



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

國防豫算 運營 改善方案

-國防中期計劃의 實效性 提高를 위한 研究-



漢城大學校 經營大學院

經 營 學 科

國 防 經 營 專 攻

鄭 明 根

碩士學位論文
指導教授 金善浩

國防豫算 運營 改善方案

-國防中期計劃의 實效性 提高를 위한 研究-

Recommendations to Improve Defence Budget Operations

-Enhancing Effectiveness of Mid-term Defense Programming-

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

鄭 明 根

碩士學位論文
指導教授 金善浩

國防豫算 運營 改善方案

-國防中期計劃의 實效性 提高를 위한 研究-

Recommendations to Improve Defence Budget Operations

-Enhancing Effectiveness of Mid-term Defense Programming-

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

鄭 明 根

鄭明根의 經營學 碩士學位論文을 認准함

2009年 12月 日



HANSUNG
UNIVERSITY

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	2
제 2 장 국방중기계획 및 관련된 체계 고찰	3
제 1 절 국방중기계획의 개념과 작성절차	3
제 2 절 예산편성체계의 개념과 작성절차	9
제 3 절 국가재정운용계획의 개념	12
제 4 절 국방중기계획의 역할	14
제 3 장 국방중기계획에 대해 제기된 문제점 및 대안	17
제 1 절 개 요	17
제 2 절 체계와 관련된 문제점 및 대안	18
제 3 절 운영과 관련된 문제점 및 대안	32
제 4 장 미국의 예산 편성 및 중기계획	35
제 1 절 예산 절차 및 배경	35
제 2 절 예산 편성과정	36
제 3 절 5개년 중기재정운용계획	40
제 4 절 관리예산처와 각 부처의 입법안 사전 협의 절차	41
제 5 절 국방예산 편성의 특징	43

제 6 절 시사점	45
제 5 장 적용 가능한 국방중기계획 개선방안	47
제 1 절 체계와 관련된 개선방안	47
제 2 절 운영과 관련된 개선방안	48
제 6 장 결 론	60
제 1 절 연구결과의 요약	60
제 2 절 연구결과의 시사점	61
제 3 절 연구의 한계와 앞으로의 연구방향	62
【참고문헌】	63

【 표 목 차 】

[표 2-1] 국가재정운용계획의 특징	12
[표 2-2] 국가재정운용계획 작성절차(기획재정부)	13
[표 3-1] 제기된 국방중기계획의 문제점 및 대안	17
[표 3-2] 국방중기계획('05-'09)과 국가재정운용계획('04-'08)의 재원 소요	24
[표 3-3] 국방중기계획('07-'11)과 국가재정운용계획('06-'10)의 재원 소요	25
[표 3-4] 국방중기계획과 국가재정운용계획의 작성순기	26
[표 3-5] 국방중기계획의 대상기간 조정 방안	28
[표 3-6] 국방중기계획의 작성순기 조정 방안	29
[표 3-7] 국방중기계획 작성절차 개선안	30
[표 3-8] 계획문서에 작성절차 개선 내용	31
[표 4-1] 관리주기 및 주요 문서	45
[표 5-1] 연동식 및 고정식 작성 비교	47
[표 5-2] 기능 및 분야별 정책서	50
[표 5-3] 국방중기계획의 순기 준수	52
[표 5-4] 국가재정운용계획의 재원 변화	54
[표 5-5] 최근 국방중기계획 재원판단 근거	55

【 그림 목 차 】

<그림 2-1> 국방부 기획관리 업무체계	3
<그림 2-2> 국방기획관리체계도	5
<그림 2-3> 국방중기계획 작성절차	8
<그림 2-4> 예산편성 업무절차	10
<그림 3-1> 국방정책지침 운영개념	20
<그림 3-2> 분야별 기획지침의 구성	21



제 1 장 서 론

제 1 절 연구의 목적

본 연구의 목적은 80년대부터 작성되어 온 국방중기계획이 국가재정운용계획과 국회 확정예산과의 연계성이 부족하다는 등 다수의 이유로 그 실효성에 대해 문제점과 대안들이 제기되어, 이에 대한 현실적인 여건 - 대안 적용의 제한사항, 추가적인 고려사항 등- 을 설명하고 필요한 부분에 대해서는 적용 가능한 개선방안을 제시하고 각 대안의 이면에 고려되어야 할 바를 모색하기 위함이다.

제기된 문제점으로 먼저, 국방중기계획과 예산의 연계 미흡으로 계획의 신뢰성이 상실되고 있다는 점이다. 국방중기계획이 대통령 재가까지 거친 문서이자 기획단계에서 제시되고 있는 정책목표 달성과 연계된 문서임에도 불구하고, 단년도 예산이 기획재정부 검토 및 국회심의 과정을 거치면서 국방중기계획에서 제시되고 있는 재원과 상당부분 차이가 발생하고 있다는 것이다.

두 번째는 국방중기계획과 국가재정운용계획의 시기 차이로 발생하는 중기계획의 체계상 문제이다. 두 계획의 대상기간과 작성순기의 차이로 인해 정책 및 예산의 일관성 문제가 누적되어 있다는 것이다. 예를 들면 2008년을 작성시점으로 하는 경우 국방중기계획은 '10~'14년을 대상으로 하는 반면, 국가재정운용계획은 '08~'12년을 대상으로 하고 있다.

이 외에도 작성 방식의 부적절, 전반적인 우선순위 지정을 위한 지침의 부재, 경상운영분야에 대한 정책서 및 소요목록 부재, 정보화 체계 활용 저조, 인력 및 조직 관리 미흡 등이 있다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

본 연구에서의 접근방법은 국방중기계획과 관련된 각종 자료를 통한 문헌적 고찰을 실시하였고,. 현재 진행중인 국가재정운용계획 수립, 국방중기계획 수립, 국방예산 편성 등은 본인이 평소 업무수행간 정리한 자료를 참고하여 작성하였으며 문제점과 대안 제시에 관련된 사항과 외국의 사례에 대한 자료는 타 자료를 인용하였다.

본 연구에서는 방위력개선사업 뿐만 아니라 국방예산의 약 70%를 점하고 있는 경상운영사업분야까지를 분석대상으로 하였으나, 많은 문제점과 대안을 다루다 보니 각 부분에 대해서는 전체적인 연구 진행을 위한 수준만큼만 접근하였다. 이렇게 작성된 본 연구의 구성은 다음과 같다.

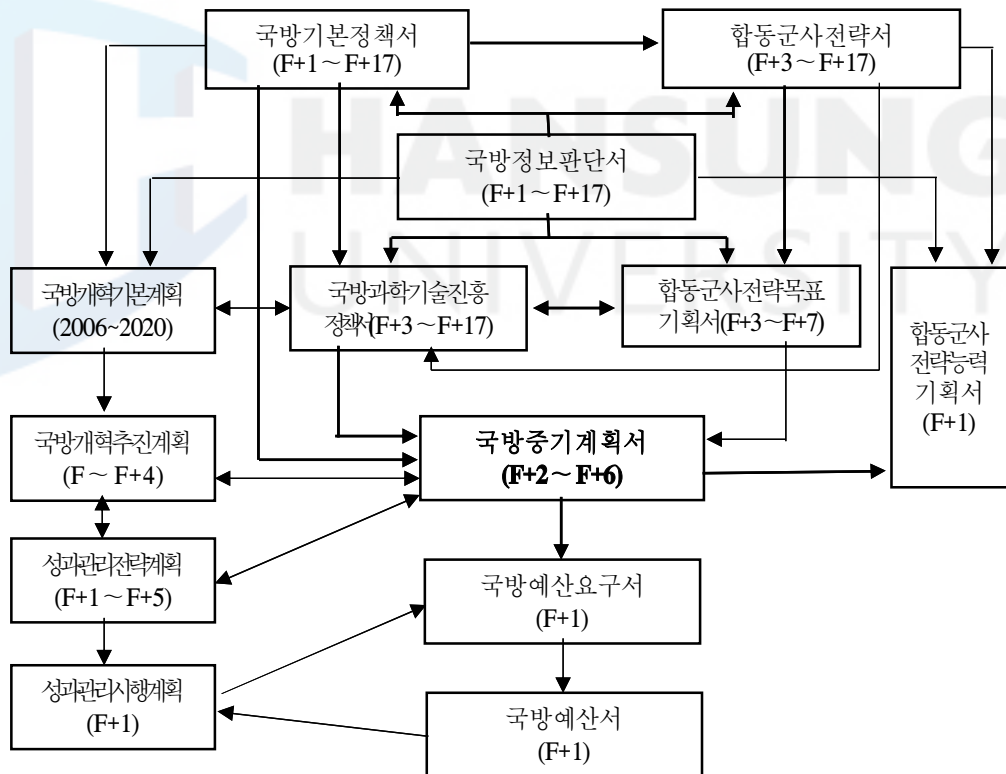
서론에 이은 제2장에서는 국방중기계획, 국가재정운용계획, 국방예산에 대한 개념과 작성절차 및 특성을 살펴본 다음, 제3장에서는 현재까지 제기되고 있는 국방중기 계획에 대한 체계적, 운용적 측면에서의 문제점 및 대안을 제시하고 제4장에서는 발전방향을 모색하기 앞서 미국의 예산 및 중기계획 운영실태를 살펴보고 그에 따른 시사점을 제시하였다. 제5장에서는 제3장에서 제시된 문제점과 대안에 대해 평가를 하면서 현실적인 분석과 병행하여 실제 적용 가능한 개선방안을 제시하였다. 마지막으로 제6장 결론에서는 본 연구결과를 요약 정리하였으며, 본 연구의 시사점과 제한사항 및 향후 연구방향을 제시하였다.

제 2 장 국방중기계획 및 관련된 체계 고찰

제 1 절 국방중기계획의 개념과 작성절차

국방중기계획은 국방정책과 군사전략 구현을 위하여 제기된 5개년간의 군사력 건설 및 유지 소요를 가용 국방재원 범위 내에서 구체적으로 재원을 배분함으로써 연도 예산편성의 근거를 제공하며, 제기된 군 지휘구조, 부대의 창설·해체, 개편 소요를 검토·조정하여 중기 대상기간의 부대계획을 수립함으로써 연도 부대계획, 정원계획 및 인력계획, 복지계획 수립에 기초 자료를 제공한다.¹⁾

<그림 2-1> 국방부 기획관리 업무체계



출처 : 국방부, 『국방기획관리 기본훈령』 (서울 : 국방부 계획예산관실, 2009), p. 68.

1) 국방부(2009), 『국방기획관리 훈령』, 서울 : 국방부 계획예산관실 재정계획담당관, p. 30.

국방부는 '79년 6월 7일 국방부훈령 제 273호로 「국방기획관리 기본 규정」을 제정, 발표하였다. 이 후 이 규정은 보완·발전을 통하여 현재에 이르고 있으며 국방부 훈령 제1054호('09. 5. 8) 「국방기획관리 기본훈령」을 통해 기획, 계획과 예산과정을 연계하여 운영하고 있다. 국방기획관리를 위해 작성되는 모든 문서들은 위협분석-국방정책-소요결정-재원배분-예산편성 및 집행 순으로 작성되며 국방의 모든 조직과 인력들이 유기적인 협조체제를 강화하여 국방자원을 효율적으로 관리하기 위해 각 문서들은 <그림 2-1>과 같은 체계로 운영되고 있다.

다시 말하면 국방기획관리제도는 제한된 국방자원을 효율적·능률적으로 사용함으로써 국방목표를 달성하고자 하는 국방관리의 제도적 장치라 할 수 있다. 이러한 국방기획관리제도는 기획(P), 계획(P), 예산(B), 집행(E), 평가(E)의 다섯 단계로 구분하며, 상호 유기적인 연계성을 가지고 그 기능을 수행한다.

기획단계는 예상되는 위협을 분석하여 위협에 대한 국방정책과 군사전략을 수립하고 합동전장운영개념을 발전시킨다. 또한 전략개념과 합동전장운영개념에 입각한 군사력 건설 소요를 결정하고 최적의 군 구조를 결정하여 부대기획을 발전시킨다.

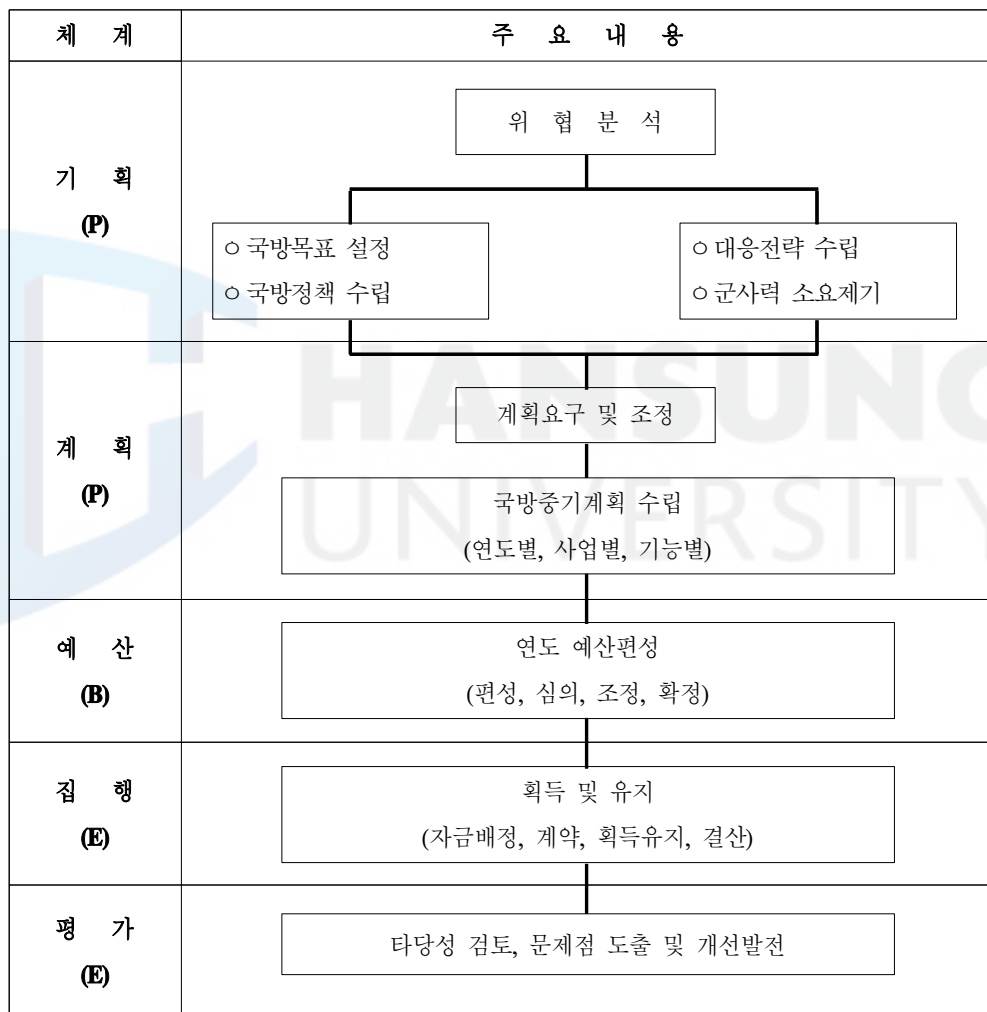
계획단계는 군사력건설요소를 구체적으로 달성하기 위한 가용자원을 예측·판단하여 시기적, 단계적으로 자원을 배분하는 것으로 기획과 예산을 연결시킨다.

예산단계는 계획을 실천하기 위해 소요되는 사업과 자금을 구체화하여 예산획득의 근거를 제공한다. 또한 소요예산을 획득함으로써 계획의 실효성을 높이고 예산의 효율적 집행을 위한 기준을 제공한다.

집행단계는 당해연도에 계획된 사업목표를 달성하기 위한 제반조치를 시

행하는 과정이며, 기획에서부터 집행에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 국방자원의 효율적 사용을 보장하기 위한 관리기능이 평가단계이다. 이러한 평가 결과는 환류를 통해 문제점을 보완하고 개선, 발전시킨다. 따라서 국방중기계획은 <그림 2-2>와 같이 국방정책과 군사전략을 구체화하고 예산의 편성·집행 및 평가의 기준을 제시하는 계획단계의 핵심이다.²⁾

<그림 2-2> 국방기획관리체계도



출처 : 국방부, 『국방기획관리 교육자료, 2009』, pp. 46~47.

2) 해군대학(2006), 「획득환경 변화에 따른 국방중기계획 발전방향」, 대전 : 해군대학 연구실, 2006), pp. 9-10.

이러한 역할을 하고 있는 국방중기계획의 작성 절차는 다음과 같다.

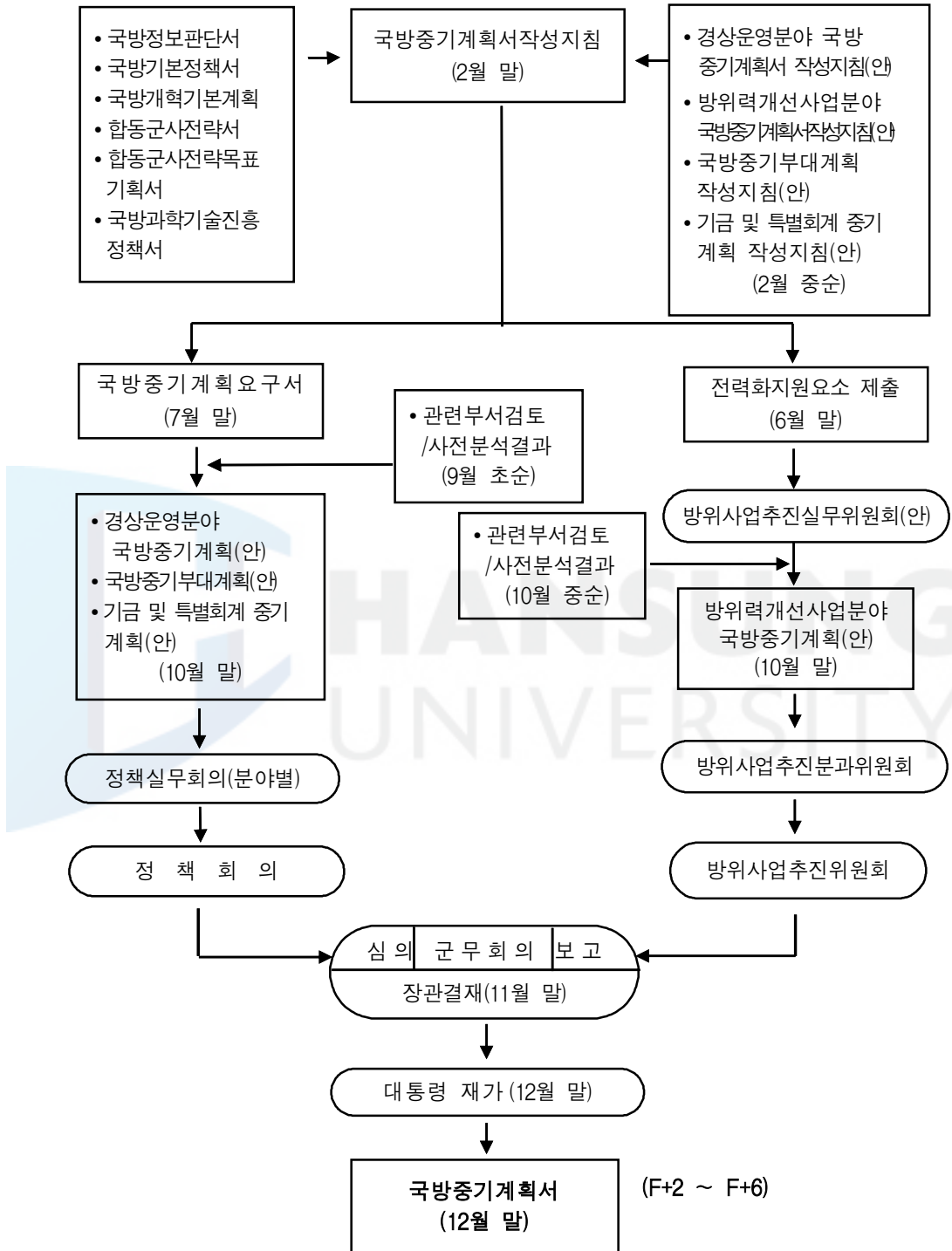
국방부 전력정책관실은 국방기본정책서, 국방개혁기본계획, 합동군사전략서, 합동 군사전략목표기획서, 국방과학기술진흥정책서 등을 기초로 방위력개선사업에 대한 중기계획작성지침(안)을, 기획조정관실은 국방중기부대계획작성지침(안)을 수립하여 매년 2월 중순까지 계획예산관실로 제출한다. 국방부 계획예산관실은 국방기본정책서, 국방개혁기본계획, 합동군사전략서, 합동군사전략목표기획서, 국방과학기술진흥정책서, 전력정책관실과 기획조정관실에서 작성한 방위력개선사업분야 국방 중기계획서작성지침(안), 국방중기부대계획작성지침(안)과 자체 작성한 경상운영분야 및 특별회계·기금에 대한 국방중기계획서작성지침(안) 등을 기초로 F+2~F+6년 기간의 국방중기계획서작성지침을 수립하여 2월 말까지 합참과 각 군·기관 및 방위사업청의 관련부서에 통보(하달) 한다. 합참과 각군 및 기관은 국방중기 계획서작성지침과 기타 관련 문서 등을 참고하여 부대계획이 포함된 경상운영분야 국방중기계획 요구서를 작성한 후 이를 7월 말까지 국방개혁실, 기획조정관실, 계획예산관실, 군수관리관실, 군사시설기획관실, 정보화기획관실 및 합참 전략기획본부로 제출하고, 방위력개선사업분야의 전력화지원요소 중 소관사항에 대한 자료를 6월 말까지 방위사업청으로 제출한다. 국방부 국방개혁실, 군수관리관실, 군사시설기획관실, 정보화기획관실, 기획조정관실 및 계획예산관실은 합참과 각군 및 기관에서 제출한 국방 중기계획요구서를 각 관련부서에 검토를 의뢰하고 필요시 기획 조정관실 및 전문 기관에 분석평가를 의뢰하며 각 관련부서 및 기관은 검토결과 및 분석평가결과를 해당 부서에 9월 초순까지 통보한다. 국방부 기획조정관실은 합참과 각군 및 기관에서 제출한 국방중기계획요구서에 대하여 분석평가를 실시한 후 분석평가결과를 관련 부서에 9월 초순까지 통보한다. 합참 전략기획본부는 부대 계획 분야에 대한 각군 및 기관의 국방중기계획요구서를 검토한 후 9월 초순까지 국방부 기획조정관실로 제출하고, 방위사업청에서 작성한 방위력개선사업분야 국방중기계획 실무위원회 안전에 대하여 전력별 사업우선순위가 포함된 검토결과를 10월 중순까지 방위사업청으로 제출한다.

방위사업청은 각군 및 기관으로부터 제출받은 전력화지원요소를 반영한 방위력 개선사업분야 국방중기계획(안)을 작성하여 11월 중순까지 방위사업추진분과실무 위원회, 분과위원회 및 위원회의 심의·조정을 거쳐 국방부 전력정책관실로 제출한다. 국방부 국방개혁실, 군수관리관실, 군사시설기획관실, 정보화기획관실은 방위력개선사업분야 국방중기계획 실무위원회 안건에 대한 사업별 검토결과를 10월 중순까지 전력정책관실로 제출한다. 국방부 전력정책관실은 방위력개선사업분야 국방중기계획 실무위원회 안건에 대한 각 관련부서의 검토의견을 종합하여 방위사업청에 통보하며, 방위사업청은 검토결과를 받아 방위력개선사업분야 국방중기계획(안)을 작성하여 방위사업추진분과위원회의 심의·조정을 거쳐 장관에게 보고 후 위원회에 상정하고, 그 결과에 따라 작성하여 국방부 전력정책관실로 제출하며, 전력정책관실은 11월 말까지 계획예산관실에 통보하고 군무회의에 보고한다.



HANSUNG
UNIVERSITY

<그림 2-3> 국방중기계획 작성절차



출처 : 국방부, 『국방기획관리 기본훈령』(서울 : 국방부 계획예산관실, 2009), p. 35.

국방부 기획조정관실은 각군 및 기관에서 제출한 국방중기계획요구서와 합참 전략기획본부에서 통보한 부대계획 검토서를 근거로 작성한 국방중기부대계획(초안)을 정책실무회의를 통해 조정 후 국방중기부대계획(안)을 작성하여 10월 말까지 계획예산관실로 제출한다.

국방부 계획예산관실은 각군 및 기관에서 제출한 국방중기계획요구서와 관련부서 검토결과 등을 기초로 작성한 경상운영분야 국방중기계획서(초안)를 정책실무회의를 통해 조정 후 경상운영분야 국방중기계획서(안)를 작성하며, 기획조정관실, 보건 복지관실에서 각각 제출한 국방중기부대계획서(안) 및 국방복지중기계획서(안)를 종합하여 작성한 국방중기계획서(안)를 정책회의 및 군무회의 심의를 거쳐 11월 말까지 장관의 재가를 받는다. 국방부 계획예산관실은 경상운영분야 국방중기계획(안) 등과 방위력 개선사업분야 국방중기계획(안)을 함께 대통령 재가를 받아 12월 말까지 국방중기계획서를 발간한다. 다만, 안보상황의 급격한 변화 등 불가피한 사유가 발생시는 장관 전결로 확정할 수 있다. 방위사업청은 다음해 3월 말까지 방위력개선분야 국방중기계획 열람본을 발간한다.³⁾ 국방중기계획서 작성절차는 <그림 2-3>과 같다.

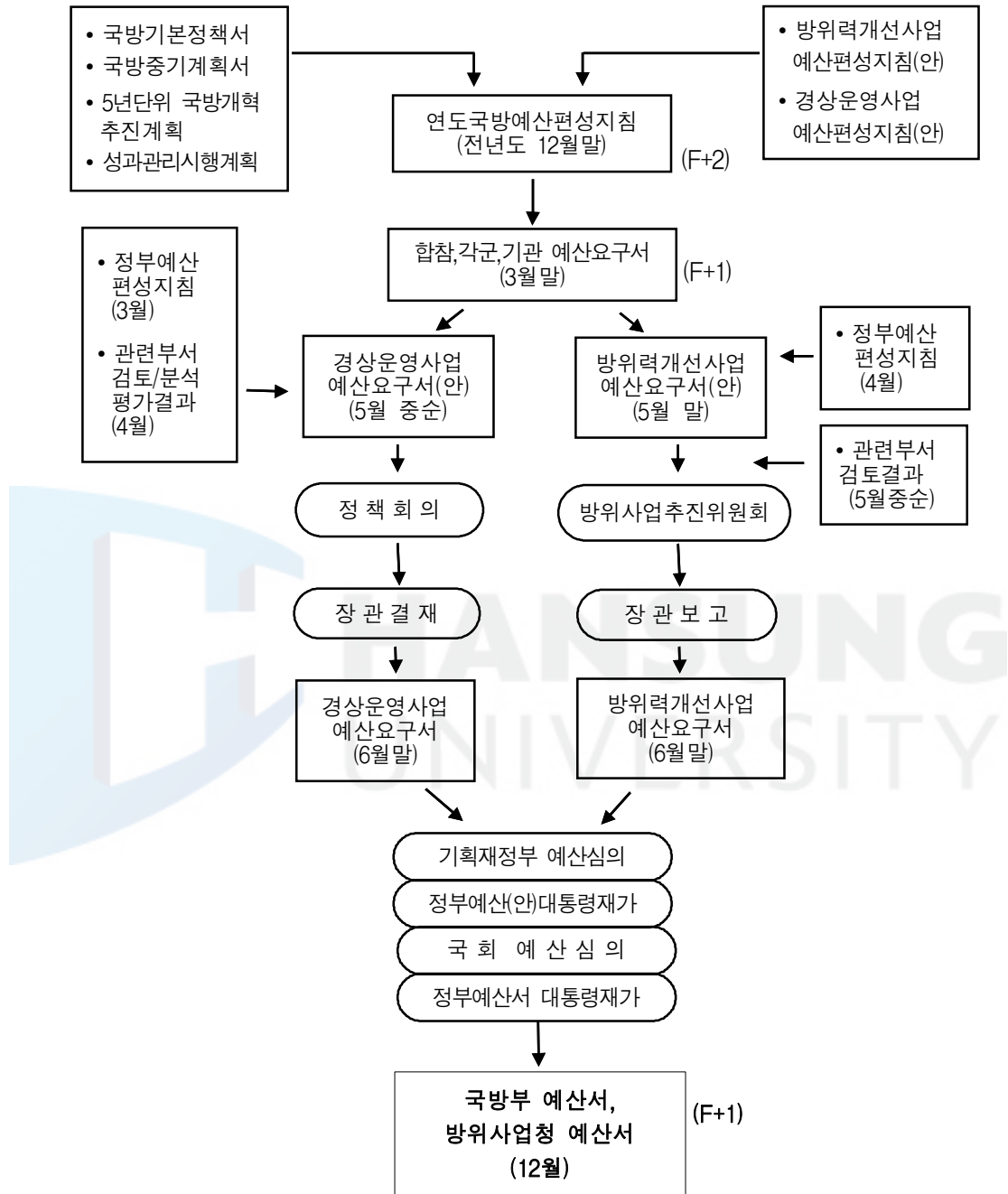
제 2 절 예산편성체계의 개념과 작성절차

예산편성체계의 개념과 역할은 국방중기계획상의 기준연도 사업과 소요재원을 검토·조정하여 사업별, 비목별로 필요한 예산을 구체화시킴으로써 예산획득의 근거를 제공하고 예산획득 목표를 달성함으로써 계획의 실현성을 높인다. 또한, 예산의 효율적 집행을 위한 기준을 제공하고 국방 성과관리시행계획상의 재정성과결과를 반영한다. 예산편성 업무절차는 <그림 2-4>과 같다.

국방부 전력정책관실은 방위력개선사업예산편성지침(안)을 작성하여 예산편성 전년도 12월 15일까지 국방부 계획예산관실로 제출한다.

3) 국방부, 전계서, pp. 31-34.

<그림 2-4> 예산편성 업무절차



출처 : 국방부, 『국방기획관리 기본훈령』 (서울 : 국방부 계획예산관실 , 2009), p. 46.

국방부 계획예산관실은 연도국방예산편성지침을 수립하여 예산편성 전년도 12월 말까지 합참과 각군 및 기관과 방위사업청에 통보(하달)한다. 합참과 각군 및 기관은 연도국방예산편성 지침을 근거로 국방중기계획서의 기준년도 사업에 대한 예산요구서를 작성하여 경상운영사업은 국방부 계획예산관실, 군수관리관실, 군사시설기획관실, 정보화기획관실 및 합참 전략기획본부로, 방위력개선사업 전력화지원요소는 방위사업청으로 집행 전년도 3월 말까지 각각 제출한다.

방위사업청은 연도국방예산편성 지침을 근거로 국방중기계획서의 기준년도 사업과 긴급소요(F+1년)사업에 대한 방위력개선사업 예산요구서(안)를 작성하여 방위사업추진분과실무위원회, 분과위원회 및 위원회의 심의·조정을 거쳐 방위력개선사업 예산요구서(안)를 확정하여 장관에게 보고한다.

국방부 계획예산관실 및 사업주관부서는 합참과 각군 및 기관의 예산요구서를 각 분야별 관련부서에 검토의뢰하고 주요사업에 대하여 필요한 경우 기획조정관실 및 전문기관에 분석평가를 의뢰한다. 각 관련부서 및 기관은 경상운영사업에 대한 검토결과 및 분석평가 결과를 집행 전년도 4월 초순까지 계획예산관실로 제출하고, 방위력개선사업에 대한 검토결과는 5월 중순까지 전력정책관실로 제출하며, 전력정책관실은 이를 종합 검토하여 그 결과를 방위사업청에 통보한다. 방위사업청은 전력정책관실의 검토결과를 받아 방위력개선사업 예산요구서(안)를 작성하고, 방위사업추진위원회 심의·조정을 거쳐 장관에게 보고한 후 집행 전년도 6월 말까지 기획재정부로 제출한다.

국방부 계획예산관실은 경상운영사업에 대한 관련부서 검토결과를 종합하여 정책실무회의에서 조정하며 경상운영사업예산요구서(안)를 작성하고 정책회의 심의 후 장관의 결재를 받아 집행 전년도 6월 말까지 기획재정부로 제출한다. 국방부 계획예산관실과 방위사업청은 각각 집행 전년도 12월까지 국회 예산 심의를 거쳐 확정된 국방부 예산서와 방위사업청 예산서를 각 관련부서와 각군 및 기관에 통보(하달)한다.⁴⁾

4) 국방부, 전계서, pp. 44-45.

제 3 절 국가재정운용계획의 개념 및 특성

참여정부가 새로이 추진하는 국가재정운용계획은 추상적인 투자방향만을 제시하던 종래의 중기계획과는 달리 재정수지, 국가채무 등 총량목표와 구체적인 재원배분계획을 제시하고 있다. 또한 중기계획이 재정운용의 참고자료로만 활용되던 관행에서 탈피하여 단년도 예산 및 기금운용계획의 기본 틀로 활용되기 시작하였다.

또한 계획의 포괄범위도 넓어져 종래 일반회계 등 예산중심에서 예산과 기금을 포함하는 통합재정 기준으로 작성되고 있으며 재정운용 내부자료로 활용되는 수준을 넘어 작업 시작단계에서부터 언론 등 외부에 공표되고 국무회의에 보고된 후 국회에 제출됨으로써 그 실효성이 증대되었다. 중·장기 재정운용계획의 수립 즉, 국가재정운용계획은 국가재정법 제정을 통해 계획수립과 계획의 국회 제출을 의무화 함으로써 법적 구속력을 확보할 수 있게 되었다. 국가재정법 제 7조 4항에서 국가재정운용계획을 수립시 관계 중앙관서의 장과 기획재정부 장관과의 협의를 규정하고 있다. 또한 시행령의 주요내용으로 제 2조에 따르면 중앙관서 장은 매년 1월 31일까지 중기사업계획서들을 기획재정부장관에게 보고해야 하며 중앙관서의 장은 재정지출을 수반하는 중·장기계획을 확정하기 30일 전에 기획재정부장관과 협의를 요청하여야 한다.⁵⁾

<표 2-1> 국가재정운용계획의 특징

구 분	종래의 중기재정계획	국가재정운용계획
목 적	재정운용 방향제시	투자방향+총량목표+구체적인 배분계획
실 효 성	재정운용 기초자료로 활용	단년도 예산 및 기금운용계획의 틀로 활용 (부처별 지출한도로 활용)
수립방식	재정당국 중심	관계부처, 지자체, 연구소 등관계자의 폭넓은 참여
법적근거	임의규정	수립과 국회제출 의무화

출처 : 기획재정부, 『2006~2010년 국가재정운용계획』 (서울 : 기획재정부, 2006), p. 4.

5) 국방대학교(2007), 『국방중기계획과 국가재정운영계획의 연계방안연구』, 서울, 국방대학교 연구실, pp. 27-29.

또한 계획수립방식도 기존의 재정당국 중심에서 관계부처·지방자치단체·연구소·분야별 전문가 등 이해관계자가 폭 넓게 참여하고 있다. 이러한 중기재정운용 계획과 국가재정운용계획의 차이점은 <표 2-1>에서 잘 설명되고 있다.

국가재정운용계획에 의한 재정운용의 효과는 매우 큰 것으로 평가된다. 우선 중장기적 관점에서 정부의 정책우선순위를 고려한 전략적 자원배분으로 재정운영의 효율성이 제고되었다. 이와 함께 주요 정책방향에 대한 예측가능성이 증대되었고 재정위험요인에 대한 체계적인 대응으로 재정건전성의 확보도 용이하게 되었다. 특히 국가재정운용계획은 공개토론회, 자원배분회의, 국무회의 보고 등의 다양한 의사결정과정을 통하여 분야별 자원배분계획이 확정되므로 자원배분의 투명성과 공정성이 제고되었다.

<표 2-2> 국가재정운용계획 작성절차(기획재정부)

시 기	내 용
전년도 12월 31일	작성 지침 통보
1월 31일	부처별 요구안 접수
2~3월	각 분야별 작업반 활동, 공청회 등
4월말	국무위원 재정전략회의 지출한도 결정
6월말	부처별 연도 예산요구안 접수
9월말	예산안 및 국가재정운용계획 국무회의 심의, 국회 제출

국가재정운용계획은 자원배분의 효율성과 합리성을 제고하기 위해 기획과 예산을 연계한 제도적인 장치이다. 또한 국가재정운용계획은 중장기 재정전망, 재정규모의 증가율, 재정수지 및 국가채무 등을 총량수준을 제시하고 개별 부처나 사업에 대해 예산제약을 설정함으로써 재정의 건전성을 유지하는 기여한다. 즉 총량적 재정규율의 예산규범을 실현할 수 있는 제도적 장치의 하나인 것이다. 따라서 국가재정운용계획은 각 부처의 각종 계획을 담아내고 이러한 계획이 예산으로 연계되는 중계적인 역할을 수행하며 국가적 차원에서 계획의 일관성을 유지하고 계획과 예산을 연계시키는 매개 역할을 해야 한다.

국가재정운용계획은 2004년부터 중앙정부에서 5개년 연동계획인 중기재정 계획으로서 수립하여 운용하고 있다. 2006년에는 이를 법적으로 보완하기 위하여 국가재정법을 수립하여 관련 규정을 두었다. 이러한 국가재정법의 시행은 국방예산의 편성에 대한 국가재정운용계획의 영향력을 더욱 증가시킬 것이다.⁶⁾

제 4 절 국방중기계획의 역할

국방중기계획은 국방기획관리체계의 기획단계에서 도출된 중·장기 군사력 건설소요를 실천 가능한 다년도 사업계획으로 구체화하고 연도별 예산편성의 출발점이 된다는 점에서 기획과 예산을 연결하는 중추적인 역할을 수행하고 있다. 이는 제한된 재원으로 국방목표를 효과적으로 달성할 수 있도록, 모든 사업의 경중·완급 및 투자효과 등을 고려하여 판단한 우선순위에 따라 가용 국방재원을 배분한다. 즉 배분된 재원의 범위 내에서 사업계획을 구체화시켜 나가는 국방자원의 합리적 배분계획이며, 연동계획 방법에 의한 계획의 수립이라는 특성을 가지고 있다. 국방중기계획이 갖는 역할은 다음과 같이 정리할 수 있다.⁷⁾

첫째, 국방정책이나 국방행정의 안정성 확보이다.

정책이나 행정에 있어서 시행착오를 배제하고 일관성을 유지하려면 중장기적인 계획의 수립이 요청된다. 확정·수립된 계획이 일단 공표되면 그것은 쉽게 변동될 수 없으므로 국방정책이나 행정, 무기체계의 발전 등이 안정 속에서 일관성 있게 진행될 수 있을 것이다. 이로 인해 국민은 국가의 안보의지에 대해 확신을 가질 수 있게 된다.

둘째, 국방정책·행정의 합리성 및 효율성의 추구이다.

국방중기계획은 포괄적 계획으로서 여러 분야의 계획이 포함된다. 특히 국방중기계획에 있어서는 국가차원에서 군사력 건설계획과 군사력 운영유지계획의 균형이 함께 모색될 수 있으며, 또한 국방력의 종합적 효과증진이라는 차원에서 각 군별 사업계획이 조정·심의될 수 있고, 각 분야별 사

6) 국방대학교, 전계서, p. 44.

7) 해군대학, 전계서, p. 6.

업계획도 전체적인 국방목표를 달성하기 위한 수단으로 조정·심의되기 때문에 합리성을 높일 수 있다. 물론 이러한 합리성을 추구하기 위해서 과학적이고 객관적인 체계분석, 정책분석, 비용효과분석 등의 방법이 사용되고 있으며 이를 통해 궁극적으로는 국방자원을 효과적으로 사용토록 한다.

셋째, 국방정책의 실현가능성 보장·국방자원과 계획의 연결이다.

국방중기계획은 인력, 물자, 시설, 정보 및 예산 등 각종 국방 자원의 이용 가능성을 고려한다. 1년 사업계획은 자원을 주어진 것으로 보지만, 중기계획에 필요한 제 자원을 시기별, 기능별, 분야별로 배분한 것이기에 실현 가능성이 높은 것이다. 이 중 특히 문제가 되는 것은 재정과 계획 즉, 예산과 계획의 일치에 관한 것이다. 국방부문은 국가의 존망이나 국민의 생명·재산의 보장과 직결되는 것이므로 예산과 계획의 불일치 현상은 있어서는 안되며, 국방부문에서 정책을 예산화하는 첫 관문이 바로 국방중기계획이다. 장기계획에서 제시된 국방소요를 예산으로 뒷받침해주기 때문이다.

넷째, 연도 국방예산편성의 기준 및 국가재정운용계획의 근거를 제공한다.

예산편성은 보통 회계연도인 1년을 대상으로 하지만 꼭 1년에 완성되는 국방사업은 많지 않다. 오히려 무기체계의 개발처럼 10여년 이상이 걸리는 사업에서부터 2~3년에 걸쳐 진행되는 사업이 허다하므로 국방중기계획은 이러한 예산편성의 근거가 되는 것이며, 예산편성이 장기적인 사고의 궤도를 이탈하지 않도록 해준다. 그렇다고 하여 예산 편성상의 융통성이 없는 것은 아니다. 특히 우리나라에서 국방중기계획은 고정계획이 아니라 매년 향후 5개년 계획을 세워 이동시키는 소위 연동계획을 채택하고 있으므로 어느 정도 융통성이 인정되고 있기 때문이다. 또한 국가재정법에 의한 국가재정운용계획의 각 부처 요구안을 매년 1월말까지 제출토록하고 있어 국방중기계획이 완료되는 시기인 12월말을 고려하여 이를 국가재정운용계획 대상기간을 고려하여 국방부의 요구안으로 제출한다.

다섯째, 국방활동 평가 및 통제의 기준을 제공한다.

국방중기계획에서는 중요한 국방사업의 목표와 방법·수단 등이 제공되므로 이에 의거하여 국방활동의 성과나 성공·실패 여부를 평가할 수 있으며, 국방기획 집행단계에서의 제 활동이 국방중기계획에 제시된 사업 목표에 일치되어 수행될 수 있도록 유도하고 통제하는 기준이 될 수 있다. 또한 이러한 단계에서 국방사업 평가의 결과는 차기의 국방중기계획은 물론 집행과정에서도 환류(Feedback)될 수 있을 것이다.

결국 국방중기계획은 일류 선진국방의 현대화를 위한 도구로써, 중·장기 국방정책과 군사전략을 효과적으로 구현할 수 있는 각급 부대단위 및 사업단위로 연도별 목표량과 자원을 배분하여 임무별·기능별로 확인할 수 있도록 함으로써 기획과 계획을 연결시키며, 유·무형 전력이 균형 있게 발전될 수 있도록 군사력 건설 및 유지계획을 포함하고 있다. 이는 연도예산편성의 근거를 제공하고 기준년도로부터 대상기간 동안의 국방기본 계획과 종합적인 지침 및 국방활동방향을 제시하고 국방자원의 효율성을 도모하기 때문에 군사력 건설에 있어서 시발점이라고 볼 수 있다.

제 3 장 국방중기계획에 대해 제기된 문제점 및 대안

제 1 절 개 요

1990년도 후반부터 꾸준히 국방기획관리제도를 포함한 국방중기계획에 대한 개선요구가 제기되고 있다. 피상적으로 그 이전까지는 국방중기계획과 거의 대등한 수준의 국방비를 확보할 수 있었기에 큰 문제점이 있거나 또한 있다하더라도 개선을 요구할 수준은 아니었다. 그러나 최근에는 국방중기계획이 순기를 지키지 않고 있는 것은 기본이고 확정예산과의 재원의 차이가 상당하여 신뢰성 차원에서 상당한 우려를 낳고 있다. 더욱이 기획재정부에서 수립하던 중기재정계획이 국가재정법 제정을 필두로 국가재정운용계획으로 변경되어 국방중기계획은 그 계획과 일치 여부를 놓고 또 다른 신뢰성 검증 도마에 오르게 되었다.

<표 3-1> 제기된 국방중기계획의 문제점 및 대안

문 제 점	대 안	출 처
작성방식 개선 필요	연동식 → 고정식	한국국방연구원
기획관리체계상 작성지침 신설 필요	국방정책지침 추가	한국국방연구원
경상분야 정책서 부재	경상분야 정책서 작성	해군대학
경상운영사업 우선순위 부재	경상운영 중장기 소요목록서 작성	해군대학
국가재정운용계획과 연계성 미흡	재원규모 일치 및 순기 조정	국방대학교
정보화 체계 활용 미흡	종합/지식 관리시스템 구축	한국국방연구원
조직 및 인력 전문화 미흡	조직 및 인력관리 개선	한국국방연구원

이 외에도 계획작성 방식 부적절, 작성을 위한 지침의 부재, 관련한 조직 및 인력관리 미흡 등의 문제들이 대두되고 있다. 물론 국방중기계획 자

체의 결함도 있겠지 만 이와 연계되어 움직이는 국방기획관리체계의 문제점과 연계되는 것도 다수 있다.

<표 3-1>은 앞에서 제시한 국방중기계획에 대한 문제점과 대안을 제시한 연구자료들을 나열한 것이다. 제2절에서는 <표 3-1>에서 제시한 문제점과 대안을 가능한 원문대로 인용하여 제시할 것이다.

제 2 절 체제와 관련된 문제점 및 대안

1. 작성방식 개선 필요(연동식에서 고정식으로 전환)

앞서 제시한 바와 같이 국방중기계획은 연동식으로 작성되고 있다. 그러나 중기문서 작성을 위해 매년 각 제대의 수많은 부서가 참여하여 많은 노력을 쏟고 있지만, 핵심 업무인 신규 소요·사업에 대한 심층검토 및 평가를 위한 시간이 부족할 뿐 아니라 기 반영된 사업이나 진행사업에 대한 사후점검(monitoring) 및 그 결과의 반영은 더욱 어렵다. 매년 작성되고 있는 중기문서의 작성주기를 대상기간인 5년이나 2년 또는 3년으로 전환하게 되면, 문서를 작성하지 않는 연도에는 각 부서들이 소관분야의 신규 또는 변경소요에 대해 심층적인 분석을 하거나 기 반영사업의 진행상태 또는 계속사업의 성과 점검에 더 많은 시간과 노력을 기울일 수 있을 것이다.

참여정부가 도입한 ‘국가재정운영계획’ 제도를 고려할 때, 모든 중기문서는 고정방식으로 전환하는 것이 바람직하다. 즉, 5개년 계획을 기본계획으로 하여 2,3년 주기로 재 작성하게 되면 중간연도에는 일부 변동사항만 반영하여 수정본만 작성하게 되고, 그 대신 신규·진행·계속사업에 대한 사전 및 사후분석에 많은 노력을 기울임으로써 내실화를 기할 수 있다.

새로운 운영개념에서 문서작성 주기를 어떻게 조정할 것인가에 대해서는 별도의 검토가 필요하다고 보지만, 연도예산 문서를 제외한 모든 기획문서와 계획문서의 작성주기를 2, 3년으로 표준화하는 것이 바람직하다. 아울러 신정부가 출범하는 첫해에 국방기본정책서와 합동군사전략서가 동시에 작성되고, 다음해에 중기문서인 합동전략목표기획서 및 국방중기계획

서가 순차적으로 작성되는 절차가 바람직하다. 정식문서를 작성하지 않는 연도(off-year)에는 필요에 따라 수정계획을 작성할 수도 있을 것이다. 수정계획의 작성절차는 현행 절차와는 달리 전산시스템을 활용한 하향식(top-down)에 의해 다음과 같이 이루어질 수 있다. 각 군은 신규사업 및 변경사업 소요를 수시로 국방부와 합참으로 제기하고, 국방부와 합참은 이를 심의하여 채택여부를 판단한 뒤 채택된 사업과 계속사업의 자연증가분을 포함한 수정계획을 작성하여 각 군 및 기관에 전산시스템을 통하여 하달하는 절차가 가능할 것이다.⁸⁾

2. 기획관리체계상 작성지침 신설 필요(국방정책지침 추가)

국방기본정책서와 합동군사전략서에 설정된 중장기 목표를 일관성 있게 추진하기 위해서는, 이들 목표를 구체화하여 소요기획이나 자원배분에 명확한 지침을 줄 수 있는 수단이 필요하다. 일단 기획문서나 계획문서에 반영된 사업(또는 소요)은 환경의 변화나 정책의 변경시 이를 재검토할 수 있는 절차나 수단이 없기 때문에 각 군의 소요제기에 전적으로 의존할 수밖에 없다. 또한 진행 중이거나 집행중인 사업에 대한 주기적인 성과평가 시스템이 없기 때문에, 그 효율성이 의문시 되더라도 이들 사업을 원점에서 재검토하여 차기 기획 및 계획문서에 수정 반영할 수 있는 절차나 수단도 명확하지 않다.

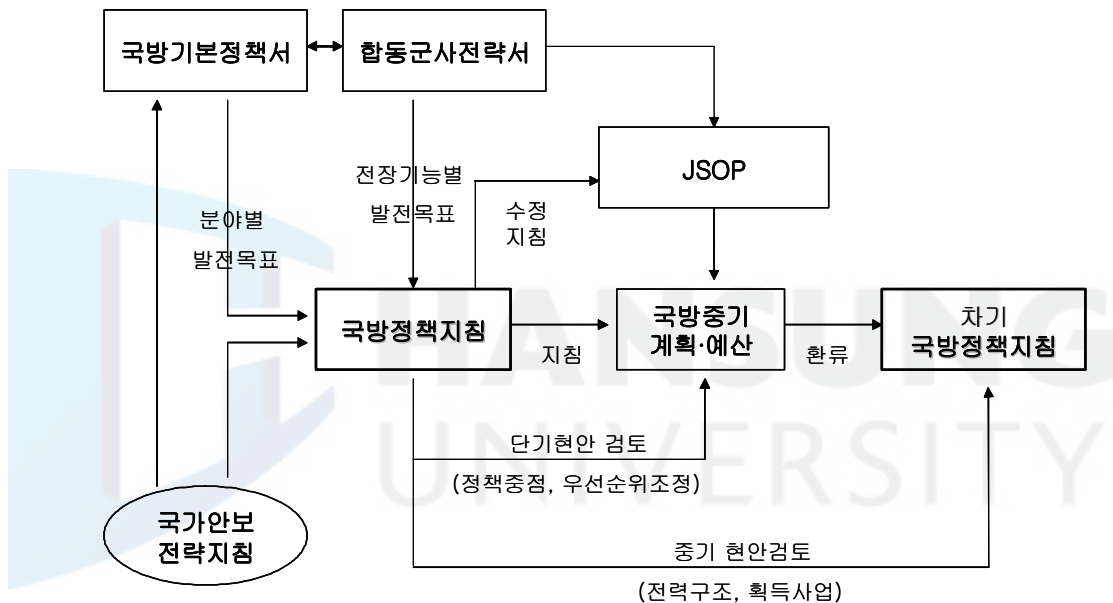
국방기획관리 전 단계에 대한 총괄 통제기능으로서, 그리고 중장기 국방정책 추진의 일관성 보장 및 국방장관의 ‘자원배분권’ 확보수단으로서 ‘국방정책지침’을 도입할 것을 제안한다. 이 문서는 매년 연초에 발간하여 각 군/기관에 배포하는 국방장관의 국방정책운영 및 자원배분 지침이다. 기획관리의 전 단계에 대해 이러한 역할을 할 수 있는 제도적 장치로서 국방장관의 지침문서인 ‘국방정책지침’을 도입할 필요가 있다. 국방장관은 이 지침을 통하여 중장기 국방정책과 연계한 군사력 건설과 운영방향, 국방자원의 배분중점 및 우선순위, 국방운영에 관한 사항을 기획관리문서에 일관

8) 한국국방연구원(2007), 중간국방논단(국방기획관리시스템혁신의 필요성과 과제), 서울 : 한국국방연구원 연구실, , p. 4.

성 있게 반영할 수 있다. 이 지침은 매년 연초에 발간되고, 주요 내용은 국방정책 기조와 구현방안, 군사전략, 전력증강우선순위, 자원배분의 조정, 현안 이슈에 대한 지침 등이다.

<그림 3-1>에서 보는바와 같이 중장기 기획의 수정·보완 방향, 국방중기계획 및 예산편성에 대한 지침, 주요 국방이슈나 문제사업에 대해서는 연구 및 검토지시 문서 역할도 수행해야 할 것이다.⁹⁾

<그림 3-1> 국방정책지침 운영개념



3. 경상운영분야 정책서 및 중·장기 소요목록서 부재

가. 경상운영분야 정책서 작성

경상운영분야의 상위기획체계와 상호 연동되고, 중기계획의 직접적 반영을 위해서는 무엇보다도 경상운영분야의 구체적인 장기기획 지침(서)이 마련되어야 할 것이다. 장기기획 지침(서)은 국방기본정책서에서 제시한 운영유지분야별 추진과제 중 예산이 투입되는 사업을 식별, 중기계획사업 분류 구조로 전환하여 사업별 목표소요 산정 및 사업별 재원계획, 우선순위

9) 한국국방연구원, 전계서, p. 5.

판단이 가능한 중·장기 소요 산정기준을 제공하자는 의미가 있다. 궁극적으로 이러한 제도의 개선을 통해 목표 지향적 사업추진과 집행의 일관성이 보장되어야 할 것이다.

장기 기획지침(서)은 국방기본정책서의 추진과제 중 목표 지향적 사업관리가 가능한 예산사업을 대상으로 하며, 이 지침서는 국방기본정책서의 부록이나 별도의 독립된 문서로 작성이 가능할 것이다. 또한 작성주기는 국방기본정책서와 동일 작성주기로 하되, 불가피한 사업의 변경이나 조정 시 수정분에 대하여 별도 작성하는 탄력적 주기의 운영이 필요할 것이다.

기획 지침(서)의 분야별 장기기획 추진방향과 소요기준은 국방기본정책서, 기존 경상운영사업 중·장기 소요서, 실무부서의 의견을 종합하여 작성할 필요성이 있다. 경상운영분야별 세부사업의 계량적 목표 소요치의 산정은 대부분 별도의 전문적 연구 및 분석에 의해 도출 가능한 분야이다.

본 연구에서는 분야별 기획 지침(서) 작성 방안의 예를 인력운영분야를 예로 들어 <그림 3-2>와 같이 제시하였다.

<그림 3-2> 분야별 기획지침의 구성(인력운영분야 예시)

인력운영	
예산사업 : 보수체계 개선(급여)	
추진방향	군 특성을 고려한 군 고유 보수체계로 발전
구체적 지침	• 민간 대기업 대비 동등 수준 확대 • 군 복무 특수성을 반영한 수당의 신설 및 수당의 현실화 • 중장기 군인연금 확대 ※ 가용재원을 고려한 중장기 구체적 목표 소요기준 제시

인력운영분야는 예산사업과 밀접히 연결되는 분야로서 “군 복지수준 향상”이라고 할 수 있다. 하부 추진전략(과제)으로는 병 보수수준 개선, 직업

군 보수체계 개선, 전역 후 생활 안정책, 가족지원제도 개선으로 다시 구분되며, 이를 중기계획 사업분류 구조로 전환하면 급여가 해당된다. 즉, 장기기획지침(서)은 중기계획 사업 분류 구조관점에서 구체적인 목표소요기준을 제시할 수 있다.

인력운영분야에 대한 “군 복지수준 향상”을 위한 중기계획 사업추진목표와 사업추진계획을 현재 사업으로 소요를 창출해 보면 다음과 같다. 기본급여/일반수당 사업으로 사관생도 봉급 인상, 대학생 자녀 학비 보조수당 신설 및 별거수당 신설 등으로 기존사업 변경과 새로운 사업을 소요제기 할 수 있을 것이다.

또 다른 예로써, “정예강군 육성을 위한 교육투자 확대”를 위한 중기계획 사업추진 목표와 사업추진계획을 현재 사업으로 소요를 창출해 보면 다음과 같다. 교육훈련 주관 부서에서는 교육훈련지원 사업으로 실사격 및 실기동 훈련을 대체할 수 있는 부대훈련 과학화라는 추진목표 아래 모의훈련형CBT(Simulation) 사업추진을 목표로 현 수준에서는 단위 전투부대 위주 모의훈련을, 중기('07~'13) 기간 중에는 과학화 부대훈련 기반조성을 위주로, 장기('14~'21) 기간 중에는 과학화 부대훈련 구축 완성을 목표로 대잠훈련 모델, 대함 유도탄훈련 모델, 대공 유도탄훈련 모델, 상륙전 위계임 훈련 모델, 특수전 모의 훈련체계 및 해병훈련 모델 등의 사업추진계획을 신규사업으로 소요제기 할 수 있을 것이다.¹⁰⁾

나. 경상운영사업 중·장기 소요목록서 작성

기획 지침(서) 제안에 이은 연속적 개선된 개념으로 중·장기 사업 소요 목록서 작성을 제시한다. 중·장기 소요목록서 작성은 경상운영분야의 장기기획 지침에 따라 중·장기 사업소요를 판단하여 제기하고, 우선순위를 평가하여 중기계획으로 반영하자는 것이다. 즉, 기획차원에서 사전 충분한 경제성 분석과 사업우선순위 판단을 통해 목표사업을 관리함으로써, 중기

10) 해군대학, 전계서, pp.58-60.

계획의 목표 지향성과 집행의 일관성을 보장하기 위해서 필요할 것이다.

“경상운영사업소요목록서”는 국방 운영분야 기획지침에 따라 각 군별 경상운영사업 분야의 중·장기 사업소요 및 우선순위를 고려한 개괄적 소요 목록으로 규정할 수 있다. 이 문서는 기획관리규정상의 공식적 문서라기보다는 실무운용지침서상의 내부 관리문서로서, 국방부 및 각 군 본부는 통합차원의 소요목록을 유지관리하고 활용한다는 것이다. 각 군 본부는 예하 제대로부터 수시 사업소요를 제기 받아서 사업 타당성 및 우선순위 판단을 통해 중장기 사업소요제기서를 작성하여 국방부에 제출하며, 국방부는 최종 분석평가를 통해 국방통합 중장기 소요 목록서를 유지 관리한다는 개념이다. 소요목록 작성 대상사업은 기준경비 및 정액성 경비를 제외한 경상운영사업 항목과 신규사업에 국한하며, 개괄적 사업추진 목표와 자원배분 계획을 포함한다. 경상운영사업 중·장기 소요목록서는 중기계획 작성 지침에 반영되어 중기계획 작성의 근거와 기준으로 활용하자는 안이다.

또한 작성주기는 국방기본정책서와 동일 작성주기로 하되, 불가피한 사업의 변경이나 조정 시 수정분에 한해서 별도 작성하는 탄력적 주기의 운영이 필요할 것이다. 문서의 양식은 중·장기 경상운영사업 분야별 개괄적인 사업소요를 판단하고 중기계획 작성지침에 반영하기 위한 총괄분석 정보서로서의 역할을 위해 설계하고, 구체적 분야는 총괄부문과 단위사업으로 구분하여 작성되어야 한다.

중·장기 소요 목록서에 반영된 경상운영사업 분야별 제기된 사업은 각 군 본부 및 국방부 차원에서 계속적으로 사업타당성 평가를 통해 우선순위를 판단하고 중기계획으로 반영할 필요성이 있다.¹¹⁾

4. 국가재정운용계획과 연계성 미흡(재원 일치 및 시기 조정)¹²⁾

이전의 중기재정계획과는 달리 국가재정운용계획이 국가재정법에 의해서 법적인 구속력을 가지게 됨으로서 국방예산의 편성에 직접적인 영향요

11) 해군대학, 전계서, pp. 60-61.

12) 국방대학교, 전계서, pp. 44-48.

소로 작용하게 되었다. 만약, 국방중기계획이 국가재정운용계획의 범위에
서 벗어난 상태의 계획으로 수립되었을 경우, 국방중기계획은 계획으로서
의 실현가능성을 상실하게 되고, 나아가 각 부처로부터 그 신뢰성을 상실
하게 되는 것이다.

<표 3-2> 국방중기계획('05~'09)과 국가재정운용계획('04~'08)의 재원 소요
(단위 : 억원)

년 도 (작성주기)		'04 (증가율)	'05	'06	'07	'08	계 (평균증가율)
국방중기 계획(A) ('05~'09)	국방예산	189,412	208,226 (9.9)	235,500 (13.1)	261,020 (10.8)	289,280 (10.8)	1,183,438 (11.2)
	전력투자	62,930	70,851 (12.6)	83,603 (14.0)	95,273 (13.9)	108,480 (11.2)	421,137 (12.9)
	경상운영	126,482	137,375 (8.6)	151,897 (10.6)	165,747 (9.1)	180,800 (9.1)	762,301 (9.4)
국가재정 운용계획 (B) ('03. 12월 - '04. 9월)	국방예산	189,412	203,550 (7.5)	223,500 (9.8)	244,200 (9.3)	267,100 (9.4)	1,127,762 (9.0)
	전력투자	62,930	68,223 (8.4)	80,345 (17.8)	87,231 (8.6)	95,989 (10.0)	394,718 (11.2)
	경상운영	126,482	135,327 (7.0)	143,155 (5.8)	156,969 (9.6)	171,111 (9.0)	733,044 (7.9)
A/B(%)	국방예산	100.0	102.3	105.4	106.9	108.3	104.9
	전력투자	100.0	103.9	104.1	109.2	113.0	106.7
	경상운영	100.0	101.5	106.1	105.6	105.7	104.0

출처 기획재정부, 『연도별 국가재정운용계획』 ; 국방부

내부자료(협력적자주국방추진계획)13)

그러나 이전까지의 국방중기계획과 국가재정운용계획의 연계성은 많은
문제점을 내포하고 있었다. <표 3-2>와 <표 3-3>은 국방중기계획과 국
가재정운용계획의 연계성을 잘 나타낸다. 동일 대상기간 국방중기계획과
국가재정운용계획을 살펴보면 다음과 같은 특성을 지님을 알 수 있다.

첫째, 기간 동안 예산의 증가율과 규모에서 큰 편차가 발생하였다. 국방
중기계획의 경우 2004년부터 2008년까지 총 예산 규모를 118조 3천억원으
로 설정하고 연평균 예산의 증가율을 11.2% 수준으로 예측하고 있다. 그

13) '05~'09 국방중기계획은 '04.10월 군무회의를 실시하여 「협력적 자주국방」 추진계획에
반영하여 책자로 발행하였고, '04년 초에 이 재원을 기초로 '04~'08 국가재정운용계획 기
초자료로 활용함.

그러나 국가재정운용계획에서는 이 기간 동안의 국방예산의 규모를 112조 7천억원으로 예측하고 연평균증가율은 9.0% 수준으로 예측하였다. 이러한 현상은 2006-2010년에 대한 국방중기계획('07-'11)과 국가재정운용계획('06-'10)의 비교를 통해서도 알 수 있다.

<표 3-3> 국방중기계획('07-'11)과 국가재정운용계획('06-'10)의 재원 소요
(단위 : 억원)

년 도 (작성주기)		'06년 (증가율)	'07년	'08년	'09년	'10년	계 (평균증가율)
국방중기 계획(A) ('07-'11)	국방예산	225,129	247,417 (9.9)	271,911 (9.9)	298,830 (9.9)	328,414 (9.9)	1,371,701 (9.9)
	방위력개선 ¹⁴⁾	58,077	70,052 (20.6)	83,916 (19.8)	98,630 (17.5)	110,064 (11.6)	420,739 (17.4)
	경상운영	167,052	177,365 (6.2)	187,995 (6.0)	200,200 (6.5)	218,350 (9.1)	950,962 (7.0)
국가재정 운용계획 (B) ('05. 12월 - '06. 9월)	국방예산	225,129	246,967 (9.7)	268,904 (8.9)	292,450 (8.8)	318,182 (8.8)	1,351,632 (9.0)
	방위력개선	58,077	68,203 (17.8)	80,825 (18.5)	95,240 (17.8)	111,073 (16.6)	413,418 (17.7)
	경상운영	167,052	178,764 (7.0)	188,079 (5.2)	197,210 (4.9)	207,109 (5.1)	938,214 (5.6)
A/B(%)	국방예산	100.0	100.2	101.1	102.2	103.2	101.5
	방위력개선	100.0	102.7	103.8	103.6	99.1	101.8
	경상운영	100.0	99.2	100.0	101.5	105.4	101.4

둘째, 국방중기계획과 국가재정운용계획은 전력투자비 분야의 증가율을 높게 예측하고 있다. 이는 선진국에 비해서 전력투자비에 비중이 낮은 문제점을 인식하고 전력투자비의 증가의 필요성을 인식한데서 기인한 것이다. 그러나 국가재정운용계획에서는 대상기간동안에 국방중기계획보다 더 낮은 비중의 전력투자비를 제시함으로써 방위력 개선사업에 대한 재원의 확보에 제한요인으로 작용하고 있다.

14) '05.4.11일 국방부 장관결재로 예산과목구조 조정(금액은 '05년 편성예산)

① 전력투자(방위력개선)비 → 경상운영비 : 장비유지비(1조2,043억원), 용산기지이전(1,000억원), 방위비분담금(3,742억원/주한미군 고용원 인건비는 기존부터 경상운영비에 편성)FMS 차관상환(201억원 / '05년 사업종료), 편제장비(1,829억원) ② 경상운영비 → 전력투자(방위력개선)비 : 방위사업청 신설에 따라 국방과학연구소, 품관소 및 조달본부 운영비

셋째, 국방중기계획상의 예산의 규모가 항상 국가재정운용계획상의 국방부분의 투자비 보다 높다는 것을 알 수 있다. 이는 국가재정운용계획의 수립에도 불구하고 국방중기계획은 소요우선에 원리에 입각하여 작성되었기 때문이다. 즉 국가재정운용계획이 하나의 예산편성의 근거로서 활용된 것이 아니라 국방중기계획의 작성에 하한선을 제시하는 역할로서 인식됨으로써 최소 예산 규모를 제시하는 역할을 수행하였다. 그 결과 정부 예산안을 확정하는 과정에서 불필요한 삭감을 반복하는 등 행정적인 갈등의 악순환이 반복되었다.

넷째, 앞에서 제시한 문제점들은 국방중기계획과 국가재정운용계획의 시기 차이에서 그 원인을 찾을 수 있다. <표 3-5>에서 알 수 있듯이 2006년을 작성시점으로 하는 경우 국방중기계획의 경우 그 대상기간은 2008-2012년의 5개년이 되며 작성 순기는 2006년 2월부터 12월까지이다. 반면에 국가재정운용계획의 경우 2006-2010을 대상기간으로 하며 작성순기는 2005년 12월부터 2006년 9월까지가 된다. 즉 2006년에 작성되는 국가재정운용계획과 국방중기계획은 각각의 작성주기에 따라 상이한 대상기간에 대한 계획의 작성이 이루어진다. 특히 국방중기계획의 경우 F+2~F+6년을 대상기간으로 설정함에 따라 향후 7년간의 전망치를 제시해야 하는 문제가 발생하고 있으며, 국가재정운용계획과 서로 다른 전망치로 인하여 국방예산 편성 과정에서 국방중기계획에 반영된 사업에 대한 수정이 불가피하게 발생되고 있다.

<표 3-4> 국방중기계획과 국가재정운용계획의 작성시기

구 분	국방중기계획	국가재정운용계획
대상기간	'08~'12 5개년을 대상	'06~'10 5개년을 대상
작성시기	'06. 2~12월	'05. 12월~'06. 9월

※ 06년을 작성시점으로 하는 경우

국방중기계획과 국가재정운용계획의 연계성 확보는 안정적 국방예산 확보를 위해서는 필수적인 요소이다. 특히 2007년 1월 국가재정법의 시행으

로 국가재정운용계획은 모든 정부의 예산 편성에 직접적인 근거 자료로서 활용될 것이다. 따라서 국방중기계획상의 사업이 실현되기 위해서는 국방중기계획의 수립단계에서부터 국가재정운용계획을 적극적으로 반영해야 한다. 더 이상 국가재정운용계획이 최소 예산의 규모를 제시하는 자료가 아니라 가용 국방예산의 규모를 결정하는 하나의 중요한 지표임을 분명하게 인식하는 자세가 필요하다.

또한 총액배분자율편성제도 하에서 국방중기계획의 위상에 대한 검토가 이루어져야 한다. 예전의 국방중기계획이 각군/기관의 중·장기 소요를 종합하여 국방예산안의 수립 및 확정에 근거 자료의 역할을 수행하였지만, 현행 예산편성제도 하에서는 기획재정부에서 국가재정운용계획을 통해 제시된 국방예산을 각군/기관에게 배분하는 역할을 수행된다.

또한, 국가재정운용계획과의 연계성 강화를 위해 대상기간 및 작성순기조정이 필요하다. 국방중기계획과 국가재정운용계획은 그 작성시점을 기준으로 대상기간이 2년의 차이가 발생한다. 즉 '09-'13년 국방중기계획은 2007년도 12월 말에 작성이 완료되는 반면 '09-'13년 국가재정운용계획은 2009년 9월부로 작성이 완료된다. 이러한 2년간의 순기차이로 인하여 5년간의 예산추정치가 일치하지 않는 문제점이 발생하였다. 또한 국방중기계획은 작성시점부터 그 적용시점을 고려할 때 7년 후에 대한 예산추정치가 제시되기 때문에 경제 상황 및 안보상황의 변화에 따라 국가재정운용계획요구안을 작성시에 국방중기계획에 제시된 국방예산 추정치에 대한 전면적인 재검토가 불가피하게 된다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 국방중기계획의 대상기간 및 작성순기를 국가재정운용계획의 대상기간 및 순기와 일치시키는 방향으로 개선해야 한다. 대상기간 과 순기조정의 개선은 다음과 같은 두 가지 방안을 고려해볼 수 있다.

첫째, 국방중기계획 작성순기를 전년도 완료하여 당해연도 국가재정운용계획에 요구하는 국방분야 중기계획서로 적용되게 하는 방안으로서 조

정된 대상기간은 <표 3-5>와 같다. 국방중기계획 방안 1의 경우 국방중기계획의 작성절차 및 작성순기에 대한 수정 없이 국방중기계획의 대상기간을 국가재정운용계획의 대상기간과 일치시키는 것이다. 그러나 국방중기계획과 국가재정운용계획의 대상기간을 완전하게 일치시키는 것은 두 계획의 성격상 제한될 수밖에 없다. 국가재정운용계획은 대상기간을 F~F+4년으로 한다. F년도 계획의 경우 예산운용계획을 제시하고 향후 4개년의 재정계획을 수립하는 것이다. 국방중기계획은 대상기간은 F+2~F+6년으로서 향후 5개년의 중기국방사업 계획을 제시하는 것이다. 따라서 동일한 재정전망치에 따라 F+1년도 사업부터 3개년 동안의 기간을 일치시켜 계획을 수립함으로써 국방중기계획과 국가재정운용계획의 연계성을 강화시킬 수 있다. 즉 국방중기계획을 대상기간을 F+1~F+5년으로 조정하는 방안이 제시될 수 있다.

<표 3-5> 국방중기계획의 대상기간 조정방안

구 분	국방중기계획		국가재정운용계획
	조정 전	조정 후	
대상기간	F+2~F+6년	F+1~F+5년	F~F+4년
2007년 기준	'09~'13년	'08~'12년	'07~'11년

그러나 방안 1의 경우 대상기간 만을 조정하는 방안으로써 전년도 국가재정운용계획에 제시된 추정치를 바탕으로 하여 국방중기계획을 작성하는 것이다. 12월 말에 국가재정운용계획수립 지침이 하달되고 4월까지 국가재정운용계획안이 확정되는 과정에서 국방중기계획에 대한 수정소요가 발생한다는 단점이 제기될 수 있다. 또한 국방예산 편성체계에 대한 순기조정이 추가적으로 요구된다.

따라서 국방중기계획과 국가재정운용계획의 연계성을 강화하기 위해서는 대상기간에 대한 조정과 함께 순기조정이 병행되어야 한다. 또한 국방중기계획 작성과정에서 기획재정부와의 협의 과정을 활성화하여 국방분야의 특징을 고려하여 국방중기계획이 변동사항 없이 국가재정운용계획에 그대로 반영되도록 하는 노력이 필요할 것이다.

두 번째 방안으로서는 국방중기계획의 대상기간에 대한 조정뿐만 아니라 국방중기계획의 작성완료 시점을 국가재정운용계획안이 작성되는 시점인 4월로 조정하여 기획재정부와의 국가재정운용계획 수립과정과 연계시키는 것이다. 이 경우 조정된 대상기간 및 작성순기는 <표 3-6>와 같이 나타낼 수 있다.

<표 3-6> 국방중기계획의 작성순기 조정방안

구 분	국방중기계획		국가재정운용계획
	조정 전	조정 후	
대상기간	F+2~F+6년	F+1~F+5	F~F+4 5개년을 대상
작성순기	• '07. 2월~'07. 12월 (11개월)	• '06. 9월~'07. 4월 (8개월)	• '06. 12월~'07. 9월 (9개월)

방안 2의 경우 국방중기계획의 작성시점을 9월부터 시작하여 국가재정운용계획의 작성과정에서 수반되는 변동사항을 국방중기계획에 그대로 반영하여 국방중기계획을 완성함으로써 국방중기계획과 국가재정운용계획의 국방분야에 동일한 추정치와 재정운용방향을 제시할 수 있다는 장점이 있다. 또한 국방중기계획에 대한 작성기간이 단축된다는 장점이 있다. 현재 주요 국가들은 계획의 실효성을 강화하기 위해서 작성순기를 단축하려는 노력을 지속하고 있다. 우리나라의 국방중기계획의 경우 현재 작성기간에 10개월이 소요된다. 이 기간을 8개월로 단축시킴으로써 경제여건에 대한 즉각적인 대처가 가능하며 불필요한 행정지연을 예방할 수 있다.

반면, 기존의 국방중기계획의 작성절차 및 국방예산제도의 작성 순기에 대한 변화 등과 같은 국방기획관리체계에 대한 전반적인 수정 소요가 발생하여 혼란을 야기할 수 있다는 단점이 있다.

방안 2에 대한 국방중기계획과 국가재정운용계획의 구체적인 작성절차에 대한 개선 내용은 <표 3-7>과 같다.

먼저 국방중기계획 수립지침을 9월말에 기획재정부의 국가재정운용계획을 바탕으로 각 군 및 기관에 시달한다. 9월부터 각 군 및 기관의 국방중기계획 요구서를 종합하고 12월까지 이를 완료한다.

<표 3-7> 국방중기계획 작성절차 개선안

기 간	국방중기계획	국가재정운용계획
전년도 9월	• 국방중기계획 작성지침하달 (국방부 → 각군본부)	
전년도 12월 말	• 각군/기관의 중기계획안 통합 (각군본부 → 국방부)	• 국가재정운용계획 수립지침 통보 (기획재정부→각 부처)
1월 31일까지	• 국가재정운용계획 수립지침에 따라 각군/ 기관의 중기계획안 검토, 종합 (실무회의) • 국방중기계획안 제출 (국방부 → 기획재정부)	• 중기사업계획서 제출 (각부처→기획재정부)
1월 ~ 3월	• 기획재정부와의 협의	• 국가재정운용계획안 마련
3월 말	• 국방부 장관 결재	
4월 말	• 대통령 재가	• 국가재정운용계획안 확정 및 부처별 지출한도 통보

이때 국방중기계획의 수립을 위한 계획문서의 작성체계는 <표 3-8>와 같이 개선될 수 있다. 현재 11월에 실시되는 국방부 심의 과정을 12월말에 국가재정운용계획 수립지침이 하달되면 기획재정부의 국방예산담당관들과 함께 이를 심사하여 1월 말까지 국방중기계획안을 확정하여 기획재정부에 제출한다.

기획재정부는 1월부터 3월까지 분야별 작업반을 구성하고 공개토론회를 개최하여 각 분야 전문가들의 의견수렴 과정을 거쳐 4월 국가재정운용계획안을 확정하고 부처별 지출한도를 통보한다. 이 과정에서 발생하는 수정소요를 기획재정부와의 3월 협의 과정을 통해 조정하고 이를 국방중기계획안에 반영하여 3월말에 국방장관이 결재한다. 기획재정부가 3월 협의과정에서 조정된 국방분야 중기계획안을 확정하여 국방중기계획과 국가재정운용계획에 반영된 내용을 통일시킨다.

장관 결재가 완료된 국방중기계획안은 4월말에 대통령의 재가를 거쳐 확정된다.

<표 3-8> 계획문서에 작성절차 개선 내용

문 서 명		작성시기	대상기간
국방중기계획서		12월	F+2~F+6년
보 조 문 서	국방중기계획서 작성지침	2월	F+2~F+6년
	국방중기계획 요구서	7월	F+2~F+6년
	방위력개선사업분야 중기계획서(안)	10월	F+2~F+6년
	분야별검토서	9월	F+2~F+6년

(현행)



(개선 후)

문 서 명		작성시기	대상기간
국방중기계획서		4월	F+1~F+5년
보 조 문 서	국방중기계획서 작성지침	전년도 9월	F+1~F+5년
	국방중기계획 요구서	전년도 10월	F+1~F+5년
	방위력개선사업분야 중기계획서(안)	전년도 11월	F+1~F+5년
	분야별검토서	전년도 11월	F+1~F+5년

이후 수정사항 발생 시에는 국방장관과 기획재정부장관의 협의를 거쳐 대통령의 승인을 거치는 절차를 마련하여 국방중기계획에 대한 수정소요를 최소화 하는 노력이 필요할 것이다. 이러한 과정을 통하여 국방중기계획을 완성하게 된다면 국방중기계획이 국가재정운용계획 내에서 그 위상을 확보할 수 있을 것이다.¹⁵⁾

15) 국방대학교, 전계서, pp. 97-99.

제 3 절 운영과 관련된 문제점 및 대안

1. 정보화 체계 활용 미흡(종합/지식관리시스템 구축)

국방기획관리시스템은 하나의 독립된 시스템이 아니라 모든 분야의 소요와 사업이 집중되는 종합관리시스템(EM: Enterprise Management)의 특성을 가지고 있으므로 타 시스템과 체계적 연동성이 가장 중요하다. 또한, 기획-계획-예산-집행으로 구분된 단계별 관리시스템이기 때문에 이전 단계에서 수집되고 분석된 정보가 축적되어 후행 단계의 의사결정에 활용되어야 하는 지식관리시스템(KM: Knowledge Management)으로서의 발전이 필요하다. 특히, 전력증강사업의 경우 한 사업이 소요제기 되어 집행에 이르기까지 5~10여년의 기간이 소요된다는 점에서 이러한 역사자료의 축적 및 관리가 매우 중요하다.

현재의 국방기획관리시스템 정보화 실태를 보면, 중기계획 및 예산편성 업무가 전산화되어 있으나 전체 프로세스 및 데이터의 정보화 수준이 아닌 예산처리 위주의 사무자동화 수준에 머물러 있다. 사업과 관련된 문서 정보(Text)들이 행정문서로 발간 및 관리되고 있으며, 각종 분석자료 및 의사결정 자료는 소관 부서별로 내부 자료로 관리되고 있는 실정이다. 또한, 개별사업에 대한 역사적 정보(소요제기 자료, 소요·사업 변동자료, 분석평가자료, 의사결정자료 등)의 축적 및 공유가 체계적으로 이루어지지 않아, 후속 단계에서 활용이 곤란하고 문제 발생시 원인의 규명이 어려운 실정이다.

타 기능과의 연동 실태 측면에서는 중기계획 및 예산의 전산시스템이 타 기능과 독립적으로 개발되고 운영되고 있어서 요구서 입력 시 각 기능에서 처리하여 작성한 요구서를 다시 계획예산시스템에 입력하는 오프라인 형태로 운영되고 있다. 각 기능별로 추진 중인 정보체계 구축사업에 선행 또는 병행하여 이들 기능과 업무절차 및 자료(D/B)의 연동이 가능하도록 국방기획관리시스템의 정보화가 이루어져야 할 것이다.

국방기획관리시스템의 정보화는 타 기능체계에서 수집 및 분석된 각종 자료를 연동 또는 공유하여 기능별·사업별로 상시 검색과 활용 가능하도록 구축되어야 하며, 자원 및 비용소요 판단을 위한 각종 예측·판단자료,

소요기준, 현황자료, 비용정보의 D/B도 서로 연계 내지 공유되어야 할 것이다.¹⁶⁾

2. 조직 및 인력 전문화 미흡(체계 개선)

기획관리의 각 단계에서 주관부서 및 검토부서들이 소관분야에 대한 전문성과 책임성을 가지고 심층검토를 해 주어야 종합부서가 본래의 고유기능을 수행할 수 있다. 이를 위해서는 사업주관부서가 소관분야의 중장기 정책과 종합발전계획에 근거하여 각 군이 제기한 사업소요의 타당성, 우선순위, 사업계획의 완전성, 추진방법의 효율성 등을 책임 있게 심의하고 그 결과를 종합부서에 제출해야 할 것이다. 이렇게 함으로써 종합부서는 현재와 같은 개별사업에 대한 미시적인 검토업무를 줄이고, 그 대신 중장기 국방정책 및 군사전략목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있도록 대안을 분석하여 자원을 배분하고 기획 및 계획수립을 할 수 있을 것이다.

국방기획관리 분야 인력의 학력측면의 전문성은 매우 높으나 업무에 대한 전문성은 낮은 편이다. 업무의 전문성을 높이기 위해서는 장기보직이 가능한 민간 인력의 보직비율을 높이는 한편, 현역의 경우에도 동일 분야 내에서의 순환보직을 통해 전문성을 계속 유지할 수 있는 인사관리시스템의 도입이 절실하다.

이를 위해서는 군의 기획 및 계획수립, 사업관리 등 주요부서에 보직된 현역요원의 전문성 보강을 위한 인사관리상의 획기적인 조치가 필요하다. 이들 부서에 보직된 현역요원의 경우 석사학위 이상 취득자가 40~50%수준으로서 학력 면에서의 전문성은 매우 높다고 볼 수 있으나, 70~80%는 현 업무분야에 대한 근무경험이 2년 미만에 불과해 업무에 대한 전문성은 매우 낮은 실정이다

국방기획관리 분야 인력의 전문화를 위해서는 장기보직이 가능한 민간인력의 보직비율을 확대해 나가는 한편, 현역요원의 경우에도 가능한 한 동일분야에 지속적으로 근무할 수 있도록 인사관리가 이루어져야 할 것이

16) 한국국방연구원, 주간국방논단, 국방기획관리시스템혁신의 필요성과 과제(서울, 한국국방연구원 연구실, 2007), p. 5.

다. 현역의 경우 야전부대와 정책부서를 오가는 순환보직이 불가피하겠지만, 정책부서에 보직될 경우만이라도 기획관리 분야 내에서 순환보직이 이루어지도록 해야 할 것이다. 예를 들어, 기획 분야에서 근무한 경험을 보유한 요원이 계획수립 또는 사업관리를 수행할 경우 추진의 일관성 및 효율성 제고가 가능하고, 반대로 사업관리 경험을 가진 요원이 기획 또는 계획업무를 수행할 경우 유사사업의 집행경험을 반영한 보다 현실성 있는 기획 및 계획수립이 가능할 것이다.¹⁷⁾



17) 한국국방연구원, 전게서, p. 6.

제 4 장 미국의 예산편성 및 중기계획¹⁸⁾

제 1 절 예산 절차 및 배경

1980년대 미국의 재정적자는 계속 증가하여 1980년 중반 재정적자는 GDP 대비 4~5% 수준으로 증가하였고, 정부부채 규모 또한 GDP 대비 40% 수준으로 상승하였다. 재정적자의 축소를 위하여 의회는 1985년 「균형예산 및 긴급적자통제법(Balance Budget and Emergency Deficit Control Act)」을 제정하고 법안자들의 이름을 따서 GRH법(Gramm-Rudman-Hullings Act)으로 명명하였다. GRH법에서는 향후 몇 년간에 걸친 재정적자의 상한선을 설정하고 목표연도에 최종적으로 재정균형을 달성하기 위해서 일괄삭감(sequestration)절차를 규정하였다.

그러나 GRH법은 적자 삭감에 성공을 거두지 못하였다. 그 원인 첫째, 대통령은 경기 위축기에 나타나는 정부수입 부족이나 의무지출(mandatory spending)의 증가가 발생할 경우 일률삭감 권한 행사를 꺼렸다. 둘째, 대통령의 일괄삭감에 대한 결정을 재정적의 전망치에 근거하여 내리도록 함으로써 정책결정자는 가능한 한 낙관적인 전망을 유지하였다.¹⁹⁾

1990년 GRH법의 수정형태로 입법된 「예산통제법(Budget Enforcement Act; BEA)」은 재정적자보다는 신규 입법의 예산상의 부담을 통제하는데 초점을 두었다.²⁰⁾ 이를 위하여 예산통제법은 재량지출(discretionary spending)과 의무지출을 구분하였다. 또한 재량지출을 통제하기 위해서 예산권한(budget authority) 및 지출의 상한선을 회계연도별로 설정하였다. 이 상한선은 최초 1995년 까지 설정되었으나, 두 차례의 수정·연장을 거쳐 2002년 회계연도까지 설정되었다. 의무지출을 통제하기 위해서 수입·지출균형(pay-as-you-go; PAYGO)의 원칙을 수립하였다. 이 원칙은 의무

18) 국방대학교, 전게서, pp. 49-59.

19) 고영선 외(2004), “중기재정관리 체계의 도입과 정착” 『정책연구시리즈』 2004-11, 서울 : 한국개발 연구원, p. 104.

20) 김동건 외(2006) 『각 부처 중기계획과 국가재정운용계획 연계방안』, 서울 한국재정 연구회, p.23.

지출의 증가 또는 세수의 감소를 초래할 것으로 예측되는 입법상의 변화는 반드시 그러한 예산상의 부담을 안전하게 상쇄할 수 있는 입법상의 변화를 수반해야 한다는 것이다. 재량지출 상한의 초과나 PAYGO 원칙의 위배가 발생할 경우에 대비하여 예산통제법에서는 일괄삭감을 취하도록 규정하였다.

예산통제법이 2002년 9월말로 종료됨에 따라, 현재로서는 세출증액을 규제할 수 있는 법적 규제가 없는 상태이다. 2002년 이후 행정부와 일부 의원을 중심으로 예산낭비 및 재정관리 강화를 위한 개혁법 제정을 요구하고 있다.²¹⁾

제 2 절 예산 편성과정

미국의 예산편성은 관리예산처(Office of Management and Budget; OMB)가 주관이 되는 행정부 예산과 의회예산실(Congressional Budget Office; CBO)이 주관이 되는 의회예산으로 구분된다. 행정부예산은 1921년 제정된 예산회계법(The Budget and Account Act)에 따라 관리예산처에서 규정한 내용을 따르고 의회예산은 1974년에 제정된 의회예산법(Congressional Budget Act)과 1990년 제정된 예산강제집행법(Budget Enforcement Act)등에 명시된 의회예산절차에 따른다.²²⁾ 미국의 예산안의 편성과 심의 과정은 19개월이 소요되는데, 예산 편성기간은 약 11 개월이다. 예산안 편성은 회계연도 개시 전전년도 3월에 시작하여 전년도 1월에 완료된다.²³⁾

1921년 예산회계법에 의하면 대통령은 정부의 예산안을 일괄 편성하여 의회에 제출하는 권한을 지닌다. 그러나 미국의 예산이 세출예산으로 구

21) 현재 추진 중인 재정개혁법의 주요 내용은 ① 사전 년도별 지출한도의 설정과 이를 실행하기 위한 PAYGO나 지출한도제도(Cap)를 실시, ② 지출한도를 초과하는 경우, 행정부에 의한 일괄 삭감 조치, ③ 대통령의 개별거부권(Line-Item Veto) 부여, ④ 회계연도 개시 전 예산이 확정되지 못한 경우, 정부폐쇄(shot-down)가 발생하지 않도록 잠정예산의 법제화, ⑤ 성과를 기준으로 한 예산 일몰제의 실시 등 있다.

22) 예산통제법은 2002년 9월 만료되었고 더 이상 연장되지 않았다. 이하의 설명은 입법의 만료 이전의 상황으로 기술한 것이다.

23) 미국의 예산편성 절차는 크게 3단계로 나눌 수 있다. 즉 예산정책 개발단계(3~6월), 각 부처의 예산요구서 작성 및 제출단계(7~9월), 관리예산처의 사정 및 대통령의 재가단계(9월~익년도 1월)로 나눌 수 있다.

성된 법률의 형식을 취하도록 규정되어 있는 반면, 미국의 행정부는 이러한 법률안 제출권을 가지고 있지 않다. 따라서 대통령이 매년 제출하는 예산안은 의회가 입안하는 세출예산법안의 참고자료에 불과하며,²⁴⁾ 예산안 자체가 의회의 심의대상이 되지는 못한다. 이것은 예산을 편성함에 있어 의회가 보다 강력한 통제권을 행사함을 의미한다.

1. 대통령 예산안의 편성

미국 행정부의 예산안 편성과정을 구체적으로 살펴보면 먼저, 매년 4월 관리예산처는 계획지침(planning guidance)을 각 부처에 하달한다. 이 지침에는 각 부처별 전반적인 자원배분수준과 예산요구서 작성 시 고려해야 할 관리 및 정책상의 요소들을 포함한다. 한편 관리예산처는 재무부와 경제자문위원회 등 관계기관과 협의하여 다음 회계연도의 경제 및 세입세출 예산 규모에 대한 전망을 준비한다.²⁵⁾ 이러한 경제 및 예산규모에 대한 전망치는 예산과정을 통해서 지속적으로 수정된다.

6월 관리예산처는 춘계검토(Spring Planning Review)를 통하여 중요한 예산상의 의제와 각 부처의 사업계획들에 대한 확인을 실시한다. 그리고 경제 및 예산규모의 예측 등을 감안하여 대통령에게 예산연도의 예산정책과 예산규모에 관한 계획안을 건의한다. 관리예산처장은 이 계획안에 대한 대통령 재가를 거쳐 매년 7월 전반적인 예산지침과 부처별 예산한도액이 포함된 예산안편성지침을 각 부처에 하달한다.

관리예산처의 예산편성지침에 근거하여 각 부처는 설정된 한도액 범위 내에서 소관별로 예산요구서(estimate of the agency)를 작성하고 매년 9월에 관리예산처에 제출한다. 각 부처의 예산책임자는 각 국·과의 예비적 예산요구를 반영하여 부처의 예산 요구서를 작성한다. 예산요구서에는 초기제출물, 컴퓨터자료, 출력자료, 추가자료 등을 첨부하여야 하고, 전년

24) 미국 연방정부의 경우, budget은 예산에 관한 대통령의 정책결정이며 의회에 대한 건의서이다. Dennis S. Ippolito, *The Budget and National Politics*, (San Francisco : W. H. Freeman and Co., 1978), p. 51.

25) Thomas D. Lynch, *Public Budgeting in America*, (New Jersey: Prentice-Hall, 1979), pp. 62-63.

도·당해년도·익년도·익년 후 4년 등 총 7년의 자료를 제출하여야 한다.

각 부처의 예산요구서가 접수되면 관리예산처는 10월과 11월의 추계검토를 통하여 부처별 예산심의를 진행한다. 예산심의는 전문적 지식과 경험을 갖춘 300여 명의 예산심사관이 담당한다. 예산심사관들은 재원 절약의 측면에서 주요한 지출항목에 대하여 그 타당성을 검증하며, 각 부처의 예산담당자는 이를 입증하기 위해 노력한다.

예산심의가 끝나면 예산심사관은 각자의 심사의견을 관리예산처장에게 건의한다. 관리예산처장은 심사결과를 바탕으로 전반적인 예산정책, 주요 정책사업, 각 부처별 예산한도액, 기타 세입전망 등에 관하여 대통령과 협의한다. 이 협의를 통하여 각 부처별 예산의 한도액이 최종적으로 결정된다.

각 부처는 자신에게 할당된 총액에 대하여 관리예산처, 예산심의위원회(Budget Review Board) 및 대통령에게 각각 이의를 제기할 수 있다. 그러나 대부분의 이의는 관리예산처 수준에서 처리된다. 이와 같은 과정을 거쳐 부처별 총액이 결정되면 각 부처들은 최종예산요구서를 준비한다. 관리예산처는 이 요구들을 종합하고, 개관 및 설명 자료를 첨부하여 2월 첫 월요일 이전에 예산안을 의회에 제출한다.

2. 의회의 예산절차

미국의 예산절차에 있어 의회는 강력한 권한을 가진다. 대통령의 예산안은 회의 예산절차에 있어 추천안으로 고려될 뿐이다. 대통령의 예산안이 의회에 제출되면, 의회의 예산절차 전반을 담당하고 있는 의회예산실은 자체의 경제 전망치에 입각하여 대통령의 예산안의 효과에 대한 재전망안(re-estimation)을 의회에 제출한다.

4월 15일까지 의회는 상원과 하원 간의 내부적인 합의를 거쳐 의회예산결의(Congressional Budget Resolution)를 통과시킨다. 이 결의의 주요 역할은 의회위원회를 위한 재량지출의 수준과 의무지출의 지침을 제공하는 것으로, 양원의 예산위원회(Budget Committee)는 이 결의를 위하여 대통

령의 예산안과 관련 위원회의 의견 및 전망을 검토하고 청문회를 개최한다.

의회예산결의 후, 예산지출위원회(Appropriation Committee)는 재량지출과 관련하여 양원 각각 13개 소위원회별 예산배분을 결정한다. 소위원회는 각각 하나의 지출법안에 대하여 책임을 지며, 각 지출법안은 개별 프로그램의 재원조달규모를 정한다. 또한 각 지출법안은 개별적으로 의회의 의결을 거쳐 일반적인 법률로서 대통령의 승인을 받게 된다.

3. 미국의 예산 편성의 특징

미국의 예산편성에 대한 특징은 첫째 Top-down 방식의 예산편성 방식을 채택이다. 관리예산처가 기관별 예산총액을 통보하면 각 기관은 예산편성 지침을 준수하는 범위 내에서 자율적으로 프로그램 예산을 편성한다. 관리예산처는 회계연도 개시 18개월 전에 예산편성지침을 각 부처에 통보하게 되고 각 부처는 예산총액의 범위 내에서 예산을 편성 한 후 관리예산처와 협의, 조율을 거친 후 대통령 예산안을 확정한다.

둘째로는 관리예산처와 각 부처간의 예산 협의시 프로그램별 성과를 평가하여 예산안에 반영하고 필요시 관련제도 개선방안을 마련하는 성과평가 및 관리 제도의 도입을 들 수 있다. 미국의 성과관리제도는 1990년 재정책임자법(Chief Financial and Results Act)으로부터 시작되어 1993년의 정부성과법(Government Performance and Results Act)을 통해 구현되고 있다. 정부성과법은 기관들로 하여금 성과에 책임을 지도록 할 목적으로 전략계획서, 성과계획서, 그리고 성과보고서제출을 의무화하였다. 2000년 이후 매년 2월 말까지 각 기관은 대통령과 국회에 성과보고서를 제출하여 과거 3개년간의 성과를 보고하고 있다.

셋째, 재정규율 강화를 위한 재정개혁법 제정을 추진하고 있다. 2002년 9월말로 재정지출 규모를 사전에 제한해 왔던 예산통제법(Budget Enforcement Act of 1990)이 종료되었다. 이에 따라 현재는 세출 증액을

규제할 수 있는 법적 장치가 없다. 2004년의 예산의 경우, 약 1만 여건의 민원사업이 의회예산심의과정에서 반영되었다. 미국 행정부와 의회에서는 2002년 이후 예산낭비 방지 및 재정관리를 강화하기 위한 재정개혁법 재정을 추진하고 있다.

제 3 절 5개년 중기재정운용계획

앞에서 살펴본 바와 같이, 대통령의 예산안이 의회에 제출되면, 의회는 예산기준선이 포함된 의회예산처의 경제·예산전망보고서, 위원회의 검토 보고서 등을 참고하여 예산위원회에서 심사한 후, 양원 합동결의안을 형식으로 예산결의안을 채택하게 된다. 매년 관리예산처와 의회예산실은 재정지출추계를 통해 향후 10년의 기간에 걸쳐 현행 법률과 정책이 유지된다는 가정 하에 물가변동을 감안하여 미래경로에 대한 예산기준선을 제시한다.

한편, 미국 의회에서 증가하는 재정적자를 통제하기 위한 방안으로 1974년 의회예산법(Congressional Budget Act)에 근거하여 지출규모점검(Scorekeeping)²⁶⁾을 도입하였다. 지출규모점검은 1985년 균형예산과 긴급 재정적자통제법(Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act)에 의해 예산기준선이 도입되면서 더욱 발전하였다. 지출규모점검에 대한 기본적인 책임은 예산위원회에 있지만, 실제로는 의회예산실과 관리예산처에 의해서 작성된다. 의회예산실과 관리예산처는 사전조율을 통하여 지출 규모점검지침(Scorekeeping Guidelines)에 대한 동일한 추정치를 만들어 내며, 이 과정에서 보다 정확한 추정치를 산출하기 위해서 기술적인 공식을 도입하였다. 추정과정에서 대부분의 분야에서는 경제적 요인 및 정치적 과정과 관련된 사항들을 고려하지 않지만 국방 분야 등과 같은 선택적인 분야에서는 경제적 요인들과 정치적 과정을 고려하여 5개년 재정운용

26) 지출규모점검(scorekeeping)은 예산지출권한, 재정수입과 지출, 재정흑자와 적자, 연방 정부의 부채한도에 영향을 미치는 의회의 예산심의를 위해 현재 계류 중이거나 최근 통과된 법률의 예산효과를 예산기준선 혹은 예산결의안에서 정한 수준과 비교하여 측정하는 절차를 말한다.

계획을 수립하게 된다.

미국의 예산은 의무지출과 재량지출로 구분할 수 있다. 의무지출이 헌법에 의해 지출이 규정되는 반면, 재량지출은 5개년 재정운용계획에 의해 지출계획이 수립되고 매년 예산법으로 확정된다. 즉 재량지출이 5개년 재정운용계획의 의해 수립되고 예산법으로 확정된다는 것은 중기재정계획과 단년도 예산의 연계성이 확립되고 있음을 의미한다. 미국은 이러한 5개년 재정운용계획과 단년도 예산의 연계성을 보다 강화하기 위해 연동(rolling) 방식을 도입하였다.

이와 같이, 미국의 예산은 중기재정계획의 성격을 포함한 일종의 연동계획으로 규정할 수 있다. 미국은 예산 심의시 당해년도 예산만이 아니라 5개년 예산전망을 함께 심의하며, 매년 예산 편성시 이를 조정하여 반영한다. 또한 예산 심의시 당해년도 지출뿐만 아니라 수년에 걸친 세출지출권도 함께 심의함으로써 중기재정계획에 입각한 예산편성 방식을 적극적으로 운용하고 있다.

제 4 절 관리예산처와 각 부처의 입법안 사전협의 절차²⁷⁾

미국의 예산편성 과정에서 가장 주목해야 할 부분은 계획과 예산의 연계하기 위한 절차를 규정하고 있다는 것이다. 중기재정계획과 예산을 연결시키는 역할은 관리예산처가 담당한다. 즉 관리예산처는 대통령실 소속으로 행정부의 기획과 예산을 조율하고 관리를 위해 점검하는 기관의 성격을 지니게 된다. 따라서 각 부처는 예산, 성과계획은 물론이고 사업법안의 경우도 의외에 제출하기 전 사전에 관리예산처의 사전협의를 거치도록 하고 있다. 이는 대통령 중심제 정부형태에 있어서 대통령의 국정운영방침이 국가재정정책에 반영될 수 있도록 하기 위한 조치로서 우리 정부가 각 부처의 중장기 계획을 작성함에 있어서 기획재정부와 사전협의를 하도록 국가재정법에 근거조항이 마련된 것과 같은 맥락으로 이해할 수 있다.

각 기관은 관리예산처에 행정규칙 A-11에 따라 처음 예산요구서 제출시

27) 본 내용은 미행정부 행정규칙(CIRCULAR NO. A-19, 1979) 을. 주로 참고하였다.

입법프로그램을 동시에 제출해야 한다. 그 목적은 첫째, 각 부처의 계획 수립을 지원하기 위해서이며 둘째, 각 부처의 입법프로그램과 매년 예산 요구서를 준비하는데 조율하는 것을 지원하고 셋째, 대통령의 승인을 얻는 특정 제안서를 추천할 수 있는 기회를 제공하며 넷째, 관리예산처와 대통령실 직원이 대통령의 입법프로그램, 예산, 연두교서 및 특별 메시지를 준비하는데 도움을 주기 위해서이다.

각 기관들이 관리예산처에 입법프로그램 제출할 경우 각각의 항목에 대하여 다음과 같은 정보를 제공해야 한다. 첫째, 목적과 대상, 현존하는 프로그램과의 관계에 대한 요약 설명이 구체적으로 제시되어야 하며 둘째는 준비법안의 시기와 준비에 관한 적절한 설명이 포함되어야 한다. 셋째로는 현재 또는 최근 의회의 주요 안을 다루는 법안이나 보고서에 대한 적절한 참고자료를 제출해야 하며 마지막으로 처음 5개 회계연도의 예산권한과 지출, 예산권한과 지출에 대한 유보, 재정수입의 추이 및 근무 년 수와 인력 수에 대한 추정 등이 포함되어야 한다.

또한 각 기관에서 심의중인 입법안들과 만료되는 법안(행정규칙 6)의 목록은 입법제안과 별도로 제출되어야 하는데, 이에 대한 세부적인 지침은 다음과 같다. 첫째, 아직 고려중인 사항들은 대략적인 우선순위에 따라 나열되고 각각의 주제 내용과 상태에 대해 요약 설명되어야 한다. 둘째, 각각의 만료법안들은 내용, 인증, 만료일 및 그 법의 연장·폐기 여부에 대한 기관의 견해 등이 포함되어야 한다.

이상과 같이 각 기관에서 제출된 예산안에 대해서 관리예산처는 대통령 프로그램과 일치 및 불일치(in accord with / not in accord), 일관된 법안과 일관되지 않는 법안(in consistent with / not consistent with), 각 부처의 프로그램 관점에서 볼 때 이의 없음(no objection), 조건부 승인(qualified advice) 등으로 권고함으로써 예산과 계획에 대한 조정과정을 완료한다.

제 5 절 국방예산 편성의 특징

1. 관리예산처와 국방부의 관계의 특수성

대통령 소속 예산 담당 부서인 관리예산처의 국방부와 관계는 다른 연방 기관들과의 관계와는 다르다. 관리예산처는 농업·교육 그리고 다른 국내 사업에 대하여 적대적인 관점에서 예산안 심의 실시한다. 그러나 국방 분야에 대한 심의과정에서 국방부와 관리예산처는 긴밀하게 협조한다. 국방예산에 대한 심의는 관리예산처와 국방부장관실이 팀을 이루어 국방성 내에서 실시한다. 또한 관리예산처가 각 부처의 예산을 삭감했을 때, 각 기관들은 대통령에게 의견을 개진한다. 단, 국방예산의 경우, 관리예산처는 국방부의 담당자와 사전에 협의하여 삭감여부를 결정해야 한다.

한편, 관리예산처는 대규모 지출 항목에 대하여 국방장관이 삭감을 승인하지 않을 경우 대통령에게 직접 건의할 수 있다. 그러나 대통령이 반드시 관리예산처의 입장에 지지하지는 않는다. 대통령은 안보우선순위를 바탕으로 관리예산처와 국방부와 관계를 통제한다. 이는 국가방위에 있어서 국가안보정책이 예산보다 우위에 있다는 것을 보여주는 것이다.

이러한 안보분야에 대한 정책 중심의 예산편성절차는 국방예산을 편성함에 있어 관리예산처와 국방부와 협력의 중요성을 더욱 증대시켰다. 관리예산처는 국방부와 협력을 강화하기 위해 관리예산처의 국방예산 담당관을 국방성에서 배치하여 국방기획관리 과정의 중기사업계획(Program Objective Memorandum)에 속한 사업구조의 검토뿐만 아니라 예산심의 업무를 담당하게 하였다. 이처럼 국방예산은 관리예산처가 예산의 수립과정에 직접적으로 관여한다는 특징을 지닌다.²⁸⁾

이러한 국방예산 편성 과정의 특징은 국방부의 세출예산의 규모가 다른 부처에 비해서 크기 때문에 발생한다. 관리예산처는 국방예산의 전반에

28) Mary Tyszkiewicz and Stephen Daggett, *A Defense Budgeting Primer*, (Washington DC. :CRS, 1988), p. 28.

결친 평가를 담당할 수 있는 전문 인력이 제한된다. 또한 국방부는 업무의 특성상 미래에 대비한 계획을 수립한다. 따라서 관리예산처의 입장에서 볼 때 국방예산에 대한 합리적인 사정을 실시하기 위해서는 다양한 위협 시나리오에 대한 국가를 방위할 수 있는 전문적 인력과 장비를 제공할 수 있는 국방부와의 협력이 필수적이라고 할 수 있다.

2. 국방기획관리체계(PPBES)에서의 예산수립

국방기획관리체계(PPBES)에서의 예산 수립은 기획 및 계획수립과 조화를 이루면서 국방부 전체 수준에서 자원을 배분하기 위한 노력이라고 설명할 수 있다.²⁹⁾ 미국의 국방기획관리체계는 1961년 맥나마라 국방장관에 의해 도입되었다. 이후 소요제기 주체의 변경에 따라 수 회의 개선이 되었고 2003년에 럽스펠드 장관의 개혁에 의해 현재에 이르고 있다. 의사결정의 신속성을 기하기 위해 대통령의 임기를 고려하여 2년 주기로 국방중기계획과 예산을 동시에 작성하며 이를 통해 신속한 의사결정의 여건을 마련한다는 것이다. 구체적으로 홀수연도에는 기획과 계획에 집중하며 예산을 편성하고 짝수연도에는 사업검토 / 성과분석에 집중한다는 것이다. 이러한 체계상의 관리주기와 주요 문서는 <표 4-1>와 같다.

국방기획관리(PPBES)체계에서 미국의 국방예산 수립과정을 살펴보면 중장기국가재정운용과 중기사업계획의 연계성을 확보하기 위한 일련의 절차가 진행되고 있음을 알 수 있다. 계획 수립단계에서부터 관리예산처의 예산담당자와 국방부 담당자들이 긴밀히 협조함으로써 예산의 타당성을 확보하고 중기계획에 반영된 사업의 경우 성과에 대한 지속적인 평가를 통하여 사업을 실행여부를 판단한다. 무엇보다 중요한 것은 이러한 국방중기사업계획과 국방예산의 경우, 경제적인 논리에 의한 판단이 아니라 국가안보의 시각에서 미래 국가의 위협에 대처할 수 방안의 확보라는 안보의 논리에 의해서 대통령의 정책적 의지가 우선되고 있다는 사실이다.

29) Jerry L. MaCaffery and L. R. Jones, *Budgeting and Financial Management for National Defense*, (Greenwich CT: Information Age 2004), 문영세, 권현철, 김태준, 신용도 공역, 『미국의 국방예산』 (서울: 국방대학교 안보문제연구소, 2006), p. 153.

<표 4-1> 관리주기 및 주요 문서

출범 1년차(OFF-YEAR)	출범 3년차(OFF-YEAR)
• 전 정부의 국가안보전략 적용 • 기획지침을 선택적으로 작성 • 전년 계획서와 예산서의 틀을 유지 • 변동, 수정소요만 반영(안) 작성 • 의회 승인	• 기획지침을 선택적으로 작성 • 전년 계획서와 예산서의 틀을 유지 • 변동, 수정소요만 반영(안) 작성 • 의회 승인
출범 2년차(ON-YEAR)	출범 4년차(ON-YEAR)
• 4개년 국방정책 검토보고서(QDR) 작성 • 대통령 예산안 반영 • 기획지침 작성 • 재정지침 작성, 계획목록서 / 예산안 작성 • 의회 승인	• 기획지침 작성 • 재정지침 작성, 계획목록서 / 예산안 작성 • 의회 승인

제 6 절 시사점

첫째, 국방장관의 기획지침(DPG)이 전략기획체계과 국방PPBS의 전 과정을 통제하는 핵심문서로서 선-후행 문서간의 관계에 의해 업무가 진행되는 한국군의 국방기획관리제도와 차이가 있다. 모든 중장기 기획문서는 DPG작성을 위한 기초문서의 성격이며, 군사력 소요와 국방사업은 DPG의 지침에 근거하여 결정된다. DPG의 성격상 장기보다는 중기에 중점을 두는 단점은 있으나, 4년마다 이루어지는 QDR에 의거 장기목표와 중기목표간의 균형이 이루어지는 특징을 가지고 있다. 또한, DPG 작성과정에서 합동팀에 의한 사전연구를 수행하거나 이를 검토하는 과정에서 전군의 공감대가 자연스럽게 형성되는 기회를 가지고 있다.

둘째, 군사력 소요 및 국방사업에 대한 평가분석을 강화해 나가는 추세이다. 합참의 경우 합동군사능력평가팀에 의해 과학적인 분석기법을 적용하여 소요를 검증하고 있으며, 국방부분부의 경우 국방분석평가국 주관으

로 평가그룹(PRG)을 구성하여 자원배분중심의 평가를 수행하고 있다.

셋째, 중기계획과 연도예산 편성·심의절차를 점점 통합해 나가는 추세이다. 국방부-각 군간 On-line체제에 의해 소요제기 및 검토, 수정절차가 이루어지며, 계획관련 자료, 기준, 비용요소의 D/B화를 통하여 계획·예산수립의 객관성과 효율성을 높이고 있다.



제 5 장 적용 가능한 국방중기계획 개선방안

제 1 절 체계와 관련된 개선방안

1. 무조건적인 고정식으로 전환 지양

앞에서 제시된 대안으로 현 국방중기계획은 연동식으로 작성되고 있으나 이를 고정식으로 전환시킨다면 문서를 작성하지 않는 연도에는 각 부서들이 소관분야의 신규 또는 변경소요에 대해 심층적인 분석을 하거나 기 반영사업의 진행상태 또는 계속사업의 성과 점검에 더 많은 시간과 노력을 기울일 수 있다는 것이다.

<표5-1> 연동식 및 고정식 작성 비교

구 분	고정식 작성	연동식 작성
개 념	• 목표연도(계획기간)를 고정 • 1차 계획기간이 종료 후 다시 2차 계획기간이 시작 • 미래와 단절된 속에서 계획기간 중의 목표 추구를 절대 중시 • 예 : 각 국의 경제개발계획	• 목표년도를 연차적으로 옮김 • 장기기획 목표를 지향하는 중기계획 • 중기계획을 위한 당해연도 예산배정에 초점이 맞춰짐 • 예 : 국방중기계획
장 점	• 기획목표관리 가능 • 기획수립 노력 절감	• 현실과의 일치성 • 미래여건에 부응 • 실현 불가능한 계획 사전 제거 가능 • 계획의 유연성 견지
단 점	• 현실과의 유리점 • 계획의 경직화 • 미래여건에 적용 불가 • 시행착오 유발 가능	• 기획목표 변질 가능 • 빈번한 기획 변경 및 수정

출처 : 해군대학, 「국방중기계획 효율성 향상을 위한 이론 정립」, p. 7.

그러나 현 국방중기계획은 연동 또는 고정방식의 문제보다는 국방정책의 불신에서 오는 국회 및 정부의 예산 반영이 관건이다. 기본적으로나마 연동식 작성과 고정식 작성을 비교하면 표<5-1>과 같다.

국방중기계획의 작성방식 비교에 있어 중점은 정책 변화 등에 얼마만큼 대응할 수 있는가 인데 우리나라 국방분야의 현실은 정책의 반영보다 얼마나 예산을 반영하였는가에 의미를 두고, 실제 이를 통해 계획수립의 적정성을 평가한다. 중기 요구금액과 예산의 적중률은 급변하는 상황변화를 고려시 쉽지 않은 접근으로 중기 요구금액은 국방부가 정부의 일개 부처로서 정부에 제시하는 요구안이라는 정도로 판단하는 것이 적절할 것이다. 즉 어떤 방식이 좋은가도 중요하지만 쟁점이 무엇인지를 정확히 파악하여 처리하는 것이 더욱 중요하다. 여기서 정확히 인식해야 할 것은 정책의 변화, 미확정 정책에 따른 계획이 고정식이든 연동식이든, 행정적이거나 외형적이거나 원 목적보다도 절차상 완성도에 만족시키고자 하는 면이 없지 않기 때문에 제도 변경으로 현 상황에 대한 만족을 얻기 보다는 다소 번거로움이 있어라도 국방중기계획의 작성 형식에 대해서는 핵심·쟁점으로 방향성을 유지하는 것이 중요할 것이다. 또한 연동식이라도 정보화체계 구축을 통한 각 사업별 D/B 구축을 완성하여 신뢰도를 유지한다면 고정식보다 더 유연한 계획이 작성될 수 있을 것이다. 결론적으로 한국의 국방여건에 적합한 방식이 무엇인가이지 외국의 비교대상국의 방식이 무엇인가는 참고사항으로 그쳐야 할 것이다. 따라서, 고정식을 개선방안으로 적용하기 위해서는 학술적인 차원에서 고정식을 채택하는 것이 아닌 실제 한국적 여건에 대한 적합성을 함수관계로 확인하고 분석하여 결정해야 한다.

2. 국방정책지침 신설 이전 작성여건 보장

국방정책지침은 중장기 국방정책과 연계한 군사력 건설과 운영방향, 국방자원의 배분중점 및 우선순위, 국방운영에 관한 사항 결정짓는 기획관리문서로서 매년 연초에 발간되고, 주요 내용은 국방정책 기조와 구현방안, 군사전략, 전력증강우선순위, 자원배분의 조정, 현안 이슈에 대한 지침

등이다.

정말로 꼭 필요한 지침인 것은 사실이다. 그러나 이 지침은 기획관리체도를 뛰어 넘는 만능을 요구하는 것이다. 바로 그러한 문제를 해결하기 위해 기획관리체계가 운영되는 것인데 제도적 문제점을 외국의 경우를 들어 유사한 지침을 마련하는 것으로 해소하려는 것은 잘못된 접근이다. 사실 현재에도 많은 기획서가 작성되고 최신화를 시도하고 있다. 특히 기본정책서조차도 급변하는 상황변화에 대응하기 위해 1년주기로 수정판을 내놓을 수도 있을지도 모르는 현실이다. 또한 기본정책서의 부록문서로 표 <5-2>와 같은 각 기능 및 분야별 정책서들이 있다. 현실적으로 기획에서 계획으로 전환되면서 도출되는 정책현안에 대한 선택을 위해 장관 스스로도 결정하기 어려운 부분이 있을 것인데 국방중기계획의 순탄한 처리를 위해 기획 단계에서 이런 지침을 줄 수 있을지는 요원한 문제이다.

특히 미국과 달리 우리나라는 기획 및 계획단계에서 중요한 정책결정을 위해 장관을 지원하는 조직이 많지 않고 국방부 내에서도 이를 전담하거나 종합하여 조정·통제하는 기능이 부족한 실정이다. 단순히 한가지 문제에 대한 정책도 어려운데 다수의 정책에 대해 우선순위를 정하고 이에 재원을 배분토록 하는 것은 국방중기계획의 임무이지만 이를 결정하는 체계를 세우는 것이 쉽지 않다는 것이다. 즉, 현실적으로 누가 국방정책지침을 작성하고 어떤 형식으로 작성하며 어떤 과정을 거쳐서 결정할 것인지가 어렵다는 것이다.

물론 이면에는 현 기획관리체계상의 기획문서들이 구체성이 없고 우선순위에 대한 판단을 못 해주고 있다는 것 때문에 이러한 지침 작성이 불가피하다는 점도 있다.

다시말해 우리나라의 기획관리체계가 미국화 되려면 많은 조직변화 뿐만 아니라 문화와 관련부처와의 관계까지도 고려해야 할 것이다. 변화를 꺼려하는 것이 아니라 변화의 대상이 우리의 현실과 차이가 크다는 것이다. 따라서, 이 방안을 적용하기에는 우리나라의 현 기획관리체계 여건을 더욱 심층 깊게, 종합적으로 검토하는 것이 선행되어야 할 것이다.

표<5-2> 기능 및 분야별 정책서

문 서 명		주 관 부 서	작성 시기	작성 주기	대상기간
국방정보판단서		국방 정보본부	2월	3년	F+1년~F+17년
국방기본정책서		국방부(정책기획관실)	6월	5년	F+1년~F+17년
보조 문서	국방기본정책서 작성지침	국방부(정책기획관실)	2월	5년	F+1년~F+17년
부록 문서	통일한국의 국방태세	국방부(정책기획관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
	군비통제기본정책	국방부(정책기획관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
	군사외교정책서	국방부(국제협력관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
	예비전력정책서	국방부(동원기획관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
	국방정보화정책서	국방부(정보화기획관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
부록 문서	국방군수정책서	국방부(군수관리관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
	국방시설발전방향	국방부(군사시설기획관실)	12월	5년	F+1년~F+17년
	국방정보발전기획서	국방 정보본부	12월	5년	F+1년~F+17년
국방개혁기본계획		국방부(국방개혁실)	2월	2~3년	2006~2020
보조 문서	국방개혁기본계획 작성지침	국방부(국방개혁실)	전년도 9월	2~3년	2006~2020
합동군사전략서		합참(전략기획본부)	6월	3년	F+3년~F+17년
부록 문서	합동개념서	합참(전략기획본부)	6월	3년	F+3년~F+17년
	장기군구조발전방향	합참(전략기획본부)	6월	3년	F+3년~F+17년
	장기전력구조발전방향	합참(전략기획본부)	6월	3년	F+3년~F+17년
	장기군사기술발전방향	합참(전략기획본부)	6월	3년	F+3년~F+17년
합동군사전략목표기획서		합참(전략기획본부)	11월	매년	F+3년~F+7년
보조 문서	합동군사전략목표 기획서 작성지침	합참(전략기획본부)	3월	매년	F+3년~F+7년
	전력소요서	각군, 기관	8월	매년	중기(F+3년~F+7년) 장기(F+8년~F+17년)
부록 문서	합동무기체계기획서	합참(전략기획본부)	11월	3년	F+3년~F+17년
	중·장기부대기획서	합참(전략기획본부)	11월	매년	F+3년~F+7년
국방과학기술진흥정책서		국방부(자원관리본부)	6월	5년	F+3년~F+17년
보조 문서	국방과학기술진흥 정책서 작성지침	국방부(자원관리본부)	1월	5년	F+3년 ~F+17년

문 서 명		주 관 부 서	작성 시기	작성 주기	대상기간
합동군사전략능력기획서		합참(전략기획본부)	5월	매년	F+1년
보조 문서	합동군사전략능력 기획서 작성지침	합참(전략기획본부)	2월	매년	F+1년

출처 : 국방부, 『국방기획관리 기본훈령』, pp. 24-25.

3. 경상운영분야 정책서 및 소요목록서 작성의 기능 재판단

앞서 제시한 바와 같이 경상운영분야 정책서는 상위 기획체계와 상호 연동되고, 중기계획의 직접적 반영을 위해 기본정책서의 부록과 별도로 구체적인 장기기획 지침 제공 차원에서 필요하다는 것이다.

현재에도 각 군별 국방부 사업국실에서 경쟁적으로 경상운영분야에 대해 정책서를 발간하고 있으며 이미 주기적으로 작성되고 있는 것도 표 <5-2>와 같이 다수 있다. 또한 국방개혁 기본계획이 이러한 모습을 충분히 담고 있기 때문에 이러한 각 분야별 정책서를 종합하여 방향을 설정하는 것을 다시 작성하기 보다는 국방 기본정책서의 시행계획 정도로 아니면 앞에서 언급된 ‘국방정책 지침’이라는 이름으로 정리되는 것이 적절할 것이다. 사실상 경상운영분야라 하더라도 정책적인 사업의 우선순위를 정한다는 것은 쉽지 않고, 성격상 정책서와 계획단계의 모습이 연속성을 지니기는 어렵다.

특히 방위력개선폭역과 달리 시행되는 방향이 각기 다르게 여러가지이므로 조정이나 통제가 곤란하다. 또한 사업의 목표자체가 비구속적이며 두 가지 이상의 사업이 상충되어 조정이 필요할 시 명확한 한계를 갖기가 곤란하다.

다음은 경상운영분야 소요목록서로서 기획차원에서 사전 충분한 경제성 분석과 사업 우선순위 판단을 통해 목표사업을 관리함으로써, 중기계획의 목표 지향성과 집행의 일관성을 보장할 수 있다는 것이다. 그러나 이러한 경상운영분야 목록서가 작성되는 모습은 바로 국방중기계획의 산물과 일치될 수 있을 것이다. 즉, 주객이 전도되어 상기 목록서를 만드는 것이

재원 투입여부 판단에 따라 정리되는 중기계획과 유사한 모습이 된다는 것이다. 이 목록은 현 국방통합재정정보시스템을 이용하여 자료관리만 체계적으로 한다면 쉽게 작성이 가능하고 보다 강화된 중기요구 통제가 이뤄진다면 이 목록은 절대적인 비교·조정·통제 문서가 되어 앞에서 희망한 그러한 기능을 발휘할 수 있을 것이다. 그러나 그 행정소요를 고려해 볼 때 상당한 중복이 예상된다.

따라서, 이 대안 중 경상운영분야 정책서는 현 기본정책서의 부록수준이 적절하며 추가적인 생산은 경상운영분야의 특성을 고려시 적시성을 상실할 것이다. 소요목록은 현 정보화 체계상 업무담당자들의 사업관리측면에서 관리되고 검토되는 것이 적절할 것이다.

4. 재원 규모 일치 및 순기 조정의 목적과 개선여건 평가

국방중기계획과 국가재정운용계획의 연계성을 강화했을 경우의 장점에 대해서 앞에서 언급이 있었지만 과연 현실적으로 그것이 가능하고 그렇게 한다고 해서 요망하는 결과를 가져올 것이라고 확신하기는 여러 가지로 어려운 것이 사실이다. 한 예로 국방중기계획의 순기 준수 현황을 보면 아래와 같다. 즉, 순기준수가 지켜지지 않았던 이유가 국방부 자체의 문제인지 기획관리체계보다 상위의, 외부의 영향력 때문인지를 확인해 볼 필요가 있다.

<표5-3> 국방중기계획의 순기준수

구 분	군무회의	재가 일자	예산 확정	비 고
96-00	'94. 10	'94. 12	'94. 12. 2	순기 준수
97-01	'95. 11	'95. 12	'95. 12. 2	순기 준수
00-04	'99. 1	'99. 2	'98. 12. 18	
06-10	'05. 2	'05. 5	'04. 12. 30	
08-12	'07. 7	07. 7	'06. 12. 28	
10-14	'09. 4	'09.6	'08. 12. 13	

또한, 국방중기계획 순기는 공식적인 일정을 고려해야 한다. 아무리 국회

에서 예산 확정이 헌법에 명시된 12월 2일을 넘긴다 하더라도 제도라는 입장에서 순기는 이를 기준으로 해야한다. 실제로 '97년 까지는 12월내로 대통령 재가까지 완료하였으나 '98년 이후 부터는 대부분이 다음 해로 연기되었다는 면을 주지해야 한다.

가. 재원 차이에 대한 인식 전환

먼저, 앞에서 국방중기계획의 문제점으로 제시된 사항은 기간 중 재원 규모가 국가재정운용계획과 상당히 차이가 난다는 것, 방위력개선비의 비중이 과도하게 국방중기계획이 높다는 것이다. 일단 제시된 문제점을 검토해보면 재원비교의 방식에 문제가 있다. 차이가 나는 1, 2년차의 베이스(base) 금액에 따라 그 이후의 차액은 훨씬 더 커지는 것이 당연한데도 이를 5년 합계로서 비교한 것이다. 또한 방위력 개선비가 상당히 차이가 난다는 것은 그 만큼 기획재정부와 국방부간의 정책적인 협의가 없었고 기획재정부는 국방부의 전력증강정책에 대해 구체적인 조정계획을 가지고 있는 것인지 아니면 재원만 통제를 하는 것인지가 정책구현이라는 국방중기계획 즉 국방부의 요구와 충돌할 수 밖에 없었을 것이다.

실제 국가재정법 또는 시행령에 또는 국가재정운용계획 작성지침에 전에 발간된 국가재정운용계획의 재원규모를 준수하라고 직접적으로 통제한 부분은 없다. 단지 작성지침에 전 계획의 재원규모를 준수하되 증감이 발생하면 그 사유를 명시하도록 되어 있다. 사실상 합리적이 되려면 정부의 배분은 전년도 국가재정운용계획의 재원을 적용을 따라 가는 것이 아니라 전반적인 중·장기 경제전망과 정부 정책방향을 근거로 해야 할 것이다. 어떤 면에서는 왜 국방비가 이정도 수준으로 배분될 수 밖에 없냐는 질문에 기획재정부도 정책을 다루기가 쉽지 않기 때문에 정확한 근거를 제시하기 어려울 것이다.

국가재정운용계획과 국방중기계획의 근원적인 재원차이는 국가재정운용계획을 작성하는 정부와 국방중기계획을 작성하는 국방부의 경제성장 및 정부 재정전망에 대한 예측수준과 관련이 있다. 즉, 공식적인 재정전망이 있을 경우에는, 국가재정운용계획의 작성시기와 순기 차이를 배제할 경우,

두 계획사이의 재원 판단의 기준이 동일할 것이나 그렇지 않을 경우에는 다른 시기에 다른 지표를 사용함으로써 전혀 다른 결과를 가져올 수 있다. 특히 국방중기계획의 재원판단은 정부의 수입대비 지출능력으로서의 재정규모를 판단하는 것과 달리 예상되는 재정전망에 따른 배분규모에 국방분야 필수 전력 및 운영소요의 목표 재원을 포함하여 고려하므로 더 많은 차이가 불가피 할 것이다. 다른 한편으로는 국가재정운용계획의 재원 변화도 예산편성의 당위성 측면에서 주로 검토되고 사실상 다음 순기에서 그 변동 폭이 표<5-4>과 같이 나타나 있다.

표<5-4> 국가재정운용계획의 재원 변화

(단위:억원,%)

구분	2004	2005	2006	2007	2008	계
2004-2008	189,412	208,226	227,090	249,050	278,062	1,151,840
(증가율)	8.1	9.9	9.1	9.7	11.6	10.1
구분	2005	2006	2007	2008	2009	계
2005-2009	211,026	228,632	248,777	272,666	299,698	1,260,799
(증가율)	11.4	8.2	8.8	9.6	8.8	9.1
구분	2006	2007	2008	2009	2010	계
2006-2010	225,129	246,967	268,904	292,450	318,182	1,351,632
(증가율)	6.7	9.7	8.9	8.8	8.8	9
구분	2007	2008	2009	2010	2011	계
2007-2011	244,972	267,082	291,025	317,278	345,270	1,465,627
(증가율)	8.8	9	9	9	8.8	9
구분	2008	2009	2010	2011	2012	계
2008-2012	266,491	286,379	306,176	326,782	348,006	1,533,834
(증가율)	8.8	7.5	6.9	6.7	6.5	6.9
구분	2009	2010	2011	2012	2013	계
2009-2013	285,326	296,039	309,359	322,723	336,842	1,550,289
(증가율)	7.1	3.8	4.5	4.3	4.4	4.2

또한 국방중기계획은 정부에 제출하는 부처 요구안으로서 증액 반영하여 요구하는 특성이 있다. 물론 국가재정운용계획 자체가 재원배분의 성격을 가지기 때문에 재원을 준수하여야 하지만 국방정책의 중요성 및 필요성에 대한 반영과 사업 조정, 삭감에 대비한 융통성 차원에서 국방중기계

획의 재원을 국가재정운용계획의 재원 규모를 초과하여 요구한다. 그리고 당해연도 예산편성에 집중하여 작성하는 국가재정운용계획 자체도 자원배분의 변동 폭이 다소 발생하여 미국의 사례에서 제시된 바와 같이 강력한 통제력을 지닌다고 볼 수는 없다. 현재 여러 기관 및 논문에서 국방중기계획의 재원 규모가 부적절한 것을 문제 삼고 이를 이유로 국방예산의 비효율적 편성을 지적하고 있는데 국방중기계획은 금액을 맞추는 돈표가 아니라 국방정책을 예산화하여 그 청사진을 제시하는 계획이라는 것을 인식해야 한다. 물론 금액이 국가재정운용계획과 확정예산과 딱딱 맞아 떨어지면 보기 좋겠지만 현실적으로 불가능하며 이를 만들어 내는 모습으로 제도가 개선되는 순간 또 다른 문제에 봉착하거나 국방중기계획의 무용론 즉 돈표로서의 유용성만 제시될 우려가 있다. 기획단계 이후 계획을 수립하면서 수 많은 조정이 발생하고 계획이 수립되어 현실적인 예산으로 편성되면서 더 많은 변화를 겪을 수 밖에 없는 것이 사실인데 너무나 결과론적으로 접근하여 중간 단계인 중기계획에 모든 오류의 근원을 넘겨버리는 것은 큰 착각이다. 국방중기계획은 하나의 도구일 뿐이다. 여러 정책과 사업의 우선순위를 만들어도 보고 조정도 하는 계획서일 뿐이다.

최근 5년동안 중기계획의 재원판단 근거를 보면 표<5-5> 같다.

표<5-5> 최근 국방중기계획 재원판단 근거

구분	재원 판단		재원 배분
06-10	‘협력적 자주국방’ 재원 적용, ‘10년은 09 증가율 적용	10.2%	‘05-‘09 재원 적용, ‘10년은 방위력개선비 40% 적용
07-11	국방개혁계획에 준한 증가율 적용	9.9%	방위력개선 개혁소요 우선 배분
08-12	GDP 3%, 증가율 한자리수 적용	9.6%	방위력개선비 증가율 최대 20% 이내 적용
09-13	08-12 증가율 적용	9.0%	08-12 배분을 적용
10-14	국방개혁 재원 적용	7.5%	국방개혁 재원 적용

이러한 체제를 개선하기위한 방법은 먼저 객관적인 사실에 의한 경제 및 정부재정전망치를 활용해야 한다. 둘째로 실제 필요한 적정소요를 판단하는 것이다. 국방정책에 소요되는 재원을 요구할 경우에는 부처수준에

머무르지만 효율화를 통한 심도 깊은 분석을 통한 최적 최소 필수소요만을 제시한다면 그 규모와 내역부터 상당히 달라지며 재정당국에서 받아들이는 모습도 전과 다를 것이다. 물론 전망치가 너무 적어서 국방부 소요를 모두 담아낼 수 없을 수도 있겠지만 그 소요가 앞서 제시한 바와 같이 최적 최소 필수소요를 요구한다면 재정당국은 새로운 시각으로 국방분야를 보게되고 그 것의 결과는 긍정적으로 나타날 수 있을 것이다.

한편 경상운영비와 방위력 개선비의 배분은 통상 과거 기준(최근 5년간 평균, 예산 점유율, 국방개혁 배분율)을 적용, 이전의 중기계획 및 확정예산에 반영된 사항과 국방정책 및 전력증강계획을 고려하여 그 증가율과 점유율을 반영한 것이다. 이 중에서 인건비 등 의무적 지출소요를 제외하고는 국방정책의 방향이 재원배분의 큰 부분을 차지한다. 즉 방위력개선사업을 확대해 나갈 것인지 아니면 장비복지를 우선 반영할 것이든지 등이 그 것이다. 그러나 이 모습도 정확한 분석자료없이 적용될 경우 그 객관성을 상실하게 되므로 가능한 많은 자료와 근거를 토대로 분석자료를 작성하여 제시해야 하며 이것이 앞서 제시한 과학적 기법에 의한 정확한 분석 데이터가 필요할 것이다. 즉 어떤 분석자료를 어느 기준에 맞추어 어디에 적용했는가는 차후 그 적정성과 합리성을 평가할 때 귀중한 근거자료가 될 것이기 때문이다. 이것은 적정 국방비 판단에도 동일하게 적용되는 사항이다.

그러나 '05년부터 방위사업청 개청으로 예산구조가 변경되어 일괄적이고 자동화된 분석자료를 얻기도 쉽지 않은 현실적인 제한사항이 있다. 따라서, 국방중기계획의 재원을 국가재정운용계획에 일치시키고 안시키고는 정확한 법령 내지는 규정으로 충분히 통제가 가능하나 현실적인 제도상의 문제에 대해서는 현실적 입장에서 재고할 필요가 있으며 그 차이가 어떤 문제인지를 정확히 분석해야할 필요가 있을 것이다.

나. 순기 일치에 대한 필요성 재고

국방중기계획은 국가재정운용계획이 수립된 것보다 약 20년 전부터 작성되어 왔고 현재의 순기도 대략 그러했다. 그러나, 앞에서 제시된 대안은

국가재정운용계획이 완성되는 시기에 국방중기계획을 착수하여 국가재정 전략회의 즉 내년도 예산의 지출한도가 정해지는 시기인 4월에 완료한다는 것이다. 또한 국방중기계획의 대상기간도 한 해 앞당겨 F+1~F+5년으로 한다는 것이다. 이를 통해 작성기간 단축으로 경제여건에 대한 즉각적인 대처가 가능하고 불필요한 행정지연을 예방할 수 있고, 대상기간을 단축함으로써 계획간의 연계성을 강화한다는 것이다.

국방중기계획은 연간 단위로 종결짓도록 작성되는 연동식계획이자 순기 업무로서 국방부의 안이며 정부로 제출되는 요구안 수준이다. 물론 정부 입장에서 부처의 요구안이 배분 수준보다 많을 수도 있지만 특히 국방이라는 입장에서는 별도의 기획체계에 이어서 이뤄지는 만큼 일정수준만큼의 차이는 있을 수 있으며 그것이 예산적인 면도 있겠지만 정책적인 차이에서 오는 경우가 더욱 많다. 또한 앞에서도 제시했지만 국가재정운용계획은 다분히 당해연도 예산편성에 중점을 두고 있으면서 향후 3년을 전망하지만 국방중기계획은 내년도부터 5년간을 전망하므로 예산의 정부안과 확정안이 종결되는 연말에 마무리 짓는 순기가 적절하다. 특히 국가재정운용계획의 요구안을 제출하는 시기인 1월말을 고려할 때 더욱 그러하며 요구부서의 작성순기가 제출이전에 완료되는 것이 당연한 처사이다. 또한 제시된 안처럼 국방중기계획의 정상적인 심의가 완료되지 않은 정책실무회의를 거친 수준에서 국방부 요구안 초안의 모습으로 기획재정부로 제출되는 것은 정상적이지 못하다. 제시된 안과 별도로 최근에 검토되고 있는 안은 확정예산과 연계되는 방위력개선사업 편성으로 방사청 개청이 전과는 달리 각종 분과위나 방추위의 위원이 대부분 외부인원으로 편성되어 있어 확정된 국방중기계획에 대해 확정예산에 따른 조정소요가 발생했을 때 재소집하기가 제한되므로 예산이 확정되는 시기를 고려하여 중기계획을 다음 해 1월말까지 종결하는 것도 고려 중이다. 또한 대상기간에 있어 1년을 단축하는 것은 문제의 본질을 망각하고 국가재정운용계획에 짜 맞추기를 하려는 의도로 분석할 수 있다. 즉, 국방부가 왜 정부보다 경제 및 재정 전망 수준이 낮은데도 정부보다 더 멀리 계획하려고 하는가에 대한 이해가 부족하다는 것이다. 국방분야 사업의 특성상 장기사업이 많

아 조금이라도 멀리 계획을 수립함으로써 비록 추후 수정되는 경우가 있더라도 비교적 안정된 전망속에서 다년간 사업을 정리할 수 있기 때문이다.

따라서, 현재에 제시된 대안을 무조건적으로 적용하기 이전에, 국가재정법에 의한 국가재정운용계획을 지원하는 한 부처의 요구안과 그 요구 방법과 수준이 어떤 모습이어야 하는지에 대해 본질적으로 재검토할 필요가 있을 것이다..

제 2 절 운영과 관련된 개선방안

1. 정보화체계 개선

앞에서 제시한 대안은 모두 적절하며 이에 대해 현재 국방부의 통합재정정보시스템은 국가재정운용계획, 국방중기계획, 예산 편성, 예산 운영, 회계 관리 등의 담당자 업무처리 중심으로 훌륭하게 지원되고 있어 각종 재정관련 계획수립 및 유지에는 크게 제한이 없다. 그러나 이 시스템을 이용하여 분석적으로 자신의 업무에 이용하는 사람은 거의 없다. 모두들 별도의 시스템이 있어야 한다고 여기면서 지금도 시스템 탓을 하고 있다. 현 시스템에는 DW(data warehouse)라는 시스템이 구축되어 있어 기본적인 수준이긴 하지만 사용자가 원하는 정보를 서버에 저장된 자료제공 범위내에서 다양하게 묘사하도록 설치되어 있다. 그러나 대다수의 업무 담당자들은 이러한 기능을 쉽게 접근하여 자기에게 필요한 비정형 프로그램을 작성할 틈을 내지 못한다. 따라서 국방중기계획의 업무지원 이외에 분석적 기법을 적용한 별도의 정보화 체계를 구축하든지 현재의 체계를 개선하여 더 보편화하든지의 대책이 필요하다. 이를 위해서는 방위력 개선사업은 물론 경상운영사업까지 포함한 전 사업에 대한 리스트가 필요하고 이 리스트는 단순한 자료의 기록이면서도 각각이 지니고 있는 특성을 나타낼 수 있도록 정형화 됨으로써 미국의 FYDP(Future Year Defense Program, 통합 예산 중기계획 DB 체계)에 필적할 만한 수준이 되어야 할 것이다. 물론 이 리스트는 주기적으로 보완해야 하고 관리되어

야 한다. 미국의 정보화체계를 참고로 하되 현 조직과 업무절차도 고려되어야 하고 지속적으로 발전시켜 나가야 할 분야이다.

2. 현실적 여건을 고려한 조직 및 인력 전문화

앞에서 제시한 대안은 조직과 인력의 전문화를 위해 정확하게 방향을 잡고 있다. 국방중기계획을 다루는 조직은 전문화되고 그 구성원들은 특정자격을 구비해야 하는 것은 아주 당연하고 모든 조직이 희망하는 바일 것이다. 그러나 조직을 효율적으로 운용하기 위해 재정당국부터 예산 편성업무와 중기업무를 동일한 조직에서 수행하고 있다. 그리고 그 업무담당자들은 현역을 제외하고는 거의 매년 교체되고 있다. 이러한 현실에서 앞서 제시한 바와 같이 장기적 근무를 할 수 있다는 조건에서 공무원의 보직 비율을 증가시키는 것이 능사가 아니며 그렇다고 현역 군인들을 무분별하게 3년 이상 장기보직 시키는 방법도 그리 칭찬할 만한 것도 아니다. 따라서 이러한 전문조직에 적합한 인원을 선발을 하고 사전 직무교육을 거쳐서 비교적 장기간 근무를 하되 조직내 승진 및 진급여건 보장을 위해 가능한 범위에서 인센티브를 부여하는 방안이 적절할 것이다. 그리고 국방부 특성상 중기계획 담당부서를 전담제로 편성하여 앞서 제시된 국방정책 지침이라든지 경상운영분야 지침서 수준에서의 정책적 조정과 통제를 병행하면서 계획을 수립할 수 있도록 중장기적 검토를 해나갈 수 있는 여건이 조성되어야 할 것이다.

제 6 장 결 론

제 1 절 연구결과 요약

국방중기계획에 대해서는 많은 문제점과 대안들이 제시되어 있다. 작성 방식 변경, 국방정책 지침 구체화, 경상운영분야 지침 구체화, 국가재정운용계획과 연계성 증대, 정보화 체계 보강, 조직 및 인력 전문화 등이다. 그러나 제시된 문제점 및 대안을 국방부의 현실적 여건에 비추어 보면 실상 문제의 본질을 잘못 이해하고 있는 부분이 다수 있어 해당 문제점에 대한 실질적인 개선방안을 모색하고 실제 적용가능한 방안을 식별하였다.

먼저 국방중기계획의 연동방식은 계속되어 온 업무기술 축적으로 문제점으로 제시된 바와 같은 과도한 행정소요는 없고 정책의 변경도 크게 없으므로 구태여 고정식 및 준고정식으로 변경할 필요가 없다. 둘째, 국방정책 지침의 구체화와 관련해서 그 필요성은 인정되나 기획단계 차원에서 검토되어야 할 사안이다. 현실적으로 기 작성된 기본정책서를 포함한 각종 기획문서들이 정책에 대해 정상적으로 우선순위를 제시하지 못하고 있는 것이 더 큰 문제이다. 셋째, 경상운영분야도 방위력개선분야와 같은 기획서 및 소요목록서를 작성하자는 것은 각 부서에서 작성된 경상운영분야 정책서들을 고려하여 중기 요구가 이뤄지는 것을 고려해 볼 때 별도의 통합된 정책서와 소요목록 그 자체가 바로 국방중기계획서가 될 것이므로 별도로 작성할 필요는 없을 것이다. 넷째, 국가재정운용계획의 연계성 증대이다. 먼저 재원측면에서 국방중기계획과의 재원 일치는 요원할 것이다. 물론 국가재정운용계획 작성지침에는 이전에 작성한 재원을 반영하여 작성토록 되어 있으나 확정예산의 규모에 따라 그리고 경직성 경비가 87%를 차지하고 있는 국방예산 특성을 고려해 볼 때, 그 지침을 준수하기는 쉽지 않다. 물론 재정적 지원이 어려운 상태에서 국방 정책을 고집하는 것은 문제이지만 그렇다고 부처 요구안을 작성하면서 이전에 하달된 재원규모로 국방정책을 한정짓는 것은 너무나 단순한 접근이다. 이것은

정부의 국가재정정책이 잘못되었다고 지적하는 것과는 별개이다. 한편으로 미국과 같이 2~3년 전부터 국방정책 및 예산 검토가 이뤄지는 제도가 마련되어 있고 경상운영사업의 대부분이 적정 수준에 도달한 상황 하에서는 그런 적용이 가능할 수 있을 것이다. 다음으로 순기측면에서는 국가재정운용계획만을 고려하여 9월에 착수하여 다음 해 4월에 완료하는 것은 너무나 단순한 접근으로 국가재정운용계획의 재원을 준수하라는 것과 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 국방기획관리체계상 모든 기획문서는 국방중기계획 수립간 적용하기위해 대부분이 당해연도에 종결되고, 국가재정운용계획 자체도 예산과 연계하기 위해 당해연도에 종결되는데 구태여 국방중기계획을 국방기획관리체계 전체에 영향을 주면서 까지 수정할 필요가 없다. 또한 순기만 맞춘다고해서 재원 차이가 해소되고 계획이 적절히 수립된다는 것은 요구부서로서의 입장을 무시한 것이다. 국방중기계획은 국방 기획으로부터 계획으로 발전시키기 위한 시간적, 정책적/재원적 여유가 충분히 필요할 것이다. 다섯째, 정보화 체계 보강은 국방중기계획의 실효성 증진을 위해 필수 불가결한 사항으로 기획단계로서의 중요성도 동일할 것이다. 끝으로 조직 및 인력 전문화는 제도적인 측면과 현행 운영적 측면을 구분하여 개선되어야 한다.

따라서 실제 적용 가능한 개선방안은 운영개선과 관련된 정보화 체계 보강, 조직 및 인력 전문화 등이며 체계개선과 관련된 부분은 모두 추가적인 검토가 필요하며 우리나라 국방여건에 적합한 방안이 계속 연구되어야 할 것이다.

제 2 절 연구결과의 시사점

먼저 다른 연구논문처럼 단일 주제를 가지고 문제점을 제시하고 개선안을 모색하는 방식과 달리 여러 연구지에서 제기된 문제점들을 정리하고 그것들이 제시한 대안에 대한 현실적인 평가와 적용 가능한 개선안을 정리하는 방식을 적용함으로써 국방중기계획에 대한 새로운 방향에서의 분

석이었다. 단, 이것이 정부 정책이나 국방부의 공식입장은 아니며 이러한 시각에서도 볼 필요가 있다는 점이다. 사실상 본 연구는 국방부가 현재 검토하고 있는 방향과는 다소 차이가 있지만 검토되고 있는 제도적 개선에 대한 이면적 입장을 정리해 봄으로써 또 다른 의미가 있다고 본다. 둘째, 국방중기계획에 대해 개선안을 모색하지만 일정부분은 국방기획관리체계와 연계되어 있어 부분적이거나 국방기획지침과 기획소요 판단과 관련하여 일부 기획관리체계 전반에 대한 문제점과 개선방안을 제시하고 있다. 셋째, 국방부에서 국방중기계획 관련업무를 담당하고있는 실무자로서 국방중기계획에 대한 정책적 개선안과 현실적 평가를 정리했다는 면에서 이 연구의 특징을 찾을 수 있다. 다시한번 강조하지만 본 연구가 국방부의 입장이 아니라 위에서 제시한 바와 같이 국방중기계획에 대한 큰 발전을 도모하기 위해 각 대안의 이면에 있는 모습을 정리한 것임을 주지하고 오해가 없어야 할 것이다.

제 3 절 연구의 한계와 앞으로의 연구방향

앞서 시사점에서 제시한 바와 같이 국방중기계획 관련업무 실무자로서 사실에 근거한 현상분석 위주로 작성하다 보니 과학적 기법을 적용한 모델 제시라든지 설문지를 이용한 결과 분석 등의 방법을 적용하지 못했다. 둘째, 중기계획을 수립하는 다른 나라의 다양한 예를 제시하지 못하고 우리나라와 가장 밀접한 미국의 예만을 들었으며, 셋째, 군 이외에 중기계획을 수립하는 대규모 민간기업의 제도에 대한 연구는 배제 되었다. 넷째, 국방중기계획을 설명하기위해 국방기획관리체계 전반에 대해 설명하는 것이 필요하나 연구의 초점이 분산될 우려가 있어 국방중기계획과 직접 관련되는 최소한의 부분만을 언급하였다. 끝으로 실제 업무수행간 발생하는 민감한 부분에 대해서는 사실관계를 떠나서 개인 사건이 포함될 여지가 있어 반영하지 않았다.

따라서 앞으로의 연구방향은 과학적 분석기법을 적용하고, 미국 이외의 선진국의 제도와 대규모 민간기업의 제도를 연구하며,무엇보다도 국방기획관리체계 전반에 대한 개선안 연구가 선행되어야 할 것이다.

【참고문헌】

1. 국내문헌

가. 단행본

국방부. 『국방기획관리 기본훈령』. 서울 : 국방부 계획예산관실 재정계획담당관, 2009.

국방부. 『국방중기계획』. 서울 : 국방부, 각 연도.

국방부. 『국방전력발전업무규정』. 서울 : 국방부, 2009.

국방부. 『국방정책자료집』. 서울 : 국방부 기획조정관실, 2008.

국방부. 『국방비 홍보책자』. 서울 : 국방부, 각 연도.

국방부. 『국방중기계획 작성방침 및 절차(안)』. 서울 : 국방부 계획예산관실, 2006

기획재정부. 『국가재정운용계획』. 각 연도.

문영세 외 역 McCaffery, Jerry L. and Jones, L. R. 『미국의 국방예산』. 서울 : 국방대학교 안보문제연구소, 2006.

안상각, 『획득환경 변화에 따른 국방중기계획 발전방향』, 대전 : 해군대학, 2006

이필중. 『국방경제학』. 서울 : 국방대학교, 2002.

이필중, 『국방중기계획과 국가재정운영계획의 연계방안 연구』, 서울 : 국방대학교, 2007

나. 논문 및 정기간행물

고영선 외, “중기재정관리 체계의 도입과 정착.” 『정책연구시리즈』 2004-11. 서울: 한국개발연구원, 2004.

고영중, “Top-down budgeting system하에서의 국방기획관리제도.” 서

- 울: 국방대학교 석사학위 논문, 1999.김광주, “국방중기계획 효율성 향상을 위한 이론 정립”, 대전 : 해군대학, 1996
- 김동건 외. “각 부처 중기계획과 국가재정운용계획 연계방안.” 기획재정부 연구보고서. 서울: 한국재정연구회, 2006.
- 안병성외, “국방기획관리시스템 혁신의 필요성과 과제”, 주간국방논단, 서울 : 한국국방연구원, 2007
- 이창현, “한국국방기획관리제도에 관한 연구.” 석사학위논문, 동국대학교, 2002.
- 이필중. “국방개혁 2020 재원소요와 확충방안.” 한국국제정치학회 편, 『국방개혁과 21세기 한국의 안보』. 서울 : 한국국제 정치학회, 2006.

2. 국외문헌

- Ippolito. Dennis S. The Budget and National Politics. San Francisco : W. H. Freemanand Co., 1978.
- Lynch. Thomas D. Public Budgeting in America. New Jersey: Prentice-Hall, 1979.
- Tyszkiewicz. Mary. and Daggett,. Stephen. A Defense Budgeting Primer. Washington DC. :CRS, 1988.

ABSTRACT

Recommendations to Improve Defence Budget Operations

-Enhancing Effectiveness of Mid-term Defense Programming-

Jung, Myeong Keun

**Major in Division of National Defence
Management**

Dept. of Business Administration

Graduate School of Business Administration

Hansung University

Many issues are raised and solutions are proposed concerning the Defence Mid-term Programme. Issues include the changing the method of programming, more specified guideline for defence policy and operational costs, enhancing compatibility with the National Financial Plan, reinforcing the system of mid-term requirement determination, determining the mid-term budget at its allocation, improving the information system, enhancing analysis, assessment, and achievement evaluation system, and reinforcing expertise of personnel and organisation. However, some of the issues raised and their solutions either stem from misunderstanding of the reality faced by the Ministry of National Defence. Therefore, this thesis aims to identify more realistic approach to resolving the issues and more feasible solutions.

First, the interlocking and shifting nature of Mid-term Defence Programme(hereafter MDP) does not involve heavy administrative cost as argued by some. Accumulated technique by the programmers and not many drastic shift in policy makes this a relatively cost effective work. Therefore, there is no need to change the MDP to a fixed or semi-fixed programme.

Second, some raise the issue that the defence policy guideline should be more specific in the programme. The issue is rightly raised, but defence policy guideline should be reviewed at the planning stage, not at the programming stage. In reality, policy papers such as the Comprehensive Defence Plan Paper fail to set forth priority.

Third, some claim that planning papers and demand list papers drafted for the procurement and acquisition are needed for the operational demands as well. However, demands for operational costs are made based on the policy papers of each area of operation and therefore are the planning papers and demand list papers themselves. Therefore, it would be duplication of work, if such papers are required to be written again for the MDP.

Forth is the enhancement of MDP's compatibility with the National Financial Plan(Hereafter NFP).

It would be very unrealistic to expect the MDP budget to exactly match the budget for the NFP. The guideline for drafting the NFP state that the budget from the previously plan should be reflected in the new plan. However, given the nature that about 87% of defence budget is fixed with obligatory expenditure, it is extremely difficult to abide by the

guideline. Of course, it would be very unwise to insist on defence policy without financial support. On the one hand, it would be a simplistic approach to design defence policy based on the target amount set by the rest of the government. Pointing to the fact that there is disparity between the MDP and NFP budget, and that the government's financial policy is in a wrong direction are two different matters. On the other hand, it might be possible to synchronise MDP and NFP budget if yearly policy and budget is reviewed in two to three years in advance as seen in the United States.

Demanding MDP to synchronise with NFP timeline of initiating in September and completing in April next year is just as simplistic as the demand to synchronise the budget for the two different programmes. All the planning documents within the PPBEES are completed by the end of calendar year to be reflected in the MDP. Even the NFP is completed by the end of calendar year to be interconnected with the yearly budget. Therefore, it would not be necessary or wise to change the timeline for the MDP, which is bound to create confusion within the PPBEES. Synchronising timeline will not bring synchronised MDP and NFP budget. It should be noted that a good MDP comes from sufficient time, budget and good planning and policy level. Fifth, reinforcement of information system, is critical necessities to improve effectiveness of the MDP, not to mention demand determination at the planning stage. Finally, enhancing expertise of the personnel and organisation should be conducted at both institutional and operational level.

The solutions proposed above, including reinforcement of information system, analysis, enhancing expertise of the personnel and organisation need further scrutiny to be developed.