

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2022-42호 | 2022년 11월 16일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 노웅래 | idp.theminjoo.kr

## 대통령 시정연설과 따로노는 윤석열정부 국방예산

이 용 민 연구위원

### 《요약》

#### ■ 말로만 북핵대응, 실제 국방력에는 무심한 윤석열정부

- 윤석열 대통령, 국회 시정연설 통해 북핵대응 위한 국방력 실현 및 투자 확대 공표 (10.25)
  - 한국형 3축체계 등 핵심전력 강조, 표면상으로는 국정기조 및 北 무력도발 상황 방점
- 그러나, 국방력 강화를 위한 실제 투자는 지난 정부 대비 현저히 저조한 수준
  - 북핵대응 대선공약 이행 및 국정과제 추진 의지 측면에서 정부출범 후 첫 예산투입 중요: 국방비 4.6%, 방위력개선비 2% 증가 對 문재인정부 국방비 7%, 방위력개선비 10.8% 증가
  - 국방력 강화에 초점을 둔 2023년도 신규사업 34개 중 24개(70.6%) 미반영
  - 윤석열정부가 특히 강조하는 북핵대응 한국형 3축체계 신규사업은 8개 중 7개 미반영
  - AI 과학기술강군을 위한 무인·드론 및 국방개혁 목적 육군 첨단전력 신규사업 대폭 미반영

#### ■ 스마트강군 건설을 위한 실효적 예산편성 촉구

- ① 2020년대 초반, 북핵대응 핵심전력 조속 확보를 최우선 목표로 소요재원 집중투자
  - 중장기 예산투입 수준 결정, 국방획득사업 우선순위 설정에 따른 전력구조 개편 병행
- ② 미래 합참의 첨단전력 운용 및 작전수행에 차질 없도록, AI 기반 스마트강군 건설 박차
  - GOP과학화경계시스템 조속 구축, AI·혁신기술 신속 적용 위한 ‘국방혁신위원회’ 내실화
- ③ 국방예산 효율화, 무기체계 및 전력지원체계 전력화 기준 조정에 방점을 두고 추진
  - 국방환경 변화 및 기준 적절성 검토, 민간활용 극대화, 전력운영비 ‘영점기준예산제’ 검토
- ④ 중장기적으로, 인구절벽 대비 및 스마트강군 실현에 초점을 맞춘 병력·전력구조 개혁 추진
  - 병역제도 개편 위한 장기적 구상下 병-간부 인건비 조율, 방위력개선비 등 예산편성 조정

▶ 키워드: 윤석열정부, 2023년도 국방예산안, 방위력개선비, 한국형 3축체계, 스마트강군

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

## 1. 2023년도 국방예산안 개요

### ○ 총예산 57.1조, 2022년도 본예산(54.6조) 대비 4.6% 증가

- 전력운영비 40.1조(70.2%/ 국방부), 방위력개선비 17조(29.8%/ 방사청)
  - 전력운영비 중 병력운영비 23.3조(40.7%), 전력유지비 16.8조(29.5%)
- 최근 5년간(2019년 46.7조) 연평균 5.2% 증가
  - 동기간 정부 총지출 연평균 증가율(8%) 대비 2.8%p 낮은 수준
- 국방 재정투자 규모 연평균 4% 증가 계획 (2022~2026 국가재정운용계획)
  - 2022년 54.6조→2026년 63.8조, 동기간 정부 총지출 연평균 증가율(4.6%) 대비 0.6%p 낮은 수준
- 국방예산 총규모는 주요국 대비 작으나, 인구·경제규모 대비 국방비 높은 수준 (국방부, 美CSIS)
  - 국민 1인당 국방비(902달러) 2위, GDP 대비 국방비 비중(2.56%) 3위

구 분(2021년)	한 국	미 국	독 일	프랑스	중 국	러시아	일 본
국방비(억US\$)	467	7,540	561	593	2,073	458	493
국민 1인당 국방비(US\$)	902	2,251	701	872	148	322	395
GDP 대비 국방비(%)	2.56	3.29	1.33	2.02	1.23	2.78	0.97

### ○ 전력운영비, 전년 대비 5.8%(37.9→40.1조) 증가

- 병력운영비 6.8%(21.8→23.3조), 전력유지비 4.4%(16.1→16.8조) 증가
  - 병역의무 이행 보상 강화에 따른 병 봉급 증액분 5,200억 및 병 내일준비지원사업 4,420억 등 인건비 증가 영향, 주요 국정과제 추진 의지에 따른 것으로 긍정 평가
    - 예정처는 이와 관련 인건비 등 경직성 경비 증가는 향후 재원배분 융통성을 저해하고 방위력개선비 적정규모 편성을 제한할 가능성 있다 분석<sup>1)</sup>, 정부 공약이행 의지에 관한 사안으로 다른 평가 가능
- ※ 민주당 대선공약(2027년 200만원)도 유사, 단 정부 중장기 재정여건에 맞춰 합리적·단계적 추진 필요

### ○ 방위력개선비, 전년 대비 2%(16.7→17조) 증가

- 군의 첨단 무기체계 획득을 위한 지속적 소요제기 및 획득단가 상승 환경에서 現 예산편성체계 고려시 적정 비중 및 증가율은 아닌 것으로 판단
  - 「2022~2026 국가재정운용계획」상 방위력개선비 연평균 증가율(3.2%) 대비 낮은 수준
- 합참 소요결정 누적건수가 매년 일정수준 이상 존재함 감안, 방위력개선비 증액 불충분 상황
  - 2014년 이후 소요결정 141건 중 아직 사업착수 하지 않은 건수 52건 (방사청)

구 분	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	계
소요결정	15	6	20	25	4	19	20	26	6	141
사업착수 前	-	1	5	2	-	8	10	20	6	52

1) 국회예산정책처, 2023년도 예산안 총괄 분석 II, 2022.10., pp.11-15.

## 2. 말로만 북핵대응, 실제 국방력에는 무심한 윤석열정부

- 윤석열 대통령, 10.25일 국회 시정연설을 통해 북핵대응 위한 국방력 실현 및 투자 확대 공표
- 국정과제 “북 핵·미사일 위협 대응능력 획기적 보강” 연계下 한국형 3축체계 등 핵심전력 강조

“튼튼한 국방력과 일류 보훈, 장병 사기진작을 통해 누구도 넘볼 수 없는 강한 국가를 만들겠습니다. 안보 위협에 대응하여 현무 미사일, F-35A, 패트리엇 성능개량, 장사정포 요격체계 등 **한국형 3축체계 고도화에 5조 3000억원을 투입**하고 **로봇, 드론 등 유·무인 복합 무기체계 전환을 위한 투자**, 그리고 군정찰위성 개발, 사이버전 등 미래전장 대비 전력 확충 등을 위한 투자도 확대하겠습니다.”

- 관련해, 주무부처는 첨단 과학기술 기반 국방전력 확충 및 미래전 수행역량 확보 설명 (방사청)
  - 표면상으로는 북한의 핵·무력도발 상황에서 국정기조에 맞게 북핵대응 능력을 더욱 강화한 모양새

- ① 한국형 3축체계 관련 첨단 무기체계 확충: 2022년 대비 0.5조 증가한 5.3조 편성
- ② 무인·우주 등 첨단기술 기반 무기체계 도입: 정찰용 무인항공기 1,262억 신규 편성 등
- ③ 국방 R&D내 핵심 및 미래도전 국방기술개발 투자 대폭 확대: 극초음속 비행체 관련 146억 편성 등
- ④ 국방 신산업 분야 유망 중소기업 발굴·지원: 방산혁신기업 지원사업 신규 편성 310억 등
- ⑤ AI 과학기술강군 육성 위한 첨단 ICT 신기술 도입 및 과학화훈련체계 구축 투자

### ○ 그러나, 국방력 강화를 위한 실제 투자는 지난 정부 대비 현저히 저조한 수준

- 북핵대응 대선공약 이행 및 국정과제 추진 의지 측면에서 정부출범 후 첫 예산투입 양상 중요, 국방비 4.6%, 방위력개선비 2% 증가 對 문재인정부 국방비 7%, 방위력개선비 10.8% 증가
  - 문재인정부 첫 국방예산 증가율(2018년 7%), 2009년(8.7%) 이후 9년 만에 최대치 기록
  - 당시 방위력개선비 증가율(10.8%), 북핵대응 위한 24개 긴급 신규사업 예산편성 영향
  - 문재인정부 기간 국방예산 연평균 증가율 6.2%, 방위력개선비 증가율 7.4%
    - ※ 국방예산 증가율: 박근혜 4.1%, 이명박 5.2% / 방위력개선비 증가율: 박근혜 4.8%, 이명박 5.7%
- 병 인건비 증액 등 주요 국정과제 중점상황을 감안하더라도, 방위력개선사업 투자 매우 저조
  - 이번 전력운영비 증가율(5.8%), 예년과 비슷한 수준 (2022년 5.8%, 2019년 5.7% 등)
  - 문재인정부 시기에는 첫 병력운영비 증가율(7.3%)이 이번 병력운영비 증가율(6.8%)보다 높았으나, 상기와 같이 방위력개선비 증가율은 오히려 10.8% (이번 방위력개선비 증가율 대비 5배 이상)

### ○ 국방력 강화에 초점을 둔 2023년도 신규사업 34개 중 24개(70.6%) 미반영 (예산설명자료 재구성)

- 윤석열정부가 특히 강조하는 북핵대응 한국형 3축체계 신규사업(필자분류)은 8개 중 7개 미반영

사업명	방사청 요구안	윤석열정부안
F-X 2차 사업	200억	-
UH/HH-60 성능개량 사업	309.03억	-
F-15K 성능개량 사업	11.67억	-
철매-II 성능개량 2차 사업	714.19억	-
전술지대지유도무기-II(R&D) 사업	200.29억	-
장거리함대공유도탄(SM-6급) 사업	8.5억	-
230mm급 다련장 사업 (3차 양산사업 누락)	2,155.45억	416.63억

- AI 과학기술강군을 지향하는 윤석열정부, 중요 AI 무인·드론 신규사업(필자분류) 대폭 미반영

사업명	방사청 요구안	윤석열정부안
수직이착륙형 정찰용 무인항공기(R&D) 사업	31.35억	-
통신중계드론(R&D) 사업	1억	-
정찰용 무인수상정(R&D) 사업	0.48억	-
군단정찰용 무인항공기-II 양산사업	34.41억	-

- 국방개혁에 따른 효율적 군구조 개편에 필요한 육군 첨단전력 신규사업(필자분류) 대폭 미반영

사업명	방사청 요구안	윤석열정부안
K9 자주포 2차 성능개량(R&D) 사업	25.35억	-
155mm 사거리연장탄 사업	27.08억	-
K-21 보병전투차량 2차 사업	800.33억	-
대형공격헬기 2차 사업	4.41억	-
아파치 헬기(AH-64E) 성능개량 사업	0.1억	-

- GOP과학화경계시스템에 대한 AI·드론 적용 강조, 성능개량 사업은 미반영 (요구안 100.74억)
- 이 외에도, 주요 무기체계 획득 관련 방위력개선 신규사업 7개 미반영 (요구안 총 148.46억)
  - 반영사업 10개 중 ‘사이버전장관리체계(R&D)’ 사업도 요구안 208.87억 → 14.7억 삭감(93%)

○ 윤석열정부는 “제2의 창군(創軍) 수준으로 국방태세 전반 재설계, ‘국방혁신 4.0’ 추진” 기조下 북핵대응 능력 강화 및 AI 과학기술강군 건설을 주창해왔으나, 적정 예산투입은 외면한 꼴

- 차후 합참의 한국형 3축체계 핵심전력 운용·강화 및 관련 작전계획 수립에 문제 야기
- AI·무인전투체계 등 첨단 과학기술 기반 미래전 양상 및 미국의 3차 상쇄전략(Offset) 고려시 이같은 미진한 투자는 군의 미래 첨단전력 운용 및 스마트강군 건설에 큰 장애로 작용
  - 3차 상쇄전략(2010년대~): 중·러의 첨단전력에 대비한 AI·무인·로봇 대응, 4차 산업혁명 기술 적용
- 육군의 기동성 및 화력전 수행능력을 제고하는 핵심사업 반영 미흡, 작전대응 역량에 큰 차질

○ 국방부는 전년 대비 3축체계 예산 증액 및 미반영 사업의 사업타당성 절차 未통과를 이유로 예산편성에 문제가 없다는 입장이나, 이는 변명에 불과한 빈약한 논리

- 국방부는 3축체계 예산이 전년 대비 0.45조(9.4%) 늘어난 5.26조 편성되어, 문제없다는 입장
  - ⇒ 2023년도 반영된 3축체계 예산은 문재인정부 시기 수립된 국방중기계획 예산과 유사한 수준
    - 대부분 사업이 문재인정부의 ‘2022~2026 국방중기계획’에 따른 계속사업을 반영한 것
- 국방부는 「방위사업법」에 의거 해당사업들이 사업타당성조사를 통과하지 않았으므로 법적으로 반영할 수 없으며, 조사 완료 후 내년도 예산에 반영하겠다고 주장 (이종섭 장관, 10.4 국방위 국감)
  - ⇒ 정부가 3월 인수위 시기부터 7개월이나 경과했음에도 핵심전력 사업을 사업타당성 때문에 신규사업에 반영하지 않았다는 점은 대통령실 및 국방부의 의지가 없음을 여실히 보여준 것

### 3. 스마트강군 건설을 위한 실효적 예산편성 촉구

#### ○ 2020년대 초반, 북핵대응 핵심전력 조속 확보를 최우선 목표로 소요재원 집중투자

- 중장기 예산투입 수준 결정, 現 국방 재정투자 계획(연평균 4% 증가) 합리적 조정
  - 병 인건비 등 국정운영 의지 고려, 병력운영비 인상은 불가피하나 전력유지비 단기적 긴축 가능
  - 한국형 3축체계 포함 북핵대응 전력 개발·도입 위한 방위력개선비 단기간 집중 반영
- 국방획득사업 우선순위 설정에 따른 실천적 전력구조 개편 계획 수립 및 추진
  - △북핵대응 능력 확보, △전작권 전환조건 충족, △군구조 개편 위한 필수전력 확보 초점

#### ○ 미래 합참의 첨단전력 운용 및 작전수행에 차질 없도록, AI 기반 스마트강군 건설 박차

- GOP병력 감축을 위한 GOP과학화경계시스템 조속 구축은 스마트강군 실현을 위한 선결과제
  - 4차 산업혁명 AI·혁신기술 적용은 속도가 관건, 곧 설치될 ‘국방혁신위원회’ 내실화 중요
    - 정부는 국정과제에 따라 美 국방혁신위원회(DIB)를 벤치마킹한 ‘(假)국방혁신 4.0 위원회’를 대통령 직속으로 설치할 계획, ‘국방혁신 4.0’ 추진을 통한 AI 과학기술강군 육성 도모
    - 유명무실한 위원회에 그치지 않기 위한, 민간 혁신기술의 무기체계 획득 등 국방 적용(Spin-on)을 실제 구현할 수 있는 위원회 설치·운용 방안<sup>2)</sup> 및 그에 따른 예산편성 필요
- ※ △합참 소속 설치 및 소요결정에 영향 조치, △방추위 소속 설치 및 방위사업 추진에 영향 조치 등

#### ○ 국방예산 효율화, 무기체계 및 전력지원체계 전력화 기준 조정에 방점을 두고 추진

- 북핵대응 상황, 군구조 및 병역 개편 등 국방 환경·여건 변화에 따라 기준 적절성 검토
  - 전투장비 및 기동장비 정수, 장비별 경제수명, 탄약 보급수준, 관사 및 간부숙소 소요기준 등
- 민간자원 활용 극대화, 인력·군수·장비 등 예산 비효율 발생지점 전반 해소
  - 군 총인원에서 민간으로 전환 가능한 분야·직위 규모, 우선순위, 편제·비편제, 전·평시 편제구분 등
- 전력운영비에 대한 ‘영점기준예산제(ZBB)’ 적용 검토, 제로베이스 개념下 재원배분 사항 도출
  - 노무현정부 사례(2004): 경상예산 소요기준 전반, 100개 사업 중 45건 개선안 마련 및 예산절감

#### ○ 중장기적으로, 인구절벽 대비 및 스마트강군 실현에 초점을 맞춘 병력·전력구조 개혁 추진

- 병역제도 개편을 위한 장기적 구상下 병-간부 인건비 증액수준 조율 및 예산편성 조정
    - 적정수준 병력감축 및 병 복무기간 단축, 병-간부 비율·임무 조정 등 총체적 검토 필요
- ※ 주 병역자원(19-21세) 2019-2023년 급감(100.4→76.8만), 2030-2040년 2차 급감(70.8→46.5만)<sup>3)</sup>
- ※ 현역판정 2011년 33.4만 → 2020년 21.1만, 판정기준 조정을 통해 보충역→현역 전환 검토 필요<sup>4)</sup>
- 병역개혁에 따른 부대구조 개편, 첨단무기 도입 및 전력구조 최적화를 위한 방위력개선비 편성

2) 이용민, 「국방개혁 2.0」 추진전략 I - 국방 혁신성장, 더불어민주당 민주연구원, 2018.4., pp.16-19.

3) 이용민, 분단상황 속 ‘정예강군’ 실현 위해 단계적 모병제 전환 필요, 더불어민주당 민주연구원, 2019.11., pp.1-2.

4) 국회입법조사처, 2022 국정감사 이슈 분석 II - 외교통일위원회·국방위원회, 2022.8., pp.145-146.