

PPBS의 意義와 問題點

俞 焄

(教 授)

目 次

一. PPBS의 概念

1. PPBS의 概念
2. PPBS의 理論的 基礎

二. PPBS의 發達過程

1. 豫算制度發達の 三段階
2. PPBS의 發達要因
3. 美國防省의 PPBS 導入過程
4. PPBS의 普及

三. PPBS의 實際

1. PPBS의 科目構造
2. PPBS에서 使用되는 書類
3. 年間作業循期
4. 美國防省의 PPBS

四. PPBS의 限界와 問題點

五. 結 論

一. PPBS의 概念

1. PPBS의 概念

PPBS(Planning-Programming-Budgeting System)의 概念을 說明하기 위하여 존슨 行政府의 마지막 豫算局長이었던 Zwick의 見解를 빌리는 것이 좋을 것 같다.⁽¹⁾

Zwick는 PPBS의 三大要素로서 다음과 같은 것을 들고 있다.⁽²⁾

(1) 目標의 正確한 把握이 있어야 한다. 卽 PPBS에 依하여 政府事業의 目標가 뚜렷이 밝혀져야 한다.

예를 들면 美國防省의 從前의 豫算은 다음과 같이 編成되어 있었다.

〈海軍〉

(1) Charles J. Zwick, "Budgeting for Federal Responsibilities," *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, September 1968, p.18

(2) Zwick는 이와 같이 세가지를 들고 있는데 대하여 노빅은 ① 任務, 部隊, 武器體系에 의거한 program structure, ② 各種代案의 分析的比較, ③ 移動式 5個年 事業·財政計劃, ④ 新事業計劃 및 事業計劃變更의 隨時決定 ⑤ 計劃의 妥當性과 執行을 檢證하기 위한 進度報告의 다섯가지를 美國防省 PPBS의 5大要素라고 하고 있다(David Novick, "Department of Defense," David Novick (ed.), *Program Budgeting: Program Analysis and Federal Government*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, pp. 89-90)

마이야(John R. Meyer)는 PPBS의 要素로서 ① program structure ② 各種代案의 徹底한 檢討 ③ 長期的時界, ④ 機構改編을 들고 있다(John R. Meyer, "Transportation in the Program Budget," David Novick (ed.), *Program Budgeting*, p.169)

① 포라리스 潛水艦

② 海兵隊

③ 機動艦隊

.....
.....

<空軍>

① 大陸間彈道誘導彈(ICBM)

② 戰術航空機

③ 長距離爆擊機

④ 防空航空機

.....

<陸軍>

① 防空미사일

② 機甲師團

.....
.....

PPBS 는 이와같은 從前의 科目을 改編하여 다음과 같이 豫算을 編成하므로서 政府事業의 目標을 뚜렷이 밝히고 있다.⁽³⁾

<戰略部隊>

① 포라리스 潛水艦

② 大陸間彈道誘導彈(ICBM)

③ 長距離爆擊機

④ 防空航空機

⑤ 防空 미사일

.....
.....

<一般目的部隊>

① 海兵隊

② 機甲師團

(3) Murry L. Weidenbaum, "Program Budgeting—Applying Economic Analysis to Government Expenditure Decisions," Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (eds.), *Planning-Programming-Budgeting: A Systems Approach to Management*, Chicago, Markham Publishing Co., 1967, pp. 167-168

③ 戰術航空機

④ 機動艦隊

.....
.....

(2) 이러한 目的을 達成하는데 있어서 가장 能率의인 各種代案을 體系的으로 檢討할 수 있어야 한다.

PPBS 에 있어서는 目標遂行을 爲하여 可能한 各種代案이 마련되어 이 中에서 目標達成에 가장 能率的인 方途가 어느 것이냐에 關해서 體系的인 檢討가 加해 질 수 있어야 한다.

例를 들면 前述한 포라리스 潛水艦 大陸間彈道誘導彈 長距離爆擊機中에서 어느 것이 가장 能率의이며 效果의이나 하는데 關한 體系的인 檢討가 加해 질 수 있어야 한다.

(3) 現在 내리는 決定에 對한 未來의 費用의 含蓄이 露呈되어야 한다. 事業에 따라서는 豫算年度에는 經費가 얼마 안드나 二・三年 後에 莫大한 經費를 所要로 하는 것이 있다. 따라서 PPBS 는 五年程度의 長期的 時界(time horizon)를 保有하고 있어야 한다.

2. PPBS 의 理論的 基礎

PPBS 의 理論的基礎에 關해서 깊이 言及하고 있는 學者가 別로 없으나 PPBS 의 提唱者들의 主張을 綜合해 보전대 大體로 다음과 같은 네가지를 그 理論的基礎로 들 수 있다.⁽⁴⁾

(1) 節約 과 能率 PPBS 를 導入하려는 根本的인 理由의 하나는 節約과 能率을 期하자는데 있다. Arthur Smithies 도 「計劃豫算의 概念的테두리」⁽⁵⁾라는 그의 論文에서 이點에 言及하고 있다.

簡單히 말해서 節約과 能率은 ① 첫째로 一定量의 資源을 가지고 可及的 많은 outputs 를 내거나 ② 反對로 一定量의 outputs 를 내기 위하여 可及的 적은 量의 資源을 投入해야 한다고 한다. 이를 위해서는 outputs 나 資源이 分明해야 하며 可能하면 定量化되어야 한다. PPBS 도 바로 이것을 要求하고 있다.⁽⁶⁾

(2) 效果性 PPBS 의 長點으로서 節約과 能率다음에 빈번히 指摘되는 것이 效果性(effectiveness)이다. 效果性이란 達成하려는 目標를 얼마나 達成했느냐를 말한다. Smithies 가 指摘한 바와 같이 PPBS 에 의하여 目標達成을 위한 各種代案들이 지니는 長短點을 充分히 檢討한 後 合理的으로 이中 어느 하나를 選定한다면 政府는 가장 效果的으로 그 政策을

(4) PPBS 의 理論的根據에 關해서는 姜信澤教授의 Ph. D. 論文의 도움을 크게 입었다.

(5) Arthur Smithies, "Conceptual Framework for the Program Budget," David Novick (ed.), *Program Budgeting*, pp. 24-60

(6) Sintaek Kang, "An Analysis of Structure of Planning-Programming-Budgeting System: Norms of Rationality and Administrative Programs in Government," Unpublished Ph. D. dissertation, University of Pennsylvania, 1969, p.29

決定할 수 있다.⁽⁷⁾ 後述 하는 바와 같이 費用效果分析(cost-effectiveness analysis)이 PPBS의 가장 重要한 道具의 하나로 使用되는 것도 PPBS가 效果性を 重要視하는 까닭이다.

(3) 調整 調整(coordination)이란 system의 여러 部分의 調和와 均衡을 期하는 過程이다. PPBS는 比較와 調整의 過程의 焦點이라고 할 수 있다. 調整은 目標間的 衝突의 排除, 目標達成을 위한 活動間的 衝突의 排除, 目標와 이를 達成하기 위한 活動間的 相衝의 排除를 意味한다고 할 수 있는데⁽⁸⁾ PPBS가 바로 이것을 主眼點으로 하는 制度라고 할 수 있다.

(4) 科學的客觀性 PPBS의 또하나의 目標은 科學的客觀性이다. PPBS는 Systems Analysis나 費用效果分析等을 使用하여 意思決定에 있어서 可及的 意思決定者의 主觀的 偏見을 排除하고 客觀的인 判斷을 내리도록 하는 制度이다. 맥나마라長官 밑에서 體系分析擔當 國防次官補였던 엔토벤(Alain C. Enthoven)은 이를 表現하는데 科學的方法(scientific method)이라는 用語를 使用하고 있다.⁽⁹⁾

二. PPBS의 發達過程

1. 豫算制度發達の 三段階

豫算制度의 發達過程은 여러가지 觀點에서 여러가지로 分類할 수 있을 줄이나 우리는 이를 ① 統制志向의 豫算制度 ② 管理志向의 豫算制度 ③ 計劃志向의 豫算制度로 分類할 수 있다고 생각한다.

美國의 경우를 例로 들어 考察한다면 第一段階인 統制志向의 豫算制度는 美聯邦政府가 참된 意味에 있어서의 豫算制度를 지니기 始作한 1921年頃부터 1935年頃까지 持續되었는데 公務員의 自由裁量을 制限하므로써 腐敗를 防止하고 能率을 向上시키는데 主眼點이 있었다.

뉴딜(New Deal) 時代에서 起源을 찾아 볼 수 있는 管理志向의 豫算制度(第二段階)는 財務省傘下에 있던 豫算局이 大統領直屬으로 移管되므로써 크게 刺戟을 받았다. 即「行政管理에 關한 大統領委員會」의 建議과 이에 依據하여 制定된 1939年의 機構改革法에 依하여 루즈벨트大統領은 財務省에 자리잡고 있던 豫算局을 大統領直屬으로 移管하였던 것이다.⁽¹⁰⁾ 이와 同時에 豫算局의 機能도 擴大되어 40名 內外였던 豫算局의 定員이 500名以上으로 增員되었고⁽¹¹⁾ 豫算制度의 管理的 側面이 크게 強調되게 되었다. 이와같은 管理志向의 豫算制度는

(7) Smithies, *op. cit.*, p.26

(8) Kang, *op. cit.*, p.32

(9) Alain C. Enthoven, "The Systems Analysis Approach," U.S. Senate Committee on Government Operations, *Planning-Programming-Budgeting: Selected Comment*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1967, p.3

(10) 이에 關해서는 俞 焄 財務行政論, 서울, 法文社, 1963, pp. 63-64 參照.

(11) Arthur Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, New York, McGraw-Hill, 1955, p.80

1940年代의 成果主義豫算運動에 依하여 그 絶頂에 達했다고 하겠다.

우리나라에서도 1962年度와 1963年度에 一部部處의 一部事業에 이 成果主義豫算制度를 適用하다가⁽¹²⁾ 1964年度부터는 이를 拋棄하고 말았다는 것은 우리가 다 잘 아는 事實이다. 成果主義豫算制度가 지니는 難點도 많으나 이러한 難點을 克服해 보려는 진지한 努力이 있었느냐 하는 點에 關해서는 疑問의 餘地가 많다.

計劃과 豫算을 有機的으로 關聯시켜보려는 움직임과 厚生經濟學 등에서 그 起源을 찾아 볼 수 있는 計劃志向의 豫算制度(第三段階)는 맥나마라長官에 依하여 採擇된 美國防省의 計劃豫算制度 (PPBS)에서 그 典型的인 例를 찾아 볼 수 있다.⁽¹³⁾ 國防省에 依하여 始作된 이 計劃豫算制度는 1965年 8月 25日의 大統領指示에 依하여 美聯邦政府의 大部分의 機關에 適用되도록 되었다.

2. PPBS의 發達要因

(1) 經濟分析

巨視經濟學(macro-economics)과 微視經濟學(micro-economics)이 PPBS의 發達에 이바지 했는데 특히 巨視經濟學은 PPBS에 對해서 長期的인 時界를 提供했으며 微視經濟學에 屬하는 厚生經濟學은 限界效用의 原理를 提供했다.⁽¹⁴⁾

X弗을 A事業에 投入할 것이냐 B事業에 投入할 것이냐를 決定할 理論이 欠如되어 있다는 것을 強調한 1940년에 發表된 V.O. Key의 論文「豫算理論의 欠如」는 厚生經濟學의 영향을 받은 것이다.⁽¹⁵⁾

厚生經濟學이 豫算制度에 直接的으로 寄與하지 못했다고 하나 Smithies 같은 經濟學者는 이를 豫算制度에 適用해 보려고 努力했던 것이다.

Smithies는 美國 豫算制度의 改革을 爲한 세가지 改善策의 하나로서 「모든 豫算要求는 그들이 達成하려고 하는 目標가 무엇이나 하는 觀點에서 檢討되어야 하며, 一般的으로 歲出豫算에 關한 最終的인 決定은 모든 要求에 對한 檢討가 끝난 後에 내려져야 한다」⁽¹⁶⁾는 것을 主張했던 것이다. PPBS는 간단히 말해서 이 原則을 豫算制度에 適用하려는 것이다.

(2) 情報技術 및 意思決定技術의 發達

費用便益分析(Cost-benefit analysis) 體系分析(Systems Analysis)과 같은 情報技術 및 意思

(12) 우리나라 成果主義豫算制度의 導入에 關해서는 李漢彬, 「韓國豫算改革論攷」 行政論叢, 第6卷 第1號, pp.28-30 參照.

(13) Allen Schick, "The Road to PPB: The Stages of Budget Reform," *Public Administration Review*, December 1966, pp. 245-246

(14) *Ibid.*, pp. 253-254

(15) V.O. Key, Jr., "The Lack of a Budgetary Theory," *American Political Science Review*, December 1940, p.1142

(16) Smithies, *The Budgetary Process in the United States*, p.16

決定技術(informational & decisional technologies)의 發達이 없었던들 PPBS의 登場은 어려웠을 것이다. 이와같은 情報技術과 意思決定技術이 前述한 바 있는 PPBS의 둘째 要素인 「目標達成을 爲하여 가장 能率的인 各種代案의 體系的 檢討」를 可能케 하는 것이다.

이러한 技術들 中에서 가장 歷史가 긴 Operations Research (OR)는 第二次大戰中 英國海軍이 對潛水艦作戰을 爲하여 考案한 것으로서 美國에서도 海軍이 먼저 使用하였다.⁽¹⁷⁾ 주로 反復的인 作業과 定量化가 容易한 경우에 使用된다.

費用效果分析은 1950年代에 大規模인 水資源開發事業을 爲하여 政府部門에서 活用되기 始作했는데 그 後에는 各種 政府機能에 適用되게 되었다.

體系分析은 體系的으로 分析한다는 뜻이 아니라 分析의 對象全體를 하나의 體系(System)로 본다는 뜻에서 나온 말이다. 이 體系分析은 美國防省에서 武器體系(Weapon System)의 選定, 軍事基地의 位置의 選定, 裝備와 兵力의 海上輸送, 空中輸送問題等を 決定하는데 使用되어 왔다.

랜트研究所(RAND Corporation)는 이와같은 各種技術을 모든 政府機關이 活用할 것을 強調했으나 國防省以外的 機關에서는 別로 活用되지 않았던 것이다.⁽¹⁸⁾ 美國防省에서 이러한 技術들이 크게 成果를 거두고 이러한 技術들을 活用한 PPBS가 採用됨에 따라 大統領指示에 의하여 모든 部處가 그 뒤를 따르게 된 것이다.

(3) 豫算과 計劃의 漸進的 合致

美國에서는 都市計劃은 오래前부터 存在했으나 聯邦政府水準의 計劃은 거의 없었다고 해도 過言이 아니다. 그러다가 1939년에 이르러 루즈벨트大統領에 依하여 國家資源計劃委員會(National Resources Planning Board)가 設置되었다. 그러나 傳統的으로 政府權力の 肥大와 國民經濟에 對한 政府의 規制를 願하지 않는 國民들의 強力한 抵抗으로 1943年 國家資源計劃委員會는 廢止되고 말았다. 現在에 있어서는 國家安全保障會議(National Security Council)와 經濟諮問委員會(Council of Economic Advisers)가 國防과 財政分野에 있어서의 計劃機能을 擔當하고 있다.

豫算局은 오래동안 豫算의 統制的側面과 管理的側面을 強調해 왔으나 計劃機能은 忌避해 왔던 것이다.

따라서 散發的이나 計劃이 있었다면 豫算으로 부터 獨立하여 存在하였으며 豫算과 別로 關聯없이 計劃이 樹立되었던 것이다.

그러나 最近에 와서 計劃과 豫算이 接近하게 되었는데 이를 招來한 要素로서 다음과 같은 세가지들을 들 수 있다.

(17) 馬淵良逸, マクナマラ戰略と經營, 東京, ダイヤモンド社, 1967, pp. 105-106

(18) Schick, *op. cit.*, p.255

① 첫째로 武器의 開發 購買와 投資事業이 많은 時日을 所要하게 되었다는 것이다. 포라리스 潛水艦이나 大陸間誘導彈과 같은 武器들은 着想에서 始作하여 研究開發을 通하여 實用段階에 이르기 까지 數年을 所要로 하므로 從前과 같은 「豫算一年主義」의인 思考方式으로는 處理가 어렵게 되었고 長期的인 時界를 必要로 하게 되었으며, 豫算에 計劃的인 要素가 加味되게 되었다.

② 둘째로 서로 關聯된 機能을 여러 機關이 擔當하게 되었다는 것이다.

예를 들면 國際通商問題는 商務省, 國防省, 農務省, 財務省, 國際開發處 등과 關聯이 있으며 宇宙計劃은 NASA 뿐만 아니라, 國防省, 原子力委員會, 國立科學財團 등과 關聯이 있다. 이러한 各機關에 分散된 서로 關聯있는 機能의 調整을 爲하여 各種의 臨時 調整機構가 마련되어 있으나 恒久的인 機構 乃至 裝置가 必要하게 되었다.⁽¹⁹⁾

③ 聯邦政府의 活動이 複雜해 지고 歲出이 急増함에 따라 보다 合理的인 配分體系(System of allocation)가 要請되게 되었다.

1959年度만 하더라도 921億弗이었던 美聯邦政府의 歲出이 1969年度에는 1,837億弗에 達하므로써 10年間に 倍가 되었다.⁽²⁰⁾

以上과 같은 세가지 要素들이 PPBS의 登場을 招來했는데 다음 項에서는 具體的으로 어떠한 過程을 밝아서 國防省에서 PPBS를 採擇하게 되었는가를 살펴보기로 한다.

3. 美國防省의 PPBS 導入過程

美國防省이 PPBS를 導入함에 있어서 랜드研究所(RAND Corporation)의 影響이 컸다. 일찍부터 많은 專門家들을 動員하여 豫算制度에 關하여 研究하여 새로운 豫算制度의 採擇을 國防省에 建議하곤 하였다.

1954年 RAND의 노빅(David Novick)은 「새로운 豫算節次를 통한 政府內에서의 能率과 節約」이라는 論文을 發表하여 새로운 豫算制度의 採擇으로 政府內에서 節約과 能率을 圖謀할 것을 促求하였다.

1961年 맥나마라(McNamara)가 國防長官에 就任하자 國防省에는 一大革命이 일어났다. 國防長官에 就任하기 前에 포드自動車會社의 社長이었던 맥나마라는 本來 經營統計學의 專門家로서 하버드大學 助教授의 經歷을 지니고 있으며 第二次大戰中에는 陸軍航空部隊의 將校로서 統計分析을 使用하여 行政 補給 作戰面에 많은 業績을 올렸다.

포드의 經營, 第二次大戰中の 經驗을 土臺로 하여 會社의 經營과 같은 方法으로 國防省을 運營하려던 맥나마라國防長官은 우선 豫算制度의 改革에 着手했으며 랜드研究所所屬의 豫算

(19) *Ibid.*, p.256

(20) Bureau of the Budget, *The Budget in Brief, Fiscal Year 1970*, Washington, D.C., Government Printing Office, 1969, p.89

專門家인 히치(Charles J. Hitch)를 國防省의 管理擔當次官補(Comptroller)로 任命하였다. 맥나마라長官이 히치를 이와같은 要職에 任命한 것은 히치가 매킨(Roland N. McKean)과 함께 著述한 「核時代의 國防經濟學」을 읽고 깊은 感銘을 받았기 때문이다. 히치는 國防省의 豫算制度를 改革하고 7個年計劃으로 서서히 PPBS를 導入하려 하였으나 맥나마라長官의 指示로 1963年度부터 國防省豫算에 部分的으로나마 PPBS를 導入하게 되었다.⁽²¹⁾

4. PPBS의 普及

이러한 過程을 거쳐 國防省에 PPBS가 導入되어 施行되자 노빅(David Novick)은 랜드研究所가 PPBS를 모든 政府機關에 適用할 수 있는지를 研究하겠다고 提議했다. 이 研究의 結果를 收錄한 것이 노빅編輯으로 된 「計劃豫算」이라는 冊이다.⁽²²⁾

1965年初에 존슨大統領이 PPBS를 國防省以外的 機關에도 適用할 것을 指示할 움직임을 보이자 豫算局은 試驗的으로 몇個 機關에만 適用할 것을 大統領에게 建議했다. 그러나 존슨大統領은 豫算局의 이와같은 建議를 물리치고 1965年 8月 25日 모든 省과 大部分의 獨立機關에 PPBS를 適用토록 指示했던 것이다.⁽²³⁾

管理志向의 豫算制度인 成果主義豫算의 경우에 있어서는 그 導入過程에 있어서 豫算局이 이니시아티브(initiative)을 쥐었으나 PPBS의 경우에 있어서는 豫算局이 이니시아티브를 掌握하지 못하고 受動的인 立場에 섰다는 것은 注目할만한 일이다.⁽²⁴⁾

豫算局은 受動的인 立場에 서 있었으나 존슨大統領은 PPBS의 導入에 있어서 大端히 積極的이었다. 前述한 바와같이 豫算局의 建議를 물리치고 모든 省과 大部分의 獨立機關에 一律的으로 PPBS를 適用할 것을 指示했을 뿐만 아니라 골든(Kermit Gordon) 슈츠(Charles Schultz)와 같은 前職 經濟諮問委員會 委員으로 充員되던 豫算局長職에 랜드研究所出身의 즈윅크(Zwick)를 任命했던 것이다.⁽²⁵⁾

이와 같이 聯邦政府에서 始作된 PPBS는 오늘날 많은 州政府과 地方自治團體에도 普及되었다. 캘리포니아, 미쉬간, 뉴욕, 버몬트, 위스콘신 등의 州政府뿐만 아니라 뉴욕市 월라델피아市를 위시하여 現在 50乃至 60個의 市 또는 카운티(County)가 이를 採擇했거나 採擇하는 過程에 있다고 한다.⁽²⁶⁾

(21) Virginia Held, "PPBS Comes to Washington," Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller, *Planning-Programming-Budgeting: A Systems Approach to Management*, Chicago, Markham Publishing Co., 1967, pp. 12-13

(22) *Ibid.*, p.13

(23) Bertram M. Gross, "The New Systems Budgeting," *Public Administration Review*, March-April 1969, p.117

(24) Schick, *op. cit.*, p.256

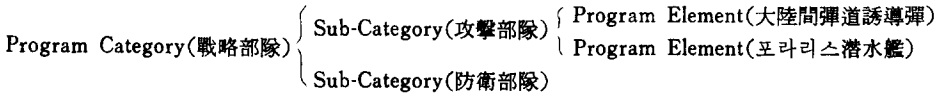
(25) Gross, *op. cit.*, pp. 128-129

(26) *Ibid.*, p.133, note 13; Selma J. Mushkin, "PPB in Cities," *Public Administration Review*, March-April 1969 p. 167

二. PPBS 의 實際

1. PPBS 의 科目構造(Program structure)

PPBS 의 科目構造는 다음 圖式과 같이 3層構造를 지니게 된다. (27)



(1) Program Category Program Category 는 各機關의 目標나 任務를 나타내는 科目으로서 美國防省의 科目을 例로 든다면 戰略部隊 一般目的部隊와 같은 것이 이에 속한다. 한 機關의 Program Category 는 5個 乃至 10個를 原則으로 한다. (28)

(2) Sub-Category Sub-Category 는 Program Category 를 意味있게 大分하고 類似性이 많은 outputs 를 產出하는 Program Element 를 묶은 것이다. 경우에 따라서 Program Category 는 Sub-Category 없이 Program Element 로 나누어 진다. (29)

(3) Program Element PPBS 科目構造의 基本單位를 이루는 Program Element 는 다른 것과 뚜렷이 區別될 수 있는 output 의 產出에 直接的으로 關係가 있는 業務이거나 서로 關聯된 一群의 output 를 產出하는데 直接的으로 關係가 있는 業務를 묶은 것이다. 美聯邦豫算局에 의하면 Program Element 는 다음과 같은 特徵을 지닌다. ① Program Element 가 產出하는 output 는 明確히 定義할 수 있는 것이어야 하며 可及의 數量化될 수 있어야 한다. ② 可及의 Program Element 의 output 는 그 機關의 最終生産物이어야 하며 다른 Element 에 利用되는 中間生産物이어서는 안된다. ③ Element 에 投入되는 input 의 量은 output 의 量의 變化에 따라 變化하는 것이어야 한다. 그러나 반드시 兩者가 比例할 必要는 없다. (30) 美國防省의 例를 든다면 B-58長距離爆擊機部隊, 미뉴트맨(Minuteman)大陸間彈道誘導彈部隊, 포라리스潛水艦 등이 Program Element 가 되는 것이다.

2. PPBS 에서 使用되는 書類(documents)

PPBS 에서 使用되는 書類들은 여러가지가 있으나 가장 重要的 것은 Program Memoranda, 事業·財政計劃(Program and Financial Plan) 및 特殊分析研究(Special Analytic Studies)의 세 가지이다. 美聯邦豫算局은 이 세가지를 PPBS 의 三大基本要素라고 하고 있다.

(1) Program Memoranda 이는 各機關의 目標를 明確히 하고 이러한 目標를 達成하기 위한 여러代案을 費用과 效果라는 觀點에서 比較 檢討한 後에 特定한 案을 選定했는지 그 理由를 明示하는 것이다.

(27) Weidenbaum, *op. cit.*, p.172

(28) Bureau of the Budget, "Bulletin No. 68-9, April 12, 1968," p.3

(29) Weidenbaum, *op. cit.*, p.172

(30) Bureau of the Budget, "Bulletin No. 68-9," p.3

Program Memoranda는 豫算局이 各機關에 示達하는 文書에서 프로그램의 重要問題點이라 指摘하는 Major Program Issues와 密接한 關聯이 있다. 따라서 한 Program memorandum이 對象으로 하는 것은 한 Program Category의 全體이거나 그 一部일 수도 있으며 몇個의 Program Categories에 걸칠 수도 있다. 어떤 Category가 前述한 Major Program Issues에 包含되어 있지 않으면 그것은 Program memoranda에서 取扱하지 않는다. 따라서 後述하는 事業·財政計劃과 달라 Program Memoranda는 반드시 機關의 모든 프로그램을 對象으로 하는 것이 아니다.

豫算局은 Program Memorandum의 簡潔을 要求하며 한 Program Memorandum이 20면을 超過하지 말아야 한다고 하고 있다.⁽³¹⁾

(2) 事業·財政計劃(Program and Financial Plan) 이는 各機關의 모든 프로그램에 관해서 output 費用 및 資金計劃에 관한 資料를 網羅한 것이다. 이는 機關長 나아가서는 大統領의 現在와 過去에 있어서의 프로그램選定이 未來에 미치는 影響을 나타내는 文書라고 할 수 있다.

前述한 바와 같이 Program Memoranda는 몇個의 特定한 프로그램상의 問題點을 다루는 것을 主眼點으로 하는데 대하여 事業·財政計劃은 機關의 모든 프로그램에 關하여 output 費用 資金計劃을 年度別로 記錄해 가는 것이므로 事業·財政計劃이 PPBS의 가장 基本的인 計劃書라고 할 수 있다.

事業·財政計劃에서 取扱하는 計劃對象期間은 5년을 原則으로 하나 프로그램의 性質上 보다 長期間을 考慮하는 것이 適當하다고 생각될 때에는 이보다 더 長期間을 對象으로 할 수 있다. 美聯邦豫算局은 作業上 必要하다는 理由로 7年間に 걸친 output 費用, 資金計劃에 關한 資料를 要求하고 있다. 7年間이란 前年度, 現年度, 豫算對象年度 및 그앞 4年을 말한다.⁽³²⁾

(3) 特殊分析研究(Special Analytic Studies) 過去에는 特殊研究(Special Studies)라고 부르던 것인데 1968年 4月부터 特殊分析研究라고 부르고 있다. 이는 Program Memoranda에 反映된 決定에 대하여 分析에 의한 基礎를 부여하는 것이다. 換言하면 特殊分析研究는 機關長이나 豫算局에 대해서 目標達成을 위한 여러 代案中에서 選擇을 하는데 必要한 情報를 提供하는 文書라고 할 수 있다.

이에는 두가지가 있는데 첫째는 一年內에 끝내 버리는 短期的인 것과 數年에 걸친 長期的인 것이 그것이다.⁽³³⁾

(31) *Ibid.*, pp. 5-6

David I. Cleland and William R. King, *Systems Analysis and Project Management*, New York, McGraw-Hill, 1968, pp. 129-130

(32) Bureau of the Budget, "Bulletin No. 68-9," pp. 7-8
Cleland and King, *op. cit.*, pp. 127-129

(33) Bureau of the Budget, "Bulletin No. 68-9," p.7

3. 年間作業循期

우리는 위에서 PPBS 에서 사용되는 文書들을 살펴 보았는데 이곳에서는 이러한 文書의 提出을 위하여 各機關이 언제 무슨 作業을 하며 豫算局은 언제 무슨 作業을 하느냐 하는 것을 간단히 紹介하려고 한다.⁽³⁴⁾

期 間	提 出 書 類 및 作 業
1月 ~ 3月	<ul style="list-style-type: none"> ① 豫算局이 各機關에 書翰을 보내 各機關의 MPI 를 確定하고 그것에 관한 PM 의 作成과 特殊分析研究의 實施를 要請한다. ② 이에 대하여 各機關은 現在 進行中에 있는 特殊分析研究와 앞으로 行할 豫定인 特殊分析研究의 一覽表를 豫算局에 提出한다.
2月15日 ~ 7月15日	<ul style="list-style-type: none"> ① 大統領의 國會提出豫算에 包含된 프로그램에 따라 修正한 事業·財政計劃의 最終案을 2月 15日까지 豫算局에 提出한다. ② 各機關과 豫算局이 協議하여 機關別로 조금씩 느슨 日程에 따라 PM 原案의 豫算局提出이 이루어 진다.
3月 ~ 8月	<ul style="list-style-type: none"> ① 豫算局이 各機關의 PM 및 特殊分析研究 作成擔當職員과 緊密한 連絡을 取하여 PM 과 特殊分析研究가 最終的提出書類로서의 體裁를 갖추도록 한다.
7月 ~ 9月	<ul style="list-style-type: none"> ① 機關長이 어떠한 프로그램을 建議할 것인가를 最終적으로 決定한다. ② 各機關은 PM 과 그에 關聯된 特殊分析研究를 完成하며 事業·財政計劃에는 一年을 追加하고 機關長의 決定에 맞추어 이를 修正한다. ③ 豫算局書翰에 의거하여 提出된 PM 原案에 대해서 豫算局이 各機關에게 意見을 提示한다.
9月30日	<ul style="list-style-type: none"> ① 各機關은 PM 最終案, 特殊分析研究, 當該年度豫算要求書, 當該年度立法化計劃을 豫算局에 提出한다.
11月 ~ 12月	<ul style="list-style-type: none"> ① 豫算局이 各機關에서 提出한 書類를 審査하여 大統領에게 建議를 한다. ② 이어서 大統領이 決定을 내리고 이것이 各機關에 傳達된다.
1月	<ul style="list-style-type: none"> ① 大統領豫算書를 國會에 提出한다. ② 各機關은 그것에 맞추어 事業·財政計劃을 修正하여 2月 15日까지 豫算局에 提出할 作業을 한다.

註 : PM 는 Program memoranda, MPI 는 Major Program Issues

4. 國防省의 PPBS

前述한 바와 같이 國防省은 PPBS 를 第一먼저 導入한 機關이기 때문에 國防省의 PPBS 를 考察하는 것은 여러가지 뜻에서 意義있는 일이라 하겠다.

前述한 바와 같이 美國國防省에서는 部分的이나마 1963 年度 부터 PPBS 를 導入하기 始作했는데 우리가 잊어서는 안될 것은 이와같은 公式의인 節次뒤에는 數年間に 걸친 랜드研究所 (RAND Corporation)에 依한 研究가 있었다는 事實이다.

(34) *Ibid.*, pp. 9-10

(1) 科目構造

우선 國防省의 科目構造를 보면 1963年度에는 다음과 같이 區分했다.

- ① 戰略報復部隊
- ② 大陸防空·對미사일部隊
- ③ 一般目的部隊
- ④ 海空輸送部隊
- ⑤ 豫備軍 및 州兵部隊
- ⑥ 研究開發
- ⑦ 全般支援
- ⑧ 民防衛

1964年度에는 이에 多少 修正을 加하여 다음과 같이 改編했다.

- ① 戰略報復部隊
- ② 大陸防空·對미사일部隊
- ③ 一般目的部隊
- ④ 海空輸送部隊
- ⑤ 豫備軍 및 州兵部隊
- ⑥ 研究開發
- ⑦ 全般支援
- ⑧ 退役給付
- ⑨ 軍事援助

1965年度에는 다시 大幅의 修正을 加했다. 修正된 內容을 보면 첫째로, 戰略報復部隊와 大陸防空·對미사일部隊를 合쳐서 戰略部隊라고 했다.

둘째로, 特殊業務라는 Program Category가 新設되었는데 이는 本質적으로 獨立된 業務로서 一般目的部隊에 包含되지 않는 業務의 集合이며 軍事援助도 이 속에 包含되었다. 셋째로 全般支援이 兵站, 人事, 管理行政으로 分割되었다.

이제 1965年度 Program Categories를 보면 다음과 같다.

- ① 戰略部隊
- ② 一般目的部隊
- ③ 特殊業務
- ④ 海空輸送
- ⑤ 豫備軍 및 州兵部隊
- ⑥ 研究開發

- ⑦ 兵站
- ⑧ 人事
- ⑨ 管理行政

戰略部隊라는 Program category 는 攻擊部隊와 防衛部隊라는 Sub-category 로 細分되며 攻擊部隊라는 Sub-category 는 B-47 EB-47 B-52 GAM-87 B-58 KC-97 KC-135 RC-135 等の 飛行部隊 애트라스, 타이탄, 미뉴트맨 等の 陸上미사일部隊 포라리스 레구루스 等の 艦隊미사일 組織等으로 나누어 진다.

防衛部隊라는 Sub-category 는 F-101 F-102 F-104 F-106 等の 飛行部隊와 보마아크, 나이키하아쿠라스, 호오크部隊等으로 나누어 진다.⁽³⁵⁾

(2) 費用效果分析

다음에는 具體的으로 目標를 達成하는데 있어서 가장 能率의인 各種代案의 檢討가 어떻게 이루어 지는가를 살펴보기로 한다.

例를 들면 여기에 애트라스(Atlas) 타이탄(Titan) 미뉴트맨(Minuteman) 포라리스(Polaris) 等の 미사일이 있다고 한다. 이것을 固定된 基地에 配置하는 경우, 移動하는 汽車나 船舶, 潜水艦等에 配置하는 경우 등이 있으므로 미사일體系는 여러가지가 있을 수 있는데 이를 A, B, C, D, E 等으로 부르기로 한다.

이러한 미사일體系에 關하여 다음과 같은 量的比較基準과 質的比較基準에 依하여 比較한다.

<量的比較基準>

- ① 有效射距離(Effective range)
- ② 巡航速度(Cruise speed)
- ③ 大氣圈突入速度(Penetration speed)
- ④ 彈頭破壞力(Warhead yield)
- ⑤ 投下誤差範圍(Circular error probability)
- ⑥ 單發破壞力(Single shot kill probability)
 - ㉠ 미사일基地가 目標일 때(Against hard target)
 - ㉡ 其他目標(Against soft target)
- ⑦ 發射選擇可能期間(Extended strike option time)

<質的比較基準>

- ① 힘의示威 誇示能力("Show of force" capability)
- ② 多方面攻擊能力(Multidirectional attack capability)
- ③ 地上에서의 脆弱性(Ground vulnerability)

(35) 「美國防省での PPBS 實施狀況」國防, 1968年 10月號 pp. 101-104

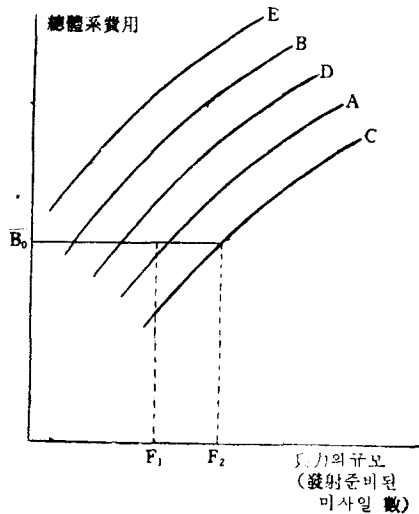
④ 飛行中 脆弱性(In-flight vulnerability)

⑤ 飛行中 操作感應度(Controlled response capability)

이와 같은 效果의 分析과 關聯하여 必要한 것은 費用分析이다. 이곳에서 말하는 費用이란 研究開發費, 製作費 및 運營費를 包含한 總體系費用이다.

이와같이 A, B, C, D, E를 比較한 結果 A와 C는 浸透能力이나 單發破壞力에 있어서 흡사하나 敵의 奇襲을 받았을 때 C는 A보다 脆弱성이 높다고 假定하자. 그러면 다음 圖에서 볼 수 있는 바와같이 A와 C의 總體系費用의 差는 地上에서의 脆弱성에 그 原因이 있는 것이다.

이와 같은 資料를 가지고 政策決定者는 B_0 라는 豫算을 가지고 F_1 만큼의 A라는 미사일體系를 購入할 것이냐 F_2 만큼의 C라는 미사일體系를 購入할 것이냐 하는 問題를 決定해야 하는 것이다.⁽³⁶⁾



四. PPBS의 限界와 問題點

PPBS의 限界와 問題點에 對해서는 많은 사람이 여러가지로 指摘하고 있으나 比較的 重要的 것만 紹介하면 다음과 같다.

(1) PPBS의 導入은 지나친 中央集權을 招來한다는 것이다. 換言하면 PPBS는 從前에 各軍에 分散되었던 權限을 國防長官에게 集中시켰는데 모든 省과 大部分의 獨立機關이 PPBS를 採擇한 美國에 있어서는 長官과 大統領에게 지나치게 많은 權限을 集中시킨다는 것

(36) Gene H. Fisher, "Illustrative Example of Cost-Utility Considerations in a Military Context," David Novick (ed.), *Program Budgeting*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, pp. 112-115

이다.⁽³⁷⁾

(2) 達成되는 效果(output)의 定量化가 困難하다는 것이다.⁽³⁸⁾ 事業에 따라서는 outputs의 定量化가 容易한 경우도 있으나 많은 事業의 경우 outputs의 定量化가 어렵다는 것이다. 이는 PPBS에 固有한 問題가 아니며 成果主義豫算制度下에서도 學論되던 問題이다.⁽³⁹⁾

(3) 間接費의 配分問題이다. 예를들면 케이프·케네디의 宇宙船發射에 必要한 發射臺의 費用은 어느 宇宙船에 얼마나 包含시킬 것이냐 하는 問題가 提起된다.⁽⁴⁰⁾ 이 역시 成果主義豫算制度에서도 學論되던 問題이다.⁽⁴¹⁾

(4) 目標의 規定이 困難하다. 前述한 바와 같이 PPBS의 三大要素의 하나로서 目標의 正確한 把握을 들었는데 民主主義國家에 있어서 目標에 대한 意見의 不一致가 얼마든지 있을 수 있을 뿐만 아니라 多目的인 事業이 많다. 예를 들면 矯導所의 目標로서 ① 犯罪人의 處罰, ② 危險人物의 隔離에 의한 社會의 保護, ③ 未來의 犯罪에 대한 豫防, ④ 罪囚의 矯導를 들 수 있다. 矯導所의 經費를 이 네가지 目標에 어떻게 配分하느냐 하는 問題는 그리 容易한 일이 아니다.⁽⁴²⁾

(5) PPBS의 科目構造(program structure)와 豫算科目間의 差異때문에 豫算編成과 執行에 있어서 莫大한 換算作業이 必要하며 正確성을 欠한다. 이와 같은 換算作業은 電子計算機의 使用없이 實施가 不可能하며 電子計算機를 使用하는 경우에도 問題가 남는다.⁽⁴³⁾

그러나 우리나라에 PPBS를 導入하는 경우에는 program structure와 豫算科目間의 不一致가 美國의 경우와 같이 深刻하지 않을 것이다. 첫째를 美國에서는 豫算도 法律의 形式으로 議決되므로 豫算科目은 國會에 의하여 決定된다고 해도 過言이 아닌데 우리나라에서는 豫算은 法律이 아니므로 豫算科目의 決定에 있어서 行政府의 影響력이 크며, 둘째로 우리나라의 行政府는 1948年 以來 오늘날에 이르기까지 立法院에 대하여 많은 影響력을 行使해 왔으므로 PPBS의 program structure와 豫算科目을 可及的 接近시킬 수 있을 것이다.

(6) 美國의 경우 많은 國會議員 特히 上下兩院의 歲出委員會 委員들이 PPBS에 대해서 別

(37) Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting," *Public Administration Review*, December 1966, p.305
Frederick C. Mosher, "Letter to Editor-in-Chief," *Public Administration Review*, March 1967, pp. 69-70

(38) Frederick C. Mosher, "Limitations and Problems of PPBS in the States," *Public Administration Review*, March-April 1969, p.162

(39) Malcolm B. Parsons, "Performance Budgeting in the Philippines," *Public Administration Review*, Summer 1957, pp. 175-176

(40) Milton A. Margolis and Stephen M. Barro, "The Space Program," David Novick (ed.), *Program Budgeting*, Cambridge, Harvard University Press, 1965, pp. 130-133

(41) 俞焘 前揭書 p.372

(42) Mosher, *Public Administration Review*, March-April 1969 pp. 162-163

(43) Roland N. McKean and Melvin Anshen, "Limitations, Risks, and Problems," David Novick (ed.), *Program Budgeting*, pp. 293-294

로 贊意를 表하지 않고 있다.⁽⁴⁴⁾

第二次大戰後의 모든 豫算制度改革運動에 對해서 國會가 贊意를 表하지 않았으므로⁽⁴⁵⁾ 이 역시 PPBS 에 固有한 問題는 아니라고 하지만 PPBS 가 終局的으로 成功을 거두려면 立法府를 說得하려는 積極的인 努力이 있어야 한다는 것이다.

(7) PPBS 가 미사일과 長距離爆擊機를 比較하는 경우 어느 것이 보다 能率的이나 하는 問題는 解決해 주나 戰略部隊에 豫算을 얼마나 割當할 것이며 一般目的部隊에 豫算을 얼마나 策定할 것이냐 하는 問題는 別로 解決하지 못하고 있다는 것이다. 하물며 教育에 豫算을 얼마나 割當할 것이며 國防을 爲하여 豫算을 얼마나 策定하는 것이 가장 바람직하나 하는 問題는 더 말할 것도 없다는 것이다.⁽⁴⁶⁾

(8) PPBS 에 對해서 原則的으로 贊意를 表하는 사람들도 PPBS 의 導入이 時期尙早였다는 것을 指摘하고 있다.⁽⁴⁷⁾

國防省의 경우에 있어서는 랜드研究所가 數年間に 걸친 研究에 의거하여 必要한 知識과 人材까지 供給했으나 다른 機關의 경우에는 이러한 便宜가 없었다.⁽⁴⁸⁾

(9) 주로 美國防省에 국한된 問題인데 PPBS 가 國防보다 節約을 重要視하여 結局은 값싼 武器가 選擇되는 것이 아니냐는 不安이 없지 않다.⁽⁴⁹⁾

(10) 이 역시 國防省에 限定된 問題인데 PPBS 와 같은 科學的手段의 採擇이 經驗者(軍人)의 判斷을 輕視하는 結果를 招來하지 않느냐 하는 不滿도 있다.⁽⁵⁰⁾

五. 結 論

PPBS 導入의 必要性에 대해서는 길게 說明할 必要가 없을줄 안다. PPBS 가 많은 問題點을 지니고 있기는 하나 오늘날 美聯邦政府뿐만 아니라 많은 州政府 地方自治團體에서 이를 채택하고 있으며, 英國, 캐나다, 西獨等도 그 國防豫算에 PPBS 를 適用하고 있다. 이밖에 日本을 위시한 여러나라가 非常한 關心을 가지고 PPBS 를 研究하고 있다.

이와 같이 PPBS 는 오늘날 널리 普及되어 있을 뿐만 아니라 우리나라 豫算制度의 問題點

(44) Mosher, *Public Administration Review*, March-April 1969, pp. 164-165

(45) 二次大戰後의 豫算豫算制度改革運動에 關해서는 俞焄, 前揭書, pp. 185-189 參照

(46) Weidenbaum, *op. cit.*, pp. 177-178

(47) Allen Schick, "Systems Politics and Systems Budgeting," *Public Administration Review*, March-April 1969, p.150

(48) 이리하여 Wildavsky 는 國防省의 PPBS 가 다른 機關에게 "Bad Model" 이었다고 말하고 있다 (Aaron Wildavsky, "Rescuing Policy Analysis from PPBS," *Public Administration Review*, March-April 1969, p.191)

(49) 福島康人 「PPBS と システムズ・アナリシス」 國防, 1968年 10月號, p.59

(50) Laird 長官이 就任한 後로는 McNamara 長官在任時보다 職業軍人의 意見이 많이 尊重되고 있다고 한다. (*Time*, August 29, 1969, p.15)

으로 흔히指摘되는⁽⁵¹⁾ 豫算과 企劃의 遊離, 決算과 豫算編成의 遊離等を 解決할 수 있을 뿐만 아니라 資源의 合理的配分을 可能케 하며, 時界(time horizon)를 넓히므로써 東津江干拓工事⁽⁵²⁾의 再發을 막을 수 있다.

그러나 PPBS의 導入에는 많은 難點이 있다. 1965年 8月の 존슨大統領指示에 의하여 美聯邦政府의 大部分의 機關에 PPBS가 適用되게 되었으나 윌다브스키(Wildavsky)가指摘한 바와 같이 技術的인 難點때문에 많은 混亂이 일어나고 있다.⁽⁵³⁾

PPBS의 導入이라는 觀點에서 볼 때 우리가 美國보다 有利한 點은 ① 첫째로 第1次 및 第2次 經濟開發5個年計劃을 通하여 中長期計劃의 樹立 執行에 대한 經驗을 가지고 있으며, ② 모든 部處가 基本運營計劃制度를 通하여 運營計劃에 대한 많은 經驗을 蓄積했다는 事實이다.

우리가 美國보다 不利한 點은 ① 첫째로 成果主義豫算制度에 대한 經驗이 거의 없다고 해도 過言이 아니며, ② 會計制度 其他의 行政管理技術이 落後되어 있으며, ③ EDPS에 대한 經驗이 全無할 뿐만 아니라, ④ 랜드研究所와 같이 이 方面에 대한 오랜 研究를 쌓은 機關이 없으며 體系分析擔當官(systems analyst)이나 費用效果分析擔當官(cost-effectiveness analyst)이 全無하다는 것이다.

(51) 우리나라 豫算制度의 問題에 관해서는 行政改革調查委員會, 豫算會計制度의 改善을 위한 調査報告書, 서울, 1966. 俞焄「財務行政의 合理化」國會報 1967年 8月號 pp.46-49 等 參照

(52) 東津江水利干拓工事は 6年4個月에 걸친 工事끝에 1969年 8월에 完工되었는데 그 工事費는 當初 19億원에 不過했던 것이 세갈절에 達하는 52億9000萬원으로 늘어났다(東亞日報 1969年 8月 6日)

(53) Wildavsky는 “No one can do PPBS”라는 過激한 表現을 使用하고 있다 (Wildavsky, *Public Administration Review*, March-April 1969, p.193)