

시스템 사고를 이용한 주한미군 방위비 분담 정책 레버리지 전략

A Leverage Strategy of the US-Korea Cost Sharing Program Based on Systems Thinking

이정환* · 조용건** · 문성암*** · 서혁****

Lee, Junghwan* · Cho, Yonggun** · Moon, Seongam*** · Seo, Hyeok****

Abstract

South Korea has the defense burdensharing agreement with the United States in reference to the U.S. troops stationed in Korea since 1991, based on Special Measure Agreement(SMA). Due to the growth of Korea's economic power and the U.S. provision of the security environment on Korean peninsula, the U.S. government steadily demanded the rise of contributions to common defense from South Korea and South Korea accepted most of the U.S. requests without proper principles of negotiation concerning the cost sharing.

This paper analyzes the systems of the Korea-U.S. cost sharing program through a systems thinking, that yields desirable results with a little effort. The three policy leverages are: 1) the development of negotiation principles; 2) the policy making closely linked with National Defense Reform Basic Plan; 3) the policy making with responsibility burdensharing than cost burdensharing.

This paper findings will contribute to the developing the Korea-U.S. cost sharing program by providing policy-makers and policy-practitioners with systematic understanding and insight into the dynamics of the program. Also, this will enable the program to execute more effectively with a concrete formula.

Keywords: 방위비분담, 시스템 사고, 인과지도, 레버리지

(Defense Burdensharing, System Thinking, Causal Loop Diagram, Leverage)

* 광운대학교 방위사업학과 박사과정 (제1저자, do1so2@gmail.com)

** 광운대학교 방위사업학과 교수 (공동저자, naikokr@kw.ac.kr)

*** 국방대학교 국방관리대학원 교수 (공동저자, mseongam@hotmail.com)

**** 방위사업청 (공동저자, vision1213@hanmail.net)

I. 서론

우리나라가 방위비 분담(특별협정 분담금)이라는 이름 아래 미군 주둔비용을 부담하기 시작한 것은 1991년부터다. 방위비 분담은 시작부터 한국과 미국 사이에 첨예하게 대립해 온 문제다. 방위비 분담은 비단 한국과 미국 사이만이 아니라 나토 동맹국들과 미국 사이에도, 일본과 미국 사이에도 첨예하게 대립되는 문제다.

한미동맹이 변하고 있고 또 변하지 않으면 안 되는 지금, 우리나라는 한미동맹 변화의 수동적 주체가 아니라 바람직한 한미관계를 개척해 나가는 능동적 주체로 서지 않으면 안 된다. 이를 위해서도 과연 어떤 것이 진정으로 ‘공정한 부담’인가 하는 문제에 대해서 우리나라는 국가 이익의 관점에서 독자적으로 입장을 정립, 제시하고 이를 구현함으로써 한미관계 변화의 주체로서 역할을 해나가야 한다(이철기, 2006).

이러한 방위비 분담 문제가 한국 내에서 본격적으로 거론되기 시작한 것은 미국의 경제사정 악화로 인해 해외주둔 미군의 방위비 분담에 대한 미국의 요구가 증가되기 시작한 1980년대 말부터이다. 그러나 그동안 한미간 방위비 분담은 일정한 원칙적인 틀에 의해 이루어졌다고 보다는 경제상황 등 국내외적 여건을 고려한 협상을 통해 결정되었다. 더욱이 방위비 분담과 정책결정을 하는데 있어 일반에 공개하지 않아 여론수렴 과정을 거치지 않음으로써 미국과의 협상과정에 여론의 힘을 이용하기도 곤란하였다. 따라서 한국의 안보이익을 추구하는 가운데 경제적 실리를 추구하는 장기적 방위비 분담정책이 요구된다. 그러나 대부분의 전문가가 제시한 내용과 연구 논문들은 정성적인 분석에 기준한 제한적인 대안제시에 국한되어 있는 수준이고, 방위비 분담정책을 시스템 사고(Systems thinking)에 입각하여 체계적으로 분석하고 정책적인 대안을 제시하는 측면은 미흡한 실정이다. 이러한 의미에서 방위비 분담정책을 시스템 사고 기법을 이용하여 분석하고 기존 연구의 한계를 극복하려는 노력은 의미가 있다.

본 연구의 목적은 상기와 같은 연구 문제제기에 따라 지금까지 이루어진 연구 문헌들을 고찰해 보고, 방위비 분담정책에 중요한 변수가 될 수 있는 방위비 분담 정책의 구조적 문제점을 비교적 새로운 분석방법인 시스템 사고 방법론을 이용하여 분석하고, 그 문제점을 해결할 수 있는 정책 레버리지(policy leverage)를 찾으려는 것이다. 이를 위하여 방위비 분담 전체의 주요 변수들을 식별하고 각 요인들 간의 인과관계를 분석한다. 이 분석의 결과 파악된 인과관계는 방위비 분담의 인과지도(causal loop diagram) 작성의 기반을 제공한다. 본 연구에서는 이렇게 작성된 인과지도의 흐름 속에서 정책 레버리지를 식별한다. 이를 기초로 구조적인 문제점들을 해결하기 위한 전략화 방안을 제시하고, 나아가 21세기 한·미 동맹의 안정적 유지를 위한 방위비 분담 정책을 시스템 사고를 통해 이해하고 전망할 수 있는 시야를 제공하고자 한다.

II. 주한미군 방위비분담 시스템의 기초적 분석

1. 분석의 절차와 문제의 정의

주한미군 방위비 분담 정책의 가장 큰 문제점은 단순히 드러나는 현상이 아니라 그 안에 내재되어 있는 근본적이면서 구조적인 제한점이 있다는 것이다. 현재까지 대부분의 연구가 단순히 방위비분담금 규모가 과다 혹은 과소한가에 대한 문제제기에서 출발하고 있으며, 방위비분담금 규모 결정에 영향을 미치는 요소에 대한 전체적인 접근 즉, 거시적 관점에서 먼저 전체의 역동성을 파악해 개념화하고 다시 그것을 세부적으로 세분화해서 연결시키는 시스템 사고를 통한 문제에 대한 근본적인 원인을 파악하고 정책적 대안을 마련하는 노력이 부족하였다. 따라서 본 연구에서는 주한미군 방위비 분담 관련 기존 연구내용을 기준으로 방위비 분담 정책의 전체 구조를 이루는 각각의 변수들을 식별하고, 인과지도를 작성하였으며, 작성된 세부 인과지도를 통해 구체적인 정책 레버리지 전략을 제시하였다.

2. 주요 변수 선정

〈표 1〉 주한미군 방위비분담금 주요 연구 현황

분 야	관 련 논 문
한국의 안보위협	신종호(2009), 홍현익(2009), 김순태(2008), 문종열(2008), 공인섭(2007), 이철기(2006), 지효근(2006), 최윤대(2006), 이명건(2006), 신병주(2005), 신용수(2004), 조동근(2003), 박향운(2003)
주한미군의 주둔 목적	신종호(2009), 홍현익(2009), 김순태(2008), 문종열(2008), 공인섭(2007), 이철기(2006), 지효근(2006), 최윤대(2006), 이명건(2006), 신병주(2005), 신용수(2004), 조동근(2003), 박향운(2003)
주한미군의 주둔규모	홍현익(2009), 신종호(2009), 김순태(2008), 문종열(2008), 공인섭(2007), 이철기(2006), 지효근(2006), 최윤대(2006), 이명건(2006), 신병주(2005), 신용수(2004), 조동근(2003), 박향운(2003)
한국의 경제적능력	신종호(2009), 김순태(2008), 문종열(2008), 공인섭(2007), 이철기(2006), 최윤대(2006), 이명건(2006), Report on Allied Contribution to the Common Defense(2004)
한국의 대미기여도	신종호(2009), 문종열(2008), 이철기(2006), 최윤대(2006), 이명건(2006), 신용수(2004), Report on Allied Contribution to the Common Defense(2004)

인과지도를 작성하기 위해서는 우선 주요 변수의 선정이 필수적이다. 지금까지의 방위비 분담 관련 연구 논문과 보고서, 각종 문헌 중에서 공통적으로 강조하고 중요하게 인식하는

부문을 종합하여 <표 1>과 같이 한국의 안보위협, 주한미군의 주둔목적, 주한미군의 주둔 규모, 한국의 경제적 능력, 한국의 대미 기여도 등으로 분류하여 주요 변수를 선정하였다.

위에 열거한 5가지 주요 변수에 대한 선정 이유는 다음과 같다.

첫째, 한국의 안보위협이다. 안보는 국가라는 공동체의 존립(存立) 기반이다. 특히 남북 간 군사적 대치상황에 처해 있는 한국으로서는 국가 안보가 최우선 과제가 아닐 수 없다. 각국들의 동맹에 대한 방위비분담의 크기는 그들의 국익에 대한 위협의 크기에 달라지며, 그러한 위협의 크기는 국내적 위협과 함께 상대방과의 지리적 인접성, 군사공격 능력, 인지된 의도 등에 의해 결정된다(Duffeld, 1995). 즉, 국력의 크기가 동일한 두 동맹국들에 있어서 한 동맹국의 위협의 크기가 상대적으로 더 크면 그에 따라 동맹 방위력에 대하여 부여하는 가치가 커지게 되고 방위비분담의 크기도 커진다(지효근, 2006; 신중호, 2009).

둘째, 주한미군의 주둔목적이다. 휴전 이후 솜한 크고 작은 군사적 충돌과 1990년대 이후 한반도에 핵 위기가 고조되는 가운데 한국의 국방비 지출 비중이 낮아졌음에도 불구하고 한반도에 평화가 유지될 수 있었던 것은, 일차적으로 주한미군이 북한에 대해 전쟁 억지력(deterrence)을 행사했기 때문이다. 그리고 한국이 북한에 비해 월등한 경제력을 갖출 수 있었던 것도 따지고 보면 한·미 군사동맹과 주한미군이라는 ‘안보우산’ 아래에서 경제 성장에 진력(盡力)했기 때문이다. 그 결과 한국의 경제력이 북한을 압도하면서 국방비 ‘지출규모’ 면에서 한국은 북한에 대해 ‘상대적 군사우위’를 점하기에 이르렀다. 따라서 휴전 이래 오늘에 이르기 까지 평화가 유지된 데에는 북한의 잠재적 도발에 대한 ‘억제자’로서의 주한미군의 역할을 과소평가할 수 없다. 결국 주한미군 주둔목적에 따른 평가에 따라 수혜자인 한국의 방위비분담의 크기도 조정되어야 한다(문종열, 2008; 신중호, 2009).

셋째, 주한미군의 주둔규모에 따른 가치이다. 주한미군의 주둔규모와 전략적 가치에 따른 평가에 따라 방위비분담의 크기도 조정되어야 한다. 주한미군이 한국에 주둔함으로써 한국이 얻을 수 있는 수혜의 정도를 판단하기 위해서는 현재 한국의 안보 상황을 고려한 주한미군의 규모와 가치를 판단하여 방위비분담금 규모가 결정되어야 한다(이달희, 1998; 방태섭, 2008). 이는 주한미군이 한국에 주둔함으로써 한국이 얻을 수 있는 수혜의 정도가 곧 한국의 방위비분담 적정규모를 판단하는데 중요한 요소라는 것이다.

넷째, 한국의 경제적 능력이다. 1980년대 이후 미국이 한국 측에 방위비분담의 증대를 요구하게 된 배경은 한국경제의 급속한 성장과 그로 인한 부담능력의 증대와 상대적으로 약화된 미국 경제 때문이다. 경제 여건변화에 따른 미국의 요구를 한국은 적극적으로 수용하여 방위비분담금 규모를 증대시켜 왔다는 점에서 반대로 한국 경제가 매우 어려워져 지불능력이 저하된 상황에서 한국의 방위비분담 규모 감소가 가능하였다는 점이다(문종열, 2008).

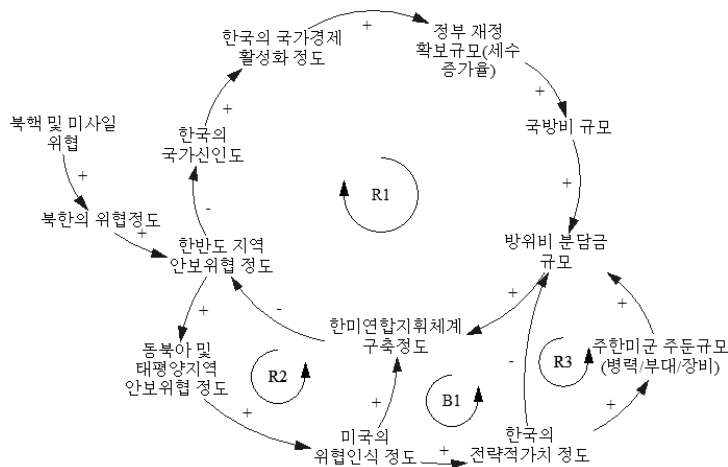
다섯째, 한국의 대미 기여도이다. 미국의 각국에 대한 방위비분담 기여도 평가는 당사국의 방위비분담 규모에 영향을 미치는 결정적인 변수가 되고 있다. 각 국의 개별적인 방위비분담 수준을 판단하는 지수로는 국방예산, 현역 병력수, UN평화유지 예산 및 UN 평화유지 활동 참가 병력수, 해외 원조 예산 등을 들 수 있다(U.S Department of Defense, “Report on Allied Contribution to the Common Defense”, 2004). 이들 지수는 자국의 안보나 세계의 평화 유지를 위해 각국이 지불하고 있는 절대적 수치로써, 이는 그 나라의 지불능력 즉 경제력 능력이 반영되어 있지 않다. 이를 토대로 미국은 동맹국들에 대한 방위비분담 기여도를 종합평가하여 차후 방위비분담 요구 금액 결정시 반영하고 있다.

Ⅲ. 주한미군 방위비분담 분야별 인과지도 작성

〈표 1〉에서 제시한 기존 연구 결과에서 식별된 한국의 안보위협, 주한미군의 주둔목적, 주한미군의 주둔규모, 한국의 경제적 능력, 한국의 대미 기여도 등 5가지 주요 변수에 대해 분야별 인과지도를 작성하였다.

1. 한국의 안보위협

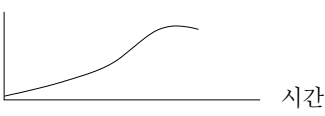
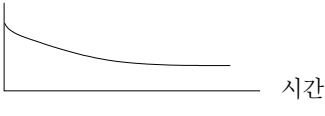
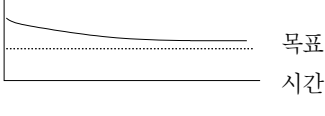
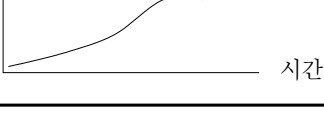
한국 안보위협 확장루프에는 [그림 1]과 같이 4개의 루프가 존재한다.



[그림 1] 한국의 안보위협 확장루프

R1 루프는 한국의 안보위협정도 단순루프로서 북한의 한반도 지역 안보위협이 낮아지면 한국의 대외 국가 신인도는 높아지고 이는 한국의 국가경제 활성화시키는 작용을 하게 된다. 이로 인해 정부 재정확보 규모(세수증가율)가 높아지고, 국방비 규모는 늘어나게 됨으로써 주한 미군의 방위비 분담에 대한 미국의 요구는 커지게 되고, 이에 따른 방위비 분담금 규모는 증가하게 된다. 동북아 및 태평양지역 안보위협(R2) 루프는 북핵 및 미사일 위협이 커질수록 북한의 위협정도와 한반도 지역 안보위협 정도가 커지게 되고, 이는 한반도 지역 안보위협 정도를 높일 뿐만 아니라 동북아 지역 및 태평양지역 안보위협 정도를 높이는 결과를 초래하게 된다. 이는 동북아 지역 및 태평양지역에 대한 미국의 안보이익을 위협하여 미국의 위협인식 정도는 커지게 된다. 미국의 위협인식 정도가 커지면 한미연합지휘체계 구축정도를 강화시키게 되고 한반도 안보위협이 낮아지게 된다.

〈표 2〉 한국의 안보위협 정도 확장루프 분석

구 분	루프의 특성	시스템의 특성
한국의 안보위협 단순루프(R1)	양의 피드백 루프 (성장)	분담 규모  시간
동북아 및 태평양 지역 안보위협(R2)	양의 피드백 루프 (쇠퇴)	분담 규모  시간
미국의 위협인식(B1)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	분담 규모  목표 시간
한국의 전략적 가치(R3)	양의 피드백 루프 (성장)	분담 규모  시간

한반도 안보위협이 낮아지게 되면 한국의 국가신인도를 높여져 한국의 국가경제는 활성화된다. 미국의 위협인식(B1) 루프는 북핵 및 미사일 위협의 정도가 커지면 미국의 위협인식 정도는 커지고, 이는 일본·한국을 기점으로 미국적 질서의 유지라는 미국의 사활적 이익과 동아시아에서 대량살상무기 생산국가의 출현 방지라는 매우 중대한 이익을 침해하는 요인으로 작용하여 미국 입장에서 한국의 전략적 가치는 커지게 된다. 이는 한국이 부담하

는 주한미군 방위비분담 규모를 억제시키는 작용을 한다. 한국의 전략적 가치(R3) 루프는 미국 입장에서 북핵 및 미사일 위협 증가에 따라 한국의 전략적 가치가 커지게 됨으로써 주한미군 주둔규모를 축소시킬 수 없는 요인으로 작용하게 되어 주한미군 주둔규모가 유지되거나 증가하게 된다.

한국의 안보위협 루프를 세부적으로 분석해보면 <표 2>와 같이 3개의 자기강화 루프와 1개의 자기균형 루프가 공존한다.

R1 루프는 북핵 및 미사일 위협정도가 커짐에 따라 한국의 안보위협이 커지고, 이는 한국이 부담하는 방위비분담금 규모가 커지게 되는 자기강화 루프이고, R2 루프는 북핵 및 미사일 위협정도가 커짐에 따라 과거보다 미국의 위협인식 정도가 커지게 됨으로써 R1 루프에 의해 증가되는 한국의 방위비분담금 규모의 상쇄효과를 가져오게 된다. <표 3>은 과거 북한 관련 위기 시 주식시장 추이를 보여주고 있으며, 과거 북한발 위기는 항시 발생할 수 있는 요인으로 장기적인 국가적 신인도의 하락을 가져오지 않았다. 북한 핵 및 미사일 위협은 국제공조를 통해 풀어나갈 문제로 한반도 위협증가에 따른 방위비분담금 규모를 결정하는 직접적인 요소로 보기는 어려운 상황이다.

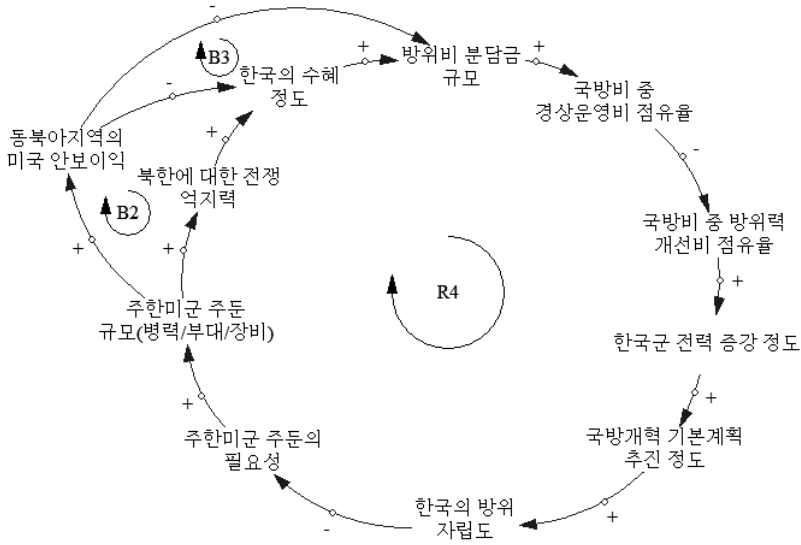
<표 3> 과거 북한 관련 위기사 주식시장 추이(방태섭 등, 2009)

일 자	내 용	주식시장 변동
1994년 7월 8일	김일성 사망	당일 상승(3.25P), 이후 상승세 유지
1998년 8월 31일	대포동 미사일 발사	당일 상승(5.37P), 다음날 소폭 하락(-0.45)
1999년 6월 15일	1차 서해교전	당일 하락(-18.19P), 다음날 회복(25.81P)
2002년 6월 29일	2차 서해교전	당일 휴장, 다음날 상승(3.51P)
2006년 7월 5일	대포동 미사일 2호 발사	당일(-6.07P), 다음날 하락(-15.89P)후 회복
2006년 10월 9일	북한 핵실험	당일 하락(-32.6P)후 5일 만에 회복

오히려 미국의 위협인식(B1) 루프는 자기균형 루프로서 방위비분담 규모 전체 목표에 수렴하는 형태로 나타난다. 따라서 주한미군 방위비분담금 협상 시 한국의 안보위협 변화에 따른 방위비분담 증가 보다 북핵 및 미사일 위협의 경우, 북한의 직접협상 대상이 한국이 아닌 미국이라는 점을 고려하여 한국보다는 상대적으로 미국의 국가이익 및 안보에 심각하게 위협주고 있다는 점을 정책적으로 활용할 필요가 있다. 결국 북핵 및 미사일 위협에 따른 한반도지역 안보위협 변화는 과거보다 미국의 위협인식 정도를 높이게 됨으로써 상대적으로 한국의 전략적 가치(R3)가 높아지고 이에 따라 주한미군 주둔규모를 유지하게 되는 요인으로 작용하기 때문에 안보위협 변화에 따른 방위비분담금 규모의 증가는 없어야 한다.

2. 주한미군의 주둔 목적

주한미군의 주둔 목적 확장루프는 [그림 2]와 같이 3개의 루프가 존재한다.

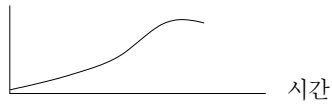
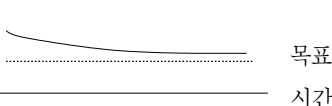
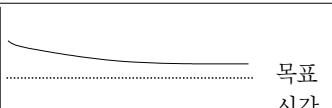


[그림 2] 주한미군 주둔목적 확장 루프

주한미군 주둔목적 단순루프(R4)는 주한미군 주둔목적이 북한에 대한 억지력 강화에만 두게 되면 한국의 수해정도는 커지게 되고, 이는 방위비 분담금 규모를 증가시키는 결과를 초래하는 한다. 한국의 수해정도(B2) 루프는 주한미군의 주둔목적이 9.11 이후 한반도 전쟁 억지와 동북아 및 중동지역 군사작전 투입이라는 이중 용도로 변화함에 따라 주한미군의 주둔규모에 따라 동북아지역의 미국의 안보이익이 커지게 되고 이는 과거 주한미군 주둔목적이 단지 한반도 전쟁억지일 때 보다 한국의 수해정도는 상대적으로 낮은 수준이 되고 오히려 미국의 안보이익이 커지는 결과를 초래한다. 이에 따라 동북아 지역의 미국 안보이익 (B3) 루프는 한국의 방위비 분담금 규모 증가를 억제하는 자기균형 루프를 형성하게 된다.

주한미군 주둔목적 확장루프를 세부적으로 분석해보면, <표 4>와 같이 1개의 자기강화 루프와 2개의 자기균형 루프가 공존한다.

〈표 4〉 주한미군의 주둔목적 확장루프 분석

구 분	피드백 루프의 특성	시스템의 특성
주한미군 주둔목적 단순루프 (R4)	양의 피드백 루프 (성장)	분담 규모  시간
한국의 수혜정도(B2)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	분담 규모  목표 시간
동북아 지역의 미국 안보이익(B3)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	분담 규모  목표 시간

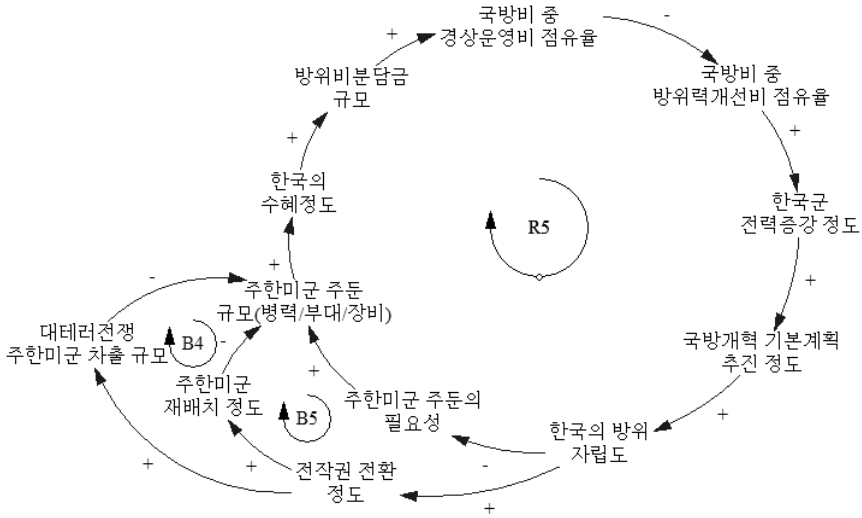
주한미군 주둔목적이 한반도 전쟁억지에 중점을 두고 방위비분담금 규모를 결정했을 때 보다 한국의 수혜정도는 상대적으로 낮은 수준이 되고 오히려 미국의 안보이익이 커짐에 따라 미국의 상대적인 수혜정도가 증가하는 결과를 초래하고 있다. 따라서 R2 루프로 인한 방위비분담금 규모 증가 보다는 동북아지역의 미국 안보이익에 따른 B2, B3 루프가 활성화되어 한국의 방위비분담금 규모 증가를 억제하는 자기균형 루프로서 방위비분담 규모 전체 목표에 수렴하는 형태로 나타난다. 따라서 주한미군 방위비분담금 협상 시 주한미군 주둔목적 변화에 따라 과거 주한미군 주둔에 따른 한국의 수혜정도가 미국의 안보이익 보다 상대적으로 줄어들고 있다는 점을 감안하여 전략적으로 활용할 필요가 있다.

3. 주한미군의 주둔규모

주한미군의 주둔 규모 확장루프는 [그림 3]과 같이 3개의 루프가 존재한다.

주한미군 주둔규모 단순루프(R5)는 주한미군의 주둔규모가 증가하면 방위비분담금 규모가 증가하고, 주한미군의 주둔규모가 감소하면 방위비분담금 규모가 감소하는 자기강화 루프이다. 주한미군 차출규모 루프(B4)는 한국의 자주국방 및 방위자립도가 커지면 전작권 전환이 정상적으로 이루어지고 이는 아프가니스탄 등 대테러전쟁에 주한미군이 차출될 가능성을 증가시킨다. 대테러전쟁에 주한미군이 차출되면 주한미군 주둔규모는 감소하고, 이는 한국의 수혜정도가 줄어들어 방위비분담금 규모가 감소하는 결과를 초래한다. 주한미군 재배치 루프(B5)는 한국의 자주국방 및 방위자립도가 커지면 전작권 전환이 정상적으로 이루어지고, 이는 주한미군 재배치를 촉진시킨다(엄태암, 2007). 주한미군 재배치가 촉진되면

기존 주한미군 기지가 통합되고 주한미군은 해·공군위주의 지원체제로 변환되어 방위비분담금 규모는 줄어들게 된다(방태섭, 2008).



[그림 3] 주한미군 주둔규모 확장 루프

주한미군 주둔규모 확장루프를 분석해보면, <표 5>와 같이 1개의 자기강화 루프와 2개의 자기균형 루프가 공존한다.

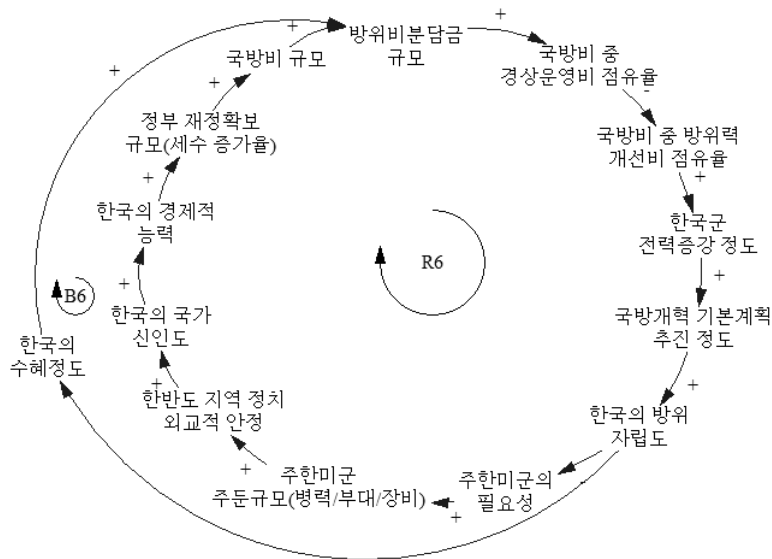
<표 5> 주한미군의 주둔규모 확장루프 분석

구 분	피드백 루프의 특성	시스템의 특성
주한미군 주둔규모 단순루프(R5)	양의 피드백 루프 (성장)	분담 규모 시간
주한미군 차출규모(B4)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	분담 규모 목표 시간
주한미군 재배치(B5)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	분담 규모 목표 시간

사실상 주한미군 주둔규모는 한반도 안보위협 정도와 주한미군 주둔 목적에 의해 가장 큰 영향을 받는다. 그럼에도 불구하고, 현재까지 공개된 방위비분담금 협상결과를 놓고 볼 때, 주한미군 주둔규모 변화에 따른 한국의 방위비분담금 지원규모에 미친 영향은 만족할 만 수준은 아니다. 그러나 인과지도를 통해서도 볼 수 있듯이 주한미군 주둔 규모는 가시적으로 드러나는 부분이며, 이에 따라 한국의 직접적인 수혜정도가 결정된다. 따라서 향후 진행될 전작권 전환 및 주한미군 재배치 등은 방위비분담금 지원 규모를 결정하는데 직접적인 영향을 미치는 요인임을 감안하여 전작권 전환 이후 주한미군 차출에 따른 방위비분담금 지원 규모 감소와 주한미군 재배치 완료 후 방위비분담금 지원 규모의 감소는 반드시 정책적으로 활용되어야 한다.

4. 한국의 경제적 능력

한국의 경제적 능력 확장루프는 [그림 4]와 같이 3개의 루프가 존재한다.



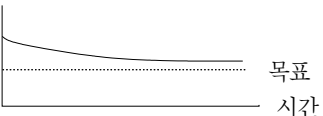
[그림 4] 한국의 경제적 능력 확장 루프

한국의 경제적 능력 단순루프(R6)는 한국의 경제적 능력이 증대되면 정부 재정확보 규모는 커지고, 이는 국방비 규모를 증가시킨다. 국방비 규모가 증가되면 방위비 분담금 규모가 커지고, 이는 국방비 중 방위력개선비 점유율을 감소시킨다. 방위력 개선비 점유율이 감소

되면 국방개혁 기본계획 추진이 늦어지게 된다. 국방개혁 기본계획 추진이 늦어지면 한국의 자주국방 및 방위 자립도가 낮아진다. 이는 주한미군의 필요성을 증대시키는 결과를 초래하게 된다. 주한미군의 필요성이 증대되면 주한미군 주둔규모는 커지게 되고, 이는 한반도지역 정치·외교적 안정을 높여 한국의 국가 신인도를 높이고, 이에 따라 한국의 경제적 능력을 증대시키는 하나의 루프가 형성된다. 한국의 방위자립도 루프(B6)는 국방개혁 기본계획 추진이 빨라지면 한국의 방위자립도는 향상되고, 이는 주한미군에 의한 한국의 수혜정도가 낮아지는 결과를 초래한다. 한국의 수혜정도가 낮아지면 방위비분담금 규모는 감소하는 하나의 루프를 형성한다.

한국의 경제적 능력 확장루프를 분석해보면, <표 6>과 같이 2개의 자기강화 루프와 1개의 자기균형 루프가 공존한다.

<표 6> 한국의 경제적 능력 확장루프 분석

구 분	피드백 루프의 특성	시스템의 특성
한국의 경제적 능력 단순 루프(R6)	양의 피드백 루프 (성장)	분담 규모  시간
한국의 방위자립도(B6)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	분담 규모  목표 시간

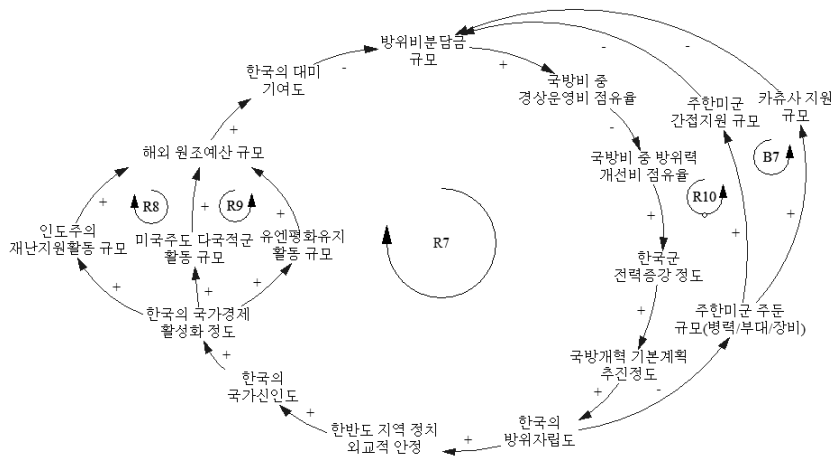
R6 루프는 한국의 경제적 능력이 커지면 한국의 방위비분담금 규모가 증가하는 루프이다. B6 루프는 한국의 자주 국방 및 방위자립도가 향상되면 한국의 방위비분담금 규모 증가가 억제되는 자기균형 루프로서 방위비분담금 규모 전체 목표에 수렴하는 형태로 나타난다. 따라서 B6 루프를 전략적으로 활용하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 주한미군 전력 과 국방개혁 간의 기본적인 관련성을 면밀히 살펴볼 필요가 있다. 국방개혁 기본계획상 한국군의 규모와 조직, 그리고 전력의 성격과 수준 및 이를 구성하는 주요 핵심 무기체계의 영역에 이르기까지 한국의 군사력의 구조와 성격 및 능력을 결정짓는 핵심적 조건으로 작용하는 것이 바로 주한미군 주둔 전력이라는 점을 감안하여 국방개혁 기본계획 추진정도에 따른 한국의 자주국방 및 방위자립도 평가를 통한 방위비분담금 규모 결정이 필요하다(이규열, 2006). 향후 국방비는 국방개혁 기본계획 추진과 연계하여 결정될 수밖에 없으므로 방위비분담금 규모도 국방개혁 기본계획 추진정도와 주한미군 주둔전력에 대한 평가를 통

해서 결정되어야 할 것이다(윤중호, 2007; 방태섭, 2008, 이상현, 2009).

또한 한국의 경제적 능력 확장루프에서도 제시하고 있듯이 방위비분담금 규모와 가장 직접적인 연관성을 가진 변수는 국방비 규모이지 기준이 불명확한 경제적 능력이 아니라는 점이다. 국방비는 국민의 세금으로부터 나오므로, 정부의 재정 부담능력이 국방비 규모를 결정하는 주요 변수로 작용한다. 국방비를 설계하기 위해서는 우리나라의 GDP 성장률 및 정부재정 규모, 환율, 유가 등 주요 거시경제변수에 대한 합리적 예측을 고려해 가용재원 규모를 판단한다. 따라서 한국의 경제적 능력이라 할 수 있는 GDP 성장률, 정부재정 규모 등과 직접적인 관련이 있는 국방비 규모의 증가율을 고려한 방위비분담금 규모 결정이 필요하다.

5. 한국의 대미 기여도

한국의 대미 기여도 확장루프는 [그림 5]와 같이 5개의 루프가 존재한다.



[그림 5] 한국의 대미 기여도 확장 루프

미국주도 다국적군활동(R7), 인도주의 재난지원활동(R8), 유엔 평화유지활동(R9) 루프는 한국의 국가경제가 활성화되면 미국주도 다국적군활동, 인도주의 재난지원활동, 유엔 평화유지활동 규모가 확대되고 이는 해외 원조예산 규모를 증가시키는 결과 초래한다. 해외 원조예산 규모가 증가하면 한국의 대미기여도는 커지고 이에 따른 주한미군 방위비 분담에 대한 미국의 요구정도가 낮아져 방위비 분담금 규모가 작아지는 결과를 낳게 한다. 방위비 분담금 규모가 작아짐에 따라 국방비 중 경상운영비 점유율이 줄어들고, 이는 방위력개선

비 점유율을 증가시켜 국방개혁 기본계획 추진을 가속화시킨다. 국방개혁 기본계획 추진이 가속화되면 한국의 자주국방 및 방위자립도는 커지고, 이는 한반도의 정치·외교적 안정을 높여 한국의 국가 신인도를 끌어올린다. 한국의 국가신인도가 향상되면 해외투자가 활성화 되고, 이는 국가 경제를 활성화시키는 원동력으로 작용하게 되는 자기강화 루프가 된다. 주한미군 간접지원(R10) 루프는 한국의 자주국방 및 방위자립도가 낮으면 주한미군의 역할 및 주둔규모는 증가하고, 이는 주한미군 간접지원 규모를 증가시킨다. 주한미군 간접지원 규모가 증가되면 방위비분담금 규모가 감소된다. 이는 자기강화 루프를 형성한다. 카슈사 지원(B7) 루프는 한국의 자주국방 및 방위자립도가 낮으면 주한미군의 역할 및 주둔규모는 증가하고, 이는 카슈사 지원 규모를 증가시킨다. 카슈사 지원 규모가 증가되면 방위비분담금 규모는 감소하는 자기균형 루프를 형성한다.

한국의 대미기여도 확장루프를 분석해 보면, <표 7>과 같이 4개의 자기강화 루프와 1개의 자기균형 루프가 존재한다.

<표 7> 한국의 대미기여도 확장루프 분석

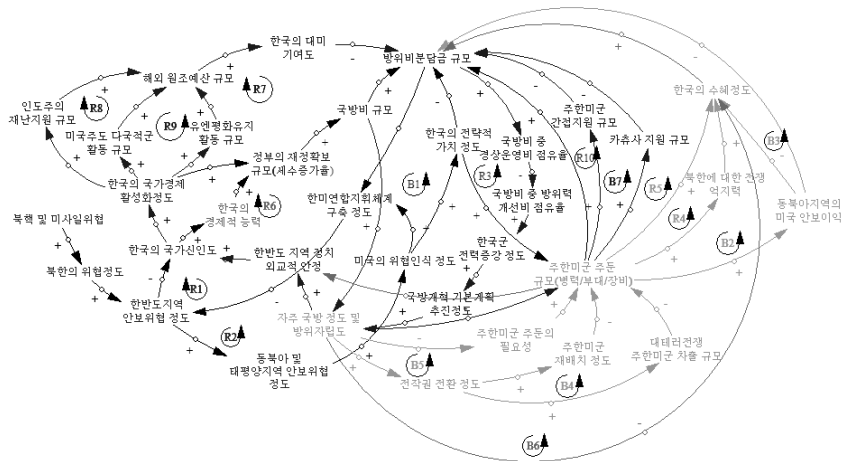
구 분	피드백 루프의 특성	시스템의 특성
미국주도 다국적군활동(R7)	양의 피드백 루프 (쇠퇴)	
인도주의 재난지원활동(R8)		
유엔 평화유지활동(R9)		
주한미군 간접지원(R10)		
카슈사 지원(B7)	음의 피드백 루프 (안정, 목표 수렴)	

R7, R8, R9 루프는 모두가 자기강화 루프인데 이러한 루프는 현실적으로 한국 정부가 추진하고 있는 해외 원조 예산규모의 확대에 따른 방위비분담금 규모에 미치는 영향요인을 제대로 반영할 필요성을 제기하고 있다. 따라서 [그림 5]에서 제시한 바와 같이 적정 방위비분담금 규모를 결정하기 위해 R7-9의 루프를 강화하는 방향으로 정책을 추진해 나가는 것이 필요하다. 특히, R7 루프는 미국의 입장에서 실제 국방정책 우선순위측면에서 북핵문

제가 아프가니스탄 및 이라크 보다 낫다는 점을 정책적으로 고려하여 이를 방위비분담금 규모와 연계시켜 갈 필요성이 있다. 즉, 아프가니스탄 상황과 미국의 경제상황이 좋지 않음으로 인해 당분간 미국의 국방비 규모 중 해외주둔 미군의 방위비분담에 대한 미국의 요구 정도는 커질 가능성이 크고, 이는 주한미군 방위비분담규모 증가를 요구하는 결과를 초래할 것이기 때문이다(방태섭, 2009; 한용섭, 2009). 이에 대해 한국은 미국과의 전략동맹체제를 바탕으로 미국의 국방정책을 지원하는 차원에서 결정한 아프가니스탄 파병을 정책적으로 활용하여 주한미군 방위비분담규모 결정에 적극 활용할 필요가 있다(김성한, 2009).

6. 주한미군 방위비분담금 통합 인과지도

주한미군 방위비분담금 전체 시스템을 이루는 확장루프 중에서 중복되는 부분을 제외하고 통합하면 [그림 6]과 같은 형태의 인과지도가 작성된다. 이 루프는 주한미군 방위비분담 전체 시스템을 한 눈에 볼 수 있는 인과지도로써 선정된 각 변수 상호간에 어떻게 영향을 주고받는지 알 수 있다.



[그림 6] 주한미군 방위비분담금의 통합 인과지도

[그림 6]에서 보는 바와 같이, 주한미군 방위비분담금 규모는 한국의 안보위협 정도, 주한미군 주둔목적, 주한미군 주둔규모, 한국의 경제적 능력, 한국의 대미기여도에 직접적인 영향을 받고 있으며, 이들을 분야별로 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 한국의 안보위협 정도는 방위비분담금을 실제로 분담하기 시작한 91년 이후 한국의 안보위협 정도는 북핵 및 미사일을 제외한 큰 변화는 없으며, 북핵 및 미사일의 위

협은 오히려 한국 보다는 6자회담의 직접 당사국이라고 할 수 있는 미국에게 더 큰 위협요소로 작용하고 있다. 이에 따른 한미연합방위체제 구축과 주한미군 주둔은 한미 어느 쪽의 일방의 필요성이 아닌 공동의 국가이익을 위해서 필요한 것이다. 결국 과거 북한 핵 위기 상황에서도 알 수 있듯이 북핵 및 미사일 위협은 미·중·일·러 등과 국제공조를 통해 해결해 나갈 문제이지, 한국의 안보위협이 증대되어 방위비분담금 규모를 증가시킬 만한 요소로 작용하지는 않는다. 따라서 주한미군 방위비분담 협상 시 미국의 위협인식(B1) 루프와 한국의 전략적 가치(R3) 루프를 적극 활용하여야 한다.

둘째, 주한미군 주둔목적, 즉, 주한미군의 역할 측면을 고려해 볼 때, 한국전쟁 이후 냉전체제 붕괴 전까지 한반도 전쟁역지 차원에서 주한미군이 주둔하였으나, 2001년 9.11 테러사건을 계기로 주한미군의 주둔목적 및 역할도 대북 전쟁역지라는 한반도 평화유지 전담에서 첨단기동군으로서 세계 평화군의 역할로 변모하고 있다. 즉, 주한미군 주둔목적이 한미 공동의 안보이익 차원에서 유지되고 있다는 것이다(조성훈, 2008). 이러한 측면에서 볼 때, 과거 주한미군 주둔에 따른 한국의 수혜정도가 미국의 안보이익 보다 상대적으로 줄어들고 있다는 점을 감안한다면 방위비분담금의 증대가 불가피하다는 미 행정부의 입장은 쉽게 납득하기 어렵다(박선섭 등, 2003). 따라서 주둔목적에 변화에 따라 주한미군 주둔에 따른 동북아시아의 미국 안보이익이 강화되는 루프(B2, B3)를 활성화하여 한국의 방위비분담금 규모 증가를 억제하는 형태가 되도록 협상 시 전략적으로 활용할 필요가 있다.

셋째, 주한미군 주둔규모 측면에서 한국이 분담하게 되는 방위비분담금 규모는 주한미군 주둔규모에 가장 직접적인 영향을 받게 된다(박선섭 등, 2003). 주한미군 주둔규모가 줄어들면 주한미군 전력의 가치도 그만큼 떨어지고, 한국이 분담하게 되는 방위비분담금 규모도 줄어들어야 타당하다. 그러나 현재까지 공개된 방위비분담금 협상결과를 분석해 보면, 주한미군 주둔규모 변화에 따른 방위비분담금 규모 조정은 미미한 실정이다. 통합 인과지도를 통해 알 수 있듯이 한반도 안보위협 및 주한미군 주둔목적에 가장 큰 영향을 받는 요인이 주한미군 주둔규모이며, 이는 한국의 수혜정도에 직접적으로 영향을 미친다. 따라서 향후 전작권 전환과 연계된 주한미군 차출규모(B4)와 주한미군 재배치(B5) 루프를 방위비분담금 협상 시 잘 활용하여야 한다.

넷째, 한국의 경제적 능력 측면에서 고려해 볼 때, 한국의 경제력 능력이 증대되어 경제가 활성화되면 정부의 재정규모가 커지게 되고, 이는 국방비 규모에 양의 영향을 미치게 되고, 이는 방위비분담금 규모를 증가시키는 요인이 된다. 그러나 1998년도 방위비분담금의 결정과정과 1999년 2월의 방위비 분담 특별협정 결과에서 알 수 있듯이 1997년 하반기 이후의 한국경제의 어려운 상황이 방위비분담금 결정에 적절하게 반영되지 못하였다. 물론 주한미군 없이 한국이 독자적으로 북한의 위협에 대처해왔다면 그동안 엄청난 규모의 국방

비 지출이 불가피 했을 것이며, 지금까지 수준의 경제발전은 지연되었을 것이다. 결국 이러한 이유로 91년도부터 경제적 능력을 고려한 방위비분담금 지원을 지속해 오고 있으나 한국의 경제적 능력을 제대로 반영한 규모 결정이 필요하다. 통합 인과지도상 한국의 경제적 능력 단순루프(R6)에서 보듯이 한국의 경제적 능력은 방위비분담금 규모에 영향을 미치나 직접적으로는 국방비 규모에 영향을 받게 된다. 또한 국방비에서 방위비분담금 규모가 커지는 만큼 국방개혁 기본계획 추진정도는 늦어지게 된다. 따라서 국방개혁 기본계획과 주한미군 주둔전력에 대한 가치 평가를 통해 경제성장률이 아닌 국방비 증가 규모를 고려한 방위비분담금 결정이 필요하다.

다섯째, 한국의 대미 기여도 측면에서 과거와 달리 안보·군사적 측면에서 한국은 한·미 동맹을 바탕으로 동아시아 지역 안정과 세계평화에 기여도가 커지고, 특히, 미국방정책상 최우선 과제인 아프가니스탄 및 이라크의 안정에 한국이 기여하고 있는 부분을 부각시킬 필요가 있다. 따라서 미국이 2010 QDR 동맹정책에서 강조한 ‘동맹국의 책임강화’ 차원에서 비용분담 보다는 적극적, 포괄적 개념인 책임분담에 많은 비중을 두고, 한국군의 해외 파병과 해외원조 예산 규모 증가에 따른 대미 기여도 확대 루프(R7, R8, R9)를 방위비 분담 규모 결정에 정책적 레버리지로 활용할 필요가 있다.

7. 인과지도의 타당성 검증

Sterman(2004)은 그의 저서 *Business Dynamics*에서 12개의 시스템 다이내믹스 모형의 타당성을 검증하는 방법을 제시하였다. 이 연구에서는 Sterman이 제시한 12가지 검증방법 중에서 시스템 사고에서 적용 가능한 검증방법을 이용하여 타당성을 검증하였다.

〈표 8〉의 확장모형의 타당성 검증방법을 수행하기 위해서 방위비분담금 전문가를 대상으로 직접 인터뷰를 2회 이상 실시하였으며, 필요시 이메일을 통해 의견을 교환하고, 내용을 수정·보완하는 절차를 거쳤다. 인터뷰 시 경험적 요소가 아닌 모형에 근거하여 검증하였다.

〈표 8〉 확장모형의 타당성 검증 방법

평가	검증 수단 및 절차
경계적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 연구내용에서 제시된 다양한 견해, 주한미군 방위비분담금 관련 분야의 경계 포함 여부 평가 • 방위비분담금 관련 전문가 인터뷰를 통해 기존 연구에서 제시되지 않은 새로운 루프 및 기존 루프의 특성 파악, 평가
숨은 행태의 발견성	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 연구내용에서 제시된 루프의 특성을 파악 및 제시되지 않은 새로운 루프에 대한 인식제공 여부 파악 • 방위비분담금 관련 전문가 인터뷰를 통해 기존 연구내용과 제시되지 않은 새로운 루프의 특성을 파악하여 평가
시스템 개선 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 제시된 시스템 사고 확장 모형이 방위산업의 동태성을 이루는데 도움이 되는 모형인지에 대해 평가 • 방위비분담금 분야 전문가 인터뷰를 통한 확장모형 적절성 평가

1) 경계 적합성 평가

〈표 8〉에서 제시된 절차를 통해 전문가 인터뷰를 실시하였다. 경계 적합성 측면에서 문제를 나타내는 중요한 개념들이 모형에 포함되어 있는가에 중점을 두고 평가하였다. 이를 위해 전문가들에게 주요변수 선정절차를 설명한 후 인과지도 다이어그램 확장모형을 방향성 표기 없이 주고 방향성을 표기하도록 하였다. 또한 방향성 표기 시 변수간의 인과관계상의 논리가 비약되지 않았는지를 확인하도록 하였으며, 삭제 또는 추가적인 루프가 있는지를 직접 작성하도록 하였다. 그 결과, 경계적합성 측면에서 제시한 확장모형의 범위는 다음에 제시된 바와 같이 연구범위에 모두 해당이 되기 때문에 이 모형은 타당한 것으로 평가되었다.

- ① 한국의 안보위협 분야에서는 한국의 안보위협 단순루프, 동북아 및 태평양지역 안보위협, 미국의 위협인식, 한국의 전략적 가치 등 4개의 루프가 존재
- ② 주한미군의 주둔목적 분야에서는 주한미군 주둔목적 단순루프, 한국의 수혜정도, 동북아지역 미국 안보이익 등 3개의 루프가 존재
- ③ 주한미군의 주둔규모 분야에서는 주한미군 주둔규모 단순루프, 주한미군 차출규모, 주한미군 재배치 등 3개의 루프가 존재
- ④ 한국의 경제적 능력 분야에서는 한국의 경제적 능력 단순루프, 한국의 방위자립도

등 2개 루프가 존재

- ⑤ 한국의 대미기여도 분야에서는 미국주도 다국적군 활동, 인도주의 재난지원활동, 유엔평화 유지활동, 주한미군 간접지원, 카슈사 지원 등 5개의 루프가 존재

2) 숨은 행태의 발견성

숨은 행태의 발견성에서는 기존의 연구내용에 포함되어 있지 않고 일반적으로 인식하지 못한 모형을 제시한 것이 있는지를 전문가 인터뷰를 통해 평가하였다. 기존에는 단지 한국의 안보상황, 주한미군의 주둔목적 및 역할, 주둔규모, 한국의 경제적 능력, 한국의 대미기여도가 주한미군 방위비분담금 규모에 영향을 미치고 있다고만 언급할 정도였고 구체적으로 시스템적인 문제점에 대해 언급한 적이 없었다. 그러나 본 연구는 주한미군 방위비분담 전체 시스템에서 각각의 변수들이 방위비분담금 규모 결정에 어떠한 영향관계를 가지고 있으며, 어떠한 결과를 초래하는지를 제시하였다.

〈표 9〉는 기존 연구에서 도출된 루프와 확장 모형에서 추가로 발견한 루프이다.

〈표 9〉 기존 연구 도출 루프와 추가 발견 루프 비교

연구 분야	기존 연구 도출 루프	추가 발견 루프
한국의 안보위협	한국의 안보위협 단순루프, 동북아 및 태평양지역 안보위협 루프	미국의 위협인식 루프, 한국의 전략적 가치 루프
주한미군의 주둔 목적	주한미군 주둔목적 단순루프, 한국의 수혜정도 루프	동북아지역 미국안보이익 루프
주한미군의 주둔규모	주한미군 주둔규모 단순루프, 주한미군 차출 규모 루프	주한미군 재배치 루프
한국의 경제적능력	한국의 경제적 능력 단순루프	한국의 방위자립도 루프
한국의 대미기여도	한국의 대미기여도 단순루프, 주한미군 간접지원, 카슈사 지원 루프	미국주도 다국적군활동, 인도주의 재난지원활동, 유엔평화유지활동 루프

인터뷰를 통해 기존 연구에서 분야별로 도출된 루프를 근거로 추가적인 루프를 찾아 확장모형을 작성하고, 작성된 확장모형 분석을 통해 각 피드백 루프의 특성과 시스템의 특성을 제시하였다. 그 결과 숨은 행태의 발견성 측면에서는 기존의 연구에서 발견하지 못한 행태, 알고 있더라도 구체화시키거나 가시화시키지 못한 행태를 가시적이고 분명하게 보여주었다고 평가되었다.

3) 시스템 개선 가능성

시스템의 개선 가능성에서는 본 연구에서 제시된 모형이 현실 시스템의 구조를 개선하여 활성화시킬 수 있는지를 전문가 인터뷰를 통해 평가하였다. 그 결과는 다음과 같다.

첫째, 기존 연구에서 제시하지 못한 통합적인 모형을 제시함으로써 주한 미군 방위비분담금을 시스템적으로 접근할 수 있도록 설계 되었으며, 이는 주한미군 방위비분담금 정책 전체 시스템을 선순환 형태로 가져갈 수 있는 기본 개념과 의사결정자들의 사고의 모형에 변화를 가져올 수 있는 준거를 제공한 것으로 평가되었다.

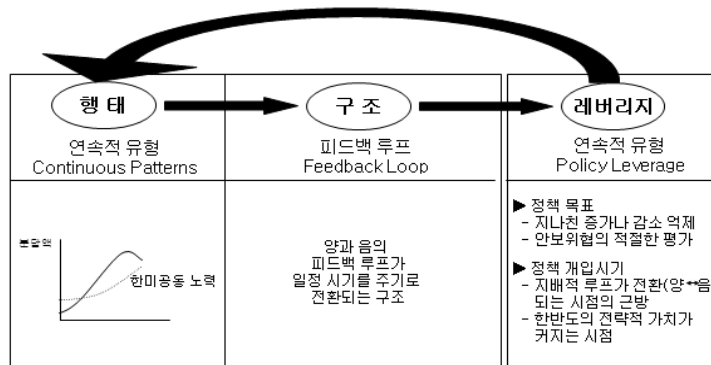
둘째, 한국의 안보위협, 주한미군 주둔목적, 주한미군 주둔규모, 한국의 경제적 능력, 한국의 대미기여도 등 5가지 확장모형을 통해 각 모형별 피드백 루프의 특성과 시스템의 특성을 제시함으로써 쉽게 확장모형별로 시스템을 개선할 수 있는 실질적인 대안을 제시한 것으로 평가되었다.

IV. 주한미군 방위비분담 정책 레버리지

1. 분야별 정책 레버리지 도출

1) 한국의 안보위협

한국의 안보위협 확장루프에서 정책 레버리지는 [그림 7]과 같이 식별되었다. 행태는 성장의 한계 원형에 해당되는 루프로서 이는 지배적 피드백 루프가 양의 피드백 루프에서 음의 피드백 루프로 전환되는 구조이다. 이런 경우에는 정책목표를 지나친 성장이나 쇠퇴를 억제하는 것에 두어야 한다. 지나친 방위비분담금 증가는 안보위협의 변화를 고려 시 지나친 방위비분담금 증가를 방지할 경우, 한미동맹 갈등현안으로 부각될 수 있으며, 지나친 쇠퇴 즉 방위비분담금의 감소는 미국과의 동맹의 결속력이 이전에 비해 상대적으로 약화될 수 있다. 따라서 안보위협 변화에 대한 평가를 통해 방위비분담금 규모를 결정하되, 방위비분담금 규모 증가는 억제하는 정책이 추진되어야 한다(지효근, 2006).

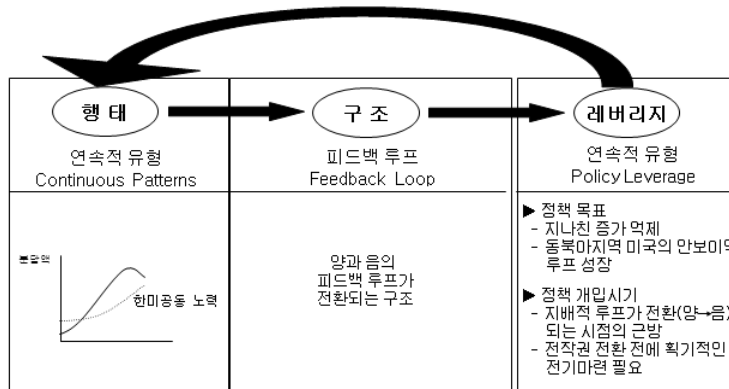


[그림 7] 한국의 안보위험분야의 정책 레버리지

2) 주한미군 주둔 목적

주한미군 주둔목적 확장루프에서 정책 레버리지는 [그림 8]과 같이 식별되었다. 행태는 성장의 한계 원형에 해당되는 루프로서 이는 지배적 피드백 루프가 양의 피드백 루프에서 음의 피드백 루프로 전환되는 구조이다.

이런 경우에는 정책목표를 지나친 성장을 억제하는 것에 두어야 한다. 또한 정책 개입시점은 현 시점부터 실제 ‘전략적 유연성’이 가시화 되는 전작권 전환 전에 이루어져야 한다.



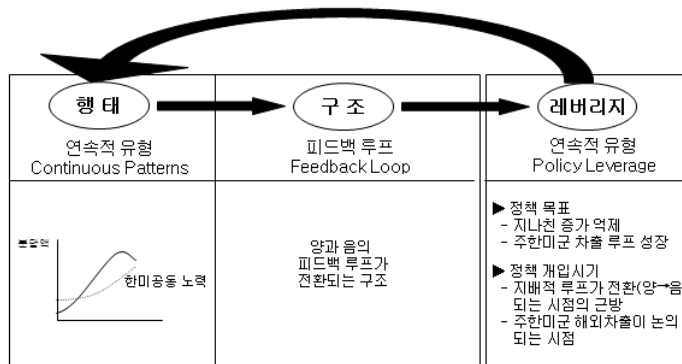
[그림 8] 주한미군 주둔목적분야의 정책 레버리지

3) 주한미군 주둔 규모

주한미군 주둔규모 확장루프에서 정책 레버리지는 [그림 9]와 같이 식별되었다. 행태는

성장의 한계 원형에 해당되는 루프로서 이는 지배적 피드백 루프가 양의 피드백 루프에서 음의 피드백 루프로 전환되는 구조이다.

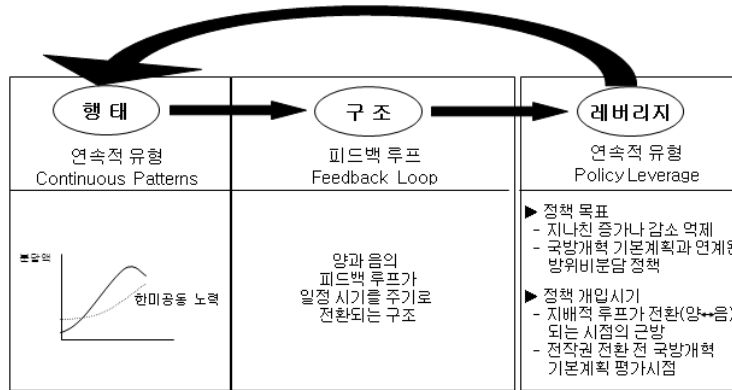
이런 경우에는 정책목표를 지나친 성장을 억제하는 것에 두어야 하며, 정책 개입시점은 지배적 루프가 전환되는 시점의 근방 즉, 한·미간 주한미군 해외차출이 논의되는 시점이다.



[그림 9] 주한미군 주둔규모분야의 정책 레버리지

4) 한국의 경제적 능력

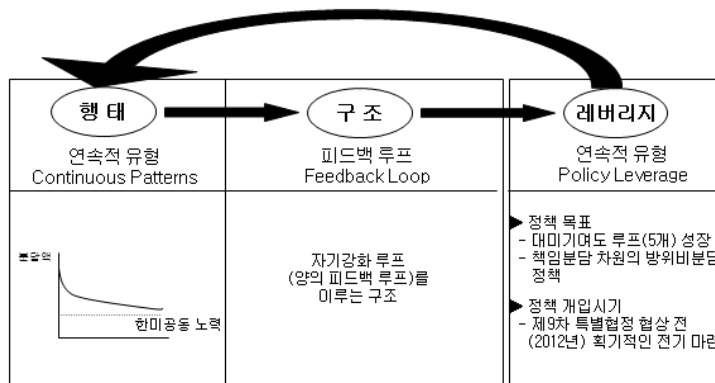
한국의 경제적 능력 확장루프에서 정책 레버리지는 [그림 10]과 같이 식별되었다. 행태는 성장의 한계 원형에 해당되는 루프로서 이는 양과 음의 피드백 루프가 일정 주기로 전환되는 구조이다. 이런 경우에는 정책목표를 지나친 성장이나 쇠퇴를 억제하는 데 두어야 한다. 따라서 국방개혁 기본계획 추진정도와 미군전력의 평가를 통해 국방비 증가 규모가 결정되면 이를 토대로 방위비분담금을 결정하여야 한다. 국방개혁 기본계획이 정상적으로 추진되고, 전작권 전환이 계획된 대로 진행된다고 하면 국방비 중 한국군 방위력개선비 증가에 따라 주한미군 방위비분담금은 줄어들어야 한다. 정책 개입시점은 현 시점부터 시작하여 전작권 전환 전 국방개혁 기본계획 추진정도(미군전력의 평가 포함) 평가 시까지이다. 이러한 평가를 통해 중·장기 국방비 투입 규모가 결정되면, 국방비 투입 규모를 고려한 방위비분담금 규모 결정이 이루어져야 한다.



[그림 10] 한국의 경제적 능력 분야의 정책 레버리지

5) 한국의 대미기여도

한국의 대미기여도 확장루프에서 정책 레버리지는 [그림 11]과 같이 식별되었다. 행태는 양의 피드백 루프가 지배적인 구조이다. 이런 경우에는 정책목표를 해외파병 관련 3개의 루프와 주한미군 간접지원 및 카슈사 지원 평가기준을 재정립하는 루프를 성장시키는 데 두어야 한다. 또한 정책 개입시점은 미국의 경제상황과 아프가니스탄 상황이 좋지 않음으로 인해 당분간 미국의 국방비 규모 중 해외주둔 미군의 방위비분담에 대한 미국의 요구정도는 커질 가능성이 높기 때문에 한국의 아프가니스탄 파병이 이루어지는 시점부터 시작하여 제9차 방위비분담 특별협정 체결 협상 전(2012년)에 한·미간 논의를 통해 획기적인 전기를 마련해야 한다.



[그림 11] 한국의 대미기여도 분야의 정책 레버리지

2. 통합된 정책 레버리지 도출

분야별로 식별된 정책 레버리지를 종합하면 <표 10>과 같다.

<표 10> 정책 레버리지 식별내용

분야	정책 목표	정책 개입시기
한국의 안보위협 정도	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 증가나 감소 억제 • 안보위협에 대한 적절한 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 지배적 루프가 전환(양 ↔ 음)되는 시점의 근방 • 한반도의 전략적 가치가 커지는 시기
주한미군 주둔목적	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 증가 억제 • 동북아시아 미국의 안보이익 루프 성장 	<ul style="list-style-type: none"> • 지배적 루프가 전환(양 → 음) 되는 시점의 근방 • 전작권 전환 전에 획기적 전기 마련 필요
주한미군 주둔규모	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 증가 억제 • 주한미군 차출 루프 성장 	<ul style="list-style-type: none"> • 지배적 루프가 전환(양 → 음) 되는 시점의 근방 • 주한미군 해외차출이 논의되는 시점
한국의 경제적 능력	<ul style="list-style-type: none"> • 지나친 증가나 감소 억제 • 국방개혁 기본계획과 연계된 방위비분담 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 지배적 루프가 전환(양 ↔ 음)되는 시점의 근방 • 전작권 전환 전 국방개혁 기본계획 추진 평가 시점
한국의 대미기여도	<ul style="list-style-type: none"> • 대미기여도 루프(5개) 성장 • 책임분담 차원의 방위비분담 정책 	<ul style="list-style-type: none"> • 제9차 특별협정 협상 전(2012년) 획기적인 전기 마련 필요

<표 10>의 분야별 정책 레버리지 식별내용을 기본으로 하여 상호 중복되지 않고 명확하고 통합된 정책 레버리지를 다음과 같이 도출하였다.

첫째, 방위비분담금의 지나친 증가나 감소를 억제하기 위한 논리 및 원칙개발이다. 한국의 안보위협 측면에서 안보위협 변화에 따른 한반도의 전략적 가치를 재판단하여 적절한 평가가 이루어지도록 하고, 주한미군 주둔목적 측면에서 주둔목적 변화에 따른 미국의 안보이익을 부각시켜야 한다. 또한 주한미군 주둔규모 측면에서 주한미군의 차출 및 주한미군 재배치로 인한 인원수 변동, 군사건설 및 시설유지 감소는 방위비분담 규모의 하향조정의 근거로 활용하여야 한다.

둘째, ‘국방개혁 기본계획’과 연계된 방위비분담 정책 수립이다. ‘국방개혁에 관한 법률’ 제 5조 3항에 의하면, 매 5년의 중간 및 기간 만료 시점에 한미동맹 발전, 남북군사관계 변

화 추이 등 국내의 안보정세 및 국방개혁 추진실적을 분석·평가하여 기본계획을 수정·보완하도록 되어 있다. 따라서 단기적 차원에서 전작권 전환 전에 국방개혁 기본계획 추진정도에 대한 평가를 통해 국방비 규모 및 방위비분담금 규모 결정이 필요하다. 중·장기적 차원에서 전작권 전환 이후에도 국방개혁 기본계획의 추진정도와 국방비 규모를 고려한 방위비분담금 규모 결정이 이루어져야 한다.

셋째, 책임분담 차원의 방위비분담 정책 추진이다. 단기적 차원에서 방위비분담 정책을 비용분담에서 책임분담 차원으로 변화시켜 한국의 세계평화유지 및 대미기여도가 고려된 적정한 규모의 방위비를 분담하고, 중·장기적 차원에서 NATO와 유사한 형태의 동아시아 안보공동체 창설을 통한 공동 방위비분담 정책을 모색하는 노력이 필요하다.

V. 결론

본 연구에서는 주한미군 방위비분담의 전체 시스템을 이루는 주요 변수들을 식별하여 각 변수간의 인과관계를 정립하고 인과지도를 통해 주한미군 방위비분담 정책이 직면한 구조적인 문제를 분석하였다. 주한미군 방위비분담 정책이 직면한 문제를 한국의 안보위협, 주한미군의 주둔 목적, 주한미군의 주둔 규모, 한국의 경제적 능력, 한국의 대미기여도 등의 5가지 분야로 구분한 후 시스템 사고 기법을 이용하여 분석하였다. 기존 연구를 바탕으로 각 분야별로 확장모형을 제시하여 주한미군 방위비분담 정책의 시스템을 가시화하였고 선순환을 이루기 위한 방위비분담금의 지나친 증가나 감소를 억제하기 위한 논리 및 원칙 개발, ‘국방개혁 기본계획’과 연계된 방위비분담 정책 수립, 책임분담 차원의 방위비분담 정책 추진 등 3가지의 정책 레버리지를 식별하였다. 제시된 인과지도 확장모형과 도출된 레버리지에 대하여 전문가 인터뷰를 통해 경계 적합성, 숨은 행태의 발견성, 시스템 개선 가능성 측면에서 타당성을 검증하고, 식별된 정책 레버리지에 따른 구체적인 전략을 제시하였다.

본 연구의 결과는 복잡성이 가속화되는 주한미군 방위비분담 정책을 단선적으로 보는 것이 아닌 시스템 사고에 의해 전체를 이해하도록 할뿐 아니라 구조적인 문제점을 발견하고 이 문제점을 해결하기 위한 정책 레버리지를 식별하여 효율적인 정책 결정과 방향성 있는 정책추진이 가능하게 하였다. 그리고 정책결정자와 정책 실무담당자들에게 항상 피드백 루프를 고려한 시스템 사고에 바탕을 둔 의사결정과 한미간 협상이 이루어 질 수 있도록 하였다.

【참고문헌】

- 국방부. (2006). 『국방개혁 2020과 국방비』. 서울: 국방부.
- 국무총리실. (2007). 『주한미군재배치사업 백서』. 서울: 국무총리실 용산공원 건립추진단.
- 권현철. (2003). 『주한미군이 한국경제에 미치는 영향』. 서울: 안보문제연구소.
- 김기정·김순태. (2008). 군사주권의 정체성과 한미동맹의 변화. 『국방정책 연구』 제24권 제1호, 10-34.
- 김도훈·문태훈·김동환. (1999). 『시스템 다이내믹스』. 서울: 대영문화사.
- 김성한. (2009). “미국의 신안보 구상과 동아시아 전략”. 『국방정책연구』 제25권 제4호, 54-86.
- 김영일·신종호. (2008). 『한·미 방위비분담의 현황과 쟁점』. 서울: 국회입법조사처.
- 김동환. (2004). 『시스템 사고』. 서울: 선학사.
- 박동환. (1990). 『주한미군의 전략가치』, 서울: 국방연구원.
- 박선섭·김재두·박원곤. (2003). 『주한미군의 적정 주둔여건 조성방안 연구』. 서울: 국방연구원.
- 방태섭·전효찬·임수호·박성민. (2009). 『시스템 관점의 위기관리 프로세스』. 서울: 삼성경제연구소.
- 방태섭. (2009). 『오바마 행정부의 북핵문제 접근과 시사점』. 서울: 삼성경제연구소.
- 신종호. (2009). 『한국의 방위비분담의 현황과 쟁점 및 개선방안』. 서울: 국회입법조사처.
- 이규열. (2006). “한미동맹체제의 발전방향과 국방개혁의 추진”. 『국방정책연구』 특집논문, 10-36.
- 이근. (2005). “해외주둔미군 재배치계획(GPR: Global Defense Posture Review)과 한미동맹의 미래”, 『국가전략』 제11권 제2호: 6-27.
- 이철기. (2006). “미국의 방위비분담 요구의 문제점과 대안”. 『연구보고서』. 서울: 국회국방위원회.
- 지효근. (2006). 『동맹안보문화와 동맹결속력 변화: 한미동맹 사례연구, 1968-2005』. 박사학위 논문, 연세대학교.
- 홍현익. (2009). “한반도 평화체제 구축과 한·미 동맹”. 『세종정책연구』 제5권 1호, 1-36.
- Forrester, J. W. (1961). *Industrial Dynamics*, Waltham, MA: Pegasus Communications.
- Jamshid Gharajedaghi. (1999). *Systems Thinking: Managing Chaos and Complexity: A Platform for Designing Business Architecture*, Butterworth-Heinemann.
- John S. Duffeld. (1995). *NATO and Alliance Theory. Prepared for Delivery at the Annual Meeting of the International Studies Association*, Chicago.

Sterman, J. D. (2000). *Business Dynamics: Systems Thinking and Modeling for a Complex World*,
New York: Irwin/McGraw-Hill.

U.S Department of Defense, “Report on Allied Contribution to the Common Defense”,
2004(www.defenselink.mil/pubs/allied_contrib2004).