

대한민국과미합중국간의
미합중국군대의서울지역으로부터의이전에관한협정비준동의안
검 토 보 고 서

2004. 11.

국회 통일외교통상위원회
수 석 전 문 위 원

<목 차>

1. 제안 및 회부일자	1
2. 제안이유 및 주요골자	1
가. 제안이유	1
나. 주요골자	1
3. 검토의견	3
※ 참고자료	11
1. 협정 추진 경과	13
2. 서울지역의 주한미군기지 현황	14
3. 해외주둔 미군기지 이전사례	15
4. 포괄협정(UA)의 구성 및 주요내용	16
5. 이행약정(IA)의 구성 및 주요내용	18
6. 주한미군지위협정(SOFA) 합동위원회 개요	19

1. 제안 및 회부일자

가. 제안자 : 정부

나. 제안일자 : 2004년 10월 29일

다. 회부일자 : 2004년 10월 30일

2. 제안이유 및 주요골자

가. 제안이유

이 협정의 체결을 통하여 서울지역에 주둔하고 있는 유엔사, 연합사 및 주한미군사를 이전함으로써 한·미동맹을 강화하고, 국토의 균형발전과 효율적인 사용을 증진하려는 것임.

나. 주요골자(전문 및 본문 8개조 26개항으로 구성)

첫째, 이 협정은 서울지역으로부터 유엔사·연합사 및 주한미군사의 이전을 완료하는데 필요한 원칙, 일정 및 이행절차를 정하고(안 제1조),

둘째, 서울지역에 주둔하고 있는 유엔사·연합사 및 주한미군사의 부대를 평택지역으로 이전하되, 필요한 경우에는 양당사국의 상호합의에 의하여 다른 지역으로 이전하도록 하며(안 제2조제1항 및 제2항),

셋째, 유엔사·연합사 및 주한미군사의 본부는 2007년 12월 31일을 목

표일자로 이전하되, 모든 이전이 2008년 12월 31일까지 완료되도록 하고(안 제2조 제3항),

넷째, 대한민국은 이전을 위한 토지·시설 및 이사용역을 제공하고, 이전과 직접 관련된 그 밖의 비용을 부담하며, 이전의 시행을 위한 모든 시설·용역 및 비용을 양당사국에 의하여 유효성이 확인되고 주한미군지위협정 합동위원회가 정하는 절차에 따라 지급하도록 하며(안 제2조제4항·제3조·제4조 및 제5조),

다섯째, 양당사국은 이 협정을 각자의 국내법에 따라 협정이행목적을 위하여 승인되고 배정된 자금의 가용여부에 따라 이행하도록 하고 (안 제2조제7항),

여섯째, 양당사국은 주한미군지위협정 합동위원회를 통하여 협정의 이행약정을 체결할 수 있도록 함(안 제6조).

3. 검토의견

「대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울지역으로부터의 이전에 관한 협정」은 포괄협정(UA : Umbrella Agreement)으로서 국가나 국민에게 중대한 재정적 부담을 초래하는 주한미군기지 이전에 관한 기본적인 원칙과 절차를 규정하고 있어 헌법 제60조제1항의 규정에 의하여 국회의 동의를 받기 위하여 제출된 것임.

서울지역에서의 주한미군기지 이전 문제는 1988년 6월 우리측이 미측에 기지 이전을 제의한 이래 10년 넘게 끌어온 한·미간 미결 현안으로서, 그 이전협상 타결로 인하여 서울 도심의 균형적 발전 및 지역 경제 활성화가 기대되며 반환부지(115만평)의 경제·사회적 가치가 대체부지(평택 52만평)에 비하여 월등할 뿐만아니라,

특히, 용산은 구한말 청나라 군대, 일제시대 일본 조선군사령부 등 줄곧 외국군 군대가 주둔해 온 지역으로서, 용산지역의 주한미군기지(유엔군사령부, 한미연합사령부, 주한미군사령부)가 이전되는 것은 상징적 측면에서도 큰 의의가 있다고 보여짐.

그러나 본 협정과 관련하여 주요 검토사항을 살펴보면 다음과 같음.

첫째, 이행합의서(IA : Implementing Arrangement)에 관한 사항임.

이행합의서(IA)인 「대한민국과 미합중국간의 미합중국 군대의 서울 지역으로부터의 이전에 관한 협정의 이행을 위한 합의권고에 관한 합의서」는 포괄협정(UA)의 이행에 관한 절차적·기술적 세부사항만을 규정하고 있어 국회의 동의를 요하지 않는 것으로 판단함에 따라, 포괄협정(UA)만 국회의 동의를 받기 위하여 제출되었음.

그러나 이행합의서(IA)의 내용중 제4항나호에서는 우리측의 미측에 대한 토지 사용 공여를 2005년까지로, 동항다호에서는 각 주한미군 시설 및 구역의 반환연도에 관하여 규정하고 있는 바, 이와 같은 토지사용공여 및 시설·구역의 반환 시점은 우리의 비용부담의 규모 및 재원 조달 계획에 상당한 영향을 미칠 수 있음.

<이행합의서(IA)상의 주한미군시설 및 구역의 반환일정>

8군종교휴양소	캠프그레이	캠프모스	유엔사구역	극동공병단구역	서빙고
2006	2006	2006	2008	2008	2008
캠프킴	캠프코이너	용산 메인 및 사우스포스트	TMP구역(수송부)	성남골프장	니블로막사 및 한남빌리지
2008	2008	2008	2008	2008	2008

이와 같은 조항을 국회의 동의를 요하지 않는 이행합의서(IA)에 규정

하고, 단지 포괄협정(UA)에서는 개괄적으로 원칙적인 사항에 대하여서만 규정한 것이 적절한가에 관하여 의문이 제기됨¹⁾).

둘째, 이전비용 규모에 관한 사항임. 주한미군기지의 서울지역으로부터의 이전에 소요되는 추정 비용은 시설공사비 3조 1,830억원, 부지매입비 1,920억원 등 3조 9,570억원이나, 시설종합계획(MP)이 완료되는 '05년 말에 보다 구체적인 소요비용이 산출될 것으로 보고 있음.

<용산기지 이전 비용 현황>

(단위 : 10억원)

구 분	계	시설공사비	부지매입비	사업관리비 등
금 액	3,957	3,183	192	582

※자료 : 국방부

한편 금번 포괄협정(UA)에서 시설소요의 건축기준을 9.11 테러이후 건축기준이 강화된 「합중국 국방부 기준」에 의하도록 하고 있으며(안 제4조제2항), 기타 비용도 우리측이 부담하는 것으로 규정되어 있음(안 제5조제1항다호).

1) 포괄협정(UA) 제2조제3항에서는 유엔사·연합사 및 주한미군사의 본부 이전을 위한 목표일자가 2007년 12월 31일로 된다는 양해하에 모든 이전이 2008년 12월 31일까지 완료될 것으로, 동조제 9항에서는 서울지역에 소재한 유엔사·연합사 및 주한미군사에 요구되는 임무와 기능이 적정한 시설로 이전된 후, 그 시설 및 구역을 신속히 반환하는 것으로, 동조제4항에서는 대한민국은 토지·시설 및 이사용역을 제공하며 이전과 직접 관련된 그 밖의 비용을 부담하는 것으로 규정하고 있음. 참고로, 주한미군기지의 이전과 관련된 유사 사안으로 우리 국회가 '02년 10월에 동의하고, 금번에 그 개정안이 제출된 「대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획협정」의 경우 협정 부속서 1 및 부속서 2에서 주한미군기지의 반환 및 토지공여 일자에 관하여 직접 규정하고 있음.

이러한 점들이 이전비용 규모를 상당부분 증대시킬 가능성이 있을 뿐만아니라, 이전대상지역(평택시 등)에 대한 지원과 관련된 비용까지 감안할 경우 이전과 관련된 비용 규모는 더욱 확대될 것이라는 주장이 제기되고 있음(현재 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법안」이 정부로부터 제출되어 국방위원회에 계류중임).

셋째, 비용부담에 관한 사항임. 안 제2조제4항에서는 「대한민국은 토지·시설 및 이사용역을 제공하며, 이전과 관련된 그 밖의 비용을 부담한다」라고 규정하고 있는 바, 이와 같이 이전비용을 전적으로 우리측이 부담키로 한 것은 원인제공자 측에서 이전비용을 부담한다는 관행에 따른 것으로 보임.

그러나 미국은 '01년 9.11 테러 발생 전·후로 해외주둔 미군의 배치방식이 새로운 안보환경에 대처하는데 적합하지 않다고 판단하고, '03년 11월 해외주둔미군재배치계획(GPR)을 공식적으로 발표한 바 있음. 우리 정부는 이러한 새로운 협상의 변수를 용산기지 이전 협상에 적극적으로 활용하지 못한 측면이 있으며, 특히 우리측이 부담하기로 되어있는 기타비용의 경우 부담 규모를 정확하게 파악할 수 없다는 지적이 있음.

아울러, 포괄협정(UA) 제5조제3항에서는 지휘·통제·통신·컴퓨터·정보체계 장비(C4I)의 이전과 관련 우리측은 C4I 기반시설 설치비용(초고속 통신망, FAX, 전화 등 통신시설을 위한 선로 설치), 이전비용, 일부 시설을 900만 미불(\$)의 범위내에서 대체해 주는 등 3가지 사항에 대하여 부담하는 것으로 규정하고 있음. 그러나 미측은 C4I 현대화 비용과 관련하여 우리측의 부담을 요구하고 있는 것으로 알려지고 있음. 이는 포괄협정(UA)의 내용에 반하는 것이므로 방위비 부담협상 과정에서 우리측 입장이 적극 반영될 수 있도록 노력하여야 할 것임.

<연도별 방위비 부담금 추이>

(단위 : 억불)

구 분	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04
분담금 결정방식	제1-2차 협정				제3차 협정			제4차 협정			제5차 협정			
분담금 합의 규모(억불)	1.5	1.8	2.2	2.6	3.0	3.3	3.63	3.99 (3.14)	3.39	3.90	4.44	4.72	5.57	6.23

넷째, 재원조달에 관한 사항임. 재원조달과 관련하여 용산기지이전은 선이전 후매각 사업이므로 기지이전이 완료될 때까지는 우선 국고에서 지원되어야 할 것으로 '05년도 국방부소관 예산안에는 일반회계로 1,000억원이 반영됨. 그러나 지출규모의 추정 액수만 약 4조원에 이른

다는 점을 감안할 때, 매년 일반회계로 재원을 조달하는 것은 한계가 있을 것으로 생각됨.

<연도별 재원 투입 계획>

(단위 : 억원)

구분	계	'04	'05	'06	'07	'08	'09
금액	3조9,570	64	1,000	5,225	1조105	1조2184	1조992

※자료 : 국방부

이와 관련하여 정부가 제출한 「주한미군기지 이전에 따른 평택시 등의 지원 등에 관한 특별법안('04년 10월 27일 제출)」이 현재 국방위원회에 계류중에 있으며, 이 법안에서는 주한미군기지 이전재원을 통합 운용·관리하기 위하여 「주한미군기지 이전 특별회계」를 설치토록 하고 있는 바(안 제7조), 국회에서 이 법안이 통과될 경우 현행 「일반회계」에서 「주한미군기지 이전 특별회계」로 재원조달 방식이 변경될 것으로 보임.

한편, 「주한미군기지 이전 특별회계」의 세입은 다른 회계로부터의 전입금, 공공자금관리기금으로부터의 예수금, 차입금, 공여해제반환재산의 매각대금 등으로, 세출은 주한미군시설사업 등을 시행함에 있어 필요한 토지 등의 매수, 시설의 이전 및 건설에 필요한 경비 등으로 하고 있음.

특히, 특별회계 세입 재원중 일반회계로부터의 전입금은 매 회계연도마다 예산 형편상 한계가 있을 것이며, 공여해제반환재산의 매각은 '08년 이후에나 가능하고, 매각에는 상당한 시일이 소요된다는 점 등을 고려할 때, 단기적으로는 특별회계 세입의 재원이 상당부분 공공자금 관리기금으로부터의 예수금이나 차입금으로 구성될 경우 국가 부채의 부담은 더욱 가중될 것으로 사료됨.

다섯째, 체계상 등의 문제와 관련된 사항임. 국회의 동의를 받은 바 ('02.10) 있는 현행 대한민국과 미합중국간의 연합토지관리계획 협정에서는 캠프 킴의 대체시설 자금지원 부담은 우리측이, 캠프 그레이의 대체시설 자금지원 부담은 미측이 하는 것으로 규정되어 있음(동 협정 부속서 1). 그러나 국회의 동의를 받지 않는 이행합의서(IA) 제4항라호에서는 캠프 그레이(대방동 소재, 0.3만평) 및 캠프 킴(남영동 소재, 1.4만평)의 서울지역으로부터의 이전에 소요되는 비용은 용산기지이전 계획에 따라 지급되는 것으로 규정함에 따라, 각 캠프의 이전비용은 우리측이 부담하게 됨.

이와 같이 형식적인 측면에서 국회의 동의를 받은 조약의 내용을 국회의 동의를 받지 않는 이행합의서(IA)가 변경을 가하고 있는데, 이는 체계상 문제가 있다고 보여짐.

여섯째, 국회의 통제장치 마련 등에 관한 사항임. 포괄협정(UA) 제2조4항에서는 이전의 시행을 위한 모든 시설·용역 및 비용은 주한미군지위협정 합동위원회가 정하는 절차에 따라 지급되는 것으로, 제4조 제3항에서는 미측에 공여되는 토지의 정확한 규모와 경계는 주한미군지위협정 합동위원회가 결정하도록 하고 있음.

아울러 이행합의서(IA) 제3항가호에서는 우리의 비용부담 규모에 대하여 상당한 영향을 미칠 수 있는 기획·계획·설계·시공을 위한 절차까지도 주한미군지위협정 합동위원회가 승인하는 용산기지이전계획을 위한 기술양해각서에 따르는 것으로 규정하고 있음.

이와 같이 중요한 사항들이 주한미군지위협정 합동위원회에 의해 결정되고 있는 바, 주한미군지위협정 합동위원회의 결정사항에 대하여 정부가 사전에 국회에 보고하는 체제를 확립할 필요가 있다고 보여짐.

참 고 자 료

1. 협정 추진 경과
2. 서울지역의 주한미군기지 현황
3. 해외주둔 미군기지 이전사례
4. 포괄협정(UA)의 구성 및 주요내용
5. 이행약정(IA)의 구성 및 주요내용
6. 주한미군지위협정(SOFA) 합동위원회 개요

<참고자료-1> 협정 추진 경과

- 88. 3 : 노태우 대통령, 선거공약(민족자존 외교) 이행을 위해 용산
미군기지 이전 검토 지시(88. 6 미측에 이전 제의)
- 90. 6 : 용산기지이전 합의서(MOA/MOU) 체결
 - '96년 말까지 이전, 이전비용 한측 부담
 - ※ '91.6 용산골프장(9만평) 반환후 시행 보류(93.6)
- 01.12 : 용산기지내 미군 APT 건립문제로 기지이전 재검토 필요성 제기
- 02. 3 : 용산기지이전 재추진
 - 한·미 추진위 구성 및 공동연구 실시
- 03. 5 : 한·미 정상회담시 용산기지 조기이전 합의
 - 미래한미동맹정책구상회의(FOTA)를 통해 교섭 추진
- 03. 7 : 제3차 FOTA시 90년 합의서를 대체하는 새로운 합의서(UA/IA)
추진에 합의
- 04. 1 : 유엔사·연합사 포함 쏘 용산기지이전에 합의
- 04. 8 : 용산기지이전협정(UA/IA) 가서명
- 04. 10.28 : 정식서명
- 04. 10.29 : 국회제출

<참고자료-2> 서울지역의 주한미군기지 현황

(단위: 평)

구 분	면 적
총계	1,186,124
1. 메인포스트(캠프코이너 포함)	240,805
2. 사우스포스트	573,332
3. 유엔사 구역	15,957
4. TMP 구역(수송부)	24,344
5. 서빙고(CID : 정보부대)	1,588
6. 니블로막사 및 한남빌리지	28,556
7. 8군 종교휴양소	6,286
8. 극동공병단	13,626
9. 성남골프장	281,630

※ 캠프 킴 및 캠프 그레이는 연합토지관리계획협정에 의하여 반환

※ 캠프 모스는 서울에서 유지되는 최종경계와 범위는 주한미군지위협정 합동 위원회가 승인하는 시설종합계획의 일부로서 결정(이행합의서 제4항바호(5))

※ 인원

- 미군 약 5,500명, 카투사 약 1,000명, 한국군 약 470명, UN군 약 50명, 미 공무원/초청계약자 약 2,000명, 한국인 고용원 약 2,700명 등이 근무하고 있음.
- 군인 가족 약 6,800명, 美 대사관 숙소에 약 200여명의 직원/가족이 거주하고 있음

<참고자료-3> 해외주둔 미군기지 이전사례

구 분	일본	독일
이전대상	오끼나와 미군기지 (후텐마비행장, 훈련장 등)	라인마인 공군기지
이전 장소	나고시 (이전 예정)	람슈타인 및 슈팡달렘(이전완료)
이전형태	기존기지의 통합 및 재배치 (임무와 기능 이전)	
비용부담 주체	일본 정부	독일 (연방정부, 주정부, 공항공사)
이전합의 양식	일본 정부가 오끼나와 특별행동 위원회를 구성, 미일 양측간 정치적 합의인 특별행동위원회 최종보고서를 채택(1996)하여 기지 이전원칙에 합의	미독간 2차에 걸친 기지이전 합의를 체결, - 제1차 기본협정(1993) - 제2차 합의서(1999)
이전비용 조달	장기간(20-30년간)에 걸친 기지이전목표를 세우고 미측과 협의하여 단계별이전 공사목표를 정한 후 연도별 예산을 계상하여 국회의 동의를 얻은 후 사업 실시	독일정부, 지방자치단체 및 공항공사 등이 비용분담
이전비용 명시	총액 불명시, 연도별 예산계상	총액 명시(727.8백만 마르크)
이전완료 예상시기	미 정	2005년

<참고자료-4> 포괄협정(UA)의 구성 및 주요내용

▲ 구 성 : 前文, 8개조, 26개항

- ※ 이전대상기지 및 이전시기, 이전비용 부담 주체 및 범위, 이전절차 등 기본원칙을 규정

▲ 주요내용

【전 문】

- 용산기지이전 추진 의의

【제1조 : 협정의 목적】

- 용산기지 이전을 위한 원칙, 일정 및 이행절차 규정

【제2조 : 원 칙】

- 이전대상 부대 및 시기
 - 유엔사, 연합사, 주한미군사 부대(약 115만평 부지규모)를 2008년까지 평택지역(52만평 이내)으로 이전
 - 본부건물은 2007년말을 목표로 이전
 - 각 사령부 연락사무소 및 드레곤힐 숙소 등 일부시설(약 2.4만평 부지규모) 잔류
- 우리측 이전비용 부담 범위(토지, 시설, 이사용역, 기타비용)
- 한미공동검증 후 이전비용지출
- 국내가용예산내 집행
- SOFA 및 관련합의에 따라 환경조치 이행
- 필요한 임무와 기능을 적정한 시설로 이전
 - ‘임무와 기능’은 한미상호방위조약(MDT)상 임무와 기능 의미
- 이전후 연합작전 능력/전투태세/삶의 질/미군에 대한 지원 유지 또는 강화
- 지역사회발전과의 조화
- 미대사관 시설은 관련기관간 결정에 따라 처분

【제3조 : 절 차】

- 용산기지이전 특별분과위원회 설치
- 한미공동 시설종합계획(MP) 작성
- 대체시설 현물제공

【제4조 : 시설 및 토지의 소요】

- 용산기지내 미국방부 소유 군인가족용 숙소 대체시설 제공
 - 여타 숙소는 미국이 임차(또는 lease)방식으로 조달
- 미국방부 건축기준에 따른 대체시설 시공

【제5조 : 자 금】

- 일실수입 손실 및 SOFA外 청구권 한측 불부담
 - 미측은 SOFA外 청구권을 자체 행정절차에 따라 처리
 - 단, 당사자의 민사재판청구권 불배제
- 한측 제공 C4I관련 비용
 - ①기반시설 ②이전비용, ③일부 대체장비(900만불 불초과)

【제6조 : 이행약정】

- SOFA 합동위를 통해 절차적·기술적 사항에 대한 이행약정 체결 가능

【제7조 : 발효 및 개정】

- 각자 국내법상 요건 충족 서면통보 후 발효
- 상호 동의에 의하여 서면으로 개정

【제8조 : 유효기간 및 종료】

- 기지이전 완료시까지 유효

【서 명】

- 한측 : 국방부장관/외교부 북미국장(SOFA합동위한측위원장)
- 미측 : 주한미군사령관/부사령관(SOFA합동위미측위원장)

<참고자료-5> 이행약정(IA)의 구성 및 주요내용

▲ 구 성 : 7개항, 20개목

※ UA의 위임에 따라 용산기지 이전의 이행을 위한 기술적·절차적 사항 규정

▲ 주요내용

【제1항 : 참조문건】

- 한미상호방위조약 / SOFA협정 / '90년 MOA/MOU / '91년 SOFA 합동위 조치 / '03년 환경오염 치유를 위한 협의절차 / '04년 UA / '04년 LPP 개정협정

【제2항 : 90년합의서 처리】

- UA/IA는 90년 합의서(MOA/MOU)를 대체

【제3항 : 기획과 계획 소요】

- SOFA 합동위를 승인으로 기술양해각서 작성
- 기술양해각서에 따라 시설종합계획(MP) 공동개발

【제4항 : 시설 및 구역】

- SOFA 절차에 따라 시설 및 부지의 공여·반환 집행
- 대체부지는 2005년까지 미측에 제공
- 「03.5월 반환·공여지 환경 협의절차」에 따라 환경조치 시행
- 연락사무소, 일부 잔류시설 유지 및 헬기장 공동사용

【제5항 : 자 금】

- SOFA 합동위 승인으로 이전비용지급절차 작성

【제6항 : 개 정】

- 개정안은 SOFA 합동위를 통해 승인
 - 각자 국내법상 요건충족 서면 통보후 발효

【제7항 : 발 효】

- UA 발효시 발효

【서 명】

- 양측 SOFA합동위원장/용산기지이전 특별분과위원장

<참고자료-6> 주한미군지위협정(SOFA) 합동위원회 개요

설치근거

- SOFA 운영관련 제반 현안 협의를 위해 SOFA 제28조에 의거 설치

구성

- 우리측은 외교통상부 북미국장, 미측은 주한미군부사령관이 대표

회의 운영

- 1967년 제1차 회의 개최 이후 현재까지 총 183차례 회의 개최

분야별 분과위원회

- 위원장

분야별 세부협의를 위해 관계부처 과장급을 위원장으로 함

- 16개 분과위원회로 운영(시설구역, 민사청구권, 재무, 교통, 출입국, 환경, 민군관계, 방역, 형사재판권, 노무, 상무, 공공용역, 면세물품·불법거래, LPP, 동식물 검역, NAFO)

※ 특별대책반 : 한·미 양국은 여중생 사망사고를 계기로 '02년 1월 SOFA 운영 개선을 위한 특별대책반을 '04년 12월말까지 설치토록 함