

決定作成過程에 關한 事例研究;

1965 年度 遞信料金改正

許 範

一. 序

I. 研究의 動機

本研究의 動機는 주로 (1) 行政의 決定作成過程에 對한 關心과 特히 H.A. Simon의 模型에 對한 平素의 關心 그리고 (2) 遞信部에서의 實務修習(1966年 9月 1日—12月 30日)과 其間의 問題의 發見등에 起因한다.(註)

1965年度 遞信料金改正의 決定作成過程을 問題로 選定한 보나 直接的인 動機는 다음과 같다.

(1) 同決定은 國民生活와 密接히 關聯되므로 豫想된 國民의 反應을 考慮하면서 企業性과 公共性의 調和를 期하여야 했다는 點인바, 이는 官의 民에 對한 行態分析에 도움이 될 것으로 生覺되었다.

(2) 同決定에 對한 遞信部의 높은 熱意는 同決定의 實質的인 目標가 무엇이었던가를 提示하여 줄 것으로 生覺되었다.

(3) 同決定의 最終決定權이 國會와 遞信部의 中間에 位置한 行政機關에 있었다는 點인바, 이는 國會의 直接統制範圍밖 에 있으나 自體內에 決定權이 없을 때 決定作成의 指向點이 무엇인가를 分析하는데 도움이 될 것으로 生覺되었다.

(4) 時間的壓力이 크고 認知된 狀況이 至難하였다는 點인바, 이는 不利한 狀況下의 決定作成者들의 行態와 그結果를 分析하는데 좋은 事例인 것으로 生覺되었다.

(5) 同案은 目標·動機·狀況과 過程이 相異한 郵便料金改正案과 電氣通信料金改正案이 統合된 것인바, 이는 統合의 要因과 結果의 分析, 나아가서는 同決定의 比較研究를 可能케 하는 것이었다.

II. 調査方法

同案의 最終決定權은 大統領이 保有하므로 同決定作成過程은 不滿의 誘發부터 大統領의 裁可時까지라 하겠으나 主된 關心의 焦點은 遞信部內에 集中시켰다.

本研究는 面接과 書類調査를 通하여 이루어졌다. 우선 表面化된 過程의 發見과 面接指針의 精密化를 위하여 一切의 關係書類를 調査한 뒤에 非公式的인 過程과 參與者들의 心理的要素의 推定을 위하여 프로그램에 參與한 遞信部의 關係職員 全員에 對한 非標準化面接을 實施하였었다.

二. 目標(Goals)

I. 目標의 內容

모든 決定은 特定目標과 關聯되는 것이다, 그것은 반드시 公式目標로 明示되는 것만은 아니고 오히려 보이지 않는 非公式目標로 存在할 境遇가 많으며, 또한 非公式目標는 參與者의 內面化된 潛在目標에 依하여 支配되는 것이다.

1. 公式目標

遞信料金改正案의 目標는 (1) 1965年 現在로 施行되고 있는 諸郵便料金과 諸電氣通信料金の 引上

(註) 本論文은 筆者가 碩士學位論文으로 1966年 12月에 서울大學校行政大學院에 提出한 「決定作成過程에 關한 事例研究—1965年度 遞信料金改正」(p. 241)의 抄錄으로, 大部分의 調査는 이 實務修習中에 遂行되었다.

그리고 (2) 遞信料金體制的 整備와 確立으로 明示되고있다.

첫째目標의 具體的인 內容에 對해서는 郵便料金改正案과 電氣通信料金引上案이 相異한 바, 前者의 境遇는 赤字運營의 終息으로 經營合理化를 期하여 서비스를 改善함을 目標로 함에 反하여, 後者의 境遇는 實需要에 對應하여 施設을 擴充하는데 所要되는 財源의 確保를 그目標로 하므로서 公式目標에서 부터 큰 差異를 보여 주고 있다.

두번째目標인 料金體制的 整備와 確立은 여러번 言明되었으나 實際로는 策略을 위한 架空目標에 不 過한 것이었다. 即 프로그램 參與者들은 料金引上自體가 料金體制的 整備·確立은 아니며, 同案의 郵便料金과 電氣通信料金は 均衡을 喪失했고, 兩料金の 各種目料金間에도 調整이 缺如되었을 뿐만 아니라, 料金體制的 確立은 1966 年에 第二次의 으로 企圖할 豫定이었다는 點에 意見을 같이 하고 있다. 그 點에도 不拘하고 자주 公式目標로 提示되었음은 이것이 效果的인 策略性을 가지고 있다고 評價되고 狀況이 至難하였으며 時間的 壓力이 큰것으로 認知되었기 때문이었다.

2. 非公式目標

프로그램 參與者들이 認知한 非公式目標은 (1) 革新斷行과 이로 因한 功勞의 認定 (2) 霸氣있는 遞信事業遂行을 위한 基礎의 確立 (3) 計劃單位部署와 同構成員의 優秀性的 證明 등이었다.

첫째의 目標은 最高管理者의 性格, 革新의 契機, 그리고 公式目標의 評價등에 依하여 胚胎되었던 것이다. 即 目標指向의인 性格을 갖춘 새長官의 就任과 함께 遞信料金引上은 一種의 革新으로 높이 評價되었고, 이 革新을 斷行하고 난 뒤에 올 功勞에 對한 期待를 크게 하였던 것이다. 大體로 組織階層의 위로 갈 수록 組織內的 在職期間이 짧으면 그만큼 더 革新을 發案시킬 可能性이 커지고, 밑으로 갈 수록 프로그램 參與를 위해서는 더 긴 期間이 必要한 것인 바, 遞信部는 企劃管理室長의 3年 8個月을 除外하면, 局長은 平均 約 8個月, 課·係長은 平均 約 1年 7個月의 在職期間을 보이므로서, 프로그램 胎動의 可能性을 潛積하고 있었으며 長官의 就任은 決定的인 發案契機가 되었던 것이다.

霸氣있는 遞信事業의 基礎確立이란 두번째目標은

長官뿐만 아니라 局長級以上の 政策單位에서 가졌던 目標인바, 이는 첫째目標과 關聯된 要素와 함께 遞信部에 對한 一體感으로 說明될 수 있다. 即 遞信事業의 成功과 自己의 成功感을 結付시키려는 高位幹部의 心理는 遞信事業의 霸氣찬 推進에 關心을 集中시켰던 것이다.

計劃單位部署와 同構成員의 優秀性證明이란 세번째目標은 計劃業務에 對한 一體感과 目標에 對한 部內的 評價와 關聯하여 說明된다. 即 計劃單位는 計劃業務의 特殊性과 同業務에 對하여 比較的 높게 評價하는 部內的 一般的인 雰囲気 등으로 因하여 認知된 威信을 갖고 있고 있었으며, 그들이 推進하고 있는 決定的 目標가 部內에 配分된 것으로 評價되고 있음을 認知하므로서, 그들은 一種의 使命感을 느꼈으며, 上官과 同僚들에게 能力을 證明할 機會로 認知하였으며, 同프로그램 成功後에 自己들에 對한 評價에 큰期待를 갖었던 것이다.

3. 潛在目標

以上の 非公式目標은 모두 他人으로부터 認定을 받고 組織의 成功을 通하여 個人의 成功感을 充足 하려는 心理에 依하여 支配되고 있다. 最深部에 潛在되어 있는 目標은 功名心의 充足이라 할 수 있다.

II. 目標構造

以上과 같이 目標은 唯一한 것으로 存在하는 것이 아니고 組織의 階層에 따라 또는 行動者에 따라 相當히 多樣하게 認知되는 것이다. 그러나 이들 目標은 別個의 것으로 亂立되어 있는 것이 아니고 어떤 相關關係를 維持하면서 하나의 構造를 形成하고 있다.

同案의 目標은 各各 3個의 下位階層을 保有한 3個의 構造가 모여 全體的으로 하나의 目標構造를 形成하고 있다.

第1階層; 潛在目標構造

- 1-1 功名心의 充足을 위한 階層
- 1-2 功名心의 合理化를 위한 階層
- 1-3 合理化 手段의 探索階層

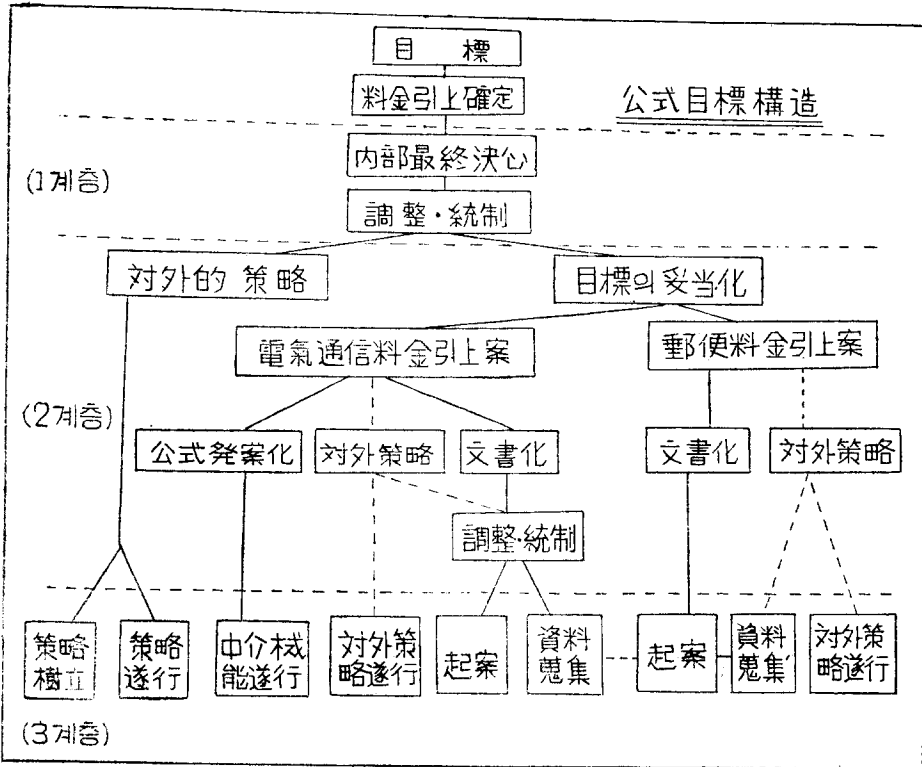
第2階層; 非公式目標構造

- 2-1 革新을 위한 階層
- 2-2 革新의 基礎確保를 위한 階層
- 2-3 推進의 階層

第3階層; 公式目標構造

3-1 目標의 確定을 위한 決心階層
 3-2 妥當化를 위한 準備階層

3-3 妥當化를 위한 實行階層



以上の 目標構造의 各階層은 運營性(Operation-ality)에 의하여 支配되어 全體의으로 有機的인 關係를 維持한다. 運營性은 目標構造의 下位階層에 가까운 수록 增大한다. 이에 因하여 潛在目標構造는 非公式目標構造를, 非公式目標構造는 公式目標構造를 拘束하고 支配한다. 換言하면, 同決定作成過程에는 個性의要素가 크게 作用하게 된 것이다. 그結果가 同過程에 미친 主要한 諸影響은 ① 代案探索의 省略 ② 性質上 相異한 兩案의 無理한 統合 ③ 對外的策略에의 置重과 非公式的要素의 過度한 導入 ④ 參與者의 非常한 熱意등이 었다.

三. 動機(Motivation)

I. 郵便料金引上案의 動機

1. 動機內容

同案의 動機成立은 主로 (1) 郵便事業에 關한 價

值觀念의 變化 (2) 認知된 目標達成可能性의 增大 (3) 認知된 契機性의 增大등에 依한 것이다. (契機性이라 함은 動機成立에 끼친 影響力의 直接性 即 動機成立과 의 距離를 意味하기 위하여 暫定的으로 使用한 用語이다.)

첫째, 赤字運營의 甘受로 보다 積極的인 繼續企業의 推進으로 郵便事業에 關한 價值觀念을 變化시킨 主要한 要素는 (a) 1962年부디 實施된 企業會計制度, 外國郵便事業의 赤字運營, 電務事業의 公共企業體化論과 이로 말미암은 同事業과 郵便事業의 分離論등에서 刺戟받은 赤字運營에 對한 價值觀念의 變化 (b)上記의 價值觀念의 變化, 遞信事業의 兩大主流인 郵政事業과 電務事業의 比較와 競争 및 現料金の 長期的固定등에서 誘發된 滿足度의 變化등이다.

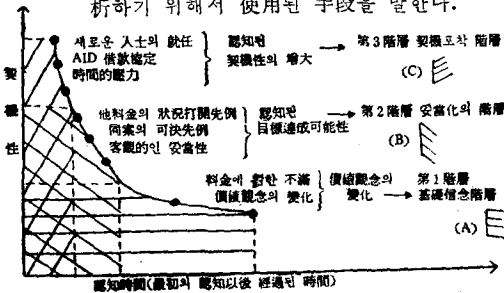
둘째로 目標達成可能性이 增大된 것으로 認知시킨 要素는 (a) 1962年 第2次 公共料金審査委員會

에서 郵便料金の 約25%引上이 可決되었다가 保留된 先例 (b) 1964年 8月 27日의 電氣料金 50%引上 (同年 9月 1日施行), 同年 9月 19日의 肥料販賣 價格 90%引上(同年 9月 15日施行), 同年 12月 8日의 國有鐵道運賃(旅客 35%, 貨物 15%)引上 (65年 1月 1日施行)등 他公共料금이 同一하다고 認知된 狀況을 打開한 先例 (c) 同料金の 長期的固定, 政界要人에 依한 同料金の 過度한 低廉性的 認定, 同料금이 生計費에 미치는 影響이 極少하다는 認定 등이 있다.

셋째, 契機性的 增大를 認知시킨 要素는 (a)1964年 12月의 AID 借款協定 特別條件에 內包된 電氣通信收入의 他計定에 由의 轉出禁止規定이 當장 實質上의 不利益을 招來하여, 그로인한 將來에 對한 不安을 느끼게 되었고, 나아가서 이規定을 有效한 策略의 道具로 認知·評價하였던 點 (b) 郵政局長과 遞信部長官의 更迭 (c) 1967年度의 總選舉와 第二次經濟 5年計劃의 開始로 因하여 크게 認知된 時間的 壓力이 遞信部에 實際的인 刺戟을 加하고 公共料金審査委員會를 어느 程度 拘束할 것으로 認知되었던 點등이다.

2. 動機構造

여기에서 動機構造라함은 動機要素의 單純한 平面的列舉에서 한 걸음 나아가서 時間的觀念과 影響力의 強度를 考慮하면서 그 態를 보다 明白히 分析하기 위해서 使用된 手段을 말한다.



위의 動機構造에서 볼 수 있는 바와같이 同案의 動機는 郵便事業에 對한 觀念의 變化가 料金에 對한 不滿과 더불어 長期에 걸쳐 徐徐히 誘發되었고, 이 基礎信念의 變化를 土臺로 하여 同案의 妥當化가 構築되고, 여기에 契機性的 增大가 認知되므로써 動機는 完成되었다.

各要素는 相互影響關係에 있다. 即 觀念의 變化와 不滿의 增大때문에 妥當化와 契機의 認知가 存

在하였고, 妥當化가 認知되었기 때문에 觀念의 變化와 認知된 契機性이 關聯을 갖게 되며, 契機의 認知로 말미암아 觀念의 變化와 妥當化가 顯在化되었던 것이다.

이 動機構造에서 同案의 動機가 保有한 特性을 概觀해 보면 다음과 같다.

(1) 基礎信念에 가까울 수록 動機成立에 보다 큰 影響을 미친다. (A>B>C)

(2) 狀況性이 클수록 契機性도 커진다. (A<B<C)

(3) 認知時間이 길 수록 動機成立에 미친 總體的인 影響力도 커진다.

II. 電氣通信料金引上案의 動機

1. 動機內容

同案의 動機要素는 (1) 業務에 對한 熱意와 電務局의 威信 (2) 認知된 目標達成可能性의 增大 (3) 認知된 契機性的 增大등이다.

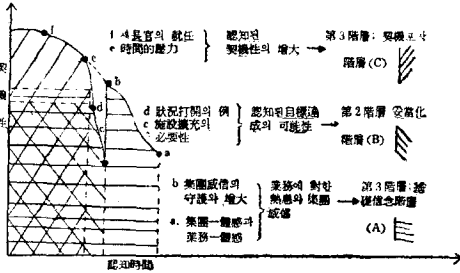
첫째 電務局職員은 (a) 集團에 對한 一體感과 業務에 對한 熱意가 他局에 比하여 높았는 바, 그理由는 主로 (i) 電務局이 所管事業을 가장 活潑히 遂行하고 있다는 成功感 (ii) 黑字運營을 하는 唯一한 局 (iii) 優劣의 差가 甚하지 않은 比較的 均等한 補職과 낮은 競爭度 (iv) 他局에 比하여 높은 實質的인 金錢的 報償體系 (v) 局長의 業務에 對한 熱意와 리더십때문이었다. 이와 같은 要素는 電氣通信事業의 擴大와 成功에 對한 熱意를 誘發하였던 것이다. (b) 더구나 이렇게 높은 一體感과 熱意는 (i) 郵便料金引上이 胎動됨을 알자 相對的인 威信의 低落을 認知케 했고 (ii) 同案의 達成可能性이 큰 것으로 認知되자 威信의 損傷感도 增大되어 (iii) 이를 補完하고 集團威信을 守護·增大시킬 代案의 探索 動機가 成立되었던 것이다.

둘째로 目標達成可能性은 (a) 施設擴充의 必要性이 (i) 事實上으로 認知되었고 (ii) 遞信部高位層의 非公式 및 潛在目標達成을 위해서도 必要하며 (iii) 나가서는 現政權의 建設意欲에 強力히 一致될 뿐만 아니라, 現政局에 對한 國民의 支持度を 높여 줄것으로 認知된다는 點등으로, 施設擴充의 基礎가 되는 料金引上을 可能케 하리라고 認知하였던 點과 (b) 앞에서 이미 說明한 바 있는 他公共料金の 狀況打開의 例등에 依하여 成立된 것이다.

셋째로 認知된 契機性的 增大는 (a) 長官의 就任과 (b) 時間的 壓力등에 依하여 이룩 된 것이다.

2. 動機構造

이 動機의 特性은 郵便料金の 境遇와는 相當히 다르다.



(1) 動機成立에 미친 影響力의 順위가 $A > C > B$ 로 되어 基礎信念과 比例되지 못하고 있다.

(2) 契機性的 順序는 $C > A > B$ 의 順序나 威信의 守護와 增大는 郵便料金引上準備와 關聯되는 것이기 때문에 狀況性과 比例하고 있다.

(3) 妥當化의 階層을 補完하려는 努力, 即 動機要素曲線을 부드럽게 하려는 努力이 作用하고 있음이 發見되었다. 即 補完의 機能은 (a) 構造上의 安定化와 (b) 狀況要素에의 依從度強化를 指向한다. 前者는 動機要素曲線을 부드럽게 하고 要素의 數를 增加시키려는 努力임에 比하여, 後者는 第1, 2階層의 不足點을 第3階層에서 補償하려는 機能이다.

(4) 構造上으로 볼때 郵便料金引上案의 境遇는 右와 下에 位置하고 있으나 電氣通信料金引上案의 境遇는 보다 左와 上에 位置하고 있다. 이는 前者가 動機成立에 보다 더 긴 時間이 消費되었고 狀況의 影響을 적게 받았음에 比하여, 後者는 보다 적은 時間이 消費되었고 狀況의 보다 큰 支配를 받았음을 意味하는 것이다.

III. 兩案의 統合動機

兩者의 動機는 그內容(動機基礎, 認知된 客觀的 妥當度), 動機構造(形態, 構成)와 그機能(補完作用의 有無)등에서 커다란 差異를 갖이고 있다. 그럼에도 不拘하고 兩案을 單一案으로 統合시킨 動機는 (1) 時間的 壓力이 커서 어려움을 두번 當하기 보다는 순차적 한번에 부딪쳐 보려는 心理와, 單一案이

갖는 經濟性과 策略上의 便宜를 考慮해야 했고, (2) 非公式的, 潛在的 目標과 電氣通信料金引上案의 目標가 強力히 合致되었으며 (3) 諸條件으로 보아 電務局은 完璧한 資料를 提示하리란 期待와 電務局의 能力이 이에 達하리란 認定과 (4) 最惡의 境遇에는 郵便料金引上案만이라도 確定시키려는 心理등에서 形成된 것이었다.

四. 狀況(Situations)

I. 組織의 狀況(Organizational Situation)

同決定作成에 影響力을 加한 組織의 狀況은 주로 (1) 組織構造와 (2) 組織內의 雰圍氣등이었다.

1. 組織構造

遞信料金引上案을 위한 組織構造는 公式上으로는 企劃管理室을 統合階層(Level of Integration)으로 하는 聯合組織(Federal Organization)의 性格을 보여 준다. 그러나 實際적으로는 電氣通信料金引上案이 目標의 配分을 公式組織構造에 一致시켜 聯合組織에 依하여 推進되었음에 比하여, 郵便料金引上案은 同案의 妥當化目標을 郵政局과 企劃管理室에서 같이 保有하므로써 混合組織(Composite Organization)의 性格을 갖었었다. 即 前者의 境遇 電務局과 企劃管理室은 獨立組織(Unitary Org.)인데 反하여 後者의 境遇는 郵政局과 企劃管理室이 細部組織(Component Org.)인바 이로써 兩案의 決定作成過程 特히 意思疎通과 調整·統制, 葛藤, 그리고 各案에 對한 熱意面에 深大한 影響을 주었던 것이다.

2. 組織內의 雰圍氣

1965年 5月 16日의 長官更迭後에 同案에 對한 遞信部高位層의 關心度는 매우 높았고 部內의 一般의 人 雰圍氣도 大端히 鼓舞的이었다.

特히 同프로그램에 參與한 企劃單位는 組織單位別로 對面的 接觸關係를 갖는 非公式集團化되었는데, 이에 作用한 要素는 (1) 各局과 室에서 極少數의 人員(各 2-3名)이 프로그램에 參與했고 (2) 同案이 非公開裡에 準備되었고 (3) 時間的 壓力이 커서 相互接觸關係가 頻多하였으며 (4) 同案에 對한 熱意와 期待가 같았던 點등이다.

보다 狀況을 어렵게 認知한 獨立組織(Unitary Org.)으로서의 電務局은 어느 他局보다도 最適의 緊張狀態(Optimal Stress)에 가까웠었다.

II. 制度的狀況(Legal Situation)

同案은 豫算會計法 第3條에 依하여 公共料金審查委員會와 國務會議의 審議를 거쳐 大統領의 裁可를 得하여 確定되도록 되어있었다. 그러나 遞信部가 크게 認知한 制度的狀況은 公共料金審委였는바, 이는 (1) 同委員會가 最初의 制度的狀況이고 (2) 同委員會의 審議는 科學的基準에 立脚하며 (3) 諸經濟長官이 直接參與하므로 他制度的狀況에 주는 影響이 크다고 認知되었기 때문이다. 더 나가서 이狀況은 權威主義的인 委員長(經濟企劃院長官)으로 集約되었다.

III. 政治的狀況(Political Situations)

1. 政黨

遞信部는 어느政黨에든지 同案을 事前審議케 하는 것이 國民에 對한 禮儀라고 생각하였다. 그러나 野黨은 同案에 對한 最大의 抵抗線인바 서둘러 接觸하기 보다는 無視하는 것이 有利하다고 認知하였다.

그러나 與黨은 政府內에서의 審議通過를 위한 하나의 關門이기도 하며, 同料金引上이 次期選舉에 갖여 올 利益을 提示하므로써 說得可能할 뿐만 아니라, 國民의 反對로부터 遞信部를 오히려 옹호하여 주리라고 認知되었던 것이다. 물론 當部의 本意는 與黨을 통하여 國民을 說得시키려는 것 보다 適當한 政治的狀況의 外廓을 통하여 制度的狀況을 政治的으로 拘束하여 同案을 實現시키려는 것이었다.

2. 政府態度

政府의 公共料金에 對한 態度는 不引上의 維持를 繼續한다는 것이었다. 이를 뒷바침한 것은 1965年 2月 5日의 大統領의 公共料金不引上原則의 指示와, 遞信料金の 不引上이 可能한 것으로 認定한 同年 3月 24日의 公共料金引上抑制對策會議등이었다. 따라서 遞信部가 同狀況의 打開을 위한 策略에 沒頭하지 않을 수 없었던 것이다.

IV. 經濟的狀況(Economic Situations)

當部는 同案에 對한 經濟界의 反應은 否定的이며 說得不可能한 것으로 認知하였을 뿐만 아니라, 이 反應이 政治的狀況과 直結될 可能性이 크며 이에 同案의 成敗에 주는 影響이 크리라고 認知하였다. 따라서 遞信部는 經濟界에 對해서 同案의 推進을 秘密로 하고, 政治的狀況에 對해서는 同案이 經濟

界에 주는 影響이 微細하다는 事實을 證明할 수 있는 資料의 完備를 爲하여 努力하였던 것이다.

V. 社會的狀況(Social Situations)

1. 國民

國民은 同案에 反對의 反應을 보일 것이나 同案에 影響을 줄 程度로 輿論化시킬 能力이 國民에 存在하지 않는 것으로 認知되었으므로, 遞信部의 反應은 社會的狀況을 主로 輿論의 媒介機關으로 集約하고, 國民에게는 同案을 秘密로 하고, 決定時點以後의 反對는 輿論化가 不可能하므로 無視할 수 있다는 것이었다.

이와 같이 官僚와 國民間의 「폼푸니 케이손」體制的 未發達에 基因한 官僚와 國民間의 乖離現象과 이를 增大시키려는 努力은 注目할 만한 것이다.

2. 言論機關(Mass Media)

처음에 遞信部는 言論機關은 反對性向과 商業性 그리고 政治的 世세손날리즘에 依하여 積極的인 反對를 보일 것이므로 同案에 對한 情報封鎖가 不可避하다고 認知하였다. 그러나 프로그램이 進行되면서 完全한 封鎖는 不可能하며, 이것이 失敗할 境遇 最高反對의 時點과 決定時點이 一致될 우려가 있다고 생각하였다. 한편 資料의 完備에 따라 反對를 어느程度 撫摩시킬 수도 있는 것으로 보고, 適當한 時點에 情報를 提供하여 反對時點과 決定時點의 相馳와 反對의 撫摩를 위한 積極的인 策略을 펴는 方向으로 反應을 보여 주게 되었다.

VI. 時間的 壓力(Time Pressure)

앞에서 밝힌 바와 같이 時間的壓力은 1967年의 總選舉와 同年의 第二次經濟5個年計劃의 開始를 前提로 한 것이기 때문에 1965年 3/4分期까지를 最終線으로 하지 않을 수 없었던 것이다.

이에 對한 遞信部의 反應은 (1) 政府에서도 느끼는 時間的壓力을 最大限 利用하고 (2) 兩案을 單一案으로 統合하되 (3) 兩料金の 調整과 各案의 種目料金間의 調整을 省略하고 (4) 同案을 進行中인 他事業보다 最優先順位에 두고 (5) 對外的 策略에 重點을 두는 方向을 취하게 되었다.

全體的으로 볼때 認知된 狀況의 困難도와 그狀況에 對한 反應의 積極的인 關心度는 크게 다르다.

即 狀況의 認知된 困難도는 (1)國民—(2)野黨—(3)言論機關—(4)經濟界—(5)經濟企劃院長官—(6)

大統領—(7)公共料金審査委員會—(8)與黨—(9)國務會議 등의 順序인데 反하여, 그 積極인 反應度는 (1)經濟企劃院長官—(2)大統領—(3)公共料金審査委員會—(4)與黨—(5)國務會議—(6)言論機關—(7)經濟界—(8)野黨—(9)國民의 順序로 나타난다.

이는 制度的狀況인 수록(大體로 制度的>政治的>經濟的>社會的狀況) 困難도가 높고 認知된狀況에는 보다 積極인 反應을 보여 주며, 非制度的인 수록 困難도가 크게 認知되면 그狀況을 無視해 버리는 傾向을 보여 주는 것이다.

또한 決定作成過程上的 制度가 權威主義的으로 運營된다고 認知되면 모든 反應의 焦點은 決定權을 獨占한 1個人에게 集中한다. 逓信部는 모든 策略의 最終目標을 經濟企劃院長官에게 두었다.

五. 決定作成過程(Decision-making Process)

I. 目標의 探索過程

郵便料金引上이란 目標은 (1)赤字 自體와 赤字運營에 對한 信念의 變化에서 誘發된 不滿으로 因하여 自體內에서 目標探索을 爲한 情報을 保有하고 있었다는 點과 (2) 1962년에 着手하여 費用을 投入하여 온 同案을 完結시키려는 싱크·코스트(Sunk cost)觀念으로 因하여 他代案의 探索을 缺한 채 確定되었다.

電氣通信料金引上이란 目標은 郵便料金引上의 準備情報에서 相對的인 威信의 下落을 認知하므로써 確定되었던 것인 바, 이정보는 性質上 電務局을 拘束하였다. 即 同情報가 料金引上에 關한 것이었기 때문에 料金引上 以外의 代案探索을 缺한 채 電氣通信料金引上이란 目標로 直結되었던 것이다.

II. 代案의 探索過程

1. 目標과 關聯된 代案

앞에서 밝힌 바와 같이 目標과 關聯된 代案은 存在하지 않았으나 公式文書에는 郵便料金引上의 代案으로 (1) 一般會計에서의 轉入 (2) 自體經費節減 (3) 借入方案이 明記되었었고, 電氣通信料金引上의 代案으로서 (1) 國內借入과 (2) 外國借款등을 明示하고, 이들이 實現不可能하다고 證明하고 있다.

이代案은 企劃管理室에서 兩案이 統合될 때 (1)

리리 代案을 提示하므로써 審議過程에서 情報의 封鎖點에 到達케 하여 (2) 餘他的 不利한 代案의 探索을 省略케 하고 (3) 目標의 相對的인 妥當性을 높혀 그受容性과 明確性을 增大시키며 (4) 文書體制의 完備에 도움을 주고 (5) 이것이 起案者의 能力을 證明하리라고 認知되어 插入한 것이므로 二策略性이 높고 考慮되었던 것이다.

2. 引上率과 引上時期에 關聯된 代案

비록 明文化되지는 않았지만 引上率과 引上時期에 關한 策略性과 함께 實質的인 代案이 講究되었다. 即 引上率과 引上時期을 最終線으로 策定하지 않고 相當한 協商의 餘地를 考慮하므로써 最終線까지의 사이에 許多한 策略을 潛伏시키고 있다.

특히 狀況이 不利한 案의 代案은 보다 많은 策略性이 內包되고 있다. 即 郵便料金引上案은 狀況이 比較的 有利하게 認知되었기 때문에 約 70%의 引上率과 1966年 1月 1日施行을 要求하므로써 代案의 策略性이 크지 않음에 反하여, 狀況이 比較的 不利하게 認知된 電氣通信料金引上案은 約 100%의 引上率과 1965年 10月 1日施行을 要求하므로써 代案도 多數였고 策略性도 複雜하였었다.

III. 發案

Simon은 프로그램의 定立에는 機能分化가 일어난다고 보는 바, 資本家 機能(Investing Function)은 資源配分과 選擇機能을 하며, 企業家機能(Entrepreneurial Function)은 最初의 아이디어를 提供하는 機能이며, 中介人機能(Broker Function)은 上記兩者를 연결시키는 機能을 말하는 것이다. 公式的으로 同案을 發案시키는 資本家機能은 逓信部長官이 擔當하였는데 앞에서 밝힌 바와 같이 그의 性格은 同案에 큰 影響을 미쳤던 것이다.

郵便料金引上을 提案하여 企業家機能을 遂行한 者는 郵便事業의 實務者와 逓信部高位幹部들을 中心으로 하여 多樣하였음에 比하여, 電氣通信料金引上을 提案한 企業家は 電務局長 1人에 不過하였다. 即 郵便料金引上의 아이디어源은 多樣하였는데 比하여 電氣通信料金引上의 아이디어源은 1人에 止나지 않았던 것이다.

또한 企業家의 아이디어를 資本家에게 媒介하여 주는 中介人機能에서도 郵便料金引上案은 郵政局長을 비롯한 部內 高位幹部와 前任長官 그리고 國會

議員들의 部外 政治人들로서 多樣하였으나, 電氣通信料金引上案은 電務局長 1人만이 中介機能을 遂行하였던 것이다. 그러나 前者의 境遇에 있어서는 中介人의 多樣에도 不拘하고 中介機能이 微弱 하였음에 反하여, 後者의 境遇에는 中介人이 1人에 不週하였음에도 不拘하고 中介機能은 大端히 強力하였었다.

企業家와 中介人機能이 많은 사람에 依하여 遂行된 郵便料金引上은 容易하게 暫定的인 發案에 到達했는 바, 그것은 1962年까지 거슬러 올라 갈수 있다. 그러나 企業家와 中介人을 1人밖에 갖지 못하였던 電氣通信料金引上案은 새 資本家가 就任한 1965年 5월에 이르러서야 겨우 發案이 公式化되었던 것이다.

IV. 프로그램의 作成

明文化된 프로그램은 없었으나 事實上 節次 프로그램(Procedural Program)과 事實프로그램 Substantive Program)이 存在하였었다.

1. 節次프로그램

公式發案 以前에는, 公式發案조차 悲觀的인 電氣通信料金引上案의 境遇에 만 이 프로그램이 存在하였고, 郵便料金引上案은 對外的으로 暫定的인 採擇을 得하였다는 事實때문에 오히려 同案의 發展을 中止시키고, 公式發案以後에 프로그램을 作成·施行하더라도 支障이 없으리란 安堵感때문에 프로그램作成을 促求하지 않았었다.

電務局의 節次프로그램의 內容은 (1) 1966年度

豫算案에 同아이디어를 反映한다(最終點의 設定).

(2) 1965年初에 公式發案을 得한다. (3) 1964年末까지 最少限의 基礎資料를 蒐集한다. (4) 對內用資料의 完備後에 企劃管理室長과 次官을 說得한다 등이었다.

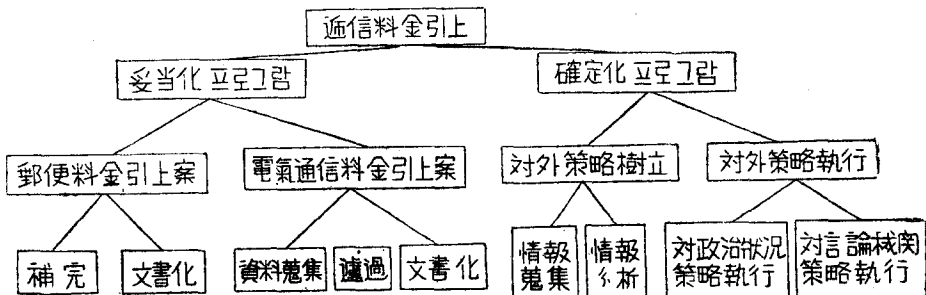
公式發案以後에는 兩案을 統合하여 同一프로그램을 作成하였는데, 그內容은 (1) 遞信料金引上案은 1965年 9月까지 確定시킨다(最終點의 設定). (2) 同年 6月 末日까지 與黨에 同意를 要請한다. (3) 7月頃에 與黨의 同意를 得한다. (4) 다음에 公共料金審查委員會에 同案을 提出한다. (5) 政府要人과 接觸한다. (6) 同時에 公共料金審查委員과도 接觸한다. (7) 可能하면 政府要人과 公共料金審查委員의 說得이 끝난 後에 經濟企劃院長官과 接觸한다. (8) 適當한 時期에 言論機關에게 同案을 公開하고 對言論機關策略을 展開한다는 것들이었다.

全般的으로 보면 이 프로그램의 各段階에는 運營性이 作用하고 있다.

2. 事實프로그램

公式發案 以前에는 電氣通信料金引上案의 境遇에 만 이 프로그램이 作用하였다. 그內容은 (1) 同아이디어의 妥當化 (2) 同아이디어의 公式化 등으로 大別되는데, 前者에는 (a) 資料蒐集機能 (b) 濾過機能 (c) 文書化機能등을 下位階層으로 갖이고 있고, 後者는 (a) 契機探索機能 (b) 中介機能 등으로 分離된다.

公式發案以後의 프로그램은 다음과 같다.



이 프로그램에도 運營性이 作用하고 있는바 第3階層으로 내려 올 수록 運營性은 增大한다.

V. 作業分擔

妥當化프로그램의 作業分擔은 大體로 公式組織構

造에 依하여 이루어 지고, 確定프로그램의 分擔을 위해서는 一種의 非公式集團이 形成되었다. 即 妥當化프로그램은 電務局, 郵政局 및 企劃管理室의 各企劃單位에 分擔되었고, 確定化프로그램은 長官,

次官, 企劃管理室長 및 本部 各 局長으로 構成된 小 集團에 依하여 遂行되었다. 따라서 後者は 前者의 境遇보다 더 活潑히 機能할 수 있었다.

妥當化프로그램의 作業分擔에서 各局室의 課長은 事實上 除外되고 있었는데, 그理由는 (1) 課長은 他 日常業務를 疎忽히 할수 없었고 (2) 係長이 프로그램을 直接擔當하였으므로 意思傳達도 局長과 係長사이에 直結되었고 (3) 時間的壓力이 컸기 때문에 의사 通路를 짧고 單純하게 하려는 努力이 作用하였기 때문이다. 따라서 이프로그램을 위해서는 各局·室의 局·室長, 企劃係長과 其他企劃係員 1人으로서 主 적은 數의 人員이 動員되었던 것이다.

VI. 프로그램의 執行

確定化프로그램은 다음에 보다 詳論하고, 여기서는 妥當化프로그램의 執行만을 檢討하겠다.

大體로 電氣通信料金引上案은 電務局의 企劃單位가 單獨으로 準備하였음에 比하여, 郵便料金引上案은 郵政局과 企劃管理室이 合同하여 프로그램을 執行하였다. 이것은 狀況이 有利하고 發案에 關聯된 企案家와 中介人機能이 넓게 分散되어 있는 境遇에는 妥當化프로그램이 統合階層에서 執行되는 例를 보여 주는 것이다.

資料의 種目選定은 企劃單位의 實務者가 執行하였는데, 그基準은 先例와 蒐集의 容易度에 다르코 있다. 또한 한單位體에서 使用한 種目選定の 基準은 他單位體를 拘束하였다. 即 電務局에서 세워 놓은 基準은 郵政局과 企劃管理室을 拘束하여 電務局의 基準에 따르도록 하였던 것이다.

資料의 濾過作業은 係長線에서 擔當하였는데, 그 基準은 說得力과 內容의 完壁性등이었다.

目標과 動機 및 具備된 資料가 相異한 두案을 單一案으로 統合할 때는, 兩案의 均衡을 最大限으로 考慮하는 것이 不可避하겠으나, 兩案을 企劃管理室 財政係長이 統合할 때는 內容上의 均衡은 度外視되고 文書體制上의 均衡만을 考慮하였다. 當時 財政係長은 (1) 電務局案을 自己가 作成한 第一次 郵便料金引上案에 最大限으로 接近시키고 (2) 資料의 內容面에서 說得力이 큰 것만에 置重하고 (3) 資料 配置를 體系的으로 한다는 基準을 세웠다.

이렇게 文書體制的 均衡만을 考慮하게 된 理由는 (1) 兩案의 內容은 이미 高位層에 依하여 確認되었

으므로 修正不可能하였으나 (2) 兩案이 最少限의 均衡마저 喪失하여 그優劣이 鮮明하면 各案의 受容性에 큰差가 生기며 (3) 最少限의 能力과 誠實을 對外的으로 表示해야 했고 (4) 精選된 資料의 體系的인 配置가 効果的으로 認知되고 (5) 郵政局의 資料가 不足하므로 不得已 電務局資料를 縮少해야 하였고 (6) 個人的인 威信을 考慮하여 自己가 起案한 案에 他案을 接近시켜야 했다는 點등이다.

VII. 意思疎通과 調整

妥當化프로그램執行中の 意思疎通은 (1) 밑에서 위로만 흘렀고 (2) 橫的 意思疎通이 圓滑치 못 했고 (3) 通路는 짧고 單純하다는 特徵을 보여 주었다.

첫째 意思傳達이 上向·一方向이었음은 (a) 電務局에서는 公式發案以前에 이미 妥當化프로그램이 事實上 完了되었고 (b) 時間的壓力이 커서 妥當化와 確定化프로그램사이의 作業分擔이 嚴格하였고, 高位層은 後者에 沒頭하여 前者에 對한 餘裕가 없었으며 (c) 妥當化프로그램은 主로 資料蒐集, 濾過作業과 文書化作業이므로 最高管理層의 業務로서 適當치 못 했기 때문이었다.

두번째 橫的 意思疎通이 圓滑치 못 한 理由는 (a) 兩局이 遂行한 프로그램의 內容이 相異하고 (b) 一種의 競爭心理가 作用하여 通路利用을 資料의 求乞로 認知했고 (c) 通路開拓에 對한 上官의 關心이 없었고 (d) 最少限의 必要한 調整을 可能케 하는 企劃管理室이 制度上으로 存在하므로 既往에 開拓된 通路인 同室을 利用하려는 通路利用의 自己強化傾向이 作用하였기 때문이다.

셋째 通路는 各組織單位別로 1 個만이 形成되었고 길이는 局室長—(課長)—係長의 아주 짧은 것이었다.

各局內의 意思傳達에 依한 調整은 새로운 情報의 傳達을 包含한 「還流에 依한 調整」(Coordination by Feedback)을 指向했고, 橫的 意思傳達에 依한 調整은 既存規程에 立脚한 「企劃에 依한 調整」(Coordination by Plan)을 指向하였으나, 前者의 境遇는 還流裝置의 故障으로 下意上達만 存在함으로써 調整이 弱化되었고, 後者의 境遇는 意思傳達이 通路의 中間 即 企劃管理室 財政係長에서 中斷되므로써 調整이 弱化되었다.

그러나 確定化프로그램擔當者사이에는 非公式集

團의會議體가 形成되어 意思疎通이 自由하고 活潑하였으며 「還流에 依한 調整」이 圓滑하였다.

妥當화와 確定化프로그램사이의 意思傳達通路는 企劃管理室長, 郵政局長, 電務局長이었고, 그手段은 (1) 資料의 要求 (2) 브리핑카드의 作成指示 (3) 對外策略遂行時의 帶同 (4) 稟議制度 등이었으나, 이들 手段은 最少限度로 使用되어 意思疎通과 調整을 爲한 努力을 極히 적었다.

六. 對外的策略

I. 對外策略에 對한 基本姿勢

對外策略에 對한 遞信部의 基本姿勢는 (1) 時間的 壓力이 크고 狀況이 至難하다. (2) 對外策略의 成敗는 同案의 成敗를 左右한다. (3) 効果的인 對外策略은 樹立可能하고 狀況打開은 이의 積極的遂行을 通해서만 可能하다. (4) 新任長官의 政治的背境과 能力이 同프로그램執行에 큰도움이 된다 등이었다. 特히 (4)의 要素는 最適의 緊張狀態 造成에 큰 作用을 하였다.

II. 內容

同프로그램의 內容은 適當한 政治的狀況의 外廓으로부터 最終目標點까지 同案의 妥當性을 說得해 들어 가므로써 最終決定作成者로 하여금 可能한 限 同案을 原案대로 決定하게하기 위한 諸策略의 樹立과 執行을 意味한다.

III. 最終目標點

策略의 對象은 原則的으로 計劃에 依하여 影響을 받을 사람이야 하고 그內容도 그들의 豫期된 反應에 計劃을 適應시키는 것이어야 함에도 不拘하고, 同프로그램은 國民과 野黨을 全혀 무시하고, 可能하면 原案대로 可決시키기 위하여 制度的 狀況에 嚴重하였었다. 더구나 그目標點은 公式的인 最終決定權者에게 指向되지 않고, 가장 不利하고 影響力이 큰 것으로 說知된 狀況인 1個人에게 集中되었다. 即 同프로그램은 同案의 最終決定權者인 大統領보다도 權威主義的으로 同案의 決定에 影響力을 加할 經濟企劃院長官에게 指向되었던 것이다.

IV. 策略의 方法

同프로그램에서 動員된 策略은 消極的方法으로서 (1) 同案에 對한 情報封鎖(外秘)와 (2) 文書上의 諸策略을 들 수 있고, 積極的方法으로서 (1) 個

別接觸 (2) 與黨의 事前合意 (3) 經濟科學審議會의 事前諒解 (4) 權威있는 外部調查機關으로 認知된 韓國生產性本部의 遞信料金에 對한 診斷 (5) 記者團에 對한 브리핑 (6) 國務總理, 大統領 그리고 經濟企劃院長官에의 事前브리핑實施 (7) 公共料金審査委員 特히 民間人委員의 出席確保를 위한 策略 등이었다.

이 중에서 가장 基本的인 方法은 外秘와 個別接觸 方法이었다. 特히 個別接觸은 (a) 非公式的要素를 同伴하므로 拒絶의 生理를 弱화시키고 (b) 說得이 成功치 못한 境遇에도 公式會合에서의 強力한 反對를 封鎖할 수 있으며 (c) 公式會合의 主導權을 事實上 遞信部에서 掌握할 수 있게 하며 (d) 對外的으로 遞信部의 誠實性을 認定시킬 수 있다고 認知하였기 때문에 모든 積極的策略의 基礎가 되었었다.

V. 策略의 執行

對與黨策略執行중에 들어 난 特徵은 與黨이 同案을 黨利에 立脚해서 審議하였고 遞信部에서 同黨의 黨利에 合致됨을 證明하려는 努力을 크게 하였다는 點이다. 即 民主共和黨의 審議基準은 同案이 黨利 特히 次期選舉에 미치는 影響과 同案의 實現이 갖는 利益의 比較였던 것이다.

對言論機關策略의 執行은 言論機關에 對한 說得을 目標로 한 것이 아니고, 反對의 最高點과 決定點을 가장 有利하게 어그치려는 것이 目的이었으므로 原則的으로는 言論機關의 意思를 無視하려는 策略이었던 것이다. 同案에 對한 記事가 報道된 것은 1965年 6月 21일이 처이음었고, 公式的으로 同情報를 公開하고 積極的인 策略을 執行하기 始作한 것은 同年 7月 1일이었는데, 新聞의 反應을 詳細히 檢討해 보면 反對의 最高點이 同年 7月 9일로 推定되므로 同策略은 決定時點과 反對의 最高時點의 距離를 約 1個月半이나 確保하는 大成功을 거두었던 것이다.

政府要人을 위한 브리핑은 容易한 狀況으로부터 어려운 狀況을 向하여 實施되었었다. 따라서 브리핑의 順序는 國務總理-大統領-經濟企劃院長官의 順位로 되어, 甚至於是 大統領까지도 經濟企劃院長官에 앞서서 브리핑을 받았던 것이다.

또하나의 特徵은 狀況이 어렵고 客觀的으로 認知된 妥當度가 낮기 때문에 브리핑途中에 積極的인

否定的表示가 없을 때는 그것을 有利하게 解釋하여 暫定的인 同意로 認知하려는 傾向이 作用하였었다는 點이다.

七. 葛 藤

同決定作成過程에서는 許多한 葛藤이 들어 있다. 그중에서 重要한 것만을 추려보면 (1) 公式發案을 둘러 싸고 惹起된 (a) 長官과 電務局長사이의 葛藤과 (b) 電務局長의 個人的葛藤 (2) 郵便 料金引上率을 둘러싸고 惹起된 郵政局과 企劃管理室間의 葛藤 (3) 電氣通信料金引上率로 因하여 惹起된 企劃管理室 財政係長의 個人的葛藤 (4) 兩案의 統合階層에서 惹起된 財政係長의 個人的葛藤 (5) 妥當化 프로그램執行過程에서 惹起된 企劃管理室과 郵政局의 實務者間의 葛藤등이다.

위의 葛藤은 詳細히 分析되었는바 그重要한 特徵만을 들어 보면 다음과 같다.

첫째, 組織階層의 上位로 올라 갈 수록 同案의 內容과 密接히 關聯되어 葛藤이 惹起되고, 下位로 내려 갈 수록 些少한 權威와 權力關係로 因한 葛藤이 惹起되었다.

둘째, 組織階層의 上位에서 惹起된 葛藤은 그解消策이 講究되었으나 下位階層에서 일어난 葛藤의 解消策은 無視되고 있었다. 卽 局長級以上에서 일어난 葛藤은 解消策이 마련되었으나 係長級에서 惹起된 葛藤은 全해 無視되었다.

셋째, 目標, 動機, 認知된 狀況, 過程등이 相異한 兩案을 統合할 때 統合階層에서는 많은 葛藤이 露呈되었다. 卽 企劃管理室 財政係長은 보다 많은 葛藤을 經驗하였던 것이다.

넷째, 時間的壓力이 클 수록 部內의 葛藤이 無視되는 傾向이 있다. 卽 同案의 境遇는 時間的壓力이 크기 때문에 對外策略에 沒頭하여 同案의 成敗와 直接 關聯이 없는 內部的葛藤의 解消를 講究한 餘裕를 갖지 못 하였었다.

다섯째, 葛藤은 同案의 決定作成에 甚大한 影響을 끼쳤으나 그것은 반드시 有害로운 것만은 아니었다. 卽 葛藤은 (1) 兩案의 調整을 缺하게 하고 (2) 意思疎通과 調整을 害치고 協調를 妨害하므로써 有害하였으나, (a) 兩案을 單一案으로 統合하여 迅速하게 推進하게 하고 (b) 資料의 完備를 期하게 하고

(c) 實務者들의 競争心을 刺戟하고 (d) 文書體制의 均衡을 最大限으로 하게 하므로써 利로운 機能을 하였던 것이다.

八. 結 論

本事例研究에서는 各章의 結節에서 분수 있는 바와 같이 51個의 興味로운 結果(findings)가 發見되었다. 이를 綜合하여 同過程에서 보여 준 主要한 非合理性과 同過程을 全般的으로 支配한 變數를 檢討해 보면 다음과 같다.

I. 非合理性

(1) 目標와 代案의 探索過程의 缺如, 및 非公式的·潛在的目標에 依한 發案; 이로 因하여 發案以後의 過程은 이미 選定된 目標의 妥當化를 위한 策略特히 非公式的策略에 置重하게 되었다.

(2) 目標, 動機, 認知된 狀況, 過程과 資料가 相異한 郵便料金引上案과 電氣通信料金引上案의 無理한 統合.

(3) 認知된 狀況의 困難度와 二狀況에 對한 反應의 不一致.

(4) 對外的策略의 非公式性 爲主와, 同案과 密接한 關聯을 갖이고 있는 國民의 無視와 制度의 狀況中의 權威主義的인 1人에게의 策略對象의 局限.

(5) 意思疎通과 調整의 缺如.

(6) 下位階層에서 惹起된 葛藤의 無視와 이로 因한 同決定作成過程에 준 惡影響의 度外視 등이었다.

II. 決定作成過程의 變數

1965年度遞信料金改正의 決定作成過程을 支配한 變數는 (1) 同案의 性質 (2) 最高管理者의 性格 (3) 狀況 (4) 情報 등이었다.

1. 問題의 性質

兩案의 性質 特히 (1) 公益性의 多寡 (2) 目標上의 差異등은 認知된 狀況의 判斷과 密接히 關聯되므로써 決定作成過程에 甚大한 影響을 주었다.

2. 最高管理者의 個性

同案의 境遇에는 特히 最高管理者의 個性이 큰 作用을 한듯하다. 最高管理者의 個性은 特히 (1) 情報의 解釋 (2) 狀況의 定義등의 機能을 通하여 (a) 發案 (b) 프로그램의 執行등에 絶對的인 影響을 주었던 것이다.

卽 郵便料金引上案의 準備情報를 電氣通信料金으

로 直結시킨 것과 公式發案을 위한 執拗한 仲介機能을 遂行한 것은 電務局長의 個性때문이었으며, 狀況을 至難한 것으로 認知하였음에도 不拘하고 打開 가능한 것으로 認知하고 兩案 特히 보다 狀況이 不利한 것으로 認知된 電氣通信料金引上案을 發案하고 妥當化프로그램보다 確定化프로그램에 重點을 集中케 한 것은 新任長官의 個性때문이었다.

3. 狀 況

狀況 特히 (1) 制度的狀況 (2) 政治的狀況 (3) 時間的壓力 등은 同決定作成過程에 絕對的인 作用을 하였던 것이다.

即 同案의 最高決定權이 遞信部와 國會의 中間에 位置하였기 때문에 對外策略에 置重하게 하고, 同策略의 對象을 主로 政治的狀況에 局限시켜 國民의 反應을 無視하였으며, 政治的狀況은 다시 權威主義的으로 實質的인 決定作成權을 獨占한 政府要人 1人으로 集約되게 하였던 것이다. 그리고 큰 것으로

認知된 時間的壓力은 (a) 兩案의 發案을 쉽게 하고 (b) 兩案을 無理하게 統合시키고 (c) 個別接觸, 外秘 등의 非公式的要素를 主로 한 對外的策略에 置重하게 하였으며 (d) 意思疎通과 調整을 等閑히 하게 하고 (e) 部內的 葛藤解消策을 講究하지 못 하게 하였으며 (f) 프로그램參與者의 數를 줄이고 參與者의 活動을 活潑하게 하였다.

4. 情 報

(1) 情報의 內容 (2) 情報源 (3) 情報傳達 등은 同決定作成過程에 特히 (a) 目標의 選定 (b) 動機刺戟 (c) 發案過程에 큰 作用을 하였다. 即 電氣通信料金引上案의 目標과 動機成立은 情報의 內容에 依하여, 郵便料金引上案의 容易한 發案과 프로그램의 共同擔當은 情報源의 數에 依해서, 確定化 프로그램이 妥當化프로그램보다 圓滑한 調整을 이루면서 活潑히 推進되었던 것은 情報傳達가 보다 活潑하였기 때문이었던 것이다.