

미국 예산관련이론 및 예산제도개혁의 역사적 발전과정

이병철
사회과학부 행정학과

<요약>

본 연구는 미국 예산제도의 역사적 발전과정을 분석 비판적 시각에서 단계별로 고찰을 하고 이러한 역사적 발전과정에서 도출된 예산이론과 제도개혁들의 특성과 그 내용들을 체계적으로 정리하였다. 그리고 향후의 한국 예산제도개혁의 방향을 이러한 미국의 예산제도개혁과정에 대한 역사적 고찰 결과에 입각하여 제시하였다. 그리고 이러한 미국예산제도의 역사적 발전과정을 단계적으로 체계화하여 고찰하기 위해 헨리(Nicholas Henry)가 이미 제시한 6단계의 예산제도의 발전과정을 본 연구의 준거로 삼았다.

The American Public Budget : History and Reform Processes

Lee, Byung-Chul
Dept. of Public Administration

<Abstract>

This study attempts to analyze the historical characteristics of the American public budgetary reform processes through a survey of the literature. This effort to identify an budgetary theory of American public administration through the analysis of historical reform trends extends its focus to the development of theory and budgetary concepts in Korean public administration for the future development in the world context.

I. 글을 시작하면서

1920년대 초까지만 하여도 행정부 전체를 통합하고 총괄 할 수 있는 이른바 행정부예산(executive budget)이라는 것은 존재하지 않았으며 예산의 3대 기능, 즉 통제기능(financial control), 관리기능(managerial control), 계획기능(strategic planning)¹⁾ 중 그 어느 것 하나 효과적으로 수행되지를 못하고 있었다. 이렇게 된 이유는 몇 가지가 있지만 그 중 중요하게 지적되는 것은 대통령과 의회간의 예산을 둘러싼 정치적 역학관계에 관한 것이다. 즉 국가재정과 관련된 권력에 대한 균형은 연방정부와 주·지방정부간의 관계를 중시하는 초기단계를 벗어나 의회와 행정부간의 관계를 중시하는 단계로 이전이 되는데²⁾ 이 당시의 예산과 관련된 정치적 영향력은 대통령보다는 의회가 더욱 강했기 때문이다.

그러나 이러한 형편이 건국 초부터 그러했던 것만은 아니다. 대통령을 정점으로 하는 강력한 연방체제를 선호하였던 해밀턴(Alexander Hamilton)은 나름대로 통일적인 행정부예산을 편성하는데 성공을 하였으며 그는 의회에 대항할 수 있는 강력한 중앙집권을 위해 예산제도를 활용하려고 하였다. 그러나 이러한 그의 사고와 행동은 대통령의 영향력이 강해지는 것을 원치 않고 행정부를 효과적으로 견제하려는 데 총력을 집중하고 있었던 의회의 입장에서 볼 때 불만과 반발을 낳았다.

그 후 해밀턴의 영향력을 효과적으로 무력화시킨 제퍼슨(Thomas Jefferson)은 자신의 평소 정치철학 및 사상이었던 분권주의와 의회지상주의를 실현시키기 위해 의회의 입장을 지지하는 쪽으로 정책을 펼쳐 나갔다. 즉 예산부문을 볼 때 의회의 지출목적에 따라 상세히 행정부를 감시하고 견제하는 방법으로 예산제도를 선회시켰던 것이다.

1800년에서 1921년 예산회계법이 제정되기 전까지의 미국 예산제도의 특징은 첫째, 예산요구는 연방 각 성(省)이나 청(廳)이 개별적으로 의회에 제출을 하였고 둘째, 의회에 의한 세출권한의 부여는 극히 신중하고 세밀하게 통제 지향적으로 운영이 되었으며 셋째, 그러한 통제 지향적 운영 속에서도 세출권한의 엄격성과 경직성을 피하기 위해 각 성·청 장관들은 세출예산권한의 추가를 요구하면서 예산의 변칙운영을 피하였다. 즉 의회에서 부여한 예산액을 상회하는 돈을 사용하고 난 뒤 나중에 지출명세를 의회에 제출하는 방식과 같은 것을 그 예로 들 수 있다. 넷째로는 행정부의 예산에 대한 권한이나 재량의 제한에 주된 관심이 두어졌다는 것 등을 들 수 있다. 이러한 관점에서 볼 때 이 시기의 예산은 통제에 주 관심이 두어졌다는 것을 알 수 있으며 관리적 측면이나 기획적 측면은 도외시되었다는 것을 알 수 있는 것이다.

그렇다고 해서 예산제도에 대한 연구나 발전을 위한 움직임이 없었던 것은 아니다. 1907년 '뉴욕시정연구회'에서는 예산을 기능별분류, 지출대상별 분류 그리고 작업프로그램별 분류로 세분하였는데 이것은 이때에 벌써 예산이 가지는 3가지 기능(통제·관리·기획기능)에 대한 인식을 하고 있었다는 것을 의미하는 것이다. 그리고 1911년 '태프트대통령의 절약과 능률을 위한 위원회'에서 예산에 대한 나름대로 깊이 있는 연구를 하여 그 결과를 보고서로 제출하였는데 그 내용 중에 다원적 예산제도를 권고하는 것이 포함되어 있었다. 태

1) Robert N. Anthony, *Planning and Control Systems : A Framework for Analysis* (Cambridge, Mass. : Harvard University Press, 1965), pp.16-18. ; Allen Schick, "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (December 1966), pp.243-258.

2) James W. Fesler and Donald F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, 2nd ed. (Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1996), p.250.

프트대통령은 물론 이 위원회의 권고에 따라 다원적 예산제도를 바탕으로 하는 모형예산회의에 제출하였다. 또한 1918년에 들어서서는 '브루킹스연구소'(The Brookings Institution)의 윌로우비(W. F. Willoughby)가 행정부예산을 설치할 것을 제안·주장하였고 예산을 편성하고 그 집행을 감독하며 회계감사를 담당하는 기관을 행정부내에 설치할 것을 건의하기도 하였다. 이러한 흐름을 타고 나타나게 된 것이 바로 1921년에 제정된 '예산회계법'(the Budget and Accounting Act)이다. 이 법에 의해 해밀턴 이래로 처음으로 행정부예산이 확립되게 된 것이다. 건국 초부터 1921년의 예산회계법이 제정되기 전까지의 예산개혁과정을 미국 예산개혁의 창시적 단계 또는 통제지향적 단계라고 칭할 수 있을 것이다.

예산회계법이 제정된 이후 뉴딜(New Deal)시대에 접어들면서 예산에 관한 연방정부의 활동범위와 분야가 급격히 확대되었다. 종전까지의 자유방임적 사고가 퇴조를 하고 국가개입을 어느 정도 인정하는 분위기가 사회적으로 팽배하였다. 이러한 사회적 분위기를 타고 새로운 행정기관들도 많이 신설되었다. 1937년 '브라운로우 행정관리위원회'(Brownlow Committee)의 권고에 따라 1939년 예산국이 재무성(the Treasury Department)에서 분리되어 '대통령부'(Executive Office of the President)에 속하는 독립기관으로 출범을 하게 되고 1949년 제1차 후버위원회는 종래의 지출대상별 예산편성방식을 성과주의예산방식으로 바꾸어 행정관리능률을 개선하도록 권고하였다. 이러한 위원회의 권고사항에 따라 1950년의 '예산회계절차법'은 업무량측정프로그램을 새로이 도입할 것을 명하고 있다. 이미 앞에서 언급을 하였듯이 1920년대에 있어 예산제도개혁의 주된 관심이 예산의 자금통제기능에 두어졌다면 제2차 대전 전후의 예산제도개혁의 주된 관심은 관리효율증진 기능에 두어졌던 것이다. 이 시기를, 즉 1921년 예산회계법 제정이후부터 1960년대의 계획예산제도 도입 전까지를 예산개혁의 증도발전단계 또는 관리 지향적 단계로 볼 수 있을 것이다.

다음 1960년대 이후의 계획예산 도입 시부터 현재까지를 예산개혁의 성숙단계 또는 기획 지향적 단계로 볼 수 있을 것이다. 이 단계에 들어 와서야 비로소 예산과 기획을 상호 연계 시켜 자원을 보다 효율적으로 활용 할 수 있는 기반을 조성하게 되는 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 미국예산제도의 역사적 발전과정을 크게 세 단계로 구분하여 일견해 보았는데 단계별로 나름대로의 제도적 특성과 시대적 철학이 예산제도에 반영되어 있음을 알 수가 있다.

본 연구에서는 이러한 관점에서 미국 예산제도의 역사적 발전과정을 분석 비판적 시각에서 단계별로 고찰을 하고 이러한 역사적 발전과정에서 도출된 예산이론과 제도개혁들의 특성과 그 내용들을 체계적으로 정리하는데 주된 목적을 두며 더 나아가 향후의 미국 예산제도의 발전방향을 가늠하고 후속 되는 한국의 예산제도개혁연구에 일조를 하려는데 부차적인 목적을 두고 있다. 그리고 이러한 미국예산제도의 역사적 발전과정을 단계적으로 체계화하여 고찰하기 위해 헨리(Nicholas Henry)가 이미 제시한 6단계의 예산제도의 발전과정을 본 연구의 준거로 삼고자 한다.³⁾

3) Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 6th ed. (Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, 1995), p.209.

II. 예산관련 이론체계의 발전과정에 대한 고찰

자원배분과 관련된 원칙이 결코 손쉽게 수립될 수 있는 것이 아니라는 문제 의식을 제일 먼저 갖은 사람은 키(Vladimer O. Key)였다. 1940년에 그는 매년 연례 행사처럼 팽창되는 예산규모에 비해 그 편성기준이 제대로 마련되어 있지 못하다는 점에 관심을 보였고 '무엇에' 그리고 '어떻게' 자원을 배분해야 하는지에 대한 문제의식을 제기했던 것이다. 그의 표현을 빌린다면 "어떠한 근거에서 X달러라는 금액이 B라는 활동이 아니라 A라는 활동에 배정되는가?" 하는 문제 제기에서부터 그의 문제의식은 출발을 하고 있다.⁴⁾ 이러한 관점에서 그는 자원배분을 일반화시킬 수 있는 예산이론이 결여되어 있다고 보았다.

이러한 키의 주장을 재삼 확인해 준 학자는 해리스(Joseph P. Harris)였다. 1952년에 그는 이러한 키의 문제의식에 공감하면서 예산분야에서 이러한 기준을 설정 해 줄 수 있는 일반이론이 절실히 필요로 된다는 점을 강조하였다.⁵⁾ 이러한 문제의식과 예산에 관한 일반이론의 필요성이 제고되는 가운데 예산결정원리로써 의사결정론을 배경으로 이와 관련된 예산이론을 처음으로 제시한 자는 루이스(Verne Lewis)였다. 그는 예산편성에 관한 경제적 이론의 설정을 위한 세 가지 원칙을 제시하였을 뿐만 아니라⁶⁾ 예산편성은 무한(無限)한 인간의 욕구에 대한 유한(有限)한 자원의 배분의 문제인 만큼 상대적 가치의 토대 위에서 모든 대안들을 비교하여야 한다고 주장을 하였다. 이 말의 의미는 자원사용에 있어서 기회비용(opportunity cost)의 비교문제로 귀착이 된다. 또한 그는 이러한 상대적 비교를 위해서 배분에 앞서는 분석의 기준과 절차의 점증주의적 접근을 제시하고 있다.

또한 1950년대 말에서 60년대에 들어서면서 다운스(Anthony Downs) 역시 많은 시민들이 자신의 정부에서 운영하는 실제예산에 대해 자신들이 책정하고 있는 효용의 원칙에 비해 지나치게 크게 확대되어져 있다고 생각을 하고 있으며 이러한 사고가 정당한 예산성립에 걸림돌이 되고 있다고 주장하면서 그렇기 때문에 민주국가에서의 정부예산은 실제로 그 규모가 적으며 예산이 점증적으로 증대 할 수밖에 없다는 주장을 하였다.⁷⁾ 그러나 이러한 다운스의 합리적 무지로 표현되는 경제행태적 모형은 린드블롬(Charles E. Lindblom)에 의해 도전을 받게 되었다. 린드블롬은 점증주의(incrementalism)라는 것은 여러 목표들 간의 경쟁에서 유래 할 뿐만 아니라 합리적이고 장기적인 정책보다는 단기적인 프로그램을 조성해 가는 방법이며 최종목표라는 것은 여러 다른 정치적 이해당사자들의 부분적인 하위목표들의 집합에 지나지 않는다고 보고 따라서 최종목표라는 것도 궁극적인 목표에 접근하는 하나의 수단에 불과하다고 주장을 한다.⁸⁾ 이렇게 될 수밖에 없는 것은 이미 사 이론(Herbert A. Simon) 등이 이에 대해 주장을 했던 것처럼 인간이 가지고 있는 지적 능력의 한계와 철저히 하지 못한 현실의 정보, 분석의 부담, 평가기준의 부적절, 정책결정에서의 사실과 가치의 분리의 어려움, 결정과정체제의 공개성여부, 정책문제 제기의 다양성 등이 의사결정과정에서의 포괄적인 접근을 가로막는 걸림돌이 될 수밖에 없기 때문이라고 이해

4) V. O. Key, "The Lack of a Budgetary Theory", *American Political Science Review*, 1940, pp.1137-1144.

5) Joseph P. Harris, "Needed Reforms in the Federal Budget System", *Public Administration Review*, 1952, pp.242-250.

6) Verne Lewis, "Toward a Theory of Budgeting", *Public Administration Review*, 1952., p.42.

7) Anthony Downs, "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", *World Politics*, 1960, pp.541-563.

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

를 하는 것이다. 그래서 점증주의는 예산을 포함하는 의사결정에 있어 정책결정자로 하여금 인원, 시간, 돈과 같은 자원의 제약과 인간이 가지고 있는 능력의 범위 안에서 현상유지를 하기 위해 필요한 한계변량만을 다룸으로써 또한 그 결과의 누적된 성취도와 목표와의 관계만을 고려함으로써 지극히 현실적인 분석의 가치를 강조하게 된다는 것이다. 이러한 맥락에서 린드블롬은 정책결정과정을 마치 '진흙 속을 헤쳐 나가는 것처럼(muddling through)' 한 걸음 한 걸음(step by step)씩 진척되어 나가는 과정으로 이해를 하는 것이다.

이러한 견해는 1960년대 중반으로 들어서면서 윌다브스키(Aaron Wildavsky)에 이르러 한층 더 적극적으로 펼쳐지게 되는데 그는 포괄적이고 합리적인 예산결정에는 반대를 한다. 그는 예산절차를 평가함에 있어 현실에서 성취할 수 없는 완전성을 이상적으로 추구하는 것보다는 성취 가능한 최선(最善)을 기다릴 수 있는 현실을 다루는 것이 보다 타당하다는 견해를 분명히 하였던 것이다.⁹⁾ 슈츠(Charles L. Schultze) 역시 "정치적 제약을 무시하며 능률만이 선(善)이라고 믿고 있는 체계분석가의 소박함을 경계할 필요가 있는 것과 마찬가지로, 자원의 제약을 무시하며 선이 곧 능률이라고 확신하는 의사결정자의 소박함도 똑 같이 경계할 필요가 있다"¹⁰⁾는 말로 윌다브스키의 견해를 지지했던 것이다. 이러한 입장에서 알 수 있듯이 린드블롬과 윌다브스키가 점증주의를 제창하고 이를 지지한 이면에는 합리적 계산의 무거운 부담을 덜어내고 더불어 정치적 안정도 얻어내기 위한 경제외적 고려가 작용하였음을 알 수 있는 것이다. 물론 이러한 고려의 장치로는 사이몬이 제창한 '만족(satisficing)의 원칙'¹¹⁾, 린드블롬이 제시한 '업무분할의 원리'(rationale of fragmentation), '정치적 분파간의 상호조정'(partisan mutual adjustment), '절연된 점증주의'(disjointed incrementalism) 등을 열거할 수 있을 것이다.

참고적으로 만족의 원칙이란 인간이 가지고 있는 능력의 한계와 제반 이해관계 등으로 인한 '제한된 합리성'(bounded rationality)으로 인해 목표달성의 수준을 극대화하는 것은 무리가 따르므로 어느 정도 만족할 수 있는 수준으로 목표를 책정하여야 한다는 사고를 의미하며, 업무분할의 원리는 한 사회에서 부분적이거나 혹은 전혀 상호접촉이나 의사전달의 관계가 없는 여러 기관이나 사람들에게서 분산된 형태로 의사가 결정되는 과정을 의미하는 것이고, 정치적 분파간의 상호조정은 정치과정에서 인간의 행태로 표현되는 협상이나 거래, 조작, 보상 등의 상호관계를 뜻하는 것이며 목표의 달성을 위한 전략적 개념으로 이해를 하는 것이다.

어쨌든 점증주의는 현실성과 통찰력은 매우 강하지만 결정의 결과나 효용을 분석하는 방법으로서의 가치는 낮은 것으로 이해 할 수 있으며 1968년에 드로어(Yehezkel Dror)가 시사했듯이 점증주의가 지나치게 현실적이고 과정 중심적이어서 목표자체를 도외시하는 문제가 발생할 수 있기 때문에 협상이나 타협과 관련된 방법에 대해서 뿐만 아니라 목표까지 합의를 도출할 수 있어야 점증주의의 보수성을 극복할 수 있다고 보는 그의 의견¹²⁾에 주의를 기울일 필요가 있는 것이다. 또한 린드블롬이나 윌다브스키는 현실적인 관점에 강조점을 둔 합의에의 도달과정을 강조한 나머지 당연히 전제가 되어야 할 공익(公益)에

9) Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process* (Boston, Mass. : Little, Brown, 1964), p.178.
 10) Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1968), pp.75-76.
 11) Herbert A. Simon, *Models of Man* (New York : John Wiley, 1957)
 12) Yehezkel Dror, "Muddling Through : Science or Inertia?", *Public Administration Review*, 1964, pp.153-157. ; Yehezkel Dror, *Public Policy Reexamined* (San Francisco, CA : Chandler, 1968), pp.143-147.

대해선 별로 언급을 하지 못했다는 약점 역시 가지고 있다. 슈버트(Glendon Schubert, Jr.)의 의사결정에 있어 공익관과 행정관리수준간의 관계에 대한 논의¹³⁾가 이러한 미비점을 보완하는데 많은 도움이 될 수 있을 것으로 사료가 된다.

지금까지의 논의를 통해 전통적 예산이론들이 주로 점증주의적 입장에서 접근을 한 것을 알 수 있다. 그러나 예산이론의 발전과정에서 이러한 점증주의는 이미 앞에서 지적하였듯이 그 자체가 지니는 나름대로의 제약과 한계로 인해 새로운 형태의 예산이론적 체계를 필요로 하게 되었던 것이다. 그것이 바로 점증주의에 대치되는 합리주의에 입각한 예산이론체계 들인 것이다. 물론 점증주의의 뒤를 이어 바로 합리주의가 나타났다는 것은 아니다. 일상적인 역사발전이 그러하듯이 어떠한 시대적 조류가 지배적으로 한 특정시기를 주도하다가 새로운 조류가 나타나 상호 병존(並存)상태에 머물다가 종전의 조류가 퇴조하고 새로운 조류가 이것을 대체하는 식으로 역사발전이 이루어지듯이 여기에서의 이 경우도 그러한 발전양태를 보여주고 있는 것이다. 그렇다고 해서 현재 점증주의적 예산이론체계가 완전히 사라졌다는 것은 물론 아니다. 단지 지배적 패러다임으로서의 지위를 유지하지 못하고 합리주의적 예산이론체계와 병존하고 있다는 것을 의미한다 하겠다.

이러한 맥락에서 예산을 정치적 투쟁의 산물로 이해하는, 다른 말로 이야기하자면 정치과정의 산물로 이해하는 점증주의 이론체계와 예산을 합리적 의사결정을 통한 자원배분으로 이해하는, 다른 말로 이야기하자면 경제적 의사결정의 과정으로 이해하는 합리주의 이론체계에 대해 보다 구체적으로 논의를 하면 다음과 같다.

예산이라는 자체가 한정된 자원을 배분하는 것을 전제로 하기 때문에 정치적 타산과 경제적 계산이라는 두 가지 요인이 개입되지 않을 수 없다. 다른 말로 하자면 정치성과 경제적 합리성을 가진다는 의미이다.¹⁴⁾ 이 두 요인은 시대적 상황에 따라 예산의 성격을 결정했는데 이러한 관점에서 보았을 때 초기에는 전통적인 예산편성과과정에서 정치적 요인이 매우 강하였다. 따라서 현 연도 수준을 중심으로 하고, 점진적이고 부분적이고 단편적인 점증주의적 사고가 예산과 관련된 정책결정에 많은 영향을 주었던 것이 사실이다.¹⁵⁾ 이러한 점증주의적 사고는 의사결정과정에서 경제적 기회비용과 마찬가지로 정치적 기회비용의 문제를 집고 넘어가야 한다는 입장을 강하게 내포하고 있다.¹⁶⁾ 여기에서 정치적 기회비용이란 그 결정이 여러 집단의 가치와 충돌할수록 증가되는 것으로 이해를 한다. 따라서 이 정치적 기회비용을 저하시키기 위해선, 다른 말로 말해 여러 집단이 추구하는 가치간의 갈등을 적게 하기 위해선, 정책결정이 점진적으로 이루어 질 수밖에 없다는 것이다. 이러한 맥락에서 예산결정의 본질을 점진적인 것으로 이해하는 것이다.

다운스(Anthony Downs)는 민주주의 정치체제하에서 정책의 우열을 결정하기 위해선 선거를 통해 획득한 표의 많고 적음에 의존 할 수밖에 없다고 주장을 한다.¹⁷⁾ 한정된 자원을 효율적으로 배분하기 위해선 이러한 정치적 결정에 의한 방식을 추구할 수밖에 없고

13) Glendon Schubert, Jr., "The Public Interest in Administrative Decision Making", *The American Political Science Review*, 1951, pp.346-368.

14) Richard A. Musgrave, *The Theory of Public Finance* (New York : McGraw-Hill, 1959), pp.3-27.

15) Jesse Burkhead, "The Budget and Democratic Government", Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy* (Syracuse, N.Y. : Syracuse University Press, 1965), pp.85-99.

16) Aaron Wildavsky, "The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (December 1966), pp.292-310.

17) Anthony Downs, *Economic Theory of Democracy* (New York : Harper & Row, 1957)

그러한 맥락에서 점증주의적 사고를 인정할 수 있다는 것이다. 이러한 점증주의적 입장에서 예산결정이 이루어진다는 입장을 대표하는 학자는 이미 앞에서도 누차 언급하였듯이 윌다브스키이다. 그는 브레이브룩(David Braybrook)과 린드블롬이 제시한 의사결정에의 개괄 또는 포괄주의(synopticism)와 점증주의(incrementalism)의 개념적 모형¹⁸⁾을 가지고 미국을 위시한 여러 나라의 예산과정에 같은 방법으로 적용을 하여 예산결정의 본질적 성격을 규명해 보려고 하였으며 이러한 과정에서 점증주의적 속성을 도출해 내었던 것이다.

이러한 정치적 결정에 의한 예산배분방식에서 탈피하여 보다 합리적인 사고를 통해 자원을 배분하는 시기로 접어드는 것이 1960년대부터이다. 계획예산의 도입을 기점으로 하여 합리적 자원배분의 새로운 패러다임이 정립이 되는 것이다. 이곳에서의 합리주의는 점증주의와 대비하기 위해 사용되어지는 용어으로써 목표달성을 극대화 할 수 있도록 예산을 배분하려는 것을 의미한다 하겠다.

이상과 같이 점증주의나 합리주의는 정치와 경제를 구분짓는 입장에서 자원배분문제에 대해 접근을 해 왔으나 정치와 경제는 상호 밀접한 관련성을 지니고 있는 것이 현실인 바, 양자의 상관성에 관심을 두고 예산결정을 설명하려는 접근이 1970년대 말부터 80년대에 걸쳐 이루어져 왔는데 이것이 바로 공공선택이론(public choice theory)이다. 이 공공선택이론에 입각하여 새로운 예산결정이론체계가 정립이 되는 것이다.

Ⅲ. 미국 예산기구의 설립 및 발전과정

미국의 대표적 예산기구로는 예산국·관리예산처, 회계감사원, 의회예산처, 그리고 조달청을 들 수 있다. 이러한 대표적인 미국 예산기구의 설립과 역사적 발전과정에 대해 살펴 보자면 다음과 같다.

1921년에 예산회계법을 제정할 때 예산국(the Bureau of the Budget)을 어디에 두느냐 하는 점이 중요한 이슈로 대두되었다. 이때 상원과 하원의 입장이 서로 달랐는데 상원은 1921년 4월 소위 '맥코믹' 법안을 통과시켜 예산의 편성은 재무장관의 책임으로 하여야 하며 이를 위해 예산국을 재무성에 예속시키도록 하였다. 하원은 1921년 5월 소위 '군' 법안을 통과시키고 예산의 편성과 제출에 관한 책임을 대통령에게 부여하여야 하며 이를 위해 예산국을 대통령직속기관으로 설치하도록 하였다. 이와 같이 입장을 달리하는 양원의 견해는 상하양원합동회의에서 타협과 조절을 통해 결국 예산국은 재무성 소속으로 두기로 결정을 보게 되었다.¹⁹⁾ 그러다가 1936년에 '행정관리에 관한 대통령위원회'는 대통령의 행정관리능력을 강화시키기 위해 대통령주변의 참모기관을 집중시키는 것이 필요하다는 건의에 따라 1939년 '기구개혁법'을 통해 루즈벨트(Franklin D. Roosevelt)대통령은 예산국을 재무성에서 대통령직속기관으로 이동을 시켰다. 그 후 1970년 7월 1일을 기해 예산국은 '관리예산처'(the Office of Management and Budget : OMB)로 개칭되고 내부조직도 다소 개편을 하였지만 여전히 대통령직속 하에 있는 '대통령부'(Executive Office of the President)²⁰⁾의 한 기관으로 그 기능을 자리 매김하고 있으며 1977년 카터행정부의 출범과

18) David Braybrook and Charles E. Lindblom, *A Strategy of Decision : Policy Evaluation as a Social Process* (New York : The Free Press, 1963)

19) W. F. Willoughby, *The National Budget System* (Baltimore, MD. : Johns Hopkins University Press, 1927), pp.31-32. ; 유훈, 「행정학원론」(서울 : 법문사, 1989), 496면에서 재인용.

동시에 대폭적인 기구개편을 단행하고 보다 전문적인 예산기구로서 그리고 한 걸음 더 나아가 행정관리의 개선과 법제업무까지 아울러 담당하는 종전의 예산국과 비교해 볼 때 진일보하게 달라진 기능과 역할을 수행해 나가고 있다. 특히 레이건(Ronald Reagan)행정부 이후로 관리예산처가 예산을 통해 대통령의 정책적 목표를 더욱 성취·강화시키려는 노력을 경주하고 있는 것도 이와 맥을 같이 한다고 이해 할 수 있는 것이다.²¹⁾

다음 미국의 회계감사원(General Accounting Office : GAO)은 현재 의회의 소속기관으로 되어있다. 미국의 초창기인 1789년의 법률에 의하면 회계감사기능은 재무성에 부여되어 있었으나 1921년에 제정된 예산회계법은 예산국과 아울러 회계감사원을 창설하였고 회계감사원에서 이 기능을 수행하도록 하였다. 물론 회계감사원을 창설하는 문제를 놓고 많은 논란이 있었던 것이 사실이다. 특히 '행정관리에 관한 대통령위원회'나 제1차 '후버위원회' 등으로부터도 많은 비판을 받았다. 그러나 시간이 지나면서 예산국이나 재무성과의 결코럽던 알력이나 갈등관계를 점차 완화시켜 나가 현재는 자기의 위상을 제대로 정립하고 이러한 기관들과도 공조체제를 원활하고 매끄럽게 해 나가는 기관으로 자리 매김을 하고 있다.²²⁾ 이 기관의 장인 회계감사원장(Comptroller General)은 15년의 임기로서 대통령이 상원의 동의를 얻어 임명하되 특별한 경우 양원의 공동의결에 의해서만 해임될 수 있도록 만들어 어느 정도 독립성을 가질 수 있도록 하였다.

그리고 의회예산처(Congressional Budget Office : CBO)는 상하양원의 예산위원회를 보좌하는 합동참모기관의 성격을 가지고 있다. 이 기관은 1974년 '의회예산 및 압수통제법'(the Congressional Budget and Impoundment Control Act)에 의해 설립이 되었다. 이 기관의 초대 원장은 리블린(Alice M. Rivilin)이었으며 현재는 1999년 2월에 임명된 제5대 원장인 클리핀(Dan L. Crippen)이다. 이 기관이 가지고 있는 권한은 회계감사원이나 의회도서관 등의 의회의 여러 기관들을 조정하여 각종 자료와 정보를 수집한다. 그리고 행정부의 모든 기관으로부터 필요하다고 인정되는 자료나 정보 그리고 통계예측 데이터 등을 직접 접수 할 수 있으며 행정기관의 장들과 협의하여 그 시설 및 인원을 이용 할 수 있고 각종 서비스를 제공받을 수 있다. 또한 직무 수행 상 정부 외의 전문가들에게 자문을 받을 수도 있다. 이 기관의 기능과 책임은 우선 예산위원회를 보좌하는 일이다. 전체 예산의 지출 및 수입 등의 재정정책결정에 관한 정보수집 그리고 수집된 정보를 제공해 주는 일을 한다. 세출·세입위원회나 이외의 입법위원회, 합동위원회 그리고 의원 개인이 요구하는 이와 관련된 정보를 제공하도록 되어있다. 또한 이러한 정보제공 이외에도 보조기능으로 각 위원회에 이 기관소속 요원이나 직원들을 파견하여 실제로 이들을 도울 수도 있다. 이것은 양날을 가진 칼의 역할을 하게 되는 결과를 초래하게 되는 것이다. 즉 예산위원회와 경합되는 위치에 있는 각 위원회가 각기 보좌참모의 부족을 메우기 위해 이 제도를 이용할 것이며 반대로 예산위원회가 각 위원회의 의사와 행동을 간접적으로 제어·통제하기 위해 이 직원 파견제를 활용할 수도 있을 것이기 때문이다. 그리고 유능한 직원, 방대한 자료 그리고 정보를 바탕으로 예산안을 자체 분석 평가 할 수 있는 기술을 개발하는 책임도 가지고 있으며 매년 4월 1일 까지 양원 예산위원회에 국가재정에 관한 보고서를 제출할 책임이

20) 대통령부는 관리예산처뿐만 아니라 경제자문위원회, 국가안전보장회의, 백악관사무실 등 15개의 기관으로 구성된 방대한 조직이다.

21) Irene S. Rubin, *The Politics of Public Budgeting : Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd ed. (Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc., 1997), p.12.

22) 유훈, 『앞의 책』, 616-617면.

있다. 이 보고서는 예산위원회에 의해 의회재정정책결정에 기초자료로 활용이 되는 것이다. 결론적으로 의회예산처는 의회의 예산통제를 위한 정보와 관련 수단들을 제공하는 기관이며 행정부의 관리예산처에 필적하고 대항하는 기관으로 이해 할 수 있다.

마지막으로 조달청(General Services Administration : GSA)의 설립 및 발전과정에 대해 살펴보면 다음과 같다. 즉 미국에서는 1702년에 재무성내에 중앙구매기구를 설치하였으나 별로 실효를 거두지 못하였다. 이리하여 1910년 연방의회는 법률로써 재무장관 예하에 '일반보급위원회'(General Supply Committee)를 설치하여 정부의 구매활동을 단일화시키려 하였다.²³⁾ 그리고 1921년 이 위원회 내에 '연방규격위원회'(Federal Specification Board)를 설치하여 구매활동의 단일화를 더욱 강화시키려 했지만 이 위원회의 권한이 원래 광범하지 못했고 이러한 사업을 주관하던 위원들과 위원장인 재무장관이 구매활동을 중요하게 여기지 않고 별로 관심을 두지 않은 관계로 이 위원회는 연방정부의 구매활동을 개선하는 기구로서 유효한 것이 못되었다.²⁴⁾ 1933년에 정부의 구매사업을 좀 더 합리적으로 펼쳐 나가기 위해 대통령령으로 재무성에 '구매국'(Procurement Division)이 설치되었고 광범한 권한이 부여되었으나 발족 시부터 정부의 구매활동을 단일화하는데 많은 난관을 거쳐야 하였다. 우여곡절 끝에 1947년에 '연방보급국'(Bureau of Federal Supply)으로 개편되어 구매에 관한 업무에 보다 많은 관심이 경주되었지만 이것 역시 문제가 없지 않았다.²⁵⁾

1948년 제1차 후버위원회가 연방정부의 구매활동을 조사하고 이를 보고서로 제출하였는데 이로 인해 두 개의 관련법률이 제정이 되었다. 하나는 군사기관에 있어서의 구매문제에 관한 것이고 다른 하나는 '연방재산 및 행정서비스법'(Federal Property and Administrative Service Act)이다. 이 법률에 의하여 1949년 4월 1일 중앙구매기관인 '조달청'(General Services Administration : GSA)이 '연방보급국'과 '연방건설청'(federal Works Agency), '국립문서보관소'(National Archives) 및 '전쟁재산관리처'(Wars Assets Administration)를 흡수하여 설치를 보게 되었다.²⁶⁾

IV. 미국 예산제도의 발전과정

미국 예산제도의 역사적 발전과정에서 제일 첫 번째 단계는 예산에 관한 통제를 우선으로 하는 전통예산 혹은 '품목별예산제도'(Line-Item Budgeting System : LIBS)의 시기이고 두 번째 단계는 일명 '프로그램예산제도'(Program Budgeting System)라고도 불려지는 관리를 목적으로 하는 '성과예산제도'(Performance Budgeting System : PBS)의 시기이고 세 번째 단계는 경제기획에 중점을 둔 '계획예산제도'(Planning-Programming-Budgeting System : PPBS)의 시기이고 네 번째 단계는 예산분권화에 초점을 맞춘 '목표에 의한 관리'(Management-by-Objectives : MBO)예산제도의 시기이고 다섯 번째 단계는 사업이나 프로그램들의 우선순위 설정에 강조점을 두는 '영기준예산제도'(Zero-Base Budgeting System : ZBB)의 시기이고 여섯 번째 단계는 '하향식예산/목표기준예산제도'(Top-Down Budgeting/Target Base Budgeting)의

23) 유훈, 「앞의 책」, 671면.

24) Dickson Reck, *Government Purchasing and Competition* (Berkeley, CA : University of California Press, 1954), pp.10-13. ; 유훈, 「앞의 책」, 672면에서 재인용.

25) 유훈, 「앞의 책」, 672면.

26) 유훈, 「앞의 책」, 673면.

시기로 대별할 수 있다.²⁷⁾

1. 전통예산 혹은 품목별예산제도(Line-Item Budgeting System : LIBS)의 시기 : 1921년에서 1939년까지

품목별예산제도는 고대 이집트, 바빌론 그리고 중국에서조차 사용되었던 전통적인 예산 제도이다. 따라서 오랜 역사와 전통을 가지고 있는 예산제도로 미국에서는 1920년대부터 사용되기 시작하였다. 이 예산제도 역시 시대적 상황과 무관하지 않다. 엽관제의 폐해 등으로 일그러진 정부의 부패상은 1900년대에 들어서면서도 근본적인 개선의 가닥이 보이지 않았다. 따라서 시정부의 예산은 낭비되고 있었으며 능률과 절약의 정신은 제자리를 잡지 못하고 있었다. 이리하던 와중에 가장 역동적인 뉴욕시에서 1906년 시정조사연구회가 설립되어 예산의 낭비를 막고 예산에 대한 정부의 통제력을 확보하려는 방안들을 마련해 나가기 시작했으며 이러한 노력의 결과로 도입된 것이 바로 품목별예산제도이었다.²⁸⁾ 뉴욕시의 이 예산제도의 도입은 바로 연방정부에도 영향을 끼쳤다. 1912년 능률과 절약을 위한 대통령위원회의 권고 등에 힘입어 1921년 연방정부 예산회계법의 제정으로 연방정부에도 이 예산제도가 자리를 잡게 되는 것이다. 1987년을 기준으로 해서 미국의 지방정부들 중 523개를 표본으로 선택하고 이들 중 이 예산제도를 채택하고 있는 지방정부의 비율이 얼마만큼 되는가 하는 것을 알아 본 결과 57.6%로 나타났고 품목별예산제도를 다른 예산제도와 혼용하여 사용하고 있는 경우도 17.6%나 되었다.²⁹⁾ 압도적으로 이 예산제도가 미국 예산제도의 주류를 형성하고 있음을 알 수 있게 하는 통계내용이다. 이 예산에 있어 지출의 대상에 의한 분류방법인 품목별 분류(classification by objects of expenditures)는 세출예산에 대하여 엄격한 통제를 가하고 공무원의 자유재량의 범위를 줄일 수 있는 방법으로 이 분류는 예산을 급여·여비·수용비·시설비 등으로 나누어 예산의 조직체별 분류를 다시 품목별로 분류한 것이다.³⁰⁾ 이 예산제도의 장점은 입법부에 의한 행정부의 예산집행을 감독하기가 손쉽다는 점과 회계책임이 명료하며 경비사용의 적정을 기할 수 있고 공무원의 정원·보수 등 변동상황을 명백히 보여주기 때문에 행정부의 통제에 도움을 줄 수 있다는 것이다.³¹⁾ 이에 반해 이 제도의 단점은 국가사업의 우선순위를 알 수 없고 지출의 목적을 이해할 수 없으며 국민경제동향의 파악이 어렵고 경제분석이 난해하며 예산집행의 신속성이 지나치게 제약을 받는다는 점이다.³²⁾

이 예산제도는 앞서 말했듯이 1921년 예산회계법의 제정에 의해 미국의 일반적 예산제도로 정착이 되었다. 예산회계법은 오늘날 관리예산처의 전신(前身)인 예산국을 통해 연방 예산을 총괄하게 만들고 더 나아가 연방의 예산지출에 대한 의회의 입법적 통제를 위한 기관으로서 회계감사원을 설립케 하였다. 이 법에 힘입어 품목별예산제도는 정부의 정직성, 능률성을 지향하면서 그러나 다소 경직적이고 융통성 없는 예산제도로써 운영이 되어

27) Nicholas Henry, *op. cit.*, p.209.

28) 배득중, 『21세기 신재무행정』 (서울 : 박영사, 2001), 217-219쪽.

29) O'toole and Marshall, "Budgeting Practices in Local Government : The State of the Art", *Government Finance Review* (October 1987) ; 배득중, 『앞의 책』, 216쪽.

30) 신윤표, 『행정학』 (서울 : 박영사, 1997), 546면.

31) 신윤표, 『앞의 책』, 546-547면.

32) 신윤표, 『앞의 책』, 547면.

나갔다. 그러나 초대 예산국장이었던 도우스(Charles G. Dawes)가 말했듯이 이 예산제도는 정책에 대한 깊은 성찰이나 고려 없이 단지 절약과 능률지상주의로 흘러버렸다.³³⁾ 예산이란 공공정책에 대한 사고방법이고 정책을 측정하고 평가할 수 있는 것이 되어야 하는데 이 제도는 그러한 측면을 충족시킬 수 없었던 것이다.

이러한 문제점들은 뉴딜 시대를 거치면서 보다 증폭이 되었고 1937년 규릭(Luther Gulick)과 어윅(Lyndall Urwick)에 의해 작성된 ‘정부재조직에 관한 대통령위원회’(President’s Committee on Government Reorganization ; Brownlow Committee)보고서에서 예산국의 지향점이 통제보다는 관리적인 방향으로 나가는 것이 바람직하며 이를 위해 예산국이 대통령의 지도력아래에서 운영이 됨으로서 연방부처간의 조정과 협력을 기할 수 있을 것이라는 권고가 나오게끔 되었던 것이다.

2. 성과주의예산제도(Performance Budgeting System : PBS)의 시기 : 1940년에서 1960년까지

이러한 권고로 인해 1939년 예산국은 재무성 산하에서 새로이 창설된 대통령부로 이관이 되었다. 이로써 예산국은 지금까지의 통제지향적인 예산개념에서 탈피하여 보다 성과위주적이고 관리적인 예산개념으로 탈바꿈을 할 수 있었다. 이 예산제도는 1912년 뉴욕시 리치먼드구의 예산제도인 원가계산제도를 효시로 하여 1934년 농무성 사업별 예산, 1934년 ‘테네시계곡개발청’ 사업(TVA program)의 예산제도 등이 기원을 이룬다. 이렇게 앞서서 이 예산제도를 만들고 다듬는 여러 노력들은 결국 1949년 후버위원회보고서에 의해 성과예산제도로 불리게 되는 것이다. 1949년 이전에는 ‘기능 혹은 활동예산’(Functional or Activity Budgeting)으로 불려 졌었다. 1950년의 예산회계절차법은 이 예산제도를 수용하여 전 연방정부에 성과주의예산을 적용하도록 규정하였으며 많은 주정부와 지방정부에도 파급이 되었다.³⁴⁾

이 예산제도는 정부의 사업, 활동, 기능을 중심으로 편성하는 예산제도로써 정부가 지출하는 목적에 중점을 두는 예산제도이다. 품목별 예산제도에서는 정부가 지출하는 대상을 표시해 주기는 하지만 왜 그것을 구입하는지를 분명하게 나타내 주지 못했던 것을 성과주의예산은 정부가 구입하는 물품과 정부가 행하는 활동 내지 사업과의 관계를 긴밀하고 분명하게 제시해 주는 제도인 것이다.³⁵⁾ 이 예산의 장점은 일반국민이 사업의 목적을 이해하기 쉽고 정책수립이나 계획수립이 용이하며 그래서 의회의 예산심의를 손쉽게 해주고 정부의 실적을 평가하고 그 결과를 국민들에게 이해시키기 쉽고 관리통제의 효과적 수단이 되어 행정성과를 향상시킬 수 있으며 예산집행의 신축성을 기 할 수 있고 실적 분석을 하여 다음 회계연도예산에 직접 반영을 시킬 수 있는 것 등을 열거 할 수 있다. 단점으로는 정책이나 사업계획에 중점을 두므로 입법부의 예산통제가 어렵고 공공관리가 소홀해지고 회계책임이 불분명해지며 이미 결정된 사업에 한정시켜 사업비용의 합리화정책에 치중하

33) 도우스는 “예산국은 정부의 단순하고도 일상적인 업무에만 관심을 기울인다. 내각의 장·차관들과 달리 절약이나 능률에 관한 것을 제외하고는 정책문제에 전혀 관심이 없다”고 술회하였다. C. G. Dawes, “The First Year of the Budget of the United States” (New York : 1923), p.ii ; 배득중, 『앞의 책』, 221쪽에서 재인용.

34) 배득중, 『앞의 책』, 222쪽.

35) 신윤표, 『앞의 책』, 549-550면.

므로 정책대안의 선택에 도움을 주지 못하고 성과별 분류의 대상은 부(部)나 국(局) 수준 이어서 총괄예산제정에는 적합하지 못하다는 점 등을 들 수 있다. 1950년에 트루먼(Harry S. Truman)대통령이 처음으로 완벽하게 구성된 연방성과예산을 의회로 보냈다. 그리고 1955년에 제2차 후버위원회에서 이를 더욱 발전시켰다. 이러한 성과예산제도는 품목별예산 제도가 그러하였듯이 운영이 되면서 앞에 단점으로 열거한 문제점이 하나 들씩 나타나기 시작하였다. 특히 점증적으로 각 기관들의 프로그램들에 대한 비용을 증대시켰고 왜 이 프로그램이 저 프로그램보다 우리에게 필요한 것인가에 대한 실질적인 해답을 던져주지 못했다는 문제점은 이 예산제도의 한계를 노정시키는 결과를 가져왔다.

3. 계획예산제도(Planning-Programming-Budgeting System : PPBS)의 시기 : 1961년에서 1970년까지

이러한 문제를 해결하기 위해 나타난 것이 바로 계획예산제도(PPB)이었다. 이 예산제도는 예산의 기획기능을 증시하는 제도로 장기적 기간 내에 기획과 예산을 유기적으로 결합시키는 제도이기도 하다. 이는 장기적인 계획채정과 단기적인 예산편성을 세부계획으로 작성을 하여 유기적으로 결합시킴으로써 자원배분에 관한 조직체의 의사결정을 일관성 있고 합리적으로 행하기 위한 예산제도라고 이해 할 수 있는 것이다.³⁶⁾ 이 예산제도의 장점은 효율성을 기할 수 있고 체제내의 각 목표와 목표달성을 위한 각 대안이나 각 분야의 의견을 비교하고 대립을 조정할 수 있으며 계획과 예산을 유기적으로 연계시킬 수 있고 체제 분석이나 비용·효과분석 등을 사용하여 의사결정에 있어서 가급적 결정자의 주관적 편견을 배제하고 객관적인 판단을 내리도록 함으로서 과학적 객관성을 확보할 수 있는 점 등을 들 수 있다. 이에 반해 단점은 중앙집권을 초래 할 수 있고 목표설정이 곤란할 수 있으며 정량화나 계량화가 어려운 부문들에 적용이 어렵고 예산심의의 의미가 별로 없기 때문에 입법부의 반대가 나타난다는 점 등을 열거 할 수 있다. 특히 과학적 방법으로 가치를 전제하는 목표에 접근하는 것이 가장 이 예산제도의 어려운 점으로 이해 할 수 있다. 그래서 윌다브스키(Aaron Wildavsky)는 이 제도를 다음과 같이 비판하고 있다. 즉 계획예산제도에서 주장하는 합리성이란 경제학에서 논의되는 것으로 그 완전한 실현을 위해서는 정확한 목표규정, 관련비용의 계량화, 그리고 궁극적인 효용의 결정 등을 전제로 하지만 이러한 것은 현실적인 능력의 한계를 넘어서는 것이기에 이러한 한계 내에서 이 제도의 결합이 존재하게 된다는 것이다.³⁷⁾

또한 캐프론(William Capron)은 과학성을 내세우는 계획예산제도도 그 내막을 깊이 살펴보면 정치과정의 일부일 수밖에 없다는 한계를 지니며 그러한 맥락에서 체제정치학(System Politics)이 계획예산제도의 적극적 옹호자인 슈크(Allen Schick) 등에 의해 너무 지나치도록 과대하게 평가되었다고 비판하고 있는 것이다.³⁸⁾

이렇게 장·단점을 가지고 있는 계획예산제도가 처음 개발되어 사용된 것은 공공부문이

36) 신윤표, 「앞의 책」, 550-551면.

37) Aaron Wildavsky, "Rescuing Policy Analysis from PPBS", in Haveman and Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis* (Chicago : Markham, 1970), pp.461-481.

38) William Capron, "The Impact of Analysis on Bargaining in Government", in Davis James (ed.), *Politics, Programs, and Budget : A Reader in Government Budgeting* (Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc., 1969), pp.253-267.

아니었다. 민간부문 보다 구체적으로 말하자면 기업에서 먼저 개발을 하여 사용을 하였다. 1924년에 '제너럴 모터스'(General Motors Corporation)가 이 제도를 사용한 바 있었다. 공공부문에선 1950년대에 '랜드연구소'(RAND Corporation)가 미국공군의 무기체계에 대한 체계분석의 필요에 의해 이 기법을 공군에 도입할 것을 권고한 바 있고 이에 따라 1954년에 미국공군의 예산제도로 채택이 되었으며 이것이 연방정부의 공식적 예산제도로 정착하는데 기여를 한 사람은 바로 1960년에 취임한 맥나마라(Robert McNamara) 국방장관이였다. 그는 포드자동차회사의 최고경영자로 활약을 했던 기업인으로써 그가 지니고 있던 기업적 마인드로 인해 이러한 예산기법의 공공부문에서의 적용필요성을 그 누구보다 절실하게 느낀 사람이었다. 그의 노력에 의해 이 예산기법은 1964년까지 국방성에 도입이 되었고³⁹⁾ 1965년 8월 1일에 존슨(Lyndon B. Johnson)대통령에 의해 전 연방정부에 이 제도가 적용이 되었다. 그리고 이 예산방식의 설계와 기획기능과 분석기능의 수행을 돕기 위해 각성·청마다 프로그램 및 정책을 기획하는 장관직속의 전문적인 부서를 설치토록 지시되었다.⁴⁰⁾ 그러나 이 예산제도도 운영과정에서 문제점이 도출되고 그럼으로써 새로운 예산제도의 도래가 요구되어졌다. 1960년대 말에 들어서서 국방성을 제외한 연방정부 부서들과 주와 지방정부들이 이 계획예산을 예산제도로 사용하는 것에 반발을 하였고 그로 인해 1971년 이 예산제도의 적용이 중단되었다.⁴¹⁾

모로우(William L. Morrow)는 계획예산이 정책대안의 원가와 편익의 계량화를 너무 지나치게 강조하다가 이로 인해 자기 스스로 묘혈(墓穴)을 파고 말았다고 비판을 하였다.⁴²⁾ 한술 더 떠 계획예산제도를 가장 적극적으로 옹호를 하였던 쉬크 마저 1971년 6월 21일 미국 관리예산처(OMB)의 지시각서에서 이 제도의 핵심인 프로그램분석이 가치개입의 문제를 해결하지 못하는 난관에 봉착함으로 인해 그리고 충분한 사전준비 없이 갑작스럽게 전 연방정부에 확대 적용하였고 장·차관 등 최고관리층의 적극적인 지지와 이 제도에 대한 이해를 얻어내지 못하고 행정관료에게 예산결정권이 주어지는 것은 미국의 삼권분립의 전통에 부합되지 않는다는 점과 유능한 인력과 분석자료가 부족한 것 등으로 인해 이 계획예산제도의 퇴조의 싹이 트고 말았다고 지적하였다.⁴³⁾

하퍼(Edwin L. Harper)는 미국 연방정부의 16개 부처에서 이 계획예산제도를 도입하면서 정책결정과정에서 이 제도를 활용하는지의 여부를 조사한 결과, 7개 부처만이 이를 정책결정도구로 사용하였음을 밝혀냄으로써 미국 국방부에서 성공적으로 활용되었던 계획예산제도가 다른 부처에서는 별로 효과를 보지 못했음을 지적⁴⁴⁾하면서 이 제도의 적용의 한계를 실증적으로 제시해 주고 있다. 이 뿐만 아니라 리(Robert Lee)나 애쉬(Roy Ash)는 이 제도실시의 기반이 되었던 많은 연구보고가 오히려 계획예산제도의 목표자체를 원래보

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

40) Charles L. Schultze, *The Politics and Economics of Public Spending* (Washington, D.C. : The Brookings Institution, 1968)

41) Nicholas Henry, *op. cit.*, pp.212-215.

42) William L. Morrow, *Public Administration : Politics and the Political System* (New York : Random House, 1975), p.228.

43) Allen Schick, "A Death in the Bureaucracy : The Demise of Federal PPB", *Public Administration Review*, (March/April, 1973), p.154.

44) Edwin L. Harper, Fred A. Kramer and Andrew M. Rouse, "Implementation and Use of PPB in Sixteen Federal Agencies", *Public Administration Review*, Vol. 39, NO. 6 (1969), pp.623-632.

다 더욱 협소하게 제약을 하는 방향으로 흘러버림으로써 계획예산제도의 종언을 앞당겼다는 비판을 하였다.⁴⁵⁾ 또한 해브만(Robert H. Haveman)은 처음부터 계획예산제도는 다음과 같은 요인들에 의해 공공의사결정과정에서 개선을 해 나가는데 많은 제약을 받았다고 지적하고 있다. 즉 각 부서장들의 능력부족, 의회의원들의 이 제도에 대한 지지부족, 자금배정입법의 미비, 프로그램의 계량적 평가는 현재의 상황에서 이득을 얻고 있는 이익집단들의 지위를 위태롭게 만들 것이라는 기우(杞憂), 예산절차와 계획예산제도의 본질 면에서 요구되는 번거로운 정책분석의 한계, 민간단위에 있어서의 분석전문가의 부족과 분석업무의 어려움에 대한 이들의 반발 등을 꼽고 있다.

이러한 한계와 문제점에도 불구하고 예산제도가 계획예산제도로 까지 발전되어 나갔다는 것은 예산이론분야에서의 커다란 발전으로 이해 할 수 있는 것이다. 즉 관리 및 능률위주의 예산이론이 계획지향적인 합리적 예산이론으로 발전되었다는 것을 의미하기 때문이다.

4. 목표에 의한 관리(Management-by-Objectives : MBO)예산제도의 시기 : 1970년에서 1976년까지

앞에서 살펴보았듯이 계획예산제도가 나름대로 문제점을 노정시키자 이를 해소하고 보완해 줄 수 있는 새로운 예산개념으로 나타난 '목표에 의한 관리'(MBO)에 눈을 돌리기 시작하였다. 계획예산제도의 실패로 인해 닉슨(Richard Nixon)행정부에서 새로운 해결적 처방전으로 고려 한 것이 바로 이 예산제도이다. 이것은 예산을 기획과 관리작용으로 연결 지우려는 대안으로써 제기되었다고 볼 수 있다. 존슨대통령은 '위대한 사회프로그램'(The Great Society Program)을 성공적으로 추진하기 위해 행정조정을 위한 관리체계의 혁신을 필요로 하였으며 이를 위해 1967년에 '정부조직에 관한 조사기구'(Task Force on Government Organization)를 설치하여 행정기능을 통합화시키려는 노력을 기울였으나 임기 내에 실현을 보지 못하고 닉슨행정부로 넘어가게 되었다. 닉슨대통령은 이러한 전임대통령의 의중을 파악하고 이를 지속 실현시키려는 의도로 주로 기업계 인사들로 구성된 일명 '애쉬 위원회'(Ash Committee)로 불리는 '집행기구개편에 관한 대통령자문위원회'(President's Advisory Council on Executive Reorganization)를 설치하였으며 동 위원회는 연구조사에 근거하여 국가의 새로운 정책발전에 책임을 지고 일을 수행해 나갈 '국내담당위원회'(Domestic Council)의 설치를 건의하였다.⁴⁶⁾ 이러한 행정개혁은 행정부내에서의 행정관리의 목표와 수단이 어떻게 마련되고 또 누가 관장하는가 하는 점을 밝히는 것일 뿐만 아니라 각 부서에서의 예산절차는 관리목표에 따라 수행되어야 함을 분명히 하는 계기가 되었다.

이러한 맥락에서 목표에 의한 관리제도가 예산제도로 정착을 하게 되며 계획예산이 정책의 우선순위의 평가와 확정에 초점을 둔다면 목표에 의한 관리예산제도는 정책의 관리능률의 향상에 초점을 둔다고 말 할 수 있는 것이다. 어떻게 보면 프로그램의 성격, 질 그리고 사회에 대한 가치보다는 프로그램의 능률적인 시행을 존중한다는 점에선 성과주의

45) Robert Lee & Ronald Johnson, *Public Budgeting System* (Baltimore, MD : University Park Press, 1973), pp.168-200. ; Roy L. Ash, "Presidential Budgetary Reform" in CED Symposium, *Controlling Federal Government Expenditures* (New York : Committee for Economic Development, 1973), p.10.

46) Rodney H. Brady, "MBO Goes to Work in the Public Sector", *Harvard Business Review*, (1973), pp.65-74.

예산과 유사한 일면도 없지 않은 게 바로 이 예산제도의 특징이기도 하다. 원래 이 제도 역시 민간부문에서 최초로 개발되어 사용되어 온 것이다. 1954년에 드릭커는 목표에 의한 관리라는 개념에 대해 처음으로 시사를 한 학자였다.⁴⁷⁾ 목표에 의한 관리는 달성해야 할 목표를 설정하고 이 목표를 향해 프로그램의 운영을 피하며 그 결과를 설정된 목표에 견주어 평가하는 예산제도이다. 지금까지의 그 어떤 예산제도보다 프로그램의 목표달성과 그에 대한 프로그램의 평가라는 측면에서 돋보이는 제도인 것이다. 또한 이 제도는 이러한 운영방법을 통해 예산과정을 보다 분권화 시킬 수 있다는 장점도 가지고 있었다. 굳이 앞의 계획예산과 비교를 해 본다면 계획예산은 투입, 산출, 효과 그리고 대안에 대한 고려까지 포함하는데 반해 목표에 의한 관리는 투입, 산출, 그리고 효과까지는 계획예산과 같이 고려를 하지만 대안에 대해서는 고려를 하지 않는다는 점이 차별점이라 할 수 있다.⁴⁸⁾

이 목표에 의한 관리는 닉슨과 포드대통령에 의해 적극적으로 수용이 되었다.⁴⁹⁾ 즉 닉슨 대통령은 1973년 4월 18일 연방정부의 21개 주요기관에 대해 목표에 의한 관리예산제도를 채택하여 사용 할 것을 지시하였다. 그러나 이 예산제도 역시 앞선 계획예산제도의 결함을 보완하려는 관리개혁적 차원의 예산제도였지만 기획기능과의 관계와 필요한 자원에 대한 계획, 그리고 의사결정을 위한 정보의 조정 등에서 만족스럽지 못한 결과를 노출시켰다. 그리고 정책의 우선순위의 변경에 앞서 필요한 목표의 검토를 강제하고 있고 측정될 수 있는 목표의 탐색과 설정에 어려움이 있다는 등의 약점을 가지고 있다. 뿐만 아니라 이 예산제도가 정치적 이유에 의해 시행되었다는 본래적 갈등요인을 지니고 있었다는 점이다. 이런 점으로 인해 관리예산처와 각 중앙부서들이 예산과 관련해 엄청난 갈등과 충돌을 맞보아야만 되었다.

5. 영기준예산제도(Zero-Base Budgeting System : ZBB)의 시기 : 1976년에서 1980년까지

1970년대에 들어서면서 예산부문에 새로운 변화가 나타났다. 즉 영기준예산제도(Zero-Base Budgeting : ZBB)의 출현이다. 이 예산제도는 텍사스 인스트루먼트회사(Texas Instruments Company)의 파이흐르(Peter Phyrre)에 의해 개발되었고 처음으로 정부부문에서 적용된 것은 1971년에 조지아주의 주지사 카터(Jimmy Carter)에 의해서였다.⁵⁰⁾ 이를 좀 더 부연해서 설명하자면 파이흐르가 세계적인 전자회사인 텍사스 인스트루먼트회사에 이 영기준예산제도를 적용하였고 여기에서 얻은 경험들을 하바드경영학술지(Harvard Business Review)에 게재를 하였는데 이 논문을 읽은 조지아의 카터주지사가 그를 조지아주정부로 초빙을 하여 1972년부터 주정부에 영기준예산제도를 도입케 하였다는 것이다. 그리고 그 이후 카터가 연방정부대통령으로 당선되자 영기준예산제도는 자연스럽게 연방정부의 예산제도로 채택이 되었다는 것이다.⁵¹⁾ 이 예산제도는 예산편성에 있어

47) Peter Drucker, *The Practice of Management* (New York : Harper & Row, 1954)

48) Bruce H. De Woolfson, "Public Sector MBO and PPB : Cross Fertilization in Management System", *Public Administration Review*, 1975.

49) Nicholas Henry, *op. cit.*, pp.215-217.

50) Peter A. Phyrre, "Zero-Base Budgeting", *Harvard Business Review*, Vol. 48, No. 6 (November/December 1970), pp.111-121. ; Peter A. Phyrre, "The Zero/Base Approach to Government Budgeting", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 1 (January/February 1977), pp.1-8.

51) G. S. Minmier and R. H. Hermanson, "A Look at Zero-Base Budgeting : The Georgia Experience"

전년도 예산을 기준으로 하여 점증적으로 예산액을 책정하는 것과는 달리 계속사업이나 신규사업을 막론하고 그 능률성, 효과성, 사업의 계속, 축소, 확대 여부를 새로 분석, 검토하고 사업의 우선순위를 결정하여 예산과 사업계획에 관한 결정을 명확히 하려는 제도이다.⁵²⁾ 이 예산제도는 뒤에 여러 주들과 지방정부에서 채택하여 사용되다가 1977년 카터가 대통령이 되면서 연방정부에도 적용이 되었다. 그러나 관리예산처(OMB)에서 연방정부기관들에게 이 예산제도를 사용할 것을 지속적으로 요구했지만 많은 연방부서에서 이 제도는 그리 인기를 얻지 못했다. 계획예산제도와 유사하게 이 제도 역시 예산결정에 실제적인 커다란 도움을 제공하지 못했고 예산결정방식을 근본적으로 바꾸지도 못했다.

사실 정부의 예산과정은 분석적인 방법이나 요소들에 의해 결정되는 것이 아니고 정치적으로 결정되는 것이기 때문에 이러한 합리성을 전제로 한 영기준예산제도는 활성화될 수가 없었던 것이다.⁵³⁾ 드레이퍼와 피츠바다는 10여 년간에 걸쳐 여러 조직에서 활용된 영기준예산제도에 관해 “아무리 이 제도가 합리적이고 포괄적인 원칙에 따라 운영되어야 하는 것이 그 기본목표라고 하더라도 실제로는 점증적인 예산에 불과하다”⁵⁴⁾라고 주장을 하여 본래의 취지와는 다른 이 예산제도의 한계를 지적하고 있다. 이 제도의 장점은 낮은 순위사업을 폐지하거나 축소할 수 있어 재정경직화를 타파하고 재원을 합리적으로 배분할 수 있으며 점증주의적 예산개념을 탈피하여 감축관리에 의한 사업집행을 가능케 하고 사업의 우선순위를 정기적으로 새로이 결정하여 노력의 중복, 과다한 활동과 낭비를 배제함으로써 사업의 효율성을 높일 수 있다는 점과 상향식 결정방식에 각 수준의 관리자가 참여하여 관리자들이 자기업무를 개선하고 경제성을 추구하도록 동기를 부여할 수 있다는 것 등을 들 수 있다. 단점은 사기업과는 달리 공공부문에서는 많은 이해관계가 복잡하게 얽혀 있어 사업축소나 폐지가 곤란하다는 점과 관료들이 자기의 활동과 성과를 분석하고 평가함에 있어서 위기의식을 느끼고 자기 방어적으로 되어 평가의 효율을 높일 수 없다는 점을 들 수 있다. 또한 효과적인 행정 및 의사소통과 분석에 관여하는 관리자들의 훈련을 크게 요구한다는 점과 매년 많은 수의 결정단위를 설정하고 결정일필요소를 분석하여 우선순위를 결정하게 됨으로써 문서작성에 많은 시간과 정력을 소비하게 되어 일반관리자의 업무를 가중시키게 된다는 점도 지적되고 있다. 사실 조직의 상층부로 올라 갈수록 결정해야 할 의사결정패키지의 수가 기하급수적으로 증가한다. 조지아주의 경우 그것이 11,000개였고, 연방정부 국방성의 경우는 30만개에 달하였다. 이처럼 방대한 의사결정패키지에 대하여 우선순위를 부여해야 하는데 우선순위 부여방침이라는 것이 별도로 마련되어 있지 않았다. 따라서 어느 정도의 혼란과 주관의 개입은 불가피할 뿐만 아니라 업무의 과중도 엄청났던 것이다.⁵⁵⁾ 그리고 지나치게 효율성을 강조함으로써 차원 높은 목표를 지향하는 혁신적 행동을 억제하기 쉽고 예산체제에 영향을 미치는 정치적 요인이나 행정인의 가치관 등을 경시하기 쉽고 인원이나 예산이 작은 조직이 우선순위에서 밀리게 되어 희생이 되기 쉽다는 점 등을 열거 할 수 있다.⁵⁶⁾

in J. L. Herbert (ed.), *Experiences in Zero-Base Budgeting* (New York : A Petrocelli Book, 1977), p.75. ; 배득중, 『앞의 책』, 237쪽에서 재인용.

52) G. David Garson, et als., *Public Administration, Concepts, Reading Skills* (Chaperhill, NC : Allyn and Bacon, 1980), pp.331-336. ; 신윤표, 『앞의 책』, 554면에서 재인용.

53) Nicholas Henry, *op. cit.*, p.296.

54) Frank D. Draper and Bernard T. Pitsvada, “ZBB-Looking Back After Ten Years”, *Public Administration Review*, Vol. 41, No. 1 (1981), p. 79.

55) 이영조, 『재무행정론』(서울 : 대명출판사, 1992), 463-465쪽 ; 배득중, 『앞의 책』, 242쪽에서 재인용.

영기준예산제도와 관련하여 한 가지 재미있는 사실은 이 예산제도가 일몰법(Sunset law)과 매우 긴밀한 연관 또는 상호관계를 가진다는 것이다. 일몰법이란 법을 일정한 기간 유효하게 법제화하고 그 기간이 지났을 때 해당 주무기관에서 이 법의 시행결과에 대해 심사와 평가를 하고 이 결과가 바람직하다고 판단이 되면 이에 대한 연장을 피하고 그렇지 않다고 판단이 될 경우에는 연장에 관련된 입법조치를 행하지 않음으로서 자동적으로 법으로서의 효력을 상실하게 하는 법제도이다.⁵⁷⁾ 이것을 예산제도에 적용을 한 것이다. 그래서 일몰법은 일몰예산제도로도 이해를 할 수 있는데 이것은 보통 3-9년을 주기로 하여 정부사업을 종합적으로 평가하여 예산이 가지는 유용성, 효과성, 경제성을 분석하여 보다 타당성이 있는 사업을 할 수 있도록 조직별 예산, 품목별예산제도를 보완하는 제도이다. 이것은 영기준예산과 상호보완관계를 가지며 공청회와 같은 시민참여를 원칙으로 한다. 그러나 기구와 사업을 평가하기 때문에 평가위원구성과 행정기관의 협력을 얻어내는 것이 쉽지 않으며 적용분야가 주로 규제활동 분야이므로 정부활동의 필요성을 판단하기가 어렵고 입법자와 행정인, 시민의 파트너십을 유지하도록 하여 의사소통과 협조를 유도하는 제도운영이 어려우며 정부의 서비스를 억제하는 결과가 될 수 있다는 문제점도 지닌다. 미국의 연방정부에서 이러한 법은 1970년대 중반부터 사용되어져 왔고 주정부에서 제일 먼저 사용한 주는 1976년에 이 법을 제정한 콜로라도주이다.⁵⁸⁾ 그리고 1981년까지 36개 주가 이 법을 채택하였다. 이 일몰법은 이미 앞에서 설명을 했듯이 일정한 기간을 정해 다른 연장적 조치가 없는 한 그 정해진 기간동안만 효력을 갖게 된다. 따라서 그 정해진 기간이 지나면 법적 효력은 없어지는 것이다. 마찬가지로 영기준예산도 정해진 회계연도 내에서만 예산으로서의 효력을 갖지 그 정해진 기간이 지나면 예산으로서의 효력을 잃고 새로운 평가기준에 의해 평가를 받고 그것이 의미가 없다면 일몰법에 경우와 같이 효력을 상실하게 되는 것이다.

6. 하향식예산/목표기준예산(Top-Down Budgeting/Target Base Budgeting)제도의 시기 : 1981년에서 1995년까지

영기준예산제도에 뒤이어 나온 것이 하향식예산/목표기준예산(TBB)제도⁵⁹⁾이다. 이것은 하향식예산이라고도 하고 목표기준예산제도라고도 불리는 것으로 예산관리청장이던 스톡만(David Stockman)에 의해 레이건(Ronald Reagan)행정부때 시행된 것으로 레이건대통령에 의해 국방성을 제외한 전 연방부서에서 활용되도록 한 예산제도이다.⁶⁰⁾ 종전의 대부분의 연방정부예산의 전통은 각 기관이 그들의 예산요구를 예산관리처장과 대통령에게 위로 보내면서 그 과정에서 토론과 심리가 진행되던 상향식(bottom-up)이었으나⁶¹⁾ 레이건대통령때 들어와서는 주요 예산결정권의 주도권이 상층부로 옮겨져 위에서 아래로 예산의 주요결정에 대한 영향력이 강화되는 하향식으로 변모하게 되었고 또한 의회와의 공조를

56) 신윤표, 「앞의 책」, 557면.

57) Thomas D. Lynch, *Public Budgeting in America*, 2nd ed. (New Jersey : Prentice-Hall, 1985), p.65.

58) Nicholas Henry, *op. cit.*, p.218-219.

59) 하향식예산제도/목표기준예산제도를 표적기준예산제도라고 칭하는 주장도 있다. 배득중, 「앞의 책」, 243쪽.

60) Nicholas Henry, *op. cit.*, pp.222.

61) 배득중, 「앞의 책」, 243-244쪽.

강화하는 방식으로 변화되었다. 하향식예산제도에서는 분명히 대통령을 위시한 예산결정권의 상층부의 입김이 보다 크게 작용하였다. 따라서 이 예산제도는 대통령에 의해 기관지출의 한도가 정해진 기관들에게 공적 수입(public revenues)을 배분해주는 방법으로 자리를 잡았다. 물론 배분을 받는 이 기관들의 책임자는 한계 지워진 지출한도 내에서 가장 효과적으로 지출을 하여 소기의 목적을 달성할 수 있도록 모든 조치를 재량껏 할 수 있으며 물론 이러한 노력의 결과는 차년도 예산 요구 시 해당 기관의 목표달성도에 따라 그에 상응한 대가를 받게 된다. 즉 자신들이 달성한 목표성취도에 따라 대통령에 의해 잉여 자원을 배분 받을 수 있는 일종의 유인동기체계와 연계된 예산제도인 것이다. 그러나 이 제도는 계획예산이나 영기준예산처럼 공개적으로 또 전반적으로 정부에 도입된 것은 아니다. 이 제도는 성과예산, 계획예산, 목표에 의한 관리 및 영기준예산의 요소들을 모두 가지고 있다. 1974년에 제정된 '의회예산 및 압수통제법'은 의회예산과정을 광범위하게 변화시켰다. 이 법은 양원에 예산위원회를 설치하게 하였고 의회예산처를 설치하게 만들었다. 또한 이 법은 의회 위원회를 통과하는 모든 법안에 반드시 비용추계를 산정하여 첨부할 것을 요구하고 있다. 또한 이 법과 같은 맥락적 연계를 하는 1990년에 새롭게 제정된 '예산집행법'(The Budget Enforcement Act)은 모든 새로운 연방지출제안이 새로운 조세나 혹은 새로운 예산절감안들과 서로 연계되어질 것을 요구하고 있다. 이러한 분위기는 앞에서 거론한 하향식예산/목표기준예산제도의 현실적 운영에 필요한 사항들을 법적으로 지원해 주기 위해 마련된 것으로 이해 할 수 있는 것이다.

V. 글을 마무리하면서

미국 물적 자원관리 특히 예산제도의 역사적 발전과정을 살펴보면서 도출해 낸 특징들과 관련내용들은 다음과 같다.

첫째, 건국 초에는 대통령을 정점으로 하는 행정부예산이 편성되었으나 이를 원치 않는 의회에 의해 견제와 제동을 받게되고 급기야 의회 중심적인 예산제도로 바뀌게 되었다는 점이다. 의회는 행정부에서 집행하는 예산을 예산의 지출목적에 따라 상세히 감시하고 견제함으로써 행정부의 자원을 둘러싼 독주가능성을 철저히 배제하였던 것이다. 행정부와 의회간의 정치적 역학관계를 엿볼 수 있는 대목이다.

둘째, 1921년 '예산회계법'이 제정되기 전까지의 미국 예산제도의 특징은 첫째, 예산요구는 연방 각 성(省)이나 청(廳)이 개별적으로 의회에 제출을 하였고 둘째, 의회에 의한 세출권한의 부여는 극히 신중하고 세밀하게 통제 지향적으로 운영이 되었으며 셋째, 그러한 통제 지향적 운영 속에서도 세출권한의 엄격성과 경직성을 피하기 위해 각 성·청 장관들은 세출예산권한의 추가를 요구하면서 예산의 변칙운명을 꾀하였으며 넷째, 행정부의 예산에 대한 권한이나 재량의 제한에 주된 관심이 두어졌다는 것 등을 들 수 있다. 이러한 특징으로 미루어 볼 때 이 시기의 예산제도는 예산통제에 주된 관심이 두어진 반면 관리적 측면이나 기획적 측면은 도외시 된 것으로 볼 수 있다. 그러나 예산제도 개선에 대한 연구나 관심은 나름대로 이루어져 1907년의 '뉴욕시정연구회' 그리고 1918년의 월로우비의 행정부 예산의 설치와 예산편성·집행, 감독기관을 행정부내에 설치하자는 연구나 제안 등은 예산제도개혁에 많은 도움을 주었다.

셋째, 1921년의 ‘예산회계법’ 제정은 미국예산제도 발달사에 커다란 분수령을 이루게 하였다. 즉 이 법으로 인해 해밀턴이래 처음으로 행정부예산이 확립이 되었으며 통제지향성에서 벗어나 관리지향성을 갖는 예산제도로 성과주의예산을 도입하는 기틀을 마련하게 된 것이다. 즉 1937년 ‘정부재조직에 관한 대통령위원회’ (일명 ‘브라운로우 행정관리위원회’)의 권고에 따라 1939년 예산국이 재무성에서 분리되어 대통령부에 속하는 독립기관으로 출범을 하게되었고 1949년의 제1차 ‘후버위원회’와 1950년의 ‘예산회계절차법’에 의해 성과주의 예산방식이 도입되게 되었던 것이다. 이로 인해 통제지향성에서 벗어나 보다 관리지향적인 방향으로 예산제도의 개혁이 가능하게 되었던 것이다.

넷째, 1960년대 들어 계획예산이 도입됨으로 인해 비로소 예산과 기획을 상호 연계시켜 자원을 보다 합리적이고 효율적으로 활용하는 기반을 마련하게 되었으며, 정치적 결정에 의한 예산배분방식에서 탈피하여 보다 합리적 사고를 통해 자원을 배분하려는 노력도 계획예산의 도입과 깊은 관련성을 지닌다는 점이다. 이로써 통제성이 상대적으로 약화되고 보다 관리지향적이고 기획지향적인 방향으로 예산제도의 개혁이 이루어지게 되는 것이다.

다섯째, 예산관련이론체계의 발달도 이러한 예산제도개혁의 방향과 그 맥을 같이하고 있으며, 예산과 관련된 의사결정을 둘러싸고 점증주의적 시각과 합리주의적 시각간의 갈등과 대립 그리고 절충 등은 예산관련이론을 보다 다양화시키고 체계화시키는데 기여케 하였다는 점이다. 즉 초기에는 자원배분과 관련되어 이를 일반화시킬 예산이론이 부재하였으나 키(V. O. Key)의 이에 대한 문제제기와 해리스(Joseph Harris)의 일반예산이론의 필요성 제기 그리고 루이스(Verne Lewis)의 의사결정론을 배경으로 한 예산이론의 제시 등에 힘입어 예산이론에 대한 체계적 일반화에 대한 첫 단추가 끼워졌다. 그리고 예산에 관한 의사결정에 있어 점증주의적 시각과 합리주의적 시각간의 이론적 논쟁이 활발하게 전개되었으며 이러한 논쟁적 담론은 미국 예산관련이론의 다양화와 체계화에 기여하였다. 이러한 과정에서 사이몬의 제한된 합리성에 근거한 만족의 원칙이나 드로어(Y. Dror)의 최적 모형 등은 예산결정의 현실성을 감안한 이론체계로서 의미를 갖게 하였다.

여섯째, 미국예산기구의 역사적 발전과정을 살펴볼 때 정치적 이해관계와 이의 타협과 조정이 매우 중요한 변수로 작용을 하였다는 점이다.⁶²⁾ 1921년 ‘예산회계법’을 제정할 때 예산국이 어디에 놓여지는 것이 가장 바람직한가 하는 문제에 대해 상원과 하원의 입장차이와 이의 타협과 조정을 통해 재무성 소속으로 결정한 것과 1936년 ‘행정관리에 관한 대통령위원회’의 건의에 따라 1939년 ‘기구개혁법’을 통해 예산국을 재무성에서 대통령직속기관으로 이관시킨 것 그리고 연방예산지출에 대한 의회의 입법적 통제를 위한 기관인 회계감사원 설립을 놓고 일어난 논란과 이 기관과 예산국 그리고 재무성과의 결끄러웠던 관계 그리고 의회예산처와 관리예산처의 상호관계 등을 그 실제의 예(例)로 들 수 있다.

일곱째, 미국예산제도의 역사적 발전과정을 헨리의 관점에서 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 통제 지향적 예산체제로 품목별예산제도를 들고 있으며 이 예산제도가 주종을 이룬 시기는 1921년에서 1939년까지로 보고 있다. 그리고 1940년에서 1960년까지를 관리지향적인 성과주의예산제도가 주종을 이룬 시기로 보고 있다. 그리고 기획기능을 지닌 계획

62) 예산개혁은 단순한 기법의 적용에 그치는 것이 아니라 정부지출의 정당성과 연계되는 것이며 또한 예산개혁은 단순한 제도상의 문제가 아니라 정치구조, 정치과정, 자원의 배분구조를 변경하는 것이기 때문에 정치적 맥락을 고려하지 않은 예산개혁은 성공할 수 없는 것이다. 예산개혁은 그 시대의 정치 및 경제적 상황을 반영한 시대적 표상이기 때문에 시·공을 초월한 완벽한 예산제도는 있을 수 없으며 그 시대에 따른 특성과 강조점이 다를 수 밖에 없는 것이다. 김인 외, 『신행정학원론』 (부산 : 도서출판 금정, 2000), 337-338면.

예산제도는 1961년에서 1970년까지 주종을 이룬 것으로 보고 있으며 ‘목표에 의한 관리’는 1970년에서 1976년까지로 보고 있다. 그리고 영기준예산제도는 1976년에서 1980년까지의 시기로 구분하고 있고 하향식예산 혹은 목표기준예산제도는 1981년에서 1995년 현재까지로 분류하고 있다.

여덟째, 미국의 예산제도 발전과정을 살펴보면 각 시대적 정서에 부합되는 예산제도가 개발되었거나 도입되었다는 점과 이러한 예산제도는 시대적 변화에 따라 그 한계를 보이거나 또는 정치적 이해관계나 정권의 변화에 따라 다른 예산제도를 채택하게 되는 동기가 되었다는 점이다. 품목별예산제도가 받아들여진 것은 행정부를 견제하고자 하는 의회의 정치적 이해와 그 당시의 시대적 정서가 맞아떨어진 것이고, 정치적 이해와 시대적 정서가 변하고 또 예산제도의 한계가 보이자 성과주의예산이 받아들여지게 되는 것이다. 성과주의 예산도 기획성을 충족시키지 못했다는 한계를 노정시켜 결국 계획예산제도로 대체가 됨은 이를 잘 입증해 주는 것이다. 또한 케네디행정부때 도입된 계획예산제도도 나름대로 한계와 문제점을 노정 시키자 이를 해소하고 보완해 줄 수 있는 새로운 예산개념으로 ‘목표에 의한 관리’가 나타나게 되었다. 이것은 예산을 기획과 관리작용으로 연결 지우려는 대안으로써 제기된 것으로 이해 할 수 있다. 계획예산이 정책의 우선순위의 평가와 확정에 초점을 두었다면 닉슨행정부때 도입된 ‘목표에 의한 관리’ 예산제도는 정책의 관리능률의 향상에 초점을 두는 것이다. 이러한 면에서 성과주의예산과 유사한 일면이 없지 않은 것이 이 예산제도의 특징이다. 그러나 이 예산제도 역시 한계를 드러나게 되었고 1970년대에 들어서면서 카터정부에 의해 영기준예산제도가 도입되어 매년 점증적인 예산액을 책정하는 것을 불식하고 계속사업이나 신규사업을 막론하고 그 능률성, 효과성, 사업의 계속·축소·확대여부를 새로 분석하고 검토하여 사업의 우선순위를 결정하고 그에 입각하여 예산과 사업계획에 관한 결정을 명확히 하였다. 그러나 이 예산제도 역시 예산결정에 실제적인 커다란 도움을 제공하지 못했고 예산결정방식을 근본적으로 바꾸지도 못했다. 이 예산제도에 뒤이어 나온 것이 레이건정부에 의해 받아들여진 하향식 예산 혹은 목표기준예산제도이다. 이것은 자신들이 달성한 목표성취도에 따라 대통령에 의해 잉여자원을 배분 받을 수 있는 일종의 유인동기체계와 연계된 예산제도이다. 1990년에 새롭게 제정된 ‘예산집행법’은 하향식 예산 혹은 목표기준예산제도가 현실적으로 보다 원활히 운영될 수 있도록 필요한 법적 지원을 하여 주었다.

이상으로 미국예산제도의 발전과정에 대한 역사적 고찰을 통한 나름대로의 특징과 그 내용들을 살펴보았다. 한국의 예산제도발달도 미국과의 정치적, 문화적 차이 등에 의해 약간의 괴리감은 있겠지만 거의 맥을 같이하는 것으로 이해를 할 수 있다. 1961년 12월 19일 법률 제849호로 ‘예산회계법’이 제정이 되었고 ‘기업예산회계법’이 ‘예산회계법’ 제13조에 근거하여 1961년 12월 31일 법률 제928호로 공포되었다. 그리고 ‘예산회계법’ 제14조에 의거하여 ‘정부투자기관예산회계법’이 1962년 8월 13일 법률 제1119호로 공포되었다.⁶³⁾ 이로써 일단 현대적 예산제도가 이 땅에서도 완비되었다고 평가할 수 있을 것이다. 그 후 수차례 걸친 예산회계법의 개정이 있었고⁶⁴⁾ 1962년 성과주의예산제도를 도입하려는 노력도 있었으며 계획예산제도를 도입하려는 노력도 체신부, 국방부를 중심으로 하여 이루어졌었다.⁶⁵⁾ 그리고 1980년대 초 제5공화국의 물가안정정책에 따른 정부예산감축의 필요 때문에

63) 이 법은 1983년 12월 31일 법률 제3690호로 제정된 ‘정부투자기관관리기본법’으로 대체되었다.

64) 1977년의 대폭적인 개정과 1973년과 1989년의 전면개정 등을 들 수 있다.

65) 이종익·강창구, 『재무행정론』 (서울 : 박영사, 2000), 135면.

1983년도 예산에 영기준예산제도를 적용한 적이 있었다.⁶⁶⁾ 이러한 노력으로 미국의 예산제도와 이론이 우리 예산제도에 혼재되어 있고 많은 영향을 주고 있는 것이다.⁶⁷⁾ 이와 같이 미국의 예산이론과 제도를 거의 무비판적으로 수용하여 활용하고 있는 한국의 입장에서는 위에 열거된 예산이론 및 제도의 발전과정상의 특성들을 잘 파악하여 이를 한국 예산제도에나 이론의 발달에 참고 할 수 있는 준거로 활용할 필요가 있을 것이다. 특히 우리에게 아직은 생경하게 느껴지는 하향식 예산 혹은 목표기준예산제도는 관리지향성과 계획지향성을 모두 함축하고 있는 예산제도인 만치 한국의 예산제도에 전향적으로 적용해 본다면 나름대로 성과를 거둘 수 있을 것으로 사료가 된다.

참고문헌

- 강봉균. (1983). “영점기준방식에 의한 국가예산개혁”, 최광 편, 『국가예산과 정책목표 : 1983년도』, 서울 : 한국개발연구원.
- 강인재 외 편역. (1985). 『예산이론』, 서울 : 대왕사.
- 김인 외. (2000). 『신행정학원론』, 부산 : 도서출판 금정.
- 배득중. (2001). 『21세기 신재무행정』, 서울 : 박영사.
- 신윤표. (1997). 『행정학』, 서울 : 박영사.
- 유훈. (1989). 『행정학원론』, 서울 : 법문사.
- 이영조. (1992). 『재무행정론』, 서울 : 대명출판사.
- 이종익·강창구. (2000). 『재무행정론』, 서울 : 박영사.
- Anthony, Robert N. (1965). *Planning and Control Systems : A Framework for Analysis*, Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Ash, Roy L. (1973). “Presidential Budgetary Reform” in CED Symposium, *Controlling Federal Government Expenditures*, New York : Committee for Economic Development.
- Brady, Rodney H. (1973). “MBO Goes to Work in the Public Sector”, *Harvard Business Review*.
- Braybrook, David and Charles E. Lindblom. (1963). *A Strategy of Decision : Policy Evaluation as a Social Process*, New York : The Free Press.
- Burkhead, Jesse. (1965). “The Budget and Democratic Government”, Roscoe C. Martin (ed.), *Public Administration and Democracy*, Syracuse, N.Y. : Syracuse University Press.
- Capron, William. (1969). “The Impact of Analysis on Bargaining in Government”, in Davis James (ed.), *Politics, Programs, and Budget : A Reader in Government Budgeting*, Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, Inc.

66) 강봉균, “영점기준방식에 의한 국가예산개혁”, 최광 편, 『국가예산과 정책목표 : 1983년도』 (서울 : 한국개발연구원, 1983), 203-243쪽. ; 배득중, 『앞의 책』, 242쪽에서 재인용.

67) 미국에서 예산에 관한 새 제도가 나타날 때마다 그것을 모방하려는 시도가 계속되어 왔는데 그 이유는 단지 그것이 새로운 제도여서가 아니라 그 속에 들어 있는 ‘합리성의 추구’가 우리에게 어필되었기 때문이라는 주장도 있다. 배득중, 『앞의 책』, 215쪽.

- De Woolfson, Bruce H. (1975). "Public Sector MBO and PPB : Cross Fertilization in Management System", *Public Administration Review*.
- Downs, Anthony. (1960). "Why the Government Budget is too Small in a Democracy", *World Politics*.
- Downs, Anthony. (1957). *Economic Theory of Democracy*, New York : Harper & Row.
- Dror, Yehezkel. (1968). *Public Policy Reexamined*, San Francisco, CA : Chandler.
- Dror, Yehezkel. (1964). "Muddling Through : Science or Inertia?", *Public Administration Review*.
- Fesler, James W. and Donald F. Kettl. (1996). *The Politics of the Administrative Process*, 2nd ed., Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- General Accounting Office. (1987). *Budget Issues : Current Status and Recent Trends of State Biennial and Annual Budgeting*, Washington, D.C. : Government Printing Office.
- Gore, Al. (1993). *From Red Tape To Results : Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington, D.C. : Government Printing Office.
- Harris, Joseph P. (1952). "Needed Reforms in the Federal Budget System", *Public Administration Review*.
- Haveman, Robert H. & Julius Margolis. (1983). *Public Expenditure and Policy Analysis*, 3rd ed., Boston, Mass. : Houghton Mifflin Company.
- Held, Virginia. (1967). "PPBS Comes to Washington", Fremont J. Lyden and Ernest G. Miller (eds.), *Planning-Programming-Budgeting : A Systems Approach to Management*, Chicago : Markham.
- Henry, Nicholas. (1995). *Public Administration and Public Affairs*, 6th ed., Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Irving, Susan J. (1994). U.S. General Accounting Office, before U.S. House of Representatives, Committee on Rules, *Budget Process : Some Reforms Offers Promise*, T-AIMD-94-86, 2 March.
- Joint Financial Management Program. (1979). *Financial Management Function in the Federal Government*, Washington, D.C. : JEMP.
- Key, V. O. (1940). "The Lack of a Budgetary Theory", *American Political Science Review*.
- Lee, Robert & Ronald Johnson. (1973). *Public Budgeting System*, Baltimore, MD : University Park Press.
- Lewis, Verne. (1952). "Toward a Theory of Budgeting", *Public Administration Review*.
- Lindblom, Charles E. (1959). "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*.
- Lynch, Thomas D. (1985). *Public Budgeting in America*, 2nd ed., New Jersey : Prentice-Hall.
- Minmier, G. S. and R. H. Hermanson. (1977). "A Look at Zero-Base Budgeting : The Georgia Experience" in J. L. Herbert (ed.), *Experiences in Zero-Base Budgeting*, New York : A Petrocelli Book.

- Morrow, William L. (1975). *Public Administration : Politics and the Political System*, New York : Random House.
- Musgrave, Richard A. (1959). *The Theory of Public Finance*, New York : McGraw-Hill.
- O'toole and Marshall. (1987). "Budgeting Practices in Local Government : The State of the Art", *Government Finance Review* (October).
- Phyrr, Peter A. (1977). "The Zero-Base Approach to Government Budgeting", *Public Administration Review*, Vol. 37, No. 1 (January-February).
- Phyrr, Peter A. (1970). "Zero-Base Budgeting", *Harvard Business Review*, Vol. 48, No. 6 (November-December).
- Rauch, Jonathan. (1986). "Biennial Budgeting Taking Root", *National Journal*, 27 September.
- Reck, Dickson. (1954). *Government Purchasing and Competition*, Berkeley, CA : University of California Press.
- Rubin, Irene S. (1997). *The Politics of Public Budgeting : Getting and Spending, Borrowing and Balancing*, 3rd ed., Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Schick, Allen. (1973). "A Death in the Bureaucracy : The Demise of Federal PPB", *Public Administration Review*.
- Schick, Allen. (1966). "The Road to PPB : The Stages of Budget Reform", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (December).
- Schubert, Glendon Jr., (1951). "The Public Interest in Administrative Decision Making", *American Political Science Review*.
- Schultze, Charles L. (1968). *The Politics and Economics of Public Spending*, Washington, D.C. : The Brookings Institution.
- Simon, Herbert A. (1957). *Models of Man*, New York : John Wiley.
- Wildavsky, Aaron. (1970). "Rescuing Policy Analysis from PPBS", in Haveman and Margolis (eds.), *Public Expenditure and Policy Analysis*, Chicago : Markham.
- Wildavsky, Aaron. (1966). "The Political Economy of Efficiency : Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting", *Public Administration Review*, Vol. 26, No. 4 (December).
- Wildavsky, Aaron. (1964). *The Politics of Budgetary Process*, Boston, Mass. : Little, Brown.
- Willoughby, W. F. (1927). *The National Budget System*, Baltimore, MD. : Johns Hopkins University Press.