

헌법소원심판청구서

사 건 청와대이전계획위헌확인

청 구 인 전민정 외 0명

위 청구인의 대리인 변호사 김 기 수

서울 강남구 강남대로 320 황화빌딩 1413호

청구취지

대한민국 제20대 대통령선거 대통령당선인이 2022. 3. 20. 청와대를 국방부로 이전하기로 한 결정은 위헌임을 확인한다.

라는 결정을 구합니다.

침해의 원인

대한민국 제20대 대통령선거 대통령당선인이 2022. 3. 20. 청와대를 국방부로 이전하기로 결정한 권력적 사실행위

침해된 헌법원리

1. 국민주권의 원리(헌법개정안과 국가안위에 대한 중요정책에 대한 국민투표권)
2. 자유민주주의 원리(민주적 선거제도)
3. 문화국가의 원리(전통문화의 계승발전과 민족문화의 창달)
4. 법치국가의 원리(권력분립, 행정의 합법률성과 사법적 통제, 공권력행사의 예측가능성과 신뢰보호의 원칙)
5. 평화국가의 원리(국민의 안전과 자유와 행복)

침해된 기본권

행복추구권(제10조), 재산권(제23조), 청원권(제26조), 중요정책 국민투표권(제72조), 헌법개정안 국민투표권(제130조), 헌법상 열거되지 않은 기본권(제37조 제1항)

청구이유

1. 청구인적격 및 위헌심판청구대상

대한민국 제20대 대통령선거 대통령당선인 윤석열은 2022. 3. 20. 청와대를 국방부로 이전하기로 단독 결정하고 이를 국민들에게 기자회견을 통해 공포하

였습니다.

공직선거법에 의하여 대통령선거에 당선된 '대통령당선인'¹⁾은 대통령직인수에 관한법률 제3조에 따라 대통령당선인은 대통령당선인으로 결정된 때부터 대통령 임기 시작일 전날까지 그 지위를 가지며, 대통령당선인은 동법에서 정하는 바에 따라 대통령직 인수를 위하여 필요한 권한을 가집니다.

여기서 대통령당선인이 대통령직인수에관한법률에 의해 가지는 권한은 **첫째, 국무총리후보자지명**이며, **둘째는 대통령직인수위원회의 구성**권한입니다.

위 2가지 권한이외에 헌법상 대통령의 권한은 대통령당선자의 임기가 개시되기 전까지는 현직 대통령에게 있고, 대통령당선자의 권한에는 속하지 않습니다. 또한 대통령당선인은 대통령직 인수에 필요한 사항에 대해서만 권한을 가지고 있을 뿐이며, 대통령 취임이후에 대통령으로서 행사할 수 있는 권한을 미리 행사할 수는 없습니다.

대통령당선인이 된 직후 설치되는 대통령직인수위원회는 당해 대통령당선인의 임기개시후 30일까지만 존속하는 한시적 위원회로서 그 권한은 동법 제7조가 아래와 같이 규정하고 있습니다.

[1. 상구의 소석 · 기흥 및 예산면병의 싸움]

1) 1. "대통령당선인"이란 「대한민국헌법」 제67조와 「공직선거법」 제187조에 따라 당선인으로 결정된 사람을 말한다.
(출처 : 대통령직 인수에 관한 법률 타법개정 2017. 7. 26. [법률 제14839호, 시행 2017. 7. 26.] 행정안전부 > 종합법률정보 법령)

2. 새 정부의 정책기조를 설정하기 위한 준비
3. 대통령의 취임행사 등 관련 업무의 준비
4. 대통령당선인의 요청에 따른 국무총리 및 국무위원 후보자에 대한 검증
5. 그 밖에 대통령직 인수에 필요한 사항

동법 제7조 제5호 ‘그 밖에 대통령직 인수에 필요한 사항’에는 청와대이전업무가 포함되어 있다고 볼 아무런 근거도 없습니다.

대한민국은 대통령제 국가로서, 국가원수로서의 대통령의 집무실은 건국 이래 청와대였습니다. 청와대는 대한민국의 수도가 서울인 것처럼, 대한민국 국가원수의 집무실로서 이는 관습헌법이거나 헌법적 관습에 속합니다.

가사, 관습헌법에 속하지 않는다고 하더라도 청와대의 이전은 수도서울의 이전과 버금가는 중요한 국가정책에 해당됩니다.

대통령당선인으로서 선거공약을 이행하려면 대통령의 임기개시 후 국무총리의 제청을 받아 행정각부의 장을 임명하고 국무회의를 구성한 후, ‘청와대이전공약’에 구체적 실천방안에 대하여 국무회의의 심의를 거쳐 확정된 후, 청와대 이전에 새로운 법률의 제정, 폐지, 개정이 필요하거나 재정적 뒷받침이 필요한 경우 이를 국회에 법률안을 제출하고, 재정에 대한 예산안을 국회에 제출하거나 추가경정예산을 편성해야 됩니다.

대통령당선인의 신분에서는 자신의 ‘선거공약’을 인수위원회를 통하여 미리 실

현할 수 없습니다.

대통령직인수위원회는 대통령직인수에 필요한 범위 내에서의 예산을 받아 대통령직인수에 필요한 업무에 사용되어야 하지 대통령직인수업무와 무관한 청와대이전과 같은 업무를 수행하고, 대통령직인수업무를 위하여 배정된 예산을 전용할 수는 없습니다. 이러한 예산전용행위는 대통령직인수에관한법률위반이기도 하지만 대통령직인수업무에 크나큰 지장을 초래할 것이 명백합니다.

청와대는 국가원수, 국군통수권자인 대통령의 집무실로서 중요한 군사시설에 속합니다. 따라서 청와대이전은 헌법 제89조 국무회의 심의사항인 ‘군사에 관한 중요사항’에 속합니다.

이러한 국법상의 중요한 행위를 대통령임기도 개시되지 아니한 상태에서, 대통령당선인 혼자서 ‘결단’에 의하여 결정되고 집행된다면, 이는 국민이 국회의 원이나 대통령과 같은 국민대표기관을 선임하는 민주적 선거제도를 본질적으로 침해하는 것입니다.

다시 말하자면 자유민주주의의 구현원리인 민주적 선거제도의 본질적인 기능인 평화적인 민주질서형성기능, 평화적 정부교체기능, 평화적 정부구성기능이 훼손되게 됩니다.

대통령집무실이 청와대라는 사실은 관습헌법 또는 이에 미치지 못하더라도 국가의 중요한 외교, 안보, 국방에 매우 중요한 정책에 속하고, 이러한 관습헌법

또는 중요한 정책의 변경은 대통령의 국법상 행위로서 국무회의의 심의를 거쳐 행정각부의 장이 부서한 문서로서 해야될 일이지 일개 기자회견으로 발표할 일이 아닙니다.

그럼에도 불구하고 윤석열 대통령당선인은 2022. 3. 20. 기자회견을 개최하고 직접 장시간 청와대의 국방부로의 이전계획을 국민들에게 직접 공포하였습니다.

헌법재판소법 제68조는 ‘공권력의 행사 또는 불행사로 인하여 헌법상 보장된 기본권을 침해받은 자는 법원의 재판을 제외하고는 헌법재판소에 헌법소원심판을 청구할 수 있다’고 규정하고 있습니다.

윤석열 대통령당선인의 위 기자회견은 **대통령당선인으로서 사실상의 강력한 의지표명으로 공권력성이 인정됩니다.**

청와대의 이전을 위하여 문재인 정부에 대하여 예비비를 요구하고 인수위로 하여금 청와대 이전준비를 지시하는 등 구체적으로 대통령당선인의 사실상의 힘을 발휘하고 있습니다.

따라서 청와대 이전은 법률적 행정처분의 성격보다는 사실상의 힘의 발현으로 성격을 가지게 되므로, 대통령당선인의 기자회견은 청와대이전이 개시될 절차의 일부분으로서 대통령당선인 본인의 의지표명자체에 권력적, 사실적 작용의 시원성이 있습니다. 따라서 대통령당선인은 기자회견을 통해 **장차 대통령의**

지위에서 가질 권력적 힘을 미리 사실상 표출한 것이므로 일종의 권력적 사실로서의 공권력 행사성이 인정됩니다.²⁾

청구인들은 대통령당선인의 청와대이전결정이라는 권력적 사실행위가 국민주권 등 헌법의 기본원리를 침해하여 각 개인의 행복추구권(제10조), 재산권(제23조), 청원권(제26조), 중요정책 국민투표권(제72조), 헌법개정안 국민투표권(제130조), 헌법상 열거되지 않은 기본권(제37조 제1항)을 직접 침해당하였습니다. 따라서 청구인들은 심판대상행위로 인한 기본권침해를 이유로 이권 청구를 할 당사자적격이 있습니다.

2) 대통령 신임투표를 국민투표에 부치는 행위 위헌확인 등 헌재 2003. 11. 27. 2003헌마694등, 판례집 15-2하, 350

대통령이 국회 본회의에서 행한 시정연설에서 정책과 결부하지 않고 단순히 대통령의 신임 여부만을 묻는 국민투표를 실시하고자 한다고 밝힌 것이 헌법소원의 대상이 되는 “공권력의 행사”에 해당하는지 여부/

헌법에 관한 최종적·유권적 해석기관인 헌법재판소의 결정이 있기 전까지는 국회, 대통령, 법원 등의 국가기관은 입법 내지 법집행을 위하여 1차적·잠정적인 헌법해석을 할 수 밖에 없고, 이 경우 각 기관의 헌법해석이 상충할 가능성은 상존한다. 신임투표의 헌법적 허용성에 관하여도 마찬가지이다. 신임투표가 합헌이라는 대통령의 견해와 위헌이라는 국회의 견해가 상충한다고 할 때, 대통령은 ① 국회의와의 정치적 타결을 통해 국회의 동의를 얻은 후, 현행 국민투표법이나 개정된 국민투표법에 근거하여 국민투표를 실시하는 방안, ② 국회의 견해를 무시하고 현행 국민투표법에 근거하든(신임투표도 헌법 제72조에 해당한다고 보아), 또는 현행 국민투표법에 근거하지 않고 국민투표의 절차조차도 사실상 형성해가면서(신임투표는 헌법 제72조와는 별개의 합헌적 조치라고 보아) 국민투표를 실시하는 방안, ③ 국민투표를 포기하는 방안의 3가지 방안이 있을 수 있다.

이 중 ②의 경우라면 공고 이전에 대통령의 사실상의 의지표명 행위에 공권력성을 인정할 소지도 있을 것이다. 이 때의 국민투표 실시라는 것은 법에 근거하여 이루어지는 행위로서의 성격보다, 대통령의 사실상의 힘의 발현으로서의 성격을 보다 강하게 띠기 때문이다. 이 경우의 공고행위는 시간과 순서에 따라 실현될 일개 절차에 불과하게 되므로, 대통령의 의지표명 자체에 권력적·사실적 작용의 시원성(始源性) 있게 되고, 여기에 이미 국민투표 실시라는 사실적 작용과의 의지적 접근성을 인정할 여지도 있는 것이다. 요컨대, 권력적 힘이 사실상 표출된 때에 일종의 권력적 사실로서의 공권력 행사성을 인정할 수도 있을 것이다.

2. 대통령당선인의 ‘청와대이전결정’은 국민주권의 원리를 훼손하고 청구인들의 국민투표권을 침해하였습니다.

가. 청구인들의 헌법개정안 국민투표권(헌법 제130조³⁾)이 침해되었습니다.

1) 청와대가 대통령 직무공간이라는 사실은 관습헌법입니다.

(1) 관습헌법의 성립요건

헌법은 국가의 기본법으로서 간결성과 함축성을 추구하기 때문에 형식적 헌법 전에는 기재되지 아니한 사항이라도 이를 불문헌법(不文憲法) 내지 관습헌법으로 인정됩니다. 헌법제정 당시 자명(自明)하거나 전제(前提)된 사항 및 보편적 헌법원리와 같은 것은 반드시 명문의 규정을 두지 아니하는 경우가 그 예입니다.

국민은 헌법사항을 필요에 따라 관습의 형태로 직접 형성할 수도 있으며, 이는 국민주권이 행사되는 한 측면이기도 합니다.

그러나 헌법사항에 관하여 형성되는 관행 내지 관례가 전부 관습헌법이 되는

3) 헌법제130조

② 헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③ 헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

것은 아니고 강제력이 있는 헌법규범으로서 인정되려면 엄격한 요건들이 충족되어야만 하는데 이러한 요건이 충족된 관습만이 관습헌법으로서 성문의 헌법과 동일한 법적 효력을 가지며, 관습헌법이 성립되면 성문헌법과 마찬가지로 주권자인 국민의 헌법적 결단의 의사 표현이며 통치권자를 구속하는 헌법으로서의 효력을 가지는 것입니다.

헌법재판소는 수도가 서울인 점이 우리나라의 관습헌법인지 여부에 대한 헌재 2004. 10. 21. 2004헌마554 결정에서 성문헌법체제에서의 관습헌법의 의의와 성립요건을 명확히 설시한 바 있습니다.

2004. 10. 21. 2004헌마554 결정

(가) 우리나라는 성문헌법을 가진 나라로서 기본적으로 우리 헌법전(憲法典)이 헌법의 법원(法源)이 된다. 그러나 성문헌법이라고 하여도 그 속에 모든 헌법사항을 빠짐없이 완전히 규율하는 것은 불가능하고 또한 헌법은 국가의 기본법으로서 간결성과 함축성을 추구하기 때문에 형식적 헌법전에는 기재되지 아니한 사항이라도 이를 불문헌법(不文憲法) 내지 관습헌법으로 인정할 소지가 있다. 특히 헌법제정 당시 자명(自明)하거나 전제(前提)된 사항 및 보편적 헌법원리와 같은 것은 반드시 명문의 규정을 두지 아니하는 경우도 있다. 그렇다고 해서 헌법사항에 관하여 형성되는 관행 내지 관례가 전부 관습헌법이 되는 것은 아니고 강제력이 있는 헌법규범으로서 인정되려면 엄격한 요건들이 충족되어야만 하며, 이러한 요건이 충족된 관습만이 관습헌법으로서 성문의 헌법과 동일한 법적 효력을 가지는 것이다.

(나)헌법 제1조 제2항은 ‘대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.’고 규정한다. 이와 같이 국민이 대한민국의 주권자이며, 국민은 최고의 헌법제정권력이기 때문에 성문헌법의 제·개정 참여할 뿐만 아니라 헌법전에 포함되지 아니한 헌법사항을 필요에 따라 관습의 형태로 직접 형성할 수 있는 것이다. 그렇다면 관습헌법도 성문헌법과 마찬가지로 주권자인 국민의 헌법적 결단의 의사의 표현이며 성문헌법과 동등한 효력을 가진다고 보아야 한다. 이와 같이 관습에 의한 헌법적 규범의 생성은 국민주권이 행사되는 한 측면인 것이다. 국민주권주의 또는 민주주의는 성문이든 관습이든 실정법 전체의 정립에 국민의 참여를 요구한다고 할 것이며, 국민에 의하여 정립된 관습헌법은 입법권자를 구속하며 헌법으로서의 효력을 가진다.

(다)관습헌법이 성립하기 위하여서는 먼저 관습이 성립하는 사항이 단지 법률로 정할 사항이 아니라 반드시 헌법에 의하여 규율되어 법률에 대하여 효력상 우위를 가져야 할 만큼 헌법적으로 중요한 기본적 사항이 되어야 한다. 일반적으로 실질적인 헌법사항이라고 함은 널리 국가의 조직에 관한 사항

이나 국가기관의 권한 구성에 관한 사항 혹은 개인의 국가권력에 대한 지위를 포함하여 말하는 것이지만, 관습헌법은 이와 같은 일반적인 헌법사항에 해당하는 내용 중에서도 특히 국가의 기본적이고 핵심적인 사항으로서 법률에 의하여 규율하는 것이 적합하지 아니한 사항을 대상으로 하는 것이다. 일반적인 헌법사항 중 과연 어디까지가 이러한 기본적이고 핵심적인 헌법사항에 해당하는지 여부는 일반추상적인 기준을 설정하여 재단할 수는 없는 것이고, 개별적 문제사항에서 헌법적 원칙성과 중요성 및 헌법원리를 통하여 평가하는 구체적 판단에 의하여 확정하여야 한다.

(라)다음으로 관습헌법이 성립하기 위하여서는 관습법의 성립에서 요구되는 일반적 성립 요건이 충족되어야 한다. 이러한 요건으로서 첫째, 기본적 헌법사항에 관하여 어떠한 관행 내지 관례가 존재하고, 둘째, 그 관행은 국민이 그 존재를 인식하고 사라지지 않을 관행이라고 인정할 만큼 충분한 기간 동안 반복 내지 계속되어야 하며(반복·계속성), 셋째, 관행은 지속성을 가져야 하는 것으로서 그 중간에 반대되는 관행이 이루어져서는 아니 되고(항상성), 넷째, 관행은 여러 가지 해석이 가능할 정도로 모호한 것이 아닌 명확한 내용을 가진 것이어야 한다(명료성). 또한 다섯째, 이러한 관행이 헌법관습으로서 국민들의 승인 내지 확신 또는 폭넓은 컨센서스를 얻어 국민이 강제력을 가진다고 믿고 있어야 한다(국민적 합의). 이와 같이 관습헌법의 성립을 인정하기 위해서는 이러한 요건들이 모두 충족되어야 한다.

(2) 청와대를 대통령 직무공간으로 사용한 헌법적 관습이 존재합니다.

한 나라의 수도는 국가권력의 핵심적 사항을 수행하는 국가기관들이 집중 소재하여 정치·행정의 중추적 기능을 실현하고 대외적으로 그 국가를 상징하는 곳을 의미합니다.

또한 국가를 대표하는 대통령의 소재지가 어디인가 하는 것은 수도를 결정하는데 있어서 특히 결정적인 요소가 됩니다.

대통령은 국가원수로서 국가를 대표하고 상징하며 정부의 수반으로서 국가운용의 최고 통치권자이며 국가권력의 중심에 있고 국가의 존재와 특성을 외부적으로 표현하는 중심이 되기 때문에 대통령의 직무공간은 무엇보다 중요한

헌법적 장소가 됩니다. 대통령은 국가의 통일성을 유지하는 대내외적 활동을 하고, 이러한 활동이 수행되는 장소가 바로 한 국가의 수도가 되는 것은 논리 필연적인 것입니다.

국가원수인 대통령의 활동의 주무대는 국민정서상의 상징가치를 가지게 되고, 나아가 심리적으로 국민통합, 국가통합의 계기를 이루는 것이므로 그 공간이 존재하는 도시를 ‘수도’라고 합니다. ‘서울’에서도 청와대는 한반도의 중심이자 국가 정통성과 국가의 정체성을 상징하는 장소입니다.

현재는 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. 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 있다. 수도를 설정하는 것 이외에도 국명(國名)을 정하는 것, 우리말을 국어(國語)로 하고 우리글을 한글로 하는 것, 영토를 획정하고 국가주권의 소재를 밝히는 것 등이 국가의 정체성에 관한 기본적 헌법사항이 된다고 할 것이다. 수도를 설정하거나 이전하는 것은 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 것이다. 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.

이러한 국가최고기관을 이전하는 문제는 대통령 개인의 결단으로도 결정할 일이 아닙니다. 국가최고기관의 이전은 국가의 정체성과 국가조직구성에 변동을 가져올 수 있는 중요한 헌법적 사항이기에 대통령이나 정부 혹은 그 하위기관의 결정에 맡길 수 있는 사항이 아닌 것입니다.

청와대는 우리 역사에 있어서 역사성, 정치성, 이념성이 함축된 헌법가치의 결정판입니다.

국가원수의 소재지 즉 수도는 헌법의 본질적인 사항이며 국민주권의 원리에 따라서 국민이 직접 결정하여야 할 사항에 해당됩니다. 국가를 대표하는 대통령의 소재지를 정하는 문제는 국가의 정체성(正體性)을 표현하는 실질적 헌법사항의 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.

국민 개개인에게는 삶의 근거가 되는 주소가 개인의 정체성을 확인하는 기본적인 요소이고, 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 (민법 제49조, 공증인법 제66조의2 제1항).

민간단체도 이럴진대, 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.

대통령당선인의 공약이라고 언론과 지지자들의 환호속에 일사천리로 진행되는 청와대 이전과 청와대 개방을 지켜보게 된 청구인들은 도대체 대통령선거에서의 당선자의 공약이 대한민국헌법보다 더 높은 가치가 있는 것을 청구인들만 모르고 있는 건 아닌지, 이러한 상황이 대한민국에서 벌어지는 것이 과연 꿈인지 생시인지 다리를 꼬집어보게 됩니다.

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

그렇게 5년의 임기마다 당선자의 정책과 정파적 이해관계에 따라 대통령 소재

지를 공약한대로 이전하면 심각한 혼란이 예상되므로 청와대 이전 문제는 적절한 통제가 필요한 헌법사항이 아닐 수 없습니다.

다시 강조하지만, 대통령 소재지의 문제는 내용적, 현실적으로 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 아닙니다.

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

대한민국은 법인격의 주체이며, 그 대한민국의 주소지는 청와대입니다.

역사적으로도 청와대는 조선시대 600여 년 간 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 당시에도 국가의 기본구성에 관한 당연한 전제사실 내지 자명한 사실로서 아무런 의문도 제기될 수 없는 것이었습니다.

청와대는 대한민국 건국 이래 우리나라의 국가생활에 관한 당연한 규범적 사실

이 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.

1392년 이성계가 조선왕조를 창건하여 한양을 도읍으로 정하였고, 그 후 600여 년 간 전통적으로 현재의 서울은 수도가 되어왔습니다. 수도이전은 역성혁명을 단행한 이성계만이 성공했습니다.

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.

국가원수의 소재지 이전은 선조때 풍수지리를 이유로 경복궁에서 창덕궁으로 이전한 경우를 제외하고는 정종때 재난과 변란을 피하기 위하여 일시 개성으로 피방한 경우, 고종때 외세의 침략으로 일시 아관파천과 경운궁 이전 그리고 이승만때 6·25 전쟁시 일시 부산으로 이전한 경우처럼 천재사변 등 특별한 사유에 의하여 일시 이전하였을 뿐입니다.

결론적으로 우리 근,현대 역사에서 역대 지도자들 중에 수도 이전을 한 경우는 태조 이성계가 유일하고 특별한 사정없이 소재지(궁궐)이전을 한 경우는 선조가 유일합니다.

그런데 혁명이 아닌 단순한 정권교체를 이룬 윤석열 당선인이 소재지를 독단으로 이전하려고 하는 것은 역사적 맥락에서 보더라도 월권이 아닐 수 없습니다.

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

이승만은 혁명으로 건국했음에도 소재지를 조선왕조의 법궁이었던 경복궁 후원 자리를 유지하였고 이전하지 않고 우리 민족의 역사적 정통성을 계승하였습니다. 역대 대통령들이 이러한 전통을 존중하여 온 결과 우리 민족은 기적같

이 번영하는 국가가 되었다는 사실에 우리는 모두 주목해야 합니다.

2) 관습헌법의 개정과 사멸은 헌법개정절차에 따라야 합니다.

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 합의성을 상실함에 의하여 법적 효력을 상실할 수 있습니다.

관습법의 존속요건의 하나인 국민적 합의성이 소멸되면 관습헌법으로서의 법적 효력도 상실하게 됩니다. 관습헌법의 요건들은 그 성립의 요건일 뿐만 아니라 효력 유지의 요건이기 때문입니다.

관습헌법의 사멸을 인정하기 위하여서는 국민에 대한 종합적 의사의 확인으로서 국민투표 등 모두가 신뢰할 수 있는 방법이 고려될 여지도 있을 것입니다.

대통령당선인이 기자회견을 할 당시까지 청와대를 이전한다는 국민적 합의가 확인되었다는 사정은 전혀 없습니다. 대통령에 당선되었다는 것만으로 그 당선인이 내건 공약이 모두 국민적 합의라고 볼 수는 없습니다. 만약 그렇게 국민들에게 강요한다면 그 정부는 독재정부일 것입니다.

청와대가 그 조건에 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 청와대를 용산으로 이전하는 것에 대해서는 더더욱 그렇습니다.

항간에 청와대가 종북주사파의 본거지였기 때문에 도청장치가 설치되어 있고 간첩이 근무하고 있다는 풍설이 떠돌고 있지만 이러한 풍설만으로 청와대 이전이 정당화될 수 없습니다. 도청의 우려는 청와대 뿐 아니라 모든 일반 사무소에서 대비해야할 사항에 불과하여 국방부 청사도 예외는 아닙니다.

도청과 간첩근무의 정황적 의심이 있다면 정확한 증거를 확보하여 책임자를 처벌할 계획을 세우고 사전에 그러한 우려를 불식시킬 전문적인 노력을 강구하는 것이 당선인의 인수인계 과정에서 해야할 의무입니다.

오히려 청와대 이전에 대한 찬성의견보다 반대의견이 더 높습니다.

이러한 점은 풍설과 선동에 휘둘리지 않는 건전한 국민정신이 지배하는 관습 헌법이 유지되고 있다는 객관적 증거입니다.⁴⁾

대통령당선인측에서 청와대를 흉가, 혐오시설, 제왕적대통령제의 상징, 청와대 개방 등 여론몰이를 벌이고 있고, 대통령 당선인은 취임식과 동시에 청와대 이

4) 청와대 청원, 여론조사 결과 등은 청와대 이전 반대가 압도적 다수입니다.
증 제2호증 : 청와대 진행중인 국민청원 집계표
증 제4호증 : YTN, (2022. 3. 24.) “대통령 집무실 이전, 찬성 44.6%·반대 53.7%”
증 제5호증 : MBN (2022. 3. 22.)尹 대통령 집무실 용산 이전...찬성 33.1% vs 반대 58.1%
증 제6호증 : 노컷뉴스, (2022. 3. 21.) [투표]대통령실 용산 이전, 어떻게 생각하세요? [이슈시개]
찬성42.54% vs 반대 57.04%

외의 장소에서 집무를 하겠다고 공언하고 있어서 의도적으로 사명을 도모하고 있는데 이는 명백히 헌법을 위반하고 있는 것이라 할 수 있습니다.

3) 대통령당선인의 청와대 이전결정은 헌법 제130조⁵⁾ 국민투표권을 침해하였습니다.

헌법 제130조는 헌법개정에 있어서 국민들에게 국민투표권을 부여하였습니다.

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

어느 한 정파나 개인이 5년간 사용할 국가자산을 독단적으로 이전 결정할 수 없습니다.

만일 이 사건 계획이 어떤 통제도 없이 관철이 되어 안 좋은 선례가 만들어진다면, 대통령 임기 5년마다 대통령 소재지가 변경될 수 있고, 나아가 헌법적 사항에 대하여 헌법개정절차나 국민적 동의를 구하는 절차없이 헌법원리가 훼손되는 일이 비일비재해질 것입니다.

대통령 소재지의 설정과 이전의 의사결정은 국가의 정체성에 관한 기본적인 헌법사항으로써 헌법이 정하는 바에 따라 국민이 스스로 결단하여야 할 사항입

5) 제130조 ①국회는 헌법개정안이 공고된 날로부터 60일 이내에 의결하여야 하며, 국회의 의결은 재적 의원 3분의 2 이상의 찬성을 얻어야 한다.

②헌법개정안은 국회가 의결한 후 30일 이내에 국민투표에 붙여 국회의원선거권자 과반수의 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다.

③헌법개정안이 제2항의 찬성을 얻은 때에는 헌법개정은 확정되며, 대통령은 즉시 이를 공포하여야 한다.

니다.

만일 결단의 주체가 주권자 국민이 아니고 대표자(본 사안에 있어서는 대통령 당선인)라고 한다면 대한민국은 민주공화국이 아닌 전제왕정국가라고 불러야 할 것입니다.

따라서 반드시 헌법전에서 규율하여야 할 기본적인 헌법사항을 ‘이전계획’이라고 하는 하위규범 형태로 규정해서도 안되며, 오로지 국민이 주권자로서 헌법의 제·개정에 관하여 가지는 권한으로 헌법적 사항을 제정하고 개정해야 됩니다.

결론적으로 헌법 제130조에 따라 헌법개정에 있어서 국민이 가지는 참정권적 기본권인 필요적 국민투표권의 행사를 배제한 것임은 물론 대통령당선인이 속한 정당의 공약을 국회나 국민들의 동의(국민투표)없이 실행에 옮기는 것은 전제정치적 서막을 알리는 전주곡이며, 일당독재로 비판받아 마땅한 것입니다.

나. 청구인들의 헌법 제72조의 국민투표권 침해

헌법 제72조 ‘대통령은 필요하다고 인정할 때에는 외교·국방·통일 기타 국가안위에 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 국가안위에 관한 중요한 정책을 시행하기 위해서는 국민투표에 붙여서 결정해야한다는 의무조항이기도 합니다.

헌법 제72조는 대통령은 국가안위에 중요한 사항에 대해서는 국회의 동의를 받아 법률의 근거에 따라 대통령의 권한을 행사해야 하며 그렇지 않을 경우에

는 국가안위에 대한 중요한 사안을 반드시 국민투표에 붙여 그 결과에 따라 대통령의 권한으로 행사해야 한다는 규정입니다.

따라서 국가안위에 대한 중요한 사안은 대통령이 임의로 독단적으로 결정할 수 없습니다. 그런데 청와대이전은 관습헌법에 이르지 않았다고 하더라도 국가안위에 대한 중대한 사안이 분명합니다.

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 규정해두었습니다. 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 국민 투표에 부의할 사안임을 명백히 보여주고 있습니다.

<p>제2관 국무회의</p> <p>제88조</p> <p>① 국무회의는 정부의 권한에 속하는 중요한 정책을 심의한다.</p> <p>② 국무회의는 대통령·국무총리와 15인 이상 30인 이하의 국무위원으로 구성한다.</p> <p>③ 대통령은 국무회의의 의장이 되고, 국무총리는 부의장이 된다.</p> <p>제89조</p> <p>다음 사항은 국무회의의 심의를 거쳐야 한다.</p> <p>1. 국정의 기본계획과 정부의 일반정책</p> <p>2. 선전·강화 기타 중요한 대외정책</p> <p>3. 헌법개정안·국민투표안·조약안·법률안 및 대통령령안</p> <p>4. 예산안·결산·국유재산처분의 기본계획·국가의 부담이 될 계약 기타 재정에 관한 중요사항</p> <p>5. 대통령의 긴급명령·긴급재정경제처분 및 명령 또는 계엄과 그 해제</p> <p>6. 군사에 관한 중요사항</p> <p>7. 국회의 임시회 집회의 요구</p> <p>8. 영전수여</p> <p>9. 사면·감형과 복권</p> <p>10. 행정각부간의 권한의 획정</p> <p>11. 정부안의 권한의 위임 또는 배정에 관한 기본계획</p> <p>12. 국정처리상황의 평가·분석</p> <p>13. 행정각부의 중요한 정책의 수립과 조정</p> <p>14. 정당해산의 제소</p> <p>15. 정부에 제출 또는 회부된 정부의 정책에 관계되는 청원의 심사</p> <p>16. 검찰총장·합동참모의장·각군참모총장·국립대학교총장·대사 기타 법률이 정한 공무원과 국영기업체관리자의 임명</p> <p>17. 기타 대통령·국무총리 또는 국무위원이 제출한 사항</p>
--

대통령당선인 또는 대통령 혼자서 결단으로 청와대를 이전하고 국방부와 휘하 합동참모본부와 육군본부 등을 재배치할 수 있다면, 합동참모의장이나 각군 참모총장의 임명은 국무회의의 심의를 거쳐야 하지만, 그것보다 더 국가안위에

영향을 미칠 합동참모본부, 각군 참모부의 이전이나 재배치는 국무회의의 심의 조차 거칠 필요없다는 결론에 이르게 됩니다.

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.

또한 대통령의 소재지는 국가안위의 핵심인 국방의 중요한 요소입니다. 국군통수권자인 대통령의 소재지는 국가방위전략에 있어 가장 중요한 고려요소의 하나가 아닐 수 없습니다. 따라서 대통령 소재지를 이전하는 것은 방위전략에 근본적인 수정을 가져올 수밖에 없고 또 가져와야 합니다.

따라서 대통령의 소재지에 관한 의사결정은 헌법 제72조가 규정한 ‘중요정책’이 아닐 수 없습니다.

이는 국가의 장래와 민족 전체의 운명이 관련된 국가기본에 관한 역사적인 문제라는 점, 현재 이에 관한 국론이 분열되어 국민통합의 위기가 초래될 염려가 있다는 점, 국민 전체가 이해관계가 있다고 느껴서 전 국민의 관심과 주목을 받는 문제라는 점 등을 고려할 때, 대통령 소재지 이전 문제는 대의기관의 의사를 통하여 추정되는 국민의사와 별도로 현실적인 국민의사를 확인할 필요가

있을 만큼 충분한 가치가 있습니다.

따라서 대통령당선인으로서는 대통령에 취임하여 청와대 이전문제를 국무회의의 심의를 거쳐 국민투표에 부의할 의무가 있고 국민들은 주권자로서 국민투표에 참여하여 투표할 권리가 있는데 이번 청와대 이전결정은 이러한 주권자로서의 국민의 투표권을 직접 침해했습니다.

다. 헌법 제72조 국민투표권과 제130조 국민투표권의 관계

헌법개정을 요하는 사안이라고 할지라도, 대통령으로서는 헌법개정안을 제안하기 전에 국민의 현실적 의사를 확인하는 차원의 국민투표를 헌법 제72조에 의하여 실시할 수 있습니다.

예를 들어 청와대를 이전하는 것에 대한 찬반의사를 묻는 국민투표를 시행하고, 그 국민투표에서 찬성의견으로 결정되면, 대통령은 대통령의 소재지를 정한 헌법개정안을 마련하여 국회의 동의를 구한 다음 헌법개정안으로 공포하고 국민투표를 거쳐 대통령의 소재지가 확정되는 것입니다. 이렇게 된다면 헌법 제130조의 국민투표는 헌법 제72조의 국민투표를 배제할 필요가 없습니다.

청와대라는 관습헌법에 대한 국민의 법적 확신의 존부가 헌법 제130조의 국민투표 등 합헌적인 공식방법에 의하여 확정되지 않는 한, 국민은 여전히 헌법 제72조에 의한 국민투표권을 선택적으로 보유하고 있습니다.

거듭 주장하지만, 관습헌법이 사멸되었는지 여부를 확인하는 방법으로 헌법 제72조에 의한 국민투표를 실시할 수 있습니다. 관습헌법의 사멸여부를 확인하는 국민투표권 행사는 헌법개정을 하기위한 동기를 제공하는 의미가 있을 뿐

입니다.

따라서 청와대가 관습헌법이라는 전제하에서는 제72조 국민투표권 행사만으로 청와대를 이전하는 것은 제130조의 국민투표권을 형해화시키는 결과가 되므로 허용될 수 없습니다.

헌법130조의 개헌절차를 거쳐야 할 사안을 그보다 단순한 헌법 제72조의 국민투표로 개헌의 효과를 달성하려는 편법을 방지해야 할 필요가 있기 때문입니다.

청와대 이전은 국가안위에 대한 중대한 사안일 뿐 아니라 관습헌법에 해당됨에도 대통령 취임식날까지 청와대 이전을 완료한다는 것은 헌법적대적인 권력적 사실행위가 아닐 수 없으며, 헌법 제72조의 임의적 국민투표권도 침해하는 것입니다.

헌법재판소는 수도특별법 위헌 사건에서 “이전계획에 대하여 대의기관에 의한 결정을 하지 아니하고 직접 국민투표로 결정하려는 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있는 경우 대의기관이 이러한 의사를 무시하고 스스로 결정을 한다면, 이는 국민투표제도를 둔 헌법 제72조의 입법목적과 입법정신에 정면으로 반하는 것으로서 재량권을 일탈·남용한 것이 된다. 이는 당해사안의 본안에 대한 대의기관의 결정과 국민의 현실의사가 부합하는지 여부에 관계없이 같다”라고 하였고, “국민투표의 대상이 되는 정책에 관하여 대의기관은 국민의 현실의사와 다른 결정을 할 수 없으므로, 국민의 현실의사와 다른 결정을 하는 것은 그 자체로 위임의 권한범위를 넘어서는 것으로서 재량권의 외적 한계를 넘는 일탈이 된다. 나아가 국민의 현실의사가 실제로 확정되지 않는 경우 대의기관의 의사가 국민의 현실의사와 다르다고 볼 상당한 이유가 있는 경우 대

의기관이 국민의 현실의사로 추정되는 것을 무시하고 반대되는 결정을 한다면, 헌법 제72조의 입법정신과 입법목적에 반하여 재량권을 일탈·남용한 것이 된다.”라고 판시한 바 있습니다.

라. 국가안위에 대한 중대한 사안을 국민투표에 부의하지 않는 부작위는 재량권의 일탈과 남용에 해당됩니다.

헌법 제72조는 국민투표부의에 관한 대통령의 권한과 국민의 국민투표권을 아울러 규정한 것입니다.⁶⁾

우리 헌법이 상정하는 대표기관과 국민 사이의 관계는 일반적인 국가정책의 영역에서는 대의제에 근간을 둔 자유위임관계이지만, 국민투표의 영역 즉, 국민투표의 대상이 되는 정책에 관하여는 직접민주제에 근간을 둔 명령적 위임관계입니다. 따라서 국민투표의 대상이 되는 정책에 관하여 대의기관은 구체적인 국민들의 현실의사에 기속되고, 대의기관은 구체적 국민들의 현실적인 의사와 다른 결정을 할 수 없고 현실적인 의사와 다를 것이 예상되는데도 이를 무시할 수 없습니다.

마. 선거공약에도 없었던 용산으로 대통령 소재지를 변경하는 것은 자의적지배를 금지한 자유민주적기본질서 위배

대통령 당선인은 광화문 시대를 열겠다고 공약하였으나 여건이 허락지 아니한 다는 결론에 이르렀으면 그 사실을 국민들에게 정직하게 알리고 공약자체를 철회했어야 합니다. 그런데 느닷없이 공약에도 없었던 용산으로 대통령 소재지

6) 헌재 2004. 5. 14. 2000헌나1, 공보 93, 574, 592 ; 2003. 11. 27. 2003헌마694등, 관례집 15-2 하, 350, 360 ; 2001. 6. 28. 2000헌마735, 관례집 13-1, 1431, 1439 등 참조

를 변경하는 것은 자의적지배라고 할 것입니다.

또한 국민들의 신뢰를 배반하는 것이 되어 신뢰보호원칙에도 반합니다. 청와대 이전에 관한 의사결정을 국민투표에 붙이지 아니하는 것은 국민주권에 기한 개헌절차 등 헌법원칙은 물론이고 다수 일반법원칙에도 반하는 것으로서 재량권을 일탈·남용하는 위헌적인 재량권행사입니다.

바. 청와대 이전문제에 관한 국민의 현실의사

이 사건 계획이 발표된 2022. 3. 21~24. 경의 여론조사에 의하면, 청와대 이전하는 것에 관하여 찬성 33.1~44.6%, 반대 53.7~58.1%였고⁷⁾, 2022. 4. 7. 기준 청와대 청원은 찬성 177,629명, 반대 1,109,346명 으로 반대의견이 높았습니다.⁸⁾ 위 사실에 의하면, 청와대 이전문제를 대의기관에 위임하지 아니하고 직접 결정하겠다는 위임철회의 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있고, 실제사안에 대하여도 용산으로 이전하는 것에 반대하는 의사를 가지고 있다고 볼 상당한 이유가 있다고 판단됩니다. 이와 같이 청와대 이전 반대 비율이 높다는 사실은 이미 청와대가 대통령의 소재지가 맞다는 국민의 공감대적 가치로 자리잡고 있음을 유추할 수 있는 근거입니다.

7) 1) YTN, (2022. 3. 24.) “대통령 집무실 이전, 찬성 44.6%·반대 53.7%”
https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202203240003208274

2) MBN (2022. 3. 22.)尹 대통령 집무실 용산 이전...찬성 33.1% vs 반대 58.1%
<https://m.mbn.co.kr/news/politics/4722412>

3) 노컷뉴스, (2022. 3. 21.) [투표]대통령실 용산 이전, 어떻게 생각하세요? [이슈시개] 찬성42.54% vs 반대 57.04%
<https://www.nocutnews.co.kr/news/5726131>

8) 청와대 청원 : 2022년 4월 7일 기준으로 청와대 이전 반대 40여건 합계 (1,109,346명), 이전 찬성 3건 합계(177,629명)으로 이전 반대자가 압도적으로 많음
<https://www1.president.go.kr/petitions/best>

사. 소 결 (헌법적 근거를 갖추지 못한 공약 추진은 위헌에 불과)

국가적 중대사를 결정할 때 여야의 의견을 수렴하고 또 국민의 의견을 수렴하여 정하는 것이 가장 민주적입니다.

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.

헌법 제72조와 제130조는 국민주권의 제도적 표현인데, 헌법 제72조의 국민투표가 차선책이라면 헌법 제132조의 국민투표는 최선책입니다. 청와대 이전계획은 목적이 정당하다고 하더라도 절차적 정당성을 전면 무시하고 있어서 수단의 적법성을 상실하였습니다.

헌법적 근거를 갖추지 못한 공약 추진은 위헌에 불과합니다.

3. 청와대 해체와 이전으로 인한 행복추구권 침해

청와대의 이전으로 인하여 전통을 고수하려는 청와대 인근지역민들과 역사의

식이 있는 국민들이 정서적 불이익을 받을 것이 예상됩니다. 이러한 결과는 청구인을 비롯한 국민들의 행복추구권을 침해하는 것입니다.

인간은 단순히 물질적 풍요와 안락한 환경만으로 만족할 수 없는 문화 정신적 가치를 간직하면서 행복을 추구하는 존재입니다.

경제적 기본권과 정신적 기본권 충돌시 우월적 기본권인 정신문화적 기본권이 우선하는데 청와대 해체는 국가 상징성, 민족사적 정통성, 역사적 공간, 역사 의식, 국가브랜드가치, 국민 공감대적 가치 등을 모두 해체하는 자해행위입니다.

이로 인한 정서적 허탈감은 국민을 불행하게 몰아가고 있으며, 대통령이 취임과 동시에 청와대에 거하며 집무할 의무를 위반함으로써 국민들의 불안감이 고조되고 있습니다.

물질적 풍요와 환경만으로 행복을 누리지 못하는 문화 정신적 가치를 추구하는 국민들은 행복을 위해서 청와대 해체 계획을 받아들일 수 없습니다.

4. 청와대의 국방부로의 이전으로 인한 재산권 침해

청와대가 대통령의 집무실 등 헌법기관 운영에 최적화되어 있어서 이전해야 할 필요성이 없다고 판단됨에도 예산 낭비가 불가피한 청와대 이전계획을 추진하고 있습니다.

청와대는 정권교체를 예정할 때 대립하는 정치세력이 잠재적으로 공유해야 하

는 역사적, 정치적, 군사적 측면에서 매우 중요한 상징적 국가자산입니다.

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

그것은 곧 국부의 손실이요 국민 개개인에게는 재산권침해로 이어집니다. 청와대 이전에 소요되는 막대한 비용은 국민이 납부하는 세금으로 조성된 국가예산에서 지출될 것입니다.

이러한 지출은 재정투자의 우선순위를 도외시하고 헌법원칙을 무시한 위헌적인 것입니다.

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 1년 내에 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 5천억원 이상의 비용이 소요된다고 대통령직 인수위원회에 보고했습니다.

그런데 윤 당선자는 이를 외면하며 몇 번이고 “이사비용 496억원”만 강조했습니다.

예비타당성검토를 피할 요량으로 500억 이하라고 말한 것은 아닌지 의심이 갑니다. 청와대의 이전은 국책사업중에서도 가장 큰 국책사업이 아닐 수 없습니다. 마땅히 예비타당성 조사를 거쳐야 합니다.

국방 관련 기관 이전은 까다로운 국회 심의를 통과해야 하며, 특수정보를 제공하는 미국의 동의 없이는 동맹국의 연합지휘통제 시스템을 이전할 수도 없습니다. 아마도 미군은 상당한 비용을 요구할 것입니다.⁹⁾

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.

아울러 대통령 집무실이 용산에 이전되면 청와대에 축적된 유무형의 안보자산과 국가 브랜드 가치가 갑자기 폐기되는 손실이 초래됩니다.

5. 청와대 이전은 국민 청원권을 침해합니다.

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.

9) 김종대, 한겨레, (2022. 3. 20.) ‘용산 시대’ 말하는 권력의 자아도취
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1035507.html>

이러한 민주적 의사결정과정을 거치지 아니하면 청구인들을 포함한 국민의 청문권이 침해됩니다.

이미 수 많은 국민들이 청와대 청원을 하였고, 다수 국민이 동의한 청원에 대한 결과를 확인하기도 전에 용산 국방부 청사로 이전을 발표한 행위나 국민 한 분 한 분의 의견을 소중히 듣겠다고 발표한 다음날 이전발표¹⁰⁾를 하는 행위는 국민의사¹¹⁾를 듣지 않고 일방적으로 강행하겠다는 것으로써 청와대 이전의 명분인 제왕적 대통령에서 탈피하겠다는 그 명분에서 조금도 달라진 것이 없는 제왕적 대통령의 그 모습 그대로입니다.

6. 청와대의 용산이전은 국민들의 평등권을 침해합니다.

대통령당선자는 합리적 근거 없이 청와대를 제왕적대통령제의 상징으로 낙인찍고, 마치 청와대가 혐오지역인 것으로 폄훼하여 차별하고, 반대로 용산을 부각시켜 각 지역의 주민들의 평등권을 침해하고 있습니다.

또한 역대 대통령들을 싸잡아 절대권력, 제왕적 대통령으로 폄하하여 차별하고, 당선인은 본인은 제왕적 대통령제를 종식하고 절대권력의 유물같은 청와대를 국민에게 돌려드린다는 선언으로 마치 성군을 자처하는 태도를 보임으로써 국민들을 정치적 목적으로 다시 갈라치기 하여 청와대 이전을 반대하는 국민들을 용산으로 이전을 찬성하는 국민들로부터 헌법적 정당성도 없이 차별하고

10) 국민일보, (2022. 3. 19.) 尹. 집무실 후보지 답사...“국민 한 분 한 분 의견 소중히”
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0016884812&code=61111111&sid1=op>

한국경제, (2022. 3. 20.) 尹. 대통령 집무실 용산 이전 공식화...“국가 미래 위한 결단”
<https://www.hankyung.com/politics/article/2022032067947>

11) 청구인이 2022. 3. 19. 국민의사를 적은 “국민은 청와대 이전을 반대합니다”는 의견서를 인수위원회에 제출하였으나 수리심사도 하지 않고 당선인은 다음날 청와대 이전발표를 하였음

있습니다.

7. 청와대 이전은 헌법원리인 민주적 선거제도를 훼손하고 선거권 침해합니다.

헌법 제24조는 ‘모든 국민은 법률이 정하는 바에 의하여 선거권을 가진다’라고 규정하고 있습니다.

윤당선인의 대선공약은 광화문 시대였지 용산 시대가 아니었습니다. 국민은 선거에 출마하는 후보자들의 공약을 보고 표를 행사하는데 윤석열 당선인의 대선공약은 대통령 집무실을 광화문으로 이전하겠다고 광화문 시대를 열겠다는 공약을 하여 당선된 것입니다.

그러나 대선 이후 느닷없이 공약에 없던 용산 국방부 청사로 이전한다고 발표를 하였습니다.

이것은 국민을 기만한 행위로서 청와대 이전공약은 효력이 없다고 보아야 합니다. 허위공약으로 국민선택권을 왜곡함으로써 선거권을 침해했습니다.

대통령당선인을 지지한 첫 번째 이유는 반법치행위자 청산을 과감하게 밀어붙이는 추진력과 용기를 보고 선택한 것입니다.

위선정권의 실정과 위법에 대해 공정과 상식에 맞게 법치를 구현하여 달라는 국민적 여망이었습니다.

후보자가 내건 모든 공약에 동의하여 투표하였다고 할 수 있는 사람은 많지 않을 것이며, 국민들은 스스로 청와대를 돌려달라고 원하거나 약속한 바가 없습니다.

국민은 후보자들마다 연례적으로 하는 공약이겠지 생각했고 잘해야 광화문에 제2집무실 정도 설치하여 국민과 간간이 접촉하는 정도로 이해하고 있을 뿐이었습니다. 그런데 윤 당선인은 청와대 이전에 관하여 본인이 스스로 약속하고 본인의 뜻을 국민을 위해 할 것처럼 일방적으로 통보해버렸습니다.

대통령당선인이 공약을 명분으로 청와대 이전을 졸속으로 서두르는 것은 그가 얻은 득표는 국민 과반수를 넘지 않았다는 것을 이해하지 못하는 처사로서 국민통합을 저해합니다.

공약은 청와대라는 관습헌법을 바꿀 수 있는 대통령당선인의 ‘정치적 동력’ ‘정치적 동기’에 그쳐야 하며 당선 자체로 바로 공약이 헌법이나 법률보다 더 높은 가치를 가진다고 믿고 헌법과 법률 그리고 국민의 민심을 무시하고 독단적으로 내린 결정을 밀어붙이는 태도에 국민들은 전율하고 있습니다.

공약은 개헌절차 또는 헌법과 법률이 정한 절차에 따라 청와대 이전을 처리할 수 있는 동기가 마련된 것에 불과합니다.

세간에 떠도는 윤석열 당선인 부인의 “영빈관을 이전하겠다”고 발언한 내용이 담긴 음성 녹취파일 의혹, 청와대 이전과 관련된 역술인 연루설 의혹이 사실이라면 이것은 비선실세와 다름없으며 선거제도 자체를 무의미하게 만드는 것입니다.

민주적 선거제도를 통해 선출된 권력이 헌법과 법률, 그리고 국민이 직접 민주주의로 누릴 수 있는 국민투표권을 무시하고 독단적으로 권력을 휘두를 때 이것이 바로 국정농단입니다.

국민은 국정운영을 헌법시스템이 아닌 비선실세의 영향하에 권력을 남용하는 이러한 행태를 결코 승인하지 않을 것입니다.

8. 헌법과 법률이 정한 절차를 거치지 않은 청와대 이전 결정은 헌법에 명시적으로 열거되지 않은 국민의 기본권을 침해합니다.

헌법 제37조 제1항은 ‘국민의 자유와 권리는 헌법에 열거되지 아니한 이유로 경시되지 아니한다’고 규정하고 있습니다.

헌법원리 내지는 이념 그리고 통치구조와 관련된 사항은 기본권과 밀접한 연관성이 있는데 대한민국 헌법은 법치국가의 원리, 자유민주적기본질서, 문화국가의 원리, 기본권 존중의 원리 등과 같은 여러 원리(이념)를 담고 있습니다.

이러한 헌법 원리 상호간에 우열이 있는 것은 아니지만 목적과 수단의 관계로 파악하기 어려운 저마다의 특성과 가치를 지니고 있어서 원리 상호간 조화를 이룸으로써 성립하고 존속하게 됩니다.

헌법은 대통령의 책무, 국회의원의 국의우선의무, 공무원의 봉사자로서의 사명 등 통치권력이 지니는 부작용을 통제하여 기본권을 실질화하기 위해 공직자들에게 대하여 일정한 행위지침을 부여하고 있습니다.

헌법원리와 행위지침은 기본권은 아니지만 기본권의 실질적인 보장과 깊은 연관성을 지닙니다.

따라서 헌법 원리와 행위지침을 위반하여 통치권을 행사하면 당연히 그 피해는 국민에게 돌아오게 되어 있습니다. 즉 헌법에 열거된 기본권 침해형태로 나타나거나 헌법에 열거되지 않은 기본권이 침해되기도 합니다.

대통령당선인의 청와대를 국방부로의 이전결정은 헌법 원리와 행위지침 위반에서 비롯되었다는 점에서 국민에게 열거되지 않은 기본권들까지 침해하고 있습니다.

국방부 직원과 용산 주변 시민 등에 불편을 야기하는 것은 그 예가 되며, 그보다 더 중요한 것은 헌법원리와 행위지침 위반으로 인한 피해규모는 국민 전체에 해당될 정도로 클 수도 있다는 점입니다.

이런 차원에서 보면 한 개인의 기본권 침해로 사건화 되는 사안보다 이 사건 계획으로 인한 광범위한 피해와 국가해체로 연결될 수 있는 사안의 중대성이 심판에 있어서 우선 고려되어야 합니다.

9. 청와대 졸속이전은 직업공무원제도와 국민의 공무담임권, 공무원의 직업수행의 자유를 침해합니다.

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.

헌법과 법률 그리고 재정적 뒷받침없이 청와대 이전이라는 초유의 업무를 수행할 공무원들이 겪을 불행을 대통령당선인은 아무런 관심이 없는 듯합니다.

막무가내식 이전으로 공무원들의 사기는 저하될 것이고, 이는 헌법상 보장되는 직업공무원제도를 훼손하는 결과가 될 것입니다.

10. 청와대 졸속이전은 대통령의 헌법상 책무를 위반한 것입니다.

헌법 제9조는 '국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다'고 규정하고, 헌법 제66조 제2항은 '대통령은 국가의 독립·영토의 보전·국가의 계속성과 헌법을 수호할 책무를 진다'라고 대통령의 책무에 대하여 규정하고 있습니다.

또한 헌법 제69조는 대통령은 취임에 즈음하여 다음의 선서를 한다. “나는 헌법을 준수하고 국가를 보위하며 조국의 평화적 통일과 국민의 자유와 복리의 증진 및 민족문화의 창달에 노력하여 대통령으로서의 직책을 성실히 수행할 것을 국민 앞에 엄숙히 선서합니다.”라고 규정합니다.

가. 헌법을 수호할 책무 위반

국민은 청와대를 대통령 취임선서를 마친 국가원수가 상주하면서 대내외적으로 통치권을 행사하고 국정을 컨트롤하는 대한민국 국격의 상징으로 여깁니다.

이러한 정서적 공감대를 일방적으로 허물고 근무지를 이탈하면서 불필요한 혈세낭비를 하는 것은 대통령으로서의 직무를 위반하고 국민의 기본권을 침해하며 헌법질서를 유린하는 것입니다.

당선인이 대통령 소재지 이전과 같은 중요한 문제에 대하여 국민의 의사를 제대로 수렴하지 않았고 당리당락과 당선자의 오기에 의해 졸속으로 발표되었습니다.

청와대라는 관습헌법을 아무런 개헌절차없이 사멸을 시도하고 있습니다.

졸속 이전으로 인한 부작용과 부실계획의 피해를 종국에는 국민에게 돌아가게 한다면 이것이야말로 제왕적 대통령이 됩니다.

윤석열 당선인은 청와대 이전문제를 공론화하여 민주적절차에 의해 처리해야 할 중요한 헌법사항을 헌법 제130조에 의한 국민투표권과 최소한 헌법 제72조

에 의한 국민투표 조차 시도하려는 노력을 보이지 않고 독단적인 국정운영을 하고 있는 것이 사건의 본질입니다.

나. 국가의 계속성을 수호할 책무 위반

청와대라는 안보자산 폐기는 안보자산과 예산의 낭비에 그치지 않고 안보공백 우려와 안보위협 가중이라는 치명적 상황을 불러올 수 있습니다.

청와대 졸속 이전은 국가 위기관리의 컨트롤 타워가 제대로 기능을 할 수 없게 합니다.

청와대가 수십 년간 구축해온 국가 위기관리, 경호 상황관리 체계가 한 달 만에 용산에서 제 기능을 발휘할 순 없습니다.

국방부와 합동참모본부가 뒤섞이고, 순수 군사 시설인 합참의 지휘통제실과 지하 병커를 대통령이 사용한다면 그 기능이 온전히 발휘될 수 없습니다.

우리 군 지휘부의 고유 공간을 대통령이 침해한다면 위기관리의 전문성과 자율성이 상당 부분 침해될 것입니다.

뛰어난 안보자산을 공원화한다고 허물어 막대한 예산이 투입된 국가시설을 폐지하는 것은 있을 수 없는 일이며, 안보자산은 하나 더 있으면 국가위기 상황에서 대처가 유리합니다.

자유통일이 될 때까지 청와대 안보자산은 유지되어야 하고 통일 이후 정치상황에 변동이 생길 경우 국민적 합의를 거쳐 청와대 용도가 결정되어야 합니다.

헌법가치를 구현할 수 있는 최적의 장소가 수도서울이고 수도가 서울인 것은 서울에 수도의 핵심인 청와대가 있기 때문입니다.

청와대는 조선왕조의 경복궁에서부터 유구한 역사를 이어온 건국의 터전이며, 건국의 시작점으로 지난 70여년간 대한민국의 발전을 이끌어왔고 국민들의 마음에 ‘우리의 지도자가 있는 곳은 청와대’ 라고 관습헌법처럼 마음에 새겨져 있습니다.

청와대는 모든 국민이 민족의 정통사적인 장소로서 대통령 집무실로 인정하는 곳입니다. 서울을 수도답게 만들어주는 것은 바로 청와대이고 그것은 유구한 역사를 이어온 그리고 독립과 건국의 산실이자 터전으로 정통성이 그곳에 있기 때문입니다.

따라서 역사의 계속성이 사라지게 되는 중대한 사안을 국민적 동의없이 함부로 옮기는 것은 막아야 합니다.

정권은 유한하지만, 대한민국은 영원합니다.

정권마다 청와대를 옮기게 된다면 국가의 계속성과 법적 안정성이 흔들립니다. 따라서 청와대 이전은 반드시 국민의 뜻을 물어야 하며 국민에게 일방적 통보를 하는 방식은 허용될 수 없습니다.

청와대는 건국이후 역대대통령들이 집무하였고 차기대통령들이 또한 집무할 곳으로 기대되는 곳입니다.

역대 대통령들이 일부 실책이 있었다고 절대권력자로 격하되거나 우리 헌법상

대통령제도가 제왕적 대통령제라는 주장에 동의할 수 없습니다.

청와대 환경이 궁궐같다고 제왕적 대통령제의 상징으로 청와대가 모독을 당하여서는 안 되며, 청와대는 방문하는 외빈과 국민들이 모두 함께 누리는 품격있는 장소로 자리매김되어야 합니다.

그래서 청와대를 해체한다는 것은 명분과 사실에 너무나 차이가 있는 선전과 선동에 불과하다는 점을 하루빨리 깨달아야 합니다.

이 사건의 본질은 장소의 문제가 아닌 제왕적 대통령처럼 행동하려는 사람이 문제입니다.

다. 문화국가 창달의무 위반

이씨 조선이 최초 도읍지로 경복궁에 자리한 이후 건국 당시 그 맥을 이어 경복궁 후원에 청와대(경무대)를 설정하였습니다.

청와대는 대한민국이 세계사에 유래가 없이 발전을 거듭하게 한 정치·문화사의 산실 역할을 충실히 해왔습니다.

청와대는 전통과 국격의 상징임은 물론 정통성과 정체성의 근원지가 된 수도 서울 그리고 청와대는 휴전선에 가까이 위치하여 서울 불바다 위협도 감수하면서까지 남쪽의 중심이 아니라 대한민국의 헌법상 영토인 한반도의 중심을 유지하여 온 것입니다.

청와대는 건국의 터전에 충실함과 동시에 헌법적 가치를 구현하는 최적의 대

한민국 중심인 요충지입니다.

윤석열 당선인은 국가 지도자로서 정부와 권력에 대한 깊은 이해와 통찰이 없이 용산에 대해 “뷰가 좋다”, “역사적 장소다”, “소통의 시민공원이 탄생한다”, “장소가 중요하다”는 일방적인 말을 제시하면서 청와대 이전을 반대하는 국민의 소리를 들으려 하지 않고 있습니다.

그러나 국민들은 권위있고 신중하게 결행하는 대통령에게 신뢰감과 안정감을 느낄 것입니다.

청와대 해체는 권위의 해체이고 대통령 권한 누수는 위기상황을 불러들여 대한민국 해체로 이어질 수가 있습니다. 앞선 대통령들도 청와대 이전을 공약했지만, 실천하지 않았던 이유도 그럴 것입니다.

청와대가 절대권력의 상징이라는 것은 국민들을 선동하는 것입니다. 청와대가 절대권력의 상징이라고 말하려면 북한의 주석궁을 먼저 비판해야 합니다. 청와대보다 북한의 주석궁이 먼저 해체되어야 합니다.

청와대는 이미 국민에게 개방되어 있고 소통이 잘되고 있으며, 청와대는 민족사의 정통성이 숨쉬고 있는 우리의 정신사적 가치 그 자체입니다.

청와대 해체로 국민의 정서적 정신적 허탈감을 안겨주고 공허감을 느끼게 한다면 이거야말로 대통령으로서의 민족문화 창달의무를 저버리는 것입니다.

청와대에 대한 역사적 문화적 의미를 부여하는 계몽이야말로 대통령으로서의 책무라고 할 수 있습니다.

라. 국민의 자유와 복리의 증진의무 위반

지금의 청와대보다 용산은 시민들과의 소통은 더 어려워진다는 지적도 나오고 있고, 한편으로 시민 생활에 불편을 초래할 우려도 큼니다.

코로나 자영업자 손실보상이나 산불피해자 지원 등 산적한 예산사용처가 기다리고 있습니다. 이러한 시국에 쓰지 않아도 될 예산을 낭비하면서까지 이전하려는 것은 국민의 자유와 복리를 침해하는 것입니다.

마. 헌법과 법률이 정한 근거없는 청와대 이전 지시는 직무유기, 직권남용에 해당됩니다.

대통령직 인수위원회가 국방부 청사를 비우라고 요구 또는 지시하는 것은 형법상 직권남용죄¹²⁾에 해당합니다.

대통령직 인수위원회는 위원회 업무와 관련해서는 공무원으로 간주되고 청사를 비우라고 요구 또는 지시할 아무런 법적 권한이 없기 때문입니다.¹³⁾

12) 형법 제123조 “공무원이 직권을 남용하여 사람으로 하여금 의무 없는 일을 하게 하거나 사람의 권리 행사를 방해한 때에는 5년 이하의 징역, 10년 이하의 자격정지 또는 1천만원 이하의 벌금에 처한다”

13) 「대통령직 인수에 관한 법률」 제15조 “위원회의 위원장·부위원장·위원 및 직원과 그 직에 있었던 사람 중 공무원이 아닌 사람은 위원회의 업무와 관련하여 「형법」이나 그 밖의 법률에 따른 벌칙을 적용할 때에는 공무원으로 본다”

대통령은 취임선서와 동시에 청와대 집무실에서 국정수행을 할 관습헌법상의 의무가 있기 때문에 대통령직 취임후 정상적으로 청와대 집무실에서 국정운영을 하지 않는다면 대통령으로서의 직무장소 이탈에 해당합니다.

국무회의 심의를 거쳐 문서로써 국가업무를 수행하지 않은 행위는 국가재정법을 위반하고 형법상 직무유기, 직권남용에 해당할 소지가 매우 크며 상대적으로 국민은 열거할 수 없는 수많은 기본권 침해의 위험에 직면하게 됩니다.

11. 기본권 침해의 자기관련성·직접성·현재성

침해되는 기본권은 국민으로서 가지는 참정권의 하나인 헌법개정의 국민투표권인바, 이 권리는 대한민국 국민인 청구인들 각 개인이 갖는 기본권이므로 청구인들이 이 사건 계획에 대하여 권리 침해의 자기관련성이 있음은 명백합니다.

또 이 사건 계획은 대통령 소재지 이전을 당연한 전제로 하여 이를 구체적으로 추진하는 것을 내용으로 하고 있으므로 ‘대통령 소재지 이전’ 자체에 관하여는 더 이상 어떠한 절차나 결정을 필요로 하고 있지 아니합니다. 따라서 헌법개정에 관하여 국민이 갖는 국민투표권이라는 기본권이 이 사건 계획에 의하여 직접 배제되므로 직접성도 인정됩니다.

또한 이 사건 계획의 공포·시행에 의하여 대통령 소재지의 이전은 사실상 확정되고 따라서 청구인들의 위 국민투표권은 이미 배제되었으므로 위 권리의

침해는 현실화되어 현재에도 계속되고 있어 **침해의 현재성도 인정됩니다.**

그렇다면 청구인들은 대통령 소재지의 이전을 결정하고 그 절차를 정하는 내용의 이 사건 계획에 대하여 권리침해의 자기관련성을 가지고 있으며, 이 사건 계획에 의한 청구인들의 권리침해의 직접성과 현재성도 모두 인정됩니다. 그 밖의 침해되는 기본권에 대하여도 같은 법리가 적용됩니다.

12. 결 론

청와대는 대한민국 헌법의 관습헌법입니다. 가사 그렇지 않다고 하더라도 청와대는 국가원수, 국군통수권자가 집무하는 국가최고기관으로 외교와 안보의 중심지입니다.

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

이러한 중차대한 결정을 자연인인 대통령 당선인 개인의 의지에 의존한다면 이는 법치국가, 문명국가로서의 자격이 없는 것입니다.

따라서 헌법개정의 절차 또는 국민투표를 거치지 아니한 채 청와대를 용산지역으로 이전하는 것은 헌법개정사항을 헌법보다 하위의 규범에 의하여 개정하는 것이거나 그렇지 않더라도 헌법위반의 요소가 수두룩한 것을 용인하게 되는 결과가 됩니다.

대통령당선인의 청와대 이전결정에는 민주적 정당성과 절차적 정당성이 모두
결여되어 있습니다.

대한민국은 민주공화국이며, 국민주권주의를 장식적 헌법으로 둔 제왕적 대통령
령제나 절대권력이 통치하는 권위주의 국가가 아닌 세계가 부러워하는 대통령
제 국가입니다.

청와대는 민족사적 정통성이 숨쉬고 있는 가장 중요한 헌법기관이며 청와대가
서울에 있음으로 서울이 수도가 됩니다.

그러므로 국민들간에 정서적 통일과 국민통합의 원천 역할을 청와대가 해왔습
니다.

이만큼 중요한 청와대가 정략적으로 이전되려고 하고 있습니다.

선거공약이 실현성이 없다면 폐기되어야 마땅함에도 당선이후 당초 공약과는
다른 정책을 졸속으로 추진하는 불통(不通)의 정치를 지금 목도하고 있습니다.

국가권력은 자기 목적적일 수 없고 기본권에 기속되는 지위에 있습니다.

따라서 찬반국민과 지역주민을 합리적 근거도 없이 차별하여 평등권을 침해할
뿐 아니라 국민의 기본권을 침해하는 대의기관의 권력남용에 대해서 헌법재판
소는 신속히 통제해야 하는 역사적 소임이 있습니다.

증 거 서 류

1. 증 제1호증 헌법재판소 2004. 10. 21. 2004헌마554 결정
1. 증 제2호증 청와대 진행중인 국민청원 집계표 1부.
1. 증 제3호증 청와대 진행중인 국민청원 내용 1부.
1. 증 제4호증 YTN, (2022. 3. 24.) “대통령 집무실 이전, 찬성 44.6%·반대 53.7%”
https://www.ytn.co.kr/_ln/0101_202203240003208274
1. 증 제5호증 MBN (2022. 3. 22.)尹 대통령 집무실 용산 이전...찬성 33.1% vs 반대 58.1%
<https://m.mbn.co.kr/news/politics/4722412>
1. 증 제6호증 노컷뉴스, (2022. 3. 21.) [투표]대통령실 용산 이전, 어떻게 생각하세요? [이슈시개] 찬성42.54% vs 반대 57.04%
<https://www.nocutnews.co.kr/news/5726131>
1. 증 제7호증 김종대, 한겨레, (2022. 3. 20.) ‘용산 시대’ 말하는 권력의 자아도취
<https://www.hani.co.kr/arti/opinion/column/1035507.html>
1. 증 제8호증 국민일보, (2022. 3. 19.)尹. 집무실 후보지 답사...“국민 한 분 한 분 의견 소중히”
<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0016884812&code=61111111&sid1=op>
1. 증 제9호증 한국경제, (2022. 3. 20.)尹. 대통령 집무실 용산 이전 공식화...“국가 미래 위한 결단”
<https://www.hankyung.com/politics/article/2022032067947>
1. 증 제10호증 “국민은 청와대 이전을 반대합니다” 의견서 1부.

2022. 4. 8.

청 구 인 전민정 외3

소송대리인 변호사 김기수

헌법재판소

귀중