

後進國에 있어서 PPBS의 導入 適用方法

海軍大領 李 兼 宇*

1. 序 言

PPBS의 適用은 1962年度에 美國防省에서 처음으로 試圖되었다. 其後 1965年度에는 美聯邦政府에도 適用되었고 西歐 및 日本等の 先進國에서 PPBS의 必要性이 認定되고 그 推進이 實現되고 있을 뿐만 아니라 소련을 爲始한 共產圈內에서도 本制度에 깊은 關心을 기울이고 있다.

이렇듯 PPBS는 現代에 있어서 革新的인 管理制度로서 脚光을 받고 있으며 그 衝擊은 至大하여 오늘날 後進國에 있어서도 本制度의 導入適用이 檢討되고 部分的인 導入推進이 試圖되고 있다.

그러나 PPBS는 導入當時부터 絶對的인 權座에 君臨하면서도 批判과 疑惑의 挑戰을 免치 못하고 있으며 이에 妥協하면서 PPBS도 其間 많은 變遷과 修正을 通하여 다듬어지고 오늘에 이르고 있다. 더우기 問題가 되는 것은 後進國에 있어서의 PPBS 導入은 그 實效性이나 適用技術上의 問題로 贊反의 兩論이 持續되고 있으며 PPBS 導入의 推進過程에서 試行錯誤와 難題를 解消하지 못하고 있는 點이다.

PPBS의 導入·適用의 妥當性을 論함에 있어서는 무엇보다 PPBS를 導入코자하는 나라의 國防上의 問題核心을 明確히 捕捉하는 데서부터 出發되어야 할 것이다. 美國에서 PPBS를 適用할 當時에는 陸·海·空의 三軍은 各自 自軍의 軍備擴張을 爲한 熾烈한 競爭이 持續되고 있었으며 國防豫算의 急激한 上昇現狀으로 國家의 安保는 經濟問題로 取扱하게 되어 國防資源의 適正配分과 三軍의 統制手段으

로서 PPBS가 誕生하게 된 것이다. 오늘날 後進國에 있어서도 그 나름대로의 問題에 逢着하고 있음에는 틀림없겠다고 할 수 있다. 특히 1970年初에 公布된 닉슨 독트린으로 受援國의 安保는 自主國防이라는 새로운 局面에 突入하게 되고 이를 實現하는 데 있어서는 效果的인 資源管理라는 문제에 逢着하고있는 것이다. 이와같은 周邊現況과 關聯시켜볼 때 비로소 PPBS를 왜 “why”- 導入해야 할 것인가라는 問題意識이 提起되는 것이다. 그러나 이때 관련되는 문제는 PPBS란 무엇- “what”-인 가라는 概念의 定立이다. 왜냐면 PPBS를 왜 導入해야 하는가라는 문제는 PPBS가 무엇인가라는 것이 前提가 되기 때문이다. 過然 PPBS는 一定不變의 rule에 의거 形成된 制度라고 斷言할 수 있을 것인가? 또 그렇다고 單純한 管理改善인가? 그리고 PPBS의 適用은 반드시 美國式의 PPBS라야 하는가? 라는 의문이 提起된다. 그러므로 이와같은 疑問과 관련시켜볼 때 自國의 現實的인 與件과 能力에 비추어 自國의 實情에 부합되는 PPBS 適用上의 方法論 즉 “How”의 研究·檢討가 要求되는 것이다.

그러므로 PPBS의 導入·適用은 “why“ “what” “how”라는 세가지 側面에서의 問題를 綜合的으로 分析·檢討할 때 비로써 結論이 導出될 수 있을 것이다.

2. PPBS 導入의 贊反論

韓國에 PPBS가 紹介된 時期는 언제인지 明確하지 않으나 韓國사람으로서 早期에 PPBS를 研究한 朴漢翼 提督으로서 1965年度에 趙一지 와싱턴 大學에서 “韓國軍에 있어서 PP

* 海軍本部

BS 導入”이라는 題目으로 碩士學位論文을 發表한 바 있다. 其後 筆者는 本論文의 內容으로서 海軍大學에서 代講한 바 있으나 그 때부터 PPBS에 關心을 갖고 여러 先輩·同僚와 더불어 PPBS의 導入·適用에 關하여 意見을 交換할 機會를 가져본 經驗이 있다. 그러나 期待와는 달리 大部分의 사람은 當時 韓國에 있어서의 PPBS 導入에는 否定的인 見解였다. 그 理由는 아직 韓國과 같은 後進國에 있어서 PPBS를 適用하리만큼 諸般與件이 成熟되지 않았으며 體系分析과 같은 專間的인 技法을 施行할 準備態勢를 具備하지 못하고 있다는 것이었다. 其後 1969年度부터 特檢團에서 PPBS의 導入適用의 研究가 本格的으로 着手되고 PPBS의 導入의 必要性이 認定되어 現在 PPBS 適用이 推進되고 있는 實情이다.

그러나 1976年度에 접어든 오늘에도 한편으로는 PPBS 導入이 推進되고 있으면서도 아직도 그 贊反論은 存立하고 있다.

이와같이 贊反論이 持續되고있는 데는 다음 세가지 事項의 見解差에 基因된다고 볼 수 있다.

첫째는 PPBS 導入의 必要性에 대한 認識差를 들 수 있다. 贊同하는 側의 意見은 現企劃 및 管理制度는 낡은 制度로서 改善의 餘地가 많을 뿐더러 過去軍援의 受援時代에서는 別問題가 없다고 할지라도 自主國防을 指向하는 現實에서는 PPBS와 같은 革新的인 制度의 適用이 切實히 要求되고있다는 主張인 데 反하여 否認하는 側의 立場은 아무리 週邊現狀이 달라졌다고 할지라도 現立場은 PPBS와 같은 管理의 改革이 要求되고있지 않으며 오히려 管理의 改革을 斷行함으로써 派生되는 問題點이 많으리라는 意見이다. 그리고 PPBS는 美國과 같이 全世界를 相對로 安保問題를 다루고 核兵器와 같은 高價의 武器體系를 選擇하고 管理하는 데 適合한 것으로 後進國에서는 現行制度의 改善을 圖謀해나가는 便이 賢明하다는 것이다. 結論적으로 말하면 贊同하는 側은 理想을 追求한다고 하면 否認하는 側은 現實에 執着하는 態度를 取하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 아무리 理想을 追求한다고 할지라도

도 現實에 土着化할 수 없다고 假定하면 아무 所用도 없다. 反面 現制度의 漸進的인 改善을 主張한다 해도 現實的인 問題의 解決을 打開하는 데까지 미치지 못한다면 PPBS 以外의 다른 代案이 提示될 수 있는 지가 疑問視된다.

둘째는 PPBS의 概念에 대한 理解差이다. PPBS를 한마디로 무엇이냐고 表現하기는 容易한 일은 아니다. PPBS의 概念은 制度導入의 背景과 그 目的에 의거 把握할 수도 있으며, 豫算制度의 發展過程을 通하여 定立할 수 있으며, 制度的인 節次上의 內容으로서도 說明될 수 있을 것이다. 如何든 通常의 程으로 PPBS의 特徵은 계획·예산(Progam Budgeting——여기에서는 특히 計劃構造의 構成이 強調됨), 長期計劃(system 別 總費用概念이 反映됨) 및 體系分析으로 理解되고있다. 그리고 PPBS의 適用目的으로서는 國防資源의 合理的 配分과 效果的인 管理統制 手段으로 풀이될 수 있으며, 節次上으로 볼때는 계획(Planning), 계획(Progamming), 예산(Budgeting)의 統合化 및 意思決定 過程의 體系化가 制度的으로 마련되고 있다.

이와같이 PPBS의 概念은 多樣한 것으로, 보는 사람의 觀點에 따라서 強調하는 範圍와 程度의 差가 있기 마련이다. 이때 PPBS의 어느 한 要素를 지나치게 強調하여 그 要素의 解決이 안될 때는 PPBS의 存在自體를 否認하고 反對로 어느 한 要素만 해결되면 PPBS가 施行된다고 믿는 데서부터 贊反의 兩論으로 分離되고 있음을 體驗한 바 있다. 그러나 특히 後進國에 있어서 PPBS를 完全한 狀態에서 適用할 수 있다고 보기는 어렵고 오히려 先進國에 있어서도 PPBS는 修正과 發展이 持續된다고 보아야 할 것이다.

그러므로 PPBS의 概念은 現實的인 問題解決에 寄與할 수 있는 側面 즉 PPBS의 導入 必要性과의 관련下에서 再定立 할 것이 要求되고 制度의 段階的인 發展을 展望하고 그 內容과 性格을 時期的인 發展過程에서 把握하여야 할 것이다. 그러므로 PPBS 導入의 適合성과 時期를 判斷할 수 있을 것이다.

셋째는 PPBS 適用方法上의 技術的인 問題

에 대한 見解差이다. 本問題는 PPBS의 概念上的 見解差와 同一한 性質의 것이다. 그러나 여기에서 言及하는 方法上的 技術이란 PPBS를 適用하는 데 관련된 支援機能에 관한 것으로 보다 具體化된 適用上的 問題이다.

例컨데 體系分析 過程에서의 費用對 效果分析은 費用情報制度(Cost Information System)의 支援이 要求되고, 이들 費用情報는 컴퓨터의 Back-up 없는 處理하기가 어렵기 때문에 EDPS의 支援이 또한 必要로 한다.

그리고 새로운 計劃構造別로 長期財政計劃을 作成할때는 體系化된 비용모델의 설정이 要求되고 또 間接費, 支援經費(예컨데 修理, 施設 支援等)의 計劃構造別 配分基準의 설정, 資源의 消費結果의 파악과 費用情報의 feed-back을 마련하는 會計制度의 支援等이 要請되고 있다.

그러나 이들 支援機能은 相互關聯性이 있기 때문에 PPBS의 適用에는 이들 모든 支援機能이 提供될 수 있는 準備가 前提가 되어야 한다. 그리고 이들 支援制度는 後進國에서는 거의 새로운 制度임으로 專問的인 技法의 活用이 要求되어 그 可能性에 對한 贊反 兩論이 提起되는 것이다.

이 見解差도 그 程度와 水準의 문제이며 PPBS 概念差에서 指摘했듯이 初期에 適用할 PPBS의 內容과 관련하여 判斷되어야 할 것이다.

美國에 있어서도 費用情報의 전산화는 PPBS 導入 二年後에 整備되었으며 會計制度도 1967年度에 PRIME(Priority Management Effort)을 適用함으로써 計劃構造에 合致시키는 會計處理가 確立되었다.

그리고 分析技法도 二次大戰時에 技術研究의 方法으로 O.R이 適用되고 PPBS 導入時期에 體系分析의 制度化를 보게되고 그후 1968年度에는 새로 經濟分析指針이 下達되므로서 費用分析이 보다 具體化되었다.

이와 같이 適用技術의 문제는 制度의 適用過程에서 不斷하게 開發되어야할 課題로서 取扱되어야할 것이며 單純히 固定된 時點에서 判斷될 수는 없는 것이다.

그러므로 그 可能性의 如否는 現與件 뿐만 아니라 專門要員의 確保等 將次の 開發能力과

適用時期에도 관계가 있으며 아울러 適用技法의 適合성과의 관련하에서 檢討 判斷되어야할 것이다.

3. 自由中國 및 泰國의 事例

後進國에 있어서의 PPBS 導入適用의 問題點은 PPBS 贊反論에서도 言及한 바 있으나 우리와 類似한 處地에 있는 自由中國과 泰國의 事例를 把握함으로써 보다 明確히 문제점이 浮刻되고 適用方法에 對한 方向이 提示될 수 있을 것이다. 筆者는 1975年 봄에 自由中國의 PPBS 導入 實態를 視察할 機會를 가진바 있었다. 自由中國의 PPBS 導入은 1974年度에 試圖되었으며 比較的 成功的으로 本制度가 推進되고있다고 判斷되었다. 먼저 自由中國에 PPBS가 導入適用하게된 背景을 살펴보기로 한다.

自由中國에서 PPBS의 導入의 必要性은

1968年度부터의 軍援의 完全中斷에서 비롯되었다고 볼 수 있다. 軍援의 中斷은 自然 自國의 國防費 負擔이 增加되고 또 獨自의 武器體系를 開發 또는 調達되어야 할 어려운 國防問題에 當面하게 됨에 따라 이에 對應할 수 있는 國防管理制度의 改善이 要求되어온 것이다.

이 當時 美國의 立場에서도 軍援中斷에서 惹起되는 空白과 차질을 解決하기 위한 支援과 協助의 必要性을 느끼게 되어 駐中 美軍事顧問團을 中心으로 諸般支援策이 講究되었다. 當時 中國의 懸案의 問題는 戰鬪裝備의 自體生產에 따른 諸般 意思決定에 관한 것이었다. 美顧問團에서는 問題解決의 한 方法으로서 體系分析의 適用을 建議하고 이에 따른 技術的인 協助를 提供하게 되었다. 이리하여 體系分析의 實效성이 어느 程度 認定되자 國防部뿐만 아니라 各軍에도 體系分析機構의 設치를 보게 되었으며 또 武器體系 및 支援裝備의 國產化過程에서 研究開發業務가 強化되고, 戰略概念, 研究開發, 試驗, 生産, 運營評價를 관련시키는 綜合的인 管理體系를 確立하기에 이르렀으며 이 管理體系를 土臺로 PPBS의 導入이 推進하게 되었다. 1972年 7월에 PPBS의 導入

指示가 下達되고 其後 導入準備를 거치고 1974年度부터 本格的인 適用이 이루어졌다. 그러나 自由中國의 PPBS는 不過 二年餘라는 짧은 年輪으로 研究, 開發의 餘地는 많다고 보아야 할 것이다. 特히 準備期間의 不足이 理由가 되겠으나 財務管理 分野의 整備가 不充分하기 때문에 PPBS의 推進이 원활하게 進行되지 않고 있다. 自由中國 國防部 企劃次官도 PPBS의 適用過程에서 가장 어려운 점은 費用의 推計 (Cost Estimate)이라고 指摘한바 있으나 現在 費用情報制度가 確立되어있지 못하므로서 財政計劃의 作成은 勿論 體系分析過程에서 많은 애로에 當面하고 있는 實情이다. 그러나 이 分野의 開發은 自由中國의 EDPS의 能力이나 補給分野에 對한 會計制度의 水準으로 볼 때 迅速한 時日內에 解決될 것이 展望된다. 또 自由中國의 PPBS 擔當機構는 나름대로의 特性을 지니고 있다. 現在 國防部 및 各軍本部는 共通으로 戰略企劃, 5個年計劃, 研究開發, 體系分析 및 編制·編成(TOE)機能이 企劃參謀傘下에 統合되고 있다. 이와 같은 體制는 自由中國의 國防組織이 美國이 民間優位(Civilian Control)에 있는 데 比하여 軍優位에 있는 斷面을 나타내고 있으며 軍事力의 使用者(Military User)와 軍事力의 生産者(Military Producer)가 同一化되고 있는 것이 特徵이라 할 수 있다. 이것은 美國에서는 合參이나 各軍本部가 軍事力의 使用者로서 軍事의 所要를 提起하고 國防省과 各軍省은 軍事力의 生産者로서 軍事의 所要를 財政인 制限範圍內에서 計劃과 豫算을 確定하는 權限을 行使하는 것과는 對照를 이루고 있는 것이다. 어쨌든 自由中國은 自國의 實情에 알맞게 PPBS의 適用이 試圖되고 있으며 짧은 準備期間에 PPBS의 導入이 成功의으로 促進된 것은 높이 評價되어야 하며 그 成功을 可能케한 背景을 다음과 같이 간추려 볼 수 있다.

첫째는 自由中國은 일찍이 EDPS 및 軍需體制의 發展으로 PPBS 導入與件이 어느 程度 具備되고 있었으며

둘째는 軍援의 早期中斷으로 體系分析 및 研究開發分野의 適用이 促進되고 있어서 PPBS

의 支援機能이 開發되고 있었다.

셋째는 美顧問團의 積極인 支援이 있었으며 特히 Tudn 博士(當時 體系分析顧問인 中國系 美國人)의 祖國을 위한 獻身인 努力이 크게 奏效하였으며

넷째로 軍高位層의 PPBS에 對한 理解 및 支持가 強力하였다는 점이다.

다음은 泰國의 事例를 보기로 한다. 泰國에 있어서 國防問題를 國防資源管理라는 觀點에서 本格的으로 檢討하게 된 時期는 1971年度의 第二次 經濟開發計劃이 完了된 무렵이다. 當時 越南戰도 早晚間 終息될 것으로 期待했으나 오히려 長期化되고 캄보디아, 라오스의 粉吶가 뒤따라 일어나자 그만큼 泰國의 安保도 深刻한 局面에 直面하게 되었고 國內 經濟도 直接·間接으로 惡影響을 받게되었다. 뿐만 아니라 닉슨 독트린으로 國防費의 負擔이 加重하게 되고 國防資源의 效果인 使用이 強要당하게 되었다.

當時 泰國의 國防高位層은 資源管理의 改善 方案으로서 爲先 美國의 管理制度의 現況을 把握하는 것이 有益하다는 結論을 가졌다. 그리하여 國防部 管理部長을 包含한 陸·海·空軍 9名의 高位將星이 PPBS를 研究하기 爲하여 美國을 訪問하였다. 그들은 美國에 체류하는 동안 美海軍大學院에서 4週間の 國防管理課程을 履修하고 美國防省을 訪問하였다. 1970年 11월에 泰國 國防部 管理部長은 美顧問團과 合同으로 資源管理研究委員會를 構成하였으며 본 委員會는 資源管理制度 推進構成의 設置를 건의한 바 있다. 그리고 泰國 國防省의 要請으로 美國防省 管理副次官補와 美海軍大學院 教授 2名으로 구성된 機動教育班이 泰國에 파견되어 여러차례에 걸친 강연과 세미나를 가진 바 있다.

泰國 國防部에서 取해진 一連의 努力은 무엇보다도 泰國의 高位層으로 하여금 PPBS의 認識을 높이는 데 크게 成功하였다. 美國에 있어서 PPBS의 導入도 케네디·맥나마라의 最高位管理層의 着想과 領導力 그리고 칼스 히치의 設計와 實行으로 推進되었으나 管理의 改革을 成功의으로 斷行해 나가는 데는 무엇보다

高位管理層의 關心과 參與가 絶對的으로 緊要한 事項이 되겠으나 實務陣의 꾸준한 努力과 協助가 並行되어야 하는 것이다.

最近 泰國에 있어서 PPBS의 推進現況을 確實히 把握할 수 없었으나 1974年度에 筆者가 美海軍大學院에서 修學할 當時 同級生인 泰國 將校에게 그 후의 現況을 물어봤으나 期待했던 것과 같은 成果를 期待하지 못한 것을 알 수 있었다. 이때 느낀바 대로는 後進國에 있어서 PPBS 導入이란 容易한 일이 아니며 推進 및 適用方法面에서의 깊은 檢討가 要求되고 있다는 事實이다.

4. 導入推進 및 適用接近方法

PPBS의 導入·適用에 對한 政策이 決定되면 어떤 方法으로 導入을 促進하고 制度適用에 어떻게 接近할 것인가의 課題에 當面하게 된다. 어찌면 이 方法論의 展開와 施行計劃이 PPBS의 導入·適用의 成敗를 가름하는 重要한 事項이 된다고 생각된다.

一般的으로 後進國에 있어서는 PPBS의 實質的인 適用에 앞서 相當한 期間의 準備가 要求되고 또 그 準備를 遂行할 推進機構를 別途로 設定·運營하고 있다. 그리고 이 推進機構는 單純한 研究에 그치는 것이 아니고 適用試案을 作成하고, 試驗을 해 보고 또 實質的인 制度適用까지의 任務를 擔當해야 할 것이다. 觀點에 따라서는 推進機構에서는 制度만을 마련하고 그 適用은 관계부서에 全的으로 委任하는 것이 妥當하다고 主張하겠으나 初期의 制度適用 期間에서는 推進機構의 積極的인 共同參與가 要求된다고 본다. 왜냐하면 PPBS는 適用技術上的의 어려움이 있기 때문에 協助와 指導가 要求되고 制度의 制定과 實際適用의 一貫성을 保障하고 또 理論과 實務의 마찰을 해소하고 調和를 이룩할 필요가 있는 까닭이다. 勿論 推進機構要員이 充分할 때는 이들이 實務要員을 轉職하고 PPBS 業務를 擔當하는 것도 좋은 方案이 될 것이다.

다음에 考慮되어야 할 問題는 推進機構要員의 人的構成과 人事運營에 관한 事項이다. 위

신 推進機構에는 PPBS를 全般的으로 理解하는 專門知識과 實務 經驗이 豊富한 有能한 指導者가 必要로 한다. PPBS를 自國의 實情에 알맞게 土着化하기 위해서는 理論과 實務를 結合시키는 創意力이 要求되고 適用技術을 開發하고 制度化하는 것은 어디까지나 PPBS의 適用目的에 適合하도록 다듬어져야 하는 바 PPBS 推進機構의 指導者는 說得力과 應用能力을 兼備해야 할 것이다. 그러므로 推進業務에 對한 方向 提示가 애매하고 作業을 適切히 調整하지 못할 때는 推進業務는 單純한 研究에 그치거나 실사 適用이 더더라도 龍頭蛇尾格으로 實效성이 없는 制度가 될 憂慮가 있는 것이다.

美國防省 體系分析次官補室에 勤務하던 Albert J. Martin은 “亞細亞에 있어서 資源管理制度의 發展”이라는 論文에서 美顧問團이 PPBS 適用을 자문하기 爲해서는 다음과 같은 能力이 要求된다고 말하고 있다.

첫째는 國防資源配分과 관련하여 經濟理論과 이의 應用知識이 있어야 하며

둘째는 PPBS의 기획, 계획, 예산의 各단계의 節次와 內容 그리고 各段階가 지니는 特徵에 대한 理解가 있어야 하고

셋째는 現行 美國의 PPBS의 本質과 將次 계속 발전시켜야 할 分野가 무엇인가를 理解해야 하고 美國의 PPBS는 特殊한 例이며 他國의 實情에 그대로 適用되는 모델이 아니라는 것을 알아야 하고

넷째는 現行 資源管理制度를 分析·評價할 수 있는 能力을 所有해야 하며 資源管理制度가 統制—管理—企劃(control-management-planning)爲主의 發展過程에서 어떤 位置에 있는가를 파악하고 企劃爲主(planning oriented)의 制度로 轉換되도록 자문하여야 한다. 그는 附言하기를 그러나 資源管理에 對한 完全하고 最終的인 解答은 없다. 오히려 資源管理에 관한 問題는 항상 存在한다고 假想되고 이런 점에서 資源管理의 發展은 持續的이고 거듭되는 節次임에 틀림없다.

以上の 主張은 PPBS를 推進함에 있어서 參考가 될 重要한 教訓으로 받아들일 價値가 있다고 생각된다. 그중에도 PPBS는 自國의 實

情에 알맞도록 모델화하고 適用되어야 하고, PPBS가 導入된다하여 모든 문제가 해결되는 것이 아니고 持續的인 發展을 期해야 한다는 점은 推進方法上에 알맞게 反映되어야 할 것이다.

그리고 推進機構要員은 可能하면 研究段階에서부터 適用段階에 이르기까지 持續的으로 勳續되어야만이 效果的이다. 研究要員, 試案作成要員, 初期에 適用하는 要員이 各各 달라질 때는 원활한 進展을 期할 수가 없을 것이다. 왜냐하면 通常 研究段階에서는 理想的인 目標을 提示하게 되고 適用段階에서는 現實에 執着하여 容易한 方法을 擇하는 傾向이 있기 때문에 目標과 實行을 合致시키기 爲해서는 現實을 바탕으로 한 目標이 樹立되어야 하고, 또 目標의 達成을 爲한 實行上의 努力을 뒤따르게 하자면 同一要員이 계속하여 推進業務를 擔當할 必要가 있기 때문이다.

다음은 制度適用의 接近方法을 檢討하기로 한다. 우리가 집을 지을 때도 施工順序와 方法을 사전에 마련하여야 하는 것과 같이 새로운 制度를 適用할 때는 接近方法과 順序를 研究하고 推進되어야 할 것이다. PPBS의 適用 準備事項으로서 먼저 考案해야 할 것은 計劃構造의 設計가 될 것이다. 計劃構造는 全體國防 努力을 分割하여 同類의 任務을 지니는 同類의 部隊로 묶고 主要計劃을 決定한다. 그리고 主要計劃은 다시 任務遂行의 基礎單位가 되는 計劃要素로 分割된다. 이들 計劃構造는 바로 意思決定의 主要手段이 되는 것으로 資源配分の 基準이 되고 管理目的의 手段이 되고 또 資源의 消費를 測定하는 데 알맞게 設計되어야 한다. 그러기 爲해서는 計劃構造에는 system 概念이 反映되어야 하며 計劃要素 相互間에는 代替補充關係가 形成되어야 하고 體係分析의 對象으로도 適合해야 한다. 또 計劃構造는 部隊構造와 部隊支援構造로 識別되어야 하고 獨立的으로 任務을 遂行하는 構造와 從屬構造로 區分되고 任務의 增加에 基準하여 從屬 機能이 增·減되는 關係가 形成되도록 考案되어야 한다. 이와같이 計劃構造는 PPBS의 기틀을 마련하는 것으로 充分한 事前研究와 檢討가 要

求되고 있다. 다음에는 財政計劃을 作成하기 爲한 費用모델의 設定과 費用係數의 決定이다. 計劃構造가 決定되면 計劃構造別로 費用을 推計하는 方法이 開發되어야 하는바 各 計劃要素와 관련되는 費用要素(cost element)와 매트릭스(matrix)를 形成시킬 수 있는 비용 모델이 考案되어야 한다. 이때 各已 費用要素別 費用値는 活動計劃, 資源의 所要量 그리고 資源單位當 費用이라는 세가지 要素에 의거 決定되는 것으로 이를 標準化하기 爲한 費用係數(또는 計劃係數)를 決定해야 한다. 그리고 費用모델에 의거한 費用集計는 計算過程이 複雜하고 計劃情報(Planning Information)의 最新化가 要求되므로 컴퓨터의 Data Bank를 通하여 計劃 및 費用情報가 體系的으로 提供되도록 비용정보제도(Cost Information System)의 確立이 必要하게 된다. 그러나 이 過程에서 문제가 되는 것은 費用係數를 決定하기 爲한 統計的 資料의 貧困을 克服 處理하는 方法이다. 이를 解決하기 爲해서는 不可避하게 現行 豫算編成資料를 參考하거나 統計學的 處理方法에 依存하는 道理밖에 없을 것이다. PPBS에 있어서 會計制度의 重要性은 實際 消費된 資料를 劃一的으로 提供하고 이를 土臺로 새로운 管理情報를 生産한다는 데 있다. 그러므로 PPBS에서 要求되는 會計制度는 計劃構造別로 情報가 整理·提供되므로서 企劃, 豫算編成 및 執行段階에서 有機的으로 活用될 수 있는 制度로 發展되어야 한다. 이리하여 費用情報制度와의 관련을 맺게 되는 것이다. 事實上 새로운 會計制度를 通한 資料의 活用은 適用後 一年以上의 期間이 所要되고 또 모든 會計資料를 一定한 基準을 根據로 持續的으로 蓄積되어야 하는 바 會計制度의 設定과 實際適用은 PPBS의 適用以前의 準備段階에서 實施됨이 바람직하다고 보아야 할 것이다.

다음 準備事項은 企劃循環과 意思決定段階의 制度化다. 企劃循環은 企劃·計劃·豫算의 各段階를 連結시켜 주는 節次와 日程을 定한 것으로 여기에는 指針의 下達, 見解의 反映, 意思決定의 過程과 相互關係가 規定되는 바 通常的으로는 計劃文書의 內容과 作成節次 및 日

程에 의거 마련된다. PPBS에 있어서는計劃의 융통성과 탄력성을 保障하기 爲하여 회전제도(Rolling System)을 채택하고있는 바 國防 5個年計劃은 計劃變更節次에 의거 修正되고 一個年씩 延長되어 나간다. 그리고 모든 決心事項(또는 建議事項)은 分析을 통한 合理性을 提示되어야하는 바 그 內容은 計劃文書에 수록되도록 考案되어야 할 것이다. 美國에 있어서 合同部隊覺書(Joint Force Memorandum) 計劃覺書(Program memorandum), Issue paper 등은 그 例가 될 것이다.

그리고 PPBS 過程에서 意思決定은 體系分析을 통한 代案의 選擇이 필수적인 要求事項인 바 分析對象, 分析時期, 分析節次 등이 適切히 制度上에 反映되어야 할 것이다. 그리고 體系分析의 制度化는 意思決定權限의 문제와 밀접한 관계가 있으므로 各機關의 體系分析機構의 業務分掌을 適切히 規定하여야 할 것이다.

美國에 있어서도 PPBS 導入初期에는 體系分析機能은 國防省 管理次官補 밑에 두었으나 業務가 방대해짐에 따라 體系分析 次官補室이 獨立運營되어 權限이 集中·增大되어 物議를 惹起하자 케어드 國防長官時代에 와서는 體系分析機能은 大幅의으로 各軍에 委讓되고 國防省의 決定도 各軍의 檢討를 事前에 거치는 체제를 제도화함으로써 各軍의 參與를 넓힌 바 있으며 體系分析 次官補室도 計劃分析 및 評價局으로 改編되었다.

現在 韓國에서도 體系分析機構는 國防部內局(現 PPBS 실), 合參, 各軍(陸軍은 主要參謀部에도 설치)에 設置되고 또 各己 分析業務分野도 多少 달리하고있는바, PPBS의 適用段階에서는 業務의 相互關聯성과 權限관계를 고려하여 體系分析의 適用段階와 節次를 明確히 規定하여 混亂이 없도록 하여야 할 것이다. 그리고 體系分析의 制度化와 아울러 準備段階에서 事例研究를 통하여 자료의 수집과 技法의 開發을 圖謀할 必要가 있다. 特히 經濟分析의 適用을 試圖한다면 現在價(present value method)의 割引係數의 決定, 成果 測定基準의 制定 등이 檢討·準備되어야 할 것이다.

以上の 準備作業은 施行日程에 適切히 反映

하여 推進함으로써 實際適用에 對備하게되는 바 適用에 앞서 試驗을 통한 試案의 適用 可能性과 適合성을 檢證할 必要가 있다. 그리고 制度適用의 初期에서부터 PPBS의 基本的인 概念과 特性이 實現될 수 있는 狀態에서 出發되어야 할 것이다.

過去 1962年度에 成果主義 豫算制度가 導入될 當時 單純히 豫算構造만을 變更하여 始作되므로서 其後 本制度의 發展은 豫算構造의 修正程度의 테두리를 벗어나지 못하며 別다른 成果를 期하지 못한 經驗을 갖고 있는 바와 같이 PPBS 適用初期에 不備한 準備狀態에서 推進될 경우 PPBS 自體에 對한 認識마저도 그릇되게 받아들여지고 持續的인 發展을 期하는 데 難點이 많을 것으로 豫想된다. 그러므로 多少間의 문제가 內包되고 있더라도 비용정보제도, 회계제도, 代案選擇, 計劃指針의 下達——特히 財政指針 및 部隊·人力指針—等 緊密한 要素는 部分的이나마 制度化된 狀態에서 出發되어야 할 것이다. 그리고 PPBS 推進準備期間中에 반드시 施行되어야 할 다른 重要한 事項은 專門要員의 確保이다. PPBS의 成敗는 結局은 資格要件을 갖춘 人的資源의 確保如何에 달려 있다고 본다. 그러므로 委託教育計劃에 의거 要員의 養成을 並行해나가는 것은 重要한 課題가 되는 것이다.

5. 結 言

後進國에 있어서의 PPBS의 導入 必要性은 닉슨 독트린 以後의 周邊情勢變化와 이에 對備하여 國防資源의 適正配分과 效果的인 使用이라는 當面課題를 解決하기 爲한 資源管理 制度의 檢討와 改善의 努力이 契機가 되었다고 본다.

PPBS는 當面하고 있는 國防問題를 解決하기 爲한 다른 어떤 制度에 比較할 수 없는 理想的인 制度라는 點에 對해서는 의심의 餘地가 없다. 그렇다고 美國이나 다른나라에서 適用되고 있는 PPBS가 後進國에도 理想的이고 適合하다고 斷言할 수는 없다. 問題는 自國의 與件과 實情에 어떻게 適切히 適應시키고 當

面 國防問題 解決에 寄與토록 할 것인가라는 것이다. 그러나 PPBS는 그 나름대로의 特徵과 內容을 갖추고 있으므로 이를 度外視한다면 그것은 PPBS가 아닌 다른 管理改善制度가 되고마는 것이다. 여기에서 適用技術上의 문제가 惹起되고 推進方法論의 研究가 要求되는 것이다.

오늘날 우리는 自主國防을 志向하는 時點에서 보다 많은 資源이 所要되고 있으며 高度化

된 武器體系를 獨自的으로 確保하게 되었다. 그러나 이들 資源을 安保目的에 適切히 配分·使用하기 爲한 資源管理가 뒤따르지 못한다면 戰力의 極大化를 期할 수 없다고 할 수 있다. PPBS의 導入適用은 바로 이와같은 重要한 과제를 遂行하기 爲한 方法이요 手段이되는 것으로 PPBS의 成功的인 導入適用을 念願하는 意味도 이런 점에 있는 것이다.