

豫算過程의 漸增主義

俞

焄*

目 次	
一. 序 說	1. 漸增主義의 意義
二. 決定方式의 類型	2. 漸增主義의 實證
1. 合理模型	3. 漸增主義에 대한 反論
2. 滿足模型	四. 漸增主義를 克服하기 위한 努力
3. 漸增模型	1. 計劃豫算制度
4. 混合走査模型	2. 제로메이스 豫算制度
三. 豫算過程의 漸增主義	五. 結 論

一. 序 說

漸增主義처럼 論難의 對象이 되고 있는 概念도 드물 것이다. 그것이 美國과 같은 多元的 社會의 意見決定行態를 敘述하는 現實的·實證的인 方法이라고 보는 사람이 있는가 하면 漸增主義도 規範的 側面이 강하다는 것을 指摘하는 사람도 있다.⁽¹⁾

豫算過程의 漸增主義(budgetary incrementalism)는 다른 意味에서 많은 論難을 惹起하고 있다. 그것이 過程을 意味하느냐 outputs를 意味하느냐 하는 問題부터 시작하여 過程과 outputs間에 因果關係가 있느냐 하는 問題가 提起되고 있는가 하면⁽²⁾ 豫算의 編成·審議가 과연 漸增的으로 이루어지고 있느냐 하는 漸增主義의 實證을 놓고도 解釋의 차이가 있다.

豫算過程 漸增主義의 規範的 側面에 關係해서도 見解의 對立이 있다. 우리나라에서와 같이 漸增主義란 所謂 前年度踏襲主義로서 우리가 早速히 是正해야 할 豫算過程의 缺陷의 하나로 생각하고 있는 경우가 있는가 하면⁽³⁾ 漸增主義가 不可避할 뿐만 아니라 바람직하기도 하다는 주장도 있다.⁽⁴⁾

우리는 이 곳에서 먼저 一般的인 決定方式의 類型을 考察한 다음 豫算過程의 漸增主義에

* 서울대학교 行政大學院 教授

(1) Victor A. Thompson, "Book Review," *American Journal of Sociology*, Vol. 70 (1964), p. 13; Lewis A. Froman, Jr., "Book Review," *American Political Science Review*, Vol. 58 (1964), p. 116.

(2) John J. Baily and Robert J. O'Conner, "Operationalizing Incrementalism: Measuring the Modules," *Public Administration Review*, January-February 1975, p. 65.

(3) 俞焄, 豫算制度論(서울: 博英社, 1973), pp. 203-204.

(4) Lance T. LeLeup, *Budgetary Politics*, second edition (Brunswick: King's Court Communication, 1980), p. 16.

관해서 그 意義, 實證 등을 살펴보고 漸增主義를 克服하기 위한 改革方案에까지 言及하고자 한다.

二. 決定方式의 類型

決定方式은 여러 가지로 分類할 수 있을 줄 안다. 사람에 따라서는 規範的·理想的 方法 現實的·對證的 方法, 混合的 方法으로 大分하고 現實的·實證的 方法을 다시 滿足模型과 漸增模型으로 區分하기도 한다. 그러나 카프란(M.A. Kaplan), 톰슨(Victor A. Thompson), 프로먼(L. A. Froman) 등이 지적한 바와 같이 漸增模型도 規範的 側面을 지니고 있으며, 심지어 滿足模型을 規範的 模型의 하나라고 主張하는 論者도 있으므로 위와 같이 分類하는 데에는 다소 問題가 있다.⁽⁵⁾

따라서 決定의 理論模型은 規範的 要素의 有無에 따라 規範的 方法과 記述的 方法으로 分類할 수 있으며, 주로 「合理性의 制約」이라는 觀點에서 合理模型·滿足模型·漸增模型·混合走査模型 등으로 分類할 수 있다.

規範的 方法이란 決定의 規範的 側面·當爲性을 강조하는 研究方法으로서 微視經濟的 立場에서 個人이나 企業의 決定을 설명하는 理論, 管理科學(Management Sciences), 體系分析(Systems Analysis) 등이 이에 속한다.

記述的 方法은 決定이 實제에 있어서 어떻게 이루어지느냐 하는 決定의 實態를 分析하고 研究하는데 主眼點을 두고 있다.

規範的 方法과 記述的 方法은 規範的 要素의 有無 의에도 다음과 같은 方法論上에 차이가 있다. ① 規範的 方法은 대체로 組織自體가 決定者라고 보는데 대하여, 記述的 方法은 組織의 決定은 現實的으로 組織속의 個人 또는 集團의 決定者에 의하여 이루어진다고 보는 것이다. ② 規範的 方法은 「結果志向的」인데 대하여, 記述的 方法은 「過程志向的」이다. 規範的 方法은 代替案은 부여된 것으로 본다. 각 代替案의 結果의 期待值를 算定하고 評價하여 어떠한 選擇原理에 의하여 선택하지 않으면 안되는가를 追求한다. 이에 대하여 記述的 方法은 組織속의 人間이 어떻게 問題를 발견하고 어떻게 代替案을 발견했으며, 어떻게 評價하고 선택했는가 하는 決定의 過程을 分析해 가는 것이다. 한마디로 말해서 規範的 方法이 代替案의 結果의 評價에 重點을 두고 있는데 대하여, 記述的 方法은 決定의 全過程의 分析에 重點을 두고 있는 것이다.

우리는 다음에, 주로 「合理性의 限界」라는 觀點에서 4個의 理論模型을 考察해 보기로 한다.

(a) 合理模型(Rationality Model) 싸이몬(H.A. Simon)이 「合理的 選擇의 古典理論」

(5) 俞君, 行政學原論 四訂版(서울:法文社, 1981), p.98 參照.

(classical theory of rational choice)이라고 부르는⁽⁶⁾ 合理模型의 決定은 다음과 같은 節次에 따라서 이루어져야 한다고 본다.

- ① 달성해야 할 目標(goal) 또는 目的(objective)을 설정한다.
- ② 關聯의 資料를 수집한다.
- ③ 수집된 資料를 意味있는 情報의 體系로 정리한다.
- ④ 活用可能한 代替案의 範圍를 결정한다.
- ⑤ 各 代替案으로부터 發生할 結果를 검토한다.
- ⑥ 目的에 비추어 가장 適切한 結果를 초래할 案을 선택한다.

合理模型은 이와 같은 節次에 따라서 決定이 이루어진다면 완전히 客觀的이며 合理的인 選擇이 이루어진다고 보는 것이다.⁽⁷⁾

이와 같은 合理模型이 많은 問題點을 지니고 있다는 것은 긴 說明을 요하지 않는데 合理模型의 限점을 예리하게 批判하고 나온 것이 다음에 말하는 滿足模型이다.

(b) 滿足模型 決定者의 全知를 假定하는 合理模型에 대해서 싸이몬(H.A. Simon), 마아치(Jame G. March) 등은 滿足模型(Satisfying Model)을 提示하고 있다.

現實의 人間은 知識·學習能力·記憶能力·計算能力 등에 있어서 많은 制約을 받고 있다. 이와 같은 認識上의 制約(cognitive limits)을 받고 있는 人間은 完全히 合理的인 決定을 행할 수가 없다. 換言하면 現實的인 人間은 극히 少數의 代案을 알고 있는데 지나지 않으며, 이 少數의 代案에 관해서도 그 結果의 一部를 豫想할 수 있는데 지나지 않는다. 뿐만 아니라 그 評價方法도 지극히 不完全하다. 따라서 現實的인 人間은 그의 能力에 課해진 이와 같은 制約 때문에 「最適의 代案」을 選擇할 수 없으며 「滿足스러운 代案」에 落着할 수 밖에 없다는 것이다.⁽⁸⁾

이와 같은 싸이몬 등의 決定理論의 중심을 이루는 概念이 「制約된 合理性」(bounded rationality)이다. 制約된 合理性이란 前述한 바와 같이 能力에 制約을 받고 있는 現實的인 人間이 合理的인 選擇行動에 도달할 수 있는 合理性이다. 따라서 그것은 「完全한 合理性」, 즉 合理性의 「古典的」 概念에 비하여 극히 限定된 의미의 合理性이다.

滿足模型에 대해서 批判이 없는 것은 아니다. 만일에 「最適의 代案」이 모든 可能한 代案 중에서의 最善의 案을 의미한다면 前述한 바와 같은 能力의 制約 때문에 複雜한 決定狀況 하에서 最善의 代案을 選擇한다는 것은 不可能에 가까울 것이다. 그러나 「最適의 代案」이

(6) Herbert A. Simon, "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science," *American Economic Review*, June 1959, p.272.

(7) Louis C. Gawthrop, *Bureaucratic Behavior in the Executive Branch* (New York: Free Press, 1969), p. 85.

(8) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior*, second edition (New York: Macmillan, 1957), pp. 80-84; James G. March and Herbert A. Simon, *Organizations* (New York: Wiley, 1958), pp. 1: 8-139.

이미 알려진 活用可能한(known and available) 案 중에서의 最善의 案을 의미한다면 많은 경우에 있어서 決定者들은 最適의 代案을 선택하게 될 것이라는 것이다.⁽⁹⁾

(c) 漸增模型 이는 린드블롬(Charles E. Lindblom), 스나이더(Richard Snyder), 윌다브스키(Aaron Wildavsky) 등이 提唱한 것으로서 이 模型에 의하면 決定者들은 모든 代案을 檢討하는 것이 아니라 現行政策과 크게 다르지 않은 代案만 檢討한다. 뿐만 아니라 決定者는 極히 少數의 代案만 檢討하게 된다. 린드블롬의 말을 빌린다면 漸增主義者들은 合理的이며 그 努力하여 混亂의 罪를 犯하느니 차라리 省略의 罪를 犯하기를 願한다는 것이다.⁽¹⁰⁾

에치오니(Amitai Etzioni)가 지적한 바와 같이 漸增模型은 美國과 같은 多元的 社會(pluralistic societies)의 政策決定에 알맞은 것일는지 모르나⁽¹¹⁾ 發展途上國에는 適合치 않다고 하겠다. 最近에 와서 繼續的인 變動을 거듭하며 때로는 急激한 變動을 겪고 있는 狀況下에서 漸增模型은 先進國에도 適合하지 않다는 批判이 나오고 있다.⁽¹²⁾

이 밖에도 漸增模型에 대해서는 다음과 같은 批判이 가하여지고 있다. ① 첫째로 이러한 方式으로 이루어진 政策決定은 强者를 過大代表하고 弱者를 過少代表한다.⁽¹³⁾ ② 가장 根本的인 批判은 漸增主義가 지나치게 保守的이며 刷新을 沮害한다는 批判을 免하기 어렵다는 것이다. 모든 信賴할 만한 知識은 過去에 基礎를 두고 있으므로 危險없이 前進하는 唯一한 方法은 같은 方向으로 나가는 길 뿐이다.⁽¹⁴⁾ 불딩(K. E. Boulding)이 지적한 바와 같이 이 方法에 의한다면 우리는 주정꾼과 같이 歷史의 길을 비틀거리며 한발 한발 걸어갈 수 밖에 없을 것이다.⁽¹⁵⁾

(d) 混合走査模型 이는 에치오니(A. Etzioni)가 提唱한 것으로서 이 模型은 漸增模型과 같이 保守的인 模型이 아닐 뿐만 아니라 그렇다고 해서 合理模型처럼 유토피아의인 것도 아니라는 것이 에치오니의 主張이다.

混合模型을 사용하는 決定者는 根本的인 決定과 枝葉的인 決定을 구별하고 根本的인 決定에 있어서는 決定者의 目標를 달성하기 위한 主된 代案을 모색하나 合理模型과 달라 細部的인 問題는 省略한다. 그러나 枝葉的인 決定은 根本的인 決定에 의하여 設定된 테두리(context) 안에서 漸增的으로 이루어지게 된다. 이리하여 混合模型에 있어서는 두 要素가 각각 相對方의 缺陷을 是正하고 中和하는 役割을 담당하게 된다. 枝葉的인 決定에 있어서는

(9) Garthrop, *op. cit.*, pp. 90-91.

(10) Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy* (New York: Free Press, 1958), p. 175.

(11) Amitai Etzioni, *Active Society* (New York: Free Press, 1968), p. 271.

(12) Gregor Burns, *Presidential Government* (Boston: Houghton-Mifflin, 1966), p. 227.

(13) Etzioni, *op. cit.*, p. 272.

(14) Yel ezkel Dror, "Muddling Through—Science or Inertia?" *Public Administration Review*, September 1964, p. 155.

(15) Kenneth Boulding, "Book Review," *American Sociological Review*, Vol 29 (1964), p. 931.

漸增主義는 合理模型의 非現實의 側面을 克服하며 根本的인 決定에 있어서의 合理主義는 漸增模型의 保守的 偏見을 是正하는 役割을 담당하게 된다.⁽¹⁶⁾

三. 豫算過程의 漸增主義

1. 漸增主義의 意義

Lindblom은 여러 著書를 通하여 漸增主義를 詳細히 檢討하고 있을 뿐만 아니라 漸增主義가 合理的·綜合的인 意思決定보다 長點이 있다는 것을 강조하고 있다.⁽¹⁷⁾

그러나 豫算過程에 있어서의 漸增主義는 Wildavsky, Fenno 등이 發展시켰으므로 우리는 이곳에서 Wildavsky, Fenno, Dye 등의 見解를 檢討하기로 한다.

(a) Wildavsky

Wildavsky는 漸增主義를 「過程」으로서 볼뿐만 아니라 outputs로도 보고 있다. 그의 「豫算過程의 政治」에서 Wildavsky는 다음과 같이 主張하고 있다.

豫算編成은 漸增의이지 綜合的이 아니다. 各機關의 豫算編成作業은 모든 可能的 代替案과 比較하여 現行의 모든 프로그램의 價値를 再檢討하는 일은 없다. 前年度豫算을 基礎로 하여 좁은 範圍內에서 增減이 이루어질 뿐이라고 主張하고 있다.

Wildavsky는 이어서 漸增主義의 必要性 내지 長點에 관해서 다음과 같이 말하고 있다. 아무도 여기 태어난 사람은 없다. 大部分의 프로그램의 경우 過去의 經驗이 重要한 意義를 지니므로 戰略的인 位置에 있는 國會議員이나 새로 들어선 政權, 利益集團 또는 그 機關自體에서 特定한 活動에 관해서 特別한 要求가 없는 限 全面的인 再檢討란 無意味한 것이 라고 말하고 있는 것이다.⁽¹⁸⁾

이에 앞서 Wildavsky는 그의 主張을 뒷받침하기 위하여 Richard Fenno가 提供한 資料에 의하여 漸增主義의 實證을 提示하고 있다.

國內問題를 管掌하는 37個機關의 12年間에 걸친 豫算을 檢討한 結果 444件中 149件(33.6%)이 5% 以下의 增減을 나타내고 있다는 것을 指摘하고 있다.⁽¹⁹⁾

(b) Fenno

Richard Fenno는 下院歲出委員會에 관한 그의 研究에서 同一한 結論에 到達하고 있다. Fenno는 美聯邦政府 豫算의 增減을 ① 各 部處의 豫算要求額과 議會의 豫算議決額의 對比,

(16) Etzioni, *op. cit.*, pp.282-283; Amitai Etzioni, "Mixed-Scanning: A 'Third' Approach to Decision-Making," *Public Administration Review*, December 1967, pp.385-392.

(17) Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through," *Public Administration Review*, Spring 1959, pp.79-88.

(18) Aaron Wildavsky, *The Politics of the Budgetary Process*, third edition (Boston: Little, Brown and Co., 1979), p.15.

(19) *Ibid*, p.14.

② 特定年度豫算額의 前年度豫算額과의 對比라는 두가지 側面에서 考察하고 있다. (20)

먼저 各 部處의 豫算要求額과 議會의 議決額과의 關係를 살펴본다면 下院歲出委員會는 大部分의 경우(74%) 各部處의 豫算要求額을 削減하고 있는데 4分の 3 以上の 削減이 10% 以下라는 것을 發見했다. 前年度豫算額과의 對比를 본다면 53%의 機關의 豫算이 前年度豫算에 비하여 10% 以下の 增減을 보이고 있다는 것을 發見했다.

下院歲出委員會의 決定은 各部處의 豫算要求額과 議會의 議決額이라는 觀點에서 보나 前年度豫算額과의 對比라는 觀點에서 보나 간에 漸增的이라는 것이 Fenno의 結論이다. (21)

(c) Dye :

政策學의 研究者인 Thomas Dye는 政策決定의 漸增模型은 豫算過程을 理解하는데 適合한 模型이라고 前提하고 豫算過程에 있어서의 漸增主義의 原因으로서 다음과 같은 몇가지를 들고 있다. (22)

첫째로 政策決定者들은 前年度豫算을 土臺로 하여 決定하는 까닭에 豫算過程은 保守的이다. 行政府의 豫算編成過程이나 立法府의 豫算審議過程에 있어서 檢討對象이 되는 것은 前年度豫算에 비하여 增額된 部分이다.

둘째로 豫算過程은 政治的이다. 따라서 美國과 같은 多元的 社會에 있어서 協商과 妥協이 不可避하며 漸增의 일 수 밖에 없다.

셋째로 豫算過程은 斷片的(fragmented)이다. 理論上 中央豫算機關은 各部處의 豫算要求를 받아가지고 이를 全般的인 觀點에서 調整하도록 되어 있다. 그러나 實際에 있어서 많은 경우 中央豫算機關은 各部處의 要求를 받아 가지고 이것을 若干 削減하여 立法府에 提出하는데 不週하다. 行政首班이나 立法府가 豫算이 미치는 全體的인 impact를 正確히 推定한다는 것은 극히 어려운 일이다.

네째로 豫算은 事業別로 編成되지 않는다. 事業別 豫算을 導入하려는 꾸준한 努力에도 不拘하고 많은 경우 豫算은 品目別이다.

이어서 Dye는 美聯邦政府豫算의 漸增的인 性格을 說明하기 위하여 15年間の 豫算의 機能別 規模를 檢討하고 있다. 各 機能別 豫算의 絕對規模는 다소 變하여 왔으나 크게 變하지 않았으며 그 相對的인 規模의 順位는 不變이라는 것이 Dye의 主張이다. 例를 들면 1960年度에 있어서 가장 規模가 큰 것이 國防豫算이고, 다음이 保健 및 福祉, 그 다음이 利子의 順位였는데 1975年度에 있어서도 이 順位에는 變動이 없다는 것이다. (23)

(20) Richard F. Fenno, Jr., *The Power of the Purse* (Boston: Little, Brown and Co., 1966), p. 342.

(21) *Ibid.*, p. 410.

(22) Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, second edition (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1975), pp. 217-219.

(23) *Ibid.*, pp. 227-228.

2. 漸增主義의 實證

漸增主義者들이 主張하는 것처럼 豫算增加率이 漸增的이나 하는데 關係는 論難이 있다.

表 1에서 볼 수 있는 바와 같이 Wildavsky와 Fenno는 國內問題를 管掌하는 37個機關의 12年間に 걸친 豫算을 檢討한 結果 444件中 33.6%에 該當하는 149件이 5% 以內의 增減을 나타내고 있으며 18.9%인 84件이 6~10%의 增減을 示顯하고 있다.

〈表 1〉 豫算의 漸增現象比較

	年 間 增 減 幅							
	0~5%	6~10%	11~20%	21~30%	31~40%	41~50%	51~100%	101% 以上
美聯邦政府豫算 Wildavsky-Fenno (N=444)	33.6	18.9	20.9	11.5	4.7	3.4	5.4	1.6
美聯邦政府歲出 1961~1971 (N=212)	28.3	20.8	24.1	8.0	2.8	3.8	8.0	5.2
컬럼비아中央政府豫算 1961~1971 (N=255)	13.3	9.4	19.2	15.3	12.9	7.5	14.9	7.5
버지니아州政府豫算 1937~1970 (N=69)	18.8	15.9	39.1	13.0	2.9	2.9	5.8	1.5

資料 : Bailey and O'Conner, *op. cit.*, p. 64.

이에 대하여 Baily와 O'Conner가 1961년부터 1971년에 걸친 美聯邦政府의 機關別 豫算의 增減을 調査한 結果 前年度 對比 豫算增減率이 5% 以下인 경우는 28.3%에 지나지 않으며 6~10%인 경우가 20.8%에 達한다는 것이다.

컬럼비아中央政府의 경우를 본다면 豫算增減率이 5% 未滿인 경우가 13.3%에 지나지 않으며 6~10%인 경우도 9.4%에 不過하다. 따라서 豫算增減率이 10% 以下인 경우는 22.7%에 지나지 않는데 인플레이션이 심한 컬럼비아의 事情을 감안하여 不變價格으로 換算하여 檢討하여 본다면 豫算增減率이 10% 以下인 경우가 43.9%에 이르고 있다.

끝으로 美國의 버지니아州政府의 경우를 본다면 豫算增減率이 5% 以下인 경우가 18.8%에 지나지 않으며 6~10%인 경우도 15.9%에 不過하다. 美國이나 컬럼비아의 中央政府에 비하여 버지니아州政府의 경우 漸增性이 稀薄하다는 것을 알 수 있다.⁽²⁴⁾

1960年代 後半에 이르러 漸增主義의 實證은 計量化되기 시작했다. 1966年 Davis, Dempster와 Wildavsky는 漸增主義를 立證하는 計量的 模型을 考案하여 1946년부터 1963년에 이르는 期間中の 16個 國內問題管掌機關의 豫算에 適用해 보았다. 各機關은 豫算要求書를 作成하는 過程에 있어서 前年度 豫算額과 對比하여 一定한 比率의 增額을 要求한다는 方針을 堅持하며, 議會는 各機關의 要求額을 一定比率 削減한다는 方針을 堅持하고 있다는 것이

(24) Bailey and O'Conner, *op. cit.*, pp. 64-65.

Davis 등이 내린 結論이다. (25)

3. 漸增主義에 대한 反論

規範的인 觀點에서 漸增主義가 非合理的이며 資源의 浪費를 招來한다는 理由로 이를 克服하고자 하는 努力이 있다는 것은 後述하겠거니와 이곳에서는 豫算過程의 實態를 說明하는 實證的인 理論으로서의 實證主義에 대해서 提起되고 있는 反論에 關係서 檢討하고자 한다.

(a) 過程과 產出의 區分

Baily와 O'Conner는 漸增主義를 論할 때 過程과 outputs를 區別하여야 한다는 點을 강조하고 있다. 漸增主義를 協商이라는 過程으로 보는 사람이 있는가 하면 漸增主義를 outputs의 觀點에서 論하는 사람도 있다. Baily와 O'Conner는 豫算過程의 漸增主義는 어디까지나 outputs를 가지고 論해야 한다는 點을 강조하고 漸增主義를 「協商」으로 定義하는 경우에 非漸增的인 豫算過程이란 存在할 수 없다는 結論에 到達하게 된다고 말하고 있다. (26)

(b) 漸增主義의 實證에 대한 異論

漸增主義者들이 提示한 實證이 과연 豫算過程의 漸增主義를 立證해주고 있는가에 關係서도 異論이 있다. 表 1의 資料를 表 2와 같이 再整理할 수 있는데 Wildavsky와 Fenno가 主張하고 있는 바와 같이 漸增的(0~10%)이라고 볼 수 있는 경우가 52.5%에 達하고 있는 것이 事實이나 中間的(11~30%)인 경우와 非漸增的(31% 以上)인 경우도 적지 않다는 것을 알 수 있다.

〈表 2〉 類型別 豫算의 漸增現象

	漸 增 的 (0~10%)	中 間 的 (11~30%)	非 漸 增 的 (31%+)
Wildavsky-Fenno	52.5%	34.2%	15.2%
美聯邦政府歲出	49.1	32.1	19.8
버지니아州政府	34.7	52.1	13.1
컬럼비아中央政府(經常)	22.7	34.5	42.8
컬럼비아中央政府(不變)	43.9	25.9	30.2

資料 : Bailey and O'Connor, *op. cit.*, p. 65.

實際的인 美聯邦歲出도 大部分이 漸增的인 것이 事實이나 約 3分の 1이 中間的(11~30%)인 경우에 속하며 19.8%가 非漸增的(31% 以上)이라고 할 수 있다.

美國의 Virginia州의 資料를 본다면 漸增的인 경우는 34.7%에 지나지 않으며 52.1%가 中間的인 경우에 該當된다는 것을 알 수 있다. 컬럼비아中央政府의 資料를 본다면 인플레이션을 감안한다면더라도 美國의 聯邦政府나 Virginia州政府와는 差異가 크다는 것을 알 수

(25) Otto Davis, M.A.H. Dempster, and Aaron Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process," *American Political Science Review*, September 1966, pp. 529-547.

(26) Baily and O'Connor, *op. cit.*, p. 65.

있다. 漸增的인 경우는 43.9%에 達하나 非漸增的(31% 以上)인 경우가 30.2%에 이르고 있는 것이다.⁽²⁷⁾

(c) 分析單位

漸增主義者들은 漸增主義의 實證을 提示할 때 分析單位로서 部處水準을 使用한다. 換言하면 國防省의 豫算의 增加率이 漸增的이며 原子力委員會의 豫算이 漸增的이라는 資料가 많이 提示되고 있다.

그러나 最近에 와서 이러한 分析單位의 水準에 대해서 異論이 提起되고 있다.⁽²⁸⁾ Natchez 와 Bupp는 1958年度부터 1972年度에 이르는 期間中の 美國의 原子力委員會의 豫算을 檢討해 본 結果 原子力委員會의 豫算總額은 漸增的인 것이 事實이나 核로켓트, 高에너지物理學(high energy physics), 熱核研究(thermonuclear research), 核武器 등 原子力委員會의 事業別로 分析해 본다면 事業에 따라서 豫算額에 相當한 起伏이 있었으며 漸增主義와는 距離가 멀다는 事實을 發見했던 것이다.⁽²⁹⁾

Kanter는 1960年度부터 1970年度에 이르는 期間中の 美 國防豫算을 分析해 본 結果 同一한 結論에 到達하고 있다. 政府의 豫算要求額과 議會의 豫算議決額의 對比라는 觀點이나 特定年度豫算額의 前年度豫算額과의 對比라는 側面에서 國防省의 豫算總額을 檢討할 때에는 漸增主義가 適用될런지 모르나 購買豫算이나 研究開發費를 檢討하여 볼 때에는 그 起伏이 심하다는 것을 알 수 있다는 것이 Kanter의 結論이다.⁽³⁰⁾

四. 漸增主義를 克服하기 위한 努力

漸增主義는 非合理的인 決定方式이며 資源의 浪費를 招來한다는 理由로 漸增主義를 克服해 보겠다는 努力이 많이 있었다. 그 가장 代表的인 例가 計劃豫算制度(PPBS)와 제로베이스豫算制度(ZBB)이다.

1. 計劃豫算制度

(a) 計劃豫算制度의 概念

計劃豫算制度(Planning-Programming-Budgeting System, 略하여 PPBS)란 長期的인 企劃樹立과 短期的인 豫算編成을 有機的으로 聯關시킴으로써 資源配分에 관한 意思決定을 合理的으로 一貫性 있게 行하려는 制度이다.

(b) 計劃豫算制度의 基本理念

(27) *Ibid*, pp. 64-65.

(28) Lance T. LeLoup, "The Myth of Incrementalism: Analytical Choices in Budgetary Theory," *Policy*, Summer 1978, pp. 488-509.

(29) Peter B. Natchez and Irvin C. Bupp, "Policy and Priority in the Budgetary Process," *American Political Science Review*, September 1973, pp. 951-963.

(30) Arnold Kanter, "Congress and the Defense Budget: 1960~1970," *American Political Science Review*, March 1972, pp. 129-143.

計劃豫算制度가 반드시 漸增主義와 兩立할 수 없는 制度라고 할 수는 없으나 計劃豫算制度의 提唱者들은 計劃豫算制度가 漸增主義를 克服할 수 있는 方案이라고 생각한 것 같다. 맥나타리長官 밑에서 國防省의 體系分析擔當 次官補를 歷任한 Alain C. Enthoven은 K. Wayne Smith와의 共著에서 PPBS의 基本理念(basic ideas)으로서 다음과 같은 것을 들고 있다. (31)

① 國家利益에 立脚한 意思決定： 美國防省의 경우를 보면 從前에는 各軍의 利害關係의 妥協에서 이루어지는 決定이 많았으나 PPBS는 이와 같은 利害關係의 妥協을 배격하고 國家利益에 立脚한 意思決定을 그 基本的 理念의 하나로 삼고 있다는 것이다. 換言하면 PPBS는 漸增主義的 過程을 배격한다는 것이 이들의 主張이다.

② 所要와 費用의 同時檢討： 만일에 政府가 그 外交政策이나 戰略目標에 수반되는 코스트(cost)의 負擔을 원치 않거나 부담할 수 없는 경우에는 그 外交政策이나 戰略目標 自體를 修正해야 한다.

③ 代案의 明確한 檢討： PPBS는 目標達成을 위한 모든 代案을 檢討하는 것을 그 基本理念의 하나로 삼는다. 換言하면 이미 決定된 方案을 合理化하기 위한 形式的인 代案의 檢討가 아니라 目標達成을 위하여 可能的 모든 代案을 철저히 檢討하여 가장 效果的이며 能率的인 方案을 選擇하게 되는 것이다.

④ 多期間에 걸친 事業·財政計劃： PPBS는 長期的인 時界를 保有하기 위하여 아웃풋(output)와 코스트(cost)에 관한 長期的인 計劃을 지닌다. 이와 같은 計劃은 未來를 위한 伸縮性없는 靑寫眞이 아니라 過去의 政策決定이 지니는 含蓄의 프로젝트션(projection)이다. 이와 같은 計劃이 있는 까닭에 政策決定者는 今日의 決定이 未來에 미치는 影響을 考慮에 넣지 않을 수 없게 되며 長期間에 걸쳐 事業計劃이 미치는 影響을 念頭に 두고 所要와 事業計劃을 判斷하게 되는 것이다.

⑤ 公開的이며 明白한 分析： 마지막으로 PPBS는 公開的인 分析을 基本理念의 하나로 삼는다. 換言하면 모든 關係者들이 分析에 使用된 資料·假定·計算方法 등을 檢討하고 結論에 이르는 諸過程을 더듬어 볼 수 있도록 하여야 한다.

이와 같은 公開的인 方法은 大規模組織이 長期間에 걸쳐 過誤를 持續하는 것을 防止할 수 있을 뿐만 아니라 議會·管理豫算處 기타 關聯者에게도 必要的 資料를 提供해 주므로서 이들이 모두 效果的으로 問題의 檢討에 參與할 수 있도록 한다. 또한 外部集團을 政策決定에 參與시킬 수 있도록 그 問題에 好意를 가지고 있는 사람들만이 政策決定에 參與하는 폐단을 防止할 수 있는 것이다.

(c) 計劃豫算制度와 漸增主義

(31) Alain C. Enthoven and K. Wayne Smith, *How Much Is Enough?* (New York: Harper, 1971), pp. 31-47.

前述한 바와 같이 計劃豫算制度가 漸增主義와 兩立할 수 없는 制度라고 할 수는 없겠으나 漸增主義를 打破하고 財政의 硬直性を 克服하기 위하여 計劃豫算制度를 活用하려고 했던 政府가 받았던 것이 事實이다.

日本政府의 경우만 하더라도 計劃豫算制度에 대해서 깊은 關心을 表明하기 시작한 것은 1967年 가을의 일인데 豫算當務者들은 日本의 國家財政에 있어서 財政硬直現象을 打開하는 方案의 하나로 計劃豫算制度에 關心을 表明하게 되었던 것이다.⁽³²⁾

美國 國防省의 경우 적어도 맥나마라長官 在任時에는 計劃豫算制度가 漸增主義의 克服을 위해서 活用되었을 뿐만 아니라 實效도 거두었던 것이 事實이다.⁽³³⁾

그러나 Harper 등이指摘한 바와 같이 그밖의 聯邦政府機關에 있어서는 計劃豫算制度가 重要한 資源配分決定에 별로 영향을 미치지 못했던 것 같다.⁽³⁴⁾

結論적으로 豫算節次나 決定을 바꾸어 보겠다는 計劃豫算制度의 目標는 達成된 일이 없을 뿐만 아니라 計劃豫算制度의 缺陷은 執行上の 缺陷이 아니라 本質的인 缺陷이라는 Wildavsky의 主張⁽³⁵⁾은 極端的이라고 하더라도 國防省을 除外한 많은 機關에서 計劃豫算制度가 漸增主義의 克服에 크게 이바지하지 못한 것이 事實인 것 같다.

이러하여 Johnson 行政府가 물러가고 Nixon 行政府가 들어서자 計劃豫算制度를 廢止하고 目標에 의한 管理(MBO)를 導入했다는 것은 우리가 다 잘 아는 事實이다.⁽³⁶⁾

2. 제로베이스 豫算制度

(a) 제로베이스 豫算制度의 概念과 基本要素

ZBB는 前年度의 豫算에 구애되지 않고 零(Zero)에서 出發하여 業務計劃을 수립하고 채택된 프로그램에 관해서만 豫算을 編成하는 方式이다. ZBB의 基本要素 또는 節次로서 다음과 같은 세가지를 들 수 있다.⁽³⁷⁾

① 意思決定單位(decision unit)의 決定: 組織의 活動을 상호 比較하고 評價할 수 있도록 하는 個개의 活動單位 또는 機能單位라고 할 수 있는 意思決定單位를 定해야 한다.

PPBS의 프로그램體系(program structure)의 경우와는 달리 意思決定單位는 ZBB를 適用하는 機關에 정하기에 달려 있다. 다시 말하자면 意思決定單位는 係나 課와 같은 組織單位

(32) 加藤隆司「主要國における PPB의 導入狀況について(Ⅱ)」行政と ADP, 1971年 9月號 pp.1-2.

(33) Lawrence C. Kerb, "The Budget Process in the Department of Defense, 1947~77: The Strengths and Weaknesses of Three Systems," *Public Administration Review*, July-August 1977, p. 340.

(34) Edwin L. Harper, Fred A. Kramer, and Andrew M. Rouse, "Implementation and the Use of P/B in Sixteen Federal Agencies," November 1969, p. 632.

(35) Wildavsky, *op. cit.*, pp. 196-199.

(36) 俞焄, 財務行政論 改訂版(서울: 法文社, 1981), p. 348 參照.

(37) U.S. Office of Management and Budget, "Zero-Base Budgeting," reprinted in Albert C. Hyde and Jay M. Shafritz (eds.), *Government Budgeting: Theory, Process, Politics* (Oak Park: Mowbray Publishing Co., 1978), pp. 306-313.

일 수도 있고 機能이나 活動일 수도 있다는 것이다. 이것이 바로 ZBB의 長點의 하나이며 이러한 伸縮性 때문에 많은 地方自治團體나 州政府은 말할 것도 없고 聯邦政府의 경우에 있어서도 큰 抵抗없이 ZBB를 받아들일 수 있었던 것이다.

② 意思決定패키지(decision package)의 作成: 意思決定패키지는 管理者가 事業計劃, 活動水準 財政要求에 관해서 판단하는데 필요한 情報를 記述한 文書인데 業務의 正當性을 간결하게 나타낸 것이다. 各 意思決定單位別로 한 셋트(set)의 意思決定패키지가 作成되는데 그 累計는 當該 意思決定單位 全豫算要求額을 나타낸다.

③ 順位의 決定: 優先順位가 높은 것부터 意思決定패키지를 配列하는 과정을 말하는데 下級管理者는 當該 意思決定單位의 各 意思決定패키지의 順位를 결정한다. 中級管理者는 그의 傘下에 있는 各 意思決定單位의 모든 意思決定패키지를 검토한 다음 順位를 修正하고 相互 比較하여 綜合順位를 決定하며, 上級管理者는 中級管理者의 全意思決定패키지를 검토하고 상호 比較하여 綜合順位를 決定한 다음 最高管理者에게 제출한다.

이 順位決定이 ZBB에 있어서 가장 重要하고도 어려운 過程이라 하겠다. ZBB를 批判하는 사람들은 이 過程에 많은 問題가 있다는 것을 지적하고 있다.⁽³⁸⁾

④ 豫算의 編成: ZBB의 最終段階로서 順位의 決定에 의하여 意思決定패키지의 채택 여부가 결정되면 그것을 기초로 하여 豫算의 編成이 이루어진다.

(b) 제로베이스 豫算制度의 長點

ZBB의 長點 및 效用으로서 많은 사람들이 여러 가치를 들고 있으나 우리는 이를 다음과 같은 몇가지로 要約하고자 한다.

① 財源의 合理的 配分: ZBB의 效用으로서 첫째로 들 수 있는 것은 財源을 優先順位가 낮은 事業에서 優先順位가 높은 事業으로 轉換할 수 있다는 것이다. Moore教授가 調査한 바에 의하면 美國의 各 市豫算責任者들이 가장 많이 들고 있는 ZBB의 效用이 바로 이 財源의 合理的 配分이라고 한다.⁽³⁹⁾

② 硬直性의 打破: 理論上 ZBB의 最大の 長點은 漸增主義(前年度踏襲主義)로 인한 財政의 硬直性을 打破할 수 있다는 것이다. 統制가 不可能하거나 統制가 困難한 項目의 比重이 무기워지는 것을 意味하는 財政의 硬直性이 높아지는 理由에는 여러 가지가 있으나 漸增主義가 가장 重要的 原因의 하나이므로 ZBB가 財政의 硬直性打破에 이바지할 수 있다는 것이다.

③ 豫算의 合理的 削減: ZBB가 豫算의 削減이나 豫算規模의 抑制에 이바지할 수 있는나에 대해서는 論難이 있다. 1973年度부터 1975年度까지의 조지아州的 ZBB를 調査한

(38) Robert N. Anthony, "Zero-Base Budgeting Is a Fraud," reprinted in Hyde and Shafritz, *op cit.*, pp.321-323.

(39) Perry Moore, "Zero-Base Budgeting in American Cities," *Public Administration Review*, May-June 1980, p.255.

Minmier는 ZBB가 豫算의 削減에 이바지하지 못했다고 말하고 있으나⁽⁴⁰⁾ Moore의 調査에 의하면 市豫算責任者의 約 50%가 ZBB가 豫算을 削減하는데 도움이 되었다고 말하고 있다.⁽⁴¹⁾ ZBB를 도입한 뉴저지州에서는 豫算規模의 膨脹을 억제하는데 成功했다고 한다.

④ 系線管理者의 參與: ZBB는 系線機關의 管理者들이 豫算編成에 參與할 수 있는 機會를 넓힐 수 있는 까닭에 系線管理者들의 中央豫算機關에 대한 不滿을 감소시키는데 이바지할 수 있다.⁽⁴²⁾

⑤ 情報의 提供: ZBB는 最高管理者에게 各局課나 傘下機關의 業務遂行에 관한 보다 詳細한 情報를 提供할 수 있을 뿐만 아니라 中央豫算機關으로 하여금 各機關의 豫算要求에 대한 보다 많은 資料와 質적으로 향상된 情報를 入手할 수 있게 한다.⁽⁴³⁾

⑥ 높은 伸縮性: ZBB의 長點의 하나로 높은 伸縮性을 들 수 있다. 換言하면 ZBB는 成果主義豫算이나 PPBS와는 달리 어떠한 豫算制度와도 共存할 수 있는 長點을 가지고 있다. 前述한 바와 같이 ZBB의 意思決定單位는 組織單位일 수도 있고 機能이나 活動일 수도 있다. 이리하여 ZBB는 비교적 抵抗없이 많은 地方自治團體, 州政府 그리고 聯邦政府에까지 擴散될 수 있었던 것이다.⁽⁴⁴⁾

(c) 제로베이스 豫算制度和 漸增主義

우리는 ZBB를 前年度豫算에 구애되지 않고 零(zero)에서 出發하여 業務計劃을 수립하고 채택된 프로그램에 관해서만 豫算을 編成하는 方式이라고 定義했다.

이 定義대로라면 ZBB는 다양히 漸增主義를 克服할 수 있는 制度여야 하는데 實際에 있어서 ZBB가 漸增主義를 克服하지 못하고 있다는 批判이 많이 提起되고 있다.

毎年 제로(zero)에서 出發하여 모든 事業을 檢討하려면 지나치게 많은 時間과 努力이 所要되는 까닭에 Arkansas, Illinois, Texas州 등에서는 現年度水準의 90%線을 最低水準으로 삼고 이 最低水準과 現年度水準 그리고 增額水準을 代案으로 檢討하고 있는 것이다. Wildavsky는 이러한 制度는 제로베이스豫算이 아니라 90프로豫算이라고 批判하고 있는 것이다.⁽⁴⁵⁾

政府部門에 ZBB를 導入하는데 先驅的인 役割을 담당했다는 조지아州의 ZBB를 1973年度부터 1975年度까지 조사한 Minmier와 Hermanson은 ZBB가 資源의 合理的 配分에 이바지

(40) George S. Minmier and Roger H. Hermanson, "A Look at Zero-Base Budgeting—The Georgia Experience," reprinted in John A. Worthley and William G. Ludwin (eds.), *Zero-Base Budgeting in State and Local Government* (New York: Praeger, 1979), pp.162-164.

(41) Moore, *op. cit.*, p.254.

(42) Aller Schick, "The Road from ZBB," *Public Administration Review*, March-April 1978, pp.178-179; Minmier and Hermanson, *op. cit.*, p.172.

(43) Moore, *op. cit.*, p.255.

(44) Francis D. Draper and Bernard T. Pitsvada, "ZBB—Looking Back After Ten Years," *Public Administration Review*, January-February 1981, p.77.

(45) Wildavsky, *op. cit.*, p.209.

하지 못했다고 하고 있으며⁽⁴⁶⁾ 1973年度부터 1978年度까지를 검토한 Lauth도 동일한 결론에 도달하고 있다.⁽⁴⁷⁾ 이리하여 Wildavsky는 PPBS와 같이 ZBB의 缺陷도 本質的인 것이라고 斷言하고 있다.⁽⁴⁸⁾

五. 結 論

우리는 위에서 漸增主義란 무엇을 의미하며 그 實證으로서 어떠한 資料가 提示되고 있는가를 살펴 보았다. 豫算過程의 實態를 說明하는 實證的인 理論으로서의 漸增主義에 관해서 다소 反證이 없는 것은 아니나 漸增主義의 妥當性에 관해서는 大部分의 學者들이 首肯하고 있는 것 같다.⁽⁴⁹⁾

그러나 規範的인 觀點에서 漸增主義의 非合理性을 시정하고 資源의 合理的 配分을 이룩하자는 뜻에서 漸增主義를 克服하려는 努力이 있다는 것도 指摘했다. 그러나 計劃豫算制度(PPBS)나 제로베이스豫算制度(ZBB)에서 代表的인 例를 찾아 볼 수 있는 이러한 努力들은 그 實績이 失望的이었다.

이리하여 우리는 「많은 缺陷을 지니고 있는 傳統的인 豫算制度가 持續되고 있는 것은 그것이 ZBI 나 PPBS와 같은 새로운 豫算制度보다 單純하고 容易하며 負擔이 적을 뿐만 아니라 伸縮性이 높기 때문」⁽⁵⁰⁾이라는 Wildavsky의 主張을 再吟味하게 되는 것이다.

(46) Mier and Hermanson, *op. cit.*, pp.162-164.

(47) Thomas P. Lauth, "Zero-Base Budgeting in Georgia State Government: Myth and Reality," *Public Administration Review*, September-October 1978, pp.420-428.

(48) Wildavsky, *op. cit.*, p.214.

(49) Lehoup, "The Myth of Interementalism," p.509.

(50) Wildavsky, *op. cit.*, p.221.