국가전략, 제28권 2호 2022년 여름호, 147~171.

국방획득시스템 재정비 방향:
분할 구조적 특성을 넘어

전 제 국*

❖ 요 약 ❖

국민의 생명과 국가의 생존을 책임지고 있는 국방은 실패가 허용되지 않는다. 국방은 어떤 일이 있어도 반드시 성공해야 할 당위성이 있다. 국방이 성공하려면, 싸워 이길 수 있는 '전략'이 있어야 하고 이를 이행할 수단으로 '전력'이 있어야 한다. 하지만 전략과 전력 사이에는 넓고 깊은 간극(間隙)이 있어 자연적 접합은 사실상 불가능하다. 이 둘을 연결하기 위해 세 개의 독립된 시스템(PPBEES, JSPS, DAS)이 서로 맞물려 돌아가도록 설계되어 있다. 하지만 실제로는 분할 구조적 현상이 지배적이다. 특히 국방획득시스템(DAS)은 외청(방위사업청) 설립과 동시에 소요-획득-운영으로 분리되었고, 획득프로세스는 수많은 단계·절차로 세분화되었으며, 주요 단계별로 권한과 책임이 분산되었다. 이로 인해 전략개념이 변형 없이 실물무기체계에 온전히 담겨 있을 가능성은 희박하다. 앞으로 국방당국이 '절대강군·불패국방'의 길을 열어가려면, 국방획득시스템에 심어진 다층복합적 분할구조를 넘어 관련 기능·기관·단계간 유기적 연계성을 살려내는 방향으로 시스템 차원의 재정비가 선행되어야 할 것이다.

핵심어: 전략개념, 소요기획, 실물무기체계, 분절현상, 유기적 연계성

Ⅰ. 문제의 제기

오늘날 4차 산업혁명과 함께 과학기술이 빛의 속도로 진보하면서 전장환경과 전쟁양상을 획기적으로 바꾸어놓고 있다. 이제 전쟁의 승패는 변화와 혁신을 거듭하고 있는 첨단 신기술을 국방획득체계에 실시간대로 접목, 미래전장을 지배할 Game Changer를 얼마나 빨리 개발, 생산, 전력화해내느냐에 달려있다. 이에 따라 국방의 성패는 국방획득체계의 실효성에 달려있다고 해도 과언이 아니다.

DOI: 10.35390/sejong.28.2.202205.006
* 정치학박사(전 방위사업청장)

국방획득체계는 추상적 전략개념이 실체적 전력구조로 전환되는 '통로'이다. 이를 통해 나온 산물의 품질과 성능은 다음과 같은 두가지 조건에 의해 결정된다. 첫째, '심은 대로 거둔다'는 자연법칙에 따라 획득시스템에 투입되는 원자재(전력소요)가 최종산물(무기체계)의 유용성을 결정한다. 이는 전략개념이 전력소요로 바뀌는 '소요기획의 적실성'과 관련된 조건이다. 전략개념에 맞는 소요가 투입되면 전략목표 달성에 유용한 무기체계가 나오고, 그렇지 않으면 쓸모없거나 부실한 무기가 나오기 마련이다. 둘째, 통로(획득체계)의 생김새와 구조적 특성에 따라 최종 산물의 품질이 결정된다. 전략-전력의 변환 통로가 평탄하고 짧을수록 전략개념이 본질의 변형 없이 무기체계에 담길 가능성이 높지만, 반대로 길고 복잡할수록 왜곡·변질될 개연성이 크다.

그런데 현행 시스템은 어떤 조건도 제대로 갖추지 못한 것 같다. 먼저, 소요기획의 내재적 한계로 인해 전략개념이 전력소요에 제대로 반영되지 못하고 있는 것으로 판단된다. 다음, 2000년대 중반 획득기능이 외청(방위사업청)으로 분리 독립하면서 소요-획득-운영의 연계성이 사라졌고, 사업추진단계별로 권한과 책임이 여러 기관으로 분산되면서 획득사업과정에는 분절현상이 내재화되었다. 설상가상으로, 획득프로세스가 수많은 절차로 나누어지고 주요 길목마다 각종 규제와 견제의 장치들이 매설되어 어느 곳 하나도 쉽게 통과할 수 없다. 이로 인해 전략개념이 본질의 굴절 없이 무기체계에 온전히 반영되기를 기대할 수도 없거니와, 전력화 선행기간도 너무 길어 새로운 무기체계가 실전에 배치되자마자 구형무기가 되어버리는 아이러니에 직면할 수 있다.

이와 같은 배경하에 본고는 무형의 전략개념이 유형의 무기체계에 온전히 투영(投影)되어 국방의 실효성을 보장할 수 있도록 국방획득체계에 내재된 분업·분절·불통의 장벽을 넘어 관련기관·기능·단계간의 유기적 연계성을 다시 살려낼 수 있는 방안을 모색하려는 데 목적이 있다. 먼저, 국방관리체계의 이상과 현실을 대조하여 현행 시스템의 구조적 한계요인을 진단하고, 다음, 간결하면서도 유연하고 일사불란하게 작동하는 시스템으로 거듭나는 데 필요한 정책대안을 찾아 제시하고자 한다.

Ⅱ. 국방관리시스템의 이론 vs 실제

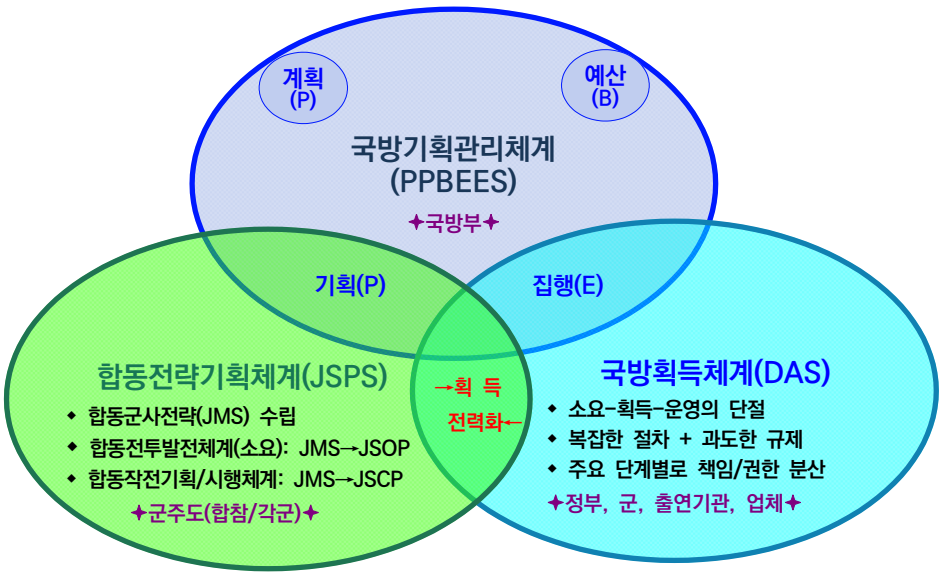
국방의 미션은 외부의 위협으로부터 국민의 생명과 국가의 생존을 지켜내는 데 있으며, 이는 「전략(Strategy)-전력(Forces)-운용(Operations)」의 삼각 구도에 의해 이루어진다: ▷먼저 '싸워 이기는 전략개념'을 정립하고, ▷이를 구현할 수단으로 '전력(무기체계)'을 획득해 ▷전략개념에 맞게 '운용'하여 국방전략 목표를 달성한다. 이처럼 국방관리의 기본개념은 심플하다. 하지만 이는 이론일 뿐 실제로는 매우 복잡하다. 국방관리체계는 세 개의 시스템이 각각 독립된 절차에 따라 자전(自轉)하면서도 톱니바퀴처럼 서로 맞물려 공전(公轉)하며 일정한 경로를 통과해야 목표지점에 이를 수 있다. 중도에 어느 한곳에서라도 어긋나면 시스템 전체가 흐트러져 모든 것이 헛일이 될 수 있다. 이에 국방관리의 실효성은 국방의 출발점에 해당하는 무형의 전략개념이 난마(亂麻)처럼 얽혀있는 복잡한 과정을 통과하면서도 본질의 변형·굴절 없이 얼마나 온전히 최종산물(무기체계)에 담겨있느냐에 달려있다.

1. (이론) 삼중 복합의 연계구도

국방관리시스템은 〈그림 1〉과 같이 국방기획관리체계(PPBEES)를 중심으로 합동전략기획체계(JSPS)와 국방획득체계(DAS)가 서로 맞물려 돌아가며 국방목표를 달성되도록 설계되어 있다. 이 세 개의 시스템은 상호 유기적으로 연계되도록 제도화되어 있으면서도 주관기관이 서로 다르고 독립된 절차에 따라 각각의 업무를 독자적으로 수행하는 구조적 특성을 가지고 있다.

모든 국방과업은 '제한된 국방자원으로 최적의 군사력을 건설'할 목적으로 도입된 PPBEES에 따라 장기기획(P)-중기계획(P)-예산편성(B)-사업집행(E)-분석평가(E)로 이어지는 일련의 단계를 거치며 일사불란하게 추진되도록 설계되어 있다(전제국 2013a). 국방관리의 첫 단계는 모든 업무의 방향과 지침을 제공하는 '기획단계(Planning)'이며, 그 중에서도 국방의 브레인에 해당하는 것은 '국방기본정책(NDP)'으로 모든 국방·군사업무의 길잡이 역할을 수행한다(전제국 2016: 99-101).

〈그림 1〉 국방관리의 삼중(三重) 복합체계



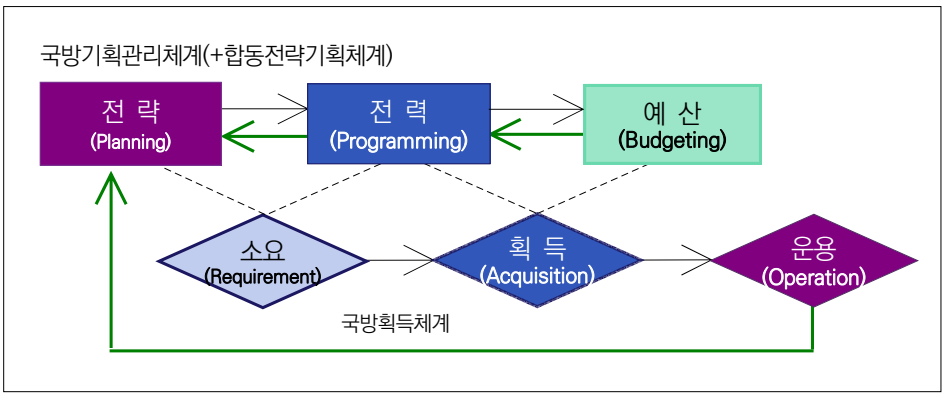
국방기획의 첫머리에서 '국가안보전략지침'에 근거한 '국방기본정책'이 나오면, 이를 군사적으로 뒷받침하기 위한 '합동전략기획체계(JSPS)'가 돌아가며 합동군사전략(JMS)을 내놓고 이어서 '합동전투발전체계'에서 전략개념의 실행에 필요한 전력소요(JSOP)를 판단·결정하여 '국방획득체계(DAS)'로 넘겨준다.[1] 군사력건설 소요가 국방획득체계로 넘어오면 길고 복잡한 과정을 거쳐 실물무기체계로 전환되어 소요군에 공급된다. 군은 이렇게 획득된 모든 현존전력의 능력을 판단·평가

1) 국방기획관리체계상 국방기본정책서(NDP)는 최상위 문서로서 합동군사전략(JMS)과 합동군사전략목표기획서(JSOP), 국방중기계획 등 중장기 기획·계획문서 작성의 근거가 되지만, 이는 5년마다 교체되는 신정부의 안보목표와 전략기조 등을 담은 국가안보전략에 뿌리를 두고 있다. 먼저 대통령실(국가안보실) 주관하에 국가안보전략을 수립, 관계부처에 시달하면, 국방부는 국가안보전략지침과 국방정보판단서를 기초로 향후 15년(F+1~F+15)을 지향할 국방목표와 정책방향 및 정책기조를 정립, 국방기본정책서에 담아 각군/기관에 시달한다. 이어서 합동참모본부는 국가안보전략지침과 국방기본정책서 등에 근거하여 향후 15년간(F+1~F+15) 추구할 군사전략목표와 전략개념, 군사력건설방향 등을 담은 합동군사전략(JMS)을 수립, 합동군사전략목표기획서와 방위력개선분야 중기계획 등 후속문서의 작성 기준과 지침을 제공한다. 이렇듯 국방관리체계는 국가안보전략으로부터 출발하여 국방기본정책, 합동군사전략, 합동군사전략목표기획서, 국방중기계획, 예산편성 및 집행으로 일관되게 이어지며 국가안보·국방목표를 구현하도록 설계되어 있다. 『국방기획관리기본훈령』(2021.1.15. 개정) 참조.

하여 합동작전계획을 수립하고 유사시 이를 시행하여 전략목표를 구현한다.

이렇듯 세 개의 시스템은 각각의 독립된 목표를 위해 소정의 단계·절차에 따라 일사불란하게 운행하면서도 '하나의 통일된 목표'를 지향하며 서로 맞물려 돌아가고 있다. 예를 들어, 〈그림 2〉에서 보듯이, 한편으로는 국방기획관리체계상의 '기획(전략)-계획(전력)-예산(자원)'간의 단계전환이 이음새 없이 이루어지는 가운데 국방획득체계상의 '소요-획득-운용'이 상호 불가분의 관계를 이루며 순환되고 있으며, 다른 한편으로는 기획관리프로세스와 국방획득프로세스가 서로 맞물려 돌아가며, 전략개념이 반영된 무기체계를 획득, 소요군에 공급해줌으로써 '완전작전'을 뒷받침해주도록 설계되어 있다.

〈그림 2〉 국방관리의 기본구도(단순화 모델)



이와 같이 국방관리시스템의 생명선은 서로 다른 체계·기능·단계의 사이를 빈틈없이 이어주는 '유기적 연계성'에 있다. 이는 무엇보다도 소요의 근원이 되는 '전략개념'이 여러 겹의 독립된 체계와 과정을 통과하더라도 본질의 훼손 없이 최종산물(실물무기체계)에 담겨있어야만 유사시 작전운용을 통해 소기의 전략목표에 이를 수 있기 때문이다.

국방획득시스템의 연속선상에서 방위사업도 사업추진단계간의 연계성과 관계기관간의 협업 수준에 따라 그 성패가 나누어진다. 전력의 소요제기부터 개발·생산·배치될 때까지 일련의 사업추진과정이 꼬리에 꼬리를 물고 이어져야 하고, 국방부로부터 합참/각군-방위사업청-출연기관(ADD/기품원)-방산업체에 이르기까

지 모든 관련기관이 '하나의 목표'를 향해 한몸처럼 움직이며 협업을 실천해나가야 비로소 제한된 시간안에 성공의 문에 이를 수 있다. 어느 한 곳이라도 어긋나거나 단절되면 이후의 모든 과정은 무의미해진다.

2. (실제) 시스템 차원의 분할구조적 현상

국방관리시스템들은 '기계'처럼 서로 맞물려 돌아가도록 설계되어 있지만, 이는 이론이고 당위일 뿐 현실이 아니다. 실제로는 체계별·기능별·단계별로 분절현상을 드러내고 있어 연결 톱니바퀴가 서로 어긋나거나 빠져있는 것처럼 보인다. PPBEES가 그렇고 소요기획으로부터 출발하는 국방획득체계 및 방위사업 추진과정도 그렇다. 이는 군사부문 특유의 기밀주의와 상명하복(上命下服)의 조직문화에서 비롯되는 폐쇄성과 경직성, 협업보다는 분업에 익숙한 칸막이 구조 등에 기인하지만, 2000년대 중반 투명성 대책의 일환으로 획득기능이 '외청'으로 독립되고, 이어서 권한과 책임의 분산, 처벌과 규제의 강화, 견제와 균형의 원칙 등이 뒤따르면서 더욱 심화된 것으로 풀이된다.[2] 이제 소요-획득-운영의 사이가 분리되고, 사업단계간의 분절 및 관계기관간의 불통현상이 내재화되면서 국방획득체계의 이론과 실제는 외딴섬처럼 뚝 떨어지고 말았다.

1) 소요기획의 내재적 한계

문제의 불연속성은 PPBEES와 국방획득체계의 첫걸음에 해당하는 '소요기획단계'에서 시작되고 있다. 소요기획의 핵심은 무형의 전략개념(JMS)을 유형의 전력소요(JSOP)로 변환하는 데 있으며, 이는 군사력건설(양병)의 첫 단추에 해당한다. 이에 소요기획의 적실성이 곧 국방관리의 실효성을 좌우한다고 해도 과언이 아니다. 첫단추가 잘못 꿰어지면, 앞뒤의 모든 행위는 헛수고가 되기 때문이다. 소요기획이 본래의 뜻대로 되지 않으면, 모든 선행문서(JMS+NDP)가 무의미해지고, 아울러 모든 후속 행위, 즉, 선행연구로부터 소요검증-중기계획-예산편성-체계개발-시험평가-양산-배치에 이르는 일련의 사업관리가 모두 헛일이 되고 만다.

2) 율곡사업 시절에는 획득기능이 8개 기관으로 분산되어 있었지만 국방부의 지휘통제하에 통합되고 각군별로 소요-획득-운영이 일원화되어 있었다. 하지만 2006년 획득기능이 독립 외청(방위사업청)으로 분리되면서 소요-획득-운영의 연계성이 사라지고 분절현상이 내재화되었다.

현행 제도상 군사력 건설 소요의 판단·결정은 '합동전투발전체계(Combat Development System)'에 의해 이루어지는데 그 절차는 다음과 같다 (강천수 2021: 72-75). 먼저, 합참 전략(+전력) 기획부가 미래 위협 대비 전략목표와 대응개념 및 군사력건설방향을 정립해 합동군사전략서(JMS)를 내놓으면, 전투발전부는 전략개념(JMS)을 토대로 장차 우리 군이 미래 전장에서 '어떻게 싸워 이길 것인가'에 대한 합동작전개념을 구상, '미래합동작전기본개념서'를 작성하고 소요제기지침서를 각군에 시달한다. 각군은 합동작전개념의 구현에 요구되는 군별 능력(To-Be)을 구체화하고 이를 현존능력(As-Is)과 비교해 전력증강 실소요를 판단, 합참에 제기한다. 합참(전력기획부)은 군별 소요를 종합적으로 검토하여 최종 결정, JSOP에 반영한다.

그런데 추상적 전략개념이 실체적 전력구조로 온전히 바뀌는 것은 불가능에 가깝다. 이는 근본적으로 인간 능력의 한계에서 비롯되지만[3] 그밖에도 전략과 전력 사이에 서로 건널 수 없는 인식의 격차와 소통의 장벽이 존재하는 것도 주요 원인으로 손꼽힌다. 이로 인해 전략가는 전력을 잘 모르고 전력전문가는 전략을 잘 모르는 상태에서 두 개의 전혀 다른 개념이 본질의 왜곡 없이 탈바꿈하는 것은 사실상 불가능해 보인다. 그렇다고 추상적 전략개념을 실체적 행동개념으로 변환하여 전략과 전력을 연결해주는 '미래합동작전기본개념'이 제대로 작성되는 것도 아니다(전제국 2016: 103; 강천수 2021: 86-87). 그 결과 전략개념이 얼마나 정확하게 전력소요로 전환되었는지는 아무도 알 수 없는 미지(未知)의 영역에 속한다.

소요기획과 관련하여 '일하는 방식'에도 문제가 있는 것으로 분석된다. 국방기획의 본질은 물이 위에서 아래로 내려가듯이 '국방'·'전군'·'합동성' 차원에서 목표·방향·지침(+우선순위)을 중앙집권적으로 기획(centralized planning)하고 각군/기관에 위임해 분권적으로 집행·관리(delegated management)하는 'Top-Down 구조'에 있다. 하지만 합참 주도의 Top-Down 프로세스는 단순한 절차에 불과하

3) 향후 15년 앞의 미래 전력환경과 위협양상을 '정확히' 예측하고 효과적인 대응개념을 정립하는 것도 어려운데 심지어 추상적 전략개념을 실천적 작전개념으로 구체화하고 이를 실현하는데 요구되는 능력을 판단하여 군별 전력증강 소요를 정확하게 산출해내는 것 자체가 인간의 제한된 능력을 초과할 것으로 보인다. 미래 소요는 현재 존재하지도 않는 경우가 많은데 이런 가상의 무기에 대한 작전요구성능(ROC)과 적정수준의 물량 및 전력화 시기를 판단하는 것은 사실상 불가능하다.

고, 각군 주도의 Bottom-Up 프로세스가 소요기획과정을 사실상 지배하고 있는 것으로 평가된다.[4] 이는 무엇보다도 합참이 전략개념을 주요 군사임무(Major Force Programs)로 풀어내고 각각의 임무 수행에 필요한 전력소요를 정의·판단해 각군에 Top-Down으로 내려주지 못하기 때문인 것으로 분석된다(김정섭 2021: 2). 이로 인해 소요의 결정체인 JSOP은 합동성 차원에서 검증·결정된 합동소요라기보다는 3군간 치열한 경쟁의 산물이거나 군별 소요의 단순 종합에 지나지 않을 수 있다(전제국 2016: 104; 강천수 2021: 87, 100). 이런 상황에서 합동전략개념(JMS)에 맞는 전력소요 패키지가 산출되기를 기대하는 것은 무리가 아닐 수 없다.

2) 소요-획득-운영의 단절

설상가상으로, 국방획득체계상 '소요-획득-운영'이 분리되고 획득사업추진단계별로 권한과 책임이 여러 기관으로 분산되면서 분할 구조적 현상이 내면화되어 일사불란한 사업추진을 제한하고 있다(〈표 1〉).

2006년 획득기능이 국방부 외청(방위사업청)으로 분리 독립하면서 소요-획득-운영간의 제도적 연계성이 사라졌다. 당시 정부가 '방산비리의 원천 차단'을 지향한 투명성 대책의 일환으로 무기획득기능을 국방부/군으로부터 분리해 외청으로 독립시켰는데 이로 인해 무기체계의 수요와 공급, 소요와 획득, 획득과 운영 사이에 연결고리가 끊기고 획득시스템 전반에 걸친 분절 현상이 제도화되었다.

이제 소요는 군과 국방부의 소관사항이 되었고, 획득은 방위사업청이 맡고, 시험평가와 전력운영은 군의 소관으로 배분되었다. 이에 따라 국방부/군은 획득사업에 대한 자의적 개입을 할 수 없게 되었고 방위사업청은 국방부/군으로부터 사업관리의 자율성을 확보했지만 군에 대한 영향력 부재 등 외청의 태생적 한계로 인해 소요군의 자발적 지원·협조·동의 없이는 현안문제 해결이 어려워 방위력개선사업을 효율적으로 추진할 수 없게 되었다.

---

4) 소요기획의 첫단계는 합참에서 각군으로 내려가는 '소요제기지침'이다. 이 지침은 '싸우는 방법(미래합동작전기본개념)'에 기초하여 주요 군사임무별로 전력소요패키지를 판단할 수 있도록 구체적·실질적으로 정의되고 작성되어야 하는데 기대수준에 미치지 못한다. 또한 합참 차원의 소요 관련 규정('합동전투발전훈령')은 각군에 대한 구속력이 없기 때문에 각군은 이에 따를 의무가 없다. 이로 인해 소요기획과정은 각군에서 제기한 소요를 합참에서 심의 조정하고 결정해 JSOP에 반영해주는 Bottom-Up 프로세스가 주류를 이루고 있다.

〈표 1〉 획득단계별 권한과 책임의 분산

구 분	업무수행절차
소요기획	**[국방기본정책(NDP)]** ⇒ 합동군사전략(JMS/전략기획부) → 미래합동작전기본개념 정립 및 소요제기지침 하달(전투발전부) → 요구능력(To-Be)과 현존능력(As-Is) 비교, 부족능력 식별, 전력증강소요 판단(소요군) → 소요제기(소요군) → 소요결정(전력기획부), 합동군사전략목표기획서(JSOP) 작성
획득단계 (연구개발)	**[소요결정(JSOP)]** ⇒ 선행연구(방사청) → 소요검증(국방부/KIDA) → 중기계획(국방부) → 사업타당성조사(기재부/KIDA) → 예산편성(방사청) → 연구개발(ADD) → 개발시험평가 DT(ADD/합참) → 운용시험평가 OT(소요군/합참/국방부) → 초도생산(업체) → 야전운용시험 FT(소요군/국방부) → 규격화/목록화(기품원) → 후속양산(업체) → 부대배치
운용단계	**[전력화(실전배치)]** ⇒ 야전운용(소요군) → 전력화평가(IOC 소요군/국방부)

3) 사업추진과정의 분산

소요결정 이후에 추진되는 일련의 획득과정도 주요 단계별로 주관기관을 서로 다르게 배정해 분절구조가 심화되었다. 투명성의 명분하에 무기조달기능이 국방부 외청으로 독립되었지만, 그렇다고 무기획득 관련 권한과 책임을 방위사업청에 일임하지 않고 사업추진단계별로 권한과 책임을 여러 기관이 나누어 갖게 하였다. 이는 방위사업청에 무기획득 관련 권한이 집중되면, 통제 불능의 '거대 공룡' 또는 '무소불위의 기관'이 될지도 모른다는 우려의 목소리가 반영되어, 방위사업청이 독주하지 못하도록 권한과 책임을 여러 곳으로 분산시키고 사업추진 주요 길목마다 각종 규제와 통제장치를 매설하였기 때문이다.[5)]

〈표 1〉에서 보듯이, 국방획득과정에는 국방부, 기재부, 출연기관(ADD+기품원+KIDA), 방산업체, 소요군 등 관계기관이 일정한 몫을 각각 독립적으로 수행하도록 설계되어 있기 때문에 어느 기관도 독주할 수 없으며 심지어 획득전담기관으로

5) 당시 한나라당을 비롯한 외청 설립 반대론자들에 의하면, 획득 관련 8개 기관을 통합하여 하나의 거대한 외청으로 만들어 중기계획과 예산편성 등 일부 정책적 기능까지 몰아주면, '더 큰 비리'를 낳는 '통제 불능의 공룡'이 될 것이라고 주장하였다. 이에 대해 노무현 대통령은 "책임소재만 분명하면, 공룡 한 마리가 쥐 100마리를 통제하는 것보다 낫다"며 반대론을 일축하였다, 이에 따라 당시 정부는 외청에 대한 전방위 감시·감찰로 '어항속의 금붕어'와 같이 투명한 국방획득시스템을 설계하는 한편, 외청이 국방부의 의도나 통제에서 벗어나 마음대로 행동하지 못하도록 사업추진과정에 각종 견제·규제·통제장치를 설치한 것으로 보인다. 방위사업청 2005: 62, 66, 86; 김민석 2005; 성한용 2005 참조.

설립된 방위사업청도 처음부터 끝까지 책임지고 사업을 일관되게 관리할 수 없다. 이는 특정기관의 독단과 전횡을 막고 상호 견제와 균형을 통해 투명성·공정성을 확보하기 위한 일환책으로 보이지만, "사공(沙工)이 많으면 배가 산으로 올라간다"는 속담이 뜻하듯이, 관련기관이 많을수록 협업과 연계성을 제한하며 방위사업의 효율성을 가로막는 요인이 되기 마련이다.

뿐만 아니라, 투명성(+효율성) 대책의 일환으로 획득시스템에 심어놓은 수많은 절차와 규정, 그리고 각종 견제의 장치들로 인해 방위사업의 흐름이 중단·지연되고 실패하는 사례가 비일비재하게 나타났다. 사업추진 단계·절차가 세분화될수록 갈 길이 멀어지고 각종 규제·견제의 장치들이 많아질수록 가는 길이 험난해지기 때문이다.

2018년 기준 국내개발사업의 경우 74개 단계에 140개 절차를, 구매사업의 경우 35개 단계에 60개 절차를 거쳐야 완결되었다. 다만, 국내개발절차는 2019년에 49단계로 간소화되었지만 사업관리자들은 아직 효과성을 체감하지 못하는 것으로 알려졌다.[6] 방위사업을 관장하는 각종 법규도 2020년 기준 204건으로 2006년 방위사업청 개청 당시 129건에 비해 58% 늘어났다(방위사업청 2021: 278). 이에 오늘날 방위사업은 복잡한 절차와 수많은 법규에 포위된 형국이 되고 말았다.

이처럼 방위사업과정에 수많은 절차를 세워놓고 주요 길목마다 각종 규제로 묶어두었기 때문에 어느 한곳이라도 어긋나면 '사업지연'은 불가피한 수순이 되어버렸다. 현형 절차·규정에 따르다 보면 전력획득은 소요제기로부터 전력화될 때까지 빨라야 5~6년, 보통 10여년, 늦으면 15~20년도 걸려 실전에 배치되자마자 구형무기가 되어버리는 경우도 없지 않다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 국방관리시스템은 3개 시스템으로 분할되었고, 획득시스템은 소요-획득-운영으로 분절되었으며, 획득사업추진과정은 주요 단계별로 권한과 책임이 분산되고 주요 절차마다 각종 규제가 수문장(守門將)처럼 지키고 있는 모양새를 갖추고 있다. 이와 같은 복합적 분할구조로 인해 전력의 원류(原流)에 해당하는 전략개념이 변형 없이 최종산물에까지 고스란히 담겨있을 가능성은

6) 국내개발절차 중에 축소된 25단계는 폐지된 것이 아니라 일부 중복되거나 불필요한 단계·절차를 통합할 수 있도록 사업 관리의 유연성을 허용한 것이기 때문에 실무자 입장에서는 '일부 절차의 생략이 나중에 감사대상이 될지도 모른다'는 우려로 인해 특별한 이유가 없는 한 기존의 절차를 따르는 것으로 알려졌다.

희박해보인다. 이로 인해 길고 복잡한 획득시스템을 통과해 나온 전력이 전략개념을 제대로 반영하지 못했다면, 상황 발생시 소기의 군사작전이 제한되어 당초 전략목표를 달성하기 어려울 것이다.

Ⅲ. 획득시스템 발전방향 : 체계적 연계성 회복

국방관리의 실효성은 체계간·기능간 유기적 연계성에 달려있다. 이에 국방관리 시스템들은 한편으로는 각각의 독립된 절차에 따라 일사불란하게 이어지고, 다른 한편으로는 체계 상호간 톱니바퀴처럼 맞물려 돌아가도록 설계되어 있다. 하지만, 이는 이론일 뿐 실제로는 '다층 복합적 분할구조'로 인해 시스템 차원의 비효율성이 누적되고 있다. 이제 '기본으로 돌아가' 국방획득시스템에 심어진 분립·분산·불통 현상을 극복하고 체계적 연계성을 회복하는 것이 국방관리의 효율성(+국방의 성공)을 견인하는 첫걸음이 될 것이다. 이는 물론 군사력건설의 첫단추에 해당하는 소요기획부터 내실화하고, 이어서 소요가 실물무기체계로 바뀌는 통로(획득시스템)의 일원화·일관화(一貫化)와 획득프로세스의 단선화·간결화, 관계기관간의 소통과 협업의 제도화 등이 뒤따라야 할 것이다.

1. 소요기획체계의 중앙집권화

소요기획은 국방관리의 첫 단추로서 이후의 모든 과정을 지배하며 국방전략의 실효성을 좌우한다. 첫 단추가 바르게 꿰어지려면, 중앙집권적 소요기획체계의 구축으로 Top-Down 프로세스가 소요기획과정을 지배하도록 제도화되어야 한다. 군사선진국들은 이미 오래전부터 소요기획에 전략적 우선순위를 두고 각군 중심이 아닌 '전군(全軍)' '국방' 차원에서 중앙집권적으로 소요를 기획하고 국방획득사업을 추진해왔다.[7]

---

7) 미국의 경우, 각군 소요는 각군에서 결정하지만, 합동소요는 국방부 부장관(Deputy Secretary of Defense 국방서열 2위)과 합참부의장(VCJCS)이 공동 주재하고 각군성 장관과 각군참모총장, 국방부 차관 등이 위원으로 참여하는 국방수뇌부회의 'DMAG(Deputy Management Action Group)'에서 매주 한번씩 결정한다(최수동 2021). 영국은 국방차관, 사무차관, 국방참모총장, 획득차관 및 합참과 각군의 고위 장성들로 구성된 국방부 본부 'Central Staff'이 군사력건설

중앙집권적 소요기획은 먼저 전략개념의 구체화로부터 시작되어야 한다. 특히 전력·획득전문가들이 JMS에 담긴 전략의도를 정확히 이해하고 전력의 개념으로 풀어낼 수 있도록 전략개념을 분명하고 확실하게 정의하여 '실천 가능한' 군사력 건설방향과 미래합동작전기본개념으로 구체화되어야 한다. 이를 토대로 앞으로 합참은 각군 소요를 단순 조율·종합하는 수준에서 벗어나 '합동성' 차원에서 정밀 분석하고 검증하여 실효성 있는 합동소요를 창출해낼 수 있기를 기대한다.

소요산출 방식도 '임무중심'으로 바뀔 필요가 있다. 특히 전략개념에 맞는 전력소요를 도출하려면, PPBS(PPBEES 원형)의 기본으로 돌아가 '임무중심의 전력구조'를 창출하는데 방점을 두어야 한다.[8] P-P-B의 연동원리에 의하면, 먼저 전략개념이 주요 '군사임무'로 전환되어야 하고, 이어서 군사임무 수행에 필요한 '전력소요패키지'가 산출되면, 예산단계로 넘어와 단위전력별로 '비용의 개념'으로 환산, 예산에 반영한다. 일단 예산이 편성되면, 사업집행단계로 들어가 전력을 획득, 소요군에 넘겨주면 모든 획득절차가 끝난다.

에 관한 최고 의사결정기구로 기능하며 소요(능력) 결정, 국방기술개발, 획득, 작전 등과 관련된 포괄적 의사결정을 관장한다(김선호 2021: 5). 호주의 소요기획체계도 중앙집권화되어 소요기획의 권한과 책임이 국방부 장·차관과 국방총장 등 국방 수뇌부로 구성된 합동기구에 집중되어 있다(조홍제 2021: 46).

8) 우리의 군사력건설은 한반도 안보환경의 특성상 '위협중심'으로 추진되어왔지만. 21세기에 이르러 불특정·불확실한 위협이 증가하면서 '능력중심'으로 진화하고 있는 것으로 보인다. 물론 국방관리의 첫단추는 여전히 군사적 위협을 평가·전망하는 국방정보판단으로부터 시작해 위협대응 전략 수립으로 이어진다. 소요기획절차도, 먼저 합참이 '위협유형별'로 전략목표와 대응개념을 구상하고 이를 실체적 작전개념으로 구체화하여 각군에 시달하면, 각군은 합동작전개념 구현에 필요한 요구능력(To-Be)과 현존능력(As-Is)을 비교해 부족능력을 실소요로 판단, 합참에 제기한다. 하지만 향후 15년 앞의 안보정세와 위협을 정확히 예측·전망하기도 어렵고 아군의 능력을 엄정하게 평가하는 것도 어려운 것으로 알려졌다. 더욱이 현행 소요기획의 산물(JSOP)을 보면, 지휘통제, 지상, 해상, 공중 전력 등 전장기능별로 무기체계가 나열되어있기 때문에 특정 무기체계가 획득되면 어느 부대에 배치되어 어떤 임무를 수행하여 어떤 전략목표를 달성하려는 지 정확히 알 수 없다. 개별 국방사업의 연원을 찾으려면, PPBS의 기본으로 돌아가 전략-전력-예산간의 연계성이 확보되어야 한다. 이를 위해서는 먼저 기획단계(P)에서 전략 목표·개념·의도가 주요 군사임무구조로 변환되고, 다음, 계획단계(P)에서 각각의 군사임무가 '통합전력패키지(PEs)'로 전환되어야 하며, 끝으로, 예산편성단계(B)에서 단위전력별(PE)로 투입요소 중심의 비용구조로 환산, 예산으로 편성되어야 한다. 이렇듯 임무중심의 전력구조는 전략과 예산을 연결하여 전략개념에 맞는 전력을 획득하고. 유사시 합동작전개념에 맞게 운용하여 전략목표의 달성을 견인하도록 설계되어 있다. 이로써 각각의 예산사업이 군사임무 수행과 전략목표 달성에 어떻게 연결되는지 그 경로가 분명해져 국방자원의 최적 배분과 합리적 관리가 가능해진다. P-P-B의 전환개념에 대해서는 전제국 2013b; 김정섭 2011: 105; 최수동 외 2010: 175 참조.

하지만 이것으로 모든 문제가 해결되는 것은 아니다. 무형의 전략개념을 유형의 전력패키지로 풀어내는 것은 고난도(高難度)의 창의적 과정이기 때문이다. 전략의도(추상적 개념)가 전력구조(실체적 개념)로 전환되는 과정에서 변질되지 않으려면, 적어도 전략(+작전)과 전력의 전문가들이 전략개념에 담긴 의도를 공감하고 숙의(熟議)하며 치밀하게 검토·조율해서 정교하게 풀어내야 한다(전제국 2016: 116). 이에 소요기획은 전략-전력-작전부서의 긴밀한 소통과 협업에 기초한 공동작업의 산물이 되어야 한다. 이와 관련하여 전략과 전력 분야에 두루 정통한 인재를 키우는 것이 소요기획의 적실성을 높이는 지름길임을 인식하고 창의적 인재육성에 높은 우선순위를 둘 것을 권고한다.

한편, 소요결정기구도 중앙집권적 기획체계에 맞추어 합참에서 국방부로 환원할 필요가 있어 보인다.[9] 소요결정은 군사력건설(養兵)의 첫걸음이면서도 궁극적으로는 군사력 운용(用兵)에 닿아있는 만큼 군정과 군령, 양병과 용병을 아우르는 국방부가 관장하는 것이 마땅하다. 사실, 소요기획은 '용병에 최적화된 양병'의 출발점이므로 군령을 관장하는 합참의장보다는 군정·군령을 통괄하는 국방부 장관이 최종 결정권을 갖는 것이 바람직하다. 이는 또한 군사문제에 대한 '민주적 통제'를 통해 대한민국의 이념적 정체성 '자유민주주의'를 지켜내려는 헌법정신에 비추어보더라도 군사력건설의 첫단추에 해당하는 소요의 최종 결정권은 직업군인이 아닌 민간인 신분의 국방장관이 행사하는 것이 합당하다.[10]

물론 현행 시스템하에서도 합참이 결정한 소요에 대해 국방부가 사후 검증(+예산)을 통해 조정·통제할 수 있지만, 이는 전체사업의 절반 정도에 불과하고 나머지 절반은 아예 소요검증대상에서 벗어나 있다. 그럼에도 군 일각에서는 합참에서 최종 결정한 소요를 국방부가 나중에 개입, 흩어놓기 때문에 사업추진의 안정성·일관성을 훼손한다는 지적이 끊이지 않았다.

방위사업 추진의 효율성 측면에서도 소요결정권을 군사력을 직접 운용하는 군에 맡겨놓으면 사업 첫단계부터 난관에 봉착할 수 있다. 유사시 '반드시 싸워 이겨

9) 2014년 소요결정 주체가 국방부에서 합참으로 이전되었는데 이는 군사력을 직접 운용하는 합참이 합동전략(작전)개념에 맞추어 소요를 판단·결정하는 것이 바람직하다는 논리에서 출발한 것으로 알려졌다. 하지만 소요결정권이 합참으로 이관된 이후에도 합동성 차원의 소요판단·결정이 제대로 되지 않는 등 소요기획의 근본적인 문제는 해소되지 않고 있다.

10) 문민통제의 기본개념에 대해서는 전제국 2021 참조

야 하는' 군의 입장에서는 동급 최고수준의 첨단무기를 최대한 빠른 시기에 확보해두는 것이 전승의 지름길로 인식하는 경향이 있기 때문에 군의 소요 특히 작전요구성능(ROC)은 우리의 가용 재원과 시간, 기술수준 등 현실적 한계를 넘어서는 경우가 많다. 그렇다고 소요수정이 쉬운 것도 아니다. 군은 한번 결정된 소요는 어떤 일이 있어도 바꾸지 않으려는 경직성을 보이기 때문이다.[11] 이로 인해 방위사업은 처음부터 실패의 씨앗을 품고 출발하는 경우가 적지 않다.

이에 소요제기는 합참이 하고 소요결정은 국방부가 하는 방향으로 시스템이 재정비되면, 이런 문제들은 해소될 것으로 전망된다. 즉 소요기획은 합참이 용병의 주체로서 전략목표 구현에 필요한 임무별 전력소요를 판단해 국방부에 제기하면, 국방부는 용병 차원의 소요에 대해 미래 한반도 전략환경과 국방재원 배분 전망, 국내기술수준과 세계 과학기술 진보 동향, 국내 방산역량과 방산수출 전망, 외교적 파급효과 등 정책적 차원의 변수로 정밀 검토하고 실천 가능한 실소요를 산출, 최종 결정하는 것이 바람직하겠다.

다만, 국방부가 소요를 제대로 결정할 수 있으려면, 관련 조직의 확대 개편이 불가피해보인다. 현재와 같은 소규모 인력과 조직으로는 군에서 제기한 소요를 정밀 검증하고 합리적으로 판단·결정하기에는 한계가 있을 것 같기 때문이다.[12] 국방부의 획득 조직 확장으로 인해 군의 관련 기능과 일부 중복되더라도 이를 인력의 낭비 또는 옥상옥(屋上屋)으로 보지 말고 군사력건설의 첫단추를 올바르게 끼워 국방관리의 총체적 효율성(+국방의 성공)을 견인하기 위한 최소한의 투자로 인식하는 것이 바람직하겠다.

아울러 소요기획의 실효성을 높이려면, 소요결정 이전에 소요검증과 사업타당성 조사, 총수명주기비용 산정 등을 완료하는 한편,[13] 소요기획과정에 소요군은 물론

11) 소요수정에 대한 군의 경직성은 ROC의 하향조정이 자칫 유사시 작전의 실패로 이어질 수도 있고 또한 사정당국에 의해 '업체봐주기'의 혐의를 받을 수도 있다는 우려에서 비롯되는 것으로 추론된다.

12) 국방부 전력정책관실은 3개과 40명 수준의 소규모 조직이므로 소요결정 관련 업무까지 추가로 맡기에는 역부족이다. 앞으로 국방부가 군정·군령의 첫단추를 제대로 끼워 국방관리의 중심축으로 바로 서려면, 관련조직을 전략-전력-예산 전문가는 물론 정책, 기술, 획득, 방산 분야에도 정통한 인재로 충원하는 한편, 군 내외 중지(衆智)를 모아 국방부의 소요결정을 전문적으로 지원해줄 수 있는 위원회 유형의 비상설 기구도 필요할 것으로 보인다.

13) 현행 절차를 따르다 보면, 소요제기부터 소요결정까지 1~3년, 소요결정 이후 사업착수까지 4~5년 정도 걸리므로 소요전력의 적기 획득을 가로막는 요인이 되고 있다. 소요결정 이후로

획득기관(방사청/ADD/기품원+방산기업)도 동등 자격으로 참여할 필요가 있다.[14] 이렇게 중지(衆智)를 모아 결정된 소요는 전략환경에 특별한 변화가 없는 한 사업 종결시까지 일관되게 유지하되 ROC는 사업추진과정에서 나타나는 기술·재원·정보 등 여건의 변화에 맞추어 유연하게 수정할 수 있도록 사업관리의 융통성을 최대한 보장해주어야 할 것이다.

2. 획득시스템의 일관화: 유기적 연계성 확립

소요기획이 제대로 되었더라도 전략개념이 중기계획-예산편성-사업집행 등 길고 복잡한 획득과정을 통과하며 어떤 변형도 없이 실물무기체계로 전력화되어야 비로소 실제작전을 통해 국방전략목표에 이를 수 있다. 이는 전략개념이 수많은 단계와 절차를 거쳐 실물무기체계로 변환될 때까지 일사불란하게 전달될 수 있는 통로(획득시스템)가 확보되어 있어야 함을 전제로 한다.

그런 만큼 앞으로 방위사업의 누적적 성공을 통해 절대강군의 길을 열어갈 수 있으려면, 국방부로부터 각군과 출연기관 및 방산업체에 이르기까지 국방커뮤니티가 한 몸처럼 협업하며 소기의 목표를 이룰 수 있도록 국방획득체계에 내재된 분업·불통·할거주의 현상을 타파하는 한편, 막힘없는 소통과 유기적 협업을 21세기 국방조직문화로 승화시켜나가야 할 것이다. 그 일환으로, 우선, 획득체계의 연속선상에서 '소요-획득-운영의 흐름'이 끊어짐 없이 진행되도록 3대 기능간의 유기적 연계성을 확보하고, 아울러 획득과정에 내재화된 사업추진단계별 분할구조를 혁파, 일사불란한 구조로 재조직화할 것을 제언한다.

미뤄진 소요 관련 조치를 소요결정단계로 앞당겨 모두 마치고 소요결정과 동시에 중기계획-예산편성-사업집행 단계로 직진할 수 있도록 획득체계를 개선한다면, 시간과 노력을 크게 절약할 수 있겠다. 차제에 소요기획과 관련된 중복된 기능과 절차는 과감히 통폐합하고 소요전력(전략무기 vs 일반무기)의 특성에 따라 군-합참-국방부간의 합리적 역할분담을 정립, 협업한다면 시간과 정보의 제약 등 현실적 한계를 극복할 수 있을 것으로 여겨진다.

14) 소요기획과정에서 개발자(ADD)·공급자(기업)가 배제된 채 수요자(군) 단독으로 결정한 소요는 현실성이 떨어질 수밖에 없다. 앞으로는 수요자와 개발·공급자가 소요기획과정에서부터 긴밀히 협의하여 최적의 소요를 결정하고 나아가서는 소요-개발-생산간의 유기적 협업체계가 구축될 수 있도록 전향적 검토가 이루어지길 기대한다. 최성빈 2021 참조.

1) 획득프로세스의 일원화 및 국방 컨트롤타워 재정립

무엇보다도 소요-획득-운영유지의 프로세스가 분업 중심의 분할구조를 넘어 유기적으로 연계되도록 획득체계를 전면 재정비할 필요가 있다. 그렇다고 이제 와서 국방획득사업을 과거 '각군 사업단 시절'로 되돌릴 수도 없고 국방부의 일부(제2차관 또는 국방획득본부)로 통합·편입하는 것도 마땅치 않아 보인다.[15]

돌이켜 보면, 방위사업청 개청 이후 지금까지 틈만 나면 '방사청 존폐문제'가 제기되어 갑론을박(甲論乙駁) 결론 없는 논쟁만 되풀이하다가 특별한 성과 없이 끝나곤 하였다. 이로 인해 남은 것은 군심(軍心)의 분열과 갈등이며 군·청(軍·廳)간 불신의 골만 깊어졌다. 이제 더 이상 불필요한 논쟁으로 국방의 시간과 노력을 낭비할 수는 없다. 현 체제의 전면 개편으로 또 다른 5년 10년을 허송세월하기 보다는 차라리 현행 시스템의 내재적 한계를 과감하게 혁파하고 보강하여 방위사업의 효율성을 극대화, 절대강군의 길을 열어가는 것이 훨씬 낫겠다.

하나의 대안으로, 현행 시스템의 플랫폼은 그대로 유지하되 역할관계를 재정립하는 방향으로 접근하는 것도 괜찮을 것 같다. 지금처럼 투명성·공정성의 명분하에 획득업무를 쪼개어 여러 기관이 나누어 갖지 말고 가급적 '하나의 기관'(방위사업청)이 처음부터 끝까지 책임지고 관리하도록 권한과 책임을 일원화할 것을 제언하고 싶다.

그런데 방위사업청은 외청의 내재적 한계로 인해 국방획득체계에 심어진 분절현상을 넘어설 수 없다. 이는 국방부만 할 수 있는 영역이다. 국방부는 군정·군령권의 통합 행사를 통해 각군·기관을 통괄하며 획득정책을 기획하고 현안문제와 관련된 기관간의 상이한 입장과 이해관계를 권위적(authoritative)으로 조정할 수 있는 유일한 기관이기 때문이다.

차제에 국방부의 Control Tower 역할을 재정립하여 소요-획득-운용의 틈새가 좁혀지도록 조정·통제할 수 있는 기능과 권한을 강화할 필요가 있겠다. 예를 들어, 국방부 장관이 주재하는 방위사업추진위원회의 법적 지위를 자문기구에서 의결기구로 전환하여 방위사업 추진과 관련된 국방부의 실질적 총괄·지휘·통제기능과

15) 방위사업청은 지난 15-16년간 온갖 우여곡절을 겪으면서 사업관리체계를 세밀하게 정비하고 전문성도 많이 축적해왔다. 이제 겨우 안정의 단계로 접어들고 있는데 모든 것을 원점으로 되돌린다면, 해묵은 논쟁의 재연으로 혼란만 야기할 뿐 실익(實益)이 없을 것으로 판단된다.

책임성을 강화하는 방안을 전향적으로 검토할 것을 제언한다.[16] 다만, 국방부의 역할은 관계기관간의 입장 조율 및 이해관계 조정에 국한하고 외청의 독립적 업무 영역에 대한 자율성은 최대한 보장해주어야 할 것이다.

끝으로, 획득프로세스의 일관성은 '인력의 연속성'에 의해 뒷받침되어야 한다. 방위사업이 완결되려면, 빨라야 5~6년, 늦으면 10년 15년도 걸리는데, 지금처럼 2~3년마다 순환보직으로 인해 담당자가 자주 바뀌면, 비록 제도적 차원의 연계성이 보장되어있더라도, 사업관리의 맥이 끊겨 출발점(전략)과 종착점(전력)이 어긋날 수밖에 없다. 그런 만큼 사업관리직위는 순환보직에 묶이지 않고 한곳에 오랫동안 근무하며 사업의 '처음부터 끝까지' 책임지고 전문적으로 관리할 수 있도록, 일차적으로는 '전문직 공무원'으로 대체하고, 종국적으로는 사업관리에 최적화된 '책임사업관리제(PMO)'로 전환할 것을 제언한다.[17]

2) 획득기관간의 유기적 협업 제도화

획득시스템의 분할 구조적 특성을 극복하려면, 획득 관련 기관간의 유기적 협업을 제도화하여 서로의 사이를 가로막고 있는 제도적·심리적 장벽을 허물고 막힘없이 소통하며 하나의 목표를 지향하는 국방공동체로 거듭나야 한다. 이는 다음과 같은 3차원적 접근이 요구된다.

---

16) 방위사업추진위원회(이하 방추위)의 '법적 지위'에 대한 법률 전문가들의 검토결과에 의하면, 방추위는 방위사업 관련 주요 정책과 재원의 운용 등을 '심의·조정'하는 일종의 '자문기구'이지 의결기구가 아닌 것으로 확인되었다. 이에 최종 결재권자는 방추위의 심의결과에 기속되지 않는다. 그런데 문제는 방추위 위원장과 최종결재권자가 상이하다는 데 있다. 방추위 심의를 주재하는 위원장은 국방부 장관이지만, 방추위 심의 결과에 대한 최종 결재권은 국방장관이 아닌 방위사업청장(방추위 부위원장)이 행사하도록 배정되었다. 이는 일종의 견제와 균형의 기재로 작동하며 어느 기관도 독단(獨斷)할 수 없도록 설계한 것으로 보이지만, 권한과 책임의 엇박자로 인해 자칫 갈등과 혼선을 초래할 수 있다는 데 문제의 핵심이 있다.

17) 전문직 공무원제도는 공직사회의 전문성(+책임성)을 높일 목적으로 장기 재직이 필요한 분야를 전문분야로 지정하여 해당분야에서만 근무하고 승진할 수 있도록 관리하는 제도이다. 방위사업청은 2019년 12월 '방위사업관리분야'에 전문직 공무원제도를 도입하였다. 2021년 중반까지 전문직 공무원으로 전환된 인원은 70여명으로 대상 직위의 10% 수준에 불과하다. 앞으로 단계적으로 확대해나가야 하겠지만, 정부조직은 속성상 경직되고 환경 변화에 둔감하기 때문에 끊임없이 변화하는 사업여건에 맞추어 기민하게 반응하며 사업목표를 달성해나가는 '사업관리'에는 적합하지 않다는 내재적 한계가 있다. 앞으로 방위사업청이 사업여건의 변화에 유연하게 적응하며 고도의 효율성을 확보할 수 있으려면, 사업관리에 전문화된 PMO (Project Management Office) 제도를 도입할 필요성이 있어 보인다.

첫째, 제도적 접근을 통해 관련기관간 사통팔달(四通八達)의 소통과 협업을 제도화해 사업추진단계 사이에 빈틈이 생기지 않도록 해야 한다. 예를 들어, '소요-획득의 전환단계'(소요기획과정)에는 획득기관이 소요군과 동등한 자격으로 참여해 ROC의 실현가능성을 높이고, '획득-운영의 전환단계'(사업관리과정)에는 사용자(소요군)가 적극 참여해 군사작전의 효용성을 미리 확보해두는 일종의 '협업형 소요관리체계'를 구축할 것을 제언한다.[18]

둘째, 문화적 접근을 통해 국방커뮤니티에 잠재하고 있는 상호 불신·불통·반목의 장벽을 넘어 가족 공동체처럼 신뢰하고 융합하여 협업을 이루어가는 새로운 국방조직문화를 창출해나가야 한다. 하지만 10년 이상 쌓인 마음의 장벽이 하루아침에 무너지기를 바랄 수는 없다. 특히 방위사업청 창설을 둘러싼 찬반논쟁과 군심의 분열 및 갈등구조는 일종의 DNA로 전수되며 관계기관간의 소통과 협업을 가로막는 뿌리원인이 되어왔다.[19] 앞으로 국방기관들은 막힘없는 소통과 유기적 협업이 국방조직문화로 뿌리내리도록 각각 공동체의 지체로 기능하며 '불패국방'을 지향한 공공선(公共善)을 이루어나가길 기대한다.

셋째, 국방부-합참·각군-방사청-출연기관간의 '개방형 인사교류'를 통해 기관간·신분간 인식과 문화의 장벽을 해소하고 일체감을 조성해나가야 한다.[20] 그 일환으로, 국방관련기관에 파견된 획득형 현역군인을 '하나의 공통분모'로 묶어 기관간의 소통을 활성화하는 통로로 활용할 것을 제언한다. 만일 각군·합참·방위사

---

18) 소요기획단계에 획득기관이 참여하면 기술적·재정적·시간적 적실성이 반영되어 사업의 성공확률을 높여줄 것이다. 하지만 이것으로 사업의 성공을 보장할 수 없다. 군이 원하는 때에 군이 원하는 무기체계가 전력화되려면, 사업관리과정에 소요군의 사업관리장교가 참여해 사업추진단계별로 군의 디테일한 요구사항을 반영할 수 있어야 한다. 그래야만 나날이 진화하는 최신 기술이 무기획득과정에 반영되어 군에 최종 공급되는 무기체계는 구형이 아닌 최신형이 될 것이다.

19) 방위사업청과 국방부/군 사이에는 보이지 않는 불신·반목과 불통·비협조의 담벼락이 놓여있다. 이는 특히 2000년대 중반 외청 설립을 둘러싼 찬반논쟁과 갈등구조에서 비롯된 것으로 분석된다. 근년에 이르러 국방기관간의 관계가 회복되고 있는 것으로 알려졌지만, 막힘없는 소통과 유기적 협업이 생활화되려면 아직 갈 길이 멀어 보인다.

20) 이와 관련하여 앞으로 군인·공무원·연구원·기업인 등 신분간 인사장벽을 허물어 다양한 현장경험을 가진 다양한 출신의 인재를 최대한 활용할 수 있다면 방위사업의 효율성 확보 차원에서 최선의 방책이 될 것이다. 예를 들어, 방산업체와 방위사업청간의 인사교류가 이루어질 경우 기업출신의 현장감각을 획득정책에 반영하고 공무원의 정책감각을 기업경영에 반영, Win-Win의 성과가 창출될 것으로 기대된다. 현재로서는 신분간의 인사교류가 법·제도의 장벽으로 인해 당장 실행하기는 어렵겠지만 언젠가는 반드시 실현해야 할 과제이다.

업청·국방부에서 전력·획득 관련 직위에 보임된 현역군인들을 하나의 '특기'로 통합하여 상호 순환근무하도록 관리한다면, 관계기관의 사이가 자연히 연결됨은 물론 전력획득업무의 경험과 노하우가 군별 영역을 넘어 전군(全軍) 차원으로 확대 재창출될 것으로 예견된다.

3) 각종 규제·절차의 덫으로부터 해방

한편, 국방획득시스템이 전략개념을 무기체계로 변환하는 통로로서의 역할을 제대로 하려면, 미로(迷路)처럼 복잡한 절차와 사업추진과정 곳곳에 설치된 각종 규제와 견제의 장치들로부터 해방되어야 한다. 사업관리 도중에 자칫 '절차·규제의 덫'에 걸려들면 사업의 흐름은 중단·질식·고사(枯死)되기 일쑤이다. 사실, 적정선을 넘어선 절차·규제의 누적은 사업추진의 디딤돌이 아닌 걸림돌로 변질되어 의사결정의 지연과 위규(違規) 개연성의 증가, 소통의 단절과 협업의 축소 등을 낳으며 비효율성을 증식하는 동인이 된다.

앞으로 의사결정과정의 투명성과 신속성 및 사업관리의 효율성을 동시에 높이려면, 획득과정에 심어놓은 수많은 절차·규제를 대폭 간소화하여 사업프로세스를 곧게 펴고 시스템 자체를 간결하게 정비해야 할 것이다. 우선, 효율성·투명성의 잣대로 현행 절차·규제를 정밀 검토하여 더 이상 실효성이 없는 것은 과감히 폐지하되 특히 사업타당성 관련 검토와 각종 시험평가처럼 동일사항을 반복적으로 시행하며 시간의 낭비와 사업의 지연을 초래하는 중복기능부터 통폐합할 필요가 있다.[21] 사업관리팀(IPT) 입장에서는 사업추진 단계·절차와 관련 규정이 줄어드는 만큼 시간적 여유를 확보할 수 있게 되어 시간에 쫓기지 않고 현안문제를 해소하며 사업의 효율성을 높여나갈 수 있을 것이다.

한편, 견제와 균형의 원칙은 초연결·초지능·초융합의 4차산업혁명시대에 이르러 효용성을 잃고 오히려 시스템 차원의 효율성을 잠식하는 도구로 바뀌었다. 그

21) 사업의 필요성·타당성과 관련하여 선행연구(방사청), 소요검증(국방부), 사업타당성조사(기재부)는 예산편성의 선행조치로 군림하고 있는데 이 세 기능은 거의 동일한 사항을 반복적으로 검토하며 시간의 낭비, 사업의 지연을 초래하고 있는 것으로 분석된다. 또한 사업추진의 주요 단계가 전환될 때마다 시행되는 개발시험평가(DT&E), 운영시험평가(OT&E), 야전운용시험(FT) 등 각종 시험평가도 평가주체와 평가대상 및 평가요소가 유사하여 기능의 중복과 인력·시간·비용의 낭비를 초래해왔다.

동안 특정 기관의 독단을 방지할 목적으로 도입한 견제의 장치들을 전면 재검토, 방위사업의 효율성에 역행하는 것들은 과감히 혁파할 필요가 있다. 예를 들어, 상호 견제의 개념하에 지휘체계가 이원화되어 혼선을 빚고 있는 방위사업추진위원회 및 ADD에 대한 지휘감독권 등의 적실성을 재검토하여 바로 세워나갈 것을 권고한다.

4) 소요군의 전향적 역할 기대

아울러, 소요-획득-운영의 실질적 연계성이 확보되려면, 소요제기자인 동시에 획득시스템의 최종산물을 직접 사용하는 소요군이 소요기획과 획득과정에 주체적으로 참여하여 전향적 역할을 맡을 것이 요구된다.

먼저 소요기획단계에서 군은 '운용요구서(ORD: Operational Requirements Document)'의 작성을 다른 기관의 손에 맡기지 말고 직접 관장할 것을 권고한다. ORD는 각군의 작전임무 수행과 관련하여 신규소요 전력의 운용방법과 운용능력 등을 세부적으로 판단·기술하는 문서로서, 특히 ROC 설정과 시험평가의 기준이 되므로 소요군이 직접 작성, 획득단계로 넘겨주는 것이 당연한 수순이다. 그럼에도 지금까지는 사업집행을 관장하는 방위사업청이 책임지고 ORD를 종합·작성해왔는데 이는 사리(事理)에 맞지도 않고 외청의 전문 영역도 아니다.[22] 이처럼 소요와 획득을 연결해주는 핵심문서의 작성 주체가 뒤바뀐 상태에서 전략개념이 얼마나 정확하게 획득과정에 전달되고 최종산물에 온전히 담겨 전력화될 수 있을지 미지수(未知數)이다.

다음, 획득단계에서도 소요군의 능동적 역할은 절대적으로 중요하다. 군은 방위사업의 수요자로서 전력소요만 제기하고 있다가 전력화되면 갖다 쓰기만 하면 되는 것이 아니라 군에서 원하는 대로 전력화되도록 획득과정에 동참하여 미래전력의 효용성을 극대화할 필요성이 있다. 방위사업청 설계자들은 개청 당시 각군 획

22) 그동안 ORD 작성 주체에 대한 문제가 계속 제기되어오다가 2019년 11월 국방전력발전업무훈령의 개정으로 소요군도 일정한 역할(운용능력, 운용형태, 임무유형과 시나리오 등 작성)을 맡는 것으로 되었지만 여전히 방위사업청이 ORD를 종합 작성하고 최종 책임을 지는 것으로 알려졌다. 그런데 방위사업청은 ORD 관련 전문역량이 부족하여 군 전문기관에 연구용역을 주었고 연구용역을 맡은 기관들은 유사무기체계 연구 및 소요군·방산업체로부터의 자료수집과 의견수렴 등을 통해 초안을 작성해온 것으로 알려졌다(강천수, 2021: 90-91).

득인력의 80%는 방사청으로 흡수하고 20%는 각군에 남겨두었지만 군은 잔존 인력의 일부만 기획관리참모부 등 소요제기부서로 배치하고 나머지는 야전직위 등 다른 분야로 전환 운영한 것으로 알려졌다.[23] 이로 인해 각군은 사업추진간 현안이 발생해도 전문인력이 절대 부족하여 소극적으로 대응해왔던 것으로 보인다. 앞으로는 군의 역할이 소요제기 및 시험평가를 넘어 소요기획단계부터 양산·배치단계까지 일련의 사업추진과정에서 발생하는 현안문제의 해결을 주도하며 군에서 원하는 무기체계가 적기에 공급되도록 전향적 역할을 수행할 것을 권고한다.

Ⅳ. 결 론

국방은 시행착오나 실패를 허용하지 않는다. 국방은 외적으로부터 국민의 생명과 국가의 생존이라는 '절대선'을 지켜내는 절대적 임무를 띠고 있으므로 어떤 일이 있어도 반드시 성공해야 할 당위성이 있다. 국방이 성공하려면, '이겨놓고 싸우는' 선승구전(先勝求戰)의 전략이 있어야 하고 이를 이행할 수단(전력)이 있어야 한다. 전략과 전력은 동전의 앞뒷면처럼 상호 불가분의 관계를 이루며 실존해야 한다. 전략 없는 전력은 고철 덩어리에 불과하고 전력 없는 전략은 종이호랑이에 지나지 않기 때문이다.

이로 인해 국방의 성패는 일차적으로 추상적 전략개념을 실체적 전력구조로 탈바꿈시켜주는 국방획득시스템의 실효성에 달려있다. 그리고 획득시스템의 실효성은 전략개념이 소정(所定)의 획득과정을 통과하는 동안 본질의 굴절 없이 얼마나 온전히 실물무기체계에 담겨있느냐에 달려있다. 그런 만큼 획득시스템에 개척된 통로(단계/절차)가 짧을수록, 그리고 경로가 간결하고 곧을수록 전략개념이 변형·굴절될 가능성은 줄어든다.

그런데 우리의 경우 그 과정이 너무 길고 복잡하다. 먼저, 국방관리의 3축 시스템 (PPBEES-JSPS-DAS)은 각각 독립된 절차에 따라 운행하면서도 톱니바퀴처럼

23) 방위사업청 설계 당시 각군 사업단이 외청으로 넘어오더라도 각군에서 소요제기와 현안조율 등 획득관련 업무를 수행하며 방위사업청과 교량역할을 하도록 각군 획득 관련 편제인원(군별 사업단 포함)의 80%만 방사청으로 흡수하고 나머지 20%는 각군에 남겨두었던 것으로 전해진다.

서로 맞물려 돌아가야 하고, 다음, 획득시스템의 3대 요소(소요-획득-운영)는 획득기능의 분리 독립(외청 설립)과 함께 뿔뿔이 흩어졌고, 끝으로, 획득프로세스는 수십단계로 분할되었고 주요 단계마다 책임과 권한이 서로 다른 기관으로 분산되었다. 설상가상으로, 사업추진과정 곳곳에 각종 규제와 견제의 장치들이 매설되어 문지기처럼 지키고 있다.

이렇듯 국방획득시스템은 이리 나눠지고 저리 갈라져 난마처럼 복잡하고 주요 길목마다 각종 규제의 장벽이 구축되어 있어 어느 곳 하나도 쉽게 넘어갈 수 없다. 한마디로 국방획득과정은 마라톤코스처럼 길고, 미로처럼 복잡하며, 10종 장애물 경기처럼 험난하다. 이런 경로를 통과하고도 전략개념의 본질이 원형대로 보존된 채 실물무기체계에 담겨있을 것으로 기대하는 것 자체가 무리이고 환상이다. 또한 이런 시스템으로는 나날이 변화와 혁신을 거듭하는 4차 산업혁명 기술을 따라갈 수도 없고 이를 곧바로 무기체계 개발에 적용할 수도 없다.

그렇다고 수십년에 걸쳐 구조화된 국방관리 시스템을 하루아침에 바꿀 수도 없고 만병통치약과 같은 해법도 없다. 일단 '기본으로 돌아가' 원점에서 해법을 찾아 실천가능한 방안부터 실행에 옮기는 것이 최선의 방책이다.

먼저, 군사력건설의 첫 단추에 해당하는 소요기획이 중앙집권적으로 이루어져 전략개념과 군사임무 중심으로 전력소요가 판단·도출되는 것이 정도(正道)이다. 소요결정의 주체도 군(합참)에서 국방부로 환원하여, 소요제기는 전력을 직접 운용하는 군(합참)이 주관하고 소요결정은 용병과 양병을 통괄하는 국방부가 관장하는 것이 마땅하다.

다음, 국방획득시스템에 내재된 소요-획득-운영의 칸막이 분업구조를 넘어 세 기능이 한몸처럼 작동하는 유기적 연계성을 회복해나가야 한다. 소요기획이 원칙대로 이루어졌더라도 획득체계에 불연속성이 내재하는 한 전략개념의 연속성은 보장할 수 없기 때문이다. 소요-획득-운영의 간격을 좁히고 연결할 수 있는 유일한 기관은 국방부밖에 없다. 이에 국방부의 컨트롤타워 역할부터 재강화하는 한편, 관련기관간의 유기적 협업을 제도화하여 서로의 사이를 가로막고 있는 제도적·심리적 장벽을 허물고 하나의 목표를 지향하는 국방공동체로 거듭나도록 견인해 나가야 할 것이다.

끝으로, 국방획득시스템이 전략개념의 변환 통로로서의 몫을 다 할 수 있으려

면, 절차·규제의 덫으로부터 해방되어야 한다. 사실, 선행연구로부터 체계개발·양산·배치에 이르기까지 일련의 획득과정에 수많은 절차와 각종 규제 및 견제의 장치 등 온갖 장애물이 설치되어 있는데 이런 걸림돌을 걷어내지 않고서는 제한된 시간안에 소기의 목표지점에 이를 수 없다.

앞으로 4차 산업혁명에 편승하여 첨단 신무기 개발을 앞당기려면, 방위사업추진과정에 설치된 수많은 칸막이와 각종 규제의 장벽, 그리고 견제의 장치들을 과감히 풀어 혁파하고, 나아가서는 체계적 연계성을 회복하여 기능간의 단절과 단계간의 분절 및 기관간의 불통현상을 넘어 어디에도 막힘없이 일사불란하게 돌아가는 시스템으로 정상화되어야 한다. 이렇게 되어야 비로소 국방획득시스템은 각종 비효율성의 원천을 차단하고 하루가 다르게 진화·발전하는 4차 산업혁명 기술을 응용해 전장의 Game Changer 개발을 앞당기며 '절대강군·불패국방'의 신화(神話)를 창출하는 기재로 작동할 것이다.

투 고 일 : 2022. 04. 18.
심사완료일 : 2022. 05. 11.
게 재 일 : 2022. 05. 30.

참고문헌

강천수. 2021. “한국 국방조직의 개선방안 연구.” 광운대학교 박사학위 논문.

국방부. 2021.『국방기획관리기본훈령』(국방부훈령 제2513호 2021.1.15. 개정).

김민석. 2005. “무기 구매'의 힘”.『중앙일보』 7월 3일.

김선호. 2021. “사례로 본 한국군 군사력 건설 도전과 대응,”『세종국방포럼』(10월 27일).

김정섭. 2011. “민군간의 불평등 대화.”『국가전략』 제17권 제1호.

김정섭. 2021. “국방중기계획의 허와 실: 한국군 전력증강의 문제점과 개선방안,”『세종국방포럼』(10월 27일).

방위사업청. 2005.『방위사업청 개청백서』. 서울.

방위사업청. 2021.『2021년도 방위사업 통계연보』. 경기도.

성한용. 2005. “독립적 방위사업청: 한나라 ‘힘빼기’ 시도.”『한겨레신문』 11월 25일.

유무봉. 2021. “육군 입장에서 보는 국방기획관리제도 발전방안.” STEPI 주관 국방연구개발혁신포럼(제2기) 발표자료(2021년 8월 31일).

전제국. 2013a. “국방기획관리제도의 이상과 현실.”『국방연구』 제56권 제4호.

전제국. 2013b. “국방중기계획의 역할과 실효성 확보 방안.”『주간국방논단』 제1490호.

전제국. 2016. “국방기획체계의 발전방향,”『국방정책연구』 제32권 제2호.

전제국. 2021. “국방문민화의 본질에 관한 소고: 문민통제 vs 국방의 효율성,”『국방연구』 제64권 제2호.

조홍제. 2021. “급변하는 국방환경에 대비한 국방기획역량 강화 방안.” 국방부 연구과제 보고서. 국방대 안보문제연구소.

최성빈. 2021. “방산 생태계 복원을 위한 제도발전안.” STEPI 주관 국방연구개발혁신포럼(제2기) 발표자료(2021년 8월 31일).

최수동 외. 2010.『국방경영 효율화를 위한 국방배분체계 발전방향』. 서울: 한국국방연구원

최수동. 2021. “국방기획관리제도,” STEPI 주최 국방연구개발혁신포럼(제2기) 발표자료(2021년 4월 14일).

Overhauling Defense Acquisition System:
Beyond Segmented Structure

Jei Guk Jeon

Any forms of setbacks or failures are not allowed in the field of national defense which is responsible for the lives of the people as well as national survival. For national defense to be successful, it must be equipped with creative strategies and powerful armed forces, both of which are presumed to be closely interconnected. However, there is a wide and deeply-rooted discrepancy between strategies and forces. To bridge the gap, the three independent systems, consisting of Planning Programming Budgeting System (PPBS), Joint Strategic Planning System (JSPS), and Defense Acquisition System (DAS), were designed to be coherently interlocked together. Yet, in reality, the three systems appear disconnected and segmented. With the advent of the Defense Acquisition Program Administration, the DAS has been divided into three phased functions such as force requirement, acquisition, and operation. Also the acquisition process has been subdivided into a myriad of procedures; the roles and responsibilities across the major phases are dispersed into various agencies. It is thus highly unlikely to expect the original concept of strategies to be wholly embodied in the weapon systems. In order to pave the way for the ‘formidable military’ and ‘invincible national defense’, the DAS should be overhauled in the direction of rebuilding seamless connectivities between relevant functions, organizational bodies, and sequential phases, moving away from the multi-layered structural segmentations.

Keywords: Concept of Strategies, Requirement of Forces, Weapon Systems, Structural Segmentation, Organic Connectivity