

이 보고서는 「주요 미군주둔국가(한국·일본·독일)의 방위비분담 비교 연구」에 대한 국회예산정책처의 정책연구 용역사업에 의한 것임

# 주요 미군주둔 국가[한국·일본·독일]의 방위비분담 비교 연구

2013. 11.



국회예산정책처  
National Assembly Budget Office

# 주요 미군주둔 국가(한국·일본·독일)의 방위비분담 비교 연구

2013. 11.

연구책임자 박 휘 락 (국민대학교 정치대학원 부교수)  
연구원 이 원 우 (인하대학교 연구교수)

이 연구는 국회예산정책처의 정책연구 용역사업으로  
수행된 것으로서, 본 연구에서 제시된 의견이나 대안 등은  
국회예산정책처의 공식의견이 아니라 본 연구진의 개인 의견임.

# 제 출 문

국회예산정책처장 귀하

본 보고서를 귀 국회예산정책처의 정책연구과제  
「주요 미군주둔국가(한국·일본·독일)의 방위비분담 비교 연구」의  
최종 보고서로 제출합니다.

2013. 11.

국민대학교 정치대학원 부교수 박휘락

## < 요약 문 >

- 본 연구의 목적은 방위비분담에 대한 객관적 이해를 통하여 미국과의 방위비 분담에 올바른 대응의 방향과 정책을 모색하는 것이다. 따라서 주한미군, 주일미군, 주독미군의 실태를 파악하고, 한국·일본·독일의 방위비분담금 지원규모와 내역을 파악하고자 노력하였다. 그 후 이들을 공통적으로 비교할 수 있는 기준을 마련하여 분석하였고, 그 결과를 통하여 방위비분담 특별협정에 대한 한국의 접근방법과 바람직한 정책방향을 제시하였다.
- 한국에서 제공하는 방위비분담은 최초 4가지 항목으로 시작하였으나 지금은 3가지 항목으로서, 2013년 기준 한국인 노동자들의 인건비는 한국이 제공하고 있는 방위비분담금의 38%를 차지한다. 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.
- 한국, 일본, 독일의 방위비분담금을 비교해볼 때, 한국은 방위비분담 특별 협정에 따라서 주한미군 주둔 경비 가운데 인건비(주한미군을 위하여 근무하는 한국인 근로자의 임금), 군사건설비, 그리고 군수지원비로 구분하여 지원하고 있으나, 항목별 구분 보다는 총액에 관심이 높다. 다만, 총액 중에서 한국은 미군의 복지보다는 전쟁억제 및 유사시 승리에 더욱 직접적인 분야에 많은 액수를 사용하기를 바라고, 미군은 이와는 다른 시각을 적용하는 것으로 판단된다.
- 일본은 주일미군이 사용하는 시설구역에 대한 제공시설의 정비비, 주일미군 종업원 노동비, 주일미군이 사용하는 광열수(光熱水) 등의 비용, 일본측 요청에 따른 주일미군 훈련 이전에 수반되는 추가 경비(훈련이전비) 등을 지원한다. 일본의 분담금 지원방식은 항목을 점진적으로 추가하는 “소요충족형”이고, 총액에 대한 제시없이 지원분야만 명시하고 있다. 이를 통하여 실제 발생하는 주둔비용에 따른 지원이 가능하고, 집행주체도 방위성과 여타 省으로 분산되어 있다.
- 독일은 NATO의 공동방위예산 15%를 부담하는 것이 가장 큰 방위비분담이다.

NATO 공동방위예산은 외교부가 지원하는 민간예산, 국방부가 제공하는 군사 예산과 안보투자사업이 포함된다. 대신에 주독미군에 대한 독일의 직접지원은 미미하고, 99% 간접지원 형태로 이루어지고 있다.

□ 방위비분담 규모의 경우 한국은 2013년의 경우 한화로 8,695억원을 지원하였다. 이것은 1991년 이후 지속적으로 증대되어온 결과로서, 미국의 평가에 의하면 한국은 현재 주한미군과 연방공무원 월급을 제외한 주둔비용의 42% 정도를 부담하고 있다. 일본은 2012회계연도에 주일미군 지원비용(예산)이 총 6,540억엔(7조 1,155억원)이었다. 이 중 방위성 예산으로 책정된 미군주둔 지원비는 35.12%로 2,297억엔(2조 4,991억원), 非방위성 예산으로 책정되는 미군주둔 지원비는 31.15%인 2,037억엔(2조 2,163억원), 특별협정(SMA) 부담금이 22.08%로 1,444억엔(1조 5,711억원)을 차지하였다. 아울러 오키나와 관련 특별예산에 1.3%인 86억엔(936억원), 미군기지 재편 관련하여 10.34%인 676억엔(7,355억원)을 책정 활용하였다. 독일의 경우 2013년 분담액은 NATO 공동예산 총액 약 23억 6,428만 유로(31억 9,627만 달러, 약 3조 5,000억원)의 약15%인 3억 5,132천만 유로(4억 7,495만 달러, 약 5,077억 2,103만원)이다.

□ 분담금 규모의 경우 액수 측면에서 볼 경우 독일은 NATO 공동방위예산과 직접지원비를 합쳐도 직접지원 비용분담은 한국의 67% 수준에 불과하다. 대신에 일본은 한국의 약5배(488%)에 해당되는 달하는 금액을 부담하고 있다. 국방비에서 방위비분담금이 차지하는 비율의 경우 한국은 2.7%, 일본은 6.4%이고, 독일은 1.3%이다. 이것을 보면 일본은 한국의 2배 이상, 독일은 한국의 50% 정도이다. 그러나 해당 국가의 국내총생산 즉 GDP를 기준으로 하면 분담금의 비중은 다소 달라진다. 한국은 GDP를 기준으로 약 0.068%의 직접지원을 제공하고 있는데, 일본은 0.064%로 한국보다 낮고, 독일은 0.016%로 매우 낮다. 다시 말하면 GDP에 대하여 방위비분담금이 차지하는 비중을 고려할 경우 한국은 일본과 대등하거나 좀더 부담하는 정도라고 할 수 있다.

□ 연구결과를 통하여 도출한 방위비분담에 대한 정책제언은 다음과 같다.

- 첫째, 한국은 방위비분담을 부담으로만 생각할 것이 아니라 동맹국 간의 호혜적 협력으로 생각하면서 이와 관련하여 가급적이면 갈등이나 이견이 표면화되지 않도록 주의할 필요가 있다. 이러한 측면에서 방위비분담 형상 임무를 수행하는 사람들의 노력과 열정이 필요하고, 장기보직을 강화함으로써 전문성을 보장하며, 미군과의 인적인 유대관계를 형성할 수 있는 기회를 제공할 필요가

있다.

- 둘째, 한국은 방위비분담의 적정한 액수를 협상하면서도 한미 양국에 호혜적인 방향으로 제도의 발전을 모색하고, 미국과도 협의해갈 필요가 있다. 현재와 같은 5년 정도의 장기간을 대상으로 협상을 함으로써 협상 시마다 대두될 수도 있는 이견 노출을 최소화할 필요가 있고, 총액제로 하면서도 미군들의 주둔 목적에 맞도록 세부적인 항목을 발전시킴으로써 일본이나 독일과 유사한 성격의 지원이 가능하도록 할 필요가 있다. 이렇게 되면 한국의 방위비분담 금액이 주한미군 기지이전으로 사용되는 것과 같은 사례는 발생하지 않을 것이고, 이견이 발생할 소지도 줄어들 것이다.

- 셋째, 한국은 방위비분담 중에서도 직접적인 집행이 가능한 것은 한국이 집행하도록 미국과 협의할 필요가 있다. 예를 들면, 미군부대 한국인 근로자들의 인건비를 미측에 제공하여 지급하는 것보다는 한국이 그들에게 직접 지급하는 방식을 선택할 경우 투명성을 제고할 수 있고, 방위비분담의 취지도 부각될 수 있다. 한국인 근로자도 미군을 위하여 일하는 것이 아니라 한국을 위하여 일한다는 정신을 가질 수 있고, 어떤 요인에 의하여 근로자들이 줄어들 경우 비용을 줄일 가능성도 있다.

- 넷째, 방위비분담을 협상하는 주체를 더욱 다양화할 필요가 있다. 현재는 외교부에서 주관하기 때문에 각 항목별 세부적인 검토가 어려워 총액을 협상하는 형태로 귀결될 가능성이 있다. 그러나 방위비분담의 항목별로 관련된 부서들이 적극적으로 참여하고, 이들 간에 팀을 형성하여 미국과 협의할 경우 한국의 전문성이 높아져 논리적 대안이 제시될 가능성이 높아지고, 따라서 협상도 조기에 타결될 가능성이 클 것이다. 외교부가 중심이 되어 관련부처 요원들과 팀을 형성할 수도 있고, 국무총리실에 책임자나 책임부서를 설치할 수도 있다. 미측의 협상 상대와 형평성이 크게 어긋나지 않는 범위에서 다양한 팀을 구성할 수 있어야 할 것이다.

- 다섯째, 국회의 승인없이 방위비분담금이 집행될 수 없다는 원칙을 확고히 하고, 이를 미측에게도 인식시킬 필요가 있다. 일본과 독일의 경우에는 한국과 다르게 총액이 아닌 항목별로 협상하기 때문에 협의되는 대로 예산 심의 및 결정과정에 포함되면 되지만, 한국의 경우에는 연도별로 총액을 적용하기 때문에 협상이 추진되는 연도에는 향후 적용할 금액이 예산 심의 이전에 결정되지 않을 경우에는 상당한 어려움을 겪게 된다. 한국은 한미동맹의 중요성을 충분히

히 이해하기 때문에 예산 심의 후 결정되는 사항도 가급적 포함시켜 문제가 없도록 하였지만, 원칙적으로 보면 절차에 부합되지 않는 것이다. 따라서 제9차 협상이 조기에 마무리 되지 못하여 연내에 국회비준을 받지 못할 경우, 2013년에 준하여 차기년도 방위비분담 예산을 편성하도록 해야 하고, 그렇게 함으로써 늦어질 경우 증가분을 지원받지 못한다는 사실을 인식시킬 필요가 있다. 이렇게 할 경우 국회의 예산의결 및 승인권이 확고해지고, 미국에게도 이러한 것이 인식되면 그만큼 한국 협상팀의 발언권도 강화될 것이며, 조기타결을 압박하는 효과도 발생할 것이다.

- 여섯째, 방위비분담금 집행 후 1년 단위로 “한미평가팀”을 구성하여 분담금의 적정 사용 여부를 진단하고 평가하는 체제를 보강할 필요도 있다. 현재는 총액제 하에서 한국은 미측에 분담금을 제공하고 난 후 그의 집행에 관해서는 관심을 갖지 않고 있는데, 이러한 노력을 통하여 한국도 미군의 실상을 충분히 이해할 수 있고, 사용의 투명성도 강화될 것이며, 앞으로의 발전방향도 도출될 수 있을 것이다. 평가결과를 문서를 통하여 작성 및 공개하는 방안도 고려할 수 있다.

- 일곱째, 한국의 경우 GDP별로 방위비분담금이 차지하는 비율이 일본에 비해서 낮지 않음을 강조할 필요가 있다. 앞에서 비교해본 결과에 의하면 국방비에서 방위비분담금이 차지하는 비율의 경우 한국은 2.7%, 일본은 6.4%이고, 독일은 1.3%이지만, GDP를 기준으로 할 경우 한국은 0.068%이고, 일본은 0.064%이며, 독일은 0.016%이다. GDP를 기준으로 할 때 한국이 결코 작은 규모로 부담하는 것은 아니라는 점을 미국측에게 인식시키고, 그럼에도 불구하고 한미동맹의 중요성을 고려하여 어느 정도의 증가율은 유지하겠다는 의사를 전달함으로써 오호적인 분위기를 형성할 필요가 있다.

□ 방위비분담과 관련해서는 다양한 개선방안이 제기될 수 있고, 그를 통하여 한국의 부담을 최소화 및 효율화할 수 있을 것이다. 다만, 방위비분담의 근본적인 목적은 한미동맹을 강화시키는 것이라는 점에서 한미 양국의 호혜성과 상호 간의 수용가능성도 충분히 고려해야할 것이다. 이 중에서 어느 한쪽만을 강조하는 것은 예상하지 못한 다른 부작용을 초래할 수 있다. 이러한 두 가지 측면을 동시에 만족시키고자 하기 때문에 방위비분담 협상이 쉽지 않은 것이다.

# 목 차

## 제 I 장 서 론

제1절 연구목적 .....	7
제2절 연구범위 및 방법 .....	8

## 제 II 장 방위비분담 관련이론 및 기존연구 검토 ..... 60

제1절 세계적 안보체제 논쟁과 관련 이론 .....	11
1. 세계적 안보체제 논쟁 .....	11
2. 관련 이론 .....	13
제2절 기존연구 검토 .....	17
1. 방위비분담의 필요성을 수용하는 시각 .....	18
2. 방위비분담이 과하다는 입장 .....	22
3. 평가 .....	26
제3절 관련국 입장 분석 .....	28
1. 미국 .....	28
2. 한국 .....	30
3. 일본 .....	31
4. 독일 .....	32
5. 최근의 변화 추세 .....	33
6. 평가 .....	37
제4절 방위비분담 연구 시 고려할 사항 .....	38

## 제Ⅲ장 한국의 방위비분담 현황 및 특징

제1절	주한미군 현황 .....	40
1.	미군의 주둔 역사 .....	40
2.	주한미군의 규모조정 .....	42
3.	주한미군의 역할 .....	44
제2절	방위비분담 연혁과 여건 평가 .....	46
1.	지원내역 및 특징 .....	49
2.	특별협정의 문제점과 개선과제 .....	52
3.	한국의 안보상황과 기여역량 평가 .....	55
제3절	한미 방위비분담 평가 및 개선방향 .....	57

## 제Ⅳ장 일본의 방위비분담 현황 및 특징 .....

제1절	주일미군 현황 .....	62
1.	주일미군의 기원과 역할 .....	62
2.	주일미군의 역사와 전략적 위상 .....	63
3.	주일미군 구성 현황 .....	66
제2절	방위비분담 연혁 .....	69
1.	방위비분담의 근거 .....	70
2.	방위비분담의 현실과 평가 .....	72
제3절	지원내역 및 특징 .....	74
1.	방위비분담 내역 .....	74
2.	방위비분담의 특징 .....	77

제 V 장 독일의 방위비분담 현황 및 특징 .....	78
제1절 주독미군 현황 .....	80
1. 주독미군의 역사와 전략적 위상 .....	80
2. 주독미군 구성 현황 .....	85
제2절 방위비분담 연혁 .....	90
제3절 지원내역 및 특징 .....	92
1. 서베를린 점령군에 대한 직간접 지원 .....	92
2. 미국과 양자협정에 따른 주둔군 직간접지원 .....	94
3. NATO 공동방위분담 .....	96
제 VI 장 한국 · 일본 · 독일의 방위비분담 비교	
제1절 방위비분담 비교 .....	104
1. 방위비분담의 근거 .....	104
2. 방위비분담의 구성항목 .....	107
3. 방위비분담의 규모 .....	109
4. 방위비분담의 결정 방식 .....	111
제2절 고려요인별 비교 및 시사점 .....	113
제 VII 장 결 론: 요약 및 정책 제언 .....	115
참고문헌 .....	121

## 표 목차

- <표 2-1> 동맹국들의 부담분담 결정요소/p. 13
- <표 2-2> 국가의 정치구조에 의한 구분/p. 15
- <표 2-3> 미 주요 동맹국들의 부담분담 유형/p. 16
- <표 2-4> 한국·일본·독일의 부담분담 기여도 판단/p. 17
- <표 2-5> 미 주요 동맹국의 연도별 GDP 對比 국방비 비율(%)/p. 34
- <표 2-6> 방위비분담 연구의 7가지 고려요인/p. 39
- <표 3-1> 주한미군의 병력변화 추이/p. 43
- <표 3-2> 주한미군의 장비 대체 비용 평가/p. 44
- <표 3-3> 한국의 방위비분담 추이/p. 48
- <표 3-4> 국방비 대비 방위비분담금/p. 49
- <표 3-5> 1991-2013 방위비분담 내역/p. 50
- <표 3-6> 한국의 간접비 지원에 대한 한미 양국의 평가/p. 53
- <표 3-7> 2012년 주한미군의 방위비분담 집행 내역/p. 54
- <표 4-1> 책임분담 관점에서 본 일본의 방위분담 개념/p. 59
- <표 4-2> 주일미군 현황/p. 67
- <표 4-3> 일본과 한국의 미군주둔 지원 내역/p. 75
- <표 4-4> 2012 회계연도 주일미군 지원비용(예산)/p. 76
- <표 5-1> 독일주둔 외국군 개관/p. 79
- <표 5-2> NATO 안보대화 네트워크의 확대/p. 83

- <표 5-3> 주독미군 현황/p. 90
- <표 5-4> 서독의 서베를린 점령군 직간접 지원금/p. 93
- <표 5-5> 미국이 서독에 요구한 전시지원 관련사항/p. 95
- <표 5-6> 전시주둔지원협정에 따른 주독미군 지원비용/p. 95
- <표 5-7> 독일과 한국의 미군주둔 지원 내역/p. 96
- <표 5-8> NATO 공동예산(직접지원) 사용처/p. 97
- <표 5-9> NATO 공동예산 비용분담율 및 분담액/p. 100
- <표 5-10> 인구, 경제력, 국방비, 군사력, 주둔군, 비용분담 비교/p. 102
- <표 6-1> 한국, 일본, 독일의 주둔미군 지원 근거/p. 106
- <표 6-2> 한국, 일본, 독일의 방위비분담금 비교/p. 111
- <표 6-3> 한국, 일본, 독일의 고려요인 총괄비교 및 평가/p. 113

## 그림 목차

- <그림 2-1> 미 동맹국들의 부담분담 정도/p. 34
- <그림 2-2> 이라크전쟁 시 미 동맹국/우방국들의 재정 지원/p. 35
- <그림 3-1> 한국의 방위비분담 내용에 대한 미국의 이해/p. 46
- <그림 4-1> 주일미군 배치현황/p. 68
- <그림 6-1> 한국의 방위비분담금 변화 추이/p. 108

## 제 I 장 서 론

현재 한국과 미국은 2014년부터 적용될 방위비분담금의 적정 규모를 협의하고 있다. 양국은 방위비분담 특별대사를 임명하여 2013년 7월초 워싱턴, 7월말 서울, 8월말 서울, 9월말 워싱턴, 10월말 서울, 11월 하순 워싱턴에서 협상을 진행하고 있고, 내년으로 넘기지 않고 타결한다는 방침이다. 현재 미국이 요구하는 방위비분담 액수와 한국이 적정 지원액이라고 판단하는 액수 사이에 적지 않은 차이가 존재하는 것으로 알려져 있고, 한국은 그간 제공한 방위비분담금이 미군기지 이전비로 전용된 것과 같은 사례가 재발하지 않도록 제도를 개선할 것을 촉구하고 있는 것으로 알려지고 있다. 즉 2004년 용산기지이전계획(YRP: Yongsan Relocation Plan)과 연합토지관리계획(LPP: Land Partnership Program)으로 미 2사단을 포함한 미군기지 재배치 협정 시, 전자의 용산기지 이전 비용은 한국이 부담하고, 후자의 미2사단 이전(移轉) 비용은 미국이 부담하는 것으로 합의하였었다. 이에 근거하면 방위비분담금이 미 2사단 이전에 사용되고 있어서는 곤란하다.

한국은 '한미상호방위조약에 따른 주둔군지위협정'(SOFA: Status of Forces Agreement) 제5조의 예외적 조치로 미국과 체결한 '방위비분담금 특별협정'(SMA: Special Measures Agreement)에 근거하여 1991년부터 미군의 주둔으로 인하여 발생하는 비용 일부를 부담해 오고 있다. 동맹국인 미국의 국력이 상대적으로 하강하면서 한국의 지원을 요구해왔고, 한국도 그 동안 국력이 신장되어 어느 정도는 지원할 역량이 되었기 때문이다. 방위비분담은 한국만 해당되는 것이 아니라 일본과 나토 국가들을 비롯한 미국의 주요 동맹국들이 다양한 형태로 부담하고 있어 한국도 어느 정도 부담할 수밖에 없는 상황이다. 다만, 방위비분담은 미국과의 동맹이 이제는 일방적으로 지원받는 관계가 아니라 서로 주고받는 대등한 관계라는 상징의 하나로 볼 수도 있다.

그러나 1991년 시작된 이래 방위비분담이 계속적으로 증대하면서 그 액수도 상당히 커졌고, 따라서 정부에게 적지 않은 부담이 되고 있는 것도 사실이다. 매년 1조 가까운 금액을 외국군을 위하여 지원한다는 것이 쉽지는 않고, 국민들도 쉽게 이해하기는 어렵기 때문이다. 또한 방위비분담의 조건과 액수를 협의하는 과정에서 한미 간에 이견이 노출됨으로써 동맹관계를 튼튼하게 하고자 하는 방위비분담 노력이 동맹관계를 손상시키지 않을까하는 우려도 발생하고 있다. 일부 국민들은 방위비분담을 미국의 일방적 요구로 인식하는 경향도 노출하고 있다. 방위비분담에 관하여 합리적이고 일관성 있는 정책을 발전시키는 것은 정부정책에 대한 국민적 지지를 강화하는 데도 필요하고, 한미동맹을 더욱 강화하면서 지속시키는 데도 필요한 조치라고 하지 않을 수 없다.

## 제 1 절 연구목적

본 연구의 목적은 방위비분담에 대한 객관적 이해를 통하여 미국과의 방위비분담에 올바른 대응의 방향과 정책을 모색하는 것이다. 방위비분담금 협상에 대해서는 정부가 최선의 결과를 도출하기 위하여 노력하고 있지만, 국회 차원에서는 국민의 시각에서 이 문제를 정확하게 인식함으로써 올바른 방향으로 추진되고 있는지를 점검할 필요가 있고, 정책질의와 제언을 통하여 대안을 제시해줄 수도 있기 때문이다. 이러한 노력을 통하여 적정한 수준에서 방위비분담을 허용하면서도 한미 양국의 동맹정신을 강화할 수 있다고 할 것이다. 이에 대하여 국회에서 관심을 갖고 있거나 정확한 정책방향을 파악하고 있다고 할 경우 한국의 협상팀이 더욱 발전된 대안을 제시하고자 노력할 것이고, 협상에서의 입지도 강화될 수 있을 것이다.

현재 정부는 2015년 12월 1일부로 예정되었던 전시 작전통제권 전환을 재연기할 것을 미국측에 요청한 상태이기 때문에 방위비분담을 둘러싼 협상이 이 문제와 연계되지 않을까 하는 우려도 국민들 사이에 발생하고 있다. 이 두 가지 사안은 직접 연결되어 있는 것은 아니지만 전혀 관련이 없다고도 할 수는 없다. 또한 동아시아의 안보 현실이 중국과 일본의 갈등 구도로 재편되면서 미국의 입장에서는 한미동맹의 중요도를 과거보다 낮게 볼 우려도 있지만, 북한의 핵위협에 대응해야 하는 한국의 입장에서는 미국의 확장억제력(extended deterrence)이나 핵우산(nuclear umbrella)이 필요하여 방위비분담을 요구를 무시할 수는 없는 상황일 수 있다. 그렇기 때문에 더욱 한국은 방위비분담에 관한 제반 사항을 우리가 처한 안보환경과 사실들(facts)에 근거하여 분석하여 정확하게 이해하고, 그 바탕 위에서 합리적인 기준과 원칙을 제시하여 미국을 설득할 것은 설득하고 우리가 부담해야 할 몫은 시원시원하게 수용하는 태도를 보일 필요가 있다. 이를 통하여 한국은 동맹국으로서 적절한 몫을 부담한다는 태도를 보이고, 이에 근거하여 한미동맹에서의 발언권을 강화하며, 결과적으로 동맹이 더욱 호혜적이면서 일관성있게 지속되도록 해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 본 연구는 방위비분담 관련 이론과 기존연구를 바탕으로 방위비분담에 관한 핵심적 고려 사항들을 도출하고자 하였다. 지금까지의 연구에서 이러한 분야는 그다지 적극적으로 분석되지 않았지만, 연구의 객관성을 보장하고자 한다면 이론적 틀의 설정은 매우 중요하다고 판단하였기 때문이다. 그리고 나서 한국이 지금까지 제공해 온 방위비분담의 현황, 일본과 독일의 방위비 분담 내역과 특징을 분석한 후 이를 비교하였다. 그 결과, 한국의 부담분담에 관한 유의미한 기준과 원칙이 파악하여 제시하였고, 미국과의 방위비분담 협상에서 취할 입장과 접근논리, 정책 제언을 포함시켰다.

## 제 2 절 연구범위 및 연구방법

본 연구의 가장 핵심적인 범위는 주한미군, 주일미군, 주독미군의 실태를 파악하고, 한국·일본·독일의 방위비분담금 지원규모와 내역을 파악하는 것이다. 그리고 나서 이들을 공통적으로 비교할 수 있는 기준을 마련하여 분석 검토하는 것이다. 특히 한국의 현실이 일본과 독일에 비해 어떤 불리한 상황에 있는지를 진단하여 한국의 상황에서는 어떤 방향으로 방위비분담을 수용하거나 협상해 나가는 것이 설득력이 있을 것인가를 도출하는 것도 중요한 연구범위에 속한다. 이를 통하여 국민들이 오해하고 있는 사항들도 어느 정도 해소될 수 있고, 한국의 입장에서 방위비부담을 늘이거나 줄일 수 있는 영역도 가늠할 수 있다고 판단하였기 때문이다. 나아가 제도적으로 개선할 여지에 대하여도 진단과 처방을 내리는 것이 필요하다. 그리고 결론에서 제9차 방위비분담 특별협정에 대한 한국의 접근방법과 바람직한 정책 방향이 제시해야할 것이다.

이러한 연구범위를 충족시키기 위하여 본 연구에서는 문헌조사에 중점을 두었다. 최선의 방법은 현재 한미 간에 진행되고 있는 방위비분담 협상에 참가하여 현장에서 습득한 정보를 바탕으로 분석하는 것이지만, 현실적으로 그것은 불가능하기 때문이다. 따라서 방위비분담에 관하여 기존에 발표되었거나 공개된 문헌을 중심으로 자료를 도출하여 분석하였다. 따라서 방위비분담 현황에 관한 자료들을 다양한 출처를 통하여 확인하였고, 이들을 종합하여 본 연구의 목적과 범위에 맞도록 선택 및 재정리하였다.

특히 본 연구에서는 방위비분담에 관하여 관련 이론을 파악하여 정리하고, 이에 관한 학자들의 기존연구를 중점적으로 참고하였다. 지금까지의 방위비분담 연구와는 차별되는 내용일 수도 있는데, 이러한 이론적 검토가 선행되어야 분석의 객관성과 결론의 타당성이 보장되기 때문이다. 이러한 차원에서 국제정치와 안보체제에 관한 이론도 살펴보면서 방위비분담에 관하여 발표된 이론들을 찾아서 소개하고자 노력하였다. 좁은 분야라서 이론이라고 할 수 없을 정도일 수도 있으나, 없는 상태보다는 훨씬 분석의 논리성이 보장되었다고 판단된다.

방위비분담에 대해서는 국민들이 어떻게 인식하느냐도 중요하기 때문에 여론을 조사하여 분석하는 방법도 가능할 수 있지만, 이 방법은 상당히 포괄적이면서 광범한 조사분석이 선행되어야 하고, 따라서 본 연구의 범위를 초과한다고 판단하여 제외하였다. 또한 현 연구범위가 방위비분담에 관한 독일과 일본의 현황을 파악하여 비교하는 것이기 때문에 여론조사 방법이 핵심적인 연구내용을 포괄하기는 어렵다. 대신에 학자들의 연구결과를 바탕으로 방위비분담에 대한 한국의 인식을 정리하여 제시하였다.

그렇기 때문에 본 연구의 제II장은 관련이론 및 기존연구를 검토하는 부분으로서, 우선은 국제정치적 시각에서 방위비분담에 대한 시각을 소개하였고, 방위비분담과

관련된 모델을 찾아서 제시하고자 하였다. 방위비분담은 동맹국들 간 협력과 상호 이해(相互理解)에 입각하여 내려지는 결정이기 때문에 이에 관한 공통의 이론을 찾는 것은 쉽지 않지만, 어느 정도라도 적용할 수 있는 이론이 없을 경우 분석의 객관성을 보장할 수 없다고 판단하였기 때문이다. 따라서 비록 가설적 수준이지만 방위비분담에 관하여 그 동안 논의되어온 이론적 논의를 소개하였다.

제Ⅲ장에서는 한국의 방위비 분담 현황과 특징을 분석하였다. 주한미군 현황과 한국이 방위비분담을 담당해온 과정을 요약함으로써 방위비분담에 관한 한국의 상황과 추세를 파악할 수 있도록 하였다. 아울러 한국이 담당하고 있는 방위비분담금 지원내역과 특징을 세부적으로 고찰함으로써 한국의 방위비분담에서 나타나는 문제점과 개선할 내용들을 부각시키고자 하였다.

제Ⅳ장에서는 일본의 방위비분담 현황과 특징을 기술하고자 하였다. 주일미군 현황을 소개하였고, “적극적인 방위비분담 수용형(受容型)”이라고 할 수 있는 일본의 방위비분담 연혁과 지원내역 및 특징을 도출하고자 하였다. 일본의 경우 태평양전쟁 패전국이자 교전권이 없는 비정상국가(非正常國家)로서 미일동맹에 절대적으로 의존하지 않을 수 없다는 점을 고려할 필요가 있다. 최근 논란이 되고 있는 집단자위권(collective self-defense)의 확보 노력 등도 궁극적으로 군사력 강화를 통한 미국의 역할 지원 및 정상국가로 가는 수순을 밟고 있다는 점에서 독일의 통일과정만큼이나 흥미로울 수 있다.

제Ⅴ장은 독일의 방위비분담 현황 및 특징을 통하여 통일 이전의 서독과 통일 이후 독일이 부담하는 방위비분담의 현격한 차이를 식별하고자 하였다. 주독미군 실태를 파악하고 방위비분담 연혁을 통해 패전국 독일이 점령군을 NATO 동맹군으로 변화시킨 역량과 지위를 독일의 공동방위 분담금을 통해 확인하고자 하였다. 방위비분담 지원내역과 특징의 분석을 통하여 과거에는 막대한 지원금을 제공하였으나, 안보상황이 변함에 따라 지원규모도 크게 감소되고 있음을 파악하게 되었고, 이러한 사항들이 한국에게 제시하는 교훈도 설명될 것이다.

제Ⅵ장에서는 한국, 일본, 독일의 방위비분담을 몇 가지 고려요인들을 중심으로 비교함으로써 한국에게 도움이 될 수 있는 다양한 시사점을 얻고자 하였다. 이로써 미국과 동맹국들 간에 안보현실과 상황의 변화가 방위비분담에 어떠한 영향을 미치는지를 가늠할 수 있을 것이다. 한국, 일본, 독일은 각국의 안보여건이 상이하고, 국력의 차이도 적지 않기 때문에 단선적인 비교는 쉽지 않다. 방위비분담의 근거도 모두가 다르다. 그러나 그러한 상이함 속에서도 공통점이 존재하고, 이를 분석함으로써 한국의 방위비분담 협상에 참고될 수 있는 사항을 도출하고자 하였다.

제Ⅶ장 결론에서는 연구요약 및 정책 제언으로서, 방위비분담과 관련하여 한국이 어떠한 방향으로 접근하고, 구체적으로 어느 분야에 중점을 두어 미국과 협의해 나가야 할 것인지를 제시하고자 하였다.

## 제II장 방위비분담 관련이론 및 기존연구 검토

1989년 베를린 장벽 붕괴로부터 1991년 냉전종식과 2001년 9/11 테러사태를 거치면서 미국과 유럽에서 적용하던 방위비분담은 넓게 책임분담(responsibility sharing) 개념이었다. 책임분담의 영역에는 방위비 지출(defense spending), 군사력 현대화(military modernization), 기동력 및 군수지원능력 향상(mobility and logistic forces) 그리고 접수국(외국군대 주둔국)지원(host nation support)/비용분담(cost sharing), 다국적 평화유지작전(multinational peace operations), 대외원조(foreign assistance) 등이 포함되었다.<sup>1)</sup> 책임분담을 또 다시 부담분담(burden sharing)과 비용분담(cost sharing)으로 나누기도 하나,<sup>2)</sup> 최근에는 책임부담 대신에 ‘부담분담’(burden sharing)으로 통일되는 경향이 나타나고 있다. 따라서 본 연구에서는 주로 포괄적인 사항은 부담분담이라는 용어로 사용하고자 한다.

한국에서 방위비분담이라 불리는 것은 구체적으로 부담분담의 일부로 미군이 주둔함에 따른 비용의 일부 부담을 의미하는 ‘비용분담’이다. 이것은 동맹관계에 근거하여 미군주둔을 허용하는 국가(host nation)가 자국 내 거주하는 미군의 안정적 활동과 편의를 위해 제공하는 지원조치(host nation support)로<sup>3)</sup> 한국에서는 이를 방위비분담이라 통칭하고 20여년 이상 이 용어를 사용해 왔다. 따라서 본 연구에서는 비용분담 중에서 한국과 관련한 사항은 방위비분담이라는 용어를 사용하여 토론하고자 한다.

부담분담이나 방위비분담의 기본적인 근거는 동맹(Alliance)이다. 동맹은 2개 이상의 국가들이 국가의 방위를 위한 노력을 공동으로 부담함으로써 상호 국방 노력의 효율성(efficiency)을 강화하기 위한 방법이기 때문이다. 동맹을 맺은 국가들은 외부의 침략에 대하여 공동으로 대응하자고 약속하였기 때문에 이론적으로는 동맹국 전체의 국방력을 공유하는 셈이 된다. 이로써 국방에 대한 최소한의 노력으로 최대한의 성과를 달성하게 되고, 약소국의 경우 그 효과는 더욱 커진다고 할 것이다.

- 
- 1) Department of Defense, "Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense," July 2003, [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2003/allied2003.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2003/allied2003.pdf)(검색일: 2013.10.4), pp.ii - iii, p. I - i .
  - 2) 현인택, 『한국의 방위비』 (서울: 한울, 1991), pp.76-77; 고상두, "나토 방위비 분담연구," 『국방학술논총』 제12집, 1998.4, pp.307-308.
  - 3) 남창희, "일본과 한국의 방위비 분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로," 『국제지역연구』 제6권 2호, 2002.12, pp.83-84.

# 제 1 절 세계적 안보체제 논쟁과 부담분담 관련 이론

## 1. 세계적 안보체제 논쟁

오늘날 미국 중심의 범세계적 안보체제는 자유민주주의와 시장경제를 수호하기 위해 현재의 국제정치경제 질서를 유지하는 것을 목적으로 한다. 그리고 이의 기본적인 바탕은 미국을 중심으로 한 동맹정책이고, 동맹정책은 방위비분담에 의하여 유지 및 강화되고 있다. 방위비분담은 미국의 주도적 세계경영을 옹호하기 위하여 미국을 지지하는 동맹국과 우방국들이 상부상조(相扶相助) 정신으로 지원해야 한다는 논리로서, 현상유지를 위한 세력균형론(balance of power theory), 위협균형론(balance of threat theory), 패권안정론(hegemonic stability theory), 민주평화론(democratic peace theory), 상호의존론(interdependence theory)<sup>4)</sup> 차원의 기여활동에 해당한다. 즉 방위비분담은 동맹국들로 형성된 안보공동체(security community)<sup>5)</sup> 외부의 침략을 억제하여 평화와 안정을 유지하기 위해 불가피한 것으로 인정된다.

중국과 같이 자유민주주의 동맹에 반대하는 국가들은 방위비분담을 반대하며 냉전적 사고(cold war mentality)로 비난한다. 자유민주주의 동맹의 억제(deterrence)가 이를 반대하는 세력에게는 봉쇄(containment)나 포위(siege)로 인식되기 때문이다. 중국과 같은 국가의 입장에서 보면 미국을 중심으로 한 동맹국들의 방위비분담을 중국을 봉쇄하기 위한 일부 국가들의 협력으로 해석될 수 있다. 오늘날 일본의 집단자위권에 대한 중국의 반발도 이러한 차원이다.

미국 중심의 세계질서를 반대하는 논리는 비판이론(critical theory), 네오막시즘(neo-marxism), 세계체제론(world system theory), 종속이론(dependency theory) 등이 있다. 이들은 현상유지를 위한 동맹위주의 자유민주주의 연합이 현실 문제를 자신들에게 유리하게 해결하는 데 주안을 두고 있다고 비판한다. 계급적 시각에 기초한 현실 인식과 함께, 강대국들이 약소국들의 경제를 수탈하고 있다는 인식에 기초하여 이들은 소외와 약자보호, 중심(center)과 주변(periphery) 또는 중심(center)-반주변(semi-periphery)-주변(periphery) 개념을 주장한다.<sup>6)</sup> 이러한 입장은 미국의 부

4) 미국중심 세계질서론은 다음 저서들을 참조. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, (Long Grove, Illinois: Waveland Press, 1979); Stephen M. Walt, *The Origins of Alliances*, (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987); Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987); Robert Gilpin, *War & Change in World Politics*, (New York: Cambridge University Press, 1981); Bruce Bueno de Mesquita, James D. Morrow, Randolph M. Siverson and Alastair Smith, "An Institutional Explanation of the Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, December 1999; Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd Edition, (New York: Longman, 2001).

5) 안보공동체론은 다음을 참조. Emanuel Adler and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, (New York: Cambridge University Press, 1998).

6) 미국중심 세계질서에 문제를 제기하는 논리는 다음을 참조. Robert W. Cox, "Social Forces, States

담분담론 특히 동맹국과 우방국들의 경제적 부담을 미국패권 옹호를 위한 종속적 행위, 자주권 침해, 민족통일 방해 등으로 판단하고 있다. 이는 세계지도국 미국을 비판하고 반대하는 입장을 통하여 미국을 여타 국가들로부터 격리시키고자 한다. 나아가, 개별국가 국민들에게 반미감정을 부추겨 현상타파의 필요성을 강조하는 경향도 있다. 다시 말해, 미국 패권에 도전하는 세력을 옹호하면서 현상유지가 기득권 보호에만 관심이 있다는 데 초점을 맞춘다. 그 결과, 세계지배 도전국가(challenger)의 입장을 지지하여 결과적으로 미국과 도전국간 갈등과 전쟁 촉발 가능성을 부추기게 된다.<sup>7)</sup>

종합하면, 방위비분담을 둘러싼 논쟁의 기저에는 상기한 두 가지 거시적 입장 차이가 자리잡고 있다. 즉 “미국의 세계주도권을 현상유지할 것이냐? 아니면 미국의 세계주도권에 도전하여 현상타파할 것이냐?”라는 사고이다. 현상유지를 따를 경우는 미국의 세력약화를 보완하는 차원에서 동맹국/우방국들이 미국을 지원하는 방향으로 나가야 한다. 다시 말해, 동맹국이나 우방국들은 미국의 세계전략 추진에 도움을 주기 위해 부담분담 요구를 수용하게 된다. 일본이 세계적·지역적 수준의 현상유지를 위해 미국에 적극 동조하고 경제적 부담을 제공하는 것이 좋은 사례가 된다. 한편, 미국의 세력약화를 방지하거나 세력약화를 지지하는 경향은 결국 부담분담을 거부하거나 최소화하는 경향으로 나타난다. 이는 현상타파 세력에 편승할 수 있으며, 미국에 비협조적 태도를 취하게 될 것이다. NATO 동맹국들이 냉전 후 평화에 익숙해져서 경제적 어려움을 빌미로 국방비를 대폭 삭감하고 미국에게만 세계방위 책임을 전가시키는 경향 역시 이 부류에 해당될 수 있을 것이다.<sup>8)</sup>

따라서 방위비분담을 둘러싼 논쟁에서 확연하게 드러나는 징조나 입장은 구체적으로 “적극적 부담분담이나” “소극적 부담분담이나”로 구분되고 있다. 그리하여, 동맹국 내에서도 미국 중심의 세계질서를 유지하기 위해 경제사정과 국내외적 문제에도 불구하고 적극적 부담분담을 지향하는 국가가 있는가 하면 최소한의 부담만을 추구하는 국가도 있는 것이 현실이다. 그리하여 방위비분담은 현실적으로 총체적 안보환경과 여건이 좋을 경우는 소극적 경향을, 그렇지 못할 경우는 적극적 경향을

---

and World Orders: Beyond International Relations Theory,” in Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics* (New York: Columbia University Press, 1986); Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World-Economy*,”(Cambridge: Cambridge University Press, 1984); Theotonio Dos Santos, “The Structure of Dependence,” *American Economic Review*, No. 60, 1970.

7) 세력전이는 다음을 참조. A.F.K. Organski, *World Politics*, (New York: Afraed A. Knopf, 1958).

8) NATO 유지에 있어서 1949년-2009년까지 미국은 평균 70%, 모든 유럽동맹국들은 평균 30% 정도의 비용분담을 하였다. 그러나 냉전종식과 독일통일 이후 국방예산 삭감과 병력수 감소는 심화되고 있다. Jordan Becker, “STRATEGIC CULTURE AND BURDEN SHARING IN NATO: FALSE FRIENDS?” 2012, [http://www.usafa.edu/df/inss/Research%20Papers/2012/BECKER%20Strategic%20Culture%20and%20Burden%20Sharing%20\(18%20Jan%202013\).pdf](http://www.usafa.edu/df/inss/Research%20Papers/2012/BECKER%20Strategic%20Culture%20and%20Burden%20Sharing%20(18%20Jan%202013).pdf) (검색일: 2013. 10.17); Ellen Hallams and Benjamin Schreer, “Towards a ‘post-American’ alliance? NATO burden-sharing after Libya,” *International Affairs*, Vol.88, No.2, 2012, [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2012/88\\_2/88\\_2hallamsschreer.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2012/88_2/88_2hallamsschreer.pdf)(검색일: 2013.10.17).

나타낼 가능성이 높다. 다만, 부담분담 문제는 현실적 안보인식에 기반하기 때문에 수용할 만한 이론이나 총체적 분담을 결정할 세부논의가 축적된 연구는 그다지 많지 않다. 부담분담이라는 것이 동맹국들간 호혜적 성격의 협력으로 자발적 참여를 전제하기 때문이다. 아울러 방위비분담은 동맹국 공동의 생존이익과 가치에 기반한 총체적 역량 증가를 목적으로 하기 때문에 자유민주주의와 국제자본주의 경제체제의 버팀목 역할을 한다. 이점에서 방위비분담은 ‘안보투자(安保投資)나 안보저축(安保貯蓄)’의 성격을 지니고, 이념과 가치를 공유하는 국가들의 공동방위(common defense) 개념으로 굳어지게 되었다.

## 2. 관련이론 검토

부담분담은 특정 국가가 미국과의 지니는 관계에서 결정되는 것이기 때문에 일반화 또는 이론화가 쉽지 않지만, 그러한 상황 속에서도 기존의 부담분담 사례들을 기초로 국제적, 국내적 고려요소들을 반영한 일부 연구가 존재한다.

김성우(Sung Woo Kim)는 부담분담을 분담을 결정하는 두 가지 요소로 “동맹의 필요성(necessity)”과 “동맹국들의 능력(capacity)”을 주장한다. 동맹국들의 능력은 주로 군사력, 경제력, 정치적 영향력 등이다.<sup>9)</sup> 이는 동맹국 입장에서 다른 동맹국의 도움이 많이 필요하면 대규모 방위비라도 분담하면서도 안보지원을 요구할 것이고, 그렇지 않으면 지원규모를 줄이고자 한다는 사실을 전제로 한다. 또한 경제력이 충분하지 못하면 지원할 수 없다는 것을 나타낸다. 김성우가 주장하는 냉전이후 미국을 중심으로 한 동맹국들의 부담분담 결정요소는 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 동맹국들의 부담분담 결정요소

부담분담 결정요소	동맹지원의 필요성(Necessity of the Ally's Support)		
	기여도	높음(High)	낮음(Low)
목표달성 역량 (Capacity of achieving Goals)	높음(High)	<b>유형 I</b> (협상 기여) bargaining contribution	<b>유형 III</b> (낮은 기여) under contribution
	낮음(Low)	<b>유형 II</b> (공정/증가하는 기여) fair/increasing contribution)	<b>유형 IV</b> (무 기여) no contribution

\* 출처 : Sung Woo Kim(2012), p. 94.

유형 I은 동맹 필요성도 높지만 자국이 보유하고 있는 역량도 큰 경우이다. 현재

9) Sung Woo Kim, "System Polarities and Alliance Politics," dissertation (University of Iowa, 2012), pp.94-95.

의 미국이 여기에 해당된다고 할 수 있는데, 상황에 따라 다른 동맹국들과 유리하게 협상을 전개하여 기여정도를 결정할 수 있다. 즉 미국은 당시 상황이나 전략적 목표에 부합되도록 자신의 기여도나 다른 동맹국들의 기여도를 협상하고, 자국의 기여도를 지렛대로 삼아 동맹국들의 정책에 영향을 줄 수도 있다.

유형 II는 동맹의 필요성은 높지만 역량은 이에 미치지 못하는 경우로서 대부분의 미국 동맹국들이 이에 해당된다고 할 수 있다. 이들 동맹국의 입장에서는 미국의 강력한 억제력과 군사력이 해당 국가의 안보와 지역안정에 중요하기 때문에 그들의 기여를 증대시켜서 미군주둔을 포함한 지원을 제공하고자 한다. 그러나 경제역량이 충분하지 못하여 미국의 요구를 충족하기는 어렵다. 따라서 경제성장에 따라 점진적으로 분담액을 증대시킨다. 한국도 여기에 해당되며, 미군주둔의 필요성이 크기 때문에 미국의 요구를 충족하고자 노력하지만 아직 경제력이 부담분담액을 가볍게 인식할 정도는 아님으로 협상을 통하여 점진적인 증대를 지향하고 있다.

유형 III은 동맹에 기여할 역량은 어느 정도 충분하지만 동맹의 필요성은 낮은 경우라고 할 수 있는데, 현재의 유럽국가들이 여기에 해당될 것이다. 냉전종식으로 유럽에 대한 직접적 안보위협은 거의 사라졌고, 동구권 국가들도 NATO에 편입되고 러시아와도 안보적 신뢰가 증진되었기 때문이다. 따라서 이 유형에서 동맹국은 가급적이면 소극적으로 행동하게 되고, 국가안보에 자주성을 강화하고자 할 것이다. 다만, 미래 안보상황을 확신할 수 없어서 지나친 소규모 기여는 방기(abandonment)의 우려가 있으므로 최소한 적정 기여에 노력하는 유형이라고 할 수 있다.

유형 IV는 기여할 수 있는 역량도 불충분하지만 동맹의 필요성도 낮은 경우로 라틴아메리카(남미) 국가들이 해당된다. 남미국가들은 미국을 비롯한 지역내 모든 국가들과 미주기구(Organization of American States)를 형성함으로써 안보 위해시(危害時) 미국을 비롯한 참가국들의 제재와 응징을 받는 집단안보 기능이 존재하기 때문이다. 또, 남미국가들은 아직 경제적으로 기여할 역량도 매우 불충분한 상태이다.

김성우의 연구는 동맹국들 간 일반적인 부담분담 유형을 개념화한 것으로 가설적 차원에서는 인정될 수 있으나 세부적으로 들어가면 불일치 현상이 많이 나타날 것이다. 즉 유형 I의 경우, “동맹지원의 필요성”이 안보위협의 증대라든가 국가이익의 증진에 중점을 둘 수밖에 없는데, 이를 반드시 부담분담 증대로 일방적으로 단정하기는 어려운 면이 있다. 탈냉전 후 다자안보협력의 확대와 신뢰증진 등을 고려하고, 미국의 역량 쇠퇴를 감안하면 미국의 “목표달성 역량”이 높다고 단정하기도 어렵다. 미국의 이탈(disengagement)이 꾸준히 진전됨을 고려할 경우 동맹지원 필요성이 높다는 것도 한계가 있다. 유형 II와 유형 III에서 호혜적 협상을 통해 상응하는 부담분담이 타결될 것은 당연하다. 그러나 유형 IV의 경우 “무(無) 기여”는 관점에 따라 전혀 다를 수 있는데 동맹필요성이 낮고 목표달성역량 즉 지원역량이 낮다고 하여 이러한 국가들의 가치를 무시할 수 있다는 것은 아니다. 주둔군을 허용하거나 또는

이념과 가치를 공유하는 것 자체만으로도 현실적으로 엄청난 동맹 기여라는 점을 고려할 경우 유형Ⅳ라고 하여 “무기여”가 아니라 “기본적 기여(basic contribution)”로 구분함이 옳다. 이를 종합하면 김성우의 주장은 현금이나 현물에 기여한 경우를 상정한 것으로 미국 중심적 관점에 바탕하고 있고, 동맹국이 부여하는 안보정책적 수준의 원초적인 기여를 고려에서 배제한 면이 없지 않다. 특히 접수국이 주둔군을 허용한 경우, 그 자체만으로도 미국의 세계정책에 크게 기여하고 있는 것이다.

부담분담 또는 방위비분담의 수준을 결정하는 데 국내정치적인 요소가 중요하다는 발트러새이티스(Daniel F. Baltrusaitis)의 주장은 다음과 같다.<sup>10)</sup> 일부 동맹국 국민들의 경우, 부담분담이나 방위비분담을 자주성 침해로 인식하는 경향이 있는 것이 현실이다. 이에 그는 부담분담이나 방위비분담이 국제정치와 국내요소의 상호작용에 의하여 결정되지만, 국내요소의 중요성을 강조하고 있다. 그는 국내요소를 국민여론(public opinion)과 국내 정치구조(domestic structure)로 구분하고, 국민여론의 경우 국가의 지도층과 대중의 상호작용관계로 어떤 경우에는 국가지도자가 여론의 동향을 살펴서 결정을 하고(bottom-up), 또 어떤 경우에는 지도자가 국민여론을 이끌어가기도 하며(top-down), 주제별로 위 두 가지로 대별할 수 없는 다양한 유형으로 영향을 끼친다고 설명한다. 즉 국가권력이 집권화(centralized)되어 있는가 아니면 분권화(decentralized)되어 있는가에 관한 것으로, 행정부가 국회로부터 자율적(autonomous) 위상을 가지고 있는가 아니면 비자율적(non-autonomous)인가와 결합시켜 <표 2-2>와 같이 네가지 유형으로 구분하고 있다.

**<표 2-2> 국가의 정치구조에 의한 구분**

구 분	국가 정치구조가 집권화	국가 정치구조가 분권화
국회로부터 행정부 자율적	유형 I (인식 주도) 지도자 인식이 부담분담정도 /방법 결정	유형 III (엘리트 연합 형성) 엘리트간의 협의결과에 의해 정책 결정
국회로부터 행정부 비자율적	유형 II (사회적 제약) 지도자는 사회/국회 여론에 부응하는 방향으로 결정	유형 IV (사회적 제약하의 엘리트 연합) 엘리트연합이 사회여론에 부응하는 방향으로 결정

\* 출처 : Daniel F. Baltrusaitis(2010), p. 25 참조하여 재작성.

유형 I은 행정부의 권한이 집중되어 있으면서 국회로부터도 견제를 받지 않는 것이고, 유형 II는 행정부의 권한이 집중되어 있지만 국회의 의견을 어느 정도 수용해야 한다. 그리고 유형 III은 행정부의 권한이 엘리트들을 중심으로 분산되어 있지만 국회의 영향을 강하게 받는 것이고, 유형 IV는 행정부의 권한이 분산되어 있으면서

10) Daniel F. Baltrusaitis, *Coalition Politics and the Iraq War: Determinants of Choices* (Boulder, Co: Firstforum Press, 2010), p.14, pp.23-27.

국회의 견제를 강하게 받는 유형이다. 따라서 유형 I이 부담분담이나 비용분담에 적극적일 확률이 높고, 유형 IV가 부담분담이나 비용분담에 덜 적극적일 것이다.<sup>11)</sup>

발트러새이티스의 주장은 국내정치 상황을 고려한 유용한 모델이지만 궁극적으로는 “국회로부터 자율적인 행정부가 존재하는가?”라는 의문에 대답하기 어렵다. 오늘날 미국의 동맹국들은 모두 자유민주주의 국가들이고, 이들 국가들은 국회의 동의와 협의 없이는 어떠한 대외정책이나 협력도 사실상 불가능하다. 아울러, 오늘날 국내정치 구조의 분권화 현실을 고려한다면 미국을 비롯한 자유민주주의 동맹국들에 적용가능한 유형은 IV만이 가능하다는 결론에 도달하게 된다.

따라서 김성우와 발트러새이티스의 연구를 기초로 다음의 정의가 유효하다.

첫째, 김성우의 연구에서 유형 I과 유형IV에 해당하는 국가는 존재하기 어렵고, 유형II와 III만이 현실적이다. 둘째, 발트러새이티스의 연구에서는 유형IV만이 현실적 적용이 가능하다. 이에 김성우와 발트러새이티스의 주장을 종합하여 자유민주주의 동맹국들에게 적용할 수 있는 부담분담 기여 유형 <표 2-3>을 제시한다.

<표 2-3> 미 주요 동맹국들의 부담분담 유형(적극적 기여, 소극적 기여)

○ : 가능 × : 불가능

구분	국내정치구조	엘리트연합이 사회적 여론에 부응하는 방향으로 결정			
	위협과 지원역량	동맹지원 필요성(외부위협)		목표달성 역량(경제력)	
		높음(High)	낮음(Low)	높음(High)	낮음(Low)
부담 분담 정도	<b>적극적 기여</b>	○	×	○	×
	<b>소극적 기여</b>	×	○	×	○

따라서 동맹국들간에 다음과 같은 규정이 가능할 것이다.

첫째, 외부위협(동맹지원 필요성)이 높으면 적극적 기여가 필요하고, 외부위협이 낮으면 적극적 기여가 불필요하다.

둘째, 외부위협(동맹지원 필요성)이 높으면 소극적 기여가 불가능하고, 외부위협이 낮으면 소극적 기여가 가능하다.

셋째, 경제력(목표달성 역량)이 높으면 적극적 기여가 가능하고, 경제력이 낮으면 적극적 기여가 불가능하다.

넷째, 경제력(목표달성 역량)이 높으면 소극적 기여가 불가능하고, 경제력이 낮으면 소극적 기여가 불가피하다.

이러한 규정(정의)은 오늘날 NATO에서 경제능력(GNI)에 따라 방위비분담금을 배정하는 것과도 일치한다. 이를 한국, 일본, 독일에 적용하여 판단할 때 다음과 같은 해석이 가능할 것이다.

11) Daniel F. Baltrusaitis, (2010), p.27.

첫째, 한국은 외부위협(동맹지원 필요성)이 높아서 적극적 기여가 필요하고, 경제력(목표달성 역량)도 높음으로 적극적 기여가 가능하다. 따라서 한국은 미국과의 협상을 통해 부담분담 또는 방위비분담이 더욱 증가하게 될 것이다.

둘째, 일본 역시 외부위협(동맹지원 필요성)이 높아서 적극적 기여가 필요하고, 경제력(목표달성 역량)도 높음으로 적극적 기여가 가능하다. 따라서 일본도 미국과의 협상을 통해 부담분담 또는 방위비분담이 더욱 증가하게 될 것이다.

셋째, 독일은 외부위협(동맹지원 필요성)이 낮아서 소극적 기여가 가능한 반면, 경제력(목표달성 역량)이 높음으로 적극적 기여가 가능하다. 따라서 독일은 미국과의 협상을 통해 부담분담 또는 방위비분담이 때로는 낮게, 때로는 높게 결정될 것이다.

이를 요약하면 <표 2-4>와 같이 부담분담 기여도 판단이 가능하다.

**<표 2-4> 한국·일본·독일의 부담분담 기여도 판단**

구분	주요 고려요인과 부담분담 기여도(적극적 기여 또는 소극적 기여) 평가			
	외부위협 (동맹지원 필요성)	경제력 (목표달성 역량)	국내정치구조 (엘리트연합이 사회적 여론에 부응하는 방향으로 결정)	평가
한국	적극적 기여	적극적 기여	해당(該當)	부담분담을 더욱 증가시키게 됨
일본	적극적 기여	적극적 기여	해당(該當)	부담분담을 더욱 증가시키게 됨
독일	소극적 기여	적극적 기여	해당(該當)	부담분담이 때로는 낮게, 때로는 높게 결정될 것임

위의 부담분담 기여도 판단은 동맹체제 내에서 부담분담 또는 방위비분담이 증가될 수밖에 없다는 것을 전제로 하며, 이는 미국 경제력의 상대적 하강, 동맹국 경제력의 상대적 증대에 기반하고 있다. 아울러, 외부의 위협이 현재보다는 더욱 커질 것이라는 가정을 아태지역 현실에 적용하였다. 따라서 이 기여도 적용은 한국, 일본, 독일의 부담분담 및 방위비분담 논의에 있어서 타당성(validity)을 지니는 것으로 판단된다.

## 제2절 방위비분담에 대한 국내의 다양한 시각 검토

지금까지 부담분담에 관한 한국의 연구는 비용분담, 즉 방위비분담에 국한하여 세부적으로 추진되어 종합적 시각을 제공하는 데는 한계를 가진다. 다만, 국내의 연구자들은 부담분담 또는 방위비분담에 있어서 현실적 문제점과 한계를 잘 지적하고

있다. 여기서는 방위비분담의 필요성을 수용하는 시각, 한국이 부담하고 있는 방위비분담이 과(過)하다는 입장이 병존하고 있다. 이러한 입장을 설명하고, 평가해보면 다음과 같다.

## 1. 방위비분담의 필요성을 수용하는 시각

방위비분담에 대하여 찬성하는 시각에도 다양한 스펙트럼이 존재하는 데 연구자들은 대체로 국익에 기반하여 가급적 분담을 축소하는 방향으로 입장을 정리하고 있음이 확인된다. 그러나 최근의 연구들은 한국이 관점을 보다 넓게 하여 적극적 분담으로 전환해야 한다는 입장도 주목할 필요가 있겠다.

1991년 현인택은 카타오카(Tetsuya Kataoka)와 마이어스(Ramon H. Myers)의 공동연구인 미일 안보동맹 재평가를 인용하여 부담분담의 세 가지 유형을 제시하고 있다.<sup>12)</sup> 첫째, 부담분담에서 가장 좁은 의미로 주둔군 비용분담(cost sharing)은 주둔군 유지를 위해 일부 또는 전부를 분담하는 것을 내용으로 한다. 둘째, 오래전부터 보편적으로 사용되어 온 방위력/방위비 증가를 통한 부담분담 개념이다. 이는 NATO 동맹국들의 공동방위개념에 입각한 분담이 대표적인 것이다. 다시 말해, 2000년대 중반 이래 NATO 동맹국들은 GDP의 최소 2%를 방위비로 책정할 것을 촉구해 왔다. 소급하면 이 개념에 입각하여 미국은 1970년대 말부터 GNP 대비 일본의 방위비 1% 상한선 철폐를 주장하였고, 한국의 GNP 對比 방위비 6%를 종용한 적도 있었다. 셋째, 부담분담 개념의 넓은 해석으로 비군사적 경제원조까지를 포함시키는 것이다.<sup>13)</sup> 다시 말해, 1990년 걸프전시 일본과 서방국가들의 전비(戰費) 지원이나 개도국에 대한 경제원조 등도 해당된다. 아울러 그는 1990년 UCLA 박사학위 논문 “수용과 자율성 사이에서: 미국의 부담분담 압력과 일본·한국의 방위비 지출 패턴(Between Compliance and Autonomy: American Pressure for Defense Burden-Sharing and Patterns of Defense Spending in Japan and South Korea)”을 통해 한국의 적정 방위비를 연구하였다. 여기서 그는 북한의 위협요인, 미국의 영향력, 그리고 국내정치적 요인에 따라 방위비가 결정됨을 전제하고 있다. 결론의 일부로 1985년부터 1990년대 GNP 대비 방위비 6%로부터 적정 방위비는 점진적 하향될 필요성을 강조하였다. 변화하는 국제환경에 맞는 억제전략 수립, 국방예산의 장기계획, 연구개발비용의 대폭 증액과 방위산업 활성화, 점진적 감군(減軍)을 주장하였다. 나아가 한미간 방위비분담(cost sharing) 원칙을 보다 분명히 해야 함을 언급한다.

---

12) Tetsuya Kataoka and Ramon H. Myers, *Defending an Economic Superpower: Reassessing the U.S.-Japan Security Alliance*, (Boulder; Westview Press, 1989), chapter 5; 현인택, 『한국의 방위비: 새로운 인식의 지평을 위하여』 (서울: 한울, 1991), pp.76-77.

13) Herbert P. Bix, "The Security Treaty System and the Japanese Military Industrial Complex," Jon Livingston, Joe Moore, and Felicia Oldfaher (eds.), *Postwar Japan*, (New York: Pantheon Books, 1973), p.260; 현인택(1991), p.32에서 재인용.

즉, “비군사적 경제원조, 정치적 부담까지 떠맡기려는 경향을 경계하면서 할 수 있는 것과 없는 것을 구분하는 등 원칙없는 비용분담 선례가 무분별한 압력을 낳고 한국의 짐이 더 커질 것”으로 전망하였다.<sup>14)</sup> 이는 1990년대 남북대화와 냉전종식 분위기에서 방위충분성을 방위개념에 적용한 사례로 동맹국간 부담분담(burden sharing)을 다루면서 비용분담(cost sharing)을 언급한 연구이다. 그리하여 그 이후 비용분담에 초점을 맞추는 연구들에 다양한 선례를 제공하게 되었다.

2002년 남창희는 일본의 방위비 부담 정책체계를 연구하였는데 주요 내용은 다음과 같다.<sup>15)</sup> 그는 미국이 일본과 한국에 인건비 지원 등 부담분담 요구 압력을 한 것은 사실상 동일한 방식이었다고 진단한다. 주둔군지위협정(SOFA)에 우선하는 특별협정(SMA)을 일본에 이어 한국에 적용하였음을 주장한다. 아울러, 그는 이것이 한미동맹과 미일동맹 간 동맹구조의 유사성, 한국과 일본의 인접성, 태평양사령부 예하 부대의 주둔 현실과도 무관하지 않다고 보았다. 한국은 비용분담을 회피하는 소극적 입장으로 인해 주한미군 철수 위협을 겪은바 있으며 결국 미국 입장을 수용할 수밖에 없었다. 그러나 일본은 미국의 주요 동맹파트너로 신뢰를 얻기 위해 적극적이고 능동적인 비용분담에 참여하여 100% 분담을 한 것으로 분석하였다. 한국은 어젠다 연계전략 또는 총분담액 증가 억제에 노력한 반면, 일본은 소요별 분담 항목을 계속 추가함으로써 인건비를 포함한 비용분담 정책에 있어서 한국과 일본은 상이한 체제가 되었다고 평가한다. 그는 1980년대 미국이 일본과의 특별협정을 1990년대 한국으로 확장해 나가는 가운데 한일 양국 간 상이한 정책체계가 발전되었음을 밝혀내고 접수국이 어떠한 외교안보전략과 동맹에 관한 시각을 가지느냐에 따라 비용분담 대응형태가 달라질 수 있음을 보여주었다. 그 결과, 일본은 주일미군이 고용한 노동자들의 인건비 100%를 부담하지만 직접 집행하고 있는 반면, 한국은 인건비를 주한미군에 총액으로 제공하고 주한미군이 이를 집행하는 간접지급 체계를 가지게 되었음도 확인하였다. 남창희의 연구는 주한미군 주둔경비 분담에 있어서 한국은 “비용분담 회피형(소극적 비용분담형)” 일본은 “적극적 비용분담형”으로 규정할 수 있다. 따라서 한국은 앞으로도 미국과의 방위비분담에 있어서 총액을 줄여야 하고 미국은 총액을 최대한 늘려야 함으로 협상 시 갈등을 가질 수밖에 없는 바람직하지 못한 구조를 갖게 되었음을 알 수 있다. 반면에, 일본은 기왕에 지급할 몫을 소요발생 시 협의하여 제공하는 형식을 취함으로써 특별협정 협상 시 갈등을 최소화하고 동맹을 더욱 강화해 나가는 구조라는 근본적 차이가 발견된다. 한국의 경우 결국 방위비분담은 북한의 위협, 미국의 부담압박, 국내 반대여론을 종합적으

14) Hyun In-Taek, “Between Compliance and Autonomy: American Pressure for Defense Burden-Sharing and Patterns of Defense Spending in Japan and South Korea,” Ph.D. Dissertation, University of California, Los Angeles, 1990; 현인택(1991), pp.63-100, p.130, pp.138-141.

15) 남창희, “일본과 한국의 방위비 부담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례 중심으로,” 『국제지역연구』 제6권 2호, 2002.12, pp.81-103.

로 고려해야 한다는 점에서 총액의 증가는 불가피하겠지만 일본과 같은 인건비의 직접집행을 통해 한국의 입장강화가 모색되어야 함을 시사한다.

2006년 탁성환은 독일의 방위비 분담 정책을 연구하였는데 주요내용은 다음과 같다.<sup>16)</sup> 그는 독일이 북대서양조약기구 주둔군지위협정(NATO SOFA)과 독일 보충협정에 따라 원칙에 충실한 부담분담을 하고 있으며, 직접지원(현금지원) 보다 시설 및 토지공여 등 간접지원 위주로 이루어지고, 비용분담의 초점을 기지이전 및 반환시 기지 잔존가치 평가와 보상 문제에 맞추고 있다고 주장한다. 따라서 독일사례를 한국의 방위비 분담사례로 삼기는 어려우며, 장기적 관점에서 미군주둔 여건을 개선하고 현금지원 규모를 줄이는 방향으로 정책을 수립할 것을 주문한다. 반환기지가치 평가와 환경오염 평가 등 포괄적 미군기지 관리정책 마련이 필요함도 강조하였다. 아울러 독일의 방위비분담예산은 3개 부처(외교부, 국방부, 재무부)에서 분담함으로써 효율성을 제고하는 것으로 보인다. 즉 정치외교적으로 사용되는 NATO 민간예산 분담금은 외교부 소관이고, NATO 군사안보 프로그램 등 투자비는 국방부가 담당하며, 주둔군 관련 지원비용은 재무부가 관할하고 있다. 기지이전 및 반환시 비용분담도 “원인자 부담원칙(Verlasser Prinzip)”에 따라 이전을 요구하는 측이 부담하게 된다. 탁성환의 연구는 주로 1990년 통일 후 부담분담을 위주로 연구하였으며, NATO SOFA와 이를 독일에 적용한 보충협정에 근거하여 접수국(독일)은 토지와 시설을 제공하고, 주둔국(미국)은 제반 운영경비를 부담하는 큰 틀을 유지하고 있음을 강조한다. 아울러 독일은 1955년 이래 NATO 동맹국으로서 공동방위예산 분담액을 기여함으로써 사실상 부담분담은 매우 가벼운 상황임을 시사하고 있다. 또한 NATO 동맹국 다자관계의 SOFA와 독일통일에 따른 안보여건 변화가 부담분담에 큰 변화를 가져왔음을 나타내 주고 있다.

2009년에 정상돈은 독일의 방위비분담 및 주독미군 기지 환경관리정책을 연구하였다. 그는 독일의 방위비분담금을 통일 후의 직간접비용만 고려할 경우 나무만 보고 숲을 보지 못하는 우(愚)를 범한다고 하면서 다음과 같이 주장한다.<sup>17)</sup> 방위비분담에 있어서 통일된 독일과 냉전상황에 머무르는 한국을 비교하기 어렵고, 독일의 과거 방위비분담을 생략한 채 통일 후 직간접 지원만 고려하여 비교할 경우, 한국은 독일보다 많은 방위비를 분담한다는 잘못된 결론에 도달하게 됨을 지적한다. 이 점에서 독일통일 이후 상황을 비교대상으로 하기 보다는 독일 통일 전 냉전기의 서독상황을 한국과 비교함이 타당하다고 본다. 즉, 통일 전 서독은 “미국과의 쌍무관계에서 발생한 부담분담,” “베를린 주둔 연합군에 대한 지원금,” “NATO 공동예산 분담금” 등 3가지 수준에서 부담분담을 하였다. 이 경우, 서독은 1945년부터 1949년까지 점령비용으로 약 200억 마르크를 지불하였는데, 이는 1951년 국민총소득이 911억 마르크였음을 상기할 때 실로 막대한 금액이었다. 아울러 1955년 NATO 가

16) 탁성환, “독일의 방위비 분담 정책과 시사점,” 『주간국방논단』 제1086호(06-7), 2006.2.13.

17) 정상돈, 『독일의 방위비분담 및 주독미군 기지 환경관리정책』 (서울: 한국국방연구원, 2009).

입 시까지 거의 60만에 가까운 주둔군 비용의 2/3를 서독이 부담하였다. 그리하여 정상돈은 사실상 독일을 한국에 비교하기 위해서는 1955년 정상국가가 된 후부터 1994년 베를린으로부터 외국군의 철수가 완료된 시기를 주목한다. 그 기간에 서독은 미국과 상계지불협정을 맺어 막대한 현금으로 미국을 지원하였다. 1970년대에는 전시 주둔군 지원협정(WHNS: Wartime Host Nation Support)을 맺어 국방비 증액과 주독미군 경비의 거의 1/2을 지원하였다. 아울러 서베를린 주둔 연합군 지원비용의 대부분을 담당하였고, NATO 공동방위비분담금을 부담하였다. 정상돈의 연구는 한국내 방위비분담을 반대하는 주장에 대한 반론 성격이 강하다. 특히 주어진 안보여건과 동맹국의 경제사정 등을 고려하지 않고 SOFA에만 근거한 방위비분담 주장 등은 동맹관계만 악화시킬 뿐 도움이 되지 못함을 시사한다. 아울러 그는 미군기지에 대한 환경관리정책도 미리 계획을 세워서 문제가 발생하기 전에 사전 대응하여 훗날 환경오염 치유를 위한 비용을 절약해야 함을 강조한다. 정상돈의 독일 방위비 분담 연구는 주어진 안보환경에 기초하여 보다 넓은 시야로 방위비분담에 접근해야 함을 강조한다. 그리고 그의 현지조사와 독일의 담당공무원 인터뷰를 통한 자료들은 한국의 방위비분담 연구에 있어서 외국군 접수국으로서 어느 정도까지 인내를 가지고 비용분담이 가능한가를 보여주는 매우 적실한 내용으로 판단된다.

2009년 신중호는 한국이 주둔군지위협정(SOFA)과 SOFA 제5조의 예외적 조치에 따라 미국과 체결한 특별협정(SMA)으로 1991년부터 주둔비용을 분담하고 있음을 설명하면서 다음과 같은 문제점과 개선방향을 제시하고 있다.<sup>18)</sup> 첫째, 방위비분담의 결정방식과 항목별 배분 및 기지이전 비용으로의 전환 등 문제에 한미 간 이견이 존재하며, 특별협정의 국회동의 과정에서 예산심의 및 의결권 침해가 우려된다. 둘째, 방위비분담을 둘러싼 한미간 갈등은 동맹의 안정성과 결속력에 악영향을 끼치는 관계로 원칙적인 틀이 없이 경제상황, 국내외 여건 등을 고려함에 따라 합의도 어렵고 국민적 동의도 쉽지 않았다. 셋째, 그리하여 한국은 안보정책의 중장기 우선순위와 한미동맹관계의 변화 및 조정 등을 방위비분담협상에 연계하여 객관적이고 합리적인 협상원칙을 수립하여야 함을 주장하였다. 신중호의 연구는 한미 방위비분담 협상에서 나타난 문제점을 잘 지적하고 있으며, 향후 분담협상에서 고려할 쟁점들을 담고 있으며 깊이 유념해야 할 내용들이다.

2011년 이정환은 방위비 분담 관련 입장과 해결방향을 다음과 같이 언급하고 있다. 첫째, 방위비분담의 불가피성을 인정하면서 이를 둘러싼 협상이나 논쟁이 한미 동맹을 손상시키지 않도록 합리적인 논리와 원칙을 개발할 것을 주장한다. 정부는 국민들에게 방위비분담 필요성을 잘 설명하여 공감대를 형성해야 하고, 미국에 대하여도 합리적 논리를 전개해야 한다는 것이다. 둘째, 한국군의 국방개혁과 연계하여 접근할 것을 강조한다. 한국이 국방개혁을 추진하여 한반도 방위에 책임과 역할을 증대시키면 국방비가 늘어날 것이고, 그렇게 되면 방위비분담은 줄어 들 수 있지

18) 신중호, “한국의 방위비분담의 현황과 쟁점 및 개선방안,” 『국제문제연구』 2009년 봄.

만, 그렇지 않을 경우에는 현재와 같은 추세가 불가피하다는 것이다. 셋째, 방위비 분담을 비용분담에서만 접근하지 말고 책임분담으로 패러다임을 전환시킬 필요성을 언급한다. 한국이 세계평화나 지역안정에 기여를 증대함으로써 미국의 부담을 덜어 주는 방향으로 노력하고, NATO와 유사한 동아시아 안보공동체 창설을 통해 공동 방위비 분담 정책을 모색할 것을 방안으로 제시한다.<sup>19)</sup> 이정환의 연구는 신중호의 연구를 재강조하는 성격을 지닌다. 그러나 한국의 국방개혁에 따른 적극적 전력증강을 위해 국방비 증액 시 비용분담이 줄어들 수 있다는 입장은 전작권 전환과 주한미군 역할의 감소, 한국군 역할의 증대 등을 염두에 둔 것으로 판단된다. 아울러 동아시아 안보공동체 창설 역시 한미일 안보협력을 비롯하여 동맹 네트워크 확대를 의미하는 것으로 이해할 경우, 한국의 안보현실과는 다소 괴리가 있음도 확인된다.

2013년 박원동은 한미동맹 강화 차원에서 방위비분담을 연구하여 다음과 같이 주장한다.<sup>20)</sup> 첫째, 미국은 미군이 발생시키는 비인적 주둔비용(NPSC: Non-Personnel Stationing Cost)의 75%까지 동맹국들이 부담하도록 한다는 입장이기 때문에 비인적 주둔비용의 범주를 명확하게 설정할 필요가 있다는 것이다. 그것이 어떤 비용을 포함하는 것인가에 대하여 한미가 명확하게 합의한 다음에 협상에 임할 것을 주문한다. 둘째, 한미 양국이 방위비분담 문제를 공동으로 연구하는 팀을 구성하여, 총액제로 하는 것이 바람직한지 아니면 항목별로 하는 것이 바람직한지를 논의하고, 또 제대로 사용했는지를 검증하자고 주장한다. 셋째, 한미 양국 정부는 국민들에게 한미동맹의 핵심은 방위비분담이 아니라 한반도의 전쟁억제와 유사시 승리를 위한 책임을 분담하는 것이기에 방위비분담 문제로 동맹관계가 손상되어서는 곤란하다는 점을 설득할 것을 강조한다. 박원동의 주장은 한미 양국 간 원만한 합의를 위해 명확한 개념설정과 검증 틀을 만들어 부담분담을 하자는 것이다. 양국이 합의 시 미국의 요구를 사전에 파악하고 조정할 수 있는 장점이 있지만, 지금까지 한미 간 경험사례를 원점으로 돌리고 전체적 틀을 바꿀 수도 있어서 현실성에는 한계가 있을 것으로 평가된다.

## 2. 방위비분담이 과하다는 입장

미국이 요구하는 방위비분담이 과하다는 입장은 주로 주둔군지위협정(SOFA)에 근거하여 토지와 시설은 접수국이 부담하고 여타 주둔에 따른 모든 경비는 주둔군 측에서 부담해야 한다는 논리를 전개하고 있다. 이러한 논리의 근거는 NATO SOFA와 이를 보완한 독일의 SOFA 보충협정이다. 따라서 이 주장들은 미국의 주장이 원칙에 위배된다는 입장이며, 비록 특별협정에 근거하고 있지만 비용분담이 오

19) 이정환, “시스템 사고를 이용한 주한미군 방위비 분담 정책 레버리지 전략 연구,” 광운대학교 박사학위 논문(2011년 7월), pp.142-156.

20) Won Gon Park, "A Challenge for the ROK-U.S. Alliance: Defense Cost-Sharing," *EAI Security Initiative Working Paper 30* (July 2013), pp.15-16.

히려 한미관계에 악영향을 미칠 수 있음을 우려한다.

1998년 고상두는 현인택의 1991년 저서를 인용하면서 변화된 안보환경을 고려하여 비용분담(cost sharing), 부담분담(burden sharing), 책임분담(responsibility sharing)을 구체화하였다. 그는 "방위분담은 두 나라 이상이 공동의 국익을 보호하고 증진하는데 따른 제반 부담을 나누는 것"으로 규정하고 세 가지 분담 개념을 다음과 같이 언급하고 있다.<sup>21)</sup> 비용분담은 가장 협의(狹義)의 부담분담 개념으로 접수국이 주둔군 유지에 필요한 경비의 일부 또는 전부를 현금, 현물, 서비스 등으로 부담하는 것이다. 부담분담은 동맹국의 국방예산을 상호 적정수준으로 유지하는 것으로, 동맹국 공동안보를 위해 침략에 대비한 방위능력을 제고하는 것이다. 책임분담은 가장 광의(廣義)의 개념이며 역외지역 군사비용, 경제원조와 같은 비군사적 비용 등을 포함한다. 아울러 그는 NATO조약과 한미상호방위조약의 비교, NATO의 부담분담구조, 탈냉전 기 독일의 NATO 주둔군 지원 실태를 통하여 1980년대 말 탈냉전 상황에서 미국이 독일 모델이 아닌 일본 모델을 한국의 부담분담에 적용하였음을 지적한다. 그리고 한국에도 독일과 같은 방위비분담 원칙을 적용해야 한다고 주장하였다.<sup>22)</sup> 고상두의 연구는 NATO 지위협정과 보충협약 등에 근거하여 1990년대 독일통일 이후 주둔군에 발생하는 비용은 군대 파견국가 부담이라는 원칙을 증시한다.<sup>23)</sup> 따라서 한국도 SOFA에 근거하여 부담함이 옳다는 주장이지만, 현실적 안보여건이 상이한 독일과 한국을 동일시하기는 어렵지 않느냐는 문제점과 제약이 예상된다. 다시 말해, 동아시아 집단안보체제 형성 노력을 통한 한미동맹의 확대, 한미관계의 보다 균형적 발전을 위해 한미연합방위력 증강 지원, 한국군 현대화, KEDO 분담, 대북 쌀 지원, 국제적 역할 증대, 통일비용 등 책임분담에 해당하는 노력을 보다 증대시키는 방향으로 나아가야 함을 주장한 것에서도 확인된다. 그는 주둔비용을 지불하는 "주한미군의 용병화" 방식은 통일 후에도 한반도에 계속 주둔할 미국의 이익에 부합되지 않는다는 원칙론을 강조하고 있다.

2004년 황일도는 용산기지와 미2사단의 오산·평택으로 이동과 방위비분담금 문제를 연계선상에서 파악하고 있다. 그는 용산기지 이전은 한국이 비용을 부담토록 합의되었지만 미국이나 일본의 과거 기지이전 사례와는 달리 설계권을 미측이 가지게 됨을 우려하였다. 아울러 그는 한미 간 기지이전 협정에 따라 미2사단 이동 시 비용을 미측이 부담하더라도 장래에 평택지역 미군들의 아파트 임대비용 등을 방위비분담금으로 보충할 가능성을 제기하였다.<sup>24)</sup> 이는 결국 미2사단 이전 후 그 비용

21) 현인택(1991), pp.76-77; 고상두, "나토 방위비 부담연구," 『국방학술논총』 제12집(98.4), pp.307-308.

22) 고상두(1998), pp.336-337.

23) 파견국 군대와 군속의 급여, 숙식비, 유지관리비, 현지 고용인 임금 등도 포함된다.

24) 황일도, "國益 저버리고 國格 떨어뜨리는 용산기지 이전비용협상: 설계권 넘겨주고 2사단용 시설까지 지어준다?" 『新東亞』 6월호 (통권 537호), 2004. 6. 1, pp.300-311, [http://shindonga.donga.com/docs/magazine/shin/2004/05/31/200405310500000/200405310500000\\_1.html](http://shindonga.donga.com/docs/magazine/shin/2004/05/31/200405310500000/200405310500000_1.html)(검색일: 2013.10.4); 독일과 일본의 경우 부대 이전시 기초조사, 설계, 자재구매, 공사, 시험가동 등 설계권을 모두 접수국 정부가 담당하고 완성후 주둔군에 이양하였다. 이는 접수국이 토지와 시설을 제공하는

을 보전해 주는 방식이 될 것이라는 것인데, 이 같은 결과를 초래 시 이는 한국측의 협상미숙 또는 불평등 협정 체결이라는 오명을 벗기 힘들 것이다. 황일도의 주장은 정부의 추진내용과는 다소 차이가 있는 것이 사실이지만 방위비분담금과 미군기지 이전 문제가 별개가 아닌 사실상 연계된 형태라는 점은 주목할 만하다. 특히 미측이 2013년 협상에서도 기지이전 문제를 염두에 두고 있음을 고려 시 10년 전의 문제가 아직도 해결되지 못하고 있음을 반증한다 하겠다. 다시 말해, 미 2사단 d전에 누적된 방위비분담금을 활용하겠다는 미측 주장을 한측이 양해하고 있다는 점은 결국 인계철선(trip wire)으로 서울 전방에 위치한 미군의 철수를 한국이 이전비용을 제공하여 서울 이남으로 이동시키는 것이나 다름없기 때문이다. 따라서 황일도의 주장은 향후 방위비분담 협상에서 보다 정교한 세부전략을 가지고 임해야 할 것을 주문하는 것이다. 즉, 미군 주둔의 중요성은 인정되지만 필요 이상의 부담은 한국의 협상능력부재(協商能力不在)의 결과일 가능성을 시사할 수 있다.

2006년 이철기는 국회국방위원회로 보내는 정책보고서에서 방위비 분담 폐기를 다음과 같이 주장하였다.<sup>25)</sup> 그는 미국이 자국 이익을 위해 군대를 주둔시키면서 일방적인 부담분담을 제공하라는 것은 이제 마감할 때가 되었고, 2010년을 목표로 폐기계획을 짜야 한다고 피력하였다. 그는 총액제 지원뿐만 아니라 사안별/항목별로 미군 주둔비용 지원 방법도 올바른 대안이 되지 못한다고 본다. 그는 방위비분담을 폐지한다 하더라도 주둔군지원협정(HNS)에 따라 여타 재정적, 경제적 부담을 하기 때문에 필요성이 없다는 것이다. 아울러 불법적인 시설과 구역 제공 금지, 미군기지의 배타적 사용권(관리권)에 제한을 가해야 하며, 주한미군 축소 및 해소(철수)에 대한 중장기 계획을 수립해야 함을 언급한다. 그는 강명길의 주장과 한국국방연구원(KIDA) 정책보고서를 인용하면서 “한미상호방위조약에만 근거를 두고 국회의 동의 없이 이루어지는 지원은 국내법적 문제가 있다”고 본다. 예로써, 한미 SOFA상 의무 지원 사항이 아닌 한국 육군·해군·공군소유 훈련장 무료이용을 예로 들고 있다. “무건리, 어유지리, 다락대, 오가리, 1군단 지역 실탄사격장 등의 공동사용을 주한미군에 허가한 ‘주한미군 및 대한민국 육군 훈련장 공동사용에 관한 미측요청(1997.11.21 서명)’이나 ‘필승사격장에 관한 한미 공군간 합의각서’는 한미 SOFA에 의한 지원과는 다른 별도의 협정에 의한 시설과 구역의 제공에 해당한다”고<sup>26)</sup> 주장한 바 있다. 이철기의 주장은 외국군이 주둔할 경우 엄격한 국내법적 통제를 받아야 한다는 기준에 근거한 주장이다. 다시 말해, 오늘날 독일에 주둔하는 모든 외국군은 독일 국내법의 통제 하에 있다는 점을 한국에도 적용한 결과로 인식된다. 따라서 이철기의 주장은 북한의 도발 등 안보위협이 계속되는 현실에서 수용되기 어려운 면이 있다. 그러나 향후 보다 바람직한 한미관계의 정립을 위해서는 국회의

원칙에 근거하며 불필요한 초과 시설 등을 예방하기 위함이다.

25) 이철기, “미국의 방위비 분담 요구의 문제점과 대안,” 국회국방위원회 정책보고서, 2006.12, pp.245-266.

26) 이철기(2001), pp.248-249.

승인을 통하여 주한미군 관련 문제들을 국내법 통제를 받는 방향으로 법제화, 공식화 해가는 노력을 증진해야 함을 시사해 준다. 그렇게 함으로써, 국내적으로 불평등 논란을 잠재우면서 한국의 주권적 통제 하에 주한미군이 안정적으로 유지되는 환경을 조성할 수 있을 것이다. 이철기의 주장은 현상타파적 입장이라는 비판을 받을 수 있다. 그러나 장기적 관점에서 국회차원의 법적 제도적 준비를 하는 데 있어서 수용할 부분은 검토하여 반영해 나가야 할 것이다.

2013년 박기학은 특별협정의 불법성과 불평등성을 강조하면서 한국이 독자적으로 방어임무를 수행할 충분한 전투력을 갖추었다면서 방위비분담금 지급이 불필요하다고 보았다. 나아가 그는 한국이 미국에 심한 종속관계에 있으며, 북한 핵문제는 미국의 대북 적대정책의 산물이고, 대북 적대정책을 철회해야 한다고 주장한다. 연합방위력증강도 실패한 정책, 반복해서는 곤란한 정책이라고 비판한다. 그의 방위비분담 관련 추가 주장은 다음과 같다.<sup>27)</sup> 먼저 그는 1991년 비용분담이 약 1,000억원에서 2013년 약 8,700억원으로 8배 이상 증가하였음을 ‘퍼주기’ 라고 비난한다. 또 미국의 非人的주둔비(미군 및 연방공무원 인건비를 제외한 주둔경비) 부담률 50% 주장이 모호하고 공정성에 의문을 제기하면서 미국의 일방적 기준이 적용되고 있다고 주장한다.<sup>28)</sup> 그의 주장은 주한미군 주둔비 분담에 반대하고, SOFA에 규정이 없는 특별협정이 위법이며, 미국의 부담을 한국이 대신 지불한다는 입장에 있다. 따라서 방위비분담 특별협정은 재정압박, 주권침해, 집행의 불투명성 등 많은 문제점을 안고 있는 협정이라고 비판한다. 아울러 1991년부터 2013년까지 23년 동안 총 12조 1,240억원이 지급되었으며, 앞으로 더욱 많은 분담금을 제공해야 할 것으로 우려하고 있다. 한미 SOFA 제5조에서 구역과 시설 이외에 모든 경비를 미국이 부담하도록 한 조항과 배치(背馳) 됨을 비판한다. 나아가 현물 군사건설사업의 미집행분에 대해 다음 연도로 이월을 허용하고 있음도 지적한다. 다시 말해, 특별협정(SMA)이 여러모로 불평등한 잘못된 것이라는 시각을 가지고 있다.<sup>29)</sup> 박기학의 주장 역시 급진적 논리로 비판받을 수 있지만 근거가 없는 주장이 아니라는 점에서 제도적 보완을 위해 경청하여 수용할 부분을 식별할 필요가 있을 것이다.

주한미군 방위비분담금에 경종을 울리는 또는 비판적 시각은 국방부가 국회 외교통일위 박주선 의원(무소속)에게 제출한 방위비 분담금 배정·집행 현황자료에서도 부각되고 있다. 즉, 2011년부터 2013년까지 3,035억원 방위비분담금을 정부가 줄여서 예산편성 하였다고 한다. 민주당 박주선 의원에 따르면 “주한미군이 축적하고 있는 돈과 이 미집행 금액을 합치면 1조원이 넘는다”고 하는데,<sup>30)</sup> 이는 결국 정부

27) 박기학, “방위비 분담 불가피론에 대한 반론,” 한겨레, 2013.7.17, <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/because/596097.html>(검색일: 2013.10.2).

28) 박기학, “취도 자꾸 더 달라는 미국...기가 막힌다,” 오마이뉴스, 2013.6.22, [http://www.ohmynews.com/NWS\\_Web/View/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001875531](http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001875531)(검색일: 2013.9.20).

29) 박기학, “방위비 분담, 동맹국이니 당연?...다른 나라는 안 그래,” 오마이뉴스, 2013. 6. 17, [http://www.ohmynews.com/nws\\_web/view/at\\_pg.aspx?CNTN\\_CD=A0001875510](http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001875510)(검색일: 2013.10.2).

가 그간 방위비분담금 집행에 감독이 부실했음을 증언하는 것이라 아니할 수 없다. 또한 민주당 심재권 의원은 주한미군 분담금에 이자가 발생하고 있으며 연간 300억 원 이상이 된다면 최근 5년치 이자만 해도 1,500억 원에 달한다고 주장하였다. 이는 정부가 주한미군 방위비분담금에 이자 발생 자체를 숨겨왔으며 협상에서 유리하게 사용할 카드를 버렸다고 지적한 바 있다.<sup>31)</sup> 이는 결국 주한미군을 위한 방위비분담금 일부가 한국 및 미국 금융권에 예치되어 있음이 밝혀진 것과 이에 한국 국세청이 세무조사를 실시한 것 등으로도<sup>32)</sup> 분담금 활용 검증이 제도적으로 긴요함을 의미한다고 할 수 있을 것이다.

### 3. 평 가

지금까지 살펴본 기존연구들로부터 부각되는 내용과 교훈들은 다양하다. 즉 국가 이익 차원에서 한국이 최소한으로 방위비분담을 해야 한다는 주장이 다수를 이루는 가운데, 법적 제도적 문제점, 안보환경 고려, 미군기지 이전과의 연관성, 한국 국민들의 정서, 일본과 독일의 사례 등 다양한 분석 및 연구들이 오늘날 한국의 방위비분담에 시사하는 바가 크다. 이를 5가지로 요약 평가하면 다음과 같다.

첫째, 법적 제도적 개선을 위해 원칙과 기준을 정할 필요가 있다는 점이다. 한미동맹관계에서는 한미상호방위조약을 중심으로 접수국지원협정(HNS), 주둔군지위협정(SOFA), 특별협정(SMA) 등 다양한 법체계가 존재하고 있지만, 시대에 맞는 효율성있는 체제로의 변화를 모색할 때가 되었다. 이는 일본이 미국과의 방위지침(guideline)을 통하여 미일관계의 전반적인 역할과 책임에 대한 업무를 조율해 나가듯이 한국도 기존 법체계의 보완 또는 국내법의 신설, 아니면 새로운 한미 간 협정 체결 등 다양한 방법으로 문제가 되는 부분을 지혜롭게 조정해 나가야 할 것으로 판단된다. 즉 국회가 행정부를 통제할 수 있는 제도의 구축이 시급하다.

둘째, 방위비분담금 과다 제공에 대한 원인을 규명하고 이를 개선하는 대책이 강구되어야 한다. 방위비분담금은 주둔군의 안정적 활동을 보장해 주기 위해 특별협정을 체결하여 비용을 분담하는 것이라는 점에서 한국의 주도적 대응이 요구된다. 다른 말로 하면, 분담금 총액 제공에 따른 문제점을 개선해 나갈 방안을 찾아야 한

30) 강병철, “주한미군, 아직 못 쓴 방위비 분담금 1조원,” 연합뉴스, 2013.10.10, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2013/10/10/0200000000AKR20131010068100043.HTML?input=1179m>(검색일: 2013.10.10).

31) 채송무, “심재권 ‘정부, 주한미군 분담금 이자 발생 숨겨,’ 아이뉴스 24, [http://news.inews24.com/php/news\\_view.php?g\\_menu=050220&g\\_serial=774992](http://news.inews24.com/php/news_view.php?g_menu=050220&g_serial=774992)(검색일: 2013.10.4).

32) 황일도, “주둔비 부족하다는 주한미군, 금융권에 8,000억 예치·운용,” 『新東亞』, 2007.4.25, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=262&aid=0000000230>(검색일: 2013.10.4); 황준호, “국세청, 주한미군 방위비분담금 이자수익 탈세조사,” 『新東亞』 2008.1.18, [http://www.pressian.com/article/article.asp?article\\_num=40080118114507&Section=](http://www.pressian.com/article/article.asp?article_num=40080118114507&Section=)(검색일: 2013.10.29).

다. 특히 주한미군 측에서 잉여금을 통한 이자수입 등 한국 국민들이 이해하기 어려운 사건들이 재발되어서는 곤란하다는 점을 확실히 해야 한다. 자칫 잘못하면 비판론자들로부터 주한미군이 동맹의 대의(大義)를 버리고 용병(傭兵, mercenary)으로 전락하는 오명을 받을 수도 있음을 한미 양국은 명심할 필요가 있겠다.

셋째, 방위비분담금 관련 한미 특별협정(SMA)의 문제점을 조기에 극복해야 할 것으로 판단된다. 현금을 제공하는 시스템이 오늘날 국민적 비난의 근원이라는 점에서 현금제공을 원천적으로 차단하는 체제가 요구된다. 이점에서 주한미군이 고용한 한국인 근로자들의 임금을 한측이 직접 지급하는 제도가 절실하다. 비용분담 지원금액 중 약40%가 인건비라는 점을 고려하면, 한국인 고용원들의 효율적 관리와 미군지원 역량 강화를 위해서 미측이 반대할 이유도 없을 것이다. 이 경우, 미군의 감축 등에 상응하여 근로자들의 숫자도 융통성있게 조절할 수 있으며, 이는 한국군 지원병사인 카투스(KATUSA)와의 연관성 속에서 정책추진이 가능하리라 본다.

넷째, 미군기지 이전과 방위비분담금과의 연관성 문제를 명확히 해야 한다. 이 문제를 모호하게 처리할 경우, 한국이 지원해야할 금액은 기하급수적으로 증가할 것이 예상된다. 따라서 미군기지 이전과 관련된 예산은 합의된 대로 정확히 추진하되, 방위비분담은 현재 주한미군의 안정적 유지에 관한 예산임으로 별도로 접근해야 한다. 이를 혼동하여 접근할 경우, 지원을 받아야 하는 미측에서는 미군기지 이전 문제를 부담분담 차원으로 넓게 이해하고 접근함으로써 근본적인 시각차이가 발생하고 이견은 커질 수밖에 없다. 따라서 방위지분담금 협상팀은 용어의 정의부터 명확히 하고 접근할 필요가 있고, 행정부 협상단은 한국의 방위비분담 협상이 비용분담에 국한됨을 강조해야 할 것이다. 이러한 맥락에서, 한미관계에 대한 법적 제도적 사전 준비는 아무리 강조해야 지나치지 않는다.

다섯째, 미래지향적 한미동맹관계 발전을 위한 노력을 증진해 나가야 한다. 주둔군 유지 경비의 일부를 한국이 제공하고, 기지 이전을 위한 토지와 시설을 한국이 제공하는 것 등은 한미동맹을 공고히 하여 한반도와 동아시아 그리고 아태지역의 평화와 안정을 위한 노력에 속한다. 따라서 용산기지와 미2사단이 평택·오산 지역으로 이동하더라도 한반도 안보공약과 동아시아 안정을 위한 전략적 역할 수행에는 변화가 없을 것이다. 그러나 최근 부상하고 있는 중국 대비 중심의 미국의 동아시아 전략은 우리에게 또 다른 도전일 수 있다. 즉, 2013년 5월 한미정상회담에서 전략동맹을 더욱 강화하여 군사동맹, 경제동맹, 사회·문화·인적교류 등 제반분야의 신뢰동맹으로 포괄화한 것에서 보듯이 지역 및 세계 문제에 한국과 미국은 공동 협력하며, 인적물적 네트워크를 더욱 긴밀히 하고자 하는 노력하기로 하였다.<sup>33)</sup> 이는 한국이 국가리더십 차원에서나 국회수준에서 미국의 범세계전략을 지원하겠다는 약

33) Office of the Press Secretary, The White House. 2013. "Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America." <http://www.whitehouse.gov/>(검색일: 2013.8.4).

속이라 할 수 있을 것이다. 따라서 한국은 비용분담(cost sharing)에만 의탁해서는 곤란하고 부담분담(burden sharing) 또는 책임분담(responsibility sharing) 차원에서 사고하고 접근하는 자세가 요구된다 하겠다. 미국의 극심한 경제난은 향후 10여년 동안 10만명 병력감축과 매년 500억 달러 이상의 국방비 삭감을 예고하고 있다. 기존의 현상유지 질서를 유지하기 위해서는 동맹국들이 그간 미국이 담당해 오던 안보비용을 보다 많이 부담할 수밖에 없는 안보환경이라는 점을 고려해야 할 필요가 있다. 나아가 정부는 한미동맹 강화와는 별개로 동북아와 동남아를 포괄하는 동아시아 모든 국가들이 참여하는 협력안보(cooperative security) 차원의 다자안보 메커니즘 설립 노력을 증진시켜 나갈 필요가 있을 것이다. 이는 결국 미국과 중국을 모두 중시할 수밖에 없는 한국의 안보와 경제 현실을 두루 감안한 전략추진이 요구됨을 의미한다.

### 제3절 방위비분담에 대한 관련국 입장 분석

미국을 중심으로 하는 동맹국들, 즉 한국, 일본, 독일의 부담분담에 대한 입장과 주요 동맹국들의 부담분담 개관은 향후 이들 국가들의 정책을 진단하는데 유용하고 한국이 당면한 미국과의 협상에서 어떠한 태도를 취할 것인가와 연관된다. 나아가 동아시아 안보에 있어서 불가분의 관계에 있는 한미동맹과 미일동맹의 연계와도 무관하지 않다.

#### 1. 미국

미국은 1990년 이래 동맹국들의 책임분담정책(U.S. Responsibility Sharing Policy)을 추진해왔다. 미국 국방부가 추진한 책임분담 개념은 1995년부터 발간한 동맹국/우방국들의 기여에 관한 의회보고서 명칭이 “책임분담으로 新 파트너십을 향해 (Toward a New Partnership in Responsibility Sharing)” 또는 “공동방위를 위한 동맹국 기여 보고서(Report on Allied Contributions to the Common Defense)”라는 데에도 잘 나타나 있다. 1995년부터 2004년까지 발간된 이 보고서는 책임분담정책에 대하여 설명하고 있다. 2004년 보고서는 책임분담 지표로 7가지를 제시하고 있다. 즉, ①국내총생산(GDP), ②방위비(Defense Spending), ③다국적 평화지원작전(Multinational Peace Support Operations), ④전투군 참가조치(Combat Forces Measures), ⑤기동 및 수송부대 참가조치(Mobility/Lift Forces Measures), ⑥대외원조(Foreign Assistance), ⑦접수국 지원/방위비용분담(Host Nation Support/Defense Cost Sharing) 등이다. 그리고 NATO 동맹국들, 아태지역 동맹국들, 중동지역 동맹국들의 개별 지원현황을 적시하고 있다. 동맹국 27개국 중 “접수국 지원 및 직간접

비용분담 국가”는 2002년 기준으로 일본(44억 1,134만\$), 독일(15억 6,393만\$), 한국(8억 4,281만\$), 이탈리아(3억 6,655만\$), 쿠웨이트(2억 5,298만\$), 영국(2억 3,846만\$), 아랍에미리트(2억 1,737만\$), 스페인(1억 2,726만\$), 터키(1억 1,686만\$), 카타르(8,126만\$), 바레인(5,340만\$), 사우디아라비아(5,338만\$), 룩셈부르크(1,925만\$), 벨기에(1,778만\$), 그리스(1,769만\$), 노르웨이(1,032만\$), 헝가리(351만\$), 포르투갈(247만\$), 덴마크(12만\$) 등 19개국으로 나타났다.<sup>34)</sup> 이는 2001년 9/11사태 이후 미국은 동맹국들과의 협력을 통해 공동방위(common defense)를 보다 공고히 하는 노력으로 평가되었다. 미국 국방부는 동맹국들과 우방국들의 군사적, 비군사적 지원을 보스니아-코소보-페르시아 걸프-아프가니스탄에 걸쳐 중요시하였다. 특히 세계와 지역 안보를 위해 어느 1개국(미국)이 미래의 위협과 도전을 감당할 수 없기 때문에 공정하고 적정한(fair and equitable) 상호안보 책임 필요성을 적극 주장하였다. 책임분담정책의 기초는 역사적, 경제적, 지리적 영향을 고려한 개별국가들의 정치적, 군사적, 경제적 요소들이 혼합되며, 적절한 균형비용과 이익을 나누는 효과적인 동맹관계의 초석(the cornerstone of effective alliance relationships)이라고 주장하였다.<sup>35)</sup>

이러한 책임분담에 기초한 동맹국들의 기여도 공개는 2005년 중지되었는데, 그 이유가 미국의 압력에도 불구하고 냉전 후 유럽 동맹국들의 지속적인 방위비 감축 등에 자극받은 결과였다. 아프가니스탄전쟁, 이라크전쟁 등에서 프랑스와 독일을 비롯한 동맹국들이 미국의 일방주의에 반대하는 움직임이 단초가 되었다. 이는 결국 NATO 동맹의 이완이 현실화 되어감에 위기의식을 느낀 오바마 행정부에서 게이츠(Robert Gates)와 파네타(Leon Panetta) 두 국방장관이 유럽동맹국들의 방위비 증액 필요성을 심각하게 강조하면서 책임분담 보다는 부담분담(burden sharing)을 다시 강조하기 시작한 것이 최근의 특징으로 부각된다.<sup>36)</sup> 특히, 미국은 4개 부류로 나누어진 NATO 동맹국의 현실, 정보 및 감시정찰 자산의 對美의존, 국방비의 대폭삭감 분위기는 향후 유럽동맹국들이 적정방위력을 유지하기 어렵다는 점을 우려한다.<sup>37)</sup>

34) U.S. Department of Defense, “2004 Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense,” [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2004/allied2004.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf)(검색일: 2013.9.15); U.S. Department of Defense, “Allied Contributions to the Common Defense,” <http://www.defense.gov/pubs/allied.aspx>(검색일: 2013.9.20).

35) Department of Defense, “Report on Allied Contributions to the Common Defense,” A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense, July 2003, <http://www.defense.gov/pubs/allied.aspx>(검색일: 2013.9.20).

36) NATO의 부담분담을 강조하는 당시 클린턴(Hillary Clinton) 국무장관 언급을 참조. Scott Stearns, “Clinton Backs Gates on NATO Burden-Sharing,” *Voice of America*, June 10, 2011, <http://www.voanews.com/articleprintview/140618.html>(검색일: 2013.10.18).

37) NATO 동맹국들의 방위비는 GDP 2% 목표를 이행하지 못하고 있으며, 세력이 약화되는 만큼 “의지의 동맹(coalitions of the willing)” 정신이 필요한 상황이다. 2011년 리비아 공습작전을 중심으로 볼 때, NATO는 4가지 부류로 구분된다. ①적정 군사력과 무기/장비를 갖추고 중심적 임무수행을 하는 부류, ②적정능력을 갖추고 있으나 협력에 동참하지 않는 부류, ③군사력을 갖추고 있으나 임무수행에 동의하지 않아서 참가를 거부하는 부류, ④군사작전에 기여할 수 있는 의미있는 군사력이 없는 부류이다. 나아가 유럽동맹국들의 국방비는 계속 축소되고 있는데 2015년까지 영국은 14%, 프랑스는 2%, 독일은 21%를 삭감할 예정이다. Jaap D. Scheffer (Secretary General of

이는 책임분담의 의미가 사라진 것이라기보다는 그 의미가 명확한 부담분담을 강조함으로써 미국의 다급한 입장과 여건을 반영하고 있는 것으로 판단된다. 부담분담을 위에서 언급한 책임분담 지표 7가지 내용과 비교하면 주요내용을 그대로 포함하고 있다. 다만 국내총생산, 전장에서 전투행위와 기동/수송에 관한 내용만 제외하였다. 국내총생산은 부담비율을 계산할 때 필요한 것이고, 전투행위와 기동/수송은 실전에서의 협력이라는 점에서 아프가니스탄전쟁에 대한 지휘권을 NATO에 이양한 차원에서 미국이 이 문제를 거론할 필요는 없다고 판단된다. 다시말해, 오늘날 미국이 인식하는 부담분담(burden sharing)은 ①방위비/국방비(Defense Spending), ②다국적군 활동(Multinational Military Activity), ③비용분담(cost sharing), ④대외원조(Foreign Assistance)로 요약된다고 할 수 있다.<sup>38)</sup> 이를 종합하면, 미국은 어려운 경제여건과 국방비 감축의 불가피성 등으로 부담분담에 입각한 동맹국들의 기여 증대를 더욱 더 강하게 종용할 것이 확실해 보이며, 이는 동맹국/우방국들의 국방비 감축 등과도 무관하지 않다. 이로써 동맹 네트워크를 중시하는 미국 입장에서는 유럽 동맹국들의 군사비 감소가 아태지역에서 일본과 한국의 국방비 증액으로 상쇄시킬 가능성을 배제할 수 없을 것으로 판단된다.

## 2. 한국

한국은 현재 제9차 방위비분담 협상에서 한미 간 불평등과 불협화음을 노출시키지 않도록 유의하면서 시민단체들이 주장하는 “퍼주기” 논란을 극복하기 위해 “회피형 부담분담” 또는 “소극적 최소액 분담” 방향으로 나아가고 있다고 할 수 있다. 이는 2009년 1월 서명된 제8차 특별협정(SMA) 체결 시 나타난 입장과 다르지 않다. 당시 외교부는 “주한미군의 안정적 주둔환경 조성에 기여하고...우리 부담능력에 적절하고 합리적인 방식의 분담이 이루어져야 한다는 입장에서...주한미군의 안정적 지원을 확보하려는 미측 입장을 반영시켜...한미간 상호신뢰를 제고하고 한미동맹 강화에 기여”를 강조한바 있다.<sup>39)</sup> 2009년 제8차 SMA 협상에서 타결된 합의내용은 다음의 여섯가지로 요약된다.<sup>40)</sup> 첫째, 연도별 분담금 총액은 2009년 7,600억원, 이후

NATO), "The Truth about NATO Burden-Sharing," *Project Syndicate*, <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-truth-about-nato-burden-sharing>(검색일: 2013.10.18); Ellen Hallams and Benjamin Schreer, "Toward a 'post-American' alliance? NATO burden-sharing after Libya," *International Affairs* Vol.88, No. 2, 2002, pp.313-327, [http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2012/88\\_2/88\\_2hallamsschreer.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/International%20Affairs/2012/88_2/88_2hallamsschreer.pdf)(검색일: 2013.10.20).

38) Inspector General U.S. Department of Defense, "Host Nations Support of U.S. Forces in Korea," Report No. D-2008-118, August 25, 2008, p.1, <http://www.dodig.mil/Audit/reports/fy08/08-118.pdf>(검색일: 2013.10.21).

39) 외교통상부 한미안보협력과, “한미 방위비분담 특별협정 서명식 개최,” 외교통상부 보도자료, 2009.1.15, [http://www.mofa.go.kr/news/pressinformation/index.jsp?mofat=001&menu=m\\_20\\_30&sp=/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp%3FtypeID=6%26boardid=235%26tableName=TYPE\\_DATABOARD%26seqno=319976](http://www.mofa.go.kr/news/pressinformation/index.jsp?mofat=001&menu=m_20_30&sp=/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp%3FtypeID=6%26boardid=235%26tableName=TYPE_DATABOARD%26seqno=319976)(검색일: 2013.10.2).

는 4% 상한선 내에서 소비자물가지수를 반영하여 규모를 정하기로 하였다. 둘째, 협정은 일본의 前例를 따라 2009년부터 2013년까지 5년 기한으로 하였는데 이는 협상에서의 갈등을 최소화하기 위한 조치이기도 하다. 셋째, 군사건설을 3년내 현물지원체제로 전환하기로 하였다. 2009년 30%, 2010년 60%, 2011년부터는 88%를 현물지원으로 전환하며, 12%는 설계 및 감리 비용으로 현금지급하기로 하였다. 넷째, 분담금 지원항목은 ①한국인 근로자 인건비, ②군수지원비, ③군사건설비로 조정하였으며, 연합방위력증강사업(CDIP)은 군사건설비로 통합하였다. 다섯째, 방위비용분담은 주한미군 발생경비 일부를 제공하는 것으로 분담액 전액을 원화 기준으로 집행하며, 분담금중 현물지원의 일부로 제공되는 모든 물자, 보급품, 장비 및 용역에 대하여는 개별소비세(舊특별소비세) 및 부가가치세를 면제한다. 여섯째, 한국인 근로자 인건비와 군수지원 항목의 집행시기 및 지원방법 등에 대해서도 지난 2007년~2008년 협정 내용을 유지하기로 하였다. 인건비는 매년 4월, 6월, 8월로 각 1/3씩 현금으로 지원하며, 군수지원은 미측이 사업자와 계약을 체결한 뒤 국방부가 동 사업자에게 대금을 직접 지불하는 방식으로 운영된다. 종합하며 2011년 이래 현금지급은 인건비와 군사건설비 12%만 미군에게 현금으로 지급되고, 군수지원비와 군사건설비 88%는 전액 현물로 제공되고 있음으로, 만약 2013년 제9차 협상에서 인건비를 한국정부(국방부 또는 지정부처)가 직접 집행하는 체제로 제도를 개선할 수만 있다면, 더 이상 현금제공에 따른 문제점은 사라질 것으로 예상된다. 이는 2013년 9월 26일 워싱턴에서 한국대표인 황준국 외교부 한미 방위비분담 협상대사가 “협상이 제도개선에 집중되어 있다”는 점을 강조한 것을<sup>41)</sup> 보더라도 인건비를 한국이 직접 집행하는 협상은 바람직할 것이다. 이러한 경우, 미군 주둔병력에 따라 한국인 근로자 수를 조정할 수 있고, 무엇보다 바람직한 인력관리가 가능하여 한미동맹 강화에 기여할 수 있기 때문이다.

### 3. 일본

일본은 안보를 미일동맹에 의존하고 있으며, 전수방위(專守防衛, Exclusively Defense-Oriented Policy) 체제는 非정상국가 일본의 군사적 위상을 규정하고 있다. 그러나 오늘날 일본의 군사력은 집단자위권 보유 노력과 함께 급속히 첨단화 공세화 하고 있다. 이지스함, 헬기항모 건조, F-35 전력증강 계획, 정찰위성, 미사일 방어 체제, 대륙간탄도탄으로 전용이 가능한 엡실론 로켓 등이 이를 대변한다. 또한 일본은 미국과의 책임분담, 부담분담, 비용분담 요구를 적극적으로 수용함으로써 미국의 안보공약을 정당화하고 있다. 그리하여 중국과의 해상영토 분쟁지역인 센카쿠열도에 미일 우호협력안보조약 제5조를 적용한다. 미국도 센카쿠열도가 일본의 행정통

40) 외교통상부, “제8차 한미 방위비분담 특별협정 관련 참고자료,” 2009년 1월.

41) 연합뉴스, “한미 방위비분담 4차협상 종료...팽팽한 입장차,” 2013.9.27.

제(administrative control)하에 있으며 유사시 미국이 개입하는 것을 공언하고 있다. 더구나, 미국은 일본방위를 위한 확장억제(extended deterrence)와 핵우산(nuclear umbrella) 제공을 공약할 뿐만 아니라, 가까운 미래에 미일 방위지침(defense guideline) 개정을 통해 일본의 아태지역에서의 군사역할 강화를 현실화할 것이다. 이와 연관된 집단자위권(collective self-defense) 확보 추진은 정상궤도에 올라 있는 상황이다. 지금까지 미일 동맹이 미국의 일방적 지원에서 상호지원하는 체제로 변화하고 있는 것이다. 미일 정보감시정찰(ISR: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance) 체제 공동연구, TPY-2 레이다 일본 배치를 비롯한 미사일방어(ballistic missile defense) 협력 등 다양한 조치들이 강구중임은 이를 확인시켜 준다.<sup>42)</sup> 따라서 일본은 주일미군의 안정적 주둔을 위해 주둔군지위협정, 특별협정, 접수국(주둔군)지원협정(HNS)에 따른 미군지원을 적극적으로 행하고 있으며, 오키나와 미군 이동과 훈련비용까지 대폭 지원하고 있다. 이를 기반으로 미일 양국은 정치, 경제, 사회, 문화적 공감대가 더욱 강화되고 있으며 미일동맹은 자타가 공인하는 아태지역 안보의 초석(cornerstone)이 되고 있다.<sup>43)</sup> 일본의 부담분담은 대표적인 “적극적 능동적 지원”으로 미국의 환심을 사고 있으며, 이는 결국 “일본방위의 미국화”를 달성한 사례가 된다. 즉 일본의 방위태세가 미국형으로 진일보할 것이며, 일본이 부담분담을 더욱 증가시켜 나갈 것임을 예고하는 것이다.

#### 4. 독일

독일정부는 책임분담(responsibility sharing)과 공동방위(common defense) 차원에서 미국의 노력에 기여하는 방향으로 접근하고 있다. 1994년 발간 후 12년만에 출판된 ‘국방백서 2006’은 “오늘날 어느 국가도 혼자 힘으로 자국과 소속국민들이 평화, 자유, 안보, 번영을 보장할 수 없음”을 강조하면서 다국 간 협력, 효율적 다자주의(multilateralism)가 필요하다고 주장한다. NATO, EU, OSCE, UN에서의 역할증진, 군비통제와 군축, 파트너 국가들과의 협력증진이 유럽과 세계평화를 위해 중요함을 피력하고 있다.<sup>44)</sup> 그리고 유럽 공동안보 및 방위정책(CSDP: Common Security and Defense Policy)에 따라 책임과 역할을 완수하며 정보전, 사이버전, 테러리즘, WMD 비확산, 초국가적 위협에 대응하는 역량을 강화해 나가고, NATO 신속대응군(Response Force), EU 전투단(Battlegroup)에 적극 참여하고 있다. 독일은 정치적, 외교적, 경제적, 인도주의적, 사회적, 군사적 조치를 포함하는 포괄적이고

42) Ministry of Defense 防衛省・自衛隊, “Japan-U.S. Joint Press Conference by the Defense Ministers,” Washington, April 30, 2013, <http://www.mod.go.jp/e/pressconf/2013/04/130430.html>(검색일: 2013.9.25).

43) Ministry of Japan, *Defense of Japan 2013*, (Tokyo: Ministry of Japan, 2013), pp.175-179, [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2013.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2013.html)(검색일: 2013.9.30.).

44) Federal Ministry of Defense, *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, (Berlin: Federal Ministry of Defense, 2006), pp.5-49.

(comprehensive) 조정된(coordinated) 안보정책을 추진하면서, 미국의 안보공약이 독일과 유럽동맹국들의 사활적 이익(vital interest)임을 주장하면서 긴밀한 협력으로 국제적 책임완수를 강조한다.<sup>45)</sup> 이를 위해 독일은 주둔군지위협정/보충협약에 따라 주둔미군의 주둔을 지속하면서 동등한 협력에 기반한 공동방어 임무를 수행하고 있다. 따라서 독일은 향후 NATO 공동부담분담에 중점을 두면서 세계 및 지역안보에 대한 기여도를 증진시킬 것으로 예상된다. 그러나 독일의 부담분담은 유럽의 평화가 가져온 긍정적 영향으로 지속적인 국방비 감축으로 이어지고 있는데, 미국과의 갈등요인 중 하나가 되는 것도 사실이다.

## 5. 최근의 변화 추세

냉전시대의 동맹은 순수하면서도 무조건적이었다. 상대진영으로부터 자기 진영을 보호하는 것이 최우선 과제였고 미국의 일방적 지원이 동맹국들의 안전을 강화하였으며 약소 동맹국들 역시 진영의 안보에 충실하였다. 1960년대 베트남 전쟁 시 한국은 미국의 참전 요청에 따라 연인원 5만명에 달하는 병력을 파견하였다. 국력에 따라 지원 정도는 차이가 있었으나 민주진영의 모든 국가들은 최대한의 국방비를 투자하고, 진영 내 국가들은 서로가 담당하는 부담의 몫에 의심이 거의 없었다.

그러나 냉전이 종식된 후 자유민주주의 국가 간에도 순수한 동맹정신은 점점 변화하기 시작하였다. 소련과 동구권의 붕괴로 '공산주의 팽창'이라는 공통의 위협이 사라졌기 때문이다. 자유민주주의 국가들은 '평화배당금'(peace dividend)<sup>46)</sup>을 누린다는 차원에서 경쟁적으로 국방비 부담을 줄이고 경제발전과 복지분야로 전용하고자 하였다. 그리고 국방비 감축 정도에 차이가 발생하였고 이것이 부담하는 방위 수준의 공평성을 의심하도록 만들었다. 특히 냉전종식 후에도 세계질서를 유지하는데 책임의식을 갖는 미국은 국방비를 줄이는 것이 쉽지 않았다. 반면에 세계질서에 책임감이 적은 유럽국가들은 국방비를 대폭 축소하였다. 이에 미국 국민들은 오로지 자국만이 지나치게 많은 부담을 하는 것이 불공평하다는 생각을 하게 되었다. <표 2-5>을 보면 냉전후 미국은 GDP 대비 국방비 비율이 크게 줄어들지 않았지만, 일본을 제외한 여타 동맹국들은 심각한 감소를 보이고 있다. 특히 프랑스와 독일은 냉전시보다 GDP 대비 절반 이하로 국방비를 감축하였음을 알 수 있다. 따라서 미국은 우방국들에게 방위부담의 불균형을 시정할 필요가 있음을 요구하게 되었고, 이러한 인식을 바탕으로 '부담분담'이라는 용어를 적극적으로 사용하게 되었다.

---

45) German Ministry of Defense, "Defense Policy Guidelines: Safeguarding National Interests-Assuming International Responsibility-Shaping Security Together," Berlin, 27 May 2011.

46) 회사가 큰 이익을 올렸을 때 배당하는 것과 같이 냉전에서 승리하였으므로 이후부터는 국방비를 다소 줄여서 복지 등에 사용할 수 있다는 생각을 표현한 용어로 미국의 클린턴(Bill Clinton) 행정부 때 사용된 바 있다.

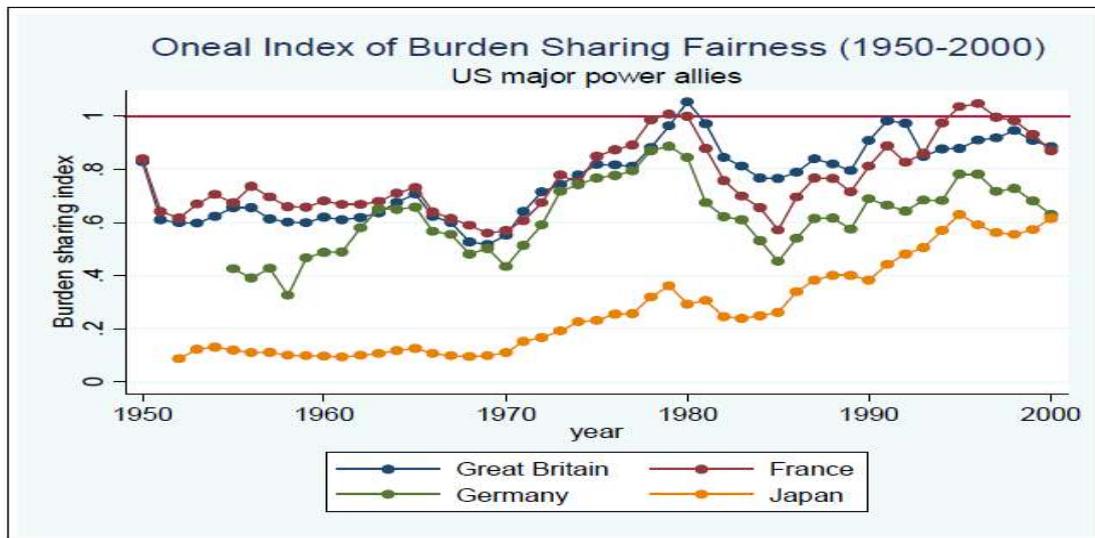
<표 2-5> 미 주요 동맹국의 연도별 GDP 對比 국방비 비율(%)

구 분	1985-89년	1990년	1995년	2000년	2005년	2010년	2011년	2012년
미 국	6.0	5.5	3.8	3.1	4.1	4.76	4.56	4.12
프랑스	3.8	3.5	3.0	2.5	2.5	2.03	1.93	1.86
영 국	4.5	4.0	3.0	2.5	2.5	2.68	2.62	2.63
이태리	2.3	2.2	1.7	2.0	1.9	1.40	1.38	1.19
독 일	3.0	2.8	1.6	1.5	1.4	1.40	1.34	1.20
일 본	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.00	1.02	0.99
한 국	4.5	4.3	3.0	2.5	2.3	2.48	2.54	2.52

\* 출처 : 1985년에서 2005년까지는 Sung Woo Kim(2012), p. 74; 2010-2012 자료는 IISS (2013), pp. 548-550 참조.

미국의 동맹국들이 지출하는 국방비가 GDP에 차지하는 비율이 낮아진 것은 국방비 증가율이 낮은데 원인이 있지만, 그 동안 이들 국가들이 높은 경제성장을 이룩했기 때문이기도 하다. 따라서 미국은 동맹국들도 부담할 몫을 나눠서 담당할 수 있는 역량을 구비하였다고 판단한다. 이에 동맹국/우방국들은 미국의 입장을 수용하고자 했으나 현실은 지속적으로 방위비 감소 추이로 나타난다. 오닐(John ONeal)은 1950년부터 2000년까지 부담분담에 대한 동맹국들의 기여를 측정하는 지표를 개발하였는데, <그림 2-1>를 보면 1990년대 중반 이후 부담정도가 급격히 떨어지는 것을 알 수 있다. 특이하게 일본은 부담분담의 정도가 지속 상승 중이다.

<그림 2-1> 미 동맹국들의 부담분담 정도

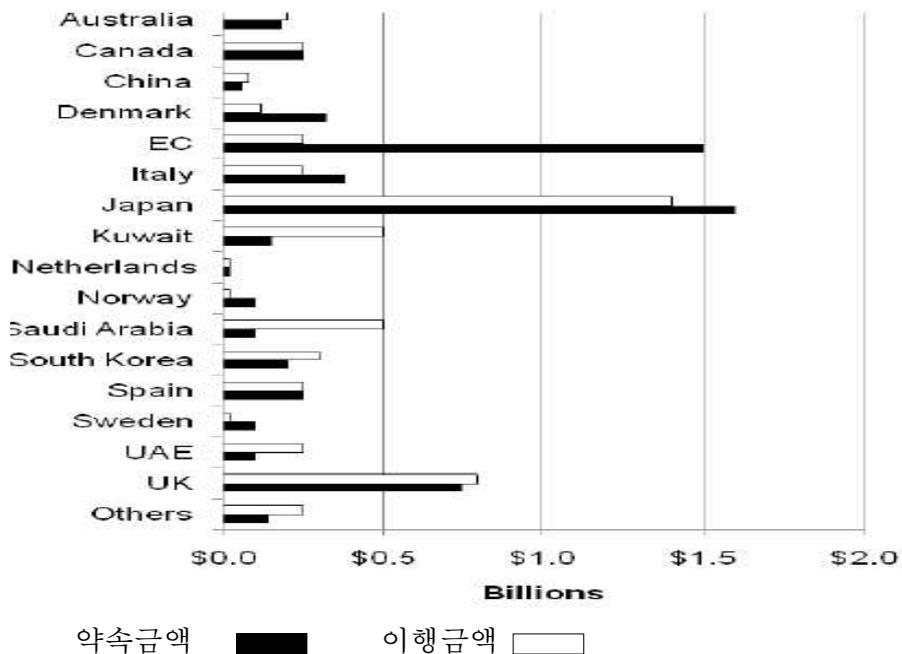


\* 출처 : Sung Woo Kim(2012), p. 75; 1이 공정한 분담이고, 1 이하는 무임승차하는 것이며, 1보다 큰 것은 미국보다 동맹국들의 기여가 큰 것을 의미함.

\* 위 표에서 1960년 기준으로 맨위가 프랑스, 아래로 영국, 독일, 일본 순이다..

부담분담은 1990/1991년 걸프전, 2001년 아프가니스탄전, 2003년 이라크전 등 미국의 '지구적 對테러전'(GWOT: Global War on Terror) 지원이라는 명분으로 동맹국들이 지원하였다. 한국을 포함한 우방국들은 능력범위내에서 병력이나 재정적 지원을 제공하여 미국의 부담을 경감시켰다. 영국(2003년 초기 이라크자유작전시 45,000명, 이후 2004년 항구적 자유작전시 8,220명), 한국(2005년 3,600명), 이태리(2004년 3,000명), 폴란드(2003년 180명, 2004년 2,500명), 우크라이나(2004년 1,650), 스페인(2003년 900명, 2004년 1,300명), 네덜란드(2004년 1,307명), 오스트레일리아(2003년 2,000명, 2005년 900명), 루마니아(2006년 860명), 덴마크(2003년 300명, 2005년 530명), 일본(2006년 600명), 그루지아(2006년 900명) 등이 지원하였다.<sup>47)</sup> 아울러, 동맹/우방국들은 미국의 戰費부담을 덜기 위해 현금도 제공하였는데 200억 달러에 육박하였다. <그림 2-2>은 이라크 전쟁시 우방국들이 제공한 재정지원 현황을 나타낸다. 병력을 보내지 못한 국가들은 더 많은 재정적 지원을 하였고, 부담분담이 점점 비용분담으로 전환되는 경향을 보여주었다.

<그림 2-2> 이라크전쟁시 美 동맹국/우방국들의 재정 지원 현황



\* 출처: Baltrusaitis(2010), p. 12.

부담분담의 경우 그 개념은 단순하지만 무엇으로 분담할 수 있는 지가 불분명하거나 우방국 간 분담의 공평성을 판단하기가 어렵다는 취약점이 있다. 즉 부담분담은 근본적으로 외부의 위협에 대한 공동대응 또는 기여라고 할 수 있는데, 이에는

47) Daniel F. Baltrusaitis(2010), p.9.

우방국들이 군대를 파병하는 것과, 필요한 기능 중에서 일부를 분담하는 것도 포함될 수 있으며, 첨단 무기 및 장비를 구입하는 것도 해당된다. 그러나 이러한 것들은 계량화가 어렵다는 단점이 있기 때문에 어느 국가가 적정 기여를 했는지 판단하기가 쉽지 않다. 따라서 미국은 부담분담의 계량적 형태로 자국 군대가 주둔함에 따라 발생하는 비용 중에서 일부를 분담할 것을 요구하게 되었고, 이것이 점차 증대되면서 가장 중요한 부분을 차지하게 되었는데 비용분담(Cost Sharing)이라 부르게 되었다. 즉 비용분담은 부담분담보다는 범위가 좁지만 더욱 실질적인 분담의 형태로 최근 들어서 점점 적극적으로 사용되고 있는데, 미국이 동맹약속을 지키기 위해 군대를 전개시켜 주둔할 때 발생하는 비용을 접수국이 분담하는 방식으로 시행되고 있다. 그리고 이것은 숫자로 나타나기 때문에 집계나 비교가 용이하고, 동맹의 응집성을 측정하는 척도로 고려하는 경향까지 보이게 되었다.<sup>48)</sup>

통상적으로 비용분담은 어느 동맹국의 주둔이나 군사활동에 따른 비용을 대신 부담해주는 것이다. 비용분담의 대부분은 미군이 주둔함으로써 발생하는 비용을 접수국(host nation)이 어느 정도 부담해주는 형태로 이루어지고 있다. 즉 미군이 주둔함으로써 인하여 전쟁억제력이나 유사시 전쟁수행력이 강화되는 대가로 미군이 현지에서 사용하는 비용을 일정수준 분담하는 것이다. 미군 주둔으로 국방비를 절약하고 있기 때문에 동맹국의 입장에서는 손해라고 볼 수 없기 때문에 다수의 미 동맹국들은 적정 범위내에서 주둔비용을 분담하고 있다.

다만, 협상을 통하여 계속적으로 협의 및 논란이 되는 것은 어느 정도를 분담할 것이냐인데, 이에 관하여 정답이 존재하기는 어렵다. 현재 적용되고 있는 것은 미군이 자국 군인들에게 지급하는 봉급 이외에 현지 주둔으로 인하여 발생하는 비용, 이를 미국은 '비인적 주둔비용'(NPSC: Non-Personnel Stationing Cost)라고 명명하고 있다. 현재 비인적 주둔비용은 50%는 미국이, 50%는 접수국이 부담하는 것을 기본원칙으로 적용한다. 일본이 이를 초과하여 분담하는 것으로 알려져 있고, 한국도 현재 40%를 조금 상회하고 있는 것으로 평가하면서 50%정도까지 증대할 것으로 요구하는 상황이다.

부담분담은 그 양과 정도를 쉽게 판별할 수 없기 때문에 국민들이 민감하게 반응하지는 않지만, 비용분담의 경우에는 화폐단위로 그 정도가 발표되고, 그것을 증대시키라고 하는 미국과 가능하면 최소한의 금액을 부담하고자 하는 접수국 정부가 협상을 하기 때문에 그 액수와 상관없이 상당히 부담스러운 사안이 되고 있다. 동맹국 간에 결정적인 현안이 없는 상태에서 방위비협상의 과정과 결과는 양국의 국회와 여론에 심대한 영향을 끼치고, 비용분담의 액수가 점점 주목을 받지 않을 수 없다.<sup>49)</sup> 따라서 비용분담은 액수와 상관없이 근본 취지가 잘 설명될 필요가 있고, 왜 그 정도여야 하는가에 설득력 있는 답변이 필요하다.

48) Won Gon Park(July 2013), p.2.

49) Won Gon Park(July 2013), p.1.

## 6. 평가

미국, 한국, 일본, 독일의 입장과 부담분담에 관한 개관을 통하여 다음과 같은 시사점과 교훈을 발견하게 된다.

첫째, 동맹의 강도가 변화될 것이라는 우려이다. 미국의 세계 및 지역 전략은 지속적으로 동맹국들의 국방비 증가를 요구하고, 이는 결국 동맹국들이 부담금을 증가하는 방향으로 이행될 것이 예상된다. 그러나 동맹의 항구성(eternity)이 불가능하다는 현실이 재현될 수 있다. 미국과 부담분담이 가능한 동맹과 그렇지 못한 동맹국은 형식적 관계로 전략할 우려가 등장한다. 미국과의 동맹유지나 동맹관리가 부담분담의 정도에 의하여 결정될 수 있다는 것이다. 그러한 결정은 미국과 동맹국들이 어떤 형태로든 공동의 적 또는 가상적을 상정하고 이에 대한 대비를 갖추어 나가는 과정에서 나타날 것이 명확하다. 한국은 이점에서 기존의 북한만을 적으로 상정하는 전략으로는 미국의 요구를 충족시킬 수 없다는 한계가 예상된다. 중국과 경제상호의존이 대미안보정책에서는 큰 장애요인인데, 결국 양가감정(ambivalence)에서 전략적 결단을 해야 할 시점이 다가오고 있음을 알 수 있다. 반면에, 일본은 일찌감치 미국과 중국을 가상적으로 상정하고 협조체제를 공고히 하고 있다.

둘째, 부담분담의 정도가 이전보다 증가할 것이라는 점이다. 특히 유럽은 부담분담의 정도가 점점 낮아질 것이며, 동아시아 지역은 크게 증가될 것이다. 오늘날 독일을 비롯한 유럽의 경우, 거의 모든 국가들은 적대개념의 상실 또는 테러리즘과 같은 모호한 적대개념을 가지고 안보정책과 전략을 수립해야 하는 문제점을 안고 있다. 따라서 유럽의 NATO 동맹국들은 어려워진 경제여건을 빌미로 점점 더 이완된 군비태세를 유지할 수밖에 없다. 2011년 독일의 징병제 폐지가 보여주듯이 유럽은 역사상 유래를 찾을 수 없는 평화를 구가하고 있다. 그러나 현재의 평화상태에 대하여 미국과 유럽동맹국들의 입장은 상이하다. 미국은 최소한 GDP 2% 이상의 국방비 유지를 강조하지만, 동맹국들은 영국을 제외하고는 1%대의 국방비를 유지하거나 더욱 감축하는 추세이다. 이러한 국면에서 미국은 유럽안보 주도권으로부터 점차 벗어나고자 하며, 2012년부터 아시아 중심전략(Pivot to Asia)으로 돌아선 것은 이를 대변한다. 일본과 한국은 미국의 핵심동맹국으로서 중국을 억제하는 역할에 동참해야 하는데 한국의 입장은 그러하지 못하다. 이점에서 방위비분담에 관한 사항이 한미 간에 갈등 국면을 조성할 공산이 크다. 기지 이전 비용을 둘러싸고도 일본과 비교하는 미국 입장을 한국은 수용하기 어려운 과정을 겪을 것이 예상된다.

셋째, 독일을 비롯한 유럽국들과의 느슨해지는 동맹관계를 미국은 동맹 네트워크 확장으로 극복하고자 한다. 다시 말해, 미국은 아태지역에서 일본, 한국, 호주를 비롯하여 동남아 약소국들의 협조 하에 인도를 끌어안으면서 중국 억제에 나서고 있다. 이러한 과정에서 미국의 요구가 관철되지 않을 경우, 역외균형(offshore balancing) 전략으로 돌아설 가능성을 배제하기 어렵다. 다시 말해, 동맹국들의 부담

분담이나 방위비분담 노력이 만족스럽지 못할 경우, 주둔군 철수를 비롯하여 외교적 수사에 의존한 동맹관계 유지를 예상할 수 있는데, 이는 한국이 표적이 될 가능성이 높다. 요약하면, 미 지상군 철수와 함께, 태평양사령부 지휘를 받는 해공군 주둔만으로 미국은 군사예산을 절약코자 할 가능성이 높다. 따라서 한국은 중장기 안보전략을 면밀히 재검토하여 이에 대비해야 할 것으로 판단된다. 이러한 미국의 복심(腹心)을 수년전에 간파한 일본이 중국과의 타협을 모색하다가 실망하고, 확실하게 미국과 협력하고 있는 것은 우리에게 좋은 교훈이 아닐 수 없을 것이다.

#### 제4절 방위비분담 연구 시 고려필요 사항

지금까지 관련이론 및 기존연구, 관련국들의 입장과 사례들을 기초로 방위비분담에 크게 영향을 미치는 다음과 같은 7가지 고려요인들을 염출할 수 있으며, 이 고려요인들은 부담분담의 기준과 원칙을 정하는 이론적 근거가 될 수 있을 것이다.

첫째, 방위비분담에는 세계적·지역적 차원의 안보환경이 우선 고려되어야 한다. 안보환경은 국력과 지정학적 상호관계가 중요하며 한국과 일본은 유사한 안보환경에 있다. 그러나 독일은 과거 한국·일본과 유사한 안보환경으로부터 통일 후 매우 유리한 안보환경에 있다. 따라서 한국과 일본은 미국과의 협상을 통해 적극적 방위비분담이 증가할 것이나, 독일은 때로는 소극적으로 때로는 적극적으로 기여하는 방안이 결정될 수 있다. 결국 안보위협의 강도에 따라 분담은 증가 또는 감소할 것이다.

둘째, 법적·제도적 장치와 여건들에 대한 세심한 논의가 필요하다. 주둔군에 대한 법적 제도적 장치는 한국과 일본은 SOFA, HNS, SMA 등을 통해 지원부담이 다양하고 높은 반면, 독일의 경우는 SMA가 없이 NATO SOFA에 기반한 보충협정에 근거함으로써 주둔군 지원 부담이 대체로 낮다.

셋째, 방위비분담 관련 역사적 경험으로 문제점과 개선책을 검토해야 한다. 한국, 일본, 독일은 나름대로 방위비분담에 관하여 상이한 역사를 가지고 있으며, 그것은 결국 법적 제도적 규범으로 현실화되었다. 이를 통하여 한국은 지난 23년간 지속되어온 방위비분담의 문제점과 개선책을 심각히 모색해야 할 것이다.

넷째, 국민여론(찬성 또는 비판)을 고려해야 한다. 5년 주기로 행정부가 교체됨에 따라 방위비분담에 관한 입장 또한 차이를 보이고, 언론을 비롯한 시민단체와 국민 여론 역시 기준과 원칙이 없이 일방적인 입장만 제기하는 심각한 현실을 고려해야 하는 시점이 되었다. 이에 국회는 이를 조정하여 최적의 제언을 할 필요가 있다.

다섯째, 국가별 안보관(安保觀, 중장기 안보정책)이 영향을 미치고 있다. 현재와 미래에 대한 안보관이 보다 심각히 전쟁에 대비해야 하는 경우는 방위비분담이 증가함을 감내한다. 그러나 현재와 미래의 안보전망이 평화롭고 안정적인 경우는 방

위비분담금에 대한 관심이 낮아지게 된다. 이는 가상적과 위협을 국민이 어떻게 인식하는가와 무관하지 않으며, 주둔군으로 인한 안보혜택을 고려하지 않고는 올바르게 접근하기가 어렵다.

여섯째, 대응 안보 메커니즘에 대한 검토가 요구된다. 한국과 일본은 미국과의 양자동맹(兩者同盟)에 기반하고, 독일은 북대서양조약기구(NATO)에 의한 다자동맹에 의존함으로써 미국의 영향력에 다소간 차이가 불가피하다. 다만 경우에 따라서는 양자동맹이 더욱 강고한 동맹으로 발전할 수 있으며, 다자동맹은 형식적인 동맹으로 변질될 우려가 상존한다. 특히 평화 시의 다자동맹은 입장통일이 어렵다는 점에서 더욱 그러하다.

일곱째, 개별국가의 정치적 리더십이 뒷받침되어야 한다. 위에 열거한 6가지를 모두 총괄적으로 종합하여 최종적으로 의사결정을 하는 행정부와 국회 지도자들의 지혜와 명철은 방위비분담을 국익증진의 방향으로 또는 국익손상의 방향으로 나아가는 바로미터(barometer)가 될 것이다.

이를 요약하면 <표 2-6> 과 같다.

**<표 2-6> 방위비분담 연구의 7가지 고려요인**

7가지 고려요인	주요 내용
1. 세계적·지역적 안보환경	- 국력과 지정학적 상호관계 - 안보위협외 강도에 따라 분담금 증감
2. 법적·제도적 장치	- 미국과의 기존 조약, 협정, 약속 - 주둔군 관련 국가별 시스템
3. 부담분담 관련 역사적 경험	- 문제점과 개선책 강구
4. 국민여론	- 찬성 또는 비판 여론을 수렴
5. 국가별 안보관(安保觀)	- 중장기 안보정책의 방향 - 假想敵·敵 상황별 안보관 변화
6. 대응 안보 메커니즘	- 쌍무동맹, 다자동맹에 따라 역할 변화
7. 정치적 리더십	- 최종적 의사결정 - 국가이익 수호의 바로미터(barometer)

## 제Ⅲ장 한국의 방위비분담 현황 및 특징

한국은 1953년 한미상호방위조약을 체결함으로써 미국과 동맹관계가 성립되었다. 한미상호방위조약 제3조를 통하여 양국은 “타 당사국에 대한...무력 공격을 자국의 평화와 안전을 위태롭게 하는 것이라고 인정하고, 공통한 위협에 대처하기 위하여 각자의 헌법상의 수속에 따라 행동할 것을 선언”하였다. 즉 한국을 위협하는 외부 세력이 존재할 경우 미국은 자국에 대한 위협으로 인식하여 적극적으로 대응할 것이고, 한국은 미국의 국방력까지도 활용하여 외부의 위협에 대응할 수 있게 되며, 결과적으로 작은 국방력으로도 상당한 전쟁억제력을 발휘하면서 유사시 강력한 전쟁수행력이 있음을 과시할 수 있다.

미국은 한국전쟁(6.25 남침전쟁) 이후 세계 최강의 국력과 군사력을 바탕으로 대규모 군사원조, 핵우산(nuclear umbrella)이나 확장억제(extended deterrence) 약속, 미군 주둔 등을 통하여 일방적인 지원을 해왔다. 이에 한국도 주한미군에 기지와 구역 제공 및 미군주둔의 법적 근거를 규정하는 주둔군 지위협정(SOFA: Status of Forces Agreement, 1966. 7)을 체결하여 미군이 한국에서 군사작전을 수행하는 데 불편함이 없도록 배려하고 있다. 또한 미 증원군의 신속 전개 및 전쟁수행 능력 제고를 위해 한국의 전시 지원을 보장하는 전시지원협정(WHNS: Wartime Host Nations Support, 1991. 11)도 체결하고 있다. 나아가 1991년에는 특별협정(SMA: Special Measures Agreement)을 맺어서 한국인 근로자의 인건비, 군수비, 군사건설비 등을 제공하고 다양한 면세혜택과 요금면제를 제공하고 있다.

### 제1절 주한미군 현황

현재 주한미군은 육·해·공군과 해병대를 포함하여 28,500명이다. 주한미군 현황을 미군의 주둔 역사, 주둔 규모 조정, 주한미군의 역할 등으로 살핀다.

#### 1. 미군의 주둔 역사

한국에 주둔하고 있는 미군(USFK: United States Forces Korea)은 제2차 세계대전 직후 미·소간 합의에 근거하여 일본군의 무장해제와 38선 이남의 군정을 실시하기 위하여 진주한 것이 시초이다. 최초에 배치된 미군은 육군 제24군단 소속장병 7만 2,000여 명이 1945년 9월 8일 인천항을 통해 전개되었다. 그 후 1949년 대부분이 철수 하였으나 1950년 6.25전쟁으로 다시 진주하게 되었고, 현재까지 주둔하면서 한반도에서 전쟁을 억제하고 외부로부터 침략이 있을 경우 한국군과 함께 격퇴시키는 역할을 수행하고 있다.

제2차 세계대전 이후 한국으로 진주한 미군은 한국의 정치체제를 구축하고, 한국군을 창설하는 역할을 수행하였다. 군정을 실시하면서 내린 제반 결정이나 조치가 한국의 정치구조 형성에 중요한 역할을 하였다. 당시 점령군으로서 미군은 한국군 창설을 적극 지원하여 1945년 11월 국방사령부를 발족시켰고, 1946년 1월 남조선 국방경비대가 창설되었으며, 이것이 발전되어 1947년 조선경비대가 되었다. 1948년 8월 15일 한국 정부수립과 동시에 “국군”이 되었다.<sup>50)</sup> 정부수립후 한국에서도 철군을 요구하였으며, 애치슨 선(Acheson Line) 발언에서 보듯이 미국도 1949년 6월까지 주한미군 군사고문단 500여명만 남기고 전원 철수하게 되었다.

1950년 6월 25일 북한이 무력남침에 한국군이 일방적으로 패퇴하게 되자 미국은 한국이 공산화되어서는 곤란하다는 판단을 하고, 유엔군의 일원으로 참전을 결정하게 됨으로써 再展開하게 되었다. 즉 1950년 6월 27일 유엔 안전보장이사회(UN Security Council)가 한국을 무력으로 침공한 북한을 격퇴하기 위한 지원을 결정하게 되자 미국은 파병하여 1950년 7월 2일 스미스 부대(Task Force Smith)가 최초로 한국에 도착하였다. 그리고 여타 유엔회원국들도 북한의 침략으로부터 한국을 방어하는 데 필요한 병력과 장비를 전개시켰다.

다양한 국가들의 다양한 군대가 한반도에서 작전을 수행함에 따라 이들을 통합적으로 지휘할 사령부가 필요하였다. 영국과 프랑스가 발의하여 1950년 7월 7일에 안보리 결의안(제84호, S/1588)을 의결하고, 이를 통해 유엔안전보장이사회는 미국에게 유엔군을 지휘할 단일사령부를 구성하면서 그 사령관을 임명하도록 촉구하였다.<sup>51)</sup> 이에 미국 트루먼(Harry S. Truman) 대통령은 1950년 7월 8일 미 극동군 사령관이었던 맥아더(Douglas MacArthur) 장군을 유엔군사령관으로 임명하고, 유엔군 사령부를 창설하여 한반도에서 전쟁을 수행하게 되었다.

이승만 대통령도 유엔군사령관에 의한 일사불란한 작전수행이 북한의 침략을 격퇴하는 데 절대적으로 필요함을 인정하였으며, 한국군도 유엔군사령관이 통제하도록 하겠다고 결심하였다. 따라서 1950년 7월 14일 “현 작전상태가 계속되는 동안 일체의 지휘권을 이양”한다는 서한을 맥아더 장군에게 발송하였다.<sup>52)</sup> 이로써 한국군은 유엔군사령관의 통제를 받게 되었다.

1953년 7월 정전 후 한국은 미국과의 군사동맹을 강력하게 요구하였다. 그 당시 한국의 국력은 워낙 취약하여 자체 힘으로 북한의 재침략을 억제하거나 막아낼 수

50) 국방군사연구소, 『국방정책변천사: 1945-1994』 (서울: 국방군사연구소, 1995), pp.22-26 참조.

51) “...Recommends that all Members providing military forces and other assistance pursuant to the aforesaid Security Council resolutions make such forces and other assistance available to a unified command under the United States of America, 000 Requests the United States to designate the commander of such forces...,” UNHCR, *Refworld*, at <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f1e85c.html>(검색일: 2012.12.31).

52) 당시 이승만 대통령이 사용한 “지휘권” 언급은 군사학 개념에서 판단할 때 지휘, 작전지휘, 작전통제 중 “작전통제”에 해당한다. 그 증거는 6.25 전쟁 동안 “군수, 행정, 군기, 내부조직 및 편성, 훈련” 등에 한국군이 권한을 행사한 것에서 확인된다.

없었기 때문이었다. 미국은 최초에 동맹조약 체결에 반대하였으나 한국의 끈질긴 요구에 따라 1953년 10월 1일 “대한민국과 미합중국간의 상호방위조약”(Mutual Defense Treaty Between the United States and the Republic of Korea)을 체결하였고, 이것은 양국 국회의 비준을 거쳐 1954년 11월 18일 정식으로 발효하게 되었다. 이 조약의 제4조에서는 “상호합의에 의하여 결정된 바에 따라 미합중국의 육군, 해군과 공군을 대한민국의 영토 내와 그 주변에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허여(許與)하고 미합중국은 이를 수락한다.(The Republic of Korea grants, and the United States of America accepts, the right to dispose United States land, air and sea forces in and about the territory of the Republic of Korea as determined by mutual agreement.)”라고 미군의 주둔에 관한 사항을 언급하고 있다. 이어서 양국은 주둔군 지위협정(SOFA: The United States-Republic of Korea Status of Forces Agreement)을 체결하였고, 1967년 발효되어 주한미군 관련 범죄의 처리, 세금 등에 대한 다양한 편의를 제공하게 되었다.

## 2. 주한미군의 규모 조정

주한미군의 규모는 6.25전쟁 이후 지속적으로 감축되는 추세를 보였다. 한국전쟁 중이던 1953년에 주한미군은 최대 8개 사단 32만 5천명 정도까지 증대되었다. 정전 이후에는 대폭적으로 감축되어 지상군 2개 사단을 포함하여 6만명 수준으로 유지되었다. 닉슨독트린에 의하여 1971년에 미 7사단이 철수하게 되면서 1개 사단으로 감축되었다. 그리고 1981년 레이건 대통령이 주한미군 철수 중단을 공표하였고, 이에 따라 주한미군 감축 논의는 수년간 대두되지 않은 채 지상군 1개사단을 기본으로 하는 규모가 유지되었다.

1980년대 후반에 공산권이 붕괴되자 또다시 주한미군 감축이 논의되기 시작하였다. 1989년 3월부터 미국 상하원에서 주한미군 감축에 관한 논의가 본격화되었고, 그 결과 1989년 8월 주한미군의 과감한 단축을 요구하는 “년-워너(Nunn-Warner) 수정법안(Nunn-Warner amendment)”이 상원을 통과하였다. 그리고 부시(George H. W. Bush) 행정부는 1990년 4월 19일에 “21세기를 지향하는 아태지역 전략구상(A Strategic Framework for the Asia Pacific Rim: Looking for the 21st Century),” 즉, 주한미군 감축계획을 중심으로 하는 “동아시아 전략구상(EASI: East Asia Strategic Initiative)”을 의회에 제출하였다. 그 내용은 1990년부터 3단계로 나눠서 추진하되, 1990-1992년까지는 6,987명(육군 5,000명, 공군 1,987명)을 감축하고, 1993년에서 1995년까지는 한미연합사를 해체하며, 1996년 이후에는 최소규모만 장기체류하는 것을 주된 내용으로 하고 있었다. 이에 따라 1단계 감축이 진행되어 37,000명 수준으로 유지되었다. 1993년 1월 클린턴(Bill Clinton) 행정부가 들어서면서 북한의 핵위협이 대두되자 주한미군을 포함하여 아태지역에서 10만명 규모의 미군을 유지하는 정책

을 채택함으로써 주한미군 감축은 중단되었다.

2001년 1월 부시(George W. Bush) 행정부가 출범하면서 주한미군 감축은 또다시 미국에서 논의되기 시작하였다. 그 후 9/11 테러사태로 미국이 범지구적 테러전(GWOT: Global War on Terror)을 수행함에 따라서 중동지역에 대한 군사력 소요가 증대되었고, 주한미군의 재배치 또는 감축이 검토되었다. 당시 한국의 노무현 정부(2003.2-2008.2)가 전시 작전통제권 환수를 주창한 것도 미군의 이러한 정책 전환에 영향을 주었다. 부시 대통령은 “지구적 방위배치 검토”(Global Defense Positioning Review)라는 보고서를 통하여 전 세계적으로 미군규모의 적정성을 검토하고, 가급적이면 본토에 미군을 증대시킴으로써 생활여건도 향상시키고, 유사시 융통성있는 부대운용을 보장하고자 노력하였다.

이에 기초하여 미국은 2003년 6월의 제2차 “미래 한미동맹 정책구상”(FOTA: Future of the Alliance Policy Initiative)에서 주한미군 12,000명의 감축계획을 한국에 설명하였으나 민감한 사안이었던 관계로 공개하거나 활발하게 논의되지는 못했다. 그러다가 2004년 5월 한국에서 주한미군 일부 이라크 차출을 통보하였다. 2004년 6월에 이라크로 차출된 미 2사단 1개 여단을 포함하여 총 12,500명의 주한미군을 2005년 말까지 감축한다는 기본구상을 발표하였다. 그리고 이에 대한 보완조치를 요구하는 한국과 협상을 거쳐서 2004년 8월의 제11차 FOTA에서 주한미군 1개 여단의 이라크 차출에 한국이 동의하였고, 2008년 말까지 3단계에 걸쳐 12,500명을 감축하는 계획에 합의하였다. 그 결과 2006년부터 2013년 현재까지 28,500명이 주둔하고 있다. 따라서 주한미군은 안보상황 변화에 따라 언제라도 추가 감축이 가능하며 이에 대한 준비와 對美군사협력의 지혜로운 조치들이 요구된다 하겠다. 1945년부터 현재까지 주한미군의 규모 변화는 <표 3-1>과 같다.

**<표 3-1> 주한미군의 병력변화 추이**

연도	병력규모	연도	병력규모	연도	병력규모
1945	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	1967 - '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
'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, 『한미군사관계사 1871-2002』 (서울: 국방부 군사편찬연구소, 2003), p.677; 황인락, “주한미군병력규모 변화에 관한 연구: 미국의 안보정책과 한미관계를 중심으로,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문(2010년 12월), p.33 참조.

현재 주한미군은 미 8군 소속의 육군이 19,200명으로서 다수를 차지하고, 미 7공군 예하 공군이 8,800명, 미 해군은 250명, 미 해병대 250명이다.<sup>53)</sup>

### 3. 주한미군의 역할

주한미군은 한반도에서 전쟁을 억제하며, 유사시 미국의 자동개입을 보장하는 인계철선(trap wire) 역할을 하고 있다. 이점에서 미군이 소수라도 전방지역에 존재하고 있다는 것 자체가 북한은 물론 다른 국가들의 예방한다.

주한미군의 또 다른 역할은 동아시아의 세력균형(Balance of Power)을 보장하는 것이다. 주한미군은 미군 증원을 위한 첨병으로서 역할을 수행하기 때문에 세력균형에 중추적 역할을 한다. 이에 동남아시아와 동북아시아의 안정과 평화를 위해 주한미군은 주일미군과 함께 핵심적으로 중요하며, 동아시아 현상을 유지하고 있다.

그 외에도 주한미군은 여러 가지 측면에서 유용하다.

첫째, 주한미군은 한국의 국방력을 상당부분 보완함으로써 경제건설에 매진할 수 있는 여력을 보장해 왔으며, 한국은 국방비 투입을 절약할 수 있었다. 특히 미국의 해공군력을 비롯한 태평양 사령부 전력은 한국이 몇배의 국방예산을 투자해도 달성하기 어려운 양과 질의 전투력이다. 지금까지 한국은 지상군 중심으로 대비함으로써 첨단 해공군력 유지 및 강화의 부담을 대폭 줄일 수 있었다. 이러한 점에서 주한미군의 가치를 계량적으로 평가하고자 하는 시도도 적지 않았다. 주한미군은 인계철선 기능이 중요하지만, 자체의 효용도 매우 높다는 것이다. <표 3-2>에서 보는 바와 같이 평가기관에 따라 차이는 있으나, 대체로 주한미군은 보유장비만 해도 200억 달러(20조원) 이상의 가치가 있는 것으로 평가된다. 즉, 주한미군 보유장비를 한국이 구비하고자 한다면 최소 20조원 이상이 투자되어야 한다는 의미이다.

<표 3-2> 주한미군의 장비 대체 비용 평가

평가기관	장비가치	대체비용
국회자료	\$14 - \$5.9 billion	\$30 billion
통일연구원	\$23.5 billion	\$29 billion
국방연구원		\$20 billion
한국소방산업기술원		\$19.2 billion

\* 출처: Won Gon Park(July 2013), p.12.

53) IISS, *The Military Balance 2013*, (London: Routledge, 2013), p.315.

둘째, 주한미군은 한국군에게 첨단군대의 모습을 시현하여 한국군의 군사이론, 교리, 무기 및 장비 발전에 기여하고 있다. 한국군은 주한미군이 첨단 무기 및 장비를 획득할 때마다 그것을 참고하여 구매 여부를 고려하였다. 즉, 주한미군을 매개로 하여 선진의 군사이론과 교리를 습득하고, 그 중에서 한국에게 적용할 수 있는 부분을 학습 및 수용해 왔다. 주한미군은 세계 최강의 군대 모습을 한국에게 보이는 매개체로서 한국군의 군사 발전에 상당한 영향을 끼쳤고 앞으로도 그러할 것이다.

셋째, 주한미군은 경제적으로도 한국에게 긍정적 효과를 발생시키고 있다. 28,500명에 달하는 주한미군과 그 가족들의 소비활동은 한국의 지역경제에 큰 도움을 주고 있다. 또한 미군의 주둔으로 한국의 안보상황이 안정되어 발생하는 경제적 효과는 더욱 크다. 정전상태임에도 불구하고 외국인들이 한국 경제에 적극적으로 투자를 하는 데는 주한미군이 큰 기여를 한다.

한편, 주한미군이 긍정적 역할만 하고 있는 것은 아니다. 주한미군으로 인한 부정적 효과를 두 가지 열거하면 다음과 같다.

첫째, 주한미군이 한국군과 함께 한미연합사를 형성한 상태에서, 주한미군사령관이 한미연합사령관을 겸직하기 때문에 한국 국민들은 주한미군사령관이 한국군을 통제하는 것으로 오해하는 경향이 있다. 그리하여 한국이 어느 정도의 국방력을 구비한 이후부터 주한미군사령관 겸 한미연합사령관이 행사하도록 되어 있는 한국군에 대한 작전통제권(operational control authority)을 환수해야 한다는 주장이 지속적으로 제기되었다. 그 결과 일차적으로 1994년 12월 1일부로 평시(armistice period) 작전통제권을 환수하였으며, 지금도 남아있는 전시(wartime) 작전통제권을 환수하고자 노력하고 있다. 그러나 전시 작전통제권은 사실상 한미가 공동 행사하는 것이라는 점을 일반국민들이 오해가 있는 부분이기도 하다.

둘째, 미군 주둔에 따른 비용이 점점 증대되는 현상이다. 한국이 전쟁의 폐허가 되었을 때, 미국은 대규모의 군사 및 경제 지원을 제공하였다. 그러나 한국의 경제력이 커지면서 미국은 미군의 주둔에 따른 경비부담을 요구하였고, 한국은 1991년부터 상당한 금액을 부담하기 시작하였다. 그러나 비용소요가 크게 증대하여 국민들이 의아심을 자아내고 있으며, 비판론이 등장하고 있다.

따라서 주한미군의 긍정적 역할은 극대화하고 부정적 역할은 최소화하는 것이 필요하다. 특히 국민들의 감정적 거부감을 줄일 수 있어야 한다. 한국정부와 군 그리고 주한미군사령부에서도 '좋은 이웃 프로그램(Good Neighbor Program)' 등을 통해 상호이해와 친근감을 강화하고자 노력하고 있는 것은 매우 바람직하다 하겠다.

그리하여, 방위비분담은 국민들의 입장을 고려하고 지금까지의 문제점과 개선방안 등을 충분히 검토한 가운데, 한미가 양해하는 적정수준으로 타결되어야 하는데, 여기에는 제도적 개선과 함께 현실적 조치사항들이 포함되어야 할 것이다.

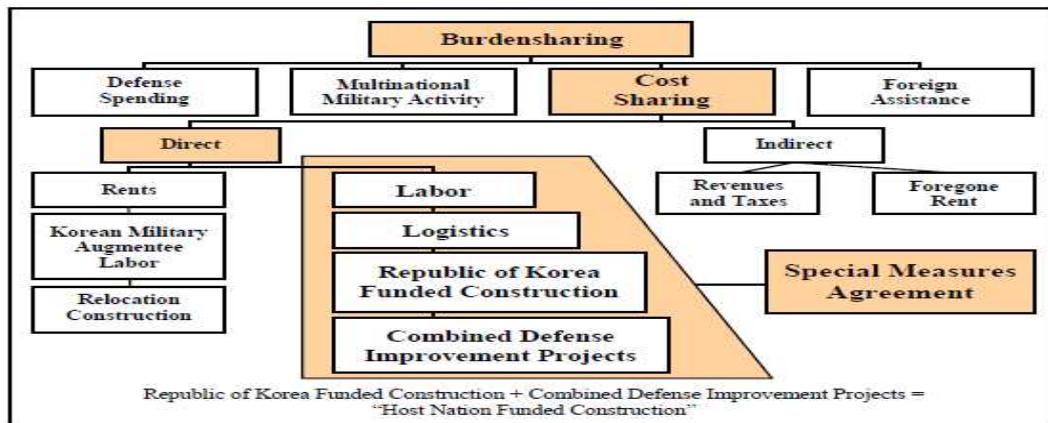
## 제2절 방위비분담 연혁과 여건 평가

한국은 '상호방위조약에 따른 주둔군 지위협정'(SOFA: Status of Forces Agreement) 제5조의 예외적 조치로서 미국과 체결한 방위비분담 특별협정(SMA: Special Measures Agreement)에 근거하여 1991년부터 미군 주둔비용 일부를 분담해 오고 있다. 이는 SOFA 규정에 주둔경비 지원 조항이 없기 때문에 일본의 선례를 따라 별도로 협정을 체결한 것이다. 즉, SOFA 제5조에 의하면 미국은 "제2조에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는, 본 협정의 유효 기간 동안 대한민국에 부담을 과하지 아니하고 합중국 군대의 유지에 따르는 모든 경비를 부담하기로 합의한다."라고 되어 있다. 제2조에서 말하는 부담은 미군의 주둔을 위한 시설과 구역이다. 따라서 주한미군이 한국에서 발생시키는 모든 경비는 원칙적으로 미군이 부담해야 하고, SOFA에 주둔경비를 제공할 근거는 없다.

SOFA의 규정에서 보듯이 미국은 한국에 주둔경비를 부담시킬 의도가 없었고, 1990년까지는 모든 주둔경비를 전액 부담하였다. 그러나 냉전종식후 직접적 안보위협은 완화되었으나 테러를 비롯한 초국가적 불특정 안보위협은 증대하는 상황에서 미국은 방위비분담을 요구하기 시작하였던 것이다.

한국이 부담하고 있는 방위비분담은 직접지원과 간접지원으로 구분할 수 있다. 이 중에서 간접지원은 1990년 이전에도 시행되고 있었던 것으로 미국이 방위비분담을 요구하자 한국측이 분담내역으로 포함시켜야 한다고 주장하여 반영된 것이다. 즉 실제적인 분담을 최소화하기 위한 의도에서 이미 제공하고 있는 것을 분담내용에 포함시켰다. 그리하여 직접지원이 순수한 방위비분담이라고 할 수도 있는데, 한국은 1991년부터 매년 그 지원규모를 협상하여 결정하였으나 최근에는 5년 단위로 총액을 정하고 있다. 방위비분담의 구성 내용을 소개하면 <그림 3-1>와 같다.

<그림 3-1> 한국의 방위비분담 내용에 대한 미국의 이해



\* 출처: Inspector General U.S. Department of Defense(2008), p.1, <http://www.dodig.mil/Audit/reports/fy08/08-118.pdf>(검색일: 2013.10.21).

<표 3-3>에서 부담분담은 동맹에 관한 모든 활동을 포함하는 것으로 한국의 국방비, 다국적 군사작전에 대한 참여, 비용분담, 외국지원이 주된 요소를 구성한다. 소위 책임분담 내용까지 포괄하고 있다. 한국이 부담하는 비용분담에는 직접지원과 간접지원이 있는데, 간접지원은 주한미군의 관세면제 등 각종 세금혜택, 그리고 토지 등에 대한 임대료 면제를 말한다. 직접지원은 주택 임대료 부담, 카추샤 등에 의한 지원, 주한미군기지 이전 비용 부담 등도 포함되지만, 그 중에서도 미군부대에 근무하는 한국인의 임금, 군수지원, 군사건설(연합방위력개선사업 포함)을 위한 지원이 특별협정의 범위이다. 따라서 현재 한국에서 말하는 방위비분담은 부담분담의 일부에 국한됨은 물론, 비용분담의 일부분으로서 한국과 미국의 부담분담 중에서 현금으로 제공되는 부분이라고 할 수 있다. 따라서 더 많은 지원을 요구하는 미국과 최소한만 지원하려는 한국의 입장이 상충되어 협상할 때마다 여론의 주목을 받지 않을 수 없게 된다.

한국의 방위비분담은 1991년의 1억 5,000만 달러를 시작으로 그 규모를 증대시켜 오고 있다. 1991년부터 1995년까지는 1·2차 특별협정으로서 1995년 3억불을 목표로 하여 증액해 나가는 방식이었고, 매년 분담금을 협상하였다. 그러나 이것이 동맹에 악영향을 끼친다고 판단하여 1996년부터 1998년에 적용된 제3차 특별협정을 통하여 전년도 분담금을 기준으로 매년 10% 증액하는 것으로 합의하였고, 최초로 3개년 분담금을 일괄 결정하였다. 제4차 특별협정에서는 2001년까지 적용한 분담금을 협상하였는데, 인건비와 군수지원의 일부를 원화로 지급하기 시작하였다. 제5차 특별협정은 2002년에서 2004년까지 적용하였는데, 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 방위비 분담은 2008년 체결된 제8차 방위비분담 특별협정에 의하여 결정되었는데, 연도별 분담금은 전전년도 물가상승률을 반영하되 4%로 상한선을 적용하였고, 군사건설비의 경우 단계적으로 현물로 전환하도록 하였다. 그리하여 미국은 2011년에 한국에서 발생하는 비인적비용의 42%를 부담하고 있는 것으로 평가하고 있다.<sup>54)</sup> 2013까지 한국이 부담해오고 있는 방위비분담 액수를 정리하면 <표 3-3>와 같으며, 2013년 11월 현재 제9차 韓美 방위비분담 협상이 진행중이다.

54) Mark E. Manyin et al. *U.S. South Korea Relations*, CRS Report for Congress (Congressional Research Service, October 4, 2011), p.18.

<표 3-3> 한국의 방위비분담 추이

연도	비용분담금	비 고
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, “주한미군병력규모 변화에 관한 연구: 미국의 안보정책과 한미관계를 중심으로,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문(2010.12), p. 36;  
2010년부터는 외교부 자료 참조.

한국은 지속적으로 방위비분담금을 증대시켜왔는바, 2000년대 초반에 급격히 증대되다가 2000년대 후반부터는 다소 증가세가 완화되는 모습을 보이고 있다. 1990년대에는 그 규모가 크지 않았으나 지속적으로 증대되면서 상당한 규모가 되었고, 이것이 국방비에서 차지하는 비중도 계속 늘어나는 현상을 보이고 있다. 최근에는 3% 이하로 어느 정도 안정된 추세를 보이지만, 한 때는 3%를 넘어서 4% 가까운 시기도 있었다. 한국의 국방비 對比 방위비분담 비율의 변화 추이를 살펴보면 <표 3-4>와 같다.

<표 3-4> 국방비 대비 방위비분담금(%)

연도	점유율(%)	연도	점유율(%)
1991	1.44	2003	3.81
1992	1.55	2004	3.94
1993	1.84	2005	3.26
1994	2.06	2006	3.02
1995	2.17	2007	2.96
1996	2.02	2008	2.78
1997	2.10	2009	2.64
1998	2.95	2010	2.67
1999	3.20	2011	2.59
2000	3.24	2012	2.54
2001	3.17	2013	2.53
2002	3.74	2014	-

\* 출처 : 2009년까지는 신중호, “한국의 방위비분담 현황과 쟁점 및 개선방안,” 『국제문제연구』 (2009년 봄), p. 41. 그 이후는 외교부 자료 등을 활용하여 계산.

이렇게 볼 때, 미국에 대한 한국의 방위비분담은 지속적으로 증대되어 왔지만, 국방비에 대한 부담률이 증대되지는 않았다. 최근에 들어서 그 비율은 2.5%대로 안정된 형태를 보이거나 오히려 줄어드는 상황임을 보여준다.

## 1. 지원내역 및 특징

한국측에서 제공하는 방위비분담은 최초 4가지 항목으로 시작하였으나 지금은 3가지 항목이다. 2013년 기준 한국인 노동자들의 인건비는 한국이 제공하고 있는 방위비분담금의 38%를 차지한다. 막사 등 비전투시설 건축을 포함한 군사건설 비용은 44%을 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 3-5> 과 같다.

<표 3-5> 1991-2013 방위비분담 내역

(단위: 억원, m=백만달러)

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, “한·미 방위비 분담의 현황과 쟁점,” 『현안보고서』 4호(2008년 8월 28일), p. 3. 2009년부터는 국회 외통위에 대한 외교부 답변자료(2013년 6월 14일자 요청) 참조.

이러한 내역을 더욱 자세하게 설명하면, 인건비란 주한미군기지에 근무하는 한국인 고용원에 대한 기본급과 수당 등 임금지원을 의미하고, 전액 현금으로 연 3회 균등 분할하여 지급한다. 군사건설비란 군인막사, 환경시설, 하수처리시설 등 주한미군의 비전투시설에 대한 건축지원 자금을 지원하는 것으로서, 2009년부터 연합방위력증강사업(CDIP)도 여기에 포함된다. 현금과 현물로 나누어 지급한다. 군사건설비는 연 2회 균등 분할하여 지급하고, 현물 군사시설 건설비는 주한미군사가 사업을 선정 후 한국측이 집행하며, 이를 미국에 시설형태로 제공한다. 또한 연합방위력증강사업 비용은 활주로, 탄약고, 부두, 항공기 엄체호 등 한국과 미국의 연합방위력 증강을 위해 공동 이용 가능한 순수 전투용 및 전투근무시설 지원비로서, 미국측이 기 합의한 금액 내에서 한국측에 소요를 제기하면 한국 측에서 이에 대한 공사를 집행하고 이를 다시 미측에 현물형태로 제공하는 방식으로 집행된다.

군수지원비는 탄약의 저장·관리·수송, 장비의 수리, 항공기 정비, 비전술 차량의 군수정비, 창고임대료, 시설유지비 등 용역 및 물자지원비를 의미하고, 미측이 합의된 분담금 내에서 필요한 용역 및 물자를 획득하기 위해 한측의 업체와 계약을 한 후, 미측이 송장을 한측에 제출함으로써 사후에 정산하는 방식으로 집행된다.

한국이 제공하고 있는 방위비분담의 특징을 요약하면 다음의 몇 가지로 나타난다.

첫째, 한미동맹은 비대칭 동맹(asymmetric alliance)에서 대칭동맹(symmetric alliance)으로 변화하고 있는데, 아직은 비대칭성으로 미국의 방위비분담 요구를 충족해야 한다. 동맹조약에는 미국이 위기에 처할 경우 한국도 지원하도록 되어 있지만, 근본적으로 부담분담의 정신을 구현할 수 있는 여건이 되지 못한다. 또한 한국의 군사력이 약하지는 않지만 북한위협 대처에 집중하기 때문에 부담분담 차원에서 미국에 협조할 수단은 많지 않다. 따라서 “비대칭적 동맹이 유지·발전될수록 양국 간에는 정치적인 자율성과 의존성 문제 및 경제적 비용과 책임의 분담을 발생시키게 된다.”<sup>55)</sup> 한국은 방위비분담을 통하여 그러한 비대칭성의 비균형성을 어느 정도는 완화시킨다고 할 것이다. 더욱 객관적인 차원에서 보면 재정적 지원을 제공함으로써 미군을 활용하고 있다고도 할 수 있다. 이러한 이유로 한국의 방위비분담은 불가피한 점이 있고, 그것이 미국의 일방적 요구에 의하여 강요된 것이라기보다는 한국이 미국을 활용하기 위하여 지불하는 일종의 경비라고 할 수 있다.

둘째, 한국의 방위비분담은 지출내용이나 소요경비와는 상관없이 총 분담규모를 서로 협의하여 결정한 이후에 구성항목별로 예산을 배분하여 제공하는 방식을 택하고 있다. 주한미군이 제시하는 어떤 비용을 한국이 항목별로 분담해주는 것이 아니라 미군이 유발하는 총 비용 중에서 한국이 얼마 정도를 지원한다는 방식이다. 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 산정해왔다. 이러한 방식의 경우 분담의 정신은 충분히 이해되지만, 미측이 요구하는 50% 또는 75%까지 분담이 증액될 가능성을 피하기 어렵다.

셋째, 한국의 방위비분담은 그 조건이 지속적으로 변화되는 양상을 보이고 있다. 처음에는 달러화로 지급하다가 원화를 지급하기 시작하였고, 처음에는 현금으로 지급하다가 점차 현물로 전환하였다. 한국의 입장에서는 조금이라도 덜 손해를 보는 방법을 선택한 것으로 보이는데, 이러한 과정이 지속됨으로써 방위비분담은 호혜성을 기반으로 동맹국을 지원하는 것이 아니라 서로에게 유리한 조건이 되도록 협상하는 성격으로 변모되어 버렸다. 정부에서는 국민들의 반대여론을 과도하게 미측에 주문하였고, 미측은 한국정부의 정책부재를 못마땅해 하였다.

---

55) 신종호, “한국의 방위비분담 현황과 쟁점 및 개선방안,” 『국제문제연구』 (2009년 봄), p.40.

## 2. 특별협정의 문제점과 개선과제

현재 한국에서는 미국과의 방위비분담에 대한 불평이 적지 않다. 여기에는 방위비 분담 필요성에 대한 이해가 부족하다는 점도 있지만, 방위비분담의 합리성 미흡도 작용하고 있다. 그 중 몇가지 문제가 될 수 있는 것들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 방위비분담을 결정하는 방식의 설득력 부족이다. 현재 한국과 미국은 지출 내역이나 소요경비와 관계없이 일률적으로 일정한 분담금을 총액으로 산정하는 방식이다. 그래서 제1차 및 2차 특별협정에서는 주둔비용의 1/3을 목표로 하였고, 제3차 특별협정에서는 달러화 기준으로 매년 10%씩 증액하였으며, 제4차 특별협정 이후부터는 경제성장률이나 물가상승률 등을 기준으로 총액을 증대시켜 왔다. 즉 “그 동안 한국의 방위비분담은 일정한 원칙적인 틀(formula)에 의하여 이루어졌다기보다는 경제상황 등 국내외적 여건을 고려하여 미국과 협상을 통해 결정되었기 때문에 합의도 어렵고, 국민적 동의를 구하기도 쉽지 않았다.”<sup>56)</sup> 또한 1991년 이후 한국은 상당한 액수의 방위비분담금을 제공해 왔음에도 불구하고, 그 금액이 과연 적정하였는지, 미국측의 요구수준이 타당한지, 원래의 목적에 부합되도록 제대로 집행되고 있는지에 대한 정확한 근거자료를 제시하지 못하고 있는 실정이다. 이 방식이 전혀 의미가 없다고 보기는 어렵다. 그 이유는 총액을 제공함으로써 미군 주둔 비용에 대한 분담액이 확실하게 정해질 수 있고, 미군은 융통성을 가지고 분담금을 사용할 수 있다. 그러나 현대적 예산사용방식에 비춰볼 때 이러한 방식은 설득력을 갖지 못한다. 대신에 주한미군의 발생비용 중에서 어떤 것을 분담할 것이냐를 정하고, 그것을 보전해주는 것이 논리적 설득력을 가질 것이다. 총액에 의한 분담액 결정은 “용산기지 이전, 한미연합토지관리계획, 이라크 파병 비용 등 정부의 추가적인 예산수요와 최근 진행되고 있는 병력감축이나 주한미군 재배치와 같은 변화요인을 제대로 반영하기가 쉽지 않다는 약점이 있다.”<sup>57)</sup> 다만, 일본처럼 항목별/소요별 지원으로 전환할 경우 논리적 합리성은 클 수 있지만, 그 항목에서 비용이 많이 발생할 경우 예상보다 더욱 많은 분담을 해야 할 가능성이 크다.

둘째, 방위비분담의 총액을 내역별로 어떻게 배분하느냐에 대해서도 추가적인 분석이 필요하다고 판단된다. 2013년의 경우 군사건설비가 44%로 가장 높고, 인건비는 38%, 군수지원비 18%로 대체적인 균형을 유지하고 있음이 확인된다. 그러나 여전히 인건비와 군수지원비가 56%를 차지함으로써 상대적으로 열악한 군사건설비 배정에 보다 많은 노력을 기울일 필요가 나타나고 있다.

셋째, 한국은 다양한 형태로 간접지원을 제공하고 있는데, 이것이 충분히 평가받지 못하고 있다. 방위비분담은 직접지원과 간접지원으로 대별되는데, 직접지원에는 방위비분담금 특별협정에 의한 지원금, 토지보상비, 부동산 직접지원이 해당된다.

56) 신중호(2009), p.58.

57) 신중호(2009), p.59.

대신에 간접지원에는 세금면제, 공공요금 할인, 기반시설 이용료 면제, 부동산 임대료 평가액 등이 포함될 수 있다. 그런데, 이에 대한 평가에 있어서 한국측과 미국측 간에 상당한 차이가 있다. 한국이 간접지원으로 제공하고 있다는 액수에 비해서 미국측이 평가하는 것은 그 1/2 정도에 불과한 상황이다. 신중호는 2000-2002년 동안에 한미 양국의 간접비에 대한 평가 차이를 예로 드는데, 2배 정도 괴리가 <표 3-6>에서 나타난다.

**<표 3-6> 한국의 간접비 지원에 대한 한미 양국의 평가(2000-2002)**

단위: 백만 달러

구분	주요 내용	2000년		2001년		2002년	
		한국	미국	한국	미국	한국	미국
간접 지원	세금면제, 공공요금할인, 기반시설 이용료 면제, 부동산임대료 평가액 등	773	363	640	385	683	357

\* 출처: 신중호(2009년 봄), p. 49.

넷째, 방위비분담의 전용문제가 문제점으로 나타나고 있다. 현재 한미간에는 방위비분담금 가운데 군사건설비를 미2사단 이전비용으로 사용하는 문제가 쟁점으로 대두되어 있다. 한미 양국은 2004년 용산기지 이전 및 연합토지관리계획(LPP: Land Partnership Plan)에 의하여 용산기지 이전 비용은 한국측이 부담하지만 미2사단 이전 비용은 미국측이 부담하기로 하였다. 그러나 이 합의와 달리 미국측은 미2사단 기지 이전의 비용도 상당부분을 한국측이 부담해야 한다는 입장을 가지고 있고, 방위비분담 중에서 군사건설비를 그 용도로 사용한다는 입장이다. 이 또한 동맹 차원에서 넓게 보면 큰 문제가 아닐 수 있으나 미국측이 자신이 부담해야 할 부분을 한국측이 부담하는 것으로서 분명하게 정립할 필요가 있다. 즉 미2사단 이전을 위하여 미군이 예산을 편성하지 않는 것은 결국 미2사단 유지를 위한 예산을 감축하는 결과가 되기 때문이다. 이러한 관행이 계속될 경우 미국측은 한국군의 방위비분담을 활용하여 주한미군에 대한 예산을 감소시킬 수 있다고 판단할 것이고, 그렇게 되면 한반도의 전쟁억제와 유사시 전쟁승리를 보장하기 위한 한미연합전투태세는 점점 약화되는 현상을 초래할 수밖에 없다. 미2사단의 경우 인계철선을 후방으로 이동하는데 한국이 이를 지원한다는 비난을 피하기 어렵다.

다섯째, 방위비분담금 중에서 아직 사용하지 않은 방위비분담금이 적지 않다. 미군의 경우 최근 5년간 방위비 분담금 예산의 평균 18.2%가 이월된 것으로 나타나 이에 대한 정리가 필요하다는 것이 한국 언론에 크게 부각되기도 하였다. 최근만 해도 미군은 2010년에는 1,976억원, 2011년에는 2,010억원을 이월하였다. 2012년에도 협정액 8,361억원 중에서 7,461억원이 예산에 편성되었는데, 이 중에서 6,381억원이

집행되고, 2,596억원이 이월되었다<표 3-7>.<sup>58)</sup> 이것은 당연히 국민들에게 미국이 제 대로 사용하지도 않으면서 방위비분담을 요구한다는 여론이 일어나도록 할 공산이 크고, 건전한 동맹관계를 해치는 요소로 작용할 수도 있을 것이다.

<표 3-7> 2012년 주한미군의 방위비분담 집행 내역

(단위: 백만원)

	2012 예산액	전년도 이월액	예산현액	집행액	다음연도 이월액	불용액	2013 예산액
방위비분담금	746,095	201,033	945,519	638,061	259,562	47,896	736,000
인건비	335,700	0	335,700	335,700	0	0	334,000
군사시설개선	225,164	165,176	390,340	152,161	194,836	43,344	235,462
연합방위력 증강	25,000	25,567	50,567	26,973	23,591	2	26,000
군수지원	160,231	10,290	168,912	123,227	41,135	4,550	140,538

\* 출처 : 국회예산정책처, 『2012 회계연도 결산 부처별 분석 III(국방위·안전행정위)』, 결산분석시리즈 5(2013년 7월), p. 67.

<표 3-8>을 보면 이월액은 주로 군사시설개선과 군수지원비에서 발생하고 있는데, 군사시설의 경우에는 현물로 지원하는 부분(군사시설의 경우에는 88%를 현물로 나머지는 현금으로 지원)에서 미측의 설계지연에 따라서 이월이 발생하고 있고, 미군의 탄약 및 장비 등을 관리하는 데 사용하는 군수지원 사업의 경우에는 주한미군과 계약업체간의 집행이 부진하여 이월이 발생하고 있다.<sup>59)</sup> 이 또한 여차피 지원한 것이니까 시차를 두고 사용하여도 문제될 것은 없다고 할 수 있으나, 계속 누적될 경우 방위비분담의 취지 자체를 훼손할 수 있다. 방위비분담의 집행이 일시적으로 지체되는 것은 문제가 되지 않지만, 지속적으로 사용하지 못하는 것은 어떤 식으로든 교정되어야 한다. 그렇지 않을 경우 방위비분담에 국민들의 지지도는 낮아지고, 어느 시점에 가면 이월액 만큼 방위비분담을 삭감하자는 의견이 제기될 것이다.

여섯째, 추가적으로 문제가 될 수 있는 것은 방위비분담에 대한 근거이다. 한미 SOFA에는 방위비분담에 대한 근거가 없기 때문이다. 이것은 그만큼 한미 양국군 간의 SOFA가 한국에게 불리하게 체결된 것이 아니라는 의미도 되지만, 어떤 경우든 주둔군에 대한 경비지원은 근거가 약한 것이 사실이다. 그리하여 한미 양국은 특별협정을 맺어서 비용분담을 위한 근거를 만든 셈이다. 비판자들은 방위비분담(비용분담)을 위한 특별협정 자체가 잘못되었다고 보며 폐기되어야 한다는 입장이다. 그러나 방위비분담은 협정의 문제가 아니라 미군의 주둔을 지원한다는 동맹의 정신에 관한 문제이다. 따라서 한미동맹을 유지하는 것이 필요한 현실에서 한국은 다소

58) 국회예산정책처, 『2012 회계연도 결산 부처별 분석 III(국방위·안전행정위)』, 결산분석시리즈 5(2013년 7월), p.67.

59) 국회예산정책처(2013년 7월), p.67.

의 비용을 부담하더라도 미군의 주둔과 역할을 보장하고자 노력해야 한다. 비판론자들의 입장을 수용하기 위해서는 외부위협이 현격히 감소할 경우, 방위비분담을 줄이거나 특별협정을 폐기할 수도 있을 것이다. SOFA에 대한 근거를 계속하여 문제삼는 것은 미군주둔 자체를 반대하는 것으로 오해될 수 있고, 보다 상위의 한미동맹 강화 불가피성을 저해할 수 있음을 유념해야 할 것이다.

### 3. 한국의 안보상황과 기여역량 평가

현재도 한반도는 정전상태에 있으며 2010년 3월의 천안함 폭침이나, 그 해 11월의 연평도 포격에서 보듯이 북한의 도발은 지속되고, 핵개발과 미사일 능력 신장은 한미동맹 없이는 한국의 안보를 크게 위협하는 안보상황이 유지되고 있다. 북한은 2006년 10월에 1차 핵실험, 2009년 5월에 2차 핵실험을 실시하였을 뿐만 아니라 2013년 2월 12일 3차 핵실험을 실시한 후 “소형화·경량화된 원자탄을 사용했고...다중화(多種化)된 핵 억제력의 우수한 성능이 물리적으로 과시됐다”고 발표하였다. 발표대로라면 북한은 미사일에 탑재하여 한국을 공격할 수 있을 정도로 핵무기를 소형화하는 데 성공하였고, ‘다중화’라는 표현에서 나타나고 있듯이 플루토늄뿐만 아니라 우라늄을 농축하여 핵무기를 개발하였음을 의미하여 시간이 지날수록 더욱 많은 핵무기를 보유하게 될 것이다. 아울러 1,000기 정도의 다양한 미사일 보유와 함께 2012년 12월 12일에는 장거리 미사일 시험발사를 하여 10,000km 이상의 비행능력을 과시하기도 하였다. 이제 북한은 핵과 미사일을 결합하여 ‘핵미사일’로 한국, 일본, 미국을 동시에 공격할 수 있는 군사력을 갖추어 가고 있는 것이다.

북한의 핵미사일에 대한 한국의 대응태세는 어떠한가? 일반적으로 북한의 핵미사일 위협에 대응하는 방법은 세 가지로, 첫째는 북한이 공격할 경우 그보다 더욱 강력한 응징보복을 할 것이라는 점을 북한에게 전달하여 공격을 자제시키는 것이다. 두 번째는 응징보복 위협에도 불구하고 북한이 공격할 가능성이 높거나 공격을 준비한다면(예를 들면, 북한이 미사일에 연료를 채우기 시작했다고 한다면) 그 핵미사일이 발사되기 전에 파괴하는 것이다. 그리고 세 번째는 최후의 수단으로서 북한이 발사한 핵미사일을 공중에서 파괴하는 것이다. 이러한 세 가지를 하나하나 평가해 볼 때 한국은 핵무기를 보유하고 있지 않아서 북한이 핵무기로 공격할 경우 그보다 심각한 보복을 할 수 없다. 북한의 핵무기 공격이 임박하다는 명백한 징후가 있을 경우 한국의 공군기들이 이를 사전에 공격하여 파괴할 수는 있지만, 이를 위해 충분한 정보력을 구비해야 하는데 불충분하다. 마지막으로 북한의 핵미사일을 공중에서 요격하는 능력을 구비하지 못하고 있다. 다시 말해, 한국은 북한의 핵미사일 위협으로부터 국민들의 생명과 재산을 보호할 수 없는 열악한 상황 하에 있다.

따라서 한국은 북한의 핵미사일 위협에 관해서는 미국의 핵우산(nuclear umbrella)과 확장억제(extended deterrence)에 의존하지 않을 수 없다. 향후 북한이

핵무기의 양(量)과 질(質)을 강화한다는 점에서 한국의 취약성은 더욱 커지고, 그만큼 한미동맹 필요성도 증대할 것이다. 이에 미국의 핵우산과 확장억제를 보장하는 가장 핵심적인 수단은 주한미군이다. 인계철선(trip wire)으로서 주한미군의 역할은 여전히 중요하고, 주한미군사령관은 한미연합사령관/유엔군사령관은 겸직함으로써 핵전쟁을 포함한 한반도에서의 전쟁억제와 유사시 승리에 대한 책임을 지니고 있다. 그리하여 한국입장에서는 핵위협이 심각한 가운데 주둔비용의 상당한 부분을 부담하더라도 북한 억제를 위한 주둔군 지원 노력을 지속할 수밖에 없을 것이다.

방위비분담 기여역량 측면에서도 한국의 역량이 낮지 않다. 한국은 GDP 규모로 볼 때 현재 세계 13위에 랭크되어 있고, 외환보유고는 세계 9위이다.<sup>60)</sup> 따라서 안보를 위해 미군 주둔비용을 상당할 정도로 증액 부담할 수 있는 역량을 갖추고 있다.

한국의 방위비분담 관련하여 문제가 되고 있는 부분은 국내적 요소이다. 한국은 자유민주국가로 행정부(대통령)가 국회의 승인없이 방위비분담을 좌지우지 할 수 없는 권력분산의 시대에 있다. 6.25전쟁 이후 미군의 한국 주둔에 필요한 대부분의 지원을 제공하는데 행정부는 주도권을 행사하였고, 그 후에도 미국의 요구사항을 대부분 수용한 것이 사실이다. 1991년 특별협정 역시 이러한 범주에 속할 것이며 국민여론은 크게 문제 되지 않았다. 그러나 현재 한국은 과거와는 현저히 다른 시대적 환경에 처해 있다. 2013년 10월에 실시된 국회 외교통상위원회 국정감사에서도 방위비분담에 대한 국회의원들의 개선 필요성 의견이 다수 제시되었다. 김재윤 의원(민주당)은 여론조사전문기관 유니온리서치에 의뢰해 실시한 ‘국방현안 관련 여론조사’ “방위비 분담금을 어떻게 해야한다고 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%로 매우 높다. 그 외에 ‘미국 요구보다 낮은 수준으로 인상해야 한다’ 14.5%, ‘미국 요구대로 1조원 이상으로 인상해야 한다’ 2.5%로 나타났다.<sup>61)</sup> 따라서 정부는 미국과 적정선에서 방위비분담 액수를 조정하는 가운데, 국민들에게 어떻게 설명하여 설득할 것인지를 고민하지 않을 수 없다. 그리하여 이 기회에 방위비분담에 관한 제반 사실을 국민들에게 정확히 알리고, 건전한 여론을 형성하여 방위비분담 정책을 잘 정립해 나가야 할 것으로 판단된다.

60) CIA, Ciafactook 2013, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html> (검색일: 2013.10.18).

61) 박수찬, “국민 74% 한미 방위비분담금 인하 또는 동결해야,” 세계일보, 2013.10.16, <http://news.zum.com/articles/9381757>(검색일: 2013.11.1).

### 제3절 한미 방위비분담 평가 및 개선방향

제Ⅱ장과 제Ⅲ장의 논의를 기초로 하여 한미 방위비분담의 평가와 몇 가지 개선 방향을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 선행 기존 연구에서도 제시되었지만 방위비분담에 가장 중요한 고려사항은 한국이 처한 안보상황을 정확히 평가하는 것이다. 제2장에서 살핀 바에 의하면 방위비분담을 포함하는 동맹국간의 부담분담(burden sharing)은 동맹의 필요성(necessity)과 자국의 역량(capacity)에 의하여 좌우된다. 이 중에서 역량측면에서 한국은 경제적으로는 방위비분담을 허용할 수 있는 상황이지만, 군사적 역량은 충분하지 못하여 미국과의 동맹이 필요하다. 이점에서 한국의 방위비분담금은 한국의 안보상황에 따라 조정될 수 있을 것이다. 여기에는 북한의 핵개발과 미사일 위협이 우선순위로 고려되어야 할 것이다. 여기에는 전시작전통제권 환수 재연기, 미국의 확장억제력 및 핵우산 강화 등이 포함된다. 이에 따른 분담금 증액은 불가피할 것으로 평가된다.

둘째, 한국은 방위비분담에 있어서 동맹강화 필요성 차원에서 비용분담(cost sharing)을 부담분담(burden sharing)으로 확대 접근할 필요가 있다. 미국의 지역 및 세계전략에 동참하는 자세가 요구될 것으로 보인다. 다시 말해, 북한의 핵미사일 위협을 억제 및 대처하는 미국의 지원이 절대적으로 필요하다면 방위비분담에 인색할 수는 없기 때문이다. 이점에서 행정부와 국회는 지나치게 여론조사나 비관론자들의 입장에 이끌려서는 아니되고 국민여론을 선도할 수 있도록 노력해야 할 것으로 판단된다. 미국과의 부담분담 협상이 잘못되어 한미간 논쟁의 대상으로 몰고 갈 경우 불필요한 갈등만 증폭될 뿐, 기대한 만큼의 효과는 감소될 수 있음을 협상단계에서부터 치밀하게 고려해야 할 것이다. 여기에는 대통령과 국회지도자들의 리더십이 필요하고, 전문가 집단과 언론의 역할 역시 대국적인 국가안보 차원에서 접근함이 요구된다 하겠다.

셋째, 현 방위비분담에 있어서 총액제는 유지하는 것이 바람직할 것이다. 20여년 유지해 온 이 제도를 일본처럼 소요충족형으로 항목별 지원으로 변경시 한국에게 유리하다는 보장도 없기 때문이다. 일본식의 경우 지불해야할 금액이 더욱 많아질 수도 있고, 미국이 제시하는 방위비내역을 검증하고자 할 경우에는 불필요한 논란만 가중될 우려가 있다. 방위비분담을 제공하는 근본 목적이 한반도에서 전쟁억제와 유사시 승리를 보장하는 방향으로 미군전력을 활용하는 것이고, 그를 더욱 확실하게 보장하는 방편으로 재정적 지원을 제공하는 것이다. 그 요구사항에 다소의 비합리성이 있다고 하더라도 그것을 결정적인 문제로 부각시키는 것은 방위비분담을 실시하는 근본 취지에 맞지 않는다. 미국이 요구하는 바를 최대한 충족시켜주는 방향으로 노력하면서, 불합리한 사항이 있을 경우 시정을 요구하는 노력이 필요하다.

따라서 총액제로 5년에 한번 협의하는 현 제도를 유지하는 범위 내에서 세부적인 문제들을 시정해 나가는 자세가 요구된다.

넷째, 국회의 지나친 간섭은 역효과를 낼 수 있으므로 최종적 점검과 수정을 요구하는데 중점을 두어야 할 것이다. 국가안보 그리고 국가예산의 균형적 배분 관련하여 국회는 방위비분담 문제를 심도있게 검토해야 한다. 그러나 방위비분담금이 미국과 공동방위적 차원에서 지불하는 비용이라는 점에서 행정부에 권고하는 형식으로 입장을 정리할 필요가 있다. 지나치게 국민여론을 내세울 경우 세부적인 항목이나 타당성을 따지지 않을 수 없고, 그렇게 되면 행정부가 협상해놓은 것을 전면 수정해야 하는 수밖에 없는 사태가 예상된다. 즉 한미동맹 문제는 상호간 양해해야 하는 영역이 존재한다는 점을 충분히 고려할 것이 요청된다.

다섯째, 미측은 '비인적(非人的) 주둔비용(NPSC)' 개념에 따라 한국이 부담해야 할 분담금을 총주둔비의 50%로 제시하고 있다. 이에 한측은 NPSC를 양국 정부가 합의한 적이 없는 만큼 이 개념의 객관적 평가기준을 정할 필요가 있다. 즉, NPSC는 미군의 타국 주둔시 소요되는 직·간접 비용 총액을 의미하는 것으로 주로 운영 유지비와 가족 주택 운영비, 군사건설비 등으로 구성되고 주둔하는 미군과 미연방 공무원들의 인건비는 제외된다. 한국에서는 이미 한국이 부담하고 있는 방위비 분담금과 별도로 제공되는 간접적인 지원혜택을 포함하면 실제 분담비율이 50%를 넘어 60%에 가까운 상태라는 주장도 있다. 이에 미국이 NPSC를 주장하는 한 이에 대한 개념을 정립하고 포함내용들을 따져서 올바른 합의를 유도해야 할 것이다.

여섯째, 이월된 방위비분담금의 전용문제와 이월문제 등은 제9차 방위비분담 협상 이후에 재협의할 것이 요청된다. 그러나 이것 역시 중요한 방위비분담 협상임은 당연하다. 다만 현재 진행중인 협상에서 이 문제를 논의하지 않을 수는 없지만 집중 거론할 경우 다음 5년간의 분담금 타결에 시간이 부족할 우려가 있다.

마지막으로, 한측이 주지할 필요가 있는 중요한 고려사항은 방위비분담은 수단이지 목표가 아니라는 점이다. 공고한 한미동맹을 유지하는 것이 중요하고, 방위비분담은 서로 간의 호의를 확인함으로써 동맹을 더욱 공고하게 하자는 조치일 뿐이다. 도와주면서 善意를 잃어버리면 수단으로 목표를 상실하는 우(愚)를 범할 수 있다. 따라서 한국과 미국은 상호간 선의를 바탕으로 방위비분담 문제에 접근해야 한다.

지금까지의 논의들은 일본과 독일의 사례를 통하여 좀더 명확히 될 수 있을 것이며, 일본과 독일의 방위비분담 현황과 특징을 살펴보기로 한다.

## 제Ⅳ장 일본의 방위비분담 현황 및 특징

일본은 1990년 걸프전, 그리고 2001년 9/11사태 이래 다른 선진국들과 같이 책임분담 차원에서 미국에 대한 다양한 지원을 제공하고 있다. 여기서 미국과 일본의 방위비분담에 대한 차이점은 미국이 군사적 차원의 부담분담(burden sharing)으로 용어를 통일해 가는 반면, 일본은 여전히 책임분담(responsibility sharing)이라는 차원의 부담분담을 지지함으로써 대외이미지 개선에 노력하고 있다는 점이다. 그러나 이는 다만 용어의 차이일 뿐 실제에서는 거의 유사한 개념으로 활용되고 있는 것이 현실이다. 일본이 인식하는 전평시 부담분담 개념을 요약하면 <표 4-1>과 같다.

**<표 4-1> 책임분담 관점에서 본 일본의 부담분담 개념**

책임분담 (responsibility sharing)	부담분담 (burden sharing)	적정 방위비 책정 및 지출(defense spending)		
		독자적 군사력 건설 및 현대화		
		동맹군사력의 상호운용성(미국산 무기구입 포함)		
		국제평화유지 및 多國籍軍 활동		
		테러리즘 대처 및 해적 퇴치 등 위기관리 동참		
		자유민주주의 확산을 위한 적극적 대외경제원조		
		동맹국/우호국 상호지원 협력(HNS 등 포함)		
	접수국 지원 (HNS) 차원의 비용분담 (cost sharing)	시기 구분	주요 내역	법적근거
		평시	토지, 시설제공	안보조약/동맹조약 주둔군지위협정(SOFA)
			세금면제	주둔군지위협정(SOFA)
			현지 근로자 인건비	특별조치협정(SMA)
			실용비(전기, 가스, 물) 등 군수지원비	특별조치협정(SMA)
			군사전설비	특별조치협정(SMA)
전시	시설제공(비행장 등)	안보조약/동맹조약 주둔군지위협정(SOFA)		
	군수			
	인력/근로자 인건비	특별조치협정(SMA)전시 지원협정(WHNS:		
	정비	Wartime Host Nation Support) 또는 추가MOA/MOU		
	수송			
	기지경계, 복구 등 기지지원			
의료 등 후방지원				

\* 출처 : 현인택(1991), pp.76-77; 남창희(2002), pp.82-85; Department of Defense, "Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense," July 2003, [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2003/allied2003.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2003/allied2003.pdf)(검색일: 2013.10.4) 참조.

일본에서는 접수국 지원(host nation support)이라는 범주에서 주일미군 주둔 비용분담(cost sharing) 개념을 정립하였다. 동맹조약과 주둔군지위협정(SOFA), 그리고 이 조약들의 예외규정으로 미일간 특별협정(Special Measures Agreement)에 따라 비용을 분담하고 있다. 이점에서 주둔군지위협정의 元祖인 NATO SOFA에도 없는 예외규정으로 미일 특별협정(SMA)이 가능했던 것은 책임분담이라는 廣義의 개념이 있었기 때문에 가능하였다. 이점에서 방위비분담금 문제는 동맹국들간 상호부조 형식이기 때문에 狹義로 접근할 경우 해결이 어렵고, 광의로 접근해야만 합의에 도달할 수 있는 특징이 있다.

일본 방위비 분담의 특징은 미국과 국제적 수준에서 적극적으로 책임분담(responsibility sharing) 및 부담분담(burden sharing)을 수용한다는 점이다. 그리고 비용분담 차원에서 주일미군이 필요로 하는 소요별(所要別) 비용을 제공하고 있다. 이는 주한미군 주둔비용 분담에 소극적 자세(a passive posture)를 취해온 한국과 비교할 때 큰 차이를 보인다.<sup>62)</sup> 한반도에 관한 국지적(local) 수준의 안보관(安保觀), 즉 대북억제력에 중심을 둔 국방태세와 정책에 제한되어 있는 한국과 달리 일본은 동아시아 나아가 아태지역 전반을 염두에 둔 안보관(安保觀)을 가지기 때문이라고 판단된다. 일본은 주일미군에 대한 인식과 지원에 있어서 보다 호혜적이고 적극적 입장을 취하고, 미국이 요구하는 바를 가급적 충족시켜 준다는 입장이다. 오늘날 집단자위권(collective self-defense)과 재무장 논의가 가시화되는 것도 부담분담의 확대, 책임분담의 강화를 의미할 수 있다.

일본은 1990년대 냉전종식으로 군사동맹의 약화가 예견되던 시기에도 다자안보협력과 병행하여 미국의 해외군사작전에 막대한 지원금을 제공하면서 동맹의 역할을 지지해 왔고, 미군주둔의 필요성, 역내 군사력 균형에 일본의 역할 증진, 지역국가들의 정책 투명성과 예측성 증진을 강조한바 있다.<sup>63)</sup> 나아가 일본은 미국 다음으로 많은 국제기구 기여금을 제공할 뿐만 아니라 평화유지활동, 재건 및 재난구호, 해적 퇴치 등에도 선진국으로서 책임을 다하고 있음이 주지의 사실이다.

일본은 국방을 미국에 의존하는 만큼 주일미군 유지에 따른 분담금을 75%이상 기여하고, 2013년에는 방위비를 증가시키는 등 부담분담(burden sharing)을 당연한 것으로 인식하고 있다. 그리고 주일미군의 해외훈련 소요경비까지를 지원하는 매우 적극적인 비용분담을 제공하고 있다. 이러한 맥락에서, 미국과 공동방위예산을 책정하는 것은 아니라 할지라도 군비현대화를 비롯한 다양한 전력증강사업과 선진 美군 사력의 전개지원 및 주둔시설 제공과 유지를 위한 직접지원(direct support)과 간접지원(indirect support)이 무리없이 이루어지고 있다. 여기에는 현재 미일간 공동연구와 협력사업으로 거의 완성단계에 이른 일본형 미사일방어(BMD: Ballistic Missile

62) 남창희(2002.12), p.81.

63) 이원우, 『多者安保協力の 限界와 制約』 (파주: 한국학술정보, 2009), pp.21-22.

Defense) 체제를 비롯하여 유사시 적기지 공격을 위한 수단의 개발과 배치들이 활성화 되고 있다.

일본의 주일미군 주둔에 따른 분담금은 미군의 봉급 등 인건비를 제외한 非人的 요소에 입각한 주둔비용 대부분을 직간접으로 제공한다는 원칙에 입각한 정책을 추진한다. 이는 남의 도움에 상응하는 대가를 지불한다는 사고방식을 반영하며, 헌법의 제약으로 안보를 의존하는 상황에서 감내해야 한다는 입장에 있다. 일본의 주둔군 비용분담 사례는 미국입장에서 가장 모범적인 것이며 미국이 유럽(NATO), 동아시아(호주, 일본, 한국), 걸프협력위원회(바레인, 쿠웨이트, 오만, 카타르, 사우디아라비아, 아랍에미리트) 등 동맹국들에게 적어도 50% 이상의 비용분담을 해야 한다는 주장과 정책에 선도적(先導的) 의미를 지닌다.<sup>64)</sup>

또한 일본은 평화헌법에 따라 군대를 가질 수 없는 非정상국가이자 전수방위(專守防衛, exclusively defense-oriented policy) 체제임에도 이를 비판적이라기보다는 현실로 인정하고, 한국에서와 달리 미일동맹의 비대칭성(asymmetry)을 부각시키지 않는다.<sup>65)</sup> 따라서 주둔비용 분담에 대한 논란은 미미하고, 안전보장에 상응하는 물질적 지원은 당연하다고 인식하며, 다만 분담비용의 투명성에 관심을 기울일 뿐이다. 한국이 주한미군에 대한 비용분담 또는 지원사업이 마치 특별협정에 따른 추가의 비용지출이고, 이를 어쩔 수 없이 지불해야 하는 시혜적 차원으로 접근하는 입장과는 인식적 차이가 있는 것이 사실이다.

일본이 미군의 안정적 주둔환경 조성을 위해 비용분담(cost-sharing)을 적극 수용하고 그 부산물로 동맹공고화를 추구하는 것과, 한국이 갈등적 협상의 결과로 동맹공고화를 주장하는 것과는 접근방식에서 차별화된다. 그 결과, 일본의 비용분담은 미국과 전략적 차원의 합의에 기초할 뿐만 아니라, 안보정책/방위정책 지침이 미국과 상통(相通)하며, 소위 정책과 전략의 목적, 개념, 수단이 일치되고 있기 때문이다. 2013년 방위비를 4조 6,804억엔으로 2003년 이래 지속 하강하던 것을 11년만에 증액한 것도 안보환경 변화와 自強정책을 통한 책임분담 맥락이다.<sup>66)</sup>

64) Department of Defense, "Report on Allied Contributions to the Common Defense: A Report to the United States Congress by the Secretary of Defense," July 2003, [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2003/allied2003.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2003/allied2003.pdf)(검색일: 2013.10.4), p.iii, p. I -5.

65) 2013년 9월 23일, 인하대학교 국제관계연구소가 주관한 "The ROK-US Alliance for Global Partnership," 국제세미나 토론자로 참가한 Hideshi Takesada 교수의 언급이다. 그는 日美 동맹관계가 서로에게 이익이며 일본은 이를 비대칭이라고 보지 않는다고 강조하였다. 나아가 그는 한국도 미국·일본과 3국 동맹을 체결하는 것이 필요하고 PAC-3, SM-3 미사일 등을 구비하여 안보협력관계를 강화해야 하며 연기된 한일 정보보호협정도 조기에 타결하는 등 대칭적 역할이 중요함을 피력하여 부담분담의 개념이 넓게 인식되어야 함을 주장하였다.

66) JAPAN Ministry of Defense, *Defense of Japan 2013* (Tokyo: Ministry of Defense, 2013), p. Fig. II-2-4-2.

## 제1절 주일미군 현황

주일미군은 태평양전쟁 승리에 따른 점령군이 오늘날 세계 최강의 동맹군으로 변화한 특징을 지닌다. 이를 주일미군의 기원과 역할, 전략적 위상, 배치현황을 통하여 살펴본다.

### 1. 주일미군의 기원과 역할

1945년 8월 15일 태평양전쟁(제2차세계대전)에서 패배한 일본은 1952년까지 7년간 미국에 의해 군정이 실시되었으며, 1947년 군대를 가질 수 없는 헌법, 소위 평화헌법을 수용하여 오늘에 이르고 있다. 그러나 일본은 1950년 6.25 남침전쟁(한국전쟁)이 발발하자 전쟁지원을 위한 후방기지 역할을 수행하게 되어 급속히 군사기지가 확장되고 UN군을 지원하는 일본의 군사역량은 강화되었다. 당시 맥아더(Douglas MacArthur) 최고사령관은 일본인으로 구성된 준군사조직인 경비경찰을 허용하고 이 조직이 오늘날 자위대(Self-Defense Forces)로 발전하게 되었다. 1951년 9월 샌프란시스코 평화조약이 체결되자 전범국가 일본은 비로소 주권을 회복하고 미국의 동맹국으로 국가안보를 미국에 의존하면서 평화애호국을 상징하는 전수방위(專守防衛) 개념으로 미국과 안보관계를 유지하고 있으나, 자위대는 현재 어느 국가의 군대 못지않은 능력을 보유하고 있는 상황이다.

2013년 현재 주일미군을 보는 對内外 시각은 세 가지 측면이 부각되고 있다.

첫째, 일본 방어와 일본의 군사대국화를 예방하는 기능과 역할이다. 일본은 가장 강력한 미국의 기반적 동맹국(cornerstone)이자 동아시아 전략에서 중국과 러시아를 설득할 수 있는 강대국 지위에 있다. 여기서 미국과 일본은 상호간에 외교적 지렛대(leverage) 내지는 지역 안정자(stabilizer)로 기능할 수 있는 여력을 가지게 된다. 나아가 일본은 적극적인 방위비 분담으로 이를 보완함으로써 안정과 발전이 가능하다. 미일 양국은 상호이익이 합치되고 있으며 자유민주주의 이념, 법질서, 인권 등 공동의 가치를 지향하기 때문에 가능한 일이다.

둘째, 미국 세계전략의 첨병이라는 점이다. 일본은 중국의 부상과 아시아의 세기인 21세기에 세계적으로 중요한 거점이며, 인도양과 서태평양의 해상교통로 보호를 비롯하여 강력한 동맹체이자 안보공동체 파트너이다. 일본이 미국의 세계지도국 위치를 유지하는데 결정적으로 기여하는 부분이 주일미군이다. 이점에서 미국의 안보공약은 대만과 한국을 넘어 일본에 중점을 두고 있는데 이는 NATO와의 동맹 연계성 때문이기도 하다. 즉 호주와 NATO 등 서방의 동맹 네트워크에 일본은 깊숙이 참여하고 일본의 방위와 세계 안보전략은 분리되기 힘들다는 것이 미국과 유럽국가들의 인식이다. 이는 결국 일본의 집단자위권과 재무장 허용으로 진전될 것이다.<sup>67)</sup>

셋째, 2001년 9/11사태 이래 미국의 아프가니스탄전쟁, 이라크전쟁, 그리고 2008

년 시작된 금융 및 경제난은 미국의 세계위상을 크게 손상시키는 사건들이었다. 그럼에도 불구하고 오늘날 미국이 세계 패권국 내지 지도국으로 유지되는 힘이 북한과 중국 등을 억제하는 동아시아 주둔군 특히 주일미군의 역할에 있다는 점이다. 이는 주일미군이 동아시아의 안정을 통해 일본, 한국, 대만, 그리고 동남아시아 국가들의 경제를 부흥시키는 동시에 이 지역 평화유지군 역할을 하기 때문이다.

그러나 주일미군에 관한 위의 세 가지 시각은 미국의 경제사정 악화로 인하여 재평가가 필요하고 지속되기가 어려울 수 있다. 미국의 경제력 약화로 더 이상 일본의 재무장을 억제할 수 없으며, 이는 1955년 소련과 동구의 공산세력에 대처하기 위해 서독의 재무장을 용인하고 NATO 동맹국으로 받아들인 것과 비유될 수 있을 것이다. 다시 말하면, 미국은 안보부담을 줄이기 위해 일본의 전력증강으로 동아시아 주둔군 비용의 삭감을 검토할 수 있을 것이다. 집단적 자위권을 미국과 유럽 서방국가들이 허용하고 재무장을 용인하면서 한국과 일본에 주둔군 감축을 통해 연간 수억 달러에 달하는 주둔경비를 줄이는 상황을 예상할 수 있는데 이는 개연성이 매우 높다. 결국 미국이 중국과 타협하면서 지역안정을 정치외교적으로 도모하는 역외균형(offshore balancing) 전략으로 돌아설 수 있다는 점에서 동아시아의 안보지형은 불가피하게 일본과 중국이 대립하는 환경을 조성하게 된다. 즉 해공군 중심의 축소된 주일미군이 현상유지를 위한 안정자로서 상당기간 머무르는 가운데 책임분담 차원에서 일본의 방위역량이 증가하는 것을 예상해야 할 것이다. 아울러 미국은 지역안보 차원에서 한미일 안보협력을 지속적으로 종용할 것이며, 주한미군 역시 이러한 맥락에서 역할의 조정과 함께 한국의 방위비 분담 증가는 불가피할 것이다.

## 2. 주일미군의 역사와 전략적 위상

오늘날 주일미군은 태평양전쟁의 승전국으로 군사적 점령통치기간을 지나, 조약에 의한 합법성을 보장받고 있으며 정치외교적(政治外交的) 및 경제적으로 강고한 협력기반 하에서 미일 안보동맹의 표상이다. 주일미군의 근거는 샌프란시스코 평화조약시 체결된 미일안보조약이며 이는 적대국으로부터 동맹국이자 우호협력 파트너로 변화된 미국과 일본 관계를 보여준다.

1951년 9월 8일 샌프란시스코 평화조약과 병행하여 체결되고 1952년 4월 28일 발효된 “美日安全保障條約(Security Treaty between Japan and the United States of America)”과 1960년 1월 19일 개정되어 1960년 6월 23일 발효된 “美日相互協力 및

67) Karen Parrish, “U.S., Japan Agree to Expand Security, Defense Cooperation,” American Forces Press Service, Tokyo, Oct. 3, 2013, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=120902>(검색일: 2013.10.6) 참조; 2013년 10월 3일 미일 외무·국방 2+2 안보협약에서 양국은 1997년 미일방위협력지침(Guideline)을 조기에 개정할 것에 합의하였다. 이는 일본에 미사일방어 첨단장비 추가배치, 주일미군 재편 등과 함께 상응하는 일본의 군사력 증강을 포함하며 일본의 지역안보 및 방위역량 강화를 뒷받침하는 것으로 일본정부가 주장해 온 집단자위권과 재무장을 통한 정상국가화를 용인하는 중요한 의미를 지닌다.

安全保障條約(Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America)”은<sup>68)</sup> 안보동맹조약이며, 포괄적 성격을 지닌다. 이 조약들은 ‘극동지역의 평화와 안전 유지’를 주요한 역할과 사명으로 하고, 1966년 일본 정부가 밝힌 ‘극동(極東)의 범위가 ‘필리핀 이북, 일본과 그 주변지역, 한국과 대만이 지배하고 있는 지역’으로 규정한 것을 보더라도 미일 동맹의 정체성은 다분히 동북아 지역적 성격을 지닌다. 따라서 미일동맹은 근본적으로 유럽의 북대서양조약기구(NATO)와 같은 지역안보동맹적 특성을 가지는 것이다. 따라서 주일미군의 역할은 아태지역에서 평화와 안정 임무를 부여받고 있으며 서태평양과 인도양 그리고 북태평양과 남태평양을 연결하는 중심적 위치를 점하고 있다. 주일미군은 해군과 공군 그리고 해병대 중심으로 구성되어 있으며, 지상군은 긴급대응을 위한 수준을 유지하고 있다.

한편, 주일미군은 주한미군과 불가분의 연관성을 지니는데 이는 1950년 북한의 6.25 남침전쟁(한국전쟁)으로 설립된 유엔군사령부(UNC)의 7개 후방기지가 일본에 위치한다. 그리하여 현 한미 연합사령부(CFC)를 통한 방위임무는 유사시 韓美 國家指導 및 軍事指揮機構(NCMA: National Command and Military Authorities)의 합의하에, 1차적으로 주일미군이 태평양사령부의 지휘하에 전개될 가능성이 가장 높다. 유엔사 후방 7개 기지는 요코타(橫田, 공군기지), 자마(座間, 육군기지, 미육군 1군단 전진기지), 요코스카(橫須賀, 해군기지), 사세보(佐世保, 해군기지), 가데나(嘉手納, 공군기지), 후텐마(普天間, 해군/해병대기지), 화이트비치(오키나와 해군/해병대기지) 이다. 이들 7개 후방기지는, 미국이 보장하고 있는 한국과 일본을 목표로 하는, 재래식무기에 의한 침략에 대응할 뿐만 아니라 대량살상무기(WMD) 공격을 대비한 확장억지력(extended deterrence)을 담보하는 전략기지들이기도 하다. 다시 말해, 미국입장에서는 주일미군 그리고 주일미군 기지가 한반도 안보 공약에 절대적으로 중요한 위치를 차지하고 있으며, 한반도 유사시 증원군 투입에 주일미군 투입 뿐만 아니라 일본의 지원을 염두에 두고 있다는 점에서, 한반도 有事時/戰時를 가정한다면 주일미군의 중요성은 우리에게 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다.

이 점에서 미일동맹관계와 한미동맹관계는 긴밀하며, 북한의 핵무장과 화학무기 등 대량살상무기와 다양한 비대칭 위협 하에서 한미동맹 관계는 미일동맹 관계에 의존적 위치에 놓이는 것이 현실이다. 이는 1953년 10월 1일 체결되고 1954년 11월 17일 발효된 韓美相互防衛條約(Mutual Defense Treaty between the Republic of Korea and the United States of America)이 북한의 무력공격에 대처하는 군사 중심의 방위동맹이라는 점에서 미일 안보동맹의 연장선에 있었다는 점에서도 확인된다. 한미상호방위조약 서문에는 “태평양지역에 더욱 포괄적이고 효과적인 지역안보 체제가 발전(the development of a more comprehensive and effective system of

68) 國防部 戰史編纂委員會, “美合衆國과 日本國間の 相互協力 및 安全保障條約,” 『國防條約集』第1輯 (서울: 國防部 戰史編纂委員會, 1981), pp.896-897 참조.

regional security in the Pacific area)될 때까지 평화와 안전을 유지하고자 집단적 방위(collective defense)”를 명문화 하고 있다.<sup>69)</sup> 이는 韓美相互防衛條約이 한반도 국지 방어와 억제 측면이 강하지만 역시 아태지역 안보를 고려하는 미국의 입장이 강하게 반영되어 있는 것을 무시할 수 없다.<sup>70)</sup> 나아가 2008년 한미간 전략동맹을 합의한 것은 군사적 차원을 넘어 지역적, 세계적 차원으로 역할과 기여를 확대하는 것을 의미한다. 아울러 2013년 5월 박근혜 대통령과 오바마(Barack Obama) 대통령의 한미정상회담에서 전략동맹을 더욱 강화하여 군사동맹, 경제동맹, 사회·문화·인적교류 등 제반분야의 신뢰동맹으로 포괄화하기로 한 것은 지역과 세계문제에 미국과 한국이 공동 협력하여 문제를 해결하고, 인적 물적 네트워크를 더욱 긴밀히 하고자 공약한 것이다.<sup>71)</sup> 특히 한미동맹이 아태지역 안보의 핵심축(linchpin)이라는 데 공감한 것은, 그간 지역안보의 linchpin 또는 cornerstone 이라는 용어를 미일동맹에만 사용해 왔다는 점을 고려할 때, 한미동맹이 더 이상 한반도 영역에 머물러서는 아니됨을 함의한다. 동아시아와 아태지역에서 미국 중심의 안보체제와 범세계적 협력을 지원해야 한다는 동맹관계라는 점이 부각되는 것이다.

나아가 2012년 미국의 아시아 중시정책(Pivot to Asia)과 재균형(re-balancing) 전략은 강력한 현상유지를 모색하는 것이다. 특히 군사적으로 미사일방어(BMD)와 공해전투(ASB: Air-Sea Battle) 개념은 일본, 한국, 호주, 동남아 국가들의 협력으로 중국의 반접근(A2: Anti-access) 및 지역거부(AD: Area denial) 전략을 상쇄시키면서 동맹네트워크를 확장하는 것이다.<sup>72)</sup> 이 점에서 주일미군은 일본의 적극적 협력하에 미사일방어와 공해전투(ASB) 개념을 중심으로 역할을 강화하고 있으며, 한반도와 대만을 포함하여 아태지역 유사시 공격력과 방어력을 두루 갖춘 군대로 역할을 증진하고 있다.

주일미군은 일본방어와 함께 아직까지는 일본의 군사대국화를 예방하는 이중적 기능을 지닌다. 이에 동북아 지역에서의 한미일 안보협력이라는 메카니즘이 작동할 경우 일본의 핵무장 예방과 함께 군사대국화 예방에도 일정부분 기여할 수 있을 것이다. 한미일 안보협력에 한국의 동참이 없을 경우 주일미군은 오히려 일본의 군사대국화를 지지하는 방향으로 나아갈 가능성을 배제하기 어렵고, 주일미군은 방위비 분담 수준을 넘어 보다 높은 차원에서 그 위상을 가늠해 보아야 한다.

69) 國防部 戰史編纂委員會(1981), pp.154-157 참조.

70) 남창희·박동형·이원우, “한일/한미일 공군협력 추진방향 연구,” 2011년 공군연구용역, 2011.7월, p.45.

71) Office of the Press Secretary, The White House, “Joint Declaration in Commemoration of the 60th Anniversary of the Alliance between the Republic of Korea and the United States of America,” May 07, 2013, <http://www.whitehouse.gov/>(검색일: 2013.8.4).

72) Wonwoo Lee, ‘China’s Anti-Access Strategy versus the US’s Air-Sea Battle Concept: Implications for the Korean Peninsula and East Asian Security,’ *Journal of Parliamentary Research*, Vol. 8, No. 1, pp.287-312.

### 3. 주일미군 구성 현황

주일미군(駐日美軍 또는 在日米軍)은 미국과 일본간 긴밀한 공조하에 전략적 고려에 따라 병력수를 유동적으로 운용하고 있다. 그러나 주력군이 해군과 공군이라는 점에서 주둔군의 숫자는 대체로 일정하다. 2013년 현재 미국 태평양사령부(US Pacific Command) 예하 육군·해군·공군·해병대 총 36,700여명이 80여개의 지상 기지와 해상에 분산 전개되어 있다. 공식적인 주일미군은 현재 육군 2,500명, 해군 6,750명, 공군 12,500명, 해병 14,950명 정도이다. 그리고 주일미군은 미육군대장이 지휘하는 주한미군과는 달리 해군, 공군, 해병대가 주축을 이루고 있다. 아울러, 주일미군에는 미 국방부가 고용한 민간인력 5,500명 정도가 있으며 일본인 고용원도 23,000여명 정도에 이른다.

주일미군사령부는 요코타에 위치하며 5공군사령관이 주일미군사령관을 겸하고 있다. 5공군은 1941년 9월 창설된 유서깊은 공군으로 아태지역 안정과 침략억제를 위해 위기대처(regional contingencies) 능력을 확보하고 있으며, 현역과 민간인력을 포함 15,000여명이 근무 중이다.<sup>73)</sup> 150여대의 미 공군전투기들이 미사와와 가테나 기지에 주둔하고 있다. 세계 최대 함대인 미7함대는 요코스카에 기지를 두고 있다. 비록 주일해군은 6,750명이지만 핵추진 항공모함 조지워싱턴(USS George Washington: CVN-73)호의 모항이 요코스카라는 점에서<sup>74)</sup> 주일미군의 중요성은 부각된다. 7함대는 핵잠수함 등 50-60척의 최정예 전투함정, 350대의 항공기, 6만여명의 해군 및 해병세력을 운용중이라는 점에서 주일해군 능력은 세계적 수준이다.<sup>75)</sup>

따라서 주일 해군전력은 수치상으로 계산하기 어려운 전투력을 가지며, 다분히 세계 및 지역 전략적 고려가 결합되어 있음을 알 수 있다. 이로써 주일해군은 서태평양 및 인도양과 불가분의 연관성을 지닌다. 3해병원정단(III MEF: Marine Expeditionary Force)은 오키나와에 주둔하고 있는 주일 해병대(US Marine Corps Forces Japan)로 소장 또는 준장이 지휘한다. 오키나와 주둔군은 오키나와 가용면적의 10% 정도를 차지하고, 주일미군 시설의 거의 75%가 여기에 집중 배치되어 있다. 이는 오키나와가 동중국해의 핵심지역으로 중국의 태평양 진출을 억제하는 전략적 요충지/관문(choke point)이자, 남중국해와 인도양으로 연결되는 주요 해상교통로(SLOC: Sea line of Communication)에 위치하고 있기 때문이다.<sup>76)</sup>

아울러 미국은 오키나와를 1972년 일본으로 반환시 센카쿠열도(중국어명:釣魚島)에

73) "5th Air Force," <http://www.5af.pacaf.af.mil/>(검색일: 2013.9.8); "U.S. Forces Japan," <http://www.usfj.mil/>(검색일: 2013.9.7).

74) 위키시 핵추진 항모 존스텐니스(USS John C. Stennis: CVN-74)호 등이 추가 지원된다.

75) 제2함대는 대서양, 제3함대는 중부 및 동부 태평양, 제4함대는 카리브해와 중미 및 남미 해역, 제5함대는 중동 및 페르시아/아라비아만, 제6함대는 지중해, 제7함대는 서태평양과 인도양을 담당한다.

76) JAPAN Ministry of Defense(2013), p.Fig.Ⅱ-3-1-7, [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2013.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2013.html) (검색일: 2013.9.25).

대한 행정통제권(administrative control)을 부여함으로써 여전히 이 지역에 대한 큰 영향력을 행사하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 중국과 일본간 해상영토 분쟁이 지속되는 한 오키나와 주둔 미군의 위상과 역할은 지속될 것이며 미국이 양국의 분쟁조정자 역할을 할 수밖에 없고, 미일동맹은 더욱 견고해질 것으로 예상된다.

주일미군 병력수와 전개부대 등 주일미군 현황을 개략적으로 요약하면 다음의 <표 4-2>와 같다.<sup>77)</sup>

**<표 4-2> 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 특수작전진대	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 80여개 기지

\* 출처: IISS(2013), p.309; “5th Air Force,” <http://www.5af.pacaf.af.mil/>; “U.S. Forces Japan,” <http://www.usfj.mil/>(검색일: 2013.9.7) 참조.

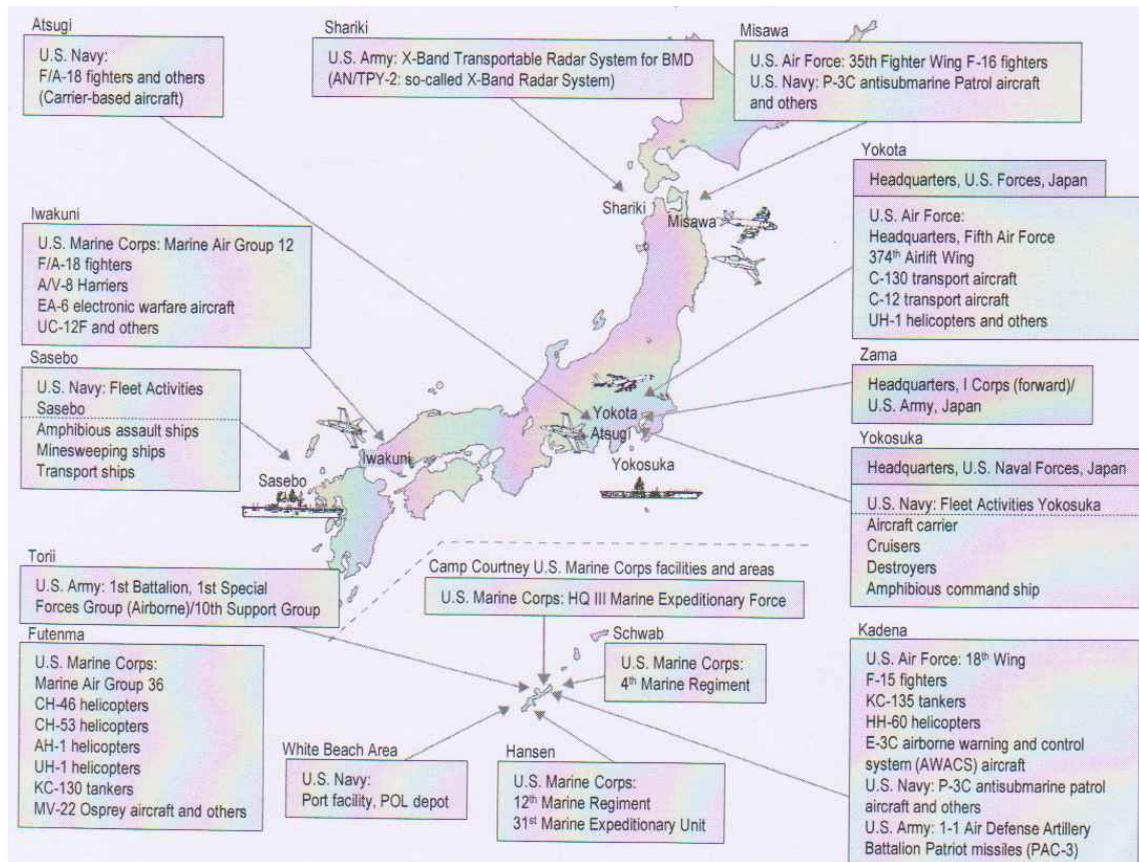
주일미군 전개 현황을 요약하면 다음과 같다.<sup>78)</sup> 미사와(Misawa) 공군기지는 F-16을 운용하는 미국 제35전비단과 미해군 P-3C 대잠초계기 등 항공기가 주둔하고 있으며, 인접지역 샤리키(Shariki)에는 미육군의 미사일방어 X밴드 레이더(AN/TPY-2) 체제가 전개되어 있다. 요코타(Yokota) 주일미군사령부에는 5공군사령부와 제374 공수비행단(C-130, C-12, UH-1)이 주둔하며, 인근 자마(Zama)에는 미 1군단 전방사령부가 있다. 요코스카(Yokosuka) 주일 해군사령부에는 항모, 순양함, 구축함, 상륙함이 있다. 아쓰기(Atsugi) 미 해군기지는 F/A-18 등 여타 함재기들이 위치한다. 이와

77) IISS, *The Military Balance 2013*, (London: Routledge, 2013), p.309.

78) JAPAN Ministry of Defense(2013), p. Fig.Ⅱ-3-1-5.

쿠니(Iwakuni) 미 해병기지는 해병대 12 항공단이 있으며 F/A-18, A/V-8 해리어, EA-6 전자전기, UC-12F 다용도 항공기 등이 있다. 사세보(Sasebo) 미 해군기지는 상륙돌격함정, 기뢰제거함, 수송함 등이 위치한다. 오키나와 섬에는 토릴, 후텐마, 화이트비치, 한산, 가데나 등에 <그림 4-1>에서 보는 바와 같이 미국 해병대(원정군, CH-46, CH-53, AH-1, KC-130, MV-22 오스프리 등), 공군(F-15, KC-135, HH-60, E-3C/AWACS) 해군(P-3C) 및 육군(PAC-3, 특수공정단) 등이 주둔하고 있다

<그림 4-1> 주일미군 배치현황



\* 출처 : JAPAN Ministry of Defense(2013), p. Fig. II-3-1-5.

현재 일본에 주둔하는 미군기지는 군별 특징이 있으나 전술 및 전략자산을 포함하여 대체로 전자통신 및 훈련장 그리고 병참 및 저장시설이 잘 갖추어져 있다. 육군의 경우 캠프 자마를 비롯하여 지휘소, 항만시설, 병참, 저장고, 전자통신시설, 숙소와 휴양시설 등 15개 지역에 분산되어 있다. 해군의 경우는 항공시설, 전자통신시설, 유류저장고, 항만시설, 행가, 훈련장, 숙소 및 휴양시설 등이 31개 지역에 분산 배치되어 있다. 공군은 미사와, 요코타, 가데나 기지를 비롯하여 전자통신시설, 수송기지, 저장고, 훈련장, 숙소 등 20여개 지역에 분산되어 있다. 해병대는 이와쿠니와 후텐마 기지를 비롯하여 훈련장, 항공기지, 저장고, 의무시설, 병참시설, 숙영시설

등 17개 지역에 분산되어 있으며 이중 14개 지역이 오키나와에 위치한다.<sup>79)</sup> 이외에도 주일미군은 홋카이도의 치토세, 이바라키의 햐쿠리, 이시카와의 고마쓰, 토포리의 미호, 미야자키의 누타마루, 후쿠오카의 쓰이키 항자대 비행장을 비롯하여 총 49개 지역의 자위대 기지를 활용할 수 있다.

이를 요약하면 주일미군은 오키나와를 비롯하여 일본 전역의 군사기지를 활용하는 가운데 일본열도에 대한 방위공약을 이행하는 한편, 아태지역 및 세계전략 수행의 중심에 위치하고 있음을 알 수 있다. 나아가 주일미군은 해군, 공군, 해병대 중심의 기동군이라는 점에서 미사일방어(BMD), 공해전투(ASB), 킬체인(Kill Chain) 등 임무수행을 위한 최첨단 군사무기와 장비로 무장하고 있고, 일본의 경제적 사회적 안정과 발전에 기여하고 있다. 이로써 일본은 1980년대말 이래 주둔군에 대한 방위비분담금(비용분담)을 적극적으로 지원하고 있으며 이는 미일동맹이 한층 강화되는 계기가 되고 있다. 2012년 미국의 “아시아로의 회기(return to Asia) 및 아시아 중시 정책(Pivot to Asia)”의 핵심이 중국 억제에 있다는 것과 이를 직접 다루는 것이 주일미군과 일본이라는 점에서 우리는 주일미군에 대한 위상과 역할을 재평가해야 할 것이다. 미국이 대서양과 태평양 해군력을 50:50으로 유지하던 것을 태평양으로 10% 이전하여 태평양 세력이 미해군력의 60%가 되도록 한 것도 이와 직결된다.<sup>80)</sup> 이로써 일본의 주일미군에 대한 방위비 분담은 중국에 대한 억제력 증강을 위한 불가피한 조치이자 자국의 영향력 확대를 위해 필요한 수단이기도 하다.

## 제2절 방위비분담 연혁

미국 주둔군에 대한 일본의 방위비 분담 역사는 태평양전쟁 패전국으로부터 연합국들과의 화해로 전범국가 불명예를 회복한 시기로부터 출발하였다. 제2차 세계대전 항복과 함께 찾아온 미군의 일본열도 점령과 강력한 자유민주주의와 시장경제 그리고 사회문화적 개혁과 개방으로 급속한 서구화가 촉진되었는데, 이는 강자의 논리에 순종하는 일본국민의 정신을 잘 반영하고 있다. 미국에 편승(bandwagoning)을 비판없이 수용하는 가운데 안전보장을 위한 기지제공 나아가 인력제공과 분담금 기여(contribution)를 당연한 것으로 인식한다. 이는 오늘날 일본의 경제재건 나아가 국가재건의 기초가 되었는데, 대가(代價) 또는 ‘주고받기’라는 일본 특유의 자주정신과 자존심을 나타내는 것이기도 하다. 미국 역시 미일동맹이 아태지역 안보의 주춧돌(cornerstone)로 인정한다는 점에서 일본의 방위비분담은 상호보완적, win-win 하는 관계발전이라 할 수 있다.

79) “United States Forces Japan,” [http://en.wikipedia.org/wiki/United\\_States\\_Forces\\_Japan](http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Forces_Japan)(검색일: 2013.9.7).

80) Leon Panetta, “The US Rebalance towards the Asia-Pacific.” at Shangri-La-Dialogue in Singapore, June 2, 2012.

특히 일본정부는 주일미군의 원활한 작전수행과 생활편의를 위해 필수적인 주둔 지역 일본인들을 고용하여 적극 지원하고 있다. 미일 주둔군 지위협정(SOFA) 규정에 따라 주일미군을 위해 비정규직 포함 약 26,000명의 일본인 고용원(USFJ local employees)을 제공하고 있으며, 이들은 각급 사령부 사무직원, 유지 및 보급을 위한 기술요원, 경비 보안요원, 소방대, 복지시설 근무인원 등 시설(facilities)과 구역(areas)에서 근무하고 있다.<sup>81)</sup>

## 1. 방위비 분담의 근거

일본의 방위비 분담의 근거는 1951년 9월 8일 샌프란시스코 평화조약과 병행 체결되고 1952년 4월 28일 발효된 美日 安全保障條約(Security Treaty between Japan and the United States of America)이다. 그러나 구체적 명문화는 1960년 1월 19일 개정되어 1960년 6월 23일 발효된 美日 相互協力 및 安全保障條約(Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America) 제6조이다.

1960년 합의된 美日 相互協力 및 安全保障條約 제6조는 “일본의 안전과 극동에 있어서의 국제평화 및 안전의 유지에 기여하기 위하여 미합중국은 그의 육군, 공군 및 해군에 의한 일본국내의 시설(施設) 및 구역(區域)의 사용권을 허여(許與)받는다. 전기(前記)한 시설 및 구역의 사용과 일본국내에서의 합중국 군대의 지위는 1952년 4월 28일 발효된 미합중국과 일본국간의 안전보장조약 제3조에<sup>82)</sup> 근거한 행정협정에 대신하는 별도의 협정에 의하여 규율된다”고<sup>83)</sup> 규정하였다.

1960년 1월 19일 워싱턴에서 서명되고 1960년 6월 23일 발효된 “일본과 미합중국 간 상호협력 및 안전보장조약 제6조에 기초한 시설, 구역 및 일본에서 미합중국 군대의 지위에 관한 협정(日本國とアメリカ合衆國との間の相互協力及び安全保障條約第六條に基づく施設及び區域並びに日本國における合衆國軍隊の地位に關する協定, 이하 ‘주일미군 지위협정(USFJ SOFA)’으로 약칭한다)” 제24조의 3개항은 다음과 같이 구성되어 있다.<sup>84)</sup>

81) 防衛省・自衛隊(Ministry of Defense), “Chapter 3 Strengthening of the Japan-U.S. Security Arrangements,” *DEFENSE OF JAPAN 2013* (Tokyo: Ministry of Defense, 2013), [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2013.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2013.html)(검색일: 2013.9.28), p.177.

82) 1951년 9월 서명되고 1952년 4월 발효된 미일안보조약 제3조는 “주일미군의 배치를 통치하는 諸조건들은 미일 양국간 행정적 합의에 의해 결정된다(The conditions which shall govern the disposition of armed forces of the United States of America in and about Japan shall be determined by administrative agreements between the two Governments)라고 명시한다.

83) 大韓民國 國防部 戰史編纂委員會(1981), p.897.

84) 주일미군 지위협정의 공식명칭은 “미일 상호협력 및 안전보장 조약 제6조에 따라 주일미군의 시설·구역·지위에 관한 협정”이다. 서두에 체결과정 언급과 함께 28개條로 구성되어 시설 및 구역의 지정 방법, 미군 출입국 보장 및 과제면제, 미군 및 군속 그리고 가족에 대한 과세, 민사재판권과 형사재판권의 소재 권한, 일본의 경비부담 등 협력의무 및 협정 이행을 위한 합동위원회 설치 등을

1. 미국은 이 협정의 존속기간중 다음 제2항에서 제시된바 일본이 부담하는 것을 제외하고는 일본에 비용부담을 지우지 않고 주일미군 유지에 관한 일체 부대비용(附帶費用)을 담당하기로 합의한다.
2. 일본은 이 협정의 존속기간중 미국에 비용부담을 지우지 않고 제2조와 제3조에서<sup>85)</sup> 제시된 바대로 비행장, 항구 등 공동사용 시설(facilities)과 구역(areas)을 포함하여 모든 시설(facilities) 및 구역(areas) 그리고 노선권(路線權, rights of way)의 소유자(owners)와 제공자(suppliers)들에게 적절한 보상을 하기로 합의한다.
3. 이 협정으로부터 대두될 재정거래(financial transactions)에 적용할 수 있는 회계(accounting)를 위한 미일 정부간 제도/체제(arrangements)가 실행될 것이라는 데 합의한다.

1960년 주일미군 지위협정(USFJ SOFA)에 의하여 미군은 일본에 공식적으로 군대의 주둔이 허용되고, 미군의 안정적 주둔을 위해 사유지는 소유자에게 임차비용을 지불하고 국가 공유지는 대여의 형식으로 주일미군에 제공하고 있다. 아울러 토지소유주로부터 임차 승인을 얻지 못할 경우 “토지 수용 및 사용에 관한 특별조치법”에 따라 제반 토지소유주의 손실을 보상한 후 획득하고 있다.<sup>86)</sup>

나아가 일본은 미일 안보체제의 유연하고 효과적인 이행을 보장하는 것이 중요하다는 시각에서 접수국지원 부담(Burden of Host Nation Support)에 접근하고 있다. 1970년대 중반이후 미국은 주일미군 주둔비 부담에 상당한 압력을 받음에 따라, 일본은 주일미군 지위협정(USFJ SOFA) 틀 내에서 최대한 가능한 노력을 경주하였다. 즉 1978 회계연도에 일본정부는 복지비용과 같은 노동비용(labor costs)을 부담하기 시작하였고, 1979 회계연도에는 미국 달러 對比 엔화 가치 고조에 따라 시설개선계획(FIP: Facilities Improvement Program) 부담을 담당하게 되었다.

더구나 노동비용의 급상승으로 주일미군 일본인 고용원들의 고용안정성에 문제가 발생하여 주일미군의 활동에 악영향을 미칠 우려가 대두되었다. 이에 미일 양국은 1987년 주일미군 지위협정(USFJ SOFA) 제24조에 따른 특별조치(a special measure)에 합의하였다. 이것이 이른바 주일미군 지위협정(USFJ SOFA)에서 규정한 비용부

---

제시한다. “AGREEMENT UNDER ARTICLE VI OF THE TREATY OF MUTUAL COOPERATION AND SECURITY BETWEEN JAPAN AND THE UNITED STATES OF AMERICA, REGARDING FACILITIES AND AREAS AND THE STATUS OF UNITED STATES ARMED FORCES IN JAPAN,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/fulltext.pdf>(검색일: 2013.9.29), p.17; 주일미군 지위협정은 유럽주둔군 지위협정을 모델로 작성되었다.

85) 주일미군 지위협정 제2조는 일본내 시설(facilities)과 구역(areas) 사용권한을 허락받았음을 언급하고 시설과 구역의 의미에 비품(furnishings), 장비(equipment), 내부설비(fixtures)가 포함되며, 동 협정을 이행하기 위해 미일 공동위원회(Joint Committee, 제25조) 운영을 명시하고 있다. 아울러 시설과 구역의 반환과 확대 문제를 양국이 검토 및 협의할 수 있도록 규정한다. 동 협정 제3조는 주일미군이 사용하는 시설과 구역에 대한 운영, 안전, 통제 등 제반 사항에 대하여 법규 허용범위 내에서 일본의 호의적 조치를 언급하고, 주일미군이 훈련을 포함하여 시설과 구역 사용시 일본 국민의 안전과 불편 최소화에 관하여 규정하고 있다.

86) 防衛省・自衛隊(Ministry of Defense) (2013), pp.176-177.

담 원칙의 예외적 잠정조치(a provisional measure for an exception to the cost principle in SOFA)인 특별협정(SMA: Special Measures Agreement)이다.<sup>87)</sup> 즉 SOFA에 규정한 미국의 총체적 부담 규정을 일본이 노무비용(labor costs) 확대를 통한 일본 부담으로 전환하는 계기가 되었다. 특별협정은 1991년 회계연도부터는 설비/시설비용(utilities costs), 미일 공동안보선언이 있었던 1996년 회계연도부터는 훈련재배치 비용(training relocation costs)까지 확대 부담하고 있다.

일본은 주둔국 지원 부담(HNS) 차원에서 경제적 어려움에도 불구하고 주일미군을 지원해 왔으며, 1999 회계연도에 예산이 최고조에 도달하였다가 그 이후 점차 감소중이다. 2010년 종합검토결과 미국과 일본은 5년간(2011.4.1-2016.3.31) 주일미군을 위해 매년 부담하는 일본의 총비용은 2010 회계연도와 같은 수준인 약 1,881억 엔(18.81억달러)으로 결정하였다.<sup>88)</sup> 이는 2013년 방위비 4조 6,804억엔(468.04억달러) 대비 4%가 넘는 높은 금액을 매년 제공한다는 의미이다.

## 2. 방위비 분담의 현실과 평가

2011년 4월 발효된 특별협정(SMA)은 비용분담(cost sharing)으로 노무비용(labor costs), 설비/시설비용(utilities costs), 그리고 훈련 재배치(training relocation)에 따른 비용의 전부 또는 부분을 부담하기로 하였다. 아울러 일본국내 훈련 재배치 비용에 추가하여 괌(Guam)과 같이 미국 정부 통제하의 구역으로의 훈련 재배치에 따른 비용도 담당하기로 하였다. 나아가 미일이 상호 교환한 운용지침(Operational Guidelines)에 따라 노무비용(labor costs)은 일본이 지불하는 고용원 상한선이 23,055명으로부터 22,625명으로 줄어들 전망이다.<sup>89)</sup> 또한 설비/시설 비용(utilities costs)의 상한선은 2011년 4월부터 2016년 3월까지 매년 249억엔으로 정해졌으며, 동시에 일본의 비용분담은 현재의 약 76%에서 약 72%로 줄어들고 있는 상황에 있다. 이 문제에 관한 조정은 차기 SMA 기간에 논의될 것이며, 미측의 추가적인 비용절감(cost-saving) 노력 역시 명확히 규정하고 있다.<sup>90)</sup>

87) 防衛省・自衛隊(Ministry of Defense) (2013), p.177; 특별조치협정의 공식명칭은 “미일 상호협력 및 안전보장 조약 제6조에 근거한 미일 주둔군 지위협정 제24조 관련 주일미군의 시설·구역·지위에 관한 미국과 일본 간 특별조치에 관한 협정(Agreement between Japan and the United States of America concerning Special Measure relating to Article XXIV of the Agreement under Article VI of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in Japan)이다.

88) 防衛省・自衛隊(Ministry of Defense) (2013), p.178.

89) 2011년 6월 21일 발표된 미일 안보협의위원회(Security Consultative Committee) 문서에서는 “양국 장관들은 노동비용을 줄이는 동안에도 주일미군 고용원들의 안정적 운용을 유지하는데 최대한의 노력을 지속한다는 점에 공감하였다”라고 명시하고 있다.

90) 防衛省・自衛隊(Ministry of Defense) (2013), p.178.

요약하면 일본은 미국과 체결한 1951년과 1960년의 안보조약과 1960년 주둔군 지위협정(SOFA), SOFA의 예외적 잠정규약으로 1987년 체결된 특별협정(SMA)에 따라 방위비를 적극 분담해 오고 있다. 이를 위해 미국과 일본은 각급 대화를 중시하고 있다. 특히 양측 국무장관(외무상)과 국방장관(방위상)이 참가하는 연례 2+2 안보협의위원회(Security Consultative Committee)는 최고 의사결정회의체로 양국간 안보 현안문제를 논의하고, 5년마다 SMA 협상으로 분담금을 조정해 나가고 있다.

1987년부터 실질적 비용분담이 시작되고, 특별협정(SMA)에 기반하여 1991년에 공식화된 일본의 주일미군 방위비 분담은 탈냉전이후 강조된 자유 민주주의 확산 정책과 밀접한 관계가 있다. 미국의 안보공약 또는 미국의 일방적 지원에 따른 방어 개념을 넘어 자유민주주의 국가들의 공동책임(common responsibility)을 부과하는 것이다. 1990년 걸프전 戰費 지원으로부터 동구의 신생 자유민주주의 국가들에 대한 경제원조 등도 책임의 범주에 포함되었다. 그리하여 책임분담(responsibility sharing)이 일본의 방위비 분담의 핵심을 개념이다. 따라서 일본이 주일미군의 해외 훈련비용까지 분담하는 현실은 미일 방위조약이 아태지역적 차원에서 기능하는 것을 확인하는 것으로 일본의 확장된 안보개념을 반영하는 것이다.

오늘날 일본의 방위비 분담은 한국에서 비용분담(cost sharing)으로 통용되지만 그 내용의 다양성으로 책임분담(responsibility sharing)과 부담분담(burden sharing)에 보다 근접하다. 다시 말해 NATO 가입국들은 공동의 연합/동맹군을 형성하고 공동 방위예산을 편성하고 경제사정을 고려한 국가별 분담금을 할당받는다. 그러나 일본의 경우 유사시 연합/동맹군을 구성하여 방어임무를 수행하겠지만, 평시에 공동 방위예산을 편성하지 않는다는 점에서 廣義로 미국식으로는 부담분담, 일본식으로는 책임분담 또는 부담분담의 범주에 포함된다.

이점에서 유럽동맹국 독일의 비용분담 사례와 일본의 사례는 차이가 있다. 따라서 유럽에는 없는 예외적 규정으로 특별협정(SMA)이라는 것이 미국과 일본 간에 체결 되어야 했는데, 이는 다분히 전평시를 막론한 일본의 적극적 주둔군 지원을 목적으로 하는 것이다. 그러므로 일본의 주일미군 지원은 기본법에서 근거가 약할 경우 새로운 법을 제정함으로써 미군주둔의 근거를 보강해 온 특징이 부각된다. 이는 결국 한국에도 적용되는 사례가 되었다. 나아가 일본은 과거 행정부 차원에서 국회의 동의를 얻을 때, 미국의 악화된 경제사정, 엔고로 인한 대미흑자 증가 등으로 동정 예산(sympathy budgets) 또는 배려예산(配慮豫算) 형식을 취해 왔다. 그러나 21세기 들어와 이 용어의 부적절함을 인식하고 전략적 기여(strategic contribution), 다시말해, 책임분담 차원의 예산으로 접근하고 있다.<sup>91)</sup> 주일미군을 적극 지원함으로써 아태지역 안보의 주춧돌(cornerstone) 역할을 자임하고 있는 것이다.

91) Hana Kusumoto, "U.S., Japan sign new five-year 'host nation support' agreement," *Stars and Stripe*, January 21, 2011, <http://www.stripes.com/news/pacific/japan/u-s-japan-sign-new-five-year-host-nation-support-agreement-1.132428>(검색일: 2013.10.2).

## 제3절 지원내역 및 특징

일본은 1960년 개정된 미일 상호협력 및 안전보장 조약 제6조와 미일 주둔군 지위협정(SOFA) 제24조, 그리고 1987년 미일 특별협정(SMA)에 근거하여 비용을 분담하고 있다.<sup>92)</sup> 일본의 지원내역 및 특징은 다음과 같다.

### 1. 방위비 분담 내역

일본은 한국에 비해서 훨씬 적극적으로 미군의 주둔비용을 분담하고 있다. 일본은 2013년 10월 현재 1,860억엔(2조 700억원) 정도를 제공하고 있는데, 한국처럼 총액으로 지급하는 것이 아니고, 소요 항목별로 지급하여 어디에 어떻게 썼는지 명확히 파악되고 있다. 다만, 일본의 규모가 한국의 방위비분담에 비해서 3배에 가깝기 때문에 미국과의 동맹에서 미국이 일본에 보내는 신뢰가 큰 것은 사실이다. 특히 일본은 미국 정부와 주일미군 종사자 노동조합 등을 설득해 매년 분담금 규모를 줄여 오고 있는 상황이다. 예를 들면, 1999년 일본의 방위비 분담금은 2,756억엔(3조748억원)이었지만 점차 축소되고 있는 추세이다. 2013년을 비교시 1999년보다 32% 줄어든 규모인데 이는 일본이 지원을 확실히 하되 주일미군의 경비절감 노력과 예산사용의 투명성 역시 꾸준히 견지해 온 결과로 판단된다.

한국은 SOFA에 의한 지원은 주한미군에 의한 공무피해를 보상하고, 시설과 부지를 제공하거나 조세를 감면하는 정도에 국한하면서 주로 방위비분담을 위한 특별협정(SMA)에 근거하여 지원하고 있다. 그러나 일본은 SOFA에 의한 시설비(건설과 운영유지), 기지주변 민원해결을 위한 시설 건설/정비, 국유지/사유지 임대료, 기지이전 비용, 그리고 주일미군에 대한 공무피해 보상비를 분담하고 있다. 방위비분담 특별협정에 의해 한국과 같은 고용원 인건비와 공공요금(수도, 전기, 가스비 등)을 부담하고, 훈련장 이전비도 담당한다. 일본과 한국의 지원내역 요약은 <표 4-3>과 같다.

92) 이정환, “시스템 사고를 이용한 주한미군 방위비 분담 정책 레버리지 전략 연구,” 광운대학교 대학원 박사학위논문, 2011, p.40.

<표 4-3> 일본과 한국의 미군주둔 지원 내역

지원근거		일 본	한 국
SOFA	직접 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설개선비(건설+운영비)</li> <li>- 기지주변 민원해결을 위한 시설건설정비</li> <li>- 국유지/사유지 임대료</li> <li>- 기지이전 비용</li> <li>- 주일미군에 의한 공무피해 보상</li> <li>- 복지비용 등 노무비</li> </ul>	- 주한미군에 의한 공무피해 보상
	간접 지원	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 부지 제공</li> <li>- 면세 혜택</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시설과 부지 제공</li> <li>- 면세, 조세 감면 등</li> </ul>
특별협정 (SMA)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 고용원 인건비</li> <li>- 수도, 전기, 가스료</li> <li>- 훈련장소 이동/재배치 경비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인건비</li> <li>- 군사건설비 (연합방위력증강사업 포함)</li> <li>- 군수지원</li> </ul>
기타			- 카추샤(KATUSA) 지원

\* 출처 : Department of Defense, Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense, [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2004/allied2004.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf)(검색일: 2013.9.20); 일본방위백서 2013 [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/2013.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2013.html)(검색일: 2013.9.30); 신중호, “한국의 방위비분담의 현황과 쟁점 및 개선방안,” 『국제문제연구』 2009년 봄호, p. 52.

주일미군 지원내역은 SOFA, 특별협정(SMA), 추가 정부지원 등으로 다양화되어 있다. 아울러 추가소요가 발생할 경우, 이를 SOFA나 특별협정(SMA)에 의한 분담으로 국한하지 않고, 동맹조약 차원에서 융통성 있게 지원하는 것이 특징이다. 2012 회계연도(fiscal year)의 주일미군 지원비용은 <표 4-4>와 같다.<sup>93)</sup>

93) Ministry of Defense, *Defense of Japan 2012*, (Tokyo: Ministry of Defense, 2012), p.233, [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/e-book/2012/files/assets/basic-html/page254.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/e-book/2012/files/assets/basic-html/page254.html) (검색일: 2013.10.1); 일본의 회계연도는 동년 4월 1일부터 다음해 3월 31일까지이다.

<표 4-4> 2012 회계연도 주일미군 지원비용(예산) (2012.4.1-2013.3.31)

(단위: 일본 엔화)

구분	세부내역	금액	유관금액 합산	총액 (%)
미군주둔 지원비 (防衛省 예산)	주둔비용분담(cost sharing)	1,867억	1,822억	2,297억 (35.12%)
	미군시설 주변구역 환경개선비	571억		
	시설임차료	991억		
	재배치비(relocation)	5억		
	어업보상 등 여타비용	255억		
	시설개선사업비 노무비(복지비 등)	206억 269억		
미군주둔 지원비 (非防衛省 예산)	기지도조급 등 여타 관련省外비용	381억	2,037억	2,037억 (31.15%)
	미군시설용 정부소유토지 제공 비용	1,656억		
특별협정(SMA) 부담금	고용비(기본급 등)	1,139억	1,392억	1,444억 (22.08%)
	공용비(전기, 가스, 수도, 교통비 등)	249억		
	훈련이동비(야간착륙훈련)	4억	52억	
	훈련이동비(훈련강화사업) - 대포 실사격 훈련 - 낙하훈련	12억		
	훈련 이동비 지원(기지재편 항공훈련)	40억		
오키나와 특별위원회 (SACO)관련 예산	토지환수사업	21억	86억	86억 (1.3%)
	훈련장 개선사업	2억		
	소음 감소사업	24억		
	SACO사업 촉진비	28억		
	여타 관련 비용	11억		
미군기지 재편 관련 예산	미해병대 이전사업(오키나와 → 괌)	88억	676억	676억 (10.34%)
	오키나와기지 재편사업	38억		
	미육군사령부 보강사업	22억		
	항모항공단 이전사업	326억		
	기지재편촉진사업 훈련장이전 등 여타비용	113억 40억		
총지원 예산	6,540억엔 (100%)			

\* 출처 : Ministry of Defense, *Defense of Japan 2012*, (Tokyo: Ministry of Defense, 2012), p. 233, [http://www.mod.go.jp/e/publ/w\\_paper/e-book/2012/files/assets/basic-html/page254.html](http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/e-book/2012/files/assets/basic-html/page254.html)(검색일: 2013.10.1).

<표 4-4>에서 보는 바와 같이 일본의 2012년 회계연도(2012.4.1-2013.3.31) 미군지원 예산(비용)은 총 6,540억엔인데, 이중 SOFA와 SMA에 근거한 직접지원비는 3,741억엔이며 간접지원비는 2,037억엔으로 나타난다. 직접지원비는 일본방위성과 정부가 현물 또는 현금을 직접 집행하는 예산으로 미군에 지급하는 현금은 없는 상태이다. 직접지원비의 경우 실제로 한국의 4배가 넘지만, 기존 한국의 방위비분담 연구에서는 주로 일본의 SMA 직접지원비와 한국의 SMA 직접지원비만 비교한 경우가 많았으므로 일본의 SOFA에 근거한 직접지원비를 무시한 경향이 있었다. 이는 결과적으로 한국이 상대적으로 높은 방위비분담을 하고 있다는 오해를 불러일으켰다.

2012 회계연도 주일미군 지원금 6,540억엔은 방위예산 4조 7,138억엔 대비 13.87%에 달한다. 순수 방위성예산 미군주둔 지원비(2,297억엔)과 특별협정(SMA) 부담금

(1,444억엔)을 합친 3,741억엔은 방위예산의 7.94%에 해당한다. 나아가 특별협정 부담금(1,444억엔)만 계산시에도 방위예산의 3%에 달한다.<sup>94)</sup> 이는 한국의 2012년 국방예산 33조원에서 방위비분담금(비용분담) 8,361억원 계산시 2.53%에 불과하다는 점에서도 일본은 한국보다 전반적으로 훨씬 높은 부담을 지고 있는 것이 확인된다.

## 2. 방위비 분담의 특징

일본의 주둔군 지원방식의 특징은 SOFA와 SMA 그리고 필요시 미일 동맹조약에 근거하여 양국이 합의하여 추가 지원이 가능한 체제로 운영 중이다. 이는 매우 융통성 있는 방식이다. 소위 주일미군의 요청에 따라 추가해 나가는 “소요충족형”으로 양국간 합의하는 소요항목에 대해 일본이 예산을 제공하는 형식임으로<sup>95)</sup> 정부의 지출이 사실상 일본내 경제활동에 그대로 반영되는 이점이 있다. 따라서 일본은 미국의 요구를 충족시키면서도 사실상 심각한 부담은 느끼지 않고 있다. 다시말해, 주일미군 주둔비 지원이 사실상 자국민의 경제활동에 고스란히 되돌아오기 때문이다.

따라서 현재 75%정도의 직접지원비는 사실상 미국이 주장하는 주일미군 봉급과 수당 등을 제외한 비인적비용 거의 100%를 제공하고 있다는 점이 특징이다. 이는 일본 정부가 직접 예산을 집행함에 따라 주일미군 고용원들의 봉급과 수당 등이 미측에 현금으로 제공되는 일이 없다. 이로써 일본은 자국민(고용인력)의 미군지원에 대한 통제력을 보유하게 되고 고용의 안정성도 확보할 수 있다. 한국입장에서 볼 때, 인건비, 군수지원비, 군사건설비 모두 일본과 같이 한국정부가 직접 지출할 경우, 현재도 그러하듯이 방위비분담금이 사실상 한국경제로 환원되는 관계로 크게 부담이 될 가능성은 매우 낮다. 이는 독일의 경우에도 그러하였다.

이러한 맥락에서, 2013년 현재 진행 중인 제9차 한미 방위비분담금 협상에서는 미측이 요구하는 1조원대로의 증액을 수용하더라도 인건비를 한국정부가 직접 지출하는 방식으로 전환하고 이미 추진중인 군수지원비와 군사건설비 역시 한국이 계약하여 집행하는 현물지원시 정치적, 경제적 효과는 매우 높다고 본다. 이에 대하여 오랫동안 방위비 분담을 연구해온 남창희는 “미국의 경제사정으로 미군의 대폭적인 예산삭감이 불가피한 현실에서 최대 9,800억원까지 증액하되, 대신에 인건비 지원의 전용방지와 투명성 증대를 위해 예산집행 주체를 한국정부(국방부)나 지자체로 이관하는 제도 개선을 요구하여 성사시킬 필요가 있다”라고 강조한다.<sup>96)</sup> 이는 소요충족형 방위비 분담의 장점을 취하면서, 한국의 기존 방식인 협상을 통한 총액제 상한을 유지하는 혼합형으로<sup>97)</sup> 매우 유리한 대안이라 할 수 있을 것이다.

94) 2012회계연도 일본의 방위예산은 다음을 참조. 防衛省・自衛隊・Ministry of Defense, Defense of Japan(2013), p.145; IISS(2013), p.269.

95) 김영일·신종호, “한미 방위비 분담의 현황과 쟁점,” 국회입법조사처 현안보고서 제4호(2008.8.28), p.8 참조.

96) 2013년 9월 30일 인하대학교 정치외교학과 남창희 교수 인터뷰.

97) 남창희, “미중경쟁 시대의 한국의 국방정책 방향,” (사)대한민국 공군발전협회 세미나, 2013.4.24, pp.41-42.

## 제 V 장 독일의 방위비분담 현황 및 특징

독일에는 20여개 지역에 50,500명의 미군이 주둔하고 있다. 주둔미군은 제2차 세계대전 종전과 함께 전범국가 독일을 분할 점령하는 과정에서 주둔하게 되었고, 1949년 북대서양조약기구(NATO) 설립 이후에는 공산주의로부터 유럽을 방어하기 위한 목적이었다. 현재의 주둔미군은 유럽과 대서양지역의 공동안보(common security)를 위해 주둔하고 있다. 서독은 1945년부터 4년간의 점령통치를 끝내고 1949년 독일연방공화국 수립으로 국가기능을 회복하였으나 비정상국가로서 여전히 미국, 영국, 프랑스 등 연합국의 통제를 받았다. 그 후 냉전의 심화로 1955년 NATO 동맹국들이 서독의 NATO 가입을 승인하게 됨으로써 비로소 정상적인 서방 국가의 일원이 되어 유럽방위에 기여하게 되었다. 일본과 같이 독일도 전범국가로부터 국가기능을 조기에 회복한 것은 소련과 동구의 공산주의 팽창과 1950년 6.25 남침전쟁(한국전쟁)의 영향이 지대하였다. 즉 동독이 서독으로 침공시를 대비하여 서독의 조속한 재무장과 동맹기능 발휘가 필요하였던 것이다.

독일에는 2013년 현재 약69,000명의 외국군(미국·영국·프랑스·캐나다)이 주둔하는데, 이들은 NATO군과 개별국가 주둔군이라는 이중적 성격을 지니며, 주둔국 입장에서는 일단 철수하게 되면 다시는 독일 땅에 再주둔이 상당히 어려울 수 있다는 정치적 계산과 함께 냉엄한 세계 및 지역전략이 함의되어 있다.<sup>98)</sup> 이러한 맥락에서 독일 주둔군은 NATO라는 정치 및 군사 동맹체를 통하여 공동방위를 지원하는 역할과 함께 유럽의 평화와 안정을 위한 독일의 기여와 참여를 보장하는 기능을 하고 있는 것이다. 이는 양차 세계대전부터 유래한 역사적 유산이자, 냉전후 새로운 안보환경이 여전히 불안과 불확실성을 내포하며 유럽 외부의 안보여건이 유럽으로 파급되어 공동 대처해야 하는 입장이기 때문이다. 이에 대하여 냉전후 이란과 리비아 문제, 이라크전쟁에 대하여 미국과 독일의 갈등은 냉정한 국가이익 앞에서 아직도 갈등하고 경쟁하는 부분이 적지 않음을 시사해 주는 것이다.

이러한 맥락에서 2012년 5월 시카고에서 열린 NATO 정상회의에서 '스마트 방위(Smart Defense)' 개념은 의미를 더한다. 다시말해, 동맹국 군대가 밀접히 연계된 장비를 갖추어 훈련되고 지휘반도록 해야 한다는 것으로, 상호협력을 통한 능력신장으로 변화되는 안보환경에서 잘 적응하자는 개념을 발전시키고 있다. 따라서 독일은 향후 더욱 신장된 책임분담 노력에 중점을 둘 것이 예상된다. 국방비의 감소를 최대한 억제하는 가운데 10,000명 해외파병 능력을 유지하고, 두 개의 지상작전과 1

98) 주둔 4개국은 28개 NATO 회원국 소속임으로 궁극적으로 모든 군대는 NATO 동맹군 성격을 지닌다. 그러나 평시에는 NATO 공동예산이 지원하는 범위에 있는 軍만이 NATO 통제를 받는 군대이다. NATO 통제를 받는 군대는 유럽 전역에 산재되어 있고, 냉전후 유럽에서 철수하는 군대는 일단 NATO군 임무에서 해제된다. 아울러 NATO SOFA와 보충협약 그리고 보충협약의 개정협약들에 따라 '철수나 이동을 요구하는 측이 비용전액부담 원칙'임으로 병력과 장비 철수에는 안보상황평가와 함께 소요예산도 고려되고 있다.

개의 해양작전을 동시에 수행할 능력유지를 목표로 군을 양성하고 있다.<sup>99)</sup>

그러나 중부유럽에서 독일이 가지는 지정학적 중요성은 여타 동맹국들로 하여금 늘 의심과 경계의 대상이 되어 왔는데 이는 양차 세계대전 이후 냉전을 거쳐 오늘날에 이르기까지 전략적으로는 여전히 중요한 연구과제가 되고 있다. 이에 미국, 영국, 프랑스는 냉전 종식 후에도 여전히 주둔군을 유지하고 있으며, 이는 독일의 친러시아 정책 및 유럽에서의 주도 역할 견제라는 쟁점도 있음을 함의한다. 그중에서도 미국과 영국이 여전히 많은 주둔군을 유지하는 것은 대서양세력과 유럽대륙 세력의 공동방위 정신이기도 하지만 미묘한 미해결 문제이기도 한 것이다. 냉전기로부터 현재 독일에 주둔하는 외국군 병력을 개관하면 <표 5-1>과 같다.

**<표 5-1> 독일주둔 외국군 개관**

구 분	1966년	1989년	1994년	1997년	2003년	2008년	2013년
벨기에	45,000	27,300	11,800	2,100	2,000	0	0
프랑스	67,000	47,000	24,000	18,000	3,200	2,800	1,776
영 국	59,700	70,000	35,000	30,000	22,000	22,000	16,490
캐나다	10,500	7,900	100	100	0	294	226
네덜란드	6,000	8,000	5,700	2,625	2,600	2,600	0
미 국	221,000 (54%)	245,800 (60.5%)	91,000 (54.3%)	76,600 (58.7%)	73,500 (71.2%)	58,894 (68%)	50,500 (73.2%)
계	409,200 (100%)	406,000 (100%)	167,600 (100%)	129,475 (100%)	103,300 (100%)	86,588 (100%)	68,992 (100%)

\* 출처 : 고상두 · 남창희, “일본과 독일의 주둔군 비용분담,” 『국가전략』 제5권 1호, 1999.3, p.118; IISS(2003), p.44; IISS(2008), p.127; IISS(2013), p. 140 참조.

나아가, 냉전후 독일의 대외정책은 미국의 요구에 따라 책임분담(responsibility sharing) 개념으로 접근하기 때문에 아프가니스탄 지원군(ISAP: International Security Assistance Force)으로 4,737명을 파견하고 토네이도(Tornado) 전투기 6대를 비롯한 CH-53 및 C-130 수송기를 배치해 놓고 있다. 우즈베키스탄에도 ISAF 지원요원 106명을 파견중이다. 또한 유로군단 파견요원 400명이 프랑스에 배치되어 있으며, 미국에도 훈련부대가 파견되어 Goodyear, Sheppard, Holloman 공군기지들에 40대의 T-38, 69대의 T-6, 14대의 Tornado 항공기 및 방공미사일 훈련요원들이 파견되어 있다.<sup>100)</sup> 이는 독일이 미국의 세계전략에 기여하기 위한 조치들이다.

99) IISS(2013), p.98.

100) IISS(2013), pp.139-140.

## 제 1 절 주독미군 현황

냉전종식 후 주독 육군은 현격히 감소되고 있다. 2013년 유럽주둔 미국 최고사령부(EUCOM)는 향후 유럽주둔 육군을 2개 여단전투단 30,000여명으로 감축할 것이라고 발표하였는데, 여기에는 바르너(Warner) 주둔지(Barracks)와 밤베르그(Bamberg) 주둔지, 쉬바인푸르트(Schweinfurt) 주둔지의 임무중지와 폐쇄가 포함될 것으로 알려졌다.<sup>101)</sup> 이는 미국 클린턴(Bill Clinton), 부시(George W. Bush), 오바마(Barack Obama) 3대에 걸친 행정부들이 지상군 감축을 추진해 온 결과이다. 지상군 임무는 유럽국가들에게 부여하고, 해군과 공군을 통해 현상을 유지하는 체제로 역할을 재조정하겠다는 개념이다. 이로써 유럽주둔 미군사령관 겸 NATO 동맹군 최고사령관은 현재 공군대장이, 부사령관은 해군중장이 지휘임무를 수행하고 있다.

### 1. 주독미군의 역사와 전략적 위상

독일은 세계 4위의 경제력과 유럽 최대 인구를 가진 핵심세력이며 제1차 및 제2차 세계대전을 일으킨 군사강국이다. 1945년 제2차 세계대전의 패배로 4대 전승국인 미국, 영국, 프랑스, 소련에 의해 분할점령 되었으며, 냉전의 시작으로 1949년 서독(FRG: the western Federal Republic of Germany)과 동독(GDR: the eastern German Democratic Republic)으로 분단되었다. 서독은 서방경제체제에 편입되고 안보동맹체인 북대서양조약기구(NATO)에 1955년 5월 9일 가입하였다. 동독은 소련의 전초기지로 바르샤바동맹(Warsaw Pact)에 1955년 5월 14일에 가입하였다. 소련의 붕괴와 냉전의 종식으로 1990년 10월 3일 동독은 서독으로 흡수 통일되었으며,<sup>102)</sup> 통일과 함께 소련군은 전원 철수하였으나 미국, 영국, 프랑스군은 아직 NATO군의 일원으로 독일에 주둔하여 유럽의 공동안보에 기여하고 있다.

NATO는 1949년 4월 4일 북대서양조약(The North Atlantic Treaty)에 따라 탄생한 북미와 유럽의 안보기구로 조약 제5조는 “회원국이 공격을 받을 경우, 이를 NATO 모든 회원국에 대한 공격으로 간주하며, 여타의 회원국들은 군사력을 포함하여 공격받은 회원국을 지원” 하도록 되어 있다.<sup>103)</sup> 현재 회원국 중에는 핵확산금지조약(NPT: Nuclear Non-Proliferation Treaty)이 인정하는 공인 핵국가인 미국, 영국, 프랑스가 있으며, 최초 12개 원회원국은 벨기에, 캐나다, 덴마크, 프랑스, 아이슬란드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 영국, 미국이다.

101) “Thousands of soldiers to leave Europe,” *Army Times*, 1 March 2013; “United States Army Europe,” [http://en.wikipedia.org/wiki/U.S.\\_Army,\\_Europe](http://en.wikipedia.org/wiki/U.S._Army,_Europe)(검색일: 2013.9.22).

102) CIA, “The World Factbook 2006,” (Washington DC: Potomac Books, 2006), p. 211; CIA, “The World Factbook 2013,” <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gm.html>(검색일: 2013.9.8).

103) NATO, “The North Atlantic Treaty,” April 4, 1949.

독일은 중부유럽에 위치한 관계로 북부유럽, 동부유럽, 남부유럽의 안정과 평화를 위해 그 역할이 지대하다. 특히 냉전후 NATO의<sup>104)</sup> 동진정책으로 가입한 폴란드, 체코, 슬로바키아, 슬로베니아, 크로아티아, 알바니아, 헝가리, 루마니아, 리투아니아, 라트비아 등의 보호와 함께 러시아에 대한 전략적 억지는 여전히 중요한 유럽안보의 핵심이다. 그리하여 냉전종식 후에도 독일은 미군주둔을 중요시하고 있다.

서방국가들이 안보의 최후보루로 간주하는 NATO는 1991년에 수립한 신전략개념(A New Strategic Concept)을 1999년 개정하고, 2010년 11월 리스본(Lisbon) 정상회의에서 향후 10년간 이행방향을 재수립하였다. NATO 전략개념 변화의 특징은 집단방위체를 유지함과 동시에 위기관리(crisis management)와 협력안보(cooperative security) 개념을 도입하여 집단안보 기능을 보장하는 것이었다. 아울러, 미사일·WMD 확산방지, 테러리즘 예방, 마약 및 무기 밀거래 차단, 범죄조직과 테러분자들의 사이버 능력 활용 방지, 레이저무기 및 전자전 기술의 확산방지, 전염병, 기후변화, 물 부족 등을 주요 안보위협으로 진단하고 대응태세를 강구하는 것이다.<sup>105)</sup> 이는 오늘날 집단안보 개념이 1945년 성립된 UN의 범지구적 차원의 집단안보와, 2001년 9/11사태 이후 부각된 신속한 강제력(경제 및 군사제재) 동원을 선호하는 지역적 수준의 집단안보 개념을 NATO가 공히 수행함을 의미한다. 나아가 21세기 새로운 집단안보(New Collective Security) 개념으로 UN이 추구하는 ①빈곤·전염병·환경오염 등 경제·사회적 위협 ②국가간 분쟁 ③대량학살·잔학행위 등 내전 ④대량살상무기(WMD) 문제 ⑤테러리즘 ⑥초국가적 조직범죄 등 6가지 위협에 대처하는 것과도<sup>106)</sup> 밀접히 연계되어 있다.

따라서 NATO의 역할은 UN의 새로운 집단안보 개념과 연계됨으로써 범지구적 집단안보 기능으로 확장되었다. 1992년 이래 보스니아-헤르체코비나 작전, 1998-1999년 코소보사태 해결 등 UN 결의 대행에 있어서<sup>107)</sup> NATO와 유럽안보협력기구(OSCE)의 협조관계가 인도주의적 지원을 비롯하여 집단안보 기능을 수행하는데 유

104) 2013년 9월 현재 NATO 가맹국은 28개국이며 알바니아, 벨기에, 불가리아, 캐나다, 크로아티아, 체코, 덴마크, 에스토니아, 프랑스, 독일, 그리스, 헝가리, 아이슬란드, 이탈리아, 라트비아, 리투아니아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 폴란드, 포르투갈, 루마니아, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 터키, 영국, 미국이다.

105) NATO, "Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organization" Adopted by Heads of State and Government in Lisbon, "Active Engagement, Modern Defence" at <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf> (검색일: 2011.1.1); 이원우, "안보협력 개념들의 의미 분화와 적용: 안보연구와 정책에 주는 함의," 『국제정치논총』 제51집 1호, 2011, p.41.

106) High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Doc A/59/565, December 1, 2004; Peter G. Danchin, "Things fall apart: the concept of collective security in international law," in Peter G. Danchin and Horst Fischer (eds.), *United Nations Reform and the New Collective Security*, (Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010), pp.14-17.

107) 이수형, "북대서양조약기구(NATO)와 국제연합(UN) 안보리와의 역학관계: 탈냉전 이후 나토의 집단안보 역할을 중심으로," 한국국제정치학회, 2008 건국 60주년 기념 공동학술회의, 2008, pp.193-201.

효하였다. 더구나 집단방위(동맹)체는 '침략군을 공동영역 내에서 응징하는 것'을 목적으로 해왔으나, 냉전종식후 집단방위 실천에 있어서 집단안보 개념으로 의미가 확장되고, 관할지역 역시 동맹국가 영역을 넘어 타지역 또는 세계로 광역화되는 특징을 보였다. NATO가 1999년 코소보 전쟁 개입으로 세르비아를 굴복시켰고, 2001년 아프가니스탄 전쟁, 2003년 이라크 전쟁, 2008년 그루지아 사태시 미국·EU·NATO의 對러시아 강압정책(coercive policy), 2010년 3월 천안함 폭침시 한·미·일의 안보협력관계를 적극 지지하는 등 UN의 집단안보 기능을 옹호하였다.<sup>108)</sup>

NATO의 집단방위 개념이 범지구적으로 확대된 것은 2001년 9/11사태시 UN안보리가 결의안 1368과 1373을 통과시켜 UN헌장 7장 51조(개별/집단 자위권)를 테러 집단과 테러리스트들에게 적용하고, 테러범 및 이를 지원/조직한 자들을 색출할 것을 촉구함에서도 확인된다.<sup>109)</sup> 즉, 국가에만 적용되던 유엔헌장 51조를 알카에다(al Qaeda)를 비롯한 비국가 행위자(non-state actor)에 적용함으로써 집단방위 개념의 확대 해석이 구체화되었다. NATO의 동진정책과 독일이 NATO 동맹국으로서 기여는 이러한 집단방위 개념의 변화와 확대로부터 기인한다.

이러한 맥락에서, 우리는 NATO가 동일한 집단방위체인 바르샤바조약기구(WTO, Warsaw Pact)가 1991년 7월 1일 해체되었음에도 불구하고 계속하여 발전하는 원인을 파악해 볼 필요가 있다. 냉전의 유산으로 취급되었던 NATO가 견제하는 이유는 다음과 같은 군사동맹을 넘어 정치적, 가치적 동맹이기 때문이다. 즉, NATO는 정치적 이념과 사회생활 방식을 공유하는 국가들이 동질성과 가치를 보호하고 유지 발전시키기 위한 다원형 안보공동체(pluralistic security community)이다. 안보공동체는 가치의 일체성(compatibility), 활발한 소통과 상호존중, 행동의 예측가능성(predictability) 등을 기초로 한다.<sup>110)</sup> 따라서 안보공동체는 전략적 가치동맹 관계일 뿐만 아니라 내부결속을 바탕으로 합의에 의한 제도를 통하여 평화와 안정을 유지하며 집단의 가치를 확장시키는 특징이 있다.<sup>111)</sup>

또한, NATO는 유럽-대서양 동반자이사회(EAPC: Euro-Atlantic Partnership Council), 평화동반자관계(PfP: Partnership for Peace), 지중해국가들과의 대화(MD: Mediterranean Dialogue), 이스탄불 협력구상(ICI: Istanbul Cooperation Initiative) 등 동반자관계를 통한 대화/협력의 틀을 활용하여 외연을 전 유럽, 지중해, 중동 및

108) 이원우(2011), pp.42-43.

109) UNSC Resolution 1368(2001), Adopted by the Security Council at its 4370th Meeting, on 12 September 2001, S/RES/1368(2001); "reaffirming the inherent right of individual or collective self-defense as recognized by the Charter of the United Nations as reiterated in Resolution 1368," UNSC Resolution 1373(2001), Adopted by the Security Council at its 4385th Meeting on 28 September 2001, S/RES/1373(2001).

110) 안보공동체, 정치공동체 관련 이론은 다음을 참조. Karl W. Deutsch et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press), 1957, p.9, pp.65-69; 이원우(2009), pp.60-61.

111) 남창희·이원우, "한국의 동맹네트워크 확대와 한중관계 병행 발전: 전략과제 도출을 위한 試論," 『국제관계연구』 제16권 제2호, 2011년 가을호, pp.16-17.

중양아시아로 확대하였다. 나아가, 1990년부터 일본과, 2001년부터 호주 및 뉴질랜드, 2005년부터 한국과 전략안보대화/정책협의회를 개최하는 등 그 연계를 아시아와 오세아니아로 확대하였다. 2002년부터는 매년 신뢰구축 차원에서 중국과 국장/차관보급 전략대화를 개최함으로써 유럽·북미·아시아·오세아니아를 아우르는 안보관계를 형성하였다.<sup>112)</sup> 이를 요약하면 <표 5-2>와 같다.

<표 5-2> NATO 안보대화 네트워크의 확대

NATO's formal Partnership Countries			Contact Countries 또는 Other Partners across the Globe	비 고
Euro-Atlantic Partnership Council(EAPC)	NATO's Mediterranean Dialogue	Istanbul Cooperation Initiative(ICI)		
<b>NATO 28개국 + Pfp(Partnership for Peace) 22개국</b> <b>Pfp 22개국:</b> 벨라루스, 카자흐스탄, 타지키스탄, 그루지아, 투르크메니스탄, 스위스, 우즈베키스탄, 러시아, 아르메니아, 아제르바이잔, 보스니아-헤르체고비나, 몰도바, 몬테네그로, 몰타, 세르비아, 마케도니아, 우크라이나, 핀란드, 오스트리아, 아일랜드, 스웨덴, 키르기스스탄	알제리, 이집트, 이스라엘, 요르단, 모리타니아, 모로코, 튀니지	바레인, 카타르, 쿠웨이트, 아랍에미리트	호주, 일본, 한국, 뉴질랜드	중앙아시아, 지중해, 중동, 북아프리카 지역으로 확대
50개국	7개국	4개국	4개국	

\* 출처 : NATO, "Partners," <http://www.nato.int/cps/en/SID-FA3B509B-79B1FC25/natolive/51288.htm>(검색일: 2011.7.13); 남창희·이원우(2011), p.18에서 재인용.

오늘날 NATO와 동맹국/파트너쉽 국가가 아니면서도 실질적 동맹에 버금가는 우호협력관계를 유지하는 국가는 모두 미국과 동맹관계에 있거나 英연방국가이다. 즉, 일본·호주·한국·뉴질랜드가 여기에 해당되는데 이들 국가들은 ‘접촉국가(Contact Countries)’ 또는 ‘역외 범세계 파트너국가(other partners across the globe)’로 분류되어 다양한 협력과 논의를 해오고 있다. 일본은 NATO와 1990년 제1차 ‘NATO-일본간 회의’를 시작한 이래 매년 2회씩 국장/차관보급을 대표로 하는 정책협의회/전략대화(strategic dialogues)를 개최한다. 일본은 NATO가 주도하는 아프가니스탄 지방재건팀(PRT: Provincial Reconstruction Teams)과 인도주의적 지원에 380만달러, NATO탄약지원 펀드에 300만 유로(euro)를 공여하였다. 2011년 4월 일본은 아프가

112) "North Atlantic Treaty Organization," <http://www.nato.int/>(검색일: 2013.9.20) 참조.

니스탄 재건을 위해 31.5억달러를 지원하였으며, 이는 미국 371억달러에 이어 가장 큰 규모였다.<sup>113)</sup> 호주와 뉴질랜드 역시 NATO와의 협력에 적극적이다. 특히 호주는 아프가니스탄 전쟁에서 22명이 전사하는 등 NATO 동맹국 수준의 역할을 수행해오고 있다.<sup>114)</sup>

한국은 2005년 NATO와 전략대화를 시작한 이래 2008년부터 년1회 국장/차관보급 정책협의회를 개최하고 있다. 2008년 이래 계속되는 정책협의회는 긴밀한 정보공조와 상호협력 영역 확대에 중점을 두고 있다. 이점에서 2009년 12월 한국-NATO 간 정보보호협정 체결은 큰 의미를 지닌다.<sup>115)</sup> 이점에서 세계 전략가들과 학자들이 범지구적 나토(global NATO) 필요성을 소개하고 있듯이,<sup>116)</sup> NATO는 우선 테러리즘, 해적, 대량살상무기 확산과 같은 안보위협에 네트워크형 대응을 목적으로 참여와 협력 수준을 높여 나가고 있음이 부각되는데,<sup>117)</sup> 이는 유럽동맹국들이 다시금 NATO를 중요시하는 근거가 되고 있다.

그리하여 NATO는 EU와 협력을 보다 공고히 하고 있으며 가입국이 대부분 중복되는 관계로 EU의 역할 강화는 안보공동체의 표본으로 인정받고 있다. 1992년 마스트리히트(Maastricht) 조약의 공동외교안보정책(CFSP: Common Foreign and Security Policy), 1999년 CFSP를 보완하는 유럽안보방위정책(ESDP: European Security and Defense Policy), 2007년 리스본(Lisbon) 조약에서 ESDP를 공동안보방위정책(CSDP: Common Security and Defence Policy)으로 개칭하여 유럽의 독자적 방어노력을 추진하고 있다. 그러나 이러한 EU의 노력 역시 미국을 핵심으로 하는 NATO의 범지구적 파트너십(global partnership) 정책이 일본·호주 등 역외국가들과 협력관계를 발전시키고,<sup>118)</sup> 이 과정에서 자연스럽게 NATO의 집단방위 기능은 지구화/광역화되었다. 특히, 미국과 EU의 공동안보가 집단안보와 집단방위 성격을 공유하다는 점이 주목된다.<sup>119)</sup> 따라서 유럽대륙세력을 대표하는 독일이 미국에게 여전히 의존적임으로 주독미군은 향후 상당기간 역할을 유지할 수밖에 없을 것이다.

113) 아프가니스탄 주요공여국은 캐나다 12.5억달러, 네덜란드 10억달러, 호주 6.5억달러, 한국 1.8억달러 등이다. “NATO cooperation with Japan,” [http://www.nato.int/issues/nato\\_japan/index.html](http://www.nato.int/issues/nato_japan/index.html)(검색일: 2011.7.11); “ISAF 지원국 외교장관회의 참석결과(우리정부의 대아프간 추가 지원 계획 발표),” 외교통상부 보도자료, 2011.4.15 참조.

114) “Australia: Meeting with NATO Deputy Secretary-General,” <http://www.scoop.co.nz/stories/WO1102/S00285/australia-meeting-with-nato-deputy-secretary-general.htm>(검색일: 2011.7.13); 남창희·이원우(2011), pp.17-18.

115) “한-NATO 정보보안양해각서 발효(조약 제1980호),” 외교통상부 제공자료, 2011.7.13.

116) James Daalder and James Goldgeier, “Global NATO,” *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5 (Sep/Oct 2006), pp.105-113.

117) 남창희·이원우(2011), p.19.

118) 이수형, “북대서양조약기구(NATO)의 지구적 동반자관계-유럽역내의 관련 국가들의 입장과 한미동맹에 대한 함의,” 『국방연구』 제53권 제1호, 2010, p.18.

119) 이원우(2011), p.38.

## 2. 주독미군 구성 현황

주독미군(駐獨美軍)은 2013년 현재 육군 35,200명, 해군 485명, 공군 14,450명, 해병대 365명 등 50,500여명이며,<sup>120)</sup> 미국 유럽사령부(EUCOM) 겸 최고동맹군사령부(SACEUR)는 스투트가르트(Stuttgart)에 위치하고 있다.

육군은 하이델베르크(Heidelberg)의 미육군 유럽사령부(USAREUR)를 비롯하여 1개의 스트라이커 여단 전투팀(기갑부대), 1개의 기갑 보병여단, 1개의 전투항공여단, 1개의 공병여단, 1개의 정보여단, 1개의 헌병여단, 2개의 신호정보 여단, 1개의 병참 지원여단, 1개의 중기갑여단 전투팀이 있다. 주요무기로 에이브러햄 전차(M1), 브래들리 전차(M2/M3), 스트라이커, 다련장로켓(M109, M777, M270), 아파치헬기(AH-64), 치누크 헬기(CH-47), 블랙호크(UH-60) 등이 있다.

해군은 육군, 공군, 해병대 기지에 연락임무 개념으로 주둔한다. 이들은 대서양을 담당하는 제2함대와 연계되어 있으며 스페인, 이탈리아, 그리스에 위치한 해군기지와 연락임무를 수행한다.

공군은 람스타인(Ramstein) 공군기지에 미공군 유럽사령부가 위치하고 있다. 람스타인 공군기지에 3공군 사령부가 있으며, 스팅달렘(Spangdahlem) 공군기지에는 1개 전투비행단이 있다. 이 전투비행단에는 18대의 A-10C (Thunderbolt II) 공격기 비행대대와 24대의 F-16 (Fighting Falcon) 전투기 비행대대가 있다. 아울러 1개 공수비행단이 람스타인 공군기지에 있는데 16대의 C-130E/J, 2대의 C-20, 9대의 C-21, 1대의 C-40B를 보유하고 있다.

해병대는 365명이 주둔하고 있으며 뢰브링겐(Böblingen)에 있는 판제르 카세르네 기지(Panzerkaserne-Barracks)에는 미해병대 유럽사령부가 있다.

미군의 주둔기지는 독일 중부와 남부지역을 중심으로 20여개 주둔지역에 60여개가 공동사용기지(co-bases) 형태로 분산 배치되어 있다.<sup>121)</sup> 공동사용기지는 독일법규 통제하 독일군과 有事時 NATO 동맹군이 사용할 수 있는 기지이다.

가일렌키르첸(Geilenkirchen)부대는 네덜란드 접경에 있는 NATO 공군기지로 조기경보기(E-3A)가 운용되고 있다. E-3A 17대가 작전중이며, 미국이 중심이 된 NATO군은 정비, 보급 등 임무를 지원하고 있다. 그 외 3대의 훈련용 수송기(TCA: Training Cargo Aircraft)가 임무수행 중이며, 가일렌키르첸 기지는 1,500에어커의 면적에 3,000여명의 고용인력이 배치되어 있다. 1953년 영국공군기지였으나 1968년 독일공군으로 이양하였으며 이때부터 미군이 정비를 지원해 왔다. 1980년대에 독일은 이 기지를 NATO군으로 이양하여 조기경보 임무를 수행해오고 있다. 3km가 넘는 활주로, 최신식 관제시설, 최신 정보기술을 갖춘 각종 기지시설이 보강되고 있으며, 항공기 행거를 비롯한 부속 건물들이 현대화되고 있다.<sup>122)</sup>

120) IISS(2013), p.140.

121) "Military bases in Germany," <http://militarybases.com/overseas/germany/>(검색일: 2013.9.13)

122) "NATO Base Geilenkirchen," <http://militarybases.com/overseas/germany/geilenkirchen/>(검색일: 2013.9.13).

람스타인(Ramstein) 공군기지는 라인란트(Rhineland)에 있으며 미공군 유럽사령부가 위치한다. 대규모 군사도시를 구성하여 미군과 군무원 그리고 군인가족 등 50,000여명이 거주하고 있다. NATO의 중심기지로서 제86공수사령부, 제435 공군기지(air base) 비행단, 제38전투지원(combat support)비행단, 제721 공중기동(air mobility)전대 등 비행부대들이 활동하고 있다. 1951년 미국, 프랑스, 독일, 이태리, 스페인, 그리스, 터키, 포르투갈이 공동으로 건설에 참여한 이 기지는 북쪽에 NATO 사령부 건물들, 12공군, 장병 및 가족 숙소, BX 등 부대시설, 학교, 행정부서 등이 위치하고 남측 란트스툴(Landstuhl) 공군기지에는 활주로, 격납고, 행거와 비행부대 및 부속시설들이 있다. 람스타인-란트스툴(Ramstein-Landstuhl) 공군기지는 유럽 최대 NATO 통제 공군기지로 미군과 군무원 자녀들을 위한 미국 국방부 지원 11개 학교(초등학교, 중학교, 고등학교)에 7,000여명이 재학중이며, 500여명 교사가 고용되어 있다.<sup>123)</sup> 아울러 의무, 위락시설, 식료품 매장 등 다양한 장병 및 가족을 지원하는 편의시설들이 위치한다.

스팡달엠(Spangdahlem) 공군기지는 제52전투비행단이 주둔하며 작전, 정비, 병참, 의무, 인사 지원 등 전대들로 구성되어 있다. 1960년대에 설립된 이 기지는 독일 서부지역 트리에르(Trier)에 위치하며 미군의 유럽작전에 핵심적 역할을 담당한다. 정부지원 숙소는 기지내에 위치하며, 여타 주택 및 아파트는 기지 밖에 있는 민간용을 대여(rent)하여 사용중이다. 민간용 대여는 해외주택수당(overseas housing allowance)로 지원한다. 현재 초등학교와 중학교가 기지 내에 있으며, 고등학교는 인근 비트부르크(Bitburg)에 있다. 의무 및 생활편의시설들이 완비되어 있다.<sup>124)</sup>

캠벨(Campbell) 미육군 병영시설(barracks)은 1945년 이래 제2차세계대전 전쟁영웅 캠벨(Charles L. Campbell)을 기리는 뜻에서 명명된 기지로 하이델베르크(Heidelberg)에 있으며, 미육군 유럽사령부가 위치함으로써 유럽주둔 미군에게 가장 중요한 기지가 되었다. 유럽주둔 미군기지들을 연결하는 독일 남부지역 주요 거점기지이다. 독일법규 하 공동사용기지(co-base)로 미육군이 운영하고 있으며, 2001년 9/11사태이후 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁시 주요 전략기지로 기능하였다.<sup>125)</sup>

란트스툴 종합의료병원(Landstuhl Medical Center)은 란트스툴(Landstuhl)에 위치하며 1953년에 개원한 해외주둔 최대 종합병원이다. 현재는 주로 아프가니스탄과 이라크로부터 후송병 및 유럽 주둔군에 대한 치료와 후송을 담당한다. 군의관은 육군이 50%, 공군 15%, 민간 의사가 35%를 차지하며, 자연재난과 분쟁발발시 대규모 인원 소개(疏開) 임무도 담당하고 있다. 독일법규 하에서 운영되는 이 병원은 교회, 극장, 박물관, 포도원을 가지고 있으며 중세 유적지와 강과 계곡을 낀 뛰어난 풍광을 자랑하며, 일반시민들의 정신과 진료도 지원하고 있다.<sup>126)</sup>

123) "Ramstein Air Base," <http://militarybases.com/overseas/germany/ramstein/>(검색일: 2013.9.20).

124) "Spangdahlem Air Base," <http://militarybases.com/overseas/germany/spangdahlem/>(검색일: 2013.9.20).

125) "Campbell Barracks," <http://militarybases.com/overseas/germany/campbell-barracks/>(검색일: 2013.9.20).

126) "Landstuhl Medical Center," <http://militarybases.com/overseas/germany/lmrc/>(검색일: 2013.9.20).

패트릭 헨리 주둔지(Patrick Henry Village)는 1947년 하이델베르크에 건설되었으며, 제2차세계대전 기간에는 지역 보안사령부 역할을 하였다. 독일법규하 공동사용기지(co-base)로 제6대 버지니아(Virginia) 주지사 Patrick Henry가 세운 기지로 대기(stand-by position) 부대이다. 병력과송 중간기지 역할, 현역 및 예비역의 대기능 훈련장으로 활용중이며 병원, 위락시설 등 다양한 시설을 보유하고 있다.<sup>127)</sup>

안스바흐(Ansbach) 미육군 주둔지(USAG: US Army Garrison)는 안스바흐(Ansbach)에 있는데 바바리아(Bavaria)의 북쪽, 뉘른베르크(Nuernberg)로부터 40km 거리에 위치한다. 공동사용기지(co-base)로 대기(stand-by position) 부대이다. 미군현역, 군무원, 민간인 등 10,000여명이 거주하고 있다. 주요임무는 독일 남부지역 장병들을 위한 보급 및 처우개선 지원 임무를 담당한다.<sup>128)</sup>

밤베르크(Bamberg) 미육군 주둔지(USAG)는 독일 남부에 위치하며 공동사용기지(co-bases) 중 하나로 유럽의 중앙에 위치한 통신집결지역이다. 1990-1991년 사막의 폭풍작전(Operation Desert Storm)을 비롯하여 중동작전에 중점을 두고 있으며, 분쟁지역으로 출병을 위한 지원, 정비, 대기(stand-by mode)가 주요 기능이다. 아프가니스탄전쟁, 이라크전쟁을 비롯하여 미래에 분쟁 발생시 주요 역할을 수행할 기지이다. 이 주둔지는 유럽시설관리사령부(Installation Management Command in Europe) 직접 통제를 받으며, 간접적으로 안스바흐(Ansbach) 주둔지의 관할하에 있다. 제1002범죄수사단(CID: Criminal Investigation Department), 미 육군 예비부대(the Army Reserve), 제173 항공부대 등 8개 부대가 주둔하고 있다.<sup>129)</sup>

바움홀데르(Baumholder) 주둔지(USAG)는 미국의 해외 주둔군 중 최대 병력 집결지 중 하나이며, 민간인 고용인과 군가족도 13,000여명에 이른다. 독일 중남부에 분산된 미군기지들의 중심으로 프랑스 인근 독일 서부지역 바움홀데르(Baumholder)에 위치한다. 이 기지는 기원전(BC) 1000년경 군대 주둔이 시작된 곳으로 로마, 프랑크 왕국, 프랑스, 독일 행정치하에서 군사기지로 활용되었다. 1937년 독일이 훈련장으로 재정비하였으며, 25,000에이커가 넘는 광활한 지역에 계곡, 언덕, 야산, 평지 등이 포함되어있다. 제2차 세계대전시 프랑스군이 점령한 후 1951년 미군으로 이양하였으며, 미 제2기갑사단이 주둔하였고 기지를 대폭 확장하였다. 증강된 미군 주둔을 위해 4,000여 명의 지역민과 13개 마을, 14개 대형 농장이 다른 곳으로 이전되었다. 그 후, 2009년까지 제8보병사단이 주둔했으며, 현재는 NATO 소속 미군 훈련임무가 주요 기능이다. 제170보병여단 전투단, 보병대대 4개, 제40 공병대대, 제292 헌병중대 등 약 20개 부대가 주둔하고 있다.<sup>130)</sup>

다름슈타트(Darmstadt) 미육군 주둔지(USAG)는 독일 남서부 헤사(Hessa) 지방에

127) "Patrick Henry Village," <http://militarybases.com/overseas/germany/patrick-henry/>(검색일: 2013.9.20).

128) "USAG Ansbach," <http://militarybases.com/overseas/germany/ansbach/>(검색일: 2013.9.20).

129) "USAG Bamberg," <http://militarybases.com/overseas/germany/bamberg/>(검색일: 2013.9.21).

130) "USAG Baumholder," <http://militarybases.com/overseas/germany/baumholder/>(검색일: 2013.9.21).

위치하며 지원 및 보급기지로서 임무를 수행하였다. 2008년 임무를 45km 떨어져 있는 하이델베르크 주둔지(USAG)로 이양하고 폐쇄되었다.<sup>131)</sup> 그러나 유사시 재활용을 위한 기지로 보존되고 있다.

가르미쉬(Garmisch) 미육군 주둔지(USAG)는 독일 중남부지역 가르미쉬-파르텐키르첸(Garmisch-Partenkirchen)에 위치하는 도시이다. 독일법령하 NATO군 군사학술 및 세미나, 교육훈련을 담당한다. 현재 군가족 포함 1,400여명이 주둔하고 있다.

그라펜보에르(Grafenwoehr) 미 육군 주둔지(USAG)는 체코 공화국 접경 동부 바바리아(Bavaria)에 위치한다. 독일 남부지역에 있는 10여개 공동사용기지(co-bases)의 하나로 유럽에서 가장 밀집된 군사도시에 속하며, 독일 남부의 절반에 걸쳐 군사기지들이 산재해 있다. 미 육군이 운영하는 이 기지는 공동사용기지들이 모두 그러하듯이 독일법규를 엄격히 준수하고 있다. 1991년 사단급인 제100지역지원단(Area Support Group)이 주둔하여 미국의 유럽공동체계획(European Community Plan)을 지원하고, 4개 보병대대와 훈련장을 운영중이다. 냉전후 유럽의 많은 기지와 캠프들이 철수하였으나, 1990년대 발칸 분쟁시 NATO군이 유용하게 활용하였다.<sup>132)</sup>

하이델베르크 미 육군 주둔지(USAG)은 주독 최대 미군부대 중 하나이며, 미·독이 공동운영하는 공동사용기지(co-base)이며 독일 남서부 넥크타르(Necktar) 강에 인접해 있다. 1945년 점령 이래 주둔을 시작하여, 현재 군인가족을 포함 16,000여명이 거주하고 있다. 고등학교를 비롯하여 각종 장병 및 군인 가족 지원시설들이 갖추어져 있다. 유럽에서 중요한 미군의 주둔지 중 하나로 분쟁지역으로 가는 장병 및 인력의 차출, 훈련, 배치가 주임무이다.<sup>133)</sup>

헤센(Hessen) 미육군 주둔지(USAG)는 독일 중남부지역에 위치하며 독일법규하 운영되는 10여개 공동사용기지(co-bases)의 하나였으며, 전세계로 군사작전을 지원할 수 있는 훈련기지였다. 냉전종식후 미국의 “기지재조정 및 폐쇄위원회(BRAC: Base Realignment And Closure Commission)” 결정으로 2008년 8월 폐쇄되었다.<sup>134)</sup>

호헨펠스(Hohenfels) 미육군 주둔지(USAG)는 독일 남부지역 바바리아(Bavaria) 오베르팔츠(Oberpfalz)에 위치하고 있으며, 독일법규하 운영되는 공동사용기지(co-base)로 다국적군 지원임무를 담당한다. 지휘관 및 장병교육, 나아가 장병가족 및 시민교육도 실시한다. 서기 179년 로마가 건설한 요새로 프랑스, 스위스, 오스트리아가 점령하였으며 1951년 미군이 이 지역을 장악하여 훈련장으로 사용하였다. 1956년 미국, 캐나다, 프랑스, 영국, 독일군이 사용하는 NATO기지로 이양하였으며, 1988년 이래 미국이 훈련장을 확장하고 2005년부터는 전투기동훈련센터(CMTC: Combat Maneuver Training Center)로 발전시켜 다국적군들이 활용하고 있다. 현재

131) “USAG Darmstadt,” <http://militarybases.com/overseas/germany/darmstadt/>(검색일: 2013.9.21).

132) “USAG Grafenwoehr,” <http://militarybases.com/overseas/germany/grafenwoehr/>(검색일: 2013.9.21).

133) “USAG Heidelberg,” <http://militarybases.com/overseas/germany/heidelberg/>(검색일: 2013.9.21).

134) “USAG Hessen,” <http://militarybases.com/overseas/germany/hessen/>(검색일: 2013.9.21).

90%가 미군 이외의 타국군들이 활용하고 있는데, 매년 60,000명 이상이 이 훈련장에서 훈련하고 있다.<sup>135)</sup>

카이저슬로테른(Kaiserslautern) 미육군 주둔지(USAG)는 룩셈부르크, 벨기에, 프랑스 접경 인근의 독일 남서부 라인란트-팔라티나도(Rhineland-Palatinado) 지역에 위치한다. 현역, 고용원, 군인가족 등 50,000여명이 상주하는 대규모 군사도시이다. 독일법규하 운영되는 공동사용기지(co-base)로 분쟁지역 투입전력의 대기(stand-by military position) 임무를 담당한다.<sup>136)</sup>

만하임(Mannheim) 미육군 주둔지(USAG)은 독일남부 교통요지 만하임 인근에 위치하며 독일법규하 미육군과 미공군이 공동 운용하고 있다. 현재 장병, 고용원, 군인가족 등 15,000명이 거주하고 있으며, 이중 4,000명이 육군, 200명이 공군이다. 6,500명이 군인가족, 800여명이 퇴역군인들이다. 미국과 독일에서 고용된 3,200명이 고용원과 계약직이 근무하고 있다. 활주로를 가진 대규모 군사도시이다.<sup>137)</sup>

슈바인푸르트(Schweinfurt)는 미육군 주둔지(USAG)는 독일 중앙, 마인(Main)강 우측에 위치한다. 현재 현역 4,000명과 가족 및 민간고용원 등 총 11,000여명이 상주한다. 주둔지는 2개의 거주지역과 2개의 최신식 훈련장으로 나누어져 있다(Conn Barracks and Ledward Barracks). 대기(stand-by) 기지로서 역할이 주임무이다.<sup>138)</sup>

스투트가르트(Stuttgart) 미육군 주둔지(USAG)는 미군 유럽사령부(NATO동맹군최고사령부)가 주둔하는 곳으로 바덴 우르템베르크(Baden Wurttemberg) 스투트가르트에 위치한다. 주변에 켈리(Kelly), 패치(Patch), 팬저(Panzer), 로빈슨(Robinson) 캠프(Barracks) 등이 있으며, 스투트가르트 기지는 이들 주변 캠프 지원임무를 수행하고 있다. 항공기 정비를 비롯하여 지원임무에는 육군, 해군, 공군, 해병대, 해안경비대, 고용원 등이 참여하고 있다. 상주 및 파견 부대들이 운용되고 있으며, 유럽임무 지원대대(European Mission Support Squadron), 미국 아프리카 사령부, 특수부대, 통신대대, 정부부대, 헌병부대 등이 있다.<sup>139)</sup>

비스바덴(Wiesbaden) 미육군 주둔지(USAG)는 비스바덴에 위치하며 현역 3,000명을 포함하여 고용원, 계약직, 군인가족 등을 포함하여 15,000명이 상주하고 있다. 대기(stand-by mode) 및 유지가 주요 임무이다. 현재 제5신호정보사령부, 제66 군사정보여단, 제1항공지원작전대대, 제485정보대대 등 수십개 부대가 위치한다.<sup>140)</sup>

판제르 카제르네(Panzer Kaserne) 해병대 기지는 뵘블링겐(Boeblingen)에 위치하며 뮌헨(Munich)에서 2시간 거리에 있다. 제2차세계대전시 독일 탱크부대가 운용되던 기지로 독일주둔 60여개 공동사용기지(co-bases)의 하나이며, 미국 군사력의 집중

135) "USAG Hohenfels," <http://militarybases.com/overseas/germany/hohenfels/>(검색일: 2013.9.21).

136) "USAG Kaiserslautern," <http://militarybases.com/overseas/germany/kaiserslautern/>(검색일: 2013.9.21).

137) "USAG Mannheim," <http://militarybases.com/overseas/germany/mannheim/>(검색일: 2013.9.21).

138) "USAG Schweinfurt," <http://militarybases.com/overseas/germany/schweinfurt/>(검색일: 2013.9.21).

139) "USAG Stuttgart," <http://militarybases.com/overseas/germany/stuttgart/>(검색일: 2013.9.21).

140) "USAG Wiesbaden," <http://militarybases.com/overseas/germany/wiesbaden/>(검색일: 2013.9.21).

이 이루어지고 있는 지역이다. 특수훈련장, 실내외 사격장 등을 갖추고 있다.<sup>141)</sup>  
 주독미군의 병력, 전개부대 등 현황을 요약하면 <표 5-3>과 같다.<sup>142)</sup>

<표 5-3> 주독미군 현황

구분	병력 (명)	주요편제 및 장비	전개기지/부대
육군	35,200	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미군 유럽사령부(EUCOM)/유럽동맹군최고사령부(SACEUR), 스투트가르트</li> <li>○ 미육군 유럽사령부 (하이델베르크) - 육군중장이 지휘</li> <li>○ 1개의 스트라이커 여단 전투팀(기갑부대), 기갑보병여단 1개, 전투항공여단 1개, 공병여단 1개, 정보여단 1개, 헌병여단 1개, 신호정보여단 2개, 병참지원여단 1개, 1개의 중기갑여단 전투팀</li> <li>○ 주요무기 : 에이브러햄 전차(M1), 브래들리전차(M2/M3), 스트라이커, 다련장로켓 (M109, M777, M270), 아파차헬기(AH-64), 치누크헬기(CH-47), 블랙호크(UH-60)</li> </ul>	스투트가르트 하이델베르크, 란트스툴, 안스바흐, 밤베르크, 바움홀데르, 다름슈타트, 가르미쉬, 그라펜보헤르, 헤센, 호헨펠스, 카이저슬로테른, 만하임, 슈바인푸르트, 비스바덴, 빌세크, 쾰른, 슈위겐
해군	485	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 대서양 주둔 2함대 연락임무</li> <li>○ 스페인·이탈리아·그리스 주둔 해군기지 및 독일해군과의 연락임무 담당</li> </ul>	미군 주둔지 분산배치
공군	14,450	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미공군 유럽사령부 (람스타인)</li> <li>○ 3공군사령부</li> <li>○ 1개 전투비행단(18/A-10, 24/F-16), 1개 공수비행단(16/C-130, 2/C-20, 9/C-21, 1/C-40) * 17/E-3A (룩셈부르크 제공 NATO 조기경보기)</li> </ul>	람스타인 스팅달엠 가일렌키르헨
해병대	365	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 미해병대 유럽사령부(판제르 카세르네)</li> </ul>	판제르 카세르네 스투트가르트
계	50,500	* 20여개 주둔지역에 공동사용기지(co-base) 개념으로 총 60여개 기지가 운영되고 있음 (독일법령/법규 통제 받음)	

\* 출처 : IISS(2013), p.140; “Military Bases in Germany,” <http://militarybases.com/overseas/germany/>(검색일: 2013.9.20) 참조.

## 제2절 방위비분담 연혁

독일의 방위비 분담 연혁은 1955년 연합군의 점령통치에서 벗어나 국가로서 기능을 발휘하고 NATO에 가입한 1955년 5월 9일 이후로부터 오늘에 이르기까지를 고찰함이 옳을 것이다. 이유는 1955년 이전 10여년은 사실상 국권을 상실한 패전국의 지위에 있었기 때문이다. 이점에서 한국의 방위비분담에 참고하기 위해서는 1955년부터 1990년 통일까지를 살펴볼 필요가 있다. 구체적으로는 소련군이 동독에서 완전철수하고 연합군이 베를린에서 철수한 1994년까지 방위비분담이 유용할 것이다.

141) “Panzer Kaserne,” <http://militarybases.com/overseas/germany/panzer-kaserne/>(검색일: 2013.9.21).

142) IISS, The Military Balance 2013, (London: Routledge, 2013), p.309.

1945년 패전에 따라 서독은 연합군에게<sup>143)</sup> 그리고 동독은 소련군에게 혹독한 전쟁배상금 명목의 천문학적인 점령비용을 지불하였다. 서독의 경우 1945년부터 1949년까지 200억 마르크 이상을 제공하였는데 이는 1951년 서독의 GNP가 911억 마르크였음을 고려시 실로 막대한 금액이 아닐 수 없으며, 1952년 당시 서독주둔 연합군은 총 57만여명이었는데, 그 중 미군에게만 매월 6억 마르크를 점령비용으로 지불하였다.<sup>144)</sup> 그 결과, 미군은 점령비용을 모두 소비하지 못하고 1954년 초 미국 은행계좌에 8억 마르크, 서독 은행계좌에 20억 마르크를 잔여액으로 보유하는 상황이 되기도 하였다.<sup>145)</sup> 이러한 점령비용 지불은 냉전의 격화로 인한 서독의 채무장이 시급해짐으로써 1955년 5월 5일 점령통치가 종료되었다. 그러나 베를린은 동서로 양분되어 연합군이 주둔함에 따라 서베를린 주둔 점령비용 지불이 1994년까지 계속되었다. 1991년 냉전종식 이후에는 NATO 분담금과 SOFA 보충협약에 따른 미국, 영국, 프랑스의 주둔군 지원만을 제공하는 상황에 있다.

서독은 1951년 6월 19일에 체결된 “군대의 지위에 관한 북대서양조약 당사국들간의 협정(NATO SOFA; Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces)”에 근거하여<sup>146)</sup> 주둔군에 대한 지원을 발전시켜 왔다. 그러나 1951년 당시 지위협정은 런던에서 영어와 프랑스어로 작성 체결된 바와 같이, 서독은 NATO에 가입하기 수년 전이며 점령된 국가로서 여전히 패전국 지위에 머물던 시기였다. 그리하여 사실상 법적 효력을 갖는 서독 주둔 외국군 지위협약은 1959년 8월 3일 본(Bonn)에서 독일어, 영어, 프랑스어로 작성 체결된 “나토 주둔군 지위 보충협약(NATO SOFA Supplementary Agreement)”이다. 이 보충협약은 벨기에, 서독(독일연방공화국), 프랑스, 캐나다, 네덜란드, 영국과 북아일랜드, 미국 등 7개 당사국이 체결한 것으로 서독 주둔군에 대한 지위협약이다. 이 협약은 1971년, 1981년, 1993년 등 3차례 개정을 거쳤으며 1993년의 제3차 개정협약은 1998년 3월 29일에 발효되었다. 이 협약의 정식명칭은 “1959년 8월 3일 체결되어 1971년 10월 21일, 1981년 5월 18일, 1993년 3월 18일 개정된 독일연방공화국(서독)에 주둔하는 외국군대의 지위에 관한 북대서양조약 당사국들간 협정의 개정 보충협약(Agreement of 3 August 1959, as Amended by the Agreements of 21 October 1971, 18 May 1981, and 18 March 1993, to Supplement the Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces with respect to Foreign Forces stationed in the Federal Republic of Germany (Revised Supplementary Agreement) (effective 29 March 1998)”이다.<sup>147)</sup>

143) 당시 서독주둔 연합국 군대는 미국, 영국, 프랑스, 벨기에, 노르웨이, 덴마크, 네덜란드, 캐나다이다.

144) 정상돈, 『독일의 방위비분담 및 주독미군 기지 환경관리정책』(서울: 한국국방연구원, 2009), pp.26-28.

145) 정상돈(2009), pp.28-29.

146) North Atlantic Treaty Organization, “Agreement between the Parties to the North Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces,” London, 19 Jun. 1951, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_17265.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17265.htm)(검색일: 2013.9.30).

147) NATO Webarchive, “NATO SOFA Supplementary Agreement,” Bonn, 18 March 1993(제3차개

1959년에 체결된 서독 주둔군에 대한 지위협정(나토 SOFA 보충협약, 1963.7.1 발효)은 1955년에 서독이 패전국이자 피점령국가로부터 정상국가로 NATO 회원국이 되었음을 공인하는 것이었다. 이는 1954년 10월 23일 파리에서 체결된 미국, 영국, 프랑스 등 연합국들의 “독일연방공화국에서의 점령통치 종식에 관한 의정서(Protocol on the Termination of the Occupation Regime in the Federal Republic of Germany)”에 근거한다. 그 결과, 미국·영국·프랑스는 서독이 서유럽 방위에 동참하는 계기를 마련해 주었으며, 이는 불평등관계로부터 대등한 지위를 부여하여 소련과 동구 공산권을 견제하기 위해 서독의 부담분담을 촉구한 의미를 갖는다. 따라서 서독의 양자적, 다자적 부담분담은 활성화 되었는데, 당시 서독의 부담분담은 크게 3가지로 다음과 같이 구분된다. 첫째, 서베를린 점령군(미국, 영국, 프랑스)에 대한 직간접 지원, 둘째, 미국군이 대부분을 차지하는 서독주둔군에 대한 지원, 셋째, NATO 회원국으로서 할당되는 기여금이었다.<sup>148)</sup>

### 제3절 지원내역 및 특징

서독의 방위비 지원은 미국을 비롯한 연합국들의 입장을 거의 100% 수용하는 방향으로 이루어졌다. 이는 독일인들의 제2차 세계대전에 대한 반성이자 주둔군 지원이 국가발전에 기여할 수 있는 유일한 길이었기 때문이다. 또 무엇보다 미국의 점령정책이 제네바협약, 전쟁법, 나아가 UN헌장 등에 입각한 합리적 방향으로 이루어지고, 마샬플랜에 따른 대규모 경제원조를 통한 유럽 부흥정책으로 배상적/보상적 차원에서 지원을 감수해야 한다는 입장을 있었다.

#### 1. 서베를린 점령군에 대한 직간접 지원

서독은 분단된 베를린시의 방위와 연합군 지원을 위한 인프라 구축, 시민들의 생활안정 지원 투자, 연합군 생활필수품 보관 및 주둔에 따른諸비용 등을 지불하였는데 당시 서독 국방비의 10%를 상회하는 막대한 액수였다. 1956년의 경우 국방비 72억 마르크의 12.4%인 8억 9500만 마르크, 1966년에는 국방비 203억 마르크의 11.6%인 23억 4700만 마르크를 제공하였다. 1976년에는 국방비 389억 마르크의 23.1%인 90억 마르크, 1986년에는 국방비 620억 마르크중 24.8%인 154억 마르크를 지원하였다. 이를 요약하면 <표 5-4>와 같다.<sup>149)</sup>

정), [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121026065214/www.mod.uk/NR/rdonlyres/A921BCF9-97C5-4716-8262-44F96196061E/0/nato\\_sofa\\_supplementary\\_agreement.pdf](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20121026065214/www.mod.uk/NR/rdonlyres/A921BCF9-97C5-4716-8262-44F96196061E/0/nato_sofa_supplementary_agreement.pdf)(검색일: 2013.10.8).

148) 탁성환(2006.2.13), p.2 참조.

149) 정상돈(2009), pp.44-45.

<표 5-4> 서독의 서베를린 점령군 직간접 지원금

연 도	국방비(NATO기준)	서베를린 지원금	국방비 對比 서베를린 지원 비율
1956	72억 마르크	8억 9500만 마르크	12.4%
1966	203억 마르크	23억 4700만 마르크	11.6%
1976	389억 마르크	90억 마르크	23.1%
1986	620억 마르크	154억 마르크	24.8%

\* 출처 : 정상돈(2009), p.45 참조.

미국 등 서베를린 주둔국가들은 당시 서베를린 주둔에 따른 재원을 점차 줄이면서 직간접 경비 대부분을 서독이 부담하도록 하였으며, 서독 역시 베를린이 자국 영토라는 관점에서 과중한 비용을 감내하였다. 나아가 1950년부터 1994년까지 독일이 지원한 순수한 연합군 주둔 비용은 총 298억 7,022만 마르크 (약177억 달러)에 달한다.<sup>150)</sup> 이는 43년 동안 연평균 4.17억 달러를 지출한 것인데, 당시 서독 입장에서는 지불하기에 막대한 액수였다. 그리고 독일은 통일된 1990년 이후에도 소련군이 동베를린으로부터, 그리고 미국·영국·프랑스군이 서베를린에서 철수한 1994년까지 연합군 주둔경비를 제공하였다. 아울러 소련군 철수비용도 전액 부담하였다.

이를 정리해 보면, 독일은 연합군의 주둔을 1951년 NATO SOFA와 1959년 보충협약과 개정협약의 차원에서만 접근하지 않았음을 알 수 있다. 즉 보다 높은 견지의 동맹국 지원 나아가 역할분담으로 간주하였다. 독일은 제2차세계대전 패전국으로서, 분단국가로서, 그리고 통일을 지향하는 국가로서 필요한 경비로 인식하고 막대한 주둔경비를 제공했던 것이다. 이처럼 외국군대가 주둔하는 데에는 근거가 되는 조약이나 협의된 문건 이상의 원인이 있기 때문에 상응하는 주둔비의 제공 등 예산소요는 당연하다고 할 수 있을 것이다.<sup>151)</sup> 그럼으로, 그러한 조약과 협정은 일종의 쌍방간 양해사항에 불과하고 보다 고차원의 국가들간 진정성과 합리성에 근거한 협력 차원의 지원이 필요하다는 점이 인식되어야 한다.

150) 정상돈(2009), pp.51-52 참조.

151) 세계역사를 볼 때, 외국군대가 주둔하는 국가에서는 반드시 수탈이 이루어졌고, 민생 또한 피폐해진 경우가 허다하다. 이러한 폐해를 막기 위해서 근대국가 이전에도 외국 주둔군에 대하여는 국가 차원의 후한 대접을 해왔던 것이 사실이며 이들을 회유하기 위해 늘 노력하였다. 이러한 사실을 바탕으로 할 때, 국가이익 차원의 동맹관계에서 패전국 군대에 대한 점수국의 상응하는 지원은 매우 적극적일 필요가 있다.

## 2. 미국과의 양자협정에 따른 주둔군 직간접 지원

서베를린 주둔군에 대한 직간접 지원은 소련군이 동베를린으로부터 완전철수하고, 그 후 미국, 영국, 프랑스 주둔군이 철수한 1994년 이후에 폐지되었다.

그러나 당시 서베를린 주둔비와는 별도로, 서독은 미국과 양자협정을 통하여 연간 8억 달러에 달하는 주둔경비를 보전해 주고 있었다. 이는 上記한 1959년의 협정 그리고 개정 협약들에 따라 접수국(receiving state)은 비용을 지불할 필요가 없는 매우 공정하고 규준적(規準的)인 원칙이 있었음에도 불구하고 이루어졌다. 그 이유는 1960년대 들어와 미소간 갈등이 심화되고 쿠바미사일 위기 등으로 미국의 군사비가 대폭 증액되는 등 경제사정 악화로 인하여 서독에 연간 주둔비용 6억 5천만 달러 정도를 요구한 것이 始發이다. 이에 서독은 경제적 부담에도 불구하고 1961년부터 대규모 미국무기 구입 및 대금 先지급, 채무先변제, 미국 국채 대량 매입, NATO 인프라구축 증액, 미군숙소 건설 및 수리, 핵연료구입, 무이자 대여금 지원, 제3세계에 대한 미국 지원금 인수, 양국간 과학기술협력 프로그램 지원, 주독미군의 세금 및 각종 요금 면제 등을 제공하였다. 이는 1961년 이래 미국과 2년 단위 상계지불협정(Offset)을 체결함으로써 구체화되었다. 당시 미국의 케네디(John F. Kennedy) 정부, 존슨(Lyndon B. Johnson) 정부, 닉슨(Richard Nixon) 정부, 포드(Gerald Ford) 정부는, 의회의 요구에 따라, 주독미군 주둔비의 80%에 해당하는 방위비를 서독이 분담하여 미국과 서독의 국제수지 균형을 맞추어야 한다는 입장을 견지하였다.

이에 서독은 1961년에서 1975년까지 14년간 총 112억 3,000만 달러를 지불하였다.<sup>152)</sup> 이를 미국 달러로 계산해 보면, 미국이 최초 요구하였던 연간 주둔비용 6억 5천만 달러를 상회하는 연간 평균 8억 달러 이상을 각종 형태로 보전해 준 것으로 평가된다. 다시 말해, 2013년 한국의 주한미군 방위비분담 금액 8,695억원(8.13억 달러) 과 대등한 수준을 40~50년 전에 주독미국의 비용 명목으로 매년 기여한 것이다.

그 후, 1976년부터 미국의 경제사정이 호전되자 2년마다 개정하던 상계지불협정은 유보되었고, 연 7천만 달러 정도만 주둔금으로 부담하였다. 그러나 데탕트의 종식과 함께 1980년대 카터(Jimmy Carter) 정부 末로부터 시작하여 레이건(Ronald Reagan) 행정부는 급격히 국방비를 증액하지 않을 수 없었는데, 그 여파가 미국 의회의 유럽 동맹국 방위비 분담 증액 요구였다. 이는 서독을 비롯한 유럽 동맹국들이 매년 3%이상 국방비 증액을 해야 하는 단계로 발전하였다. 1980년 11월 카터 정부가 요구한 주독미군에 대한 병참지원 강화와 주둔비용 일부 분담 요구는 <표 5-5>과 같으며 이는 1982년 2월 “전시주둔국지원협정(WHNS: Wartime Host Nation Support)”으로 구체화되었다.

152) 정상돈(2009), pp.34-39 참조.

**<표 5-5> 미국이 서독에 요구한 전시지원 관련사항(1980년 11월)**

1	위기발생시 미군에 대한 병참 지원
2	라인-마인(Rhein-Main) 지역 등 주거지역에 있는 미군을 동독 및 체코슬로바키아 국경 부근으로 재배치할 수 있도록 지원할 것
3	주독미군 가족 55,000명에게 숙소를 지어줄 것.
4	주독미군 시설물의 개보수 및 현대화 지원
5	미군을 위한 세금 및 사회보장 혜택 지원
6	미군기지 고용 민간인의 급여를 전액 부담하거나 혹은 부분적으로 부담할 것
7	병참기지 운영을 비롯하여 보급 및 병참지원 기능을 독일이 부담할 것
8	주독미군 기지에서 독일의 환경법을 준수하는 과정에서 발생하는 비용을 독일이 부담할 것

\* 출처 : 정상돈(2009), p.42에서 재인용.

NATO 동맹국 중에서 미국과 전시주둔국지원협정은 서독이 유일하며, 교통, 군수 보급, 시설물 신축 및 개보수 등을 위해 93,000명의 서독군을 양성하고 이에 소요되는 비용 12억 마르크 중 50%를 부담하였다. 아울러 제반 관리비용 1억 500만 마르크의 2/3도 서독의 몫이 되었다. 이 협정은 NATO SOFA 보충협약을 보완하는 것이자 과거 미국과 서독간 상계지불협정(Offset)을 계승하는 의미도 지녔다. 그러나 상계지불협정이 미국의 악화된 경제사정을 보전해 주는 차원에서 당장 필요하지도 않은 무기구입, 미국 국채 매입, 미국이 부담하던 개발도상국 지원 인수 등이었다면, 전시주둔국지원협정은 주독미군에 근무하는 독일인 인건비, 장비유지비, 사회간접시설 투자 등 실제로 눈에 보이는 분야를 지원하게 되었다는 특징이 있으며, 그 부담액 역시 대폭 축소되었다. <표 5-6>에서 보는바와 같이 통일후 1991년 독일 국방예산에 편성된 전시주둔국지원협정에 따른 지원내용을 보면 총 8,400만 마르크(4,941만 달러)로 1975년 상계지불협정(Offset)이 종료된 후, 1976년 7,000만 달러를 지불하였던 것과 비교시 훨씬 줄어든 액수이다.

**<표 5-6> 전시주둔국지원협정에 따른 주독미군 지원비용(1991년)**

구 분	내 용	금 액	
		단위: 독일 마르크	단위: 미국 달러
운영유지비	인건비	7300만	4294만
	유지비 (장비, 군수, 교육, 의류 등)	500만	294만
투자비	사회간접시설투자비용	600만	352만
합 계		8400만	4941만

\* 출처 : 김종문 · 김수영 · 탁성환, 『NATO 및 독일의 對미방위비 분담 연구』 (서울: 한국 국방연구원, 1991); 정상돈(2009), p.44에서 재인용. 마르크 對 달러 환율은 1.7:1 수준.

이 전시주둔국지원협정(WHNS)에 근거한 지원도 1994년에 베를린 주둔군들이 전 원 철수하고 독일이 명실상부한 통일국가로서 기능하기 시작하자 대폭 축소되었다. 다시말해, 오늘날 독일은 NATO 회원국으로서 국가총수입(GNI)에 따라 차등 배분되는 공동방위 분담금과 독일주둔 NATO 회원국 군대에 대한 직간접 지원비용이 전부이다. 즉, 독일 주둔군에 대하여 NATO SOFA와 보충협약, 전시주둔국지원협정에 근거하여 주둔군 복귀에 따른 실직노동자 생활안정지원,<sup>153)</sup> 임대료, 기지이전 비용분담 등 직접지원과 함께, 토지시설 공여와 각종 면세혜택 등 간접지원을 제공하는 수준에 있으며 간접지원이 99%에 이른다.<sup>154)</sup> 한국과 비교하면 <표 5-7>과 같다.

<표 5-7> 독일과 한국의 미군주둔 지원 내역

지원근거		독 일	한 국
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 : Department of Defense, Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense, [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2004/allied2004.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf) (검색일: 2013.9.20); 국방정보본부, 『2007 일본 방위백서』; 신중호(2009), p.52 참조.

### 3. NATO 공동방위 분담

오늘날 독일의 부담분담 개념은 미국의 입장을 따라 책임분담(responsibility sharing)과 부담분담(burden sharing)이기 때문에 일정한 비교와 대조가 어렵다. 이는 미국 국방부가 2004년에 공동방위에 대한 동맹국 기여(Allied Contributions to the Common Defense) 보고서를 종식한 이유이기도 하다. 다시 말해, 공동방위라는 개념이 '동맹국들이 함께 하는 방위'를 의미하는데 미국을 중심으로 일률적으로 평

153) 이는 사실상 주둔군을 지원하는 것이 아니다. 독일국민은 사회보장법상 실직시 1차년도에 임금의 90%를 시작으로 구직시까지 매년 10% 삭감한 생활안정자금을 제공받는다(2차년도 80%, 3차년도 70%...). 다만 주둔군부대 근무자는 1차년도에 100%로 시작되는 생활안정보조금을 받음으로 10% 혜택이 있다. 이러한 독일의 사회보장제도는 직업알선제도와 함께 공존한다.

154) 이정환(2011), p.47; 정상돈(2009), p.71; Department of Defense(2004), p.B-7 and p.E-4.

가하는 것이 부적절하고, 공평하지 않을 뿐만 아니라, 미국은 지원만 받는 국가라는 예상치 않았던 반론이 부상하였으며, 미국의 안보 기여도가 표현되기 어렵다는 지적 때문이었다. 즉 방위비분담 개념이 범세계적으로 확대된 가운데 동맹국들이 여건에 따라서 차등적으로 상호지원하는 체제로 완전히 변화된 것이다. 여기에는 아프가니스탄 전쟁과 이라크 전쟁시 동맹국들의 지원을 둘러싼 논쟁이 큰 몫을 했다. 2013년도 NATO의 공동예산은 총 23억 6,427만 2,776 유로이다. 이를 요약한 공동예산 사용처는 <표 5-8>과 같고 동맹국들의 분담비율/분담액은 <표 5-8>와 같다.

**<표 5-8> NATO 공동예산(직접지원) 사용처**

구 분	예산 사용처
민간예산 (동맹국 외교부 예산)	※ <u>현행작전 성공, 동맹강화, 협의/협력, 민군관계, 보안/안전을 지원하는 정치외교적 수준의 예산</u> - NATO 본부, 직원 4,000명, 동맹국 정치외교 참모진 운영비 - NATO와 러시아, NATO와 EU, NATO와 지중해 국가들, 일본, 호주, 한국, 중국 등 관련국들과 분쟁예방과 관리 협력을 위한 지원 활동비 - NATO 정상회의를 비롯한 각종 회의 및 협력회의 - PFP(평화동반자프로그램) 및 NATO 확장/강화 관련 대외활동비 등
군사예산 (동맹국 국방부 예산)	※ <u>전평시 군사작전 대비, 필수 군사력 운영유지 예산</u> - NATO군 주요 사령부 및 직할부대 운영유지비 - 민간인력의 월급, 주거비, 사무용품비 - 건물수리 및 유지비용(전기, 가스, 수도, 온냉방 등) - 동맹국 군사참모진 운영비 - NATO 공중조기경보 및 통제(NAEW&C) 등 지휘통신정보체계 유지 - NATO 항공작전본부 및 이동전개 통신체계운영비 - 유럽 전역에 산재하는 합동군사훈련/교육시설 운영비 - 연구개발비 및 획득/군수보급부대 운영비 - 해외파병부대 운영비(병참, 공병, 의무) 등
안보투자사업 (NSIP, 동맹국 국방부 예산)	※ <u>NATO 동맹국 영역을 포괄하는 핵심전력 개선 및 투자 예산</u> - 유럽 防空, 통신, 정보 등 C4ISR(지휘·통제·통신·컴퓨터·정보·감시·정찰) 체제 발전 - NATO 전략사령부 등 주요시설 미사일방어 관련 협조 및 투자 - 군부대, 비행기지, 항만, 전시물자 저장고, 송유관 건설 및 개선 - 원활한 PKO를 위한 정보 및 통신수단 제공

\* 출처 : 정상돈(2009), p.57; NATO(2013), pp.1-6; NATO/최고사령부 방문 경험을 참조.

NATO 공동예산은 NATO 본부 및 근무인력 유지비, 동맹국 영역의 방공임무 수행, 지휘통제체제/동맹통신체제 유지, 합의된 특정분야 전력개선 등에 소요된다. 2012년 총예산은 민간예산(civil budget) 2억 1,547만 3000 유로, 군사예산(military budget) 14억 4,879만 9,776 유로, NATO 안보투자사업(NSIP: NATO Security Investment Programme) 예산 7억 유로로 구성된다.<sup>155)</sup> 독일은 미국 다음으로 많은 예산을 할당받고 있는데, NATO 직접지원 총예산의 약 15%를 담당한다. NATO 예산 중 민간예산, 군사예산, NATO 안보투자프로그램 예산 사용처는 28개 동맹국 분담비율과 분담액이 <표 5-9>에 요약되어 있다. 아울러 NATO는 이러한 공동예산 외에도 NATO 헌장(charter) 정신에 기초하여 동맹국들의 자발적 기여에 입각한 연구개발사업과 지역방공 및 통신체계 심화 발전을 위한 사업을 추진해 오고 있다. 이를 위한 합동기금(joint funding)을 조성하여 추진하는 사업은 참여국가, 비용할당, 관리유지체제 등이 다양하다. 그 외에도 아프가니스탄과 이라크 등에 대한 추가 기금을 활용한 사업들이 진행중이다.

나아가 NATO 동맹국들은 NATO에 대한 간접적 지원 또는 유사시 직접지원 증진역량 강화 차원에서 다음과 같은 정책을 추진 중에 있다.<sup>156)</sup>

첫째, 자발적인 동맹국 상호지원 지침이다. 북대서양위원회(NAC: North Atlantic Council)는<sup>157)</sup> 북대서양 조약 제5조에 입각한 강제적 의무사항을 제외하고도, 분쟁 해결을 위한 노력에 동맹국들의 자발적 참여를 독려하고 있다. 즉 능력범위 내에서 지역분쟁시 인원, 무기, 장비 등을 적극 지원할 수 있어야 하며, 이를 위한 대비를 해야 한다는 것이다. 이를 위해 동맹국들은 현재 유럽의 평화와 안정이 방위역량의 약화로 이어질 경우 예상치 못한 위협에 봉착할 것임을 경고하고 있다. 주로 경종을 울리는 국가는 미국이지만 유럽 선진국들은 이러한 주장에 동의는 하지만 실천은 약화되고 있다. 또한 NATO 확장에 따른 약소국들의 편승현상도 중요한 관리대상이 되고 있다.

둘째, 국내총생산(GDP)의 최소한 2%를 국방비로 지출해야 한다는 지침이다.<sup>158)</sup> 이는 2006년에 합의되었으며, 공동방위(common defense)를 위한 정치적 의지와 노력의 척도로 간주되고 있다. 미국을 제외한 27개 동맹국들의 총 GDP는 미국의

155) NATO(2013), pp.3-4.

156) NATO, "Paying for NATO," 2003, pp.1-2, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_67655.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67655.htm) (검색일: 2013.9.30) 참조.

157) 북대서양위원회는 NATO의 정치적 의사결정을 위한 상설회의체로 동맹국에서 외무장관 또는 국방장관 레벨의 전담대사를 대표로 파견하고 있다. 컨센서스(consensus)에 입각한 합동 의사결정을 한다. "The North Atlantic Council," [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_49763.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49763.htm)(검색일: 2013.10.9).

158) 현재 유럽국가들의 GDP 대비 국방비 할당 비율은 2002년부터 2011까지 평균 1.5%대를 유지하고 있으며, 2012년부터 실질 방위비는 더욱 하향되는 추세에 있다. IISS(2013), pp.94-95.

GDP보다 많으나 국방비 총액은 미국의 1/2에도 미치지 못하고 있다. 이러한 국방비 불균형은 동맹 창설시부터 계속되어 왔지만 9/11사태후 미국이 국방비를 증액함으로써 그 차이는 더욱 심해졌다. 현재 미국은 28개 동맹국 총국방비의 73%를 점유하고 있다. 이것이 NATO 본부를 비롯한 예하부대들에 대한 운용경비의 73%를 담당한다는 의미는 아니지만 동맹국들이 지나치게 미국에 의존하고 있다는 사실은 분명하다. 다시 말해, 유럽방위에 필요한 핵심적 능력인 정보, 감시, 정찰, 공중급유, 미사일방어(ballistic missile defense), 항공전자전(airborne electronic warfare) 등 첨단전력의 대부분을 미국에 의존하고 있다. 아울러 프랑스, 독일, 영국이 미국을 제외한 동맹국들 국방비의 1/2이상을 차지하고 있는데, 이는 또 다른 심각한 방위의 존이라 할 수 있다. 따라서 최소한 GDP 2%의 국방비 책정 지침은 경제사정 악화로 효과적인 군사력 개선에 기여할 것이라는 보장은 없지만 여전히 동맹국으로서 상응하는 부담분담을 한다는 점에서 정치적 의지로 중요시되고 있다.

셋째, 주요장비 구입에 관한 지침이다. NATO 동맹국들은 국가형편에 따라 주권적 결정으로 국방비를 할당하지만, 최소한 국방비의 20%를 군사현대화와 주요장비 구입과 해외 원정작전 수행 등을 고려해야 함을 강조한다. 이는 작전운용성 등을 감안하여 유럽산 장비 또는 미국산 장비의 도입 등을 전제로 하는 것이다. 이는 최첨단 장비를 모두 미국에 의존함으로써 나타나는 부작용을 예방하고 '유럽방위는 유럽인들이 책임져야 한다'는 프랑스, 독일의 입장을 대변하는 것이기도 하다. NATO 공동예산 비용분담율 및 분담액은 <표 5-9>와 같다.

<표 5-9> NATO 공동예산 비용분담율 및 분담액(2013.1.1-12.31)

NATO국	민간예산 비율(%)	금액(€)	군사예산 비율(%)	금액(€)	NSIP 비율(%)	금액(€)	합계(€)
알바니아	0.0843	181,643	0.0843	1,221,338	0.0843	590,100	1,993,081 (0.08%)
벨기에	2.0448	4,405,991	2.1048	30,494,337	2.1048	14,733,600	49,633,928 (2.1%)
불가리아	0.3068	661,071	0.3068	4,444,917	0.3068	2,147,600	7,253,588 (0.31%)
캐나다	5.9358	12,790,046	5.9358	85,997,857	5.9358	41,550,600	140,338,503 (5.94%)
크로아티아	0.3115	671,198	0.3115	4,513,011	0.3115	2,180,500	7,364,709 (0.31%)
체코	0.9344	2,013,379	0.9344	13,537,585	0.9344	6,540,800	22,091,764 (0.93%)
덴마크	1.2227	2,634,588	1.3409	19,426,956	1.3409	9,386,300	31,447,844 (1.33%)
에스토니아	0.1004	216,334	0.1004	1,454,594	0.1004	702,800	2,373,728 (0.1%)
프랑스	11.4212	24,609,602	11.1726	161,868,603	11.1726	78,208,200	264,686,405 (11.2%)
<b>독일</b>	<b>14.5745</b>	<b>31,404,112</b>	<b>14.8882</b>	<b>215,700,208</b>	<b>14.8882</b>	<b>104,217,400</b>	<b>351,321,720</b> <b>(14.86%)</b>
그리스	0.9500	2,046,993	0.9500	13,763,597	1.1029	7,720,300	23,530,890 (1%)
헝가리	0.7005	1,509,388	0.7005	10,148,842	0.7005	4,903,500	16,561,730 (0.7%)
아이슬란드	0.0492	106,012	0.0492	712,809	0.0492	344,400	1,163,221 (0.05%)
이탈리아	8.7638	18,883,622	8.8000	127,494,380	8.6471	60,529,700	206,907,702 (8.75%)
라트비아	0.1447	311,789	0.1447	2,096,413	0.1447	1,012,900	3,421,102 (0.14%)
리투아니아	0.2143	461,758	0.2143	3,104,777	0.2143	1,500,100	5,066,635 (0.21%)
룩셈부르크	0.1393	300,153	0.1393	2,018,178	0.1393	975,100	3,293,431 (0.14%)
네덜란드	3.2132	6,923,578	3.2855	47,600,316	3.2855	22,998,500	77,522,394 (3.28%)
노르웨이	1.4975	3,226,708	1.5082	21,850,798	1.5082	10,557,400	35,634,906 (1.51%)
폴란드	2.4908	5,367,001	2.4908	36,086,704	2.4908	17,435,600	58,889,305 (2.49%)
포르투갈	0.9497	2,046,347	0.8500	12,314,798	0.8500	5,950,000	20,311,145 (0.86%)
루마니아	1.0629	2,290,262	1.0629	15,399,292	1.0629	7,440,300	25,129,854 (1.06%)
슬로바키아	0.4563	983,203	0.4563	6,610,873	0.4563	3,194,100	10,788,176 (0.46%)
슬로베니아	0.2323	500,543	0.2323	3,365,561	0.2323	1,626,100	5,492,204 (0.23%)
스페인	4.9292	10,621,095	4.8892	70,834,718	4.8892	34,224,400	115,680,213 (4.89%)
터키	3.6794	7,928,113	3.6794	53,307,138	3.6794	25,755,800	86,991,051 (3.68%)
영국	11.8511	25,535,920	11.1677	161,797,612	11.1677	78,173,900	265,507,432 (11.23%)
미국	21.7394	46,842,537	22.2000	321,633,550	22.2000	155,400,000	523,876,087 (22.16%)
합계(%)	100.000		100.000		100.000		
총예산		215,473,000		1,448,799,776		700,000,000	2,364,272,776

\* 출처 : NATO, "Paying for NATO," 2013, [http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics\\_67655.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_67655.htm)(검색일: 2013.9.30) 참조하여 재구성.

지금까지 독일의 부담분담 논의는 다음과 같이 요약된다. 1990년 10월 통일 이전까지는 점령군 주둔비, 양자협정을 통한 주독미군 직간접지원에 막대한 금액이 투입되었으나 통일 후 외국군대가 모두 철수한 1994년 이후에는 NATO 분담금 그리고 토지 및 시설 공여 등 간접지원 위주의 주둔비용이 전부이다.

독일의 방위비분담 연혁과 내역을 통하여 식별되는 교훈과 특징은 다음과 같다.

첫째, 방위비분담은 특정국가와 비교가 매우 어렵다는 점이다. 관련국가의 안보환경과 당면 여건에 따라 부담 수준이 가변적이기 때문이다. 독일의 경우 서베를린 주둔비를 1950년부터 1994년까지 43년간 연평균 4.17억 달러씩 제공하였다. 미국과 상계지불협정과 전시주둔국지원협정으로 1961년부터 1975년까지 연평균 8억 달러씩을 무기구입과 채권매입 등 미국경제지원 차원에서 보전해 주었으며, 그 이후는 연간 7천만 달러 정도를 제공하였다. 그러나 냉전 종식 후 5천만 달러 정도를 지원하다가 현재는 더욱 축소된 직접지원을 하고 있는 것으로 알려졌다. 1994년까지 독일의 방위비 분담은 현금에 기반한 지원을 해 준 좋은 사례들이다. 따라서 미국과의 안보 및 동맹관계에서 비대칭성(asymmetry)이 클 경우 현금을 기초로 한 직접지원이 높았으며, 독일 통일 후 대등한 동맹관계로 발전한 후에는 최소한의 직접지원과 대부분의 간접지원 형태로 지원방식이 변화하였다. 이는 NATO SOFA나 보충협약 및 개정협약이 공평해서라기보다는 안보환경 자체가 변화된 결과였다.

둘째, 방위비분담의 개념이 책임분담으로 확대되었다는 점이다. NATO의 방위비분담이 책임분담의 대표적 사례인데, 직접방위분담비용이 전부가 아니라 동맹국들 간 협의에 따른 다양한 부담분담과 원정군 파견에 따른 기여 등이 있다. 여기에는 NATO 국가 총 국방비의 73%를 차지하는 미국의 기여가 크게 인정되고 있다. 그리하여 독일을 비롯한 동맹국들은 GDP 2% 이상을 국방비 책정 목표로 결의하고 미국무기 도입과 미국정책 공조 등 다양한 지원활동을 하고 있다. 독일의 주독미군 지원은 NATO에 대한 기여로 돌아섰고, 다자동맹을 통한 혜택을 누리고 있다.

셋째, 방위비 분담에 대한 정부의 지혜가 요청된다는 교훈이다. 독일은 방위비분담금을 국방부로 창구를 일원화하지 않고 외교부, 국방부, 재무부 심지어는 지자체까지 끌어들이며 창구를 다양화시킴으로써 예산의 분산배정 효과를 달성하고 이렇게 관여하는 부처와 기관이 늘어남으로써 좋은 아이디어와 협력적 관계가 확대되었고 방위비분담금이 효율적으로 독일내 경제로 순환되는 효과를 달성하였다. 이는 결국 논란이 증가되는 국방예산에 대한 부담을 분산하면서 정부부처들이 관심과 노력을 기울여 보다 합리적인 대안을 모색하는 계기가 될 수 있기 때문이다. 지난 20여년간의 한미 방위비분담금 협상을 회고해 보면 방위비분담 창구의 다각화는 중요해 보인다.

넷째, 독일 주둔 외국군은 모두 독일법규의 통제를 받는다는 점이다. 이는 NATO SOFA와 보충협약 등에 기초하고 있는 것으로 외국군에게 치외법권적 권한은 배제하고 독일시민과 동일한 행동기준을 적용한다는 점이 발견된다. 이는 한국도 주둔

군 관련 제반 법령 개정시 교훈으로 삼아야 할 내용들이다. 이로써, 미군기지 역시 한국의 국내법체계 하에 있음을 확실히 해야 할 것이다.

다섯째, 독일의 예에서 드러나듯이 방위비분담은 안보환경 변화에 따라 큰 차이가 난다. 제2차 세계대전 패전 후 점령군 통치기, 통일 以前 적극적 부담분담 기여기, 통일 후 대폭 경감된 공동방위비 등은 이미 앞에서 살폈다. 2012년 기준 자료들을 기초로 독일의 부담분담이 낮은 이유를 설명할 수 있는 근거는 <표 5-10>에서 보는 바와 같이 한·일보다 월등히 많은 주둔군에도 불구하고 비용분담은 매우 낮다.

<표 5-10> 인구, 경제력, 국방비, 군사력, 주둔군, 비용분담 비교(한국, 일본, 독일)

구분	한국	일본	독일
인구	48,860,500명	127,368,088명	81,305,856명
비율	100%	261%	166%
GDP	1.15조 달러	5.98조 달러	3.37조 달러
비율	100%	520%	293%
1인당 GDP	23,536 달러	46,951 달러	41,448 달러
비율	100%	199.5%	176%
국방비	290억 달러	594억 달러	404억 달러
비율	100%	205%	139.3%
정규군	655,000명	247,450명	196,000명
비율	100%	37.8%	30%
외국군 주둔	미군 28,500명 -한국군 對比 4.4% -한국인구의 0.06%	미군 36,700명 -자위대 對比 14.8% -일본인구의 0.03%	미군 50,500명 포함 英·佛軍 등 68,992명 -독일군 對比 35.2% -독일인구의 0.08%
비율	100%	129%	242%
GDP 對比 비용분담	8,361억원 (7억 8,213만 달러) ÷ 1.15조 달러 = 0.068%	3,741억엔 (38억 1,735만 달러) ÷ 5.98조 달러 = 0.064%	5,000만 달러(HNS) + 3억 5,132만 유로 (4억 7,495억 달러: NATO 공동방위비) = 5억 2,495만 달러 ÷ 3.37조 달러 = 0.016%
비율	100%	94%	24%
국방비 對比 비용분담	8,361억원 (7억 8,213만 달러) ÷ 290억 달러 = 2.7%	3,741억엔 (38억 1,735만 달러) ÷ 594억 달러 = 6.4%	5,000만 달러(HNS) + 3억 5,132만 유로 (4억 7,495억 달러: NATO 공동방위비) = 5억 2,495만 달러 ÷ 404억 달러 = 1.3%
비율	100%	237%	48%
비용분담	8,361억원 (7억 8,213만 달러)	3,741억엔 (38억 1,735만 달러)	5,000만 달러(HNS) + 3억 5,132만 유로 (4억 7,495억 달러: NATO 공동방위비) = 5억 2,495만 달러
비율	100%	488%	67.1%

\* 출처 : IISS(2013), p.137, p.306, p.312; 국회외통위에 대한 외교부자료(2013); Ministry of Defense, Defense of Japan 2012(2012), p. 233; NATO, "Paying for NATO,"(2013) 참고하여 작성; 비용분담의 경우, 한·일은 2012년 자료, 독일은 2013년 예산임. 여타 자료는 모두 2012년 기준임.

<표 5-10>을 보면, 독일의 경우 NATO 공동방위예산과 직접지원비를 합쳐도 직접지원 비용분담은 한국의 67% 수준에 불과하다. 이는 일본이 한국의 약5배(488%)에 달하는 것과 확연한 차이를 보인다. GDP 수준과 비교할 때 그 차이는 더욱 커지는데, 한국은 GDP를 기준으로 약 0.068%의 직접지원을 제공하고 있는데, 일본은 0.064%로 한국보다 낮고, 독일은 0.016%로 매우 낮다. 국방비보다는 GDP를 기준으로 부담비율의 형평성을 비교하는 것이 합리적이라고 한다면, 한국의 경우 상당한 정도를 부담하고 있다고 말할 수 있고, 독일에 비해서는 월등하게 많은 액수를 부담하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

한국, 일본, 독일의 병력과 비교할 경우 주한미군은 한국군 對比 4.4%, 주일미군은 자위대 對比 14.8%, 주독 외국군은 독일군 對比 35.2%에 달하고 있어서 독일의 외국군(특히 미군)에 대한 안보의존은 더욱 높은 상황이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 방위비분담은 매우 낮는데 이는 NATO 공동방위의 혜택이라 할 수 있을 것이다. 또한 유럽의 방위는 NATO라는 안보공동체/집단방위체제에 의존하면서도 독일을 비롯한 동맹국들이 자체의 경제 및 복지 투자를 위하여 국방비를 최소화함으로써 미군 중심의 NATO에 의존하고 있다. 국방비 對比 비용분담의 경우에도 한국의 경우 2.7%, 일본은 6.4%인데 비하여 독일은 1.3%로 한국의 1/2, 일본의 1/5 수준에 불과한 금액을 주둔군 지원에 사용하는 것으로 계산된다.

일곱째, 독일의 부담분담 사례를 통하여 평가할 경우 직접지원 자체로는 크게 의미가 없다. 독일의 경우 나토분담금을 제외하면 실제적으로 부담하는 액수는 매우 적기 때문이다. 다만, 방위비분담에 관한 사항을 직접지원의 액수와 함께 방위비분담에는 안보환경, 법적·제도적 여건, 안보관(중장기 안보전략), 과거의 부담분담 경험, 국내 여론, 대응 안보 메커니즘 등을 다각적으로 고려할 경우 독일의 사례도 유용할 수 있다고 판단된다.

## 제Ⅵ장 한국·독일·일본의 방위비분담 비교

지금까지의 논의를 종합하면 한국, 일본, 독일은 모두 미국의 동맹국으로서 방법과 수준은 상이하지만 공동방위(common defense)의 입장에서 방위비분담을 수용해왔다. 그 결과, 방위비분담의 근거, 구성항목, 규모, 결정방식에 있어서 유사점과 상이점이 발견된다. 이들을 제Ⅱ장 분석의 틀 논의를 통하여 염출된 7가지 고려요인에 따라 정리하면 다음과 같다.

### 제1절 방위비분담 비교

미국이 방위비분담을 요구한 이유와 그에 어느 정도 부응해야할 필요성은 충분히 이해하면서도 한국의 입장에서 곤혹스러운 것은 어느 정도의 방위비분담이 적절한지에 대한 판단이 어렵다는 것이다. 미국의 경우 미군과 연방공무원 인건비를 제외하고 미군의 한국주둔에서 발생하는 비용의 50%를<sup>159)</sup> 한국이 부담해줄 것을 요구하지만 논리적 설명은 역시 어렵다. 다만 미국의 어려운 경제사정과 이웃 나라 일본이 거의 75% 이상을 지원한다는 점이 증액의 근거가 될 수 있을 것이다. 다만, 한국의 경우 중장기 안보전략과 안보관(安保觀)이 잘 정립되어 있지 않기 때문에 미국의 요구를 어느 정도 수용할 것인지에 대한 공감대 형성이 어려운 점이 있다. 결국 한국은 이전에 부담했던 금액을 기준으로 하면서 미국이 요구하는 금액을 어느 정도 낮춰서 타협하는 모습을 보였다. 여기에서는 지금까지 논의를 정리하면서 제2절에서 7가지 고려요인 검토 시 필요한 기초를 제공함으로써 한국 나름의 부담분담 원칙과 기준을 정립하는데 기여하고자 한다.

#### 1. 방위비분담의 근거

방위비분담의 근거는 국가 간 동맹조약과 주둔군 지위협정(SOFA: Status of Forces Agreement)에 기초하는 것이 원칙이다. 그러나 국가별 상황에 따라 한국, 일본, 독일의 경우 상당한 유사점과 상이점이 발견된다.

##### 가. 한국

한국의 방위비분담 근거는 특별협정(SMA)이다. 한미 양국이 체결한 SOFA에서는 주한미군의 주둔에 따른 경비는 미군이 부담하도록 되어 있기 때문이다.

한국이 제공하는 방위비분담은 규정 자체가 먼저 만들어진 것이 아니라 방위비분

159) 미측은 현재 2조원 정도가 주둔경비로 사용됨을 주장하고, 한국이 1조원을 제공하길 기대한다.

담을 하겠다는 양국의 합의가 먼저 이루어지고 나서, 그를 위한 근거가 나중에 만들어진 성격이라고 할 수 있다. 한미상호방위조약이나 SOFA를 체결한 냉전시대에는 한국의 열악한 경제사정으로 미국이 한국에 부담분담이나 비용분담을 고려할 상황이 되지 못하였다. 그러나 1990년대 들어서 냉전이 종식됨으로써 안보위협이 다소 감소되었고, 한국의 경제사정이 좋아짐에 따라 부담분담을 요구할 여지가 발생하였다. 따라서 예외규정으로서 특별협정이 체결되었으며 이를 근거를 주둔군에 대한 경비 일부를 제공하고 있다. 이점에서 방위비분담 비관론자들의 특별협정(SMA)이 근거가 없다는 것은 방위비분담을 하게된 한미 양국의 상황과 정신을 이해하지 않은 주장이라고 할 수 있다. 현재 한국은 “소극적 부담분담형”을 유지하고 있다.

## 나. 일본

일본의 경우에도 방위비분담 근거는 크게 두 가지이다. 하나는 1960년 개정된 미일안보조약 제6조와 미일 주둔군지위협정(SOFA) 제24조의 범위에서 제공하는 것이다. 그러나 SOFA만으로는 미군이 요구하는 항목을 모두 제공하는 것이 어렵기 때문에 미국과 일본은 1970년대 말부터 비공식적으로 지원해 오다가 1987년 특별협정(SMA)에 따라 고용원 인건비, 수도·전기·가스료, 훈련장 이동 및 재배치 경비 등도 제공하고 있다.

일본은 한국과 달리 SOFA를 널리 해석하여 시설개선비, 기지주변 민원해결을 위한 시설건설 경비, 국유지 및 사유지 임대료, 기지이전 비용, 공무피해 보상, 복지비용 등 노무비, 부지제공, 면세 혜택 등을 부여하고 있다. 이는 결국 최초 SOFA와는 달리 미국의 경제사정 악화에 따라 일본이 접수국지원(HNS) 차원에서 적극적으로 비용을 분담한 사례이다. 일본은 “적극적 부담분담형”이라 할 수 있는데, 이는 패전국으로서 미국의 요구를 적극적으로 수용한다는 자세를 가졌고, 1990년 걸프전을 거치면서 일본의 부담분담 개념이 부담분담과 비용분담으로 구체화되었기 때문이다.

## 다. 독일

독일은 1951년 체결된 NATO SOFA를 독일 상황에 맞게 보완한 1959년의 ‘NATO SOFA 보충협정’과 세 차례 수정보완된 협약에 근거하고 있다. 보충협정(Supplement Agreement)과 수정협약에 의하면 나토군이 독일에 주둔함으로써 발생하는 일체의 비용은 원칙적으로 군대를 파견한 국가가 부담하기로 되어 있으나 접수국이 군대주둔에 의해 특별히 발생하는 비용을 일부 부담하도록 되어 있다. 따라서 현재 독일은 외국 주둔군에 근무하다 실직한 고용원에 대한 생활안정지원비, 임대료, 기지이전 비용, 토지 및 시설 공여, 면세 혜택 등을 부담하고 있다. 그러나 독일은 부담분담 차원에서 NATO 공동예산에 적극적으로 참여하거나 범세계적 안보에 기여하는 등 보다 넓은 시각에서 접근하고 있고, 분쟁지역에 10,000명을 파견시

킬 수 있도록 대비태세를 유지하고 있다.

특히 독일은 1950년부터 1994년까지가 43년간 서베를린 주둔비용을 연평균 4.17억 달러씩 제공하였다. 아울러 1961년부터 1975년까지 14년간은 상계지불협정으로 매년 평균 8억 달러 이상을 제공하였다. 1975년 이후에는 전시주둔국지원협정에 따라 약 5,000만 달러 정도를 제공해 왔는데, 베를린으로부터 외국군이 전원 철수완료한 1994년 이후에는 이 근거도 사실상 없어져 NATO SOFA 보충협정에 따라 최소금액이 제공되는 상태이다. 현재 독일의 방위비분담은 NATO 공동예산 기여가 주된 내용이다.

### 라. 한국·일본·독일의 방위비분담 근거 요약

위에서 살핀 바를 요약하면 <표 6-1>에서 보는 바와 같다. 다만 근거는 어디까지나 형식적이고, 내면적으로는 미군의 주둔경비를 경감해주는 차원에서 우방국들이 동맹강화를 위해 배려하는 측면이 강하다는 점을 유념해야 할 것이다.

<표 6-1> 한국, 일본, 독일의 주둔미군 지원 근거

지원근거		한 국	일 본	독 일
SOFA	직접 지원	- 주한미군에 의한 공무피해 보상	- 시설개선비 (건설+운영비) - 기지주변민원해결을 위한 시설건설정비 - 국유/사유지 임대료 - 기지이전 비용 - 주일미군에 의한 공무피해 보상 - 복지비용 등 노무비	- 임대료 - 기지이전 비용분담 - 주둔군부대 실직자 생활안정지원
	간접 지원	- 시설과 부지 제공 - 면세, 조세 감면 등	- 부지 제공 - 면세 혜택	- 토지 및 시설 공여 - 면세 혜택
특별협정 (SMA)		- 인건비 - 군사건설비 (연합방위력증강사업 포함) - 군수지원비	- 고용원 인건비 - 수도, 전기, 가스료 - 훈련장소 이동 및 재배치 경비	관련없음(SMA 없음)
기타		- 카추샤(KATUSA)지원		

\* 출처 : Department of Defense, Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense, [http://www.defense.gov/pubs/allied\\_contrib2004/allied2004.pdf](http://www.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf) (검색일: 2013.9.20); 국방정보본부, 『2007 일본의 방위백서』; 신중호(2009), p.52; 이정환(2011), p. 47 참조하여 최신화.

## 2. 방위비분담의 구성항목

한국과 일본의 방위비분담 구성항목은 크게 다르지 않지만, 독일의 경우는 나토의 공동방위예산을 분담하여 한국이나 일본과는 상이하다.

### 가. 한국

한국은 방위비분담 특별 협정에 따라서 주한미군 주둔 경비 가운데 인건비(주한미군을 위하여 근무하는 한국인 근로자의 임금), 군사건설비, 그리고 군수지원비로 구분하여 지원하고 있다. 이들의 비율을 보면 2013년 현재 인건비가 38%, 군사건설비가 44%, 그리고 군수지원비가 18%로 책정되어 있다.

한국의 경우 방위비분담의 항목별 구분 보다는 총액에 관심이 높다. 지원할 총액을 협상으로 결정하는 것이기 때문에 어떤 항목으로 나뉘어서 사용할 것이냐는 미국이 주도할 수밖에 없는 상황이다. 다만, 한국입장에서는 미군의 복지보다는 전쟁억제 및 유사시 승리에 더욱 직접적인 분야에 많은 액수를 사용하기를 바라고, 그러한 방향으로 유도하고 있다. 그러나 미국은 군인가족을 포함하여 군인들의 복지에 최우선 관심을 두고자 하고, 이러한 점에서 한국의 시각과 미국의 시각에서 차이가 발생하고 있다.

### 나. 일본

일본이 주일미군의 주둔비를 분담하는 항목을 보면, 주일미군이 사용하는 시설구역에 대한 제공시설의 정비비, 주일미군 종업원 노동비, 주일미군이 사용하는 광열수(光熱水) 등의 비용, 일본측 요청에 따른 주일미군 훈련 이전에 수반되는 추가 경비(훈련이전비) 등이 있다.

일본의 분담금 지원방식은 항목을 점진적으로 추가하는 “소요충족형”이고, 총액에 대한 제시없이 지원분야만 명시하고 있다. 이를 통하여 실제 발생하는 주둔비용에 따른 지원이 가능하고, 집행주체도 방위성과 여타 省으로 분산되어 있으며 총리실이 총체적으로 관장하는 체제가 정립되어 있다. 인건비를 비롯하여 정부/省에서 직접 집행하는 관계로 잉여예산이 생길 가능성이 낮고, 고용인들에 대한 통제력도 가지는 장점이 있다.

### 다. 독일

유럽의 방위는 NATO가 담당하고 있지만 그 중심은 여전히 동맹국들의 국방비에 기초한 군사력이고, NATO의 공동방위예산은 매우 적은 공통분야를 커버하는데 불과하다. 그리고 다자동맹의 이점으로 인하여 독일은 공동방위예산 15%를 부담하지만 그 액수는 그리 크지 않은 편이다. NATO 공동방위예산은 외교부가 지원하는

민간예산, 국방부가 제공하는 군사예산과 안보투자사업이 포함된다. 따라서 주독미군에 대한 독일의 직접지원은 미미하며 99% 간접지원 형태로 이루어지고 있다. 나아가 냉전종식 후 철수하는 외국군의 경비 문제도 “원인자 부담” 원칙에 따르기 때문에 독일의 부담은 낮은 편이다.

### 3. 방위비분담금 규모

연간 방위비분담 규모는 일본이 절대적으로 높고, 그 다음이 한국, 독일이 낮은 수준을 유지하고 있다.

#### 가. 한국

한국의 경우 방위비분담 액수는 2013년의 경우 원화로 8,695억원이다. 이것은 1991년 이후 지속적으로 증대되어온 결과이다. 미국의 평가에 의하면 한국은 현재 주한미군과 연방공무원 월급을 제외한 주둔비용의 42% 정도를 부담하고 있으며, 50%까지 지원을 요청하고 있으므로 계속 증가가 예상된다. 1991년부터 2013년까지 한국이 제공한 부담분담 총액의 증가추세를 그래프로 표시하면 <그림 6-1>과 같다.

<그림 6-1> 한국의 방위비분담금 변화 추이



\* 출처 : e-나라지표 [http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO\\_STTS\\_IdxMain.jsp?idx\\_cd=1712](http://www.index.go.kr/egams/stts/jsp/potal/stts/PO_STTS_IdxMain.jsp?idx_cd=1712) (검색일: 2013.9.11)

<그림 6-1>을 보면 2005년도에는 방위비분담 액수를 달러화에서 원화로 전환함에 따라 발생한 변화이고, 나머지는 계속적으로 증가하여 왔으며, 2013년의 경우 1999년에 비해서 2배 이상 증대된 것을 알 수 있다.

## 나. 일본

일본은 2012회계연도(2012.4.1-2013.3.31)에 주일미군 지원비용(예산)이 총 6,540억 엔(7조 1,155억 원)이었다. 이 중 방위성 예산으로 책정된 미군주둔 지원비는 35.12%로 2,297억 엔(2조 4,991억 원), 非방위성 예산으로 책정되는 미군주둔 지원비는 31.15%인 2,037억 엔(2조 2,163억 원), 특별협정(SMA) 부담금이 22.08%로 1,444억 엔(1조 5,711억 원)을 차지하였다. 아울러 오키나와 관련 특별예산에 1.3%인 86억 엔(936억 원), 미군기지 재편 관련하여 10.34%인 676억 엔(7,355억 원)을 책정 활용하였다.

여기에서 일본의 방위비분담금이 많고 적음을 떠나 중요한 것은 적극적으로 지원하고자 하는 자세이다. 일본의 입장에서는 미일동맹이 절대적으로 필요하다고 판단하고 있고, 따라서 미측이 요구하는 소요를 거의 100% 충족하는 방향으로 진행되고 있다. 경제적 측면보다 정치외교적 입장이 더욱 크게 고려되고 있다고 할 것이다. 특히 일본은 SOFA, SMA, HNS, 미일안보동맹 정신에 입각하여 포괄적으로 미군의 경비를 지원하고 있고, 세계의 어느 국가와도 비교하기 어려울 정도로 적극적으로 지원하고 있다. 방위비분담금은 안보를 확보하는 댓가로 지출되는 예산으로 인식하여 이의 다과에 대한 논란은 거의 발생하지 않고 있다. 이는 국방비가 일본안보를 위한 정부의 지출항목이라는 점에서 일본국민들이 그 다과에 관하여 별로 문제를 제기하지 않는 것과 유사하다고 할 것이다.

## 다. 독일

독일의 방위비분담은 국가총수입(GNI) 비율에 따른 NATO 공동예산이 대부분이다. 그 외에 일부 미국, 영국, 프랑스 등 주둔군을 지원하는 금액이 일부 있지만 대부분 NATO SOFA 보충협정 및 개정협약들에 따른 토지와 시설 제공이다. 소위 주둔에 따른 경비는 군대 파견국이 전담하기 때문에 직접지원금은 미미하다. 직접지원금으로 분류되는 항목은 주둔군 철수에 따른 40세 이상 실직자에 제공하는 생활안정지원금, 파견국에 제공할 사유지 임차료, 기지 이전 시 일부 분담금 등이다. 그러나 이 모든 것이 독일 국내법에 따라 규제받는 것이기 때문에 사실상 이를 방위비분담금으로 분류하는 것도 애매한 면이 많다. 즉, 생활안정지원금은 실직 시 독일 국민이면 누구나 누리는 혜택이고, 임차료는 냉전이후 주둔군들이 기지를 폐쇄하거나 독일에 인계하고 철수하는 상황에서 별 의미가 없다. 기지 이전 시 분담금 역시 '원인자 부담' 원칙으로 철수 국가가 담당해야 한다. 이때 일부 현물비용을 지불하더라도 독일에 기지가 반환되는 상황이기 때문에 그것을 방위비분담금으로 명명하기에는 한계가 있다.

이렇게 볼 때, 독일의 방위비분담금은 NATO 공동예산으로 귀결된다. 2013년 독일의 분담액은 NATO 공동예산 총액 약 23억 6,428만 유로(31억 9,627만 달러, 약 3조 5,000억 원)의 약 15%인 3억 5,132천만 유로(4억 7,495만 달러, 약 5,077억 2,103만

원)이다. 이 분담액은 2013년 독일 국방예산 404억 달러의 1.2%에 불과하다. 더구나 이 중 국방부 몫인 군사예산과 안보투자예산 외에 민간예산은 외교부 담당 예산이라는 점을 고려하면 비율은 더 낮아진다. 냉전 후 NATO 공동예산이 한국 국방예산의 1/10 수준임을 감안하면 독일의 분담은 매우 가볍다.

이러한 점에서 독일의 방위비 분담을 한국이나 일본과 비교하는 것은 의미가 크지 않다. 다만, 앞서 언급한 바와 같이 1950년대부터 1994년까지 독일이 안보와 통일에 이르는 험난한 여정에서 점령국들 그 후 동맹국들에게 지불한 방위비용을 고려함이 적절하다. 이 경우 독일은 1950년대에는 연평균 4.17억 달러, 1960년대와 1970년대에는 연평균 12.17억 달러, 1980년대와 1990년대에는 약 5천만~7천만 달러를 직접지원 현금성 자금으로 제공하였다. 그러나 1994년 이후에는 사실상 지역다자동맹체인 NATO의 공동예산과 책임부담 차원의 지원으로 부담분담에 기여하고 있다.

### 라. 분담금 규모 평가

분담금 규모의 경우 그 액수 자체로는 큰 의미가 없을 수도 있다. 해당 국가의 부담능력과 위협 등이 다를 것이기 때문이다. 다만, 위협을 제외하고 부담능력 측면에서만 볼 경우 독일이 가장 낮고, 한국과 일본이 대등하거나 한국이 더욱 많은 부담을 하고 있는 것으로도 평가할 수 있다.

우선 액수 측면에서 볼 경우 독일은 NATO 공동방위예산과 직접지원비를 합쳐도 직접지원 비용분담은 한국의 67% 수준에 불과하다. 대신에 일본은 한국의 약5배(488%)에 해당되는 달하는 금액을 부담하고 있다. 해당국가의 국방비에서 방위비분담금이 차지하는 비중을 고려해보면 그 차이는 줄어들지만, 전체적인 추세는 비슷하다. 국방비에서 방위비분담금이 차지하는 비율의 경우 한국은 2.7%, 일본은 6.4%이고, 독일은 1.3%이다. 이것을 보면 일본은 한국의 2배 이상, 독일은 한국의 50% 정도이다.

그러나 해당 국가의 국내총생산 즉 GDP를 기준으로 하면 분담금의 비중은 다소 달라진다. 한국은 GDP를 기준으로 약 0.068%의 직접지원을 제공하고 있는데, 일본은 0.064%로 한국보다 낮고, 독일은 0.016%로 매우 낮다. 다시 말하면 GDP에 대하여 방위비분담금이 차지하는 비중을 고려할 경우 한국은 일본과 대등하거나 좀더 부담하는 정도라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 한국은 자신의 능력에 비해서 적게 부담하는 편은 아니고, 이것은 앞으로 미군과의 협상에서도 유리한 자료로 사용할 수도 있을 것이다. 이미 <표 5-10>에서 자세한 사항을 비교하였지만 그 중에서도 국방비와 GDP에 대한 방위비분담금의 비율만을 발췌하여 다시 제시하면 <표 6-2>와 같다.

〈표 6-2〉 한국, 일본, 독일의 방위비분담금 비교

구분	한국	일본	독일
GDP	1.15조 달러	5.98조 달러	3.37조 달러
비율	100%	520%	293%
국방비	290억 달러	594억 달러	404억 달러
비율	100%	205%	139.3%
비용분담	8,361억원 (7억 8,213만 달러)	3,741억엔 (38억 1,735만 달러)	5,000만 달러(HNS) + 3억 5,132만 유로 (4억 7,495억 달러: NATO 공동방위비) = 5억 2,495만 달러
비율	100%	488%	67.1%
GDP 對比 비용분담	8,361억원 (7억 8,213만 달러) ÷ 1.15조 달러 = <b>0.068%</b>	3,741억엔 (38억 1,735만 달러) ÷ 5.98조 달러 = <b>0.064%</b>	5,000만 달러(HNS) + 3억 5,132만 유로 (4억 7,495억 달러: NATO 공동방위비) = 5억 2,495만 달러 ÷ 3.37조 달러 = <b>0.016%</b>
비율	100%	94%	24%
국방비 對比 비용분담	8,361억원 (7억 8,213만 달러) ÷ 290억 달러 = <b>2.7%</b>	3,741억엔 (38억 1,735만 달러) ÷ 594억 달러 = <b>6.4%</b>	5,000만 달러(HNS) + 3억 5,132만 유로 (4억 7,495억 달러: NATO 공동방위비) = 5억 2,495만 달러 ÷ 404억 달러 = <b>1.3%</b>
비율	100%	237%	48%

#### 4. 방위비분담의 결정 방식

방위비분담금 결정방식은 한국은 총액의 “일방적 위임식”이고 일본은 소요충족형인 관계로 “지속적인 상호협조방식”이며 독일은 “공동관리방식”이라 할 수 있다. 이로 인하여 한국은 총액을 둘러싸고 미국측과 지속적으로 협의해야하고, 일본과 독일의 경우에는 미군이 요청하는 경비가 목적에 부합되느냐를 둘러싸고 수시로 협의하는 방식을 띠게 된다.

##### 가. 한국

한국의 방위비분담 결정방식은 특별협정을 통하여 총액제로 결정되는 것이 특징이다. 미국입장에서 한국이 부담했으면 하는 비용총액을 제시하고, 한국은 부담할 수 있는 총액을 제기한 다음 타협해 나가는 방식으로 결정한다.

그렇기 때문에 한국의 경우에는 이전에 맺은 특별협정이 적용되는 기간이 종료되면 새로운 특별협정을 맺어야 하고, 그러한 특별협정을 맺을 때마다 이전의 조건을 조금씩 변경시키는 방식을 적용하고 있다. 미국도 그들이 제시하는 총액의 근거를 제시해야하고, 한국도 그렇게 해야 하며, 최종적으로 총액이 결정되면 그에 따라 조

건도 일부 변화가 있어 왔다. 현재 한미 간에는 아홉 번째 특별협정을 협의하고 있다.

## 나. 일본

일본도 5년 주기로 SMA를 체결하고 있다. 그러나 일본의 방위비분담은 총액형이 아니며 소요충족형이기 때문에 사전에 조율된 사업과 지원에 기초하여 미리 예산규모가 정해진다. 이로써 정부실무자들 간의 조정업무에 일부 이견이 있을 수 있으나 정부차원의 협정체결에 큰 문제는 없었다. 이는 일본이 SOFA, SMA를 주둔국지원(HNS) 차원에서 접근하고, 미국이 경제사정을 이유로 추가부담을 요구하였을 때, 독일과 같이 이를 적극 수용하였다는 점이다. 따라서 일본의 안보환경 인식이나 국가정책이 바뀌지 않는 한 앞으로도 이러한 방위비 분담정책 추진에는 변화가 없을 것으로 판단된다. 더구나 일본이 대미 지원 책임부담 입장을 추구함에 따라 그 부담은 더욱 상승할 것이며 이에 대한 일본의 대응 역시 지역안보나 세계안보 차원에서 접근하기 때문에 국민들에게 설득도 용이하고 정상국가로 가는 길목에서 과거 독일이 보통국가와 통일국가로 가는 과정에서 연합국들에 적극 동조하고 지원했던 점과 유사하다고 할 수 있을 것이다.

## 다. 독일

독일은 한국 및 일본과 달리 특별협정(SMA)이 원천적으로 존재하지 않는다. 주둔군은 자국 군인과 군무원을 비롯하여 현지 고용인 월급과 모든 경비를 자체 해결해야 한다. 이로써 독일은 주둔군에게 토지와 시설만 제공하는 책임 이외에 별다른 부담이 없다. 토지와 시설 제공 시에도 모든 것이 독일법규의 통제를 받도록 되어 있기 때문에 궁극적으로 주둔군의 정상적인 활동은 보장받지만 대민피해라든가 대민 안전에 위배될 경우 지자체와 중앙정부가 강한 제재를 가할 수 있다. 주둔군의 공무수행중 보상의 경우도 75%는 주둔군이 배상하고 25%를 독일정부가 보조한다. 개인적인 문제일 경우는 100% 주둔국(미국)이 부담해야 한다. 이러한 맥락에서 볼 때, 독일의 방위비 분담은 SOFA에 입각한 매우 단순하면서도 독일 국내법 우위가 인정됨으로 추가의 주둔군 지원 문제는 쌍무적 양해가 없을 경우 시행되지 않는다.

## 제2절 고려요인별 비교 및 시사점

제II장에서 도출한 부담분담 연구 시 7가지 고려요인을 염두에 두면서 검토한 결과를 요약하면 <표 6-2>와 같다.

<표 6-3> 한국, 일본, 독일의 고려요인 총괄비교 및 평가

고려요인 (7가지)	한국	일본	독일
① 세계적·지역적 안보환경	- 북핵, 미사일 위협 - 전작권전환 재연기 요청 - 미국 핵우산, 확산억제 * 부담분담 증가 불가피	- 북핵, 미사일 위협 - 센카쿠열도(조어도)분쟁 - 집단자위권 추진 - 미국 핵우산, 확산억제 * 부담분담 증가 불가피	- 안보위협 거의 없음 - 미국, 영국, 프랑스의 핵우산 및 확산억제 * 부담분담 감소 요인
② 법적·제도적 장치	- 한미상호방위조약 - SOFA, HNS, 늑 * 주둔군지원체제: 의존적	- 미일 우호협력안보조약 - SOFA, HNS, 늑 * 주둔군지원체제: 의존적	- NATO SOFA - SOFA보충협정(개정협약) * 주둔군지원체제: 독립적
③ 부담분담 관련 역사적 경험	- 총액형(현금/현물) - 연도별 지원액수 확정 - 비용분담에 중점 - 잉여금/이월액, 전용문제 * 사후검증/관리: 모호	- 소요항목별 지원형(현물) - 미측요청을 검토후 지원 - 책임분담/부담분담/비용분담 적용 * 사후검증/관리: 투명	- 1994년 이전: 총액형 - 1994년 이후: NATO공동예산 위주 - 책임분담/부담분담 위주 * 공동검증/관리: 투명
④ 국민여론	- 찬성: 공동방위 필요 - 반대: SMA 위법성 지적	- 반대여론 미미	- 반대여론 없음
⑤ 국가별 안보관	- 한반도 국지적 안보관 - 통일지향 안보관 - 전략: 제한적 전력증강	- 동아시아/아태지역 안보관 - 중국대응 안보관 - 전략: 적극적 전력증강	- 유럽 평화·안정 안보관 - 세계평화 기여 - 전략: 군축, 군비통제
⑥ 대응 안보 메커니즘	- 한미동맹 - 지역 다자안보협력 추진 * 미국의 패권 적극 지지	- 미일동맹 - 호주, 인도, NATO 연계 * 한미일 동맹 추구 * 미국의 패권 적극 지지	- NATO * 미국의 패권 지지
⑦ 정치적 리더십	- 대륙세력과 해양세력 중재 및 타협 역할 * 현상유지 리더십 * 소극적 부담분담형	- 해양세력 동맹 강화 * 현상유지 리더십 * 적극적 부담분담형	- 공동방위 * 현상유지 리더십 * 공동부담분담형
식별된 원칙 및 기준	- 세계적·지역적 안보환경(위협)에 따른 부담분담 - 국민여론 고려한 분담 - 현금제공 최소화 분담	- 세계적·지역적 안보환경(위협)에 따른 부담분담 - 중국대응 부담분담 - 전력증강 부담분담	- 공동부담분담 - 군축/군비통제 고려한 부담분담

첫째, 세계적·지역적 안보환경은 한국과 일본은 위중하여 부담분담의 증가가 필요하지만 독일은 그와 반대상황에 있다.

둘째, 법적·제도적 장치는 한국과 일본은 미국에 의존하는 지원체제를 갖추고 있으나 독일은 대미 독립적 지원체제를 가지고 있다.

셋째, 부담분담 관련 역사적 경험은 한국은 비용분담에, 일본은 책임분담/분담분담/비용분담 공히 적용하고 있다. 독일은 책임분담/부담분담 입장이다.

넷째, 부담분담에 대한 국민여론은 한국은 찬반양론이 팽팽하고, 일본과 독일은 반대의견이 거의 없다.

다섯째, 한국의 안보관은 북한위협 대처를 위한 한반도 국지형이며, 일본은 동아시아/아태지역 안보관을 가지고 있다. 독일은 유럽의 평화·안정 안보관을 가진다.

여섯째, 대응 안보 메커니즘은 한국은 한미동맹, 일본은 미일동맹과 우방국 연계 체제를 중시하며 한미일 동맹을 추구한다. 독일은 NATO에 의존한다.

일곱째, 정치적 리더십은 한국이 소극적 부담분담을 통한 현상유지형 리더십, 일본은 적극적 부담분담을 통한 현상유지형 리더십, 독일은 군축/군비통제를 통한 현상유지형 리더십으로 규정될 수 있다.

이를 종합하면, 한국의 방위비분담에 대한 원칙과 기준은 3가지로 규정될 수 있는데, ①세계적·지역적 안보환경(위협)에 따른 부담분담, ②국민여론을 고려한 분담, ③현금제공 최소화 분담으로 요약된다. 이로써, 한국은 향후 현금 최소화 분담에서 인건비를 정부가 직접 집행하는 방향으로 제도개선이 요구된다 하겠다.

아울러, 한국, 일본, 독일은 모두 방위비분담이 큰 부담이 될 정도는 아니다. GDP를 동등구매력(PPP: Purchasing Power Parity)으로 환산하면, 2012년 GDP 기준으로 일본은 4조 7,040억 달러로 유럽연합, 미국, 중국, 인도에 이어 세계 5위이고, 독일은 3조 2,500억 달러로 세계 6위이며, 한국은 1조 6,400억 달러로 세계 13위이다.<sup>160)</sup> 따라서 현재 3개국에 지불하고 있는 미국에 대한 방위비분담 액수가 국가경제에 결정적인 영향을 줄 수준은 아니라고 할 수 있다.

---

160) CIA, The World Fact Book. at <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/rankorder/2001rank.html>(검색일: 2013.9.20).

## 제Ⅶ장 결론: 요약 및 정책 제언

냉전종식으로 '공산주의의 팽창'이라는 공통의 위협이 사라진 환경에서 대두된 동맹이 비용분담 방식이 방위비분담이다. 대부분의 서방국가들은 국방비를 줄여서 경제발전과 복지에 집중하였지만, 미국은 다수 지역에 전진배치해둔 상태여서 군사비 감축이 어려운 환경이었고, 또한 미국의 경제사정이 좋지 않아짐에 따라 동맹국/우방국들의 지원을 받고자 하였으며, 그것이 다양한 용어와 개념으로 제시되었다. 최초에는 책임분담(responsibility sharing)과 부담분담(burden sharing)이라는 개념을 제기하였으나, 그 범위가 광범위하여 최근에는 미군 주둔에 대한 비용을 분담하는 개념인 비용분담(cost sharing)이 더욱 중시되고 있고, 현재 한미 간에 협의하고 있는 방위비분담은 비용분담에 해당된다.

부담분담이나 방위비분담은 동맹관계나 긴밀한 우방국 관계를 전제로 한다. 2개 또는 그 이상의 국가가 힘을 합쳐서 외부의 위협에 대처하고자 할 때 그 부담이나 비용을 서로가 나누는 방식이기 때문이다. 따라서 이것은 동맹의 필요성이 크고, 자체적인 부담역량이 클 경우에는 많은 몫을 부담할 것이고, 동맹의 필요성이 적거나 부담역량이 적을 경우에는 적은 몫을 부담하게 될 것이다. 다만, 부담분담이나 방위비분담은 동맹국이나 우방국을 위하여 자국의 재원을 사용하는 것이기 때문에 국민들의 동의를 받아야 하는 등 국내적 요소에 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 따라서 미국이 요구하는 데 대하여 각 동맹국이나 우방국들은 국내여론을 설득시키는 것이 쉽지 않고, 이로 인하여 협상이 쉽지 않은 모습을 보이고 있다.

### 1. 한국의 방위비 분담

한국은 1991년부터 시작되어 방위비분담의 액수를 계속적으로 증대시켜오고 있다. 한미 양국의 방위비분담 협상 경과를 보면, 1991년부터 1995년까지는 제1, 2차 특별협정으로서 1995년 3억불을 목표로 하여 점진적으로 증액한다는 방침이었고, 매년 분담의 방식을 협상하였다. 그러나 매년 협상할 때마다 한미 양국의 이견이 노출되는 부작용을 인식하여 1996년 제3차 특별협정부터는 3년치를 일괄 결정하는 방식으로 변경하였다. 그리고 제4차 특별협정부터는 인건비와 군수지원의 일부를 원화로 지급하기 시작하였다. 제5차 특별협정을 거쳐 2005년과 2006년 적용된 제6차 특별협정에서는 기간 내 인상률을 동결하면서 분담금 전액을 원화로 지급하였다. 그리고 2007년과 2008년에 적용된 제7차 특별협정부터는 전년도의 액수에 전년도의 물가상승률만 증액시키는 수준이었고, 군사건설비의 현물사업 비율을 10%로 상향조정하였다. 그리고 2009년부터 2013년까지 적용된 제8차 특별협정을 통해서는 전년도 물가상승률만큼 인상하되 4%를 넘지 않도록 하였고, 시설에 대한 현물전환비

율을 11년까지 88%까지 단계적으로 증진시키기로 하였다.

이와 같이 한국은 미국과의 방위비분담을 진지하면서도 인내력있게 협의한 결과 동맹정신도 유지하면서 한국이 불리하지 않는 방향으로 점진적으로 조건을 발전시켜 왔다. 분담금을 원화로 지급하게 되고, 현물사업을 증대시켰으며, 인상폭을 최소화했다. 그러나 그 과정에서 방위비분담 협상 때마다 한미 양국 간에 이견이 노출되었고, 이것이 동맹정신을 저해할 수도 있다는 우려도 제기되었다.

## 2. 일본 방위비분담에서의 교훈

일본도 한국과 같이 방위비분담에 관하여 미국과 협상을 해왔지만, 한국에 비해서는 갈등이 표면화되지 않은 상태로 타결이 되는 것은 사실이다. 일본의 경우 패전 국가로서 미국의 요구를 가급적 수용해야 한다는 의식이 잔존하고 있고, 중국과의 전략적 경쟁이 가시화되면서 미일동맹의 필요성을 더욱 크게 인식하기 때문이다.

일본의 주둔군 지원방식의 특징은 SOFA와 SMA 그리고 HNS에 근거하여 지원하면서, 필요시에는 미일 동맹조약에 근거하여 융통성있게 지원하고 있다. 한국이 특별협정에 의하여 지원총액을 기준하여 지원하는 데 반하여 일본의 경우에는 미군이 필요로하는 소요를 충족시켜주는 개념으로 접근하고 있다. 이에 따라 한국의 일부 인사들은 한국도 일본과 같은 '소요충족형' 즉 항목별로 지원해야한다는 의견을 제기하고 있으나 어느 것이 한국에게 유리할 것인지에 대한 사전 검토가 필요한 사항이라도 판단된다. 소요충족형으로 할 경우 현재보다 더욱 지원해야할 가능성도 있고, 소요가 타당하냐를 둘러싸고 한미 간에 이견이 발생할 수도 있기 때문이다.

이렇게 볼 때 미국과 일본은 서로가 서로의 상황과 필요성을 이해하는 바탕 위에서 한미동맹에 비해서는 훨씬 원활한 방위비협상을 추진하고 있고, 일본이 방위비분담 등으로 미군을 활용하고 있다고 할 정도로 미군의 요구를 충족시키고자 노력하고 있다.

## 3. 독일 방위비분담에서의 교훈

독일의 방위비분담과 관련하여 한국이 도출할 수 있는 교훈은 많지 않다. 독일의 경우 미군을 위하여 직접적으로 제공하는 비용은 거의 없는 상태에서 나토군을 운영하는 데 소요되는 비용의 상당한 부분을 분담하는 정도에 그치고 있기 때문이다. 다만, 전후의 독일은 그 어려운 여건 속에서도 미군 위주의 독일 주둔 외국군에게 충분한 지원을 하였고, 이로써 연합국들과 긴밀한 협조관계를 형성할 수 있었다고 판단된다. 독일은 전범국가로 동맹으로 받아준 데 대하여 감사하는 마음이었고, 이

로써 연합국들도 독일을 긍정적으로 평가하였으며, 이러한 관계가 연합국들의 독일 통일 지원까지 연결되었다고 판단된다.

현 독일의 상황은 현재적인 위협이 없는 상태이기 때문에 방위비분담을 지속하거나 많이 부담할 이유가 없다. 대신에 한국은 북한의 위협이 여전하고, 최근에는 핵 위협까지 더해지고 있다. 따라서 위협의 차이가 있기 때문에 독일과 한국의 방위비분담을 단순하게 비교하기는 어렵다. 현재의 독일과 같이 한국보다 더욱 많은 숫자의 미군을 주둔시키더라도 방위비분담을 적게 하고자 한다면, 북한의 위협을 줄이는 노력도 병행되어야 할 것이다.

#### 4. 한국, 일본, 독일 방위비분담에 대한 비교 결과

먼저, 방위비분담 근거 측면에서 한국은 SOFA에 주로 근거하고 있는 일본이나 독일에 비해서 특별협정에 따라 지원하고 있다. 이로 인하여 일부에서는 특별협정의 근거가 약하여 폐기되어야 한다고 주장하기도 한다. 그러나 일본의 경우에서 나타나고 있듯이 방위비분담의 시작은 동맹국이 미국의 부담을 경감시켜 준다는 선의이기 때문에 근거보다는 동맹정신을 더욱 우선시할 필요가 있다. 동맹 간의 선의에 기초하여 방위비분담의 원칙이 먼저 합의된 다음에 그를 위한 근거를 마련한 것이 특별협정이지만, 특별협정이 있기 때문에 지원하는 것은 아니기 때문이다. 나야특별협정을 체결하여 지원하는 것이기 때문에 일본이나 독일에 비하여 수시로 협상하여 새로운 협정을 맺어야 하는 부담이 있기는 하지만, 다른 측면에서 보면 한미 양국이 그 당시의 변화된 상황에 맞도록 협의 및 조정할 수 있는 장점도 존재한다고 할 것이다.

방위비분담의 구성항목에서 볼 때 외형적으로는 차이가 있는 것으로 보이지만 실제로는 그렇지 않을 수도 있다. 한국은 총액제로 지원하기 때문에 그 항목이 단순하고, 일본은 소요에 따라 지원하기 때문에 그 항목이 복잡할 뿐이다. 독일의 경우는 나토분담금으로 제공하는 것이기 때문에 한국과 비교하는 것이 쉽지 않다. 또한 방위비분담은 미군이 자국에 주둔하는 비용의 일부를 보전해주는 것이기 때문에 어느 항목을 지원하느냐는 것 자체가 그다지 중요하지 않을 수도 있다. 한국, 일본, 독일이 어느 항목으로 지원하든 미군은 그만큼 비용을 절약하여 그들이 필요로 하는 다른 분야에 투자할 것이고, 결국 효과는 동일할 것이기 때문이다. 다만, 원래 세부적으로 편성하든 아니면 총액 범위 내에서 더욱 자유롭게 사용을 하든, 최종 사용항목은 방위비분담의 정신에 부합되어야 할 것이고, 그래야 동맹의 정신도 손상받지 않을 수 있다. 이러한 점에서 자신이 부담해야 하는 기지이전 비용을 방위비분담으로 충당하는 것은 타당치 않다고 할 것이다.

방위비분담금의 규모 측면에서 봤을 때 한국은 독일에 비해서는 33%정도 많은

액수이지만 일본에 비해서는 5배 정도에 불과한 규모이다. 패전국가로서 미군을 주둔시켜야만 했던 일본과 한국의 상황은 다르기 때문이고, 한국은 대규모 군사력을 유지함으로써 이미 부담분담 차원에서 상당한 기여를 하고 있기 때문이라고 판단된다. 다만, 해당 국가의 국내총생산 즉 GDP를 기준으로 하여 분담금의 비중을 비교해보면 한국이 반드시 적게 부담하고 있는 것도 아니다. 한국은 GDP를 기준으로 약 0.068%의 직접지원을 제공하고 있는데, 일본은 0.064%로 한국보다 낮고, 독일은 0.016%로 매우 낮다. 다시 말하면 GDP에 대하여 방위비분담금이 차지하는 비중을 고려할 경우 한국은 일본과 대등하거나 좀더 부담하는 정도라고 할 수 있다.

방위비분담 결정방식의 경우 한국이 다소 특이한 형태를 보이고 있다. 일본과 독일은 소요항목별 지원인데 비하여 한국은 총액제로 채택하고 있기 때문이다. 일본과 독일은 패전국가로서 미국의 소요를 가급적 들어준다는 취지로 출발하였고, 한국은 이들의 사례를 바탕으로 미국이 나중에 요구하여 협의하였기 때문이라고 판단된다. 미국의 부담을 덜어준다는 정신에서는 두 가지가 큰 차이는 없지만, 총액제에 비해서 소요충족형이 합리성이 크다고 인식될 가능성은 높다. 미군이 동맹국의 방위를 위하여 노력하는 과정에서 발생하는 비용을 동맹국이 부담한다는 성격이 분명히 나타나기 때문이다. 다만, 한국의 상황과 여건이 독일이나 일본과 다르다는 차원에서 어느 것이 한미동맹의 형태에 적합할 것인지 신중하게 검토할 필요가 있고, 현재의 총액제 내에서도 항목을 더욱 구체화하면 소요충족형과 유사한 결과가 될 수도 있다.

## 5. 정책제언

지금까지의 논의를 바탕으로 제시할 수 있는 정책 제언은 다음과 같다.

첫째, 한국은 방위비분담을 부담으로만 생각할 것이 아니라 동맹국 간의 호혜적 협력으로 생각하면서 가급적이면 이와 관련하여 갈등이나 이견이 표면화되지 않도록 주의할 필요가 있다. 이러한 측면에서 방위비분담 형상 임무를 수행하는 사람들의 노력과 열정이 필요하고, 장기보직을 강화함으로써 전문성을 보장하며, 미군과의 인적인 유대관계를 형성할 수 있는 기회를 제공할 필요가 있다.

둘째, 한국은 방위비분담의 적정한 액수를 협상하면서도 한미 양국에 호혜적인 방향으로 제도의 발전을 모색하고, 미국과도 협의해갈 필요가 있다. 현재와 같은 5년 정도의 장기간을 대상으로 협상을 함으로써 협상 시마다 대두될 수도 있는 이견 노출을 최소화할 필요가 있고, 총액제로 하면서도 미군들의 주둔목적에 맞도록 세부적인 항목을 발전시킴으로써 일본이나 독일과 유사한 성격의 지원이 가능하도록 할 필요가 있다. 이렇게 되면 한국의 방위비분담 금액이 주한미군 기지이전으로 사용되는 것과 같은 사례는 발생하지 않을 것이고, 이견이 발생할 소지도 줄어들 것이

다.

셋째, 한국은 방위비분담 중에서도 직접적인 집행이 가능한 것은 한국이 집행하도록 미국과 협의할 필요가 있다. 예를 들면, 미군부대 한국인 근로자들의 인건비를 미측에 제공하여 지급하는 것보다는 한국이 그들에게 직접 지급하는 방식을 선택할 경우 투명성을 제고할 수 있고, 방위비분담의 취지도 부각될 수 있다. 한국인 근로자도 미군을 위하여 일하는 것이 아니라 한국을 위하여 일한다는 정신을 가질 수 있고, 어떤 요인에 의하여 근로자들이 줄어들 경우 비용을 줄일 가능성도 있다.

넷째, 방위비분담을 협상하는 주체를 더욱 다양화할 필요가 있다. 현재는 외교부에서 주관하기 때문에 각 항목별 세부적인 검토가 어려워 총액을 협상하는 형태로 귀결될 가능성이 있다. 그러나 방위비분담의 항목별로 관련된 부서들이 적극적으로 참여하고, 이들 간에 팀을 형성하여 미국과 협의할 경우 한국의 전문성이 높아져 논리적 대안이 제시될 가능성이 높아지고, 따라서 협상도 조기에 타결될 가능성이 클 것이다. 외교부가 중심이 되어 관련부처 요원들과 팀을 형성할 수도 있고, 국무총리실에 책임자나 책임부서를 설치할 수도 있다. 미측의 협상 상대와 형평성이 크게 어긋나지 않는 범위에서 다양한 팀을 구성할 수 있어야 할 것이다.

다섯째, 국회의 승인없이 방위비분담금이 집행될 수 없다는 원칙을 확고히 하고, 이를 미측에게도 인식시킬 필요가 있다. 일본과 독일의 경우에는 한국과 다르게 총액이 아닌 항목별로 협상하기 때문에 협의되는 대로 예산 심의 및 결정과정에 포함되면 되지만, 한국의 경우에는 연도별로 총액을 적용하기 때문에 협상이 추진되는 연도에는 향후 적용할 금액이 예산 심의 이전에 결정되지 않을 경우에는 상당한 어려움을 겪게 된다. 한국은 한미동맹의 중요성을 충분히 이해하기 때문에 예산 심의 후 결정되는 사항도 가급적 포함시켜 문제가 없도록 하였지만, 원칙적으로 보면 절차에 부합되지 않는 것이다. 따라서 제9차 협상이 조기에 마무리 되지 못하여 연내에 국회비준을 받지 못할 경우, 2013년에 준하여 차기년도 방위비분담 예산을 편성하도록 해야 하고, 그렇게 함으로써 늦어질 경우 증가분을 지원받지 못한다는 사실을 인식시킬 필요가 있다. 이렇게 할 경우 국회의 예산의결 및 승인권이 확고해지고, 미국에게도 이러한 것이 인식되면 그만큼 한국 협상팀의 발언권도 강화될 것이며, 조기타결을 압박하는 효과도 발생할 것이다.

여섯째, 방위비분담금 집행 후 1년 단위로 “한미평가팀”을 구성하여 분담금의 적정 사용 여부를 진단하고 평가하는 체제를 보강할 필요도 있다. 현재는 총액제 하에서 한국은 미측에 분담금을 제공하고 난 후 그의 집행에 관해서는 관심을 갖지 않고 있는데, 이러한 노력을 통하여 한국도 미군의 실상을 충분히 이해할 수 있고, 사용의 투명성도 강화될 것이며, 앞으로의 발전방향도 도출될 수 있을 것이다. 평가결과를 문서를 통하여 작성 및 공개하는 방안도 고려할 수 있다.

일곱째, 한국의 경우 GDP별로 방위비분담금이 차지하는 비율이 일본에 비해서 낮지 않음을 강조할 필요가 있다. 제6장에서 비교해본 결과에 의하면 국방비에서

방위비분담금이 차지하는 비율의 경우 한국은 2.7%, 일본은 6.4%이고, 독일은 1.3%이지만, GDP를 기준으로 할 경우 한국은 0.068%이고, 일본은 0.064%이며, 독일은 0.016%이다. GDP를 기준으로 할 때 한국이 결코 작은 규모로 부담하는 것은 아니라는 점을 미국측에게 인식시키고, 그럼에도 불구하고 한미동맹의 중요성을 고려하여 어느 정도의 증가율은 유지하겠다는 의사를 전달함으로써 오호적인 분위기를 형성할 필요가 있다.

이 외에도 방위비분담과 관련해서는 다양한 개선방안이 제기될 수 있고, 그를 통하여 한국의 부담을 최소화 및 효율화할 수 있을 것이다. 다만, 방위비분담의 근본적인 목적은 한미동맹을 강화시키는 것이라는 점에서 한미 양국의 호혜성과 상호간의 수용가능성도 충분히 고려해야할 것이다. 이 중에서 어느 한쪽만을 강조하는 것은 예상하지 못한 다른 부작용을 초래할 수 있다. 이러한 두 가지 측면을 동시에 만족시키고자 하기 때문에 방위비분담 협상이 쉽지 않은 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국 문

- 고상두, “나토 방위비 분담연구,” 『국방학술논총』 제12집, 1998.4.
- 고상두·남창희, “일본과 독일의 주둔군 비용분담,” 『국가전략』 제5권 1호, 1999.3.
- 국방군사연구소, 『국방정책변천사: 1945-1994』 서울: 국방군사연구소, 1995.
- 국방부 군사편찬연구소, 『한미군사관계사 1871-2002』 서울: 군사편찬연구소, 2003.
- 國防部 戰史編纂委員會, “美合衆國과 日本國間の 相互協力 및 安全保障條約,” 『國防條約集』 第1輯, 서울: 國防部 戰史編纂委員會, 1981.
- 국방정보본부, 『2007 일본 방위백서』 서울: 국방정보본부, 2007.
- 국회 외통위에 대한 외교부 답변자료(2013년 6월 14일자 요청)
- 국회예산정책처, 『2012 회계연도 결산 부처별 분석 III(국방위·안전행정위)』, 결산분석시리즈 5, 2013.7.
- 김영일·신종호, “한·미 방위비분담의 현황과 쟁점,” 『현안보고서』 4호, 2008.8.28.
- 김종문·김수영·탁성한, 『NATO 및 독일의 對미방위비 분담 연구』 서울: 한국국방연구원, 1991.
- 남창희, “일본과 한국의 방위비 분담 정책체계의 연구: 현지 고용원 인건비 지원사례를 중심으로,” 『국제지역연구』 제6권 2호, 2002.12.
- 남창희, “미중경쟁 시대의 한국의 국방정책 방향,” (사)대한민국 공군발전협회 세미나, 2013. 4.24.
- 남창희·박동형·이원우, “한일/한미일 공군협력 추진방향 연구,” 2011년 공군연구용역, 2011.7.
- 남창희·이원우, “한국의 동맹네트워크 확대와 한중관계 병행 발전: 전략과제 도출을 위한 試論,” 『국제관계연구』 제16권 제2호, 2011년 가을호.
- 신종호, “한국의 방위비분담 현황과 쟁점 및 개선방안,” 『국제문제연구』 2009년 봄.
- 외교통상부, “제8차 한미 방위비분담 특별협정 관련 참고자료,” 2009.1.
- 외교통상부, “한-NATO 정보보안양해각서 발효(조약 제1980호),” 2011.7.13.
- 이수형, “북대서양조약기구(NATO)와 국제연합(UN) 안보리와의 역학관계: 탈냉전 이후 나토의 집단안보 역할을 중심으로,” 한국국제정치학회, 2008 건국 60주년 기념 공동학술회의, 2008.

- 이수형, “북대서양조약기구(NATO)의 지구적 동반자관계-유럽역내외 관련 국가들의 입장과 한미동맹에 대한 함의,” 『국방연구』 제53권 제1호, 2010.
- 이원우, “안보협력 개념들의 의미 분화와 적용: 안보연구와 정책에 주는 함의,” 『국제정치논총』 제51집 1호, 2011.
- 이원우, 『多者安保協力の 限界와 制約』 파주: 한국학술정보, 2009.
- 이정환, “시스템 사고를 이용한 주한미군 방위비 분담 정책 레버리지 전략 연구,” 광운대학교 대학원 박사학위논문, 2011.7.
- 이철기, “미국의 방위비 분담 요구의 문제점과 대안,” 국회국방위원회 정책보고서, 2006.12.
- 정상돈, 『독일의 방위비분담 및 주독미군 기지 환경관리정책』 서울: 한국국방연구원, 2009.
- 탁성한, “독일의 방위비 분담 정책과 시사점,” 『주간국방논단』 제1086호, 2006.7.
- 현인택, 『한국의 방위비: 새로운 인식의 지평을 위하여』 서울: 한울, 1991.
- 황인락, “주한미군병력규모 변화에 관한 연구: 미국의 안보정책과 한미관계를 중심으로,” 경남대학교 대학원 박사학위 논문, 2010.12.

## 2. 영 문

- Adler, Emanuel and Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, New York: Cambridge University Press, 1998.
- Baltrusaitis, Daniel F., *Coalition Politics and the Iraq War: Determinants of Choices*, Boulder, Co: Firstforum Press, 2010.
- Bix, Herbert P., "The Security Treaty System and the Japanese Military Industrial Complex," Livingston, Jon, Joe Moore, and Felicia Oldfaher (eds.), *Postwar Japan*, New York: Pantheon Books, 1973.
- CIA, *The World Factbook 2006*, Washington DC: Potomac Books, 2006.
- Cox, Robert W., "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory," in Keohane, Robert O. (ed.), *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press, 1986.
- Daalder, James and James Goldgeier, "Global NATO," *Foreign Affairs*, Vol. 85, No. 5, Sep/Oct 2006.

- Danchin, Peter G., "Things fall apart: the concept of collective security in international law," in Danchin, Peter G. and Horst Fischer (eds.), *United Nations Reform and the New Collective Security*, Cambridge, New York: Cambridge University Press, 2010.
- de Mesquita, Bruce Bueno, James D. Morrow, Randolph M. Siverson and Alastair Smith, "An Institutional Explanation of the Democratic Peace," *American Political Science Review*, Vol. 93, No. 4, December 1999.
- Deutsch, Karl W. et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1957.
- Dos Santos, Theotonio, "The Structure of Dependence," *American Economic Review*, No. 60, 1970.
- Federal Ministry of Defense, *White Paper 2006 on German Security Policy and the Future of the Bundeswehr*, Berlin: Federal Ministry of Defense, 2006.
- German Ministry of Defense, "Defense Policy Guidelines: Safeguarding National Interests-Assuming International Responsibility-Shaping Security Together," Berlin, 27 May 2011.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 1987.
- Gilpin, Robert, *War & Change in World Politics*, New York: Cambridge University Press, 1981.
- High-Level Panel on Threats, Challenges, and Change, *A More Secure World: Our Shared Responsibility*, UN Doc A/59/565, December 1, 2004.
- Hyun, In-Taek, "Between Compliance and Autonomy: American Pressure for Defense Burden-Sharing and Patterns of Defense Spending in Japan and South Korea," *Ph.D. Dissertation*, University of California, Los Angeles, 1990.
- IISS, *The Military Balance 2013*, London: Routledge, 2013.
- JAPAN Ministry of Defense, *Defense of Japan 2013*, Tokyo: Ministry of Defense, 2013.
- Kataoka, Tetsuya and Ramon H. Myers, *Defending an Economic Superpower: Reassessing the U.S.-Japan Security Alliance*, Boulder; Westview Press, 1989.
- Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye, *Power and Interdependence*, 3rd Edition, New York: Longman, 2001.

- Kim, Sung Woo, "System Polarities and Alliance Politics," *dissertation*, University of Iowa, 2012.
- Lee, Wonwoo, 'China's Anti-Access Strategy versus the US's Air-Sea Battle Concept: Implications for the Korean Peninsula and East Asian Security," *Journal of Parliamentary Research*, Vol. 8, No. 1.
- Manyin, Mark E. et al. *U.S. South Korea Relations*, CRS Report for Congress, Congressional Resear Service, October 4, 2011.
- NATO, "The North Atlantic Treaty," April 4, 1949.
- Organski, A.F.K., *World Politics*, New York: Afraed A. Knopf, 1958.
- Panetta, Leon, "The US Rebalance towards the Asia-Pacific." at Shangri-La-Dialogue in Singapore, June 2, 2012.
- Park, Won Gon, "A Challenge for the ROK-U.S. Alliance: Defense Cost-Sharing," *EAI Security Initiative Working Paper 30*, July 2013.
- UNSC Resolution 1368(2001), Adopted by the Security Council at its 4370th Meeting, on 12 September 2001, S/RES/1368(2001).
- UNSC Resolution 1373(2001), Adopted by the Security Council at its 4385th Meeting on 28 September 2001, S/RES/1373(2001).
- Wallerstein, Immanuel, *The Politics of the World-Economy*," Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Walt, Stephen M., *The Origins of Alliances*, Ithaca, New York: Cornell University Press, 1987.
- Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Long Grove, Illinois: Waveland Press, 1979.

