

自主國防과 PPBS (Self-Defense and PPBS)

曹 楨 鉉*

1. 序 言

우리나라 國防이 成年기에 접어들지도 벌써 數年이 되었다. 成年이라 함은 비단 그 자라온 年輪에서 헤아려지는 時間的 概念에서 뿐만 아니라 軍援에 完全 依存해 오던 우리 軍이 이제는 軍援終息이라는 現實 앞에서 스스로 自活的 運營을 해 나가야 하는 自主國防體制로 轉換하게 된 時代的 轉換點으로 理解되어야 할 것이다.

이 重要的 轉換點에 國防部 一角에서 國防管理의 改善을 爲한 “조용한 革命”이 計劃豫算制度(PPBS) 導入이라는 命題下에 進行되고 있다. 이는 韓國軍이 軍援依存體制로부터의 脫皮를 爲한 몸부림이며 國防管理改善을 爲한 自衛의 努力인 것이다.

計劃豫算制度는 비록 美國防省의 國防管理改善을 爲한 努力의 一環으로 開發된 것이긴 하지만 이 制度가 갖는 基本理念은 바로 우리들의 自主國防管理體制 確立에 가장 理想的으로 適用될 수 있고 또한 現實적으로 우리가 가장 必要로 하는 國防管理手段인 것이다.

軍援이 無償으로 提供되는 條件下에서 “費用과 代案”을 考慮한 一元화된 國防管理는 存在할 수 없었고, 이제 우리의 物的 國防力이 우리 國民經濟의 犧牲分으로 調達되는 마당에 “自主國防”과 表裏를 같이 한 一元화된 國防管理手段이 存在해야 한다.

最近 武器體系의 高度한 精巧化는 戰爭期間을 短期化 하였고 이에 따라 危脅에 對備한 充分한 常備軍 維持의 必要性은 各國 國防費의 急激한 上昇現象을 가져와 國防問題를 國防經濟問題라고 呼稱하고 있다.

韓國戰爭末期 作戰에 參加했던 F-86 戰爆機 1臺 價格은 20萬弗(약 1億원), 또 F-4E 艦艇機 1臺 價格은 22배나 高價인 4,500萬弗(약 22億원), 그리고 MIG-25機 보다 性能이 優秀한 F-15機는 無慮 1,000萬\$ (약 50億원)로서 最新武器體系 開發에는 엄청난 費用이 所要된다.

* 國防部

또한 南北戰爭 當時의 1日 戰費는 2,000\$ 이었으나 第一次大戰中에는 20,000\$의 戰費로 上昇했고, 第二次大戰中에는 1日 50,000\$, 그리고 “이스라엘”의 1967年 6日戰爭中에는 1日 戰費가 1億\$ 所要되었으며, 72年 第四次 中東戰中에는 1日 戰費로 約 3.5億\$ 이 消費되었는데, 이는 科學技術發達の 所産인 武器體系가 漸次 高價化되었다는 事實을 말해주고 있다.

그동안 國防部를 비롯하여 合參 및 各軍의 計劃豫算制度 導入推進機構를 中心으로 計劃豫算制度의 “韓國化”와 導入適用에 必要한 準備作業에 많은 進展을 보고 있으며 最近 國防管理에 參與하는 많은 人士들에 의해 呼應을 얻고 行政體制에 뿌리를 박기 始作한 것은 무엇보다도 多幸한 일이며, “國防管理改善”의 이름으로 이 制度는 國防管理體系의 主된 骨格을 形成하게 될 것이다.

2. 自主國防과 國防管理改善의 必要性

가. 對韓軍援의 規模와 推移

韓國은 政府 對 政府 Base에 依한 美國 軍事援助가 始作된 1954年 以後 1960年代에 걸쳐 “수통곡지에서 Z機”에 이르는 物的 軍事力을 全的으로 對美依存해 왔으며 韓美軍事協力體制는 “美側의 物的 軍事力 負擔과 韓國側의 人的 軍事力 負擔”이란 分業의 秩序 위에 維持되어 왔다.

美國의 對韓無償軍援推移는 1955년의 4.2億\$을 最上峰으로 하여 50年代는 2億\$線을 維持하였고 1960年代들어 美國의 國際收支惡化的 投影으로 軍援額은 急激히 減少되어오다. 1976년의 0.5億弗을 마지막으로 “無償軍援時代”가 終息되고 있다.

無償軍援과 並行 1970年初까지 韓國에 提供된 無償 經濟援助는 事實, 韓國軍維持와 關聯된 것으로 “원貨” 國防費와 相關關係를 가진 또하나의 援助였었다.

對韓經濟援助의 推移는 1955년에 1億弗, 1957년에 2億弗 等, 1965년까지는 “원貨” 國防費를 上廻하는 크기였으나 韓國軍의 越南參戰期間에도 크게 減縮推勢속에 있다가 1971년에 完全 終結되었다.

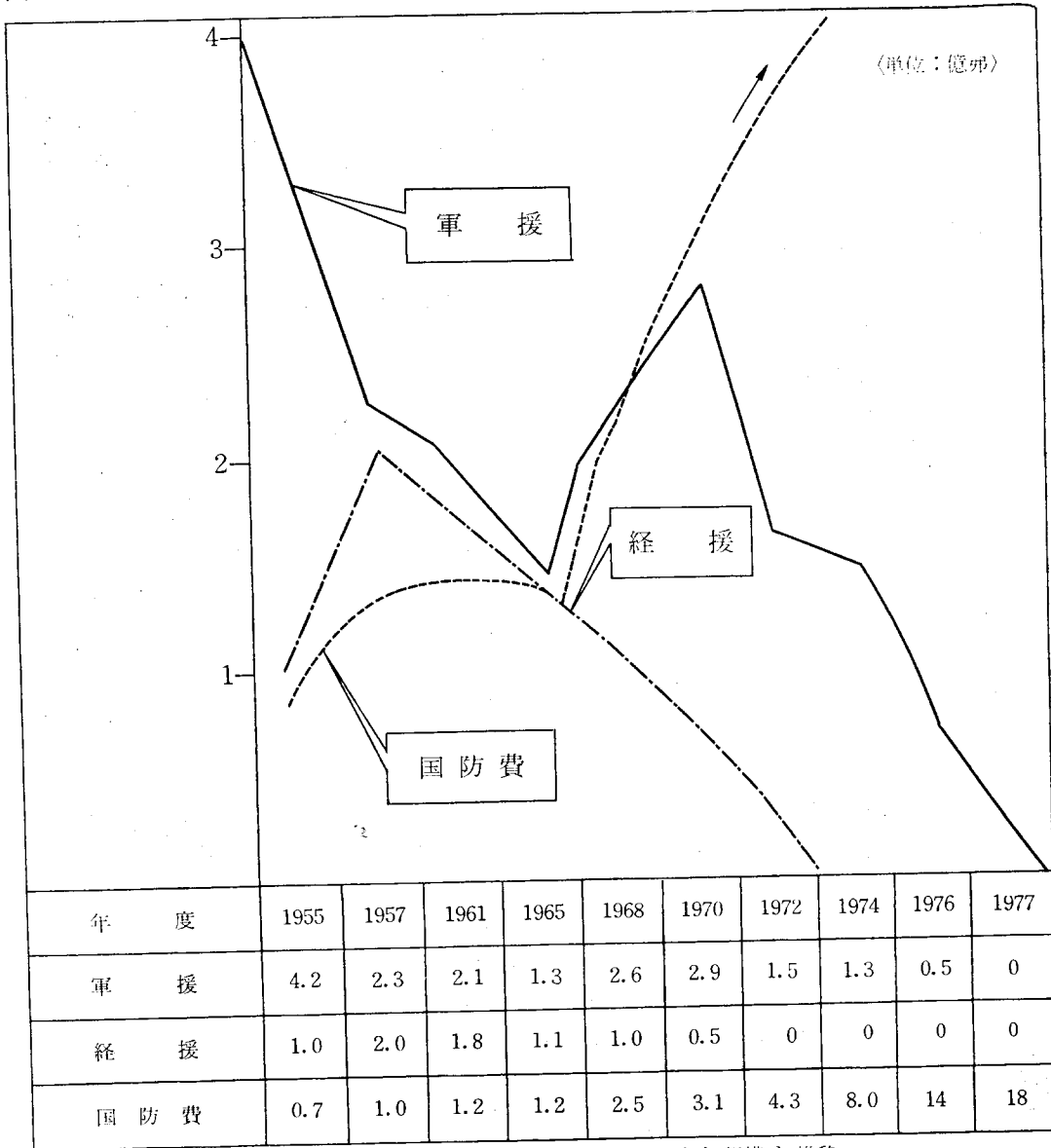
한편 “원貨” 國防費는 그림 1에서와 같이 1965年以

前에는 經濟援助 보다 적은 크기였으며 1965年 以後 急激히 增加하여 1976年에는 7,000億원, 弗貨로 14億 弗에 이르고 있으며 1977年은 建軍史上 最初로 國民 經濟에 依해 全國防費가 負擔된다.

그림 1에서와 같이 1965年까지는 “원貨” 國防費가 經濟援助額 보다 적었으며 이는 經濟援助가 一部 對 充資金의 이름으로 國防費를 채우고 殘餘分은 國民 經濟發展 내지, 成長에 寄與한 것을 意味한다. 즉, 韓國軍은 無償軍援에 依한 實物完製軍備와 “원貨” 國防 費에 依한 給與, 給食 및 一部被服 등으로 增強, 維

持되었으며 “원貨” 國防費가 다른 또 하나의 無償 援助였던 經濟援助에 依해 채워졌다는 것은 國民 經濟는 1965年까지 國防費를 事實上 전혀 負擔하지 않았 다. 또는 도리어 經濟援助의 殘餘分은 國民 經濟에 (+)로 作用 한 것이라고 말할 수 있을 것이다.

1965年以後 軍援은 一時 越南參戰으로 減縮推移를 멈추었으나 經濟援助는 下降推移를 持續 71年에 終 息되었고 70年代의 無償軍援은 越南參戰後 다시 急速 히 減少되어 今年 軍援 0.5億弗이 韓國軍이 받은 實 物無償軍援의 最後의 것이며 80年代에 가서는 現在



(그림 1) 對韓援助의 規模와 推移

의 NATO와 美國의 關係와 같이 駐韓美軍의 駐屯費를 韓美兩國이 分擔하게 될 것이 豫想된다.

1970年代 後半에서 80年代를 向한 韓美軍事協力體制는 1965년까지의 “美側의 物的軍事力의 負擔과 韓國側의 人的軍事力의 負擔”이란 古典的 分業的 秩序가 轉倒된 “美側의 人的軍事力負擔과 韓國側의 物的軍事力의 負擔”이란 分業秩序의 時代가 開幕되고 있다고 理解되어야 할 것이다.

이 新時代에 韓美軍事協力體制를 잇는 物的軍事力의 媒介體인 FMS(對外軍事販賣, Foreign Military Sales)는 韓國軍武器體系의 改良 및 維持를 爲해 緊要한 것이나 美國은 이를 同盟國에 對한 軍援終息 過程에서 美國의 武器開發費의 原價節減 및 大量生産의 利益 그리고 美國軍事戰略의 棟樑인 同盟國과의 軍需標準化를 爲한 手段으로 利用하고 있으며 供與方 針이 Washington의 利益을 保障하기爲한 것이지 결코 서울의 利益을 第一義의 考慮하고 있지 않다는 것은 分明하다.

對外軍事販賣(FMS)가 결코 援助의 인 것이 아니며 償還을 爲한 据置期間 및 利子率 그리고 供與額의 制限 등이 이를 뒷받침하고 있다.

1976年은 “無償軍援의 最終의 해”이며 이 以後에 韓國은 美國의 좋은 武器販賣對象國이라는 次元에서 우리 國防을 計劃하고 美國의 韓國觀을 이해 하여야 한다.

나. 自主國防의 意義

韓國國防은 1950年代 그리고 60年代에 걸쳐 “美國의 物的 軍事力負擔과 韓國의 人的 軍事力負擔”이란 分業的 秩序인 韓美軍事協力體制下에 安息할 수 있었다는 것을 앞서 말하였다. 建軍以來 美國의 無償軍援과 經援은 國防費調達을 爲한 國民負擔을 代身하였다는 面에서 큰 役割을 하였으나 그 裏面 自主國防을 爲한 諸與件造成을 爲한 努力을 無力化 시켰다는 아픈 상처를 남겼다.

完製武器體系가 無償으로 供與되고 그 運營을 爲한 諸軍需品이 無償으로 各軍에 直接 供給된 與件下에서 國防財源調達이 國民經濟發展에 미치는 波及效果와 一旦 確保된 國防資源의 効率의 使用에 關한 切實한 關心 未지 檢討가 要求되지 않았다. 우리 國防管理는 無償軍需供與體制下에서 大端히 安逸할 수 있었고 또 安逸할 수 밖에 없었다.

軍事力의 所要를 軍援當局이 決定하고 供與計劃이 그들에 依해 짜여지고 品種, 數量, 그리고 供與時期가 決定되는 現實 속에 우리 國防管理는 하나의 “System”으로 存在하고 發展할 土臺가 없었다.

韓國은 1968年 “푸에블러”號事件과 1.21 靑瓦臺襲擊事件(金信朝一黨)의 處理過程에서 美國과의 利益의 相衡을 經驗하였다. 적어도 1968年 以前 “韓國의 利益과 美國의 利益은 恒常 一致하는 것”이란 大前題下에 UN軍 作戰指揮權下의 韓美軍事協力體制는 維持되었으나 두 事件의 處理過程에서 보인 韓美間의 利害相衡은 韓半島에 實感의 인 “自主國防”이란 概念을 낳게 하였다.

그러나 1960年 後半의 “自主國防”의 旗幟는 物的 國防力을 國民經濟가 自擔할 수 없는 狀態(韓國軍 增強 및 維持는 거의 無償軍援 및 經援에 依存)의 것으로 자못 感傷의 인 “自主國防”의 概念의 울타리를 넘지 못하였다.

1971年 無償經援의 終息, 越南撤軍後 無償軍援의 急速한 減縮等 韓國軍 維持 및 增強을 爲한 美國 寄與度의 低下와 1975年 印支半島의 悲劇 속에 韓半島의 自主國防의 물결은 民族主義의 當爲性의 領域을 넘어 「民族의 生存」을 爲한 絶叫로 昇華되고 있다.

自主國防의 必要要件은 國民經濟에 依한 國防費負擔이며 이를 바탕으로 獨自의 戰略에 依한 用兵作戰의 遂行이 그 結實이다. 즉, 自主國防의 概念은 軍事的 側面에서는 國家目標達成의 手段인 獨自의 軍事戰略에 立脚, 必要時 軍事力을 任意로 使用, 用兵作戰의 遂行이 可能하여야 함을 意味하고 이를 爲해 經濟的으로 國民經濟에 依한 軍事費의 負擔이 前題된다.

“1976年은 無償軍援의 最終의 해”란 韓美間의 關係는 1977年 以後 韓國軍의 增強 및 維持는 韓國經濟의 負擔이며 이에 따라 軍援時代의 遺物인 對美依存戰略의 脫皮 및 作戰指揮權의 還受와 獨自의 軍事力建設等이 “自主國防의 實質의 內容이 되어야 한다.

2. 自主國防의 受容態勢

自主國防의 旗幟는 더 以上 感傷의 인 概念이 아니며 生生한 絶叫로 昇華되고 있음을 앞서 指摘하였다. 實質的으로 自主國防을 이룩하기 爲한 受容態勢란,

첫째, 우리 國民經濟가 우리 國防費를 負擔할 能力이 있고 國民의 國防意識이 이를 뒷받침하고 있어야 하며,

둘째, 韓國軍의 增強과 維持를 爲한 合理的인 國防管理能力을 保有하여야 함을 意味한다.

가. 國民經濟의 國防費負擔能力과 國防意識
一般的으로 한 國民經濟가 國防費를 負擔할 수 있는 物量의 最大限界를 一率의 公式化할 수 없다

는 것이 定說이다. 國防費는 通常 平時 보다 戰時에 더 크며, 높은 所得水準國家는 낮은 國家 보다 크다는 것은 “하나의 常識”이지만 이 常識은 現實을 充分히 說明해 주지 못하고 있다.

73年 基準으로 國民 一人當 GNP가 200弗 未滿인 印支半島 4個國(越南, 越盟, 캄보디아, 라오스)은 國防費로 GNP의 10% 以上 支出한 反面에 GNP 1人當 2,000弗이 넘는 日本, 호주, 뉴지랜드 및 스위스는 GNP의 2% 未滿의 國防費를 負擔하고 있다. 戰時의 例로서는 “이스라엘”이 第4次 中東戰爭中 1972년에 GNP의 45.4%, 1973년에 48%를 支出하였고, 第2次 大戰中인 1944년에 日本은 68.3%, 美國은 42%, 그리고 獨逸은 無慮 85%를 國防費로 支出하였다.

한편 北傀는 韓國戰爭後 75년까지 平均 GNP의 12~17%를 國防費로 負擔하고 있으며 韓國은 休戰後 62년까지는 6~8%(對充資金의 크기가 國防費 보다 컸으며 實은 0\$), 63년~74년까지는 4% 그리고 75年以後는 7%線을 維持하고 있으나 80年을 向해 若干 上昇이 豫想된다.

上記와 같은 諸推勢는 GNP와 國防費負擔率과의 사이에 直接的인 相關關係가 없음을 말해주며, 그 國家가 當面하고 있는 安保上の 危脅의 形態 그리고 그 強弱에 左右됨을 뜻한다.

그러면 “自主國防을 爲해 國防에 얼마만한 資源을 配分해야 할 것이냐?” 하는 問題의 解答은 GNP 對比 몇 %라는 公式的이고 容易한 것이 아니고 韓國이 克服해야 할 危脅의 形態에서 찾아야 한다.

韓國이 當面한 危脅이란,

첫째, 韓國戰 類의 奇襲과 最近 北傀가 企圖하고 있는 電擊進攻型的 全面戰爭의 危脅과

둘째, 政治的, 經濟的 그리고 社會的 不安定을 바탕으로 “게리라”戰法으로 始發하는 “解放戰爭”의 危脅으로 大別된다.

全面戰에 對備하기 爲해선 常備軍을 增強, 維持하기 爲해 “大砲”에의 資源配分이 優先되어야 하고, “解放戰爭”에 對處하기 爲해선 “가난”을 몰아내고 國民에게 “來日의 꿈”을 심기 爲해 “땡과 시멘트”에의 資源配分이 考慮되어야 한다.

限定된 資源中에서 大砲로 的인 資源配分은 “땡과 시멘트”를 犧牲시켜 “解放戰爭”의 危脅에 脆弱하고, 反面 大砲를 無視한 “땡과 시멘트”에 的인 集中的인 資源配分은 敵의 軍事的인 電擊奇襲 앞에 經濟建設과 國土 그리고 主權마저 喪失케 할수도 있다.

經濟建設과 軍事力建設은 資源配分面에서 分明히 相互 競爭關係에 있으며, 韓國民의 높은 國防意識은

이의 突破口로 作用하고 있다. 自主國防의 象徴인 獨自의 軍事力建設을 爲한 “防衛稅”의 負擔은 國民生活에 아픈 것이나 적어도 “防衛稅”는 “保險料”의 概念으로 首肯되며, 甘受되고 있는 듯 하다. 印支半島 共產化 悲劇이 韓半島에 미치는 波長은 體制的인 優越을 確信하는 韓國民에게 防衛稅를 自身과 家族 그리고 國家의 災難에 對備하는 “保險料”의 義務로 받아들여지고 있는 것이다.

韓國은 70年代들어 持續되어온 高度成長과 韓國民의 自發的인 國防意識으로 韓國은 克服해야 할 두가지 危脅에 對處하기 爲해 考慮된 韓國軍 增加計劃을 밀고나갈 經濟的인 能力을 保有하고 있다고 보여진다.

나. 自主國防을 爲한 國防管理能力

國民經濟가 調達한 國防費를 最適의 軍事力建設과 維持를 爲해 計劃하고 統制할 수 있는 國防管理能力을 갖추는 것이 自主國防을 爲한 軍內的인 受容態勢이며 軍에 對한 至上課題이다.

上記한 軍外的인 受容態勢인 國民經濟의 國防費負擔 能力과 軍內的인 受容態勢인 軍事力建設 및 維持의 最適化를 爲한 國防管理能力은 “自主國防”이란 銅錢의 表裏를 이루는 關係에 있다.

自主國防의 實質要件인 國防管理 改善努力은 過去 軍援 依存下에서 韓國國防管理 不在의 遺産을 안고 있다. 韓半島 防衛戰略 그리고 軍事力所要(企劃機能)가 軍援當局의 손에 左右된 與件下에서 5個年間の 軍事力建設計劃(計劃機能)또한 美軍援當局의 絕對的인 影響下에 形式化되었고, 單年度 韓國軍의 維持策만이 國防管理의 이름으로 “원貨” 國防費의 範圍內에서 存在해 왔다.

自主國防을 爲한 國防管理란 國家目標達成을 爲한 軍事的인 所要(企劃機能)를 向後 5個年에 걸쳐 可用資源內에서 最適化하고 (計劃機能) 이를 單年度 國防豫算을 통해 獲得 維持(豫算機能)케 하는 從의 一元化 手段을 말하며 1979年 適用을 目標로 準備中에 있는 PPBS 導入努力은 이 目的을 爲한 것이다. 이러한 國防管理 改善努力은 PPBS 라는 이름을 붙이지 않더라도 可資源의 能率과 節約을 爲한 使用手段으로 講究되어야 할 것이다.

國防부가 國防管理의 基本概念으로 導入 適用코자 하는 計劃豫算制度는 美國을 비롯한 先進諸國의 制度 模倣이 아니며 PPBS의 基本概念의 韓國化를 圖謀하여 軍援依存體制的인 散發的이고 短期的인 多元화된 資源管理體制로부터 脫皮하여 國防力量의 最適化를 爲한 體系的인 一元화된 國防管理體制의 기틀을 마련하려는 것이다.

3. 各國의 PPBS 適用實態

가. 國防管理 改善의 時代的 要求

“RAND”研究所에서 오랜 期間 國防管理改善을 爲한 研究팀을 指導하고 그 處方으로 提示한 “히치”博士(1960年代初 美國防省 管理次官補로 拔擢의 著書 “核時代의 國防經濟學”은 國防改善의 時代的 要求에 副應한 世紀的인 名著로 認定되고 있다.

第二次大戰後 國防問題는 “核時代의 國防經濟學”이 풍기는 題目 그대로 單純한 軍事問題에 그치지 않고 全體 國家經濟의 次元에서 다루워지고 考慮되어야 할 問題로 登場하였다. 이는 核均衡의 命題가 代表하듯, 現代 武器體系의 複雜化 乃至 精密化 傾向은 必然的으로 高價化 傾向을 招來했고, 國防費가 國民經濟 속에서 차지하는 比重을 急激히 上昇시켰다. 또한 武器體系의 精密化 乃至 高度化 傾向은 戰爭樣相을 短期化시켜 이로 因해 힘겨운 平時 國防常備軍의 增強 및 運營維持를 不可避하게 만들어 每年 “뺑” 그리고 “시멘트”代身 “大砲”에의 資源配分을 強要하게 되었다. 이와같은 國防問題의 時代的 傾向은 國家資源의 配分에 앞서 相互代替의 效果를 考慮하지 않을 수 없게 하였다. 즉, 彈道彈防衛綱(ABM)을 爲해 老人福祉對策을 2年間 留保시키는 것과 公害對策을 半減하는 것 중 어느것을 擇할 것인가? 라는 選擇의 難問題를 提起시켰고, 必須的인 社會政策 課題의 犧牲의 代價로 配分된 國防資源으로 “ABM”代身 現存 ICBM 보다 倍加된 性能을 가진 新攻擊武器를 開發 實戰配置하는 것이 抑制戰略의 捷徑이 될 것인지의 問題를 分析 比較할 必要가 있게 된 것이다.

이러한 背景下에 國防問題는 單純한 軍事戰略의 領域을 넘어 國防經濟의 概念으로 擴散되고 있고 國防管理의 問題도 國防經濟의 次元에서의 巨視的 接近을 不可避하게 한 것이 各國 共通의인 傾向인 것이다.

히치博士의 “核時代의 國防經濟學”은 이러한 時代的 傾向에 맞추어 國防問題를 國防經濟의 概念으로 接近하려고 하는 國防管理 改善의 基本理念을 教科書의 으로 敎示하고 있으며 1960年代 그리고 70年代에 걸쳐 各國은 이 基本概念에 따라 各國의 國防現實에 맞추어 國防管理 改善의 方向을 찾고 있다.

나. 美國防省의 PPBS

第二次大戰을 통해 莫大한 戰費의 支出에도 不拘하고 他國의 追從을 不許하는 經濟大國으로 登場한 美國은 核兵器出現을 背景으로 蘇聯과의 熱戰 아닌 冷戰體制下에서도 軍備 增強의 必要로 因해 國家財政의 半을 國防費에 支出하지 않을 수 없게 되었다.

더욱 各軍의 獨自的인 武器體系 開發과 豫算 獲得을 爲한 非能率的인 競爭은 既存 國防管理統制의 領域을 벗어나 歷代 國防長官은 國防管理의 “보스”가 아니고 單純한 調整者의 位置로 轉落해가고 있었다.

1961年 國防長官에 任命된 맥나마라氏에게는 非能率的인 各軍 豫算 競爭위에 君臨하여 名實共히 國防問題를 統制, 各軍을 管理掌握할 수 있는 有效한 手段이 必要하였고, 히치博士의 前述한 處方은 그 “有效한 手段”으로 注目되며, 케네디 大統領의 “指導力”과 맥나마라 長官의 “實踐力” 그리고 히치 次官補의 “아이디어”의 “트로이카”에 依해 PPBS는 1963 會計年度에 美國防省에 導入適用 되었다.

美國防省의 PPBS는 1960年代末의 project “PRIME”을 통해 더한층 精巧하게 다듬어 갔고 1970年代를 더 繼續飛躍과 整屯期를 交叉시키면서 前進하고 있다.

最近(1976年 10月 4日~10月 21日)3週間の 美國防省 實務見學을 통해 받은 強한 印象은 美國防省의 內部管理手段으로서의 PPBS는 健在하게 뿌리를 박고 있으며 各 軍管理의 “sub system” 發展의 指導理念으로 君臨하고 PPBS가 갖는 基本概念을 國防管理 改善의 主軸으로 삼고 있다는 點이다.

다. 自由中國의 PPBS

自由中國軍이 1974年 7月 1日 以後 導入 適用하기 始作한 PPBS의 基本原理는 美國防省의 것과 類似한 것이나 自由中國軍의 組織上의 特徵, 國防管理現實, EDPS를 비롯한 諸管理技法의 水準 等に 起因, 制限된 範圍內에서 實際適用하고 있다.

우리와 類似한 條件下에 新制度를 土着化시킨 自由中國軍의 適用實態를 見學하기 爲해 1975年 3月 國防部 및 各軍 實務責任者가 訪問相互意見 交換과 見學을 한바 있거니와 美國의 現實에서 開花한 PPBS를 落後된 現實에 適應 導入過程에서 겪은 自由中國의 敎訓은 우리의 方向設定, 修正 그리고 問題點解決에 적지 않은 도움을 주었다.

自由中國軍은 PPBS의 導入에 앞서 3年間的 準備期間을 갖었으나 國防部の 電算機 不在를 비롯하여 機構의 改編, 關係法の 改正, 現行制度上의 問題點 改善 等 많은 未決의 章을 남겨놓은채 “先導入 後發展”의 概念으로 導入하고 있는 實情이며 計劃機能과 豫算機能의 如前한 乖離現象은 訪問團에 큰 衝擊的인 敎訓이었다.

自由中國軍은 新制度導入의 基本方針(先導入 後發展)이 如何한 間에 軍援依存體制를 脫皮, 國防管理의 改善策으로 PPBS의 基本理念을 現實에 심으려 하고 있다.

라. 日本의 PPBS

日本의 PPBS 接近方法은 美國, 自由中國 그리고 韓國의 그것과는 相異하다. 日本은 1960年代末 PPBS 에 注目, 몇차례 研究팀의 派美와 國內에서 研修會의 開催等을 통해 PPBS 研究 “붐”을 造成하였으며, 大藏省의 主導下에 PPBS를 豫算制度의 改善이라는 制限된 範圍에서 다루어 왔다. 1970年代에 들어 大藏省의 全省에 걸친 PPBS의 一括導入 企圖는 後退하여 各省別로 特殊研究(一種의 體系分析)을 進行시키며 PPBS 導入에 앞서 體系分析의 能力 確保에 焦點을 두고 있다.

日本 防衛廳은 大藏省의 主導下에 始作한 PPBS 導入準備에 對備, 1969年 4月 “시스템” 分析室을 設置 防衛廳의 PPBS 導入準備業務를 始作하였으나 大藏省의 後退 및 主로 政治의 理由로 當初 目標年度로 設定한 1977年의 導入適用은 어려운 것으로 보여진다.

日本 防衛廳은 資源管理制度의 改善을 위해 PPBS 基本概念의 制度化의 必要性을 切感하면서 現行憲法의 桎梏속에 매여 있다. 즉, 日本 防衛廳은 日本의 再武裝을 禁止하는 憲法 第9條를 改正하지 않고는 日本 自衛隊의 計劃構造를 公式化하여 「計劃豫算」을 編成할 수 없으며 日本 防衛豫算의 對財政比重은 國會 및 大藏省의 督促을 避할 수 있는 要因이 되고 있다.

最近 防衛廳을 訪問한 바 日本 防衛廳은 資源管理制度 改善의 先行作業으로 分析能力과 費用情報制度 改善에 注力하고 있고 몇가지 特殊研究과 總費用 “모달”은 實用 直前 段階에 있었다.

4. PPBS의 韓國의 意義

가. PPBS(Planning, Programming, Budgeting System)의 概念

PPBS란 企劃(Planning), 計劃(Programming) 그리고 豫算(Budgeting)機能을 有機的으로 連結하여 國防意思決定의 一元化와 資源의 最適配分을 圖謀하는 管理制度라 定義되고 있다. 즉 目標의 設定과 이에 따른 軍事力所要 算定의 企劃機能과 可用資源의 最適使用을 圖謀하는 5個年 軍事力建設計劃을 爲한 計劃機能 그리고 이 計劃의 實踐을 爲한 物的, 人的 軍事力의 購買計劃인 豫算機能을 任務指向의인 計劃構造(Program structure)를 媒介體로 하여 費用과 代案을 同時에 考慮하여 資源의 最適配分을 圖謀하는 改善된 國防管理制度이다.

나. PPBS 導入의 必要性

一般的으로 管理問題에 있어 相異한 與件을 無視하고 同一한 節次를 그대로 使用하여 成功한 例는 거의

없으며 基本原理에 注目하여 周圍環境에 맞게 應用 適用하는데 그 意義가 있듯이 國防部의 PPBS 導入 努力은 盲目的인 美國式 PPBS의 模倣 導入만이 아니라 는 것은 앞서도 指摘하였다. 自主國防의 要件인 改善된 國防管理能力의 確保란 韓國國防管理 現實에 土臺를 두어야 한다.

PPBS를 導入해야 할 具體的 必要性이란

첫째, 企劃, 計劃 그리고 豫算機能이 部分으로만 獨立되고 有機的 連結을 맺지 못하고 있으며,

둘째, 總費用(Total Cost)概念에 立脚하여 武器體系의 全壽命 期間을 考慮한 國防意思決定에 貢獻하는 費用情報體制가 缺如되어 있고

셋째, 資源配分 過程에서 代案을 考慮한 體系的 接近을 하기 爲한 行政制度 裝置가 마련되어야 한다.

以上の 諸要求는 自主國防을 爲한 “改善된 國防管理能力의 確保”와 同意語이며 美國防省이 導入適用에 成功한 PPBS의 基本理念을 確保, 韓國 國防管理 現實에 應用 適用하려는 努力은 具體的이면서도 現實的인 接近方法인 것이다. 이를 爲해 國防部는 1979年을 導入適用 目標로 하여 1974年에서 1978年에 이르는 新制度 導入準備 5個年計劃을 樹立, 國防部 및 各軍에 新設된 推進機構에 依해 具體的制度的 確立 및 行政節次가 마련되어가고 있다.

1974年에서 1975年의 過去 2個年은 基礎準備段階로 PPBS의 導入適用을 爲한 事前準備節次를 規定한 國防部 訓令이 下達되어 本格的인 導入準備體制를 갖추었으며 이 期間에 推進機構가 遂行한 主要業務는 各軍의 實務者를 包含한 推進機構要員과 各種 軍教育機關의 關係教官에 對한 實務教育, 國防大學院, 各軍大學 그리고 陸軍綜合行政學校에 對한 教育支援, 新制度下에서 管理構造의 骨格이 되는 計劃構造의 最初確定과 그 年例修正, 機能別로 作成된 現行國防豫算(75年度)의 計劃構造化, 國防企劃制度의 定立 그리고 各種 研究報告書와 諸指針의 作成 등이었다.

以上과 같이 基礎準備段階에서는 導入코자 하는 新制度의 大體的 輪廓과 推進方向을 設定하는 整地作業이었으며, 76年에서 78年에 이르는 適用準備段階에서의 豫定業務는 基礎準備段階에서 發見된 諸般問題點을 補完하고 新制度에로의 移行을 爲한 具體的 節次와 改善된 制度의 確定 등이 될 것이다.

5. 結 論

戰略과 防衛費用은 銃의 가능최와 가능자와 같이 相互 依存關係에 있는 것이다. 어느 누구도 可能최와 可能자 中 어느 한쪽에 重要性의 比重을 둘수는 없

다. 標的과 가능성과의 關係를 度外視하고 가능자의 正確한 位置에 異議를 提起하는 것은 無意味하다.

이와 마찬가지로 目標을 達成하기 爲한 軍事的 所要를 選擇하지 않고는 資源의 經濟的 使用을 圖謀할 수 없다.

國防資源의 經濟的 使用問題를 豫算擔當者에 附與 하려고 하지만 軍事的所要를 決定하는 全般的課題로 부터 결코 分離할 수 없는 것이다.

過去 美軍援下에서 成長되어 온 軍은 이제 自力國防의 陣痛속에서 制限된 國防資源을 效果的으로 使用해야 할 難題를 안고 있다. 즉, 北傀挑發의 危脅에 效果的으로 對應할 수 있는 均衡된 新武器體系의 開發 내지 調達을 스스로 選擇하고 解決해야 한다.

이러한 國防意思決定에 바람직 슨 것은 戰略에서 軍事力建設 그리고 그 運營에 이르는 國防意思決定過程에 一貫性을 圖謀하기 爲해 機能別 보다는 任務別 活動費用을 比較하는 것이 合理的이며 이를 爲해 任務別로 費用과 代案을 考慮할 수 있는 國防管理手段이 要求된다.

PPBS는 國防管理의 全部는 아니며 其他 資源管理制度인 管理會計制度, 成果測定制度, 體系分析, 費用情報制度 등이 併行, 發展함으로써 PPBS는 꽃을 피울 수 있으리라 믿는다.

完全한 管理制度란 없으며 보다 改善된 管理制度를 向해 軍은 不斷히 研究 努力하여야 한다.