

2016년
국정감사
정책자료집

2016.09

한·미 정부의 사드 배치 결정, 쟁점과 과제

국회의원 설 훈 · 참여연대



발 간 사

안녕하십니까

더불어민주당 국회의원 설훈입니다.

지난 7월 8일 한반도내 사드배치 결정을 공식 발표한 이후 한반도 정세는 갈등의 소용돌이 속으로 빠져들고 있습니다. 남북관계는 더욱 냉각되었고, 강대강의 대결구도로 가고 있습니다. 주변국의 반발이 계속되고, 불안한 민심이 폭발하는 거센 후폭풍 속에 대통령은 또, 여지없이 일방적입니다.

도대체 무엇을 위한 사드인가, 사드가 한반도에 배치되면 우리나라는 더 안전해지고, 사드만 있으면 한반도에 평화가 찾아오는가? 정작 우리가 바라는 평화로운 남북관계는 돌아올 수 없는 강을 건너는 듯 합니다.

또한 한미동맹만 강조하고 중국의 입장에 대해서 모른체 한다면 우리나라는 동북아의 지정학적 위치에서 오는 전략적 지위를 포기하는 것과 다름없습니다. 급변하는 대외환경에 대한 전략적 인식을 명확히 하고 우리의 전략적 가치를 증대시킬 수 있는 능동적 대응전략을 수립해야 합니다. 그것이 우리나라 외교적 국익을 향상시키는 지름길이 될 것입니다.

이제 박근혜 정부는 지난 7월의 한반도내 사드 배치 결정의 잘못을 시인하고, 남북관계의 개선을 위한 정부의 정책적 변화를 고민하고 시도해야 할 때입니다.

또한 국회와의 협치를 통해 국민과 소통하고 국민적 공감대를 얻을 수 있도록 노력해야 할 것입니다. 그래야 사드 배치 문제를 올바르게 해결할 수 있고, 주권국가다운 정부가 될 수 있습니다.

본 정책자료집의 연구결과가 정부의 정책적 변화에 단초가 될 수 있는 자료가 되기를 기대합니다.

감사합니다.

목 차

발간사	i
I. 들어가며	1
II. 군사외교적 영향	5
• 미국 미사일방어체제(MD)로의 편입	7
• 중국과 러시아의 반발	13
• 북한 핵미사일 방어에 무용지물	17
• 동북아 군비경쟁 격화	22
III. 주민 안전에 미칠 영향	25
• 레이더 전자파의 문제점	27
• 환경영향평가 미실시의 문제점	33
IV. 절차적 문제점	39
• 사드 배치에 대한 국회 동의를 필요성	41
• 사드 배치 결정에서 주민 배제의 문제점	45
• ‘제3후보지 검토’의 문제점	48
V. 나가며	51
• 사드가 아니라 대화와 협상이 필요하다	53

1. 들어가며

I . 들어가며

올해 1월 한미 양국이 사드 배치 논의를 공식화한 이래 군사적 효용성과 안전성, 절차적 문제, 부지의 적절성 등 다양한 쟁점들이 제기되고 있지만 정부는 어느 것 하나 명쾌한 해법을 내놓지 못하고 있다.

사드 배치는 단순히 무기 하나 도입하는 정도의 문제가 아니다. 동아시아의 전략적 균형을 깨고 역내 안정을 해치는 결과를 낼 수 있는 심각한 문제이며, 불안정한 한반도 상황을 더욱 악화시킬 수 있는 중대한 결정이다. 주변국과의 관계가 악화됨으로써 교류가 축소되거나 경제적 악영향으로 돌아올 수도 있다. 사드 레이더 전자파에 장기간 노출됨으로써 지역 주민들 건강에 미치는 영향도 간과할 수는 없다. 이러한 문제점들에도 사드의 군사적 효용성은 장담하기 어렵다.

이처럼 한반도 주민들의 생명과 안전, 평화와 관련한 사안이니만큼 마땅히 국회 동의를 구해야 하지만 정부는 미국과의 합의 정도로 국회 통제를 회피하려고 하고 있다. 국방부와 외교부는 사드 배치 결정이 국회 동의를 받을 사안이 아니라고 강변하고 있다. 사드 배치가 한미 상호방위조약에 따라 이루어지는 것이기 때문에 국회 동의를 받을 사안이 아니라는 것이다. 하지만 국민의 안전과 한반도 안보환경에 심대한 영향을 미치는 사드 배치에 대한 국회 동의 여부를 국방부나 외교부의 판단에만 맡길 수는 없는 일이다.

최근 몇 년간 우리는 정부가 국회의 통제와 관여를 회피하기 위해 외국과의 주요한 결정을 조약이 아닌 형식으로 처리하는 경우가 많았다. 2006년 한미 전략적 유연성 합의, 한·미 연합사와 동두천 210 화력여단 잔류 합의, 2014년 한미일 군사정보공유약정 체결 등이 그 대표적 사례들이다. 더 이상 한미동맹을 앞세워 정부가 국회의 심의와 동의 권한을 침해하는 것을 묵과해서는 안된다.

이번 국정감사를 통해 국회가 우리 국민의 안전과 한반도 평화를 최우선에 두고 한미 정부의 사드 배치 결정이 가지는 문제점과 과제를 논의하고 그 결과를 바탕으로 국회 고유의 권한을 행사할 수 있는 건설적인 계기가 되기를 바란다.

II. 군사외교적 영향

미국 미사일방어체제(MD)로의 편입

사드 미국 MD의 일부이자 아시아 지역방어전략의 핵심

고고도미사일방어체계(THAAD, 이하 사드)는 중단거리 미사일로부터 해외 주둔 미군과 동맹국을 방어하기 위한 지역 미사일방어(Missile Defense, 이하 MD) 체제에 속한다. 미국이 한국에 사드를 배치한다는 것은 북한만이 아니라 중국 등을 겨냥한 미·일 MD에 한국이 하위 파트너로 편입되고, 미국 주도의 한미일 군사협력체제가 공식화된다는 것을 의미한다.

‘절대방패’를 만들겠다는 미국의 욕망에서 탄생한 MD는 단순히 ‘방어용’ 무기체계가 아니다. MD는 상대에 대한 완벽한 제압을 전제로 하는 ‘절대 억지’ 전략에서 고안되었다. 군사적으로 완벽한 방어는 완벽한 공격과 동의어로 매우 위협적인 개념이다. 미국은 MD 구축으로 상대방의 미사일 공격은 무력화하고, 미국은 언제든지 자유롭게 선제공격을 할 수 있는 능력을 확보하고자 한다.

선제공격과 관련하여 기억할 점은 미국은 핵 선제사용 정책을 포기하지 않았다는 것이다. 핵 안보를 강조하는 오바마 정부에서도 핵무기 현대화 조치는 지속적으로 진행되었다. 국제 평화운동 진영은 줄곧 미국의 핵 선제사용 정책 포기를 요구해왔으나, 미국은 실전에서 핵무기를 사용할 수 있다는 의사를 분명히 하고 있다.

서로의 위협이 균형을 이루어 상호 억제가 이루어지고 있는 상황에서, 상대방의 핵미사일을 무력화할 수 있는 MD 구축은 게임의 규칙을 바꿔버릴 수 있다. 냉전

시절 미국과 소련이 탄도미사일방어(ABM) 조약을 체결해 MD를 구축하지 않겠다고 약속한 것도 그 때문이다. 중국과 러시아가 사드 한국 배치에 강력히 반발하는 것도 역시 MD 때문이다. 미국의 아시아 지역 MD 구축이 동아시아의 전략적 균형을 깨고 역내 안정을 해친다는 것이다.

한국은 미국 MD 편입

국방부는 ‘미국의 MD체제 편입(참여)은 미사일방어 협력 관련 MOU 체결에서 미사일 공동개발·생산·배치·운용 및 연습·훈련 등 모든 단계에 걸친 높은 수준의 협력을 의미’하는데 반해 사드 배치는 ‘한미 탄도탄 작전통제소간 실시간 정보공유 등 북한의 핵·미사일 위협에 국한된 낮은 수준의 협력’을 추진하는 것이기 때문에 한국이 미국의 MD에 참여하는 것은 아니라고 주장하고 있다. 그러나 MD 참여에 대한 국방부의 해석은 자의적인 기준일 뿐이며, 설사 이 기준을 따르더라도 이미 한미 간 미사일 배치, 운용 및 훈련 등에서 협력이 이뤄지고 있기 때문에 MD 편입이 아니라고 할 수 없다.

한미 간에는 기본적으로 상호운용성을 기반으로 북한의 탄도미사일 비행정보를 공유하고 있으며 국방부의 설명대로 2016년 말부터 북한의 탄도미사일 비행정보에 대한 실시간(real time) 정보교환이 가능해지면 주된 정보를 미군에게 의존하고 있는 한미간 정보체계상황을 감안할 때 한국이 미국의 미사일 방어정보체계에 흡수되는 것은 당연한 귀결이다.

2012년 9월, 미 국방부의 캐슬린 히스 정책담당 수석부차관보는 국제전략문제연구소에서 개최한 세미나에서 “한국이 (미국의) MD에 기여할 수 있는 방안에는 여러 가지가 있다”며 “레이더망을 통해 기여할 수도 있다”고 발언한 바 있다. 다시 말해 한국에 사드 레이더를 배치하는 것만으로도 미국의 MD 참여는 가능하다는 것이다.

한국의 MD 편입은 아래와 같은 수순으로 진행되었으며 사드 배치 역시 그 경로 위에 있다. 미국이 한국에 MD 참여를 처음 요구한 시점은 1990년대 후반으로 볼 수 있다. 그 후 역대 정부는 군사적 효용성이나 막대한 운용비용, 주변국과의 관계 등을 이유로 명시적으로는 MD에 참여하지 않는다는 입장이었다. 비교적 최근에 일어난 주요 사건은 아래와 같다.

- 2008년 국방부 이명박 정부 인수위원회에 미국 MD 참여 방안 보고. 그 후 한미 양국 MD에 관한 공동 연구 진행
- 2010년 7월 한미 연합 해상 MD훈련 진행 (세종대왕함이 레이더로 탄도미사일을 탐지해 정보를 제공, 미국 이지스함이 SM-3 미사일을 발사해 요격)
- 2012년 캐슬린 히스 미 국방부 수석부차관 “한국이 MD에 기여할 수 있는 방안은 여러 가지가 있다. 굳이 미사일을 사용하면서까지 적극적으로 참여하지 않더라도 레이더망을 통해 기여할 수 있다.”¹⁾
- 2012년 미국 정부 백령도에 레이더 배치를 제안했으나 한국 정부 거부. 해당 레이더는 X-밴드 레이더인 것으로 추정²⁾
- 2012년 이명박 정부 PAC-3 도입 추진 결정
- 2012년부터 퍼시픽 드래곤(Pacific Dragon), 님블 타이탄(Nimble Titan) 등 다국적 해상 MD훈련 참여. 다수 미 국방부 자료는 이러한 훈련을 명백히 MD훈련으로 규정
- 2012년 이명박 정부 한일 군사정보보호협정 밀실에서 추진하려다 무산
- 2013년 커티스 스캐퍼로티 주한미군사령관 지명자, 인사청문회에서 한반도 MD 이행 전략 2단계가 진행 중이라고 언급. “▷1단계는 패트리엇 미사일 배치 단계로 단거리·준중거리 탄도미사일 방어용 ▷2단계는 한미일 MD의 통합을 증진하면서 패트리엇 미사일을 업그레이드하는 ‘상호운용성’ 확장 ▷3단계는 준중거리·중거리 탄도미사일 요격을 위한 사드나 이지스 같은 상층 방어체계와 X-밴드 레이더 배치”
- 2014년 8월 로버트 워크 미 국방부 장관 방한 “전역미사일방어체제(TMD)는 한미동맹에 절대적으로 중요하다. 한국형미사일방어체제(KAMD)와 미국 MD가 최대한 상호운용이 가능한 시스템이 되길 희망한다. 한미일 3국이 정보를 공유하는 것이 가장 중요하다.”³⁾
- 2014년 박근혜 정부 한미일 군사정보공유약정 체결
- 2016년 한국군 탄도탄작전통제소와 주한미군 탄도탄작전통제소를 미 데이터 공유 체계 링크-16으로 연결 완료 예정. 한미일 3국 군사정보 실시간 공유 가능

1) 내일신문, "한국 이지스 레이더망, 미 지역MD에 편입" 논란, 2012.10.25.
http://www.naeil.com/news_view/?id_art=70060 (검색일 : 2016.7.31.)

2) 내일신문, “미국, 백령도에 X-밴드 레이더 배치 제안”, 2013.10.8.
http://www.naeil.com/news_view/?id_art=7719 (검색일 : 2016.7.31.)

3) 정옥식, 전작권 전환 연기와 MD 구축 맞바꾸기, 현실화 되나?, 2014.8.22.
<http://www.pressian.com/news/article.html?no=119723> (검색일 : 2016.7.31.)

- 2016년 6월 한미일 연합 해상 MD훈련 퍼시픽 드래곤 진행 (세종대왕함이 레이더로 탄도미사일을 탐지해 미국, 일본 이지스함에 정보 공유, 요격) 향후 훈련을 정례화하는 방안 검토 중
- 2016년 7월 사드 한국 배치 결정 발표
- 향후 한국 정부는 차기 이지스함에 상층 방어용 요격 미사일인 SM-3 등을 탑재·운용하겠다는 계획
- 한편 한일 정부는 2012년 실패한 한일 군사정보보호협정의 체결을 재추진하고 있음

사드 한국 배치는 한국의 미국 MD 편입을 공식화하는 것

한국 정부는 하층 방어 위주의 독자적인 한국형미사일방어체제(KAMD)를 구축할 뿐 미국 MD에 참여하는 것은 아니라고 주장한다. 한국이 아니라고 강변할지라도 미국은 한국을 대표적인 MD 협력국으로 분류하고 있고, 일본도 마일 MD의 품에 안기는 한국을 환영하고 있으며, 중국과 러시아 역시 한국이 미국 MD에 편입되고 있다고 간주하고 있는 게 정확한 현실이다.

정부의 말대로 KAMD가 미국 MD와는 다른 차원이라고 해도, 현재 한국의 군사기술로는 독자개발과 운영이 불가능하다. 미국의 조기경보 지원이나 관련 무기구입, 지휘체계의 도움 없이 불가능하다는 점에서 실질적으로 미국의 체제에 편입될 수밖에 없다.⁴⁾ 특히 위성이 수집한 정보 등 미국 탐지 자산에의 의존은 불가피하다. 패트리엇 요격체계 등 하층 방어체계는 이미 일체화되어 있다고 평가할 수 있다.

미국은 사드 한국 배치로 아시아 MD를 완성하고 있는데 한국은 무엇을 얻는가? 사드 한국 배치 결정과 관련하여 핵심적으로 물어야 할 질문이다. 일본 군국주의의 최대 피해자인 한국이 자위대와의 군사협력에 나서는 것, 한미일 군사협력을 강화하며 사실상 일본의 재무장을 지지하는 것에 대해서도 정부는 입장을 밝혀야 한다.

4) 김준형, 한미 사드 배치 결정 배경과 요인, 2016.7.13.

사드 운용과 정보 공유 여부, 미군에 달렸다

사드를 운용하는 것은 한국군이 아니라 주한미군이다. 미군이 레이더를 어떤 모드로, 어떤 방향으로 운용하는지, 출력이 얼마인지 누구도 실시간으로 알 수 없다. 레이더가 수집한 정보를 어떻게 공유하고 활용하는지도 알 수 없다.

현재 국방부는 한국에 배치되는 X-밴드 레이더가 탐지거리가 짧은 종말모드로만 운용될 것이라고 주장한다. 7/19~20 국회 긴급 현안 질의에서 한민구 국방부 장관은 주한미군이 X-밴드 레이더에서 획득한 정보를 주일미군과는 공유하지 않을 것이고, 미국 MD와는 정보를 공유하지 않도록 하겠다고 답변했다. 책임지지 못할 답변이다.

사드의 핵심은 레이더다. 사드의 X-밴드 레이더에는 두 가지 모드가 있다. 탐지거리가 600~800km인 종말모드(Terminal Mode, 사격통제용)와 탐지거리가 수천 km에 달하는 전진배치모드(Forward Based Mode, 조기경보용)다. 전진배치모드 레이더의 탐지거리는 보통 2,000km 정도라고 알려져 있다. 미국의 MD 전문가인 시어도어 포스틀 MIT 교수와 조지 루이스 코넬대 평화갈등연구소 선임연구원은 전진배치모드의 경우 탄도미사일이 한반도 상공을 통과하는 동안 3000~4000km까지도 탐지할 수 있다고 분석하기도 했다.⁵⁾ 미 국방부 미사일방어청에 따르면 레이더의 두 모드는 8시간 내에 전환이 가능하다.⁶⁾ 소프트웨어와 고각 설정 방식, 통신 케이블 설치 방식 등을 바꾸는 것이다.

사드의 X-밴드 레이더가 한국에 배치된다면 레이더를 어떻게 운용하느냐에 따라 북한 미사일 방어 목적을 넘어 중국의 중장거리, 대륙간탄도미사일을 발사 단계에서 탐지할 수 있게 된다. 해당 정보는 일본이나 오키나와, 미국 본토로 날아가는 탄도미사일을 이지스함 미사일방어체계(AMD)나 지상배치요격미사일(GBI)로 요격하는 데 매우 유용할 것이다.

한국에 배치된 레이더가 일본 교토와 아오모리에 배치된 X-밴드 레이더보다 앞서, 일선에서 미사일을 탐지하는 역할을 수행하게 될 것이라는 의미다. 지구는 둥글고, 전자파는 직선으로 뻗어나가기 때문에 거리가 가까워질수록 초기 탐지가 가능해진다. 정확도도 높아진다.

만약 중국이 발사한 미사일을 한국에 배치된 레이더가 탐지하여 그 정보를 미국

5) 한겨레, [단독] “사드, 중국발 미사일 3000km 이상 탐지…중국에 위협”, 2015.6.1.

http://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/693670.html (검색일 : 2016.7.31.)

6) 미국 국방부 미사일방어청(MDA) 2012년 예산서, 2011.2.

의 지휘통제전투관리통신(C2BMC) 시스템에 전달하고, 미국이나 일본이 태평양에서 미사일을 요격하는 상황을 가정해보자. 한국은 중국에 대해 군사적 적대행위를 하는 것이 된다. 이는 유사 시 한국의 사드 기지가 중국의 공격 대상이 될 수도 있는 위험성을 안는 셈이다. 최근 북한 역시 인민군 총참모부 포병국 중대 경고로 사드 배치의 “위치와 장소가 확정되는 그 시각부터 그를 철저히 제압하기 위한 물리적 대응조치가 실행될 것”이라고 밝혔다.

게다가 국방부는 사드 운용 계획이나 절차가 아직 확정되지 않았다고 밝히고 있다. 한미 간 사드 운용에 대한 협의가 아직 마무리되지도 않은 상황에서 미국이 사드 운용 과정에서 얻게 된 정보를 어떻게 활용, 공유할지는 미정이다. 2014년 12월 한미일 군사정보공유 약정을 체결하면서 사실상 한국의 군사정보를 미국을 통해 일본과 공유하는 체계가 이미 갖춰져 있다. 주한미군이 사드 레이더에서 획득한 정보를 주일미군은 물론 나아가 일본과 공유하지 않으리라는 보장은 없다.

중국과 러시아의 반발

중국과 러시아의 군사적 대응 조치 우려

어떤 무기체계를 배치하는 것에 대해 두 국가의 정상들이 함께 반대 성명을 내는 것은 흔한 일이 아니다. 중국과 러시아는 사드 한국 배치를 반대하고 미국 MD 전략을 비난하는 내용이 담긴 공동성명을 2016년 올해만 2번이나 발표했다. 중국과 러시아는 미국 MD의 핵심적인 무기체계가 한국에 전개되는 것으로 판단하고 있는 것이다. 이미 중국에서는 사드가 배치되면 그에 따라 군사 전략을 변화시키겠다는 언급이 나왔다. 러시아는 미사일 부대를 극동으로 배치할 수 있다고 경고했다.

중국 국방부는 한미 사드 배치 결정 직후, “국가전략안전과 지역전략균형을 지키기 위해 필요한 조치를 취할 것을 고려하겠다”고 발표했다. 미국의 대표적 MD 전문가인 시어도어 포스틀 MIT 명예교수는 중국이 ▷ICBM에 탑재할 수 있는 핵탄두의 수를 증가시키거나 ▷한국을 겨냥해 핵무장한 단거리 탄도미사일 수를 증가시킬 수 있을 것이라고 예상했다.

중국의 국제정치학자인 베이징대 주평 교수는 “중국은 전략적 안정을 대단히 중요시한다. 만약 한국이 미일 주도의 MD에 참여하면 중국 인민해방군을 완전히 벼랑 끝으로 몰고 갈 것이므로 중국은 분명히 한국에 대한 전략을 바꿀 것이다. MD는 한중 우호의 마지노선이다.”라고 전망한 바 있다.

만약 장기적으로 중국과 러시아의 한반도 군사 전략에 변화가 있을 경우, 한국 정부의 대응 방안은 무엇인지 구체적으로 밝혀야 한다.

주변국들의 군사적 조치와 관련해 ‘전쟁 시 우선 공격 지역’이 될 것이라고 우려하는 사드 배치 지역 주민들의 불안에 대해서도 ‘그럴 리 없다’는 대답 이상의 것을 내놓아야 한다. 일본 교탄고 교가미사키 기지에 사드 레이더 배치가 결정되었을 때 인근 지역 주민들 역시 이것을 중요한 문제로 제기했다. 그러나 일본 정부는 여러 가지 방어 체계가 이미 구축되어 있으니 그럴 리 없다는 식의 답만 반복했다.

한중 관계 악화에 따른 직간접적 경제적 영향

사드 배치 결정 발표 후 7/24 한중 외교장관 회담에서 왕이 중국 외교부장은 ‘상호 신뢰를 훼손한 행위’라고 표현하며 ‘최종적으로’ 사드가 배치되면 양국 관계가 깨질 것이라고 발언했다. “이해득실을 따져보고 신중에 신중을 기해 결정하기 바란다”고 정부를 설득하려는 태도를 보이기도 했다. 시진핑 중국 국가주석 역시 G20 정상회의를 계기로 지난 9월 5일에 열린 한중 정상회담에서 “사드 배치 문제를 부적절하게 처리하는 것은 지역의 전략적 안정에 도움이 되지 않고 분쟁을 격화할 수 있다”고 반대의 뜻을 전달했다.

지난 7/9 관영매체인 <환구시보>는 한미 사드 배치 결정에 대해 중국 정부가 취할 수 있는 대응 방안 다섯 가지를 제시했다. ▷사드 배치 지역과 사드 배치와 연관된 기업·서비스 기구에 대한 제재 ▷사드 배치를 주장한 한국 정계 인사들의 중국 입국 제한 ▷사드에 대한 기술적 교란 및 이 시설을 겨냥한 탄도미사일 배치 등 군사적 대응방안 연구 및 제정 ▷대북 제재의 영향에 대한 재평가 ▷사드 배치 효과를 상쇄할 수 있는 중립 공동대응 방안 검토가 그것이다. 언론에서 이미 한국에 대한 보복 조치가 있어야 한다고 여론을 조성해 가고 있다.

물론 ‘책임있는 대국’을 표방하는 중국이 다른 국가를 상대로 공식적으로 경제적, 외교적 보복을 하는 것이 쉬운 일은 아니다. 게다가 한중FTA가 2015년 12월에 발효된 만큼 한국을 상대로 직접적인 관세장벽을 통한 무역 제재를 가하기는 어렵다. 그러나 통관이나 위생검사 등과 같은 ‘비관세장벽’만으로도 충분히 한국 경제에 영향을 끼칠 수 있다.

2012년 중국은 필리핀과 남중국해 스카보러섬(중국명 황옌다오)을 두고 분쟁이 일자 필리핀산 바나나 등에 대한 과일 검역을 강화해 무역 장벽을 높였다. 병충해 등의 사유로 바나나 통관을 보류하고 결국 폐기처분한 일이 있었는데, 중국으로 절반에 가까운 바나나 물량을 수출하던 필리핀으로서는 적지 않은 경제적 피해를 감내해야 했다. 한국산 농식품이나 화장품에 대한 안전검사 강화로 중국 시장으로의 반입을 어렵게 하는 일도 충분히 가능한 조치다. 이 외에도 2010년 9월 센카쿠열도(중국명 댜오위다오)에서 중국어선과 일본 순시선이 충돌해 분쟁이 생겼을 당시 중국은 일본이 필요한 희토류 수출을 금지하겠다고 선언한 바 있다. 노르웨이 정부가 중국의 저항인사 류샤오보에게 노벨평화상을 수여하자 노르웨이산 연어수입을 축소할 경우도 있었다⁷⁾. 한국으로서는 마늘 파동을 떠올릴 수 있다.

이 외에도 중국인의 한국 관광을 통제한다거나 반한 감정을 확산시켜 한국산 제품 구매에 타격을 줄 수도 있다⁸⁾. 기본적으로 정부 측 입장과 일치하는 중국 여론의 동향을 고려할 때 충분히 가능한 일이다. 중국측의 방한 일정이 취소되거나 한중 간 행사가 특별한 이유 없이 취소됐다는 이야기는 계속해서 들리고 있다.

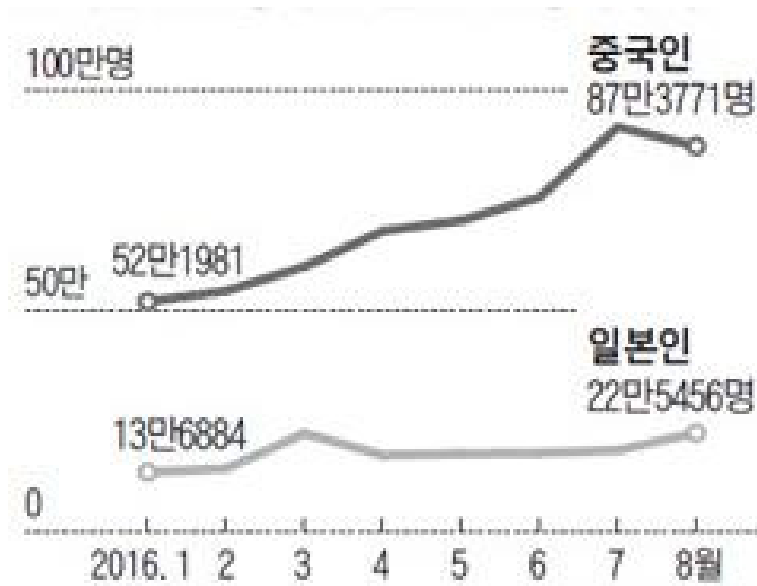
사드 배치 결정 직후 칭다오시는 갑자기 ‘2016 대구치맥페스티벌’ 불참을 통보했고 중국인 300명이 예약을 취소했다. 8월 1일 서울월드컵경기장에서 열리는 러시아 월드컵 아시아지역 최종예선 한국-중국전을 보기 위해 방한하려던 중국인 단체 관광객 3,000명도 일정을 취소한 것으로 알려졌다. 중국 도자기협회도 한국에서 개최 예정이던 행사를 취소한 것으로 전해졌다. 한류스타의 중국 내 한류 콘텐츠 행사 취소도 계속되고 있다. 중국 언론은 중국이 한국 예능프로그램의 최대 시장이라는 점을 강조하면서 사드 배치로 ‘중국 내 한류가 심하게 훼손될 것’이라고 경고하기도 했다.

<도표 1>에서 보듯이 한국관광공사가 발표한 공식 통계에 의하면 8월 한 달간 한국을 방문한 중국인 관광객 수가 전월에 비해 4만3748명 즉 5% 가량 감소했다. 통상 해외여행은 한 달 이전에 예약하기 때문에 8월 관광객 수 추이야말로 사드 영향을 판가름 할 수 있는 지표라 할 수 있다. 특히 8월 중국인 관광객 수가 7월보다 줄어든 경우는 18년 만에 처음이라고 해 사드 한국 배치로 인한 관광업에 대한 타격이 우려되고 있다. 8월에 발표된 엘지경제연구원의 보고서에서도 중국인 관광객 요우커의 방한 분위기가 냉각될 우려가 있다고 지적한 바 있다⁹⁾.

7) 시사저널 “사드에 화난 중국의 ‘경제보복설’, 괴담 아니다”, 2016. 07. 15

8) 아주대중국정책연구소, “사드 도입논쟁과 중국의 對韓 경제보복 가능성 검토”, CHINA Watching 제14호, 2016. 04. 25.

9) LG경제연구원, 요우커의 경제학, 2016. 08. 17



<도표1> 중국인·일본인 방한 관광객 추이

그럼에도 정부는 중국의 경제적 보복에 대한 우려를 지나친 걱정으로 치부한다. 그러나 과연 이를 장담할 수 있을지 의문이다. 중국에 대한 무역 의존도가 높은 상황에서 장기적으로 어떤 형태로든 직간접적 경제적 보복이 이뤄진다면 그 피해는 엄청날 것이다. 지금까지 정부의 대응으로는 중국의 반발에 대한 아무런 사전 설득이나 외교적 노력 없이 사드 배치를 안일하게 결정했고 경제적 타격의 의미나 규모를 애써 축소하려 한다는 인상을 지울 수가 없다. 이에 대해 정부는 막연한 기대에 의한 대답이 아니라 구체적인 검토 내용과 그 대안을 제시해야 한다.

북한 핵미사일 방어에 무용지물

검증되지 않은 사드의 성능

미 국방부에 따르면 사드는 아직 개발이 끝나지 않은 무기체계다. 한편 결함은 지속적으로 지적되고 있다. “사드의 구성요소들은 지속적인 신뢰성 향상을 보여주지 못하고 있다. 실제 자연환경 하의 실험에서도 결함을 보였다.”¹⁰⁾, “미사일 발사대 결함, 레이더와 운영자 간 인터페이스 결함이 드러났다. 특히 발사대 문제가 지속될 경우 천문학적 비용 부담을 유발할 것이다.”¹¹⁾ 등의 평가가 바로 그것이다.

사드를 개발하고 판매하는 군수업체 록히드 마틴은 사드의 시험 성공률이 100%에 육박한다고 주장한다. 한국 국방부 역시 이 주장을 그대로 받아들여, ‘지금까지 11차례 사드 요격 시험이 모두 성공하여 3,000km급 이하의 탄도미사일에 대한 요격능력을 보유한 것으로 입증되었다’고 발표했다. 하지만 중요한 것은 시험 ‘성공률’이 아니라 그것이 ‘어떤’ 시험이었느냐는 것이다.

미국 국방부 미사일방어청에 따르면 사드는 2005년 11월부터 2015년 11월까지, 취소된 것을 포함해 총 20차례 비행 시험이 진행되었다. 최근의 비행 시험은 주로 이지스 탄도미사일방어체계(ABMD)와 사드가 연합하여 미사일을 요격하는 방

10)미 국방부 작전시험평가국(DOT&E) 마이클 길모어 국장, 상원 군사위원회 청문회 브리핑, 2015. 3. 25.

11)미 국방부 작전시험평가국(DOT&E), 연례 보고서, 2016.1

식으로 이루어졌다. 하지만 지금까지 사드가 요격에 성공했던 것은 지상에서 발사된 미사일이 아니라 항공기에서 떨어뜨린 미사일이었다. 시험은 성공을 위해 날씨 등을 포함한 모든 조건을 완벽히 갖춘 상태에서 진행되었다. 그러나 아무리 미사일 요격 실험을 성공한 적이 있다하더라도 정해진 궤도 없이 날아오는 북한의 미사일을 실전에서 요격할 수 있을지 장담하기는 어렵다. 특히 대기권으로 재진입할 경우 미사일은 공중에서 빙글빙글 돌거나 나선형으로 떨어지게 되어 요격하기 매우 어려운 목표물이 될 수 있다¹²⁾.

한국에서 사용될 경우처럼 중단거리 탄도미사일이 지상에서 발사되어 종말 단계에 진입한 상태에서는 한 번도 시험이 이루어지지 않았다. 사드의 성능이 검증되었다고 확신할 어떤 자료도 없다.

한국 방어에 효과가 낮다

정부의 주장처럼 사드가 한국 주민의 안전을 위해 당장 필수적인 무기체계였다면, 진작 소요 제기를 해서 구매했으면 될 일이다. 그러나 국방부는 그동안 여러 차례 “한반도의 지리적 환경에서는 상층 방어 MD보다 하층 방어 MD가 가장 효과적이다. 우리 군은 상층 방어를 위한 미국 MD에는 참여하지 않을 것”이라며 사드 배치 논의를 일절 배제해 왔다. 그런데 이제야 갑자기 사드가 한국 방어에 없어서는 안 될 무기 체계인양 이야기를 하고 있다.

2013년 미 의회 조사국에서 발간한 <아시아-태평양 지역 탄도 미사일 방어 : 협력과 반대> 보고서는 이렇게 언급하고 있다. “한국은 북한과 너무 가까워 미사일이 저고도로 날아오는데다 몇 분 내에 떨어지기 때문에 미사일 방어시스템으로 별다른 이득을 기대하기 어렵다.”¹³⁾ 이에 앞서 1999년 미국 국방부가 의회에 제출한 <아시아-태평양 지역 미사일 방어 구성 옵션에 대한 보고서> 역시 이렇게 언급하고 있다. “상층 방어체계는 서울을 겨냥한 탄도탄을 요격하지 못할 것이다.”¹⁴⁾ 진성준 전 의원에 따르면, 2013년 국방부의 사드 평가 보고서 역시 수도

12) 한겨레 신문, 필립 코일 전 미국 국방부 운용시험평가국장 인터뷰, 2015.7.5

13) 미국 의회 조사국, Ballistic Missile Defense in the Asia-Pacific Region: Cooperation and Opposition, 2013.6.24.

14) 미국 국방부, Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia-Pacific Region, 1999

권 방어에는 사드가 무용지물이라는 점을 인정하고 있다.

한반도는 남북이 붙어 있기 때문에 작전 중심이 짧고, 북한의 공격이 발생한다면 단거리 미사일이나 장사정포, 방사포를 사용할 것이라는 예상이 일반적이다. 특히 북한의 300mm 신형 방사포는 수도권을 넘어 계룡대까지 사거리 내에 두고 있다. 북한은 단거리 미사일을 1,000기 이상 보유하고 있는 것으로 추정된다. 이들은 대부분 사거리가 짧고 정점고도가 낮아 최소 요격고도가 40km인 사드의 요격 가능 범주에 들어오지 않는다. 한국으로서는 가장 시급하다고 평가되는 단거리 미사일 위협을 막는 데 사드는 효용성이 낮은 것이다.

북한의 단거리 미사일 중 사거리가 160km 미만인 KN-02 미사일은 어차피 정점고도가 40km 미만이다. 정상 궤도로 발사한다고 가정했을 때, <표1>처럼 사거리가 300km인 스커드B 미사일은 정점 고도가 약 90km, 사거리가 500km인 스커드C 미사일은 정점고도가 약 145km으로 형성된다고 알려져 있다. 그러나 두 경우도 사드로 요격할 수 있는 시간이 너무 짧아 역시 효용성이 낮다.

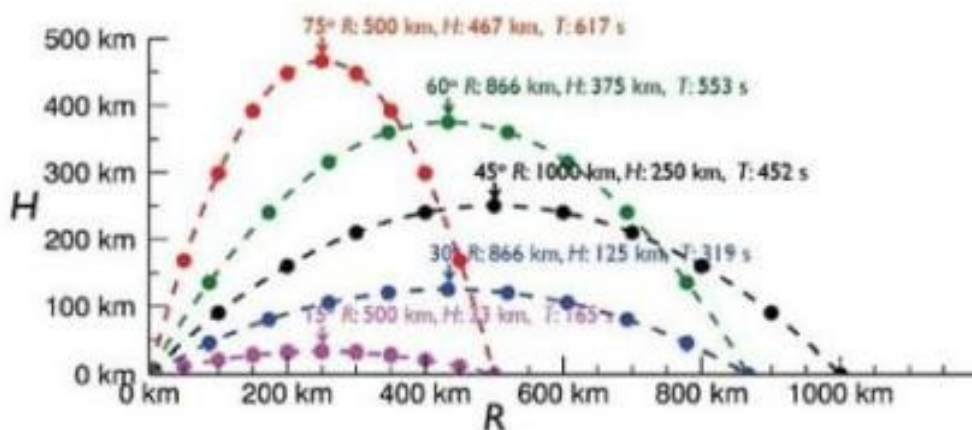
구 분		요구사거리 (km)	단 위	300	500
		연 소 종 료	속 도	km/sec	1.56
	각 도	deg	44.3	43.9	
	고 도	km	31.1	43.2	
	지상거리	km	17.4	24.4	
정 점	속 도	km/sec	1.12	1.45	
	고 도	km	93.1	145.1	
	지상거리	km	144.8	235.7	
	시 간	sec	176	214	
재전입	속 도	km/sec	-	1.72	
	각 도	deg	-	-32.1	
	고 도	km	-	100.0	
	지상거리	km	-	377.9	
	시 간	sec	-	311.8	
탄착속도		km/sec	1.62	1.96	
총 비행시간		km/sec	315.6	396.4	
사 거 리		km	300.4	507.1	
각 도		deg	-50.3	-45.2	

<표1> 스커드미사일 비행특성¹⁵⁾

15) 권용수 외, 성공적 하층 미사일 방어 수행을 위한 시스템 요구능력 도출, 2011.6.30.

2014년 3월에 북한이 사거리 1,300km 이상인 노동 미사일을 고각(Lofted)으로 발사하여 사거리를 줄여 발사하는 시험을 했다. 이것이 기존의 탄도미사일 요격 체계를 회피하기 위한 실험이라는 분석이 혜성처럼 등장했다. 이후 국방부는 북한이 중거리 미사일을 고각 발사해 사거리를 줄여 남한을 공격할 가능성이 있기 때문이 사드가 필요하다고 주장해왔다. 그러나 이런 미사일 공격 방식은 타격 정밀도를 형편없이 낮춘다는 점에서 일반적이지 않으며 미사일 공격을 하는 입장에서 굳이 각도를 높여 체공시간을 길게 해 적에게 노출될 가능성을 높일 필요가 없다는 점에서 상식적이지 않은 주장이다. 지난 7/19~20 국회 긴급 현안 질의에서 한민구 국방부 장관은 “북한이 제정신이라면 무수단을 고각 발사할 이유가 전혀 없다”고 답변했다. 중거리 미사일을 고각 발사할 것이 위협이라고 했다가 이제는 그럴 가능성이 없다고 일축한 것이다. 이처럼 정부 입장이 혼선을 빚는 이유는 ‘사드의 중거리 미사일 방어’ 명분이 현실성이 떨어지기 때문이다.

노동이나 무수단 같은 중거리 미사일은 한국을 공격하기 위한 미사일이 아니다. 노동미사일은 사거리가 1,300여km에 이르고 무수단 미사일은 사거리가 3,000km에 달하기 때문에 북쪽 끝에서 남쪽 끝까지 영토의 길이가 1,000km에 못 미치는 한반도에서 사용할 미사일은 아니기 때문이다. 남한에 도달할 수 있도록 사거리를 줄이기 위해 정상 궤도가 아니라 고각 발사할 경우, 탐지가 쉽고 속도도 느려 요격이 쉬워지기 때문이다. 만에 하나 중거리 미사일을 고각으로 발사할 수 있다고 가정한다면 <도표2>에서 보듯이 같은 이치로 저각 방식으로도 발사할 수 있고, 그렇다면 사드의 요격 고도를 얼마든지 피해갈 수 있다. 차라리 중국 등 더 먼 거리에서 주한미군기지로 날아오는 미사일을 요격하는 경우를 상정해야 그나마 사드는 의미가 있다.



<도표2> 탄도체의 고각도와 저각도 비행 16)

한국의 1/2~2/3 방어는 허황된 주장

국방부는 성주를 중심으로 사드 요격 미사일의 최대 사거리 200km를 원으로 그려, 성주에 배치된 사드로 평택 미군기지, 군산 미군기지, 계룡대까지 한국의 1/2에서 2/3 지역을 방어할 수 있다고 주장한다. 그러나 200km는 사드 요격 미사일의 최대 사거리이지, 방어 가능범위를 의미하는 것은 아니다. 요격 고도에 따라 지표면 상의 사거리는 줄어들 수밖에 없기 때문이다.

사드의 요격 능력에 대한 논쟁은 차치하고 ‘사드로 날아오는 탄도미사일의 요격이 가능하다’고 전제할 때, 예컨대 북쪽에서 날아오는 탄도미사일이 사드의 최저 요격 고도인 40km에 도달하는 위치는 평택 미군기지 보다 북쪽일 수밖에 없다. 그렇다면 성주로부터 230km 떨어져 있는 수도권 방어는 당연히 불가능하고, 160-165km 떨어져 있는 평택 역시 유효 사거리 등을 고려할 때 사드로 요격하는 것이 불확실하다. 또한 평택, 계룡대, 군산으로 향하는 미사일은 성주를 중심으로 봤을 때 측면에서 요격을 시도할 수밖에 없다. 사드는 탄두를 직접 타격(Hit-to-kill)하여 파괴하기 때문에, 측면 요격을 하게 될 경우 미사일 첨두에 위치하는 탄두를 파괴하는데 성공할 가능성은 희박해진다.

게다가 북한이 탄도미사일의 가짜 탄두(decoy)기술을 활용하거나 대량으로 탄도미사일을 발사할 경우 사드의 방어능력은 더욱 취약해지게 된다. 이 같은 사실은 이미 2013년 미 의회조사국(CRS)의 보고서를 통해서도 확인된 바 있으며 미 국방부에서 오랜 기간 신무기의 성능시험을 책임졌던 필립 코일 전 미국 국방부 운용시험평가국장 역시 사드로 북한의 미사일들을 요격할 수 없다고 증언한 바 있다.

결론적으로 말해 사드로 대한민국의 1/2에서 2/3까지 방어가 가능하다는 것은 허황된 주장이다. 따라서 7/8 사드 배치 협의를 위한 한·미 공동실무단이 확인했다고 발표한 ‘대한민국 내 사드 체계의 군사적 효용성’의 자세한 내용은 반드시 공개되어야 한다. 이와 같은 쟁점을 제대로 검토했는지 정부는 명백히 밝혀야 한다.

16) 서재정, 기괴한 사드 한국 배치 논의, 왜? 2015.6.15.

<http://www.pressian.com/news/article.html?no=127262> (검색일 : 2016.7.31.)

동북아 군비경쟁 격화

MD는 끊임없이 수요를 창출한다

한국군은 현재 약 17조 원의 예산을 투입해 독자적인 KAMD와 킬체인을 구축하고 있다. KAMD의 핵심적인 무기체계인 장거리 지대공미사일(L-SAM)은 고고도 미사일방어용으로 사드와 요격고도 등이 비슷하다. L-SAM 국산 개발에는 2015년부터 2023년까지 약 1조 1천억 원이 투입될 예정이며, 양산 비용은 아직 미지수다. 중거리 지대공미사일(M-SAM) 성능 개량사업 역시 PAC-3 도입과 사실상 중복 사업이다. 이뿐만이 아니다. 사드 배치 결정 이후 정부는 사드를 남부권에 배치하면 수도권 방어가 어렵기 때문에 수도권에 패트리엇 요격체계를 증강 배치하겠다고 발표했다. 또한 차기 이지스함에는 상층 방어용 요격 미사일인 SM-3 등을 탑재하도록 건조할 예정이다. 다층 방어체계는 이런 식으로 얼마든지 확장될 수 있다.

1999년 미 국방부 <아시아-태평양 지역 미사일 방어 구성 옵션에 대한 보고서>에는 한반도 미사일 방어 구상의 여러 옵션이 제시되어 있다. 그중 상층/하층 방어체계를 함께 운용하는 옵션에 따르면, 사드와 같은 상층 방어체계가 4개 이상, 패트리엇과 같은 하층 방어체계가 7개 이상 필요하다고 분석하고 있다.¹⁷⁾ 상

17) 미국 국방부, Report to Congress on Theater Missile Defense Architecture Options for the Asia-Pacific Region, 1999

층 방어체계만 운용할 경우 최소 요격 가능 고도가 높아 남한의 북부지역에 대한 위협에 대응할 수 없기 때문이다. 이 보고서에 따르면 사드 추가 배치 가능성도 있다고 볼 수 있다. 9월 21일에 있었던 대정부 질문에서도 한민구 국방장관은 사드 1개 포대로 한반도를 충분히 방어할 수 있느냐는 질문에 2분의 1에서 3분의 1이라고 답했다. 그러자 여당 의원은 3개 포대는 있어야 방어력이 중첩돼 군사적으로 더 유용하다는 주장을 내놓았다.

MD가 위험한 것은 이렇게 끊임없이 군사적 수요를 창출하기 때문이다. 그러나 더욱 위험한 것은 상대방도 MD를 무력화할 공격력을 강화할 수밖에 없다는 점이다. 북한의 핵 개발과 한미일 MD는 서로를 핑계 삼아 무력무력 자라왔다. 사드가 배치되면 중국과 러시아도 군사력 확장에 더욱 적극적으로 뛰어들게 될 것이고, 동아시아 군비 경쟁의 질적 전환이 일어날 것이다. 언론에 따르면 러시아가 미국의 MD를 무력화하기 위해 5세대 대륙간탄도미사일을 2018년부터 공군에 배치할 것이라고 한다. 또한 중국도 최첨단 무기 실전 배치를 서두르고 있다고 알려졌다. 결국 웃는 것은 군수업체 뿐이다.

한미동맹은 이미 북한에 비해 군사적으로 절대적 우위에 있다. 이는 공히 알려진 사실이다. 그럼에도 국방부는 일관되게 군사력 확장을 요구하고 있다. 북한의 비대칭 위협을 대비할 전력을 키워야 한다고 하면서, 전면전 대비 전력(예컨대 63만 대군)은 그대로 유지하는 식이다. 어느 수준이 적절한 군사력이고, 합리적인 방어 충분 전력인지에 대한 논의는 전무하다.

군비 투자는 다른 사회적 투자를 포기한 대가로 이루어지기에, 방위력 형성이 절실한 이유를 분명히 해야 한다. 없는 것보다는 좋지 않겠냐고, 확실하든 모호하든 모든 위협에 대비하면 좋지 않겠냐고, 대충 넘어갈 일이 아니다. 모두가 ‘국가 안보’를 말하지만 아무도 안전해지지 않는 전형적인 안보 딜레마, 군사력 확장은 결코 평화를 가져오지 않는, 한반도와 동북아가 맞닥뜨린 이 본질적인 문제에 대해 사회적 토론이 절실하다.

Ⅲ. 주민 안전에 미칠 영향

레이더 전자파의 문제점

전자파 장기간 노출로 인한 피해에 대한 국제기준 없어

전 세계적으로 채택되고 있는 전자파 인체 노출 기준은 ICNIRP(International Commission on Non-Ionizing Radiation Protection, 국제비전리복사 방호위원회) 기준과 IEEE(Institute of Electrical and Electronic Engineers, 전기전자기술자협회) C95.1이다. 각 국가별 표준은 대부분 이 두 가지 표준 중 하나를 기본으로 하고 있다. 각 국가별로 유럽과 호주는 대부분 WHO의 승인을 받은 ICNIRP 기준을 채택하고 있으며, 미국, 캐나다, 한국 등 국가들은 IEEE C95.1의 기본 한계치를 국부 SAR(Specific Absorption Rate, 전자파 흡수율)기준으로 삼고 있다 한국 법상으로 적용되고 있는 전자파인체보호기준은 <표3>과 같다.

<표2> ICNIRP기준과 IEEE C95.1의 전자파 흡수율(SAR) 기본 한계치의 비교

기준	조건	주파수	전신	국부 SAR (머리/몸통)	국부 SAR (팔, 다리)
ICNIRP	직업인	100kHz ~ 10GHz	0.4	10(10g)	20(10g)
	일반인		0.08	2(10g)	4(10g)
IEEE	직업인	100kHz ~ 6GHz	0.4	8(1g)	20(10g)
	일반인		0.08	1.6(1g)	4(10g)

단위 : W/kg, () 괄호 안 숫자는 전자파 흡수율 산출을 위한 조직 무게

<표3> 미래창조과학부 고시 전자파인체보호기준 별표3. 전자파흡수율(SAR) 기준(제4조 관련)

주파수	구분	전자파흡수율 기준(W/kg)		
		전신	머리/몸통	사지(팔, 다리)
100kHz ~ 10GHz	일반인	0.08	1.6	4
	직업인	0.4	8	20

비고 : 머리/몸통은 사지를 제외한 신체부위를 말하며 이 부분에 대한 전자파 흡수율 기준은 임의 인체 조직 1그램에 대하여 평균한 최댓값을, 사지에 대한 전자파흡수율 기준은 임의 인체 조직 10그램에 대하여 평균한 최댓값을 적용한다.

SAR의 계산 시 모든 조건은 6분을 기준으로 평균을 내게 되어 있다. 즉 WHO 등이 설정한 전자파의 영향에 대한 기준은 '단기 노출'을 전제로 하고 있다. 따라서 측정된 SAR 값을 장기간 전자파에 노출되는 경우에 일괄 적용하여 '전자파인체보호기준 이하는 안전'하다고 단정할 수는 없다. 특히 어린이, 임산부 등 환경에 취약민감한 계층은 아무리 적은 양의 전자파라고 할지라도 장기간 노출의 영향을 간과할 수 없다.

게다가 지난 2011년 5월, 국제암연구소(International Agency for Research on Cancer: IARC)는 고주파(RF) 전자파(30kHz-300GHz)의 발암성 관련 “인체상의 제한적인 증거(limited evidence in humans)”가 있다는 결론을 내린바 있다. 이와 같은 사실들을 고려하여 WHO(세계보건기구)는 전자파가 무해하다는 증거가 있을 때까지 ‘사전배려원칙’을 채택하라고 권고하고 있으며 우리나라 환경보건법 제4조 기본이념도 이를 반영하고 있다¹⁸⁾. 따라서 장시간 전자파에 노출되는 지역의 경우에, 비록 전자파의 양이 적더라도, 그 영향이 장기적으로도 무해하다고 확실해질 때까지 기준을 엄격하게 적용해야 마땅하다.

레이더 출력값 밝히지 않고 6분 측정으로 ‘안전하다’는 정부

현재 한미 양국은 레이더 출력을 밝히지 않고 있다. 전자파의 영향을 파악하기 위해서는 전자파 세기를 알 수 있는 출력값, 그리고 그 외 관련 제반 데이터도 공개되어야 한다. 이런 상황에서 괄 사드 기지 및 국내 그린파인레이더 기지에서

18) 환경보건법, 제4조 제1호 “환경유해인자와 수용체의 피해 사이에 과학적 상관성이 명확히 증명되지 아니하는 경우에도 그 환경유해인자의 무해성(無害性)이 최종적으로 증명될 때까지 경제적·기술적으로 가능한 범위에서 수용체에 미칠 영향을 예방하기 위한 적절한 조치와 시책을 마련하여야 한다.”

전자파인체안전기준 값보다 훨씬 낮은 수치의 전자파 영향을 확인했다며, 장기간 전자파에 노출될 것이 예상되는 레이더 기지 근처의 주민들에게 아무 영향이 없을 것이라고 이야기하는 것은 설득력이 없다.

또한 한민구 국방장관은 “사드 레이더를 필요시만 가동한다”며 전자파 장기간 노출에 대한 우려에 대해 반박했다. 김관진 청와대 국가안보실장도 국회 운영위원회 전체회의에서 “사드 레이더는 하루 24시간 가동하는 게 아니”라며 “북한의 (미사일) 발사 징후가 있거나 위기 상황이 있을 때만 가동하는 것”이라고 했다. 그러나 실제 사드 포대를 운용하는 미군 측에게 레이더를 ‘북한의 미사일 발사 징후가 있을 때’에만 가동하라고 규제할 방법이 없다. 따라서 북한의 미사일 발사나 무력시위를 완벽하게 예측할 수 없는 상황에서 선택적으로 필요시에만 레이더를 가동해도 된다는 주장은 설득력이 없다. 게다가 일본 교탄고 교가미사키 기지에 배치된 레이더는 24시간 가동되고 있다.

100m 밖 안전하다는 정부 주장의 문제점

한국 정부는 레이더 전면 100m 밖은 안전하기 때문에 민간인의 출입이 가능하다고 주장하고 있다. 그러나 미국 측 자료에는 3600m까지는 민간인 출입을 금지해야 한다고 밝히고 있다.

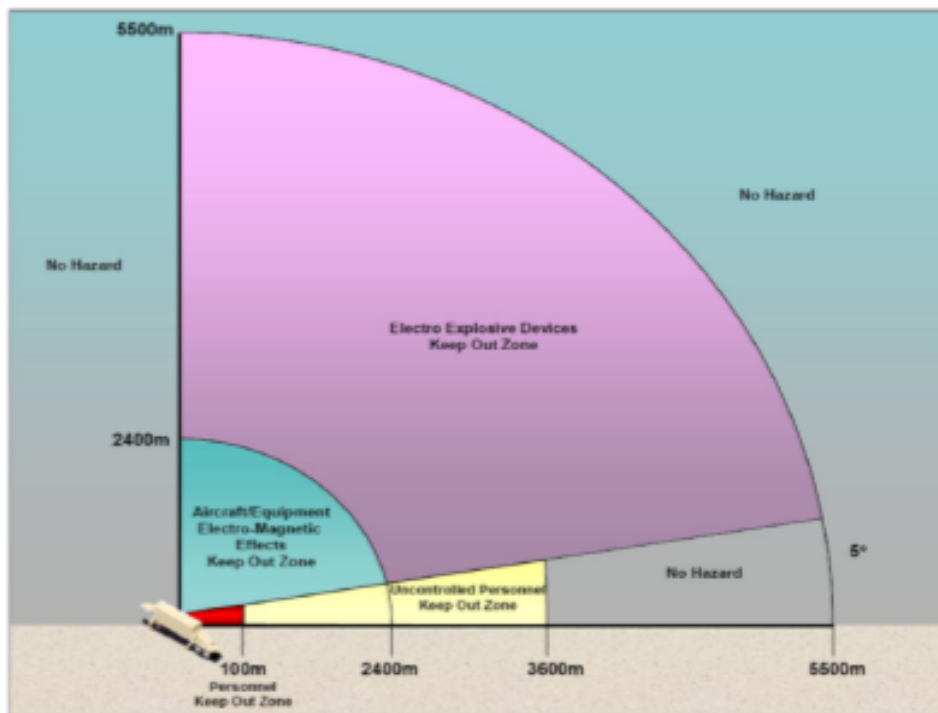
AN/TPY-2 레이더에 대한 2012년 발간 미 육군 교범(AN/TPY-2 FORWARD BASED MODE(FBM) RADAR OPERATIONS)에 따르면 <그림1>과 같이 절대출입금지(Personnel Keep Out Zone) 구역을 레이더로부터 100m로, 민간인 출입 통제구역은 3600m까지로 적고 있다.¹⁹⁾ 언론보도에 따르면 보다 이전인 2002년 미국 미사일방어국의 ‘사드 태평양 테스트 비행, 환경 평가(THAAD Pacific Test Flights, Environmental Assessment)’는 절대출입금지 구역을 레이더로부터 400m 즉 보다 넓은 범위로 규정하고 있다²⁰⁾.

한국 국방부는 성주 지역의 사드 배치 장소가 약 380미터 높이의 산 위에 위치해 있고, 지평선으로부터 5도 가량 위로 조사(照射)하기 때문에 기지로부터

19) Headquarters Department of the Army, 「AN/TPY-2 FORWARD BASED MODE(FBM) RADAR OPERATIONS, 2012. 4. 16

20) 민중의 소리, 美 미사일방어국 사드 레이더 ‘절대 금지구역 400m’ 규정, 한국 국방부 ‘100m’ 근거 상실, 2016. 7. 16 <http://www.vop.co.kr/A00001047621.html> (검색일 : 2016.7.31.)

1.5km 떨어진 성주 시내에 3.6km라는 민간인 출입금지 구역을 그대로 적용할 필요가 없다고 주장하고 있다.



<그림 1> 출입금지 구역 측면도(2012)

정부는 레이더 전자파가 강한 직진성을 가지고 있기 때문에 머리위로 지나가는 전자파가 주민들에게는 영향을 미치지 않을 것이라고 설명한다. 하지만 아무리 직진성이 강하더라도 안테나에서 조사되는 전파는 방사하는 성질도 가지고 있다. 목표한 방향으로만 전파를 보내도록 설계된 레이더의 안테나에서도 지향 특성이 최대가 되는 메인 로브(main lobe) 이외의 다른 방향의 방사 로브 즉 사이드 로브(side lobe), 백 로브(back lobe) 등이 발견된다. 아래 <그림 3>에서 볼 수 있듯이 사이드 로브는 메인 로브를 기준으로 양쪽(좌우 또는 상하)으로 나뉘어져 방사된다.

한미 양국이 사드 레이더의 정확한 전자파 방사 패턴을 밝히지 않아 정확하지는 않지만, 일반적으로 알려져 있는 전자파 방사 패턴을 볼 때, <그림 3>의 좌측처럼 수평으로 전자파를 조사했을 경우 아래 방향으로 향하는 사이드 로브가 문제가 될 수 있다. 지표면으로부터 5도 올려서 전파를 방사하더라도 AN/TPY-2 레이더가 <그림 4>처럼 아래에서 90도까지 스캔하면서 전파를 방사하게 될 경우

아래 방향 즉 지표면을 향하는 사이드 로브 역시 같이 위 방향으로 움직이면서 지표면의 넓은 영역에까지 영향을 줄 수 있게 된다²¹⁾. 다시 말해 기지에서 가까운 마을은 아래 방향을 향하는 사이드 로브의 영향을 받을 수 있다는 것이다.

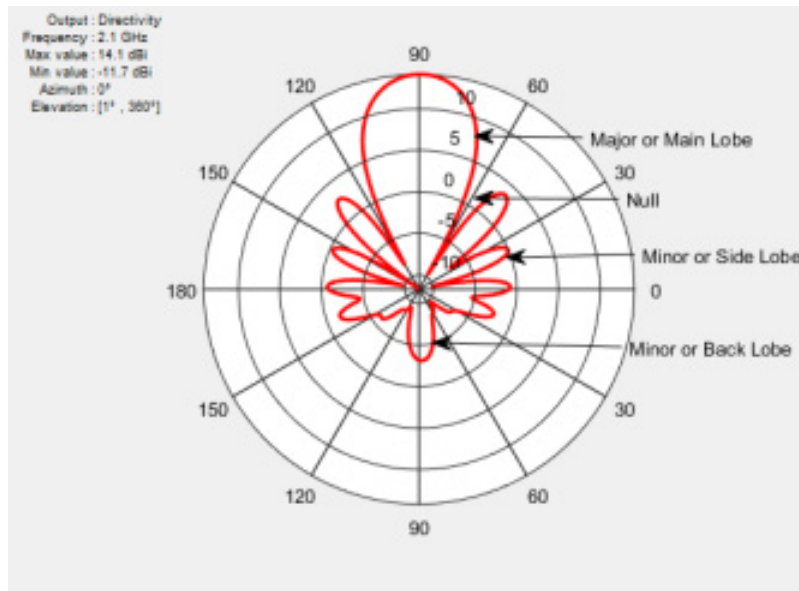


그림 2 전파의 방사 형태 각 부분 명칭

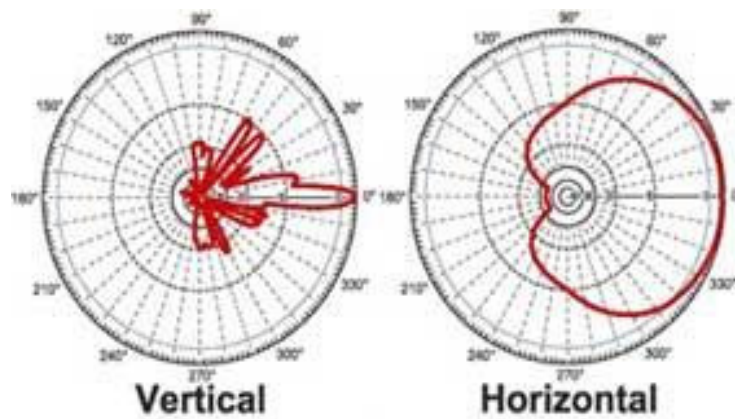


그림 3 전파의 방사 형태(좌 : 수직단면, 우: 수평단면)

21)Raytheon사의 탄도미사일방어체계 영상 중 AN/TPY-2 레이더 스캔 조사 모습 영상 참조
<https://youtu.be/ae5VmVwfWmk> (검색일 : 2016.7.31.)



그림 4 Raytheon사의 탄도미사일방어체계 영상 중 AN/TPY-2 레이더 조사 모습
(전자파 조사는 좌상 그림부터 시계방향으로 이루어짐)

기지국 안테나가 설치된 건물 또는 그 주변에 사는 사람들이 전자파의 사이드 로브 영향으로 두통, 어지럼증 등의 증상을 호소하는 경우가 다수 있다. 기지국 안테나의 경우 일반적으로 설치된 건물 방향으로는 전자파가 방사되지 않도록 설계되어 있지만 실제로 안테나 주변에서 전자파 피해를 호소하는 경우가 있다. 한국은 물론 독일, 일본 등 지역에서도 휴대전화 기지국 안테나 근처 주민들이 귀울림, 두통, 불면증 등 전자파 피해를 신고한 경우가 여럿 있다²²⁾.

기지국 주변에서 측정되는 전자파의 세기가 헤어 드라이기와 같은 일반 가전제품 등에서 측정되는 전자파보다 훨씬 약한 수준이라고 하지만 장시간 전자파 노출 피해와 관련한 분쟁이 빈발하는 것을 간과할 수 없다. 레이더 배치 주변 지역은 아무리 적은 전자파라도 일상생활에서 지속적으로 영향을 받을 수밖에 없기 때문이다.

전자파의 인체영향에 관한 과학적 증거, 인과관계를 밝히기 어렵다는 한계를 고려해 사전배려원칙을 적용하는 것이 기본적 접근방법이 될 수 있다. 레이더 주변 민간인출입금지 구역 설정 역시 전자파 영향을 원천적으로 차단할 수 있도록 보수적으로 엄격하게 설정·적용하는 것이 예방적인 조치라 할 수 있다.

후방에 나타나는 백 로브(Back lobe)에 대한 고려 역시 마찬가지다. 백 로브의 정도를 파악하기 위해서는 사드 레이더의 메인 로브에 대한 백 로브의 비율인 FBR (Front back ratio)을 밝히도록 요구할 필요가 있다.

22)한국법제연구원, 「전자파로 인한 환경보건상의 피해사례 연구」, 2012.7.8.

환경영향평가 미실시의 문제점

환경영향평가 없이는 사드 배치 결정 무효

애초에 국방부는 환경영향 평가 없이 사드 배치를 추진하고자 했다. 국방부는 한국의 배치 예정지를 대상으로 평가를 한 것이 아니라, 미 정부의 공식 문서인 괌 사드 포대에 대한 환경평가보고서(2010년, 2015년)를 근거로 성주가 적절한 부지라는 입장이었다.

그러나 환경영향평가법 9조 1항 16호는 국방 군사시설의 설치에 관한 계획을 전략 영향평가 대상으로 규정한다. 따라서 군사 시설이라도 환경영향 평가를 거치지 않고 사업계획을 승인하는 것은 국내법 위반이자 원칙적으로 무효다. 서울행정법원과 서울고등법원은 국방부가 경북 김천에 국군체육부대를 배치하면서 환경영향 평가서 주민 공람 기간과 주민 의견 제출 기간이 경과하기 전에, 그리고 주민 설명회를 개최하기 전에 국방부 장관이 사업계획을 승인한 것은 무효라고 판결한 바 있다. 이는 성주에도 적용된다. 만일 예외조항을 들어 환경영향 평가 대상이 아니라고 주장하려면, 그 근거가 성주 주민이 납득할만한 것이어야 한다.

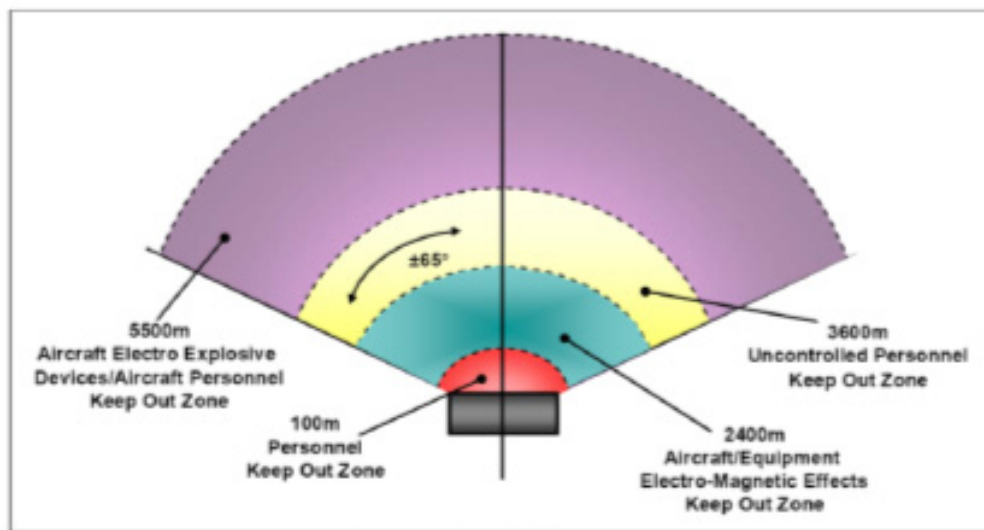
최근 국방부는 당초의 입장을 바꿔 사드 배치 환경영향평가를 실시하겠다고 약속했다. 사드 배치 뒤에는 사후 환경영향평가까지 하겠다고 한다. 그러나 문제는 이러한 환경영향평가 약속이 사드 배치의 피해에 대한 우려를 불식시키기는 어렵다

는 점이다. 한두 차례의 평가로는 장기적인 영향을 드러내기 어렵기 때문이다. 따라서 단기간 이뤄지는 환경영향평가가 사드 배치 피해가 없을 것이란 근거가 될 수는 없다.

비행 제한 구역 설정 및 전파 간섭의 문제

전자파가 인체에 미치는 영향 외에도 주민들의 건강과 안전을 위해 검토되어야 할 사항은 여럿 있다. 이러한 사항들에 한미 정부가 충분한 대응을 내놓지 못한다면 사드 배치로 인한 피해에 대한 주민들의 우려는 결코 해소될 수 없다.

우선, 사드 배치 지역 항공기 비행 제한 구역에 대해서 살펴보면, 미 육군의 교범에는 AN/TPY-2 레이더 주변 비행 제한 구역을 <그림 5>과 같이 전면 130도(좌우 각각 65도) 2.4km까지로 설정하고 있다. 반면 일본 교탄고시 미군 교가 미사키 기지의 경우에는 레이더 전면부인 바닷가를 향해 반경 6km의 반 원통형(180도) 구역을 비행 제한 지역으로 설정하고 있다. TPY-2 레이더의 전파가 항공기의 계기 등을 오작동시킬 가능성이 완전히 없다고 할 수 없기 때문에 항공기의 안전 운항을 위하여 미 육군 교범의 기준보다 더 엄격한 기준을 적용했다는 것이다.



<그림 5> 출입금지 구역 평면도(2012)

한국의 사드 배치 지역 역시 항공기의 안전 운항을 중시해 비행 제한 구역을 엄격한 기준으로 적용하는 것이 필요하다. 사드 배치 기지로부터 1.5km 이내에 있는 성주 시내의 경우 전체가 비행 제한 구역으로 설정될 것이 분명하기 때문에 구급헬기나 조난, 재방 등을 위한 소방헬기의 운행이 불가능하게 되는 것에 대한 우려가 제기될 수 있다. 만일 제3후보지 성주골프장으로 사드 배치 지역이 변경될 경우에도 이러한 우려는 유효하다. 레이더 위험반경 3.6km 이내에 500여명의 사람이 살고 있고, 7km 떨어진 거리의 김천 혁신도시에는 약 1만4000여명이 거주하고 있기 때문이다. 항공기의 안전 운항을 위한 비행 제한 구역을 어느 정도로 할지에 따라 영향을 받는 사람들의 수는 달라진다.

일본의 교가미사키 기지의 경우에는 사드 레이더 전방부 지역이 바닷가이기는 하지만 구급헬기나 해난 사고 구조를 위한 헬기의 운항을 위해서 주민들의 요청에 의해 긴급 상황시 전파 조사를 중단시킬 수 있는 체계를 세우기로 한 바 있다.

이 과정에서 일본 교탄고시 주민들은 비상 헬기 운행의 필요성이 제기된다면 누가 전파 조사 중단을 결정할 수 있는지, 즉시 정지할 수 있는 자동 정지 장치가 마련되어 있는지, 조사 중단의 절차를 구체적으로 어떤 순서로 할 것인지, 지진과 같은 긴급한 경우 반드시 조사를 중단한다는 내용을 포함해 이러한 구체적인 내용을 문서 형태로 약속할 것을 요구하고 있다. 사실상 미군이 레이더를 운용·관리하는 상황에서 이러한 합의와 매뉴얼이 명확히 되어 있지 않을 경우 긴급사태나 사건이 발생했을 때 안전조치가 제대로 이뤄지지 않을 수 있다는 우려가 있기 때문이다. 한국의 경우에도 마찬가지이다. 사드 운용이 전적으로 미군에 달린 만큼 이에 대한 우려가 없을 수 없다.

일상생활에서 겪을 수 있는 전파간섭에 대한 우려도 사전에 충분한 대책을 마련할 필요가 있다. 지상파 TV, 라디오, 무선 또는 GPS 등 주민 생활에 필요한 기기류는 TPY-2 레이더의 사용하는 X 밴드 대역과 서로 다른 주파수 대역을 사용하고 있기 때문에 영향을 받지 않는다고는 하지만, 전파 간섭 효과가 전혀 없는지 자동차의 속도 측정기 및 기상 레이더, 선박, 항공기 탑재 레이더와 같은 X 밴드 대역의 기기가 해당 지역에 얼마나 사용되고 있는지 확인했는지, 대책은 있는지 문제를 제기하지 않을 수 없다. 특히 TPY-2 레이더가 사용하는 전파의 주파수 대역에 가까운 위성의 경우에는 영향을 받을 수 있기 때문에 특히 주의를 기울일 필요가 있다.

발전기 사용과 소음 피해

사드 포대 운용에 필요한 전기 공급 문제도 주민들의 우려사항임에 틀림없다. 정부는 “상업용 전기를 사용할 예정이며 발전기는 비상시에만 가동한다”고 밝히고 있다. 2006년 아오모리현에 세워진 레이더 기지는 발전기를 사용하다가 몇 년 전 상업용 전기로 전환했다. 2014년 일본 교탄고시에 설치된 교가미사키 사드 레이더 기지는 지금까지 필요한 전기를 발전기를 통해 얻고 있으며 상업용 전기로 전환을 계획 중이다. 한국의 경우에도 기지를 설치한다면 상업용 전기 사용을 위한 제반 시설이 갖춰지기 전까지는 발전기를 사용할 수밖에 없다.

<표4> 교가미사키 레이더 기지 소음도 측정 결과 (단위 : dB)

		2015. 2. 7	2015. 2. 25	2015. 11.5-6	2015. 12. 18	2016. 5. 24
기지옆 구품사(九品寺)본당부근		-	-	59	59	58
거주 지역	소데시(袖志) 계단식논 부근	46	45	43	47	41
	소데시 만복사(萬福寺)부근	54	53	44	56	41
	오와(尾和) 오와회관 부근	40	39	37	49	37
발전기 상황	머플러 설치	미설치	설치	설치	설치	설치
	방음 패널	미설치	미설치	설치	설치	설치
	레이더 텐트 개보수	미설치	미설치	미설치	설치	설치
해안파랑관측치 (m)		0.43-0.66	0.36-0.76	0.04-0.35	1.15-1.50	0.0-0.4
강수량 (mm)		당일:0.0mm 전일:0.0mm 전전일:0.0mm	당일:0.0mm 전일:0.0mm 전전일:0.0mm	당일:0.0mm 전일:0.0mm 전전일:6.0mm	당일:1.0mm 전일:41.5mm 전전일:17.5mm	당일:0.0mm 전일:0.0mm 전전일:0.0mm

발전기를 가동 중인 일본 교탄고시 교가미사키 사드 기지 주변 지역 주민들은 전자파를 비롯해 레이더 가동용 발전기로부터 발생하는 소음 피해를 문제제기하고 있다. 현재까지 연구결과에 따르면, 소음은 사람에게 초조, 불쾌감, 불면증 등의 증상을 일으킨다. 소음은 생리적으로 혈관 수축을 유발해 맥박증가, 혈압상승을 일으키고, 혈액성분 및 오줌성분의 변화, 타액 또는 위액분비 불량, 부신흔호르몬의 이상분비 등을 유발한다. 또한 소음은 수면방해를 일으키는데 40dB을 초과하면 수면방해가 나타난다.

교탄고 교가미사키 레이더 기지측은 발전기에 소음 감소를 위한 머플러(muffler)와 방음 패널 등을 설치한 후 소음도가 줄어들었지만 <표 4>를 보면 감소폭은 그다지 크지 않다.²³⁾ 한국 배치 사드 기지에도 발전기를 사용한다면 이러한 소

23) 일본 방위성, “소음, 저주파음 조사결과와 개요”

음으로 인한 피해가 예상된다. 만일 최종적으로 사드 배치 지역이 당초의 성산포 대로 결정된다면 소리 파동 굴절로 기지보다 낮은 곳에 위치한 성주 지역의 야간 소음 피해가 우려된다.

발전기 사용으로 인해 예상되는 문제는 소음만이 아니다. 일본 교탄고시 교가미사키 사드 레이더 기지의 경우 레이더 발전기에서 발생하는 열을 식히기 위해 1일 50톤의 물을 사용한다고 이야기하고 있다. 특히 해당 지역 주민들은 식수 및 농업용수 등 여름 물 부족 문제를 제기하며 이에 대한 대책 마련을 지속적으로 요구하고 있다.

게다가 미군기지가 건설되면 해당 지역에 최소 160명 이상의 인원이 추가로 유입되는 것인 만큼 해당 지역 물 사용량 증가도 예상된다. 교가미사키 기지의 경우 레이더 기지만 운영하는 데에 기술자 및 경비 등 포함 약 160명의 인원이 배치된 것으로 알려져 있다. 사드 레이더 미군 기지에 필요한 물을 어떻게 확보할 것인지 밝혀야 한다.

만일 발전기 냉각수로 다량의 물을 사용한다면 폐온수의 처리를 구체적으로 어떻게 할지, 주변 환경에 영향을 미치지 않도록 할 방법은 무엇인지도 밝혀야 한다.

미군 주둔에 따른 시민안전 문제

미군의 사드 기지가 설치되면 미군 및 군속을 포함한 대규모 인원이 해당 지역에 유입, 거주하게 된다. 일본의 교탄고 교가미사키 기지에는 레이더만 설치·운영하고 있음에도 기술진을 포함해 약 160명 가량의 미군 및 군속이 유입되었다. 한국의 경우에는 미사일 포대까지 배치되기 때문에 해당 기지에 배치되는 미군 인원은 이보다 많을 것으로 추측된다. 게다가 군인 및 군속의 동반가족까지 포함하면 사드 기지 주변에 거주하게 되는 미군 관계자들의 수는 수백 명에 이를 것으로 예상된다.

현재의 한미 간 미군주둔군지위에관한협정(SOFA)의 불평등한 조항 등을 고려할 때 미군·군속 및 그 가족에 의한 사건·사고 범죄 등이 사드 배치 지역의 새로운 치안 문제로 대두될 수 있다. 일본 교탄고시 교가미사키 기지 주변 사람들 역시 외국군에 의한 범죄 및 사건·사고에 대한 우려를 표하고 있다. 교탄고 교가미사키 통신소 설치에 관한 안전안심대책연락회 회의록을 살펴보면, 주민측은 오키나와

<http://www.mod.go.jp/rdb/kinchu/tpy-2/data/20160624.pdf> (검색일 : 2016.7.31.)

등 미군기지 배치 지역에서 일어난 군속에 의한 범죄 발생 사례가 교탄고에서도 일어날 수 있다고 보고 기지의 경비를 맡은 민간 회사에 대한 정보 및 경비원의 경력 등에 대해서도 공개할 것을 요청하기도 했다. 오키나와에서 미 군무원이 여성을 강간 살해하는 사건이 발생해 미군뿐만이 아니라 군무원에 의한 범죄에도 불안감이 커지고 있기 때문이다.

따라서 미군기지 신설로 예상되는 이와 같은 치안, 안전 문제에 대한 지역주민들의 우려 역시 사드 배치 논의에 있어서 충분히 고려되어야 한다.

IV. 절차적 문제점

사드 배치에 대한 국회 동의를 필요성

불투명하고 일방적인 사드 배치 결정

2014년 6월, 커티스 스캐퍼로티 주한미군사령관이 미 국방부에 사드 전개를 요청했다고 밝혔다. 그 후 지금까지 사드 배치 논의의 모든 과정은 더할 나위 없이 불투명하고 일방적이었다. 사실 미군이 부지 조사를 마쳤다는 언급이 나온 것은 이미 지난 2015년이였다. 한국 정부만 부인해왔을 뿐이다.

사드 한국 배치는 공동실무단이 건의안을 마련해 한·미 양국 국방부 장관이 ‘승인’하는 ‘주한미군 전력운용 통보 및 협의’라는 방식으로 결정되었다. 그러나 공동실무단 운영결과보고서가 나오기도 전에 7/8 사드 배치 결정을 발표했다. 사드의 구체적인 운용 계획이나 절차도 확정되기 전이다.

한·미 협의의 성격이 조약인지, 협정인지, 약정인지, 무엇인지 정확하지 않은 상황이다. 사드 배치 협의를 위한 한·미 공동실무단 약정서의 내용 역시 공개되지 않았다.

방위비분담금 증액을 통한 한국 측 부담 가능성

성산포대 또는 성주골프장 어느 곳으로 결정이 나더라도 부지와 기반시설을 제공하기 위한 한국측의 비용 부담은 명백하다. 특히 골프장의 경우 사유지에 해당해 토지교환의 형식을 취하더라도 상당한 비용 부담이 발생할 것은 뻔하다. 그럼에도 정부는 토지 제공 외에 사드 배치로 인한 큰 부담은 없다고 단언한다. 한국이 직접 도입하는 게 아니라 주한미군이 들여와서 운용하는 만큼, 도입 및 운용 비용은 미국이 부담한다는 것이다.

또한 정부는 2018년까지 지급되는 방위비분담금은 이미 합의했기 때문에 추가 증액은 없다고 주장한다. 그동안 주한미군은 ‘북한의 위협 증가’, ‘동맹의 징표’ 등의 이유를 내세워 방위비분담금 증액을 요구해 왔다. 이는 미국의 국방예산 감소와 동맹국 부담 증가라는 정책기조에 따른 것이기도 하다. 한미가 최근 북한의 잇따른 핵·미사일 개발 및 실험을 구실로 사드 배치 결정을 강행한 만큼 2018년 차기 방위비분담금 협상에서 그 부담을 한국 측에 분담하자고 할 가능성도 높다. 한국 측의 부담이 전혀 없으리라 장담할 수 없는 것이다.

특히 방위비분담금 협상은 각 구성항목별로 제기된 필요 예산을 취합하는 방식이 아니라 총 분담금 규모를 결정하고 사후 배분하는 방식이기 때문에 방위비분담금 협상 과정에서 사드 운용비 분담을 직접적으로 거론하지 않더라도 한국 측이 그 일부를 부담하는 것은 가능하다.

과거 주한미군은 미 2사단의 평택 기지이전 비용을 자부담하기로 약속했음에도 방위비분담금을 불법 전용하여 사용해왔다. 당해 연도 방위비분담금으로 지급된 예산을 미집행하고 이월하는 방식으로 기지이전 비용을 축적해 온 것이다. 2013년 12월 9차 방위비분담금 협상 당시 알려진 바에 따르면 주한미군은 방위비분담금 중 현금으로 약 7380억 원을 쓰지 않고 보유하고 있었으며, 쌓아놓은 분담금의 이자수의 총액도 3천억 원에 달했다. 이러한 전례를 볼 때 아무리 한국 측이 사드 운용비는 미국 부담이라고 강변하더라도 미군이 사드 도입 및 포대 운용에 방위비분담금을 전용·활용하는 것을 막을 방안이 없다. 게다가 주한미군의 방위비분담금의 불법전용이 이뤄지거나 목적에 맞지 않는 곳에 쓰이더라도 현재의 한미 관계상 사용내역에 대한 통제가 사실상 불가능하고, 이의를 제기하기도 어렵다.

안전보장에 관한 조약, 증대한 재정적 부담 지우는 조약

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 명시한다.

한편, 사드 배치 협의는 외교부가 발간한 <알기 쉬운 조약 업무>와 「조약법에 관한 비엔나협약」을 바탕으로 봤을 때 조약으로 규정할 수 있다. ‘①국제법 주체인 한미 양국이 ②토지 공여와 시설 건설, 무기체계 도입이라는 권리·의무관계를 창출하기 위하여 ③한미 공동실무단의 운영결과보고서 등 서면 형식으로 체결하며 ④국제법에 의하여 규율되는 합의’로 조약의 성격을 갖춘다고 볼 수 있다.

따라서 사드 배치 결정은 한미 양국이 안전보장에 관한 조약, 증대한 재정적 부담을 지우는 조약을 체결하는 것에 해당한다. 사드 배치가 한반도 평화와 시민의 안전에 직결된 사안임은 말할 것도 없으며, 토지 수용 등을 통해 신규 부지와 시설을 제공하는 것은 재정적 부담이기 때문이다. 헌법 상 국회의 동의를 받아야 할 사안이다.

현행 헌법은 조약 체결권을 대통령 전속 권한으로 규정하고 있다. 이에 헌법 제60조 제1항은 국가의 이익과 국민의 권리 의무에 중요한 영향을 줄 수 있는 조약에 한하여 최소한의 통제를 하려는 의도를 가진 것이다.²⁴⁾²⁵⁾ 다만 국회의 동의를 받아야 한다고 열거된 조약이 지나치게 추상적이고 포괄적이라서 어떤 조약이 국회의 동의를 받아야 하는지 여부가 불분명한 경우, 국회의 동의를 구하는 쪽으로 해석해야 한다. 국회의 동의는 조약의 체결에 있어 ‘민주적 통제를 통해 조약의 국내법적 효력을 정당화 내지 강화’시켜주기 때문이다.²⁶⁾ 「조약법에 관한 비엔나 협약」 역시 ‘의심스러운 경우에는 국가 주권을 덜 침해하는 방향으로’ 조약을 해석·적용해야 한다고 보고 있다.

관련하여 참고할 수 있는 사례는 주한미군 재배치와 관련한 연합토지관리계획협정(LPP)과 용산기지이전협정(YRP) 체결이다. 2002년 LPP 체결, 2004년 LPP 개정과 YRP 체결 당시 모두 국회의 비준 동의 과정이 있었다. 당시 법제처는 두

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

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

26) 임지봉, 헌법적 관점에서 본 국회의 동의를 요하는 조약

협정에 대한 심사결과에서 두 협정 모두 “안전보장에 관한 조약, 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 지우는 조약, 입법사항에 관한 조약”에 해당하므로 국회의 동의를 얻어야 한다고 명시했다.²⁷⁾ 지난 7/11 국방위원회 전체회의에서 한민구 국방부 장관은 “2004년 것은 대규모 사업이라서 그렇게 한 것”이라고 항변했지만, 이는 법제처의 해석을 제대로 이해하지 못한 발언이다.

더 이상 정부가 한미동맹을 앞세워 국회의 심의와 동의 권한을 침해하는 것을 묵과해서는 안된다. 그 동안 정부 당국은 주요한 결정을 조약이 아닌 형식으로 처리하여, 국회 동의 절차를 우회하는 경우가 많았다. 2006년 한미 전략적 유연성 합의는 한미상호방위조약에 위배됨에도 한미 외무장관 공동성명으로 발표되었다. 2014년 한미안보협의회의(SCM) 공동성명 역시 국회가 비준한 동의안을 양국 국방부 장관이 뒤집은 사례다. 국회 동의 절차도 없이 한·미 연합사와 동두천 210 화력여단 잔류를 합의하여 기존 협정(LPP, YRP) 내용을 수정해버린 것이다. 2014년 한미일 군사정보공유약정 체결도 마찬가지다. 정부가 임의로 국가간 약정 형식으로 체결하여 국회 권한을 훼손했다. 당시 입법조사처가 ‘군사기밀을 법적 구속력이 없는 약정 형식으로 공유하는 것은 국내법에 저촉되어 적합하지 않다’고 위법성을 지적하기까지 했지만, 약정 체결은 일사천리로 이루어졌고 국회에는 사후 통보되었다. 지난 해 12월 일본군 위안부 문제에 대한 오랜 정책기조를 뒤집은 합의를 한일 정부가 공식 문서도 없이 기자회견으로 처리한 것 역시 그 예이다. 주한미군 방위비분담금 특별협정의 경우도 2년 단위로 협정을 체결하던 것에서 2009년부터는 유효기간을 5년으로 체결하여 국회의 통제권을 더욱 약화시켰다.

정부는 사드 배치가 한·미 상호방위조약에 의해 이루어지는 것이기 때문에 국회 동의를 필요하지 않다는 입장이다. 그러나 사드 한국 배치는 단순히 무기체제 하나를 추가하는 것이 아니라, 미국 MD 참여를 공식화하는 중대한 결정이다. 행정부의 일방적인 결정으로 강행되어서는 안 된다. 국회의 검증과 동의 절차가 반드시 필요하다.

27) 법제처, “2002년 3월 29일 서명된 대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획협정에 관한 개정 협정안에 대한 심사결과 회신”, “대한민국과 미합중국간의 미합중국군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정안에 대한 심사결과 회신” 2004.10.1

사드 배치 결정에서 주민 배제의 문제점

주권자인 국민에게 일방 통보만

주변국들의 사드 배치 반대 목소리가 커지자 한민구 국방장관은 지난 7월 14일 국회 대정부 질문에서 “대한민국 국민 안전과 대한민국 안위를 지키기 위한 자위적 방어 조치”라고 답했다. 이른바 군사주권론이다.

그러나 사드 배치 결정이 군사주권적 차원의 결정이란 것은 설득력이 없다. 사드는 인구 절반이 거주하는 서울과 수도권은 방어 범위에 포함되지도 않으며 사실상 미국의 아시아지역 군사전략 측면에서 배치되는 무기체계이다. 만일 군사주권적 차원에서 사드 배치가 필요했다면 국방부가 소요 제기를 해서 적절한 절차를 밟아 추진하고 부지 선정과 운용까지 한국이 주체적으로 하면 될 일이다. 그러나 “비용은 미국이 부담”하고 부지 선정도 미군의 시설 보호 위주로 검토한 결과이며 운용도 미군이 하게 된다. 물론 전시작전통제권 역시 한국군에게는 없다.

한 국가의 군사적 조치는 주변국과 역내 안정을 위협하지 않는 수준에서 이뤄져야 한다. 군사적 주권 사안이므로 다른 나라들은 상관해서는 안 된다고 한다면 일본의 집단자위권 행사와 북한의 미사일 개발에 반대하고 우려하는 것도 말이 안 된다. 주변국들의 우려에 눈과 귀를 막고서 한반도가 더 안전해 질 수 있다고 하는 것은 어불성설이다.

가장 큰 우려는 중러가 군사적 대응을 본격화하면 동북아 군비경쟁은 심화되고 한반도를 둘러싼 군사적 긴장은 고조될 것이란 점이다. 결국 가장 큰 최대 피해자는 한국의 주민들이 될 것이 자명하다. 국민 전체를 위협에 빠뜨릴 조치임에도 정부는 정작 주권자인 국민들을 정부의 일방적인 통보를 수용하고 따르는 대상으로 전락시켰다. 사드 배치 관련 협상을 전면 부인하던 정부는 협상이 이루어진 시점에서도 국민과 국회에 제대로 정보를 제공하지도 않았고, 우려되는 문제에 대해 제대로 답변하지도 않고 있다.

제대로 된 검증과 국민적 이해를 구하는 노력을 취하기는커녕 군사주권을 내세워 사드에 대한 맹목적 신뢰만을 강요할 뿐이다. ‘어쨌거나 대한민국 안보에 도움이 되겠지’하는 식의 무사안일의 태도에 기대서는 이에 대한 우려와 불안을 결코 해소할 수 없다.

국내법 상 주민공청회 개최는 필수적

사드 배치는 국방·군사시설의 설치에 관한 계획이므로 환경영향평가법 제9조에 따라 전략환경영향평가의 대상이다. 그 경우 환경영향평가서 초안을 마련하여 공고·공람하고, 설명회를 개최하여 대상지역 주민의 의견을 들어야 한다. 필요한 경우 공청회도 개최해야 한다. 그러나 성주의 경우 환경영향평가를 거치지 않은 채 부지가 결정·발표되었고 공청회는 한 차례로 이뤄지지 않았다. 제3후보지로 언급되고 있는 어느 지역도 마찬가지다.

만약 일정 규모 이상의 신규 토지를 공여할 경우 국방·군사시설 사업에 관한 법 제4조에 따라 사업계획을 공고하여 사업예정지역의 토지소유자 및 이해관계인의 의견을 듣고, 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의해야 한다. 만일 사드 배치를 위해 신규 토지 수용이 불가피하다면 이 역시 사전적 조치로 주민들의 의견을 수렴하는 공청회를 개최해야 한다.

그러나 정부는 사드가 주민 건강과 안전에 영향이 없다고 주장하며 위의 절차를 거치지 않은 채 일방적으로 부지를 발표했다. 주민설명회 한 번 없었다. 성주 주민들은 성주에 사드를 배치하겠다는 결정을 TV를 보고 알게 되었다.

사드 배치 결정전 일본 정부는 주민설명회를 12차례 실시

일본 교가미사키에 사드 레이더 부대 배치 결정이 나기 전에 일본 정부는 12차례에 걸친 주민설명회를 개최했다. 또한 사전에 각종 관련 정보를 제공했다. 물론 설명회를 하고 정보를 공개하는 것만으로 사드 배치가 정당하다고 말할 수 없지만, 주민들의 의견을 청취하는 최소한의 절차도 갖추지 않고 일방적으로 정부의 결정에 따르라고 하는 것은 민주적 결정 방식이 아니다. 구체적인 정보를 제공하지 않고 주민 참여를 보장하지도 않는 것은 이들의 기본권을 침해한 것임과 동시에 명백한 헌법 위반이고 관련 국내법 위반이라 할 수 있다.

‘제3후보지 검토’의 문제점

졸속적 결정임을 정부 스스로 드러낸 셈

7월 8일 국방부는 성주포대를 사드 배치 지역으로 발표하면서 군사적 효용성과 주민 안전 등의 측면에서 최적지라고 발표했다. 그리고 이후 지난 8월 말 정부는 그 동안의 입장을 바꿔 제3후보지를 검토하겠다고 밝혔다. 지역에서 제3부지를 요청하면 검토하겠다고 한민구 국방장관이 말한 뒤 8월 22일 김항곤 성주군수는 기자회견을 통해 사드 배치 제3후보지 검토를 정부에 요청했다. 국방부는 이를 받아들여 “해당 지자체와 긴밀하게 협조하면서 6개의 부지 가용성 평가 기준을 적용해 이른 시일 내 현재 거론되는 제3후보지들을 평가할 것”이라고 입장을 밝혔다.

최적지가 여럿이고 지역에서 제안하고 결정할 수 있는 것이라면 그 어디도 최적지가 아니라는 말과 다름없다. 주민들이 저항하니까 부지를 바꾼다는 것으로 밖에는 이해할 수 없다. 유력한 제3후보지 인근에 살고 있는 주민들은 건강에 해롭지 않다면 왜 부지를 바꾸느냐며 의문을 제기하고 있다. 이로써 국방부가 성산포대를 두고 ‘건강과 환경에 영향이 없는 최적의 배치구조’라고 했던 말은 모두 거짓말이 되었다.

게다가 정부가 제3후보지를 검토하겠다고 하면서 사드 한국 배치 저지투쟁에 나선 주민들은 분열과 갈등을 겪고 있다. 정부는 지역 정치인과 보수단체 등을 앞

세워 제3후보지를 띄우고 이를 부추기는 방식으로 주민들을 분열하도록 유도하고 있다. 성주가 아니라 한국 어디에도 제3후보지를 두어선 안된다고 주장하던 주민들이 ‘제3후보지 반대해서 원래대로 결정되면 네 탓’이라는 비난에 나뉘고 반목하고 있는 것이다. 결국 정부가 국가 정책을 실시하는데 제대로 된 검토를 선행하지 않고 졸속으로 부지를 결정한 탓에 주민들만 혼란에 빠지고 갈등을 겪게 됐다.

제3후보지로 언급된 곳 중 가장 유력한 부지로 떠오르고 있는 성주골프장은 성주군 북부에 위치하는 곳으로 지리적으로 사실상 김천에 더 가깝다. 김천혁신도시와는 7km 떨어져 있고 원불교 4대 성지 중 하나인 성주성지는 고작 500m 밖에 위치해 있다.

김천시 시민들은 제3후보지로 성주골프장이 언급되자마자 사드배치반대 투쟁위원회를 구성하고 촛불 집회를 개최하고 있다. 대규모 시민궐기대회를 열고 1인 시위도 계속하고 있다. 원불교 역시 ‘성주성지 수호 원불교대책위원회’를 꾸리고 반대 투쟁에 나섰다. 특히 원불교 경산종법사는 지난 9월 6일 원불교 중요 지도자 회의인 출가교화단 각단회의에 참석해 “사드와 성지는 공존할 수 없다”며 제3후보지는 물론 한국 어디에도 사드를 배치하는 것을 반대한다고 뜻을 밝혔다. 이처럼 지역 주민들과 종교계의 저항이 예고되어 있는 가운데, 과연 또 다시 지역 반대를 이유로 제4후보지를 모색하는 일은 없을지 의문을 낳고 있다.

제3후보지 토지 수용 국회 동의 필요

만일 성주골프장이 제3부지로 결정되게 되면 국가재정 부담이 들 것이 뻔하기 때문에 이는 당연히 국회 동의를 받아야 한다. 국방부는 그동안 성산포대에 사드를 배치할 경우, 기존의 군 부지를 활용한 것이어서 추가적인 국가재정이 들지 않으므로 국회 동의를 안받아도 된다는 논거를 내세웠다. 물론 성산포대에 배치하더라도 현재 부지를 사용하고 있는 한국군의 대체 부지를 마련해야 하는 문제점이 있었기 때문에 재정적 부담이 없다고 할 수 없었다. 그런데 성주골프장의 경우에는 사유지인 부지를 확보하고 이를 군용지로 전환하는데 막대한 예산이 들어갈 수밖에 없는 상황이다.

일부에서는 국방부가 국회 동의절차를 회피하기 위해 골프장 토지와 다른 국유지

를 교환하는 방법으로 토지소유권을 확보할 것이라는 전망을 내놓고 있다. 그러나 국유재산법에 근거해 교환하는 재산은 서로 유사한 재산이어야 하고, 국유재산의 관리·처분에 관한 계획을 담은 국유재산종합계획을 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 받아 확정하고, 회계연도 개시 120일 전까지 국회에 제출해야 한다.

아무리 토지 교환을 한다고 하더라도 성주골프장 부지를 대신해 해당 소유주에게 대신 제공하게 되는 토지를 감안하면, 당연히 정부는 재정적 부담을 떠안게 된다. 과거 포항의 미군훈련장을 신설할 당시, 국방부가 형식적으로 비용을 들이지 않고 해당 부지를 마련한 모양새를 취했으나 실제로는 미군에 제공한 부지 대신 추가적으로 토지를 수용하게 됨으로써 정부 예산을 투입하게 된 사례가 있었다. 결국 토지 교환의 형식으로 부지를 확보하더라도 재정 부담이 없는 것이 아니다. 게다가 골프장 부지는 평판화 작업, 기지화 작업 공사를 해야 하므로 큰 비용이 들 수밖에 없다. 당연히 국회에서 예산 편성을 해야 하는 것이고, 재정 부담에 대한 국회 동의를 받아야 한다.

V. 나가며

사드가 아니라 대화와 협상이 필요하다

군사적 압박과 제재 정책은 실패했다

북한의 5차 핵실험 강행으로 한반도 비핵화와 평화체제 수립은 더욱 절실한 과제가 되고 있다. 그러나 박근혜 정부의 정책은 이러한 시대적 과제에 역행하는 행보를 보이고 있다.

박근혜 정부는 지난 1월 북한의 4차 핵실험 이래로 대북 제재와 무력시위에 사활을 걸고 있다. 국제사회의 대북 제재 동참을 이끌어내겠다는 이유로 유일하게 남아있던 남북경제협력의 보루였던 개성공단마저 폐쇄시켜버렸다. 하지만 사드 배치 결정으로 주변국 특히 중국의 대북제재 참여는 정부의 기대치에 미치지 어려울 것이다.

지난 2월, 중국 왕이 외교부장은 한반도 핵 문제 해결을 위해 비핵화와 평화협정을 병행 추진하는 방식이 필요하다고 제안한 바 있다. 이후 5월에도 중국이 북한의 핵 동결과 핵확산금지조약(NPT) 복귀를 조건으로 북·미 평화협정 체결에 관한 미국의 의사를 타진한 것으로 알려졌다. 남북대화과 6자회담 개최가 중국이 일관되게 주창하는 한반도 핵 문제 해결 방안이다. 정부는 대북 제재와 사드 배치가 별개의 사안이라고 애써 강변하지만, 많은 전문가들은 현재의 대북 제재 강도가 약화되고 효과도 반감될 것이며 한반도 핵 위기 해결을 위한 중국의 건설적 역할에도 영향을 미칠 것이라고 이야기 한다.

사드 배치는 한반도와 동북아의 전략적 균형을 깨는 조치이자 한미동맹에 치우친 결정이다. 역내 국가들의 군사적 대립과 군비경쟁은 격화될 것이며 결과적으로 북한 핵미사일 개발 저지는 더욱 어려워질 것이다. 정작 문제의 근원인 핵갈등과 군사적 대결을 해소하기보다는, 이를 더욱 심화시키는 쪽을 선택한 셈이다.

지난 9월 18일 존 케리 미국 국무장관은 미국 뉴욕에서 열린 한미일 외교장관 회담 모두발언에서 “북한이 (핵)동결에 동의하고, 더 이상의 도발적 행동을 하지 않으며, 특히 더 이상의 실험을 하지 않는 것에 동의”한다면 대화에 임할 수 있다고 시사했다. ‘핵동결’을 조건으로 북한과의 협상을 재개할 수 있다는 뜻이다. 이에 앞서 9월 16일에는 미국 외교협회(CFR)가 대북정책 태스크포스(TF)팀의 보고서를 통해 오바마 정부의 ‘전략적 인내’가 실패했다면서 “초기 단계에서 북한의 핵 능력 동결에 초점을 맞춰야 하며 장기적으로는 비핵화와 평화협정 체결을 합의해야 한다”는 내용을 발표했다.

지난 9월 12일 박근혜 대통령과 여야 3당 대표 간 회동에서 야당 대표의 남북 대화 제의에 대통령은 “대화는 국제 공조에 차질을 가져올 것”이라고 말하면서, 한편으로는 국제공조를 어렵게 할 사드 배치가 최선이라고 강변했다. 북한 붕괴론에 기대어 북한과의 협상을 외면했던 보수 정권 8년 동안 돌아온 것은 4차례의 핵실험과 핵능력의 고도화뿐이었다. 군사적 압박과 제재로 북한을 굴복시키겠다는 정책이 완벽히 실패했음을 정부는 인정해야 한다. 자명해진 것은 대화와 협상 없이는 북핵 문제를 해결할 수 없다는 것이다.

정부의 일방적 결정 국회가 제어해야

한국 정부의 행태는 국민들의 불안을 조장하고 그 불안 심리에 편승하여 사드 배치를 밀어붙이는 것 그 이상도 이하도 아니다. 일방적인 사드 배치 결정과정은 지역 주민들의 반발과 저항을 불러오기에 충분하다. 게다가 정부가 ‘성주포대가 최적지’라는 입장을 바꿔 최근 제3후보지를 검토함으로써 애초에 제대로 된 타당성 검증도, 사전 평가도 없이 졸속적으로 결정이 되었음을 정부 스스로 입증하는 결과를 낳았다.

이번 사드 배치 결정은 주민 동의도, 국회 동의도 없이 일방적으로 이뤄진 조치이다. 사드 배치로 인해 예상되는 환경, 보건, 시민안전 분야에의 영향은 제대로

검증되지 않았고 주민의 의견은 수렴되지 않았다. 사드 배치가 미치는 악영향뿐만 아니라 전 과정에 걸쳐 정확한 정보 없이 국회가 철저히 배제되고, 주민들의 의견이 완전히 무시된 채 강행될 수는 없는 일이다. 사드 배치에 반발하는 주변 국에게는 ‘군사주권’을 운운하면서, 정작 주권자인 국민들을 그저 정부의 일방적 결정을 통보받고 따르는 대상으로 전락시키고 있는 정부야말로 마땅히 제어해야 한다. 대의 기관인 국회의 검증 절차를 무시하는 것은 민주사회라면 있을 수 없는 일이다.

매일 자고 일어나면 새로운 지역이 후보지로 거론되는 지경에 이르다 결국 사드 배치 결정을 번복하고 제3후보지 검토에까지 이르렀다. 그러나 정부가 사드 후보지를 두고 갈지자 행보를 하는 동안 오히려 사드 배치의 최적지란 없으며 이 땅 어디에도 사드를 배치할 곳은 없다는 것만이 명확해졌다.

사드 배치는 어느 한 지역만의 문제가 아니다. 한국에 사는 어느 누구도 사드 배치 피해의 당사자가 될 수 있다. 사드 배치는 한반도 전체를 더욱 불안정하고 평화와는 반대되는 길로 이끌 뿐이다. 정부의 일방적인 사드 배치 강행을 막기 위해 국회가 동의권을 적극적으로 행사해야 한다. 나아가 이미 실패로 입증된 군사적 압박과 제재 위주의 대북 정책을 대화와 협상으로 전환할 것을 주문해야 한다. (*)

