

國家企劃의 本質 및 接近方法의 變化分析

金 信 福*

<目次>	
1. 序論	3. 主要國家들의 中央企劃動向
2. 國家企劃의 本質과 論爭點	1) 目標設定 및 政策決定
1) 國家企劃의 範圍	2) 國家企劃의 綜合性과 融通性
2) 國家企劃에 있어서의 最適性	3) 執行의 手段과 誘因體制
3) 國家企劃의 執行에 대한 統制性	4. 結論

<要約>

企劃과 관련된 概念의 論爭點으로서 企劃의範圍가 어디까지이며 最適의 선택이 과연可能한가 또 執行機能과의 관계는 무엇인가 등을 選定하였다. 이들을 國家企劃의 관점에서 볼 때 첫째로目標設定 및 政策決定까지를 포괄하는 것은 당연하며 오히려 관심의 초점은 그 主體와 企劃過程에서의 力學關係라는 점, 둘째로 國家企劃에서最適性의追求는 方法論面에서懷疑의이며 그 정도는 計劃의 綜合性, 具體性, 融通性으로 나타난다는 점, 셋째로 執行에 대한 統制性的 정도는國家의 理念과 體制, 發展의 정도에 따라 달라진다는 점 등을 지적하였다.

이와같은 國家企劃의 關心事項들을 分析의 틀로 삼아 主要國家들의 中央企劃 특히 經濟企劃의 本質 및 接近方法에 있어서 東西兩陣營의 特徵과 方向을 살펴보았다. 그 결과 첫째로 東西主要國家들의 中央企劃에 있어서 本質의 差異가 점차縮少되고 있다는 점, 둘째 전반적으로 國家企劃의 統制성이 弱化되고 있다는 점, 셋째 向後國家企劃의 位置와 機能, 그리고 窮極의 方向과 目標에 관해서 再檢討해야 할 필요성이 절실하다는 점등을 지적하였다.

1. 序論 : 研究의 目的・方法・限界

우리나라의 第4次 經濟開發五個年계획은 세 차례에 걸친 종래의 계획에 비하여 몇 가지 특징이 있다. 우선 계획의 基本目標로서 社會開發에 力點을 두고 있으며 計劃樹立過程에서 部門別 計劃의 作成에 각 部處 및 專門研究機關의 참여가 확대되었다. 企劃方法面에서도 종

* 助教授, 서울大學校 行政大學院

합적인 資源配分보다는 模擬實驗(simulation)을 통한 政策模型에 중점이 두어졌으며, 계획의 運用面에서는 連動計劃(Rolling plan)體制를 채택하고 있다. 물론 이러한 특징적인 변화는 第3次계획에서도 부분적으로 나타 났으며 그 差異는 상대적인 것이다.⁽¹⁾

이미 추진되고 있는 第5次計劃의 수립은 그 本質 및 接近方法面에서 보다 현저한 變化가 不可避할 것으로 보인다. 국가기획에 대한 役割期待와 與作들이 급격하게 달라지고 있기 때문이다. 이러한 변화는 우리나라뿐아니라 東西 兩陣營의 主要國家들에서 이미 經驗한 바 있다.

이와 관련하여 本研究는 國家企劃에 관한 概念的인 論爭點과 實제에 있어서의 變化傾向을 살펴봄으로써 轉換期에 處해 있는 우리나라 企劃體制의 方向設定에 示唆를 구하는데 목적이 있다. 國家企劃體制의 變化는 여러가지 관점에서 考察될 수 있다. 그러나 여기서는 目標의 設定, 樹立方法, 執行方式 등 行政的인 측면에서의 本質 및 接近方法에 중점을 두고자 한다.

이研究는 全的으로 文獻調查에 의존한다. 우선 企劃理論面에서 國家發展企劃의 特殊性과 概念的인 論爭點들을 종합해보고 그것을 分析의 準據로 삼아 自由民主主義국가 및 社會主義 국가들의 企劃動向을 考察한 것이다. 分析對象國家로서는 後進國보다 數個의 先進諸國에 限定하였다. 이는 開發途上國家들의 發展計劃들이 대부분 成功的으로 수행되지 못했고, 企劃力量이나 發展 단계로 보아 先進國의 經驗이 우리에게 보다 有用할 것으로 판단되기 때문이다. 또 社會主義 국가들을 많이 舉論한 것은 綜合企劃의 歷史가 오래일 뿐아니라 그 本質 자체가 현저하게 달라지고 있기 때문이다. 그러나 分析의 대상選定은 企劃體制의 特殊性보다 資料의 有用性이 기준이 되었으며 활용한 자료들도 各國의 企劃文獻이 아닌 專門家들의 先行研究 등 2次的인 出處(secondary source)에 주로 의존하였다.

2. 國家發展企劃의 本質과 論爭點

우리가 發展行政의 觀點에서 企劃을 論할 때 默示的으로 想定하고 있는 概念은 이른바 發展企劃(Development planning)이다. 現代의 行政學이 發展行政을 追求한다는데 異論이 있을 수 있지만 그 要締를 명확하게 概念化하기 어려운 것처럼 發展企劃의 本質에 관해서도 一意의로 규정하기 힘들다. 여기서는 다만 企劃을 보는 觀點을 몇 가지로 類型化함으로써 論議의 基礎로 삼고자 한다.

여러 學者들의 企劃에 대한 概念規定을 종합해 보면 企劃의 概能을 보는 觀點을 대개 다

(1) 우리나라 經濟計劃體制의 變化傾向은 별도의 論文에서 分析하며 本稿에서는 다루지 않는다.

을 세 가지로 大分할 수 있다.⁽²⁾ 첫째는企劃을 단순히 問題解決의 過程으로 보는立場이다. 예컨데 Chadwick은企劃을,個人이 그의 장래에 관한決定을 내리는데 있어 겪는思考의一般的인過程이라고 보면 따라서企劃過程의 分析을 위한電子頭腦學(cybernetics)의活用을 강조한다.⁽³⁾ Friedman 역시類似한規定을 하고 있으며⁽⁴⁾ Newman은企劃을“問題를診斷하고 그 解決을 위한 代案을 탐색하는 過程”이라고 定義한 바 있다.⁽⁵⁾ 이러한立場에서 보면企劃은科學的인 問題解決方法의 한類型에 지나지 않는 것이다.

둘째는企劃을管理機能의 한 단계로 보는立場이다.흔히經營 또는行政은POSDCORB로代表되는一聯의過程으로說明되었으며 여기서企劃은最初이면서 가장 중요한機能中의 하나이다.行政學에 있어서도 이론바政治行政二元論 혹은技術的行政學이風靡하던시기에는 이러한見解가支配的이었다. 예컨데 Millet등은企劃을政策으로부터分離시켜 순수한管理的 측면에局限시킨 바 있다.⁽⁶⁾ 최근에도管理科學분야에서는 대부분이 이러한觀點을 취하고 있다.⁽⁷⁾ 또 우리가 즐겨引用하는 Dror의定義처럼企劃을“最適(optimal)의方法으로 목표를 달성하기 위하여 장래의行爲에 관한一聯의決定을 내리는過程”이라고보는立場도 이러한範疇에 속한다고 할 수 있다.⁽⁸⁾

셋째는企劃을社會變化 및國家發展의道具로 보는立場이다.이는企劃의機能을 단순히管理能率의向上에 결부시켰던傳統的인 관점과 비교할 때 보다廣意의이고積極의인 해석인 것이다. Waterston은60年代이후社會主義國家나混合經濟體制의국가를 막론하고發展目標를 달성하기 위한 수단으로서企劃의重要性을 인정하는데는共通의이라고 지적한바 있다.⁽⁹⁾ Galbraith나 Tinbergen의觀點도 이러한範疇에 속한다고 보겠다.⁽¹⁰⁾ 이 경우에企劃은development目標를實現하는主要機制(mechanism)로서政策樹立단계뿐 아니라執行 및評價·還流에 이르는全體循環過程(cycle)을包括하게 된다. 우리가 말하는發展企劃은이

-
- (2) 企劃의概念에관한文獻綜合은拙稿“A Conceptual Model for Systems Approach to Planning,”國民大學論文集第10輯, 1976, pp. 43-64.
 - (3) G. Chadwick, *A Systems View of Planning*, Oxford:Pergamon Press, 1971, p.15.
 - (4) John Friedman, “Introduction,” *International Social Science Journal*, Vol. 6, No. 3, 1959, p. 335.
 - (5) William H. Newman, *Administrative Action*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1950, pp. 88-89.
 - (6) John D. Millet, *The Process and Organization of Government Planning*, N.Y.: Columbia University Press, 1947, pp. 1-10.
 - (7) Mockler는1958年이후30餘個의主要문헌들을검토한결과企劃에대한理解가POSDCORB의思考에서크게달라지지않았음을지적한바있다. Robert J. Mockler, “Theory and Practice of Planning,” *Harvard Business Review* (Vol. 48, March 1970), pp. 148-149.
 - (8) Y. Dror, “The Planning Process,” *International Review of Administrative Science* (29:1, 1963), p. 50.
 - (9) Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1969, p. 44.
 - (10) John Kenneth Galbraith, *Economic Development in Perspective*, Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1962. Jan Tinbergen, *Development Planning*, N.Y.: McGraw-Hill, 1967 참조

이러한 입장을 대표하는 概念인 것이다.

이와 같이企劃을 積極的 廣意의으로 해석하는 것은 菲연적으로 다른 行政機能과의 重複 문제를 提起하며 技術的인 측면에서 實現可能性(feasibility)에 관한懷疑를 誘發하고 있다. 즉企劃의範圍 또는 領域이 어디까지이며 과연 最適의(optimal) 代案선택이 가능한가 그리고 執行에 대하여 어느 정도 統制力を 갖는가에 관한論爭에 直面하게 되는 것이다.

1) 國家企劃의範圍(Scope)

狹意의企劃過程 즉 計劃樹立의 절차는一般的으로 目標設定에서 비롯하여 最適案의選擇 및 派生計劃의樹立으로完了된다.⁽¹¹⁾ 여기서 우선論爭의여지가 있는 것은企劃이 目標設定까지를 포함하느냐 그렇지 않으면 목표는 주어진 것으로 보느냐 하는 문제이다.企劃을問題解決 혹은 管理機能의一部로보는立場에서는 계획수립以前에 목표가 이미 주어진 경우가 많으며企劃의機能은 이를 가장效率的으로 달성하는手段을講究하는데局限된다.⁽¹²⁾ 그러나社會나國家次元에서의發展目標들은多元的複合的일뿐 아니라價值志向의인 경우가 대부분이므로目標設定 자체가企劃의重要한課題를形成한다. 따라서國家企劃의경우에論爭點은目標設定機能의포함與否가 아니라그러한發展目標들을누가어떠한方法으로어떤準據下에設定하느냐하는문제로歸着된다.

다른하나의論爭點은企劃의過程을靜態의閉鎖的인體制(static closed system)로보느냐혹은動態의開放的體制(dynamic open system)으로보느냐이다.一見解答은自明한것처럼보이나企劃을科學的問題解決혹은管理機能과同一視하는입장에서는企劃過程을分離시켜극히論理的合理的인측면에서考察하는수가많다. 그러나國家企劃은政治·經濟·社會的諸環境變因들과영향을주고받는과정에서이루어지며企劃에直接間接으로참여하는集團또는個人間に갈등과妥協의力學關係속에서진행된다. 따라서國家企劃體制의분석에있어서는이러한측면이중요한課題로등장한다.

企劃이意思決定까지를포함하느냐도論爭의餘地가있다.企劃이合理的인意思決定을돕는幕僚的인機能이라면企劃要員(planner)의역할은選擇可能한一聯의方案들을抽出하고附隨되는情報와各代案을선택함에따라예상되는결과들을提示하는데그쳐야하기 때문이다.⁽¹³⁾ 한편國家企劃의경우에는企劃要員과政策決定者的구별이곤란할뿐아니라計劃과政策이循環的으로이루어지고相互混合되어있기때문에企劃과意思決定을分

(11) Harold Koontz and Cyril O'Donnell, *Principles of Management*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1964.

(12) Anthony J. Catanese and Alan W. Steiss, *Systemic Planning: Theory and Application*, Massachusetts: Health Lexington Books, 1970, p.4.

(13) Philip K. Piele, *Social and Technical Change*, Eugene: University of Oregon., 1970, p.192.

離시켜 생각하기 어렵다.⁽¹⁴⁾

一般的으로 意思決定은 企劃過程에서 가장 核心的인 단계로 看做되고 있다. 예컨데 콤(Gehrad colm)은 企劃을 단순히 計劃을 작성하는 過程이라기 보다는 하나의 意思決定體制로 보고 있는 것이다.⁽¹⁵⁾ 따라서 意思決定에 영향을 미치는 諸要因들을 규명하는 것은 企劃過程分析에 중요한 課題가 된다.

요컨데 企劃의 範圍는 國家企劃의 경우 擴大解釋이 不可避하며⁽¹⁶⁾ 오히려 중요한 論爭點은 發展目標의 設定 및 政策決定過程에 있어서의 主體와 그들間의 力學關係인 것이다.

2) 國家企劃에서의 最適性(Optimality)

既述한 드로(Y. Dror)의 定義에서도 지적한바와 같이 企劃은 最適의 代案을 작성하는 過程이다. 그러나 대부분의 經營企劃(corporate planning)에서 OR과 같은 最適化 技法(optimization techniques)들이 성공적으로 活用되고 있는 反面, 國家企劃에 대한 活用可能性에 관해서는 限界性을 지적하고 있다.⁽¹⁷⁾ 國家企劃에 있어서 最適解(optimal solution)를 찾기 어려운 것은 본질적으로 政府活動의 目標가 多元性(multiplicity)을 갖고 있으며 選擇의 基準이 複合的이기 때문이다.⁽¹⁸⁾

企劃에 있어서 最適解의 追求문제는 接近方法上의 論爭과 直結된다. 基本哲學의 관점에서 企劃에 대한 接近方法은 政策決定을 둘러싼 相反된 견해 즉 漸進主義(incrementalism)와 綜合的(comprehensive) 접근방법間의 論爭이 그대로 準用된다. 後進國의 開發計劃수립을 위한 理論의 기초를 제공하는데 크게 공헌한 틴버겐(Jan Tinbergen)은 代案의 종합적인 比較分析을 통하여 最適의 手段추출이 可能하다는 이론바 總括的 接近方法(Synoptic approach)의 대표자로 지적되고 있다.⁽¹⁹⁾ 한편 린블롬(Charles Lindblom)이 主唱하는 S.D.I.(Strategy of Disjointed Incrementalism)에 의하면 企劃에 있어서도 最適性을 追求하기보다는 矯正的(remedial) 措置내지는 漸進的 改善을 期하는데 力點을 두고 있다.⁽²⁰⁾

(14) Robert A. Levine, *Public Planning: Failure and Redirection*, N.Y.: Basic Books Inc., 1972, Chapter 8.

(15) Gehrad Colm, *Integration of National Planning and Budget Planning Methods*, Washington D.C.: National Planning Association, 1968, p.3.

(16) 企劃의 範圍를 확대해석 하는 경향은 OECD 學派가 主唱한 이론바 새로운 企劃(New Planning)에서도 잘 나타나고 있다. Erich Jantsch, *Perspectives of Planning*. OECD:Paris, 1969, p.8.

(17) 예컨데 cost/benefit analysis의 主唱者인 Hitch도 국가기획에 대한 OR의 有用性에 극히懷疑的이다. Charles Hitch, "Operations Research and National Planning: A Dissent," *Operations Research* 5 (Oct. 1957), p. 718.

(18) Roland N. McKean, *Efficiency in Government through Systems Analysis*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958, ch. 2.

(19) Jan Tinbergen, *Central Planning*, New Haven: Yale University Press, 1964. J. Tinbergen, *Economic Policy: Principles and Design*, Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1956.

(20) Charles, E. Lindblom, *The Policy-making Process*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968.

이와같이企劃에 대한接近方法은政策決定의 경우와 마찬가지로 좋은對照를 보이고 있으나, 실제에 있어서는 이러한兩分法(Dichotomy)에 따른擇一의 문제가 아니라 어느쪽에 중점을 두고調和를 시키느냐 하는相對的인比重이 문제인 것이다.⁽²¹⁾ 특히國家企劃에 있어서接近方法의相對的인 차이는 곧 수립된계획의綜合性, 具體性, 融通性등性格 자체에 영향을 미친다. 따라서最適의代案追求가 가능한지에 관한論爭은 수립된計劃의性格으로 나타나게 되는 것이다.

3) 國家計劃의 執行에 대한 統制性

廣意의企劃은 執行 및還流까지를 포함하는循環過程이라 함은 이미 지적한 바 있다. 그러나企劃이全行政過程을代置하는 것은 아니며, 執行過程에서는 극히 제한된機能을 수행하는데 그친다고 보아야 할 것이다. 國家計劃이 執行에 대하여 어느정도의統制性 즉拘束力を 갖느냐는 國家의理念(ideology)과社會體制 그리고發展의 정도에 따라 달라진다.

國家計劃의執行方式은統制의 정도에 따라 세가지類型이 있을 수 있다.⁽²²⁾ 첫째는規制的(regulative) 혹은管理的(administrative)接近方法으로政府가 산하機關,組織, 民間企業 및 家計에 대하여 구체적인行爲의規範을指示하는 형태이다. 즉經濟計劃의 경우生産量을割當하고物資를配分하며勞動 및外換의移動을直接統制한다. 또消費財를配給하여物價 및賃金을策定한다. 이러한統制는經濟이외의부문에서도 마찬가지로行하여지며 철저한事前企劃下에 이루어지는 것이다.

둘째는操縱的(steering) 혹은誘因的(incentive)接近方法으로서間接的인補償體制의 조정을통해서정부가意圖하는方向으로誘導하는형태이다. 예컨대經濟企劃의경우에는租稅,補助金, 利子率, 融資등財政金融政策을통하여企業 및家計의投資·生產·消費行態를조종하게된다. 教育이나人力計劃에있어서도獎學金, 就業機會, 勤務條件등을조절함으로써特定한分野를강화할수있을것이다.

셋째는情報提供式(informative) 접근방법으로장래에관한最善의豫測(the best forecast)資料를제공함으로써企業이나社會構成員들이스스로여기에따르도록誘導하는형태이다. 따라서이경우에國家計劃은전혀拘束力を갖지않으며자연히實現되기를(self-realizing)기대하는示唆的(indicative)인性格을띤다.

이상에서살펴본바와같이國家發展企劃의範圍, 最適性, 統制性에관한論爭은各各目標設定 및政策決定의主體와力學關係, 方法論上의主要特徵, 執行에대한拘束力등의문제로歸着되는것이다. 따라서다음에各國의國家企劃傾向을考察하는데있어서는이러

(21) Colin T. Leys, "The Analysis of Planning," T. Leys (ed.), *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge University Press, 1969.

(22) Morris Bornstein, *Economic Planning, East and West*, Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1975. p. 9.

한문제 들을 論議의 準據(frame of reference)로 삼고자 한다.

3. 主要國家들의 中央企劃 動向

1) 目標設定 및 政策決定

國家企劃의 목표 설정 및 정책 결정의 準據로서 제시되는 가장 代表的인 概念은 政治學분야에서 많이 舉論되어온 公益(public interest), 그리고 經濟學쪽에서 주로 개발해온 社會福祉函數(social welfare function)가 있다. 그러나 실제로 公共選擇의 準據(criteria for public choice)로 활용하기에는 두 개념이 모두 方法論上에 심각한 장애가 있다. 公共財貨와 用役이 본질적으로 獨占的이고 非市場經濟의이기 때문에 價值의 정확한 測定이 거의 不可能하다는 難點은 且置하더라도, 公益과 社會福祉는 集合的인 概念이므로 私益과 個個人의 福祉 또는 効用을 綜合(aggregation)하는데 결정적인 어려움이 있는 것이다. 특히 公益의 경우는 操作的인 定義(operational definition) 자체가 곤란하여 따라서 實際에 있어서는 規範的인 考慮(normative consideration)에 의하여 내용이 크게 달라진다.⁽²³⁾ 이때문에 公益이라는 用語는 特定한 政策이나 計劃을 合理化시키거나 비판하는 구실로 쓰이는 경우가 많은 것이다. 公益이나 社會福祉를 누가 어떤 過程을 거쳐서 綜合(aggregate)하느냐는 곧 社會體制 자체의 性格을 規定한다. 린블롬(Charles E. Lindblom)은 이러한 측면에서 社會體制를 兩大分하여 “知性主導社會(Intellectually guided society)”와 “選好主導社會(Preference guided society)”로 概念화하고 있다.⁽²⁴⁾ 前者에서는 知慧와 洞察力과 政治的인 權力を 가진 知的 엘리트階層이 社會整體의 最善의 이익과 목표가 무엇인지를 糾明하고 그것의 달성을 위해 경제·사회체계 전반을 統制하고 이끌어 나가는 社會이다. 이는 社會構成員들의 慾求와 必要사이에 在來의 調和(inherent harmony)가 존재한다는 假定을前提로 한다. 反面에 後者の 경우는 어떤 政策이나 制度란 利益集團이나 個人間의 갈등과妥協 혹은 市場經濟의 要素들間의 相互作用에 의해서 결정된다고 전제한다. 따라서 국가의 發展目標나 정책들은 이러한 社會的 相互作用(Social interaction)을 制度化한 채널을 통해서 수립되어야 하는 것이다.

이러한 類型에 비추어 볼 때 우리는 흔히 自由民主主義국가일수록 選好主義社會이고 社會主義국가가 곧 知性主導社會일 것이라고豫想한다. 相對的인 意味에서 이러한 예상은妥當한 것이나 린블롬은 共產主義 및 社會主義국가에서도 目標나 政策의 결정은 選好主導의 이라고 主張한다. 國家企劃의 全 過程을 통하여 政治的인 갈등과 勢力競爭,妥協과 協商의 支配의이며 企業과 企劃當局과의 去來도 이루어지고 있기 때문이다.⁽²⁵⁾ 따라서 共產主

(23) Richard E. Flathman, *The Public Interest*, New York: Wiley, 1966, p.6.

(24) Charles E. Lindblom, “The Sociology of Planning”, Morris Bornstein (ed.), op. cit., pp.23-60.

(25) Ibid., p. 53.

義國家에서도 顯在的인 選好(preference)의 調整에 의한 “戰略的企劃(strategic planning)”이 이루어지고 있다는 것이다.

한편 自由民主主義 국가에 있어서도 全的으로 諸 세력이나 요소들間의 相互作用에 의해 서만 企劃의目標나 政策이 作成되는 것은 아니다. 利益集團의 횡포와 自由市場經濟의 矛盾을 억제하기 위한 制度的인 裝置는 規範的인 指導力에 의해서 마련되기 때문이다. 특히 資本主義經濟의 持續的인 成長에서 빚어지는 不作用과 不均衡을 解消하는 문제가 國家企劃의 最大課題로 등장함에 따라 規範的目標設定의 필요성은 더욱 強調되고 있다.

最近 西方國家들의 發展計劃을 보면 社會的衡平과 國民福祉의 實現이라는 측면이 크게 부각되고 있음을 발견할 수 있다. 즉 所得·富·機會의 均等한 配分과 福祉의 均霑이라는 多分히 社會主義的 理念이 강조되고 있는 것이다. 主要資本主義국가에서 이러한 社會開發(social development)의 理念이 發展計劃의 目標로 등장한 것은 이미 오래 전의 일이다. 〈表 1〉에서 보는바와 같이 프랑스는 1962年부터 日本의 경우는 1967年부터 계획의 名稱까지 經濟社會開發計劃으로 바뀐 것이다.

결국 社會體制에 상관없이 최근에 國家企劃이 당면하는 가장 큰 論爭點은 “무엇을 위한 成長이냐(Growth for what?)”하는 窮極의in 發展目標 내지는 發展理念의 문제라 할 수 있다. 또 表榜하는 發展目標가 國民福祉의 均霑이라는 사실에서도 별 차이가 없다. 뿐만 아니라 目標設定 및 政策決定 過程이 社會的相互作用에 크게 의존한다는 점에서도 東西兩陣營의 國家企劃體制는相互接近하고 있음을 지적할 수 있다는 것이다.

〈表 1〉

프랑스와 日本의 國家開發計劃沿革

回數	法 蘭 斯		日 本	
	名 稱	期 間	名 稱	期 間
第 1 次	近代設備投資計劃	1947-53	經濟自立 5個年計劃	1956-60
第 2 次	國民經濟近代化計劃	1954-57	新長期經濟計劃	1958-62
第 3 次	經濟成長과 均衡回復計劃	1958-61	國民所得倍增計劃	1961-70
第 4 次	經濟社會發展計劃	1962-65	中期經濟計劃	1964-68
第 5 次	經濟社會發展計劃	1966-70	經濟社會發展計劃	1967-71
第 6 次	經濟社會發展計劃	1971-75	新經濟社會發展計劃	1970-75
第 7 次	經濟社會發展計劃	1976-80	基本經濟社會計劃	1973-77

Source: Morris Bornstein (ed.), *Economic Planning, East and West*, Cambridge: Ballinger, 1975.

國家企劃에 있어서 指向해야 할 發展目標 및 企劃過程의 力學關係가 重視되고 있음은 研究傾向에서도 나타나고 있다. 1968年的 “企劃에 關한 宣言(Bellagio Declaration on Planning)”에서 제시한 새로운 企劃(New Planning)이라는 概念은 價值 및 規範과의 깊은 連繫性을 主要特徵으로 한다. 즉 傳統的인 企劃理論들이 公共선택에 있어서 지나치게 合理性을前提

하고 있음을 批判하고 目標設定의 價值判斷性과 規範性을 강조하고 있는 것이다.⁽²⁶⁾

또企劃의 過程을 體制分析的인 관점에서 파악하여 動態的인 力學關係를 규명하려는 模型들이 많이 제시되고 있다. 비캐닉(Rudolf Bicanic)은 企劃體制를 目標, 主體, 手段, 環境의 네 變數로 概念화하였고⁽²⁷⁾ 피츠버그(Pittsburgh) 大學에서는 企劃過程에 참여하는 集團間의相互作用을 분석하기 위한 體制接近模型들을 개발한 바 있다.⁽²⁸⁾ 前者에서는 企劃過程에서 主體 및 目標와 環境과의相互作用을 重視하였다. 그는 國家企劃의 環境的 變因으로서 發展의 程度, 企劃力量, 經濟의 制度의構造, 政府와 民間部門과의 관계, 中央集權化의 정도등을 들고 있으며 이들은 곧 企劃目標의 內容과 優先順位, 具體化的 정도 및 強制性的 정도에 영향을 미친다고 보았다. 또 環境的 變因은 計劃의 作成, 意思決定, 계획의 執行, 評價 및 統制의 각 단계에 참여하는 企劃主體(Actor)들의 行態에도 至大한 영향을 미친다는 것이다.

코레아(Hector Correa)와 카트(Saul M. Katz)는 企劃의 過程을 意思決定機能, 技術的機能, 執行機能, 統制機能의 네 範疇로 나누고 각 단계에 참여하는 集團들의 力學關係를 분석하고자 시도하였다.

이상의 두 體制接近model들은 企劃을 廣意的 力動的 過程으로 파악한 점과 단순히 概念的인 틀을 제시한데 그치지 않고 主要國家들의 企劃體制를 實제로 分析하였다는 점에서 큰意義를 부여해야 할 것이다.

한편 國家企劃이 社會開發에 큰 비중을 두게됨에 따라 社會政策目標의 體系化를 위한 노력이 傾注되고 있다. 또 社會開發의 現況과 趨移를 측정하고 이를 計劃에 反映할 수 있는 尺度 즉 社會指標(social indicator)의 개발에도 관심이 높아지고 있다. 社會指標는 國家發展計劃의 志向하는 社會的 價值와 目標에 대하여 현재의 位置와 方向을 點檢할 수 있게 하기 때문이다.⁽²⁹⁾

英國에서는 1970年 이래 每年 「Social Trend」를 발간하고 있으며 불란서에도 1973년 이후 每年 Donness Sociales를 발행하고 있다. 美國도 白堊館에 管理豫算處(OMB)가 설치되면서 본격적으로 社會指標의 작성에 착수하여 1973년과 1976년에 각각 報告書를 發刊하였다.⁽³⁰⁾ 日本의 경우는 1973년 國民生活白書(經濟企劃廳 刊)를 펴낸 바 있으며 그후 社會指標에 관한 연구를 수행한 바 있다.⁽³¹⁾

(26) "The Bellagio Declaration on Planning," Reich Jantsch, op. cit., pp. 7-9.

(27) Rudolf Bicanic, *Problems of Planning, East and West*, Hague: Mouton & Co., 1967.

(28) Hector Correa, *A Systems Approach to Socio-Economic Planning*, Pennsylvania: University of Pittsburgh, 1971.

(29) Raymond A. Bauer (ed.) *Social Indicators*, Cambridge: MIT Press, 1969, p. 1.

(30) Executive office of the President: Office of Management and Budget, *Social Indicators*, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1973 and 1976.

(31) 日本 國民生活審議會 調查部會編, 社會指標, 東京, 1975.

2) 國家企劃의 綜合性과 融通性

既述한 바와같이 國家企劃에 있어서 最適의 代案선택이 가능한 가에 관한 論爭은 兩大接近方法의 形태로 具體化되었다. 이와 관련하여 東西 主要國家들의 企劃方法(planning methodology)上의 特徵의in 變化를 살펴본다.

일반적으로 社會主義國家일수록 中央計劃의 綜合性 및 具體化의 정도가 높다. 즉 國家計劃이 包括하는 範圍가 넓고 細部의in 사항까지를 規定하고 있는 것이다. 經濟企劃의 경우 資源의 動員, 生產, 配分이 行政系統(hierarchy)에 의해서 數量과 價格까지도 統制되며 具體的인 需給狀況까지 中央計劃속에 포함된다. 計劃속의 目標는 生產뿐아니라 投入原料, 動員될 노동자의 數와 賃金등을 규정하며 이러한 목표들은 各 產業別, 年度別, 分期別, 月別로 細分化된다. 中共의 第1次計劃(1953-57)에 의하면 700個 이상의 商品들이 一種의 投入產出分析인 “物資需給計劃”的 대상이 되었으며 統制는 工場단위에 이르기까지 미치고 있었다. ⁽³²⁾

그러나 이러한 細部의in 中央企劃은 소련과 東歐국가들은 물론 中共에서도 최근에 크게 變質되었다. 意思決定의 中央集中에 따른 여러가지 微視經濟의 不合理性과 非能率性이 심각한 문제로 대두되었기 때문이다. 원칙적으로 經濟나 行政의 一線에서 意思決定이 멀어질 수록 誤判과 硬直性의 가능성이 높아진다. 또한 市場機制(market mechanism)가 없는 社會主義經濟에 있어서는 資源需給상황 및 投資의 能率性을 反映하는 信號(signal)에 의한 自律調節機能이 거의 없기때문에 計劃值의 誤謬는 곧 實際에서의 不均衡과 不作用으로 나타난다.

따라서 대부분의 社會主義國家들이 企劃過程에서의 政策決定을 分權化하기에 이르렀다. 中共에서는 50年代末期부터 地方政府에 統制權을 많이 委任하였고 企業수준의 委員會에 의한 運營(Plant-level committee management)을 장려하였다. ⁽³³⁾ 소련의 경우에도 企業水準에 이르기까지 意思決定을 分權化하고 物質的인 誘因을 제공하는 이른바 完全間接分權化(Perfect indirect decentralization)를 지향하면서 潛在價格(shadow pricing)을 利用하고 있다. ⁽³⁴⁾

東歐의 경우에도 국가에 따라 차이가 있기는 하지만 1960年代의 經濟改革으로 生產 및 投資의 決定權이 企業수준에 대폭 委任되었다. 폴란드 政府는 中央企劃의 대상을 廣範한 構造變化, 大規模 投資事業, 所得分配, 保健·教育 등 主要 社會의 서비스들에 한정하였으며, 投入—產出의 量과 技術改善등 經常的 意思決定은 下位執行機構 즉 各 部處나 地方政府,

(32) Dwight H. Perkins, "Plans and their Implementation in the People's Republic of China," American Economic Association, *Papers and Proceedings of the 85th Annual Meeting* (May, 1973), pp. 224-231.

(33) Ibid., p. 228.

(34) Fedorenko, "Prices and Optimal Planning," *Problems of Economics*, 10(Nov., 1967), pp. 11-21.

協會, 企業등에서 이루어지고 있다.⁽³⁵⁾ 헝가리의 1968年 經濟改革은 本質的으로 計劃經濟體制를 “中央企劃을 통한 經濟의 管理와 企業 및 家計間의 市場經濟的 關係(market relations)가 混合된 形태”로 看做하고 있다.⁽³⁶⁾ 폴란드나 헝가리의 經濟企劃體制는 다 같이 意思決定의 分權化 및 市場經濟化(marketization) 경향을 보이고 있지만 폴란드에서는 下位行政階層에 대한 委任에 중점을 두고 있으며 헝가리의 경우는 市場與件에 副應하는 企業의 意思決定을 강조하고 있어 中央企劃의 分權化方向에 약간의 차이를 나타낸다.

한편 西方 國家들의 경우에는 70年代初부터 인플레와 不景氣 문제에 대처하기 위하여 政府의 關與가 보다 廣範해지고 詳細화되는 경향을 보이고 있다. 무엇보다도 數個 自由資本主義 국가들이 60年代 후반부터 國家企劃을 강화한 것은 特記할만 하다. 英國은 1960年代 초까지 國家開發計劃은 不必要한 것으로 看做하다가 經濟가 危機에 直面하자 經濟計劃(The National Plan 1965~70)을 작성하였으며 西獨의 경우도 經濟沈滯以前까지는 經濟計劃을 政治的 禁忌(Taboo)로 여기고 自由放任의 經濟體制를 信奉하였으나 60年代 후반에 中期財政計劃(Projektion 1968~1971)을 수립하였다.⁽³⁷⁾ 프랑스의 경우는 앞에서 살펴본 바와 같이 제2차大戰 직후에 경제계획을 수립하였고 日本의 경우도 50年代末期부터 계속해 오고 있다.

이러한 西方諸國들의 經濟計劃은 주로 物價安定 및 雇傭促進에 力點을 두어 石油·食料品을 비롯한 供給不足 物資의 行政的인 配分과 賃金 및 物價統制등의 정책들을 포함하고 있다. 따라서 國家企劃의 綜合性과 具體性은 그만큼 높아진 것이다.

요컨대 國家企劃 특히 中央企劃(Central planning)은 方法論의 측면에서 東西 兩진영이 접근하는 경향을 보이고 있는 것이다. 社會主義 국가들은 理論的인 計劃經濟模型이 제시하는 綜合企劃 형태가 弱化되는 反面 自由資本主義 국가들은 오히려 강화하고 있기 때문이다. 兩者間의 차이는 綜合性의 次元뿐 아니라 具體化의 정도(Degree of elaboration)面에서도 점차 감소되고 있는 것 같다. 즉 中央計劃이 生產現場 또는 行政一線에 스며드는 정도⁽³⁸⁾가 社會主義 국가에서는 弱化되는 반면 西方 국가들은 情報의 集中化, 企劃技法의 발달등으로 오히려 종래보다 강화된 것이다.

이러한 計劃內容의 具體化정도는 計劃의 融通性 문제와도 밀접한 관련을 갖는다. 未來의 不確實性(uncertainty)에 대처하기 위하여 各國은 多樣한 制度的인 裝置를 채택하고 있다.

(35) Krzysztof Porwit, “Planning in Poland,” Morris Bornstein (ed.), *Economic Planning, East and West*, Cambridge: Ballinger Publishing Co., 1975, pp. 237~265.

(36) Tamas Morva, “Planning in Hungary,” Morris Bornstein (ed.), Op. cit., pp. 271~307.

(37) M. MacLennan, et. al., *Economic Planning and Policies in Britain, France and Germany*, New York.

(38) 이러한 관점에서 Dror는 計劃의 具體化정도를 Degree of penetration이라고 불렀다. Yehezel Dror, *Ventures in Policy Sciences: Concepts and Applications*, New York: American Elsevier Publishing Co., 1971, p. 110.

폴란드는 이른바 未決計劃(open plan)제도를 채택하여 융통성있는 適應을 期하고 있다. 이는 國家計劃이 窮極的인 目標와 그 優先順位에 관해서는 명확하게 規定하지만 實踐計劃은 항상 修正될 것을 전제로 하는 留保的(conditional)인 성격을 갖는 計劃方式이다.⁽³⁹⁾ 따라서 이 경우에 國家計劃(주로 中期計劃)은 세부적인 指標나 事業보다 指向하는 方向과 목표에 큰 意義가 있는 것이다.

또 計劃期間 중간에 修正하는 것을 公式化하고 있는 국가들도 있다. 스웨덴은 「The Swedish Economy 1956—1960」 이후 계속해서 5개년계획을 수립하고 있으나 반드시 二年後정도에 修正을 加하고 있으며, 평가리의 경우도 5個年計劃의 中間 즉 第3次年度에 계획 달성을 및 문제점을 點檢하여 나머지 年度의 年次計劃 및 次期 五個年計劃수립에 反映시키고 있다. 이러한 修正・補完에 그치지 않고 計劃執行途中에 새로운 계획을 수립하기도 한다. 日本의 경우는 〈表 1〉에 나타난바와 같이 과거 18年(1955~73)동안 일곱개의 中長期계획을 발표하여 계획의 平均수명이 대개 2년 정도에 지나지 않았다. 日本의 경제계획들은例外敘이 經濟成長率을 크게 過少推定하였으며 그때마다 上向調整을 위한 새로운 계획을 수립하곤 하였다.

國家企劃이 執行上の 융통성을 유지하면서 아울러 最適化(optimization)를 期하기 위한 制度의 裝置로서는 連動計劃(Rolling or sliding plan) 體制가 있다.⁽⁴⁰⁾ 連動計劃이란 長期計劃 혹은 中期計劃의 執行過程에서 每年 計劃內容을 修正 補完하되 計劃期間을 계속하여 1年씩 늦추어 가면서同一한 年限의 계획을 維持해나가는 제도이다. 즉 한해동안의 집행 결과와 與件의 변동을 감안하여 每年 새로운 中長期計劃을 수립함으로써 계획기간은 連續的으로 移動 (roll forward)하게 되는 것이다.

원래 연동계획제도는 私企業體의 예산수립과정에서 考案된 것이다. 미국의 포드자동차 회사와 和蘭의 필립스(Philips) 회사는 오래전부터 連動計劃을 수립하여 예산작성의 근거로 삼아왔으며 이 제도는 곧 地方政府 및 國家計劃의 수립에도 활용되기에 이르렀다. 예컨데 푸에르토리코(Puerto Rico)는 6個年財政計劃을 수립하여 11次나 연동계획에 의한 延長을 계속하였고, 필리핀은 1959년부터 매년에 산작성시에 5個年 財政計劃을 아울러 작성하고 있다.⁽⁴¹⁾ 이밖에 소련과 체코(Zechoslovakia) 역시 連動計劃제도를 導入하였다.

理論上으로 連動計劃體制는 長期計劃과 短期計劃의 長點 즉, 目標의 合理性과 手段의 實踐可能性(feasibility)을 결합시킬 수 있는 理想的인 제도이다. 환연하면 長期的인 비전(vision)을 유지하면서도 집행계획을 융통성있게 조절하여 最適化를追求할 수 있다는 것이다. 따

(39) Krzysztof Porwit, Op.cit., p. 254.

(40) Moving plan 혹은 Rovolving plan이라고 부르기도 한다. Abdul Qayum, *Techniques of National Economic Planning*, Bloomington: Indian University Press, 1975, p. 10.

(41) Albert Waterston, *Development Planning: Lessons of Experience*, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1965, p. 140.

라서 未來의 不確實性에 대처하는 最適의 企劃方式(optimal planning under uncertainty)은 바로 連動計劃體制라고 主張하기도 한다.⁽⁴²⁾

그러나 실제에 있어 連動計劃은 여러가지 短點이 있다. 첫째로 每年 새로운 計劃을 작성하는 것은 人的 物的자원을 너무 소비한다는 점, 둘째로 每年 예컨대 五個年計劃을 작성하는 경우 계획의 存在 자체에 대해서 無感覺하게 되기 쉽다는 점, 셋째로 中長期計劃을 政治的인 슬로간(slogan)이나 宣傳物로 이용하고자 하는 政治指導層의 숨은 所望과 合致하지 않는다는 점 등이다.⁽⁴³⁾ 따라서 連動計劃이 가진 원래의 趣旨와 長點에도 불구하고 실제 國家企劃에 널리 채택되지 못하고 있는 것이다.

3) 執行의 手段과 誘團體制

前節에서 國家企劃의 執行에 대한 統制性의 類型을 세 가지로 區分한 바 있다. 一般的으로 社會主義국가의 計劃經濟體制下에서는 管理的(Administrative) 接近方法에 의존하고, 混合經濟體制下에서는 操縱的(steering) 接近方法이, 그리고 自由經濟體制에서는 情報提供式(informative) 接近方法이 支配的일 것으로 假定한다. 또 이러한 假定은 相對的인 意味에서 事實이다.

소련을 비롯한 東歐國家들은 비교적 종합적이고 具體的인 中央計劃에 따라 行政命令에 의해서 資源의 生產, 動員, 配分을 행하고 價格이나 賃金도 行政的으로 決定된다. 계획의 집행에 있어서도 產業部門別, 分期別 혹은 月別 物資需給計劃(material balances planning)에 의해서 細部的인 生產目標가 工場등 生產單位別로 割當되는 것이다. 이러한 行政的인 統制는 東歐보다도 中共에서 더욱 强化되었다.

그러나 既述한 바와 같이 社會主義國家의 경우도 中央企劃이 分權化되고 市場經濟的 요소가 加味됨에 따라 執行에 있어서도 操縱的 接近方法이 並用되고 있다. 소련의 國家企劃에서 行政的 統制가 頂點에 달했던 것은 스탈린時代의 五個年計劃들이었다. 그후 「후루시초프」 執權期를 거쳐 第8次 5個年計劃(1966~70)에 와서는 生產에 있어서 리벨만(Lyberman)의 소위 「利潤方式」을 채택하여 效率性을 높히려 하였다. 즉 계획집행에 있어서 각 기업으로 하여금 固有한 商票사용, 自體的인 責任에 의한 生產販賣, 利潤을 반영한 賃金支拂等 動機化(Motivation)를 追求한 것이다.⁽⁴⁴⁾

헝가리의 경우도 1968年 經濟改革을 契機로 계획집행에 있어서 生產單位의 自律性을 認定하기 시작하였다. 즉 行政系統을 통하여 상세한 指示를 下達하기보다, 經濟展望 및 國家

(42) Roy Radner, "Economic Planning under Uncertainty: Recent Theoretical Development," Morris Bornstein (ed.) Op. cit., pp. 93-112.

(43) Abdul Qayum, Op. cit., pp. 10-11.

(44) J. Wilczynski, *Socialist Economic Development and Reforms*, New York: Praeger Publishers, 1972.

企劃 方向과 목표, 문제점 등을 기업에 알리는 “經濟座標(economic regulators)” 제도를 채택한 것이다. 한편 폴란드에서는 國家計劃目標의 達成책임이 下位行政階層 및 地方으로 委任되었고 執行過程 역시 상당한 裁量權을 부여하고 있다. 또 利潤에 따라서 賃金引上率을 策定하는 誘因體制(Incentive system)를 활용하고 있다.

결국 社會主義 국가의 計劃執行 方式은 종래의 管理的 接近方式이 완화되면서 經濟的 誘因을 제공함으로써 計劃經濟의 非能率性과 不合理性를 극복하려는 方向을 취하고 있는 것이다.

混合經濟體制의 國家企劃에 있어서 가장 중요한 執行手段은豫算이다.⁽⁴⁵⁾ 公共部門에 대한 直接的인 投資는 물론 租稅, 補助金, 融資등을 통해서 民間部門의 投資方向에도 至大 영향을 미치기 때문이다. 그러나 대부분의 開發途上國家들이企劃의 執行手段으로서 예산을 效率的으로 활용하지 못하여 왔다.豫算의 硬直性 및 投資財源의 상대적인 감소, 예산지출의 지연 및 過度한 統制,豫算機關 및 要員과企劃部署와의 不協和等으로 인하여 發展企劃을 뒷반침하는 기능을 하지 못하고 있는 것이다.⁽⁴⁶⁾ 이는 곧 대부분의 開發途上國들이合理的인 資源分配手段으로서 綜合計劃을 推進하고 있지만 所期의 成果를 거두지 못하고 裝飾物(Window dressing)에 그치게 하는決定의 要因이라 하겠다. 결과적으로 開發途上國에 있어서 國家綜合計劃은 無意味하며 폐지되는 것이 바람직하다는 結論도 나오고 있는 것이다.⁽⁴⁷⁾

그러나 經濟計劃의手段은豫算뿐 아니라 外國貿易 및 外換의 統制, 租稅政策, 補助金, 融資 및 通貨政策, 物價統制등이 廣範하게 활용될 수 있다.⁽⁴⁸⁾ 이러한 政策들이 계획집행 과정에서 어느 정도의 拘束力を行使하는가는 特定國家의 經濟・社會體制 속에서 국가기획이 갖는 比重과 役割에 따라 달라지게 된다. 일반적으로 市場經濟體制를指向하는 西歐國家들의 경우 金融・通貨정책을 통한 間接的인 統制와 誘因의 제공이 民間部門投資를 操縱하는 중요한 수단이 되고 있다. 開發途上國家들의 경우에는 상당한 정도 直接的인 管理와 規制를並行하고 있으나 行政能力의 未治 등으로 계획집행이 非efficiency의 原因이 要因으로 지적된 바 있다.

市場자체가 發展計劃의 실천수단으로 활용될 수 있다는 관념은 아직 一般化되지 않았으며 국가에 따라서는 抵抗을 보이기도 한다. 린블룸(Charles Lindblom)은 이러한 관념이 實踐的인 經濟思想(practical economic thought) 및 計劃執行의 代案面에서 革新的인 변화를 의

(45) Gerhard Colm, *Integration of National Planning and Budgeting*, National Planning Association, Washington, 1968, p. 35.

(46) Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, New York: John Wiley and Sons, 1974, pp. 45-63.

(47) Caiden과 Wildavsky는 약80個國에 이르는 후진국을 문헌조사하고 그중 12개국은 실증조사하여 이와 같은 결론을 내리고 있다. Ibid, p. 294.

(48) Rudolf Bicanic, op. cit., pp. 57-68.

미하는 것이라고 보았다.⁽⁴⁹⁾ 理想的인 관점에서 보면 市場機制야 말로 物價, 賃金, 利子率, 換率등의 最適 수준(shadow price나 competitive market equilibrium)을 결정함으로써 가장 바람직한 資源分配機能을 수행하게 된다. 마이어(Gerald M. Meier)는 發展企劃에 있어서 市場의 經濟的 機能을 ① 消費財의 適正供給, ② 商品間의 生產量 割當, ③ 各 生產要素의 割當配分, ④ 資本과 勞動의 具體的 需要 및 相對的인 비율 決定, ⑤ 生產要素間의 所得의 配分등으로 규정하고 있다.⁽⁵⁰⁾

물론 市場機制에 대한 依存이 中央企劃의 廢棄를 의미하는 것은 아니다. 政府部門의 直接的인 投資나 資源分配은 計劃目標에 副應하여 조절될 것이며 間接的인 수단에 의한 市場操作도 並行될 수 있을 것이다.

自由資本主義를 지향하는 先進國家들의 경우 國家計劃의 執行은 市場經濟의 自律的 機能에 크게 의존하면서 이루어 진다. 따라서 經濟計劃도 政府나 民間의 經濟行爲를 구속하는 計劃이라기 보다는 長期豫測의 性格을 띠게 된다.

예컨대 日本의 경제계획은 두가지 측면이 있다. 첫째로는 바람직한 經濟政策에 관하여 각종 審議會 및 政府部處들의 意見을 集約한 것이며 둘째는 장래의 經濟展望에 관한 巨視的 長期的豫測이라는 점이다. 따라서 計劃作成者들의 所望이 담긴 豫報(forecast)의 성격이 강하여 計劃目標間에 一貫性이 결여된 경우도 드물지 않다.

結果的으로 日本의 經濟計劃은 經濟企劃廳이 主管하지만 같은 政府部處들까지도 그 達成을 위한 熱意나 義務感을 별로 갖지 않는다. 예를들면 大藏省이 예산을 편성하는데나 通商省이 產業政策을樹立하는데, 또 中央銀行이 通貨供給量을 결정하는데 經濟計劃의 內容 때문에 별다른拘束을 받지 않는 것이다. 이렇게 公共部門에서 차 經濟計劃이 그대로 집행되지 않는 이유로는 첫째로 예측된 經濟指標들이 대개 실적치와 맞지 않는다는 점, 둘째 政黨, 議會, 其他 壓力團體등의 存在때문에 投資 및 財政計劃이 순전히 經濟적인 고려만으로 執行되기 어렵다는 점, 셋째는 政府內에서 經濟政策에 영향력이 가장 큰 大藏省 특히 豫算局이 전통적으로 公共支出에 대해서 事前言質(commitment)을 주지 않는다는 점등이다.⁽⁵¹⁾

民間部門에 대한 經濟計劃의 영향력은 한층 더 微弱하다. 근본적으로 日本의 경제는 資源, 市場面에서 海外依存度가 높기 때문에 國內外 與件이 激變하는 상황속에서 6個月 이상을 예측한다는 것은 무리이며 따라서 2~3년마다의 새로운 豫測이 不可避했던 것이다.

결과적으로 日本의 經濟計劃은 公共部門이나 民間部門을 막론하고 별다른拘束力を 갖지 않는다. 실제로 經濟企劃이 수행하는 기능은 情報의 交換, 經濟政策의 檢討, 바람직한 政策

(49) Charles E. Lindblom, "Economics and the Administration of National Planning," *Public Administration Review*, Vol. 25, (Dec. 1965). pp. 274-283.

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

(51) Ryutaro Komiya, *Planning in Japan*, Morris Bornstein, Op. cit., p. 203.

代案의 研究開發등이 主가 되며, 計劃의 執行 즉 投資 및 資源配分에 대한 경제계획의 寄與는 “豫告效果(announcement effect)”가 중요한 비중을 차지한다⁽⁵²⁾ 물론 이것은 日本經濟가 政府의 介入이 전혀 없이 自由放任的으로 운영된다는 것을 의미하는 것은 아니다. 政府의 企劃 및 關與는 產業部門別로 광범하게 이루어지고 있으며 다만 綜合的 長期計劃에 의해서가 아니라 短期的 戰略的 政策決定에 의해서 이루어지고 있는 것이다.

計劃의 執行에 있어서 이러한 情報提供式(informative) 接近方法은 이른바 誘導企劃(Indicative planning)의 형태로 制度化되었다. 불란서에서 1946年 처음으로 채택된 이 제도는 中央企劃當局이 장래의 經濟與件 또는 狀況에 관한 綜合的인 豫報(forecast)의 형태로 計劃 즉 情報를 제공하여 政府 각기관 및 民間部門의 決定作成者 혹은 經濟行爲의 主體들을 誘導하는 方式이다. 여기에 숨어있는 假定은 計劃이 最善의 豫測值(the best forecast)를 제공한다면 各 意思決定의 主體들이 거기에 合致되는 方向으로 行動하리라는 것이다.

佛蘭西의 誘導企劃이 經濟運營에 영향을 미치는 通路 또는 手段은 세 가지가 있다.⁽⁵³⁾ 첫째는 이른바 協調經濟體制(L'économie Concertée)를 통한 政策決定過程에의 參與 확대이다. 특히 計劃作成에 있어 主導的인 역할을 담당하는 現代化委員會(Modernization Commissions)는 水平的 垂直的 組織으로 細分化되어 第4次計劃末期에는 300餘個의 作業班으로 구성되었으며 참여자의 수는 3,000名線에 이르렀다. 60年代 이후 常設委員會로 강화된 同 委員會의 人的構成은 雇傭主, 勞動者, 政府官吏 및 專門家들로서各界各層의 意見을 종합할 수 있을 뿐 아니라 그 자체가 情報擴散(Information diffusion)의 機制인 것이다.

둘째는 巨大한 公共部門의 存在이다. 불란서는 交通, 通信, 電氣, 鐵業 등 西歐 국가중에서는 公共產業의 비중이 가장 높은 편이며, 公共計定이 年間 總投資의 半 이상을 차지한다 따라서 그만큼 계획집행에 있어 有利한 위치에 있는 것이다.

셋째는 動機賦與(motivation) 方式에 의한 誘因(inducement)과 慾懲이다. 그 수단으로는 租稅減免, 融資, 關稅率조정 등이 활용된다.

요컨대 誘導企劃은 政府의 一方의in 計劃樹立이나 執行을 止揚하고 官·民의 協助은 間接的인 영향력의 行사를 통하여 國家計劃을 作成·運營함으로써, 그 過程에서 국민들로 하여금 經濟展望에 대하여 信賴를 갖게하고 企業으로 하여금 이에 合致되는 經營計劃(戰略)을 수립하도록 誘導하는 方式인 것이다.⁽⁵⁴⁾

誘導企劃은 불란서에서 비교적 成功的으로 활용된데 비하여 그것을 導入한 모로코(Morocco), 튜니시아(Tunisia), 탄자니아(Tanzania), 칠레(Chile)등의 경우는 거의 效率的으로

(52) Ibid, p. 205.

(53) Abdul Qayum, *Techniques of National Economic Planning*, Bloomington: Indiana University Press, 1974, p. 8.

(54) 朴恩泰, 우리나라 經濟社會開發計劃을 위한 研究報告書, 프랑스 計劃을 中心으로, 1975, p. 315.

활용되지 못하였다.⁽⁵⁵⁾ 또한 불란서에서도 大企業이나 獨寡占產業의 경우에는 自體計劃을 수립하는데 國家計劃을 참조하거나 協會등의 仲裁에 의해서 어느정도反映이 되지만 소규모기업에게는 별 영향력이 없다. 따라서 스스로 效力を發揮케(Self-validating)한다는 誘導企劃의 효과에 대해서懷疑的인 평가도 나오고 있는 것이다.⁽⁵⁶⁾

4. 結論

이상에서 國家企劃의 本質 및 接近方法과 관련된 概念的 論爭點, 그리고 몇 가지 次元에서 主要 國家의 實際企劃動向을 살펴보았다.

우선企劃의 概念을 積極的 廣意의으로 해석하는데 따라 提起되는 문제로서企劃의範圍가 어디까지이며 最適의 代案모색이 과연 가능한가 또 執行機能과의 관계는 무엇인가 등을列舉하였다. 이러한 論爭點들은 각각 國家企劃의 관점에서 볼 때 첫째로 目標設定 및 政策決定까지를 包括하는 것은 당연하며 오히려 관심의 초점은 主體와企劃過程에서의 力學關係라는 점, 둘째로 국가기획에서 最適性의 追求는懷疑의이며 여기서 관심사항은 計劃의綜合性, 具體性, 融通性이라는 점, 셋째로 執行에 대한 統制性的 정도는 國家의 理念과 體制發展의 정도에 따라 달라진다는 점등을 지적하였다.

이와같은 國家企劃의 關心事項들을 중심으로 主要 國家들의 中央企劃 특히 經濟企劃의性格 및 接近方法에 있어서 특징과 動向을 살펴보았는 바 그 결과는 다음과 같이 요약될 수 있을 것이다.

첫째로 東西 主要國家들의 中央經濟企劃에 있어서 本質의 差異가 점차縮少되고 있다 는 점이다. 社會主義國家들의 경우에 中央集權의 管理的(administrative)接近方法에서 비롯되는 微視經濟의 不合理와 非效率性을 解消하기 위하여 計劃樹立上의 意思決定들을 下位行政機構 및 企業單位로 分權化하고 市場經濟의 要素들을 많이 加味하고 있다. 한편 西方先進國들의 경우에는 自由放任의 經濟의 문제점과 不作用을 완화시키기 위하여 새로 國家企劃에 착수했거나 操縱(steering)機能을 강화하고 있는 것이다.

이러한 中央企劃의 綜合性이라는 측면에서 뿐아니라 目標設定 및 政策決定面에서도 兩者間의 差異는 감소되고 있다. 東歐국가들의 경우 知性主導的(Intellectually guided)이고 規範의 接近方法이 支配的이었으나 主體들 間의 社會的相互作用(Social interaction)이 점차큰 역할을 하고 있으며, 西歐국가들의 경우에는 選好主導的(Preference guided)이고 客觀의 利益表明과 結集이 지배적이었으나 規範의 價值志向의 목표설정이 강조되고 있는 것이다.

(55) John C. Honey, *Planning and the Private Sector*, New York: Dunellen Co., 1970, pp. 13-24.

(56) Claude Seibel, "Planning in France," Morris Bornstein (ed), Op. cit., p. 181.

둘째는 전반적으로 國家企劃의 統制性이 弱化되고 있다는 점이다. 計劃內容의 綜合性 및 具體性의 정도가 낮아짐에 따라 執行過程에서 自由裁量의 範圍는 확대되고 있다. 또 計劃期間 중간에서의 修正, 連動計劃(Rolling plan), 未決計劃(Open plan)등의 채택이 의미하는 바와 같이 國家計劃의 融通性은 크게 높아졌다. 이처럼 計劃目標 및 内容이 概括的이고 與件과 執行實績에 따라 變化될 수 있도록 制度化한 것은 곧 國家計劃의 統制性을 弱化시키는 결과를 가져온 것이다.

經濟計劃의 執行에 있어서도 拘束力의 弱化는 공통적인 현상이다. 東歐의 국가들도 先產單位의 自律性을 인정하고一方的인 계획의 下達이 아니라 經濟的인 誘因(incentive)의 제공을 통하여 統制하는 방식을 취하고 있어 操縱的 접근방법을 志向하고 있다. 한편 日本이나 블란서등 自由經濟體制에서는 情報의 擴散에 의해서 계획이 스스로 實現되기를 期待하는 誘導企劃(indicative planning) 方式을 채택하고 있어, 國家計劃은 民間部門뿐아니라 公共部門에서도 별 拘束力を 갖지 않는다.

결국 한 國가가 여러가지 接近方法을 동시에 채택하는 것이 常例이지만 한마디로 單純화한다면 社會主義 국가들의 경우는 管理的接近에서 操縱的接近으로, 그리고 資本主義 국가들은 操縱的接近에서 情報提供式接近으로 計劃執行方式을 轉換하고 있다고 할 수 있다.

셋째로는 國家計劃의 理論 및 實際를 분석한 많은 문헌들이 向後 國家企劃의 位置와 機能, 그리고 窮極的인 方向과 目標에 관해서 再檢討해야 할 필요성을 지적하고 있다. 本質적으로 國家企劃의 性格과 接近方法은 時代의in 與件과 環境의 函數라고 할 수 있으며 따라서 70年代 이후의 급격한 政治·經濟·社會의 變化에 비추어 국가기획의 役割을 再定立해야 한다는 것이다. 이는 우리나라의 경우에 가장 절실히 요청되는 課題라 할 수 있다. 이를 위해서는 外國의 經驗이 주는 教訓과 아울러 앞으로 예상되는 國家發展의 전망 및 志向해야 할 行政理念 등을 종합적으로 검토해야 할 것이며, 현재 우리나라의 國家企劃體制가 안고 있는 문제점들도 명확하게 分析되어야 할 것이다.