

한국 방위비분담 현황과 과제 분석: 이론과 사례 비교를 중심으로[†]

박휘락*

- I. 서론
- II. 방위비분담에 관한 이론적 검토
- III. 독일과 일본의 사례 분석
- IV. 한국의 방위비분담 현황
- V. 방위비분담에 대한 한국의 과제
- VI. 결론

Abstract

An Analysis on Cost Sharing Status and Lessons for South Korea: Focused on Theories and Practices

Whenever South Korea negotiates on the amount of cost sharing with the U.S, there occur serious criticisms in Korea. However, South Korea should take the share as long as it needs U.S. support in time of war. It may need to take more cost sharing in light of North Korean nuclear missile threat. South Korean people should recognize the necessity of the alliance and the political leaders should be confident enough to persuade the people regarding the necessity.

At the same time, South Korea should try to improve some parts of the systems surrounding the cost sharing. It should implement the agreement with the U.S. at the 9th negotiation. Furthermore, It should discuss with the U.S. to execute the money by itself in order not to provide cash to the U.S. It should also try to adopt bottom-up approach in deciding the amount of cost sharing. South Korea may could use a combined organization with the U.S. to inspect the planning and execution of the cost sharing.

Key Words : Cost Sharing, Burden Sharing, ROK-US Alliance, Responsibility Sharing

[†] 본 논문은 박휘락·이원우가 2013년 연구한 “주요 미군주둔 국가(한국·일본·독일)의 방위비분담 비교 연구”를 대폭적으로 발전시킨 결과이고, 내용의 일부는 2014년 2월 21일 국회 외교통일위원회에서 개최한 공청회에서 발표된 바 있다(박휘락, 2014, pp. 31-54).

* 국민대학교 부교수, 국제정치학 박사, hrpark5502@hanmail.net

I. 서론

정부는 2014년에서 2018년까지 5년 동안 적용될 주한미군 방위비분담 특별협정(SMA: Special Measures Agreement)에 대한 협상 결과를 2014년 1월 12일 발표하였다. 2014년에 2013년(8천 695억 원)에 비해 5.8%(505억 원) 증가한 9,200억을 부담하고, 연도별로 전년(前前)년도 소비자 물가지수를 적용하여 최대 4%를 넘지 않는 범위 내에서 인상한다는 내용이였다. 이 외에도 한미 양국은 방위비분담금의 투명하면서도 체계적인 사용을 보장하기 위하여 분담금 배정 단계에서부터 양국이 사전에 조율하고, 건설사업과 군수지원 분야에 관한 상설협의체를 신설하며, ‘방위비 분담금 종합 연례 집행 보고서’, ‘현금 미집행 상세 현황 보고서’ 등을 작성하여 미국이 한국에게 통보하도록 하였다.

이번의 합의로 다음 협의가 진행될 때까지 몇 년간은 방위비분담을 둘러싼 논란이 잦아질 것이다. 다만, 차제에 방위비분담금을 협상할 때마다 국론이 분열되고, 그로 인하여 적절한 시기에 분담금 내역이 합의되지 않거나 국회에서 비준되지 않음으로써 한미동맹을 불안하게 만들었던 전례를 되풀이하지 않도록 방위비분담에 관한 체계적인 분석을 시도해 볼 필요가 있다. 방위비분담 협상을 시작할 때마다 최소한만 지불하려는 한국과 더욱 많이 지원받으려는 미국과의 밀고 당기기가 언론에 묘사됨으로써 동맹을 강화하기 위한 노력인 방위비분담이 오히려 동맹의 강도를 시험하는 잣대로 인식되는 측면이 있기 때문이다. 수년 전 벨(Burwell B. Bell) 당시 한미연합사령관은 “한국이 공평하게 적절한 방위비분담을 할 용의가 있느냐가 미군의 한국 주둔을 원하고 존중하느냐에 대한 확고한 징표”라고 말하기도 하였듯이(신종호 2009, p. 58) 방위비분담에 관한 한국의 태도는 미국에게 한미동맹의 견고성을 평가하는 하나의 척도로 간주되고 있기도 하다.

방위비분담을 둘러싼 한미 간의 협상이 한미동맹에 순기능적으로 작용하도록 하려면, 무엇보다 한국 국민들이 방위비분담의 배경과 의미를 정확하게 이해할

필요가 있다. 방위비분담이 어떤 취지로 시작되었고, 왜 계속되어야 하는지에 대하여 국민들이 제대로 알아야 이에 대한 건전한 여론이 형성될 것이고, 정부도 소신을 갖고 추진할 수 있을 것이기 때문이다. 한국이 부담하는 정도가 다른 국가에 비해서 많은지 아니면 적은지에 대해서도 정확한 자료가 제공될 필요가 있을 것이다. 그래야 방위비분담에 관한 합리적인 토의나 협상이 가능하고, 그 결과로 한미동맹이 더욱 공고해질 것이다.

이러한 취지에서 본고에서는 방위비분담에 대한 이론적인 측면을 먼저 살펴서 분석의 틀을 형성한 다음에, 독일과 일본의 사례를 분석하여 교훈을 도출하고자 한다. 방위비분담에 관해서는 지금까지 원용할 만한 이론이 발전되지 않았다는 점에서 완전하지는 않지만 시도 자체만으로도 의미가 있다고 할 것이다. 그리고 나서 현재 한국이 제공하고 있는 방위비분담의 현황을 살펴보고 이론과 독일 및 일본의 사례에 비추어서 한국의 방위비분담이 어느 수준인지를 평가하고자 한다. 끝으로 방위비분담 문제의 합리적 대응을 위하여 정부가 노력해야 할 필요가 있는 몇 가지 과제를 제시하고자 한다.

II. 방위비분담에 관한 이론적 검토

1. 방위비분담의 배경과 개념

방위비분담은 냉전 종식 및 경제적 한계로 인하여 미국이 세계적인 안보의 부담을 동맹국들과 나눠야겠다고 인식함에서 비롯되었다. 미국은 1990년대 초반부터 공동방위(common defense) 개념에 입각하여 책임분담(responsibility sharing)이라는 개념을 발전시켰고, 이에 근거하여 해마다 동맹국들의 기여도를 평가하기 시작하였다.¹⁾ 책임분담의 영역에는 방위비 지출, 군사력 현대화, 기동력 및

1) 미 국방부는 1995년부터 매년 *Toward a New Partnership in Responsibility Sharing: Report on Allied Contributions to the Common Defense*라는 제목의 보고서를 발간하여 의회에 보고하였고, 이것은 2004년까지 계속되었다. 이 보고서의 열람은 다음의 사이트를 참조. U.S. Department of

군수지원능력 향상 그리고 접수국(외국군대를 주둔시키고 있는 국가) 지원/비용 분담, 다국적 평화유지작전, 대외원조 등이 포함되었다(DoD, 2003, pp. ii - iii, p. I - i). 동맹 및 우방국들이 세계의 평화를 위한 부담을 고르게 부담해야 한다는 것이 핵심적인 명분이었다.

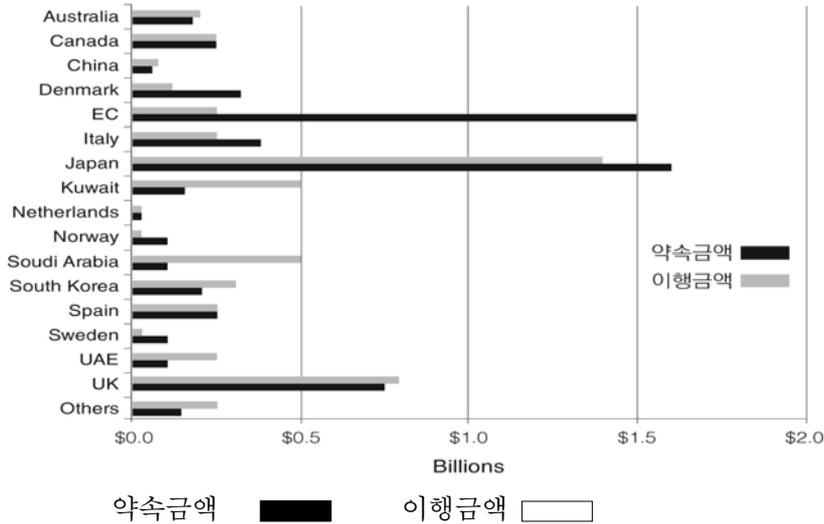
그러나 책임분담의 형평성 제고를 위한 미국의 노력에도 불구하고 동맹국들의 부담이 그다지 증대되지 않자, 미국은 2005년부터 책임분담에 관한 보고서 작성을 중지하면서 부담분담(burden sharing)이라는 용어도 함께 사용하기 시작하였다.²⁾ 부담분담은 책임분담에 비해서 미국이 짊어지고 있는 어려움을 동맹국들이 나눈다는 의미가 훨씬 명확하였기 때문이다. 그리고 부담분담의 핵심은 미국 군대가 주둔할 때 발생하는 비용을 해당 동맹국에게 부담시키는 비용분담(cost sharing)이 되었다. 비용분담의 경우 동맹국이 기여하는 부분이나 미국의 예산이 절약되는 부분이 금방 드러나고, 숫자로 제시되어서 협상이 용이하다는 장점이 있었다.

2003년의 이라크전쟁을 보면, 미국이 요구하는 책임분담과 부담분담이 동시에 적용되고 있음을 알 수 있다. 이 전쟁은 미국이 주도적으로 수행한 것이지만, 미국의 동맹 및 우방국들은 다양한 형태로 미국의 부담을 덜어주고자 노력하였고, 미국은 그러한 사항들을 숫자로 현황을 유지 및 발표하였다. 가장 현저한 기여는 전투원을 제공하는 것으로서, 이것은 책임분담의 전형적인 형태라고 할 수 있다. 영국(2003년 초기 이라크자유작전 시 45,000명, 이후 2004년 항구적 자유작전 시 8,220명), 한국(2005년 3,600명), 이태리, 폴란드, 우크라이나, 스페인, 네덜란드, 오스트레일리아, 루마니아, 덴마크, 일본, 그루지아 등이 수천 명에서 수백 명 정도의 전투원을 파견하였다(Baltrusaitis, 2010, p. 9). 그리고 전투원을 파견하지 못하는 동맹 및 우방국들은 부담분담 차원에서 <표 1>에서 보는 바와 같이 전쟁비용의 일부분을 부담하였다.

Defense, "Allied Contributions to the Common Defense," <http://www.defense.gov/pubs/allied.aspx> (검색일: 2014년 1월 20일).

2) 일부에서는 burden sharing을 '방위분담'으로 사용하기도 하지만, 이 경우 실제의 뜻이 덜 명확하게 반영되고, 방위비분담과 혼동될 우려가 있다.

<표 1> 이라크전쟁 시 미 동맹국/우방국들의 재정 지원 현황

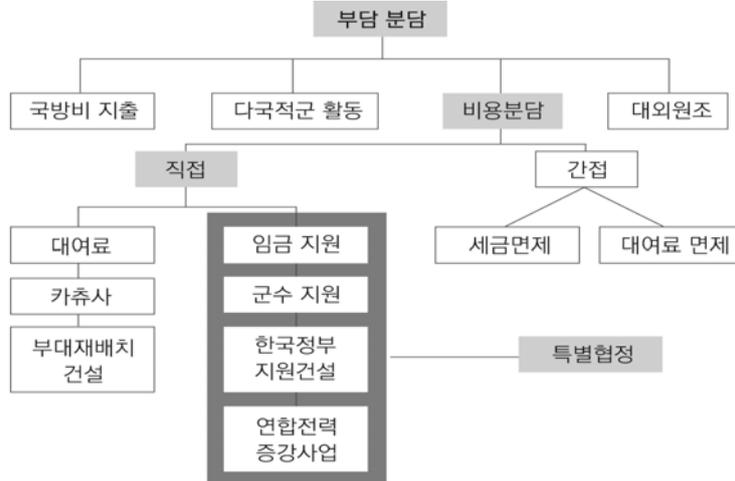


* 출처: Baltrusaitis, 2010, p. 12.

평시의 부담분담은 주로 비용분담의 형태로 요청되고 있는데, 한국에 대한 ‘방위비분담’이 바로 그것이다. 미군이 한국에 주둔함에 따라 발생하는 비용의 일부를 한국이 부담하는 것이다. 부담분담과 비용분담의 관계와 항목을 제시하면 <표 2>와 같은데, 한국에서는 부담분담이라는 말은 그다지 사용하지 않고, 대부분 방위비분담이라는 용어를 광의 및 협의로 사용하고 있다.

<표 2>를 보면 최근에는 책임분담이라는 모호한 말 대신에 부담분담이 대표적인 용어가 된 것을 알 수 있다. 부담분담은 한국의 국방비, 세계평화를 위한 다양한 지원, 해외군사 원조, 그리고 가장 실질적인 사항으로 비용분담을 포함하고 있다. 방위비분담에는 직접지원과 간접지원이 있는데, 간접지원은 세금면제나 무상대여 등을 포함하고, 직접지원은 대여료 지원, 카츄사 지원, 미군기지 이전비 지원도 포함된다. 현재 한국이 특별협정을 통하여 5년 정도마다 합의하고 있는 방위비분담은 직접지원의 일부분으로써, 미군이 고용하고 있는 한국인에 대한 임금, 군수지원, 건설, 한미연합전력증강사업을 포함하는데, 한미연합전력증강사업의 경우 2009년부터는 군사건설에 포함되었다.

〈표 2〉 부담분담과 비용분담의 체계



* 출처 : Inspector General in DoD, 2008, p. 1.

2. 방위비분담에 관한 이론적 검토

방위비분담에 대한 국내의 연구는 주로 방위비분담의 배경과 방향을 설명하고 다른 국가의 경우와 비교하며 한국의 부담을 최소화하기 위한 개선방안을 도출하거나 미국 요구의 부당성을 고발하는 데 치중하였고, 이에 관한 이론을 발전시켜 보려는 접근은 드물었다. 방위비분담이 시작되는 초기에는 책임분담, 부담분담, 비용분담의 개념 소개에 치중하다가(현인택, 1991, pp. 76-77), 시간이 흐르면서 나토의 방위비분담(고상두, 1998, pp. 307-308)과 일본의 방위비 분담(남창희, 2002, pp. 81-103) 등을 연구하기 시작하였으며, 독일의 방위비분담 정책이 심도있게 분석되기도 하였다(탁성한, 2006; 정상돈, 2009). 국회에서도 방위비분담의 공정성을 향상하기 위한 다양한 개선방안을 모색한 바 있고(신중호 2009), 일부 학자 및 시민운동가들은 방위비분담 자체의 부당성과 불합리성을 비판하는 의견들을 적극적으로 제시하였다(황일도, 2004; 박기학, 2003, 이철기, 2006, pp. 245-266).

방위비분담 자체가 미 의회와 정부에서 제기한 사항이었기 때문에 이에 관한

이론화 노력은 서구에서도 찾아보기 어렵다. 연구자가 발견한 이론적 업적의 하나는 오하이오 대학에서 김성우(Sung Woo Kim)가 작성한 박사학위 논문으로서, 그는 동맹관계를 대상으로 부담분담에 관한 4가지 유형을 설정하여 설명하고 있다. 그는 ‘동맹의 필요성’(necessity)과 ‘동맹국들의 역량’(capacity)의 조합에 의하여³⁾ 부담분담의 규모가 결정된다면서, 동맹국의 지원이 절실히 필요한 국가는 많은 양의 부담분담을 하고, 그렇지 않은 국가는 소극적이게 된다는 것이다. 다만, 동맹관계라는 것이 일방적으로 부담을 강요하는 것은 아니기 때문에 지원이 절실히더라도 역량 범위 내에서 부담할 수 있는 적정한 선을 찾게 되고, 따라서 역량이 향상되는 데 따라서 부담을 늘리게 방식이 된다는 것이다. 이것을 도식화하면 <표 3>과 같다.

<표 3> 방위비분담의 형태

부담분담 결정요소		동맹지원의 필요성(Necessity of the Ally's Support)	
		높음(High)	낮음(Low)
목표달성 역량 (Capacity of achieving Goals)	높음(High)	유형 I (협상으로 기여 결정) bargaining contribution	유형 III (낮은 기여) under contribution
	낮음(Low)	유형 II (공평성/기여 증대) fair/increasing contribution)	유형 IV (무 기여) no contribution

* 출처 : Sung Woo Kim, 2012, p. 94.

<표 3>을 설명하면, 유형 I은 동맹의 필요성도 높지만 자국이 보유하고 있는 역량도 큰 경우로서, 현재의 미국이 여기에 해당된다고 할 수 있는데, 상대 동맹국들과 협상을 전개하여 기여 정도를 자유롭게 결정할 수 있다. 유형 II는 동맹의 필요성은 높지만 역량은 이에 미치지 못하는 경우로서 대부분의 미국 동맹국들이 이에 해당되는데, 미국을 적극적으로 지원해야 하는 상황이기는 하지만 능

3) 이정환의 경우 한국의 안보위협, 주한미군의 주둔 목적, 주한미군의 규모, 한국의 경제력, 한국의 대미 기여도의 변수에 의하여 결정되었다고 보는데, 이것들도 결국 필요성(안보 위협, 주한미군 주둔의 목적과 규모)과 역량(한국의 경제력과 대미 기여도)의 범주로 나눌 수 있다(이정환 2011).

력이 미흡하여 요구만큼 부담하지는 못하는 입장이다. 그래서 이들 국가들은 경제가 발전함에 따라 점진적으로 부담금액을 증대시켜 나가는 형태를 띤다. 유형 Ⅲ은 동맹에 기여할 역량은 충분하지만 동맹의 필요성은 낮은 경우로서, 냉전종식 이후 유럽국가들이 여기에 해당되는데, 미래의 불확실성 때문에 부담을 완전히 중단하지는 못하여 최소한만 부담한다. 유형 Ⅳ는 기여할 수 있는 역량도 불충분하지만 동맹의 필요성도 낮은 경우로 라틴아메리카 국가들이 해당된다(Kim 2012, pp. 94-95).

김성우의 모형 이외에 방위비분담의 규모 결정에는 국내정치적인 요소가 중요하다는 연구결과도 존재한다. 발트러새이티스(Daniel F. Baltrusaitis)는 국내정치의 요소를 국민여론(public opinion)과 국내 정치구조(domestic structure)로 구분하고, 국가권력이 집권화(centralized)되어 있는가, 아니면 분권화(decentralized)되어 있는가, 그리고 행정부가 국회로부터 자율적(autonomous)인가, 비자율적(non-autonomous)인가의 4개의 요소로 <표 4>와 같이 4가지 유형으로 구분하고 있다(Baltrusaitis, 2010, p. 14, pp. 23-27).

<표 4> 국가의 정치 구조에 의한 구분

구 분	국가 정치구조가 집권화	국가 정치구조가 분권화
국회로부터 행정부 자율적	유형 I (인식 주도) 지도자 인식이 부담분담의 정도와 방법 결정	유형 Ⅲ (엘리트 연합 형성) 엘리트간의 협의결과에 의해 정책 결정
국회로부터 행정부 비자율적	유형 II (사회적 제약) 지도자는 사회와 국회의 여론에 부응하는 방향으로 결정	유형 IV (사회적 제약하의 엘리트 연합) 엘리트 연합이 사회여론에 부응하는 방향으로 결정

* 출처 : Daniel F. Baltrusaitis, 2010, p. 25.

<표 4>를 설명하면, 유형 I 은 행정부의 권한이 집중되어 있으면서 국회로부터도 견제를 받지 않는 것이고, 유형 II는 행정부의 권한이 집중되어 있지만 국회의 의견을 어느 정도 수용해야 하는 것이다. 유형 Ⅲ은 행정부의 권한이 분산되어 있지만 국회의 영향을 강하게 받는 것이고, 유형 IV는 행정부의 권한이 분

산되어 있으면서 국회의 견제를 강하게 받는 유형이다. 따라서 유형 I의 국가는 부담분담이나 비용분담에 적극적일 확률이 높고, 유형 IV의 국가는 부담분담이나 비용분담에 소극적이게 된다(Baltrusaitis, 2010, p. 27).

위에서 소개한 두 가지 모형으로 방위비분담에 관한 모든 사항을 설명하는 데는 한계가 있지만, 방위비분담 결정과 관련된 몇 가지 요인들을 선별하여 제시하는 자체만으로도 의의가 적지 않다. 즉, 위 두 가지 이론을 결합하면 방위비분담은 동맹의 필요성, 특정 국가의 부담능력 그리고 국내정치적인 요소의 상호작용에 의하여 결정된다고 할 수 있다. 따라서 동맹의 필요성 즉 외부위협이 심각하면 방위비를 적극적으로 부담해야 하지만, 그를 부담하기 위한 자체의 역량이 미치지 못하거나 방위비분담에 반대하는 국민들의 의견을 극복하기 어려운 국내 정치구조일 경우 방위비분담을 증대시키는 것이 쉽지 않다고 할 것이다.

Ⅲ. 독일과 일본의 사례 분석

그렇다면 미국의 다른 동맹국들은 어느 정도로 부담하고 있을까? 미국의 동맹국들은 자신의 상황과 여건에 맞춰 다양한 형태로 미국의 요구를 수용하고 있는데, 이 중에서 가장 많은 미군을 주둔시키고 있고, 가장 많은 비용을 분담하고 있는 국가는 독일과 일본이다. 따라서 이 두 국가의 사례를 통하여 한국의 방위비분담이 어느 수준인지를 판단하거나 필요한 교훈을 도출하고자 한다.

1. 독일

가. 주독미군과 방위비분담 현황

독일에는 1945년 제2차 세계대전의 패배 이후부터 미국, 영국, 프랑스, 소련군이 주둔하였고, 1990년 10월 3일 통일 이후 소련군은 철수한 반면에 미국을 비롯

한 나머지 국가의 군대들은 나토군의 일원으로 지금까지 주둔하고 있다. 이 중에서 주독미군은 2013년 현재 50,500여 명으로서, 육군 35,200명, 해군 485명, 공군 14,450명, 해병대 365명으로 구성되어 있다(IISS, 2013, p. 140). 이들은 육군이 주력으로서 하이델베르크(Heidelberg)에 미 육군 유럽사령부가 위치하고 있고, 미 유럽사령부 겸 최고동맹군사령부가 슈투트가르트(Stuttgart)에 있다. 미군은 독일 중부와 남부지역을 중심으로 20여 개 주둔지역 60여 개 기지에 분산되어 있다.

독일은 1951년 6월 19일에 체결된 주둔국지위협정(SOFA)과 1959년 체결된 이의 보충협정에 근거하여 주둔군에 대한 지원을 제공하여 왔다. 독일은 패전국을 동맹국으로 편입시켜 주었을 뿐만 아니라 공산주의의 위협으로부터 방어해주는 데 대한 감사의 마음으로 이들이 요구하는 바를 대부분 수용한다는 자세를 견지하고 있다. 지불방법에 있어서도 원칙적으로는 현금이 금지되어 있었지만, 고용인력의 해고에 따른 퇴직금과 사회보장 비용, 주둔군이 공무수행으로 입힌 손해 중 독일 부담금 등의 경우에는 현금으로도 지급하여 왔다(탁성한, 2006, p. 3).

독일이 부담해 온 방위비분담을 성격에 따라 구분해 보면 다음 세 가지 중 하나이다. 서베를린 점령군(미국, 영국, 프랑스)에 대한 직·간접 지원, 미군이 대부분을 차지했던 서독 주둔군에 대한 지원, 나토 회원국으로서 지불하는 기여금이다(탁성한, 2006, p. 2). 독일 통일로 인하여 서베를린 점령군에 대한 지원은 소멸된 상태이다.

냉전기간에 존재해 왔던 서베를린 점령군에 대한 지원의 경우 서독은 서베를린의 방위와 연합군 지원을 위한 인프라 구축, 시민들의 생활안정 지원 투자, 연합군 생활필수품 보관 및 주둔에 따른 제반 비용의 대부분을 담당하였다. 그 액수는 당시 서독 국방비의 20% 정도에 해당될 정도로 컸고, 독일이 통일될 때까지 계속되었다(정상돈 2009, pp. 51-52). 독일은 소련군이 동베를린과 동독으로부터 철수하는 비용도 전액 부담하였다.

독일은 미국과 별도의 양자협정을 체결하여 미국의 부담을 덜어주고 있다. 이는 1960년대 들어서 소련과의 갈등이 심화되면서 국방비 소요가 대폭적으로 증

대됨에 따라 미국이 요구한 사항으로서, 서독은 1961년부터 대규모 미국 무기 구입 및 대금 선(先)지급, 채무 선(先)변제, 미국 국채 대량 매입, 나토 인프라 구축 증액, 미군 숙소 건설 및 수리, 핵연료 구입, 무이자 대여금 지원, 제3세계에 대한 미국 지원금 인수, 양국 간 과학기술협력 프로그램 지원, 주독미군의 세금 및 각종 요금 면제 등의 명분으로, 1975년까지 14년간 총 112억 3,000만 달러를 지불하였고, 이를 평균하면 연간 8억 달러 정도가 된다(정상돈 2009, pp. 34-39).

현재 독일이 어느 정도의 방위비분담을 실시하고 있는지를 체계적으로 정리하여 발표하고 있는 자료는 없으나 대체적으로 과거와 같은 정도의 지원이 지속되고 있는 것으로 판단된다. 미국의 저명한 랜드(RAND) 연구소에서 미군의 해외주둔 비용과 국내주둔 비용을 비교하여 2013년 발표한 보고서에 근거하면 2009년에 독일이 기여한 내용을 약 8억 3천만 달러(1달러를 1,000원으로 계산할 경우 8천 3백만 원) 정도로 계상하고 있다(RAND, 2013, p. 409). 이것은 대체적으로 한국이 지불하는 것과 유사한 금액이다. 독일이 지원하는 항목을 한국과 비교하면 <표 5>와 같다.

<표 5> 독일과 한국의 미군주둔 지원 내역 비교

지원근거	독일	한국
SOFA	직접 지원 - 임대료 - 기지이전 비용분담 - 주둔군부대 실직자 생활안정지원	- 주한미군에 의한 공무피해 보상
	간접 지원 - 토지 및 시설 공여 - 면세 혜택	- 시설과 부지 제공 - 면세, 조세 감면 등
특별협정 (SMA)	관련없음(SMA 없음)	- 인건비 - 군사건설비(연합방위력증강사업 포함) - 군수지원
기타		- 카추샤(KATUSA) 지원

* 출처: 박휘락·이원우, 2013, p. 96. Department of Defense, 2013; 신중호, 2009, p. 52.

독일은 주독미군에 대한 직접적인 지원 이외에도 나토 공동예산으로도 상당한 금액을 부담하고 있다. 이것은 나토 본부 및 근무인력 유지비, 동맹국 영공에

서의 방공임무 수행, 지휘통제체제/동맹통신체제 유지, 합의된 특정분야 전력개선 등에 사용된다. 이 예산은 민간예산, 군사예산, 나토 안보투자사업(NSIP: NATO Security Investment Programme)으로 구성되는데, 회원국들은 각 분야별로 거의 동등한 비율의 예산을 담당하고 있다. 2012년 1월에서 2013년 12월까지 2년간을 보면 독일은 미국 다음으로 많은 예산을 부담하고 있는데(미국은 22%, 영국과 프랑스 11%), 그 규모는 나토 직접지원 총 예산의 약 15%이다(NATO, 2014a). 그런데 이것은 각국의 국민총수입(GNI: gross national income)을 기준으로 하는 것으로서(Ek, 2012, p. 7) 동맹에 대한 독일의 특별한 필요성이 반영된 것은 아니다. 나토의 2013년 예산을 보면 민간예산사업 215,473,000유로, 군사예산의 경우 1,448,799,776유로, 안보투자사업 700,000,000유로이다(NATO, 2014b). 따라서 독일은 2013년의 경우 약 3억 5천만 유로 정도(1유로를 1,400 원 정도로 고려할 때 원화로는 4,914억)의 NATO 공동예산을 부담하고 있는 것으로 볼 수 있다.

이렇게 볼 때 독일의 방위비분담은 현재 양자협정을 통한 주독미군 지원과 나토 분담금인데, 전자는 8억 3천만 달러 정도로 본다면, 후자가 5천만 달러(1유로를 1.4달러로 계산)라서 합하여 약 9억 달러(9천억 원)를 지원하는 것으로, 한국과 유사한 금액을 부담하고 있는 것으로 볼 수 있다.

나. 특징

독일과 한국의 상황은 다를 것이기 때문에 방위비분담을 직접 비교하는 것은 쉽지 않다. 독일은 패전국의 입장에서 점령군의 주둔에 따른 막대한 비용을 감당하는 형태였기 때문이다. 배상금과 같은 성격이 포함되어 있었고, 독일은 점령군의 요구를 수용해야 하는 입장이었다. 어쨌든 독일은 패전 이후 경제가 어려운 환경에서도 이러한 부담을 성실하게 수행하였고, 그것이 독일 통일에 대한 주변국의 동의를 받아내는 데 기여한 것으로 판단된다.

독일 통일 이후 독일에 주둔하는 미군은 독일의 방어보다는 유럽 전체의 방어,

즉 나토군의 일원으로 전환되었다. 그럼에도 불구하고 5만 명 정도의 대규모 미군이 주둔함에 따라서 상당한 규모의 직접지원과 나토 분담금을 제공하고 있다. 다만, 독일의 국방비(2012년의 경우 319억 유로, 404억 달러)와 GDP(2012년의 경우 2조 660억 유로, 3조 3,700억 달러 정도)가 한국의 1.4배와 3배(한국의 2012년 국방예산은 290억 달러, GDP는 1조 1,500억 달러) 정도라는 것을 고려하면 (IISS, 2013, p. 137) 한국에 비해서는 낮은 부담을 하고 있다고 볼 수 있다.

독일의 방위비분담은 항목의 성격에 따라 국방부, 외무부, 재무부 등에 분산되어 편성되어 있고, 독일 스스로가 그러한 사항을 발표하지 않고 있기 때문에 분담내역을 정확하게 파악하는 것은 어렵다. 그만큼 지원을 당연한 비용으로 생각하고 있다고도 볼 수 있다. 또한 지원 분야와 절차가 명확하게 설정되어 있어서 특별한 경우가 아니면 분담에 관한 사항을 따로 협의 및 협상하지 않는다. 이것은 지원해야 하는 항목을 사전에 명확하게 설정해둔 상태에서 그 항목에 소요가 발생하면 지원하는 형태이기 때문이다. 독일은 베를린 수도 이전이나 미군기지의 철수 및 반환에 따른 평가와 보상에 관하여 협상한 적은 있지만, 방위비분담의 액수와 조건에 관하여 새롭게 협상을 하지는 않았다(탁성한 2006, p. 4).

2. 일본

가. 주일미군과 방위비분담 현황

주일미군은 2013년 현재 미국 태평양사령부(US Pacific Command) 예하의 육군 2,500명, 해군 6,750명, 공군 12,500명, 해병 14,950명으로 총 36,700여 명이다 (IISS, 2013, p. 309). 이들은 80여 개의 지상기지와 해상에 분산되어 있다. 이들 이외에도 미 국방부가 고용한 민간인력 5,500명, 일본인 고용원 23,000여 명이 주일미군을 지원하고 있다. 주요 사령부로는 요코타에 5공군사령부가 있는데, 그 사령관이 주일미군사령관을 겸하고 있다. 세계 최대 함대인 미 7함대가 일본의 요코스카에 기지를 두고 있다. 유엔군사령부(UNC)의 7개 후방기지⁴⁾도 일본

내에 위치하고 있다. 따라서 주한미군에 비해서 주일미군은 그 규모도 크지만 주요 사령부가 포함되어 미군에서 차지하는 실제적 비중은 높고, 훈련장, 병참 및 저장시설, 숙소와 휴양소 등 상당기간 독립작전 수행이 가능하도록 전투지원 및 전투근무지원 시설이 구비되어 있다. 주일미군 현황은 <표 6>과 같다.

<표 6> 주일미군 현황

구분	병력(명)	주요편제 및 장비	전개기지
육군	2,500	제9戰域육군지역사령부	자마
해군	6,750	핵추진항모 1척, 미사일순양함 2척, 미사일구축함 8척, 상륙지휘함 1척, 기뢰대응함 2척, 상륙강습함 1척, 상륙함 2척,	요코스카, 사세보
공군	12,500	5공군사령부, 1개 전비단(F-16), 1개 전비단(24/F-15, 8/HH-60 탐색구조대대, 2/E-3B 조기경보대대), 2/C-21 및 특수작전전대	오키나와-가데나
		제35전비단: 2개 전투비행대대(F-16)	미사와
		10/C-130 공수비행단	요코타
해병대	14,950	3해병사단, 전투비행대대(12/FA-18), 공중급유기대대(12/KC-130), 수송헬기대대(12/CH-46), 수송헬기대대(12/MV-22), 3개 수송헬기대대(30/CH-53)	오키나와(후텐마)
계	36,700	육군보다 해군, 공군, 해병대 중심	총 80여 개 기지

* 출처: IISS, 2013, p. 309.

일본은 ‘미일 상호협력 및 안전보장 조약’ 제6조와 주둔군 지위협정(SOFA) 제24조, 그리고 1987년 미일 특별협정(SMA)에 근거하여 비용을 분담하고 있다. 이 중 비용분담의 직접적인 근거가 되는 것은 특별협정으로서, 일본도 5년 단위로 이를 개정하고 있는데, 현재 적용되고 있는 것은 2011년에 체결된 것이다. 일본은 주일미군을 위한 노무비용(labor costs), 설비/시설비용(utilities costs) 그

4) 유엔사 후방 7개 기지는 요코타(横田, 공군기지), 자마(座間, 육군기지, 미육군 1군단 전진기지), 요코스카(横須賀, 해군기지), 사세보(佐世保, 해군기지), 가데나(嘉手納, 공군기지), 후텐마(普天間, 해군/해병대기지), 화이트비치(오키나와 해군/해병대기지)이다.

리고 훈련 재배치(training relocation)에 따른 비용의 전부 또는 부분을 부담하기로 되어 있고, 주일미군의 훈련과 관련하여 괌(Guam)과 같은 미국 영토로 미군이 재배치할 경우 발생하는 비용도 담당하고 있다(JMD, 2013, p. 138). 일본은 독일과 유사하게 패전국으로서 미국의 요구를 일방적으로 수용해왔고, 따라서 지원이 적극적이면서 다양하다. 일본과 한국의 지원내역을 비교하면 <표 7>과 같다.

<표 7> 일본과 한국의 미군주둔 지원 내역

지원근거		일본	한국
SOFA	직접 지원	- 시설개선비(건설+운영비) - 기지주변 민원해결을 위한 시설건설정비 - 국유지/사유지 임대료 - 기지이전 비용 - 주일미군에 의한 공무피해 보상 - 복지비용 등 노무비	- 주한미군에 의한 공무피해 보상
	간접 지원	- 부지 제공 - 면세 혜택	- 시설과 부지 제공 - 면세, 조세 감면 등
특별협정 (SMA)		- 고용원 인건비 - 수도, 전기, 가스료 - 훈련장소 이동/재배치 경비	- 인건비 - 군사건설비 (연합방위력증강사업 포함) - 군수지원
기타			- 카추샤(KATUSA) 지원

* 출처 : 박휘락·이원우, 2013, p. 75; Department of Defense, 2014; 신중호, 2009, p. 52.

일본의 경우 SOFA에 의해서는 시설비(건설과 운영유지), 기지주변 민원해결을 위한 시설 건설/정비, 국유지/사유지 임대료, 기지이전 비용 그리고 주일미군에 대한 공무피해 보상비를 분담하고 있고, 특별협정에 의해서는 고용원 인건비와 공공요금(수도, 전기, 가스비 등), 훈련장 이전비 등을 부담한다. 일본은 미군이 요구하는 비용의 항목이 타당하다고 판단되면 가급적 충족시켜 주고자 하고, SOFA나 특별협정에 규정되어 있지 않은 추가소요가 발생할 경우에도 협의하여 융통성있게 지원하고 있다. 지원내용에 대한 최종적인 결정은 양측 국무장관(외

무상)과 국방장관(방위상)이 연례적으로 만나는 ‘2+2 안보협의위원회’(Security Consultative Committee)에서 결정된다. 2013 회계연도의 주일미군 지원예산은 <표 8>과 같다.

<표 8> 2013 회계연도 주일미군 지원예산 (단위: 일본 엔화)

구 분	세부내역	금 액	중간 합산	총액 (%)
미군주둔 지원비 (防衛省 예산)	주둔비용분담(cost sharing)	569억	1,769억	2,231 (34.8%)
	미군시설 주변구역 환경개선비	569억		
	시설임차료	958억		
	재배치비(relocation)	7억	462	
	어업보상 등 여타비용	234억		
	시설개선사업비	209억		
	노무비(복지비 등)	253억		
非防衛省 예산	기초보조금 등 관련 省 비용	377억	2,037억	2,037억 (31.8%)
	정부소유토지 제공 비용	1,660억		
특별협정(SMA) 부담금	고용비(기본급 등)	1,144억	1,398억	1,452억 (22.6%)
	공용비(전기, 가스, 수도, 교통비 등)	249억		
	훈련이동비(야간착륙훈련)	4억		
	훈련이동비(훈련강화사업)	11억	53억	
	훈련 이동비 지원(기지재편 항공훈련)	42억		
오키나와 특별위원회 (SACO) 예산	토지환수사업	30억	77억	77억 (1.2%)
	훈련장 개선사업	2억		
	소음 감소사업	19억		
	SACO사업 촉진비	27억		
미군기지 재편 관련 예산	미 해병대 이전사업	70억	614	614 (9.5%)
	오키나와기지 재편사업	60억		
	미 육군사령부 보강사업	84억		
	항모항공단 이전사업	369억		
	훈련장 이전	300억		
	시설 재배치	94억		
총지원 예산	6,411억 엔 (100%)			

* 출처: JMD, 2013, p. 139.

<표 8>에서 보는 바와 같이 일본의 2013년 회계연도(2012.4.1-2013.3.31) 미군 지원 예산은 총 6,411억 엔인데, 이 중 SOFA와 특별협정에 근거한 직접지원비는 3,683억 엔이며 간접지원비는 2,037억 엔이다. 이외에 오키나와 특별위원회 관련예산이나 미군기지 재편 관련 예산과 같이 당시 제기된 현안의 해결을 위하여 특별히 지원되는 비용도 있다. 그리고 한국과 달리 일본의 지원비용은 지속적으로 증가하는 것이 아니고, 오히려 최근에는 감소되고 있는데, 2011년에 일본이 미군을 지원한 예산은 6,912억 엔(JMD, 2011, p. 277), 2012년에는 6,540억 엔(JMD, 2012, p. 233)으로 점진적으로 감소되고 있는 추세를 보이고 있다. 미군에게 비용감소를 위한 노력을 촉구하고(JMD, 2013, p. 138), 고용원의 숫자 제한 등과 같은 자체적인 효율화 노력을 경주한 결과라고 판단된다.

주일미군에 대한 일본의 지원은 현물 또는 현금으로 직접 집행하는데, 이의 규모는 환율에 따라 다르지만(100엔을 1,000원으로 계산할 경우) 전체규모를 계산할 때 한국의 7배(2013년 한국의 방위비분담액은 8,695억 원)가 넘고, 그중에서 한국의 직접지원비만을 계산할 경우에는 4배가 넘는다. 일본이 특별협정에 의하여 제공하는 액수와 한국의 방위비분담만을 비교한 후 한국의 1.6배에 불과한 것으로 볼 수도 있지만, 특별협정은 지원을 해주기 위한 근거를 마련하는 차원이기 때문에 특별협정에 의한 지원만을 비교하는 것은 의미가 없다. 일본에 주둔하는 미군이 한국보다 많고, 일본의 국방비(2012년의 경우 4조 7,100억 엔, 594억달러)와 GDP(2012년의 경우 474조 엔, 5조 9,800억 달러)가 한국의 2배와 5배 정도라는 것을 고려하더라도(IISS, p. 306) 한국에 비해서 상당히 많은 방위비분담을 실시하고 있는 것은 분명하다.

나. 특징 분석

일본의 방위비분담은 SOFA, 특별협정, 추가적인 협의에 의한 제공의 3가지 형태이다. 일본은 주일미군이 일본의 방위를 지원하는 과정에서 발생하는 비용은 가급적 지원한다는 개념으로서 지원을 위하여 가능한 규정을 찾거나 없으면

만드는 방식이다. 따라서 미국에 제공하는 총액만 합의하는 한국의 “총액형”과 대비하여 일본은 미군이 필요하다고 제기하는 부분을 검토하여 충족시켜준다는 측면에서 “소요충족형”으로 부르기도 한다(김영일·신중호, 2008, p. 8). 다만, 소요를 충족시켜 준다고 하여 한도가 없는 것이 아니고, 2013년 인건비의 경우 인력의 한도를 22,625명으로 설정하고 있고, 공용비의 경우에도 연 249억 엔으로 한도를 설정하고 있다(JMD, 2013, p. 138). 따라서 전체적으로는 소요충족형이지만 부분적으로는 한도를 정하는 총액형이 포함되어 있다고 할 것이다.

일본의 경우 국방비나 GDP 규모가 크더라도 방위비분담이 부담이 되지 않는 것은 아니다. 2013 회계연도의 경우 주일미군 지원금 6,411억 엔은 방위 관련 예산 4조 6,804억 엔(JMD, 2013, 118)에 대하여 13.7%에 달한다. 순수 방위성 예산 미군주둔 지원비(2,231억 엔)와 특별협정(SMA) 부담금(1,452억 엔)을 합친 3,683억 엔을 계산하더라도 방위예산의 7.9%에 해당되고, 특별협정 부담금(1,452억 엔)만 계산해도 방위예산의 2.2%에 달한다. 한국의 2012년 국방예산 34조 3,453억 원에서 방위비분담금(비용분담) 8,695억 원을 계산할 경우는 2.53%로서, 일본이 한국보다 높은 부담을 하고 있는 것은 분명하다고 할 것이다.

일본은 모든 방위비분담 예산을 일본 정부가 직접 집행하고 있다. 현금이 미측에게 이전되지도 않고, 모두 일본 내에서 사용된다. 따라서 일본 정부는 예산이 어떻게 사용되는지를 정확하게 파악하여 통제할 수 있고, 일본인 고용원의 고용 조건 등도 일본 정부가 적극적으로 협의할 수 있다. 미군이 요구하는 비용은 적극적으로 지원하되, 사용내역은 일본이 장악하는 방식이라고 할 것이다.

3. 방위비분담에 관한 독일과 일본의 사례 분석

독일과 일본의 경우를 <표 3>에서 제시되고 있는 김성우의 방위비분담 모형에 적용할 경우 독일은 국방비가 작은 규모는 아니지만 아무런 부담없이 동맹을 지원할 수 있는 역량은 아니라고 할 수 있고, 대신에 통일로 인하여 동맹을 필요로 하는 직접적인 위협은 없어진 상태라고 할 수 있어 김성우의 모형에 의하면

유형 IV일 수 있다. 그러나 역사적으로 두 번의 세계대전을 유발하였고, 내선(內線)의 입장에서 다수의 국가와 국경을 접하고 있는 상황에서 위협이 전혀 없어진 것으로 인식하지는 않을 가능성이 높다. 즉, 과거보다 동맹의 필요성이 다소 약해진 것은 사실이지만, 여전히 <표 3>에서 제시하고 있는 김성우 모형의 유형 II에 해당된다고 봐야할 것이다. 그렇기 때문에 독일은 상당한 규모의 미군을 주둔시키고 있고, 필요한 비용을 지속적으로 제공하고 있는 것이다. 다만, 최근에 동맹의 필요성이 다소 낮아진 상태이기 때문에 한국에 비해서 경제 규모가 크고, 2배나 많은 미군이 주둔하고 있지만, 한국과 유사한 정도의 방위비분담만 부담하고 있는 것이다.

일본의 경우에도 경제력이 적지는 않으나 여전히 동맹이 요구하는 바를 아무런 부담없이 지원할 수 있는 정도는 아니다. 다만, 독일에 비해서 일본은 미국과 긴밀한 동맹을 유지해야 할 필요성이 훨씬 크다는 것이 다르다. 일본은 북한 핵미사일의 위협을 인식하고 있고, 중국과 센카쿠(중국명으로는 댜오위다오) 열도를 둘러싸고 갈등이 점증하고 있으며, 중국의 군비증강 가속화에 대하여 위협을 느끼지 않을 수 없고, 이러한 경우에 의존할 곳은 미국일 수밖에 없다. 따라서 일본은 <표 3>에서 제시하고 있는 유형 중에서 II에 해당된다.

발트러세이티스가 제시한 <표 4>의 정치구조에 의한 지원의 정도를 고려할 때 독일과 일본 모두 내각책임제로서 분권화되어 있는 것은 분명하다. 그러나 독일과 일본의 경우 제2차 세계대전을 발발한 예에서 보듯이 다른 어느 국가보다 공동체를 우선시하는 사고가 배경을 이루고 있고, 외형과 상관없이 내부적으로는 엘리트들을 중심으로 한 국가운영에 더욱 가까울 수 있다. 따라서 발트러세이티스의 모형에 적용할 경우 형식적으로는 의회주의가 강하여 유형 IV라고도 할 수 있으나, 의원내각제로서 의회를 장악한 다수당의 지도자가 총리로 임명됨으로써 총리가 국회를 지배하게 되고, 따라서 의회로부터 오히려 자율성을 보장 받을 수 있으며, 따라서 유형 III에 가깝다고 평가할 수 있다. 실제로 독일과 일본은 국익 차원에서 불가피하다고 판단한 사안에 대해서는 행정부와 의회가 단결하여 단호하게 결정 및 추진하는 양상을 보여왔고, 방위비분담에 대하여 의회에

서 심각하게 반발하거나 비판하는 모습이 드러나지 않았다. 독일과 일본의 경우 방위비분담과 같은 정책을 결정하는 것이 크게 어려운 국내정치 구조는 아니라고 판단된다.

IV. 한국의 방위비분담 현황

1. 주한미군 현황

주한미군(USFK: United States Forces Korea)은 1945년 8월 제2차 세계대전 직후 일본군의 무장해제를 위하여 최초로 진주하였다가 1949년 대부분 철수하였다. 그러다가 1950년 6.25전쟁으로 다시 진주하여 현재에 이르고 있다. 6.25전쟁 종전 직전인 1953년에 주한미군은 최대 8개 사단 32만 5천 명에 이르렀으나, 그 이후 지속적으로 감축되어 2014년 현재 약 28,500명이 주둔하고 있다. 주한미군은 미 8군 소속의 육군이 19,200명으로서 다수를 차지하고, 미 7공군 예하 공군이 8,800명, 미 해군은 250명, 미 해병대 250명이다(IISS, 2013, p. 315). 1945년부터 현재까지 주한미군의 규모 변화를 보면 <표 9>와 같다.

<표 9> 주한미군의 병력변화 추이

연도	병력규모	연도	병력규모	연도	병력규모
'45	76,000	'58	52,000	'75	42,000
'46	42,000	'59	50,000	'76	39,000
'47	40,000	'60 - '63	58,000 - 56,000	'77	42,000
'48	16,000	'64	63,000	'78 - '83	39,000 - 38,000
'49	500	'65	62,000	'84 - '86	43,000 - 41,000
'50	214,000	'66	52,000	'87	45,000
'51	253,000	'67 - '68	56,000	'88	46,000
'52	266,000	'69	61,000	'89	44,000
'53	325,000	'70	54,000	'90 - '91	43,000
'54	223,000	'71	43,000	'92 - 2004	37,000 - 32,500

〈표 9〉 계속.

연도	병력규모	연도	병력규모	연도	병력규모
'55	85,000	'72	41,000	'05	29,500
'56	75,000	'73	42,000	'06 - 2013	28,500
'57	70,000	'74	38,000		

* 출처 : 국방부 군사편찬연구소, 2003, p. 677; 황인락, 2010, p. 33.

2. 방위비분담의 경과

한국은 ‘상호방위조약에 따른 주둔군 지위협정’(SOFA) 제5조의 예외적 조치로서 미국과 방위비분담 특별협정을 체결하여 1991년부터 미군 주둔비용 일부를 분담해 오고 있다. SOFA 규정에 주둔경비 지원 조항이 없기 때문에 일본의 선례를 따라 별도의 협정을 체결하여 지원하고 있는 것이다.

한국의 방위비분담은 1991년의 1억 5,000만 달러를 시작으로 매년 그 규모를 증대시켜 오고 있다. 1991년부터 1995년까지는 1·2차 특별협정으로서 1995년 3억 달러를 목표로 하여 증액해 나가는 방식을 적용하면서 매년 분담금을 협상하였다. 그러나 협상과정에서 불가피하게 수반되는 양국 입장의 차이가 동맹에 악영향을 끼친다고 판단하여 1996년 제3차 특별협정을 통하여 전년도 분담금을 기준으로 매년 10% 증액하는 것으로 합의하였고, 최초로 3개년 분담금을 한꺼번에 결정하였다. 제4차 특별협정에서는 2001년까지 적용할 분담금을 협상하였는데, 인건비와 군수지원의 일부를 원화로 지급하기 시작하였다. 제5차 특별협정은 2002년에서 2004년까지 적용되었는데, 기간 내 인상률은 전년도 분담금의 8.8%로 하되 전전년도 물가상승률만큼의 증가액을 합산하여 결정하기로 하였다. 2005년과 2006년 적용된 제6차 특별협정에서는 기간 내 인상률을 동결하면서 분담금 전액을 원화로 지급하였다. 2007년과 2008년에 적용된 제7차 특별협정은 2008년부터 전년도의 액수에 전전년도의 물가상승률만 증액하였고, 군사시설건설의 현물사업 비율을 10%로 상향조정하였다.

2009년부터의 방위비분담은 2008년 체결된 제8차 방위비분담 특별협정에 의하

여 결정되었는데, 연도별 분담금은 전전년도 물가상승률을 반영하되 4%로 상한선을 적용하였고, 군사건설비의 경우 단계적으로 현물로 전환하도록 하였다. 그리하여 미국은 2011년에 한국에서 발생하는 非인적비용(NPSC: None-personnel Stationing cost)의 42%를 부담하고 있는 것으로 평가하고 있다(Manyin, 2011, p. 18). 2013까지 한국이 부담하고 있는 방위비분담 액수를 정리하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 한국의 방위비분담 추이

연도	비용분담금	비고
1991	1억 5,000만 달러	제1차 및 제2차 SOFA 특별협정으로 1991-1995년분 체결. 전액 달러로 지급하면서 주한미군 총 주둔비용 중 미국인 인건비를 제외한 비용의 1/3 분담을 결정
1992	1억 8,000만 달러	
1993	2억 2,000만 달러	
1994	2억 6,000만 달러	
1995	3억 달러	
1996	3억 3,000만 달러	제3차 협정 1996-1998년분을 체결. 1998년은 협정상 3억 9,900만 달러였으나 외환위기로 축소하여 지급하였고, 1998년부터 절반 이상을 원화로 지급
1997	3억 6,300만 달러	
1998	3억 1,400만 달러	
1999	3억 3,900만 달러	제4차 협정 1999-2001년분 체결
2000	3억 9,100만 달러	
2001	4억 4,400만 달러	
2002	4억 7,200만 달러	제5차 협정 2002-2004년분 체결. 원화지급 88%로 상승
2003	5억 5,700만 달러	
2004	6억 2,200만 달러	
2005	6,804억 원	제6차 협정 2005-2006년분 체결. 2005년부터 전액 원화로 지급
2006	6,804억 원	
2007	7,255억 원	제7차 협정 2007-2008년분 체결.
2008	7,415억 원	
2009	7,600억 원	제8차 협정 2009-2013년분 체결.
2010	7,904억 원	
2011	8,125억 원	
2012	8,361억 원	
2013	8,695억 원	

* 출처 : 2009년까지는 황인락, 2010, p. 36; 2010년부터는 외교부 자료 참조.

3. 방위비분담의 현황과 특징

한국측에서 제공하는 방위비분담은 최초 4가지 항목으로 시작하였으나 지금은 3가지 항목으로서, 인건비, 군사건설, 군수지원이 주요 항목이다. 2013년을 기준으로 할 때 한국인 노동자들의 인건비는 한국이 제공하고 있는 방위비분담금의 38%를 차지하고, 막사 등 비전투시설 건축을 포함한 군사건설 비용은 44%를 차지한다. 2008년까지는 탄약고 등 전투용 및 전투근무지원 시설 건설을 위한 연합방위력 증강사업(CDIP: Combined Defense Improvement Program)을 별도로 관리하였으나 2009년부터는 군사건설 비용으로 통합하였다. 그리고 철도와 차량 수송 등 용역 및 물자 지원을 위한 군수지원비는 18%를 차지한다. 방위비분담의 분야별 지원내역과 비율은 <표 11>과 같다.

<표 11> 1991-2013 방위비분담 내역 (단위: 억 원, m=백만 달러)

연도	인건비	군사건설비	CDIP	군수지원비	합계
1991	43m(16.8%)	30m(17%)	40m(34%)	37m(32%)	1,073
1995	140m(40%)	43m(20%)	57m(20%)	60m(20%)	2,400
1999	2,120(48%)	80m(22%)	40m(12%)	455(18%)	4,411
2001	2,507(52%)	94.6m(21%)	47.3m(11%)	538(17%)	4,882
2002	2,792(47%)	1,398(24%)	604(12%)	574(17%)	6,132
2003	3,015(46%)	1,627(28%)	667(11%)	603(15%)	6,686
2004	3,241(46%)	1,944(31%)	765(8%)	651(14%)	7,469
2005	2,874(46%)	2,494(31%)	430(8%)	1,006(14%)	6,804
2006	2,829(42%)	2,646(37%)	394(6%)	935(15%)	6,804
2007	2,954(41%)	2,976(41%)	-	1,325(18%)	7,255
2008	3,158(43%)	2,642(36%)	-	1,615(22%)	7,415
2009	3,221(42%)	2,922(39%)	-	1,457(19%)	7,600
2010	3,320(42%)	3,158(40%)	-	1,426(18%)	7,904
2011	3,386(42%)	3,333(41%)	-	1,406(17%)	8,125
2012	3,357(40%)	3,702(44%)	-	1,302(18%)	8,361
2013	3,340(38%)	3,850(44%)	-	1,505(18%)	8,695

* 출처 : 2008년까지는 김영일·신종호, 2008, p. 3; 2009년부터는 국회 외통위에 대한 외교부 답변자료(2013년 6월 14일자 요청) 참조.

한국이 분담하는 내역을 세부적으로 설명하면, 인건비란 주한미군기지에 근무하는 한국인 고용원에 대한 기본급과 수당 등 임금지원을 의미하고, 전액 현금으로 지급한다. 군사건설비란 군인막사, 환경시설, 하수처리시설 등 주한미군의 비전투시설에 대한 건축지원 자금을 지원하는 것으로서, 2009년부터 연합방위력증강사업도 여기에 포함시켰고, 현금과 현물로 나누어 지급한다. 군사건설비 중에서 현금으로 지급하는 것은 설계비와 감리비로서 전체의 12%로 책정되어 있고, 나머지 88%인 현물 군사시설 건설비는 주한미군사령부가 사업을 선정할 후 한국 측이 집행하며, 완공이 되면 미군에 시설형태로 제공한다. 또한 연합방위력증강사업 비용은 활주로, 탄약고, 부두, 항공기 엄체호 등 한국과 미국의 연합방위력 증강을 위해 공동 이용 가능한 순수 전투용 및 전투근무시설 지원비로서, 사전에 합의한 금액 내에서 미군이 한국에게 소요를 제기하면 한국이 공사를 집행한 후 미군들에게 현물형태로 제공하는 방식으로 집행된다. 군수지원비는 탄약의 저장·관리·수송, 장비의 수리, 항공기 정비, 비전술 차량의 군수정비, 창고임대료, 시설유지비 등 용역 및 물자지원비를 의미하고, 미국 측이 합의된 분담금 내에서 필요한 용역 및 물자를 획득하기 위해 한국 측의 업체와 계약을 한 후, 미국 측이 송장을 한국 측에 제출하여 사후에 정산하는 방식으로 집행된다.

한국의 방위비분담은 지출내용이나 소요경비와는 상관없이 총 분담 규모를 서로 협의하여 결정한 이후에 구성항목별로 예산을 배분하여 제공하는 방식을 택하고 있다. 예를 들면, 제1, 2차 특별협정에서는 주둔비용의 1/3을 목표로 산정하였고, 제3차 특별협정에서는 달러화 기준으로 매년 10%를 증액하기로 하였으며, 제4차 특별협정 이후부터는 경제성장률이나 물가상승률에 맞춰서 분담금을 산정해 왔다. 따라서 방위비분담의 증감은 쉽게 판단할 수 있으나 그것이 어떤 목적으로 제대로 쓰이는지에 대한 내역은 쉽게 판단하기 어려운 특성을 지니고 있다.

한미 양국은 수시로 방위비분담의 총액을 협상해 왔기 때문에 그 과정에서 계속적으로 액수와 조건이 변화되어 왔다. 방위비분담 협상과정은 미국 측에서는 액수를 증대시키고, 한국 측에서는 증액규모를 최소화하면서도 조건을 한국

에게 유리하게 전환시켜 온 과정이었다고 할 수 있다. 다만, 미국의 증액과 한국의 증액규모 최소화는 쉽게 합의될 수 없었고, 따라서 협상과정을 통하여 서로가 유리한 조건을 요구하는 형태로 변모하였다. 그리고 타결이 지체되어 예산안이 통과되고 난 이후 국회의 비준을 받음으로써 국회를 불편하게 만들었고(국회에 산정책처 2013, p. 68), 양국 간의 첨예한 입장 차이가 공개되어 국민들의 반미감정을 자극하기도 하였다. 미국의 경우도 한미 간에 “부담분담을 둘러싼 차이점이 존재하고 있다”(Manyin 2013, p. 16)는 점을 인식하고 있다. 동맹을 강화하기 위한 방위비분담이 오히려 동맹을 훼손한다는 우려도 제기되도록 하고 있다.

4. 방위비분담 이론에 의한 한국 사례 분석

한국의 경우를 <표 3>에서 제시되고 있는 김성우의 방위비분담 모형에 적용할 경우 기본적으로는 일본과 유사한 형태이다. 한국의 경우에도 경제력이 작은 규모는 아니지만, 미국이 요구하는 바를 부담없이 지원할 수 있는 정도는 아니다. 대신에 미국의 동맹을 필요로 하는 정도는 다른 어느 국가에 비해서 큰 것이 사실이다. 한국은 현재도 1953년 체결한 정전협정에 의하여 북한과 비무장지대를 중심으로 일촉즉발의 상태로 대치하고 있고, 미국과의 연합으로 ‘한미연합사령부’를 설치하여 일사불란하면서도 즉각적인 연합대응을 보장하고 있으며, 키리졸브(Key Resolve) 연습, 독수리(Foal Eagle) 연습, 울지-프리엄가디언(Ulchi-Freedom Guardian) 연습 등 대규모 연합연습을 실시하고 있다. 최근에 북한이 핵무기를 개발함에 따라서 한국은 미국의 핵우산(Nuclear Umbrella)이나 확장억제(Extended Deterrence)에 전적으로 의존할 수밖에 없는 상황이다. 이러한 점을 반영할 경우 한국은 <표 3>에서 유형 II에 해당되고, 미국이 요구하는 바는 가급적이면 수용해 나가야 하는 상황이라고 할 것이다.

발트러새이티스가 제시한 <표 4>의 정치구조에 의한 지원의 정도를 고려할 때 한국은 독일이나 일본과는 다소 다르다. 독일과 일본은 내각책임제로서 형식적으로는 정치구조가 분권화되어 있지만 실질적으로는 다수당의 지도자가 총리

가 되어 의회와의 협의를 바탕으로 행정부를 이끌고 있기 때문에 의회에서의 비판이나 견제는 오히려 낮은 편으로서 유형 Ⅲ에 해당된다고 봐야 할 것이다. 따라서 총리를 중심으로 하는 행정부에서 미군을 지원하는 것으로 결정할 경우 의회는 물론이고 국민들의 비판도 그다지 거세지 않은 것으로 판단된다. 반면에 한국은 형식적으로는 대통령중심제로서 정치구조가 집권화되어 있지만, 최근 민주화가 급격히 진행되면서 행정부가 국회나 국민여론을 최대한 존중하지 않을 수 없는 분위기이고, 국회선진화를 위하여 다수당인 여당 단독으로 사안을 처리할 수 없도록 만들어 놓아서 행정부가 의회를 무시하고 어떤 결정을 내리기가 어려운 상황이다. 이러한 점에서 한국은 유형 Ⅱ에 해당된다고 할 수 있다. 따라서 한국의 정부는 미국과의 방위비분담 협상 과정에서 국회와 국민들의 여론을 자극하지 않고자 조심하지 않을 수 없고, 결국 미국이 요구하는 바를 그대로 수용하기 어려운 상황이다.

V. 방위비분담에 대한 한국의 과제

1. 한국 상황에 대한 정확한 이해

방위비분담과 관련하여 국민들이 확실하게 이해할 필요가 있는 사항은 방위비분담은 거래가 아니라 한국 안보를 위한 미국의 노력을 경감시켜 주기 위한 한국의 자발적 조치라는 사실이다. 미국이 요구하는 대로 무조건 지불하는 것도 곤란하지만, 액수와 조건을 둘러싼 지나친 협상으로 동맹국 간의 신뢰를 손상하는 것은 방위비를 분담하는 근본정신과는 상치된다. 방위비분담은 조건이나 액수가 아니라 한미동맹관계의 변화 또는 조정과 연계하여 종합적으로 검토해야 하는 문제이다(신종호, 2009, p. 59). 한미동맹에 덜 의존해도 되는 상황이면 상관없으나 한미동맹을 더욱 강화해야 할 상황이라면 방위비분담을 둘러싼 지나친 논란은 바람직하지 않다. 다음의 인용문은 이를 잘 설명하고 있다.

동맹은 매우 높은 수준의 신뢰에 기초한 양자관계이다. 동맹을 제외하고는 어떤 관계도 상대방에 대한 공격을 나에 대한 침해와 동일시하여 자동적으로 군사적 기여를 제공하겠다는 약속을 이끌어낼 수 없다. 즉, 동맹에 있어서 가장 중요한 것은 신뢰이며, 이는 정치적 측면에서 실제 기술적·실무적 측면까지 광범위하게 공유될 수 있어야 한다(차두현 2014, p. 21).

김성우의 모형에서 제시된 바와 같이 방위비분담을 결정하는 가장 중요한 요소는 동맹국의 지원을 필요로 하는 정도인데, 한국의 경우 미국의 지원이 매우 필요한 상황임을 부인할 수는 없다. 한국의 경우 북한의 재래식 도발에 대한 대응력은 어느 정도 구비하고 있지만 이 경우에도 북한 도발 시 승리하는 것보다 억제하는 것이 더욱 중요하고, 이를 위해서는 세계 최강의 군사력을 보유하고 있는 미국의 지원이 필요하다. 북한이 주한미군의 철수를 지속적으로 요구하는 것 자체가 한반도의 전쟁억제를 위한 미국의 역할이 중요함을 반증하고 있다. 한국이 2012년 미국과 국지도발에 공동으로 대응하는 것으로 합의한 것도 미국과의 연합대응을 과시함으로써 2010년에 있었던 천안함 및 연평도 사태와 같은 도발을 억제하겠다는 의도라고 할 수 있다. 참여정부 때 합의되어 2015년 12월 1일부로 해체되도록 되어 있는 한미연합사령부의 존속을 현 정부가 추진하고 있는 것도 한미연합대응태세를 약화시키거나 약화시키는 것으로 오해받지 않기 위한 목적이 클 것이다.

최근 강화되고 있는 북한의 핵무기 위협을 고려하면 미국의 지원 필요성은 더욱 크다. 북한은 10여 개 정도의 핵무기를 개발한 데 이어서 2013년 2월 12일 제3차 핵실험을 실시한 후 미사일에 탑재하여 한국을 공격할 정도로 “소형화·경량화”하는 데 성공하였다고 발표하였고, 그 결과로 북한이 미사일에 핵무기를 탑재하여 공격할 경우 한국은 그것을 공중에서 요격할 수 있는 신뢰성 있는 무기 체계를 아직 보유하지 못하고 있다. 결국 북한이 핵무기로 공격할 경우 한국은 미국의 핵무기를 이용하여 응징보복한다는 개념에 의존할 수밖에 없고, 따라서 미군의 지원이 절대적으로 필요한 상황이다. 특히 북한은 2016년 정도에는

17-52개, 2018년 정도에는 26-61개 정도로 핵무기를 증대시킬 것으로 예상되고, 전술핵무기에도 핵무기를 탑재할 가능성이 없지 않아(문장렬, 2014, p. 29) 시간이 지날수록 북한의 핵무기에 대한 한국의 전략적 불균형은 더욱 커질 가능성이 높다. 따라서 앞으로 한국은 한미동맹을 계속 강화할 수밖에 없고, 이러한 측면에서 어느 정도의 방위비분담은 불가피하다고 할 것이다.

이러한 점에서 독일과 일본의 사례는 한국에게 유용한 참고자료가 될 수 있다. 독일의 경우에는 부처별로 담당하고 있는 액수를 산출하거나 미국과 액수를 조정하는 등의 활동이 외부로 드러난 적이 없고, 일본의 경우 한국과 같이 5년마다 재협의를 하거나 일부 상한선을 설정하기는 하지만 미국과의 방위비분담에 대하여 한국만큼 국민들이 민감하게 반응하지는 않는다. 방위비분담 자체가 미국의 지원을 최대한 활용하기 위한 방편이면서 동맹국에 대한 선의로 제공되는 것인 만큼 국내의 지나친 논란은 자제할 필요가 있다. 필요할 경우 공무원들이나 의회에서 세부적으로 검토 및 분석하더라도 외부적으로는 적극적으로 지원한다는 모습을 보일 필요가 있다.

2. 한미동맹에 관한 정치권의 리더십 확보

발트러세이티스가 <표 4>에서 제시한 모형을 참고할 경우 한국은 대통령중심제로서 정치구조가 집권화되어 있어 얼마 전까지는 방위비분담과 같은 정책의 결정이나 시행이 그다지 어렵지 않았다. 그래서 1990년대나 2000년대 초반에는 방위비분담이 정부 내부의 토론과 미국과의 협상을 통하여 이루어졌고, 국민적 관심도 크지 않았다. 그러나 최근 민주화가 진전되면서 정치구조 자체도 상당할 정도로 분권화되었고, 국회에서도 야당이 반대할 경우 어떤 사안도 통과되기가 쉽지 않은 상황이다. 즉 정부 나름대로 국가이익을 결정하여 판단하는 대신에 국민여론이나 국회의 입장을 상당할 정도로 수용하지 않을 수 없는 상황이 되었다.

이러한 구조 속에서 방위비분담에 대한 최근의 국민여론이 긍정적이지 않기 때문에 정부로서는 더욱 일방적인 결정과 추진이 어렵다. 김재윤 의원이 2013년

10월 12일 여론조사전문기관 유니온리서치에 의뢰해 실시한 ‘국방현안 관련 여론조사’ “방위비분담금을 어떻게 해야 한다고 생각하는가”에 따르면 질문 응답자의 39.2%가 ‘사용되지 않는 분담금이 있으므로 지금보다 인하해야 한다’라고 답변하였다. 35.1%는 ‘현재 분담금이 적당하므로 현행대로 동결해야 함’을 지지하였다. 이를 합치면 ‘인하 또는 동결’ 의견이 74.3% 정도에 이른다. 그 외에 ‘미국 요구보다 낮은 수준으로 인상해야 한다’ 14.5%, ‘미국 요구대로 1조 원 이상으로 인상해야 한다’ 2.5%에 불과하였다(박수찬, 2013). 따라서 정부와 미국과 방위비분담을 협상하면서 국회와 국민들에게 어떻게 설명하여 설득시킬 것 인지를 동시에 고민하지 않을 수 없는 상황이다.

상황이 이러하기 때문에 정부는 방위비분담에 관한 국민적 동의를 형성하는 노력을 더욱 강화해 나가지 않을 수 없다. 방위비분담의 원래 성격이 무엇이고, 그 현황은 어떠한가, 어디에 사용되고, 그의 투명성을 보장하기 위하여 우리 정부가 어떤 장치를 도입하였는지를 자세하게 설명하고, 이에 대한 국민적 동의를 구해야 한다. 이번 제9차 방위비분담 협상에서도 방위비분담의 사용에 관한 투명성과 합리성을 향상하기 위한 다양한 조치를 도입하였지만, 앞으로는 그러한 조치들을 실제로 시행한 후 투명성과 합리성의 정도를 국민들에게 보고하고, 시정계획을 제시하여야 할 것이다. 방위비분담 규모와 운영방식에 대한 국민적인 동의를 얻어낼 수 있도록 공청회, 여론수렴 등 다양한 기회를 마련해야 할 것이고, 미국과 방위비분담을 협상하는 기간만이 아니라 평소부터 이러한 사항을 노력해야 할 것이다.

동시에 국회에서도 방위비분담의 필요성을 이해한 바탕 위에서 한미 정부 간 합의된 사항이라는 점에서 비준과정에서 무리가 나타나지 않도록 유의할 필요가 있다. 방위비분담 협상을 할 때 예산처리 기간 내에 완료하지 못한 점이나 사용 내역에 대하여 세부적으로 파악하지 못한 점에 대해서는 당연히 행정부에게 시정을 요구해야 한다. 그러나 일부 시민단체의 반대에 지나치게 의존하거나 정쟁 차원에서 처리를 미룰 경우 한미동맹의 신뢰성을 훼손하여 방위비분담의 효과를 침식할 수 있다. 내각책임제라는 이점이 있기는 하지만, 독일과 일본의

경우 방위비분담에 관하여 국회에서 세부적으로 관여하지는 않는다. 필요한 사항이 있을 경우 입법활동을 통하여 행정부에게 규제를 가하되, 국회의 비준이 지체되어 합의된 내용이 적시에 집행되지 못하는 상태가 반복되어서는 곤란할 것이다.

이러한 점에서 방위비분담이 정치적인 의제가 되지 않도록 그 비중을 낮추는 노력도 필요하다고 판단된다. 독일과 일본의 경우를 보면 대부분의 사항은 기존의 규정을 바탕으로 실무선에서 타협이 이루어지고, 고위층에서는 그것을 수용하는 형태로 진행되고 있다. 한국의 경우에도 방위비분담에 관해서는 대체적인 상한선을 설정한 상태에서 실무선에 위임하여 협의하는 부분을 증대시켜 나갈 필요가 있다. 이러한 점에서 총액제를 유지하면서도 일본식 소요충족제의 장점을 도입하는 방안, 즉 전체적인 총액을 결정하면서도 부분적으로는 실무자들이 항목별 규모와 타당성을 미군 측과 사전에 협의하는 방식을 도입하는 방안도 미국과 협의해 나갈 필요가 있다.

3. 방위비분담금의 합리적 사용을 위한 제도 개선

한국은 현 방위비분담의 틀 속에서 사용의 합리성을 보장하기 위한 다양한 제도적 개선 노력도 계속해야 할 것이다. 지금까지 개선된 부분도 적지 않지만, 국민들은 더욱 투명하고 타당한 방위비분담과 집행을 바라고 있기 때문이다. 다만, 미군이 요구하는 바를 충족시켜주는 독일이나 일본과 달리 한국은 전체 총액을 협의하는 방식이라서 합리적 사용에 관한 제도적 개선이 한계가 존재할 수밖에 없다는 점도 이해할 필요가 있다.

지속적으로 추진할 필요가 있는 사항은 한국이 제공하는 방위비분담의 대부분을 한국이 집행하도록 하는 것이다. 독일과 일본의 경우도 그렇게 하고 있다. 그렇게 된다면 방위비분담금 배정 및 사용의 합리성도 강화할 수 있고, 국민들의 불신도 최소화할 수 있으며, 미국의 입장에서 방위비분담금을 사용하는 데 필요한 행정인력을 절감할 수 있을 것이다. 지금도 군사건설의 경우에는 한국이

집행하여 완성된 건물을 제공하고 있지만, 미군부대에 근무하는 한국인 근로자들의 인건비도 한국의 예산을 미국이 제공받아 지급하는 것보다는 한국이 직접 지급하는 방식을 선택할 수 있고, 군수지원의 경우에도 이러한 방식을 적용할 수 있다. 이렇게 할 경우 한국으로서는 예산 사용에 대한 통제력을 가짐으로써 투명성과 합리성을 보장할 수 있고, 예산절감 방안을 모색할 수도 있을 것이다.

방위비분담이 문제시될 때마다 일부에서는 일본과 같은 ‘소요충족제,’ 즉 미군이 필요하다고 생각하여 요구하는 사항을 가급적 충족시켜 주는 방식으로 변화시킴으로써 합리성과 투명성을 강화할 것을 요구하는 경향을 보이고 있지만, 이 문제는 신중하게 접근할 필요가 있다. 한국의 안보위협은 일본에 비하여 매우 직접적이기 때문에 미군이 준비태세 강화를 위하여 필요하다고 소요를 제기할 경우 이를 거부하는 것이 쉽지 않고, 그렇게 될 경우 한국이 제공해야 하는 금액이 오히려 증가될 가능성이 크다. 실제로 일본의 경우에는 주일미군이 고용하는 일본인 근로자의 임금을 모두 부담하는 방식이기 때문에 미군은 더욱 많은 근로자가 필요하다고 요구하였고, 따라서 미군 1인당 일본인 근로자 수가 우리의 2배 정도 많은 양상을 보이고 있다. 최근 일본과 미국이 근로자 수의 상한선을 설정하게 된 것도 소요충족제가 자칫하면 방만한 요구로 연결되기 쉽기 때문이다. 한국의 경우 현 총액제를 바탕으로 하되 세부적인 내용에 있어서 소요충족제의 장점을 수용하는 방향으로 노력할 필요가 있다.

방위비분담을 둘러싼 협상 주체를 다양화할 필요성은 존재한다고 판단된다. 현재는 외교부에서 총액을 협상하여 결정하는 방식이기 때문에 각 항목별 세부적인 검토가 어려운 점이 있기 때문이다. 예를 들면, 인건비의 경우 외교부에서 협의하도록 하고, 군사건설이나 군수지원의 경우에는 국방부에서 협의하도록 한 후 그 협의결과를 종합하여 총액으로 표시하는 방식을 선택할 수도 있다. 인건비, 군사건설, 군수지원의 경우에도 가능하면 더욱 세부적으로 미군과 협의하여 종합할 수 있다. 다시 말하면, 지금까지는 총액을 결정한 후 세항으로 분배하는 하향식 형태였다면, 앞으로는 세부항목을 협상하여 그것을 종합한 결과로 총액이 결정되는 상향식 형태를 채택할 필요가 있다는 것이다. 이렇게 할 경우 어느

정도는 미군의 소요를 충족시키는 모습이 될 수 있고, 총액이 결정되더라도 그 하위 항목까지는 왜 필요했고 어디에 사용할 것인지가 분명하게 설명되는 상황이 될 것이다. 그런 다음에 외교부가 중심이 되어 미국과 총액을 합의하게 되면 갈등이 발생할 소지도 적고, 국민들의 수용도도 높아질 것으로 판단된다.

방위비분담금 사용의 합리성과 투명성을 보장하기 위하여 제안하고자 하는 사항은 한미 연합 성격의 감사팀을 운용하는 것이다. 이번 제9차 방위비분담 협상 결과로서 미국 측이 한국 정부와 국회에 사용결과에 관한 보고서를 제출하도록 합의하기는 했지만, 실제로 그것이 제대로 사용되었는지는 실사를 하지 않고는 판단하기 어렵다. 한국 정부에서 감사를 한다고 하더라도 한국 행정기관에 대해서만 감사를 할 수 있기 때문에 실상을 파악하기 어렵다. 대신에 한미 양국이 합의하여 동시에 양측이 각자의 해당부서들을 감사한 다음에 서로의 자료와 의견을 교환하거나 문제점과 대책을 협의할 경우 실질적인 감사가 보장될 수 있고, 문제점도 바로 발견되어 시정될 수 있을 것이다. 미국의 입장에서든 한국으로부터 제공받는 방위비분담금의 효율성을 극대화할 수 있는 조치이기 때문에 협조할 것이다. 양국이 협력적으로 감사한 결과를 하나의 문서로 작성 및 공개할 경우 방위비분담에 대한 국민들의 신뢰도도 높아질 것이다.

이외에도 방위비분담과 관련해서는 다양한 개선방안이 제기될 수 있고, 그를 통하여 한미동맹의 신뢰성을 강화하면서도 한국의 부담을 최소화 및 효율화할 수 있을 것이다. 다만, 방위비분담의 근본적인 의도는 부담을 적게하는 것이 아니라 그것을 통하여 미국의 국방력을 효과적으로 활용하는 것이라는 점에서 이를 둘러싼 협상이 양국의 호혜성과 신뢰를 저해하지 않도록 유의할 필요가 있다.

VI. 결론

다른 국가를 위하여 비용을 지불하는 것에 대하여 불평을 하지 않을 국가나 국민은 없다. 그래서 방위비분담이 폐기되어야 한다든지 줄여야 한다는 일부 국

민들의 주장이 설득력을 얻는 것이다. 그러나 방위비분담은 미국과의 동맹관계를 더욱 효과적으로 활용하기 위한 수단으로서, 적게 부담하고자 노력할 것이 아니라 투자에 비해 효과가 크도록 하는 데 노력할 필요가 있다. 액수가 적더라도 아무런 효과가 없으면 그것 자체가 낭비이고, 액수가 증대되더라도 미군을 효과적으로 활용하면 투자로서의 가치가 있는 것이다. 이러한 점에서 독일이나 일본의 접근행태를 참고할 필요가 있고, 상당한 규모의 방위비분담을 제공하면서도 한미 양국 간의 신뢰를 오히려 손상시킬 수도 있는 일부 국민들의 시각은 조정될 필요가 있다.

한국의 현 안보상황은 과거보다 더욱 미국의 적극적 지원을 필요로 하는 상황임을 인정할 필요가 있고, 이러한 시각에서 방위비분담 문제에 접근해야 할 것이다. 최근 북한은 ‘핵미사일’로 한국을 공격할 수 있는 능력을 갖추게 되었지만, 한국은 이에 대한 유효한 방어수단을 지니고 있지 못하여 미국의 핵우산이나 확장억제가 절실한 상황이기 때문이다. 일본도 북한 핵미사일 위협과 중국과의 갈등 가능성으로 미국의 지원이 필요하다고 인식하여 상당한 액수임에도 방위비분담을 적극적으로 수용하고 있다. 한국은 북한 핵문제가 해결되거나 자체적인 핵억제 및 방어력을 구비할 때까지 어느 정도의 방위비분담을 수용함으로써 미국의 핵전력을 활용하여 북한을 억제시키지 않을 수 없다.

당연히 한국은 제공하는 방위비분담의 규모가 합리적인지 또는 그것이 원래의 목적대로 사용되고 있는지를 점검하고, 필요할 경우 시정을 요구해야 한다. 또한 필요할 경우 정부 및 국회에서 규모의 타당성과 집행의 합리성 여부를 치열하게 따져야 한다. 다만, 그러한 과정이 지나치게 노출될 경우 한미동맹을 손상시킬 수 있다는 점도 고려하여야 할 것이다. 독일과 일본의 경우 방위비분담을 둘러싼 논란이 외부로 노출된 적이 거의 없다는 점을 참고해야 할 것이다. 필요할 경우 정부, 국회, 시민단체들이 모여서 이 문제를 심도있게 논의하되, 외부적인 노출을 최소화함으로써 미국에 대해서는 적극적으로 지원한다는 자세를 나타내보일 필요가 있다. 이러한 점에서 언론도 협조할 필요가 있을 것이다.

동시에 한국은 방위비분담에 관한 제반 제도를 개선해나갈 필요가 있다. 이번

제9차 방위비협상에서도 나름대로 상당한 제도적 개선에 합의하였다면, 이제는 그것을 실제로 구현할 수 있어야 할 것이다. 추가적으로 한국이 제공하는 방위비 분담액은 가급적이면 한국이 직접 집행하도록 하여 현금으로 미국에게 제공되는 것이 없도록 할 필요가 있고, 총액제를 유지하면서도 분야별로 실무선에서 충분히 협의하도록 하여 상향식으로 방위비분담액이 결정되도록 협상의 주체를 분권화시킬 필요가 있다. 방위비분담금 사용의 합리성과 투명성을 보장하기 위하여 그 세부적인 내용을 점검하고 평가하는 각자의 감사팀을 한미 양국이 동시에 운영한 후 서로의 결과를 교환 및 협의하도록 연합 성격의 감사팀에 관해서도 검토해 볼 필요가 있다.

이제 한국은 무조건 방위비분담을 하지 않겠다거나 적게 하겠다는 유아적인 인식에서 벗어나야 할 것이다. 방위비분담은 미국을 활용하는 데 필요하다고 판단하여 지불하는 것이다. 주한미군의 존재로 인하여 국방비를 절약하고 있는 부분 중에서 일부를 부담하는 것으로 생각할 수도 있다. 한국만이 아니라 독일과 일본을 비롯한 미국의 다른 동맹국들도 상황에 따라 분담을 하고 있다. 한국이 그동안의 경제발전을 통하여 G20에 들어갈 정도로 경제력을 키웠으면 이제는 지원하는 태도로 더욱 성숙해질 필요가 있다. 상당한 액수의 방위비분담을 하면서도 일부의 오해나 성숙되지 못한 태도로 인하여 동맹국의 신뢰를 제대로 확보하지 못해서는 곤란할 것이다.

논문 접수 : 2014년 2월 15일
논문 수정 : 2014년 3월 31일
게재 확정 : 2014년 4월 2일

참고문헌

1. 고상두. (1998). “나토 방위비 분담연구.” 『국방학술논총』, 제12집.
2. 국회예산정책처. (2013). 『2012 회계연도 결산 부처별 분석 Ⅲ(국방위·안전행정위), 결산분석시리즈 5.

3. 김영일·신종호. (2008). “한·미 방위비분담의 현황과 쟁점.” 『현안보고서』, 4호.
4. 남창희. (2002). “일본과 한국의 방위비 분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로.” 『국제지역연구』, 제6권 2호.
5. 문장렬. (2004). “북한 핵·미사일의 실제.” 『북한 핵미사일 위협과 한국의 대응전략』, 2014 KINSA 세미나 발표문(2월 7일).
6. 박기학. (2013. 7. 17). “방위비 분담 불가피론에 대한 반론.” 『한겨레』.
7. 박수찬. (2013. 10. 16). “국민 74% 한미 방위비분담금 인하 또는 동결해야.” 『세계일보』.
8. 박휘락·이원우. (2013). “주요 미군주둔 국가(한국·일본·독일)의 방위비분담 비교 연구.” 『국회예산정책처 보고서』.
9. 박휘락. (2014). “한국의 방위비분담 수용 방향.” 국회 외교통일위원회. 『제9차 방위비 분담 특별협정에 관한 공청회』, 제322회 국회 임시회 공청회 자료집.
10. 신종호. (2009). “한국의 방위비분담 현황과 쟁점 및 개선방안.” 『국제문제연구』.
11. 이정환. (2011). “시스템 사고를 이용한 주한미군 방위비 분담 정책 레버리지 전략 연구.” 광운대학교 대학원 박사학위 논문.
12. 이철기. (2006). “미국의 방위비 분담 요구의 문제점과 대안.” 국회국방위원회 정책보고서.
13. 정상돈. (2009). 『독일의 방위비분담 및 주독미군 기지 환경관리정책』. 서울: 한국국방연구원. 2009.
14. 차두현. (2014). “한국. 편성·집행 투명성 제고. 거시 공동기획 토대 확보.” 『통일한국』, 2014년 2월호.
15. 탁성한. (2006). “독일의 방위비 분담 정책과 시사점.” 『주간국방논단』, 제1086호.
16. 현인택. (1991). 『한국의 방위비: 새로운 인식의 지평을 위하여』. 서울: 한울.
17. 황일도. (2004). “國益 저버리고 國格 떨어뜨리는 용산기지 이전비용협상: 설계권 넘겨주고 2사단용 시설까지 지어준다?” 『新東亞』, 6월호 (통권 537호).
18. Baltrusaitis, Daniel F. (2010). *Coalition Politics and the Iraq War: Determinants of Choices*. Boulder, Co: Firstforum Press.
19. Department of Defense. (2003). *Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense*. Washington D.C.: DoD.
20. Ek, Carl. (2012). *NATO Common Funds Burdensharing: Background and Current Issue*. CRS Report for Congress RL30150(Feb 15).

21. IISS(Institute of International Strategic Studies. (2013). *The Military Balance 2013*. London: Routledge.
22. Inspector General in DoD. (2008). *Host Nation Support of U.S. Forces in Korea*. Washington D.C.: DoD (August 25).
23. JMD(JAPAN Ministry of Defense. (2013). *Defense of Japan 2013*. Tokyo: Ministry of Defense.
24. _____. (2011). *Defense of Japan 2011*. Tokyo: Ministry of Defense.
25. _____. (2012). *Defense of Japan 2012*. Tokyo: Ministry of Defense.
26. Kim. Sung Woo. (2012). "System Polarities and Alliance Politics." *dissertation*. University of Iowa.
27. Manyin. Mark E. et al. (2013). *U.S. South Korea Relations*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service(April 26).
28. _____. (2011). *U.S. South Korea Relations*. CRS Report for Congress. Congressional Research Service(October 4).
29. NATO. (2014a). *NATO Common-funded Budgets and Programs*. at: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67655.htm (검색일: 2014년 2월 10일).
30. _____. (2014b). *The Direct Funding of NATO's Three Budget*. at: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67655.htm (검색일: 2014년 2월 10일).
31. RAND. (2013). *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits*. A Paper Prepared for the Office of the Secretary of Defense. RAND.