

'95 정부정책과 국방예산



金秀永 한국국방연구원
정치경제학박사

일국의 국방예산은 그 나라의 안보철학과 국방목표를 내포하고 있으며, 이에 대한 정책의지는 예산운용을 통하여 구체화되고 실현된다.

한국의 경우도 예외는 아니다. 따라서 정부가 「新경제 5개년계획」에 의거하여 '93년 상반기에 발표한 「'93~'97 중기 재정운용계획」 및 이를 바탕으로 책정한 「'95 국방예산」은 우리의 안보현실과 재정여건을 감안한 정부의 정책의지라고 볼 수 있다.

이 글에서는 중기 재정운용계획을 바탕으로 한 국방부문 재정운용실태를 분석함으로써

써 '95년도 국방예산의 주요 내용속에 재정여건의 변화가 어떻게 투영되었고 정부의 국방정책의지가 어떻게 반영되었는지를 살펴보고자 한다.

정부 재정운용 실태 및 동향

최근의 안보환경 변화 및 국제 경제교류 증대 등 전환기적 국내외 정세에 능동적으로 대처하고자 하는 정부의 「新경제」구상은 현재 3차년도를 맞이하고 있다.

정부는 지난 2년동안 금융·재정·행정규제

등에 걸친 제도개혁을 통하여 향후 경제운영의 합리화를 추구할 수 있는 기본틀을 마련하였다는 점에서 내부적으로 긍정적 평가를 하고 있다.

그러나 우리 경제의 「국제화」 및 「세계화」를 향한 전기마련과 통일기반 정비의 양대과제를 차질없이 준비해야 하는 시기임을 고려해 보면 지리적·경제적 요인 즉, 한반도 주변안보의 불확실성과 경제의 동태적 성향을 동시에 수용한 국가전략의 재정립이 시급하다는 내부적 지적 또한 제기되고 있다.

이러한 현상은 결국 국가정책 결정의 근본적 지침이라 볼 수 있는 재원배분에 대한 정부의 재정운용 부담이 가중되어 가는 추세를 반영하는 것이다.

● 중기 재정운용 여건 및 과제

정부는 현재 재정본연의 충실한 역할 수행과 생산적인 재정운용의 일환으로 '작지만 강력한 정부'를 실현하고 '통일에 대비한 재정능력'을 강화할 목적으로 거시적, 중·장기적 시각에서 재정개혁을 추진중에 있다.

이를 위하여 정부는 국가예산을 국가경쟁력 강화와 국민편익 증진에 우선배분함을 원칙으로 하고 있으며, 세제개혁을 통한 재정능력 확장에 역점을 두고 있다.

특히, 이번의 중기 재정개혁에서는 중·장기적 국가목표와 각 부문별 우선순위를 정립하고, 투자계획 및 소요재원에 대한 판단과 부족재원에 대한 대책까지를 포함하는 재정부문에서의 중·장기적 미래에 대한 전망을 제시하고 있다.

이에 따라 대상기간 사업계획의 연도별 소요자금을 구체화하는 과정은 동 재정개혁방향에 따라 추진함으로써 국가의 전략목표를 달성하는 데 생산적으로 뒷받침할 수 있게 되었다.

특히, 이를 통한 단·중기 예산체계의 연계성 강화는 향후 정부의 예산사업 및 재정제도를 일관성 있게 개선·추진하게 함으로써 국가목표 달성을 위한 정부의 역할과 능력에 대한 예측 가능성 제고뿐만 아니라, 국민의 정부에 대한 신뢰기반을 구축 시켰다는 점에서 중요한 의의가 있다고 하겠다.



군의 교육훈련비는 전력정비비의 상대적 감축추세와 관련하여 전력수준유지를 위하여 지속적으로 역점을 두어야 할 분야로 '95년에는 시급성이 요구되는 주요 교육훈련시설 확대 등에 지원예산이 계상되어 훈련차질이 최소화되도록 하였다 (사진은 공지협동훈련을 수행하고 있는 병사들)



예산절감을 위해 주요장비에 대한 자체창정비를 수행하고있다

그러나 우리나라 예산구조가 지니고 있는 비탄력적 성향과 국민경제부담한계에 따른 조세저항은 개혁추진에 현실적으로 많은 어려움을 줄 것으로 예상된다. 향후 재정운용에서 구조적으로 제기되고 있는 주요 현안은 다음과 같다.

첫째, 정부예산구조의 경직도가 심화되어 있다. 최근 우리나라의 재정경직도는 일반회계 총세출에서 차지하는 고정적 경비의 지출을 최대한 억제함으로써 완화되어 가는 추세에 있다.

현재 인건비, 방위비, 교부금 및 예비비의 대 예산비중은 60% 수준이다. 그러나 양곡기금지원, 의료보험, 이자보전 등 주로 소득보상적·가격보조적 성격의 지출을 포함하면 재정경직도는 70% 수준을 상회한다.

이러한 경직된 구조하에서는 국민경제 여건이나 정책목표 우선순위 변화에 따라 제기되는 새로운 재정수요를 탄력적으로 수용할 여지가 극히 적기 때문에 국가재원의 효율적 배분 및 시의 적절한 배분에 지장을 받게 될 것은 명약관화한 일이다.

따라서 예산구조 개선을 통한 탄력성 제고는 시급히 개선되어야 할 과제이다.

둘째, 사업재원이 절대적으로 부족하다.

「신경제」계획에 의하면 기존 재정구조하에서 세제개편을 통하여 '97년까지 조세부담율을 22.5% 수준으로 제고시킬 경우 사업비가용재원은 연평균 3%미만 수준의 증가에 그치게 된다.

이는 즉, '93년부터 '97년까지 5년간의 총세입 전망은 270조원인 반면, 인건비, 방위비 등 고정적 지출을 제외한 총사업비 규모는 69조원 정도밖에 여유가 없음을 의미한다.

이러한 자원조달 수준은 향후 국가경쟁력 강화를 위한 재정 투·융자 소요 또는 국민복지여건 개선을 위한 재정의 역할 수행에 크게 미흡할 뿐만 아니라, 현재 진행중인 사업들의 현상유지도 충족시키지 못한다. 따라서 재정본연의 역할수행을 할 수 있는 자원조달 문제 특히, 세수확보방안이 적극적으로 검토되어야 한다.

셋째, 조세부담 제고를 통한 재원확충에 한계가 있다. 재정구조의 경직성이 높더라도 세입능력을 대폭 확충할 수 있다면 사업비가용재원의 한계를 극복시킬 수 있다.

그러나 정부재정운용계획에서 밝히는 바와 같이 현행 19.9% 수준의 조세부담율을 '97년까지 22.0%수준 이상으로 상향 조정하는 것은 비록 우리의 현행 조세부담율 수준이 선진국에 비해 낮다고 하더라도 조세형평성 논란에 따른 기업 및 가계의 적지않은 조세저항을 고려하여 보면 무리라고 판단된다.

특히, 「세계화」라는 신국정과제의 효율적 추진과 WTO(세계무역기구)체제 출범에 따른 탄력적 대응 등 현재 우리 경제가 직면하고 있는 당면과제로 인하여 급격한 조세부담의 증가는 기업의 투자성향을 위축, 결국은 국가경쟁력을 강화하고자 하는 재정정책 본연의 취지와도 위배되는 파급효과를 유발할 것이다.

조세부담 이외에 국·공채발행을 통하여 투자재원을 조달하는 문제도 생각될 수 있다.

그러나 국·공채발행은 단기적으로 물가를 상승시켜 경제의 안정적 기반을 저해하고, 장기적으로 원리금 상환 자체가 또 다른 재정적 경직성 요인이 된다는 점을 감안할 때 간단히 선택될 수 있는 것도 아님을 우리는 인식하여야 한다.

한편 「신경제」의 기본구상과 관련하여 재정개혁부문에서 밝히고 있는 정부의 국방부문 예산정책기조는 국방비 증가율의 최소수준 유지 및 지출구조 개선을 통한 운용의 효율화이다.

정부는 중기 재정운용계획을 통하여 국방비의 감축이 인건비 및 군인연금의 적자심화로 용이하지 못함을 밝힌 바 있다.

그러나 투자사업비의 합리적인 조정 등 다각적인 대응책을 강구하여 국방비 증가율을 필요한 최소 수준으로 억제할 방침이다. 그러므로 향후 국방비의 증가율은 기존대비 상대적 둔화현상이 더욱 가시화 될 것으로 판단된다.

특히, 전력정비사업의 경우 투자억제 현상이 심화, 계속사업을 포함한 모든 사업에 대한 사업우선순위 재검토 및 사업조정·축소가 불가피할 것이다.

향후 운영유지부문 예산편성시 자연증가 및 정부기준증가에 따른 재원소요는 충분히 반영될 것으로 판단되는 반면, 개선요구에 따른 예산증액은 정부의 고통분담차원에서의 절약의지에 따라 상당한 조정·통제·심의 과정을 거쳐야 될 것으로 판단된다.

특히, 병력운영비는 정예 기술집약형 군구조 정착을 지향한 병력구조 조정과 함께 중·장기적차원에서 그 비중축소 문제가 심도있게 거론될 것으로 전망된다. 그러나 단·중기

기간중 직업군 감축을 통한 국방비 절감효과는 기대하기 어려울 것이다.

이는 현 병력집약적 군구조에서의 탈피를 위한 전력구조 조정에 따른 전환비용이 아직은 매우 높고, 정부의 교부금 규모증대 억제 정책과 관련하여 현재 군인연금의 적자현상이 계속 확대됨에 기인되고 있다. 군인연금 세입중 국고보조금을 통한 적자보전 구성율은 80년대 이후 계속 증대되어 최근 60%내외 수준을 차지하고 있으며, 규모측면에서 볼 때 조만간 4천억원에 이를 것으로 전망되고 있다.

● '95 재정운용계획의 주요특징

「'93~'97 중기재정운용계획」은 「신경제」계획의 기본구상을 실천하기 위한 정부의 의지를 제시하는 국가경영계획이라는 측면에서 큰 의미를 지니고 있으며, '95년은 「세방화(세계화, 지방자치화)」를 맞는 「신경제」추진 3차년도 즉, 재정개혁의 중간평가 시점이라는 점에서 특징을 갖고 있다.

이러한 맥락에서 볼 때 '95년 예산편성이 갖는 정책적 의미는 향후 재정개혁을 추진하는데 있어서 중요한 계기가 될 것이다.

'95년도 재정운용계획의 주요 특징은 국가경쟁력 제고와 국민생활의 질적 향상을 위하여 세입기반을 지속적으로 확충하면서 사회간접자본 확충과 과학기술투자의 확대, 농어촌 구조개선사업의 적극추진과 중·소기업 경쟁력 강화, 교육·인력개발투자의 확대 및 사회복지 시책의 내실화 등 각 분야의 재정수요에 적극적으로 대처하고자 하는 정부의 강력한 정책의지가 포함되어 있다는 점이다.

이와 같은 재정기능을 수행하기 위해서 재정지출의 대폭 확대가 전제되어야 한다.

그러나 자본자유화 및 무역개방에 대비한



정부의 통화정책과 금융·산업정책간의 통제력 미흡, 4대 지방자치선거 실시 및 최근 경기 호조세에 따른 물가불안 등 현실적으로 제기되고 있는 경제여건은 '95 재정운영의 불확실성을 가중시키고 있다.

따라서 '95 예산은 90년대 후반 선진국 진입과 통일기반 정비의 양대과제를 수행하기 위하여 세입기반을 확충하여 가면서도 경기 호조에 따라 증수되는 세입을 일부 절약하여 채무상환에 충당함으로써 재정의 경기조절 기능을 강화할 필요가 있다고 본다.

이러한 맥락에서 볼 때 「'93~'97 중기재정계획」에서 제시한 바 있는 각부문별 우선순위 정립과 이에 따른 재원수요 충족대책의 정책적 강화노력은 절실하다고 보겠다.

현재 추계되고 있는 '95년도 GNP증가율은 전년대비 12.9%, 일반회계 증가율은 15.6%이며, GNP대비 일반회계 비중은 14.7%이다. 조세부담율은 '94년 19.9%에서 20.6%로 제고된다.

통일을 뒷받침하고 국제정세 변화에 능동적으로 대처하고자 하는 외교·통일부문의 지원규모는 전년대비 12.9% 증가되는 반면, 방위비 지원은 한자리수 이내의 증가율 수준에 머문다.

'95 국방예산 편성방향

● 예산편성의 기본방향과 특징

최근 동북아 지역 경제주도적 안보환경정착이라는 명제와 「세계화」에 부응하기 위한 통상산업투자부문의 재정수요 증대현상은 정부예산의 경직성부문 특히, 방위비에 대한 규모축소 주장을 더욱 부추기고 있다.

그러나 주변국의 군사력 현대화 추진과 북한의 핵문제를 비롯한 안보위협이 상존하고 있음이 고려되어 '95 방위비는 '94 방위비 증가율 9.4%에 비하여 다소 증가된 9.9%가 편성되었다.

이에 따라 방위비가 GNP 및 일반회계에서 차지하는 비중은 각각 3.39% 및 23%이며, 이는 '94년의 3.48% 및 24.2%보다 다소 낮은 수준이다. 전년대비 방위비 증가율의 상승에도 불구하고 대 GNP 및 일반회계 비중이 낮은 까닭은 각각에 대한 방위비의 증가율이 상대적으로 낮은 데 기인된다.

이와 같은 현상은 결국 방위비 비중축소로 인한 여유자금을 사회간접자본, 통상산업 및 보건복지분야에 증액 투자함으로써 적정 방위력 유지와 국가경쟁력 강화의 2중적 목표를 달성하려는 정부차원의 정책의지가 반영된 결과라고 볼 수 있다.

방위비는 군 전력이 극대화될 수 있는 분야에 중점 배분된 것으로 보여진다. 전력정비부문은 한국형 전차, 차세대 전투기, 잠수함 등 자주국방력 강화를 위한 핵심 전력화 사업의 지속적 추진에 역점이 두어졌다.

운영유지부문은 급식비, 피복비 등 기본경비와 특수근무수당의 인상 및 병영기본시설·군숙소 개선 등 장병의 근무여건과 관련된 소요를 충분히 반영한다는 취지에서 편성되었다. 특히, 부대·지휘여건을 개선하기 위한 소요를 상당부분 충족시킴으로써 개혁차원의 군 통솔이 가능하도록 한점은 무형 전력 수준을 제고하는 데 상당한 기여가 될 것으로 판단된다.

'95년도 국방예산 편성의 또다른 주요 특징은 국방비의 투명성과 효율성 제고를 위하여 편성방식을 전면 개편하였다는 점이다. 單一項, 單一細項으로 총액 편성되어 오던 전력정비사업은 「Zero-Base」 개념에서 검토되어 각군별, 사업별 체계로 세분 편성되었다.

또한 운영유지비는 기존의 각군별, 참모기능별 편성체계에서 '97년 이후 사단단위까지의 전력단위부대별 편성체계를 갖춘다는 취지하에 개편·편성되었다.

이에 따라 전력정비사업 집행에 대한 국민의 신뢰성 및 예산운용의 효율화를 위한 단위부대별 책임의식은 상당수준 제고될 것으

로 기대되는 반면, 편성방식 개편에 따른 예산운영은 군내부의 여건 조성 미흡으로 당분간 적지않은 부작용이 따를 것으로 보인다.

특히, 조달부문에 대한 사업과 예산항목간의 연계를 위한 기술적 조정은 시급성을 요구하는 당면과제이다.

● '95 예산의 주요사업별 특징

* 장병사기 및 복지증진

군에 대한 기본적 처우개선은 일반 공무원과 동일한 수준이 유지되며, 군의 특수성이 고려되는 사기증진부문의 고유수당은 재원이 허용되는 한 최대한 증액·반영되었다.

즉, 함정수당, 항공수당, LVT수당 및 방공관제레이다 등의 항공정비기술자에 대한 고유수당은 10%수준 인상되었으며 특히, 비무장지대 및 해안초소 등의 특수지 요원과 잠수함 UDT/SSU요원 등에 대한 수당은 50%수준 인상되어 특수근무에 따른 적절한 보상이 책정되었다.

또한, 하사관 육성 정책의 일환으로 하사관수당은 14%수준 이상으로 인상되었으며, 주택수당도 증액되었다.



한반도 주변 안보환경 및 북한의 동향을 고려하여 볼때 적정수준의 국방예산은 유지되어야 한다는 당위성이 인정되면서도 규모의 상대적 감축은 불가피할 것이라는 점을 감안하면 국방이 당면하고 있는 재정운용 부담은 막중하다

군장병의 군내 교육여비를 신규 책정함으로써 교육에 따른 경비는 현실화될 수 있는 여건이 마련되었다.

장병의 급식수준은 주식비중 쌀의 일반비 비율이 기존 50%수준에서 80%로 증대됨과 동시에, 부식단가의 현실화가 추진되면서 질적 개선이 도모되었다.

피복의 경우, 기본피복의 질적 유지와 함께 특수피복의 신규 지급이 반영되었으며, 모양말 및 개인 일용품중 치약의 질 개선에 따른 지원예산이 계상되었다.

*** 장비유지운영의 수준제고**

장비유지운영비는 보유전력의 극대화 일환으로 '95 예산편성중 역점을 둔 분야의 하나이다.

특히, 정비활동의 수리부속보급은 '94년의

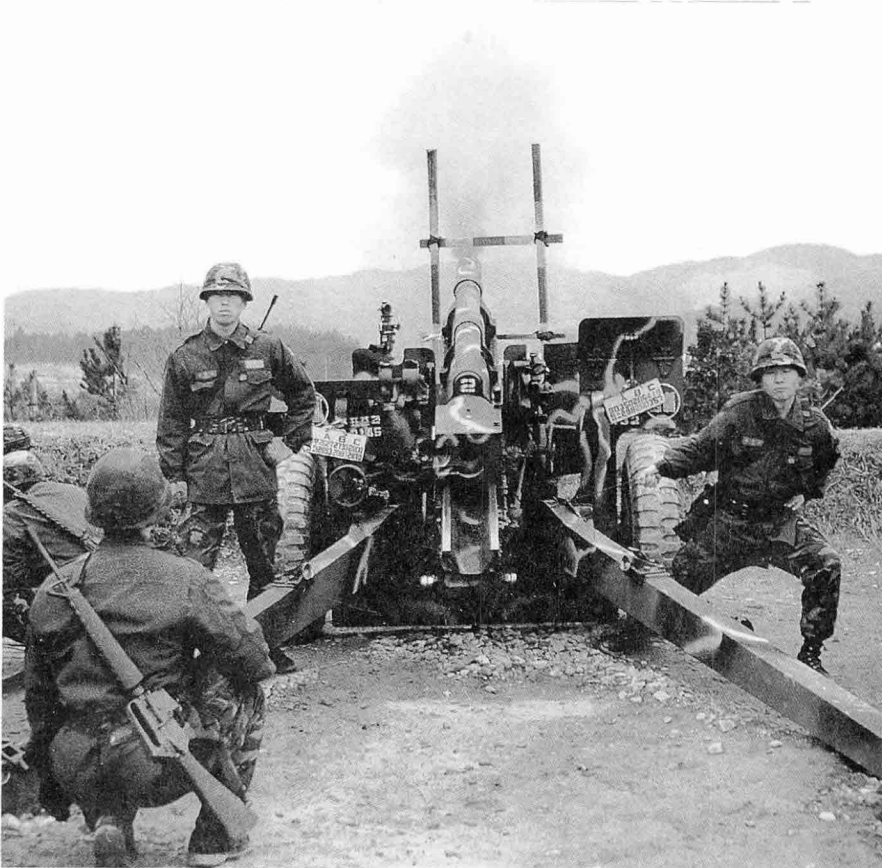
70% 수준에서 85% 수준이 유지되도록 운영 예산이 계상되었으며, 외주정비와 해외정비는 항공기 등 고가장비의 적시 정비에 차질이 없도록 증액·반영되었다.

주요 전력화 대상장비를 제외한 일반장비의 물자획득비는 필수소요가 반영된 반면, 구입단가의 상승분은 유가인하 및 교탄절감 등의 비용절감을 통하여 가능한 자체흡수하도록 지원예산이 계상되었다.

*** 교육훈련의 내실화**

군의 교육훈련비는 전력정비의 상대적 감축추세와 관련하여 전력수준유지를 위하여 지속적으로 역점을 두어야 할 분야이다.

그럼에도 불구하고 인력 및 증가장비에 따라 유발되는 자연증가적 유지비의 증가추세에 따라 운영유지부문의 예산압박은 교육훈



'95 국방예산 편성중 방위비는 군전력이 극대화될 수 있는 분야에 중점적으로 배분되며, 전력정비부문은 한국형 전차, 차세대 전투기, 잠수함 등 자주국방력 강화를 위한 핵심 전력화 사업의 지속적 추진에 역점을 두었다

련비와 같은 비가시화 부문의 지원예산 배분을 제한하고 있는 실정이다.

따라서 '95 교육훈련분야는 시급성이 요구되는 주요 교육훈련시설 확대 및 보강과 장교수급의 원활화를 위한 장학생 확대사업에 우선적으로 반영, 훈련에 차질이 최소화되는 범위에서 지원예산이 계상되었다.

*** 부대지휘여건 개선**

'95년도 부대지휘여건 개선사업은 개혁차원에서의 군 통솔 강화를 목적으로 예산편성시 가장 심혈을 기울인 분야이다.

특히, 여비, 수용비, 업무추진비 등의 부대운영을 위한 기본적 경비인 각급 부대운영비의 대폭적 인상은 군 통솔의 효율화에 상당한 기여가 될 것으로 기대된다.

그러나 이러한 사업개선에도 불구하고 전투단위부대 특히, 대대급의 참모운영, 시설보수, 사기대책 및 전령여비 등의 열악한 부대운영유지비를 현실화하기까지는 아직도 요원한 상태이다.

최근 민주행정이 요청되는 시대적 상황에서 군사훈련 등으로 인한 피해보상 문제가 제기되고 있고, 사회발전 추세에 맞는 장비의 사기진작용 복지수요가 증대되는 등 부대지휘관련 부담이 증가하고 있는 점을 감안하면 향후 부대운영유지비의 지속적 상향조정은 불가피하다고 보겠다.

*** 환경개선 및 기능인력 양성**

군 환경개선 및 기능인력 양성사업은 '95 예산편성의 주요 관심사업으로서 지원예산이 대폭 증가된 분야이다.

국가 환경개선 정책의 일환으로 부대의 오폐수 처리시설 등 환경시설투자가 확대되었으며, 국가 기간산업 기술인력 양성과 관련하여 군의 1인1기 교육을 위한 전문기술교육이 신규 반영되는 등 기능인력 양성을 위한 지원예산이 적극 계상되었다.

'95년도 국방예산 편성의 특징은 「신경제」 기본구상을 실천하기 위해 수립된 「'93~'97 중기재정운용계획」에 따라 개혁차원에서의 군운용이 효율적으로 추진될 수 있도록 재원배분의 우선순위가 조정·반영되었다는 점과 국방예산의 투명성과 효율성 제고를 위하여 편성방식을 전면 개편하였다는 점이다.

그러나 중기재정개혁차원에서 적극 추진하고자 하는 고정적·경상적 경비 축소에 의한 재정경직도의 완화는 군구조가 지니고 있는 특수성으로 인하여 아직도 요원한 상태이다.

특히, 한반도 주변 안보환경 및 북한의 동향을 고려하여 볼 때 적정수준의 국방예산은 유지되어야 한다는 당위성이 인정되면서도 규모의 상대적 감축은 불가피할 것이라는 점을 감안하면 국방이 당면하고 있는 재정운용 부담은 막중하다고 보겠다.

이러한 맥락에서 볼 때 다음과 같은 당면과제를 제기할 수 있다.

첫째, 향후 국방예산 정책을 포함한 군사기획과 정부 중·장기재정운용계획간의 연계를 더욱 강화해야 한다.

둘째, 방위비 예산구조의 경직성 완화 노력과 동시에 다원화 되어 있는 예산체계 및 운용방식을 단순화하여 예산집행의 능률을 제고할 수 있는 제도적 개선방안이 적극적으로 검토되어야 한다.

셋째, 방위비 지출의 생산성을 제고하여야 한다.

이와 같은 정책적 노력은 가용재원의 한계를 극복하기 위한 군운용의 효율화 차원뿐만 아니라, 현재 군이 추구하고자 하는 質의 자원절약형 군구조 정착을 위하여도 지속적으로 추진되어야 한다. **BJ**