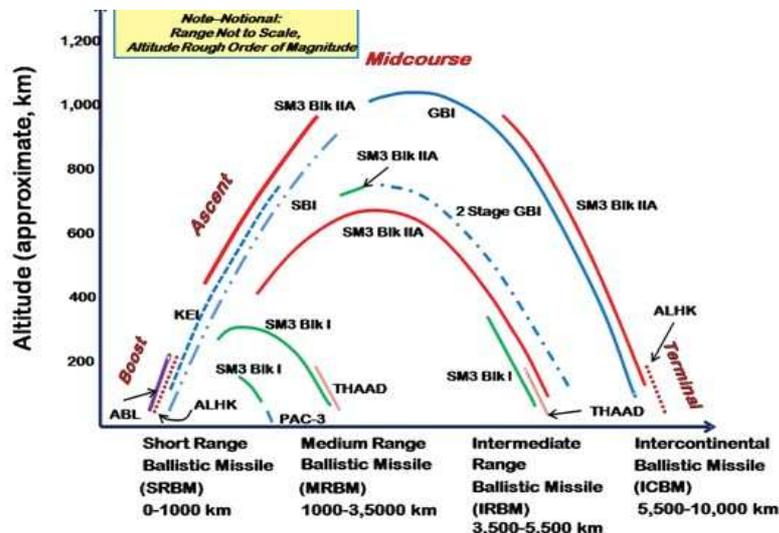


그림 1. 미사일방어 개념도¹⁵⁾

11) 미 미사일방위국의 MD 요소(elements)의 하나로서 Terminal High Altitude Area Defense (THAAD)에 관한 설명 참조: <<https://www.mda.mil/system/thaad.html>>, 검색일: 2016. 8. 17.

12) <<http://www.lockheedmartin.com/content/dam/lockheed/data/mfc/pc/thaad/mfc-thaad-pc.pdf>>, 검색일: 2016. 8. 2. “The Terminal High Altitude Area Defense (THAAD) system is a key element of the Ballistic Missile Defense System (BMDS).”

13) 미 국방부 홈페이지(<http://www.defense.gov/>) “Ballistic Missile Defense Review”, 7쪽.

14) “The Ballistic Missile Defense System (BMDS)”, <<https://www.mda.mil/system/system.html>>에서도 THAAD를 소개하고 있다. 검색일: 2016. 8. 12.

15) Committee on an Assessment of Concepts and Systems for U.S. Boost-Phase Missile Defense in Comparison to Other Alternatives; Division on Engineering and Physical Science; National Research Council, Making Sense of Ballistic Missile Defense: An Assessment of Concepts and Systems for U.S. Boost-Phase Missile Defense in

사드는 요격미사일(interceptors), 발사대(launchers), 레이다(radar), 화력통제장치(fire controller unit), 기타 보조장비(support equipment)로 구성된다. 포대(battery)당 72발의 요격미사일을 갖춘 고화력 무기체계이다. 레이다에 의하여 위협원(incoming threat)을 포착하고, 표적을 확인(identify)한 후 작전개시(engage)하여, 트럭에 탑재된 발사대(launcher)에서 요격미사일(interceptor)을 발사함으로써 운동에너지(kinetic energy)를 이용하여 요격하는 방식이다. 비행장이나 인구밀집지역 등 전략적 전술적 요충지의 보호를 위한 무기체계이다. 200km 범위, 150km 고도 이내의 전장 탄도미사일 공격을 방어한다.¹⁶⁾

사드 포대(THAAD Battery)는 각각 미사일 8발을 탑재한 발사차량 8대, 이동식전술작전통제소 2곳(TOCs), 지상레이다 기지(Ground-based radar GBR) 1곳으로 구성된다. 사드시스템은 Raytheon Systems AN/TPY-2 지상레이다(GBR)의 감시, 위협분류, 위협요소 감지 등에 기초하며, 또한 Brilliant Eyes와 같은 군사감시위성의 정보에도 의존한다. 지상기지레이다(Ground-based Radar. GBR)는 C-130 수송기로 운반이 가능하며¹⁷⁾, AN/TPY-2 레이다는 9.2평방미터 넓이의 full field of view(시야, 시계) 안테나를 사용한다. I자와 J자 밴드(X밴드)에서 작동하며 25,344개의 반도체를 이용한(solid-state) 송신 수신 모듈을 포함하고 있다. 레이다는 1,000km 범위의 미사일 공격위험을 감지할 능력을 가지고 있다고 한다. 그러나 최고 5,000km 범위까지 정보수집이 가능하다¹⁸⁾고 평가된다. AN/TPY-2 레이다는 하강단계 미사일을 요격하기 위한 종말배치모드(terminal Mode, TM)와 발사단계 미사일을 탐지하기 위한 전방배치모드(forward-based mode, FBM) 두 가지 모드로 되어 있다. 다른 모드로 전환하는 데는 8시간이 소요된다고 한다.¹⁹⁾

사드 개발은 1992년 록히드마틴사의 미사일, 항공 기타 산업팀이 6억 8900만 달러의 사드시스템개발 계약을 수주함으로써 시작되었다. Raytheon은 지상레이다기지의 개발을 위한 부계약자(sub-contractor)가 되었으며, 반도체를 이용한 수신기와 송신기의 개발을 책임지게 된다. TRW는 소프트웨어 개발 책임을 담당하였다. 사드의 laser initiated ordnance system(레이저로 점화되는 포시스템)은 Pacific Scientific Materials Company(PSEMC)가 개발하였으며, Alflight는 PSEMC에 레이저를 370만 달러에 2014년 9월 공급하였다고 한다. 사드포대에는 2곳의 전술작전센터(TOC)가 있는데, TOC는 Northrop Gruman이 개발하였다.

Comparison to Other Alternatives, 2012, 27쪽.

16) <<http://www.army-technology.com/projects/thaad/>>, 검색일: 2016. 8. 12.

17) 사드의 핵심장비인 AN/TPY-2 X밴드 레이다는 C-130 허큘리스 수송기로 운반이 가능하다. 이런 점에서 사드무기체계 전체가 아니라 일부는 미군의 장비 운송과정에서 이미 배치되어 개별적으로 실험을 마친 상태일 수도 있다.

18) 고영대, “사드 한국 배치 왜 문제인가?”, 사드 한국 배치 반대 시민사회·지역단체 공동워크숍 주제발표문, 2쪽: <http://www.spark946.org/renew/prog/bbs/board.php?bo_table=academy_content&wr_id=179>, 검색일: 2016. 8. 8.

19) GlobalResearch, 2014. 7. 1., Gregory Elich, “Threat to China: Pressure on South Korea to Join U.S. Anti-Ballistic Missile Defense System”, <<http://www.globalresearch.ca/threat-to-china-pressure-on-south-korea-to-join-u-s-anti-ballistic-missile-defense-system/5389304>>, 검색일: 2016. 8. 10.



그림 2 AN/TPY-2 (FBM) with Essential Support Equipment²⁰⁾

사드프로그램은 2000년에 설계와 제작 단계에 들어섰는데, 2004년 5월 실험용 비행미사일 16발이 록히드마틴사 앨라배마 파이크 카운티(Pike County, Alabama)의 공장에서 제작되었다. 2005년 뉴멕시코 White Sands Missile Range에서는 EMD 시스템의 비행실험이 시작되어 2007년 6월 종료되었다. 2007년 10월 사드는 대기권 밖의 단일목표물(unitary target)의 요격에 성공하였다고 하며, 2008년 6월 mid-endo-대기권의 분리된 목표물 요격에 성공하였다고 한다. 2011년 말까지 9차례의 요격실험과 12차례의 비행실험을 했다고 한다. 이후 2007년 1월 록히드마틴사는 발사대 6기, 미사일 48발, 레이더 2기, 전술작전센터 2곳 등을 포함한 사드 2기의 생산계약을 체결하였다.

2007년 8월 록히드마틴사는 사드발사대, 화력통제소, 통신기기는 아칸소 캠프에서 제조중이며, 사드요격미사일은 앨라배마 트로이의 파이크 카운티 공장에서 제작중이라고 발표하였으며, 2008년 5월 미 육군은 텍사스 포트블리스(Fort Bliss)에 사드포대를 창설하였다. 두 번째 사드포대는 2009년 10월 창설되었다. 사드대대(battalion)는 4개의 포대(battery)로 구성된다.

2. 사드의 군사적 효용성

한·미 사드배치 합의발표문에서는 사드배치가 “북한의 핵·WMD 및 탄도미사일 위협으로부터 대한민국과 우리 국민의 안전을 보장”하기 위한 것이며, “사드 체계가 한반도에 배치되면 어떠한 제3국도 지향하지 않고, 오직 북한의 핵·미사일 위협에 대해서만 운용될 것”이라고 하고 있다. 즉, 사드배치가 북한의 위협에 대응하기 위한 목적에서 이뤄지는 것이며 그 운용도 오직 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응을 위해서만 이뤄질 것이라는 것이다. 그러나 사드가 미국의 미사일방어체계(MD)의 핵심²¹⁾이며 한국 내 사드배치는 미국이 강하고 끈질기게 추진한 사안이었

20) AN/TPY-2(Forward-based mode), <http://its-wiki.com/Publications/ATP%203_27x5.pdf>(2012. 4. 16.)>, 1.6 참조

21) <<http://www.lockheedmartin.com/content/dam/lockheed/data/mfc/pc/thaad/mfc-thaad-pc.pdf>>, 검색일: 2016.

8. 2. 록히드마틴사는 사드가 탄도미사일방어시스템의 핵심요소라는 점을 분명히 말하고 있다.

다는 점을 고려하면, 한·미간 합의발표문의 주장을 그대로 받아들이기는 어렵다. 사드가 중·장거리 미사일에 대한 방어에 최적화되어 있으나 단거리와 중거리 미사일을 요격할 예도 있으므로 사드가 북한억지용이 아니라고 할 수도 없으나²²⁾ PAC-3를 두고 사드와 같은 새로운 무기체계의 도입이 대북한 방위를 위해 필요한 것인지는 의문이 있다.

사드에서 핵심은 레이더의 감시능력이다. 사드의 지상기지레이더(AN/TPY-2 X밴드 Radar)의 탐지거리가 1천km에서 최대 4~5천km에 이른다는 점, 사드가 본래 식별능력이 뛰어나 진짜 탄두와 가짜 탄두까지 구별할 수 있는데다가 그것도 가상적국이라 할 수 있는 중국의 지근거리(현재 배치예정지인 성주에서 약 530km)에서 탐지하는 것은 북한뿐 아니라 중국과 러시아의 모든 탄도미사일을 발사단계부터 조기에 탐지하고 추적할 수 있게 한다²³⁾는 점에서 사드를 한국에 배치하는 것은 미국의 MD체계 완성도를 획기적으로 높여주며 동북아 지역에서 미국 중심의 군사력 우위를 확보하는 데 기여할 수 있다고 한다. 이러한 이유로 중국과 러시아는 사드배치를 미국의 한반도, 동북아에서 새로운 미사일방어(MD) 거점 구축으로 인식하고 있으며, 미국의 한반도 내 요격미사일 체제 구축으로 미국과의 핵전력 균형이 깨질 수 있다²⁴⁾는 우려를 하고 있다.

3. 한국 MD의 미국 MD 참여와 한·미·일 군사동맹의 구축

사드체계를 한국에 배치하는 것의 효과는 단순한 무기체계의 도입이나 배치에 그치지 않는다. 그것은 한국 MD가 미국 MD에 참여하는 것을 의미한다²⁵⁾고 할 수 있다. 국방부는 2012년 한국 MD의 미국 MD 참여기준으로 ① 지상발사요격미사일기지의 제공, ② X밴드레이더 설치, ③ MD 공동연구비용 지불 등을 제시한 바 있다²⁶⁾고 한다. 이러한 기준으로 판단하건대, 사드 포대가 성주나 다른 곳에 배치되는 것은 미국에 미사일기지를 제공하는 것이 되며 아울러

22) "The Hard Truth About THAAD, South Korea and China", <<http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/the-hard-truth-about-thaad-south-korea-china-15295>>, 검색일: 2016. 8. 10.

23) Gregory Elich, "Threat to China: Pressure on South Korea to Join U.S. Anti-Ballistic Missile Defense System".

24) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708066300014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 10.

25) 한민구 국방부장관은 사드배치가 미국 MD와 무관하고 여기서 얻은 정보를 미국이나 일본과 공유하지 않는다고 말하고 있으나 미국 미사일방위청이나 록히드마틴의 문서에서 말하고 있듯이 사드가 미국 MD의 핵심요소라는 점에서 이는 거짓이다. 사드는 미국 MD의 핵심요소이며, 사드체계의 배치가 미국에 의하여 결정되었고 국내에는 사드에 관한 전문가가 없기 때문이다. 미국의 미국에 의한 미국을 위한 무기체계의 배치라는 주장이 있는 이유이다. JTBC, 2016. 7. 19., "한민구 "사드, 미국 MD 체계 편입되는 것 아냐"", <http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11275303>, 검색일: 2016. 8. 20.; 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 20., "한민구 "우리나라 사드, 美 MD 체계와 정보공유 안해"", <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/20/0200000000AKR20160720071400001.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 20.

26) 평화와통일을여는사람들, 2016. 7. 31., 고영대, "사드배치는 '한국의 미국MD 참여'다" 게시 글 참조 <http://www.spark946.org/renew/prog/bbs/board.php?bo_table=academy_content&wr_id=186>, 검색일: 2016. 8. 10.

AN/TPY-2 X밴드레이더가 설치되어 중국과의 거리가 530km 정도인 지역에서 미사일 탐지활동을 할 수 있도록 하는 것으로서, 이는 국방부의 언급처럼 한국 MD가 미국 MD에 참여하는 결과가 된다고 할 수 있다. 미사일발사반경이 좁은 한반도와 같은 환경에서는 종말하층방어체계가 적합하다²⁷⁾는 것이 일반적인 견해이며, 종말상층방어체계를 구축하지 않는다는 입장에서 노무현 정부가 한국형 MD를 구축하기 시작하였고 이러한 기조는 박근혜 정부에 들어서서도 유지되었다.²⁸⁾ 그러나 2014년에 이미 미군은 사드배치를 위한 부지조사까지 마친 상태였다²⁹⁾고 하고, 계속 한국에 대해 사드배치를 요구해 왔으며 2016년 한·미간의 배치 합의가 발표되기에 이르렀다.

이러한 맥락에서 보면 한국에 사드를 배치하는 것은 그 동안 견지해 온 북한의 탄도미사일로부터 남한을 방위하는 종말하층방어체계를 북한과 중국의 중·장거리 탄도미사일로부터 미국과 일본을 방어하기 위한 상층방어체계, 나아가 중간단계 방어체계로 바꾸는 것이며 미국 MD의 틀 안에서 대북한 방어를 달성하고자 하는 것이라는 평가³⁰⁾가 타당하다고 보인다. 이러한 체계 안에서는 한국이 SM-3 요격미사일을 도입하더라도 한국군이 북한과 중국이 발사하는 중장거리 탄도미사일을 상승단계에서 요격하는 역할도 맡게 될 것이라고 짐작된다. 즉, 한국에 사드가 배치되는 것은 한국형 MD가 미국 MD에 편입되게 됨으로써 그 성격과 임무가 변화하게 될 것이라는 점을 나타내는 것이다.

또한 한국군 MD의 지휘체계와 미군 MD의 지휘체계를 연동시키게 되면 한·미간의 MD정보와 작전에 대한 지휘체계가 통합되는 결과에 이르게 된다.³¹⁾ 아울러 한일 군사정보공유협정이 체결되는 경우³²⁾ 미국뿐 아니라 일본도 한국 내 사드 레이더가 수집한 정보를 공유하게 된다.

27) Gregory Elich, "Threat to China: Pressure on South Korea to Join U.S. Anti-Ballistic Missile Defense System".

28) 뉴데일리, 2014. 5. 30., "美, 한국 MD 편입 압박 나서나?... '사드' 한국 배치 논란" 기사에 따르면 2014. 5. 26. 김민석 국방부 대변인이 "정레브리핑을 통해 "대한민국 인근에서 요격할 수 있는 무기체계는 전 세계에 없기 때문에 (한국이)미국의 MD에 편입한다는 말 자체가 성립되지 않다"고 뜻을 밝혔다. 제임스 원펠드 미 합참차장은 28일(현지시간) 북한의 위협에 대비해 "아시아-태평양 지역에 MD를 추가배치하는 방안을 검토중이라며 한국과 일본이 MD와 관련해 협력을 강화해야 한다"고 강조했다."고 한다.
<<http://www.newdaily.co.kr/news/article.html?no=205468>> 검색일: 2016. 8. 12.

29) 뉴데일리, 2014. 5. 30., "美, 한국 MD 편입 압박 나서나?... '사드' 한국 배치 논란"에서 월스트리트저널 기사를 인용하여 "미국은 이미 사드를 한국에 배치하기 위해 부지 조사도 실시했다"고 보도하고 있다.

30) 고영대, "사드배치는 '한국의 미국MD 참여다'".

31) 중앙일보 김영희 대기자는 "사드 이후, 아르멜 독트린이 답이다"라는 칼럼에서 "유럽~중동~동아시아까지 미국의 21세기 군사전략은 정보통신기술(IT)과 컴퓨터를 활용한 GIG(Global Intelligence Grid: 글로벌 정보통신망)를 바탕으로 동맹국과 우방 군대를 통합 운영하는 방식으로 개편되고 있다. 넷센트릭 오퍼레이션(netcentric operations)이라는 것이다. 48개국 군대 9만 명이 참가한 북대서양조약기구(나토) 주도의 아프가니스탄 국제치안지원군(ISAF)이 전형적인 사례다. 각국 군대는 자체의 군사 정보를 유지하면서도 ISAF라는 연결고리(Interface)를 통해 사이버협력 시스템에 편입된 것이다. 지금 알려지고 있는 대로 사드 2.0이 개발되면 내년에 주한미군에 배치될 사드는 퇴물이 될 수도 있음을 고려해야 한다. 그러나 중요한 것은 그게 아니라 사드 2.0은 GIG의 일환으로 미군을 중심으로 MD를 포함한 사이버협력시스템에 편입되는 것이 불가피할 것이라는 점이다."는 지적을 하고 있다. <<http://news.join.com/article/20343098>>, 검색일: 2016. 8. 10.

그것은 일본의 집단적 자위권 행사에 도움을 주게 될 것이다. 그리고 한국에 배치되는 사드 레이더는 미국 전략사령부의 전략지휘와 태평양사령부의 작전통제를 받으며, 그 운용에 한국군이 관여할 길은 보이지 않는다. 이를 통하여 한·미·일의 군사동맹이 형성되며 북·중·러와의 군사적 대결구도가 심화될 것으로 평가할 수 있을 것이다. “우리로서는 앞으로 상당히 골치 아프고 성가신 일이 일어날 것으로 보이며, 우리가 이를 감당할 외교적 능력이 있는지 우려된다”는 평가도 과장이 아니다.³³⁾

4. 배치지역 주민의 안전과 환경

사드 포대에는 북한의 미사일을 탐지·추적하고 요격미사일을 유도하기 위한 AN/TPY-2 레이더가 배치된다. 원거리 탐지능력을 보유한 X밴드 레이더는 탄두식별 능력이 뛰어나다. 그러나 이 레이더가 내뿜는 강력한 전자파를 가까이서 쬐면 건강에 치명적인 위험을 유발할 수 있다는 우려가 제기된다. 국방부는 “사드 레이더는 기지 울타리로부터 최소 500m 들어간 안쪽에 위치하기 때문에 기지 외부의 주민들에게는 영향을 미치지 않는다”³⁴⁾고 말하고 있지만, 지역주민의 인체 및 주변지역에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대해서는 어떠한 정보도 제공되지 않아 불안이 가중되고 있다. 이에 관하여 “레이더에서 방출되는 전자기파는 파장 및 출력에 따라 인체에 다른 영향을 주는 것으로 알려지고 있”지만, “최소 100가지를 넘는 다양한 요인으로 인해 레이더에서 방출되는 전자기장이 인체에 미치는 영향은 제한적이라는 것이 WHO의 입장”이라고 한다.³⁵⁾

그러나 아래의 그림(그림 3)과 같이 레이더 주변지역은 사람 등의 출입 등이 엄격히 제한되고 있다는 점은 이 장비의 유해성을 일정하게 인식한 결과라고 짐작된다.(그림 3 이동 후, 문단 바꾸기) 또한 유해성이 과학적으로 입증되지 않는다고 하더라도 그 위험성을 알 수 없는 무기 체계가 배치됨으로써 지역주민들이 느끼는 불안감 자체가 이미 현실적인 손해라고 할 수 있을 것이다. 또한 유해성이 입증할 수 있는 자료가 있다고 해도 이를 주민에게 공개하지 않는 이상 주민이 그 유해성을 입증하기는 매우 어렵다. 765kV 등 고압송전선로의 건설과 관련하여 주민들의 피해를 ‘과학적’으로 입증하기는 어렵지만³⁶⁾ 적어도 현실적으로 느끼는 경험으로 미루어 여

32) 헤럴드경제, 2016. 8. 2., “브룩스 “미사일 조기경보 정보공유 필요”...한일군사정보 교류 필요성 강조”에서는 빈센트 브룩스 주한미군사령관 겸 한미연합사령관이 2일 “미사일 조기경보 분야부터 시작해 정보공유의 숨을 불어넣는 것이 중요하다고 생각한다”면서 한일 군사정보공유협정 체결이 필요하다는 점을 우회적으로 강조하였다고 보도하였다.

33) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708066300014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 12.

34) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., “<사드배치 결정> 전자파 건강에 영향없나...軍 “기지 밖에선 안전””, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708058900014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 12.

35) 최준영, “레이더 전자기장 영향에 관한 해외 연구 및 평가 사례”, 이슈와 논점 1192호(국회입법조사처, 2016. 7. 29.), 2쪽.

러 가지 측면에서 위험할지 모른다는 불안감과 심지어 이것이 자손들에게 어떠한 영향을 장기적으로 미칠지 모른다는 두려움은 이미 현실적인 피해가 된다. 또한 그러한 두려움이나 위험의 인지에서 오는 재산 거래의 어려움 또는 가격의 하락에 의한 손해 역시 현실적이다.³⁷⁾

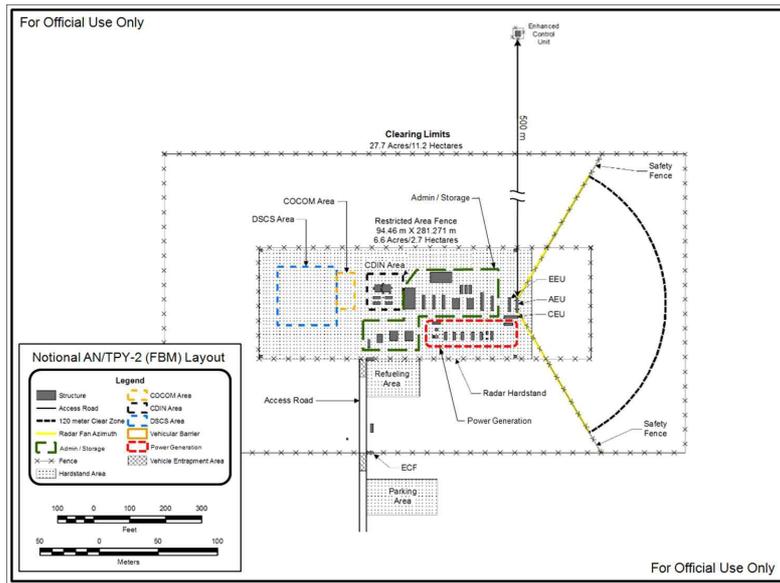


그림 3: Notional AN/TPY-2 (FBM) Site Facility³⁸⁾

또한 다음 두 그림에서 보듯이 레이더 전방으로 일정한 통제구역이 설정되어 있으며, 전방으로 반경 5.5km까지가 항공통제구역이 된다(그림 4, 5). 이는 레이더의 성능을 확보하기 위한 공간적 범위이며, 전면에서 건강상의 문제가 야기될 수 있다면 후방과 측면에서도 일정한 피해 발생을 예상할 수 있을 것이다. 결국 사드배치는 그 배치 부지뿐 아니라 인근 지역(그림 4, 5)에 걸쳐 적지 않은 재산상, 신체적·정신적 손해를 수반할 것으로 보인다.³⁹⁾ 이 문제에 관한 상세한 논의는 여기에서 생략한다.

36) 고압 송·변전선로의 건설과 관련하여 주민과 인근 토지가 입는 피해(주민 면담 결과)는, 송·변전선로로 인하여 부동산의 이용을 제한받거나 선로에서 발생하는 소음과 전파방해, 전자파, 불꽃, 낙뢰 등과 송·변전선로의 안전사고 등으로 인하여 1) 토지와 건물의 이용을 제한받는 것, 2) 사용에 불편을 겪는 것, 3) 소음, 불꽃, 전파방해, 일조장애, 조망장애 등으로 인하여 생활의 불편을 겪는 것, 4) 전자파 등에 의한 건강침해, 이에 대한 정신적 불안감 또는 정신적 스트레스, 5) 사람 이외의 동식물의 성장장애, 6) 낙뢰, 붕괴 및 감전 등의 사고, 7) 장래 개발가능성이나 용도 변경 가능성 등 기대이익의 상실, 8) 등기부에 구분지상권 등이 설정됨으로써 담보제공에 어려움이 생기며 농지연금에도 곤란이 발생, 9) 기타 진입도로의 통행제한, 진입도로의 붕괴로 인한 토사유출 또는 침수 등 피해를 들 수 있다. 이상은, 송·변전설비 건설시 피해범위와 적정 편입범위 산출 및 보상방법 연구(한국토지공법학회 용역보고서, 2011. 10), 104-112쪽 참조.

37) 오민경·조주현, “고압송전선이 주택 실거래가격에 미치는 영향에 관한 연구”, 국토계획 제51권 제1호(대한국토·도시계획학회, 2016. 2), 113-124쪽.

38) <http://its-wiki.com/Publications/ATP%203_27x5.pdf>, 3-12쪽.

39) 밀양 송전탑 건설과 관련하여 주민들이 겪은 피해에 관한 내용으로는 밀양 할배 할매들, 탈핵 탈송전탑 원정대(한티재, 2015) 참조.

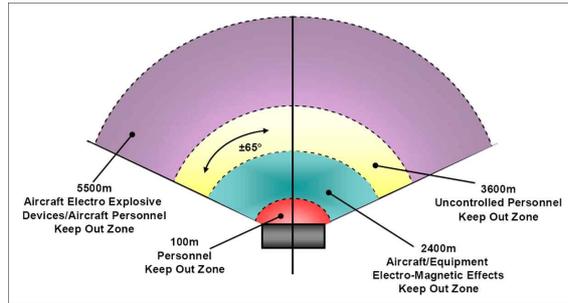


그림 4: 통제구역(KOZ) Top View⁴⁰⁾

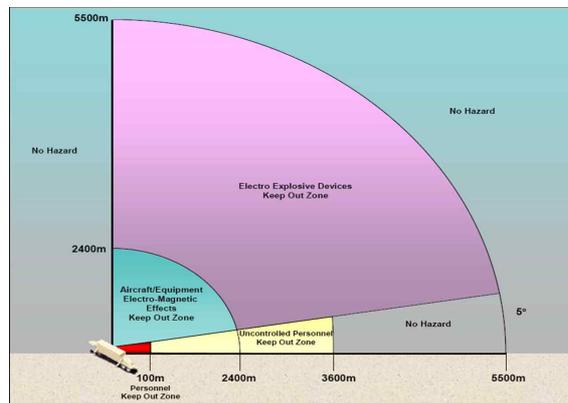


그림 5: 통제구역(KOZ) Side View⁴¹⁾

Ⅲ. 사드배치에 관한 합의는 국회의 동의 대상인가?

1. 조약에 관한 국회의 동의권

1.1. 헌법 제60조 규정

헌법 제60조는 국회는 “상호원조 또는 안전보장에 관한 조약, 중요한 국제조약에 관한 조약, 우호통상항해조약, 주권의 제약에 관한 조약, 강화조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약 또는 입법사항에 관한 조약”의 체결·비준에 대해 동의권을 가진다고 규정하고 있다. 조약이란 “단일의 문서에 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가간에 체결되며 또는 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의”(조약법에 관한 비엔나협약⁴²⁾ 제2조 제1항 (a)를 말한다. 즉, 조약은 ‘국가·국제기

40) Headquarters Department of the Army, AN/TPY-2 FORWARD BASED MODE (FBM) RADAR OPERATIONS(2012. 4. 16.) 3-13(http://lts-wiki.com/Publications/ATP%203_27x5.pdf 검색: 2016. 8. 10.). 3-13.

41) 위의 문서, 3-14.

구 등 국제법 주체 사이에 권리의무관계를 창출하기 위하여 서면형식으로 체결되고 국제법에 의하여 규율되는 합의로서, 이러한 조약의 체결·비준에 관하여 헌법은 대통령에게 전속적인 권한을 부여하면서(헌법 제73조), 조약을 체결·비준함에 앞서 국무회의의 심의를 거쳐야 하고(헌법 제89조 제3호), 특히 중요한 사항에 관한 조약의 체결·비준은 사전에 국회의 동의를 얻도록 하는 한편(헌법 제60조 제1항), 국회는 헌법 제60조 제1항에 규정된 일정한 조약에 대해서만 체결·비준에 대한 동의권을 가진다.⁴³⁾ 중요한 사항에 관한 조약의 체결·비준에 관하여 국회가 동의권을 가지는 것은 그것이 ‘실질적 의미의 법률’에 속하는 사항에 관한 것으로서 국민의 의사에 따를 것이 요청되기 때문⁴⁴⁾이며, 국회는 국민의 대표기관으로서 조약의 체결·비준에 관하여 동의를 함으로써 조약에 대한 민주적 통제⁴⁵⁾를 하게 되는 것이다.

12. 조약의 범위

앞서 언급한 바와 같이 조약법에 관한 비엔나협약 제2조 제1항 (a)에서는 조약을 “단일의 문서에 또는 2 또는 그 이상의 관련문서에 구현되고 있는가에 관계없이 또한 그 특정의 명칭에 관계없이, 서면형식으로 국가간에 체결되며 또는 국제법에 의하여 규율되는 국제적 합의”로 정의하고 있다. 즉, 조약인지 여부는 그 명칭과 무관하게 국가간에 체결되고 국제법에 의해 규율되는 국제적 합의를 말한다. 따라서 조약의 명칭이 ‘행정협정’이라고 해도 조약에 해당한다.

또한 그 조약의 내용에 따라 헌법 제60조의 조약에 해당하는지를 판단하여 국회의 동의를 받아야 하는지가 결정된다. 헌법재판소는 ‘대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에의한시설과구역및대한민국에서의합중국군대의지위에관한협정(1967. 2. 9. 조약 제232호)’(한미행정협정. 한미SOFA)이 이미 국회의 동의를 받은 한미상호방위조약에 기초한 것이고 또한 ‘행정협정’이라는 명칭으로 불렸다고 해도 “구체적으로는, 미군의 국내 주둔을 위한 물적 기반으로서의 시설과 구역의 사용을 둘러싼 문제, 출입국, 통관과 관세, 과세에 관한 문제, 노무관련문제, 형사재판권과 민사청구권에 관한 문제 등을 그 내용으로 하고 있”으며, “우리나라의 입장에서 볼 때에는 외국군대의 지위에 관한 것이고, 국가에게 재정적 부담을 지우는 내용과 근로자의 지위, 미군에 대한 형사재판권, 민사청구권 등 입법사항을 포함하고 있으므로 국회의 동의를 요하는 조약으로 취급되어야 하는 것”⁴⁶⁾이라고 보고 있다. 즉, 이미 국회의 동의를 받은 조약의 구체적 위

42) 조약 제697호. 1980. 1. 27. 발효.

43) 헌재 2008. 3. 27. 2006헌라4 국회의원과 대통령 등 간의 권한쟁의.

44) 김철수, 헌법학신론(제21전정신판)(박영사, 2013), 1381-1382쪽.

45) 김선택, “헌법상의 외교권한 배분과 구체화 입법의 헌법적 한계 - 조약체결에 있어서 의회 관여권을 중심으로”, 헌법학연구 제13권 제3호 제1책(한국헌법학회, 2007), 300쪽. 같은 글, 313쪽에서는 “조약체결과 관련하여 정부에 이니셔티브가 인정되고 의회는 정부에 의하여 주도된 조약체결과정에서 조약문안이 확정되어 국제법적 효력을 발생시키기 위한 기속적 동의표시 전 단계에 이르렀을 때 조약체결권자가 이 단계로 나아가도 되는지 여부에 대한 동의여부를 결정하여 민주적 통제기능을 수행하는 것으로 보아야 한다.”고 주장하고 있다.

46) 헌재 1999. 4. 29. 97헌가14 대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약제4조에의한시설과구역및대한민국에서의합중국군대의지위에관협정 제2조 제1의 (나)항 위헌제청.

임을 받아 이뤄지는 구체적·세부적 합의나 조약의 집행에 관한 합의는 헌법 제75조나 제95조의 위임명령과 집행명령의 범리처럼 국회의 동의를 요하지 않는다고 할 수 있으나, 기존 조약의 범위를 넘어서는 새로운 국가간 권리와 의무의 형성 등을 내용으로 하는 조약이라면 이에 대해서는 국회의 동의를 받아야 한다고 할 수 있다.

한편 헌법재판소의 다른 판례에서는, 구체적인 법적 권리·의무를 창설하는 내용이 전혀 포함되지 않고 한국과 미합중국이 서로 상대방의 입장을 존중한다는 내용만 담고 있는 한·미외무부장관 공동성명은 조약에 해당되지 않는다⁴⁷⁾고 한다. 또한, 대한민국과 일본국간의 어업에 관한 협정의 합의의사록이 ‘조약’에 해당된다고 하기 위해서는 합의내용이 ‘국제법률관계’에 해당하는지 여부가 합의의사록의 조약 해당성 여부를 판단하는데 결정적 기준이 된다고 하면서 합의의사록은 곧바로 구체적 법률관계 발생을 목적으로 한 것이 아니며 이 협정에서 예정한 것도 아니어서 협정의 불가분적 요소로서 조약에 해당한다고 해석하기는 어렵다고 하고 있다.⁴⁸⁾ 즉, 조약이라고 하기 위해서는 국가 사이에 체결되고 구체적인 법적 권리·의무의 창설에 관한 내용이 포함되어야 한다고 할 수 있다.

조약에서 위임한 사항이나 조약의 실시를 위하여 필요한 사항에 관한 국가간 합의 또는 정부의 행정권에 관한 사항을 다루는 행정협정은 기존 조약의 집행을 위하여 또는 국회의 동의를 얻은 조약의 구체적 위임에 따라 정하여지는 기술적·세부적 합의로서 국회의 동의를 필요로 하지 않는다⁴⁹⁾는 것이 일반적인 주장이다. 그러나 이러한 경우에 해당되는지는 명칭에 구애되지 않으며 그 실질에 따라 판단되어야 하는 것임은 앞에서 언급한 바와 같다.

2. 사드배치에 관한 한·미간 합의는 국회의 동의를 받아야 하는 조약인가?

한·미 양국 사이의 사드배치 합의에 관하여 그것이 국회의 동의를 받아야 하는 조약인지에 대해서는 논란이 있다. 이에 관하여 국회의 동의를 필요 없다는 견해의 근거로는 1) 조약이 아니다, 2) 한미상호방위조약에 의한 구체적·세부적 합의에 불과하다, 3) 국회의 동의를 받아야 하는 조약에 해당하지 않는다는 점 등을 들 수 있겠다.⁵⁰⁾ 그러나 이러한 근거는 타당하지 않다.

47) 헌재 2008. 3. 27. 2006헌라4 국회의원과 대통령 등 간의 권한쟁의.

48) 헌재 2001. 3. 21. 99헌마139·142·156·160(병합) 대한민국과일본국간의어업에관한협정비준등 위헌확인.

49) 김철수, 헌법학신론(제21전정신판), 1382쪽.

50) 그밖에도 첫째, 우리 헌법은 미국 헌법과 달리 “국회에 조약체결에 대한 적극적 참여권으로서의 동의권을 인정하고 있지 않다. 이것이 학설과 헌재 결정의 명확한 입장이다.”, 둘째, “조약을 체결할 것인지 말 것인지는 전적으로 대통령의 재량이고, 여기에 국회가 개입할 여지는 없”으며 국회의 동의권은 대통령이 국가간의 합의를 규범적 구속력을 중시하여 정식의 조약으로 할 것을 선택했을 때 비로소 발동 가능한 권한이다. 셋째, “입법권을 보유한 국회에 대해 대통령이 입법요구권을 행사할 수 없듯이, 조약체결권을 보유한 대통령에 대해 국회가 조약체결요구권을 행사할 수는 없는 일이다. 조약체결의 부작위가 헌법위반이 되려면 헌법의 명문 규정상 또는 헌법의 해석상 그러한 조약체결의무가 도출될 수 있어야 하는데, 우리 헌법의 조문 중 어디에도 그러한 작위의무는 발견되지 않는다.” 넷째, ‘사드배치 문제를 조약의 형식으로 체결하고자 한다면 그렇게 주장하는 정치인을 조약체결권자 즉 대통령으로 선출하면 된다.’ 등의 근거를 들어 국회의 동의대상이 아니라고 하는 주장이 있으나 타당하지 않다. 우리

2.1. 한·미간 사드배치 합의는 ‘조약’이다.

앞에서 보았듯이, 조약이란 굳이 ‘조약’이라는 이름을 사용하지 않더라도 국가 사이에 체결되고 구체적인 법적 권리·의무의 창설에 관한 내용이 포함된, 국제법에 따라 규율되는 모든 국제적 합의를 말한다. 조약인지 여부는 그 실질에 따라 결정된다. 이는 조약법에 관한 비엔나협약 제2조 제1항 (a)의 조약에 관한 정의에 나타나 있다.

그러나 ‘정치적 합의’를 조약과 구별하여 국회나 헌법재판소의 통제 범위 밖에 있는 것으로 보려는 입장이 있다. 사드배치합의가 구체적인 권리·의무관계의 창설을 수반하지 않고 한·미 군사당국자 사이의 합의를 발표한 것일 뿐이라는 것이다. 그러나 사드배치의 ‘합의’가 한국과 미국 사이에서 단지 ‘정치적’인 차원에서가 아니라 구속력을 가지는 것으로 발표되었다는 점에서 이를 단순히 ‘정치적 합의’에 불과한 것으로 보기는 어려울 것이다.⁵¹⁾ 합의가 구속력이 있다는 것은 이것의 추진과정에서도 그대로 드러난다. 당국자 사이의 합의라고 해도 합의가 대외적으로 공표되는 한편 국방부장관과 조약체결권자인 대통령까지 그 합의를 전제로 언행을 하고 있는 점은 사드배치합의가 단지 실무자 사이의 정치적 합의가 아니라 충분히 구속력을 가진 조약의 성격을 가지는 것이라는 점을 보여준다. 특히 정부에서 조약에 대한 국회의 통제를 피하기 위하여 국가 사이의 합의를 당국자 또는 실무자 사이에서 하고, 또한 그것을 정치적 합의인 것으로 하면서 실제적으로 강한 집행력을 보장하는 경우를 국회의 통제 범위로 끌어들이기 위해서라도 조약의 범위를 넓게 이해할 필요가 있다. 이 점에 대해 박주선 의원은 “① 국제법 주체인 한미 양국이, ② 토지 공여와 시설 건설, 무기체계 도입이라는 권리의무관계를 창출하기 위하여, ③ 한미 공동 실무단의 운용결과 보고서 등 서면형식으로 체결하며, ④ 국제법에 의하여 규율되는 합의인 사드배치 합의는 조약”이라고 주장⁵²⁾하고 있다. 매우 타당하다.

언론을 통해 일부 공표된 국회입법조사처의 보고서에서는 사드배치 합의를 국방부와 미국방부 사이의 기관간 합의로 볼 경우와 국가간 조약으로 볼 경우에 따라 결론이 달라진다고 보고 있다. 즉, ‘한미상호방위조약’과 ‘주한미군지위협정’ 등 두 조약을 이행하는 ‘기관 간 약정’으로 볼 경우 국회의 비준동의가 불필요하지만 ‘조약법에 관한 비엔나 협약’과 ‘의심스러운 경우에는 국가주권을 덜 침해하는 방향으로’ 조약을 해석·적용해야한다는 법리에 의거 ‘조약’으로 규정할 경

헌법이 조약의 참여권을 인정하고 있는지와 별론으로 조약의 체결·비준에 대한 동의를 통하여 ‘관여’할 수 있으며, 국회의 동의를 받아야 하는 조약인지를 판단하는 기준은 그 명칭이 아니라 그 내용에 따라야 하는 것이므로, 사드배치에 관한 한·미 합의가 정식의 조약이 아니라는 것을 전제로 국회의 동의권을 부인하는 것은 조약법에 관한 비엔나협약의 취지에 어긋난다. 이러한 근거의 주장은 헌법학자 A가 자신의 페이스북 담벼락에 공개하였으나 이에 관하여 논란이 일자 현재는 삭제한 것이다. 이를 A의 주장으로 인용하지는 않으나, 충분히 주장할 수 있는 근거라는 점에서 여기에 인용한다.

51) 이와 비슷한 맥락에서 이근관, “일제강점기 발생한 개인 청구권 문제의 법적 처리에 대한 재검토 - 국제비교적 관점을 중심으로 -”, 국립외교원 국제법센터·한국헌법학회·대한국제법학회 공동세미나 국제법과 헌법의 교차쟁점과 그 조화의 모색(2016. 8. 26.) 발표문, 4쪽에서는 2015년 12월 한일 외교부장관 사이의 ‘일본군 위안부 합의’에 대해서도 이를 정치적 합의로 보아 국회와 헌법재판소의 규범적 통제를 피하려 하고 싶어 하지만, 이러한 입장을 취할 경우 합의에서 목표로 제시한 ‘이 문제의 최종적 및 불가역적 해결’에 도달할 수 없다는 모순을 지적하고 있다.

52) 로이슈, 2016. 7. 12., “박주선 “사드, 국회 비준동의 받아야”...법학자들 찬성” 참조 <http://m.lawissue.co.kr/view.php?ud=20160712110100335543901_12>, 검색일: 2016. 8. 12.

우에는 국회의 비준동의가 필요할 수 있다는 것⁵³⁾이다. 그러나 뒤에서 보는 것처럼, 기존에 체결된 조약에 따라 단지 기관간의 합의에 불과한 것이라고 해도 그것의 내용에 따라 국회의 동의를 받아야 하는 경우가 배제되는 것은 아니다. 또한 한국과 미국의 국방부라는 기관 사이에 이뤄진 합의라고 해도 두 기관이 합의할 권한을 가지는 사항에 관하여 합의한 것이고 이에 관하여 조약체결권자인 대통령이 공식적인 비준은 아닐지라도 이를 ‘확인’하고 그 집행을 약속하는 언행을 하였다면 이 합의가 국가의 기관 사이에 이뤄진 것이라는 이유만으로 이를 조약이 아니라고 단정하기는 어려울 것이다.

2.2. 사드배치 합의가 한미상호방위조약과 주한미군지위협정에 근거를 둔 것이라고 해도 국회의 동의를 받아야 하는 조약이다.

앞에서도 살펴보았듯이 이 조약은 한국의 방위를 위한 것이라는 점을 내세우고 있으나 그 실질은 미국 미사일방어체계(MD)의 핵심요소인 무기체계의 배치에 관한 합의이다. 한국의 방위와 전혀 관련이 없다고 보기는 어렵겠지만 이 무기체계와 이를 통하여 수집되는 군사정보는 주로 미국과 일본의 이익을 위해 제공되며, 요격미사일도 한국의 방어보다는 미국 등의 안전보장을 위한 것이라는 점에서 이것은 기존에 체결된 한미상호방위조약의 적용범위를 넘어서는 것이라 할 수 있으며, 한미상호방위조약과 다른 새로운 합의라고 보아야 할 것이다.⁵⁴⁾ 한미상호방위조약은 그 목적(전문)에서 보듯이 ‘외부로부터의 무력공격에 대하여 그들 자신을 방위하고자 하는 공동의 결의’에 따라 ‘태평양지역에 있어서 더욱 포괄적이고 효과적인 지역적 안전보장조직이 발생될 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위를 위한 것’이다. 즉, 한미상호방위조약은 평화와 안전을 위한 집단적 방위를 위한 목적을 가지는 반면, 미군기지를 평택으로 이전한 이후의 미군은 한반도의 안보가치 때문이 아니라 ‘한반도를 주한미군의 기지를 설치할 수 있는 지역으로 보기 때문에 주둔’한다⁵⁵⁾는 점이 두드러지게 되고 이러한 점은 사드무기체계의 배치에서도 마찬가지이다. 사드배치는 중국 등의 미사일 움직임을 사전에 포착하여 자국 방어를 하는 미국의 MD차원에서 배치되는 것이며 한국 MD가 미국 MD에 편입되는 것이라는 점에서 평화유지를 위한 방어적 성격의 조약인 한미상호방위조약의 범위를 넘어서는 것이다.

한미상호방위조약 제4조나 주한미군지위협정 제2조를 예로 들어, 무기체계의 배치 합의가 한미상호방위조약의 이행을 위한 것이라고 해도 그것의 성격이나 내용에 따라 국회의 동의를 필요

53) 뉴스1, 2016. 7. 14., “국회입법조사처 “사드 비준동의에 찬반 의견 갖고 있지 않아” “중립성·객관성이 업무원칙… 유권해석 내리지 않아”” 참조: <<http://news1.kr/articles/?2720292>>, 검색일: 2016. 8. 12.

54) 한미상호방위조약의 주요내용은 당사국 중 일국의 정치적 독립 또는 안전이 외부의 무력공격에 의하여 위협받고 있다고 인정할 경우는 언제든지 양국은 서로 협의하며, 각 당사국은 상대 당사국에 대한 무력공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고 공동의 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 절차에 따라 행동하며, 이에 따라 미국은 자국의 육·해·공군을 대한민국 영토 내와 그 부근에 배비(配備)할 수 있는 권한을 갖고 대한민국은 이를 허락한다는 내용이다. 송기춘, “한·미군사동맹의 유지체계와 구조에 관한 헌법적 논의”, 민주법학 제32호(민주주의법학연구회, 2006), 62-63쪽.

55) 박태근, 한미상호방위조약 체결의 배경과 현재적 의미, 한반도안보관련 조약의 법적 재조명(백산서당, 2004), 187쪽.

하다는 점도 주장할 수 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 이미 국회의 동의를 받은 조약의 구체적 위임을 받아 이뤄지는 구체적·세부적 합의나 조약의 집행에 관한 합의에 대해서는 일반적으로 국회의 동의가 필요 없다고 할 수 있다. 그러나 그것이 기존의 조약의 적용범위를 벗어나 새로운 사항에 관한 규율이나 새로이 국회의 동의를 받아야 하는 사항을 포함하고 있는 경우는 그것이 단지 기관간의 합의에 의한 것이라고 해도 국회의 동의를 받아야 한다고 할 수 있다. 이에 관해서는 2002년 연합토지관리계획(Land Partnership Plan, LPP) 협정(2002. 3.)이 국회의 동의를 받았으며, 2004년에는 연합토지관리계획 협정 개정협정(2004. 10.)⁵⁶⁾과 용산기지이전협정(YRP)에 대해서도 국회의 동의절차가 진행된 사례를 들 수 있겠다. 그것이 국가안전보장에 관한 조약이면서 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 것이었기 때문이다. 이에 관하여 한상희 교수는 “심지어 2004년의 LPP 개정협정의 경우에는 주한미군으로부터 7개의 기지를 반환받기만 하는, 별다른 부담 없는 협정임에도 국회의 비준동의를 받았다. 주한미군의 위치변동은 그 자체로 우리의 안보문제와 직결되며 따라서 국회의 동의를 반드시 있어야 함을 정부 스스로 인정한 것이다. 그리고 이런 관행은 헌법적으로 너무도 정당하며, 지금까지 어떤 경우에도 부인되거나 달리 변경된 적도 없다.”⁵⁷⁾고 주장한다. 또한 “사드배치를 두고 중국과 러시아가 강력하게 반발하는 등 우리나라의 군사안보와 경제안보에 큰 영향을 미치고 있다.”

이럼 점에서 “사드배치는 ‘안전보장에 관한 조약’을 이유로도 헌법 제60조 1항에 따라 국회의 비준동의를 받아야 한다.”⁵⁸⁾

2.3. 사드배치 합의는 남북한 관계와 동북아 안전보장질서에 중대한 변화를 가져온다는 점에서 ‘국가안전보장에 관한 조약’에 해당한다.

사드배치의 문제는 한미상호방위조약의 범위를 벗어나 한·미·일 간의 군사동맹의 강화와 함께 북·중·러와의 군사적 대결 위험을 초래함으로써 동북아 지역에서의 군사적 균형에 균열을 가져오는 중대한 군사적 행위에 관한 합의이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 사드배치의 합의는 한국으로서는 북한의 탄도미사일을 방위하기 위한 하층방어체계에서 북한과 중국의 중장거리 탄도미사일로부터 일본과 미국을 방어하기 위한 종말상층방어체계, 나아가 중간단계 방어체계로 바뀌는 등의 국가안전보장 질서에 관한 중대한 변화가 발생하게 된다. 특히 “중국이 지린성 통화, 랴오닝성 덩사허 및 산둥성 라이우 등에 배치한 탄도 미사일은 각각 동평3, 동평21, 동평15인데, 사정거리로 봤을 때 타격 대상은 각각 괌의 미군 부대(동평3), 오키나와의 주일 미군(동평21), 한국군과 주한 미군(동평15)이다. 미국과 일본, 한국을 사정거리로 둔 미사일이 미군의 사드배치로, 사드 레이더에 의한 탐지 대상이 됐다”⁵⁹⁾는 평가처럼 중국에 대한 군사적 긴장을 높이는 역할을

56) 2002년 3월 29일 서명된 대한민국과미합중국간의연합토지관리계획협정에관한개정협정비준동의안.

57) 한상희, “[이슈칼럼]사드배치, 헌법60조 따라 국회 동의 받아야”.

58) 로이슈, 2016. 7. 12., “박주선 “사드, 국회 비준동의 받아야”...법학자들 찬성”.

59) 인터넷 프레시안, 2016. 8. 9., “위험천만 박근혜, 중국을 적으로 돌리나”, <<http://www.pressian.com/news/article.html?no=139914>>, 검색일: 2016. 8. 12.

하게 된 것으로 보인다.⁶⁰⁾ 이러한 움직임이 한·미·일의 동맹 강화와 함께 북·중·러의 결속으로 이어진다면 동북아지역에서의 군사적 긴장은 점차 고조될 가능성이 있다. 한일군사정보공유를 위한 움직임(2014년 말 한일정보보호협정 양해각서 체결)⁶¹⁾, 일본의 집단적 자위권의 확보 등 일련의 움직임은 동북아 지역에서의 군사적 질서의 변화의 징후를 보여주며, 사드의 배치 역시 군사적 질서의 변화에 중요한 역할을 하게 될 것이다. 나아가 전시에 사드를 배치한 한국이 적국의 일차적인 공격 대상이 될 수 있다는 점에서 한국의 국가안전보장에도 부정적인 영향을 미칠 수 있다. 안보를 앞세우지만 역설적으로 안보에 위협이 되는 상황도 배제하기 어려워진다.⁶²⁾

이처럼 사드를 한국에 배치하는 것은 그것이 한·미 두 나라의 방위를 위한 국방부 사이의 합의의 정도가 아니라 한국의 군사안보에 관한 환경을 중대하게 변화시킬 수 있는 사항에 관한 국가간의 합의로서 평가되어야 할 것이다. 그런 점에서 사드배치 합의는 국회의 동의권의 대상이 되는 조약이라고 해야 할 것이다.

2.4. 특히 전시작전통제권이 미국 정부에 있다는 점에서 사드배치 합의는 국가안전보장과 국민의 기본적인 인권의 보장에 중대한 영향을 미치는 조약이다.

주지하다시피 한국군에 대한 전시 작전통제권은 미국에게 있으며⁶³⁾ 직접적으로는 태평양통합 전투사령관 또는 한미연합사사령관이 행사하게 된다. 테프콘 4 단계가 가상적국의 미사일 발사 등 움직임 탐지 이후 요격미사일의 발사 준비 등에 들어가게 되면 테프콘 3 단계로 격상될 수 있으며, 이 단계에서는 ‘전시’가 되어 작전통제권이 미군으로 이양되게 된다. 한국에 배치되는 사드 포대는 미 육군의 요소로서 미 육군에 편제되어 있으나 “한반도 지역에서의 지역 방공에 관

60) 중국도 이미 한반도와 일본 미군기지까지 감시범위에 두는 레이더망을 구축하고 있으니 사드배치만 문제 삼는 것이 잘못이라는 주장도 있으나, 우리는 사드배치로 인하여 초래될 군사적 균형의 변화가 가져올 안보환경의 변화와 이 과정에서 중국이 한국에 대해 가할 다양한 방식의 보복을 고려해야 한다.

61) 2016. 10. 27. 정부는 북한의 점증하는 핵·미사일 위협에 대응해 일본과 군사정보를 직접 공유하기 위한 한일 군사정보보호협정(GSOMIA) 체결 협상을 4년 만에 재개하기로 전격 결정했다. 2016. 10. 27. 연합뉴스 기사 “정부, 한일 군사정보협정 논의 재개…연내 체결 목표(종합)” 제하의 기사 참조
<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/10/27/0200000000AKR20161027019351014.HTML> 검색일: 2016. 10. 29.

62) 김종대 국회의원은 “신냉전 체제의 최대 수혜자는 누가 되겠는가. 당연히 북한의 김정은 위원장”이며 “북·중·러가 결속된다는 건 북한으로서 국제적인 고립을 탈피하는 수단이다. 이거야 말로 김정은 위원장이 가장 바라던 바다. 국제사회가 북한을 제재하던 흐름에서 이제는 신냉전적인 분위기로 일순간에 국제정세가 바뀔 수 있다면 이거야 말로 김정은 위원장에게는 신의 한수 아니겠나”고 한다. 그밖에도 정부의 한국 내 고고도 미사일방어체계 사드(THAAD) 배치 결정으로 인해 북한을 향했던 중국의 제재 정책이 한국에 가해질 수 있으며, 중국·러시아가 우리에게 대한 적대정책을 분명히 할 경우 경제·군사·외교적 타격이 상당하여 안보를 위해 배치한 사드가 오히려 우리 안보에 실제적 위협이 가해지는 역설적 상황이 벌어질 수 있다. 레디앙, 2016. 7. 22, “김종대 “한국 국방부가 사드 영업사원도 아닌데” 박지원 “사드 사실상 용인, 더민주의 모호한 입장 이해 안 돼””, <<http://www.redian.org/archive/100657>> 검색일: 2016. 8. 20.

63) 송기춘·오동석, “한미상호방위조약의 작전작전통제권 이양의 위헌성”, 헌법학연구 제9권 제4호(한국헌법학회, 2003. 12), 205쪽 이하.

한 책임관은 미 7공군 사령관이다. 따라서 주한미군에 사드체계가 배치되면 우선 주한미군사령관에게 작전통제의 지휘권한이 부여되고 7공군 사령관에게 위임돼 지휘가 될 수 있는 상태가 될 것이다. 상황에 따라서는 현장 지휘관인 포대장에게까지도 작전통제권이 위임된다”⁶⁴⁾고 한다.

굳이 사드의 배치가 아니더라도 군사적 긴장이 고조됨에 따라 국가의 위기시에 군작전을 한국군이 독자적으로 할 수 없는 것이 국익의 추진에 큰 장애가 되는 것을 물론, 사드의 배치 이후에는 이러한 위기의 징후가 포착되는 대로 데프콘 단계를 격상시키면서 작전통제권이 쉽게 미군으로 넘어가는 일이 발생하게 될 수도 있다. 물론 어느 정도의 상황에서 데프콘 단계를 격상할 것인지는 작전지휘관의 판단에 달린 것이겠지만, 더 많은 정보를 얻을 수 있는 실정에서는 기존의 처지에서보다 군사적 긴장이 높아지고 이것이 한국군에 대한 작전통제권의 이전에 영향을 미칠 가능성이 큰 것으로 보인다. 사드배치결정 발표 자리에서 로버트 헤드룬드 한미연합사 기획참모부장(해병 소장)은 “북한이 실제 미사일을 남쪽을 향해 발사하는 상황이 전시인가 평시인가”라는 질문에 대해 “작전지휘관의 결심사항이다. 한국 측과 주한미군 최고 지휘부 측에서 지금까지의 경험과 지식을 통해 도발로 여겨지는지, 실제로 한국에 대한 무력행위로 인식되는지 충분히 논의할 것으로 생각한다.”고 답하였다.⁶⁵⁾ 전시 작전통제권의 행사상황의 불확실성을 예상하게 한다.

국제적인 관계뿐 아니라 국내적으로도 전시라는 시간적 범위에서는 군에 대한 작전통제권의 이양, 긴급명령 등 비상입법절차(헌법 제76조)의 가동, 계엄선포(제77조) 등에 의하여 국가적 질서의 급변을 초래할 수 있으며 또한 국민의 기본적 인권에 대한 강한 제한 또는 비상적 수단에 의한 침해 초래할 가능성이 커진다. 전시인지 여부에 대한 판단이 작전지휘관의 판단사항이 되고 보다 많은 정보를 가진 자에 의하여 행사될 수 있게 됨으로써 국민의 기본적 인권에 대한 침해 가능성은 그만큼 커지게 되었다고 할 수 있다는 점에서 사드배치에 관한 합의는 국민의 자유와 권리의 제한이 법률에 의하여야 하듯이(헌법 제37조 제2항) ‘입법사항에 관한 조약’으로서 평가되고 국회의 동의를 받아야 한다고 할 수 있다.

2.5. 사드배치 합의는 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약이다.

사드 1기의 배치에 드는 비용은 차치하더라도 그 배치에는 결코 작지 않은 범위의 토지가 제공되어야 한다. 앞의 그림에서 보는 것처럼 주변에 광범위한 토지가 필요하고 주변을 비행하는 것도 금지되기도 하므로 재산권과 사람이나 물건의 이동에 대한 상당한 제한을 필요로 한다. 더구나 사드와 별개로 추진되었던 SM-3 요격미사일이 도입되면서 1발당 150억 원이나 되는 무기가 사드체계와 맞물려 중국과 북한 탄도미사일의 일본과 미국 방어를 위한 무기로 달리 사용된

64) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., “<사드배치 결정> 한미 국방당국자 일문일답(종합)”, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708099700014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 12. 기사에서의 류제승 국방부 정책실장의 설명.

65) 인터넷 연합뉴스, 2016. 7. 8., “<사드배치 결정> 한미 국방당국자 일문일답(종합)”, <<http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/07/08/0200000000AKR20160708099700014.HTML>>, 검색일: 2016. 8. 12.

다면 사드는 엄청난 예산의 낭비를 초래할 수도 있게 된다. 특히, 사드무기체계가 미국이 아니라 한국의 대북한 방어를 위한 것이라는 점을 극구 강조하고 있는 것은 사드의 배치 또는 운용과 관계되는 비용의 부담을 요구할 것⁶⁶⁾이라는 점을 말해주는 것이다. 이러한 사실은 사드배치의 합의가 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약이라는 점을 알려주는 것이며, 그러기에 국회의 동의를 받아야 하는 조약이라고 할 수 있다. 박주선 의원의 주장처럼 “지금 정부가 사드 부지 위치나 규모, 비용을 밝히고 있지는 않지만, 토지 수용비용으로만도 최소 수천억원에서 수조원대의 예산이 소요될 것”이므로 “정부는 ‘국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약’으로서 ‘사드부대 토지 공여 협정’을 체결해 국회의 비준동의를 받아야” 한다.⁶⁷⁾ 특히, 최근 진행되고 있는 것처럼 성주 롯데골프장에 사드무기체계를 배치할 경우 추가적인 비용의 부담이 상당할 것으로 보이는 점도 고려되어야 할 것이다.

2.6. 통일에 미칠 영향

사드의 배치가 초래할 동북아 지역에서의 군사적·정치적 질서의 변화는 남북간의 관계에도 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상할 수 있다. 이미 금강산관광과 개성공단사업이 폐지됨⁶⁸⁾으로써 남북간의 경제교류는 희미하게 되어 가고 있다. 그렇다고 경제봉쇄가 북한의 경제를 압박하여 남한의 요구에 순응하게 만드는 효과가 있는 것도 아니다. 오히려 북한은 중국과 더 가까워져 가고 그만큼 남과 북 사이의 화해와 통일을 위한 움직임도 둔화될 수밖에 없게 된다. 사드는 이러한 남북관계 경색을 재촉하는 역할을 하지 않을까 염려된다. 평화통일은 헌법대한민국의 정책적 목표이며 정부는 평화통일정책을 수립하고 추진하여야 할 의무가 있다(헌법 제4조). 또한 ‘조국의 평화적 통일’에 노력할 의무는 대통령에게 부여된 헌법적 의무이기도 하다(헌법 제69조). 이러한 실정에서 보면 사드배치 합의는 평화통일을 위한 정부의 노력의무에 배치되는 것이며 오히려 한반도와 그 주변지역의 군사적 긴장을 고조시킴으로써 평화적 통일에 어려움을 가중시킨다는 점에서 헌법에 위반될 수 있다고 본다. 한·미·일군사동맹의 완성으로서 북·중·러 군사연대와 대치하여 통일의 꿈은 이제 물 건너가게 되는 것은 아닌지 우려된다. 이러한 성격의 합의라면 그것에 대해 어찌 국회가 동의권으로써 통제하지 못한다고 할 것인가?

66) Ian E. Rinehart, Steven A. Hildreth, Susan V. Lawrence, *Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition*(Congressional Research Service 보고서), 2015. 4. 3., 12쪽에서는 한겨레, 2015. 3. 28. 자 사설(번역된 제목으로는 “Now Is the Time to Show Clear Opposition to THAAD,” *Hankyoreh* Editorial, March 28, 2015.)을 인용하여 사드배치 요구가 한국정부에 대한 방위비 분담금 증액을 요구하는 차원을 가진다는 점을 지적하고 있다.

67) 사드배치 부지를 성주의 롯데골프장으로 옮기는 방안과 관련하여 새로이 국회 동의를 받아야 한다는 주장이 등장한다. 그러나 그 부지가 어디이든 사드배치가 국가안전보장에 관한 조약이라는 점에서 국회의 동의를 받아야 한다는 점은 변함이 없다. 한겨레, 2016. 8. 22., “사드, ‘롯데골프장’으로 갈 듯…‘국회동의’ 여부 새 변수”, <<http://www.hani.co.kr/arti/politics/defense/757739.html>> 검색일: 2016. 8. 20.

68) 김진향, “[개성공단 사태의 원인과 해법] 신뢰프로세스? 무지와 불신의 개성공단 폐쇄프로세스”, 민족21 2013년 8월호(통권 제149호), 56-63쪽.

IV. 마치며

인간은 자신의 운명과 삶의 문제에 대해 결정권을 가진다. 그가 자기 삶의 주체이기 때문이다. 국가는 국가의 문제에 관하여 자기결정권을 가진다. 국가는 주권을 가진 존재이기 때문이다. 물론 삶의 주체라 해도 온전한 자유를 누리기가 어렵고 국가라 해도 자유롭게 국가의 문제를 결정할 수는 없다. 그래도 궁극적인 또는 결정적인 문제에서 자기결정권은 그 가치가 드러나기 마련이다. 헌법 제60조에서도 국가나 국민에게 중요한 재정적 부담을 지우는 조약이나 안전보장에 관한 조약은 국회의 동의를 받도록 하고 있는 점이 이를 보여준다. 그러나 한·미 사이에 한국에 사드를 배치하기로 합의한 것은 그것이 대한민국 국민의 운명에 관한 문제이건만 그 운명의 주체의 이해와 이에 기초한 동의의 과정이 없이 이루어지고 있다.

사드는 분명히 미국의 중국에 대한 대치전선의 최전방에서 중국과 북한을 포함한 가상적국의 군사적 움직임에 조기에 포착하려는 것이며 군사력에서 압도적 우위를 가진 미국이 현 상황을 유지 또는 강화하려는 시도 위에 서 있다. 기축통화로서 달러화의 약화를 가져올 상황을 막고 유사시 이를 해결할 방법 중의 하나가 북한이나 중국에 대한 전쟁일지 모른다. 미국이나 일본의 북한이나 중국과의 군사적 충돌이나 전쟁의 와중에서 한국은 중요한 전장이 될 것은 불 보듯 명확하다. 그러나 전쟁이야말로 피해야 할 사건이다. 전쟁은 승패와 관계없이 우리가 지금까지 이룩한 모든 것을 잃게 하며 민족의 파멸을 의미할 것이기 때문이다. 사드 무기체계를 한국에 배치하는 것은 한반도 주변의 군사적 긴장을 고조시키고 전쟁에 대한 위협을 가중시키는 것이다. 그것은 특히 군에 대한 전시작전통제권이 없는 상태에 있는 우리에게 치명적인 결과가 될 수 있다. 국가의 운명을 결정하는 전시에 군 작전을 통제할 권한을 가지지 못하는 게 정상적인 국가에서 가능한 일인가? 이러한 상황에서 한국군의 전시작전통제권을 가진 미국이 운용하는 사드의 배치라니?

또한 사드의 배치는 군비에 군비로 대응하는 무한군비경쟁을 촉진한다는 점에서 경계하여야 한다. 무장을 통한 평화는 엄청난 비용의 지불을 요구하는 것이면서도 그 효과에 근본적으로 한계가 있기 마련이다. 이에 관하여 우리 헌법 제5조 제1항은 “대한민국은 국제평화의 유지에 노력하고 침략적 전쟁을 부인한다”고 규정하여 국제평화주의를 채택하고 있다. 창에 창으로 대적하는 것은 모두를 파멸시키는 방법이다. 2016년 말에 있을 것이라 하는 중국의 항공모함 진수는 중국의 군사력 증강의 상징적 사건이기도 하다. 특히 한·미·일 군사동맹의 강화를 통하여 북·중·러의 결속을 강화하는 계기를 만들고 이를 통하여 북·중·러와의 교역의 둔화뿐 아니라 군사적 대결을 강화하는 것은 남북간의 평화적인 통일을 근본적으로 포기하는 결과에 이르게 될지 모른다. 이미 금강산관광과 개성공단사업을 통한 교류를 접었으나 이는 북한의 교역로를 중국 쪽으로 돌렸을 뿐 북한에 경제적 타격을 준 것으로 평가되지 못한다. 군사동맹의 강화를 통하여 북한을 고립시키려 하는 것은, 설사 이에 의하여 북한정권의 붕괴에 이르게 된다 하더라도 북한 지역에 우리의 주권이 그대로 확장되는 것을 국제질서에서 용인하게 될 것이라는 예측도 힘들다.

한국에 사드를 배치하는 것은 그것이 어느 지역에 배치된다고 하더라도 한반도를 둘러싼 군사적 긴장을 고조시키고 갈등을 유발할 가능성이 크다. 설사 그것이 북한의 군사적 공격을 방어하기 위한 차원에 국한되는 체계라고 해도, 또한 지역 주민의 건강이나 환경에 어떠한 문제가 없는 것이라고 해도 그 배치를 둘러싸고 국제적인 논쟁이 일고 건강과 환경에 대한 걱정의 목소리가 높아지고 있다면, 이러한 사정은 그것이 국민의 대표기관인 국회에서 논의되고 최종적으로 국회의 동의를 받아야 하는 사항이라는 점을 말하고 있는 것이다. 더구나 사드배치 합의는 그것이 국가안전보장에 관한 것이면서 국가나 국민에게 중대한 재정적인 부담을 지우는 조약이지 않은가? 중요한 사항일수록 국민에게 충실하게 설명하고 이해를 구하여야 한다. 사드의 배치는 그것이 우리에게 주는 것이 적은 반면 미국에 주는 이익이 큰 것이니 우리가 미국으로부터 많은 것을 받아낸다면 반드시 나쁜 거래는 아닐지 모른다. 그러나 우리가 이 합의의 대가로 받은 것은 무엇인가? 아무 것도 알려진 것이 없다. 그러한 중요한 문제일수록 더욱 법적 절차에 충실하게 사업이 진행되어야 한다. 그것이 민주국가의 정상적인 모습이다. 사드배치를 둘러싼 국민적인 갈등도 결국은 민주적 통제로서 국회의 동의과정을 통하여 풀 수 있을 것이다.

부언하자면, 현재 사드배치에 관한 문제가 어려워지는 이유의 하나는 거짓말이 난무하기 때문이다. 정부는 가장 기본적인 것에 대해서조차 거짓말을 하고 있다. 한국에 사드를 배치하는 것이 미국의 방어를 위한 것이라는 점에 대해서는 논의⁶⁹⁾가 많지 않다. 한민구 국방장관은 사드배치가 MD와 무관한 것이라고 하지만, 이 사드 무기체계는 미군에 배치되고 미군에 의해 관리되며 사드가 MD의 핵심요소라는 점은 너무나도 확실한 것인데도 거짓말을 하고 있다. 무지하든지 거짓말을 하고 있든지 둘 중 하나이다. 국회는 사드특별위원회를 구성하여 사드에 관한 사실관계를 분명하게 밝히고 이러한 사실관계에 기초하여 배치 합의에 관한 동의권 행사를 통하여 문제를 민주적으로 해결하여야 한다. ■

69) 서재정, “사드와 한반도 군비경쟁의 질적 전환”, 421쪽에서는 사드는 한국방어에서는 ‘명품 고철덩어리’에 불과하며 이 ‘명품’을 보호하기 위해 다시 군사적 필요성이 추가된다고 하면서, 중국 군사력 견제와 미국방어를 위하여 구축하는 MD의 일환이라고 한다(434-435쪽).

미국의 전략적 이해에 따라 이뤄지는 사드 한국 배치와 국내외 사례에 비춰 본 주한미군 사드 도입의 국회 동의 필요성

고영대 / 평화통일연구소 상임연구위원

트럼프 정권 하에서도 변함없이 미국의 사드 한국 배치가 추진되고 있다. 매티스 미국 국방장관의 방한(2. 2~3)을 계기로 한미 당국자들은 앞다퉀 사드 한국 배치를 예정대로 추진하겠다는 입장을 쏟아 냈다.

그러나 사드 한국 배치에 대한 한미 당국자들의 호언과는 달리 주한미군의 사드 도입은 아무런 법적 근거도 없이 추진되고 있다. 주한미군의 사드 배치에 따라 미군에 토지를 공여해 주어야 하고 기반시설 건설비나 운영유지비의 지원 등에도 막대한 재정이 소요되며, 공역 및 주파수 관리 등을 위한 후속 입법 조치가 요구되는 데도 한국 정부는 사드 배치의 명확한 법적 근거조차 밝히지 못하고 있으며, 국민적 의사 수렴 과정도 없이 그저 미국의 편익 도모에만 여념이 없다.

이에 이 글은 주한미군 사드 도입은 전적으로 미국의 세계 군사전략 하에서 이뤄지는 것으로 북한 탄도미사일 방어를 위해 들어오는 것이 아니며, 설령 들어오더라도 미국이 모든 비용을 부담해야 하며, 국회 동의 과정을 통해 주권과 국익을 지켜야 한다는 점을 밝히고자 한다.

1. 주한미군 사드 도입은 미국의 전 세계 BMD 체계와 군사동맹 구축의 일환

1) 미국의 전 세계 탄도미사일 방어(BMD) 체계 구축

미국은 현재 지역 BMD 체계 구축을 통한 전 세계 BMD 체계를 구축하고 있다. 유럽 지역 BMD(EPAA, 유럽에서의 단계적 탄력적 접근), 중동 지역 BMD (MEPAA), 아태 지역 BMD(APPAA)가 그것이다. 이 세 지역의 BMD 체계를 하나로 연동해 미 본토 탄도미사일 방어를 위한 지구적 차원의 BMD 체계를 구축하려는 것이다.

이 중에서도 유럽 지역 BMD 체계가 2011년 가장 빨리 구축에 들어가 2020년에 완성될 예정이

다. 아태 지역 BMD는 2012년경부터 구축에 들어갔으며, 한미일 3국의 동북아 BMD 체계가 중심축을 이룬다. 중동 지역 BMD도 2012년부터 아랍에미레이트와 카타르 등 걸프협력기구(GCC) 회원국을 중심으로 구축되고 있다.

이렇듯 유럽, 중동, 아태 지역 BMD 체계는 “미 본토 방어를 위해 모든 지역의 BMD 구조를 통합시키는, 단절 없는, 지구적 차원의 BMD 체계를 구축”(미 국방성, 「BMDR」, 2010)하려는 미국의 세계 BMD 체계 구축의 일환이다.

2011년 터키에 배치된 AN/TPY-2 사드 레이더는 미국의 유럽 지역 BMD 체계 구축의 전제로, 이 레이더가 배치된 지역(말랏타)은 이란 국경으로부터 640여km 떨어져 있다. 한국에 배치될 사드 레이더는 동북아 지역 BMD 체계 구축의 전제로, 사드 배치 예정 지역인 성주는 중국으로부터 530여km 떨어져 있다.

2) 유럽 BMD 체계 구축을 통한 나토와 유럽 집단방위 강화

(1) 미국 주도의 유럽 BMD 체계 구축

나토는 리스본 정상회담(2010년) 선언(36, 37항)에서 나토 BMD를 “나토 유럽의 주민, 영토, 군을 전면 방어하고 보호”할 수 있는 능력을 갖춘 BMD로 확장시키기로 결정하였다. 이에 따라 미국의 유럽 BMD 체계인 ‘유럽에서의 단계적 탄력적 접근’과 나토의 독자적 BMD 체계인 ‘능동다층탄도미사일방어(ALTBMDB)’를 연동시켜 나토의 통합 BMD 체계를 구축하기로 했다. 상층 방어 체계 위주의 미국의 유럽 BMD 체계와 하층방어 체계 위주의 나토 BMD 체계를 연동시켜 유럽 지역 BMD 체계를 구축하려는 것이다.

나토와 미국은 2012년 5월, 독일 램스타인 기지에 BMDOC(탄도미사일 방어 작전센터)를 설치해 ALTBMDB와 EPAA를 연동시킴으로써 나토 통합 BMD 체계를 구축하게 되었다.

(2) 미국 주도의 나토 확대 강화

나토 통합 BMD 체계 구축으로 미국은 나토 유럽 회원국들을 미국의 BMD 체계에 끌어들이므로써 독일, 프랑스 등 서유럽 국가들을 미국의 세계 군사전략에 더 깊숙이 끌어들이 수 있게 되었으며, 루마니아와 폴란드 등 동유럽 국가들에 BMD 체계를 배치함으로써 이들 나라의 대미 안보 의존도를 확대시킬 수 있게 되었다. 또한 조지아나 우크라이나 등 구 소련권 국가들의 추가적인 나토 가입도 꾀해 나갈 수 있게 됨으로써 유럽 전역에서 나토 확대 강화와 나토에 대한 미국의 영향력을 확대할 수 있게 되었다. 한편 이란 등 아랍 국가들을 의식해야 하는 터키 등의 나토로부터의 이완을 막고 나토를 계속 강화해 나갈 수 있게 되는 등 나토 통합 BMD 체계 구축은 유럽에서의 미국 주도의 군사동맹과 패권 확대, 강화에 기여하고 있다.

(3) 미국 주도의 유럽 집단방위 강화

나토는 리스본 정상회담(2010년)에서 “BMD 능력을 나토 집단방위의 핵심 임무로 추진해 나가기로” 결정하였다. 나토의 집단방위는 나토 조약 5조의 집단자위권 행사에 근거한 방어 형태로, 한 회원국에 대한 공격을 회원국 전체에 대한 공격으로 간주해 피침국에 정치·군사적 원조를 제공하는 것으로, 평시와 전시, 선제공격과 방어, 나토 역내와 역외를 불문하고 무력을 행사하는 초공세적인 무력공격을 일컫는다.

나토 통합 BMD 체계 구축으로 선제공격을 포함한 공격과 방어 양 측면에서 회원국들의 군사적 관계가 보다 강화되고 상호 의존도도 한층 커짐으로써 나토가 집단방위에 나설 명분이 축적되고 계기도 더욱 많아졌다. 이는 미국의 유럽에 대한 군사적 개입 여지와 주도성을 그만큼 확장시켜 준다.

3) 한미일 BMD 체계 구축을 통한 동북아 군사동맹 구축과 집단방위 행사

(1) 미국 주도의 동북아 BMD 체계 구축

스위프트 미 태평양 사령부 태평양 함대 사령관은 방한 중(2016. 6. 17)에 “한국과 일본은 북한 탄도미사일이라는 공동의 위협에 직면하고 있다”며 “한국과 일본을 공동으로 방어하기 위해 한미일 3국이 공동작전을 할 수 있어야 한다”고 밝힌 데 이어 “한국, 일본, 미국이 무기체계를 통합함으로써 한국과 일본의 안전을 지켜야 한다”고 주장했다. 한미일 통합 BMD 체계 구축을 강조한 발언이다.

그런데 미 의회 CRS 보고서(「BMD in the Asia-Pacific region」 2015. 4)는 한미일 통합 BMD 체계 구축에 결여된 것은 “교전 규칙 및 다양한 지휘통제 사안에 대한 투명성과 함께 동맹국 및 파트너 국가들과 보다 통합된 접근을 할 수 있는 길을 전향적으로 열어 줄 공식 협정”이라며 무기체계 통합보다도 제도적 장치의 통합에 비중을 두고 있다.

무기체계 통합이든 지휘통제체계를 비롯한 체계의 운용과 관련된 제도 통합이든 한미일 3국의 BMD 체계를 통합시켜 미국 주도의 동북아 통합 BMD 체계를 구축하려는 과제는 미국의 동북아 군사전략적 과제 중 우선순위를 차지하고 있다.

(2) 미국 주도의 동북아 군사동맹 구축

미국의 동북아 통합 BMD 체계 구축은 그 자체에 머무르지 않고 동 지역의 군사동맹 구축으로 나아간다. 나토와 같은 아태 지역의 다자 군사동맹체 구축은 미국 주도의 전 세계 군사동맹체를 결성하려는 미국의 오랜 숙원이었다. 그러나 아태 지역, 특히 동북아 지역은 일제 침략전쟁과 식민 지배라는 역사적 만행의 장벽에 가로막혀 다자 군사동맹체의 결성이 어려웠다. 한일 위안부 야합(2015. 12. 28)이 이루어지게 된 것도 동북아 군사동맹체를 결성하려는 미국이 그 최대 난관인 한일관계의 개선을 위해 한국 정부에 합의를 강요했기 때문이다.

미국이 동북아 군사동맹체를 결성하기 위한 가장 유력한 명분과 수단으로 삼고 있는 것이 바로 한미일 통합 BMD 체계 구축이다. 미국은 “대북 탄도미사일 방어에 초점을 맞춘 (한미일) 안보 협력의 확대 강화는 일본의 군사적 의도(침략)에 대한 한국과 중국의 우려를 둔화시키는 긍정적 효과”(CRS, 「BMD in the Asia-Pacific region」 17쪽, 2013. 6)가 있다는 궁리 속에 한미일 통합 BMD 체계 구축을 통한 동북아 군사동맹 구축에 적극 나서고 있는 것이다.

따라서 사드 한국 배치를 통한 한미일 통합 BMD 체계 구축은 한국을 한미일 군사동맹으로 이끄는 길이며, 결국은 미중 사이에서 미국을 선택하도록 강제하는 것과 같다. 이에 미 의회 CRS 보고서(「Ballistic Missile Defence in the Asia-Pacific Region, 2015. 4. 3)가 사드 한국 배치를 “미중 사이에서 한국이 어떤 입장에 설 것인지를 묻는 리트머스 시험지”로 보는 것은 한미일 통합 BMD 체계 구축을 통한 동북아 군사동맹 구축과 한미일 대 북중러 대결 구도를 만들려는 미국의 군사전략적 의도에 대한 정확한 진단이라고 할 수 있다.

(3) 미국 주도의 동북아 집단방위 행사

미국이 미국 주도의 동북아 통합 BMD 체계와 군사동맹을 구축하려는 것은 중국에는 나토의 유럽 집단방위처럼 미국 주도의 동북아 집단방위를 행사하려는 것이다. 군사동맹과 집단방위는 동전의 양면이라 할 수 있다. 미 의회 CRS 보고서(「BMD in the Asia-Pacific region」 20쪽, 2015. 4)가 “통합 BMD 체계를 보다 제도화된 지역 집단방위의 견인차”로 보는 것도 이 때문이다.

동북아 군사동맹이 구축되어 집단방위를 행사하게 되면 중국이 가상 또는 잠재적 적국으로 되어 집단방위, 곧 공격과 방어의 초점이 중국으로 이동한다. 미중 대결이 중심이 된 한미일 대 북중러 대결 구도가 굳어지게 되는 것이다. 한미일 군사동맹과 집단방위는 한반도 유사시 미 증원군에 대한 중국군의 개입을 억제하고 북한군 공격을 무력화하기 위해 발동할 수 있으며, 양안 분쟁이나 동중국해 분쟁에 주한미군이, 그 뒤를 따라 한국군이 개입할 수도 있다. 이 과정에서 미국의 주도성과 동북아에 대한 군사적 개입 여지가 그만큼 확장된다.

4) 동북아 군사동맹과 집단방위에서 한국과 한국 BMD의 위상과 임무

한미일 통합 BMD 체계와 동북아 군사동맹체 내에서 한국은 미국, 일본과 결코 대등한 관계를 맺기 어렵다. BMD 전력과 작전 능력, 전체 군사력과 지역 작전 능력, 국방비와 국가 전쟁 수행 능력에서 미국은 일본에, 일본은 한국에 단연 앞서기 때문이다. 따라서 이들 요소를 총체로 해당사국들 간 후견인과 피후견인 관계가 수립되는 동맹의 속성상 한국이 일본의 하위 동맹자로 자리매김되는 것은 피하기 어렵다. 한국이 일본의 하위 동맹자로서의 위상을 갖고 역할을 하게 된다는 것은 지금까지의 한미동맹 관계가 여실히 보여주듯이, 한국이 일본의 국가적·지역적 이해와 군사전략적·작전적 요구를 부분적이라도 수용하지 않을 수 없게 된다는 것을 의미한다.

한편 한미일 통합 BMD 체계와 동북아 군사동맹 하에서 한미일 통합 BMD 체계는 북한 탄도미

사일 전력보다 미일에 훨씬 큰 위협으로 되는 중국 탄도미사일 방어를 임무의 중심에 두게 된다. 따라서 이 체계는 미 본토 방어 임무를 주된 임무로 하게 되며, 아태 지역 미군과 일본 방어를 부차적 임무로 하게 된다. 그러나 남한 방어는 대북 탄도미사일 방어가 불가능하고 북한과 중국의 탄도미사일 전력에 비해 한미일 BMD 전력이 태부족하다는 점에서 후순위의 주변적 임무에 지나지 않게 될 가능성이 크다.

5) 한국이 동북아 통합 BMD 체계 및 군사동맹 구축과 집단방위 행사에 참가하는 것은 철두철미 국가와 민족의 이해에 반한 것

한국이 사드 배치로 동북아 통합 BMD 체계 및 군사동맹 구축과 집단방위 행사에 참가하는 것은 전적으로 국가와 민족의 이해에 반하는 것이다. 한미일 집단방위에 얽여 한국이 중국과 군사적으로 적대하고, 미중중일 대결의 전초기지로 전략하며, 한국군이 이들의 침병으로 전략하는 것은 국가이익을 포기하는 것이다. 또한 남북 대결 속에서 자위대가 남북한을 재침략할 수도 있는 길을 열어주고, 한중일 대 북중러 대결 속에서 분단이 영구 고착될 수도 있다. 그렇다고 한미일 통합 BMD 체계 구축으로 남한의 북한 탄도미사일에 대한 방어 능력이 향상되는 것도 아니다. 제아무리 최첨단 BMD 자산을 다량으로 배치한다고 해도 지리적·물리적으로 BMD가 불가능한 한반도의 지리적 조건을 극복할 수는 없다.

이렇게 한국이 주한미군의 사드 도입을 허용함으로써 동북아 통합 BMD 체계와 군사동맹 구축과 집단방위 행사라는 미국의 전략적 이해를 좇게 되면 국가와 민족의 운명이 벼랑 끝으로 내몰릴 수밖에 없다. 국가와 민족에게 백해무익한 주한미군 사드 도입을 우리 땅을 내주고 돈을 들여가면서까지 허용해 주어야 할 이유가 전혀 없다.

2. 법적 근거도 없이 추진되고 있는 사드 한국 배치

1) 용산미군기지 이전 사업의 교훈

1990년부터 추진된 용산미군기지 이전 사업의 협상 과정과 합의 내용에서 드러났던 한국 관료들의 대미 추종과 무책임성, 자의적 월권행위는 국가 주권과 이익에 엄청난 침해를 가져왔으며, 현재의 주한미군 사드 배치 과정에도 시사해 주는 바가 적지 않다. 용산미군기지 이전 사업의 교훈을 참여정부 당시 ‘공직기강비서관실’이 작성(2003. 11. 18)한 관련 보고서 등을 통해 알아본다.

(1) ‘1990년 한미 간 합의(MOA, MOU)’의 위법성

- 1990. 6. 25 : 이상훈 국방장관과 Menetry 주한미군사령관이 용산기지 이전에 관한 합의각서(MOA)와 양해각서(MOU)를 서명 교환함. 이전에 따른 비용을 전액 한국이 부담한다는 내용임.

이 MOA/MOU는 정부 대표로 임명되지 않은 국방장관 명의로 체결되어 절차적 하자가 있으며, 국가와 국민에게 중대한 재정 부담을 지우는 조약인데도 국회 동의를 받지 않은 것은 헌법 제60조 제1항 위반으로 국내법적으로 효력이 없음.

- 1991. 5. 13 : 그런데도 Fogleman 주한미군 부사령관은 외무부를 방문해 이 MOA/MOU의 합법성을 인정한다는 내용의 서류에 서명할 것을 강요함. 이러한 강압의 결과로 그로부터 일주일 후에 열린 SOFA 합동위원회(5. 20)에서 반기문 당시 외무부 미주국장과 Fogleman 주한미군 부사령관이 90년 각서의 법적 효력을 확인한다고 서명. 그러나 미국은 1990년 MOA/MOU가 한국법을 위반한 것임을 명백히 알고 있었으며, SOFA 합동위원회 한국 대표를 사전 방문해 위협을 가한 사실도 있어 이는 '조약법에 관한 비엔나 협약' 제46조, 51조에 의해 국제법적 효력도 상실함.

- 2002. 11. 28 : 국방부 정책기획국 김선규 소장과 주한미군사 기획관리참모부장이 '서울 주둔 미군기지 이전을 위한 기본요구서(IMP) 작성에 관한 절차'를 체결. 이 합의서는 1990년 MOA를 적법한 것으로 전제하는 것이나, 이는 정부가 협상 대표로 임명하지 않은 정책기획국장이 임의로 MOA를 적법한 것으로 인정한 월권행위임.

(2) '1990년 합의'의 위법성을 시정하려는 참여정부의 성과와 한계

- 2003. 7 : 제3차 '한미동맹 조정회의'에서 한국은 1990년에 체결된 MOA/MOU의 절차상 중대 문제점으로 인해 국내 재원조달이 불가능해질 것에 대비, 국회 동의를 위한 신규 협정 체결의 필요성과 MOA/MOU 중 일부 사항의 수정(청구권, 영업손실권 필요성 주장. 미국은 90년 체결된 MOA/MOU는 법적으로 유효하지만 한국이 국회 동의를 위해 새로운 형태의 협정 체결을 희망한다면 수긍할 수 있다는 입장.

- 2003. 9. 3~4 : 제4차 한미동맹 조정회의 시 미국은 90년 MOA/MOU보다 더욱 불평등한 내용을 담은 포괄협정(UA) 및 이행합의서(IA) 초안을 제시. '용산기지이전협정(YRP)'은 포괄협정(UA), 이행합의서(IA), 기술양해각서(E-MOU)로 구성됨.

- UA는 용산기지 이전과 관련하여 한국의 포괄적인 이전비용 부담, 기존 기지 이상의 이전 수준 보장, 시설 소요의 미 국방부 기준 적용 등 한국에 일방적으로 불리한 내용들로 채워짐. 더욱이 UA는 한국의 비용 부담의 한도, 기존 기지 이상의 이전 수준의 구체적 내용, 시설소요의 미 국방부 기준이 구체적으로 적시되어 있지 않음. 따라서 이런 내용들이 하위문서에서 얼마든지 임의적으로 정해질 수 있게 됨.

- IA는 자금과 관련해 한국의 구체적인 의무사항과 토지의 공여기한(4조 및 5조)을 규정하고 있음. 이는 IA가 국회 동의를 받아야 할 조약임을 말해 줌.

- E-MOU도 자금 제공과 같은 권리/의무 관계를 창출하기 때문에 국회의 동의를 받아야 했음.

- E-MOU는 용산미군기지 이전과 관련하여 미국이 건설사업에 대한 거의 전권을 행사하게 되어 있는 반면, 한국은 실질적인 통제권을 행사하지 못하고 비용부담 책임만 지게 되어 있음.

E-MOU 제5항 가)는 미국이 사실상 시설종합계획 수립 권한을 이용하여 얼마든지 건설 소요를 늘리고 줄일 수 있게 허용하고 있으며, 또한 건설 설계 기준을 미국이 일방적으로 정할 수 있게 되어 있어 한국의 비용 부담이 미국의 설계 기준 변경에 따라서 늘어날 수 있게 되어 있음. 실제로 미국의 설계 기준(특수시설에 대한 설계 기준) 변경으로 한국은 1조원 이상의 추가비용을 부담하게 되었고 이것이 평택미군기지 이전비용의 한국 부담액이 국회 동의 당시 보고액 5조원에서 9조원으로 급등한 요인이었음.

- 따라서 용산기지 이전과 관련한 실질적인 내용을 담은 이행합의서(IA)를 포괄협정(UA)의 하부문서로 구성해 국회 동의 절차를 거치지 않는 것은 협정 내용의 불평등 요소를 가리기 위한 편법이었음. 이에 이행합의서(IA)는 물론 기술합의서(E-MOU)까지도 국회 동의를 밟는 것이 필요했음.

(3) 용산미군기지 이전 사업에서 드러난 정부 관료들의 무책임성

- 외교부 북미국(북미 3과) : 미국에 대한 지나친 맹종적 자세와 현상유지적 속성으로 당당하고 합리적인 협상 외교를 전개하지 못함. 중요 정보에 대한 독점적 장악과 통제를 통해 조약국 등 여타 부서의 적법하고 정당한 조언을 무시하고 참여를 제약함으로써 협상 실패의 중요한 원인을 제공함.

- 외통부 북미 3과 김도현 외무관의 진술 : “MOU/MOA는 유효한 합의이므로 이를 인정하지 않고서는 협상이 진행될 수 없다. 국회와 국민들이 문제로 삼지 않는 수준에서 합의의 형식과 문장의 표현을 바꾸는 것을 협상의 목표로 한다. 노무현 대통령이나 NSC 인사들은 반미주의자들이므로 이 문제의 개입은 최소화시킨다.”

- 국방부 정책실(용산기획반, 미주정책과) : 오랫동안의 대미 의존으로 인한 특유의 추종 자세와 좁은 시야를 벗어나지 못해 협상 시 뚜렷한 한계를 드러냄.

- NSC(전략기획실) : 대미 의존 관행을 탈피하지 못하고 있는 외통부와 국방부를 적절히 견제하지 못하고 소극적으로 관망, 외교안보의 전략본부로서의 역할을 제대로 수행하지 못함.

- 대안 : 현재의 협상팀은 그 한계를 명백히 드러낸 만큼 전면적으로 재편하고 협상 내용을 원점에서 재검토해야 함. 협상 관련자를 문책하는 한편 외통부, 국방부 및 NSC 관련 부문의 인사 개편이 필요함.

2) 주한미군 사드 도입의 법적 근거는?

주한미군 사드 도입과 관련한 한미 간 합의는 한미 정부 간 ‘조약(국제법에 의해 규율되는 권리의무가 창설됨)이나 한미 국방 당국 간 ‘기관 간 약정’(국제법에 의해 규율되는 권리의무를 설정하지 않음)밖에 없다. 이에 국회 입법조사처도 의원 질의에 대한 회신(「사드 배치 관련 국회 동의 여부」, 2016. 7. 13)에서 “주한미군 사드 배치 합의는 기존에 국회의 비준동의를 받는 두 모조약(한미상호방위조약, 한미 소파)을 구체적으로 시행하기 위한 이행약정, 즉 기관 간 약정으

로 체결하는 것도 가능하지만… 조약의 형태로 체결하여 헌법 60조에 따라 국회의 동의를 받을 것을 요구하는 것도 가능”하다고 밝히고 있다. 이밖에 국제법적 구속력이 없는 ‘신사협정’이나 ‘양해각서(MOU)’가 있을 수 있다.

법제처는 2016년 7월 17일자 ‘주한미군 사드 배치 관련 검토’라는 보도자료에서 주한미군의 사드 도입에 따른 국회 동의와 새로운 조약 체결 필요성이 없다고 밝히고 있다. 그렇다고 조약이 아닌 어떤 법적 근거가 필요한지, 아무런 법적 근거도 필요로 하지 않는다는 것인지에 대해서는 입장을 밝히고 있지 않다.

그런데 지금까지 알려진 바대로 주한미군 사드 도입의 법적 근거로 삼을 수 있는 것은 ‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’밖에 없다. 그러나 이는 결론부터 말하자면 조약은커녕 기관 간 약정의 지위조차 갖추지 못하고 있다. 이러한 사실은 주한미군 사드 도입이 아무런 법적 근거가 없이 추진되고 있거나, 아니면 한미 양국 간 비밀 이면 합의가 있을 수 있다는 가능성을 함의한다.

(1) 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의가 조약에 해당하지 않는 이유

실제로 한국 정부가 주한미군 사드 배치와 관련한 한미 합의-‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의-를 조약으로 체결하기 위한 법적 절차(법제처 심의→국무회의 심의→대통령 재가)를 밟지 않았으며, 법제처도 이미 주한미군의 사드 도입과 관련한 새로운 조약 체결과 국회 동의가 불필요하다고 유권해석을 내린 바 있어 이를 조약으로 볼 수 없다는 것은 분명하다.

또한 ‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 주한미군 사드 배치 관련 한미 비밀 이면 합의의 체결도 정부 대표가 아닌 국방부 정책기획관이나 정책실장, 또는 국방장관이 서명했을 가능성이 커 이들 합의가 조약으로서 지위를 가질 수 없다.

뿐만 아니라 주한미군 사드 배치와 관련한 한미 합의는 문서 양식으로 체결된 것으로 보이지 않는다. 국방부 법무관리관실의 000 중령은 “사드 배치와 관련한 한미 간 합의가… 서면으로 작성된 것이 아니다”고 밝힌 바 있다. 그의 주장이 사실이라면 주한미군의 사드 도입과 관련된 한미 간 합의는 서면 형식을 취해야 할 조약으로서의 국제법적 요건을 갖추지 못한 것이다.

그런데도 ‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의를 조약으로 간주하게 되면 한국에 토지 공여나 재정 부담 등의 국가 의무를 발생시키는 주한미군 사드 도입에 관한 불법적인 한미 합의를 합법적인 것으로 용인해 주는 꼴이 된다.

(2) 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의가 기관 간 약정에도 해당하지 않는 이유

‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의가 있다면 이는 국내법과 국회 입법 조사처의 견해에 따르면 조약이 아닌, 한미상호방위조약과 한미 소파를 이행하기 위한 기관 간 약정, 곧 준조약으로 보아야 한다.

그렇지만 ‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의를 기관 간 약정으로도 볼 수 없는 것은 이들 합의가 한미 간 권리의무와 재정적 부담을 발생시키고, 타 부처 소관 업무를 포함하고 있는 등 조약에 해당하는 내용을 담고 있어 국방부 소관 업무에 한정해야 하는 기관 간 약정의 지위와 성격을 넘어서고 있기 때문이다.

더욱이 국방부 법무관리관실의 000 중령은 “사드 배치 (한미 간) 합의는… 서면으로 작성된 것이 아니기 때문에 기관 간 약정으로도 볼 수 없다”는 입장을 밝힌 바 있다. 그의 주장대로 주한미군 사드 도입 관련 한미 합의가 서면으로 체결되지 않았다면 서면 형식으로 체결되어야 하는 기관 간 약정의 요건을 갖추지 못한 것으로 된다.

또한 사드 한국 배치에 관한 한미 간 합의는 합의 과정에서 관련 내용을 외교부 조약국과 협의를 거치지 않았다. 주한미군 사드 배치 관련 업무소관부서인 국방부 대량살상무기 대응과의 000 대령은 “공동실무단에 외교부 소속 공무원이 포함되어 있어 실무단 내에서 외교부와 협의(?)를 했으나 외교부의 조약과나 한미안보협력과와는 협의를 거치지 않았다”고 밝혔다. 이는 사드 한국 배치 관련 한미 합의가 기관 간 약정이라면 마땅히 거쳤어야 할 정부 내 절차를 위배한 것이다.

또한 기관 간 약정도 조약과 마찬가지로 서면 형식으로 체결되어야 한다는 점에서 주한미군 사드 도입 관련 한미 합의가 “서면으로 작성된 것이 아니다”라면 이 한미 합의는 기관 간 약정으로서의 요건을 갖추지 못한 것이다.

한편 주한미군 사드 도입 관련 한미 합의가 기관 간 약정이기 위해서는 국방장관이 서명자로 되어야 하나 ‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’는 한미 양국군 소장(한국은 장경수 정책기획관, 미국은 헤드론드 해병소장)이 서명하고 양국 국방장관이 이를 승인(?) 한 것으로 되어 있다. 이는 ‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’가 기관 간 약정의 지위를 갖지 못하는 또 하나의 이유가 된다. 다만 양국 국방장관이 서명권 위임 절차를 밟았는지는 확인되지 않았다.

이렇듯 주한미군 사드 도입 관련 한미 합의는 기관 간 약정의 지위조차 갖지 못한 것으로, 이에 의거해 미국이 사드 배치 권리를 갖고 한국이 토지 공여와 기반 시설 제공 및 운영유지비 지원 등의 의무를 지는 것은 불법이며, 우리의 국가주권과 국가이익의 심대한 침해다.

(3) ‘거시기’ 협정(신사협정? 양해각서?)에 의해 추진되는 주한미군 사드 배치

‘한미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 한미 비밀 이면 합의가 조약도 기관 간 약정도 아니라면 주한미군 사드 도입은 도대체 어떤 법적 근거에 의거해 추진되고 있는 것인가?

정부가 관련 정보를 제공하지 않는 조건에서 판단할 근거가 없으나 국방부 법무관리관실의 000의 중령의 입장-“조약이 아닌 많은 부분 중 하나”-은 주한미군 사드 도입에 관한 한미 합의가

‘신사협정(gentlemen's agreement)’이나 ‘양해각서(Memorandum of Understanding)’에 불과한 것이 아닌가 하는 판단이 든다.

그러나 신사협정이든 양해각서든 국제법적 권리와 의무를 창설할 수 없는 정치·도덕적 선언에 불과하다는 점에서 국제법적 권리와 의무를 창설하는 주한미군 사드 도입에 관한 한미 합의를 대신할 수는 없다. 또한 양자 모두 서면 형식으로 체결된다는 점에서 사드 한국 배치 관련 한미 합의를 서면 형식으로 체결되지 않았다면 이는 신사협정이나 양해각서의 요건에도 미치지 못한 것이라고 할 수 있다.

(4) 주한미군의 사드 배치 관련 한미 합의의 법적 근거를 밝히고 그 불법성을 제거하는 것은 국회의 마땅한 책무

그렇다면 우리는 이 지점에서 주한미군의 사드 도입이 그 어떤 법적 근거도 없이 불법으로 추진되고 있다는 결론을 내릴 수밖에 없다. 한국의 영토와 사법주권을 포기-치외법권적 지위를 갖는 수십 만 평의 토지 공여, 주파수나 공역 관리를 위한 국내법 개정 등-하고 주한미군에 백지 수표를 위임하는 것이나 다를 바 없는 기반시설 구축 비용과 운영유지비 등을 부담해야 하는 등 주권국가 국민이라면 도저히 받아들일 수 없는 혹을 달고, 그것도 아무런 법적 근거조차 갖추지 않은 채 주한미군 사드 도입이 추진되고 있는 것이다.

이는 용산미군기지 이전 관련 한미 간 협상과 추진 과정에서 국방부와 외통부 관료들의 대미 맹종적이고 불법적인 월권행위로 국가주권의 침해와 막대한 재정적 손실을 끼쳤던 사례들이 오늘 그대로 재현되고 있음을 보여주고 있는 것이다. 수십만 평의 새로운 토지를 공여하고 십수조 원의 재정이 소요되는 용산기지 이전 사업을 국회 동의 절차도 없이 정부 대표권도 없는 국방부장관이나 정책기획국장(소장)의 전결 처리로 불법 추진하려고 했던 것처럼, 수십만 평에 달하는 새로운 토지를 공여하고 우리가 부담할 비용이 얼마가 될지 알 수 없는 주한미군 사드 배치 사업이 국회 동의 절차도 없이 정부 대표권도 없는 정책기획관(소장)의 서명과 국방장관의 승인(?)으로 불법 추진되고 있는 것이다.

다만 용산미군기지 이전 사업은 당시 참여정부가 뒤늦게나마 사태의 심각성을 파악해 국회 동의 절차라도 거쳤으나(물론 후속 대응의 부족으로 십수조 원의 예산 낭비를 막지 못했지만), 주한미군의 사드 도입 사업은 현 정부도, 국회도 이 사업 추진의 법적 근거가 무엇인지, 불법·부당한 요소는 없는지, 이를 검증하기 위한 국회 동의 절차를 밟도록 하는 등의 노력을 제대로 기울이지 않고 있다는 점에서 오히려 용산미군기지 이전 사업보다도 국방부의 독단과 전횡을 더 크게 허용하고 있다고 할 수 있다. 이제라도 국회가 적극 나서서 주한미군 사드 도입의 법적 근거와 그 적법성을 따지고 국회 동의 절차를 밟도록 함으로써 국가주권의 침해와 국가이익의 훼손을 막아야 하는 것은 국회의 마땅한 책무다.

3. 폴란드와 루마니아 사례로 본 사드 배치의 국회 동의 필요성

법제처는 2016년 7월 17일자 ‘주한미군 사드 배치 관련 검토’라는 보도자료에서 주한미군 사드 도입에 따른 새로운 조약 체결과 국회 동의를 필요성이 없다는 입장을 밝히고 있다. 그러나 이는 국회 입법조사처의 의견과 충돌한다. 입법조사처는 2016년 7월 13일자 의견에서 “의심스러운 경우에는 국가주권을 덜 침해하는 방향으로 조약을 해석·적용해야 한다는 법리에 따라 모조약(한미상호방위조약, 한미 소파)의 관련 규정의 해석 결과, 여기에서 예정하고 있는 시행범위를 유월하고 있기 때문에 조약의 형태로 체결하여 헌법 제60조에 따라 국회의 동의를 받을 것을 요구하는 것도 가능”하다는 입장을 밝히고 있다. 미국의 유럽 BMD 체계(Aegis Ashore) 도입을 위해 폴란드와 루마니아가 각각 미국과 체결한 BMD 조약은 입법조사처의 의견이 국가주권과 국가이익의 침해를 막기 위한 올바른 입장임을 보여 준다.

1) BMD 체계 도입을 위한 미·루마니아, 미·폴란드 합의와 한미 합의와의 차이

미국이 루마니아에 배치(2016. 5월에 운영에 들어감)한 이지스 어쇼 체계는 SM-3 요격미사일의 지상형으로 미국이 유럽에 건설 중인 EPAA의 2단계의 핵심 체계다. 미국과 루마니아는 이 체계의 도입을 위해 2011년 9월에 조약을 맺어 시행에 들어갔다. 미국의 힐러리 국무장관과 루마니아의 티투스 외교장관이 서명한 이 조약은 전문과 총 14개 조로 이루어졌으며, 기지 관할권, 시설, 지휘통제권, 청구권, 환경과 보건 및 안전, 비용 부담 등에 관해 비교적 상세히 규정되어 있으며 이를 이행하기 위한 11개의 약정이 체결되었고, 3개의 이행약정이 추가 체결 중에 있다.

미국이 폴란드에 배치(2018년 예정)하게 될 이지스 어쇼 체계도 SM-3 요격미사일의 지상형으로 미국이 유럽에 건설 중인 EPAA의 3단계의 핵심 체계다. 폴란드는 부시 행정부와 원래 GBI 체계를 배치(이른바 제3 기지)하기 위해 2008년 8월에 조약을 체결했으나 오바마 행정부가 이지스 어쇼를 배치하기로 계획을 바꿈에 따라 2008년 8월 체결한 조약에 대한 의정서를 체결(2010. 7)해 기지 건설에 들어갔다. 미국의 라이샤 국무장관과 폴란드의 시코르스키 외교장관이 지켜보는 가운데 폴란드 주재 미 대사 리 핀스타인과 폴란드 외교부 차관 자체크 나테르가 서명한 이 조약은 전문과 총 16개 조로 이루어졌으며, 미·루마니아 협정 내용과 유사하게 기지 관할권, 시설, 지휘통제권, 청구권, 환경과 보건 및 안전, 비용 부담 등이 비교적 상세히 규정되어 있고, 이를 이행하기 위한 7개의 이행약정을 체결하기로 되어 있다.

그런데 미·폴란드와 미·루마니아 조약은 같은 미국의 BMD 체계를 들여오기 위한 한미 합의와 비교해 그 지위와 성격이 근본적으로 차이가 난다. 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 정식 조약으로 국회 동의 절차를 밟는 반면 한미 간 합의는 신사협정이나 양해각서(MOU)에도 미치지 못하는 (구두) 합의로 국회 동의 절차도 밟지 않는다는 점에서 질적 차이를 보인다.

또한 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 체결 당사국들의 권리와 의무가 명확히 규정되어 있으나

한미 합의는 체결 당사국들의 권리와 의무가 규정되어 있지 않아 향후 이행 과정에서 미국의 권리와 한국의 의무가 미국의 임의대로 확장될 소지를 안고 있다. 이는 앞에서 살펴 본 용산미군기지 이전 협정이 국회 동의 절차를 밟았음에도 불구하고 한국의 허술한 대응으로 그 이행 과정에서 미국의 권리와 한국의 의무가 미국의 자의적 요구대로 확장되어 왔던 과정을 볼 때 국회 동의도 받지 않는 사드 도입 과정에서 한미 합의의 자의적인 이행으로 국가주권과 이익이 얼마나 훼손될 지 가늠하기조차 어렵다.

더구나 마폴란드와 마루마니아 합의의 서명 주체가 정부를 대표하는 외교부장관이나 대사인 반면 한미 합의의 주체는 정부 대표도 아닌 국방부의 일개 소장이라는 점에서 국가와 민족의 장래에 결정적 영향을 미치고 국민에게 막대한 재정적 부담을 지우는 무기체계를 정부 대표도 아닌 국방부의 전결로 들여오게 된다는 점에서 정부의 무책임성과 국방부의 전횡은 실로 심각한 수준이라고 할 수 있다. 이는 용산미군기지 이전 사업 과정에서 정부 대표가 아닌 국방부의 정책기획국장(소장)이 불법적인 90년 한미 합의각서(MOA)를 적법한 한 것으로 인정해 주는 월권을 자행했던 것과 유사하다고 할 수 있다.

한편 국방부와 법제처는 주한미군 사드 도입이 한미상호방위조약과 한미 소파의 두 모법에 근거하고 있기 때문에 주한미군 사드 도입과 관련해 새로운 조약 체결이 필요 없다고 주장하고 있으나 마폴란드와 마루마니아 합의도 나토 조약(1949)과 나토 소파(1951)와 각각의 나토 소파 보충협정-루마니아 보충협정(2001), 폴란드 보충협정(2009)-에 근거하고 있다는 점에서 국방부와 법제처의 주장은 설득력이 없다.

결국 미국의 BMD 체계 도입을 위한 마폴란드와 마루마니아 합의와 한미 합의의 차이는 기지 제공과 기지에 대한 접속국의 사법 주권 적용 등의 모법의 차이에도 달려 있지만 당사국들이 자국의 주권과 국가이익을 지키기 위해 얼마나 정치적 의지를 발휘하는가에 더 크게 달려 있다고 할 수 있다. 국회 입법조사처의 의견대로 모법이 있다고 하더라도 미국의 BMD 체계 도입과 관련한 합의를 조약으로 체결하는 것이 국가주권과 국가이익 수호에 더 기여한다고 판단한다면 조약으로 체결해야 하는 것이다. 그러나 한국 국방부와 외교부는 기존의 대미 추종적 자세에서 벗어나지 못하고 정체를 알 수 없는 (구두) 합의를 해 줌으로써 주권과 재정이 크게 훼손당할 수 있는 길을 열어주었다.

한편 미국은 미국의 유럽 BMD(EPAA) 체계 구축을 위한 1단계 사업의 하나로 AN/TPY-2 사드 레이더를 터키 말랏타 지역에 배치하는 사업을 터기 주재 미국 대사와 터키 외교부 차관을 서명 주체로 한 MOU를 체결(2011. 9)하여 추진하였다. MOU는 비록 조약은 아니나 적어도 정부 대표가 서명 형식으로 체결하고 체결 당사국들의 권리와 의무를 정치·도덕적으로라도 규정한다는 점에서 마터기 합의는 MOU에도 미치지 못한 (구두) 합의를 한 한미 합의에 비해서는 국가 간 합의로서의 외양을 갖추고 있다.

2) 미·루마니아, 미·폴란드 합의와 한미 합의의 내용적 차이

주한미군 사드 도입에 대한 한미 합의의 불법, 부당한 지위와 성격은 정식 조약으로 체결한 미·폴란드와 미·루마니아 합의에 비해 향후 다음과 같은 부당한 주권 침해와 비용 부담 등을 감수해야 한다.

첫째(기지 관할권) : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 자국 내 미국의 BMD 기지에 대한 사법주권적 관할권을 행사하나 한국은 치외법권적 권한을 보장해 주어야 한다. 이는 모법의 차이에서 오는 것이기는 하나 그렇다고 어쩔 수 없는 당위로 감수하기에는 부당한 국가주권 침해다.

둘째(시설 통보) : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 요격미사일을 포함해 자국 내 미 BMD 체계의 요소, 기지에 주둔하는 미군과 군속의 숫자, 항구적인 변화에 대해 6개월마다 루마니아에 서면으로 보고하게 되어 있으나 한국은 동 사안을 보고받지 못할 가능성이 크다.

셋째(BMD 작전통제권) : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 루마니아와 폴란드 내 미국 BMD 체계에 대한 작전통제권을 미국이 배타적으로 행사하는 것으로 되어 있으나 그 통제권이 루마니아는 이미 나토로 넘어갔고, 폴란드도 기지가 운영에 들어가면 나토로 작전통제권이 넘어갈 가능성이 크다. 그러나 주한미군 사드 체계에 대한 작전통제권은 미군이 행사하게 되는 바, 이 역시 한국군에 대한 작전통제권이 미군에 있어 어쩔 수 없는 당위로 감수해서는 안 되며, BMD에 대한 작전통제권이라도 한국군이 행사할 수 있도록 한국 정부는 노력해야 한다.

넷째(시험발사) : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 접수국 내 요격미사일 시험발사를 접수국과 협의해서 하도록 규정하고 있으나 한미 합의는 주한미군의 시험발사를 규제하지 못할 가능성이 크다.

다섯째(비용 부담) : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 폴란드와 루마니아 내 미 BMD 기지 건설 비용과 관련해 미국은 기지 안 BMD 시설 구축(기반시설 포함) 비용을 부담해야 하고 기지 밖의 전기가스·수도·통신 등의 기반시설 건설과 변경 비용도 당사국 간 사용 비율에 따라 비용을 분담해야 하나 한미 합의는 기지 안팎의 기반시설 건설 비용을 전액 한국이 부담해야 하며 향후 운용유지비까지 지원하게 되어 있어 한국이 루마니아나 폴란드에 비해 훨씬 많은 비용을 부담해야 한다.

이렇듯 미국 BMD 체계 도입에 따른 미·폴란드와 미·루마니아 합의와 한미 합의를 비교해 볼 때 국가주권의 양도나 비용 부담 등의 측면에서 한국은 루마니아와 폴란드에 비해 비할 바 없이 큰 침해를 감수해야 한다. 나토 소파보다 한미 소파가 불리한 데서 오는 한계에도 불구하고 한미 합의를 조약으로 체결해 국회 동의를 밝게 한다면 국회와 국민의 힘을 빌려 국가주권과 비용 부담 등의 국익 훼손을 최소화할 수 있을 것이다.

특히 강조하고 싶은 것은 주한미군 사드 배치가 북한의 탄도미사일을 막는 데서 효용성이 있다고 주장하는 한국 국방부와 한국군의 잘못된 입장이 한미 협상에서 한국 측의 입지를 크게 좁혔을 것으로 추정된다. 그러나 대북 탄도미사일 방어에서 아무런 군사적 효용성이 없는 사드를 중

국 견제와 미 본토와 아태 지역 미군 방어를 목적으로 들여오는 만큼 한국의 전략적 이해로 볼 때 사드 배치 철회가 가장 한국의 국가주권과 국가이익에 부합하는 것이며, 설령 사드 배치로 간다고 해도 그 비용은 전적으로 미국이 부담해야 하며, 사드 체계 운용에 대해서도 미국은 한국의 감시를 받도록 해야 한다.

‘불법 사업’ 사드 배치 중단의 필요성 - 국방부의 위법한 사드 배치의 문제점

김진형 / 민주사회를위한변호사모임 미군문제연구위원회

1. 사드 배치, 헌법과 법률 수호적 관점이 필요하다

대권 주자인 바른 정당 유승민 의원이 북한의 미사일 발사가 있을 후 기다렸다는 듯이 “세금을 들여서 사드 2~3대를 더 들여와야 한다”고 말했다. 그 전에도 대선 후보들은 앞다투어 사드 배치에 대한 입장을 내 놓았는데, 야당대선주자들 일부도 “협상을 존중해야 한다거나”, “취소는 어렵다”며 ‘사드 배치’를 기정사실화 하는 입장을 내 놓은 바 있다. 그러나 미국과의 관계에서만 사드 배치를 규정하려는 것은 사드 배치가 그 시작부터 헌법을 전혀 준수하지 않고 있다는 점을 도외시한 것이다.

사드 배치는 처음부터 국민주권 원리를 위배한 것이다. 정부는 사드 배치와 관련하여 요청도, 협의도, 결정도 없다고 일관하면서 국민적 논의를 원천적으로 차단했었다. 국가의 최고의를 결정할 수 있는 원동력인 주권을 국민이 가진다는 것인데, ‘사드 배치’와 관련하여서는 정작 국민들에게 그 어떤 정보도 제공하지 않았고, 질문도 허용하지 않으며, 의견수렴도 없었다. 현재도 마찬가지이며, 대의기관인 국회에서 검토하거나 논의한 바도 없다. 사드 포대와 레이더가 주민들의 생명과 안전을 담보할 수 있는지와 관련한 자료도 내 놓지 않고 있다. 탄핵소추된 박근혜정권이 단 몇 달만에 결정한 일이라는 점도 주권자인 국민들이 다시 검토해야 하는 중요한 이유다.

미국은 한반도에 사드를 배치할지 여부를 결정하기 위해 적어도 5년이상 검토했다. 사드는 단지 무기 하나가 아니라 ‘전략 자산’이기 때문이다. 동북아 지역에서 미국이 어떤 위치를 가질 것인가 하는 문제는 자신들에게 매우 중대한 문제이기 때문이다. 그런데 사실 사드를 배치할지 말

지 여부는 ‘우리’에게 더 중요한 문제이다. 중국과 러시아가 필적 필 것은 예견된 것이었고, 남북관계를 개선하는데 장애가 되지는 않는지, 성주에 미군기지를 조성하고 미군이 주둔할 경우 지역사회와 주민들에게 미치는 영향은 무엇인지, 주민들의 건강과 안전에 대한 담보는 충분한지, 출입제한구역이 설정될 경우 성주, 김천 주민들과 원불교의 종교활동에 문제는 없는지 등에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 우리 헌법과 법률 어디에 외국군대가 자신의 전략자산을 마음대로 들여오는 것을 허용하고 있는가. 한미상호방위조약을 미국군대가 아무 제한 없이 자신의 기지를 확장하거나 무기체계를 들여와도 관계없는 것으로 해석한다면 그것이야말로 ‘주권’의 흠결을 가져오는 것이다.

이처럼 사드배치는 헌법 수호적인 관점에서, 우리의 궁극적 목표인 ‘평화’의 관점에서 원점에서 다시 시작해야 하는 것이기 때문에 일단 더 이상 어떤 것도 진행해서는 안 된다. 사드 배치를 일단 중단하여야 하는 이유는 오히려 지금, 현재 진행되는 ‘불법적’ 상황을 보면 더욱 분명해진다.

2. ‘불법 사업’ 사드, 실종된 적법절차

사드배치철회를 위한 성주투쟁위원회는 지난해 말 국방부에 사드와 관련한 민원을 제기했다. ‘5월 배치, 조기 배치’같은 얘기들이 나올 때였다. 주민들이 질의했던 것은 “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 정보” 등이었다. 이에 대해서 국방부 전략자원관리실 군사시설기획관 시설기획과는 2016. 12. 2. “THADD⁷⁰⁾체계 배치는 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 하였다.

그동안 주한미군 기지에 대한 여러 다툼을 해온 입장에서 위 국방부의 답변은 매우 충격적이었다. 기존의 예와 다를 뿐만 아니라 법원에서 확인시켜준 몇 가지 사항들을 완전히 외면하는 것이었기 때문이다. 그 구체적 내용을 확인하기 위해 2016. 12. 12. 국방부 전략자원관리실 군사시설기획관 시설기획과 담당 최민영 사무관과 한참을 통화하였고, 사드부지의 경우 부지 취득 방식이 국유재산법상 ‘교환’이지 ‘수용’되는 것은 아니기 때문에, 「국방·군사시설사업에 관한 법

70) THAAD의 오기로 보임.

를」(이하 ‘국방시설사업법’이라고 함)이 적용되지 않는다는 답변을 들었다.

그러나 이는 지금까지처럼 국방부가 거듭해온 새빨간 거짓말의 일부이다. 국방시설사업법은 국방·군사사업을 시행함에 있어서 원활한 사업수행 및 국토의 합리적 이용은 물론, 국민의 재산권 보장을 그 목적으로 하고 있고(법 제1조), 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(법 제2조 제1호), 국방·군사시설사업에는 ‘국방·군사시설의 설치나 이전 및 변경에 관한 사업’이 포함된다(법 제2조 제2호 가목). 또한 법에 따르면 사업 시행면적이 33만 제곱미터 이상일 경우 사업시행자는 국방·군사시설사업계획을 작성하여 국방부 장관의 승인을 받아야 한다(법 제4조 제1항 2호).

우선 위 법률 조항 어디에도 국방시설사업법이 “토지 등을 수용이나 사용”하는 경우에만 적용된다고 규정되어 있지 않다. 또한 법은 국방·군사시설사업의 단지 설치 뿐만 아니라 이전 및 변경에 관한 사업까지 포함하여 규정하고 있고, 사업의 이전 및 변경이 반드시 ‘토지의 수용’을 전제로 하고 있지 않다. 오히려 국방시설사업법 제4조 제2항은 “토지등을 수용하거나 사용하려는 경우”, 제4조 제3항은 “토지등의 수용 또는 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인하는 경우에는”, 제5조 제1항은 “토지등의 수용이나 사용에 관한 내용을 포함하는 사업계획을 승인 받은 사업시행자는”이라고 각 규정하여⁷¹⁾ ‘토지 등의 수용이나 사용에 관한 사업계획’과 이외의 사업계획을 서로 분명하게 구별하고 있다.

또한 이미 환경부는 2014. 9. ‘환경영향 등 질의회신 사례집’에서 토지수용이 없는 국방·군사시설 사업계획의 경우 토지수용여부와 관계없이 전략환경영향평가대상이라고 명확히 회신한 바도 있다.

71) 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 관리자의 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 승인 받은 사업시행자는 제4조제4항에 따른 사업계획 고시구역에서 국방·군사시설사업에 필요한 토지등을 수용하거나 사용할 수 있다.

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.

결정적으로 국방부가 스스로 만든 「국방·군사시설 사업에 관한 법률에 따른 승인 등에 관한 훈령」에 따르면 승인 업무절차상 “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 사용인 경우와 그렇지 않은 경우를 구별해서 업무를 처리하고 있다는 점을 드러내고 있다.

사정이 이렇어도 불구하고 굳이 국방부가 굳이 토지보상법상의 수용이 아니라 국유재산법상의 교환을 택하고, 관련한 절차를 전혀 밟지 않겠다는 것은 국회와 국민의 의견을 듣지 않기 위해 안간힘을 쓰고 있다고밖에 볼 수 없다.

환경영향평가법도 정면으로 위반하고 있다. 국방부는 “공여부지에 배치되고, 군사상 기밀사항이므로 환경영향평가법상 평가 대상은 아니나, 국민의 안전을 위해 환경영향평가법 등 관련법을 기준으로 조치하겠다는 정부 입장에는 변함이 없습니다”라고도 대답했다. 최근 사드 배치를 5월에 마무리하겠다고 하면서 환경영향평가를 생략할 수도 있다는 발언까지 나오고,⁷²⁾ 소규모 환경영향평가면 충분하다고 말하고 있다.

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 분명히 판단하였다. 공여부지라서, 미군

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

국방부는 이미 “외부시설과 기반시설 공사를 우리나라가 한다”는 것을 명확히 밝히기도 했다.⁷³⁾ 외부시설과 기반시설 공사를 우리나라가 한다는 것을 명확히 한 것인데, 이 공사들을 하기 위해 나무도 베고, 산도 깎고, 출입제한구역구역도 설정하고, 비행금지구역도 설정해야 할 것인데 도대체 아무런 법적 근거도 없이 가능한 일인가.

헌법 제 12조 제 1항 및 제 3항에 규정된 적법절차원칙은 형사절차상의 영역에 한정되지 않고 적용되는 헌법원리이므로 입법, 행정, 등 국가의 모든 공권력의 작용에는 절차상의 적법성과 실제적인 적법성이 있어야 한다는 것이 확립된 헌법재판소의 결론이다(헌재 1992. 12. 24. 92헌가 8, 헌재 2009. 12. 29. 2008헌가 13, 헌재 1990. 11. 19. 90헌가 48 참고). 적법절차가 완전히 실종된 사드배치는 일단 중단해야 한다.

3. 사람이 살고 있는, 지역 주민의 목소리를 들어야

처음부터 ‘법치’를 벗어난 ‘박근혜표’ 사드의 중단과 원점 재검토를 요구하는 것은 헌법수호의 지와 직결된다. 대선주자들이 아직 시작도 안한 사업을 미국과의 관계만 언급하며 이런 위험적인 상황을 방치하는 것은 자신의 존재이유를 망각하는 것이다.

성주에서, 김천에서 200일이 넘게 촛불집회를 하고 있는 촌로들과, 성지수호와 종교의 자유를 위해 국방부 앞 찬 바닥에서 기도를 하고 있는 원불교 교무들과 교도들의 목소리를 경청하는 데에 문제의 실마리가 있다.

‘사드 배치가 너무나 중요한 문제인데, 국민들의 반대가 있으니 좀 기다려 보라’고 국민들을 믿고 말하면 된다. ■

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

토론 1

김광진 / 전 더불어민주당 국회의원

토론 2

정욱식 / 평화네트워크 대표

1. 사드가 한국 방어에 무용지물인 까닭⁷⁴⁾

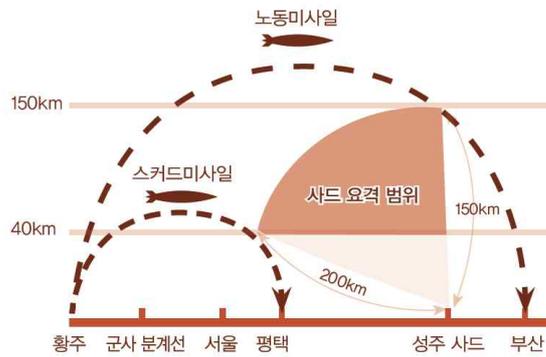
사드로 대한민국의 절반 이상을 지킬 수 있다는 국방부의 주장은 1차원적이고도 단세포적인 것이다. 국방부는 사드의 최대 사거리가 200km라는 점에 기초해 성주 사드 기지를 중심으로 반경 200km의 지역을 모두 방어권으로 묘사하고 있다. 평면 그림을 보면 속기 쉽지만 측면 그림을 떠올리면 그 한계가 명확히 드러난다. 평면 그림에선 북한의 탄도미사일 비행 고도와 관계없이 200km 반경 안에 들어오면 요격할 수 있을 것처럼 착시 현상을 불러온다. 그런데 측면 그림으로 보면 북한의 탄도미사일 비행 고도가 대단히 중요해진다. 사드의 최저 요격 고도는 40km이고⁷⁵⁾ 최고 요격 고도는 150km이다. 이 사이로 북한의 탄도미사일이 날아오면 요격 시도를 해 볼 수 있지만, 40km 밑으로 날아오거나 150km를 넘어가버리면 상황은 달라진다. 더구나 이게 어려운 것도 아니다. 북한은 현존 미사일만으로도 사드를 피해갈 수 있기 때문이다. 이것만 머릿속에 담아둬도 사드의 한계를 어렵지 않게 알 수 있다.

74) 이에 대한 상세한 내용은 정욱식, <사드의 모든 것>(유리창, 2017년) 참조.

75) 사드의 최저 요격 고도가 40km인 이유는 이 이하에선 공기 밀도가 높아 바깥 공기와 탐색기 창외의 마찰열이 잠음 구실을 해 탐색기가 잘 작동하지 않기 때문이다.



〈그림 3 : 사드의 요격 평면도〉



〈그림 4 : 사드의 요격 측면도〉

2. 고각의 역설

북한의 ‘북극성 2형’ 미사일 발사 직후 보수언론은 일제히 조속히 사드를 배치해야 한다고 목소리를 높이고 있다. 하지만 냉정하게 따져봐야 할 것들이 있다. 먼저 북한이 유사시 수도권을 겨냥해 고각으로 중거리 미사일을 쏘면, 낙하 속도가 너무 빨라 패트리엇으로 잡을 수 없다. 그런데 성주 사드는 최대 사거리가 200km이어서 수도권에 아예 도달하지도 못한다. 이러한 문제 제기에 직면하자 국방부는 “북한이 제정신이라면 수도권으로 향해 고각으로 미사일을 발사하지 않은 것”이라는 황당한 해명을 내놓는다.

그렇다면 유사시 북한이 성주 사드 기지 ‘후방’에 중거리 미사일을 고각 발사하면 어떻게 될까? 북한이 시험 발사한 ‘북극성 2형’의 경우 비행고도가 550km 달해 사드의 최대 요격 고도인 150km를 훨씬 넘어가는 것으로 나타났다. 이렇게 되면 사드는 이 미사일을 잡을 수 없다.

군 당국도 이 점을 인정하고 있다. 그런데 이에 대한 해명도 황당하다. 1월 24일자 <중앙일보>는 군 관계자가 “미사일을 비정상적인 높은 각도로 발사할 경우 탄두가 대기권에 진입하다 폭발할 가능성도 있고, 오차가 커 탄착점을 가늠할 수 없다”라고 말했다고 보도했다. 이러한 문제점을 고려할 때 북한이 고각으로 사드 후방으로 미사일을 쏠 가능성은 거의 없다는 것이다.

정리하자면, 수도권을 겨냥한 북한의 고각 발사에도, 부산·경남권을 겨냥한 북한의 고각 발사에도 사드는 무용지물이라는 점을 군당국도 인정하고 있다. 그러면서 수도권 피격은 북한의 정신 상태를 볼 때, 사드 후방 기지의 피격은 고각 발사의 리스크를 고려할 때, 가능성이 거의 없다고 주장한다. 이렇게 되면, 오로지 북한이 사드의 요격 범위로 비행하도록 미사일을 쏠 때에만 사드의 요격 가능성을 기대해볼 수 있게 되는 셈이다. 그런데 북한은 사드의 최저 요격 고도인 40km 미만으로 침투할 수 있는 스커드와 KN-02 등 다양한 미사일을 갖고 있다.

사드의 최대 요격 고도인 150km를 넘길 수 있는 노동, 무수단, 북극성 등 중거리 미사일의 비행 제어 기술도 상당 부분 입증했다. 사드를 회피할 수 있는 수단이 넘쳐나는 것이다. 그런데도 정부는 사드가 유일한 대안인 것처럼 여론을 호도한다.

상식적으로 볼 때, 북한이 유사시 중거리 미사일을 고각으로 발사해 남한을 공격할 이유는 거의 없다. 중거리 미사일보다 훨씬 저렴한 단거리 미사일을 이미 다량 보유하고 있기 때문이다. 그런데도 국방부와 보수언론은 고각 발사 가능성에 대비해야 한다며 조속한 사드 배치를 한 목소리로 외치고 있다. 상기한 것처럼 고각 발사에도 허점투성이임에도 불구하고 말이다.

3. ‘사드 대란’을 끝내기 위해서

사드 배치를 둘러싼 갈등은 작년 1월 박근혜 대통령이 사드 배치를 강력히 시사하면서 본격화됐다. 그 이후 몇 가지 분명한 점들이 있다. 먼저 사드 논란의 최대 수혜자는 북한이라고 해도 과언이 아니다. 사드 배치를 둘러싼 한미동맹과 중국·러시아의 갈등이 격화되면서 북한은 이 틈을 최대한 활용해왔다.

둘째, 북핵은 억제 가능하지만, 사드 배치 결정으로 인한 피해는 억제 불가능하다는 점도 분명해지고 있다. 정부는 사드가 없으면 무방비 상태에 놓인 것처럼 주장하지만, 한미 연합전력은 북한을 압도하고도 남는다. 그래서 억제할 수 있다. 반면 중국의 각종 보복 조치로 한국민의 피해는 눈덩이처럼 불어나고 있다. 이와 관련해 중국의 우려는 이해할 수 있는 측면이 있지만, 한국에 대한 보복은 부당한 것임을 명확히 전달할 필요가 있다.

셋째, 중국을 설득하기란 불가능한 반면에 미국과 재논의할 수 있는 여지는 많다는 점이다. 중국은 사드 배치를 ‘핵심이익’의 침해로 간주한다. 그래서 절대로 물러서지 않겠다고 한다. 반면 미국의 트럼프 행정부가 사드 배치를 최우선 순위에 두고 있다고 보기는 어렵다. 황교안 권한 대행 체제의 집요한 요구에 화답하는 수준에 머물러 있기 때문이다.

이에 따라 트럼프 행정부를 상대로 사드 논란으로 인한 국제적 공조의 균열 발생 및 북한의 전략적 입지 강화, 중국과 러시아를 설득할 책임은 미국에 있는 반면에 미국이 이에 실패한 점, 사드 배치시 중러간의 전략적 결속으로 인한 미국의 전략적 손실, 사드배치 후보 지역 주민들의

강력한 반발 등을 설명하면서 사드를 유보하고 북핵 협상에 집중하자고 강력히 요구하면 충분히 설득할 수 있다고 여겨진다.

끝으로 조기 대선의 핵심 이슈가 사드가 될 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 이에 따라 야권의 대선 후보가 전략적 모호성을 지키기가 부담스러워질 수 있다. 현실적으로 고려할 수 있는 대안으로는 “사드 배치를 잠정 중단하고, 강력한 대북 억제력과 함께 1-2년간 북핵 협상에 집중하겠다. 이 사이에 사드를 비롯한 MD의 타당성을 검토하겠다”는 수준의 입장 표명을 고려해볼 수 있을 것이다. ■

주민의 입장에서 본 국회의 역할 촉구

이종희 / 사드배치철회성주투쟁위 공동위원장

1. 서론

- 국가의 기본책무는 국민의 생명과 재산을 지켜주는 것이다.
- 군사무기인 사드가 마치 국가의 기본 책무인 것처럼 여론 형하고 있다.
- 배치 예정 지역인 성주, 김천 주민들은 정부의 일방적인 결정에 220여 일째 힘든 싸움을 하고 있다.

2. 지역민들이 느끼는 공통 현상

1) 불안해 하고 있다

- (1) 사드 배치에 따른 직접적인 인체 피해 우려
- (2) 사드 배치에 따른 환경 파괴
- (3) 미래에 대한 불확실성으로 인구 감소 우려

2) 분노하고 있다

- (1) 부지 선정 후 단 한 차례의 주민설명회가 없었다.
- (2) 황교안 총리의 거짓말 - 면밀히 검토해서 피해가 예상되면 설치하지 않겠다.

- (3) 부지 선정 과정에 합리적인 민주적 절차가 없었다.
- (4) 사드 반대 주민들에 대한 지역 이기주의로 폄하, 왜곡

3) 삶이 황폐화되었다

- 사드의 진실을 함께 나누고, 공유하기 위해 연대하고 촛불을 밝히다.
- 촛불만이 유일하게 불안과 분노를 식힐 수 있다.
- 휴식, 여행, 취미생활은 먼 나라 얘기이다.

3. 국회에 대한 역할(촉구)

1) 사드 진실을 국민에게 정확히 알려 달라

국회가 '사드토론회'를 개최하여 군사적 효용성, 주민 안정성, 환경영향, 외국의 설치 과정, 운영 사례 등을 객관적으로 평가해 달라.

2) 군사시설설치법을 적용하지 않으려는 국방부이 '꼼수를 막아 달라

롯데와의 부지 교환을 저지할 수 있는 법률 적용을 촉구해 달라.

3) 국회차원에서 현장 방문해 달라

성주, 김천은 외롭고, 힘들게 싸움을 해오고 있음.

국회 차원에서 지역민들이 무엇을 원하고, 어떻게 생활하고 있는지 현장방문을 해달라.

국회 토론회 「사드 배치 강행의 문제점과 해결방안 - 국회의 역할을 중심으로」

발행일 2017. 02. 16

발행처 사드한국배치저지전국행동

문의 02-723-4250 nothaad@gmail.com