

제10차 방위비 분담 특별협정안 비준동의 반대 의견서

제출자: 민주사회를 위한 변호사모임
미군문제연구위원회

[개요]

제10차 방위비 분담 특별협정안은 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구가 관철된 **“불평등(不平等) 조약”**이므로, **국회는 비준동의를 해서는 안 될**

- **“방위비 분담금이 1조 원”**을 넘어가고 **“인상률이 8.2%”**에 이른 것 자체만으로도 매우 실망스럽지만, 이를 ‘유효기간 1년’과 연동해 볼 때 올해 시작될 제11차 방위비 분담금 협상에서 사실상 최소 인상률로 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로 더욱 실망스러운 결과임
- **“유효기간 1년”**은 미국의 협상전략에 따른 일방적 요구가 관철된 것으로서 향후 방위비 분담금의 대폭 증가를 예고하는 것임
- **“작전지원(Operational Support) 항목 신설”** 문제는 여전히 해결되지 않은 채 잠시 보류(保留)된 것에 불과하며, 제10차 방위비 분담 특별협정안에는 심지어 미국이 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’가 포함되기까지 하였음
- **“인건비 분담률”**과 관련하여 대폭 인상의 길을 열어 줌으로써 향후 방위비 분담금의 대폭 증액에 관한 우려를 가중시킴
- **“연장조항”**은 국회의 조약 비준동의권을 침해할 여지가 있는 ‘독소조항’임

더 나아가, 제10차 방위비 분담 특별협정안이 “당장 올해 시작될 제11차 방위비 분담 특별협정 협상에 미칠 악영향(惡影響)”을 고려해 보더라도, 국회는 비준동의를 해서는 안 될

- 제10차 방위비 분담 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 당장 올해에 있을 제11차 방위비 분담 특별협정 협상에서,
- “제10차 특별협정이 방위비 분담금 대폭 증액의 토대”가 될 가능성이 높고,
- 미국이 또다시 “작전지원 항목 신설”을 요구하면 그에 따라 또다시 “작전지원 항목 중 일부가 포함”될 우려가 있으며,
- “인건비 분담률의 대폭 증가”이 우려됨

1. 비준동의 반대 의견서의 제출 배경과 이유

- 정부는 2019. 2. 10. 제10차 방위비 분담 특별협정안¹(이하 ‘제10차 특별협정안’)에 가서명한 데 이어 2019. 3. 8.에는 최종 서명을 하고, 2019. 3. 13. 국회의 비준동의를 받기 위해 위 협정안을 국회에 제출하였음
- 한편, 정부는 2019. 2. 10. 보도자료를 배포하여 제10차 특별협정안이 매우 성공적인 협상의 결과물인 점만 부각하였으나, 그 어느 때보다 절대 액수가 많은 점, 인상률이 높은 점, 특히 제9차 협상 당시 과제로 지적된 부분에 대한 검토가 없다는 점에서 한계가 있음
- 이에 민주사회를 위한 변호사모임 소속 “미군문제연구위원회”는 제10차 특별협정안의 실상(實狀)을 밝히고, 위 특별협정안은 그 자체만으로도 국가와 국민에게 엄청난 부담을 떠안기는 불평등조약(不平等條約)일 뿐만 아니라 향후 제11차 특별협정 협상에 대해서도 악영향(惡影響)을 미칠 우려가 높으므로, 국회가 절대 비준동의를 해서는 안 됨을 강력히 요구하고자 이 의견서를 제출함

2. 방위비 분담금은 당연히 줘야만 하는 것도, 매년 인상해 줘야만 하는 것도 아님

- 방위비 분담 특별협정은 1991년부터 시작돼 벌써 30년 가까이 지속되고 있다 보니, 방위비 분담금은 당연히 줘야 할 뿐만 아니라 매년 인상해 줘야 하는 것으로 인식되는 경향이 있음

¹ 방위비 분담 특별협정은 정식 명칭은 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 미합중국 간의 협정」임

- 그러나, 이는 매우 잘못된 인식이며, SOFA² 제5조는 분명히 대한민국은 ‘시설, 구역 및 통행권’만을 제공하면 되고(제2항), 그 이외의 주한미군의 유지에 따르는 모든 경비(주둔비)는 미국이 전적으로 부담하도록(제1항) 규정하고 있는바, 방위비 분담금은 당연히 줘야만 하는 것도, 매년 인상해 줘야만 하는 것도 아님
- 한편, 방위비 분담금 지급을 합리화하기 위해 방위비 분담 특별협정은 ‘SOFA 제5조에 대한 예외적인 특별협정’이라는 논리를 내세우고 있으나, SOFA 제5조는 어떠한 예외도 허용한 바 없으므로, 위 논리는 전혀 타당하지 않음
- 나아가, 현재 방위비 분담 특별협정은 주한미군 주둔비의 50% 이상³을 한국에 떠넘기고 있는바, 원칙(SOFA 제5조)과 예외(방위비 분담 특별협정)가 완전히 뒤바뀐 매우 모순적인 상황이 연출되고 있음

3. 제10차 특별협정안은 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구가 관철된 “불평등(不平等) 조약”임

가. “방위비 분담금이 1조 원”을 넘어가고 “인상률이 8.2%”에 이른 것 자체 만으로도 매우 실망스럽지만, 이를 ‘유효기간 1년’과 연동해 볼 때 올해 시작될 제11차 특별협정 협상에서 사실상 최소 인상률로 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로 더욱 실망스러운 결과임

² SOFA(주한미군지위협정)의 정식 명칭은 「대한민국과 아메리카합중국 간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정」임

³ 이는 방위비 분담금 이외에 대한민국이 주한미군과 관련하여 부담하고 있는 각종의 직·간접 지원을 제외한 비율임. 만약, 대한민국이 부담하고 있는 직·간접지원까지 포함하면 대한민국의 부담액은 5~6조 원에 이르는 것으로 파악되는바, 이는 미국 부담액의 5~6배에 이룸

- 제10차 특별협정 협상과 관련하여, 국민은 미국의 방위비 분담금 인상요구에 반대하는 의사를 명확히 표시하였음⁴
- 또한, 2018년 말까지 미집행 방위비 분담금만 해도 1조3천억 원⁵이 넘을 뿐 아니라, 그 동안 군사건설 지원의 큰 비중을 차지해 왔던 ‘평택기지 이전사업’도 마무리되는 등 인하요인은 수없이 많은 반면, 인상요인은 전혀 없었음
- 그럼에도 불구하고, “방위비 분담금 1조 원 시대”를 연 것은 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구에 굴복한 것으로 밖에 평가할 수 없음
- 나아가, 인상률 8.2%는 역대 4번째로 높을 뿐만 아니라 2002년 이후 17년만의 최고치인바, 이는 이번 제10차 특별협정안이 얼마나 실망스런 결과물인지를 여실히 보여줌
- 이에 대해, 정부는 미국의 대폭적인 증액 요구에 맞서 상당히 금액을 감축시킨 것처럼 주장하지만, 제10차 특별협정안의 유효기간이 미국의 일방적인 요구에 의해 1년으로 설정된 점과 연동해 보면 정부의 주장은 허구에 불과함
- 즉, 미국은 협상전략의 일환으로 유효기간 1년을 강력히 요구하여 관철시켰고, 이로 인해 정부는 당장 올해 다시 제11차 특별협정안에 관한 협상을 실시해야만 하는데, 이 때 제10차 특별협정안의 인상률 8.2%는 제11차 특별협정안 협상

⁴ 2019. 1. 25. YTN이 리얼미터를 통해 실시한 여론조사에서는, 미국의 방위비 분담금 인상요구에 반대하는 의견은 58.7%인 반면, 찬성하는 의견은 25.9%에 그쳐, 인상 반대의견이 찬성의견의 2배가 넘었음. 특히, 미국이 협상 과정에서 주한미군 감축·철수 입장을 내놓는다고 하더라도 인상요구에 반대한다는 의견이 52%에 이른 반면, 찬성의견은 30.7%에 그쳤는바, 이 정도로 국민들은 방위비 분담금 인상에 대한 강한 반감을 나타냈음

⁵ 미집행 방위비 분담금 1조3천억 원은 2019년도 방위비 분담금 1조389억 원보다 많은바, 한마디로 2019년도 방위비 분담금은 한 푼도 주지 않아도 되는 상황이었음

에서 최소 인상률로 작용할 가능성이 매우 높음

- 다시 말해, 정부는 이번 제10차 특별협정안을 통해 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 최소 인상률 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로, 이는 제11차 특별협정안의 인상률은 8.2%를 초과할 가능성이 높음을 예고하는 것임
- 결국, 방위비 분담금이 1조 원을 넘어가고 인상률이 8.2%에 이르게 된 결과는, 미국의 대폭적인 증액 요구를 저지한 것이 아니라, 오히려 미국의 요구가 관철되어 향후 제11차 특별협정안에서 방위비 분담금이 대폭 증액될 수 있는 토대를 마련해 준 것에 불과하다고 평가해야 할 것임

나. “유효기간 1년”은 미국의 협상전략에 따른 일방적 요구가 관철된 것으로 향후 방위비 분담금의 대폭 증가를 예고하는 것임

- 협정의 유효기간이 1년으로 설정된 것은 최초인바, 이는 철저히 미국의 협상전략에 따른 것이었음
- 미국은 제10차 특별협정안 협상에서 유효기간으로 당초 5년 이상의 장기를 요구하다가 갑자기 막판에 태도를 돌변하여 1년을 요구하였는바, 이는 미국이 2019년에 실시될 나토 및 일본과의 방위비 분담 협상을 염두에 두고 있었기 때문임
- 즉, 미국은 2019년에 실시될 나토 및 일본과의 방위비 분담 협상에서 한국과의 제10차 특별협정안 결과를 지렛대로 삼아 나토와 일본을 압박하여 방위비 분담금을 대폭 증액하도록 요구하고, 그 후 다시 한국과의 제11차 특별협정안 협상에서 대폭 증액된 나토와 일본의 방위비 분담금을 지렛대로 삼아 한국을 압박하여 다시 방위비 분담금을 대폭 증액하도록 요구하는 협상전략을 세웠던

것으로 파악되고, 그렇게 때문에 미국은 갑자기 태도를 돌변하여 협정의 유효기간을 5년에서 1년으로 단축시켰던 것임

- 이와 같이, ‘유효기간 1년’은 향후 방위비 분담금의 대폭 증가를 예고하는 전조이며, 나아가 협정의 유효기간이 미국의 이해관계에 따라 늘었다 줄었다 하였다는 것 자체가 제10차 특별협정안이 얼마나 불평등한 조약인지를 여실히 보여줌

다. “**작전지원(Operational Support) 항목 신설**” 문제는 여전히 해결되지 않은 채 잠시 보류(保留)된 것에 불과하며, 제10차 특별협정안에는 심지어 미국이 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’가 포함되기까지 하였음

- 미국은 ‘전략자산 전개비용 · 주한미군 순화배치 비용 · 주한미군 작전준비태세 비용’ 등이 포함된 ‘작전지원 항목 신설’을 요구하였으나, 방위비 분담 특별협정의 취지는 ‘주한미군의 주둔’에 관련되는 경비의 일부를 부담하기 위한 것이므로, 주한미군의 주둔과 관련이 없는 ‘작전지원 항목 신설’ 요구는 방위비 분담 특별협정의 취지에 어긋나는 것으로서 도저히 받아들일 수 없는 것임
- 한편, 정부는 제10차 특별협정안에 미국이 요구해 온 ‘작전지원 항목 신설’이 반영되지 않음으로써 마치 ‘작전지원 항목 신설’ 문제가 완전히 해결된 것처럼 과장하고 있으나, 이는 허구에 불과함
- 정부 스스로 인정하고 있듯이 미국이 요구해 온 ‘작전지원 항목 중 일부’ 즉 ‘기지운영지원의 일부(공공요금 중 전기·천연가스·상수도·하수도 요금, 저장, 위생·세탁·목욕·폐기물 처리 용역)’가 ‘군수비용 지원 항목’ 중 하나로 신설되었음(특별조치협정을 위한 이행약정 제5조 제2항 사목)

- 여기에, 협정의 유효기간이 1년으로 설정됨에 따라 올해 또다시 제11차 특별협정안 협상이 시작될 것이라는 점을 고려해 본다면, ‘작전지원 항목 신설’ 문제는 여전히 해결되지 않은 채 미국의 협상전략에 따라 잠시 ‘보류(保留)’된 것에 불과하다고 평가하는 것이 타당함
- 즉, 미국은 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 또다시 ‘작전지원 항목 신설’을 요구할 가능성이 농후하고, 이 경우 미국은 ‘작전지원 항목 중 일부’가 제10차 특별협정안에 포함된 것을 자신들에게 유리한 근거로 활용할 것임
- 그렇게 되면, 정부로서도 미국의 ‘작전지원 항목 신설’ 요구를 완전히 거부할 수 없게 될 것이고, 또다시 ‘작전지원 항목 중 일부’를 다른 명목으로 수용해야만 할 가능성이 높은바, 이는 결국 방위비 분담금의 대폭 증액을 초래하게 될 것임
- 결국, ‘작전지원 항목 신설’ 문제는 여전히 해결되지 않은 채 잠시 보류된 것에 불과하며, 향후 방위비 분담금을 대폭 증액시키는 수단으로 계속 활용될 가능성이 높다고 평가하는 것이 타당함

라. “인건비 분담”과 관련하여 대폭 인상의 길을 열어 줌으로써 향후 방위비 분담금의 대폭 증액에 관한 우려를 가중시킴

- 정부는 제10차 특별협정안 제5조에 “당사자의 관계당국은 주한미군사령부 소속 한국인 근로자의 복지와 안녕을 증진시키기 위하여 지속적으로 노력한다”는 규정을 신설하고, 이행약정 제3절 제5호에 “주한미군사는 주한미군사 소속 한국인 근로자 인건비 전체의 75퍼센트 이상을 한국의 특별조치협정 지원분을

사용해 지급하기 위하여 노력한다”는 규정을 신설한 것이 한국인 근로자의 처우 개선을 위한 “대단한” 제도적 개선인 것처럼 홍보하고 있음

- 그러나, “주한미군사령부 소속 한국인 근로자의 복지와 안녕을 증진시키기 위하여 지속적으로 노력한다”는 규정은, 이미 제9차 특별협정에 부속된 “특별협정의 이행을 위한 제도 개선에 관한 교환각서⁶의 제4-1.항”에 규정되어 있었던 내용을 토씨 하나 틀리지 않게 그대로 옮겨 적어 놓은 것에 불과함
- 심지어, 정부는 제9차 특별협정 협상 타결을 알리는 보도자료에서 “교환각서 제4-1.항”에 위와 같은 규정을 신설한 것이 ‘주한미군 소속 한국인 근로자의 복지 증진’을 위한 ‘제도적 개선’이라고 적극 홍보하기까지 하였음
- 그럼에도 불구하고, 정부가 기존 교환각서에 있었던 내용을 특별협정에 그대로 옮겨 놓은 것을 두고 “대단한” 제도적 개선인 것처럼 주장하는 것은 지나친 과대포장이라는 비난을 면하기 어려움
- 오히려, 인건비 부담률 75% 상한을 폐지한 것은, 앞으로 미국이 한국에게 주한미군 소속 한국인 근로자 인건비 부담 100%를 요구할 수 있는 길을 열어줬음을 의미하는바, 이는 향후 인건비 부담률의 대폭 증가와 그에 따른 방위비 부담금의 대폭 증액을 예고하는 것에 불과함
- 결국, 제10차 특별협정안은 인건비 부담률 대폭 인상의 길을 열어 줌으로써 향후 방위비 부담금의 대폭 증액에 관한 우려를 가중시킴

⁶ 위 교환각서의 정식 명칭은 「주한미군지위협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 협정의 이행을 위한 제도 개선에 관한 교환각서」

다. “연장조항”은 국회의 조약 비준동의권을 침해할 소지가 있는 “독소조항”임

- 제10차 특별협정안에는 ‘당사자의 상호 서면 합의에 의한 연장조항’이 들어가 있는바, 이러한 연장조항은 이전 협정들에서는 볼 수 없었던 생소한 조항임
- 특히, 위 연장조항은 ‘연장 시의 유효기간과 방위비 분담금 총액의 범위’에 관해 전혀 언급하고 있지 않은바, 이로 인해 제10차 특별협정을 한 . 미 양국이 연장하기로 합의할 경우 유효기간과 방위비 분담금 총액은 그대로 유지되는 것인지 아니면 한 . 미 양국의 합의에 의해 유효기간과 방위비 분담금 총액도 연장 및 증액될 수 있는지에 관한 혼란을 가중시키고 있음
- 그런데, 만약 위 연장조항을 둔 취지가 제10차 특별협정을 한 . 미 양국의 합의에 의해 연장할 경우 별도의 국회 비준동의 없이 유효기간의 연장이나 방위비 분담금 총액의 증액이 가능하도록 하기 위한 취지라면, 이는 명백히 국회의 조약 비준동의권을 침해하는 것으로서 위헌임
- 이와 관련하여, 외교부는 기자들과의 백브리핑에서 위 연장조항의 취지에 관해 ‘증가율 없이 갈 수도 있고, 미국의 요구에 의해 증가율을 적용할 수도 있다’는 식으로 애매모호한 답변을 하였다고 하는바, 이는 위 연장조항이 국회의 조약 비준동의권을 침해할 소지가 다분히 있음을 암시해 줌
- 위와 같이, 제10차 특별협정안은 국회의 조약 비준동의권을 침해할 수 있는 ‘독소조항’까지 포함하고 있으므로, 절대 비준동의되어서는 안 됨

4. 제10차 특별협정안은 “당장 올해 시작될 제11차 방위비 분담 특별

협정 협상에 악영향(惡影響)”을 미칠 가능성이 매우 높음

가. 제10차 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 당장 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 “방위비 분담금 대폭 증액의 토대”가 될 가능성이 높음

- 제10차 특별협정안의 협상이 타결된 후, 트럼프 행정부는 올해 실시될 나토 및 일본 · 한국 등 동맹국들과의 미군 주둔경비에 관한 협상에서 동맹국들로 하여금 “미군 주둔경비 전액 + 50%”를 내도록 하겠다고 공언하였음
- 협정의 유효기간이 미국의 요구에 따라 1년으로 설정됨에 따라 한국은 당장 올해 제11차 특별협정안 협상을 실시해야 하는데, 트럼프 행정부는 한국에게 “주한미군 주둔경비 전액 + 50%”를 요구할 것임을 천명한 것이고, 이는 방위비 분담금이 현재의 1조389억 원의 3배에 달하는 최대 3조 원 이상까지가 대폭 증액될 수도 있음을 경고하는 것임
- 그런데, 앞서 살펴본 바와 같이 제10차 특별협정안은, ① 사실상 제11차 특별협정안 협상에서 최소 인상률 8.2%를 보장해 준 것과 마찬가지로, ② 미국이 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’를 방위비 분담금에 포함시킴으로써 또다시 ‘작전지원 항목 중 일부’가 포함될 수 있는 빌미를 제공하였으며, ③ ‘인건비 분담률 75% 상한’을 폐지함으로써 인건비 분담률 100%의 길을 열어주는 등 미국이 방위비 분담금의 대폭 증액을 요구할 수 있는 여러 기제들을 제공해 주고 있음
- 미국이 한국에 대해 방위비 분담금의 대폭 증액을 요구할 것임을 천명하고 있

는 상황에서, 미국이 방위비 분담금의 대폭 증액을 요구할 수 있는 여러 기제들을 제공하고 있는 제10차 특별협정안이 국회에서 그대로 비준동의된다면, 이는 결국 올해 시작될 제11차 특별협정 협상에 악영향을 미칠 것으로 예상됨

나. 제10차 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 제11차 특별협정안 협상에서 또다시 “작전지원 항목의 일부가 포함”될 우려가 있음

- 앞서 살펴본 바와 같이, 제10차 특별협정안에는 미국이 신설을 요구한 ‘작전지원 항목 중 일부’인 ‘기지운영지원의 일부(공공요금 중 전기·천연가스·상수도·하수도 요금, 저장, 위생·세탁·목욕·폐기물 처리 용역)’가 ‘군수비용 지원 항목’에 포함되고 말았음
- 이것은 미국이 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에서 또다시 ‘작전지원 항목의 신설’ 내지 ‘그 중 일부의 포함’을 요구할 수 있는 근거로 활용될 가능성이 매우 높을 것으로 우려됨
- 결국, 미국의 무리한 ‘작전지원 항목 신설’ 요구를 차단하기 위해서도 반드시 제10차 특별협정안에 대한 비준동의안은 부결되어야 함

다. 제10차 특별협정안이 그대로 비준동의된다면, 제11차 특별협정안 협상에서 “인건비 분담률이 대폭 증가”될 우려가 있음

- 앞서 살펴본 바와 같이, 제10차 특별협정안에서는 인건비 분담률 75% 상한을 폐지하고 말았음
- 이는 미국이 제11차 특별협정안 협상에서 당장 한국에게 ‘인건비 분담률의 대

폭 증가를 요구할 수 있는 길을 열어 줬음을 의미함

- 결국, 미국의 ‘인건비 분담률 대폭 증가’ 요구를 저지하기 위해서도 반드시 제 10차 특별협정안에 대한 비준동의안은 반드시 부결되어야 함

5. 결론: 제10차 특별협정 비준동의안은 반드시 부결되어야만 함

- 제10차 특별협정안은 이전의 제8차 및 제9차 특별협정과 비교해 봐도 한국에 게 지나치게 불리한바, 이는 국민의 기대를 저버리고 미국의 요구가 관철된 “불평등(不平等) 조약”이라고 평가할 것임
- 나아가, 제10차 특별협정안은 “당장 올해 시작될 제11차 특별협정안 협상에도 악영향(惡影響)”을 미칠 우려가 매우 높음
- 국회는 국민을 보호하고 국가의 주권을 지켜내기 위해 반드시 제10차 특별협정 비준동의안을 부결시켜야 함