

軍事 OR 과 PPBS

海軍 中領 朴 正 鎬*

I. 序 言

1960年代에 美國防省에서 새로운 國防管理 制度로써 發展시켜온 計劃豫算制度(PPBS= Planning, Programming and Budgeting System)는 最近 國防部門에서 뿐만 아니라 다른 政府機關 또는 一般産業分野에서도 널리 適用 되고 있으며 英國, 獨逸, 캐나다, 日本 등 先進各國에서도 이 制度가 하나의 理想的인 管理統制手段으로 받아들여지고 있는 것 같다.

우리나라에서도 最近 國防부가 自主國防을 指向하는 國防管理의 改善策으로 이 制度를 導入適用코자 推進하고 있는 것과 때를 같이하여 이 分野에 對한 研究가 活發하게 展開되고 있음은 國防管理의 改善과 自主國防體制의 確立에 크게 도움이 될 줄 믿는다.

美國에 있어서 PPBS는 전혀 새로운 改革의 인 制度는 아니다. 오히려 지금까지 散漫하게 發展되어 온 여러가지 行政的 節次와 科學的 技法을 整理하고 여기에 哲學的 理念을 加合하여 하나의 動態的 制度로써 完成한 것에 不 過하다.

따라서 PPBS를 하나의 銅錢에 比喩한다면 銅錢이 表裏의 兩面을 갖는 것과 같이 PPBS도 하나의 制度로써 가지는 “行政節次的 裝置 (Set of Procedure)”로써의 한 側面과 다른 한 面인 “技術的”인 側面, 即 “體系分析”(Systems Analysis)의 側面을 갖는다고 할 수 있다.

本稿는 論題에 따라 PPBS의 基本理念이라고 할 수 있는 PPBS의 本質을 中心으로 PPBS의 兩面中 後者인 體系分析의 側面, 即 體

系分析의 役割을 考察하고 이 制度를 받아들 이고자 하는 努力의 方向에 關하여 論述하고 자 한다.

II. 計劃豫算制度의 本質

一般的으로 PPBS란 企劃(Planning)과 計劃(Programming) 그리고 豫算(Budgeting)을 有機的으로 連結하여 計劃의 一貫性과 資源의 合理的 配分을 圖謀하는 管理制度로써 理解되고 있다. 여기서 企劃 또는 計劃과 豫算을 有機的으로 連結한다 함은 오늘날의 豫算機能이 單純히 收入支出規模의 見積이나 活動의 統制 道具로써만 그치는 것이 아니라 複雜宏大한 政府의 諸般 事業을 統合 調整하고 運營하는 管理手段이 되고 나아가서 國家目標을 達成하기 爲한 政策과 그 遂行手段을 立案하는 計劃手段으로까지 擴大되기 때문에 모든 企劃과 計劃은 當然히 豫算編成過程을 通해서 實踐計劃으로 表現되어야 하고 豫算과 遊離된 政策이나 計劃은 無意味하게 되기 때문이다.

다음에, 資源의 最適配分을 圖謀한다고 한 것은 國家가 指向하는 政策이 資源配分을 通해서 具現될 때, 特히 限定된 資源을 效果的이고 合理的으로 配分하고자 할 때는 取舍選擇 할 수 있는 可能的 모든 代案을 考慮하여야 하며 또한 그 代案은 가장 科學的이고 客觀的인 方法으로 比較 評價되어서 最適方案이 決定될 수 있도록 하여야 한다. 이와같은 PPBS가 지니는 本質을 좀더 具體的으로 살펴 보으로써 PPBS가 追求하는 基本理念을 理解하는데 도움이 될 것이다.

* 國防部 計劃豫算制度室

가. 指揮管理의 手段

PPBS의 本質을 考察함에 있어서는 먼저 이 制度가 出現하게 된 原點으로 거슬러 올라가 보아야 한다. PPBS라는 말은 1949년에 美國 國防省에서 成果主義豫算制度(Performance Budget)를 採擇할 때부터 使用되었으나 1961년 「맥나마라」(Robert S. McNamara)가 國防長官에 就任할 當時까지 PPBS는 大體로 單年度豫算編成에 局限된 概念으로 밖에 發展되지 못하였던 것이다. 따라서 오늘날 우리가 말하는 所謂 計劃豫算制度(PPBS)의 概念은 「맥나마라」長官의 國防管理 理念으로부터 緣由된다고 하겠다. 그가 國防長官에 就任하여 가장 深刻하게 느꼈던 것은 重要한 國防問題들 다룰에 있어서 그에게 充分하고 合法的인 權限과 責任이 있으되 適切한 管理手段(Management Tool)이 缺如되어 있다는 것이었다. 따라서 「맥나마라」長官은 이와같은 指揮管理에 必要한 統制手段을 PPBS라는 制度的 概念으로 發展시키게 된 것이다.

나. 國家利益에 立却한 政策決定

PPBS가 導入된 1963年度까지 美國 國防省의 豫算은 大體로 各軍別 豫算獲得努力의 結果가 集劃된 것에 不過한 實情이었다. 航空機 開發問題 하나만 보더라도 同一한 目的에 使用되는 武器體系가 空軍과 海軍 그리고 海兵隊에서 各己 相異한 概念에 依한 研究開發과 豫算獲得을 위한 鬭爭 내지 妥協의 結果로써 無秩序하게 開發되었기 때문에 國家全體의 立場에서 볼 때 莫大한 努力과 豫算이 非効率的으로 運用될 수밖에 없었다.

이러한 結果로써 빚어진 國家豫算의 浪費와 各軍間의 甚한 不均衡, 特히 各種 武器體系의 多重性 또는 國防全體를 目標로 보았을 때의 特定分野 防衛體系의 脆弱性 乃至 空白性 等 國防問題에 對하여 深刻한 批判이 加해지게 되었다. PPBS는 이와같은 當時의 狀況에 비추어 볼때 當然한 時代的 產物인지도 모른다.

따라서 PPBS를 通해서 追求한 基本理念의 하나는 이와같은 不合理的 資源配分方式을 止

揚하고 모든 國防計劃을 國家利益에 立却해서 그리고 國家全體의 立場에서 公開의이고 明白한 基準에 依據 決定하자는 것이다.

다. 軍事所要와 費用을 同時에 考慮

PPBS의 制度的 機能의 하나는 計劃과 豫算을 有機的으로 連結시키는 것이라고 하였다. 이와같은 概念은 軍事所要가 提起되었을 때 그에 따른 計劃은 豫算을 떠나서 生覺할 수 없다는 것이며 「맥나마라」長官은 다음과 같은 말로써 說明하고 있다. 即, “國家防衛를 爲한 手段이 모두 돈으로 表示될 수는 없다. 本質的으로 價格化할 수 없는 要素도 있을 수 있다. 그러나 우리가 概念的인 것이 아니고 具體的인 表現을 하여야 한다면 반드시 돈으로 說明하지 않을 수 없게 된다. 왜냐하면 어떠한 軍事計劃이라 하더라도 이것을 遂行하기 爲하여는 早晚間에 얼마만한 돈을 어디에 써야 할 것인가하는 政策決定이 반드시 豫算의 形態로 나타날 것이기 때문이다.”

이 말은 結局 目的과 手段을 分離해서 論하거나 判斷할 수 없다는 것이며 目的(軍事所要)을 爲한 手段(豫算)을 同時에 考慮하므로써 所要對費用의 效果를 代案選擇의 基準으로 使用할 수 있도록 하고, 目的達成에 必要한 費用을 負擔할 意思나 能力이 없다면 그 目的 또는 目標 自體를 처음부터 修正하여야 한다는 것이다.

PPBS는 이와같은 節次를 制度的으로 保障하며 試行錯誤를 事前에 防止하자는 것이다. 軍事所要를 提起할 때 이에 따른 所要豫算을 分明히 밝힘으로써 軍事計劃의 立案者는 合理的이고 實行可能한 計劃을 樹立하게 될 것이며 議會는 在來式으로 軍事費를 얼마큼 줄이라는 것이 아니고 明確한 根據에 依해서 어떤 部隊 또는 武器體系를 承認한다던지 또는 承認할 수 없으니 거기에 所要되는 豫算 얼마를 削減한다는 式의 豫算審議를 하도록 要求되었다.

라. 代案의 公開의 考慮

PPBS가 追求하는 또 하나의 基本理念은 可

能한 모든 代案을 同時에 그리고 公開的으로 考慮한다는 것이다. 이들 代案은 다 같이 費用과 部隊 그리고 戰略이 함께 考慮된 것이어야 하며 計劃樹立段階에서부터 最終政策決定段階에 이르기까지 公開的이고도 公正하게 檢討 評價되어서 最善의 代案이 選擇될 수 있도록 하여야 한다. 따라서 同一目的에 寄與하는 모든 考慮要素를 찾아내고 그에 따른 代案을 模索해 내는 것이 國防計劃 立案者의 重要課題가 된다. 美國에 있어서 國防長官은 그의 特別覺書(Special Memorandum)를 通하여 大統領에게 主要國防問題의 代案을 報告하고 同時에 議會에 對하여는 計劃豫算說明書(Statement on the Program and Budget)를 通해서 國防問題의 代案을 提示한다.

이렇게 하므로써 國防問題의 計劃樹立過程에 있어서 各軍과의 討議를 거쳐 最善의 計劃樹立이 可能하고 議會에서는 責任있고 分明한 豫算審議가 可能하게 된다.

1961年「맥나마라」長官이 最初로 PPBS에 依한 豫算要求書를 議會에 提出했을때 當時 議會 下院 軍事分科委員長이었던「칼·빈선」(Carl Vinson)은 自己가 1919年 以來 繼續 國防問題를 다루어 왔지만 이렇게 分明하고 理解하기 쉽고 實感있는 豫算審議를 해보기는 처음이며 行政府(國防省)로부터 이렇게 훌륭한 報告書를 받게 된 것은 크나큰 榮光이라고 말하면서 아낌없는 讚辭를 보냈다고 한다.

마. 分析機能의 活用

國防問題의 責任者로써 國防長官이 遂行하는 政策決定過程은 결코 簡單하지 않은 것이다. 어떠한 問題에 있어서도 利害關係者, 특히 各軍間의 異見과 偏見은 있게 마련이고 그의 最終決心에 對하여 異論이 없을 수 없다. 이와같은 狀況에 있어서 客觀的이고 公正하게 그리고 長官의 立場에서 長官의 意思決定을 도와주는 第三의 機構를 活用토록 한것이 PPBS의 基本理念의 하나이다.

美國國防省에서 PPBS를 適用할때 核心要素로써 構想한 것이 바로 이와같은 機能을 할수 있는 機構, 即 體系分析室을 設置하는 것이었

다. 體系分析의 機能에 對하여는 別途로 後述코자 한다.

바. 多年性 計劃

오늘의 現狀은 過去에 決定한 政策의 產物이지만 보다 重要한 것은 오늘 決定한 政策이 來日에 미치는 影響이다.

따라서 將來에 가져올 結果를 미리 考慮에 넣고서 지금의 政策을 決定하여야 한다는 것이 PPBS의 理念이다. 또한 이 多年性計劃의 理念은 “所要와 費用을 同時에 考慮”하여야 한다는 理念과 結付시켜 볼때 더욱 意義가 있는 것이다. 다시 말해서 所要와 費用을 同時에 考慮한 多年度計劃은 現在의 計劃이 눈앞의 利益에만 執着될 수 없게 할 뿐만 아니라 長期의 眼目에서 有益한 代案(計劃)을 마련하지 않을 수 없게 하는 것이다.

예를들면 無償軍援으로 導入되는 어떤 武器體系가 오늘 當場에는 國內資源에 依한 投資費가 負擔되지 않으므로 가볍게 받아들여질 수 있을지라도 이 武器體系에 따르는 壽命週期費用(Life Cycle Cost)의 概念에서 볼때 將次 이 武器體系로 말미암아 莫大한 運營維持費가 强要되게 되고 이로 말미암아 來日의 國防武器體系發展에 障礙가 되는 結果를 招來하게 된다면 이러한 武器體系의 導入에 再考의 餘地가 있다고 하지 않을 수 없다.

이와같이 多年性 計劃의 理念은 壽命週期費用의 概念에 立却한 總費用의 觀點에서 計劃事業의 經濟性評價를 可能하게 해줌으로써 制度的으로 巨視의 政策決定을 할 수 있게 해주는 것이다.

Ⅲ. 計劃豫算制度에 있어서 體系分析의 必要성과 役割

體系分析이란 不確實한 狀況下에서 複雜한 選擇의 問題에 當面하는 政策決定權者의 意思決定을 最善의 方法으로 도우기 爲한 研究分析의 技術로써 提起된 問題의 性格을 明確히 定立하고 그 問題가 追求하는 目標과 그 目標을 達成할 수 있는 方案(可能限 많은 代案)을

摸索하고 可用한 分析技法——可及的 劃量的 이고 科學的인——을 活用하여 各代案이 選擇 되었을 때의 施行結果를 事前에 豫測하여 이 를 比較檢討함으로써 最善의 代案을 選擇할 수 있게 하는 것이다. 換言하면 體系分析이란 組織의 任務에 立却하여 問題를 綜合的이고도 體系的으로 分析하여 經濟性과 効率性을 極大化 할 수 있는 最適方案을 찾아내는 管理技術이라고 할 수 있다.

가. 體系分析의 必要性

計劃豫算制度에 있어서 體系分析의 必要性은 越南戰을 通하여 實戰에 適用된 PPBS의 功過에 依하여 立證되고 있다. 越南戰의 擴戰(Escalation)과 더불어 그 巨大한 軍事力을 短期間內에 그리고 秩序整然하게 投入할 수 있었던 것은 PPBS에 依한 計劃과 執行이 完璧할 程度로 迅速하고 正確하였던 德分이라고 한다. 이것은 當時 國防省에 PPBS가 없었더라면 越南戰이 그렇게 瞬息間에 擴戰되지 않았을 것이라는 越南戰 批評家들의 PPBS에 對한 逆說的인 非難을 한것만 보더라도 짐작이 갈 수 있다.

그러나 이와같은 PPBS에 對한 肯定的인 批判에 反하여 當時 國防省 體系分析擔當 次官 補였던 「엔소벤」(Alain C. Enthoven)과 같은 體系分析 專門家들은 否定的인 見解를 갖고 있다. 그 理由는 越南戰이 擴大(美軍의 增強)될때마다 美國의 軍事努力은 점점 더 迷宮으로 빠져 들어가고 結局에는 越南戰의 收拾과 終結이 그만큼 어려웠던 原因이 PPBS를 잘못 適用한 때문이란 것이다. 앞에서도 言及한 바와 같이 PPBS의 本質이 銅錢의 兩面과 같은 二元的 性格의 調和로써 그 眞價를 發揮할 수 있게 되는데 越南戰에서 經驗한 PPBS는 體系分析의 側面이 完全히 疎外된채 오로지 行政節次的인 制度裝置로써만 適用된 것이라는 것이다. 當時 越南에 對한 美軍의 追加所要(投入)가 決定될 때마다 여기에 따른 目的과 效果 그리고 將次의 美軍事努力에 미치게 될 影響에 對하여 專門的인 分析을 하지 않고 또한 그렇게 할 餘裕도 없이 오로지 政治的 必要性

과 軍事的 機動性에 依해서 擴戰을 거듭해 온 것이라고 「엔소벤」은 述懷하고 있다.

다음은 體系分析의 必要性은 PPBS의 本質과 結付시켜서 考察해 보고자 한다. PPBS의 本質에 있어서 하나의 共通된 特性은 代案의 選擇을 通한 最適方案의 決定이라고 하겠다. 이와같은 最適代案의 選擇은 結局 體系分析을 前提로 하는 것이기 때문에 PPBS에 있어서 體系分析의 必要性은 前述한 바있는 PPBS의 本質에서 뚜렷이 나타나고 있는 것이다.

첫째로, “指揮管理의 手段”으로써의 PPBS는 政策決定權者가 計劃樹立過程에 보다 能動的으로 關與함에 있어서 必然的으로 選擇의 問題에 逢着하게 된다.

둘째로, “國家利益에 立却한 政策決定”에 있어서도 各軍 또는 利害當事者間의 競爭을 止揚하고 國家目標에 經濟的이고 効率的으로 符合될 수 있는 代案의 選擇問題가 政策決定權者의 中心課題가 되게 된다.

셋째로, “軍事所要와 費用을 同時에 考慮”한다는 理念에 있어서도 重要的 것은, 所要에 따르는 費用 自體보다도 投入된 費用에 對한 效果를 考慮한다는 概念이다. 따라서 이것은 費用對效果分析이라는 體系分析의 技法을 利用하는 代案選擇의 要件이 되고 있는 것이다.

넷째로, “代案의 公開的 考慮”라고 한 것도 體系分析을 前提로 한 各代案의 比較 檢討를 目的으로 하는 것이다.

다섯째로, “分析機能의 活用”은 PPBS에 있어서 體系分析의 必隨性을 明示해 놓은 것에 不過하다.

끝으로, “多年性計劃”을 本質로 하는 PPBS는 體系分析이 適用될 수 있는 時界(Time Horizon)를 보다 長期化함으로써 長期的 眼目에 依한 總費用의 概念에서 效果的인 代案의 選擇이 可能하게끔 해준다.

지금까지 PPBS의 本質에 따라 體系分析의 必要性을 살펴보았지만 PPBS가 追求하는바 目標라고 할 수 있는 能率性(Efficiency)이나 效果性(Effectiveness), 經濟的 合理性(Economic Rationality), 合目的性(Legitimacy) 그리고 科學的 客觀性(Scientific Objectivity) 등

에 있어서도 體系分析이 前提되고 있는 것이며 體系分析을 떠난 PPBS의 目標란 結局 在來式 基本運營計劃에 依한 國防管理方式과 다를 바 없게 될 것이다.

以上에서 體系分析의 重要性和 必要性을 強調한 것은 결코 PPBS의 다른 한쪽 면에서의 特性, 即 行政節次的 裝置로써 지나는 意義나 重要性을 輕視한데서 나온 것은 아니며 兩쪽 면에서의 特性이 똑같이 重要함을 強調하기 爲한 것임을 여기에 附言해 두코자 한다.

나. 體系分析의 役割

體系分析은 PPBS의 循期面에서 볼때 企劃 段階에서부터 計劃段階 그리고 豫算編成 및 그 運營段階에 이르기까지 可能한 모든 領域에서 活用된다. 體系分析役割의 範圍와 時期는 主로 政策決定權者의 要求에 따라서 決定되지만 特定問題(計劃)를 提起하는 部隊 또는 部署의 要求에 依하거나 또는 體系分析機構 自體에서 主要國防努力(人的, 物的, 金錢的 그리고 戰術 및 戰略的)의 改善을 爲해서 스스로 問題를 提起하여 體系分析을 實施하고 그 結果를 建議하는데 따라서 決定된다.

PPBS의 循期에 있어서는 各國別 또는 機關別 事情에 따라서 計劃이나 指針文書의 形態와 性格 그리고 指示와 報告의 時期 및 所要時間 等に 差異가 있게 마련이다. 美國의 境遇 콤퓨타에 依해 蓄積된 豊富한 資料와 이 資料를 迅速 正確히 處理할 수 있는 能力이 있기 때문에 PPBS 循期에 있어서 實際 計劃樹立에 所要되는 期間은 짧고 兩院制 等으로 因하여 議會에서 많은 時間이 所要되게 된다. 反面에 自由中國의 PPBS 循期는 이와 反對現狀을 나타내고 있다. 即, 實際計劃樹立 期間은 길고 審義期間은 짧게 되어 있다.

여기에서 한가지 留意해야 할 點은 國防企劃 循期를 決定함에 있어서 PPBS 細部循期の 時間長經이 單純히 計劃의 行政節次에 所要되는 時間만 考慮하여 決定되어서는 안되고 體系分析이 寄與할 수 있는 充分한 時間的 空間을 加算해 주어야 한다는 것이다.

다음은 企劃, 計劃 그리고 豫算段階別로 大

別하여 體系分析이 PPBS에서 行하는 役割을 살펴보고자 한다.

첫째로, 企劃段階에 있어서의 體系分析의 役割은 國防基本政策을 作成하는데 必要한 敵性 國家 및 그 周邊 國家의 現在와 將來의 危脅과 影響力을 分析하고 여기에 對應할 우리의 戰略과 必要한 資源의 所要 및 限界를 判斷하는데 寄整하게 된다.

따라서 合同戰略目標計劃(JSOP)에 提示된 所要의 正當한 그리고 部隊構造와 武器體系의 效率性和 經濟性을 檢討하고 이 所要의 充當에 必要한 國防所要를 可用資源의 限界에 맞추어 調敷하게 된다.

둘째로, 計劃段階에 있어서의 體系分析의 役割은 主로 資源의 配分과 關聯이 되며 體系分析이 決定的으로 參與하는 重要한 期間이 된다. 이 段階에서는 合同戰略目標計劃에 反映된 軍事所要를 中心으로 計劃構造(Program Structure)別 所要에 對하여 體系分析을 實施하고 資源配分の 合理性이 立證될 수 있도록 所要를 調整한다. 이와같은 節次를 거쳐서 綜合된 國防資源의 最終配分計劃이 國防 5年計劃(FYDP)의 形態로 나타나게 된다.

끝으로, 豫算段階에 있어서의 體系分析의 役割은 이미 獲得된 資源을 가장 經濟的이고 效率的으로 運用할 수 있는 方案을 模索하는데 力點을 두게 된다.

企劃 및 計劃段階에 있어서 體系分析의 役割이 主로 部隊構造와 武器體系의 選擇과 割當에 있다면 豫算段階에 있어서는 割當된 資源의 經濟的이고 效率的인 獲得方案의 摸索과 나아가서 獲得된 資源을 效果的으로 運用할 수 있는 方案을 摸索하는데 體系分析의 役割이 寄與하게 된다.

以上에서 PPBS의 各段階에 있어서 體系分析의 役割을 簡單히 살펴보았지만 體系分析이 결코 萬能的 問題解決方法은 아니다. 體系分析은 그 分析의 對象 自體가 많은 不確實要素와 計量化할 수 없는 屬性을 지닐 수 있기 때문에 그 나름대로의 制限과 弱點을 가지게 마련이다.

그러나 體系分析의 技法은 지금까지 發展된

가장 科學的이고 綜合的인 問題解決을 爲한 接近方法이라고 할 수 있으며 「꽤나 나라」長官은 다음과 같은 말로써 體系分析役割의 重要性을 強調하고 있다. 即, “軍事問題에 있어서 不確實要素가 內在하는 것은 어쩔 수 없지만 萬若에 計量的 分析(Quantitative Analysis)이 可能한 한가지 要素만이라도 體系分析으로써 處理한다면 우리는 問題의 選擇을 決心하는데 있어서 障礙가 되는 不確實要素를 그 하나만큼 더 除去할 수 있을 것이다.” 多幸히도, 오늘날 急進前하고 있는 計量科學의 發達は 많은 不確實要素에 對한 科學的 接近을 可能하게 하고 있으며, 이와같은 現狀은 體系分析의 適用範圍를 더욱 擴大하는데 寄與하고 있다.

Ⅳ. PPBS의 導入과 體系分析의 發展 方向

가. 韓國 國防부의 PPBS 導入 努力

近年에 와서 軍援의 減縮과 더불어 國內資源에 依한 國防投資가 急激히 增加하고 있는 趨勢는 自主國防體制로 轉換하는 契機가 되었고 이것은 곧 主要國防問題에 關한 政策을 스스로 決定하여야 하는 權利와 責任을 同時에 떠맡게 된 것이라고 할 수 있다. 이에 따라서 現行 國防管理制度의 改善이 時急한 課題로 擡頭되게 되었고 1969년에 特檢團·管理諮問委員會에서 PPBS에 對한 研究를 始作한 것이 契機가 되어 1973년에는 管理次官補室에 이 制度의 導入을 爲한 推進機構가 設置되므로써 導入準備業務가 本格化되고, 1974年度初에 國防長官 訓令이 示達됨으로써 PPBS의 導入計劃이 確定되게 되었다.

國防부의 導入推進計劃은 1979年을 目標年度로 하여 크게 2段階로 나누어지는데 1974年과 1975年의 2年間은 基礎準備段階로써 導入準備를 爲한 整理作業이 實施되고 1976년부터 1978년까지 3年間은 適用準備段階로 計劃되어 있다. 그러나 PPBS의 循期가 2個년에 걸치게 되므로 實際로 目標年度인 1979年度の 國防計劃 乃至 豫算編成을 爲한 企劃業務는 2年前인 1977年度부터 着手되어야 하고

또한 1977年度에는 特定軍을 選定하여 事前試驗適用을 實施하게 되므로 實質的인 導入準備業務는 1976年度로써 끝나게 된다. 따라서 1976年度에는 業務量도 過重해지고 韓國의 PPBS를 設劃하는 導入準備業務를 마무리 짓는 매우 重要的 時期가 될 것이기 때문에 보다 集中的인 努力이 傾注되어야 할 것으로 生覺한다.

앞에서 言及한 바와같이 PPBS는 政策決定 權者의 指揮管理手段으로써 第一義的인 意味를 가지는만큼 原則的으로 最高管理者의 要求에 맞추어서 그 體制가 設計되고 完成되는 것이 가장 바람직 슌러운 것이다. 다시 말해서 PPBS를 適用코자하는 導入推進努力에 있어서 高位管理者의 積極的인 參與와 協力이 있어야 되겠다는 것이다.

나. 體系分析의 發展方向

PPBS의 導入 適用에 있어서 體系分析의 重要性은 앞에서 言及하였거나 그 重要性에 附應할만큼 體系分析業務를 遂行할 수 있는 能力을 保有한다는 것은 전혀 別個의 問題가 된다.

美國의 境遇 國防省에 PPBS를 導入할때 體系分析에 必要할 要員을 RAND를 비롯한 民間 또는 軍研究機關으로부터 事前에 잘 訓練된 150餘名의 專門家를 一舉에 끌어들이 수 있었고 體系分析擔當 國長次官補를 頂點으로 한 巨大한 體系分析機構를 設置할 수 있었다. 뿐만 아니라, 現在 美國國防省의 PPBS 運用趨勢를 보면 1973年度부터 體系分析次官補室을 “計劃分析 및 評價(Program Analysis and Evaluation)” 次官補室로 그 名稱을 바꾸고 業務의 內容에 있어서도 單純히 從屬的인 體系分析業務를 遂行하는데 그치지 않고 國防問題의 主要計劃에 對하여 直接 計劃樹立에 必要한 指針을 下達하고 提起된 問題를 分析 評價 하므로써 計劃確定過程의 全般的 調整役割을 擔當하는데까지 發展하고 있다.

여기에 비하면 우리의 實情은 너무나 貧弱하고 어려운 處地에 놓여 있다고 하지 않을 수 없다. 現在 우리 軍에서 保有하고 있는 體系

分析能力은 極히 微弱한 實情이고 그나마 制度的 管理와 効果의 運用이 이루어지지 못하고 있는 形便이다. 體系分析 나아가서 PPBS의 成功與否는 制度와 機構와 要員의 問題에 달려있다. 國防部의 PPBS 導入推進努力에 있어서 現行機構의 果敢한 改編과 아울러 늦어도 새로운 PPBS 循期가 始作되는 1977年度 以前까지 適切한 規模의 國防部 體系分析室이 設置될 수 있도록 하여야 할 것이다. 이 機構는 最高政策決定權者와의 對話가 可能한 位置에, 그리고 不足한 人的資源의 統合管理의 樹念에서 體系分析能力의 集中運用이 可能한 方法으로 設置되는 것이 바람직스럽다.

다음에 必要한 要員의 確保問題에 있어서, 長期的 眼目에서 劃期的이고 發展의인 要員養成計劃이 樹立되어야 할 것이며 또한 獲得된 要員을 充分히 活用할 수 있는 制度的 뒷받침으로써 適切한 人事管理方針이 마련되어야 하겠다.

다음에 體系分析의 役割이 PPBS의 目標達成에 寄與할 수 있는 制度的 措置로써 適切한 業務(Work Flow) 規定이 마련되어야 한다. 이것은 PPBS에 依한 企劃循期の 確定과 더불어 制定되게 될 새로운 國防管理企劃制度에 明示的으로 包含되어야 한다.

以上과 같은 體系分析能力은 極히 狹意의 概念에 依한 것이며 體系分析의 發展을 爲하여는 管理情報制度(MIS), 自動資料處理制度(AD-PS)等 關聯分野의 並行發展이 이루어져야 하므로 이 分野에 對한 꾸준한 努力과 研究가 繼續되어야 할 것이다.

V. 結 論

새로운 文明利器의 發明이나 革新的인 制度의 創案은 그 始發에서부터 廣範한 普及에 이르기까지에는 相當한 時間이 걸린다. 「포-드」(Henry Ford)가 처음으로 自動車를 世上에

내 놓았을때 그 自動車는 確實히 우리 人間生活에 크나큰 便益을 준다는 事實은 周知하는 바였고 그 自動車を 갖고 싶어하지 않는 사람은 없었을 것이다. 그러나 그 自動車が 널리 普及되는데는 많은 時間이 걸렸다. 심지어 오늘날에 와서도 어떤 나라에 있어서는 數萬臺의 自動車を 當場 실어준다고해도 하루아침에 그 文明의 利器를 使用하게 되지는 못할 것이다.

왜냐하면 거기에는 自動車が 다닐 수 있는 適切한 道路가 있어야 하고 또한 自動車を 運轉하고 整備할 수 있는 訓練된 사람이 없다면 그 自動車는 無用之物이 될 것이기 때문이다.

이러한 改革을 받아들이는데 所要되는 時間은 그것을 받아들일 수 있는 收容態勢와 그 改革이 內包하는 變化의 程度에 따라 左右된다.

美國에 있어서 PPBS를 適用하는데는 PPBS가 새로운 制度로써 가져오는 變化의 幅이 적었다. 그것은 PPBS를 별다른 큰 變化없이도 받아들일 수 있었던 與件, 即 컴퓨터에 依한 豐富한 資料의 處理能力, 數理經濟學의 發達에 따른 經濟理論의 國防問題에의 容易한 適用, 第2次世界大戰以後 繼續 發展되어온 運用分析技法의 發達, RAND와 같은 研究機關으로부터 專門家의 活用이 可能했던 點 등을 들 수 있다.

이러한 觀點에서 볼때 똑같은 本質을 가진 PPBS라 하더라도 이것을 우리나라에 適用할 境遇에는 이 制度에 따르는 變化의 幅이 美國에 比하여 훨씬 더 커지게 된다. 따라서 이 變化의 幅을 줄이려는 努力과 아울러 PPBS의 本質을 理解하고 銅錢의 兩面과 같은 行政節次的 製置로써의 側面과 體系分析役割의 側面을 均衡있게 發展시켜 나감으로써 PPBS의 成功的 導入과 나아가서 自主國防을 이룩할 수 있는 새로운 國防管理制度의 基礎가 確立될 수 있을 것임을 確信하는 바이다.