

國防管理에 零起點 豫算編成制度 (ZBBS)의 適用方案

李 兼 宇*

目 次	
I.	序 言
II.	零起點 豫算編成의 概要
1.	導入經緯
2.	零起點의 意味
3.	Budgeting . PPBS . ZBB 와의 差異
4.	零起點 豫算編成節次
5.	效果 및 問題點
III.	國防管理에 導入方案
1.	行政指示의 下達
2.	適用上의 問題點
3.	零起點 豫算編成理念의 活用方案
IV.	結 論

I . 序 言

우리의 國防管理制度는 軍援依存時期에서부터 美軍의 制度를 直輸入 또는 模倣하여 發展되어 왔다. 그러나 이들 諸制度를 導入適用함에 있어서 外形의인 節次와 方法에는 相當한 關心을 두었으나 內在的인 理念과 管理哲學을 吟味하는데는 未洽하였고 더욱이 우리의 與件에 符合한 制度로 消化하는데도 未熟하였다고 보아야 할 것이다.

豫算制度의 導入過程을 例로 본다면 1960 年度初에 成果主義豫算制度의 適用을 試圖하였고 또 1970 年度 부터는 PPBS의 導入을 推進하고 있으나 兩制度 共히 아직도 定着化되지 못하고 形式的인 模倣에 그치고 있을뿐 豫算編成의 內實化를 期하는데는 改善의 餘地가 있는것이 現實이다.

오늘날 軍援의 完全中斷과 自主國防體制로

* 海本 企劃管理 參謀部

의 轉換過程에서 國防費는 持續的으로 膨脹하는 趨勢에 있으며 國防費의 充當은 國家經濟의 成長에 依存하게 되는바 兩者는 相互矛盾的 側面과 同時에 相互補完的 側面을 지니므로서 그 適切한 調和가 要求되와 아울러 軍의 經濟的인 育成運營이라는 當面課題가 크게 抬頭되고 있는것이다.

近間 零起點豫算編成 (ZBB) 方法의 導入이 擧論되고 있는것도 國防管理의 經濟性을 提高시키기 爲한 要講으로 받아들이고 그 成功이 또한 重要한 關心事라 아니 할 수 없다. 그것은 앞서 言及 한바와 같이 成果主義豫算制度 PPBS의 導入過程에서 그 實效를 거두지 못한 經驗에 비추어 또 새로운 零起點 豫算編成 制度의 導入에 즈음하여 보다 愼重한 檢討와 效果的인 方法論의 適用이 要求되고 있는가답이다.

이와같은 觀點에서 論者は 보다 現實情에

符合하는 發展的인 豫算制度의 構築을 爲한 方案을 模索하는 課題로서 此際에 그 意義를 찾아 보고져 한다.

II. 零起點 豫算編成의 概要

1. 導入經緯

零起點豫算編成制度는 1969年 Texas Instruments Inc. 에서 開發 適用한바, 美行 政府의 導入은 Georgia 州의 FY73 豫算編成時 Carter 州知事에 依據 稅收缺陷 5億 7千萬弗의 豫算削減方法으로 試圖되었고 그 以後 Carter 州知事가 大流領으로 就任 直後 FY 79 聯邦政府豫算編成時 適用하였다.

FY 79 適用에 앞서 1977年 2月에 白堊館覺書가 行政部處에 下達된바 本覺書에서 Carter 大流領은 選舉公約으로 提示한 約束을 履行할것과 Georgia 州에서의 適用結果를 보아 그 成功을 確信한다는 意志를 表明하였다. 그리고 1977年 4月에는 大統領室 豫算局(Office of Management & Budget)에서 施行指示가 下達되었었으며 本指示에는 用語의 定義, 概念, 豫想되는 效果, 豫算編成 節次 및 立證資料의 準備事項等 適用에 따른 基本事項이 包含되고 있으며 그以後 OBM Circular No. A-11에 依據, 보다 具體的인 細部指針이 下達되었다.

한편 美議會에서도 關心을 갖게 되어 Muskie 上院議員에 依據 提案된 政府經濟 및 支出法案(The Government Economy and Spending Act of 1976)은 過半數의 支持를 얻었고 그 法案에서는 每5年마다 政府의 計劃과 事業을 零起點(Zero Base)에서 檢討評價 할것을 要求하였다.

2. 零起點(Zero Base)의 意味

零起點豫算編成에서 概念上이나 方法論上

에서 가장 큰 關心을 끄는것은 零起點이라는 用語이다. 用語만을 본다면 零起點이라는 뜻은 過去의 豫算을 原點에서 본다면 理解될 것이고 그렇다고 假定할때 原點은 어느水準에 位置하는지 疑問視된다.

예컨데 戰鬥師團의 運營維指費를 算定함에 있어서 零起點은 現行 編制, 編成自體를 原點에서 檢討해야 하는가라는 點이다.

그러나 零起點豫算編成의 創始者인 Peter A. Pyhrr는 “政府豫算編成에 對한 ZBB 接近方法”이라는 論文에서 다음과 같이 밝히고 있다. 즉,

零起點(Zero Base)라는 用語에는 數많은 意味를 內包하고 있다. 그러나 그것은 모든것을 내던지고 처음부터 새로 始作하는 節次라는 見解는 옳지않다. 보다 現實的인 觀點에서 보면 零起點은 事業의 評價를 意味한다. 다시말하면 代案과 事業成果의 評價는 事業을 完全하게 다시 생각하고 다시 指示하도록 誘導한다. 그리고 이와같은 範圍에서 모든것을 버리고 새로 始作한다는 것이다.

이와같이 零起點이라는 뜻은 事業의 徹底한 再評價를 強調하고 있는바 評價對象의 事業을 指示하기 爲한 方便으로 다음과 같은 豫算水準을 假定하는 것이 特徵이라 할수 있다. 즉,

零起點豫算에서 假定하는 豫算水準은 最低水準(Minimum Level)이 된다. 最低水準이란 이 以下の 狀態에서는 주어진 目標를 達成할수 없기때문에 機能과 任務를 完全히 遂行할수 없는 水準을 意味한다. 그러나 最低水準을 明確히 設定하는데는 어려움이 있으나 現水準(Current Level)보다는 낮은 水準에 있음은 分明하다. 現水準이란 過年度 豫算으로 遂行한 用役이나 生産高를 뜻하는것으로 兩者를 對比하여 보면 最低水準은 機能을 維持하기 爲한 必須的이고 固定的이고 統制不可能한 水準이 될수 있을것이고 現行水準과 最低水準間은 比較的 追加的이고 變動的이고 統制可能한 事業이 包含된다고 볼수있을 것이다.

그러하여 最低水準以上에는 여러增分水準 (Incremental Level)으로 構成하게되고 이들 增分水準의 事業들을 檢討評價하여 優先順位에 依據 可用資源範圍에서 事業을 確定하게 되는 것이다.¹

3. Budgeting, PPBS 및 ZBB의 差異點

零起點豫算의 特徵은 一般的인 Budgeting 概念과 그리고 PPBS와의 差異를 살펴 봄으로서 보다 쉽게 理解할 수 있는 方法이 될 것이다.

豫算制度의 歷史的인 發展過程을 보면 品目主義豫算制度에서 1950年初에는 成果主義豫算制度, 그리고 1960年初에는 PPBS가 適用되어 오다가 1970年初부터 零起點豫算制度가 導入된바 大體로 10年 週期로 豫算制度가 變遷되어 왔음을 알 수 있다. 그러나 零起點豫算制度가 導入되므로써 PPBS가 終止된것은 아니다. 오히려 PPBS의 發展과 補完하는 役割을 擔當하고 있다고 보아야 할 것이다.

그러면 零起點豫算編成이 餘他豫算節次와 어떤 關係가 있는지를 살펴 보기로 한다. 一般的으로 豫算이란 制限된 資源을 組織의 目標로 가장 效果的이고 能率的으로 達成하도록 諸事業에 合理的으로 資源을 配分하는 手段이라 할 수 있다.

이와같은 豫算機能을 具備하기 爲하여 豫算制度는 主로 豫算構造와 分析評價 節次面에서 變化를 通하여 發展되어 왔다고 할 수 있다.

PPBS에서는 任務別 構造와 體系分析이라는 節次와 方法을 開發適用되어 왔으나 零起點에서는 事業의 妥當性과 合理性을 分析評價하기 爲한 具體的인 方法으로 發展된 것이라 할 수 있으며 PPBS와의 主要한 差異點은 다음 세가지 側面에서 要約할 수 있을 것이다.

첫째는 零起點豫算編成은 目標를 運用計劃으로 轉換하기 爲하여 微視經濟的 方法

(Microeconomic Tool)을 提供하는데 比하여 PPBS는 主要政策問題의 中央集權的 決心(Centralized Decision)과 基本的인 資源配分을 爲한 巨視經濟的方法(Macroeconomic Tool)을 提供하는 點이다.

둘째는 零起點豫算은 여러 運用 및 管理水準에 對한 管理決心에 重點을 두는데 比하여 PPBS는 最高管理層의 意思決定에 重點을 두고있다는 點이다.

셋째는 制度的 側面에서 零起點豫算의 境遇 豫算構造는 PPBS의 Program Element 보다 細分된 機能別 事業을 基本單位로 設定하며 體系分析에 있어서 PPBS는 代案의 比較에 그치나 零起點에서는 그 代案마다 成果水準(Incremental Level)까지도 比較評價하는 點等を 들 수 있다.

4. 零起點豫算編成 節次

앞서 零起點의 概念과 零起點豫算의 特徵을 살펴보는 가운데서 部分的으로 言及이 되었으나 零起點豫算編成 節次를 整理하여 보면 다음과 같다.

가. Decision Units의 設定

Decision Unit는 管理者가 Decision Packages를 準備하는 組織 또는 事業의 單位를 意味하며 高位管理層의 立場에서 管理情報要求에 알맞도록 設定된것으로 軍組織에서는 師團 또는 獨立部隊等이 該當될 것이다.

나. Decision Packages의 分析

各 Decision Unit에서는 Decision Packages를 設定하여 分析을 하게되는데 Decision Package는 管理決心을 하는데 適切한 機能別 事業으로서 例컨데 “修理廠 維持” “航空機 飛行時間” “艦艇運營時間” 등과 같이 管理決心에 容易한 意思決定 體系를 意味한다. Decision Package의 分析은 大體로 다음과 같은 節次를 밟게된다. 우선 各 Decision Package 別로 目標를 設定한다.

다음에는 目標을 達成하기 爲한 方法으로서의 代案과 그 代案別 成果水準을 提示하고 代案과 成果水準別로 費用對效果分析을 하는것이다.

다. 優先順位 (Ranking)의 決定

各 Decision Unit에서는 關聯되는 Decision Package別로 成果水準 (Incremental Level)別로 區分 優先順位를 決定한다. Decision Unit 管理者의 優先順位는 中間高位管理層에서 綜合하여 다시 再評價하여 優先順位를 決定하고 高位管理層에 提示한다. 高位管理層에서는 高位水準의 管理決心에 알맞는 Consolidated Decision Package에 依據 下位管理層에서 提出된 優先順位를 決定하여 可用資源과 關聯下에 事業을 決定한다. 優先順位決定 過程을 圖示하면 다음과 같다.

5. 效果 및 問題點

零起點豫算編成方法은 從來의 豫算方法에서 解決 못해온 問題를 解決하는데 有益한 接近法으로 認定되고 있으나 理論面에나 實務

面에서도 問題點이 提起되고 있는것은 事實이다. 왜냐하면 모든 制度의 發展을 보다넓은것으로 指向하는것이 完全無缺한 制度란 것은 存立할수 없으며 또 制度의 發展을 追求하다 보면 自然히 技術面이나 業務量面에서 變化化되고 增大되기 마련이기 까닭이다. 다음에 效果와 問題點을 略述하여 보겠다.

가. 效果

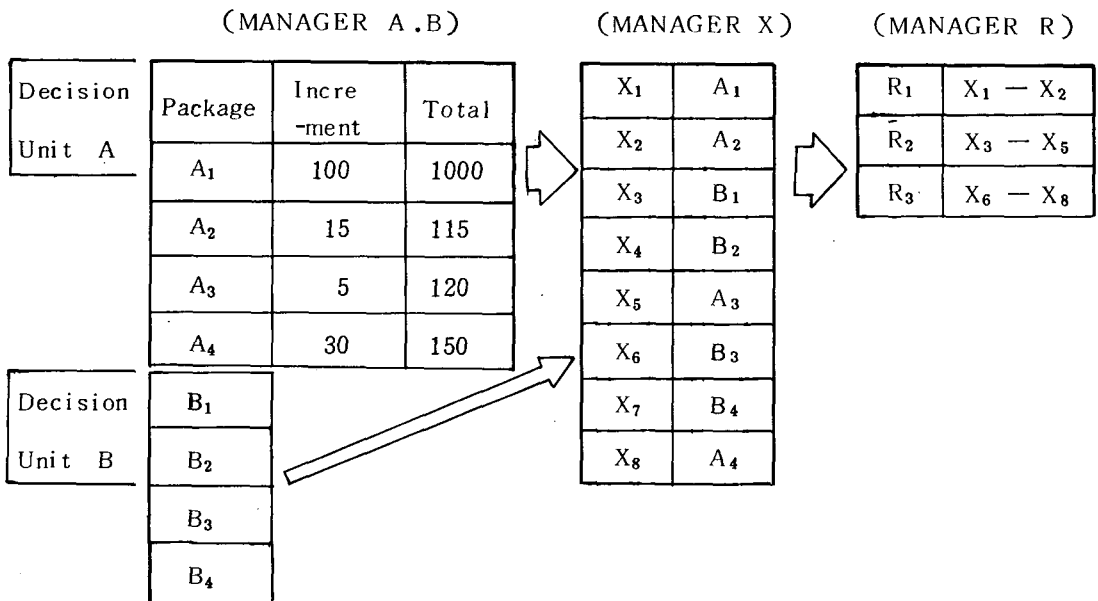
1) 優先順位가 얕은 事業은 削減되거나 減額될수 있다. 그러나 節約된 金額이 어떻게 使用되는가라는것은 完全히 別個의 問題이다.

2) 事業의 效果는 決定的으로 增大시킬수 있다. 그러나 이와같은 效果의 增大는 豫算上의 Impact를 加할수도 또는 加하지 않을 境遇도 있다.

3) 보다 主要한 事業에 資源을 轉換하여 資金을 增額시킬수 있다.

4) 稅收의 增加를 抑制하는 手段으로 活用할수 있다. 即, 上記 3가지 效果로 事業의 便益을 增進시킨만큼 稅收를 減少시킬수 있기 때문이다.

事業 優先 順位 決定 圖



나. 問題點

1) 高度의 效果的인 行政, 意思疏通 管理者의 教育이 要求된다.

2) 管理者는 Decision Units, 分析을 爲한 資料提供, Minimum Level의 決定, 異質的인 事業의 優先順位決定, 數 많은 Package의 取扱等 行政量과 高度의 專門技術이 要求된다.

3) 政治的 與件으로 部處間의 豫算 調整에는 限界가 있다는點 等이다.

Ⅲ. 國防管理에 零起點豫算編成의 導入 方案

1. 行政指示의 下達

零起點豫算이 近間 關心의 焦點이 된것은 81年度에 最高意思決定權者로부터 下達된 經濟的인 運營育成 및 運營에 關한 指示에서 83年度부터 豫算編成基準은 零起點에서 새로 出發토록 強調되었다.

國防部에서는 本指示에 依據 政策基調로서 PPBS 및 零起點豫算의 發展을 期하여 FY83 豫算編成時 零起點豫算概念을 最大限 反映하고, 發展方向으로서는 國防企劃 企劃體系를 內實化하기 爲하여

1) 各軍 및 機關管理는 零起點豫算에 早期 積極參與하고

2) 維持費를 網羅한 綜合計劃으로서의 任務型 事業計劃을 樹立하고

3) 審査分析機能을 向上시키고 分析結果를 次期豫算에 Feed-Back 하도록하며

4) MIS (Management Information System) 體制를 發展시키고 意思決定資料를 適期에 生産・提供토록 하는것이다. 한편 行政政府에서는 國務總理를 委員長으로 豫算改革委員會의 發足を 보게 되었다.

그러나 零起點豫算編成을 爲한 具體的인 細部指示는 下達되고 있지 않은 狀態로서 零起點豫算編成의 方法論은 現實的인 與件을 감안할

때 持續的으로 研究發展시켜야 할 課題가 된다고 보아야 할 것이다.

2. 零起點豫算編成 適用上의 問題點

零起點豫算編成制度는 美國의 制度로서 美國의 諸般與件을 감안하여 開發된것이므로 우리나라에 適合한 豫算制度라고 速斷할 수는 없는 것이다.

그러면 零起點豫算編成方法을 適用한다고 假定할때 우리의 現與件上 어떤問題가 豫想되는 가를 살펴보기로 한다.

가. 資源管理 制度面

爲先 美軍과 韓國軍의 資源管理 制度에는 相當한 距離가 있다고 볼수있다. 例컨데 美國軍에서는 1950年初부터 回轉基金制度 (Revolving Fund System)을 適用하고 있어서 相當한 部分의 資源 使用權限이 隷下部隊長에게 賦與되고 部隊長中心의 管理運營體系가 確立되고 있다는點과 1960年初에 PPBS가 導入 適用되면서 부터 費用對效果分析, 經濟性分析等 高度의 分析技法이 開發되고 이를 擔當하는 組織과 人員이 尠大하다는點 그 以外도 管理會計 및 MIS가 開發되므로서 管理技法의 活用度가 相當한 水準에 있다고 보아야 한다. 이와같은 與件에서 零起點豫算制度의 適用이 試圖되고 또 方法論도 以上의 資源管理制度를 土壘로 考案되었다는 事業에 注目해야 할것이다. 이에 比하여 우리의 資源管理制度는 零起點豫算編成方法을 그대로 適用하는데 다음과 같은 與件上 制約을 받는다고 볼수 있다.

1) 零起點豫算編成은 部隊別豫算編成에서 始發되나 우리의 與件은 中央集權的 豫算編成體制이고 部隊에서는 豫算編成組織과 能力은 未洽하다는點

2) 零起點豫算構造는 任務別 機能別로 Decision Package로서 形成되고 있으나 우리의 豫算構造는 完全히 이와는 相異한 性質別 資源別로 形成되고 있기 때문에 豫算構造 全面 改編이 不可避하다는點

3) 零起點豫算編成結果 執行段階에서는

앞서도言及한바와 같이 部隊長에게 資源管理 權限이 賦與되고 執行結果도 部隊長 中心으로 把握評價되어 次期豫算編成과 連結을 시킬 수 있으나 우리의 與件은 이와같은 制度의 뒷받침이 없다는點

4) 零起點豫算編成方法은 費用對效果分析과 이를 根據로 優先順位에 依한 事業決定 體制에 依據 施行되나 우리의 與件은 아직도 費用對效果分析 技法을 實務에 定着化 하기에 未洽하다는點 等이다.

나. 行政能力面

零起點豫算編成에서는 細部的으로 事業의 妥當性과 經濟性을 評價해야 하므로 業務의 量的 質的으로 龍대한 作業이 되므로 그 成敗는 行政能力에 크게 依存된다고 보아야 할 것이다.

大體로 다음과 같은 部分에서 問題點이 있다고 볼 수 있다.

1) 豫算循期面에서 보면 法定 循期는 3 月에 編成指針下達, 6月 經濟企劃院에 要求書 提出, 10月 國會提出, 12月 國會通過로 되고있으나 各軍의 豫算要求書作成은 1月初 編成指針을 받고 2月末에 國防部에 要求書를 提出되고 있어서 現行 編成方法에서도 2個月間의 豫算編成 期間은 너무도 促迫한 實情인바 零起點豫算編成方法을 適用한다는 것은 거의 不可能한 期間이 될 것이다.

零起點豫算編成이 部隊中心의 管理決心에 依存해야 한다면 오히려 各軍水準의 豫算編成 期間을 大幅延長토록 調整하여야 할 것이다.

2) 豫算의 審議調整方法도 現行 體系는 主로 一部の 豫算編成 實務者에 依存하고 있으나 龍대한 國防豫算이 國防部 및 經濟企劃院의 몇몇 實務者의 손에 依하여 調整되고 있는 體制에는 相當한 矛盾이 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 上部 管理層의 豫算審議 權限을 縮小하고 各軍에게 相對的으로 決定權限이 賦與되도록 行政體系를 改善되어야 할 것이다.

例컨데 上部管理層에서는 資源의 配分 基準을 設定示達하면 주어진 資源範圍에서의

事業調整은 資源의 使用者인 各軍管理責任者에게 委任하는 方法을 들 수 있다.

3) 管理者의 教育水準 및 實務者의 資質面에서 아직도 未洽한 狀態에 있다고 보아야 할 것이다. 軍의 많은 管理者는 戰鬪指揮官 出身이 많고 있으나 其間 作戰指揮面에서의 教育和 經驗을 쌓을 機會는 많았던 反面 資源管理의 教育和 經驗을 갖출 機會가 稀少하여 왔다. 그리고 豫算實務者도 各軍의 경우 軍務員에 相當히 依存하고 있으나 軍務員의 教育水準을 보면 大卒이 大體로 3~4% 以下인 것으로 보아도 資質이 낮다고 볼 수 있다.

零起點豫算編成은 管理者를 爲始하여 全行政要員에 依據 施行되어야 하는바 아울러 擔當要員의 教育和 資質의 缺如는 무엇보다 重要한 問題로 指摘될 수 있다.

3. 零起點豫算編成 理念의 活用方案

앞서 指摘한바와 같이 美國式 零起點豫算編成의 適用은 우리의 現與件으로서는 거의 不可能하다고 斷定을 지어도 過言이 아닐 것이다.

그러나 現時點에서 遂行해야 할 當面課題는 零起點豫算編成의 理念을 어떻게 우리의 與件에 符合하도록 活用할 것인가라는點이라고 結論을 지을 수 있다.

零起點豫算編成의 理念은 結局은 豫算編成의 經濟性을 追求하고 豫算의 節減效果를 얻는데 있으며 이를 爲하여 보다 徹底한 事業의 效果 및 能率의 分析和 優先順位에 依한 豫算의 配分 方法을 適用하는 것이라고 前提할 수 있을 것이다.

그러면 國防豫算編成에 이와같은 理念과 方法을 活用하기 爲하여 다음의 몇가지 接近方向을 提示하기로 한다.

1) 豫算水準의 設定

零起點豫算에서의 Minimum Level 과 같은 豫算水準을 設定하는 것은 事業의 評價를 爲한 有益한 基準이 될 수 있을 것이다.

Minimum Level 은 目標達成 機能의 維持가 基點이 되겠으나 우리의 與件으로서는 이와 같은 水準의 決定에는 많은 어려움이 있을 것이다.

왜냐하면 美國과 우리의 國防經濟 規模가 相異하고 이로 因하여 國防費의 水準도 相異하기 때문에 美軍의 Minimum Level 은 어떤 側面에서는 우리의 Current level 보다 上廻할수도 있기 때문이다.

따라서 우리의 國防豫算에서는 便宜上 基本水準을 設定하여 보자는 것이다.

가) 基本水準은 勿論 前年度 豫算水準보다 낮게 잡아야 하며 여기에 包含되는 豫算 및 事業은 部隊나 主要事業을 遂行함에 있어서 必須的인 豫算所要로서 三軍의 共通性 또는 固定的 豫算과 各軍水準에서 統制 乃至는 調整이 不可能한 豫算이 될 것이다. 이와같은 性質의 豫算을 選定하기 爲해서는 現行 豫算의 資源別 分類를 檢討하여 三軍合意에 依據 決定하는 過程을 필하면 될 것이다.

예컨대 基本給與, 給食, 基本裝備維持費 및 部隊維持費等으로서 前年豫算 水準을 基點으로 한다. 그리고 基本水準이 決定되면 正常要求水準을 다음과 같이 決定한다.

나) 正常要求水準은 便宜上 國防5個年計劃에 反映된 豫算水準으로 代身한다. 正常要

求水準을 設定하는 理由는

1) 當該年度 豫算所要의 過多 또는 過少水準을 把握하고

2) 事業의 調整 補完等 評價結果의 內容을 比較把握하기 爲해서이다. 이리하여 設定된 正常要求水準과 基本水準間의 事業 및 豫算이 重點的인 事業檢討對象으로 삼게 되는바 여기에 包含되는 內容은 大體로 다음과 같은 豫算과 事業이 될 것이다. 卽,

(1) 物價高

(2) 前年度對比 基本水準 事業의 增分水準

(3) 基本水準에 包含되지 않는 事業으로서 施設 및 通信工事 增食 및 特殊手當 裝備 및 物資購買入費, TECHREP, FLOATING 所要等

2) Decision Package 의 決定

豫算 및 事業의 檢討는 正常要求水準과 基本水準間의 內容이 그 對象이 되므로 여기에 極限시키고 Decision Package 를 設定토록하는 것이다.

現時點에서 Decision Package 를 따로 展開한다는 것은 어려운 課題가 되므로 可能的인 現行 PPBS 構造를 活用하되 特別히 深層分析이 要求되는 分野만 추려서 새로운 Decision Package 를 決定하도록 한다.

豫算 및 事業檢討構造

Decision Package	現 行 豫 算 構 造				
	油 類	修 理 費	教 育 費	增 食	特 殊 手 當
部 隊 # 1					
" # 2					
" # 3					
主 要 事 業 # 1					
" # 2					
" # 3					

따라서 事業의 檢討는 當初에 要求된 現行 豫算構造豫算이 Decision Package 로 轉換하게 되는바 이 作業 역시 現行 PPBS 方法을 利用하면 쉽게 處理될수 있으며 Decision Package 別로 資源別 豫算을 集計하므로써 任務 또는 機能別 側面에서 事業의 妥當性을 評價할 수 있게 된다. 다음 圖示는 이와같은 關係를 表示한 事例이다.

이와같이 Decision Package 別로 豫算이 整理된 然後 事業評價는 누가 主管할 것인가가 問題가 된다. 現行 豫算의 各 資源別 豫算은 各 部署別로 設定되고 있으나 Decision Package 別로는 別途의 事業主管部署를 設定하여 資源別責任部署와 共同으로 事業을 評價하여야 한다.

예컨대 士官學校라는 Decision Package 의 主管部署는 人事 또는 教育參謀部가 되고 士官學校에 所要되는 增食 教育費 施設費等은 該當 事業 主管部署가 되고 學校運營 概念을 根據 合同으로 事業을 評價하게 되는 것이다.

3) 優先順位の 決定

Decision Package 別 豫算 및 事業의 優先 順位를 決定하기 爲해서 成果水準 (Incremental Level) 의 設定과 代案의 指示 및 費用 對效果分析을 하여야 하겠으나 現與件과 能力 으로서는 어려운 實情에 있다.

그러므로 成果水準은 別途로 設定하지 않는 代身 Decision Package 別로 前年度水準, 物價高 또는 增分水準, 正常要求水準 (5 個年計劃) 및 追加水準을 別途資料로서 指示토록하고 代案의 提示나 效果의 測定等은 合同檢討過程에서 意見을 提示할 程度의 便法을 適用할수 밖에없는 것이다.

各 Decision Package 別로 優先順位가 決定되면 企劃管理參謀部 主管으로 綜合的인 優先順位를 決定하게 되게으나 異質的인 機能別 優先順位를 調整評價하는데 역시 어려운 課題가 될것이다. 따라서 이 境遇도 現與件으로는 合同檢討會議의 合議와 管理者의 主觀的 決心에 依存할 道理밖에 없다고 본다.

이와같은 未備點의 補完은 別途의 研究擔當

組織에 依한 持續的인 開發과 아울러 開發된 制度를 擔當하는 要員의 資質向上이 講究될때까지의 宿題로 남게될 것이다.

4) 豫算의 審議 및 調整

各 軍에서 檢討된 豫算要求書는 國防部 및 經濟企劃院에서의 審議와 調整段階를 거치고 政府豫算要求로 確定되겠으나 이 過程에서의 問題는 앞서도 指摘한바와 같이 各軍에서의 豫算編成期間이 極히 짧은다는 點이다. 더욱이 零起點概念을 適用할 境遇에 있어서는 循期的 再檢討 調整이 要求된다.

本來 豫算編成過程에서 重要한 段階는 編成 指針의 下達인바 指針下達時 充分한 餘裕를 갖고 資源配分의 基本原則을 研究 檢討하고 明確한 豫算編成 基準이 設定되는것이 바람직하고 이따므로써 豫算의 審議方法도 간편해지고 期間도 短縮시킬수 있을것으로 본다. 그리고 豫算編成指針에 依據 各軍의 概略的인 豫算規模가 決定되느니만큼 指針의 確定過程에서 各軍의 意見이 充分히 反映 또는 再檢討할 수 있는 機會가 賦與되도록 制度的인 裝置가 要求된다.

이리하여 豫算編成指針을 檢討하는 段階에서 부터 各軍에서는 豫算編成的인 豫算作業이 進行되는 것이다.

各軍의 要求豫算이 國防부와 經濟企劃院에 提示될시 豫算의 審議 및 調整을 하게되는바 要求 豫算의 調整 補完하는 範圍는 可能한 編成指針의 適合性 如否에 置重하되 細部的인 事業을 削減 減額하는 方法은 止場되어야할 것이다. 그것은 國防豫算의 特殊性으로 비추어 볼때 各軍의 事業의 重要도와 妥當性을 專門 分野에 從事하는 各軍이 보다 正確히 評價할수 있고 實際로 編成豫算의 執行도 各軍責任下에 遂行되므로 責任行政을 具現한다는 觀點에서도 各軍의 裁量權을 侵害하는 方法은 바람직하지 못하다고 할수있다.

다만 國防부나 經濟企劃院의 豫算査定은 可用豫算範圍에서 各軍이 要求한 事業의 優先順位에 依據 調整하는 範圍에서 權限을 行使토록 하여야할 것이다.

이와같이 各軍의 裁量權을 認定하는 代身 執行結果의 評價와 監査는 強化하여 牽制機能을 發揮토록하는 接近方法이 最近 先進國에서 實效를 보고 있는 資源管理制度이기 때문이다.

IV. 結 論

零起點豫算編成은 美國에 있어서도 아직 定着化되고 있지않고 長期的인 發展課題를 안고 適用되고 있다. 더욱이 우리의 境遇는 美國防管理上 資源管理制度와는 相當한 隔差가 있으며 豫算制度의 發展背景의 差異等を 감안하여 볼 때 美國式 零起點豫算編成 方法은 現實的으로 우리의 體質에는 맞지 않다고 할수있다. 다만零

起點豫算編成의 理念과 概念을 살려 우리의 豫算制度의 發展을 促進한다는것은 經濟的인 軍育成 運營을 指向하는데는 有益한 接近方法임에는 틀림없다. 本論에서 그 概略的인 方向을 提示하였으나 實際的인 適用을 爲해서는 보다 細部的인 研究檢討와 이를 基礎로한 豫算編成體系와 組織化가 先行되어야 할 것이다. 그리고 한편 國防부와 經濟企劃院에서의 細部的인 方法論의 提示와 具體的인 指針의 下達이 根據가 되어 施行될수 있을것이다. 따라서 零起點豫算編成制度의 導入을 爲해서는 各軍은 勿論 國防부와 經濟企劃院의 共同的인 研究努力이 結合되므로서 可能하며 그 施行의 成敗는 國家豫算을 自發的으로 節約使用하면서도 效果와 能率을 增進시키겠다는 意志와 意識構造에도 크게 依存된다는 點을 看過해서는 안될 것이다.