

헌법소원심판청구서 (요약본)

청 구 인 전 민 정 등 101명 (별지 제1목록 “청구인 명단” 참조)

피청구인 윤 석 열 (대한민국 제20대 대통령)

청 구 취 지

대한민국 제20대 대통령 윤석열이 “2022. 5. 10. 대한민국 대통령의 집무 장소 및 소재지를 서울 종로구 청와대로 1 소재 청와대에서 서울 용산구 이태원로 22 소재 국방부 및 외교부장관 공관 일대로 이전한 행위를 취소한다.” 라는 결정을 구합니다.

침해된 헌법원리

1. 국민주권의 원리(헌법개정 및 국가안위에 대한 중요정책에 대한 국민투표권)
2. 자유민주주의의 원리(민주적 선거제도)
3. 문화국가의 원리(전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달)
4. 법치국가의 원리(권력분립, 행정의 합법률성과 사법적 통제, 공권력 행사의 예측가능성과 신뢰보호의 원칙)
5. 평화국가의 원리(국민의 안전과 자유, 행복)

침해된 기본권

행복추구권(제10조), 양심의 자유(제19조), 재산권(제23조), 청원권(제26조), 중요정책 국민투표권(제72조), 헌법개정 국민투표권(제130조), 헌법상

열거되지 않은 기본권(제37조 제1항)

청 구 원 인

1. 청구인 및 피청구인의 지위

청구인들은 대한민국 국민들이고, 피청구인 윤석열은 헌법을 수호하여야 할 의무, 국민의 기본권을 보호하여야 할 헌법상 의무가 있는 대통령입니다.

2. 심판대상인 피청구인의 공권력 행사의 경과

이 사건 위헌여부에 대한 확인을 구할 피청구인의 행위는 “2022. 5. 10. 대한민국 대통령의 집무장소 및 소재지를 서울 종로구 청와대로 1 소재 청와대에서 서울 용산구 이태원로 22 소재 국방부 및 외교부장관 공관 일대로 이전한 행위”입니다.

피청구인은 선거운동 기간 동안 ‘전임 대통령이 못 이룬 광화문 대통령 시대를 반드시 실현하겠다’는 공약을 내건 바 있습니다.

피청구인은 구체적으로 계획을 추진하다 경호상, 예산상, 외교상의 이유 등을 들어 이를 번복하고 2022. 3. 20. 기자회견을 열어 피청구인이 직접, “대통령 집무장소를 ‘서울 용산구 이태원로 22 소재 국방부’ 일대로 이전, 확정하겠다”는 발표를 하기에 이르렀습니다.

피청구인은 2022. 5. 10. 서울 용산 국방부 청사로 출근하였으며, 외교활동, 내치 등의 집무를 개시하였습니다. 아울러, 역대 대통령들이 청와대 내 대통령 관저에서 거주하며, 근무장소와 거주장소가 일치하여 국가의 안전보장과 비상상황 대응에 만전을 기하였던 것과 달리 근무시간 이외의 대통령 소재지는 “서울 서초구 서초중앙로 188 소재 아크로비스타”, 집무 중의 대통령 소재지는 “위 국방부 청사일대”로 분리하여 완전한 ‘대통령 소재지 및 집무장소의 이전’을 완료하였습니다.

3. 이 사건 심판청구의 적법성

가. 헌법재판소 2022. 5. 3. 2022헌마432호 각하결정

청구인들이 “대통령직인수위원회가 추진한 ‘대통령 소재지 이전’에 관하여 취소를 구하는 헌법소원”을 제기한 것에 대하여, 헌법재판소는 “이 사건 대통령 집무실 이전계획 발표는 대통령 집무실을 어디에 둘 지에 관하여 이루어진 내부적인 판단 및 공표행위에 불과하여 헌법소원의 대상이 되는 ‘공권력의 행사 또는 불행사’에 해당하지 않는다.”라고 각하하였습니다.

이 사건 청구에 있어 위 각하결정의 부당성은 별론으로 하더라도, 헌법재판소가 위와 같이 피청구인이 대통령 취임까지 불과 50여 일을 앞두고 발표한 확정적인 의사표시에 관하여 내부적인 판단 및 공표행위에 불과하다고 소극적으로 판단한 결과 당초 심판청구의 대상인 행위는 이 사건 피청구인의 행위로 “외부적으로 확정된 의사표시, 확정적인 권력적 사실행위”로 현실화하였다는 점은 분명히 지적해두고자 합니다.

나. 이 사건 피청구인의 행위가 헌법소원의 대상인 ‘공권력 행사’에 해당하는 사실

‘대통령의 집무장소 및 소재지’는 ‘관습헌법에 해당한다’거나 ‘관습헌법에 해당할 개연성이 명백하다’는 청구인들의 주장은 2004. 10. 21. 2004헌마554, 566결정에 근거하고 있습니다.

위 결정은 ‘수도 서울의 관습헌법성’을 인정하고, 이를 개정하기 위하여는 헌법개정의 절차를 요한다는 것을 핵심으로 합니다. 수도를 결정함에 있어서 ‘국회와 대통령 등 최고 헌법기관들의 위치를 설정하여 국가 조직의 근간을 장소적으로 배치하는 것으로서 국가생활에 관한 국민의 근본적 결단임과 동시에 국가를 구성하는 기반이 되는 핵심적 헌법사항에 속하는 것’이라 판시하였습니다.

명시적으로 ‘대통령과 같은 최고 헌법기관들의 위치 설정 그 자체’가 ‘수도’의 개념적 징표라는 점을 실시하고, ‘국민의 대표기관인 국회와, 행정을 통할하며 국가를 대표하는 대통령의 소재지가 어디인가 하는 것은 수도를 결정하는데 있어서 특히 결정적인 요소’라고 실시하였습니다.

그렇다면, 논리필연적으로 ‘대통령의 소재지 및 집무장소’와 같은 ‘수도’의 핵심적 개념요소 또한 ‘관습헌법’이라 보는 것이 헌법재판소의 결정에 부합합니다.

< 만약, 대통령과 같은 최고 헌법기관들의 위치 설정 그 자체를 ‘총체적, 일체로만’ 수도의 징표로 파악한다면, 개개 헌법기관들은 권력적 사실행위

를 수단으로 개별적으로 이전하는 것이 헌법적으로 허용되고 궁극적으로 ‘각 헌법기관의 개별적 이전이라는 탈헌법적 수단’으로 수도의 핵심사항 이전을 헌법적으로 허용하게 된다는 결론에 이르는 바, 이는 명백히 부당한 결론입니다 >

따라서, 헌법재판소의 위 결정에 따라 이 사건 피청구인 공권력 행사의 내용인 ‘대통령 소재지 및 집무장소를 용산 국방부 일대로 이전하는 행위’는 참정권적 기본권인 국민투표권 등을 침해하고 있으며, 그 침해가 현실화 되었고 현재 계속 중이라는 사실이 명백합니다.

4. “대통령의 소재지 및 집무장소가 청와대라는 사실”은 관습헌법

가. 헌법재판소 결정에 따른 관습헌법의 성립요건

- 1) 기본적 헌법사항에 관하여 어떠한 관행 내지 관례가 존재,
- 2) 그 관행은 국민이 그 존재를 인식하고 사라지지 않을 관행이라고 인정할 만큼 충분한 기간 동안 반복 내지 계속(반복, 계속성),
- 3) 관행은 지속성을 가져야 하는 것으로서 그 중간에 반대되는 관행이 이루어져서는 아니되고(항상성),
- 4) 관행은 여러 가지 해석이 가능할 정도로 모호한 것이 아닌 명확한 내용을 가질 것(명료성),
- 5) 그 관행이 헌법관습으로서 국민들의 승인 내지 확신 또는 폭넓은 컨센서스를 얻어 국민이 강제력을 가진다 믿을 것(국민적 합의)

입니다. ‘대통령의 소재지와 집무공간은 청와대라는 사실’이 관습헌법에 해당하는지 헌법재판소의 위 결정에 따라 판단하여야 할 것입니다.

나. 관습헌법인 수도결정의 특히 결정적인 요소로서의 대통령의 소재지

헌재는 수도 서울은 관습헌법이라고 밝히면서 결정이유로 ‘헌법기관의 소재지, 특히 국가를 대표하는 대통령과 민주주의적 통치원리에 핵심적 역할을 하는 의회의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항의 하나이다. 이와 같이 수도의 문제는 내용적으로 헌법사항에 속하는 것이며 그것도 국가의 정체성과 기본적 조직 구성에 관한 중요하고 기본적인 헌법사항으로서 국민이 스스로 결단하여야 할 사항이므로 대통령이나 정부 혹은 그 하위기관의 결정에 맡길 수 있는 사항이 아니다.’ 라고 판시한 바 있습니다.

청와대와 서울은 역사적으로나 헌법적으로도 한반도의 중심이었습니다. 국가균형발전이라는 명분에도 불구하고 휴전선에서 가까운 수도 서울과 청와대가 북한의 도발을 감수해야 하는 이유는 한반도의 중심이라는 정통성 때문입니다.

청와대 이전은 수도 서울이전과 마찬가지로 국가최고기관의 위치를 변경하여 국가조직의 근간을 변경하는 것이므로 국가생활에 관한 국민의 근본적 결단이 필요한 것이며, 동시에 국가를 구성하는 기반이 되는 핵심적 헌법사항의 변경입니다. 청와대가 국가최고기관인 이유는 대통령이 국가원수이기 때문입니다.

국가를 대표하는 대통령의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법 사항의 하나입니다.

여기서 국가의 정체성이란 국가의 정서적 통일의 원천으로서 그 국민의 역사와 경험, 문화와 정치 및 경제, 그 권력구조나 정신적 상징 등이 종합적으로 표출됨으로써 형성되는 국가적 특성이라 할 수 있습니다.

대통령의 소재지를 서울에서 지방으로 이전하는 것은 물론이고, 청와대에서 용산으로 이전하는 것도 국가정체성에 변동을 초래할 수 있는 사안입니다. 법인의 경우에도 정관과 등기부등본에 주소지가 가장 중요한 정체성의 요소입니다. 법인 등 단체가 사무소 소재지를 변경하는 경우는 당연히 정관개정사안이며, 총회의 결의를 거쳐 관청에 신고를 하도록 되어 있습니다. 하물며 국가 최고기관의 소재지 변경에는 아무런 절차도 거치지 않고 대통령당선인의 ‘결단(決斷)’에만 의지하여 진행되는 것이 과연 합헌적인지에 대하여 헌법재판소는 현실을 직시하고 국민들에게 대답해야 합니다.

대통령당선자 또는 대통령의 결단만으로 청와대를 이전할 수 있다면 대통령 임기 5년마다 대통령의 소재지가 바뀔수 있다는 결론에 도달하게 됩니다.

그렇게 5년의 임기마다 당선자의 정책과 정파적 이해관계에 따라 대통령 소재지를 공약한대로 이전하면 심각한 혼란이 예상되므로 청와대 이전 문제는 적절한 통제가 필요한 헌법사항이 아닐 수 없습니다.

따라서 국가원수인 대통령의 소재지인 청와대는 관습헌법이며, 대한민국 정체성을 대변하는 것으로서 핵심적인 헌법사항입니다.

다. 대한민국은 법인격의 주체이며, 그 대한민국의 주소지는 청와대라는 사실

역사적으로도 청와대는 조선시대 600여 년간 경복궁이 법궁(정궁)이었던 전통을 이어받아 경복궁 후원에 있었던 경무대의 후신이라는 점에서 역사적 의의가 있고, 경무대가 일제의 침략에 의해서 잠시 조선총독부 관저로 되었다가 다시 미군정이 주둔하던 장소였기는 하지만 어디까지나 우리 선조의 숨결이 서려있는 정통성있는 장소로서 대한민국 건국과 함께 주권을 회복하여 오늘에 이르고 있는 것입니다.

국민들은 역사적, 전통적 사실로, 그리고 의식적 혹은 무의식적으로 국가원수 (왕)의 소재지가 청와대라고 인식하고 있습니다. 또한 대한민국 건국 당시에든 국가의 기본구성에 관한 당연한 전제사실 내지 자명한 사실로서 아무런 의문도 제기될 수 없는 것이었습니다.

청와대는 대한민국 건국 이래 우리나라의 국가생활에 관한 당연한 규범적 사실이 되어 왔으므로 우리나라의 국가생활에 있어서 전통적으로 형성되어있는 계속적 관행이라고 평가할 수 있습니다(계속성).

이러한 관행은 6·25전란 시를 제외하고는 변함없이 오랜 기간 실효적으로 지속되어 중간에 깨어진 일이 없으며(항상성),

청와대가 대통령의 소재지라는 사실은 우리나라의 국민이라면 개인적 견해 차이를 보일 수 없는 명확한 내용을 가진 것이며(명료성),

나아가 이러한 관행은 오랜 세월간 굳어져 와서 국민들의 승인과 폭넓은

컨센서스를 이미 얻어(국민적 합의) 국민이 실효성과 강제력을 가진다고 믿고 있는 국가생활의 기본사항이라고 할 것입니다.

대통령의 소재지로서의 청와대는 헌법제정 전후에 걸친 오랜 역사와 관습에 의하여 국민들에게 법적 확신이 형성되어 있는 사항으로서 가장 기본적인 규범의 일부를 이루어 온 관습헌법입니다. 우리 민족에게 혁명은 두 번 있었습니다.

첫째는 역성혁명입니다. 둘째는 건국혁명입니다. 왕조시대를 벗어나 자유민주국가를 건설한 이승만은 혁명의 주도자였으면서도 수도이전 또는 대통령 소재지는 조선왕조의 소재지를 그대로 이어받아 서울 경복궁 후원인 지금의 청와대로 정했습니다.

대한민국 건국으로 체제변혁은 하였지만 민족적 정통성은 부정되지 않았다는 점에 우리는 주목해야 합니다.

그런데 혁명이 아닌 단순한 정권교체를 이룬 피청구인이 소재지를 결단(決斷)으로 이전하려고 하는 것은 역사적 맥락에서 보더라도 국가의 정체성을 무너뜨리는 월권적 행위입니다.

수도 서울 4대문 밖 용산으로의 청와대 이전은 전통의 면에서 실질적인 수도 이전으로 볼 수밖에 없어 역사적 민족적 정통성의 관점에서 매우 경솔하고 위험부담을 가지게 됩니다.

라. 관습헌법의 개정과 사멸은 헌법개정절차에 의할 것

우리나라의 대통령 소재지가 청와대라는 관습헌법을 폐지하기 위해서는 헌법이 정한 절차에 따른 헌법개정이 이루어져야 합니다.

따라서 청와대 이전 문제는 최소한 헌법 제130조에 의거한 헌법개정의 방법에 의하여만 처리될 수 있습니다. 새로운 대통령 소재지를 설정하는 헌법조항을 신설하는 헌법개정절차를 통해 청와대는 대통령의 소재지로서의 효력을 상실하게 됩니다.

이러한 형식적인 헌법개정 외에도, 관습헌법은 그것을 지탱하고 있는 국민적 합의를 상실함에 의하여 법적 효력을 상실할 수 있습니다.

청와대가 대통령의 소재지로 부적합하여졌다는 국민의 합의가 새로이 이루어졌다고 볼 어떠한 특별한 사정도 없으며, 현재로서는 청와대가 대통령의 소재지인 점에 대한 국민의 법적 확신이 변화되었거나 소멸되었다고 볼 근거도 없습니다. 더구나 이를 용산으로 이전하는 것에 대해서는 더더욱 그렇습니다.

오히려 청와대 이전에 대한 찬성의견보다 반대의견이 더 높습니다

마땅히, 피청구인의 대통령 소재지 이전에 관하여 국민적으로 반대하는 합의가 존재한다고 보아야 합니다.

마. 소결

관습헌법사항을 피청구인의 공권력 행사를 통하여 변경한 것에 해당하여 청구인들의 국민투표권(제130조)를 정면으로 침해하였습니다.

5. 헌법 제72조의 국민투표권 침해

가. 국가안위에 관한 중요한 사항을 국민투표에 의하여 결정하는 재량의 일탈여부

헌법 제72조 ‘대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가 안위에 관한 중요정책을 국민투표에 붙일 수 있다.’고 규정하고 있는데 이는 대통령의 비상대권적 권한이기도 하지만, 대통령이 국회의 동의를 얻기 어려운 사정이 있을 때 외교, 국방, 통일, 기타 국가 안위에 관한 중요한 정책을 시행하기 위해서는 국민투표에 붙여서 결정해야 한다는 의무조항이기도 합니다.

헌법 제72조는 대통령은 국가안위에 중요한 사항에 대해서는 국회의 동의를 받아 법률의 근거에 따라 대통령의 권한을 행사해야 하며 그렇지 않을 경우에는 국가안위에 대한 중요한 사안을 반드시 국민투표에 붙여 그 결과에 따라 대통령의 권한으로 행사해야 한다는 규정입니다.

나. 국가 안전보장과 관련한 중대한 사안

우선 청와대는 국가원수인 대통령의 직무가 이뤄지는 공간으로 국가 최고기관 이기에 청와대의 이전은 국가기관의 배치나 이전에 결정적인 영향을 미치게 됩니다.

청와대의 용산 국방부로의 이전은 합동참모본부와 국방부 부서의 이동을 초래하여 국가안위에 대한 중대한 영향을 미치는 것이 명백합니다. 더구나 졸속으로 예산의 뒷받침도 제대로 되지 않은 상태에서의 이전이 초래할 위험은 상상 이상일 것이 자명합니다.

헌법 제88조는 국무회의에서 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다고 규정하고 있고, 헌법 제89조는 군사에 관한 중요사항, 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정에 대하여 국무회의의 심의를 반드시 거치도록 규정해 두었습니다. 청와대의 용산 국방부로의 이전은 군사에 대한 중요한 사항일 뿐 아니라, 행정각부인 국방부의 정책의 수립과 조정에 해당됩니다.

이러한 국무회의의 절차를 전혀 거침이 없는 대통령당선인의 독단적인 결단으로 진행되는 ‘청와대의 국방부로의 이전’은 위헌이 명백하지만 그에 앞서 청와대의 국방부로의 이전은 국가안위에 대한 중요한 사안이라는 점이 명백합니다. 아울러 헌법 제88조, 제89조는 ‘청와대 이전’이 국무회의의 심의를 거쳐 국민투표에 부의할 사안임을 명백히 보여주고 있습니다.

실제, 이 사건 피청구인의 행위로 인하여 적국의 미사일 발사 도발에도 불구하고 적시에 국가안전보장회의를 개최하지 않고 이를 뒤늦게 변명하기에 급급하는 초유의 사태가 초래되었습니다. 피청구인의 행위로 국가의 안전보장이 정면으로 위협받는 사태를 목도하고 있습니다.

다. 통일과 국방전략에 관한 중대한 사안

국가의 정치·행정의 중추기능을 가지는 대통령의 소재지를 결정하는 문제는 국가안위는 물론이고 나아가 통일에 관한 문제입니다.

분단국가인 우리나라에서는 대통령의 소재지는 현재뿐만 아니라 장래의 통일 과정과 통일된 대한민국에게 중요한 의미를 가집니다.

통일된 대한민국의 대통령의 소재지를 결정함에 있어 서울의 중심인 청와대는 특별한 사정이 없는 한 역사적 정통성과 상징성 면에서 대통령 소재지로서 매우 적합합니다.

라. 소결

국군통수권자, 최고의 헌법기관, 국가원수로서의 지위를 갖는 대통령소재지의 이전에 관한 사안은 헌법 제72조에 따른 국민투표에 의하여 결정하여야 하는 사항이며, 반드시 대통령은 이를 국민투표에 의하여야 할 헌법상 의무를 부담합니다.

이를 오로지 권력적 사실행위, 피청구인의 결단으로 행하였으니 이 부분 헌법위반 또한 명백합니다.

6. 자유민주적 기본질서 위배

피청구인은 광화문 시대를 열겠다고 공약하였으나 여건이 허락지 아니한

다는 결론에 이르렀으면 그 사실을 국민들에게 정직하게 알리고 공약자체를 철회했어야 합니다. 그런데 느닷없이 공약에도 없었던 용산으로 대통령 소재지를 변경하는 것은 자의적 지배라고 할 것입니다.

또한 국민들의 신뢰를 배반하는 것이 되어 신뢰보호원칙에도 반합니다.

대선 공약이 헌법개정사항내지는 국가 중요정책에 해당하는 경우, 일반적인 공약 관철 과정과는 다른 헌법상 민주적 의사결정 과정이 요구됩니다.

그럼에도 대통령 소재지 이전문제를 국민투표에 붙이지 아니하는 것은 헌법 제72조의 입법목적과 입법정신에 반하는 것으로서 재량권을 일탈·남용하는 위헌적인 재량권행사이며, 나아가 이 문제를 개헌절차에서 배제하는 것은 본질적으로 헌법 제130조 위반입니다.

청와대 이전계획은 목적이 정당하다고 하더라도 절차적 정당성을 전면 무시하고 있어서 수단의 적법성을 상실하였습니다. 헌법적 근거를 갖추지 못한 공약 추진은 중대한 헌법위반입니다.

7. 재산권 및 행복추구권 침해

청와대의 이전으로 인하여 전통을 고수하려는 청와대 인근지역민들과 역사의식이 있는 국민들이 정서적 불이익을 받을 것이 예상됩니다. 이러한 결과는 청구인을 비롯한 국민들의 행복추구권을 침해합니다.

이 밖에도, 대통령 소재지의 변경으로 인한 인근 주민들의 이동상의

계약이나 재산권의 행사, 일반적인 행동의 자유는 정면으로 침해받을 수 밖에 없습니다.

결국, 위헌적인 피청구인의 행위로 국가의 안전보장을 위한다는 목적으로 절대 다수의 일반적인 행동의 자유가 정면으로 침해되고 있습니다.

8. 납세자의 권리 침해

청와대는 정권교체를 예정할 때 대립하는 정치세력이 잠재적으로 공유해야 하는 역사적, 정치적, 군사적 측면에서 매우 중요한 상징적 국가자산입니다.

이러한 국가자산을 공원화한다는 것은 이러한 자산을 형성하는데 투입된 막대한 국가예산을 낭비하는 결과가 되며, 장소적, 지리적으로 청와대에 집적한 암묵적 지식과 유산을 후세대에 물려주지 못하는 결과가 됩니다.

시민에게 개방된 대통령실 바로 옆 건물에 절대로 개방될 수 없는 국방부와 합동참모본부가 계속 함께 자리한다는 것은 있을 수 없는 일입니다. 국방부를 리셋하고 합동참모본부를 이전하는 것은 새로운 합동참모본부를 새로 만들어 놓고 이전하기 전에는 불가능한 일입니다.

당장 1년내에 국방부, 합참, 근무지원단, 합동전투모의센터, 시설본부, 국방홍보원, 심리전단, 사이버사령부 등이 새로 입주할 건물을 짓거나 찾아야 합니다.

국방부는 특수한 방호 및 보안 시설과 정보시스템을 갖춘 새 시설 건립에 5천 억원 이상의 비용이 소요된다고 대통령직 인수위원회에 보고했습니다. 그런데 피청구인은 이를 외면하며 몇 번이고 “이사비용 496억원” 만 강조했습니다.

이와 같은 위헌적인 국가재정지출의 근거가 되는 이 사건 계획은 헌법 제23조의 재산권과 제37조 제1항의 ‘헌법에서 열거되지 아니한 권리’로서 보장되어야 하는 납세자의 권리를 침해한 것입니다.

9. 국민청원권 침해

청와대 이전은 국가 또는 역사적 정통성의 재편계획에 해당하는 것으로써 국민 모두가 지대한 이해관계를 가지므로, 적법절차의 원칙상 계획수립과정에서 공청회, 청문회 등 각계 각층의 다양한 의견 수렴을 위한 절차를 필요적으로 거쳐야 합니다.

이러한 민주적 의사결정과정을 거치지 아니하면 청구인들을 포함한 국민의 청문권이 침해됩니다.

10. 민주적 선거제도 및 선거권 침해

피청구인의 대선공약은 광화문 시대였지 용산 시대가 아니었습니다. 국민은 선거에 출마하는 후보자들의 공약을 보고 표를 행사하는데 피청구인의 대선공약은 대통령집무실을 광화문으로 이전하겠다고 광화문 시대를 열겠다는

공약을 하여 당선되었습니다.

그러나 대선 이후 느닷없이 공약에 없던 용산 국방부 청사로 이전한다고 발표하였으며, 이것은 국민을 기만한 행위로서 청와대 이전공약은 효력이 없다고 보아야 합니다.

피청구인의 확정적인 이 사건 행위로 인하여 국민선택권을 왜곡함으로써 선거권을 침해했습니다.

11. 직업공무원제도, 공무담임권, 공무원의 직업수행의 자유 침해

청와대, 국방부 공무원은 청와대 이전 졸속시행으로 인하여 업무가 과중하게 되고 공직수행과정에서 누려왔던 지위와 권리가 침해될 것이 예상됩니다. 헌법과 법률에 아무런 근거가 없이 ‘청와대 이전’과 ‘국방부의 일부 해체’를 초래할 대통령 소재지를 이전하는 업무를 공무원에게 명령한다면 이는 직업공무원의 공무수행이 탈법과 불법을 초래할 가능성이 높습니다.

과거 문재인 정부가 탈원전을 제왕적으로 강행하다가 산업부장관, 청와대 산업정책비서관, 한수원사장 등의 업무상배임, 직권남용으로 기소되는 초유의 사태가 발생한 것처럼, 이번 청와대의 국방부로의 이전은 직업공무원들에게 불법과 탈법을 강요할 것이며, 그들의 직업적 양심의 자유를 침해할 것이고 전문적 영역이 무시될 것이 분명합니다.

12. 양심의 자유 침해

이 사건 피청구인의 행위로 인하여 청구인들은 정치적 신념의 자유, 사상의 자유, 양심의 자유를 침해당하기에 이르렀습니다.

이 사건 청구인들은 대통령의 정책결정에의 참여 및 승인의 자유, 정치적인 의사표현의 자유를 갖고 있음에도 불구하고, 피청구인의 선거과정에서의 공약, 그리고 이를 번복하여 재차 용산으로 대통령 집무장소 및 소재지를 변경하는 공권력 행사로 인하여 위 기본권이 강제적으로 왜곡되기에 이르렀습니다.

특히, 청구인들의 정치적 신념과 양심의 자유의 침해, 대통령 정책의 승인권을 침해한 것에 대하여 행정쟁송으로 삼을 대통령 소재지 및 집무장소에 관한 법률이 존재조차 하지 않으므로 행정쟁송을 거치고자 하여도 그 대상이 없는 경우에 이르렀습니다.

따라서, 위 침해 사실은 피청구인에게 의사표현을 실현하기 위한 방법으로 오로지 헌법 제130조 및 헌법 제72조에 의한 국민투표권만을 그 수단으로 구제받을 수 있음에도 피청구인이 위 절차를 거치지 아니하여, 결국 양심의 자유를 침해당하기에 이르렀습니다.

13. 결론

대통령의 소재지는 대한민국 헌법의 관습헌법입니다. 또한, 국가원수, 국군통수권자가 집무하는 국가최고기관으로 외교와 안보의 중심지입니다.

따라서 이러한 국가최고기관을 이전하는 것은 국가의 외교와 안보에 심대한 영향을 미칠 수 있는 국가안위에 대한 중대한 사안입니다.

따라서 헌법개정의 절차 또는 국민투표를 거치지 아니한 채 청와대를 용산지역으로 이전하는 것은 헌법개정사항을 오로지 법률도 아닌 권력자의 결단에만 의한 것으로써 헌법위반이라 하지 않을 수 없습니다.

조속히 이 사건 피청구인의 행위에 대한 취소 결정을 내려주시기 바랍니다.

2022. 5. 25.

청구인들의 대리인

변호사 김 기 수

법무법인 파라클레투스

담당변호사 유 승 수

헌법재판소 귀중