

## 論文

# 국방기획관리제도 개선 방안 - 「예산의 과정」을 중심으로 - 이병두\*, 이춘주\*\*

## Improvement of Korea Defense PPBEES : A Study on the 'Budgetary Process'

Byeong-Doo Lee\*, Chun-Ju Lee\*\*

### ABSTRACT

Korea Defense PPBEES (Planning Programming Budgeting Execution Evaluation System), which was essential to achieving national defense goals, is becoming more ineffective. The programming is inconsistent with the national Medium Term Expenditure Framework(mid term finance plan), and the gap between the budget and the programming is increasing. As a result, it has been highly pointed out by the National Assembly and Board of Audit and Inspection. In order to improve this system and to focus on achieving the defence goals, we should integrate 'programming' into 'budgeting', and replace the 'evaluation' with the settlement of the National Assembly and government financial performance management. It is required to restructure the defence budget-subject to link policies, strategies and projects, and to manage performance of financial projects. NDIFIS(National Defence Integrated Financial Information System) should be improved by strengthening project-management functions and providing information regarding the budget projects. In this way, we should change their dysfunctional system to our tiny and smart gadget that give us information in time during the uncertain states of national security.

### 초 록

국방예산은 방위산업에 커다란 영향을 미친다. 국방부는 국방기획관리제도를 통해 합리적으로 재원을 배부하고 있다. 국방 목표를 달성하기 위해 필수적이었던 국방기획관리제도는 정보화 시대가 열리면서 실효성이 퇴색되고 있다. 중기계획은 국가재정운영계획과 순기가 불일치하고, 예산편성과의 격차가 심하게 발생하고 있다. 그 결과 예산의 효율성을 저해하고, 국회 결산 및 감사원 결산검사 등에서 강하게 지적 받아오고 있다. 이를 개선하기 위해서는 기획-예산 체계로 축소하여 중기계획과 예산편성을 통합하고, 분석평가를 국회 결산, 정부 성과관리제도 등으로 대체하여, 상위의 행정 절차인 '예산의 과정'에 충실하여 국방목표 달성에 집중토록 하여야 한다. 국방예산과목구조를 임무와 책임중심으로 재편하여 정책, 전략, 사업을 연결하고 성과관리 가능토록 하여야 한다. 사업관리 기능을 강화하고 예산사업 관련 정보를 데이터화하여 지원토록 정보시스템을 개선해야 한다. 이렇게 함으로써 움직임이 둔한 거대한 시스템에서 불확실성이 증대된 안보상황에 적시에 정보를 제공하는 작지만 스마트한 가젯으로 전환하여야 한다.

**Key Words** : PPBEES(국방기획관리제도), 국방중기계획, Budgetary Process(예산의 과정)

논문접수: 2017.02.24. 논문확정: 2017.03.28

\* 국방대학교 안보과정, 육군 대령

교신저자(Corresponding author), E-mail: bydolee@gmail.com

\*\* 국방대학교 국방과학학과 교수

<http://journal.kadis.or.kr/>

pISSN 1738-6144

## I. 서론

국방예산은 방위산업에 커다란 영향을 미친다. 국방부는 국방자원의 합리적 배분과 효율적 운영을 위해 1979년 국방기획관리제도를 도입하였다. 지금은 이 제도를 빼놓고 국방을 이야기할 수 없을 정도로 국방에 대한 철학을 담고 있는 포괄적인 제도가 되었다. 이러한 위치에도 불구하고 국방정책과 예산을 담당하는 이들은 이 제도에 대한 많은 문제점들을 이야기하고 있다.

산업화시대에서 정보화시대로 변화하면서 실시간으로 정보제공이 되어 곧바로 자료에 접근하고 결정하는 시대를 맞이하게 되었다. 그러나 국방기획관리제도는 복잡하고 정형화되어 있어 국방환경에 효과적으로 대응하는데 한계가 있다고 지적받고 있다. 실무 간에 “체계가 너무 방대하고 복잡하다.”, “이해가 잘 되지 않는다.”, “문서 투성이이고 매우 형식적이다.”, “개선을 해야겠는데 다른 대안을 모르겠다.”, “너무 실무와는 다르게 움직인다.” 등의 의견들을 자주 접해왔다. 더욱이 정부는 재정혁신으로 국가재정운영계획, 통합재정결산, 재정성과관리제도를 도입하였고 ‘예산의 과정’의 일련의 업무들이 대변화를 가져왔으나, 국방부는 국방기획관리제도를 고수하고 있어 “느리고 형식적이다.”는 비난을 피할 수 없게 되었다. 국회와 감사원은 이러한 시스템적 취약점으로 발생하는 국방예산사업 문제와 비효율성에 대해 지속적으로 지적하면서 시정을 요구하고 있다.

국방기획관리제도의 개선에 대해 그 중요성으로 인해 많은 전문가들의 의견이 제시되어 왔다. 백재욱(2001)<sup>1)</sup>은 미군에 비해 내실화가 미흡한 단계별 평가기능을 강화하고 전문인력과 정보체계 구축과 함께 소요·획득과의 연계체계를 강화할 것을 제안하였다. 안병성 외(2004)<sup>2)</sup>는 제도가 국방운영에 제대로 정착되지 못하는데 대한 해법으로 지나친 연동체제를 2~3년 주기의 고정방식으로 전환하고, 국방정책지침에 의한 일관성있는 운영체계를 확립하며, 조직과 인력의 전문성을 제고할 것을 제안하였다. 최수동 외(2010)<sup>3)</sup>는 국방자원배분은 체계 간의 연계성 미흡으로 분석하

고 통합적·분석적 소요기획체계 발전방안, 국가재정운영계획과 부합한 국방중기계획 작성 방안, 대통령 임기와 연계한 기획관리 문서체계 단순화 및 작성주기 합리화, 소요·계획/예산·획득/유지의 단순화·통합화를 위한 조직측면의 발전대안 등을 제시하였다. 김준식 외(2011)<sup>4)</sup>는 미국의 국방기획지침의 발전과정의 시사점으로 국방부의 정책기획 및 자원배분 기능의 강화하고, 국방기획지침의 도입과 전문인력, 분석체계 등 기반인프라 확충을 제안하였다. 전제국(2013)<sup>5)</sup>은 시대에 뒤떨어진 제도가 되었다고 평가하고, 기획단계와 평가단계를 집중적으로 보강하여 체계간 균형을 유지할 것을 제안하였다.

이들 선행연구에서는 현행 기획관리제도를 기반으로 국방부 내부적 제도발전방안 및 조직보강 등을 제시하였으나, 국가재정혁신과 국회의 결산심사 강화 등 국가차원의 ‘예산의 과정’에서의 거시적 변화에서의 국방재원획득을 위한 본질적인 문제는 다루지 않고 있다.

본 연구에서는 이렇게 제시되는 문제점들에 대한 타당성과 그 실천적인 개선 대책을 국가의 ‘예산의 과정’과 비교하여 제시하고자 한다.

## II. 국방기획관리제도

### 2.1 국방기획관리제도의 변천과정

1979년 6월 7일 국방기획관리훈령을 제정한 이후 18차례 규정을 개정하여 현재에 이르렀다. 건군이후 미국의 군사원조에 의존하였던 한국군은 1970년대 미국의 군원중단과 주한 미군의 철수 문제로 자주국방을 추진하게 되었고 이를 관리하기 위한 과학적인 관리기법에 대한 필요성을 인식하게 되었다. 이에 국방기획제도를 5년간 준비하여 국방부장관 훈령234호를 제정하여 추진하였다. 이후 1983년에는 집행 및 평가체계를 추가하여 현행 기획관리체계 즉 기획-계획-예산-집행-평가를 완성하였다. 1991년에는 군사력 소요제기주체를 각 군에서 합참으로 이관하여 군 지휘체계 및 구조변화를 수용하였다. 1999년도에는 문서체계를 재정비하였고, 국방예산을 경상운영비와 전력투자비로 구분하여 이원화하였다. 2006년에는 방위사업청이 신설되어 전력투자비에 대한 계획-예산-집행-평가를 전담하게 되었다. 2012년

1) 백재욱. “한·미 국방기획관리제도의 현실과 당면과제”, 『주간국방논단』 제867호, 2001.  
2) 안병성, 김종태. “국방기획관리시스템 혁신의 필요성과 과제”, 『주간국방논단』 제1023호, 2004.  
3) 최수동 외. 『국방경영효율화를위한 국방재원배분체계발전방향』, 한국국방연구원, 2010.

4) 김준식, 김경곤. “미국의 국방기획지침 발전과정과 시사점”, 『주간국방논단』 제1341호, 2011.  
5) 전제국. “국방기획관리제도의 이상과 현실:제도개선방안을 중심으로”, 『국방 연구』 제 56권 제4호, 2013.

에는 기획관리체계의 실효성을 제고하기 위해 기존 88건의 문서를 33건으로 축소하였다. 2014년에는 방위력개선사업(전력투자비)의 중기계획 작성주체를 방위사업청에서 국방부로 변경하였고, 무기체계 소요결정 주체도 국방부 본부에서 합참으로 변경하였다. 2016년에는 국방기획지침을 신설하여 기획과정의 전반을 조정 및 통제하도록 하였고, 기획문서도 7건으로 축소하였다.

그간의 개선 및 발전과정에서는 주로 문서의 확대 또는 축소, 소요제기 및 결정주체의 변경, 방위력개선비와 전력운영비의 이원화 중심으로 변천하였으나, 국방기획관리제도의 근본목적인 국방정책에 대한 합리적 자원배분에 대한 실질적 발전을 도모하는 변화는 담지 못하였다.

## 2.2 국방기획관리제도 업무수행체계<sup>6)</sup>

‘국방기획관리’는 국방목표를 설계하고 설계된 국방목표를 달성할 수 있도록 최선의 방법을 선택하여 보다 합리적으로 자원을 배분·운용함으로써 국방의 기능을 극대화시키는 관리활동을 말한다. ‘기획’은 예상되는 위협을 분석하여 국방목표를 설정하고 국방정책과 군사전략을 수립하며, 군사력 소요를 제기하고 적정의 군사력을 건설·유지하기 위한 제반정책을 수립하는 과정이다. ‘계획’은 기획과정에서 설정된 국방목표를 달성하기 위하여 수립된 중·장기 정책을 실현하기 위해 소요자원 및 획득 가능한 재원을 예측·판단하고 연도별, 사업별로 추진계획을 구체적으로 수립해 가는 과정이다. ‘예산’은 회계연도에 소요되는 자원의 사용을 국회로부터 승인받기 위한 절차로서 체계적이며 객관적인 검토·조정과정을 통하여 국방중기계획서의 기준연도 사업과 예산소요를 구체화하는 과정이다. ‘집행’은 예산편성후 계획된 사업목표를 최소의 자원으로 달성하기 위하여 제반조치를 시행하는 과정이다. 예산에 대한 지출 결과와 국방재무회계를 포함한 결산도 국방기획관리체계상 이 과정에 포함되어 있다. ‘분석평가’라 함은 최초 기획단계로부터 집행 및 운용에 이르기까지 전 단계에 걸쳐 각종 의사결정을 지원하기 위하여 실시하는 분석지원과정이다.

## 2.3 『예산의 과정』과 국방기획관리제도

### 2.3.1 예산의 과정

현행 대한민국 헌법 제54조 내지 56조와 국가

재정법(법률 제13931호, 2016. 1. 28)과 국회법(법률 제12502호, 2014. 3. 18), 그리고 국고금관리법(법률 제14039호, 2016. 3. 2)에 근거하여 일정한 절차를 거쳐 예산이 성립되고 집행되는데, 이를 ‘예산의 과정’이라한다. ‘예산의 과정’은 일반적으로 예산의 편성, 예산의 심의 및 의결, 예산의 집행, 결산 및 회계검사의 네 과정으로 이루어진다.<sup>7)</sup>

국방기획관리제도		예산의 과정	
0근거: 국방부훈령 0효력: 국방부내부 * 법령 및 정부 지침과 충돌시 적용 제한	기획	예산 편성	0 근거 • 헌법 제54조 • 국가재정법, 국회법, 국고금관리법  0 효력:국가전체 * 국회, 정부, 공공기관 등
	계획		
	예산	심의 의결	
	집행	예산 집행	
	평가 (환류)	결산 및 검사	

<그림 1> 국방기획관리제도와 예산의 과정

‘예산의 편성’은 일반적으로 기획재정부로부터 예산편성지침이 각 부처(중앙관서)에 시달됨으로써 시작된다. 우리나라의 현행 예산편성과정은 각 중앙관서장이 기획재정부장관에게 중기사업계획서를 제출하고, 기획재정부장관이 예산안 편성지침을 각 중앙관서의 장에게 매년 4월 30일까지 통보한다. 각 중앙관서의 장이 예산요구서를 작성해 기획재정부장관에게 6월 30일까지 제출하면 이를 검토해 정부예산안을 편성, 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 예산편성의 과정은 일단락된다. 중앙관서중 하나인 국방부와 방위사업청은 전년도 국방중기계획절차에 의거 작성한 중기계획서를 근간으로 중기사업계획서를 작성하여 기획재정부에 제출하고, 합참, 육·해·공군 등으로부터 예산요구서를 3월말까지

7) 국회예산정책처 자료에 따르면 “예산의 과정”을 “재정과정”이라고 하고, 이를 예산과정과 결산과정으로 구분한다. 예산과정은 정부의 예산안 편성, 국회의 예산안 심의·확정, 정부의 예산집행으로 구성되고, 결산과정은 정부의 결산보고서 작성, 감사원의 결산검사확인, 국회의 결산심사로 구성된다고 하였다. 예산과 대별되는 결산이라는 의미의 중요성을 강조하면서 구분한 개념이다. 본 연구에서는 학계에서 일반적으로 사용되는 “예산의 과정”이라는 용어로 통일하였다.

6) 국방부. 『국방기획관리훈령』, 국방부훈령 제1954호 (2016.9.1), 제1장 총칙

< 표 1 > 국방부 일반회계 예산과목

프로그램 (항)	단위사업(세항)	예산 (억원)
급여정책	1100 소계	110,282
	1101:군인인건비	92,756
	1102:군무원인건비	14,395
	1103:공무원인건비	536
	1105:건강보험부담금	2,596
급식및 피복	1200 소계	20,532
	1231:급식비	15,492
	1241:피복비	5,041
국방정보화	2131:정보통신체계운영	5,488
장병보건및 복지향상	2230 소계	2,841
	2231:군의무	2,153
	2233:장병여비지원	654
	2234:전직지원	34
군수지원 및협력	2330 소계	48,397
	2331:장비획득	4,302
	2332:물자획득	2,209
	2333:장비유지	25,388
	2335:연료확보	10,866
	2336:수송활동	1,028
	2337:재난및안전관리	143
	2339:교육용탄약	3,583
	2340:탄약관리	878
	군인사및 교육훈련	2400 소계
2431:군인양성교육		268
2432:군인적자원개발교육		730
2433:보충역기초군사훈련		0
2434:과학화훈련		531
2435:정훈문화활동		294
2436:교육시설		1,794
2438:훈련및교육지원		799
2439:군인사		859
군사시설 건설및운영	2500 소계	28,259
	2531:병영기본시설	3,675
	2532:간부주거시설	6,219
	2533:일반시설개선	9,683
	2535:부지매입	165
	2536:시설유지운영	8,517

프로그램 (항)	단위사업(세항)	예산 (억원)	
홍보원 운영	3100 소계	283	
	3102:국방홍보원인건비	99	
	3103:건강보험부담금	3	
	3118:기본경비	10	
	3131:국방홍보사업	170	
군책임 운영 기관	3700 소계	1,273	
	3731:국군인쇄창운영	234	
	3732:육군2보급창운영	10	
	3733:해군보급창운영	73	
	3735:국군수도병원운영	297	
	3737:육군3보급창운영	17	
	3738:해군1함대정비대대운영	11	
	3739:공군83정비창운영	29	
	3740:국군대전병원운영	136	
	3742:해군2함대정비대대운영	16	
	3743:공군82정비창운영	23	
	3744:국군의학연구소운영	15	
	3745:육군종합정비창운영	302	
	3746:해군3함대정비대대운영	6	
	3747:공군종합보급창운영	12	
	3748:합동상호운용성기술센터운영	28	
	3749:육군1보급단운영	10	
	3750:해군정비창운영	52	
	정책 기획 및 국제 협력	5100 소계	9,998
		5131:주한미군방위비분담금	9,064
5132:주한미군기타분담금		160	
5133:주한미군시설부지지원		130	
5134:해외파병		535	
5135:무관부활동		109	
국방행정 지원	7100 소계	9,988	
	7111:기본경비	3,851	
	7112:행정효율성증진및능력개발	1	
	7131:국방정책지원	5,511	
	7132:정책연구활동	10	
	7133:한국국방연구원운영	378	
	7134:전쟁기념사업회	109	
	7135:병영문화개선	129	

출처: 국방부, 2015회계연도결산보고서,2016.

접수받아 예산편성과정을 진행한다. 예산안이 행정부로부터 입법부에 제출되면 입법부는 ‘예산심의회’를 하게 된다. 입법부가 예산안을 심의한다는 것은 국민이 낸 세금을 행정부가 어디에 무엇을 위해 쓰려고 하는지를 심사하는 과정이므로 국민의 대표기관인 입법부로서 당연한 책무이다. ‘예산의 집행’은 국회에서 확정된 예산에 대해

회계연도의 개시와 더불어 국가재원을 조달하고 공공경비를 지출하는 활동을 말한다. 예산집행과정에서는 예산배정 및 재배정, 지출원인행위(계약 등), 지출(지급) 절차를 거치게 된다. ‘결산및회계검사’는 국회의 결산과 감사원의 회계검사 과정이다. 결산(closing accounts)이란 예산의 집행이 끝난 후에 ‘세입예산’의 수입과 ‘세출예산’의 지출을 계산하여 수치로서 나타내

는 것을 말한다. 2월말까지 각 부처는 재정사업의 성과보고와 재무회계 결산을 포함하여 전년도 결산에 대한 보고서를 작성하여 기획재정부 장관에게 제출한다. 감사원은 결산보고서에 대하여 합법성과 정확성을 검사·확인하는 회계검사를 수행하며, 기획재정부는 그 결과를 반영하여 국가결산보고서를 작성, 5월말까지 국회에 제출한다. 국회의 결산심의회는 예산안심의회와 같이 소관상임위원회의 예비심사, 예산결산특별위원회의 종합심사, 본회의 심의 및 의결 순으로 진행된다. 결산의 심사결과 위법하거나 부당한 사항이 있는 경우 국회는 본회의 의결 후, 정부 또는 해당기관에 문제되는 재정지출액에 해당하는 변상 또는 책임자에 대한 징계조치 등 시정을 요구하고, 시정요구를 받는 기관은 그 사항을 즉시 처리하여 국회에 보고하여야 한다. 또한 특정사안에 대해서는 국회가 감사원에 감사를 요구할 수 있다. 이러한 결산심의회는 재정운용 결과에 관한 정보제공기능, 예산이 위법·부당하게 집행되는 않았는지, 국회의 의도대로 집행되었는지 여부를 심의하는 재정통제기능, 재정운용에 대한 분석결과를 다음연도의 예산편성에 반영하는 환류기능 등을 가진다.<sup>8)</sup>

회계검사는 감사원이 정부의 재정행위를 측정, 기록, 보고하고, 국가회계기준에 따라 검사 증거를 수집하고 평가해 검사결과를 국회, 국민 등에 제공함으로써 정보이용자의 합리적 의사결정을 유도하는 시스템이다.<sup>9)</sup> 정부는 결산보고서를 국회에 제시하기 전에 감사원의 검사결과를 첨부하도록 되어 있다.

### 2.3.1 「예산의 과정」과 국방기획관리 절차 비교

‘예산의 과정’은 헌법과 국가재정법, 국고금관리법, 국회법 등에서 정한 절차이며 국방부, 기획재정부, 감사원, 국회 등 국가전체에 효력이 작용하는데 반해, 국방기획관리절차는 국방부 훈령에 의해 국방부 및 방위사업청에 그 효력이 미치고 있다. 예산의 과정이 더 상위의 절차라고 할 것이다. 우리나라 국방부에서는 예산의 집행과 분석평가를 포함하여 미국의 기획예산제도보다는 확장된 국방기획관리제도를 시행하고 있지만, 예산집행, 정부재무회계, 재정성과, 결산을 통제할 수 있을 정도로 정교하지 못하고, 이로 인해 각 부대에 미치는 강제력도 제한적이다. 반면에 최

근에 재정혁신을 반영한 예산의 과정에는 이러한 것을 수행할 강력한 법적근거와 실행력을 가지고 있다.

국가적 수준의 제도인 ‘예산의 과정’중 예산편성은 국방기획관리제도의 기획의 일부와 계획, 예산을 포함하는 과정이다. 국방기획관리제도에 예산집행으로 포괄하여 포함된 결산 및 재무회계 과정은 법률적인 입장에서는 별개의 과정이며, 다음연도의 예산편성에 환류한다는 것을 고려한다면 분석평가에 더욱 가깝다. 국방부에서 과거에 분석평가의 일환으로 수행했던 국방관리회계는 현재 국가회계법으로 추진하고 있는 재무회계와 유사하다. 분석평가 기능의 핵심은 환류 역할이다. 정부의 재정사업성과관리 및 재정사업자율평가, 국회의 결산심사, 감사원의 회계검사 기능 즉 예산의 과정중 결산 및 검사에서 이 환류기능이 더 효과적으로 수행되고 있다.

## III. 국방기획관리제도의 한계

### 3.1 국방정책과 예산연계 부적절

#### 3.1.1 예산과목구조로 국방정책전략 연계 곤란

예산은 예산과목에 의해 통제되고 관리된다. 국가는 예산의 책임과 성과를 높이기 위해 프로그램 예산제도를 도입하였다. 프로그램 예산제도는 프로그램을 통해 정책과 예산을 연계하는 예산구조를 의미한다.<sup>10)</sup> 국방부도 같은 목적으로 프로그램예산제도를 적용하고 있다. 그러나 실상 전력운영분야의 국방부 일반회계 프로그램을 살펴보면, 방위력개선사업과는 달리 책임을 부여하고 성과를 평가하기는 곤란한 구조로 되어 있다.

정부가 재정혁신으로 도입한 프로그램예산제도는 책임과 성과평가가 가능하도록 조직단위(중앙정부:국실, 지방정부:과)와 프로그램단위가 직접 연계하여 설계하도록 하였다.<sup>11)</sup> 그러나 국방부는 방대한 군 조직의 특성을 고려하였어야 했는데, 국방부 국실 기능 중심으로 획일적으로 연계하였다.

이렇게 설계된 국방예산과목 구조는 국방정책과 전략과 상호 연계 되지 않는다. 각 국방 정책과 전략에 얼마의 예산이 배분되어 집행되었으며 그 성과가 어떠한지를 확인할 수 없는 구조인 것

8) 국회예산정책처(www.nabo.go.kr). ‘재정과정’, (김석일 : 2016. 10. 12.)

9) 원구환. 『재무행정론』, 대영문화사, 2014. p.178.

10) 국회예산정책처. 『프로그램 예산사업 편람』, 경성문화사, 2010, p4.

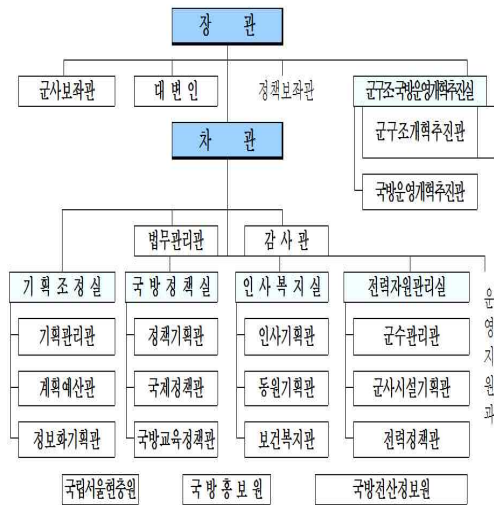
11) 최순영. “프로그램예산제도의 평가에 관한 연구”, 『MPA연구보고서』 2013-31 (2013), pp.171-173.

이다. 이에 따라 국회, 기재부 등 예산과 결산을 심사하고 승인하는 기관에 국방예산이 어떻게 어디에 쓰였으며, 어떤 영향을 미쳤는지 가시적으로 연결하여 설명하는 것이 매우 어렵다. 예를 들어 < 표 1 > 2015년 국방부 전력운영비 예산을 보면, 국방부는 인건비 11조 원과 군수지원 4조 8천억 원이라는 엄청난 돈을 쓰는 방대한 소비적 조직이라는 인상을 심어 준다. 그런데 여기에서는 서북도서 방어에 어떠한 전력과 예산이 투입되고 운영되는지, 사이버 위협에 대한 대응을 위해서는 어떠한 예산이 긴급하게 투입되는지 등을 알 수가 없다. 이로 인해 국방정책과 전략을 위한 국방부의 노력들은 예산 및 결산 과정에서 긍정적인 인식을 갖지 못하게 된다. 정책과 전략을 반영한 기획문서들은 이러한 차이로 예산의 과정에서 배제될 수밖에 없고, 기획단계에서 마련한 중요 정책과 전략의 우선순위를 재원 배분에 강요할 수단을 잃게 된다.

그러나 현재의 국방예산프로그램으로는 군 조직 및 임무와 연계되어 있지 않아, 군 조직 예산에 대한 책임과 성과를 부여하기 어렵게 된다. 따라서 주요 재원의 소요기관인 각 군으로부터 예산 요구서를 받게 되지만, 이에 대한 예산성과 평가를 제시하는 책임과 함께 예산조정권은 국방부 국실로 귀결된다. 각 군에서 요구한 예산은 국방부 국실에서 행정적 절차에 의거 조정된다. 각 군이 우선적으로 추진해야 되는 사업들이 예산의 편성과정에서 제외되는 등의 과정이 반복되면서 예산획득을 위한 제2의 전쟁이 진행되고 있다. 국가에서 재정혁신으로 추진하고 있는 TOP-DOWN예산제도<sup>13)</sup>의 취지와는 반대로 운영될 수밖에 없는 구조인 것이다.

### 3.1.2 중기계획의 실효성 저하

국방 정책과 전략이 예산과의 연계를 떨어뜨리는 또 하나의 요인은 국방중기계획이 가지는 근본 문제점으로 인해 그 실효성이 저하된 데에 있다. 우선적으로 국가재정운영계획과 순기가 불일치하고 있다. 정부는 재정운영의 관리 폭을 확대하기 위해 2004년부터 집행년도를 포함하여 5개년 즉 F~F+4년간의 국가재정운영계획을 수립하고 있다. 그러나 국방중기계획은 F+2~F+6년간의 계획을 수립하여 예산편성의 근거를 삼고 있으며, 정부가 국가재정운영계획을 작성하기 위한 중기사업계획서 제출을 위한 기초자료로 삼고 있다.<sup>14)</sup> 이러한 상이한 작성 기간의 차이로 두 계획의 연계가 곤란하다. < 그림 3 > 과 같이 F+5 ~ B+6년의 국방중기계획은 국가재정운영계획에 반영되지 않는다. 작성된 국방중기계획(안)은 대통령 재가를 받아 12월말까지 국방중기계획서를 발간하여야 한다. 그러나 국방중기계획서의 발간은 여러 가지 사유로 늦어지고 있어, 12월말



출처: 국방부, 『2015회계연도 결산보고서』, 2016.

< 그림 2 > 국방부 본부 조직도

현재의 국방예산프로그램은 국방부 국실 조직과 연계 되어 있다. 그러나 국방부 본부의 국실 조직만으로 방대한 군 조직을 대표하기에는 제한적이다. 군은 합동참모본부, 육군, 해군, 공군, 그리고 국직 부대 및 기관으로 조직되어 있다.<sup>12)</sup>

12) 국군조직법 제 2조 (국군의 조직) ① 국군은 육군 해군 및 공군 (이하 "각군"이라 한다)으로 조직 하며, 해군에 해병대를 둔다. ② 각 군의 전투를 주임무로 하는 작전부대에 대한 작전지휘·감독 및 합동작전·연합작전을 수행하기 위하여 국방부에 합동참모본

부를 둔다. ③ 군사상 필요할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 국방부장관의 지휘·감독하에 합동부대와 그 밖에 필요한 기관을 둘 수 있다.

13) "총액배분자유편성예산제도"라고도 하며 예산을 편성할 때 국가 전체적으로 거시적인 우선순위를 정한 후 부처별로 구체적인 사업을 정하는 예산배분 방식이다.

14) 국가재정법 (법률 제13931호, 2016.1.28.) 제28조 (중기사업계획서의 제출) 각 중앙 관서의 장은 매년 1월 31일까지 당해 회계연도부터 5 회계연도이상이 기간 동안의 신규 사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. < 개정 2008.2.29 >

부터 작성되기 시작하는 예산편성요구서와 연계를 어렵게 하고 있다.

국방중기계획의 실효성을 저하시키는 또 하나의 원인은 중기계획을 작성하는 기간에 예산편성, 결산, 집행 등의 업무들이 사업관리부서에 집중되고 있어 세밀한 중기사업계획수립을 어렵게 하고 있다는 것이다. 국방중기계획에 반영될 F년도의 사업계획서는 육·해·공군 및 합참 그리고 국직부대에서 F-2년 전에 작성한다. 육군의 사업담당자를 예로 들면, 사업담당자는 국방중기계획 작성지침을 2월말에 그리고 육군중기계획요구서 작성지침을 3월에 하달받는다. 이를 토대로 사단·군단의 소요를 군사령부로부터 접수한 후 종합하고 사업설명서를 작성하여 4월말까지 중기계획부서(육군의 경우 재정계획과)에 제출한다. 이후 중기계획 요구서가 7 월말 국방부에 제출되기까지 실무의 및 정책회의에 반영하기 위해 담당사업을 설명해야 한다. 그러나 예산사업을 담당하는 사업담당관은 중기계획 작성에 깊은 관심을 기울이지 못하는 실정이다. 사업을 추진하기 위해 각 부대에 집행지시를 하달하고 방위사업청, 조달청, 국군재정관리단 등에 조달 및 계약 의뢰서를 섬세하게 준비해야 하는 시기이기 때문이다. 또한 국회에서는 지난해 사업에 대한 결산을 심의하는 중이어서 중요 사업집행 결과에 대한 질의가 지속적으로 진행된다. 사업부서 입장에서는 중기계획을 위한 사업설명서를 심도있게 작성하기 보다는 내년의 예산을 반영하기 위한 사업설명서가 더 중요한 것이다. 이 시기는 예산편성 단계가 절정을 이루게 된다. 제한된 국가 재원을 획득하기 위한 노력은 국방부 심의와 기획재정부 심의 과정에서 치열하게 나타난다. 매년 되풀이되는 예산편성 과정은 '총성 없는 전쟁터'를 방불케할 정도로 정치의 논리, 힘의 논리가 지배하는 정치과정이다. 특히 국회 심의 단계에 들어가면, 주요 국방사업들이 당리당략과 개별 의원의 이해관계에 밀려 어떻게 변형 될지 예측하기 힘들다.<sup>15)</sup> 예산사업관리부서 및 담당자는 사업 추진에 결정적인 역할을 수행하는 예산을 획득하는 데 노력을 집중해야 한다. 이렇게 사업의 시작과 끝을 관리하는 사업부서의 입장에서는 중기계획 수립과정은 사업 전체를 수행하는 데 있어 역량을 집중하지 못하게 하는 비효율적이고 형식적인 과정이라는 의견이 지배적이다.

국방기획문서체계가 기획단계에서부터 예산집

행단계까지 연계성이 부족하게 된 것은 국방중기계획이 국회 예산 책정 단계에서 새롭게 논리를 동원해야 하는 경우가 많고 중기계획의 변경을 초래하도록 작용하고 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 각 군 및 기관에서 중기계획에 요구보다도 과다하게 편성 과정에서 예산을 요구하고 있다. 2017년의 경우 중기계획 대비 2조 6,428억 원(6.8%p)을 초과하여 예산을 요구하였고, 이는 전년 대비 12.4% 증가한 규모이다. 결국 국방중기계획은 소요 위주의 의지 반영에 중점을 두어 따라 국가 재정 여건에 대한 고려가 미흡하고, 예산편성의 정치적 과정을 겪으며 그 격차가 심하게 벌어져 있다. 더욱이, 중기계획의 실효성이 논란이 되자 중기계획에 반영되지 않는 사업은 예산에 편성해 주지 않고, 더욱이 신규 사업을 반영할 경우 기본 경비 예산을 삭감하겠다는 행정적 의지를 보여 주고 있다. 그러나 시급하고 더 중요하다고 각 군 및 사업부서가 판단하여 편성 요구한 예산을 단지 중기계획에 반영되지 않았었다는 이유로 편성과정에서 제외시키는 것은 국방 정책과 전략을 예산에 연계하도록 하는 국방기획관리제도의 근본 목적에 반하는 것이다. 국방기획관리제도가 행정위주 사무체계라는 부정적인 인식을 심어 주는 대표적인 통제방법이라 할 것이다.

## 3.2 분석평가 한계와 대체 제도 부상

### 3.2.1 국회 결산 심의 강화

헌법 제 54 조에 따르면 국가 예산의 편성 제출권은 정부에 있으나, 예산안의 심의·확정권은 국회에 있다. 헌법 제 99 조에 의해 감사원은 매년 세입·세출 결산을 검사하여 대통령과 차년도 국회에 그 결과를 보고하여야 한다. 국가재정법 제 61 조에 따라 정부는 감사원의 검사를 거친 국가결산보고서를 회계연도마다 국회에 제출해야 한다. 이에 따라 결산에 대해서도 최종적인 심의 확정권을 국회가 담당하고 있다. 국회는 이러한 예산과 결산을 종합적으로 심의하기 위해 예산결산특별위원회를 두고 있다. 특히 국가의 경제활동에 있어서 재정의 역할이 증대 되고, 이로 인해 예산과 결산에 대한 심사 기능의 전문화와 효율화의 필요성이 높아짐에 따라 비상설로 운영되던 예산결산특별위원회를 2000년부터는 연중 운영되는 상설특별위원회로 전환하였다. 이처럼 국가의 재정건전성 확보가 중요해짐에 따라 국회의 예산결산 심의가 강화되고 있으며, 결산심사의

15) 전제국. "국방기획관리제도의 이상과 현실", 『국방연구』 제56-4호, 2013, p124.

16) 이춘주. "국방기획체계", 『국방행정관리론』 제2장, 대명출판사, 2015, p55.

결과를 예산심의에 환류하는 추세이다. 국회예산정책처의 「2014 회계연도 결산 부처별 분석」에 따르면 실제 예결위 심사과정에서 2014년도 국방예산 중 교육훈련장 획득관리 사업, 과학화훈련사업 등은 연례적 집행실적 부진을 이유로 예산이 감액된 바 있다. 이러한 추세를 고려할 때 결산과 감사에서 지적되는 오류를 제거하는 실질적인 노력이 진행 되어야한다. 감사원의 「2015회계연도 국가결산 검토보고서」에 의하면 국방부에 대하여 처분 요구하거나 통보 등을 한 사항은 징계 4 건 등 모두 84 건이다.<sup>17)</sup>

그러나 국방기획관리제도는 이러한 결산의 과정이 적절히 반영되어 있지 않고, '집행'의 한 업무로 취급하고 있다. 과거에는 국회 결산의 결과가 국방사업의 진행에 큰 영향을 주지는 못 했다. 계획을 통하여 국방 정책들이 예산에 반영되고 국회에서 예산으로 확정 되면 자동적으로 집행되었던 것이다. 최근 국회와 감사원의 결산심사에 대한 역할 강화는 사업에 대한 소요를 요구하는 것과 함께 세심한 사업의 계획 및 추진으로 효율적인 예산집행을 요구하고 있다.

### 3.2.2 분석평가 한계 및 재정사업성과관리 도입

분석평가 기능은 국방 관리의 전 과정 및 단계에 걸쳐 모든 사업을 검증하고 환류시켜 수정·보완·발전을 견인하는 자동조절장치로서 이론상 가장 중요하고 막강하지만, 실제로는 가장 미약하다. 2006년 방위사업청 신설과 함께 국방부 분석평가관실이 해체 되면서 국방부문의 분석평가기능을 총괄·조정·통제할 수 있는 일종의 사령탑이 사라지고 말았다. 한편 최근 실무부서의 기능이 약화 되면서 전문 연구기관에 분석평가의 의존하는 현상이 나타나고 있다. 예를 들어, 한국 국방연구원 이 중기계획, 예산편성 단계에서의 소요 검증, 무기체계 획득 사업 타당성 평가, 전력 운영 사업의 사전 타당성 검토, 집행 중인 전력 운영 사업의 심층 분석평가 등 국방부 실무부서가 담당해야 할 업무를 수행하고 있다.<sup>18)</sup>

분석평가 기능의 최대 약점은 역시 평가 결과가 제대로 환류되지 않는다는 데 있다. 분석평가 부서가 아무리 많은 시간과 노력을 들여 심층적으로 분석을 하였더라도 그 결과의 반영 여부는 사업주관 또는 평가의뢰 부서의 판단에 달려있기 때문이다.<sup>19)</sup> 반면에 정부의 재정사업성과관리 도

입과 국회의 결산 강화로 분석평가의 필요성은 축소되었다. 국가재정법 제8조에 따라 중앙 관서의 장은 예산요구서 성과계획서와 전년도 성과보고서를 기획재정부장관에 제출토록 되어 있다. 또한 기획재정부장관은 주요 재정사업에 대한 평가를 실시하고 그 결과를 재정운용에 반영할 수 있게 되었다. 동법 제 38조 예비타당성조사에 의하면, 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정 지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로서 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고 그 결과를 요약하여 국회 소관상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하도록 되어 있다. 이러한 평가를 외부 기관에 위탁할 수 있도록 되어 있다. 재정사업성과관리 도입으로 사업주관부서는 내부의 분석평가보다는 재정성과관리의 분석 대상이 된 사업에 대하여 우수한 평가를 받기 위해 더 노력하게 되었다. 그러나 국방부 내부에서 자체적으로 분석평가하여 잘못된 요인들이 발견되면, 자체 분석평가로 끝나지 않고 기재부의 재정사업자율평가, 성과보고서, 감사원의 처분요구, 국회의 특별위원회로부터 수많은 지적과 질타를 받을 수 있게 된다. 사업부서에서는 이러한 위험에 노출되는 것을 방지하기 위해서라도 분석평가 부서의 요구에 적시적으로 협조하지 않을 것이다. 따라서 정부의 재정사업자율평가와 같이 사업부서에서 선정한 성과목표를 스스로 평가하여 인정받으려고 노력하게 하는 체계가 더 활성화될 수밖에 없고, 분석평가 조직의 역할에 대한 요구는 더욱 축소될 수밖에 없다.

## 3.3 단계간 연계 부적절 및 비효율적 예산편성

### 3.3.1 단계별 사업 정보 연계 부적절

기획 및 계획이 재원 배분으로 구현되는 것이 국방기획관리제도의 본래 취지인데 반해 예산과 직접 관련이 없는 분야별 문건이 과도하게 생산되어 문서체계가 복잡하고, 문서의 실효성 및 연계성 미흡으로 행정 낭비가 발생한다. 관련 문서들이 너무 추상적이고 개념적으로 작성되고 있고, 구체적이고 실질적인 내용은 부록서에 기술하는 경향이 있다. 이러한 무분별한 문서 생산으로 인해 문서체계의 복잡성이 가중되고, 행정절차가 증대되는 등 현재의 국방기획관리제도는 그야말로 문서 생산 절차에 불과하다는 인식을 주고 있다. 더욱 심각한 것은 각 부서가 개별적으로 문서 생산에 치중 하다 보니 수평적 협조와

17) 감사원. 『2015회계연도 국가결산감사보고서』, 2016, p292.

18) 전제국. 2013, pp.119-120.

19) 전제국. 2013, p120.

연계가 부족하다.20)

한편, 기획-계획-예산체계는 각각 상이한 개념과 구조로 설계 되어있기 때문에 전략 → 소요 → 계획 → 예산으로 넘어가는 단계별로 자동전환장치가 내장 되어 있지 않는 한 각 단계를 거칠 때마다 전략 개념과 정책 의도는 변형될 수밖에 없다. 그럼에도 체계 간의 연계성 유지를 위한 별도의 대책이 없다. 관련 규정에는 국방기획관리 문서체계가 상호 불가분의 관계를 이루며 점차 구체화되도록 설계되어 있지만, 문서 상호간의 불일치와 단절 현상을 식별하고 바로 잡는 과정도 없고 이를 관리 감독할 기능부서도 없다. 이처럼 관리 공백의 상태 하에서 정책 및 전략이 당초 의도대로 계획화-예산화-전력화 되기를 기대하는 것은 환상에 불과하다.21)

< 표 2 > 2015회계연도 국방부 세출·지출 결산

(단위: 백만원, %)

구분	예산액		예산현액 (A)	지출액 (B)	다음 연도 이월액	불용액	집행률 (B/A)
	본예산	추경 예산					
예산	27,678,002	22,777,006	28,227,004	26,728,007	615,739	883,259	94.7
- 일반회계	26,442,028	26,541,032	26,898,413	25,726,425	462,049	709,939	95.6
- 주한미군기지가전특별회계	775,778	775,778	862,647	716,900	111,954	33,793	83.1
- 국방·군사시설이전특별회계	353,472	353,472	356,492	195,880	21,086	139,527	54.9
- 혁신도시건설특별회계	106,724	106,724	109,452	88,802	20,650	-	81.1
기금	3,890,902	3,890,902	3,900,106	3,647,016	8,736	101,222	93.5
- 군인연금기금	2,972,681	2,972,681	2,972,691	2,979,265	32	3,552	100.2
- 군민복지기금	918,221	918,221	927,415	667,751	8,704	97,670	72.0
총계	31,568,904	31,667,908	32,127,110	30,375,023	624,475	984,481	94.5

출처: 국방부, 2015회계연도 결산보고서, 2016.

### 3.3.2 집행 간 예산 변동 폭 과다 발생

국방예산은 사업조정과 이용 및 전용이 많다. 2014년 국방부 소관 일반회계 세출예산에서 예산현액 25조 6,978억 원의 0.8%에 해당하는 1,960억 원의 이용 및 전용액을 발생하였다. 이는 전년도 1.2%에서 대폭 감소한 규모이다. 그러나 이는 정부 전체 이용 및 전용액의 21.1%로 여전히 큰 규모이다.22) 2014년에는 전체 이용액의 76%

가 군인인건비 사업에서 발생하였으며, 이후 재해복구비(12%), 공공요금(10%) 사업에서 이용액이 발생하였다. 한편, 전용액은 공공요금과 인건비 사업에서 전체 전용액의 65%에 해당하는 전용이 발생하였다. 2014년도 예산결산특별위원회의 「2014 회계연도 결산 검토보고서(2015)」에서는 연례적으로 과다한 이용과 전용이 이루어지는 것을 지적하며, 향후 예산편성 단계에서부터 적정 규모로 예산을 편성할 것을 요구하였다. 2015 회계연도 국방부 소관 총 세출예산현액은 전년대비 5.4% 증가한 28조 2,270억 원인데, 이 중 26조 7,280억 원(94.7%)을 지출하고 6,157억 원은 다음 연도로 이월하였으며, 8,833억 원을 불용하였다. 이 중 일반회계는 예산현액 26조 8,984억 원 중 25조 7,264억 원(95.6%)을 지출하고 4,620억 원을 이월, 7,099억 원을 불용하였다.23)

국방예산현액 대비 사고이월률은 1.4%로 정부 전체 사고이월률인 1.2%보다 여전히 높은 수준이다. ‘군사시설건설및운영’ 사업에서 공사기간 부족 등으로 1,290억 원의 가장 많은 사고이월이 발생하였으며, ‘군사지원및협력’ 사업에서 외자구매 장비 및 물자의 조달 기간이 장기간 소요됨에 따라 929억 원의 사고이월액이 발생하였다. 2014년의 예산현액 중 2.0%인 5,051억 원이 불용되었다. 정부 전체의 불용률(4.3%)보다는 낮은 수준이지만 보다 체계적으로 사업을 관리하고 필수 재원만을 할당하였다더라면 많은 노력을 통해 확보한 수 천억원의 재원이 쉽게 없어지는 것을 방지하여 국방목표 달성을 앞당길 수 있었을 것이다.

예산집행 결과에 나타나는 이러한 비효율성은 국방기획관리제도의 한계를 보여 주고 있는 것이다. 국방분야의 예산이월은 관리소홀로 인한 부분도 있지만, 대부분 다년성 사업을 단년도 예산제도의 틀속에서 무리하게 편성·집행하기 때문에 발생하는 것으로 판단된다.24) 국방부는 이를 줄이기 위해 다년성 사업예산에 대해 연도별 분할하여 예산편성을 추진하고 특단의 노력을 지속해 왔으나, 노력에 비해 크게 줄지 않고 있다. 예산편성 및 집행간의 노력도 중요하지만 근본적인 대책은 다년도 사업의 추진과 지출 가능성을 고려하여 중장기재원을 할당하여야 하는 것이다. 한편, 중기계획에서는 6년후 목표연도의 최종모습을 중시하여 목표량과 재원을 할당하는 데 중

20) 한용섭. 『국방행정론』, 서울 : 박영사, 2012, pp.258-259.

21) 전제국. 2013, p122.

22) 피현주. “국방예산의 효율적 운용 방안에 관한 연

구”, 국방 대학교, 2015, pp.7-8.

23) 국회예산정책처. 『2015 회계연도 결산위원회별 분석(국방 위원회)』, 2016, p.2.

24) 안병성. “국방예산 이월의 문제와 대책방향”, 『주간국방논단』 제1439호, 2012, p.7.

점을 두고 집행시기보다 2년 전에 결정을 하고 있다. 따라서 중기계획수립간에 사업집행 준비상태와 예산의 지출 가능성을 면밀히 확인하고 예측하여 재원을 배분하는 것 역시 어렵다. 결국 예산편성 당해연도에 집행이 어려워진 사업이 발견되면, 즉시 다음연도 사업으로 교체할 수 있도록 체계가 변화되어야 한다. 예산편성과 중기계획의 권한을 함께 가지고 동시에 업무를 수행할 수 있어야 하는 것이다.

**3.3.3 긴급 소요 반영에 부적절**

최근 대한민국은 천안함 피격, 연평도 포격 도발, 사이버 공격, 목함 지뢰 도발, 북한 핵실험, SLBM 발사 등 갈수록 새롭고 긴급한 형태의 위협에 노출되고 있다. 적의 위협은 빠르게 진화하나, 현 소요기획과 획득 체계는 신속성과 유연성이 부족하다. 일반 소요기획 및 획득절차는 소요로부터 전력화까지 10여년이 소요되고 있다. 최근에는 첨단 장비 및 기술의 발전 속도는 빠른 반면, 이를 무기체계에 신속히 적용할 수 있도록 재원을 반영하고 획득 시스템은 미비하다. 반면에 중기계획에 반영하고, 개발 착수 시점에는 첨단 기술이었으나, 완료 시점에는 진부화가 되는 현상도 발생한다. 우리나라는 「방위사업법」 및 「국방전력발전업무훈령」 등을 통하여 긴급 소요의 개념을 정의하고 있다. 하지만 개념 및 적용범위에 대하여 공감대 형성이 미흡하며, 이를 구현하기 위한 별도의 절차 역시 제도화 되어 있지 않다. 긴급 소요로 제기된 전력 중 2009년 아프간 파병관련 전력과 2010년 천안함 피격 및 연평도 포격 관련 전력 등이 기관 간 공감대 형성 및 행정절차 간소화로 적기 획득된 사례가 있으나, 일부에 불과함이 이를 뒷받침 한다.<sup>25)</sup>

**IV. 국방기획관리제도의 개선 방안**

**4.1 기획 - 예산 연계 중심 제도 정비**

**4.1.1 집행과 분석평가 기능 제의**

개선을 위해 우선적으로 고려해야 할 점은 국방기획관리제도보다도 상위의 법적 제도인 예산의 과정에 충실하게 국방예산제도가 발전되어야 한다. 국방기획관리제도에서 집행과 분석평가를 제외하여, 기획 - 예산을 연결하는 제도로 한정하여 집중함이 타당하다. 집행은 국가회계법, 국고

금관리법, 국가계약법 등 재정회계관계법률, 당해연도 예산집행지침과 각 부처의 정부사업에 관한 법령에 따라 진행토록하여야 한다. 전력발전업무훈령은 국방사업의 집행에 대해 국방기획관리훈령보다 집행에 관한 통제를 보다 더 구체적으로 제시하는 사례이기도 하다.

<b>국방기획관리제도</b>	<b>예산의 과정</b>
<b>기획</b>	
<b>예산(계획)</b>	<b>예산편성</b> (국가재정운영계획, 예비타당성조사, 성과계획)
	<b>심의의결</b>
<b>집행</b>	<b>예산집행</b>
<b>평가</b>	<b>결산및검사</b> (재정사업성과보고, 자율평가, 심층평가)
<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 기획과 예산으로 단순화</li> <li>○ 중기계획을 예산으로 통합 * 예산편성간 중장기재원 검토</li> <li>○ 예산과목구조 개편                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책-전략-사업 연결</li> <li>• 국방 전 조직과 연결</li> </ul> </li> <li>○ 분석평가를 결산및심사로 대체</li> <li>○ 관계법령에 의거 집행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사업관리기능 강화                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업담당자 및 부서 지정</li> <li>* 정책 및 전략 연계</li> <li>• 재정사업성과관리</li> </ul> </li> <li>○ 재정정보체계 개선                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 사업관리 정보 적시제공</li> <li>• 데이터로 결정 및 공유</li> </ul> </li> <li>○ 신속집행제도 도입                         <ul style="list-style-type: none"> <li>• 긴급재원의 적시적 확보</li> <li>*이용/전용/조정 근거마련</li> <li>• 계약 등 집행기간 단축</li> </ul> </li> </ul>

**< 그림 4 > 국방기획관리제도 개선방안**

분석평가의 기능 역시 국가의 제도들로 대체하여야 한다. 사업이 국방 정책과 전략에 맞는지 사전에 검토하고, 사업 추진 결과 성과에 맞게 집행을 했는지에 대한 업무가 주된 분석평가의 업무이다. 이를 대체하는 각종 제도들이 정부 재정분야에 도입이 되었다. 즉 예비 사업 타당성조사, 성과계획서 및 보고서 제출, 재정사업자율평가 등이다. 그리고 국회의 결산 기능이 대폭 강화 되면서 사업에 대한 성과에 대해 심층 분석되어 제시되고 있다. 감사원 역시 국회 등의 요구에 따라 사업의 타당성과 투명성에 대해 집중 감사를 실시하고 있다. 더욱이 국가권익위원회, NGO 등에서도 국방 분야 사업에 대해 감시하고 지속적인 민원을 제기하고 있다. 사업부서 관계자는 이러한 요구사항을 해결하기에도 벅차다는

25) 이상경 외. "미국의 신속획득제도 분석 및 시사점", 『주간국방논단』 제1628호, 2016, pp.6-7.

의견을 제시한다. 사업의 목적에 맞게 신속한 집행도 중요하지만, 적법하고 보수적인 절차를 반드시 준수하여야만 국회 결산 및 감사원 결산감사에 안전하다는 의견이 지배적이다. 분석평가의 통제성을 강화하여 기능을 활성화하자는 의견들이 다수의 논문에서 발견된다. 그러나 분석평가의 기능을 위해 별도의 통제 조직을 만들기보다는 사업담당자가 필요한 시기에 적절하게 관련업무를 지원 해주는 것이 국방사업을 잘 추진해 가는 길이라 본다. 사업부서가 업무를 전문적으로 치밀하게 수행 여건을 보장하여 국회의 결산과 감사원의 회계 및 결산감사에 적시적으로 대응할 수 있게 하는 것이 더 현실적이라 할 것이다. 예산사업에 대해 책임이 있고 개선을 주도해 가는 사업관리부서의 역할 중심으로 전환하여야 한다.

**4.1.2 중기계획과 예산편성의 통합**

중기계획과 예산편성을 사실상의 단일 과정과 업무로 통합하여 국방기획관리의 단계도 하나 줄이고 계획과 예산의 연계성을 일치시킬 필요가 있다. 그 일환으로 우리 국방의 실정에 맞는 전력-예산-부대구조의 통합정보체계를 구축하여 운영할 것을 적극 권장 한다.<sup>26)</sup> ‘예산의 과정’상 재원을 확보하는 결정적인 단계는 예산편성 과정이다. 이에 집중함으로써 국방사업이 정치적 과정에서 적극 채택될 수 있도록 하여야 한다.

우선적으로 중기계획과 예산편성 업무를 지원 하는 국방통합재정정보시스템(NDIFIS; National Defence Integrated Financial Information System) 중기계획 과정과 내용을 예산편성 과정으로 통합시켜야 한다. 이를 위해서는 예산편성 요구서의 사업설명서를 근간으로 하여 중기계획에 필요한 내용과 예산집행에 필요한 내용을 반영하여 통합된 사업설명서를 작성하고 정보시스템으로 공유해야 한다.

중기계획과 예산편성의 큰 차이는 중장기 재원배분 정보이다. 이를 통합하고 예산편성과정에서 중기재원을 동시에 결정하는 방법을 제시하면, 6개 연간의 재원을 배분하는 정보를 사업설명서에 담게 하여 예산편성 과정에서 중장기 재원을 같이 결정하게 하는 것이다. 예산편성과정에서 사업의 우선순위와 재원배분을 통합적으로 판단하여 각 군 및 국방부 정책회의와 국방부장관의 결재를 통해 예산서와 중기재원을 동시에 확정하게 된다. 이렇게 함으로써 기간적 차이로 발생하였던 중기계획과정에서의 우선순위와 예산

편성과정에서의 우선순위를 일치시킬 수 있다. 또한 전년에 예산안이 국회에서 의결되면, 변경된 내용을 반영하여 사업계획서의 2~6년차 재원 종합하여 익년 1월에 중기사업계획서를 기획재정부에 제출한다면 중기계획과 국가재정운영계획의 불일치 문제를 해결할 수 있게 된다.

이렇게 만들어 진 사업계획서를 문서 형식으로 보관하기 보다는 각 과정의 담당자들이 쉽게 접근하고 분석할 수 있도록 데이터베이스화하여 제공하여야 한다. 이를 위해 국방부에서 개발 활용 중인 국방통합정보시스템에 있는 사업관리 기능을 적극 활용하여야 할 것이다.

당해 연도 예산편성과정에서 조정되는 사업은 중기계획에 당연히 영향을 미치는 데, 장기재원에 대한 변경 결정도 편성과정에서 동시에 수행토록 하여야 한다. 이렇게 하면, 예산편성 과정에서 결정된 재원 배분으로 변경되는 내용들이 적시에 장기재원 변경으로 반영 될 것이다.<sup>27)</sup> 따라서 중기계획을 예산편성으로 통합하고 국방기획관리제도의 단계를 「기획」 - 「예산」으로 축소하여 국방 정책과 전략이 예산에 편성되도록 하는데 집중하도록 국방부 혼령을 정비하여야 한다.

**<표 3> 임무별 대응전력과 예산과목구조 연계(예시)**

위협별 임무 (정책사업)	대응 전력 (단위사업)	총사업비	연도별 소요 (F~F+5 이후)								능력
			F	F1	F2	F3	F4	F5	이후		
○○지역방어	:	000	F	F1	F2	F3	F4	F5	이후		
-○○위협 제거	-A 전력 획득 및 유지	80 억원	11	21	21	9	9	1	8	75 %	
-○○격멸 :	-B 전력 획득 및 유지 :	:	:	:	:	:	:	:	:	:	

**4.2. 사업관리 기능의 역할 및 성과 제고**

**4.2.1 임무와 책임 중심의 예산과목구조 개편**

기획에서 예산으로 원활하게 연계 하는데 핵심적인 역할은 예산과목구조가 담당한다. 현재의 국방예산과목으로는 국방자원을 어떤 임무에 얼마나 사용했는지 식별이 거의 불가능 하다. 이를 개선하기 위해서는 중기계획 또는 예산편성에 사용될 예산과목구조를 기획단계에서 제시하는 군방 목표와 임무 달성에 충실하도록 재설계하여야 한다. 예산과목구조가 국방정책과 전략을 구현하는 사업을 담아내는 그릇의 역할을 하여야 한다.

27) 현재 제도하에서는 중장기 사업이 예산편성과정에서 삭감되거나 조정된 경우, 이듬해 중기계획 작성시까지 상당기간 정보의 불일치가 이어진다.

26) 전제국. 2013, p135

그리고 국군의 임무별 대응전력과 증기간의 재원 투자를 통한 목표 수준 달성 기여도와 소요 재원을 배분토록 하여야 한다. < 표 3 >의 예시와 같이 '위협별 임무'는 '정책사업(프로그램)', '대응전력'은 '단위사업'에 대응 시켜 예산과목구조를 설정하는 방안을 제시 한다.<sup>28)</sup> 이와 같이 정책사업과 단위사업 수준에서 예산과목구조가 정책 및 전략과 연계 되면, 세부사업과 하위사업 수준에서는 관련된 사업들이 연결되어야 한다.

한편으로 예산과목은 재원 요구와 사용에 대한 책임 및 성과를 제시할 수 있는 구조로 되어 있어야 한다. 우리나라의 경우, 현금주의 예산 제도를 운용하고 있고 성과 지향의 예산 제도를 추구하고 있어, 입법과목(항 이상)에 해당하는 예산의 상부구조는 선진국의 사례와 같이 예산 사용처에 대한 투명성과 국민 또는 국회의 이해가 비교적 용이한 기능별 분류를 따르되, 책임성 강화를 위하여 분류 된 기능이 조직별로도 구분이 가능하도록 설정 되어야 한다. 또한, 향후 성과관리제도의 도입을 고려, 성과 계획 및 결과의 측정이 용이하도록 가급적 기능별 조직별 분류 구조 틀 내에서 성과 관리 단위로 하부구조를 분류하여야 한다.<sup>29)</sup> 성과 관리 제도가 효과적으로 추진되기 위해서는 성과와 예산의 연계가 중요 하나 공공분야의 특성상 성과가 투입 예산의 충분성에 직결되는 경우가 많고 성과가 낮다고 예산을 줄인 다거나 반대로 성과제고를 위해 예산을 늘릴 수도 없는 것이 현실이다. 이러한 한계점은 있으나 얼마의 예산이 어디에 쓰였고 그 성과가 어느 정도 인가를 파악하여 이의 제고를 위해 예산의 사용 및 관리 주체에 피드백하는 과정은 반드시 필요 하다. 따라서 성과 관리 단위는 국방부 국·실을 포함하여 육·해·공군 관련 부서 등 조직별로 구분 된 예산에 대해 이루어져야 바람직 하다.<sup>30)</sup> 이를 위해 대응 전력 중심으로 예산과목 구조를 재편하되, 전력을 획득하고 운영하는 성과에 대한 책임을 지위질 조직 단위로 세분화하여야 한다. 특히, 국방부 국실도 포함하지만, 각 군과 합동참모 본부, 국방정보본부, 사이버사령부, 의무사령부, 야전군사령부, 서북도서사령부 등의 임무를 반영하여 재구성하여야 한다.

28) 예산과목구조는 정부 차원에서는 "분야-부문-정책사업(프로그램)-단위사업-세부사업-목-세목으로 설정되고, 국방부에서는 이에 "하위사업1-하위사업2-하위사업3"을 추가 설정하여 운영하고 있다.

29) 이혁수. "국방예산의 프로그램예산구조 적용방안", 『국방정책연구』, 2006, 한국국방연구원, p.167.

30) 이혁수. 2006, p.179.

#### 4.2.2 사업관리 기능 강화

사업관리는 모든 사업의 시작부터 종료까지 전 과정을 관리 것을 말하는데 프로그램예산제도의 도입으로 중기계획, 예산편성, 집행 및 결산의 근간이 되고 있다. 즉 개별 재정사업의 정보들이 모아져서 예산편성 요구서, 결산서 등이 종합되게 된다. 따라서 국방 정책과 전략이 구체화 되어 예산에 반영되기 위해 관리체계 및 기재부의 디지털예산회계시스템과의 연동을 통해 체계적인 사업수명주기를 관리하기 위한 업무이다.<sup>31)</sup> 국방 기획관리제도의 목적인 국방자원을 효율적으로 관리하기 위해 사업관리자는 기획문서에서 제시 되는 국방 정책과 전략에 부합되는 예산사업을 발굴하여 예산에 반영하고 예산을 배정 받아 사업을 추진하여 그 성과를 결산하여야 한다. 중기 계획-예산편성-집행-결산을 총괄하는 재정업무 각 단계별 관계자는 사업관리자가 제기한 소요를 검토하고 우선순위를 부여하여 재원을 할당하는 역할을 하게 된다. 따라서 사업관리자의 소요가 없으면 아무리 중요한 정책이 기획되었다라도 예산에 반영하기는 불가능하다. 그러나 국방기획관리 체계상 사업관리부서와 담당자의 역할과 책임에 대하여 정리되고 체계화되어 있지 않아 그 중요성이 간과되고 있다. 국방부가 2012년부터 인건비 부족으로 수년간 국회 결산 간 지적을 받았었다. 2015년도 국회 예산결산특별위원회 심사보고서(2016.9)에 의하면, 최근 4년간 부서관 인건비 결산 현황을 보면, 매년 대규모의 이용 및 전용을 통한 증액이 반복되고 있다고 연례적인 정원 대비 인력 초과 운영을 지적하였다. 국회 2014 회계연도 결산심사 시정 요구사항 조치 결과<sup>32)</sup>에 의하면, 정원 및 예산편성 인원에 따라 인력을 운용하는 방안을 종합적으로 검토할 것을 지적하였다. 이는 인건비 사업에 대한 사업관리부서의 역할이 적절하지 못한다 주원인이 있었다. 최근에 국방통합재정정보시스템이 도입이 되면서 사업관리자의 업무들이 부분적으로 시스템에 구현이 되었다. 그러한 배경에는 정부의 재정사업성과관리 도입과 국회의 예산결산이 강화되면서 사업의 성과 측정과 추진 과정에서의 적극적인 관리가 요구되었기 때문이다. 사업관리 기능을 강화하기 위해서는 첫째, 예산과목별로 사업관리자

31) 국방부. "국방통합재정정보시스템 관리 훈령" 국방부훈령 제1550호(2013.7.9.) 별표 1.

32) 예산결산특별위원회. "2014 회계연도결산심사 시정 요구사항에 대한 조치결과", 2015.

또는 담당자들이 지정되도록 관리되어야 한다. 현재 국방통합재정정보시스템 상으로는 이들을 지정 관리토록하고 있으나, 국방기획관리 훈령에서는 이들의 역할과 기능을 명확히하지 못하고 있다. 둘째, 사업관리 담당자가 쉽게 사업을 이끌어갈 수 있도록 교육이 필요하다. 사업관리부서의 담당자는 행정 조직의 특성상 1-2년 단위로 변경되는 것이 대부분이다. 새로 담당하는 사업의 현황과 예산의 과정 상 조치할 사항을 조기에 습득하여 업무를 수행할 수 있도록하여야 한다. 셋째, 사업 계획과 관련 정보들이 데이터형식으로 통합되어 제공되어야 한다. 이를 통해 사업의 중요 정보가 누락 되지 않고 관리되면서 사업관리자에게 제공되어야 한다. 즉 업무처리 시스템의 기능을 뛰어 넘어 재정사업의 성과관리정보포털 개념으로서 다양한 성과정보를 참조하고 활용할 수 있는 시스템의 설계가 이루어질 필요가 있다.<sup>33)</sup>

#### 4.2.3 신속집행제도 효과성 제고

국방 목표를 적시적으로 구현하기 위해서는 사업부서의 긴급한 예산을 적시에 확보하고 집행할 수 있는 제도가 도입되어야 한다. 국가 안전보장과 관련하여 사변, 해외 파병, 테러, 적의 침투 도발 등 특정 위협에 대해 시급히 대응할 필요가 있을 때에는 우선적으로 적법하게 조치할 재원을 확보해야하고, 또한 신속하게 구매 또는 집행을 할 수 있는 체제가 되어야 한다. 현재는 비상시 전시 관계 법령이 공표가 되어야 전시 긴급 예산을 사용할 수 있도록 되어 있어, 위기가 발생하고 상승하는 단계에서 재원을 확보하는 것이 제한된다. 따라서 이러한 상황이 발생하는 경우에는, 당해년도 '예산총칙'에 다른 재원을 이용할 수 있도록 하고, 예비비 사용 가능 항목에도 기획재정부와 협조하여 미리 반영하여야 한다.<sup>34)</sup> 국방부 내에서도 집행잔액을 신속하게 전용할 수 있도록 당해년도 예산운용지침에 반영하여야 한다. 집행 단계에서도 주무 부서에서 긴급 소요를 결정하면, ① 기납품 업체와 수정계약 확대 ② 최기년도 우수 납품 업체 및 동원 업체와 수의계약 ③ 공급 가능한 업체가 다수인 경우, 지명수의계약 등의 방법 순으로 공급자를 결정하여

기간을 단축하여야 한다. 계약준비기간에 원가계산이 불비한 경우에는 사후원가정산계약을 할 수 있도록하여야 한다. 신속집행제도는 사업 집행의 투명성을 극도로 제한시킬 수 있으므로 허용이 가능한 분야를 구체적으로 제한시켜 운용하여야 한다. 이를 위해서는 사전에 가능한 분야를 규정화 목록화할 필요가 있다.

#### 4.3 데이터 중심의 의사 결정 체계 구축

국방기획관리 체계가 적시적으로 재원을 조정 변경하여 긴급한 상황을 대처하는 살아있는 제도가 되기 위해서는 데이터중심의 의사결정체계가 되어야 한다.

우선적으로 예산사업별로 사업계획서가 작성되어 탑재되어야 하고 이를 사업관리자와 예산의 과정 즉 중기계획, 예산편성, 예산운영, 예산결산 및 성과관리의 관련 인원이 동시에 공유되어야 한다. 여기에는 중장기 연차별재원, 편성요구액, 당해연도예산액, 계약실적, 지출현황, 이월예산액, 불용예산액, 예산조정액, 이용전용액, 최종이월액, 최종불용액, 이월및불용 사유, 예산집행 후 획득된 장비 등 자산, 정책수행을 위해 지출된 비용 등이 제공 되어야 한다. 그리고 감사원의 시정요구, 국회의 결산심사 간 시정요구와 정부에 제출되는 성과계획과 성과지표, 재정사업자율평가 정보가 포함 되어야 한다.

한편으로 예산과정에서 변경 사항은 정보시스템 내에서 결정 또는 확정토록하고 변경된 정보는 상호연동이 되어 동시에 수정 될 수 있도록 하여야 한다. 예를 들면, 중기계획에는 100,000개씩 6년간 구입하여 전군에 보급하기로 하였던 A 군수 물자는 긴급성이 증대되어 2년차에 300,000개로 조정되어 예산이 편성되었을 경우 중기재원도 동시에 수정되어야 한다. 예산을 편성한 이듬해 집행단계에 있어 업체의 생산능력부족으로 200,000개만 구입되었고, 나머지는 집행가능한 사업으로 예산을 변경하였다면, 2년~6년차의 중기계획과 3년차의 예산편성 요구액이 적시적으로 변경되어야 한다. 이것을 단지 문서행위로 종결되는 것이 아니라, 데이터로 수정 변경하여 유지되어야 한다. 현재 국방통합재정정보시스템의 사용이 확대되어 많은 관련자들이 직접 사용하고 있지만, 의사결정권자들이 직접 시스템 접속하여 데이터를 보고 결재토록하여야 한다.

마지막으로 최수동 외(2014)는 국방 중기 및 예산 재원 배분 구조의 발전 방안 연구에서 국방 정책 및 군사 임무에 기반을 둔 자원 배분을 위해서는 중기계획 및 예산의 최하위 조직인 전투

33) 이민호, "통합재정정보시스템의 효과에 관한 연구", 『KIPA연구보고서』, 2012-34, 2012, p.243.

34) 2017년도 예산총칙안(2016.9) 제10조에는 이용가능한 항목을, 12조에는 예비비사용에 대해 제시되어 있다. 이용과 예비비 사용은 여기에 반영하여 예산안으로 확정되어야만 집행간에 예산을 이용하거나 예비비를 사용할 수 있게 된다.

및 지원부대별 국방자원(예산,인력,무기체계)의 현황을 구현할 필요가 있다고 강조하였듯이, 예산을 통하여 획득된 자산과 소모된 비용 정보가 예산사업별로 자원관리부대별로 제공되어야 한다. 이를 통해 사업관리자는 야전에서 필요한 자산들이 어떻게 소모되고 사용 되는지를 실시간으로 확인할 수 있으며, 야전부대의 운영담당자들과 소통하는 장이 되고 또한 부대 간 사업을 통제할 수 있게 된다.

## V. 결론

1983년에 기존의 국방기획관리제도에 집행과 평가를 추가하였다. 미국이 시행했던 계획예산제도에 2단계의 절차를 추가한 것이다. 하지만 정보화시대가 열리면서 이 제도는 실효성이 퇴색되고 있다. 지난 30여년간 진화의 과정을 거치며 문서체계와 관련 규정 및 절차가 계속 늘어나고 복잡해지면서 의사결정은 상대적으로 느려지고, 기능의 중복과 관료화 현상이 심화되었기 때문이다. 그간 제도의 개선이 핵심 목적인 “국방 정책과 전략을 예산으로 연계”를 구현하기 보다는 제도의 형식적 완성에 주안점을 두었기 때문이다. 그 결과 제도적으로나 정치적으로 상위의 절차인 ‘예산의 과정’보다는 기획관리절차를 더 우선시하게 되고, 심지어 중요한 정책의 예산반영소요도 중기계획에 있지 않았다는 이유로 예산편성에 반영되지 않는 안타까운 일들이 발생하고 있다.

국방정책을 예산으로 구현하고 예산집행 간에 효율성을 높이기 위해서는 국방 예산과목구조의 역할이 중요하다. 그러나 현재의 기능별 예산과목구조로는 국방 정책과 전략을 연계하기 곤란하게 되어 있고, 방대한 군의 조직과 임무에 대한 성과 연계가 제한된다.

국방기획관리제도의 핵심역할을 수행하여 왔던 중기계획은 국가재정운영계획과 순기가 불일치하고, 예산편성과 사업집행에 집중해야 하는 사업부서의 노력을 분산시키고 있으며, 재원의 가능성보다는 소요 위주 행정으로 예산편성과의 격차가 심하게 발생하고 있다. 그 결과 예산집행간 이월과 불용액 그리고 예산 이용과 전용을 과도하게 발생시켜 예산의 효율성을 저해하고, 국회결산 및 감사원 결산검사 등에서 강하게 지적받아 오고 있다.

특히, 최근 국회의 결산심사 강화, 감사원 결산검사, 정부의 재무회계 도입, 재정사업성과관리 도입, 재정사업자율평가 제도 등의 국가적 차원의

의 재정혁신에 적극적으로 대응하기 보다는 과거의 분석평가 개념을 고집하고 있어 국방기획관리제도의 실효성이 현저히 떨어지게 하고 있다. 사업정보는 국방기획관리 각 단계별로 공유되고 정책과 전략이 편성에 이르기까지 일치되어야 하나, 데이터화되어 있지 않고 문서화되어 있어 연계성이 미흡하다. 그러기에 특히 긴급히 조치해야 할 사업, 중점적으로 추진할 신규 사업에 대해 재원을 배분해주고 수정하는 것은 극히 어려운 일이 되었다. 국방기획관리제도의 근본 목적을 잃어버린 것이다.

본 연구에서는 이를 개선하기 위해 큰 틀에서 근본적인 제도 개선을 제안하였다. 먼저 업무 중복과 형식적 행정절차를 줄이기 위해 중기계획과 예산편성을 통합하고, 평가단계를 국가적 차원에서 수행하는 결산 및 성과 관리 제도로 전환하여 운영하며, 상위의 행정절차인 ‘예산의 과정’을 충실하게 수행하게 하는 것이다. 즉 국방기획관리 제도는 그 기능을 기획-예산 체계로 축소하여 근본 목적에 맞게 운영토록 하여야 한다.

근본 목적인 국방 정책과 전략에 재원을 합리적으로 배분하기 위해서는 첫째, 예산과목구조를 임무와 책임 중심으로 재편하여 정책과 전략을 자연스럽게 연결하고 성과를 관리할 수 있도록 하여야 한다. 둘째 정책과 전략을 사업으로 구현하는 사업관리부서 및 담당자의 역할을 강조하기 위하여 사업관리 기능을 강화하여야 한다. 이를 위해 중장기 연차별 자원, 총사업비, 연도예산, 사업물량, 기존물량 등 각 종 예산사업 관련 정보를 예산 과목과 연계하여 데이터화해서 지원해야 한다. 국방통합재정정보시스템을 개선하여 이를 실시간으로 제공하여야 한다. 물량증감, 기간연장 등 사업 계획 변경, 이월, 절감, 이용, 전용 등 사업추진 간 변경되거나 조정되는 정보는 사업담당자의 요청에 의거 예산운용, 편성, 중장기 자원(중기계획), 결산 담당자에게 동시에 제공되고 승인 될 수 있도록 국방통합재정정보시스템을 개선해야 한다. 국방관련 긴급한 예산소요 발생시에 이러한 시스템을 통해 신속히 동시에 재원을 변경하여 지원해주는 신속집행제도를 제도화시키면, 국방 목표를 더 효과적으로 구현하게 될 것이다.

본 연구는 국방기획관리제도를 국가의 ‘예산의 과정’과 비교하여 제도의 목적에 부합하는 근본적인 개선을 제시한 데 의의가 있겠다.

향후, 본 연구에 이어 중기계획과 예산편성의 통합을 위한 조직과 업무절차, 국방정책과 전략을 구현하는 국방예산과목구조 재편 방안, 사업

관리 정보와 증기-예산편성-집행(계약-지출)-결산 단계간 정보공유를 위한 데이터베이스 연계 방안, 효과적인 결산심사 대응전략, 이월 불용 통제 방안 등이 심층적으로 연구되어 지기 바란다.

연구원, 2013.  
 20) 피현주. “국방예산의 효율적 운용 방안에 관한 연구”, 국방대학교, 2015.  
 22) 한용섭. 『국방행정론』, 서울:박영사, 2012.

### 참고문헌

- 1) 감사원. 『2015 회계연도 국가 결산검사 보고서』, 2016.
- 2) 국가재정법. 법률 제13448호, 2015.7.24.개정.
- 3) 국방부. “국방기획관리 기본 훈령”, 국방부 훈령 제1954호, 2016.9.1 개정.
- 4) 국방부. “국방통합재정정보시스템 관리 훈령”, 국방부훈령 제1550호, 2013.7.9. 개정.
- 5) 국회예산정책처. 『2010 프로그램예산사업편람』, 2010.
- 6) 국회예산정책처. “2015 회계연도 결산 위원 회별 분석(국방위원회)”, 2016.
- 7) 김준식, 김경곤. “미국의 국방기획지침 발전 과정과 시사점”, 『주간국방논단』 제1341호, 2011.
- 8) 대한민국국회(www.assembly.go.kr). 국회활동-예산안과결산, 2016.10.
- 9) 백재욱. “한·미 국방기획관리제도의 현실과 당면과제”, 『주간국방논단』 제867호, 2001.
- 10) 안병성. “국방예산 이월의 문제와 대책 방향”, 『주간국방논단』 제1439호, 2012.
- 11) 안병성, 김종태. “국방기획관리시스템 혁신의 필요성과 과제”, 『주간국방논단』 제1023호, 2004.
- 12) 원구환. 『재무행정론』, 대영문화사, 2014.
- 13) 이상경, 한윤주. “미국의 신속획득제도 분석 및 시사점”, 『주간국방논단』 제1628호, 2016.
- 14) 이민호. “통합재정정보시스템의 효과에 관한 연구”, 『KIPA연구보고서』 2012-34, 한국행정연구원, 2012.
- 15) 이춘주. “국방기획체계”, 『국방행정관리론』 제2장, 대명 출판사, 2015.
- 16) 전제국. “국방기획관리제도의 이상과 현실: 제도개선방안을 중심으로”, 『국방 연구』 제56권 제4호, 2013.
- 17) 전제국. “국방중기계획의 역할과 실효성 확보 방안”, 『국방주간논단』 제1490호, 2013.
- 18) 최수동, 손학수, 김윤태, 선미선, 김종태, 최재동, 백재욱. 『국방경영효율화를위한 국방재원배분체계발전방향』, 한국국방연구원, 2010.
- 19) 최순영. “프로그램예산제도의 평가에 관한 연구”, KIPA연구보고서』 2013-31, 한국행정