碩士學位論文
指導教授 李恩得

한·미 방위비 분담정책 발전방향에 관한 연구

A study on the Policy Assessments and Recommendations for the Defense Cost Sharing between the United States and the ROK

2006年 6月

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國防政策專攻

李 命 建

碩士學位論文
指導教授 李恩得

한·미 방위비 분담정책 발전방향에 관한 연구

A study on the Policy Assessments and Recommendations for the Defense Cost Sharing between the United States and the ROK

이 論文을 國際安保戰略學 碩士學位論文으로 提出함

2006年 6月

漢城大學校 國際大學院

國際安保戰略學科

國防政策專攻

李 命 建

李命建의 國際安保戰略學 碩士學位 論文을 認定함

2006年 6月

審查委員長 [illegible]

審 查 委 員 [illegible]

審 查 委 員 [illegible]

목 차

국 문 초 록

제 1 장 서 론 ····· 1

제 1 절 연구목적 ····· 1

제 2 절 연구범위 및 방법 ····· 3

제 2 장 방위비 분담에 관한 이론적 고찰 ····· 5

제 1 절 방위비 분담의 개념 ····· 5

1. 비용분담(Cost-Sharing): 미시적 수준의 방위비 ····· 5

2. 부분분담(Burden-Sharing): 중간수준의 방위비 ····· 6

3. 책임분담(Responsibility-Sharing): 거시적 수준의 방위비 ····· 6

제 2 절 방위비 분담의 요구배경 ····· 7

1. 한·미 군사, 경제 상황의 변화 ····· 7

2. 미국의 여건 ····· 9

3. 한국의 여건 ····· 10

제 3 절 방위비 분담원칙에 따른 기준 ····· 12

1. 수혜의 원칙 ····· 12

2. 지불능력의 원칙 ····· 13

3. 기여도 평가 ····· 14

제 3 장 각국의 방위비 분담정책 : 사례연구 ····· 18

제 1 절 NATO의 방위비 분담현황 ····· 18

제 2 절 일본의 방위비 분담정책 ····· 21

1. 미군 주둔 및 지원의 법적근거 ····· 21

2. 미군 주둔비용 지원의 규모와 구조 ····· 23

제 3 절 독일의 방위비 분담 정책 ····· 26

1. 미군 주둔 및 지원의 법적근거 ····· 26

2. 미군 주둔비용 지원의 규모와 구조 ····· 28

제 4 장 한국의 방위비 분담 분석 ····· 33

제 1 절 방위비 분담의 법적근거 ····· 33

1. 한·미 상호 방위조약(1953년) ····· 34

2. 주한미군 지위협정(SOFA/ 1966) ····· 34

3. 제 1 차 방위비 분담 특별협정(1991. 1. 1) ····· 37

4. 제 2 차 방위비 분담 특별협정(1994. 1. 1) ····· 37

5. 제 3 차 방위비 분담 특별협정(1996. 1. 1) ····· 38

6. 제 4 차 방위비 분담 특별협정(1999. 1. 1) ····· 39

7. 제 5 차 방위비 분담 특별협정(2002. 1. 1) ····· 39

8. 제 6 차 방위비 분담 특별협정(2005. 1. 1) ····· 40

제 2 절 방위비 분담정책의 변화과정 ····· 43

제 3 절 최근의 방위비 분담현황 ····· 51

제 5 장 한국의 방위비 분담정책 평가와 발전방향 ····· 54

제 1 절 적정 방위비 분담비율 및 규모평가 ····· 54

1. 수혜(Benefit)의 규모 측면에서 ····· 54
2. 한국의 지불능력(Ability to pay) 측면에서 ····· 56
3. 한국의 대미 기여도(Contribution) 측면에서 ····· 59
제 2 절 방위비 분담정책의 발전방향 ····· 65
1. 합리적인 방위비 분담 협상노력 ····· 65
2. 일원화된 방위비 집행방법 개선 ····· 72

제 6 장 결 론 ····· 78

참 고 문 헌

ABSTRACT

표 목 차

〈표 - 1〉 한국의 주요경제지표 ····· 11
〈표 - 2〉 주둔국 지원(HNS)의 범주 ····· 16
〈표 - 3〉 2002년 NATO 주요국 방위비 분담현황 ····· 20
〈표 - 4〉 일본의 주일미군 주둔지원 규모 ····· 25
〈표 - 5〉 독일 주둔 나토군 현황(1997년) ····· 29
〈표 - 6〉 독일의 주독 나토군 주둔비용 사용현황(1997년) ····· 30
〈표 - 7〉 2004년 독일의 방위비 분담예산 ····· 31
〈표 - 8〉 연도별 국방예산대비 방위비 분담예산 ····· 41
〈표 - 9〉 연도별 방위비 분담금 산출방식 ····· 42
〈표 - 10〉 방위비분담 직접지원 변화과정 ····· 47
〈표 - 11〉 주한미군 직·간접 지원현황(1998~2002년) ····· 50
〈표 - 12〉 최근의 방위비 분담현황(2002~2005년) ····· 52
〈표 - 13〉 2004년 세부항목별 분담금 ····· 53
〈표 - 14〉 한국과 미국의 경제성장률 비교 ····· 57
〈표 - 15〉 주한미군 년간 운용예산 현황 ····· 58
〈표 - 16〉 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 직접지원 현황 ····· 59
〈표 - 17〉 미국의 방위비 분담 기여도 평가(1998년) ····· 60
〈표 - 18〉 GDP 대비 대미 주둔군 지원(HNS) 현황(1998년) ····· 61
〈표 - 19〉 일본, 독일, 한국의 對美 지원현황 비교 ····· 62
〈표 - 20〉 미국의 한국과 이탈리아에 대한 방위비 분담평가 ····· 63
〈표 - 21〉 주한미군 한국인 현지 고용원의 인건비 지원현황 ····· 74

국 문 초 록

한·미간의 방위비 분담 문제는 매년 양국 간의 논란의 대상이 되어 왔다. 한국은 그 동안의 방위비 분담 협상과정에서 중·장기적 차원의 분담원칙 및 분담기준을 정립하지 못한 채 체계적인 정책방향 없이 미국의 일방적인 방위비 분담 요구에 대해 단기적 대응으로 방위비 분담규모를 결정해 옴으로써 주한미군 주둔 문제에 있어 개선해야 할 과제를 안고 있다. 이에 따라 본 논문은 새로운 방위비 분담의 정책 환경 속에서 주한미군 주둔비용 분담정책에 대한 바람직한 방향을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 논리 전개의 기본 틀이 될 수 있는 관련 이론들을 바탕으로 타국의 사례를 비교하여 한국의 방위비 분담 정책을 평가하고 문제점을 도출하였다.

한국은 지불능력을 고려할 때 다른 나라에 비해 많은 방위비를 분담하고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 이러한 분담 현실이 대미협상에서 제대로 반영되지 않고 과소평가됨으로써 국가 예산의 낭비를 초래하는 한편, 방위비 분담금 증액을 요구하는 미국의 입장과 첨예하게 대립하는 양상을 보이고 있다.

이러한 현상들은 어쩔 수 없는 외적인 요인도 있지만 한국의 내적인 요인에 기인한 바도 있다. 즉, 한국의 대미 협상력 미흡을 가장 우선적으로 들 수 있다. 여기에는 안보의 지나친 대미 의존도 등 그럴 수밖에 없는 외적인 이유도 있으나, 한국정부가 설득력 있는 논리나 정책대안을 개발하지 못하고 임기응변적인 대응자세로 일관해 왔던 내적인 이유도 있다. 또한 정책을 시행하는 시스템의 비효율성으로 자원의 낭비 또는 실제보다 평가절하 되는 결과를 초래하는 경우도 발견되었다. 이와 같은 관점에서 본 논문은 앞에서 기술한 제반 문제점들을 해소하여 한국의 대미 협상력을 높이고 경제적 능력에 맞는 방위비 분담을 할 수 있

도록 다음과 같은 정책방향을 제시하였다.

첫째, 방위비 분담 협상력 향상을 위해 현재 소수의 인원에 의해 수행되고 있는 구조를 개선하여 전문가 집단으로 구성된 '방위비 분담 전문팀'을 편성하는 것이다. 방위비 분담 전담대사 제도를 운용하고 있는 미국과 같이 한국도 이러한 업무를 총괄하여 미국과의 협상에 전문적으로 대응할 수 있는 부서를 별도의 독립기관으로 신설할 필요가 있다.

현재 방위비 분담 부서는 국방부에서 외교 통상부로 이관하여 운용하고 있다. 그러나 예산의 편성과 집행은 국방부에서 관리하고 있어 업무의 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 외교 통상부에서 대미 협상업무뿐만 아니라 예산의 편성과 집행을 담당함으로써 비단 방위비 분담금 문제뿐 아니라 제반 대미 관련 사항들과 연계시켜 효과적인 협상 업무를 수행할 수 있을 것으로 판단된다.

둘째, 방위비 분담 업무형태 개선의 차원에서 방위비 분담정책 추진 결과에 대한 세밀한 자료 관리와 정확한 분석을 위한 노력이 필요하다. 한국 정부의 주한미군 지원 현황을 표준화 및 코드화해야 하겠다. 직·간접 지원 현황을 집계하는 과정에서 금액으로 산정하는 기준이나 방법이 일정하지 않아 매번 작업할 때마다 서로 다른 결과가 나오는 현상을 방지하기 위해 각 분야의 전문가의 조언과 토의를 통해 항목 별로 산정방법을 표준화하여 적용하고 복잡한 수작업 없이도 각 기관별로 수행되고 있는 방위비 분담예산 집행실적이 전산망을 통해 곧바로 종합 정리되어 나올 수 있도록 전산망에 의한 데이터베이스화를 조속히 구축해야겠다.

셋째, 방위비 분담의 정책결정과정과 협상과정의 투명성을 높여 방위비 분담정책의 일관성을 유지하고 추진력을 확보함이 필요하다. 이를 위해서는 언론을 통하여 국민들에게 공개함으로써 여론 형성을 통한 정책의 추진력을 확보하고 동시에 국회와의 원활한 협조를 통하여 정책 추진에 필요한 각종 법적 제도적인

장치들을 보완해 가야한다.

넷째, 합리적인 방위비 분담 협상을 위하여 가급적 경제적 측면에서 접근할 필요가 있다. 즉, 남·북관계, 또는 미·북 관계개선에 따른 안보 상황의 변화에 대한 논리를 지양하고 냉정하면서도 객관적인 근거를 바탕으로 경제논리에 입각한 대응을 해야 한다. 중·장기적인 경제적 협상전략과 논리를 개발하여 방위비 분담금의 과도한 증가를 방지하면서 미국과의 마찰을 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 방위비 분담 협상과정에서 우리가 주한미군 측에 제공하고 있는 각종 직·간접적인 지원이 과소평가되지 않도록 해야 한다. 즉, 현재 한국의 지원에 대한 미국의 평가시 반영되지 않고 있는 분야나 과소평가되고 있는 한국의 직·간접 지원 분야에 대한 정당한 평가를 받을 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 이를 위해서는 전기료 감면, 부가 가치세 면제 등 현재 비 예산사업으로 시행하고 있는 지원분야를 예산사업으로 전환시킴으로써 '기회비용 또는 묵시적 비용' 성격의 지원분야들을 직접지원으로 조정할 수 있을 것이다.

끝으로 이러한 노력들은 주한미군의 역할이 한국군이 수행하기 곤란한 고도의 군사적 기능을 수행하고 있고, 대북 억지의 필수 전력요소로서의 역할을 수행하고 있는 현실적인 인식을 바탕으로 추진되어 한·미 동맹관계에 손상을 주지 않아야 하겠다.

제 1 장 서 론

제 1 절 연구 목적

최근 한반도는 남북관계가 급속히 변화하는 양상을 보이면서 현재 남북간의 군사적 틀도 시대에 맞도록 변화해야 한다는 목소리가 높아가고 있다. 이와 더불어 남북관계에 있어 중요한 변수로 작용하고 있는 주한미군에 대한 관심이 더욱 증가되는 가운데, 한반도 통일에 있어서의 주한미군의 역할과 향후 방향에 대한 논의들이 활발히 이루어지고 있다.[1)]

이러한 상황의 변화와 더불어 일부 정치권과 학계에서는 주한미군을 한반도 통일의 장애로 보면서 통일을 앞당기기 위해서는 주한미군이 철수되어야 한다는 주장이 제기되고 있다. 일부 지식인의 이러한 시각과 함께, 한국사회 전반적으로는 한·미간의 불공정 협정으로 일컬어지는 SOFA, 한국전쟁시의 노근리 사건, 매향리 미군 사격장 문제, 평택 미군기지이전부지 문제, 각종 환경문제 및 주한미군 관련 범죄 문제 등 주한미군을 둘러싼 각종 부정적 요인들로 인해 정서적인 반미감정이 한국 국민들 사이에 확산되고 있는 것이 사실이다.

이러한 주한미군을 둘러싼 환경의 변화를 고려해 볼 때 향후 주한미군이 한국에서의 역할을 긍정적으로 인식시키고, 한·미 공동안보의 소임을 성공적으로 수행하기 위해서는 기존의 미국 주도의 일방적인 자세로부터 전환하여 한·미간 대등한 입장에서 국제적 관례와 합리적 판단에 따라 각종 협정과 관계들을 검토하고 재정립하는 노력이 필요하다고 본다.

이러한 측면에서 본고는 그동안 매년 잠재적인 갈등요인으로 작용하고 있었으

1) 박명서, "주한미군의 위상과 역할변화", 『국방일보』, 2003년 8월 21일자.

나 심도 있는 논의에서 제외되어온 한·미간 방위비 분담에 대한 문제점과 대안을 제시해 보고자 한다.

지금까지 한국은 미국의 방위비 분담요구에 대하여 중·장기적인 대책마련이 부족하였다. 이로 인해 분담의 원칙이나 기준을 정립하지 못한 한국은 미국측의 일방적인 방위비 분담 증액요구에 대해 단기적인 대응을 해 옴으로써 방위비 분담 문제는 주한미군과의 관계에 있어 개선해야할 과제로 남겨져 왔다.

이러한 방위비 문제가 한국 내에서 본격적으로 거론되기 시작한 것은 미국의 경제사정 악화로 인해 해외주둔 미군의 방위비 분담에 대한 미국의 요구가 증가되기 시작한 1980년대 말부터 이다. 이후 계속 논란의 대상이 되어온 방위비 분담은 크게 주한미군에 대한 직접지원과 간접지원으로 구분할 수 있는데, 직접지원이란 매년 국방예산에 편성되어 지원되는 예산을 말하며, 간접지원은 부대시설이나 훈련장 확보를 위한 토지 공여 등을 말한다. 이러한 직·간접 지원은 미군이 주둔하고 있는 유럽이나 일본에 비해 한국의 경우 지원 비율이 지나치게 높고 적용대상이 광범위한 실정이다. 또한 미국의 방위비 분담비율 산정이 한국과 미국의 적용방식이 달라 불공평성을 내포하고 있기 때문에 한·미간의 갈등요인으로 발전할 가능성이 있다.

그럼에도 불구하고 한국정부는 미국과의 방위비 분담 협상에 대한 구체적인 논리나 원칙개발에 소극적이며 때에 따라 임기응변적으로 임해왔다는 인상이 짙다. 더욱이 방위비 분담과 정책결정을 하는데 있어 일반에 공개하지 않아 여론수렴 과정을 거치지 않음으로써 미국과의 협상과정에 여론의 힘을 이용하기도 곤란하였다. 일본의 경우 국민의 여론과 요구를 토대로 미국의 양보를 이끌어내고 있는 점을 감안할 때 시사하는 바가 크며, 한국의 안보이익을 추구하는 가운데 경제적 실리를 추구하는 장기적 방위비 분담정책이 요구된다.

따라서 본 연구는 21세기 한·미 동맹의 안정적 유지를 위한 방위비 분담 수준

을 적시함으로써 한국의 비용분담 실무자들로 하여금 장기적인 비용분담 정책의 바람직한 방향을 제시하고, 정책집행의 효율성을 향상시킬 수 있는 방안을 제시하는 것을 목적으로 한다.

제 2 절 연구 범위 및 방법

본 연구를 수행함에 있어서 주한미군 방위비 분담에 관한 내용들은 국내·외의 연구논문 등 문헌연구를 통해 종합정리 하였다. 이를 토대로 주둔 미군에 대한 유지비를 지원하고 있는 NATO와 독일, 일본 등 한국과 유사한 국가들이의 사례를 알아봄으로써 한국의 방위비 분담정책을 비교할 수 있는 객관적 사실들을 제시하였다. 이는 그동안 많은 연구 실적이 축적되어 있는 KIDA의 연구결과와 한·미 방위비 분담에 관한 논문과 자료들을 토대로 하였다.

또한 한국의 주한미군 지원현황과 정책집행에 관한 내용은 주한미군 지원에 대한 법적근거와 지원정책의 시대적 변천과정과 특성에 초점을 두고 최근의 지원현황을 보다 구체적으로 분석하였다. 한국 방위비 분담에 관한 미국의 평가는 미군당국이 미국의 대통령 및 의회에 제출한 방위비 분담관련 보고서를 직접 인용함으로써 미국의 시각을 보다 정확하게 파악하고자 하였다. 그 외 주한미군에 관련된 분야는 한국, 미국의 안보 및 국방정책 관련 문서와 연구 보고서 그리고 실무 참고자료 및 인터넷 자료 등을 광범위하게 활용하였다.

이 논문의 구성은 다음과 같다.

제 1장은 서론으로서 한·미간의 방위비 분담에 관한 문제제기와 연구목적을 진술하고, 연구범위 및 방법에 관하여 다루었다.

제 2장에서는 방위비 분담에 관한 이론적 고찰을 통해 방위비 분담의 개념을

정립 및 한국의 방위비 분담에 관한 기준을 제시하고 논문의 전체적인 분석의 틀을 제시하였다.

제 3장에서는 각국의 방위비 분담정책을 한국의 방위비 분담현황과 비교하기 위해 NATO, 일본, 독일의 사례를 통해 분석하였다.

제 4장에서는 한·미 방위비 분담의 변화과정에 대한 법적근거와 역사적 개관을 통해 분석하고 최근의 한국의 방위비 분담의 현황을 구체적으로 설명하였다.

제 5장에서는 앞장에서 제시된 방위비 분담에 대한 평가를 통하여 문제점을 도출하였다. 또한 이러한 문제점들을 극복하여 한·미간에 보다 합당한 방위비 분담이 이루어 질 수 있도록 하기 위해 적정 방위비 분담 비율 및 규모를 제시하고, 한국의 협상능력과 정책집행체제의 발전방안을 모색하였다. 마지막으로 제 6장에서는 결론과 연구의 한계를 언급하였다.

제 2 장 방위비 분담의 이론적 고찰

제 1절 방위비 분담의 개념

방위비 분담이란 군사 동맹관계를 유지하고 관리하는데 소요되는 정치, 인력, 투자 및 경제적 제 비용을 국가간에 공정하게 배분함을 의미한다.[2] 이러한 방위비 분담의 개념은 시대적, 국제정치적 상황의 변화에 따라 그 범위를 달리하면서 변모하여 왔다. 방위비 분담의 개념이 출현하게 된 1960년대 초에는 주로 동맹으로 인해 발생되는 비용에 그 초점이 맞춰졌던 반면, 탈냉전 체제하의 오늘날에는 세계평화유지를 위한 제반활동 전부를 포함하는 포괄적 개념으로 확대되고 있는 추세이다. 오늘날 이러한 방위비 분담은 대상 및 규모를 기준으로 크게 세 가지의 개념으로 구분하고 있다.[3]

1. 비용분담(Cost-sharing) : 미시적 수준의 방위비

여러 개념 중 가장 좁은 의미의 방위비 분담개념은 비용분담(cost-sharing)이다. 이 비용분담의 개념은 두 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫 번째 유형은 군사 동맹을 맺은 국가들이 함께 연합군을 조직하고 공동예산을 편성하여 분담하는 것으로서, 동맹국들의 공동 예산에 의해 유지되고 있는 나토군과 같은 경우를 말한다. 두 번째 유형은 동맹국의 군대가 주둔함으로써 발생하는 비용(현지 발생비

2) 이달희, 방위비 분담 ,『국방논총』(한국국방연구원, 1987), p.321.
3) 현인택,『한국의 방위비』(서울: 한울, 1991), pp.76-77; 고상두, 미군주둔 비용의 분담구조: 한국과 독일의 비교연구 ,『연대 사회과학 논문집 제 28호』(서울: 연세대학교, 1997), p.195.

용)의 일부나 전부를 양국간의 지위협정이나 특별협정에 의하여 현지국에서 부담하는 것이다. 여기에는 조세의 감면등과 같은 직접 지원이 있다.[4]

2. 부분분담(Burden-Sharing) : 중간수준의 방위비

이는 동맹국들이 자국의 국방예산을 상호 적절한 수준이상으로 유지하는 의무를 말한다. 동맹관계에 있는 한 회원국이 외부로부터 침략을 받으면 다른 회원국에게도 침략으로 간주되어 상호 원조의 의무가 발생한다. 따라서 이들에게 있어서 공동 방위력이란 나눠 가질 수 없는 공공재의 성격을 띠게 되고, 동맹국 각자는 국방예산을 일정한 수준 이상으로 유지함으로써 동맹국 전체의 안보를 증대시키는데 공동으로 기여해야 한다는 것이다. 북대서양조약기구(NATO)에서는 회원국간의 공정한 부담분담을 위해 경제력과 인구수를 함께 고려한 번영지수를 개발하였으며,[5] 한국과 미국은 1970년대에 국방예산을 GNP 對比 4% 이상을 유지하기로 합의한 바 있다.

3. 책임분담(Responsibility-Sharing) : 거시적 수준의 방위비

책임분담(responsibility-sharing)이란 가장 넓은 의미의 방위비 분담개념으로서 탈냉전 이후 특히 두드러지게 강조되고 있다. 이 개념에는 미국이 걸프전 당시 동맹국에게 지원을 요청한 것과 같은 역외 지역에 대한 군사비용이 해당될 뿐만

---

4) 미국은 동맹국의 기여도 평가시 두 번째 유형의 비용분담은 피 주둔 국가 예산에 반영되어 지급되는 직접비용 분담과 공여자산의 귀속가치를 반영한 간접비용 분담으로 정의하고 있다(U. S. Department of Defense, *Report on Allied Contribution to the Common Defense 2000*, in http://www.defenselink.mil 참조).

5) 이규대, "한미안보협력의 재조정에 관한 연구," 석사학위논문(서울: 연세대학교 행정대학원, 1990), p.47.

아니라 더 나아가 경제원조와 같은 비 군사적인 비용까지도 포함되는 것이다. 과거의 방위개념이 분쟁의 발발 후에 신속하고 효과적으로 대처하는 것이었다면 탈냉전 이후의 방위개념은 분쟁의 발발을 미연에 방지하는 적극적인 개념으로 변모하였다.

책임분담에는 경제원조 외에도 유엔 및 각종 국제기구의 운영을 위한 경비나 물적지원, 자유무역 체제를 확산시키기 위한 제반 부담, 최근에 확대되고 있는 유엔의 평화유지활동(PKO : Peace Keeping Operation), 그리고 세계 경제문제를 해결하기 위한 선진국간의 협력 등이 모두 여기에 해당한다. 시장경제와 민주주의로의 길을 걷고 있는 구 사회주의 유럽 국가와 각종의 분쟁에 휩싸인 개발도상국에게 제공하는 선진국의 대외지원은 새로운 안보목표를 달성하기 위한 수단으로 높이 평가되고 있다.

이러한 방위비 분담 개념 중에서 논란의 대상이 되고 있는 부분은 비용분담이다. 최근 미국이 우방국들에게 책임분담을 요구하고 있으나 한·미간의 쟁점부분은 비용분담 액수에 있다. 즉, 한국의 비용분담액을 증가시키는 것이 미국의 요구이다. 따라서 본 연구는 비용분담 개념에 초점을 맞추어 주한미군의 주둔 비용과 관련된 한·미간의 적정한 방위비 분담금에 대해 논하고자 한다.

제 2 절 방위비 분담의 요구배경

1. 한 · 미 군사, 경제 상황의 변화

미국의 한국에 대한 방위비 분담 요구는 한·미 양국의 경제·군사적 상황의 변화와 이에 따른 양국관계의 변화양상에 수반된 불가피한 현상으로 볼 수 있다.

미국은 1960년대까지만 해도 세계의 지도 국가로서 군림해 왔다. 즉, 군사적으로는 자유세계의 안보를 책임지는 세계경찰국가로서 그리고 경제적으로는 자본주의 경제체제의 수호자로서 그 역할을 하였다. 그러나 본격적으로 방위비 분담을 요구하기 시작한 '80년대 미국은 경제적으로나 군사적으로 많은 어려움을 겪었다. 계속되는 무역 및 재정적자, 이에 따른 국방비 삭감, 걸프사태와 같은 지역분쟁 사태에 따른 과중한 안보부담 등이 그 예라 할 수 있을 것이다.

미국의 안보·국방 정책결정자들은 이러한 경제·군사적 어려움을 극복하는데 온갖 노력을 경주하고 있으며, 이러한 노력의 일환으로 대외 안보 지원정책을 전반적으로 재조정해 나가고 있다. 우리 한국을 포함한 우방국 및 동맹국들에게 방위분담을 요구하는 것도 바로 이와 같은 움직임에 수반된 현상인 것이다.

이에 반해 한국은 그 동안 경제·군사적으로 많은 발전을 이루었다. '80년대 한국은 경제적으로는 국제수지의 흑자를 기록하였으며, 군사적으로도 자주 국방력을 증대하여 왔다. 사실 과거에 한국은 의식주 문제까지도 자체 해결을 못할 정도로 국력이 약했으며, 군사력 또한 현대화되지 못한 상태였다. 이러한 상황에서 한국은 경제적으로나 군사적으로 미국에 의존할 수밖에 없었다. 즉 한국은 지난 '76년까지 미국으로부터 70억 달러의 무상 군원과 특별 군원을 받았으며, 또한 '86년까지 약 20억 달러의 FMS차관도 제공받았다. 이러한 미국의 군사지원이 한국의 전력증강 및 군 현대화는 물론 전반적인 방위역량을 강화시키는데 크게 기여한 것은 주지의 사실이다.

이러한 변화에 상응하여 한·미 관계도 변모하게 되었으며, 일방적으로 지원을 받던 관계에서 점차 상호 보완적인 동반자적 협력관계로 발전하게 되었다. 미국의 한국에 대한 방위비 분담요구는 바로 이와 같은 한·미 관계의 발전에 수반된 양상이라 할 수 있다.

2. 미국의 여건

미국이 방위비 분담확대를 요구하게 된 배경으로서 미국 경제력의 상대적 약화, 해외주둔 병력유지비의 증가 및 미 의회의 압력 등의 여건을 들 수 있을 것이다.[6)]

(1) 경제력의 상대적 약화

미국의 경제력은 지난 50~60년대만 하더라도 30~40% 이상의 점유율을 가진 경제 강대국이었으나 1987년에는 그 점유율이 23%대로 크게 쇠퇴하였다. 그러나 보다 더 심각한 것은 미정부 재정적자와 무역적자가 각각 1,500억 달러 이상을 넘어서는 등의 쌍둥이 적자(Twin Deficit)에서 헤어나지 못하고 있는 실정이었다. 급기야 1984년에 이르러서는 미국역사상 최초로 채무국으로 전환된 이래, 1989년에는 2조 달러 이상의 빚을 걸머진 세계 최대의 채무국으로 전락하는 형편이 되었다.

반면 미국의 동맹국인 한국, 서독, 일본 등의 경제력은 급속히 향상되어 '70년대 대비 '80년대 각국의 GNP를 비교해 볼 때 서독은 4배, 일본의 경제력은 무려 5배나 신장되었으며, 우리 한국의 경우도 3배정도 향상되었다. 레이건 행정부 임기 첫기인 '81년~'85년 동안에 연방예산 적자가 1,830억 달러에 달했으며, 그 규모도 '80년의 GNP 대비 2.7%에서 '85년에는 5.7%로 급증하게 되었다. 이러한 미국의 경제력 약화와 동맹국들의 상대적인 경제력 부상은 "세계를 주도하는 미국경제"에서 "세계에 순응하는 미국경제"로 변화시켜 놓았다. 이에 따라 미 의회와 언론들은 '미국이 계속해서 세계방위의 짐을 혼자서 떠맡아야 하는가' 라는 강한 회의를 가지고서 동맹국들도 이제는 자국의 경제력에 상응하는 책임과 역

6) 권헌철, 한미 방위비 분담에 관한 연구 ,『교수논총』제18호, (한국국방연구원, 1997), pp.165~168.

할을 해야 한다는 목소리를 높여왔다. 결국 1986년에 정부 재정적자를 600억 달러 만큼 감소시키는 노력을 시도하였으며, '86년부터 '91년까지 연간 360억 달러씩 점진적으로 재정적자를 삭감하게 되는 법안을 통과시키므로서, 사실상 조세증가가 없을 경우 국방예산의 삭감은 불가피하게 되었다.

(2) 국방비의 삭감

해외에 주둔하고 있는 미군의 유지비중 주둔병력수가 증가함에 따라 '79년도에 90억 달러 규모에서 '87년에는 120억 달러의 규모로 증가하게 되었다. 특히 걸프만과 같은 빈번한 지역분쟁의 발생은 미국의 부담을 더욱 가중시켜 왔다. 또한 경제악화에 따른 해외 주둔예산의 삭감 및 당시의 달러화 약세에 따른 영향으로 미군의 주둔경비 분담 증가 압력을 가중시켰다. 결국 '80년대 후반 미국정부의 막대한 연방재정적자로 미 의회와 국민적 여론에 따라 레이건 정부는 '89년 회계 연도에 당초 요구액보다 330억 달러 삭감을 결정하였으며, '90년부터 향후 5년간에 걸친 장기 국방예산 청사진을 제시하여 약 3,000억 달러 삭감을 결의하였고, 실제적인 병력 감축, 연구사업 축소, 첨단무기 사업의 연기 또는 포기와 함정의 조기퇴역 등을 실시하였다. 국방비의 삭감은 곧 군비증강 속도를 완화하였고, 해외주둔군 유지비의 압박을 가져와 결국에는 방위비 분담 정책을 채택토록 하였다.

(3) 미국내 정치적 압력 및 여론

미 의회가 방위비 분담문제를 제기한 것은 어제오늘의 일만은 아니지만 '80년대 후반처럼 강력하고도 적극적으로 요한 적은 없었다. '88년 미하원은 유럽국가 및 일본에 대한 균형적인 방위분담을 촉구한 법안을 상정하였을 뿐 만 아니라, 군사위원회 산하에 '방위비 분담 소위원회'를 설치하여 적극적인 활동을 실시하

였다. 특히, 미 하원은 미군철수를 협상카드로 하는 방위비 분담 관련 법안을 내놓는 등 압력을 행사하였다. 이에 미 정부로서도 날로 높아지는 의회의 방위비 분담 증대주장에 대응하여 동맹국들에게 적극적인 노력과 기여를 공개적으로 촉구하는 한편, 각 동맹국과의 실제적인 방위비 분담 협상을 추진 시행하였다.

3. 한국의 여건

한국의 경제력은 '60년에 전 세계 GNP 점유율 0.2%(GNP: 19.5억불)에서 '85년에는 0.6%(GNP: 840억불)로 성장하였으며, 이후 연평균 7%의 경제성장률을 기록하였다. 무역수지 면에서도 '80년대 후반에는 무역수지 흑자를 기록하는 등 계속적인 성장을 거듭하였다. <표 - 1>은 '80~'90년대 한국의 주요 경제에 대한 지표를 나타내고 있다.

<표 - 1> 한국의 주요경제지표

구 분	'80	'82	'85	'87	'90	'92	'95	'97
GDP(억불)	622	744	934	1,352	2,525	3,147	4,894	4,766
1인당 GNI(불)	1,598	1,847	2,229	3,201	5,886	7,183	10,823	10,307
경제성장률(%)	-4.8	5.4	5.4	12.0	7.3	5.3	8.1	2.1
무역수지(억불)	-43.8	-25.9	-0.2	76.6	-76.5	-15.4	-100	-84.2
외채(억불)	271.7	370.8	467.6	355.7	381	428	784	1,208

자료: 한국은행, 『조사통계 월보』(1980. 1~1998. 1), http://ecos.bok.or.kr/

경제력 향상에 따라 자주국방을 위한 국방비 규모도 대폭 증가되어 '74년에

7.3억불에서 '87년에 57억불이었으며, '97년에는 110억불에 이르렀으며, 그러한 경제회복에 힘입어 자주국방 능력을 향상시켰다.

제 3 절 방위비 분담의 기준

동맹국간의 방위비 분담의 적정 규모를 결정하는 것은 동맹을 통한 공동의 이익 이면에 동맹국간의 이해관계에 있어 중요한 사안이며, 이로 인해 상호간 적지 않은 갈등을 겪게 된다. 동맹국간의 적정방위비 분담규모를 판단하는데 있어 중요한 요소로서 수혜정도(benefit), 지불능력(ability), 현재까지의 기여도(contribution)등을 들 수 있으며, 이를 토대로 당사국들은 방위비 분담의 규모를 상호 조정 및 타협하여 결정하게 된다.

1. 수혜의 원칙

수혜의 원칙(benefit principle) 이란 각국의 방위노력 비용을 평가하고, 또한 공동의 이익에서 개별국가의 이익을 산정하여 각국의 해당 이익분에 따라 비용을 분담하는 원칙이다. 이 수혜의 원칙은 동맹이 제공하는 이익이 국방비 부담의 근거가 되며 이 이익의 정도에 따른 비율대로 각 동맹국에 국방비를 부담할 때 가장 공평하다고 보고 있다.[7] 그러나 개별국가는 실제 자신들이 누릴 수 있는 이익분 보다 작게 평가하려는 경향이 있기 때문에 동맹 이 공급하는 안보라는 공공재에 대한 가치를 정확히 측정할 수 없다는 단점을 지니고 있다.

---

7) 이달희 외 2명, 적정 한미 방위비 분담 ,『국방 논집 제 15호』(한국국방연구원, 1991), p.65.

또한 안보에 대한 가치가 약한 국가들은 무임승차(a free ride) 의 경향을 지니므로 동맹에 기여하는 안보의 수준을 감소시킨다. 이러한 점들 때문에 당사국간에 방위비 분담에 대한 협상의 계기가 마련되는데 협상의 결과는 이론만으로 예측될 수 없고 일반적으로 국가 간의 정치적 타협을 통해 결정된다. 이러한 현실적 이유로 인해 최초 방위비 분담문제를 제기한 당사국인 미국도 주둔비용 분담액을 산출하는데 있어 각 동맹국의 지불능력과 기여도에 대한 지표는 제공하고 있지만 방위비 분담의 기준이 될 수 있는 집단 안보로부터 향유되는 수혜도 에 대한 지표는 전혀 제시하고 있지 못한 실정이다. 결국 수혜도라는 것은 측정하기 곤란한 것이므로 각 국가 간의 정치적 타협에 의해 방위비 분담이 이루어 질 수밖에 없다는 것이 일반적인 견해이다.

2. 지불능력의 원칙

지불능력 원칙(ability principle) 은 국방비 부담이 각 국가의 경제적 지불능력의 정도에 따라 결정 되어야 한다는 것이다. 따라서 지불능력 원칙은 동맹관계에서 개별국가 간에 급부-반대급부의 관계가 인정될 수 없으므로 개별 국가가 향유하는 동맹이익의 대소에 따른 부담 배분은 불가능하여 결국 각 국가의 부담 능력의 대소에 따라 배분하는 것이 타당한 방법이라고 보고, 이의 측정지표로 국내 총생산액(GDP), 일인당 국민소득, 번영지수 등을 제시하고 있다. 지불능력의 지표를 실제 현실에 적용하고 있는 사례로는 미 국방부가 작성하여 매년 의회에 제출하는 방위비 분담 보고서[8]를 들 수 있다.

미 국방부에서 방위비 분담을 측정하는데 활용하고 있는 각종 지불능력 지표의 내용에 따르면 한 국가의 방위비 분담액 지불능력은 ①동맹국들 중에서 국내

8) U.S. Department of Depense, op. cit.

총생산(GDP)의 점유율, ②동맹국들 중에서 인구의 점유율, ③해당국가의 번영지수(prosperity index) 등을 기준으로 평가되고 있다. 이중 번영지수는 미 국방부 보고서를 위해 창출된 실험적 지수로서 한 국가의 국민 총 생산액 점유율에 일인당 국민소득의 비율을 가중치로 부여하여 나타낸 수치로서 상대적으로 부유한 국가는 가난한 국가보다 더 많은 방위비를 분담하는 것이 타당하다는 논리에서 개발되었다. 이것은 보다 가난한 나라의 기초적인 국내 제반 계획에 자원을 투입하고 보다 부유한 국가는 집단적인 군사부담에 보다 큰 부분을 분담하도록 함으로써 자유세계의 집단적 이익이 최선의 형태로 추구될 수 있다는 가정에 근거하고 있다. 번영지수는 미국이 NATO 동맹국의 방위비 분담기여도를 측정하는데 있어 실제 적용되고 있다.

3. 기여도 평가

동맹국의 현재의 기여도(contribution)에 대한 평가는 향후 동맹국 상호간에 요구하게 될 방위비 분담요구의 방향과 수준을 참고하는 지표가 된다. 그런데 동맹에서의 기여도는 기여의 개념과 범위를 무엇으로 할 것인가에 따라 기여도를 측정할 수 있는 변수가 달라진다. 현재 미국은 동맹국간의 직접적인 군사비용을 다루는 비용분담(cost sharing)에 중점을 두었던 기존의 시각으로부터 전환하여 보다 적극적, 포괄적 개념인 책임분담(responsibility sharing)에 많은 비중을 두고 각 동맹국의 기여도를 측정하고 있다.[9] 사실 방위비 분담 문제를 제기한 당사자가 미국이고, 도한 계속 이를 동맹국들에게 요구하고 있는 것도 미국인 이상 미국을 제외한 다른 동맹국들은 이 문제에 있어 피동적인 입장일 수밖에 없으므로 현재 미국의 각국에 대한 방위비 분담 기여도 평가는 향후 당사국의 방위비 분

9) Ibid.

담규모에 영향을 미치는 결정적인 변수가 될 수 있다.

각국의 개별적인 방위비 분담수준을 판단하는 지수로는 ①국방예산, ②현역 병력수, ③UN평화유지 예산 및 UN 평화유지 활동 참가 병력수, ④해외 원조 예산 등을 들 수 있는데 이들 지수는 자국의 안보나 세계의 평화유지를 위해 각국이 지불하고 있는 절대적 수치로써 이는 그 나라의 지불능력 즉 경제적 능력이 반영되어 있지 않다. 그러나 방위비 분담에 대한 각 동맹국들의 기여도를 평가하기 위해서는 각국의 경제적 능력이 고려되지 않으면 안된다. 즉, 동맹국이 부담할 수 있는 경제적 능력을 고려하여 방위비 분담의 적정 규모를 판단하는 것이 동맹의 기본정신에 부합된다고 할 수 있다.

이와 같은 관점에서 각국의 방위비 분담에 대한 기여도와 경제적 능력에 대한 비교 지표로는 현재 미 국방부가 의회에 매년 제출하는 동맹국 기여도 평가 보고서 에 제시된 바와 같이 ①GDP대비 방위예산, ②노동인구 대비 현역 병력수, ③GDP대비 UN평화유지비[10], ④노동인구대비 UN평화유지활동 병력수(PKO 병력수), ⑤GDP대비 타국에 대한 경제 원조규모, ⑥대미 주둔국 지원(HNS)규모 등이 있다.[11]

주둔국 지원(HNS : Host Nation Support)은 전·평시를 막론하고 현지동맹국에 주둔 또는 통과하는 외국동맹군에 대하여 동맹국간에 맺어진 협정에 따라 현지 동맹국이 제공하는 민간지원 또는 군사지원을 말한다.[12]

---

10) 평화유지비는 자국에서 평화유지군으로 파병한 병력에 대한 경비와 UN에 납부하는 평화유지 활동 지원금액 등을 모두 포함한다.

11) 이를 토대로 미국은 동맹국들에 대한 방위비 분담 기여도를 종합 평가하여 차후 방위비 분담 요구금액 결정시 반영하게 된다. 미국은 현재 미국의 국제 활동과 직접 관련이 있는 국가들을 지역별로 크게 나토 동맹국, 태평양 동맹국, 걸프 협력체 등 3개 지역으로 나누어 총 26개국의 방위비 분담 기여도를 평가하고 있다.

12) 황동준·한남성·이상옥, 『미국의 대한안보지원 평가와 한미방위협력 전망』(서울: 민영사, 1990), p.94.

<표 - 2> 주둔국 지원(HNS)의 범주

<table>
<tr><td rowspan="11">책임
분담</td><td colspan="4">군사력 건설</td></tr>
<tr><td colspan="4">위기관리(PKO인원수/ 가용노동력, PKO예산/ GDP)</td></tr>
<tr><td colspan="4">경제원조(원조액/ GDP)</td></tr>
<tr><td rowspan="9">Host
Nation
Support</td><td>구 분</td><td>내 역</td><td>법적근거</td></tr>
<tr><td rowspan="5">平 時</td><td>토지, 시설제공</td><td>안보조약, SOFA</td></tr>
<tr><td>세금면제</td><td>SOFA</td></tr>
<tr><td>현지고용원 인건비</td><td>특별협정 필요</td></tr>
<tr><td>실용비(전기, 가스, 물 등)</td><td>특별협정 필요</td></tr>
<tr><td>물품(군수) 및 서비스 등</td><td>ACSA(일)</td></tr>
<tr><td rowspan="5">戰時</td><td>시설제공(비행장, 격납고 등)</td><td rowspan="5">전시지원협정
(WHNS) 혹은 개별
MOA</td></tr>
<tr><td>인력인건비</td></tr>
<tr><td>군수, 정비, 수송</td></tr>
<tr><td>기지경계, 복구 등 기지지원</td></tr>
<tr><td>포로관리, 의료 등 후방지원</td></tr>
</table>

자료: 남창희, 『일본과 독일의 주둔군 지원정책 연구』(한국국방연구원, 1996), p.10.

주둔국 지원은 크게 시기별로 평시의 일반적 의미의 접수국 지원(Peacetime host nation support)이 있고 전시군수지원협정을 맺어 전시에 행하는 지원(Wartime host nation support)으로 나눌 수 있다. 통상 사용되는 방위비 분담 혹은 비용분담의 범주는 <표 - 2>에서 표시된 부분으로서 평시에 주둔국 정부가 행하는 토지 및 시설 등 부동산 지원과 예산지출을 수반하는 지원, 그리고 세금감면 등의 지원을 말한다. 평시 주둔군 지원은 또한 주둔국 정부의 예산지출이

행해지는 직접지원(direct support)과 국유지 부동산지원(SOFA 공여지) 및 세금 감면과 같은 예산이 지출되지 않고 기회비용만 지불하는 간접지원으로 구분된다. 간접지원(indirect support)은 주둔국 정부의 예산이 지출되지 않지만 미군에게 부동산이 지원되거나 세금이 감면되지 않았을 경우 발생하는 세입원의 손실을 유발하여 기회비용 지출이라는 점에서 주둔군 지원에 포함된다.[13] 간접지원과 직접지원을 합한 것을 광의의 주둔군지원이라고 하고 주둔국 정부예산이 지출되는 직접지원만을 한정한 것을 협의의 주둔군지원이라고 한다.

위에서 제시한 이러한 지표들은 현재 동맹관계를 맺고 있는 각국이 수행하고 있는 분담의 정도 즉, 동맹에의 기여도를 평가하는데 있어 각 분야별 세부 측정 기준들이며 본고에서는 주로 한·미 안보협정과 관련된 주한미군의 주둔지 지원에 중점을 두어 포괄적 개념의 책임분담보다는 협의의 방위비 분담 개념인 비용분담에 국한시켜 분석하고자 한다.

13) 남창희, "일본과 한국의 방위비분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로", 『국제지역연구』 제6권 2호(서울: 국제지역학회, 2002. 12), pp84~85.

제 3 장 각국의 방위비 분담정책: 사례연구

방위비 분담은 여러 가지 각도에서 이해될 수 있으며, 방위비 분담 비율을 결정함에 있어서 가장 중요한 점은 어떤 것에 가중치를 둘 것인가 이다. 한국의 방위비 분담이 적정한지 아닌지에 대한 인식은 한국과 유사한 방위비분담 사례를 살펴봄으로써 이해될 수 있을 것이다. 그에 가장 적합한 사례가 NATO, 특히 독일과 일본의 사례일 것이다. 보다 많은 주둔군 경비부담을 요구하는 미국에 대해 자국의 국내사정과 변화하는 대외 환경에 따른 새로운 안보전략을 기조로 합리적인 적정 분담수준을 유지하고자 하는 일본 및 독일의 사례는 주한미군의 방위비 분담 문제를 유사하게 안고 있는 우리에게 중요한 참고가 될 수 있다.

제 1절 NATO의 방위비 분담 현황

북대서양조약기구(NATO: North Atlantic Treaty Organization)는 1949년 4월 워싱턴에서 북대서양 조약이 체결됨으로써 탄생되었고, 현재 NATO는 26개의 회원국이 가입되어있다. NATO의 설립목적은 단순히 회원국들의 공동방위뿐만 아니라 정치·경제·사회적 안정을 도모하고 경제협력을 촉진시키는 것도 포함된다.[14]

NATO의 방위비분담에 관한 근거는 조약 제3조 체약국은... 단독 혹은 공동

14) NATO의 역사와 현재의 역할에 대해서는 Douglas T., Stuart. 나토의 신국제주의의 특성과 국제질서에 미치는 영향, 『나토 확대와 동북아』, 제 18차 국제안보학술회의 논문집. 국방대학교 안보문제연구소, 2000 참조

으로 지속적이고 효과적인 자조와 상호 협력을 위하여 무력 공격에 대항하는 개별적 혹은 집단적인 능력을 유지 발전시킨다 이다. NATO는 크게 민간조직과 군사조직으로 나누어져 있고,[15] NATO의 예산은 조금 더 복잡하게 편성되어 4가지 항목으로 분류되어 있다. 또한 각 예산은 독립적으로 편성되어 있고, 분담의 방식도 서로 다르다.[16]

첫째, 민간예산은 NATO의 민간조직을 운영하기 위한 것으로 나토본부(브뤼셀)는 이 예산에 의해 유지된다. 둘째, 군사예산은 NATO의 군사조직을 운영하는데 사용된다. 그러나 파견군은 본국으로부터 급여를 지급받고, 군사예산은 두 개의 연합사령부와 그 산하에 있는 주요 사령부의 유지에 쓰이며, 건물의 장비와 유지 및 관리를 위해서도 사용되고, NATO군의 훈련, 평화유지 활동 등에도 사용된다. 셋째, NATO의 기반시설투자예산(NSIP: NATO Security Investment Programme)은 각 회원국에 의해 할당된 NATO군의 방위능력을 유지하는 데에 필요한 제반군사시설을 건설하는데 사용되는 예산이다.[17] 마지막으로 조기경보체제예산은 조기경보기 구입과 운영에 사용된다.

NATO의 예산위원회는 재무위원회에서 편성한 예산을 검토하고, 각 회원국의 부담률을 결정하며, 매주 회의를 통하여 NATO의 재정수입과 지출에 관한 모든 사항을 심의 결정한다. 분담액은 각 국의 국민 총생산, 회원국으로서의 안보이익, 방위산업적 이익, NATO 기관의 소재 및 군사기반시설의 위치 등을 고려하

---

15) NATO의 민간조직은 북대서양위원회, 방위계획위원회, 핵전략계획위원회, 23개 전문위원회, 사무총장 등이 포함되어 있고, 군사조직은 군사위원회와 그 밑에 동맹군 전략사령부(SACEUR, 벨기에)와 예하에 2개의 합동군 사령부(남·북부)와 전력증강 및 교리발전 임무수행을 위해 신설된 동맹군 전력강화 사령부(미국)로 구성되어 있다.(http://www.nato.int/)

16) 고상두, 나토 방위비 분담연구 , 『국방학술연구 용역 보고서』(한국국방연구원, 1997), pp.9~10.

17) 여기에는 비행장, 벙커, 해군기지, 통신시설, 레이더 기지, 송유관, 저장고 등 NATO의 주요 사령부에서 필요하다고 판단되는 시설이 포함된다.

여 산출된다. 또한 공동의 안보능력을 증대시키기 위한 방편으로 각 회원국이 적정한 수준의 방위예산을 편성하고 있는지도 감독한다. 따라서 예산위원회에 참가하고 있는 각국 대표는 다른 회원국의 국방예산을 검토할 수 있다.

<표 - 3> 2002년 NATO 주요국 방위비 분담현황(단위 : %)

구 분	Belgium	Canada	Denmark	France	Germany	Italy	United Kingdom	US
민간 예산	2.8	5.33	1.68	15.35	15.54	5.91	17.25	23.15
시설투자 예산	3.3	5.95	1.94	15.25	18.2	7.08	19.12	27.49
경보체제 예산	3.28	9.13	1.94	0	27.26	7.04	20.86	40.24

자료: http://www.nato.int/docu/handbook/2001/hb090801.htm

통상적으로 NATO의 방위비중 가장 많은 분담을 하는 나라는 미국이며, 그 다음으로는 영국, 독일, 프랑스, 캐나다 순으로 방위비 분담률이 높으며, 상대적으로 영국과 프랑스의 방위비 분담액이 적은 것은 영국의 경우 독자적으로 조기경보기를 운영하고 있기 때문이며, 프랑스는 NATO의 민간조직 예산편성에만 참여하고 있기 때문이다.

제 2 절 일본의 방위비 분담정책

1. 미군 주둔 및 지원의 법적근거

주일 미군에 대한 비용분담 정책을 파악하기 위해서는 미·일 동맹의 구조와 성격변화를 이해하는 것이 필요하다. 미군이 일본에 주둔하게 된 것은 태평양 전쟁의 승리자로서 일본을 무장 해제하고 민주화, 경제개혁, 토지개혁 등 전후 처리의 임무를 띤 점령군으로 상륙한 데서 비롯된다. 점령군으로서의 주일 미군은 1949년 중국의 공산화와 1950년 한국 전쟁으로 그 성격이 급속히 변모하여 소련을 중심으로 한 공산주의 세력의 팽창을 억지하는 방파제 역할을 맡게 되었다. 한국전쟁을 수행하면서 일본의 전략적 가치를 절감하게 된 미국은 1951년 미일 안보조약을 체결하면서 일본으로부터 기지제공을 받을 수 있는 법적 기반을 확보하였다.[18] 이후 미국은 일본의 경제적 안정 및 국방력 구축이 극동지역의 안정에 필수적이라는 판단에 따라 1954년에 미일상호방위원조협정(MSA: Military Support Agreement)을 체결하여 일본에 대해 일방적인 군사 및 경제원조를 제공하였다.

일본의 전후 경제부흥으로 미국의 경제력이 상대적으로 약화되면서 미국과 일본의 동맹간 거래구조는 변화하게 되었다. 미국은 일본에 대하여 역할분담을 요구하게 되었고 이에 따라 방위비 분담이 오랫동안 양국간에 협상의 대상이 되었다. 1960년에 체결된 미·일 신안보조약은 제3조에 군비 증액의 의무를 삽입해 놓았다.[19] 같은 해 이 신안보조약에 근거하여 미군은 주둔군의 법적 지위와 일

---

18) 고상두, 남창희, "일본과 독일의 주둔군 비용분담" 『국가 전략』(서울: 세종연구소 1999), pp.1~3.

19) 한·미 상호방위조약과 미·일 안보조약의 구조적 차이점은 전자가 한국과 미국 양자의 쌍무조약인데 반해 후자는 미국의 필요성에 의한 일방적인 편무조약이라는 점과, 다른

본의 미군에 대한 지원내용을 세부적으로 명시한 주일미군 지위협정(SOFA)을 체결하였다. 미국의 세계전략과 일본의 대미 의존정책을 기조로 하는 미·일 안보체제는 미국의 대일 무임승차론 등 마찰요인이 있었으나 소련의 위협에 공동 대응한다는 전략적 목표에 따라 안정적으로 유지되었다.

그런데 소련이 붕괴하면서 미·일 동맹의 의의와 주일미군의 필요성에 대해 의문이 생기면서 미·일 동맹은 새로운 역할을 모색하게 되었다. 그러나 소련의 위협이 소멸된 탈냉전 이후에도 일본이 미군의 주둔을 허용하고 있을 뿐만 아니라, 주둔 경비를 계속적으로 추가 지원하고 있다는 사실은 외교 안보전략이 안보환경의 변화와 반대 방향의 새로운 국가목표를 향해 바뀌고 있음을 의미한다. 이러한 맥락에서 1996년 4월 동경에서 미·일 공동 안보선언이 클린턴과 하시모토와의 공동회견에서 발표되었다. 이 선언은 특히 극동의 정세변화를 설명하면서 지역적 위협요인으로 한반도의 긴장, 핵병기를 포함한 군사력의 대량집중, 영토문제의 미해결 등을 지적하였다. 동아시아 지역에 10만명 수준의 미군 병력을 유지할 것을 골자로 하는 미·일 동맹의 의의는 유효하며, 그 존재가치는 지역 분쟁을 억제하는데 있다고 하면서 대내외적으로 미일간의 결속을 과시하는데 그 목적이 있었다.

미·일 공동선언 이전에도 1987년부터 일본은 주일미군 비용분담을 위한 특별협정을 체결하면서 대미지원을 확대하여 왔지만 이 선언을 계기로 미·일 안보체제가 심화되고 그 대상이 광역화 되었다. 후속적으로 제정된 신방위협력지침에 의거 일본은 평화유지의 명목으로 미군을 위해 일본 내외에서 각종 군수지원을 할 수 있게 되었다. 일본이 역외로 출동하는 미군에 대한 무기 부품과 탄약까지 제공할 수 있는지는 많은 논란의 대상이 되지만 결국 일본이 주일 미군에 대해 지원을 확대하겠다는 의사는 분명한 것이다.

또 하나는 전자는 조약의 갱신 기간이 명시되지 않아 무기한 유효한 반면, 후자는 10년마다 갱신하도록 명시되어 있는 점이다.

2. 미군 주둔비용 지원의 규모와 구조

일본의 비용분담의 근거는 1960년에 개정된 미일 안보조약 제6조와 지위협정의 24조에서 세부적으로 규정하였다. 즉, 일본은 주일 미군이 사용하는 시설 및 구역 사용료를 부담하여 사유지나 공유지의 경우 일본 정부에서 임차료를 대신 지불하고, 도로 및 항만 이용료를 면제하고, 보상 및 과세 면제 등을 제공하기로 한 것이다.

미국은 1970년대 중반까지 지위협정과 안보조약에 근거하여 토지와 시설의 공여, 관세와 세금의 면제라는 분담 구조를 유지해 왔으나 이후에는 기지 종업원의 인건비 분담과 이와쿠니(岩國), 미사와(三澤) 등의 막사 개축비용의 부담을 요구하였다. 이에 일본은 신축은 허용하지 않는다는 조건하에 미측의 시설지원 부담 요구를 수용하였으나 인건비 부담은 거부하였다. 한편 1970년대초 동경소재의 미 공군기지를 요코다로 통합 이전하는 사업인 관동계획 에 따른 비용을 지위협정의 확대해석을 통하여 부담하였고, 이때부터 기지이전 비용은 일본측 부담으로 정착되었다. 1970년대 후반에는 엔고에 따른 달러의 가치하락을 보전하기 위해 미국의 대일 비용분담 요구가 강화되면서 1977년 인건비 분담협상에서 일본은 복리비(건강보험, 후생연금보험, 고용보험 등 사회보험 비용과 노동 안전위생법에 의거한 건강진단 및 성인병 예방 검진료 비용 등)와 노무관리비(수당 및 사무비)를 부담하기로 합의하였다. 이후 미국의 계속되는 인건비 부담 확대요구에 대하여 일본은 1987년부터 부담하기 시작한 복리비 및 노무 관리비(총 인건비의 6%) 이외의 인건비 추가부담은 불가하다는 입장을 견지하고, 대신 시설의 증개축에 따른 비용을 시설개선 사업(FIP: Facility Improvement Program)이라는 사업명하에 본격적으로 부담하기 시작하였다.

1987년에 와서는 다시 미·일간 특별협정을 체결하여 일본정부가 주일 미군시설

고용원에 대한 연말수당, 퇴직수당 등 8개의 수당을 신설하여 지원하게 되었고, 이어 1991년도부터는 2차 특별협정을 통해 동정예산 으로 불리는 기본등급 기타 인건비의 부담과 전기, 가스, 수도, 하수도와 난방, 조리 급유용의 연료비를 부담하게 되었다.

이외에도 일본은 지위협정에 따라 일본에서 조달되는 석유류 제품 등 지원 장비품에 대한 과세를 면제하고 있으며, 공적인 수입품에 대한 관세와 공공도로 사용료 그리고 각종 소비세를 면제해 주고 있다. 여기에 국유지의 임차료 손실, 편의시설 사용료 감면 손실 등 기회비용과 세금감면과 같은 간접지원을 포함한 것을 전체적인 주일미군에 대한 비용분담 구조로 이해할 수 있다.

점진적으로 항목을 추가하는 방식에 의해 발전된 일본의 방위비 분담구조는 한국식의 분담 총액 결정 후 사업선정 방식 이 아닌 항목별 사업요구 충족형 이라는 특징을 지니고 있다. 분담비용의 집행주체도 일본정부가 직접 담당함으로써 한국과 크게 다른 양상을 보이고 있다. 일본의 경우 주일 미군은 각 군별로 시설보수, 신축 소요를 취하여 요코다 주일미군 사령부의 J42C 건설반을 경유, 방위시설청의 시설구역 정비 대책본부로 접수되어 예산사정을 고려하여 우선순위에 따라 지원하도록 되어 있다.

주일미군내의 일본인 노무자에 대해서 법률적 고용주는 방위 시설청으로 되어 있으며, 편의상 지방 현청 지사에게 위임하여 이들에 대한 인건비를 집행한다. 위임업무 내역은 노무자의 고용, 해고 등 노무관리, 급여관리, 복리 후생관리, 이직 대책 등이다. 이 인건비는 최초에는 방위 시설청이 엔화로 노무자들에게 일괄 지급한 후에 기본급 등 미군측이 부담하도록 되어 있는 항목을 추후 이들로부터 면제받는 방식이었는데, 제 2차 특별협정에 근거하여 1995년도부터는 전액을 일본정부가 부담하고 있다.

광열비, 수도료 및 전기료 등의 시설비는 인건비와 시설비 다음으로 가장 적은

액수를 차지하는데 인건비와 마찬가지로 원래 지위협정상 일체 파견국 군대가 부담하도록 되어있는 것을 1991년부터 제 2차 특별협정에 의거하여 지원하고 있다. 시설비는 일본의 해당사용료 청구기관이 미측에 청구서를 제출하면 이를 방위시설청으로 넘기면 일괄 대납해주는 방식으로 되어있다. 이러한 주일미군 주둔비용 분담지원 체제 하에서 1987~2005년도에 일본이 미국에게 제공한 직·간접 지원규모는 <표 - 4>와 같다.

<표 - 4> 일본의 주일미군 주둔지원 규모(단위 : 억 엔)

구분 / 년도	총 액	종사자 노무비	시설 정비비	광열 수도비	훈련 이전비	증감(%)
1987	1,096	361 (32.9)	735 (67.1)	·	·	·
1988	1,203	411 (34.2)	792 (65.8)	·	·	+9.8
1989	1,423	532 (37.4)	890 (62.5)	·	·	+18.3
1995	2,714	1,427 (52.6)	982 (36.9)	305 (11.2)	·	+8.4
1996	2,735	1,448 (52.9)	973 (35.6)	310 (11.3)	3.5 (0.1)	+0.01
1997	2,737	1,462 (53.4)	953 (34.9)	319 (11.7)	3.5 (0.1)	+0.01
2001	2,573	1,486 (57.7)	819 (31.8)	264 (10.3)	4 (0.2)	-6.6
2002	2,500	1,480 (59.2)	753 (30.1)	263 (10.5)	4 (0.2)	-2.9
2003	2,460	1,447 (58.8)	750 (30.5)	259 (10.5)	4 (0.2)	-1.6
2004	2,441	1,430 (58.6)	749 (30.7)	258 (10.6)	4 (0.1)	-0.8
2005	2,378	1,436 (60.4)	689 (29.0)	249 (10.5)	4 (0.1)	-2.6

자료: 국방위원회, "06방위비분담관련 국회제출자료", 2006.

제 3 절 독일의 방위비 분담정책

독일은 주둔군 지위협정, 독일 보충협정 등 동맹국 간에 체결한 협정을 토대로 원칙에 충실한 방위비 분담을 하고 있으며, 직접지원(현금지원)보다는 시설 및 토지 등 간접지원을 비중 있게 실시하고 있다. 독일의 경우 이렇듯 주둔군에 대한 현금지원비중이 적기 때문에 비용분담의 초점은 기지이전 및 반환시 반환기지의 잔존 가치의 평가와 보상 문제에 맞추어져 왔다.[20]

1. 미군 주둔 및 지원의 법적근거

제2차 세계대전에서 승리한 서방연합국인 미, 영, 불 3국은 1952년에 체결한 독일조약에서 베를린과 서독에 대한 승전국으로서의 지위를 계속적으로 보유한다는 것을 천명하였다. 그리고 1954년의 파리조약을 통하여 공식적으로 서독에 대한 점령을 종결지었다. 이에 따라 서독은 외교 및 안보분야에서 전승국이 받게 되는 조건을 제외하고는 완전한 주권을 회복하게 되었다.

당시까지 서독에 주둔하고 있던 서방연합군의 지위는 1954년에 체결된 독일 내 외국군 주둔에 관한 조약(Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty Pegarding the Status of Their Forces) 에 의해 새로이 규정되었다. 이듬해인 1955년 독일이 나토 동맹에 가입하게 되면서 베를린을 제외한 서독에 주둔하고 있던 과거의 점령군은 나토군이라는 새로운 법적 지위를 가지게 되었다.

1959년에 이르러 서독에 주둔하고 있던 외국군의 법적 지위를 보다 명확히 규

---

20) 탁상한, "독일의 방위비 분담정책과 시사점", 『주간국방논단06(제1086호)』(한국국방연구원, 2006), pp.1~2.

정하기 위해, 나토 주둔군 보충협정(Supplementary Agreement to the NATO Status of Forces Agreement with Respect to Forces Stationed in the Federal Republic of Germany) 이 체결되었다. 이 나토 보충협정은 1951년에 나토 회원국 간에 체결된 나토 주둔군 지위협정 을 독일 상황에 적합하게 보충하고 구체화한 것이었다. 이러한 법적 근거에 의해 시행되는 독일의 대미 주둔군 지원은 크게 두 가지의 범주로 나누어 볼 수 있었다. 한 가지는 전후 점령의 유산인 서베를린 주둔 미·영·불 3국의 연합군 점령군에 대한 지원과 다른 하나는 나토군의 일부로서 미군에 대한 지원이었다. 하지만 전자의 서베를린 주둔 미군은 동서독의 통일 후 1994년에 완전히 철수하여 자동적으로 점령군에 대한 지원은 소멸되었다. 그리고 독일은 나토 회원국으로서 나토 군사기반시설, 나토 군사 예산과 나토 민간예산 등에 부담능력과 수혜도를 기준으로 한 방위비 분담비율에 따라 지원을 하고 있다. 이 경우 한국이나 일본 같은 주둔군에 대한 지원과는 성격을 전혀 달리하는 분담 구조이다. 단지 이것이 다자간 비용분담의 구조라는 점뿐만 아니라 이러한 비용지출은 그 지출 대상이 반드시 독일 주둔 미군이 사용하는 군사기반 시설인 것이 아니기 때문에 독일의 주둔 미군에 대한 지원과 일치하기가 어렵게 되는 것이다. 경우에 따라 독일에 주둔하는 미군이 사용하는 시설일 경우에도 여기에 독일만 비용을 분담하는 것이 아니고 나토 회원국이 전부 비용을 분담하기 때문에 어느 부분만을 떼어서 독일주둔미군의 이용을 위해 부담했다고 하기 어려운 것이다.[21] 따라서 한국에 있어서의 대미 주둔군 지원에 대한 모든 분야를 독일과 단순 비교한다는 것은 다소 무리가 있으며, 단지 시행상의 방법 등 한국이 독일의 경우를 준용할 수 있는 분야를 제시하면 다음과 같다.

나토 보충협정에 따르면 나토군이 독일에 주둔함으로써 발생하는 모든 비용은 원칙적으로 군대를 파견한 국가가 분담하기로 되어있다. 주둔 비용에는 군인과

21) 남창희, 『일본과 독일의 주둔군 지원정책 연구』 (한국국방연구원, 1996. 12), p.125.

군속의 급여와 숙식비뿐만 아니라 주둔군이 현지에서 고용하는 민간고용인에 대한 임금도 포함된다. 그리고 이들에 대한 근로 조건은 독일법을 따르고 있기 때문에 현지 고용인에게는 독일의 노동법, 사회보장법, 상해보험법 등이 적용된다. 이들과 주둔군 당국간에 발생하는 법적 분규는 독일법원의 소관사항이다. 임금체결시에도 실질적 고용주인 외국군 당국을 대신하여 독일의 재무부가 노동부와 협상하여 타결한다. 주둔군이 작전이나 훈련 등으로 인하여 외국군이 민간인에게 대물 및 대인 피해를 입혔을 경우에는 양자간에 보상을 위한 합의 절차 내지는 민사재판을 통해 보상금의 75%만을 지불하고 나머지 25%는 독일정부가 부담한다.

나토 보충협상에 따라 독일측은 나토군에게 무상으로 연방이나 주정부 소유의 토지를 제공하고 있다. 그렇지만 개인 사유지의 경우에 주둔국 당국은 토지임대료를 지불하여야 한다. 물론 이러한 경우에도 나토군이 건축용 대지로서 사유지를 사용할 경우에는 독일측이 토지임대료를 대신 지불한다. 이것은 나토군의 건축비용을 경감시켜 주기 위한 배려이다.

2. 미군 주둔비용 지원의 규모와 구조

우리는 분단 독일과 한국을 비교하면서 한국의 안보상황이 훨씬 더 긴박한 것으로 여겨왔다. 그 근거로 동서독 간에는 화해와 교류가 이루어지고 있다는 것을 염두에 두었다. 그러나 외국군 주둔이라는 관점에서 본다면, 동서독은 세계에서 긴장이 가장 고조된 지역이었다. 냉전시대에는 약 40만 명 수준의 외국군이 서독에 상시 주둔하였다. 동독에 주둔하고 있었던 약 30만 명의 소련군과 합치면 분단 독일에는 약 70만의 외국군이 대립하고 있었던 것이다. 서독에 주둔하고 있던 나토군 중에서 미군의 비율은 항상 절반을 약간 넘었다. 1989년 이후부터

외국군의 철수가 대대적으로 진행되었고, 1997년에는 129,475명의 나토군이 주둔하고 있었다. 이중에서 미군은 76,000명이며, 육군과 공군으로 구성되어 있으며, 해군은 주둔하고 있지 않다. 육군은 1개 군단, 2개 사단으로 구성되어 총 61,000명이 39개 기지에 배치되어 있으며, 공군은 냉전시대에 9개의 기지를 보유하였으나 현재는 2개의 공군 기지에 15,600명이 근무하고 있다.[22]

<표 - 5> 독일 주둔 나토군 현황(1997년, 단위: 명)

구 분	계	네덜란드	벨기에	미국	영국	프랑스	캐나다
규 모	129,474	2,625	2,100	76,600	30,000	18,000	100

자료: 고상두, 미군 주둔비용의 분담구조; 한국과 독일의 비교 연구 ,『사회과학 논집 제 28 집』(서울: 연세대학교, 1997), p.199.

이러한 나토군의 독일 주둔에 의해 발생하는 비용에 대해 독일정부는 재무부에서 담당함으로써, 외국군 주둔 경비에 대한 부담금은 재무부의 일반 재무행정 예산에서 지출된다. <표 - 6>는 1997년도 독일 연방예산안 세부계획서에 있는

22) 나토는 1949년 창설 당시 12개 국가가 회원국으로 참가하였으나, 1952년에 그리스와 터키가 회원국으로 가입한 후 1955년에는 독일이, 그리고 1982년에는 스페인이 가입하여 회원국이 총 16개 국가로 증대되었다. 이후 1999년 폴란드, 헝가리, 체코를 비롯하여 2002년에는 루마니아, 불가리아, 슬로베니아 등 동유럽 국가 7개국이 추가로 가입하여 현재는 총 26개 회원국으로 구성되어 있다. 나토의 군사 지휘구조 특징은 전략사령부(1)와 지역사령부(2) 구성군사(6)로 구성되어있으며 동맹군 전략사령부(SACEUR, 벨기에)의 단일 지휘체제하에 운용되며 대서양 동맹군 사령부는 폐지되었다. 또한 2개의 지역사령부(남·북부)예하에 구성군 사령부(지상·해·공군)체제로 운용되며, 미국(노퍽)에 동맹군 전력강화 사령부를 신설하여 전력증강 및 교리발전 등의 임무를 수행하고 있다.(http://www.airforce.go.kr/, "나토에 대한 이해" ; 공군본부,『외국군 구조편람』, 2005. 5, pp.330~331.)

나토군 지원금액 현황이다. 이를 통해 나토군의 주둔경비에 대한 독일의 분담규모를 알 수 있다. 독일 정부는 현재 약 13만 명에 이르는 나토군의 주둔을 위하여 약 1.5억 달러의 직접 지원을 하고 있다. 이러한 총 지원의 규모에서 주독 미군에 대한 방위비 분담을 주둔 병력수의 비율에 따라 단순 추정한다면, 독일은 미군에 대해 약 9,000만 달러를 직접 지원하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 도표에 제시된 항목들은 현재 미국에서 한국이나 일본, 독일 등에 대해 대미 주둔군 지원 분담금 산정시 적용하는 기준과 다소 차이가 있다.

<표 - 6> 독일의 주독 나토군 주둔비용 사용현황(1997년, 단위: 천 달러)

구 분	1996년도	1997년도
인건비	65,675	62,750
행정비용	20,365	22,665
지원 및 보조금	18,400	17,125
투자비	60,000	54,250
총 계	164,440	156,790

자료 : Ibid, p.200.

위에 제시된 항목 중 인건비는 나토군이 현지 고용한 독일 민간인을 위하여 독일 정부가 지급하는 생활 안정 보조금을 의미하며, 지원 및 보조금 항목에는 군사시설의 보호를 위한 사업, 항공소음에 대한 대책사업 그리고 훈련 및 작전으로 인해 발생한 피해에 대한 보상금 등이 포함되어 있다. 또한 투자비 항목도 군사시설의 이전이나 폐쇄로 인하여 독일정부가 나토군에게 제공하는 대체 토지 및 시설의 구입비용을 말하며, 군사도로의 건설 등과 같은 기지 주변의 인프라 구조 건설 사업비도 여기에 포함시키고 있다. 이로 인해 위의 표와 같이 독일 예

산에 반영된 주둔군에 대한 직접지원 금액은 현재 미국이 산출하고 있는 독일의 직접지원 금액보다 훨씬 높게 나타나고 있다. 예로서, 1997년도 미국이 평가하고 있는 독일의 주독 미군에 대한 직접 지원 규모는 1,200만 달러로 나타나 있다.[23]

2004년의 독일 연방정부예산은 총22개의 개별계획(Einzelplan)으로 이루어져 있으며, 각 개별 계획은 연방정부 부처별 소관예산이다. 그 중 <표 - 7>에서와 같이 독일의 방위비분담과 관련된 예산은 외무부와 국방부, 재무부 등 여러 부처에 나뉘어 편성되어 있다.

<표 - 7> 2004년 독일의 방위비 분담예산(단위: 백만 유로)

소관부처(개별계획)	내역(예산항목)	2003년	2004년
외무부(Einzelplan 05)	나토 민간예산 분담금	26.4	28.0
국방부(Einzelplan 14)	나토 안보 투자 프로그램 분담금	166.0	171.2
	나토 및 기타 국제기구 분담금	530.7	524.3
재무부(Einzelplan 60)	주둔군 지원 관련 비용	127.5	123.3
합 계		850.6	846.8

자료: 독일 재무부, "2004년도 독일 연방정부예산(Bundeshaushaltsplan 2004) 중 외무부예산(Einzelplan 05), 국방부예산(Einzelplan 14), 재무부예산(Einzelplan 60)" 참조.

외무부 소관예산은 개별계획 05(Einzelplan 05)로써, 나토의 민간예산 분담금이 편성되어있으며, 2004년도 예산으로 2천8백만 유로가 책정되어 있다. 국방부 소관예산은 개별계획 14(Einzelplan 14)로 불리며 나토 안보 투자프로그램 분담

23) U. S. Department of Defense, op. cit.

금과 나토 및 기타 국제기구 분담금이 포함되며, 2004년에는 각각 171백2십만 유로와 524백3십만 유로가 편성되었다. 또한 재무부 소관예산은 개별계획 60(Einzelplan 60)에는 주둔군 지원 관련 비용으로 123백3십만 유로가 편성되었으며 여기에서 주둔군 지원 관련비용은 주로 독일 주둔 미군에 대한 토지 및 시설공여, 기지이전 등에 소요되는 예산이다.

결론적으로, 앞서 살펴본 독일의 대미 주둔군 직접지원 금액 규모로 보면 독일의 예산 계획상에 반영된 금액이나 미국이 평가하고 있는 금액이나 공통적으로 한국의 주한미군 직접지원 규모에 비해 절대적으로 작다는 사실을 발견할 수 있다. 이는 한국과 일본에 대한 미국의 접근방법과 독일에 대한 미국의 접근방법의 본질적 차이에서 기인되는 것 같다.

과거에 미국이 독일 등 나토 회원국에게 비용분담을 요구하는 목표는 세 가지가 있었는데 그것은 첫째, 현금 혹은 유사한 비용분담, 둘째, 세금, 요금 등의 간접지원 대상의 확대, 셋째, 공동의 투자로 적정규모의 경제를 이룸으로서 비용을 절감하는 것이었다. 이처럼 미국은 과거에 현금으로 직접비용을 지원해 주는 방식을 추구하여 왔으나, 이러한 방식이 보다 넓은 의미의 유럽 동맹국들의 책임분담에 저해 요인이 될 수 있음을 우려해 왔다. 즉, 한국이나 일본에서 적용하고 있는 직접비용 분담의 형식에 집착하게 되면 유럽에서 지금까지 성공적으로 추구해온 유럽 방위력의 구축에 차질이 올 수도 있고 이것은 장차 미국에게 더 많은 비용을 부담하게 만들 수 있는 요인이 된다는 것이다.[24] 이러한 배경이 독일의 경우에 있어서 직접지원 보다는 간접지원의 비용을 높이는 결과를 가져온 것이라 할 수 있다.

---

24) U.S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*(1995), (Washington : DoD, 1996), p.10.

제 4 장 한국의 방위비 분담 분석

이 장에서는 한국의 방위비 분담의 실태를 일본과 독일 두 나라와 한국간의 차이점을 비교하고, 한국의 방위비 분담 정책상의 개선 가능한 부분과 이를 위한 논리 개발의 토대를 마련하고자 한다. 이를 위해 우선 한국의 주한 미군에 대한 방위비 분담을 규정하고 있는 법적근거와 방위비 분담을 둘러싸고 있는 제반 환경적인 요인, 한국의 방위비 추진 경과 등을 개관해 보기로 한다.

제 1 절 방위비 분담의 법적근거

한국의 주한미군 지원은 1954년 발효된 한·미 상호방위조약에서 미군의 한국주둔을 허용함으로써 공식적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 이로 인해 공식적으로 주둔하게 된 주한미군은 이에 따른 경비를 전적으로 미군이 부담하도록 1966년 한·미 행정협정에서 합의하였으며, 시간이 경과하면서 한국의 방위비 분담분이 증가되었다. 이후 1991년 행정협정을 개정하여 한국이 일정금액의 방위비를 분담하도록 법제화 하였다. 그 결과 한국주둔 미군기지의 무상사용에 추가하여 주둔비용과 기지이전에 따르는 비용 등을 한국 정부가 부담하게 되었다. 이러한 한국의 방위비 분담이 본격적으로 시작된 것은 1991년 소위 방위비 분담 특별협정 에서 출발한다.

1. 한 · 미 상호 방위조약(1953년)

한·미 상호 방위조약 제4조는 상호합의에 의해 결정된 바에 따라 미합중국의 육, 해, 공군을 대한민국 영토 내와 그 주변에 배치하는 권리를 대한민국은 허용하고 미합중국은 이를 수락 한다 고 되어 있다. 이를 통해 미국은 합법적으로 한국에 주둔할 수 있는 권리를 국제법상으로 부여받았다고 볼 수 있다. 물론 이러한 조약은 한국의 입장에서는 한국내의 미군주둔을 국제법적으로 보장받고 또한 전쟁의 위협으로부터 제도적으로 보호받을 수 있는 조약이었다.

이 시기에 있어 한국은 미국으로부터 군사원조 및 각종 경제적 지원에 절대적으로 의존하고 있는 실정이었기 때문에 방위비 분담이란 개념조차 생각할 수 있는 상황이 아니었다.

2. 주한미군 지위협정(SOFA/ 1966년)

주한미군과 군속 및 그들 가족의 신분과 지위를 보장하고 한국 법률의 적용범위 등을 규정하기 위해 1966년에 체결된 주한미군 지위협정에서 시설과 구역의 공여 및 반환(2조), 경비와 유지(5조), 출입국 통관관세 면제(8, 9조), 손해배상 및 청구권(23조)이 포함됨으로써 방위비 분담의 개념이 최초로 등장하게 되었다.[25]

---

25) 이중 방위비 분담과 직접 관련되어 있는 조항을 살펴보면 다음과 같다.
제2조, 미국은 상호방위조약 제 4조에 따라 한국 안의 시설, 구역의 사용을 공여받는다... , 제 5조 1항, 제 2하에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는 본 협정의 유효기간 동안 대한민국에 부담을 가하지 아니하고 미군 유지에 따르는 모든 경비는 미국이 부담한다. ;;제 5조 2항, 한국은 미국에 부담을 가하지 아니하고, ...비행장 및 항만 등 각종 시설 및 구역을 제공하고, 소유자에게 보상한다... 한국은 미국 정부의 시설 및 구역의 사용을 보장하고 제 3자의 청구권으로부터 해를

이로써 미국은 주한미군의 시설과 구역을 지원하게 되는 법적인 근거가 마련되었으며 그 이후 1974년도 까지는 미군의 한반도 주둔을 위해 필요한 경비는 대부분 미군측이 스스로 부담하고 한국은 기존의 시설, 토지, 용역 등을 제공함으로써 미국 측의 부담을 줄이는 비용분담 형태를 유지해왔다. 그러나 1969년 닉슨 대통령의 아시아 지역의 안보는 아시아 국가의 부담으로 라는 닉슨 독트린 선언 이후 한·미간의 방위비 분담은 새로운 국면을 맞게 되었다. 이에 따라 미국은 1970~71년간에 전 아시아 지역에서 32만 명의 미군을 철수시켰으며 한국에서도 미 보병 1개 사단을 철수시켰다. 또한 경제 원조를 중단하고 무상 군원을 대폭 삭감하면서 공동 방위를 위한 비용분담 압력을 본격적으로 가하였다.

1974년에는 한·미 단일 탄약지원체제(SALS-K; Single Ammunition Logistics System- Korea)협정을 통해 전쟁예비 탄약(WRSA)의 저장, 관리비용 및 전용탄약의 저장 관리에 따른 비용을 부담하게 되었으며 연합방위개선사업(CDIP; Combined Defense Improvement Program)을 통하여 연합 방위시설에 공동투자를 요구하여 미국은 장비, 한국은 토지구매 및 시설비용 등을 직접 부담하기 시작함으로써 한·미 공동방위에 대한 실질적인 기여를 증대시켜 왔다. 또한 1976년에는 합동군사지원단(JUSMAG-K)운영비를 미군사고문단 시설협정에 따라 미 지원단의 특별수당, 한국고용인의 보수, 주택유지비 등을 한국정부가 제공하기로 하였다.

1983년부터는 제공훈련장(制空訓鍊場)과 한·미 연합사(Combined Forces Command), 한·미 야전사(CFA)의 운영비 분담과 같은 공동사용시설의 운영비를 주로 부담하였다. 한·미 양국은 1980년 12월 한·미 공군간에 체결된 공대공 전투훈련장(ACMI) 설치에 관한 양해각서(MOU; Memorandum of Understanding)에 의해 CDIP로 설치된 제공 훈련장의 운영유지비를 1983년부터 한·미간 50

받지 아니하도록 한다.

: 50의 비율로 분담하기로 합의하였다. 또한 1978년 창설된 연합사는 창설직후 그 운영경비를 자국 소요는 자국부담 원칙으로 부담해 왔으며 시설유지비, 행정지원비, 자동자료처리비 등 공동사용 경비는 미국부담으로 해 오던 것을 1983년 이후부터는 연합예산 을 편성하여 한·미간 38 : 62로 부담하게 되었다. 한·미 야전사 운영비는 한국국군에 대한 급식비에 관한 양해 각서(1982년)와 방카 유지비에 관한 양해각서(1984년) 에 50%를 자국 소요 자국부담원칙으로 부담하였다.[26] 그러나 이때까지 한국이 부담한 직접적 비용은 방위 비용분담이라고 하기에는 다소 어색한 몇 백만 달러 정도의 작은 액수이었다.

미국의 방위비 분담 정책에 대한 가장 큰 입장변화는, 1988년 6월 제 20차 한·미 안보협의회(SCM; Security Conference Meeting)을 전후하여 그 이전에는 방위비 분담금을 사업내역에 의거하여 요구하던 것을 분담분야별로 일정 수준의 금액을 사전에 확보한 다음 패키지 정액을 확보하는 개념으로 바뀌었다. 즉 미국은 방위비용 분담요구 제안시 개략적인 사안별 금액을 제안하고 계수 조정 협의를 거쳐 일정수준의 부담요구액 확보 후 사후적으로 사업내역을 확정하였다. 이와 같은 방위비용 분담의 일정액 확보 개념으로서의 전환 이외에 미국은 방위비 분담 요구 범위의 확대를 요구하였다. 1990년 체니 미 국방장관은 주한 미군에 고용된 한국인 근로자의 노무비 전액을 한국 측이 부담하도록 요구하였으며, 이에 따라 1991년부터 한국은 주한 미군 사령부에 근무하는 한국인 고용원의 인건비와 시설유지 비용의 일부를 새로이 지원함으로써 미군 주둔비용지원 성격의 비용부담을 하기 시작하였다.

---

26) 차영구 외, 『21세기 한·미 안보협력 방향』 (한국국방연구원, 1994), p.23.

3. 제 1 차 방위비 분담 특별협정(1991. 1. 1)

이 협정은 1991년 제 23차 한·미 안보협의회(SCM)에서 합의한 결과에 따라 체결된 것으로 정식 명칭은 대한민국과 아메리카 합중국 간의 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 아메리카 합중국 간의 협정 이다. 이 협정의 제1조에 대한민국은 이 협정의 유효기간 중 주둔군 지위협정 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비의 일부를 부담하며, 필요하다고 판단할 경우에는 다른 경비의 일부로 부담할 수 있다 라고 명시함으로써, 1966년도 개정된 주한미군 지위협정 제5조 1항에 규정된 모든 경비는 미국이 부담한다 는 원칙을 공식적으로 변경하여 주한미군 주둔에 따른 경비의 일부를 한국 측에서 부담하게 되었다.

그 외에도, 1991년 제 2차 SCM에서 한국 정부는 미국의 요구에 따라, 당시 매년 협상을 통해 이견을 조정하는 번거로운 절차를 거치던 방위비 분담금 규모 결정을 단순화시키고 1995년도까지 주한미군 현지발생비용(WBC; Won-Based Cost)의 ⅓수준까지 연차적으로 증액부담하기로 합의하였다.

4. 제 2 차 방위비 분담 특별협정(1994. 1. 1)

1993년 제 25차 한·미 안보협의회에서 체결된 제 2차 방위비 분담 특별협정의 제1조에 대한민국은 이 협정의 유효기간 동안 주한미군지위협정의 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비와 양 당사국이 합의하는 다른 경비의 공정한 부분을 부담한다 라고 명시하였다.

제 2차 특별협정은 1993년 말로 만료된 제 1차 특별협정의 유효기간을 1995

년 12월31일까지 연장하기 위한 것이었다. 이에 따라 1995년에는 예상 현지발생비용 9억 달러의 ⅓규모인 3억 달러를 부담하였다. 이러한 방위비 분담은 한국의 경제성장에 상응한 일정수준의 미군주둔 비용에 대한 부담이 불가피 하다는 인식하에 지원된 것이었다. 그러나 이러한 현지 발생비용 분담방식은 현지발생 비용에 대한 범위한정 및 실사 곤란으로 인해 매년 분담금 산정을 둘러싼 양국간 마찰은 물론 장기적으로는 미군 주둔 비용의 ⅔ 또는 전액 부담을 전제로 한 것으로 분담금이 매년 큰 폭으로 자동적인 증대를 가져오는 등 상당한 문제점을 내포하고 있었다.

5. 제 3 차 방위비 분담 특별협정(1996. 1. 1)

1995년 11월 제27차 한·미 안보협의회에서 1996년부터 1998년까지 3년간 유효하도록 체결한 제 3차 특별협정의 제 1조에 대한민국은 이 협정의 유효기간 동안 주둔군 지위협정 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비와 주한미군 주둔에 관련된 다른 경비의 공정한 부분을 부담한다. 라고 명시함으로써 주한미군 주둔비용에 대한 부담의무가 한국 쪽으로 완전히 기울어지게 되었다.[27]

또한 한·미 양국은 이 특별협정을 통해 기존의 현지발생비용(WBC) 분담 방식을 종결하는 한편 일정 지표(index) 분담방식을 새로이 채택하였다. 즉, 전년도 분담금에 국내 물가상승율과 실질 증액률 등을 고려하여 매년 10%씩 증액하기로 하였는바 한국은 1996년도에는 하반기 이후 한국의 외환위기에 따른 경제난을 감안하여 분담금 집행방법을 조정하기로 합의하여 기존의 3.63억 달러에서 미화 1.75억 달러와 한화 2,033억원(총 약 3.1억 달러)으로 조정하여 부담하였다.

---

27) 이장희, 주한미군 방위비 분담의 국제법칙 근거와 그 적절성 ,『서울 국제법 연구 제 5권 2호』(서울: 국제법 연구원, 1998), p.7.

6. 제 4 차 방위비 분담 특별협정(1999. 1. 1)

1999년 2월에 체결하여 2001년까지 3년간 유효한 제4차 방위비 분담 특별협정은 기존의 기본 틀을 유지한 가운데 한국의 경제적 상황을 고려하여 결정되었다. 이에 따라 한국은 1999년 미화 1.4억 달러와 원화 2,575억 원을 포함하여 총 3.33억 달러를 주한미군의 주둔비용 분담금으로 지원하게 되었다. 더불어 합의 금액 중 군사 건설비 약 8000만 달러를 2년에 걸쳐 분납할 수 있도록 합의하였다. 한·미양국은 이러한 조치를 협정의 대상기간 및 그 이후로도 계속 적용키로 하였다. 1999년 한국이 실제 지불한 총금액은 총 2.9억 달러로써 매년 증가되어 가던 방위비 분담액이 일시적으로 감소하였다.

또한 제 2차 특별협정을 통해 분담금을 매년 전년도 대비 10%씩 인상하는 고정 비율을 적용해 왔으나 제 4차 특별협정에서는 실제 물가지수 및 명목 GDP 변동율을 적용하여 분담금을 결정할 수 있도록 합의하였다. 이에 따라 2000년과 2001년의 분담금은 1999년도 분담금을 기준으로 전년도의 소비자 물가지수의 변동 및 실질 국내총생산(원화기준)의 변동을 고려하여 지불하게 되었다. 그리하여 2000년도 방위비 분담금은 1999년 합의 액 대비 9.7% 증액되어 약 3.9억 달러, 2001년도에는 4.4억 달러, 2002년도에는 10.4%가 늘어나 4.9억 달러를 기록하였다.[28]

7. 제 5 차 방위비 분담 특별협정(2002. 1. 1)

이 협정은 2004년까지 3년간 유효하며, 2002년 한국의 분담금 비용은 5,880만 미불 및 5,368억 원이다. 2003년 및 2004년의 분담금은 전년도 분담금의

28) 국방부, 『국방백서2000』, pp.89~90.

8.8%에 해당하는 금액 및 대한민국 통계청이 발표한 전전년도의 물가상승률(국내총생산디플레이트, 연평균 3.5% 가정) 만큼의 증가금액을 전년도분담금에 합산하여 결정하기로 하였다. 분담금의 원화-달러화의 비율은 88 : 12 퍼센트로 합의하였으며, 인건비는 현금지원 사업으로 원화로 지불하기로 하였다. 또한 대한민국이 지원하는 군사 건설비는 현물 및 현금지원 사업이며 미 달러화 및 원화로 혼합 지불하고 군사건설사업 분담금의 5%는 현물로 지원하기로 하였다. 연합방위력 증강사업은 대부분 현물지원 사업으로 설계비는 현금으로 지불하였다. 연합방위력증강사업 하에서 한국정부는 미군이 사용하는 시설들을 건설하고 유지하는데 높은 우선순위를 두기로 하였으며, 군수비용분담은 별도의 단일 집행합의서를 통해 자금배정을 수정할 수 있도록 하였다.[29]

현물지원의 일부로 제공되는 모든 물자·보급품·장비 및 용역은 대한미국의 조세로부터 면제되거나 납세 후 금액을 기준으로 제공하였다. 한국정부가 조달하는 그러한 물자·보급품·장비 및 용역은 특별소비세 및 부가가치세를 면제하였다.

8. 제 6차 방위비 분담 특별협정(2005. 1. 1)

이 협정은 2006년까지 2년간 유효하며, 2005년 한국의 분담금 비용은 6,804억 원이며 전액 원화로 지급하기로 하였고, '04년 분담금 7,469억 원에 비해 8.9%가 감액된 것이다.[30]

2006년의 분담금은 전년도 분담금의 3%(인상률)에 해당하는 금액 및 대한민국 통계청이 발표한 전전년도의 물가상승률(국내총생산 디플레이터)만큼의 증가금액을 전년도 분담금에 합산하여 결정하기로 하였다. 즉, 주한미군 감축으로 인해 주둔비용이 감소하는 것과 용산기지 이전사업 비용부담 등 한국정부의 주한 미

29) 국방부, 『국방백서 2002』, pp.89~90.
30) http://www.mnd.go.kr/html/04/sosikilboimages/sosik/2005/05/05-04Focusplus.pdf

군에 대한 여타 지원이 증가한다는 점과 미국의 다른 나라와의 협상도 고려한 결과로 평가된다.

'05년의 분담금은 지난 91년 방위비 분담금 1,073억 원 지급한 이후 '04년 7,469억 원에 이르기까지 16%의 급격한 증가율을 보였으나 최초로 8.3%의 삭감되었다. '02년의 기존인상률을 적용했으면 '05년에는 8,360억 원, '06년에는 9,360억 원을 분담하게 됐을 것이나, 협정을 통해 총 4,000억 원의 예산 삭감효과를 가져왔다. 이것을 통해 방위비 분담은 언제나 인상되는 것은 아니며 우리의 사정에 따라 동결이나 감액될 수 있다는 의미를 가져왔다. 또한, 협정의 유효기간에서도 통상 3년을 주기로 재협상을 하던 것을 주한미군 재배치 등 변동 상황을 고려해 2년으로 단축하였다. 미국은 원래 5년을 요구한 바 있다.

<표 - 8> 연도별 국방예산대비 방위비 분담예산(단위 : 억 원)

구 분	1991	1993	1995	1997	1999	2002	2004	2005
국방예산	74.52	92.15	110.74	137.87	137.50	175.148	189.412	208.226
방위비	835	1.694	2.400	2.904	4.004	5.689	7.469	6.804
점유율	1.12%	1.84%	2.17%	2.11%	2.91%	3.48%	3.94%	3.35%

자료: 국방부, "국방예산통계" (1991~2005).

이상과 같이 한·미 방위비 분담의 법적 근거와 전개과정을 살펴본 결과 1966년의 협정을 통해 최초에는 주둔경비를 미국이 부담하는 것을 원칙으로 하여 이를 명문화하였으나, 1991년 특별협정을 통해 주한미군의 한국인 고용원의 고용비용 경비일부와 필요하다고 판단할 경우 다른 경비의 일부도 한국 측에서 지원하도록 조정하였다. 이후 1993년 특별협정에서는 한국인 고용경비의 일부 라

는 한정어가 삭제되었고, 필요하다고 판단되는 경우 라는 문구가 양 당사국이 합의하는 으로 대체되었다. 이것이 다시 1995년 특별협정을 통해 양 당사국이 합의하는 이란 문구가 완전히 삭제되는 방향으로 바뀌었다. 즉, 최초 주한미군 주둔에 따른 비용을 미국 측이 전액 부담하던 것이 시간이 경과하면서 한국 측에 주한미군 주둔에 따른 비용부담이 점점 의무화되었음을 발견할 수 있다.[31] 다만, 제 4차 특별협정에서 분담금 지불방법 등 미시적인 부분에 있어 한국 측의 요구가 반영되어 부분적으로 개선된 형태를 띠게 되었다.

이를 또 다른 측면에서 본다면, 1980년대 중반까지는 지불능력 원칙에 따라 미국 측이 상대적으로 많은 부담을 하였으며 한국의 방위비 분담은 주로 토지 및 시설 제공 등 주로 간접지원의 성격을 띠던 것이 1980년대 중반 이후부터는 수혜의 원칙에 따라 한국은 미국의 요구사항을 수용하여 주한미군의 운영유지비 분담과 같은 직접지원의 규모를 점차 증대시켰다고 할 수 있다.[32]

<표 - 9> 연도별 방위비 분담금 산출방식

1991~·1995	1996~1998	1999~2001	2002~2004	2005~2006
원화발생경비의 1/3목표 점진적 증액	전년도 대비 10%씩 증액	전년도분담금×(실질경제성장률+소비자물가상승률)	고정인상률 8.8% +전전년도 GDP디플레이트	전년도 분담금 인상률(3%)+전전년도 GDP디플레이트

자료: 국방위원회 예산정책과, 『2005년 예산안 분석(Ⅰ)(총괄 및 중점분석)』 (2005. 10). p.163.

그러나, 방위비 분담금 지원은 주한미군의 대북억제 효과와 주한미군의 안정적

31) 이장희, op. cit, p.7.

32) 안영락, 『한·미 적정방위비 분담 수준에 관한 연구』(육사 화랑대연구소, 1998), pp.36~37.

인 주둔여건 보장 필요성, 그리고 우리의 국력신장에 따른 역할 확대 필요성 등을 고려해 볼 때, 어느 정도 불가피한 측면이 있다고 하겠다. 또한, 방위비 분담 요구에 대한 적극적 대응은 불균형적인 한·미 군사동맹 관계를 선진적인 상호 안보협력관계로 발전시키는데 기여하므로 부정적으로만 생각할 필요는 없으며, 어느 일방에 크게 유리하거나 불리하지 않은 적정한 수준의 분담이 이루어지도록 노력하는 것이 보다 중요하다고 하겠다.

제 2 절 방위비 분담정책의 변화과정

1950년대부터 오늘에 이르기까지 한국의 방위비 분담 정책의 시대적 전개과정을 살펴보면, 크게 7단계로 구분하여 설명할 수 있으며, 이는 방위비 분담에 관한 한·미간의 협정결과와 그 맥을 같이하고 있다.

제1단계는 주둔군 지위협정이 체결된 1953년부터 1973년까지로 간접비용 분담 단계로 특정 지워진다. 이 시기에는 주둔군 지위협정에 의한 지원으로서, 주로 주한미군의 주둔에 소요되는 토지와 시설 및 각종 혜택의 무상제공 등을 통해 이루어졌다. 이 당시까지만 하여도 한국경제의 낙후로 인해 지불능력이 부족한 실정이었기 때문에 한·미양국간에 직접지원에 대해서는 고려하지 않았다.

제2단계는 한국의 고도성장으로 인해 어느 정도 지불능력이 있는 것으로 판단되었던 1974년부터 1988년까지로서, 부분적인 직접비용 분담 단계로 불린다. 이 시기에는 주둔군 지위협정에 따른 지원을 계속 유지하는 가운데 연합방위증강사업(CDIP)이란 새로운 사업을 추진하기 시작하였다. 이때의 분담방식은 先 사업결정, 後 분담금 합의 의 형태를 띠었다.

제3단계는 미국의 무역, 재정적 적자 누적과 국방비 삭감 등을 이유로 동맹국

들에 대하여 방위비 분담요구를 강화하기 시작한 1989년부터 1990년까지로 본격적인 방위비 분담의 초기 단계라고 할 수 있다. 이때부터 총액 개념의 다년도 분담 계획을 부분적으로 적용하기 시작하였다. 즉, CDIP를 총 4000만 달러로 정하여 매년 증가 시키는 先 분담금 합의, 後 사업결정 의 방식을 채택하였다. 또한 방위비 분담의 적용범위도 확대되어 장비 정비, 전쟁물자 관리, 고용원 인건비 및 군사 건설비 지원 등을 포함하게 되었다.

제4단계는 최초 방위비 분담 특별협정이 발효된 1991년부터 1995년까지로 이 기간은 현지발생비용 분담단계 라 할 수 있다. 즉, 주한미군의 총 주둔비용에서 미군 현역 및 군속 인건비를 제외한 비용을 주한미군 현지발생비용(Won-based Cost)에 대해 총액 개념의 다년도 분담계획을 적용하여 달러화 기준, 원화지급 을 원칙으로 하였다. 이에 따라 1995년 분담금액을 당해 연도의 예상 현지발생비용 약 9억 달러 중 ⅓인 3억 달러로 결정하여 분담금을 년차적으로 증액하도록 한 상태에서 매년 협상을 통해 현지발생비용 분담금을 결정하도록 하였다.

제5단계는 제3차 방위비 분담 특별협정이 발효된 1996년부터 1998년까지로서 이 기간은 일정비율 증액 단계라 불린다. 즉, 전년도분담금을 기준으로 예상물가 인상률 7%와 증액분 3%를 합하여 매년 10%씩 분담금을 증액하도록 하는 총액 개념의 다년도 분담계획을 전면적으로 적용하였다. 그러나 이러한 합의도 실제로는 달러화 기준, 달러화 지급 을 원칙으로 함으로써 원화를 기준으로 했을 때 분담금이 연 20.5%나 증가되는 결과를 낳았다. 이는 기간중 한국의 GDP 상승률 6.9%, 국방예산 상승률 7.9%에 비해서 지나치게 높은 증가율이었다.

또한 분담환경 변화에 유연한 대응이 곤란한 다년도 협상방식 을 채택함으로써 물가 상승률 및 환율의 변화에 대한 예측이 실패했을 경우 신축적인 조정이 곤란하였다. 예로서, 기간 중 예상물가 상승률을 7%로 고려하였으나 당시 실

제 물가 상승률은 5.6%에 지나지 않았다.

또한 달러화 지급방식을 택함으로써 예산 책정당시의 환율과 지급 당시의 시장 환율과의 차이로 인해 예산 운용상의 어려움에 직면하였다. 실제로 이로 인해 기간 중 국방예산의 808억 원을 재편성하는 결과를 가져왔다.[33]

보다 더 근본적인 문제점은 달러화 지급방식 하에 국내물가 상승률을 적용하여 분담금을 결정하였다는데 있다. 물가 상승률을 적용하는 의미는 구매력 유지에 있다. 그런데 달러화의 구매력은 국내 시장에 있어 환율에 의해 영향을 받으며, 이환율은 경제 당국이 물가정책과 환율정책에 의해 유동적이기 때문에 양자의 상관관계는 일정하지 않다. 따라서 달러 지급방식에 국내 물기를 적용하는 것은 구매력 유지라는 명분에 부합되지 않는 모순적인 결정이었다.

1998년도 분담금 결정은 예상치 않았던 한국의 외환위기로 인해 한·미간에 분담금을 재조정한 결과이다. 이 때 분담금 조정과정에서 등장한 개념이 No Windfall, No shortfall 이었다. 즉, 한·미 양국 간에 환차손으로 인한 어떠한 추가적인 이익도 손해도 없다는 기본 원칙하에 방위비 분담금액과 지불 방법을 결정하였다. 그 결과 1998년도 분담금은 최초 3.99억 달러에서 3.14억 달러(1.75억 달러+2,033억 원)로 감소하였다.[34] 그러나 이러한 조치는 일부 환차손만 보존해 주었을 뿐 분담금 산출방식을 그대로 적용함으로써 원화를 기준으로 하였을 때 실제 부담금은 20%이상 증액되었다.

제6단계는 제4차 방위비 분담협정이 발효된 1999년부터 2001년까지이며, 이 기

---

33) 국방부, "방위비 분담 결과 분석" (2001. 1), pp.2~3.

34) 'No Windfall, No shortfall' 이란? 1997년도 말 한국의 외환위기로 인해 원화가치가 급락하여, 환율이 주한미군 예산편성 환율 906.6원 대비 1600원으로 상승하는 상황에서, 방위비 분담 지원예산의 환차손이 2,000억 원 이상 발생할 것으로 예상되었다. 이러한 상황에서 한국의 입장을 고려하여 당시의 미 국방장관이 환율 변동에 따른 한·미 양국간에 어떠한 추가적인 이익도, 손해도 없다. 는 뜻으로 이 용어를 사용하였다. Ibid, p.3.

간은 '분담 능력 연동 분담단계'라 할 수 있다. 즉, 한국의 지불능력을 고려하여 1999년도 분담금액을 기준으로 전년도의 실질적 GDP분담율과 물가지수 변동율을 고려하여 다음연도의 분담 금액을 결정하게 되었다.

또한 원화지불능력을 선정하여 원화로 지불할 수 있도록 지불방법을 개선함으로써 주한미군 내 근무하는 한국인 노무자에 대한 인건비의 전액과 군수지원 금액의 일부를 원화로 지불할 수 있게 되었으며 구매력 유지에 중점을 두고 기준년도의 분담금을 책정하게 되었다.

그 결과, 1999년도는 미화 1.41억 달러와 원화 2,575억 원, 총 3.33억 달러를 지불하고, 2000년도에는 11.5%의 변동율을 적용하여 미화 1.55억 달러와 원화 2,825억 원, 총 3.9억 달러를, 2001년도에는 미화 1.73억 달러와 원화 3,149억 원으로 총 4.35억 달러(예상)를 지불하도록 합의하고 대신 한국 정부는 현물을 제공하는 비용에 대해서는 면세기준을 적용하였다.

제7단계는 제 5차 방위비 분담협정이 발효된 2002년부터 2004년까지로 3년을 유효기간으로 하였다. '02년 분담금 확정액은 미화 0.588억 달러와 한화 5,368억 원이었다. 달러화 대 원화의 비율을 12 : 88로 고정하였으며, '03, '04년 증액율은 경제성장률(8.8%)에 물가상승률(전전년도 GDP 디플레이트 변동률)로 결정하였다. 또한 군사건설자금 중 최소 5%는 현물로 지원하고 군사건설자금의 환경보호시설에 대한 투자를 강화하였으며, 현금지급방식을 변경하여 인건비는 연 2회 분할에서 3회 분할 지급으로, 군사건설비는 50% 익년 이월지급 및 연 2회 분할 지급으로 변경하였다.

제 5차 협정에서는 방위비 분담금 중 원화의 지급비율을 대폭 확대했다는 점을 꼽을 수 있다. '91년 이후 10여 년간 환율 상승으로 인한 환차손이 약 9,000만 달러에 달했다는 점을 생각해 볼 때, 원화 지급비율의 확대는 실질적으로 분담금을 절감하는 효과와 더불어 정부의 예산운용상의 불안정성을 제거하였다는

점에서 그 의미가 적지 않다.

이러한 단계를 거쳐 방위비 분담 문제가 본격적으로 거론되기 시작한 1980년대 말부터 현재에 이르기까지 한국이 지불하고 있는 방위비분담 중 현금 직접지원현황은 <표 - 10>과 같다.

<표 - 10> 방위비분담 직접지원 변화과정(단위: 억 달러)

구분 \ 연도		'91	'94	'95	'96	'97	'98	'99	'00	'01	02	03	04
분담금	현금액	1.5	2.6	3.0	3.3	3.63	3.14	3.39	3.90	4.44	4.72	5.57	6.22
	증가율(%)	114	18	15	10	10	-13.5	15.5	5.6	11.5	2.9	11.8	11.2
현지발생 비용		8.4	-	9.3	-	-	-	-	-	-	-	-	-
산출 방식		현지발생비용 방식 (주둔비용 1/3분담 목표 점진 증액)			일정비율 방식 (달러화기준 매년10%증액)			분담능력연동 (실질경제성장률 +물가상승률)			고정인상률 8.8%+前전년도 GDP디플레이트		

자료: 국방부, 『국방백서』('89~'04); 국방부, 『국방예산통계』('91~'04); http://www.kida.re.kr/

※ 1998년도: 외환위기를 고려하여 일부금액을 원화로 계산하여 산정한 수치이며, 금액산출 방식은 일정비율 방식을 그대로 적용함.

※ 2001년도: 2000년의 GDP상승율 및 물가지수 11.5%를 적용한 수치.

한국이 1997년 외환위기를 맞기 이전에는 한국 측은 미국과의 합의에 의해 일정지표(index)방식에 의해 산출된 3억 9,900만 달러를 1998년도 방위비 분담금

으로 지불하기로 되어 있었다. 그러나 1997년 말 한국의 외환위기로 인해 환율이 주한미군 예산편성 환율 907.6원 대비 1,600원까지 상승함에 따라 SOFA 특별협정대로 이행할 시에 한국 측에 2,000억 원 이상의 엄청난 환차손 발생이 불가피할 것으로 예상되었다. 이에 한·미 양국의 동맹국 정신에 입각하여 양국간 환율 변동으로 인한 어떠한 이득도 손해도 없다. 라는 미국 측의 양해 하에 합의 이행 조건을 변경하여 분담금 계획당시 미국 측에 제공하기로 약속한 구매력 수준에 해당하는 현금과 현물을 미국 측에 제공하도록 합의하였다. 이에 따라 한·미 양국은 1998년도 집행대상 방위비용 분담금을 기존의 3억 9,900만 달러에서 미화 1억 7,500만 달러와 한화 2,033억 원으로 변경하였다. 이중 한화 3,033억 원은 이미 합의된 한국인 고용원 인건비 지원액 2억 2,400만 달러를 환율 9,076원을 기준으로 하여 한화로 환산한 금액으로서 이를 통하여 한국은 시장환율을 1,350원으로 가정하였을 때 약 1,100억 원의 부담을 경감할 수 있게 되었다.

또한 군수지원 사업 6,000만 달러 중에서 1,163만 달러에 해당하는 수송지원 사업 외에는 정산기준 환율을 달러 당 907.6원으로 하기로 함으로써 약 200억 원의 부담을 경감할 수 있었다.[35]

이와 같은 협상 절차를 거쳐 결정된 1998년도 직·간접적인 총 방위비 분담 규모는 <표 - 10>에서와 같이 총 16억 3,211만 달러(2조 1,625억 원)로서, 그 중에서 직접지원이 3억 4,549만 달러로 전체 지원규모의 약 21%, 조세감면 및 훈련장 제공 등의 간접지원이 2억 2,862만 달러로 전체의 14%를 차지하며 부동산 지원(임대료)이 10억 5,800만 달러로 전체금액 중 64.8%의 비중을 나타내고 있다.

이중에서 연합방위증강사업(CDIP), 군사건설(MILCON), 한국인 고용 인건비, 군

35) 안영락, op. cit, p.52.

수분야 등 현금으로 직접 지원되는 방위비용 분담금은 총 3억 6,300만 달러로 연간 총 방위비 지원금액의 16.7%에 지나지 않는다. 이와 같은 사실은 한·미간 방위비 분담에 있어 미국 측에 현금으로 지원하는 방위비용 분담금의 비중이 상대적으로 그리 크지 않음을 말해주고 있다. 이후 양국은 1999년도 이후의 방위비 분담을 위한 특별협정을 1999년 2월 25일에 체크하여 당해년도의 분담금을 전년도의 소비자 물가 상승률과 실질 GDP 성장률에 영동하여 산정할 수 있도록 기준을 조정하였다. 이에 따라 한국은 1999년도에 미화 1억 4,120만 달러와 원화 2,575억 원의 약 3억 3,600만 달러를 방위비 분담금으로 미측에 제공하였으며, 2000년도에는 약 3억 9,000만 달러(1999년도 당시 환율 기준)로서 미화 1억 5,500만 달러와 원화 2,825억 원을 지불하기로 합의하였다.

<표 - 11>에 제시되어 있는 2000년도 SOFA특별협정에 따른 방위비 분담금 3억 7,808만 달러는 2000년도에는 전년도 대비 약 14%증가하였으며, 2000년도에는 전년도 대비 약 6% 증가함으로써 최근 3년간 한국의 방위비 분담금은 약 20% 증가한 것으로 집계되었다. 이와 같이 직접지원 방위비 분담금은 증가되었던 반면, 간접지원을 포함한 전체적인 총 지원규모는 오히려 줄어든 것으로 집계되고 있다.

즉, 1998년도에 한국이 주한미군을 위한 총 직·간접 지원 규모는 16억 3,211만 달러이었던 반면, 2000년도에는 11억 9,320만 달러로서 27%가 감소된 것으로 집계되었다. 그러나 이는 절대적인 지원규모의 축소로 인한 결과가 아니고 지원 금액의 환산방법의 변경에 따른 결과이다. 예를 들어 부동산 지원에 대한 금액 환산방법을 1999년도 이후 국·공유지, 사유지를 구분하고 이를 다시 전용, 임시, 지역권 등으로 구분하여 차등 계산함으로써 부동산 임대료 평가액이 1998년도 10억 5,800만 달러에 비해 2000년도에는 약 절반 정도인 5.55억 달러로 하향 평가되었다.

<표 - 11> 주한미군 직·간접 지원현황(1998~2002년, 단위: 만 달러)

구 분		내 역	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
직접지원	현금지원	방위비분담(SOFA)	31,442	35,768	37,850	44,400	47,200
		JUSMAG-K 운영	67	71			
		소 계	31,489	35,839			
	운영유지	KATUSA/ 한국군 지원단 운영	518	미집계			
		증원군 관리대 운영	30	미집계			
		미군시설 경계 지원	107	미집계			
		기지 이전료	미집계	미집계			
		공무피해 보상	49	58			
		소 계	704	합산불가			
	군수지원	WRSA 탄약 저장시설 유지	1,870	미집계	SOFA 분담금에 포함	·	·
		미군 전용탄 탄약고 시설 개선	132				
		소 계	2,002				
	시설부지지원	미군점유 사유지 구매 및 사용료	354	354	192		
		소 계	354	354	192		
	합 계		34,549	합산불가	41,042	48,100	51,000
간접지원		훈련장 등 시설 사용	1,505	미집계	705	41,700	45,800
		조세 등 감면	14,588	13,228	12,588	13,100	12,200
		인력 지원	3,769	9.088	9,449	9,200	10,300
		합 계	22,862	합산불가	22,742	64,100	68,300
부동산지원		전용지역, 지역권 지역 임대료	105,800	38,311	55,536		
총 계			163,211	합산불가	119,32	112,20	119,30

자료: 국방부, 『국방백서』 (1999~2002); http://www.mnd.go.kr/

※ 1998년도 환율: 1,398.88원/달러 적용 (단 방위비 분담금 집행에 적용된 평균 환율은 1,325원/달러) 1999년 이후 환율: 1,100원/달러 적용

한편, 방위비 분담금액 결정 및 지불방법에 있어 1999년도부터 한국의 경제

성장률 및 물가 변동과 연동시켜 분담금을 산출하여 달러화 발생비용은 달러화로, 원화로 지급하는 지불방법을 적용키로 한 것은 한국 측의 요구가 반영되어 가시적으로는 분담국의 분담 능력을 고려한 분담금 설정이 가능하게 되었다는 긍정적 의의를 가지고 있으나 다른 한편으로는 이런 조치역시 구매력 유지에 중점을 둠으로써 한국의 경제 악화로 인한 부담능력 감소 시에도 실질적인 지원 규모에는 큰 영향을 미치지 못하였다. 오히려 주한미군의 구매력 유지를 위해 증액을 요구할 수 있는 소지가 내포되어 있으며, 궁극적으로는 능력에 따른 부담 원칙이 여전히 보장되지 않은 실정이다. 여기에서 또 한 가지 지적할 수 있는 사실은, 우리가 한·미간 방위비 분담을 논함에 있어서 우리의 관심이 통상적으로 명시적 비용부담이라 할 수 있는 상대적으로 적은 비중을 차지하는 방위비용 분담(현금지원)에 집중되어 있기 때문에 기회비용의 관점에서 본다면 상대적으로 훨씬 더 큰 묵시적 비용에 해당되는 방위비용 분담금 이외의 다른 직·간접 지원 금액에 대해서는 상대적으로 무관심하다는 것이다. <표 - 11>에 제시되어 있는 지원현황에서도 알 수 있듯이 실제로 한국정부는 SOFA 특별협정에 의한 방위비 분담금을 제외한 직·간접 지원 금액에 대해서는 정확한 규모를 파악하고 있지 못할 뿐 아니라 이를 위한 일관성 있는 평가기준도 갖추고 있지 못한 실정이다.

제 3 절 최근의 방위비 분담현황

최근의 방위비 분담금은 크게 인건비, 군사건설, 연합방위력 증강 사업 및 군수지원의 4가지 항목으로 나뉘어 지급되며 분담현황은 <표 - 12>와 같다.

<표 - 12> 최근의 방위비 분담현황(2002~2005년, 단위: 백만원)

구 분	2002년	2003년	2004년	2005년
합 계	5,686	6,559	6,983	6,983
인건비	2,559	3,033	2,168	2,168
군사건설	1,385	1,801	583	583
연합방위력증강	705	736	991	991
군수지원	830	989	6,983	6,983

자료: 국방부, 『국방백서』 (2002~20004); http://www.mnd.go.kr/

이중에서 2004년의 분담현황을 세부항목별로 살펴보면, 인건비는 주한미군이 고용하는 한국인 고용원에 대한 임금지원으로, 지원금이 인건비 총액의 71%를 초과할 수 없도록 이행약정에 규정되어 있다. 이는 전액 현금지원 사업으로, 원화로 지급되고 있으며 2004년의 경우 총 방위비 분담금중 43.2%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

군사건설비는 막사·환경시설 등 주한미군의 비전투시설 건축에 사용되며, 2002년부터 적용된 제5차 SMA에서부터 최소 5%는 현물로 지원토록 하고 있다. 2004년의 총 방위비 분담금중 약 31.6%를 차지하고 있다.

연합방위력 증강사업(Combined Defense Improvement Project)은 활주로, 탄약고 등 전투 및 전투근무지원 시설을 국방부가 발주, 건설하여 제공하는 사업으로 2004년의 방위비 분담금중 약 11.6%를 차지, 대부분 현물로 지원하고 있다.

군수지원은 주한미군이 사용하는 탄약저장, 항공기 정비, 철도·차량 수송지원 등 용역 및 물자의 지원으로, 전액 현물지원과 용역의 형태로 지원되고 있으며, 2004년의 전체 분담금 중 차지하는 비중은 약 13.6%이다.

또한 04년 방위비 분담금 예산은 "4차 특별협정"에 따른 분담기준[36] 적용시 전년대비 7.9%가 증가된 7,213억 원으로 예상하였다. 그러나 이라크 파병 및 용산기지 이전 등 재정부담의 증가를 고려하여 약230억 원(요구액 대비 3.2%)을 절감하여 협상하였다.

<표 - 13> 2004년 세부항목별 분담금

구 분	금 액		
	원화(억원)	달러(만달러)	합계(억달러)
인건비(43.2%)	3,241	-	2.70
군사건설(31.6%)	1,944	3,400	1.96
CDIP(11.6%)	765	850	0.72
군수지원(13.6%)	651	2,980	0.84
합 계	5,601억원+7,230만달러 = 6.22억달러(환율 1200원 기준)		

자료: Ibid(2004), 국방부, "방위비 분담금의 이해", 2006.

방위비 분담 협상력을 강화하자는 국방부의 요청에 따라 한국측 수석대표를 국방부 정책실장에서 외교부 북미국장으로 바꿨다. 한국군의 이라크 파병, 용산기지 이전 등 한국의 재정에 부담을 줄 요인이 크게 늘어난 상황을 고려해 지금까지 3년 단위로 이뤄진 방위비 분담협상을 2년 단위 협상으로 타결하였다.

당시 9.11테러 발생으로 미국은 막대한 대테러전 수행 비용부담을 우려하여 방위비 분담협상에서 강경입장을 보임으로써 한국측에 부정적인 영향을 미쳤다는 점에서 협상의 성과는 고려되어야 할 것이다.

36) '04년 예산(안)책정기준: '03 합의금×10.5%(고정8.8%+'02 GDP 디플레이트 상승률 1.7%)

제 5 장 한국의 방위비 분담정책 평가와 발전방향

제 1 절 적정 방위비 분담비율 및 규모평가

1. 수혜(Benefit)의 규모 측면에서

동맹을 통해 얻을 수 있는 수혜의 정도는 각 국가들의 상이한 안보환경에 따라 다르기 때문에 타국과의 비교분석이 곤란한 영역이다. 주한미군이 한국에 주둔함으로써 한국이 얻을 수 있는 수혜의 정도를 판단하기 위해서는 현재 한국의 안보상황과 전략 전술적 측면을 고려하여 한국에 있어서의 주한미군의 가치를 판단하는 방법과 동맹국 당사자인 한국과 미국 간에 주한 미군의 상대적 가치 비율을 비교하는 것이 필요하다.

사실, 수혜라는 것은 극히 추상적이고 주관적이어서 계량화시키거나 제한된 지표로서 산출하기 곤란하다. 이런 이유로 부득이 기회비용을 토대로 역으로 수혜의 정도를 파악할 수밖에 없을 것이다. 즉, 현재의 상황 하에서 주한미군이 한국에 제공하는 안보재화가 어느 정도인가 하는 것은, 만일 주한미군이 없을 때 또는 철수했을 경우 한국이 전력공백을 메우기 위해 추가로 부담해야 하는 규모가 얼마인가 하는 기회비용을 산출함으로 간접적인 유추가 가능할 것이다.

예를 들어 경제적 측면에서 수혜의 규모를 분석해보면, 만약 주한미군이 철수한다면 이들 전력을 대체하기 위해 국가예산의 많은 부분을 투입해야 하며, 또한 주한미군은 유사시에 대비하여 막대한 양의 장비, 탄약, 물자 등을 보유하고 있어 한국의 국방비 지출을 절감하게 해준다. 그러나 주한미군이 철수를 하고난 이후에는 수혜의 정도에 있어 다음과 같은 여러 가지의 문제점을 발견할 수 있을

것이다.

첫째, 주한미군이 통제하고 있는 현재의 조기경보 체제로부터의 지원이 더 이상 곤란하며, 따라서 한국은 북한의 군사동향을 과학적으로 파악하기 어렵게 된다. 현재 한국군은 인간정보와 통신정보의 일부를 제외한 거의 모든 정보를 미군에 의존하고 있는 실정이기 때문이다. 만일 한국군이 미군의 조기경보체제를 인수한다고 해도 유지비가 5억 달러 이상이 소요된다고 한다.

둘째, 미군이 철수하게 되면 주한미군이 관리하는 전술항공 통제본부(TACC: Tactical Air Control Center)와 중앙방공 통제소(MCRC: Master Control and Reporting Center)도 철수하게 되며 그 결과 한국의 방공망에 구멍이 뚫리게 된다. 이는 한국의 안보에 치명적인 영향을 줄 수도 있다.

셋째, 지상군 전력에 있어 중요한 역할을 담당하고 있는 미 2사단의 화력수준에 상응하는 전력 보충을 위해서는 약 25억 달러에 해당하는 비용이 소요될 것으로 판단하고 있다.

넷째, 주한미군이 철수하게 되면 유사시 미 제 7함대의 지원을 즉각 받아내기 어렵게 되며 따라서 한국 해군은 이를 만해하기 위해 추가적인 증강을 하지 않으면 안 된다.

이러한 몇 가지 전술적인 면만을 고려해 보더라도 현재 주한미군 철수 후 한국이 현재와 같은 수준의 전력유지를 위해서는 한국의 GNP대비 국방비가 현재의 약 1.5~2배로 증가해야 할 것으로 분석하고 있다.[37] 그 외에도 주한미군은 한반도에 전쟁 발발시 미국의 즉각적인 개입 및 한국에 대한 지원을 보장해 주는 담보와도 같은 역할을 하고 있기 때문에 약소국인 한국의 입장에서 주한미군은 금액으로 환산할 수 없는 전략적 가치를 가지고 있다.

이와 같은 관점으로 볼 때, 주한미군으로부터 받고 있는 수혜의 정도는 순수한

37) 조동근, "주한미군의 경제적 가치 추정", 경제학 공동학술대회(서울: 명지대학교, 2004), p.8.

전술적 차원에서만 140~259억 달러(약 16.8~31조원) 이상의 가치를 지니며 계량화하기 곤란한 전략적 가치를 창출하고 있다.[38] 여기에 주한미군 고용인원과 관련사업체들의 경제적 가치까지 고려한다면 총체적인 수혜의 정도는 그 이상이 된다고 하겠다. 이와 같은 점에서 한국의 상대적 지불 능력을 순수한 수혜 의 입장에서만 고려한다면, 주한미군의 주둔 비용에 대한 한국의 현재의 직·간접적 지원 규모는 그리 크다고 볼 수 없을 것이다. 한편, 이러한 한국의 입장은 미국과의 방위비 분담의 협상에서 미국의 방위비분담 증액 요구를 합리화 시키는 구실로 작용하고 있다. 즉, 한·미 동맹의 수혜에 대한 미국의 시각은 한국전쟁 당시부터 오늘에 이르기까지 한국에 편중되어 있다고 보고 있다. 이에 따라 미국은 방위비 분담협상에서 주한미군 철수 또는 주한미군 준비태세 약화 등을 제일의 협상카드로 활용하고 있는 실정이다. 이에 반해 주한미군 철수 불가 의 입장에 있는 한국으로서는 일면 불공정한 수혜의 평가를 어쩔 수 없이 감수하며 협상에 임해야 하는 상황이기도 하다.

이와 같은 점에서, 한국의 상대적 지불능력을 고려하지 않고, 순수한 수혜의 규모만 고려한다면, 주한미군의 주둔비용에 대한 한국의 직·간접지원 규모는 그리 크다고 볼 수 없을 것이고, 이것은 미국과의 방위비 분담협상에서 미국의 방위비 분담 증액 요구를 합리화시키는 구실로 작용하고 있다.[39]

2. 한국의 지불능력(Ability to pay) 측면에서

방위분담의 주요항목 중에서 앞서 살펴본 1998년도 방위비용 분담금의 결정과정과 1999년 2월의 방위비 분담 특별협정 결과에서 알 수 있듯이 1997년 하반

38) Ibid, pp.8~10.

39) 국방부, 『국방정책』(1998~2004), p.81; 신용수, 『주한미군의 역할변화에 따른 적정 방위비분담에 관한 연구』(서울: 국방대학교, 2005), pp.39~41.

기 이후의 한국경제의 어려운 상황이 방위비용 분담금 결정에 적절하게 반영되지 못하고 있는 실정이다. 즉, 한국 경제의 여건 변화에 있어서 외환위기로 인한 환율 상승만을 고려했지 국제통화기금(IMF) 관리체제하의 긴축유지와 구조 조정에 따른 경제의 마이너스 성장을 고려하지 못하고 있다는 점이다. 사실 1980년대 이후 미국이 한국 측에 방위비용 분담의 증대를 줄기차게 요구해 온 배경은 한국 경제의 급속한 성장과 그로 인한 부담능력의 증대와 상대적으로 약화된 미국경제 상태이었음은 자명한 사실이다. 당시 그와 같은 경제여건 변화에 따른 미국의 요구를 한국은 적극적으로 수용하여 방위비용 분담금 규모를 증대시켜 저하된 상황에서 한국의 방위비용 분담의 경감 요구의 타당성을 찾을 수 있다.

<표 - 14> 한국과 미국의 경제성장률 비교(단위: %)

국가 / 연도	1994	1995	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
한국	8.6	8.9	5.5	-6.7	10.7	8.5	3.8	7.0	3.1	4.6
미국	3.5	2.0	3.9	4.3	4.2	3.7	0.8	1.9	3.0	4.4

자료: http://www.defenselink.mil/pubs/allied_contrib 2004;
http://www.nso.go.kr/nso2005/civil/qna/index.jsp

<표 - 14>에서 보는 바와 같이 한국 경제는 실질 국내 총생산(GDP) 성장률이 1994년도의 8.6%에서 1997년도에는 5.5%로 하락하였고, 1998년도에는 마이너스 성장률을 기록하였으며 1999년도 이후에도 경제구조 조정 등으로 실질적인 실물경제는 계속 위축되고 불안한 상태를 유지하고 있는 반면 미국은 1980년대의 경제 불황과 경제쇠퇴의 단계에서 벗어나 1991년도 이후 장기간 경기 호황을 누리고 있으며, 2001년~2002년의 침체기를 거쳐 2003년도부터는

3~4%대의 안정된 성장률을 보이고 있다. 그럼에도 불구하고 한국의 방위비 분담률은 10% 안팎의 높은 증가율을 나타내고 있다. 또한 <표 - 15>에서 보는 바와 같이 주한미군 총 주둔 경비에서 미군 현역 및 군속의 급여와 기타 인건비를 제외한 부분에 대해 미 예산에서 지원된 주한미군 비용이 1995년도에 9.7억 달러, 1997년도에 11억 달러, 1998년도에 10.9억 달러, 1999년도에 11.4억 달러로 연 평균 6.3% 증가함으로써 미측 증가율의 1.8배에 해당되는 금액을 지불하였다. 즉, 주한미군 주둔 비용 중 한국이 지원해 주고 있는 항목에 대한 미국의 예산의 증가율보다 한국 분담금 예산의 증가율이 약 2배 정도나 높게 나타나고 있다.

<표 - 15> 주한미군 년간 운용예산 현황(단위: 억 달러)

구 분	계	운영 유지	군사시설	주거	전년도 대비 증가율(%)
1997년	10.98	10.19	0.40	0.39	+6.7
1998년	10.92	9.17	0.85	0.36	-0.55
1999년	11.40	9.18	1.90	0.32	+4.4

자료: USKF, U.S. Forces Korea Resouce Management Fact Book 1997~2000(Seoul: ACofS Resource Management HQ of USFK, 1997~2000); 국방부, 『국방백서』(1997 ~ 1999).

※ 미군 및 군속 인건비 제외(한국의 방위비 예산에 포함되지 않은 순수한 미국예산).

이러한 사실들은 동맹국 간에 방위비 분담의 기본 전제가 되는 부담국의 상대적 지불능력의 원칙 의 측면에서 볼 때, 방위비 분담에 있어 미국에 대한 한국의 상대적 지불 능력이 전혀 반영되어 있지 않음을 말해주고 있다. 또한 한·미 간에 방위비 분담의 문제가 제기된 배경이 1980년대 미국의 경제사정 악화란 사실을 상기해 볼 때 한·미 상호간에 형평성이 맞지 않는 현상이라 할 수 있다.

3. 한국의 대미 기여도(Contribution) 측면에서

<표 -16> 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 직접지원 현황(단위: 억 달러)

구 분	1991년	1992년	1994년	1995년	1996년	1997년	1998년	연 평균 증가율
일 본	36 (5%)	38 (5%)	44 (4.7%)	47 (6.8%)	46 (-2.1%)	40 (-13%)	36 (-10%)	+0.8%
독 일	-	-	2.4	0.42 (-83%)	0.27 (-35%)	0.12 (-55%)	0.23 (92%)	+27.7%
한 국	1.5 (114%)	1.8 (20%)	2.6 (18%)	3 (15%)	3.3 (10%)	3.63 (10%)	3.14 (-13.5%)	+26.6%

자료: U.S. Department of Defense, *Report on Allied Contribution to the common Defense*, 2000, in http://www.defenselink.mil

<표 - 16>는 미 국방부에서 작성한 방위비 분담 관련 보고서를 토대로 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 직접 지원 액수의 추이를 정리한 것이다. 표에서 보는 바와 같이 독일의 직접지원은 미 국방성 추산액으로 볼 때 연평균 27.7%의 증가율을 보이고 있으나 절대치가 미미하고 일본은 연평균 0.8%로 완만한 증가를 보이고 있는데 반해 같은 기간 중 한국은 연평균 26.6%의 증가추세를 나타내고 있다.

<표 - 17> 미국의 방위비 분담 기여도 평가(1998년, 단위: 억 달러)

구 분		일 본		독 일		한 국	
		최소치	최대치	최소치	최대치	최소치	최대치
직접지원	임차료	6.75	6.75	0	-	0.28	0.28
	인건비	6.00	12.40	0.003		1.87	1.87
	실용비	8.24	8.24	0.019		1.13	1.15
	기 타	7.82	8.06	0.21		0.46	0.59
	합 계	28.81	35.45	0.23	-	3.49	3.65
	평 균	32.13		0.23		3.57	
	상대비율	100		0.23		3.57	
간접지원	임차료	7.71	7.71	4.37	-	2.61	2.61
	세 금	3.61	3.61	4.50		1.29	1.29
	기 타			0.47		0.11	0.11
	합 계	11.32	11.32	9.34	-	4.02	4.02
	평 균	11.32		9.34		4.02	
	상대비율	100		84.5		35.5	
합 계		40.13	46.77	9.57	-	7.51	7.67
상대비율(%)		100		22.0		17.5	

자료: Ibid; 국방부, 『국방백서』(1998).

※ 최소치, 최대치는 원화·엔화 등 현지 화폐 가치 기준으로 지불되는 금액을 달러화로 환산시 환율의 변동폭을 고려한 금액임.

<표 - 17>은 2000년도 미 국방부가 미 의회에 제출한 각국의 방위비 분담에 관한 연례 보고서의 내용을 발췌하여 정리한 것이다. 이에 따르면 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 지원에서 직접지원은 100 : 0.7 : 11.1의 비율로 일본이 압도적으로 많다. 간접지원 역시 일본이 가장 많은 것으로 평가되고 있으며 독일이 일

본의 84.5%, 한국이 35.5% 수준을 유지하고 있는 것으로 평가되었다. 이러한 지원을 전부 합한 경우 미국이 평가한 액수에 근거한 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 지원액 비율은 100: 22: 17이 된다. 이것은 각 국가의 경쟁력과 번영지수를 고려하지 않은 절대적 통계치 이다. 따라서 각 국의 경쟁력을 고려하여 비교를 하면 <표 - 18>에서 보는 바와 같이 일본, 독일, 한국의 비율이 52: 26: 100으로 한국의 방위비 분담에 대한 부담률이 압도적으로 높은 수치를 나타낸다.

<표 - 18> GDP 대비 대미 주둔군 지원(HNS) 현황(1998년, 단위: 억 달러)

구 분	일 본	독 일	한 국
GDP/HNS	41,127/43.45	21,239/9.57	4,051/7.95
지원 비율	0.1%	0.05%	0.19%
상대 비율	52.6	26.3	100

자료 : Ibid.

더구나 여기에 포함되어 있지 않은 간접비용까지 포함한다면 한국이 미국 측에 제공하고 있는 규모는 일본이나 독일에 비해 그 범위와 종류가 다양하고 지원규모 또한 크다는 것을 알 수 있다. <표 - 19>은 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 지원현황을 비교한 도표이다. 이 도표에서 볼 수 있듯이 한국은 전시 주둔군 지원협정상의 의무에 따라 군사시설 제공과 군수지원을 하는 한편 1995년부터 WHNS를 중지한 독일은 이와 같은 항목이 없으며 무기 수출 3원칙과 집단적 자위권의 위배 가능성 때문에 대미 군수지원이 불가능한 일본 역시 이러한 항목이 없다. 특히, 한국은 카투사(Korean Augmentation To US Army)의 인력지원을 통해 미군의 인건비 절감에 상당한 기여를 하고 있다는 점이 특이한 사항이다.

<표 -19> 일본, 독일, 한국의 對美 지원현황 비교

구 분	일 본	독 일	한 국
토 지	980㎢	1,000㎢	265㎢
세금감면, 면제	0.64억 달러('94)	0('95)	0.94억 달러('95)
공무피해 보상 등	제 공	제 공	제 공
고용원 인건비	13.9억 달러('95)	0('95)	1.4억 달러('95)
시설 정비	시설 정비비 주변 대책비	제공/ 독일내 다자적 건설비용 분담(부분)	CDIP 0.57억 달러 MILCON 0.43억 달러
실용비 (전기 등)	3.0억 달러	0('95)	일부 감면
군수지원 등 WHNS 관련		'95년도부터 중지	군수지원, WRSA탄 및 탄약고 관리 계 0.11억 달러 WHNS 증원군 관리대
인력 지원			KATUSA JUSMAG-K 미군시설 경계지원 미8군 한국군 지원단
기 타	물품역무융통 (ACSA)		

자료: Ibid.

이러한 한국의 주한미군에 대한 지원에도 불구하고 동맹국의 기여도에 대한 미국의 평가를 분석해 보면 한국의 실질적인 지원규모와 많은 차이를 보이고 있다. 앞에서 제시했던 <표 - 17>은 각 동맹국들의 방위비 분담규모를 미국이 설정한 기준을 근거로 산출한 금액인데 금액산출과정을 자세히 살펴보면 일본이나 독일에 비해 한국의 경우는 실제 지원규모보다 작게 평가되고 있음을 알 수 있다.

즉, 미국이 각 국의 대미주둔군 지원 금액을 평가시, 일본의 경우에는 공여 토지와 건물에 대한 임대료 및 각종 공과금 면제 금액을 대미 주둔군 지원 금액에 포함하고 평가하고 있으며, 독일과 이탈리아의 경우도 한국의 간접지원에 해당되는 부분들을 직접지원항목에 포함하여 평가하고 있다. 독일과 이탈리아의 경우도 한국의 간접지원에 해당되는 부분들을 직접지원 항목에 포함하여 직접지원 기여도를 산정하고 있다. 이러한 실정을 감안한다면 한국이 다른 나라에 비해 미국에 지불하고 있는 직·간접지원은 <표 - 17>에서 제시한 비율보다 더 커진다고 할 수 있다. 사실 미국이 각국의 방위비 분담 기여도를 평가하는 방식에 있어 다소 형평성과 일관성을 결여한 것으로 보인다. 1997년도 미 의회의 지침 설정을 전후하여 한국과 이탈리아의 방위비 분담평가를 비교해 보면 미 국방부의 모순, 즉 이중잣대(double standard)를 분명히 알 수 있다.

<표 - 20> 미국의 한국과 이탈리아에 대한 방위비 분담평가(단위: 억 달러)

구 분	1995년도				1998년도			
	직접지원	간접지원	미군규모	분담율	직접지원	간접지원	미군규모	분담율
한 국	2.94	14.29	36,016명	64%	3.49	4.02	36,956명	41%
이탈리아	0.006	5.24	12,007명	50%	0	11.14	10,508명	60%

자료: U. S. Department of Defense, op. cit.

<표 - 20> 에 제시된 바와 같이 미국이 방위비 분담을 평가한 내용을 보면, 한국은 주둔미군이 증가하는 상황에서도 간접지원에 대한 평가가 급격히 감소된데 반해, 이탈리아는 직접지원부담은 면제되고 간접지원에 대한 평가는 2배 이상 향상되어 있다. 특히 미국은 1998년도 이전까지 인정해 오던 한국의 부동산 임대료

산정방식에 의문을 제기하고 1998년도 보고서에서는 평가를 유보한 후, 1999년도 보고서에서 2.77억 달러로 일방적으로 평가절하 하였다. 이는 다분히 미 의회의 분담율 목표달성 입장과 국방예산의 절감에 따른 피 주둔국의 직접비용 분담 강화입장을 반영하여 평가한 조치로 보인다.

미국의 이러한 평가와는 달리 현실적으로 한국은 SOFA 특별협정에 따른 분담금을 제외한 직·간접 및 부동산 지원으로 1998년의 경우 약 13억 달러 이상을 지원하고 있는 것으로 집계되고 있으나, 미국은 SOFA 특별협정에 따른 분담금 이외의 분야에 대해서는 한국이 오래전부터 관례적으로 부담해 왔거나 정부의 예산이 지출되지 않았다는 이유로 방위비 분담 영역에서 제외하고 있다.

또한 한국은 SOFA로 편성하여 지원함으로써 미국의 직접적인 경비 부담을 감소시키고 있을 뿐만 아니라 미군의 주둔비용 경감을 위해 미군 가족 주거시설 임대료를 지원해주고 있으며 주한미군이 사용하는 전력에 대해서도 국내 관공서보다 더 저렴한 전력요율을 적용하여 1,370만 달러를 감면하는 등 다양한 간접지원을 제공함은 물론 막대한 부동산을 무상으로 공여하고 있다. 특히 부동산 지원의 경우 전국 41개 지역(최소단위 기준시 총 96개 소)에 산재해 있는 미군부대 시설 및 훈련장 부지는 총 8,028만 평으로서 이를 기회비용으로 환산시 약 18억 달러가 넘는 것으로 평가되고 있으며, 최소한의 임대료로 환산시에도 10억 달러가 넘는 규모이다. 이러한 지원은 미군이 한국에 주둔함으로써 발생되는 비용으로 사실상 방위비 분담금 범주에 속해야 하는 것이다.

따라서 향후 방위비 분담금 산정시에는 부동산을 포함한 직·간접 지원 사항들이 모두 포함되어 종합적인 평가가 이루어져야 하고 이것이 협상 시에 반영되어야 할 것이다.

제 2 절 방위비 분담정책의 발전방향

1. 합리적인 방위비 분담 협상노력

1) 방위비 분담 업무체계의 현 실태

1990년대 후반까지도 한국은 방위비 분담협상에 임하는데 있어서 내부적으로 중·장기적인 분담원칙이나 기준, 협상전략 등을 갖추지 못한 채 임기응변식으로 대응함으로써 양국관계에 있어서 적지 않은 마찰을 일으켜 왔으며 결국은 미국이 의도한 대로 끌려가는 상황에 처했었다. 이렇듯 한·미간 방위비 분담 협상에서 한국의 입장이 제대로 반영되지 못하고 미국의 의도대로 협상이 진행된 것은 한·미간의 국제정치적인 역학관계에 근본적인 요인이 있겠지만 여기에 추가하여 한국의 방위비 분담정책 담당부서의 구조적 불합리성도 주요 요인으로 작용하고 있는 것으로 보여 진다. 한국 정부 내 담당부서의 구조적 불합리성은 방위비 분담에 대한 한·미간 정부의 대응 자세를 비교해 보면 명확히 드러난다. 그 중에서 가장 큰 문제는 방위비 분담에 대한 한국정부의 관심이 소홀하다는 점과 방위비 분담정책 담당 실무진의 편성이 너무 취약하다는 점이다.

미국의 경우 1991년도 방위비 분담을 위한 제 1차 SOFA 특별협정 체결 시부터 줄곧 국무부의 협상 전문가를 방위비 분담 대사로 임명하고 별도의 전문팀을 두어 협상업무를 전담해 왔다. 1999년도 제 4차 특별협정 협상 시에는 미 국무부의 직제 조정으로 인해 전담 대사 운영이 곤란함에 따라 미 대사관에 전권을 위임하여 우리 측과 협상에 임했다. 원칙적으로 미측 대표는 미 부대사이나 편의상 주한미군 부사령관이 협상대표 역할을 수행한 바 있다.[40] 또한 세부적인 방위비

40) 국방위원회, "주한미군의 향후 위상에 관한 연구" (2002), pp.96~98; 국방부, "2004 회계년도 예산안 예비심사 보고서" (2003).

분담 보고서가 매년 대통령 및 의회에 제출되어 국가적 차원에서 검토 및 정책 방향을 결정하고 있다. 미 의회의 각 동맹국에 요구할 분담금의 목표선까지 구체적으로 제시하고 있으며, 미 대통령 또한 한·미 정상회담 간에 방위비 분담 문제를 거론할 정도로 국가적 관심사로 다루고 있는 실정이다.

따라서 한국의 경우도 방위비 분담금 집행체계 및 방법의 개선을 통해 분담금 집행의 효율성을 증가시킬 필요가 있을 것이다. 한국의 경우는 일본의 경우와도 많은 차이를 보이고 있다. 일본의 경우 자민당 외무성 및 수상이 기관 내·외간 정책조율과정을 통해 비용분담 정책을 결정하고 협상 채널에 있어서도 외무대신과 방위청 장관이 공동으로 참여하고 있다. 한국은 현재 방위비 분담금의 협상주체를 국방부에서 외교통상부로 이관시켰으나 예산집행은 국방부에서 담당하고 있으므로 업무의 효율성이 떨어진다. 따라서 방위비 분담금의 예산집행도 외교통상부로 이관하는 것이 바람직할 것으로 보인다.

또한 외교통상부 내에서도 방위비 분담을 위한 특별위원회나 별도의 팀은 구성되어 있지 않으며, 외교통상부의 담당 실무자와 결제 통제에 있는 부서장 그리고 국방부의 일부 관계자들에 의한 수직적인 검토와 판단을 통해 방위비 분담 정책이 년간 정부예산중 4,000억 원 이상이 투입되는 대규모 국가사업임을 고려해 볼 때 정책을 심의하고 집행하는 구조나 절차가 너무 단순하고 방위비 분담 정책에 대한 정부차원의 관심도가 대단히 미흡하다는 것을 알 수 있다. 결국 외교통상부와 국방부에 있는 전담 실무자 일부에 의해 대규모 정책 사업이 심층적인 토의나 검증절차 없이 이루어지는 결과를 가져오고 있는 것이다. 이로 인해 한미 간의 "공정한 분담" 방법에 대한 전략 수립이나 심층 깊은 분석 및 실무적 논의가 미흡할 수밖에 없다. 이는 분담금 협상력 약화의 중요한 요인으로 작용하고 있다. 즉, 주한미군 주둔 비용을 산정하는 방식이나 산정한 결과에 대한 실무적 토의나 합의가 부재함으로써 최적의 대안 없이 협상에 임하고, 그 결과 미측

이 제시한 금액에 대한 적절한 삭감협상목표를 한정하고 있는 것이 오늘의 현실이다.

또한 담당 실무자는 주기적으로 교체됨으로써 장기적인 전략 및 단기 대책수립, 타국과의 비교, 방위비 분담금 집행결과 분석 등 정치, 경제, 군사, 외교 등의 종합적인 전문지식과 경험을 요하는 업무를 효율적으로 수행하기 곤란한 측면이 있다. 업무가 어느 정도 익숙한 단계에서 새로운 담당자로 교체됨에 따라 또다시 업무추진의 미숙함이 반복되는 현실을 고려할 때 방위비 분담의 질적인 향상을 기대하기는 어려울 것 같다. 이러한 현실로 인해 방위비 분담금 집행에 대한 검증과 집계가 제대로 이루어지고 있지 않은 것도 방위비 분담 협상력을 약화시키는 요인 중의 하나이다. 미측이 주장하는 것이 타당한 것인지, 실제 한국 측이 지불하고 있는 금액이 얼마나 되는지 알아야 협상에 임했을 때 미측에 정확한 자료를 제시하며 자신 있게 한국 측의 입장을 주장할 수 있을 것이다. 그럼에도 불구하고 앞에서 언급한 이유로 인해 한국정부의 담당자들은 그러한 노력을 기울이고 있지 못한 실정이다.

현실적으로 주한미군에 대한 직·간접지원의 총 규모가 얼마나 되는지에 대한 종합적인 집계가 이루어지고 있지 못하다. 방위비 분담 형태별 금액 환산 기준과 방법이 설정되어 있지 않고 실무자의 임의판단으로 환산하다보니 집계를 낼 때마다 금액이 다르게 나오고 그 편차도 매우 심한 실정이며 실무자 자신조차도 그 수치에 대한 확신을 가지지 못하는 실정이다. <표 - 11> 주한미군 직·간접 지원현황(1998~2002)에서도 알 수 있듯이 1998년도의 통계가 국방부마저도 매번 다르게 발표되고 있어 어느 것이 정확한 것인지 판단하기 곤란하다.[41] 1999년도에 대한 자료도 부분적으로 누락된 것이 많아 종합적인 통계가 곤란한 형편이며, 지원항목 분류와 기준도 매년 다르게 나타나고 있다. 이는 국가차원 공식 통

41) 국방부, 『국방예산통계』 (1998~2002).

계에 대한 신뢰성을 상실하게 되는 결과를 가져올 수 있다.

전문 인력부족은 앞에서 제시한 문제점 외에도 국내 여론의 힘을 적절히 이용하지 못하게 하는 요인으로 작용하고 있다. 정책 결정과정이나 협상과정에 있어서 사안별로 일반 국민들에게 공개하여 여론 수렴을 통해 얻을 수 있는 이익과 비공개를 통하여 협상과정에서 얻을 수 있는 이익을 면밀히 검토, 비교하여 필요한 조치를 취함으로써 능동적으로 협상을 주도해 가지 못했던 경우가 많았다. 오히려 무조건 공개하지 않으려는 경향, 미국의 주도하에 끌려가는 듯한 인상 등은 일반 국민들에게 방위비 분담에 대한 무조건적인 반감만 불러일으켜서 정책판단 및 결정의 폭이 제한되는 결과를 가져오기도 했다.

따라서 이러한 문제점을 해소하기 위해서는 강력한 협상력을 갖춘 방위비 분담 전담팀 구성 등을 통하여 협상능력을 제고시키고, 장기적이고 일관성 있는 협상전략 등을 명확히 설정한 후에 협상에 임하여야 할 것이다.

2) 방위비 업무체계 개선

향후 방위비 분담정책의 개선을 위해서는 무엇보다도 한국의 경제적 변동요인과 그에 따른 지불능력이 고려되어야 하고, 동시에 주한미군 지원의 변동요소를 반영한 지원규모가 결정되어야만 할 것이다. 즉, IMF 경제위기이후 사회안전망 구축을 위한 사회복지 분야의 지출 증가와 대규모 공적자금의 투입으로 인한 국가채무의 증대 그리고 경기침체로 인한 저성장의 예상으로 국가재정상황이 어려움에 처해 있는 현재의 경제상황이 한·미 양국 간 차기 방위비 분담금 협상에서는 반드시 고려되어야 할 것이다. 아울러 2004년 3,600명의 주한미군이 이라크 차출로 시작된 주한미군의 단계적인 감축요인도 방위비 분담금 협상에서 검토되어야 할 것이다.[42]

---

42) 국방부, 『국방백서 2004』; http://www.mnd.go.kr/

또한, 방위비 분담금 집행체계 및 방법의 개선을 통해 분담금 집행의 효율성을 증가시킬 필요가 있을 것이다. 구체적으로는 방위비 분담금의 협상주체를 국방부에서 외교통상부로 이관시켰는바, 이에 따라 방위비 분담금 예산도 외교통상부 소관으로 편성하는 것이 바람직 할 것으로 보인다. 최근 방위비 분담금의 협상주체를 외교통상부로 이관한 것은 다음과 같은 사항으로 인해 바람직한 것으로 보여 진다.

먼저 국방부의 협상력에 한계가 있다고 보여지기 때문이다. 즉, 안보를 책임지고 있는 국방부로서는 미국 측의 안보논리에 적절한 반대논리를 주장하기 어렵고, 또한 국방부 대표는 주한미군사 대표와 함께 한미연합방위체제를 책임지는 협력관계를 유지해야 하는 위치로서 분담금 협상을 위해 상호 갈등관계에 놓이게 되는 것은 결코 바람직하지 않기 때문이다. 아울러 국가적 차원에서도 경수로 부담, 대북식량 지원 등 우리의 총체적인 안보부담 및 통상협상 등과 연계된 패키지 협상이 곤란한 단점이 있기 때문이다.

분담금 예산에 대해서도 외교통상부 소관으로 이관하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 현재 국방예산은 2004년 기준으로 정부예산의 15.8%, GDP의 2.8%를 차지함으로써 타 분야에 비해 높은 비중을 차지하고 있을 뿐만 아니라 최근 남북관계의 진전으로 국방비의 증액에 부정적인 여론이 존재하고 있는 현실을 고려할 때, 방위비 분담금 예산을 외교통상부 소관으로 이관함으로써 국방예산의 '군살'을 제거하는 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한, 협상의 주체가 외교통상부로 이관된 상황에서 협상과 예산의 편성 및 집행이 분리되는 것은 업무의 혼선이 초래될 수 있기 때문이다.

이와 더불어 고려할 수 있는 제도가 방위비 분담 전문팀 활용이다. 방위비 분담 전담 대사 제도를 운용하고 있는 미국과 같이 한국도 이러한 업무를 총괄하고 미국과의 협상에 전문적으로 대응하는 보직을 외교 통상부에 신설하거나

혹은 이러한 기능을 갖는 외부 전문팀을 설립할 필요가 있다. 어깨를 맞대고 같이 싸워야 할 우군끼리의 정서적 일체감을 훼손하는 우를 범해서는 안된다. 방위비 분담 전문팀은 현재와 같은 소수 실무자들의 과도한 업무수행에서 나오는 협상전략개발의 미비점을 예방할 수 있으며, 또 강력한 협상전략을 갖출 수도 있게 된다. 이 팀에 외교통상부와 국방부, 재경부 실무자 및 외부연구자가 필히 참여하여야 하는 것은 외교정책과의 일관성 유지, 재정적 압박 요인의 고려 및 이론적 뒷받침을 도모해야 하기 때문이다.

이와 같은 외형적인 구조개선 외에도 업무 형태의 개선도 동시에 이루어져야 한다. 현재와 같은 자료 관리로는 업무의 질적인 향상을 기대하기 힘들다. 현재 주한미군에 대해 한국정부가 지원하고 있는 현황을 한국정부 스스로가 정확히 모르는 상태에서는 전략이나 대책을 수립하기 곤란하다. 따라서 우선적으로 시급하게 해야 할 것이 지금까지 지원해온 현황에 대한 기준을 표준화 및 코드화 하는 작업이다. 현재 직·간접지원 현황을 집계하는 과정에서 금액으로 산정하는 기준이나 방법이 일정하지 않아 매번 작업할 때마다 서로 다른 결과가 도출되고 있는데 이런 현상을 방지하기 위해 각 분야별 전문가의 조언과 토의를 통해 항목별로 산정방법을 통일시켜 적용하고 이를 내규화 함으로써 담당자기 교체되더라도 이것이 계속 유지될 수 있도록 하는 노력이 필요하다. 또한 온라인 자동화 프로그램을 개발하여 복잡한 수작업이 없이도 각 기관별로 수행되고 있는 방위비 분담 예산집행 실적이 전산망을 통해 곧바로 종합정리 되어 나올 수 있도록 데이터베이스화 함으로써 신속 정확한 집계를 가능하게 하고, 인력 소요를 줄일 수 있도록 해야 하겠다.

아울러 관련자 소수에 의해 내부적으로 정책을 결정하던 기존의 업무 방식을 개선하여 적절한 범위 내에서 방위비 협상과정을 국민들에게 공개함으로써 국민적 관심 및 여론의 지원을 획득하는 것이 협상팀의 협상력을 제고시키고 또한

방위비 분담에 따른 예산확보도 용이하리라 판단된다.

한편 협상의 주체가 어느 부서가 되든지 협상력 제고를 위한 기본 방향은 먼저 외교 안보적 입장을 지양하고 가급적 경제적 측면에서 접근해야 한다는 것이다. 즉, 남·북 관계, 또는 미·북 관계 개선에 따른 안보 상황의 변화에 대한 논의를 지양하고, 주한미군의 철수 또는 준비태세 약화 등 주한미군의 위상과 관련된 민감한 사안에 대한 논의를 회피하며 냉정하면서도 객관적인 근거를 바탕으로 경제논리에 입각한 대응을 해야 한다는 것이다. 이러한 전략이 미국의 안보 협상 논리에 적절하게 대처하고 한국의 입장을 최대한 반영할 수 있는 방법일 것이다. 또한 능력 대 분담 원칙을 적절하게 고수하면서 동맹관계의 특수성을 최대한 부각시키고 이를 실무적 차원에서 협상하도록 해야 한다. 만일 실무적 차원의 세부적 협상이 이루어지지 않는다면 한국은 언제나 미국의 거시적인 안보논리에 밀려 그들의 요구를 수용할 수밖에 없는 상황이 되기 쉽다.

특히 실무협상을 소홀히 한 채, 세부적이고 실질적인 부분보다는 틀과 형식에 치중하는 경향이 있는 고위층들 위주로 협상이 진행될 때 한국의 대미 협상력은 더욱 약화될 것이다. 협상간 한·미간 동맹관계로 얻게 되는 수익을 동시에 고려하여 주한미군으로부터 미국이 얻는 수혜부분을 집중적으로 부각시키는 한편 한국의 능력대비 기여도를 방위비 분담과 연계시켜 협상에 임해야 한다. 그렇지 않고 한국이 주한미군을 통해 받고 있는 안보적 수혜만을 고려하게 되면 미국의 요구사항을 일방적으로 수용할 수밖에 없는 상황이 될 것이다. 협상주기 결정시 미국 측은 매년 협상 방식의 번거로움으로 인해 다년간 협상방식을 요구하고 있지만 경제적 상황이 유동적이고 장기 예측이 곤란한 한국의 입장에서는 매년 협상방식을 계속 견지해야 한다.

제 1차 특별협정이 체결된 1991년도부터 현재에 이르기까지 2~5년 주기로 협상을 통해 분담금 산출기준을 결정해 왔다. 이 과정에서 한국은 경기 침체로 인

한 GDP 감소 시에도 분담금이 증액되는 지불능력 원칙이 무시된 결과를 가져왔고 환율 변동으로 인한 거대한 환차손의 불이익을 감수해야 하는 경우도 경험해 왔다. 지원금 지급방식에 있어서도 한국은 달러 발생 비용분에 대해서는 달러 지급율, 원화 발생 비용분에 대해서는 원화를 지급하는 현재의 방식을 계속 유지토록 하되, 물가 상승률 적용시 달러는 미국의 물가 상승률을 적용하고 원화에 국한하여 국내물가 상승률을 적용하도록 개선하는 것이 타당한 것으로 판단된다.

2. 일원화된 방위비 집행방법 개선

1) 현 실태

한국의 방위비 분담 증가와 더불어 실제의 방위비분담 규모에 비해 과소평가되고 있는 주요 요인으로 한국의 방위비분담 집행상의 불합리성을 들 수 있다.[43] 이는 결과적으로 방위비 분담 협상력을 약화시키고 방위비 분담의 증가를 가져오는 원인으로 작용하고 있다.

인건비의 경우 방위비 분담 합의금의 일부를 특정 시중은행 주한미군 구좌에 입금시키면 인건비 지불 및 노무 관리 일체를 주한미군 측에서 부담하고 있는바 달러로 구좌입금을 약속할 경우 환율변동에 따른 환차손 발생 가능성 예비비 지출시 번거로운 집행절차상의 불합리성 및 원화발생 비용을 분담한다는 SOFA의 분담 정신에도 어울리지 않을 뿐 아니라 미측의 노무관리의 합리성에 대한 통제장치가 결여되어 지속적인 원화비용 증가의 요인으로 작용할 수 있다.

이 외에도 주한미군 지원에 커다란 비중을 차지하고 있는 기타 부동산 지원, 세금 감면, 인력지원 등의 제반 직·간접지원 등은 한국 정부가 크게 관심을 기울이고 개선시켜 나가야 할 분야이다. 즉 이들은 한국의 총 주한미군 지원규모에서

43) 국방부, "2004회계년도 예산안 예비심사보고서", (2003), pp.29~31;
http://www.nanet.go.kr/

65%이상을 차지하고 있음에도 정당한 평가를 받지 못하고 있으며 이는 결과적으로 방위비 분담을 증가시키는 간접적인 요인이 되기도 한다. 특히 앞으로 주한미군 기지 및 훈련장과 관련한 민원제기로 인해 정부의 부담이 가중되고 있으며 부지 매입 및 대민 보상 등으로 인해 주한미군 관련예산의 증가가 예상되고 있는 바, 부동산 분야에 대한 제도적 정비를 통해 방위비 분담금 산정시 이러한 분야들이 제대로 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

2) 인건비 집행방법 개선

한국의 주한미군 방위비 분담액에서 절반이상을 차지하고 있는 인건비 지원의 내역을 살펴보면 <표 - 21>에서 보는 바와 같이 1991년 한국이 처음으로 인건비를 지원하기 시작한 해에는 총 인건비의 약14%를 부담하였으나 1999년에는 약 69%에 달하는 급속한 증가를 보이고 있다. 하지만 한국정부는 주한미군 내 한국인 고용인의 인건비 중에서 절반 이상에 해당하는 액수를 지원하면서도 지원 당사자로서의 인건비에 관련된 어떠한 확인이나 검증절차도 거치지 못하고 있으며 자신이 지원해 주고 있는 예산에 대한 확인 감독 기능도 제대로 수행하고 있지 못한 실정인데 이는 인건비 지급 방법상의 문제에서 기인한 것으로 보인다.[44]

44) 남창희, "일본과 한국의 방위비분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로", 『국제지역연구』 제6권 2호(서울: 국제지역학회, 2002), pp.96~100.

<표 - 21> 주한미군 한국인 현지 고용원의 인건비 지원현황

구 분	1991년	1992년	1993년	1997년	1998년	1999년	2002년
고용원(명)	14,118	10,970	10,903	10,562	10,383	10,234	10,562
총 인건비 (백만불)	310	305	290	358	221	257	358
분담금 지원(백만불)	43	58	80	191	139	177	191
한국의 분담비율(%)	13.8	19.0	26.7	53.4	62.8	69	53.4

자료: 남창희, 『주한미군 한국인 고용원 인건비 지원방법 개선방안』 정책토론 자료(한국국방연구원, 2000.8), p.8; 국방부, 『국방백서』 (1997~2002).

현재는 방위비 분담 합의금의 일부를 특정 시중은행 주한미군 구좌에 입금시키면 인건비 지분 및 노무관리 일체를 주한미군 측에서 부담하고 있는 바, 달러로 구좌입금을 약속한 경우 환율 변동에 따른 환차손 예비비나 예비비 지출의 번거로운 집행절차상의 불합리성, 원화 발생비용의 분담정신에도 어울리지 않으며 미측의 노무 관리의 합리성에 대한 통제 장치가 결여되어 지속적인 원화비용 증가의 요인이 될 수도 있다. 따라서 앞으로는 미측 구좌입금방식에서 노무 및 인사관리는 미측이 계속 행사하되 고용원에 대한 인건비 지급 집행은 국방부가 직접 담당하는 과도적인 조치를 택하여 문제점을 해결해 나가도록 해야 할 것이다.

3) 직·간접 지원의 평가 방법 개선

미국은 방위비 분담문제를 자국의 재정부담 경감을 위한 현지 발생비용 부담으로 축소시켜 보고자 하는 경향이 있지만, 접수국 입장에서는 토지의 제공으로 인한 제반 사회적 비용 및 세수의 감소라는 기회비용을 지불하기 때문에 간접지

원을 포함하여 방위비 분담문제를 접근하고자 하는데서 근본적인 시각의 차이가 발생하게 된다.[45] 특히 한국의 경우, 수도 서울의 중심부인 용산에 대규모 미군기지가 위치하고 있어 도시 계획상의 문제점뿐만 아니라 시민 정서에도 위배되는 문제점을 가지고 있음을 고려해 볼 때 이러한 간접지원의 기회비용은 대단히 크다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 주한미군의 주둔에 대한 한국의 직·간접 지원의 규모 및 산술적 가치가 실제보다 과소평가되고 있다고 보여 진다.

예로써, 실제 한·미간에 가장 크게 의견 차이를 보이는 부분이 부동산 관련비용이다. 1999년 한국 국방부가 『국방백서』를 통해 공식 발표한 주한미군 지원 현황을 보면 미군에게 제공해 주고 있는 각종 국·공유지 및 사유지에 대한 임대 지원 규모를 약 10억 5800만 달러로 발표하고 있지만 동맹국의 방위비 분담 기여도를 평가하여 매년 미 의회에 제출하는 미국방성자료 *Report on Allied Contribution to the Common Defense 2000* 에는 1998년도 한국의 부동산 임대 지원규모가 2.61억 달러로 기록되어 있다. 실로 엄청난 차이이다. 한국의 계산 방식이 미국에 의해 약 1/5 규모로 평가 절하된 것이다.

이렇게 커다란 금액의 차이를 야기하는 한국과 미국간의 부동산 지원규모에 대한 환산 방식의 차이와 더불어 미국이 한국과 일본에 적용하고 있는 미군 주둔 비용 산정방식의 차이로 인해 한국의 부동산 지원이 과소평가되기도 한다. 즉 주일 미군의 총 주둔비용은 미군주둔 비용+일본의 직·간접 지원+부동산 임차료

로 계산하고 있는 반면 주한미군의 경우는 미군측 부담액+SOFA 특별협정 분담액 으로만 고려하고 있다. 즉, 비용분담을 산정할 때 일본이 부담액에는 부동산 지원과 직·간접 지원이 포함되는데 비해 한국의 경우에는 SOFA특별협정에 따른 분담액 외의 직·간접지원과 부동산 지원이 포함되지 않아 한국의 비용 분담률이 실제보다 훨씬 낮게 평가되고 있다는 것이다. 그 외의 전기요금 감면, 상·하

45) 국방위원회, "주한미군의 향후 위상에 관한 연구" (2002), pp.112~114; 이기종, "지금은 때가 아니다", 『국방일보』, 2002년 12월 2일자.

수도료 및 도로 사용료 등 한국이 제공하는 실비용 등이 미국의 기여도 산출과정에 전혀 반영되고 있지 않은 실정이다.

이러한 현상들은 한국과 일본의 실정을 비교하면 어느 정도 이해 할 수 있을 것이다. 요체는, 이러한 지원들이 지원국 정부의 예산에 반영되어 실제 지출이 되었는가 하는데 있다. 회계 결산이 이루어지지 않은 상태에서 이들의 기회비용 만을 내세워 이들의 가치를 인정해 달라는 한국의 요구는 미국적 사고방식으로는 받아들여지기 어렵다는 것이다. 미국에게 있어서는 한국 정부의 연간 예산지출 통계 자료만이 신빙성 있는 근거가 될 수 있다는 것이다. 이미 언급한 바 있지만 일본의 경우 세금 면제나 요금 감면 등 눈에 보이지 않는 간접적인 지원보다는 대부분 정부 예산에 의해 지원을 해오고 있다. 미군 사용 공유지 및 사유지에 대해서도 매년 임차료를 지불하고 있다. 이로 인해 일본의 경우에는 대부분 미국에 의해 인정을 받고 있는 반면, 한국의 경우에는 동일한 성격의 지원임에도 불구하고 정부예산에서 실제 지출되지 않았다는 이유로 이러한 분야에서 한국의 주한미군 지원이 인정받지 못하고 있는 실정이다.

또한 일본의 경우 대부분의 사업을 방위시설청에서 주관하면서 별도 예산을 편성하여 중앙 통제하고 있어 주일 미군에 대한 지원현황을 파악하기도 용이하고 예산에 반영하여 집행함으로 신뢰성도 높일 수 있는 것이다. 반면 한국의 경우 주한 미군에 대한 지원방법을 볼 때 그야말로 가장 손쉽고 안이한 방법으로 사업을 처리하려는 것처럼 보인다. 사유지임에도 불구하고 정부가 미군에게 훈련장 부지로 임의대로 공여하는 등 적법한 절차나 예산상의 조치 없이 국·공유 또는 사유재산을 처리하는 경우나 세금 면제 및 감면 혜택 등이 그러한 예이다.

그럼에도 미국측에 이러한 지원을 인정하도록 요구하는 것은 어쩌면 양국정부의 의식 구조의 차이에서 기인하는 것으로 보이고 미국으로는 결코 인정하기 어려운 부분일 것이다. 따라서 대책 없이 무조건 미국으로 하여금 한국의 기회비용

측면에서의 직·간접지원을 총 지원 규모에 포함시켜 달라고 요구할 것이 아니라 주한미군 주둔지원 시행부서를 정비하여 업무의 효율성을 기하며, 여기저기 산재해 있는 예산을 통합하여 불필요한 누출을 막고 짜임새 있는 예산 운용이 될 수 있도록 하는 작업이 필요하다. 이러한 관점에서 주한미군 지원관련 예산을 국방예산에서 분리하여 중앙재정으로 관리하면서 실비용 및 주변 대책비 등을 일본과 같이 직접 결제하는 방법을 도입하는 것이 필요하다고 본다. 이러한 예산운용 체제하에서 주한미군 지원에 투입되는 예산은 부처간 또는 정부 대 국민간 자금의 움직임 일뿐 국가경제 또는 정부의 재정적 차원에서 보면 동일한 예산 규모이다.

또한 토지나 시설 등 한국 정부의 지원을 통해 주한미군이 보유하고 있는 모든 자산을 데이터베이스화 하여 통합관리 하면서 이들에 대한 면밀한 주기적인 재검토를 통하여 불필요하게 과다 보유하고 있는 자산들을 회수조치 하거나 또는 이들에 대한 임대료를 방위비용 분담금에 포함하여 지불하는 방식의 직접지원 방식의 직접지원 방식으로 점차 전환시키는 것도 직·간접지원에 대한 과소평가를 방지할 수 있는 방안이다.

이를 위해 주한미군에게 공여된 토지에 대한 공동 실사 작업을 통해 정확한 현황을 파악하고 사유지 공여로 인해 발생되는 민원 등을 조기에 해소하는 노력이 필요하다. 공동 실사팀 업무와 관련하여 기존의 용산 사업단을 정비하여 주한미군 직·간접지원 업무에 대한 실사업무를 포함한 전반적인 집행업무를 총괄토록 하고, 주기적인 공동실사를 통해 토지 간접지원의 평가액을 합의하고, 민간인 재산 침해 사례 및 기지 체계의 합리성에 대한 공동 조사를 통해 전반적인 간접지원 체제를 개선할 필요가 있다.

제 6 장 결 론

한·미간 방위비 분담문제는 매년 양국간의 논란이 대상이 되어왔지만 한국은 그동안의 방위비 분담 협상과정에서 중·장기 차원의 분담원칙 및 분담기준을 정립하지 못한 채 체계적인 정책방향 없이 미측의 일방적인 방위비 분담요구에 대해 단기적인 대응으로 방위비 분담규모를 결정해 옴으로써 주한미군과의 관계에 있어 개선해야 할 과제로 남겨져 왔다. 이에 따라 본 연구는 한국과 상황이 유사한 독일과 일본의 주둔군 비용 분담과 비교하여 한국의 방위비 분담 정책을 평가하고 이의 효율적인 대안을 제시하고자 하는데 그 목적을 두었다.

이를 위해 본고는 논리전개의 기본 틀이 될 수 있는 방위비 분담의 개념을 알아보고 분석의 기준을 제시하였다. 방위비 분담의 개념은 시대적, 국제 정치적 상황의 변화에 따라 그 범위를 달리하면서 변모하여 왔는데 방위비 분담의 개념이 출현하게 된 1960년대 초에는 주로 동맹으로 인해 발생되는 비용에 초점이 맞춰졌던 반면, 탈냉전 체제하의 오늘날에는 세계 평화유지를 위한 제반활동 전부를 포함하는 포괄적 개념으로 확대되고 있는 추세이다. 이러한 방위비 분담은 대상 및 규모를 기준으로 좁은 의미의 비용분담(cost-sharing) 과 중간범위의 부분분담(burden-sharing) , 가장 넓은 의미의 책임분담(responsibility-sharing) 이 세 가지로 크게 구분하고 있으며, 본고에서는 가장 좁은 의미인 비용분담에 연구범위를 한정하였다. 또한 동맹국간의 적정 분담규모를 판단하는 비용분담에 있어 중요한 요소로서 동맹을 통해 얻게 되는 수혜의 정도(benefit)와 당사국의 경제적 지불능력(ability)과 현재까지의 기여도(contribution)를 제시하고 이것을 방위비 분담에 대한 평가 기준으로 활용하였다.

또한 한국과 상황이 유사한 일본과 독일의 사례를 들어 한국의 경우와 비교

분석함으로써 방위비 분담 정책을 평가하고 문제점을 도출하고자 하였다. 그 결과 일본과 독일은 비록 미국 주둔현황 및 주둔성격 등 방위비 분담배경이 한국과 다른 점이 있기는 하지만 두 나라의 지불능력 대 분담액에 있어 모두 한국에 비해 상대적으로 낮은 비용을 지불하고 있음을 알 수 있었다.

한국의 방위비 분담의 역사는 1953년 10월 1일 체결된 한·미 상호안보조약 제4조에 의한 주둔군 지위협정(SOFA)에 의해 공식적으로 시작되었다고 볼 수 있다. 이후 1991년 행정협정을 개정하여 한국이 일정금액의 방위비 분담을 하도록 소위 방위비 특별협정 을 체결하여 이를 법제화하였다. 그 결과 한국주둔 미군기지의 무상사용에 추가하여 주둔비용과 기지이전에 따르는 비용 등을 한국정부가 부담하게 되었다. 이후 4차례(이중 한 차례는 적용기간을 연장하기 위한 협정이었으므로 실제로는 3차례임)의 특별협정 개정을 통해 법적인 근거를 유지하면서 현재에 이르고 있다.

이러한 단계를 거쳐 발전하게 된 한·미간의 방위비 분담을 분담형태별로 구분해 보면, SOFA 특별협정에 의한 방위비 분담금, 미 합동군사 지원단(JUSMAG-K) 등의 운영 유지비용, 탄약저장 시설유지 비용, 미군 점유사유지 지원 등의 직접지원과 훈련장 등 시설지원, 각종 조세 및 사용료 감면, 인력지원, 부동산 지원 등의 간접지원이 있다. 이 중 SOFA 특별협정에 의한 방위비용 분담액은 주한미군사 한국인 고용 인건비, 군사시설(MILCON: Military Construction),연합 방위개선사업(CDIP: Combined Defense Improvement Projects)과 군수지원에 소요되는 경비를 포함하는 금액으로서 한·미간에 매번 금액결정간 양국의 의견이 첨예하게 대립되는 대부분의 관심이 집중되어 있는 부분이기도 하다.

지금까지 한국이 부담한 직·간접 방위비 분담규모를 살펴보면 1998년도에는 총 16억 3,211만 달러(2조 1,625억원)로서 그 중에서 직접지원이 3억 4,549만 달러로 전체 지원규모의 약 21%, 조세감면 및 훈련장 제공 등의 간접 지원이 2

억 2,862만 달러로 전체 금액 중 14%를 차지하며 부동산 지원(임대료)이 10억 5,800만 달러로 전체 금액 중 64.8%의 비중을 나타내고 있다. 이중에서 연합방위 개선사업(CDIP), 군사건설(MILCON), 한국인 고용 인건비, 군수분야 등 현금으로 직접지원 되는 방위비용 분담금은 3억 6,300만 달러로 년 간 총 방위비 지원 금액의 16.7%였다. 이후 2000년도에는 총 규모가 11억 9,320만 달러를 지불한 것으로 집계되었으며, 이중 직접지원금액이 4억 1,042만 달러로 전체 규모의 38%를 차지하고 부동산 지원을 포함한 간접지원은 7억 8,278만 달러로서 전체의 62%를 점하고 있다. 직접지원 중에서 SOFA 특별협정에 의한 분담금은 3억 7,865만 달러를 지원한 것으로 집계되고 있다.

이러한 한국의 주한미군에 대한 지원규모는 한국의 지불능력을 고려해 보았을 때 독일이나 일본에 비해 상대적으로 큰 것으로 분석되었다. 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 지원에서 직접지원은 100 : 0.7 : 11.1의 비율로 일본이 압도적으로 많으며, 간접지원 역시 일본이 가장 많고 독일 및 한국은 각각 일본의 84.5%, 35.5% 수준을 유지하고 있는 것을 평가되었다. 이러한 지원을 전부 합할 경우 미국이 평가한 액수에 근거한 일본, 독일, 한국의 대미 주둔군 지원액 비율은 100 : 22 : 17이었다. 그러나 이것은 각 국가의 경쟁력과 번영지수를 고려하지 않은 절대적 통계치일 뿐이며 실제로 각 국의 경쟁력을 고려하여 비교를 하면 일본, 독일, 한국의 비율이 52 : 26 : 100으로 한국의 방위비 분담에 대한 부담률이 압도적으로 높다는 사실을 알 수 있었다. 그럼에도 불구하고 한국의 이러한 분담 현실이 제대로 반영되지 않고 과소평가됨으로써 국가 예산의 낭비를 초래하는 한편, 방위비 분담금 증액을 요구하는 미국과의 협상에서 첨예하게 갈등하고 대립하는 양상을 보여 왔다.

이러한 현상들은 한·미간의 국제 정치학적 역학관계나 남·북한과의 군사적 대치상황 등 어쩔 수 없는 외적인 요인도 있지만 한국의 내적인 요인에 기인한 바도

있다고 하겠다. 즉, 내부적 요인으로서 한국의 대미협상력 미흡을 가장 우선적으로 들 수 있다. 여기에는 안보의 지나친 대미의존도 등 그럴 수밖에 없는 근본적인 이유도 있으나 한국정부의 설득력 있는 논리나 정책 대안을 개발하지 못하고 임기응변 적인 대응 자세로 일관해 왔던 때문이기도 하다고 보여 진다. 또한 정책을 시행하는 시스템의 비효율성으로 자원의 낭비 또는 실제보다 평가 절하되는 결과를 초래하는 경우도 발견되었다. 이와 같은 관점에서 본 논문은 앞에서 기술한 제반 문제점들을 해소하여 한국의 대미 협상력을 높이고 경제적 능력에 맞는 방위비 분담을 할 수 있도록 다음과 같은 정책방향을 제시하였다.

첫째, 방위비 분담 협상력 향상을 위해 현재 소수의 인원(외교통상부, 국방부, NSC 등의 일부 관련자)에 의해 수행되고 있는 구조를 개선하여 전문가 집단으로 구성된 방위비 분담 전문팀 을 편성하는 것이다. 방위비 분담 전담대사 제도를 운용하고 있는 미국과 같이 한국도 이러한 업무를 총괄하여 미국과의 협상에 전문적으로 대응할 수 있는 부서를 별도의 독립기관으로 신설할 필요가 있으며, 현재 방위비 분담 협상주체가 국방부에서 외교 통상부로 이관하여 운용하고 있으나 예산의 편성과 집행은 국방부에서 관리하고 있어 업무의 효율성이 떨어지고 있다. 따라서 외교 통상부에서 대미 협상업무뿐만 아니라 예산의 편성과 집행을 담당함으로써 비단 방위비 분담금 문제뿐 아니라 제반 대미 관련 사항들과 연계시켜 효과적인 협상 업무를 수행할 수 있도록 보완이 필요로 한다.

둘째, 방위비 분담 업무형태 개선의 차원에서 방위비 정책 추진 결과에 대한 세밀한 자료 관리와 정확한 집계를 위한 노력이 필요하다. 한국 정부의 주한미군 지원 현황을 표준화 및 코드화해야 하겠다. 직·간접 지원 현황을 집계하는 과정에서 금액으로 산정하는 기준이나 방법이 일정하지 않아 매번 작업할 때마다 서로 다른 결과가 나오는 현상을 방지하기 위해 각 분야의 전문가의 조언과 토의를 통해 항목 별로 산정방법을 표준화하여 적용하고 복잡한 수작업 없이도 각

기관별로 수행되고 있는 방위비 분담 예산 집행실적이 전산망을 통해 곧바로 종합 정리되어 나올 수 있도록 전산망에 의한 데이터베이스화를 조속히 구축해야 겠다.

셋째, 방위비 분담의 정책결정과정과 협상과정의 투명성을 높여 방위비 분담정책의 일관성을 유지하고 추진력을 확보함이 필요하다. 이를 위해서는 언론을 통하여 국민들에게 공개함으로써 여론 형성을 통한 정책의 추진력을 확보하고 동시에 국회와의 원활한 협조를 통하여 정책 추진에 필요한 각종 법적 제도적인 장치들을 보완해 가야 한다.

넷째, 합리적인 협상을 위하여 가급적 경제적 측면에서 접근할 필요가 있다. 즉, 남·북 관계, 또는 미·북 관계 개선에 따른 안보 상황의 변화에 대한 논리를 지양하고 냉정하면서도 객관적인 근거를 바탕으로 경제논리에 입각한 대응을 해야 한다. 중·장기적인 경제적 협상 전략과 논리를 개발하여 방위비 분담금의 과도한 증가를 방지하면서 미국과의 마찰을 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, 방위비 분담 협상 과정에서 우리가 주한미군 측에 제공하고 있는 각종 직·간접적인 지원이 과소평가되지 않도록 하는 것이 필요하다. 즉, 현재 한국의 지원에 대한 미국의 평가시 반영되지 않고 있는 것이나 과소평가되고 있는 한국의 직·간접지원 분야에 대한 정당한 평가를 받을 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

지난 50여 년 동안 한미 양국은 안보동맹 관계를 토대로 확고한 연합방위 태세를 유지함으로써 한반도를 포함한 동북아의 안정과 한반도의 평화정착을 위해 공동 노력하고 있으며, 자유민주주의와 시장경제체제라는 공통의 이념 하에 정치, 경제, 사회, 문화 등 제반 분야에서 상호 호혜적인 관계를 발전시켜 나가고 있는 중요한 협력 파트너이다. 또한 21세기 통일한국과 본격적인 아·태 시대의 개막을 위해서는 미국과의 기존 협력관계를 유지하고 발전시키는 일이 더욱 중

요해지고 있다.

결론적으로 한미 안보관계를 탈냉전시대의 포괄적인 안보관계로 발전시켜나가고 있는 오늘날 미국에 대한 일방적인 의존에서 벗어나 한국주도의 병립체제를 구축하기 위해서는 현재까지의 방위비 분담정책에서 벗어나 새로운 정책과 대안을 가지고 협상에 임해야 할 것이며, 이러한 노력들은 주한미군이 한국군의 수행하기 곤란한 고도의 군사적 기능을 수행하고 있고 대북 억지의 필수 전력요소로서의 역할을 수행하고 있다는 현실적인 인식을 바탕으로 추진되어야 하겠다.

연구결과 한·미간의 방위비 분담에 있어서 동맹국간의 방위비 분담, 무기구매나 군사기술이전 등을 통한 동맹국간의 기여도가 얼마만큼의 분담효과를 갖고 있으며, 주한미군은 한국의 안보측면을 넘어서 지역안보체제로 역할 변화를 꾀하는 현시점에서의 방위비 분담금의 명분과 근거의 재정립에 대한 연구가 있어야 할 것이다.

참 고 문 헌

Ⅰ. 국내문헌

가. 단행본

국방부, 『한·미동맹과 주한미군』,서울: 국방부, 2002.

_____, 『국방백서』,서울: 국방부. 1984~2004.

_____, 『국방예산 통계 1991~2005』,서울: 국방부.

공군본부, 『외국군 구조편람』, 대전: 공군본부, 2005.

김일령·조성렬, 『주한미군』, 서울: 한울 아카데미, 2003.

백종천·김태현·이대우, 『한·미 군사협력』, 성남: 세종연구소, 1998.

오 핸런, 『한·미 동맹과 주한미군의 장래』, 서울: 한국국방연구원, 2001.

차영구 외, 『21세기 한·미 안보협력 방향』, 서울: 한국국방연구원, 1994.

현인택, 『한국의 방위비』, 서울: 한울, 1991.

나. 논문 및 연구 보고서

고상두, "나토 방위비분담연구", 『국방학술연구용역 보고서』, 서울: 한국국방연구원, 1997.

_____, "미군주둔 비용의 분담구조: 한국과 독일의 비교연구", 『연대 사회과학논문집 제28호』, 서울: 연세대학교, 1997.

_____, 『독일과 한국의 방위비 분담문제 연구』,서울: 아시아 사회과학연구원, 1998.

고상두·남창희, "일본과 독일의 주둔군 비용분담", 『국가전략』, 서울: 세종연구소, 1999.

국방부, "2004회계년도 예산안 예비심사 보고서",서울: 국방부, 2003.

국방연구원, 『참여정부의 국방비전과 적정국방비』, 서울: 한국국방연구원, 2003.

국방위원회, 『주한미군의 향후 위상에 관한 연구』, 서울: 국방위원회, 2002.

_____, 『2005년도 예산안 분석(Ⅰ)(총괄 및 중점분석)』, 서울: 국방위 예산정책과, 2004.

_____, 『06 방위비분담관련 국회제출자료』, 서울: 국방위원회, 2006.

김시록, 『한·미 방위비 분배에 관한 사례고찰』, 석사학위논문, 수원: 수원대학교, 2002.

남창희, 『주한미군 지원추세의 변화와 평가』, 서울: 국방연구원, 1997.

_____, 한국의 적정 방위비 분담연구 ,『전략논총』, 서울: 한국전략문제연구소, 1999.

_____, 일본과 한국의 방위비분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로 ,『국제지역연구』 제6권 2호, 서울: 국제지역학회, 2002.

남창희·박선섭, 『주한미군 한국인 고용원 인건비 지원방법 개선방안』, 서울: 한국국방연구원, 2000.

Douglas T., Stuart, "나토의 신제국주의의 특성과 국제질서에 미치는 영향", 『나토확대와 동북아』, 제18차 국제안보 학술회의논문집, 서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2000.

선태영, 『주한미군의 방위비 분담에 관한 연구』, 대전: 공군대학 고급과정, 2001.

신용수, 『駐韓美軍의 역할변화에 따른 適正 防衛費分擔에 관한 硏究』, 석사학위논문, 서울: 국방대학교, 2005.

안영락, 『한·미 적정방위비 분담 수준에 관한 연구』, 서울: 화랑대 연구소, 1998.

이규대, 『한미 안보협력의 재조정에 관한 연구』, 석사학위논문, 서울: 연세대학교, 1990.

이달희, "방위비 분담", 『국방논총』, 서울: 한국국방연구원, 1987.

이달희외 2명, "적정 한미 방위비 분담",『국방논집 제15호』, 서울: 한국국방연구원, 1991.

이상훈, 『21세기 한반도 안보환경과 주한미군의 역할』, 서울: 세종연구소, 2001.

정용석, 『주한미군 철수대비 전력증강 방안으로서의 추가 국방비 소요분석』, 안보학술 토론회 발표논문, 서울: 국방대학교 안보문제연구소, 1990.

탁상한, "독일의 방위비 분담정책과 시사점",『주간국방논단 06(제1086호)』, 서울: 한국국방연구원, 2006.

Ⅱ. 국외문헌

ACofS Resource Management HQ of USFK. U.S. Forces Korea Resouce Management Fact Book(1996~1999), Seoul:USFK. 1996~2000.

Duffield, John S.. *" NATO and Alliance Theory,"* Perpared for Delibery at the Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago, February, 1995.

Merritt, Jack n.. *" ROK-U.S. Defense Burden-sharing."* CSIS/KIDA International Conference on the Future of ROK-U.S. Security Relations, Seoul: KIDA, 1988.

Murdoch, J. & Sandler, T.. *" A Theoretical and Empirical Analysis of NATO,"* Journal of Conflict Resolution, June 1982.

Olson, M. & Zechhauser, R..*" An Economic Theory of Alliance,"* Review of Economic and Statistics, August 1966.

Oneal, J. & Elord, M..*" NATO Burden Sharing and the Forces of Change,"* International Studies Quarterly, Vol.33, No.4, 1990.

Russet, B. & Sullivan. J. *" Collective Goods and International Organization,"* International Organization, Autumn, 1971.

Rhee, Chin-sung. *" Defense Burden-sharing and The Common Good: Application For The U. S. Security Policy Posture In East Asia"* (a dissertation presented for degree DOCTOR OF PHILOSOSPHY) Univ. of Southern California, 1990.

The secretary of Defense. "*Report on Allied Contributions to the Common Defense*," 1998, 2000, 2002, 2003, 2004.

Ⅲ. 기타

통계청, 『한국의 주요경제지표』, 1980~2005.

_____, 『한국통계연감』, 1995~2005.

미 국방부, "미 방위비 분담 보고서", 1999~2004.

독일 재무부, "독일연방정부예산", 2004.

국방일보, 2002년 12월 2일, 2003년 8월 21일자.

조선일보, 2003년 2월 16일자.

한국은행, 『조사통계월보』, 1980. 1월~2004. 12월.

인터넷 검색 : http://www.af.mil

http://www.airforce.go.kr

http://www.bok.or.kr

http://www.defenselink.mil

http://ecos.bok.or.kr

http://www.mocie.go.kr

http://www.mofat.news.go.kr

http://www.mnd.go.kr

http://www.nato.int

http://www.nanet.go.kr

http://www.nso.go.kr

ABSTRACT

A Study on Policy Assessments and Recommendations for Defense Cost Sharing between the United States and the ROK

Lee, Myung Gun
Dept. of Int'l Security and Strategy
Graduate School of International Studies
Hansung University

Defense cost sharing between the United States and Korea has been a topic of hot debate over years. As for Korea, she has hardly set mid- and long-term principles and criteria for the defense cost sharing in the process of the negotiations thereof, while responding short-sighted to the US unilateral requests for cost sharing without any systematic policy direction to have the amount of shared defense cost determined. Thus, the defense cost sharing remains a challenge to be tackled in association with the US military presence here in Korea. With such a background in mind, this study was aimed at suggesting some desirable directions for the defense cost sharing between the United States and Korea in consideration of a new defense policy environment. To this end, the researcher reviewed the

relevant theories to set a framework for the logical development of this study and thereupon, compared other nations' cases to asses our defense cost sharing policy and address the problems.

As a result, it could be confirmed that Korea has shared more defense costs compared with other nations and in consideration of our financial capacity. Nevertheless, such a high defense cost sharing has not adequately been reflected or even underestimated in our national policy, and despite to such a waste of national budget, Korea has sharply conflicted with and confronted the United States who has requested for an increase of defense cost sharing in the negotiation between two allies.

Such phenomena may have been caused by some inevitable external factors but by our internal factors as well. First of all, Korea has demonstrated a poor capacity of negotiation for the United States. There may be such fundamental reasons for the phenomena as excessive reliance on the United States for our national security, but the Korean government seems not to have been able to develop some persuasive logics or policy alternatives but to have responded impromptu to the US requests. Moreover, as the policy-implementing system was inefficient, national resources may have been wasted or underestimated below their actual values. From such a viewpoint, this study suggested the following policy directions to solve the above problems, enhance our capacity of negotiation for the United States and determine the level of our defense cost sharing suitable to our economic capacity;

First, in order to enhance our capacity for negotiation of defense cost sharing, it is necessary to reorganize the current small negotiation team into 'a

special negotiation team for defense cost sharing' consisting of expert groups. As in the case of the United States using the special ambassador for defense cost sharing, Korea needs to establish a special or independent organization which can face the United States in the negotiation in a more professional way. As an example, the current negotiation team may well be transferred from Ministry of Defense to Ministry of Foreign Affairs and Trade. Since the policy-makers of Defense Ministry tend to focus on ROK-US solidarity conducive to the deterrence strength of the ROK-US Combined forces, they may not well be positioned to respond appropriately to the US requests for increase of Korea's defense cost sharing. Accordingly, if the Ministry of Foreign Affairs and Trade should take over the negotiation, the defense cost sharing would be effectively negotiated in association with other various Korea-US pending issues.

Second, it is deemed required of the Korean government to carefully manage and precisely analyze the data about defense cost sharing policies and negotiations to improve our position in the defense cost sharing. As an example, it is necessary to standardize and encode the details of supports extended by the Korean government to the US military in Korea. Since the criteria or methods for evaluation of direct and indirect supports in kinds are not consistent, the resultant evaluations have differed. In order to solve such a problem, it is essential to recruit experts from various fields and thereby, standardize the evaluations or calculations through consultations or discussions with them, while constructing a computerized database whereby the defense cost sharing budgets executed by relevant government organizations can be

immediately known without any complicated manual work.

Third, it is also required to enhance transparency of the decision-making procedures and negotiation processes for defense cost sharing and thereby, improve consistency of our defense cost sharing policies and their implementations. To this end, the procedures and processes need to be open to the public via mass media to help create a public opinion necessary for an effective implementation of the policies, and in this vein, the administration is obliged to cooperate smoothly with the National Assembly to improve various legal and institutional mechanism for implementation of the policies.

Fourth, it is essential to approach the defense cost sharing problem from an economic perspective as much as possible in order to enhance our capacity of negotiation. Namely, the conventional logic grounded on our security situation and in favor of South-North Korean relations or Korea-US solidarity should be replaced by an economic logic based on cool-headed and objective grounds. In this regard, mid- and long-term economic negotiation strategies and logics need to be developed to check any excessive increase of defense cost sharing, while minimizing the conflicts between Korea and the United States.

Fifth, it is deemed necessary not to allow a variety of our direct and indirect supports for the US military presence in Korea to be underestimated in the negotiation for the defense cost sharing. That is, the Korean government is obliged to make efforts to have such various supports reflected in the US evaluation of our defense cost sharing, whether they have been ignored or underestimated. To this end, we need to divert such non-budget-based incentives as reduction of electric bill or exemption of VAT into budget-based

incentives. Then, other 'opportunity costs or implied ones' may be reflected in evaluation of our direct supports extended to the US military presence in Korea.

Lastly but not least importantly, the above policy alternatives should be implemented not to do any harm to Korea-US relationship of alliance, in consideration of the reality that the US forces in Korea as essential military power deterring North Korea are playing highly sophisticated military functions difficult for the Korean forces.