

미국의 국방예산 추이와 미국의 안보전략

전재성
서울대학교

2017년 4월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은
2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.
EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제
그리고 개방된 사회를 발전시킴으로써
평화로운 국제사회 형성에 이바지할 수 있도록
연구를 통한 정책 제안을 위해 설립되었습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여
어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다.
EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은
EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은
오로지 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다.
또한 내용의 수정을 허용하지 않으며
온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다.
어떠한 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다.
EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시할 시에는
사전에 협의해 주시기 바랍니다.
EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“미국의 국방 예산 추이와 미국의 안보 전략”
ISBN 979-11-87558-49-1 95340

재단법인 동아시아연구원
04548 서울특별시 중구 을지로158, 909호 (을지로4가 삼풍빌딩)
Tel. 02 2277 1683
Fax 02 2277 1684



미국의 국방예산 추이와 미국의 안보전략

전재성
서울대학교

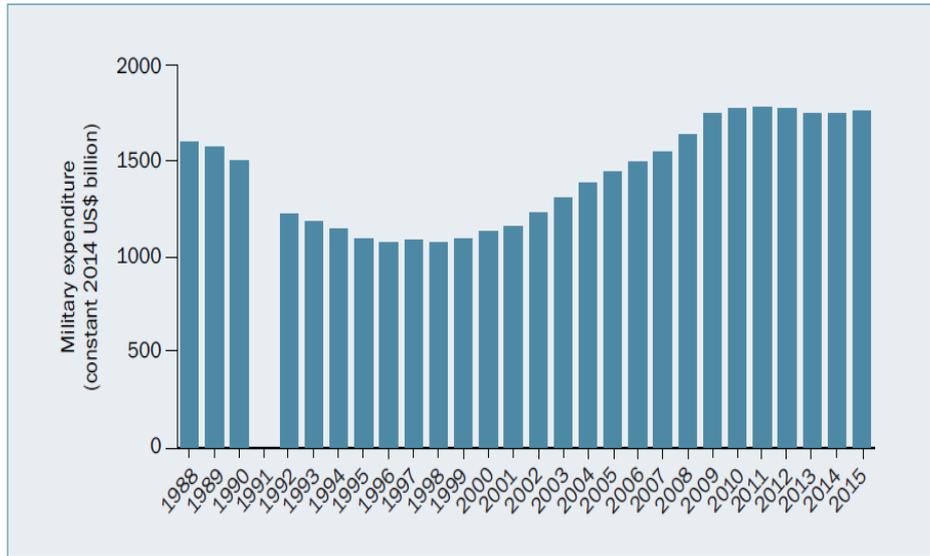
I. 들어가며

냉전이 종식되고 지구적 평화가 올 것이라는 기대가 있었지만 세계는 여전히 군사적 갈등을 지속하고 있고 국가들은 많은 국방비를 지출하고 있다. 2015년 전 지구적 국방비는 1조 7천억 달러에 달했는데 2008년 경제위기 이후 감소하다가 7년 만에 다시 증가세로 돌아선 것이다. 즉, 전 지구의 국내총생산(GDP) 대비 2.3%를 국방비로 사용한 것이다. 이슬람 국가에 대한 전쟁이 군비 증가를 부채질했고, 중동 국가들의 군사비 지출도 증가하였다. 예멘에서 사우디아라비아가 이끄는 전쟁이 발발했으며 이란에 대한 군사태세도 증가하고 있다. 아시아 국가들 역시 전쟁을 치르고 있거나 군사적 대결 상태가 심화되고 있다. 특히 미국과 중국의 아시아, 서태평양 지역의 군사적 경쟁과 대립이 지속되고 있다. 남중국해에서 중국이 군사화를 추진함에 따라 분쟁 당사국인 몇몇 동남아시아 국가들의 군사비가 증가하고 있고 미국은 이들을 비롯하여 동아시아 국가들에 대한 군사적 지원에 고심하고 있다. 러시아 역시 크림 반도를 합병한 이후 군사력을 활용한 외교정책에 심혈을 기울이고 있다. 러시아의 지지를 받는 우크라이나의 분리주의자들 역시 군사력을 증강하고자 하고 있다. 이러한 과정에서 무기의 생산과 판매가 증가하고 있고 무기의 국제거래도 지적되고 있다. 이 과정에서 미국 무기가 더 많이 팔리는 것에 대해 문제가 제기되기도 한다.

세계의 국방비 중 지출 1위 국가는 단연 미국이고, 중국이 그 뒤를 따르고 있다. 스톡홀름국제평화연구소(Stockholm International Peace Research Institute: SIPRI)에 의하면 사우디아라비아가 3위 국가로 부상하였고 이란의 국방비도 2006년에 비해 두 배로 증가하였다. 아시아의 군사비 증가도 눈에 띄게 나타나고 있다. 2015년을 기준으로 지구적 국방비가 전년 대비 1% 증가한 데 비해, 아시아 국가들의 국방비 증가율은 5.4%에 달했다. SIPRI에 따르면 2015년 중국의 군사비는 7.4% 증가하였고 2,150억 달러에 이르렀다. 중국의 경제가 예전 같지 않아 증가세가 감소하기는 하였지만 2016년에도 7-8% 증가율은 유지할 전망이다. 반면 미국은 예산 절감을 위해 다양한 노력을 기울이고 있고 2015년 기준 2.4%가 감소한 바 있다. 향후 이러한 추세가 지속되면 아시아, 태평양 지역에서 미중 군사력 균형과 군사비 증가가 새로운 국면에 접어들 수 있다.



[그림 1] 세계 국방비 지출 추이



미국의 국방비는 2015년 기준 전 세계 국방비의 36%를 차지할 만큼 여전히 압도적이다. 미국에 이어 중국, 사우디아라비아, 러시아, 영국, 인도, 프랑스, 일본이 따라오는데 2위부터 9위까지의 국방비를 다 합쳐도 미국보다 여전히 작은 액수이다. 이 가운데 한국은 10위의 국방비를 지출하는 국가로 자리매김하고 있다. 국방비의 증가율로 보면 중국이 가장 빠른 국방비 증가세를 보이는 반면, 미국에서는 재정적자로 인해 지속적으로 국방비를 감축해야 한다는 목소리가 높아져왔다. 그러나 액수로 보면 여전히 미국이 중국의 두 배 이상의 국방비를 지출하고 있다. 하지만 중국의 군사비는 아시아, 태평양 지역에 집중되어 있는 반면, 미국의 국방비는 중동에서 전쟁 수행에 많은 비용을 지출하고 있고, 기본 예산 역시 전 세계에 걸쳐 있어 동아시아만 놓고 보면 미중 군사비 격차는 표면적으로 보이는 것만큼 크지 않을 수도 있다.

오바마 행정부의 임기가 종료되고 트럼프 정부가 등장하면서 향후 미국의 군사력 정도와 군사 전략, 더 나아가 미국의 세계전략을 알기 위해서는 미국의 군사비 지출의 추세를 살펴보는 것이 중요하다. 미국의 군사비는 동아시아의 군사질서에 핵심적 요소이며, 미국의 오바마 대통령이 추진했던 아시아 재균형 전략의 재정적 뒷받침 여부를 평가하는 중요한 요인이기도 하다. 트럼프 대통령은 대통령 선거 기간부터 “힘을 통한 평화” 전략을 주장하며 국방비 삭감에 반대하고, 병력 수와 무기 현대화 등 전력 강화를 강하게 주장하여 왔다. 2018년 국방예산부터 이전보다 가파른 국방비 증가가 예상되기도 한다.

한국의 상황에서 미중 군사 관계의 향후 변화는 매우 중요한 변수이며, 동아시아 지역질서에도 가장 중요한 변수가 미중 관계라는 데에는 의심의 여지가 없다. 미중 간의 군사비 지출 균형이 어떻게 변화하고 있는지는 동아시아와 한반도 정세에 매우 중요한 요소이다. 이 글에서는 2016년과 2017년 미국의 군사비 지출 계획 및 경향을 살펴보면서 동아시아 군사질서 변화에 주목하기로 한다.



II. 미국 국방비 구성과 재정적자에 따른 국방비 축소 노력

1. 미국의 군사력과 군사비, 아시아 세력균형

미국은 9.11테러 사태 이후 전 지구적 반테러 전쟁에 많은 국방비를 사용하여 왔다. 전체 재정적자가 계속 불어나면서 미국은 예산 절감을 위한 법안을 만들었고 향후에도 국방비를 줄여갈 예정이다. 그러나 미국은 여전히 세계의 패권국으로서 많은 영향력을 발휘하고 있고 세계 각 지역에 대한 적극적인 개입정책을 유지하고 있다. 최근 들어 동유럽, 중동, 아시아의 군사적 긴장은 다양한 지역에서 조성되고 있으며 미국은 이러한 지역에 대한 적극적 개입이 미국의 이익을 증진하는데 필수불가결하다고 인식하고 있다. 최근 2016년 대통령 선거 과정에서 미국의 신고립주의와 역외균형 전략을 주장하는 목소리도 나오고 있으나 전반적으로 미국의 지구적 개입전략은 유지될 전망이다. 트럼프 대통령의 외교전략을 예상하기는 쉽지 않으나 미국의 군사력 투자가 경제적 이익을 가져온다는 점은 향후에도 중요할 것이다.

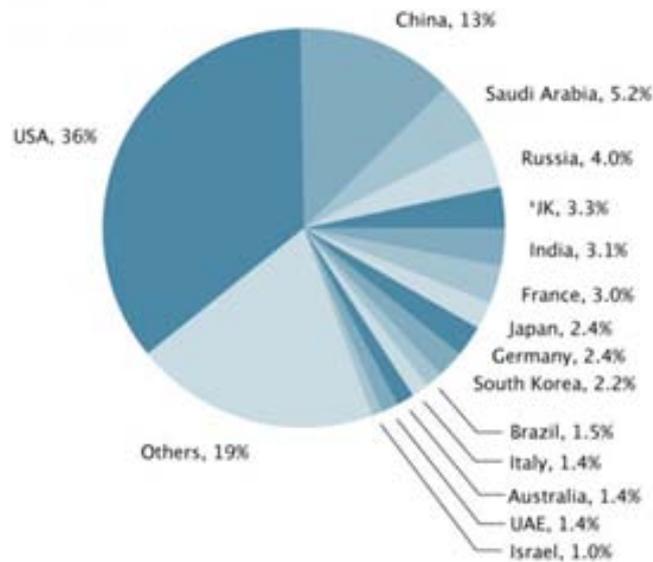
[표 1] 2015년도 국방비 지출 세계 15위 금액

순위		국가	2015년 지출 (억 달러)	2006-2015 변동(%)	2015년 세계 비중(%)	GDP 대비 지출 비율 (%)	
2015	2014					2015	2016
1	1	미국	5960	-3.9	36	3.3	3.8
2	2	중국	[2150]	132	[13]	[1.9]	[2.0]
3	4	사우디아라비아	872	97	5.2	13.7	7.8
4	3	러시아	664	91	4.0	5.4	3.5
5	6	영국	555	-7.2	3.3	2.0	2.2
6	7	인도	513	43	3.1	2.3	2.5
7	5	프랑스	509	-5.9	3.0	2.1	2.3
8	9	일본	409	-0.5	2.4	1.0	1.0
9	8	독일	394	2.8	2.4	1.2	1.3
10	10	한국	364	37	2.2	2.6	2.5
11	11	브라질	246	38	1.5	1.4	1.5
12	12	이탈리아	238	-30	1.4	1.3	1.7
13	13	호주	236	32	1.4	1.9	1.8
14	14	아랍에미리트	[22.8]	136	[1.4]	[5.7]	[3.2]
15	15	이스라엘	161	2.6	1.0	5.4	7.5
상위 15개국			13500		81		
세계			16760	19	100	2.3	2.3



오바마 행정부는 2010년경부터 아시아 재균형 전략을 사용하였고 아시아에 대한 군사력 유지 및 증강에 힘써왔다. 미국이 사용하는 국방비 중 아시아에 집중하고 있는 국방비를 따로 추산하기는 어렵다. 오바마 정부 하에서 미국은 미국의 해군과 공군의 약 60%를 아시아에 집중한다고 밝힌 바 있기 때문에 대략 그 정도의 예산을 아시아에 사용한다는 개념 정도로 파악할 수 있다. 또한 중국의 반접근/지역거부 전략에 대해 해공군을 강화하는 전략을 추진하고 있어, 군비 증가의 추세를 보면 대략 미국의 전략이 파악 가능하다. 2015년 기준으로 미국 국방비 5,960억 달러의 국방비 중 60%는 3,576억 달러로, 여전히 중국보다는 많은 액수이다. 전체적인 기술개발 예산 역시 아시아 전력의 증강에 도움이 된다고 할 때 아직까지는 미국의 동아시아 국방비가 중국을 넘어서고 있다고 볼 수 있다. 그러나 긴 안목에서 볼 때 미국의 국방비 감소세와 중국의 국방비 증가세는 이러한 상황을 역전시킬 가능성도 충분하다. 다만 미중 간의 군사력 경쟁에서 단순 국방비 비교가 아니라 무기의 발전 수준과 동맹국가들의 수 및 군사력을 함께 고려해야 하므로 상황은 더욱 복잡해질 것이다.

[표 2] 2015년도 국방비 지출 세계 15위 배분을



2. 미국 국방비 구성과 추이

국방비란 평화유지군을 포함한 군사력, 국방프로젝트와 관련된 국방부 및 다른 정부 기관들, 군사 작전을 위해 사용되는 준군사력, 군사적 공간의 다양한 활동 등에 사용되는 모든 비용을 의미한다. 여기에는 군인의 급여 및 퇴직금, 군과 관련된 민간인에 대한 급여 및 퇴직금을 포함한 인건비, 작전 및 유지에 관련된 비용, 조달, 군사 연구개발비, 군사력 지원비 등이 모두 포함된다.

미국의 경우 국방예산은 기본예산과 해외비상작전(overseas contingency operations: OCO) 예산으로 구성된다. 기본예산이란 매년 지속적으로 발생하는 항목의 예산으로서 경상비와 무기획득비 등



이 여기에 포함된다. 반면에 해외비상작전 예산은 재량지출예산에 속한다. 재량지출예산이란 특정 해에 지출 필요성이 인정되는 예산으로서 정부가 정책적 의지를 바탕으로 재정지출 시 어느 정도 대상과 규모를 통제할 수 있는 예산을 말한다. 한편, 해외비상작전 예산은 전쟁수행을 위한 예산이다. 기본예산이 확보되어야 장기적인 군사력 발전을 도모할 수 있고, 해외비상작전은 정세가 변화하면서 유동적인 예산이다. 대개 미국의 경우 군사비 감축을 법으로 정할 경우 기본예산이 적용을 받으며 해외비상작전 예산은 제외된다.

과거 미국의 국방비는 전력 규모에 따라 결정되는 경향을 보였다. 예를 들어 한국 전쟁 기간 중 3년 동안 국방비는 5배 이상 증가했다. 베트남 기간 중에도 한국전쟁 수준으로 국방비가 증가했다. 그러나 베트남 전쟁 이후 징병제를 폐기하고 모병제로 전환함으로써 국방비 지출을 모집위의 경쟁력 강화에 두게 되면서 예산편성의 형태가 변화하게 된다. 레이건 시대 이후 예산규모와 병력규모 간 관계는 변화하는데 예산 증가는 대부분 병력증가에 기인하기보다는 장비개선에 사용된다. 예를 들어 냉전 종식 이후 병력규모는 200만 명 정도에서 2차 대전 이후 최소인 140만 명 수준으로 줄어들지만 예산은 35%정도 감소하는데 그친다.

9.11 테러 이후에는 국방예산 중 기본 예산은 레이건 시대의 최대 지출 수준으로 상승하는데 반해 전력규모는 그만큼 증가하지는 않는다. 육군과 해병대가 이라크와 아프가니스탄전 전투를 위해 2000년대 말 증가하기는 하지만 해공군이 축소되면서 전체 전력규모에 큰 변화는 없었던 것이다. 오히려 전력규모는 유지된 채, 2010년도부터는 예산은 점차 줄어들면서 전체적으로 소규모 군대의 효율적 군비 마련에 치중하는 기술집약적 군대를 위한 예산지출의 형태를 띠게 된다. 현재 미국 국방비 지출의 중요한 원칙은 최대한 예산 증가세를 완화시키되 소규모 전력의 효율적 전투력 확보 및 장비 개발에 치중하는 것이라고 할 수 있다.

3. 미국의 재정적자와 국방비 지출 규제

미국의 재정은 탈냉전기 1990년대를 제외하고는 대부분 적자에 시달려왔다. 미국은 눈덩이처럼 불어나는 재정적자 문제를 해결하기 위해 2011년 8월 “예산통제법”(Budget Control Act 2011)을 의회에서 통과시켰다. 이 법안에 의하면 일차적으로 “예산상한제”(spending caps)를 적용하여 우선 감축을 시행한다. 일차적인 감축 대상이 된 것은 국방비로 미국은 법안 통과 이후 향후 10년 간 9천 170억 달러의 예산을 감축하기로 하였다. 이는 국방비를 10년에 걸쳐 4,760억 달러를 감축하는 것을 의미하는 것으로 전체 국방비의 대략 10% 이상에 달한다. 그러나 이로써 부족하다고 생각하여 자동예산삭감조치(sequestration)제도를 추가로 도입하였다. 이는 미국 연방정부의 예산 자동삭감 제도로, 누적된 적자폭을 줄이지 못하면 지출예산을 처음 목표치에 따라 자동 삭감하는 제도이다. 자동예산삭감조치의 기원은 1985년, 필 그램, 워런 루드먼, 어니스트 홀리스 세 의원이 공동발의로 재정감축 법안으로, 일명 “그램-루드먼-홀링스법”이라고도 한다.

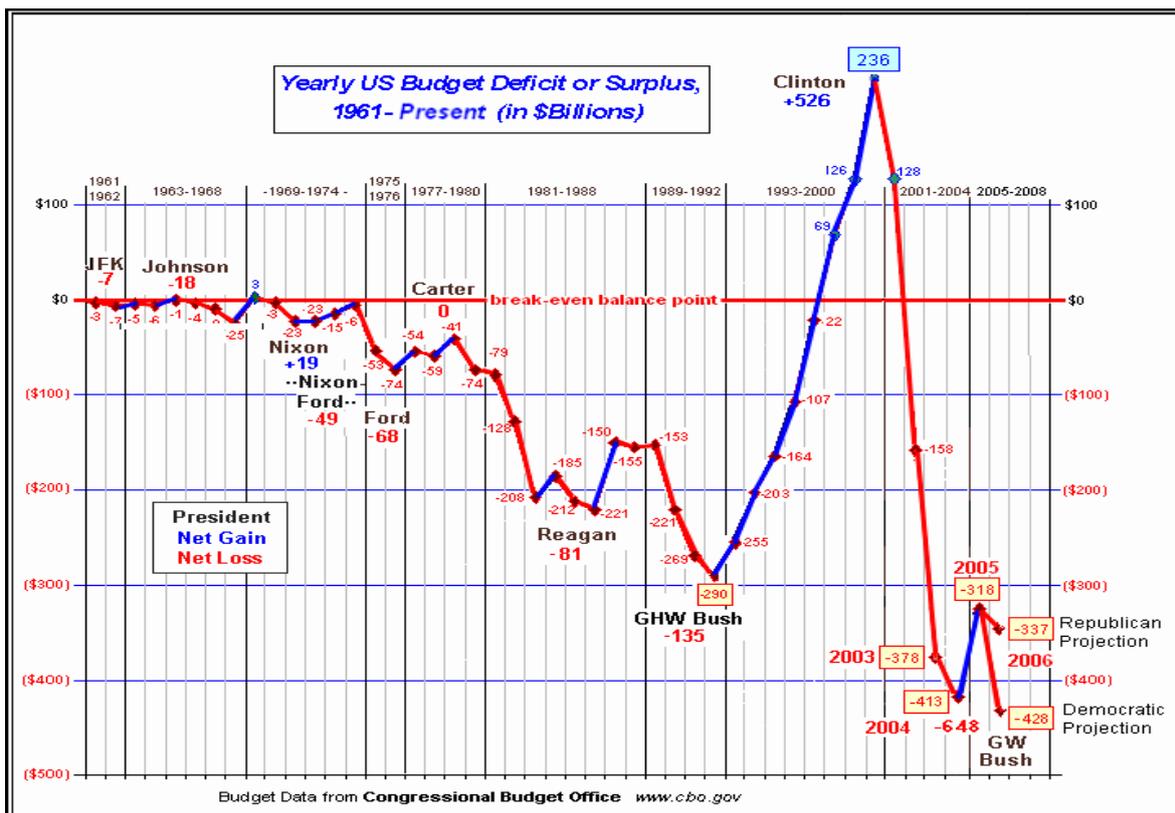
자동예산삭감조치는 2011년 예산통제법에 따라 실시되었고 2013년 여야 합의가 실패하여 발동되었다. 자동예산삭감조치는 당초 2014 회계연도부터 적용될 예정이었으나 여야 합의로 2년 유예돼 내년 2016년 회계연도부터 적용된다. 국방예산은 그 이후 10년간 연 2% 증가 선에서 상한선



이 설정돼 있다. 또한 10년간 1조2천억 달러의 연방정부 지출을 삭감하는 것을 목표로 하고 있다.

2016년 미국의 예산 결정절차는 이러한 미국의 고민과 논란을 직접 반영하고 있다. 오바마 대통령은 총 4조 달러에 육박하는 2016년 예산안을 미 의회에 제출했다. 부유층 및 기업 증세와 관련해 자본소득에 대한 최고세율을 28%로 인상하고 은행세를 신설함으로써 앞으로 10년간 3,200억 달러의 세수를 추가로 확보하겠다는 장기 계획을 제시했다. 또한 기업 법인세를 35%에서 28%로 낮추는 대신 기업의 세금공제 혜택을 축소하고 기업의 향후 국외 수익에 대한 19% 과세 및 현행 2조1천억 달러 규모의 국외 보유금에 대한 일회성 14% 과세 방안을 제시했다. 기업 과세는 부자 증세와 함께 오바마 대통령의 핵심 세제 개혁안으로, 이는 미 기업들이 법인세가 낮은 외국으로 본사를 속속 이전하는 데 따른 대책으로 마련된 것이다. 국외 보유금 과세 시 제너럴 일렉트릭, 마이크로소프트 등 상당수 기업이 영향을 받게 된다. 이를 통해 확보되는 재원은 저소득층 세금 감면, 중산층 소득 증대, 대학 등록금 세금 감면, 사이버 안보, 무료 칼리지 대학을 비롯한 교육기회 확대, 개인 맞춤형 정밀 의학, 사회간접자본 확충, 고속도로 투자펀드, 기후변화, 청정에너지 등에 투입된다.

[표 3] 미국 국가예산 적자와 흑자 추이



국방예산에 관해서는 미국의 재정 적자 문제를 해결하기 위해 오는 2021년까지 1조2천억 달러의 연방정부 지출을 줄이는 내용의 자동예산삭감조치는 2016년부터 처음으로 적용되는 상황이다. 오바마 대통령은 예산 삭감 시 회복 단계에 들어간 경제에 미칠 악영향을 우려하여 자동예산 삭감조치에 반대하였다. 이번 예산안은 2010년 설정된 자동예산삭감조치 상의 법정 상한선보다



740억 달러 많은 것으로 국방예산은 380억 달러, 비 국방예산은 370억 달러 각각 증액됐다.

국방수권법안에 따르면 미 국방부가 지출할 수 있는 예산규모는 6,120억 달러로, 자동예산삭감조치에 따른 2016년도 국방예산 상한선인 4,960억 달러를 훨씬 초과했다. 공화당은 조직운영과 인사, 조달, 보수, 유지, 연구, 개발에 쓰이는 기본예산은 거의 늘리지 않고 자동예산삭감조치의 적용을 받지 않는 해외 전쟁예산을 늘리는 방식으로 전체 예산을 증액시켰다. 특히 공화당은 아프가니스탄 전쟁과 이슬람국가 격퇴를 비롯한 대테러 작전에 쓰이는 해외비상작전 예산을 900억 달러 증액시켰는데 이는 자동예산삭감조치에 따른 예산상한선 적용을 풀어 국방부 기본예산과 비국방 예산 전체를 늘리려는 오바마 대통령 당시 백악관과 민주당의 입장과는 배치되는 것이다.

국방부는 자동예산삭감조치가 시행될 경우, 육군은 지난 3년간 육군 현역자원을 8만 명 축소 한 것에 이어, 2020년까지 7만 명의 현역병을 다시 줄여야 하는 상황이라고 우려하고 있다. 또한 국방수비대 병력을 3만5천 명, 육군 예비역을 1만 명 감축해야 한다고 보고 있다.

따라서 2000년대 말 금융위기 이후 공화당의 재정적자 감축 압박에 의해 도입된 자동예산삭감조치를 없애 국방뿐만 아니라 전체 정부 정책에 활력을 불어넣자는 게 오바마 행정부의 방침이었다. 실제로 미국 연방정부 재정적자는 2015년 회계연도에 4,390억 달러로 오바마 대통령 취임 첫 해인 2009년의 약 3분의 1 수준으로 크게 줄었다. 오바마 대통령은 의회에 자동예산삭감조치를 없애고 국방비 지출에 확실성을 부여하자고 의회에 계속 요구한 바 있다.

2016년 예산 통과 과정은 많은 우여곡절을 거쳤다. 오바마 대통령은 2015년 10월 22일 공화당 주도로 통과된 국방예산안에 거부권을 행사했다. 상·하원을 통과한 6,120억 달러 규모의 국방예산법안을 거부한 것이다. 그러나 결국 의회와 백악관의 조정 후에 최종 예산안이 확정되는 과정을 거쳤다. 이 예산안은 2016년과 2017년 회계연도 예산을 각각 500억 달러, 300억 달러 증액하고 현재 18조1천억 달러 규모인 부채한도를 증액하는 것이 주요 내용이다. 예산안이 통과됨에 따라 국가부도나 연방정부 셧다운(부분업무정지) 사태를 피하고 예산안을 편성했다. 미국이 2년 예산안을 편성하는 것은 매우 이례적인 일이고, 오바마 대통령과 공화당 양측의 이해관계가 일치한 결과라고 볼 수 있다. 향후 2년 간의 예산증액분 800억 달러는 공화당이 요구하는 군사부문과 오바마 대통령이 주장하는 비 군사부문에 똑같이 400억 달러씩 배정됐다. 미국 상원은 2015년 11월 10일 총 60~70억 달러 규모의 2016년도 새 국방예산법안을 표결 처리했다. 새 국방예산법안의 예산안 규모는 오바마 대통령이 외국 작전예산 과다 증액 등을 이유로 거부권을 행사한 원안에 비해 50억 달러 줄어든 것으로, 오바마 대통령과 의회 지도부 간의 합의를 반영하여 정해졌다.



III. 2016년과 2017년 미국 국방비 예산과 전력 증강 추이

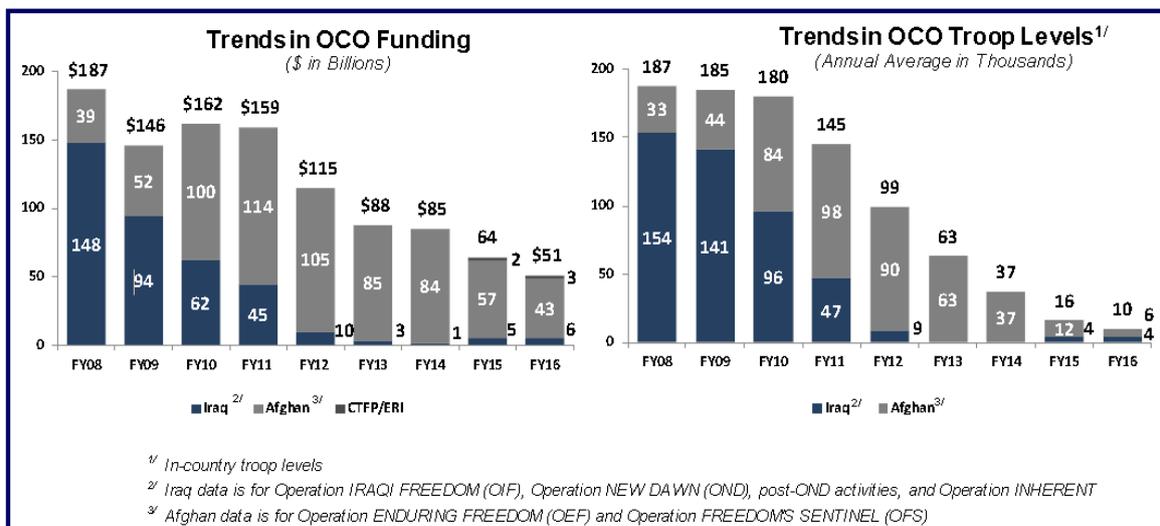
1. 2016년 국방비의 내용과 국방전략

미국의 2016 회계연도 국방예산 5,850억 달러는 기본예산 5,340억 달러와 해외비상작전 예산 510억 달러로 구성되어 있다. 기본 예산의 구성 내용은 다음과 같다. 즉, 기본 경상비가 1,690억 달러로 전체 기본 예산의 32%를 차지하고, 민간인력 지출예산이 790억 달러로 기본 예산의 약 15%를 차지한다. 여타의 비용이 1,050억 달러로 전체 예산의 약 20%에 달한다. 나머지 34%는 연구, 개발, 장비취득 등의 사업에 투자되며 1,810억 달러에 이른다.

해외비상작전 예산은 주로 아프가니스탄에 주둔 중인 병력의 운영유지 및 이슬람국가 대응 작전 등에 사용된다. 5,340억 달러의 국방예산 가운데 이라크 전쟁이 종료되고 아프가니스탄 전쟁도 종전을 선언한 후 일부 병력만 남아 있는 관계로 해외비상작전 예산은 전년보다 21% 줄었다. 2010년 이래 이 예산은 감소추세에 있으며 미국의 해외 개입 정도의 감축을 반영하고 있다. 다만, 수니파 원리주의 무장단체 이슬람국가가 격퇴 전에는 88억 달러가 새로 책정되었다. 아프가니스탄 종전에 따라 미군 철수가 예정된 탓이기도 하지만, 그보다는 기본예산의 삭감을 피하려고 해외비상작전 예산을 의도적으로 줄였다는 분석이 지배적이다. 특히 국방부로서는 봉급, 전역지원, 복지혜택과 같은 개인적 군사지출이 깎이는 것을 막으려고 노력하고 있다. 이 예산은 자동예산삭감조치가 적용되지 않을 경우, 2017년부터는 기본 예산으로 충당되고 2020년에 종료될 것으로 예상되고 있다. 해외비상작전 예산의 구성요소를 자세히 살펴보면 다음과 같다.

아프가니스탄 전 관련 자유의 작전 수행에 필요한 예산이 425억 달러이고, 이슬람 국가 격퇴에 필요한 예산이 53억 달러에 이른다. 반테러파트너십 예산이 21억 달러이며, 나토 관련 예산으로 7억 8,700만 달러가 사용된다.

[표 4] 해외작전예산과 병력 수준 추이





이와 같은 예산은 미국의 군사전략을 직접적으로 반영하고 있다. 국방부의 따르면 2016년의 군사전략은 2014년 4개년 국방계획보고서(QDR) 전략의 세 기둥을 반영한 것이다. 즉, 본토 방위, 지구적 안보 확보, 결정적인 군사력 투사 및 승리의 목적이 그 기둥들이다. 또한 구체적인 5 가지의 주요 우선 순위를 위한 것으로 논의할 수도 있다. 이는 1) 아시아-태평양 재균형전략, 2) 유럽, 중동에서 강력한 안보와 안정 유지, 3) 폭력적인 극단주의 세력의 테러에 지구적으로 대응, 4) 주요 기술개발을 유지 및 발전, 5) 창조적 파트너십을 건설하기 위한 강력한 노력 등이 주요 우선 순위의 내용이다.

미국의 애쉬턴 카터 국방장관은 변화하는 안보정세에 대응하기 위해 미국의 군사력을 지속적으로 발전시켜야 하고, 경제적 어려움에도 불구하고 군사비를 지나치게 절감해서는 안되며 군사력의 우위를 지켜나가기 위해 기술 개발에 힘써야 한다고 논하고 있다. 특히 중국과 러시아의 군사력이 증강하고 있기 때문에 군사력 우위는 매우 중요하다고 역설하고 있다. 이들 경쟁국이 미국과 기술격차를 줄이기 위해 노력하고 있고, 미사일, 전투기 부문에서 정확도와 거리를 증가시키기 위해 노력을 경주하고 있다는 것이다.

미국은 2016년 국방예산을 편성하면서 지정학적 도전을 세 가지로 요약하고 있는데 우크라이나에서 러시아의 활동, 이슬람국가의 증강, 에볼라를 지적하고 있다. 또한 점증하는 사이버 안보 위협, 중국의 부상, 그리고 우주 영역에서의 군사적 도전도 함께 적시하고 있다. 반면 미국 국방태세의 문제점을 들고 있는데, 1) 미국이 다른 국가에 비해 유지하고 있는 기술 격차가 줄어들고 있다는 점, 2) 과거와 같이 모든 영역에 걸친 군사대비태세가 감소하고 있다는 점, 3) 국방부 개혁에 대해 의회의 반대가 증가했다는 점, 4) 미래 자원 동원에 대한 불확실성이 증가했다는 점 등이다. 2016년 국방예산에서 미국이 추진하고 있는 주요 개발 프로그램과 예산규모는 다음과 같다:

- 합동전폭기 57대 (\$10.6 billion)
- P-8 비행기 16대 (\$3.4 billion)
- E-2D 비행기 5대 (\$1.3 billion)
- KC-46 공중급유기(\$3.0 billion), 장거리 폭격 개발 (\$1.2 billion)
- 전함 9척(\$11.6 billion)
- George Washington (CVN) 항공모함 (\$678 million)
- Ohio급 대체 전략잠수함 개발 (\$1.4 billion)
- 연안전투함 능력 향상 (\$55 million)
- 사이버전력 향상 (\$5.5 billion)
- 지상배치요격기 (\$1.6 billion)
- 육군 헬리콥터 개선 (\$4.5 billion)
- 무인정찰기 (\$821 million)



[표 5] 2016년도 용도별 대통령 예산 (단위: 10억 달러)

예산 용도별	2015년	2016년	전년대비 변동
전력	135.0	136.7	+1.8
작전과 유지	195.4	209.8	+14.5
조달	93.6	107.7	+14.1
개발연구비	63.5	69.8	+6.3
건축, 주거	6.6	8.4	+1.9
기타	2.1	1.8	-0.3
합계	496.1	534.3	+38.2

[표 6] 2016년도 각 군별 대통령 예산 (단위: 10억 달러)

각 군별	2015년	2016년	전년대비 변동
육군	119.5	126.5	+7.0
해군	149.2	161.0	+11.8
공군	136.9	152.9	+16.0
방위군	90.6	94.0	+3.4
합계	496.1	534.3	+38.2

2. 2017년 미국의 예산 편성 시작과 향후 미국의 전략

미국은 2016년 들어 2017년 회계연도의 국방비 책정 과정에 돌입한 바 있다. 오바마 정부의 마지막 예산이기도 한 이번 예산은 내용과 규모 면에서 이전과 큰 변화는 없고 전체적으로 연속성을 가지고 있다. 규모 면에서 2017년 국방예산은 5천827억 달러로 책정되었다.

예산의 목적을 설명하는 과정에서 국방부는 러시아와 중국, 북한, 이란, 이슬람국가를 미국의 5대 위협으로 상정하였다. 미국은 여전히 아시아-태평양 지역에 대한 재균형전략을 강조하고 있지만 최근 시리아 사태, 이슬람 국가의 발흥, 이란에 대한 적극적 대처 필요성, 그리고 러시아와의 지정학적 경쟁도 강조하고 있다. 북한의 핵 무기에 대한 대응을 새롭게 강조하고 있는 것도 전년에 비해 달라진 부분이다. 2016년 1월 북한의 4차 핵실험이 이러한 미국의 인식에 영향을 미친 것으로 볼 수 있다. 이슬람 국가 대응 예산은 75억 달러로 책정하여 전년 대비 50%가량 증액하였다. 또한 러시아를 견제하기 위해 유럽보장계획(European Reassurance Initiative)을 설정하고 유럽 내 군사 예산도 전년 4배 수준인 34억 달러로 확대할 전망이다. 중국 역시 남중국해 도서를 둘러싸고 군사력을 증강하여 왔는데 하푼 미사일보다 사거리 길고, 파괴력이 훨씬 강력한 대함 미사일을 개발해 수상함, 잠수함, 전투기 등에 탑재한 바 있다.



[표 7] 2017년도 대통령 신청 국방예산 (단위: 10억 달러)

	2015년 기실행	2016년 기실행	2017년 청구	2016-17년 변동
기본예산	497.3	521.7	523.9	+2.2
해외비상작전예산	63.1	58.3	58.8	+0.2
합계	560.4	580.3	582.7	+2.4

[표 8] 2017년도 용도별 대통령 예산 (단위: 10억 달러)

예산 용도별	2016년 기실행예산	2017년 청구예산	전년대비 변동
전력	135.3	135.3	-
작전과 유지	197.5	205.9	+8.4
조달	110.7	102.6	-8.1
개발연구비	68.8	71.4	2.6
건축, 주거	8.2	7.4	-0.8
기타	1.1	1.4	-0.3
합계	521.661	523.903	+2.241

포괄적인 구체 계획안은 다음과 같다. 첫째, 신속하고 장기적인 지상전을 수행할 수 있는 세계 일급의 육군 육성을 목표로 하며 전체 규모를 2018년 말까지 49만 명에서 14만 명으로 축소, 둘째, 전함 38척을 포함한 해군력 강화를 추진하며 오하이오급 대체 프로그램 활성화 및 수륙양용공격함 개발, 조지 워싱턴급 항공모함 개발, 연안전투함 강화 등의 목표 추진, 셋째, 강력한 해병대 전투력 및 파병준비 강화, 넷째, 지구적 전투력 투사와 차세대 전투기 개발을 통해 최강의 공군력 확보, 다섯째, 실제 전력과 예비전략의 균형 유지, 강화 등으로 이루어져 있다.

또한 구체적 영역별 군사태세에 관한 계획은 다음과 같다. 첫째, 반접근/지역거부전략이 발전되었을 때 이를 격퇴할 수 있는 전력을 개발하고, 이를 위해 5세대 전투기 및 장거리 폭격기, 정찰 능력을 지속적으로 개발할 것, 둘째, 핵억지력을 발전시키기 위해 잠수함, 작전, 지휘능력 향상, 핵무기 개발 등을 추진하고, 셋째, 우주 군사력을 개발하고, 넷째, 미사일 방어체제를 현대화하며, 다섯째, 사이버 능력 강화를 위해 투자를 지속하면서 지구적 차원의 작전을 강화하고, 여섯째, 지대공 전폭기 능력 및 대함크루즈 미사일 능력 향상을 통한 정밀타격 능력을 높이고, 일곱째, 정찰, 위성 능력을 강화하여 지구적 전황파악, 반테러 작전 등의 능력을 개발하는 것 등을 목표로 하고 있다.

한국에 미치는 영향과 관련하여 중요한 아시아 태평양 지역에 대해 미 국방부는 다음과 같이 밝히고 있다: “국방부는 아시아 태평양 지역의 재균형을 목표로 하고 있다. 미국의 장기적인 경제적, 안보이익은 아시아 태평양 지역의 발전과 긴밀하게 연결되어 있다. 이 지역에 대한 배치 관련하여 미



국은 2017년 국방예산에서 투자를 지속하고 있으며, 이는 지리적 배분, 작전 능력, 정치적 지속성 등을 목표로 하고 있다. 괌을 전략적 허브로 삼고 있으며, P-8 해양감시항공기를 싱가포르에 순환배치하고 있으며, 호주북부에도 순환전력을 유지하며, 일본에 F-35 전투기를 배치할 것이다.”

이와 더불어 중국의 군사력 증강 경향, 북한의 위협 등을 명시하고 있으며 남중국해의 중요성도 밝히고 있다. 남중국해 관련해서는 동남아 국가들을 지원하기 위해 해양 안보 이니셔티브(Maritime Security Initiative)를 향후 5년 간에 걸쳐 시행하며, 4억 2,500만 달러 규모의 예산을 할당한다고 계획하고 있다. 이후 2017년 국방예산은 2016년 12월 들어 처리되어 총 6,187억 달러 규모로 정해졌고 이 중 678억 달러는 해외비상작전(OCO) 예산으로 할당되었다.

IV. 트럼프 행정부의 국방예산 계획 추이

트럼프 대통령은 대통령 선거 기간부터 자동예산삭감 법안 철폐를 통한 국방비 증가, 병력규모 증가 및 신무기 개발 가속화, 그리고 핵능력 증강 등을 주장해왔다. 트럼프 행정부가 등장한 이후 백악관은 2017년 3월 15일 2018년도 국방비를 기본예산 5,740억 달러와 비상작전 예산 650억 달러를 합하여 6,390억 달러로 책정한다고 발표한 바 있다. 현재 미국의 국방비는 전 세계 국방비의 36%정도를 차지하고 있는데, 트럼프 대통령의 증액 요구가 받아들여지면 40%정도로 증가하게 될 것이다.

매티스 국방장관은 이미 2월 초 2017년 예산에 관한 가이드라인을 발표한 바 있다. 예산 편성의 원칙으로 전쟁수행능력 증강, 국방 프로그램 별 균형 회복, “더 크고, 능력 있고, 치명적인 통합군” 건설 등의 원칙이다. 트럼프 대통령은 또한 2011년에 제정된 예산통제법과 자동예산삭감조치를 폐지하기 위해 노력하겠다고 공언한 바 있어 향후 미국 국방비는 계속 증액될 것으로 보인다.

트럼프 대통령은 대통령 선거 기간부터 미국의 국방력을 강화하겠다고 공언해왔고 미국의 군대를 다시 강한 군대로 만들겠다고 선언해온 만큼 국방비 증가 노력을 지속될 것으로 보인다. 트럼프 대통령은 전함, 군대규모, 핵무기 등 다양한 부분에서 국방비 증가를 주장해왔고 오바마 대통령이 시작한 1조 달러 규모의 군 현대화 계획도 가속화해 나가겠다고 밝힌 바 있다. 현재 277척인 해군 함정 수도 350척으로 증강시키겠다고 밝힌 바 있다. 공군 전투기도 현재보다 100대 증가한 1천200대로 증가시키는 한편, 50년 이상 배치 기간이 초과한 노후기를 현대화하겠다고 계획하고 있다. 병력 규모 역시 현재의 47만 5천명에서 54만 명 수준으로 증대하겠다고 밝혔고, 해병대 역시 1만 명을 늘려 36개의 대대로 확대하겠다고 언급한 바 있다.

아시아 태평양 지역 관련하여 미국의 대중 경계는 더욱 강화되고 있다. 중국의 군사력이 지속적으로 증가하고 있고, 남중국해, 동중국해에서 중국과 동아시아 국가들 간의 군사적 긴장도 높아져가고 있기 때문이다. 미국은 동아시아 동맹국들과의 관계를 강화하면서 전력 증강에 힘을 기울여왔다. 2016년 미국의 태평양 함대 사령관인 스콧 스위프트 사령관은 중국의 군사력 증강에 대항하기 위해 미니 항공모함 전단을 서태평양 지역에 배치한다고 발표하였다. 전단에는 F-35B 차세대 스텔스 전투기와 연안전투함, 구축함 등이 배속될 것으로 보인다. 미국은 이미 2016년 중반 서태평양 지역에 구축함 3척으로 구성된 수상전투전단을 배치한 바 있고, 미 해군의 전투력 투사에 노력을 기울이고 있



다. 중국은 이미 소련의 항공모함 바랴크를 개조한 랴오닝호를 진수한 데 이어 3척의 항모를 추가 건조한다는 계획을 밝힌 바 있다. 탑재 전투기로는 러시아 수호이-33을 바탕으로 쟈-15를 개발 시험 중이며, 이는 미국의 F-18 호넷 전투기에 버금간다고 평가된다. 또한 루양 이지스 구축함 건조, 함대 지 미사일, 전자기 레일건 탑재 순양함, 상륙함, 핵잠수함 개발 등을 추진하고 있다.

앞으로 트럼프 정부의 동아시아 안보전략과 대중 전략이 어떻게 진행될지 예단하기는 이르다. 그러나 중국의 군사력 증강은 지속되고 있고, 미국은 한편으로는 경제회복 전략을 수행하겠지만 아시아에 대한 군사적 개입도 줄이기는 어려울 것이다. 트럼프 행정부는 오바마 대통령이 추진했던 아시아 재균형 전략이라는 용어를 더 이상 사용하지 않을 것으로 보이지만 아시아에 대한 적극적인 개입은 여러 차례 천명한 바 있다. 이를 뒷받침하기 위해 향후 국방예산을 어떻게 조정하고 사용해갈지에 주목할 필요가 있다.

V. 나가며

미국은 현재 국내 수입 격차, 중산층 몰락, 제조업 성장률 둔화 등 다양한 경제적 문제를 겪고 있고, 새롭게 등장한 트럼프 정부는 경제 문제 해결을 최우선의 과제로 제시하고 있다. 트럼프 대통령은 지구적, 지역적 차원의 안보전략에 대해 별다른 전략을 제시하지 않은 채, 대통령에 당선되었다. 중국에 대해서도 경제적 차원의 정책은 여러 차례 제시한 바 있지만 안보 전략을 제시하는데 그리 적극적이지 않았다. 미국의 국방비 지출을 제한하는 법안들의 추세를 보아도 향후 국방비 증가를 예측하기는 쉽지 않다.

그러나 지구적, 지역적 차원의 미국의 군사력 투자는 비단 안보의 측면에서뿐 아니라 경제적 측면에서도 미국에게 많은 이익을 가져다 준다는 다양한 분석과 논쟁이 있어왔다. 당장은 트럼프 정부가 경제적 이익을 위해 안보전략에서 소극성을 떨 수도 있지만 향후 경제회복 추세에 따라 다시 적극적인 대외개입에 나설 수도 있다. 이미 트럼프 대통령은 힘을 통한 평화전략을 논하고 있고, 이스라엘이나 북한, 그리고 중국 등 주요 위협과 경쟁 상대에 대해 적극적 대책을 주문하고 있다.

한국의 안보전략에 중요한 변수는 미중 간의 군사력 균형이고, 미중 양국의 군사비 지출과 주요 예산 활용 방향은 미중 전략을 반영할 것이다. 미국의 행정부는 국방비 감축 압박에도 불구하고 최대한 예산 확보를 위해 노력해왔으며, 병력 감축 경향을 상쇄하기 위해 무기와 장비 현대화, 최첨단 기술 확보를 추구했다. 이 가운데 중국의 반접근/지역거부 전략에 맞서기 위해 다양한 무기를 개발하고 있고, 해공군 전력 강화에 힘쓰고 있다. 향후에도 이러한 경향은 지속될 것이고, 이 가운데 미중 간의 군사기술 격차는 상당 기간 유지될 전망이다. 그러나 중국의 경제 발전에 따라 중국의 군사비 증가 추세가 지속될 수 있고, 중국의 군사전략이 주로 아시아, 태평양 지역에 집중되어 있는 만큼 지구적 안정을 유지하려고 하는 미국과의 경쟁 결과는 여전히 지켜보아야 할 바이다. 한국은 이러한 양국의 군사비 추세와 전략 변화를 예의주시하면서 양국의 군사경쟁에서 한국의 국익을 극대화할 전략을 마련해 나가야 할 것이다. ■



참고문헌

- 이병구. 2014. “미국의 국방비 감축 추세와 군사력 재조정: 분석 및 전략적 함의”. <국방정책연구> 104: 9-43
- Carter, Ash. 2015. “Secretary of Defense Testimony, Submitted Statement: House Armed Services Committee” (FY 2016 Budget Request). Washington D.C. May 6.
- _____. 2016a. “Remarks Previewing the FY 2017 Defense Budget.” Washington D.C. February 2.
- _____. 2016b. “Secretary of Defense Testimony, Opening Statement: Senate Armed Services Committee” (FY 2017 Budget Request). Washington D.C. March 17.
- _____. 2016c. “Secretary of Defense Testimony, Opening Statement: House Armed Services Committee” (FY 2017 Budget Request). Washington D.C. March 22.
- _____. 2016d. “Secretary of Defense Testimony, Submitted Statement: House Armed Services Committee” (FY 2017 Budget Request). Washington D.C.
- Department of Defense. 2014. *2014 Quadrennial Defense Review*.
- Harrison, Todd. 2016. *Analysis of the FY 2017 Defense Budget*. Washington D.C.: CSIS.
- International Institute for Strategic Studies. 2016. *The Military Balance 2016*. London: IISS.
- Jo, Dong-Joon. 2012. “Aging Eagle and Dark Clouds on the Security Horizon.” *EAI Issue Briefing No. MASI 2012-06*.
- LaGrone, Sam. 2016. “PACFLT’s Swift: Amphib USS Wasp Will Deploy With Surface Action Group in 2017.” *USNI News*. November 23.
- Office of the Undersecretary of Defense Chief Financial Officer. 2015. *Overview: Fiscal Year 2016 Budget Request*. Washington D.C.
- SIPRI. 2016. *SIPRI Yearbook 2016: Armaments, Disarmaments and International Security*. Oxford: Oxford University Press.



필자약력

서울대학교 정치외교학부 교수. 동아시아연구원(EAI) 국제관계연구센터 소장. 서울대학교 외교학과를 졸업하고 미국 노스웨스턴대학교에서 정치학 박사학위를 받았다. 주요 연구 분야는 국제정치이론, 국제관계사, 한미동맹 및 한반도 연구이다. 주요 저서 및 편저로는 《남북간 전쟁 위협과 평화》(2006, 공저), 《정치는 도덕적인가》(2012), 《동아시아 국제정치-역사에서 이론으로》(2011) 등이 있다.

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 연구 보고서는 EAI 국가안보패널 (National Security Panel: NSP / 위원장 : 하영선 EAI이사장)의 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
연구기획실 나지원 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 108) jiwonra@eai.or.kr

