

전쟁사 분석을 통한 전비조달에 관한 연구

- 제1·2차 세계대전시 미국사례 중심 -

박계호* · 김용빈**

1. 서론
2. 전비조달의 이론적 고찰
3. 미국의 전비조달 사례 및 분석
4. 한반도 전쟁 시 전비조달 방안
5. 결론

1. 서론

북한은 2013년 초부터 3차 핵실험과 장거리 미사일을 발사하면서 온갖 소리로 대남 협박을 하더니 급기야 김정은이나 제2인자로 부상한 최용해가 “전쟁은 언제 한다고 광고내지 않는다.”¹⁾며 위협하였다. 이러한 발언이 단순한 위협으로 끝나면 다행이겠으나 만의

* 단국대학교 초빙교수(국가위기관리연구소 사무국장)

**단국대학교 교수(교신저자)

1) 「조선일보」 2013년 12월 26일자.

하나라도 국지적 도발이 발생하여 악화되면서 확산된다면 우리로서는 전면전을 각오하지 않을 수 없다. 김관진 국방장관도 군은 국지적 도발은 물론 전면전에도 대비해야 한다고 강조한 바 있다.²⁾ 이 글은 어떤 경우로든 전면전이 발발하면 전쟁을 수행하기 위한 비용(戰爭費用, War Expenditures, 이하 전비)을 어떻게 조달할 것인가 그 방법론을 제기하는 글이다.

손자병법 제2편 작전(作戰)에서는 다음과 같이 전비의 중요성을 들고 있다. ‘凡用兵之法 馳車天駟 革車千乘 帶甲十萬 千里饋糧 內外之費 賓客之用 膠漆之材 車甲之奉 一費千金 然後十萬之師舉矣’³⁾ 직역하면 “전쟁을 함에 있어서 전차 1,000대와 무장병사 10만을 동원하고 먼 곳으로 식량을 운반함에 따라 드는 비용과 외교를 위한 비용, 장비 정비와 유지에 필요한 비용, 차량과 병력 유지에 필요한 비용 등 막대한 비용이 소요된다. 따라서 이러한 준비가 갖춰진 연 후에 비로써 10만의 군사를 일으킬 수 있다”는 뜻이다.

전쟁을 하기 위해서는 많은 비용이 소요되기 때문에 사전에 철저한 준비가 필요함을 강조하는 말로, 손자병법에서 말하듯 예나 지금이나 전쟁을 수행하기 위해서는 천문학적인 비용이 소요되지만 특히 그 양상이 과학화·정보화되는 현대의 총력전쟁 아래서 때로는 국가의 재정능력으로 감당하기에는 버거운 비용의 지출을 요구한다.

제1·2차 세계대전에서 미국은 단 한 번도 본토에서 전쟁을 하지 않았지만 막대한 전비를 사용하였다. 이 전비로 미군은 물론 영국과 프랑스 등 연합군의 전력을 강화시키는데 도움을 줌으로써 승리하는데 커다란 기여를 하였다. 그 과정에서 미국은 기존 세금의 세율을 인상하고 새로운 항목의 세금을 만들었으며, 면세기준을 하향 조정하여 세금부과 대상을 확대하였는가 하면, 전시채권을 발행하는

2) 「국방일보」 2013년 12월 17일자

3) 김광수, 『손자병법』, 책세상, 2012, 52쪽.

등으로 전비를 조달하였다.

고가의 전투장비와 탄약이 빈번하게 사용되는 현대전쟁에서 전비와 직접 관련되는 국가의 재정 능력 및 경제력은 여전히 중요하며, 이라크 및 아프간 전쟁이 이러한 사례를 보여주고 있다. 한반도에서도 만약 어떤 경우로든 전쟁이 발발한다면 천문학적인 전비가 소요될 것으로 예상된다. 따라서 정치와 경제, 외교, 군사 등 다방면으로 전쟁억제 노력을 하면서도 이에 실패하여 전쟁이 발발하면 전비가 얼마나 소요될 것인지 판단해보고 이 문제를 어떻게 해결할 것인지 정부의 해당부처에서는 관련 계획에 반영하고 있어야 하나 그렇지 못하다.

전비에 관한 연구도 미흡하다. 고작해야 1986년 국방대학교에서 연구한 논문⁴⁾ 이외에는 찾아보기가 어려운 것이 현실이다. 이렇게 연구가 미흡한 이유로 첫 번째는 이 업무를 담당하는 부처의 관심 부족으로 인해 야기되는 것이고, 두 번째는 연구를 하고 싶어도 국내에 이를 연구하는데 참고할 만한 자료가 별로 없기 때문이다. 필자도 전비조달에 관한 자료를 시중 유명서점과 여러 도서관에서 찾을 수가 없어서 미국에 책자를 주문함으로써 비로소 연구를 할 수 있었다. 본 연구에서는 이러한 현상을 감안하여 제1·2차 세계대전(이하 1차대전, 2차대전)시 미국의 사례와 기타의 사례를 제시하면서 한국에서 전비조달에 관한 방법을 제기하고자 한다.

본 논문의 한계점으로는 1차대전, 2차대전 당시 강대국이자 재정능력이 충분하였던 미국을 대상으로 하였기 때문에 한국의 현 실정에 그대로 적용하기에는 어려운 점이 있다는 것이다. 또한 본 논문을 작성함에 있어서 자료가 부족하여 일부의 자료를 이용하였기 때문에 자료 활용의 다양성에 있어 제한되는 점도 있다.

그럼에도 재정계획 수립과 실행을 담당하는 정부부처에서는 본

4) 김종흙, 「전비조달에 관한 비교연구」, 국방대학교 석사학위논문, 1986.

논문에서 제시하는 사례를 참고하여 국방부를 포함하는 전비소요가 발생하는 부처들과 협조, 전쟁단계별 소요될 전비규모를 판단하고 어떤 방법으로 해결할 것인지 검토와 동시 관련계획을 수립해야 한다. 그래야만 실제상황이 발생할 경우 상황변화를 반영하여 수정해 가면서 적시적절한 대처가 가능할 것이기 때문이다.

2. 전비조달의 이론적 고찰

가. 전비의 개념

전비는 전쟁을 하는데 소요되는 비용이다. 좁은 의미로 본다면 순전히 군사작전과 관련되는 비용이라 할 수 있겠으나 넓은 의미로 본다면 전쟁기간 군사작전을 수행하는데 소요되는 비용으로부터 정부기능의 유지는 물론 국민을 먹여 살리는데 소요되는 비용과 전후 복구비용까지 광범위하게 망라하는 비용이라고 할 수 있다. 본고에서는 넓은 의미로 사용하였다.

전비를 구성하는 요소는 다양하다. 먼저 전쟁기간 중 전쟁수행을 위해 급격히 소요가 확대되는 전투장비와 탄약, 물자를 조달하기 위한 비용과 전투 병력의 유지는 물론 인적·물적 자원 동원에 따른 비용, 국민생활의 안정 등에 필요한 식량과 석유 등 전략물자(Strategic Materials)⁵⁾를 조달하기 위한 비용, 파괴된 방위산업 시설이나 교량과 철도, 통신 및 에너지 등 국가핵심기반시설을 복구

5) ①한 나라의 기본적인 운용요건을 충족시키는데 필요한 모든 물자로 일국의 기본적인 경제발전에서 중추적인 역할을 담당하며 발전과정에 있어 핵심이 되는 중요물자. ②국가의 비상시에 생산능률에 있어서 그 양이나 질적으로 불충분하기 때문에 국외의 자원으로부터 전적으로 또는 부분적으로 조달되지 않으면 안 되는 국가안보상 또는 전략상 중요한 물자(합동참모본부, 「군사용어사전」)

하는데 필요한 비용, 피난민 구호와 수용을 위한 비용 등 헤아릴 수 없이 많다.

또한 전쟁 이후에도 파괴된 국가기반시설을 복구하는데 필요한 비용도 있다. 이러한 비용들은 평시 국방비와 전략물자를 도입하는데 소요되는 비용을 제외하고는 필요하지 않거나 소규모의 예산이 필요하지만 전쟁이라는 상황 때문에 대규모로 필요하게 된다.

〈표 1〉 역사상 미국의 주요 전쟁에서의 비용⁶⁾

단위: 억 달러

구 분	전쟁기간	당시 전비	2011FY 불변가	GDP대비	
				전쟁비용(%)	국방비(%)
독립전쟁	1885~1783	1.01	24.07	-	-
미영전쟁	1812~1815	0.9	15.53	2.2	2.7
멕시코 전쟁	1846~1849	0.71	23.76	1.4	1.9
남북전쟁	1861~1869	31.83	596.31	11.3(북군)	11.7(북군)
1차대전	1917~1921	200	3,340	13.6	14.1
2차대전	1941~1945	2,960	4,104	35.8	37.5
6·25전쟁	1950~1953	300	3,410	4.2	13.2
월남전	1965~1975	1,110	7,380	2.3	9.5
걸프전	1990~1991	610	1,020	0.3	4.6
이라크전	2003~2010	7,150	7,840	1.0	4.3
아프간전 등	2001~2010	2,970	3,210	0.7	4.9

출처: Stephen Dagget, Costs of Major U.S. Wars(CRS Report for Congress, Order Code RS22926, 2010. 6. 29)

- 6) ①‘GDP대비 전쟁비용(%)’과 ‘GDP대비 국방비(%)’는 GDP대비 전쟁비용 및 국방비 지출이 가장 최고조에 달하였던 해를 기준으로 하였음. ②남북전쟁 시 남군의 GDP 대비 자료는 없어서 북군의 자료만 포함하였음. ③전쟁비용은 병력유지로부터 장비 및 탄약 같은 군수지원은 물론 작전수행에 필요한 모든 비용을 포함하고, 국방비는 이를 포함하며 그 외에 동원 및 훈련 등의 행정적인 비용까지를 포함하는 것임 ④프랑스의 아롱(Raymond Aron)은 미국의 남북전쟁에서 최초로 총력전 양상이 나타났고, 1차대전을 거치면서 더욱 확대되었으며, 2차대전에서 절정에 달하였다고 하였음. 본 도표에서 남북전쟁이나 1·2차대전시 전쟁비용 및 국방비가 높은 이유는 아롱의 주장처럼 총력전 상황에서 많은 인원의 동원과 전시산업 전환에 따른 지출이 많았기 때문임. 그 외의 6·25와 월남전, 이라크 전쟁 등은 미국으로서는 제한전이었기 때문에 상대적으로 비용이 적었음

미국 의회조사처(Congressional Research Services, CRS)의 연구는 이러한 실상의 한 단면을 보여준다. 동 기관에서는 미국의 역사를 통해 주요 전쟁에서 소요된 비용을 <표 1>과 같이 제시하였다.

나. 전비조달관련 주장

영국의 고전주의 경제학자인 리카르도(David Ricardo)는 전비를 조달하는 방법으로 세금증가와 채권발행 등 두 가지 방법을 제시하고 있다. 그런데 채권을 발행하게 되면 이는 전쟁 이후에도 국민들에게 그대로 부담을 주는 것이기 때문에 100% 국민의 세금부담으로 하는 방법이 좋다고 하였다.⁷⁾ 반면에 케인즈(John M. Keynes)는 소득의 일부를 강제로 저축시켜 정부가 필요로 하는 전비를 조달할 것을 주장하였다.⁸⁾

한편 더빈(Evan Durbin)은 전비를 조달하기 위한 방법으로 세금의 증가, 산업의 직접통제, 화폐공급 확대, 정부차입에 대한 낮은 금리의 이자율 적용, 민간은행의 대출통제, 은행으로부터의 강제적인 직접대출 등을 들고 있다.⁹⁾ 또한 전쟁경제학의 선구자인 피구(Arthur C. Pigou)는 채권발행, 조세정책, 화폐발행정책, 은행 신용대출 정책 등을 제시하고 있다.¹⁰⁾ 밀(John S. Mill)은 정부가 전비를 빌리는 위험성을 지적하면서도 전쟁을 위해서는 어느 정도

7) Gavin Kennedy, *Defence Economic*(London: Gerald Duckworth & Co. Ltd., 1983), p.11; Hugh Rockoff, *America's Economics Way of War: War and the US Economy from the Spanish-American War to the Persian Gulf War*(New York: Cambridge University Press, 2012), p.23.

8) Jules Backman, *War and Defense Economics*(New York: Rinehart & Company. Inc. 1951), p.272; Stephen Broadberry and Peter Howleft, "Blood, Sweat, and Tears: British Mobilization for World War II" *A World at Total War: Global Conflict and the Politics of Destruction, 1937~1945*(New York: Cambridge University Press, 2010), p.164.

9) Kennedy, *op. cit.*, p.18.

10) Arthur. C. Pigou, *The political Economy of War*(Macmillian, 1940)

까지 빌리는 것을 용인할 수 있다고 하였다.¹¹⁾

이와 같은 다양한 의견을 종합해보면 전쟁사에 나타났던 일반적 방법은 자국의 재정 또는 경제적 상황에 따라 선택적으로 사용됐다. 이러한 전비조달 방법에 대하여 알아보기로 하겠다.

다. 전비조달 방법

1) 세금인상과 새로운 항목의 세금 신설 및 대상 확대

이 방법은 전쟁으로 급격히 소요가 증대되는 전비를 충족하기 위해서 기존의 세금(Tax)을 인상하거나 새로운 항목의 세금신설, 과세대상을 확대해서 전비를 충당하는 것으로 전시에 자주 사용되는 방법이다. 대부분의 국가는 전비를 조달하기 위하여 개인소득세와 법인소득세, 물품세, 관세 외에 재산세와 증여세 등의 세율을 올리는가 하면, 그것만으로는 부족해지자 사치세와 같은 새로운 항목의 조세를 만들기도 하였다. 또한 평시에는 소득수준이 낮아서 세금 부과대상에서 제외하였던 사람들도 면세기준을 하향 조정하여 포함하면서 대상을 확대하기도 하였다.¹²⁾

미국의 예를 들면, 1798년 프랑스와 전쟁에서 해군력을 확대할 목적 하에 처음으로 토지와 집, 심지어는 노예에게도 세금을 부여하였으며, 1812년 영국과의 전쟁이나 1846~1849년 멕시코 전쟁에서 소요전비의 40%를 세금인상으로 해결하였다. 남북전쟁 시는 처음으로 소득세(Income tax)를 도입하였고, 1898년에는 향수와 껌 및 카드놀이와 극장입장료에도 세금을 부여하였다. 1차대전시는 법인초과이익세(Corporate excess profit tax), 소비세 등 다양한 항목의 세금도 만들어 충당하였다.¹³⁾ 우리나라에서도 6·25전쟁기간

11) Rockoff, *op. cit.*, p.23.

12) Backman, *op. cit.*, pp.262~263.

13) <http://blog.daum.net/net/gurusays/15833379>(Charles A. Stevenson: "Time for a

중 전비를 조달하기 위해 임시조세증징법, 임시토지취득세법 등을 제정하여 전비를 조달하였던 적이 있다.¹⁴⁾

이렇게 세금을 이용하는 방법은 전비조달을 위해 국가가 취할 수 있는 가장 쉬운 방법으로, 전비조달을 위해 불가피하게 세금을 올리고 대상을 확대하는 등의 조치가 필요하지만 그에 따라 국민생활이 어려워지기 때문에 적절한 선에서 조치가 검토돼야 한다.

2) 화폐발행 확대

이 방법은 전쟁이 발발하여 갑자기 전비소요가 대폭으로 요구되면 정부의 통제아래 중앙은행의 발권력을 이용, 화폐를 발행하여 전비를 충당하는 방법이다. 미국의 경우 1차대전이 발발할 무렵인 1914년 6월에는 10.56억 달러가 유통되고 있었으나 전쟁이 끝날 무렵인 1918년 12월에는 48.1억 달러로 확대돼 5년 만에 무려 37.5억 달러로 455%나 증가됐다.¹⁵⁾ 2차대전시는 전쟁발발 무렵인 1939년 12월 30일 기준으로는 76억 달러가 유통되고 있었으나 종전 후인 1945년 12월 31일에는 285억 달러로 증가돼 5년 만에 375%나 증가됐다.¹⁶⁾ 우리나라도 6·25전쟁 발발시점에 약 44억 원이 유통되고 있었으나 1953년 1월에는 100억 원이 넘게 유통돼 두 배가 넘는 화폐발행이 있었던 것으로 알려지고 있다.¹⁷⁾

이렇게 중앙은행의 발권력을 이용하여 전비조달을 하는 것은 손쉬운 방법이지만 이로 인해 화폐유통량이 증가하여 물가에 압력을 주는 등 인플레이션으로 국민들의 전시생활이 어려워지기

War Tax', Los Angeles Times, 2009.12.9)

14) 박명림 외, 『이승만(3): 전시경제정책』, 연세대학교 국가관리연구원, 2010, 10쪽.

15) Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing: A Study of the Financing of the War and the After-War Problems of Debt and Taxation*(New York: D. Appleton and Company, 1921), p.351.

16) Backman, *op. cit.*, p.282.

17) 박명림 외, 위의 책, 25쪽.

때문에 이와 병행하는 물가안정대책이 필요하게 된다. 이를 위해 전시채권을 발행하여 화폐를 회수하거나 작간접적인 방법에 의한 가격통제와 배급제를 통하여 국민들의 생활을 안정시키는 등의 방법이 필요하다.

3) 평시예산의 전시예산 전용 및 비국방 분야의 예산 사용 억제

이 방법은 전쟁이 발발함에 따라 평시 국가재정계획에 따라 집행 중이던 예산의 사용을 중지시키고 비국방분야의 예산 사용을 최대한 억제시켜 전비로 사용하는 방법이다. 많은 국가들이 전쟁이 발발하면서 화폐발행액을 증대하였듯이 또한 당시 집행 중에 있었던 예산을 중지시키고 전시예산으로 전환하였다.

평시 예산을 전시 예산으로 전환하면서 전쟁수행에 신속히 대처는 가능해졌으나 전비를 완전히 조달하기에는 전환된 예산만으로는 부족해지자 대부분의 국가들이 추가 예산을 편성하였다. 또한 국민 생활 안정부분에 투입되는 예산이 대폭 삭감되면서 국민들의 생활이 곤란해지는 현상이 발생하였다. 따라서 전쟁기간중 비국방 분야의 예산사용을 통제하기는 하되 국민생활 안정차원의 대책도 고려되어야 한다.

4) 전시채권의 발행

전시채권(War Bonds)이란 정부가 전시에 주로 군사작전 비용을 충족시킬 목적으로 발행하는 증권이다. 전시채권을 발행하는 목적은 첫째 정부가 전쟁을 수행하는데 필요한 비용을 마련하고, 둘째 국민들도 전시채권 구입을 통해 전쟁에 작간접적으로 참여하고 있음을 알려주기 위해서이다. 정부는 전시채권을 판매하고 국민들은 이를 구입함으로써 애국심을 호소하는 한 방편이 되는 것이다. 셋째 전비를 충족시키기 위해 과도히 발행돼 유통될 수 있는 화폐를 채권 판매를

통해 회수함으로써 인플레이션을 진정시키는 역할도 한다.

최초의 전시채권은 영국에서 나폴레옹 전쟁의 결과로 발생한 채무를 변제해 주기 위해 발행된 채권으로 알려져 있으며, 미국에서는 1812년 영국과 전쟁에 대비하여 의회가 1,100만 달러를 모집할 수 있도록 채권발행을 승인하였다. 1·2차대전에서는 대부분의 국가에서 전시채권을 발행하여 전비를 조달하는 것이 일반화되었다.

전시채권은 반드시 국내에서만 발행되는 것은 아니다. 해외에서도 발행되어 외국은행이 이를 구입하기도 한다. 전시채권은 액면가를 할인해서 판매함으로써 모든 국민들이 비교적 쉽게 채권을 구입할 수 있도록 여건을 만들어 주기도 한다. 전시채권은 발행 시 이율과 상환기간을 명시하며, 약정에 따라 5년이든 10년 또는 20년이든 전후 국가가 이를 구입한 사람(국가 또는 기관)에게 상환해야 한다.

많은 국가가 전시채권을 발행하여 전비조달을 하는 방법으로 막대한 전비를 조달하는데 성공하였다. 그러나 전후 전시채권을 상환함에 있어 상환당시의 금액도 결국 국민의 세금으로 부담하면서 국가의 재정상황을 어렵게 만들었다. 이러한 상황을 감안한다면 전시채권을 무한정 발행할 수는 없으며, 발행 규모와 상환당시 이율 및 기간, 액면가의 할인, 발행지역(국내외) 등의 면밀한 검토가 필요하다.

5) 외국지원 또는 차관

이 방법은 자국의 재정 및 경제능력만으로는 전쟁을 수행하는데 어려움이 있어 우방국 또는 우호적인 국가로부터 지원을 받거나 빌리는 것이다. 영국은 미국의 우방국으로서 1·2차대전기간 재정뿐만 아니라 군사적·물질적 지원을 받았으며, 영연방 국가인 캐나다와 오스트레일리아 및 뉴질랜드 등으로부터도 지원을 받았다.¹⁸⁾ 여기

18) J. M. Winter, *The Experience of World War I*(New York: Oxford University Press, 1995), p.50.

에는 현금뿐만 아니라 전투장비와 탄약, 식량과 유류 등의 물자는 물론 공장을 가동하기 위한 인력도 포함되었다. 미국은 1차대전당시 우방국들에게 약 100억 달러, 2차대전 당시에는 무기대여법(Lend-lease Act)에 의거 491억 달러를 차관 또는 식량과 무기와 탄약 같은 물자로 제공하였다.¹⁹⁾

이 방법은 자국의 재정 및 경제력이 적국에 비하여 상대적으로 적을 때, 또한 자국의 요청에 재정 및 경제적 지원을 할 수 있는 우호적인 국가가 있을 때 전비를 조달하기 위한 유용한 방법이다.

6) 국민모금

이 방법은 국내외에 거주하는 국민이나 교포들이 모금을 하여 지원하는 방식이다. 먼저 해외에 거주하는 교포들의 모금방식으로, 이스라엘이 대표적인 국가이다. 이스라엘이 국가적 비상상황에 처해지면 해외에 거주하는 유대인연합회가 주도하여 비용을 모집하여 이스라엘을 지원한다. 예를 들어 이스라엘 독립전쟁(제1차 중동전, 1948.5.14~1949.2.24) 당시 해외에 거주하는 유대인들이 모금운동을 벌여 1946년 30만 파운드, 1947년에는 330만 파운드를 모아 2차대전시 사용하였던 무기와 탄약을 구입해서 이스라엘군에게 보내 전투력을 강화시킨바가 있다.²⁰⁾

다음은 국내에 거주하는 국민이 직접 비용을 모금하여 정부에 전달하는 방법이다. 예를 들면 2차대전이 발발하기 전인 1936년, 독일군의 스위스 침공 가능성이 높아지자 스위스 국민들은 약 3억 스위스 프랑을 모금하여 정부를 지원하였던 적이 있다.²¹⁾ 우리나라

19) Backman, *op. cit.*, p.10.

20) 김희상, 『중동전』, 일신사, 1995, 41쪽.

21) Edgar Bonjour, *Swiss Neutrality: It's History and Meaning*(London: George Allen & Unwin Ltd., 1952), pp.119~120.

에서도 6·25전쟁 전 국민들이 모금하여 백두산 함을 비롯한 함정과 연습기 등을 구입하였으며, 이 장비들은 개전초기 북한군의 남침을 저지하는데 일조하거나 부산 앞바다에서 북한의 전함을 격침하는 등 해상에서 중요한 임무를 수행하였다.²²⁾

국민모금은 전쟁에서 승리를 위해 다수의 국민들을 자발적으로 참여시키는 계기를 마련하는 방법으로 의미가 있으며, 전시채권 판매 방법과 같이 국민의 승리에 대한 의지를 고양시키는데도 중요한 역할을 한다.

7) 국내외 자산 매각

이 방법은 중앙은행이 보유하는 금을 외국에 매각하여 전비를 조달하거나, 또는 국내외에 있는 자산들 가운데 일부를 타국에 판매하여 전비를 조달하는 방법이다. 영국이나 프랑스는 1차대전 당시 전쟁이 장기화되고 국가의 재정능력이 이를 감당하기에 커다란 부담이 되면서 10억 달러에 상당하는 금을 미국에 매각하였던 적이 있다.²³⁾ 전쟁이 장기화되고 자국의 재정 및 경제력이 부족할 경우 취할 수 있는 방법이다.

8) 해외자원 약탈

이 방법은 전쟁을 지속하기에는 자국의 능력만으로는 부족하여 피점령 국가의 공장시설과 현금, 석유를 포함하는 각종의 자원, 식량 등을 약탈해서 부족한 전비를 충당하는 것이다. 또한 피점령 국가의 인력을 강제적으로 동원하여 군수공장이나 활주로 공사, 탄광의 광부 등으로 강제노역을 시키면서 그에 따른 임금을 주지 않는

22) 국방부 군사연구소, 『한국전쟁지원사』, 삼보인쇄공사, 1997, 108~110쪽.

23) James L. Abrahamson, *The American Home Front* (Washington: National Defence University, 1983), p.89.

것도 이에 해당된다.²⁴⁾

2차대전시 독일은 프랑스 점령 후 10억 마르크(4억 달러), 네덜란드에서는 7,300만 마르크(2,900만 달러)에 상당하는 물자들을 구입하면서 해당국 은행들이 지불토록 하였다. 루마니아로부터는 석유를 약탈하였으며, 폴란드와 러시아 등으로부터도 수많은 자원을 약탈하였다. 전후 독일 재무성이 판단한 바에 의하면 이렇게 약탈한 총 자산은 약 600억 마르크(150억 달러 상당)에 달하였다고 한다.²⁵⁾

이외에도 독일은 유대인들이 소유하였던 은행과 업체를 몰수하면서 국고에 귀속하였고, 이들이 지녔던 귀중품은 당연히 압수하였으며, 심지어는 살해된 사체의 치아에서 금을 빼내 이를 녹여 금괴로 만든 후 스위스 은행의 비밀구좌에 넣어 사용한 것으로 알려지고 있다.²⁶⁾(당시 연합국은 스위스 은행에 독일이 약탈한 금괴자산 10억 스위스 프랑을 숨겨놓고 있었던 것으로 판단하고 있었다.)

일본도 태평양전쟁을 하면서 당시 조선과 중국에서 지하자원과 식량을 포함하는 수많은 자원을 약탈하였으며, 징용이라는 미명아래 수많은 사람들을 강제로 끌고가 비행장 같은 군사기지 건설이나 석탄 채굴 같은 중노동을 시켰지만 그에 따른 어떤 대가도 제대로 지불하지 않았다. 동남아의 인도네시아와 말레이시아 등으로 공격해서 천연고무와 석유, 주석 같은 자원도 약탈하였다.²⁷⁾ 이러한 자원들은 아무리 전쟁이라고 해도 정상적으로 교역을 한다면 수입에 따른 비용을 지불해야 하지만 무력을 앞세워 약탈함으로써 그 비용을 없앤 것이다.

24) Backman, *op. cit.*, p.10

25) 로버트 에드윈 허프시타인, 한국일보사 옮김, 『나치스 제3제국』, 한국종합물산, 1992, 110~112쪽.

26) 에이미 추아, 이순희 옮김, 『제국의 미래』, 영신사, 2009, 380~381쪽.

27) 존 키건, 류한수 옮김, 『제2차 세계대전사』, 청어람미디어, 2009, 318~319쪽.

앞에서 전비조달 방법을 몇 가지 제시하였지만, 이 가운데 어느 한두 가지로 하는 것보다는 국가의 재정 및 경제상황을 고려, 재정 정책(Finance Policy)과 화폐정책(Monetary Policy)을 적절히 통합하는 이른바 정책의 혼합(Policy Mix)이 효과적이다.

3. 미국의 전비조달 사례 및 분석

가. 1차대전시 전비조달

19세기 말부터 20세기 초 미국의 경제는 풍부한 자원과 인구의 지속적인 증가, 기술력과 자본을 바탕으로 세계 제1위의 강대국으로 부상을 하고 있었다. 재정면에서는 1913년 이전까지 미국은 주로 관세와 주세, 담배세 등을 통해 세금을 징수하다가 1913년에 들어서 비로써 소득세가 도입됐다. 1913년의 세법에서는 법인소득세를 부과하도록 하였고, 미혼자는 2,000달러, 결혼자는 3,000달러를 기준으로 1%의 소득세가 부과되었다. 1914년에 8월 유럽에서 전쟁이 시작되자 이로 말미암아 연방정부의 수입에 지장이 발생하면서 추가과세의 필요성이 제기됐다. 이에 따라 긴급소득세법이 1914년 10월 시행돼 은행가, 중개업자, 위락시설 소유자, 중개상인, 담배판매상 등에 부과되었으며, 아울러 전신사용료 및 전화통화료, 향수 및 화장품 구입, 껌 같은 곳에도 새로운 세금이 부과됐다.²⁸⁾ 포도주와 술의 세금은 50% 인상됐으며 탄산수에도 새로운 세금이 부과됐다.

28) Bogart, *op. cit.*, p.268.

전쟁이 예상을 벗어나 장기화되면서 전비조달에 새로운 문제점이 발생되기 시작하였다. 보다 영구적이고 수입이 보장되는 제도의 필요성이 대두되기 시작하면서 이에 따라 1916년 9월에 새로운 소득법이 시행됐다. 이 법은 육군과 해군 군사력 증강을 위해 제정된 법으로 부동산세, 상속세, 탄약제조업자에 대한 과세 등 세금을 부과하는 항목과 화폐발행에 관한 사항을 포함하였다.²⁹⁾

탄약을 생산하는 사업자들에게는 물품세의 일환으로 12.5%에 달하는 세금을 부과하였다. 이 세금은 전쟁에서 얻은 이익에 대한 과세로 나중에는 1916년의 경우 전쟁관련 물자를 생산하는 498개의 업체 가운데 269개 회사가 세금을 납부하도록 확대 적용됐다.³⁰⁾ 또한 포도주 세율을 인상하였고, 담배를 만드는 사람이나 선박중개상 등에 대해서 특별물품세가 부과되었다.

1917년 4월 독일에 대한 선전포고로 미국도 유럽전선에 직접 참전하면서 이전과는 다른 전비소요 양상이 전개되자 보다 많은 세금을 징수하기 위해 법이 개정되었다. 법인에겐 이익의 8%를 초과 이익세로 징수하였고, 재산상속에 따른 세율로 50%를 부과하였다. 소득세는 개인당 종전의 2,000달러에서 1,000 달러(결혼 시 2,000 달러)로 하향 조정하면서 그 이하는 면제하고 추가로 어린이 1명당 200달러의 면세점을 부여하였으며 소득 수준에 따라 세율을 차등 적용하였다.³¹⁾

특별세 항목 신설에 따라 물품세가 사업가, 중개인, 극장소유주, 곡예단, 볼링장 등에 부과됐으며, 술을 만들거나 주류반입이 금지된 지역에 사업목적으로 술을 반입하다 적발된 사람들에 대해서도 벌금으로 1,000달러를 부과하기도 하였다.³²⁾

29) *ibid.*, pp.270~271.

30) *ibid.*, p.274.

31) *ibid.*, p.277.

32) *ibid.*, p.294.

〈표 2〉 소득세 및 초과이익세 부과

단위: 달러

구분	개인소득세	법인소득세	초과이익세
1918	6억 1,500만	4,817만	-
1919	9억 100만	4억	13억
1920	14억	6억 5,000만	17억

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.289.

보석이나 시계, 상아제품 등의 사치품에도 고율의 사치세가 부과됐고, 종전에는 아편을 제조하거나 분배하는 사람들에게 포괄적으로 연 1달러씩 받던 것을 도매상에게는 연 120달러, 수입상이나 제조자와 생산자에게는 24달러, 소매상에게는 6달러, 의사와 직업상 이를 다루는 사람은 3달러를 부과하기도 하였다.³³⁾

이렇게 미국은 전쟁기간 중 법을 제정하여 여러 종류의 세금항목을 만들었는가 하면 법률을 개정하여 이미 시행중에 있었던 세금의 세율을 상향 조정하여 세금을 부과하였다.

〈표 3〉 1914~1919년 기간 중 미국의 조세규모 변화

단위: 백만 달러

구분	1914	1915	1916	1917	1918	1919
계	734.7	697.9	779.4	1,118.2	4,173.8	4,647.5
관세	292.3	209.3	213.2	225.7	182.8	183.4
개인·법인세	71.4	80.2	124.0	359.7	2,838.9	2,600.7
기타 국내수입	308.7	335.4	384.7	449.7	857.0	1,239.5
공공토지 판매	2.6	2.2	1.8	1.9	1.9	1.9
기타	59.7	70.8	54.8	81.2	293.2	622.5

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.295.33) *ibid.*, p.294.

한편 개인이나 법인에게는 일정한 소득 이상의 이익이 발생하였을 경우 초과이익세가 부과됐는데 이는 커다란 성공을 거두면서 정부에 많은 수입을 안겨 주었으며, 그 현황은 다음과 같다.

〈표 4〉 1917~1918년 초과이익세 징수현황

단위: 만 달러

구 분	계	개인 초과이익세	합명회사 초과이익세	법인 초과이익세
금 액	22억 7,568	8,873.1	9,312.5	20억 2471.3

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.284.

한편 1916년 9월 법에서 정한 누진세율과 1917년 10월 법에서는 소득 수준에 따라 부과구간을 세분화하면서 강화하였다. 아래의 〈표 5〉를 보면 미국이 1917년 4월 전쟁에 참전한 이후 늘어나는 전비를 충당하기 위해 누진세율을 소득수준에 따라 대폭 상향 조정하였음을 알 수 있다.

〈표 5〉 누진세율의 변화

소득수준(\$)	1916년 9월 법에서 정한 누진세율(%)	1917년 10월 법에서 정한 누진세율(%)	총 누진세율(%)
5,000~7,500	-	1	1
7,500~10,000	-	2	2
10,000~12,500	-	3	3
12,500~15,000	-	4	4
15,000~20,000	-	5	5
20,000~40,000	1	7	8
40,000~60,000	2	10	12
60,000~80,000	3	14	17
80,000~100,000	4	18	22
100,000~150,000	5	22	27

소득수준(\$)	1916년 9월 법에서 정한 누진세율(%)	1917년 10월 법에서 정한 누진세율(%)	총 누진세율(%)
150,000~ 200,000	6	25	31
200,000~ 250,000	7	30	37
250,000~ 300,000	8	34	42
300,000~ 500,000	9	37	46
500,000~ 750,000	10	40	50
750,000~ 100만	10	45	55
100만~ 150만	11	50	61
150만~ 200만	12	50	62
200만 이상	13	50	63
비 고	전쟁 참전 이전	전쟁 참전 이후	

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.289.

재산을 보유하고 있는 사람들에게도 정부가 평가한 재산 평가액에 따라 재산세가 차등적으로 부과되었으며, 그 세율은 다음과 같다.

〈표 6〉 재산규모에 따른 재산세 부과율

재산 (만\$)	5만 미만	5~ 15	15~ 25	25~ 45	45~ 100	100~ 200	200~ 300	300~ 400	400~ 500	500 이상
세율 (%)	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.274.

재산상속세도 과세대상으로는 좋은 항목이었다. 1917년 10월의 법에서 정한 것을 보면 재산 상속규모에 따라 상속세율을 달리하여 상속세액이 높아질수록 상속세율도 높아지는 것을 볼 수 있다. 이 세율을 적용하여 당해연도 거둔 세입금액만 해도 4,745만 달러에 달한다.³⁴⁾

34) *ibid.*, p.284.

〈표 7〉 상속재산 규모에 따른 상속세율

재산 (만\$)	5만 이하	5~ 15	15~ 25	25~ 45	45~ 100	100~ 200	200~ 300	300~ 400	400~ 500	500~ 800	800~ 1000	1000 이상
세율 (%)	2	4	6	8	10	12	14	16	18	20	22	25

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.283.

다음은 채권 발행에 관한 것이다. 전쟁을 하면서 미 정부는 전비를 조달하기 위해 4차례에 걸쳐 자유채권(Liberty Bonds)을 발행하는 법을 만들었다. 1차 자유채권법은 1917년 4월 24일 효력을 발휘해 3%의 이율로 50억 달러를 발행하였으나 이것만으로 충분치 못하자 제2차 자유채권법을 제정하여 그해 1917월 9월 효력을 발휘하면서 30억 달러를 4%의 이율로 발행하였다. 그래도 부족해지자 제3, 제4차 자유채권법으로 60억 달러를 4.25% 이율로 발행하였다.

재무성은 채권을 판매하기 위하여 애국심에 호소하는 공격적 방식을 택하였다. 유명한 영화배우를 활용하여 몇 개의 팀을 구성, 전국을 순회하면서 홍보를 하였는가 하면, 포스터를 만들어 대중들이 많이 모이는 곳에 부착하였으며, 영화도 만들어 국민들을 대상으로 상영하였다. 이렇게 다양한 수단을 사용하여 전방위적으로 시민들의 애국심에 호소, 채권을 구입할 것을 요청하였다.

보이스카웃과 걸스카웃 같은 청소년 단체도 채권을 판매하는데 동원되었다. 이렇게 영화배우로부터 학생들에 이르기까지 수많은 사람들이 참여하여 채권구입에 대한 홍보를 통해 모금하였다. 채권을 판매하기 위한 홍보는 나름대로 성공하였지만, 은행과 금융사들이 주로 구입을 하였으며, 이 과정에서 일부의 국민들은 채권을 구입하는 것이 미래의 불확실한 투자로 생각하여 주저하는 경우도 있었다.

1917년 10월, 미군이 유럽전선에 참전하기 시작한 이래 6개월이 지나 작전활동이 확대되면서 비용이 급증하기 시작하였다. 1918년

9월까지의 월평균 16억 2,500만 달러에 달할 정도로 그 비용이 증가하였는데, 이는 1년 전에 비하면 4배 정도 증가한 것이다. 동 기간 중 사용한 전비를 보면 다음과 같다.³⁵⁾

〈표 8〉 1916~1919년 기간 중 미국의 전쟁비용

단위: 달러

구 분	1916	1917	1918	1919
계	7.2억	11.4억	89.6억	153.6억
민간비용	2.04	2.34억	15억	32.3억
육군비용	1.64억	4.4억	56.8억	92.3억
해군비용	1.55억	2.57억	13.6억	20억
기 타	2.0억	2.1억	4.0억	8.7억

출처: Ernest L. Bogart, *War Costs and their Financing*, p.88.

미국은 이렇게 세금과 전시채권을 판매하여 조성된 비용을 이용, 자국의 전시산업을 일으켰고, 유럽의 전선에서 작전하는 미군의 비용을 조달하였는가 하면 우방국인 영국과 프랑스의 전쟁비용도 지원하였다.

〈표 9〉 미국이 영국과 프랑스에 지원한 금액

단위: 백만 달러

구 분	계	1915	1916	1917	1918
영 국	6,869	912	1,887	2,009	2,061
프 랑 스	3,102	369	861	941	931

출처: Elisabeth Glaser, *Better Late than Never: Great War, Total War*(Cambridge University Press, 2000), p.391.

35) *ibid.*, p.286.

나. 2차대전시

1939년 9월 독일군이 폴란드를 침공하여 유럽지역에서 2차대전이 발발하였을 당시 미국은 1차대전 초반기에 그랬던 것처럼 외형적으로는 중립국으로 어느 편에도 가담하지 않았다. 1941년 12월 7일 일본군의 진주만 기습으로 태평양전쟁이 발발하면서 연합군의 일원으로 참전한 미국은 1929년 뉴욕 주식시장의 주가 폭락을 계기로 촉발한 대공황의 여파를 극복해가면서 대규모의 병력동원과 더불어 산업 체제를 전시체제로 전환하여 대량으로 물자를 생산, 미군이 사용하는 것은 물론 영국과 소련군 등 연합군을 지원하였다. 전쟁이 발발할 무렵, 루즈벨트 행정부의 미국은 비록 뉴딜 정책을 실시하는 등으로 경제를 회복해 나가고 있었으며 여전히 세계 1위의 경제력을 유지하고 있었다.

미국이 2차대전 당시 전비를 조달한 방법은 1차대전시와 유사하게 조세를 통한 방법과 채권을 판매하는 방법을 사용하였다. 먼저 조세에 관한 것으로, 연방정부의 중요한 조세수입원으로는 개인소득세, 법인소득세, 소비세 등이 있었다.

개인소득세는 단일 항목으로서는 연방정부에 가장 큰 수입원이었다. 전쟁이 발발하여 군비증강 프로그램이 시행되면서 거의 완전고용이 달성되자 개인소득세 역시 증가됐다. 개인소득세가 잘 걷힌다는 것은 그만큼 개인의 소득수준이 향상됐다는 것을 의미하며, 전쟁 후반기로 가면서 모든 미국인은 군비증강 프로그램에 따라 대부분 고용된 상태였기 때문에 소득수준이 향상돼 세금징수 역시 확대됐다.

다음은 개인소득세율을 인상한 것으로, 이는 단일 종목으로 연방정부에 가장 큰 규모이다. 대규모 군비증강 계획에 따라 개인이 모두 고용되고 소득이 향상되면서 세금징수 대상 역시 확대되었다. 1939년으로부터 1945년까지 결혼한 사람들에 대한 조세 면제는 2,500달러에서 1,000달러로, 미혼의 사람들은 1,000달러에서 500

달러로 하향 조정됐다. 개인소득세율 역시 인상되면서 면제 대상은 축소됐다. 1940년도부터 1945년도까지의 개인소득세 징수현황은 <표 10>에서 보는 바와 같다.

<표 10> 개인소득세 징수 현황³⁶⁾

단위: 억 달러

회계연도	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
징 수 액	10	14	32	65	198	191	183

출처: Jules Backman, *War and Defense Economics*, p.267.

법인소득세 항목으로는 소득세와 초과이익세를 징수하였는데, 이는 평시에는 큰 의미가 없었으나 전시가 되면서 대폭 확대돼 중요한 수입원이 되었다. 아래의 <표 11>은 그 상황을 보여준다.

<표 11> 1940~1946년 법인세 징수 현황

단위: 억 달러

연 도	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
총법인세	11	21	47	97	148	160	126
초과이익세	-	2	17	51	95	111	79

출처: Jules Backman, *War and Defense Economics*, p.265.

다음은 소비세에 관한 것이다. 소비세 역시 정부 수입을 증가시켜 주었는데, 이러한 소비세 부과대상에는 담배로부터 주류, 음료수, 휘발유 등은 물론 사치품과 화장품, 가축제품과 전기기구 등에 이르기까지 다양하였다. 특히 사치품에는 20% 이상 고율의 소비세가 부과되기도 하였다.³⁷⁾ 예를 들면 당시로서는 사치품이었던 300달러 냉장고를 구입할 경우 소비자는 소비세 50%를 추가로 지불하면서 450달러에 구입해야만 하였다.

36) Backman, op. cit., p.267.

37) *ibid.*, pp.268~269.

〈표 12〉 주요 항목별 소비세 징수 현황

단위: 억 달러

회계연도	1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
계	18.2	23.4	30.8	37.4	44.1	58.7	65.96
주류세	6.24	8.19	10.48	14.23	16.18	23.09	25.25
담배세	6.08	6.97	7.80	9.23	9.88	9.32	11.65
기타세	1.49	2.07	4.04	7.32	10.76	14.30	14.90
소매상 물품세	-	-	0.8	1.65	2.25	4.24	4.92
제조사 물품세	4.47	6.17	7.68	5.04	5.02	7.82	9.22

출처: Jules Backman, *War and Defense Economics*, p.269.

전쟁비용을 조달하기 위해 의회는 봉급에서 원천징수하는 체제를 만들었으며, 과세기준을 하향 조정하면서 세금을 납부하는 사람들도 대폭 확대돼 1939년 390만 명에서 1945년에는 4,260만 명으로 증가하였다.³⁸⁾

다음은 전시채권을 발행한 것으로, 전쟁기간 중 미국은 7차례에 걸쳐 전시채권을 발행하였다. 제1차 전시채권은 1942년 11월에 시작돼 1942년 12월에 끝났으며, 처음 목표는 90억 달러였으나 이를 초과하여 130억 달러를 판매하였다. 개인은 16억 달러를 구입하였고, 나머지는 기업과 은행 등에서 구입하였다. 제2차 전시채권 판매는 1943년 4월 12일에 시작하여 그해 5월 1일에 끝났으며, 130억 달러를 목표로 했으나 185억 달러를 판매하였다. 제3차 전시채권 판매는 1943년 9월 9일에 시작하여 10월 1일에 끝났으며, 150억 달러를 목표로 하였으나 4천만여 명의 미국인이 100달러씩을 구입하여 목표액의 두 배를 판매하였다. 제5차 전시채권은 1944년 1월 18일에 시작하여 2월 15일에 끝났으며, 목표액 140억 달러보다 많은 167억 달러를 판매하였다. 이렇게 7차에 걸쳐 전시채권을 판매하였다.

38) Julian E. Zelizer, *Arsenal of Democracy*(New York: Basic Books, 2010), p.53.

전시재정위원회(War Finance Committee)는 전시채권의 발행을 담당하였고, 전시홍보위원회(War Advertising Council)에서는 국민들이 자발적으로 채권을 구입하도록 홍보하는 업무를 담당하였다. 그들은 미국의 자유와 민주주의 이름으로, 안전한 투자처로 전시채권을 구입하도록 지속적으로 홍보하였다. 그들은 방송과 신문을 통해 시민들에게 감성적으로 접근하여 채권구입을 호소하였으며, 시민들도 전시채권을 구입하는 것이 애국하는 길이자 전쟁에 참여하는 것이라고 생각해서 기꺼이 구입하였다.

유명한 영화배우들이 전시채권을 구입하도록 전국의 도시를 순회하면서 홍보에 나섰다. 하면, 대규모의 캠페인도 벌였다. 청소년 단체인 걸스카웃이나 보이스카웃도 전시채권이나 우표 판매활동에 나섰다. 전시채권 구입을 독려하는 노래도 만들어져 방송됐다. CBS는 16시 시간에 걸쳐 마라톤 방송을 하면서 4,000만 달러의 채권을 판매하였으며, 뉴욕에서는 New York 양키팀을 비롯한 스포츠 팀이 경기를 하면서 입장료를 받는 대신에 5,600만 달러에 상당하는 전시채권을 판매하여 정부를 지원하였다.³⁹⁾

미국이 1940년 7월 1일로부터 1946년 6월 30일까지의 기간 중 지출한 연방정부의 예산은 3,970억 달러로, 3,300억 달러는 국방과 직접 관련되는 비용으로 사용됐다. 이 액수 가운데 1,763억 달러는 세금을 통해 조성됐고, 채권을 판매하여 2,207억 달러가 조성됐다.⁴⁰⁾

39) <http://www.u-s-history.com/pages/h1682.html>. U.S. War Bonds(검색일: 2013.7.20)

40) Backman, *op. cit.*, pp.251~253. 또 다른 다음의 자료도 참고하기 바란다. 미국이 1941년으로부터 1945년까지 지출한 전비는 3,170억 달러로 그 중 2,810억 달러는 직접적으로 전쟁과 관련되며, 이는 1940회계연도의 96억 달러로부터 1945년에 거의 1,000억 달러에 달할 정도로 지출이 대폭 확대됐다. 이러한 지출 가운데 약 45%는 세금으로, 나머지는 전시채권을 팔아 충당하였다. 재무성은 채권을 판매하여 1,857억 달러를 조성하였다.

이렇게 다양하게 거둬들인 세금과 수차례의 전시채권 발행 등으로 조달된 비용을 이용하여 미국은 <표 13>에서 보는 바와 같이 대량으로 전투 장비를 생산하였다.

<표 13> 2차대전기간 미국의 전투장비 등의 생산

구분	상선	상륙정	탱크	비행기	트럭	기관총	철강	탄약
단위	척	대	대	대	대	정	톤	발
수량	5,600	79,125	10만	30만	240만	260만	4.34억	410억

출처: James L. Abrahamson, *The American Home Front* (Washington: National Defence University, 1983), p.89.

이렇게 생산된 장비와 탄약은 미군이 태평양과 유럽전선에서 사용하는 것은 물론, 1941년 3월에 제정된 무기대여법(Lend-lease Act)에 근거하여 <표 14>와 같이 연합국에게 대량으로 지원하였다.

<표 14> 무기대여법에 의거 미국이 연합군에 지원한 장비 현황

구 분	영 국	중 국	프랑스	러시아
전 차(대)	27,755	100	1,406	7,172
트 럭(대)	292,256	24,991	27,276	432,659
항공기(대)	26,165	1,378	1,417	11,450
중 포(문)	1,129	36	85	-
소총류(정)	1,425,725	299,712	69,129	-

출처: (구)국무총리 국가비상기획위원회, 『미 육군의 군사동원 역사』, 전광 인쇄 정보, 2004, 819~820쪽.

다. 분석 및 교훈

미국은 1·2차대전시 본토에서 단 한 번도 전쟁을 하지 않았다. 그러나 다른 어느 나라보다 많은 전비를 사용하였으며, 이러한 전비는 연합국이 전쟁에서 승리하는데 있어 중요한 역할을 하였다.

미국은 두 번의 세계대전에서 유사한 방식으로 전비를 조달하였다. 먼저 세금부과 대상금액을 하향 조정하여 그 대상을 확대하였고, 소득 수준에 따른 누진세율을 대폭 확대하였다. 법인에게도 기존의 세율 외에 이익 발생에 따라 초과이익세를 부과하였다. 재산 규모와 상속금액에 따라 세율을 달리 적용하였으며, 모든 물품에도 많은 적든 세금을 부과하였다. 사치세를 신설하기도 하였다.

또한 막대한 규모의 전시채권을 발행하여 전비를 조달하였다. 이를 위해 법령을 제정하고 수차례 개정하여 전비를 조달하면서 발행된 채권을 판매하기 위해 유명배우들이 전국을 순회하면서 판매활동에 동참하였는가 하면, 방송사들이 하루 종일 판매 홍보활동을 하였다. 걸스카웃과 보이스카웃 대원들도 직접 나서서 판매하였으며, 운동경기에서는 유명 팀이 경기를 하는 동안 입장료 대신에 채권을 판매하여 전비를 조달하기도 하였다. 다양한 방법으로 판매를 하였던 것이다. 여러 방법으로 막대한 전비를 조달하였지만, 그럼에도 조달된 비용보다 더 많은 지출이 발생하면서 정부재정에 있어서 채무가 발생하여 국가의 짐이 되었다.

우리나라는 미국과 같은 경제력이 없다. 더군다나 북한과 직접 맞대고 있으면서 항상 북한의 도발과 위협에 시달리는가 하면 최근의 천안함 폭침이나 연평도 포격과 같은 직접적 도발을 겪기도 하였다. 이러한 북한의 국지적 도발에서 위기관리에 실패하면 하시라도 전면전으로 확대될 가능성이 존재하는 것이 한반도의 안보상황이다. 무엇보다 미국과 비교할 수 없는 환경이라고 밖에 할 수 없는 것이다. 따라서 전시대비 계획이 유효화되는 시기에 신속히 전비조달을

위한 제반계획을 평시부터 수립하고 있어야 할 것이다.

4. 한반도 전쟁 시 전비조달 방안

가. 한반도 전쟁양상 개관

북한의 궁극적 목적은 남한을 적화시키는 것이다. 이를 위해 북한은 상비군 119만 명(그중 특작부대 20만)과 예비전력 770만 명으로 구성된 15개의 군단급 부대와 88개의 사단급 부대, 70여 개의 기동여단급 부대⁴¹⁾와 <표 15>에 제시된 바와 같이 전투장비도 보유하고 있다.

<표 15> 북한군 주요 전투장비

구분	전차	야포	방사포 등	함정	잠수함	전투기
수량	4,200문	8,600문	5,100문	740여 척	70여 척	820여 대

출처: 국방부, 『2012 국방백서』, 국방부, 2012, 289쪽.

북한은 현재 40kg에 달하는 플루토늄을 보유하고 있고, 2,500~5,000톤에 이르는 각종 화학무기 보유와 탄저균천연두페스트 같은 다양한 종류의 생물학 작용제도 자체 배양하고 생산할 수 있는 능력을 보유하고 있을 것으로 추정된다.⁴²⁾ 3차례에 걸쳐 핵실험도 하였다. 북한은 이러한 재래식 군사력과 대량살상무기를 이용하여 전·후방 배합전, 기습전, 속전속결 등을 시도할 것으로 예상된다. 이때 예상되는 전쟁실상은 우리의 상상을 초월하는 상황이 되면서

41) 국방부, 『2012 국방백서』, 국방부, 2012, 289쪽.

42) 위의 책, 29~30쪽.

6·25전쟁당시와는 비교할 수 없을 정도의 피해가 발생할 것이라는 것이다.⁴³⁾

북한의 병력과 화력은 6·25전쟁당시와는 비교할 수 없을 정도로 강화되었을 뿐만 아니라 핵무기를 보유하고 있을 것으로 추정되는 등 대량살상무기를 다량 보유하고 있다. 여러 가지 북한의 군사적 능력과 위협을 고려해 볼 때, 어떤 이유로든 전쟁이 발발한다면 전혀 예측하지 못한 피해가 발생할 것이며, 그에 따른 전비소요도 상상을 초월하는 정도의 규모로 발생될 것이다.

나. 예상 전비소요처

한반도에서 만약 전쟁이 다시 발발한다면 어느 정도의 전비가 소요될 것인가? 이를 연구한 자료가 거의 없기 때문에 추측하기는 쉽지 않다. 그러나 일반인이 생각하는 것보다는 상상을 초월하는 전비가 소요될 것으로 보인다. 수백만의 인명손실과 더불어 산업시설의 파괴는 물론 조 단위의 달러가 소요될 것이다.⁴⁴⁾

전비가 필요한 곳으로는 우선 가장 많은 비용이 소요될 곳으로 판단되는 국방 및 군사 분야로, 전쟁을 수행하는데 필요한 전투 병력의 유지와 장비 및 탄약의 사용 및 해외도입 등의 비용과 인적·물적 자원의 동원에 따른 비용 등이다. 한 발에 수억~수십억 원을 상회하는 유도무기들이 빈번하게 사용될 것이고, 수백~수천억 원을 넘는 전투기와 함정들이 빈번하게 투입되는 전장에서 소요될 비용은 상상을 초월할 것이다.

미국이 이라크와 아프간에서 전쟁을 수행하면서 사용한 전비를

43) 한반도에서 예상되는 전쟁 상황은 비상기획위원회, 『전장실상에 부합한 비상대비 훈련 사건 계획 작성 매뉴얼』, 비상기획위원회, 2007, 6~8쪽; 김정익, 『한국의 미래 전쟁양상과 한국군의 합동작전개념』, 한국국방연구원, 2010, 95~105쪽 참조.

44) CNN. COM/ WORLD(2003.1.21)

보면 미루어 짐작할 수 있다. 주목할 것은 미국이 이라크나 아프간에서 사용한 전비가 주로 전투에 참전한 병력의 유지와 전투장비 및 탄약, 물자의 사용에 따른 비용이라는 것이다. 여기에는 국민들의 생활을 안정시키기 위한 비용이나 난민 구호 및 구조에 따른 비용은 포함되지 않은 것이다.⁴⁵⁾

두 번째는 국민을 먹여 살리기 위한 비용으로, 식량자급률(연 25~26%)이 현저히 낮은 상황에서 식량을 도입하는데 필요한 비용이 소요될 것이다. 전쟁사에 나타난 사례를 보면 최소한 식량의 공급은 전쟁에 있어서 승패를 가르는 주요한 요소였음을 고려해서 특히 관심을 가져야 할 부분이다. 다음은 석유와 가스 등 연료로 전쟁을 유지하고 산업에 필요한 자원의 도입에 따른 비용도 연간 2,000억 달러에 달할 정도로 막대하다.

한편으로 적의 공격으로 피해를 입은 방위산업체를 포함한 주요 산업시설, 도로 및 교량 등 각종 국가기반시설들을 복구하는 데도 비용이 소요될 것이다. 급증하는 난민들을 위해 구호 및 구조시설을 설치하고 이를 지원하기 위한 비용도 소요될 것이다. 수많은 곳에서 전비소요가 눈덩이처럼 발생할 것은 분명하다.

따라서 필요한 전비를 판단하기 위한 우선순위와 금액 등을 판단하기 위해 재정을 주관하는 정부부처에서는 국가비상대비계획 작성 지침에 전시 소요될 예산을 판단하기 위한 항목과 기준 등 지침을

45) 미국이 이라크 및 아프간 전쟁에서 사용한 전비에 대해서는 갑론을박이 있는 것 같다. 미 의회의 예산국 2011년 보고서에서는 총비용이 1조 4,150억 달러로 밝히고 있으나 대학에서의 연구는 총 4조 달러 정도가 소요된 것으로 판단된다는 보고서를 발표하였으며, 이것은 미국의 국가부채 14조 달러의 1/3에 달하는 규모라고 하고 있다. 그러나 또 다른 보고서는 향후 2조 달러가 전쟁에 참여하였던 15만여 명의 장병들에 대한 의료비용 등으로 더 소요될 것이라는 하는 말도 있다. 그러나 정부는 지난 비용 4조 달러와 추가 소요될 비용 2조 달러에 대해 정부의 관리들은 말하기를 원치 않고 있다는 것이다. 그만큼 미국에서 이라크-아프간 전쟁의 비용문제는 미국의 재정적인 부담이 되고 있다.(Joel Brinkley, "War Costs greater than thought" The Korea Herald」(2011.9.4)

포함하는 가이드라인의 설정과 이를 토대로 소요될 금액을 판단하기 위해 을지연습기간을 이용하든 별도의 기간을 이용하든 유관 기관 간의 합동토의가 필요하다.

다. 전비조달방안

전비조달방안을 검토하기에 앞서 정부부처별 전비소요가 얼마나 될 것인지 판단하고 그 소요항목들이 타당한 것인지 우선적으로 판단돼야 한다. 전비소요를 판단함에 있어서는 전쟁양상과 예상되는 기간에 따라 달라질 것이기 때문에 국방부가 해당부처의 전시에산 규모를 판단하는데 참고가 될 수 있도록 전쟁양상과 예상되는 기간을 제시해야 한다. 또한 기획재정부는 행정각부가 전비소요를 판단하는 데 참고할 수 있는 기준안을 제시해야 한다.

1) 조세인상, 화폐발행, 전쟁발발과 동시 국가예산 전시에산으로 전환

전쟁이 발발하면 갑자기 전비가 폭발적으로 증가하기 때문에 기존의 예산으로 전비를 충당할 수는 없다. 기존의 세금⁴⁶⁾을 인상하고 전쟁기간과 복구기간에 한해 필요한 비용을 조달하기 위해 추가로 새로운 항목의 세금을 신설하며, 평시에는 소득수준이 낮아서 과세 대상에서 제외하였던 사람들에게도 과세대상으로 넓혀서 세금을 징수하는 것도 필요하다.

기존에 편성돼 있었던 예산들은 전비로 전환하면서 국방 및 군사 부문 외에 소요되는 예산들은 최대한 지출을 억제해서 전비를 충족시키도록 해야 한다. 전비조달을 위한 화폐발행을 피할 수는 없겠

46) 현재 국세기본법 제2조에서는 국가가 부과하는 조세 항목으로서 소득세, 법인세, 상속세와 증여세, 종합부동산세, 부가가치세, 개별소비세, 교통 및 에너지·환경세, 주세, 인지세, 증권거래세, 교육세, 농어촌특별세 등이 있다.

으나 이로 인해 파급될 인플레이션과 같은 부정적인 상황들을 염두에 두면서 가급적이면 최소화하는 방향에서 조치가 필요하며, 이때에는 전시채권을 발행하여 인플레이션을 억제하는 대책도 병행하여 검토가 필요하다.

2) 전시채권 발행

전쟁기간 중 대부분의 나라들은 우선적으로 대량의 화폐를 발행하여 전비를 조달하였다. 그러나 이로 말미암아 인플레이션 현상 또한 피할 수 없었다. 따라서 이렇게 시중에 유통되는 화폐를 수거하면서 국민들의 애국심에 호소하여 전쟁에 동참을 요구하고 나가서 전비를 조달하기 위해서 전시채권을 발행하였다. 세 가지 목적을 동시에 달성하였던 것이다.

전시채권을 발행함에 있어서 발행조건에 따라 전후 상황을 해야 하기 때문에 정부의 부담이 되고 이는 곧 국민들의 조세부담이 된다. 하지만 정부도 갑자기 폭발적으로 증가할 전비수요에 대비하여 전시채권의 발행을 검토해야 한다. 전시채권은 전쟁단계별로 얼마나 할 것인지, 어떤 방법으로 국민들에게 홍보를 할 것인지, 액면가를 얼마로 할인해서 판매하고 상환당시 이율은 얼마로 하며 상환기간은 몇 년으로 할 것인지 등을 전쟁당시 예상되는 재정상황을 분석하여 미리 방침을 설정하고 이를 구체화시켜야 한다.

3) 국내 각종 연기금 및 외환 등의 전비사용계획 수립⁴⁷⁾

이 방법은 지금까지 주요국들이 전쟁을 하면서 사용하였던 적은

47) 제1·2차 세계대전당시의 전비조달 방법에는 국민연금이나 기금, 각종 수익금 등을 전비로 전환하는 연금이 거의 나오지 않는데, 그것은 연금이나 각종의 수익금 등의 제도가 없었거나 있어도 전비조달에 영향을 줄 정도가 아니었을 정도로 미미하였기 때문일 것으로 추정된다.

별로 없다. 그것은 당시 연금제도가 전비조달을 위해 검토를 할 정도로 활성화되지 못하였던 데서 이유를 찾을 수 있을 것이다.

그러나 지금 한국의 경우는 다르다. 국민연금의 전부 또는 일부를 전비로 전환하는 방안에 대한 검토도 필요하다. 국민연금은 정부가 직접 운영하는 공적연금제도로, 국민 개개인이 소득 활동을 할 때 납부한 보험료를 기반으로 하여 나이가 들거나, 갑작스런 사고나 질병으로 사망 또는 장애를 입어 소득활동이 중단된 경우 본인이나 유족에게 연금을 지급함으로써 기본 생활을 유지할 수 있도록 하는 제도이다. 우리나라의 국민연금은 세계 3대 연금 가운데 하나일 정도로 그 규모가 크고 내실 있게 운용되는 것으로 알려지고 있다.

〈표 16〉 국민연금적립액의 변화

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013.10월
금액(원)	236조	277.6조	324조	348.9조	392조	422조

출처: <http://www.nps.or.kr>(검색일: 2014.1.13)

위의 〈표 16〉에서 보는 바와 같이 2013년 말을 기준으로 축적된 국민연금액은 국가의 1년 예산(2014년 기준: 356조)보다 많은데 국민연금관리공단에 의하면 국민연금은 앞으로도 지속적으로 증가하여 2020년에는 942조 원, 2043년에는 2,561조 원에 달할 것으로 예상 되고 있다.⁴⁸⁾ 이렇게 막대한 규모로 축적된 국민연금도 전 시에는 중요한 전비조달처가 될 것이다. 그러나 국민연금을 모두 전 비로 사용하기에는 여러 제한사항들이 있을 것이므로 제반 문제점을 검토하여 방침을 정해야 할 것이다.

이외에도 정부가 운용하는 각종 기금을 포함하여 사학연금(2011년: 12.7조), 공무원연금(2012년: 6.3조)은 물론 군인공제회(2012년:

48) <http://www.nps.or.kr>(검색일: 2014.1.13)

5.9조)에 적립된 적금 등에 대해서도 전후 원상복구를 전제로 전비로 사용하기 위해 검토가 필요하다. 여기에 남북협력기금, 마사회 수입금, 스포츠 토토 수입금, 로토수입금 등 정부가 전비로 전환을 검토해야 할 곳은 찾아보면 많이 있을 것이다. 미리미리 방침을 정하고 어느 시기에 어떤 절차로 어느 정도의 연기금, 각종 수익금을 전비로 전환토록 할 것인지 검토하고 이를 관련계획에 반영하고 있어야 한다.

한편 외환보유액도 전시가 되면 어떻게 전쟁을 수행하는데 도움이 되도록 운용할 것인지 심사숙고해야 하는 중요한 전비조달원이다. 1·2차대전시 전쟁비용이 부족하여 미국을 포함하는 우방국으로부터 돈을 빌렸던 영국이나 프랑스의 사례를 본다면 정부가 보유하는 외환보유액도 일정부분 전비로 사용이 불가피하다.

〈표 17〉 외환보유액 변화추이

구 분	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013.10월
외환보유(\$)	2,012억	2,699억	2,915억	3,064억	3,269억	3,369.2억

출처: <http://kosis.kr>(검색일: 2014.1.13)

이렇게 연기금, 각종 수익금, 외환보유액 등 다양한 전비조달방안을 검토해야 하지만, 전후 복구를 위해서도 많은 비용이 소요되고 또한 전쟁기간 중 사용된 비용도 결국은 국민의 세금으로 상환해야 하며 이는 정부의 재정운용에 직접적인 압박을 주게 된다는 것을 염두에 두면서 신중히 판단해야 할 것이다.

4) 해외 조달

정부가 발행한 전시채권을 해외의 은행을 이용하여 판매해서 조달하는 방법으로 해외에서 전비를 조달하기 위해 가장 많이 쓰이는 방법이다. 정부가 전후 지급보증을 하면서 해외의 외국은행으로부터

차입을 하는 방법도 있다. 또는 우방국의 지원도 전비를 조달하는 한 방법이다. 여기서 전비는 반드시 현금의 지원만을 의미하는 것은 아니다. 장비와 탄약, 전쟁을 수행하는데 필요한 식량을 포함하는 물자의 지원도 포함한다.

5) 교포모금 지원

해외에 거주하는 교포들이 주축이 돼서 자금을 모아서 전비를 지원하는 것으로, 해외거주 유대인들이 돈을 모아서 이스라엘로 보내는 것과 같은 방법이다. 이것은 정부가 강요할 수는 없고 교민들이 모국의 어려움을 인식하여 자발적으로 모금을 해서 정부를 지원하는 방식이다.

6) 해외자산 매각

정부는 필요시 해외서 갖고 있는 정부의 자산 중 전비조달을 위해 매각을 해도 커다란 문제가 없을 것으로 판단되는 해외채권이나 건물 등을 판단하고 있다가 필요한 경우에 매각을 하든지 또는 이를 담보로 하여 일정액을 차용하는 방식이든 전비를 조달하는 방법을 판단하고 있어야 한다.

이와 같이 전비조달을 위한 방법을 판단하되 일차적으로는 조세 인상, 화폐발행, 전쟁발발과 동시 국가예산의 전시예산으로 전환, 전시채권의 발행 등을 예상되는 전비규모를 판단하여 고려하고 연기금 활용이나 해외자산 매각, 교포모금 등은 시행 가능성이나 정부의 재정부담 등을 고려하여 차선으로 하는 방법을 생각해 볼 수 있을 것이다.

라. 전비소요를 최소화하기 위한 노력

1) 행정각부처별 전비 적정규모 판단

정부는 매년 실시하는 을지연습에서 정부가 전시 추진해야 하는 전시 과제를 중점적으로 선정해서 이를 사태계획에 반영하여 도상으로 토의하든가 또는 실제연습을 실시한 뒤 충무계획을 보완하는 등의 조치를 한다. 따라서 기획재정부도 정부의 각 부처에서 전비가 소요될 곳과 규모를 판단하고 을지연습 기간을 이용하여 합동토의를 해서 중복되거나 불필요한 부분을 없애는 등으로 소요액을 판단해 볼 필요가 있을 것이다.

이러한 토의가 합리적이려면 전쟁단계 또는 기간별 소요될 전비의 규모와 소요처가 판단될 것이다. 다음은 이렇게 소요될 전비를 어떤 방법으로 해결할 것인가에 관한 문제이다. 앞에서 제시한 바와 같이 조세를 인상하거나 화폐를 발행하는 방법, 새로운 항목의 조세를 신설하는 방법, 평시의 예산을 전시에산으로 전환하는 방법, 외환보유액의 일부를 전비로 전환하는 방법, 국민연금과 같이 적립된 기금을 일정부분 전비로 전환하는 방법, 국내외에서 전시채권을 발행하는 방법 등 다양한 방법이 있을 것이다. 우선적 방법과 차선의 방법을 구분해서 조달하는 방법을 구체화시켜야 할 것이다.

이렇게 합리적으로 토의된 결과를 대통령에게 보고하여 최종승인을 득하면 이를 관련부처의 충무계획에 반영하는 조치가 필요하다. 행정각부는 이렇게 결정된 전비를 전쟁단계별로 어떻게 사용하여 행정각부의 전시업무를 원활히 수행할 것인가 하는 계획도 당연히 해당부처의 충무계획에 반영해야 한다.

2) 전비소요를 최소화하기 위한 방법 강구

가) 전비사용처 가이드라인 규정

아무리 전쟁에서 이기기 위한 전비의 사용이라고 해도 모두가 어려운 전쟁기간 중에 많은 국민들로부터 세금을 징수한다는 것은 그만큼 국민들의 생활을 어렵게 만드는 것이며, 징수한 전비도 전쟁이 끝난 뒤에는 국민의 조세부담으로 돌아간다. 예를 들면 전시채권은 전쟁종료 후 판매당시의 약정에 따라 이자를 포함하여 상환을 해야 하는데 이는 당연히 세금으로 지불하는 것이다. 따라서 전비는 전쟁에서 이기기 위한 최소한의 비용을 충족시키면서 동시에 전체적으로 금액을 최소화할 수 있도록 하기 위한 대책이 필요하다. 이를 위한 기획재정부의 전비사용 가이드라인이 필요하다.

나) 전시 유통질서 확립을 통한 전비소요 최소화

전쟁이라는 국가적 혼란상황을 이용하여 식량을 포함하는 국민생활의 안정에 필요한 물자들을 매점매석하거나 사재기를 통해 부를 축적하고자 하는 사람들이 있을 것이다. 이렇게 되면 전쟁이라는 상황으로 인해 어려운 국민들의 생활이 더욱 어려워질 뿐만 아니라 전비소요를 증가시킬 것이며, 또한 이는 식량의 부족을 야기하여 국민들로 하여금 전쟁에 대한 염증을 일으키고 마침내는 반정부 활동까지 야기할 수 있는 상황으로 확대될 수 있다.

1차대전시 독일과 러시아에서 그러한 일이 발생하였던 적이 있으며, 그 두 나라는 결국 패전국이 되었다. 따라서 국민생활의 안정과 직접적으로 연계되는 식량과 같은 물자에 대해서는 관계당국은 유통질서를 철저히 확립하여 국민생활 안정에 필요한 물자들이 균형되게 분배돼 국민생활을 최대한 안정시킴으로써 전비소요를 최소화시키도록 해야 한다.

다) 평시 전략물자의 비축량 확대

우리나라에 있어서 전략물자로는 식량과 석유, 비철금속을 들 수 있다. 이런 물자들은 평시에 산업 활동에 있어서 중요하며, 전시에는 전쟁지속능력이나 국민생활의 안정에 있어서 절대 필요하다. 그러나 평시 식량 자급률은 26%에 머무르고 있고, 석유는 전량 수입에 의존하고 있어서 전시에는 그만큼 취약성이 증가한다.

석유와 그 제품의 경우 울산과 거제 및 평택 등 전국의 각지에 원유 1억 2,750만 배럴과 제품 1,230만 배럴, LPG 620만 배럴을 비축하고 있다.⁴⁹⁾ 비철금속류도 한국광물공사가 품목별로 일정량을 비축하고 있다. 정부에서는 국가적 비상상황 시에 대비하여 전략물자의 비축량을 점진적으로 확대하고는 있지만 기왕이면 전략물자 수급을 담당하는 행정각부는 평시 국가재정에 커다란 부담이 되지 않는 범위에서 전쟁단계별로 소요될 물자의 양을 판단하여 이를 종합하고 예산을 투입하여 지속적으로 적정량을 비축해 나갈 필요가 있다.

이렇게 비축량을 확대하면 평시 국제적으로 식량이나 유류가가 폭등할 경우에 대비하여 유통성을 확보하는 것도 되지만 전시에도 그만큼 전쟁지속능력을 강화시키는 것으로, 이는 평시의 지속적인 준비를 통해 전쟁발발 시 전비소요를 줄이는데 도움을 준다.

라) 기타

전력, 급수, 에너지, 방송통신 등 국가중요시설은 전시 적 특작부대의 좋은 타격표적이 된다. 어떠한 형태로든 피해를 입게 되면 당장 군사작전과 국민생활의 어려움은 물론, 이를 복구하기 위해 많은 비용이 들 수밖에 없다. 방호를 철저히 해서 피해를 최소화한다면

49) <http://www.knoc.co.kr>(검색일: 2014.1.13)

그만큼 군사작전은 물론 국민생활의 안정유지에 기여하면서 나가서는 전비소요를 줄이는데도 기여한다.

교량이나 공공시설물 등 건물이 적의 포격으로 피해를 입을 시 모든 곳을 다 복구하자면 많은 전비가 소요될 수밖에 없게 된다. 따라서 전시 군사작전이나 국민생활의 안정 등을 위해 반드시 복구가 되어야 할 교량이나 시설의 우선순위를 선정해서 복구하고 순위가 낮아 전후 복구를 해도 문제가 되지 않은 곳은 전쟁이 끝난 후 복구해서 전쟁기간 중 전비소요를 최소화하도록 해야 할 것이다. 이렇게 연구를 해 보면 전비소요를 줄이는 방법은 찾기에 따라 여러 가지 있을 것이다. 행정각부는 물론 국민 개개인에 이르기까지 여러 사람들의 노력이 필요한 부분이다.

3) 전시 국내 산업활성화를 통한 세금 부담능력의 강화

전비 최소화를 위한 활동과 더불어 전비조달 능력을 강화하는 방법도 필요하다. 비록 전선에서는 전쟁을 하지만 다른 한편에서는 산업 활동을 통해 국민생활에 필요하거나 수출하는 물자도 생산한다. 정부는 전시 산업 활동을 최대한 보장해서 세금부담능력을 강화함으로써 전비소요도 지속적으로 충당할 수 있도록 해야 한다.

이를 테면 거제도에 있는 여러 조선소가 있는데 여기 고용돼 있는 노동자들의 경우, 전시 병력동원이 중요한지 아니면 선박을 건조해서 수출함으로써 외화를 획득하여 전비를 조달하도록 하는 것이 더 중요한지를 판단해서 국가에 유리하도록 해야 한다는 것이다. 전시 병력동원이 덜 중요하다는 의미가 아니라 그만큼 전비조달도 중요하다는 의미이다.

이와 같이 전시 국민생활의 안정에 필수적이거나 교역활동과 관련되는 업체는 그에 소속된 근로자들의 동원을 가급적이면 억제하는 것도 필요하다. 현재 병무청의 병력동원 지침에 의거 동원지정

순위를 낮추도록 방침이 정해져 있기는 하지만 전비조달에 있어 중요한 역할을 해야 하는 업체가 누락돼 있는지, 추가적으로 지정할 필요가 없는지 관계부처에서는 면밀히 검토하여 방침을 설정할 필요가 있다.

미국이 2차대전시 소득수준이 낮더라도 세금부과 대상을 대폭 확대하여 모두가 전쟁에 참여하고 있다는 의식을 고취하였듯이 우리도 전쟁기간에 한해서 소득수준이 다소 낮더라도 모두가 승리를 위하여 전쟁에 참여한다는 의식을 고취시키기 위해 세금부담 인원을 확대하는 것도 검토할 필요가 있다.

이를 위해 현재 시행되고 있는 세금의 항목과 세율, 부과대상 등을 면밀히 검토해서 전시에 인상할 세금은 어느 항목의 세금이고 면세기준을 하향 조정할 세금은 어느 항목이며, 부과대상을 확대할 세금은 어느 항목인지 등 항목에 따라 방침을 미리 설정해 놓는다면 혼란을 최소화하면서 전비를 조달하는데 도움을 줄 것이다.

5. 결 언

전쟁이 발발하면 막대한 인명손실과 재산피해는 물론 엄청난 규모의 전비가 소요되게 마련이다. 따라서 전쟁이 발발하지 않도록 평시 우선적으로 한미연합방위를 핵심으로 하는 군사대비태세와 더불어 외교력 강화 및 경제력의 확대 등 전방위적인 전쟁억제책의 강구가 매우 중요하다.

본 논문에서는 미국이 1·2차대전시 어떻게 전비를 조달하였는지를 살펴보고 만약 한반도에서 전쟁이 발발한다면 승리를 위해 전비소요를 판단하고 그에 따른 평시의 준비를 강조하기 위해 몇 가지를 제안하였다. 재정계획과 운용을 담당하는 정부부처는 행정 각부가

전쟁을 수행하는데 필요한 비용, 정부 기능의 유지와 국민생활 안정에 필요한 비용을 판단하기 위한 지침을 준비해 놓아야 한다. 이러한 지침에 따라 행정 각부는 해당 부처의 전비소요를 판단한 후 을지연습 또는 특정한 어느 시기에 모두 모여서 토의를 거쳐 불합리한 부분을 개선하거나 중복된 부분을 조정하며 누락된 부분을 반영하는 등의 노력으로 전비소요를 확정하여 정부의 전시 재정계획과 해당부처의 충무계획에 반영하도록 해야 한다.

미국의 사례가 보여주듯 우선적으로 세율의 인상과 대상의 확대 및 신규 과세원 발굴, 화폐발행액의 증대, 전시채권의 발행 등을 검토하고, 외환보유액과 각종의 연기금의 사용, 애국헌금 모금 등 가능한 모든 방안에 대한 검토도 병행하여 전비를 조달하는 방법을 고려하되 그 기준과 시행방안을 미리 연구해 놓고 있어야 한다.

이렇게 전비소요 총액과 사용처를 판단할지라도 가급적 그 소요는 최소화해야 한다. 왜냐하면 전비는 결국 전쟁 이후 국민의 세금 부담으로 채워지는 것이며, 전후 복구에도 엄청난 자금이 필요하여 국민들의 생활이 어려울진대, 여기에 전쟁기간 소요된 비용까지 부담해야 하는 국민의 생활은 이루 말할 수 없이 힘들게 되기 때문이다. 그렇기 때문에 전비에상소요를 판단하면서도 최소화하기 위한 노력이 필요한 것이다.

전비를 최소화하기 위해 평시 식량과 석유 같은 전략물자에 대한 지속적인 비축량의 확대와 전비사용처에 대한 정부지침 및 사용처의 통제, 국민생활의 안정을 어지럽게 하는 행동들에 대한 통제 등의 대책이 필요하다. 아울러 전쟁기간일지언정 생산 활동과 무역을 최대한 장려하여 전비를 확보하는 대책도 전비최소화 못지않게 중요할 것이다.

(원고투고일: 2014. 1. 1, 심사수정일: 2014. 2. 11, 게재확정일: 2014. 2. 19)

주제어 : 전쟁비용, 제 1·2차 세계대전, 소득세, 누진세, 초과이익세,
재산세, 상속세, 소비세, 사치세, 전시채권.

<ABSTRACT>

A Study on War Expenditures by Analyzing History of War
- Focused on the two cases of U.S.A during the 1st and
2nd World War -

Park, Gye-ho

A war should be deterred in advance, but if deterrence fails, we must then win with victory. Thus, it is unavoidable to prepare for total war to win a complete victory. Unlike the past, there needs to take huge sum of war expenditures if a nation wants to grab a chance for victory in modern warfare. By analyzing two cases of U.S.A that had been conducted during the 1st and the 2nd World War, we are able to figure out that the governments had met the level of procurement by raising the tax rates, creating the new taxes, expanding the range of tax payers, and issuing War Bonds to secure the war expenditures. Recently, as U.S.A carry out GWOT in the two fronts of Iraq and Afghanistan, the governments have spent huge amounts of war cost than they expected, which caused terrible financial burdens to them.

This study is to assess the war expenditures in Korean Peninsula for the possible unpredictable war in the future and to prepare the procuring of war costs during the peace times. The government ministries which are in charge in planning and managing financial fields need to prepare the general guidelines for operating war and maintain the functions of government to stabilize people's living during the war time. To set those guidelines, the governments have to summon the related ministries and study, determine and verify its expenses in a specific time such as the period of UFG(Ulchi Freedom Guardian). Afterward, the governments should reflect the results of discussions on the 'Chung-Moo Plan' which is each ministries' supporting plans being operated when the war break

out in order to be revised flexibly and not to omit the essential parts.

By applying the cases of U.S.A during the 1st and the 2nd World War as the good examples, the governments should study and set the guidelines in advance for execution of supporting plans of war in consideration of every options such as raising tax rates, expanding the range of tax payers, creating new taxes, raising the cost of issuing money, and issuing war bonds.

As we are assessing the war expenditures, it should be minimized as far as possible because it will cost huge amounts of money to recover after a war. People's living, needless to say, would be worsen unless the governments minimize the assessment of war costs.

Key Words : War Expenditures, The 1st World War, The 2nd World War, Income Tax, Surtax, Excess Profit Tax, Estate Tax, Inheritance Tax, War Bonds

