

저작자표시-비영리-동일조건변경허락 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

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

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



동일조건변경허락. 귀하가 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공했을 경우 에는, 이 저작물과 동일한 이용허락조건하에서만 배포할 수 있습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건 을 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





행정학 석사학위 논문

방위사업청 설립과 전력획득예산의 편중도에 관한 연구

2013년 8월

서울대학교 행정대학원 행정학과 행정학 전공 배 강 모

국 문 초 록

방위사업청은 기존의 국방획득체계의 비리와 사건 등을 극복하고 국방획득의 선진화를 위한 제도개혁으로 2006년 설립되었는데 그 업무범위와 권한과 관련하여 논란이 계속되고 있다. 본 연구는 대한민국 국방획득체계의 제도변화가 군 전력획득예산의 편중도에 미친 영향을 분석하여 제도개편과 예산간의 관계를 파악하고자 하였다.

국방획득체계에 대한 비교연구를 통하여 대한민국의 방위사업청과 프랑스의 DGA와 같이 국방획득 업무를 독자적으로 전담하여 수행하는 기구를 두고 있는 독립관청형의 국방획득체계, 그리고 일본의 국방획득체계와 방위사업청 개청 이전의 대한민국의 국방획득체계와 같이 국방획득을 전담하는 독립기구를 두지 않고 국방부 산하기구들과 연관 기관들이 국방획득업무를 분담하여 수행하는 비독립관청형의 국방획득체계의 두 가지로 유형화하여 제도를 비교하였다. 각 군의 이해관계와 정치게임의 결과가반영되는 국방부 내의 의사결정보다 국방획득을 전담하는 독립관청형의 국방획득체계에서의 의사결정이 상대적으로 전력획득예산을 덜 편중시킬 것이라는 가설을 수립하고 이를 입증하고자 하였다.

연구방법으로 연구대상으로 하는 국방획득체계들에 대한 정보를 논문, 정부백서, 간행물, 관련 법령 등을 검토하는 문헌조사 하였고 국방획득체 계의 실제적인 운용프로세스에 관한 정보를 얻기 위해 국방획득체계에 근 무경험 있는 전직 장교들과 공무원들을 면접조사 하였다. 그리고 전력획 득예산의 편중도 정보를 얻기 위해 각 국 국방부의 국방백서와 간행물, 정부예산들을 참조하였다.

이를 통해 얻어진 정보들을 활용하여 독립관청형의 국방획득체계와 비독립관청형의 국방획득체계의 전력획득예산의 편중도의 차이를 비교하기 위해 독립표본 t-검정의 방식으로 통계분석 하였는데, 프랑스와 일본의 전력획득예산 편중도 비교, 일본과 대한민국의 전력획득예산 편중도 비교, 방위사업청 개청 이전과 이후의 대한민국의 전력획득예산 편중도 비교의세 가지 분석을 수행하였다.

그 결과 프랑스와 일본 간의 비교를 제외한 나머지 두 분석에서 모두 통계적으로 유의미한 차이를 나타내는 결과가 나왔고 프랑스와 일본의 비교도 비록 통계적으로 유의미한 수준이 이르지는 못하였으나 비독립관청형인 일본의 전력획득예산이 좀 더 편중되어 있다는 결론이 도출되어 연구가설이 입증되었다는 결론을 내렸다.

그러나 본 연구는 전력획득예산에 영향을 주는 각 국가의 국방환경, 사건이나 사태 등 다양한 요인들을 통제하지 못하였고 전력획득예산 정보의 관찰값 부족으로 회귀분석을 수행하지 못하고 단순 t-검정으로 통계분석을 수행한 점이 한계로 지적된다. 따라서 제도와 예산간의 역학에 대한 더 설득력 있는 설명을 위해서는 제도개편과 예산변화간의 상관관계에 관한 추가적인 연구가 필요하다는 점을 언급하였다.

주요어 : 방위사업청, 국방획득체계, 전력획득예산, 제도개편, 비교연구

학 번: 2010-23831

목 차

제 1 장 서론1
제 1 절 연구의 목적과 필요성
제 2 절 연구의 대상과 범위5
제 3 절 연구의 방법7
제 2 장 이론적 논의와 연구 설계 10
제 1 절 이론적 배경 10
I. 의사결정에 관한 이론········10
Ⅱ. 예산에 관한 이론
제 2 절 선행연구 분석
제 3 절 연구설계
I. 연구문제·······21
Ⅱ. 독립변수 : 국방획득체계의 독립관청형 여부 22
Ⅲ. 종속변수 : 전력획득예산의 편중도 23
IV. 연구가설·······24
제 3 장 각 국의 국방획득체계 비교연구 27
제 1 절 프랑스의 국방획득체계27
I. 국방환경····································

Ⅱ. 국방획득체계28
Ⅲ. 획득프로세스30
제 2 절 일본의 국방획득체계32
I. 국방환경····································
Ⅱ. 국방획득체계······33
Ⅲ. 획득프로세스······34
제 4 장 대한민국의 국방획득체계 37
제 1 절 국방환경 37
I. 한반도의 안보정세······· 37
Ⅱ. 국방획득체계 연혁39
제 2 절 방위사업청 개청 이전의 국방획득체계40
I. 국방획득체계·······40
Ⅱ. 획득프로세스·······45
제 3 절 방위사업청 개청 이후의 국방획득체계49
I. 방위사업청 개청 배경·······49
Ⅱ. 국방획득체계······52
Ⅲ. 획득프로세스55
제 5 장 전력획득예산 편중도 분석60
제 1 절 각 국의 전력획득예산의 편중도60
I. 프랑스의 전력획득예산 편중도·······61

II. 일본의 전력획득예산 편중도······62
Ⅲ. 대한민국의 전력획득예산 편중도63
제 2 절 전력획득예산 편중도 분석 68
I. 프랑스와 일본의 전력획득예산 편중도 분석····································
Ⅱ. 일본과 대한민국의 전력획득예산 편중도 분석69
Ⅲ. 방위사업청 개청 이전과 이후의 전력획득예산 편중도 분석7]
제 3 절 분석결과 해석과 평가 72
제 6 장 결론77
제 1 절 연구의 요약77
제 2 절 연구의 시사점80
제 3 절 연구의 한계81
참 고 문 헌83

표 목차

(표 1> DGA 내부조직······29
〈표 2〉 2005년 국방획득 업무 종사인력44
〈표 3〉방위사업청 계급별 인력구성표54
〈표 4〉프랑스의 연도별 각 군의 전력획득예산61
〈표 5〉프랑스의 연도별 1인당 전력획득예산61
〈표 6〉프랑스의 연도별 전력획득예산 편중도62
〈표 7〉일본의 연도별 각 군 인원과 전력획득예산62
〈표 8〉일본의 연도별 1인당 전력획득예산63
〈표 9〉일본의 연도별 전력획득예산 편중도63
〈표 10〉 대한민국의 연도별 각 군 인원과 전력획득예산 64
〈표 11〉대한민국의 연도별 1인당 전력획득예산65
〈표 12〉대한민국의 연도별 전력획득예산 편중도66
〈표 13〉 각 국 육군 기계화 수준 비교

그림 목차

〈그림	1>	관료들의 예산극대화 행동]	L4
〈그림	2>	프랑스 국방부 조직구조	28
〈그림	3>	DGA 획득 프로세스	30
〈그림	4>	방위사업청 개청 이전의 획득조직	11
〈그림	5>	방위사업청 개청 이전의 획득절차	16
〈그림	6>	방위사업청 통합대상조직5	51
〈그림	7>	방위사업청 조직도	52
〈그림	8>	소요기획 절차도	56
〈그림	9>	방위사업청 획득절차 5	58
〈그림	102	> 연도별 전력획득예산의 편중도 (67

제 1 장 서론

제 1 절 연구의 목적과 필요성

본 연구는 대한민국의 국방획득체계 개혁, 즉 방위사업청(DAPA: Defense Acquisition Program Administration)의 설립이 국방 분야 전력획득예산의 편중도에 미치는 영향을 다루고자 한다.

국방획득비리 극복과 국방전력획득사업의 선진화를 위해 2006년 1월 개청한 방위사업청은 업무범위와 권한과 관련하여 많은 논란을 불러일으켰으며, 국방부에서는 국방획득체계의 개선을 이유로 방위사업청의 기능이관을 꾸준히 시도해 오고 있다. 특히 2012년 9월 방위사업청의 기능을 대금결제 등의 부수적인 부분만으로 한정시키고 나머지 기능을 국방부로 이관하는 방위사업법개정안이 국무회의에 제출된 이후, 10월 국무회의를 통과하였으나 최종입법단계에는 도달하지 못하였다.

새 정부가 출범한 이후에도 국방부는 권한확대를 위해 지속적으로 방위 사업청의 권한 이관을 시도할 것으로 보이는 가운데, 특이한 점은 방위사 업청 제도의 유지여부에 관하여 각 군별 입장이 다르다는 것이다. 국방부 의 다수의 위치를 차지하는 육군은 방위사업청 체제의 관료화 문제를 강 조하며 권한 이관에 적극적인 모습을 보이는 반면, 해군과 공군은 육군이 다수를 차지하는 국방부로 국방획득체계가 복귀하면 전력획득예산의 육군 편중이 심화될 것을 우려하여 방위사업청 제도 유지를 지지하고 있는 입

장이다.1)

이에 따라 군의 내부의 불균형한 인사비율로 인하여 육군이 다수를 차지하고 의사결정에 더 큰 영향을 미치는 국방부가 국방획득을 담당하고 있었던 과거와 비교하여 독립관청이고 그 구성원이 군 장교뿐만 아니라 공무원 등 민간인들이 2012년을 기준으로 전체 인원의 약 절반정도를 차지하고 있는 방위사업청에서 국방획득을 담당하게 됨으로써 국방획득에 있어서 전력획득예산의 각 군별 편중도가 완화되었을 것이라는 가설을 수립하고 이를 방위사업청 개청 이전과 이후의 전력획득예산의 편중도를 비교, 분석하여 확인해 보려 한다. 물론 전력획득예산의 편중도에 영향을 미치는 요인들은 다양하기 때문에 국방획득체계의 형태만이 편중도에 영향을 주는 요인이라고 할 수 없다. 그러나 방위사업청의 개청이 어느 정도는 전력획득예산의 구성에 영향을 줄 수 있다는 점을 그 인력구성의 비율의 변화에서 예상할 수 있다는 면에 주목하여 본 연구를 수행하게 되었다.

전력획득예산의 균형성확보가 중요한 이유는 한반도의 변화된 안보환경에 기인한다. 과거 대한민국의 주된 안보위협은 북한의 휴전선 부근에 배치된 대규모의 지상병력에 의한 전면전의 위험으로부터 초래되었지만, 남북한간의 국력과 군사력의 불균형이 심해진 최근에는 상황이 달라졌다. 최근 들어 북한은 2010년 천안함 침몰사건과 연평도 포격사건에서 나타났듯이 예측하기 어려운 국지적 기습도발을 통해 내부결속을 확보하고 대남

¹⁾ 월간항공 제246호, 다시 불붙은 국방부-방사청 획득체계 개선논란, 획득체계 무엇이 문제인가?, 2009. 11.

관계에서 주도권을 장악하고자하고 있다. 과거와는 달리 북한과의 군사적 충돌은 재래식 전면전이 아니라 항공, 해상, 육상을 가리지 않고 북한이 유리한 상황을 선택하여 벌어지는 기습적 국지전의 형태를 갖게 될 가능성이 농후하다. 그러나 기존의 대규모 육상 전면전 상황을 염두에 두고 편성, 장비된 한국군이 이에 적절히 대응할 수 있는 지 여부는 잇단 북한의 도발에 대한 대응에서 나타났듯이 의문스러운 상황이다(김종하·김재엽, 2010).

이와 같이 변화된 안보환경은 전통적인 육군국가였던 대한민국의 군사구조의 재편 없이는 효과적인 대응이 힘들다. 북한의 다변화된 도발 외에도 중국이나 일본과의 영토분쟁 등에 대응하기 위해서는 육군 중심의 편성에서 벗어나 2개 이상의 군종이 하나의 팀으로서 임무를 수행하는 방식의합동작전 수행이 필수적이다(김종하, 2008). 그러나 군 규모의 불균형으로인해 생기는 고위 장교단의 육군편중은 국방부내의 의사결정에 있어서 육군의 영향력이 가장 큰 상황을 반복적으로 재연했고 해군과 공군의 입장은 상대적으로 반영되기 어려운 구조이다. 따라서 기존의 국방부내의 국방획득체계 하에서는 합동전에 필요한 균형 있는 전력구성이 어렵다는 점이 지적되어 왔다.

나아가 지난 대선과정에서 현출되었듯이 복지가 시대적 화두가 됨에 따라 국가예산 중 복지예산의 확대를 위해 우선적으로 국방예산이 감축될수 있다는 우려가 있었는데, 이는 2013년도 예산이 국회에서 통과되는 과정에서 복지예산을 증액하고 군 방위력 개선예산을 약 4000억원 삭감하면서 현실화되었다.²⁾ 앞으로도 복지확대는 피할 수 없게 될 전망인 바, 한

반도 주변의 급변하는 정세에도 불구하고 국방예산, 특히 방위력 개선예산이 대폭 증가될 가능성은 거의 없다 할 것이다. 그러므로 제한된 국방비로 현 상황에 적절하고 효과적인 전력을 구축할 수 있는가가 현재의 대한민국의 안전보장에 결정적인 요인이 될 것이다.

따라서 본 연구에서 국방획득체계의 제도개혁이 전력획득예산의 편중도에 미치는 영향을 분석함으로써 제도의 변경이 예산구조에 미치는 효과를 파악하여 현행 방위사업청 제도의 균형전력 건설에의 영향을 분석하려 한다. 국방획득체계가 방위사업청과 같이 독립된 관청형태를 채택하게 되는경우 전력획득예산의 편중도가 완화되는가라는 연구문제에 대하여 독립획득관청을 두고 있는 국가와 그렇지 않은 국가의 비교와 한국의 방위사업청 개청 이전과 이후의 국방획득체계를 비교를 통하여 국방획득예산의 각군별 편중도를 분석함으로써 국방획득체계에 대한 제도적 연구를 수행하는 것이 본 연구의 목적이다. 국방획득체계의 독립획득관청형태의 채택여부가 독립변수가 되고 전력획득예산의 편중도가 종속변수가 된다. 이를통해 과연 현행 방위사업청 제도가 전력획득예산의 편중도를 완화시켰는지 간접적으로 알아볼 수 있는 기회가 될 것이다.

²⁾ 조선일보, 靑, 국방부 일제히 '국방비 삭감은 안보경시'…일각선 '예산에 거품', 2013. 1. 3.

제 2 절 연구의 대상과 범위

본 연구는 비교대상인 일본과 프랑스의 국방획득체계와 그들의 전력획득 예산의 편중도 그리고 대한민국의 방위사업법에 근거하여 국방획득업무를 수행하는 방위사업청의 국방획득시스템과 방위사업청 이전의 국방부가 담당하던 국방획득체계, 그리고 국방부의 전력획득예산의 편중도를 그 대상으로 한다.

국방획득체계(Defense Procurement System)는 군이 그 임무를 수행하기 위하여 필요한 군사장비, 방산물자 등을 획득하는 시스템을 의미한다. 이는 국가별로 다양한 형태를 띠는 제도들을 통해 수행되는데, 이러한 제도들은 크게 대한민국의 방위사업청과 같이 획득만을 전담하는 독립된 관청을 두고 있는 독립관청형과 각 군이 무기체계의 소요제기부터 시험, 평가, 기종선정 그리고 계약까지 직접 담당하는 비독립관청형으로 나누어진다. 이러한 다양한 각 국가들의 국방획득체계들 중 특징적인 몇 개의 국가들의 국방획득체계를 선정하여 이들의 제도를 비교, 분석하여 현행 방위사업청 및 그 이전의 획득제도의 특성을 파악하여 현 제도에 대한 조망을 우선적으로 하여 분석의 기반을 마련하려 한다.

한국의 경우 2006년 1월 방위사업청이 개청되기 이전에는 각 군의 사업 단이 무기체계 획득을 담당하고 국방부의 획득실이 이를 총괄하는 형태로 운용되어 왔는데, 이는 독립관청형과 비독립관청형의 중간적인 제도(조남 훈·송병규·류지윤, 2002)이나 획득실이 부족한 규모로 설치되어 제대로 운용되지 못하였기 때문에 실질적으로 비독립관청형에 가까운 것으로 평가된다. 이와 같이 비독립관청형의 국방획득체계가 방위사업청 설립과 함께 독립관청형의 형태로 개편되었는데, 이 조직개편과정에서 실제로 어떠한 변화가 있었는지 파악하려 한다. 이를 위해 방위사업 관계 법령 조문과 방위사업청의 백서 등의 간행물들을 통해 개략적으로 방위사업청의 구조를 파악하고 방위사업청에 근무 경험이 있는 장교와 공무원들을 면접조사하여 그 실제적인 운용을 살펴보기로 한다.

방위사업청 개청 이전의 국방획득체계 운용에 대해서는 주로 방위사업청 개청 이전에 국방획득체계의 개선에 관하여 다룬 많은 논문들 등 2차 자료를 주로 이용하여 파악하고, 공군에서 사업단이나 조달본부 등 국방획득체계에 근무했던 장교들을 면접 조사하여 파악하도록 한다. 이를 통하여 한국의 국방획득체계의 제도 변화상에 대한 조감을 하게 된다.

이후 일본과 프랑스의 국방획득예산 중 전력획득예산의 각 군별 분배비율을 비교한다. 그리고 한국의 국방예산 중 전력획득예산의 각 군별 분배비율을 연도별로 비교하여 방위사업청의 개청 이전과 이후의 시기에 전력획득예산의 편중도의 추이를 살펴보고 편중도가 완화되었는지 혹은 그렇지 않은지 여부를 알아보는 것이 주된 가설을 증명하는 과정이 될 것이다.

제 3 절 연구의 방법

본 연구는 크게 비교연구, 사례연구, 계량분석의 세부분으로 나누어진다.

임도빈(2011)은 비교행정연구란 여러 국가의 행정현상을 비교분석함으로 써 일반행정이론을 정립하는 연구로 사회과학에서 연구대상의 본질적인 특성상 자연과학적인 진실험 또는 준실험방법을 엄밀하게 적용할 수 없기때문에 불가피하게 구사되는 것이라고 하였다. 이에 따르면 비교행정을 통하여 전세계적으로 존재하는 행정의 내재된 본질적 특성을 이해할 수 있고 보편적인 이론을 창출할 수 있다.

Jreisat(2012)에 의하면 비교행정연구는 조직, 국가, 문화권적 차원에서 행정제도, 절차 그리고 행태에 관한 연구를 통하여 연구대상간의 유사점과 차이점을 분석하고 성공적인 사례를 선별하여 행정제도의 성과를 개선시키기 위한 대안들을 제시하는 연구방법이다. 비교연구를 통하여 행정유형 분류가 가능하고 이를 통해 각 체계들의 특징적인 요소들을 분석하는 기초를 형성한다.

본 연구에서도 각 국가들의 국방획득체계를 비교하여 독립획득관청형과 비독립획득관청형으로 분류하는 유형화를 통해 각 체계들의 비교분석을 수행하고 이를 통해 현재 대한민국의 국방획득체계 제도에 대한 이해를 심화시키고자 한다. 이러한 비교연구에 필요한 외국의 국방획득체계에 관한 내용들은 주로 문헌 조사연구(Literature review)를 활용하여 국방획득체계 비교를 다룬 논문들과 각 국가의 국방부 및 국방획득체계의 인터넷홈페이지 등을 참조하여 그 내용을 파악한 뒤, 비교분석하였다.

Creswell(2007)에 의하면 질적 사례연구는 분명한 경계가 존재하는 사례를 연구하기 위해 연구자가 사례에 대한 맥락적 자료를 획득하고 그를 통해 깊이 있는 그림을 그리는 연구방식으로 양적 연구를 보완하기 위해 인과 이론이나 모델의 기제, 연결고리를 설명하기 위해 사용된다.

남궁근(2010)은 사례 연구는 독특한 특성을 가진 개인, 집단, 프로그램, 정책결정 등 소수사례를 심층적으로 연구하기 위해 활용된다고 하였다.

김병섭(2010)은 사례연구는 양적연구의 과학적 방법론이 추구하는 보편적 법칙(nomothetic)의 한계를 극복하고 어떠한 결정이 왜 만들어지고 그것이 어떻게 집행되며 왜 그러한 결과를 초래하게 되는지를 밝히는 것을 목적으로 주로 이루어진다고 하였다.

본 연구도 대한민국의 국방획득체계 제도개혁이 어떻게 집행되었으며 그것이 어떠한 결과를 가져왔는지에 대해 알아보는 것을 목적으로 사례연구를 활용하게 되었는데, 역시 문헌조사 연구방법(Literature review)을 활용하여 정부보고서 및 백서, 그리고 국방획득체계 개선에 관한 많은 논문들을 참고하였고 방위사업법령과 방위사업청의 간행물들 또한 참조하였다. 또 국방획득체계의 운영프로세스를 파악하기 위하여 면접조사 연구방법(Interview)를 활용하였는데 지인을 통해 방위사업청 개청이전의 공군 사업단과 조달본부에 근무한 바 있는 공군 장교들과 방위사업청에 근무경험이 있는 군 장교들 그리고 방위사업청에 근무했던 공무원들을 심층면접조사(in-depth interview)하였다.

그리고 계량분석을 위한 전력획득예산의 각 군별 편중도를 구하기 위하여 우선 연도별 국방백서를 참조하여 연도별 각 군의 인원을 파악하였고,

예산자료는 국회 예산결산위원회에서 운영하는 예결산정보시스템³⁾에서 연도별 예산의 국방부예산을 참조하였고 국회도서관에서 국방부 예산자료 와 방위사업청 예산자료들 또한 수집하여 필요한 데이터를 확보하였으며, 이러한 과정을 통해 확보한 데이터들을 통계분석하기 위하여 SPSS프로그 램을 활용하였다.

³⁾ nafs.assembly.go.kr:83

제 2 장 이론적 논의와 연구 설계

제 1 절 이론적 배경

I. 의사결정에 관한 이론

1962년 쿠바 미사일 위기상황의 분석을 통해 Allison(1971)은 행정부의 의사결정에 관한 세 가지 모델을 제시하였는데 이를 Allison모델이라 한다. Allison모델은 독자적인 연구결과가 아니라 그 당시 존재하던 행정부 의사결정에 관한 모형들을 유형화, 정리한 연구물인데 이후 행정부의 의사결정을 설명하는 이론으로 널리 이용되고 있다. Allison(1971)에 의하면 행정부의 의사결정을 설명하는 이론은 합리적 행위자 모형, 정부정치 모형, 조직과정 모형의 세 가지로 나누어진다.

Allison모델 중 첫 번째 모형인 합리적 행위자 모형은 당시 가장 대표적인 행정부의 의사결정의 설명 모형으로 받아들여졌는데, 이에 의하면 정부를 단일한 결정주체로 간주하여 정부내부의 행위에 대해서는 판단하지않는다. 정부는 전체 국가의 이익을 극대화하기 위하여 주어진 정보와 여건 하에서 최선의 판단을 내리기 위해 노력하는 합리적 주체로 받아들여진다. 정부가 불완전한 결정을 내리게 된다면 그 배경에는 국가 전체 이익과는 다른 동기가 존재하는 것이 아니라 단순히 그 판단을 내릴 당시에정부에게 정확한 판단을 위한 정보나 정책도구가 부재했던 것으로 이해된다.

Allison모델 중 두 번째 모형인 정부정치 모형(Governmental Politics Model)에 의하면 행정부의 의사결정은 행정부가 확보한 정보들에 기초하여 합리적인 대응을 위한 단일한 판단주체의 선택이 아니라, 정부의 의사결정 과정에 참여하는 각각의 개인들에 의한 복잡한 게임의 결과 결정된다. 정부 구성원들은 각기 다른 이해관계를 가지고 그들의 이익을 극대화하기 위한 노력을 경주하게 되고 다른 구성원들과의 협상 및 경쟁과정을통해 정책산출이 이루어진다.

Allison모델 중 마지막 모형인 조직과정 모형에 의하면 정부는 단일한 합리적 행위자가 아니라 느슨하게 연계된 하부 조직들의 결합체로서 받아들여진다. 조직과정 모형은 정부를 단일한 주체로 파악하지 않는다는 점에서 합리적 행위자 모형과 차이를 보이며 의사결정 과정의 분석단위를 개인이 아니라 국가기구를 구성하는 조직들의 조직적 산출(Organizational output)로 본다는 점에서 정부정치 모형과도 차이가 있다.

이에 의하면 행정부의 의사결정은 기존의 정부 내의 조직들이 갖는 표준 운영절차에 의하여 이미 정해져 있는 경로를 따라가게 되는 모습을 보이 게 된다. 정부의 지도자의 선택은 이러한 경로를 벗어나지 못하게 되고 정책결정에 참여하는 행위자들은 불확실성을 회피하기 위해 기존의 판단 틀에 의해 단순적응전략으로 단지 만족스러운 수준의 선택이 행해진다.

각 군의 출신 장교, 장성들이 소속군의 전력획득을 우선시하며 국방부 내에서 전력획득예산을 놓고 다툼을 벌이는 과정을 통해 각 군에 전력획 득예산이 분배되는 과정은 이 Allison모델의 두 번째 모형인 정부정치 모 형에 의해 잘 설명된다. 통일된 판단주체로서의 정부가 합리적 판단으로 상황에 맞는 전력획득예산 분배비율에 따라 예산이 배분되는 것이 아니라육군, 해군 그리고 공군 소속의 장성들이 국방부의 상위 의사결정과정에서 권력다툼을 벌여 그 승자가 더 많은 예산을 가져가는 것이 방위사업청개청 이전의 국방획득체계 하 예산 배분의 현상을 잘 묘사하고 있는 서술이라 할 것이다. 후술할 Niskanen(1971)과 연결하여 생각해보면 각 군의장성들은 자군의 예산을 극대화하기 위한 노력을 경주하게 되는데 이 과정에서 제한된 전력획득예산을 놓고 국방부 내에서의 파워게임의 결과 영향력이 가장 큰 육군 출신 장성들의 우위로 인하여 육군예산이 우선시되고 해군과 공군의 예산은 육군에게 우선순위에서 밀려 원하던 것보다 제한된 예산만을 확보하게 되는 방식으로 국방부의 의사결정이 이루어지게되는 것이다.

반면에 방위사업청이라는 독립된 획득전문기관이 각 군의 획득프로그램을 총괄하며 획득업무를 관장하는 상황은 합리적 행위자 모형에 의해 설명된다. 방위사업청의 대부분을 차지하는 관료들은 예산을 분배받는 특정군 소속이 아니므로 방위사업청의 국방획득프로세스는 각 군별 예산 배분의 차원에서 방위사업청 이전의 체계와는 달리 각 군의 이해가 반영되는정치게임의 장이라기보다는 상대적으로 중립적인 입장에서 비용대비 효과의 극대화를 노리는 합리적인 의사결정의 과정이라고 설명하는 합리적 행위자 모형이 설득력을 갖는다.

나아가 국방부내에서 다수를 차지하고 있는 육군의 영향력으로 국방부가 방위사업청의 폐지를 추진하고 있는 상황은 정부정치 모형으로 잘 설명된

다. 육군 입장에서는 육군이 다수를 차지하고 있는 국방부로 국방획득관리권한을 이관해 왔을 때 방위사업청이 국방획득업무를 담당하고 있을 때에 비하여 더 육군 측에 유리한 예산 배분을 받게 될 가능성이 크므로 이를 적극 추진하게 된다. 반면, 해군이나 공군은 국방부로 국방획득업무가이관될 경우 독립성을 어느 정도 확보하고 있는 방위사업청에 비해 국방부 내에서는 육군의 영향력이 더 강화되어 해군과 공군의 전력획득예산이감축될 가능성이 있으므로 이를 반대하게 된다는 설명이 가능하다. 또 방위사업청의 입장에서는 국방획득업무의 국방부 이관은 관청 자체의 해체를 의미하게 되므로 방위사업청 자체의 생존을 위해서라도 여러 가지 이유를 들어 국방부로의 국방획득업무 이관을 적극적으로 반대하게 되는 것이다.

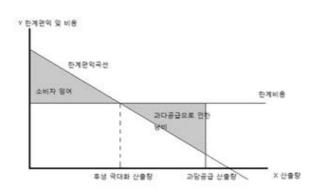
Ⅱ. 예산에 관한 이론

1. Niskanen의 예산극대화 이론

Niskanen(1971)의 예산극대화 이론에 의하면 관료는 자신이 소속된 정부기관의 예산을 최대화하는데 인센티브를 갖는다. 합리적 행동가로서 관료들은 그들이 봉사하기로 되어 있는 공적 목표의 달성에 의한 인센티브가제공되지 않으므로 그들에게 실질적으로 이득이 되는 목표를 위하여 행동하게 된다. 이는 조직 구성원의 복리 후생이나 시설, 권한 등과 더 밀접한관련이 있고 직접적으로 소속 정부부처의 예산이 확대됨에 따라 소속 정

부부처의 권한이 더 커지고 직위가 더 많아지며 승진기회도 증가되고 조직운영이 더 용이해진다. 따라서 관료는 자신이 담당하고 있는 업무의 성과에 필요한 수준에 맞추어 예산을 요구하는 것이 아니라 산출과 상관없이 최대한의 예산을 확보하기 위해 소속기관이 공급하는 공공재의 편익이그 공공재의 생산비용에 미치지 못하게 되는 수준에서도 계속하여 공공재생산을 확대한다.

따라서 합리적 관료들로 이루어진 관료제 조직은 정부가 완전 경쟁상태에서 최적산출량을 결정하여 생산을 멈추게 되는 지점, 즉 정부 산출물의한계비용이 한계편익과 일치하는 지점을 넘어서서 계속 생산량을 증가시키게 된다. Niskanen(1971)은 보통 정부의 생산량은 사회후생이 극대화되는 지점의 2배가 되는 양이 된다고 하였다. 이에 의하면 공공재의 과대생산으로 인한 낭비로 후생극대화 산출량이 생산되었을 때에 확보될 수 있었던 소비자 잉여 즉, 사회적 편익을 완전히 상쇄시키게 된다.



〈그림 1〉 관료들의 예산극대화 행동

출처 : 청용덕(2001) 현대국가의 행정학

그러므로 예산극대화 이론에 의하면 각 군이 필요한 예산을 넘어서 전력 획득예산의 극대화를 추구한다는 설명을 할 수 있다. 이로 인해 제한된 전력획득예산을 더 많이 가져가기 위한 Zero-Sum 게임이 각 군들 사이에서 벌어지게 되는 것이다. Niskanen(1971)이 설명한 바와 같이 각 군이 전력획득예산을 많이 확보하게 될수록 더 많은 방위산업체에게 영향력을 행사할 수 있게 되고 더 많은 장비를 확보할수록 각 군은 더 좋은 작전환경에서 더 많은 가용전력을 가지게 되므로 각 군은 필요한 전력획득예산을 초과하여 자군의 전력획득예산의 극대화를 노리게 되고 이것이 국방부 내에서 각 군들이 전력획득예산을 서로 더 확보하기 위해 다투게 되는 이유가 된다.

2. Wildavsky의 점증주의 이론

Wildavsky(1974)는 국가예산산정의 의사결정이 점증적(Incremental)인 특성을 갖는다고 주장했다. Niskanen(1971)이 지적한 바와 같이 예산의 배정 규모가 각 기관들의 권력의 근원이자 상징이기 때문에 예산의 배분과정은 정치적 모습을 갖게 된다. Wildavsky(1974)는 이와 같은 예산 분배 정치과 정이 어떠한 형태를 띠는지 미 연방예산의 결정과정을 연구하여 예산결정에의 참여자들의 관계를 다루었다.

예산결정과정의 다원주의적 의사결정을 강조하는 점증주의는 의사결정의 정치과정이 참여자들 간의 협상에 의해 매년 조정을 거치면서 이루어진다 고 본다. 이는 엄청난 규모의 국가사업들을 매년 일일이 점검하기가 현실 적으로 불가능하기 때문에 예산결정은 당해 사업의 타당성과 경제성 등을 합리적으로 분석하여 이루어지는 것이 아니라 전년도 예산, 즉 기준예산 (Base Budget)을 바탕으로 예산 결정 당시의 사업의 사회적 중요성과 각기관들 간의 정치적 경쟁의 결과가 반영되어 소폭적인 증감만을 보이는 형태로 이루어지기 때문이다.

결과적으로 매년의 예산결정은 그 전년도의 예산에 비해 중감의 폭이 적게 되는데, 대부분이 큰 변화 없이 전년도 예산을 답습하는 형태를 띠게되며 새로운 예산은 기존의 배분비율에 비례하여 각 기관들의 예산을 한계적으로 중감시키는 데에 머물게 된다.

3. 조직개편과 예산배분의 변화에 관한 이론

Wildavsky(1974)의 점증주의 이론은 대부분의 예산의 변화가 점증적으로 이루어지며 전년도 예산으로부터 소폭의 차이만을 보이므로 큰 변화없이 지속된다고 본다. 이에 의하면 조직개편은 예산배분에 큰 영향을 주는 요인이 아니기 때문에 조직의 변화는 예산배분에 변화를 가져오지 못하게될 것이다.

반면에 Schick(1988)는 예산과정에의 시장경제 논리의 개입을 논하면서 예산결정 정치과정의 변화에 주목했다. 그에 의하면 예산과정은 예산의 요구와 보전간의 균형을 반영하는데, 이러한 균형을 변화시키는 어떤 것은 예산결과를 변화시킨다. 한동호(2009)에 의하면 "정부조직개편은 요구와 보전의 상대적 힘을 변화시키는 대표적인 예"이므로 조직개편은 예산 배분의 비율을 변화시키는 효과가 있을 것이다.

이는 본 연구의 연구문제를 뒷받침 해주는 이론으로 방위사업청이라는 독립획득관청형으로 조직개편을 이룬 대한민국의 국방획득체계가 조직개편 이전의 국방획득체계와 예산의 배분면에서 차이를 보일 것이라는 본연구의 연구가설은 Schick(1988)의 이론에 근거를 두고 있고 조직개편이예산배분에 영향을 미치지 못할 것이라는 귀무가설은 Wildavsky의 점증주의에 근거를 두고 있다.

제 2 절 선행연구 분석

방위사업청의 개청이전의 한국의 국방획득체계의 개혁에 관한 논문들은 다수 존재한다. 국방획득체계에 대한 연구들은 주로 외국의 국방획득체계 들과 비교 또는 외국의 국방획득체계 개혁에 관한 연구들이 대부분이다.

국방획득체계는 큰 규모의 거래와 오랜 기간 연구, 개발을 필요로 하는 사업을 다루다 보니 그 개혁과 개선을 위한 다양한 연구가 진행되어 왔으며 타국의 국방획득체계와의 비교를 통해 개선점을 찾아보는 연구들이 주를 이루어 행해져 왔다. 한국의 국방획득체계를 타국의 국방획득체계와비교하는 논문도 몇 편 발견할 수 있었지만 모두 방위사업청이 개청하기전의 논문이라 방위사업청이 개청한 이후의 현행 제도와 타국의 국방획득체계를 비교한 연구는 발견되지 않았다.

먼저 국방획득 일반에 관한 선행연구들은 다음과 같다.

김종하(2006)의 "획득전략 - 이론과 실제"는 국방획득과정의 일반적인 이론적 설명을 통해 국방획득실무의 원칙들을 정립하려 시도하였다. 국방 획득과정에 참여하는 행위자들 - 국방부, 합참, 획득실, 소요군, 국회, 방산업체 등의 목표를 분석하고 기존의 국방획득개혁이 소기 목표를 달성하지 못한 이유를 정치적으로 부담이 적은 '값싼 개혁'을 추구하였기 때문이라고 분석한 뒤, 국방획득에서 근본적인 개혁이 이루어지기 위해서는 대통령의 정치적 결단을 통한 확고한 개혁의지의 실현이 필요하다고 역설하였다.

그리고 동 저자(2008)의 "미래전, 국방개혁 그리고 획득전략"은 이라 크, 아프가니스탄 등 최근의 군사적 충돌들을 분석하여 미래전의 양상을 예측한 뒤, 이에 기초하여 국방전략과 국방획득 분야에 있어서 개혁의 필요성을 역설하고 있다. 최근의 군사적 충돌에서는 단일군의 단독작전이 아니라 삼군간의 합동작전의 비중이 크게 높아졌는데, 이에 대비하기 위해서는 국방획득 단계에서도 통합된 합동참모본부가 주도적으로 작전환경을 예측하여 군사력 요구를 설정한 뒤 이에 부합되는 군 소요를 합동작전의 차원에서 제기하고 각 군은 이를 집행하는 역할에만 머무르는 하향식접근방식이 효과적이다. 그러나 현재 대한민국 군의 국방획득은 각 군이그들이 필요로 하는 체계에 대한 소요를 제기하면 합참에서 검토한 뒤 각군이 주도적으로 무기체계 도입을 추진하는 상향식 접근방식이 적용되고 있는데 이는 현대전의 교훈에 역행하는 것이며 장래의 유사사태에 필요전력의 적시적소 배치에 저해요소로 기능한다는 점을 지적하고 있다.

또 김종하·김재엽(2010)의 "천안함 이후의 한국 국방"은 천안함 사태로 인해 드러난 현대 합동전 상황에 대응하는 한국군 상부 지휘체계의 문제점을 지적하고 이를 반영하여 군 상부구조를 통합, 개선하기 위한 대안들을 제시하고 있다.

각 국의 국방획득체계들을 비교하여 국방획득체계들의 기본적인 분류와 얼개를 제시해주는 선행연구들은 다음과 같다.

Tony Kausal, Gertrud Humily, Trevor Taylor, and Peter Roller(1999)는 각국의 국방획득체계를 비교, 분석하고 있는데 프랑스, 독일, 영국 그리고 미국의 국방획득체계와 관련하여 각 국가의 역사와 정부체계, 국방부 구조 등을 바탕으로 각국의 특유한 국방획득구조와 획득프로세스에 대한 개관을 하고 있다.

그리고 Tony Kausal and Stefan Markowski(2000)는 같은 형식으로 호주, 일본, 한국, 싱가포르 그리고 미국의 국방획득체계와 그 획득프로세스를 비교하고 있다.

미국 해군대학원(Naval Postgraduate School)의 Michael K. Wegler(1998)는 미국의 국방획득체계를 독일의 국방획득체계와 비교하고 있으며, 같은 기관의 Jose J. Fernanadez(1999)는 미국과 캐나다의 국방획득체계를 비교하고 있다.

Ann Markusen and Claude Serfati(2000)는 프랑스의 국방획득체계와 미국의 국방획득체계를 각 국의 방위산업과 국방획득체계의 관계를 중심으로 비교하고 있다.

국내의 연구들을 살펴보면 조남훈·송병규·류지윤(2002)은 방위사업청 개청 이전의 한국의 국방획득체계를 미국, 영국 그리고 프랑스의 국방획득체계들과 비교하여 한국의 국방획득체계의 문제점을 지적하고 그 발전 방향을 제시하고 있다.

방위사업청 개청기 당시 기존의 대한민국 국방획득체계나 신설 방위사업청에 대한 평가를 다룬 논문들은 다음과 같다.

채우석(2005)은 당시 한창 진행중이던 방위사업청 설립안을 분석하고 그 평가를 통해 개선방안을 제시하고 있다. 방위사업청 설립의 배경과 그 추진과정의 정당화 논리 등에 대한 비판적 분석으로 국방획득체계 개선의보완점을 다루고 이를 통해 국방획득체계의 성공적인 개편을 달성하는데 필요한 요소들을 제안한다.

고심재(2005)는 역시 당시 추진중이던 방위사업청의 개청과 관련하여 미국의 국방획득 개선노력을 분석하여 이의 우리제도 개선에의 시사점을 도출하였다. 냉전종식 이후 비용절감을 위해 미국방부가 국방획득의 평가및 표준화를 통해 획득의 효율화를 꾀한 과정을 살펴보면 우리의 경우도수요군 중심의 국방획득에서 벗어나 별도의 분류체계를 통한 방위사업 표준화와 효율화를 위해 제도 및 절차의 발전이 필요하다는 결론을 내리고있다.

이필중·최치원(2012)은 방위사업청 개청까지의 한국의 국방획득체계의 변천을 개관한 뒤 현행 방위사업청 체제 하에서 국방획득제도의 무기체계 와 전투지원체계로 이원화로 인해 발생하는 비효율과 불합리성을 지적한 뒤 그 개선방안을 제시하였다.

최주영(2011)은 Allison의 세 가지 모형을 이용하여 각 모형의 관점에서 방위사업청 설립과정의 다양한 측면을 이론적으로 각각 설명하고 Allison 모형의 유효성을 검증하고 있다.

유성재(2012)는 현행 방위사업청 내부의 인사관리를 위한 드래프트 제도

에 대한 계량적인 분석을 통해 현행 제도의 평가와 개선점 모색을 다루고 있다.

전술한 한동호(2009)는 국방획득체계를 다룬 것은 아니나 행정 제도개혁과 예산 변화의 관계를 다루고 있는데, 일본 문부과학성의 조직개편을 대상으로 조직개편이 예산배분에 미치는 영향에 대한 분석을 다루고 있다. 일본 행정개혁의 일환으로 문부성과 과학기술청이 통합되는 과정에서 예산의 변화를 살피고 있는데, 이 연구는 전술한 바와 같이 Wildavsky와 Schick의 이론을 통해 조직통합이 예산배분에 영향을 미치는지 여부를 검토하였다.

그러나 국방획득체계의 제도와 전력획득예산의 편중도, 또는 국방예산 일반 등과 같은 예산과의 상관관계에 관한 선행연구는 발견되지 않았으므 로 본 연구에서 국방획득체계의 제도개편과 전력획득예산의 편중도의 상 관관계를 분석하여 다루고자 한다.

제 3 절 연구설계

I. 연구문제

본 연구는 대한민국의 국방획득체계의 개편이 전력획득예산의 편중도에

미친 영향을 살펴보려 하는데 그 목적이 있다. 선행연구 부분에서 전술한 바와 같이 국방획득체계의 제도에 관한 많은 비교연구가 존재하여 왔으나 국방획득제도와 예산간의 관계에 관한 연구는 발견할 수 없었고 일본의 문부과학성의 조직통합과 예산변화에 관한 연구만이 조직과 예산간의 관계에 대한 사례연구로서 존재했다.

따라서 국방획득체계와 예산간의 상관관계에 관한 연구를 통해 제도가 예산에 미치는 영향에 관하여 다음의 연구문제를 중심으로 다루어 보려한 다.

〈연구문제〉

독립관청형 국방획득체계가 비독립관청형의 국방획득체계에 비해 전력획 득예산의 편중도를 완화시키는가?

Ⅱ. 독립변수 : 국방획득체계의 독립관청형 여부

본 연구는 다양한 국방획득체계를 가진 국가들을 독립된 획득전문관청을 두고 있는지 여부에 따라 독립관청형과 비독립관청형의 두 종류로 나누어 각 형태의 국가들의 국방획득예산의 각 군별 편중도를 비교하는 형식으로 독립관청이 국방획득예산의 편중도에 미치는 영향을 알아보고자하다.

우선, 독립획득관청을 두고 있는 프랑스, 현행 대한민국의 국방획득체계 와 독립획득관청을 두고 있지 않은 일본의 국방획득체계를 제도와 프로세 스의 관점에서 분석한 뒤, 각 국가들의 국방획득예산의 편중도를 분석하여 국방획득체계 상 독립관청의 존재여부가 국방획득예산의 편중도에 미치는 영향을 파악하려 한다.

나아가, 대한민국의 국방획득체계의 경우, 2006년 방위사업청 개청 이전에는 비독립관청형이었지만 방위사업청 개청과 함께 독립관청형으로 변화되었다고 평가된다. 따라서 방위사업청 개청 이전과 이후의 국방획득체계의 제도와 프로세스를 비교하여 제도의 변화를 조망하려 한다. 그 후, 방위사업청 개청 이전과 이후의 국방획득예산의 군별 편중도를 비교함으로써 국방획득체계 개혁이 전력획득예산의 편중도에 미친 영향을 파악하려한다.

이를 위해 대한민국의 국방획득체계를 포함하여 각국의 국방획득체계를 분석하기 위해 논문, 관계 법령, 정부 백서 등의 2차 자료를 문헌조사방 법으로 이용하였고 대한민국의 국방획득제도가 제도개편을 전후하여 실제 로 운용된 획득프로세스들에 관한 정보를 얻기 위해 인터뷰를 활용하였다.

Ⅲ. 종속변수 : 전력획득예산의 편중도

본 연구에서 분석대상으로 하는 전력획득예산이란 국방예산 지출 중 인 건비와 유지운영비, 시설관리비, 보급물자획득비용 등을 제외한 순수한 무기체계 획득 지출만을 의미한다. 전력획득예산의 편중도는 상술한 전력 획득예산 중 해, 공군의 예산 대비 육군 예산의 비중으로 정의된다. 각 군 별 예산을 비교하는데 각 군의 규모의 차이를 통제하기 위하여 각 군의 전력획득예산을 당해 군의 인원으로 나누어 1인당 전력획득예산으로 표준 화한 뒤, 각 군의 1인당 전력획득예산을 비교한다. 본 연구는 육군예산의 편중도가 국방획득제도에 따라 어떻게 변하는지를 관찰하고자 하는 것이 기 때문에 전력획득예산의 편중도는 다음과 같이 정의된다.

전력획득예산의편중도 = 육군의1인당전력획득예산 해군의1인당전력획득예산 + 공군의1인당전력획득예산

이와 같이 구한 각 국가의 전력획득예산의 편중도를 독립표본 t-test를 통하여 비교하는 과정을 통해 독립관청형 국방획득체계를 둔 국가와 비독립관청형 국방획득체계를 둔 국가의 전력획득예산의 편중도가 차이를 보이는가를 분석하고 대한민국의 국방획득체계의 독립관청형으로의 개편 전후의 전력획득예산의 편중도 역시 독립표본 t-test를 통해 분석하여 국방획득제도개편과 전력획득예산가의 상관관계를 파악한다.

IV. 연구가설

본 연구에서 알아보고자 하는 것은 독립관청형의 국방획득체계가 전력 획득예산의 편중도를 완화시키는가 하는 점이다. 이를 파악하기 위하여 두 가지 연구를 수행하는데, 우선 독립관청형 국방획득체계를 채택한 대한민국과 프랑스의 전력획득예산의 편중도와 비독립관청형 국방획득체계

를 채택한 일본의 전력획득예산의 편중도를 비교한다. 이에 따르면 연구 가설과 귀무가설은 다음과 같다.

연구가설 1 : 독립관청형의 국방획득체계를 채택한 국가의 전력획득예산 은 비독립관청형 국가의 전력획득예산에 비하여 덜 편중되어 있을 것이다.

귀무가설 1 : 독립관청형의 국방획득체계 채택국은 비독립관청형 국방획 득체계 채택국과 전력획득예산의 편중도의 면에서 차이를 보이지 않을 것 이다.

대한민국의 국방획득체계는 2006년 방위사업청의 개청으로 비독립관청형의 국방획득체계에서 독립관청형으로 개편되었다. 따라서 2006년을 기준으로 제도개편 이전의 전력획득예산의 편중도와 개편 이후의 전력획득예산의 편중도를 비교하면 독립관청형 국방획득체계로의 제도개편이 전력획득예산의 편중도에 미친 영향을 알 수 있다. 두 번째 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 2 : 독립관청형 국방획득체계로의 제도개편은 전력획득예산의 편중도를 완화시켰을 것이다.

귀무가설 2 : 독립관청형 국방획득체계로의 제도개편은 전력획득예산의 편중도의 면에서 차이를 보이지 않을 것이다. 연구가설2는 전술한 Schick의 이론에 근거하여 제도의 개편이 예산 배분에 영향을 미친다는 점을 전제로 하고 있으며, 반대로 Wildavsky에 의하면 예산과정은 점증적으로 변화하므로 제도개편에 의해 영향 받지 않을 것이다. 그리고 본 연구는 한동호(2009)와 유사하게 제도개편이 예산에 미치는 영향에 대한 연구로서 한동호(2009)가 사례연구로서 더 많은 연구들이 축적되어야 제도개편과 예산의 관계에 대한 연구의 타당성이 확보될수 있다는 주장과 관련하여 필요한 사례들 중 하나로서의 기여를 기대해본다.

제 3 장 각 국의 국방획득체계 비교연구

제 1 절 프랑스의 국방획득체계

I. 국방환경

프랑스는 현재 유럽의 주도국 중의 하나로 냉전의 종식 이래 프랑스에 대한 직접적인 외부의 군사적 위협은 존재하지 않고 있다. 그러나 현재 프랑스의 국방정책은 외부로부터의 국익에 대한 위협에 대해 독자적으로 방어를 할 수 있는 능력을 갖추는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 프랑스는 유럽 각국 및 미국과의 협력체계를 유지하면서도 군사적으로는 상당히 독자적인 무기체계와 작전개념을 가지고 있다. 프랑스는 냉전시기에도 소련의 침공위협에 대항한 군사동맹인 NATO의 창립국이었음에도 불구하고 1966년 미국의 과도한 영향력에 대한 반발로 NATO에서 탈퇴하기도 했을 정도로 독자성과 독립성을 중시하는 모습을 보였다.

현재 실질적인 프랑스 군의 작전 목적은 유럽과 북아프리카 및 지중해 등 주변지역에서 프랑스의 경제적 이익과 교역의 자유를 보장하기 위하여 군사적 수단을 통한 평화유지작전 수행이 주된 것이며, 부수적으로는 국 제사회와 유럽에서 안정과 번영을 확보하기 위한 정치적 영향력의 행사 또한 포함된다. 21세기 안보환경의 변화로 인하여 2008년부터 프랑스 국 방부는 그 구조와 임무의 변화를 경험했으며 현재 프랑스군의 임무는 크

게 두 가지로 나누어진다.4)

- ① 예측, 예방, 억제, 방어, 개입의 다섯 가지 전략기능으로 정의되는 전략과 국가안전보장을 수행하고 프랑스의 영토, 국민, 국익을 보호한다.
- ② 비상상황이나 사태 시에 수색, 구난 및 구명 등의 인명구호활동에 종사한다.

Ⅱ. 국방획득체계

프랑스의 국방획득은 1961년 설립된 DGA (Delegation Generale pour l' Armement) 즉 조달군이라는 독립된 기관이 담당하고 있는데, DGA는

각 군의 지휘계통 및 합동참 모본부와는 무관하게 독자적 으로 각 군의 국방획득업무 를 수행하는 기관이다. 프랑 스 군은 국방부 산하에 육군, 해군, 공군 이외에 조달군 및 병기본부(DGA)을 두고 4군 체제로 운용되고 있으며 각 군이 운용하는 무기체계는 모두 조달군이 통합하여 획 득하고 있다.

〈그림 2〉 프랑스 국방부 조직구조



출처 : 프랑스 국방부 홈페이지

⁴⁾ 프랑스 국방부 홈페이지 http://www.defense.gouv.fr/portail-defense

프랑스 각 군의 국방획득을 담당하는 DGA의 업무영역은 다음과 같다.

- ①무기체계사업의 관리
- ②무기 장비의 획득
- ③군을 무장, 장비시키는 데 필요한 기술적, 과학적 전문지식 제공
- ④무기체계 시험 및 평가
- ⑤전반적인 교육훈련과 지원

이러한 임무들을 수행하기 위하여 DGA는 다음과 같은 내부조직을 보유하고 있다.

〈표 1〉 DGA 내부조직

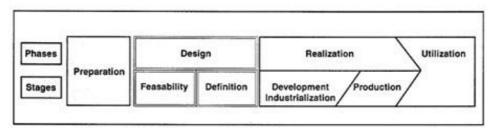
종류	부서명	임무
		연구활동 관리
	DSP	공통기술개발 수행 및 사업적용
	DSF	군의 기술일관성 유지
국내사업		감시, 정보, 통신 및 전략억제무기 관리
부서	DSA	지대해, 지대공 및 전술미사일사업의 개발 및 수행
	DOA	관련 PM들이 소속 : 사업통합팀(IPT)이 지원
	DPM	예산준비를 포함한 재원관리
	DI WI	조달, 품질보증 및 군수지원 임무
		유럽내 협력의 효율성 증진 및 현대화 임무
국제사업	DCI	방산협력의 구체화
부서		중소기업우선 정책
' '	DRI	프랑수 무기 수출 및 수출 통제 임무
210		수출정책개발
조사평가		장비 및 무기체계 시험평가에 필요한 기술적인 전문지식 및 방법을 PM,
부서	DCE	산업체, 해외정부 및 해외업체에 제공
		모든 기술 및 시험평가센터 운영
산업활동	DCN	프랑스 해군 및 해외수출 선박/장비의 설계, 건조 및 유지보수
부서	SMA	항공기 운영유지, 산업체 시설유지
관리 및	DGA	관리통제, 내부정보 활성화를 통한 내부 용역 촉진
인력개발	Don	투자정책 수행
부서	DRH	DGA 임무에 맞는 인력을 배치하기 위한 경력관리정책 및 교육훈련정책
	Didi	수립
인력양성	CHEAr	고위 무기체계 획득 전문가 양성
기관		획득관련 특수정보 제공, 관리 및 정책수립 연구

출처 : 조남훈, 송병규, 류지윤(2002) 「국방 획득관리체계 발전 방향」

Ⅲ. 획득프로세스

DGA의 국방획득프로세스는 Preparation, Design, Realization, Utilization의 네 단계로 나뉜다.(Tony Kausal et al., 1999)

<그림 3> DGA 획득 프로세스



출처 : Tony Kausal, Gertrud Humily, Trevor Taylor, Peter Roller(1999)

Preparation phase에서는 국방부가 Top-down 방식으로 가용자원과 전력수요를 고려하여 연구개발 프로그램을 운용한다. 이 단계에서 기본적인 작전요구성능(Required Operational Capability)이 정해지고 프로젝트를 위한 필수적인 기술요소들이 결정된다.

Design phase에서는 Preparation phase에서의 검토된 요소들에 대하여 국방부 장관의 결정에 의해 프로그램의 가능성(Feasability)을 검토하고 개념정의(Definition)가 이루어진다. 가능성은 DGA와 합동참모본부가 공동으로 판단하게 되는데, 가능성이 인정되면 프로그램 디렉터가 정해지고 통합사업팀(Integrated Program Team)이 꾸려진다. 디자인 단계에서 사업파트너가 입찰을 통해 정해지게 된다.

Realization phase는 Design phase에서 상정된 무기체계 개념에 대해서 산업계의 참여로 기술개발계획이 수립되고 지속적으로 그 개발계획과 생 산과정이 심사받는다. 개발과 생산과정은 방위산업체, DGA 그리고 합동 참모본부의 순으로 점검받음으로써 무기프로그램들의 중복을 방지하고 기 술적 시너지를 창출한다.

Utilization phase는 당해 무기체계를 운영하게 될 군의 참모총장이 체계 운영개시를 선언하며 시작된다. 이를 위해 당해 무기체계는 충분한 수량이 생산되고 DGA에 의해 수령되어야 한다. DGA는 Utilization phase 동안 프로그램 목표를 달성하기 위해 필요한 무기체계와 정비, 지원 등 용역을 참모본부에게 제공한다. 그로써 무기체계는 작전운용능력을 획득하게 되고 체계획득이 이루어지며 운용기간 내내 DGA가 운용군의 feedback을 받아 그 유지 및 개량을 담당한다. Utilization phase는 참모본부가 당해체계를 퇴역시키기로 결정함으로써 종료된다.

프랑스의 획득은 획득조직의 책임과 권한을 강화하고 사업의 융통성의 확보를 위해 IPT내에서 소요, 형상 및 기술대안을 동시에 결정하는 동시 진행원칙을 획득조직에 적용함으로써 소요제기 단계에서부터 통합사업팀이 담당하여 운용군이나 합참의 개입이 최소화되고 조달군 내의 통합사업팀의 독자적인 결정에 의하여 획득프로세스가 진행되는 점이 특징이다(조남훈·송병규·류지윤, 2002).

그리고 프랑스의 국방획득은 획득단계에서부터 무기체계 수출을 염두에 두고 기술탐색 및 연구개발이 이루어지며 이를 위해 DGA 내부에 무기체계 수출을 전담하는 부서를 별도로 두고 관련 인력을 획득단계에서 활용하고 있다.

제 2 절 일본의 국방획득체계

I. 국방환경5)

일본의 전통적인 주적이었던 구소련이 냉전종식 이후 해체되고 몰락함에 따라 일본의 안보환경도 변화하게 되었다. 여전히 러시아와의 북방영토 분쟁이 남아있지만 냉전시절과는 대립의 강도나 충돌의 빈도가 비교할 수 없이 약화되었다. 현재 일본의 안보환경에 대한 주된 위협은 북한의 미사일과 핵실험 등과 같은 도발과 중국의 팽창으로 인한 충돌이다.

일본의 현행 평화헌법 9조는 일본의 군 보유를 금지하고 있으나 공세적 무력보유가 아닌 자국 방위를 위한 조치는 가능하다는 해석 하에 일본은 1954년 자위대법률을 통해 자위대를 창설했다. 현재 자위대는 세계 3위의 국방비를 지출하는 사실상의 군대 지위를 확보하고 있는데, 그 임무는 다음과 같다.

- ① 세계평화 유지를 위한 UN활동 지원
- ② 국가의 안전을 보장하고, 국민들의 안정된 생활을 보호하기 위한 기초 제공
- ③ 국력과 환경에 상응하는 자위능력 확보
- ④ UN이 개입하기 전까지 미국과의 안보협약에 따라 일본에 대한 침략 격퇴

⁵⁾ 일본 防衛省 2012 방위백서 참조

이러한 임무들을 수행하기 위해 일본은 준군사조직은 자위대를 운영하고 있으나 여전히 일본 헌법은 군사력 보유를 금지하기 때문에 그 조직과 운 영에 다음과 같은 제약이 가해진다.

- ① 방어적 전력과 정책만의 허용
- ② 타국을 위협하는 군사력 건설 금지
- ③ 비핵화 3원칙 (핵무기 보유 금지, 제조 금지, 반입 금지)
- ④ 문민통제 확보

Ⅱ. 국방획득체계

현재 일본 자위대의 국방획득은 방위성 소속의 장비획득 및 건설청 (Equipment Procurement and Construction Office, EPCO), 기술연구개발소 (Technical Research and Development Institute, TRDI) 그리고 당해 체계를 운용하게 될 자위대에서 나누어 담당하고 있다.

장비획득 및 건설청(EPCO)은 일본 육상, 해상, 항공 자위대가 운용하는 모든 무기체계획득을 관장하는 방위성의 국방획득체계의 일부로서 전체적인 계획 수립과 계약을 담당하고 있으며 그 인원구성은 민간인 524명과 자위관 86명으로 총 610명이다.

EPCO의 전신인 CPO(Central Procurement Office)는 1954년 자위대 창립 시부터 일본자위대가 그 임무를 수행하기 위해 필요한 무기체계, 탄약, 유류 등의 국방획득업무 중 계획과 계약부분을 담당했던 기관인데, 이후 CPO는 EPO(Equipment Procurement Office) 로 개칭하여 운용되다가 2007년 일본 방위성 구조개편과 함께 국방획득과 관련한 행정업무와 주일 미군 군무원 관리업무를 담당하던 DFAA(Defense Facilitiees Administration Agency) 와 통합되어 EPCO로 확대, 개편되었다.6)

기술연구개발소(TRDI)는 자위대의 무기체계 연구, 개발, 시험과 평가를 담당하는 기관으로 1159명의 인원으로 구성되어 있으며 자위관이 25%, 민간인이 75%를 구성한다.7)

TRDI는 1952년 국가안전청(National Safety Agency)의 산하 기관인 기술 개발연구센터(Technical Research and Development Center)로 설립되어 1954년 방위성의 창설과 함께 그 산하기관이 되었다.

Ⅲ. 획득프로세스

일본의 국방획득절차는 다음 과정을 거쳐 수행된다.

① 소요절차

각 자위대나 합동참모본부는 EPCO에게 소요수량과 요구성능이 확정된 획득소요를 제기한다. EPCO는 내무성의 결제를 거쳐 작성된 획득소요에 의거하여 획득계획을 수립하고 지출계획은 재무성의 동의와 승인을 얻어야 한다.

② 연구개발절차

⁶⁾ EPCO 홈페이지 http://www.epco.mod.go.jp/index.html/index.html

⁷⁾ http://www.mod.go.jp/trdi/en/about/employees.html

연구개발절차는 무기체계를 초기 개념화 단계에서 그 체계의 퇴역에 이르기까지 개념단계, 연구단계, 개발단계, 작전화단계의 네 단계로 이루 어지는 개발, 운용절차를 의미한다.

개념단계에서 각 자위대는 미래 작전 소요를 파악하고 장기계획과 무기체계 계획을 수립한다. 이 계획들은 각 자위대 병참부에 기술연구와 개발소요를 제기하고 방위성 소속의 기술연구개발기관(TRDI)이 기술연구개발을 위한 추정을 한다. TRDI는 소요 자위대와 방산업체와 협력하여 예상비용과 생산가능성을 가늠하여 가능성이 인정된다면 경쟁입찰방식으로 둘이상의 방위산업체로부터 개념제안을 받는다.

개념단계가 완료되면 그 결과는 각 자위대로 feedback되어 그들이 요구 성능을 결정하고 요구성능서가 장비심사위원회와 TRDI에게 보내진다. 위 원회에서 예산이 배정되면 TRDI가 연구개발에 착수하게 된다.

개발단계에서 각 사업자가 무기체계를 설계하고 프로토타입을 생산하게 된다. TRDI가 산하 시스템개발부를 통해 전체적인 개발을 관리하며 각 자 위대가 그들이 운용하게 될 체계를 시험, 평가를 하게 된다.⁸⁾ 시험평가를 통과하게 되면 기술시험결과가 내무성과 장비심사위원회에서 승인받기 위해 보내지고 위원회가 운용 자위대에게 작전수행평가를 시행하도록 명한 다.

작전수행평가의 결과가 성공적인 경우, 그 결과가 다시 내무성으로 보내지고 장비심사위원회가 당해 장비의 생산과 배치를 위한 생산계약을 승인하게 된다. 이때부터 생산관리책임은 운용 자위대 사령부가 부담하게 되

⁸⁾ TRDI 홈페이지 http://www.mod.go.jp/trdi/en/e-index.html

며 생산된 장비는 자위대 사령부가 운용부대들로 배치한다(Tony Kausal et al., 2000).

제 4 장 대한민국의 국방획득체계

제 1 절 국방환경

I. 한반도의 안보정세

1953년 한국전쟁 종전시부터 대한민국은 북한을 주적으로 준전시상태를 유지하고 있다. 냉전시대의 군사적 대립이 아직 잔존하는 세계의 유일한 지역으로 한반도는 여전히 군사적 긴장도가 높은 지역으로 평가된다.

1990년대 이후 북한은 남한과의 경제경쟁에서 압도당하자 2010년 천안함 침몰사건과 연평도 포격사건에서 나타났듯이 예측하기 어려운 국지적 도 발을 통해 내부결속을 확보하고 대남관계에서 정치적, 경제적 이득을 얻 으려 하고 있다.

이와 같은 북한의 비정규전을 이용한 기습도발은 과거의 대규모 육상 전면전 상황에 대비하기 위해 편제된 대한민국 군의 지휘구조와 편제로는대응하기 쉽지 않은 상황이다. 미국의 2차 이라크전과 아프간 전에서 드러났듯이 전쟁수행방식의 변화로 군종간의 구별보다 신속한 가용자원의집중을 요하는 합동전 수행능력이 중요해지고 있으며, 이러한 변화된 군사작전의 환경에 적응하기 위해서는 합동군(Joint Forces)로의 변화이 필요하다(김종하, 2008).

북한 문제를 차치하고도 동북아의 군사적 긴장도는 냉전종식 이후 최고 조에 달하고 있다. 2012년 9월 일본의 일방적인 국유화로 초래된 센카쿠열도(댜오위다오)의 긴장심화는 중국해군과 일본 해상자위대간의 인근 해역에서의 대치로 이어졌고, 센카쿠 열도 외에도 스프래틀리 군도(남사군도)를 둘러싼 베트남, 필리핀, 말레이시아 등과 중국 간의 영토분쟁은 동남아시아 지역 내에서도 중국의 팽창에 대한 우려를 불러일으키고 있다. 이와 같이 중국의 부상과 함께 동아시아 지역은 앞으로 군비경쟁의 심화와 군사적 긴장고조에 따른 해상 군사적 충돌이 우려되는 분쟁지역화되고 있다(박영준, 2004).

이러한 변화된 한반도 주변의 안보환경은 대규모 육군 중심의 우리군의 구조와 전력 재구성을 요하고 있으며 해군, 공군 전력 증강과 합동작전체 계 구축 또한 필수적이다. 또 신장된 경제력에 걸맞은 군사력을 보유하여 한미동맹에 의존도를 낮추고 자주국방의 확보 또한 국가적 과업으로 이를 위해서는 역시 기존에 미군에게 크게 의존했던 공중, 해상 전력과 지원전 력의 증강이 필요하다.9)

이러한 환경 하에서 우리 국방부는 국가안보목표를 한반도의 안정과 평화유지, 국민안전보장 및 국가번영 기반 구축, 국제적 역량과 위상 제고로 설정하고 외부의 군사적 위협과 침략으로부터 국가를 보위하고 평화통일을 뒷받침하며 지역의 안정과 세계평화에 기여한다는 국방목표를 수립하고 있다.10)

⁹⁾ 국방부(2003) "참여정부의 국방정책"

¹⁰⁾ 국방부, 2012 국방백서

Ⅱ. 국방획득체계 연혁11)

대한민국은 건군 이후 한국전쟁을 거치며 이렇다 할 산업기반이 없는 상태에서 미국에 대한 국방의존도가 대단히 높은 상황이었다. 군사적 기반이 부실한 상황에서 군사력 건설을 거의 전적으로 미국의 원조에 의존하는 상태가 1960년대까지 이어지다 1970년대부터 카터 행정부의 주한 미군철수 계획의 영향으로 자주국방이 논의되기 시작했다.

1970년대에 무기체계 개발을 담당한 국방과학연구소(ADD) 창설을 시작으로 국방부 소속 방위산업담당관실과 합참 소속 작전기획국이 신설되어 국방획득을 담당하는 기관설치와 업무 개념설정이 최초로 실시되었고 국방획득관리 제도화와 방위산업 육성 체제가 비로소 마련되었다.

이러한 기반을 바탕으로 1971년 한국군 현대화 계획과 전력증강 8개년 계획이 수립되고 율곡사업이 추진되었다. 획득전략에 관하여는 합참이 전략목표를 설정하고 국방부가 국방 5개년 계획을 수립하는 현행 소요기획및 중기계획과 유사한 국방획득체계가 구축되었고 획득조직에 관하여는 소요에 관한 사항을 합참이 주관하고 사업추진은 국방부가 담당하는 형태의 조직이 운영되었다.

1980년대에는 국방기획 관리제도가 도입되었으며 국방획득조직 개편이 있었다. 국방부 차관 직속 분석평가실이 신설되었고 방위산업차관보가 방산국으로 축소되어 획득사업을 관장케 하였으며 전략기획국이 합참에 신

¹¹⁾ 이하의 내용은 이필중ㆍ최치원(2012)을 참조하였다.

설되어 합동 무기체계를 기획하도록 하는 등 국방획득의 효율화를 위한 노력들이 기울여 졌다.

1990년대 들어 냉전 종식과 경제성장으로 인한 환경변화가 국방획득에도 영향을 미쳤는데, 이전에 비해 북한의 육상전력이 덜 위협적인 요소가 됨에 따라 육해공군의 3군 균형발전 개념이 처음 등장했다. 1995년부터는 전력획득예산과 군 운영예산이 통합되어 국방예산으로 편성되었고 1997년에는 국방획득절차의 의사결정단계가 간소화되었다. 1998년에는 획득정책, 연구개발, 군수관리 등을 담당하는 획득실이 국방부 소속으로 통합, 신설되어 국방획득업무의 집중도가 높아지게 되었다.

2006년에는 국방획득비리 근절과 획득개혁을 위해 방위사업청이 국방부소속의 외청으로 신설되어 국방부, 각 군 사업단, 조달본부 등 8개의 조직이 통합되었다. 방위사업청 신설로 인해 소요제기 및 운영유지는 여전히 국방부와 운용군이 담당했지만 국방획득은 방위사업청이 수행하게 되었다.

제 2 절 방위사업청 개청 이전의 국방획득체계

I. 국방획득체계

건국 이후 한국의 국방제도는 기본적으로 미군정기에 미국의 제도를 이 식받은 형태였으며 초기에는 미군의 원조에 절대적으로 의존하고 있었기 때문에 별도의 국방획득체계라고 불릴 것이 존재하지 않는 상태였다. 이후 1970년대 들어 자주국방이 국가적 Agenda가 되면서 독자적인 국방획득체계 구성노력이 개시되었다. 그러나 전반적으로 한국의 군 조직은 미국의 영향을 강하게 받아왔기 때문에 방위사업청 개청 이전의 한국의 국방획득체계 역시 미국과 마찬가지로 각 군이 소요를 제기하고 시험, 평가그리고 기종선정을 국방부에서 담당하는 비독립관청형의 형태를 띠고 있었다.

방위사업청 개청 이전의 국방부 내 획득조직은 다음과 같다.



〈그림 4〉 방위사업청 개청 이전의 획득조직

출처 : 방위사업청 개청백서

획득에 가장 주도적인 역할을 하는 기관들은 각 군의 사업단과 국방부내의 획득실 그리고 조달본부였다.

방위사업청 개청 이전에 군 사업단에 근무하였던 퇴역 장교와의 인터뷰에 의하면 무기체계 도입과 관련하여 실무적인 부분은 대부분 각 군의 사업단이 담당하고 있었는데, 사업단은 각 사업별로 운영되는 임시적인 조직었고 군 장교의 순환근무제 때문에 후에 방위사업청 개청 당시 제도개혁의 근거 중 하나로 지적된 전문성이 떨어진다는 문제점이 있었다.

군 사업단은 영속적인 조직이 아니라 특정한 획득프로그램이 편성 되면 그 사업을 담당하기 위해 조직되는 ad hoc 적인 조직이었다. 당해 무기체계를 운용하게 될 군에서 사업단을 구성하였는데, 해당 무기체계를 운용하게 될 운용군의 현역 장교와 군무원만이 참여하 여 구성되었다. 이 중 장교의 경우 순환보직을 하게 되므로 획득업 무만을 전담하여 담당하는 장교가 아니라 전문성의 면에서 한계가 있다는 문제가 있었다. 이런 제약조건이 존재하기는 하였으나 군에 서도 사업단의 장교는 주로 보급, 정비특기인 장교들이 번갈아 가며 맡는 경우가 많았고 사업단 근무경력이 다수인 장교들이 포진하여 사업단을 구성함으로써 획득과정의 전문성을 확보하고자 노력하였 다.

국방부 획득실은 획득업무를 전체적으로 관장하며 제안서 및 시험평가와 사업자 선정 등 획득업무에 있어서 중심적인 역할을 수행하는 기관이었 다. 획득정책관, 군수관리관, 사업관리관, 분석평가관으로 구성되었으며 획득계획과 투자계획 예산, 군수관리, 사업관리 및 이를 분석, 평가하는 일을 담당했었다. 설치 당시 합참이나 각 군에 산재되어 있던 권한들을 통합하여 국방획득의 효율화를 추구하고자 하였던 획득실은 신설당시부터 과도한 권한 집중이라는 비판을 받기도 했다.12) 특히 국방부내 장성의 대부분이 육군 출신13)인 상황에서 운용군으로부터 국방부 산하 기관으로 제안요구, 시험평가 권한을 이전함으로써 획득업무 전반에 있어서 육군의 영향력이 과도하게 커진다는 문제가 제기되어 왔다. 이로 인해 실제로 도입되는 무기체계에 대한 이해가 떨어지는 타군 장교가 업무를 담당함으로써 오히려 효율성이 저해되는 상황도 빈번했다. 이는 방위사업청 개청 이전에 조달본부에 근무하였던 퇴역 장교와의 인터뷰에서도 제기되었다.

조달본부는 군에 관련된 획득계약을 전부 총괄하는 국방부 직할 기관으로 조달청에 대한 예외적 기관이었다. 획득단계에서는 무기체계 도입계약의 당사자이자 사업자를 상대하는 공식 협상주체가 된다. 조달본부의 인적구성은 군무원과 파견근무 받은 각 군 장교들이 주가 되었는데 조달본부의 장교들 역시 각 군 사업단의 장교들과 마찬가지로 순환근무 대상이었기 때문에 전문성이 문제가 되어 왔다. 조달본부장은 육군 소장이 맡고 있었고 육군이 소요 군수물자가가장 많았으므로 조달본부 내 장교의 육군의 비율 역시 높은 편이었다. 보직에 있어서도 무기체계 운용군과 상관없이 배정되어 당해체계에 대한 이해도가 떨어지는 문제점이 있었으므로 효율성이 저

¹²⁾ 통일뉴스, 무기도입의 절대권력 국방부 획득실, 2002. 5. 27.

^{13) 2002}년 획득실 신설 당시 국방부 장성 15인 중 14인이 육군이었다.

하된다는 지적이 있어왔다.

기존의 국방획득체계는 명확하게 획득만을 전담, 총괄하는 단일기관의 부재한 가운데 획득실, 군 사업단 등 각종 기관과 부서에 획득업무가 산 재되어 불분명하고 불명확하게 제도가 운영되어 왔다. 2005년 국방획득제도 개선위원회의 보고에 따르면 2005년 당시 국방획득 업무 종사인력은약 2,500명으로 국방부 획득실, 각 군 사업단, 조달본부, 품질관리소 등 8개 기관에서 분산 수행되고 있었다.

〈표 2〉 2005년 국방획득 업무 종사인력

계	현역	군무원	일반공무원	연구원
2,537명	1,212명 (48%)	652명 (26%)	126명 (5%)	547명 (21%)

출처 : 국방획득제도 개선위원회 「국방획득제도개선방안」 2005

이로 인한 문제점들은 획득조직의 지나친 분산, 중복으로 인한 효율성 저하, 사업에 긴 기간을 필요로 하는 획득업무를 순환보직제로 인해 짧은 기간 보직을 빈번하게 바꾸는 현역 군인들이 수행함에 따른 전문성 저하, 군 내부의 업무로 인식되어 과도한 보안기준 적용으로 정보공개 미진, 그 에 따른 획득 비리 재발 등이 지적되었다.14)

그리고 획득기관들이 모두 국방부장관의 영향력을 크게 받는 국방부 산하의 비독립기관들과 각 군의 조직들이었기 때문에 국방부 내 장성의 절대다수를 차지하는 육군의 영향력이 크게 작용하는 상황이었다.

¹⁴⁾ 국방획득제도 개선위원회 「국방획득제도개선방안」 2005

각 군으로부터 시작되는 소요제기를 검토, 통제하는 합동참모본부 역시 육군의 주도권이 지배적이다. 합동참모본부 의장직은 1954년 초대 이형근 의장부터 현재의 37대 정승조 의장에 이르기까지 공군 출신의 25대 이양 호 의장을 제외하고 모두 육군 출신이었다(김종하·김재엽, 2010). 이로 인해 방위력 개선사업상의 기획, 소요 단계에서 육군의 입장이 우선적으 로 반영됨으로써 상대적으로 해군과 공군의 전력소요는 제대로 반영되지 못하는 문제점이 지적되어 왔다. 실제로 자주국방을 위한 전력증강 사업 인 율곡사업의 전력획득예산 배분을 보면 1974년부터 1981년까지 진행된 1차 율곡사업에서 육군 43%, 해군 16%, 공군 22%의 전력투자비 배분비율 을 보였으며, 1982년부터 1986년까지 진행된 2차 율곡사업에서는 육군 50%, 해군 21%, 공군 24%의 배분비율, 1987년부터 1992년까지 진행된 3 차 율곡사업에서는 육군 49%, 해군 21%, 공군 22%의 배분비율을 보였다 (김종하·김재엽, 2010).

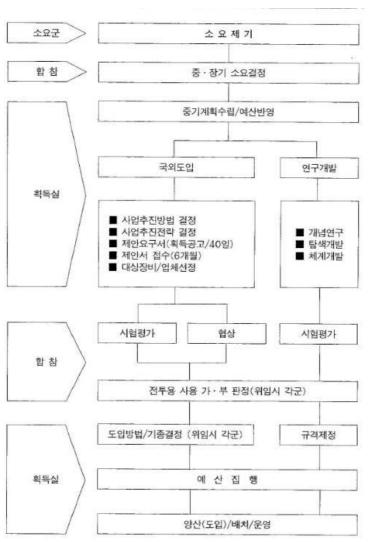
국방획득체계상의 영향력 불균형으로 초래된 이러한 전력획득예산의 육군 편중은 현재 군이 추구하고 있는 복합적 상황에 대응하기 위한 합동전력 구축에의 저해 요인이 되며 총체적인 방위력 개선을 위한 합리적인 구조가 아니라는 점 또한 문제점으로 지적되어 왔다(김종하, 2008).

Ⅱ. 획득프로세스

방위사업청 개청이전의 국방획득은 개별 사업마다 다른 형식과 절차를 통해 진행되었다. 경쟁입찰 방식을 택하는 경우와 그렇지 않은 경우가 혼

재되어 있었고 국내개발사업(내자), 해외직도입사업(외자) 여부에 따라 달라지기도 하였다.

그 중 경쟁입찰 과정을 통해 무기도입을 하는 경우 획득절차는 소요, 제 안, 평가, 협상, 기종결정, 계약의 단계를 거쳐 이루어지고 있었다.



<그림 5> 방위사업청 개청 이전의 획득절차

출처 : 국방부 획득정책관실, 획득업무수행철차

우선 각 군이 운용전력과 작전상황, 임무와 적의 전력지수 등을 고려하여 작전소요가 존재한다고 판단하면 합참에 소요제기를 하게 된다. 소요 제기를 받은 합참이 소요가 타당하다고 판단하면 소요결정을 하게 되고 국방부가 획득방법결정을 한 뒤 운용군이 사업단을 구성하게 되고 구성된 군 사업단에서 요구작전성능(Required Operational Capability)을 정하고 사업이 시작된다.

소요결정이 내려지고 군 사업단이 구성되면 국방부 획득실이 사업에 참여를 원하는 회사들에게 등록증서를 발급하고 사업제안서를 제출받았다. 대형사업의 경우 참여 업체를 국방부가 정하는 경우도 있었다(Tony Kausal & Stefan Markowski, 2000).

이후 참여업체가 제안한 성능, 실험 및 병참지원 정보, 계약가격 등을 포함한 제안서에 대하여 운용군 사업단이 제안서 평가팀을 구성하여 제안서 내용을 평가하게 되고 평가된 내용은 획득실로 보내진다. 이렇게 보내진 평가내용을 바탕으로 획득실 산하 분석평가과가 장비의 기술성능평가와 운용가격을 포함한 전체 프로그램 가격을 분석하기 위해 데이터를 분석하였다(Tony Kausal & Stefan Markowski, 2000).

무기체계의 시험평가가 필요한 경우에는 운용군 사업단이 시험평가를 시행하였고 평가된 내용을 획득실에 제출하면 획득실 산하 분석평가과가 시험평가내용을 분석하였다.

시험평가내용을 기초로 하여 사업자 선정이 이루어지게 되었는데 공식적 인 사업자 선정의 주체는 획득실이었으나, 인터뷰 내용에 의하면 획득실 은 도입 무기체계에 대한 전문적인 지식이 무기체계 운용군에 비해 부족 했으므로 실제 운용과정에서는 당해 무기체계 운용군 사업단이 실무적인 사업자 선정과정을 진행하였다고 한다.

제안서와 시험평가 분석이 종료된 뒤 평가내용을 바탕으로 사업자 선정을 하게 되는데 선정 기준은 개발가능성, 작전성능, 경제성 등 을 중심으로 획득실이 군 사업단의 의견을 참조하여 산정하였다. 선 정기준과 관련하여 실무적인 부분은 사실상 군 사업단이 주도적으 로 수행하고 획득실은 형식적인 인가를 하는 형태로 운용되었고 이 렇게 정해진 선정기준에 의하여 획득실이 사업자를 선정하고 기종 을 결정하게 된다.

시험평가를 바탕으로 사업자가 선정된 이후에는 계약협상이 진행되었는데, 군 사업단과 조달본부에 근무경험 있는 퇴역 장교들과의 인터뷰에 의하면 협상은 두 단계에 걸쳐서 군 사업단과 조달본부에서 개략적인 계약협상에서 구체적인 계약협상으로 나누어 이루어졌다고 한다.

사업자가 선정되면 협상단계에 들어가게 되는데 선정된 사업자와 군 사업단이 계약협상의 주체였다. 계약협상의 범위는 국회에서 사업에 대하여 승인한 프로그램 예산총액의 범위 내에서만 이루어졌으며 협상결과에 대하여 국방연구원(KIDA)이 비용효과분석을 시행하였다.

사업단과 사업자간의 협상이 마무리되면 계약주체이자 공식협상주 체인 조달본부가 계약단계에서 계약조건을 다시 상세히 협상하게 된다. 앞서 행해진 군 사업단의 협상은 개략적인 협상으로 자세한 계약조건은 조달본부가 사업자와 협상을 한 결과에 의하게 되고 최종적인 계약 역시 조달본부가 사업자와 체결하였다. 이후 계약이 체결되면 사업자가 무기체계를 생산한 뒤 운용군에 인도함으로써 획득이 완료되게 된다.

제 3 절 방위사업청 개청 이후의 국방획득체계

I. 방위사업청 개청 배경

국방획득은 전체 국방부 예산의 약 40% 정도를 차지하며 안보의 핵심을 구성하는 영역임에도 불구하고 기존의 대한민국의 국방획득은 율곡사업비리사건과 린다 김 사건 등 부패와 비리로 인해 국민들의 불신을 받고 있었다(최주영, 2011).

이와 같은 반복되어온 국방획득 비리의 문제점을 해결하고 국방획득체계의 비효율성 등의 해결을 위해 2004년부터 국방획득업무분야 개혁이 추진된다. 참여정부가 출범한 이후 2003년 12월 23일 국무회의에서의 대통령의 군납비리관련 시스템의 문제와 대안 검토 지시, 제도적인 개선의 요구와 2004년 1월 27일 NSC회의에서 획득업무 시스템 제도개선 요구에 의하여 관계부처 차관급과 민간 전문가들로 구성된 국무총리 산하 국방획득제도개선위원회가 발족하여 본격적인 국방개혁이 추진되기 시작했다.15)

국방획득제도개선위원회의 국방획득제도 문제점 분석에 의하면 기존의 대한민국의 국방획득제도는 효율성, 전문성, 투명성, 경쟁력 네 가지 측면 에서 문제점을 드러냈다.

그 중 특히 본 연구와 관련하여 효율성 차원에서 8개 기관에 분산된 획득체계에서 오는 책임소재 불명확, 사업지연 등의 문제점이 지적되었으며, 또한 합동전력 건설을 위해 필수적인 통합된 군사력 건설을 위한 Vision이 부족해서 자원배분의 불균형이 나타났으며 국방부 내 의사결정의 육군 편중으로 인해 균형된 소요결정이 이루어지지 않는 점이 지적되었다.16) 이는 김종하(2008)가 지적한 바대로 국방획득의 의사결정이 합참에서부터 합동성을 염두에 둔 하향식 의사결정이 아니라 각 군에서부터 자군의 작전환경과 운용계획에 따라 제기된 소요가 합참에서 의결되는 상향식의 의사결정으로 이루어진다는 점이 문제제기 것으로 방위사업청 개청에는 이러한 각 군별 전력건설의 불균형 시정 또한 부수적인 목적으로 고려되었다.

이후 2004년 9월 국무총리 주재 관계부처 장관회의에서 국방획득업무를 담당하게 될 "신설청" 설립이 합의 되었고 2005년 8월 방위사업청 개청준비단이 발족하였다. 국방획득업무의 제도적 개선방안은 동년 12월 방위사업법이 국회 본회의를 통과하면서 마련되었고 2006년 1월 1일 방위사업청이 개청하면서 기존의 국방부 및 각 군 사업단이 수행하던 무기체계의사업관리가 방위사업청으로 이관되어 소요 및 운영유지는 국방부 및 각군, 국방획득은 방위사업청이 수행토록 변경되었다.

¹⁵⁾ 방위사업청(2005) "개청백서 "

¹⁶⁾ 방위사업청(2005) "개청백서 "

이에 의하여 기존의 획득실, 조달본부. 각 군 사업단 등 국방획득체계의 각 조직들과 그 조직들이 수행하던 기능들은 다음과 같이 방위사업청으로 통합되었고 따라서 기존의 분산된 획득조직들이 나누어 맡고 있었던 국방 획득업무를 총괄하여 전담하며 타 기관과 연계하지 않는 방위사업청 체제는 본 연구에서 프랑스의 조달군(DGA)과 같은 독립획득관청형으로 분류된다.

〈그림 6〉 방위사업청 통합대상조직

구 분	과거 조직(통합대상조직)	통ㆍ펴	합	
획득정책	국방부(획득정책관실, 연구개발관실, 정보화기획관실)		ALOIOL7	
계획·예산	국방부(획득정책관실), 각군 기획관리참모부(전력계획처) 등	심의안건		
사업관리	국방부(획득정책관실, 연구개발관실, 정보화기획관실), 각군(전개단, 조함단, 항사단, C4사업부서), KMH사업		방위	
계약관리	조달본부(4개 사업부), 각군(경리단)		사 업	
규격·목록	조달본부(규격실, 목록실), 각군(군수사), 국방품질관리소(기술정보실)	계약	청	
분석평가	국방부(분석평기관실), 각군(비용분석 부서)	THE ST		
시험평가	합동참모본부(시험평가과)	평 가		
품질보증	국방품질관리소(검사부서)	품질관리		
기술관리	국방과학연구소(기술부), 국방품질관리소(기술부서)	국방기술정보센터		

출처 : 방위사업청(2007) "새로운 출발, 1년의 성과와 다짐"

Ⅱ. 국방획득체계

2006년 방위사업청 개청 이후 변경된 현행제도에 의하면 신설 방위사업 청은 국방부의 "외청"으로서 국방획득분야의 특수성을 고려하여 국방부 와 업무상 밀접하게 연관되어 있기는 하나 인사와 예산에 있어서 독립성 을 가지고 있기 때문에 소속 장관은 청의 중요정책 수립에 대해서만 직접 지휘가 가능하므로 방위사업청은 국방부로부터 상당한 독립성을 확보하고 있다.17)



〈그림 7〉 방위사업청 조직도

출처 : 방위사업청 홈페이지

¹⁷⁾ 방위사업청(2007) "새로운 출발, 방위사업청 1년의 성과와 다짐"

방위사업청은 청 본부와 소속기관으로 구성되는데 청 본부는 방위력 개선사업, 군수물자의 조달 및 방위산업의 육성과 그 밖의 방위사업에 관한사무를 관장한다(유성재, 2012). 소속기관으로는 사업관리본부와 계약관리본부가 있는데 인터뷰에 의하면 방위사업청 신설 당시 각 군 사업단과 획득실의 인원들은 사업관리본부로 통합되었고 조달본부의 인원들은 계약관리본부로 통합되어 기존의 업무와의 연속성을 확보하였다.

방위사업청의 인적구성에 관하여 방위사업청 내의 공무원과 군인의 정원은 "방위사업청과 그 소속기관 직제"(대통령령 제24414호)에 규정되어 있는데 제21조와 제22조에 의하면 방위사업청에 두는 공무원은 2013년 3월 23일 시행 정원표에 의해 308명이고 방위사업청 소속기관에 두는 공무원은 같은 날짜 시행 정원표에 의해 516명으로 총 824명으로 편제되어 있고 필요한 경우 총정원의 3% 이내에서 국방부령으로 정할수 있도록 규정하고 있다. 그리고 방위사업청 및 그 소속기관에 두는 군인의 정원은 동대통령령 제24조가 895인의 범위 안에서 국방부장관이 행정안전부장관과협의를 거쳐 정하도록 규정하고 있다.

현재 방위사업청 내부의 공무원들의 인력구성과 소속은 유성재(2012)에 의하면 다음과 같다. 신분별로 중간 관리자급을 비교할 경우 공무원 중 5급 사무관 이상의 비율은 39.8%이며 군인 중에서 중령이상 장교의 비율은 43.8%이다.

< 조 3> 방위사업청 계급별 인력구성표 (2011년 7월말 현재, 현원기준)

구분	합계	청본부	사업관리본부	계약관리본부
공무원 소계	801	283	231	287
- 고공	11	6	2	3
- 3급(3호포함)	14	6	3	5
- 4급(4호포함)	30	9	12	9
- 4.5급	38	14	8	16
- 5급((5호포함)	226	75	73	78
- 6급(6호포함)	217	70	58	89
- 7급	191	65	54	72
- 8급	17	3	8	6
- 기능직	57	35	13	9

출처 : 유성재(2012) 방위사업청의 인사드래프트에 관한 사례연구

방위사업청 내부의 군인, 공무원 비율은 제도 설계당시에는 문민화계획에 따라 민간인 비율 70%를 목표로 하였으나 2012년 9월 감사원의 감사에 의하면 당시 방위사업청 전체 정원 1,650명 가운데 절반 가량인 820여명이 군인인 것으로 알려졌다. 방위사업청은 2006년 출범시부터 매해 군인 비율을 감축해 왔었으나 2008년 돌연 문민화를 중단하였다. 감사원은이에 방위사업청 내 군인 비율을 30% 이하로 줄일 것을 요구하는 감사보고서를 발표했다.18) 그러나 비록 계획한 수준으로 문민화가 진행되지는

¹⁸⁾ 연합뉴스, 감사원 "방위사업청 문민화 사업 지연", 2012. 9. 6.

않았으나 여전히 방위사업청 개청이전의 획득조직에서의 일반 공무원 5%의 개입에 비교하여 전체의 절반 정도가 공무원으로 전환된 것은 인력구성상 상당한 차이를 보이는 개혁이 이루어진 것으로 보인다.

Ⅲ. 획득프로세스

방위사업청 제도하 현행 국방획득 프로세스는 다음과 같다. 우선 각 군이 합참이나 국방부에 무기체계의 소요요청¹⁹⁾를 하면 국방부나 합참은 소요제기, 결정을 하게 된다.²⁰⁾ 방위사업청 설립 당시 지적된 전력건설 의사결정 과정에서의 각 군별 영향력의 불균형을 시정하기 위하여, 국방부장관은 합동참모의장이 소요결정을 하는 과정에서 관련 업무를 수행하는 인력이 각 군별로 균형있게 편성되도록 하여야 한다.²¹⁾

김종하(2008)는 소요요청이 각 군으로부터 합참으로 제기되는 하향식 의사결정에 의하여야 현대전에 적합한 합동전력건설에 보다 적합하다고 지적한 바 있으나 현행 제도에서도 여전히 소요요청의 출발은 각 군에서 이루어지고 있다는 점이 한계이다. 그러나 각 군별 소요요청의 우선순위산정의 불균형을 시정하기 위한 균형인사제도가 법제화된 것은 개선점이라

¹⁹⁾ 방위사업법 시행령 제22조 제1항 "법 제15조제1항의 규정에 의하여 합동참모의장이 무기체계 등의 소요를 제기하고자 하는 경우에는 국방부, 방위사업청, 합동참모본부, 각군 및 국방부직할기관(소요요청기관)으로부터 필요한 소요를 받아 이를 반영하여야 한다."

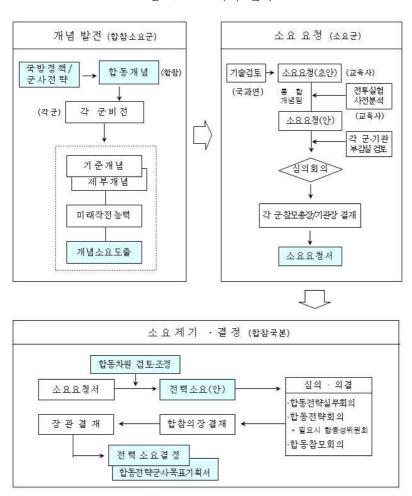
²⁰⁾ 방위사업법 제15조 제1항 "국방부장관은 방위력개선사업을 위한 무기체계 등의 소요에 대하여 합동참모의장이 합동참모회의의 심의를 거쳐 제기한 바에 따라 결정한다."

²¹⁾ 방위사업법 제15조 제2항 "국방부장관은 제1항의 규정에 의한 소요의 결정이 객관적, 합리적으로 이루어질 수 있도록 이와 관련된 업무를 수행하는 인력이 각군별로 균형있 게 편성되도록 하여야 한다."

볼 수 있다.

현행 제도하 소요기획은 다음과 같은 과정을 거친다.

〈그림 8〉 소요기획 절차도



출처 : 국방전력발전업무 훈령 (국방부훈령 제1388호) 별표 5

합참의 소요결정 이후 소요제기를 받은 방위사업청은 그 이후의 사업 시작단계부터 종료시까지 계획수립, 예산편성, 품질보증, 기술관리 등 각 기능별로 전문 인력을 통합, 구성하여 당해 사업의 모든 과정을 사업관리자 (Project Manager) 중심으로 관리하는 체계인 통합사업관리제도 (Integrated Project Team)를 통해 사업추진전략, 제안요구/평가, 대상장비선정, 협상, 기종결정 등을 수행하게 된다.22)

통합사업관리팀(IPT)는 미국이나 프랑스 등 선진국의 획득시스템에서 1990년대부터 적용되어 온 개념으로 사업의 시작단계부터 종료시까지 계획수립, 에산편성, 품질보증, 기술관리 등 각 기능별로 전문 인력을 통합 구성하여 당해 사업의 모든 과정을 사업관리자(Project Manger) 중심으로 관리하는 체계를 의미한다. 그 구성은 방위사업청 사업관리본부 예하 무기체계별 7개 사업부(지휘통제통신, 감시정찰/정보전자, 기동, 함정, 항공기, 신특수유도, 화력탄약)에 중심기능을 수행하는 상주인력과 기능조직으로부터 지원받은 비상주 인력을 Matrix형태로 편제하여 이루어진다.23)

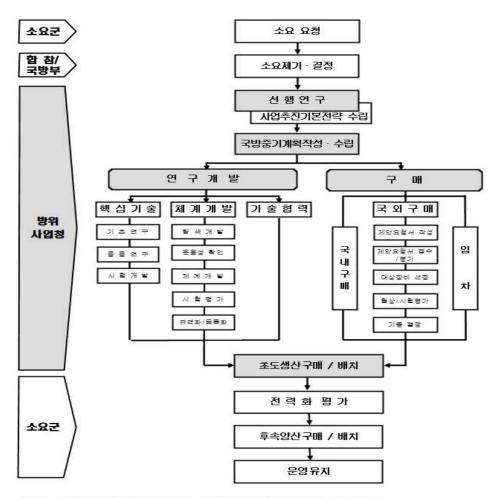
합참의 소요결정이 내려지면 방위사업청 내부의 7개 사업부 IPT로부터 특정 사업 IPT가 구성되고 사업 IPT 내에서 무기체계 획득에 관한 모든 절차가 진행되는데, 통합사업관리팀(IPT)의 구성은 "사업관리본부장이 통합사업관리팀장을 선임하고 팀장의 추천에 따라 청본부, 사업관리본부,

²²⁾ 방위사업법 제12조 제1항 " 방위사업청장은 방위력개선사업의 효율적인 수행을 위하여 필요한 경우 단위사업별로 그 단위사업을 관리하는 자로 하여금 계획수립, 예산편성, 기종결정, 협상, 계약관리, 품질보증관리 및 기술관리 등 각 기능별 전문인력을 통합구성하여 그 단위사업의 모든 과정을 관리하는 통합사업관리제를 시행하도록 하여야하다"

²³⁾ 방위사업청(2007), 새로운 출발 방위사업청 1년의 성과와 다짐,

계약관리본부, 국과연, 기품원 또는 소요군(운용, 정비, 관리요원 포함) 등의 관련인력 중에서 해당부서 또는 기관의 장과 협의하여 팀원을 선발²⁴⁾" 함으로써 이루어진다.

군이 소요제기를 하고 합창이 소요결정을 한 이후 이루어지는 방위사업 청내의 획득프로세스는 다음과 같다.



〈그림 9〉 방위사업청 획득절차

출처 : 방위사업청 훈령 제216호 방위사업관리규정 별표 제2의1호

²⁴⁾ 방위사업청 훈령 제216호 방위사업관리규정 제21조 제1항, 제24조 제2항

합참의 소요결정으로 국방획득이 개시되면 방위사업청은 통합사업관리팀 구성에 앞서 초기통합사업관리팀을 같은 절차를 통해 구성한다.25) 초기통합사업관리팀은 본격적인 획득절차에 들어가기에 앞서 선행연구를 수행하고 선행연구결과에 따라 사업추진기본전략안을 수립한다. 수립된 사업추진기본전략안은 관련부서의 검토를 받아 관련부서가 참여하는 실무위원회를 통하여 종합적으로 검토받는다.26)

위원회의 심의,조정을 거친 사업추진기본전략을 통합사업관리팀이 인계 받아 사업을 수행하게 되고 초기통합사업관리팀은 해체된다. 외자구매사 업의 경우 통합사업관리팀이 제안요청서 접수, 대상장비 선정, 무기체계 시험평가, 기종결정에서 계약에 이르기까지 과거 획득실과 군 사업단, 조 달본부와 품질관리소 등 각 기관들이 분담하여 시행하던 국방획득업무 전 반을 담당하여 진행된다. 통합사업관리팀에 속한 각 관계기관으로부터 선 발된 인력들이 그들의 전문영역을 각자 나누어 담당하지만 전체적으로 하 나의 팀으로 유기적으로 기능하여 획득사업을 진행하므로 기존의 국방획 득체계에 비해 엄무절차가 간소화되고 책임성 있는 사업관리가 가능하게 되었다.27)

²⁵⁾ 방위사업청 훈령 제216호 방위사업관리규정 제21조 제1항

²⁶⁾ 방위사업청 훈령 제216호 방위사업관리규정 제22조 제1항

²⁷⁾ 방위사업청(2007), "새로운 출발 1년의 성과와 다짐"

제 5 장 전력획득예산 편중도 분석

제 1 절 각 국의 전력획득예산의 편중도

본 연구에서 정의한 전력획득예산의 편중도는 제2장에서 전술한 바와 같이 각 군의 1인당 전력획득예산의 비율을 의미한다. 이를 파악하기 위하여 필요한 각 군별 전력획득예산정보는 프랑스의 경우 DGA의 홈페이지의 DGA의 주요수치란²⁸⁾을 참조하였고, 일본의 경우 방위성의 홈페이지의 예산란²⁹⁾을 참조하였다. 한국의 전력획득예산은 국회 예산결산위원회의 예결산정보시스템³⁰⁾과 국회도서관에서 수집 가능한 연도별 국방부 예산과 방위사업청 예산을 통하여 확보하였다.

또한 각 국가들의 각 군의 연도별 인원수는 대한민국의 방위백서를 활용하였는데, 다만 프랑스의 경우 대한민국 방위백서가 정보를 다루지 않았고 연도별 인원을 파악할 수 없어 프랑스 국방부 홈페이지에서 확보한 2012년 인원만을 기준으로 하였다. 대한민국과 일본의 각 군별 인원의 경우 대한민국 방위백서를 기준으로 하였는데, 방위백서가 격년제로 발간되어 비는 연도의 경우 전후연도의 백서를 기준으로 그 평균값을 당해 연도의 인원으로 간주하였으며, 2013년의 경우 2012년의 인원수에서 2010년과 2012년의 차이의 절반만큼 변화했으리라 가정하고 산정하였다.

²⁸⁾ http://www.defense.gouv.fr/dga/la-dga2/chiffres-cles/chiffres-cles-dga

²⁹⁾ http://www.mod.go.jp/e/d_budget/index.html

³⁰⁾ http://nafs.assemblv.go.kr:83/

I. 프랑스의 전력획득예산 편중도

프랑스의 경우 2013년도 예산이 출처에 공개되지 않아 2009년부터 2012 년까지의 4개년의 예산을 대상으로 하였으며, 상술한 바와 같이 연도별 인원이 파악되지 않아 2012년의 인원을 기준으로 산출하였다.

이 기준에 의하면 프랑스의 각 군별 인원과 연도별 각 군의 전력획득예산은 다음과 같다.

육군 122,328명 해군 38,643명 공군 49,827명

〈표 4〉 프랑스의 연도별 각 군의 전력획득예산

	전력획득예산 (단위 : 백만 유로)			
	육군	해군	공군	
2009	996	1446	1380	
2010	957	1258	1307	
2011	1014	1265	1444	
2012	958	1507	1308	

위 자료를 통해 구한 프랑스의 각 연도별 1인당 전력획득예산은 다음과 같다.

〈표 5〉 프랑스의 연도별 1인당 전력획득예산

	1인당 전력획득예산 (단위 : 백만 유로)		
	육군	해군과 공군	
2009	0.008142044	0.031943032	
2010	0.007823229	0.028992879	
2011	0.00828919	0.030620549	
2012	0.007831404	0.031818696	

1인당 전력획득예산정보를 통해 구한 프랑스의 연도별 전력획득예산의 편

중도는 다음과 같다.

〈표 6〉 프랑스의 연도별 전력획득예산 편중도

연도	편중도
2009	0.254892662
2010	0.269832788
2011	0.270706761
2012	0.246125869

Ⅱ. 일본의 전력획득예산 편중도

일본의 경우 일본 방위성 홈페이지에 공개된 예산정보가 2010년부터 2013년까지였으므로 그 기간을 대상으로 했다. 상술한 바와 같이 각 군별 인원수는 대한민국 방위백서에 공개된 자료를 기준으로 비는 연도는 전후 연도의 평균으로 구하였다.

이 기준에 의하면 일본의 각 군별 인원과 연도별 각 군의 전력획득예산 은 다음과 같다.

〈표 7〉일본의 연도별 각 군 인원과 전력획득예산

	인원			전력획득예산 (단위 : 백만 엔)		
	육자대	해자대	항자대	육자대	해자대	항자대
2010	140,251	42,431	43,652	1641	2085	1029
2011	145,946	43,975	45,388	1516.9	1701	1124
2012	151,641	45,518	47,123	1463.7	2430.8	1360.7
2013	157,336	47,062	48,859	1615.1	2528	784.4

위 자료를 통해 구한 일본의 각 연도별 1인당 전력획득예산은 다음과 같다.

〈표 8〉일본의 연도별 1인당 전력획득예산

	1인당 전력획득예4	산 (단위 : 백만 엔)
	육상자위대	해자대와 항자대
2010	0.011700451	0.03617439
2011	0.01039357	0.031612636
2012	0.009652403	0.040926803
2013	0.010265292	0.034532584

1인당 전력획득예산정보를 통해 구한 일본의 연도별 전력획득예산의 편 중도는 다음과 같다.

〈표 9〉일본의 연도별 전력획득예산 편중도

연도	편중도
2010	0.323445714
2011	0.328778979
2012	0.235845507
2013	0.297263943

Ⅲ. 대한민국의 전력획득예산 편중도

대한민국의 경우 1995년부터 2003년까지의 전력획득예산정보는 전술한 예결산정보시스템에서 확보하였다. 그러나 예결산정보시스템에 1998년, 2000년의 예산정보는 누락되어 있었기 때문에 당해 연도는 제외하였다. 2003년 이후의 전력획득예산정보는 국회도서관의 국방부 예산 자료와 방위사업청 예산 자료를 통해 확보하였다.

각 군별 인원은 상술한 바와 같이 대한민국 방위백서를 기준으로 하였다.

이에 의하면 대한민국의 각 군별 인원과 연도별 각 군의 전력획득예산은 다음과 같다.

〈표 10〉 대한민국의 연도별 각 군 인원과 전력획득예산

	인원			전력	전력획득예산 (단위 : 천원)		
	육군	해군	공군	육군	해군	공군	
1995	540,000	60,000	65,000	1,008,159,590	634,062,338	750,529,571	
1996	560,000	66,000	64,000	1,325,333,964	698,450,190	821,136,919	
1997	560,000	67,000	63,000	1,492,768,584	827,808,653	946,634,096	
1999	560,000	67,000	63,000	1,481,947,504	882,947,526	1,017,022,767	
2001	560,000	67,000	63,000	1,836,000,000	1,136,041,665	1,398,900,000	
2002	560,000	67,000	63,000	1,060,189,409	873,913,048	664,410,668	
2003	560,000	67,000	63,000	950,815,682	923,632,193	919,009,487	
2004	550,000	67,000	64,000	982,623,831	1,000,200,000	1,101,976,169	
2005	545,500	67,500	64,500	1,151,645,661	1,243,899,594	1,271,454,729	
2006	541,000	68,000	65,000	1,148,634,063	1,237,826,117	1,893,808,973	
2007	531,500	68,000	65,000	1,277,309,108	1,412,806,017	2,230,972,476	
2008	522,000	68,000	65,000	1,422,740,778	1,582,461,049	2,600,791,292	
2009	521,000	68,000	65,000	1,883,683,500	1,730,119,182	2,926,009,661	
2010	520,000	68,000	65,000	2,194,246,027	1,880,834,663	2,796,054,877	
2011	513,000	68,000	65,000	2,386,385,125	1,960,243,255	2,821,660,646	
2012	506,000	68,000	65,000	2,533,311,000	1,850,820,000	2,627,784,000	
2013	499,000	68,000	65,000	2,333,889,000	1,821,907,000	2,895,983,000	

위 자료를 통해 구한 대한민국의 각 연도별 1인당 전력획득예산은 다음과 같다.

〈표 11〉대한민국의 연도별 1인당 전력획득예산

	1인당 전력획득예산 (단위 : 천원)		
	육군	해군과 공군	
1995	1867	11076.73527	
1996	2366.667793	11689.13161	
1997	2665.658186	13649.55961	
1999	2646.334829	14615.1561	
2001	3278.571429	19499.55127	
2002	1893	11833.25935	
2003	1698	14174.16677	
2004	1787	16047.14633	
2005	2111	19055.71457	
2006	2123.168323	23546.1285	
2007	2403.215631	27396.83077	
2008	2725.557046	31453.02512	
2009	3615.515355	35008.48754	
2010	4219.703898	35164.58301	
2011	4651.822856	35954.16467	
2012	5006.543478	33673.71429	
2013	4677.132265	35472.85714	

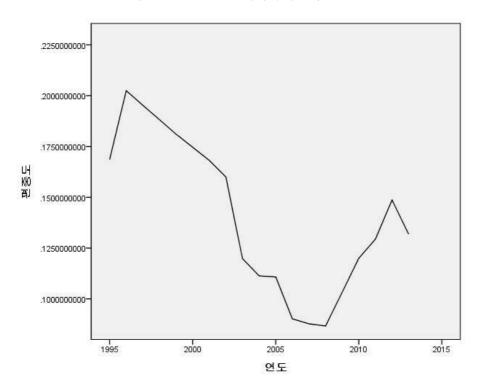
1인당 전력획득예산정보를 통해 구한 대한민국의 연도별 전력획득예산의 편중도는 다음과 같다.

〈표 12〉대한민국의 연도별 전력획득예산 편중도

연도	편중도
1995	0.168548057
1996	0.202467375
1997	0.195292615
1999	0.181067846
2001	0.168135737
2002	0.159989342
2003	0.119787299
2004	0.111333738
2005	0.110789571
2006	0.090170591
2007	0.087718746
2008	0.086654846
2009	0.103275394
2010	0.11999869
2011	0.129382031
2012	0.148678089
2013	0.131851016

연도별 전력획득예산의 편중도의 변화 추이를 그래프로 나타내면 다음과 같다.

〈그림 10〉 연도별 전력획득예산의 편중도



제 2 절 전력획득예산 편중도 분석

I. 프랑스와 일본의 전력획득예산 편중도 분석

독립획득관청형 국방획득체계를 보유한 대표적인 국가인 프랑스와 비독립관청형 국방획득체계를 보유한 국가인 일본의 전력획득예산의 편중도를 비교함으로써 독립획득관청형의 국방획득체계가 전력획득예산의 편중도를 완화시키는지 알아보고자 하였다.

프랑스의 전력획득예산 자료의 경우 2012년까지의 자료밖에 발견되지 않았으므로 2009년부터 2012년까지 4년간의 자료를 바탕으로 확보한 전력획득예산의 편중도 데이터를 일본의 2010년부터 2013년까지 4년간의 전력획득예산의 편중도와 비교하였다. 편중도의 차이를 통계적으로 검정하기 위하여 SPSS를 활용하여 독립표본 t-검정을 실시하였다.

집단통계량은 다음과 같다.

국가		N	평균	표준편차	평균의 표준오차
편중도	프랑스	4	0.2603895200	0.0119622735	0.0059811367
	일본	4	0.2963335358	0.0426123780	0.0213061890

독립표본 검정내용은 다음과 같다.

	Levene의 등분산검정 유의확률	t값	유의확률(양쪽)
편중도	0.150	-1.624	0.155

프랑스와 일본의 전력획득예산의 편중도에 대한 통계적 검증결과는 다음과 같다. 우선 Levene의 등분산검정결과 p값이 신뢰수준 95%에서 요구되는 0.05보다 큰 0.150이므로 귀무가설을 채택하여 등분산이 가정된다.

평균의 동일성에 대한 t-검정에 의하면 유의확률이 0.155로 신뢰수준 95%에서 요구되는 0.05보다 크므로 귀무가설이 기각되지 못하였다. 따라서 프랑스와 일본의 전력획득예산의 편중도의 차이는 유의하다는 결론을 내릴 수 없었다. t값이 -1.624로 비독립관청형의 국방획득체계를 보유한 일본의 전력획득예산이 독립관청형의 국방획득체계를 보유한 프랑스의 전력획득예산보다 편중되어 있기는 하나 통계적으로 유의미한 수준에는 도달하지 못하였다. 그러므로 본 분석만으로는 국방획득체계 조직구조의 차이가 예산분배에 영향을 미친다는 연구가설이 입증되지 않았다.

Ⅱ. 일본과 대한민국의 전력획득예산 편중도 분석

타국의 전력획득예산 정보 중 세부적인 항목까지 기재되어 가장 신뢰도가 높았으며 연도별 인원 역시 입수가 가능했던 일본의 전력획득예산 편중도 자료를 이용하여 대한민국의 전력획득예산 편중도와 비교함으로써 독립관청형의 국방획득체계가 전력획득예산의 편중도를 완화시킨다는 가설을 증명하고자 하였다.

현재 독립획득관청형을 채택하고 있는 대한민국의 국방획득체계와 비독립획득관청형인 일본의 국방획득체계의 전력획득예산의 편중도에의 차이를 통계적으로 검정하기 위하여 역시 독립표본 t-검정을 실시하였다. 일

본의 경우 예산정보가 2010년 이후의 4개년의 정보만이 공개되어 있었기 때문에 대한민국의 전력획득예산도 같은 기간인 2010년부터 2013년을 대상으로 하였다.

집단통계량은 다음과 같다.

국가		N	N 평균 3	표준평차	평균의
		11		표근인자	표준오차
편중도	일본	4	0.2963335358	0.0426123780	0.0213061890
	대한민국	4	0.1324774565	0.0119464666	0.0059732333

독립표본 검정내용은 다음과 같다.

	Levene의 등분산검정 유의확률	t값	유의확률(양쪽)
편중도	0.133	7.405	0.000

일본과 대한민국의 전력획득예산의 편중도에 대한 통계적 검증결과는 다음과 같다. 우선 Levene의 등분산검정결과 p값이 신뢰수준 95%에서 요구되는 0.05보다 큰 0.133이므로 귀무가설을 채택하여 등분산이 가정된다.

평균의 동일성에 대한 t-검정에 의하면 유의확률이 0.000으로 신뢰수준 95%에서 요구되는 0.05보다 작으므로 귀무가설이 기각되었다. 따라서 일본과 대한민국의 전력획득예산의 편중도의 차이는 유의하다는 결론을 내릴 수 있다. t값이 7.405로 비독립관청형의 국방획득체계를 보유한 일본의 전력획득예산이 독립관청형의 국방획득체계를 보유한 대한민국의 전력획득예산보다 통계적으로 유의미하게 편중되어 있다. 따라서 본 분석에 의

하면 국방획득체계가 독립관청형인 경우 비독립관청형인 경우보다 전력획 득예산의 편중도가 완화된다는 결론을 도출할 수 있다.

Ⅲ. 방위사업청 개청 이전과 이후의 전력획득예산 편중도 분석

방위사업청이 개청한 2006년을 기준으로 개청 이전과 이후의 대한민국의 전력획득예산의 편중도의 변화가 통계적으로 유의미한 것인지 살펴보기 위해 SPSS를 활용하여 독립표본 t-검증을 실시하였다.

우선 집단통계량은 다음과 같다.

방사청개청	N	평균	표준편차	평균의 표준오차
편중도 이전	9	0.1574901756	0.0353245667	0.0117748556
이후	8	0.1122161754	0.0235726331	0.0083341844

독립표본 검정내용은 다음과 같다.

	Levene의 등분산검정 유의확률	t값	유의확률(양쪽)
편중도	0.223	3.064	0.008

방위사업청 개청 이전과 이후의 전력획득예산의 편중도에 대한 통계적 검증결과는 다음과 같다. 우선 Levene의 등분산검정결과 p값이 0.05보다 큰 0.223이므로 귀무가설을 채택하여 등분산이 가정된다.

그리고 평균의 동일성에 대한 t-검정 결과, 유의확률이 0.008로 p값이 신뢰수준 95%에서 요구되는 0.05보다 작으므로 귀무가설이 기각되었다. 따라서 방위사업청의 개청 이전과 이후의 전력획득예산의 편중도의 변화는통계적으로 유의미하다는 결론을 내릴 수 있다. t값이 3.064로 대한민국의국방획득체계가 비독립관청형이던 방위사업청 개청 이전의 시기의 전력획득예산이 독립획득관청인 방위사업청의 개청 이후의 전력획득예산에 비해통계적으로 유의미하게 편중되어 있었다.

따라서 본 분석 또한 국방획득체계가 독립관청형이라면 비독립관청형에 비해 전력획득예산의 편중도가 완화되리라는 연구가설을 뒷받침해준다.

제 3 절 분석결과 해석과 평가

본 연구는 국방획득체계의 독립관청형 여부가 전력획득예산의 편중도에 미치는 영향을 알아보기 위한 것이다. 그런데 당연하게도 전력획득예산의 산정에 영향을 미치는 요인은 다양하고 국방획득체계의 형태는 그들 중하나일 뿐이다. 따라서 분석결과에 의하여 국방획득체계의 형태가 바로 전력획득예산의 편중도에 영향을 미치는 주된 요인이라는 결론을 도출해내기는 어렵다. 전력획득예산은 군이 평가하는 적과 아군의 전력지수, 정권의 국방전력건설정책, 경제상황, 천안함 폭침과 같은 긴급사태 등에 많은 원인들이 동시에 작용하여 결정되게 된다. 다만 국방획득체계의 독립관청형 여부 또한 전력획득예산의 배분에 영향을 미치는 요인들 중 하나

로 기능한다는 점을 입증하는 것이 본 연구의 목적이다.

우선 전력획득예산 편중도를 살펴보면 분석대상국가들 중 전통적인 육군 국가인 대한민국이 평균적으로 가장 낮은 육군 편중도를 보이고 있는데, 이는 전력획득예산 편중도가 1인당 전력획득예산에 기초하기 때문으로 보인다. 10에서 15만 정도의 소규모 육군을 유지하고 있는 프랑스나 일본과 달리 대한민국은 북한과 직접 대치하고 있기 때문에 50만이 넘는 대규모의 육군을 유지하고 있는데, 이들 중 대부분이 휴전선에 배치되어 기계화가 이루어지지 않은 단순한 보병부대로 이들을 무장시키는데 큰 예산이 필요하지 않기 때문에 대한민국의 전력획득예산의 육군편중이 낮게 나타난 것으로 보인다. 대한민국 육군과 프랑스 육군, 일본 육상자위대의 병력과 차량을 비교해보면 차이가 두드러진다. 한국과 일본은 대한민국 2012 방위백서를 기준으로 하였고 프랑스는 프랑스 국방부의 통계자료31)를 기준으로 하였다.

국가 병력 전차 장갑차 하국 53만4천 (해병 포함) 2400대 (해병 포함) 2700대 (해병 포함) 프랑스 122,328 330대 4207대 일본 151,641 806대 974대

〈표 13〉 각 국 육군 기계화 수준 비교

위 자료를 바탕으로 차량 1대당 병력수를 비교하면 한국이 약 104.7명, 일본이 약 85.2명, 프랑스가 약 27명으로 한국군이 가장 기계화, 차량화가 덜 되어 있다는 결론을 도출할 수 있다.

³¹⁾ Ministère de la Défense(2013), Annuaire statistiques de la défense 2012-2013

각 국가들의 전력획득예산의 편중도 비교에서는 독립관청형 국방획득체계를 가진 프랑스와 비독립관청형 국방획득체계인 일본의 전력획득예산의 편중도 비교는 비록 통계적으로 유의미한 차이는 아니었지만 독립관청형의 프랑스의 전력획득예산이 덜 편중된 것으로 나타났고, 일본의 전력획득예산과 대한민국의 전력획득예산의 비교는 독립획득관청형 국방획득체계를 보유한 대한민국의 전력획득예산이 일본에 비해 덜 편중되어 있다는 결과를 통계적으로 입증할 수 있었다. 이는 독립관청형의 국방획득체계가 전력획득예산의 편중도를 완화시키는 효과가 있다는 연구가설1에 무게를실어준다.

물론 전력획득예산에 영향을 미치는 요소는 다양하고 이러한 요소들이 통제되지 않았으므로 본 분석만으로 국방획득체계의 형태에 의하여 전력획득예산의 편중도가 변화한다는 결론을 직접적으로 도출할 수는 없다. 그러나 Niskanen(1971)의 예산극대화 이론과 Allison(1971)의 정부내 의사결정에 관한 Allison 모델 중 정부정치이론에 의할 때, 군 내부에서 군무원들과 장교들만이 참여하여 획득업무가 이루어지는 형태와 비교하여 상대적으로 투명도가 높고 민간인인 공무원들의 참여도가 약 5%에서 50%로높아진 독립관청형의 국방획득체계가 어느 정도는 전력획득예산의 편중도에 영향을 미친다고 보는 것이 설득력을 갖는다. 나아가 도서국가인 일본이 비교연구의 대상이었음에도 오히려 전통적인 육군국가인 대한민국이나프랑스보다 육상자위대의 예산편중도가 높았다는 점은 이를 뒷받침해준다.

대한민국의 방위사업청 개청 이전과 이후의 전력획득예산 편중도에 관한

분석결과에 의하면 개청 이전의 대한민국 전력획득예산의 편중도는 개청 이후의 전력획득예산의 편중도에 비해 통계적으로 높다고 입증되었는데, 이는 국방획득체계의 변화가 전력획득예산의 편중도에 영향을 미쳤다는 결론을 추정할 수 있게 한다.

그런데 대한민국 전력획득예산의 편중도 변화 추이를 보면 방위사업청이 개청된 이후 다시 전력획득예산의 편중도가 약간 상승하는 것이 보이는데,이는 전력획득예산에 영향을 미치는 다양한 요인들이 상호작용하여이러한 모습을 보인 것으로 판단된다.

상술한 바와 같이 전력획득예산의 배분에는 국방획득체계의 조직형태 외에도 다른 외부 요인들이 다양하게 존재하는데 정권의 국방전력 건설정책, 군 내부의 전력지수 분석이나 천안함 폭침과 같은 사건 등이 전력획득예산 산정에 영향을 미치는 대표적인 요인들이다. 따라서 이와 같이 다양한 요인들도 동시에 작용하였을 것으로 보인다. 특히 2010년 천안함 폭침과 연평도 포격사건 이후 국방정책의 변화가 있었다. 천안함 폭침으로해군이 주장하던 대양해군 건설론이 힘을 잃고 연안전력에 더 치중32)하게됨에 따라 해군 전력건설예산이 감축되었고, 연평도 포격사건 이후 이와유사한 기습공격에 대비하기 위하여 대포병 레이더와 공격 헬리콥터 등관련 전력확보 예산이 확충되고 있다.33)

또한 국가 전력건설계획과 이에 따르는 국방획득업무는 단기간에 변화되는 것이 아니라 5년 또는 길게는 10년 정도에 이를 정도로 장기계획에 의

³²⁾ 헤럴드경제, 천안함 사건으로 '대양해군의 꿈' 좌초되나, 2010. 10. 19.

³³⁾ 한국일보, 북한 연평도 포격 2년...서북도서 전력 증강 아직 멀었다, 2012. 11. 20.

하여 설계되고 반영되기 때문에 방위사업청이 설립된 이후 7년 정도가 경과하였으나 아직 사업들 중 일부는 방위사업청 개청 이전에 계획되고 추진되었던 것인 만큼 그 효과가 충분히 반영되었는지 여부가 불확실한 점또한 영향을 미쳤으리라 생각된다.

1990년대 한국의 경제성장과 성공으로 북한의 육상전력에 대한 우위확보의 자신감과 자주국방 이념의 영향으로 기존 육군에만 치중되어 있던 전력획득예산이 해군과 공군에도 크게 배정되기 시작했는데, 당시 해군의차기 구축함 건조계획³⁴⁾과 공군의 2차 차기 전투기사업 (KFX2) 등의 예산이 실제로 반영된 것은 전력획득예산의 편중도가 가장 낮게 나타났던 2000년대 초반이었으므로 국가의 경제적 상황과 여건의 변화가 영향을 미친 결과로 보인다.

이러한 요소들이 종합적으로 작용하여 방위사업청 개청 이후 다시 전력 획득예산의 편중도가 약간 상승하는 모습을 보이기는 하였으나 전체적인 편중도의 차이는 방위사업청 개청 이전과 이후가 통계적으로 유의미한 수 준이 이르렀으므로 연구가설2 또한 설득력을 얻었다고 할 수 있다.

^{34) 1990}년대 중반부터 시작된 KDX라는 프로젝트명으로 조함된 12척의 대형 구축함 건조 계획

제 6 장 결론

제 1 절 연구의 요약

본 연구는 대한민국의 국방획득체계 제도변화에 따라 국방획득체계의 형태가 전력획득예산의 편중도에 미치는 영향을 알아보고자 하였다. 먼저외국의 사례들과 대한민국의 국방획득체계의 변천을 통해 국방획득만을 전담하는 기관을 별도로 둔 독립관청형의 국방획득체계와 그렇지 않고 운용군과 국방부가 획득업무를 담당하는 비독립관청형의 국방획득체계의 두종류의 국방획득체계로 제도들을 분류하였다. 이에 의하면 방위사업청 개청이전의 대한민국의 국방획득체계와 일본의 국방획득체계는 국방획득만을 전담하여 전체 프로세스를 관장하는 기관이 부재하므로 비독립관청형으로 분류되고, 방위사업청 개청 이후의 대한민국의 국방획득체계와 프랑스의 국방획득체계는 국방획득만을 전담하여 전체 프로세스를 관장하는 기관이 존재하므로 독립관청형 국방획득체계로 구분된다.

Niskanen(1971)의 예산극대화 이론과 Allison 모델의 정부정치이론에 의하여 각 군의 장교나 장성들은 자군의 전력획득예산을 극대화하기 위해 노력할 것이라는 전제하에 군 내부의 정치적 게임에 의한 힘의 차이가 반영되는 국방부가 국방획득업무를 담당할 경우에 비하여 군 장교의 영향력이상대적으로 감소되는 독립관청형 국방획득체계에서 상대적으로 전력획득예산의 편중도가 완화될 것이라는 가설을 수립하였다.

방위사업청 개청 이후의 일반 공무원의 국방획득체계에의 개입이 방위사업청 개청 이전의 국방획득체계에의 개입보다 5%에서 50%로 증가하였기 때문에 제도변화의 권력관계에의 영향이 존재하는 것으로 추정된다. 나아가 군 사업단 출신으로 현재 방위사업에 몸담고 있는 전직 장교들에의하면 방위사업청 체계로 국방획득체계가 변화된 이후 국방부 내의 영향력이 예전보다 국방획득프로세스에 미치지 않는다고 한다.

과거에 비해 공무원들의 개입이 커지고 방위사업청장도 비록 초대 김정일 청장부터 4대 변무근 청장까지는 군 출신 인사가 담당하였 으나 5대 장수만 청장부터 현재 7대 이용걸 청장까지 모두 경제관 료 출신이 맡게 됨에 따라 국방획득업무 자체가 국방부 장관의 영 향력보다는 기획제정부의 영향을 더 받는 모습이다. 이에 따라 국방 획득에서 과거보다 비용이 더 크게 고려되는 요인이 되었으며 군 입장에서는 자군 무기체계 획득에서 영향력이 더 축소된 결과를 낳 고 있다.

따라서 방위사업청 개청에 의하여 독립획득관청형 국방획득체계가 도입되고 그 인적구성이 차이를 보이게 됨에 따라 국방획득프로세스상 의사결정에서 과거와는 다른 모습을 띠게 된 것으로 보이는데 이를 방위사업청개청 전후의 대한민국의 전력획득예산과 대한민국과 일본, 그리고 프랑스와 일본의 전력획득예산의 편중도를 분석하여 입증하고자 하였다.

분석결과 프랑스와 일본의 전력획득예산의 편중도는 통계적으로 유의미

한 차이에 도달하지는 못했지만 일본의 전력획득예산과 대한민국의 전력획득예산의 편중도를 비교하여 대한민국의 전력획득예산이 일본에 비하여 덜 편중되어 있다는 점을 통계적으로 유의미하게 입증할 수 있었다.

그리고 대한민국의 방위사업청 개청 이전과 이후의 전력획득예산의 편중 도는 통계적으로 유의미하게 완화되었다는 점 역시 입증되었다.

분석결과 세 가지 t-검정 중 하나를 제외하고는 모두 연구가설을 입증하는 결과가 나왔으며 통계적 유의미성이 입증되지 못한 분석 역시 t-값이적은 범위에서나마 연구가설을 지지하는 차이를 보였고 이에 따라 독립관청형의 국방획득체계는 비독립관청형의 국방획득체계에 비하여 전력획득예산의 편중도를 완화시킨다는 연구가설이 입증되었다고 결론내릴 수 있다.

따라서 국방획득체계의 조직구조가 그 인적구성이나 의사결정과정에의 차이를 가져와서 전력획득예산의 편중도에 영향을 미친다는 결론을 내릴수 있다. 다만, 본 연구는 전력획득예산의 편중도에 영향을 미치는 다양한 외부요인들이 통제되지 못하였고 사례연구의 형식에 가까운 적은 표본만을 대상으로 하였기 때문에 이와 유사하게 조직개편과 예산변화간의 관계에 관한 추가적인 연구들이 이루어진다면 한동호(2009)의 연구와 함께조직구조와 예산 배분의 상관관계에 대한 설명이 가능할 것으로 생각된다.

제 2 절 연구의 시사점

조직구조에 관한 이론과 예산에 관한 이론들은 각기 그들이 다루는 영역에 제한되어 있었다. 조직 이론들은 조직에 영향을 주는 내부와 외부의 요인들에 관해 주로 다루고 있으며 예산 이론들은 예산만에 제한된 논의를 하고 있었고 조직구조와 예산간의 상관관계에 대한 논의는 한동호 (2009)를 제외하고는 찾아보기 어려웠다.

본 연구는 한동호(2009)의 연구와 유사하게 제도개편이 예산에 미치는 영향에 대한 연구로서 조직이론과 예산이론 간의 가교역할을 수행하고자한다. 한동호(2009)가 사례연구로서 더 많은 연구들이 축적되어야 제도개편과 예산의 관계에 대한 연구의 타당성이 확보될 수 있다고 서술한 바와같이 이러한 제도와 예산간의 관계에 관한 연구들이 추가된다면 이론적타당성이 확충될 수 있을 것이다.

단 한동호(2009)의 연구는 일본 문부성과 과학기술청이 합쳐져 문부과학성으로 통합되어 기존조직들이 합쳐진 이후의 예산 변화를 다루는데 반해본 연구는 조직이 통합되기는 하였으나 기존조직과는 별개의 조직으로 국방부의 외청인 방위사업청의 형태로 성립된 이후의 예산변화를 다루고 있으므로 조직통합이후 예산의 편중도가 심화되었다는 결론을 내린 한동호(2009)와는 다르게 통합이후 예산의 편중도가 완화되는 모습을 보이고 있으며 이러한 조직개편 유형 차이의 예산변화에의 영향 관한 이론적 설명을 위해서는 추가적인 연구가 필요하다.

제 3 절 연구의 한계

일반적으로 특정한 정책개입의 효과를 측정하기 위해서는 단절적 시계열설계(the interrupted time series design)를 이용하는데 이를 검증하는 대표적인 통계적 기법은 선형회귀분석(linear regression analysis)이다. 그러나 회귀분석을 수행하기 위해서는 다수의 관찰값을 필요로 하는데, 본 연구에서 연구대상으로 하는 국방부의 전력획득예산은 회귀분석을 수행하기위해 필요한 충분한 수를 확보할 수 없었다. 대한민국 국방부의 예산은 국회도서관과 국회 예산결산위원회에서 운영하는 예결산정보시스템35)에서연도별 예산의 국방부예산을 활용하였는데 가장 많은 정보가 있었던 예결산정보시스템에조차 1995년도 이전의 예산에는 국방부 예산이 누락되어있거나 누락되지 않았더라도 방위력개선항목의 총액으로만 기재되어 있을뿐 각 군별 예산으로 나누어 있지 않아 충분한 관찰값을 확보하는데 어려움이 있었다. 따라서 선형회귀분석을 활용할 수 없었고 단순한 t-검정을통해연구를 수행할 수밖에 없었다. 추가적인 예산 자료가 확보된다면 본연구를 제대로 된 단절적 시계열 설계를 통해 수행함으로써 더 설득력 있는 설명이 가능하리라 생각된다.

나아가 상술한 바와 같이 전력획득예산에 영향을 미치는 많은 요인들이 통제되지 못하였으며 오랜 시일이 걸리는 국방획득사업의 특성상 방위사업청으로의 제도 개편의 효과가 가시적으로 나타나기 위해서는 더 오랜 기간의 경과가 필요하다는 점 또한 본 연구의 수행시점에 따른 한계로 지

³⁵⁾ nafs.assembly.go.kr:83

적될 수 있다.

또 최근 방위사업청이 여러 가지 사건사고로 인하여 조사를 받는 일이 많아짐에 따라 방위사업청 내 보안기준과 정보공개에 대한 견제가 강화되었고 방위사업청 근무자들을 통해 많은 정보를 얻을 수 없었다. 이로 인해 방위사업청의 통합사업팀의 내부 운용에 관한 정보는 방위사업청 발간의 각종 백서와 관계법령에 크게 의존할 수밖에 없었던 점 또한 한계이다.

비교연구의 측면에서도 예산정보의 제한 때문에 비교대상이 프랑스와 일 본으로 제한되었으며 공개된 예산정보도 많은 수가 아니었기 때문에 한계 가 있었다. 다른 국가들의 전력획득예산의 정보를 대량으로 확보할 수 있 다면 더 많은 국가들의 국방획득제도와 전력획득예산의 비교가 가능해 짐 으로써 더 설득력 있는 설명이 가능할 것으로 보인다.

참고문 헌

국내문헌

고심재(2005), "국방무기체계 획득절차 발전방향", 한국국방경영분석학회지 제31권 제2호

국방획득제도개선위원회(2005), "국방획득제도 개선방안"

김병섭(2010), "편견과 오류 줄이기", 법문사

김종하(2006), "획득전략 - 이론과 실제", 북코리아

김종하(2008), "미래전, 국방개혁 그리고 획득전략", 북코리아

김종하·김재엽(2010), "천안함 이후의 한국국방", 북코리아

박영준(2004), "탈냉전기 중·일간 세력경쟁과 동아시아 국제질서", 국방대학교 안보문제연구소 안보연구시리즈 제5집 4호

남궁근(2010), "행정조사방법론", 법문사

대한민국국방부, "국방백서"

대한민국국방부(2003), "참여정부의 국방정책"

방위사업청(2005), "방위사업청 개청 백서"

방위사업청(2007), "새로운 출발, 방위사업청 1년의 성과와 다짐"

유성재(2012), "방위사업청의 인사드래프트에 관한 사례연구", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

이필중·최치원(2012), "국방획득체계 개선에 관한 연구", 한국방위산업학회 제19권 제2호

임도빈(2011), "비교행정강의", 박영사

정용덕(2001), "현대국가의 행정학", 법문사

조남훈·송병규·류지윤(2002), "국방획득관리체계 발전 방향", 국방정책연구 2002년 겨울호

채우석(2005), "자위적 방위역량 구축과 방위사업청 창설", 군사논단 2005년 여름호

최주영(2011), "방위사업청 신설의 결정과정에 관한 연구", 서울대학교 행정대학원 석사학위논문

한동호(2009), "ARIMA 모형을 이용한 조직통합이 예산배분에 미치는 영향에 관한 사례연구", 한국행정학회 하계학술발표논문집 2009 防衛省(2012), "2012 Defense White Paper"

Allison, G. T.(1971), "The Essence of Decision: Explaining the Cuban missile crisis" Little, Brown

Ann Markusen and Claude Serfati(2000), "Remaking the military industrial relationship: A French-American comparison", Defence and Peace Economics

Creswell, John W.(2007), "Qualitative Inquiry & Research Design: Choosing Among Five Approaches" (2nd edition), Thousand Oaks

Jamil Jreisat(2012), "Globalism and Comparative Public Administration", CRC Press Taylor & Francis Group

Jose Fernandez(1999), "Comparison of the defense acquisition systems of Canada and The United States of America", Naval Postgraduate School

Michael K. Wegler(1998), "Comparison of the acquisition systems of the federal republic of Germany and The United States governments", Naval Postgraduate School

Ministère de la Défense(2013), "Annuaire statistiques de la défense 2012-2013"

Niskanen W. A.(1971), "Bureaucracy and Representative Government", Aldine-Artherton

Schick, Allen(1988), "An Inquiry into the Possibility of a Budgetary Theory", State Univ. of New York Press.

Tony Kausal, Gertrud Humily, Trevor Taylor, and Peter Roller(1999), "A Comparison of the Defense Acquisition Systems of France, Great Britain, Germany, and the United States", Defense systems management college press

Tony Kausal and Stefan Markowski(2000), "A Comparison of the Defense Acquisition Systems of Australia, Japan, South Korea, Singapore and the United States", Defense systems management college press

Wildavsky, Aaron(1974), "The Politics of the Budgetary Process", Little Brown & Co

Abstract

A Study on Establishment of DAPA and distribution of Defense Acquisition Budget

Kang Mo, Bae Graduate School of Public Administration Seoul National University

Defense Acquisition Program Administration or DAPA was established in 2006 to overcome the corruption of former defense acquisition system and to modernize defense acquisition of ROK. However, controversy surrounding task scope and authority of DAPA continues. In this study, relation between systems and budgets is analyzed by comparing distribution of acquisition budgets of various defense acquisition systems

Through comparative study, the typology of defense acquisition system is constructed. French DGA, DAPA of ROK are classified into the first type, independent acquisition agencies. While defense acquisition systems of Japan and of ROK before DAPA can be classified into non-independent acquisition agencies.

By comparing the distribution of defense acquisition budgets of these defense acquisition systems, hypothesis that defense acquisition budgets of independent acquisition agencies will be less distributed than those of non-independent acquisition agencies can be proven.

Literature reviews on various studies, white papers, official publications and legal provisions were utilized to compare the defense acquisition systems, and interviews with the retired officers and public officials were used to further understand the operating process of these systems. Defense acquisition budgets were retrieved from defense white papers and budgetary information found on internet and the National Assembly library.

The distribution of defense acquisition budgets were compared using independent t-tests. Three t-test were analyzed, one between France and Japan, between Japan and ROK, and finally budgets of ROK before DAPA and after DAPA.

The two t-tests except for one between France and Japan shown statistically significant results. And though the t-test between France and Japan did not show statistically significant results, the defense acquisition budgets of Japan were more distributed than those of France. Therefore, the hypothesis that independent acquisition agencies tends to have less distributed defense acquisition budgets than those of non-independent acquisition agencies is accepted.

However, this study could not control factors affecting defense acquisition budgets such as defense environments, occurrence of situations or skirmishes. And lack of budgetary information disabled regression analysis and forced to rely on simple t-tests. More studies on the relation between institutional reforms and budgetary changes are

required for more convincing theory.

Keywords: Defense Acquisition Program Administration(DAPA), Defense acquisition system, Defense acquisition budget, Institutional reform, Comparative study

Student Number: 2010-23831