

2018년도 국방예산 평가 및 정책제언

이 용 민 (민주연구원 연구위원)

지난 12월 6일 여야간 진통 끝에 2018년도 정부예산안이 국회 본회의에서 통과되었다. 국방예산은 총 43조 1,581억으로 국가예산 총수입 447조 2,000억 대비 9.7%를 차지하고 있다. 이는 전년도 대비 7%가 증가한 수치로 2009년 국방예산 증가율(8.7%) 이후 9년 만에 증액을 최대치를 기록했다. MB정부(국방예산 증가율 5.5%)와 박근혜정부(4.1%)를 거치며 반토막났던 국방예산이 제대로 확보되기 시작한 것이다. 문재인정부의 ‘강한 안보와 책임국방’을 향한 단호한 의지를 엿볼 수 있다.

2018년도 국방예산은 북한의 핵·미사일 위협에 대한 대응 및 국방개혁/국정과제와 관련된 자산 획득·조정에 집중 투입되었다. 특히 한국형 3축체계 조기 전력화 및 국지도발 위협 대비전력에 초점을 맞춰 방위력개선비를 10.8% 증액한 것이 주목할 만한 부분이다. 향후에도 내년 수준의 국방예산을 지속적으로 반영하고 북핵 대응 및 <국방개혁 2.0> 추진을 위한 능력 확보 계획을 최적화해야 할 것이다.

국민을 안심시킬 수 있는 유능한 안보국가 건설을 위해서는 정부가 현재 의지를 갖고 추진하는 바와 같이 국방예산을 증액하는 것도 중요하지만 예산을 ‘써야할 데만 쓸 수 있도록’ 효율화하는 것도 매우 중요하다. 이에 본고에서는 국방예산 효율화를 위한 3가지 정책방향을 제시하였다.

첫째, 우선적으로 기준 조정 및 제도 개선에 초점을 맞춰 국방예산을 효율화해야 한다. 국방 소요기준의 적절성을 안보 환경·여건의 변화에 따라 검토하고 민간자원 활용 확대와 군 주거·병원·장비 개념 및 체계 재정립을 실행해야 한다.

둘째, 전력획득사업 효율화는 우선순위 설정 및 소요사업 최적화에 초점을 맞춰야 한다. 북한의 위협별 자원 배분 우선순위를 도출한 후 국방획득사업을 추진하고 합동작전개념 발전을 통해 군사전략 등 상위개념이 전력소요와 적절히 연계될 수 있도록 추진해야 한다.

셋째, 참여정부 때 시행한 ‘영점기준예산제(ZBB)’ 적용 재검토를 고려할 수 있다. 방위력 개선비에 대한 적용은 한계가 있다고 판단되나 국방 운영유지비 등 경상예산에 대해 제로 베이스 개념을 적용해 차기년도 예산심의에 반영하는 것은 유의미하다고 판단된다.

» 키워드 : 2018년도 예산, 국방예산, 효율화, 영점기준예산제, ZBB

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

I. 2018년도 국방예산 평가

□ 2018년도 국방예산 전년도 대비 7% 증가 - 총 43조 1,581억 (17.12.6 확정)

- 2009년 국방예산 증가율(8.7%) 이후 9년 만에 최대치 기록
 - MB정부 국방예산 증가율 평균 5.5%, 박근혜정부 4.1%
 - 최초 정부안(43조 1,177억) 대비 404억 증액 의결
 - ※ 「문재인정부 국정운영 5개년 계획(17.7월)」에 따라 적정소요 반영
- 중기간 국방예산 증가율은 정부 재정지출 증가율과 같은 수준으로 증가 예상
 - 「2017~2021 국가재정운용계획」상 2018~2021년간 국방예산 연평균 증가율은 5.8%
 - ※ 국방예산 비중은 정부 재정지출 대비 연평균 10%, 일반회계 기준 예산지출 대비 14.6% 유지
 - ※ 2018~2021년간 전력운영비 연평균 증가율 4.7%, 방위력개선비 8.1%
 - 정부 재정지출 증가율 5.8% 상회 시 국방예산 증가율도 現 수준을 넘어설 가능성 충분

□ 北 핵·미사일 위협 대응에 집중 투자 - 북핵 대응에 대한 강한 의지 표명

- 한국형 3축체계(킬체인, KAMD¹⁾, KMPR²⁾) 조기 전력화 및 북한의 국지도발 위협 대비전력에 초점을 맞춰 방위력개선비 10.8% 증가 (13조 5,203억, 정부안 대비 378억 증액)
 - 특히 북핵 대응을 위한 24개 긴급 신규사업에 1차년도 사업비 1,724억 편성
 - ※ 대포병탐지레이더-II, 무인기뢰처리기-II, 장거리공대지유도탄 2차(R&D) 등

□ 국방개혁 및 국정과제 예산에 중점 투자 - 공약 이행에 대한 강한 의지 표명

- <국방개혁 2.0> 추진을 위한 단호한 메시지 표출 (제대로된 국방개혁 실행 원년)
 - 상기 3축체계 외 전작권 전환 대비 전력증강, 국방R&D 역량 강화 등에 투입 확대
- 국정과제 이행 차원에서 전력운영비 부문(병력운영+전력유지)에서는 (1)병봉급 인상, (2)간부 증원, (3)공무상 부상 치료비 전액 지원, (4)장병 자기계발 확대, (5)군대 급식 질 향상, (6)여군 비중 확대, (7)군 어린이집 확충, (8)예비군 동원훈련 보상비 현실화 등에 투자
 - 병력운영비 증가(7.3%) : 2013~2017년간 평균 5% 내외로 증가한 인건비는 병봉급 인상, 사병 감축에 따른 간부 증원, 군무원 증원 등으로 내년 대폭 인상
 - ※ 간부 증원은 정부안(3,373명) 대비 2,385명으로 29.3% 감축(2017년 대비 8.5% 증가), 군무원은 2017년 13명 → 2018년 490명으로 증원(무자격 의무병 대체인력 340명)

1) Korea Air and Missile Defense : 한국형미사일방어체계

2) Korea Massive Punishment and Retaliation : 대량응징보복체계

- ※ 병봉급은 최저임금 연계, 50%까지 증액하기 위해 내년 병장 21.6만원 → 40.6만원으로 인상
- 전력유지비 증가(2.2%) : 증가율은 낮지만 공약 관련 및 필수 과제는 예산 중점 반영
- ※ 군사시설의 패러다임 전환(신축 → 유지관리 중심)으로 장비유지비 증가율은 2017년 4.8% → 2018년 7.5%, 유지보수비는 2017년 대비 20.9% 증액(3,387억 → 4,098억)

II. 정책제언

1. 예산 반영의 방향

□ 2018년도 수준의 국방예산을 지속 반영할 것 - 북핵 대응, <국방개혁 2.0> 추진

- 중장기적으로 참여정부 수준(연평균 8.8%)의 국방예산 투입 검토
 - 2020년 초반 3축체계의 기본적 구축을 목표로 소요재원 집중 투자 필요
 - 병력운영비 인상은 불가피하나, 전력유지비는 단기 긴축 가능(중장기 긴축은 제한)
 - 국방개혁 추진을 위한 군 부대구조 개편 필수전력 확보 및 효율화 중요
- ※ 실천 가능한 합리적 정원구조안 설계 : 상비병력 목표 50만 명 규모 구성·운영 로드맵 수립, 군무원 편제기준·계급구조 재설계 및 운영률 제고를 통한 군인·군무원 운용 경제성 확보³⁾

□ 북핵 대응능력 확보 계획을 최적화할 것 - 3축체계 및 첨단 군사자산 획득 중점

- 국방획득사업의 우선순위 설정에 따른 실천적 전력구조 개편 계획 수립·추진
 - (1)북핵 위협 대응 및 전작권 전환능력 확보 시기로 설정된 2020년대 초반까지를 중기적 과제, (2)2020년대 중·후반까지를 장기적 과제로 구분, 각 단계까지 확보해야 할 군사능력과 이에 해당하는 전력구조 개편 분야를 선정 및 수행
 - 특히 북핵 대응전력 개발·도입을 위한 방위력개선비를 단기간 집중 반영
 - 한미정상회담(11.7) 시 최종 합의된 미사일지침 개정(한국 미사일 탄두중량 제한 완전 해제) 후속조치 실시, 미국의 최첨단 군사정찰장비 등 무기체계 획득 협의 개시
- ※ (미사일지침 개정 관련) 육군 미사일사령부가 초기단계로 신형 탄도미사일 개발사업 계획중

<표 1> 3축체계 및 군구조 개편 필수전력 소요재원 추산⁴⁾

- 총 94.1조, 「2018~2022년 국방중기계획」 대비 67% 비중
 - 한국형 3축체계 관련 전력 : 44개 사업, 39조
 - 기타 대북 우위전력 확보 : 17개 사업, 2.8조
 - 군구조 개편 필수전력 : 54개 사업, 52.3조

3) 이미 관련법을 개정 상태 : 「군무원인사법 시행령」 제10조(16.2.29), 「군무원인사법」 제45조(16.6.20)

4) 한국국방연구원 백재욱 책임연구위원 자문 제공자료, 2017.12.

2. 예산 효율화의 방향

□ 국방부는 현재도 국방예산(운영) 효율화 지속 추진중

○ 주로 전력운영 분야를 대상으로 과제 선정 및 효율화 시행

- 피복류 계약제도 개선, 군수품 상용 전환, 국방 린 6시그마 사업 수행, 민간자원 활용, 국방통합정보관리소 통합, 시설사업의 총사업비 제도, 군 책임운영기관 지정·확대, 수리부속 소요예측 정확도 향상, PBL⁵⁾ 기법 적용, 조달 최적화 등
- 예산 비중이 큰 군수 지원 및 협력(특히 장비유지비), 군사시설 건설 및 운영 등에 국방운영 효율화 과제 집중, 「국방개혁 기본계획」상의 운영 개혁과제와도 연계

〈표 2〉 최근 국방예산(전력운영 분야) 효율화 과제⁶⁾

군수 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 군수예산 이·불용 축소, 적정 수준의 장비유지비 반영, PBL 타당성 검증 강화, 전력지원체계 장비편제 적정성 검증 강화 등
군사시설 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 건설 중심의 패러다임을 유지관리 중심으로 전환, 특별회계 세입 확대, 육군 병영생활관 사업의 잉여면적 활용 등 • 생애주기비용(Total Life Cycle Cost)을 고려한 시설 건설·유지 정책 장착 <ul style="list-style-type: none"> - 특히 적기 보수 제한 → 시설 노후화 가속 → 보수규모 및 소요예산 확대의 악순환 해소를 위해 적기·적정 보수를 위한 유지비용 반영 필요 • 부대 재배치 및 개편 시설사업의 재원 마련 및 적기 추진 도모
재정개혁 과제	<ul style="list-style-type: none"> • 군수품 상용화 확대, 수리부속 운용 효율화, 무기체계 획득 시 운영유지비 분석체계 정립, 군사시설 이전사업 효율화, 예비군 훈련장 종합발전계획 수립 등 (2017년 기준 22개 과제)

□ 차후 국방예산 효율화는 우선 (1)기준 조정, (2)제도 개선에 초점을 맞출 것

○ 기준의 적절성을 국방 환경·여건 변화에 따라 검토

- 피복비 보급기준, 군 의무장비 편제, 기동장비(표준차량, 상용차량 등) 정수, 대대급 전투장비 정수, 창정비 주기, 장비별 경제수명, 사격 표준소요, 교육용 탄약 보급수준, 관사 소요기준(중·소위 및 하사 제외 정원의 68%), 간부숙소 소요기준(중·소위 및 하사 정원+관사 소요기준의 22%) 등 ※ 정수에 따라 상당한 소요재원 차이 발생

○ 민간자원 활용을 확대하는 방향으로 정책 수립

- 우선 민간개방 분야 및 직위에 대한 범위, 조직·정원 조치 기준 등 구체화
- 군인 총 정원에서 민간개방으로 전환 가능한 분야 및 직위의 규모, 우선순위, 편제·비편제 여부, 전·평시 편제직위 구분 등 기준 세분화

5) Performance-Based Logistics : 성과기반군수

6) 한국국방연구원 백재욱 책임연구위원 자문 제공자료, 2017.12.

- 군 주거정책 패러다임 전환
 - 수요자 중심의 맞춤형 주거지원, 주택 건립 최소화 등
- 군병원 역할·기능 재정립을 통한 선택별 집중 투자
 - 병원 기능 조정 후 수준에 맞게 차등적으로 보강, 재원투자 최적화
- 장비 운용연령 및 장비유지비를 고려한 국방획득체계로 개선
 - 창정비 주기에 대한 재검토 및 장비별 창정비 개념 재정립
 - 경제적 수리 한계에 의한 정비개념 정착 필요
 - 장비 경제수명 적용에 따른 장비 교체시기 및 노후장비에 대한 목표가동률 설정 적정화

□ 전력획득사업 효율화는 (1)우선순위 설정, (2)소요사업 최적화에 초점을 맞출 것

- 북한의 위협별 재원 배분 우선순위 도출 후 획득사업 추진
 - 3축체계 최우선 예산투입, 군구조 개편 핵심전력 우선 배분 등
 - 전력증강 우선순위에 의한 단계화된 사업 진행 필요
- 전력획득 소요사업은 합동작전개념 발전을 통해 군사전략 등 상위개념이 전력소요와 적절히 연계될 수 있도록 추진해 최적화 달성
 - 소요기획 단계부터 수명주기비용, 기술적 타당성, 연구개발 가능성, 행정기간 등을 고려해 소요-획득-운영유지 단계간 연계성 강화 및 소요 신뢰성 제고
 - 국방예산 편성 및 「국방중기계획」 간 연결성 제고

〈표 3〉 전력획득사업 중 최적화가 필요한 사업 내역⁷⁾

1천 억 이상 완료사업 분석 (2006~2016년)	<ul style="list-style-type: none"> • 총 44개 사업 중 20개 사업 전력화 지연 • 조정 사유 : 행정조치 지연, 재원부족, 연구개발 지연, 소요수정 등 복합적으로 발생 <ul style="list-style-type: none"> - 행정조치 지연 : 선행연구, 사업추진 방식, 사업타당성조사, 중기예산 반영 지연 등으로 발생 - 연구개발 지연 : 탐색개발, 체계개발, 시험평가, 재시험평가 지연 등
1천 억 이상 진행사업 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 총 147개 사업 중 110개 사업 지연 (2017.6월 기준) - 지연 기간 평균 4.2년, 조정 사유 上同

□ 참여정부의 ‘영점기준예산제(ZBB⁸⁾)’ 적용은 가능한가? - 향후 재적용 검토 제안

- 당시 조영길 국방장관 지시로 제로베이스 개념에서 국방 운영유지비 배분 재검토
 - 신형장비 도입, 부대환경 변화 등 상황을 고려해 경상예산 소요기준 전반 대상 추진

7) 한국국방연구원 백재옥 책임연구위원 자문 제공자료, 2017.12.

8) **Z**ero-**B**ased **B**udget

- 경상분야 사업·소요 기준을 원점 상태에서 재검토해 차기년도(2005) 예산심의 시 반영

〈표 4〉 참여정부의 영점기준예산제(ZBB) 추진 내역(2004년)⁹⁾

• 1.19	: 연구 주무조직인 한국국방연구원(KIDA)의 연구수행 계획 장관보고
• 3.12~4.22	: 연구 내용·결과에 대한 국방부 실무급/국·실장급 및 각군 토의 진행
• 5.1, 5.4	: 연구결과 장관보고, 군무회의 보고

○ 참여정부 기간 100개 세부사업 중 총 45건에 대한 개선사항 도출

- 수당, 부대운영, 군수, 교육·훈련/교탄, 시설, 정보화의 6개 분야에 적용
 - ※ 2004년 예산 반영사업 및 「2005~2009년 국방중기계획」상 신규사업 대상 검토타겟 선정, 400여 개 세부사업을 1차적으로 검토한 후 중요도, 금액, 사업성격을 고려해 100개 사업 선정
- 기준 조정 17건, 사업 조정 16건, 정책·제도 개선 12건
 - ※ 총 178억 절감 (1,063억 감축, 885억 증액)

〈표 5〉 국방예산에 대한 ZBB 적용 내역¹⁰⁾

기준 조정 (6개 분야, 17건)	<ul style="list-style-type: none"> • 수리부속 보급수준 축소, 육군 사병피복 보급수준 축소, 기본급식비 조정, 조리사 인가 확대, 시설 건설 단가기준, 소규모 보수비 편성기준 현실화, 공공요금예산 현실화, 독신자 숙소 기준, 능력개발교육체계 및 양성 소요 조정, 전문인력 양성정책 및 예산기준 재정립, 교탄 운영수준 축소, 부대훈련 예산 기준, 함정수당 출동가산금 축소, 단기복무 부사관 장려수당 축소, 부사관 장려수당 인상, 주택수당 인상, 참모부 운영비 현실화
사업 조정 (6개 분야, 16건)	<ul style="list-style-type: none"> • 피복 지급기준 조정, 가스취사셋 조기 보급, 장비운영연료 단가 현실화, 통합막사 개선사업 시설기준 초과면적 조정, 군숙소 개선사업 추진방식 재검토, 군관사 독신자 숙소 전환 확대, 자운대 통합운영(도서관), 훈련장 부지 확보, 상급 군사교육체계 조정, 인제·홍천 과학화훈련장, 중대급 야전용 마일즈장비 보급, 항공전력강화비 폐지, 분대지휘활동비 신설, 장군참모활동비 폐지, 중대급 인터넷 PC방 조기 추진
정책·제도 개선 (6개 분야, 12건)	<ul style="list-style-type: none"> • 개인용품 자동보급제도 폐지 및 개인구매 전환, 장비유지비 절감을 위한 시스템 개선, 급식제도 개선, 3군 소요/예산체계 표준화, 환경시설 지자체 시설 공동 활용(오·폐수 처리시설), 국방시설통합정보체계 활용도 제고, 기계설비용역비/축성시설유지비/조경관리비 현실화, 사표 타당성 검증 및 탄약종합관리체계 구축, 석·박사 학위자 양성, 국방 교육·훈련 예산 조정·통제 권한 재설정, 공항청사 사무실 운영개념 개선, 메가센터 추진에 따른 전산 기반체계 소요 조정

- 향후 국방예산 효율화의 일환으로 영점기준예산제(ZBB) 재적용 가능성 및 방식 검토 가능
- 방위력개선비(무기체계 획득사업) 적용은 우선 한계가 있다고 판단, 전력획득사업의 특성상 적용 난제, 소요-계획-편성-집행 과정에서 효율화 추구 필요

9) 김준식 외 26명, 제로베이스 경상예산 편성방안 연구, 연구보고서 자04-2012, 한국국방연구원, 2004.5., p.1

10) 상계서, pp.4~20를 필자가 재구성