

# 일본의 방위비분담 분석 및 정책적 시사점

백재옥\*

## ❖ 요약 ❖

방위비분담은 한·미 간, 일·미 간 주기적인 쟁점 중 하나이다. 일본의 방위비분담금(배려예산 기준)은 1978년 62억 엔에서 1979년 280억 엔으로 대폭 증가한 이후, 1999년까지 연평균 12.6% 증가하여 1999년에 2,756억 엔으로 정점에 달하였다. 그 이후 2000~2014년 기간 연평균 증가율은 -2.6%를 보이다가 2015년부터 소폭의 양(+)의 증가율로 전환되었다. 2016년 배려예산은 1,920억 엔이다.

일본은 배려예산의 운용주체로서 주도적으로 의사결정을 하고 있다. 일본은 국가가 주일미군 노동자를 고용하고, 주일미군에 제공하는 ‘간접고용제’ 방식으로, 일본 방위성이 근

로자의 법적 고용주이다. 제공시설정비(FIP)도 일미지위협정(SOFA)의 확대 해석을 통해 일본이 주도적으로 집행한다. 그리고 전략적 커뮤니케이션을 효과적으로 활용하고 있다. 특히 일·미 양국 간 방위비분담에 대해 우호적인 공감대가 형성된 것이 가장 큰 특징이다.

결국 일본의 방위비 분담으로부터 얻을 수 있는 정책적 시사점은 소요를 고려한 방위비 분담금 규모 결정, 방위비분담금 운용체제에서 일본의 주도적인 의사결정이다. 하지만 인건비 지원구조는 일본에 맞는 구조이고, 광열수료 지원체제는 벤치마킹이 필요할하다.

**핵심어:** 방위비분담특별협정, 배려예산, 비인적비용, 제공시설정비

## I. 서론

제임스 매티스 미 국방장관은 2017년 2월 4일 일본은 방위비분담의 본보기이며, 다른 국가들의 모범 사례라고 언급하였다.<sup>1)</sup> 이어 그는 “미·일 동맹이 커지면서 미국과 일본 두 나라 모두가 방위인력과 능력에 계속 투자하는 것이 중요할 것”이라고 덧붙였다.

일·미 양국이 이미 2016년 1월 22일에 서명한 ‘재일미군주류경비부담에 관한 특별협정’은 2016년 4월 1일부터 발효되어 2021년 3월 31일까지 유효하다.<sup>2)</sup> 2016

『국가전략』 2017년 제23권 3호

\* 한국국방연구원(KIDA) 책임연구위원

1) 연합뉴스. 2017.2.4. “美 국방장관 “美·日 동맹이 커지면서 미국과 일본 두 나라 모두가 방위인력과 능력에 계속 투자하는 것이 중요할 것”이라고 덧붙였다.

년부터 5년간 적용되는 일본의 주둔경비 분담금은 9,465억 엔(연평균 1,893억 엔)으로 그 이전 특별협정 5년간 분담금 9,332억 엔(연평균 1,866억 엔)보다 조금 늘어났다.

물론 미국과 일본이 제시하는 주일미군의 주둔비용 분담률은 각각 다르지만, 매티스 미 국방장관의 언급처럼 미국은 일본의 방위비분담에 대해서는 후한 평가를 내리고 있다.

최근 일본의 방위비분담을 분석한 국내외 연구는 제한적이다. 미국이 일본에 적용한 방위비분담 모델을 순차적으로 한국에게 적용하고, 반면 방위비분담 집행 방식에서는 한국과 일본이 적지 않은 차이를 보인다고 밝혔다(남창희 2002. 12.). 한국, 일본, 독일의 방위비분담을 비교하여 한국은 방위비분담의 적절한 액수를 협상하고, 직접적인 집행이 가능한 항목은 미국과 협의할 필요가 있다(박휘락 2013). 또 일본은 한국에 비해서 훨씬 적극적이면서 더욱 많은 규모로 미군의 주둔 비용을 분담하고, '항목협상방식'을 적용하고 있지만 실제로는 전체 액수와 항목별 지원액에 있어서 상한선을 제시한다고 지적하였다(박휘락 2015. 12.).

또한 해외 주둔미군의 상대적 비용과 전략적 이익 차원에서 일본, 한국, NATO의 방위비분담을 데이터를 이용하여 분석한 연구가 있다(Michael J. Lostumbo., et al. 2013.).

따라서 이 글의 목적은 이전 연구와는 달리 일본의 방위비분담 정책을 총괄적으로 살펴보고, 정책적 시사점을 도출하는 데에 초점을 두었다. II장에서는 일본의 방위분담 개념과 추진 경과, III장에서는 일본의 방위비분담 규모 분석, IV장에서는 일본의 방위비분담 운용 구조 분석, V장에서는 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

---

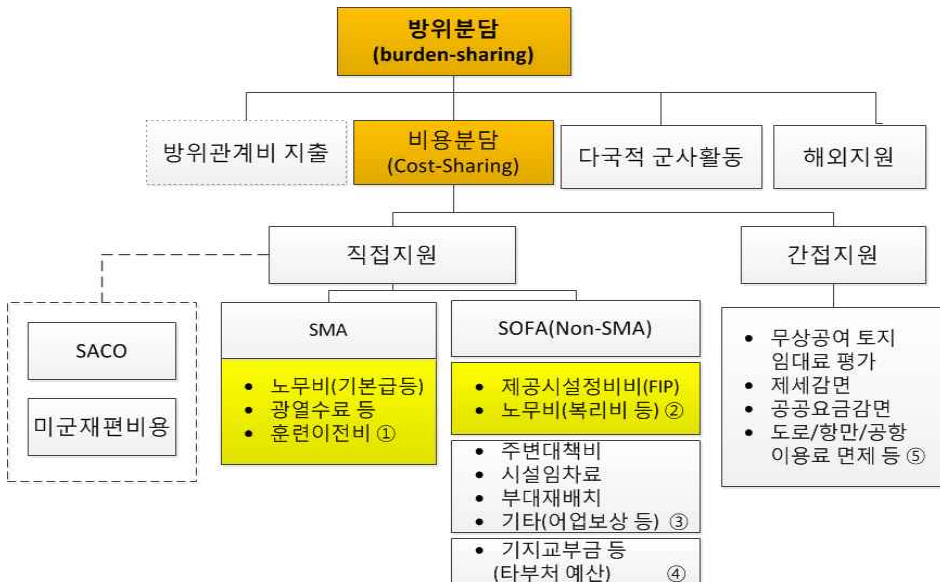
2) 2016년 1월 22일 서명, 2월 9일 국회 제출, 3월 22일 중의원 통과, 3월 31일 참의원 통과 4월 1일 승인 및 공포되었다.

## II. 일본의 방위분담 개념 및 추진 경과

### 1. 방위분담 개념

일본의 방위분담은 <그림 1>에서 보는 바와 같이 광의로 비용분담을 포함한 방위관계비 지출, 다국적 군사활동, 해외지원을 포괄한다. 협의로는 비용분담(cost-sharing)이다. 일본 방위성은 주일미군 주둔비용의 포괄 범위에 따라 ‘주일미군 주둔경비(在日米軍駐留經費)’ ‘주일미군 주둔관련 경비(在日米軍の駐留に関連する經費)’, ‘주일미군 관계경비(在日米軍関係經費)’로 분류한다. 주일미군 주둔경비는 직접지원 중 SMA①과 SOFA②이다. 즉 이 항목은 ‘배려예산(思いやり予算)’으로 불린다.<sup>3)</sup> 주일미군 주둔관련 경비는 <그림 1>의 ①, ②, ③, ④, ⑤의 합계이다. 주일미군 관계경비는 ①, ②, ③, ④, ⑤ 외 SACO 경비, 미군재편비용을 포함한 비용이다.

<그림 1> 일본의 방위분담 개념



주: 1) SACO(Special Action Committee on Okinawa): 오키나와 특별행동위원회

2) FIP(Facility Improvement Programs): 제공시설정비(提供施設整備)

3) 배려예산은 엔화가치 상승에 따른 주일미군의 외환비용이 급증한 데 따른 것이다.

## 2. 방위비분담 법적 근거

일미 양국 간 1960년 1월 19일에 서명하여, 6월 23일 발효된 「미일 상호협력 및 안전보장조약」 제6조에 의해 일본 방위비분담의 기본 구조가 형성되었다. 이 조약은 미일동맹의 근거조약이다. 이 조약의 제6조는 일본의 안전과 극동에 있어서의 국제평화 및 안전의 유지에 기여하기 위하여 미합중국은 그의 육군, 공군 및 해군에 의한 일본 국내의 시설 및 구역의 사용권을 허여 받는다.

일미 지위협정에 의해 방위비분담은 구체화·공식화 되었다.<sup>4)</sup> 이 지위협정(SOFA)은 구체적으로 미군에 시설 및 지역을 제공하는 방법을 제시하고 있다. 즉 일미 지위협정에 의한 방위비분담은 간접지원이 대부분이다.

제24조는 경비분담을 규정하고 있다. 1항에서는 일본에 미군을 유지하기 위해 수반되는 경비는 2항이 규정하는 바에 따라 일본이 부담하는 분을 제외하고, 이 협정이 존속하는 기간 중에는 일본에게 부담을 주지 않고 미국이 부담하는 것을 합의한다. 2항에서는 일본은 제2조 및 제3조에서 정하는 모든 시설 및 구역 및 도로권(공항, 항만에 있는 시설 및 구역과 같이 공동으로 사용되는 시설 및 구역을 포함)을 이 협정의 존속기간 중 미국에 부담을 주지 않고 제공하고 또한 상당한 경우, 시설 및 구역 및 도로권의 소유자 및 제공자에게 보상할 것을 합의한다.

일미 지위협정 제2조는 시설과 구역의 허가·결정·환수·특수사용을 규정하고 있다. 제2조 제1항은 미국은 상호협력 및 안전보장조약 제6조의 규정에 근거하여 일본 국내의 시설 및 구역의 사용이 허용된다. '시설 및 구역'에는 해당시설 및 구역의 운영에 필요한 현존의 설비, 비품 및 정착물을 포함한다.

주둔 미군을 위해 토지 및 시설을 제공하는 것은 여타국 SOFA도 공통적으로 규정하는 내용이며, 다만 각 국의 사정에 따라 토지 및 시설을 제공하는 방식에 차이가 있을 수 있다.<sup>5)</sup>

한편, 일미 지위협정 제12조(노무 규정) 4항은 미국 군대 및 관련 기관이 필요로 하는 현지인 노무에 대한 수요는 일본 당국의 협조를 얻어 충족한다.

4) 정식명칭은 「일본과 미국간의 상호협력 및 안전보장조약 제6조에 근거한 시설 및 구역에 관한 일본에 있는 미국군대의 지위에 관한 협정」이다. 미일 양국은 1960년 1월 19일에 일미 지위협정을 서명하였고, 6월 23일에 효력이 발생하였다.

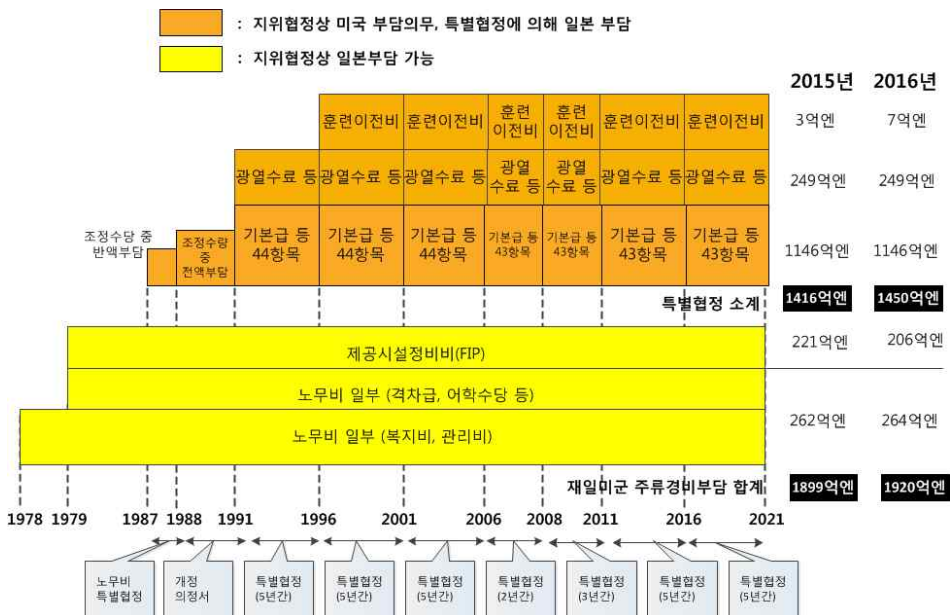
5) 외교부 북미3과. 2002. 11. 「알기 쉬운 SOFA 해설」. p. 15.

방위비분담 특별협정(SMA: Special Measures Agreement)을 직접지원이 본격화되었다. 노무비는 1987년부터 조정수당 등 8개 수당을, 1991년부터 기본급 등을 일본 측이 부담하였다. 광열수료 등은 1991년부터 전기, 가스, 수도, 하수도 및 연료(난방, 조리, 온수용)를 일본 측이 부담(단계적으로 부담의 증대를 도모하여 1994년부터는 상한조달량의 범위 내에서 전액을 부담)하였다. 훈련이전비는 1996년부터 일본 측의 요청에 의한 훈련이전에 따라 추가적으로 필요해지는 경비를 일본 측이 부담하였다.

### 3. 추진 경과

〈그림 2〉은 주일미군의 주둔경비 지원 항목별 추진 경과를 보여주고 있다. 2016년 주일미군 주둔경비는 1,920억 엔(2조 509억 원)으로 이는 앞에서 설명한 배려에 산이다.

〈그림 2〉 주일미군 주둔경비 부담 추진 경과



자료: 外交防衛委員会調査室 沓脱 和人, 2016, 3, “変化する安全保障環境の下での在日米軍駐留経費負担: 在日米軍駐留経費負担に係る特別協定,” 『立法と調査』 No. 375, p. 6.

첫째, 제공시설정비(FIP)는 1979년부터 시설·구역 내의 막사, 가족주택, 환경 관련시설 등을 일본 측 부담으로 건설하여 미군에 제공하고 있다. 제공시설정비 지원은 SOFA의 제2조(시설, 구역 등 제공) 조항을 확대 해석한 것으로 판단된다.

둘째, 노무비 부담을 보면 SOFA 확대 해석을 통해 1978년부터 복리비 등을 부담하였다.<sup>6)</sup> 1977년 노무비 부담 협상에서 일본은 지방현청의 노무 관리비(인건비 및 사무비)와 고용에 따른 복리비(건강보험, 후생연금보험, 고용보험 등 사회보험비용과 노동안전위생법에 의거한 건강진단 및 성인병 예방 검진료 비용)를 부담하기로 합의하였다. 1978년부터 시작된 최초의 복리비 등은 62억 엔으로 총노무비의 약 6%에 상당하는 액수였다.

1979년도부터 국가공무원의 급여조건에 상당하는 부분을 초과하는 급여를 SOFA 확대 해석을 통해 일본 측이 부담하였다.<sup>7)</sup> 격차급, 어학수당 및 퇴직수당 가운데 국가공무원을 상회하는 부분에 대해서는 격변완화조치를 강구하여 2008년도에 폐지되었다.

1985년 플라자 합의(Plaza Agreement) 이후 달러화의 가치는 급락하였다. 이에 따라 미군의 주둔비용은 또다시 압박을 받게 되었다. 1986년 와인버거-구리하라 간의 국방장관 회담에서 미국은 일본에게 노무비 부담을 확대해 줄 것을 강력히 요구하였다. 1987년에 일본은 주일미군 노무비 특별협정을 통해 연말수당, 퇴직수당 등 8개 수당에 대해 1987년, 1988년에는 50%를 부담하였다.<sup>8)</sup>

1991년에는 특별협정을 통해 기본급 등을 일본 측이 부담하였다. 이로써 미일 간에는 비용분담의 목표치를 설정하고 단계적으로 분담규모를 확대해 나가는 새로운 형태의 부담분담이 이루어지게 되었다.

2011년 특별협정에서는 일본이 부담하는 상한노동자수를 특별협정 기간 중 23,055명에서 단계적으로 삭감하였다. 방위비분담 특별협정에서 일본측 부담 노동자 상한선을 살펴보면 다음 <표 1>과 같다.

6) 일본 정부는 법적 고용주(legal employer)로서 노사관계를 원만히 유지하고, 고용 관계를 안정시키기 위해 부담하기로 한 것이다.

7) 1979년부터는 일본인 종업원에게 국가공무원 급여 조건을 상회하는 부분에 해당하는 격차급(기저 근무의 특수성을 고려하여 기본급의 약 10%에 해당하는 추가 지급분) 전액, 어학수당 전액, 퇴직수당 일부, 시간외 수당 일부를 분담하는 것도 지위협정에 위배되지 않는다고 간주하고 일본이 분담함으로써 일본은 총노무비의 약 15%를 부담하게 되었다.

8) 8개 수당은 조정수당, 부양수당, 통근수당, 주거수당, 하계수당, 연말수당, 연도말수당 등이다. 그 다음 특별협정을 통해 1989년에는 75%, 1990년에는 100%를 분담하기로 하였다.

〈표 1〉 일본의 인건비 분담 상한 노동자수

구분	1991년 특별협정	1996년 특별협정	2001년 특별협정	2006년 특별협정	2008년 특별협정	2011년 특별협정	2016년 특별협정
상한 노동자수(명)	22,637	23,055				22,625	23,178

자료: 방위성

셋째, 광열수료 등은 1991년부터 특별협정을 체결하여 부담하고 있다. 광열수료 등은 전기, 가스, 수도, 하수도 및 연료(난방, 조리, 온수용)를 말한다. 1994년까지 단계적으로 부담을 확대하여, 1994년에는 상한조달량의 범위 내 전액을 부담하였다. 그 이후는 미군기지 내 시설만 부담하고, 또한 현금지원이 아닌 현물 지원으로 전환하고, 상한선을 설정하고 일본 분담 비율을 낮추고 있다.

마지막으로, 훈련이전비는 1996년부터 특별협정을 체결하여 일본 측의 요청에 의한 훈련이전에 따라 추가적으로 필요한 경비를 일본 측이 부담하고 있다.

#### 4. 재일미군주류경비부담에 관한 특별협정(2016. 4. 1.~2021. 3. 31.)

일·미 양국이 2016년 1월 22일에 서명한 ‘재일미군주류경비부담에 관한 특별협정’은 4월 1일부터 발효되고 2021년 3월 31일까지 유효하다.<sup>9)</sup>

협정 주요내용은 첫째, 일본인 근로자는 미군의 능력발휘에 직결되는 장비의 유지·정비에 종사하는 근로자 중 일본 측이 부담하는 상한수를 18,217명에서 19,285명으로 증가시키고, 반면 복지시설에 일하는 근로자의 부담 상한선을 4,408명에서 3,893명으로 감소시킨다. 현재 일본 측이 부담하는 상한 노동자 수를 22,625명에서 2016년 회계연도에 22,735명, 2017년에 22,845명, 2018년에 22,956명, 2019년에 23,067명, 2020년에 23,178명으로 증가시킨다.

둘째, 광열수료 등은 5년 간 일본 측의 부담비율을 약 72%에서 61%로 인하하고, 광열수도료 등은 약 249억 엔을 각 연도 일본 측 부담의 상한액으로 정한다. 셋째, 훈련이전비에 대해서는 지금까지의 특별협정의 틀을 유지한다.

9) 2016년 1월 22일 서명, 2월 9일 국회 제출, 3월 22일 중의원 통과, 3월 31일 참의원 통과 4월 1일 승인 및 공포한다.

한편 제공시설정비 및 배려예산은 다음과 같다.<sup>10)</sup> 제공시설정비는 특별협정 기간 매년 206억 엔을 하회하지 않는 것으로 한다. 2020년 회계연도 주일미군 주둔경비(배려예산) 부담액은 약 1,899억 엔으로 하고 해당기간 각 연도의 평균부담액은 약 1,893억 엔(2조 220억 원, 2016년 환율 기준)으로 한다.

### Ⅲ. 일본의 방위비분담 규모 분석

#### 1. 방위비분담 추이

〈표 2〉에서 보는 바와 같이 2016년 배려예산(思いやり予算)은 1,920억 엔(2조 509억 원)이다. 미국은 배려예산을 주일미군의 주둔경비를 상쇄(offset) 해주는 비용으로 인식하고 있다.

2016년 기지주변대책비·시설임차료·부대재배치·기타(어업보상 등)는 1,852억 엔(1조 9,783억 원)이고, 타부처 예산(기지교부금 등) 388억 엔(4,144억 원)이다. 이 지원은 보조금 또는 보상금 성격을 가지고 있다. 따라서 이 비용은 주일미군의 주둔비용을 직접 상쇄하지는 않는다. 한편 2016년 국유지 임차료 추정액은 간접지원(비예산지원)으로 1,658억 엔(1조 7,710억 원)이다.

2016년 기준 일본 방위성이 분류한 ‘주일미군 주둔경비(在日米軍駐留経費)’는 배려예산으로 1,920억 엔(2조 509억 원), ‘주일미군 주둔관련 경비(在日米軍の駐留に関連する経費)’는 5,818억 엔(6조 2,146억 원), ‘주일미군 관계경비(在日米軍関係経費)’는 7,622억 엔(8조 1,416억 원)이다.<sup>11)</sup>

한편 SOFA와 SMA 지원에 의한 안정적인 분담 구조가 정착되어 있다. 직접지원 중 주둔비용 중 2016년에 배려예산(주둔비용 상쇄 비용) 비중은 46.2%(1,920억 엔)이고 주둔비용 비상쇄비용(2,240억 엔)의 비중은 53.8%이다. 한국의 직접지원

10) 일본 외무성 재일미군주류경비부담(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/hns.html>) 참조.

11) 일본이 추계하여 제시한 주일미군 관계경비는 의미가 있다. 한국도 매년 한층 기준으로 주한미군 지원 관련 총 경비를 추계할 필요가 있다. 특히 주한미군기지이전특별회계에 있는 사업에 대한 집행 실적을 매년 집계하여 발표할 필요가 있다.



〈표 2〉 주일미군 관계경비 추이(일본측 추계)

(단위: 억 엔, %)

구분			지원근거	항목	2008	2011	2015	2016
주 일 미 군 관 계 경 비	주 일 미 군	주 둔 경 비	SOFA	① 제공시설정비(FIP)	362	206	221	206
				②-1 노무비(복리비 등)	305	268	262	264
			SMA	②-2 노무비(기본급 등)	1,158	1,131	1,164	1,194
				③ 광열수료 등	253	249	249	249
				④ 훈련이전비	5	4	3	7
	-	소계(배려예산)	2,083	1,858	1,899	1,920		
	주 둔 관 련 경 비	-	SOFA	⑤ 기지주변대책비	547	553	590	570
				⑥ 시설임차료	910	934	971	988
				⑦ 부대재배치	23	2	7	38
				⑧ 기타(어업보상 등)	259	251	258	256
			-	소계	1,739	1,739	1,826	1,852
			방위성 미군 주둔 관련비용 총액		3,822	3,597	3,725	3,772
			⑨ 타 부처 예산(기지교부금 등)		337	394	388	388
			⑩ 국유지 임차료 추정(간접지원)		1,640	1,658	1,665	1,658
			미군 주둔 관련비용 총액(간접지원 포함)		5,799	5,649	5,778	5,818
			⑪ SACO 비용		180	101	46	28
	⑫ 미군재편 비용		191	1,161	1,426	1,776		

주: 1) 2016년 국유지 임차료 추정액(간접지원)은 2015년 추정치, 2008년 타 부처 예산(기지교부금 등)은 2007년 예산액, 2008년 국유재산 임차료 추정(간접지원)도 2007년 추정치, 2011년도 타부처 예산, 국유재산 임차료 추정은 2010년 기준.

2) 일본엔/달러 환율은 2008년 103.34, 2011년 79.74, 2015년 121.08, 2016년 108.79이다. 원/일본엔(100엔)은 2008년 1076.63, 2011년 1,391.31, 2015년 934.56, 2016년 1,068.17이다. ECOS(한국은행경제통계시스템) 평균 환율 기준(<http://ecos.bok.or.kr>).

3) 주변대책비는 기지 주변 방음벽 등 소음 경감조치, 기지 주변 환경정비 등이다. 시설임차료는 미군에 제공한 시설 및 토지 중 공유·사유물에 대한 임차료(보상경비)이다. 부대 재배치는 주로 제공시설의 이전 비용이다. 기지교부금은 주일미군이 사용하는 토지 등에 대한 고정자산세가 면제됨에 따라 지자체에 지급하는 교부금이다. SACO 비용은 오키나와 현 주민 부담을 경감하기 위해 SACO 최종보고 내용을 실시하기 위한 경비이다. 미군재편 비용은 2006년 5월 1일에 미·일 안보협의위원회가 발표한 '재편실시를 위한 미·일 로드맵'을 추진하기 위한 비용이다.

(예산지원) 분담 구조와는 상당히 다른 구조이다.

〈표 3〉은 배려예산 추이를 보여주고 있다. 배려예산은 1999년 2,756억 엔(2조 8,900억 원)을 정점으로 2009년에 1,928억 엔(2조 6,281억 원)에 진입하여 감소하다가 2016년에는 1,920억 엔으로 양(+)의 증가율을 보이고 있다. 배려예산은 1978~1999년 기간 기간 연평균 증가율은 14.9%인데 1999년을 기점으로 증가율이 현저한 차이를 보인다.

〈표 3〉 주일미군 주둔경비(배려예산) 부담 추이

(단위: 억 엔)

구분	노무비	광열 수료 등	훈련 이전비	SMA 합계	제공시설정비		기지종업 원대책 등	합계	
					세출	계약		세출	계약
1978	-	-	-	-	-	-	62	62	62
1979	-	-	-	-	140	227	140	280	366
1980	-	-	-	-	227	273	147	374	420
1981	-	-	-	-	276	327	159	435	486
1982	-	-	-	-	352	409	164	516	573
1983	-	-	-	-	439	503	169	608	672
1984	-	-	-	-	513	629	180	693	808
1985	-	-	-	-	614	632	193	807	825
1986	-	-	-	-	627	708	191	817	899
1987	165	-	-	165	735	816	196	1,096	1,177
1988	209	-	-	209	792	870	203	1,203	1,281
1989	322	-	-	322	890	995	211	1,423	1,527
1990	459	-	-	459	1,001	1,004	220	1,680	1,683
1991	564	27	-	591	957	1,126	227	1,776	1,944
1992	669	81	-	750	997	1,085	236	1,982	2,070
1993	833	161	-	994	1,052	1,062	240	2,286	2,296
1994	1,004	230	-	1,234	1,022	1,062	248	2,503	2,544
1995	1,173	305	-	1,477	982	1,012	254	2,714	2,743
1996	1,185	310	4	1,499	973	1,035	263	2,735	2,797
1997	1,186	319	4	1,508	953	1,035	277	2,737	2,820
1998	1,200	316	4	1,520	737	882	281	2,538	2,683
1999	1,223	316	4	1,543	934	856	280	2,756	2,678
2000	1,212	298	4	1,513	961	809	281	2,755	2,603
2001	1,201	264	4	1,470	819	813	284	2,573	2,567
2002	1,192	263	4	1,458	753	752	288	2,500	2,498
2003	1,154	259	4	1,416	750	691	293	2,460	2,400
2004	1,134	258	4	1,396	749	680	296	2,441	2,372
2005	1,138	249	4	1,391	689	633	298	2,378	2,322
2006	1,135	248	4	1,388	638	463	300	2,326	2,151
2007	1,150	253	5	1,409	457	301	308	2,173	2,017
2008	1,158	253	5	1,416	362	204	305	2,083	1,925
2009	1,160	249	6	1,415	219	188	293	1,928	1,897
2010	1,140	249	5	1,395	206	195	279	1,881	1,869
2011	1,131	249	4	1,384	206	210	268	1,858	1,862
2012	1,139	249	4	1,392	206	255	269	1,867	1,916
2013	1,144	249	4	1,398	209	213	253	1,860	1,864
2014	1,119	249	5	1,374	213	254	262	1,848	1,890
2015	1,164	249	3	1,416	221	233	262	1,899	1,912
2016	1,194	249	7	1,450	206	218	264	1,920	1,933

주: 기지종업원 대책은 노무비(복리비 등)를 지칭

자료: 방위성

배려예산 연평균 증가율은 1978~1989년 기간 45.8%, 1990~1999년 기간 7.1%, 2000~2016년 기간 -2.1%이다. 최근 배려예산의 증가율은 2015년 2.8%, 2016년 1.6%로 양(+)의 증가율을 보이고 있다.

제공시설정비(FIP)는 1993년에 1,052억 엔을 정점으로 2016년 206억 엔으로 대폭 감소하였다. 노무비(기본급)는 1999년엔 1,223억엔을 정점으로 약간 감소 추세를 보여 2016년에 1,194억 엔이다. 기지종업원 대책 등은 노무비(복리비 등)로 2007년 308억 엔을 정점으로 감소하여 2016년 264억 엔이다. 광열수료 등은 1997년 319억 엔을 정점으로 감소하여 2016년에 249억 엔이다.

〈표 4〉에서 보는 바와 같이 2016년 시설임차료가 988억 엔(1조 554억 원)이라는 점은 '주일미군 주둔관련 경비(在日米軍の駐留に関連する経費)'의 전형적인 특징이다. 주일미군의 전용시설·구역 비중은 오키나와현(74.48%), 아오모리현(7.8%), 가나가와현(4.9%), 도쿄도(4.4%), 야마구치현(2.6%), 기타(5.9%)이다. 특히 오키나와는 주일미군의 70.4%(주일미군 36,712명 중 25,843명<sup>12)</sup>)가 주둔하고 있다.<sup>13)</sup> 전국 기준으로는 주둔군 용지 가운데 국유지는 87%, 기타는 13%이며, 오키나와현은 국유지 35%, 민유지 32%, 시정촌유지 29%, 현유지 4%이다.<sup>14)</sup>

〈표 4〉 주일미군 시설·구역(전용시설 면적) 내역(2015.1.1. 기준)

구분	시설·구역수	면적	비중(%)	국토(현) 면적 대비
전체	78	263,586 천㎡	100	0.07
본토	47	77,494 천㎡	29.4	0.02
오키나와	31	186,092 천㎡	70.6	8.16

자료: 방위성

12) 군인은 2011년 6월 말 기준(2012년 이후 비공표)

13) 沖縄県, 2016. 11. 21. “第1回全国知事会米軍基地負担に関する研究会沖縄県配付資料,” p. 2.

14) 沖縄県, “第1回全国知事会米軍基地負担に関する研究会沖縄県配付資料,” 2016. 11. 21. p. 4; 키나와현 미군기지 중 국유지는 35%에 불과하고 사유지는 33%, 오키나와현의 지자체 소유가 약 32%다. 야마토(일본 본토) 미군기지의 거의 90%가 국유지인 것과 매우 대조적이다. 후텐마 기지는 90%가 사유지이고, 가데나 기지도 사유지가 약 80%를 차지한다. 권혁태, “권혁태의 또 하나의 일본 2: 미군기지 삼니다 군용지 팝니다,” 한겨레 21. 2015.1.28. (<http://h21.hani.co.kr/arti/COLUMN/151/388888.html>).

## 2. 평가

주둔미군의 주둔비용 분담률을 평가하는 방법은 두 가지다. 첫째, 비인적 주둔비용(NPSC: non-personnel stationing cost)에 의한 분담률 평가이다. 비인적주둔비용은 주둔비용 중 미군 인건비를 제외한 직·간접 비용의 총액이다. 비인적주둔비용(NPSC) 분담률은 주둔미군에 대한 지원액(직접지원+간접지원)을 NPSC로 나눈 값이다.<sup>15)</sup>

미 국방부가 2004년에 발간한 『동맹국의 공동방위 부담 보고서(2004 Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense)』에 따르면 2002년 기준 비인적주둔비용 분담률은 74.5%이다.<sup>16)</sup> 이 수치는 비록 2002년 자료이지만 일본이 방위비분담을 많이 하고 있다는 예시로 지금까지 언급되고 있다. 이 보고서에 의하면 2002년 기준 비인적주둔비용 분담률은 한국은 40.0%, 독일은 32.6%이다.

그러나 이나도 도모미(稲田朋美) 일본 방위상은 2017년 1월 말에 2015년에 총주둔비용의 86.4%에 달하는 1910억 엔(15.8억 달러)을 일본이 분담하다고 말했다.<sup>17)</sup> 이에 대한 구체적인 산출 근거는 제시되지 않았다. 이나다 방위상이 언급한 1,910억 엔은 직접지원인 배려예산이다. 이 금액을 기준으로 주일미군의 주둔비용 분담률을 계산할 경우 일본이 86.4%를 분담하는 추정치를 내기는 쉽지 않다. 다만 일본 방위상은 직·간접지원을 포괄하는 ‘주일미군 주둔관련 경비(在日米軍の駐留に関連する経費)’인 5,778억 엔(6조 2,146억 원)을 염두에 둔 것으로 보인다.

미 국방차관실이 펴낸 『2017 회계연도 운영유지개관(Operation and Maintenance Overview Fiscal Year 2017 Budget Estimates)』에 따르면 2015년에 인건비를 제외한 미국이 편성한 주일미군 세출예산은 25.4억 달러이다.

둘째, 비인적비용(NPC: non-personnel cost)에 의한 분담률 평가이다. 미 상원

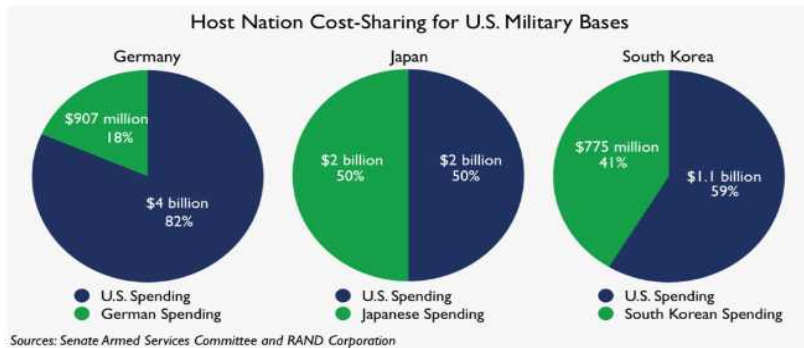
15) NPSC 분담률=(직접지원+간접지원)÷NPSC=(SMA 지원+기타 직접지원+간접지원)÷(SMA 소요+O&M 소요)+ 기타 직접지원+간접지원이다.

16) 미 국방부는 이 보고서를 1995년부터 발간하여 2004년에 마지막으로 발간하였다. 여기서 비인적비용분담률은 보고서에서 미군주둔비용분담률(U.S. Stationing Cost Offset Percentage)과 같은 의미이다.

17) Japan Times, January 31, 2017. “How Much Does Japan to Host U.S. Forces? Depends on Who You Ask.”

군사위 보고서인 『해외 미군기지 비용 및 동맹국 기여 심의 보고서(*Inquiry into U.S. costs and allied contributions to support the U.S. military presence overseas* (2013. 4. 15.))<sup>18)</sup>를 보면 동맹국의 ‘방위비분담 증가분’이 ‘미국 비인적 비용(U.S. non-personnel costs)<sup>19)</sup> 증가분’에 미치지 못하여 미측의 부담이 갈수록 증가하기 때문에, 동맹국의 분담금 비율을 더 높여야 한다고 주장하고 있다. ‘미국 비인적 비용’은 미국이 해외 미군기지에서 부담하는 직접 주둔비용(미 군인인건비 제외 세출예산)이다. 이에 대칭되는 비용이 미군 주둔비용을 상쇄하는 방위비분담금이다. 미국행동포럼(American Action Forum)의 라첼 호프는 2012년 기준 NPC에 의한 주둔국의 분담률은 독일 18%, 일본 50%, 한국 41%라고 밝혔다.<sup>20)</sup>

〈그림 3〉 비인적비용(NPC)에 의한 분담률 평가(2012년)



이 글의 저자는 미 상원군사위 보고서(2013. 4. 15.) 자료와 일본의 배려예산 자료를 이용하여 2008~2013년 기간 비인적 비용에 의한 분담률을 추정하였는데, 〈표 5〉에서 보는 바와 같이 일본은 53.5%, 미국은 46.5%이다. 2008~2012년 기간

18) Committee on Armed Services United States Senate, 2013. 4. 15, *Inquiry into U.S. costs and allied contributions to support the U.S. military presence overseas*, Report 113-12, p. 40([http://www.armed-services.senate.gov/press/releases/upload/RELEASE-SASCBasingReport\\_041713.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/press/releases/upload/RELEASE-SASCBasingReport_041713.pdf)).

19) 주둔미군 인건비를 제외한 주둔비용으로 운영유지비(Operation & Maintenance), 군사건설(Military Construction), 가족주택 운영(Family Housing Operation) 등이다.

20) Rachel Hoff, (2016. 11. 1.), “Burden-Sharing with Allies: Examining the Budgetary Realities,” American Action Forum, (<https://www.americanactionforum.org/research/burden-sharing-allies-examining-budgetary-realities/>).

한국의 주한미군 주둔경비 분담률은 47%, 미국 분담률은 53%이다. 또한 2008~2016년 기간 일본과 한국의 비인적 비용 분담률을 추정하면 약 50%이다.<sup>21)</sup>

〈표 5〉 비인적비용(NPC)에 의한 주일미군 주둔경비 분담률(2008~2013년) 추정

(단위: 억 달러(배려예산 기준), 괄호 안은 억 엔, %)

구분	미국 비인적비용	배려예산	일본 분담률
2008	12.42	2,020(2,093)	61.9
2009	19.81	2,060(1,928)	51.0
2010	15.20	2,140(1,881)	58.5
2011	20.95	2,330(1,858)	52.7
2012	21.34	2,340(1,867)	52.3
2013	24.78	2,010(1,860)	44.8

주: Committee on Armed Services United States Senate, (2013. 4. 15.), *Inquiry into U.S. costs and allied contributions to support the U.S. military presence overseas*와 Michael J. Lostumbo 외, (2013.), *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs*, RAND 자료를 이용하여 일본 분담률 추정

방위비분담금은 주둔미군의 규모와 관련되어 있을 수밖에 없다. 이제 주둔비용 분담률이 아닌 주둔미군 1인당 지원액을 살펴보자. 주둔미군 1인당 지원액은 한국은 방위비분담금(SMA), 일본은 배려예산을 기준으로 하였다.

〈표 6〉 주한미군과 주일미군의 1인당 지원액(2015년 기준)

구분		한국(A)	일본(B)	비고(B/A)
방위비 분담금 (총액)	자국화폐(LCU)	9,320억 원	1,899억 엔	-
	시장환율(백만 달러)	832.7	1,568.4	1.98배
	PPP(백만 달러)	1,046.4	1,850.4	1.77배
미군 1인당 분담금 지원액	시장환율(만 달러) 기준	2.991	3,201	1.07배
	PPP(만 달러) 기준	3.799	3,779	0.99배

주: 1. 방위비분담금 총액은 일본은 배려예산, 한국은 SMA 금액

2. PPP는 OECD 자료 활용, 주둔 미군숫자는 2008~2016년 평균으로 주일미군은 48,978명, 주한미군은 27,541명 기준

21) 미 상원군사위(2013. 4.), 미 국방차관실의 운영유지개관(Operation and Maintenance Overview) 자료뿐 아니라 일본의 배려예산 자료를 토대로 2008~2016년 기간 비인적비용에 의한 분담률을 추정하였다.

〈표 6〉은 2015년 기준 주한미군과 주일미군의 1인당 지원액을 추정한 결과를 보여주고 있다. 주둔미군 1인당 분담금을 구매력평가환율(PPP), 시장환율로 평가해도 한국과 일본은 비슷한 수준이다.

## IV. 일본의 방위비분담 운용 구조 분석

### 1. 노무비

일본은 국가가 주일미군 노동자를 고용하고, 주일미군에 제공하는 ‘간접고용제(indirect-hiring system)’ 방식으로, 일본 방위성이 근로자의 법적 고용주(legal employer)이다.<sup>22)</sup> 1945년 8월 종전 후에 점령군으로서 미군이 일본 정부에 필요 인력을 요구하면 일본 정부가 인력을 제공해주던 방식이 1960년 SOFA 체결 시 반영된 형태이다. 반면 한국과 독일은 주둔미군이 법적 고용주인 직접 고용방식(direct-hiring system)이다.

〈표 7〉 주일미군 노동자의 신분과 권리

노동자 신분	기간	노동3권 적용	노동 협약	노동3권		
				단결권	단체 교섭권	쟁의권
국가 고용자	1945.9~1948.6	○	○	○	○	×
국가 공무원(일반직)	1948.7~1948.12	×	×	○	×	×
국가 공무원(특별직)	1948.12~1952.4	○	○	○	○	×
국가 고용자	1952.4~현재	○	○	○	○	○

자료: 방위성, 2010. 8. 駐留軍等労働者の勞務管理に関する検討會報告書. p. 26.

22) 일본은 주일미군 노동자를 고용(공무원급에 준해서)해서, 주일미군에게 제공한다. 일본 정부는 고용주(고용계약, 급여지급, 근로조건, 인사조치 심사 등)로서, 주일미군은 사용자(필요 인력 발의, 지휘안전감독 등)로서 역할을 수행한다. 노무관리 업무를 원활하게 수행하기 위하여 2002년에 창설된 독립행정법인(駐留軍等労働者勞務管理機構 본부-지부 운영) 운영한다.

〈표 7〉에서 보는 바와 같이 주일미군 노동자의 신분은 국가공무원은 아니고 국가가 고용하기 때문에 급여는 공무원에 준해 지급하고, 노동3권(단결권·단체교섭권·쟁의권)이 보장되어 있다.

일미 지위협정 제12조 5를 보면 소득세, 지방 주민세 및 사회 보장을 위한 납부금을 원천 징수하여 납부하는 의무 및 상호 간에 특별히 합의하는 경우를 제외하고, 임금 및 제 수당에 관한 사항, 기타 고용 및 노동조건, 노동자 보호를 위한 조건, 노동 관계에 대한 노동자의 권리는 일본의 법령이 정하는 바에 따라야 한다고 규정되어 있다.

주일미군 노동자(2015.3~2016.4)는 평균 25,304명으로 기본노무계약(MLC) 19,523명, 제기관노무협약(IHC) 5,767명, 선원계약(MC) 14명이다.<sup>23)</sup> 노무제공계약 유형은 기본노무계약(MLC: Master Labor Contract), 제기관노무협약(IHA: Indirect Hire Agreement), 선원계약(MC: Mariners Contract)으로 구분되어 있다. 기본노무계약은 각군 사령부, 부대 등의 종업원(회계사무직, 기술요원, 운전사, 경비요원 등)이고, 제기관노무협약은 식당, 매점 등 종업원, 선원계약은 비전투용선박에서 근무하는 자(선장, 기관장 등)이다.

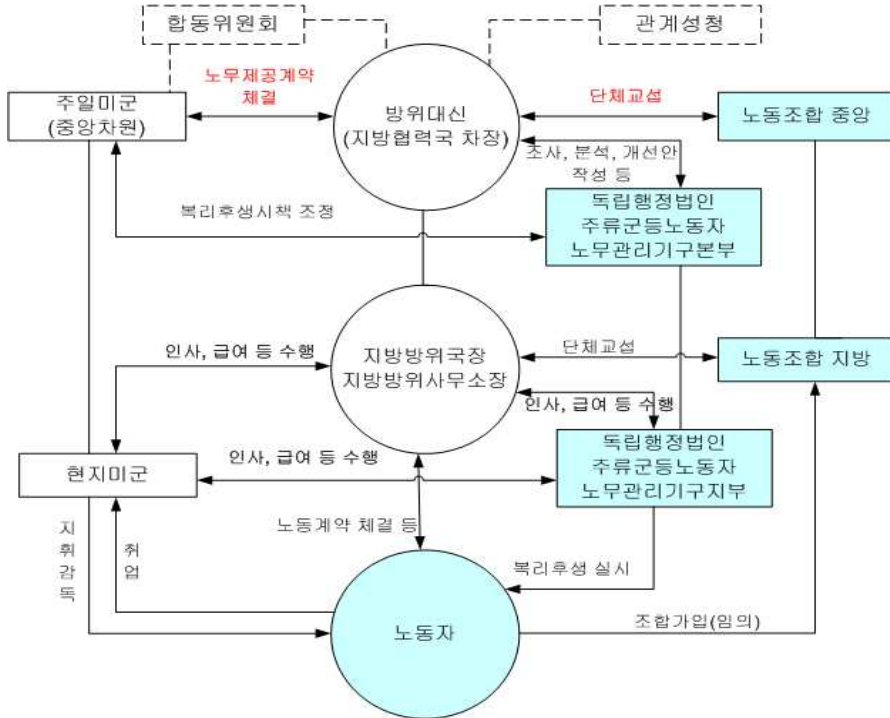
일·미 양국이 2016년 1월 22일에 서명한 ‘재일미군주류경비부담에 관한 특별협정’을 보며 2020 회계연도(2020. 4. 1.~2021. 3. 31.)까지 기본노무계약에 해당하는 상한 근로자를 19,285명으로 하고, 제기관노무협약에 해당하는 근로자의 상한을 3,893명으로 한다고 되어있다.

〈그림 4〉는 주일미군 노동자의 노무관리 체계를 보여주고 있다. 노동자는 지방 방위국장 등과 노동계약을 체결하고 현지 미군에 취업되어 지휘 감독을 받는다. 주류군등노동자노무관리기구(LMO: Labor Management Organization for USFJ Employees, Incorporated Administrative Agency)는 인사, 급여 등뿐 아니라 복리후생 업무를 수행한다. 방위대신은 주일미군과 노무제공계약을 체결하고, 노동조합과 단체 교섭을 업무를 수행한다.

23) 주일미군 노동자 구성(2009. 3.)은 기본노무계약(19,152명), 제기관노무협약(6,333명), 선원계약(14명), 총 25,499명이다.



〈그림 4〉 주일미군 노동자의 노무관리 체계



자료: 방위성. 2010. 8. 駐留軍等労働者の労務管理に関する検討会報告書. p. 20.

한편 독립행정법인인 주류군등노동자노무관리기구는 2002년 4월 1일에 창설되어, 주일미군 노동자의 고용, 제공, 노무 관리, 급여 및 복리 후생에 관한 업무를 하고 있다. 방위성은 노무제공 계약의 체결, 근무조건의 결정, 고용주로서 법률 행위를, 이 기구는 개별 주둔군 등 근로자의 노무관리를 맡고 있다.

## 2. 광열수로 등

1991년도부터 특별협정을 통해 전기, 가스, 수도, 하수도 및 연료(난방, 조리, 온수용)를 일본 측이 부담하였다. 단계적으로 부담을 늘려서 1994년부터는 상한조달량의 범위 내에서 전액을 부담하였다. 2001년도부터 상한조달량에 대하여 특별협정(1996년도)의 상한조달량에서 시설 구역 외의 미군 주택분량을 제외하고 추가적으로 10%를 차감하였다.

2008년부터 금액에 상당하는 연료 등의 부담으로 전환하였다. 2008년에 2007년 예산의 금액과 동액인 253억 엔 상당의 연료 등을 부담하였다. 2009, 2010년에는 2007년 금액에서 1.5% 감액하여 약 249억 엔 상당의 연료 등을 부담하였다.

2011년 일본 측은 249억 엔을 계속 상한으로 하고 새롭게 미일 간 부담 비율이 설정되었다. 특별협정 기간 중 일본 부담 비율을 현재의 약 76%에서 72%로 단계적으로 삭감되었다.

2016년에 체결된 특별협정에서 광열수료 등은 5년 간 일본 측의 부담비율을 약 72%에서 61%로 인하하고, 광열수도로 등은 약 249억 엔을 각 연도 일본 측 부담의 상한액으로 정하고 있다.

광열수료 등은 미측의 도덕적 해이를 방지하기 위해 SMA 협정상에 미측의 절약 의무를 명시하고 있다. 광열수료 등의 부담 특징은 상한선은 1997년에 319억 엔을 정점을 계속 하락하여 2009년부터는 249억 엔을 유지하고 있다.

### 3. 제공시설정비(FIP)

제공시설정비는 일미 지위협정(SOFA)의 확대해석을 통해 일본의 ‘자주적 판단(自主的判斷)’에 따라 지원한다. 일본은 미국의 희망을 청취하고, 미일안보조약 목적 달성과의 관계, 재정부담, 사회·경제적 영향을 종합적으로 감안하여 결정한다. <표 8>에서 보는 바와 같이 일본은 매년 미측의 요망자료 검토→사안채택→조사·설계비 예산반영→조사·설계 합의 후 실시(일측)→공사비 예산 요구→공사 합의→공사완성이라는 일련의 과정에서 주도적 역할을 한다.

〈표 8〉 제공시설정비(FIP) 업무 수행 절차

순기	월	업무 절차
X-1년도	12~1월	미측 요망자료(안) 수령(내부검토 개시)
X년도	4~5월	미측 요망자료(正) 수령
	5월	지방방위국·미군과 협의
	6월	현지 확인(사안 채택 결정) <sup>1</sup>
	8월	개산요구(조사·설계)
	12월	정부예산 원안 결정
		국회예산 심의
	3월	예산 성립
X+1년도	4월	기본합의(조사·설계)(일미 합동위원회 합의)
	4월	실시합의(조사·설계)(시설정비이설부회) <sup>2</sup>
	4월	실시계획 승인(재무성)
		조사실시
		설계실시
X+2년도		설계실시
		공사비 예산 요구
X+3년도	4월	기본합의(공사)(일미 합동위원회 합의)
	4월	실시합의(공사)(일미 합동위원회 합의)
	4월	실시계획승인(재무성)
		공사실시
X+4/5년도		공사완성
X+5/6년도		제공합의(일미 합동위원회 합의), 각의 결정, 정부 간 협정

주: 1. 지방방위국이 현지 조사하며, 사안의 채택은 방위성 제공시설과 수행

2. 조사, 설계에 대한 실시 합의(시설정비이전위킹그룹, 제공시설과장, J4 부장)

제공시설정비 안건 채택 기준(2000. 10.)을 살펴보면 다음과 같다. 주일미군의 주둔기반정비에 기여하는 시설에 대해서는 필요성, 긴급성 등을 감안하여 착실한 정비를 도모한다. 미군 활동기반 시설(막사·가족주택(家族住宅)·<sup>24)</sup>관리동·공장·창고·정비용격납고 등·잔교·정비시설·주기장 등), 환경 연관 안전대책 시설(이와쿠니 비행장 활주로 이전시설·소음장치·오수처리시설·쓰레기처리시설·우수배수 시설·방재시설·기름정제시설·소화시설 등)을 정비한다. 오락시설 등 복리후생시

24) 미사와 기지의 주택건설은 미측이 부담하여 건설하였다. 미측은 후텐마 기지이전이 지연됨에 따라 창고, 격납고 등의 시설은 미군이 건설(보수공사 포함)하고, 생활편의시설은 주로 FIP로 추진한다. 그리고 제공시설정비는 시설유지비를 포함하고 있지 않으며, 구조상의 문제에 해당되는 경우만 지출된다.

설에 대해서는 특별히 정밀하게 조사하여 오락성수익성이 높은 시설은 신규채택을 삼간다. 골프장, 볼링장, 쇼핑센터, 군 클럽, 스낵바, 레저·휴양시설, 오락 및 레크리에이션 보유 시설, 대여점/판매 센터 등이 대상이다.

미 상원군사위 보고서(2013. 4. 15.)은 제공시설정비(FIP)를 다음과 같이 평가를 하고 있다. FIP는 SMA와는 달리 자발적인(voluntary) 프로그램으로 미국이 제안한 프로젝트들 뿐 아니라 일본이 제안한 프로젝트에도 자금을 제공한다. FIP 자금은 1992년(계약기준) 정점에 달한 후 지난 20년간 현저히 줄어들고 있는 추세이다.

FIP 자금의 20%는 일본 정부 발의(GOJ-initiated) 프로젝트들에 의해 배정된다. 물론 미국이 FIP 자금의 그 나머지 80%를 어떻게 쓸지 전적으로 결정하는 것은 아니다. 미국의 최상위 우선순위들도 종종 자금을 받지 못할 수 있다.<sup>25)</sup> 주일미군은 FIP자금을 받기위한 프로젝트들의 통합 우선순위 목록을 작성한다.

자금이 확보될 프로젝트들의 최종 목록이 양국 간에 협상되나, 일본 정부가 궁극적으로 주일미군이 설정한 우선순위가 자금을 받을 수 있는지 여부(종종 일본 지자체 의견도 반영)를 결정한다.

미 상원군사위 보고서(2013. 4. 15.)는 또한 FIP가 투명성을 결여하고 있다고 지적하고 있다. 주일미군에 따르면 일본은 프로젝트들 비용을 반영하는 입찰 서류들이나 건설 계약들의 사본을 제공하기를 지속적으로 거부하고 있어, 미국은 실제로 사용되는 금액을 확인할 수 없다고 말했다.

#### 4. 평가

〈표 9〉에서 보는 바와 같이 일본은 방위비분담 운용에서 주도적 역할을 하며, 미측과 실질적 협의를 한다는 점이 가장 큰 특징이다. 즉 일본은 FIP와 SMA의 운용 주체이다. 소요를 확인해서 재정능력 내에서 일본 주도의 분담 지원을 하고 있다. 반면 한국 방위비분담금의 운용 주체는 주한미군이다.

25) 자금이 확보될 프로젝트들의 최종 목록이 양국 간에 협상되나, 일본정부가 궁극적으로 미국 우선순위가 자금을 받을지 말지를 결정한다. 어떠한 프로젝트에 대한 일본 정부의 승인에 더하여, 현지 공동체의 승인도 필요하다.

〈표 9〉 한국과 일본의 방위비분담 운용구조

구분	분담 여부	운용 방식		비고
		주둔국	방식	
인건비	분담	한국	직접고용제	·미군 노무관리 주체
	분담	일본	간접고용제	·일본정부에 의한 고용·노무관리 ·비세출기관 직원 인건비 분담
군사 건설	분담	한국	미: 사업선정·설계 한: 계약, 공사집행	·미측 주도적 운용(SMA)
	분담	일본	일: 설계 등 주도	·일측 주도적 운용(SOFA)

일본 정부는 주일미군 노동자의 법적 고용자로서 노무관리를 담당하고 있다. 물론 이는 1945년 제2차 세계대전의 종전에 따라 점령군으로 진주한 미군이 일본 정부에 대해 필요 인력을 요구하며 일본 정부가 인력을 제공해 주던 관행이 반영된 산물이다.<sup>26)</sup>

제공시설정비(FIP)의 운용에서, 즉 사업선정~설계~공사라는 일련의 과정에서 일본이 주도적 역할을 한다. FIP는 일본의 자발적인 프로그램으로 FIP자금은 미국이 제안한 프로젝트들 뿐 아니라 일본이 제안한 프로젝트에도 자금을 제공한다.

## V. 정책적 시사점

일본의 방위비분담의 정책적 시사점을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 미국은 일본의 주일미군 주둔비용 분담을 우호적으로 평가하고 있다. 국회예산정책처(2004)는 일본은 방위비분담금을 대폭 분담함으로써 의도한 외교안보상 실리가 있다고 지적하였다.<sup>27)</sup> 미국으로부터 동맹 강화 요구에 대해 자국의 안보적 역할 공간을 확보하겠다는 계산이 그것이다. 이 지적은 지금까지 유효할 수 있다.

그렇지만 일본의 주일미군 주둔비용 분담에 대해서는 정확한 평가가 필요하다.

26) 노동부, 2000, 4, 『한·미 주둔군 지위협정(SOFA) 노무조항 해설』, p. 17.

27) 국회예산정책처, (2004, 8.), 『2003년도 세입·세출 결산 분석』, p. 271.

2008~2013년 기간 비인적비용(NPC) 기준으로 일본 분담률 53.5%, 미국 분담률 46.5%이다. 기간을 연장하여 2008~2016년 기간 주둔비용 분담률을 추정하면 일본과 한국은 약 50%를 분담하고 있다. 또한 2015년 기준 주둔미군 1인당 부담액을 평가해도 한·일 간 그리 큰 차이가 없다. 다만 CRS 보고서(2017. 2. 16.)가 지적한 바와 같이 보상금·보조금 성격의 비용 분담이 2016년 2,240억 엔에 달한 점도 또 하나의 특징이다.<sup>28)</sup>

둘째, 실제 일본의 방위비분담 규모 결정은 소요정보다는 ‘상·하한선(upper or low limit) 결정형’<sup>29)</sup>이라는 용어가 타당하고, 이 방식은 ‘항목별 총액형’의 한 형태이다. 즉 소요의 일정 규모 또는 일정 비율을 분담하는 방식이다. 예를 들어 일본의 ‘재일미군주류경비부담에 관한 특별협정(2016. 4. 1.~2021. 3. 31)’에서 인건비는 근로자수 상한(예: 2020 회계연도 23,178명), 광열수료 등(전기·가스·수도·하수도·연료 등)은 상한액(예: 매년 249억 엔 이하)과 부담비율(예: 72%→61%)이 설정되었다. 제공시설정비(FIP)는 하한선(예: 유효기간 중 매년 206억 엔 이상)이 설정되었다.

결국 배려예산은 1999년에 2,756억 엔으로 정점에 도달한 이후 계속 감소하여 2009년에는 2,000억 엔 이하인 1,928억 엔으로 감소하다가, 2016년에는 약간 반등하여 2009년과 비슷한 수준을 유지하고 있다. 이러한 배려예산의 상·하한선 결정 방식과 일본의 주도적인 운용으로 인해 지원 규모의 예측 가능성이 높다.

셋째, 일본은 방위비분담 운용에서 주도적 역할(운용 주체)을 하며, 미측과 실질적 협의를 한다는 점이다. 일본 정부에 의한 고용·노무관리를 하며, 기본노무계약자뿐 아니라 제기관노무협약자도 분담하고 있다. 또한 노무관리에 따른 행정비용도 일본 정부가 부담하고 있다. 제공시설정비(FIP)는 하한선 금액을 기준으로 주일미군과 협의를 거쳐 사업을 선정하고 있다. 시설건설 기준은 일측의 기술시방서 및 건축법 등이 적용되며 일본산 자재의 사용 비율도 거의 100%에 달한다. 일본은 제공시설정비를 위해 관련 조직을 갖추고 있다. 이 같이 일본은 주도적으로 배려예산을 운용하기 때문에 집행 과정에서 투명성은 자동적으로 확보된다. 특히 제공시

28) Emma Chanlett-Avery, and Ian E. Rinehart, 2016. 2. 16. *Japan-U.S. Relations: Issues for Congress*, CRS Report, p. 24.

29) 일본의 방위비분담 특별협정(SMA)의 분담금 결정 방식은 ‘상한선 결정형’이다. 제공시설정비(FIP)를 포함할 경우 방위비분담 결정방식은 상·하한선 결정형으로 볼 수 있다. SOFA 확대 해석을 근거로 지원되는 제공시설정비(FIP)는 지원의 하한선을 설정하기 때문이다.

설정비는 일측의 ‘자주적 판단(自主的判斷)’에 따라 조치한다. 특별협정의 대상이 아니므로 일본 정부가 제공시설정비에 적합한 사업을 지정할 수 있는 권한이 있다. 한편 제공시설정비와 주일미군기지이전사업과의 관계는 독립적이다.

넷째, 전략적 커뮤니케이션(SC: Strategic Communication)의 활용이 효과적이다. 일본 방위성은 ‘주일미군 관계경비(在日米軍關係經費)’를 언론에 매년 공개하여 공감대를 강화하고 있다. 또한 일본과 미국 양국 정상급, 각료급 간 공감대가 형성되어 있다. 이에 따라 2000년 이후 배려예산은 과거 추이, 재정여건을 고려하여 안정적으로 결정되는 경향이다.

결론적으로 제공시설정비(FIP)는 운용 차원에서 벤치마킹 대상으로 검토할 가치가 있다. 그러나 일본과 같이 주도적 지원을 하기 위해서는 인력, 조직, 노하우(know-how)가 필요하기 때문에 합리적인 정책적 판단을 해야 한다. 그리고 일본의 주일미군 노동자의 인건비 분담은 일본에 맞는 구조이다. 또한 비세출기관의 노동자의 인건비를 분담하는 자체는 검토할 가치가 없다. 한국의 주한미군 인건비 지원 방식은 현행 주한미군사의 노무관리 체제를 그대로 유지하되, 결산 과정을 투명하게 할 필요가 있다. 아울러 광열수료 등 분담체제는 벤치마킹 대상이 아니다.

투고일 : 2017.05.31.

심사완료일 : 2017.07.03.

게재일 : 2017.08.30.

(부록)

〈표〉 주일미군 관계경비

연도	주일미군 관계 경비(억 엔)								합계
	주일미군 주둔 관련 경비						SACO 관련경비	미군재편 관계비	
	주일미군주둔경비		-						
	지위협정 근거 지출	특별협정 근거 지출	기타 (지위협정 근거 지출)		제공 국유재산 임차료 시산	소계			
			방위성분(分)	타성청분(分)					
1978	62	-	1062	220	415	1759	-	-	1759
1979	280	-	1185	225	400	2090	-	-	2090
1980	375	-	1184	221	400	2180	-	-	2180
1981	435	-	1195	207	449	2286	-	-	2286
1982	515	-	1270	218	499	2502	-	-	2502
1983	608	-	1205	219	536	2568	-	-	2568
1984	692	-	1376	216	562	2846	-	-	2846
1985	808	-	1371	219	587	2985	-	-	2985
1986	818	-	1408	239	592	3057	-	-	3057
1987	931	165	1436	250	617	3399	-	-	3399
1988	995	209	1411	237	684	3536	-	-	3536
1989	1101	322	1515	242	790	3970	-	-	3970
1990	1221	459	1548	218	959	4405	-	-	4405
1991	1184	591	1617	220	1159	4771	-	-	4771
1992	1232	750	1669	224	1301	5176	-	-	5176
1993	1292	994	1723	219	1384	5612	-	-	5612
1994	1269	1234	1769	225	1446	5943	-	-	5943
1995	1236	1478	1813	230	1500	6257	-	-	6257
1996	1236	1499	1897	212	1546	6390	72	-	6462
1997	1230	1508	1880	215	1583	6416	133	-	6549
1998	1018	1520	1854	357	1593	6342	198	-	6540
1999	1214	1543	1873	364	1625	6619	236	-	6855
2000	1242	1514	1896	361	1648	6661	257	-	6918
2001	1103	1469	1934	369	1658	6533	275	-	6808
2002	1041	1459	1862	363	1667	6392	295	-	6687
2003	1043	1417	1895	362	1669	6386	397	-	6783
2004	1045	1396	1820	371	1672	6304	379	-	6683
2005	987	1391	1802	362	1674	6216	353	-	6569
2006	938	1388	1809	362	1649	6146	308	-	6,454
2007	765	1409	1721	337	1640	5871	191	243	6,305
2008	667	1416	1739	337	1640	5,799	180	191	6,170
2009	512	1415	1739	342	1648	5,656	112	602	6,370
2010	485	1395	1737	378	1656	5,651	169	909	6,729
2011	474	1384	1739	394	1658	5,649	101	1161	6,911
2012	475	1392	1822	381	1656	5,726	86	627	6,439
2013	462	1398	1769	377	1660	5,666	88	656	6,410
2014	475	1374	1808	384	1660	5,701	120	890	6,711
2015	483	1416	1826	388	1665	5,778	46	1426	7,250
2016	470	1450	1852	388	1658	5,818	28	1776	7,622

주: 저자가 여러 자료를 이용하여 정리

자료: 방위성



## 참고문헌

- 남창희. “일본과 한국의 방위비분담 정책 체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지출 사례를 중심으로.” 『국제지역연구』 제6권 제2호. 2002. 12. p. 81-103.
- 박휘락. 『주요 미군 주둔 국가(한국·일본·독일)의 방위비분담 비교 연구』국회예산정책처. 2013. 11.
- 박휘락. “한국과 일본의 대미 방위비분담 비교: 분담금 협상 방식을 중심으로.” 『입법과 정책』 제7권 제2호. 국회입법조사처. 2015. 12. pp. 5-32.
- 백재욱. “한·미 방위비분담 현황 및 향후 과제.” 『주간국방논단』제1670호. 한국국방연구원. 2017. 5. 8.
- 백재욱·안병성·송화섭·강한구. 『방위비분담 제도 및 협상전략 연구』. 한국국방연구원. 2013. 10.
- 백재욱·송화섭·탁성환. 『방위비분담 협상방안 연구』. 한국국방연구원. 2006.
- 이달희·송화섭·백재욱. 『미국의 방위비분담 정책 평가와 대응책 연구』. 한국국방연구원. 1990. 11.
- 노동부. 『한·미 주둔군 지위협정(SOFA) 노무조항 해설』. 2001. 4.
- 외교부 북미3과. 「알기 쉬운 SOFA 해설」. 2002.11.
- Committee on Armed Services United States Senate. *Inquiry into U.S. costs and allied contributions to support the U.S. military presence overseas*. Report 113-12, [http://www.armed-services.senate.gov/press/releases/upload/RELEASE-SASCBasingReport\\_041713.pdf](http://www.armed-services.senate.gov/press/releases/upload/RELEASE-SASCBasingReport_041713.pdf)(2017년 3월 9일 검색). 2013. 4. 15.
- Emma Chanlett-Avery., et al. *Japan-U.S. Relations: Issues for Congress*. CRS Report. 2016. 2. 16.
- Japan Times. January 31, 2017. “How Much Does Japan to Host U.S. Forces? Depends on Who You Ask.”.
- Michael J. Lostumbo., et al. 2013. *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs*, RAND, [http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research\\_reports/RR200/RR201/RAND\\_RR201.pdf](http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR200/RR201/RAND_RR201.pdf)(2017년 3월 9일 검색).
- Paek Jae Ok. 2009. 12. 24. “Analysis of the Policy of ROK-U.S. Defense Cost-Sharing.” *ROK Angle*. KIDA.
- \_\_\_\_\_. 2014. 03. 12. “The Significance of the 2014 ROK-U.S. Defense Cost-sharing Agreement and Relevant Issues.” *ROK Angle*. KIDA.
- \_\_\_\_\_. 2016. 08. 18. “Status of the ROK-U.S. Alliance and Defense Cost-Sharing.” *ROK Angle*. KIDA.
- Rachel Hoff. 2016. 11. 1. “Burden-Sharing with Allies: Examining the Budgetary Realities.” American Action Forum, <https://www.americanactionforum.org/burden-sharing-allies-examining-budgetary-realities/>(2017년 3월 9일 검색).
- 防衛省. 2010. 8. 駐留軍等労働者の労務管理に関する検討会報告書.

沖縄県. 2016. 11. 21. “第1回全国知事会米軍基地負担に関する研究会沖縄県配付資料.”

外交防衛委員会調査室 沓脱 和人. 2016. 3. “変化する安全保障環境の下での在日米軍駐留  
経費負担: 在日米軍駐留経費負担に係る特別協定.” 『立法と調査』 No. 375.

日本 外務省 在日米軍駐留経費負擔, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/hns.html>(2017년 3월 9일 검색).