

# 國家企劃體制의 評價 模型

金 信 福\*

目次	
1. 序論	2) 企劃環境
2. 企劃體制 評價의 基礎	3) 人的要素
1) 企劃體制의 概念	4) 制度的인 裝置
2) 體制評價의 意義	5) 計劃의 目標
3) 評價模型의 要件	6) 計劃의 手段
3. 國家企劃體制의 評價模型	4. 結語
1) 模型의 概要	

## 〈要 約〉

行政學의 관점에서 기획에 대한 평가는 단순히 계획집행의 實績보다도 기획의 過程 및 體制전반의 결친 巨視的인 측면에서 이루어져야 할 것이다. 이를 위해서는 企劃體制에 관한 模型을 구성할 필요가 있으며 무엇보다도 主要構成要素 또는 評價기준들을 抽出하여 이러한 變數들 間에 假說的인 關係를 형성하는 것이 急先務이다. 本稿에서는 先行研究와 문헌들을 종합하여 기획체제의 主要構成變數로서 ① 環境, ② 人的要素, ③ 制度的 裝置, ④ 目標, ⑤ 手段 등 다섯개를 選定하여 처음 셋을 獨立變數로 當하고 計劃에 제시된 목표와 수단을 從屬變數로 간주하였다.

첫째로 국가기획의 方式 또는 行態에 영향을 미치는 企劃環境의 下位要素로서는 ① 發展의 程度, ② 社會的 受容態勢, ③ 企劃力量, ④ 分權化 정도, ⑤ 政府와 民間의 關係등을 들었다.

둘째로 人的要素라 함은 어떤 수준의 기획집단이 얼마나 효율적으로 企劃過程에 關與하느냐의 문해로서 국가기획의 質을 결정짓는 핵심적인 요소라 하겠다. 主要 下位變數로는 ① 政治的 指導力, ② 參與, ③ 意思疎通, ④ 要員管理등이 고려되어야 할 것이다.

세째로 기획을 위한 制度的 裝置는 法令과 制度, 機構와 組織등 有形의인 것 뿐아니라, 慣習이나 規範등 無形의 制度도 포함한다. 主要 下位體制로서는 ① 情報體制, ② 調整體

\* 서울大學行政大學院 助教授

制, ③ 意思決定體制, ④ 統制體制, ⑤ 評價體制等이 있다.

네째로 計劃의 目標는 장래에 성취하고자하는 最終成果를 말하며 계획집행실적에 대한 평가기준이 된다. 계획목표의 타당성을 구성하는 下位準據로서는 ① 合理性, ② 包括性, ③ 一貫性, ④ 實踐可能性 등을 제시할 수 있다.

다섯째로 計劃의 手段은 계획목표를 실현하기 위한 資源 機構 制度등을 말하며 특히 중요한 것은 ① 下位計劃, ② 資源需給과豫算, ③ 誘因體制 및 市場, ④ 制度 및 組織등이다

## 1. 序論：研究의 目的・方法

廣意의企劃過程은 계획을 수립하는 단계뿐아니라 그것을 執行하고 評價하는 단계까지를 포함한다. 이때의 평가는 傳統的으로 執行實績이나 成果등 결과적인 측면에 초점을 두어왔으며, 機構・制度・사람・활동等 過程의 측면은 별로 다루지 않았다. 그러나 行政學의 인 관점에서 보면 計劃執行의 實績보다는企劃의 過程 및 體制 전반에 걸친 巨視的인 評價가 오히려 더 큰 關心事項이라 하겠다.

이와 관관하여 筆者は 數年前에 하나의 概念的인 模型을 作成하여 우리나라의 第2次 經濟開發計劃 과정을 事後評價하는데 例示的으로 適用해본 바 있다.<sup>(1)</sup> 그 後 同 模型은 여러 碩士論文에서 實際 國家企劃過程을 分析 또는 평가하는데 기본적인 準據로 활용되었으며 몇 가지 문제점이 露出되기도 하였다.<sup>(2)</sup> 本 論文은 원래 비교적 간략하게 제시되었던 模型을 修正・發展시킴과 아울러 理論的인 근거를 敷衍한 것이다.

本 研究는 全的으로 文獻研究에 의존하면서 體制接近法을 이용하였다. 諸先行研究들을 종합하면서 演譯的인 思考를 통해 하나의 當爲의인 準據(normative reference)를 구성하고자 시도한 것이다. 그러나 既述한 바와 같이 원래의 模型은 그동안 韓國 및 프랑스 企劃體制의 歷史的 혹은 橫斷的 比較分析에 적용된 바 있으므로 어느정도의 實用性은 검토가 된 셈이다.

## 2. 企劃體制 評價의 基礎

### (1) 企劃體制의 概念

企劃體制(planning system)란 企劃을 一種의 體制로 보아 그 構成要素를 분석하고 機能의 效率性을 評價하려는 概念이다. 즉 일반적으로 體制가 갖는 屬性에 비추어 企劃過程 전반을 巨視的으로 分析 評價하려는 이를바 體制接近法(systems Approach)의 立場을 적용한

(1) 淳高, “企劃體制의 綜合分析을 위한 模型,” 政治行政 第2卷 第1號, 서울:韓國政治行政研究院 1974, pp.5~28.

(2) 本 大學院 卒業者로서 金仁(1977), 楊喜勝(1979), 安成浩(1979), 安重鎬(1980)의 論文이 여기에 해당한다.

개념인 것이다.

體制라는 개념 자체가 합의된 定義를 발견하기 어려운 상태에 있지만, 흔히 “設定된 기능을 협동적으로 수행하기 위하여 考案된 相互依存의 要素들의 集合體(an integrated assembly of interacting elements)라고 규정하고 있다.<sup>(3)</sup> 勿論 體制가 반드시 目的志向의 道具일 필요는 없으며 特定한 屬性을 가진 現象이나 조작이면 그것이 곧 體制라는 主張도 있다. 體制는 構成要件이 될 屬性들로서는 전체를 구성하는 下位體制(sub-system) 또는 要素(element), 그들間의 相互作用, 環境과의 관계, 境界(boundary) 및 環流(feedback)의 존재 등을 지적할 수 있을 것이다.

企劃은 一聯의 活動 또는 過程으로서 이러한 體制의 屬性을 훌륭하게 갖추고 있다고 하겠다. 특히 目的遂行을 위한 道具라는 측면에서 볼 때 企劃은 가장 대표적인 體制의 하나라고 할 수 있을 것이다. 企劃 역시 目標를 가장 效率的으로 달성하기 위한 수단을 모색하는 활동이기 때문이다. 體制가 반드시 어떤 有機體(organism)나 組織과 같이 有形의인 것에만 局限되는 것은 아니며 現象이나 活動, 制度와 같은 無形의인 體制도 얼마든지 있을 수 있는 것이다.

어떤 분석대상에 體制라는 개념을 적용할 때 고려되어야 할 要素로서 Churchman은 다음 다섯가지를 제시하고 있다. ① 體制의 目標 즉 體制전반의 成果를 측정할 수 있는 基準 또는 尺度(performance measure), ② 體制의 環境 즉 外的 制約條件, ③ 體制의 資源 ④ 體制의 構成 部分(components) 및 活動 ⑤ 體制의 管理.<sup>(4)</sup> 이와 같은 요소들은 企劃體制를 考察할 때도 고려되어야 할 것이다.

企劃體制의 構成 및 境界(boundary)는 기획의 기능을 어떻게 보느냐에 따라 달라진다. 消極的인 의미에서 目標를 手段으로 轉換시키는 過程(transformation of ends into means)을 企劃으로 보는 경우에 企劃體制의 投入(input)은 目標가 되고 產出(output)은 手段 즉 政策 및 傷부적인 계획이 된다. 이 경우에 目標는 外部로부터 주어진 것이며 企劃의 대상은 아니라고 보는 것이다. 反面에 積極的인 관점에서 企劃體制를 규정하면 目標와 수단이 모두 기획의 대상이며 따라서 產出 즉 計劃속에는 수단뿐 아니라 목표도 포함시키는 것으로 본다. 이 때에 投入은 환경으로 부터의 기획에 대한 要求와 支援등이 될 것이다.

## (2) 體制 評價의 意義

概念區分에 意見의 合致를 본 것은 아니지만 分析과 評價는 상당히 다른 의미를 갖고 있다. 예컨대 政策學(policy science) 분야의 경우 일반적으로 政策分析(policy analysis)은 정책의 事前的 評價(ex ante evaluation)에 초점을 두고 정책이 결정 혹은 집행되기 前에 그

(3) Charles D. Flagle, W. Huggins, R.H. Roy, *Operations Research and Systems Engineering*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1960, pp.58~59.

(4) C. West Churchman, *The Systems Approach*, N.Y.: Dell Publishing Co., 1968, pp.29~30.

정책의 質, 效果와 能率性을 미리 評價해 보는 활동을 가리킨다.<sup>(5)</sup> 반면에 政策評價는 집행된 정책의 效果性을 事後的으로 評價하는데 초점을 둔다. 물론 政策評價를 훨씬 廣意로 해석하는 것 해도 있다. 정책이 집행된 후에 成果(performance)를 측정하는 評價(impact evaluation)뿐만 아니라 정책을 집행하는 途中에 원래의 意圖나 指針대로 추진되고 있는지를 點檢하는 過程評價(process evaluation)까지 포함시키기도 한다.<sup>(6)</sup>

體制評價 system evaluation) 역시 事後的인 것 뿐 아니라. 過程的인 평가를 아울러 필요로 한다. 즉 體制가 지향하는 목표에 비추어 성취될 결과와 그 體制가 초래한 결과를 總括的으로 평가하는 활동과 體制운영의 과정에서 제기되는 문제점과 修正·補完이 필요한 사항을 규명하기 위한 評價活動이 並行되어야 하는 것이다. 事後的, 總括的 評價의 결과는 體制의 效率性 및 存立價值를 판단할 수 있게 하므로 體制의 改革 또는 개편 작업에 環流된다. 한편 途中에서의 部分的 評價결과는 體制를 開發하고 확립시키는 과정에서 즉시 修正補完 또는 是正措置로 연결될 수 있다. 요컨대 體制評價는 체제의 改革이나 改善策을 작성하는데 뿐 아니라. 體制開發의 과정에서도 큰 寄與를 할 수 있는 것이다.

評價의 3 과가 合目的性과 客觀性을 유지하려면 미리 명확하게 設定된 準據(criteria) 혹은 尺度(measure)가 있어야 한다. 政策이나 計劃의 평가에 있어서는 目標達成度가 핵심이 되므로 設定된 목표자체를 準據로 삼을 수 있다. 그러나 體制評價에 있어서는 關聯要素들이 많고 그들 간의相互作用까지를 감안해야 하므로 별도의 종합적인 準據를 필요로 한다. 이러한 목표에 가장 적합한 工具가 곧 模型인 것이다.

### (3) 評價模型의 要件

模型이란 가장 넓게 보면 實際의 현상을 抽象化한 것(an abstract of the reality)이라고 볼 수 있다. 이와 관련하여 Rudwick은 模型을 “어떤 行爲를 예측하는데 활용될 수 있는 實際의 模造品(an imitation)”이라고 규정하였다.<sup>(7)</sup>

計量的인 측면에서의 模型은 어떤 현상을 單純화시키고 體系化시켜 選定된 變數들間에 函數關係를 규정하는豫測의 工具라고 定義할 수 있다. 이런 관점에서 Correa는 模型의 構成要素로서 ① 變數의 選定, ② 外生變數(exogenous variable)와 內生變數(endogenous variable)間의 因果關係 규정, ③ 一貫性(consistency)의 條件 등을 들고 있다.<sup>(8)</sup>

模型은 흔히 數式이나 記號의 形태로 제시된다. 그러나 반드시 그래야 하는 것은 아니며 순전히 記述的인 言語만으로 구성될 수도 있다.豫測의 대상도 꼭 數量的인 变화에 局限되

(5) 權泰基, “合理的 政策形成 模型” 俞景文 共著. 政策學概論 서울: 法文社, 1976.

(6) David Nachmias, *Public Policy Evaluation: Approaches and Methods*, New York: St. Martin's Press, 1979, p.5.

(7) Bertrand H. Rudwick, *Systems Analysis for Effective Planning: Principles and Cases*, N.Y.: John Wiley & Sons Inc. 1969, p.49.

(8) Hector Correa, *A Systems Approach to Socio-Economic Planning*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1973, p.4.

지 않으나 사회현상이나 行態의 변화도 포함된다.

企劃體制의 評價를 위한 模型도 本質面에서는豫測模型과 大同少異하다. 즉 기획체제의 主要因子인 요소들을 抽出하여 그 관계를 분석함으로써 體制의 效果性을 說明하고 예측하려는 分析의 首具라는 점에서 공통점을 갖는 것이다. 따라서 體制分析을 위한 模型을 구성하는데 있어라도 우선 대상으로 삼는 體制의 主要構成要素들을 選定하여 變數로 삼고, 다음에 이들間의 關係를 규명하여 假說(hypothesis)을 형성하여야 한다.<sup>(9)</sup> 假說의 體制模型을 설정하는 단계에서는 1次의으로 演譯的인 思考에 의존하더라도 그 모형의 타당성은 실제 기획체제이 實證的으로 적용하여 검토되어야 할 것이다.

模型을 구성하는데 있어서 고려되어야 할 要件으로서는 다음과 같은 一般的의 원칙들을 감안해야 할 것이다. 첫째, 대상으로 삼는 體制 및 문제의 특징을 반영하여야 한다. 가령 기획체제의 경우에도 次元이나 종류가 다양하며 국가기획체제라 하더라도 경제적 측면에 초점을 두느냐 혹은 행정적 측면에 초점을 두느냐에 따라 模型의 성격을 달리 해야 할 것이다.

둘째로 媒介變數(parameter)의 安定性 내지는 模型의 論理的一貫性이 확보되어야 한다.豫測模型의 경우에는 獨立變數와 從屬變數를 연결지우는 매개변수가 안정성을 가져야만 예측결과의 信賴性을 부여할 수 있다. 概念的인 分析을 위한 非計量의 文字模型(verbal model)의 경우에 통계적인 신뢰도는 따지기 곤란하더라도 최소한 論理的인 一貫性(logical consistency)은 유지해야 할 것이다. 바꾸어 말하면 變數 또는 要素들間에 函數關係가 타당하게 設定되어야 한다는 것이다.

세째로 模型에는 關聯變數 또는 體制의 構成要素들을 가능한 한 많이抽出하되 選別의으로 포함시켜야 한다. 論理上으로는 변수를 많이 포함시킬수록 그 模型의 說明力 내지豫測力은 높아진다. 그러나 技術的인 측면에서 變數를 지나치게 많이 포함시키기는 어려우므로 가장 대조적이고 영향력 있는 요소들을 選定하여 모형을 구성하여야 할 것이다.

네째로 選定되는 變數들은 실제 분석 및 評價가 가능하도록 尺度化시킬 수 있어야 한다. 가능한 한 數量化 또는 指標(indicator)化하여 객관적인 측정과 분석이 용이하도록 해야 할 것이며, 體制評價모형등 文字로 구성된 경우에도 各要素들을 操作的으로 定義(operational definition)하여 尺度化하거나 직접 측정이 곤란한 경우에는 그 屬性을 가장 近似하게 대표하는 尺度(the best proxy)를 選定하는 等의 노력이 있어야 할 것이다.

마지막으로 理想型(ideal type)의 模型을 모색하는 경우가 아니면 각 변수 및 그들間의 관계에 관한 실제 資料가 구해질 수 있는지를 감안하여 活用可能한 모형을 구성하여야 할 것이다.

(9) E S. Quade, *Analysis for Public Decisions*, New York: Elsevier North-Holland Inc. 1975, p 147.

### 3. 國家企劃體制의 評價 模型

企劃體制를 평가하기 위한 모형은 어느 次元의 企劃을 대상으로 하느냐에 따라 크게 달라진다. 여기서는 開發企劃의 第1次的인 관심영역인 國家企劃에 초점을 두고 평가의 準據로 세울 수 있는 模型을 제시해 본다.

#### (1) 模型의 概要

企劃體制를 模型화하기 위해서는 우선 主要 構成要素 즉 變數들을 抽出해 내야 한다. 先行研究들에서 제시된 變數들을 몇가지 살펴보면 다음과 같다. Marx Weber-Talcott Parsons 類의 社會體制 模型에서는 分析의 要素로서 대체로 ① 行爲者(actor) ② 目標(aim) ③ 道具(instrument)의 세가지를 들고 있다. 이러한 영향을 받아 네덜란드의 經濟學者 Tinbergen 을 경제기획 체제의 變數로서 ① 行爲者(actor) ② 課業(task) ③ 基本要素(element)를 제시하였다.<sup>(10)</sup> 行爲者란 기획과정에 關與하는 기구나 기관 또는 사람을 말하며 課業이란 장래에 실현시켜야 할 목표 또는 解消해야 할 문제들을 가리킨다. 기본요소는 기획과정을 구성하는 諸活動, 節次, 方法, 組織등 주요手段들을 포함한다.

國家企劃는 장래의 국가발전 목표를 달성하기 위한合理的政策決定을 追求하는 계속적이고 動態的인 政治·社會的 過程이라 할 수 있다. 따라서 국가기획체제는 孤立된 閉鎖體制(closed system)가 아니라 정치·경제·사회적 環境과 끊임없는 상호작용을 하는 開放體制(open system)이다. 이런 관점에서 Bicanic은 틴버겐이 제시한 세 變數에 環境을 追加하였다.<sup>(11)</sup>

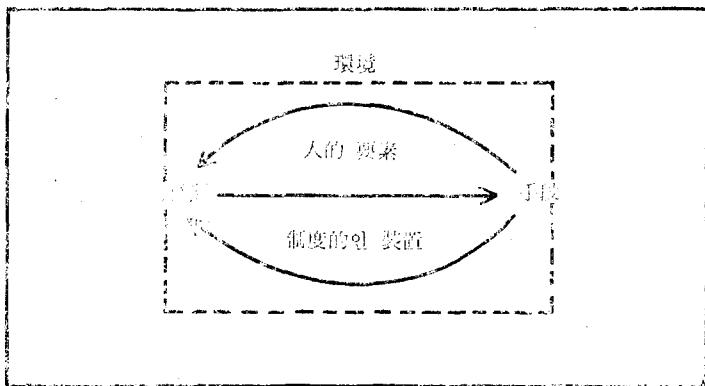
위에서 제시된 네 個의 變數중 企劃의 主體로서의 行爲者는 人間에 국한되지 않고 組織 및 制度까지를 포함하는複合的인 개념이다. 그러나 개념상으로는 함께 다룰 수 있겠지만 실제 分析의 편의를 위해서는兩者를 분리해서 보는 것이 좋을 것이다. 특히 개발도상국들의 경우에 組織 및 制度의 측면과 人的의 측면은 乖離현상이 심하기 때문에 별개의 變數로 보는 것이 合理의이라고 판단된다. 결국 국가기획체제의 評價를 위한 模型은 ① 環境 ② 目標 ③ 手段 ④ 人的要素 ⑤ 制度的 裝置의 다섯 變數를 중심으로 구성할 수 있겠다.

다음에는 假說으로 이들 變數間의 관계를 設定해야 한다. 앞에서 지적한 바와 같이 消極的인 관점에서 단순히 目標를 手段으로 轉換시키는 과정을 企劃이라고 보는 경우에 이들 變數間의 관계는 <圖 1>과 같이 나타낼 수 있을 것이다.

즉 企劃體制는 人的要素와 制度의 裝置로 구성되고 投入은 目標, 產出은 手段(政策 및 計劃)이 된다. 그러나 行政의 政策志向性이 강조됨에 따라 手段의 企劃觀(instrumental

(10) Jan Tinbergen, *Central Planning*, New Haven: Yale University Press, 1964에서 要約

(11) Rudolf Bicanic, *Problems of planning: East and West*, Hague: The Humanities Press, 1967, p. 13.



〈圖 1〉 目標一手段 連鎖로서의 企劃體制

view of planning)은 退潮하고 있으며, 目標設定 자체가 기획의 중요한 기능이라고 보는 積極의 인 해석이 一般化되고 있다. 목표가 外部로 부터 주어지는 投入이 아니라 기획과정을 통해서 設定되는 產出이라는 것이다. 결과적으로 產出로서의 計劃(plan) 속에는 目標와 그것을 달성하기 위한 수단이 함께 제시된다고 보는 것이 合理의이다.

다섯 變數들 間에 因果關係(causal relationship)를 想定해보면 目標와 手段은 產出에 해당하므로 從屬變數라고 할 수 있으며 環境과 人的要素, 制度的 裝置의 세 變數가 獨立變數에 해당한다고 보겠다. 더욱 區分한다면 環境은 外的인 投入(external input)인데 비해서 나머지 둘은 企劃體制 內的인 投入(internal input)으로 보아야 한다. 마찬가지로 目標와 手段을 포함한 計劃이 外的인 產出이라면 기획과정을 거치면서 일어지는 情報와 經驗은 內的인 產出인 것이다. 이와같은 관계는 〈圖-2〉와 같이 나타낼 수 있을 것이며 變數들 間에 관계를 긴 단히 函數式으로 표현하면

$$\text{計劃}(P) = f[\text{環境}(E), \text{制度的 裝置}(S), \text{人的要素}(H)]$$

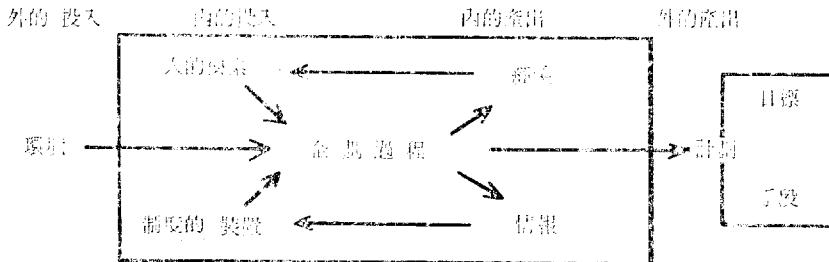
와 같이 될 것이다. 바꾸어 말하면 얼마나 타당하고 높은 質의 計劃이 수립되는 지는 세 個의 獨立變數들이 어떤 상태에 있으며 어떻게 相互作用을 하는가에 달려있다는 것이다. 여기서 제시된 세 獨立變數는 이른바 行政의 三大變數라는 行政構造, 行政人, 環境과 附合된다.<sup>(12)</sup>

이러나 國家企劃體制의 主要變數(principal variable)들은 각각 여러개의 下位變數들을 포함하고 있으며 그들間의 상호작용을 통해서 複合의이고 力動의 因果關係를 形成하게 된다.<sup>(13)</sup> 補制評價에 보다 실제적인 準據를 제공하기 위해서 主要變數들을 구성하고 있는 下位要素들의 概念의 構造(conceptual frame)를 細分化시켜 考察해 본다.

## (2) 企劃環境

(12) 朴東緒, 韓國行政論, 서울: 法文社, 1972, pp. 48~53.

(13) 企劃變數들 間의 函數關係를 탐색한 典型의 論文으로서는 Y. Dror, "The Planning Process: a Facet Design," Andreas Faludi (ed.), *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 197.



〈圖-2〉 企劃體制의 投入과 產出

일반적으로 환경이란 어떤 體制에 영향을 주는 體制外의 要素들을 말한다. 국가기획은 고립된 상황下에서 이루어질 수 없으며 政治·經濟·社會體制를 바롯한 주변의 生態的(ecological)의 환경과의相互作用下에 이루어진다. 環境이 기획에 대해서 반드시 受動의거나 中立의! 것은 아니며, 기획을 강화 또는 弱化시키기도 하며 企劃의 절차와 방법에 영향을 미치기도 한다.<sup>(14)</sup>

국가기획에 영향을 주고받는 환경적인 要素들로서는 여러가지가 제시되고 있다 Friedman은 “國家開發企劃의 特徵의 성격은 경제발전의 수준, 정치조직의 형태 역사적인 전통등을 포함하는 多樣한 體制變因(system variable)들과 밀접하게 연관되며 企劃行態(planning behavior)는 이러한 환경의 構造의 특성에 따라 결정된다”고 하였다.<sup>(15)</sup> 한편 Bicanic은 환경의 下位要素로서 ① 發展水準, ② 경제활동의 企劃 가능성, ③ 경제의 制度의 구조, ④ 政府와 民間의 관계 ⑤ 權力集中의 정도등을 열거하고 있다.<sup>(16)</sup> 이러한 견해를 종합하여 국가기획체제의 環境變因으로서 다음 다섯가지의 下位變因들을 제시하고자 한다.

1) 發展의 程度 : 綜合計劃(comprehensive plan) 수준의 국가기획을 추진하려면 安定性, 自主性, 專門性 등 여러 次元에서 기초적인 與件이 갖추어져야 한다. 여기서 基本假定은 어느정도의 發展 단계를 넘어서야만 국가적 次元에서의 企劃活動이 성공할 수 있다는 것이다. 우선 社會的 政治的 安定性(socio-political stability) 이前提가 된다. 끊임없이 政變이 일어나고 政權이 바뀌는 상황下에서 一貫性있는 국가기획을 추진한다는 것은 기대하기 어렵기 때문이다. 다음에 經濟的인 自立 및 資源동원 가능성등도 중요한 要件이 된다. 50年代 우리나라의 與件과 같이 外國援助額이 결정되지 않으면豫算을 편성할 수 없는 상황이나 內資 동원 능력이 거의 없는 상태에서 실질적인 경제계획을 수립하는데는限界가 있다. 經濟

(14) Bicanic op. cit., p. 14.

(15) John F. Friedman, "The Institutional Context," B.M. Gross (ed.), *Action under Planning*, New York: McGraw-Hill Co., 1967, pp. 31~67.

(16) Bicanic op. cit., p. 14.

構造의 脆弱性(vulnerability)도 문제가 된다. 農業生 산이 지나치게 氣候에 영향을 받는다거나 原資材 및 市場(販路)을(를) 全的으로 外國에 의존하는 상황下에서 獨自的이고 안정성 있는 계획을 실현하기는 어려울 것이다. 또 學問발전의 수준등 계획수립을 뒷받침할 수 있는 專門的 지식과 기술이 어느정도 具備되어 있는지도 중요한 變因이 된다.

2) 社會的 受容態勢：企劃의 社會的 受容態勢(Social Readiness for Planning)란 정부의企劃體制에 대한 一般의 心理的 態度와 社會의 慣習的 制度的인 與件을 가리킨다.<sup>(17)</sup> 計劃的인 變化 또는 政府의 統制에 대하여 국민이 갖는 태도가 肯定的이냐 否定的이냐는 국가기획의 成敗에 지대한 영향을 미친다. 社會에 따라서는 국가기획에 대해서 심한 抵抗과 反撥을 나타내는 경우가 있는데 이는 심각한 장애요인이 아닐 수 없는 것이다. 이와같이 心理的인 수용태세는 그 社會의 政治文化나 歷史的 傳統등을 바탕으로 형성된 價值體系에 따라 좌우된다.

社會의 制度的인 與件(institutional condition) 역시 국가기획제도의 定着에 영향을 미친다. 社會階層間 및 地域間에 隔差가 클수록 국가기획의 필요성은 높아진다. 그러나 이러한隔差로 인하여 계층간 또는 지역간에 갈등과 反目이 심해지면 政府 및 국가기획체제에 대한 否定的인 性向은 더 강해질 것이다. 엘리트와 大衆間의 갈등 또는 統合정도 역시 마찬가지로 기획에 대한 국민의 태도에 영향을 미친다. 이밖에 產業界의 경우 資本과 經營이 분리되어 있는 程度, 勞使協助體制의 확립여부등에 따라 국가기획의 필요성에 대한 인식과 태도가肯定的 或은 否定的으로 될 것이다.

3) 企劃力量：開發計劃을 수립하는데는 技術的인 측면에서 高度의 專門性을 필요로 한다 따라서 한 社會나 국가가 어느정도의 企劃力量(planning capacity)을 具備하고 있느냐는 企劃의 方式과 質을 결정짓는 중요한 變因이 된다. 우선 蕁積된 경험이 있는지에 따라 달라진다. 開發計劃을 수립·추진해 본 경험이 있다고 하더라도 그것이 얼마나 종합적이고 합리적이 있는가에 따라 企劃力量이 培養된 정도가 달라질 것이다.

보다 중요한 것은 유능한 企劃要員과 潛在的인 資源人士(resource person)들을 얼마나 확보하고 있느냐하는 점이다. 전문적인 教育훈련과 경험을 갖춘 行政要員, 그리고 學界나 연구기관 實務界에서 동원할 수 있는 전문가들의 수효와 質的 수준을 말한다. 여기에는 外國專門家들의 誘致 또는 활용가능성 여부도 포함된다.

技術的인 측면에서 企劃力量의 핵심이 되는 要因중에 하나는 情報 및 資料의 有用性(availabilty)이다. 기획활동에 필요로 하는 統計 및 자료가 있는지 그리고 얼마나 妥當하고 信賴性이 높은지는 곧 產生되는 계획의 質을 결정짓는다고 할 수 있다. 이와 아울러 수집된 정보를 分類·處理·蓄積·檢索하는 資料處理能力(data processing capacity)도 評價되어야 할 것이다.

(17) *bid.*, p. 25.

4) 分權化 程度：政治・行政의 구조면에서企劃行態에 지대한 영향을 미치는變因은 集權化(centralization)의 정도이다. 分權化에는 두 가지 형태가 있다. 하나는 中央정부에서人事・財政등의 권한을 地方에 委讓하여 自律性을 인정하는 地方分權화이며, 다른 하나는 한組織內의 職級位階(class hierarchy)에 있어서 指示統制 및 意思決定權을 下部로 委任하는 현상을 가리킨다.

地方分權化의 정도는 곧 中央企劃機構의 역할과 기능에 직접적인 영향을 미치며 地方企劃의 地位와 성격을 결정짓는다. 分權化가 강화되어 自治가 인정된다면 地方기획기구의 설치가 불가피할 것이다며 국가기획은 地域計劃들을 종합조정하는 上向式 위주로 운영될 것이다 또 지역계획의 갖는 威信(prestige)과 집행상의 拘束力은 分權化된 體制일수록 강해질 것이다.

行政階層과 組織構造上意思決定權을 下部에 위임하는 정도 역시 실제企劃行態(planning behavior)에 영향을 미친다. 모든 決定權이 上位階層에 집중되면 기획 및 行政기능이 非效率的으로 운영되기 쉬울 뿐만 아니라 最高정책결정자나 기관의 長이 先入觀이나 直觀에 의해서 의사결정을 專橫한다면 合理性을 추구하는 기획활동 자체가 별 의미가 없어지는 것이다.

5) 政府와 民間과의 關係：국가기획과 관련하여 중요한 측면은 정부가 民間部門에 영향을 미칠 수 있는 정도 즉 統制可能性과 民間의 政府에 대한 信賴와 協助자세이다. 일반적으로 정부의 영향력이 강할수록 국가기획은 용이해진다고 할 수 있다. 이는 政治體制의 성격과 밀접한 관련이 있으며 사회주의 국가의 경우에 국가계획은 강력한 구속력을 가지고一方的으로 실행된다. 混合經濟體制下에서는 국가경제에 있어서 公共部門의 占有비율이 높을수록 계획�行이 용이해진다. 또 公共투자의 比重이 높고 재정금융정책이 민간부문에 미치는 효과가 클수록 정부의 계획은 강한 집행수단을 갖는 셈이다. 이밖에 價格形成이나流通構造에 정부가介入할 수 있는 餘地가 어느정도인가에 따라서 경제기획의 성격은 상당히 달라질 것이다.

自由資本主義국가에 있어서 국가기획은 民間의 적극적인 참여나 신뢰가 없이는 성공을 거두기 어렵다. 계획수립 과정에의 광범한 참여를 통하여 共同의 목표의식을 형성하고 정보를 교환하며 일단 수립된 계획은 자발적으로 遵守함으로써만 실현이 가능한 것이다. 誘導企劃(indicative planning)의 實效性은 政府와 民間사이에 이러한 信賴가 형성되어 있는지의 여부에 따라 달라 있다고 할 수 있다.

### (3) 人的要素

企劃에 있어 아무리 훌륭한 環境的與件과 制度的인 裝置를 갖추었다 할지라도 실제로 그것을 利用하고 運營하는 것은 人間이다. 환경으로부터의 要求와 支援을 받아들여 目標와 手段을 탐색・設定하고 그것을 집행하는 主體는 사람인 것이다. 그러므로 어떤 수준의企

劃集團(Planning group)이 얼마나 효율적으로企劃過程에 關與하느냐는 국가기획의 質을 결정짓는 핵심적인 變因이라 하겠다.

국가기획에 직접 간접으로 參與하는 集團을 크게 나누어 보면 政策決定者(policy-maker), 專門的企劃要員(technical planner), 執行 및 評價要員(implementor and evaluator), 民間集團(private group), 國際機構 등을 들 수 있다.<sup>(18)</sup> 이들이 각각의 背景(background)과 역할, 集團間의 相互作用에 따라 기획의 行態는 결정되는 것이다.

한편 개발도상국의 경우에는 국가기획에 대한 정치적인 뒷받침과 유능한 企劃要員의 확보가 가장 현실적인 關鍵이 되고 있다 이를 감안하여 人的要素로서는 다음 네 가지 要因에 중점을 둔다.

1) 政治的指導力(polynomial leadership) : 국가기획의 實效를 거두기 위해서는 적극적인 政治的 뒷받침을 필요로 한다는 점은 수없이 강조되어 왔다. 특히 政治體制가 不安定하고 行政發展이 未洽한 개발도상국의 경우에 그 필요성은 절실하다. Wade는 후진국 開發計劃이 실패한 原因중 대부분이 政治的指導力이 허약하고 指導理念間에 갈등을 빚은데 있다고 지적하였다.<sup>(19)</sup>

우선 行政首班을 비롯한 주요 閥僚, 그리고 영향력 있는 議會指導者들이 국가 개발계획의 필요성과 그 效用을 인식하지 않고서는 기획에 착수하기 조차 힘든다. 기획활동에는 많은 전문가들이 동원되어야 하고 막대한 재정지원을 필요로 한다. 국가기획에 대한 정치적 뒷받침이 읍이는 이러한 人的物的 자원을 기획과정에 投入하는 일 자체가 불가능한 것이다.

行政的 관점에서 중요한 것은 行政首班을 비롯한 최고정책결정자 集團이 기획과정에 적극적으로 관여하여 각 단계에서 요청되는 크고 작은 정책결정사항 들을 適時에 처리해 주는 일이다. 이를 外面하거나 지연시키면 수립되는 계획이 指導層의 意圖와 遊離된채 형식적인 研究分析文書에 그치거나 실질적인 기획활동이 진척될 수가 없는 것이다. 또한 일단 수립된 계획은 그 權威를 인정하여 行政의 指針으로서 존중하는 그 실현을 위해 최선의 노력을 경쓰하는 태도가 필요하다. 계획의 강력한 집행은 政治的指導力에 기대하는 가장 큰 과제이기도 하다.

2) 參與(participation) : 기획과정에서 關係機關이나 個人들을 광범하게 參여시키는 것은 중요한 社義가 있다. 첫째로 計劃目標를 設定함에 있어 衡平(equity)과 同意(consensus)를期할 수 있게 한다.各界各層의 대표들이 계획수립과정에 참여함으로써 그들의 의견과 利害관계를 반영하고 상호간의 대화를 통하여 共同의目標의식을 갖게 되기 때문이다. 최근에는 국가기획의 궁극적인 목적중의 하나가 곧 참여자들간의 對話를 통해서 合意를 형성하

(18) Hector Correa, *A Systems Approach to Socio-Economic Planning*, Pittsburgh: University of Pittsburgh, 1977, p.11.

(19) L. A. Wade, "National Planning: Obstacles, Strategies and Achievements," *Journal of East and West Studies*, Vol. VI, No. 1 Seoul: Younsei Univ. 1977, pp. 3~34.

는데 있다는 주장이 강하게 일고 있으며, 이는 불란서를 비롯한 西歐 선진국들의 기획체제 운영에 실질로 반영되고 있는 것이다.<sup>(20)</sup>

둘째로 기획과정에 다양한 集團을 참여시키는 것은 計劃에 대한 愛着心을 높여 집행을 용이하게 한다. 計劃이 실천으로 연결되지 못하고 死文化되는 결정적인 要因 중에 하나는 나중에 계획의 집행을 담당할 行政要員 및 企業家들이 기획과정에서 謙外되어 計劃과의 一體感을 느끼지 않는다는 점이다.<sup>(21)</sup> 이런 관점에서 보면 投資財源의 상당부분을 國外에서 조달해야 하는 개발도상국의 경우에 國內人士들 뿐만 아니라 外援機關 및 국제기구 대표들도 기획과정에 참여시킬 필요가 있다.

세째로 기획과정의 참여는 教育的 效果가 있다. 각 분야의 전문가와 實務者들이 정보를 교환하고 對話를 통해 문제점 및 해결방향을 모색하는 과정에서 상호간에 많은 것을 배우게 된다. 本定分野에 專門家들과 할지라도 실제 계획수립의 경험을 畢積한다는 것은 생생한 教育的 效果를 갖는 것이다.

3) 意思疎通(communication) : 기획과정에서 의사소통이란 參與하는 個人 및 集團間에 縱의 橫의으로 정보교환 및 對話가 원활하게 이루어지는가 하는 측면이다. 본시 콤뮤니케이션이란 사로사이에 事實이나 意見을 전달하고 교환하는 過程을 말하며 公式的인 것뿐 아니라 非公式的인 것까지도 포함된다.

우선 縱의인 측면에서는 上意下達과 下意上達이 활발하게 이루어져야 한다. 上意下達은 명령이나 告示를 口頭나 文書로 전달하는 下向式 의사소통과정으로서 얼마나 明瞭하고 一貫性있게 전달되느냐가 초점이 된다. 기획과정에서는 기획의 趣旨와 目的, 그리고 主要作成指針등이 정책결정 集團으로부터 實務企劃要員 및 집행을擔當하는 行政要員들에게 명료하게 전달되어야 한다. 한편 下意上達의 上向의 콤뮤니케이션은 公式的인 報告 및 提案 그리고 非公式的인 面接등을 통해서 새로운 着想이나 문제점 애로사항등을 전달하는 형태이다. 기획이 創意的이고 效율적으로 수행되려면 이러한 上向의 意思傳達이 활발하게 이루어져야 할 것이며 특히 정책결정 集團이 開放的 民主的 태도와 行政方式을 堅持하지 않으면 안된다.

橫의인 意思疎通은 같은 階層의 組織 또는 個人사이에 이루어지는 콤뮤니케이션을 말하며 情報交換, 意見의 조정, 업무상의 협조등에 있어서 중요한 意義를 갖는다. 彙적인 의사소통은 공식적인 會議나 委員會를 활용할 수도 있고 文書에 의한 通報·回覽등을 통해서 이루어 지기도 한다. 또 비공식적인 集團과 접촉을 통해서 더욱 활발히 이루어 진다. 기획과정에서는 특히 各 部處 또는 部署間, 서로 다른 分野의 전문가들 間에 彙적인 의사소통

(20) Jack Layward and Michael Watson (eds.), *Planning, Politics and Public Policy: The British, French, and Italian Experience*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1975, pp. 30~40.

(21) Milton J. Esman, "The Implementation of Development Plans," NIDA Seminar Paper, Wisconsin: Madison (Mimeo, 1968).

이 촉진되어야 할 것이다.

4) 要員管理(staffing) : 유능한企劃要員들을充員·配置하고 계속해서能力을發展시키며士氣를높여주는人事管理전반에 걸친 문제로서 기획체제의質을 결정짓는 가장 중요한變因중의 하나이다.企劃은高度의 전문성이 요청되는職種이므로 그들에 대한人事管理역시 특별한 고려가 요청된다. 우선充員단계에서부터 높은資質과 풍부한 경험을 가진人材들을企劃要員으로 선발 배치해야 할 것이다. 이른바閑職으로 분류하여初任者나無能한 사람을기획부서에配置하는 사례가 적지 않은데 이는 근본적으로企劃의 중요성을過少評價한데서 빚어진 결과라 하겠다. 우수한 기획요원의 확보를 위해서 다른 직위보다任用기준이나자격要件를 높여優先的으로充員해야 할 것이다.

일단 확보된 기획요원들도 계속적인教育訓練과能力發展을 통해서資質을 향상시키는體制를구립하여야 한다. 기획요원들은 광범한 지식과 기술을 필요로 하므로研修機會를 확대하고 스스로의 연구를 통한自己研鑽을 촉진해야 할 것이다. 그러나企劃要員의資質向上은昇進·報酬등處遇面에서의 우대조치가 없이는 한계가 있다. 기획담당職位에 종사하는사람은 특히手當을 지급하거나昇進時에優先權을 부여하는等의 획기적인措置가 없이는 우수한人材들을 유치하기 힘들기 때문이다. 설사配置를 한다고 하더라도 높은士氣속에서 최선의能力을 발휘할 것으로 기대할 수 없는 것이다.

요컨대企劃體制의人的要素를評價하는데 있어서는 이러한점들이組織 및人事管理上 어느정도 반영되고 있는지를 상세하게 분석하여야 할 것이다.

#### (4) 制度的인 裝置

국가기획과 관련된 다양한 기능들이安定性있게 효율적으로 추진되려면 이를뒷받침하는制度的裝置(institutional arrangement)를 필요로 한다. 여기에는法令과制度,機構와組織등有形的인 것뿐만아니라慣習이나規範등無形의制度도 포함된다. 이들은 그나름으로一種의體制(system)를 형성하여 기획行態를특징지우고 기획의효율성에 영향을 미친다. 특히기획環境이충분히造成되어 있지 않고企劃要員들의資質이낮은後進國일수록制度的인裝置의 중요성은 커진다.

制度的인裝置의下位變數는構造를 중심으로組織에 따른分류를 할 수도 있겠고機能을 중심으로 평가기준을 제시할 수도 있을 것이다.機能중심의 평가기준으로서는 무엇보다도分化 및統合정도가 검토되어야 한다.組織내지體制의 기능分化는 업무의효율적수행을 위한必要條件이며分化된 기능間に統合을 유지하는 것도 그에 못지않게 중요하다. 이는기획체제에서도 마찬가지로서分野別(橫的)機能別(縱的)조직구조의分化는統合을前提로 하지 않으면 안된다. 여기서는構造와機能을결충한 형태로서制度的장치를 다섯개의要素로구분하여評價時 고려사항을 살펴보고자 한다.

1) 情報體制(information system) : 情報란意思決定에 所用되도록 구성된 자료이며 모든

目的志向의 조직의 生存을 위해서 必須的인 것이다.<sup>(22)</sup> 따라서 정보는 企劃體制의 血液이라 할 수 있으며 정보의 효율적인 공급을 위한 제도적 장치가 요청되는 것이며, 情報體制가 수행해야 할 기능은 극히 多樣하다.

우선 各種統計 및 연구결과들을 포함하는 광범한 정보들을 수집하여 分類・蓄積하는 기능으로서 일 등의 圖書館 또는 資料銀行(data bank)의 성격을 가지게 된다. 한걸음 더 나가면 축적된 정보를 要約하고 指標化하는 등 보다 의미를 갖도록 再構成하고 기획요원들의 요청에 따라 檢索(retrieval)하여 제공하는 기능을 수행하게 되며, 이때 정보체제는 情報의 處理(information processing) 및 부분적인 연구활동까지를 담당하는 셈이다. 가장 발전된 형태는 時系別로 蓄系된 정보를 토대로 장래에 관한豫測 또는 推定자료까지를 產生하는 경우이다. 결국 정보체제에 대한 評價는 그 기능이 어느 수준에 와있으며 얼마나 效率적인지를 초점으로 삼아야 할 것이며, 組織이나 人的構成面에서 어느정도 獨自性과 專門性을 유지하고 있지도 검토되어야 할 것이다.

2) 調整體制(coordination system) : 기획기능이 分化되고 專門化됨에 따라 이들을 綜合調整해야 할 需要성이 점차增大되고 있다. 이러한 調整은 組織內에서 部署間의 업무分擔 뿐 아니라 組織間의 機能조정이 더 질실한 과제이다.

국가개발기획은 경제개발, 社會開發, 國土開發등 광범한 영역에 걸쳐 많은 部處와 기관들이 關與하게 되므로 이들의 활동과 각기 작성한 계획들을 종합조정하는 제도적인 장치가 요청되는 것이다. 특히 각 분야 및 기관으로부터의 경쟁적인 財政需要를 어떻게 調整하느냐가 핵심이 된다. 이 기능은 원칙적으로 中央企劃機構에서 管掌하며 委員會나 協議會등을 활용하기도 한다. 이러한 공식적인 調整체제外에 상호간의 업무협의 및 通報등 非公式의 인장치도 중요한 역할을 담당한다.

기획기구內에서의 機能조정은 上級者나 專擔部署에 의한 指示的 調整도 중요하지만 自發的 調整이 制度化되어야 한다. 자발적 조정이란 기획 및 行政要員들의 조직에 대한 一體感役割認知(role perception), 集團의 規範, 비공식집단의 역할등에 의한 조정을 말한다.<sup>(23)</sup> 이와 같은 非公式的 調整機制(mechanism)를 확립하는데는 장기간에 걸친 高次의인 노력을 필요로 할 것이다.

3) 意思決定體制(decision making system) : 기획은 核心기능인 意思決定이 얼마나 合理的인 過程과 節次에 의해서 이루어지는지가 관심의 초점이다. 특히 制度的인 측면에서 非合理的인 요소들을 排除할 수 있도록 조직 및 절차가 확립되어 있는지가 평가되어야 할 것이다.

(22) Alfred Rappaport (ed.), *Information for Decision-Making: Quantitative and Behavioral Dimension* Englewood Cliffs, N.Y.: Prentice-Hall Inc., 1973, p. ix.

(23) Joseph A. Litterer, *The Analysis of Organizations*, New York: John Wiley, 1965, pp. 223-231.

먼저 意思決定權이 適正水準까지 委任되어 있는지가 중요하다. 국가기획은 여러 분야에 걸쳐 高度의 專門性이 요청되므로 정책결정을 最高管理者가 專擔하기 보다는 代案의 타당성여부를 기·장 잘 판단할 수 있는 階層에 위임하는 것이 바람직하다. 이는 정책결정의 合理化를 期す 수 있을 뿐아니라 기획활동의 능률성을 높이는데도 기여할 것이다.

정책결정자 個人的 偏見이나 獨善이 介在될 여지를 최소한으로 줄이는 제도적인 장치도 繫要하다. 官僚制의 계층구조에 따라 아래로부터의 緉議에 의해서 決義를 함으로써 최종 결정권은 獨占하기 보다는 共同의 토의와 합의를 통해서 集團的 政策決定(collective policy making)을 하도록 制度화할 필요가 있다. 階層의 원리에 입각한 階序制의 조직구조 보다는 이·바 남작한(flat) 형태의 조직구조가 이러한 목적에 더 附合할 것이다. 요컨대 정책결정과정의合理性은 制度的 裝置여하에 따라서 크게 좌우될 수 있다는 것이다.

4) 統制體制(control system) : 계획의 집행은 사실상 전체 行政機關과 民間기업등 광범한 公私조직을 통해서 이루어진다. 계획이 집행과정에 어느 정도의 구속력을 갖느냐는 그나라의 정치 및 경제體제에 따라 다르지만 최소한 원래계획이 의도한대로 집행되는지를 統制하는 기능은 기획체제의 영역(jurisdiction)이다.

계획의 执行과정을 統制 또는 點檢하는 기준(ckecklist)으로 다음項目들이 제시되고 있다.<sup>(24)</sup> 첫째로 계획의 집행에 있어서도 意思決定에서와 마찬가지로 適正水準까지 권한과 책임을 委任하는 명백한 규정이 있는가? 둘째로 계획에 明示된 사업의 목적과 중점을 民間부문에 用知시키고 투자의 방향을 유도할 수 있는 공식 또는 비공식의 조직이 있는가? 세째로 行政一線의 要員들이 계획의 집행과 관련하여 자신들의 역할과 임무를 충분히 인식하고 있는가? 네째로 계획의 집행에 따른 各部處 또는 機關內에 업무限界가 명백히 규정되었는가? 다섯째로 中央기획기구로부터의 결정과 지시가 適時에 행정집행단위까지 미칠 수 있도록 제도적인 장치가 확립되어 있는가? 마지막으로 執行單位의 行政要員들로부터 中央기획기구로 情報가 環流될 수 있는 통로(feedback channel)가 확립되어 있는가?

5) 評價體制(evaluation system) : 계획이 집행된 후에 그 實績과 기획과정 전반에 걸친 종합적인 評價를 실시하는 體制가 制度化되어 있으며, 評價活動이 객관적으로 이루어지는가? 그리고 그 결과가 生產的으로 활용되는가?에 관한 것이다. 이 경우에 평가는 最終產出만을 대상으로 하는 것이 아니라 그 過程과 投入要素등 사실상 기획체제에 관한 총괄적인 성격을 띤다. 또 평가가 계속해서 定期的으로 행하여질 수 있도록 專擔要員 및 機構 또는 部署가 있어야 할 것이다.

計劃의 實行실적 및 기획체제 전반에 걸친 평가는 專門性과 公正性이 요청되는 기능이다. 評價擔當者들은 그 분야에 전문적인 지식과 훈련 그리고 경험을 가져야하며公正을 期해야

(24) See M. Katz, M.J. Esman and W.G. Shaeffer, "Administrative Criteria for National Development Plans: A Ckeckist," Mimeographed Paper Prepared for P.A.U., August, 1963.

할 것이다. 이와관련하여 評價擔當要員들의 身分과 地位가 安定되어야 할 것이며, 評價機構는 집행기관으로부터 獨立되어 활동이 객관성을 유지하도록 하지 않으면 안된다. 집행기관 内部의 評價部署라 할지라도 기능상 獨自性이 보장되어야 할 것이다.

마지막으로 評價결과는 최대한 활용되도록 制度化시켜야 한다. 단순히 집행실적에 대한 賞罰이나 책임추궁에 그쳐서는 안되며 目標의 修正補完, 企劃體制의 개편, 企劃要員들의 再配置등 肯定的인 측면에서 次期 企劃過程에 충분히 環流(feedback)되어야 할 것이다. 이와같은 諸般 조치들이 차질없이 추진되려면 法令이나 절차 기구등의 制度的인 裝置들이 확립되어 있어야 한다는 것이다.

#### (5) 計劃의 目標

企劃에 있어서 目標란 장래에 성취하고자하는 最終成果(end-result)를 말한다. 目標의 設定이 기획의 첫 단계이기는 하지만 앞에서 지적한 바와같이 수단과 마찬가지로 기획의 產出(output)이기도 하다. 즉 처음의 목표가 그 실현가능성과 效率的인 수단을 강구하는 企劃過程을 거쳐 修正 또는 확인된 것이 計劃에 나타난 최종목표인 것이다. 특히 開發計劃의 경우에 흔히 目標設定은 政治的 所產의 성격이 강하며 그 經濟的妥當性 검토가 기획의 초점인 경우가 많다.

Kitchell은 效用性있는 목표가 되기 위해서는 다음 條件을 갖추어야 한다고 지적하였다.  
① 목표는 기획활동을 통해 성취수단이 강구될 수 있어야 한다. ② 目標는 해결해야 할 문제와 직접적으로 關聯을 가져야 한다. ③ 所要經費에 비추어 實現可能하고 受諾될 수 있는 것이라야 한다. ④ 目標는 다른 목표와衝突하지 않고相互補完의으로 기획을 위한 종합적인 기반을 제공해야 한다. ⑤ 目標는 測定可能하고 구체적이어야 한다. ⑥ 目標는 하나의 대안이 아니라 決定을 나타내는 것이라야 한다.<sup>(25)</sup> 이밖에 많은 사람들이 組織의 目標가 갖추어야 할 요건들을 제시하고 있다. 이를 종합하여 企劃의 產出로서 目標를 평가할 수 있는 기준을 살펴본다.

1) 合理性(rationality) : 개발계획의 목표는 발전의 궁극적인 방향을 明瞭하게 闡明하는 細部指針이어야 한다. 따라서 계획목표는 발전의 核心價值에 비추어 타당함은 물론 그 時點에서 가) 절실하고 時宜에 맞는 것이라 한다. 발전의 核心價值로는 흔히 國民福祉의 向上, 혜택과 機會의 균등한 配分, 個個人의 自我實現등이 제시되고 있다.<sup>(26)</sup>

開發企劃의 궁극적인 목적은 한마디로 社會 전체의 厚生(societal welfare)을 極大化하는데 있다고 하겠다. 이는 公益(public interest)의 實現이라는 命題와 附合한다. 그러나 문제는 누가 어떤 過程 또는 方式을 통해서 社會의 厚生이나 公益을 규명하고 具體化시키느냐 하

(25) Raymond E. Kitchell, *A Summary of Current Planning Concept*, Washington D.C.: The U.S. Bureau of Budget, 1962, p. 7.

(26) 金環東은 삶의 질 향상, 삶의 기회확대,自己完成등을 들고 있다. 金環東, 發展의 社會學, 서울: 文學十知性社, 1979, p. 184.

는 것이다. 이렇게 구체화된 기준이 없이는 計劃目標의 合理性을 따지기도 어렵거니와 主觀的인 價値判斷에 크게 의존하게 된다.

2) 包括性(comprehensiveness) : 계획목표속에 원칙적으로 계획이 다루어야 할 요소들을 어느정도 포함시키고 있는가 하는 점이다. 이러한 요소들은 계획의 종류와 수준에 따라 달라진다. 예컨대 국가수준의 經濟計劃이라면 經濟成長, 경제구조의 개선, 生產增大, 資源의 효율적 配分, 就業擴大, 生活水準의 向上등이 될 것이며 社會開發計劃의 경우는 所得分配, 근로조건 개선, 교육기회의 확대, 住居 및 환경 개선, 保健醫療혜택확대, 생활보장등 실로 광범한 요소들을 다루게 된다.

開發計劃이라 할지라도 綜合계획이 아니고 特定分野를 집중적으로 개발하거나 어떤 문제의 해결에 초점을 두는 경우에는 계획목표가 반드시 包括的일 필요가 없다. 그러나 各部門 및 지역간의 균형있고 조화있는 발전이 개발계획수립의 궁극적인 목적중에 하나이므로目標의 包括性은 중요한 準據가 되는 것이다.

3) 一貫性(consistency) : 目標間의 一貫性은 縱的 橫的 兩 측면이 있다. 縱적으로는 최종 목표(end)→一般目標(objective)→中間目標(goal)→細部目標(target)로 연결되는 하나의 位階(hierarchy)를 想定할 수 있다.<sup>(27)</sup> 이들 사이에는 이를바 目標一手段 連鎖(ends-means chain)關係가 성립한다. 즉 下位目標는 上位目標의 수단이 되는 것이다. 그러므로 目標間의 一貫性은 필수적인 要件이라 하겠다.

橫的으로는 各部門別 목표사이에 論理的一貫性(logical consistency)이 문제가 된다. 종합계획의 경우에는 相衝되는 목표들을 제시한 사례가 없지 않으며 세부목표수준에서는 흔히 있다. 예를들어 경제 계획에서所得配分의 균등화를 촉진하기 위해 免稅點을 올리고 그 缺損은 間接稅의 稅率을 引上함으로써 충당하는 두가지 목표를 設定했다면 兩者는 一貫性이 결여된 것이다. 왜냐하면 간접세는 상대적으로 低所得層의 부담율이 높으므로所得의 균등화라는 上位目標에 비추어 서로 모순되기 때문이다.

4) 實踐可能性(practicability) : 計劃이 死文化되지 않으려면 목표가 실천가능성이 있어야 한다. 여기에는 두가지 要件을 필요로 한다. 우선 목표가 具體的이고 明瞭하게 제시되어야 한다는 점이다. 목표가 美辭麗句만 나열된 抽象的인 수준에 그친다면 실천으로 연결되기 어렵다. 2. 목표가 모호하여 해석여하에 따라 달라진다면 실제 執行上의 指針이 되기 힘들다.<sup>(28)</sup> 따라서 목표는 가능한限 具體化되고 計量化시켜 제시되는 것이 바람직하다.

더욱 중요한 것은 계획목표가 所要資源이나 支援수단에 비추어 實現可能(feasible)한가 하는 문제이다. 과연 그 목표가 주어진 時間, 동원할 수 있는 人力, 可用財源, 필요한 行政

(27) Bic. nic, op. cit., p.36.

(28) 이런 관점에서 Dror는 具體化 정도를 Degree of Penetration이라고 불렀다. Y. Dror, *Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications*, New York: America Elsevier Publishing Co., 1977, p.110.

措置, 基準 與論이나 정치적 뒷받침등 여러가지 기준에 비추어 實現可能性이 있는지가 평가되어야 할 것이다. 이러한 分析작업은 사실상 기획과정에서 이미 완료되었겠지만 평가 단계에서 다시 檢證해 볼 필요가 있다.

#### (6) 計劃의 手段

여기서 手段(means)은 계획을 수립하는 수단이 아니라 計劃目標를 실현하는 수단을 말한다. 즉 기획과정의 產出(output)로서 計劃에 제시된 實踐方案을 가리키는 것이다. 計劃의 수단은 資源과 그 사용방법이 핵심을 이룬다. 바꾸어 말하면 投入(input)과 그것을 활용하기 위한 機構(mechanism) 또는 制度(institution)가 중심이 되는 것이다.<sup>(29)</sup>

계획의 수단은 대부분 구체적인 戰略(strategy)과 정책 또는 세부적인 方案의 한 형태로 제시된다. 예를들면 어떤 資源을 어디에 投入하되 그 調節은 어떻게 하겠다는 方針을 계획에 明示하는 것이다. 계획의 主要手段과 그 評價要素들을 살펴보면 다음과 같다.

1) 下位計劃：巨視的이고 長期的인 計劃目標를 실천으로 연결시키는 수단의 역할을 하는 것이 여러 형태의 下位計劃(sub-plan)들이다. 물론 이러한 下位計劃들은 本計劃의 수립과정에서 함께 작성되는 것이 바람직하지만 나중에 細部計劃 또는 派生計劃의 형태로 작성하기도 한다.

대표적 下位計劃으로는 部門別(sectoral) 計劃과 地域別(regional) 計劃이 있다. 국가계획목표를 세분화시켜 각 部處 또는 地方政府의 管制領域別 목표와 실천방안들을 제시하는 것은 計劃의 實用性을 높여준다. 또 巨視的 計劃목표의 타당성과 實現 가능성(feasibility)을 재검토하는 契機가 된다. 따라서 計劃이 執行上의 實際指針이 되려면 계획해서 小部間, 小地域 단위로 계획을 細分化하여 單位事業(project)수준까지 연결되도록 해야 할 것이다.

中長期計劃을 執行하기 위한 수단이 되는 것은 年次別 計劃(annual plan)이다. 計劃목표를 정책의 優先順位나 財源에 비추어 年度別로 細分하고 그에 따른 사업목표를 제시하게 된다. 그므로 年次別計劃의 수립여부는 계획의 실천가능성과 관련하여 중요한 意義를 갖는다.

이밖에 計劃내용중에서 특히 重視하거나 力點을 두는 사업(program)들을 차질 없이 수행하기 위해서는 별도의 구체적인 집행계획을 수립할 필요가 있다. 또 計劃추진을 뒷받침하기 위한 行政措置등 副隨的인 사항에 관한 계획들도 작성되어야 한다. 이러한 집행계획 또는 派生計劃들도 중요한 實踐手段이 되는 것이다.

2) 資源 告給 및 豫算：計劃추진에 所要되는 人的 物的 資源을 충분히 適時에 공급할 수 있느냐는 計劃목표실현의 關鍵이 된다. 우선 所要財源의 總規模가 國家經濟의 與件이나 國

(29) Kei h B. Griffin and John L. Enos, *Planning Development*, London: Addison-Wesley Publishing Co., 1970, p. 44.

(30) Gerard Colm, *Integration of National Planning and Budgeting*, Washington D.C.: National Planning Association, 1968, pp. 1~35.

內貯蓄 또는 海外貯蓄의 趨移에 비추어 타당한지를 검토하여야 한다. 또 財源調達을 위한  
租稅負擔, 外資導入, 방안등이 합리적인지, 国民經濟에 미치는 영향은 어떠한지, 行政技術  
上 문제가 없는지등이 고려되어야 할 것이다. 이와함께 人的資源의 動員방안에 관해서도  
검토가 있어야 한다. 經濟活動人口에 비추어 勞動力공급의 總 규모가 가능한지, 專門職 및  
技術職의 需給대책은 어떠한지, 技能人力의 양성, 공급대책은 확립되어 있는지등이 고려되  
어야 할 것이다.

財政需給에 있어서 핵심이 되는 것은 企劃과 예산의 統合문제로서 예산은 계획의 집행을  
制約하는 가장 중요한 要素이다. 예산이 계획에 실현을 촉진하는 效率的인 수단이 되려면  
組織面이나 豽算制度面에서 兩기능의 統合을 期하는 방안이 강구되어야 할 것이다.<sup>(31)</sup>  
또 예산의 運用面에서 계획이 제시하는 投資優先順位가 반영되지 않으면 안된다. 이러한  
諸 측면에서 예산이 과연 기획의 效率的인 수단이 되고 있는지를 평가하여야 할 것이다.

3) 誘因體制 및 市場：自由자본주의 經濟 혹은 混合經濟體制下에서 民間部門에 대한 간  
접적인 紦制수단으로는 財政金融정책을 통한 여러가지 誘因體制(incentive system)와 市場  
機構(market mechanism)가 있다. 財政政策은 財政支出, 租稅收入, 公債發行등을 통해서  
정부가 國民經濟를 調整할 수 있는 수단이 된다. 예를들면 不況期에는 정부지출을 증가시  
키던가 혹은 減稅를 하고 好況期에는 정부지출을 삭감한다던가 혹은 增稅를 함으로써 景氣  
를 조절한다. 또 個人所得稅나 消費稅의 稅率을 변화시켜 民間소비수준에 영향을 미치며  
法人稅부과율을 변화시켜 民間투자에 영향을 미치게 한다. 뿐만아니라 조세정책은 자원의  
配分이나 所得分野에도 큰 영향을 미친다.

金融政策의 수단으로 가장 광범하게 쓰이는 것은 市中은행에 대한 貸出과 증권투자등을  
조절하기 위한 再割引政策(rediscount policy)으로서 中央銀行으로부터의 借入利子率(bank  
rate)을 조정하는 정책이다. 이를 補完하기 위한 정책수단으로는 公開市場操作(open market  
operation)이 있으며 中央은행이 公開市場에 公債를 매매하여民間이 소유한 화폐량과 이  
차율에 영향을 미치게 하는 정책이다. 또 支拂準備率(reserve requirement)을 조절함으로써  
貸出한도를 統制하여 결과적으로 통화량에 영향을 미치기도 한다.

市場機制(market mechanism)는 自由經濟體制下에서 가장 중요한 要素이다. Meier는 開  
發計劃과 관련하여 市場의 경제적기능을 ① 財貨와 用役의 適正供給, ② 各生產要素의 割  
當配分, ③ 자본과 노동의 구체적 수요 및 상대적 비율결정 ④ 要素所得의 配分등으로 규  
정한 바있다.<sup>(31)</sup> 따라서 市場이 正常的인 기능을 발휘하도록 行政的 制度의 지원을 하고 적  
극적으로 활용하여야 할 것이다.

4) 制度 및 組織：계획이 지향하는 變化와 발전을 촉진시키기 위해서는 기존의 制度 및

(31) Gerald M. Meier, *Leading Issues in Economic Development*, New York: Oxford University Press, 1970, pp. 679-687.

조직을 개편하거나 새로 形成해야 할 필요를 느끼게 된다. 즉 變化를 誘導하고 보존하는 이론과 制度形成 또는 機關形成(institution building)이 계획의 중요한 수단이 되는 것이다.

機關形成은 첫째로 價値觀, 役割, 그리고 技術의 변화를 가져오고 둘째로 새로운 規範과 行動樣式를 조성하고 보존하며 세째로 환경으로부터 支持와 협조를 받을 수 있는 公式組織을 新設하거나 改編하기 위해 기획하고 구조화하는 것을 말한다. 기관형성의 內的變數로는 指導性·理念(doctrine)·課業·資源·內部構造, 外的變數로는 體制間의 連擊性(linkage)을 들고 있으나, 이러한 기관형성의 결과를 평가하는 4大기준으로서 生存能力, 自律性, 영향력, 波及效果등을 들수 있다.<sup>(32)</sup>

기존의 組織 역시 환경의 변화에 적응하면서 効率性을 증대하는 방향으로 스스로 발전해 가도록 助長하지 않으면 안된다. 이와관련하여 조직의 脱官僚化, 組織發展(organizational development), 組織改革등의 전략이 제시되고 있다. 최근의 경향을 보면 조직의 構造나 體系등 공식적인 측면보다도 조직의 風土 혹은 文化行態, 價値體系등을 非公式的心理的 次元의 변화를 초점을 두고 있다. 특히 개발도상국의 조직개편에 있어서는 이러한 측면이 강조되어야 할 것이다.

요컨대 계획의 手段으로서 새로운 制度나 機關이 形成되고 定着되는 과정과 그 效率性, 기존 조직의 개편 및 발전과정과 성과등이 평가되어야 한다는 것이다.

#### 4. 結語

이 論文은 國家企劃體制를 평가하는데 準據로 삼을 수 있는 概念的인 模型을 구성해 본 것이다. 既述한 바와 같이 模型은 變數間의 因果關係를 규명하여 설명과豫測에 이용하려는 道具이다. 위에서 제시한 모형은企劃過程을 一種의 體制로 파악하여,企劃環境·人的要素·制度의 裝置의 세 投入變數가 計劃의 目標 및手段이라는 產出變數의 質을 결정한다는 假說·具體化시킨 것이다. 그러나企劃體制를 구성하는 變數들을 詳細화시킨데 그쳤으며 이를 间的 구체적인 因果關係 또는 力動的인 합수관계는 제시하지 못하였다.

本 模型은 각 下位要素들의 評價準據를 尺度化시킬 수 있는 問項 또는點檢表(checklist)로 變型시켜 실제 國家企劃體制를 객관적으로 분석·평가하는데 활용될 수 있도록 더욱 발전시킬 필요가 있다. 또 이러한 과정을 거치면서 模型 자체의妥當性과 變數들間의 관계가 實證的으로 검토되어야 할 것이다.

(32) Milton J. Esman, The Institution-Building Concept: An Interim Appraisal, GSPIA, University of Pittsburgh, Mimeo, 1967.