

## 합리적 국방획득체계 구축을 위한 방안\*

(A Plan for Building up the Rational Defense Acquisition System)

김종하(Kim, Jong Ha)\*\*

### 초 록

본 논문은 방위사업청 개청이후 국방획득체계 운영과정에서 드러난 몇 가지 비효율적인 문제점을 분석하고, 이를 개선하는데 필요한 방안을 모색하는데 있다. 이것은 앞으로 국방부가 획득체계를 개선할 시 참고자료로 활용하는데 도움을 줄 수 있을 것이다. 제시된 방안들은 첫째, 국방부와 방위사업청간 중기계획 및 예산편성에 관한 기능을 재정립해야 한다. 둘째, 소요-획득-운영유지의 통합관리체계 구축을 통해 경제적 획득관리 및 전력발전을 도모해야 한다. 셋째, 소요-획득분야 인력순환(순환근무)을 제도화하고, 획득인력의 전문성 강화를 위해 인력관리법 및 전문교육체계를 구축해야 한다. 그리고 넷째, 무기체계 ‘총수명주기체계관리’를 시행하고, 방위사업청 주도의 개발 및 운용시험평가 방식을 개선해야 한다. 이것은 국방부-방위사업청-각 군 간 획득사업을 둘러싸고 과생되는 업무혼선과 갈등을 최소화하는데 있어 필수적인 요소들이다.

### ABSTRACT

This paper examines several inefficient problems generated from a management process of defense acquisition system, and suggests several alternatives to remedy the current acquisition-related problems. This might help MND to reform the current DAPA's acquisition system. The offered elements are to, first, redefine function of mid-term plan & budget allocation between MND and DAPA, second, devise economic acquisition management and force development to build integrated management system of requirement-acquisition-operation & maintenance, third, build Workforce Management Act(WMA) and Professional Education System(PES) for strengthening expertise and institutionalizing manpower rotation of requirements & acquisition-related fields, fourth, implement weapon systems' Total Life Cycle Systems Management(TLCSM) and improve developmental & operational test and evaluation. These are essential elements in minimizing confusion & conflict emanating from surrounding acquisition program among MND-DAPA-Each Services.

**Keywords : Defense Acquisition System, Acquisition Program, TLCSM, Developmental & Operational Test, MND, DAPA, Services**

논문접수일 : 2009년 7월 16일      논문게재확정일 : 2009년 8월 26일

\* 본 논문은 2009학년도 한남대학교 학술연구조성비 지원에 의하여 연구되었음.

\*\* 한남대 정치언론국제학과/국방전략대학원 국방획득관리학과 교수, M&S 센터장

## 1. 서론

2003년 등장한 노무현 정부는 『국방개혁 2020』의 하위개혁의 하나로 획득개혁을 단행하였고, 그 가시적인 결과로 2006년 1월 4일 방위사업청이라는 새로운 단일 획득조직 - 국방획득체계(DAS)<sup>1)</sup> - 을 탄생시켰다. 그동안 국방부 및 각 군이 담당 해온 무기체계 획득관련 계획, 예산, 집행, 그리고 분석·평가업무의 총괄수행은 물론, 무기체계와 패키지(package)로 진행되는 시설사업, 중앙조달, 군수물자의 계약업무 등을 총괄적으로 수행할 수 있는 조직을 만들었던 것이다. 이런 조직을 만든 근본적인 취지는 국방획득체계의 투명성, 효율성, 전문성, 경쟁력 제고를 위해 기존의 조직을 통·폐합하고 절차와 제도를 개선하며 법령과 규정을 정비하는데 있었다.<sup>2)</sup>

그런데 노무현 정부가 방위사업청이라는 새로운 획득조직을 만들면서 제대로 인식하지 못했던 것은 총체적인 국방획득체계는 고도로 상호 연계된 구조이기 때문에, 효과적인 개혁은 소위 ‘Big Three’ - 소요(requirements), 획득(acquisition), 예산(budget)체계 - 로 불리는 세 개의 서로 맞물려 돌아가는 톱니바퀴 모두를 함께 개선해야 실질적으로 가능하다는 사실이었다.

첫째, 합동소요창출체계(합참, 각 군 등)는 준비태세의 결함이나 첨단 무기체계의 기술 등 전투원

이 필요로 하는 것이 무엇인지를 찾아내는 체계다. 이것은 무엇을 획득할 것이며, 왜 그것을 획득하는지를 결정하는데 도움을 준다. 둘째, 획득관리체계(방위사업청)는 전투원의 요구를 신뢰할 수 있고, 가용성이 있고, 그리고 지속력이 있는 형태로 바꾸어주는 체계이다. 이것은 전투원이 요구하는 무기체계를 어떻게 개발, 획득할 것인지를 결정하는데 도움을 준다. 셋째, 계획/예산체계(국방부, 방위사업청)는 시간과 자원배분을 하는 체계이다. 이것은 언제 획득사업을 시작할 것인지, 그리고 얼마나 획득(생산)할 것인지를 결정하는데 도움을 준다.<sup>3)</sup> 이 “세 가지 체계의 효과적인 상호작용이 획득정책의 성공을 이끄는 데 있어 핵심”이다.<sup>4)</sup>

여기에서 한 가지 체계 내부의 문제에 초점을 두고 개혁을 하는 것은, 하나, 혹은 다른 두 체계에 의도하지 않는 결과를 초래하게 된다. 특히 하나의 체계 내에서 일하는 인력의 경우, 그들의 개혁이 다른 체계에 영향을 끼치는 결과를 제대로 인식하지 못하거나, 혹은 그것에 관심이 없을 수도 있는 가능성이 존재하게 되는 것이다. 이 때문에 국방획득체계 하나에 초점을 두었던 개혁의 결과, 즉 방위사업청 신설은 과거 정권의 대표적인 획득개혁 - 방위력제도개선(1996년 12월), 국방개혁(1998년 4월-12월), 정부경영진단(1995년 5월), 자체 조직개편(1999년 12월/2001년 12월) 등 - 보다는 훨씬 더 광범위하고 포괄적인 차원의 개혁으로 볼 수 있으나,<sup>5)</sup> 획득에 내재된 근원적이고 본

1) 국방획득체계(Defense Acquisition System)는 국가안보적 위협에 대처하기 위해 군에 의해 사용되어지는 무기체계, 정보기술체계, 그리고 기타 장비의 획득을 위한 틀/framework)을 제공한다. 우리 군은 이러한 국방획득체계를 통해 매년 다양한 획득 프로그램(Acquisition Program)을 수립, 집행해 오고 있다.

2) 방위사업청, 『방위사업청 개청백서』(서울: 방위사업청, 2006).

3) 김종하, 『미래전, 국방개혁 그리고 획득전략』(서울: 북코리아, 2008), p. 190.

4) Defense Acquisition University, *Introduction to Defense Acquisition Management* (DAU, 2008), p. 19.

5) 8개 획득관련 조직들(국방부 본부, 합참, 각 군 사업단, 조달본부, 국방품질관리소, 국방과학연구소)이 수행해 오던 9개 분야의 업무(획득정책, 계획·예산, 사업관리, 계약관리, 규격화·목록, 분석평가, 품질보증, 기술관리)를 통합하여 새로운 단일조직인 방위사업청을 만들었던 것이다. 현재 방위사업청은 정부조직법 제28조 ⑤항에 의해 방위력개선사업, 군수물자 조달 및 방위산업 육성에 관한 업무를 수행하며, 인력은 1,666명(ADD, 기품원 제외)을 운영하고 있다(민:군=826명(49%): 840명(51%), 육군:해군:공군=4:3:3).

질적인 차원의 장애 - 효율성(efficiency)과 책임성(accountability)의 문제<sup>6)</sup> -를 해소시키지 못했다. 특히 ‘소요·획득·예산’의 세 톱니바퀴가 맞물려 돌아가고 있다는 사실을 간과한 채 개혁을 급속하게 추진할 결과 비록 의도한 것은 아니지만, 군의 소요창출체계 및 국방부의 예산창출체계에 부정적인 영향을 끼쳤던 것이다.

특히 방위사업청 개청으로 인해 육·해·공군의 무기체계 획득에 관련된 조직 및 인원은 대부분 방위사업청으로 이관되었지만, 여전히 육·해·공군은 방위사업청이 수행하고 있는 획득업무 가운데 많은 부분을 지원, 수행하고 있는 실정에 있다. 이는 방위사업청이 창설된 지 3년이 지났지만, 방위사업청과 각 군간 획득관련 기능이 아직까지 합리적으로 조정되어 있지 못한 상태에서 운영되고 있음을 단적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 이런 기능 조정의 미흡은 현재 방위사업청과 각 군간 협업체제에 부정적인 영향을 끼치는 요인으로 작용하고 있다.

이런 맥락에서 본 논문은 방위사업청 개청 3년이 경과된 현재의 시점에서 지금까지 국방획득체계 운영과정에서 드러난 몇 가지 문제점을 분석하고, 이를 개선하는데 필요한 방안을 모색하는데 목적이 있다. 본 연구는 현재 국방부 『국방획득체계 개선단』에서 추진하고 있는 획득체계 개선작업에 참고자료로 활용하는데 도움을 줄 수 있을 것이다.

## 2. 국방획득체계의 변화 및 방위사업청 창설

국방획득체계는 1972년 최초로 도입되어 ‘육·공

사업’과 함께 발전해 왔다. 방위사업청 창설 이전인 2005년까지 총 17회의 지속적인 제도개선을 통해 변화되어 왔다. 방위사업청 창설이전에는 <표 1>에서 보듯이 국방부가 기획·계획·예산체계(PPBS: Planning, Programming, Budget System)에 따라 소요, 개발 및 조달, 운영유지 및 예산의 모든 과정을 직접적으로 통제하여 각 군과 함께 획득업무를 수행해 왔다.

<표 1>: 1972~2005년 기간 동안의 국방획득체계관련 제도 개선 내용

년도	주요 제도개선 내용
1972~1978	- 획득제도 도입기, 연구개발 및 무기체계 채택절차 수립 - ADD 창설(1970), 최초획득관리제도 제정(1972), 율곡사업 착수(1974)
1979~1990	- 국방기획관리체계(PPBEE)도입, 해외구매절차 제도화 - 율곡사업 이관(합참→국방부)으로 국방부 통제체계 정착
1991~2005	- 국방부 중심으로 연구개발, 구매, 군수분야를 통합관리 - 예산을 총액편성에서 사업별 편성으로 전환, 국회심의 강화

1972년부터 2005년까지 총 17회의 획득제도 개선을 통한 개혁 작업을 추진하였지만 여전히 획득을 둘러싸고 파생되는 다양한 문제들 - 무기체계 비용초과, 도입지연, 성능결함, 부패 등 - 을 해소시키지는 못했다.

2003년 등장한 노무현 정권은 『국방개혁 2020』의 하위개혁의 하나로 획득개혁을 단행하였고, 그 가시적인 결과로서, 국방부·각군의 무기체계 획득

6) 무기체계 획득을 둘러싼 효율성에 관한 문제는 주로 국가안보와 국방/군사정책 목표, 그리고 군의 작전능력을 극대화하는데 필요한 무기체계를 소요군이 원하는 기간(시기)내에 최소의 비용으로 획득하였는가라는 질문을 제기할 때 등장하게 된다. 책임성에 관한 문제는 특별한 무기체계의 선택을 이끌어가는 의사결정과정의 각 단계마다 국가가 설정한 국가안보와 국방·군사정책, 그리고 과학기술정책 목표에 부합하게끔 특정의 무기체계를 획득하기 위해 노력했는가에 관한 설명을 요구할 때 제기되어진다. 또한 무기체계 획득관련 법규나 규정 등을 특별한 무기체계의 선택을 이끌어가는 의사결정단계에서 올바르게 준수함으로써 예산낭용과 비리(부패)를 방지하려고 노력했는가를 밝히고자 할 때 종종 제기되어지기도 한다. 출처: 김종하, 『무기획득 의사결정: 원칙, 문제 그리고 대안』 개정증보판 (서울: 책이 된 나무, 2001), pp. 36-41.

구분		미 국	영 국	프랑스	이스라엘	한 국
획득 주관		국방부 획득차관	국방부 획득차관	국방부 병기본부장	군총참모장	방위사업청장
특 징	국 방 부	정책·통제	정책·통제 소요기획 사업관리 군수관리	정책·통제  사업관리 군수관리	정책·통제	정책 (지침제공)  군수관리
	각 군	소요기획 사업관리 군수관리 운영유지	운영유지	소요기획  운영유지	소요기획 사업관리 군수관리 운영유지	소요기획  운영유지
	외 청	X	X	X	X	정책·통제 사업관리
인력(명)		132,000	37,000	18,700	28,000	4,748

〈그림 1〉 선진국과 한국의 국방획득체계 비교

정책, 계획·예산, 사업관리 등에 관한 기능과 조직을 포함한 획득관련 「8개 기관」을 방위사업청으로 통합, 2006년 1월 4일 방위사업청이라는 새로운 단일획득조직을 탄생시켰다. 획득업무의 투명성, 효율성, 전문성, 경쟁력 강화를 모토로 한 방위사업청이라는 단일 획득체계의 핵심은 <그림 1>에서 보듯이 획득을 협의의 개념으로 한정하여 국방부(군)에서 외청으로 분리하고, 소요·운영유지는 국방부(군), 개발·조달은 방위사업청이 각각 수행하는 것이다.<sup>7)</sup> 즉 방위사업청은 정부조직법(법률 제 7613호, 2005. 7. 22. 공포), 제28조 ⑤항에 의해 방위력개신사업, 군수물자 조달 및 방위산업 육성에 관한 업무를 수행하는 기관인 것이다. 그리고 「정부조직법」의 개정으로 방위사업을 전담하는 방위사업청이 신설됨에 따라 방위사업과 관련된 기본적인 사항을 체계화하고, 「방위산업에 관한 특별조치법」의 내용을 통합하는 한편, 방위사업 전반에 대한 제도개선 내용을 반영함으로써 방위사업

의 추진에 있어 투명성·전문성 및 효율성을 획기적으로 높이고, 방위산업의 경쟁력을 향상시켜 자주 국방의 기반을 마련할 수 있도록 하기 위해 방위사업법을 제정하였다.<sup>8)</sup>

2006년 1월 방위사업청 개청 및 『방위사업법』 제정으로 인한 국방획득체계 운영상에서 발생한 몇 가지 변화를 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 획득업무체계가 180도 변화되었다. 소요제기·결정, 획득·조달이 완전히 분리되었다. 과거에는 소요군(육·해·공군)이 무기체계 소요를 제기하면, 국방부와 합참이 그 소요를 결정한 뒤 국방부 또는 소요군의 사업 조직이 사업을 수행하였다. 그러나 방위사업청 창설로 <그림 2>에서 보듯 무기체계 소요제기는 합참(합동전략회의, 합동참모회의)에서 소요결정은 국방부(장관결재)가 하는 것으로 바뀌었다. 또 국방부가 방위력개신사업 중기계획 수립에 관한 지침을 하달하면 방위사

7) 광의의 획득개념은 군수품의 개념형성단계부터 조달, 폐기까지의 제반활동(획득 = 소요+ 조달배치+운영·폐기+예산)을 의미하며, 협의의 획득개념은 군수품을 연구개발·구매하여 조달하는 제반활동(소요, 예산, 운영·폐기 제외)을 의미한다.

8) 사실 과거 방위사업은 방위산업의 육성·지원에 관한 사항을 내용으로 하는 「방위산업에 관한 특별조치법」 외에는 실제 방위사업의 핵심 분야인 무기체계의 연구개발 및 국외도입 등을 종합적으로 규율할 수 있는 법령이 없이 수행됨으로써 그 법적 근거와 대외적인 신뢰성 등에 한계가 있었다.

무기체계 소요결정	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국방부 : 소요결정(장관결재)</li> <li>•합참 : 소요제기(합동전략회의, 합동참모회의)</li> </ul>
방위력개선편야 중기계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국방부 : 지침 하달, 작성(안) 검토, 대통령 재가</li> <li>•방위사업청 : 중기계획(안) 작성 및 제출</li> <li>•각 군, 국직부대 : 전력화 지원요소 소요 제출</li> </ul>
방위력 개선편야 예산 편성	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국방부 : 편성지침 하달</li> <li>•방위사업청:예산(안) 편성 및 보고</li> <li>•각 군, 국직부대 : 전력화 지원요소 소요 제출</li> </ul>
획득·조달	<ul style="list-style-type: none"> <li>•방위사업청 : 계획 작성 및 획득·조달</li> </ul>

〈그림 2〉 현행 획득업무 추진단계

〈표 2〉 국방부/합참/각 군/방위사업청의 역할분담

구분	국방부	방위사업청
분석평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소요기획 및 운영단계 분석평가</li> <li>- 소요제기, 전력화 평가 및 전력운영 분석평가 (합참/각 군)</li> <li>* 분석평가결과의 재분석·평가 또는 시정조치 요구</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 획득단계 분석평가</li> <li>- 계획/예산편성, 집행 및 집행 후 분석평가</li> </ul>
연구개발	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중·장기 정책수립</li> <li>* 국방과학기술진흥정책서 발간(5년)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 실행계획 수립 및 집행</li> <li>* 국방과학기술진흥실행계획(매년)</li> </ul>
국제방산협력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제협력 및 협정체결 승인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국제협력 및 협정체결 계획 및 추진현황 보고</li> <li>• 방위산업육성기본계획 작성(5년)</li> </ul>

업청은 중기계획(안)을 작성 및 제출하고, 각 군, 국직부대는 전력화지원요소 소요를 제출하는 것으로 바뀌었다. 그리고 국방부가 방위력개선편야 예산편성 지침을 하달하면 방위사업청에서 예산(안) 편성 및 보고를 행하고, 또 방위사업청에서 계획작성 및 획득·조달업무를 집행하는 것으로 바뀌었다.

둘째, 그동안 국방부, 합참, 각 군에서 주도적으로 수행해왔던 분석평가, 연구개발, 국제방산협력에 관련된 업무도 <표 2>에서 보듯이 국방부, 합참, 각 군, 방위사업청으로 분산되어 수행하는 것으로 대폭 변화되었다.

셋째, 정부조직법 및 방위사업청 직제, 그리고 방위사업법에 의해 방위력개선편야

업이 수행되는 것으로 바뀌었다. 과거에는 각 군에 의해 방위력개선편야사업이 수행되었지만 방위사업청 신설로 각 군에서 지원한 현역군인들과 일반직 국가공무원들에 의해 획득사업이 수행되는 것으로 바뀌었다.<sup>9)</sup> 이것은 과거와 비교해 볼 때, 획득 의사결정에 대한 각 군(소요군)의 참여와 권한이 많이 제한될 수밖에 없음을 의미하는 것이다.

넷째, 과거 각 군으로 분산되어 수행되어졌던 개별 획득사업을 방위사업청 내 사업관리본부에서 ‘통합사업팀’(Integrated Project Teams: IPTs)을 두고 통합해 시행하는 것으로 바뀌었다. 이처럼 개별 무기체계 획득사업을 통합해 집행하는 것은 사업조직의 통합뿐만 아니라 통합사업관리제도의 시행까지를 포함하는 것이다.

9) 방위사업청에서도 군인 및 일반직 국가공무원의 일부는 자군 및 타 부처와 순환 근무를 한다.

### 3. 방위사업청 주관 국방획득체계 운영과정에서 드러난 문제점

방위사업청 개청으로 인해 가장 발전된 것은 첫째, 각 군의 사업관리체계를 방위사업청으로 통합함으로써 의사결정과정의 ‘효율성’(efficiency)을 대폭 강화했다는 점이다. 둘째, 사업관리 및 계약부서의 조직 내 통합으로 협상 및 계약단계에서의 유기적 업무협조를 보장했다는 것이다. 셋째, 정보공개를 강화하고 의사결정과정에 민간전문가를 합류시켜 획득사업의 ‘투명성’(transparency)을 대폭 강화했다는 점이다. 그리고 넷째, 방산수출 지원을 정책주안으로 추진하여 과거와 비교해 볼 때, 방산수출 규모를 대폭 증가시켰다는 점이다.

2006년 이후부터 지금까지 운영되고 있는 현행 방위사업청 주관 국방획득체계가 가진 이런 장점에도 불구하고, 그동안 그것의 운영과정에서 국방부-방사청-각 군간 업무혼선 및 갈등을 촉발시킨 비효율적인 문제가 많이 발생하였다. 그 가운데 가장 개선을 필요로 하면서도 국방부, 방사청, 각 군간 이해관계로 인해 아직까지 개선되지 못하고 있는 문제들을 몇 가지 제시해 보면 다음과 같다.

#### 3.1. 국방부 방위사업청-각 군 간 업무혼선 지속 및 갈등 발생

법률간 입법취지 상충에 의해 국방부와 방위사업청 간 업무 혼선이 지속되고 있다. 정부조직법 개정시(2005년 6월), 방위력개선 관련 조직을 통합하여 방위력 개선에 관한 모든 사무를 방위사업청이 관장하도록 규정화하였으나, 방위사업법 제정 시(2005년 12월)에는 정부조직법의 방위력개선사업 관련 기능·조직의 조정 없이 일부 절차를 국방부가 수행토록 변경하여 업무혼선·기관 간 갈등을 초래하였다. 예를 들어 중기계획의 경우 방위사업청이 작성하고 국방부가 수립하도록 규정하여 방위력개선분야 중기계획 수립 주관에 대한 이견과 혼란이 지속되는 것을 들 수 있다.

그리고 국방예산 편성단계에서 소요 및 성능의 적절성 등 전반적인 군사력 건설 계획, 분석 및 평가, 조정 및 환류체계가 제대로 작동되지 못하고 있다. 이는 국방정책 및 소요조정 권한이 없는 방위사업청에서 예산편성권을 보유하다보니, 국가재정을 고려한 군사력 건설 전반에 대한 검토 및 조정이 제대로 이루어지지 못하고 있어서 그런 것이다. 특히 방위사업청의 경우, 예산편성 시 집행결과에 대한 성과/환류보다 예산배정에 더 주안점을 두다보니, 국방 분야 예산전체를 최적비용으로 편성·집행하는 예산체계를 구축하지 못해 비효율적인 국방운영을 초래하게 된 것이다. 일례로 <표 3>에서 보듯이 국방 분야의 예산체계 이원화로 인해 장비별 총비용(연구개발+획득+유지) 분석 및 예산편성에 많은 어려움이 초래되고 있다.

<표 3> 국방 분야 예산체계 이원화

구 분	획득(방위사업청)	운영유지(국방부)
예산과목	방위력개선분야 * 무기체계 획득	경상비(전력유지비) * 무기체계 운용 및 유지, 비무기체계 획득

이와 더불어, 방위사업청과 각 군간 기능배분이 완전하지 못해 비정상적인 조직·절차를 운영하게 되는 문제 또한 발생되었다. 앞서 지적한 것처럼 방위사업청은 처음부터 획득업무를 독자적으로 수행토록 설계되었지만, 조직구성상 독자수행이 불가능한 분야의 업무를 위해 각 군에 지원을 요청할 수밖에 없는 상황으로 변질되어 버린 것이다. 일례로 중기계획 및 예산편성(안) 중 전력화지원 요소는 방위사업청이 작성해 각 군이 검토하게 되어 있으나, 전문성이 부족한 방위사업청 IPT 인력 구성상 구체적인 전력화지원요소 작성은 극히 제한되어 있는 것을 들 수 있다. 또 각 군은 무기체계에 관한 획득기능을 모두 방위사업청으로 이관한 상태에서, 방위사업청을 지원하기 위해 방위사업청 설립이전과 유사한 법에도 없는 조직을 운영

할 수밖에 없는 심각한 상황에 처하게 되었다. 각 군 전력계획처(과), GOP 과학화 사업단, 제주해군기지 사업단 등을 들 수 있다. 물론 방위사업청 IPT는 각군의 지원이 필수적이기는 하나, 외청분리로 방위사업청과 각 군간 의사소통이 제대로 되지 않아 획득사업과정에서 상호갈등이 지속적으로 발생되고 있는 것이다.

### 3.2. 소요-획득-운영유지의 분리로 인한 경제적 획득관리 및 전력발휘 한계 초래

무기체계 소요제기에서부터 개발/획득/폐기에 이르기까지의 전 단계를 통합 관리하는 무기체계의 ‘총수명주기체계관리’(TLCSM: Total Life Cycle System Management)를 위한 획득을 방위사업청에서 수행해야 하나, 제대로 하지 못하고 있다.

<표 4>에서 보듯이 소요, 획득, 운영유지의 분리로 인해 경제적 획득관리 및 전력발휘가 사실상 이루어지지 않고 있다. 특히 방위사업청 차원의 주장비 위주 획득에 따른 전력화 지원요소 확보 미흡으로 소요군의 장비운용상의 효율성이 떨어짐으로써 군사력 건설의 비효율성이 심화되고 있다. 이것은 무기체계 야전배치 후 문제발생 시 획득과 운영유지 간 책임소재를 불명확하게 해, 방

위사업청(획득)과 각 군(운영)간 갈등을 초래하는 요인으로 작용하고 있다.

그리고 무기체계(방위력개선비)는 방위사업청에서, 비무기체계(경상운영비)는 국방부에서 운영하고 있는데, 무기/비무기체계 분리획득 및 예산 분리 운영으로 인해 사업관리의 효율성이 저하되고 있다. 특히 무기체계 위주의 사업관리로 인해 비무기체계 관리의 효율성이 크게 저하되고 있다. 일례로 국방기술품질원의 기술지원의 경우 방위사업청(무기체계) 위주로 지원되고 있는데 대략 98% 정도다. 또한 <표 5>에서 보이듯이 전투발진지원요소 중 방위사업청에서 수행하는 무기·장비 획득과 각군(합참)에서 수행하는 군사교리, 부대편성, 교육훈련 등은 연계해 발전시켜 나가야 하는데 그것이 제대로 되지 못하고 있다.

### 3.3. 방위사업청 주관 무기체계 개발 및 운용시험평가 한계 초래

<표 6>에서 보듯이 사용자(군)가 요구한 성능(ROC)에 대한 시험평가 결과를 공급자(방위사업청)가 최종 판정함으로써 사용자인 소요군의 의지를 반영시키는데 많은 한계가 발생하고 있다. 개발시험 평가시 소요군의 참여가 제한되다 보니, 사용자의 요구반영, 운용시험평가와의 연계성이

<표 4> 소요-획득-운영유지간 관계

구분	소요	획득(개발·구매)		운영유지
		중기·예산	집행	
무기체계	국방부(합참)	방위사업청		국방부(각 군)
비무기체계	국방부(각 군)			

<표 5> 무기 및 비무기체계 분리 획득현황

무기/장비/물자	시설	교리	구조/편성	교육훈련	인적자원
방위사업청	각 군				

〈표 6〉 개발시험 및 운용시험 주체

구 분	준 비	계 획	실 시	결과보고	최종판정
개발시험평가	개발자	방위사업청	개발자		방위사업청
운용시험평가	방위사업청		소요군		방위사업청

주해) 개발시험평가(DT&E) : 개발자 주도로 기술상의 성능을 평가하는 것이고, 운용시험평가(OT&E) : 사용자 주도로 작전운용성능 충족여부를 평가하는 것이다.

저하되고 있는 것이다. 그리고 운용시험평가도 소요군의 평가결과를 근거로 사업관리자가 최종적으로 판정하고 있는데, 이는 사용자가 운용할 무기체계를 획득기관에서 판정하는 모순을 발생시키고 있는 것이다. 특히 이것은 시험평가 관련 전문성이 훨씬 높은 소요군을 통합시험평가 경험도 부족하고 시험요원의 전문성도 미흡한 상태에 있는 방위사업청이 규율·통제하는 것이나 다름이 없는 것이다.

### 3.4. 획득인력에 대한 독립적 인사관리(폐쇄형)로 업무 효율성 저하 초래

‘독립적인 인사관리’(폐쇄형) 원칙 - 방위사업청내 획득전문인력은 독립적 인사관리(폐쇄형)를 원칙으로 하며, 획득전문인력 90%와 일반형 장교 10%로 보직<sup>10)</sup> - 으로 인해 방위사업청의 획득분야 전문성은 부분적으로 많이 향상되었으나, 야전과의 연계성이 제한되어 무기체계의 실제 사용자인 각 군의 입장을 제대로 이해하지 못하는 문제가 발생되고 있다.

특히 폐쇄형 인사관리로 인한 인력순환의 제한으로 무기체계의 실제 사용자인 각 군(야전)에 대한 이해부족에 따라 사업추진 시 각 군과 갈등이 자주 발생되고 있어, 이것이 업무 효율성 저하를 초래하는 요인으로 작용하고 있다. 특히 해군의 경우, 함정사업 추진과정에서 방위사업청 IPT와 해군 간 갈등이 자주 빚어지고 있다.<sup>11)</sup> 이와 더불어 현재 비무기체계 및 소요/시험평가 분야의 인력관리는 거의 이루어지지 못하고 있는 상태에 있다.

## 4. 국방획득체계 개선방안

### 4.1. 중기계획과 예산편성에 관한 국방부와 방위사업청 간 기능 재조정

중기계획과 예산편성에 관한 국방부와 방위사업청의 역할분담은 방위사업법 제13조 및 제14조에 따라 최종 권한과 책임이 국방부 장관에게 있다. 따라서 법에서 규정하고 있는 대로 업무를 수행해 나간다면 현재의 계획·예산체계를 그대로 유지해도 별 문제가 없을 것으로 보인다.<sup>12)</sup> 즉 국방부가

10) 국방부 인사관리팀, 『방위사업청 현역 인사관리 지침』(2007년 5월 14일), p. 1.; 방위사업청 『군인 인사관리규정』, 훈령 제85호(2008년 12월 29일 개정), pp. 76-3~74-4.

11) 해군본부 관계자와의 인터뷰, 2009년 6월 29일.

12) 제13조(국방중기계획 등) ① 국방부장관은 합리적인 군사력 건설을 위하여 방위력개선사업분야 및 경상운영분야 등에 관한 중기계획(이하 “국방중기계획”이라 한다)을 대통령의 승인을 얻어 수립한다. ② 국방중기계획 중 방위력개선사업분야에 대한 중기계획은 방위사업청장이 국방부장관의 지침을 받아 작성하여 국방부장관에게 제출하고, 국방부장관이 미리 위원회의 심의·조정을 거쳐야 한다. 이 경우 무기체계에 대한 소요(所要)의 우선순위와 국가재정운용계획 등을 고려하여야 한다. ③ 제2항의 규정에 의한 방위력개선사업분야에 대한 중기계획수립에 관하여 필요한 사항은 대통령이 정한다. 제14조(예산편성 및 집행) ① 방위사업청장은 국방중기계획 및 국방부장관의 예산편성 지침을 근거로 방위력개선사업분야 예산을 편성하고 국방부장관에게 보고한다. ② 방위사업청장은 방위력개선사업분야 예산의 효율적인 집행 및 관리를



방위사업법 제13조, 제14조에서 규정하고 있는 것처럼, 국방부내 전력정책관을 통해 국방중기계획 예산편성 지침, R&D 정책수립, 방산진흥정책과 관련한 조정 및 통제를 법대로 행사한다면, 국방부 장관에 의한 방위력개선사업분야 예산편성에 관한 통제를 행사하는데 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

국방기획관리제도의 관점에서 보면, 예산편성은 국방부에서 수행하고, 집행은 방위사업청에서 수행하는 것이 옳다.<sup>13)</sup> 그러나 방위사업법 제14조 2항에서 규정한 방위력개선사업분야 예산편성 권한을 방위사업청장이 아닌, 국방부 장관이 수행하는 것으로 변화시킬 경우에는 몇 가지 문제가 발생하게 된다. 우선 국가재정법상으로 각 행정부처는 독립적인 예산편성, 집행, 결산기능을 가지도록 하고 있는데, 예산편성 기능을 국방부에 주면 방사청은 국방부를 통해 예산을 받아서 집행해야 하는 문제가 발생하게 된다. 이것은 방위사업법상으로는 별 문제가 없으나, 국가재정법을 바꾸어야만 가능하다. 또 국방부에서 예산편성을 수행하게 되면, 국가재정법의 적용을 받지 못하게 되고, 또 방위사업의 주관부서도 국방부가 된다. 이런 경우 국방부가 방위사업의 주관부서가 되기 때문에 방위사업청이 국방부로부터 사업관리를 위탁받는 형태가 되어버리게 된다. 이런 점에서 국방부가 예산편성 권한을 갖고 싶다면, 단순 기능 조정만으로는 불가능하고 국방부 내부에 획득차관, 혹은 본부조직을 신설해 방위사업청 자체를 그대로 옮겨가는 대안밖에 없는 것이다.<sup>14)</sup>

그리고 현재 군사력 건설 및 유지를 위한 예산을 방위력개선분야, 경상운영분야 예산으로 분리하여 방위사업청, 국방부에서 각각 편성하고 있다. 이처럼 국방예산 소관부처가 이원화되어 있을

경우에는 무기체계의 총수명주기간 예산의 흐름과 이력을 효율적으로 연계시키고, 또 획득/운영유지비 지출성과에 대한 통합 분석·환류가 어렵게 된다. 이를 개선하기 위해서는 첫째, 방위력개선비와 경상운영비를 통합해 조정·통제하는 것이 필요하다. 이는 단일 회의체계(국방정책회의, 군무회의)에서 통합하여 심의·조정할 수 있도록 하는 것이 바람직하다. 둘째, 방위력개선비, 경상운영비를 편성, 집행하는 조직을 개선해야 한다. 국방부, 방위사업청, 각 군 조직이 유기적으로 운영될 수 있도록 정비해 국방부 장관의 단일 지휘통제하에 최적 국방비가 편성, 운용될 수 있도록 통합하는 것이 바람직하다(정책조직[국방부(전력계획과) + 방위사업청(전력계획과)], 집행조직[방위사업청(IPT) + 각 군(TF)], 그리고 셋째, 중기계획/예산편성 단계에서 총소요/운영유지비를 고려하여 군사력 건설방향이 바르게 조정될 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 한마디로 국가안보 및 경제상황을 고려한 통치권차원의 군사력 건설방향(전략 및 소요구상)이 제시될 필요가 있는 것이다.

#### 4.2. 소요-획득-운영유지의 통합관리체계 구축

소요-획득-운영유지는 전후관계로 연결되어 있고, 분야별로 더욱 복잡한 연계성을 가지고 있다. 소요기획의 결과 제기된 소요는 바로 획득의 목표가 되며 소요제기서에 명시된 무기체계 요구 성능(ROC)은 기술개발 목표가 되고, 구매대상 품목의 성능이 된다. 소요기획단계에서 구체화된 전력화 지원요소는 패키지(package)화된 획득에 있어서 없어서는 안 될 중요한 요소이다. 따라서 잘 준비된 소요제기는 획득관리를 용이하게 하고 시행착오를 줄이며 결과적으로 성능이 우수한 무기체계

위하여 예산집행계획과 운용방안을 수립하여야 한다. ③ 제1항 및 제2항의 규정에 의한 예산편성 및 집행에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

13) 국방부, 『국방기획관리기본규정』, 국방부 훈령 제830호(2007년 9월 5일).

14) 김종하·이경재·최재웅, 『한국군 국방획득체계(DAS) 개선방안』, 국회 국방위원회 정책연구용역 08-03, p. 42.

를 전력화해서 운용 유지하는 밑거름이 되는 것이다. 이런 점에서 소요창출체계를 혁신하면 획득 및 운용유지체계는 자연스럽게 제자리를 찾는 것이 가능할 수밖에 없는 것이다.

소요창출체계는 국방획득의 첫 단계에 해당된다. 이것은 우리가 셔츠를 입을 때 첫 단추를 잘못 끼우면 처음부터 다시 끼워야 하듯이, 소요창출을 잘못하게 되면 획득관리체계 및 예산체계에도 나쁜 영향을 끼치게 된다. <표 7>에서 보듯이 무기체계 소프트웨어(software) 획득 프로그램에 관련된 실패 사례의 대부분이 잘못된 소요창출에서 비롯되었으며, 특히 8가지 실패 가운데 5개 정도가 잘못된 소요에서, 그리고 나머지 3가지는 관리상의 문제에서 비롯된 것이라고 주장하는 경험적인 연구결과도 있다.

<표 7> 소프트웨어 프로젝트 실패의 주된 원인들

불완전한 소요	13.1%
사용자 미포함	12.4%
불충분한 자원/일정	10.6%
비현실적 기대감	9.9%
관리적 지원결핍	9.3%
변화하는 소요	8.7%
빈약한 기획	8.1%
불필요	7.4%

출처: Standish Group 1995(www.standishgroup.com)

물론 소프트웨어와 시스템(system)은 다른 것으로 생각하는 사람들도 많이 있겠지만, 대규모 소프트웨어 획득 프로그램은 뒤따르는 하드웨어(hardware), 네트워크(network), 인력, 그리고 절차 등을 포함한다. 특히 현대 무기체계에 있어 소

프트웨어가 차지하는 비중은 점차 높아져 가고 있으며, 무기체계의 구체적인 성능수준은 해당 소프트웨어의 성능에 좌우된다고 해도 과언이 아니다. <표 8>은 이런 주장을 여실히 증명하고 있다. 항공기의 경우 1960년대 F-4의 경우에는 소프트웨어에 의해 작동되는 기능이 8% 정도에 불과하였지만, 2000년대 F-22는 그것이 80%에 달할 정도다. 따라서 소프트웨어상의 문제도 시스템상의 문제와 동등하게 적용할 수 있는 것이다.<sup>15)</sup>

<표 8> 무기체계 내장형 소프트웨어의 비중

무기체계	년도	소프트웨어에 의해 작동하는 기능(%)
F-4	1960	8
A-7	1964	10
F-111	1970	20
F-15	1975	35
F-16	1982	45
B-2	1990	65
F-22	2000	80

출처: 이경재, 『획득기획의 이론과 실제』 (서울: 대한출판사, 2007), p. 157.

이 때문에, 소요-획득-운영유지의 통합관리체계 구축을 위해 최우선적으로 해야 하는 것이 바로 획득의 첫 단추에 해당되는 소요창출체계를 개선하는 것이다. 좋은 소요는 나중에 특별한 수고 - 비용 상승, 기술적 결함 등 - 를 현격하게 덜어주는 주된 요인으로 작용하게 되는 것이다.<sup>16)</sup> 따라서 좋은 소요를 창출하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 과제에 대한 해결이 필수적이다.

첫째, 소요요청·제기·결정에 필요한 전문인력 확충, 소요의 합리성과 현실성을 제고하기 위한

15) 김종하, “소요기획의 중요성, 원칙 및 기준: 소요문서 작성 방법론을 중심으로”, 『군사논단』, 통권 제56호 (2008년 겨울), p. 139.

16) Richard L. Coleman, Hessical R. Summewille, Megan E. Dameron, “The Relationship Between Cost Growth and Schedule Growth,” Acquisition Review Quarterly (Spring 2003); Vince Sipple, Edward Tony White, Michael Greiner, “Surveing Cost Growth,” Defense Acquisition Review Journal (January-April 2004).

과학적 소요분석 수단(예: M&S) 구축 및 그것의 전담부서 설치가 필요하다. 우선합참차원의 ‘합동 분석능력’을 강화하는데 필요한 인력확충이 필요하다. 이를 통해 궁극적으로 ‘합동분석체계’를 제도화해야 한다. 현재 위협 및 능력 옵션들(options)을 분석하는 능력은 국방부, 합참보다는 각 군의 능력이 더 뛰어나다고 해도 과언이 아니다. 그러나 각 군의 분석가들은 그들 자신들이 지금까지 축적한 소요 데이터(data)와 모델(model)을 활용하는 분석능력은 뛰어 나겠지만, 합동분석능력은 부족하다고 할 수 있다. 사실 각 군차원에서 분석한 연구결과는 각 군에게는 유용할지 몰라도, 청와대, 국방부, 합참과 같은 상위기관의 고위 의사 결정자들이 위협을 감소시키기 위한 옵션을 평가하는데 있어서는 그것이 별 의미가 없다. 따라서 전략적·작전적 수준에서의 합동분석능력을 강화하기 위한 분석 인력 충원이 필요한 것이다.<sup>17)</sup>

그리고 합참·각 군·기관·학교는 ‘국방모의분석 체계’(각종 분석모델, 데이터베이스, 기반체계)를 구축하여 소요분석과 전투실험을 지원할 수 있도록 해야 한다. 특히 분석수단, 전면전과 같은 전투 결과뿐만 아니라, 비정규전 및 대량과괴무기

(WMD)의 영향과 같은 광범위한 군사적 현상도 평가할 수 있는 다양한 ‘모의기반획득’(SBA: Simulation-Based Acquisition)도구(예: M&S)를 보다 적극적으로 활용할 수 있도록 해야 한다.<sup>18)</sup> 이를 통해 개념과 요구능력의 타당성 및 달성 가능성에 관한 지속적인 평가와 분석이 이루어져야 하는 것이다. 그리고 그 결과에 따라 개념의 보완, 혹은 새로운 개념의 개발, 새로운 대비능력의 개발과정이 반복적으로 이루어질 수 있도록 해야만 제대로 된 합동분석 결과를 얻는 것이 가능하게 될 것이다.

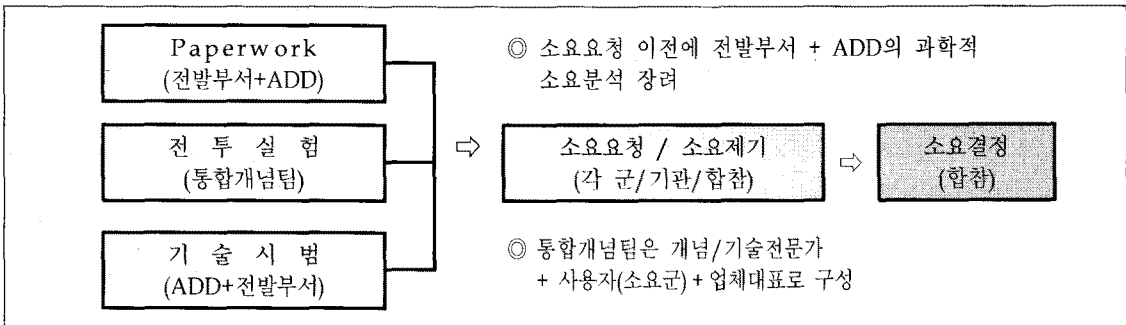
이와 더불어, 국방 M&S 영역은 광범위하고 포괄적이라 거의 모든 국방영역에 연계되어 있다.<sup>19)</sup> 따라서 국방 M&S는 교육훈련이나 정보화 또는 전력분석 등 특정분야에 한정시켜 정책을 발전시키기 곤란한 측면이 있기 때문에 국방 전 M&S 분야를 조정하고 관리하는 국방부 차원의 전담부서 설치가 필요하다.<sup>20)</sup> 이와 병행하여 국방 M&S의 직접적 사용자이며 소요창출기관인 합참은 중장기적으로 자체의 ‘소요제기’ 및 ‘전투실험’을 담당할 조직을 별도로 편성해 운영할 수 있도록 해야 한다. 상시 위게임 모의를 운용할 수 있는 체

17) 김종하, “한국군의 합리적 소요기획을 위한 방안,” 『국방정책연구』, 제24권 제2호, 2008년 여름(통권 제80호), p. 186.

18) 2008년 1월 말, 방위사업청은 무기체계 소요제기에서부터 운용유지 및 폐기에 이르기까지 무기체계 획득 전수명주기에 걸쳐 체계적이고 과학적인 획득 및 운영유지를 위하여 모의기반획득 절차를 도입하였다. 그러나 제도적으로 뒷받침되었다고 하지만 구현 측면에서 보면 한국에서의 모의기반획득은 선진국에 비해 아직은 매우 초기단계에 머물고 있다. 박성희, “한국에서의 모의기반획득,” 『국방과학기술플러스』, Vol. 55 (2008년 3월 15일), p. 11.; 사실 M&S는 무기체계 획득 분야를 비롯한 분석평가 및 군의 훈련분야에도 적용해 활용할 수 있다. 우선 무기체계 획득분야에서는 무기체계 연구개발·시험평가·군수소요·성능평가 등에 적용되고, 분석평가 분야에서는 전략·전술 및 군수·관리 결심지원과 전투개발·전력소요·부대능력·성과분석 등과 같은 업무에 적용된다. 그리고 훈련 분야에서는 개별병사와 승무원의 장비조작 및 장비숙달 훈련과 지휘관·참모 등의 지휘결심 및 지휘절차 훈련에 적용된다. 송현숙, “위게임은 과학적 군사력 건설 수단,” 『국방일보』, 2008년 10월 29일.

19) 무기체계 획득분야에서는 무기체계 연구개발·시험·군수소요·성능평가 등에 적용되고, 분석분야에서는 전략·전술 및 군수·관리 결심지원과 전투개발·전력소요·부대능력·성과분석 등과 같은 분석평가 업무에 적용된다. 그리고 훈련분야에서는 개별병사와 승무원의 장비조작 및 장비숙달 훈련과 지휘관·참모의 지휘결심 및 지휘절차 훈련에 적용된다. 특히 M&S는 무기체계 개발·시험평가 및 군수훈련 등의 분야에서 비용·기간 등을 최소화할 수 있는 효율적인 수단으로 인식되고 있다. 김종하, 『획득전략: 이론과 실제』(서울: 북코리아, 2006), p. 103.

20) 이경재, 『획득기획의 이론과 실제』, p. 205.



출처: 이경재, 『효율적인 군사력 건설을 위한 소요창출 및 획득체계의 개선』(서울: 대한출판사, 2006), p. 189.

〈그림 3〉 무기체계 소요제기·결정 개선(안)

계가 구축된다면, 과학적 검증에 의한 미래 전력 소요에 합리적 기준을 제시해 주어 국방예산의 효율적 운용에 기여할 수 있게 될 것이다.

둘째, 전투실험과 기술시범을 소요제기 절차에 도입해 제도적으로 정착시켜야 한다. 전투실험은 전투실험소 또는 통합개념팀(ICT)<sup>21)</sup>이 주도하며, 기술/체계와 조직 및 교리 발전대안의 검증에 활용한다. 전투실험 실시 후 필요시 핵심기술개발 소요를 제기하고, 전투실험 결과에 따라 체계개발 또는 기술시범 소요를 제기하거나, 재실험 또는 다음 단계로 계속하여 전투실험을 진행하거나, 실험을 종료한다. 그리고 기술시범은 연구개발 집단(예: ADD)가 주도하며, 사용자(ICT, 전투실험소)와의 긴밀한 협조와 조연이 필요하다. 기술시범 후 필요시 핵심기술개발 소요를 제기하고, 기술시범 결과에 따라 체계개발 소요를 제기하거나, 주요 설계변경 후 재실험을 하거나, 시범을 종료한다.

무기체계의 소요제기·결정을 적용하는 새로운 체계는 <그림 3>과 같이 전투실험과 기술시범을 포함(단, 모든 소요에 적용하는 것이 아니라 대규모·고위험·고비용의 전력소요에 우선 적용)해야 하며, 전투실험은 신체계·신조직·신교리의 대안(특히 ROC, 소요량, 전력화시기)을 체계적·과학적으로 분석하는 절차로서 기능하고 기술시범은

가용한 기술·부품을 활용하여 새로운 체계구현 후 군사적 효용성을 증명하는 절차로서 기능할 수 있도록 해야 한다. 그리고 통합개념팀 개념을 토대로 전투발전자와 기술개발자의 유기적인 협조 및 협력체계를 구축할 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 소요제기·결정 지원조직이 본래의 임무와 기능에 맞는 역할과 지원을 할 수 있도록 제도적 정비가 필요하다. 우선 ADD의 소요요청(안) 능력 및 지원체계를 강화하여 군과 기관의 기술검토 요구를 적시 지원할 수 있도록, ADD의 ‘모의 기반설계’(Simulation Based Design)기능을 더 강화해 나가야 한다. 그리고 KIDA의 능력 및 역할 확대를 위해 중·장기 전력소요서의 사전분석 및 검토 시 고정 참여기관으로 지명하고 국방모의 센터를 DM&S 연구센터로 확대 개편할 필요가 있다. 모델 및 DB 정보공유 활성화를 위하여, 군, 연합사, 산·학·연 연구소 및 업체의 모델 및 DB 보유현황을 목록화하여 인터넷에 공개하는 것도 좋은 방법이 될 수 있을 것이다. 그리고 국방 M&S 분야별 DB 표준위원회를 구성하여 부서별 입력자료 담당 영역을 설정하여 각 군의 기관별/모델별 특성에 적합한 DB 수집 및 검증과 인증체계를 구축할 수 있도록 하는 것이 필요하다.<sup>22)</sup>

현재 재정부는 소요의 타당성 및 신뢰성 검증

21) ICT는 Integrated Concept Team의 약어로, 통합개념팀을 의미한다.

22) 이경재, 『획득기획의 이론과 실제』, pp. 208-209.

을 요구하고 있는데, 예를 들면 총사업비 1,000억 원(연구개발 500억 원)이상 사업의 예산편성 시 소요의 산출근거 및 타당성을 요구하고 있다. 따라서 단위전력별 소요결정시 소요의 필요성, 수량, 시기의 적절성 등에 대한 분석평가, 전투실험/합동실험 등 자체 검증능력을 제고시키기 위해 외부 전문기관 용역을 활성화할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재 소요결정 이전에 소요검증을 위한 외부 전문기관 용역이 제한(관련 법령 미반영)된 문제를 빠른 시일 내에 해결해야 하고, 전문기관 용역연구 예산반영, 자체검증을 위한 조직 및 도구를 보강해야 한다.

예산연계前(중기계획수립단계) 국민적 검증을 위해 재정부, 국회, ADD, KIDA, 획득관련 민간 대학 등 외부기관 요원이 포함되는 ‘소요검증위원회(가칭)’ 제도를 도입, 운영할 필요가 있다. 소요검증위원회는 합참에 의해 소요제기된 무기체계의 필요성, 검증가능성, 실행가능성을 총체적으로 검토하는 역할을 수행하며, 성과지표와 소요들을 검토하여 소요의 우선순위에 대한 추천을 결정하는 역할을 수행하게 된다. 이러한 소요검증위원회를 운영하게 됨으로써 얻을 수 있는 궁극적인 효과는 합동전략 및 기술발전 중심의 소요접근을 강화할 수 있다는 것이다. 따라서 획득과정에 소요검증위원회 신설이 반드시 필요한 것이다.<sup>23)</sup> 이는 합참에 설치, 운용하는 것이 가장 이상적이지만, 소요제기를 담당하는 합참에 소요검증위원회까지 두는 것이 적절치 않다고 판단되면, 국방부에 설치할 수도 있을 것이다.

#### 4.3. 소요·획득분야 인력순환(순환근무)의 제도화 및 획득교육체계 개선

방위사업청 신설이후 각 군, 합참, 국방부내 제복을 입은 군인들은 소요제기·결정업무에 종사하

고, 방위사업청내 군인 및 민간 획득인력들은 소요제기 및 결정된 무기체계를 획득하는 업무를 수행하는 다소 단절되고 이원화된 체계를 유지하고 있다. 이런 구조에서 가장 큰 문제는 방위사업청내 현역인력들에 대한 인사관리체제일 것이다. 현재 10%만 일반형으로 보직하고, 나머지 모두는 전문형으로 보직하고 있다. 일반형이란 순환보직을 하는 인력으로, 주로 야전부대나 각 군 근무하던 사람들이 근무하는 자리다. 그런데 이들을 제외한 대부분은 전문형이라고 하여, 방위사업청 내부에서만 순환보직토록 하고 있다. 이것은 중·장기적인 차원에서 볼 때, 각 군본부와의 유기적인 업무협조를 어렵게 하고, 또 야전에서 어떤 무기체계 및 장비가 필요한지에 대한 감각저하를 초래하고, 이로 인해 효율적·효과적인 획득업무 추진을 어렵게 만드는 요인으로 작용하게 될 가능성이 높다.

따라서 방위사업청내에서 사업관리 업무를 수행하고 있는 현역 군인들의 경우, 계급에 맞는 ‘전문군사교육’(PME: Professional Military Education) 과정을 반드시 이수토록 하고, 이를 바탕으로 야전부대와 순환보직을 할 수 있도록 해야 한다. 야전에서 무기체계가 어떻게 운용되고 있는지, 어떤 문제점이 있는지를 실제 경험한 인력이 획득관련 업무를 맡을 경우, 더 나은 무기체계를 획득할 수 있음은 자명한 것이다. 만약 이것이 여의치 않다면 방위사업청내 획득인력들을 독립적 인사관리(폐쇄형)를 원칙으로 하되, 획득전문인력 70%, 일반형 장교 30%로 보직하는 것이 바람직하다. 그리고 야전과 연계된 획득업무 수행여건을 보장하기 위해 연간 일정한 인원에 한해 야전과 순환보직을 실시할 필요가 있을 것이다.

그리고 소요·획득인력의 전문성 강화를 위한 인력관리법 제정 및 체계적이고 전문화된 교육체계를 구축해야 한다. 소요·획득인력의 전문성을 강화하는데 가장 핵심인 교육체계의 중요성에도 불

23) 미국의 ‘합동소요감독위원회’(Joint Requirement Oversight Committee)처럼 ‘합동소요검증위원회’는 합참차장(해군·공군)이 위원장을 맡고, 합참, 각 군, ADD, KIDA, 기타 국방전문기관 등의 인력들로 구성할 필요가 있다.

구하고, 우리의 경우 아직까지 소요·획득인력에 대한 전문화된 교육체계 - 획득업무의 질을 향상시키기 위해 수준에 따라 교육대상 자격을 계급과 학위수준, 실무경력 수준에 제한을 두고 사업관리 교육을 실시하는 교육체계 - 가 아직까지 구축되어 있지 않다. 일례로 미국의 경우, 1990년 11월에 ‘국방획득인력개선법’(DAWIA: Defense Acquisition Workforce Improvement Act)을 제정, 무기체계 획득업무 전문분야를 11개로 설정하였으며,<sup>24)</sup> 각 경력분야의 발전 토대를 제공하기 위해 교육, 훈련 및 경력기준의 3개 그룹인 ‘경력수준’을 설정하여 획득인력을 관리하고 있다. 특히 획득전문 분야에 근무하는 요원들은 의무적으로 필요한 학위를 보유해야 하며, 사업관리 교육과 훈련 그리고 실무경험을 쌓아야만 차후 보직과 진출이 가능하도록 관리를 하고 있다. 또 획득관련 인력들에 대한 체계적이고 전문화된 교육을 위해 국방성 예하 획득훈련과정을 교육하는 각 학교들을 컨소시엄 형태로 구성, ‘국방획득대학교’(Defense Acquisition University: DAU)을 설치하여 운영하고 있다.<sup>25)</sup> DAU의 목적은 국방획득체계의 효율적인 서비스를 위해 획득분야에 근무하는 군인과 군무원의 개인별 교육 및 훈련을 제공하기 위한 것이다. 교육과정은 획득업무 수행에 요구되는 전문분야를 11개로 구분하고, 각 분야별 수준에 따라 단계적인 교육을 실시하고 있다.<sup>26)</sup> 그리고 민간대학 교육과정에도 DAU에서 요구하는 일부 교육과정을 개설, 운영함으로써 획득인력들에 대한 교육기회를 제공하고 있다.

그러나 우리나라의 경우, 획득인력관리에 관련된 법, 그리고 체계적이고 전문화된 교육기관이 없다. 물론 국방대학교에 획득인력 양성교육 프로

그램이 있기는 하나, 앞서 언급한 미국과 같은 선진국 수준의 전문화되고 체계화된 교육을 수행하지 못하고, 기본 실무교육(OJT) 정도만 수행하고 있는 실정에 있다. 이렇다보니 현재 획득사업을 전담하고 있는 방위사업청 인력 대부분이 획득관련 기본교육조차 이수하지 않은 상태에서 수조원대의 획득사업을 수행하고 있는 것이다.<sup>27)</sup> 따라서 빠른 시일 내에 국방대학교 산하에 미국 및 유럽 등의 선진국에서 운영하고 있는 것과 유사한 형태의 국방획득대학교를 설치, 획득관련 인력들을 체계적이고 전문적으로 교육시켜 나가야 한다. 만약 국내 교수요원 확보 및 예산 마련의 어려움 때문에 당장 그것을 추진하기가 어렵다면, 획득관련 인력들을 지난 수년간에 걸쳐 성공적으로 교육시키고 있는 민간대학 등에 획득교육을 ‘아웃소싱’(outsourcing)하는 프로그램도 적극 활용할 필요가 있을 것이다.

#### 4.4. 무기체계 총수명주기체계관리 및 시험평가제도 개선

총수명주기체계 관리를 통한 전력발휘 보장 및 총비용 최적화로 경제적 국방운용을 구현할 수 있도록 노력해야 한다. 이를 위해서는 총수명주기관리 기능보강, 예산 집행 및 편성기능 통합, 획득/운영유지 조직 통합이 필요하다. 2009년 『국방개혁 2020』 및 『국방기본정책』에 군수경영혁신의 기반이 되는 ‘총수명주기체계관리’(TLCSM) 구축을 핵심과제로 포함하고, 시행과정의 부작용을 최소화하기 위해 단계적으로 추진하기로 정책결정을 해놓은 상태에 있다. 그러나 현재 우리가 처한 상황은 더 빠른 추진속도를 요구하고 있다. 그 이

24) 미국의 획득관련 11개 전문분야는, ①사업관리, ②컴퓨터/시스템 획득, ③시스템 계획연구/개발공학, ④시험/평가공학, ⑤획득군수, ⑥계약/구매, ⑦생산품 관리, ⑧사업, 비용예측, ⑨재무관리, ⑩ 품질보증, ⑪제조/생산이다.

25) 김종하, “NCW 대비 국방획득체계 개선방향,” 『사회과학연구』, 제16집(2007년), p. 116.

26) DAU 홈페이지, <http://www.dau.mil/>(검색일, 2009년 6월 3일).

27) 방위사업청, 『방위사업청 백서』(서울: 방위사업청, 2005), p. 191.

유는 국방개혁에 따른 신무기 집중 전력화로 향후 급격한 유지비용 증대가 예상되기 때문이다.

그리고 현재 방위사업청 주관으로 무기체계 시험평가가 수행되고 있는데, 개발시험평가지 국과연, 주계약업체, 하청업체 부품개발자 등은 참가하면서도 소요군의 참여는 제한받고 있다. 이처럼 사용자의 요구가 개발시험평가 시 제대로 반영되지 않을 경우, 이것이 운용시험평가에도 부정적인 영향을 끼칠 수밖에 없을 것이다. 왜냐하면 개발시험평가와 운용시험평가간 연계성이 떨어지기 때문이다. 사실 시험평가는 각 군 및 합참에서 수행하는 것이 바람직한데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 소요 제기한 무기체계 요구 성능의 충족여부를 검증하는 단계인 시험평가는 사용자가 검증 및 판정하는 것이 타당하다. 그 이유는 싸우는 당사자가 ROC 충족여부를 포함한 소요결정 취지, 타무기체계와의 통합운용, 전투발전지원요소 및 ILS 등 전력화지원요소를 고려하여 전투용 적합여부를 판정하는 것이 합리적이기 때문이다. 둘째, 견제와 균형유지를 위해 사업관리와 시험평가를 분리할 필요가 있다. 그 이유는 사업관리 당사가 판정하는 것은 시험평가 결과의 신뢰성 논란을 불러일으킬 수 있으므로 평가기관의 독립성 보장이 요구되고, 또 견제와 균형유지를 통한 시험평가의 신뢰성 향상, 사업관리기관 및 업체와의 연결고리 사전차단을 위한 역할분담이 필요하기 때문이다. 셋째, 시험평가의 전문성 확보와 효율성 측면에서 합참에서 수행하는 것이 유리하다. 그 이유는 우선 전문성 측면에서 운영개념 및 전투력 발휘 등 무기체계 운영면에서는 합참이 전문성을 구비하고 있고, 또 효율성 측면에서 합참은 군 조직으로서 소요군을 조정·통제하는 것이 더 유리하기 때문이다.

따라서 개발시험평가지 소요군의 참여를 보장하고, 운용시험평가와 연계할 수 있도록 제도를

개선해야 하며, 소요군에 의한 사용자 중심의 운용시험평가 및 최종판정이 이루어질 수 있도록 해야 한다. 그리고 개발 및 운용시험평가를 통합하여 기간을 단축하고 비용절감을 기할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있을 것이다. 그러나 중장기적인 차원에서 볼 때, 현대 무기체계가 복합체계로 발전함에 따라 군, 업체 및 정부 간 일정, 비용, 성능, 기술 및 인프라 등 전 분야를 하나의 계획으로 통합하는 것이 바람직하다. 이러한 통합시험평가 계획 하에 통합시험, 동시시험, 합동시험 등을 수행해야만 한정된 능력과 자원만을 보유한 우리가 제대로 된 시험평가를 수행하는 것이 가능하게 될 것이다.<sup>28)</sup>

## 5. 결론

지금까지 방위사업청이 개청된 지 3년여가 경과한 현재의 시점에서, 국방획득체계 운영과정에서 드러난 문제점을 분석하고, 이를 개선하는데 필요한 방안을 제시하였다. 본 연구의 결과를 간략히 다시 제시해 보면 다음과 같다.

지난 3년여 동안 방위사업청을 운영하는 과정에서 몇 가지 비효율적인 문제가 발생하였다. 첫째, 중기계획 및 예산편성을 둘러싸고 국방부와 방사청간 업무혼선 및 갈등이 발생하였고, 또 방위사업청-각 군간 기능배분이 제대로 이루어지지 못해 비정상적인 조직/절차를 운영하게 됨으로써 효율적인 획득사업관리가 되지 않고 있다. 둘째, 소요-획득-운용유지의 분리로 인해 경제적 획득관리 및 전력발휘가 제한되고 있다. 이로 인해 획득과 운영유지간 책임소재가 불명확해 방위사업청과 각 군간의 갈등이 지속적으로 발생하고 있다. 셋째, 방위사업청 주관 개발 및 운용시험평가로 인해 소요군의 의지가 제대로 반영되지 못하고 있다. 그리고 넷째, 방위사업청의 폐쇄형 인사관리로 인해 야전

28) 권일호, “새로운 환경에서의 시험평가 발전방향,” 『방위사업청 소식』, 제22호(2008년 7월), pp. 20-21.

과의 의사소통에 문제가 발생되고 있다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는, 첫째, 국방부와 방위사업청 간 중기계획 및 예산편성에 관한 기능을 재정립해야 한다. 둘째, 소요-획득-운영 유지를 통해 경제적 획득관리 및 전력발휘를 도모할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 이를 위해서는 과학화된 소요창출 및 소요검증체계 구축이 반드시 이루어져야 한다. 셋째, 개발시험 및 운용시험평가 시 소요군의 의견이 적극 반영될 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 그리고 넷째 소요-획득 분야 인력순환이 필요하고, 전문성 강화를 위한 인력관리법 및 교육체계 구축이 이루어져야 한다.

마지막으로 본 논문의 연구결과가 현재 추진되고 있는 국방획득제도개선단의 국방획득체계 개선의 주요 참고자료로, 특히 획득개혁의 대상으로 무엇을 포함시키고 제외시킬 것인가를 구체적으로 파악하는데 도움이 되기를 기대한다. 그리고 방위사업청 및 각 군차원에서 심층적으로 검토, 보완되어 우리 군의 무기체계 획득사업이 효율적으로 잘 추진되어 질 수 있기를 기대한다.

### 참고문헌

- [1] 김종하, 『미래전, 국방개혁 그리고 획득전략』, 서울: 북코리아, 2008.
- [2] 김종하, 『무기획득 의사결정: 원칙, 문제 그리고 대안』, 서울: 책이된 나무, 2001.
- [3] 김종하, 『획득전략: 이론과 실제』, 서울: 북코리아, 2006.
- [4] 김종하, “한국군의 합리적 소요기획을 위한 방안,” 『국방정책연구』, 제24권, 제2호, 2008년 여름, 통권 제80호.
- [5] 김종하, “소요기획의 중요성, 원칙 및 기준: 소요문서 작성 방법론을 중심으로,” 『군사논단』, 통권 제56호, 2008년 겨울.
- [6] 김종하, “NCW 대비 국방획득체계 개선방향”, 『사회과학연구』, 제16집, 2007년.
- [7] 김종하이경제·최재웅, 『한국군 국방획득체계 (DAS) 개선방안』, 국회 국방위원회 정책연구 용역 08-03
- [8] 국방부 인사관리팀, 『방위사업청 현역 인사관리 지침』, 2007년 5월 14일.
- [9] 국방부, 『국방기획관리기본규정』, 국방부 훈령 제830호, 2007년 9월 5일.
- [10] 권일호, “새로운 환경에서의 시험평가 발전방향”, 『방위사업청소식』, 제22호, 2008년 7월.
- [11] 방위사업청, 『방위사업청 백서』, 서울: 방위사업청, 2005.
- [12] 방위사업청, 『방위사업청 개청백서』, 서울: 방위사업청, 2006.
- [13] 방위사업청, 『군인 인사관리규정』, 훈령 제85호, 2008년 12월 29일 개정.
- [14] 박성희, “한국에서의 모의기반획득,” 『국방과학기술플러스』, Vol. 55, 2008년 3월 15일.
- [15] 송현숙, “위게임은 과학적 군사력 건설 수단,” 『국방일보』, 2008년 10월 29일.
- [16] 이경재, 『획득기획의 이론과 실제』, 서울: 대한출판사, 2007.
- [17] 이경재, 『효율적인 군사력 건설을 위한 소요창출 및 획득체계의 개선』, 서울: 대한출판사, 2006.
- [18] Coleman, Richard L., Summewille, Hessical R. Dameron, Megan E., “The Relationship Between Cost Growth and Schedule Growth,” *Acquisition Review Quarterly*, Spring 2003.
- [19] DAU, *Introduction to Defense Acquisition Management*, DAU: 2008.
- [20] Sipple, ; Vince, White, Edward Tony, Greiner, Michael, “Surveing Cost Growth,” *Defense Acquisition Review Journal*, January-April 2004.



---

■ 저자 소개 ■

---

김 종 하(E-mail: jong-ha44@hanmail.net)

1989 울산대학교 경제학과 졸업(학사)

1993 경희대학교 평화대학원 정책학과 졸업(석사)

1997 영국 브리스톨대학교 정책대학원 졸업(박사)

현재 한남대 정치언론국제학과/국방전략대학원 국방획득관리학과 주임교수  
M&S 센터장

관심분야 국방획득, 방위산업, M&S

<주요저서>

『획득전략: 이론과 실제』(2006), 『미래전, 국방개혁 그리고 획득전략』(2008), 『군사혁신과 한국군』(2008)