

社會開發計劃의 樹立에 있어서 計劃事業의 展開方法

黃 仁 政
(副 教 授)

1. 序

發展計劃에 있어서 주요한 課題의 하나는 計劃의 目的을 達成키 위하여 무슨 일을, 즉 어떤 計劃事業을 樹立·作成하여, 어떻게 또는 어떤 優先順位에 따라서 이를 遂行할 것인가 하는 것이다. 그동안 發展計劃의 內容과 技法은 주로 經濟開發計劃에서 포괄하는 범위와 또 그 計劃樹立方法에 依存하는 傾向이 있었다. 그러나 實際로 經濟開發計劃도 나라에 따라서 그 趣旨와 의미를 달리하기 때문에 그에 관한 技法도 多樣할 뿐 아니라 그 精密度와 方法을 달리하고 있다.⁽¹⁾

經濟開發計劃에 있어서나 餘他の 計劃에 있어서도 아직까지 具體的으로 어떤 事業을 어느 정도의 規模로, 또 어떤 순서에 따라서, 一連의 計劃事業을 發展시키는가에 관한 理論的으로 體系있는 技法은 整理되지 못하고 있다. 어떤 計劃에 있어서나 具體的인 計劃事業과 그의 細部事業의 發展은 計劃의 目的과 戰略을 反映해 주는 內容인 것이나 실제로 이에 對한 연구는 未洽한 段階에 있다.

따라서 本研究의 目的은 첫째, 社會開發計劃 過程에 있어서 “計劃事業과 細部事業計劃의 展開”(Development of Programmes and Projects)의 意味를 분명히 하기 위함이고, 둘째, 社會開發을 爲한 計劃事業과 細部事業計劃을 展開내지는 發展·定立시키는데 必要한 知識과 技法을 습득토록 하기 위함이다. 셋째, 社會開發을 爲한 計劃事業과 細部事業計劃의 全般的인 면모, 특히 그들의 行政上의 意味를 計劃理想의 達成이라는 면에서 提示해보고자 한다.

이제 이 세가지 點에 주안을 두고 “計劃事業 및 細部事業計劃의 展開方法”이라는 論題를 둘러싸고 다루어야 할 주요 문제 내지 內容을 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, “計劃事業과 細部事業計劃”이란 무엇을 意味하는 것이며, 그러한 計劃事業과 細部事業計劃을 “展開”한다는 것은 또한 무엇을 말하는 것인가?

(1) Albert Waterstone, *Development Planning*, (Baltimore: Johns Hopkins Press, 1965), pp.45-76;
및 黃仁政 “韓國에 있어서의 經濟計劃의 理念의 前提” 行政論叢, 8卷 1號 (1970.4) pp.165-182.

둘째, 計劃의 目標을 가장 效果的이고 能率的으로 達成하기 위해서 일련의 計劃事業과 細部事業計劃을 어떻게 展開시켜 나가야 할 것인가? 어떠한 接近方法이 社會開發計劃을 樹立하는데 유용한가? PPBS 方法은 어떠한가? 그밖에 또 다른 接近方法은 없는가? 計劃事業과 細部事業計劃을 展開시켜 나가는데 있어 어떠한 要因들과 要素들이 고려되어야 하며, 그러한 要因 및 要素들은 相互 어떻게 關係를 맺고 있는가?

셋째, 개개의 計劃事業과 細部事業計劃을 樹立하는데는 어떠한 要素들이 고려되어야 하는가?

넷째, 計劃事業의 構造(program structure)를 展開시켜 나가는데 있어 計劃事業과 細部事業計劃의 時間的 및 空間的인 配列을 해야 하는데 이때에 무엇이 고려되어야 하는가?

다섯째, 計劃事業 構造의 行政的 및 組織的 意味는 무엇인가?

Ⅱ. 概念 定義

1. 계획(Plan)이란 計劃主體者의 目標達成을 위해서 필요한 여러 가지 決定들의 集合概念이다. 그런데 이러한 諸決定은 보통 計劃事業 또는 細部事業計劃이라 불리우므로, 計劃이란 計劃事業과 細部事業計劃을 包含하는 한 包括的인 주머니(Package)라 할 수 있을 것이다.

2. 一般的으로 “計劃을 樹立한다”(to make a plan)는 것은 일련의 計劃事業과 細部事業計劃을 展開시키는 것을 말한다. 대체로 計劃樹立이란 개념은 다음 중 하나 또는 모든 作業을 다 포함하는 것으로 看做된다.⁽²⁾

첫째 問題의 認識(identification) 및 定義

둘째 目的과 目標의 定立

셋째 計劃事業과 세부事業計劃의 전개 또는 行動代案의 構想

넷째 資源의 配分

그러므로 計劃事業과 細部事業計劃은 計劃에서 構想된 주요 行動의 下位 범주(sub-category)라고 할 수 있으며, 이러한 견지에서 보면 일련의 計劃事業 및 세부事業計劃은 計劃 그 自體를 반영하게 된다.

3. 企劃(Planning)은 하나의 合理的 過程이라 할 수 있는데 그것은 企劃 자체가 바로 目標達成을 위한 몇개의 代案들 중에서 가장 能率的이고 效率的인 方案을 追求하고 있기 때문

(2) 計劃의 概念이 國家的 必要에 依한 政府의 介入의 形態로 나와 있기 때문에 나라의 政治理念에 따라서 事實上 計劃의 內容과 意味를 달리해 왔다. 그 때문에 計劃의 概念定義도 多樣하고 作業 內容으로 본 概念도 相異하다. 權寧贊, 企劃論, 서울, 法文社, 1967, pp.49-86; 金鳳式, 國家企劃 制度論, 서울, 尙志文化社, 1971, pp.44-52; 및 Louis Walinsky, *The Planning and Execution of Economic Development* (McGraw Hill Co. 1963), pp.21-36; A. Waterstone, *Development Planning*, (Johns Hopkins, 1965) pp.8-28

이다. 그러므로 計劃事業과 細部事業計劃間的 相互관계 및 構造는 체계적으로 統合되고 調整되어져야 한다.

4. 計劃事業이나 細部事業計劃(programme or project)은 주어진 計劃目標를 達成하는데 기여하도록 짜여진 보다 구체적인 일련의 行爲들로 構成된다. 그러므로 計劃은 目的達成을 위한 行動의 一般的 지침이라 한다면, 計劃事業이나 細部事業計劃은 目的이나 目標의 達成을 위한 行動의 細分化된 具體的 지침인 것이다.

5. 計劃事業과 細部事業計劃의 차이는 概念定義상의 문제로서 一般的으로 計劃事業은 細部事業計劃보다 좀더 높은 水準의 包括性을 지닌다고 할 수 있다. 따라서 細部事業計劃은 計劃事業 내에 包含되는 下位 概念이다. 즉 細部事業計劃은 計劃事業의 不可缺少 單位(integral parts)로서 計劃事業과 비교해 볼 때 보다 더 具體的(specific)이고, 보다 操作可能(operational)하고, 보다 더 細密하게 指示할 수 있는(instructive)데 特色이 있다.

6. 이상에서 알 수 있는 바와 같이 “計劃事業과 細部事業計劃의 展開”란 계획된 目標를 일련의 의미있고 體系的인 具體化된 計劃事業과 細部事業計劃으로 轉換·發展시킴으로써 곧 目的達成을 위한 具體的 行動을 위해서 指針이 되게끔 하는 것을 의미한다.

II. PPBS 接近法

이제 이러한 計劃事業이나 細部事業을 展開시키는 방법에 대해서는 아직 理論上 摸索段階에 있다. 그러나 政府가 計劃의 主體로서 그동안 計劃이란 概念과 더불어 적용해 온 방법은 여러 가지가 있다. 우선 行動과 事業의 主體者로서의 政府가 適用해 온 여러 가지 技法과 최근에 發展시켜 온 방법을 검토해 볼 必要가 있다. 歷史적으로 政府가 斷片的이든 部分的이든 計劃事業을 展開하고, 採擇·決定하고 해 온 것은 주로 政府豫算을 中心으로 이루어졌다.

A. 傳統的 接近方法

計劃事業과 細部事業計劃을 展開하는데 있어서 傳統的 方法으로는 漸進主義(incrementalism) 또는 단순히 特殊事情에 의한 方法(ad hoc basis)을 들 수 있다.⁽³⁾ 거기서는 計劃事業과 細部事業計劃은 直覺的(intuitive)이고 斷定的(judgemental)인 決定이나 政治過程上에 나타나는 協商(bargaining)등의 非合理的 官僚主義的 過程을 통하여 점차적으로 展開되어 왔다. 그리하여 計劃事業을 樹立·發展하는데 合理的인 基準이나 要素들은 거의 고려되지 않았다.

B. PPBS 接近法: 合理的·包括的 方法

(3) Aaron Wildavsky, *The Politics of Budgetary Process* (Boston; Little Brown, 1964) pp.135-6 및 黃仁政, “PPBS와 品目豫算制의 比較: 相互補完性的 社會·組織理論的 檢證,” 行政論叢, 7卷 1, 號(1969.4), pp.223-234.

1. 모델 設定: 計劃事業과 細部事業計劃의 전개란 하나의 計劃을 세분화된 計劃事業과 細部事業計劃으로 추고하는 것을 의미하므로 計劃事業과 細部事業計劃은 計劃目標로부터 論理的으로 推論될 수 있음은 당연하다. 보다 높은 次元의 目標로부터 計劃事業과 細部事業計劃을 論理的으로 導出하는 合理的인 方法의 실제적인 用例의 하나가 PPBS方法이다. (4)

包括적이고 全般的인 計劃樹立過程으로서의 PPBS 方法은 다음과 같은 세가지의 주요 概念과 技法을 包含하는 바,

첫째 合理的인 「手段—目的」관계로서의 計劃事業構造,

둘째 細部事業計劃의 分析和 選擇을 위한 「費用效果」分析, 體制分析 및 O.R.

셋째 情報體系의 設計가 그것이다. (5)

2. 技法: PPBS의 計劃事業構造를 合理的으로 設定하는 한가지 方法으로 「手段—目的」分析이 使用되어지는데 이 「手段—目的」方法은 보다 높은 수준의 目的으로부터 論理的으로 일련의 手段을 導出하는 方式이다. (6) 手段 그 自體가 다음 단계의 手段을 유도하기 위한 基礎를 提供하게 되는 이러한 方法에 있어서 手段選定은 機能的인 基準에 基礎를 주어야 하며 選定된 手段은 주어진 目的에 順機能的인 役割을 해야 한다. 따라서 「手段—目的」分析은 諸活動의 機能的 分類의 觀念과 비슷하다. 「手段—目的」分析의 연속되는 과정은 우리가 맨 처음에 생각했던 目的이나 問題 解決을 위한 作業(operation)의 수준에 의해 決定된다. (7)

3. 評價: PPBS 方法은 計劃事業과 細部事業計劃을 目的과 連結시키는 「手段—目的」관계인 바, 體系的이고 論理的인 것처럼 보인다. 그러나, 實際 計劃樹立過程에 있어서 目的과 手段間의 관계는 그렇게 明確한 것은 아니며 이 때문에 「手段—目的」分析은 종종 不適當하고 制約的인 변모를 보이지 않을 수 없다. 청사진만으로 보아선 가장 좋은 方法들일지라도 實際 복잡한 問題들에 있어서는 거의 效力을 발하지 못하는 경우가 허다하다. 따라서 實際에 있어선 行政家나 計劃樹立家들은 오히려 계속적으로 制限된 比較手法(successive limited comparison)이나 주먹구구식 方法(rule of thumb)을 使用하지 않을 수 없는 경우가 많다.

(4) Bureau of Budget, *Bulletin* No. 66-3 (October 12, 1965) 및 *Bulletin* No. 68-2 (July 18, 1967), 을 참조.

(5) PPBS의 概念構成에 관해선 많은 文獻이 나와 있다. Fremont J. Lyden and E. Miller (eds.), *Planning, Programming Budgeting: A Systems Approach to Management*, (Chicago; Markheim Publishing Co. 1968); David Novick (ed), *Programme Budgeting; Programme Analysis and The Federal Budget* (Cambridge, Mass: Harvard U. Press, 1965); 및 黃仁政, “PPBS와 目品豫算制의 比較”(前掲論文); J. Davis (ed.), *Politics, Programs and Budgets* (Prentice-Hall, 1969). pp.135-268.

(6) PPBS의 이러한 側面은 Charles E Lindblom, “The Science of Muddling Through,” *Public Administration Review*, Vol. 19 (Spring 1959), pp.79-88.

(7) 例로서는 C.W. Churchman and A.H. Schainblatt, “PPB; How can It Be Implemented”, *Public Administration Review*, Vol. 29 (1969), pp.180-81. 186; Selma Mushkin, “PPB in Cities,” *ibid.*, p.172; David Novick, (ed.), *Program Budgeting*, p.263 등을 참조.

정의하는 作業이 計劃을 수립하는데 있어 出發段階이며 企劃의 全過程을 통해서 중요한 比重을 차지한다. 提起된 問題들은 水準에 따라서 분류함으로써 定義되어질 수 있는데 그 水準이란 예를 들면 經濟計劃에 있어서 「巨視的一部門的一微視的」인 水準 혹은 「統合的一部門的」인 水準과 같은 것이며, 國土計劃에 있어서는 「國家的一地域的一地方的」인 水準같은 것들이다. 社會開發計劃에 있어서의 問題의 水準내지 領域은 아마 保健, 人力, 社會福祉, 社會保障, 靑少年, 教育問題등등으로 具體化될 것이다. 經濟計劃에 있어서는 農業, 工業, 서비스, 社會間接資本等으로도 분류할 수 있겠고 혹은 政府 및 民間部門으로도 分類할 수 있을 것이다. 또한 靑少年開發計劃에 있어서의 問題의 核心要素들은 兒童福祉라든가, 社會變動에 그들을 對處시킬 수 있는 價値觀의 함양 또 精神的, 肉體의 健康問題등등으로 分類할 수 있을 것이다.

그런데 問題를 認知하고 定義하는데는 몇가지 選擇의 方法이 고려될 수 있는데 그 중 몇개의 예를 소개해 보기로 한다.

- ① 特殊(ad hoc)方法, 必要性的 知覺(felt-need), 心證的 判斷, 直觀的 反應.
- ② 體制分析 내지 構造分析 理論과 모델에 의한 方法.
- ③ 作業進行 또는 作業過程의 分析.
- ④ 段階分析.

한편 計劃事業과 細部事業計劃을 展開시키기 위하여 고려되어야 할 行動方案의 主要要素들은 이른바 6何原則(5W 1H)으로서 어떻게 行하는 것인가를 나타낸다. 그러나 計劃事業 또는 細部事業計劃은 行動主體(즉 社會體制)의 意識의 由로 決定된 結果이기 때문에 6何原則에 앞서서 두가지가 根本的으로 고려된다. 그것은 곧 問題의 確認과 分析的 定義와 통하는 것으로 「사이몬」의 이른바 決定의 價値前提(Value Premise)와 事實前提(Fact Premise)가 되는 것이다.⁽⁸⁾ 또한 그 決定의 產物로서의 計劃事業과 細部事業은 곧 行動의 具體的 單位이기 때문에 다음과 같은 側面을 가지고 있다.

- ① 價値前提(Value Promise)——이데오로기, 指導敎理, 바람직한 事態 등
- ② 事實 前提(Fact premise)——問題를 確認하고 定義하는데 動員된 象徵과 現象.
- ③ 行動方案 즉 計劃事業과 細部事業計劃의 形成에 지침이 될 目的과 목표(objective and target)(“왜”의 측면)
- ④ 目標達成을 爲한 諸活動을 擔當할 行動體制(action system) (“누가”의 측면)
- ⑤ 目的의 遂行에 활용, 이용될 수 있는 道具와 資源 (“어떻게”의 측면)
- ⑥ 위에 말한 바처럼 行動하기 위한 구체적 措置(“무엇을”의 측면)

(8) H. Simon, *Administrative Behavior* (N.Y. Free Press, 1945), pp.45-62.

以上 計劃事業과 細部事業計劃이 內包하는 諸要素들을 나열했는데 이들 중에서도 가장 중요하고 計劃樹立의 初期段階부터 철저히 규명되어야 하는 것은 目的과 道具와 資源 그리고 措置라고 할 수 있을 것이다.

1. 目的・目標・細部目標(Goal, Objective, Target): 概念의 明瞭化를 위해 目的(Goal), 目標(Objective), 및 細部目標(Target)를 구별할 必要가 있는데 이들間의 差異點은 <表 1>에서 보는 바와 같이 程度의 문제에 불과하다. 한 마디로 표현하자면 目的은 보다 包括的이고 上位의 概念인데 비하여 目標은 그보다 낮은 水準의 概念으로 좀 더 明細하고 具體的인 것이다.

<表 1> 目的(Goal), 目標(Objective) 및 細部目標(Target)

	目的(Goal)	目標(Objective)	細部目標(Target)
運用水準(level of Operation)	高位水準	中 範 位	下 位 水 準
指針範位(Span of Guidance)	全 般 的	部 分 的	偏 角 的
具 體 性(Specificity)	質 的	質 的 量 的 混 合	量 的
時限(Temporal Demarkation)	抽 象 的	多 少 具 體 的	明 示 的・計 數 的 表 現
運用方向(Operational Guide)	象 徵 的	操 作 的	細 部 的・指 示 的

이제 이러한 目的・目標의 設定에 있어서 무엇이 고려되어야 할 것인가? 計劃事業과 細部事業은 論理的으로 計劃目的과 目標가 設定된 후라야만 可能한 것이다. 따라서 目的設定 내지 細部의 目標設定에 있어서 考慮되어야 할 事項은 다음과 같다.

- ① 特定된 問題를 解決하기 爲해서는 무엇이 遂行되어야 하는가? 또 그 問題를 解決하기 爲해서는 어떤 水準에서 또는 어느 部門에서 무엇이 성취되어야 하는가?
- ② 구체적 行動을 操作的으로 指示하기 爲해서는 어떠한 目的과 目標가 유용할 것인가?
- ③ 定義된 目的은 道具의 선정과 資源의 배분을 지도할 수 있을 만큼 充分히 細分化되고 明瞭化되어 있는가?
- ④ 定義된 目的과 目標는 行政能力과 政治・社會 및 文化的 制約의 측면에서 볼 때 實現 可能性이 있는가?

2. 道具 및 資源(Instruments & Resources): 可視的이건 아니건, 有形이건 無形이건, 直接的이건 間接的이건, 物質的이건 人間的이건, 具體的이건 抽象的이건 間에 目標 및 目的達成에 기여한다고 생각되는 모든 手段은 道具 또는 資源으로 規定될 수 있다. 道具의 성격이나 適用 範圍 및 有用度의 內容(context)은 行動體制(action system)의 特性에 의해 좌우되는데 이러한 行動體制는 바로 計劃의 作成과 施行을 위한 計劃體(planning body)를 지칭한다. 즉 社會開

發을 위한 行動體制은 政府當局으로 간주되며 일반적으로 政府가 利用할 수 있는 道具로서는 (補助金を 包含한) 租稅體制, 財政 및 銀行制度, 政府豫算 및 支出, 價格機構, 強制力 및 法律執行, 教育制度, 매스콤, 文化 및 價值體系等을 들 수 있다.⁽⁹⁾

그런데 概念上的 明確性을 期하기 爲하여 道具와 資源을 區別할 必要가 있다. 먼저 道具란 計劃事業과 細部事業計劃에서 構想된 諸活動의 遂行을 促進하는 手段 및 機制이며 또한 計劃事業의 遂行을 위한 資源의 戰略的인 動員 및 配分이다. 이에 대하여 資源이란 計劃事業 및 細部事業計劃의 結果로서의 產出이나 目標의 실현을 위해 直接的으로 使用되어지는 原料이다. 그러한 資源의 예로는 財政 및 豫算上的 支援, 人間 및 物質的 資源, 自然 및 人工資源, 國內 및 海外資源등이다. 資源이 소모적인데 比하여 道具란 耐久的인 性格을 가지며, 道具의 利用程度는 資源의 可用度(availability)에 의존한다.

다음 道具와 資源의 選定에 있어 유의할 몇가지 事項을 들어보기로 하면,

- ① 設定된 目標과 細部目標를 達成하기 爲해서 企劃家나 行政家에게 利用可能하고 또 그들의 管理下에 있는 道具로는 무엇이 있는가?
- ② 어떠한 道具가 目的이나 目標를 達成하는데 다른 道具에 比해 보다 效果的이고 能率的이겠는가?
- ③ 그道具는 적절히 組織되어 있으며 계획된 努力을 위해 機動化될 수 있는 態勢가 갖추어져 있는가? 또 그 道具가 새로이 創造되어져야 한다면 또는 그 機能이 개선되어져야 하지는 않는가?
- ④ 企劃家들이 생각하고 있는 計劃事業의 형태에 따라 요청되는 資源은 어떤 것들인가?
- ⑤ 그러한 資源은 量的으로 적절히 利用可能한가 아니면 새로이 生産되어야 하는가? 만일 새로이 生産되어져야 한다면 얼마나 生産되어져야 하는가?
- ⑥ 이러한 資源들은 어떻게 動員될 수 있으며, 分配를 위해 어떻게 企劃家에 의해 統制될 수 있는가?

3. 措置(Measures) : 目的이나 目標의 定義와 道具의 選定에 부가하여 道具의 利用度이나 量(degree or amount of instruments to be utilized), 適用되는 道具의 結合方式, 投入資源의 量과 動員된 資源의 結合等을 고려하여 行動을 구체화하는 作業이 당면된 問題의 解決을 위한 구체적 諸般行動들을 유도하기 위해 요청된다. 行動의 具體化가 바로 措置(measures)란 용어로 定義되어지는데 이것은 道具와 資源의 利用이 効率的으로 行해지도록 設計되어진다.

措置를 設計하는데는 다음과 같은 問題들에 유의하여야 한다.

(9) 黃仁政 “韓國에 있어서의 經濟計劃의 理念의 前提” 前揭論文, pp. 167-173.

첫째 特定 目的이나 目標을 달성하기 위해 選擇된 道具가 어느 정도까지 利用될 수 있겠는가?

둘째 어떤 方式으로 道具들이 結合되어야 하는가? 그 結合方式이 道具와 資源의 效率의 利用을 위해 現存하는 方法들 중 가장 合理的이라고 생각되는가?

셋째 豫定된 投入資源은 주어진 產出目標을 技術的으로 達成할 수 있겠는가? (「投入—產出」의 관점에서의 技術的인 評價)

4. 諸段階의 要約: 企劃이란 問題指向의인 行動構想이므로 계획의 構成部分으로서의 計劃事業 또는 細部事業計劃은 두가지의 측면을 가지는 바, 하나는 그들의 默示的 一面으로서의 “問題”와 다른 하나는 그들의 明示的 一面으로서의 “行動”이 그것이다. 일련의 計劃事業과 細部事業計劃의 展開의 諸過程은 다음과 같다.

- ① 주요 問題의 認識, 水準 및 部門別 問題定義 그리고 問題의 要素 및 成分別 分類.
- ② 위에서 말한 方式에 의하여 定義된 下位問題들에 個別的으로 對應한 目的과 目標의 設定.
- ③ 각 目的 및 目標에 援用될 적절한 道具와 資源의 選定.
- ④ 각 目的과 目標을 達成하는데 利用될 道具와 資源의 使用을 爲한 措置의 具體化.

以上の 諸段階를 거쳐 計劃事業 및 細部事業計劃을 展開해나가는데 있어 問題가 포함하는 各 要素들의 論理的 一貫性을 期하기 위해서는 目的과 目標을 設定함에 있어 그것이 적합한 道具와 資源의 選定이나 措置의 具體化에 基準을 제시하도록 고려되어야한다. 그러므로

<表-2>

計劃樹立에 對한 綜合 體制論的方法(例解):
變數(1) 水準, 部門, 要素別 問題의 認識과 定義

	主要問題	水 準			部 門			要 素			
		거시적	부문적	미시적	A	B	C	I	II	III	
	P	P ^m	P ^s	P ⁱ	P ^a	P ^b	P ^c	P ¹	P ²	P ³	
變數(2) (行動構想의 側面)	目的(Goal) 目標(Objective) 細部目標(Target)	O	O ^m	O ^s	O ⁱ	O ^a	O ^b	O ^c	O ¹	O ²	O ³
	道具(instruments) 자원(resources)	I	I ^m	I ^s	I ⁱ	I ^a	I ^b	I ^c	I ¹	I ²	I ³
	措置(measures): 정책(policy) 계획사업(programme) 세무사업계획(project)	M	M ^m	M ^s	M ⁱ	M ^a	M ^b	M ^c	M ¹	M ²	M ³
		DP	DP ^m	DP ^s	DP ⁱ	DP ^a	DP ^b	DP ^c	DP ¹	DP ²	DP ³
	계획사업초안 (Draft programme)										
조직(organization) 자원의배분 (allocation of resources)	A R	A ^m R ^m	A ^s R ^s	A ⁱ R ⁱ	A ^a R ^a	A ^b R ^b	A ^c R ^c	A ¹ R ¹	A ² R ²	A ³ R ³	

計劃事業과 세부事業計劃을 展開시키는 것은 <表 2>에서 보여지는 바의 行列式(matrix)의 形態로 圖解가 可能한 바, 例를 들면 計劃事業 또는 細部事業計劃의 DP^a 는 下位問題 (Sub-Problem) P^a 에 對處하기 위하여 그의 目的내지는 目標 O^a , 道具 및 資源 I^a 및 具體的措置 M^a 를 고려함으로써 형성되어진다. 그리하여 <表-2>의 縱列은 하나의 計劃事業이나 細部事業計劃에 포함된 일련의 成分들을 表示한다. 그들은 個個의 計劃事業이나 細部事業計劃의 展開에 있어 상호 一貫性 있도록 定義되고 選定되어야한다.

그런데 이 表가 내포하는 보다 중요한 의미는 <表-2>에서 보여지는 모든 要素들은 일련의 計劃事業과 細部事業計劃으로 綜合 整理되어질 때 相互 一貫性 있는 관계를 가지고 全體的인 調化속으로 舍入되어져야한다는 점이다.

換言하면 모든 연관된 計劃事業과 細部事業計劃은 하나 또는 몇가지 主要計劃目的과 目標로 連結되어져야한다. 그러나 비록 일련의 計劃事業과 細部事業計劃이 體系的 分析에 의하여 精密하게 유도되어졌다고는 하지만 그것이 性質上 필연적으로 統合되리라는 保障은 없는 것이다. 따라서 여기에선 그들의 統合을 위한 基準으로서 有用하리라 생각되는 몇가지 점들을 제시해본다.

첫째 다른 專門分野에 屬하는 企劃家가 그가 담당하지 않는 다른 領域의 立場에서 部門別 問題(sectoral problem)나 또는 部門別 計劃事業의 意味를 어떻게 이해할 것인가?

예를 들면 家族計劃事業의 “保健上”의 의미는 무엇이며, 또 靑少年開發計劃의 “教育的”의 의미는 무엇인가 하는 側面을 고려하는 것이다.

둘째 어떤 目的은 다른 일련의 目的群과 어떻게 연관되어 있는가? 그들은 서로 調化를 이루고 있는가, 相衝하고 있는가?

셋째 動員되고 明細화된 道具들은 어떻게 機能的으로 相互 연관되어 있는가? 그들은 相互 補完的인가, 아니면 競爭的인가?

5. 計劃事業과 細部事業計劃의 草案: 目的, 道具 및 資源과 具體的 措置를 고려하여 構想된 어떤 行動이 있다면 그것은 하나의 計劃事業 또는 細部事業計劃으로 看做될 수 있다. 그러나, 위의 手段에 이르기까지의 諸局面을 고려하여 細密하게 計劃된 行動이라고 하여서 반드시 한 計劃의 최종 形態로서의 計劃事業이나 細部事業計劃이라고 할 수는 없다. 그것들은 아직도 최종적인 選擇을 전제로한 草案 또는 代案에 불과하다. 그것들은 資源의 配分面을 고려하여 計劃의 重要部分으로 直接 채택되기도 하고 修正될 수도 있는 것이다. 資源의 制約性 때문에 이미 作成된 計劃 目的이나 선택된 道具의 修正이 불가피하게 되는 例가 허다하며 이러한 修正作業이나 選擇活動은 보다 광범위한 戰略的인 次元이나 優先順位 및 特定한 基準에 입각해서 進行된다.

C. 評價

「目的一道具一措置」란 채널을 통하여 당면 문제를 검토해나감으로써 計劃事業과 細部事業計劃을 展開한다면 결국은 일련의 計劃事業과 細部事業計劃群을 樹立하게 될 것이다. 이러한 計劃事業이나 細部事業計劃이 未來의 行動指針으로서의 特定行動들이라는 점에서 볼 때 計劃事業과 細部事業計劃의 展開란 計劃 그 自體의 精密化과정을 의미한다고 할 수 있다. 일련의 精密化된 計劃事業과 細部事業計劃群은 무엇보다도 問題를 水準別로, 部門別로, 要素別로, 어떻게 認識하고 定義하느냐에 따라 그 形態가 規定된다. 그리하여 만약 問題의 分類나 分析이 계층적이 되면 目的이나 目標의 構造도 계층적이 될 뿐 아니라 計劃事業과 細部事業計劃의 構造도 또한 계층적이 된다. 그런데 以上の 이야기는 問題, 目的 그리고 手段의 可分性을 前提하는 경우에만 成立될 수 있다.

그러나, 實際에 있어서는 手段과 目的이 論理的으로 명확히 連結되지 않는 경우도 있으며 또한 하나의 行動이나 細部事業計劃으로 明確히 分類시키기 어려운 경우도 있고, 어느 경우에는 單一의 行動이나 細部事業計劃이 多樣的 副次的인 問題에 水準과 部門을 달리하여 관련을 가지는 소위 「多目的 事業計劃」등도 있는 것이다.

여하튼 綜合體制論의 方法은 計劃수립에 있어 計劃事業과 細部事業計劃을 構想하고 전개 하는데 매우 有用한 方法임에 틀림 없다. 이 方法에 의하여 세워진 일련의 計劃事業과 細部事業計劃은 合理的인 과정에 입각하고 있을 뿐 아니라 그것은 또한 다음 단계에 수반되는 資源配分을 위한 合理的인 基礎를 제공하게 된다. 따라서 결론적으로 말하면 綜合體制論의 方法은 戰略的, 多目的의, 또는 政治的인 고려로 設定된 事業計劃처럼 특수한 경우에는 추가적 또는 부분적인 補充을 要하면서 有用하게 適用될 수 있는 方法이라 할 것이다.

V. 社會的 側面에 관한 고려⁽²⁰⁾

社會開發計劃에 있어서 計劃事業이나 細部事業計劃을 전개시키는 단계에서 우리는 또한 社會的인 면의 特徵과 性格을 고려할 必要가 있다. 計劃事業을 樹立하는데 있어 社會的 측면에서 고려되어야 할 주요 問題點들은 다음과 같다.

適格性的 問題: 서비스는 누구를 위해, 그리고 무슨 權利를 근거로 構想되나?

受惠의 問題: 어느 정도 범위와 수준의 서비스나 利益이 提供되어야 하나?

財政問題: 누가, 언제 支拂하며 또 어느 정도의 強制성을 띄우나?

公·私間의 均衡問題: 公·私間의 責任의 配分 및 서비스面에서의 相互 관련은 어떠한가? 1960年代 末의 새로운 戰略 및 計劃事業을 遂行하기 爲하여 어느 정도까지를 私企業部門으로 配分할 것인가?

(10) 이 部分은 A. Kahn, *Theory and Practice of Social Planning* (N.Y., Russel Sage Foundation, 1969), pp.210-11에서 발췌한 것임.

政府의水準問題：政策의 發展 및 定立, 基準의 設定(Standard-setting), 計劃事業의 財政 및 實行에 있어서 聯邦, 州, 地方, 地域 및 行政官廳등이 맡은 각자의 役割과 責任 및 特權은 어떠한가?

資金調達 問題：高位 行政部署로부터 下級 行政部署로의 財政調達は 地域別 贈與(일반적으로 豫算補助)의 形態를 取해야 하는가, 또는 範疇別 贈與(一定한 統制下에 特定 計劃事業에 맞추어)의 形態로 되어야 하는가?

人力計劃問題：計劃事業의 주요 人力計劃은 무엇인가? 專門的인 막료에 중점을 두느냐, 아니면 소위 토착의 非職業的 계층의 사람들에 대한 취업기회를 확대하느냐, 또는 새로운 構成員의 關係를 開拓하거나 資力자들을 最大限度에 活用하느냐 하는 등의 問題이다.

調整, 統合, 責任의 問題：計劃事業과 政策의 調整, 서비스의 統合, 그리고 基本政策目的에 對한 責任이 얼마나 中央集權的으로 이루어지는가?

時間과 규모의 次元：政策에서 計劃事業으로, 計劃事業에서 實行으로, 實行단계에서 평가 및 환류(feedback)에 이르는 諸段階에의 移行時期가 社會的인 面을 고려해 볼 때 과연 적합한가?

VI. 時間的 및 空間的 次元

計劃事業과 細部事業計劃의 전개는 目的 達成을 위해 어떤 行爲가 行하여져야 하느냐를 決定하는데 관련될 뿐만 아니라 이러한 行爲들이 時間的 및 空間的인 面에서 어떻게 配置되어야 하느냐를 決定하는데 있어서도 問題가 된다. IV, C 까지 언급된 일련의 計劃事業과 細部事業計劃은 行動들 간의 相互 相關성에 대한 時間的 및 空間的 측면을 明確하게 반영시켜준 것은 아니다. 그것은 단지 어떠한 行爲들이 어느 정도까지 行하여져야 하느냐를 나타냈을 뿐이다. 그러나, 일련의 計劃들을 보다 精密하고 有用한 形態로 發展시키기 爲해서는 計劃事業과 細部事業計劃의 시간적 配列에 있어서 計劃들의 順序, 同時성 및 수행속도등에 주의를 기울일 필요가 있다. 그리고, 空間的인 측면에서 計劃事業間的 適合性 및 빈도 내지는 社會-政治的 또는 경제적 의의나 의미에 있어서도 주의를 기울여야 한다. 時間的인 問題에 관련된 技法은 PERT/Time 에 관한 概念과 비슷하다. 다음의 여러가지 질문들은 計劃事業과 細部事業計劃의 空間的 및 時間的 配列에 도움을 줄 것이다.

- ① 計劃의 全過程을 通해서 相互 相關된 計劃事業은 연속적으로 配列되어 있는가?
- ② 그것들은 先行 計劃事業의 結果가 後續 計劃事業에 이용되기까지 중단되지 않도록 時間上의 調化를 이룰 수 있겠는가?
- ③ 計劃事業의 遂行에 要하는 예상된 속도는 계속적(sequential)이며 同時적(synchronized)인 방식으로 計劃事業의 배열을 반영하고 있는가?

- ④ 個個의 計劃事業과 細部事業計劃은 地域的이고 空間的인 要求를 充足하도록 配置되었는가?
- ⑤ 한 地域에 어느 정도의 密度로 計劃事業과 細部事業計劃이 配列되어 있는가? 이와 같은 配列이 外部經濟效果를 가져올 것인가 아니면 外部非經濟의 效果를 가져올 것인가?
- ⑥ 計劃事業과 細部事業計劃의 空間的인 配置는 地域的인 利益과 社會·政治的인 均衡을 반영하고 있는가?
- ⑦ 優先順位와 資源의 제약성은 計劃事業과 細部事業計劃의 時間的 및 空間的인 配置에 반영되어 있는가?

VII. 組織의 側面

計劃事業과 細部事業計劃은 당연히 實行되어질 것을 전제하느니 만큼 이들 計劃事業과 細部事業計劃을 遂行하기 위한 組織面의 조치가 計劃事業과 細部事業計劃의 展開 단계에 있어서 고려되어야 할 또하나의 주요한 局面인 것이다. 計劃事業構造가 그 實行過程에 있어서의 計劃事業과 細部事業計劃間의 假想된 상호관계를 반영해야 한다는 것은 이미言及하였다. 그런데 組織이란 行爲者들 사이의 “形態化된 相互作用(pattern of interaction)”을 의미하므로⁽¹¹⁾ 計劃事業이나 細部事業計劃을 수행하기 爲해서는 당해 組織은 다시 한번 명확히 규정되고 구상되어야 한다. 公式的인 組織構造가 어떠한 간에 實際의 組織構造는 計劃事業에 맞도록 기능적으로 一致(identical)되어야 한다. 이러한 관계로 計劃의 內容으로서의 計劃事業構造(program structure)나 行動規制로서의 目標의 構造(goal structure) 및 計劃을 위한 組織構造(organizational structure)들은 기능적으로 상호 연관 내지는 一元化되어야 하며 보다 광범위한 概念構造(framework) 속으로 統合되어야 한다.

VIII. 結 論

체계적이고 합리적 計劃樹立의 技法을 發展시키는 것은 그 동안 많은 計劃理論家가 實務行 政家의 關心事였다. 그러나 실제로 計劃의 구체적 活動內容이 되는 計劃事業과 細部事業計劃의 展開는 논리적 一貫性을 缺如한 채 당초의 計劃趣旨나 目的과 상관없이 이루어져 왔다.

단기적 次元에서 行動主體者의 目的과 計劃과 資源配分을 연결지은 體制論的 方法이 PPBS 였다. 그러나 실제로 目的을 반영하는 計劃事業의 構造(program structure)를 編成하는데는 技術的 說明을 缺如하고 있다. 과연 무엇이 目的本位의 事業의 展開인지? 어떻게 하고 무엇을 고려해야 그렇게 되는 것인지는 밝히지 못하고 있다. 오직 양식있는 計劃家와 有能한

(11) A. Etzioni, *Modern Organization* (New Jersey, Prentice-Hall, 1964), pp.1-4; C. Perrow, *Organizational Analysis: A Sociological View*, (London: Taristock Pub., 1970), pp.2-7.

行政官의 두뇌작업에만 맡기고 있었다.

여기에 이제 論理的 推理와 기술적 補完을 시도한 것이 바로 綜合體制論的 接近法(Integrated Systems Approach)인 것이다. 한 社會의 發展過程에서 不斷히 일어나는 問題를 보다 分析的으로 확인하고, 定義하고, 이에 대처하기 위한 일련의 行動命題를 고려하여 체계적으로 編成하는 計劃事業과 細部事業計劃群을 展開하는 技法이 바로 이 方法이다. 發展의 課題가 複雜하기 때문에 부득이 보다 綜合的이고 體系的인 眼目에서 다루어야 하고 長期的 持續적 努力을 前提하는 것이기 때문에 綜合計劃의 時間과 空間的 側面을 同時에 고려하여야만 했다. 이제 이것은 한 試作이기 때문에 보다 더 광범한 理論的 技術的 補完이 필요한 것이다.