

의 건 서

사건 : 2005헌마579 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시
건설을 위한 특별법 위헌 확인

청구인: 최상철 외 221인

위 사건에 대하여 이해관계인 지방분권국민운동과 신행정수도법충청권협의회 공동대표 및 공동집행위원장단은 아래와 같은 의견서를 제출합니다.

-- 아 래 --

의 건 요 지

본건 헌법소원은 행정중심복합도시건설정책의 정당성 여부를 판단하여 달라는 것으로 기본권 침해구제를 목적으로 하는 헌법소원 제도의 본질과는 거리가 있으며, 헌법재판소가 국가정책에 대한 판단을 통하여 입법과 행정의 영역에 부당하게 개입하는 것은 헌법소원을 대중 소송화하는 위험성을 내포하고 있기 때문에 자제되어야 하며, 따라서 본건 헌법소원은 각하되어야 할 것입니다.

법령 자체가 헌법소원의 대상이 되려면 법령에 직접적으로 국민의 기본권을 침해하는 규정이 있어야 하나, 신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법(이하 '행정도시특별법'이라 부른다)은 국민의 자유와 권리를 제한하거나 새로운 의무를 부과하는 내용이 없으며, 청구인들이 침해되었다고 주장하는 기본권도 법적 이익이 아닌 반사적 이익에 불과하여 기본권 침해의 자기관련성, 직접성, 현재성 등 적법요건을 갖추지 못하였기에 각하되어야 할 것입니다.

설혹 적법요건을 갖추었다고 하더라도, 특별법은 행정기능이 중심이 되는 복합도시의 건설을 목적으로 함으로 수도이전이 아닙니다. 현재의 판결에 따르면 국회와 대통령의 소재지가 수도를 결정하는데 있어서 결정적 요소라고 판시한 바 있기 때문에 헌법기관과 대통령의 통치기능과 관련된 6개 부처를 이전대상에서 제외한 중앙행정기관의 이전은 수도의 이전이 아님으로 헌법개정이 필요없습니다. 아울러 청구인들은 국무총리가 대통령을 지근거리에서 보좌해야 함은 관습헌법에 해당한다는 주장은 우리 헌법의 성문성에 비추어볼 때 타당하지 않습니다. 이는 비교헌법적으로 고찰할 때 명백한 해석상의 오류가 인정되는 주장이라 할 것입니다.

청구인들이 주장하는 국민투표를 거치지 않아 위헌이라는 주장 또한 국민투표 부의 요구권은 대통령의 재량행위로 임의적이라는 점에서 타당치 못한 주장이라 할 것입니다. 특히 국가안위에 관한 중요정책에 중앙행정기관의 일부이전이 해당하지 않음으로 국민투표에 부의할 수 없는 사항이라 할 것입니다. 무분별한 국민투표는 대의제 및 국회의원의 무기속자유위임과도 합치되지 않습니다. 나아가 적극적 정책형성의 권한은 대의기관에 있다고 보아야 할 것입니다.

헌법상 납세자의 권리 및 재산권은 인정하기 어렵고, 특별법의 입법과정에서 65차례의 걸친 공청회 · 토론회를 충분히 개최하여 청문권을 침해하지 않았습니다. 평등권, 직업선택의 자유, 거주이전의 자유, 행복추구권, 공무담임권 등 또한 침해하였다고 볼 수 없음으로 기각되어야 합니다.

결론적으로 본건 헌법소원은 부적법하여 각하되어야 하며, 적법하다 하더라도 기본권침해가 인정되지 않아 기각되어야 합니다.

청구인의 주장에 대한 반론

청구인의 주장이 법리를 오해한 부당한 주장임을 세부적으로 살펴보면 다음과 같습니다.

○ 행정도시 특별법은 위헌 결정이 이루어진 신행정수도특별법과 동일한 입법이다.

행정도시특별법은 현재에서 신행정수도특별법의 위헌사유로 지적한 사항을 포함하여 핵심적인 내용을 수정한 법률임으로, 신행정수도특별법과는 엄연히 다른 법률입니다.

신행정수도법은 국가 정치·행정의 중추기능을 가지는 수도를 이전하는 것을 목적으로 했으나, 특별법은 행정기능이 중심이 되는 복합도시를 건설하는 것을 목적으로 하고 있습니다. 신행정수도특별법은 국회·대통령·대법원 등 헌법기관을 포함한 주요 국가기관을 이전하도록 하였으나, 행정도시특별법은 국회·대통령·대법원 등 헌법기관뿐 아니라 대통령의 통치기능과 관련된 6개 부처를 이전대상에서 제외하고 있습니다. 아울러 행정도시특별법은 건설비용에 대한 논란을 불식시키기 위해 행정중심복합도시 건설에 소요되는 국가예산지출의 상한을 8조 5천억원으로 정하기도 하였습니다.

행정도시특별법 상의 각종계획 수립, 토지수용·보상, 조성토지 공급 등에 관한 규정은 신행정수도특별법과 유사하나, 이는 개발절차 및 방식에 관한 규정으로서, 택지개발촉진법, 도시개발법, 기업도시개발특별법 등 대부분의 개발 관련 법률에서도 거의 유사한 규정을 두고 있는 것에서도 알 수 있듯이 국가의 개발행정에서 불가피한 절차적 특성의 유사성으로 인해 발생한 것이지 동일입법으로 인한 문제가 아니라 할 것입니다.

○ 국무총리와 12부를 이전하는 것은 수도분할로서 관습헌법 사항임으로 헌법을 개정하는 절차가 필요하다.

신행정수도건설특별법에 대한 헌법재판소의 위헌결정에서, “수도”란 최소한 정치·행정의 중추적 기능을 수행하는 국가기관의 소재지를 뜻하는 것이라고 하면서, 우리 헌법상 국회와 대통령의 소재지가 어디인가 하는 것이 수도를 결정하는데 있어서 결정적 요소이며, 정부기구는 반드시 한 도시에만 집중하여 소재할 필요는 없고,

정부조직의 분산배치는 정책적 고려가 가능하다고 밝히고 있습니다.

즉 정부의 소재지는 대통령의 소재지로서 대표된다고 볼 수 있기 때문에 정부 각 부처의 소재지는 수도를 결정하는데 있어서 별도로 결정적인 요소가 된다고 볼 필요는 없다고 명확히 판시한 바 있음으로, 국회와 대통령을 제외한 중앙행정기관을 이전한다고 해도 대한민국의 수도는 여전히 서울이며, 따라서 수도분할이 아님으로 헌법개정의 필요 없음은 자명하다 할 것입니다.

더욱이 행정중심복합도시에는 외교·안보·내치 등을 담당하는 6개 부처도 이전하지 않으므로, 수도분할이라고 볼 여지가 전혀 없습니다. 이런 식으로 수도분할임으로 위헌이라고 주장한다면 과천정부종합 청사 및 대전종합 청사 자체가 위헌이라는 식의 불합리한 주장에 지나지 않습니다.

나아가 관습헌법은 성문헌법을 보완하는 의미에 한정되어야 한다는 점에서 타당치 못한 주장입니다. 서울만이 수도 또는 서울 이외에 행정부처를 두는 것은 금지되어 있다는 식의 관습헌법론은 성문헌법의 내용과 정신을 오인하여 새로운 헌법을 제정하는 행위라 비난받아야 마땅할 것입니다. 이런 식의 관습헌법론은 행정구역의 설치와 구역조정을 단행하여 서울특별시의 구역이 변경되고 국회와 대통령의 집무실이 별개의 행정구역에 속하게 된다면 이 또한 수도의 이전 및 분할이 된다는 모순을 낳게 됩니다. 또한 헌법재판소 위헌결정의 기속력은 입법기관인 국회에 미치지 않는다는 점을 환기해야 할 것입니다.

아울러 청구인들은 대통령이 서울에 남는데 그의 보좌기관인 총리를 위시한 중앙행정기관이 다른 지역으로 이전하면 업무효율이 떨어지고 비용이 많이 들 거라고 주장합니다. 이점은 서울 및 수도권에 집중됨으로 해서 오는 비효율성과 동시에 비교 검토되어야 합니다. 서울에 집중됨으로써 경쟁력이 생긴다고 하는데, 집중됨으로써 경쟁력이 떨어지는 측면을 동시에 평가하여야 한다는 것입니다. 집중과 분산의 효율성을 충분히 검토하지 않은 채, 막연히 서울과 수도권으로의 집중의 강점만을 일방적으로 주장하는 것은 편향된 논의라 하지 않을 수 없습니다. 이는 너무나 비

대해진 수도권을 유지 관리하기 위해 국민경제가 짊어져야 하는 부담이 너무 크다는 국민일반의 공통적 인식을 무시하는 주장으로서 지역 내지 집단 이기주의의 발로라 하지 않을 수 없습니다. 국민의 대표기관인 국회의 입법을 충분한 근거 없이 비효율적인 내용을 담고 있다고 주장하여 무산시키려는 것 자체가 헌법정신에 위반된다 할 것입니다.

○ 총리와 12부 및 177개 공공기관의 이전은 중요한 국가정책이므로 국민투표를 실시해야 한다.

헌법 제72조는 “외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책”을 국민투표에 붙일 수 있다고 규정하고 있습니다. 그러나 국민투표 부의여부는 대통령의 재량행위라는 것이 법률 전문가 다수의 의견입니다. 또한 중앙행정기관의 일부이전이 국민투표 부의대상인 “외교·국방·통일 기타 국가안위에 관한 중요정책”이라고 보기도 어렵습니다. 더욱이 외교·국방·통일 관련기능을 담당하는 기관이 서울에 잔류하므로, 국민투표대상이 아님이 명백하다할 것입니다.

또한 헌법재판소는 대통령 탄핵심판사건에서 대통령의 국민투표 부의권은 대통령에 의한 국민투표의 정치적 남용을 방지할 수 있도록 엄격하고 축소적으로 해석하여야 한다고 판시한 바 있습니다.(2004.5.14. 2004헌나1)

더욱이 공공기관 지방이전은 행정중심복합도시특별법이 아니라 국가균형발전특별법에 의해 추진하는 것이므로, 행정중심복합도시특별법을 근거로 헌법소원을 제기할 수 없는 사안이라 할 것입니다.

또한 헌법재판소가 병역법과 양심의 자유관련 결정에서 다음과 같이 국회의 입법재량과 관련한 결정을 내린 바 있다(헌재 2004. 8. 26. 2002헌가1)는 점에 비추어도 국회의 행정도시 특별법 입법이 국민투표가 요하는 행위라 볼 수 없습니다.

「입법자에게 인정되는 예측판단권은 법률을 통하여 달성하고자 하는 공익의 비중

및 침해되는 법익의 의미, 규율영역의 특성, 확실한 판단을 내릴 수 있는 현실적 가능성의 정도에 따라 다르다. 달성하고자 하는 공익의 비중이 클수록, 개인이 기본권의 행사를 통하여 타인과 국가공동체에 영향을 미칠수록, 즉 기본권 행사의 사회적 연관성이 클수록, 입법자에게는 보다 광범위한 형성권이 인정됨으로, 이 경우 입법자의 예측판단이나 평가가 명백히 반박될 수 있는가 아니면 현저하게 잘못되었는가 하는 것만을 심사하게 된다.」

헌법재판소는 달성하고자 하는 공익이 클수록 입법자에 광범위한 형성권이 인정되며 현저하게 잘못되었는가 하는 명백성의 의미가 중요하다는 것을 강조한 것입니다.

행정도시특별법은 수도권의 집중완화와 국토균형발전이라는 헌법상의 목적 실현이라는 국가적 공익실현을 위하여 제정되었고 국회의 입법화 과정을 거쳐 그 정당성을 확인하였음은 주지의 사실입니다.

따라서 사법적 기능을 담당하는 헌법재판소에 민주적 정당성을 가지고 절차적 정당성까지 확보한 국회의 입법행위에 대하여 더 이상 법리적 판단을 구하는 것은 적절치 아니합니다. 오히려 국민은 국회와 대통령을 수반으로 하는 정부에 대해 이번 법률의 추진에 대하여서는 다음 선거에서 국민적 평가를 내리는 선택을 하여야 할 것입니다.

○ 행정도시특별법은 납세자로서의 권리, 청문권, 평등권, 직업선택의 자유, 거주이전의 자유, 행복추구권 및 공무담임권 등 국민의 기본권을 침해한다.

납세자로서의 권리가 침해되었다는 주장은 헌법상 국민에게 납세의 의무가 있을 뿐이며 납세자로서의 권리가 있는지 불분명하며, 재정투자의 우선순위는 국회에서 예산심의로 통제가 가능토록 우리 헌법은 규정하고 있습니다. 또한 행정도시 건설비용에 대한 논란을 해소하기 위하여 특별법에서 직접 국가예산지출의 상한을 8조 5천억원으로 정하였다는 점에서 납세자로서의 권리 침해가 있다고 볼 수 없습니다.

청문권이 침해되었다는 주장은 신행정수도특별법 위헌결정 이후 정부는 후속대책 위원회 등을 통해 65차례의 공청회·토론회를 개최하여 국민·전문가 등의 의견을 수렴하였고, 국회에서도 특위·건교위 등에서 수차례의 회의·공청회를 통하여 대표청구인이 직접 참여하는 등 전문가·지자체 의견을 충분히 수렴하였다는 점에서 사실과 다른 주장이라 할 것입니다.

평등권이 침해되었다는 주장은 연기·공주지역은 객관적·전문적 평가를 거쳐 국토균형발전 등에서 가장 우수하여 최종입지로 결정되고 대부분 그 결과를 수용했으며, 행정중심복합도시는 수도가 아니어서 정책적 판단에 의한 입지결정이 가능함으로, 평등권 침해 여지가 없습니다.

직업선택의 자유가 침해되었다는 주장은 헌법상 직업선택의 자유가 자신이 선택한 장소에서 직업을 수행할 자유까지 보장하는 것은 아님으로 중앙행정기관 및 공공기관 직원의 직업선택의 자유를 본질적으로 침해한 것으로 볼 수 없습니다.

거주이전의 자유가 침해되었다는 주장은 중앙행정기관 및 공공기관이 지방으로 이전한다고 해도 반드시 해당 직원들의 거주지가 이들 기관이 위치한 지역에 국한된다고 할 수 없으며, 이들 기관이 위치한 지역을 기준으로 자신에게 편리한 지역에 거주할 수 있는 자유는 여전히 보장하고 있다는 점에서 침해될 것이라는 근거가 없습니다.

행복추구권이 침해되었다는 주장은 중앙행정기관의 이전으로 인한 인구분산으로 수도권 지역의 주택난·교통난·환경오염 등이 완화되어 수도권의 삶의 질은 오히려 향상될 것으로 예상되고 있다는 점에서 사실과 다른 주장입니다.

공무담임권이 침해되었다는 주장은 행정도시특별법으로 인하여 서울시의 지위에는 아무런 변화가 없음으로, 서울시의회 의원 및 서울시 공무원의 공무담임권이나 직업수행의 자유가 침해될 여지는 명백히 없습니다.

결 론

결론적으로, 청구인들이 침해당했다고 주장하는 이익들은 대부분 기본권이 아닌 반사적 이익이거나, 헌법소원 제기요건인 침해의 자기관련성·직접성·현재성이 부족한 주장들입니다. 설령 일부 침해가 있다고 하더라도 국가균형발전이라는 공익을 위해 감수해야 할 사회적 수인(受忍)의 한계에 속함으로 근거가 없는 주장이라 할 것입니다. 특히 행정도시특별법은 국가의 균형발전과 국가경쟁력 강화를 위하여 필요한 조치를 담고 있습니다. 이는 헌법이 규정하고 있는 국가에의 요청을 실현하기 위하여 만든 입법조치, 즉 헌법의 실현조치의 하나라 할 것이라는 점에서 청구인들의 소원은 기각되어야 마땅할 것입니다.

보충의견 : 서울만이 수도라는 규정이 관습헌법이라는 견해에 대하여

우리는 「대한민국의 수도는 서울이다」라는 규정은 관습헌법이 될 수 없다고 확신합니다. 헌법재판소는 『신행정수도법』에 대한 헌법소원심판사건에서 수도규정은 중요 내지 핵심 헌법사항이기에 관습헌법이라고 판시하였지만, 수도를 어디로 할 것인지는 중요하기는 하지만 성문헌법에 규정할 수도 있고 안 할 수도 있는 것으로서 임의적 헌법사항이며, 법률로써 규정하더라도 법적으로는 아무런 문제가 없는 사항입니다. 따라서 수도규정은 필수적 헌법사항, 즉 성문헌법에 반드시 규정해야 하는 사항은 아니라 할 것입니다. 물론 수도규정을 성문헌법에 담지 않았다 해서 이를 헌법의 흠결이라 말할 수도 없습니다.

만약에 성문헌법이 수도규정을 담고 있으면, 이를 변경하기 위해서는 헌법 제130조에 의해서 국민투표를 거쳐야 함은 당연합니다. 그렇지만 현행 헌법처럼 수도에 관한 아무런 규정을 담고 있지 아니한 경우, 국민의 대표기관이며 헌법에 의하여 입법권을 부여받은 국회가 법률로써 수도에 관한 사항을 규정할 수 있으며, 수도에 관한 관습법을 포함하여 이를 개정할 수도 있다고 봄이 헌법에 합치하는 해석이라 할 것입니다.

그럼에도 불구하고 현재는 수도규정의 결여를 헌법흠결로 간주하고 수도규정은 관습헌법에 해당된다고 해석하여, 관습헌법도 헌법이며 따라서 국민투표를 통해서만 변경이 가능하다고 판시함은 사실상 새로운 헌법을 헌법재판소가 제정한 것으로 볼 수밖에 없습니다. 이는 헌법제정이라는 국민의 기본권을 오히려 헌법재판소가 침해했다는 비난을 면하기 어려울 것입니다. 헌법전에서 명시되지 않아도, 또는 엄격한 개정절차를 거치지 않아도 명문헌법규정과 같은 효력을 가지는 헌법관습법의 인정, 다시 말하면 국회가 제정한 법률보다 상위의 효력을 가지는 헌법관습법을 헌법재판소가 인정하는 것은 헌법이 보장하는 대의민주주의나 권력분립의 원리와 충돌하게 된다는 점에서도 바람직하지 못합니다.

우리는 이제 행정도시특별법법에 대한 헌법소원심판청구사건을 계기로 헌법재판소가 종래의 의견을 그대로 유지할 것인지 변경할 것인지 신중하게 검토할 기회가 제공되었다고 믿습니다. 수도규정이 과연 관습헌법인지 그리고 국민투표를 통해서만 변경이 가능한지 여부에 관한 기존의 헌법재판소의 의견이 이번 사건의 심리를 통해 변경되기를 바랍니다.

2005 . 9 . 7

따로부침. 의견서 제출인 연명부

의견 제출인 지방분권국민운동 공동의장 안성호 외 1인

신행정수도범충청권협의회 상임공동대표 박재묵 외 5인

주소 대전광역시 중구 선화동 184-22 보문평화의집 1층

(전화 042-331-0092 전송 042-252-6976)

헌법재판소 귀중

[illegible]