

방위비분담금과 국가재정법(최종)

평화통일연구소 박기학 소장

1. 대조적인 미국과 한국의 협상 태도

10차 방위비분담 특별협정(SMA) 체결 협상이 그동안 세 차례(3월, 4월, 5월) 열렸다. 이번 10차 SMA 협상은 의제가 방위비분담금 총액, 유효기간, 제도개선 세 가지라고 한다. 그러나 한미 협상이 철저히 비공개로 진행되고 있어 이들 의제에 대한 한미의 입장이 각각 무엇인지는 구체적으로 알기가 어렵다.

(1) 미국의 공세적 태도

분명한 것은 미국이 방위비분담금의 대폭 증액을 요구하고 있다는 점이다. 제주도에서 열린 2차 회의(4월11~12일) 때 미국이 방위비분담금을 현재(2018년 9602억 원)보다 2배 증액할 것을 요구하였다는 언론보도가 있었다. 방위비분담금 2배 증액 요구는 유례없는 일이다. 어떤 기준에서 이런 무리한 증액 요구를 한 것인지 궁금하다. 방위비분담금 두 배 증액 요구는 사실상 1조원 가까운 돈을 더 내라는 이야기와 같다. 트럼프 대통령이 “10억 달러짜리 사드장비를 한국에 청구하였다”고 말한 적이 있기 때문에 혹시 사드장비 비용 10억 달러를 염두에 두지 않았을까 추측해본다. 만약 SMA의 유효기간이 5년으로 정해지면 방위비분담금이 20%만 인상되어도 사실상 전체 유효기간으로 따지면 두 배(100%) 인상되는 효과가 있다. 2019년 방위비분담금이 9602억 원이므로 그 20%는 1920억 원에 해당된다. 물가상승까지 감안하면 5년간 인상되는 총액은 1조원을 넘게 된다. 이런 식으로 5년에 걸쳐 사드장비비용 10억 달러를 뽑아내겠다는 계산을 트럼프대통령은 하고 있는 것이 아닐까? 미국은 1차 회의(3월, 워싱턴) 때 사드의 운영유지비를 한국한테 분담할 것을 요구하였다고 한다. 2차 회의에서는 미 전략자산 전개비용을 분담하라고 요구하였으며 3차 회의(5월) 회의 때도 미국은 이 요구를 고수했다고 한다. 또 미국은 군사건설비의 현금지급을 확대해 달라고 요구하고 있다고 한다. 이런 미국의 요구가 왜 부당한지 뒤에서 살펴본다.

(2) 10차 SMA 협상의 목표가 불분명한 한국

① 10차 SMA 협상 의제에 대한 정부의 입장

강경화 외교장관은 2차 회의(4월 11일)를 앞두고 “방위비 분담 문제는 기본적으로 '주한미군의 안정적인 주둔'과 '상호 방위태세 강화, 나아가 '한미동맹 발전'이라는

공동의 목표를 갖고 임하는 협상”이라며 “국민과 국회가 납득할 수 있는 합리적인 수준의 결과가 도출될 수 있도록 하겠다”(강경화 외교장관, 2018년 4월 4일)고 말한 바 있다. 외교장관의 발언을 보면 한국의 협상 목표가 방위비분담금(총액)의 삭감인지 아니면 증액인지가 불확실하다. 이런 정부의 모호한 태도는 9차 SMA 협상 때 박근혜정부가 방위비분담금 삭감을 협상 목표로 천명한 것과 대조를 이룬다. 또 강경화장관은 “국민에 대한 투명성을 강조하는 정부의 기조에 따라서 협상의 투명성을 제고하는 방향으로 계속 협상에 임할 것”(뉴시스, 2018년 4월 4일)이라고 말하였다. 이 발언은 10차 SMA의 협상과정을 국민 앞에 공개하도록 하겠다는 의미인지 아니면 방위비분담금이 투명하게 집행될 수 있게 제도개선을 하겠다는 의미인지가 불확실하다. 현재 정부가 협상의 내용을 국민에게 공개하지 않고 있는 상황임을 감안하면 후자(방위비분담금 집행의 투명성 강화)의 의미 즉 방위비분담금 집행제도의 개선을 추진하겠다는 의미로 해석된다.

② 집행의 투명성 강조는 방위비분담금 문제의 본질을 회피하는 태도

우리 정부는 방위비분담금 집행의 투명성 확보를 강조하고 있지만 그것이 10차 SMA 협상의 본질적인 문제는 아니다. 본질적인 문제는 미국의 무리한 방위비분담금 대폭 인상요구에 굴하지 않고 현재 과도한 수준인 방위비분담금을 삭감함으로써 우리의 재정적 압박을 더는 것이다. 그와 함께 국가재정법을 비롯해 한미소파, 방위비분담 특별협정, LPP개정협정 등을 위반해 운용되고 있는 방위비분담금의 불법적인 문제를 시정함으로써 우리의 주권을 지키는 것이다. 정부는 방위비분담금 집행의 투명성 확보라는 모호한 말로 문제의 본질을 회피할 것이 아니라 군사건설비의 불법적 전용 금지, 국가재정법을 위반해 쌓여 있는 미집행 현금의 회수, 방위비분담금을 이용해 얻은 이자소득의 국고 환수, 군사건설비 추가현금지원 이면합의 폐기, 불용액의 국고 회수에 나서야 한다. 이들 문제는 국회와 많은 국민들이 그 시정을 정부에 오래전부터 촉구해 온 만큼 정부는 이번 SMA협상에서 이들 문제를 당당히 제기하기를 바란다.

③ 협상목표 등에 관한 비공개방침은 협상력 약화를 초래할 것

‘평화와 통일을 여는 사람들’(이하 평통사)은 10차 SMA 체결협상 1차 회의를 앞둔 3월 5일 외교부에 ‘10차 SMA의 협상 목표는 무엇인가?’, ‘한국이 공평한 분담을 안 한다는 미국측 주장에 대한 한국의 대응논리는 무엇인가?’, ‘차기협상(10차 SMA협상) 때 방위비분담금에서 발생한 이자소득만큼 방위비분담 총액을 삭감하기로 한 정부의 약속은 어떻게 지킬 것인가?’ 등을 묻는 서면질의를 하였다. 그러나 외교부는 이런 질문에 대해서 모호하고 추상적인 답변으로 일관하였다. 가령 방위비분담금 총액에 관한 협상목표를 묻는 질문에 대해서 외교부는 “주한미군의 안정

적 주둔 여건을 조성하고 한미 동맹 및 연합방위태세 강화에 기여하는 한편, 우리 국회와 국민이 납득할 수 있는 합리적인 협상 결과를 도출하고자 최선을 다할 예정”(4월 9일)이라고 답하였다. 이는 앞서 본 외교장관의 발언을 그대로 반복한 것이다.

평화통일연구소가 외교부에 ‘제도개선’의 한국 측 제안이 어떤 것인지 공개해달라고 정보공개청구(2018년 3월 24일)를 하였지만 이 역시 비공개하였다. “외국정부와의 협상에 있어 우리 정부의 입장과 관련된 정보로서, 공개될 경우 외교관계에 영향을 끼칠 수 있으며 나아가 국가의 이익을 해할 우려가 있”다는 것이 비공개 이유다. 국민은 10차 SMA협상과 관련하여 한국의 제도개선 방안이 어떤 것인지 알 권리가 있는데 그것이 어떻게 국익을 해친다는 것인지 납득하기 어렵다. 철저한 비밀주의가 우리 정부의 협상력을 떨어뜨리고 미국에 더 많은 양보를 하는 결과로 이어졌던 그간의 방위비분담 협상 사례를 보면 더욱 납득하기 힘들다.

2. 미국의 방위비분담금 대폭 증액 요구가 부당한 이유

(1) 한국에 공평한 분담을 하라는 미국의 요구는 정당한가?

트럼프대통령은 후보시절부터 한국이 ‘안보무임승차’를 한다고 하면서 방위비분담금의 증액을 압박하였다. 2017년 11월 8일 나온 한미정상회담에 관한 한미 공동 언론발표문은 “한미 정상은 주한미군 주둔비용의 공평한 분담에 대한 열망을 인식하였다”고 밝히고 있다. 트럼프대통령은 당시 일본, 한국, 중국 등 아시아순방을 마치고 귀국한 뒤 한국방문의 성과로써 “문재인 대통령이 회담에서 주한미군을 위한 공평한 비용분담을 바란다는 점을 인정했다”(2017년 11월 17일)는 점을 꼽았다. 미국이 ‘공평한 분담’을 한국에 요구하는 것은 한국이 공평한 분담을 하지 않는다는 전제 위에서 말하는 것이므로 곧 방위비분담금을 증액해야 한다는 요구다.

그러나 한국이 공평한 분담을 하지 않는다는 미국의 주장은 근거가 없다. 우선 한미소파 제5조에 따르면 한국은 시설과 구역을 제공할 책임이 있고 그 외 모든 미군 주둔경비는 미국이 부담하게 되어 있다. 이 점에서 시설과 구역 이외의 다른 미군 주둔 경비까지 한국에게 전가시키는 방위비분담 특별협정 자체가 공정하지 못하다고 할 수 있다.

(2) 한국의 분담비율을 공정하게 평가해야 한다

한미소파 제5조의 주한미군 주둔경비에 대한 한미간 비용분담 원칙을 거론하지 않는다 하더라도 한국이 공평한 분담을 안 한다는 미국의 주장은 성립하기 어렵다. 미국은 한국이 공평한 비용분담을 하지 않는다고 하면서 그 근거로 한국의 주한미군 주둔비 분담률이 50% 이하라고 주장해 왔다. 가령 주한미군사령부와 한미연합

사, 유엔사에서 발행한 「2018 전략다이제스트」를 보면 한국이 주한미군의 비인적주둔비의 41%를 부담하는 것으로 되어 있다. 그러나 정작 미국의 CRS(의회조사국) 보고서(2017년 5월)는 한국의 2015년 및 2016년 방위비분담금이 비인적 주한미군 주둔비의 50%에 해당한다고 쓰고 있다.

그런데 한국 분담률에 대한 미국의 계산 방식은 여러 직접 및 간접 지원 중에서 오로지 방위비분담금만을 가지고 계산한 것이다. 미 국방부에서 2004년 발간한 자료(「동맹국의 공동방위부담 통계해설집」)를 보면 분담률 계산에는 주둔국의 국방예산에서 지출되는 여러 직접지원은 물론이고 토지 임대료 면제나 세금 면제와 같은 각종 간접지원도 다 포함하게 되어 있다. 이런 미 국방부 기준에 의거해 평화통일연구소가 계산한 바에 따르면 직접 지원(2016년 기준)이 방위비분담금 9441억 원을 포함해 부동산 지원액(129억원), 카투사 운영비(100억원), 미군기지이전비(6667억원), 행정안전부 소관 주한미군기지 주변정비(1843억원), 미군 공무피해 배상(16억원), 환경부 환경조사비용 30억 원 등 1조8226억 원에 이른다. 간접지원(2016년 기준)을 보면 미군공여지 임대료 평가(1조1642억원, 3003만평의 미군공여지의 공시지가를 기준으로 계산), 카투사지원 가치평가액(1026억원), 미군탄약저장 부지시설비(1237억원), 세금 및 공공요금 등 감면(1823억원, 2010년 기준) 등 1조5728억원이다. 직간접액을 합한 한국의 부담은 3조3954억원이다. 2016년 미국 정부가 부담하는 비인적 주한미군주둔비는 1조2823억원(11.05억달러)이다. 이로부터 계산하면 한국의 분담률은 $3조3954억 원 \div 4조6777억 원(한미 부담 합계) \times 100 = 72.6\%$ 이다.

그런데 평화통일연구소의 계산도 실제 한국의 분담률보다 낮게 계산된 것이라는 생각이 든다. 지난 5월 13일 월스트리트저널(WSJ)은 한국의 주한미군 주둔비 분담률(2018년 기준)이 최소 67%에서 최대 80%에 이른다고 보도하였다. WSJ가 사용한 계산 방식을 소개한다.¹⁾ WSJ의 계산은 다른 여러 가지 직접 및 간접지원을 사상하고 단 두 가지 즉 방위비분담금과 용산 미군기지 81만평의 토지 임대료 평가만 갖고 계산한 결과다. 2018년 방위비분담금은 9602억원(8.31억 달러, 미 정부 공식환율 적용)으로 이는 이미 나와 있다. WSJ가 독자적으로 계산한 것이 용산 미군기지 81만평에 대한 임대료 평가(최소 15억 달러, 최대 40억 달러)다. WSJ는 용산미군기지의 1평 당 토지가격(실거래가 기준)을 최소 40925달러, 최대 103,203달러로 계산하였다. WSJ는 이런 토지 실거래가에 5%를 곱해 임대료를 산출하였다. 참고로 평화통일연구소는 주한미군 전용공여지의 경우 공시지가의 10%, 기타 공여지는 공시지가의 5%를 적용하여 임대료를 산정하였다. 2018년도 주한미군의 비인적주둔비용은 11.62억 달러(미국방부 발행 ‘2018회계연도 운영유지예산 개요’)이므로 (방위비분담금+용산기지 임대료평가) \div (미국부담 주한미군 비인적주둔비+방위비분담금+용산기지임대료 평가) $\times 100.0\%$ 의 계산식을 적용하면 한국의 분담률은 최소 67%,

1) 월스트리트저널은 분담률 계산의 세세한 방식을 기사에서는 밝히지 않고 있다. 하지만 문맥 상으로 그 계산방식을 충분히 알 수 있다.

최대 80%가 된다.

WSJ의 한국 분담률 계산은 용산 미군기지(81만평)의 임대료와 방위비분담금만을 가지고 계산한 것이다. 만약 WSJ의 임대료 계산방식을 주한미군기지 전체(3003만평)로 확대하고 또 방위비분담금 이외의 직접 및 간접지원을 반영하여 계산하면 한국의 주한미군주둔비 분담률은 90%가 넘을 것으로 보인다.

우리 정부가 2010년까지는 주한미군에 대한 직접 및 간접지원을 집계하고 그 내역을 공개하였는데 이후 이 작업을 중단하였다. 그 중단 이유가 무엇인지 알 수 없다. 국민의 알 권리를 위해서나 국방정책수립을 위해서, 또 미국과의 협상을 위해서 집계 작업을 재개하는 것이 필요하다고 본다.

일본 방위성은 방위백서(국방백서)를 발간할 때 주일미군주둔경비 내역을 상세히 신고 있다. 여기에는 미군기지이전비나 주변대책비와 같은 직접경비 또 방위성 이외의 부서가 지방정부에 지급하는 기지교부세도 포함되어 있다. 또 국공유지와 민간사유지의 임대료도 계산해 금액을 적시하고 있다. 또 일본 회계감사원이 2018년에 발행한 ‘주일미군관련 경비집행 상황에 관한 검사보고서’를 보면 주일미군기지의 시설 수 및 부지면적 그리고 임대료가 연도별로 명시되어 있다. 이 보고서에 따르면 2016년 말 현재 주일미군이 점하고 있는 국유지(시설 포함) 면적이 3467만평(장부가격은 2조240억엔)이고 그 임대료는 1657억 엔(장부가격의 8%)으로 밝혀져 있다. 또 민간소유지 및 공유지는 토지면적(시설포함)이 4530만평이고 그 임대료가 966억 엔으로 밝혀져 있다.

(3) 미 전략자산 전개 비용 분담 요구는 정당한가?

미국은 10차 SMA 협상에서 미 전략자산의 전개 비용을 분담하라고 한국에 요구하고 있다.²⁾ 이에 대해 우리 정부는 “방위비 분담 협정은 주한미군의 주둔 비용에 관한 것”(연합뉴스 2018년 4월 13일)이라는 입장을 취하고 있다고 한다. 방위비분담은 주한미군을 대상으로 하는 개념이어서 미 전략자산 한반도 전개에는 적용되지 않는다는 의미로 해석된다. 이런 한국의 입장은 타당하다. 9차 방위비분담 특별협정 협상 때(2013년) 미국은 B2, B52, 핵잠수함 등 한반도 투입에 따른 비용 증대를 이유로 방위비분담금 인상을 요구한 적이 있다. 그러나 당시 박근혜 정부는 “항모나 군사훈련 등은 주둔비용과 다른 개념이며 미군 수나 부대규모가 바뀌는 것이 아니고 북핵 위협대응은 주한미군의 고유한 역할”이라는 이유로 미국의 요구를 거절하였다.(중앙일보 2013.7.26) 하지만 한국의 입장이 계속 지켜질 수 있을지는 불확실하다. 왜냐하면 2017년 10월 12일 강경화 외교장관이 미국전략자산의 한반도 순환배치 확대 합의를 언급하면서 “향후 방위비 분담 협상 시, 동맹의 호혜성에 대

2) 미국방부가 2018년 발행한 NPR(미 핵태세검토보고서)을 보면 “미국은 핵위협에 처한 동맹국들과 핵 및 비핵전력의 통합활동을 조정하고 또 동맹국들의 핵역제임무의 추가적인 분담(burden sharing)의 기회를 검토할 것이다”고 쓰고 있다. 여기서 ‘추가적인 분담’에는 비용분담도 포함될 것이다.

한 공동인식과 그간 쌓아온 상호신뢰를 바탕으로 윈-윈 해법을 모색할 것”이라고 말한 바 있기 때문이다. 또 2017년 11월 8일 한미정상회담에서 “다가오는 방위비 분담 협상을 통해 동맹의 연합방위 태세와 능력을 강화”하기로 합의한 바도 있다. 하지만 한반도 정세는 3.6 남북합의와 4월 27일 남북 정상회담 또 6월 12일 북미 정상회담 합의로 첨예한 대치 국면에서 대화와 협상으로 바뀌었고 남북 및 북미 간 적대관계 청산과 관계정상화를 향해 나아가고 있다. 한반도 비핵화와 평화협정의 동시 병행 추진도 이제 움직일 수 없는 사실이다. 북한 핵 위협은 사라지고 미국의 대북 핵억제임무도 불필요하게 되었다. 2018년 4월에 키리졸브연습과 독수리연습이 실시되었지만 핵항공모함 등 미전략자산은 전개되지 않았다. 그런 만큼 미전략 자산 전개비용 분담 요구는 아무런 명분이 없게 되었다.

(4) 주한미군의 사드 운영비를 한국이 분담하면 안 되는 이유

한미소파 제5조는 ‘시설과 구역’을 제외하고서 주한미군의 모든 유지비는 미국이 부담한다고 되어 있다. 이에 사드(THAAD)장비의 운영유지비는 당연히 미국이 부담해야 한다. 그러나 정작 우리 국방부는 10차 SMA 체결 2차 회의 직후인 4월 13일 “미국 측이 사드 체계유지에 필요한 비용에 방위비분담금 사용을 희망한다면, 합의된 방위비분담금 총액에서 항목별 규정 범위에 맞게 사용할 수 있을 것”(JTBC, 2018년 4월 14일)이라는 입장을 밝혔다. 이는 사드 운영비는 미국이 부담하고 한국은 부지와 기반시설만 제공한다던 애초 입장(한민구 당시 국방장관 2016년 5월 3일 국회답변)을 180도 뒤집은 것이다.

방위비분담금을 ‘항목별 규정 범위에 맞게 사용할 수 있다’는 국방부의 태도는 한미소파 제5조에 반하는 것이자 미국에게 방위비분담금의 자의적이고 부당한 사용을 길을 터주는 것이기 때문에 용인되어서는 안 된다. 사드 체계의 경우 장비의 기술적 특성 상 필요한 민간기술인력은 록히드마틴 등 미국 군수기업의 지원을 받기 때문에 한국인 인력고용은 필요치 않다. 주한미군 한국인 노조에 따르면 현재 성주 사드기지에 한국인 민간인력은 고용되어 있지 않다고 한다. 방위비분담금 중 인건비의 소요가 없는 것이다. 숙소 등 필요한 군사시설도 기존 롯데 골프장 시설이나 부근 왜관의 미군 시설을 이용하면 되므로 필요치 않다. 군수지원비는 한미 간에 이미 10개 항목에 합의하고 있어 그 사용범위가 제한된다. 방위비분담의 구성 항목으로 보더라도 방위비분담금을 사드 운영비에 써서는 안 된다.

트럼프 대통령의 2017년 4월 27일 “나는 한국에 사드배치 비용을 지불하는게 적절하다고 통보했다”면서 “사드는 10억 달러 짜리 체계다”라고 말한 적이 있다. 그러나 사드장비비용을 한국이 지불한다면 이는 한미상호방위조약 및 한미소파의 근간을 허무는 것이 된다. 주한미군의 주둔은 한미상호방위조약 상의 의무(국가간 법적 의무 이행)를 지키기 위한 것이지 국가 간 무역과 같은 거래적 관계를 위해서 즉 상업적 이익을 취하기 위한 것이 아니기 때문이다. 그리고 미군 장비를 주둔국

이 사주는 사례는 세계적으로도 없다. 만약 한국이 주한미군의 운영비를 거의 대부분 부담하고 장비까지도 구입해 준다면 주한미군은 용병이나 다름없게 된다.

또 한국은 사드의 배치로 많은 비용부담을 하고 있기 때문에 방위비분담금까지 지원하게 되면 형평성에도 맞지 않는다. 한국은 사드 부지용도로 70만㎡(감정가 420억원)를 제공하게 되어있고 그밖에도 기반시설, 경계병력 운영 등 많은 비용을 부담하고 있다. 한국은 주한미군의 요청에 따라 경계목적으로 200명의 병력을 배치하고 있다. 국방부에 정보공개청구한 결과(평화통일연구소 2018년 3월 29일 청구)에 의하면 육군 1개 중대를 운영하는데 연간 대략 20억원(인건비 포함)이 든다고 한다. 또 한국은 사드 배치로 인해 지역주민들이 많은 피해와 고통을 당하고 있고 국가적으로 보면 중국의 경제보복으로 막대한 피해를 보고 있다.

사드체계 한국 배치에 관한 국제법적 구속력을 가진 조약이 부재하다는 점에서도—‘한미공동 실무단 운용결과보고서’는 조약도 기관간 약정에도 해당되지 않는다—사드운영비를 한국의 국가재정으로 지원할 법적 근거가 없다고 하겠다. 유럽의 사례를 보더라도 사드 운영비를 한국이 부담하는 것은 맞지 않다. 루마니아나 폴란드의 경우 미국의 MD체계가 주둔하고 있으나 MD장비의 운영 및 공공사업(공공요금) 비용은 미국이 부담하고 루마니아나 폴란드는 부지 제공에 대해서만 책임지고 있다.

(5) 미국의 현금지급 확대 요구는 정당한가?

SMA 3차 회의 때 한국 측은 ‘현금’ 지원에서 ‘현물’ 지원 중심으로 개선되고 있는 현재의 흐름이 강화돼야 한다는 입장이었다고 한다.(KBS 2018년 5월 18일) 이런 한국의 입장은 미국이 현금 지원의 확대를 요구하고 있는데 따른 것이라 짐작된다. 9차 SMA 협상 때 군사건설비의 현금지급 확대에 대한 이면합의가 문제가 되었는데 이번 10차 SMA에서도 미국이 집요하게 현금지급 확대를 요구하고 있는 것이다. 미국이 군사건설비에서 현금비율을 늘려달라고 요구하는 이유는 LPP협정이나 용산미군기지가전협정 등에 따라 미국이 부담하게 되어 있는 부분들에 방위비분담금을 전용할 수 있고, 현금을 이용하여 이자수익을 올릴 수 있으며, 해당 연도에 자금의 사용처가 없어 돈이 남더라도 이월하거나 한국에 돌려주지 않아도 되고, 미국 회사들에게 시공을 맡길 경우 미국기업에 수익을 보장할 수 있기 때문이라고 보인다. 결국 미국의 군사건설비 현금지급 확대 요구는 방위비분담금의 불법적 운용 관행을 앞으로도 계속하겠다는 것이기 때문에 한국은 이에 응해서는 안 된다.

3. 방위비분담금 대폭 삭감이 가능하다

(1) 미집행금액이 1조원 가까이 남아있다.

2017년 12월말 현재 1조원 가까운 방위비분담금이 미집행금으로 남아있다. 미집행

금의 내역을 보면 현금으로 받은 군사건설비 중 주한미군이 쓰지 않고 미군사은행(커뮤니티뱅크)에 예치해 놓고 있는 이른바 미집행 현금이 2017년 12월말 현재 3292억원이다. 또 2011~2017년 사이 발생한 감액(협정액보다 줄여서 예산편성하는데서 생긴 차액)이 5570억 원이며, 2009~2017년 간 발생한 불용액이 968억 원이다. 이 세 가지를 합치면 9830억 원이 된다. 1년 치 방위비분담금에 상당하는 자금이 남아있는데 방위비분담금 증액을 요구한다면 이는 누구도 납득하기 힘들다.

(2) 불법적인 이자소득을 회수해야 한다

2014년 6월 7일 당시 외교부 조태용 차관은 “커뮤니티뱅크의 법적 지위를 확인해 민간 상업은행이면 과세 등 조치를 취하고 미 정부 기관이면 차기 협상 시 총액규모 등에 반영”하겠다고 국회에서 보고하였다. 이 보고에 따라 우리 정부는 미 국방부에 커뮤니티뱅크(CB)의 법적 지위를 묻는 서면 질의서를 보냈고 이에 대해서 미 국방부는 CB가 ‘미국방부 소유 은행프로그램’(미 정부기관)임을 확인하는 답변서를 2015년 9월 보내왔다. CB가 미 정부기관임이 확인되었으므로 우리 정부는 방위비분담금에서 수취한 이자소득 규모를 확인해 이를 국고로 회수하든지 아니면 정부의 당초 약속대로 10차 SMA 협상 때 방위비분담금 총액을 이자소득만큼 삭감해야 한다.

2002~2008년 사이 군사건설비에서 불법 축적한 현금 1조1193억 원을 투자해 얻은 이자소득이 2013년까지 3000억 원 이상인 것으로 언론에 보도된 바 있다. 또 시사저널에 따르면 최근까지도 CB가 국내 시중은행에 방위비분담금(현금)을 투자해 한 해 300억 원가량의 이자수입을 올리는 것으로 알려져 있다.

미 국방부는 “방위비분담금 계좌에서 기인한 이자수익만을 산정하기는 불가능”하다거나 “(이자수익을)CB운영비로 써버렸다”고 말하고 있지만 이는 이자수익을 한국에 돌려주지 않으려는 속셈에서 지어낸 핑계다. 시사저널은 CB 내부 자료(2010~2014년)를 입수하여 다음과 같이 보도하고 있기 때문이다. “방위비분담금을 예치한 은행과 예치금, 예치 기간, 이자율 등 이자수익에 관한 모든 정보가 정확히 산출돼 있다. 이 내부 문서에 따르면, CB는 한국 정부가 미국 측에 매년 지불한 1조원에 이르는 돈을 국민·신한·우리·하나은행 등 국내 4대 은행에 약3~4개월 단위로 2~3%대 이율의 정기예금(TD)에 분산 예치했다. 여기서 발생한 이자는 최소 약 100억 원이었다. 연간으로 따질 경우 최소 300억원에 이르는 규모다.”(시사저널, 2016년 5월 18일)

주한미군(또는 미국 정부 기관)이 방위비분담금을 투자해 이자수입을 올린 것은 주한미군의 영리행위를 금지한 한미소파 제7조(주둔국 법률의 존중)를 위반한 것으로 불법이다. 미국이 방위비분담금을 투자해 얻은 이자수입을 우리 국고로 회수해야 된다.

(3) 군사건설비를 최소 3000억원 이상 삭감할 수 있다

미국은 군사건설비의 60% 이상을 평택미군기지이전비로 전용해왔다. 그런데 2018년에 평택미군기지이전사업이 끝나기 때문에 2019년부터는 군사건설비를 미군기지이전비로 쓰지 않아도 된다. 평화통일연구소에서 국방부에 정보공개청구한(2018년 3월 24일 청구) 바에 따르면 2009~2017년 사이 군사건설비 2조5,824억 원(집행액 기준) 중 1.6조원 정도가 평택미군기지이전비로 쓰였다. 미국이 군사건설비에서 평택미군기지 이전사업에 사용한 자금이 연평균 62%인 셈이다. 이제 2018년에 평택미군기지이전사업이 끝나므로 군사건설비를 이전보다 62%(2018년 군사건설비 4442억 원의 62%는 2754억 원)를 줄여도 된다. 미군기지이전사업이 시작되기 전인 2001년 군사건설비가 1041억원임을 감안하면 군사건설비를 3000억원 이상도 줄일 수 있다.

미국은 군사건설비를 미 2사단의 평택이전에 쓰느라 주한미 공군의 군사건설사업에 필요한 만큼 자금을 쓰지 못하였다고 하면서 2018년에 주한미군기지 이전이 완료되더라도 군사건설비를 줄일 수 없다는 입장이라고 한다. 하지만 이런 미국의 주장은 전혀 설득력이 없다. 군사건설비가 모두 평택미군기지이전에 쓰여진 것이 아니기 때문이다. 매년 군사건설비의 38%, 액수로는 연평균 1092억 원에 이르는 막대한 자금이 기존 미군기지(오산이나 군산 등 미공군기지 포함)의 군사건설사업에 투입되어 왔기 때문에 미군기지이전사업을 핑계 삼는 것은 옳지 않은 논리다. 이 군사건설비의 38% 말고도 기존 미군기지 군사건설사업에 투입된 자금에는 연합방위력증강사업비(CDIP)가 있다. 2009~2014년 사이에 연합방위력증강사업에 배정된 예산은 모두 1595억 원(연평균 266억원)이다. 이뿐만이 아니다. ‘군수지원비’ 항목에는 ‘시설유지보수’가 포함되어 있는데 이 또한 기존 미군기지 시설의 보수에 사용되었다. 2009~2017년 사이에 배정된 시설유지보수비는 연평균 369억 원에 이른다. 위 세 종류(군사건설비와 연합방위력증강비, 시설유지보수비)의 자금을 합치면 기존 미군기지의 군사건설사업에 투입된 자금은 연간 1700억원이 넘는다.

<표1> 감액 현황(단위 : 억원)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합
감액(전체 항목)	800	900	1335	1203	872	308	152	5570
군사건설비 항목	300	1200	1235	889	756	302	152	4834

<자료출처> 국방부의 해당연도 국방예산 사업설명서에서 필자가 작성

백보를 양보해서 평택미군기지이전사업에 쓰느라 기존 미군기지의 군사건설사업을 충분히 못했다고 하더라도 2017년 12월말 현재 남아있는 미집행 현금이 3292억 원이나 되기 때문에 이 자금을 쓰면 된다. <표1>을 보면 쓰지 않고 남아있는 자금에는 ‘감액’(방위비분담금의 협정액보다 예산편성을 줄여서 한데서 생긴 차액)도 있다. 이 감액은 5570억원이며 이중 군사건설비에서 감액된 것만 4834억원이다. 감

액분은 아직 미국에 건네지지 않았다. 향후 미국이 요청하면 주어야 한다는 것이 우리 정부의 입장이다.(이것이 갖는 문제점은 뒤에서 살펴본다) 이 감액분도 기존 미군기지의 군사건설사업에 쓸 수 있을 것이다.

즉 군사건설비는 어느 모로 보나 대폭 삭감되어야 하는 것이다.

4. 국가재정법(재정주권)의 시각에서 본 방위비분담금 문제

방위비분담금은 그 재원이 우리 국민의 세금이고 우리 국가예산에서 편성되며 국회의 예산심사를 거쳐서 승인을 받아야 하며 그 결산도 감사원의 검사를 거쳐야 하고 국회의 결산심사를 받아야 한다. 즉 방위비분담금은 국가재정법을 지켜야 한다. 그럼에도 불구하고 방위비분담금은 국가재정법을 무시로 어겨왔으며 국회의 예산결산 심사권을 무시하는 등 우리의 재정주권을 침해하고 있다. 군사주권과 함께 국가주권의 양대 축을 이루는 재정주권이 침해되고 있는 것이다.

(1) 미집행 현금 문제

미국은 2002년부터 2008년 10월 사이에 매년 군사건설비(연 평균 2247억원)에서 71.2%(연 평균 1599억 원)정도를 쓰지 않고 따로 축적하였다. 그것은 미2사단의 평택이전비에 쓰기 위해서였다. 이렇게 축적한 돈이 1조1193억원에 이른다. 2017년 12월 현재 이 중 쓰고 남아 있는 돈이 3292억 원³⁾에 달한다. 미국이 매년 군사건설예산을 28.8%정도만 집행하고 나머지를 다음연도로 이월하지도 않고 그렇다고 우리 국고로 반환하지도 않은 것은 국가재정법 제3조의 회계연도 독립 원칙을 어긴 것이다.

회계연도 독립의 원칙은 “각 회계연도의 경비는 그 연도의 세입 또는 수입으로 충당하여야 한다”는 원칙이다. 미국은 2002~2008년 사이 군사건설비에서 축적한 현금을 2009년 이후 평택 미군기지이전비에 써왔다. 해당연도(가령 2017년)에 지출하여야 할 경비의 재원은 그 해(2017년)의 세입에 의하여 조달되어야 하는데 2017년 이전 연도에 조달된 현금을 2017년의 군사건설사업비로 쓴다면 이는 회계연도 독립의 원칙 위반이다. 이 회계연도 독립 원칙의 예외는 계속비(국가재정법 23조), 세출예산이월(국가재정법 48조), 세계잉여금⁴⁾의 다음연도 이입(국가재정법 제90조)이다. 그런데 군사건설비의 미집행현금은 계속비나 세출예산이월, 세계잉여금의 다음연도 이입 어디에도 해당되지 않는다.

<표2> 2005~2008년 군사건설비 결산 현황(단위: 억 원)

3) 여기에는 2009년 이후 현금으로 지급받은 설계감리비 중 사용하지 않은 돈도 포함되어 있다.

4) 재정운용결과 당초 목표한 세수액을 초과해 징수되었거나, 지출이 세출예산보다 적어 사용하지 않은 금액(불용액)을 합한 것에서 다음연도 이월액을 차감한 금액을 말한다. 즉 정부회계 결산 결과 세입과 세출의 차이로 발생한 결산상 잉여금에서 다음 연도 이월액을 차감한 것이다.

연도	예산	전년도이월	전용 등	집행액	다음연도 이월	불용액
2005	2168	9	167	2318	26	0.2
2006	2494	26	81	2494	47	60
2007	2598	47	226	2699	151	22
2008	2655	151	-13	2750	41	1.5

<자료출처: 2009년 및 2010년도 국방부 예산 사업설명서로부터 작성>

<표2> 군사건설비 결산 현황을 보면 2005년도의 경우 예산액이 2168억 원인데 집행액은 2318억원에 달해 집행률이 100%를 넘는다. 그러나 앞서 본 것처럼 미국이 이 기간에 군사건설비의 71.2%를 사용하지 않고 축적하였기 때문에 국방부가 국회에 보고한 이 결산 현황은 허위다. 이런 허위 결산보고는 국가재정법 제56조의 “결산이 국가회계법에 따라 재정에 관한 유용하고 적정한 정보를 제공할 수 있도록 객관적인 자료와 증거에 따라 공정하게 이루어지게 하여야 한다”라는 결산원칙을 위배한 것이다. 또 결산의 심사 결과 위법한 사항에 대해서는 시정을 요구하게 되어 있는 국회의 결산심의권에 대한 침해다. 국회법 제84조 제2항(예산안·결산의 회부 및 심사)은 “결산의 심사결과 위법 또는 부당한 사항이 있는 때에는 국회는 본회의 의결 후 정부 또는 해당기관에 변상 및 징계조치 등 그 시정을 요구하고, 정부 또는 해당기관은 시정요구를 받은 사항을 지체 없이 처리하여 그 결과를 국회에 보고 하여야 한다”고 규정하고 있다.

군사건설비 중 12%(설계·감리비)는 주한미군에게 현금으로 건네진다. 나머지 88%는 현물로 지급된다. 그런데 주한미군은 설계·감리비 명목으로 받은 현금 중에서 일부만 집행하고 일부는 사용하지 않은 채 커뮤니티뱅크에 쌓아놓고 있다. 앞서 본 3292억원(미집행현금) 속에 쓰지 않은 설계·감리비 명목의 현금이 포함되어 있다. 설계·감리비(현금)를 해당연도에 쓰지 않고 그렇다고 차기연도로 이월하지도 않고 수년간 축적해 놓는 것은 국가재정법상 명시이월이나 사고이월 그 어디에도 해당되지 않는다. 이런 설계감리비 명목의 현금을 사용하지 않고 주한미군이 커뮤니티뱅크에 예치해 놓은 것은 국가재정법 3조 회계연도 독립원칙, 국가재정법 48조 세출예산이월, 국가재정법 제90조 세계잉여금의 다음연도 이입(이에 대한 자세한 설명은 불용액 부분에서 다룬다) 등의 규정을 어긴 것이다.

국가재정법 제60조는 감사원의 결산검사를 규정하고 있다. 국가재정법 제61조는 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서의 국회 제출을 규정하고 있다. 이런 감사원의 결산검사와 결산검사 결과의 국회제출 의무는 헌법 제99조 “감사원은 세입·세출의 결산을 매년 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다”는 규정에 따른 것이다. 만약 감사원이 국방예산에 편성된 방위비분담금 예산을 헌법 제99조와 국가재정법 제60조 및 제61조, 감사원법 제20조 및 제21조 등에서 정하고 있는 대로 결산검사를 철저하게 하였다면 위에서 지적된 국가재정법 위반을 적발하고 시정시킬 수 있었을 것이며 재정주권 침해를 방지할 수 있었을 것이다. 감사원이 그간 방위비분담금에 대한 결산검사를 하지 않거나 해태한 것은 중대한 직

무유기라 할 수 있다. 일본의 경우 회계검사원이 결산검사를 하는데 2018년 4월 「주일미군관련경비의 집행 상황 등에 대하여」라는 회계검사 보고서를 공개하고 있다. 회계검사원은 이 보고서에서 ‘소견’이라 하여 해당 기관에 시정을 요구하고 있다. 그 소견 몇 가지를 소개하면 “(주일미군과) 시설 등을 반환하기로 합의한 토지에 대해서 임대료(토지 민간소유자에게 일본정부가 주는 임대료)를 절감할 수 있게 관련 지자체, 소유자, 미국정부 등과 협의를 더욱 진전시킬 것”, “(주일미군) 시설 등으로서 사용목적이 상실되었다고 인정되는 토지에 대해서 필요한 반환 절차를 진행할 것”, “주일미군주둔경비 중 일본인 노동자 인건비에 많은 예산이 배정되어 있는 바, 미일소과나 주일미군경비 특별협정에 의거하여 적정한 집행을 함과 동시에 그 인건비 산출방법이 (일본)공무원 및 민간기업 노동자의 임금 등과 비교해 적정한 수준이 되도록 유념할 것” 등의 의견을 제시하고 있다. 이제부터라도 우리 감사원도 방위비분담금의 집행상황에 대해서 결산검사를 실시하고 그 결과를 국회에 보고하여야 할 것이다.

(2) 군사건설비(군사시설개선비)의 미군기지이전비 전용 문제

<표3>을 보면 2009~2017년 사이 집행된 군사건설비는 총 2조5824억 원이다. 그런데 이 중 평택미군기지이전에 사용된 금액이 1.6조 원(추정)이라고 한다.⁵⁾ 9년간 군사건설비(연평균 2869억 원) 가운데 62.0%인 1778억 원을 미국이 평택미군기지이전비에 사용하였다는 얘기다. LPP(한미연합토지관리계획)개정 협정에 따르면 미 2사단 평택이전의 경우 미국 정부가 그 비용을 부담하게 되어 있다. 따라서 군사건설비의 미2사단 이전비 전용은 LPP개정협정 위반이다.

군사건설비의 62%를 평택미군기지이전비에 쓴 것은 “각 중앙관서의 장은 세출예산이 정한 목적 외에 경비를 사용할 수 없다”고 되어 있는 국가재정법 제45조(예산의 목적 외 사용 금지) 위반이다. 국회예산정책처는 예산의 목적 외 사용금지 원칙이 “예산의 자의적 집행을 방지하고 궁극적으로 국회의 예산 심의·확정권을 보장하기 위한 헌법적 요청에서 도출된 기본원칙이다”고 하면서 “예산집행이 세출예산의 목적에 부합하는지 여부는 예산이 당초 어떤 근거와 목적에 따라 편성되었고, 국회의 의결과정에서 어떤 논의가 있었으며 집행과정에서 어떤 상황변화가 있었는지 등을 종합적으로 고려하여, 예산을 국회가 심의·확정한대로 집행하였는지 여부를 판단해야 할 것이다.”(국회예산정책처, 『국가재정법 이해와 실제』, 2012, 399~400 쪽)라고 밝히고 있다. 일반회계에 편성되어 있는 ‘군사건설사업’은 기존 미군기지안에 군사시설을 건설하거나 보수하는 사업이며 그 법적 근거는 방위비분담 특별협정이다. 이에 반해 특별회계에 편성되어 있는 평택미군기지이전사업은 한강 이북의 미2사단 기지 및 용산미군기지를 평택으로 이전하는 사업이고 그 법적 근거는 LPP협정 및 용산미군기지이전협정(YRP)이다. 이처럼 일반회계에 편성된 군사건설사업

5) 평화통일연구소가 2018년 3월 24일 국방부에 정보공개청구하여 얻은 답변이다.

과 특별회계에 편성된 평택미군기지이전은 그 법적 근거가 전혀 다르다. 또 국회는 2007년 3월 7차 SMA 비준 동의 당시 “방위비분담협정과 LPP협정이 별개임에도 불구하고 방위비분담금을 기지이전비에 전용하는 것은 불합리”하다고 지적하고 있다. 이런 국회의 지적은 국회가 군사건설비의 미군기지이전비로의 전용을 애초에 인정하지 않았고 나아가 이런 전용을 중지할 것을 한미당국에 요구하였다는 것을 의미한다. 그럼에도 불구하고 한미 당국은 이후에도 계속 군사건설비를 미2사단 이 전비로 전용해 왔는데 이는 방위비분담금의 미군기지이전비 전용이 잘못이라는 국 회의 지적을 무시하는 것이어서 헌법 54조1항에서 정하고 있는 국회의 예산 심의 확정권을 부인하는 것이다.

<표3> 2009~2017년도 군사건설비 결산 현황(단위 : 억원)

구 분	예산액	예산현액	집행액	불용액
2009년	2,446	2,702	2,387	0
2010년	2,780	3,382	2,078	1
2011년	2,721	4,010	2,357	1
2012년	2,252	3,904	1,522	433
2013년	2,355	4,303	2,972	10
2014년	2,973	4,314	3,891	44
2015년	3,373	3,574	3,142	92
2016년	3,918	4,259	3,445	48
2017년	4,097	4,862	4,030	93
합계	26915	35310	25,824	722

자료 출처 : 평화통일연구소의 정보공개청구(2018년 4월 19일) 결과

군사건설비의 미군기지이전비 전용은 “국민부담의 최소화를 위하여 최선을 다하여 야 한다”는 국가재정법 제16조2항의 국민부담 최소화 원칙의 위반이기도 하다. 군 사건설비를 미군기지이전비로 쓰는 것을 허용함으로써 우리 국민 입장에서는 불필 요한 부담을 지는 것이 되기 때문이다.

군사건설비의 미군기지이전비 전용이 허용되어서는 안 되는 이유는 만약 이런 불법 전용이 용인되면 앞으로 미국은 군사건설비를 가령 미군의 주택임대료 등에 전용할 가능성도 배제할 수 없기 때문이다. 용산미군기지이전협정에 따르면 한국은 용산기 지 안의 미군주택에 대한 대체주택을 제공하는 것만 책임지며 그 외 모든 미군주택 에 대해서는 미국이 책임지게 되어 있다. 그런데 미국은 평택미군기지이전이 완료 되면 방위비분담금으로 미군의 주택임대료를 지급할 가능성도 배제할 수 없다.

(3) 불용액⁶⁾ 문제

10차 SMA 체결 협상에서 다루지 않으면 안 될 문제 중의 하나가 불용액 문제이다. <표3>을 보면 군사건설비의 불용액이 2009~2017년 사이에 722억원이 발생하였다. 군수지원비에서 발생한 불용액도 있는데 이 둘을 합치면 같은 기간 발생한 불용액은 968억원이 된다. 현재 국방부는 불용액(입찰 차액)이 생기면 미국이 이를 추후에 다시 사용할 수 있다는 입장이다. 이는 2009년 8차 SMA의 부속 문서로 체결된 ‘군사건설의 이행원칙에 관한 교환각서(7항)’에 “**입찰계약에서 절약되는 금액은 향후 사업에 사용된다**”는 규정을 근거로 한 것이다.

국회(전체 국방위 회의)는 2017년 8월 23일 “방위비분담금 불용액이 향후 국가재정에 부담이 안 되도록 제도개선을 정부에 요구”하고 있다. 국회의 제도개선 요구는 ‘불용액’이 생길 경우 이를 우리 국고로 회수하여 국가재정의 부담이 안 되도록 위 교환각서(7항)를 폐지하라는 요구라 할 수 있다. 국가재정법 제90조(세계잉여금 등의 처리)를 보면 세계잉여금이 발생하면 재정건전성 차원에서 이 세계잉여금을 교부세 및 교부금 등 정산, 공적자금상환기금 출연, 채무상환, 추경편성, 다음 연도

<표4> 2009~2017년 불용액 현황(단위 ; 억원)

연도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합
불용액	19	6	8	479	60	86	109	56	145	968

자료 : 평화통일연구소에서 정보공개청구한 결과임

세입이입 등에 차례로 쓰게 되어 있다. 즉 군사건설비나 군수지원비에서 입찰차액(불용액)이 발생하면 국가재정법 제90조에 따라 그 돈은 국고로 회수되어 재정건전성을 강화하는데 쓰여야 하는 것이다. 방위비분담금은 미국 돈이 아니라 우리나라 예산에서 지출되는, 우리나라 돈이기 때문에 우리 국가재정법의 적용을 받는 것은 당연하다. 만약 우리나라 업체가 미국정부의 입찰에 참가하여 예산보다 낮은 가격으로 낙찰을 받고 그 결과 미국 예산에서 불용액이 발생한다면 그 불용액은 미국의 국고로 귀속되는 이치와 같다. 그렇기 때문에 2009년 이전에는 군사건설비에서 불용액이 발생해도 우리 국고로 귀속되었고 미국에 이를 지급할 의무가 없었다. 이 점에서 불용액을 주한미군이 추후 쓸 수 있게 한 것은 국가재정법 제90조 위반이자 국가재정법 제16조2항 국민부담 최소화 원칙을 위배한 것이다.

불용액을 미국이 추후에 쓰도록 한 ‘군사건설의 이행원칙에 관한 교환각서’(7항)가 부당한 것은 국가재정법을 어긴 때문만이 아니다. 불용액은 입찰계약에서 절약되는 금액이거나 아니면 계약업체와 사후 정산과정에서 발생한다. 즉 불용액이 얼마가 남든 그와 상관없이 주한미군의 군사건설사업(또는 군수지원사업)은 정상적으로 집

6) 불용액이란 쓸 예산을 편성은 해놨으나 그 예산을 쓸 필요가 없을 때 남아도는 돈, 즉 예산현액에서 지출액과 다음연도 이월액을 제외한 잔액인 순세계잉여금을 말한다. 불용액은 예산절약 또는 낙찰차액, 예산잔액 등의 원인으로 발생한다.

행되는 것이다. 군사건설사업이나 군수지원사업은 모두 현물지원사업 개념이다. 따라서 한국은 현물을 제공하면 자신의 의무를 다하는 것이며 그 과정에서 예산이 절약된다고 해서 그 절약된 예산까지 미국에게 지급할 의무는 없는 것이다.⁷⁾

2009년 SMA체결 때 “입찰계약에서 절약되는 금액은 향후 사업에 사용한다”는 구절이 포함된 것은 미국이 군사건설비를 최대한 평택미군기지이전비에 돌려쓰려는 의도였다. 즉 미국은 미2사단 평택이전비용에 대한 자국의 재정부담을 최대한 줄이기 위해 한편으로는 방위비분담금(군사건설비) 총액을 인상시키고 또 한편으로는 불용액까지도 미국이 다시 쓸 수 있는 장치를 만든 것이다. 불용액을 평택미군기지이전비에 쓰는 것은 LPP개정협정 위반이고 또 국가재정법 제90조 위반이다.

실사 불용액을 향후 사업에 사용한다는 것이 교환각서에 포함되어 있다 하더라도 이 교환각서의 유효기간은 한정되어 있다. 8차 SMA 유효기간(2009~2013)은 이미 끝났으므로 한국은 2009~2013년 사이 발생한 불용액을 미국에 줄 의무가 없다. 9차 SMA도 2018년이면 유효기간이 끝나므로 그 이후에는 미국에 불용액을 줄 의무가 없다.

국회가 불용액이 국가재정에 부담이 되지 않도록 제도개선을 요구한만큼 이번 10차 SMA 협상에서는 “입찰계약에서 절약되는 금액은 향후 사업에 사용한다”는 불평등규정은 폐지되어야 한다.

(4) 감액 문제

감액이란 협정액(방위비분담 특별협정에 따라 정해져 있는 해당연도 방위비분담금 총액)보다 예산을 줄여서 편성한데 따라 발생한 차액을 말한다. <표5>를 보면 감액은 2011년부터 시작되어 2017년까지 이뤄졌는데 그 합계액이 5570억 원에 이른다. 방위비분담금 중 수 천억 원이 집행되지 않고 이월되는 대규모 미집행금이 연례적으로 반복되자 국회와 언론, 시민사회단체에서는 ‘방위비분담금의 집행이 투명하지 않다’거나 ‘방위비분담금의 수준이 과도하다’는 등의 비판이 쏟아졌다. 가령 2010년 방위비분담금은 7904억 원이었는데 이 가운데 무려 1976억 원(25.1%)이

<표5> 2011~2017년 감액 현황(단위 : 억 원)

연도	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	합
감액	800	900	1335	1203	872	308	152	5570

다음연도로 이월되었다. 우리 정부는 미국과 사전 협의를 거쳐 2011년부터 협정액

7) 일본의 경우 ‘제공시설정비’(FIP)사업이 있다. 이 사업은 주일미군 부대 막사 정비, 항공기 엔진소음관련 시설 등 환경관련 시설의 정비, 관리시설 등 기타 주일미군의 시설정비와 주택신축을 지원하는 사업이다. 이사업에서도 계약가격(입찰가격)이 예산 이하로 정해질 경우 불용액이 발생한다. 가령 2016년도에 제공시설정비 예산(현액)은 333억엔이었는데 이중 17억엔의 불용액이 발생하였다. 하지만 이 불용액을 주일미군에게 다시 주지는 않는다.

보다 줄여서 예산을 편성하였다. 그럴 경우 미집행액의 규모를 줄일 수 있고 국회의 지적도 피할 수 있다고 본 것이다. 그러나 이런 감액 편성은 많은 문제점을 안고 있다. 방위비분담금을 감액해서 예산편성하였다 해도 SMA 상 정해진 협정액에 대한 지급의무가 있어 추후 미국이 감액분을 요청하면 지급해야 한다는 것이 우리 정부 입장이다. 하지만 이런 정부 입장이 정당화되기 어렵다. 8차 SMA는 이미 유효기간(2009~2013년)이 끝났다. 2011~2013년까지 발생한 3035억 원을 미국에 지불할 법적 근거가 없는 것이다. 만약 우리 정부가 2011~2013년 사이의 감액분을 미국에 지급하기 위해 2019년이나 그 뒤에 예산편성을 하게 되면 그것은 불법이 된다. 왜냐하면 예산편성할 법적 근거가 유효기간이 끝나버려 존재하지 않기 때문이다. 또 8차 SMA 유효기간에 발생한 감액을 그 유효기간이 지나서 지급하게 되면 우리 국민은 미국에게 사실상 8차 SMA의 무기한 준수 의무를 지는 것이나 다를 바 없는 것이 되므로 정당화될 수 없다. 9차 SMA 유효기간은 2018년 끝난다. 따라서 9차 SMA 유효기간에 발생한 감액 2535억 원도 2019년부터는 지불의무가 없다. 그리고 감액은 미국의 사정 때문이다. 즉 주한미군 측에서 해당연도에 소요가 없었기 때문에 미국과의 사전 협의를 거쳐서 감액한 것이므로 한국이 유효기간이 지난 뒤에까지 책임을 져야할 이유가 없다. 그리고 미국이 2011년부터 2017년까지 방위비분담금의 감액예산편성에 동의한 주요한 이유는 추후에 감액분을 평택미군기지 이전에 쓰려는 의도였다고 할 수 있다. 하지만 군사건설비의 평택미군기지이전 비로의 전용은 불법이기 때문에 감액의 동기는 애초에 정당화될 수 없었다.

5. 재정주권을 지키기 위해 필요한 대안

(1) 방위비분담금의 현금지급을 중단해야 한다

미국이 방위비분담금을 이용해 금융투자를 하고 이자소득을 얻는 불법행위를 하지 못하도록 막기 위해서는 미국에게 현금이 가지 않도록 해야 한다. 그리고 한국이 주한미군주둔경비를 분담하는 것은 미국에게 어떤 금전적 보상을 주기 위해서가 아니기 때문에 현금을 미국에게 주는 것은 방위비분담의 본래 취지에서도 벗어난다. 현재 주한미군에게 현금이 지급되는 것은 한국인 노동자 인건비에 대한 지원과 군사건설비 중 12%에 해당하는 설계감리비다. 한국인 노동자를 주한미군이 직접고용하는 방식에서 한국 정부가 고용하여 파견하는 간접고용방식으로 바꾸면 한국정부가 한국인 노동자에게 직접 임금을 지급하게 되므로 미국에게 현금을 줄 필요가 없다. 현재 한국은 한국인 인건비의 대략 71%를 지원하는데 나머지 29%는 미국정부로부터 받아서 한국의 지원분과 합쳐 임금을 지급하면 된다. 간접고용제로 바꾸면 우리 정부가 한국인 노동자를 보호하고 고용안정을 도모하는데도 유리하다. 군사건설비의 경우 설계감리비를 현금으로 주고 있는데 앞으로는 시공만이 아니라 설계감리까지도 한국업체가 맡아야 한다. 설계감리를 미국 업체가 하게 되면 미국

업체에게 수익이 돌아가고 이는 미국에게 금전적 보상을 하는 결과가 됨으로써 애초 방위비분담금이 국내경제로 환류되도록 하는 취지에 역행한다. 기술적 필요나 보안상의 필요에 의해서 미국업체가 설계감리를 맡아야 한다면 그런 군사건설사업은 미국이 자신의 국가예산으로 하는 것이 도리이며 방위비분담금 취지에도 부합한다. 방위비분담은 어디까지나 임시적이고 제한적인 지원에 그치는 것이며 기본적으로 주한미군의 유지비에 대한 책임은 미국에 있다. 다시 말해 방위비분담 특별협정은 그 적용범위가 최소에 그쳐야 하고 미국에게 어떤 금전적 보상을 주는 것이 되어서는 안 된다. 일본의 경우 주일미군을 상대로 제공시설정비(FIP)를 해주지만 전액이 현물로 제공되며 현금은 제공되지 않는다.

(2) 군사건설비의 12%외에 추가 현금지원을 한다는 교환각서와 이행약정의 규정을 폐지해야 한다.

9차 SMA 협상 당시 박근혜정부가 주한미군의 특수정보시설(SCIP)에 대해서는 설계감리비 12%에 더해서 추가 현금을 지원할 수 있다는 이면합의를 한 사실이 김경협(민주당) 의원에 의해 드러났다(한겨레, 2017. 10. 12). 이면합의는 “특정군사건설사업이 군사적 필요와 소요로 인해 미합중국이 계약 체결 및 건설 이행을 해야 하며 동 목적을 위해 가용한 현금보유액이 부족하다고 한국 국방부와 주한미군사가 협의를 통해 합의하는 예외적인 경우에는 추가 현금지원이 이루어질 수 있다”는 내용으로 9차 SMA의 국회비준동의 때 국회에 보고되지 않았다. 그 뒤 SMA가 국회를 통과하자 미국의 강력한 요구로 ‘방위비분담 특별협정에 대한 이행약정’(2014년 6월 18일) 속에 이면합의 내용이 포함되었다.

이행약정에 포함된 추가현금지원 합의는 여러 가지로 불법이다. 첫째 이행약정에 포함된 추가현금지원 규정은 조약의 지위를 갖는 ‘한국이 지원하는 건설의 이행 원칙에 관한 교환각서’(이하 교환각서)를 위배하고 있다. 교환각서 3항은 “대한민국은 설계과정에서 식별되고 발전된 일정에 따라 건설 계약을 체결하고 건설 사업을 시행한다.(3항)”고 하여 건설사업의 계약 및 시행의 주체가 한국임을 명시한다. 또 교환각서 6항은 "설계 및 시공감리는 총사업비의 평균 12퍼센트를 차지하며 대한민국이 현금으로 지급한다"라고 되어 있어 현금지원이 군사건설사업비의 12%로 제한되어 있다. 이행약정은 주한미군도 특정군사건설사업의 경우 계약체결권 및 사업 시행권을 가질 수 있고 현금지원도 12%한도를 넘을 수 있게 되어 있어 이행약정이 교환각서에 위배된다. 김경협 의원실 보도자료(2017. 10. 12)에 따르면 특정군사건설사업(SCIF)의 시공을 미국업체들(길바인, 허버트 인터내셔널 등)이 진행하고 있다.

둘째 추가 현금지원은 한미연합토지관리계획(LPP)협정 및 용산미군기지 이전협정 위반이다. 미 국방부의 자료(Operation and Maintenance Overview)를 보면 미국 국방예산 중 주한미군의 군사건설비(military construction)는 2014년 52백만 달러

이고 2015년, 2016년, 2017년은 각각 0달러로 되어있다. 이는 미국기업들이 시공하고 있는 평택 험프리기지의 미2사단 본부나 전투지휘소훈련, 통신센터의 각 SCIF 건설은 미 국방예산이 아닌 한국의 방위비분담금(군사건설비)에서 조달되고 있다는 방증이다. 그러나 이들 주한미군의 SCIF 건설은 평택 미군기지이전사업의 일환이기 때문에 그 비용은 LPP개정협정에 의해서 미국이 부담해야 맞다. 군사건설비(방위비분담금)로 이 SCIF비용을 충당하는 것은 LPP개정협정 위반이다. 또 용산 미군기지이전협정(제5조 3의 나항)은 “유엔사 및 연합사를 위하여 현재 기획·계획된 지휘·통제·통신·컴퓨터 및 정보체계의 한·미 공동 성능향상·개발계획은 용산기지 이전과 관계없이 계획대로 계속 진행될 것이다. 주한미군사를 위한 지휘·통제·통신·컴퓨터 및 정보체계의 성능향상 또는 개선을 위한 자금은 미국이 조달한다”라고 규정하고 있다. 따라서 주한미군사령부의 C4I 성능개선 차원에서 진행되는 SCIF 건설사업에 군사건설비(방위비분담금)를 쓰는 것은 용산 미군기지이전협정 위반이다.

셋째 미국이 보안 또는 기타 기술상의 이유로 주한미군의 군사건설사업을 미국기업에 불가피하게 맡겨야 한다면 그에 필요한 자금은 당연히 미국 국방예산에서 배정되어야 한다. 주한미군이 한국에 주둔하는 것은 한국방어를 위한 것이지 이를 통해서 미국이 어떤 영업적 이득을 얻기 위한 것이 아니다. 미국이 주한미군 주둔을 이용하여 미국기업에게 직접적인 영업적 이익을 보장한다면 이는 주한미군의 주둔 목적을 벗어난 것이며 한미상호방위조약 및 한미소파의 근간을 허무는 것이다. 그렇기 때문에 방위비분담금은 기본적으로 우리 경제로 환류하게 되어 있다. 군사건설사업의 계약권 및 시공권을 한국에게 부여하는 건설이행의 원칙에 관한 교환각서상의 규정은 바로 이런 취지이다. 더구나 SCIF는 한국(청와대 등)에 대한 도감청이 가능한 시설이라는 의혹이 팽배하다. 이런 의혹이 있는 시설에, 한국의 접근이 철저히 차단된 가운데 방위비분담금이 사용되는 것이 우리의 주권과 국익에 반한다는 것은 물론이다.

(3) 협정의 유효기간은 단기간으로 해야

이번 10차 SMA의 유효기간은 단기간(2년 이내)으로 해야 한다. 첫째 한반도 정세가 1~2년 사이에 급격하게 변화될 가능성이 매우 크기 때문이다. 한반도 비핵화와 평화협정의 동시 병행 추진은 이제 움직일 수 없는 사실로 되었으며 앞으로 트럼프 정부 임기(2020년) 안에 평화협정이 체결되고 북미수교도 이뤄질 가능성이 있다. 판문점 선언에서는 남북이 적대행위를 중지하고 군사적 신뢰구축과 단계적 군축을 하기로 합의하였다. 북미 간 교전관계 청산과 정식 외교관계 수립 그리고 남북간 적대관계 청산과 화해가 이뤄지게 되면 주한미군의 지위와 성격도 변화가 불가피할 것이다. 주한미군의 부분적인 철수 가능성도 배제할 수 없다. 그와 함께 전시작전통제권의 환수 시기도 앞당겨질 가능성이 있다. 이런 한반도 정세변화는 방위비분담

금의 규모 축소나 필요성에 대한 재검토를 요구하게 될 것이다. 둘째 현재 방위비 분담금은 불법적인 이자소득 수취 문제, 군사건설비의 불법적인 전용 문제, 감액이나 미집행 현금, 불용액 등 미집행금액의 우리 국고 회수 문제, 주한미군 한국인 노동자 복지 및 고용안정 문제 등 여러 문제가 누적되어 있지만 이번 10차 SMA 협상에서는 이들 문제가 제기되지 않거나 제기되어도 우리 주권이나 국익 입장에서 해결되지 못할 가능성이 높다. 이에 방위비분담금의 제반 현안들을 해결하기 위해서는 이번 10차 SMA는 유효기간을 단기간으로 할 필요가 있다.

(4) 국회의 감시 및 견제 역할의 중요성

방위비분담금에 따른 우리 재정주권의 침해를 막고 재정적 부담을 덜기 위해서는 국회의 역할이 매우 중요하다. 그것은 국회가 방위비분담 특별협정에 대한 비준동의권을 갖고 있기 때문이다. 또 국회는 예결산 심의확정권을 통해서 방위비분담금이 불법적으로 집행되는 것을 막을 수 있다.

그러나 그 동안 국회는 재정주권 침해를 막거나 재정적 부담을 더는데서 사실상 자신의 권한을 행사하지 않았다. 가령 국회는 방위비분담금(군사건설비)의 미군기지이전비로의 전용이 국가재정법(목적외 사용금지 규정) 및 LPP협정에 위배된다는 사실을 알면서도 이것이 ‘불합리하다’는 지적에 그치고(2007년 3월 2일 통외통위회의록 5쪽) 명확히 불법으로 규정하지 못하였다. 또 국회는 이런 불법 전용이 바로잡히지 않았는데도 2009년 2월 26일 8차 SMA를 그대로 비준동의해 줌으로써 사실상 불법 전용을 묵인해 주는 결과가 되었다. 국회 비준동의 이후 군사건설비가 평택미군기지이전비에 쓰이는 불법 상황이 계속되는데도 국회는 군사건설 예산을 삭감하는 조치를 한 번도 취하지 않았다.

이번 10차 SMA 협상을 계기로 국회가 이전의 무기력에서 벗어나 방위비분담의 불평등과 불법성 문제를 바로잡는 데서 제역할을 하기를 기대한다. 이를 위해서는 주한미군 비인적주둔비에 대한 한국의 분담율 산정, 방위비분담금의 미군기지이전비용 전용 현황과 그 불법성, 방위비분담금의 미집행금액 상황과 그 불법성 여부, 주한미군의 이자소득 수취 현황과 그 법적 문제 등에 대한 국회 차원의 조사를 추진할 필요가 있다. 방위비분담금에 대한 우리 국민의 여론을 조사해 방위비분담 삭감의 근거를 제시할 필요도 있다. 2013년 8차 SMA 협상 때는 당시 민주당 김재윤의 원실에서 방위비분담금에 대한 여론조사를 실시한 사례가 있다. 당시 국민들의 74.3%가 삭감 또는 동결을 바랐다. 정부는 9차 SMA 국회비준동의 당시 이자소득을 방위비분담 총액에 반영하겠다고 약속하였는데(2014년 6월) 국회는 이 약속이 이행될 수 있는 방안을 강구해야 한다. 국회는 불용액이 정부 재정에 부담이 되지 않도록 제도개선을 요구한 바 있으므로 이런 국회의 의견이 반영되는지를 감시해야 한다. 또 군사건설비의 추가 현금지원에 대한 이면합의가 10차 SMA에서도 잔존하는지를 감시하고 이 폐지를 위해 노력해야 한다. 국회는 국회법 제127조의2(감사원

에 대한 감사요구 등)에 의거하여 감사원이 방위비분담금의 집행상황에 대한 감사를 실시하도록 요구할 필요도 있다.

10차 SMA 협상에 대한 국회의 이런 지속적인 감시가 바탕이 되어야만 정부도 보다 책임감 있게 협상에 임할 것이다.

6. 글을 마치며

지난 27년간 누적되어 온 방위비분담금의 불법적이고 불평등한 요소들은 10차 SMA 협상에 임하는 우리 정부에게 주권과 국익을 지키기 위해 크게 분발할 것을 요구하고 있다. 미국 제일주의를 내세우며 동맹국에 대해 보다 많은 비용 분담을 강하게 압박하는 트럼프정부를 상대해야 한다. 그럴수록 우리 정부는 당당한 자세로 협상에 임할 필요가 있다. 하지만 지금 정부가 이런 자세로 협상에 임하고 있는지는 매우 의문이다. 우리 정부는 한미소파 제5조 상 주한미군 주둔비 부담은 미국이 책임지게 되어 있다는 것, SMA는 어디까지나 임시적이고 제한적인 조치에 지나지 않는다는 것을 확고하게 인식해야 한다. 이런 인식 속에서 방위비분담금 총액을 삭감하여 우리의 아주 어려운 재정사정을 완화할 수 있어야 한다. 미 전략자산전개 비용 분담이나 사드운영유지비 분담에 대한 미국의 부당한 요구에 NO라고 분명히 말할 수 있어야 한다. 또 방위비분담금에 대한 우리의 재정주권이 전혀 지켜지지 못하고 있는데 방위비분담금의 미군기지이전비 불법 전용 근절, 3292억원에 달하는 미집행 현금의 회수, 이자소득 규모파악과 국고회수, 불용액을 추후 쓸 수 있게 한 교환각서 규정의 폐기, 군사건설비의 추가 현금지원 규정 폐기 등을 통해서 재정주권을 지켜야 한다. 또 주한미군 고용 한국인 노동자들의 복지와 고용안정을 위한 제도개선도 이뤄내야 한다. 강대국을 상대로 협상력을 발휘하기 위해서는 국민의 여론을 수렴하여 이를 협상의 지렛대로 활용하는 것이 중요하다. 현 정부는 촛불민심으로 집권하였으면서도 방위비분담금에 관한 한 국민과의 소통은 없는 것이나 다름없다. 이는 정부 스스로 협상력을 제한해 버리는 것이다. 지금이라도 시민사회단체, 전문가, 국회, 언론 등에 대해서 최소한의 협상 정보를 공개하고 여론수렴 과정을 거쳐야 한다.