

# 국방의사결정 : 전망과 대비방향\*

## (National Defense Decision-Making : Prospects and New Directions)

權 泰 榮\*\*

### Abstract

In light of the recent developments of transitory nature, it is likely that national defense decision-making will be more difficult to make for years to come. In other words, sudden changes in security environment would call into question the basic assumptions on which we have built our national defense planning and increase the number of the uncertain factors in the decision-making process; the subdivision and ramification of national defense management would increase the factors for decision-making and complicate even further the mutual interactions among these factors; the accelerated pace of sophistication and diversification of weapon systems and military technology would increase the risk of failure and system costs geometrically; and the reduced level of acceptance among the people on the sanctification of national defense in proportion to the rapid progress toward a more democratic and industrial society would engender an increased criticism or checking role by the National Assembly or by the mass media.

As the changes in national defense environment and conditions create an innumerable number of new tasks, this paper intends to suggest a few core policy

---

\* 1990年 春季學術大會時 發表된 內容임

\*\* 한국국방연구원

measures to improve the quality of national defense decision-making. More specifically, it proposes to 1) eradicate entirely the bureaucratic behavior and tendencies; 2) utilize actively the brain staff for quality assurance of decision-making; 3) and introduce and apply as a whole set, a total system, or an incorporated package the PPBEES (Planning-Programming-Budgeting-Executing-Evaluating-System) /LCMM (Life-Cycle Management Model for System Acquisition), the OR/SA (Operations Research/Systems Analysis), and DMIS (Defense Management Information System).

## I. 서 론

최근 안보상황은 가히 상전벽해 또는 Copernican이라는 표현이 적절할 정도로 급변하고 있으며, 이에따라 우리 국방은 과거 유례가 없는 어려운 도전을 받고 있다. 소련 및 동구의 세기적인 개혁여파로 북한이 종래의 기존의 군사정책노선을 변경 내지 포기할 것이라는 성급한 기대의식이 현실적인 위협실체를 초월하는 느낌이며, 지난 40여년간 우리 안보의 기둥이었던 주한미군의 감축 내지 철수문제도 불가피한 기정사실로 가시화되고 있고, 민주화 및 산업화 과정에서 국방에 대한 국민의 무조건적 지지 공감대 내지 묵시적 성역화 의식이 점감해 가는것은 아닌가 우려되는 가운데, 국민의 복지증진 요구에 따라 국방자원 확보가 점점 쉽지 않을것으로 예상되며, 국방의 공개 개방화로 인한 국회 및 언론의 비판을 일상생활화하게될 것 같다.

이와같은 국방주변환경요인의 급속한 변화양상

에 따라, 이제 우리군은 국방의 자주화라는 캐치-프레이즈를 걸고 국방이 나아갈 정책방향을 새로이 정립하고자 부심하고 있다. 군사위협이 재평가, 북한의 개방 및 개혁을 유도할 수 있는 군사적 지원방안, 자유민주체제하의 평화통일을 촉진할 수 있는 군비통제대안, 우리에게 적합한 군사전략과 이의 구현수단, 전략적 전쟁억제 방법 및 수단, 주한미군 주둔정책 변화에 따른 한·미 연합방위체제 발전방안, 상비전력과 동원전력의 적정부대구조, high-low mix의 최적 무기체계 구조 등 꼬리에 꼬리를 무는 수많은 선택의 문제들을 전향적이되, 중·장기 차원에서, 조화있고 일관성있게 해결해야될 처지에 있다. 그러나 이들 중 어느 한 문제도 쉽게 매듭을 풀기가 용이하지 않으며, 어느 하나라도 선택상 오류를 범할 경우 국가안보에 막대한 타격을 줌은 물론 인적, 물적 및 시간적 손실이 지대하므로, 새로운 환경과 여건에 부응할 수 있도록 의사결정의 수준을 필히

한 단계 높여 놓아야 한다.

일반적으로 지도관리층의 의사결정은 모든 조직의 사활적 운명을 좌우하는 것이지만, 특히 국방분야에 있어서는 그 중요성을 아무리 강조해도 부족함이 없다. 만일 울곡선생의 10만양병책이 채택되었다면 임진왜란이 발발되지 않았을지도 모르며, '70년대초 통수권자의 직접 관여하에 울곡계획(전력증강)을 착수하지 않았다면 현재와 같은 안보상황에서 우리는 크게 당황하게 되었을 것이다. 일반적으로 국방의사 결정은 전쟁에 대비한 중·장기적 차원의 전략기획, 자원배분 및 사업관리 문제에 대한 선택을 하여야 하고, 위기 발생시에는 군사적 운용에 대한 상황적 결심을 해야하며, 국방 관련기구(국회, 정부, 언론 등) 및 산하 국방기구간의 협조 및 조화를 위한 유효한 결정을 하여야 한다. 국방문제에 대한 의사결정은 국가안보 기밀을 취급하므로 비밀성이 고도로 강조되며, 상황변화에 따른 기민한 적응성과 위기관리적 특성에 따른 신속성이 중요시 되고, 국방규모의 방대함과 관련사항의 복잡 다양함으로 인해 고도의 전문성과 체계성, 일관성, 종합성 및 조화성이 필수적으로 요구되며, 국민의 지지 기반위에서만 국방이 존립할 수 있으므로 고도의 합리성, 논리성 및 설득력이 전제되어야 한다.

그렇다면, "현재의 국방의사결정 능력은 세기적 대 변혁에 따라 예고되는 수많은 국방문제를 과연 효과적으로 수행할 수 있는 수준인가, 그 문제점 내지 장애요인은 무엇이며, 이를 해결할

수 있는 방안은 없을 것인가?" 라고 자문하고 그 해답을 얻기 위해 고민하지 않을 수 없다. 본 소고에서는 이에 대한 답을 얻기 위해서 국방의사결정의 특성을 개관하고, 우리 국방의사결정의 환경여건을 전망한 다음, 의사결정수준을 근원적으로 향상시킬수 있는 핵심방책으로서, 1) "bureaucracy" 성향지양, 2) "brain staff" 육성 활용, 3) 과학적 의사결정체제(PPBES/LCMM), 방법(OR/SA) 및 수단(computer automation)의 적극적인 활용을 제시하고자 한다.

## II. 국방의사 결정

국방의사결정이라함은 변화하는 국방환경 및 여건하에서 국방의 이념 및 목적을 효과적으로 성취하기 위해서 제기된 과업 또는 문제의 목표를 식별, 정의하고, 목표달성이 가능한 여러가지 대안중 최적안을 선택, 결심하는 행위이다.

국방조직은 부단히 변화하는 환경조건과 마찰 내지 갈등을 야기하는 가운데 항상 새로운 문제에 봉착하게되고, 이에 대한 가장 유효 적절한 해결방책을 선택하지 않을 수 없도록 강요받고 있다. 국방조직은 거시적인 환경요인인 국제안보 상황, 연합안보관계, 군사위협, 국민경제능력, 산업능력, 과학기술수준, 사회심리, 국민의 국방에 대한 지지 및 후원도 등의 변화에 따라 크게 영향을 받는 한편, 직접적 영향요인인 국가안보 기초, 국방가용자원, 정부유관부서, 의회, 언론매체, 각종 법률등의 변화에 민감하지 않을 수 없다.

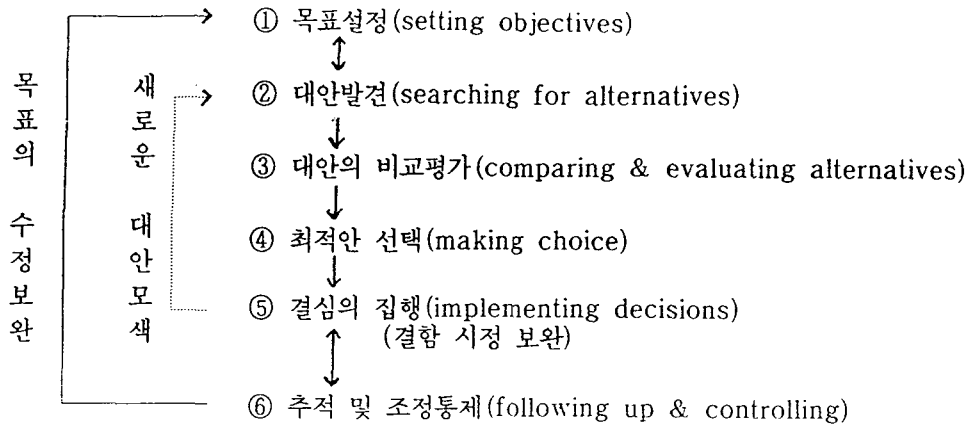


그림. (1) 의사결정 순환 고리

따라서 국방의사결정은 정태적인것이 아니라 시간에 쫓기면서 직접 생활과 호흡하는 동적이고 상황적인 것으로 파악되며, 모든 일련의 행위가 항상 목표를 지향하면서 연속적으로 순환하는 과정으로 이해된다.<sup>1)</sup>

그림(1)에서 가장 중요한 단계는 문제를 정의하고 이에 따라 목표를 설정하는 것으로서<sup>2)</sup> 목표 관리의 원칙(management by objective) 측면에서 볼 때 아무리 강조해도 부족함이 없다. 대안의 비교평가 단계에서는 인간행위의 올바름, 선택, 그리고 정의로움등 윤리성에 바탕을 둔 비교의 기준(criteria)이 강조되며, 연쇄 순환고리의 feedback 및 feedforward 기능이 활성화되어 모순과 오류를 수정보완하는 mechanism이 보장될 수 있다면 이상적이라 할 수 있다.

의사결정은 ①“어떻게 의사결정이 이루어져야만 하나?(How decisions should be made.)”와 ②“어떻게 관계인사가 실제로 의사결정을 해야 하나?(How people actually make decisions.), 즉 의사결정의 절차, 과정, 제도, 방법, 기법등과 의사결정에 참여한 인물의 수준에 따라서 의사결정의 질과 적시성이 보장된다고 한다.<sup>3)</sup> 특히 군은 조직이 방대하고, 자원규모가 대단히 크며, 파급영향이 범사회적이고, 기술적으로도 대단히 복잡하며, 중·장기 기획에 따른 불확실성이 대단히 크고, 시간적 제약이 심각하며, 고도의 국가적 기밀을 취급하기 때문에 일찍 부터 의사결정을 효율화하기 위한 제도적 절차와 기법이 개발되었고, 인재도 조직적으로 발전시켜온 것이 사실이다. 특히, McNamara 국방장관이

1) *Army Command and Management*, US Army War College, 85-86, p. 7-3

2) Peter Deleon, "The Influence of Analysis on U. S. Defense Policy", *Policy Science* 20, 1987, pp. 105-128

3) *McGraw-Hill Encyclopedia of Science and Technology*, McGraw Hill Book Co, Vol. 4, 1977.

국방성에 도입한 PPBS와 SA, 2차세계대전시 Churchill의 OR, 그리고 Schronhost의 general staff은 군의 필요성에 의해 창안되었고, 사회에 널리 파급시킨 가장 대표적인 것이다.

우리의 경우를 개관하면, 국방의사결정 과정 및 절차로서 국방기획관리제도와 무기체계획득 관리절차를 두고 있다. 전자는 국방의 3대 기능인 군사력 건설-군사력 유지-군사력 운용을 연계하여, 군사위협분석-군사전략 수립-부대 및 무기체계 구조 선택-군사력 소요판단-국방자원 배분 및 할당-계획/사업편성 및 집행-집행운영 결과 분석에 이르는 과정을 체계적이고 일관성 있게 관리하도록 만든 행정절차이며, 후자는 무기체계의 소요 제기-무기체계 선정-획득대안 분석 및 선정-획득개념 및 타당성 분석-소량획득-실용시험-대량조달-부대배치 운용과정에서 주요 의사결정 문제가 야기될 때 관련부서가 회동하여 다음 단계로의 “go or no go”를 결정할 것을 규정한 행정규범으로서, 전자가 정책 내지 자금 흐름과 연관된 것이라면 후자는 장비 내지 물자를 중심으로 한 흐름이다.

이와같은 양개 절차과정에서 주요 사항을 결정하기 위한 회의체로서 군무회의, 정책회의, 합동참모회의, 무기체계 심의회, 전증위 등을 운영하여 관련부서의 의견을 취합하고, 평가분석실, 연구분석실, 연구기관 등의 도움을 받아 의사결정의 내실화를 도모하고 있다.

다음 의사결정과 관련된 참모능력을 배양하기

위해서 전문화 관리제도를 도입하고 교육기회의 확대, 보직 유인요소 발전등 “professionalism”을 발현하기 위한 여러가지 방책을 시도해 왔다. 그리하여 과거 한때는 군의 의사결정체제 및 인력수준이 사회보다 훨씬 우월한 것으로 이야기되었다. 군이 세계적으로 가장 현대화된 미국의 제도와 행동방식을 직접흡수하여 PPBS, 문서 기안방법, OR/SA, EDPS등을 일찍이 도입하고 많은 장교를 교육시켰다. 그러나 70년대 후반부터는 사회의 행정, 기술, 인력 등이 비약적으로 발전하고, 상대적으로 군의 노력과 정성은 미흡하여, 그 결과 이제는 “전환기에 거세게 밀려오는 국방상의 많은 기회를 과연 잘 포착, 활용하는 한편 불확실성의 안개를 효과적으로 헤쳐 나갈 수 있을것인지?” 자못 우려감을 자아내게 되었다.

### Ⅲ. 국방의사결정의 환경변화

현재 국방조직 내외의 움직임을 살펴볼 때 장차 국방의사결정의 여건은 크게 변모될 것으로 보인다.

첫째, 민주 산업사회가 고도화됨에 따라 군의 사회적 위상이 변모될 것이며, 이는 국방의사결정의 공개성 및 비판 내지 견제성을 증대시키고, 아울러 시간소요도 증가시킬 것이다.

최근 서구 및 일본의 사회적 가치 및 인식변화가 우리에게도 찾아오지 않을까 생각 된다. Ho-

ffman에 의하면, “사회의 부가 축적되고 학력 및 문화수준의 향상과 과학기술의 혁신이 지속화 되면, 개인주의 성향이 증가되고 비형식성을 선호하며, 개성존중을 요구하고 자아표현의 자유 및 기회를 향유하고 싶어한다. 특히 젊은이는 군이 웬지 억압적이고 낭비성이 있으며, 현대사회가 안고 있는 복잡한 문제를 해결하는데 사용할 자원을 손실 시킨다고 생각하는 경향이 된다.”고 분석한 바 있다.

우리사회에서도 삶의 “질”을 추구하고 복지욕구가 분출되고 있는 가운데 국방비와 복지비간의 국가자원 배분 전략상의 논의가 예상되고, 국민의 “알” 권리와 “국방기밀의 성역성”이 갈등을 보이며, 아마도 사회가 다원화 되어감에 따라 국회와 언론의 비판 내지 견제작용이 커지고 국방관계 이해집단의 로비 활동도 증가 될 것으로 예견되며, 그 만큼 국방의사결정이 복잡하고 어려워질 것이다.<sup>4)</sup> 한편 국민의 의식 가운데는 최근 Berlin장벽의 붕괴가 한반도에도 조만간 불어올 것처럼 생각하고 안보위협을 실체를 감가상각하는 경향이 있는 것으로 우려되며, 이 과정에서 만일 국방에 대한 국민의 가치가 다소라도 손상된다면 국방의사결정의 설득력은 더욱 향상 되어야만 이를 극복할 수 있을 것이다.

둘째, 국방조직이 분업화됨에 따라 의사결정의

목표 추구성과 체계성이 강조될 것이며, 장병의식의 민주화로 의사결정의 참여성 요구가 증가될 것이다.

군대조직은 일반 사회조직과 본질적으로 성격을 달리한다. 군은 국가의 존망과 개인의 생사문제를 놓고 전쟁이란 한계상황에서 임무를 수행해야 하므로 위계질서가 확실하고 따라서 비평등, 계급적이며, 개인의 자유 및 이해보다 부대와 단체의 이익이 우선시되고 엄정한 규율과 복종이 강요되며, 전통적으로 충성, 봉사, 희생, 명예를 높은 덕목으로 삼고 있다.

그러나 사회의 변화와 군 자체내의 기술적 요구에 의해서 군과 사회간의 차이는 점차 감소될 것으로 본다. Janowitz에 의하면, “군대는 새로운 기술혁신의 충격과 정치적 변화가 급속히 이루어짐에 따라 사회조직과의 차이가 없어지고 있다. 특히 군사기술의 변화는 군대조직을 확대하도록 하였고, 시민사회와의 의존성을 증대시켰으며, 내부사회 구조를 변화시켰다. 군사기술혁신으로 군의 군사력 사용 기능보다 전쟁억제(deterrence) 기능이 증진되었고, 이와같은 임무 전환은 군의 조직과 사고를 민간사회로 근접시키고 있다”고 한다.

선진 산업사회에서는 군 조직도 정도의 차이는 있겠지만 사회조직의 일반적인 발전추세를 뒤쫓

4) Stanley Hoffman, "The Acceptability of Military Forces" *Force in Modern Societies: Its Place in International Politics*, IISS, 1973, pp. 3-5

5) Robert L. Pfaltzgraff, Jr, *National Security Policy: The Decision Process*, Archon Books, 1984

6) Morris Janowitz, "Military Organization", *Handbook of Military Institutions*, edited by Roger W. Little, Sage Publications, Beverly Hills California, 1971, p. 19

아 가는것으로 이야기 되고 있다. 즉, 좀 더 비위계적이고(non-hierachical), 좀 더 비관료적이며(non-bureaucratic), 분권화 되고(decentralized), 참여적이며(participative), 개방적이고(open system), 비공식적(informal)인 성향으로 전환될 것으로 보고 있다.<sup>7)</sup>

우리의 경우도 개인주의 성향 증대, 전반적인 교육수준 향상, 군 직무와 사회직무간의 차이 감소, 장병의 민주적 의식 고양등의 영향으로 군 조직은 구조적인 분권화와 위임관리가 점차 불가피해 질것으로 보이며, 이 경우 지나치게 파편화 되면 국방차원의 체계성이 약화될 우려가 있고, 따라서 국방의사결정의 목표추구 노력이 강력히 요구된다 하겠으며, Weyand 전미육군참모총장이 “카리스마적인 지도자 시대는 이미 지나갔다. (The day the charismatic leader is gone)”고 언급했듯이,<sup>8)</sup> 장치는 참여적 의사결정을 통해 설득, 이해 및 공감에 의한 의사결정이 강화될 것이다.

셋째, 무기기술의 첨단 고도화됨에 따라 의사결정의 전문성과 기획성이 강조될 것이다. 무기체계가 노동집약형 → 자본집약형 - 기술집약형으로 급속히 발전되고 핵에너지는 물론 beam에너지까지 활용됨에 따라 체계의 복잡화, 비용의 고가화, 소요기간의 장기화, 사업의 실패위험성 증가, 가속적인 진부화등의 현상이 현저하게 노정

되고 있다. Kissenger박사가 “당시대 안보정책상 핵심문제중 하나는 기술적 연구의 고도정교함과 이미 과부하가 걸린 지도층의 기술 소화능력간의 간격이 계속 늘어가는데 있다.”고 표현한바와 같이, 오늘날 국방 최고지도층의 기술적 지식 제한이 의사결정에 상당히 어려움을 안겨 주고 있다.

영국과 미국은 지도층의 불가피한 기술적 지식의 한계를 해결하기 위해서 무기체계 순기 관리 절차(LCMM)와 체계분석(SA)을 일찍이 도입해서 잘 활용하고, 주요 정책입안을 위해 민간출신의 전문 staff을 등용할 수 있는 제도적 장치를 마련했으며, 민간 과학자가 대통령에게 특별자문을 할 수 있는 길도 개방해 놓고 있다. 예컨대 Einstein박사가 원자무기의 가능성을 Truman대통령에게, 그리고 Teller박사가 SDI아이디어를 Reagan대통령에게 제안한 것은 가장 대표적인 사례이다.

우리의 경우, 과거 70년대까지는 군의 무기체계 수요가 TDP에 의한 복제생산 수준이었으므로 의사결정의 어려움이 거의 없었으나, 장차 소요는 고도 정밀무기 수준이 대부분이므로 기술적 문제가 국방투자 전략선택, 무기체계 선정, 그리고 획득방법 결정시 더욱 어려운 과제로 부각될 것이다.

네째, 정보화 시대의 눈부신 전개에 따라 국방

7) 전계서(Army War College), p. 2-2

8) 상계서(Army War College), p. 5-3

9) E. S. Quade & W. I. Boucher, *Systems Analysis and Policy Planning*, Elsevier, 1968, preface.

의사결정을 보조할 수 있는 수단 및 능력이 비약적으로 발전될 것이다. 대부분의 미래학자들은 컴퓨터 및 electronics의 기하급수적인 발전이 21세기 지구사회의 면모를 근본적으로 바꿔놓을 것으로 보고 있다. 이미 전산기의 hardware 능력은 지난 25년간 100만배나 향상되었고, 기계적 신뢰도는 1000배나 향상되었다. 이제는 이 고성능 계산능력을 실사회 문제에 활용하는 software 능력 향상만이 문제시 되고 있다.<sup>10)</sup>

군사적으로 이미 computer는 각종 유도무기에 내장되어 정확도를 목표 확실명중 수준까지 향상시켰고 무기의 모든 조작 및 운영도 완전자동화시켜 현대전을 “push button” 전쟁이라고 일컫게 하고 있으며, 더욱이 전략적 차원의 지휘결심을 돕기 위한 C<sup>3</sup>I체계와 자원관리 차원의 결심을 돕기 위한 DMIS체계가 구미 선진 산업국가에서는 크게 발전되어, 이미 실용화되고 있을 뿐만 아니라, 장차는 인공지능(artificial intelligence)을 이용한 전문가시스템, 전자통신(telecommunication)을 이용한 전자우편, 이미지 처리, televideo 회의, 의사결정 지원체계(decision support system) 기법을 이용한 집단 의사결정 시스템(group DSS), 전략정보시스템(strategic information system) 등이 국방의사결정에 응용되어 새로운 장을 열게 될 것이다.<sup>11)</sup>

참고적으로 미국의 투자 노력을 보면, 1988년도 국방성 총예산중 전자분야가 550억불이고, 87년도에는 C<sup>3</sup>I장비에 220억불이 투입되었으며, 미국대학에 정부가 지원하는 전산분야 예산중 70%가 국방성 예산이었다.<sup>12)</sup>

우리의 경우는 어떠한가? 군에서 사회보다 일찍이 computer를 도입했으나 그간 이 분야에 대한 관심과 인재관리 소홀로 지금은 훨씬 뒤져있다. 그러나 우리도 자주국방태세가 불가피하고 이 분야 기술이 지휘관리에 승수적으로 영향을 미칠 것이므로 C<sup>3</sup>I 및 DMIS분야에 투자증대도 불가피할 것이며, 최고관리층이 특별한 관심에 획기적인 발전조치를 취한다면 우리의 국방의사결정 지원수단도 근본적으로 변모할 수 있을 것이다.

#### IV. 국방의사결정 향상 방안

국방의사결정의 환경 및 여건은 앞에서 살펴본 바와 같이 예상외로 빠른 템포로 변모하고 있다. 따라서 이에 대응할 수 있는 적시 적절한 의사결정 향상 방안이 간절히 요구되는 체제인바, 본고에서는 ①“bureaucracy”, ②“brain staff”, 그리고 ③“scientific decision-making approach”의 관점에서 우리의 현실을 진단하고 장차 극복 내지 발전시켜 나가야 할 기본방향을 제시하고자 한다.

10) Thomas Nash, *Human-Computer Systems in the Military Context*, Stanford University, Feb. 1990. p. 4

11) George P. Huber, “The Nature and Design of Post-Industrial Organizations,” *Management Science*, Vol. 30, No. 8, August 1984, pp. 928-951, George P. Huber, “Issues in Design of Group Decision Support Systems,” *Management Information Systems Quarterly*, Vol. 8, No. 3, Sep. 1984, pp. 195-204

12) 전개서(Thomas Nash), p. 1



## 1. bureaucracy성향 지양

bureaucracy라는 용어는 통상 규칙 또는 절차를 전연 융통성 없게 적용한다든지, 업무수행에 능장을 피운다든지, 책임을 전가한다든지(buck passing), 형식에 잡힌채 비능률적으로 업무를 본다든지(red tape), 업무를 허세로 확장 내지 과장 한다든지(empire building), 기타 소망스럽지 못한 행태를 표현할 때 흔히 인용 되고 있다.<sup>13)</sup>

Stockfish에 의하면,<sup>14)</sup> “관료집단은 값지고 귀중한 사회적 자원임에는 틀림없으나 이들이 고도로 발전시킨 기술인 애매몽롱함(obfuscation)에는 주의를 요한다. Max Weber가 우리에게 상기시켜 주고 있는 바와 같이 모든 관료는 자신의 직업적 우위성을 누리기 위해서 자신의 보유지식을 비밀로 유지하고자 노력하고, 이와같은 지식 독점은 변화의 저지, 특전 및 예산의 보호, 그리고 공적 이미지를 유리하게 편향시키는데 사용된다.”고 하며, Warren Bennis는 “관료주의적 조직은 시간이 지날 수록 점점 비 효과적이어서 눈앞의 실체를 놓고서도 어찌할 바를 모른다.”고 비판하였다.<sup>15)</sup>

일반적으로 한 조직에 있어서 관료주의의 성향의 행태가 심화되면 이것이 의사결정에 미치는

영향은 대단히 부정적이다. 하부조직의 책임자는 해 조직의 대변자 내지 옹호자로서 군림하게 되고 이에 따라 조직 전체의 목표지향성이 크게 손상되고 정책의 표류내지 교착상태가 장기화 된다. 미합참회의체에 관하여 Bradely원수가 “통합이 아닌 타협에 의한 정책만 수립하게 되는 조직”이라고 비판한 것이나, Jones전합참의장이 “내부에서 자원을 썩혀버리는 조직”이라고 혹평한 것은 모두 목표 상실성을 우려한 것이다. 미 War College지휘관리 교재에서, “국방관계 의사결정이 당면한 한가지 중요한 윤리적 dilemma는 한편으로는 자군에 충성을 다해야 된다는 욕구가 내재해 있고, 다른 한편에는 국가를 위한 최선의 방책이 무엇인가를 좇아야한다는 당위감이 압박을 주는 것이다.”<sup>16)</sup>라고 인간이 지닌 심층적 심리상태를 묘사한 것은 음미해 볼수록 뜻하는바가 크다.

역사가 Alfred Vagts가 military way와 militarism간의 차이를 구분한 것은 대단히 흥미롭다.<sup>17)</sup> 그에 의하면 전자(military way)는 특정목표 성취를 위해 인력과 물자를 집중적으로 운영하되 인명피해와 재산손실을 최소화하고 효율성을 극대화 하는것을 뜻하고, 이에 반하여 후자(militarism)는 진정한 의미에서의 군사적 목적을 초월한 군의 관습, 전통, 이익, 위신, 권위

13) 전계서(Army War College), p. 2-2

14) J. A. Stockfish, *The Intellectual Foundations of Systems Analysis*, RAND, 1987.

15) 전계서(Army War College), p. 2-6

16) 전계서(Army War College), p. 7-2

17) 전계서(Morris Janowitz), p. 44

등을 보존 향유하려는 속성을 의미한다. Janowitz는 군이 변화하는 상황에 효과적으로 적응하려면 militarism을 지양하고 military way를 선양해야 된다고 주장한다.

군 조직의 특성상 권위성, 전통 복원성, 보수성, 보호의식 및 비밀성이 사회의 다른 조직보다 그 정도가 높은 것은 불가피 하다고 옹호 내지 변호하고 싶다. 그러나 작금의 국방환경의 변화는 새로운 사고, 전향적인 발상으로의 전환, 새로운 질서로의 도전을 강요하고 있다. 마치 미해군총장 Zumbalt제독이 사회 젊은이의 조류를 이해하고 수병에게 수염을 기를 수 있도록 허용하여 충원목표를 달성했던것과 같이 사회적 변화를 수용하면서 임무를 달성하는 지혜를 아쉬워하고 있다. 정책입안 및 심의과정에서 기탄없는 토의가 활성화되고, 필요이상의 계급적 권위 또는 큰 목소리보다는 “논리”가 우선시 되고, 불필요한 의전서열, 행정양식, 결재절차에 신경을 쓰기 보다는 내용의 “질”이 존중되며, 인간적 개인의 이해추구보다 조직의 목표가 절대시 되고, 까다로운 업무일수록 피해가는 자세가 아니라 솔선해서 책임지고 수행하려는 분위기가 필요하다 그런대 이와같은 민주적, 개방적, 적응적인 방향으로의 전환은 군의 특성상 최고관리층의 initiative에 의해서만 가능하다고 본다.

국방의사결정의 관료주의적 성향을 지양하려면 다음 제안이 도움이 될 것이다.

첫째, 의사결정을 주도하는 상위계층의 구성을 다원화해 나가는 것이다. Janis에 의하면<sup>18)</sup>, “groupthink란 구성원이 집단에 대한 응집력이 강하고 격리되어 있을 경우 상호간에 우정을 지키려는 강한 사회적 압력을 느끼게 되고, 이와같은 심리적 요인이 모든 회합에서 눈에 보이지 않게 작용하여, 결과적으로 다른 대안을 찾고 비교하려는 동기가 없어지는 현상”이라고 한다. 만일 군의 고위층이 동일한 양성 기관에서 동일한 교육훈련 과정을 거친 선·후배 관계의 인사로 대부분이 구성되어 있다고 생각하면 군의 주요 의사결정 과정에서 nepotism 및 groupthink현상이 발생될 소지는 대단히 많다고 아니할 수가 없다. 미군의 경우 고위층의 반이상이 ROTC 출신인데도 groupthink의 행태를 우려하는데 우리의 경우는 사관학교 출신이 지배적이므로 이 문제를 숙고해 볼 필요가 있다.

둘째, 사회와의 상호교류 관계를 활발히 유지하는 일이다. 국방문제는 조직의 규모, 사회적 중요도, 기술적 수준, 시간적 긴급성 등 모든 면에서 어떤 조직 못지않게 고도의 지적 능력을 요구하고 있으며, 일반사회의 지원 없이는 효과적으로 해결할 수 없게 되었다. 따라서 군은 정예자를 다수 선발하여 가능한 한 사회의 교육훈련 기회를 많이 부여함으로써 사회적 문물이 신속히 군에 유입, 활용하도록 하며, 군에서 구할 수 없는 인재를 사회에서 발탁해서 기용하는 제도적

18) Irving L. Janis, "Victims of Groupthink : A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos, Houghton Mifflin. 1972.

장치를 마련할 필요가 있다. 미국의 어떤 국방관계 연구기관은 대학교와 연구소를 정기적으로 순회하여 군에 응용할 수 있는 아이디어를 수집하는 팀을 상설 운용하고 있다고하며, 물리학자인 Brown박사가 장관으로 기용된 적도 있고, 영국은 “국방과학관”을 편제에 반영하고 있음에 유의해야 되겠다. 민간의 지혜를 군에 유입하기 위해서는 “비밀”의 장벽을 극복해야 된다. 과거 Hadrian, Trajan, Frederick the Great, 그리고 Napoleon시대에는 비밀의 유지가 공개로 얻는 이익보다 컸다. 그러나 산업혁명 이후 기술혁신이 계속 비약적으로 진전됨에 따라 이를 군사적으로 잘 응용하기 위해서는 민간지혜의 도움이 필수적으로 요구되었으며,<sup>19)</sup> 특히 ICBM시대에서는 다양한 전공의 민간두뇌의 적극적인 참여가 절대적인 것으로 기정 사실화 되었다. 서구에 있어서도 민간두뇌가 군에 참여했을때 초기에는 military bureaucracy로 부터 거센 저항과 마찰을 빚었지만, 이는 군사적 요구와 사회적 변화라는 대세에 밀리게 되었던 경험을 좋은 교훈으로 참고해야겠다.

## 2. “brain staff” 육성활용

우리는 전 미합참의장 Moorer제독이,<sup>20)</sup> “나는 대통령이 바뀔때 마다 안보정책결정 과정에 관해 아무것도 모르는 인사가 새로이 등용되는데 대해

서 항상 놀라움을 금치 못했다.”고 슬회한 것을 대단히 의미 심장하게 생각해야 한다. 의사결정의 가장 핵심적인 주체는 해 조직의 최고 결심권자이며, 이 인물의 지식, 경험, 가치 및 심리형태가 의사결정의 질적 수준을 좌우한다. 이처럼 최고 결심권자의 능력이 가장 중요하지만, 불행하게도 그의 능력에 한계가 있다면 조직의 누군가가 이와같은 제한을 극복시켜 주어야 한다. 한 조직의 최고 책임자는 불가피하게 수많은 문제에 봉착하게 되고 그때마다 해결 대안을 즉각적으로 얻고자하는데, 바로 이요구를 충족시키기 위한 가장 좋은 방법이 brain staff이다.

Brain staff가 군에 도입된 가장 대표적인 장치가 Prussia의 Schronhost가 창안한 general staff제도이다.<sup>21)</sup> 이 제도는 왕은 비록 군사지식과 경험이 없고 대단히 무능할지라도 우수한 general staff의 도움을 받아서 행한 지휘결심은 성공을 보장한다는 취지에서 마련되었다. 즉 Frederick대왕과 같은 천재적 능력이 있는 왕이 전쟁을 지도할 때는 이와같은 staff이 별로 의미가 없지만 왕권 상속체제하에서 무능한 통치자가 등장했을때는 문제가 심각하다. 따라서 고집불통의 통치자가 낭패를 저질렀을때에도 이를 구원할 수 있는 능력있는 참모가 제도적으로 마련되어야 했다. (The advice and information that general staff could give to king were expected

19) 정토웅, “운영연구와 두뇌집단의 기원 및 발전에 관한 연구”, 제4회 화랑대심포지움 논문집, 1987. pp. 153-175

20) 전게서(Robert L. Pfaltzgraff)

21) T. N. Dupuy, *A Genius for War*, Prentice-Hall, INC., Englewood Cliffs, N. J., pp. 17-29

to assure that wise decisions could and would be made by the least able of monarchs, and that even if a headstrong ruler were to make a blunder, the staff would be able to retrieve it.)

Schronhost는 “통상 군대조직은 장군들을 단 순히 무능하다는 이유 때문에 쉽사리 해고 시킬 수 없는 처지에 있다. 이들에게 부여된 권한이 막강하고, 상부 상조적 유대가 지나칠 정도로 견고하며, 자신들이 군대를 가장 잘 대표한다고 확신해서이다. 따라서 유능한 general staff이 이들에게 결여되어있는 재능을 제공해서 무능에서 연유되는 국가적 패배와 낭패를 극복하도록 해야 한다.”는 개념하에서 general staff를 제도화했다고 한다.

영국의 Churchill은 해군장관시 Oxford대학의 물리학자인 F. A. Lindemann을 과학자문관으로 기용하여 “S branch” (S : statistics)라는 약 20명으로 구성된 특수 두뇌조직을 설치하고 전시장 원할당 문제, 중폭격기 표적배분 문제, V-1 및 V-2미사일 대응문제등을 해결하는데 결정적인 도움을 받았었는데, 바로 이것이 OR의 원칙이 되었다고 한다.<sup>22)</sup> 미국의 경우, McNamara 국방 장관은 국방분야의 think tank인 RAND연구소의 Hitch박사를 등용하여 계획예산제도(PPBS)와 체계분석(SA)을 도입, 국방자원관리에 관한 의사결정에 일대 혁신을 기했던 점도 귀중한 선례이다.

국방분야에 최첨단 과학기술이 응용되고 군사력의 주기능이 실전 사용에서 전쟁억제용으로 전환되는 추세이며, 군사력의 건설 및 유지가 평생 상례화됨에 따라, brain staff도 과거 운용차원에서 전략기획 및 자원관리 차원으로 그 수요의 비중이 변화되어가는 경향이고, 지식의 전문성도 군사는 물론 정치, 경제, 사회, 과학, 심리 등 모든 분야를 망라하여 요구하고 따라서 군 자체의 elite뿐만 아니라 사회 각 분야의 광범위한 elite의 참여가 필요하게 되었다.

우리의 경우, 60년대까지는 미국이 전투기, 소화기, 심지어 수통꼭지까지 원조해주고 우리는 용병관리만 했으나, 70년대에 들어서는 우리의 돈으로 국방을 담당하게 됨에 따라 전략기획 차원의 많은 인재가 필요하게 되었다. 지난 10여년간의 투자사업 결과를 뒤돌아 볼 때 이 분야에 대한 지식과 경험이 없었음에도 투지와 열의로서 큰 성과를 쌓은 업적을 자찬하면서도, 장차에 대비하기 위해서는 전략기획, 자원배분, 투자사업 계획수립 및 집행관리등의 업무분야에 대단히 획기적인 brain staff 활용체계를 구비해야 한다. 이들분야는 야전에서 용병지휘하는 업무와는 다른 지식과 경험을 요구한다. 그럼에도 불구하고 군 인사관리의 현실적인 어려움으로 야전전문가가 아무런 사전준비 없이 계속 전략기획 분야에 보직된다면 정책의 표류 내지 침체상태는 명약관화하다고 아니할 수 없다. 국방부의 경우 현재도 현역이 상위직 구성에 주류를 형성하고 보직기간

22) 전제서(Stockfisch), p. 15

도 2~3년에 불과하여 전문성, 지속성, 일관성, 그리고 책임소재면에서 미흡한 점이 적지 않음을 상기하고 싶다.

장교의 순환보직관리제도는 지휘용병 업무에는 적합하나 전략기획 및 자원관리 정책업무에는 재고를 요한다. 미국에서도 이에대한 비판 여론이 비등한데, 가장 널리 거론되는 대표적 표현이 “three colonel scenario”이다. 대령(장군) 제1대는 대규모 투자사업의 개념을 정립하고 기초를 확립한 후 다른 부서로 전보되고, 새로이 부임한 제2대 대령은 그 사업을 본격적으로 추진하여 진급의 명예를 누리게 되나, 다음 후임자인 제3대 대령은 사업의 종결자로서 통상의 경우 사업결과에 대한 비판과 질책을 한몸에 안게 된다는 이야기이다.<sup>23)</sup> 의사결정에는 결심권자의 권한, 명예, 특히 책임이 수반되어야 한다. 만일 결과에 대해서 아무에게도 책임을 물을수 없게 구조적으로 조직체제가 만들어졌다면 어떻게 훌륭한 의사결정을 기대할 수 있겠는가? 장교인사관리상 순환보직이 불가피하다면 이에 대한 보완책으로서, 민간신분의 인력(공무원, 군무원)을 잘 활용하던가, 사회의 우수한 두뇌를 영입, 활용하던가, 또는 현재의 장교 특수전문화 관리제도를 elite교육체제와 병행해서 착실히 뿌리 내리도록 조치해야 되겠다.

Brain staff은 그 성격상 높은 명예심, 자기성취욕, 그리고 신분상의 남다른 등을 잘 충족시

켜줄 때 참신한 아이디어의 “샘”이 마르지 않는다. 따라서 최고 지휘관리층은 자신의 분신인 이들에게 특별한 배려와 incentive를 주어야 한다. OR초창기의 Tizard, Lindemman, Blackett등 과학자들이 군사발전에 기여할 수 있었던 것은 Lord Swington공군장관과 Churchill해군장관의 특별한 보호가 전제되었기 때문이었으며, Hitch, Enthoven 등 RAND의 경제학자가 PPBS도입에 헌신할 수 있었던 배후에는 McNamara국방장관이 있었음을 다시 한번 더 강조하고 싶다.

### 3. “과학적 의사결정 방식”의 정착

오늘의 국방문제는 대상범위 및 규모가 대단히 크고 복잡하며 기술적으로 난해하기 때문에 개인차원의 경험과 직관으로는 해결이 곤란하다. 적의 위협을 분석하고 군사전략을 수립하며, 이에 적합한 무기체계를 10~20년을 내다보고 구상하고 소요자원을 배분하는 등의 대전략 차원의 결심을 하여야 하는데, 이러한 문제는 목표자체를 명확히 정의하기가 어렵고, 통상 대체안이 많으며, 불확실성이 심대하다. 따라서 최종 의사결정권자가 최선의 결심을 할 수 있도록 과학적인 제도, 절차, 방법 및 수단이 필요하게 되었는데, 제도적 행정절차로서는 PPBS(planning-programming-budgeting system)과 LCMM(life-cycle management model), 체계적 분석방법으로는 OR/SA(operations research/systems analysis),

23) Thomas Nash, *Human-Computer Systems in the Military Context*, CISAC, Stanford University, Feb. 1990.

그리고 효과적인 계산도구로서는 computer automation이 바로 그것이다.

통상 군은 만일의 사태에 완벽하게 대처해야 된다는 강박감 내지 사명감에 사로잡혀서 많은 군사소요를 제기하게되나, 최고 국방관리자는 가용한 자원의 한계성 때문에 소요의 목적 및 타당성, 계획의 우선순위, 사용자원의 목표 성취여부에 관한 점검을 하지 않을 수 없게 된다. PPBS는 국방의사결정자의 이와같은 필요성을 해결하기 위해서 군사기획과 국방예산의 사고로서 계획구조를 도입, 예산의 목적과 행방을 분명히 하고, 예산집행결과에 책임을 물을수 있도록 한 일종의 예산제도인바, 최근에는 plan-do-see의 관리순환 고리를 형성하지 않으면 당초 목표를 실현할 수 없다고 평가되어 집행(execution)과 평가(evaluation) 기능이 추가된 PPBEES로 발전되고 있다.”<sup>24)</sup>

PPBEES가 “예산”의 흐름을 중심으로 국방의사결정 체계를 정립한 행정절차라고 한다면, LCMM은 “장비”의 흐름(개념형성-타당성 분석-전면개발-소량생산-실용시험-대량생산-야전배치 운용)을 중심으로 주요 의사결정점에서 다음 단계로의 진행 여부를 관계부서가 회동하여 결정할 것을 규정한 행정절차로서 PPBEES를 보좌한다고 볼 수 있다. PPBEES와 LCMM에서 가장 중요한 것은 OR/SA에 의한 분석 기능의 절대 필수 불가피성이다. 만일 OR/S

A가 지원되지 않는다면 PPBEES와 LCMM은 무의미하고 허구이다. 사업계획 하나 하나가 국방목표를 지향하고 있는지?, 해 계획은 기타 계획과 상치되지 않는지?, 가능한 대안을 모두 고려해서 계획된것인지?, 대안 선택의 기준은 명확한 것인가?, 이중 어느 하나에도 미흡한 점이 있다면 그계획 또는 결심은 잘못된 것이며, 따라서 잘못된 계획 및 결심의 집합은 허구라고 말할 수 있다.

일반적으로 좋은 분석을 하려면 관련된 모든 자료를 수집, 분류 및 정리하고, 불확실성을 줄이기 위해 수없이 많은 감도분석을 해야 하는데, 이를 위해서는 computer의 도움이 절대로 필요하다. 이런 의미에서 PPBEES/OR/SA, 그리고 computer는 별개의 것이 아니라 하나의 set, package, 내지 system으로 수용해야만 각각이 제 구실을 할 수 있다.

그러나 우리의 현 주소는 어떠한가? 1970년대 중반에 도입한 PPBEES는 외형적 행정절차로만 묶여져 있고, OR/SA와 computer는 그 조직, 기능 및 전문인력이 미약할 뿐만 아니라 P-P-B-E-E의 절차상 흐름에서도 유리된 상태에 있다. 70년대 중반 PPBS 추진기구가 설치되고, 80년대 초에는 미국방성의 PA &E(program analysis and evaluation)와 비슷한 계획평가관실도 편제화하고, 국방관리 회계제도도 사단수준까지 발전시키는 노력을

24) 권태영, “국방기획관리 순환 효율화” 항공산업과 국방경제연구, 제9집, 세종대학, 항공산업연구소, 1984. pp. 109-130

기울어 왔으나, 이 시점에서 볼 때 추진 주체로서의 기구와 인제도 부실하고, 지도층의 중요성 인식도 미흡한 상태이며, 제도발전도 부분적 내지 개별적이고 통합적 구도가 결여되어 있으며, 따라서 국방차원에서 가장 중요한 생명인 체계적인 업무흐름이 사실상 곤란하다고 생각된다.

충분한 분석평가가 없이 정책이 수립되고 계획과 예산이 확정되어 사업이 추진된다면 시행착오, 예산낭비, 시간지연 등 바람직스럽지 못한 현상이 발생한다는 것은 자명한 논리이다. 그럼에도 불구하고 OR/SA 분석평가가능이 정착, 활성화되지 못하는 이유는 무엇일까? 중요한 요인 몇가지를 추려보면, OR/SA에 대한 최고관리층의 이해부족 및 불신, 객관 합리성 보다 우선시되는 정책적 고려, 시간적인 제약, 분석 종사자의 PR능력 부족, 분석시 가정사항, 모델 및 난해한 수학적 표현으로 인한 의사전달 곤란 등이라고 생각된다. 특히 OR/SA분야 종사자가 반성해야 될 일은 필요이상으로 난해한 모델 및 수식 추구성향을 지양해야 한다는 것이다. OR/SA는 근본적으로 현실문제를 해결하는 실용학문이다. 그런데도 오늘날 OR/SA는 지나치게 수식적인 아름다움에 도취하여 현실을 저버린것 같은 인상이 적지 않은바, 이 분야를 개척한 세계적인 석학 교수들조차도 자성하지는 목소리가 높다. OR/SA 분석전문가들은 전 미해군제독 Hy-

man Rickover가<sup>25)</sup> “두뇌집단연구가 대학교실에서 진행된 강의와 같은것이 많고 현실과 거리가 멀다.”고 비판한 점을 겸허하게 받아들여야하며, 일부 군사전문가들은 자신의 경험과 지식이 분석가들의 능력보다 우월하고, 비용대 효과분석이 가장 값싼 무기만을 선택하도록 유도한다는 편견을 지니고 있다는 사실에도 유해해서 bureaucray의 벽을 뛰어넘을수 있는 홍보에 제법 시간을 많이 할애해야 할 것이다.

다음 정보화시대의 총아인 computer에 대한 획기적인 정책배려를 강조하고 싶다. computer의 활용은 PPBEES/OR, SA차원에서 전략기획 수준의 결심과 국방관리수준의 결심을 지원하는데도 필수적이지만, 더욱 중요한 것을 real time으로 군사상황을 체계적으로 수집, 정리, 정보화하여 군사력 운용수준의 문제를 즉각적으로 해결하는데도 필요하다. 최근 전략기획 문제는 의사결정지원체계(decision support system), 관리문제는 DMIS, 그리고 운용문제는 C<sup>3</sup>I, 그리고 이들 공용의 TC의 상승적인 발전에 힘입어 국방의사결정의 질적 수준은 대단히 빠른 속도로 향상될 것으로 전망된다. 일반적으로 전산 자동화 기술의 효과적인 응용은 의사결정의 신속성과 정확성을 대폭 증진시키고, 위험성을 감소시키는 한편 설득력을 제고시켜서 궁극적으로는 결심권자의 지휘 및 리더쉽 기능을 강화시킬 것이다. 따라서 우리는 60년대초 사회보다 훨씬 앞서서 이 분야를

25) 전계서(정토웅)

개척했으나, 지금은 오히려 사회보다 훨씬 낙후된 원인을 확실히 규명하고 과감한 투자를 해야한다.

우선 국방전산 자동화의 기본개념을 정립하고 MIS, C<sup>3</sup>I, TC 및 OA를 통합한 중·장기 종합계획을 마련한 다음, 계획의 선후관계를 고려해서 단계적으로 사업을 추진하며, 사회의 급속한 기술혁신을 조기에 흡수할 수 있도록 교육훈련 및 연수기회를 확대, 강화시킴은 물론, R&D 투자도 점차 확대하되 사회의 기량을 최대한 이용할 수 있는 산-학-군 협력체제를 발전시키고, 특히 이 업무를 주도할 도체기구를 강력히 육성하며 인재양성 확보에 있어서 최소한 사회수준의 대우를 고려해야 한다.

## V. 결 론

군은 가장 공공성이 높은 국가의 조직으로서 국가와 민족의 생존 보루이며, 민주발전의 초석일 뿐만 아니라, 평화통일의 가장 믿음직한 반석이다. 따라서 국방환경 및 여건의 변화를 예의 분석하면서 목표를 재 점검하고, 군사력 건설, 유지 및 운영에 관한 적시 적절한 의사결정을 함은 범 국가적 차원에서 볼 때 가장 중요하고 소중한 것이다. 위대한 결심은 제한된 적은 규모의 자원으로도 국방목표 성취를 가능케 하고, 국방 자체는 물론 경제사회 발전에 긍정적 파급효과를 극대화시키며, 국방의 내실화를 기약함으로써 국방 구성원 모두의 성취감, 자부심 및 사기를 드높이고, 국방에 대한 국민적 신뢰, 지지 및 공감

대를 확고히 보장받게 한다. 반면에 졸렬한 결심은 목표의 표류, 시행착오, 예산낭비, 기강의 해이 등의 부정적 현상을 유발하고, 종내는 지도층의 리더쉽에 치명적인 손상을 입히고, 자칫 잘못하면 안보상 일대위기를 초래, 역사적 심판대에 오르게 된다.

그러면 현 시점에서 이와같이 중차대한 우리의 국방의사결정 수준을 어떻게 하면 획기적으로 향상시켜 “위대한 결심”의 연속성을 보장할 수 있을까? 앞에서 논의한 핵심방향을 다시 한번 요약해 보자.

첫째, “bureaucracy” 성향을 지향하여 합리적인 의사결정이 이루어지도록 분위기를 조성한다. 이를 위해서 ①militarism(지나치게 관습, 전통, 위신, 권위, 비밀강조)을 멀리하고 military way(인명 피해와 재산손실 최소화, 효율극대화)를 신장하며, ②상위 지휘관리층의 구성을 다원화하여 건설적인 아이디어가 계속 샘솟을 수 있도록 하고, groupthinks 및 nepotism을 방지하며, ③군과 사회간의 교류 기회 극대화로, 사회의 e-lite가 국방업무에 직·간접으로 기여할 수 있는 문호를 가능한 한 개방하고, 군 elite의 사회 견문기회를 넓히며, 그 결과 의사결정의 multidisciplinary 및 interdisciplinary 접근이 자연스럽게 이루어지도록 한다.

둘째, 최고 결정권자의 특별한 보호 및 배려하여 “brain staff”을 육성하고 이들을 적극 활용한다. ①장교보직 순환관리제도를 개선, 정책기



획 분야의 인재를 초기부터 별도로 분류, 양성하고 장기보직시키며, 이들을 인사상 우대할 수 있는 실질적인 방안을 마련하고 ②연구기관을 think tank로 적극 육성하고 유효 적절히 활용하며, ③민간학자 및 연구소도 국방에 참여시킬 수 있는 여건을 조성, 범 국가차원에서 유능한 인재가 국방에 기여하도록 하고 고위 결심권자도 스스로 전문성을 계발하는 노력을 강화하고 사소한 일은 하위층에 대담하게 위임하여 고차원의 정책 문제에 많은 시간을 할애할 수 있도록 한다.

셋째, 과학적인 의사결정체제, 분석방법 및 수단을 정착시켜 나간다. ① PPBS 및 LCMM, OR/SA, 그리고 computer automation (DMIS, C<sup>3</sup>I, DSS등)을 하나의 package로 보고 이들의 상호 유기적이고 균형적인 발전으로 국방의사결정이 국방조직 전체의 힘으로 완벽하게 이루어지도록 한다. ② PPBS/LCMM체제에 있어서는 plan-do-see의 cycle이 최대한 단축 되도록 국방조직을 단순화 시키고, 문서의 통합작성을 유도하여 각종 계획 및 사업이 국방차원의 종합성 및 체계성을 증진하도록 하며, ③ OR/SA/com-

puter 분야의 전문가가 최선을 다해서 최고 결심권자를 도울 수 있도록 제도, 조직, 인사, 복지, 명예 등에 있어서 충분한 보호와 incentives를 주어야 하겠다.

그러나 이러한 개선은 결코 쉬운것이 아니다. 오직 최고 결심책임자가 한 세대를 앞서가는 혜안을 지니고 개혁의 차원에서 조직적으로 추진할 때만 비로소 가능한 일이다. 지난 역사를 되돌아 보면 군사제도 내지 체제의 개혁은 국가적 수모를 배경으로 하여 이루어졌다. general staff제도는 1806년 Prussia가 Jena 전역에서 완패하여 수치를 당하지 않았더라면 개혁논자의 입지가 어려웠을 것이고, 따라서 햇빛을 보지 못했을 것이라고 하며, 미국이 최근 발전시킨 air land battle 및 함참조직 개선은 월남전에서의 망신과 Iran 인질구출작전의 실패가 촉진제가 되었다고 한다.

우리에게 있어서는 현 시점에서 뼈를 깎는 개선 노력을 함으로서 미래에 닥아올지도 모를 수모와 망신을 사전에 예방하는 지혜로움이어야 함을 강조하고 싶다.