



현안 자료 (2017. 03. 09)

법적 근거 없는 사드 배치는 원천무효

발행 : 평화와통일을여는사람들

문의 : 02) 712-7292 spark946@hanmail.net

담당 : 조승현 평화군축팀장

법적 근거 없는 사드 배치 합의와 국회 동의 필요성

고영대 평화통일연구소 연구위원, 평통사 공동대표

트럼프 정권 하에서도 변함없이 미국의 사드 한국 배치가 추진되고 있다. 매티스 미국 국방장관의 방한(2.2~3)을 계기로 한·미 당국자들은 앞다퉀 사드 한국 배치를 예정대로 추진하겠다는 입장을 쏟아냈다.

그러나 사드 한국 배치에 대한 한·미 당국자들의 호언과는 달리 주한미군의 사드 도입은 아무런 법적 근거도 없이 추진되고 있다.

주한미군의 사드 배치에 따라 미군에 수십만 평의 토지를 공여해 주어야 하고 기반시설 건설비나 운영유지비의 지원 등에도 막대한 재정이 소요되며, 공역 및 주파수 관리 등을 위한 후속 입법 조치가 요구되는 데도 주한미군 사드 도입과 관련한 한·미 간 합의의 실체가 모호하고, 한국 정부는 명확한 법적 근거조차 밝히지 못하고 있으며, 국민적 의사 수렴 과정도 없이 그저 미국

의 편익 도모에만 여념이 없다.

또한 사드 한국 배치 과정에서 드러나고 있는 정부와 국방부의 독단과 전횡을 견제하여 국가주권과 국익을 도모해야 할 국회는 미국 눈치 보기와 대선에서의 표를 의식하며 사실상 손을 놓고 있다.

이에 이 글은 주한미군의 사드 도입을 위한 한·미 간 합의의 실체가 모호하며, 법적 요건조차 갖추지 못한 채 이뤄지는 것으로 원천 무효라는 사실과 설령 사드가 배치되더라도 이는 미국의 세계 군사전략 하에서 이루어지는 것으로 그 비용을 모두 미국이 부담해야 하며, 국회가 비준 동의 과정 등을 통해 사드 배치의 법적 근거와 한국 부담의 타당성 등을 따져 봄으로써 국가주권과 국익을 지켜야 한다는 점을 밝히고자 한다.

이 글은 2월 16일 '사드 배치 강행의 문제점과 해결 방안은?'을 주제로 한 국회토론회 발제문을 재구성, 수정 보완한 것이다. 통일뉴스에도 실렸다. - 편집자 주

1. 실체도 모호하고 법적 요건도 갖추지 못한 사드 한국 배치 관련 한·미 합의

주한미군 사드 도입과 관련한 한·미 간 합의는 한·미 정부 간 ‘조약’(국제법에 의해 규율되는 권리·의무가 창설됨)이나 한·미 국방 당국 간 ‘기관 간 약정’(국제법에 의해 규율되는 권리·의무를 설정하지 않음)으로 체결될 수밖에 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(한·미상호방위조약, 한·미 소파)을 구체적으로 시행하기 위한 이행약정, 즉 기관 간 약정’으로 체결하는 것도 가능하지만… 조약의 형태로 체결하여 헌법 60조에 따라 국회의 동의를 받을 것을 요구하는 것도 가능”하다고 밝히고 있다. 이 밖에 국제법적 구속력이 없는 ‘신사협정’이나 ‘양해각서(MOU)’가 있을 수 있다.

반면에 법제처는 2016년 7월 17일자 「주한미군 사드 배치 관련 검토」라는 보도 자료에서 주한미군 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 ‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’밖에 없다. 그러나 이는

결론부터 말하자면 조약은커녕 기관 간 약정의 지위조차 갖추지 못하고 있다.

이런 사실은 주한미군 사드 도입이 아무런 법적 근거도 없이 추진되고 있거나, 아니면 한·미 간에 비밀 이면 합의가 있을 수 있다는 가능성을 함의한다.

1) 주한미군 사드 배치 관련 한·미 합의가 조약에 해당하지 않는 이유

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

또한 ‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’는 정부 대표가 아닌 국방부 정책기획관(소장)이 서명하였으며, 주한미군 사드 배치 관련 한·미 비밀 이면 합의도 정부 대표가 아닌 정책실장이나 국방장관이 서명했을 가능성이 커 이들 합의가 조약으로서 지위를 가질 수 없다.

뿐만 아니라 주한미군 사드 배치와 관련한 한·미 합의는 문서 양식으로 체결된 것으로 보이지 않는다. 국방부 법무관리관실의 000 중령은 “사드

배치와 관련한 한·미 합의가… 서면으로 작성된 것이 아니다”고 밝힌 바 있다. 그의 주장이 사실이라면 주한미군의 사드 도입과 관련된 한·미 합의는 서면 형식을 취해야 할 조약으로서의 국제 법적 요건을 갖추지 못한 것이다.

그런데도 ‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의를 조약으로 간주하게 되면 주한미군 사드 도입에 관한 불법적인 한·미 간 합의를 합법적인 것으로 용인해 주고 그로부터 발생하게 되는 주한미군에 대한 토지 공여와 재정 부담 등의 국가 의무를 정당한 것으로 인정해 주는 꼴이 된다.

2) 주한미군 사드 배치 관련 한·미 합의가 기관 간 약정에도 해당하지 않는 이유

‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의가 있다면 이는 국내법이나 국회 입법조사처의 견해에 의거해 조약이 아닌, 한·미상호방위조약과 한·미 소파(SOFA)를 이행하기 위한 기관 간 약정, 곧 준조약으로 보아야 한다.

그렇지만 ‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 비밀 이면 합의를 기관 간 약정으로도 볼 수 없는 것은 이들 합의가 한·미 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 (한·미 간) 합의는… 서면으로 작성된 것이 아니기 때문에 기관 간 약정으로도 볼 수 없다”는 입장을 밝힌 바 있다. 그의 주장대로 주한미군 사드 도입 관련 한·미 합의가 서면으로 체결되지 않았다면 서면 형식으로 체결되어야 하는 기관 간 약정의 요건을 갖추지 못한 것으로 된다.

또한 사드 한국 배치에 관한 한·미 간 합의는 합의 과정에서 관련 내용을 외교부 조약국과 협의 를 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 한·미안보협력과와는 협의를 거치지 않았다”고 밝혔다. 이는 사드 한국 배치 관련 한·미 합의가 기관 간 약정이라면 마땅히 거쳤어야 할 정부 내 절차를 위배한 것이다.

한편 주한미군 사드 도입 관련 한·미 간 합의가 기관 간 약정이기 위해서는 국방장관이 서명자로 되어야 하나 ‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’는 한국 국방부의 장경수 정책기획관과 주한미군사령부의 헤드론드 기획참모부장(해병 소장)이 서명하고 양국 국방장관이 이를 승인(?)한 것으로 알려져 있다.

이는 ‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’가 기관 간 약정의 지위를 갖지 못하는 또 하나의 이유다. 다만 양국 국방장관이 서명권 위임 절차를

밝았는지는 확인되지 않았으나 국방장관이 서명했다면 굳이 장관의 승인 절차가 필요 없다는 점에서 서명권 위임 절차를 밝지 않았을 것으로 추정된다.

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

3) ‘거시기’ 협정—신사협정?, 양해각서?—에 의해 추진되는 주한미군 사드 배치의 불법성

‘한·미 공동실무단 운용 결과 보고서’나 다른 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 주한미군의 사드 도입에 관한 한·미 간 합의가 ‘신사협정(gentlemen’s agreement)’이나 ‘양해각서(Memorandum of Understanding)’에 지나지 않을 수 있다는 판단이 든다.

그러나 신사협정이든 양해각서든 국제법적 권리와 의무를 창설할 수 없는 정치·도덕적 선언에 불과하다는 점에서 이것들이 국제법적 권리와 의무를 창설하는 주한미군의 사드 도입 관련 한·

미 간 합의를 대신할 수는 없다.

또한 양자 모두 서면 형식으로 체결된다는 점에서 주한미군의 사드 도입 관련 한·미 합의가 서면 형식으로 체결되지 않았다면 이는 신사협정이나 양해각서의 요건에도 미치지 못하는 것이라고 할 수 있다.

한편 미국은 미국의 유럽 BMD(EPAA) 체계 구축을 위한 1단계 사업의 하나로 AN/TPY-2 사드 레이더를 터키 말랏타 지역에 배치하는 사업을 터키 주재 미국 대사와 터키 외교부 차관을 서명자로 한 양해각서를 체결(2011. 9)해 추진하였다.

양해각서가 비록 조약도 아니고 기관 간 약정도 아니나 정부 대표가 서면 형식으로 체결하고 체결 당사국들의 권리와 의무를 정치·도덕적으로나마 규정한다는 점에서 양해각서에도 미치지 못한 주한미군 사드 도입 관련 한·미 합의는 미·터키 간 합의에 비해서조차 국가 간 합의로서의 위양을 갖추지 못한 불법적 합의라고 할 수 있다.

이렇듯 주한미군 사드 도입 관련 한·미 합의는 실체가 모호하고 도저히 그 법적 지위와 성격을 가늠할 수 없는 ‘거시기 협정’에 불과하다.

그렇다면 우리는 이 지점에서 주한미군의 사드 도입이 그 어떤 법적 근거도 없이 불법, 부당하게 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—해야 하고 주한

미군에 백지수표를 쥐어주는 것이나 다를 바 없는 기반시설 구축비와 운영유지비를 부담해야 하는 등 주권국가라면 도저히 받아들일 수 없는 부당한 의무를 아무런 법적 근거도 없이 떠안은 채 주한미군의 사드 도입이 추진되고 있는 것이다.

2. 용산미군기지 이전 사업의 교훈

1990년부터 추진된 용산미군기지 이전 사업과 관련한 한·미 간 협상 과정과 합의 내용에서 드러났던 한국 관료들의 대미 추종과 무책임성, 자의적 월권행위는 국가주권과 이익에 엄청난 침해를 가져왔으며, 현 주한미군 사드 도입 과정에도 시사해 주는 바가 적지 않다. 용산미군기지 이전 사업의 교훈점을 참여정부 당시 ‘공직기강비서관실’이 작성(2003. 11. 18)한 관련 보고서 등을 통해 알아본다.

1) ‘1990년 한·미 간 합의(MOA, MOU)’의 위법성

1990년 6월 25일, 당시 이상훈 국방장관과 Menetry 주한미군사령관은 ‘용산기지 이전에 관한 합의각서(MOA)’와 ‘양해각서(MOU)’를 서명 교환했으며, 기지 이전에 따른 비용을 전액 한국이 부담한다는 내용이었다.

그러나 이 합의각서와 양해각서는 정부 대표로 임명되지 않은 국방부장관의 명의로 체결돼 절차적 하자가 있으며, 국가와 국민에게 중대한 재정 부담을 지우는 조약인데도 국회 동의를 받지 않

은 것은 헌법 제60조 제1항 위반으로 국내법적으로 효력이 없는 것이었다.

그런데도 1991년 5월 13일, Fogleman 주한미군 부사령관은 외무부를 방문해 이 합의각서와 양해각서의 합법성을 인정한다는 내용의 서류에 서명할 것을 강요했다. 이러한 미국의 강압으로 그로부터 일주일 후에 열린 SOFA 합동위원회(5. 20)에서 반기문 당시 외무부 미주국장과 Fogleman 주한미군 부사령관이 1990년 합의각서의 법적 효력을 확인하는 문서에 서명하였다.

그러나 미국은 1990년의 합의각서와 양해각서가 한국법을 위반한 것임을 명백히 알고 있었으며, 한·미 SOFA 합동위원회의 한국 대표를 사전 방문해 위협을 가한 사실도 있어 양 각서는 ‘조약법에 관한 비엔나 협약’ 제46조, 제51조에 의거해 국제법적 효력을 상실한 것이다.

그럼에도 불구하고 2002년 11월 28일, 김대중 정부 말기에 국방부 정책기획국 김선규 소장관 주한미군 사령부 기획관리참모부장은 ‘서울 주둔 미군기지 이전을 위한 기본요구서(IMP) 작성에 관한 절차’를 체결하였다. 이 합의는 1990년의 합의각서를 적법한 것으로 전제한 것이나, 정부가 협상 대표로 임명하지 않은 국방부 정책기획국장이 임의로 합의각서를 적법한 것으로 인정해 줬다는 점에서 월권행위를 한 것이다.

2) ‘1990년 합의’의 위법성을 시정하려는 참여정부의 성과와 한계

2003년 7월 열린 제3차 ‘한·미동맹 조정회의’에서 한국은 1990년에 체결된 합의각서와 양해각서가 절차상 중대한 문제점을 안고 있어 국내 재원조달이 불가능해질 것을 우려해 국회 동의를 위한 신규 협정 체결의 필요성과 합의각서와 양해각서 중 일부 사항의 수정(청구권, 영업손실권)의 필요성을 주장했다. 미국은 1990년 체결된 합의각서와 양해각서가 법적으로 유효하다는 입장을 고집했지만 한국이 국회 동의를 위해서 새로운 형태의 협정 체결을 희망한다면 수긍할 수 있다는 입장이었다.

그런데 2003년 9월 3~4일에 열린 제4차 한·미동맹 조정회의에서 미국은 1990년의 합의각서와 양해각서보다 더욱 불평등한 내용을 담은 포괄협정(UA)과 이행합의서(IA) 초안을 제시하였다. ‘용산기지이전협정(YRP)’은 포괄협정(UA), 이행합의서(IA), 기술양해각서(E-MOU)로 구성되어 있었다.

포괄협정은 용산기지 이전과 관련해 한국의 포괄적인 이전비용 부담, 기존 기지 이상의 이전 수준 보장, 시설 소요의 미 국방부 기준 적용 등 한국에 일방적으로 불리한 내용들로 채워졌다. 더욱이 포괄협정은 한국 비용 부담의 한도, 기존 기지 이상의 이전 수준의 구체적 내용과 시설 소요에 대한 미 국방부 기준이 구체적으로 적시되어 있지 않았다. 따라서 이런 내용들을 미군이 하위문서에서 얼마든지 자의적으로 규정할 수 있게 되어 사실상 미국에 백지수표를 쥐어준 것과 다름없었다.

이행합의서는 자금과 관련해 한국의 구체적인 의무 사항과 토지의 공여 기한(4조 및 5조)을 규정하고 있다. 이는 이 이행합의서가 국회 동의를 받아야 할 조약임을 말해 준다.

기술 양해각서도 한국의 자금 제공과 같은 권리와 의무 관계를 창출하기 때문에 국회의 동의 대상이었다. 기술 양해각서는 미국이 건설 사업에 대한 거의 전권을 행사하게 되어 있는 반면 한국은 실질적인 통제권을 행사하지 못하고 비용만 부담하게 되어 있었다.

기술 양해각서 제5항 가)는 미국이 사실상 시설 종합계획 수립 권한을 이용해 얼마든지 건설 소요를 늘리고 줄일 수 있게 허용하고 있으며, 또한 건설 설계 기준을 미국이 일방적으로 정할 수 있어 한국 부담 비용이 미국의 설계 기준 변경에 따라서 늘어날 수 있게 되어 있었다. 실제로 미국의 설계 기준(특수시설에 대한 설계 기준) 변경으로 한국은 1조원 이상의 추가비용을 부담하게 되었으며, 이것이 평택미군기지 이전 비용의 한국 부담액이 국회 동의 당시 5조원이었던 것이 9조원으로 급등하게 된 요인이었다.

따라서 용산기지 이전과 관련한 실질적인 내용을 담은 이행합의서(IA)를 포괄협정(UA)의 하부문서로 구성해 국회 동의 절차를 거치지 않은 것은 협정의 불평등 요소를 가리기 위한 편법에 지나지 않았다. 이에 이행합의서(IA)는 물론 기술합의서(E-MOU)까지도 국회 동의를 밟는 것이 필요했다.

3) 용산미군기지 이전 사업에서 드러난 정부 관료들의 무책임성

당시 공직기강비서관실 조사에서 외교부 북미국(북미 3과)은 미국에 대한 지나친 맹종적 자세와 현상유지적 속성으로 당당하고 합리적인 협상 외교를 전개하지 못했다고 실토하였다. 또한 중요한 정보를 독점적으로 장악하고 통제함으로써 조약국 등 다른 부서의 적법하고 정당한 조언을 무시하고 참여를 제약함으로써 협상 실패의 중요한 원인을 제공하였다고 진술하였다.

북미 3과 김도현 외무관은 “합의각서와 양해각서는 유효한 합의이므로 이를 인정하지 않고서는 협상이 진행될 수 없다. 국회와 국민들이 문제로 삼지 않는 수준에서 합의 형식과 문장의 표현을 바꾸는 것을 협상의 목표로 한다. 노무현 대통령이나 국가안전보장회의(NSC) 인사들은 반미주의자들이므로 이 문제에 대한 개입은 최소화시킨다”는 입장이었다고 진술하였다.

또한 국방부 정책실(용산기획반, 미주정책과)은 오랫동안의 대미 의존으로 인한 특유의 추종 자세와 좁은 시야를 벗어나지 못해 협상 시 뚜렷한 한계를 드러냈다고 진술하였다.

한편 NSC의 전략기획실은 대미 의존적 관행을 탈피하지 못하고 있는 외교통상부와 국방부를 적절히 견제하지 못하고 소극적으로 관망함으로써 외교안보의 전략본부로서의 역할을 제대로 수행하지 못했다고 진술하였다.

이러한 조사 결과를 토대로 공직기강비서관실은 대안으로서 현재의 협상팀은 그 한계를 명백히 드러낸 만큼 전면 재편하고 협상 내용을 원점에서 재검토해야 하며, 협상 관련자를 문책하는 한편 외교통상부, 국방부, NSC 관련 인사의 개편이 필요하다는 안을 제시하였다.

3. 폴란드와 루마니아 사례로 본 사드 배치의 국회 동의 필요성

앞서 살펴본 대로 법제처는「주한미군 사드 배치 관련 검토」에서 사드 배치에 따른 새로운 조약 체결과 국회 동의를 필요성이 없다는 입장을 밝히고 있다.

반면 입법조사처는 「사드 배치 관련 국회 동의 여부」에서 “의심스러운 경우에는 국가주권을 덜 침해하는 방향으로 조약을 해석, 적용해야 한다는 법리에 따라 모 조약(한·미상호방위조약, 한·미 소파)의 관련 규정의 해석 결과, 여기에서 예정하고 있는 시행범위를 유월하고 있기 때문에 조약의 형태로 체결해 헌법 제60조에 따라 국회의 동의를 받을 것을 요구하는 것도 가능”하다는 입장을 밝히고 있다.

미국의 유럽 BMD 체계의 주력 무기 중 하나인 이지스 어쇼(Aegis Ashore) 도입을 위해 폴란드와 루마니아가 미국과 체결한 BMD 조약은 입법조사처 의견이 국가주권과 이익의 침해를 막기 위한 올바른 입장임을 보여 준다.

1) 미·루마니아, 미·폴란드 합의와 한·미 합의와의 법적 지위의 차이

미국이 루마니아에 배치(2016. 5월에 운영에 들어감)한 이지스 어쇼는 이지스 BMD함에 장착하는 요격 미사일의 하나인 SM-3 Block IB의 지상형으로 미국이 유럽에 건설 중인 BMD 체계(EPA)의 2단계의 핵심 체계다. 미국과 루마니아는 이 체계의 도입을 위해서 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 이행 약정이 추가 체결 중에 있다.

미국이 폴란드에 배치(2018년 예정)하게 될 이지스 어쇼 체계도 이지스 BMD함에 장착하게 될 SM-3 Block II A 요격미사일의 지상형으로 EPA 3단계의 핵심 체계다. 폴란드는 부시 행정부와 지상배치 요격미사일(GBI)을 배치(소위 제3 기지)하기 위해 2008년 8월에 조약을 체결했으나 오바마 행정부가 이 계획을 철회하고 이지스 어쇼를 배치하기로 계획을 바꿈에 따라 위 조약(2008. 8)을 수정한 의정서를 체결(2010. 7)해 시행에 들어갔다.

미국의 콘돌리자 라이사 국무장관과 폴란드의 시코르스키 외교부장관이 지켜보는 가운데 폴란

드 주재 미 대사 핀스타인과 폴란드 외교부 차관 나데르가 서명한 이 조약은 전문과 총 16개 조로 이뤄졌으며, 미·루마니아 협정과 유사하게 기지 관할권, 시설, 지휘통제권, 청구권, 환경과 보건 및 안전, 비용 부담 등이 비교적 상세히 규정되어 있고, 이를 이행하기 위한 최소 7개의 이행 약정을 체결하기로 되어 있다.

그런데 미·폴란드와 미·루마니아 조약은 같은 미 BMD 체계의 하나인 사드 도입을 위한 한·미 합의와 그 법적 근거와 지위에서 근본적인 차이가 난다.

무엇보다도 폴란드와 루마니아는 각각 나토 조약(1949)과 나토 소파(1951), 나토 소파 보충협정—루마니아 보충협정(2001), 폴란드 보충협정(2009)—이 체결되어 있음에도 불구하고 미국의 BMD 체계 도입을 위한 새로운 조약을 체결해 국회 동의 절차를 밟았다는 점에서 사드 한국 배치를 위한 한·미 합의와 질적 차이를 보이고 있다.

미·폴란드와 미·루마니아 사례는 모범이 있다고 하더라도 주한미군 사드 도입이 한·미상호방위조약과 한·미 소파의 두 모범에 근거하고 있기 때문에 새로운 조약 체결과 국회 동의 절차가 필요 없다고 주장하는 국방부와 법제처의 의견이 보편성을 상실하고 있음을 보여 준다. 모범이 있다고 하더라도 사안에 따라 새로운 조약을 체결할 수 있고 국회 동의 절차도 거칠 수 있는 것이다.

또한 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 조약인 만큼 체결 당사국들의 권리와 의무가 명확히 규

정되어 있는 반면에 한·미 합의는 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 동의를 받았음에도 불구하고 하위 협정의 국회 동의 절차를 밟지 않는 데다 이후 한국 정부의 허술한 대응으로 미국의 권리와 한국의 의무가 미국의 자의대로 확장되어 갔던 전례를 볼 때 법적 근거도 없고 내용도 모호하며 국회 동의도 받지 않는 주한미군 사드 도입 관련 한·미 합의의 자의적 이행에 따라 국가주권과 이익이 얼마나 훼손될 지 가늠하기조차 어렵다.

더구나 미·폴란드와 미·루마니아 합의의 서명 주체가 정부를 대표하는 외교 장·차관이나 대사인 반면 한·미 합의의 서명 주체는 정부 대표가 아닌 국방부의 일개 소장으로, 국가와 민족의 장래에 결정적 영향을 미치고 국민에게 막대한 재정적 부담을 지우게 될 무기체계를 정부 대표가 아닌 국방부의 전결로 들여오게 된다는 점에서 정부의 무책임성과 국방부의 전횡은 실로 심각한 수준이 아닐 수 없다.

주한미군 사드 도입 과정에서 드러나는 국방부의 독단은 용산미군기지 이전 사업에서 정부 대표가 아닌 국방부 정책기획국장(소장)이 불법적인 1990년 한·미 합의각서(MOA)를 적법한 한 것으로 인정해 주는 월권을 자행했던 것과 유사하다고 할 수 있다.

결국 미국의 BMD 체계 도입을 위한 미·폴란드와 미·루마니아 합의와 한·미 합의의 차이는 미국의 BMD 체계를 도입하기 위해 모법에 따른 새로운 조약과 국회 동의를 필요한 지에 대한 해석의 차이에서 오는 것이 아니라 조약 체결 당사국이 자국의 국가주권과 이익을 지키기 위해 얼마나 적극적으로 정치적 의지를 발휘하는가에 달려 있다고 말할 수 있다.

국회 입법조사처의 의견대로 모법이 있다고 하더라도 주한미군 사드 도입과 관련한 한·미 간 합의를 조약으로 체결하는 것이 국가주권과 이익의 수호에 더 기여한다고 판단하면 조약으로 체결할 수 있고, 체결해야 하는 것이 마땅한 것이다.

그러나 국방부와 외교부는 기존의 대미 추종적 자세에서 벗어나지 못한 채 실체가 모호하고 법적 근거도 없는 (구두) 합의를 해 줌으로써 향후 사드 도입 과정에서 국가주권과 재정이 크게 훼손당할 수 있는 길을 열어주었다.

2) 미·루마니아, 미·폴란드 합의와 한·미 합의의 내용적 차이

주한미군 사드 도입 관련 한·미 합의가 법적 지위가 모호하고 양국의 권리와 의무를 명확하게 규정하고 있지 않으며, 국회 동의 절차도 밟지 않는 것은 결국 미국의 권리와 이익을 적극 보장해 주기 위한 것이다. 따라서 이런 불법, 부당한 한·미 합의에 의해 주한미군의 사드 도입을 추진하게 될 경우 미·폴란드, 미·루마니아 합의와 비교

해 볼 때 앞으로 사드 도입 과정에서 다음과 같은 주권 침해와 비용 부담 등을 감수해야 할 것으로 보인다.

- **첫째(기지 관할권)** : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 폴란드와 루마니아가 자국 내 미국 BMD 기지에 대한 사법주권적 관할권을 행사하게 된다. 그러나 한국은 미 BMD 기지에 대한 치외법권적 권한을 보장해 주어야 한다. 이는 폴란드와 루마니아 내 미군 기지에 대한 사법관할권을 폴란드와 루마니아가 행사하는 모법의 차이에서 오는 것이기도 하나 그렇다고 어쩔 수 없는 당위로 감수하기에는 부당한 국가주권의 침해다.

- **둘째(시설 정보 통보)** : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 미국이 요격미사일을 포함해 루마니아와 폴란드 내 미 BMD 체계의 요소, 기지에 주둔하는 미군과 군속의 숫자, 항구적인 변화에 대해 6개월마다 서면으로 보고하게 되어 있으나 한국은 동 사안에 대한 보고를 받지 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 루마니아 기지의 BMD 지휘통제권은 이미 나토로 넘어갔고, 폴란드 기지의 BMD 체계도 운영에 들어가면 작전통제권이 나토로 넘어갈 가능성이 크다.

그러나 주한미군 사드 체계를 비롯하여 한국군

BMD 전력까지도 작전통제권을 미군이 행사하게 되는 바, 이 역시 한국군에 대한 작전통제권이 미군에 있어 어쩔 수 없다는 당위로 감수해서는 안 되며, 한국군이 한국군의 BMD 전력에 대한 작전통제권을 행사할 수 있도록 하고 미군 BMD 전력의 시험발사와 작전통제권 행사에 대해서는 한국의 감시를 받도록 미국 정부와 협상을 해야 한다.

한국군 BMD 체계에 대한 한국군의 작전통제권 행사와 주한미군 도입 사드 체계에 대한 한국 감시는 한·미가 '전략지시 1호'(1978. 7. 28)에 따라 미국이 행사하게 될 한국군 부대목록에 포함된다고 볼 수 없기 때문에 얼마든지 한·미 간 협의 대상이 될 수 있다.

- **넷째(시험발사)** : 미·폴란드 합의는 폴란드 내 요격미사일 시험발사를 폴란드의 동의를 받아 시행하도록 규정하고 있으나 한·미 합의는 주한미군의 시험발사를 규제하지 못할 가능성이 크다.

- **다섯째(비용 부담)** : 미·폴란드와 미·루마니아 합의는 폴란드와 루마니아 내 미 BMD 기지 건설비용과 관련하여 미국은 기지 안 BMD 시설 구축(기반시설 포함) 비용을 부담해야 하며, 기지 밖의 전기·가스·수도·통신 등의 기반시설 건설과 변경 비용도 당사국들 간의 사용 비율에 따라 비용을 분담해야 하나 한·미 정부는 기지 안팎의 기반시설 건설비용을 전액 한국이 부담해야 하며 향후 운용유지비까지도 지원할 수 있다는 입장이어서 한국이 루마니아나 폴란드에

비해 훨씬 많은 비용을 부당하게 부담해야 한다.

• **여섯째(기지 환경 정보 제공)** : 미·루마니아 합의는 미국이 루마니아에 인간 건강에 대한 전자기파의 위협 정보를 제공하도록 규정하고 있고, 미·폴란드 합의는 미국이 폴란드에 환경 규정을 이행하기 위해 필요한 자료와 정보를 제공하도록 규정하고 있으나 한·미 합의가 이에 대해 실효성 있는 규정을 확보할 수 있을지 미지수다.

이렇듯 미국 BMD 체계 도입에 따른 미·폴란드와 미·루마니아 합의와 한·미 합의는 국가주권의 양도나 비용 부담, 작전통제권 행사, 환경 등 제 측면에서 한국은 루마니아와 폴란드보다 비할 바 없이 큰 침해를 받게 될 가능성이 크다. 나토 소파보다 한·미 소파가 불리한 데서 오는 한계에도 불구하고 사드 한국 배치 관련 한·미 합의를 조약으로 체결하여 국회 동의 절차를 밟게 한다면 국가주권 침해와 비용 부담 등을 최소화할 수 있을 것이다.

4. 주한미군의 사드 배치 관련 한·미 합의의 법적 근거를 밝히고 그 불법성을 제거하는 것은 국회의 마땅한 책무

북한의 지상형 SLBM(잠수함 발사 탄도미사일) 발사와 김정남 피살 사건을 계기로 유승민 의원은 한국이 자체 예산으로 사드 2~3개 포대를 들여와야 한다고 주장하고 나섰으며, 국민의 당은 '사드 배치 반대' 당론을 놓고 갑론을박하고 있다.

그러나 사드가 대북 탄도미사일 방어에서 아무런 군사적 효용성이 없다는 것은 이제 국민적 상식이 되었으며, 그럼에도 불구하고 주한미군이 사드를 도입하려는 것은 오로지 중국 견제와 아태 지역 미군과 미 본토 방어, 나아가 한·미·일 군사동맹 구축과 동북아 집단방위 행사를 꾀하는 미국의 군사전략적 이해 때문이라는 것은 식자들의 상식이 되었다. 그런데도 우리에게 백해무익의, 오로지 미일 방어를 위한 주한미군 사드 도입이 아무런 법적 근거도 없이 국방부 독단으로 추진되고 있는 것이다.

그런데도 유승민 의원 등과 국민의 당의 일각에서 북한의 지상형 SLBM 발사와 김정남 피살 사건을 계기로 주한미군 사드 도입을 기정사실로 굳히고 한국군 사드 도입까지 주장하는 것은 왜곡된 안보 이데올로기를 이용한 구태의연한 안보장사 외에 아무 것도 아니다.

또한 안철수 의원이 “정부 간 협약을 다음 정부에서 완전히 없던 것으로 뒤집긴 힘들다”며 국민의 당의 사드 배치 반대 당론 뒤집기에 나서는 것이나 안희정 충남 지사가 “한·미 간 결정을 존중하겠다”며 진보진영을 향해 사드 배치를 받아들이라는 충고(?)를 주저하지 않는 것도 사드 배치 관련 한·미 합의라는 것이 과연 그 실체가 있는 것인지, 설령 있다손 치더라도 적법성을 갖추고 있는지 제대로 살펴보았다면 쉽사리 할 수 없는 무책임한 경거망동으로, 전형적인 미국과 보수수구세력의 눈치 보기다.

백해무익한 사드 배치를 철회하는 것이야말로 군

형외교와 다자 간 공동안보를 통해 국가안보를 도모해야 하는 한국의 국가 대전략에 부합하는 것이다.

그러나 국방부는 주한미군 사드 배치가 북한의 탄도미사일을 막는 데서 효용성이 있다는 명신과 주한미군 사드 도입이 미국의 군사전략적 이해에 따른 것이 아니라 대북 탄도미사일을 방어하기 위한 것이라는 자기 최면에 빠져 한·미 협상 과정에서 스스로의 입지를 좁혔을 것이 뻔히 예상된다.

용산미군기지 이전 관련 한·미 협상 과정에서 외교상부와 국방부 관료들이 용산미군기지 이전 사업이 미국의 전 세계 군사전략의 변화에 따른 것이라는 주장 한 번 제대로 펴지 못하고 대미 맹종적인 자세의 포로가 되어 국가주권의 침해와 막대한 재정 손실을 가져왔던 전례를 주한미군 사드 도입 과정에서도 그대로 재현하고 있는 것이다.

이제라도 국회가 적극 나서 주한미군 사드 도입의 적법성을 면밀히 따져 보아야 한다. 만약 주한미군 사드 도입 관련 한·미 합의의 실체가 없거나 이면 합의에 의한 불법적 추진으로 판명될 경우 주한미군 사드 도입을 즉각 중단시켜야 할 것이며, 끝내 도입하게 된다면 한·미 간 조약으로 체결해 국회 동의 절차를 밟도록 함으로써 국가주권의 침해와 이익의 훼손을 최소화하는 것이 국회와 대선 후보들의 마땅한 책무일 것이다.

법적 근거 없는 주한미군 사드 도입은 원천무효

고영대 평화통일연구소 상임연구위원

주한미군 사드 배치를 위한 기반공사가 시작되고 있다. 대통령 탄핵에 이은 조기 대선과 정권교체 가능성을 염두에 두고 사드 배치를 기정사실화하려는 한미 당국이 6월 말 배치를 목표로 공사를 서두르고 있는 것이다.

그러나 주한미군 사드 배치는 아무런 법적 근거 없이 추진되고 있다. 주한미군 사드 배치는 미국이 한국에 사드를 배치할

수 있는 권리를 갖고, 한국은 미국에 수십만 평의 사드 부지를 공여해 주어야 하며, 기반시설 구축비와 일부 운영유지비 등 막대한 비용을 부담해야 하는 의무를 지게 된다. 따라서 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의는 반드시 사드 배치에 따른 한미 간 법적 권리와 의무를 규정할 수 있는 정부 간 '조약'으로 체결되어야 한다.

그런데 국방부와 외교부에 확인한 바에 따르면 주한미군 사드 도입 관련 한미 합의는 '한미 공동실무단 운용 결과 보고서'와 이에 근거한 한미 공동의 보도자료('한미, 주한미군에 사드 배치하기로 결정', 2016. 7. 8)뿐이다. 그러나 두 문서는 국제법적 지위를 갖는 외교 문건으로 체결된 것이 아니어서 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의란 법적 구속력이 없는 한미 국방 당국자들 간 임의 합의에 불과하다.

주한미군 사드 배치 관련 두 문서는 서명자가 정부 대표가 아니며, '조약' 체결을 위한 국내법적 절차도 거치지 않아 '조약'의 지위를 갖지 못한다. 나아가 두 문서는 '조약'으로서의 서면 형식조차 갖추고 있지 않아 '조약'의 기본 요건도 충족시키지 못하고 있다. 이는 외교부 조약국 관계자로부터 확인한 사실이다.

이 글은 3월 7일 한겨레 왜냐면에 실린 기고문의 원문입니다. 신문에는 축약본이 실렸습니다. - 편집자 주

이에 대해 국방부는 주한미군 사드 배치는 “한미상호방위조약의 이행 행위로서 별도의 조약은 불필요하다”는 입장이다(평화통일연구소의 정보공개청구에 대한 2월 28일자 국방부 답변). 국방부 주장은 한미상호방위조약을 모범으로 한 한미 국방부 간 ‘기관 간 약정’을 체결해 주한미군 사드 배치를 추진할 수 있다는 뜻이다.

그러나 ‘기관 간 약정’은 모범에 담긴 권리와 의무를 “이행하기 위한 시행사업을 규정”할 수 있을 뿐 “국가 간 법적 권리와 의무를 발생시키는 내용을 포함해서는 안 된다”(외교통상부, 「알기 쉬운 조약 업무」, 2006). 즉 ‘기관 간 약정’에 의거해 주한미군 사드 배치 관련 한미 간 법적 권리와 의무를 창설할 수 없다는 것이다. 나아가 두 문서는 ‘기관 간 약정’으로서의 절차와 서면 형식을 갖춰 체결되지 않았다는 점에서 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의는 ‘기관 간 약정’의 지위를 갖지 못한다. 이는 국방부 법무관리관실 관계자로부터 확인한 사실이다.

그렇다면 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의의 실체는 무엇인가? 국방부 법무관리관실의 관계자는 “조약이 아닌 많은 것들 중 하나”라는 의견이다. 그의 견해에 따르면 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의는 ‘신사협정’에 해당한다.

그러나 ‘신사협정’은 “법적 구속력을 부여하지 않”는 “정치적 또는 도덕적인 것에 불과”(「알기 쉬운 조약 업무」)하기 때문에 한미 간 권리와 의무를 발생시키는 주한미군 사드 배치의 법적 근거로 될 수 없다. 나아가 두 문서가 ‘신사협정’으로서의 절차와 서면 형식을 갖춰 체결되지 않았다는 점에서 주한미군 사드 도입 관련 한미 합의는 ‘신사협정’의 지위도 갖지 못한다.

이렇듯 주한미군 사드 배치 관련 한미 합의는 실체도, 법적 근거도 없다. 따라서 이에 의거한 주한미군 사드 배치는 불법이자 원천무효다.

그런데도 일부 대선 주자들이 “정부 간 (사드 배치) 협약을 다음 정부에서 완전히 없던 것으로 뒤집긴 힘들다”거나 “한미 간 (사드 배치) 결정을 존중하겠다”며 사려 깊지 못한 주장을 펴고 있다. 이들의 주장은 한미 당국의 주한미군 사드 배치의 불법성을 용인해 주고 이로 인해 뻔히 예상되는 국가주권과 국익 훼손에 눈감는 무책임한 행위다.