

國防費의 效率的 使用方案에 관한 研究

오연천*

.....〈목 차〉.....	
I. 서	IV. 국방예산효율화를 위한 접 근구도
II. 왜 국방비의 효율화가 필요 한가?	V. 국방비의 효율화를 위한 주 요과제와 정책방향
III. 국방예산의 구조와 논의의 성격	VI. 결

〈요약〉

이 글에서는 방위부문의 예산효율화 노력이 방위성과 향상과 방위비 지출에 대한 국민적 정당성의 기초를 넓힐 수 있다고 전제하면서 방위활동에 배분되는 현행 국방예산 결정방식과 과정상의 문제를 파악하고 국내외 환경변화에 적극적으로 대응하면서 국방비 지출의 성과를 극대화할 수 있는 방안을 제도적 관점에서 탐색하였다. 국가존립의 근간이 되는 방위력의 향상이 국가발전의 틀 속에서 조명되는 가운데, 국방비 지출과 국민경제조정과의 유기적 연계 형성노력이 더욱 강조되어야 함을 밝히면서, 나아가 국방비의 효율화 노력이 국민들에게 보다 가치적으로 제시됨으로써 국방예산에 대한 국민적 지지기반을 견고하게 형성하는 작업이 범국민적 차원에서 검토되어야 할 것이다.

I. 序

그동안 국방비에 대한 논의가 그 규모의 적정성 여부에 치우쳐 있는 경향이 있다. 반면 국방비 지출의 성과를 극대화할 수 있는 構造調整努力 또는 國防豫算決定方式의改善에 대한 연구는 활발히 전개되지 못하였다는 점에 착안하여, 본 연구에서는 방위부문의 예산효율화 노력이 궁극적으로 방위성과 향상과 방위비 지출에 대한 국민적 정당성의 기초를 넓힐 수 있다는 전제하에, 방위활동에 배분되는 현행 국방예산 결정방식과 과정상의 문제점을 파악하고, 국내외의 정·경·경제 환경변화에 효과적으로 대응하면서 그러한 문제점을 해소함으로써

* 서울대학교 행정대학원 교수

국방비지출 성과를 극대화할 수 있는 방안을 제도적 관점에서 탐색하는데 주력하였다. 특히 국방산업 자체의 발달만이 아니라, 전체 국민경제적 산업구조 고도화의 차원에서 국방산업의 위상을 정립하고자 하는데 관심을 기울였다.

연구의 범위는 國防費의 效率化 과제를 접근하는데 있어, 기본적으로 전체 국방비 규모내에서 방위성과를 극대화시킬 수 있는 투입요소의 결합방식을 재편성하는 「國防支出構造의 再調整」과 국방예산의 편성·심의에 이르는 일련의 결정과정에서의 합목적적 예산결정을 도모하기 위한 「國防豫算 決定方式의 改善」으로 집약될 수 있다. 그러나 국방예산의 지출구조에 대한 자료취득과 공개가 한가안보에 관한 주요 법규에 의해 제약되고 있어 불가피하게 본 연구에서는 국방비 부문 지출구조의 재조정 문제는 별도로 다루지 않고 國防豫算의 效率化를 뒷받침할 수 있는 過程的·制度的 接近方案의 제시에 초점을 맞추어 연구를 진행하고자 하였다.

Ⅱ. 왜 國防費의 效率化 노력이 필요한가?

국방비는 1993년 기준으로 GNP의 3.5%, 그리고 1994년 예산기준으로 중앙 정부 일반회계의 24.3%(10조 4,900억 원, 방비비 기준)로서 재정지출 측면에서 뿐 아니라 국민총생산의 측면에서도 그 비중이 막중하다고 볼 수 있다. 또한 한 연구결과에 의하면 국방비 자체도 1원당 1.364원의 생산유발효과가 있기는 하지만, 동일한 액수의 다른 정부투자에 비해서는 그 유발효과가 작은 등 국민 경제적·재정적 위상에 비추어 볼 때 국방비의 효율화 노력은 국민경제의 구조 조정이 기여할 뿐 아니라 정부지출의 성과를 향상시키는데 있어 주요 변수의 하나로 간주된다는데 이의를 제기하기 어렵다. 국방비의 효율화를 탐색하기에 앞서 국방비의 효율화 노력이 왜 필요한가를 살펴보는 것은, 그것이 국방비의 효율화 방향을 모색하는데 있어 문제인식의 기초를 형성해주기 때문이다.

국방비 효율화 노력이 긴요함은 자명한 사실이라고 말할 수 있으나, 이를 보다 분석적으로 국가경쟁력 향상의 측면, 국방재원의 원활한 조달과 납세의식 측면, 또는 국방활동의 국민적 정당성 확보 측면에서 나누어 서술할 수 있다.

첫째, 국방비 효율화는 國家競爭力 確保를 위한 정부부문의 집약적 노력의 일환으로 그 필요성이 부각되고 있다. 경제의 개방화·세계화가 급속히 진전됨에 따라 이제는 기업 뿐만 아니라 정부부문도 경쟁의 대열에 진입하고 있다. 정부가 효율적이지 못한 상황에서 기업 및 가계가 경쟁력을 확보하는 것은 용

이 하지 않다. 이런 점에서 정부는 기업을 포함한 개별 경제주체의 경쟁력 제고를 위한 선도적 역할을 수행하여야 하며, 공공부문 산출의 효율화와 시장기구의 역할 보완에 그 노력이 경주되어야 한다고 할 수 있다. 이를 위해서 민간경제 활동에 대한 규제를 적정화하고, 정부의 유지비용을 최소화하는 등 추가적 부담증대를 최소화하는 방향에서 정부기능이 재조정되어야 한다.

중앙정부 지출의 25% 내외를 절하고 있는 국방비의 지출성과를 향상시키면서 추가적 비용을 최소화하는 과제는 사실상 국민부담의 증가를 최소화하면서 국민경제의 대응능력의 극대화를 모색하는 과정에서 정책논의의 한 부분을 이룬다고 볼 수 있다.

둘째, 국방비 지출이 조세수입의 괄목할 만한 부분을 점유하는 한 국방비지출의 효율화에 대한 국민적 확신은 國民의普遍的 納稅意識涵養에 있어 중요한 위치를 차지한다. 이런 점에서 국방비의 효율화 노력은 국방활동 또는 이를 가능케 하는 조세부담에 대한 국민적 정당성의 토대를 견고히 한다고 볼 수 있다. 일정 규모내의 조세부담률내에서, 경제개발비와 사회복지비의 확충을 위한 노력의 일환으로 국방비의 일부를 그러한 확충비용의 일부로 대체해야 한다는 발상의 이면에는 국방부문의 비효율적 예산배분에 대한 일부 시각이 자리잡고 있음을 발견할 수 있다. 따라서 객관적 방위수요에 상응하는 적정 국방비의 유지 또는 추가적 확보를 위해서는 국방부문 예산이 효율적으로 운영되는 결과, 국방비 지출이 100% 방위력 향상에 귀결된다는 국민적 인식을 뿌리내리게 하여야 한다. 더 나아가서 추가적 국방재원의 확보 필요성이 제기된 경우에도, 추가적 조세부담의 일부분을 국방부문에 배분토록 하기 위해서는 국방예산의 최적 배분이 입증되어야 한다.

이와 같이 국방예산의 효율화를 위한 정책방안 모색은 국방예산배분의 국민적 정당성을 공고히 할 뿐 아니라 국방예산에 배분되는 국민조세부담 또는 추가적 국민조세부담을 원활히 할 수 있는 민주적 납세의식의 형성을 뒷받침해주는 것이라고 해석할 수 있다.

III. 國防豫算의 構造와 論議의 性格

1. 國防豫算의 規模와 構造

· 국방예산은 국가생존의 기본 토대인 군사력의 건설·유지 및 전투력 발휘를 위한 필수적인 지출로서 그 규모는 주변 안보환경 속에서 국방목표를 달성하기

위는 전력소요 판단과 그에 따른 군사력의 건설 및 운영·유지를 위한 비용 예산에 의해 결정된다.

국방비는 과거 5년동안(1989~1993) 연평균 경상증가율 10.83% 수준이었으나, 물가상승률 감안시 실질 증가율은 2.82%의 저조한 수준으로, 1990년에는 실질증가율이 -0.26%로 오히려 감소되었으며, GNP대비 국방비 절유율은 1983년에 5.2%에서 1993년에는 3.46%로 그 비율이 점차 낮아지고 있다. 한편 이러한 추세는 전력 현대화 계획에 심대한 차질을 초래하고 있는 실정으로 기초적인 필수계속사업의 추진이 곤란할 뿐만 아니라 신규사업 추진이 이루어지기 못하고 있으며, 또한 그동안 이루어 놓은 방위산업 기반이 타격을 받고 있다는 시각도 아울러 존재하고 있다.

1993년 방위비 예산은 9조 5,718억 원으로 정부예산(일반회계)의 25.2%, GNP의 3.6%에 달하는 방대한 규모이다. 그리고 1994년 예산안 기준으로 방위비는 10조 4,900억 원으로서 일반회계 기준 정부예산의 24.3%를 차지하고 있다. 1982년도 정부예산의 34.5%, GNP의 6.0%가 방위비에 충당되었던 것에 비하면 그 상대적 비중이 감소하여 있으나 절대적·상대적 규모는 아직도 상당한 수준이다. 즉 방위비의 지출 비율은 경제개발비, 교육비 등 여타 기능별 지출에 비해 그 규모가 제일 높다.

○는 일반회계 세출예산의 기능별 구조를 보여주는 위의 <표 1>에서 분명히 나온다. <표 1>에서 보면 1994년 예산안에서 국가 경쟁력을 강화시키기 위한

<표 1> 일반회계 세출예산의 기능별 구조 (억원, %)

	1993 예산		1994 예산(안)	
	금 액	구 성 비	금 액	구 성 비
1. 일반행정	16,196	4.3	16,324	3.8
2. 입법 및 선거	1,741	0.5	1,889	0.4
3. 사법 및 경찰	27,281	7.2	28,905	6.7
4. 경제개발	76,664	20.1	93,794	21.7
5. 사회개발	35,046	9.3	39,157	9.1
6. 교육비	74,156	19.5	82,396	19.1
7. <u>방위비</u>	<u>95,718</u>	<u>25.2</u>	<u>104,900</u>	<u>24.3</u>
8. 지방재정교부금	44,131	11.6	47,263	10.9
9. 채무상환 기타	34	0.0	1	0.0
10. 예비비	5,116	1.3	7,132	1.6
11. 재정투융자지원	4,416	1.2	10,740	2.5
계	380,050	100.0	432,500	100.0

지원배분을 위해 일반행정비 등 불요불급한 경상경비를 최대한 억제하는 가운데, 사회간접자본 투자와 중소기업 및 농어촌구조개선 지원 확대 등에 따른 경제개발비의 비중이 상대적으로 높아졌음에도 불구하고, 아직도 방위비에 비하면 일반회계에서 차지하는 비중이 3% 가깝게 적다.

이러한 단순한 기능별 지출구조를 통하여 볼 때, 방위비는 우리나라 중앙정부 재정지출 효율화 노력에 있어 국민적 기대가 높은 부문의 하나라는 점을 확인할 수 있다.

〈표 2〉는 1993년 예산 기준으로 방위부문 예산의 개략적 구조를 보여주고 있다. 이에 따르면 급여·급식·피복 등이 42%로서 제일 높은 비중을 차지하고 있고, 그 뒤를 이어 전력증강사업이 30% 수준에 이르고 있으며, 무기의 정비·운영·관리 등이 10%선을 차지하고 있다. 즉 인건비, 급식비, 피복비 등 인력유지비분과 전력증강 및 운영·관리 부문이 방위예산의 80%를 점하고 있다고 미루어 짐작할 수 있다. 따라서 우리나라 국방예산의 효율화는 방위성과를 극대화할 수 있는 인력과 장비의 효율적 결합방식과 전력증강 및 유지·관리의 체계화에 초점이 모아진다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 방위비의 지출구조 (1993년 예산기준)

(단위 : %)

내 역	비 중	내 역	비 중
인건비	35	시설공사	4
급식·피복	7	병무청·전경·해경	4
전력증강(을곡사업)	30	부대운영비	4
무기정비·운영·관리	10	교육·훈련·연구기관 기타	6

자료 : 경제기획원

2. 防衛豫算 改編의 全般的 構圖

1. 동안 성역시 되어온 방위비 부문에 있어 지출규모가 현재 및 장래의 국제질기를 감안할 때 적정수준인지에 대한 공개적인 논의가 전개되어야 할 것이다. 일정규모내에서 만이라도 실질적 방위능력의 향상을 극대화할 수 있는 효율적인 지출구조(예, 무기체계의 효율화, 전략개념의 재정립, 예산관리의 합리화 등)로 편성되어 있느냐에 대한 집중적인 검토가 필요하다. 최소한, 현재 방위비 규모유지를 전제로 할 경우라도 국방비 지출구조의 효율화를 통한 예산절감 노력이 가지적으로 이루어져야 할 것이다. 이러한 노력은 방위성과의 향상과 방위비 지출에 대한 국민적 정당성의 기초를 넓힐 수 있을 것이다.

특히 복지예산 확충 또는 경직성 세출구조의 개선과 관련하여 방위비의 적정

규모 문제가 논의되고 있으나 사실상 방위비 부문 예산개혁의 과제는 오히려 現行 防衛豫算 規模내에서 만이 타도 構造的硬直性을 緩和하고 방위력 향상을 기할 수 있는 中長期的 支出構造 改善努力에 초점이 주어져야 한다고 생각할 수 있다.

특히 일정 규모의 국방비 예산 중에서 인건비 지출수요가 늘어남에 따라 일정 규모의 방위력 향상을 도모할 수 있는 전력증강비용 또는 운영경비의 비중이 저하될 수 밖에 없는 상황을 피할 수 없다. 군인연금의 적자가 가속화됨에 따라 이를 보전하기 위한 재원부담은 늘어날 수 밖에 없다는 사실이 그러한 문제 점을 단적으로 말해준다. 더 나아가서 무기구입이 이루어진 후 무기의 운영 및 유지·관리가 얼마나 적절히 이루어지느냐에 따라 실질적인 방위력 향상의 정도가 좌우된다고 볼 수 있는데, 현재의 경직적 중앙정부 지출구조하에서 추가적 방위예산 배분이 이루어지지 않는 한, 도입된 무기체계의 효율적인 가동이 어렵게 되는 결과, 무기구입에 따른 재정지출이 방위력 개선에 직결되지 못하는 등·제점을 안게 된다. 아울러 「상대적으로 적은 병력으로 보다 높은 복지」를 통해 군의 사기를 높일 것인가, 아니면 현재의 병력규모하에서 복지 개선을 도모하지 않는 상태를 유지할 것인가의 선택도 방위예산의 효율화를 위해 그 방향이 정립되어야 할 과제라고 생각된다.

이런 점을 감안할 때, 방위당국은 장기적 방위전략 구도하에서 앞으로의 방위비 지출구조의 재편성에 대한 장기적 계획을 제시하고 방위예산의 효율화를 위한 적극적인 노력을 경주함으로써 방위비 지출에 따른 국민부담에 대한 국민적 등·감대를 확산시켜 나가야 할 것이다. 특히 무기체계의 선택과 병력조정문제는 수년이 경과한 후에야 효과가 나는 방위예산의 특성에 비추어 볼 때, 단년도 예산이 지니는 한계점에서 벗어나 중장기적 관점에서 예산구조를 개편하고 옛 도별 예산편성에 반영하려는 중장기적 시각의 방위예산 운영노력이 절실하다고 본다.

IV. 國防豫算 效率化를 위한 接近構圖

1.豫算構造 調整의 意味 및 接近構圖

예·구조 조정은 그 성격과 목표 등을 기준으로 「巨視的側面」과 「微視的側面」으로 구분하여 볼 수 있다. 巨視的側面의 예산구조 조정은 정부의 적정개입수준과 부문간 지출구조의 설정이라는 관점에서 공·사간 역할분담의 조정,

정부의 주요 기능별 세출수준 및 구조의 정립, 단위회계간 기능부담의 조정 등은 도모함으로써 배분적 효율성을 달성하고자 하는 과업이라고 할 수 있다. 이에 비해 微視的側面의 예산구조 조정은 정부의 단위역할 및 기능부문내에서 동일 수준의 예산지출규모하에서도 불요불급한 지출을 삭감·폐지하고 동일한 목적 달성을 위한 최적의 재원배분의 형태와 수준 또는 투입요소(인적·물적 자원)의 결합양태를 탐색함으로써 정부지출활동의 생산적 효율성을 제고하기 위한 전개되는 활동이라고 할 수 있다.

예산의 구조조정을 도모함에 있어서는 일정한 제약요인에 직면하지 않을 수 없다. 국방예산의 효율화 접근구도에서 자세히 설명하겠지만, 예산구조조정에 제약요인으로는 制度的·技術的·行態的 要因들을 들 수 있다. 이 밖에도 정부기능 및 형태적 측면에서 부처간 할거주의, 정부세출(활동)의 기득권화 현상, 조세부담증대의 제약 등이 예산구조의 원활한 조정을 가로막는 요인이다.

첫째, 동일·유사한 목적과 기능을 수행하는 다수의 활동 및 사업이 수개의 부처에 분산되어 있는 상황하에서 부처간 割據主義가 야기될 경우에는 이들 사업들을 대안적인 관점에서 비교·형량하여 조정하는 것이 용이하지 않게 된다.

둘째, 기존의 정부지출에 대해 그 수혜자들이 既得權의 利害關係를 갖는 나머지 지출의 폐지나 감축에 저항하는 경우 우선순위가 낮거나 불요불급한 지출에도 불구하고 이를 조정하는 것이 어렵게 될 소지가 많다.

셋째, 집합적 대응을 통해 문제해결에 임하여야 하는 새로운 영역에 대응하기 위해 이 부문에 대한 재원배분수준을 제고하는 적극적인 의미의 구조조정을 추진하는 과정에서는 추가적인 재원조달이 불가피하게 요구된다. 만일 국민들로부터 부담증대에 대한 소극적인 태도 등으로 인해 추가적인 재원조달이 원활하지 못할 경우 이와 같은 적극적인 의미의 예산구조의 조정은 한계에 직면하지 않을 수 없다. 이런 점에서 예산구조 조정은 일정 수준 조세부담수준의 고·저(한 연구에서는 예산 중 방위비 비중)에 따른 종속변수적 성격을 띠고 있다고 할 수 있다.

이와 같이 정부예산에 대한 구조조정 과정에서 제반 제약요인들이 작용하게 된다는 점에서 이를 효과적으로 극복하고 구조조정의 정책목표를 달성하기 위해서는 체계적인 대응전략이 수립되어야 할 것이다. 가령 거시적 구조 조정의 원활한 추진을 위해서는 국민적 공감대의 확보, 국방조직(인력)의 개편, 세계화 및 재정제도 개혁 등의 전략이 수립되어야 할 것이며, 미시적 측면의 구

조조정과정에서는 조정기능의 원활화, 예산편성방식의 개편, 과학적 분석기법의 확·용, 외부통제 및 국민통제의 활성화 등의 대응전략이 수립되어야 할 것이다. 전자가 주로 정치적 과정을 통해 전개되는 것인데 반해 후자는 행정적 과정을 통해 전개되는 것이라고 할 수 있다.

이 강의 논의가 국방예산의 효율화를 달성하는데 있어서도 마찬가지의 접근구도가 됨은 당연하다. 이제 아래에서 특히 국방예산의 효율화를 위한 접근구도에 대해 구체적으로 살펴보기로 한다.

1. 國防豫算 效率化를 위한 接近構圖

본 연구에서 연구자는 국방예산 비효율의 요소가 어디에 있나를 파악하면서, 국방예산에 있어 예산의 본질과 국방부문의 특수성에 비추어 예산부분의 재정 결정 단계별로 효율화를 도모하기 위한 대응방안을 마련하는 연구구도를 설정하였다.

(1) 국방예산배분의 非效率的 側面

국방·예산의 효율화를 논하기에 앞서 국방예산의 효율화를 제약하는 요소가 어떠한 것인가를 파악할 필요가 있는 바, 본 연구에서는 制度的 側面, 技術的 側面, 그리고 行態的 側面으로 나누어 접근하고자 한다.

첫째, 制度的 側面의 非效率은 국방예산의 합리적 편성을 근원적으로 제약하고 방위환경 변화를 수용할 수 있는 대응능력을 약화시키는 고착화된 예산배분 규칙, 배분관행에 의해 야기되는 예산배분의 비효율로서 방위예산의 최적 배분을 제·유하는 제도적 요소라고 말할 수 있다. 이러한 형태의 비효율은 방위당국, 예산편성당국이나 국회의 심의과정 또는 여론을 통해서도 제어하기 어려운 것으로서, 효과적인 방위재원배분을 근원적으로 제약하는 요소라고 볼 수 있다. 이러한 비효율은 공공부문 예산이 공통적으로 내포하고 있는 문제점으로서 방위부문에 국한된 것이 아니다. 단지, 국방예산에 있어서 이와 같은 제도적 측면의 비효율이 많이 논란의 대상이 되는 것은 국방비의 대경부예산 비중이 꼴목할 만한 뿐 아니라 그동안 국방예산의 규모가 GNP 또는 정부예산을 기준으로 설정되었기 때문이다. 아울러 이러한 제도적 측면의 비효율은 동일한 방위예산 규모의 범위내에서 지출의 우선순위가 높은 분야로의 동태적 재원배분을 차단함으로써 방위력의 향상을 제약하게 된다.

둘째, 技術的 側面의 非效率은 예산결정과정에서 예산요구 및 예산편성기관들의 예산배분 효율화를 기하려는 적극적이고 체계적인 노력이 미진함으로써

초래되는 예산의 낭비를 말한다. 즉 상위배분체계의 방위예산 규모내에서 방위지출의 성과를 극대화하거나 동일한 지출목표 내에서 그 비용을 최소화할 수 있도록 방위서비스의 투입요소를 최적 결합하는데 미흡함으로써 발생하는 비효율을 의미한다. 가령 동일한 국방비 규모내에서도 어떠한 무기체계를 선택하고, 인적·물적 자원을 결합하느냐에 따라 방위성과 향상의 정도가 달라질 수밖에 없다는 점에서, 이러한 기술적 측면의 비효율도 궁극적으로 방위재원배분 효율의 한 요소라고 할 수 있다.

이러한 비효율은 공공부문 또는 대규모 조직의 의사결정이 내포하고 있는 보편적 문제점의 하나로서 정부부문 내부의 예산편성과정에서 야기되는 비효율이기 때문에 방위부문 종사자 또는 예산담당 요원들의 합리적 노력과 예산편성 양식의 개선, 예산배분에 대한 과학적 평가장치의 활용을 통하여 그러한 비효율을 줄일 수 있는 과제라고 할 수 있다. 사실상 제도적 측면에서 비효율이 공·군·재원의 유한성과 재원배분의 부문별 제약, 그리고 정치적 의사결정이 내포한 정치적 합리성 등에 기인하기 때문에 그러한 비효율을 제거하는 노력이 용이하지 않다고 볼 때, 국방예산 효율화를 위한 정책노력은 이와 같은 기술적·관리적 효율의 극대화에 초점이 모아져야 할 것이다.

셋째, 政治利益·官僚利益의側面의 非效率은 상승적 정치·행정과정에서 초래되는 부분이익 또는 개별이익의 추구과정에서 뿐 아니라 관료기구의 자기집착적 예산편성성향에서 비롯되는 행태적 요인의 비효율이라고 할 수 있다. 정치·행정과정을 거치게 되는 예산결정은 본질적으로 완벽하게 보편적 공익가치 실현을 담보할 수가 없고, 결정과정에의 참여자의 개인적·기관적·집단적 이익이 반영될 수밖에 없다. 단지 그러한 특수이익들이 예산결정과정에서 어떻�建立되며 여과되느냐에 따라 예산결정기구의 능력이 좌우된다고 말할 수 있다.

이와 같이 방위예산의 비효율의 요인을 인위적으로 구분하는 것은 비효율을 제거하거나 완화하기 위한 방위예산개혁방안을 탐색하는데 도움이 된다고 생각하기 때문이다.

우선 制度的側面의 非效率은 과학적 예산편성이나 국회의 심도있는 예산심의 등을 통하여 이를 제어하기가 어렵고, 기존의 고정화된 방위예산규모 및 구조를 타파할 수 있는 방위부문 재정개혁의 구도하에서 접근되어야 할 과제라고 할 수 있다. 한편, 管理的側面의 非效率은 기존의 법정화 또는 관행화된 배분구조 범위내에서도 예산결정주체의 혼란적 노력과 평가·통제장치의 원활한 기

능보장을 통하여 접근이 가능한 과제라고 말할 수 있다. 이러한 기술적 측면의 비효율은 국회의 예산심의 과정에서 보다는 행정부(특히 국방부) 수준의 예산요구·편성단계에서 참여자들의 예산요구·편성방식이 합리화될 수 있도록 적극적인 자질교육을 비롯하여 과학적 분석기법의 활용, 실질적 사후평가 등 내실 있는 방위예산관리방식을 활성화하는데서 출발해야 한다.

(2) 國防豫算의 合理性과 豫算決定의 段階

국방예산 효율화 방안을 논함에 있어 꼭히 정립되어야 하는 개념은 ‘豫算의合理性’이라고 말할 수 있다. 그런데 예산의 합리성은 단일의 틀로 서술하기에는 어려운 다양성과 동태성을 지니고 있다.

전자의 경우, 국방예산 결정과정에 초점을 맞춰 방위력 향상이나 이를 뒷받침하는 방위비 규모 및 구조에 대한 국민적 기대를 수용하고 예산결정자들 간의 갈등관계를 조정하기 위한 방안의 제시로 귀결된다고 볼 수 있다. 반면 후자의 경우, 국방예산이 어떠한 기술적 결합과 부문별 재원배분의 결합이 도모될 때 그 성과가 향상될 수 있는가의 기술적 효율 또는 경제적 효율을 탐색하는 정책구안이 주종을 이루게 된다고 볼 수 있다.

국방예산은 다양한 결정단계를 거치는 바, 대체로 재원의 확보, 재원의 배분, 투입요소의 결합, 국방서비스의 산출, 사회적 편익의 창출, 그리고 국민들의 국방에 대한 기대욕구의 충족 등의 단계를 거친다. 국방예산의 합리화 과제는 그러한 단계별로 정책대안이 다양하게 전개되어야 하는 바, 인적·물적 투입요소의 결합에 있어서는 품목별 예산방식이, 투입과 산출간의 운영적 효율성 위해기는 성과주의 예산결정방식이, 그리고 재원의 배분에서 국방서비스의 사회적 편익 창출에 이르는 과정에서는 기획예산적 접근이 국방예산의 합리화 과제 해결에 유의미하다고 본다.

V. 國防費 效率化를 위한 主要課題와 政策方向

1 國防費 效率化的 定着을 위한 법제화 방향

다른 모든 정책논의가 그렇듯이 국방비의 효율화를 추구하는데 있어서도 그 제도화·내지 법제화의 문제가 중요한 부분을 이루게 된다. 본 연구에서 국방비의 효율화를 논하는 데 있어서도 이러한 측면에서의 문제접근을 하였는 바, 그 제도화 장치로서 다음과 같은 것들을 모색해 볼 수 있다.

첫째, 국방예산의 정치적 합리성과 관리적 효율성을 도모하기 위한 일환으

는 국방부 예산편성부서, 경제기획원 예산실로 집약되는 행정부의 예산결정 과정에 덧붙여, 국방예산의 국민적 대표성과 전문성을 보완할 수 있는 「國防豫算
等議機構」를 구성할 필요가 있다. 현재의 국방예산 결정과정에서도 관련전문기
관 자문, 당정협의, 국회심의 등 공식적인 과정을 거치고 있으나, 그러한 과정
이 앞서 국방당국의 예산편성단계에서 합의제 심의기구를 거치도록 함으로써,
국방예산의 국민적 대표성과 방위예산 고유의 특성이 투입되는 것이 국방예산
의 국민적 정당성을 확보하는데 도움이 될 것이다.

구체적으로는 「국방예산심의기구」의 심의가 예산편성, 국회에서의 예산심의
단계에 모두 반영될 수 있도록 하는 기술적 운영이 필요하며, 참여자는 국방부
· 예산편성부서, 경제기획원 예산실, 재정·예산관련 부문의 전문인사, 특히 산
업계의 대표들을 위원으로 위촉하여, 국방예산의 결정에 있어 실제 국방산업을
나타하고 있는 업계의 의견을 수렴할 필요가 있다. 특히 국방예산과 국민경제
· 자체적인 산업구조조정 속도를 유기적으로 연계함으로써, 국방산업만의 독자적
· 발전전략이 아닌 전체 산업구조 고도화 구도속에서 국방산업 육성을 모색하
기 위해서는 산업계의 참여가 진요하다고 본다.

둘째, 예산편성의 법적 기초가 되고 있는 「豫算會計法」은 국가예산의 모든
부문의 예산편성을 규율하고 있어, 국방예산이 내포하고 있는 특수성(예, 투자
의 장기성, 전략적 중요성, 산업구조와의 연계성 등)을 반영하기 어려운 바,
이러한 방위관련 예산의 특수성을 감안하면서 효율적 편성을 정립하기 위해서
는 예산회계법의 특별법으로서 「국방예산회계법」을 별도로 제정하거나, 아니면
기어도 현행 예산회계법 체계내에서만이라도, 국방예산편성의 특수성을 반영할
수 있는 항목을 신설할 수 있도록 예산회계법의 개정노력이 필요하다. 이와 병
행하여, 연도별 예산정책 또는 예산운영기준으로 활용되는 「예산편성기준」, 「예
산편성지침」의 작성에 있어서도 국방예산의 특수성이 반영될 수 있도록 예산편
성기준과 지침의 운영방식을 개선하는 것이 필요하다.

셋째, 대규모 방위투자사업에 있어서는 사업계획 초기단계에서부터 과학적인
나타남과 부처간 조정, 그리고 가용재원규모에 상응하는 적절한 배분이
나타날 수 있는 제도적 장치가 확립되어야 하며, 이런 층지에서 명실상부한 중
· 기재정계획의 틀 속에서 방위사업예산의 편성이 정착되어야 한다. 특히 다년도
· 계획방식의 프로그램·프로젝트별 예산편성방식을 광범위하게 활용할 수 있는
· 안을 강구해야 한다. 우리의 경우, 우선 예산이 단년도 위주로 운영되고 있
기 때문에 걸쳐 대규모 투자비가 소요되는 방위투자예산의 경우 비록 계획비

제도가 존재하고 있더라도 당초 총사업비에 대한 구속력이 추가적 편성과정에서 의미를 잃게 되는 수가 많다. 또, 무기체계의 형성 등 방위투자사업을 결정할 때, 설정된 정책목표에 접근할 수 있는 여러 대안을 탐색하고, 그러한 대안의 유용성을 비교·검토한 후 최적의 대안을 선택하는 예산편성방식이 더욱 정착되어야 한다.

넷째, 예산의 집행과정에서 비효율적 요소가 배제되지 못하고 있는 것은 기본적으로 예산지출에 대한 사후책임이 미비하거나, 예산절감에 대한 유인동기가 부여되지 않아 단위기관에서의 예산절감 또는 합리적 지출에 대한 관심이 취약하기 때문이라는 점에서, 국방예산지출의 성과를 향상시키기 위해서는 국방예산의 집행결과에 대한 사후평가장치를 활성화할 필요가 있다고 본다. 현재에도 심사분석, 회계검사, 결산 등 사후적 평가장치가 존재하고 있으나, 그 성과가 극대화 되고 있지 못할 뿐 아니라, 사후평가결과가 차기 예산편성이나 집행에 효과적으로 투입되지 못하고 있다. 무엇보다도 각 프로그램 또는 국방조직단위 별로 예산지출의 심사분석을 실효성있게 정례화하고, 그 결과가 예산결정과정에 반영될 수 있는 장치가 마련되어야 한다.

2 國防豫算 編成의 效率化와 國民經濟的 成果 向上

(1) 戰力增強事業의 效率化

우리 나라의 예산은 단년도 위주로 운영되고 있어 다년간에 걸쳐 대규모 투자비가 소요되는 전력증강(율곡사업) 예산의 경우, 비록 계속비제도가 존재하고 있더라도 당초 총사업비에 대한 구속력이 추가적 편성과정에서 의미를 잃게 되는 수가 많다. 또 실질적으로는 계속비 제도를 이용하는 것이 아니라 대부분 국고차 무부담행위로서 매년도 예산에 새롭게 계상되므로 프로그램별 사업심사가 이루어지기 어렵고, 따라서 실질적인 재원소요를 신중히 감안하지 않은 상태에서 동시 다발적 사업착수의 우려가 크며, 추가재원소요가 뒷받침이 되지 않아 사업의 완료가 지연되는 경우가 있어 국방력의 향상을 더디게 할 수 있다. 그렇지 않고 계속비 제도를 이용한다 하더라도, 예산운용의 경직성을 강화하는 문제를 안게 된다. 물론 이는 전력증강 예산의 경우에 국한해 논의되어지는 것 아니고, 우리나라 예산결정에 있어 일반적으로 지적되고 있는 문제이기는 하지만, 국가수호의 근간이 되고 활발한 공개적 논의가 제약되어 있는 전력증강 사업의 경우 이러한 검토가 보다 신중히 행해질 필요가 있다고 본다.

대규모 전력증강 사업의 문제점은 동 사업이 정부부문내의 할거주의 및 단일

△ 안 위주의 타당성 검토 방식 관행과 결합되면서 비효율적인 재원배분을 노정
할 가능성을 내포하고 있다는 점이다. 전력증강 사업추진부서는 대규모 투자사
인을 결정할 때, 설정된 정책목표에 접근할 수 있는 여러 대안을 탐색하고 그
리 한 대안의 유용성을 비교검토한 후, 최적의 대안을 선택하는 노력을 계울리
는지 말아야 할 것이다. 그러나 상당경우 일정 정책목표에 접근하기 위한 사업
계획을 수립하면서, 단일의 대안에 국한하여 사업의 타당성을 검토, 사업을 확
장 함으로써, 동일목표에 접근하는 다른 대안의 유용성을 선택할 수 있는 기회
를 잃게 되는 결과, 보다 효율적인 자원배분을 제약하게 된다. 예컨대 대북 제
국·권 확보를 위한 정책목표에 접근한다고 할 때, 모든 대안 중 어느 것이 가장
과적으로 목표달성을 기여할 수 있는가에 대한 엄밀한 검증이 필요하다는 것
이다. 이에 덧붙여, 국방당국내의 군별·조직별 관장부서가 상이한 데서 오는
“우리 軍사업이 제일 중요하다”, “우리 조직의 자존심을 유지하기 위해서는 그
국 사업이 꼭 실현되어야 한다”는 식의 할거주의가 나타나면, 동일부문내 사
업의 우선순위와 가용재원 범위내에서의 합리적 조정이 별개 부딪힐 수 밖에
없다.

전력증강 사업의 경우 그 정책조정과정이 여러 부처(예, 경제기획원, 국방부
등)에 흩어져 있어 예산결정과정에서 최적의 대안을 선택한다는 것이 어렵
게 되어 있다. 따라서 대규모 전력증강 사업에 있어서는 사업계획 초기단계에
서부터, 과학적인 타당성 검증과 조직간·군간 조정, 그리고 가용재원규모에
적용하는 적절한 배분이 보장될 수 있는 제도적 장치가 확립되어야 할 것이다.
이런 취지에서 명실상부한 중기재정계획의 틀 속에서 대규모 전력증강 사업 예
수의 편성이 정착되어야 할 뿐 아니라, 예산요구의 사전단계로서 부처 간 시작
을 조정하고 탐색가능한 최선의 대안을 선택할 수 있도록 관련 부처 책임자가
함께 참여하는 실효성있는 사업조정 노력이 필요하다.

(2) 國防豫算編成 單價의 現實化

예산편성의 기준이 되는 단위원가가 현저히 낮게 책정되어 있어 불합리한 지
출 행태를 야기할 뿐 아니라, 사업부실의 요소로 작용하고 있다는 점도 우리 예
산편성방식의 병폐로 지적되어 온 것이다.豫算編成單價가 비현실적으로 낮게
 책정되어 있다는 사실은 의형적·단기적으로 경비절감이나 예산규모의 팽창억
제에 도움을 줄지 모르나, 궁극적으로는 예산의 낭비를 초래하게 되고, 특히
정부활동 또는 재정운영의 이중구조적 성격을 심화시킨다고 볼 수 있다. 정부
은 서비스와 관련한 준조세의 부담, 사업량의 허위과다책정, 정부공사의 부실

화 등 공공부문의 각종 부조리의 이면에는 이와 같은 비현실적이고 경직적인 예산편성의 단가가 자리잡고 있다고 볼 수 있다. 따라서 궁극적으로 사업규모와 사업량을 줄이는 한이 있더라도 시장가격에 상응하는 예산편성단위원가를 획기적으로 현실화하려는 작업이 이루어져야 한다는데 공감대가 형성되어 있다.

예산편성 단가의 비현실성은 군의 봉급체계나 시설유지 또는 전력증강 및 유지·관리 부문에서 현저하다고 볼 수 있다. 우리나라 국방비의 의형적 규모에 비해 개별 투입요소의 비용산정은 비현실적으로 낮게 형성되어 있는 사례를 발견할 수 있다.

이.나 관련해서 방위비의 적정성 여부에 대한 새로운 시각도 정립할 수 있는 바, 최근에 여러 갈래로 논의가 전개되고 있는 적정 방위비 규모가 실질적인 국민부담의 측면에서 보면 과소평가되고 있다는 관점이다. 왜냐하면 국회심의를 통과하는 방위예산의 규모외에도, 강제징집제도 아래서 국민 노동력이 방위부문에 투입됨으로써 초래되는 국민생산의 감소액이 막대하다는 것을 망각하고 있기 때문이다. 士兵들이 받는 월급은 그들이 대체적 고용에서 받을 수 있는 것과 비교할 때 월등히 낮다. 민방위와 예비군에 투입되는 시간과 노력, 그리고 물자를 생산적 기회비용으로 환산하면 GNP의 1%에 가까운 수준이라는 연구결과가 있다. 이밖에 방위산업에 대한 조세지출(조세감면)도 무시할 수 없는 수준이다. 물론 우리의 특수한 안보상황과 한정된 재정능력으로 볼 때, 이들 요소들에 대해 모두 정상가격을 지불한다는 것은 불가능할지 모른다. 그러나 방위비 효율화의 측면에서 볼 때, 이러한 면면이 모두 예산편성의 단가가 잘못 매겨기으로써 그에 의한 국민부담의 실질적 계측이 곤란하게 되는 요인으로 작용하는 것이다. 따라서 실제 지불되는 액수는 별도로 하더라도 일단 방위예산의 실질부담을 측정하는 수단으로써 인건비, 무기체계의 유지·관리비·부대유지비 등을 현실화하는 指標를 개발하는 등의 노력이 반드시 기울여져야 한다. 또한 장기적으로는 軍의 사기양양을 통한 방위력 증강의 측면에서도 각종 비용의 현실화 추구의 정당성이 인정될 수 있다.

(3) 중복되는 국방과련 지출의 統合整備 : 조세지출과 직접지출의 연계, 국방지출의 통합조정

우리 나라 재정은 세출을 통한 정부의 직접지출과 조세감면을 통한 간접지출(조세지출) 그리고 재정지출과 재정용자가 상호중복될 수 있는 여지가 많을 뿐 아니라 재정지출 내에서 동일한 목적을 가졌으면서도 소관기관별, 더 나아가서는 회계별로 흩어져 예산이 계상되는 사례가 많아 일정 정책목표에 접근하기

우한 기능별 프로그램의 규모와 성과를 파악하기가 어려울 뿐더러 예산의 낭비가 노출되지 않을 수가 있다.

첫째, 방위산업 관련 조세감면의 수준을 파악함으로써 조세를 통한 국방관련 직접지출이 직접국방재정지출과 중복되는 영역을 겹중하는 가운데 불필요한 조세감면을 축소하려는 노력이 뒷받침되어야 하며 이를 위해 「조세지출예산」의 도입이 이루어져야 할 것이다. 조세지출의 존재는 가용세수입규모를 줄여주는 결과 사실상 직접지출의 확대를 제약하는 요소의 하나로 생각된다. 그럼에도 우리나라의 조세지출은 전반적으로 방만한 가운데 그 범위가 넓은 것으로 평가되고 있을 뿐 아니라 이미 당초 목표가 달성되었거나 효과가 없어 조세지출이 준속할 필요가 없음에도 조세지출이 그대로 유지되는 등 경직적 양상을 발견할 수 있다. 각종 방위관련 조세감면조치가 추구하는 정책목표의 관점에서 그 타당성이 재검토되어 부적당한 조세지출은 폐지되고, 적정수준을 넘어선 조세지출은 축소조정됨으로써 감면이 초래하는 자원배분의 왜곡, 부담의 불공평을 최소화하는 등 조세지원제도를 재정립해야 할 필요성이 높다.

둘째, 국방부문내 동일기능이면서도 일반회계, 특별회계, 공공기금 등에 중복·상설됨으로써 총지출규모를 파악하기 어려울 뿐 아니라 예산의 낭비가 초래될 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

셋째, 국방부문내의 동일한 사업이면서도 소관기관별로 예산이 흩어져 있는 등 재정지출통로가 다기화되어 있어 해당분야의 총지출규모를 파악하기가 어려울 뿐더러 종합적 안목에서 사업의 성과를 파악하고 지출규모 및 구조를 조정통제하기가 어렵게 됨으로써 재정운영의 성과를 제약한다는 점을 지적할 수 있다.

이런 점을 감안할 때, 국방지출을 계획할 때 해당 분야의 조세감면과 재정운영을 고려하면서, 프로그램(사업)별 또는 구체적 정책목표별로 통합편성이 나 교차심의를 가능케 하는 방안이 강구됨으로써 국방사업의 총량규모나 지출구조 및 내역, 효과 등을 종합적으로 파악할 수 있도록 해야 할 것이다.

(4) 國防技術 關聯豫算의 軍·產連繫強化

국방비의 효율화는 국방지출의 국민경제적 성과를 향상시킬 수 있도록 지출구조를 재편하는 과제를 포함하고 있다. 국방비 지출의 국민경제적 성과를 향상시키기 위한 과제는 국방비 지출의 양대 축이라고 말할 수 있는 人力維持部門·戰力增强部門에 대한 재정지출이 국민경제의 생산력 향상과 구조조정에 미치는 파급효과를 극대화하는데 주안점이 주어지고 있다. 환연하면 국방비가

產業關聯效果를 극대화 할 수 있도록 지출구조가 편성될수록 국방비의 국민경제적 부담을 최소화 될 수 있다고 본다.

특히 국방비 지출 구조 중에서도 연간 2,500억 원에 달하는 國防技術開發 關聯豫算이 일반산업기술 향상에 적결될 수 있도록, 국방기술·산업기술의 연계 활용체계가 보강되어야 한다. 현행 국방비 중 국방기술개발 관련 예산은 주로 國防科學研究所(ADD)를 통해 집행되고 있는 바, 국방과학분야에 일반산업기술을 보다 많이 응용하고자 연구예산 중 상당부분(74% 정도)을 一般業體, 學界, 研究所 등 民間部門과 공동으로 집행하고 있다.

그러나 국방부문의 특수성에 비추어 효율적인 軍·產 기술협조체제를 제약하는 요소가 있을 수 있다는 점에서 국방기술개발 관련 예산이 일반산업기술 향상에 적극 활용될 수 있도록, 刷新的인 방안이 강구되어야 할 것이다. 이를 위해서 예산편성에 앞서 기술개발 프로그램의 장기계획을 軍·產협동으로 수립하고, 기술개발 지원의 軍·產분담 방안을 모색하여 이를 기초로 國防技術開發 關聯豫算이 수립될 수 있는 정규적인 통로를 마련할 필요가 있다.

3. 事後評價 活性化와 豫算政策資料의 活用

(1) 國防豫算執行에 대한 事後評價裝置의 活性化

우리의 재정운용에 있어서 예산의 최종집행단계인 일선기관에서의 예산지출의 신축성이 낮고, 불합리한 예산집행관행으로 인해 낭비적 요소가 많다는 지적도 끊임없이 제기되고 있다. 예산지출 도중 또는 지출이 이루어진 후에 지출의 성과를 평가하는 사후관리장치가 극히 형식적이어서 우선순위가 낮은 것이라. 한번 책정된 항목은 계속 존치되거나 예산의 낭비가 초래되는 경우가 많다.

특히 방위비의 경우, 그 예산의 편성·심의·집행단계 전반에 걸쳐 공개적 논의와 평가가 거의 이루어지지 못하고 있는 결과 그 운용에 있어 최상준준의 효율성이 확보된다는 보장은 없다. 물론, 국방부 또는 군 내부에서의 통제장치가 잘 발달되어 있으나, 국방의 특성상 사후평가의 활성화에는 필연적으로 한계가 있을 수밖에 없다. 예컨대 국방예산편성에 있어 관례화 된 것 중 하나로 소위 '채권자 예산'이라는 것이 있다. 이는 남은 예산을 不用처리하여 반납하거나 다음 해로 이월해야 함에도 국방부 임의로 예산에 없는 신규사업을 추진하는 것을 말하며 이런 점에서 국방예산 집행의 효율화라는 접근에 있어서는 사후평가장치의 활성화를 통한 예산집행 통제가 긴요하다는 점을 부인할 수

없나.

현재에도 국방부와 각 군별로 심사분석, 회계검사, 결산 등 사후평가장치가 존재하고, 총량적 측면에서 경제기획원이나 국회의 통제를 받기도 한다. 그러나 이는 합법적 측면의 평가에 그치는 등 효과적인 통제가 어려운 결과 사후평가결과가 차기 예산편성이나 집행에 효과적으로 투입되지 못하고 있다. 무엇보다 각 프로그램 또는 조직단위별로 국방예산지출의 심사분석을 정례화하고, 그 결과가 국방예산결정과정에 반영될 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 이러한 장치가 효과적으로 기능하도록 하기 위해서는 국방담당 부서내의 심사분석기능과 위상을 제고하여야 할 뿐만 아니라, 국방조직의 전문인사가 참여할 수 있는 방안을 강구하여야 한다. 가령 산업계, 학계, 관계의 전문적·종합적 인사를 포함하는 자율적 평가기구를 설치하고, 그러한 기구가 수행하는 심사분석결과를 최고의사결정단계에 보고하는 것을 의무화하는 작업이 필요하다.

여기 나아가서 사실상 형식화되어 있는 결산제도를 국방예산운용 효율화와 직결될 수 있도록 단순한 회계검사 차원에서 벗어나 국방예산운영의 효율성을 향상시키는 사후점검에 주력하는 한편, 국회의 승인과정에서도 국방예산집행결과를 내부적으로라도 면밀히 분석, 이를 예산심의에 반영하려는 노력이 요구된다.

2) 國防豫算의 一部公開와 豫算政策資料의 研究活用

본론적 관점에서, 국방예산효율화의 전제조건의 하나로서 국방예산이 부분적으로 공개되고 이에 기초하여 활발한 연구와 토론, 그리고 비판이 가능지는 일련의 검증작업이 이루어져야 한다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 물론 국방예산의 공개는 그것이 초래할 국가안보에의 부정적 영향과 국방예산공개로 인한 국정책에 대한 국민적 공감대의 형성이라는 긍정적 측면을 균형있게 고려하여 접근되어야 한다.

우방당국이 시대적 변화와 국민들의 요구에 부응하여 국방에 관한 사항중 공개가 가능한 부분은 국민들에게 널리 알린다는 방침下에 1989년부터 매년 國防白書를 발간하고 있으며, 국회상임위원회 등에서 방위비의 상당부분을 공개하고 있음은 고무적인 일이다. 다만 현재와 같은 날북한의 대치상황에서 방위비내용을 제한없이 공개할 경우, 우리의 대북한 전략전술 및 무기체계 등이 노출됨으로써 국가안보에 바람직스럽지 않은 결과를 초래할 우려도 배제할 수 없음이 사실이다.

그러나 방위비의 공개는 방위지출에 대한 국민적 공감대를 형성하고 국방비削減화를 위한 밀도있는 연구분석, 토론이 필요하다는 점에서 주요전략이나 군

사기밀이 노출되지 않은 범위내에서 점진적으로 그 범위를 넓히는 것이 바람직 하다고 생각할 수 있다. 특히 국방예산을 포함한 국방재정을 연구하는 일부 학자들이나 연구자들에게 한해 국방예산에의 접근을 가능케 함으로써 국방예산의 분석과 이에 기초한 적정국방재정규모, 그리고 국방예산 효율화를 위한 심도있는 연구를 지속적으로 수행할 수 있는 여지를 마련하는 것이 필요하다. 국방비지출의 국민적 공감대와 방위재원확충의 국민적 정당성을 확보하는 방안의 일환으로 국방예산의 제한된 공개가 진행되는 것이 바람직한 것으로 생각된다.

1. 國防關聯機構 簡素化와 豫算組織 效率化

(1) 國防關聯 機構의 簡素化

국방부문 예산개혁이 소기의 성과를 거두기 위해서는 효율적 국방활동을 지향할 수 있도록 국방관련 기구를 간소화하고 인력의 효율적 배분을 도모하는 작업이 필수적이다. 공공조직의 확대는 이를 기관에 대한 재정지출로 인해 재정규모의 폭증과 예산의 비효율적 배분을 야기하게 된다. 더 나아가서 필요한 부문으로의 자원배분을 제약함으로써 일정 재원 규모내에서 방위성과를 떨어뜨리게 된다. 이런 점에서 國防機構 또는 關聯國防機關을 정비하는 작업이 수반되어야 할 것이며, 이와 병행하여 우선순위가 낮은 기관에 대한 세출예산의 재검토가 도모되어야 한다. 특히 기득이익이나 조직이익이 반영된 기구나 출연기관의 통합·축소 작업은 자연히 이를 기관에 대한 불필요한 재정지출을 감소시킬 수 있을 것이다. 관련 기관의 신설과 출연·출자가 불가피한 준공공기관의 신설이나 확장을 효과적으로 제어하기 위해서는 軍내의 조직·예산부서에만 그려한 역할을 맡겨서는 ‘주고 받기식’ 형태가 조절되기 어렵다는 점을 감안하여 범국적 시장에서 기구확대 및 설립의 필요성을 검증할 수 있는 장치가 필요하다.

(2) 國防豫算組織의 效率化

기능과 인력 조가 합리적으로 구축되어야 함은 자명한 사실이다. 이런 점에서 현행 국방예산조직이 국방예산의 효율적 배분·운영을 제약하는 요소의 하나로 작용하지 않는지의 여부를 점검할 필요가 있다.

우선 현행 국방부 「豫算編成官室」이 10조 상당의 예산을 합리적으로 심사·편성할 수 있는 충분한 전문인력과 조직구조를 갖추고 있는지에 대한 점검이 필요하다. 자료의 제약상 예산편성관실의 기능과 구조에 대한 분석을 수행할

수는 없으나, 향후 국방예산 효율화의 일환으로 국방예산조직을 재편성하는 작업이 전개되어야 할 것이다.

거 나아가서 현행 국방예산체계는 「豫算編成官室」과 「投資事業調整官室」로二元化됨으로 예산결정상의 비효율의 여지를 남겨놓고 있다고 볼 수 있다. 투자사업조정관실은 70년대 이후 자주국방의 당위성이 크게 고조되던 때에 전력증강사업의 신축적인 추진을 위해 잠정적으로 국방예산편성의 이원체계 필요에 의해 도입된 것이었다. 그러나 중기계획체계가 일원화되고 있는 현행 국방기획관제도에서 예산부서의 실질적 이원화는 그 의미가 감소되고 있다고 지적되고 있다.

·² 중기계획 뿐 아니라 현실적으로 법적 효력을 가지는 예산편성단계에서도 전력·증강(투자)분야와 운영유지분야의 종합적인 분석과 심의가 이루어져야 균형되. 그 합리적인 자원배분이 가능하다는 점이 간과되어서는 안된다. 비록 예산편성: 1 통로가 의형적으로는 예산편성관실로 일원화 되어 있다고 하더라도 실제 운영과정에서 투자사업조정관실과 예산편성관실로 이원화됨으로써 집행 및 평가부서의 어려움을 초래하게 된다는 점에서 예산부서의 통합조정은 조직적 측면에서 국방예산효율화에 기여할 것으로 전망된다. 이럴 경우 가상적으로 통합조기된 예산실은 운영유지와 투자사업(전력증강사업)을 다루는 총괄담당과 운영·지담당 1, 2, 3 및 전력증강(투자) 담당 1, 2, 3 등으로 편성함으로써 인원의 큰 혼동없이 현행 조직의 개혁이 가능하리라 기대된다.

IV. 結

거 금까지 ‘國防費의 效率的 使用方案’을, 國防豫算 編成過程 중심으로 制度論의 ·當爲論의 視覺에서 검토해 보았다. 그 동안 국방비에 대한 논의가 GNP 또는 국가예산대비 규모의 과다여부를 극히 형식적인 측면에서 검토하는데 그치고, 방위예산의 현행규모가 재정의 경직적 운영을 초래하고 국민경제적 성과 향상을 제약하는 요소로 간주되는 일부시각을 중심으로 논의가 무성하였을 뿐, 우리 나라의 진정한 國防需要의 예측하에 이를 뒷받침 할 적정재원규모와 국민경제 발전에 상응하는 國防費 支出構造調整努力이 활발히 전개되지 못하였다는 점을 알 수 있다.

따라서 향후 국제정치, 국내정치, 경제·사회 환경변화에 상응하는 진요한

방위 비 지출규모를 도출하고, 이를 뒷받침할 수 있는 재원확보노력과 효율적인 재운 배분의 전략, 그리고 방위예산의 성과를 향상시키기 위한 실천적 대안제시 작업이 지속적으로 이루어져야 한다.

특히 국가존립의 근간이 되는 방위력의 향상이 국가발전의 틀 속에서 조명되는 가운데, 國防費 支出과 國民經濟 構造調整과의 有機的 連繫 形成努力이 더욱 강조되어야 한다. 더 나아가서 국방비의 효율화 노력이 국민들에게 보다 가시적으로 제시됨으로써 국방예산에 대한 국민적 지지기반을 확고하게 형성하는 작업이 범국민적 차원에서 검토되어야 한다.

결국 防衛支出의 防衛力의 向上으로 100% 이상 귀결되면서, 國民經濟構造와 有機的・肯定的 連繫를 맺을 수 있는 豊算配分努力과 制度的 裝置가 보완될 때, 국방예산의 배분과 추가적인 방위재원의 확보가 국민적 동의하에서 원활히 이루어질 수 있다는 문제인식의 확산이 더욱 긴요하다고 사료되며, 이런 맥락에서 국방예산과 방위지출에 대한 객관적이고 과학적인 연구가 활발히 전개되어야 할 것이다.