

<2019년도 국방예산 확정에 대한 평통사 논평>

한반도 평화시대 역행, 국민 부담 가중시킨 2019년도 국방예산

- 46조 6,971억 국회 통과, 2018년 대비 8.2%로 역대 최대 증액
- 대북 선제공격 전력 도입 등 한반도 평화시대에 역행하는 대결적 반평화적 국방예산
- 군인연금 특혜, 고급장교 인건비 증액 등 군 상층부의 기득권 보장하는 반개혁적 국방예산
- 미국의 재정적 군사적 이익만 부당하게 보장하는 반주권적 국방예산
- 서민 경제 악화 도외시한 반민생적 국방예산

1. 2019년도 국방예산이 12월 8일 국회를 통과하였다. 국회는 46조 6,971억 원(일반회계)에 이르는 정부 요구안을 일부 내역만 조정한 채 그대로 의결하였다. 평통사는 전년 대비 8.2%나 인상된, 특히 무기도입비가 무려 13.7%나 오른 정부 요구안이 우리 국민의 부담을 가중시키고 군 기득권 확장에 골몰하고 북한 및 주변국을 상대로 군비경쟁에 몰두하고 우리 주권과 국익에 반해 미국의 재정적·경제적 이익을 보장하는 등의 중대한 문제를 안고 있음을 지적하면서 국방예산 3대 부문 즉 인건비(병력운영비)와 전력유지비(운영유지비), 방위력개선비(무기도입비) 각각의 대폭 삭감을 국회에 요구하였다. 그러나 국회는 정부 요구안을 사실상 그대로 추인함으로써 내년도 국방예산이 갖고 있는 반평화, 반개혁, 반민생, 반주권의 문제점을 용인하고 정당화시켜 준 책임과 비판을 면할 수 없다.
2. 2019년 국방예산의 가장 큰 문제점은 판문점 선언과 평양 선언 및 북미 싱가포르 공동성명으로 열린 새로운 한반도 평화시대에 정면으로 역행한다는 점이다. 2019년 국방예산의 대폭 인상을 주도한 부문이 총 15조 3733억 원의 방위력개선비(무기도입비)다. 이 무기도입비는 전년 대비 13.7%가 인상되었다. 그런데 이렇게 급증한 무기도입비 중에서도 가장 많이 증액된 부분이 “핵·WMD 대응을 위한 한국형 3축 체계 구축” 사업이다. 이 사업비는 무려 16.2%(7,063억 원)가 증액된 5조 691억 원이다. 정부는 한국형 3축체계 구축사업이 “현존 북 위협 뿐 만 아닌 미래 잠재적 위협까지 대응할 수 있는 전방위 위협 대응능력 구비”(국방부 보도자료, 2018. 12. 8)가 목적이라고 말한다. 그러나 이 3축 체계 구축사업은 그 목적이나 군사전략, 무기체계의 공세적 특성 어느 측면에서 보나 타당성이 없다.

사업목적으로 내세우는 ‘북 핵미사일 위협 대응 능력구비’는 판문점선언과 평양선언, 싱가포르 북미공동성명에서 남북 및 북미가 한반도의 완전한 비핵화와 평화협정 체결에 합의하였다는 점에서 정당성을 갖지 못한다. 또 3축 체계는 북한 핵미사일의 사용 압박 시 선제공격하는 전략을 이행하기 위한 것인 바, 이는 전쟁을 불법화한 유

엔현장 2조 4항, 평화통일을 규정한 우리헌법 위반이다. 또 2019년도 예산에 편성된 3축체계 관련 무기체계의 면면을 보면 고고도 정찰무인항공기(내년도 예산 1,997억 원), F-35 스텔스 전투기(1조 5,561억 원), 3000톤급 잠수함 장보고-III Batch-I 사업(2,991억 원), 7000톤급 이지스 구축함 광개토-III Batch-II(5,147억 원), 중거리공대공유도탄 구매(468억 원) 등 한결같이 대북 선제타격(킬체인)이나 대량보복을 위한 무기들이다. 장거리 지대공유도무기(L-SAM) (550억 원), 철매-II 성능개량 사업(1,367억 원), PAC-3 구매 및 패트리엇 성능개량사업(2,786억 원) 등은 대북 선제타격에도 불구하고 살아남은 북 핵미사일을 요격하기 위한 한국형미사일방어체계 전력이다. 그런데 미사일방어는 중심(남북 길이)이 짧은 한반도 지형에서는 군사적 효용성이 전혀 없다. 결국 한국형 미사일방어체계는 미국의 미사일방어체계의 일부로서 미국의 북한 핵미사일에 대한 선제타격을 뒷받침하기 위한 무기체계가 되기에 한반도 평화에 반한다.

‘미래 잠재적 위협 대응 능력 구비’ 라는 3축 체계의 또 다른 사업목적도 부당하고 불필요하기는 마찬가지다. 미래 잠재적 위협이란 중국 등 주변국을 위협으로 상정하는 것으로써 이 위협 대응 능력구비는 곧 중국 등과의 군비경쟁을 국방전략으로 천명하는 것과 같다. 앞서 살펴본 3축 체계를 이루는 대부분의 무기체계 가령 F-35A나 고고도정찰무인항공기(글로벌 호크), 3000톤급 잠수함 장보고-III Batch-I, 7000톤급 이지스 구축함 광개토-III Batch-II는 그 작전반경이 한반도를 훨씬 뛰어넘는다. 또 이지스 구축함 광개토-III Batch-II는 탄도탄 요격능력을 갖추게 되면 중국이나 북한의 중장거리미사일로부터 미국이나 일본을 방어할 수 있고 장거리 지대공유도무기(L-SAM)의 경우 중국의 주한미군 기지에 대한 미사일 공격에 대해 요격 임무를 수행할 수 있는 등 남한이 미국의 대중국 미사일방어전략의 한 축을 맡는 것이다. 이렇듯 미래 잠재적 위협 대응 목적의 3축 체계 구축사업은 한반도 방어를 훨씬 뛰어넘어서 중국 등 주변국과의 군비대결을 상정하는 것이고 미국의 대중국 봉쇄전략에의 편입을 자초하게 되어 한반도 및 동북아시아 평화에 역행한다.

3축 체계 구축예산은 한반도 정세가 핵 대결에서 비핵화와 평화체제 구축으로 급전하고 남북이 “실질적인 전쟁위험 제거와 근본적인 적대관계 해소” (군사분야합의서)를 위한 구체적인 조치를 취해나가고 있는 만큼 중단철회되거나 아니면 대폭 축소되어야 최소한의 설득력을 갖는다. 그러나 3축 체계 예산은 축소는커녕 내년도 국방예산의 대폭 증가를 주도하였다. 이는 내년도 국방예산이 평화를 바라는 정세와 시대의 요구를 반영하는 예산이 아니라 군의 몸집을 불리는데 우선적인 이해관계를 가진 군기득권세력의 요구가 중심이 된 예산임을 방증한다. 우리는 판문점 선언과 평양선언의 이행을 위태롭게 만들 수 있고 동북아시아 평화에도 역행하며 군부의 기득권 보장에 초점이 맞춰져 있는 내년도 국방예산을 그대로 용인해 준 국회의 무책임함에 대해서 강하게 질타하지 않을 수 없다.

3. 2019년도 국방예산의 또 하나의 문제점은 철저히 비효율적이고 반개혁적 예산이라는 점이다. 국회는 병력운영비를 정부안보다 255억 원 감액(군무원 증원 소요액 일부 감액)하여 전년 대비 2%가 증가한 18조 7759억 원으로 확정하였다. 국방부는 2019년 전력운영비(인건비와 운영유지비 합친 것)에 대해 “상비병력 감축과 병 복무기간 단축 등으로 몸집을 줄이는 대신, 군 구조의 정예화, 전력운영 혁신” (국방부 보도자료, 2018. 12. 8)을 위한 것이라고 설명하고 있다. 그러나 내년도 병력운영비가 군 구조의 정예화를 위한 것이라는 국방부의 주장은 허울일 뿐이다.

군의 몸집을 줄이고 국방예산을 효율화하는데서 가장 시급하고 필요한 부분은 장교인건비, 그 중에서도 고급장교 인건비를 대폭 줄이는 것이다. 내년도 장교인건비를 보면 4조 3,271억 원으로 전년에 비해 2,582억 원이 늘어났다. 또 국방부는 장교 정원을 7만 명으로 줄이겠다고 약속한 지가 오래되었지만 내년도 장교 정원은 71,064명으로 스스로 한 약속조차 이행되지 않고 있다. 장교 정원의 내역을 보면 전년에 비해 하급장교(위관급 장교)는 381명 줄지만 영관급 장교는 23명이 늘어난다. 영관급 장교가 늘어난다는 것은 고급장교가 늘어나는 것으로 군 구조의 정예화에는 정면으로 역행한다. 2019년 장성 정원은 405명으로 전년 대비 22명 줄지만 이는 2022년까지 360명을 유지한다는 계획 하에서의 감축으로 매우 소극적 감축이다. 장성 정원의 적정규모를 200명 수준으로 보는 일반적 견해에 비추어 보면 내년도 장성 감축 규모 22명은 매우 소극적이다. 우리 군의 소수 정예화를 위해서는 장성 200명, 고급장교 5000명, 장교 4만 명으로 각각의 감축이 요구된다는 점에서 보면 내년도 장교인건비 예산은 소수 정예화를 위한 예산이 아니라 군 기득권을 보장하는데 우선적 관심을 둔 예산이라 할 수 있다.

군의 정예화를 위해서는 병 봉급의 실질적 보장도 중요한 요건이다. 내년도 병사 인건비는 1조 6920억 원(정원 389,679명)으로 2018년 1조 8161억 원보다 1241억 원이 줄었다. 병사 인건비가 준 것은 내년 병 정원이 전년 대비 18,790명이 줄기 때문이기도 하지만 격년으로 병사 봉급이 인상되어 내년도에는 동결되기 때문이다. 병사 월급을 2022년까지 2017년 최저임금의 50%(67만 원)로 보장한다는 문정부의 공약이 지켜질지 두고봐야 하겠지만 지켜진다고 해도 병의 처우개선에서 갖는 실질적 의미는 보잘 것 없다. 왜냐하면 2022년 최저임금이 아닌 2017년 최저임금의 50% 보장이고 그것도 병장을 기준으로 한 것이기 때문이다. 이처럼 병 봉급 인상에 제한을 두는 것은 국방개혁 2.0 하에서 병사 30.3만 명, 간부 19.7만 명, 민간인력(군무원 등) 5.5만 명 합쳐 55.5만 명의 대병력(인원)을 거느려 병 봉급의 인상 여력이 거의 없기 때문이다. 결국 우리 국방예산은 병력을 30만 명 나아가 20만 명 이하로 줄이지 않는 이상 병 봉급의 실질적인 인상을 기대하기 어렵고 따라서 소수 정예군의 건설도 그림의 떡일 뿐이다.

한편 인건비 예산의 비효율성을 악화시키는 중대한 문제의 하나는 특권 중의 특권이라 할 수 있는 군인연금의 재정 압박이다. 국방부는 매년 군인연금 적자를 메우기 위해 매년 1조 원이 훨씬 넘는 돈을 군인연금에 지원해 왔다. 이 국가보전금이 2019년 1조 5740억 원이다. 국가보전금은 처음 적자가 발생한 1973년부터 2018년 사이 모두 26조 3545억 원에 달한다. 군인연금의 적자는 군인에게 주어지는 각종 특혜 가령 소급기여금 면제(군인연금법 제정 전 복무기간을 재직기간에 합산해 주는 것), 퇴역 즉시 연금 수급, 전투 종사기간 3배 계산제, 일반 공무원보다 2직급 높은 대우 등이 주요인이다. 특히 이런 특혜는 고급장교에 집중되는데 이들은 월 300만 원을 넘는 군인 연금을 받는다. 국민들 속에서 군인연금 개혁 요구가 높지만 공무원연금이나 국민연금 개혁과 달리 국방부의 저항이 강해 군인연금 개혁이 표류하고 있다. 이런 상황에서 국회는 군인연금 개혁을 강제하기 위해 군인연금에 대한 국가보전금을 삭감하는 등 조치를 취해야 마땅하였지만 국회 또한 국가보전금을 그대로 용인함으로써 군인연금 개혁에 대한 우리 국민의 요구를 외면하고 말았다. 군인연금에 대한 국가보전금이 늘어난 것은 국회가 일반국민 세금으로 고급장교들에 대한 특혜를 보장해주고 있다는 의미다. 국회의 반민생, 반개혁적 국방예산 확정을 비판하지 않을 수 없는 이유 중 하나다.

4. 2019년도 국방예산의 또 하나의 문제점은 반민생 예산이라는 점이다. 내년도 정부예산(470조 원)은 전년대비 9.5% 증가한 확장적 예산으로 편성되었다. 이런 확장기조는 극심한 경기양극화로 인한 민생경제의 고통을 덜고 저조한 경제성장률을 떠받치기 위한 것이다. 국방비는 정부 재정(470조 원)의 10%를 차지하기 때문에 국방비가 크게 증가하면 할수록 민생경제투자는 제약을 받지 않을 수 없다. 이 점에서 확장적 예산기조에 편승하여 8.2%나 인상된 내년 국방예산은 민생경제를 도외시한 예산이라는 비판을 피할 수 없다. 또 국방비가 우리 경제와 재정에 가하는 부담정도(GDP 대비 국방비 비중 및 정부재정 대비 국방비 비중)는 이미 세계적으로 높다. 이 점에서도 내년도 급증한 국방예산은 우리 국민의 무거운 국방비 부담을 도외시한 예산이라는 비판을 피할 수 없다.

더구나 민생경제를 압박하면서까지 대폭 증액된 국방예산의 거리가 각 군의 몸집을 불리기 위한 경쟁적인 무기도입에 쓰인다는 점에서도 민생경제보다는 군 기득권 확보가 우선된 국방예산이라는 지적을 피할 수 없다. 특히 우리가 우려하지 않을 수 없는 것은 우리의 경제여건이나 우리 국민의 국방부담을 도외시한 국방부의 확장적 국방예산 편성이 일과성이 아니라 향후 5년 뒤까지도 계속된다는 점이다. 2019~2023년 국방중기계획(총재원은 270.7조 원)은 연평균 7.5%의 인상율을 상정하고 있다. 이처럼 국방예산이 우리 경제여건을 무시하고 지속적으로 급증하게 되면 서민경제에 대한 파괴

적 영향 또한 심대할 수밖에 없다. “중장기 국방비 소요(국방중기계획)는 정부의 재정여건(국가재정운용계획)을 충분히 고려하여 결정하여야” (국회 국방위 예비심사보고서, 2018. 11, 61쪽)한다는 지적도 이런 취지를 담고 있다. 국회가 민생경제가 겪는 고통에 대해서 진정한 이해를 가지고 있었다면 마땅히 국방예산의 인건비와 무기도입비를 대폭 삭감해 이를 일자리창출, 실업청년 지원, 쫓다 뺏는 기초연금 개선(노인 42만 명에게 10만 원 지급)으로 돌렸어야 마땅하다. 이에 우리는 2019년도 정부 예산의 확장적 기조의 취지에 정면으로 반하는 국방예산의 무리한 증액을 그대로 용인해 준 국회의 반민생적 태도에 대해서 엄중한 비판을 가하지 않을 수 없다.

5. 2019년도 국방예산의 또 하나의 간과할 수 없는 문제점은 미국의 재정적·군사적·경제적 이익을 부당하게 보장해 줌으로써 우리의 주권과 국익이 크게 침해되고 있다는 점이다. 첫째 2019년 전력유지비(운영유지예산)에는 방위비분담금 9,784억 원이 포함되어 있다. 그러나 방위비분담금 예산 편성은 10차 한미 방위비분담 특별협정이 체결되지 않아 법적인 근거가 없다. 그럼에도 불구하고 국회가 이를 그대로 통과시킨 것은 정부의 들러리를 자임한 것이라 할 수 있다.

둘째 2019년도 무기도입비 15조 3733억 원 중 해외무기도입비는 4조 4900억 원(40억 8178만 달러)으로 29.2%를 차지한다. 그런데 이 해외무기도입비는 2018년 24억 4332억 달러보다 무려 1.7배나 늘어난 것이다. 해외무기도입비 중 80% 이상이 미국무기도입이다. 이 점에서 문제인 정부 들어 대미 종속이 심화되고 있음을 알 수 있다. 이는 2018년 10월 말 열린 50차 한미안보협의회의(SCM) 결정과도 관련이 있다. 이 회의에서 한미 국방장관은 “포괄적인 동맹의 대응능력을 발전” 시키기로 하였고, 매티스 미국장관은 “한국군의 국방개혁이 포괄적인 동맹 능력 향상에 기여하길 바란다는 기대를 표명” 했다. ‘포괄적인 동맹’이란 그 핵심내용이 동맹의 지리적 적용범위를 한반도 영역에 국한하지 않고 지역·세계적 범위로 확대하는 것이므로 SCM 합의는 곧 한국군의 작전범위와 능력이 동북아시아지역 나아가 인도-태평양지역까지 포괄할 수 있는 무기체계와 전력을 갖추는 것을 요구한 것으로 볼 수 있다. 해외무기도입비 급증은 한반도 영역 외에서도 작전이 가능한 무기도입비의 증가에서 비롯된다고 볼 수 있으며 이것이 국방개혁 2.0으로 포장되고 있는 것이다. 이점에서 국회가 장거리 작전능력을 갖춘 고고도 정찰기, 전투기, 유도무기나 순항미사일, 원해작전이 가능한 해군 함정이나 BMD 체계를 탑재한 이지스함의 도입을 위한 수 조원의 예산을 그대로 통과시킨 것은 한미동맹을 대중 포위동맹으로 탈바꿈시키고 우리나라를 대 중국 전진기지로 만들려는 미국의 의도에 영합한 것이라는 비판을 피할 수 없다.

더불어 해외무기도입 방식과 관련한 주권과 국익 침해를 논하지 않을 수 없다. 2019년도 해외무기도입비 중 FMS(대외군사판매)가 2조 7,863억 원으로 62.1%를 차지한다.

F-35A, 글로벌호크, 패트리엇 PAC-3 유도탄, 패트리엇 성능개량사업 등이 모두 FMS방식으로 들어온다. FMS 방식은 상업구매와 달리 한국은 가격이나 납기 기한, 기술이전, 계약 불이행 시 지체보상금 부과 등 여러 측면에서 불이익을 감수해야 한다. 미국으로부터의 각종 최첨단 무기도입은 무기체계의 운영, 후속 정비, 군사전략 등 여러 측면에서 대미 의존성을 높이는 결과로 되어 우리 주권과 국익을 침해하게 된다.

셋째 전력유지비(운영유지비) 가운데 중요한 사업항목으로 ‘군수지원 및 협력’이 있다. 이 군수지원 및 협력의 소항목으로 ‘장비유지’ 사업이 있다. 2019년도 장비유지 사업 예산은 3조 1404억 원이 편성되어 있다. 이 장비유지는 무기도입과 직결되어 있는데 기동장비, 화력장비, 항공장비, 함정장비 등을 정비(수리부속)한다. 그런데 이 장비유지 중 해외정비예산이 1조 2164억 원(11억 579만 달러)이다. 이 해외정비도 대부분 미국에서의 정비로 보며 이 가운데 상당한 액수가 FMS방식으로 이뤄진다. F-15K 등 항공장비, 함포장비, 함정장비, 특수장비(천마나 패트리엇), 해상유도무기, 공중유도무기, 로켓무기, 탐지레이더, 정밀측정장비 등 광범위한 한국군 장비가 해외, 주로 미국에서 정비되는 것이다. 이런 광범한 정비의 대미 의존은 비용에서나 장비 운용에서나 한국의 군사주권을 저해함은 물론이다.

넷째 주한미군기지이전 특별회계로 모두 4,933억 원이 편성되어 있다. 이 예산 또한 한미소과 제5조에 따르면 미국이 부담해야 마땅한 비용이다. 이 점에서 이 특별회계는 불평등한 한미관계의 직접적인 반영이라 할 수 있다. 2019년도 환경조사 및 치유 예산으로 90억 원이 편성되어 있다. 이는 부평기지 등 반환 미군기지 3곳의 환경오염 치유 비용인데 미국이 오염원인자 부담원칙을 무시하고 그 비용을 한국에 떠넘김으로써 우리 환경주권이 침해되고 있다.

6. 이처럼 2019년도 국방예산은 반평화, 반개혁, 반민생, 반주권 예산이다. 이에 우리는 군 기득권 보장을 위해 평화와 개혁, 민생, 주권, 국익을 희생시킨 2019년도 국방예산을 통과시킨 국회의 무책임성과 정부감시 견제 역할을 스스로 포기한 행태를 엄중히 비판한다. 우리는 비록 2019년도 국방예산이 확정되긴 하였지만 해당 사업들이 집행되는 과정을 감시하면서 사업의 불법부당성과 낭비, 반개혁, 반주권, 국익 침해 문제를 추궁할 것이다. 아울러 한반도 평화와 번영, 통일을 위해서 요구되는 참다운 국방개혁과 전시작전통제권의 온전한 환수, 군사적 신뢰구축 및 군축의 실현을 위해 매진할 것이다.

2018년 12월 14일
평화와 통일을 여는 사람들
(상임대표 문규현)