

# 한·미 방위비 분담의 현황과 쟁점

정치행정조사실 외교안보팀

팀장 김 영 일

입법조사관 신 종 호



## 요 약

- 방위비 분담(Defense Burden Sharing)이란 군사동맹관계를 유지하고 있는 동맹국이 공동의 안보이익을 보호하고 증진하는데 소요되는 군사적·물질적·경제적 제비용의 공정한 배분을 의미하는 것으로서, 한국은 ‘한미상호방위조약에 따른 주둔군지위협정’(SOFA) 제5조의 예외적 조치로서 미국과 체결한 ‘방위비분담금특별협정(SMA : Special Measure Agreement)’에 근거하여 1991년부터 주한미군의 방위비를 분담해 왔음
- 제7차 방위비 분담금 특별협정(2007~2008년)이 2008년 12월에 종료될 예정임에 따라 한미 양국은 2008년 7월부터 제8차 방위비 분담금 특별협정 체결을 위한 고위급 협의를 시작함
- 금번 한미간 방위비 분담금 협상에서는 방위비 분담금의 결정방식, 방위비 분담금의 재원배분, 한국측 간접지원에 대한 저평가 문제, 방위비 분담금 전용의 문제, 방위비 분담금 제공방식의 문제 등이 주요쟁점이 될 것으로 보임
  - 현재의 방위비 분담금 결정방식인 ‘지표방식’은 소요경비에 관계없이 분담금을 증액시키는 요인이 되고 있고, 분담금의 재원배분은 연합방위력증강사업이나 군수지원 분야의 비중이 낮다는 점이 문제점으로 지적됨
  - 아울러 한국측이 제공하는 간접지원이 저평가되고 있고, 방위비 분담금 가운데 군사시설비를 미2사단 이전비용으로 전용하는 문제가 있음
- 따라서 제8차 SMA 협정을 위한 한미간 협의과정에서는 지금까지의 협정체결과정에서 나타난 여러 가지 문제점들을 고려하여 보다 객관적이고 합리적인 근거를 토대로 한국측의 분담금이 결정되어야 할 것임
  - 이를 위해서는 지출내역이나 소요경비에 관계없이 일률적으로 분담금이 증대되는 현행 ‘지표(Index)방식’보다는 일본의 경우처럼 각 구성 항목 및 내역별로 소요를 먼저 추정한 이후에 총분담금 규모를 결정하는 ‘소요충족형’ 결정방식을 도입할 필요성이 있음
- 아울러 방위비 분담금 비준과 관련된 국회의 실질적인 심의·의결권 확보를 위한 개선책이 마련될 필요성이 있음

## <목 차>

I. 방위비 분담금 개요 -----	1
II. 주한미군 방위비 분담 현황 -----	2
1. 주한미군 방위비 분담금 추이 -----	2
2. 방위비 분담금의 구성 내역 -----	3
3. 방위비 분담금 결정방식 -----	4
III. 일본, 독일의 주둔미군 방위비 분담 사례 -----	6
1. 일본의 주둔미군 방위비 분담 -----	6
2. 독일의 주둔미군 방위비 분담 -----	9
3. 일본, 독일 사례의 비교 -----	9
IV. 한·미 방위비 분담 협상 관련 주요 쟁점 -----	12
1. 방위비 분담금의 결정방식 문제 -----	12
2. 방위비 분담금 자원배분의 문제 -----	13
3. 한국측의 간접지원에 대한 저평가 문제 -----	13
4. 방위비 분담금 전용의 문제 -----	14
5. 방위비 분담금 제공 방식의 문제 -----	15
V. 맺음말 -----	16

## I. 방위비 분담금 개요

- 방위비 분담(Defense Burden Sharing)이란 군사동맹관계를 유지하고 있는 동맹국이 공동의 안보이익을 보호하고 증진하는데 소요되는 군사적, 물질적, 경제적 제비용의 공정한 배분을 의미함)
- 방위비 분담은 대상 및 규모를 기준으로 크게 비용분담과 책임분담으로 구분됨
  - 비용분담(Cost Sharing)의 첫 번째 유형은 동맹국들이 연합군을 조직하고 공동예산을 편성하여 분담하는 것으로서 북대서양조약기구(NATO) 군이 여기에 해당됨. 두 번째 유형은 동맹국의 군대가 주둔함으로써 발생하는 비용의 일부 혹은 전부를 양국간의 지위협정이나 특별협정에 의해 현지국(host nation)이 분담하는 것으로서 우리나라의 주한미군 방위비 분담이 여기에 해당됨
  - 책임분담(Responsibility Sharing)은 탈냉전이후 특히 강조되고 있는데, 이 개념에는 미국이 걸프전 당시 동맹국들에게 지원을 요청한 것과 같은 역외지역에 대한 군사비용 분담뿐만 아니라 더 나아가 경제원조와 같은 비군사적인 비용까지도 포함됨
- 미국은 해외주둔 자국군의 주둔비를 동맹국(한국, 일본, 독일 등)에게 분담시키고 있음
  - 한국은 ‘한미상호방위조약에 따른 주둔군지위협정’(SOFA)<sup>2)</sup> 제5조의 예외적 조치로서 미국과 체결한 ‘방위비 분담금 특별협정(SMA : Special Measure Agreement)’에 근거하여 1991년부터 주둔미군 방위비의 일부를 부담해 왔음
  - 1991년 시작된 한미 방위비 분담금 특별협정은 현재 7차 협정까지 진행되었고, 7차 협상 또한 2008년 12월에 종료될 예정임에 따라 양국은 2008년 7월부터 주한미군 주둔 비용 분담 관련 특별 협정 체결을 위한 고위급 협의를 시작함
  - 한국 주둔미군에 대한 방위비 분담 문제는 한미동맹 강화의 상징으로 여겨지기도 하지만 시간이 경과함에 따라 한국의 방위비 분담금이 점차 증가함으로써 국가재정에 부담으로 작용할 수 있다는 점에서 이에 대한 국민적 관심이 고조되고 있음
- 따라서 본 보고서에서는 주한미군의 방위비 분담 제도의 현황을 살펴본 뒤, 일본과 독일의 방위비 분담 사례를 한국의 사례와 비교하고, 현재 진행중인 한미 방위비 분담 협상과 관련된 주요 쟁점을 소개하고자 함

1) 2004년 미국방부의 공동방위에 대한 방위분담보고서(Report on Allied Contribution to Common Defense) 참조

2) ‘SOFA(Status of Forces Agreement) 협정’의 정식명칭은 ‘대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정’임

## II. 주한미군 방위비 분담 현황

### 1. 주한미군 방위비 분담금 추이

- 한국과 미국간의 방위비 분담의 법적 근거는 1991년 체결된 ‘한미상호방위조약에 따른 주둔군 지위협정(SOFA) 제5조에 대한 특별조치에 관한 협정(SMA: Special Measures Agreement)임
  - 1954년 한-미상호방위조약의 발효에 따라 미군의 한국 주둔이 공식화되었고, 1966년 SOFA 제5조 규정을 통해 미국이 주한미군 경비를 전적으로 부담해왔으나<sup>3)</sup>, 1991년 SOFA 개정을 통해 SMA가 체결됨으로써 한국의 방위비 분담이 시작됨
- 1991년 방위비 분담금 특별협정(SMA) 체결 이후 시간이 경과함에 따라 한국의 방위비 분담금은 점차 증가하는 추세에 있음. 또한 최근 미국은 한국의 경제력이 커진 정도에 맞게 방위비 분담금을 증액할 것을 요구하고 있음
  - 실제로 [표 1]에서 보는 바와 같이 방위비 분담이 본격적으로 시작된 1991년 이후 2008년까지 한국의 방위비 분담금 규모는 6.91배(1,073억원→7,415억원)로 증가함으로써 국방비 증가폭 3.57배(7조 4,524억원→26조 6,490억원)를 상회하고 있음

[표 1] 국방비 대비 방위비 분담금 추이

(단위: 억원)

연도	국방비	방위비 분담금	점유율(%)	연도	국방비	방위비 분담금	점유율(%)
1991	74,524	1,073	1.44	2000	144,390	4,684	3.24
1992	84,100	1,305	1.55	2001	153,884	4,882	3.17
1993	92,154	1,694	1.84	2002	163,640	6,132	3.74
1994	100,753	2,080	2.06	2003	175,148	6,686	3.81
1995	110,744	2,400	2.17	2004	189,412	7,469	3.94
1996	122,434	2,475	2.02	2005	208,226	6,804	3.26
1997	137,865	2,904	2.10	2006	225,129	6,804	3.02
1998	138,000	4,082	2.95	2007	244,971	7,255	2.96
1999	137,490	4,411	3.20	2008	266,490	7,415	2.78

출처: 국회예산정책처, 『2007년 회계연도 결산분석』; 국방부, 「2008년도 국방예산」 참조

3) SOFA 협정 제5조(시설과 구역-경비와 유지): “1. 합중국은 제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는, 본 협정의 유효 기간 동안 대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다. 2. 대한민국은, 합중국에 부담을 과하지 아니하고, 본 협정의 유효 기간 동안 제2조 및 제3조에 규정된 비행장과 항구에 있는 시설과 구역처럼 공동으로 사용하는 시설과 구역을 포함한 모든 시설, 구역 및 통행권을 제공하고, 상당한 경우에는 그들의 소유자와 제공자에게 보상하기로 합의한다. 대한민국 정부는, 이러한 시설과 구역에 대한 합중국 정부의 사용을 보장하고, 또한 합중국 정부 및 그 기관과 직원이 이러한 사용과 관련하여 제기할 수 있는 제3자의 청구권으로부터 해를 받지 아니하도록 한다”

## 2. 방위비 분담금의 구성 내역

- 한국은 방위비 분담금 특별협정(SMA)에 따라 주한미군 주둔 경비 가운데 인건비(주한미군 내 한국인 근로자의 임금), 군사시설 건설비, 연합방위증강사업(CDIP)비용, 군수지원비용 등 4항목을 분담하고 있음
  - 인건비: 주한미군기지에 근무하는 한국인 고용원에 대한 기본급, 수당 등 임금지원
  - 군사시설: 군인막사, 환경시설, 하수처리시설 등 주한미군의 비전투시설 건축지원
  - 연합방위력증강사업(CDIP: Combined Defense Improvement Projects)비용: 활주로, 탄약고, 부두, 항공기 격납고(엄체호) 등 한국과 미국이 공동 이용 가능한 순수 전투용 및 전투근무 시설 지원
  - 군수지원: 탄약저장 및 관리, 수송, 장비수리, 항공기정비, 철도, 차량, 창고임대료, 시설유지비 등 용역 및 물자지원
- 2006년도 방위비분담금 배분 비율을 보면, 주로 한국인 고용원 인건비(42.2%)와 군사시설 건설비용(36.7%)이 높은 비중을 차지하였고, 연합방위증강사업(6.3%)이나 군수지원사업(14.8%)은 상대적으로 낮게 책정되었음
  - 2007, 2008년의 경우에도 한국인 고용원 인건비는 각각 40.7%와 42.6%, 군사시설 건설비용 역시 41.0%와 35.6%로 여전히 높게 책정된 반면, 군수지원비는 각각 21.8%와 18.3%로 낮게 책정되었고, CDIP 항목의 경우 미국이 이에 대한 신규소요를 제기하지 않음에 따라 배분되지 않았음

[표 2] 방위비 분담 항목별 구성

(단위: 백만달러, 억원)

	방위비 분담 항목(비중: %)				합계	
	인건비	군사시설건설	CDIP	군수지원	원화기준 (억원)	원화비율 (%)
1991	43(16.8%)	30(17.2%)	40(34.4%)	37(31.7%)	1,073	0
1995	140(40.0%)	43(20.0%)	57(20.0%)	60(20.0%)	2,400	0
1999	2,120억(48.4%)	80(22.1%)	40(11.8%)	455억(17.7%)	4,411	58
2001	2,507억(51.9%)	94.6(20.5%)	47.3(10.8%)	538억(16.8%)	4,882	62
2002	2,792억(46.7%)	1,398억(24.3%)	604억(12.4%)	574억(16.6%)	6,132	88
2003	3,015억(46.2%)	1,627억(27.5%)	667억(11.2%)	603억(15.1%)	6,686	88
2004	3,241억(46.4%)	1,944억(31.0%)	765억(8.4%)	651억(14.2%)	7,469	88
2005	2,874억(46.4%)	2,494억(31.0%)	430억(8.4%)	1,006억(14.2%)	6,804	100
2006	2,829억(42.2%)	2,646억(36.7%)	394억(6.3%)	935억(14.8%)	6,804	100
2007	2,954억(40.7%)	2,976억(41.0%)	0	1,325억(18.3%)	7,255	100
2008	3,158억(42.6%)	2,642억(35.6%)	0	1,615억(21.8%)	7,415	100

출처: 국방부 미국정책과, 「방위비 분담 관련 참고자료」, 2008; 외교통상부 및 국회 통일외교통상위원회 자료

### 3. 방위비 분담금 결정방식

- 주한미군의 방위비분담금 결정방식을 보면 현재까지 [표 3]에서 보는 바와 같이 크게 7차례의 변화가 있었음
  - 제1,2차 특별협정(1991-1995)에서는 미군 주둔비용 1/3 분담을 목표로 점진적으로 증액시키되 분담금 협상은 매년 단위로 함
  - 제3차 특별협정(1996-1998)에서는 달러화를 기준으로 매년 10% 증액하기로 하고, 최초 3개년의 분담금을 일괄 결정함
  - 제4차 특별협정(1999-2001)에서는 분담금을 경제성장률과 물가상승률을 합한 비율로 증액시키기로 하였고, 분담금 지급에 있어서 원화 지급(비율 57%)이 최초로 이루어짐
  - 제5차 특별협정(2002-2004)에서 분담금 결정은 전년대비 8.8%의 증가율에 GDP 디플레이터<sup>4)</sup> 변동률을 합한 증가율로 결정하였고, 원화 지급 비율은 88%로 확대됨
  - 제6차 특별협정(2005-2006)에서는 분담금 액수를 전년수준으로 동결시키되 원화지급률을 100%로 함
  - 제7차 특별협정(2007-2008)에서는 2007년 분담금을 7,255억원으로 하고 2008년에는 2007년도 분담금에 2006년 물가상승률(2.2%)을 반영하여 결정기로 함
- 한국의 방위비 분담금 결정방식은 지출내역이나 소요경비에 관계없이 일률적으로 총 분담금 규모를 결정한 이후에 각 구성 항목별로 예산을 배분하는 ‘지표(Index)’ 방식을 채택하고 있음
  - 예를 들어, [표 3]에서 보는 바와 같이 제1, 2차 특별협정에서는 주둔비용의 1/3을 목표로 산정하였고, 제3차 특별협정에서는 달러화 기준으로 매년 10%를 증액하는 방식으로, 그리고 제4차 특별협정 이후부터는 경제성장률이나 물가상승률 등에 맞춰 분담금을 산정하는 방식임
  - 현재 한국과 미국은 SMA에 근거하여 방위비 분담금의 항목과 총액만 결정하고 있고, 실질적 이행은 국방부와 주한미군사령부간의 ‘이행약정’에 근거하고 있음<sup>5)</sup>

4) 경제학에서 GDP 디플레이터(deflator)는 물가 수준의 지표로서 명목 GDP를 실질 GDP로 나눈 수치에 100을 곱한 것임

5) 미 국방부는 국방예산의 총규모 및 대항목에 대해서는 국방연례보고서 등을 통해 공개하고 있으나, 주한미군 예산과 같은 세부항목은 공개하지 않고 있음. 또한 미국은 주한미군 총 주둔 비용의 구체적 항목별 금액과 산출근거 등의 정보를 제공하지 않고 있음

[표 3] 방위비 분담 협정 및 분담금 추이

(단위: 억원)

구분	분담금 결정방식	분담금 규모	누계
제1,2차 특별협정	1991	1,073 (1.5억달러)	
	1992	1,305 (1.8억달러)	2,378
	1993	1,694 (2.2억달러)	4,072
	1994	2,080 (2.6억달러)	6,152
	1995	2,400 (3억달러)	8,552
제3차 특별협정	1996	2,475 (3.3억달러)	11,027
	1997	2,904 (3.63억달러)	13,931
	1998	4,082 (3.14억달러)	18,013
제4차 특별협정	1999	4,411 (1.4억달러+2,575억원)	22,424
	2000	4,684 (1.55억달러+2,825억원)	27,108
	2001	4,882 (1.67억달러+3,045억원)	31,990
제5차 특별협정	2002	6,132 (0.59달러+5,368억원)	38,122
	2003	6,686 (0.65억달러+5,910억원)	44,808
	2004	7,469 (0.72억달러+6,601억원)	52,277
제6차 특별협정	2005	6,804	59,081
	2006	6,804	65,885
제7차 특별협정	2007	7,255	73,140
	2008	7,415	80,555

주: 1. 제1, 2, 3차 특별협정까지는 분담금을 전액 달러로 지급했으나, 제4, 5차 특별협정에서는 일부를 원화로 지급했으며, 제6차 특별협정이 적용된 2005년 이후로는 전액 원화로 지급됨

2. 분담금규모 및 누계에 사용된 수치는 당시 환율을 고려하여 원화로 계산한 액수임

출처: 국회예산정책처, 『2008년도 예산안분석』(2007.10) ; 국방부 미국정책과 제출 자료 참조



### Ⅲ. 일본, 독일의 주둔미군 방위비 분담 사례

#### 1. 일본의 주둔미군 방위비 분담

- 일본은 마일 안보체제를 원활하고 효과적으로 운용하기 위한 차원에서 주일미군 주둔비 분담 문제를 매우 중요하게 다루고 있으며, 1960년 개정된 마일 안보조약 제6조와 마일 주둔군 지위협정(SOFA) 제24조의 범위 내에서, 혹은 1987년 체결된 SOFA 특별협정(SMA)<sup>6)</sup>의 범위에 입각하여 경비를 분담하고 있음
  - 1951년 마일안보조약 체결 이후 미국은 일본으로부터 기지를 제공받기 시작함
  - 1952년 마일상호방위원조협정 체결 후 미국은 일본에 대한 군사경제 원조 제공
  - 1961년 마일 신안보조약 제3조에 군비증액의 의무를 삽입함과 동시에 주일미군 주둔군 지위협정을 체결함
  - 1987년부터 일본은 주일미군 비용분담을 위한 특별협정을 체결하여 대미지원을 해왔고, 1996년 4월 마일 공동안보선언을 통해 지원의 대상이 더욱 확대되었음
  - 특별협정에 의한 비용분담은 1991년에 시작되었는데, 특별협정의 유효기간은 5년으로 설정되어 있어 미일 양국은 5년마다 특별협정 갱신을 위한 협상을 벌임
    - 2006~2010년까지의 방위비분담 협상이 2005년 시작되었으나, 양국은 서로의 입장차를 좁히지 못함으로써 기존의 틀을 2년 연장하기로 합의하였고, 결국 2001~2005년까지의 특별협정을 대체한 새로운 특별협정이 2006년 4월 발효됨
- 일본은 2006년부터 주일미군 재편기한인 2014년까지 향후 8년간 매년 미군기지 재편에 대한 일본측 비용으로 3천5백억엔 그리고 주일미군 주둔경비로 매년 6천억엔 등 총 1조엔을 주일미군 유지비용으로 분담할 예정임
  - 일본은 2006년에 2년 기한의 새로운 특별협정을 체결하여 2년간 매년 12억 달러를 분담하기로 하였으며, 그와 별도로 오키나와 해병대의 광 이전비용 102.7억달러 가운데 일본은 향후 회수가 가능한 가족주택 및 인프라 정비의 용자를 포함한 60.9억달러, 미국은 41.8억달러를 각각 분담하기로 합의하였음<sup>7)</sup>
- 현재 일본의 주일미군 주둔비 분담 항목으로 ①주일미군이 사용하는 시설·구역에 대한 제공시설 정비비, ②주일미군 종업원 노동비, ③주일미군이 사용하는 광열수(光熱水)로

6) 정식명칭은 '일본국과 미합중국의 상호협력 및 안전보장조약 제6조에 의거하여 시설과 구역, 그리고 일본국에 주둔한 미합중국 군대의 지위에 관한 협정 제24조의 신규 특별조치에 관한 일본국과 미합중국간의 협정'임

7) 국방정보본부, 『2007 일본 방위백서』, pp. 314~415, 325.

등의 비용, ④일본측 요청에 따른 주일미군 훈련 이전에 수반되는 추가 경비(훈련이전비) 등이 있음

[표 4] 주일미군 주둔경비 분담 개요

분담 항목	분담 내용	적용 근거
제공시설 정비비	1979년부터 시설·구역 내에 막사, 가족주택, 환경관련시설 등을 일본 측 부담으로 건설하고 미군에 제공	주둔군 지위협정
노무비	1978년부터 복리비 등을, 1979년부터는 국가공무원 급여 조건에 상당하는 부분을 초과하는 급여를 일본측이 부담	주둔군 지위협정
	1987년부터 조정 수당 등 8가지 수당을 일본측이 부담	특별협정(1987년도)
	1991년부터 기본급여 등을 일본측이 부담 (단계적으로 부담의 증대를 도모하고 1995년 이후에는 노동자 상한 수의 범위 내에서 전액 부담)	특별협정(1991년도)
광열수료 등	1991년부터 전기, 가스, 수도, 하수도, 연료(난방, 조리, 배수용)를 일본 측이 부담	특별협정(1991년도)
	2001년부터는 상한 조달량에 관한 특별협정(1996년 체결)에 근거하여 주일미군 시설이나 구역 이외의 미군 주택에 대한 지원은 제외됨	특별협정(2001년도)
훈련이전비	1996년부터 일본 측의 훈련이전 요청에 의한 추가적 비용을 일본측이 부담	특별협정(1996년도)

출처: 국방부 국방정보본부, 『2007 일본의 방위백서』

- 2005년 열린 특별협정을 위한 교섭이 실패하자 주일미군 재편에 대한 비용 부담과 이에 따른 재정압박 및 여론의 비난 등으로 인해 방위비 분담금 삭감에 대한 요구가 높아졌고, 이는 결국 2006년 이후 제공시설 정비비의 대폭 삭감으로 이어짐
  - [표 5]에서 보는 바와 같이 2007년 기준으로 일본은 방위비 분담금으로 군사비의 약 5%에 해당하는 2,173억 엔을 지불하고 있으며 이러한 액수는 GDP의 0.05%에 달하는 규모임(참고로 2008년 방위성이 제출한 예산 요구액은 2,152억엔임)
  - 제공시설 정비비는 계약액 기준으로 2005년 633억엔에서 2006년 463억엔으로 170억엔이 삭감되었고, 2007년도에는 162억엔이 삭감된 301억엔으로 2005년의 절반수준으로 감축됨

[표 5] 주일미군 주둔경비 분담 현황(2005~2008년)

(단위: 억엔)

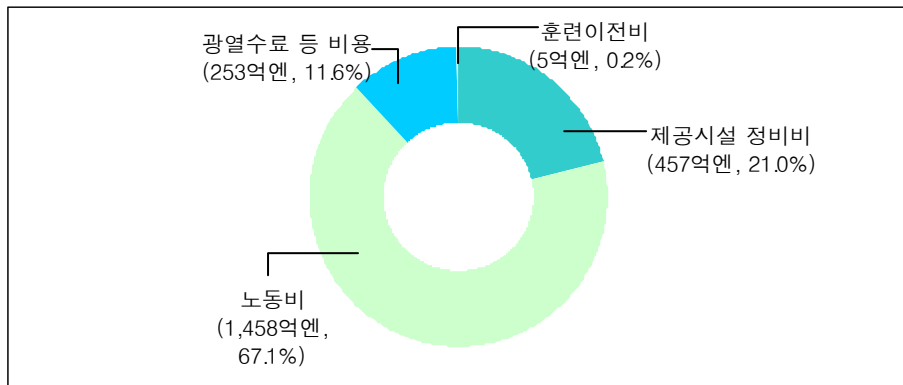
구분	제공시설 정비비		노무비	광열수료	훈련이전비	총액
	세출예산	계약액				
2005년	689	633	1,436	249	4	2,378
2006년	638	463	1,435	248	4	2,326
2007년	457	301	1,458	253	5	2,173
2008년	417	257	1,463	267	5	2,152

주: 1. 2008년 현황은 방위성이 제출한 예산요구액임

2. 제공시설 정비비는 시설공사를 단년도에 마칠 수 없을 때 각 연도에 공사계약을 체결하고(계약액), 공사 비용은 2~5년에 걸쳐 세출예산에서 지급하게 되어 있음. 따라서 제공시설 정비비의 규모 변화를 파악하려면 각 연도의 계약액 규모를 비교하는 것이 유용함

출처: 국방정보본부, 『2007 일본방위백서』; 한국국방연구원(KIDA) 자료 등 참조

[그림 1] 주일미군 주둔 경비 분담 현황(2007년)



주: 1. ( )은 구성 비율

2. 분담 총액은 2006년 대비 6.6% 감소

출처: 국방정보본부, 『2007 일본방위백서』 및 일본 주요 신문 참조

- 일본의 분담금 지원방식 구조는 점진적으로 항목을 추가하는 방식에 의해 발전해 왔으며, 현재는 총액에 대한 제시 없이 지원 분야만 명시하는 ‘소요 충족형’의 특징을 지니고 있음
  - 따라서 실제 주둔비용 소요에 근거한 분담금을 결정할 수 있는 장점이 있으며, 분담비용의 집행주체도 일본정부가 직접 담당하고 있음
  - 실제로 일본 주둔 미군의 경우 각 군별로 시설보수신축 등의 소요를 취합하여 요코다 주일미군 사령부의 J42C 건설반을 경유, 방위시설청의 시설 구역 정비 대책 본부로 접수되어 예산사정을 고려하여 우선순위에 따라 지원하도록 되어 있음

## 2. 독일의 주둔미군 방위비 분담

- 독일의 주둔미군에 대한 지원은 1951년 체결된 ‘북대서양조약 체결국 사이의 그들 군대의 지위에 관한 협정’(NATO SOFA)<sup>8)</sup>을 독일 상황에 적합하게 보충하고 구체화하고 있는 1959년의 ‘NATO SOFA 보충협정’<sup>9)</sup>에 근거하고 있음
- ‘NATO SOFA 보충협정’에 따르면 NATO 군이 독일에 주둔함으로써 발생하는 일체의 비용은 원칙적으로 군대를 파견한 국가가 부담하기로 되어 있으나, 주둔에 의해 발생하는 특정한 초래비용(Folgekosten)을 부담하는데, 여기에는 인건비, 행정비용, 지원 및 보조금, 투자금 등이 포함됨
- 독일의 주둔군에 대한 비용지출은 그 지출 대상이 반드시 독일주둔 미군이 사용하는 군사기반 시설이 아니기 때문에 독일의 주둔미군에 대한 지원과 일치하지 않음
  - 따라서 독일 주둔 미군이 사용하는 시설일 경우에도 여기에 독일만 비용을 부담한 것이 아니고 NATO 회원국이 전부 비용을 분담하기 때문에 독일의 방위비 분담금 규모를 파악하기가 곤란함<sup>10)</sup>
- 독일은 미군 주도의 NATO 동맹을 유럽연합을 통해 점진적으로 대체하고 유엔이나 유럽안보협력기구(OSCE)의 역할을 중요시하는 정책을 실시하고 있기 때문에, NATO군의 독일내 주둔 비용을 최소 수준에서 지원하는 정책을 취하고 있음. 이에 따라 독일은 직접지원은 최소화하고 책임분담을 증대시키고자 하고 있음([표 6, 7] 참조)

## 3. 일본, 독일 사례의 비교

- 미국과 방위비를 분담하고 있는 동맹국들의 방위비 분담의 규모와 직·간접지원 항목 등은 이들 국가들의 위협인식정도와 동맹국의 국내정치·경제환경에 따라 다를 수 있기 때문에 국가간의 직접적인 비교는 부적절할 수 있음
  - 일본의 방위비 분담금은 주일미군 지위협정(SOFA) 및 SOFA에 대한 특별협정

8) 정식명칭은 ‘Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces’임

9) 이 협정은 독일 주둔 외국군대의 지위와 관련된 보충협정(NATO SOFA Supplement Agreement)으로서 1963년 7월1일 발효됨

10) 남창희, “일본과 독일의 주둔군 비용 분담”, 『국가전략』 제5권 1호(1999년), pp.101~128. 1989년 독일 주둔 미군은 24만5천명으로서 독일 주둔 외국군의 60%를 점하였으나, 독일통일이후인 1991년 독일 주둔 미군의 수는 9만명으로 감축되었고, 1997년에 7만7천명이었다가, 2007년 12월 현재 5만7,155명으로 대폭 줄어 들었음

(SMA)을 근거로 지원되고 있음

- 그러나 독일은 한국이나 일본과 같이 미군의 운영·유지비용 분담을 위한 특별협정이 따로 존재하지 않음
  - 일본은 탈냉전후 역내 안보불안을 해소하는 과정에서 미·일 안보동맹의 확대를 모색하는 차원에서 미군의 주둔군 비용을 적극적으로 지원해 온 측면이 강함
  - 반면, 독일은 미군주도의 NATO 동맹을 극복하고 유럽차원과 전지구적 차원의 다자안보협력 관계를 강화시키려는 의도에서 독일내 NATO 군(미군 포함)에 대한 직접지원을 최소화하고자 함
- 미군이 주둔하고 있는 국가 대다수는 주둔 미군의 임무와 역할, 주둔국의 경제적 상황, 미군 주둔으로 인한 상호간 이익 등을 종합적으로 고려하여 직·간접 형태로 미군의 주둔비를 분담하고 있음
- 미국에서 발표한 보고서에 따르면 미국의 동맹국(일본, 독일, 한국)의 직접지원과 간접지원 비율이 다르게 나타남<sup>11)</sup>([표 6] 참조)
    - 일본은 직접지원 비율이 2001년, 2002년에 각각 75%와 73%로서 높고, 반면 독일은 동기간 간접지원 비율이 99%로 압도적으로 많음
    - 독일의 GDP 대비 방위비 분담률은 2001, 2002년 각각 0.04%와 0.06%로서 동기간 한국의 0.18%와 0.16%보다 낮지만 NATO 공동비용 분담을 위해 2.4억 달러를 추가로 지원하기 때문에 NATO 회원국들 중 두 번째로 많은 NATO 비용을 분담함
    - 한국은 직접지원과 간접지원이 비교적 균형을 이루고 있으나, 직접지원 비율이 다소 높음
- 또한 미국측은 일본의 총 주둔비 대비 방위비 분담률이 2002년의 경우 74.5%로 한국(40%)이나 독일(32.6%)보다 높은 편이라고 밝히고 있음([표 7] 참조)
- 미국측의 발표에 따르면, 2007년 한국의 방위비 분담금은 국방예산의 2.94%에 해당하는 7,255억 원으로써 주한미군 방위비 전체의 42%를 차지하고 있는 것으로 나타남

11) 각 국별 직·간접지원 및 분담비율은 미국 국방부가 주둔국의 비용분담 기여도를 미 의회에 보고하기 위해 사용하는 개념으로서 각 나라별로 합의된 것은 없음

[표 6] 한국, 일본, 독일의 미군 주둔 지원 비교

지원근거		한국	일본	독일
SOFA	직접 지원	○ 주한미군에 의한 공무피해 보상	○ 시설비(건설+운영유지비) ○ 기지주변 민원해결을 위한 시설 건설/정비 ○ 국유지/사유지 임대료 ○ 기지이전 비용 ○ 주일미군에 의한 공무피해 보상비	○ 임대료 ○ 기지 이전 비용분담
	간접 지원	○ 시설과 부지 제공 ○ 조세 등 감면	○ 부지 제공 ○ 면세 혜택	○ 토지·시설 공여 ○ 면세 혜택
방위비 분담금 특별협정(SMA)	○ 인건비, 군사건설비, 연합방위력 증강사업, 군수지원	○ 고용원 인건비 ○ 수도, 전기, 가스비 ○ 훈련장소 이동경비		SMA 없음
기타	○ 인력지원 등			

출처: 2004년 美國방부 방위분담보고서(Report on Allied Contribution to Common Defense) ; 국방부 국방정보본부, 『2007 일본의 방위백서』 참조

[표 7] 주요 동맹국의 해외주둔 미군 지원내역 비교

	한국		일본		독일	
	2001	2002	2001	2002	2001	2002
직,간접지원 총규모(억달러)	8.5	8.43	46.15	44.11	8.62	15.64
직접지원(억달러)	4.65	4.86	34.57	32.28	0.09	0.29
직접지원비율	<b>55%</b>	<b>58%</b>	<b>75%</b>	<b>73%</b>	<b>1%</b>	<b>1%</b>
간접지원(억달러)	3.85	3.57	11.58	11.83	8.53	15.35
간접지원비율	<b>45%</b>	<b>42%</b>	<b>25%</b>	<b>27%</b>	<b>99%</b>	<b>99%</b>
총주둔비용(억달러)	20.69	21.08	61.29	59.61	40.85	47.97
총주둔비 대비 분담률	<b>41.1%</b>	<b>40.0%</b>	<b>75.3%</b>	<b>74.5%</b>	<b>21.1%</b>	<b>32.6%</b>
G D P(억달러)	4,714	5,213	39,671	42,410	19,870	23,880
G D P 대비 분담률	<b>0.18%</b>	<b>0.16%</b>	<b>0.12%</b>	<b>0.10%</b>	<b>0.04%</b>	<b>0.06%</b>

주: 1. 총주둔비용: 주한미군 인건비를 제외한 非인적 주둔비용(Non-Personal Stationing Cost)

출처: 2003, 2004년 美國방부 방위분담보고서(Report on Allied Contribution to Common Defense) 참조. 그러나 이후 자료에 대해서는 일체 공개하지 않고 있음

#### IV. 한미 방위비 분담 협상 관련 주요 쟁점

- 한미 방위비 분담 협상 관련 주요 쟁점으로는 방위비 분담금의 결정방식, 방위비 분담금 재원의 배분, 한국의 간접지원에 대한 저평가 문제, 방위비 분담금 전용의 문제, 방위비 분담금 제공방식 등이 있음

##### 1. 방위비 분담금의 결정방식 문제

- 한국의 방위비 분담금 결정방식은 지출내역이나 소요경비에 관계없이 일률적으로 분담금이 증대되는 ‘지표(Index)’ 방식을 채택하고 있음
  - 제1, 2차 특별협정에서는 주둔비용의 1/3을 목표로 산정하였고, 제3차 특별협정에서는 달러화 기준으로 매년 10%를 증액하는 방식으로, 그리고 제4차 특별협정 이후부터는 경제성장률이나 물가상승률 등에 맞춰 분담금을 산정하는 ‘지표(Index)’ 방식을 채택해 옴([표 4] 참조)
- 이러한 지표방식에 의한 분담금의 결정은 용산기지이전, 한미연합토지관리계획(LPP: Land Partnership Plan), 이라크 파병비용 등 정부의 추가적인 예산수요와 최근 진행되고 있는 미군의 병력감축이나 주한미군 재배치와 같은 변화요인을 제대로 반영하기가 쉽지 않음
- 따라서 현재 일본의 경우처럼 분담금의 지원 방식이 총액에 대한 제시 없이 지원 분야만 명시하는 ‘소요충족형’을 참고하여 실제 주둔비용 소요에 근거한 분담금 결정방식 채택을 고려할 필요성이 있음

[표 8] 한국과 일본의 SMA 비교

구 분	한 국	일 본
지원방식	지표(Index) 방식 (확정금액 지급형)	소요충족형 (총액 제시없이 지원분야 명시)
협정유효기간	2년~3년	5년(2001~2005)
지원항목	* 고용원 인건비 * 군사시설비 * 연합방위증강사업(CDIP) * 군수지원비	* 고용원 인건비 * 수도, 전기, 가스비 * 훈련장소 이동경비

출처: 2004년 미국방부 방위분담보고서(Report on Allied Contribution to Common Defense) 참조

- 이와 같은 방위비 분담금 결정방식과 관련하여 한국 정부(외교통상부)는 7차 협정 이후 방위비 분담금 협상 및 집행체제 개선을 위한 새로운 틀(formula)을 만들 필요가 있다는 데 대해서 한미 양측이 공감하고 실무접촉을 하고 있다는 점을 밝힌 바 있음<sup>12)</sup>

## 2. 방위비 분담금 재원배분의 문제

- 1991년 제1차 방위비 분담금 협정체결 이후 방위비 분담금 항목별 지원규모의 추이를 보면, 인건비와 군사시설 건설비의 비중은 지속적으로 상승한 반면, 연합태세의 강화를 위한 연합방위력 증강사업비나 군수지원의 비중은 점차 감소함
  - 다만 지속적인 증가를 유지해오던 인건비 항목은 2003년부터 시작된 주한미군 병력감축으로 한국인 고용원 수 감소에 따라 비중이 낮아지기 시작함<sup>13)</sup>
  - 연합방위력증강사업은 1992년 당시 34.4%에 달했으나 2006년에는 6.3%로 하락했으며, 군수지원 역시 31.7%에서 14.8%까지 하락하였음. 다만 군사시설 부분은 1991년 17.2%에 불과했으나 2006년에 36.7%로 비약적인 증가를 기록했음
- 이를 통해 볼 때, 방위비 분담금이 동맹국간의 작전능력 향상이나 증강보다는 주한미군의 시설지원 등 주둔 편의를 위주로 지원되었음을 알 수 있음
- 따라서 향후 방위비 분담금의 항목별 재원배분에 있어서 연합방위력증강사업과 군수지원의 비중을 늘리는 방안이 강구되어야 한다는 지적이 제기됨

## 3. 한국측의 간접지원에 대한 저평가 문제

- 방위비 분담금은 직접지원과 간접지원으로 대별되는데, 문제는 한국측이 제공하고 있는 간접지원 부분이 미국측으로부터 적정한 평가를 받지 못하고 있다고 지적이 제기되고 있음
  - 직접지원에는 방위비 분담금 특별협정에 의한 지원금, 토지보상비, 부동산 직접지원 등이 있고, 간접지원에는 세금면제, 공공요금 할인, 기반시설 이용료 면제, 부동산 임대료 평가액 등이 있음

12) 2007년 2월 22일 송민순 당시 외교통상부장관의 국회 통일외교통상위원회에서의 답변

13) 한국인 고용원 수는 2005년 9,894명에서 2006년에는 9,549명으로, 2007년 1월에는 8,740명으로 줄었음



- 실제로 한국은 간접지원으로 2000~2002년 동안 각각 7억 7,300만달러, 6억 4,000만달러, 6억 8,300만달러를 지원했으나 이에 대해 미국측 평가는 각각 3억 6,300만달러, 3억 8,500만달러, 3억 5,700만달러 등 한국의 1/2 수준으로 평가하였음

[표 9] 한미간 직·간접 지원에 대한 평가

(단위: 백만달러)

내역		2000		2001		2002	
		한국	미국	한국	미국	한국	미국
직접 지원	방위비 분담금 특별협정에 의한 지원 기타 토지 보상비 부동산 직접지원 등	416	433	474	420	505	486
간접 지원	세금면제, 공공요금 할인 기반시설 이용료 면제 부동산 임대료 평가액	773	363	640	385	683	357
총 계		1,189	796	1,115	805	1,188	843

주) 한국측 지원비용의 각 년도 적용환율은 2000년 1,100원, 2001년 1,100원, 2002년 1,200원  
출처: 2004년도 미국방부 동맹국 방위분담보고서(Report on Allied Contribution to Common Defense)

#### 4. 방위비 분담금 전용의 문제

- 현재 한·미 간에는 방위비 분담금 가운데 군사시설비를 미2사단 이전비용으로 전용하는 문제가 쟁점이 되고 있음
  - 2004년 개정된 연합토지관리계획(LPP)에 따르면 미군기지 23곳의 대체시설 건설비용은 미국이 부담하기로 되어 있음
  - 그러나 2005년 3월 라포트(Leon J. LaPorte) 주한미군사령관은 미 하원 세출위원회에서 ‘이전비용 총액 80억 달러 중에서 미군 부담은 6%(4억 8,000만달러)’라고 밝힌 바 있고,<sup>14)</sup> 2006년 3월 펠런(William Joseph Fallon) 미 태평양사령관은 미 하원 세출위원회 보고에서 ‘한국이 미군기지 이전비용으로 주둔비 부담금 16억 8,000만달러를 포함해 68억달러를 부담한다’고 한 바 있음<sup>15)</sup>
- 이처럼 한·미 양측은 이미 2004년 LPP 개정 당시 용산기지 이전비용은 한국측이 부담하고 미2사단 이전비용은 미국측이 부담하기로 합의했음에도 불구하고, 미국은 기지이

14) 「한국일보」, 2006년 1월 26일

15) 「세계일보」, 2006년 3월 13일

전 비용의 상당부분을 한국이 부담해야 한다는 입장임

- 반면에 한국은 방위비 분담금의 기지 이전 사업은 양측이 합의한 ‘원인제공자 부담 원칙’에 따라 미국이 전액 부담해야 한다는 입장임
- 이와 관련하여 17대 국회 통일외교통상위원회는 2007년 3월 2007~2008년도 방위비 분담금 협정을 비준하며 “분담금 예산이 미군기지 이전비용으로 사용되고 있는 바, 정부는 앞으로 개선방안을 강구해야 한다”는 부대의견을 달아, 정부에 대책을 요구한 바 있음

## 5. 방위비 분담금 제공방식의 문제

- 현재 한국측이 제공하는 방위비 분담금은 항목별로 현금과 현물로 구성되어 있음
  - 인건비는 당해연도 중 3회에 걸쳐 전액 현금(원화)으로 균등 지급되고 있음
  - 군사건설비용은 2회로 나누어 현금 및 현물로 지원되고 있는데, 제5차 특별협정(2002~2004년)을 통해 군사건설비의 5%를 현물로 지원해 오다가, 제7차 특별협정(2007~2008년)에서는 군사건설 중 현물사업 비율을 10%로 상향 조정하기로 하였음
  - 연합방위력증강사업 및 군수비용은 현물로 지원되고 있음
- 현물지원은 현금지원에 비해 지원의 구체적인 내용에 관하여 지원하는 측의 의사반영이 용이하다는 점에서 향후 한국측의 현물지원 비율을 확대해야 한다는 주장이 제기되고 있음

## V. 맺음말

- 현재 진행중인 제8차 SMA 협정을 위한 한미간 협의과정에서는 지금까지의 협정체결 과정에서 나타난 여러 가지 문제점들을 고려하여 보다 객관적이고 합리적인 근거를 토대로 한국측의 분담금이 결정되어야 할 것임
  - 이를 위해서는 지출내역이나 소요경비에 관계없이 일률적으로 분담금이 증대되는 ‘지표(Index)’ 방식보다는 일본의 경우처럼 각 구성 항목 및 내역별로 소요를 먼저 추정한 이후에 총분담금 규모를 결정하는 ‘소요총족형’ 결정방식을 도입할 필요성이 있음
- 아울러 방위비 분담금과 관련된 국회의 실질적인 예산심의·의결권 확보를 위한 개선책이 마련될 필요성이 있음
  - 현재 방위비 분담금 특별협정 제2조는 분담금의 총액만 명시하고, 각 항목별 금액 배분은 협정체결 후 별도의 이행약정과 방위비분담 공동위원회의 협의를 통하여 결정되고 있음
    - 이로 인해 국회는 방위비 분담금 특별협정 비준 동의과정에서 총액규모 이외에 사업항목별 지원금액에 대해서는 구체적인 내용을 알 수 없고, 매년 결산 시 그 집행내역을 사후적으로 확인하는 문제가 발생하고 있음<sup>16)</sup>
  - 따라서 향후 방위비 분담금 협상과정에서 국회의 역할이 강화될 필요성이 있음.

---

16) 「헌법」 제54조에 따르면 정부의 예산안은 회계연도 개시 90일전까지 국회에 제출되어야 함. 그러나 방위비 분담금과 관련하여 예산 확정 후 동의안을 제출함으로써 국회의 예산 심의·확정권을 침해하는 문제는 3차 협정(1999~2001년)에서 7차 협정(2007~2008년)까지 지속적으로 제기되었음