

99년 국방예산의 문제점과 개선방향

일시 : 1998년 11월 27일 오후2시

장소 : 경실련강당

평화를 만드는 여성회

경실련 통일 협회



99년 국방예산의 문제점과 개선방향

일시 : 1998년 11월 27일 오후2시

장소 : 경실련강당

평화를 만드는 여성회

경실련 통일 협회

글 쓰는 순서

- 주한미군 방위비 분담의 조정방안** 3
이장희(경실련통일협회운영위원장, 한국외대교수/국제법)
- 국방비 감축의 필요성과 99년 국방예산의 문제점** 20
이철기(경실련통일협회정책위원장, 동국대 국제관계학과)
- 방위비의 지출구조개선과 투명성제고** 33
황성현박사 한국개발연구원연구위원

식 순

제1주제 14:05 -15:20

사회 : 최민자(평화를 만드는 여성회 사무총장)

발표 : **주한미군방위비 분담의 조정 방안**

- 이장희(경실련통일협회 운영위원장, 한국외대법대 교수)

제2주제 15:30 - 17:00

사회 : 이장희(경실련통일협회 운영위원장, 한국외대법대교수)

발표 : **방위비의 지출구조개선과 투명성제고**

- 황성현박사(한국개발연구원 연구위원)
국방비 감축의 필요성과 99년 국방예산의 문제점
- 이철기(경실련통일협회 정책위원장, 동국대 교수)

토론 : 지만원 시스템발전연구소 소장, 김명걸 한겨레신문 논설위원
출판회 민족통일연구원 연구위원, 김숙임 평화를 만드는 여성회 사무부총장
김창수 민화협정책실장, 김종대비서관(임복진의원)

駐韓美軍 防衛費 分擔의 조정과 그 適切性

이장희 (한국외국어 대학교 교수/ 국제법)

- I. 주한미군방위비분담과 IMF 국난극복
- II. 계약된 주한미군방위비의 법적 근거
- III. 방위비분담의 지출구조
- IV. 주한미군방위비의 규모와 적정성
- V. IMF와 주한미군방위비분담문제

I. 주한미군 방위비 분담과 IMF 국난극복

온나라가 IMF현과도 몸살을 앓고 있다. 가난한 서민들은 이 한파의 주범이 누구인지 상관없이 목욕대 나라 경제살리기에 동참하며 그동안 귀하게 간직해 여기 물만지를 가져이 현남하거나 근검절약 운동을 펼치는 등 애국은 홍역을 치르고 있다. 그런데 경제난국의 근본요인이 서민들의 남비에서 연유하기 보다는 한반도의 분단구조가 남북한 경제난의 근본요인이라는 전문가들의 지적에도 우리는 진지한 관심을 가져야 한다. 이것은 남북한이 분단을 구실로 민주주의의 발전이 저해되고, 왜곡된 분태 과정이 고착되고, 여전히 사회 각 부분의 균등한 발전이 이루어 질수 없을 만큼 막대한 군사비 지출을 하고 있기 때문이다. 그래서 한국경제가 부도난 상태에서 그동안의 국가경영에 대하여 우리는 다시 한번 면밀히 검토하지 않을 수 가 없다. 사회각계에서 경제살리기에 나서고 있는 상황에서 한미군사관계의 불합리성 역시 한국경제를 부도나게 한 원인으로 살피지 않을 수 없다. 정부의 외환예산중 70%이상이 국방비와 관련 된 것이기에 더욱 그러하다. 국방비의 28.3%를 차지하는 방위력개선비(1996)속에는 주한미군방위비가 포함되어 실질적인 장비획득이나 연구개발비는 20%수준에 불과하다. 따라서 1995년 이후 달리로 지불된 연간 3억달러가 넘는 주한미군 방위비분담도¹⁾ 이 기회에 면밀히 검토하여야 한다.

1) 실질적인 주한미군 방위비 분담에는 직접분담비와 간접분담비를 둘 다 포함시켜야 할 것이다. 1995년도 기준으로 실질적인 방위비 분담은 직접분담 3억달러와 간접분담 약 14억 2000불을 모두 합치면 총액 17억 달러정도이다. 이온 일본은 직접분담은 우리보다 매우 높지만 상대적으로 간접분담은 낮다. 한국의 방위비분담에는 반드시 간접분담이 계산되어야 양국을 비교하는 데 적관성이 있을 것이다. Chart III-10/U.S. Stationed Military Personnel &

물론 여기서 방위분담이란 두 개의상의 국가가 공동의 국익을 보호하고 증진하는데 따르는 제반부담을 나누는 것을 말하며, 여기에는 세가지의 다른 개념이 있다.

지난 97년 12월 9일 워싱턴에서 열린 제2차 '한미안보협의회(SCM)'에 참석했던 한국 국방부의 한 고위관리는 "98년에 한국이 부담해야 하는 방위비 3억 9,900만달러는 이미 약속한 것이기 때문에 그대로 지켜야 할 것이지만 그러나 환율 하락과 경제적 어려움으로 99년 방위비 분담을 지급 수준으로 하기는 매우 어려운 것"이라고 말했다. 원화의 대미 환율이 7백원대 수준에서 결정된 주한미군 방위비용의 불담비율은 환율이 1천5백원이상으로 급등한 상황에서는 조정이 불가피한 것이다³⁾

이에 대해 미국측은 주한미군 방위비분담비용에 대한 한국측의 노력이 중요하다면서 난색을 표명하였다.⁴⁾ 또 미국내 일부 상하원 의원들은 한국에 대한 IMF금융지원과 한국의 신무기구매사업발주를 연계시킬 것을 요구하였다. 98년 1월 21일 방한한 코연 미 국방장관도 의회의원들의 분위기를 김대중당선자에게 전달하였다고 한다⁵⁾. 이에 따라 금년 본부대 본격화한 99년 방위비 분담협상에서 상당한 진전이 예상된다. 한국측은 이와 함께 최근의 경제위기로 전력증강을 위한 사업의 재조정이 불가피하다는 뜻을 미국측에 설명하고 98년 이후에는 이미 수립된 무기구매계획 이외에 신규사업 진행이 어렵다는 뜻을 전달했다고 한다. 미국 방위산업계는 그 동안 한국의 경제위기로 미국산 무기구매 물량이 어느 정도로 위축될 지에 커다란 관심을 보여왔다.

한국 국방부가 미국으로부터 무기구매를 재검토하겠다는 것은 지극히 당연하다. 환율이 크게 상승하면서 이미 97년 군무기구매 사업 등 국방예산의 환차손이 2천5백억원을 훨씬 초과했을 것이기 때문이다. 97년 예산결정당시 달러 기준환율을 8백원으로 책정했기 때문에 환율 9백 70원을 기준으로 한 환차손은 2천5백억원에 이르고, 현재 환율은 1400원대에 육박하고 있기 때문에 국방부의 환차손은 수천억원을 넘어설 것이다. 국방부의 외환예산이 정부 외환예산의 73.4%에 달하기 때문에 국방부가 정부부처중 환차손을 가장 많이 보고 있는 상황이다. 국방부예산에서 외환예산은 27억달러에 달하므로 환율상승으로 98년도에는 수천억원대의 환차손이 예상된다. 환차손을 줄이기 위해 미국으로부터 무기구입을 줄이는 것은 너무도 당연하다. 이제 우리는 IMF 국난을 제기로 경제난 해소의 직접적이고 효과적인 방

Bilateral Cost Sharing---1995 참조. http://www.defenseink.mil/pubs/allied_contr957 참조.

2) 세가지 방위비 개념에는, 첫째 가장 협의의 개념이 주둔군 비용분담(cost-sharing)이다. 접수국이 주둔군의 유지를 위해 필요한 비용의 일부 또는 전부를 부담하는 것이며, 여기에는 현금지원과 현물 및 서비스 지원 두가지 종류가 있다. 두번째 개념에는 동맹국의 방위비 분담(burden-sharing)으로서, 동맹국들의 국방예산을 상호 적절한 수준에서 유지하는 것을 의미한다. 세 번째 책임분담(responsibility-sharing)이란 가장 넓은 의미의 방위비 분담개념으로서 경제력차와 같은 비군사적인 비용여지를 포함하는 것이다. 이러한 개념은 탈냉전 이후에 두드러진 것으로서, 미국이 동맹국에게 검토전에서의 지원요구와 개발도상국에 대한 경제원조의 양적 등이 여기에 해당된다. 원민

백, 한국의 방위비, 서울:한울,1991,pp.76-77.

3) 한국일보, 1997년 12월 30일, p. 2 참조.

4) 한국일보, 1997년 12월 30일, p. 38 참조.

5) 1998년 1월 21일 방한한 미국 코연 국방장관도 추정예산에서 "한국방위비삭감"에 대해 신중할 것을 요망하였다. 미국의 이러한 요망은 미채무기도입과 IMF구제금융을 연계시킨다는 비판을 면키 어려웠다. 동아일보,1998년 1월 22일자.

6) 중앙일보,1998년 1월 23일, p.1 참조.

안으로 남북한사이의 긴장을 완화하고 군사비를 줄이는 군사적 신뢰구축을 통한 군비축소를 진지하게 검토해야 할 것이다. 미국은 자국의 국방비는 40%이나 줄이면서 왜 한국의 국방비 감축에는 그렇게 단감하게 반응하는가? 남한국방비의 상당부분이 비한 대체무기를 사오는데 쓰여지고, 환율 인상 때문에 무기 값도 오른다는 것을 고려하면, 국가경제위기의 가장 효과적인 방법은 달러로 지불되는 외환국방비 상사감을 포함하여 국방비지출 삭감밖에 없을 것이다. 1995년도의 경우, 남한은 GDP의 3.4%, 북한은 GDP의 25.5%를 국방비로 쓴다고 한다. (도표 1 참조) 미국 달러로 환산하면 남북한의 군사비는 각각 143억 6천만달러와 52억 3천만달러로, 그 격차가 2.74:1로 벌어졌다는 것이다.(도표 1 참조) 그런데 남북한의 군사비 지출격차가 실제로는 이 보다 더 크다는 지적이 제기되고 있다. 북한은 90년대 이후 경기난으로 인해 마이너스 성장을 해 왔음을 주지의 사실이다. 북한이 1997년도에 제출한 자료에 의하면,GNP가 1988년에 161억 달러에서 1995년에 32억 달러로 격감했다고 밝힌바 있는데⁷⁾, 이는 영국의 국제전략문제연구소(ISS-International Institution for Strategic Studies)가 추정하고 있는 1995년도 북한의 군사비 총액과 비슷한 수치이다. 이를 감안할 때,최근 북한의 군사비가 10%를 수준에 불과하다는 주장도 있다⁸⁾.

더구나 남한 국방비의 4.7%(1997)가 주한미군방위이다. 따라서 IMF위기는 남북한 공히 군비축소의 필요성을 절실히 느끼게하며, 군비축소를 통해 서로의 경제위기를 극복할 수 있는 절호의 기회도 될 수 있다. 이것은 오히려 남북기본합의서의 제12조 군사적 신뢰구축실현을 위한 전화위복의 기회도 될 수 있다.

도표 1:남북한 군사비지출 추세

(단위: 미화 백만달러)

구분	항목	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
남 국	군사비(억\$)	85.9	106.2	107.7	111.9	120.6	127.6	143.6
	GDP대비(%)	5.1	4.4	3.8	3.8	3.6	3.3	3.4
북 한	군사비(억\$)	56.8	52.3	54.5	65.4	83.0	86.6	52.3
	GDP대비(%)	23.0	25.5	26.4	25.7	25.5	26.6	25.5

자료 : ISS, Military Balance 각년도

이러한 맥락에서 주한미군분담금과 미국무기구입비의 근본적 문제를 해결하기 위한 노력이 매우 필요한 때이다. 학계와 시민단체들이 적극적으로 객관적자료를 근거로 문제제기를 함으로써 정부가 미국과 방위비 분담협상을 하는데 한국정부의 입지를 강화시켜 줄 수 있을 것이다.

비록 지난 1997년 9월초부터 시작된 군산미군기지 민항기 사용료 인상한대 군산시민투쟁이 완전

7) 라싱턴 포스트지 前 한국 특파원 존 오연도씨 교수도 "남북한 간 긴화정착을 위해서는

먼저 군비축소를 통한 긴장완화가 선행돼야 한다고 했다. 동아일보,1998.3.24, p.13 참조.

8) 동아일보,1997년 6월 30일자.

9)김경규, "반반도 통일경제와 4차회담의 과제와 전망",[87평화통일 연구대회],1997년 8월 8일,pp.11-12 참조.

성공을 못 거두었지만, 이 시민운동은 주한미군 방위비분담금 적정성을 포함하여 주한미군기지에 대한 근본적 문제점을 다시 한번 일반국민에게 일깨워주고 있다.¹⁰⁾

II. 계약된 주한미군 방위비 분담의 법적 근거

원래 주한미군의 주둔경비는 미군이 분담하게 1966년 한미행정협정에서 합의한 것이다. 그런데 어찌된 셈인지 시간이 흐를수록 주한미군 방위비 분담을 한국측이 지게되고 마침내 1991년에 행정협정을 개약하여 본격적으로 한국이 주한미군의 방위비를 분담하도록 명문화하였다. 더구나 1991년이던 시대적으로 탈냉전분위기이고 남북기본합의서가 채택된 때인데, 주한 미군 방위비 분담 폐지는 고사하고 방위비 분담을 증가시키는 특별협정을 맺은 것은 시대정신에도 거역되는 것으로 도저히 이해 할 수가 없다. 이러한 문제에서 주한미군 방위비의 계약된 법적 근거와 그 경과를 살펴본다.

1. 법적 근거

문제는 주한미군지위협정 제3조에 근거한 기지의 무상사용에 그치지 않고 대한민국은 주둔비용을 방위비명목으로 지원하고 있으며¹¹⁾, 용산기지이전의 비충조와 한국정부가 부담한다고 1990년에 6월 25일에 약속한 것이다¹²⁾. 이러한 한국의 방위비 분담의 본격적인 시작은 1991년 소위 "방위비 특별협정"에서 출발한다. 이를 법적 근거를 중심으로 지금까지의 전개과정을 구체적으로 알아보자.

1) 한미상호방위조약(1953)

동조약 제4조에 의하면, "상호합의에 의하여 연합중국의 육군,해군,공군을 대한민국의 영토내와 그 부근에 배치하는 권리를 대한민국은 이를 허락하고 미국은 이를 수락한다". 이를 통해 미군은 합법적으로 한국에 주둔할수 있는 권리를 무기함으로써 국제법상 무여탈았다.

2) 주둔국지위협정(SOFA/1966)

1) 동협정 제2조 "미국은 상호방위조약 제4조에 따라 한국안의 시선,구역의 사용을 공여받는다.."

2) 동협정 제5조 1항 "제2항에 규정된 바에 따라 대한민국이 부담하는 경비를 제외하고는 본협정의 유효기간동안 대한민국에 부담을 부과하지 아니하고 미군유지에 따르는 모든 경비는 미국이 부담한다."

10)최종수, "일상속에서 평화안보기" 제1회 평화학교 무기평는 곳에 평화였다.

전북 평화화 인권연 대,1998.4.18-4.23) 자료집,pp.32-48 참조.

11) 80년대 라이선 행정부는 대소 강경전략의 일환으로 한미 군사안보협력을 강화하는 한편,1988년 제20차 한미 경제인보회의(SCM)를 계기로 한국에 대한 「방위비 분담」요구를 가시화했다. 김국진,「미국이 될 한반도 군사정책」 한국군사,창간호,1995년 7월,한국군사문제연구원,p.58 참조.

12)이장희,「평화통일을 위한 한미군사관계의 법적 조망」,1통일시대를 대위한 한미군사관계의 재조명,1998년 3월, 아사연학술포럼시리즈 98-2,아시아사회과학연구원,p.38 참조.

(3) 종합정 제5조 2항: “한국은 미국에 부담을 과하지 아니하고, ... 비행장/항만 등, 각종 시설/구역을 제공하고, 소유자에게 보상한다... 한국은 미국정부의 시설 및 구역의 사용을 보장하고 제3자의 청구권으로부터 ‘하’를 받지 아니하도록 한다.”

여기서 대한민국은 미군당국에게 토지와 시설의 무상사용을 허락한 것이다. 그러나 미군유지에 따르는 모든 경비는 원칙적으로 미군당국이 부담하도록 합의하였다.

3) 주둔군지위협정의 부속협정으로서 ‘제1차 방위비 분담 특별협정’(1991.2.1)

상기 협정의 정식 명칭은 ‘대한민국과 아메리카 합중국간의 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 아메리카 합중국간의 협정’(제1차 방위비 분담 특별협정/1991.2.1)이다.

동 특별협정 제1조: ‘대한민국은, 이 협정의 유효기간중, 주둔군 지위협정 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비의 일부를 부담하며, 필요하다고 판단한 경우에는 다른 경비의 일부도 부담할 수 있다.(1991.1.1-1993.12.31/3년간)

여기서 한국은 주한미군의 한국인 고용원의 경비일부와 필요하다고 인정하는 경우에는 다른 경비의 일부도 부담하도록 합의하였다. 이것은 주둔군지위협정 제5조 1항에 배치된다.

4) 주둔군지위협정의 부속협정으로서 ‘제2차 방위비 분담 특별협정’(1994.1.1)

동 부속협정의 정식 명칭은 ‘대한민국과 아메리카 합중국간의 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 아메리카 합중국간의 협정’(제2차 방위비 분담 특별협정/1994.1.1/말호)이다.

제1조: 대한민국은 이 협정의 유효기간 동안 주둔군지위협정 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비와 앞 당사국이 합의하는 다른 경비의 공정한 부분을 부담한다. (1994.1.1-1995.12.31/ 2년간)

5) 주둔군지위협정의 부속협정으로서 ‘제3차 방위비 분담 특별협정’(1996.1.1)

동 부속협정의 정식 명칭은 ‘대한민국과 아메리카 합중국간의 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 관한 대한민국과 아메리카 합중국간의 협정’(제3차 방위비 분담 특별협정/1996.1.1/말호)이다.

제1조: 대한민국은 이 협정의 유효기간 동안 주둔군지위협정 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비와 주한미군 주둔에 관련된 다른 경비의 공정한 부분을 부담한다.(1996.1.1-1998.12.31/3년간)

위의 다섯가지 방위비 분담의 법적 근거의 변화를 분석 해 볼 때, 1966년 주둔군지위협정 제5조 2항은 주한미군 방위비는 미국분담 원칙을 명문화하고 있다. 그런데 1991년 2월 개정 협정 부속문서 즉 ‘제1차 방위비 특별협정’은 “...주한미군의 한국인 고용원의 고용을 위한 경비의 일부를 부담하며, 필요

하다고 판단할 경우에는 다른 경비의 일부도 부담할 수 있다.”라고 함으로써 방위비 분담이 법적으로 정식으로 명문화되었다. 그런데 제2차3차 협정에서는 제1차 특별협정의 한국인 고용인 경비의 “일부” 부담이라는 말이 삭제되고, 그리고 다른 경비의 경우에도 “필요하다고 판단하는 경우” 및 “양 당사국이 합의하면” 부담한다는 조건이 모두 삭제되는 등 점점 그 부담의 법적 의무가 한국으로 옮겨가고 있음을 알 수 있다. 방위비 분담의 법적 근거가 탈냉전으로 옮겨가고 있음에도 불구하고 한국분담을 점차적으로 경감시키는 것은 고사하고 한국측에 과중하게 전가할 정도로 개악을 하고 있음을 알 수 있다.

2. 경과

이러한 상호방위조약과 주둔군지위협정의 법적 근거는 주로 한국이 미군주둔이래 미군당국에 수령권 인정, 미군주둔에 필요한 토지와 시설 등 부동산 무상제공, KATUSA¹³⁾ 병력지원, 각종 세금 및 공공요금의 감면 등 미군의 운영유지에 분담을 줄일 수 있는 토대가 되었다. 물론 한국의 미군에 대한 지원은 이미 1991년 이전에 한미동맹관계가 형성된 1954년이래 계속되어왔다. 1991년까지는 한국의 미군측에 대한 지원내용은 KATUSA 병력지원(1950.8)¹⁴⁾, 주한미군 주둔권 및 주둔 토지 및 시설제공(1953년), 기존 부동산 제공외에 공공실용비 감면 및 판세면제(1966.7), 전쟁예비단(WIRSA)/미전용단관리 지원(1974)이 있었고, 1974년에는 연합방위증강사업(CDIP/Combined Defense Improvement Project)의 지원시작, 1976년에는 미국의 원활한 안보지원과 방산기술협력을 대합동군사업부단(JUSMAG-K)에 대한 운영유지비 지원을 시작했다.

좀더 구체적으로 설명하면, 1953년 6.25사변중 물리한 전황속에서 한국은 미군의 전투수행능력 보충을 위해 일부 한국군의 미군부대 편입(KATUSA 파견) 긴급조치를 실행하였다. 이어 1953년 10월 휴전협정후 한국정부의 미국에 대한 안보공약 요구로 한국은 주한미군을 위해 주둔 토지, 시설 등 부동산을 무상 제공하였다. 그후 1953년 NATO협정, 1960년 미일지위협정 후 한미간에도 주둔군지위협정요구가 높아져 정식으로 최초로 한미주둔군지위협정이 1966년 7월 체결되었다. 동 협정에 의하면 기존의 부동산 무상제공외에 공공실용비 감면 및 면제 등 혜택을 부여하였다.

그리고 1974년부터 한국은 전쟁예비단 및 미군전용단과의 저장관리를 맡게되었고, 한미양국은 연합방위태세향상에 필요한 시설을 건설하기 위해 연합방위증강사업(CDIP)을 추진해 오고 있으며, 한국의 경제성장에 따라 한국에 대한 미국의 무상군권은 1977년 종결되었다.¹⁵⁾ 1980년대 초부터는 미군이 전혀 부담하던 한,미 공동사용시설 운영유지비 비용의 공동부담문제가 대두되어, 자국군 사용본은 자국이 부담한다는 원칙에 따라 한미연합사 등 공동사용시설에 대한 운영유지비 일부를 한국정부가 부담하

13) 그동안 법적 근거가 미약해 한시적 조직으로 운영되던 카투사(KATUSA; Korean Augmentation To US Army)관리부대가 육군의 정식 편제 조직으로 탈바꿈하게 됐다. 육군은 97년 11월 12일 용산미8군 사령부에서 [미8군 한국군 지원단]출성식을 가졌다. 미8군 한국군 지원단은 65년 미8군에 파견된 한국군연락장교단을 모체로 한시적 조직으로 운영돼오다 지난 1일자로 육군본부직할 편제부대로 공식 출범하였다. 조선일보, 1997년 11월 13일, 29면.

14) 카투사제도는 지난 1950년 8월 미7사단에 한국군 병사 100여명을 지원하면서 시작해 지금까지 약 20만명을 배출하였으나 이들을 지원 관리하는 한국군부대의 법적 근거가 애초에 신분보장이나 민역보호에 어려움을 겪었다. 상계시.

15) 국방백서, 1997-1998, 국방부, p.76.

기 시작하였다. 특히 1980년대 후반부터는 주한미군 주둔경비에 대한 비용부담문제가 SCM에서 협의되기 시작하여, 1989년에 우리정부는 4,500만 달러를 부담하였다.¹⁶⁾ 그리고 한국은 1990년에는 연합중장사령 등 총 7,000만 달러를 지원하기로 하였다. 1991년에는 주둔군지위협정 제5조 1항에 예외적인 방위비 특별협정 체결 후 주한미군에 근무하는 한국인 고용원의 인건비와 시설개선비용의 일부를 한국이 부담함으로써 우리정부의 본격적인 방위비 부담이 시작되었다.¹⁷⁾ 한국의 이러한 방위비분담은 순수한 미국내 국내정치적차려소에 연유한 것이고, 한반도 긴장과 연관된 [안보]와는 전혀 관계없는 탈냉전시기에 시작된 것이다. 더구나 원래 행정협정 제5조 1항에 의하면, "합중국군대의 유지에 따르는 모든 경비는 미국이 부담한다"는 합중국부담의 원칙이 명문화되어 있다. 이것은 너무나 당연한 것이다.

그런데 한국측이 미국당국에 직간접적으로 지원하는 비용은 87년 당시 1986억만달러(약 1조 4천 억원)에 이르렀다.¹⁸⁾ 한국정부는 이러한 문제점을 해소하려고 하기보다는 오히려 법적으로 제도화시켜 버렸다. 1991년 2월 21일 발효된 "대한민국과 아메리카합중국간의 상호방위조약 제4조에 의한 시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국군대의 지위에 관한 협정 제5조에 대한 특별조치에 대한 대한민국과 합중국간의 협정(이하 제1차 방위비 특별협정)"에 의하면, "대한민국은 이 협정의 유효기간중 주둔군지위협정 제5조 2항에 규정된 경비에 추가하여 주한미군의 한국인고용원의 고용을 위한 경비의 일부를 부담하며, 필요하다고 판단될 경우, 다른 경비의 일부를 부담할 수 있고"(제1조), "대한민국은 예외경년도 마다 대한민국이 부담할 경비의 실제액수를 결정하여 이를 신속히 미합중국에 통고하도록"(제2조)하고 있다. 이 협정은 행정협정 제 5조 1항에 정면 모순되며, 행협을 개정이다.

이 개정된 제1차 방위비분담 특별협정에 따라 주한미군 지원비용이 타국에 비해 지나치게 많다는 여론이 높다. 더구나 한국정부가 무상으로 제공하고 있는 사유지에 대해서조차 방위비 분담금으로 산정 되져 않고 있다.¹⁹⁾ 그런데 미국은 당해년도 예산에서 미공유지 임차료를 지불하는 일본에 대해서는 방위비 분담금으로 평가하고 있다.

1995년 국정감사에서 주한 미군 유지에 들어가는 비용 가운데 한국이 부담하는 몫이 해마다 큰 폭으로 늘어나고 있다는 점이 밝혀졌다. 1995년 9월 26일 재정경제원에 따르면, '95년 한국이 부담하는 주한 미군 방위 분담금은 3억달러로 지난 '91년의 1억5천만달러에 비해 4년만에 2배로 늘어났다.

지난 91년 1월 25일 한국은 미국과 미군의 주둔비용 가운데 미군 현역과 군속 인건비 등을 제외하고 주한미군 한국인 고용인 인건비, 시설 및 자재 대금 등 주한미군 원화지출경비(WBC-Won-Based-Costs)의 일부를 부담하는 제1차 방위비 특별협정을 체결했다. 91년 당시 주한미군 원화발생비용(WBC)의 16.4%를 부담하고 있던 한국은 미국과 향후 5개년간 WBC의 3분의 1 수준까지 연차적으로 증액키로 합의했다. 그래서 91-93년까지 3년간은 제1차 방위비 특별협정에 기초,

16) 당계서

17) 미국의 방위비 일리는 1980년대 말에 쌍둥이 적자라는 경제적인 어려움을 겪으면서 본격화되었다. 즉 미국의 누적적자 해결책소-국방예산삭감-병외주둔미군방위비 증액요구로 연결되었다.

18) 국방부자료에 의하면 무봉산지원, 운영유지비지원 등 명목으로 주한미군에 대해 위의 액수에 달하는 지원을 하고 있다. 법과 사회연구회(1988), 105면 참조.

19) 장병진, "미군시설 및 기지사용문제와 개선방안", 주둔군지위협정과 한미관계의 차질직한 방향 세미나 발표문, 외교안보연구원, 1995.6.21 참조.

최소도 WBC 방식을 도입하여 적용하였다. 1993년 11월에 94년-95년까지 2년간은 제2차 방위비 특별 조치협정을 체결하고, 이에 기초해 2년간(94-95.12.31.)은 WBC의 1/3부담을 조건으로 하는데 합의하였다. 그후 상기 WBC개입의 문제점 대두 및 한국 사회의 비판으로 불가인상분을 반영한 INDEX 방식으로 바뀌었다. 즉 WBC(91-95)방식은 현지발생비용에 대한 범위 한정 및 실사관료으로 인해 매년 분담금 산정을 둘러싼 양국간의 마찰은 물론 장기적으로는 미군주둔비용의 2/3 또는 전액부담을 전제할 것으로 분담금이 매년 관폭으로 자동적인 증가를 가져오는 등 상당한 문제점이 있었다. 그래서 1995년 11월 24일에 제3차 특별조치협정을 맺어 3년간(96-98.12.31)은 INDEX방식의 전년대비 매년 불가상승분을 고려하여 10%증적으로 합의하였다. 이에 따라 1996년에는 3억 3천만불, 1997년에는 3억 6천 3백만 불, 1998년에는 3억 9천9백만불로 합의되었다.(도표 2 참조) 1998년에는 향후 99년 이후 미국과 새로운 방위비 협상이 예상된다.

도표 2 : 1989-1998년 방위비 분담 현황 (단위:억 불)

연도	현지발생비용(WBC) 방식					일정지표방식(INDEX)				
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
분담	0.45	0.7	1.5	1.8	2.2	2.6	3.0	3.3	3.63	3.99

자료근거: 국방백서(1997-1998), pp. 76-77

한국의 주한 미군 방위 분담금은 91년 1억 5천만 달러, 92년 1억8천만달러, 93년 2억2천만달러, 94년 2억6천만달러로 해마다 20% 가량 증가해, 95년 분담금은 전체 WBC의 32.2%에 이르는 3억 달러로, 이는 한국 국방비의 2086/3억불/144억불(도표 1참조)에 이르렀다.²⁰⁾ 그런데 이것은 원화 가치가 달러당 700원 시대에 계산한 것이다. 1997년 11월이래 IMF외화 위기로 달러당 1800원 시대에 와서는 방위비분담금 비율은 한국 국방비에 차지하는 비율이 이전보다 훨씬 높을 것이다. 즉 1997년도 한국국방비(13조 7865억원)대비 97년 방위비분담액 3.63억불(6534억원)의 비율은 4.7%에 이른다(도표 1 및 도표 3 참조).

도표 3 : 방위비 예산 규모 및 구조(단위: 억원)

*예산액은 방위비(안회경 및 병무청 제외)에 대한 계산액이며, 1996,1997 예산액은 권성예산액임.

자료: 국방부.[국방백서],1997,p.201.

20) 국방예산은 정부재정의 기능별 분류상 "방위비"로 분류되고 방위비에는 국방 소관의 국방비, 병무청 소관의 병무행정비, 경찰청 소관의 전투경찰비 및 해양경찰청 소관의 해양경찰비가 포함되어 있으며 1997년도 국방부 소관의 순수 국방비는 도표 3에서 보는 바와 같이 방위비의 96.1%에 해당된다. 국방백서(1997-1998), pp. 199-200 참조.

년도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
예산액	66,076	76,792	83,091	88,116	97,435	109,358	122,434	137,865
운영유지 (구성비,%)	41,870 (63.4)	49,014 (63.8)	55,460 (66.7)	60,232 (68.4)	68,065 (69.9)	77,018 (70.4)	87,768 (71.7)	98,071 (71.1)
방위력개선 (구성비,%)	24,206 (36.5)	27,779 (36.2)	27,630 (33.3)	27,885 (31.6)	29,370 (30.1)	32,340 (29.6)	34,666 (28.3)	39,794 (28.9)

도표 4 :연도별 국방예산구성비(단위:%) 자료: 국방부,[국방백서]1997.

구분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
국방비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
방위력개선비	39.0	38.1	36.8	34.8	33.0	31.6	30.2	29.1	28.3	
인력운영비	36.1	38.0	40.1	42.4	44.1	45.0	45.7	45.6	47.0	
장비유지비	11.4	10.2	9.9	9.6	9.6	9.4	9.3	9.8	9.7	
부대유지\기타	13.5	13.7	13.2	13.2	13.3	14.0	14.8	15.5	15.0	

도표 5 : 1997년도 방위비 구성 (단위: 원)

구분	방위비	국방비	별무행정비	전·해경비
금액	14조 3,505억	13조 7,865억	1,599억	4,041억
구성비	100%	96.1%	1.1%	2.8%

자료근거: 국방백서(1997-1998), p.200

그러나 93년의 경우, 주한미군에 대한 총지원비용은 기지이전비, 카투사 등 인력 및 군수지원비, 부동산의 무상지원(토지 7천3백68만평, 건물 1억1백67만평) 등 간접지원까지 합치면 실제로는 10배가 넘는 92년 25억4천만 달러, 93년 24억1천만달러나 돼, 주한미군 주둔비용의 78% 가량을 우리가 부담하고 있는 것으로 밝혀졌다²¹. 이는 공식적으로는 92년을 기준으로 일본의 25% 달러(간접지원 포함하면 33억 7,000불), 독일의 9%달러(간접지원까지 합치면 평균 21억불) 에 비해 예산상 지출은 적은 것처럼 보이나²², 우리보다 경제력이 11배인 일본의 78%, 경제력이 4.2배인 독일의 33% 보다 월등히 많은 것으로 세계 최고치에 해당되는 것이다²³(도표 10 참조) 이사실을 미국방부가 1993년에 의회에 제출한 「방위분담보고서」²⁴에서도 시인했다²⁵. 또 96년도 한국분담금은 3억 6천만불인데 실제로는 간접분담을 포

21) Report on Allied Contribution to the Common Defense, 1993 - A Report to the United States

Congress by the Secretary of Defense, Summary of Estimated Defense Cost-Sharing/Host Nation Support to the United States for 1992 참조.

22) Ibid.

23) 조선일보, 주한미군 50년 만에 11, 1995년 12월 9일, p.9 참조.

24) Same note 21

한하면 37억불에 이른다고 한다. 일본분담은 50억불인데, GNP가 한국의 11배인 일본은 능력면에서 한국보다 더욱 많이 부담해야 할 것이다. 마찬가지로 97년도 한국분담금은 3억 9천900불이고 실제로는 국유지무상대여, 카류사 병력지원, 각종 민세 등 특별지원을 합치면 28억~37억불이고, 일본은 48억불인데, GNP가 11배인 일본은 능력면에서 한국의 분담보다 낮은 수준이다. 또 미국방성 1995년도 보고서에 의하면, GDP대비 한국의 방위비율은 일본과 독일의 4배이다(도표 6 참조).

도표6 : 방위비 분담 보고서상의 미국의 한국 HNS평가 (1995)(단위:%)

의 임 부 담	일 본	독 일	한 국
GDP/방의예산	1	1	4
군사력비용/GDP비율	1	2	5
평화관리 유지	11노출력대비 평화유지요원	1	1
	2IGDP대비평 화지예산	2	3
경제원조	2	5	1
Host Nation Support	5	4	4
단순상승총지 (가중치비포함)	12	16	16

자료근거: 미국방부, "Report on Allied Contributions to the Common Defense,"(1995)

그리고 한국의 경우, 매년 국방비가운데 운영유지비가 차지하는 비율이 70%가 넘는 실정이다. 1997년도 국방예산 13조 7800억원 가운데 방위력 개선비가 28.9%인 3조 9794억원인데 비해, 운영유지비는 71.1%인 9조 8071억원을 차지하고 있다.(도표 3,도표 4,도표 5 참조) 더구나 도표 8에서 보는 바와 같이 운영유지비가 차지하고 있는 비율은 매년 증가하고 있는 추세인데 비해, 방위력 개선비율은 감소추세를 보여왔다. 더구나 방위비 개선비에는 주한미군 방위비 분담금, 신규부대 창설에 소요되는 토지 및 건물비용까지 포함되어 있어 실질적인 장비획득이나 연구개발비는 방위비개선비의 70%수준인 30%수준에 머물다. 이것은 일본의 27.6%보다 낮은 수준이다.(도표 7 참조) 이것은 국방비를 매년 10%씩 증액한다 해도 국방비증액부분이 대부분 운영유지비에 흡수됨을 의미한다. 따라서 남북한 사이에 조속한 군사적 신뢰구축을 통한 병력인원에 대한 대폭적인 감축이라는 국방비를 줄일 수가 없을 뿐만 아니라, 기술집약적인 군대로의 군구조개선(과학군대로의 전환)도 불가능하다²⁵⁾.

25) 한국측의 주한미군에 대한 식·건립 지원을 함으로써 동맹국중에서 지원금액면에서 일본에 이어 2위이며, 분담능력을 고려하면 우방국중 가장 높은 수준이라고 미 국방부는 시인했다. 상계서.

26) 지만론, "13조원 국방비, 30% 더 거둬들여야" 월간 [말], 1998년 2월호, pp.134-136 참조.

도표 7: 주요 선진국의 국방비 배분추세(단위:3%)

국 가	기준년도	연구개발	획득	건설	인력운영	작전 운영 및 기타	국방비 (억불)
미 국	1993	14.5	20.3	2.3	28.8	34.1	2,679
일 본	1994	2.5	25.1	3.2	41.3	27.5	379
독 일	1991	5.5	18.0	2.3	48.4	25.8	343.6
영 국	1991	13.0	31.9	3.5	31.9	19.7	432.1
이태리	1992	2.0	24.9	2.5	51.4	19.2	200.0
프랑스	1992	15.0	32.8	4.9	34.0	13.3	445.2
한 국	1993	310		3.7	45.0	19.7	115.9

자료: 각국의 [방위백서]1992-1993

도표 8 :국방비 배분구조

구 분	1988	1990	1992	1994	1995	1996	1997
운영유지비(%)	61.0	63.2	67.0	69.8	70.0	72.0	71.1
방위력개선비(%)	39.0	36.8	33.0	30.2	30.0	28.0	28.9

자료: [국방백서 1997-1998], p.201

III. 방위분담금의 지출내용

한국이 지출하는 주한미군 방위비 분담금은 연합방위태세강화와 미군주둔비용 부담을 경감시키는 등 4개 분야에 직접 사용되고 있다. 지원방식에는 현금지원방식과 현물(및 서비스)지원 등 2가지 방식이 있다. 미군주둔비용에 대한 직접적인 부담부분에서는 미군부대에 근무하고 있는 한국인 고용원 인건비의 일부부담과 주한미군전력 유지에 필요한 전투요원 식사, 소방시설, 환경오염 방지시설 등의 건설, 그리고 시설유지비 등은 전자의 현금지원 방식에 속한다. 연합방위태세를 강화시키는 분야에는 연합방위증강사업(CDIP)과 전쟁예비물자관리 및 장비정비를 포함하는 군수지원사업은 후자의 지원방식으로 집행되고 있다. 한미 안보협력관계의 안정적이고 균형 있는 발전을 도모해 나간다는 측면에서 부담 능력 범위내에서 일정수준의 방위비 분담을 계속해 나가는 것은 불가피하다. 이러한 우리의 방위비분담 노력은 SOFA에 따라 수반되는 간접 및 부동산 지원과 카류사 인력 지원은 물론 지역안정을 위한 대북 경수도비부담 등 우리의 총체적인 안보비용을 망라해서 고려되어야 할 것이다.

주한미군에 대한 시설은 현물/서비스로 지원하는 공중사업성격의 CDIP 외 현금지원하는 MILCON(MRQFC)의 2종구조로 나뉘어 있는데, 96년도 방위비 특별협정 하에 합의된 지출 구조는 도표 9와 같다. 또 달리로 지출하는 현금지원비용이 현물로 지출하는 공중사업지원비용보다 2배 이상 높아져 있다. 이러한 현금지원을 상충은 96년의 방위분담금의 2/3에서 98년 3/4의 목표(73%)를 겨냥한 미국의 의도가 반영된 것이다.²⁷⁾ 이러한 달러 현금지원율의 상승도 오늘의 IMF 외화위기를 가져오는데

27) http://www.defenselink.mil/pubs/allied_contrib97 참조.

밀접한 관계를 갖고 있다. (도표 9 참조)

도표 9 95년도 특별방위협정하의 미군방위분담금의 지출구조

구분	지원합의액제 (전년도 대비 10% 증액)	현금지원 (인건비 +군사건설)	현금지원비율	공동사업 지원비율	공동사업 군수지원/CDIP
96	3.3억불	2.2억불	67%	33%	6천만불/ 5천만불
97	3.63억불	2.58억불	71%	29%	6천만불 /4천5백만불
98	3.99억불	2.99억불 (2.24+0.75)	75%	25%	6천만불 /4천만불

그런데 한미양국은 지난 6월 19일 1998년도 방위비 분담금은 기본 합의내용대로 하되 한국의 외환위기를 고려하여 그 이행조건을 조정하기로 합의했다. 재조정된 분담금 내역을 보면 1)달러로 지급하도록 돼 있는 인건비 2억 2,400만불의 환율은 1달러당 907.6 원으로 적용(901억원을 줄이고, 2)연합방위 전력증강사업 지원비 4,000만불과 경우, 환율폭등 이전 구내역과 동일한 수준의 물량.사업(이미 합의된 사업) 만 지원하여 119억원을 절감하고,3)군수지원비 4800여만 불도 907.6원의 환율을 적용, 214억원을 줄이도록 했다. 다만 달러화화의 지불이 필요한 한국의 군사건설분야 지원은 7월1일까지 연기한 시기에 지급하기로 했다.²⁸⁾

한미양국은 그러나 분담금에 대해 한국정부가 부과해온 세금을 99년 이후부터 면제해주시기로 했으며 지난 3년간 세금부과분 260만 달러에 대해서는 원물지원분야에서 추가로 지원키로 합의하였다.²⁹⁾

이 재조정합의로써 약 1300억원(환율 1,350원 기준)의 절감효과와 인건비의 달러지급에서 원화지급으로의 전환은 큰 성과로 볼 수 있다.

N. 주한미군 방위비의 규모와 적정성

지난 95년 6월13일 워싱턴에서 열린 한미정책공동회의(PRS)에서 미국은 한국의 방위비 분담금을 자국의 국방예산 감축과 한국의 경제성장을 이유로 매년 10%씩 오는 96년부터 2000년까지 5년간에 걸쳐 올해 방위분담금인 미화 3억달러의 2배에 달하는 6억달러 수준으로 올려주도록 공식 요청한 것으로 알려졌다. 특히 미국은 원화로 지급되는 인건비전액을 한국이 부담하도록 요구하고 있어, 이는 91년 특별협정 제1조에서 "주한 미군의 한국인 고용원 경비의 일부 부담"합의와도 크게 모순된다. 미국의 이같은 요구는 지난 91년도 기준 주한미군 현지발생비용(WIBC) 8억4천만달러의 약 3분의 2 수준에

28) 국방소식, 1998년 8월호, 국방부, PP.6-7 참조.

29) 상계서

달하는 것이다.

그러나 우리가 제공하는 부동산부담임대, 인력지원 그리고 각종 특별면세 등을 감안할 때, 지금도 실질적인 지원비용이 세계 최고치인데, 이것은 우리한테 지나친 요구인 것으로 보인다. 이에 따라 정부는 종전예수에 물가상승정도를 감안하는 선에서 인상할 것을 주장하였다. 이러한 노력의 결과로 1965년 11월 2일 열린 제27차 SCM에서 한미는 65년 방위비분담 3억달러를 기준으로 66년-68년까지 3년간 매년 10% 증액기로 합의했다. 정부는 89년 한국측의 방위비 분담이 본격적으로 이뤄진 이래 가장 낮은 수준의 증액이라고 자화자찬하고 있으나, 방위비 분담에 대한 근본적인 문제 해결에는 전혀 도움조차 없었다.

그러므로 향후 주한미군방위비 분담산정협상에는 몇 가지 고려사항이 있어야 한다. 첫째는 주한미군의 주둔목적과 역할의 변화이다. 주한미군이 과거 냉전시대를는 달리 순수한 한국방위반의 이해를 넘어 태국의 동아시아에서의 국제정치적 이해를 위해 주둔한다는 점도 감안해야한다. 이것은 이미 미국의 외교고시에서도 시인되고 있다. 탈냉전 후 주요한 세계 무기시장으로 남아 있는 한반도는 미국군수재벌의 알뜰으로 미국이 결코 물러서기 어려운 시장이다. 실제로 미국은 북한 페트리엇 미사일을 한국인의 정서에 맞지 않게 북한 해군장 분위기를 이용하여 한국에 판매했고, 제다가 남은 무기조차 한국에 처분하고 왔다.

둘째, 방위비 산정은 주둔국의 국제적 경제력(GNP)을 감안해야한다. 1995년도를 기준으로 볼 때 경제력이 한국의 11배나 큰 일본, 4.5배인 독일과 단순비교하여 같은 수준의 주둔 방위비요구는 논리적으로 이해가 되지 않는다. 예를 들어 일본은 한국 GDP의 11배이면서, 일본방위비분담은 한국의 2.6배에 머물고 있다. 결국 한국은 능력면에서 일본방위비분담의 4배를 독일방위비분담의 6.8배를 분담하고 있다.(도표 10 참조) 이 금액은 미국국방성이 미국 의회에서 보고된 사항이라는 데 주목해야 할 것이다.

최근 국방백서(1998)에 의하면 97년 주한미군 직·간접 지원총액이 22억 3백3십3만 달러(2조 7천6십8억원)이라고 밝히고 있다³⁰⁾. 97년도 이지원력은 정부의 일반 회계 예산총액 66조 7000억원의 3.1%에 해당된다고 한다. 주한미군 지원규모를 항목별로 보면, 크게 3가지 분야로서 직접지원 3억 9천9백 30만 달러(방위비 분담금 3억 6300만달러 포함),간접 지원 2억 4천713만 달러, 부동산(토지 임대료)지원이 15억 5700억 달러이다. 물론 이 지원액을 미국측이 전액 인정해 줄지는 의문이지만, 한국의 경제력을 감안 다국의 지원액에 비해 엄청난 금액으로서 합리적으로 조정되어야 할 것이다. (도표 11 참조) 이러한 비슷한 주장을 최근 11월 22일 국회예결특위에서 서한섭 의원(국민회의)도 한바 있다³¹⁾.

30) "1997년도 주한미군 직·간접 지원현황", 부록10, 국방백서(1998-1999),p. 223 참조.

31)한겨레신문,1998년 11월 23일,p.2, 6 참조.

도표 10 : 한국,일본,독일 GDP/미국방위비분담 비교(1995)

	미국주둔병사	직접지원비 (백만 달러)	간접지원비 (백만 달러)	총액지원비 (백만 달러)	GDP(10억 달러)	GDP/방위비 분담 비교 (기준:한국 100%)
한 국	36016	294.37	1429.15	1723.52	422	100
일 본	47000	3257.1	795.14	4052.24	4,700	424
독 일	73280	60.22	1073.29	1133.51	1,908	688

자료: Chart III-10/U.S. Stationed Military Personnel & Bilateral Cost
Sharing---1995 ; http://www.defenselink.mil/pubs/allied_contrib97 ;
USS, The Military Balance 1996-1997,1996,10 등을 참조하여 필자가 만들.

셋째, 미군에 입방적으로 유리한 불평등한 한미행정협정으로 그동안 한국인은 민형사상 중대한 인권침해 및 재산권침해를 감수해온 것도 고려되어야 한다. 이로 인해 주한미군은 형사문제,민사청구,노무,조세,관세,통관,시설,구역사용에서 지나친 특혜를 입어왔다. 미국은 1996년 1월말까지 한미행정협정개정을 약속한바 있는데 아직도 이것을 이행하고 있지 않다.

넷째, 한국 주한미군 방위비 분담금에는 한국이 무상으로 지원하는 토지와 시설 그리고 높은 교육수준을 갖춘 카류사 병역지원 등 간접지원비도 반드시 계산되어야 할 것이다. 이웃 일본은 구체적으로 토지소유자와 기지임대료가 미군당국에 의해 계산이 되고 있다. 미국의회보고서에서도 이미 이 간접부담비도 보고되고 있다³²⁾.

다섯째, 경제상황이 매우 불리한 한국의 입장에서 방위비 분담 협정기간을 3년으로 하는 것보다는 1년 단위로 하는 것이 유리하다.

여섯째, 미국은 1990년 이후 자국의 국방비는 점차적으로 감축하면서, 대신에 주한미군 주둔비를 비롯한 한국의 국방비 증액을 요구함으로써 그 책임분담을 한국에 전가하려는 것은 미국의 주권목적에 비추어 볼 때 명백히 합리성이 없다. 특히 미국이 자국의 국방비는 1995년에 25% 감축하면서 그 분담을 한국에 떠넘기는 것은 납득할 수 없다³³⁾. 미국을 비롯한 여타 우방국은 1990년대 계속 국방비를 감축하고 있는데, 한국은 매년 증액시켜온 것은 미국의 요구도 큰 작용을 한 것으로 보인다.

따라서 정부는 이러한 점을 고려, 주한미군 방위비 분담 협상을 한미행정협정의 개정, 무역역조, KEDO와 관련된 경수조지원³⁴⁾,한국의 IMF 경제난 등 전반적인 한미관계와 연계하면서 한국정부가 사

32)Chart III-10/U.S. Stationed Military Personnel & Bilateral Cost

Sharing---1995 참조. http://www.defenselink.mil/pubs/allied_contrib97 참조.

33)Ibid.

34)한국은 미국 제1차 핵합의서 이행을 위해 1996년에 이미 870만 달러를 KEDO에 지원했다.

실상 주한미군에 지원하고 있는 부동산 무상지원을 비롯, 각종 훈련장 지원, 카류사 등 각종 인력지원 미,의 면세혜택 등 제반 간접지원경비까지 포함하는 포괄적 방위비분담금의 산출방식을 미국에게 당당하게 요구해야 할 것이다.

도표 11: 1997년도 주한미군 직,간접 지원현황

구분		내역		금액	
				만달러	억원
직접지원	현금지원	방위비 분담	한국인 고용원 인건비	19,100	1,673
			군사건설(MILCON)	6,700	595
			연합방위증장(CDIP)사업	4,500	495
			군수분야	6,000	513
		소재	36,300	3,267	
		JUSMAG-K지원	147	14	
		계	36,447	3,281	
	운영유지	KATUSA/미8군 한국군지원단 5운영	769	73	
		중원군 관리대 운영(해군)	38	4	
		미군시설 경제지원(공군)	135	13	
		공무의해보상계	38	4	
		계	980	94	
	군수지원	WRSA/미군 탄약 저장시설 유지	1,253	119	
		MAGNUM 탄약고 주변 정리	898	75	
		계	2,151	194	
	시설부지 지원	미군 점유 사유지 구매	210	30	
		미47 보급소 및 한남동 사용료	132	13	
		계	342	33	
		합계	39,920	3,602	
	간접지원	훈련장 등 시설 사용	2,650	251	
조세 등 감면		15,378	1,463		
인력지원		6,085	636		
계		24,713	2,350		
부동산(토지)지원 (임대료)	전용지원(3,547만평)	149,700	14,241		
	지역면 지역(1,028만평)	6,000	575		
	계(4,602만평)	155,700	14,816		
총계			220,333	20,768	

도 방위비분담금의 70%를 차지하는 미군 부대군무 한국인 고용원의 인건비를 1997년까지 한국

35) 카류사는 법적 근거도 없고, 타국에도 그 사례가 없다. 연 5,000명이며,이중에는 미군을 대체하는 전투병력도 포함된다. 이것은 미군병사의 숫자감원을 줄임으로써 연간 약 1.3억불의 미군병사유지비도 투입되는 예산을 절감시켜준다는 전문가의 의견이 있다.

정부는 미화 달러로 미군당국에 지급하고, 미군당국은 한국 근로자에게는 달러를 원화로 바꾸어 지급하여 왔다. 이것은 현재와 같이 환차손이 큰 경우, 미군당국은 2배 가까운 환차손 이익을 얻을 수 있었다. 그래서 지난 6월 19일 한미방위비 분담조정시 한미 양 정부는 미국에 대한 인건비지불도 모두 원화지불로 통일하도록 합의하였다. 내년도도 금년처럼 반드시 인건비 원화지불 원칙이 지켜져야 할 것이다. 그리고 방위비 특별협정에서는 NATO 독일 보충협정 제63조와 이 한미 양 정부의 부담경비를 세밀히 구분, 규정하는 것이 미국의 자의적 부리한 요구를 차단하는데 유익할 것이다.

최근 미국은 방위비분담 개념을 극대화시켜 재도국에 대한 비군사적 경제원조까지 방위비 분담의 개념에 포함시킴으로써 동맹국들이 순수한 '안보적 분담'을 넘어선 '정치적 분담'의 길까지 떠날까라는 경향이 있다. 다시 말해 이것은 비용분담(cost-sharing)의 방위비가 아니고, 일종의 책임분담(responsibility-sharing)의 방위비로 보인다. 따라서 한국으로서는 방위비 분담을 할 수 있는 것과 없는 것을 분명하게 구분해야 한다. 원칙없는 비용부담의 실행은 구분별한 압력을 낳게 만들며, 결국 한국의 짐은 더 커질 것이다.³⁶⁾

종합하면 방위비 부담은 분담국의 능력과 수혜 정도라는 2가지 기준에서 평가되어야 한다. 한국의 GNP와 일본 및 독일의 그것³⁷⁾과 비교하고, 또 탈냉전후 한반도에 미군의 전쟁억지능력의 감소라는 구체적인 현실을 종합적으로 고려 할 때, 현재 한국방위비분담액은 과도한 부담이라고 보지 않을 수 없다.

V. IMF와 주한미군 방위비 분담문제

지금도 풀리지 않는 의문은 1996년 주한미군주둔금지위협정 제5조 1항은 주한미군경비의 미국 분담의 원칙이 합의 된 바 있는데, 탈냉전 후 그리고 남북기본합의서가 채택된 1991년에 한미양국이 제1차 방위비 분담 협정으로 한국의 방위비분담을 공식적으로 법적화 했으나이다. 미국의 주둔목적은 한미상호방위조약에 의하면 분명히 상호 방위라는 [안보]에 있다. 그런데 1991년은 과연 한국의 [안보]가 국내외적으로 가장 위협받았던 시기인가? 그러나 일반적으로 전문가들은 1991년도의 한반도의 정세가 가장 안전한 시기로 꼽아들었던 시점으로 평가하고 있다. 그렇다면 우리 국민은 주한미군의 역할에 대해 같은 의아심을 가지지 않을 수가 없다. 주한미군이 한미양국에 모두 도움이 되도록 현명한 이해조정이 매우 필요한 때이다. 더구나 IMF 외환위기를 맞은 한국으로서는 막대한 달러가 주한미군분담금과 미해무기구입비로 지출된다고 할 때 우리 국민들은 다시 한번 주한미군 방위비 분담금이 과연 한국의 능력과 수혜정도에 비추어 적절한 것인가에 대해 강한 의문을 가지지 않을 수가 없다. 양국은 오는 11월2일 서울에서 열릴 예정이었던 한미연해안보회의(SCM)를 통하여 1999년도 방위비 분담규모를 타결지을 방침인 것으로 알려졌다³⁸⁾. 미국방광권의 방한이 불연 취소되면서 연금조차 못했다. 어필드

36)현인택,전체서,pp.140-141 참조.

37)고성우,“독일과 한국의 미군방위비 분담문제 비교”,통일시대를 대비한 한미군사관계서 조영,제22회 [통일과 한미 군사관계]학술시론편집,1997년 11월 11일,아시아사회과학연구원 세미나 자료집,pp.35-46참조.

38)중앙일보,1998년 8월 25일자 참조.

양국간에 상당한 의견차이로 진통이 예상된다. 한국측은 계속되는 경제난을 이유로 들어 분담금 규모를 금년보다 줄여줄 것을 요구하고, 미국측은 최근 원화 환율이 상승했다며 소폭 증액을 요구하고 있는 것으로 알려져 있다. 미국은 그들의 재정이 병들어 적자시 그 분담을 감당시킬 목적으로 한국에 방위비 분담을 전가한 것처럼 이번에는 한국의 IMF 경제위기를 충분히 고려해 줄 때이다. 미국측은 한국의 경제능력, 주한미군의 한반도주둔에 따른 한국의 수혜 정도 그리고 현재 한국의 IMF 외환위기 등을 종합적이고 구체적으로 고려하여야 할 것이다. 정부는 방위비 협상과정을 일선에서 처리하지 말고 이 지 국민에게 소상히 알리고 공청회 등을 열어 국민적 지혜를 모으는 노력도 병행해야 할 것이다. 한국정부의 외환예산중 70% 가량이 국방외환예산이고 그 국방외환예산의 대부분이 주한미군 방위비 분담금이라고 한다. 더구나 이 분담금의 70%이상이 방위력 개선비보다는 주한미군 한국고용인의 인건비를 포함한 운영비로 지출된다고 생각할 때, 주한미군의 분담금의 적정성을 적절히 조율하는 것은 IMF외환 위기의 극복을 위해 매우 필요할 것이다.

국방비 감축의 필요성과 99년도 국방예산안의 문제점

이철기(동국대 국제관계학과 교수/경실련 통일협회 정책위원장)

I. 머리말

국가안보의 중요성에 이의를 달 국민은 아무도 없다. 특히 북한과 대치하고 있는 상황에서 적정 수준의 국방비를 확보해야 한다는데 누구나 공감하는 바이다. 정부가 국회에 제출한 99년도 국방예산안은 올해에 비해 0.4%(510억원)가 감축되었는데, 이는 정부 수립 후 처음으로 국방비가 줄어 들었다는 점에서 그 상징적인 의미는 적지 않다. 그 동안 정역시 되어 왔던 국방비가 비록 적은 규모이기는 하지만 감축이 이루어진 것만으로도 그 의미는 자못 크다.

그러나 이것은 내년도 국방예산이 정부가 공언해 온대로, 국방개혁을 통해 국방예산의 효율성을 제고하고 IMF체제에 잘 맞는 적정 수준의 예산안임을 뜻하지는 않는다. 적정 수준의 국방예산은 국가의 경제적 여건과 대외적인 군사적 위협 정도, 국제적인 안보환경 등이 종합적으로 고려되어 결정되어야 한다는 데는 이문의 여지가 없다.

특히 IMF체제하에서 경제적 어려움을 겪고 있는 우리의 입장에서, 국가안보에 해가 되지 않는 한 막대한 군사비와 군인력을 적정 규모로 줄여 생산적인 경제분야로 돌릴 수만 있다면 그 보다 의미 있는 일이 없을 것이다. 국방비의 적정 규모가 비록 경제적 여건만을 고려한 경제적 논리에 의해서 결정될 수 없다고 하더라도, 그 동안 경제적 조건보다는 안보논리가 압도해 왔던 점을 고려하면, 이제는 안보논리와 경제논리와 조화를 이루는 선에서 결정되어야 한다. 기업들의 잇따른 도산과 대량 실업사태가 발생하고 있고, 국민들의 생활수준이 급격히 악화되는 등 6.25전쟁 이후 최악의 경제상황에 직면해 있는 상황에서, 더 이상 안보논리에 의해서만 국방비가 결정될 수 없기 때문이다.

그런 점에서 99년도 국방예산안에 대해 보다 냉정하고 객관적인 입장에서 구체적인 분석과 검토가 필요하다. 우선 경제적인 어려움에 직면하고 있는 현 상황에서, 과연 지금과 같은 군사비의 유지가 필요하며, 내년도 예산안에 편성되어 있는 대로 무기구대에 소요되는 전력증강비를 증액해야 하는 것인가에 대한 근본적인 질문에서부터 출발하지 않을 수 없다. 우리의 안보 여건은 냉전시대와 마찬가지로 전혀 변화가 없으며, 북한에 대한 군사적 위협은 의심 없이 받아 들여야 하는 것이기에 대해서도 자문해 보지 않으면 안된다.

II. 국방비 유지 여건의 변화

1. 대북 군사력 열세론의 문제점

국방비 삭감에 반대하고 계속해서 국방비를 증액해야 한다는 주장은 그 가장 큰 이유로 북한에 대한

군사력의 열세를 들고 있다. 한국군은 1998년 현재 북한 대비 75% 수준의 전력지수를 유지하고 있어 북한의 대남 군사위협을 방어할 능력이 미흡하다는 것이다.¹⁾

대중 군사력 열세론에 대한 근거로 제시하고 있는 것은 다음의 세가지이다. 첫째는 북한이 보유하고 있는 병력 및 무기의 수가 남한에 비해 절대적으로 우위에 있다는 것이다. 둘째는 현재 한국의 국방비가 북한의 국방비에 비해 월등한 것은 사실이나, 북한이 군비 증강을 남한 보다 일찍 시작했기 때문에 무자비 누계액에서는 북한이 앞선다는 것이다.²⁾ 셋째는 전력증강 무자비의 실질 구대리 면에서 북한이 현재의 유리하다는 것이다.³⁾

우선 단순히 병력과 무기의 보유 수를 비교하는 '달순계수비교'나 '등가치비교'는 그 성결과 질을 달리하는 남북한의 인적-물적 역량의 차이를 무시하고 있다. 예를 들어, 국방부가 발행한 『국방백서』 1998년호는 병력수에서 북한이 116만명으로써 남한의 69만명을 압도하고 있는 것으로 분석하고 있으며, 해군 수상전투함의 경우는 남북한이 각각 170척:440척, 공군 전투기는 550대:850대를 보유한 것으로 단순 비교 평가하고 있다.⁴⁾ 이러한 달순 논리는 전력의 질적 측면을 전혀 고려하지 않은 채 군사력 평가의 기본적인 상식조차 무시하고 있다. 해군력의 경우 동서해도 분리되어 있는 북한 해군력이 지닌 지리적 취약점을 굳이 거론할 필요도 없다. 북한이 보유한 1천톤급 이상의 함정이라야 구형인 도미에급 잠수함 22척을 비롯해, 수상전투함으로는 소호급 1척과 나진급 2척의 호위함(frigate)이 요작이다. 나머지는 대부분 300-400톤 사이의 미사일정파 경비정, 그리고 100톤 미만의 쾌속정들로서, 전쟁시 항구를 벗어나지 못할 것이다. 이에 비해 한국은 최근에 취항시킨 4척 이상의 강보고급 잠수함과 1천톤 이상의 주력수상전투함만 40여척을 보유하고 있다. 공군력의 경우도, 북한 전투기의 절반 가짜이는 한국전쟁과 50년대에 도입된 미그-17(J-5)과 미그-19(J-6)기가 차지하고 있다.⁵⁾ 또한 남한 공군조종사들의 기술적 우월성과 비행훈련시간에 있어서 압도의 우위는 우리 군당국도 인정하고 있는 바이다. 게다가 북한의 경우 유류난등으로 인해 최근에는 비행훈련을 거의 하지 못하고 있는 것으로 알려지고 있다. 북한의 무기체제는 4대군사노선이 시작된 60년대에 형성된 구형으로서, 무기 현대화에 오히려 걸이 되고 있다.

할택영교수는 최근의 한 연구에서 1980년대초부터 남한의 군사력이 북한이 앞서기 시작했다고 주장한다.⁶⁾ 그 근거로 하면, 작년말 영국정부 산하의 『왕립합동군사연구소』(RUSSI)는 군사력의 대외행사 능력을 중심으로 각 국의 군사력을 평가한 결과, 남북한을 각각 세계 6위와 7위로 평가함으로써, 남한이 북한 보다 우위에 있다고 평가한 바 있다.⁷⁾

다음으로 군사비의 무자비 누계액에서는 여전히 북한이 앞선다는 주장과 관련해서는, 한국의 경우 무자비 누계 액산에 감가상각이 고려되지 않았을 뿐만 아니라 미국의 군사원조도 계산하지 않았다는 반론이 제기되고 있다. 할택영교수는 미국의 군사원조와 감가상각 등을 포함한 보다 객관적인 추정에 의거하면, 국방비 누계에 있어서도 1977-1981년부터 남한이 북한을 앞서기 시작했다고 주장한다.⁸⁾

군사비 지출면에서 비교할 때, 국방부가 인정하듯이 1975년부터 남한의 군사비가 북한을 능가하기 시

1) 국방부, 『국방백서 1998』(서울: 국방부, 1998), p.113.

2) 98년 현재 북한의 누계액은 6181억달러인데 비해서, 한국의 누계액은 367.9억달러에 불과하다는 것이다. 국방부, 『DMF』의 국가안보와 국방백서(서울: 국방부, 1998), p.35.

3) 국방부, 『국방백서 1998』, p.138.

4) 위의 책, p.213.

5) International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1997/98*, pp.183-186.

6) 할택영, 「남북한의 군사력」, 『한국정치학회보』, 제37집 1호(1997), p. 51.

7) 『한겨레신문』 1997년 12월 29일자.

8) 할택영, 『국가안보의 정책경제학』(서울: 법문사, 1998), pp.228-231.

각한다.⁹⁾ 그 이후 남북한의 군사비 지출 격차는 더욱 벌어졌다. 영국의 『국제전략문제연구소』(IISS: International Institute for Strategic Studies)의 통계에 의하면, 90년 이후 북한의 군사비는 남한의 절반에도 못미치고 있다. 그 결과 1996년의 경우, 남북한의 군사비는 미국 달러로 환산하여 각각 151억 7천만 달러와 53억 3천만 달러로, 그 격차가 2.85:1로 벌어졌다는 것이다. <표-1>는 남북한의 군사비 지출 추세를 비교한 것이다. 그런데 남북한의 군사비 지출 격차가 실제로는 이 보다 더 크다는 지적이 제기되고 있다. 북한은 90년대 이후 경제난으로 인해 마이너스 성장을 겪어 왔음은 주지의 사실이다. 북한이 1997년 6월 UN에 제출한 자료에 의하면, GNP가 1988년에 161억달러에서 1996년에 52억달러로 격감했다고 밝힌 바 있는데,¹⁰⁾ 이는 IISS가 추정하고 있는 1995년도 북한의 군사비 총액과 비슷한 수치이다.

통계수치에 있어서 가장 보수적인 입장을 지니고 있는 IISS와 한국 국방부의 통계에 의하더라도, 북한의 군사비는 85년도 수준에서 계속 정체 현상을 보이고 있다. 군사비 지출에서 한계에 부딪힌 북한은 80년대 이후 고육지족으로 전력의 질적 개선보다는 병력 수를 늘리는데 만족해 온 반면, 한국은 첨단 장비의 도입 등을 통해 군사력의 질적 향상을 지해 왔다.

<표-1> 남북한 군사비 지출 추세 비교

(단위: 미화 억달러, 95년 물변가격 기준)

출처: IISS, *The Military Balance* 각년도

구분	항 목	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
한국	군사비(억달러)	85.9	106.2	107.7	111.9	120.6	127.6	141.8	151.7
	GDP 대비(%)	5.1	4.4	3.8	3.8	3.6	3.3	3.4	3.3
북한	군사비(억달러)	56.8	52.3	54.5	55.4	53.0	56.6	52.3	53.3
	GDP 대비(%)	23.0	25.2	26.4	25.7	25.5	26.6	25.2	27.2

한편 전력증강 투자비의 실질 구매력 면에서 북한이 현저히 앞서 있다는 주장 역시 북한의 군사력 우위론을 설명하는 명확한 근거가 되지 못한다. 국방부는 한국의 경우 K-1전차 1대 구매가격이 23억원인데 비하여 북한의 T-62전차 구매가격은 7억원이며, 또 한국의 F-16전투기 가격은 4,300만달러인 반면 북한의 MIG-29 가격은 2,200만달러로 구매력 면에서 2배의 차이가 난다는 것이다.¹¹⁾

그러나 군사비가 85년도 수준에서 계속 정체해 온 북한으로서는 새로운 무기의 획득과 같은 전력증강이 한계에 달하고 기존의 군사력을 유지하는데 급급한 모습을 보여 왔다. 북한이 비록 실질구매력 면에서 앞선다 하더라도 이것이 실제로 북한의 전력 증강에 이바지했다고 할 수 없다. <표-2>에서 보는 바와 같이, 1990년 이후 1997년까지 사이에 북한의 전력이 크게 향상된 증거는 찾아 볼 수 없기 때문이다. 이같은 재래식 전력 증강의 한계는 북한으로 하여금 미사일과 같은 전략무기 개발에 정책의 우선선을 두게 만든 원인이자이다.

9) 국방부, 『국방백서 1991-1992』, p.136.

10) 『동아일보』 1997년 6월 30일자.

11) 국방부, 『국방백서 1988』, p.158.

<표-2> 북한의 주요무기별 증감 상황

<주1>주전차: 차체중량이 16.5 이상이며 수경73mm 이상의 30도 회전이 가능한 포를 장착

<주2>AIFV(Armoured Infantry Fighting Vehicle): 23mm 이상의 포를 장착한 보병 수송용 장갑차

<주3>APC(Armoured Personnel Carrier): 23mm 이하의 포를 장착한 보병 수송용 장갑차

	전차	장갑차	야포	수상전투함	잠수함	전술기
1990년	주전차3,500대 T-34/54/55/62 Type59 경전차600대 Type62/63, M-1985	AIFV ² 200대 BMP-1/2 APC ³ 4,000대 BTR40/50/60 /120, Type63I M-1973	전인포2,500문 자주포2,300문 방사포2,300문 박격포10,000문	프리깃함3척 연안초계정366척 코벳트정3 미사일정36 어뢰정173 초계정154	로에오급18척 뤼스키급4척	폭격기80기(H-5) 전투-공격기T62기 J-5 230, J-6 160 J-7 160, Q-5 40, MiG23 46, MiG29 30, Su7 20, Su25 35
1991년	전차0	장갑차0	야포0	수상전투함0	잠수함0	전술기0
1992년	주전차(-500) 경전차(-50)	장갑차0	전인포(-200) 자주포(-1,200) 방사포(-100) 박격포(-2,000)	연안초계정(-13) 미사일정(-6) 초계정(-10)	로에오급(-4)	전술기0
1993년	주전차(-700) 경전차(-50)	AIFV(-200) APC(-1,500)	방사포(-120)	연안초계정(-8) 미사일정(-6) 초계정(-2)	로에오급(-1)	전투-공격기(-8) J-5(-10), J-6(-20) MiG29(-16), Su7(-6)
1994년	전차0	장갑차0	야포0	연안초계정(-1) 미사일정(-1)	잠수함0	전투-공격기(-40) Q-5(-40)
1995년	주전차(-300) 경전차(-40)	APC(-300)	전인포(-700) 방사포(-80) 박격포(-1,800)	연안초계정(+25) 코벳트정(+1) 미사일정(-4) 어뢰정(+25) 초계정(+3)	잠수함0	전투-공격기(-18) J-5(-30), J-6(-50) J-7(-30), MiG29 (-26), Su7(+4), Su29(-1)
1996년	전차0	장갑차0	전인포(+500)	연안초계정(+4) 초계정(+4)	잠수함0	폭격기(+2) 전투-공격기(+20) J-6(-30), MiG29(-10)
1997년	주전차(-400) 경전차(-40)	APC(+300)	방사포(+400) 박격포(+900)	연안초계정(+5) 코벳트정(-1) 미사일정(-5) 초계정(-1)	로에오급(+1)	전투-공격기(-4) J-5(-3), J-6(-1)
	주전차3,000대 T-34/54/55/62 Type59 경전차500대 PT-75, M-1985	APC2,500대 BTR40/50/60 /152, Type63I M-1973	전인포3,500문 자주포4,500문 방사포2,600문 박격포R, 100문	프리깃함5척 연안초계정422척 코벳트정3 미사일정47 어뢰정198 초계정174	로에오급22척 뤼스키급4척	폭격기82기(H-5) 전투-공격기607기 J-5 107, J-6 159, J-7 130, MiG23 46, MiG29 30, Su7 18 Su25 35

출처: ISS, *The Military Balance 1991-92; 1992-93; 1993-94; 1994-95; 1995-96; 1996-97; 1997-98*을 근거로 작성함
 * 북한의 보유 무기별 관련 평가는 *The Military Balance*의 발간년도를 기준년도로 삼았음. 예를 들어, *The Military Balance 1997-98*의 자료들은 1997년 8월 1일이 기준일이므로 1997년도의 군사력에 대한 평가 기준으로 삼았음

만면 한국은 1974년 "육군사업"이라는 명칭하에 추진된 군비증강사업에 1998년까지 총 42조 5,283억 원을 투자 하였다. 특히 "방위력 개선사업"이 시작된 1987년부터 1998년까지 총 34조 701억원이 집중 투자되었다.¹²⁾

2. 국제적인 군사비 감소 경향

탈냉전후 전세계적으로 군사비의 감소 추세가 지속되고 있다. SIPRI 통계에 의하면, 1998년과 1997년 사이에 전세계 군사비의 총액은 1조660억달러에서 7,040억달러로 34%가 감소했으며, 군사비가 GNP에서 차지하는 평균비율도 2.6%로 하락했다. <표-3>는 1998년과 1997년 사이 지역별 군사비의 변화 추세를 도식화 한 것이다.

<표-3> 지역별 군사비 변화 추세(1998-1997)

(단위: 미화 억달러, 95년 물량가격 기준)

출처: SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998*(New York: Oxford University Press, 1998), p.192.

지 역	1998	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998-97년화
아프리카	126	133	123	112	106	107	97	92	94	88	-30 %
미 주	4,100	4,050	3,860	3,380	3,580	3,420	3,250	3,090	2,950	2,900	-46 %
아시아	950	995	1,020	1,050	1,080	1,100	1,130	1,150	1,190	1,200	26 %
유 럽	5,000	4,830	4,470		2,790	2,690	2,590	2,350	2,350	2,340	-53 %
중 동	396	369	470	642	450	421	421	385	421	433	9 %
오세아니아	89	88	88	88	91	89	92	89	87	88	1 %
세계 총계	10,660	10,470	10,030		8,100	7,790	7,560	7,160	7,080	7,040	-34 %

<표-3>에 의하면 아프리카, 미주, 유럽지역¹³⁾은 각각 30%, 46%, 53%의 군사비 감축이 진행되었다. 반면 아시아를 비롯해 중동과 오세아니아에서는 같은 기간동안 군사비의 증가가 목격되는데, 중동에서의 군사비 증가는 걸프전의 영향으로 분석된다. 전세계에서 아시아지역이 군사비 증가 면에서 28%로 가장 큰 수치를 보이고 있는데, 특히 그 가운데서도 높은 경제성장을 바탕으로 달러이시아를 비롯해 싱가포르, 한국, 인도네시아, 태국 등 동아시아국가들의 군사비 증가가 두드러지게 나타나고 있다.¹⁴⁾ 이들은 지난 10여년 동안 "작은 용"으로 불리면서 10%에 육박하는 세계에서 가장 눈부신 경제성장을 해온

12) 국방부, 『국방백서 1997-1998』, pp.134-135, 212; 『국방백서 1998』, p.154.

13) 유럽에서는 5대 공적용무기인 탱크-야포-공격용 헬기-감각차-전투기를 감축하는 "CFE조약"과 별 리를 감축하는 "CFE-1A협정"이 1992년 11월 9일에 정식으로 발효됨에 따라 유럽군사력의 50-60%가 감축되었다.

14) SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998*, p.234.

국가들로서, 높은 군사비 지출 증가와 함께 무기수출국들의 주요한 무기시장이 되어 왔다.

한편 <표-4>에서와 같이, 세계 군비경쟁을 주도해 왔던 미국과 러시아의 군사비 감축이 눈에 띈다. 러시아는 탈냉전후 경제적으로 가장 큰 군사비 감축을 보인 국가로써, 1997년 군사비는 241억달러로 1988년의 2,388억달러에서 무려 1/10 이하로 축소되었으며, 군사비가 GDP에서 차지하는 비율도 1988년 15.8%에서 1997년 3.7%로 크게 낮아졌다. 미국의 경우도 군구조재편을 통해 탈냉전후 군사비 지출을 크게 줄여가고 있으며, 군사비가 GDP에서 차지하는 비율도 점차 낮아지고 있다. 또한 <표-5>에서 보는 바와 같이, 미국은 GDP에서 군사비가 차지하는 비율이 1988년 5.8%에서 1996년에 3.6%로 감소했으며, 2001년에는 2.8%로 줄어들 것 예정이다. 이처럼 대부분의 국가들은 탈냉전후 군의 구조조정과 개혁을 통해 자감한 군비감축과 대폭적인 군사비 감축을 단행하고 있다.

<표-4> 미국과 러시아의 군사비 지출 변화 추세(1988-1997)

(단위 미화 백만달러, 95년 물권가격 기준)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
미 국	377,620	373,618	356,994	313,647	331,280	313,784	295,188	278,856	263,727	258,963
구소련/러시아	258,800	240,000	203,000		47,500	41,900	40,000	24,600	23,300	24,100

출처 : SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998*(New York: Oxford University Press, 1998), pp.223,235.

<표-5> 미국 군사비의 GDP 대비 비율의 변화 추세 (단위 %)

<보기> 1988-1996년의 수치는 실제수치이며, 1997-2001년의 수치는 미국 정부의 국방계획에 의한 예상수치임.

출처 : SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998*(New York: Oxford University Press, 1998), p.233.

ISS, *The Military Balance 1996/97*, p.20.

년 도	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
비 율	5.8	5.6	5.3	4.7	4.9	4.5	4.2	3.8	3.6	3.2	3.1	3.0	2.9	2.8

그런데 최근 10여년간 전세계에서 가장 높은 군사비 지출 증가를 기록했던 동아시아국가들은 1997년에 일어 닷친 금융위기로 인해 경제적 어려움과 함께 군사비 지출에 한계를 느끼게 되었다. 물론 동아시아국가들 가운데서도 태만은 이미 거대 중국으로부터 군사적 위협에 직면해 있음에도 불구하고, 93년부터 군사비 감축을 단행한 바 있다. 대만의 군사비는 1993년 103억 9,700만달러를 정점으로 매년 감소하여 1997년에는 94억 6천만달러로 감축되었으며, 군사비가 GDP에서 차지하는 비율도 1989년 4.9%에서 1995년 3.7%로 낮아졌다.¹⁵⁾

특히 한국과 마찬가지로 IMF로부터 구제금융을 받거나 금융위기의 영향권하에 있는 동아시아국가들

15) *Ibid.*, pp.234, 230.

은 <표-6>에서 보는 바와 같이, 군사비의 부담이 한국에 비해 상대적으로 크지 낮음에도 불구하고 군사비 삭감 노력을 보이고 있다. 태국의 경우 1997/98 회계연도(1997년 10월 1일부터 시작) 예산에서 군사비를 원예산안에 비해서는 30%, 전년도 군사비에 비해서는 11%를 감축하였다.¹⁶⁾ 말레이시아의 경우, IMF에 구제금융 신청을 하지는 않았지만 1997년 12월 군사비의 5% 삭감을 발표한 바 있다.¹⁷⁾

<표-6> 동아시아의 IMF 구제금융대상국 및 연합권국가들의 군사비 지출 현황

(단위: 미화 억달러, 95년 물변가적)

<보기> 1인당 군사비와 군사비의 GDP 대비 비율은 1996년도 통계수치임

출처: SIPRI, *SIPRI Yearbook 1998*, pp.234, 230; IISS, *The Military Balance 1997/98*, p.295.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1인당군사비 (미 달러)	군사비의 GDP비율
한국	12,648	13,140	13,011	13,624	14,410	15,488	16,615	336	3.2%
인도네시아	2,187	2,354	2,352	2,499	2,630	2,850	2,900	23	1.3%
태국	2,664	2,996	3,289	3,321	3,571	3,563	3,445	69	1.9%
말레이시아	2,044	2,032	2,159	2,338	2,444	2,349	2,295	148	2.4%
필리핀	854	861	923	978	1,081	1,274	920	21	1.6%

3. IMF후 경제여건의 변화

1997년 말 외환위기로 시작된 경제적 위기는 6.25전쟁 이후 최악의 경제상황에 직면하게 만들었다. 기업들의 잇따른 도산과 대량 실업사태가 발생하고 있으며, 국민들의 생활수준이 급격히 악화되고 있는 형편이다. IMF체제의 경제적 어려움은 실제로 국방비 분야에도 직간접적으로 영향을 미치고 있다. 환율 상승으로 인하여 무기수입가격이 증가하고, 정부재정지출의 감소로 국방비 확보에 어려움이 가중되고 있기 때문이다.

IMF체제의 이같은 경제여건의 변화는 그동안 성역시 해 왔던 국방비를 감축하여 생산적인 경제분야로 돌릴 수 없는데 대한 점도의 필요성을 제기하고 있다. 실제로 최근들어 국방비 감축이 경제에 미치는 영향에 대한 흥미있는 연구가 이루어지고 있다.

일부에서는 국방비가 국민경제에 기여하는 측면이 있음을 주장하기도 한다. 국방비의 증가는 유효수요를 창출하여 생산활동을 자극하고 고용률을 높이며 실업률을 줄이는 긍정적인 기능을 한다는 것이다.¹⁸⁾ 구체적으로 국방비는 직접고용과 사회간접자본 형성, 기술인력 양성, 대민지원 등의 직접적인 기여 뿐만 아니라, 유효수요 창출과 생산-소속-고용유발 등 경제에 간접적인 기여를 한다는 주장이다.¹⁹⁾

16) Economist Intelligence Unit, *Country Report Thailand*, 2nd Quarter 1998, p.19.

17) *Defense News*, 27 Oct.-2 Nov. 1997, p.6

18) 유병대, "IMF체제의 재정해탈의 군형성과 국방비", 『IMF체제의 국가안보와 국방비』, 세이나 발표 문, 정치대 사회과학연구원 한국정치연구소, 1998.9, pp. 76-77.

19) 국방부, 『IMF체제의 국가안보와 국방비』, (1998), 참고자료 pp.23-35.

그러나 최근 「LG경제연구원」이 산업연관 분석, 동태적 모형에 의한 시뮬레이션, 계량경제 모형에 의한 모의실험 등 계량적 방법에 의해 연구한 결과에 따르면, 막대한 군사비와 군인력 규모를 줄여 생산적인 경제분야에 몰린다면, 상당의 큰 경제적 실익을 얻을 수 있다는 결론을 내리고 있다. 우선 산업연관 분석에 의한 연구 결과에 의하면, 국방지출은 민간소비지출이나 정부소비지출에 비해 생산유발 및 부가가치유발 효과가 적기 때문에 국방지출을 다른 경제부문으로 돌릴 경우 경제적 효과가 훨씬 크다는 것이다. <표-7>는 각 부문이 창출할 수 있는 최종수요의 생산유발효과와 부가가치유발효과를 나타낸 것이다.

<표-7> 최종수요 항목별 생산 및 부가가치 유발효과

출처: 이병근·유승경, "한반도 군비감축의 경제적 효과", 연구보고서 98-12, LG경제연구소, 1998.11, p.22

	생산유발계수	부가가치유발계수
국방지출	1.467	0.627
민간소비지출	1.689	0.842
정부소비지출	1.652	0.966
민간고정자본형성	1.985	0.809
정부고정자본형성	2.033	0.851
재고증가	1.694	0.834
수출	1.857	0.703
평 균	1.768	0.809

<표-7>에서 보는 바와 같이, 국방지출의 생산유발계수는 1.467, 부가가치유발계수는 0.627로 다른 최종수요에 비해 가장 작다. 국방지출의 생산유발효과와 부가가치유발효과가 이처럼 낮은 이유는 국방지출이 생산적인 부문 보다는 운영유지적인 소모성 부문에 대부분 지출되기 때문이다. 따라서 경제의 생산이나 부가가치 창출에 대한 기여도가 낮은 국방지출을 줄이고 기여도가 높은 여타 부문으로 자원이 재분배된다면 경제의 생산이나 부가가치가 그만큼 커진다는 것이다.³⁰⁾

이같은 연구 결과는 국방비 감축이 가져올 수 있는 경제적 파급효과에 대한 수량적 산출을 가능케 한다. 즉, 국방비를 민간소비지출 등 다른 부문으로 전환시킬 경우, 다른 최종수요 부문과 국방지출부문의 생산유발계수 및 부가가치유발계수의 차이에 군비감축액을 곱한 만큼의 생산 및 부가가치 증가를 가져 온다고 할 수 있다. 예를 들어 1998년도 국방예산 13조 8천억원 가운데 10%인 1조 3,800억원을 감축하여 정부고정자본형성에 투자한다면, 7,811억원의 생산 증대와 3,092억원의 부가가치 증대를 가져 온다는 것이다.

또한 「LG경제연구원」이 한반도의 긴장이 완화되고 평화공존체제가 확립되어 한국의 안보위협도가 "심"에서 "중"으로 낮아질 경우 적정한 방위비와 군병력을 신형외국방정식을 통해 도출해 낸 바에 의하

30) 이병근·유승경, "한반도 군비감축의 경제적 효과", 연구보고서 98-12, LG경제연구소, 1998.11, pp.15-23.

면, 95년도를 기준으로 방위비는 24.5%, 군병력은 53%의 감축이 가능하다는 것이다.²¹⁾

<표-8>는 방위비의 24.5%와 군병력의 53%가 줄어들 경우 GNP에 미치는 효과를 52분기에 걸쳐 시뮬레이션한 결과이다. 이 결과에 따르면, 군비감축은 매년 GNP를 1.27%에서 1.56%까지 증가시키는 것으로 분석됐다. GNP 1%의 증가는 4조억원이 넘는 규모로써 결코 무시할 수 없는 수준이다. 또 군비를 일시적으로 감축하는 경우와 점진적으로 감축하는 경우를 나누어 분석했으나, 중장기적으로는 두 시나리오의 경제적 효과에는 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.²²⁾

<표-8> 군비감축이 주요 경제변수에 미치는 효과

출처: 이병근·유승경, "한반도 군비감축의 경제적 효과," 연구보고서 98-12, LG경제연구소, 1998.11, p.36

		1년후	2년후	3년후	5년후	8년후	10년후	13년후
GNP	일시적 감축	1.44	1.42	1.27	1.41	1.52	1.55	1.56
	점진적 감축	0.29	0.58	0.83	1.37	1.44	1.53	1.55
소비	일시적 감축	1.92	0.70	0.96	0.75	0.88	0.89	0.91
	점진적 감축	0.38	0.62	0.70	1.01	0.82	0.86	0.90
투자	일시적 감축	-0.37	-3.14	-1.49	1.19	0.76	0.86	0.87
	점진적 감축	-0.07	-0.71	-1.13	-0.55	0.85	0.81	0.86
수출	일시적 감축	2.51	4.01	3.76	3.27	3.42	3.43	3.43
	점진적 감축	0.51	1.37	2.15	3.38	3.36	3.41	3.42
수입	일시적 감축	8.19	7.08	7.72	8.37	8.34	8.38	8.39
	점진적 감축	1.67	3.54	4.65	7.93	8.32	8.34	8.38
고용	일시적 감축	2.20	2.32	2.22	2.17	2.19	2.19	2.20
	점진적 감축	0.44	0.92	0.92	2.21	2.19	2.19	2.19

III. 99년도 국방예산안의 특징과 문제점

1. 99년도 국방예산안의 특징

정부가 국회에 제출한 99년도 국방예산안은 13조 7,400억원으로, 외형상으로는 올해 국방예산 13조 8,000억원에 비해 0.4%(510억원)이 감소한 규모이다. <표-9>에서 보는 바와 같이, 내년도 국방예산은 군비 획득에 소요되는 방위비개선비가 4조 1,403억원으로 전체 국방예산 가운데 30.1%를 차지하고 있고, 인력유지비와 부대운영비 등 운영유지비가 9조 6,067억원으로 69.9%를 차지하고 있다.

21) 위외 제, pp.6-11.

22) 위외 제, pp. 24-37.

<표-9> 1999년도 국방예산안 편성 내용

구 분	98년도 예산	비중(%)	99년도 예산안	비중(%)	증감액	증감률
국방비 총액	13조8,000억원	100.0	13조7,490억원	100.0	▽510억원	▽0.4%
방위력개선비	4조 802억원	29.6	4조1,403억원	30.1	610억원	1.5%
운영유지비	9조7,198억원	70.4	9조6,087억원	69.9	▽1,100억원	▽1.1%

정부가 내년도 국방예산안 편성 방향과 관련해 "국방개혁을 통해 국방예산의 효율성을 제고하고 장병사기 진작을 위한 방위력 개선 부분에 중점 투자"하겠다고 밝히고 있다. 정부가 설명하고 있는 내년도 국방예산의 특징은 다음의 세가지이다. 첫째, 국방부자를 구조조정하여 국방예산의 효율성 제고한다. 국방개혁을 통해 인건비 등 운영유지 분야의 비중을 낮춘다는 것이다. 둘째, 국가재정의 어려움 속에서도 장병 사기·복지분야는 증액 지원한다. 이를 위해 근무여건과 주거환경을 개선에 역점을 둔다는 것이다. 구체적으로 병영현대화 계획이 차질 없이 추진되도록 1,174억원을 지원하며, 하사관 아파트·장교숙소의 신·개축 및 대량보수에 1,078억원을 투자한다는 것이다. 셋째, 방위력 개선사업은 복원의 전쟁위협에 직접적인 억제효과를 발휘할 수 있는 각 군의 핵심사업 위주로 지원한다는 것이다.²³⁾

정부의 예산안 편성 지침에서도 볼 수 있듯이, 99년도 예산안의 특징 가운데 하나는 전체적으로 국방예산 규모가 0.4% 줄어들었음에도 불구하고, 방위력 개선비는 올해에 비해 1,534(601억원)가 늘어나면서 방위력 개선비가 국방비에서 차지하는 비율도 올해 보다 0.5% 늘어난 30.1%로 높아졌다는 점이다.

그런데 정부가 국방예산안이라고 발표한 13조 7,490억원은 일반회계예산 가운데서도 국방부 소관 예산에 불과하다. 정부예산안에 나와 있듯이, 실질적 의미의 국방예산은 정부재정의 기능별 분류상 '방위비'로 분류되며 방위비에는 경찰청 소관의 전투경찰비와 해양경찰청 소관의 해양경찰비 4,456억원이 추가된다. 뿐만 아니라 정부의 예산안에 방위비 분류에는 포함되어 있지 않지만 병무청 소관의 병무행정비 1,422억원도 포함되어야 한다. 이러한 것들을 고려할 경우 정부의 예산편성안에 의하더라도 방위비는 14조 4,789억에 이른다. 이밖에도 국방부 소관의 특별회계로서 퇴직근로인에 대한 연금지급 등에 충당되는 군인연금 특별회계와 군용시설의 이전사업을 별도로 관리하기 위한 국유재산관리 특별회계가 있다. 또한 연구개발비도 상당부분 누락되어 있는 것으로 보인다. 이처럼 미연 모든 것들을 포함하여 이른바 'NATO방식'²⁴⁾으로 계산할 경우, 한국의 국방비는 실제로 더 큰 규모인 것으로 추산된다.

2. 99년도 국방예산안의 문제점

1) 전례종감예산의 과도한 증액 편성

23) 기획예산위원회 예산실, 『1999년도 예산(안) 설명자료』, (1998.9월), p.27.

24) NATO방식에 따른 군사비 산출에는 전시에 부강하여 군의 지휘하여 작전이 가능한 모든 무장력 - 심지어 세관원까지 포함 - 에 소요되는 지출을 포함한다. NATO방식의 군사비 산출에는 ①운영비(operating costs), ② 조달 및 건설비(acquisition and construction), ③연구개발비(research and development: R&D), ④기타 지출(other expenditure) 등 크게 4가지 범주가 포함된다.

International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1996/97*, pp.9-10.

99년도 국방예산안은 전체규모가 올해에 비해 0.4% 줄어들었지만 '방위력 개선비'로 표현되는 무기구대에 드는 전력증강비는 오히려 올해에 비해 1.5%(601억원)가 늘어난 4조 1,403억원으로 책정되어 있다. 이처럼 4조 1,403억원에 달하는 예산은 역대 국방예산의 방위력 개선비로서는 가장 높은 수치이며, 전체 국방예산에서 차지하는 30.1% 비율은 1994년대 최고 수치이다. 특히 방위력 개선비로 책정된 4조 1,403억원 가운데는 작년에 연기되었던 개량형 잠수함(SSU)사업을 비롯해 18개의 신규사업이 예산에 반영되어 있다.

그러나 과연 현재와 같은 경제적 위기상황에서 전력증강비를 증액하면서까지 굳이 군비증강을 계속해야 하는지 의문이 아닐 수 없다. 특히 18개에 달하는 신규사업을 이 시점에서 새로 시작해야 하는 것인지 의구심이 든다. 북한으로부터의 안보적 위협이 상존하고 있음을 아무리 인정한다 하더라도, 현재 우리의 안보 상황이 다른 부문의 회생을 무릅쓰면서까지 새로운 무기를 구입하는 등의 군비증강을 계속해야 할 상황은 아니기 때문이다. 더구나 전력증강은 직간접적으로 외국으로부터 무기 및 부품 구입을 수반한다는 점에서 외환 낭비를 가져올 수 있다.

예산소요 군부대가 3차에나 사업 착제를 진의했고 국방연구원도 효과가 없다고 보고한 소형 정찰헬기 사업에 580억원이 편성된 것을 비롯해, 자체 개발이 가능한데도 함량이 조기 전력화를 명분으로 기워 넣었다는 의혹을 받는 230mm 방사포 도입에 890억원, 육·해·공군이 예산 확보 차원에서 추진하는 저부가가치 사업으로 알려진 항공경비함 건설 등에 1,000억원 이상이 배정되었다.²⁵⁾

장기적이고 미래지향적인 정책 및 전략의 수립 없이, 마구잡이식으로 가능한 한 새로운 무기를 확보하고 보자는 식의 전력증강사업은 지양되어야 한다. 정말로 긴요한 무기 및 장비의 보강을 제외하고는 가능한 신규사업을 억제해야 한다. 무기 구매에 드는 비용을 줄이지 않고는 국방비의 의미 있는 감축이 달성될 수 없다.

2) 군 개혁 및 구조조정 노력의 미흡

내년도 예산안에는 군의 개혁과 구조조정을 통한 노력이 거의 반영되어 있지 않다. 운영유지비를 올해 보다 1.1% 줄였다고는 하지만 그 구체적인 내용을 들여다 보면 개혁의 의지가 전혀 보이지 않는다.

특히 불필요한 인력 감축과 조정을 통해 군의 경제회와 효율화를 기하려는 노력이 예산안에 반영되어 있지 않다. 우리나라 군 장성수가 필요 이상으로 과다함이 여러차례 지적되어 왔음에도 불구하고, 군장성의 수가 000명으로 올해에 비해 전혀 줄어들지 않았다. 지난 국정감사에서 국방부가 국회에 제출한 자료에 따르면 육군 중장급 7명과 소장급 17명이 정원을 초과하고 있고 대령급은 무려 76명이나 정원을 넘어서고 있다는 것이다. 병력 1만명당 장군수를 비교하면, 우리나라는 7명으로 미국의 5명, 프랑스의 4명에 비해 절대적으로 많으며, 전체 장교에서 장성이 차지하는 비율도 미국이 0.3%인데 비해 우리의 경우 0.6%로 2배에 달한다는 것이다.²⁶⁾ 더구나 영관급 장교는 올해에 비해서도 137명이 더 증원되게 예산안에 반영되어 있고, 위관 장교 역시 139명이 증원되어서, 전체 장교 수가 올해에 비해 오히려 276명이나 늘어났다. 뿐만 아니라 군무원의 정원 역시 전혀 변동이 없고, 단지 일반직에서 153명이 감원되었을 뿐이다.

또한 전체 운영유지비가 줄어들었다고는 하지만 각급 부대의 운영비는 오히려 늘어나 여전히 방만한

25) 『한겨레신문』, 1998년 11월 25일.

26) 『문화일보』, 1998년 10월 30일.

부대 운영이 우려 된다. 부대운영비 기준비에 의하면, 육군본부의 부대운영비가 올해에 비해 1.7% 늘어 난 것을 비롯해, 해·공군본부와 군사정보의 부대운영비가 각각 1.6%와 3.5% 증액되어 있다. 군단급 부대의 운영비는 올해에 비해 5.2-5.4% 늘어났으며, 사단급 부대의 운영비는 무려 7.2-7.7%가 증액된 편 예산안에 반영되어 있다.

한편 구조조정을 통해 기능이 유사한 부대 및 기관을 통폐합하겠다는 국방부의 공언에도 불구하고, 99년도 예산안에는 전혀 반영되어 있다. 현재 국방부는 그 산하에만 최할부대로 한미연합사, 국방대학원, 국방조달본부, 국립현충원, 국군의무사령부, 국군서울지구병원, 국군정신교육원, 국방부합동조사단, 제9125부대, 국군홍보관리소, 제1363부대, 국방부범무운영단, 국군체육부대, 국방부군무지원단, 국방과학 수사연구소, 국방전산소, 국방정보본부, 용산사업단, 국립대전현충원, 국방과학연구소, 국방품질관리소, 한국국방연구원, 국방정보체계연구소, 국방부군비검량단, 군사연구소 등 무려 25개를 운영하고 있다. 국방부는 구조조정을 통해서, 국방대학원·국방정보대학·국방정신연구원을 통합하는 한편, 국방연구원·정보체계연구소·국방과학연구소·국방품질관리연구소 등 국방부 산하 연구기관들을 무기과 정보체계 개발의 2개 기능으로 재편하고, 국군체육부대를 폐쇄하겠다고²⁷⁾ 밝힌 바 있으나, 99년도 예산안에는 전혀 반영되어 있지 않다.

3. 비리의혹사건의 계속 추진

무기도입과정에서 군수비리와 관련해 의혹을 사고 있는 사업들이 의혹에 대한 명확한 해명이나 도입 과정의 불투명성이 해소되지 않은 채, 99년도 국방예산안에 그대로 반영되어 있다.

군의 무기도입과정은 북마천으로 통할만큼 비리가 끊이지 않아 온 것이 사실이다. 최근 들어서만도 국회의 국정감사와 감사원 감사를 통해 무기도입과정에서의 비리 의혹이 꾸준히 흘러 나왔다. CN235 중형수송기와 UH-60 헬기의 고가도입 의혹을 비롯해, P-3C 대잠초계기 커미션 등 고가 구매 의혹, 핵 동사업으로 불리는 군 정찰기 도입비리, KF-16 전투기 보상협상 난항, 국방연구원 등 국방부 산하기관 비자금설²⁸⁾ 등이 제기된 바 있다.

그럼에도 불구하고 비리의혹이 전혀 해소되지 않은 채, 이같은 사업들을 내년도에도 계속 추진하는 것으로 예산안이 편성되어 있다. CN235 중형수송기사업에 744억여원을 비롯해, UH-60 헬기 면허생산 사업에 265억원, P-3C 대잠초계기사업에 254억원, 핵무기장사업에 831억원의 예산이 배정되었으며, KF-16 전투기 확보를 위한 KFP사업에 3,694억원이 편성되어 있다.

27) 국방부, 『국방백서 1998』, p.170.

28) 인도네시아로부터 도입 추진중인 CN235기의 제작사인 IPTN사가 IMF체제하에 있는 인도네시아 국영기업 가운데 피출대상 1위인 부실기업으로 계약금 1월달리가 매일 가능성이 있다는 주장이 제기되었다. UH-60 헬기 고가도입의혹은 대한항공이 국내에서 138대를 면허 생산하면서 미국과 이집트에 비해 대당 210-230만달러씩, 직구입한 귀환을 할기는 대당 240-280만달러씩 비싸게 구입해 4천억원 가량의 국고 손실을 입혔다는 것이다. 또한 대잠초계기 P-3C 고가구매 의혹은 미국 록히드마틴사가 대우측에 커미션을 2,975만달러의 주기로 하고 실제 400만달러를 제공하여, 결국 나머지 2,575만달러가 원가에 포함되었다는 것이다. 또한 지난해 89월에 추락한 공군 주력기 KF-16 전투기 보상협상에서 미국 엔지니어직업체인 프론티어 엔드 워너프(P&W)가 보상피자를 보이지 않아 1천억원의 손실이 예상된다는 것이다. 핵무기사업과 관련해서는 정찰기 도입 추진과정에서 무기개발자들이 기동결정을 권유해서 정·관계 고위직자들에게 보비를 했다는 의혹이 끊이지 않고 있으며, 국방연구원 등의 비자금설은 모국방장관이 음모비리가 도마 위에 오르자 모두 100억원의 배자금을 산하기관에 분산해 놓았다는 주장이 제기되고 있다.

IV. 제언

99년도 국방예산안은 올해에 비해 0.4% 감소했다는 점에서 상징적인 의미를 찾을 수는 있으나, 구체적인 내용을 분석해 보면 국방개혁을 통한 국방예산의 효율성 제고라는 측면에서는 여전히 많은 문제점을 안고 있다. 국방예산의 0.4% 감축은 군의 개혁과 구조조정을 통한 것 보다는 모군 정부 부처에 공통적으로 적용된 일군 10% 감축에 기인하는 바가 크다. 무기구매 등 전력증강 사업에 소요되는 방위력 개선비 예산은 전년도에 비해 오히려 1.5% 증가한 4조 1,400억으로 역대 최고 수치를 기록하고 있다. IMF제재하의 어려운 경제적 여건에서 과연 이처럼 예산을 늘려가면서까지 군의증강 사업을 계속해야 하는지 의문이 아닐 수 없다. 또한 운영유지비를 1.1% 줄였다고는 하지만, 내년도 예산안에는 군의 개혁과 구조조정을 통한 노력의 거의 반영되어 있지 않다. 불필요한 인력 감축과 조정을 통해 군의 경제화와 효율화를 기하겠다는 국방부의 공언과는 달리, 군 장성수는 단 한명도 줄어들지 않았으며 오히려 영관급 장교는 137명, 위관급 장교는 130명이 늘어났다. 각각 부대의 운영비 역시 증액 편성되었을 뿐만 아니라, 기능이 유사한 부대 및 기구를 통폐합하겠다는 약속도 예산안에 전혀 반영되어 있지 않다. 더구나 무기도입과정에서 군수비리와 관련된 의혹을 사고 있는 사업들이 의혹에 대한 명확한 해명이나 도입과정의 불투명성이 해소 되지 않은 채 99년도 국방예산안에 그대로 반영되어 있다. CN235 중형수송기 사업, UH-60 헬기 사업, P-3C 대잠초계기 사업, 핵무장감사업, KFP사업 등이 계속사업으로 예산이 편성되어 있다.

IMF제재하에서 경제적 재원 마련을 통해 경제적 난국을 극복하기 위해서도 또 국방개혁을 통한 국방예산의 효율성 제고라는 차원에서 내년도 국방예산안은 재검토되어야 한다. 다음과 같은 점들이 고려되어야 한다. 첫째, 방위력 개선 사업 가운데 신규사업에 대한 전면적인 재검토를 통해 긴요한 사업이 아닌 한 사업의 추진을 연기해야 한다. 둘째, 군의 개혁과 구조조정을 통해 불필요한 인력을 감축하여 하여, 특히 정원을 초과하고 있는 장성수를 포함한 고급 장교수를 축소 조정해야 할 것이다. 셋째, 유사기능을 지닌 부대와 기관들에 대한 통·폐합이 이루어져야 한다. 넷째, 미국과 방위비 분담 문제가 재검토되어야 마땅하다. 한국의 어려운 경제적 여건과 1997년 기준으로 22억 333만달러에 달하는 주한 미군에 대한 직간접 지원, 주한미군의 역할 변화, 대북경수로 비음 분담금 등이 종합적으로 검토되어야 한다. 다섯째, 무기구입 등 군수비리의 근절을 위해서 군수업무의 투명성과 합리성이 제고되어야 한다. 무기제조전문가와 계약전문법률가 등 군수조달을 위한 민간전문위원제를 신설해야 하며, 복식무기제를 도입할 필요가 있다. 여섯째, 국방예산에 대한 공개가 이루어져 예산 편성과 집행과정의 투명성이 확보되어야 한다. 국방예산은 더 이상 보안을 이유로 비밀에 부쳐져서는 안되며, 국가안보에 해가 되지 않는 합리적인 범위내에서 국민에게 공개되어야 한다. 일곱째, 소수정예화향군의 육성과 같은 장기적이고 미래지향적인 마스터플랜을 가지고 군 개편을 단행과 방위력개선사업을 추진해야 하며, 지금과 같은 마구잡이식 무기구매는 예산 낭비를 초래할 뿐이다. 여덟째, 궁극적으로 남북간의 상호 군축을 통해 남북이 적정수준의 군비를 보유함으로써, 국방비를 대폭적으로 줄이기 위한 노력을 경주해야 할 것이다.

99년도 국방예산은 국방개혁을 통해 예산의 효율성 제고함으로써 "상징적" 수준의 감축이 아니라 "실리적"인 감축이 이루어져야 한다. 국가의 경제적 어려움을 감안하여 국방예산 역시 최소한 올해 예상되는 GDP 성장 감소율인 5%-7.9%²⁹⁾ 정도에 상응하는 감축이 이루어져야 한다.

29) 한국의 올해 GDP 성장률은 각 연구기관마다 다른 예측을 내놓고 있는데, 한국정부는 -5% 후반 대, IMF는 -7.0%, EIU는 -7.9%의 성장을 예측하고 있다. 『한겨레신문, 1998년 12월 25일; 『경향신문, 1998년 9월 30일; Economist Intelligence Unit, Country Report South Korea, 3rd Quarter 1998, p.13.

防衛費의 支出構造 改善과 透明性 提高

황 성 원(한국개발연구원 연구위원)

I. 序 言

1998년의 방위비 예산규모는 15조원이 넘는 막대한 규모이고 일반회계 예산의 22.5%를 차지한다. 이와 같은 막대한 규모에도 불구하고 방위비 예산운영의 효율성이나 투명성에 대한 논의는 극히 제한된 형태로 이루어져 왔다. 여러 가지 자료상의 제약으로 인해 방위비 예산운영에 대한 본격적인 성과분석과 정책연구가 제대로 이루어지지 못했다고 할 수 있다. 관계 당국은 자료의 공개와 논의의 공론화에 대해 지나치게 보수적인 태도를 견지해 왔고, 결과적으로 방위비 예산운영에 대한 효율성과 투명성 차원의 의문들이 끊임없이 제기되고 있다.

일반국민의 입장에서, 막대한 재원이 투입되고 있는 국방부문의 자원이 효율적으로, 그리고 투명하게 운영·관리되고 있는지 여부를 알고 싶어하는 것은 매우 당연한 현상이라 할 수 있다. 우리나라의 재정운영 정책과제를 연구하는 입장에서, 재정에서 가장 큰 규모를 차지하는 방위예산에 대한 논의가 제대로 이루어지지 못하는 현실은 잘못된 것이다. 일반적으로 이야기해서, 어떤 부문의 재원운영이 비공개적으로 충분한 검토와 논의과정이 결여된 채 이루어질 때, 여러가지 효율성·투명성 차원의 문제가 발생할 수 있다고 할 수 있다. 방위예산 운영의 궁극적인 목표가 한정된 재원을 최대한 효율적으로 활용해서 국방전력의 근대화라는 국가안보상의 당면과제를 충족시키는 것이라면, 보다 공개적이고 심층적인 예산운영 논의를 통해서 방위비 예산운영의 효율성·투명성·책임성을 높여 나가야 할 것이다.

이 논문은 우리나라 방위비 예산운영에 대한 논의를 보다 공개적으로 본격화하는 데 기여하기 위한 목적으로 작성되었다. 여기서는 재정개혁의 중요한 과제로서, 방위예산 지출구조의 개선을 위한 군 구조의 개혁에 관한 문제를 제기하고, 방위예산의 편성·집행에 있어서의 효율성과 투명성을 제고하고 군의 자원관리기능을 높이는 제도개선에 초점을 맞추어서 몇 가지 정책대안을 제시하고 있다. 이 논문의 작성과정에 있어서도 여러 가지 자료상의 제약으로 본격적인 논의가 어려웠던 점은 매우 유감스러운 일이다. 여기서의 시도가 향후 보다 공개적이고 본격적인 방위예산 정책논의에 조금이나마 기여할 수 있기를 기대해 본다.

II. 防衛費 豫算運營의 推移分析

우리나라 세출예산의 기능별 분류에 있어서 경제개발비 다음으로 큰 규모를 차지하고 있는 방위비에는, 국방부 소관의 국방비, 병무청 소관의 병무행정비, 경찰청 소관의 전투경찰 및 해양경찰비가 포함되어 있으며, 1968년 예산상의 방위비 규모는 15조2,457억원에 달한다. 방위비 예산 운영의 추이를 살펴보면, 1974년 이전까지는 GNP의 4% 정도가 방위비에 배분되었고, 이는 운영 유지비에만 충당되었다. 그러나 1970년대 중반 월남전쟁, 미군의 일부 철수 등 대내외여건의 변화로 지구국방의 필요성이 높아짐에 따라, 1975년 7월 방위세를 신설하고 전액증강계획을 본격적으로 추진하게 되었으며, 1976년부터 GNP의 2% 수준의 육류사업비를 포함해서 국방비를 GNP의 6% 수준으로 높였다.

또한 1985년부터 국방비 개념에서 전·회경을 포함한 방위비 개념으로 바꾸고 GNP의 4.8%를 방위비로 지원했다. 그러나 서울올림픽 다음해인 1988년부터 정부 타분야의 재정수요가 급격히 증가하고, 동구권 공산국가 붕괴, 소련체제 등 국제안보환경이 변화하게 되자 방위비 지원은 GNP연동방식에서 실수요에 의한 지원방식으로 바뀌었으며, 방위비의 대 GNP 비중이 계속 하락하여 왔다. 최근 들어 방위비의 대 GNP 비율은 1996년도에 이어 1997년도에도 3.3% 수준을 유지하고 있고, 1998년 예산상의 비율은 3.2%이다. 방위비의 대 일반회계 비율은 1981년에 34% 수준을 보인 후 점차 낮아져서 1997년에는 21.2% 수준으로 낮아졌다가 1998년에는 21.7% 수준이다 (표 1참조)

우리나라 국방비 투자규모의 적정성 여부를 객관적으로 평가하는 것은 매우 어려운 작업이다. 다만 국민총생산(GNP) 대비 국방비 비중과 국민 일인당 국방비 부담액 등의 지표를 주요국가와 비교해 볼으로써 몇가지 간접적인 정보를 얻을 수 있을 뿐이다. 지난 20여년간 국방비의 비중은 계속해서 하락해서 국민총생산 대비 3.2% 수준에 이르렀고, 이는 상대적으로 미국, 중국, 대만, 이스라엘 등에 비하여 높은 편이 아니다(표 2 참조). 이 비중이 일본, 프랑스, 독일, 영국, 태국, 인도네시아는 우리보다 낮고 진출한 4개국과 러시아, 싱가포르, 말레이시아, 이집트, 그리고 북한의 경우 우리보다 높은 수준의 비중을 보이고 있다. 우리나라의 안보위협을 고려한 국가군별 비교에 의하면 우리의 국방비 부담은 안보위협 정도에 비해서는 낮은 것으로 나타나고 있다(표 3 참조). 이와 같이 볼 때 지금까지의 상대적 비중의 하락 추세를 더 이상 기대하기는 어렵다고 보는 것이 현실적인 판단이 될 것이다.

<표1>연도별 방위비 예산추이(단위:억원)

연 도	방 위 비		대입안회계 비율(%)	대 GNP 비율(%)
	금 액	증가율(%)		
1981	26,989	19.5(35.3)	34.3	5.9
1982	32,986	22.2(22.0)	34.4	6.3
1983	34,198	3.7 (8.6)	32.8	5.5
1984	34,516	0.9 (5.3)	31.5	4.9
1985	38,258	10.8(12.0)	31.2	4.8
1986	43,090	12.6(12.4)	31.2	4.6
1987	49,154	14.1(12.7)	31.6	4.5
1988	57,300	16.6(15.1)	32.0	4.4
1989	62,248	8.6(22.4)	28.4	4.2
1990	68,873	10.6 (8.9)	28.9	3.9
1991	77,414	12.4(18.2)	27.5	3.6
1992	87,380	12.9(20.7)	25.7	3.7
1993	95,724	9.5(12.6)	25.0	3.6
1994	104,675	9.4(15.6)	23.6	3.4
1995	115,070	9.9(16.7)	22.2	3.3
1996	127,360	10.7(16.2)	21.2	3.3
1997	143,495	12.7(12.4)	21.2	3.3
1998	152,477	6.3 (4.0)	21.7	3.2

주: 1) 방위비는 국방부, 전·해경 및 병무청예산 포함. 1990년 기준의 GNP를 이용한 비율임.
 2) 추정세외한 당초예산 기준임.
 3) () 안은 일반회계예산 증가율.

<표2> 주요국가의 방위비(1995)

국 가	GDP (10억불)	국방비 (억불)	GDP 대 비율(%)	병 령 (천명)
미 국	7,246	2,778	3.8	1,484
러시아	1,110	820	7.4	1,270
일 본	4,700	502	1.0	236
프랑스	1,538	480	3.1	399
독 일	1,908	418	2.0	358
영 국	1,104	342	3.1	226
중 국	560	317	5.7	2,935
한 국	422	144	3.3	690
대 만	262	131	5.0	376
이스라엘	78	72	9.2	175
북 한	21	52	25.2	1,054
싱가폴	67	40	5.9	54
태 국	157	39	2.5	254
말레이시아	78	35	4.5	115
인도네시아	170	28	1.6	299
이집트	58	24	4.3	440

자료: IISS, *The Military Balance 1996-97*, 1996, 10.

<표3> 위협정도에 따른 GNP 대비 국방비 비교

구 분	국 가	국방비/GNP 평균(%)
안보위협	상 (8개국) 북한, 이스라엘, 대만, 인도, 파키스탄, 이란, 이라크, 그리스	8.5
	중(11개국) 미국, 영국, 프랑스, 러시아, 독일, 일본, 이태리, 중국, 터키, 태국, 아르헨티나	3.1
	하 (8개국) 오스트리아, 캐나다, 스페인, 네덜란드, 스웨덴, 노르웨이, 벨기에, 덴마크	1.9

자료: IISS, *The Military Balance, 1995-96*, 1995, 10

방위예산은 투자비 성격의 방위력 개선비(인력정비비)와 경상비 성격의 운영유지비로 구분된다. 방위력 개선비는 무기구매비, 무대 중·항설비용, 연구개발투자비를 포함하며, 운영유지비는 보수, 급식비, 피복비 등 인력운영비와 부대운영유지비, 장비·시설 운영유지비, 교육비 및 할로방위비, 연금보조금, 방위비 분담금 등으로 구성된다.

방위비중 방위력 개선비의 비중은 1988년의 38.3%를 정점으로 해서 이후 점차 감소하여 1996년 예산에서는 28.3%까지 하락하였다(표 4 참조). 1997년 예산에서는 이 비중이 28.9%로 다소 상승하였다. 즉, 방위비 규모는 1988년 이후 1994년에 이르기까지 그 증가율이 크게 둔화되었는데, 이 기간중 방위력 개선비 증가의 둔화가 두드러지며, 운영유지비는 계속 두자리수의 증가율을 보였다. 즉 상대적으로 방위력 개선비의 증가율 둔화가 더 컸다.

<표4> 방위비 예산규모 및 구조

(단위: 억원)

년 도	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
예산액	30,540	32,219	33,813	36,656	41,821	46,268	53,348	59,509
운영유지 (구성비, %)	21,979 (72.0)	22,943 (71.2)	23,201 (69.0)	24,454 (66.7)	26,515 (63.4)	28,437 (61.5)	32,932 (61.7)	37,338 (62.7)
방위력개선 (구성비, %)	8,561 (28.0)	9,275 (28.8)	10,412 (31.0)	12,202 (33.3)	15,307 (36.6)	17,832 (38.5)	20,416 (38.3)	22,172 (37.3)

년 도	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
예산액	66,078	76,792	83,091	88,116	97,435	109,358	122,434	137,865
운영유지 (구성비, %)	41,870 (63.4)	49,014 (63.8)	55,460 (66.7)	60,232 (68.4)	68,065 (69.9)	77,018 (70.4)	87,768 (71.7)	98,071 (71.1)
방위력개선 (구성비, %)	24,206 (36.6)	27,779 (36.2)	27,630 (33.3)	27,885 (31.6)	29,370 (30.1)	32,340 (29.6)	34,666 (28.3)	39,794 (28.9)

* 예산액은 방위비(인력경 및 병무청 제외)에 대한 결산액이며 1996, 1997년 예산액은 편성 예산임.

국방예산의 구성비율 보다 세분화해서 살펴보면, <표5>에서 보는 바와 같이 운영유지비 중에서도 인력운영비의 비중이 크게 증가해 왔음을 알 수 있다. 인건비, 피복비, 급식비를 포함하는 인력운영비의 비중은 1988년의 36.1% 수준에서 1996년에는 47.0%까지 상승했다. 반면에 장비유지비의 비중은 동기간중 1.7% 포인트 낮아졌고, 무대유지 및 기타비용은 1.5% 포인트 높아졌다.

<표5> 연도별 국방예산 구성비

(단위: %)

구분	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
국방비	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
방위력개선비	39.0	38.1	36.8	34.8	33.0	31.6	30.2	29.1	28.3
인력운영비	36.1	38.0	40.1	42.4	44.1	45.0	45.7	45.6	47.0
장비유지비	11.4	10.2	9.9	9.6	9.6	9.4	9.3	9.8	9.7
부대유지 및 기타	13.5	13.7	13.2	13.2	13.3	14.0	14.8	15.5	15.0

자료: 국방부, 「국방백서」, 1997.

일반적으로 선진국의 경우 방위비의 1/3 이상을 방위력 개선에 배분하고 있으며, 미국, 일본, 영국의 방위력 개선비 비율은 각각 40.9%, 33.1%, 48.4%로 나타나고 있어서 상대적으로 우리나라 방위비의 운영유지비 비중이 더 높은 것을 알 수 있다. <표6>에 의하면, 우리의 전력경비비에 해당한다고 볼 수 있는 연구개발 및 획득비의 비중이 미국의 경우 34.8%, 영국은 44.9%, 프랑스는 47.8%이다. 우리나라의 전력경비비 비중은 1993년에 31.0%(1996년에는 28.3%)이나, 이 중에는 주한미군 방위비 분담금, 신규부대 창설에 소요되는 토지 및 건물비용까지 포함되어 있어서 실질적인 장비획득이나 연구개발비는 전력장비비의 70% 수준인 20% 수준으로 보아야 하고, 이는 일본의 27.6%보다도 낮은 수준이다(『한국의 국방』(1995) 참조). <표 6>을 통해서 우리나라의 연구개발비 투자 수준이 세계적으로 매우 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

<표6> 주요 선진국의 국방비 배분추세

(단위: %)

국 가	기준년도	연구개발	획득	건설	인력운영	작전운영 및 기타	국방비(억불)
미 국	1993	14.5	20.3	2.3	28.8	34.1	2,676
일 본	1992	2.5	25.1	3.2	41.3	27.5	379
독 일	1991	5.5	18.0	2.3	48.4	25.8	343.6
영 국	1991	13.0	31.9	3.5	31.9	19.7	432.1
이태리	1991	2.0	24.9	2.5	51.4	19.2	200.0
프랑스	1992	15.0	32.8	4.9	34.0	13.3	445.2
한 국	1993	31.0		3.7	45.0	19.7	115.9

자료: 각국의 『방위력서』, 1992, 1993.

최근의 육·해·공군별 방위력 개선비의 비중 추이를 살펴보면, 해군과 공군의 방위력 개선비 비중은 1992년 이후 점차 낮아져서 최근 각각 30%와 24% 수준을 보이고 있다. 방위력 개선비중, 해·공군의 전력증강비가 차지하는 비중은 1980년대에 20% 내외의 수준을 보인 반면 지상전력 증강비는 50% 수준의 비중을 보여왔고, 지상전력 증강비가 최근에 40% 수준을 보이고 있어서 여전히 육군 중심적인 전력증강 예산운영구조임을 알 수 있다. 연구개발비는 방위력 개선비의 7~8% 수준으로(전체 국방비 대비 연구개발비 비중은 2% 수준임), 최근 증가되는 추세에 있으나 여러 선진국에 비해서는 낮은 수준이다.

III. 防衛豫算 支出構造의 改善方案

방위예산 지출구조의 개선을 위해서, 우선 투자비 성격의 방위력 개선비(전력정비비)와 정상비 성격의 운영유지비에 대한 예산구조상의 개선과제가 매우 중요한 과제이다. 진술한 바와 같이, 방위비중 방위력 개선비의 비중은 1988년의 39.0%를 정점으로 해서 이후 점차 감소하여 1996년 예산에서는 28.3%까지 하락하였다. 더욱이 국방부의 2001년까지의 국방비 소요편단에 의하면, 방위력 개선비 비중은 1995년의 29.1%에서 2001년에는 25%로 저하될 것으로 나타나고 있다. 이러한 추세변화의 가장 중요한 요인은 인건비 비중의 증대이며, 인건비의 증대추세와, 인건비를 제외한 사업비의 배분구조는 <표7>과 같다.

<표7>에 의하면 인건비 증가율은 1992년에 19.8%, 1993년에 13.6% 등 비교적 높은 증가세를 유지해 왔고, 국방예산에서 차지하는 비중도 1996년에 40.2%에 이르기까지 지속적으로 높아져 왔다. 인건비를 제외한 사업비 운영유지비와 방위력 개선비로 구분할 경우에도 방위력 개선비의 비중이 1996년의 46.8%에 이르기까지 지속적으로 낮아져 왔음을 알 수 있다.

<표7> 인건비, 사업비 구분

(단위: 억원, %)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 안
- 인건비 (증가율) (구성비)	26,224 (-) (35.1)	31,410 (19.8) (37.3)	35,683 (13.6) (38.7)	39,699 (11.3) (39.4)	43,264 (9.0) (39.1)	49,161 (13.6) (40.2)	53,923 (9.7) (39.1)	56,217 (4.3) (38.5)
- 사업비 (증가율) (구성비)	48,540 (-) (64.9)	52,690 (8.5) (62.7)	56,471 (7.2) (61.3)	61,054 (8.1) (60.6)	67,480 (10.5) (60.9)	73,273 (8.6) (59.8)	83,942 (14.6) (60.9)	90,058 (7.3) (61.5)
· 운영유지비 (증가율) (구성비)	22,529 (-) (46.4)	24,943 (10.7) (47.3)	27,310 (9.5) (48.4)	30,658 (12.3) (50.2)	35,213 (14.9) (52.2)	38,965 (10.7) (53.2)	44,148 (13.3) (52.6)	47,172 (6.9) (52.4)
· 방위력개선 (증가율) (구성비)	26,011 (6.3) (53.6)	27,747 (6.7) (52.7)	29,161 (5.1) (51.6)	30,396 (4.2) (49.8)	32,267 (6.2) (47.8)	34,308 (6.3) (46.8)	39,794 (16.0) (47.4)	42,886 (7.8) (47.6)
국방부소관 계 (증가율) (구성비)	74,764 (12.6) (100.0)	84,100 (12.5) (100.0)	92,154 (9.6) (100.0)	100,753 (9.3) (100.0)	110,744 (9.9) (100.0)	122,434 (10.6) (100.0)	137,865 (12.6) (100.0)	146,275 (6.1) (100.0)

주: 국방부소관 합계는 추정기준임.

원칙적으로 방위력 개선비의 경우에는 적정 군사력 건설 목표에 따른 실수요가 재정부담능력의 범위안에서 반영되어야 할 것이다. 그러나 운영유지비의 경우에는 방위력 개선 투자수준과 연계하여 각 항목별로 일정기준에서 재정가할 필요가 있으며, 전체 방위비에서 차지하는 적정배분율을 유지하기 위한 구조조정노력이 요구된다. 방위예산구조의 조정을 위해서는 각종 경상경비에 대한 일정기준의 검토작업과 더불어 인력과 장비의 대체, 인력구조의 조정 등을 통해 기술 집약형 인력구조를 지향하는 보다 근본적인 구조조정 노력이 이루어져야 할 것이다.

방위예산 지출구조개선에 관한 논의에 있어서 국방부나 군 측에서 흔히 제기되는 주장은, 여기서 제기된 것과 같은 구조개선은 방위예산의 획기적 증대 없이는 불가능하며, 인건비 등 운영유지비의 증대 추세는 막대한 근무여건의 개선을 위해 불가피하다는 주장이다. 그러나 보다 중·장기적인 시각에서 군 구조 자체의 개혁 노력이 이루어지지 않는다면 현재와 같이 막대한 예산을 투입하면서도 허약한 지출구조가 심화되는 현상은 바뀌지 않을 것이다. 중·장기적인 시각에서의 구조개혁 노력이 실질적으로 어느 정도 이루어지고 있는지 의견이 제기된다.

국방연구원(1992)에 의하면 20만명의 군 인력을 감축할 경우(제급구분별 동일비용 감축) 예산 절감액이 1조 1,055억원이고 GNP에 대한 기여분이 2조 2,182억원으로 총 3조 3,237억원의 이익이 있음을 보여주고 있다. 반면에 무대장설비용은 기체화 사단이 1조 5,600억원, 잠수함 전대가 9,150억원, F-16 전투 비행단이 2조 1,500억원 수준으로, 이러한 막대한 비용하에서 기술김약형 군구조로의 전환이 어렵다고 주장하고 있다. 인력 20만명의 감축을 대체할 수 있는 무기체제 규모에 대한 연구결과는 제시되지 않고 있다(표8, 9 참조).

<표8> 병력감축의 효과

(단위: 억원)

방안	10만명 감축			20만명 감축		
	예산절감	GNP에 기여	계	예산절감	GNP에 기여	계
A	1,070	11,091	12,161	2,140	22,182	24,322
B	5,528	11,091	16,619	11,055	22,182	33,237

자료: 김덕철, 「국방비 축소논의의 허와 실」, 「전환기의 한국안보상황과 적정국방비」(92 국방학술 토론회), KIDA, 1992, pp. 46-48.

주: A방안: 사병만 감축, B방안: 계급구조별 동일비율 감축.

<표9> 무대참설 비용 및 주요 무기체계 가격

구분	무대참설비	유지비	주요 무기체계 가격
육군	기계화사단: 1조 5,600억원	863억원	한국형 전차: 23억원
	차량화 보병사단: 7,300억원	450억원	자주포: 9억 6천만원
해군	1개 잠수함 전대: 9,150억원	127억원	한국형 구축함: 2,150억원 잠수함: 1,450억원
공군	F-16 1개 전투비행단:	비행단: 714억원	F-16: 334억원
	2조 1,500억원	대대: 61억원	중형수송기: 118억원

자료: 국방부, 「94 비용편람」.

이러한 논의에 있어서 우선 간과되기 쉬운 점은, 인력감축의 경우 일단 이루어지게 되면 매년 계속해서 위에서 계산한 이득이 누적적으로 발생하는 반면에, 이를 대체하기 위한 무기체계 구입비는 일단 구입단계에서 큰 비용이 들지만 이 무기체계가 10~20년 이상 계속해서 사용될 수 있다는 점이다. F-16 전투기는 통상 30여년간 사용되고 있다. 따라서 병력감축의 1년간 이득과 무기체계의 구입비를 단순비교하는 것은 잘못된 것이다. 문제는 구조개선과정 초기단계에서는 대규모의 투자가 필요하고, 궁극적인 구조개선을 위해서 이러한 초기단계 투자가 용인될 수 있어야 한다는 것이다²⁾.

군의 구조를 기술집약적 구조로 개선하는 것이 반드시 실현되어야 할 과제라면, 일시적으로 국

방투자규모를 상당폭 늘리고 이를 대체하는 수준에서 병력규모를 감축해서, 궁극적으로는 인건비 등 운영유지비를 지속적으로 절감함으로써 오히려 국방비의 GDP 대비 비중을 낮출 수 있는 중·장기적인 구조개선 노력이 이루어져야 할 것이다. 이러한 구조개선 노력이 없다면, 국방부의 중기계획에서 예측하는 파와 같이 인건비 등 운영유지비의 비중은 계속 높아질 것이고, 전력증강을 위한 투자는 그 비중이 지속적으로 축소될 수밖에 없을 것이다. 또한 이러한 추세를 인위적으로 막으려고 할 경우에는 군 인력의 질적 수준과 사기의 저하가 나타나게 될 것이다. 기술집약적 군구조로의 단계적인 전환이 진정한 의미에서 이루어져야 하고, 이를 위한 예산지원은 확보되어야 할 것이며, 이러한 구조전환이 궁극적으로 국방비의 비중을 낮추면서도 군의 구조와 전력을 건설하게 할 수 있다는 확실한 비전이 제시될 수 있어야 할 것이다.

한편, 현재와 같이 방위력 개선비와 운영유지비 예산을 별도의 예산항목으로 구분해서 편성하고 운영하는 체제는 개선되어야 한다. 예를 들어, 어떤 무기체계의 구입은 필연적으로 이를 운영하는 인력과 운영유지의 소요를 가지게 되는데, 현재와 같이 예산편성 및 집행 자체가 분리된 경우, 무기체계 운영에 필요한 인력이나 운영유지비가 확보되지 못하는 사태가 발생할 수 있으며, 실제로 이러한 일들이 발생하고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 현재와 같이 방위력 개선비와 운영유지비를 이분법적으로 파악하고, 예산편성 및 운영체계를 이원화하고 있는 것은 개선되어야 하며, 국방부 및 제정된 예산실의 관련조직도 개편되어야 할 것이다.

방위예산구조의 조정에 있어서 또 하나의 중요한 검토과제는 육·해·공군간의 인력 및 재원배분에 있어서 그간의 경직적이고 육군 중심적인 태분구조를 조정하는 문제이다. 현재의 군별 자원배분에 있어 육군은 40% 이상을 차지하고 있다. 전력증강 사업이 시작된 이래 군별 병력구성비를 살펴보면, 육군은 88.8%에서 83%까지 서서히 감소한 반면, 해군은 3.2%에서 5.2%로, 공군은 4.6%에서 7.6%로 각각 서서히 증가하였으며, 해병은 거의 변화하지 않았다. 앞에서 논의되고 국방력에서 밝히고 있는 바와 같이 군의 구조를 질 위주의 기술집약형 전력구조로 전환시키기 위해서는 미래전 상상에 대비한 군 첨단화의 핵심인 해상방위력 및 항공력 증강 등이 필수적이며, 지상군 위주에서 상대적으로 해·공군 중심의 군 구조로 개선되어야 할 것이다.

이러한 군별 태분구조 개선의 핵심과제는 국방 인력구조의 개선이다. 최근 김광락·이원래(1994, 1995) 등의 연구에서 국방 인력구조의 기술집약화에 대한 논의가 활발히 진행되고 있으며, 다음과 같은 주요 논점들은 여기서 논의되고 있는 방위예산 지출구조의 개선과 관련해서도 시사하는 바가 매우 크다. 이들에 의하면 지금까지 우리 군의 전력증강은 최형적인 무기체계의 획득과 국방인력의 양적 확대에 치중해 왔으며, 향후 우리 군이 직면하게 될 안보여건을 고려할 때, 군 전력의 발전방향은 전력의 "지형억제, 실질중간"을 의미하는 전력의 기술집약화라는 것이다. 지금까지 전력발휘의 주체인 인력의 질적 향상을 위한 투자에 소홀했으며, 국방인력구조가 매우 후진적인 형태를 벗어나지 못했다.

군 조직 측면에서 군별 병력 구성비의 발전 추세를 살펴보면, 지리적 특성에 의해 크게 영향을

말고 있기는 하지만, 군사 선진국이 필수품 해군과 공군의 병력 구성비가 상대적으로 높은 것을 알 수 있다. 선진국들은 육·해·공군의 병력 구성비가 대체로 60 : 15 : 25에 가깝고, 개발도상국들은 75 : 10 : 15에, 후진국들은 85 : 5 : 10에 가까운 것으로 진단되었다(박제하 외, 1990). 우리나라의 경우에 병력 구성비가 83 : 9 : 8이며, 이러한 추세가 지속되면 2000년대에도 여전히 육군의 구성비가 80% 이상을 차지하는 후진국형 구조를 면치 못할 것으로 예상되고 있다. 또한 우리군의 인력구조는 장교·하사관의 비중이 낮고, 민간인력의 구성비가 극히 낮으며(현재 5% 수준), 현역대비 예비역의 비중이 높은 문제점을 갖는 것으로 지적된다.

국방연구원에서 수행한 일련의 연구결과에 의하면, 육군 : 해군 : 공군의 병력 구성비는 현재 83 : 9 : 8에서 1단계로 내륙 국가형으로 평가되는 75 : 13 : 12로 발전시키고, 2단계로 내륙 국가형과 해양 국가형의 혼합형으로 평가되는 65 : 18 : 17로 발전시키며, 궁극적으로는 남북통일이라는 전제하에 우리나라의 지리적 특성에 맞게 해양 국가형으로 평가되는 55 : 30 : 25로 발전시켜야 한다고 지적하고 있다. 또한 간부: 병의 구성비를 크게 개선하고, 군의 민간인력을 10만명 이상으로 증가시킬 것을 제안하고 있다. 이러한 구조개선의 첫번째 과제는 현역병력 규모의 감축과 그에 따른 구조조정이다. GNP에 대한 국방예상의 현 점유율 하에서 현재의 병력규모를 유지할 경우, 인력비용의 비중이 60~70%까지 증가함으로써 전력증강을 위한 물적 투자비의 확보가 거의 불가능할 것으로 예측되고 있다.

이와 같은 논점들을 살펴볼 때, 방위예산 자율구조상 문제점의 핵심에는 국방인력 규모와 구성비의 문제가 위치하고 있으며, 이의 해결 없이는 높은 인건비 비중, 높은 인력운영비 비중, 높은 운영유지비 비중, 그리고 육군 중심적인 태분구조의 문제가 해결될 수 없음을 알 수 있다. 그리고 이러한 문제가 해결되지 않을 경우, 이러한 자율구조상의 문제가 계속 심화되어서 우리 군의 전력 증강 측면에서 결코 바람직하지 못한 결과가 초래될 수 있다는 점에 주목해야 한다.

그런데 이와 같은 구조개선 문제에 있어서도 여전히 '예산의 획기적 증가 없이는 불가능하다'는 논의가 주류를 이루고 있다. 즉 현역병을 30만명 정도 감축하되 이를 대체할 전력증강 투자와 간부 및 민간인력의 증원을 위해서는 국방예산 규모가 대폭 늘어나야 한다는 것이다. 이러한 주장은 현재의 경제, 재정여건상 국방비의 추세변동을 크게 변화시키기 어려운 여건과 맞물려서, 실제적으로는 별다른 구조개선이 일어나지 않게 되는 결과로 귀결되고 있다.

현재 국방비의 GNP 대비 규모를 크게 늘리는 것은 거의 불가능한 것으로 보인다. 그러나 전술한 바와 같이 군의 구조조정을 위해서 일시적으로 부담규모를 증대시키고 중·장기적으로 효율적인 자율구조를 갖게 된다면, 이러한 구조조정은 시도되어야 할 것이다. 특히 구조개선의 완급 조절과 군별 태분의 수행적 구조개선을 통해서 예산규모의 커다란 증대 압력 없이 추진할 수 있는 구조개선은 반드시 실현되어야 할 것이다.

이러한 논거에 근거해서 육·해·공군간 인력배분을 조정하고 여기에 걸맞게 방위력 개선비의 배분을 조정하는 과정은 우선적으로 시도되어야 할 것이다. 해·공군 위주의 병력구조로의 전환은 간부의 구성비를 높게 할 것이고, 방위력 개선비 재분구조의 변화가 전역 향상에 도움이 될 수 있을 것이다. 또한 사무·관리 분야와 조달업무 등에 있어서는 전문성을 갖춘 민간인력을 활용하는 방안이 강구되어야 하고, 이러한 외부충원(outsourcing)을 통해 행정의 생산성이 제고된다면 오히려 예산부담은 줄어들 수 있을 것이다. 단순히 민간전문 인력의 1인당 인건비가 높기 때문에 예산부담이 늘어날 것이라고 예측하는 것은 잘못된 단순 논리이다.

전국 방위비 지출구조와 지역 확대화에 대한 중·장기적인 비전이 먼저 제시되고, 효율적인 재원배분구조로 개선하기 위한 구조개혁 노력이 단계적으로 진행되어야 할 것이다. 현재의 예산규모에 대한 제약조건하에서 우선적으로 실현될 수 있는 구조조정이 실시되어야 하며, 구조개혁을 위해 필요한 일시적인 재정부담의 증대는 용인될 수 있어야 할 것이다. 또한 이러한 계획의 상당부분은 군 내부의 생산성 제고 노력을 통해 확보할 수 있어야 할 것이다. 구조개혁을 위해서는 더 많은 예산이 들고, 모든 현재 상태와 구조는 그대로 둔 채, 예산확보가 어렵기 때문에 현재의 구조를 개선할 수 없다는 지금까지의 만류적 논의는 이상과 같은 중·장기적 비전하의 구체적인 구조개혁 과정으로 대체되어야 할 것이다. 이러한 비전을 실현할 수 있는 「군구조 개혁 5개년 계획」(가칭) 형태의 중기계획이 수립되어야 하고 여기서는 구조조정을 위한 「일시적인 예산규모 증대」가 반영될 수 있어야 할 것이다. 또한 지금까지의 구조조정 노력이 크게 가시화 되지 못한 것이 정책적인 군 운영정책의 특성과 기존의 육군 중심적인 조직운영의 틀에서 비롯된 것이 아닌지 되짚어보는 것이 필요한 것으로 보인다.

IV. 防衛費 豫算運營의 透明性·責任性 提高方案

지금까지 방위비 예산운영의 효율성이나 투명성·책임성에 관한 논의가 활발하게 이루어지지 못했다. 방위비 예산운영과 관련하여 가장 큰 문제점은 보안상의 이유로 예산운영에 관한 기본적인 자료조차 공개되지 않고, 예산운영에 관한 논의가 공개적으로 이루어지지 못한 데서 출발한다. 이와 같은 비공개성으로 인해 오히려 예산운영의 효율성이나 투명성에 대한 의문이 증폭되고 있으며, 일반적으로 15조원이 넘는 거대한 규모의 방위비 운영이 효율성·투명성·책임성 측면에서 여러가지 문제점을 안고 있다는 인식이 큰 것으로 보인다.

예산편성과 집행의 성과를 살펴보는 가장 일반적인 방법 중의 하나는 예산의 이월이나 이·전용, 그리고 불용액의 발생규모를 파악하는 것이다. 1996년 결산에 의하면, 국방예산 이월규모가 4,052억원으로 정부 전체 이월액의 37.7%이며, 그중 사교이월액이 3,288억원이다. 더욱이 1995년

에서 1996년으로 이월된 6,787억원중 328억원이 1997년도로 재이월된 것은, 이월은 1년도에 한한다는 예산회계법 제38조의 기본원칙에 위배된다. 1994년과 1995년에는 국방비 이월규모가 6천억~7천억원 수준에 달했었다. 또한 1996년의 이·전용액은 3,548억원으로 예산의 2.7% 수준이다. 이는 1995년의 2.9%보다는 개선되었으나 1994년의 1.1%에 비해서는 높은 수준으로, 국방예산 편성 및 집행의 효율화 노력이 큰 성과를 보여주지 못하고 있음을 나타낸다. 그리고 1996년의 불용액은 587억원으로 정부전체 불용액 3,071억원의 19.1%를 차지한다.

이와 같이 국방예산의 이월, 이·전용, 불용액이 많은 것은 한편으로 국방사업의 특수성에 기인한 부분이 많다. 피과도입 물자의 경우 협상기간의 지연, FMS 구대대급청구 지연 등에 따라 이월이 발생하게 된다. 따라서 이러한 기본적인 특수성에 의해 발생하는 문제해결을 위해서는 현 예산회계제도하에서 명시이월제도, 국고채무부담행위 및 계속비 제도를 대상사업의 특성에 따라 적절한 활용해야 할 것이며, 이를 통해 사업집행의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 그러나 국방사업의 특수성에서 비롯되는 문제가 아닌 일반적인 예산편성·집행상의 관리 및 통제기능의 부족에서 오는 문제도 적지 않은 것으로 판단되며, 따라서 방위비 예산의 편성과 집행 관리체제에 대한 전반적인 평가분석이 요구되고 있다.

이러한 군의 예산편성·집행관리 및 자원관리기능에 대한 평가·분석에 있어서, 최근에 이루어진 국방예산 과목구조 개편과 관련된 논의를 살펴보는 것이 매우 의미 있는 작업이 될 것이다. 즉 1994년에 이루어진 국방예산 과목구조개편을 평가하고, 이의 보완 및 개선방향을 모색하는 것은 방위비 예산운영의 투명성과 책임성을 제고하기 위해 중요하게 검토해야 할 정책과제의 하나이다. 1994년에 이루어진 국방예산 과목구조 개편은 국방예산에 대한 논의를 보다 공개적으로 이루어지게 하고, 군의 운영에 있어서 자원관리의 강화 및 경영효율성 개념의 도입과 투명성 문제에 대한 검토를 촉발했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 판단된다. 이하에서는 이제식·황성현 외(1997)의 주요 논점들을 정리함으로써 방위비 예산운영의 투명성·책임성 제고방향을 제시하고자 한다.

1994년 이전의 국방예산 과목구조는 방위력 개선비를 하나의 항목으로 편성하고, 운영유지비의 경우에는 인력운영, 부대운영, 시설공사, 교육 등의 참모기능별 세항으로 구분하는 체제였다. 즉 방위력 개선비와 경우에는 수조원의 예산이 단일 세항으로 편성되어서, 이 세항내에서 자유롭게 전용할 수 있는 체제였다. 운영유지비의 경우에는 예산의 편성주체와 집행주체가 분리된 채, 단위부대는 상부에서 정해져 내려오는 예산을 집행하기만 할 뿐 예산편성 과정에 참여하거나 영향을 미칠 여지가 작은 형태의 예산편성체제로 운영되었다. 참모기능별로 편성된 예산은 국회에서 통과된 후, 군 내부에서 각 부대단위로 기능별로 태분되었다. 이와 같은 체제의 장점은 예산편성과 중앙통제의 편의성에 있고, 대부분의 군수조달이 중앙에서 통합집행되는 현실에서 그 불가피성을 찾을 수 있다. 그러나 이러한 참모기능별 예산편성방식은 예산운영의 효율성과 투명성·책임성 측면에서 많은 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제는 기본적으로 예산편성과 집행의 주

제가 다른 상황에서 누가 얼마만큼의 예산을 어떻게 쓰고 있는지를 파악하기 어려운 구조에서 비롯된다.

이러한 문제에 착안하여 1994년에 이루어진 국방예산 과목구조 개편에서는 운영유지비 예산에 대해 전력단위부대를 세항으로 분류함으로써 예산편성과 집행을 면제시키고, 방위력 개선비를 1개항 1개 세항에서 5개항 14개 세항으로 분류하였다. 전력단위부대는 기술적 어려움을 고려해서 감정적으로 군사(軍司)급으로 편성되었다. 이러한 과목구조 개편의 기본목적은 적절한 수준의 통제·관리체제를 갖추고 예산편성과 집행단위를 일치시킴으로써 국방예산 운영의 효율성과 투명성을 제고하는 것이었다.

이와 같은 배경하에 이루어진 과목구조 개편의 결과를 평가해 보면 다음과 같다. 우선 방위력 개선 예산의 경우 1개항 1개 세항 구조에서 5개항 14개세항으로 분류한 것은 비용개념 정립 차원에서 바람직한 개편이었다고 판단된다. 이전까지 방위력 개선비를 1개 세항으로 편성한 것은 지나치게 포괄적으로 예산을 계상한 것이었으며, 이와 같이 세항수를 늘림으로써 부문별로 사업예산보다 엄밀하게 편성하고 집행하는 노력이 증대될 것으로 기대된다.

운영유지비 예산을 전력단위부대별 세항구조로 편성하고자 한 것은 자원관리효익의 강화나 경영효율성 개념의 도입, 그리고 부대별 자원사용 내역의 투명성 제고라는 측면에서 의미 있는 시도라고 판단된다. 군조직이나 예산운영에 있어서 비용의식과 자원관리기능을 강화하고 경영효율성과 투명성을 제고해 나가는 노력이 향후 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

그러나 현실적으로 전력단위부대별 세항구조 예산편성은 조달·집행상의 문제점 등 많은 문제점이 봉착하게 되었고, 지난 2년간의 운영결과 소기의 목적을 달성하지 못했으며, 현 상태에서 본 개편을 기대하기도 어려운 상황이다. 국방예산 과목구조 개편을 추진하는 데 있어서 가장 중요한 문제점은 목적을 달성하기 위한 방법의 선택에 무리가 있었다는 점이라고 판단된다. 군의 운영에 있어서 자원관리기능을 강화하고 경영효율성 개념을 보다 적극적으로 도입하며, 예산운영의 투명성을 제고하기 위해서는 군조직 전반에 걸친 개혁이 이루어져야 하는데, 이를 예산과목구조의 개편만으로 추진하는 것은 무리였다고 판단된다. 실제로 예산과목구조 개편을 뒷받침할 수 있는 군조직 및 인력운영상의 개선은 전혀 일어나지 않았으며, 현 상태에서 이를 기대하기도 어려운 것으로 보인다.

또한 전력단위부대가 예산세항이 됨으로써 전력단위부대간 자원이동에 대한 승인권의 소재 문제가 발생하였다. 군조직의 특성상 사단급 부대를 일반행정부처의 지역별 기관과 동일시하기는 어려운 것으로 보이며, 따라서 일부 예산항목의 전용에 대한 국방부 또는 재정원의 승인권의 소재 문제는 여전히 중요한 문제로 남게 된다.

1994년 과목구조 개편이 당초 목표로 했던 사항들, 즉 방위비 예산운영의 효율성과 투명성·책임성 증대는 보다 중·장기적인 관점에서 다음의 개선목표를 종합적으로 추진함으로써 달성할 수

있을 것이다. 첫째, 부대별 예산집행에 대한 내부관리시스템 구축이 필요하다. 야전차군 집행과 예산의 연계를 강화하고 집행 실적에 대한 분석·평가 기능이 제고되어야 할 것이다. 둘째, 예산 편성 과정의 개선이 이루어져야 한다. 즉 전력단위부대의 소요제기 기능의 강화와 상급부대의 심의기능의 개선이 이루어져야 한다. 셋째, 군수·예산 분야의 전문인력 양성과 데이터베이스의 구축이 요구된다. 예산편성 기준의 개선, 전산화·정보화의 추진과 관련조직의 개선이 이루어져야 한다. 넷째, 군 조직의 운영에 있어서도 일부 기능·조직의 민영화, 민간위탁의 확대, 민간 전문인력의 활용중대 등을 통해 경영 효율성의 증대를 도모해야 할 것이다.

이러한 개선이 이루어질 경우 전력단위부대를 예산 세항으로 하는지 여부는 현행 예산회계법 상 예산선을 승인권의 소재에 대한 판단에 달려 있으며, 군 조직운영의 특성상 사단급 부대의 자원이동에 대한 통제권을 경제부처가 최일적으로 갖는 것은 문제가 있는 것으로 보인다. 물론 일정 범주별 전용 승인권은 여전히 국방부 외부에서 가져야 하며, 특히 일반적인 경상경비 성격의 비용지출에 대해서는 다른 부처와 동일한 수준의 통제가 이루어져야 할 것이다. 그리고 내부자원관리 시스템이 갖추어지지 않은 현상에서 전력단위부대별 예산세항으로의 편성여부는, 예산 항목의 성격상 부대별 분리가 가능하고 부대별 자원관리의 특성이 반영될 수 있어서 부대별 편성의 실익이 나타날 수 있는 항목인지를 평가해서 결정해야 할 것이다.

이러한 논의를 종합할 때, 국방예산 과목구조 개편과 관련한 종합평가 및 정족의 기본방향에 대해서 다음과 같은 결론을 도출할 수 있으며, 이에 기초하여 향후의 정책방향이 검토되고 결정되어야 할 것이다.

- 1994년 국방예산 과목구조 개편은 군의 자원관리 의식의 강화나 경영효율성 개념의 도입 측면에서 중요한 의미를 지닌다.
- 방위력 개선비 예산을 14개 세항으로 분류한 것은 바람직한 개편이었으며, 이를 유지할 필요가 있다.
- 운영유지비의 부대별 세항구조 예산편성은 현실적으로 많은 문제를 야기했으며, 다른 보완 조치 없이 현재의 군사령부급 예산편성 체제를 그대로 유지할 경우, 별다른 개선효과 없이 업무량만 증가시키고 회계질서를 어렵게 한다는 비판을 면하기 어려운 것으로 보인다.
- 군조직·인력 등의 현 여건상 사단급 부대를 예산세항으로 하는 전면적 개편은 거의 불가능하고 실익도 없을 것으로 보인다.
- 국방예산 운영의 효율성과 투명성을 제고하기 위한 조치들이 군 개혁의 차원에서 종합적으로 추진되어야 한다. 이러한 조치들은 전술한 바와 같이, 군 자원관리에 대한 내부 관리시스템 구축, 군수·예산관련 전문인력 양성 및 군수·예산관련 조직개편, 그리고 민영화, 민간위탁, 민간전문가 활용, 자원관리에 대한 평가기능 강화 등을 통한 경영효율성 개념의 도입으로 요약된다.

- 운영유지비 과목구조의 중·단기적 개선방안은 예산항목의 부대별 분리가능성과 부대별 특성의 반영정도 등에 따른 부대별 편성의 실익을 예산항목별로 판단해서 모색되어야 한다. 예산 편성과 집행단위의 일치, 권한의 하부위임, 경영효율성 개념의 도입과 자립정약의식의 제고, 적절한 수준의 통제 등 부대별 예산편성의 손기능을 살릴 필요가 있으며, 기능별 구조로의 전면복귀는 정책의 일관성 측면에서도 바람직하지 않다.

- 과목구조에 대해 어떠한 개선책을 채택하더라도 차원관리 및 예산집행에 대한 내부 자원관리시스템을 반드시 발전시켜서 군의 차원관리에 대한 의식을 제고하고 예산집행의 투명성을 확보해야 할 것이다.

이러한 조치들의 시행을 통해 국방예산 운영의 효율성과 투명성을 제고하고 군의 차원관리기능을 대폭 강화해야 할 것이다.

V. 要約 및 結論

본 논문의 주요 결론을 요약하면 다음과 같다.

지난 30여년간 국방비의 대 GNP 비중은 계속해서 하락해서 3.2% 수준에 이르렀고, 우리나라의 안보위협을 고려한 국가군비 비교 등을 통해 볼 때 지금까지의 상대적 비중의 하락 추세를 더 이상 기대하기는 어렵다고 보는 것이 현실적인 판단이 될 것이다. 방위비중 방위력 개선비의 비중은 1988년의 38.3%를 정점으로 해서 이후 점차 감소하여 1996년 예산에서는 28.3%까지 하락하였고, 운영유지비 중에서도 인력운영비의 비중이 크게 증가해 왔음을 알 수 있다. 일반적으로 선진국과 비교할 때 상대적으로 우리나라 방위비의 운영유지비 비중이 더 높은 것을 알 수 있다. 방위력 개선비중, 해·공군의 전력증강비가 차지하는 비중은 1980년대에 20% 내외의 수준을 보인 반면 지상전력 증강비는 50% 수준의 비중을 보여왔고, 지상전력 증강비가 최근에 40% 수준을 보이고 있어서 여전히 육군 중심적인 전력증강 예산운영구조임을 알 수 있다.

방위예산 지출구조의 개선을 위해서, 우선 투자비 성격의 방위력 개선비(전력정비비)와 경상비 성격의 운영유지비에 대한 예산구조상의 개선과제가 매우 중요한 과제이다. 운영유지비 비중 증대의 가장 중요한 요인은 인건비 비중의 증대이다. 운영유지비는 방위력 개선 투자수준과 연계하여 각 항목별로 영점기준에서 재평가될 필요가 있으며, 전체 방위비에서 차지하는 걱정대분율을 유지하기 위한 구조조정노력이 요구된다. 방위예산구조의 조정을 위해서는 각종 경상경비에 대한 영점기준의 검토작업과 더불어 인력과 장비의 대체, 인력구조의 조정 등을 통해 기술집약형 전력구조를 지향하는 보다 근본적인 구조조정 노력이 이루어져야 할 것이다. 간부중심 및 해·공

군 중심의 보다 기술집약적인 군구조로의 전환을 위한 투자가 지속되어야 하며, 이를 위해 장비의 현대화와 인력의 전문화 투자가 이루어져야 한다.

군의 구조를 기술집약적 구조로 개선하는 것이 반드시 실현되어야 할 과제라면, 일시적으로 국방투자규모를 상당폭 늘리고 이를 대체하는 수준에서 병력규모를 감축해서, 궁극적으로는 인건비 등 운영유지비를 지속적으로 절감함으로써 오히려 국방비의 GDP 대비 비중을 낮출 수 있는 중·장기적인 구조개선 노력이 이루어져야 할 것이다. 이러한 구조개선 노력이 없다면, 국방부의 중기계획에서 예측하는 바와 같이 인건비 등 운영유지비의 비중은 계속 높아질 것이고, 전력증강을 위한 투자비는 지속적으로 축소될 수밖에 없을 것이다. 한편, 현재와 같이 방위력 개선비와 운영유지비 예산을 별도의 예산항목으로 구분해서 편성하고 운영하는 체계는 개선되어야 한다.

방위예산구조의 조정이 있어서 또 하나의 중요한 검토과제는 육·해·공군간의 인력 및 재원배분에 있어서 그간의 정력적이고 육군 중심적인 배분구조를 조정하는 문제이다. 군의 구조를 질위주의 기술집약형 전력구조로 전환시키기 위해서는 미래전 양상에 대비한 군 첨단화의 핵심인 해상방위력 및 항공력 증강 등이 필수적이며, 지상군 위주에서 상대적으로 해·공군 중심의 군 구조로 개선되어야 할 것이다. 육·해·공군간 인력배분을 조정하고 여기에 걸맞게 방위력 개선비의 배분을 조정하는 과제는 우선적으로 시도되어야 할 것이다. 또한 사무·관리 분야와 조달업무 등에 있어서는 전문성을 갖춘 민간인력을 활용하는 방안이 강구되어야 하고, 이러한 외부충원(outsourcing)을 통해 행정의 생산성이 제고된다면 오히려 예산부담은 줄어줄 수 있을 것이다. 현재의 예산규모에 대한 제약조건하에서 우선적으로 실현될 수 있는 구조조정이 실시되어야 하며, 구조개혁을 위해 필요한 일시적인 재정부담의 증대는 용인될 수 있어야 할 것이다. 또한 이러한 재원의 상당부분은 군 내부의 생산성 제고 노력을 통해 확보할 수 있어야 할 것이다. 이러한 비전을 실현할 수 있는 「군구조 개혁 5개년 계획」(가칭) 형태의 중기계획이 수립되어야 할 것이다.

군의 예산편성·집행관리 및 자원관리기능에 대한 평가·분석에 있어서, 최근에 이루어진 국방예산 과목구조 개편과 관련된 논의를 살펴보는 것이 매우 의미 있는 작업이 될 것이다. 1994년에 이루어진 국방예산 과목구조 개편은 국방예산에 대한 논의를 보다 공개적으로 이루어지게 하고, 군의 운영에 있어서 자원관리의 강화 및 경영효율성 개념의 도입과 투명성 문제에 대한 검토를 촉발했다는 점에서 중요한 의미를 지닌다고 판단된다. 1994년에 이루어진 국방예산 과목구조 개편에서는 운영유지비 예산에 대해 전력단위부대를 세항으로 분류함으로써 예산편성과 집행을 연계시키고, 방위력 개선비를 1개항 1개 세항에서 5개항 14개 세항으로 분류하였다. 이러한 과목구조 개편의 기본목적은 적절한 수준의 통제·관리체제를 갖추고 예산편성과 집행단위를 일치시킴으로써 국방예산 운영의 효율성과 투명성을 제고하는 것이었다.

1994년 과목구조 개편이 당초 목표로 했던 사항들, 즉 방위비 예산운영의 효율성과 투명성, 책임성 증대는 보다 중·장기적인 관점에서 다음의 개선사항들을 종합적으로 추진함으로써 달성할 수

있을 것이다. 첫째, 부대별 예산집행에 대한 내부관리시스템 구축이 필요하다. 야전자금 집행과 예산의 연계를 강화하고 집행 실적에 대한 분석·평가 기능이 제고되어야 할 것이다. 둘째, 예산 편성 과정의 개선이 이루어져야 한다. 즉 전력단위부대의 소요제기 기능의 강화와 상급부대의 심의기능의 개선이 이루어져야 한다. 셋째, 군수·예산 분야의 전문인력 양성과 데이터 베이스의 구축이 요구된다. 예산편성 기준의 개선, 전산화·정보화의 추진과 관련조직의 개편이 이루어져야 한다. 넷째, 군 조직의 운영에 있어서도 일부 기능·조직의 민영화, 민간위탁의 확대, 민간 전문인력의 활용중대 장을 통해 경영 효율성의 증대를 도모해야 할 것이다. 그리고 내부자원관리 시스템이 갖추어지지 않은 현상에서 전력단위부대별 예산세합으로의 편성여부는, 예산항목의 성격상 부대별 분리가 가능하고 부대별 자원관리의 특성이 반영될 수 있어서 부대별 편성의 실익이 나타날 수 있는 항목인지를 평가해서 결정해야 할 것이다. 이러한 조치들의 시행을 통해 국방 예산 운영의 효율성과 투명성을 제고하고 군의 자원관리기능을 대폭 강화해야 할 것이다.

參考文獻

- 국방부, 『국방백서』, 작연도.
 ——, 『한국의 국방』, 1995.
 국방연구원, 「전환기의 한국안보상황과 적정국방비」, 1992.
 김종탁·이원태, 「전력발전과 국방인력구조의 기술집약화」, 국방논집 제26호, 1994. 여름.
 ——, 「전력의 기술집약화와 국방인력구조 발전방향」, 국방논집 제31호, 1995. 가을.
 박재하 외, 『중·장기 국방인력 정책연구(1)』, 국방연구원, 1990.
 이재식·황성현 외, 『국방예산 과목구조의 개선방안』, 한국개발연구원, 1997.
 The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, 1995, 1996.

註

- 1) 그러나 미국 등 선진국과의 비교에 있어서는 그들 나라에서 모병제를 실시함으로써 우리의 인건비가 과소평가되고 있음을 감안할 필요가 있음. 다른 한편으로는 후술하는 바와 같이 우리나라가 징집제를 실시함에도 불구하고 인건비 비중이 높다는 특성을 가지고 있음에 주목해야 할 것임.
- 2) 이러한 무기체계구입 또한 단계적으로 이루어짐으로 인력감축의 속도와 맞추어서 조정해 나갈수 있을 것임.
- 3) 예산실의 경우 방위예산1과 2로 구분되어 있는데, 이의 통합이 필요하다는 주장이 제기되고 있음. 그러나 이 경우 과단위가 매우 커지는 문제가 있음. 최소한 업무상 연계가 크게 강화되어야 할 것임. 국방부에서도 이에 상응하는 조직개편방안이 모색되어야 할 것임.
- 4) 예산권실단위로써 세함은 중요한 의미를 가짐. 즉 세할간 전용은 재경원 장관의 승인사항이기 때문에 각 부처의 입장에서는 세함 단위가 어떻게 구성되는가가 매우 중요한 문제임. 함모기능별 세함 구조에서는 군 본부에서 각 기능별 예산을 무대별로 자유롭게 재분할 수 있지만, 전핵단위무대별 구조하에서는 무대간 전용에 제한이 생기고 무대별 예산이 보다 투명하게 나타나게 됨.

