

# PPBS와 品目豫算制의 比較

—相互補完性的 社會·組織 理論的 檢證—

黃 仁 政

(助 教 授)

## I. 序—假設

最近 美國聯邦政府에 있어서 또한 우연히 우리나라와 東南亞 여러 나라에 있어서도 같은 方向의 豫算改革問題가 活潑히 論議되고 있다. 美國에 있어서는 「뉴·딜」政策이나 國防豫算을 中心으로 갑자기 肥大해진 聯邦豫算의 科學的 管理에 對한 各部省의 關心이 높아져 왔으며, 마침내 1965年 10月 12日 美聯邦豫算局 通報 66-3 號를 通해서 1967年度 豫算編成에 있어서 所謂 PPBS(Planning-Programng-Budgeting System)를 適用하도록 聯邦政府의 關係各機關으로 示達되었다. 우리나라에 있어서도 비록 처음 試圖는 아니지만<sup>(2)</sup> PPBS의 適用을 위한 노력이 最近에 成熟되어 가고 있다.<sup>(3)</sup>

1967年 10月 美國 聯邦政府印刷廠에서 發刊된 「豫算概念에 關한 大統領委員會의 報告書」에 依하면, PPBS란 「政府豫算의 編成에 있어서 最近에 그 利用價値와 重要性이 높히 評價되고 있는 節次로서, 그것은 豫算事業(Programs)의 目標를 計量的으로 明示하고 그 事業效果를 測定하고, 豫算審議過程을 通해서 最少의 費用으로 實現될수 있는 代案을 찾아내게끔 장치된 制度」<sup>(4)</sup>라고 定義되고 있다. 이러한 定義가 含蓄하고 있는 概念은 1940年代 後半期의 美國 各軍에서 實施하게 된 事業別豫算(Program Budgeting),<sup>(5)</sup> 美農務省이나 몇몇 地方政府에서 1950年代에 實施해 온 成果主義豫算(Performance Budgeting),<sup>(6)</sup> 우리 나라의 1961

(1) Executive Office of the President, Bureau of the Budget, *Bulletin No. 66-3* (Subject: Planning-Programming Budgeting) dated on October 12, 1965.

(2) 財務部豫算局은 1961年 成果主義豫算의 適用을 위한 준비에 이어 1962년부터 部分的으로 適用해 왔으나 形式上이나 名目上으론 곧 中斷되고 말았다.

(3) 그 重要한 例로써는 1969年 1月中 經濟企劃院內 豫算管理官室의 構成과 作業方向이 이를 示唆하고 있다.

(4) *Report of the President's Commission on Budget Concepts*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1967, p. 100.

(5) F.C.Morsher, *Program Budgeting*, Chicago, Public Administration Service, 1944.

(6) Ralph S. Roberts, "USDA'S Pioneering Performance Budget" in *Public Administration Review*, Vol. XX, No. 2 (Spring 1960); Marion L. Henry and Willis Proctor, "New York State's Performance Budget Experiment", in *PAR* Vol. XX, No. 2 (Spring 1960); and Ali Eghtedari and Frank Sherwood, "Performance Budgeting in Los Angeles," in *PAR*, Vol. XX, No. 2 (Spring 1960).

년에 部分的으로 試圖되었던 成果主義豫算<sup>(7)</sup> 등의 概念이나 方法과 비슷하다.<sup>(8)</sup> 概念이나 그의 運用 裝置를 살펴보면 PPBS는 既存의 品目豫算制度(Line-Item Budgeting System: LIBS)에 對한 根本的 修正을 위한 挑戰인 것이다. 事實上, LIBS는 二次大戰後 많은 挑戰을 받아온 셈이며 앞으로 계속 그의 修正이 強要될 것이다. 그러면 問題는 PPBS와 LIBS중 에 어느것이 더 바람직한 制度인가? 品目豫算이 그간 오래동안 批判을 받아 오면서도 아직 까지 存在하는 原因은 무엇인가? 그것은 PPBS가 가지고 있는 技術的 難點 때문인가, 또는 새로운 改革에 反抗하는 傳統의 타성 때문인가? PPBS와 LIBS는 概念的으로 서로 代 置되는 것이며 實質的으로도 相互 排他的인가, 아니면 오히려 相互 補完的인 것인가?

豫算이 가진 意味와 그가 內包하는 情報의 利用價値는 豫算에 關聯된 사람들의 利害關係 에 따라서 多岐多樣하다. 即 豫算이란 大統領이나 國會議員, 長·次官이나 局長, 또는 一 個 書記나 主事, 一般 市民, 또는 計理士나 企業家 등에 따라서 關心을 기울이는 側面을 달 리하고 있다. 따라서 PPBS나 LIBS가 含蓄하는 意味와 用途로 봐서 兩者는 實質的으로 相 互補完的이라고 假說하고 本論文에서는 相互補完性과 共存可能性을 理論的으로 檢證해 보기 로 한다.

이 假說의 檢證作業은 一次的으로 果然 PPBS와 LIBS는 어떻게 다른것인가하는 問題와 직결된다. 첫째, PPBS나 LIBS가 內容하는 制度上 장치는 무엇이며 그에 따른 技術構造 는 어떻게 다른가? 둘째, 두 制度가 實際로 行政運用에 있어서 어떻게 서로 다른 組織 行 態를 意味하는가? 끝으로, PPBS나 LIBS는 行政全般에 걸쳐서 어떻게 서로 다른 機能을 遂行하는 것인가를 究明하는데 있다.

## II. PPBS와 LIBS의 概念構成

PPBS와 LIBS는 概念構成에 있어서 서로 다른 面을 強調하고 있다. 傳統的 豫算이 大體 로 品目豫算의 形態를 取하고 있는 것은 「行政의 濫用에 對한 集中的 統制를 主로 強調」<sup>(9)</sup>

(7) 黃仁政, 「韓國豫算制度改革에 關한 研究— 主로 實績豫算을 中心으로」(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1960), 本論文은 財務部, 財務月報, 1961年 3月, 4月, 5月號에 全文 連載되어 있음.

(8) 學者에 따라서는 Performance Budgeting과 PPBS의 概念에 對해서 意見을 서로 달리하고 있다. Allen Schick는 Performance Budgeting은 Management Orientation인데 比하여 PPBS는 Planning Orientation이기 때문에 制度와 機能과 構造의 장치에 있어서 相異한것이라고 생각하고 있다. [“The Road to PPB: The Stages of Budget Reform,” *PAR*, Vol. XXVI, No. 4 (Dec. 1966), pp. 243-258 參照] 한편 Hirsch나 Wildavsky 같은 學者들은 Program Budgeting과 PPBS는 같은 內容의 것이라고 示唆하고 있다. (Werner Z. Hirsch, “Toward Federal Program Budgeting,” *PAR*, XXVI, No. 4, pp. 259-269, and Aaron Wildavsky, “The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis and Program Budgeting” *PAR*, Vol XXVI, No. 4, pp. 292-310.)

(9) Allen Schick, *Loc. cit.* pp. 246-248.

해오던 時代的 要請에 依據하였던 때문이다. 品目豫算은 經費의 主體가 되는 組織單位別 및 金錢支出의 品目別로 作成되는 것이 行政責任의 所在과 會計責任에 對한 立法府나 國民에 의한 統制가 容易하였다. 이렇게 行政府의 이 豫算運用에 對한 統制를 爲主로 장치된 品目豫算의 主要要素는 ① 機關別豫算編成 ② 機關의 運用과 行政作用에 所要되는 費目的 나열 ③ 機關運用的 該의 所要經費와 그의 費目別 內容의 金錢的 表示라고 할 수 있다.<sup>(10)</sup>

그러나 이러한 品目 豫算의 概念構成이 含蓄하고 있는 內容은 곧 누가(어느機關이) 무엇(費目)을 사는데 얼마(金錢豫算)를 써도 좋다는 意味를 가지게 되는바, 이것이 곧 「官僚主義式 쓰자主義 豫算」<sup>(11)</sup>이라고 批判을 받아왔다. 이에 副應한 豫算 改善이 곧 成果主義豫算乃至 PPBS로 表現되고 있다. PPBS의 根本意圖는 現代 管理技術의 豫算 運用上에 反映으로 理解되고 있는바, 豫算이 단순한 統制의 手段을 넘어서서 最高責任者의 主要한 經營手段 내지 計劃手段으로 補整의 裝置를 加하는 것이다. 卽 PPBS는 무슨일(事業)을 얼마나(物量的 計劃值) 遂行키 위해서 어느 程度의 豫算이 所要된다는 것을 提示하는 것이니 物量的 事業의 遂行과 金錢的 豫算執行을 一致시킴으로써 앞으로의 計劃과 一貫性있는 行政 管理를 保障할 수 있는 것이다. PPBS의 構成要素는 ① 目的과 그와 關聯된 여러 事業間의 體系的 關係를 糾明一卽「手段一目的」의 연계 분석(Means-Ends Analysis), ② 政策決定에 意味있는 情報를 提供할 長期計劃 및 事業計劃의 過程 ③ 具體的인 政策決定을 內容으로 하는 豫算 編成이다.<sup>(12)</sup> 이러한 概念構成이 含蓄하고 있는 바로서는 豫算要求에 있어서 政府의 目的과 手段의 一貫性을 內在的으로 장치함으로써 豫算運用的 合目的性과 合理性을 追究하자는 것이다.

이러한 概念上의 差異를 보다 分析的으로 檢討하면, PPBS와 LIBS는 豫算編成과 認識의 單位, 豫算單位의 豫算要求의 目的, 豫算의 表示方法에 있어서 對照的이다.

(1) 豫算單位: 豫算의 編成과 承認 및 責任의 所在로 보아서 가장 많은 關心을 기우리는 基本單位는 두 豫算制度 사이에 있어서 서로 다르다. 우리나라의 豫算科目體系를 보아서 基本單位가 되는 項은 LIBS의 경우는 概念上 機關의 되겠지만 PPBS의 경우는 豫算事業(program)이라 할 수 있다.

(2) 豫算單位의 目的: 機關別로 豫算이 編成되고 執行되는 LIBS에 있어서 豫算要求의 目的은 單位機關의 運營에 있고 含蓄된 事業은 오히려 二次的으로 派生된 目的이라고 할 수 있다. 그러나 長期計劃의 테두리 안에서 各 部省의 目的을 定義함으로써 豫算事業이 明示的으로 導出되어 豫算策定이 되는 PPBS의 경우는 豫算單位의 設置 目的은 國家 내지 社會的 目的의 實現에 있는 것이다. 따라서 LIBS는 會計責任의 所在를 明白히 하려는 統制本位

(10) Jesse Burkhead, *Government Budgeting*, New York, John Wiley & Sons, 1956, pp. 125-128.

(11) 黃仁政, 前揭論文, p. 100.

(12) Bureau of Budget, *Bulletin*, op. cit.

(Control-oriented)의 豫算制度라 할 수 있는데 比하여, PPBS는 管理改善을 위한 計劃本位(Planning-oriented)<sup>(13)</sup> 또는 生産本位(Output-oriented)<sup>(14)</sup>의 豫算 장치라고 할 수 있다.

(3) 豫算의 表示方法: 統制本位の 品目豫算은 會計責任을 明白히 하기 위해서 唯一한 豫算의 表示 方法은 金錢的 所要額으로 되어 있다. 그러나 管理本位の PPBS는 豫算의 貨幣的 表示 以外에도 豫算單位인 事業의 效果나 結果를 物量的으로 表示하도록 되어 있다. 即 *Program and Financial Plan*<sup>(15)</sup>이 바로 PPBS의 重要한 書式內客이 되어 있다. PPBS에 있어서 貨幣單位로 表示된 豫算額은 豫算 事業의 金錢的 費用(Cost)를 意味하며 한편 豫算科目의 物量的 表示는 期待되는 事業效果(Benefit)를 明示하는 것이니 直接的으로 關聯되고 期待되는 損益比較가 豫算 單位別로 뚜렷하다고 하겠다.

〈表 1〉 概念構成에 있어서 補完性

構成要素	LIBS	PPBS
(1) 豫算單位	組織	事業
(2) 單位目的	機關運用 統制本位	國家目的 計劃本位
(3) 豫算表示	貨幣單位	貨幣 및 物量單位

(4) 要約: PPBS와 LIBS의 概念構成이 〈表 1〉에서 要約되듯이 事實上 排他的이기 보다 相互補完的이다. 모든 行政機關이 事業의 흐름이나 事業內客에 따라서 組織되어 있다면 行政責任의 所在와 事業遂行에 對한 會計 또는 管理責任이 잘 調和될 수 있지만, 現實은 이렇게 理想的인 形態를 取하고 있다고 하기 보다는 오히려 複雜한 利害關係가 얽혀있기 때문에 事業의 內容이 어느 한 組織 單位에 歸屬될 수 없는 것이다. 그러나 時代的 흐름은 行政의 會計責任뿐 아니라 事業執行에 對한 管理責任도 아울러 묻게 되었으니, PPBS와 LIBS가 自律的으로 調和가 保障될 수 없는 限, 그들의 補完的 共存은 不可避하다. 豫算의 單位, 目的 및 表示方法이 含蓄하는 바로는 PPBS와 LIBS는 어느 하나를 다른 하나로 代置해야 한다고 하기보다 오히려 相互補完的이라고 할 수 있다.

### III. 豫算過程과 技術構造

概念上 서로 相異한 두 豫算制度가 行政行態에 미칠 影響이 어떻게 다를 것인가를 分析하는 데는 數여러가지 證據 資料가 動員될 수 있겠지만, 本論文에서는 豫算編成을 促進하는 Impetus가 무엇인가, 豫算의 操作過程—즉 技術 構造, 豫算 資源의 配分에 있어서 準據基準 및 豫算過程에 關聯된 權威構造 등의 角度에서 생각해 보기로 한다.

#### A. 豫算編成에 있어서 자극要素

行政組織이 權力關係의 外型的 構造物이라고 한다면 豫算單位가 機關別로 設定된 LIBS의

(13) Allen Schick, *Loc cit.*, p. 253.

(14) Bureau of Budget., *Bulletin, op. cit.*

(15) *Ibid.*

경우는 이른바 「政治」라는 作用이 豫算編成過程에 있어서 重要な 자극제가 되고 있다. 行政府 水準에서나 立法府 水準에서 다 같이 利益集團의 부단한 영향과 그 들 間의 相互 견제 및 促進作用에 依해서 豫算編成의 內容이 굳어져 왔다는 歷史的 事實은 곧 LIBS 에 있어서 豫算編成의 자극제 乃至 응결의 촉매는 「라비」 活動을 통한 「政治的 흥정」<sup>(16)</sup>이었음을 雄辯하고 있다. 이와 反對로 PPBS 의 경우, 重要的 Impetus 는 오히려 合理的計劃이나 論理的으로 展開되고 計劃된 目的에 있다고 할 수 있다. 國家目的의 次元에서부터 連역적으로 導出되고 計劃된 目的-手段의 關係가 곧 PPBS 에 있어서 豫算編成의 促進要素라고 할 수 있다.

### B. 技術構造(決定作成)

豫算이란 國家目標의 實現을 위한 具體的 手段의 金錢의 表示라고 한다면 많은 手段의 代案중에서 「選擇하는 技術」은 곧 豫算制度의 本質的 差異를 比較하는 重要的 指標의 하나가 된다. 現實적으로 豫算編成을 促進하는 動因이 PPBS 와 LIBS 에 있어서 서로 다르다면 이에 對應한 技術構造도 다르기 마련이다.

LIBS 에 있어서 決定作成의 技術은 「주먹구구」式(Rules of Thumb)인 部分的 制限比較法(Successive Limited Comparison)<sup>(17)</sup>에 依據하고 있다. 即 重要的 政策의 期待되는 結果의 分析이나 政策樹立에 있어서 可能的 代案의 分析이 考慮되지 않기 때문에, LIBS 에 있어서 豫算單位의 設定이 目標達成에 가장 適切한 政策手段인지 아닌지 確認하지 못하고 오직 莫然한 期待속에서 決定이 이루어진다. 行政責任者는 利害關係에 얽힌 힘의 作用에 應해서 오직 心證的 判斷(Judgement)<sup>(18)</sup>을 基準으로 豫算編成上의 選拔作業을 하게 마련이다. 따라서 豫算編成에 있어서 그 內容과 規模의 決定은 漸次的(Incremental)이고, 部分的(Fragmented)이고, 短期的인 操縱에 不過하다.<sup>(19)</sup>

한편으로 PPBS 는 그의 科目體系가 「手段-目的의 聯關分析」에 依存하고 있으며, 包括的 分析을 통해서 여러個의 政策代案중 期待되는 結果를 比較 檢討함으로써 目標達成에 가장 適切한 政策手段을 選擇하는 過程이므로 Lindblom 의 類型에 依하면 「合理的·包括的 決定方法」(Rational-Comprehensive Method)<sup>(20)</sup>이라 할 수 있다. PPBS 의 豫算編成 技術의 特異한 點은 事業의 損益分析(Cost-Benefit Analysis)를 통해서 가장 適切한 代案을 選擇하는 것이다. 即 PPBS 의 決定作成은 體制分析(Systems Analysis)에 따른 事業間의 「所望性, 規模,

(16) Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Little Brown, & Co., 1964, p. 131.

(17) Charles B. Lindblom, "Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, Vol. XIX, No. 2(Spring 1959), pp. 79-88.

(18) James Thompson & Arthur Tuden, "Strategies, Structures, and Processes of Organizational Decision," in James Thompson(ed.), *Comparative Studies in Administration*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1959, pp. 198-99.

(19) Aaron Wildavsky, *Op. cit.* pp. 13-16 and 135-6.

(20) C. Lindblom, *Loc. cit.*, pp. 79-88.

優先順位 및 效率性」<sup>(21)</sup>에 準據함으로써 最大限으로 合理性을 追究하고자 마련된 것이다. PPBS는 長期計劃과 「링크」되어 있기 때문에 事業內容이 比較的 反復적이고 機械的節次(repetitive and routine)에 依據하는 경우의 「컴퓨터·프로그래밍」을 통한 「틀에 짜인 決定過程」(Programmed Decision)<sup>(22)</sup>까지도 含蓄하고 있다. 即 이미 마련된 SOP(標準運營規定)에 따라서 모든 決定作成이 機械적으로 이루어 진다든가 또는 EDP나 Operations Research 같은 現代의 方法을 動員함으로써 當面하는 복잡한 課題를 豫算節次를 통해서 機械적으로 處理할 수 있다.

### C. 資源配分の 準據基準

豫算 運用이란 結果적으로 政治·行政體制의 資源配分을 規定짓는 制度的 장치라고 할 수 있다. 따라서 PPBS와 LIBS에 있어서 資源配分の 準據基準이 어떻게 다른가는 곧 이 두 制度의 本質的 差異點을 理解하는 데 도움이 된다.

LIBS에 있어서 豫算上의 決定作成은 政治的 흥정을 통해서 既存豫算의 內容과 規模로부터 部分的이고 漸次的인 調整을 加하는 것이라고 하였다. 이렇게 숨은 政治的 妥協에 依해서 이루어지는 豫算資源의 配分은 多分히 政治的 合理性(Political Rationality)의 追究의 所産이지 技術的 및 經濟的 合理性의 所産은 아니다. 即 LIBS에 있어서 豫算決定은 豫算要求內容의 長點에 있는 것이 아니라 어느 機關이 豫算要求를 했으며 어느 實力者가 이를 反對 또는 支持하고 있는가에 달려있다. 이러한 狀況에서는 妥協이란 심지어 事業內容이 能率性과 非能率性, 더 좋고 나쁜것을 고사하고, 오히려 合理的인 것으로 看做된다. 即 政治的 힘이 表面的으로나 內面的으로 作用하고 있는 LIBS의 豫算過程에서 이루어지는 資源配分은 妥協을 통해서 政治的 合理性을 最大限으로 保障하게끔 마련되어 있다.<sup>(23)</sup>

그러나 PPBS에 있어서 豫算決定은 어느 機關이 要求한 豫算事業이고 누가 有力하게 支持하고 있는가는 實質적으로 큰 영향을 주지 않고, 오직 國家 目的의 實現이나 問題解決의 寄與度에 따라서 豫算事業의 여러 代案들을 分析 評價하여 選擇하는 過程이다. 따라서 PPBS에 依한 豫算資源의 配分은 오히려 經濟的 合理性(Economic Rationality)를 追求한 結果라고 할 수 있다.<sup>(24)</sup> 이러한 狀況에서는 妥協이란 오히려 不合理的인 것이므로 排除되어야 하고, 어느 豫算事業이 最適인가를 찾아내서 그것을 採擇하든가 또는 잘못 提案된 豫算要求를 拒否 혹은 改善케 하는 過程이 合理的인 節次인 것이다. 即 損益分析 같은 날카로운 評價基準을 놓고 많은 豫算上의 代案들을 論議하는 PPBS에서는 經濟的 合理性이 國家의 權力 構造를 통한 豫算資源의 配分の 準據基準이 되고 있다.

(21) Eghtedari and Sherwood, *Loc. Cit.* p. 62.

(22) Herbert A. Simon. *The New Science of Management Decision*, New York, Harper & Brothers, 1960, pp. 5-8.

(23) Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency", *Loc cit.*, p. 307.

(24) Werner Z. Hirsch, *Loc. cit.*, p. 269.

이렇게 보면 합理性이란 最大化(Maximize) 하고자 하는 對象이 무엇이냐에 따라서 다르며, PPBS 와 LIBS 는 곧 그들이 最大限으로 實現하고자 하는 對象에 있어서 哲學的 差異가 있다.

#### D. 權威構造

豫算이 編成되고 또 執行되게끔 하기 위해서는 이에 適合한 權威構造와 組織形態가 마련되어야 한다. PPBS 와 LIBS 間의 本質的인 差異는 權威構造나 組織方式에 이르기까지 延長해서 考慮되어야 하겠다.

LIBS 와 오래동안 相縱해온 既存 組織構造는 「主로 政治的 壓力에 對應해온 歷史的 產物이거나 미봉적 調和」<sup>(25)</sup>의 結果라고 할 수 있다. 豫算이 機關別로 編成되어 있는 LIBS 에 있어서 豫算이 組織과 直線的인 關係<sup>(26)</sup>에 있기 때문에 豫算事業에 關聯된 權威는 오히려 非官僚的(Abureaucratic) 組織이라 할 수 있다. 따라서 事業遂行에 있어서 權限의 委任은 많은 制約을 뒀지 못한다.

그러나 PPBS 의 경우는 豫算과 組織이 不可避하게 交錯的關係(Crosswalk)<sup>(27)</sup>에 있기 때문에, 「最終的인 事業決定을 하는 組織의 管割權에 屬하는 適切한 行政作用을 可能케 하는 行政機關이 組織改革」을 不可避하게 當面하게 되는바, 그것은 「情報의 報告體系와 事業決定에 關한 權力構造의 變動」<sup>(28)</sup>을 結果하게 되는 것이다. PPBS 에 依한 事業決定의 包括性 乃至 完全性은 政策形成權限의 集中現象<sup>(29)</sup>을 要請하게 되므로써 官僚的 組織構造(Bureaucratic Structure)<sup>(30)</sup>를 前提로 하고 있다. 그러나 「有效한 政策形成을 위한 組織과 政策의 效果的인 執行 및 管理를 위한 組織은 서로 달라야하기 때문에」<sup>(30)</sup> PPBS 에서는 事務執行에 關한 權限의 委任이 더욱 바람직하다. 한편 情報의 還流 장치나 計劃된 事業의 標準節次로 보아서 事業別 管理統制가 容易하기 때문에 PPBS 는 權限의 委任을 可能케 하는 條件을 스스로 具備하고 있다. 이리하여 PPBS 는 政策形成에 있어서 中央集權的 官僚組織을 取하고 한편 政策의 執行에 있어서는 權限의 委任을 可能케 하는 組織構造를 含蓄하고 있다.

(25) Roland N. McKean and Melvin Anshen, "Problems, Limitations, and Risks," David Novick(ed.), *Program Budgeting: Program Analysis and the Federal Budget*, Washington, RAND Corporation, 1964, p. 222.

(26) Allen Schick, *Loc. cit.* p. 258.

(27) *Ibid.* 또한 Arthur Smithies, "Conceptual Framework for the Program Budgeting," P. Novick. (ed). *Op. cit.*, pp. 26-7.

(28) Wildavsky, *Loc. cit.* p. 302. quoting R.N. Mckean and N. Anshen in David Novick(ed.) *Program Budgeting*, Cambridge, Harvard Univ. Press, 1965, pp. 286-7.

(29) Los Angeles 의 經驗은 成果主義豫算의 實行이 最高責任者에 依한 權限의 集中과 中央集中的 統制를 強化했다고 한다. Eightedari and Sherwood, *Loc. cit.*, p. 64.

(30) 決定作成의 主要技術의 機械的計算(Computation)이나 節次에 依存하는 경우의 組織構造는 官僚的 構造가 適切하다는 假設은 James D. Thompson and Arthur Tuden, *Loc. cit.*, pp. 198-204. 參照.

E. 要 約

PPBS 와 LIBS 가 위에서 보아온 네가지 構造的 側面에 있어서 한결같이 서로 補完的이라고 하는 主張은 <表 2>에서 集約的으로 나타나고 있다.

政治體制를 하나의 「官權的 資源配分」(Authoritative Allocation of Resources)의 構造物이라고 한다면, 그의 한 部分장치인 豫算過程에 있어서 政治的 權力的 要素를 排除할 수 없는 것이며, 妥協을 통한 힘의 調整이 곧 政治·行政體制에 依한 資源配分에 있어서 合理性을

<表 2> 豫算過程과 技術構造에 있어서 補完性

過程·技術構造	LIBS	PPBS
(1) 자금要素 (2) 技術構造 (決定作成)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 政治的 힘</li> <li>· 心靈的 判斷</li> <li>· 主觀子구식</li> <li>· 部分的 制限比較</li> <li>· 힘의  흥정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 目的遂行과 計劃</li> <li>· 計劃化된 決定</li> <li>· 損益分析, 「컴퓨터·푸로그래밍」</li> <li>· 法合理的·包括的 決定方法</li> <li>· 代案의 合理的 比較</li> </ul>
(3) 資源配分の 準備基準 (4) 權威構造	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 政治的 合理性</li> <li>· 非官僚的</li> <li>· 政策決定權의 分散</li> <li>· 權執行權限의 集中</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 經濟的 合理性</li> <li>· 官僚的</li> <li>· 政策決定의 中央集權</li> <li>· 執行權限의 委任</li> </ul>

實現하는 길이다. 그러나 行政體制가 하나의 目的實現의 手段이라고 認識한다면 資源配分에 있어서 經濟的 合理性을 追究하는 面도 看過할 수는 없는 것이다.

한편 豫算事業의 決定에 있어서 PPBS 와 LIBS 는 事實上 서로 共存하는 性向이 있다. Lindblom 이 指摘했듯이<sup>(31)</sup> 行政所管에 있어서 合理的·包括的 方法을 適用할 수 있는 分野는 오히려 極히 制限되어 있으며, Wildavsky 가<sup>(32)</sup> 이른바와 같이 豫算過程이란 本質的으로 部分的이고 漸次的인 것이다.

특히 Simon 은 計劃化된 決定(Programmed Decision)을 장치하려면 組織構造가 「잘 짜여진 情報流通網」을 具備해야 하고 組織運用이 SOP 에 依해서 이미 機械的으로 마련되어 있어야 한다고 하였다.<sup>(33)</sup> 이러한 角度에서 보면 PPBS 나 LIBS 는 豫算上 決定技術의 各기 서로 다른 一面을 보고 있을 뿐이지 全然 別個의 實體를 前提한 것은 아니다. 이러한 豫算技術의 兩面性은 하나의 行政過程으로서의 豫算自體가 스스로 지니고 있는 二重性을 意味한다. 이렇게 같은 技術構造에 있어서 相互 補完性은 權力構造面에 있어서도 政策의 形成과 執行에 있어서 權限의 集中과 委任을 補完케 함으로써 行政體制의 存立目的에 副應하는 豫算機能을 遂行할 수 있도록 마련된 것이다.

(31) C. Lindblom, *Loc. cit.*, pp. 84-5  
 (32) A Wildavsky, *Op. cit.*, pp. 13-16.  
 (33) H. Simon, *Op. cit.*, p. 8.



#### IV. 行政體制上的 有機的 機能性

위에서 分析한바에 依하면 두 豫算制度는 概念的으로나 그들의 構造的 장치에 있어서 相當히 對照的인 點이 發見되었다. 그러면서도 이들은 完全히 서로 代置되어야할 制度라고 하기보다는 오히려 相互補完的인 장치인 것으로 判斷되었다. 構造的 差異가 機能的 差異를 隨伴한다는 構造—機能論者들의 假說에 依하면 本論文의 序頭에서 提起된 問題의 解答은 이들 두 豫算制度가 行政體制全般에 關해서 어떤 機能作用을 遂行하고 있는 것이며, 그들의 서로 다른 機能은 生動하는 行政體制에 있어서 어떤 有機的 關係를 가지고 있는가를 究明함으로써 結論을 얻을 수 있다.

行政을 全體社會의 한 下位體制(Subsystem)이라고 看做한다면 行政이 全體社會 속에서 生動해 나가는 機能은 Parsons 와 Smelser 에 依하면<sup>(34)</sup> (a) 體制維持機能(Pattern Maintenance and Tension Management), (b) 目的充足 및 達成機能(Goal Gratification and Attainment), (c) 適應機能(Adaptation) 및 (d) 統合機能(Integration)으로 할 수 있다. 이제 이러한 네가지 機能을 中心으로 PPBS 와 LIBS 가 行政體制全般에 각기 어떤 機能을 遂行하는 것인가 알아 보기로 하겠다.

##### A. 體制維持機能

한 社會體制的 維持는 곧 價値體系的 統合性和 그의 制度化를 持續的으로 操縱·管理하는데 있다. 社會體制를 하나의 有機體로 形成시키는 價値體系的 統合이 破壞되는 要因은 社會全體로서의 特히 外部와의 文化的 갈등의 發生과 內部的으로 個個構成員의 心理的動機에 있다. 따라서 行政體制가 스스로 生成해 나가기 위해서는 (a) 社會文化的 壓力에 對抗함으로써 스스로의 價値體系를 安定시키려는 體制維持機能(Pattern Maintenance)과 (b) 組織 內部에 潛在되어있는 變動의 內在的인 要因을 統制 安定시키려는 緊張管理機能(Tension Management)으로 짜여져 있다.

PPBS 와 LIBS 의 維持機能의 效果는 서로 相異하다. 行政府에 對한 議會의 立法的 統制를 政治理想으로 하던 近代社會에 있어서 品目豫算制는 多分히 既存 行政秩序나 體制的 維持를 위한 主要한 機能的 장치로 活用되었다. LIBS 에 있어서는 豫算이 組織別 및 品目別로 編成되기 때문에 어떤 狀況에서든 會計責任을 明白히 함으로써 行政體制內的 여러 構成分子間的 相互作用의 類型을 維持·豫見할 수 있게 되어 있다. 뿐만 아니라 品目豫算의 編成이 部分的·漸次의 方法에 依해서 社會 諸勢力間的 政治的 힘의 흥정이나 妥協으로 이루어진다고 한다면, 이러한 編成技術은 行政 作用에 있어서 여러가지 要素나 勢力들사이의 갈등을 解消

(34) Talcott Parsons and Neil J. Smelser, *Economy and Society*, New York, Free Press, 1956, pp. 16-19.

해 주는데 도움이 된다.<sup>(35)</sup> 그리하여 統制本位の 品目豫算은 立法機關으로 부터의 壓力이나 行政體制內部에서 發生하는 갈등이나 緊張을 緩和함으로써 스스로 行政體制的 安定辨의 구실을 하고 있다.

그러나 PPBS는 立法的 統制보다 오히려 管理能率의 向上에 맞게끔 豫算을 編成運用하고자 하는 것이므로, 議會와 같은 政治的 環境의 壓力에 對한 體制防衛的 安定보다는 生産的 機能에 도움이 되고 있다. 또한 編成 技術이 一種의 「컴퓨터」操作에 依存하는 傾向으로 보아 行政與件의 突變으로 인한 새로운 豫算事業이나 規模가 決定되게 되므로 利害關係가 복잡히 얽혀있는 政府豫算에 있어서는 實際로 利害調整에는 큰 도움이 되지 못한다.

따라서 LIBS는 PPBS보다도 行政體制的 維持機能 내지 緊張管理機能에 더욱 效果的인 장치인 것으로 看做된다.

### B. 目的의 充足·達成機能

行政體制가 주어진 環境에서 生成하려면 全體 社會에서 首肯할만 한 體制 目的이 意味있게 實現되어야 하는 것이다. 이러한 目的達成 機能은 環境으로 부터 適切한 投入作用을 장치화하는 것인데, 豫算이란 그 自體가 바로 이 機能에 關聯된 것이다. 豫算은 一次的으로 租稅手段을 통해서 金錢의 受入을 強制하는 한편 二次的으로 行政運用에 所要되는 人的·物的 資源을 購入 動員케 하는 制度的 받침이 되고 있다.

그러나 PPBS와 LIBS가 다같이 豫算 制度인 點에서 行政體制的 目的達成에 機能의이라고는 하지만, 具體的으로 어떤 內容의 目的과 豫算을 통한 投入作用이 어떻게 「링크」되어 있는가 하는 點에서 相異하다. LIBS에 있어서 이미 指摘했듯이 個個의 豫算單位는 政府自體나 部省의 目的보다는 豫算單位가 組織單位인 限, 單位機關의 維持 및 運用이 더 具體的으로 強調되고 있다.

그러나 PPBS에서는 政府나 部省의 基本 目的으로 부터 演譯(deduced)된 即「目的一手段의 體系的分析」을 통해서 豫算單位의 編制나 科目體系가 이루어지기 때문에 PPBS는 政府의 目的 達成過程에 重要한 政策決定에 도움이 되는 것이다. 따라서 LIBS보다 더욱 行政體制的 目的遂行에 機能的인 制度인 것으로 看做된다.

### C. 適應機能

특히 多數의 目的을 同時에 實現해야 하는 複雜하고 大規模의인 行政體制的 경우는 이를 둘러싼 環境이란 늘 單純한것이 아니라 不斷히 복잡하게 얽혀서 作用하고 있다. 여기에 行政體制가 變動하는 狀況을 統制·操縱 내지 適應하는 것이 行政府의 目的達成을 위한 重要한 體制機能의 하나이다.

(35) A. Wildavsky, *Op. cit.*, pp. 135-6.

LIBS의 編成方法은 이미 밝힌바와 같이 늘 前年度의 過去值를 基準으로 豫算資源을 圍繞한 힘의 作用에 따라서 오직 部分的이고 또한 漸次的인 修正에 依存하고 있다. 따라서 LIBS는 既存體制와 주어진 環境에 基礎를 두고 狀況變動의 漸進的으로 適應해가는 것을 前提로 하고 있다.<sup>(36)</sup> 이러한 適應은 늘 漸次的이고 部分的이고 短期的인 것이지만 革命的이거나 全面的인 것을 前提로 하지 않는다.

그러나 PPBS는 行政事項에 對해서 「지나치게 機械的 見解」를 前提로하여 「豫算編成에 있어서 戰略的이고 意圖의 側面을 過少 評價하는 傾向이 있다」.<sup>(37)</sup> 따라서 PPBS는 一定期間 계속하여 機械的으로 遂行되고 있는 豫算事業에 有效하게 適合하는 것이므로, 적어도 短期的으로는 새로운 環境에 適應하는 機能은 장치化하지 못하고 있다. PPBS는 長期間에 걸쳐서 全幅的 (telectic) 計劃에 依하여 導出・編成되기 때문에 長期的인 計劃을 豫算管理에 영합시킬 수는 있어도 短期的으로 變動하고 環境에 適應하는 힘은 오히려 適切하지 못하다.

#### D. 統合機能

行政體制內的 여러 作用分子는 서로 支援하고 全體의 움직임에 機能적이긴 하지만, 한편 서로 排他・相衝的인 面을 看過할 수 없다. 따라서 行政體制의 相互 有機的 機能을 遂行하기 위해서는 相互間的 團結을 造成・維持하는 이른바 統合機能이 必要하다.

政府行政에 있어서 豫算의 統合的 機能은 높이 評價받고 있다. 豫算은 單純한 經理過程이 아니라 여러 利害와 勢力間的 統合調整 過程인 것이다. 그러나 PPBS와 LIBS가 行政體制上 價值體系의 統合에 貢獻하는 程度는 서로 다르다.

LIBS는 그것이 「카바」하는 期間으로 보아서 比較的 短期的이고 當年에 不過하고 뿐만 아니라 事實上 價值體系에 있어서 統一된 基準을 提示 結果하지는 못하고 있다. 그러나 PPBS는 相互 聯關된 目的과 手段의 體系에 依해서 長期計劃과 具體的으로 連結을 지워 있으니, 價值體系에 있어서 統一性이 前提되고 있으며 또한 豫算事業의 選定이 一貫된 損益分析에 依據하고 있는 點에서 Simon이 이른바 決定作成의 重要한 前提要件인 價值基準(Value Premise)<sup>(38)</sup>의 統一性을 保障하게 되는 것이다. PPBS의 「導入은 곧 體制政治의 統合機能」<sup>(39)</sup>을 形成하는 것이다.

#### E. 要 約

PPBS와 LIBS는 行政體制에 있어서 強調하는 機能은 다르지만, 全體로서의 有機的 機能을 위해서는 <表 3>이 보여주듯이 다같이 補完的이며 不可缺한 것이다. LIBS가 行政體制의

(36) A. Schick, *Loc. cit.*, p. 257.

(37) *Ibid.*

(38) H.A. Simon, *Administrative Behavior*, New York, Free Press, 1957, pp. xxxii, 45-60, and 223.

(39) A. Wildavsky, *Loc. cit.*, p. 305.

維持機能과變動하는 與件에 漸次的으로 適應하는 機能을 담당하고 있다. 한편 LIBS가 缺如하고 있는 行政體制의 目的達成 機能全體로서의 統合機能과 長期的 能動的 適應機能을 補強하려는 制度가 바로 PPBS라 할 수 있다. 따라서 어느 하나가 다른 하나를 代置하는 경

<表 3> 體制機能에 있어서 補完性

體制機能	LIBS	PPBS
(1) 體制維持機能	• 보다 機能的; 妥協을 통한 緊張緩和	• 덜 機能的
(2) 目的 達成 機能	• 덜 機能的	• 보다 機能的; 目的手段分析
(3) 適應機能	• 短期的 適應 受動的 適應	• 長期的 適應 能動的 適應
(4) 統合機能	• 덜 機能的	• 보다 機能的; 價值前提의 統一

우에는 行政體制의 有機的 機能遂行에 있어서 하나를 얻는 反面 다른 하나를 잃게되는 不均衡의 連續에 지나지 않을 것이다.

### V. 結 論

위에서 分析한바에 依하면 PPBS와 LIBS는 어느것도 나쁜 制度가 아니며 또 더 좋은 制度도 아니다. 그들의 概念 構成이나 豫算過程 및 編成의 技術構造로 보나, 또한 行政體制 全般에 公한 有機的 機能遂行에 있어서 PPBS와 LIBS는 相互補完的인것으로 發見되었다. 따라서 두 制度가 相異한 內容의 것이라고 반드시 그중 하나가 다른 하나를 代置해야 한다는 理論은 成立되지 못할것이며, 現實의으로도 그렇게 될 可能性은 없다. 두 制度는 時間이 가면 갈수록 서로의 弱點을 補強함으로써 오히려 하나의 完璧한 制度로 發展될 것으로 내다 보인다. 1955年 Bell Group의 諮問에 따라서 成果主義豫算을 全面的으로 施行했던 Philippines의 經驗<sup>(40)</sup>은 本論文의 假說을 實證하는 한 事例라고 할 수 있다.

豫算過程에 있어서 可能的 政治性的 排除와 經濟的 合理性을 보다 補強하려는 努力은 오직 LIBS의 缺陷을 是正코자하는 것이지 그의 全面的 廢棄를 意味하는 것은 아니다. 美國聯邦豫算局 通報 66-3號의 附添 1에 指摘된 PPBS의 適用範圍가 곧 PPBS의 技術的 制限性과 範圍의 限界를 同時に 含蓄하고 있다.

이렇게 PPBS와 LIBS의 補完性의 發見은 豫算制度의 改革에 있어서 考慮되어야 할 範圍와 改革의 「팀포」를 理解하는데 도움이 될 것이다. 오랜 時間을 두고 LIBS가 많은 批判을 받아오면서도 PPBS가 部分的이고 오직 漸進的으로만 採擇되는 理由는 傳統에 依한 變動에의 抵抗과 PPBS의 技術的 難點뿐만 아니라 무엇보다도 行政體制自體가 이 두 制度를 다 같이 必要로 하는 兩面性에서 緣由하는 相互補完性 때문이다.

(40) M. Parsons, "Performance Budgeting in the Philippines," *Public Administration Review*, Vol. XVIII, No. 3(Summer 1957), pp. 173-79.