



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

碩士學位論文

國家財政改革에 따른
國防豫算의 效率的 運用方案

-예산운용조직의 역할 재정립 방안을 중심으로-

2010年

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

崔 美 英

碩士學位論文
指導教授 金善浩

國家財政改革에 따른
國防豫算의 效率的 運用方案
-예산운용조직의 역할 재정립 방안을 중심으로-

An Effective Defense Budget Management Proposal
in the Context of National Budget Reforming
- Focused on Reassigning the Role of
Budget Management Organization -

2009年 12月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

崔 美 英

碩士學位論文
指導教授 金善浩

國家財政改革에 따른
國防豫算의 效率的 運用方案

-예산운용조직의 역할 재정립 방안을 중심으로-

An Effective Defense Budget Management Proposal
in the Context of National Budget Reforming
- Focused on Reassigning the Role of
Budget Management Organization -

위 論文을 經營學 碩士學位 論文으로 제출함

2009年 12月 日

漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

崔 美 英

崔美英의 經營學 碩士學位論文을 認准함

2009年 12月 日

審査委員長 _____ 印

審査委員 _____ 印

審査委員 _____ 印

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위와 방법	3
제 2 장 국가재정과 국방예산의 이론적 고찰	4
제 1 절 국가재정에 대한 이해	4
1. 국가재정과 재정개혁의 의의	4
2. 예산의 의의	4
3. 정부회계의 의의	6
제 2 절 국방예산에 대한 이해	8
1. 국방예산의 개념	8
2. 국방예산의 구성과 특성	9
3. 우리나라 국방예산관리제도의 발전과정	10
제 3 장 국방예산 운용여건의 변화와 문제점	17
제 1 절 국방예산 규모의 감소	17
1. 적정 국방비 결정요인	17
2. 국내요인에 의한 국방예산 규모의 감소	19
3. 국방예산 배분정책의 변화	23
4. 경제악화에 따른 세계적 감소 추세	25

제 2 절 국가재정운용시스템의 변화	28
1. 국가재정운용계획	28
2. 예산총액배분 자율편성제도	29
3. 성과관리 제도	32
4. 프로그램 예산제도	33
제 3 절 개혁과제의 도입현황과 문제점	36
1. 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계성 부족	36
2. 정부 재정개혁 방향에 부합하지 않는 예산편성 체계	40
3. 성과관리 계획과 프로그램예산의 불일치	41
4. 성과측정이 곤란한 프로그램	44
제 4 장 외국의 재정개혁 사례	48
제 1 절 미국의 사례	48
1. 5개년 중기재정운용계획	48
2. Top-down 예산방식	50
3. 성과관리제도 도입	50
4. 국방예산 분류체계	52
제 2 절 영국의 사례	53
1. MTFF	55
2. Top-down 예산방식	56
3. 성과주의 예산제도의 도입	57
4. 국방예산 분류체계	59
제 3 절 시사점	60

제 5 장	국방예산의 효율적 운용방안	62
제 1 절	국방예산운용 조직의 역할 재정립	62
제 2 절	사업국 주관형 Top-down 예산편성제도 도입	64
제 3 절	합리적인 성과관리시스템 구축	66
제 4 절	국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계성 강화	68
제 6 장	결 론	69
【참고문헌】		71
ABSTRACT		74



【 표 목 차 】

[표 2-1] 예산의 분류	5
[표 3-1] 국방비 관련 거시지표 추세	22
[표 3-2] 정부예산 배분 추이	24
[표 3-3] 주변국 국방예산 편성 추세	26
[표 3-4] 예산총액배분 자율편성제도의 지출한도 분류	30
[표 3-5] Bottom-up예산제도와 Top-down 예산제도의 비교	31
[표 3-6] 국방 중기 예산계획과 국회 확정예산 현황	38
[표 3-7] 비정상적인 국방예산 운영에 따른 문제점	39
[표 3-8] 성과계획의 관리과제가 예산안에 누락된 경우	42
[표 3-9] 성과계획의 관리과제가 예산안의 세부사업인 경우	43
[표 3-10] 성과계획의 관리과제가 예산안의 단위사업의 합인 경우	43
[표 3-11] 성과계획의 관리과제가 예산안의 프로그램인 경우	44
[표 3-12] 국방분야 프로그램 예산구조	47



【 그림 목 차 】

<그림 2-1> 국방기획관리의 업무체계 및 기능	15
<그림 3-1> 적정 국방비 규모의 결정변수	17
<그림 3-2> GDP 및 정부재정 대비 국방비 비중 추이	21
<그림 3-3> 정부재정 및 국방비 증가율 추이	21
<그림 3-4> 분야별 자원배분 추이	24
<그림 3-5> 성과관리제도의 기본구조	33
<그림 3-6> 프로그램 예산구조	34
<그림 3-7> 국방중기계획 편성절차	37
<그림 3-8> 종전 예산체계와 프로그램 예산체계 비교	45
<그림 3-9> 프로그램별 원가산출 구조	46
<그림 5-1> 성과관리와 프로그램 예산체계의 연계도	66



HANSUNG
UNIVERSITY

제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

국가경쟁력을 높이기 위해서는 정부경쟁력 강화가 무엇보다 중요하며 정부경쟁력 강화는 일반적으로 예산과정의 개혁과 근대화를 통해 정부지출을 효과적으로 통제하는 제도적 장치를 마련하고 재정규모 및 환경변화에 맞게 재정운용방식을 개편함으로써 가능하다.

우리 정부는 재정의 효율성·건전성·투명성 제고를 통한 재정건전화를 위해 2003년부터 국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성제도, 성과관리시스템, 디지털예산회계시스템의 4대 재정혁신과제를 중심으로 광범위한 재정운용시스템 혁신을 추진하고 있다. 기존의 투입 및 사전 통제 위주의 관리방식에서 벗어나, 관리자에게 자율성과 신축성을 부여하고 그 결과에 대한 책임을 강조하는 사후 통제로의 전환으로 공공분야의 효율성 제고 및 책임성 강화가 목적이다. 정부는 이러한 4대 재정혁신 과제를 포함한 다양한 혁신과제들의 안정적이고 항구적인 추진을 위해 2006년 10월 국가재정법을 제정하였다. 재정혁신 과제들을 하나의 법으로 제도화함으로써 혁신이 일회성에 그치는 것을 막고 추진 주체의 변화와 상관없이 안정적으로 지속될 수 있는 토대를 마련하였다. 이는 개혁과제가 법적 구속력을 가지고 추진되고 있는 것을 의미한다. 이러한 정부 재정운용시스템의 변화는 국방재정운용에도 커다란 변화를 가져왔으며 이에 대응하기 위한 노력과 효과적인 정착방안이 정비되어야 한다.

한편, 재정운용시스템의 변화와 함께 국방예산 운용여건의 또 다른 변화는 국방예산의 규모가 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 이로 인해 국방사업예산의 연례적인 부족 현상이 국방 전 분야에 걸쳐 나타나고 있고 첨단 군사력 건설에 지장을 초래하고 있다. 또한 국방부가 급변하는 안보환경과 미래전에 부합할 수 있는 국방역량과 태세를 구비하기 위해 2006년부터 추진중인 국방개혁2020의 안정적인 추진을 위해서는 적정재원의

안정적 확보가 필수적이다. 그러나 국방예산의 규모 확대는 국방분야 외부의 이해관계자나 국민적 공감대의 상호작용과 타협이 필요하고, 최근 세입증가율 둔화에 따른 국가 재정능력의 감소와 재원배분의 우선순위 및 현행 국방관리체계의 비효율성 등을 고려할 때 단기간에 기대하기는 어려운 상황이다. 그러므로 일차적으로 내부적인 국방경영의 효율화와 예산운영의 합리화로 사업예산 부족으로 발생하는 국방 분야의 문제를 극복해야 한다. 이를 위해서는 국가재정 개혁과제와 연계한 국방재정개혁을 효과적으로 달성할 수 있는 방안에 대한 연구가 필요하다.

기존의 국방예산개혁과 관련된 연구는 우리나라에 도입되지 않은 예산·회계 관리기법들의 도입방안에 대한 연구가 대부분이었으나 본 연구에서는 2009. 1. 1.부로 국가재정개혁의 4대 개혁과제가 모두 도입됨에 따라 변화하는 재정환경에 부합하는 국방분야의 실천 가능한 예산회계제도 정착방안을 도출하는데 목적을 두었다. 즉 정부의 재정개혁이 국방재정 운영에 미친 영향을 분석하고, 도입 이후 나타난 문제점을 도출하여 이를 토대로 새로운 제도의 안정적인 정착을 위한 방안을 제시하였으며, 또한, 이러한 국방예산의 효율적 운용방안들이 상호 연계성을 가지고 정착 및 발전해 나가기 위한 국방예산 운용조직의 역할 재정립 방안을 제시하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위와 방법

본 연구는 앞에서 제시한 연구목적을 달성하기 위하여 현재 추진중인 국가재정개혁 과제를 중심으로 경험적 분석과 당위적인 판단을 통하여 결론을 도출하였다. 국가재정개혁 및 국방재정개혁에 대한 이론적 개념과 주요 선진국의 개혁사례 연구를 위해 기존의 발표된 국내외 선행 연구논문 및 저서들을 중심으로 문헌조사를 하였다. 또한 국가재정개혁이 국방예산 운용에 미친 영향을 분석하기 위해 기획재정부 및 국방부 계획예산관실의 관련 자료를 연구 분석하였다. 이러한 문헌연구를 통하여 국가재정개혁에 따른 국방예산의 효율적 운영방안을 도출하는데 중점을 두고 연구하였다.

본 논문은 총 6장으로 구성되었다.

제1장은 서론으로 연구의 목적과 연구범위 및 방법을 제시하였다.

제2장은 국가재정 및 국방예산에 대한 이론적 고찰로 예산과 정부회계의 일반적인 개념과 국방예산의 개념 및 특성, 국방예산제도의 발전과정에 대해 소개하였다.

제3장은 국방예산의 감소 및 국가재정개혁 등 국방예산 운용여건의 변화를 살펴보고 국가재정개혁 과제의 국방분야 도입현황과 문제점을 제시하였다.

제4장은 국방재정개혁을 성공적으로 수행한 미국과 영국의 사례를 통해 우리나라에서 도입 및 운용중인 개혁과제를 중심으로 국방분야에 고려해야할 시사점을 도출하였다.

제5장은 국방예산 운용 여건변화에 따른 국방예산의 효율적 운영방안을 제시하였으며 제6장은 결론으로 구성하였다.

제 2 장 국가재정과 국방예산의 이론적 고찰

제 1 절 국가재정에 대한 이해

1. 국가재정과 재정개혁의 의의

재정은 정부가 수행하는 경제활동을 총칭하는 개념으로 화폐단위로 표시될 수 있는 정부의 수입·지출활동을 의미한다. 즉, 정부가 조세 수입을 주요 재원으로 하고 그 밖에 정부 보유 재산의 매각, 국공채 발행, 각종 수수료 등을 수입으로 국방·외교·치안 등 국가 유지를 위한 기본적인 역할 외에도 경제개발, 사회복지, 교육, 과학기술 등 국가 발전을 뒷받침하기 위한 공공부문에 재원을 배분하는 모든 정책활동을 의미한다.¹⁾ 재정은 국민 부담인 조세로 수입을 마련하고 그 지출도 국민 전체에 포괄적인 영향을 미친다는 점 때문에, 조세의 신설이나 변경은 물론 예산·결산에 대해 국회의 의결이나 승인을 받도록 하는 등 엄격히 통제받는다.

이러한 재정의 개혁은 재정관리 제도의 기본적 틀을 변화시키는 것이다. 재정관리 제도는 정부가 공공정책적 목표를 달성하는데 필요한 각종 경제적 자원을 관리하는 과정으로서 공공부문의 사업계획, 예산편성 및 집행, 회계 및 감사, 사후평가를 망라한다고 할 수 있다. 일반적으로 재정개혁의 목표는 이러한 재정관리 제도의 전 과정에 걸쳐, ‘재정에 관한 합리적 의사결정체계’와 ‘효율적 재정관리를 위한 유인구조’를 구축하는 것이다.²⁾

2. 예산의 의의

국가의 재정활동은 예산을 중심으로 이루어진다. 예산이란 일 회계연도 정부 수입과 지출의 예정적 계획표를 말한다. 즉, 예산은 일정기간동안

1) 국회예산정책처(2009), 「대한민국재정 2009」, p.13 재편집

2) 옥동석(2003), 「재정개혁의 목표와 과제」, 서울:한국조세연구원, pp.19-20

국가가 어떠한 일을 위해 얼마만큼 지출하고, 이를 위한 재원을 어떻게 조달할 것인가를 금액으로 체계적으로 표시한 것이다.³⁾

예산은 우리가 무엇을 소중히 여기고 중요시 하는지 말해 주는 것으로 예산편성은 제한된 재원을 분야별·정책별로 배분하는 과정으로 국가적 우선순위에 대한 분석과 의사결정을 수반하며, 정부, 국회, 국민들과의 활발한 토론과 의견수렴이 필수적이다.⁴⁾

일반적으로 예산은 일반회계와 특별회계를 말하는데 기금도 국회의 심의·의결 및 결산 심사를 받는다는 점에서 기금을 포함하여 광의의 예산으로 말하기도 한다.⁵⁾

예산은 그 분류기준에 따라 [표 2-1]과 같이 구분할 수 있으며, 조세 수입을 통한 공공부문에 재화와 서비스를 제공한다는 점에서 다음과 같은 기능을 수행한다.⁶⁾

[표 2-1] 예산의 분류

기 준	분 류
회계 구분	· 일반회계 예산 · 특별회계 예산 · 기금
세입과 세출 구분	· 세입예산 · 세출예산
예산계상 방식	· 총계예산 · 순계예산
예산의 성립시기	· 본예산 · 추가경정예산 · 수정예산 · 준예산
예산제도 발전	· 품목별예산(LIB) · 계획예산(PPBS) · 성과주의예산(PBB) · 영기점예산(ZBB)
예산편성 방침	· 균형예산 · 긴축예산 · 흑자예산 · 적자예산

3) 신무섭(2003), 「예산의 이해」 서울:대영문화사, p.47

4) R. Clinton. Hillary ., 정치인

5) 디지털예산회계시스템 홈페이지-나라살림-예산의 이해

6) 정갑영(1996), 「국방예산제도의 발전방향」, 서울:연세대학교, pp.29-33 재편집

첫째, 예산 편성·심의·집행 과정은 예산 수혜자, 요구기관, 정부, 국회, 정당 등의 이익집단간 정치적 활동의 일부로서 정치적 기능을 한다.

둘째, 민간의 경제활동만으로는 충족시킬 수 없거나 어려운 외교, 국방, 치안, 교육, 보건, 환경, 사회 간접자본, 첨단기술 등의 재화와 서비스 공급함으로써 국민생활의 기반을 형성하고, 누진세제, 조세감면 등 조세체계 개선과 사회보장지출의 증대 등을 통한 소득 재분배, 경기변동에 따라 세입·세출을 변화시키는 경기변동 제어장치로써 경제안정과 성장촉진의 역할을 수행하는 경제적 기능을 한다.

셋째, 예산/자금 배정 유보, 국고보조금 축소, 기본사업비 비율 조정을 통해 조직이 수립된 정책의 범위 내에서 합법적·효율적인 업무 수행을 하도록 하는 통제적 기능을 한다.

넷째, 재정운영 방침, 분야별 세출 우선순위, 사업 내역 등의 정부활동을 국민에게 알리는 대국민 의사소통 기능을 한다.

3. 정부회계의 의의

정부회계는 “국가가 내부절차로서 그의 재산과 수입·지출을 관리하는 작용” 즉 재정관리 작용이라 할 수 있다. 이러한 정부회계는 부정과 오류의 방지 및 적발, 효과와 효율의 평가에 입각한 효과와 효율의 증진, 투자를 위한 정보제공, 효율적인 자원배분을 가능케 하는 재정정보의 제공⁷⁾이 그 목적이다.

정부회계의 정의는 일반적으로 두가지 관점에 따라 나뉜다. 하나는 전통적 회계기능의 관점에서 ‘정부회계는 정부의 재정활동과 상태를 분석·기록·요약·평가·해석하고 그 결과를 이용자에게 보고하는 기술’⁸⁾로 정의하는 실무를 강조하는 개념과 다른 하나는 정보지향적 접근법에서 ‘정부의 경제적 정보를 측정·전달하는 과정으로 정보이용자의 경제적 의사결정에 유용한 정보를 제공하는 것’⁹⁾으로 정의하는 과학과 이론을 강조하는

7) 윤성식·권수영(1998), 「정부회계」 서울:법문사, p.64

8) Thai(1983), p.317

개념으로 나뉠 수 있다. 그러나 정부회계는 기술적·실무적 측면과 과학적·이론적 측면을 모두 가지고 있어 어느 한 측면만을 강조할 경우 정부회계 전체의 이해에 한계가 있다.

정부회계는 경리의 목적에 따라 일반회계, 특별회계, 기금¹⁰⁾으로 나눌 수 있다. 국가의 회계경리는 통일성과 단일성을 갖추는 것이 원칙이나 그 규모나 사업의 특수성 등을 고려할 때, 예외적 운영이 불가피한 경우가 많아 일반회계 외에 특별회계를 인정하고 있다. 일반회계는 국가의 제 기능을 수행하기 위하여 예산을 처리하는 회계로서 세입은 주로 조세수입을 재원으로 하고 세출은 국가의 존립과 유지를 위한 기본적 경비를 포함하고 있는 것이 특징이다.

특별회계는 특정사업의 운영, 특정자금의 운용을 목적으로 특정세입으로 특정세출에 충당함으로써 일반의 세입세출과 구분하여 처리할 필요가 있을 때에 법률로 설치하도록 되어 있다.

기금은 일반회계와 특별회계외에 국가의 특수한 정책목적을 위하여 세입세출 예산외로 예산회계의 기본원칙에서 벗어나 좀 더 신축성을 가지고 특정자금을 보유하고 신축적으로 운용할 필요가 있을 때 법률에 의해 설치할 수 있다.¹¹⁾

9) AAA(1966), p.1

10) 2009년 기준으로 우리나라는 일반회계 1개, 특별회계 18개, 기금 63개 등 총 82개의 회계 및 기금을 설치, 운용하고 있다.

11) 기획재정부(2009), 국가재정법 제4조, 제5조

제 2 절 국방예산에 대한 이해

1. 국방예산의 개념

국방예산을 정부재정의 일부로서 또는 일반 공공부문의 정부예산과 같은 개념의 범주로서 정의하면 "국방예산은 국방을 위해 쓰여지는 정부예산 및 국가재원이다".¹²⁾ 또한 국가안전보장 차원에서 국방예산이란 "외부의 군사적 위협으로부터 국가의 독립과 주권을 수호하고, 국민의 생명과 재산을 보호하며, 자국의 영향력을 유지하기 위해 지출되는 비용"¹³⁾이라고 정의한다.

국방예산의 개념과 관련하여 제2차 세계대전 때까지는 일반적으로 '군사비'라고 지칭하였으나, 2차 세계대전 이후에는 국가안전을 위해 사용된 모든 비용과 재원을 의미하는 광의의 개념으로 '국방비' 혹은 '방위비'라는 용어를 사용하고 있다. 그런데 국방재원에 관련된 용어의 사용에 있어 국방비(defense expenditure 또는 defense cost)와 국방예산(defense budget) 등의 용어들을 특별한 개념 정의 없이 혼용하여 사용하고 있으나 엄격하게 말하면 이러한 용어들은 분명한 차이가 있다. 국방예산은 국방정책과 연계된 사업들의 집행을 위한 재원으로 국방재화를 생산하는 과정에서의 투입부문을 나타내고, defense expenditure는 국방사업의 집행과정에서 투입되는 재원으로 국방비의 지출국면을 나타낸다고 말 할 수 있다. 그리고 defense cost는 종합적인 의미에서 국방이라는 재화를 생산하기 위해서 투입되는 통합적인 재원으로 정의된다.¹⁴⁾

12) 국방부(1999), 「국방예산의 이해」, p.29

13) 신정현(2000), "21세기 한국의 국가안보환경과 국방비 적정수준의 결정에 관한 연구", 「안보학술논집」, p.84

14) 이필중(2007), "한국의 국방예산 분석/평가 모델에 관한 연구", 「국방자원 운영의 효율화 방안」, 서울:국방대학교, p.114

2. 국방예산의 구성과 특성

국방비는 전력유지비와 병력운영비를 포함한 경상운영비와 방위력개선비로 구성된다. 방위력개선비¹⁵⁾는 장비·물자·시설 등의 최초 획득 또는 기존장비의 성능개량 및 상태유지, 노후교체를 위하여 투입되는 비용이다. 즉, 현존전력을 향상시키거나, 신규전력을 창출하기 위하여 소요되는 비용으로 각종 무기체계 획득 및 보강, 부대 증·창설 및 증·개편 소요비용과 이와 관련된 제반 Package 소요비용의 각종 장비의 정비, 수리 부속비 등 장비유지 비용을 말한다. 경상운영비는 부대의 임무수행을 위하여 편제상의 인력, 장비, 물자, 시설등을 정상 상태로 운영하는데 필요한 비용으로서 동일 대상에 대하여 주기적, 반복적, 지속적으로 발생하는 비용을 말한다.¹⁶⁾

이러한 국방예산은 국방이 갖는 고유한 성질과 상황적 요인으로 인해 다음과 같은 특성을 가지고 있다.¹⁷⁾

첫째, 순수공공성이다. 국가의 안전보장 없이는 경제번영이나 복지사회 실현 또는 국가의 독립보전이 불가피한 것이므로 국방비는 국가이익과 국가목표 달성을 위한 필수 불가결한 지출인 동시에 국가생존을 위한 절대적 지출로서 순수공공성의 성격을 갖는다. 즉 복지국가 추구를 위한 재정 수요가 계속 증대하고 있어 방위부문에 대한 재정지출이 어려운 여건이지만, 국민의 생명과 재산을 보호함에 있어서 필수적인 생존의 기본경비로서 인식되는 순수공공재인 것이다.

둘째, 충분성이다. 국방예산은 군사적 가치를 내포하는 것이기 때문에 국방비 지출의 경제적 효과 여부에도 불구하고 외침을 억제하고 제한전쟁을 수행하는데 충분할 정도로 그 금액의 규모를 결정해야 한다.

셋째, 경직성이다. 국방예산은 군사적 가치를 가지고 있기 때문에 비탄력적이며, 예산내용 구성에 있어서도 계량의 범위가 극히 제한되는 경직성

15) 국방부는 2006년 이전까지는 전력증강 비용을 ‘전력투자비’로 표현하였지만, 방위사업청이 개칭된 2006년 이후부터는 ‘방위력개선비’란 용어를 사용하고 있다. 본 논문에서는 참고문헌의 전력투자비를 방위력개선비로 수정하여 인용하였다.

16) 국방부(2001), 「미래를 대비하는 한국의 국방비 2001」, 서울:국방부 p.15

17) 민진(1991), “국방예산제도”, 「안전보장이론(Ⅱ)」, 서울:국방대학원, pp.690-691

을 띠고 있다. 기존 전력을 유지하고 운영하기 위한 정상운영비는 본질적으로 기존의 인적·물적요소에 대한 운영상의 신축성 결여로 경직적이며, 방위력개선비 역시 매몰비용(sunk cost) 및 계속적인 신무기의 개발과 이에 따른 추가적 운영비의 증가 등으로 경직적이며 통제하기 어려운 실정이다.

넷째 상황성이다. 국방예산은 해당 국가가 처한 상황, 즉 정치적·경제적·군사적 여건에 따라 달라지며 기술수준이나 국민의 의지에 의해 많은 영향을 받는다.

다섯째, 성과측정의 곤란이다. 국방예산은 가상 적국을 상대로 하는 것이기 때문에 실전을 통해서만 그 성과를 평가할 수 있다. 국방예산의 사회적 기여도는 금전적으로 평가할 수 없는 사회비용이기 때문에 군사장비나 병원(兵員) 생산성 향상을 통한 효율도를 측정할 기준이 없으며, 비용·편익분석 방법을 적용하더라도 그 효과는 적의 전력과 상대적인 개념에서 측정되어야 하기 때문에 매우 힘든 문제가 된다.

이러한 특성으로 인해 국방예산 운영에 많은 제한과 국방예산의 안정적인 확보를 위한 국민의 공감대를 형성하기 곤란한 한계가 있다.

3. 우리나라 국방예산관리제도의 발전과정

알렌 쉼크(Allen Schick)에 의하면 예산은 통제적 기능, 관리적 기능, 계획적 기능 등을 모두 함께 지니고 있으나 예산제도에 따라서 세 가지 중 어느 하나가 지배적이기 마련이라고 하였다.¹⁸⁾ 우리나라의 국방예산제도는 품목별 예산제도, 성과주의 예산제도, 계획예산제도의 각 단계별로 발전되어 오며 통제적·관리적·계획적 기능을 수용하며 발전되어왔다.

1) 품목별 예산제도 적용기(1945 ~ 1961)

품목별 예산(Line-Item Budget)제도는 유럽제국에서 군주를 통제하기

18) Allen Schick(1996), The road to PPB:The Stages of Budget Reform(P.A.R, Vol.29), p.46.

위해 고안되었으며 미국에서는 공무원의 자유재량을 제한함으로써 부패를 방지하고 능률을 향상시키는데 주안점을 두었다. 품목별 예산제도는 정부가 구입하는 물품이나 서비스에 치중하는 예산으로서 그 주된 요소는 ① 기관별 예산 ②기관의 운영과 행정작용에 소요되는 품목의 나열 ③소용경비와 그 품목별 내용의 금전적 표시라고 할 수 있다. 이 제도는 예산사용의 책임과 내용을 밝히는 데 주안을 둔 제도이지만 계획 및 목표관리가 어렵고 사업성과도 잘 파악되지 않는다는 한계가 있다.¹⁹⁾

이 당시 한국의 국방예산은 병력유지분야의 봉급과 급식비의 일부 그리고 기타 부대운영 유지비에 관한 행정경비에 국한되었으며 오히려 미국의 직접 군사원조가 큰 몫을 차지하고 있었기 때문에 국방예산 정책의 형성이나 조정의 도구로 활용할 수 없었고 다만 절차적 통제방식이 중요한 의미를 지니고 있었다. 따라서 한국의 국방예산의 시작은 관리기능 측면보다는 지출항목의 통제를 중시하는 품목별 예산제도의 적용이 불가피 하였다. 이후 1960년도부터 직접군사원조 중 운영유지비 분야가 이관되기 시작하여 1961년 국방예산부터는 이관된 부분이 반영되기 시작함에 따라 예산충당분야 증대로 기본운영계획제도 적용노력 등 국방예산을 점차적으로 관리지향의 요소가 중시되는 성과주의 예산제도를 발전시키고자 노력하게 되었다.²⁰⁾

2) 성과주의 예산제도 적용기(1962 ~ 1979)

성과주의 예산(Performance-Based Budgeting)제도는 지출대상이 아닌 기능별, 활동별, 사업별로 목표와 성과지표를 설정하고, 투입된 예산대비 사업수행의 성과를 분석하여 예산편성과 성과를 연계시키는 제도로 통제 위주가 아닌 관리위주 기능중심의 제도이다. 즉, 편성 및 확정된 예산의 집행만으로는 각 사업의 성과측정이 불가하므로 세출예산을 각 사업마다 기능별 성질에 의한 업무단위별로 편성케 하여 업무를 양적으로 표시하고,

19) 이영조(1992), 「재무행정론」, 서울:대명출판사, p.93

20) 국용룡(1982), “제로베이스 예산제도의 국방예산 적용에 관한 연구(석사학위 논문)”, 서울:국방대학원, p.24

집행된 예산의 결과에 따른 측정, 분석, 평가를 용이하게 하는 성과측정에 목적을 둔 제도로써 국방예산제도에 성과주의 예산제도를 적용한 기간은 군이 기본운영계획에 입각한 예산편성을 시도한 1962년부터 1979년까지이다.²¹⁾

그러나 기본운영계획상의 내용은 장기적 시계에 의한 군의 전력소요를 반영하지 못하고 다만 단년도 예산소요 제기에 불과하였으며, 또한 가용재원 고려 없이 작성되었기 때문에 사업별 우선순위도 제시 못하는 예산요구서와 다를 바 없는 내용이었다. 따라서 기본운영계획서는 예산편성단계에서 거의 무시되었다.²²⁾ 그리고 1961년부터 시작된 성과주의 예산제도에 관한 도입연구도 업무측정 단위의 선정과 단위원가 설정 등 본 제도가 지니는 난점으로 인하여 1964년도부터는 폐기됨으로써 정부의 예산제도는 업무의 성과보다 비목을 기초로 하는 지출비용 중심의 예산편성에 치중하게 되었다. 따라서 성과주의 예산제도를 지향한 국방예산제도는 단위 원가 자체도 개발하지 못한 채 비용중심의 예산편성에서 탈피하지 못하여 예산제도 개선의 필요성을 여전히 내포하고 있었다.²³⁾ 더구나 이후 1970년에 확정된 "닉슨 독트린"의 영향으로 미군 병력 2만명 철수와 군사원조 축소로 국방소요는 70년대 중반부터 거의 자체 부담하게 되는 등 시대적 상황은 자주 국방이 강요되었으며 이에 따라 군사력 목표를 설정하고 그 목표에 따라 자원을 배분할 수 있는 계획 예산제도의 도입 노력을 촉진하게 되었다.

3) 계획예산제도 정립기(1980 ~ 1983)

1950년대 미국 랜드연구소(RAND Corporation)에 의해 개발된 계획예산제도(Planning-Programming-Budgeting System)는 맥나마라(McNamara) 미국 국방장관에 의해 1993년 국방성에 도입된 제도이다. 이 예산제도는

21) 정형기(1986), "한국의 국방예산안 결정과정에 있어서 점증주의 형태에 관한 연구(석사학위 논문)", 서울:국방대학원, p.45

22) 상계논문, p.46

23) 국용룡, 전계논문, pp.29-31

목표를 설정(Planning)하고 이를 효율적으로 달성하기 위해 목표와 수단을 연계시켜 사업계획을 짜며(Programming) 짜여진 사업계획들에 자금을 체계적으로 배정(Budgeting)하는 예산제도를 말한다.²⁴⁾

장기적 기획수립과 단기적 예산편성을 유기적으로 연관시킴으로써 자원 배분에 관한 의사결정을 일관성 있고 합리적으로 행하려는 이 제도의 핵심요소는 ①목표의 의사결정 ②사업계획의 수립 및 목표달성을 위한 제대안 분석 ③효과에 대한 평가 등이다. 우리나라 국방예산에 계획예산제도를 적용한 것은 1980년부터이지만 이 제도의 이론적 우수성에도 불구하고 실제로는 목표설정의 모호성, 계획화의 곤란, 과도한 집권화로 인한 경직성, 예산의 획득에만 관심을 집중한 나머지 집행 및 평가업무 소홀 등의 문제들로 인하여 관리 순환에 차질을 주는 등 한국군의 예산 형태 및 여건과는 거리가 멀어 성공하기 어려웠다.²⁵⁾

우리나라에서는 1971년 국방부 특명검열단에 『PPBS 연구위원회』가 발족되면서부터 연구를 시작하여 1979년에는 그 동안의 시험평가를 토대로 신제도 적용을 위한 "국방기획관리제도에 관한 규정"이 국방부훈령 제 253호로 확정 공포되어 1980년부터 실시되었다. 이후 1981년 11월 직제 개정을 통하여 기획관리실을 신설하고 실장 밑에 기획과정을 관장하는 "정책기획관"과 계획과정을 담당하는 "계획평가관"을 그리고 예산편성을 주관하는 "예산편성관"을 둬으로써 제도적, 조직적 측면에서 계획예산제도 정착을 위한 조치를 한 바 있다. 그럼에도 불구하고 국방관리의 주체는 군원 시절의 많이 획득하고 많이 쓰려는 의식 상존 속에 합리적 자원 배분을 위한 기획, 계획, 예산 단계는 상호 유리되어 목표 감각을 잃었다. 그리고 자원의 집행관리와 집행결과의 평가분석 및 환류 체계를 소홀히 하였기 때문에 실제 자원을 사용하는 단위부대의 운영실적에 의한 비용인식과 관리기술 및 지휘관 관심 부족으로 실질적인 국방관리에 기여하지 못하였다.²⁶⁾

24) Federal Power Commission(1967), Wesley Caper PPBES, Terms and Definitions, Mimeograph, p.20

25) 민계료(1987), "국방 PPBEES", 「안전보장이론(II)」, 서울:국방대학원, p.752

26) 김창호(1996), "국방예산의 효율적 운영방안에 대한 연구(석사학위 논문)", 서울:연세대학교 행정대학원, pp.15-16

4) 국방기획관리제도 적용기(1984 ~ 현재)

계획예산제도는 이론상으로는 매우 우수한 제도이었으나 실제 적용에는 많은 문제점이 뒤따랐다. 또한 예산이 방위력 개선예산과 방위력 유지예산으로 구분 이원적으로 편성되고 있어 예산제도의 개정 필요성이 제기되게 되었다. 이에 국방부는 국방예산개혁위원회를 설치하여 개혁작업에 착수 1983년 7월 그동안 실시해 오던 국방부 훈령 제253호(국방기획관리제도에 관한 규정)는 폐지하고 기존의 계획예산제도에 집행과 평가 기능을 추가시킨 국방기획관리제도를 국방부훈령 제308호로 공포하여 1984년부터 PPBEES(Planning-Programming-Budgeting-Execution-Evaluation System)체계를 마련하였다.²⁷⁾ 따라서 1984년에는 표준부대시험, 1985년에는 전면시험적용단계를 거쳐 1986년부터 이를 전면 적용하게 되었으며 이후 12차례의 보완발전을 통해 현재에는 국방기획관리체계에 국방개혁업무 및 성과관리계획과 성과분석에 관한 규정을 포함한 국방훈령 제830호를 2007년 9월 5일 개정, 시행하고 있다.

국방기획관리제도는 국방목표를 설계하고 설계된 국방목표를 달성할 수 있도록 최선의 방법을 선택하여 보다 합리적으로 자원을 배분·운영함으로써 국방의 기능을 극대화시키는 관리활동으로²⁸⁾ 이러한 관리체계는 일련의 연계성을 가지고 5단계로 구분되어 그 기능을 수행하는데 각 단계별 업무체계를 도표화 하면 <그림 2-1>과 같다.

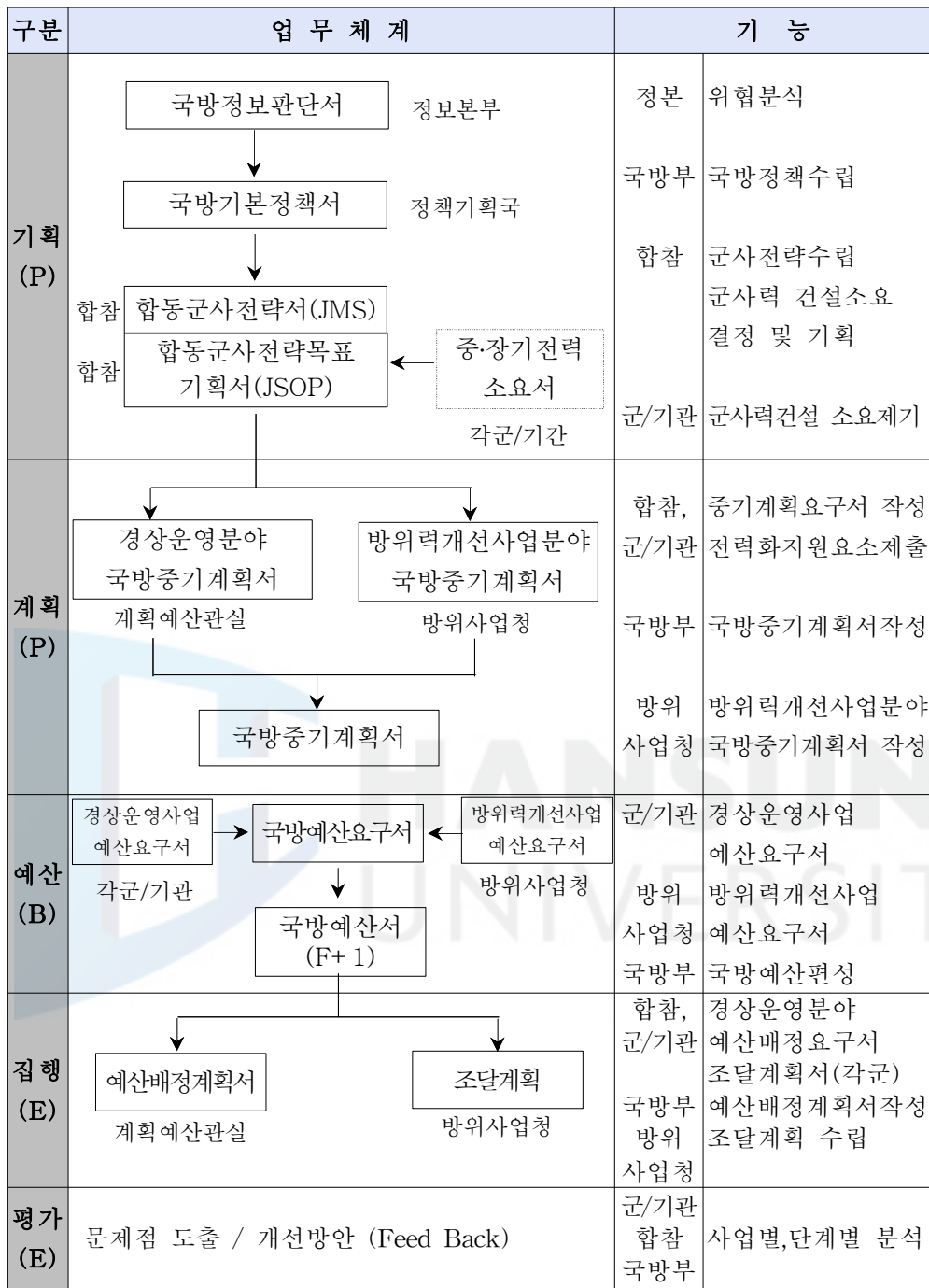
기획체계는 예상되는 위협을 분석하여 국방목표를 설정하고 국방정책과 군사전략을 수립하며, 군사력 소요를 제기하고 적정수준의 군사력을 건설·유지하기 위한 제반정책을 수립한다.

계획체계는 기획체계에서 설정된 국방목표를 달성하기 위하여 수립된 중·장기 정책을 실현하기 위해 소요자원 및 획득 가능한 재원을 예측·판단하고 연도별, 사업별로 추진계획을 구체적으로 수립한다.

27) 국방부(1983), 「예산개혁 작업 추진계획」, 서울:국방부, p.11

28) 국방부(2009), 「국방기획관리 기본규정」, 국방부 훈령 제1054호, p.4

<그림 2-1> 국방기획관리의 업무체계 및 기능



자료: 이필중(2007), “국방분야 Top-down 예산제도 도입 가능성 연구”,
서울:국방대학교, p.25

예산편성체계는 회계년도에 소요되는 자원(예산을 말한다)의 사용을 국회로부터 승인받기 위한 절차로서 체계적이며 객관적인 검토·조정과정을 통하여 국방중기계획서의 기준년도 사업과 예산소요를 구체화한다.

집행체계는 예산편성 후 계획된 사업목표를 최소의 자원으로 달성하기 위하여 제반조치를 시행하는 과정이다.

분석평가체계는 최초 기획단계로부터 집행 및 운용에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 각종 의사결정을 지원하기 위하여 실시하는 분석지원 과정으로서 정상운영사업 분석평가체계는 계획단계 분석평가, 예산편성단계 분석평가, 집행단계 분석평가로 구분하며, 분석평가부서에 의한 분석평가와 각 관련부서에 의한 성과분석으로 이루어진다. 또한 방위력개선사업 분석평가체계는 소요기획단계 분석평가, 획득단계(계획·예산편성·집행) 분석평가, 운영유지단계(전력화평가·전력운영분석) 분석평가로 구분한다²⁹⁾.

국방기획관리제도는 위협분석에서부터 국방 중·장기 정책 및 전략의 수립과 이를 수행하기 위한 각 부서간의 유기적인 업무수행체계의 절차와 규정이며, 가용 국방자원의 효율적 배분과 경제적 운영 및 국방목표를 달성하기 위한 최선의 의사결정이 이루어지도록 관련 조직구성원들을 체계적으로 통합 조정하는 역할을 수행하는 국방활동의 종합체계라 할 수 있다.

29) 국방부, 전계서, pp.4-5

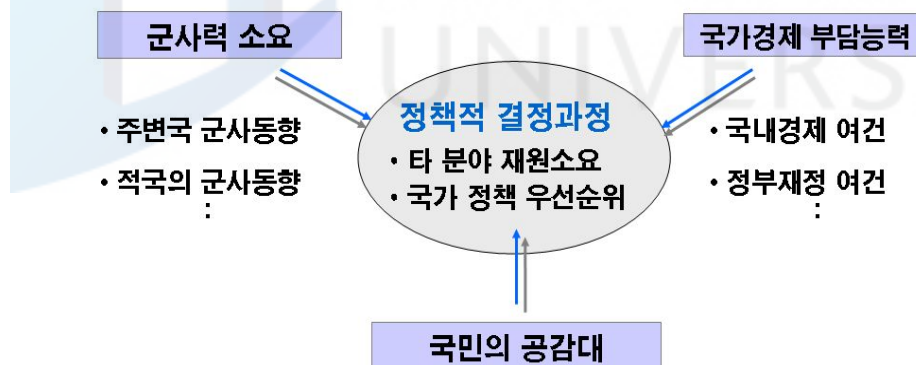
제 3 장 국방예산 운용여건의 변화와 문제점

제 1 절 국방예산 규모의 감소

1. 적정 국방비 결정요인

국방비의 적정수준을 결정한다는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 나라마다 처해있는 여건이 다르기 때문에 이를 결정하는 요인과 매커니즘도 다양하다. 적정수준의 국방비란 이론적으로 “현재의 주어진 제약조건하에서 국가목표를 효율적으로 달성할 수 있는 국방재원”이라고 정의할 수 있지만 현실적으로는 그 국가가 처해있는 위협의 정도, 정책목표와 이를 달성하기 위한 군사전략, 인적, 물적자원 등 국방자원의 한계, 국제적 동맹관계 등 복잡한 요인들로 인해 극히 주관적일 수밖에 없다.³⁰⁾ 적정 국방비 규모 결정에 영향을 미치는 요인은 <그림 3-1>와 같이 도식화 할 수 있으며,

<그림 3-1> 적정 국방비 규모의 결정변수



자료: 국방부(2009), 「국방예산 관리·운용」, p.24

30) 안영락(1995), “국방비 지출의 적정수준에 관한 이론적 고찰”, 「육사 논문집」, 육군사관학교, p.29

적정 국방비 규모의 결정원리를 단순화하면 다음과 같이 요약할 수 있다.³¹⁾ 첫째는 소요 우선(need first) 원리 또는 상향식(bottom up) 원리이다. 이는 국방비 규모 결정시 안보위협의 정도에 따라 군사력 건설과 운용에 필요한 소요를 중심으로 국방비를 결정하는 방법이다. 이 원리는 안보위협의 정도에 대한 사전파악이 전제되고 있기 때문에 전쟁의 대비나 전쟁을 수행하는데 필요한 소요를 비교적 정확히 파악할 수 있는 경우에 사용된다. 따라서 선 소요 후 공급이라는 원칙에 따라 국방비가 결정되므로, 이 원리를 적용할 경우에는 국민경제에 상당한 부담을 주게 된다. 이스라엘처럼 군사적 대치상태에 있거나 전쟁을 치르는 국가들 대부분이 이 원리를 적용하고 있다.

둘째는 예산 우선(budget first) 또는 하향식(top down) 원리이다. 이는 국방비 규모를 결정할 때 가용자원을 먼저 판단하여 국방비를 일정수준(ceiling)으로 책정해 놓고 이에 따라 국방활동을 조정하는 방법이다. 이 원리는 가용자원 범위내에서 국방비를 배분하는 것이기 때문에 실현가능성이 높으나, 군사력 건설의 필요성이라는 군사력소요가 무시될 수 있는 단점이 있다. 따라서 전쟁으로부터의 위협이 미약하거나 또는 군사력 건설의 필요성이 전혀 긴급하지 않은 경우 이 원리가 적용된다. 예를 들면, 일본은 GDP의 1%를 국방비의 상한선으로 정해놓고 군사력 건설과 운영을 결정한다.

마지막으로 균형원리(equilibrium principle)로서 소요원리에서 중시되는 군사력 건설과 운용에 필요한 규모, 예산 우선원리에서 강조되는 정부재정능력 양자를 동시에 절충하는 원리이다. 이는 수요 공급의 원리에 의해 상품의 가격이 결정되는 것처럼 현재와 미래의 위협에 대비하기 위한 군사력 건설 소요를 국가재정운영의 효율성 관점에서 조정해 나가는 것이다. 대부분 자유주의 국가에서 이 방법을 채택하고 있으나 위협에 대한 인식, 재정부담 능력, 그리고 재정운용의 중점등에 대한 이해 당사자간의 시각차이로 국방부문의 소요가 민생이나 경제발전을 위한 다른 소요보다 어느 정도 우선해야 할 것인가를 판단하는 것이 매우 어렵다. 따라서 이 원리

31) 국방부(1995), 「21세기를 지향하는 한국의 국방비」, 서울:국방부, pp.121-122

를 적용하기 위해서는 적의 위협과 이에 대한 전략 및 소요에 대해 국가 차원에서 충분한 논의가 선행되어야 하며 국가재원 배분의 우선순위에 대한 국민적 합의가 전제되어야 한다.

우리나라는 남북 대치의 준 전시상태에 처해있음을 고려할 때 소요우선 원리의 적용이 타당하나 국가재정능력의 한계로 인하여 균형원리를 적용하고 있다.

2. 국내요인에 의한 국방예산 규모의 감소

국가의 정책목표 결정과 이 목표달성을 위한 실행방법은 그 국가가 처해있는 국제정치 및 군사환경과 국내적인 환경에 의해서 결정되거나 선택된다³²⁾. 우리나라와 같이 단기적인 북한의 위협과 중장기적인 동북아 강대국들 간의 세력경쟁으로 인한 주변국의 잠재적 위협이 상존하고 있는 분쟁당사국의 경우 국가의 생존권 보장과 국익 보호를 위해 군사적인 측면에서 지원할 수 있는 확실한 군사태세를 필요로 한다.

미래 안보위협과 국방비와 관련한 대부분의 연구결과들은 21세기에 세계 각국이 국익을 추구하는 과정에서 발생할 수 있는 각종 군사 및 비군사적 충돌 가능성과 새롭게 등장하는 불특정위협 등에 대비하기 위해서는 적어도 GDP의 3.0 ~ 3.5% 수준의 국방비를 유지하여 일관성 있게 배분하여야 한다는 의견들을 제시하고 있다.³³⁾

그러나 우리나라 국방비 규모의 시간적 추이를 <그림 3-2>, <그림 3-3>과 [표 3-1]에서 살펴보면, GDP 대비 국방비 비중은 70년대의 5 ~ 6%수준에서 1980년대에는 4%대로, 1990년대 중반까지는 3% 대로, 그리고 90년대 말부터는 3% 미만 수준으로 지속적인 감소 추세에 있다. 또한,

32) 이필중(2007), 전제서, p.125

33) 기존연구결과를 종합적으로 분석하고, 2010년까지 GNP 대비 3.3%의 국방비수준을 제시한 김병진(2000), “국방비 적정규모에 관한 연구”, 경희대학교; 김덕중(1998), “국방예산의 적정화 논의”, 「군사논단」; 현인택(1998), “국방비의 적정수준과 구성” 「안보학술논집」, 국방대학원; 박경서(1993), “새로운 안보위협에 대비한 국방비 확보의 정치·경제”, 「안보학술논집」 국방대학원; 윤석완,이필중(2000), “21세기 한국의 적정 국방비”, 국방부 등이 있다.

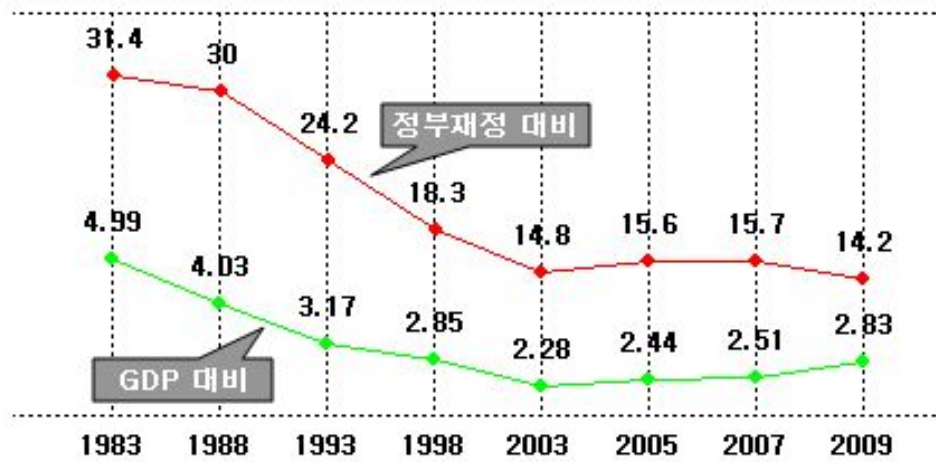
정부재정 대비 1988년에는 30.0%에서 1998년에는 18.3%로 감소하였고 2003년에는 14.8%까지 하락하였다가 참여정부 출범이후 “협력적 자주국방” 추진과 함께 15.5% 정도의 비중을 유지하였으나 이후 다시 감소하여 2009년에는 14.2%를 기록하였다.

1980년대 후반부터 국방비 비중이 감소한 원인은 안보위협 축소와 안보 상황의 호전에 따른 것이 아니라 국내적인 요인인 정치·경제·사회등 비군사 부문의 변화에 기인하고 있다는데 그 특징이 있다. 1980년대 후반의 경우, 민주화 진전에 의한 적정 국방비에 대한 정치·사회적 공감대 변화와 국민들의 복지욕구 분출에 의한 국방비 축소이론이 대두되었고, 1990년대 말에는 IMF 금융위기에 의한 국가정보화, 교육문화 등 새로운 분야에 대한 재정소요 증가로 인한 정부재정 압박 등이 국방비 책정에 영향을 주었다. 아울러, 과거 군사정권 시절에 생겨난 ‘대군불신’ 정서 또한 적정 국방비 규모의 산출과 획득에 어려움을 주고 있는 한 요인으로 풀이된다.³⁴⁾

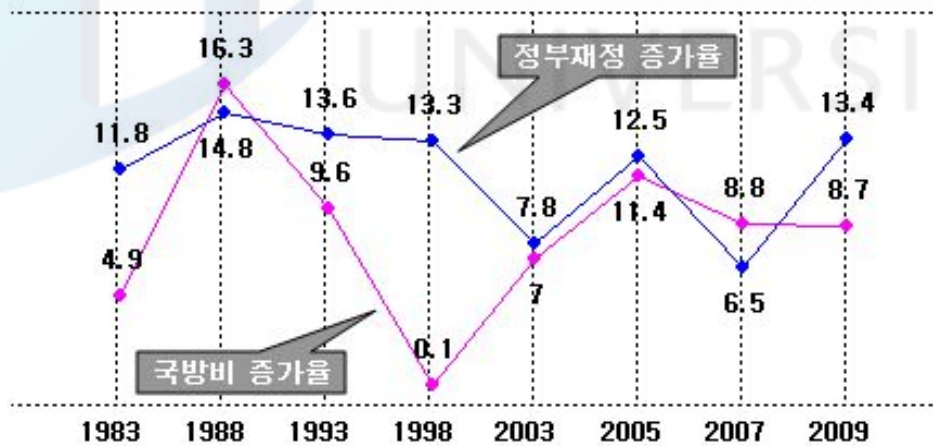


34) 국방부(2006), 「국방개혁2020과 국방비」, 서울:국방부, p.10

<그림 3-2> GDP 및 정부재정 대비 국방비 비중 추이 단위 : %



<그림 3-3> 정부재정 증가율 및 국방비 증가율 추이 단위 : %



[표 3-1] 국방비 관련 거시지표 추세

연도별	국방비 (억원)	GDP 대비 국방비(%)	정부재정 대비 국방비(%)	국방비 증가율(%)	정부재정 증가율(%)
1981	2조 6,979	5.54	33.6	20.1	24.3
1982	3조 1,207	5.60	33.5	15.7	15.8
1983	3조 2,741	4.99	31.4	4.9	11.8
1984	3조 3,061	4.40	29.6	1.0	7.3
1985	3조 6,892	4.39	29.4	11.6	12.2
1986	4조 1,580	4.24	30.1	12.7	10.1
1987	4조 7,454	4.12	29.6	14.1	16.4
1988	5조 5,202	4.03	30.0	16.3	14.8
1989	6조 148	3.89	27.3	9.0	19.6
1990	6조 6,378	3.56	24.2	10.4	24.5
1991	7조 4,764	3.31	23.8	12.6	14.3
1992	8조 4,100	3.27	25.1	12.5	6.8
1993	9조 2,154	3.17	24.2	9.6	13.6
1994	10조 753	2.96	23.3	9.3	13.7
1995	11조 744	2.78	21.4	9.9	20.0
1996	12조 2,434	2.73	20.8	10.6	13.4
1997	13조 7,865	2.81	20.7	12.6	13.4
1998	13조 8,000	2.85	18.3	0.1	13.3
1999	13조 7,490	2.60	16.4	-0.4	10.7
2000	14조 4,774	2.40	16.3	5.3	6.0
2001	15조 3,884	2.36	15.5	6.3	11.8
2002	16조 3,640	2.27	14.9	6.3	10.5
2003	17조 5,148	2.28	14.8	7.0	7.8
2004	18조 9,412	2.29	15.8	8.1	1.7
2005	21조 1,026	2.44	15.6	11.4	12.5
2006	22조 5,129	2.48	15.3	6.7	8.7
2007	24조 4,972	2.51	15.7	8.8	6.5
2008	26조 6,490	2.60	14.8	8.8	14.7
2009	28조 9,803	2.83	14.2	8.7	13.4

*정부재정, 국방비 : 일반회계, 추경예산 포함

*2000년 이후 GDP는 2005년 기준년가격 기준

*자료 : 국방부(2008), 「2008 국방백서」, 기획재정부(각년도), 「예산개요」

3. 국방예산 배분정책의 변화

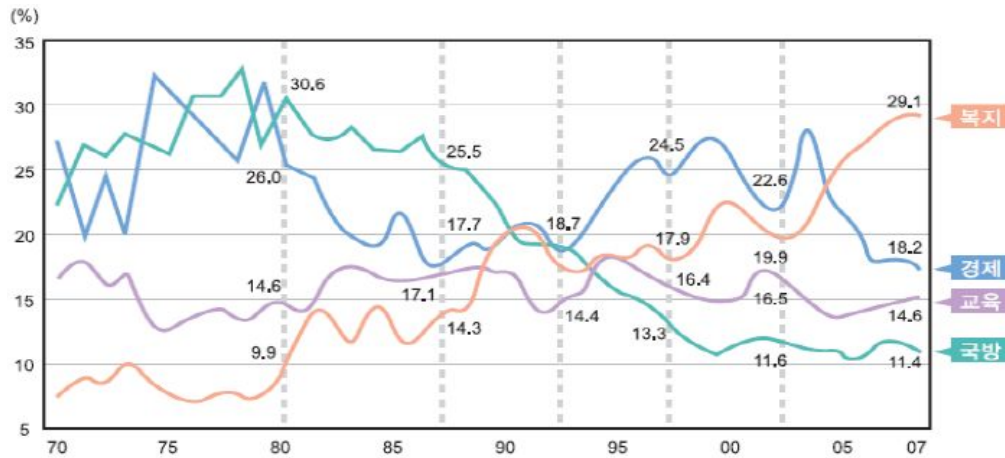
정부의 재원운용은 시대요구에 따라 분야별 재원배분의 중점이 국방 → 경제 → 복지의 순서로 변화하여 왔다. 1980년대 이전에는 경제와 국방분야 재정이 전체의 60% 수준을 차지하였으나, 1980년대 초반 긴축재정 과정에서 SOC를 중심으로 경제분야 재정비중이 축소되었고, 1980년대 후반 민주화 및 냉전구조 완화과정에서 국방분야 재정비중이 축소되었다. 반면 이 기간중 교육과 복지분야 재정지원은 확대되었다.

1990년대 전반기에는 세계화 대응과정에서 농림수산 및 SOC를 중심으로 경제분야 재정비중이 다시 확대되는 반면 국방분야 재정은 지속적으로 축소되는 모습을 보였다.

1990년대 말 이후에는 복지재정이 급속히 증가하면서 경제분야 재정이 축소되었다. 그 결과 2007년의 재원배분 구조는 [표 3-2]에서 볼 수 있듯이 전체 재정대비 복지분야 29%, 경제분야 18%, 교육분야 15%, 국방분야 11% 수준을 보이고 있다. 이는 1990년대 이후 국가안보에 비해 복지사회 구현을 위한 사회개발비와 경제발전을 위한 사회간접자본에 대한 투자 우선순위는 계속 증가되어 왔으나, 상대적으로 국방비에 대한 배분 우선순위는 급격히 하락하였음을 보여준다. 이러한 국방과 사회복지투자, 경제개발투자간의 배분추세는 우리의 국가목표인 "생존과 번영"중 번영에 더 중점을 두는 재정이 운영되어 왔다고 볼 수 있다.

또한 정부의 「2008 ~ 2012 국가재정운용계획」의 세출분야별 투자 우선순위를 보면 기간중 중점지원 분야로서 사회간접자본(SOC), 문화 관광 정보화, 과학기술 지식기반 인력양성, 사회복지 등 4개 분야를 꼽고 이들 분야에 대해서는 평균 재정규모 증가율 이상의 재원을 배분하는 반면 국방부문은 효율성 제고 및 구조조정 대상 분야로 보고 재정증가율 이하인 연평균 6.9%(일반회계) 증가로 예산배분을 억제한다는 계획을 수립하여 앞으로 국방예산 규모는 국방부문이 요구하는 국방비 소요에도 불구하고 계속 억제되고 재원배분 우선순위가 낮아질 것으로 보인다.

<그림 3-4> 분야별 자원배분 추이



[표 3-2] 정부예산 배분 추이 (단위 : %)

구 분	1980	1987	1992	1997	2002	2007
국 방	30.6	25.5	19.3	13.3	11.6	11.4
경 제	26.0	17.7	18.7	24.5	22.6	18.2
복 지	9.9	14.3	17.9	17.9	19.9	29.1
교 육	14.6	17.1	14.4	16.4	16.5	14.6

자료 : 기획재정부(2008), 「2008 ~ 2012년 국가재정운용계획」

4. 경제악화에 따른 세계적 감소 추세

최근 적정 국방비 획득에 어려움을 주는 또 다른 요인은 세계적인 경제 악화에 따른 국가재원 감소이다. 이러한 세계적인 경제 침체 속에서 우리의 주변국은 [표 3-3]과 같이 전반적으로 국방예산 증가율을 하향조정하고 전략적 우선순위에 따른 재원배분 재조정 추세에 있다.

미국과 일본은 '09년 국방예산 마이너스 증가율을 기록하였으며, 특히 일본의 방위예산은 지난 7년간 지속 감소하여 GDP대비 0.9%까지 하락, 경제여건 등을 고려시 감소 추세는 당분간 지속될 것으로 예상된다.

러시아는 '09년 정부 예산안을 최초보다 15% 감축한 규모로 다시 편성하여 국방예산 역시 약 13% 삭감하였다. 러시아 국방예산은 최근 20 ~ 30%대의 높은 증가율을 보였으나, 경제악화로 '09년 국방비 증가율은 대폭 감소하여 '00년 이후 최초로 한 자리수로 하락했으며, GDP 대비 비율 역시 최근 5년 대비 0.4 ~ 0.7% 감소하였다. 그러나 국방예산 증가율 감소에도 불구하고 연구개발 및 시설, 수리 분야 예산을 삭감하면서도 전력 증강 분야(무기구매 및 교체) 및 군인 복지사업은 최초 계획을 준수하는 방향으로 편성할 것을 공언하여, 국방개혁에 대한 굳은 의지를 표명하였다.

한편 중국의 국방예산은 경제성장을 바탕으로 최근 20년간 매년 평균 16.2% 증가하였으나, '09년의 국방비 증가율은 국제 금융위기 등의 영향을 고려, 14.9%로 예년 수준보다 다소 감소하였다. 국내 경기부양 및 국책사업 지원 등에 재원배분 증가로, 정부예산 대비 7 ~ 8% 수준을 차지하던 국방비는 '09년 6.4%로 감소하고, 국방예산 증가율이 예년보다 둔화되기는 했지만, 여전히 미국 -1.7%, 일본 -0.8%, 러시아 4.4%의 여타 국가에 비해 높은 증가추세이다.

[표 3-3] 주변국 국방예산 편성 추세

구 분			'04	'05	'06	'07	'08	'09
미 국	총 액(억달러)		4,710	5,057	5,359	6,049	6,660	6,547
	증가율(%)		3.3	7.3	6.0	12.8	10	-1.7
	GDP 비중(%)		4.02	4.06	4.04	4.34	4.64	4.51
	정부예산 점유율(%)		20	21	19	22	23	21
일 본	총 액	억엔	48,764	48,301	47,906	478,818	47,426	47,028
		억달러	444	451	431	412	402	456
	증가율(%)		-1.0	-1.0	-1.0	-0.8	-0.2	-0.8
	GDP 비중(%)		0.97	0.94	0.93	0.92	0.9	0.9
	정부예산 점유율(%)		5.9	5.9	6.0	5.8	5.7	5.3
중 국	총 액	억위안	2,117	2,478	2,838	3,509	4,178	4,807
		억달러	250	302	351	449	572	705
	증가율(%)		11.6	12.6	14.7	17.8	17.6	14.9
	GDP 비중(%)		1.3	1.3	1.3	1.5	1.4	1.4
	정부예산 점유율(%)		7.7	7.2	7.4	7.5	7.2	6.4
러 시 아	총 액	억루블	4,110	5,310	6,660	8,210	11,466	11,967
		억달러	142	187	249	330	396	352
	증가율(%)		26	29	25	23	39	4.4
	GDP 비중(%)		2.7	3.0	2.7	2.6	2.6	2.3
	정부예산 점유율(%)		15.5	17.4	15.6	15	16.3	16.4
한 국	총 액	억원	189,412	211,026	225,129	244,972	266,490	285,326
		억달러	165.4	206.1	235.7	263.7	289.7	263.7
	증가율(%)		8.1	11.4	6.7	8.8	8.8	8.7
	GDP 비중(%)		2.29	2.44	2.48	2.51	2.60	2.83
	정부예산 점유율(%)		15.8	15.6	15.3	15.7	14.8	14.2

*2009年 5月 편성액 기준

*자료 : 이연욱(2009), “주변국 국방예산 편성 동향 및 평가”, 서울:국방부, p.3

이렇듯 세계적으로 국방비 획득 여건이 어려운 가운데, 국방예산 투입 분야에 대한 ‘선택과 집중’을 통해 전략적 우선순위를 재판단하고 중요성·긴급성이 떨어지는 사업을 다소 감축하더라도 핵심 사업에 대해서는 집중 투입하며 부족한 부분에 대해서는 전투 준비태세에 차질을 초래하지 않는 범위에서 국방운영 효율화 및 자구적 노력을 통한 예산절감이 불가피하다. 이제는 한정된 국방비를 경제여건 및 국가의 정책방향등 국내외적인 상황을 고려하여 얼마나 효율적으로 잘 쓸 것인가를 고민하는 사고의 전환이 필요하다.



제 2 절 국가재정운용시스템의 변화

우리나라는 반세기가 넘는 세월동안 기존의 재정운용방식을 답습해왔다. 종전의 예산회계제도는 회계의 절차와 내용을 규율하는 체계적이고, 통일된 회계기준이 마련되어 있지 않아, 재정의 효율성과 성과의 측정이 어렵고, 정보이용자의 다양한 정보욕구를 충족시키지 못하였다. 즉, 각 법령이나 규정이 부분적이고 다기화 되어 통일성이나 일관성이 결여되어 있으며, 특정목적에 따라 독립적으로 재정되어 있어서 정부회계의 목적, 원칙, 재무제표, 재무제표 구성요소의 정의 등에 대한 체계가 형성되어 있지 못하였다.³⁵⁾ 이러한 기존 재정운용방식은 과거에 비해 세입증가율은 둔화되는 반면, 빠르게 진행되고 있는 고령화에 대한 대비 등 세출소요는 계속 증가하는 재정운용 여건의 급속한 변화에 대응하기에는 한계에 봉착하게 되었다.

이에 정부는 재정의 효율성·건전성·투명성 제고를 통한 재정건전화를 위해 2003년부터 국가재정운용계획, 예산총액배분 자율편성제도, 성과관리시스템, 디지털예산회계시스템의 4대 재정혁신과제를 중심으로 광범위한 재정운용시스템 혁신을 추진하였다. 이러한 변화는 정부 예산회계제도에 준하여 운영되는 국방재정운용시스템에도 변화를 가져왔다.

1. 국가재정운용계획

중기 재정 계획은 재정건전화(fiscal consolidation)의 기초를 형성하는데 중요한 제도적 접근이다. 재정 건전성 확보를 위해 수입, 지출, 적자 또는 흑자, 국가 채무 등을 총량 수준에서 정확히 명시하고 정해진 기간 동안 개별 부처, 사업 등에 대해 명확한 예산 제약을 설정하여 최초 명시한 목적을 달성하고 이를 통해 정부의 재정 운영에 대한 국민적 신뢰 및 안정성을 확보한다는데 그 의미가 있다. 우리나라의 기존 중기재정계획은 단

35) 나중식(2006), 「재무행정론」 서울:형설, p.461

년도 위주의 예산편성으로 예산과 정책의 연계가 어려우며 고령화, 성장잠재력 저하 등 우리가 직면한 중장기적이고 구조적인 문제에 대응하기에는 재정관리의 한계가 있었다. 이러한 문제해결을 위해 정부는 국가재정개혁과제중 2003년에 우선적으로 특별회계를 포함한 예산과 기금을 포괄하는 통합재정기준의 국가재정운용계획 수립에 착수하였다.

국가재정운용계획은 5년 단위 중·장기계획으로 당해연도 예산편성과 연계하고 경제·사회 여건 변화등을 반영하여 매년 연동·보완하여 재정운용의 기본틀로 활용된다. 중장기적 관점에서 정부의 정책 우선순위를 고려한 국가재원의 전략적 배분으로 재정운용의 효율성을 제고하고 주요 정책방향에 대한 예측가능성이 증대되며 재정 위험요인에 대한 체계적인 대응으로 재정건전성의 확보도 용이하다. 또한 국가재정운용계획은 공개토론회, 국무회의 재원배분회의, 국무회의 보고 등의 다양한 의사결정 과정을 통하여 분야별 재원배분 계획이 확정되므로 재원배분의 투명성과 공정성을 제고할 수 있다.

2. 예산총액배분 자율편성(Top-down Budgeting)제도

기존의 부처요구·중앙편성(Bottom-up) 방식은 예산집행기관이 세부사업별 예산을 재정당국에 요구하고 이를 재정당국이 취합·조정하는 방식으로 이루어졌다. Bottom-up 예산제도에서 모든 예산규모는 모든 사업에 대한 재정당국의 사정결과에 의해 좌우되므로 예산결정 과정에서 지출부처의 재량권이 제한되며, 재정당국이 특정사업의 예산을 삭감하면 지출부처의 총 예산규모가 삭감되어 예산반영 여부에 대해 불안한 위치에 놓이게 된다. 이로 인해 지출부처는 예산삭감의 불안을 해결하고 보다 많은 예산을 확보하기 위해 합리적인 예산편성 보다는 재정당국에 예산을 과다하게 요구하고 재정당국은 정부 재정 지출규모를 고려하여 이를 대폭 삭감하는 관행이 일반화 되어 전체적으로 볼 때 정부 재원의 효율적 배분을 저해하고, 재정당국의 행정력을 낭비하는 문제점이 있었다.

[표 3-4] 예산총액배분 자율편성제도의 지출한도 분류

분 류	내 용
분야별 지출한도	SOC, 농어촌, 교육, 환경, 중소기업 등과 같은 국가 재정운용계획의 대분류를 활용
중앙관서별 지출한도	국방부, 법무부, 교육부, 보건복지부 등과 같은 국가재정운용계획의 중분류를 활용
중앙관서내 회계별·기금별 지출한도	석탄산업육성기금, 농산물가격안정기금, 남북협력기금, 군인연금 특별회계, 환경개선 특별회계 등
조정재원	거시전망 등 총액배분 이후 예측곤란 상황에 대비

자료 : 기획예산처(2006)

반면 예산총액배분 자율편성제도는 경제사회의 여건변화와 국가발전 전략에 입각한 국가재정운용계획에 근거하여 재정당국이 연도별 재정총량과 [표 3-4]와 같은 분류를 활용한 분야별·부처별 지출한도를 설정하고, 각 부처는 지출한도 범위 내에서 전문성과 현장경험을 활용하여 사업별 예산을 자율편성한 다음 재정당국과 협의·보완후 정부안을 확정한다. 이때, 재정 당국은 각 부처의 내부적 예산배치가 아닌 부처의 총지출 수준에서 관리하게 되고 각 부처는 예산요구 내용이 재정당국과의 의견이 달라도 지출한도 범위 내에서 재조정할 수 있으므로 예산삭감의 부담 없이 예산을 편성할 수 있게 된다.

그러나 예산총액배분 자율편성제도의 예산편성 과정에서 새로운 체계가 지향하는 의도와는 달리 재정당국이 지출부서의 세부사업에 대한 자율적 예산 편성을 신뢰하지 않고 세부 예산편성에 영향력을 행사하여 하거나 지출부처가 그들이 편성한 기존 사업예산의 삭감만 재정당국이 받아들이고 그에 상응하는 신규 사업의 예산은 인정하지 않을 것을 우려하여 동 기존 사업에 대해 재정당국이나 의회가 받아들이기 힘든 비현실적 예산을 요구할 경우 과거의 상향식 예산편성방식에서 진행되는 협상이 시작될 우

려가 있다. 결국 하향식 예산편성방식이 정착되기 위해서는 재정당국과 지출부처간의 신뢰의 형성이 필요하다.

Bottom-up 제도와 Top-down 제도를 비교하면 [표 3-5]와 같이 나타낼 수 있다.

[표 3-5] Bottom-up 예산제도와 Top-down 예산제도의 비교

구 분	Bottom-up 예산제도	Top-down 예산제도
재원배분순서	지출총액 ↑ 분야·부처별 예산규모 ↑ 사업별 예산규모	지출총액 ↓ 분야·부처별 예산규모 ↓ 사업별 예산규모
지출한도여부	X	분야·부처별 지출한도
정책판단의 중점	사업별 지원여부	재정수지·총규모등 총량, 전략적 재원배분
편성의 시간적 범위	단년도(1년)	중기(5년)
재원사용의 통제방식	예산편성에 의한 사전통제	성과관리에 의한 사후통제
항목별 예산결정방식 -인건비 -기본사업비 -주요사업비 (일반회계기준)	-예산처 정원기준 결정 -예산처 일괄증가율 적용 -예산처 사업별 심의결정	-좌동 -좌동 -각 부처 지출한도내 자율결정
심의	주요사업비:사업별 심의 비목별 심의:기준에 따른 일괄심의	주요사업비:부처의견 존중 비목별 심의:좌동
구조조정	예산처 심의삭감	부처 자율삭감(실적평가)

자료 : 이강호(2006), “예산총액자율편성제도의 도입효과에 관한 연구
(박사학위 논문)”, 서울:서울대학교, p.22

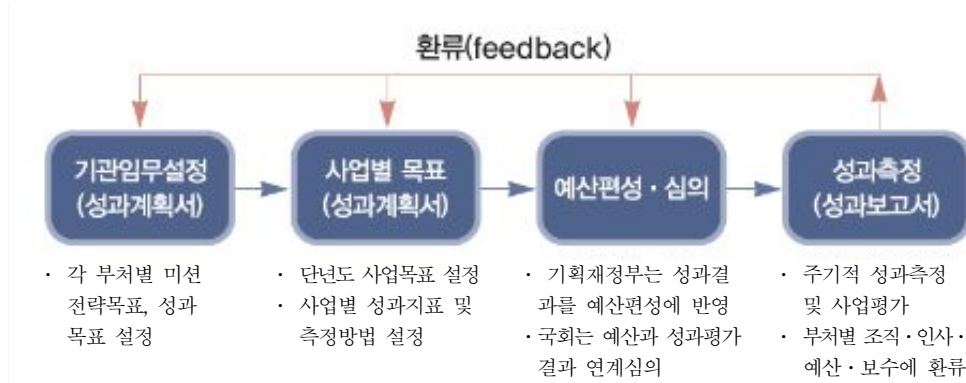
3. 성과관리(Performance management) 제도

투입·통제 위주의 기존 재정운용방식은 편성된 예산이 적법하게 집행되었는지에 치중하여 사후적 성과관리와 환류 노력이 미흡하였다. 이로 인해 재정사업의 목표가 무엇인지, 그 목표는 어느 정도 달성되었는지 등 사업을 시행하는 본연의 목적에는 크게 주목하지 못하였다.

성과관리제도는 Top-down예산편성제도의 도입으로 예산의 편성 및 집행 과정에서 부처에 상당한 자율성을 부여하는 대신, 예산집행의 사후평가를 통해 부처의 재정운영에 대한 책임성을 강화하고, 성과평가 결과에 기초하여 사업의 계속여부 판단 및 사업방식을 개선하기 위한 제도이다.

우리나라의 성과관리체계는 재정성과 목표관리, 재정사업 자율평가, 재정사업 심층평가등 3개의 핵심 제도로 구성된다. 재정성과 목표관리는 재정사업으로 달성하고자 하는 성과목표와 이를 측정할 수 있는 객관적이고 정량적인 성과지표 및 성과지표의 목표치를 사전에 설정하고 재정사업의 집행 후 목표치와 실적치를 비교, 평가하여 그 결과를 재정운용에 환류한다. 재정사업 자율평가는 각 부처의 전체 재정사업을 매년 1/3씩 부처 스스로 평가하는 제도로 기획재정부의 사업별 평가항목과 평가기준에 따라 각 부처가 자율평가하고, 기획재정부가 다시 그 평가결과를 확인·점검하는 방식으로 운영되며 평가결과는 우수, 다소 우수, 보통, 미흡의 4단계로 등급화 되어 예산편성 및 제도개선등의 기초자료로 활용된다. 재정사업 자율평가 결과 추가적인 평가가 필요하다고 판단되는 사업이나 부처간 유사·중복 사업, 예산낭비의 소지가 있는 사업, 심층적인 분석과 평가를 통해 사업추진 성과를 점검할 필요가 있는 사업등 재정 운용과정에서 문제가 제기된 개별사업들은 운용성과를 깊이 있게 분석·평가하는 재정사업 심층평가가 실시된다. 그 결과에 따라 계속중인 사업이라도 당초 계획한 효과를 달성하지 못한다고 판단될 경우 차년도 예산편성시 사업의 통합, 축소, 변경, 중단 되거나 부처간 연계, 집행방식 변경 등의 제도개선 조치가 내려진다.

<그림 3-5> 성과관리제도의 기본구조



성과관리 과정은 3년의 주기로 <그림 3-5>와 같이 “성과계획서 작성-당해년도 사업집행-성과보고서 작성”의 과정으로 이루어진다.

각 부처는 국가재정법에 따라 성과관리 체계를 구축하고, 2009 회계연도 예산안 첨부서류로 성과계획서를 국회에 제출하였다. 또한 이 성과계획서에서 수립한 성과목표와 그에 대한 실적을 대비하여 작성한 성과보고서를 국가회계법에 따라 2009 회계연도 결산보고서에 포함하여 국회에 제출해야 한다. 이는 국회의 예산안 및 결산의 심의과정에서 재정사업의 성과를 충분히 검토하여 이를 반영하고자 하는 것이다.

성과관리의 첫단계인 성과계획서의 세부적인 구조는 기관임무 수행을 위해 중장기적으로 추진하는 중점정책 방향을 의미하는 전략목표와 전략목표의 하위개념으로 주요 재정사업을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 성과목표, 그리고 성과목표의 달성여부를 판별하기 위한 척도인 성과지표로 체계화 되어 있다. 성과지표에 의해 성과의 달성수준을 측정할 수 없을 경우에는 성과관리제도의 목적을 달성할 수 없기 때문에 성과지표는 성과관리제도의 가장 중요한 요소라 할 수 있다.

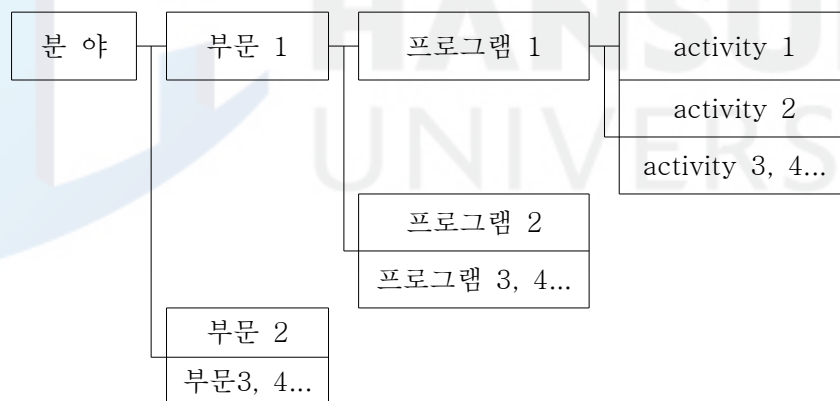
4. 프로그램 예산제도

과거의 예산편성 및 집행은 세부사업 및 비용의 투입·통제중심의 품목별 예산제도 방식으로 세세항 6,000여개의 예산사업을 관리하고, 49개 목

과 101개 세목을 중심으로 운용하였다. 이는 예산통제를 용이하게 하는 긍정적인 효과도 있었으나 사업이 지나치게 세분화되고 비목구조가 복잡하며 재정운용계획 수립시 정책목표와 예산을 연계하는 적절한 수준의 사업단위가 부재하여 효과적인 분야·부문별 자원배분이 어렵고 성과관리 구조와 예산구조간의 연계 부족등 문제가 제기됨³⁶⁾에 따라 자율과 분권, 책임과 성과지향이라는 정부의 재정개혁 방향에 부합되는 예산체계의 근본적 개편이 필수적이었다.

프로그램 예산은 정부의 3대 재정혁신과제 운영방식을 정착시키기 위한 인프라라 할 수 있는 디지털예산회계시스템³⁷⁾의 일환으로 예산의 계획·편성·배정·집행·결산·평가·환류의 전 과정을 프로그램 중심으로 구조화하고 그것을 성과평가 체계와 연계시켜 성과를 관리하는 예산기법이다.³⁸⁾ 여기서 프로그램이란 동일한 정책목표를 달성하기 위한 단위사업(activity/project)의 묶음이며, 정책적으로 독립성을 지닌 최소 단위이다. 프로그램 예산의 기본구조는 <그림 3-6>과 같다.

<그림 3-6> 프로그램 예산구조



프로그램 예산체계의 핵심은 프로그램의 설계에 있다고 할 수 있다. 이

36) 이혁수의(2005), 「국방예산과목구조 분류방안 연구」, 서울:한국국방연구원, p.35

37) 디지털 예산회계시스템의 내용은 재정범위의 재설정, 프로그램 예산체계, 복식부기·발생주의 회계, 통합재정 정보시스템 구축이다.

38) 임성일(2004), “프로그램예산제도의 도입방안 : 지방자치단체의 예산제도를 중심으로”, 한국지방재정학회·한국정부회계학회 합동특별세미나, p.38

는 프로그램(정책사업)이 국가재정운용계획 수립시 분야·부문별 재원배분 결정의 기준단위가 되고 Top-down 예산편성시 부처별 지출한도 설정을 위한 예산처와 부처간 협의·조정 기준이자 각 부처 성과관리 및 집행상황에 대한 모니터링의 기본대상이 되며 기존의 항에 대체하는 입법과목으로서 국회에서 심의, 확정하는 최소 단위가 되기 때문이다.³⁹⁾ 또한, 집행단계에서 이용·전용 단위, 결산단계에서 성과평가 및 결산보고 단위가 되므로 프로그램은 예산 전과정에서 중심점 역할을 한다. 그러므로 프로그램은 전략목표(정책)와 성과목표, 조직의 자율성과 책임성 등이 반영되어야 하고 프로그램별 원가산정이 가능하도록 설계되어야 한다.

프로그램 예산제도의 도입에 따른 효과는 다음과 같다.

첫째, 프로그램이 회계·기금을 망라하여 유사사업은 동일한 프로그램 아래 일괄적으로 편성되므로 회계·기금별 칸막이식 운영을 제거하여 통합적 시각의 재원배분이 가능하다.

둘째, 중기와 단년도 예산운영 체계가 통일⁴⁰⁾되므로 중기와 단기를 연계하여 중장기적인 비전 아래 재정운용을 촉진하고, 상이한 예산체계에 수반되는 행정낭비를 줄일 수 있다.

셋째, 성과평가를 위한 비용정보를 정책과 연계한 프로그램 기준으로 제공함으로써 성과가 높은 사업으로 재원을 재배분하는 성과위주의 재정운용이 용이하다.

넷째, 국민들이 국가정책이 어느 조직에서 어떤 프로그램으로 추진되고 있는지 쉽게 이해할 수 있으므로 정부 기능에 대한 국민의 이해가 제고되고 예산과정에 참여가 활성화 된다.

39) 이혁수의(2005), 전제서, p.36

40) 기존에는 분야-부문 형태의 중기예산체제와 장-관-항 형태의 단년도 예산체제가 서로 상이하였다.

제 3 절 개혁과제의 도입현황과 문제점

1. 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계성 부족

2007년 국가재정법의 시행으로 국가재정운용계획은 단순히 예산편성의 참고자료로서의 역할이 아닌 하나의 예산편성 근거로 활용됨에 따라 국방 예산편성에 있어 국가재정운용계획의 영향력은 더욱 증가하였다.

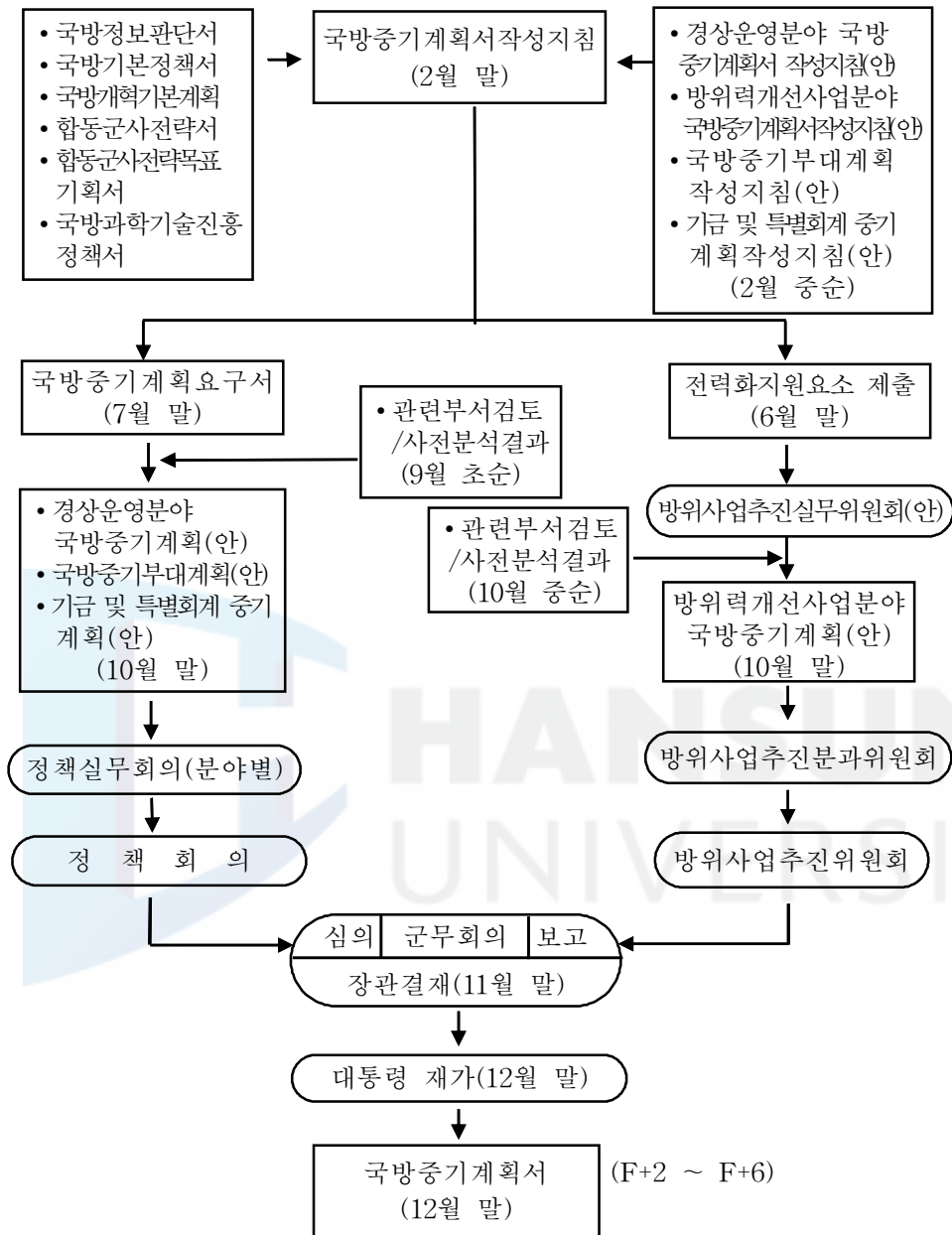
국방부의 경우 국방기획과 국방예산을 연계시키는 국방중기계획을 중심으로 예산편성 체계를 운용해 왔다. 국방기획관리제도의 5단계 중 계획단계에서 작성되는 국방중기계획서는 국방정책과 군사전략 구현을 위하여 제기된 5개년(F+2년 ~ F+6년) 간의 군사력 건설 및 유지 소요를 가용 국방재원 범위내에서 구체적으로 재원을 배분함으로써 연도 예산편성의 근거를 제공한다.⁴¹⁾ 매년 수정·보완하여 기준연도 계획이 직접 예산화 되는 연동계획 방법으로 예산을 편성한다.

국방부 계획예산관실에서 주관하여 수행하는 국방중기계획 작성절차를 도표화하면 <그림 3-7>과 같다.

국방분야의 중장기 국방정책과 군사전략 및 군사력 건설개념에 부합하는 일관성 있는 사업추진을 위해서는 국방중기계획과 국가재정운용계획과의 연계성 확보가 반드시 필요하다. 그러나 국방중기계획 작성에 있어 국가재정운용계획은 소요우선 원리에 입각한 국방중기계획의 하한선, 즉 최소 예산규모를 제시하는 역할로 인식하고 있어 국방중기계획이 국가재정운용계획의 범위에서 벗어난 계획으로 수립되고 이러한 국방중기계획은 계획으로서의 실현가능성과 국가재정운용계획 수립시 국방분야 예산 지출한도 설정자료로서의 신뢰성을 상실하게 된다. 이로 인해 국방중기계획에 담겨진 군사력 건설의 기본방향과 취지가 국가재정운용계획에 제대로 반영되지 못하여 매년 재원변동에 따라 국방중기계획을 대폭 수정해야 하는 비효율적인 운영이 지속되고 있다.

41) 국방부(2009), 전제서, p30

<그림 3-7> 국방중기계획 편성절차



자료 : 국방부(2009), 「국방기획관리 기본규정」, p.35

[표 3-6] 국방 중기 예산계획과 국회 확정예산 현황 (단위 : 억원)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2009	평균
중기계획	195,179	218,927	235,500	247,417	269,321	292,873	243,203
확정예산	189,412	211,026	225,129	244,972	266,490	289,803	237,805
차 이	5,767	7,901	10,371	2,445	2,831	3,070	5,398

자료 : 국방부, 2009.

국방중기계획은 지난 수년간 [표 3-6]과 같이 확정예산 대비 연평균 5,398억원이나 과다하게 수립해 왔으며, 2006년에는 계획과 확정예산의 차이가 약 1조원에 이르는 등 국방중기계획과 실제 확정예산과의 차이가 연례적으로 발생하고 있다.

국방분야 대부분 사업들이 국방중기계획에 근거하여 예산계획이 수립되고, 국회에서 확정된 예산 범위 내에서 사업이 집행되므로 국회 확정예산보다 과다하게 계획된 국방사업들은 예산확보의 문제로 지연 및 축소되고, 지출이 불가피한 경직성 비용이나 의무지출 사업의 부족 자금은 타 사업예산의 이용과 전용으로 해결하는 등 비정상적인 국방예산 운영이 매년 발생되고 있다. 또한, 이러한 비합리적인 국방예산 운영은 [표 3-7]과 같이 국방 전 분야에 걸쳐서 다양한 문제를 발생시켜, 결과적으로 군의 사기저하, 전투준비태세 약화 및 첨단군사력 건설의 지연을 초래하고 있다.

[표 3-7] 비정상적인 국방예산운영에 따른 문제점

부문	주요 문제점
병력운영	▪ 연례적인 인건비 부족을 예산의 이·전용으로 해결 ▪ 병 급여 증액의 제한 ▪ 피복·급식 향상의 제한
전력유지	▪ 재원부족으로 생활관·군관사사업 민자(BTL 및 BTO) 차입 ▪ 장비·수리부속 예산부족으로 정비지연, 가동률 저하, 사고율 증가 ▪ 시설 개보수 지연으로 시설 노후화 가속 ▪ 부대운영비 부족으로 초급간부들의 개인부담 증가와 군 사기의 저하 ▪ 교육·훈련 비용(연료, 교탄등) 제한으로 훈련 축소 등 전투준비태세 약화 ▪ 훈련장 부지 및 시설확보 지원으로 실전적 교육훈련 제한 ▪ C4I 및 자원관리체계 등 정보화 체계 유지보수 및 성능개선 미흡으로 업무효율성 저하 및 지휘통제통신 기능 저하 ▪ PC, 주전산기 등 정보화 기기 노후화로 업무효율성 저하 ▪ 장병 의료지원 체계 미비 및 시설노후화 ▪ 우수자원의 장기복무 회피와 충원 어려움 ▪ 위장망/텐트 등 전투력 유지 필수물자 및 행정사무기기, 부대비품 등 부대운영 기본물자 부족 심화 ▪ 공군 전투기조종사들 조기 전역(민항기 시장으로 이동) ▪ 위험수당 증액 제한으로 잠수함 등 기피업무 증가 ▪ 유급지원병 및 부사관 증원에 차질 발생과 전투준비태세의 불안정성 증가 ▪ 예비군 훈련시설 및 환경개선, 훈련지원비 현실화 지연
방위력 개선	▪ 소수의 고가 및 거대 첨단무기 사업의 추진으로 다수의 중·소 전력사업들의 사업지연 및 기간 연장 ▪ 해·공군 전력증강과 자주적 군사력 건설 연기 ▪ 전략무기 획득 제한 ▪ 국산화보다 조기해외획득 선호로 국방과학기술수락발 저조 ▪ 전력증강 사업비 우선 배정으로 연구개발비 증액의 제한

자료: 국회예산정책처(2009), 「2008 결산분석(IV)」, p.163

2. 정부 재정개혁 방향에 부합하지 않는 예산편성 체계

정부는 Top-down 예산편성제도를 시행함에 있어 기존의 항·목 중심의 예산구조를 사업 프로그램 단위의 예산구조로 전환하고 각 사업국의 조직과 사업 프로그램을 일치시킴으로써 사업국 중심의 예산편성 체계의 확립을 추진하였다. 국방부 또한 프로그램 예산 설계시 사업국 중심의 편성체계를 구축하기 위해 노력하였으며 일부 프로그램을 제외하고는 사업국 중심의 구조를 가지고 있다. 그러나 기본적인 예산구조는 사업국 중심으로 전환하였으나 예산의 편성 및 집행 권한은 사업국에 부여되지 않음에 따라 국방부 내부의 예산편성 체계는 기존의 Bottom-up 예산편성체계를 유지하고 있다. 이는 정부의 재정개혁 방향과도 부합하지 않는 예산편성체계라 할 수 있다.

Top-down 예산편성 방식에서 국방예산편성은 기획재정부에서 국가재정운용계획에 입각한 국방분야의 지출한도를 설정하면 국방부는 이를 기준으로 각 군의 사업소요에 대한 자체적인 조정과정을 거쳐 지출한도를 최대한 준수하여 기획재정부에 국방예산안을 제출해야 한다. 이러한 국방부 자체적인 예산조정 과정은 불필요한 각 군의 경쟁을 유발할 수 있다. 또한 현재 국방부 내부의 예산편성 과정은 각 군이 예산요구서를 작성하여 각 사업국에 제출하면 사업국은 자체적인 조정과정을 거쳐 계획예산관실로 제출하고 실제적인 사업조정 및 예산편성은 계획예산관실에서 이루어진다. 이에 따라 예산의 총괄편성을 담당하는 계획예산관실의 권한이 강화되어 있는 반면 각 군의 예산소요를 분야별로 담당하는 각 사업국·실의 기능이 상대적으로 약화되어 있다. 또한, 계획예산관실에서는 각 군의 예산요구서의 세부 사업에 대한 타당성 여부를 모두 확인해야 하기 때문에 예산편성 과정에서 과도한 업무가 예산편성 인원들에게 부여된다. 이에 따라 세부사업에 대한 세부적인 타당성 분석이 제한될 수밖에 없다.

따라서 이러한 문제를 해결하기 위해서는 국방분야의 예산편성 방식을 각 사업국·실의 예산총액을 사전에 설정하여 사업국·실에서 예산을 편성하는 Top-down 예산편성방식의 도입이 요구된다. 즉 국방부 내부의 예산편성방식을 기존의 Bottom-up 예산편성방식에서 Top-down 예산편

성 방식으로의 전환이 요구된다. 또한 사업국 주관형 Top-down제도의 도입을 위해서는 예산총괄부서와 집행부서간의 신뢰를 바탕으로 한 예산편성업무의 적절한 권한위임과 사업국의 예산편성 전문인력이 확보되어야만 한다.

3. 성과관리 계획과 프로그램 예산의 불일치

성과계획은 일정한 조직 및 예산으로 달성하고자 하는 중장기 목표·계획 및 연도별 시행계획을 포함하므로 이러한 목표·계획이 성과목표를 제대로 달성할 수 있을 것인지 또는 성과를 낼 수 없거나 우선순위가 낮은 예산항목은 없는지, 부처의 최종 목표에 비추어 적절한 성과목표와 사업들이 수립되었는지 등을 판단하여 성과계획서를 작성하여야 한다. 근본적으로 최초의 계획단계에서 예상하는 목표를 올바르게 설정해야만 주요 사업활동의 결과가 정확하게 측정·평가·환류될 수 있다.

국방부는 "외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역안정과 세계평화에 기여한다."라는 임무를 충실히 수행하기 위해 5년간의 국방부 전략계획의 기본 틀을 제공하는 8개의 전략목표를 설정하고, 전략목표를 달성하기 위해 25개의 성과목표 및 110개의 관리과제를 설정하였다.

성과계획서상 관리과제는 주요 정책과제와 재정사업부문으로 구성되어 있으며 재정사업부문은 다시 일반재정과제, R&D과제, 정보화과제로 나누어진다. 기획재정부는 2009년도 성과계획서 작성 지침에서 일반재정과제와 정보화과제는 원칙적으로 프로그램 예산체계상 모든 단위사업과 일치시키도록 하고 있다. 국방부의 2009년도 성과계획서를 살펴보면 [표 3-8 ~ 3-11]와 같이 성과계획상 11개의 관리과제가 예산안에 누락되었고, 6개의 관리과제가 예산안의 단위사업과 일치하는 것이 아니라 해당 단위사업의 세부사업중 하나와 일치하였다. 또, 성과계획상 관리과제가 예산안의 단위사업의 합과 일치하거나 프로그램과 일치하는 것이 각각 1개씩 나타났다.

[표 3-8] 성과계획의 관리과제가 예산안에 누락된 경우

성 과 계 획		예 산 안		
전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램	단위사업	세부사업
전략목표Ⅲ의 성과목표3 「예비전력을 상비군 수준으로 정예화 한다」	국방동원정보체계 구축 (정보⑥)	예산안에 누락됨		
전략목표Ⅳ의 성과목표2 「군수지원체계를 개선하고 지원능력을 증진한다」	물자/탄약 정보체계 성능개선 (정보⑱)	예산안에 누락됨		
전략목표Ⅵ의 성과목표3 「선진화된 국방시설과 환경관리 체계를 정착시킨다」	국방시설통합정보체계 성능개선 (정보⑥)	예산안에 누락됨		
전략목표Ⅵ의 성과목표4 「네트워크 중심의 국방정보화를 추진한다」	정보통신망 기반체계 구축 (정보①)	예산안에 누락됨		
	사이버위협 대비 정보보호 능력 강화 (정보②)	예산안에 누락됨		
	IT 신기술의 국방적용 (정보③)	예산안에 누락됨		
	국방통합정보관리소 구축 (정보④)	예산안에 누락됨		
	국방정보체계 상호운용성 보장 (정보⑤)	예산안에 누락됨		
	국방 M&S 표준자료체계 구축 (정보⑥)	예산안에 누락됨		
	온나라 업무관리시스템 전군 확산 (정보⑦)	예산안에 누락됨		
전략목표Ⅶ의 성과목표2 「병영환경과 복지수준을 선진화 한다」	사이버지식 정보방 구축 (정보⑦)	예산안에 누락됨		

[표 3-9] 성과계획의 관리과제가 예산안의 세부사업인 경우

성 과 계 획		예 산 안		
전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램	단위사업	세부사업
전략목표Ⅰ의 성과목표1 「안보환경과 위협변화를 고려하여 대비태세를 발전시킨다」	해양특성 조사 (재정③)	국방행정 지원	국방정책 지원	해양특성조사
전략목표Ⅴ의 성과목표2 「정예장병 육성을 위하여 국방교육 정책을 발전시킨다」	교육훈련장 확보 (재정⑥)	군인사 및 교육훈련	교육시설	교육훈련장 획득관리
전략목표Ⅶ의 성과목표2 「병영환경과 복지수준을 선진화 한다」	장학사업 지원 (재정④)	장병보건 및 복지향상	장학 및 취업활동 지원	장학사업 지원
전략목표Ⅶ의 성과목표2 「병영환경과 복지수준을 선진화 한다」	군관사 개선 (재정③)	군사시설 건설 및 운영	군관사	군관사 및 아파트
전략목표Ⅶ의 성과목표2 「병영환경과 복지수준을 선진화 한다」	독신숙소 확보/개선 (재정⑥)	군사시설 건설 및 운영	군관사	독신숙소
전략목표Ⅶ의 성과목표4 「제대군인의 취업지원을 강화한다」	취업활동 지원 (재정④)	장병보건 및 복지향상	장학 및 취업활동 지원	취업활동 지원

[표 3-10] 성과계획의 관리과제가 예산안의 단위사업의 합인 경우

성 과 계 획		예 산 안	
전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램	단위사업
전략목표Ⅱ의 성과목표1 「주요 현안 해결을 위한 협업의 신뢰증진 노력을 화한다」	주한미군기지 이전사업의 원활한 추진 (재정③)	군사시설 이전사업	미군기지 이전사업
			미군기지 이전지원

[표 3-11] 성과계획의 관리과제가 예산안의 프로그램인 경우

성 과 계 획		예 산 안
전략목표 및 성과목표	관리과제	프로그램
전략목표Ⅴ의 성과목표3 「안보상황에 부합된 장병정신교육을 강화한다」	국방홍보원 운영 (재정③)	국방홍보원 운영

전략목표와 성과목표의 보다 효과적인 달성을 위해서는 이와 같이 관리과제와 수준이 맞지 않게 연계된 예산항목들을 성과계획서에 맞게 조정하여야 한다. 즉 예산안을 처음 작성할 때부터 동일한 관리과제와 연계된 단위사업들이나 세부사업을 하나의 단위사업으로 묶어 편성하여 프로그램 예산체계하의 단위사업을 성과계획서와 일대일로 연계될 수 있도록 변경 조정해야 한다.

4. 성과측정이 곤란한 프로그램

프로그램은 성과관리제도에 따른 성과목표나 지표를 고려하여 국방분야의 정책방향 내지 전략목표를 구체적으로 달성하는 사업단위로 구조화하고, 각 기능을 추진하고 관리하는 주체가 명확하게 드러날 수 있도록 조직(실·국)이 연계된 프로그램으로 구조화해야 국방분야의 주요기능에 대한 성과측정이 용이하다.

국방부는 프로그램 예산제도의 도입 및 방위사업청의 신설과 관련하여 2005년까지 '전력투자비'와 경상운영비'로 구분되었던 구조를 <그림 3-8>와 같이 방위사업청 소관의 '방위력 개선'과 국방부 소관의 '병력운영' 및 '전력유지'의 구조로 개편하는 등 프로그램 예산체계에 따른 예산과목 구조를 개편하였다.⁴²⁾

42) 이필중(2008), "한국의 국방예산 분석/평가모델", 「국가전략」, p.6.

<그림 3-8> 종전 예산체계와 프로그램 예산체계 비교

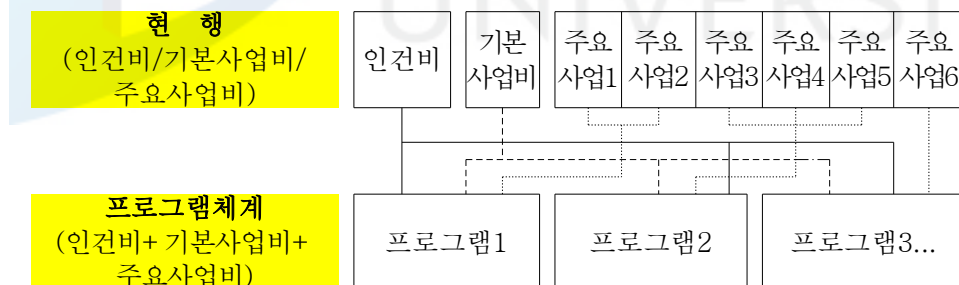
분류	종 전	개 편
기능별	장 (국방)	분야 (국방)
	관 (경상/전력)	부문 (병력운영/전력유지/방위력개선)
	항 조직반영 (지상/해상/항공)	
사업 단위별	세항 조직반영 (군사령부/국작기관)	프로그램 세세항의 부문별 사업을 프로그램으로 개편
	세세항 부문별사업 (인건비, 시설건설 등 16개 부문)	단위사업 (종전)사업 → (개편)단위사업
	(사업)	세부사업 (종전)세사업 → (개편)세부사업
	세사업	
	목 예산편성비목	목 예산편성비목
집행	세목 예산심의 및 집행비목	세목 예산심의 및 집행비목

국방부는 2006년 프로그램 예산구조 설계시 기존 육·해·공의 작전 기능 위주의 예산분류에서 탈피하여 사업국·실 중심으로 예산체계를 구축하기 위해 많은 노력을 기울였다. 방위력개선사업 부문은 기동/타격, 해상/상륙, C4I/전자전, 지원전력등 기존의 항이 전장기능에 따른 분류이므로 이를 그대로 정책사업화하고 항을 세분화한 세항을 단위사업으로 설정하였다. 그러나 경상운영비는 지상방위, 해상방위, 공중방위등 군별로 분류되어 있어 각 군을 정책사업으로 설정할 수도 없고, 세항 수준에서는 동일 기능이 각 항에 분산되어 있어 이를 그대로 정책사업으로 설정할 시 예산의 사용처가 명확하지 않아 성과측정하기가 쉽지 않은 문제가 있었다. 그래서 경상운영비는 군별 항 구조에서 인력운영, 급식, 피복, 장비유지, 교육훈련등 기능별 정책사업 구조로 전환하고 단위사업은 정책사업을 보다

세분화한 기능으로 설정하였다. 그러나 2007년 프로그램 예산서의 세부구조를 살펴보면 일부 프로그램⁴³⁾의 경우 지상·해상·항공방위 등 작전 기능별 예산편성 구조를 가지고 있어 국방부의 프로그램구조는 각 사업 유형별 프로그램 예산구조와 작전 기능별 프로그램 예산구조가 혼재되어 편성되어 있었다.⁴⁴⁾ 이러한 프로그램 예산의 이원적 구조는 예산편성 권한의 설정에 혼돈을 가져올 수 있으며, 예산의 사용에 대한 통제·관리 및 성과 측정이 곤란하다. 이에 국방부는 2009년 프로그램 예산체계를 일부 개선하여 [표 3-12]과 같이 설정하였다.

한편, 프로그램 예산제도의 도입취지가 성과위주의 재정운용을 목표로 하고 있다는 것을 감안할 때, 프로그램 예산체계를 기초한 정책목표별 또는 사업별로 <그림 3-9>과 같이 적정한 원가정보를 산출할 수 있어야 한다. 이는 해당 프로그램의 정책목표를 달성하는데 소요된 비용을 측정할 수 있다는 것을 의미하며, 이러한 원가정보는 프로그램별 성과평가에 필수적인 정보라 할 수 있다. 하지만 현행 프로그램 예산체계하의 예산은 기존의 품목별 예산제도의 구분단위와 같이 인건비, 기본사업비 및 주요사업비가 각각 분리되어 편성되어 있으며, 프로그램별로는 주요사업비만 집계되어 개별 프로그램의 적절한 원가정보를 제대로 제공하지 못하고 있다.

<그림 3-9> 프로그램별 원가산출 구조



자료 : 윤영진(2004), “디지털 예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도 도입을 중심으로”, p.13

43) 대표적인 사례로 통합전력유지지원 프로그램과 국방행정지원 프로그램을 들 수 있다.

44) 이필중(2007), “국방분야에 Top-down 예산제도 도입 가능성 연구”, 서울:국방대학교, p.94

[표 3-12] 국방분야 프로그램 예산구조

부 문	프로그래		부 문	프로그래		부 문	프로그래		
		단위사업명			단위사업명			단위사업명	
041 병 력 운 영	1100	급여 정책	3100	국방홍보원운영	1200	함정 사업			
	1101	군인건비		3102		국방홍보원인건비	1231	전투함사업	
	1102	군무원인건비		3103		건강보험부담금	1232	상륙/지원함사업	
	1103	공무원인건비		3118		기본경비	1233	잠수함사업	
	1104	예비전력인건비		3131		국방홍보사업	1234	부대시설사업(해군)	
	1105	건강보험부담금		3132		행정지원	1300	항공기사업	
	1200	급식 및 피복		5100		정책 기획 및 국제협력		1331	전투기사업
	1231	급식비				5131	주한미군방위비분담	1332	지원/특수사업
	1241	피복비				5132	주한미군기타분담금	1333	탐재장비사업
						5133	주한미군시설부지지원	1334	부대시설사업(공군)
042 전 력 유 지	2100	국방 정보화	042	5134	해외파병	1400	화력 탄약사업		
	2131	정보통신체계운영		5135	무관부활동		1431	포병전력사업	
	2200	장병보건 및 복지향상					1432	편제장비보강사업	
	2231	군의무		7100	국방 행정지원		1433	전투예비탄약	
	2233	장병여비지원			7111	기본경비	1500	감시 정찰/전자전사업	
	2234	전직지원			7112	행정홍보사업		1531	감시/정찰/정보사업
	2300	군수지원 및 협력			7131	국방정책지원		1532	전자전장비사업
	2331	장비획득			7132	정책연구활동	1533	레이더장비사업	
	2332	물자획득			7133	한국국방연구원운영	1600	신평수유도사업	
	2333	장비유지			7134	전쟁기념사업회		1631	저고도유도무기사업
	2334	수리부속지원		7135	병영문화개선	1632		중고고도유도무기사업	
	2335	연료확보	8000	회계간 거래(진출금)	1633	대공포사업			
	2335	수송활동		8020	책업연구개발사업	1634	해상유도무기사업		
	2337	재난 및 안전관리		8040	주한미군기타분담금	1635	정밀타격유도무기		
	2339	교육용 탄약		8400	회계기금간거래(진출금)	1636	M&S사업		
	2400	군 인사 및 교육훈련		8420	군인복지기금	1700	국방연구개발사업		
	2431	군인양성교육		8421	군인연금기금		1731	국과연연구개발	
	2432	군인적자원개발교육	8800	회계기금간거래 (공무원연금부담금)	1732	업체주관연구개발			
	2433	보충역기초군사훈련		8810	공무원연금부담금	1733	국책연구개발사업		
	2434	과학화 훈련		8820	공무원퇴직수당부담금	1734	국방과학연구소운영		
	2435	정신교육		8830	대여장학금	1800	국방기술기획품질경영사업		
	2436	교육시설	1000	지휘 통제 · 통신사업	1831	기술기획품질경영			
	2437	산학협력기술인력양성		1031	C4I 체계사업	1832	국방기술품질원운영		
	2438	훈련및교육지원		1032	전술통제통신사업	7000	방위사업종합지원		
	2500	군사시설건설 및 운영		1033	위성/무선통신장비사업		7001	인건비	
	2531	병영기본시설		1100	기동전력사업		7011	기본경비	
	2532	군관사			1131		기갑사업	7013	건강보험부담금
	2533	일반시설개선			1132		기동사업	7031	획득지원
	2535	부지매입			1133		부대개편사업(육군)	7032	방위산업진흥(일반)
	2536	시설유지운영			1134		화생방사업	7034	방위사업정보화
	2600	예비전력관리					7036	행정지원	
	2631	예비군훈련장확보	043 방 위 력 개 선			8800	회계기금간거래		
	2632	예비군 교육훈련					8810	공무원연금부담금	

자료 : 기획재정부(2009), 「2009년도 예산개요」

제 4 장 외국의 재정개혁 사례

영국, 미국, 뉴질랜드를 비롯한 OECD 국가들은 국가경쟁력 강화와 전통적인 관리방식의 변화라는 기치 아래 공공부문의 능률성과 효과성을 높이기 위한 정부재정혁신을 강력하게 추진하였다. 구체적으로 살펴보면, 1. 예산집행주체에 대한 권한 위임과 자율 및 재량의 확대(분권화), 2. 예산집행의 성과평가와 그 결과에 입각한 보상과 제재 등 유인체계의 강화 및 책무성의 제고(성과주의 예산), 3. 중기적 시각에서의 거시경제 지표 및 재정지표의 고려를 통한 재정적 규율 확보(Top-down예산제도 및 중기지출계획) 4. 정부활동 원가의 정확한 파악(발생기준 회계)등으로 집약할 수 있다.

본 논문에서는 우리나라에서 현재 추진중인 개혁과제를 중심으로 미국과 영국⁴⁵⁾의 사례를 통해 우리나라의 실정에 맞는 국방재정개혁 재설계를 위한 시사점을 도출하고자 한다.

제 1 절 미국의 사례

1. 5개년 중기재정운용계획

미국은 대통령의 예산안이 의회에 제출되면, 의회는 예산기준선이 포함된 의회예산처(Congressional Budget Office ; CBO)의 경제·예산전망보고서, 위원회의 검토보고서등을 참고하여 예산위원회에서 심사한 후, 양원합동결의안을 형식으로 예산결의안을 채택하게 된다. 매년 관리예산처(Office of Management Budget ; OMB)와 의회예산처는 재정지출추계를 통해 향후 10년의 기간에 걸쳐 현행 법률과 정책이 유지된다는 가정 하에

45) 미국은 우리 국방부가 적용하고 있는 국방기획관리제도의 연원인 국가이며, 영국의 경우 우리 정부가 재정 및 행정개혁 추진시 정부 개혁의 모범으로 삼았던 국가이므로 이들 국가의 재정개혁 사례를 연구한다.

물가변동을 감안하여 조정한 추정으로 미래경로에 대한 예산기준선을 제시한다.

한편 미국 의회에서 증가하는 재정적자를 통제하기 위한 방안으로 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에 근거하여 지출규모점검(Scorekeeping)⁴⁶⁾을 도입하였으며 이후 1985년 균형예산과 긴급재정적자 통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)에 의해 예산기준선이 도입되면서 더욱 발전하였다. 이러한 지출규모점검은 대한 기본적으로 예산위원회에 책임이지만, 실무적으로는 CBO와 OMB가 지출규모점검 보고서를 작성하며, CBO와 OMB는 통상적으로 지출규모점검 지침(Scorekeeping Guidelines)과 사전조율을 통해 거의 동일한 추정치를 만들어 내며, 기술적인 공식(technical formula)을 사용하므로 정밀함이 특징이다. 추정시 경제적 요인들과 정치적 과정은 고려하지 않으나 예외적으로 국방분야와 몇몇 선택적인 분야에서는 경제적 요인들과 정치적 과정을 고려하여 5개년 재정운용계획을 수립하게 된다.

5개년 재정운용계획의 영역은 법정지출과 재량지출로 구분할 수 있다. 법정지출은 현행법에 의해 지출이 규정되고, 재량지출은 5개년 재정운용계획에 의해 지출계획이 수립되어 예산 심의시 당해연도 예산만이 아니라 당해연도를 포함한 향후 5개년의 예산전망을 함께 심의하며, 매년 예산편성시 연동(rolling)방식으로 기존의 5개년 계획에 개정된 법률에 의해 수반되는 지출변동만을 조정(Rolling Plan)하여 확정된다. 예산은 당해년도 지출뿐만 아니라 수년에 걸친 세출지출권(Budget Authority)도 함께 심의한다.⁴⁷⁾

46) 지출규모점검(scorekeeping)은 예산지출권한, 재정수입과 지출, 재정흑자와 적자, 연방정부의 부채한도의 영향을 미치는 국회의 예산심의를 위해 현재 계류 중이거나 최근 통과된 법률의 예산효과를 예산기준선 혹은 예산결의안에서 정한 수준과 비교하여 측정하는 절차를 말한다.

47) 김동건(2006), “각부처 중기계획과 국가재정운용계획 연계방안”, 서울:한국재정연구회, pp.21-23

2. Top-Down 예산방식

OMB는 기관별 예산총액을 통보하면 각 기관은 예산편성 지침을 준수하는 범위 내에서 자율적으로 프로그램별 예산을 편성한다. OMB는 회계연도 개시 18개월 전에 예산편성지침을 각부처에 통보하게 되고 각 부처는 예산 총액 범위 내에서 예산을 편성한 후 OMB와 협의, 조율을 거친 후 대통령 예산안을 확정한다. OMB와 각 부처간 예산 협의시 프로그램별 성과를 평가하여 예산안에 반영하고 필요시 관련제도 개선방안을 마련한다.

의회는 대통령예산안을 참고로 상·하원의 예산위원회에서 분야별 예산총액을 배분한 후 프로그램별로 예산을 배분하고, 예산위원회는 재정전체의 세출규모, 세입규모 및 분야별 세출규모를 예산의결 형태로 마련한 후 전체회의에서 의결한다. 의무적 지출은 수권위원회(해당위원회)에서 세출한도 내에서 프로그램별로 배분하며 필요한 경우 관련법을 개정한다. 한편 재량적 지출은 세출위원회에서 프로그램별 세출예산을 배분하게 된다. 세출위원회는 13개의 소위원회로 구성되며, 소위원회별 세출한도 내에서 세출예산을 조정한다. 예산권한법은 13개 세출분야로 각기 제정되는 것이 원칙이나, 필요시 여러개의 Bill을 종합한 omnibus형태로도 제정된다.⁴⁸⁾

3. 성과관리제도 도입

미국은 1993년 의회에서 입법화한 정부 성과 및 결과법(GPRA: Government Performance and Results Act)에 의거 전 행정부가 매년 성과보고서를 작성하여 의회에 제출하고 있으며 의회 산하의 감사원(GAO)은 매년 각 행정부가 제출한 성과보고서를 검토 및 검증하고 그 의견서를 의회에 제출하고 있다. 2002년까지는 성과보고서와 재무보고서를 별도로 제출하였으나, 2003년부터는 두 보고서를 통합하여 하나의 보고서로 제출

48) 김동건(2006), 전계서, p.23

하고 있다.⁴⁹⁾ 각 부처는 OMB와 국회의 주요기능, 주요업무 대한 기관의 목표 단기적(1년단위) 사업목표를 명시하고 이러한 목표를 달성할 수 있는 방법과 절차를 기술한 전략계획서를 제출해야 한다. 전략계획은 5년단위로 작성하고 최소 3년마다 수정하도록 하고 있다.⁵⁰⁾

성과보고서의 내용은 과거 3년간의 실적과 금년도 목표 및 실적, 차년도 목표를 제시하고 있으며 종합목표(corporate goal), 분야별 성과목표(annual performance goal), 성과척도(performance measures), 성과지표(performance indicators)등을 포함한다. 종합목표 및 분야별 성과목표는 서술형으로 기술하고, 성과척도 및 성과지표는 계량화가 원칙이지만 계량화가 어려운 분야에 대해서는 정성적 평가(이행여부 평가)를 실시하고 있으며 이에 대한 보조자료로서 각 성과척도별 내용설명(metric description), 성과측정 근거자료(Verification & Validation), 계획치와 실적치 차이분석(Actual and Projected Performance) 등을 제시하고 있다.

국방부는 PPBS를 통한 성과중심의 목표를 설정하고 GPRA에 의한 성과평가가 가능한 척도를 개발하고 있으며 더불어 최근에는 성과평가 결과를 예산에 연계하려는 노력을 강화하고 있다.

분야별 성과목표는 전략기획에 제시된 종합목표(corporate goal)에 대한 증분적 기여도(incremental contribution)를 계량화한 것으로 정량화가 가능한 산출물에 의해 평가되며, 평가수단으로는 성과척도나 성과지표가 사용된다. 통상 하나의 성과목표는 여러개의 성과척도 및 지표를 포함하는데, 성과척도는 직접적으로 성과목표를 설명하기 위한 것이고 성과지표는 프로그램의 성공여부를 판단 또는 평가하기 위한 근거를 제공하고 있다.⁵¹⁾

49) 이혁수의(2004), 「국방예산사업의 성과관리체계 정립연구」, 서울:한국국방연구원, p.40

50) 김동건(2006), 전계서, p.24

51) 이혁수의(2004), 전계서, pp.40-41

4. 국방예산 분류체계

미국 국방부의 예산편성 및 집행 운영절차는 계획예산제도(PPBS)에 의해 이루어지고 있으며, 예산분류는 매트릭스 개념에 의거, 세출예산을 기능별, 조직별, 전력구조(Major Force Program) 별로 분류하고 있다.

미국의 예산분류체계는 급식, 피복을 포함한 인력운영예산이 운영유지비에서 별도로 분리되어 있고, 시설유지비를 제외한 시설건설비용과 연구개발 및 평가가 큰 기능으로 독립적으로 설정되어 있으며 국방사업기금이 별도로 분리되어 있는 것이 특징이다.

미국은 2002년부터는 프로그램 평가체계(Program Assessment Rating Tool ; PART)를 도입하여 사업에 대한 평가를 실시하고 있다. 성과단위를 구상시에는 예산과목구조의 큰 변화 없이 기존의 과목체계를 근간으로 하고 있으며 PART를 통하여 사후적인 실적평가뿐만 아니라 프로그램 편성단계에서부터 부처별 성과를 평가하고 이를 통해 예산과 성과가 연계될 수 있도록 유도하고 있다.

PART는 사업의 목적과 설계, 전략적 계획, 사업의 운용, 사업의 결과 및 책임성 등 4개의 섹션으로 구성되어 있고 대략 30여개의 질문(체크리스트)을 통해 각 부처 스스로 자신들의 사업을 평가하도록 하고, OME는 이를 사업의 개선 및 예산편성에 반영하고 있다.⁵²⁾

52) 이혁수외(2005), 전계서, pp.56-58

제 2 절 영국의 사례

1980년대 이후 진행된 영국 재정개혁의 기본방향은 정부지출에 대한 전체적인 상한선의 설정, 중점 사업에 대한 재원의 집중 배분, 서비스 공급에 있어서 선택, 경쟁 및 시장기제의 활용, 지출가치(value for money)의 극대화를 들 수 있다. 그러나 1980년대부터 수차례의 개혁작업을 진행하였음에도 불구하고 1990년대 후반까지 예산운용 시스템상에 여러가지 문제점이 잔존하고 있었다. 이러한 문제점으로 지적된 것은 다음과 같은 4가지로 대별될 수 있다.

첫째, 근시적인 재정운영·기획(Short planning horizon)으로 예산이 단기 상황에 좌우되어, 공공재정의 지속가능성을 떨어뜨리고 재정운용의 시평을 단축한 결과, 매년 지출과정을 검토해 예산지출을 형성하는 연례예산편성(Annual Public Expenditure Surveys)이 제도화되고, 투자지출(investment spending)이 줄속으로 수행되는 경향이 나타나고 있었다.

둘째, 재정운용의 투명성과 신중한 재정운용 역량의 미흡으로, 부적절한 재정정보로 인해 정책에 대한 신뢰와 성과가 저하되고 있었다.

셋째, 자본예산과 경상예산이 구분되지 않아 1970년대 이후 공공부문의 순투자지출(net investment spending)이 지속적으로 감소하고 있었다.

넷째, 투입위주 예산제도(A Focus on Input)와 부처이기주의(Departmentalism) 관행의 지속으로 산출물과 결과보다 투입자체로 예산을 편성함으로써, 재정가치 구현에 실패하는 한편, 의회 역시 정확한 심사를 할 수 없는 상황에 직면하여 부처·기능별 예산편성방식이 부처간 '나뉘먹기' 행태를 유발하고 있었다.

이와 같은 문제점들에 대응하여, 영국정부는 기존의 예산개혁조치를 가속화하는 한편 새로운 개혁방안을 추진하고 있다.

첫째, 1970년대 초반에 시행했다가 실패했던 중·장기적 관점의 예산기획과 통제를 보다 세련된 방식으로 실행하기 위해, 1998년 '중기재정의 틀(Medium-term Fiscal Framework ; MTFF)'에 입각한 3년 시평의 포괄지출검토(Comprehensive Spending Review ; CSR)와 후속조치검토

(Spending Review ; SR)를 제도화하였다. 둘째, 1992년에 도입한 '한도 배분 자율예산 접근법(Top-down Budgeting Approach)'을 가시화하는 조치로서, 1998년부터 부처지출한도(Departmental Expenditure Limit ; DEL)와 연간관리지출(Annually Managed Expenditure ; AME)을 규정하였다.

셋째, 1998년 '재정안정규약(A Code of for Fiscal Stability)'을 제정해 황금원칙(golden rule)과 지속가능한 투자원칙(sustainable investment rule)의 2가지 예산원칙⁵³⁾을 확립하였다.

넷째, 1991년에 도입한 시민헌장(Citizen's Charter)과 공공품질 경쟁정책(Competing for Quality)을 구체화하고 예산과 연계하기 위해, 1998년 공공서비스협약(Public Service Agreements ; PSA)을 도입하였다. 이를 통해 영국정부의 주요 부처는 지향하는 조직목표(department's objective)와 성과목표(targets)를 제시한 부처별 PSA 및 서비스전달협약(Service Delivery Agreements ; SDA)을 체결·이행하고 이를 실현하기 위한 부처별 투자전략(Departmental Investment Strategies ; DIS)을 공표할 의무를 부담하게 되었다.

다섯째, 2002년도 지출검토(2002 Spending Review)에서는 완전자원예산(full resource budgeting)에 입각한 예산을 편성하고, 각 부처 예산에 감가상각 및 자본충당금 등을 포함함으로써 발생주의 회계기준에 따라 각 부처의 모든 경제행위를 반영하는 한편, 자산과 부채의 효과적인 관리를 위한 유인기제를 도입하였다. 아울러 장기자본투자의 우선순위가 경상예산에 해당하는 자원예산에 밀리는 것을 예방하기 위해 자본예산과 자원예산의 분리를 천명하였다.⁵⁴⁾

53) 황금원칙 : 정부부채는 경상지출이 아닌 자본지출에 한해서만 허용하며, 그 규모는 자본투자지출을 초과할 수 없다.

지속가능한 투자원칙 : GDP 대비 공적부채(public debt)의 비율을 경기주기(economic cycle)에 걸쳐 안정적이고 신중한 수준에서 유지해야 한다.

54) 김재훈외(2004), 「주요국가의 정부예산회계제도 개혁: 영국, 뉴질랜드, 프랑스」, 서울:한국행정연구원, pp.7-9

1. MTFF(Medium-Term Financial Framework)

영국은 1998년 다년도 예산제도에 지출전망의 신뢰성과 제도의 법적구속력을 높인 중기예산제도(MTFF)를 도입하여 SR(Spending Review)로 구현하였다. SR은 향후 3년간 예산편성 및 지출에 대한 계획을 수립하고, 예산서는 이와 연동하여 2년 주기로 보완한다. 종래 단년도 예산 편성시 작성한 PES⁵⁵⁾를 대체한 Spending Review는 재정안정법에 따라 1998년 「Comprehensive Spending Review」의 형태로 처음 다년도 편성방식이 채택되었다.⁵⁶⁾

이러한 MTFF의 편성절차는 ①재무부는 거시 경제변수 및 예산집행결과 분석을 통해 전년도에 작성한 다년도 전망치를 갱신하고, ②계속사업을 신규사업 및 제안된 정책변화와 엄격히 분리하여 계속사업의 절감분을 확인하며, ③기존정책과 제안된 정책변화를 감안해서 부문별 지출상한에 대한 각 연도별 지출상한을 설정하는 한편, ④특히, 첫 해의 우발예비비(contingency reserve)와 이후 연도의 정책준비금(policy reserve) 및 우발예비비를 마련하기 위해 총지출 전망치보다 낮은 수준으로 첫해의 지출상한을 설정한 뒤에 ⑤지출상한과 기존사업비의 이중제약(double constraint)하에서 사업을 기획하고 예산을 편성한다.⁵⁷⁾ 이러한 절차에 의해 수립된 중기재정계획의 부서별 할당액은 특별한 정책 변화가 없는 한 유효하다.

국방부도 중앙정부가 MTFF를 계획할 때 12개 주요기관으로부터 RfR(Request for Resource)을 염출하여 국방부 안을 반영하고 있고, 국방부도 할당된 지출 상한액에 대해 3년 치의 12개 주요기관별 자체 할당액을 제시하고 있다.

이러한 MTFF는 영국 국방부가 예산을 운용함에 있어 다음과 같은 장

55) 1963년부터 시행한 PES(Public Expenditure Survey)는 향후 5년(예산년도+4년)의 공공지출 전망조사방식으로서 재정규율에 대한 정치적 약속일 뿐 법률로 규정되지 않아 제도의 구속력과 신뢰성이 문제점으로 지적되었다.

56) 1998년 CSR 당시 중기재정 편성기간은 6년(예산년도 + 이후5년)이었으나 2000년 SR부터는 이를 4년(예산년도+이후3년)으로 줄였으며, 이후 이러한 기조는 이어지고 있다. 김재훈외(2004), 전계서, p.19

57) 김재훈, 상계서, p.20

점을 가지고 있다⁵⁸⁾.

첫째, 예산편성에 중·장기적 시각을 투영할 수 있어, 경상지출에 비해 투자지출이 간과되고 중장기적인 핵심목표를 소홀히 하는데서 오는 문제점을 극복하여 경상지출과 자본지출의 균형을 복원하고 무기체계 구매사업 및 군사건설과 같은 장기사업을 안정적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하였다.

둘째, 예산과정의 지속성과 안전성을 담보할 수 있는 국방재정의 건전성 확보를 보다 계획적으로 수행할 수 있었다.

셋째 MTFF를 통해 국방부는 재정운용의 기초를 미리 천명하고, 그 결과에 대한 평가를 받기 때문에 재정의 투명성을 제고할 수 있었다.

그러나 영국의 MTFF는 장래의 지출을 전망할 때 경제의 성장잠재력을 과대평가하는 경향이 나타나 전망기간 중 가용자원의 추정치를 늘려 궁극적으로 공공지출을 증가시켰으며, 각 부처를 비롯한 공공기관은 중기예산에 편성된 장래의 자원배분을 당연히 주어진 것으로 간주하여 초기 전망치가 과도하다는 사실이 명백해지더라도 공공지출을 하향 조정하기가 어렵다는 문제를 가지고 있다⁵⁹⁾.

2. Top-Down 예산방식

영국에서는 Top-Down 예산제도의 일환으로 시행한 것이 부처지출제한제도(Departmental Expenditure Limits)이다.

이러한 지출제한제도의 편성절차는 다음과 같은 3단계로 대별할 수 있다.⁶⁰⁾ 1단계, Top-down 예산의 출발점은 정부가 ‘총관리지출(Total Managed Expenditure)의 수준에 관해 정치적이며 기속력을 지니는 결정을 내리는 것이다. TME는 재무장관이 결정하며, 의원내각제의 성격상 의회에서는 거의 수정되지 않는다. 이러한 TME는 단순히 경제적인 자원 배분에 그치는 것이 아니라, 정치적 결정을 통해 가치를 배분하는 과정이

58) 전상성(2006), “국방예산개혁에 관한 연구(석사학위 논문)”, 서울:연세대학원, p.75

59) OECD, 2002

60) 김재훈외(2004), 전제서, pp.37-39

라고 할 수 있다.

2단계, 정부는 TME를 각 부문과 부처별로 할당하게 된다. 부처별 지출상한, 곧 DEL은 각 부처의 지출수요를 효과적으로 관리하기 위한 강력한 유인과 함께 예산의 확고한 기반을 제공하기 위한 장치이다. DEL은 재무장관이 총괄하는 내각 차원의 EDX 검토 회의에서 SR에 의해 3년 치가 한꺼번에 결정되며, 원만한 합의가 이루어지지 않을 경우는 ‘범정부적인 삭감조치 검토(Cross-cutting reviews)’라는 강력한 수단을 동원해서 모든 정부 부처와 공공기관이 정부차원에서 설정된 TME를 공동으로 달성할 수 있도록 강요하고 있다. DEL을 할당하고 나면, 재무부의 역할은 종료되고, 각 부처의 미시예산 편성에는 관여하지 않는다.

3단계에서 각 부처는 주어진 DEL에 따라 다년도(3년) 예산계획을 수립한다. DEL의 내역은 경상지출과 자본지출(자원지출)로 구성되며, 각 부처의 예산 가운데 비재량적인 고정비 성격의 지출로 구성된 AME(Annually Managed Expenditure)는 DEL의 영향을 받지 않으며, SR의 과정에서도 제외된다. 그러나 AME는 별도로 더욱 엄격한 연례검토를 받는데, 항목별로 상한액이 결정되며, 경상지출과 자본지출로 구성된다.⁶¹⁾

국방부의 경우, 요구자원(Request for Resources)⁶²⁾ 각각에 대해서 국방부 내에서의 Top-Down 방식이 적용된다. 육·해·공군 작전사령부, 육·해·공군 사령부, 군수본부, 조달본부 등 주요 부대별(Top Level Budget)로 자원계정과 자본계정의 지출한도, 연간관리지출로 구분하여 예산을 할당하고 있으며 할당된 예산은 부대 책임하에 운용 되고 있다.

3. 성과주의 예산제도(PSA : Public Service Agreement)의 도입

영국은 내부관리의 효율성 제고와 대국민 홍보를 목적으로 1998년부터 매년 각 부처별로 국민과의 성과계약서 형태일 ‘공공서비스협정(PSA)에

61) 김재훈외(2004), 전계서, p.39

62) 영국군의 경우 RfR은 국방력 완비(Provision of Defence Capability), 분쟁방지(Conflict Prevention), 연금 등 기타(War Pension&Allowances, etc)의 3가지로 제시되어 있음.

의거 성과목표 및 목표치를 제시하고, 매 분기별로 목표 달성여부 및 진행 상태를 평가하여 재무부에 제출하도록 하고 있으며 재무부는 매년 예산을 검토시(Spending Review)에 이를 참고하고 있다.

국방부의 경우 2003년부터 기존의 성과보고서(annual performance report)와 국방예산 보고서(departmental resource accounts)를 통합하여 단일 보고서를 작성(annual report and accounts)하고 있으며, 성과보고체계는 ‘Defense Valanced Scorecard’ 개념에 의해 이루어지고 있다.

전투에 이기는 국방력(Battle-Winning Defense Capability) 건설 유지를 공통목표로 설정하고 1. 국내 및 해외에서 수행하는 군사적 임무의 성공적 수행, 2. 발생 가능한 사태 및 임무수행 준비태세 유지, 3. 미래를 대비한 군사력 건설, 4. 국방예산의 효율적 사용(Value for Money)과 같은 4개의 전략목표를 수립하였다. 이와 같은 4개의 전략목표 하에 ‘Defense Balance Scorecard’의 개념에 의한 4대 핵심분야별 성과목표를 설정한 후, 각종 정성적·정량적 보조지표를 활용하여 이를 평가하고 있다.

성과의 평가는 서비스공급협정(PSA)의 분야별 성과목표에 설정된 정성적 목표의 달성여부 또는 각종 계량적 성과척도(보조 성과지표)의 달성여부를 평가하게 된다. 정성적 요소는 성과목표 달성여부를 초과(ahead), 정상(on course), 지연(slippage)으로 평가하거나, 완전충족(met in full), 지연(met with slippage), 부분충족(partly met), 정상(on course)등으로 평가하고 있으며, 일정 수준의 준비태세를 갖춘 부대의 수 또는 비율, 인력 관련 각종 지표, 무기획득 비용·기간 관련 지표, 각종 활동비용·운용비용 관련 지표 등과 같은 정량적 요소는 평가가 용이한 각종 보조 자료를 활용하여 성과를 측정하고 있다. 무기획득사업 관련 사용자 만족도, 군에 대한 국민의 태도, 군 복무 만족도 등과 같은 사항은 설문조사 등의 방법을 활용하고 있고 어떤 요소들은 단순히 이행여부를 평가하는 방법도 활용하고 있다.⁶³⁾

63) 이혁수의(2004), 전계서, pp.48-50

4. 국방예산 분류체계

영국의 세출예산은 부처별로 지출한도(DEL)와 연간관리지출(AME)로 구성되고 DEL과 AME는 다시 자원계정 지출한도(Resource DEL)와 자본계정 지출한도(Capital DEL)로 분류된다.

국방부의 경우, 요구자원(Request for Resource ; RfR) 각각에 대해서 육·해·공군 작전사령부, 육·해·공군 교육사령부, 군수본부, 조달본부 등 주요 부대별(Top Level Budget)로 자원계정과 자본계정의 지출한도, 연간관리지출로 구분하여 예산을 할당하고 있으며 할당된 예산은 12개 주요 부대별로 부대 책임하에 운용되고 있다. 자원계정(Resource DEL)에는 수당, 장비유지비, 의료비, 유류비, 피복, 시설·자산 관리 유지비, 수송비, 감가상각비, 투자자본비용(Capital Charge) 등이 있고, 자본계정(Capital DEL)에는 무형자산(주요장비 또는 지적재산권의 개발비용), 시설, 함정, 탱크, 항공기(항공기엔진 포함), IT&통신장비, 건설중인 자산(Asset Under Construction ; AUC) 등이 있으며 연금 등을 포함한 AME가 있다.

영국의 경우, 주로 소관별로 예산이 분류되고 있어 사업 중심의 성과관리와는 직접적으로 연계하기가 어렵다. 그래서 영국 국방부는 현재 성과관리와 예산 과목과의 직접적인 연결은 이루어지지 않고 있으며, 단지 공공서비스 협약(PSA)과 서비스전달협약(SDA)와 같은 독립적인 보고서를 작성하는 방식으로 연계하고 있다.⁶⁴⁾

64) 이혁수의(2005), 전계서, pp.58-59

제 3 절 시사점

미국과 영국의 예산개혁의 주된 목표는 절차와 규정 중심에서 성과와 산출 중심의 관리체계를 지향하는 것이다. 이들 국가의 국방예산개혁이 가지고 있는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 국방사업의 안정적 추진을 뒷받침하는 중기재정계획의 수립이다. 중기재정계획은 그 세부적인 측면에서 국가마다 차이는 있지만 통상적으로 예산체계를 반영하고 있고, 그 점에서 단년도 예산과 동일한 정도로 자세하게 편성 된다. 이는 공적인 운용 틀 또는 엄격한 예산제약이 매년 세출에 적용되지만 그 대부분은 현행 회계제도 이후 3년 기간 동안에 엄격히 적용됨을 의미한다. 한편, 미국은 계획의 수정을 위한 연동주기를 2년으로 함으로써 단기예산제도의 문제점인 예산변동에 따른 사업추진의 불안정성을 최소화하고 있다. 이러한 예산편성 구조가 입법부 및 행정부, 국방부의 예산결정에 구속력을 행사하여 일시적인 정치·경제·사회적 환경변화에 따른 계획된 국방계획 및 예산의 변동을 최소화함으로써 국방재정의 건전성 및 투명성과 사업의 안정성을 달성하고 있다.

둘째, 합리적인 예산편성을 위한 지출한도의 설정과 예산편성의 자율성 부여이다. 지출총액에 대한 목표를 설정하고 총액 범위내에서 세부사업에 대한 조정을 허용함으로써 예산편성과정의 게임룰에서 탈피하여 불필요한 시간과 거래비용의 낭비 예방 및 재정지출의 불필요한 확산을 방지하였다. 또한, 재정당국에서 지출한도가 설정되면 지출부처 또한 사업의 집행을 담당하는 사업국에 지출한도를 재설정하여 예산운용상의 권한을 위임하고 자율성을 부여함으로써 예산운용의 책임성과 전문성을 제고하고 있다.

셋째, 성과관리체계와 예산편성의 관계에서 최초 성과를 예산에 직접적으로 연계하려는 목적으로 시작하였으나, 2개국 모두 성과와 예산을 직접적으로 연계 내지 통합하지 못하였다. 성과와 예산의 직접적인 연계 또는 통합은 실질적으로 많은 어려움이 따르나 예산사업과 성과목표 공히 동일한 전략목표에서 출발하므로 분야별 성과와 그 분야에 해당되는 프로그램의 예산을 비교함으로써 간접적인 연계는 가능하다. 또한, 성과지표의 설

정에 있어서 미국은 일부 정성적 지표를 포함하고는 있으나 주로 정량적 지표를 사용하고 있는 반면, 영국은 정량적 지표와 정성적 지표를 혼용하고 있다. 정량적 지표의 측정은 군의 각종 DB 및 보고자료를 이용하여 산출하고 있으며 장병 만족도 조사와 같은 정성적 지표 또는 시설 노후도 조사와 같은 기술적 지표는 외부업체 또는 전문기관에 용역을 주어 개발, 측정 및 관리하고 있다.

넷째, 미국의 세출예산 분류체계는 대분류 구조가 기능별로 세분화되어 있고, 각 기능, 각 군별로 어떠한 프로그램에 어느 정도의 예산이 지출되는가가 비교적 명확하게 드러나 예산의 사용에 대한 국민 또는 국회의 이해가 용이하다는 장점이 있다. 따라서 우리나라는 예산분류의 상부구조는 예산 사용처에 대한 투명성과 국민 또는 국회의 이해가 비교적 용이한 기능별 분류를 따르되, 책임성 강화를 위하여 분류된 기능이 조직별로도 구분 가능하도록 설정하여야 한다. 또한 성과계획 및 결과의 측정이 용이하도록 가급적 기능별·조직별 분류구조 틀내에서 성과관리 단위로 하부구조를 분류하여야 한다.



제 5 장 국방예산의 효율적 운용방안

제 1 절 국방예산 운용조직의 역할 재정립

1. 조직의 재정비

국방부는 국방중기계획과 국방예산편성, 성과평가 및 환류등 일련의 예산과정에서 연속성을 강화할 수 있는 제도 및 절차적 방안이 요구된다. 국방예산의 편성조직을 살펴보면 국방중기계획 수립은 재정계획담당관실에서 담당하고, 실질적인 국방예산편성은 예산편성담당관실에서 담당하고 있다. 또한, 성과관리는 기획총괄담당관실에서 담당하고 있다. 이렇게 예산편성 과정의 각 단계별 책임부서가 상이할 경우 부서간 협조가 원활하게 이루어지지 않을 수 있다. 즉, 성과계획 수립을 관리·감독하는 부서는 예산안에는 포함되어 있으나 성과계획에 누락된 사업을 파악하기 어렵고 이 경우 예산과 성과지표의 연계성 부족으로 성과측정이 곤란하여 성과중심의 재정운용을 저해하는 요인이 될 수 있다. 그러므로 국방부 계획예산관실 예하에 성과관리 업무를 종합하는 재정평가팀을 신설하여 각 사업국의 집행결과를 체계적으로 종합하는 역할을 부여한다. 이렇게 되면 국방부 내 계획과 예산편성 및 성과계획 수립이 동일한 책임부서에서 이루어질 수 있다.

2. 사업국의 역할 강화

현재 국방예산 편성과정에서 사업국은 각 군의 중기계획 및 예산요구서를 종합·조정하여 계획예산관실로 제출하는 역할만을 수행하고 있다. 그러나 사업국 주관형 Top-down 예산편성제도의 도입과 함께 사업국의 역할과 권한이 강화되어야 한다. 계획예산관실은 사업국에서 편성한 예산을 종합하는 작업을 수행하며, 개별사업에 대한 심의보다는 주요사업에 대한

심의와 지출한도 준수 여부와 같은 전반적인 예산심의를 통해 예산편성안을 확정한다. 또한 중기사업계획의 작성을 담당함으로써 계획과 예산을 일치시키는 작업을 수행한다.

각 사업국·실은 예산편성 권한뿐만 아니라 각 군의 사업 담당부서에 대한 통제 및 예산집행 권한을 동시에 가짐으로써 사업에 대한 권한과 책임이 단일화 된다. 그러므로 각 사업국은 예산편성에 대한 책임이 부여되기 때문에 사업의 성과를 높이기 위해 노력할 것이며, 실질적인 사업의 성과에 따라 사업예산의 삭감여부를 과감 없이 실시하게 되어 예산의 합리적 편성과 효율적 집행이 가능하게 된다.

3. 사업국의 예산편성 전문인력 확충

사업국의 예산편성 및 운용을 위해서는 관련업무를 수행할 수 있는 인력의 전문화가 선행되어야 한다. 그러나 국방부의 인력은 현역과 군무원, 공무원으로 구성되어있으며, 현역의 대부분은 현 인사 및 보직제도에 의해 정책부서와 실무부서에 단기 순환보직 될 수밖에 없어 업무에 대한 전문성 축적과 연속성을 확보하기 어렵다. 그러므로 국방부 내 기존 인력의 전문성 강화를 위해서는 우선 각 군에서 우수 전문인력을 선발하여 보직하고, 전문교육을 확대 실시하며, 이렇게 확보된 전문인력을 체계적으로 관리할 수 있는 인사관리제도의 뒷받침이 있어야 한다.

또한, 국방개혁2020에 따라 국방부문에 종사하는 민간 인력의 규모가 계속 늘어나고 지원분야의 민간인력 활용이 확대될 것이므로 국방예산 운용의 전문성 확보의 일환으로 국방분야에 관심이 있는 민간 전문가들을 국방부에 위촉하여 활용하는 것도 부족한 조직의 전문성을 확보할 수 있을 것이다.

제 2 절 사업국 주관형 Top-down 예산편성제도 도입

사업국 주관형 Top-down제도는 예산편성의 권한을 사업국에 부여하는 것으로 기획재정부에서 지출한도가 설정되면 국방부는 사업 프로그램별로 사업국·실에 지출한도를 재설정하며, 각 사업국·실은 각 군의 분야별 사업 소요를 바탕으로 예산편성을 실시한다.⁶⁵⁾

국방분야의 사업국 주관형 Top-down 예산편성체계 도입을 위해서는 사업국 중심의 프로그램 예산구조와 자체적인 자원배분 과정이 필수적이다. 프로그램 예산 설계시 예산사용에 대한 통제와 관리 및 성과의 제고를 위한 노력이 이루어지도록 각 사업국의 조직과 사업 프로그램을 일치시켜야 한다. 국방부의 프로그램 예산구조는 사업국 중심으로 설계되어 있으나 일부 작전 기능별로 설정된 프로그램은 해당 사업국에 예산편성권을 부여함으로써 사업국과 프로그램 예산을 일치시킬 수 있을 것이다.

다음으로, 각 사업국에 대한 지출한도를 결정하는 자체적인 자원배분회의 과정을 통해 국방정책의 우선순위 조정 및 중·장기적 시계에 입각한 각 사업국의 지출한도 설정으로 사업국의 예산편성 방향을 제시한다. 자체적인 자원배분회의 시기는 각 군에 예산요구서 작성을 위한 시간을 부여하고, 사업국 및 재정계획관실의 예산검토 및 사업조정을 위한 충분한 시간을 확보하기 위해 각 군의 예산편성 작업이 시작되기 전인 1월말에 1차 회의를 개최하고, 4월말 재정당국의 국방분야 지출한도가 하달되면 2차 회의를 개최하여 각 사업국에 대한 지출한도를 확정하도록 한다.

제1차 자원배분회의의 국방재정 규모에 대한 기준은 1월말 재정당국에 제출하는 중기사업계획서의 작성과 연계해서 고려할 수 있다. 중기사업계획서는 전전년도 12월말에 확정된 국방중기계획을 전년도 국가재정운용계획의 재정목표, 국가경제지표, 국방분야 지출한도와 전년도 사업진행결과를 바탕으로 조정사업 및 신규사업 등을 고려하여 최신화 한다. 또한 중기사업계획서는 국가재정운용계획 수립시 국방분야 기초자료로서 활용됨에 따라 중기사업계획서를 작성하는 과정이 곧 국방분야의 자원규모를 결

65) 이필중(2007), 전계서, p.105

정하는 과정이 된다. 따라서 중기사업계획을 확정하는 과정에서 각 군 및 사업국에 대한 지출한도를 결정함으로써 각 사업국에 예산편성의 기준을 제시할 수 있다.

제2차 재원배분회의는 4월말 재정당국에 의해 확정된 국방분야 지출한도를 기준으로 각 사업국의 지출한도를 재설정한다. 제2차 재원배분회의는 국방장관이 주관하며 계획예산관실에서 담당한다. 계획예산관은 정부의 정책방향과 국방분야 지출한도의 규모와 변경요인을 설명하고 주요사업에 대한 예산편성 방향을 제시한다. 국방장관은 국방정책의 방향성을 제시하고 주요사업 및 공통사업에 대한 편성방향 및 담당부서를 설정하며 각 사업국의 의견을 조율한다.

국방부내 Top-down 예산편성체계의 도입으로 사업국의 예산편성 자율성을 보장하는 동시에 예산편성 및 사업성과에 대한 책임을 부여함으로써 예산운용의 책임성과 효율성이 제고된다. 또한 각 군 및 사업국간의 불필요한 재원확보 경쟁을 예방할 수 있다.

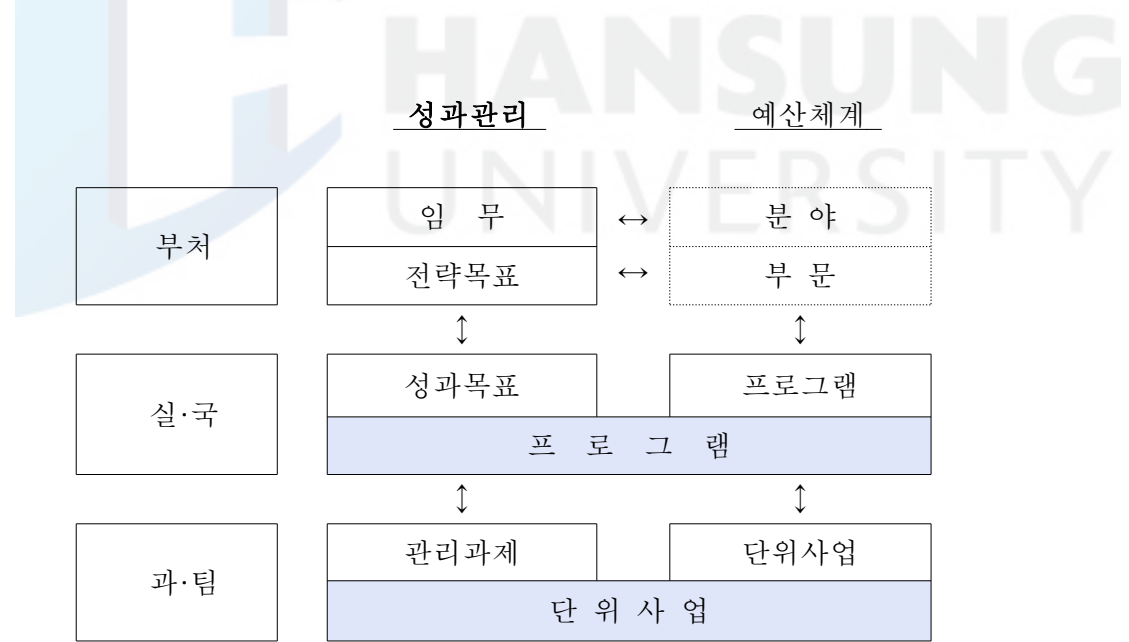


제 3 절 합리적인 성과관리시스템 구축

성과관리제도의 정착을 위해서는 성과목표와 연계한 예산체계를 바탕으로 성과측정이 가능한 성과지표를 설정하고, 프로그램별 원가산출과 성과결과의 환류 과정이 이루어져야 한다.

현재 정부가 지향하고 있는 성과관리제도를 정착시키기 위해서는 성과체계와 예산서 체계를 일치시키거나, 합리적으로 연계하여야 한다. 그러기 위해서는 성과목표를 분명히 갖는 프로그램이 먼저 정의되고 그 목표를 달성하기 위한 단위사업과 세부사업이 편성되어야 한다. 또한, 성과에 대한 각 조직의 책임성을 확보하기 위해서 <그림 5-1>과 같이 성과관리단위와 예산편성·집행단위를 프로그램 및 단위사업 각 단계에서 일치시키고 프로그램은 반드시 실·국과 연결시킴으로써 프로그램 실명제를 시행하는 방식으로 책임성을 확보한다.

<그림 5-1> 성과관리와 프로그램 예산체계의 연계도



한편, 국방부문의 경우 미국이나 영국의 사례에서 볼 수 있듯이 모든 예산사업을 성과에 직접적으로 연계하는 데에는 한계가 있어 예산사업만으로는 국방부문 전체의 성과를 측정할 수 없다. 따라서 국방부문에 모든 성과와 예산을 직접적으로 연계시키는 것은 한계가 있지만 예산사업(프로그램)과 성과목표 공히 동일한 전략목표에서 출발하므로 분야별 성과와 그 분야에 해당되는 프로그램의 예산을 비교함으로써 간접적으로 연계할 수 있다. 또한 성과목표와 지표를 설정함에 있어 지나치게 계량지표를 개발하여 적용하기 보다는 정성적 지표와 정량적 지표를 모두 활용하여, 계량화가 어려운 지표는 정성적 평가부터 시행후 점차적으로 계량화해야 한다. 정성적 평가를 위해서는 정성적 목표 설정과 이에 대한 공정한 평가시스템의 확보가 우선되어야 하는데, 내부적으로 오랜 기간 축적된 자료를 근거로 이를 계량화 한 수치를 가중치로 사용하는 등 외부적으로 평가가 가능해야 한다.

마지막으로 성과평가를 위한 프로그램별 원가 산출시 직접비뿐만 아니라 인건비, 기본사업비를 프로그램 예산원가에 포함하고, 직접비와 간접비체계를 정립하여야 한다. 직접비는 직접성과 관련성 원칙에 따라 프로그램에 직접 배분하고 간접비는 합리적인 기준에 따라 원가대상에 배분한다. 단기적으로는 실·국의 인건비·기본사업비만 해당 실·국의 프로그램별로 배분하며, 장기적으로는 지원부서의 경비도 사업 실·국의 프로그램별로 배분한다.

이러한 성과관리시스템 구축을 통해 개별사업의 성과와 사업들 간의 연계성 분석등 국방예산의 종합적인 성과분석 결과를 차기년도 계획과 예산편성 과정에 반영함으로써 효율적인 재원 배분이 가능할 것이다.

제 4 절 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계성 강화

국방중기계획의 신뢰성을 확보하고 차질 없는 계획의 추진을 위해서는 국방중기계획의 내·외부 위상강화와 작성주기 및 작성 대상기간의 변화가 필요하다.

먼저 지금까지 내부 문서로 운영되고 있는 국방중기계획서를 정부의 국가재정운용계획과 연동시킬 수 있도록 관련부처와 협의하여 정부계획문서의 일부로 작성되도록 하여 장기적인 시각에서 사업이 일관성 있게 진행될 수 있도록 하여야 한다.

다음으로 현행 국방중기계획은 F+2 ~ F+6을 대상기간으로 작성하기 때문에 작성시점부터 그 적용시점을 고려할 때 향후 7년 후에 대한 예산추정치가 제시되므로 불투명한 장기전망으로 계획에 대한 구속력을 부여하기 어렵다. 또한 국가재정운용계획의 대상기간(F ~ F+4)과도 작성시점을 기준으로 2년의 차이가 발생한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 국방중기계획의 대상기간을 국가재정운용계획의 작성주기와 일치시키는 방향으로 개선해야 한다. 국가재정운용계획이 F년도 계획의 경우 예산운용계획을 제시하고 향후 4개년의 재정계획을 수립한다면, 국방중기계획은 향후 5개년의 중기계획을 수립하는 것이다. 즉, 국방중기계획의 대상기간을 F+1 ~ F+5으로 조정하여 동일한 재정전망치에 따라 F+1년도 사업부터 3개년 동안의 기간을 일치시켜 계획을 수립함으로써 국방중기계획과 국가재정운용계획의 연계성을 강화시킬 수 있다. 또 계획에 대하여 당해연도와 다음연도는 구속력을 강하게 하고, 3년째부터는 구속력을 다소 약하게 함으로써 연차별로 구속력을 차별화할 필요가 있다.

다음으로, 매년 연동식으로 작성하는 중기계획을 매2년이나 매5년의 적절한 작성주기에 계획을 수립하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 중기계획의 상위문서인 국방기본정책서가 5년 주기로 작성됨을 고려할 때 국방기본정책서의 하위 계획문서인 국방중기계획도 5년 주기로 작성하여 국회의 승인을 득하되, 상황의 변화에 따른 수정내용 발생시 수정계획을 수립, 국회의 승인을 득하도록 하여 계획의 변동을 최소화해야 한다.

제 6 장 결 론

국방부문에서 한정된 재원을 효율적으로 운용하기 위해서는 단기 재정 운용 중시에서 장기 재정운용 중시로, 지출 통제 중시에서 성과와 정보 중시로, 공급자 중시에서 이용자 중시로 재정운용제도의 정립이 필요하다. 이러한 재정운용 개혁 방향에 부합하는 국방예산체계의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 국방예산 운용조직의 역할과 권한 및 책임의 재조정으로 재정운용 시스템이 상호 연계성을 가지고 개혁되도록 하여야 한다. 예산총괄부서는 예산검토 및 성과관리 기능을 강화하고, 세부적인 예산편성 권한은 사업국에 위임한다. 이러한 업무분장은 조직개편과 직접적인 연계성을 지니기 때문에 단계별 시범적용을 통해 업무조정 및 조직개편 소요를 도출해야 할 것이다.

둘째, 국방예산 편성시 사업예산 편성의 전문성을 확보하고 사업집행 결과에 따른 책임 확보를 위해 국방부 내 사업국 중심의 Top-down예산제도를 도입해야 한다. 제도의 도입 및 조기정착을 위해서는 자체적인 자원 배분회의를 통해 국방부내 사업국별 지출한도를 설정하고, 사업국에 예산 편성 권한을 위임해야 한다.

셋째, Top-down예산편성 제도의 도입으로 예산편성의 자율권이 확대됨에 따라 성과에 대한 정확한 평가와 환류가 이루어지도록 성과관리시스템을 구축해야 한다. 성과에 대한 정확한 환류를 위해서는 프로그램을 사업 수행 실·국과 일치시켜 프로그램 실명제를 시행해야 한다. 합리적인 성과관리시스템 구축을 통해 국방부문의 공공책임성을 평가하고 경제적, 사회적, 정치적 의사결정에 유용한 정보를 제공할 수 있다.

넷째, 중장기적 시각에서 안정적인 국방예산의 확보를 위해서는 국가재원배분의 첫 단계인 국가재정운용계획과 국방중기계획의 연계성을 강화해야 한다. 국가재정운용계획과의 과도한 괴리가 발생하지 않도록 국방중기계획의 작성 대상기간과 작성주기를 국가재정운용계획과 일치시키는 방향으로 조정하여야 한다.

적정 국방비 규모 결정시 소요우선 원리, 예산우선 원리, 균형원리등 어떠한 결정 원리를 적용하더라도 국방예산은 국가재원 규모에 내에서 편성되고, 정부 타 부문과의 재원 확보 경쟁을 통해 지출한도가 결정되어질 수 밖에 없다. 그러므로 변화하는 국방비 획득환경과 국민적 공감대 및 여론을 고려하여 적정재원을 안정적으로 조달할 수 있는 방안을 강구해야 한다. 이런 점에서 현재 정부가 추진중인 국가재정개혁 방향에 부합하는 국방재정개혁이 이루어져야만 한다.

또한 국방부는 국방예산 운용에 있어서 기능별·조직별 임무와 우선순위를 판단하여 한정된 국방재원을 합리적으로 배분하며, 비용 대 효과 분석과 국방자원관리의 효율성 제고를 통해 그 효과를 극대화 하여야 한다. 이를 통해 국방예산 운용에 대한 효율성과 투명성을 검증 받고 재정운용에 대한 대내외의 신뢰성을 확보함으로써 국민들의 공감대를 바탕으로 한 안정적인 국방재원의 확보가 가능할 것이다.

본 연구에서는 국가재정개혁이 국방예산운용에 미친 영향을 분석하고 문제점을 도출하여 개선방안을 제시하는데 연구목적을 두었기 때문에 2009년도부터 시행되고 있는 발생주의 복식부기에 대한 논의는 하지 않았다. 그러나 국가재정개혁의 궁극적인 목적이 성과중심의 재정운용을 목표로 하고 있다는 것을 감안할 때, 프로그램 예산체계에 기초한 정책목표별 또는 사업별로 적정한 원가정보를 생산해 낼 수 있도록 향후 신뢰성 있는 사업별 원가회계시스템의 구축을 위한 연구가 필요하다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 국방부, 「예산개혁 작업추진 계획」, 1983
- 국방부, 「21세기를 지향하는 한국의 국방비」, 1995
- 국방부, 「국방예산의 이해」, 1999
- 국방부, 「미래를 대비하는 한국의 국방비 2001」, 2001
- 국방부, 「국방개혁2020과 국방비」, 2006
- 국방부, 「2008 국방백서」, 2008
- 국방부, 「국방기획관리 기본규정」 국방부 훈령 제1054호, 2009
- 국방부, 「국방예산 관리·운용」, 2009
- 국응룡, "제로베이스 예산제도의 국방예산 적용에 관한 연구(석사학위논문)",
서울:국방대학원, 1982
- 국회예산정책처, 「대한민국재정 2009」, 2009
- 국회예산정책처, 「2008 결산분석(IV)」, 2009
- 기획재정부, 「예산개요」, 각년도
- 기획재정부, 「2008 ~ 2012년 국가재정운용계획」, 2008
- 기획재정부, 국가재정법, 2009
- 김동건, "각부처 중기계획과 국가재정운용계획 연계방안"
서울:한국재정연구회, 2006
- 김재훈, 박재환, 최진혁, 「주요국가의 정부예산회계제도 개혁 : 영국,
뉴질랜드, 프랑스」, 서울:한국행정연구원, 2004
- 김창호, "국방예산의 효율적 운영방안에 대한 연구(석사학위 논문)",
서울:연세대 행정대학원, 1996
- 나중식, 「재무행정론」 서울:형설, 2006
- 민계료, "국방PPEBBES", 「안전보장이론(Ⅱ)」, 서울:국방대학원, 1987
- 민진, "국방예산제도", 「안전보장이론(Ⅱ)」, 서울:국방대학원, 1991

신무섭, 「예산의 이해」, 서울:대영문화사, 2003

신정현, “21세기 한국의 국가안보환경과 국방비 적정수준의 결정에 관한 연구”, 「안보학술논집」, 2000

안영락, “국방비 지출의 적정수준에 관한 이론적 고찰”, 「육사 논문집」, 육군사관학교, 1995

옥동석, 「재정개혁의 목표와 과제」, 서울:한국조세연구원, 2003

윤성식, 권수영, 「정부회계」 서울:법문사, 1998

윤영진, “디지털예산회계시스템 구축방안: 프로그램예산제도 도입을 중심으로”, 2004

이강호, “예산총액자율편성제도의 도입효과에 관한 연구(박사학위논문)”, 서울:서울대학교, 2006

이연욱, “주변국 국방예산 편성동향 및 평가”, 서울:국방부, 2009

이영조, 「재무행정론」, 서울:대명출판사, 1992

이필중, “한국의 국방예산 분석/평가모델에 관한 연구”, 「국방자원 운영의 효율화」, 서울:국방대학교, 2007

이필중, “국방분야 Top-down 예산제도 도입가능성 연구” 서울:국방대학교, 2007

이필중, “한국의 국방예산 분석/평가모델에 관한 연구”, 「국가전략」, 2008

이혁수, 박주현, 이용문, 이덕로, 「국방예산과목구조 분류방안 연구」, 서울:한국국방연구원, 2005

이혁수, 안병성, 김준식, 우재용, 「국방예산사업의 성과관리체계 정립 연구」, 서울:한국국방연구원(2004)

임성일, “프로그램예산제도의 도입방안: 지방자치단체의 예산제도를 중심으로”, 한국지방재정학회 · 한국정부회계학회 합동 특별세미나, 2004

전상성, “국방예산개혁에 관한 연구(석사학위 논문)”, 서울:연세대학원, 2006

정갑영, 「국방예산제도의 발전방향」, 서울:연세대학교, 1996

정형기, “한국의 국방예산안 결정과정에 있어서 점증주의 형태에 관한 연구(석사학위 논문)”, 서울:국방대학원, 1986

2. 해외문헌

AAA, A Statement of Basic Accounting Theory, Evanston III. 1966

Allen Schick, The road to PPB : The Stages of Budget Reform
(P.A.R, Vol.29), 1996

Federal Power Commision, Wesley Caper PPBES, Terms and Definitions,
Mimeograph, 1967

OECD "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends,"
Working Paper. 2002

Thai, Khi V. "Governmental Accounting" in jack Rabin and
Thomas D. Lynch. eds. Handbook on Public Budgeting and
Financial management, New York:Marcel Decker, Inc. 1983



ABSTRACT

An Effective Defense Budget Management Proposal in the Context of National Budget Reforming.

- Focused on Reassigning the Role of
Budget Management Organization -

Choi, Mi Yeong

**Major in Division of National Defence
Management**

Dept. of Business Administration

Graduate School of Business Administration

Hansung University

The Korean government has been pursuing national financial reforms aimed at enhancing efficiency and accountability in public sector. The change of government's financial management system by national financial reforms has brought great changes in the defense financial management.

In addition, the size of the defense budget has been reduced consistently due to the priority drop of fund allocation in the field of defense and the global economic downturn. In this condition, the department of defense should form a scheme to operate effectively limited resources and to meet the changing of financial environment.

This study has been analyzed impact of defense financial operations on government's financial reforms and driven issues of financial reforms in defense sector during introduction and settlement.

In addition, it has been driven issues to be considered at the defense finance reforms through case studies of the U.S. and UK financial reforms.

Thus, in order to settle and improve the subject of national's financial reforms in defense finance, the improvement schemes are proposed as follows ;

First, the budget-related organizational's roles and responsibilities in each step to be reconfigured for reform, in order to be linked with each phases of defense financial management systems.

Secondly, the program bureau-driven Top-down budget system should be introduced to ensure expertise of budget and responsibility for the results when the government make up the budget.

Third, the performance management system should be built to ensure the accurate evaluation and feedback.

Fourth, the linkages between national financial management plan and mid-term defense plan should be enhance, in order to ensure a stable defense budget in terms of long-term.

With these proposals for national financial management system, the efficiency and transparency of the defense budget could be improved and a stable defense budget based on the public confidence and consensus should be ensured.