

방위력개선사업비 편성·확보의 합리성과 안정성 제고방안 국방중기계획 연부액의 편성 및 확보방안을 중심으로

(A Study on Improvement of Rationality and Stability of Allocation and Procurement of Defense Capability Improvement Cost)
-Focused on the Yearly Allocation and Procurement of Mid-Term Defense Plan-

최 준 혁(Joon Hyouck Choi)*, 이 필 중(Pil-jung Lee)**

초 록

현재 세계 각국은 탈냉전 이후 격변하는 안보환경 속에서 생존을 위한 다양한 도전에 직면해 있다. 이에 한국군도 '국방개혁 2020'을 통한 첨단 정보과학군으로의 변모를 꾀하고 있으며, 이는 필연적으로 새로운 군사력 소요를 창출하게 되었다. 그리고 이와 같은 군사력 건설의 성공적인 추진을 위해 방위산업 및 국방예산의 중요성은 더욱 증대되었다.

하지만 현재 한국의 방위산업은 심각한 어려움을 겪고 있으며, 더욱이 방위력개선사업비의 낮은 합리성·안정성은 이러한 실태를 더욱 악화시켜 왔다. 이와 같은 상황에서 한국 방위산업의 발전과 한국군 군사력 소요의 적기 충족을 위해서는 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고방안 강구가 시급하다.

따라서 본 연구의 목적은 한국 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고를 위한, 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성체계 개선 및 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화방안을 제시하는 데 있다. 한국 국방목표의 성공적 달성을 위해 국방중기계획의 연부액 편성체계 개선을 통해 방위력개선사업비의 합리성을 제고하고 안정성 제고를 위해 이를 국가재정운용계획과 연계시켜 최근 국가재정법 발효 등으로 변화가 불가피한 한국의 국방예산 편성체계에서 방위력개선사업비의 시기적절한 변화를 도모하고자 한다.

Abstract

The ROK's military is attempting to change to advanced information science force through 'the Defense Reform 2020', which essentially creates the requirements of new military force. Therefore, the importance of defense industry and defense budget have been emphasized in order to successfully promote military build-up.

However, the ROK defence industry has been going serious difficulties in the present day, and what is worse, unreliable rationality·stability of Defense Capability Improvement Cost put the industry in the harder situation. In this circumstances, the improvement measures of the rationality·stability of Defense Capability Improvement Cost should be immediately studied to satisfy the requirements of ROK military force in a suitable time and the development of ROK defense industry.

The purpose of this study was to propose reinforcement measures to improve the arrangement system of yearly allocation for Mid-term Defense Plan of defense capability improvement programs and connect Mid-term Defense Plan to National Fiscal Management Plan to raise the rationality·stability of ROK Defense Capability Improvement Cost.

Keywords: Military Build-up Expenditures, Military Industry, Mid-term Defense Plan, National Finance Management Plan, Defense Budget

* 육군보병학교

** 국방대학교 안전보장대학원 교수

1. 서론

현재 세계 각국은 탈냉전 이후 격변하는 안보 환경 속에서 생존을 위한 다양한 도전에 직면해 있으며, 특히 걸프전쟁과 이라크전쟁 등에서 여실히 드러난 전쟁양상의 변화는 세계 각국으로 하여금 군사변혁이나 군사혁신의 필요성을 절감케 하고 있다. 한국군도 2005년 9월 발표되어 추진 중인 ‘국방개혁 2020’을 통해 첨단 정보과학군으로의 변모를 꾀하고 있으며, 이는 필연적으로 새로운 군사력 수요를 창출하게 되었다. 그리고 이와 같은 군사력 건설의 성공적인 추진을 위해 방위산업 및 국방예산의 중요성은 더욱 증대되었다.

하지만 한국의 방위산업은 기본 병기류의 군 소요 충족으로 심각한 어려움을 겪고 있으며, 더욱이 방위력개선사업비의 낮은 합리성·안정성은 이러한 실태를 더욱 악화시켜 왔다. 특히 방위력개선사업분야 국방중기계획은 세부 사업들의 연부액 편성이 기형적으로 이루어진 사례가 많고 그 동안 국가재정운용계획과 연계되지 못했으며, 이에 그것의 예산 반영·확보 또한 안정적이지 못하였다. 이와 같은 상황에서 한국 방위산업의 발전과 한국군 군사력 수요의 적기 충족을 위해서는 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고방안 강구가 시급하다.

따라서 본 연구의 목적은 방위력개선사업비 편성 및 확보의 합리성·안정성 제고방안의 제시로 방산업체의 경영여건을 개선하고 대외경쟁력을 강화시켜 궁극적으로 한국군의 전력첨단화 노력을 뒷받침하는 데 있다. 이러한 목적을 달성하기 위한 세부 목표는 방위력개선사업비의 합리성 제고를 위해 방위력개선사업분야 국방중기

계획의 연부액¹⁾ 편성체계 개선방안을 제시하고, 안정성 제고를 위해 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화방안을 제시하는 것이다.

2. 개념적 고찰

연구 목적 달성을 위해 먼저 현 한국의 국방예산 편성체계를 국방기획관리제도와 참여정부의 재정운용시스템 혁신내용을 중심으로 살펴본다. 그리고 방위력개선사업비의 합리성·안정성에 대한 조작적 정의를 제시하여 연구의 범위를 한정하고 논의의 전개를 돕고자 한다.

2.1 한국의 국방예산 편성체계

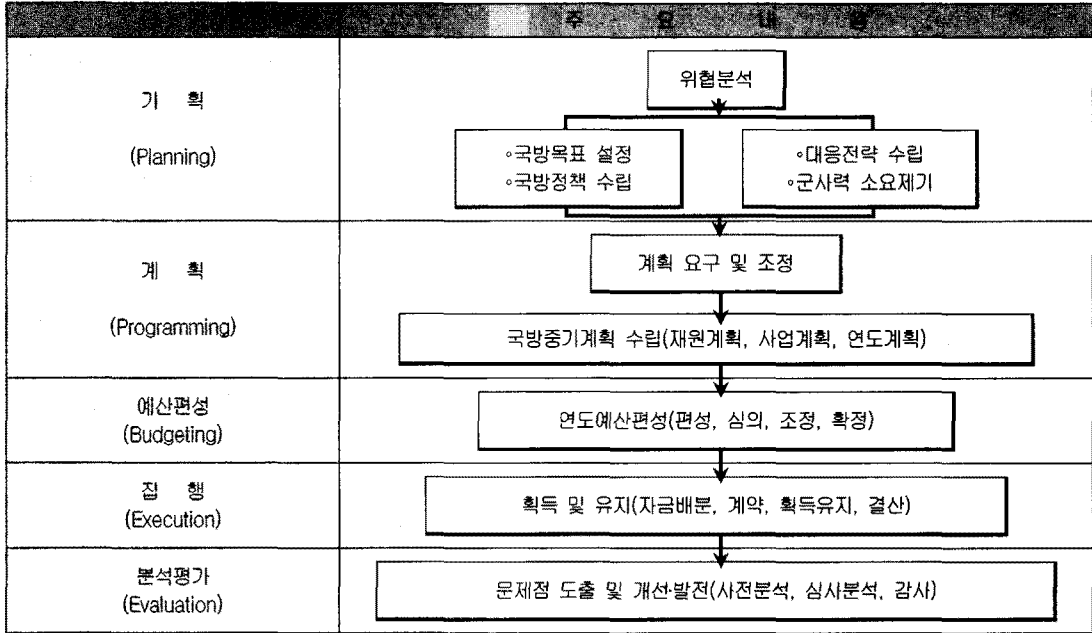
2.1.1 국방기획관리제도(PPBEES)

한국은 박정희 정부 시절 자주국방 목표 달성을 위해 효율적 국방자원관리를 위한 기획관리제도의 도입을 최초로 검토하여 1980년 1월부터 이를 시행하였다. 한국의 기획관리제도는 1980년 최초 시행 이후 지난 2006년 6월까지 총 12차례의 수정·보완을 거쳐 국방부 훈령 제792호 국방기획관리기본규정으로 발전되어 왔다.

국방기획관리기본규정에서는 국방목표의 설계와 목표 달성을 위해 최선의 방법을 선택하고 합리적인 자원 배분과 운영을 통해 국방기능을 극대화시키는 관리활동을 국방기획관리라 정의하면서, 이는 기획, 계획, 예산편성, 집행 그리고 분석평가의 일련의 체계로 이루어진다고 규정하고 있다[5]. 한편 국방백서에는 “국방부는 국방기획관리제도(기획-계획-예산-집행-평가시스템)를 통해 유기적으로 연계된 체계에서, 위협분석에 따라 결정된 군사력 수요를 지원하기 위하여

1) ‘연부액(年賦額)’은 예산집행방법의 하나로서, 국가재정법 제23조에서는 완성에 수년도를 요하는 공사나 제조 및 연구개발사업은 그 경비의 총액과 연부액을 정하여 미리 국회의 의결을 얻은 범위 안에서 수년도에 걸쳐서 지출할 수 있도록 하는 계속비 제도를 규정하고 있다. 국방중기계획도 이러한 계속비 제도를 바탕으로 대상기간 5개년 간의 재원을 구체적으로 배분한 계획으로서, 이의 연부액은 대상기간 내 각 연도별로 배분된 재원을 의미한다.

<표 1> 한국의 국방기획관리제도 업무체계



출처 : 국방군사연구소, 1995, 260.

적정 수준의 국방비를 확보하는 동시에, 가용한 국방비를 최대한 합리적으로 배분하기 위해 노력하고 있다”라고 국방기획관리제도의 역할이 명시되어 있다[6].

이상에서 살펴본 바와 같이 한국의 국방예산은 국방기획관리제도의 일련의 체계를 통해 결정되고, 집행되며, 평가된다. 이러한 한국 국방기획관리제도의 업무체계를 도표화하면 <표 1>과 같다.

2.1.2 참여정부의 재정운용시스템 혁신

2007년 1월 1일부로 시행되고 있는 국가재정법은 참여정부의 재정혁신을 제도적으로 뒷받침하고 새로운 재정운용의 틀을 마련하기 위한 목적으로 제정된 것으로, 참여정부가 기존 예산회계법과 기금관리기본법을 발전적으로 통합하여 새롭게 제정한 국가 재정운용에 관한 기본법이다[10]. 국가재정법은 재정의 효율성·건전성·

투명성을 제고하기 위한 다양한 제도적 장치들을 도입하였는데, 그것들은 국가재정운용계획으로 수렴된다고 할 수 있다.

국가재정운용계획²⁾은 5년 단위의 중기 재정계획으로서 이는 향후 5년간의 총재정 규모, 분야별 재원배분 우선순위 그리고 정부가 2005년 전면 도입한 예산총액배분 자율편성제도를 바탕으로 주요 재정사업별 지출 규모 등을 사전에 제시함으로써 국가 재정운용의 기본 틀로 작용하게 되고, 또한 이는 사회경제적 여건변화를 반영하여 매년 연동·보완되는 계획이다. 이를 통해 정부는 국가발전 우선순위에 따라 전략적으로 재원을 배분할 수 있게 되었고, 또한 이는 단년도 예산편성시 지출한도를 설정하는 중요한 기준으로 활용됨에 따라 정부가 재정위험요인에 체계적으로 대응할 수 있도록 하는 기반이 된다 [10].

2) 국가재정운용계획은 1982년부터 수립되어 왔으나 그 동안은 내부 참고자료로만 활용됨으로써 그 활용도가 높지 않았다.

이상과 같은 참여정부의 재정운용시스템 혁신은 국방중기계획서의 성격을 변화시켰는데, 이는 향후 국방예산 편성시 법적 구속력을 갖는 국가재정운용계획을 근거로 하여 기준연도 사업과 예산 소요가 구체화되어야 하기 때문이다. 그리고 무엇보다 예산총액배분 자율편성제도에 의한 국방분야 지출한도 설정은 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계를 국방예산의 안정적 확보를 위한 핵심적인 문제로 대두시켰다.

2.2 방위력개선사업비의 합리성과 안정성의 개념

본 논문에서 방위력개선사업비의 ‘편성’은 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성을 의미하는 용어로 사용한다. 즉, 국방목표를 달성하기 위해 가용 국방재원을 5개년 간 어떠한 형태로 편성하는지가 본 논문에서 주된 논의의 대상이 된다. 그리고 이의 ‘합리성’은 “국방중기계획의 연부액 편성이 방위력개선분야 개별사업의 정상적인 추진을 보장하면서, 동시에 국가재정운용계획과 연계된 형태로 이루어진 정도”를 의미하는 용어로 정의한다. 요컨대 ‘방위력개선사업비 편성의 합리성’은 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성형태가 방위력개선사업의 정상적인 추진을 보장하고, 또한 국가재정여건에 부합하기 위해 얼마나 균형된 형태로 나타나는가를 의미하는 개념이고, 본 논문에서는 연구범위와 목적상 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성실태 및 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계실태를 중심으로 그에 대한 논의를 전개하겠다.

방위력개선사업비의 ‘확보’는 예산편성체계에서 방위력개선사업비가 기획예산처의 검토 및 국회의 심의를 거쳐 확정되는 것을 의미하는 용어로 사용한다. 그리고 이의 ‘안정성’은 “방위력개선사업 예산요구안이 기획예산처 검토 및 국

회의 심의를 거쳐 실제 예산에 반영되는 정도”를 의미하는 용어로 정의한다. 요컨대 ‘방위력개선사업비 확보의 안정성’은 국방기획관리제도의 기획체계로부터 예산편성체계에 이르기까지 국방목표 달성을 위한 제요소들이 고려되어 결정된 국방예산요구가 기획예산처 검토 및 국회 심의과정을 거쳐 실제 예산에 얼마나 반영되는가를 의미하는 개념이고, 본 논문에서는 연구범위와 목적상 기획예산처 및 국회의 검토·심의과정에서의 방위력개선사업분야 예산요구안의 삭감·조정사례와 그 파급효과를 중심으로 그에 대한 논의를 전개하겠다.

3. 한국 방위력개선사업비의 합리성·안정성 분석

3.1 방위력개선사업비의 합리성 분석

3.1.1 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성실태 분석

국방중기계획은 국방정책과 군사전략 구현을 위해 제기된 5개년 간의 군사력 건설 및 유지소요를 가용 국방재원 범위 내에서 구체적으로 재원을 배분한 계획이다. 이러한 국방중기계획의 역할과 특성에 따라 국방중기계획의 대상기간 연부액이 과소 또는 과대 편성될 경우 이는 차기연도 국방중기계획의 연부액 편성에 큰 제약요소가 될 수 있을 뿐 아니라 국방중기계획 연부액의 과소 편성은 확보예산의 부족으로, 과대 편성은 그것의 예산반영 제한으로 이어져 방위력개선사업의 정상적인 추진을 저해할 수 있다.

이와 같이 국방중기계획의 연부액 편성은 해당사업의 실현성과 밀접하게 관련된다고 할 수 있다. 하지만 현 국방중기계획은 그것의 실현성 측면에서 적지 않은 문제점을 안고 있다. 실제 국방중기계획 작성지침에 포함되어 있는 사업별 대상기간의 기준연부율과 연부액의 균형편성 여

<표 2> 항공기(전투기) 분야 A사업의 연부액 편성현황

연부액(억원)	300.00	2,897.21	4,994.02	5,527.42	8,674.00	22,392.65
연 부 율(%)	1.3	12.9	22.3	24.7	38.8	100
기준연부율(%)	20	25	30	15	10	100

출처 : 국방부, 2006c.

부를 바탕으로 '07~'11 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성실태를 분석한 결과, 한국의 방위력개선사업비는 합리성 측면에서 많은 문제점을 안고 있었다. 특히 세부 사업에 있어 그 연부액이 기준연부율과 무관하게 기형적으로 편성된 사례가 다수 식별되었다. <표 2>의 항공기(전투기) 분야 A사업의 경우를 보더라도 이는 2007년도 신규착수사업으로서 초년도 연부율이 대상기간 사업비 총액의 1.3%에 불과해 '한발들여놓기식' 연부액 편성이라는 비판을 야기할 수 있을 뿐 아니라 착수금의 과소 편성으로 사업의 정상적인 추진이 의문시 된다.

<표 3> 국방중기계획 대상기간의 사업비 총액규모별 기형적 연부액 편성사업수

사업수(건)	2	1	9	15	27
--------	---	---	---	----	----

주) '07~'11 방위력개선사업분야 국방중기계획의 4년차 이상 사업 가운데 말기 2년간 연부액이 대상기간 사업비 총액의 50%를 초과하는 사업의 수

더욱이 이와 같은 사례들의 연부액 편성형태는 대부분 대상기간 말기에 연부액이 집중 편성된 형태를 나타내고 있고, 또한 <표 3>에서와 같이 전체 사업비 규모가 큰 사업에서 이러한 형태가 더욱 많이 나타나고 있어 한국 방위력개선사업비의 심각한 합리성 저하실태를 잘 나타내주고 있다.

무기체계의 첨단화에 따른 고가화가 가속화되고 있는 현시점에서 이러한 대규모 사업의 기형적 연부액 편성은 계획한 규모의 전체 사업비 확보도 불안정한 상황에서 차기연도 계획의 기형적 연부액 편성으로 이어질 수밖에 없으며, 이는 무엇보다 방위력개선사업의 정상적인 추진에 악영향을 끼쳐 한국군의 전력구조 현대화 노력에 큰 제약요소가 될 것이다. 이상과 같이 한국의 방위력개선사업비는 국방중기계획의 연부액 편성에 있어 합리성에 많은 문제점을 안고 있으며, 이러한 실태는 결국 방위력개선사업비의 안정성 저하로 이어진 것으로 판단된다.

3.1.2 국가재정운영계획과 국방중기계획의 연계실태 분석

2007년 1월 1일부로 국가재정법이 발효되어 2007~2011년 국가재정운영계획부터는 법적 구속력이 발생함에 따라 현재 각 부처별로 수립하고 있는 중·장기계획³⁾과 국가재정운영계획의 연계는 부처별 예산의 합리성·효율성·안정성 확보를 위해 필수적인 요건이 되었다.

이와 같이 각 부처별 중·장기계획과 국가재정운영계획의 연계 강화에 대한 중요성은 증대되고 있으나, 올해로 4년째 작성되고 있는 국가재정운영계획과 국방중기계획의 연계성은 미흡한 실정이다. 이러한 실태는 국가재정운영계획과 동계획의 작성 연도에 유효한 국방중기계획의 소요재원 추계를 비교해 보았을 때 명확히 나타

3) 현재 각 부처별로 작성하고 있는 중·장기계획은 건설교통부 37개, 행정자치부 23개, 문화관광부 14개, 정보통신부 12개, 보건복지부 10개, 국방부 2개 등 총 22개 부처에 164개가 있다.

<표 4> 2004~2008년 국가재정운용계획과 '05~'09 국방중기계획의 방위력개선사업분야 소요자원 추계

단위 : 억원

구분 \ 연도	2004	2005	2006	2007	2008	계
2004~2008년 국가재정운용계획[A] (증가율, %)	62,930	70,851 (12.6)	78,485 (10.7)	93,450 (19.1)	110,951 (18.7)	416,667 (15.2)
'05~'09 국방중기계획[B] (증가율, %)	62,930	70,851 (12.6)	83,603 (18.0)	95,273 (14.0)	108,480 (13.9)	421,137 (14.6)
B / A(%)	100.0	100.0	106.5	102.0	97.8	101.3

출처 : 대한민국 정부, 2004, 211 ; 국방부, 2003.

<표 5> 2006~2010년 국가재정운용계획과 '07~'11 국방중기계획의 방위력개선사업분야 소요자원 추계

단위 : 억원

구분 \ 연도	2006	2007	2008	2009	2010	계
2006~2010년 국가재정운용계획[A] (증가율, %)	58,077	68,203 (17.4)	80,825 (18.5)	95,240 (17.8)	111,073 (16.6)	413,418 (17.6)
'07~'11 국방중기계획[B] (증가율, %)	58,077	70,052 (14.0)	83,916 (13.9)	98,630 (11.2)	110,064 (12.0)	420,739 (12.8)
B / A(%)	100.0	102.7	103.8	103.6	99.1	101.8

출처 : 대한민국 정부, 2006, 228 ; 국방부, 2006c.

난다. 국가재정운용계획은 작성된 다음해를 포함한 총 4개년의 소요자원을 추계하므로, 두 계획의 비교대상은 2004~2006년에 작성된 국가재정운용계획과 2003~2005년에 작성된 국방중기계획으로 하였다. 단, 2005~2009 국가재정운용계획과 '06~'10 국방중기계획의 비교는 2005년 4월 국방예산 과목구조 조정이 이루어짐에 따라 자료의 일관성에 문제가 있어 대상에서 제외하였다.

<표 4>와 <표 5>에서 보는 바와 같이, 방위력개선사업분야 국방중기계획의 대상기간 추계 소요자원 총액은 동기간 국가재정운용계획의 그것을 대부분 초과하고 있으며, 연도별 추계 소요자원을 보더라도 국방중기계획은 국가재정운용계획과의 연계성 없이 비합리적으로 편성되었다고 할 수 있다. 이와 같은 정부 재정여건이 미고려된 국방중기계획의 수립은 결국 방위력개선사업비의 불안정한 확보로 이어질 수밖에 없었던 것이다.

이러한 두 계획의 연계성 부족은 근원적으로 두 계획의 대상기간 및 작성순기의 차이와 연계강화를 위한 제도적 절차의 미비에 기인한다고 볼 수 있다. 먼저 <표 6>에서 보는 바와 같이 두 계획의 대상기간 및 작성순기의 차이는 소요자원 추계의 근거가 되는 정부 재정여건 전망의 일관성 부재를 야기하므로 두 계획의 연계성 제고는 근원적으로 제한될 수밖에 없다.

<표 6> 국가재정운용계획과 국방중기계획의 대상기간 및 작성순기

구분	국가재정운용계획	국방중기계획
대상기간	F~F+4년	F+2~F+6년
작성순기	F-1년 12월 ~F년 9월	F년 2~12월

주) F년 : 계획작성시점

또 다른 연계성 부족의 원인으로는 국방중기계획과 같은 각 부처의 중기재정계획이 국가재정운용계획으로 통합되는 제도적 장치의 미비를

들 수 있다. 기획예산처는 각 부처의 중기재정계획이 국가재정운용계획으로 통합되어 그것이 정부의 예산으로 반영되길 의도하고 있고, 그것은 곧 국가재정운용계획 수립의 의의라 할 수 있다. 하지만 각 부처는 부처별 미래 비전을 현실화하는 데에만 주안을 두고 이를 위한 소요재원이 곧 예산으로 반영되길 기대하고 있는 것이 현실이다. 즉, 각 부처의 미래 비전을 현실화하기 위한 소요재원 추계는 이루어지나, 그러한 소요재원의 현실적인 조달방안에 대한 검토는 제대로 이루어지고 있지 않은 것이다.

3.2 방위력개선사업비의 안정성 분석

현재 한국의 방위력개선사업비는 안정적이라고 볼 수 없다. <표 7>의 연도별 국방예산요구안 삭감·조정 현황은 한국 방위력개선사업비의 안정성 실태를 잘 나타내준다. 표에서 보는 바와 같이 국방예산요구안은 기획예산처 검토 및 국회 심의과정에서 매년 예외 없이 적지 않은 조정을 거치고 있다. 이러한 현실태는 결국 방위산업 육성의 선결조건 미충족으로 인한 그것의 대외경쟁력 약화를 초래할 수밖에 없을 것이다.

3.2.1 방위력개선사업비 불안정성의 원인과 문제점

방위력개선사업분야 예산요구안의 적지 않은 부분이 매년 삭감·조정되고 있는 현실태의 원인은 크게 두 가지로 구분해 살펴볼 수 있다. 첫째, 방위력개선사업비의 비합리성이다. 국민 복지요구수준의 점진적 증대 등으로 정부 재정여건이 제한되는 상황 하에서, 무기체계의 첨단화·고가화로 인한 방위력개선사업비의 소요증대는 방위력개선사업비의 합리성 저하로 이어지고 있고 이는 그것의 안정성 저하와 직결된다. 즉, 앞서 살펴본 바와 같이 방위력개선사업분야

국방중기계획 연부액의 비합리적 편성과 국가재정운용계획과의 연계성 부족은 계획의 실현성을 저하시켜 계획된 예산의 불안정한 확보로 이어진 것이다.

둘째, 예산확정절차의 문제이다. 방위력개선사업비는 국방기획관리제도의 기획, 계획, 예산편성단계를 통해 작성된 방위력개선사업분야 예산요구안이 기획예산처의 검토와 국회의 심의를 거침으로써 최종 확정된다. 그런데 국방기획관리제도의 제 단계를 거쳐 국방목표 달성을 위해 작성된 예산요구안이 기획예산처 및 국회의 검토·심의과정에서 일시적 경제상황이나 정치논리 등으로 쉽사리 삭감 또는 조정되고 있는 것이 현실이다. 방위력개선사업분야 예산요구안은 위협분석으로부터 설정된 국방목표 그리고 이를 달성하기 위한 국방정책과 군사전략의 구현을 위해 필수적인 군사력 건설소요 충족을 목적으로 작성된 것이다. 이러한 예산요구안이 국가안보에 대한 고려 없이 비군사전문가들에 의해 쉽사리 삭감·조정되는 것은 그것의 합리성 구비 여부를 차치하더라도 한국의 방위산업과 군사력 건설 그리고 국가안보의 큰 저해요소가 될 수밖에 없을 것이다.

방위력개선사업비의 안정성 저하는 여러 가지 문제점을 야기한다. 한국군은 미래 전쟁양상의 변화에 대비한 전력구조 현대화를 추진하고 있으므로, 방위력개선사업비의 안정성 저하는 한국군 군사력 건설의 추진에 큰 제약요인으로 작용한다. <표 8>에서 보는 바와 같이 한국군 전력구조 현대화에 필수적인 전력증강사업들의 추진이 방위력개선사업비의 제한으로 축소되거나 순연되고 있다. 특히 현재 한국군이 보유하고 있는 전차, 화포, 전투기의 42~72%가 구형장비임을 감안할 때, 방위력개선사업비 안정적 확보의 중요성은 더욱 증대된다.

<표 7> 연도별 국방예산요구안 삭감조정 현황(1996~2007)

단위 : 억원

연도	구분	요구안	정부안		국회조정	
		금액(1)	금액(2)	증감(2-1)	금액(3)	증감(3-2)
1996	계	126,402	122,434	-3,968	122,434	-
	방위력개선비	35,185	34,308	-877	34,308	-
	운영유지비	91,217	88,126	-3,091	88,126	-
1997	계	145,877	137,065	-8,812	137,865	800
	방위력개선비	42,526	39,244	-3,282	39,794	550
	운영유지비	103,351	97,821	-5,530	98,071	250
1998	계	155,229	140,339	-14,890	138,000	-2,339
	방위력개선비	47,214	41,245	-5,969	40,802	-443
	운영유지비	108,015	99,094	-8,921	97,198	-1,896
1999	계	153,847	137,490	-16,357	137,490	-
	방위력개선비	46,637	41,403	-5,234	41,403	-
	운영유지비	107,210	96,087	-11,123	96,087	-
2000	계	155,499	144,838	-10,661	144,774	-64
	전력투자비	61,534	53,437	-8,097	53,437	-
	운영유지비	93,965	91,401	-2,564	91,337	-64
2001	계	156,928	153,754	-3,174	153,884	130
	전력투자비	58,213	52,137	-6,076	52,141	4
	운영유지비	98,715	101,617	2,902	101,743	126
2002	계	166,055	163,640	-2,415	163,640	-
	전력투자비	57,687	54,756	-2,931	54,756	-
	운영유지비	108,368	108,884	516	108,884	-
2003	계	184,607	174,064	-10,543	174,264	200
	전력투자비	62,912	57,328	-5,584	57,328	-
	운영유지비	121,695	116,736	-4,959	116,936	200
2004	계	224,850	189,412	-35,438	189,412	-
	전력투자비	82,471	63,000	-19,471	62,930	-70
	운영유지비	142,379	126,412	-15,967	126,482	70
2005	계	221,131	208,226	-12,905	208,226	-
	전력투자비	76,715	70,851	-5,864	70,656	-195
	운영유지비	144,416	137,375	-7,041	137,570	195
2006	계	233,212	228,632	-4,580	225,129	-3,503
	방위력개선비	83,440	79,671	-3,769	74,994	-4,677
	경상운영비	149,772	148,961	-811	150,135	1,174
2007	계	247,505	246,967	-538	244,972	-1,995
	방위력개선비	69,103	68,243	-860	66,807	-1,436
	경상운영비	178,402	178,724	322	178,165	-559

출처 : 국방부, 각 연도.

<표 8> 주요 전력증강사업 축소·순연 사례

F-15K 전투기	'99~'08	120대	'02~'09 40대
공중조기경보 통제기(E-X)	'98~'04	4대	'04~'12 4대
차기유도무기 (SAM-X)	'91~'97	128기	'05~'12 48기
공중급유기	'00~'05	5대	'09~'15 4대
단거리 대공유도무기	'98~'07	160기	'99~'10120기
7,000톤급 구축함 (KDX-III)	'99~'08	3척	'01~'12 3척

출처 : 국방부, 2004, 24.

방위력개선사업비의 안정성은 방위산업의 육성 성과도 직결된다. 우선 정부입장에서, 방위력개선사업비의 안정성이 확보되지 못할 경우 명확하고 일관된 방위산업정책을 추진할 수 없게 된다. 현 정부도 방위산업 육성을 위해 각종 제도 개선 등의 다양한 정책을 추진하고 있으나, 이러한 정책들은 방위력개선사업비의 안정성이 구비되었을 때 그 구체적인 효과가 나타날 수 있다. 따라서 현재와 같은 상황 하에서 정부는 구체적인 목표가 설정된, 명확한 중·장기 방위산업정책을 제시할 수도, 추진할 수도 없다. 결국 이러한 방위산업정책의 표류는 방위산업 기술기반의 질적 확충을 고려하지 않은 사업위주의 단기적 군사력 건설정책을 지속하게 하고, 이는 방위산업의 기반육성 및 대외경쟁력 강화에 반하는 결과를 초래할 수밖에 없다.

방산업체 입장에서는, 방위력개선사업비가 안정적으로 확보되지 못할 경우 중·장기 소요물량에 대한 신뢰도가 저하되어 경영상 큰 부담으로 작용하게 된다. 그 뿐 아니라, 계획된 사업비의 일방적 삭감·조정은 방산물자 생산시 소요되는 투입비용의 부족으로 금융비용의 과다 발생을 초래하게 되고, 유희시설·인력의 발생으로

사업의 지속적 추진을 곤란하게 한다.⁴⁾ 더군다나 그 동안 이 같이 삭감된 사업들은 국방예산 편성체계상 기획, 계획단계로 다시 환류(feedback)되지 않아 그것의 파급효과를 더욱 심화시켜 왔다. 결국 불안정한 방위력개선사업비 확보실태는 방산물자의 원가를 상승시키고 대외 경쟁력을 하락시키는 결과를 초래해 방산업체 경영악화로 이어지게 된다.

이와 같이 방위력개선사업비의 비합리성과 예산확정절차의 문제에 기인하는 방위력개선사업비의 불안정성은 한국군 군사력 건설의 정상적인 추진과 방위산업의 육성에 큰 제약요소가 작용한다.

3.2.2 방위력개선사업분야 예산요구안 삭감·

조정의 파급효과

지난 2006년도 방위력개선사업분야 예산요구안의 검토 및 심의과정에서는 총 27개 사업에서 최초 요구한 사업비의 약 8.9%에 달하는 2,388억원이 삭감·조정되었다. 본 논문에서는 이러한 실태가 방산업체에 미친 파급효과를 구체적으로 살펴보기 위해 국내 방산업체를 대상으로 방위력개선사업비의 안정성에 관한 설문조사를 실시하였다.

먼저 방위력개선사업비의 확보실태에 관한 3개 문항의 분석결과, 응답업체의 83.3%가 자회사 소관의 계획된 방위력개선사업비가 삭감 또는 조정된 경험이 있다고 답했으며, 그 평균 횟수는 2.1회로 나타났다. 또한 자회사 소관 방위력개선사업비의 최초 계획 대비 개략적인 확보율에 관한 문항에서는 응답업체의 평균이 65.5%로, 각 업체의 경험에 근거한 한국 방위력개선사업비의 안정성에 관한 평가 문항에서는 응답업체의 평균이 100점 만점에 57.9점으로 나타나 한

4) 실제로 K-2 소총을 생산했던 S&T중공업의 경우, 연간 생산물량이 15,000정(124억원)에서 2,500정(20억원)으로 격감함에 따라 2005년 12월 국방부에 폐업 승인을 건의하였고, 결국 적정물량 미보장으로 인한 경영악화로 2006년 6월에 매각되었다.

국 방위력개선사업비의 낮은 안정성 실태를 잘 나타내주고 있다.

다음으로 방위력개선사업비 불안정성의 파급 효과에 관한 문항의 분석결과, 응답업체의 73.9%가 사업의 축소·지연으로 인한 경영악화를 방위력개선사업비의 불안정성이 야기하는 가장 큰 문제점이라고 답하였다. 또한 2006년도 방위력개선사업분야 예산요구안 삭감·조정에 따른 방위력개선사업비의 삭감 또는 조정이 지난 1여 년간 해당업체에 미친 영향에 관한 문항에서는 업체별로 다양한 결과가 기술되었으며, 이를 통해 방위력개선사업비의 삭감·조정은 직접적으로 방산업체의 경영에 부정적인 영향을 끼쳐왔음을 알 수 있었다. 그리고 방위력개선사업비의 안정성과 방산업체 대외경쟁력간의 상관관계에 관한 문항에서는 응답업체의 평균이 100점 만점에 86.2점으로 나타나, 방위력개선사업비의 안정성이 방산업체 대외경쟁력 강화의 필수 요건임을 다시 한 번 확인할 수 있었다.

다음으로 방위력개선사업비 불안정성의 원인과 개선방안에 관한 문항에서는, 응답업체의 72.7%가 불안정성의 원인이 방위력개선사업분야 국방중기계획 연부액의 불균형편성에 있다고 답하였으며, 48.9%가 국방중기계획 연부액의 균형편성 및 연부율 제도화를 방위력개선사업비 안정성 제고를 위한 가장 근원적인 방안이라고 답하였다.

이상과 같은 설문조사 결과, 국내 방산업체들 또한 한국 방위력개선사업비의 안정성을 저평가하고 있으며 그것의 불안정성은 직접적으로 업체의 경영악화로 이어졌음을 알 수 있다. 그리고 이러한 방위력개선사업비의 불안정성을 해결하기 위한 방안은 설문조사 응답업체들이 제시한 의견과 같이, 방위력개선사업분야 국방중기계획 연부액의 균형편성과 그것에 기초한 예산요구안의 삭감·조정을 최소화할 수 있는 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화, 국방중기계

획의 구속력 강화 등을 중심으로 논의가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

4. 주요 선진국 사례연구

본 장에서는 국방예산 편성체계, 정부와 각 부처의 재정계획 연계 그리고 의회의 예산안 심의 분야에서 한국이 벤치마킹할 수 있는 주요 선진국들의 사례연구 결과를 통해 한국 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고방안에의 시사점을 제시한다.

4.1 국방예산 편성체계 분야

국방예산 편성체계 분야 사례연구는 미국, 일본, 독일 3개국을 대상으로 실시하였고, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

미국, 일본, 독일의 국방예산 편성체계는 한국의 그것과는 다른 특성을 나타내는데, 이는 중·장기계획의 중시에 따른 국방예산의 안정적 확보로 요약할 수 있다. 이상의 국가들은 한국에 비해 미래의 중·장기계획을 중시하며, 중기계획의 경우에는 미국은 2년 연동, 일본과 독일은 5~6년의 고정계획으로 작성되어 국방예산의 안정적 운영에 기여하고 있다. 계획의 작성순기 외에 국방예산의 안정성과 관련하여 특이할만한 것은 각국 국가안전보장회의의 역할로서, 미국과 일본의 경우 국가안전보장회의에서 하달하는 지침에 근거하여 계획이 작성되고 그것이 국가안전보장회의의 의결을 거침으로써 계획에 강력한 구속력을 부여하고 있다.

국방예산 편성체계에 대한 사례연구를 실시한 이상의 3개국은 위협에 있어 한국과는 그 성격을 달리하므로 중·장기계획의 성격 또한 다른 특성을 나타낼 수밖에 없다. 하지만 앞서 살펴본 바와 같이 중·장기계획의 작성과정에서 나타난, 국방예산의 안정적 확보를 위한 절차들을 통해

한국 방위력개선사업비의 안정성 및 투자효율의 증대를 위한 방안으로 국방중기계획의 작성순기 조정 또는 국가안전보장회의의 역할 확대 등을 고려해볼 수 있다.

4.2 정부와 각 부처의 재정계획 연계 분야

정부와 각 부처의 재정계획 연계 분야 사례연구는 미국, 영국, 스웨덴 3개국을 대상으로 실시하였고, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.

미국, 영국, 스웨덴은 각기 상이한 정치구조로 인해 예산과정 또한 다양하게 나타나고 있으나 정부와 각 부처의 재정계획 연계 측면에서는 상호 실질적인 예산 사전협의절차의 규정이라는 공통적인 특성을 나타내고 있다. 미국은 행정규칙 A-19 '입법조정과 협의'에 근거하여 각 부처의 예산 및 성과계획, 사업법안을 의회에 제출하기 전에 이를 관리예산처와 사전협의·조정토록 하고 있고[12], 영국의 경우는 재무장관이 의회에 제출하는 재정현황 및 예산보고서상 부처별 예산할당액이 재무부의 부처별 지출계획안 검토, 각 부처 장관과의 개별 협의 그리고 필요시 공공지출위원회에서의 협의 등을 거쳐 결정되고 있다[9]. 스웨덴의 경우에는 한국과 유사하게 예산과정의 기초로서 법적으로 구속되는 중기재정계획을 작성하고, 중기재정계획의 지출영역별 한도는 각 부처의 중기계획에 기초하여 결정되며, 이는 내각 예산회의를 통해 사전조정이 이루어지고 있다[12].

이상과 같이 3개국의 예산과정은 상이하나, 각국은 실질적인 예산 사전협의절차 규정을 통해 중앙재정계획과 각 부처 재정계획의 연계를 달성하고 있으며, 이를 통해 한국의 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화방안에도 구체적인 협의절차의 규정이 요구된다고 할 수 있다.

4.3 의회의 예산안 심의 분야

의회의 예산안 심의 분야 사례연구는 미국과 일본 2개국을 대상으로 실시하였고, 연구결과를 요약하면 다음과 같다.


미국의 대통령과 의회는 국가목표 달성을 위한 합리적 예산책정을 위해 세출법안 작성시 품목별 상호교섭을 하는 등 예산을 둘러싼 상호 밀접한 거래를 하고 있으며, 어느 한쪽의 의사가 일방적으로 관철되는 경우는 없다[1]. 일본의 경우, 정부가 제출한 예산안에 대한 의회의 수정범위에 아무런 제한도 없다는 것이 일반적인 견해이나 의원내각제 국가의 특성상 실제 예산의 수정은 일본에서 논의의 대상이 되지 못하고 있는 것이 현실이다[1].

이상과 같이 의회의 예산안 심의에 대한 사례연구는 정치구조별로 대표적인 대통령제 국가인 미국과 의원내각제 국가인 일본을 대상으로 실시하였는데, 정치구조와 예산과정의 특성에 기초한 예산안 심의상의 특징 외에 한국 방위력개선사업비의 안정성 제고방안에의 특별한 시사점은 도출할 수 없었다. 하지만 이와 같은 사례연구결과를 통해 알 수 있는 것은, 각국 의회의 예산안 심의상 특성 고찰을 통해 도출하고자 했던 시사점이 결국 앞서 살펴본 각국 국방예산 편성체계 및 정부와 각 부처의 재정계획 연계에 관한 시사점의 연장선상에서 이해되어야 한다는 것이다. 즉, 예산의 합리성·안정성 제고를 위한 그것의 편성체계 및 정부와 각 부처의 재정계획연계가 곧 의회에서의 예산안 삭감·조정을 최소화할 수 있는 최선의 방안이라 할 수 있다.

이러한 측면에서 한국 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고방안에 대한 논의도 국방예산 편성체계의 개선 및 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화를 중심으로 이루어져야 할 것으로 판단된다.

<표 9> 국방중기계획 기준연부율의 최소·최대치 설정 예

단위 : %

구 분	대 상 기 간 기 준 연 부 율					계
	1년차	2년차	3년차	4년차	5년차	
2년차 사업	40	60	-	-	-	100
3년차 사업	30	40	30	-	-	100
4년차 사업	25	30	30	15	-	100
5년차 사업	20	25	30	15	10	100
						
2년차 사업	30~50	50~70	-	-	-	100
3년차 사업	20~40	30~50	20~40	-	-	100
4년차 사업	20~30	25~35	25~35	10~20	-	100
5년차 사업	15~25	20~30	25~35	10~20	5~15	100

5. 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고방안

5.1 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성체계 개선

국방중기계획 작성지침상에 기준연부율이 제시되어 있음에도 비합리적인 연부액 편성이 이루어진 것은, 전체 국방재원의 부족이라는 거시적인 원인은 차치하더라도 기준연부율 자체와 그 구속력의 문제점을 나타내는 것이다. 이에 방위력개선사업비의 합리성 제고를 위한 기준연부율의 개선 및 구속력 강화방안을 제시한다.

5.1.1 기준연부율의 최소·최대치 설정

현재 국방중기계획 작성지침상에는 각 사업 연차별 대상기간의 연부율이 지정값으로 제시되어 있는데, 기준연부율이 허용범위로 제시되지 않고 이와 같이 지정값으로 제시될 경우 그 기준 자체는 단순 참고치 이상도 이하도 될 수 없다. 이는 기준연부율과 정확히 일치하는 연부액 편성은 현실적으로 불가능하기 때문이며, 추후 기준연부율의 구속력 강화를 위한 연부율 심의·조정절차를 마련하더라도 이와 같이 지정값

으로 제시된 기준연부율을 통해서는 그것의 준수여부 판단이 제한될 수밖에 없다.

따라서 뒤에서 추가적으로 논의될 연부율 심의·조정절차 마련의 선행조치사항으로, 기준연부율을 각 연도별로 최소·최대치의 범위로 제시하고 또한 추가적으로 대상기간 내 최소연부율과 최대연부율의 최대 격차값을 제한하여 그 단점을 보완함으로써 기준연부율이 실질적인 기준으로서의 역할을 할 수 있도록 함과 동시에 그것의 준수에 대한 통제를 용이하게 할 필요가 있다. 다음의 <표 9>와 같이 기준연부율의 최소·최대치 설정방안의 예를 들어보면, 2년차 사업의 경우 1, 2년차 각각 40%, 60%로 제시된 현재의 기준연부율을 각각 30~50%, 50~70%의 범위로 제시함으로써 그것의 효용성 및 준수 통제의 용이성을 증대시키고자 하는 것이다.

5.1.2 방위력개선사업 분야별 기준연부율 설정

현재 국방중기계획 작성지침상의 기준연부율은 지휘통제통신, 감시정찰정보전자전, 기동전력, 함정, 항공기, 신평수유도무기, 국방연구개발 등의 방위력개선사업 분야별 구분 없이 일률적으로 제시되어 있다. 방위력개선사업 분야별 획득

과정상의 특성은 전혀 고려되지 않은 채 천편일률적인 기준만이 제시되어 있는 것이다. 이는 결국 한국 한국 방위력개선사업의 획득전략 부재를 반증해주는 것이기도 하다.

미국의 경우 장기적이고 일관된 국가정책에 따라 무기체계획득이 이루어지고 있고, 이에 중·장기계획 작성시에도 그 기준이 되는 연부액 편성 형태가 무기체계 종류별로 정해져 있는 것으로 알려져 있다. 물론 그러한 기준을 도출하기 위해 장기간의 데이터 축적과 분석이 요구되었을 것이며, 그러한 과정을 거친 산출물은 미국 국방예산의 합리성 제고에 기여하고 있는 것이다.

본 논문에서는 연구의 범위상 한국의 방위력개선사업 분야별 기준연부율을 제시하는 것이 제한되지만, 추후 충분한 사례연구와 합리적인 분석평가를 통해 한국 여건에 맞는 방위력개선사업 분야별 기준연부율 설정이 이루어져야 할 것이다. 물론 이는 방위력개선사업에 대한 한국적 패러다임의 정립과 무기체계별 장기적이고 일관된 획득전략의 수립이 선행되었을 때 가능한 것이다.

5.1.3 기준연부율의 구속력 강화와 연부율 심의·조정절차의 마련

현재의 국방중기계획 기준연부율은 매년 2월 말 국방부에서 하달하는 국방중기계획 작성지침에 포함되어 있다. 그리고 이를 바탕으로 방위사업청에서 방위력개선사업분야 국방중기계획(안)을 작성하게 되는데, 이는 작성과정에서 방위사업추진분과위원회와 관련부서 그리고 방위사업추진위원회의 심의·검토를 거치게 된다. 그런데 이러한 절차를 거쳐 작성되는 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성이 비합리적으로 이루어지고 있는 것은 결국 지침과 절차상의 구속력 부재가 그 원인이라 할 수 있고, 이에 연부액의 합리적 편성이 이루어지기 위해서는 제시

된 기준연부율을 준수할 수밖에 없도록 하는 동인이 있어야 한다. 그리고 그러한 동인으로서 기준연부율 자체의 구속력 강화와 국방중기계획 작성절차상 강제력 있는 연부율 심의·조정절차 마련 등을 고려해볼 수 있다.

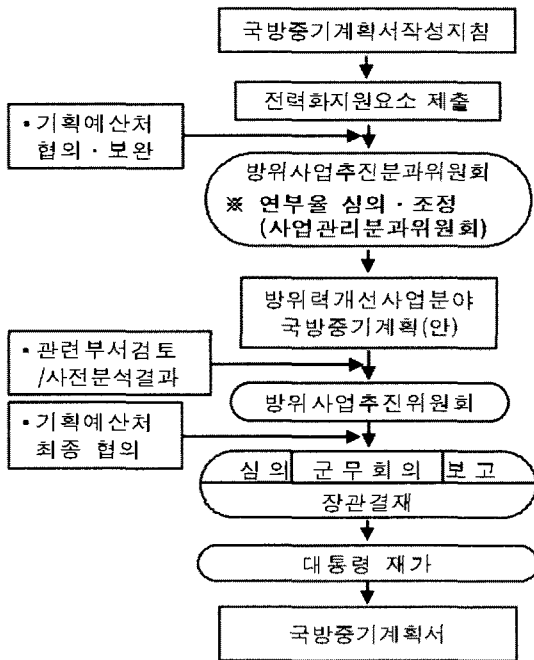
먼저 기준연부율 자체의 구속력 강화방안이다. 이는 현재 지침상으로 하달되는 국방중기계획 기준연부율을 ‘국방전력발전업무규정’과 방위사업청 내부훈령인 ‘방위력개선사업관리규정’에 반영하는 방안이다. 즉, 두 규정의 국방중기계획 수립 관련조항에 기준연부율과 그의 준수에 관한 사항을 포함시켜 최초 국방중기계획 작성부서에서부터 그것의 준수를 위한 노력이 이루어지도록 하는 것이다. 이 때 포함되는 기준연부율을 지정값이 아닌 최대·최소치 범위로 제시하는 방안은 앞서 논의한 바 있다.

두 번째로 국방중기계획 작성절차상 강제력 있는 연부율 심의·조정절차 마련방안이다. 본 방안은 방위력개선사업분야 국방중기계획(안)의 심의·검토과정상에 연부액 편성을 기준연부율을 기준으로 심의·조정하는 구체적인 절차를 추가하는 방안이다. 기준연부율이 미준수된 사업은 국방중기계획(안)으로의 반영이 제한될 수밖에 없도록 하는 절차를 마련하여 그것의 작성에서부터 비합리적인 연부액 편성을 최소화하고자 하는 것이다.

그리고 이러한 심의·조정절차는 방위력개선사업분야 국방중기계획(안)이 작성되기 전에 이루어지는 방위사업추진분과위원회의 심의절차에 포함시키는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 이는 방위사업추진분과위원회의 심의가 방위사업청 사업관리본부에서 작성한 국방중기계획요구서를 검토하는 과정이고, 또한 비슷한 시기에 가용재원에 대한 기획예산처와의 협의·보완도 이루어지기 때문이다. 그리고 심의·조정은 그 성격상 방위사업추진위원회 예하 사업관리분과위원회에서 이루어지는 것이 적절할 것으로 판단

되며, 이에 사업관리분과위원회 운영규정상에 관련내용이 반영되어야 할 것이다. 이상과 같은 연부를 심의·조정절차가 포함된 방위력개선사업분야 국방중기계획의 작성절차를 도표화하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연부를 심의·조정절차가 반영된 방위력개선사업분야 국방중기계획의 작성절차



5.2 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화

5.2.1 국방중기계획 대상기간 및 작성순기의 조정

앞서 논의한 바와 같이 향후 국방중기계획이 실현성을 갖기 위해서는 국가재정운용계획의 수립과정에서 그것이 국가재정운용계획과 연계되도록 하는 절차가 요구된다. 구체적으로 국가재정운용계획의 준비 및 요구단계에서는 전년도 작성 국방중기계획에 근거한 국방분야 재정소요 추계를 기초자료로 제출하여 그것이 국가재정운용계획안에 실질적으로 반영될 수 있도록 하고,

계획안 마련단계에서는 제시된 국방분야 지출한도를 근거로 국방중기계획이 수립되어야 하며, 수정·보완단계에서는 국방분야 지출한도가 최종 확정될 때까지 기획예산처와의 지속적인 협의가 이루어져야 한다. 이를 국가재정운용계획의 작성순기를 기준으로 정리하면 다음의 <표 10>과 같다.

이와 같은 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계절차가 구현되기 위해서는 기획예산처와 국방부의 소요재원 추계근거 및 기간을 일관되게 하기 위한 국방중기계획 대상기간의 조정 그리고 국가재정운용계획의 작성순기에 국방중기계획의 작성순기를 일치시키기 위한 노력이 필요하다.

먼저 국가재정운용계획과 국방중기계획의 소요재원 추계근거 및 기간의 일관성 제고를 위해 국방중기계획의 대상기간을 F+1~F+5년으로 조정하는 방안을 고려해볼 수 있다. 국방중기계획의 대상기간이 이와 같이 조정되면 국가재정운용계획과 국방중기계획은 동일한 소요재원 추계근거를 바탕으로 동일한 기간에 대한 소요재원 추계가 가능해진다. 또한 국가재정운용계획의 준비 및 요구단계에서 국방부가 기획예산처로 제출하게 되는 중기사업계획서 즉, 국방중기계획서의 소요재원 추계기간 당해연도에 작성되는 국가재정운용계획의 대상기간과 일치되어 추계근거의 차이를 최소화할 수 있게 된다.

이상과 같은 대상기간의 조정과 함께 국방중기계획의 작성순기 또한 조정이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 국가재정운용계획안의 부처별 지출한도는 4월 중에 각 부처로 통보된다. 국가재정운용계획의 부처별 지출한도가 각 부처 중기사업계획 작성의 출발점이 되어야 함은 주지하는 바, 국방중기계획의 작성순기 또한 국방분야 지출한도가 통보되는 4월에 시작되는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

<표 10> 국가재정운용계획 수립단계별 국방중기계획의 연계절차

구분	주요내용	일정	연계절차
준비 및 요구	• 국가재정운용계획 수립 지침 통보 (기획예산처 → 각 부처)	전년도 12월말	전년도 작성 국방중기계획에 근거한 국방분야 재정소요 추계 반영
	• 부처별 중기사업계획서 제출 (각 부처 → 기획예산처)	1월말	
계획안 마련	• 국가재정운용계획안 마련 - 총량지표·재정운용 목표·자원배분계획 검토 - 분야별 작업반 구성·운영 - 전문가 공개토론회 개최	1~3월	국방분야 지출한도에 근거하여 국방중기계획(안) 작성
	• 국가재정운용계획안 확정 및 부처별 지출한도 통보 - 국무위원 자원배분회의 개최 - 부처별 지출한도 통보	4월	
수정 및 보완	• 익년도 예산안 및 기금운용계획안 협의·조정 - 익년도 예산안편성지침 및 기금운용계획안 작성지침 통보 - 각 부처 자율 편성 - 기획예산처 협의·보완	4월말	국방중기계획(안) 협의·보완
		5~6월 7~8월	
확정	• 국가재정운용계획, 예산안 및 기금운용계획안 확정·국회 제출 - 국무회의 보고·의결 - 국회 제출	9월말	

*) 2007~2011년 국가재정운용계획 수립일정 기준

<표 11> 국방중기계획 대상기간 조정에 따른 소요재원 추계기간 비교

구분	소요 재원 추계 기간						
	F	F+1	F+2	F+3	F+4	F+5	F+6
조정 전	국가재정 운용계획	■	■	■	■	■	■
	국방중기 계획	■	■	■	■	■	■
조정 후	국가재정 운용계획	■	■	■	■	■	■
	국방중기 계획	■	■	■	■	■	■

그리고 이에 따라 국방중기계획의 작성은 국가재정운용계획이 확정되는 9월까지의 기획예산처와 국방부간 협의·조정을 통한 국방중기계획

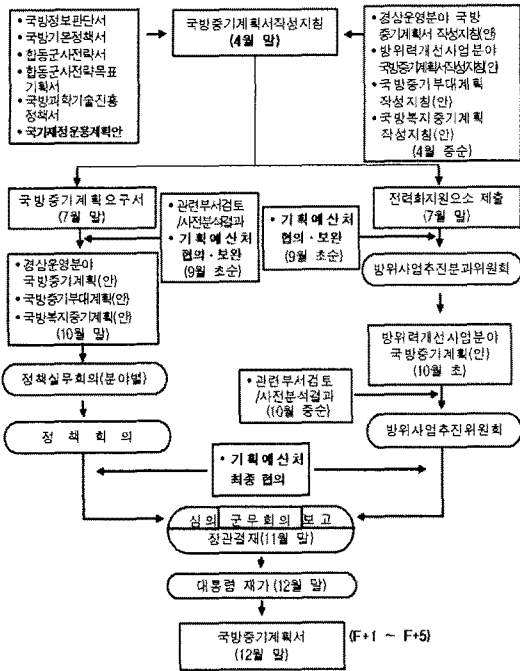
(안) 작성에 중점을 두고, 그 이후에는 최종안 작성을 위한 국방부 내부검토 및 심의에 중점을 두고 이루어져야 할 것으로 판단된다.

이상과 같은 국방중기계획 대상기간 및 작성순기의 조정내용을 정리하면 <표 12>와 같고, 조정된 작성절차를 도표화하면 <그림 2>와 같다.

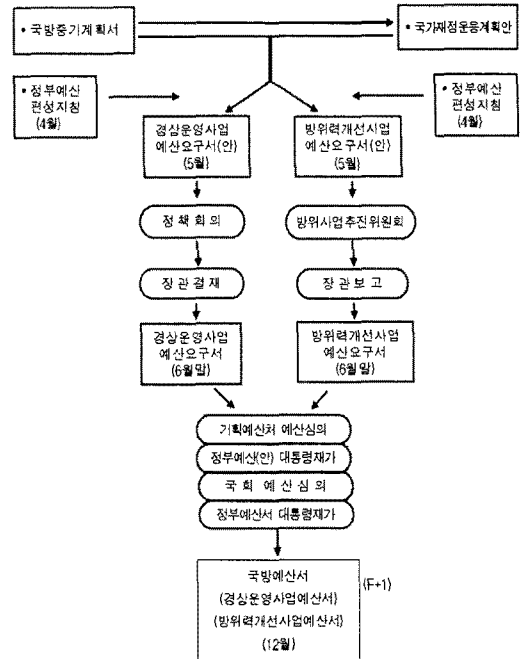
<표 12> 국방중기계획 대상기간 및 작성순기 조정내용

구분	조정 전	조정 후
대상기간	F+2 ~ F+6년	F+1 ~ F+5년
작성순기	F년 2~12월	F년 4~12월

주) F년 : 계획작성시점



<그림 2> 국방중기계획 작성절차 조정안



<그림 3> 국방예산 편성절차 개선안

5.2.1 국방예산 편성절차 개선

국방중기계획 작성절차 조정안을 통해 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계가 강화되면 국방예산 편성절차는 보다 간소화된다. 이는 합참과 각군·기관의 요구를 종합하여 작성된 국방중기계획이 국가재정운용계획에 반영되고 또한 국가재정운용계획의 국방분야 지출한도를 바탕으로 그것이 작성됨에 따라 기존 국방예산 편성절차상 합참과 각군·기관의 예산요구서 작성·제출 및 관련부서 검토과정이 불필요해지기 때문이다. 즉, 국방중기계획과 국가재정운용계획 그리고 국방예산이 통합되어 순차적인 연계성을 갖는 이상적인 편성절차로 개선되는 것이다. 이와 같은 국방예산 편성절차 개선안은 <그림 3>에서 보는 바와 같다.

한편 국방예산요구서(안)가 국방중기계획과 국가재정운용계획안에 근거하여 작성됨에 따라 전체적인 국방예산 편성절차는 간소화되었지만,

국방예산요구서(안)의 작성과정에는 합참과 각군·기관 예산담당자들이 참여하여 최종안이 확정될 때까지 국방부 계획예산관실 및 방위사업청과 지속적인 협의가 이루어져야 한다. 즉, 의사결정체계는 간소화되었지만 합리적인 예산요구서(안) 작성을 위한 내부적인 협의과정은 지속되어야 한다는 것이다.

6. 요약 및 결론

현재 세계 각국은 안보개념의 광역화, 첨단과학기술의 발전에 따른 전쟁양상의 변화 등 격변하는 안보환경 속에서 생존하기 위한 노력을 다각도로 기울이고 있다. 한국군도 미래전쟁양상의 변화에 능동적으로 대처하기 위해 ‘국방개혁 2020’을 통한 첨단 정보과학군으로의 변모를 꾀하고 있고, 이러한 개혁 노력은 필연적으로 군사력 수요를 도출하게 되고, 이에 따라 방위산업과 국방예산이 관심을 끌게 되었다. 그러나 현재 한

국의 방위산업과 국방예산은 적지 않은 문제점을 안고 있으며, 방위산업의 경우에는 그 동안 해외구매 위주의 군사력 건설로 군사기술의 자립도가 낮아 국내수요의 감소에 따른 방산업체의 경영난이 가중되고 있다. 그리고 국방예산의 경우에는 방위력개선사업비의 편성이 비합리적으로 이루어져 왔고 그것의 확보 또한 안정적이지 못했기 때문에 이는 한국 방산업체들의 어려움을 더욱 가중시키는 결과를 초래해왔다.

본 논문의 연구 목적은 위와 같은 문제점을 개선하기 위한 방위력개선사업비 편성·확보의 합리성·안정성 제고방안을 도출하고, 더하여 현재 침체되어 있는 한국 방위산업의 육성과 대외 경쟁력 강화를 위해 국방예산 분야의 정책대안을 제시하는 것이다.

이러한 연구의 목적을 달성하기 위한 첫걸음으로 현실태를 살펴보기 위해 한국 방위력개선사업비의 합리성과 안정성을 분석하였다. 전자는 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성실태 및 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계실태를 중심으로 분석하였고, 그 결과 방위력개선사업비는 편성의 합리성에 많은 문제점을 안고 있음을 알 수 있었다. 구체적으로, 국방중기계획 연부액이 기준연부율과 무관하게 기형적으로 편성된 사업이 다수 있었고, 연도별 국가재정운용계획과 국방중기계획의 소요재원 추계는 큰 차이가 있었다. 후자는 기획예산처 검토 및 국회 심의과정에서의 방위력개선사업분야 예산요구안 삭감·조정 사례와 그것이 방산업체에 미친 파급효과를 증점으로 분석하였으며, 과거 통계자료 및 설문조사를 통한 실태 조사 및 분석결과 한국 방위력개선사업비는 그 안정성에도 심각한 문제를 안고 있음을 알 수 있었다.

위와 같은 한국 방위력개선사업비의 합리성·안정성에 관한 문제점을 개선하기 위해 크게 국방예산 편성체계, 정부와 각 부처의 재정계획 연계, 의회의 예산안 심의 분야로 나누어 주요 선

진국들에 대한 사례연구를 실시하였다. 그 결과 각국은 자국 여건에 맞는 고유의 제도를 발전시켜 운용하고 있었으며, 이 중 한국 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고방안에의 시사점도 적잖이 도출할 수 있었다.

이상과 같은 실태 분석과 사례연구를 통해 본 논문에서는 방위력개선사업비의 합리성과 안정성을 위한 제고방안 두 가지를 제시하였다. 먼저 방위력개선사업비의 합리성을 제고하기 위한 방안으로 방위력개선사업분야 국방중기계획의 연부액 편성체계 개선방안을 제시하였다. 현재 국방중기계획 연부액 편성의 기준이 되는 국방중기계획 작성지침상의 기준연부율은 단일 지정값으로 제시되어 있고, 방위력개선사업 분야별 구분 없이 일률적으로 제시되어 있으며, 그것의 구속력이 부족하다는 문제점을 안고 있다. 따라서 기준연부율을 최소·최대치로 설정하여 연부율에 대한 통제를 용이하게 하고, 방위력개선사업 분야별 특성에 따른 기준연부율의 제시로 계획의 합리성을 제고토록 하며, 기준연부율의 구속력 강화와 연부율 심의·조정절차의 마련을 통해 국방중기계획 작성시 기준연부율을 준수할 수밖에 없도록 하는 동인이 되도록 하였다. 둘째, 방위력개선사업비의 안정성을 제고하기 위한 방안으로는 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계 강화방안을 제시하였다. 2007년 1월 1일부로 국가재정법이 발효되어 국가재정운용계획의 법적 구속력을 가지게 됨에 따라, 앞선 방위력개선사업비의 합리성 제고방안을 통해 합리적으로 편성된 국방중기계획이 국가재정운용계획과 연계될 때만이 방위력개선사업비의 안정적 확보를 보장받게 되었다. 이에 국방중기계획의 대상기간 및 작성순기 조정을 통해 국가재정운용계획과 국방중기계획의 소요재원 추계근거·기간 및 작성순기를 일치시키고, 국방예산 편성절차 개선을 통해 국방중기계획과 국가재정운용계획 그리고

국방예산이 순차적인 연계성을 가질 수 있도록 하였다.

그 동안 수차례의 개혁 노력에도 불구하고 한국군은 여전히 풀어야 할 많은 과제들을 안고 있다. 특히 한국군의 첨단 정보과학군으로의 변모는 시대적 과제로서, 이를 위해서는 국내 방위산업의 기반과 국방예산의 지원이 필수적이며, 특히 방위산업은 합리적으로 편성되고 안정적인 방위력개선사업비가 뒷받침될 때만이 지속적인 발전을 이룰 수 있다. 그리고 방위력개선사업비의 합리성·안정성 제고를 위한 각종 개선방안들은 현재의 한국 여건에 맞는 한국적 방위산업 패러다임을 바탕으로 구현될 때 더욱 구체화되고 그 실효성이 극대화될 수 있을 것이다.

참고문헌

- [1] 강장석. 2005. 『국회의 예산안·결산 심사체계의 개선에 관한 연구』. 서울: 국회 예산결산 특별위원회.
- [2] 국방부. 각 연도. 『국방예산통계』. 서울: 국방부 계획예산관실.
- [3] _____.국방부. 2003. 『'05~'09 국방중기계획』. 서울: 국방부.
- [4] _____.국방부. 2004. 『미래를 대비하는 한국의 국방비 2004』. 서울 : 국방부 계획 예산 관실.
- [5] _____.국방부.국방부. 2006a. 『국방기획관리 기본규정』. 서울: 국방부 기획조정관실.
- [6] _____.국방부. 2006b. 『2006 국방백서』. 서울: 국방부.
- [7] _____.국방부. 2006c. 『'07~'11 국방중기계획』. 서울: 국방부.
- [8] 국방군사연구소. 1995. 『국방정책변천사 1945~1994』. 서울: 국방군사연구소.
- [9] 고려대학교 경제연구소. 2004. 『예산편성권 및 심의·확정권 관련 정부와 국회의 역할분담에 관한 외국의 사례 비교』. 서울: 기획예산처.
- [10] 기획예산처. 2007. 『2007 나라살림』. 서울: 기획예산처.
- [11] 대한민국 정부. 2006. 『2006~2010년국가재정운용계획』. 서울: 기획예산처.
- [12] 한국재정연구회. 2006. 『각 부처 중장 기계획과 국가재정운용계획 연계 방안』. 서울: 기획예산처.