

고 발 장

고 발 인

평화와통일을여는사람들

서울 서대문구 경기대로5길 27 (충정로3가, 2층)

평화통일연구소

서울 서대문구 경기대로5길 27 (충정로3가, 2층 안쪽)

위 고발인들의 대리인

법무법인 향법

피고발인

1. 전 국방부장관 서 욱
 2. 전 기획재정부장관 홍남기
 3. 전 국방부장관 정경두
 4. 전 외교부장관 정의용
 5. 전 금융감독원장 정은보
 6. 전 외교부 1차관 최종건
- 위 피고발인들의 주소 불상

고 발 취 지

고발인들은 다음과 같은 고발사실에 관해 피고발인들을 특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률(이하 ‘특가법’ 이라 함) 제5조(국고 등 손실) 위반 혐의로 고발하오니, 엄중히 의법 처단하여 주시기 바랍니다.

고 발 이 유

1. 당사자들의 지위

고발인 평화와 통일을 여는 사람들(이하 ‘평통사’ 라 합니다)은 1994년 설립되어 한반도 비핵화와 평화협정 체결을 통해 한반도의 항구적 평화체제를 구축하고 평화통일의 길을 열며, 전시작전통제권 환수, 방위비분담금 협정 폐기, 한미소파 개정 등 불평등한 한미관계를 호혜평등한 한미관계로 변화시키는 등의 과제를 실현하기 위하여 활동하는 전문적인 평화운동 시민단체이고, 평화통일연구소는 민족 자주와 통일, 한반도 군축평화체제에 관한 전문적 연구와 정책 대안을 제시하고자 2004. 9. 창립된 순수 민간연구소입니다.

피고발인 1, 3은 전직 국방부장관, 피고발인 2는 전직 기획재정부장관으로서 위법행위가 벌어진 주요 시기의 국가회계법 제2조 제1호 가목이 정하는 ‘중앙관서의 장’ 에 해당하고, 국고금관리법 제6조에 따라 기획재정부장관은 수입의 징수와 수납에 관한 사무를 총괄하고, 국방부장관은 주무부처인 국방부의 소관 수입의 징수와 수납에 관한 사무를 관리합니다. 아울러 기획

재정부장관은 국가재정법 제43조에 따라 각 중앙관서의 장에게 예산을 배정하며, 국방부장관은 방위비분담금 관련 예산 배정을 요구하여 집행하는 자입니다. 피고발인 4는 11차 방위비분담 특별협정 체결 협상의 주무부처인 외교부의 장이고, 피고발인 5는 11차 방위분담 특별협정의 협상대사로서 위 특별협정의 타결안에 가서명한 당사자이며, 피고발인 6은 외교부 제1 차관으로서 11차 특별협정에 정식 서명한 당사자입니다.

2. 11차 방위비분담특별협정의 개요

가. 한국은 주한미군지위협정(SOFA) 제5조(시설과 구역-경비와 유지)에 따라 주한미군에 시설과 구역을 무상으로 제공하고, 미국은 그 외 주한미군의 모든 유지비를 부담해왔습니다. 그러나 1980년대 이후 한국의 경제성장과 미국의 재정적자 및 국방비 감축에 따라 미국 내 한국의 방위비분담에 대한 요구가 본격화되었고, 이에 따라 한미 양국은 1991년 이래 SOFA 제5조에 대한 한시적, 잠정적 조치로서 주한미군 주둔 경비의 일부를 한국이 부담하는 협정인 방위비분담특별협정(Special Measures Agreement, SMA는 약어)을 1~5년 단위로 체결하여 왔습니다.

방위비분담 특별협정(이하 ‘특별협정’으로 약칭)은 한미소파 제5조의 적용을 일시적으로 유보하고 있다는 점에서 한시적인 조약인바, 특별협정이 한시적 협정으로서 상정되었음은 첫 특별협정 유효기간을 2년(1991~1992년)으로 정하고 있고 이후 특별협정도 그 유효기간을 2년, 3년, 5년 등으로 정하고 있는 것에서 드러납니다.

나. 한미는 2020년부터 적용될 11차 방위비분담 특별협정 체결을 위해 2019. 9.경부터 협상을 시작하였으나 당시 미 대통령 트럼프가 방위비분담금으로 50억 달러를 요구하는 등으로 난항을 겪다가 기간을 넘겨 2021. 3. 5.에야 협상이 타결되었습니다. 한미는 2021. 3. 18. 11차 방위비분담금 특별협정에 가서명하였는바, 한국 측의 협상대사인 피고발인 5와 미국 측의 로버트 랩슨 주한미국대사 대리가 체결하였습니다.

한미는 11차 특별협정에 같은 해 4. 8. 정식 서명하였는바, 정식 서명은 한국 측의 외교부 제1차관인 피고발인 6과 미국 측의 로버트 랩슨 주한미국대사 대리가 하였고, 위 특별협정을 위한 이행약정¹⁾에 대한 서명은 같은 날 한국 측의 국방부 국제정책관인 고소외 김상진과 미국 측의 토마스 와이들리 주한미군 사령부 기획참모부장이 체결하였습니다.

다. 11차 특별협정은 2020~2025년 6년간을 유효기간으로 하는 다년간 협정인바, 2020년과 2021년 방위비분담금 총액을 1조389억원과 1조1833억원으로 각각 정하고 있고, 2022년부터 2025년 사이의 매해 방위비분담금은 전년도 국방비증가율만큼 인상하는 것으로 되어 있습니다.

3. 방위비분담금 규모에 대한 외교부·국방부의 거짓 발표 및 국고손실의 경위

가. 외교부와 국방부는 2020년도 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원이 선 집행된 사실을 고의로 누락하고 발표하였습니다.

1) 이행약정은 법적 구속력을 갖는 조약에 해당하지는 않지만 '기관 간 약정'으로서 11차 방위비분담 특별협정을 이행하는데 필요한 방법이나 절차에 관한 세부적인 사항을 규정하고 있습니다.

(1) 11차 방위비분담 특별협정 협상이 2021. 3. 5. 타결되었는바, 타결 직후인 3월 9일 외교부는 “제11차 방위비분담 특별협정 협상 최종 타결”이라는 제목의 보도자료(증 제3호증 참조)를 냈습니다. 여기서 외교부는 “2020년도 (방위비분담금)총액은 2019년도 수준으로 동결한 1조 389억원이다”라고 발표하였습니다.

그런데 국방부는 2020년도 방위비분담금 예산(1조389억 원)에서 인건비 3,144억 원과 군사건설비 3,306억 원, 군수지원비 1,001억 원을 선집행했습니다. 이는 국방부 홈페이지(재정자료공개/월별세입세출현황)에서 확인됩니다. 외교부가 2020년 방위비분담금이 1조389억 원에서 동결되었다고 발표한 만큼 한국은 기집행된 인건비 3,144억 원과 군사건설비 3,306억 원, 군수지원비 1,001억 원을 제외하고 2,938억 원을 추후 미국에 주면 됩니다. 그럼에도 외교부는 3월 9일 보도자료에서 2,938억 원이 아니라 그보다 4,307억 원이 더 많은 7,245억 원을 미국에 향후 주기로 했다고 발표하였습니다. 외교부는 “(한미)양측은 2020년도 ▲미측에 선지급된 인건비와 ▲주한미군 한국인 근로자 무급휴직 발생에 따라 특별법으로 근로자에게 지급된 생계지원금 일체(총 3,144억원)를 2020년도 분담금 총액에서 제외하고 지급(실제 미측에 전달되는 2020년 방위비 총액은 7,245억원)하기로 합의하였다” (보도자료, 2021.3.9.)고 발표하였기 때문입니다.

위 외교부의 보도자료대로 하면 2020년도 방위비분담금 총액은 1조389억 원이고, 그것은 선지급된 인건비(한국인 근로자 생계지원금) 3,144억 원과 앞으로 미국에 지급해야 할 7,245억 원으로 구성됩니다. 그런데 2020년에 선지급된 것은 인건비만이 아니고 군사건설비 3,306억 원과 군수지원비 1,001억 원

도 선지급되었습니다. 하지만 외교부의 3월 9일 보도자료는 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원의 선집행 사실을 누락시키고 있습니다.

평통사가 “국방부가 집행했다고 (홈페이지에서) 공개한 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원이 '미측에 전달할 2020년 방위비분담금 7,245억 원'에 포함된 금액입니까?” 라고 정보공개청구한 데 대해서 외교부는 “국방부가 기 집행한 약 4,307억 원은 7,245억 원에 포함되지 않습니다.” (평통사의 정보공개청구에 대한 외교부의 2021.4.7. 답변)라고 답하였습니다. 이런 평통사의 정보공개청구에 대한 외교부 답변은 3월 9일 외교부 보도자료가 선집행된 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 2020년 방위비분담금 총액 1조389억 원에 고의로 포함시키지 않고 있음을 확인해 주는 것입니다.

2020년 방위비분담금 총액은 외교부가 발표한 1조389억 원이 아니라 누락된 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 포함하면 1조4,696억 원(선지급 인건비 3,144억 원+선지급된 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원+미국에 추후 지급하기로 한 7,245억 원)입니다. 즉 2020년 방위비분담금은 1조389억 원이 아니라 1조4,696억 원인바, 따라서 동결되었다는 당국의 발표는 거짓이고 실체는 41.5% 인상된 것입니다.

(2) 국방부는 2020년도 인건비와 군사건설비, 군수지원비의 본예산을 편성하고 집행한, 실질적으로 방위비분담 특별협정의 이행 책임을 진 부처입니다. 또 국방부는 11차 방위비분담 특별협정 협상의 주무부처는 아니지만 한국 협상단의 일원으로 협상에 직접 참여하고, 피고발인 5는 11차 방위비분담 특별협정을 위한 이행약정의 서명 당사자이기도 합니다. 이에 국방부는 2020

년 방위비분담금이 1조389억 원에서 동결되었다는 외교부의 거짓 발표에 총체적으로 공모하였다고 보아야 할 것입니다.

2020. 11. 30. 대한민국 정책브리핑에 따르면 한미는 당일 “양측 협상단간 화상협의를 개최하고, 제11차 한,미 방위비분담특별협정(SMA) 협상 현황을 점검하였다.정은보 한,미 방위비분담협상대사와 도나 웰튼(Donna Welton) 미 국무부 방위비분담협상대표(정치군사국 선임보좌관)는 공평하고 상호 수용 가능한 합의를 조속히 도출하기 위하여 긴밀히 협력해나가기로 합의“하였다는 것과 함께 이 화상회의에는 “양측 협상대표 이외에 한측에서 외교부·국방부 및 미측에서 국무부·국방부 관계자들이 협의에 참여“하였음을 확인하고 있습니다.

2021. 2. 5. 대한민국 정책브리핑에 따르면 11차 방위비분담 특별협상 8차 회의(화상)에 외교부, 국방부관계자가 참여하였음을 확인하고 있으며 여기서 “동맹 정신에 기초하여 양측은 그 동안 계속된 이견 해소 및 상호 수용 가능한 합의 도출을 위한 진지한 논의를 진행” 하였습니다.

2021. 3. 5. 미국에서 열린 마지막 회의인 11차 방위비분담 특별협정 9차 회의에서 협상이 타결되었고 이 자리에 한국 외교부와 국방부의 협상 대표단이 참여하였습니다. 그리고 2021. 3. 18. 양국의 외교 및 국방 장관이 지켜보는 가운데 11차 방위비분담 특별협정에 대한 가서명식이 이뤄졌습니다.

따라서 외교부와 국방부는 공모하여 2020년도 방위비분담금이 실제로는 1조 4,696억 원인데도 1조389억 원에서 동결됐다고 거짓 발표함으로써 우리 국민

은 4,307억 원의 부담을 더 지게 되었고, 한국은 그만큼 국고손실이 발생하게 된 것입니다.

나. 2020년도 방위비분담금이 동결되었다는 외교부의 거짓 발표는 국가재정법 위반입니다.

외교부가 2020년도 방위비분담금을 산정하면서 그 총액 1조389억 원에 인건비 3,144억 원은 포함시켜 계산하면서도 군사건설비 3306억 원과 군수지원비 1001억 원은 포함시키지 않은 것은 국가재정법 제3조 ‘회계연도 독립의 원칙’을 위배한 것입니다.

국가재정법 제3조는 회계연도 독립의 원칙에 관한 규정으로 “각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다”고 규정하고 있습니다. 이 회계연도 독립의 원칙은 “그 연도에 지출하여야 할 경비의 재원은 그 연도 내의 세입에 의하여 조달되어야 하고, 그 연도에 지출되어야 할 경비가 다른 연도에 지출되어서는 안 된다”는 뜻입니다.²⁾

국방부가 2020년도에 집행한 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원은 인건비 3,144억 원과 똑같이 2020년도 세입(또는 수입)에 의해서 충당된 것입니다. 따라서 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 2020년도 방위비분담금 산정에서 제외한 것은 국가재정법 제3조 회계연도 독립의 원칙을 위배한 것입니다.

2) 국회 예산정책처, 『국가재정법 해설』, 2014, 40쪽.

4. 피고발인들의 특가법 제5조(국고 등 손실) 위반의 범죄사실

가. 국고 등 손실죄의 주체 : '회계관계직원'의 구성요건

(1) 관련 법리

특정범죄가중처벌등에관한 법률 제5조 제1항에 규정된 국고 등 손실죄는 회계관계직원등의책임에관한법률(이하 '회계직원책임법'이라 함) 제2조 제1호, 제2호 또는 제4호(제1호 또는 제2호에 규정된 자의 보조자로서 그 회계사무의 일부를 처리하는 자에 한한다)에 규정된 자가 국고 또는 지방자치단체에 손실을 미칠 것을 인식하고 그 직무에 관하여 형법 제355조의 죄를 범한 때에 성립하는 것으로서, 국가 또는 지방자치단체의 회계관계 사무를 처리하는 자로서의 임무에 위배하는 행위를 한다는 점과 이로 인하여 자기 또는 제3자가 이익을 취득하고 국고 또는 지방자치단체에 손해를 미친다는 점에 관한 인식 내지 의사를 필요로 합니다(대법원 1999. 6. 22. 선고 99도208 판결 등).

(2) 국방부장관은 '회계관계직원'에 해당

회계직원책임법 제2조는 “회계관계직원”을 정의하는바, 제1호에서는 ‘국가재정법, 국가회계법, 국고금관리법 등 국가의 예산 및 회계에 관계되는 사항을 정한 법령에 따라 국가의 회계사무를 집행하는 사람으로서 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람’을 회계관계직원이라고 정하고, (가)목부터 (차)목까지 구체적인 직명을 열거한 후 (카)목에서 ‘그 밖에 국가의 회계사

무를 처리하는 사람'을 규정하고 있습니다. 그리고 제4호에서는 '제1호부터 제3호까지에 규정된 사람의 보조자로서 그 회계사무의 일부를 처리하는 사람'도 회계관계직원에게 해당한다고 규정하고 있습니다.

이러한 규정들의 내용과 회계직원책임법의 입법 취지 등을 종합하여 보면, 회계직원책임법 제2조에서 정한 회계관계직원은 제1호 (가)목부터 (차)목까지 열거된 직명을 갖는 사람은 물론 그러한 직명을 갖지 않는 사람이라도 실질적으로 그와 유사한 회계관계업무를 처리하면 이에 해당하고, 반드시 그 업무를 전담하고 있을 필요도 없으며, 직위의 높고 낮음도 불문합니다. 국고금관리법 제6조, 제9조 제1항, 제19조, 제21조 제1항, 국가회계법 제6조 제1항 등의 규정에 따르면, 중앙관서의 장은 소관 수입의 징수와 수납에 관한 사무, 소관 지출원인행위와 지출에 관한 사무 등 소관의 회계에 관한 사무를 관리하고, 소속 공무원에게 특정 사무를 위임하여 하게 할 수 있습니다. 이러한 규정에 따르면, 중앙관서의 회계관계업무는 원칙적으로 중앙관서의 장의 권한이고, 그 중 특정한 권한을 소속 공무원에게 위임할 수 있는 것이므로 중앙관서의 장이 이러한 위임을 하지 않았거나 또는 법령상 중앙관서의 장이 스스로 회계관계업무를 처리하도록 되어 있는 경우에는 중앙관서의 장도 회계직원책임법 제2조에서 정한 회계관계직원의 범위에 포함된다고 보아야 합니다(대법원 2019. 11. 28. 선고 2019도11766 판결 등).

결론적으로 국방부장관인 피고발인 1, 3은 중앙관서의 장으로서 국방부 소관의 회계에 관한 사무를 관리하는 자로 특가법 제5조의 적용대상인 회계관계 직원에 해당합니다.

(3) 피고발인들은 특가범위범죄(국고 등 손실)의 공동정범에 해당

“형법 제30조의 공동정범은 공동가공의 의사와 그 공동의사에 의한 기능적 행위지배를 통한 범죄 실행이라는 주관적·객관적 요건을 충족함으로써 성립하므로, 공모자 중 구성요건행위를 직접 분담하여 실행하지 않은 사람도 위 요건의 충족 여부에 따라 이른바 공모공동정범으로서의 죄책을 질 수 있다. 구성요건행위를 직접 분담하여 실행하지 않은 공모자가 공모공동정범으로 인정되기 위해서는 전체 범죄에서 그가 차지하는 지위·역할, 범죄 경과에 대한 지배나 장악력 등을 종합하여 그가 단순한 공모자에 그치는 것이 아니라 범죄에 대한 본질적 기여를 통한 기능적 행위지배가 존재한다고 인정되어야 한다” (대법원 2018. 4. 19. 선고 2017도14322 전원합의체 판결).

이 사건의 본질은 외교부와 국방부가 공모하여 제11차 방위비분담특별협정의 협상 과정에서 2020년에 선집행한 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 방위비분담금 산정에서 고의로 누락하여 실제로 위 항목의 이중부담을 강제함으로써 동 금액 상당의 국고손실을 초래한 것입니다. 그 과정에서 외교부와 국방부는 공동가공의 의사를 가지고 한국측 협상안 정리와 협상 진행과 관철, 거짓 발표 및 방위비분담금 예산집행 등 총체적으로 국고손실에 대한 본질적 기여를 통한 기능적 행위지배가 존재한다고 평가할 수 있으므로, 피고발인들의 공동정범성은 인정된다 할 것입니다.

(4) 진정신분범과 공범의 성립

“신분관계가 없는 사람이 신분관계로 인하여 성립될 범죄에 가공한 경우에

는 신분관계가 있는 사람과 공범이 성립한다(형법 제33조 본문 참조). 이 경우 신분관계가 없는 사람에게 공동가공의 의사와 이에 기초한 기능적 행위 지배를 통한 범죄의 실행이라는 주관적·객관적 요건이 충족되면 공동정범으로 처벌한다. 공동가공의 의사는 공동의 의사로 특정한 범죄행위를 하기 위하여 일체가 되어 서로 다른 사람의 행위를 이용하여 자기의 의사를 실행에 옮기는 것을 내용으로 한다. 따라서 공무원이 아닌 사람(이하 ‘비공무원’이라 한다)이 공무원과 공동가공의 의사와 이를 기초로 한 기능적 행위 지배를 통하여 공무원의 직무에 관하여 뇌물을 수수하는 범죄를 실행하였다면 공무원이 직접 뇌물을 받은 것과 동일하게 평가할 수 있으므로 공무원과 비공무원에게 형법 제129조 제1항에서 정한 뇌물수수죄의 공동정범이 성립한다”(대법원 2019. 8. 29. 선고 2018도2738 전원합의체 판결).

형법 제33조는 공범과 신분에 관한 조항인바, 제1항에서 신분관계로 인하여 성립될 범죄(진정신분범)에 가공한 행위는 신분관계가 없는 자에게도 공동정범, 교사범, 종범 등 공범의 규정을 적용한다고 규정하고 있습니다. 특가법에 규정된 국고손실죄의 주체는 회계직원책임법상의 ‘회계관계직원’이므로 이 사건 특가법위반죄(국고 등 손실)는 형법상 진정신분범에 해당합니다.

따라서 국방부장관으로서 신분범의 신분자에 해당하는 피고발인 1, 3은 물론이고, 비신분자로서 이들의 행위에 가공한 기획재정부장관인 피고발인 2, 외교부장관인 피고발인 4, 협정의 협상대사인 피고발인 5 및 협정에 정식서명한 피고발인 6은 특가법위반죄(국고 등 손실)의 공동정범으로서의 죄책을 진다고 할 것입니다.

나. 피고발인들의 임무위배 행위

(1) 피고발인들은 2020년에 방위비분담 특별협정이 부재한(미체결인) 상태에서 아무런 법적 근거 없이 방위비분담 예산 1조 389억 원을 편성하고 이중 인건비 3,144억 원, 군사건설비 3,306억 원, 군수지원비 1,001억 원을 합쳐 7,451억 원을 집행함으로써 최소 4,307억 원(인건비 제외 시) 최대 7,451억 원의 국고손실을 초래 했습니다.

제10차 방위비분담 특별협정은 유효기간이 1년(2019.1.1.~2019.12.31.)입니다. 따라서 2020년도 방위비분담 사업은 새로운 특별협정 곧 11차 특별협정이 체결되어야 실시될 수 있습니다. 하지만 11차 특별협정은 2021년 3월 18일 (발효 2021년 9월 1일)에 가서야 체결되었습니다. 이에 2020년도에는 사실상 특별협정의 미체결(공백) 상태였습니다.

2020년에 특별협정이 부재하였다는 것은 한미소파 제5조의 적용을 유보시키는 특별협정이 존재하지 않았다는 것을 의미합니다. 2020년에는 한 해 내내 특별협정이 부재한 상태였기 때문에 주한미군 주둔경비를 한국이 분담해야 할 법적인 근거는 없었습니다. 특별협정이 없는 조건에서는 주한미군 주둔경비 분담원칙은 한미 소파 5조를 따라야 하므로 2020년에 미국이 주한미군 주둔경비를 부담하여야 합니다. 방위비분담금 군수지원 사업에 관한 주한미군 규정(USFK Reg 12-17, 2020.4.20.)은 “SMA가 종료되고 또 다른 협정이 체결되지 않는 사이에는 ‘운영 및 유지(O&M)자금’ 과 같은 다른 자금원을 이용하여 계약을 체결해야 한다” 고 규정하고 있습니다. 이 주한미군 규정은 10차 협정이 종료되고 11차 협정이 체결되지 않은 상태에서는 한국으로부터

방위비분담금을 받을 수 없기 때문에 미 국방예산을 사용하여 군수지원사업을 해야 한다는 것을 미국 측 입장에서 확인해주는 것이라고 할 수 있습니다. 이 주한미군 규정에 비취보더라도 2020년도에 특별협정이 미체결된 상태에서 피고발인들이 군사건설비나 군수지원비를 미국에 지급한 것은 법적인 근거를 결한 것으로서 배임행위라고 할 수 있습니다.

한편 한미당국은 제11차 특별협정의 유효기간을 2020년부터 2025년까지로 정함으로써 11차 특별협정을 2020년도에 소급적용하기로 하였습니다. 그러나 11차 특별협정의 2020년도 소급적용은 전례가 없는 일이며 2020년도의 법적 근거 없는 방위비분담금 지급의 불법성을 면죄해주지 않습니다. 방위비분담 특별협정이 처음 시작된 1991년 이래 특별협정 체결이 지연되어 소급적용이 된 사례가 수차례 있지만 그 어느 경우나 특별협정의 유효기간이 시작되는 첫 번째 해(곧 해당 특별협정의 적용 첫 해) 중에 체결되었으며 해를 넘기지 않았습니다. 이런 경우에는 체결이 비록 지연되었다고 해도 예산 회기 중이므로 체결되기 전까지의 해당 연도의 예산의 일부 선집행이 해당 특별협정의 소급적용 대상에 포함될 수도 있었습니다.³⁾ 그러나 이와 달리 2020년도에는 한 해 내내 특별협정의 부재(공백) 상태에서 그 해 방위비분담 사업예산의 집행이 마무리되었습니다. 11차 특별협정은 2020년을 넘겨 2021. 3.에 체결되었기 때문에 2020년도는 11차 특별협정의 소급적용 대상 자체가 될 수 없었던 것입니다. 다시 말하면 2020년도는 특별협정이 공백인 상태에서 예산 회기가 끝나고 예산 집행도 마무리되었기 때문에 사후적으로 11차 특별협정에 의해 소급 적용될 대상은 애초부터 아니었던 것입니다.

3) 이는 일반적으로 효력이 인정되는 소급효, 즉 '부진정소급효'에 해당합니다.

그러나 2020년을 넘겨 체결된 11차 특별협정은 2020년도를 유효기간 속에 포함시켜 소급적용하고 있습니다.⁴⁾ 11차 협정 2조는 2020년도 방위비분담금을 1조 389억 원이라고 규정하고 있습니다. 특별협정이 부재하였던 2020년의 경우 한국이 방위비분담(주한미군 경비분담)을 할 법적인 근거가 없음에도 11차 특별협정은 소급하여 한국에게 방위비분담을 강제한 것이며 이로써 한국이 2020년에 법적 근거 없이 방위비분담금 예산을 선집행함으로써 초래된 국고손실(최소 4,307억 원)은 더욱 확실해졌습니다.

피고발인들은 2020년 국방예산의 편성, 배정, 집행 과정에서 아무런 법적 근거 없이 방위비분담금(주한미군 주둔경비 지원금)으로 1조389억 원을 편성, 배정하고 이 중 7,451억 원의 국가 예산을 무단 사용함으로써 국고에 커다란 손실을 끼쳤습니다. 7,451억 원 중 주한미군 고용 노동자 인건비로 3,144억 원, 군사건설비로 3,306억 원, 군수지원비로 1,001억 원이 집행되었는바, 인건비 3,144억 원은 한미 사이의 논의나 특별법 제정 등의 사실을 감안하여 국고손실에서 제외한다고 치더라도 이를 제외한 4,307억 원은 국고손실로 봐야 합니다.

(2) 피고발인들은 추가적인 7,245억 원의 국고손실을 초래할 11차 특별협정 2조의 '이월' 규정에 합의해줌으로써 국고손실을 예정하고 있습니다.

11차 특별협정(2021. 3. 체결) 2조는 “2020년 대한민국의 지원분은 1조 389억 원이다” 라고 규정하여 2020년도 방위비분담금(협정액)이 1조 389억 원으로 정해졌다는 것을 밝히고 있습니다. 이어 2조는 “당사자는 이 협정 발효

4) 이는 일반적으로 소급효 금지에 해당되어 효력이 없는 '진정소급효'라고 할 수 있습니다.

시 2020년 인건비 분담 지원분 3,144억 원이 이미 지급되었다는 것과 나머지 비용 분담 항목에 해당하는 2020년 지원분이 이월된다는 것을 인정한다.” 는 이른바 ‘이월’ 규정을 두고 있습니다. 이 2조는 2020년도 방위비분담금의 선집행에 대해 일부(인건비 3,144억 원)는 소급하여 11차 특별협정 상의 2020년도 방위비분담금으로 인정하면서도 일부(군사건설비와 군수지원 4,307억 원)는 11차 특별협정 상의 2020년도 방위비분담금으로 인정하지 않음으로써 소급대상에서 제외하고 있습니다. 이런 11차 협정 2조의 ‘이월’ 규정의 납득할 수 없는 비상식적이고 법적 근거를 결한 차별적인 소급적용의 결과로 한국은 미국에 추후 7,245억 원을 주기로 되어 있습니다. 그렇게 되면 2020년도 방위비분담 사업예산 4,307억 원의 불법적인 선집행에 따른 국고손실에 더해 7245억 원의 추가적인 국고손실이 발생하게 됩니다.

나아가 11차 특별협정 제2조는 2020년도 방위비분담금 1조 389억 원 규정과 ‘이월’ 규정이 서로 배치되고 국민을 속이는 이면계약의 산물이라는 의혹을 주는 등 도저히 묵과할 수 없는 불법부당성을 내재하고 있습니다.

첫째, 11차 특별협정 2조는 2020년도 방위비분담금이 1조 389억 원이라고 밝히고 있지만 2조의 ‘이월’ 규정에 따르면 실질적으로 2020년도 방위비분담금은 1조 389억 원보다 4,307억 원이 더 많은 1조 4,696억 원이 됩니다.

11차 특별협정 2조는 “이(11차) 협정 발효 시 2020년 인건비 분담 지원분 3,144억 원이 이미 지급되었다” 라고 확인하고 있습니다. 그러면서 “나머지 비용분담 항목에 해당하는 2020년도 지원분은 이월된다” 라고 밝히고 있습니다. 여기서 ‘나머지 비용분담 항목’ 이란 군사건설비와 군수지원비를 가리킵니다. 군사건설비와 군수지원비도 인건비와 똑같이 2020년도에 각각

3,306억 원과 1,001억 원이 선집행 되었습니다. 그런데 이 ‘이월’ 규정에 따르면 선집행된 군사건설비와 군수지원비는 인건비와 달리 ‘이미 지급된’ 것으로 인정되지 않는 것입니다. 이 ‘이월’ 규정에 대해서 우리 정부(외교부)는 인건비지원분 3,144억 원을 제외한 2020년도 방위비분담금 7,245억 원(1조 389억 원-3,144억 원)을 추후에 미국에 지급한다는 뜻이라고 확인하고 있습니다(외교부, 11차 특별협정 체결 관련 보도자료 2021년 3월 9일). 이 ‘이월’ 규정대로라면 인건비 지원분 3,144억 원만 2020년도 방위비분담금으로 인정되고 나머지 선지급된 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원은 11차 협정상의 2020년도 방위비분담금에 포함되지 않습니다.

우리 국민은 2조의 ‘이월’ 규정에 따라 2020년도 군사건설비와 군수지원비 명목으로 11차 협정의 체결 이후에 7,245억 원을 미국에 추가로 주어야 하며 여기에 선지급된 인건비 지원분 3,144억 원 또 선지급되었지만 누락된 군사건설비 3,306억 원과 군수지원비 1,001억 원을 합치면 2020년도에 실제로 지급되는 방위비분담금 총액은 1조4,696억 원⁵⁾이 됩니다. 한국이 미국에 실제 지급하게 될 2020년도 방위비분담금은 1조 389억 원이 아니라 그보다 4,307억 원이 추가된 1조 4,696억 원이 되므로 이 이월규정은 2020년도 방위비분담총액(협정액)을 1조 389억 원으로 규정한 2조를 위배하게 됩니다. 2020년도 방위비분담금을 1조 389억 원으로 정한 2조 규정에 부합하려면 선지급한 방위비분담금 7,451억 원(인건비 3,144억 원과 군사건설비 3,306억 원, 군수지원비 1,001억 원)을 제외한 2,938억 원(1조 389억 원-7,451억 원)만 추후 미국에 주어야 합니다. 그런데 정부가 확인해 준 바로는 2,938억 원이 아니라 7,245억 원을 추후 미국에 지급합니다.

5) 7,245억 원 + 3,144억 원 + 3,306억 원 + 1,001억 원 = 1조4,699억 원

2조의 ‘이월’ 규정은 2020년도 방위비분담금을 1조 389억 원으로 정한 2조의 규정을 부정하기 때문에 원천적으로 무효이며 이를 이행할 경우 우리 국민에게 최소한 4,307억 원의 불법부당한 추가부담을 강제하는 것이 됩니다. 이런 불법부당한 합의와 그로 인한 국고손실을 초래한 관련자들을 엄중히 의법처리하여야 합니다.

둘째, 11차 특별협정 제2조의 이월 규정에 따르면 한국은 추후에 2020년도 군사건설비와 군수지원비 명목으로 각각 4,709억 원(미국이 11차 특별협정 체결 뒤 2020년도 방위비분담금 1조 389억 원 중 2020년도 군사건설비로 배정한 금액)과 2,536억 원(미국이 11차 특별협정 체결 뒤 2020년도 군수지원비로 배정한 금액)을 합쳐 7,245억 원을 미국에 지급해야 할 상황입니다. 그런데 이미 한국은 2020년도에 군사건설비와 군수지원비로 각각 3,306억 원과 1,001억 원을 선집행하였습니다. 따라서 2조의 이월 규정에 따르면 한국은 2020년도 군사건설비와 군수지원비를 미국에 이중지급을 하는 셈입니다. 그러나 이런 이중지급은 천부당만부당합니다. 11차 특별협정이 미체결인 상태에서 2020년도에 한국은 주한미군 경비 지원(방위비분담금 지급)을 할 의무가 없는데도 불구하고 2020년도 방위비분담 예산을 편성하고 배정까지 하여 한국인 노동자 인건비 지원을 포함하여 연례적으로 해오던 군사건설사업과 군수지원사업도 집행하였습니다. 그런데도 불구하고 군사건설사업과 군수지원사업비 명목의 방위비분담금을 추후 미국에 주어야 한다면 이는 우리 국민의 세금을 낭비하고 미국에게 불법부당하게 이익을 주는 것입니다.

셋째, 11차 특별협정 제2조는 2020년도 방위비분담금액에 대한 소급 규정입니다. 11차 협정 체결 당시에는 이미 2020년도의 방위비분담금 집행이 마무

리된 상태였기 때문에 소급 적용은 2020년도 방위비분담의 기 집행(인건비 3,144억 원과 군사건설비 3,306억 원, 군수지원비 1,001억 원 합쳐 7,451억 원)을 그대로 2020년도 방위비분담금으로 인정하는 것으로 끝나야 당연합니다. 그러나 어찌된 영문인지 11차 협정 2조는 ‘이월’ 규정을 둬으로써 통상적인 소급적용의 궤를 벗어나 있습니다. ‘이월’ 규정은 선지급한 인건비는 11차 특별협정 상의 2020년도 방위비분담금으로 소급하여 인정하면서도 똑같이 선지급된 군사건설비와 군수지원비는 11차 협정상의 2020년도 방위비분담금액에 포함시키지 않음으로써 소급적용을 안하고 있는 것입니다. 이처럼 2020년도에 선집행된 방위비분담금에 대해서 일부는 소급하여 인정하고 일부는 탈락시키고 있는 차별적 소급 적용은 상식적으로 도저히 납득이 되지 않는 불합리한 처사입니다. 이런 차별적 소급 적용이 상식적이지 않다는 점에서 선지급된 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 11차 협정 상의 2020년도 방위비분담금에 포함시키지 않는 2조의 ‘이월’ 규정은 사전에 한미가 논의한 결과임은 두말할 필요가 없습니다.

11차 특별협정의 시작연도에 해당하는 2020년도 방위비분담금액(협정액)을 얼마로 할 것인지는 11차 특별협정 체결 협상에서 가장 쟁점이 되는 의제였습니다. 이 의제를 논의하면서 한미당국은 선집행한 한국인 노동자 인건비 3,144억 원과 군사건설비 3,306억 원, 군수지원비 1,001억 원을 어떻게 처리할지에 대해서 당연히 논의했을 것입니다. 따라서 특별협정 제2조의 ‘이월’ 규정은 이런 사전 논의의 결과라 할 수 있습니다. 물론 한미 당국이 기집행된 2020년도 방위비분담금에 대해서 사전논의를 하였다는 것 자체가 문제될 수는 없습니다. 문제는 그러한 사전논의의 결과 즉 인건비만 2020년 방위비분담금에 포함시키고 사전집행된 군사건설비와 군수지원비는 2020년도 방위

비분담금 1조 389억 원에 포함하지 않기로 한 합의가 정당성을 결여하고 있고 무엇보다도 그 법적 근거가 없다는 점입니다.

선집행된 인건비만 소급적용하고 선집행된 군사건설비와 군수지원비는 소급 적용에서 배제한 것은 비상식적이고 불합리하며 특히 그러한 차별적 소급 적용으로 우리 국민은 그만큼 부담이 증가하고 반면 미국은 4,307억 원의 추가적인 이득을 보게 되므로 이익의 불균형이 초래됩니다. 또한 한국은 2020년에 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 선집행하고서도 군사건설비와 군수지원비 명목으로 7,245억 원을 미국에 추가로 지급해야 하므로 이중으로 군사건설비와 군수지원비를 부담한다는 점에서도 일방적으로 미국이 이익을 챙기고 한국은 그만큼 손해를 보아야 합니다.

(3) ‘4307억 원이 과거 협정 합의액의 일부’ 라는 국방부 주장을 인정한다면 피고발인들의 국고손실죄는 더욱 명확해집니다.

첫째, 이 주장은 국방부 스스로 2020년도 방위비분담 예산 편성 때 그것이 11차 특별협정상의 방위비분담금 합의액의 지급을 위한 것이라고 밝힌 사실을 부정하는 주장입니다.

국방부는 「2020년도 국방예산안 편성 및 기금운용계획안 작성지침」(2019.3)에서 2020년도 방위비분담 예산을 11차 특별협정이 체결되지 않아 10차 특별협정에 준해서 편성하라는 지침을 내렸으며 국방부의 「2020년도 국방예산안 및 기금운용 계획안 설명자료」(2019.8.1.,369쪽)는 “현시점에서 2020년 예산편성의 근거가 되는 협정과 배정액이 부재한 상황” 이라고 밝히고 있습

니다. 이런 사실은 국방부가 편성한 2020년도 방위비분담사업 예산이 11차 특별협정상의 2020년도 방위비분담금(합의액)을 지급하기 위해서 편성된 것임을 말해줍니다. 이처럼 국방부의 2020년도 방위비분담 사업예산은 11차 특별협정의 의무이행을 위한 예산 편성이기 때문에 이 예산에서 2020년에 집행된 군사건설비와 군수지원비가 과거 8/9/10차 협정의 방위비분담금 합의액의 일부가 될 수는 없는 것입니다.

둘째, 국방부의 주장대로 하면 2020년도 방위비분담사업 예산에는 한국인 노동자 인건비와 같이 11차 특별협정 상의 방위비분담금 합의액과 8차나 9차 10차와 같은 과거 특별협정 상의 방위비분담금 합의액이 병존하는 것이 됩니다. 이 경우 11차 협정에 의거한 방위비분담금과 과거 협정에 의거한 방위비분담금은 그 법적인 근거가 다르기 때문에 각각 구분해서 예산이 편성되고 그 각각의 법적 근거가 명시되어야 합니다. 그러나 정부가 편성하고 국회에서 확정된 2020년도 방위비분담 사업예산은 그 법적인 근거가 11차 특별협정으로만 되어 있을 뿐 과거(8/9/10차) 협정은 전혀 언급되어 있지 않습니다.

국방부는 11차 특별협정 상의 방위비분담금 지급을 위해 편성한 예산에서 4,307억 원을 집행하고서도 마치 8/9/10차 특별협정 상의 방위비분담금의 합의액 일부를 집행한 것처럼 국민을 속이고 있는 것입니다. 이는 미국에게 2020년도 방위비분담금 1조 389억 원 이외에 추가로 4,307억 원을 보장해주기 위한 데 목적이 있으므로 그 책임을 엄중히 물어야 합니다.

셋째, 국방부가 11차 특별협정 상의 방위비분담금 지급을 위해 예산을 편성

하고 국회 승인을 받았으면서도 그 예산의 일부를 8~10차 협정상의 방위비 분담금 합의액의 일부로 집행했다면 이는 국회의 예산 심의확정권에 대한 명백한 침해이며 불법입니다.

넷째, “8차/9차/10차 특별협정에 의거한 방위비분담금 합의액의 일부”란 과거 협정 하에서 약속하였으나 미집행된(미지급된) 현물 군사건설 또는 군수지원분 즉 ‘미지급금’을 가리킨다고 보입니다. 국방부는 2020년도에 11차 협정이 부재한(미체결인) 상태에서 2020년도 군사시설개선 및 군수지원 예산을 집행한 법적 근거를 묻는 평화통일연구소의 정보공개청구에 대한 답변(2020. 10. 7.)에서 “과거 협정(8·9·10차 협정) 하에서 발생한 미지급금을 지급한 것”이고 그 근거는 10차 협정 7조(협정의 종료가 미완성된 군사건설사업이나 군수지원사업의 이행에 영향을 주지 않는다는 규정)라고 밝힌 바가 있습니다. 여기서 국방부가 말하는 ‘미지급금(현물지원)’이란 방위비분담 특별협정 상의 방위비분담금(협정액)과 실제 국방예산에 편성된 예산액의 차액을 일컫습니다. 그러나 과거 협정 하에서 발생한 미지급금(협정액과 예산액의 차액)을 2020년도 군사건설사업이나 군수지원사업 예산에서 쓸 근거는 그 어디에도 없습니다.

국방부는 ‘미지급금’ 지급을 위한 예산을 2020년도에 별도로 편성한 바가 없으며, 따라서 당연히 국회에 제출한 2020년도 국방예산에도 들어있지 않고, 국회 또한 심의·의결한 바가 없습니다. 따라서 국방부가 과거 협정 하의 미지급금 지급을 위해 2020년도 예산을 썼다면 이는 예산의 목적과 다른 무단사용으로 국회의 예산 심의확정권 침해입니다. 10차 협정 7조도 과거 협정 하에서 발생한 ‘미지급금’을 2020년도 예산에서 지급할 근거가 되지 않습니다.

니다. 10차 협정 7조의 “ 협정의 종료기…이 협정종료일에 완전하게 이행되지 않은 군사건설사업이나 군수지원사업의 이행에 영향을 주지 않는다” 는 규정은 10차 협정이 종료되더라도 다년간 사업인 경우 새로운 협정 기간에도 계속될 수 있다는 일반론적 규정이지 과거 협정 하에서 발생한 이른바 미지급금 지급과는 아무 관련이 없습니다.

만약 10차 협정 7조를 근거로 2020년에 4,307억 원을 집행했다면 이는 10차 협정의 제2조 “2019년의 대한민국의 지원분은 1조 389억 원이다.” 를 위배하게 됩니다. 이미 2019년 방위비분담금으로 1조 205억 원의 예산(2020년으로 이월된 군사건설 93억 원, 군수지원 91억 원은 제외)이 집행되었기 때문에 10차 협정을 근거로 4,307억 원을 집행했다면 10차 협정에 따른 방위비분담금은 1조 4,512억 원이 되며 이는 방위비분담금을 1조 389억 원으로 정한 10차 협정 2조를 어긴 것입니다. 국방부가 2020년도 예산에서 선집행한 4,307억 원을 8/9/10차 협정의 합의액의 일부로 집행한 것이라면 이는 10차 특별협정을 위배한 것이고 우리 국민에서 불법적으로 불필요한 부담을 주고 국고손실을 끼친 것이므로 그 법적 책임을 물어야 합니다.

이른바 ‘미지급금’ 의 성격과 발생 이유를 보더라도 한국이 지금에 와서 미지급금을 미국에 주어야 할 하등의 이유가 없습니다. 과거 협정 하에서 발생한 ‘미지급금’ 이란 8·9·10차 협정 기간에 방위비분담 예산이 매년 수천억 원씩 미집행되어 대규모 이월금과 불용액이 발생하자 국회와 시민단체, 언론의 비판이 거세졌고, 이에 한미당국이 협의하여 대규모 미집행금 발생을 막기 위한 방안으로 예산을 협정액보다 대폭 낮춰 편성한데서 비롯됩니다. 이런 대규모 미집행 방위비분담금의 발생은 그 원인이 방위비분담금이 필요

이상으로 과도한 수준에서 정해진 데에 있다는 점에서도 이를 미국에 돌려 줄 이유가 없습니다. 더구나 지금까지 미국이 한국에 미지급금을 달라고 요구한 적도 없고 준 적도 없습니다.

과거 협정 하의 ‘미지급금’은 과거 협정의 유효기간이 이미 종료되어 한국이 이를 지급할 법적 의무나 책임이 없다는 점, 10차 협정 7조는 ‘미지급금’을 지급할 근거가 되지 않고 오히려 ‘미지급금’을 지급한 것이 불법임을 입증하는 근거가 된다는 점, ‘미지급금’을 2020년도 예산에서 지급하는 것은 국회의 예산심의확정권을 침해한다는 점, 더구나 미지급금의 발생 배경이나 성격으로 볼 때 한국이 불법을 저지르면서까지 이를 미국에 굳이 주어야 할 이유가 없다는 점에서 ‘미지급금’을 지급한 것이 사실이라면 이는 국고에 손실을 끼친 중대한 범죄가 됩니다. 공수처는 국방부가 밝히고 있듯이 과거 협정에 의거한 방위비분담금 합의액의 일부(‘미지급금’)를 2020년도 예산에서 실제로 집행했는지를 수사하여야 하며 그 경우 국고손실의 책임을 물어 엄중히 처벌해야 합니다.

이상과 같이 11차 특별협정 체결 협상을 이끈 외교부 고위관리들인 피고발인 4~6 및 11차 특별협정을 집행할 책임이 있는 국방부 및 기재부 고위관리들인 피고발인 1~3의 임무위배 행위로 미국에게 최소 4,307억 원의 부당한 이익을 주었으며 우리 국민에게는 동액 상당의 국고손실을 초래한 것입니다.

다. 국고 등 손실

피고발인들의 배임행위에 따라 한국은 최소 4,307억 원을 더 국고에서 지출해야 합니다. 이런 재정지출은 국민들의 조세수입 등으로 조달된 국고에서 나가는 것이 명백하고, 그 액수는 특가법의 국고 등 손실죄가 규정하는 ‘국고의 손실이 5억 원 이상인 경우’에 해당합니다.

라. 임무위배 및 국고 등 손실에 대한 인식

피고발인들은 2020년도에 인건비만이 선집행된 것이 아니라 군사건설비 3,306억 원과 군수지원비 1,001억 원이 선집행되었고, 11차 특별협정 2조에 따라 선집행된 인건비 3,144억 원을 제외한 나머지 7,245억 원(1조389억 원-3,144억 원)을 향후 미국에 지급하게 되면 한국이 군사건설비와 군수지원비를 이중으로 지급하게 되며, 그 경우 주한미군 또는 미국이 재산상의 이익을 취득하고 대한민국의 국고에 막대한 손해를 끼친다는 점을 충분히 인식하거나 알 수 있는 지위에 있었다고 봄이 상당합니다.

마. 소결

이상과 같이 피고발인들은 중앙관서의 장 또는 그 보조자로서 회계직원책임법상 회계관계 사무를 처리하는 자에 해당하고, 공모하여 국민에게 2020년도 방위비분담금액과 인상률을 거짓 발표하여 국가공무원으로서 임무를 위배하는 행위를 함으로써 제3자인 미국 내지 주한미군이 재산상의 이익을 취득하게 하고 본인인 대한민국에 손해를 가하였는바, 피고발인들의 상기 일련의 행위는 형법 제355조 제2항의 배임죄를 구성합니다. 나아가 피고발인들의 행위로 인한 국고의 손실액은 5억 원 이상이므로 특가법 제5조 소정의 국고

등 손실죄로 의율되어야 할 것입니다.

5. 피고발인들 주장의 부당성 및 이 사건 수사의 공익적 중대성

가. 2020년에 선집행된 군수지원비와 군사건설비 4,307억 원이 과거 협정상의 방위비분담금 합의액의 일부라는 주장은 거짓입니다.

국방부는 2020년도에 선집행한 군사건설비와 군수지원비가 “제8차~제10차 방위비분담특별협정에 의거한 방위비분담금 합의액의 일부를 집행한 것” (서울중앙지검, 불기소 사건기록 및 불기소결정서, 2022.4.27.)이라고 밝힌 바 있습니다. 국방부 주장대로 하면 2020년도에 선집행한 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원은 11차 특별협정상의 2020년도 방위비분담금에 포함되지 않게 되며 과거 특별협정상의 방위비분담금에 포함되게 됩니다. 여기서 한미 당국이 사전논의 때 2020년도에 선집행한 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원을 과거 특별협정상의 방위비분담금 합의액의 일부로 간주하기로 목계(또는 이면합의)를 하였을 가능성이 매우 큽니다. 그것은 이런 목계가 있지 않고서는 제2조의 2020년도 방위비분담 총액 1조 389억 원 규정과 ‘이월’ 규정 사이의 모순을 설명할 도리가 없기 때문입니다. 또 이런 목계는 한국 정부의 입장에서는 2020년도 방위비분담금을 1조 389억 원에서 동결했다는 식으로 성과를 국민들에게 선전할 수 있고 미국입장에서는 1조 389억 원이 아니라 그보다 41.5% 인상된 금액(1조 4696억 원)을 실제로 채길 수 있어 충분히 가능성이 있습니다.

그러나 국방부가 2020년도에 선집행한 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원

을 과거 협정의 방위비분담금 합의액의 일부로 보는 것은 아무런 근거가 없습니다. 국방부는 10차 협정 7조의 “이(10차) 협정이 종료는 …이 협정 종료 일에 완전하게 이행되지 않은 모든 군수비용 분담지원분 또는 군사건설사업에 영향을 미치지 않는다”는 규정을 그 근거로 제시합니다. 하지만 이 10차 협정 7조 규정은 과거 협정 하에서 선정된 다년도의 공사를 요하는 군사건설 또는 군수지원 사업이 새로운 협정 하에서도 계속될 수 있다는 일반론적 원칙일 뿐이며 새로운 협정 하에서 수행되는 경우 거기에 소요되는 비용을 과거 협정상의 방위비분담금으로 간주한다는 규정이 아닙니다.

국방부는 평화통일연구소의 정보공개청구(11차 특별협정이 미체결인 상태에서 2020년도 군사건설비와 군수지원비를 집행한 법적인 근거를 묻는 정보공개청구)에 대해서 과거(8/9/10차) 특별협정에서 지급을 약속한 미집행 현물지원분 이른바 ‘미지급금’을 지급한 것이라는 답변을 한 바 있습니다. 국방부가 말하는 ‘과거 특별협정상 방위비분담금 합의액의 일부’란 평화통일연구소의 정보공개청구에 대해서 답변한 ‘미지급금’의 다른 표현이라고 여겨집니다. 만일 2020년도의 군사건설비와 군수지원비 선집행이 과거 특별협정 하에서의 ‘미지급금’을 지급한 것이라면 이는 국민과 국회를 속이는 것이고 정부 스스로 불법을 저질렀음을 인정하는 것입니다. 왜냐하면 2020년도에 선집행한 예산은 엄연히 2020년도 방위비분담금 지급을 목적으로 편성되고 국회에서 확정된 예산이기 때문입니다. 또한 과거 특별협정은 그 유효기간이 오래전에 끝나 설사 미지급금이 존재한다고 치더라도 이를 이제 와서 지급해야 할 아무런 법적인 의무도 책임도 없기 때문입니다. 이런 점들을 감안한다면 지금에 와서 ‘미지급금’을 지급하기로 한미가 이면합의를 했다면 이는 우리 국민을 속이고 어떻게든지 미국의 이익을 보장해주기 위한

술수 이상은 아닐 것입니다.

이에 공수처는 2020년도 방위비분담금의 선집행에 대해서 인건비 항목만 소급하여 인정하고 군사건설비와 군수지원비의 선집행을 누락시킨 과정에 대한 정부 내 논의와 한미 사이의 논의, 2020년도에 선집행된 군수지원비와 군사건설비 4,307억 원을 과거 협정상의 방위비분담금 합의액의 일부로 보는 법적 근거와 그 불법성, ‘미지급금 지급’에 관한 이면합의의 존재 여부 등에 대해 철저히 수사하여 그 위법부당성을 명백히 밝히고 국고손실의 죄를 엄중히 물어야 합니다.

나. ‘계속사업’을 집행했을 뿐이라는 피고발인들의 주장은 국고손실죄를 은폐하기 위한 술수입니다.

국방부는 2020년도에 선집행된 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원이 “11차 한미 방위비분담 특별협정 방위비 분담금 중 일부로…선집행 된 것이 아닌 과거(8차/9차/10차) 방위비분담특별협정에서 체결된 계속사업에 대해서 집행” (서울종로경찰서, 불송치결정서, 2022.3.31.)였다고 주장합니다. 그러나 이 주장은 피고발인들의 범죄행위를 감추고 국회와 국민들을 기망하는 것입니다.

(1) 국방부 주장대로 하면 다년간의 공사를 요하는 군사건설사업이나 군수지원사업의 경우 그 사업이 끝날 때까지 거기에 지급된 자금(방위비분담금)의 원천은 그 사업이 처음 선정되어 시작된 근거가 되는 특별협정이 됩니다. 이는 특별협정 체결 때 군사건설사업이나 군수지원사업의 하나하나가 합의

되고 그 각 사업의 사업비도 합의된다는 것을 전제하는 주장입니다. 그러나 방위비분담 특별협정은 군사건설사업이나 군수지원사업을 일일이 세부사업별로 결정하고 또 그 각각의 사업비를 합의하지 않습니다. 방위비분담 특별협정은 오로지 유효기간과 유효기간 동안의 연도별 방위비분담금 규모(합의액)만을 합의할 뿐입니다.

아무리 다년간에 걸쳐 계속되는 군사건설 사업이라 하더라도 그 사업의 매년도 사업비는 방위비분담 특별협정으로 정해져 있는 각 연도 방위비분담금에서 지급됩니다. 계속사업이든 아니든 인건비든 군사건설사업이든 군수지원사업이든 항목에 상관없이 방위비분담 사업의 경우 예외 없이 매년도 사업의 자금원천은 해당 연도가 속한 특별협정이 정하는 방위비분담금입니다. 만약 8/9/10차 협정에서 선정된 사업이 11차 협정 기간인 2020년도에 계속되려면 11차 방위비분담 특별협정이 체결되어 2020년도 방위비분담금이 합의되어야 합니다. 2020년도 방위비분담 사업 예산은 11차 협정이 체결되어야만 편성될 수 있으며 그 때 비로소 과거 협정 하에서 선정되어 계속되는 군사건설사업이든 새로운 협정 하에서 선정되는 군사건설사업이든 자금을 배정받을 수 있고 집행할 수 있습니다. 만약 11차 협정이 체결되지 않거나 방위비분담협정 자체를 끝내기로 한미가 합의한다면(또는 한국이 폐기를 선언한다면) 그 경우에는 10차 협정에서 미완성된 사업비는 당연히 미국이 부담하게 되며 새로운 방위비분담 사업은 할 수 없습니다.

따라서 국방부의 주장은 방위비분담 특별협정이 연도별 방위비분담금 총액만 합의하고 군사건설이나 군수지원 사업별 방위비분담금을 합의하지 않는다는 객관적 사실과 맞지 않을 뿐만 아니라 아무런 근거가 없는 황당한 주

장입니다.

(2) 10차 특별협정 7조는 “이 협정의 종료는 이 협정의 합의된 절차에 따라 매년 선정되었으나 이 협정 종료일에 완전하게 이행되지 않은 모든 군수비용 분담지원분 또는 군사건설 사업의 이행에 영향을 미치지 않는다.” 라고 되어 있습니다. 국방부는 이 7조를 근거로 2020년도 군사건설예산과 군수지원예산을 집행했고 따라서 집행된 군사건설 또는 군수지원 예산은 11차 협정과는 무관하고 과거 특별협정에 의거한 방위비분담금의 합의액의 일부를 집행한 것이라는 주장을 펴고 있습니다. 그러나 10차 협정 7조(8차나 9차 협정의 경우에는 각각 5조에 해당)는 8차나 9차, 10차 협정 유효기간에 선정되었으나 미완성된 군사건설 또는 군수지원 사업(계속사업 또는 다년도 사업)의 경우 그 협정의 유효기간이 끝나더라도 새로운 협정 하에서 사업이 계속 진행될 수 있다는 극히 일반론적인 원칙을 말할 뿐입니다.

이 10차 협정 7조는 10차 협정 하에서 선정되었으나 협정 기간 완성되지 않은 사업이 11차 협정 기간에도 계속될 수 있다는 것일 뿐 잔여사업의 비용에 대해서도 한국이 부담할 것을 규정한 조항은 아니며 그럴 수 없습니다. 10차 협정 7조는 10차 협정이 종료될 경우 미완성된 사업비용을 한국과 미국 어느 당사국이 부담하고 사업 책임을 지게 될 지에 대해서는 규정하고 있지 않습니다. 10차 협정 하에서 선정된 사업으로 10차 협정 기간에 마무리되지 못한 다년간 사업의 경우 나머지 사업 비용을 한국이 부담해야 한다는 것은 10차 협정 권한의 범위(2019년 방위비 분담금 1조389억 원 및 유효기간 1년)를 벗어나므로 이에 대해서는 10차 협정 7조가 규정할 수 없습니다.

(3) 국방부의 주장대로 10차 협정 7조를 해석하면 10차 협정은 그 유효기간이 10차 협정 하에서 선정된 군사건설사업이 끝날 때까지로 됩니다. 만약 10차 협정에서 선정된 군사건설사업들이 2025년에 가서 다 마무리된다면 10차 협정의 유효기간이 2025년까지 되는 것입니다. 결국 국방부는 10차 협정 제7조가 10차 협정의 유효기간을 2019년 12월 31일까지로 명시하고 있는데도 불구하고 10차 협정의 유효기간을 2019년으로 한정하지 않고 그 이후로도 사업이 완료될 때까지 계속 연장된다는 주장을 하는 셈이어서 10차 협정 7조를 부정하는 자가당착적 주장을 하고 있는 것입니다. 마찬가지로 국방부의 주장대로 10차 협정 7조가 계속사업(다년간사업)의 경우 그 사업비를 사업 종료 때까지 보장하는 규정이라면 10차 협정의 유효기간은 특정될 수 없으며 무한히 연장될 것이기 때문에 법 체계상으로도 있을 수 없는 일입니다. 방위비분담 특별협정의 유효기간은 군사건설사업 또는 군수지원사업의 사업기간과 연계되지 않으며 아무런 직접적 관계가 없습니다. 한미의 방위비분담 특별협정의 유효기간은 사업기간과 연계(매칭)되어 있지 않고 매년도 방위비분담금 총액과 연계(매칭)되어 있습니다.

(4) 요컨대, 10차 협정 제7조는 당 협정이 종료되더라도 다년간의 공사를 요하는 군사건설사업의 특성 상 마무리되지 못하고 계속되어야 할 경우 새로운 협정(11차 협정) 하에서도 사업으로 선정될 수 있다는 원칙인데도, 국방부는 마치 이 규정이 한국이 잔여사업비까지도 10차 협정 제7조에 의해서 부담할 의무와 책임이 있다는 식으로 사실을 호도하고 있는 것입니다. 이런 10차 협정 7조의 국방부 해석은 우리 국민을 속이고 미국에게 불법부당하게 이익을 주는 것으로 연결되기 때문에 이에 대해서는 엄중하게 수사하여 사실관계를 명명백백하게 밝혀야 합니다. 하지만 검찰과 경찰은 이런 국방부의

교묘한 속임수를 단죄하기는커녕 오히려 국방부의 주장을 일방적으로 수용함으로써 면죄부를 주었습니다. 이에 공수처는 11차 방위비분담 특별협정 협상 과정에서 빚어진 국민기만과 위법행위 및 그로 인한 국고손실의 중대한 책임을 엄정하게 밝혀 사법정의를 바로 세워야 합니다.

다. '이월' 규정의 이행을 명분으로 7,245억 원이 불법부당하게 국방예산에 편성되어 미국에 지급되지 않도록 해야 합니다.

한국은 11차 특별협정 2조('이월' 규정)에 따라서 2020년도 방위비분담금 합의액 1조 389억 원 가운데 2020년에 선지급한 인건비 3,144억 원을 제외하고 나머지 7,245억 원을 미국에 추후 지급한다고 합니다. 그러나 한국은 2020년에 군사건설비와 군수지원비로 각각 3,144억 원(그중 2019년 이월액은 93억 원)과 1,001억 원(그중 2019년 이월액은 91억 원)을 이미 선집행했습니다. 이에 7,245억 원을 미국에 주게 되면 한국은 2020년도 군사건설비와 군수지원비를 이중지급하는 것이 되므로 국방부가 11차 협정 2조 '이월' 규정에 따른 추가지급(7,245억 원)을 하지 않도록 막아야 합니다.

그런데 국방부는 「2024년도 예산 및 기금운용계획안 설명자료」(2023. 8, 1739쪽)에서 “2020년 (11차) 방위비분담특별협정 부재로, 해당연도 미배정분은 2021년, 2022년 배정액에 포함” 했다고 밝히고 있습니다. 국방부가 2020년도 군사건설비 및 군수지원비 미 배정분(군사건설비 4,709억 원과 군수지원비 2,536억 원)을 두 차례로 나눠 2021년과 2022년 군사건설비 및 군수지원비 배정액에 각각 포함시켰다는 것은 2020년도 군사건설비와 군수지원비(합쳐 7,245억 원) 지급을 위한 예산편성 절차를 시작했다는 것을 의미합니

다. 국방부의 위 2024년도 예산설명자료에 따르면 군사건설비 미배정액 4,709억 원을 두 차례로 나눠 군사건설의 2021년도와 2022년도 원래 배정액(2021년 4,368억 원과 2022년 5,561억 원)에 각각 2,693억 원과 2,016억 원을 추가 배정하였고 군수지원비 미지급분(미배정분) 2,536억 원을 지급하기 위해 두 차례로 나눠 2021년과 2021년 군수지원비 원래 배정액(2021년 1,867억 원과 2022년 1,827억 원)년에 각각 1,670억 원과 865억 원을 추가 배정하였습니다. 이런 2020년도 군사건설비 4,709억 원과 군수지원비 2,536억 원의 2021년 및 2022년 군사건설비와 군수지원비 배정액에의 추가는 11차 특별협정 제2조의 이월규정에 따라서 이뤄지는 것이며 2020년도 군사건설비와 군수지원비가 이중지급 된다는 것을 확인해 줍니다. 물론 배정액이 그대로 다 예산으로 편성되고 집행되는 것은 아니기 때문에 2020년도 미배정분(미지급분)이 2021년과 2022년에 얼마만큼 예산에 편성되어 지출(집행)되었는가는 실제로는 결산을 통해서 최종적으로 확인이 될 것입니다.

공수처는 2020년도 군사건설비 및 군수지원비 명목의 예산이 2021년도와 2022년도에 얼마나 예산에 편성되었고 실제로 집행되었는지를 수사해야 하며 그 결과에 따라 국방부 관련자들의 국고손실의 죄를 물어야 합니다. 한국이 7,245억 원을 미국에 지급하는 유일한 법적인 근거인 11차 특별협정 제2조의 ‘이월’ 규정은 각종 불법에 의거하고 있고 우리 국민의 눈을 속이고 있으며 일방적으로 미국에게 이익을 안겨주고 우리 국고에 중대한 손실을 초래하기 때문에 국방부가 국방예산 편성을 통해서 ‘이월’ 규정을 이행하려는 시도를 막아야 합니다. 그러기 위해서도 2020년도 미배정액의 지급을 명목으로 한 2021년 및 2022년 군사건설비와 군수지원비 추가 배정과 예산 편성 및 집행에 관하여 철저히 수사하여야 합니다.

6. 결론

방위비분담 특별협정은 한미 SOFA 상 미국이 부담하게 되어 있는 주한미군 주둔경비의 일부를 한국이 선의를 베풀어 지원하는 협정입니다. 국민에게 막대한 재정적 부담을 지우는 방위비분담(주한미군 주둔경비 지원)은 한미 사이에 특별협정이 체결되어 국회의 비준동의를 얻어야 예산편성의 법적인 근거가 확보되며, 이 비준동의된 특별협정에 의거하여 정부는 방위비분담 사업의 예산을 편성할 수 있고 이렇게 편성된 정부예산(안)은 국회가 심의확정하여야 비로소 특별협정의 이행을 위한 예산의 집행이 가능합니다. 그런데도 피고발인들은 2020년도 방위비분담금에 적용되는 11차 특별협정이 미체결인(부재인) 상태에서 아무런 법적 근거 없이 2020년에 군사시설개선과 군수지원 사업에 4,307억 원의 천문학적인 예산을 집행하여 국민에게 엄청난 재정적 부담을 지우고 미국의 이익을 보장함으로써 국고 손실을 자초하는 배임행위를 저질렀습니다.

간과할 수 없는 중대한 국고손실을 입힌 또 하나의 배임행위는 2020년도 방위비분담금의 기집행에 대한 11차 특별협정의 소급적용과 관련되어 있습니다. 11차 특별협정은 체결 당시 이미 집행이 끝나버린 2020년도 방위비분담에 대하여 소급하여 적용하는 규정(11차 협정 2조의 이른바 ‘이월’ 규정)을 두고 있습니다. 만약 이 소급규정이 2020년도에 선집행된 방위비분담금 7,451억 원(인건비 3,144억 원과 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원)을 그대로 소급해서 인정하였다면 국고손실은 앞서 발생한 4,307억 원에 그쳤을 것입니다. 하지만 11차 특별협정 제2조는 한국이 2020년에 인건비 3,144억 원과 함께 군사건설비와 군수지원비로도 4,307억 원을 선집행하였음에도 불

구하고, 인건비만을 11차 특별협정 상의 2020년도 방위비분담금(1조 389억 원)에 포함시키고 나머지 군사건설비와 군수지원비 4,307억 원은 포함시키지 않음으로써 다시 말해, 소급적용에서 배제함으로써 결과적으로 한국은 미국에게 2020년도 군사건설비와 군수지원비 명목으로 추가로 7,245억 원을 주어야 하는 상황입니다. 이에 따라 앞서 발생한 4,307억 원 외에 7,245억 원의 추가적인 국고손실이 예정되어 있습니다.

그러나 11차 협정 2조의 ‘이월’ 규정의 소급방식은 방위비분담 특별협정 체결 전에 기집행된 방위비분담금을 모두 소급하여 인정해 온 그동안의 관행에 배치되고 일방적으로 미국에게 이익을 주는 비상식적이고 불합리합니다. 또한 ‘이월’ 규정이 군사건설비와 군수지원비의 선집행에 대해서 차별적으로 소급을 인정하지 않는 것은 아무런 법적인 근거가 없습니다.

이에 2020년도에 아무런 법적인 근거 없이 4,307억 원의 군사건설비와 군수지원비가 집행됨으로써 발생한 국고손실, 또 앞으로 11차 특별협정 2조에 따라 발생이 예견되는 7,245억 원의 국고손실에 대해서 그 위법부당성을 명백히 밝히고 피고발인들의 범죄행위를 철저히 단죄하여야 할 것입니다.

공수처는 국고손실의 방지라는 공익적 중대성이 큰 본 고발사건에 대하여 피고발인들을 신속하고 엄정한 수사를 통하여 의법 처단하여 주시기 바랍니다.

소 명 방 법 : 생략

2024. 1. 17 .

위 고발인들의 대리인

법무법인 향법

고위공직자범죄수사처

귀중