

한국군 국방획득체계의 문제점 및 개선방안 (전력소요 검증제도를 중심으로)

박주홍, 심행근, 최명진*
건양대학교 방위산업학과
e-mail: angel43301@naver.com
*건양대학교 군사학과
e-mail: officesky@konyang.ac.kr

ROK military defense acquisition system's problems and improvement plan (Focused on the validation system for force requirement)

Ju-Hong Park, Hang-Geun Sim, Myoungjin Choi*
Dept. of Defense Industry, Konyang University
Dept. of Military Science, Konyang University

요 약

본 논문에서는 급증하는 북한 위협에 적시적으로 대응하고 국방개혁을 정상적으로 추진하기 위한 첨단 전력의 적기 또는 조기 전력화를 위하여 무기체계 획득절차 중 선행연구, 사업타당성 조사와의 중복성 등 다소 논란이 많이 되고 있는 전력소요 검증 제도에 대한 운용실태의 문제점을 살펴보고 개선방안을 제기하고자 한다.

1. 서 론

과거 냉전시대는 미국과 소련의 확고한 양극체계가 유지되면서 전략적으로는 안정된 안보환경이었지만, 탈냉전 이후 국제사회 질서가 다극화되고 비전통적 위협(테러 등)이 대두되면서 위협이 다양해지고 과학기술의 발전으로 위협의 성격도 변화되어 불확실성이 증대되고 있다. 이에 우리 군은 이러한 난국을 효과적으로 대처하기 위해 ‘국방개혁 2.0’을 추진해 왔다. 즉, 더 이상의 국방의 대상이 북한의 군사력에 국한되지 않는 현 시점에서 제한된 재원으로 다양한 전 방위 안보위협에 대한 효과적인 대응능력을 구축하기 위해서 국방개혁 2.0의 군사력 건설목표를 ‘전 방위 안보위협에 주도적으로 대응이 가능한 첨단 과학기술 기반의 정예화 된 군을 건설하는 것’으로 설정하고, 이를 달성하기 위해 합동성에 기초한 전력증강을 추진하고 있다. 또한, 군사력을 건설함에 있어서 방위사업의 투명성이라는 시대적 요구를 제고함과 동시에 사업관리의 유연성을 확보하기 위한 방안을 마련하고, 방위사업 종사자의 전문성과 국방 R&D 역량을 강화시키고 방위산업 경쟁력을 확보하여 방산수출을 활성화함으로써 방위산업을 통한 내수 경제와 국가 경쟁력을 높이는 등 국방획득체계를 효율적으로 개선하고자 노력하고 있다.

특히, 2006년 무기체계 획득사업을 전담하는 방위사업청은

국방부 외청으로 개칭한 이후 방위력개선분야 중기계획수립 및 예산편성 기능을 방사청에서 수행하게 됨에 따라 국방부장관으로서 국방정책 구현의 어려움 등 여러가지 사항을 고려하여 2010년 국방부 획득체계 개선계획을 추진하게 되었으며, 이에 따라 소요결정된 전력을 중기계획에 반영하기 이전에 소요검증제도 도입 필요성이 강하게 요구됨에 따라, 2010년 12월 국방부 소속 ‘전력소요검증위원회’ 설치 규정을 마련하였고 2014년 11월 방위사업법을 개정하여 소요검증을 강화하는 법적인 근거를 마련하게 되었다. 이에 따라 국방부는 합참에서 소요결정된 무기체계 소요의 타당성을 검증하고 그 결과를 기초로 중기계획에 반영하던가 아니면 ROC를 수정하거나 소요량을 조정토록 함으로써 합참에서 다시 해당 전력에 대한 의사결정 절차를 통한 소요수정을 추진함으로써 행정적 절차가 과도하게 증가하는 결과를 초래하였다. 또한 기 결정된 소요를 조정함으로써 합동참모회의를 통해 결정된 소요의 신뢰성이 훼손되고, 그에 따라 국회 예산심의 문제 제기, 감사원의 감사대상 사업 선정 등 부가적인 행정소요를 과증하게 만드는 결과를 초래하게 되었다. 또한 소요결정 이후 선행연구 결과와 중기계획 수립 이후의 예산편성 단계에서 실시하는 사업타당성 조사와의 중복성 등 소요검증의 필요성에 대한 논란은 끊이지 않았다. 따라서 본 연구에서는 급증하는 북한 위협에 적시적으로 대응하고 국방개혁

혁 2.0을 정상적으로 추진하기 위한 첨단 전력의 적기 또는 조기 전력화를 위하여 한국군 국방획득체계 중 선행연구, 사업타당성 조사와의 중복성 등 다소 논란이 많은 전력소요검증제도에 대한 운용실태와 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

2. 본 론

2.1 소요검증 제도의 문제점

전력소요 검증은 도입 당시에는 여러 가지 많은 이유가 있었지만 사실상 내부적으로는 방사청 개청 이후 방위력개선 분야에 대한 국방중기계획과 예산편성 권한을 모두 방사청에서 시행하고 전력유지비와 전력운영비는 국방부에서 시행하다 보니 상호 괴리가 존재하여 효율성도 떨어질 뿐 아니라 국방중기계획이 해당 정부의 국가안보전략과 국방부장관의 국방기본정책, 합참의 군사전략을 구현하기 위해 수립되는 것인데 사실상 국방부 장관이 중기계획을 통제할 권한이 제한되는 상황에서 국방부가 통합적인 관점에서 방사청장이 중기계획을 수립하기 이전에 소요의 타당성과 총사업비, 연도별 예산배분 계획을 검증하기 위한 제도적 장치였던 것이다. 그럼에도 불구하고 전력소요 검증 제도를 도입함에 따라 합참은 소요기획 과정에서 보다 과학적이고 합리적인 의사결정을 추진하고자 많은 제도적 개선을 추진하였으며, 방사청도 선행연구 강화, 사업추진기본전략 수립을 위한 여러 가지 제도적인 뒷받침을 강화함으로써 소요기획과 중기계획, 예산편성 간의 연계성과 일관성, 그리고 신뢰성을 제고시킨 성과도 있었다. 반면 북한의 위협이 급격히 증가되는 상황에서 소요검증 절차가 실효성은 미흡한 반면 무기체계 전력화를 지연시키는 역할만 수행하고 있다는 비판이 끊이질 않고 있다. 따라서 다음과 같은 문제점을 제시하고자 한다.

첫째, 선행연구, 사업타당성조사와의 중복성 논란이다. 소요가 결정되면 전문기관에 의한 선행연구 결과를 기초로 민간 전문위원들이 포함된 방사청 분과위와 방위사업추진위원회에서 사업추진방법이 결정되고 예산편성 전에 사업타당성 조사를 통한 깊이 있는 검증만으로도 소요의 객관성과 충분성을 충분히 담보할 수 있다. 특히, KIDA에서 제시한 '사업타당성조사 일반지침서 개정의 합의'에서 제시한 내용을 살펴보면 '소요분석 부분에서는 전력소요검증 수행 여부에 따라 연구범위를 결정토록 조정하였다. 즉, 전력소요검증을 수행했을 경우, 소요분석에 대한 많은 부분을 이미 수행하였으므로 소요 필요성은 소요결정 구성요소 중 분석 가능한 내용을 중심으로 연구진이 판단하여 선별 후 분석하도록 하였다. 전력소요검증을 수행하지 않았을 경우에는 소요 필요성, 편성 및 운영개념, 소요량, 전력화시기, 작전요구성능 등을 포괄하여

상대적으로 소요부분을 상세히 연구하도록 하였고, 전력소요 검증을 수행하였을 경우에는 소요필요성 등 전력소요 검증 내용을 기술하고 상황변화 요소를 검토하여 기술하도록 하였다. 이는 소요 관련 연구의 연속성 차원을 보장하고, 연구의 중복성을 방지하며 동일 사업에 대해 동일 연구기관의 연구 결과에 대한 일정 수준 이상의 통일성을 보장하기 위함이다. 이미 전력소요검증과 사업타당성조사의 중복성을 인정하고 있다는 것이다.

둘째, 무기체계 소요기획 절차가 제도적으로 보완되고 강화되어 소요의 객관성과 합리성이 충분히 보장되고 있기에 전력소요 검증은 부가적인 행정절차로 불필요하다고 판단된다. 몇가지 예로, 과거 한번 결정된 ROC를 조정하기 어려운 제도적 문제가 있었으나, 기술발전추세를 고려한 진화적 획득전략을 우선적으로 고려하여 연구개발 과정에서 ROC 수정이 필요할 경우 방사청이 합참에 요구할 수 있으며 합참은 3개월 이내 관련부서와 합의 후 합동전략회의를 통해 ROC를 수정할 수 있도록 명문화시켰다. 또한 소요제기기관의 전문성과 신뢰성 향을 위해 소요제기서 작성을 위해 필요시 사전 개념연구를 국방과학연구소에 의뢰할 수 있으며, 방사청은 이에 관한 예산을 편성토록 하여 전문기관에 의한 연구결과를 토대로 소요제기서가 작성되어 전력소요서(안)의 논리적 타당성이 충분히 보완될 수 있도록 개선되었다. 또한 통합개념팀을 구성하고 운영하여 각 전문기관들을 통하여 군사전략, 작전운용, 군 구조 및 교리, 과학기술분야 등 다방면에서 전문가 집단에 의한 전력소요서가 작성되도록 개선되었다.

셋째, 전력소요 검증의 통합 소요검증의 목적이 사업추진 필요성이 인정된 소요의 상대적 우선순위를 판단하기 위함인데 전력의 우선순위 판단은 오롯이 합참 고요의 역할이기에 통합 소요검증은 불필요하다는 것이다. 국방전력발전업무훈령에는 국방중기계획 수립시 합참은 JSOP을 기준으로 합동참모회의 심의를 거쳐 매년 9월 초까지 전력화 우선순위를 제시하도록 임무가 부여되어 있으며, 이러한 지침은 사실상 전력소요 검증의 통합 소요검증 절차와 크게 다르지 않다. 합참은 전력화 우선순위 판단을 위해 군사전략 및 미래합동작전개념의 작전목표 달성에 기여, 국방개혁 추진에 기여 4차 산업혁명 적용 과학기술 선도 등을 고려하여 가중치를 부여하여 평가하는데 KIDA의 통합소요검증도 방법은 다소 상이하나 거의 유사한 형태로 많이 진행되기 때문에 사실상 합참에서 요구하는 것이 타당하다고 판단된다.

2.2 소요검증 제도 개선방안

첫째, 적기 소요검증 실시여건을 마련해야 한다. 소요검증은 기 결정된 소요에 대해 국방중기계획 수립 이전에 실시하는 것이 원칙이나, 대부분의 소요는 중기소요 결정 후 1년 이

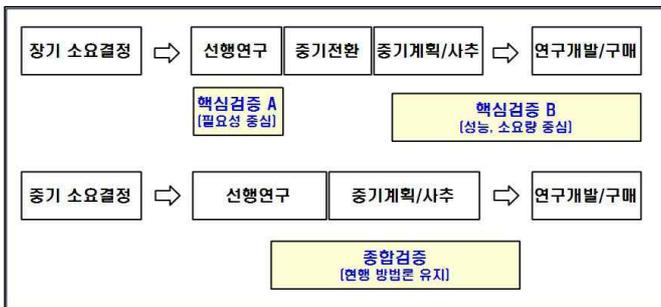
내에 중기계획에 반영되고 있어 현실적으로 중기계획 수립 이전에 소요검증을 실시하지 못하고 있는 상황이다. 이에 따라 사전개념 연구제도가 도입되어 장기소요가 구체화 됨에 따라 중·장기 소요의 구별없이 소요검증의 대상을 선정할 수 있다. 단, 소요검증 대상은 시급성, 소요의 구체화 등을 고려하여 관련기관 토의 후 결정하는 것이 바람직할 것이다. 장기·중기소요 관계없이 중기계획에 적기반영이 필요한 소요는 과거 기본검증(4개월, 쟁점분석)을 준용하여 약식검증을 실시한다. 예를들어 시급성이 인정되어 1년 이내에 중기계획 반영이 필요한 전력, 플랫폼 소요검증이 완료된 탑재장비 전력 등이다.

[표 1] KIDA, 단위 소요검증 약식분석 절차(약 4개월)

과제착수 (1개월)	<ul style="list-style-type: none"> • KIDA는 자체 과제심의, 자료수집 및 분석 방법론 구성 • 착수도론회 실시 <ul style="list-style-type: none"> * KIDA 전문패널 대상으로 KIDA는 분석일정 및 초기에 식별된 쟁점을 설명하고 소요군은 소요 개요를 설명
쟁점분석 (2개월)	<ul style="list-style-type: none"> • KIDA는 소요서에 명시된 필요성, 성능, 사업화수량에 대한 쟁점을 식별하고 분석을 수행 • 중간토론회 실시 <ul style="list-style-type: none"> * KIDA 전문패널 대상으로 KIDA는 쟁점분석 결과를 설명하고, 소요군은 미해소 쟁점에 대한 이견을 설명
평가 (1개월)	<ul style="list-style-type: none"> • 최종토론회 실시 (KIDA 전문패널들의 평가) • KIDA는 분석결과를 국방부로 제출

그리고 소요분석 역량 제고를 위해 KIDA의 소요분석 인력 보강이 필요하다. 약식검증을 활성화하여 소요검증으로 인해 긴요한 무기체계가 국방중기계획 재원 반영에 지연되어서는 곤란하다. 또한 장기 신규소요가 검증대상 사업인지 여부 판단은 방사청에서 개략적인 총사업비를 판단하더라도 국방부가 사전개념연구결과, 방사청 검토결과, 유사무기체계 총사업비 등을 고려 가략 판단하여 검증대상 사업(2,000억 이상)을 결정하는 것이 바람직하겠다. 그리고 적기 소요검증 및 소요검증 이후 선행연구를 재수행하는 문제 해소를 위해 장기소요에 대해서 소요검증체계를 <그림 1>와 같이 개선해야겠다.

[그림 1] 소요검증체계 개선(안)



* 핵심검증 A에서는 필요성 중심으로 검증 및 쟁점사항을 식별하고, 합참이 중기전환 이전까지 쟁점을 해소할 경우에는 핵심검증 B는 생략 가능

둘째, 소요검증 결과 이행관리 절차를 구체화하여야 한다. 감사원은 2019년 5월 감사결과에 ‘소요검증 결과에 대한 이행관리 절차가 별도로 규정되어 있지 않아, 단위 소요검증 결과

에 대한 합참 소요 재검토 및 국방중기계획 수정이 지연’되고 있다고 지적한 바 이썬. 이러한 감사원의 지적사항 해소를 위해 소요검증 결과에 대한 세부 이행관리 절차 마련이 필요하다는데 모든 기관이 동의하고 있으며, 특히 이행관리 절차 중 ‘검증결과에 대한 합참 소요 재검토’ 지연을 최소화하기 위한 의사결정 절차 및 방법 마련이 필요하다. 소요검증 결과(수정소요)는 6개월 이내에 합동참모회의 심의를 거치고, 심의결과를 국방부로 제출하도록 하는 것이다. 합참의 신속한 ‘소요 재검토’를 위해 소요검증 결과를 근거로 별도의 검토없이 합동전략실무회의와 합동전략회의를 생략하고, 곧바로 합동참모회의 안건으로 상정하여 소요수정 여부를 심의하는 것이다. 이와 관련된 사항을 국방전력발전업무훈령에 반영함으로써 소요검증 결과에 대한 이행관리를 신속하게 조치할 수 있도록 제도적 기반이 마련되어야 하겠다.

[그림 2] 소요검증 결과의 이행관리 절차



셋째, 선행연구와 소요검증의 先·後 관계를 정립해야 한다. 방사청 및 기품원은 소요검증시 소요가 수정되는 경우에는 선행연구 재수행을 해야 하므로, 선행연구 전 소요검증 실시를 요구하고 있다. 최근 소요군과 방사청 통합사업관리팀에서 선행연구를 요청하였으나, 기품원에서는 “소요검증 미 실시 사업은 선행연구를 할 수 없다”며 난색을 표하고 있는 실정이다. 따라서 선행연구 지연사업에 대한 해소방안 마련이 필요한 것이다. 일부 전력들은 현재 1년 이상 정체가 되어 많은 어려움을 안고 있다. 이를 해소하기 하는 방안으로는 적기 전력화를 위해 소요검증 유무와 관계없이 선행연구 수행이 필요하고 소요검증 전 수행시 선행연구는 소요검증 결과를 준용하는 것이다.

마지막으로 단위 소요검증 분석항목 효율화와 통합소요검증을 폐지하는 방안이다. 단위 소요검증은 개별의 적절성과 사업추진 필요성 등을 판단하는 것으로서 획득단계 분석업무 간 중복성 해소를 위해 소요검증, 선행연구, 사업타당성조사 분석항목의 효율화가 필요하다. 즉, 소요분석은 필요성, ROC, 소요량의 적절성, 작전효과 등을 중점 분석하고, 기술적·경제적 요소는 선행연구 과정에서 총수명주기비용을 포함한 비용분석 결과를 활용하고 선행연구 외에 추가 비용자료가 필요한 경우에는 방사청 통합사업관리팀에 비용자료를 요청하여 활용하면 소요검증 기간도 단축할 수 있다. 따라서 선행연구, 소요검증, 사업타당성조사의 유사 항목은 해당 검증의 목적에 맞게 중복항목은 검증 先·後에 따라 활용하는 방안이 바람직하겠다. 통합 소요검증은 이미 사업추진 필요성이 인정된 소요의 상대적 우선순위를 판단하여 예산 제약 시 활용

하기 위한 것으로서 전력화 우선순위는 임무와 역할 특성 상 합참에서 결정하는 것이 타당하며, 현재 합참에서 항목별로 가중치를 부여하여 판단한 우선순위를 JSOP에 반영하고 그 결과를 국방중기계획 수립 이전에 국방부로 제출하는데 만약 필요하다면 합참에서 전력화 우선순위 판단을 위한 관계기관 협의 시 통합개념팀에 참여하여 실무검토 시 통합소요검증과 동일한 형태의 TOOL을 활용하여 제공하고 의사결정에 참여한다면 합동참모회의 심의를 통해 결정된 법정 기획문서인 JSOP의 위상도 제고하고 신뢰성 높은 결과를 국방부에 제공함으로써 국방중기계획 재원 배분에 긴요하게 활용될 것이라 판단된다. 따라서 통합 소요검증은 폐지하는 것이 바람직할 것이다.

3. 결 론

현재 시행 중인 전력소요 검증 제도의 문제점은 첫째, 소요가 결정된 전력에 대해 국방기술품질원에서 실시하는 선행연구와 KIDA에서 예산편성 이전에 실시하는 사업타당성 조사와의 중복성 논란이다. 둘째, 무기체계 소요기획 절차가 제도적으로 보완되고 강화되어 소요의 객관성과 합리성이 충분히 보장되고 있기에 전력소요검증은 부가적인 행정절차로 불필요하다는 것이다. 셋째, 전력소요 검증의 통합 소요검증의 목적이 사업추진 필요성이 인정된 소요의 상대적 우선순위를 판단하기 위함인데 전력의 우선순위 판단은 오롯이 합참 고유의 역할이기에 통합소요검증은 불필요하다는 것이다.

이를 위한 개선방안으로 먼저 소요검증을 간소화하고 전문화하는 하면서 장기·중기소요 관계없이 중기계획에 적기반영이 필요한 소요는 과거 기본검증과 같이 쟁점분석 위주로 4개월 이내 종료하는 약식검증을 추진하는 것이다. 두 번째로는 소요검증 결과에 대한 이행관리 절차를 구체화하는 것이다. 이행관리 절차 중 ‘검증결과에 대한 합참 소요 재검토’ 지연을 최소화하기 위한 의사결정 절차 및 방법 마련이 필요하다. 소요검증 결과(소요수정)는 6개월 이내에 합동참모회의 심의를 거치고, 심의결과를 국방부로 제출하도록 하는 것이다. 세 번째는 적기 전력화를 위해 소요검증 유무와 관계없이 선행연구 수행이 필요하고 소요검증 전 수행시 선행연구는 소요검증 결과를 준용하는 것이다. 장기적으로는 방위사업법 개정을 통해 소요검증과 선행연구를 효율적으로 할 수 있는 여건을 마련해야 한다. 마지막으로 단위 소요검증 분석항목을 효율화하고 통합소요 검증은 폐지하는 것이다. 즉 선행연구, 소요검증, 사업타당성 조사의 유사항목은 해당 검증의 목적에 맞게 중복항목을 효율화해야 하겠다.

결론적으로 북한의 핵·미사일, 화학무기, 사이버 등 군사적

위협 급증에 적시적으로 대응하고 4차 산업혁명에 따른 빠른 기술발전 속도 등을 감안하여 신뢰성과 객관성, 투명성이 확보된 가운데 획득절차를 과감히 개선하여 첨단 무기체의 조기 전력화 여건을 보장함으로써 군사대비태세를 완비해야 할 것이다.

참고문헌

- [1] 국방부, “국방전력발전업무훈령”, 국방부훈령 제2426호, 2020
- [2] 이하준, “사업타당성조사 일반지침서 개정의 함의”, KIDA, 주간국방논단 1539호, 2014
- [3] 천중용, “시대 변화에 따른 한국군 무기체계 소요기획 방법의 한계와 개선 방안에 관한 연구”, 한국전략문제연구소, 전략연구 26호, 2019
- [4] 김종하, “국방획득체계 현황 및 문제점 그리고 개선방향”, 한국방위산업진흥회, 국방과 기술 401호, 2017
- [5] 이하준의 3, “국방획득사업 사업타당성조사 수행절차 및 주요관점” KIDA, 주간국방논단 제1376호, 2011
- [6] 노훈, “전력소요검증 개념과 절차에 대한 이해”, KIDA, 주간국방논단 제1383호, 2011