

# 理念의 것과企劃과 制度의 合理化를 爲한 研究

李 海 元

## — 目 次 —

- 一. 序 論
- 二. 論爭과 實際
- 三. 各種의 要因 및 妥當根據
  - A. 企劃을 可能케 한 要因
  - B. 企劃의 妥當根據
  - C. 企劃의 뜻
- 四. 企劃을 爲한 制度
- 五. 結 語

## 一. 序 論

自我를 意識하고 그 環境을 認識해서 生活을 究明하고 改善하려는 人間의 努力은 自然現象을 研究 克服하고 나아가서는 自然界의 物理的 環境과 人間關係를 關聯調和시킴으로서 劇期的 進步와 改善을 圖謀하는데 不斷한 努力を 傾注하였았다. 이와같은 人間의 努力은 마침내 產業革命을 갖어왔고 19世紀를 通한 加速度的發展은 오늘날의 거창한 資本的社會를 成就시키기에 이르렀다. 그 結果로 社會的 政治的 行政的 諸機能은 無數한 複雜性을 招來하였고 아울러 이들 諸機能을 뒤바침하고 있는 精神的 基礎 亦是 想像하지 않았든 多樣性을 露出시켜서 論爭의 도가니속에 휩쓸리게 되었다.

그中에서도 特히 이른바 企劃(Planning)이라는 機能이나 이의 理念의 背景이 自由主義的 資本主義社會에서의 社會的 政治的 行政的 諸機能과 結付될 때 이들의 共存 可能性 與否에 對한 論議는 1930年代를 장식한 가장 華麗한 舞臺이었음은 周知의 事實이다. 그럼에도 不拘하고 오늘날 우리의 社會에서는 特히 企劃의 봄(boom)을 맛나서 이에 對한 是非가 擡頭하고 있음은 韓國的 社會의 落後性을 새삼 意識하게 하여 주고 있다. 그녀한 意味에서 1930年代를 通한 國家企劃에 對한 論議와 概念을 錢혀 보는 것도 結코 無意味하지는 않을 것이다. 밀렛(John D. Millett)가 指摘한 바와 같이 企劃이라는 用語는 確實히 多義的인 用語이다.

그리하여 지난 30 年 동안 企劃이라는 用語는 지독한 非難의 對象이 되었거나 그런가하면 热烈한 支持의 對象이 되기도 하였다. 또 企劃이라는 概念속에 어떠한 特別한 危險性을 意識하지 않은 사람들은 間에도 이에 對한 意見의 一致를 보지 못하였든 것이 事實이다.<sup>(1)</sup> 이에 對한 實證的 例는 뉴딜(New Deal)政策의 一環으로 태여난 國家資源開發委員會(National Resources Planning Board)의 誕生과 그의 受難, 드디어는 이의 廢止를 보고 급기야는 오늘날의 經濟諮詢委員會(Council of Economic Advisors)의 設定過程에서 充分히 찾을 수 있다.

## 二. 論爭과 實際

1934 年 루이스랜드大統領(Franklin D. Roosevelt)은 恐慌克服을 為한 政策의 道具로서 大統領令에 依해서 國家資源開發委員會를 設置하였다.<sup>(2)</sup> 이 委員會는 셋乃至 다섯名의 大統領에 依해서 任命되는 技術者 產業家, 社會科學者들로서 構成되어 委員會는 自體의 事務局長과 若干의 幕僚를 두고 있었다. 그들의 主된 業務는 物理的資源(水利, 土地, 林野, 鑛山)就業問題 政府經費와 一般行政에 關한 것을 研究 報告하는 것이었다. 이내에서도 特히 後者에 關한 것은 全體國民經濟的 立場에서 政治, 社會, 經濟, 人口 나아가서는 人間關係까지를 包含하는 至極히 廣範한 것이었다. 또 이 委員會는 都市計劃과 地域社會開發에 關한 것도 考慮와 研究의 對象으로 삼는다.<sup>(3)</sup> 1943 年 大統領은 委員會를 永久의인 機關으로서 立法措置를 取해 줄것을 議會에 要求하였으나 財源의 不足을 理由로 이를 拒絕하였다. 이때 反對黨인 共和黨은 이 委員會에 對한 反對理由의 一部로서 다음과 같은 主張을 하였다. 「委員會는 正當하게 設立되고 合法的인 行政府의 機能에 機會있는대로 干涉하였다. 委員會는 不法의이고 不當한 方法에 依해서 正常의인 立法過程을 遷滯시켰다. 또 議會의 分科委員會의 正當한 考慮를 아무런 權限도 없이 干涉하였다.」<sup>(4)</sup>

如何든 恐慌克服의 道具로서 登場한 國家資源開發委員會는 理念의in 面과 行政의in 面에서 大端한 非難의 對象이 되었다. 이와같이 美國的 社會에서 經驗되고 있었든 이른바 國家企劃의 機能에 對한 反撥乃至는 反對하는 立場에 스는 것으로서 하이액크(Fridrich A. Hayek)에 依한 「奴隸에의 길」(The Road to Serfdom)을 들 수 있을 것이다. 그에 依하면 現代의 產業의 文明社會에 있어서 國家의 企劃制度에 依해서 이들이 갖이는 複雜性을 融化 調整할 수 있다고 主張하는 것은 根本的으로 自由競爭에 對한 理解가 不足하기 때문이다. 萬若에 企劃

(1) John. D. Millett, The Process and Organization of Givernment planning p. 1.

(2) 1943 年 이의 廢止를 볼때까지 여려번 名稱의 變更이 있었으나 이것은 最後의 名稱이다.

(3) Marshall E. Dimock, Business and Government pp. 487—488.

(4) George B. Galloway, Planning for America p. 76. Quoted by Dimock, Business and Government p. 488. Galloway 도 이와같이 引用하고 있기는 하나 이 委員會는 以上과 같은 非難을 받을가ばかり나치게 消極의였다는 逆非難을 받기도 하는데 이러한 現象은 이른바 政治過程에서 確實히 興味있는 일이다. Millett, op. cit., p. 21 參照.

이나 統制에 依해서 複雜性을 調和하려고 할 것 같으면 거기에는 考慮하여야 할 千萬 가지의 要因이 있음을 發見하게 될 것이다. 뿐만 아니라 前提로 세워야 할豫測의 可能性은 稀薄하고 前提의 條件은 不知其數이다. 이런것들을 中央統制機關에 依해 劃一的으로 調節하려는 것은 不可能하다. 오히려 이것들을 為해서는 競爭에 依한 企業과 責任의 分權化에서 더 期約할 수 있는 것이다. 또 萬若에 經濟의 成長이나 產業의 發展을 為해서 中央統制에 依한企劃制度를 利用한다고 하면, 거기에는 異質性, 複合性, 融通性이 없는 極히 單調로운 經濟社會를 誕生시킬뿐이다. 또 나아가서는 自由民主主義의 社會에 있어서의 政治制度의 象徵인 議會의 無能力乃至는 無用化를 招來하고 만다.<sup>(5)</sup> 그러면서 하이에크는

「……그러나 企劃社會를 热望하는 사람들이 使用하는 말의 뜻은 이와같은 意味에서가 아니다. 卽 萬一 우리가 所得 또는 富의 分配를 어떤 標準에 맞도록 하자면 企劃을 하지 않으면 안된다고 하는것과 같은 單純한 意味에서가 아니다. 現代의 企劃至上主義者들은 그들의 目的을 위할때 여러가지 行動이 個人的 計劃에 따라서 여러사람에 依해서 引導되는 가장 合理的인 永續的 機構를 設計하는 것으로서는 不充分하다. 그들에 依하면 이 自由主義의 企劃은 企劃이 아니다. 즉 그것은 실로 누가 무엇을 하여야 되는가에 關한 特殊한 意見을 滿足시키도록 試圖된 企劃이 아니다. 企劃至上主義者가 要求하는 것은 어떻게 하면 社會의 諸資源이 決定的인 方法으로 特殊한 目的에 奉任하도록 「意識的으로 引導」되어야 할 것인가를 單 하나의 計劃에 따라 全體經濟活動을 中央統制下에 두는 것을 意味한다」<sup>(6)</sup>고 하며 極히 惡意에 찬 表現을 하고 있다. 또 다른 곳에서 그는 「모든 社會主義의 政黨은 이와같은 中央統制形態의 企劃의 內容을 全的으로 採擇하고 있다.」<sup>(7)</sup>고 指摘한다. 이와 같이 우리가 생각하는 意味의 企劃과 그들이 바라는 그것은 根本的으로 다른 것이나 不得已 單純히 企劃이란 말을 함께 使用하지 않을 수 없다고 하며 이러한 意味에서 企劃이란 말을 쓰면 그것은 反對論者에게 惡用될 좋은 機會를 준다<sup>(8)</sup>고 警告하는 것을 계울리 하지 않고 있다.

하이에크에 依해서 代表되는 反企劃理論이나 實際的인 面에서 美國의 國家資源開發委員會에 對한 極端의in 非難도 別다른 是非의 對象이 되지는 않았다. 오히려 一部에서는 自由主義의 民主主義國家에서 있을 수 있는 當然한 論理의 展開로 取扱되기도 하였다. 이에 對해 미렛트는 가장 適切한 表現을 하고 있다. 그에 依하면 1930年代를 通한 政府企劃에 對한 論爭은 企劃이라는 것은 人間의 自由를 카끼하는 危險한 節次라는 나쁜 印象을 남겼을 뿐이라고 한다.<sup>(9)</sup>

(5) Fridrich A.. Hayek, The road to serfdom 1944 參照.

(6) Ibid., p. 35.

(7) Ibid., p. 35.

(8) Ibid., p. 42.

(9) Millett, op. cit., pp. 4—5.

어떻든 이른바企劃은 하이테크에依한用語使用上의錯誤에서이든恐慌克服의道具에對한理念的行政的論議이든間에 1930年代는確實히企劃의受難期였다.

이와같은企劃의受難은 스미스(Adam Smith)以後의正統派經濟學者들에 힘입은바컸음을말할것도없다. 그러나古典的經濟理論의衰退를必然케한것은純全히經濟上의理由만은아니다. 다시말하면또다른重要한事情의存在를잊어서는안된다는말이다.國家觀에對한態度의變遷이다. 스미스等의國家觀은實際的國家經濟事情을觀察하는데그들의經濟理論만가지고는支援하기困難하게되었다. 即國家機能의擴大. 現代的福祉國家를爲한國家機能의擴大는또다른角度에서企劃의인概念을要求하게되었다.<sup>(10)</sup>

이미보아온바와같이理論의인反對나實際의制度에對한一部의反對가있었는가하면오히려이에對한積極의인支持의態度가없었든것도아니다. 하바드大學教授였으며第一次世界大戰中에는聯邦政府의一員(Staff of the United States Bureau of Efficiency)으로서勤務하다大戰後 다시하바드로돌아간홀콤(Arthur N. Holcombe)에依한有力한見解는오히려뉴딜을積極적으로支援하는方向으로나가고있다.<sup>(11)</sup> 그에依하면于先大恐慌의理由로서利潤追求에사로잡힌生產業者의非規制或不注意하게規制된運營方法에다商品生產과人間의慾求에對한調整을一任한데根本的으로基因한다고한다. 따라서이와같은異質의要素의調節을爲해서第三者에依한다시말하면國家의힘에依한國家企劃制度가必要한것이며特히人的資源의合理的利用을爲해서이른바보다훌륭한企劃이要求된다고하고있다. 그러면서도全國的規模의經濟企劃을세운다는것은大端히困難한課題가아닐수없다고그自身스스로가自認하고있다. 따라서이와같이어려운各種의業務를擔當하기爲해서는強力한中央政府가必要하며, 이中央政府의核心은所謂官僚制度로서保障된다고한다. 이官僚制度야말로人間關係에있어서가장effort的指揮方法이라고主張한다. 또이와같은官僚制度는別다른것, 다시말하면어떠한政治過程上에서의終局의인것을意味하지않는다. 그것은다만現實과理想과의繼續性을維持保障하는橋樑의인하나의制度의機能을하는데지나지않는것이다. 이와같이할때實際上나타나는것은어디까지나私有財產과私企業의絕對라는前提下財政,金融,公共事業에서의보다積極의인政策을政府가取함으로서이른바完全雇傭의實現을꾀하는것이다라고主張한다. 그라면서그는이와같은것을불러計劃的民主政治(Government in a Planned Democracy)라고한다.<sup>(12)</sup>

(10) 竹中龍雄 公止業研究의世界的動向 第1章 參照。

(11) Arthur N. Holcombe의主著書는The Middle Classes in American Politics, Government in a Planned Society等이다。

(12) Arbur N. Holcombe, Government in a Planned Democracy Quoted by Albert Lepawsky, Administration pp. 515—517.

다른 또 하나의 態度는 만하임(Karl Mannheim)<sup>(13)</sup>에서 찾아 볼 수 있다. 그는 그의 獨特한 社會學者的 立場을 지키면서 共產主義도 아니고 自由放任的 民主主義도 아닌 또 하나의 形態를 내세우고 있다. 이론바 大衆的民主主義(Mass Democracy)라는 것이다. 그에 依하면 現代社會는 融合 될수 없는 두個의 異質的인 것에 依해 모순에 빠지고 있다고 한다. 卽 獨立한 個人에게 그의 資格과 能力を 無視하고 어느 程度의 獨自性과 責任을 要求하고 있는가 하면 一方 現代的大產業構造는 이와는 正反對로 오히려 各自의 非獨立性을 意味하는 機械化乃至는 組織化된 人間을 要求하고 있다. 勿論 現代人을 얼마만큼 機械化 或은 組織化할 수 있느냐 하는것 또는 그렇게 함으로서 實際的으로 價值(能率)가 더 나오느냐 하는데 對해서는 異論이 없는것도 아니다. 그러나 어떻든 만하임에 依하면 이와같은 모순은 終極에 가서 現代社會로 하여금 뜻하지 않았든 獨裁的인 그것으로 化해버릴 危險性이 있다고 警告한다. 따라서 그는 特定目標를 爲한 意識的인 것이 아닌 自由社會를 爲한 最良의 方法으로서 自由守護를 爲한 率先한 積極的 行爲가 必要하다고 한다. 그와같은 積極的行爲야 말로 企劃에 依한 社會制度의 建設을 말하며 그의 具體的인 內容으로서 다음과 같은 命題를 提示하여 주고 있다.

첫째로 民主的 統制에 基礎를 둔 「自由를 爲한 企劃」(planning for freedom)

둘째로 企業家나 或은 勞動者集團에 獨占되는 그라한 意味가 아니라 完全雇傭과 資源의 完全開發에 依한 「富를 爲한 企劃」(planning for plenty)

셋째로 完全한 平等이 아닌 다시 말하면 特權보다는 真正한 平等에 立脚한 補償과 刑罰의 分別에 依해 實現되는 社會的正義를 爲한 企劃(planning for social justice)

넷째로 無階級社會를 爲한 企劃이 아니라(planning not for a clasless society) 極端의 貧, 富의 差異를 없애기 爲한 均等社會를 爲한 企劃

다섯째로 引下가 아닌 다시 말하면 傳統的인 價值를 落라버리지 않는 範圍에서의 文化的 基準을 爲한 企劃(planning for cultural standards)

여섯째로 集團的 標準에 依해서 制度의 또는 倫理的頽廢라고 規定되는 경우에 限해서만 干涉할 수 있는 社會統制手段인 協同에 依한 大衆社會의 危機를 防止하는 企劃(planning that counteracts the dangers of a mass society)

일곱째로 權力의 集中과 分散間의 均衡을 爲한 企劃(planning for balance) 끝으로 人格의 成長을 도웁기 爲한 漸進的 社會改良을 爲한 企劃(planning for gradual transformation of society)이며 統制에 依하지 않은 것임은 勿論이다.<sup>(14)</sup>

(13) Karl Mannheim 은 Ideorogy and Utopia, Man and Society in an Age of Reconstruction, 及 Freedom, power and Democratic Planning 等의 名著가 있다.

(14) Karl Mannheim, Freedom, Power and Democratic Planning p. 29.

이를 以外에도 하이에크의 「奴隸에의 길」에 挑戰한 헤리나(Herman Finer)<sup>(15)</sup>나 우ート顿(Barbara Wootton)等은 이른바企劃의 不可避性과妥當性을 主張한 것으로서 너머나도有名한事實이다. 특히 우ート顿은 1945年부터 50年까지 5版이나 出版된 베스트 셀러에서 Cultural and Civil Freedom, The Freedom of Consumer, The Freedem of Producer, Political Freedom, Who is to plan the Planners? 等으로 細分해서 不可避한 이른바企劃下에서의市民의 自由를 興味있게 說破하고 있다.<sup>(16)</sup>

이와같은理論의變遷을 보아 왔는가 하면 政治乃至는 實際行政運營上에 있어서도 國家資源開發委員會가 當했든 初期의 樣相과는 大端히 다른 모양을 보여주고 있다.于先英國에서 보면 나중에 保守黨政府에 依한 復古政策에 依해서 옛날로 還元되기는 하였으나 Fabian Society에 依해 強力하게 支援된 이른바 國有化政策과 1944年的 完全雇傭法(Full Employment Act)等은 이래한 時代의要請에 符應하는 새로운局面이었다.

美國에 있어서는 第2次大戰을 通한 美國政府의企劃事務와 戰後에 誕生을 본 雇傭法(Employment Act 1946)等에서 새 時代가 要求하는企劃의 樣相을 보여 주고 있다. 그렇게도 많던企劃에 對한 論議者들도 第2次大戰에 휩쓸리자 거의 자취를 감추고 말았다. 미렛트에 의하면 「1941年12月7日以後 極軸國을 敗北시키기 為한 決定에 實質的인 滿場一致를 보았다. 合意는 다시 注目할만한 現象, 다시 말하면 實質的으로 우리의 모든 生產物은 敵을 敗北시키기 為한 힘을 準備하는데 使用되어어야 한다는一般的의 承認에 依해서 一層強化되었다. 그것은 戰爭을 為한 國家의 基本政策은 政府의 統制下에 두고 勝利를 거두기 為한 可能한 兵力を 기르는데 全國家資源을 依用하는 것이었다」<sup>(17)</sup>고 한다. 다시 이와같은事實을 뒷바침해 주는 精神的基礎는 戰後의 復興事業에 있어서도 變質되지는 않았으며 이들에 對한 論爭을 別로 찾아 볼수 없게 되었다.

특히 興味있는事實은 1944年 美國의 民主·共和兩黨의 政綱이 다음과 같은 말로서始作되고 있다.于先民主黨은 「民主黨은 平和와 戰爭속에 있다. 勝利를 促求하고 平和를 成就하고 持續하여 完全雇傭을 保障하고 繁榮을 마련하는것——이것이 民主黨의 政綱이다.」그런가하면 共和黨도 「平時에 可能한 最大의 人員을 就業시킬 計劃을 採擇할 것이며……民間企業을 通한 最大限의 安全雇傭을 增進시킬 것이다.」 또 다음으로 「우리의 目標는 美國에서 困難과 貧困을 防止하는 것이다. 이와같은 目標는 自由勞動, 自由產業과 自由農業의 生產能力에 依해서 이루워지는 것이다.」라고 하였다. 미렛트가 指摘한 바와 같이 「完全安全雇傭」을 約束하는 것은 必然的으로 統制性 있는 國家權力を 使用하겠다는것을 意味한다.<sup>(18)</sup>

(15) Herman Finer, Road to Reaction 1945.

(16) Barbara Wootton, Freedom under Planning 1945.

(17) Millett, op. cit., p. 7.

(18) Ibid., p. 26.

다시 共和黨 大統領候補로서의 듀이 知事는 1944 年 9 月 20 日 쎈프란시스코에서 「平和時의 政府의 첫번째의 일은 民間企業에서 廣範한 就業의 機會를 增大시키는 條件을 發見할 수 있어야 한다. 海外市場의 開拓과 通商을 包含해서 많은 方法이 있다. 萬若 民間企業이 充分한 雇傭ability이 없을 때는 政府는 就業의 機會를 만들 수 있고 또한 만들어야 한다. 왜냐하면 우리나라 안에서 모든 사람을 為해서 일할 자리가 있어야 하기 때문이다.……萬若에 全國民이 合意한 單한가지 事實이 있다고 하면 그것은 다가오는 平和時에 美國民은 일할 자리를 갖고 또한 機會를 갖어야 한다는 事實이다. 그것은各自의 일이다. 따라서 그것은 政府의 일이다.」<sup>(19)</sup>

이와같이 그들은 主張해서 何等의 非難을 받지 않았으며 오히려 當然한 論理로서 認定해서 強大한 權力を 그들에게 넘겨 주기를 美國民은 주저하지 않았다. 아이젠하워大統領도 한동안 가졌던 企業에의 不干涉政策(government out of business)을 止揚하고 政府는 家庭婦人이 부엌에서 하는 접시딱기를 除外하고는 무엇이나 할 수 있고 하여야한다고 한것은 너무나도 有名한 이야기이다.

뿐만 아니라 享樂을 期待하는 自由人에 依한 「일할 權利」를 찾으려는 努力은 광장히 論議되고 있다.<sup>(20)</sup> 各國人으로 構成된 美國의 法律家協會(American Law Institute)의 一委員會에 依한 基本的 人權宣言은 第 12 條에 다음과 같이 宣言하고 있다. 「누구나 일할 權利를 갖는다. 國家는 住民들로 하여금 價值 있는 일을 할 수 있는 機會를 갖겠음 保障하는데 必要한 方法으로서의 手段을 講究할 義務를 갖는다.」 또 國際聯合憲章 第 55 條에는 「높은 生活水準, 完全雇傭과 經濟的 社會的條件의 進步와 發展을 増進시킬것」이라고 規定하여 이와같은 問題는 現代國家에 있어서 政府가 取하여야 할 重大한 義務일 뿐만 아니라 國際社會의 共同的 責任으로서 까지 自認하려는 積極的인 態度를 取하고 있다.勿論 이와같은 義務의 履行을 하기 為한 政府의 機能은 傳統的 社會에서 그다지 歡迎을 받지 않던 이를 바 企劃制度의 採擇을 承認함은 말할 것도 없다.

이와같은 精神的背景은 이미 指摘한바 있는 美國의 雇傭法 第 2 章에 端的으로 表示되어 나시는 再論의 餘地를 容納치 않고 있다. 거기에는 「……만들고 維持하기 為해서……價值 있는 雇傭機會가 있을 것이라는 條件下에서……可能한 意志的인 일하려는 追求와 最大限의 雇傭, 生產, 購買力を 為한 實質的인 모든手段을 取하려는 것은 聯邦政府의 繼續的인 政策이며 責任이다.」라고 規定되고 있다.<sup>(21)</sup>

어떻든 政府의 權力은 生產과 有利한 雇傭의 繼續的인 成長을 為해서 容認하려는 것으로 보인다. 1930 年代는 이것이 그렇게 잘 容認되지는 않았다. 將次 大統領과 政黨은 이 社會

(19) Ibid., pp. 26—27.

(20) Ibid., p. 27.

(21) Ibid., p. 28에서 引用

에 얼마만큼의 雇傭이 있느냐 하는 것을 判斷할 準備를 하지 않으면 안된다. 마치 技術者의 聲價는 青寫眞을 事實化하는데 달려 있고一般人의 聲價는 明記된 目標를 成功的으는 잡는 데 달려 있는것과 같이 將來 行政의 評價는 完全雇傭의 實情에 달려 있다.<sup>(22)</sup>

그러면 잠시 1946 年의 雇傭法의 內容을 살펴 보기로 한다.

1. 雇傭法은 그의 目的을 達成하기 為해서 1 人の 委員長과 2 人の 委員으로 構成되는 經濟諮詢委員會(Council of Economic Advisers)를 大統領府에 設置해서 繼續的인 調査下에 經濟狀況을 保存維持하고 大統領의 政策決定에 도움을 주는 役割을 擔當시켰으며

2. 議會에 있어서의 立法에 反影시키기 為해서 大統領에 依해서 每年 議會에 보내는 經濟報告書(Economic Report)의 길을 열어 놓았으며

3. 議會가 大統領과 共同的으로 일을 할 뿐만 아니라 그들의 獨自의인 經濟分析을 할 수 있게 하기 為해서 經濟報告書에 關한 兩院合同委員會(Joint Committee on the Economic Report)를 誕生시켰다.

또 雇傭法은 積極的인 政府의 活動에 依해서 高水準의 雇傭 生產 및 購買力を 保障할 수 있는 各種의 機能을 約束하고 있다.

### 三. 各種의 要因 및 妥當根據

#### A. 企劃을 可能케한 要因

이렇듯 理論的인 是非過程을 겪으면서도 어떻든 企劃은 하나의 乎의한 實在로서 우리의 生活위에 君臨하고 있는 것은 否認할 수 없는 事實이 되고 있다. 그러면 英國이나 美國의 社會에서 起起되었든 企劃의 機能의 誕生過程을 살펴 보는 것도 無意味하지는 않았으나 좀더 視野를 넓혀 오늘날의 社會에 重大한 影響을 미쳐주는 企劃現象이 일어났든 가지가지의 實況을 考察하며 企劃自體의 完熟을 為해서 얼마나한 功獻을 하였나를 究明하여 보는 것은 加一層의 意義가 있을 것이다.

企劃이라는것은 아주 비근한 個個人의 私生活에서 부터 始作하고 있다. 人間行爲의 어떤 것이라도 企劃的인 側面을 갖지 않는 것은 없다고 하여도 過言은 아니다. 그것은 마치 一部의 行政學者가 主張하듯이 2 人以上의 協同行爲는 이미 그것은 行政이며 따라서 이론바 行政은 人間있는 곳에는 반드시 存在한다<sup>(24)</sup>는 것과 같이 企劃은 人間있는 곳에는 반드시 있고 있어야 하는 現象이다. 그렇다고 할것 같으면 적계는 個個人의 生活 나아가서는 2 人以上의 協同行爲를 사이문等과 같이 行政이라고 하기 보다는 오히려 企劃이라고 보아도 無

(22) Ibid., p. 29.

(23) Dimock, pp. 481—485.

(24) Herbert A. Simon, Donald W. Smithburg, Victor A. Thompson, Public Administration P. 3.

妨할련지 모른다.<sup>(25)</sup>

그러나 이와같은 初期의企劃現象은 여기에서論하는 이론바 國家企劃의範疇속에包含시키기에는 자리가 너머나도 좁다. 따라서 그것은 社會的機能化해서人間生活에重大한影響을 미치기始作한것부터, 또는政府의힘에依해서作用을한것부터取扱의對象으로 삼지 않을수없다. 뿐만아니라 社會에影響을미치기始作하였다고하여도이론바 產業革命時代까지遡及해올라갈必要的느끼지않는다. 왜냐하면企劃이라는것은生產이라는面에서볼때增產만이아니라保存機能까지를包含시켜서理解하지않으면안되기때문이다.勿論어느程度의保存機能이없었든것은아니나 產業革命時節에는一方의增產이나大量生產에餘念이없었든것이틀림없는事實이기때문이다. 또한뿐만아니라 오늘날의企劃은 오히려 產業革命的或은大量生產的社會秩序의改良을于先의目標로생겨난것이기때문에 產業革命時代까지거스러올라간다는것은一種의아이로니칼한이야기가될憂慮조차없지않기때문이다.

企劃을可能케하여준各種의社會的要因에關한素材는얼마던지이곳저곳에散在해있을것이다. 그런데 이것을하나로묶어서興味있게配列해놓은金立三氏의所論을살펴보기로한다. (이미보아온素材와若干의重複이없지않음을미리指摘하여둔다.)

① 1930年代의大恐慌을于先들고있다. 스미스에依한「보이지않는손」에依한自由經濟體制의調節은그機能을完全히잃게되고말았다. 自體回復力を잃은經濟現象은第二의보이는손에依한積極적인調整이必要하게되었다.

② 쏘련의5個年計劃의影響이다. 그는카(E.H.Cart)의「現代社會에對한쏘련의影響」을引用하면서自由經濟體制가1930年代麻痺狀態에빠졌을때도쏘련은적어도生產增強이라는見地에서볼때(이의成就를爲해莫大한犠牲이있었음은勿論이다.)끊임없이可動하고있었다고한다. 雇傭과物價調節의難問題가解決되었으며 히트러의電擊戰에지탕해낼수있는于先의經濟力を보여西歐列強으로하여금再認識케하였다.

③ 第二次大戰을通한西歐列強의經驗이다. 여기에서는뉴딜에서도얻을수없었던企劃에對한實質的經驗이다(前章參照). 그의結果로英國의Full Employment Act 1944과美國의Employment Act 1946等의誕生을보았음은이미指摘한바와같다.

④ 經濟學과統計學의劃期의in發展이다. 케인즈의革命은雇傭과景氣調節에對한理論的根據을提示하여주었으며統計學의發展은企制業務의基礎를이루는各種의資科의集大成을可能케하여주었다.

⑤ 後進新生國家住民들의生活向上에對한渴求를充求시켜주는方途로서企劃의業務는不

(25)拙稿政策과行政과企劃의相關關係“司法行政”1962年4月第4號參照。

可避하게 되었으며 時代의 犬兒로 登場하게 되었다.<sup>(26)</sup> (이에 對한 詳論은 省略한다.)

이와같은 各種의 歷史的 社會的 諸要因外에도 또 하나 精神的 또는 實際的 經驗을 通해 얻어진 重要한 또 하나의 資料를 忘却할 수 없다.

美國的社會에서 固有하게 發展된 이른바 經驗的集產主義(Empirical Collectivism)와 이의 具體的인 利用이다. 이것은 美國의 獨立以前에 까지 遷及해 올라 간다고 한다. 허허벌판에 移住해 온 各國의 植民地人們은 自己들대로의 하나의 共同社會를 形成하지 않으면 안되었다. 無秩序하고 弱肉強食의 世界를 實現하고 (western開拓民의 生活狀乃至는 戰爭史를 聯想하여 보라) 있으면서도 그들은 한가닥 清教徒의 良心을 아주 저버리지는 않았다. 無盡藏한 天然資源을 自己만이 獨占할 必要가 없었으며 나아가서 獨占할 能力조차 갖지 못하였다. 그리하여 그들은 하나의 生活共同體를 이루하여 이른바 共有의 概念을 導入시켜 秩序維持에 힘쓰게 되었다. 이때 極히 原始的方法이기는 하나 統制의 方式도 아울러 採擇되었음은勿論이다.

이와같은 現象을 셀드(Currin V. Shields)는 經驗的 集產主義라 表現하였으며 그의 具體的內容으로 다음과 같은 特性을 指摘하고 있다. 그에 依하면 이 原理는 經驗的 實際的 問題를 解決하기 為해서만 取解져야 하는 것이라고 한다. 또 이와같은 實際的 問題를 解決하기 為한 順位나 機能으로서는

첫째로 真正한 公共問題만을 解決하기 為한 것이며

둘째로 그와같은 問題를 解決하기 為하여서는 가장 適切한 順位機關에 依해서 이루워져야 한다고 한다.

셋째로 또 共同生活에 있어서 最少限度의 關與 또는 干涉을 하자는 것을 本來의 目的으로 하고 있다.

여기에서 가장 適切한 機關으로는

- ① 公共團體보다 私機關이 優先하며
- ② 市・郡(City, County)이 州보다 優先하고
- ③ 最終的으로는 聯邦政府보다는 州政府가 優先하는 原則을 固守하여야 한다.

또 共同生活에 對한 最少限의 干涉의 뜻은

- ① 命令的인것 보다는 自律的인 行動이 오히려 바람직 하며
- ② 強制보다는 勸誘가 좋으며
- ③ 禁止 보다는 制限을
- ④ 所有 보다는 規制가希求된다는 清教徒의 思考를 살리려는 亞魯한 意圖에서 出發한 것

(26) 金立三「企劃意識의 發生史의序說」內閣企劃統制官室發行“企劃”1號 參照。

이이라고 한다.<sup>(27)</sup>

이와 같은 내용을 갖는 經驗的集產主義는 美國의 獨立을 可能케 하여 주었으며 特히 美國의 社會에서만 그 빛을 볼 수 있는 것이라고 하기는 하나 如何든 이와같은 生活態度는 오늘날에 企劃制度를 받이드리게끔 하는데 적지 않게 功獻하고 있음은勿論이다.

## B. 企劃의 妥當根據

오늘날의 自由民主主義는 確實히 自由와 財產으로 그의 本質的價値를 形成하고 있다. 또한 民主主義는 寬容과 相對性이라는 世界觀에 立脚하고 있다. 그렇기 때문에 一見 民主主義의 것과 企劃의 것과의 兩立은 不可能한 것과 같은 印象을 보여주고 있다. 이것은 하이에크가 指摘한 바와 같이 社會主義의 政黨 或은 共產主義乃至는 全體主義의 國家에서는 政治的 또는 行政的 道具로서 이론바 企劃을 專賣特權視하고 있었는데 基因한다. 뿐만아니라 머렛트가 말한바와 같이 企劃이라는 것은 人間의 自由를 파괴하려는 危險物로 取扱하려는데 緣因하고 있기 때문이다. 그러나 理論的是非나 制度에 對한 反撥이 있었든 것은 事實이나 企劃은 뚜렷히 實在化하고 있다는 事實에 直面해서 그것은 어떻한 理由 또는 그의 妥當根據를 갖고 있느냐하는 것을 究明하는 것은 우리의 새로운 任務가 아닌가 한다.

私見에 依하면

① 企劃이라는 것은 처음부터 그의 價値가 認定되서 自然發生的으로 생겨난 現象은 아니다. 다시 말하면 어떠한 뚜렷한 理念의 背景을 갖고 目的意識의 生成된 것은 아니다. (或 全體主義의 社會에서는 이와 反對로 理解할련지 모른다.) 그것은 論爭의 過程에서 或은 實際上의 制度를 通해서 보아온바와 같이 하나의 經驗된 節次에 지나지 않는다. 그렇게도 極甚하던 反對論者들도 二次大戰에 휩쓸리자 아무런 反對도 하지 않았든 事實을 보아도 알 수 있다. 如何든 企劃은 一·二次大戰을 겪으면서 戰爭遂行을 為해서 또는 戰後의 變化한 社會 經濟構造에 對處하기 為한 어쩔 수 없는 後天的인 機能임을 알 수 있다. 따라서 于先의 妥當根據는 傳統的社會觀 또는 國家觀으로는 解決할 수 없는 새로운 世界相에 있다고 할 수 있을 것이다.

② 經濟的인 面에서 볼때 國家活動은 消極的이여야 하며 自由經濟에의 干涉을 排擊하던 이론바 古典理論은 이미 後退한바 오래임은 그의 具體的 例證이라고 할 수 있다.

따라서 初期에 誤解받던 國家干渉의 道具로서의 企劃은 民主主義에 對한 異質的인 要素로서 對立되는 것이 아니라 오히려 民主主義에 對한 忠誠의 意味를 内包하고 있다. 이때 民主主義에 對한 守護者로서 自處하는 企劃이 自由와 財產에 對한 侵害의 對象으로 나와서 안됨은勿論이다. 讓步할 수 없는 自由와 財產에 對한 本質的 價値는 變型되어서도 안되며 또한

(27) Currin V. Shields, 「The American Tradition of Empirical Collectivism」 in "The American Political Science Review" March, p. 104 參照.

縮少되어서도 안된다.

따라서企劃에對한概念은 루이스(W. Arthur Lewis)가指摘한바와같이各生產單位가割當制度에依해서分配받은人的物的資源과施設만을利用해서生產된것을政府에서指定하는사람에게만處分하는이른바計劃經濟의인것이여서는안된다.政府가萬一어떠한成就하고자하는經濟의諸成果를豫見한다고하면果然政府는民間企業을說服或은強制하여이에步調를마추게할수있을가하는方法으로서의意味를갖는企劃의concept이아니여서는안된다.<sup>(28)</sup>

어떻든第二의妥當根據는企劃自身이뜻하지않았던것,다시말하면民主主義에對한保障者的役割에서求해볼수있을것이다.

③民主主義라는理念과의關聯에서볼때民主主義는寬容과相對의인世界觀에立脚하고있다.그러나徹底하게計劃된制度로서理念의對決을하려는共產主義의全體主義의侵害로부터自身을保護하지않으면안된다.아무리寬容과相對性에充滿된民主主義自體도自身을否認하려는勢力에對해서까지寬容일수만은없다.自己守護의側面에서보면民主主義도칼을들義務를갖는다.다시말하면寬容과相對의인world觀속에自己保護의機能을爲한보다積極의in行動性을內包하고있는것이民主主義가갖는또하나의一面이다.따라서民主主義의社會에서도自己守護의本能的機能에依해서民主主義가가지는第2의本質과價値를爲해서企劃의인것의選擇을게울리할수없는것이一般的希求이다.<sup>(29)</sup>

④다른또하나의根據는先驅者들에依한論爭의對象이된部分은아니나어떻든企劃이라는用語가使用되는限에있어서는그것은훌륭한妥當根據로서取扱될수있을것이다.다름아닌經營合理化過程에서要求되는管理機能으로서의企劃이다.軍隊와私企業에서發展된幕僚機能으로서의企劃機能은政策具現을爲한必然的道具로서그의正當성을求하고있다.

⑤끝으로한가지指摘하고싶은것은企劃이現實의in追求에서뿐만아니라어느程度의理念의背景을가지고正當화되는一側面이다.<sup>(30)</sup>于先便宜上우리의世代를規制하고있는理念圈을다음과같은다섯개로나눠놓고究明에着手하여보려고한다.

- a. 無政府主義(Anarchism)
- b. 個人主義(Individualism)

(28) W. Artur Lewis, Principles of Economic planning 第3版序文參照。

(29) Hans Kelsen, Vom Wesen und Wert der Demokratie 韓泰淵譯 第10章民主主義와世界觀參照。

(30) 前에企劃은特定의理念의背景을갖지않는다고하였는데여기에서도그것이修正되는것은아니다.다만現存社會狀을理念의in그것에結付시켜볼때어느degree의合一性을볼수있다고하는것뿐이다.

c. 集產主義(Collectivism)

d. 社會主義(Socialism)

e. 共產主義(Communism)

이러할 때 現實的으로 우리社會의 理念的 規範인 自由民主主義와 結合될 수 있는 것은 무엇인가? 또한 우리가 願할 수 있는 이론바 企劃的인 것과 共存할 수 있는 것은 무엇인가? 無를 爲한 企劃이 있다고 하면 몰라도 于先 無政府主義와는 거리가 멀다. 個人主義是 原始的인 形態에 있어서의 企劃의인 것은 있을 수 있으나 그것은 前에도 言及한바와 같이 國家企劃의 範疇에 까지 넣어줄 餘地가 없다. 뿐만 아니라 極端的인 個人主義의 盛行 때문에 우리는 여기에서 이론바 企劃이 必要하게 되었다는 것을 理論과 現實分析에서 알고있을지 이미 오래다. 다음으로 社會主義 또는 共產主義의企劃은 거의 一方的인 意思達成의 道具로 使用되기 때문에 避하지 않으면 안될 危險物이다. 그들은 特定階級의 利益만을 主張하며 社會的 富를 劃一的으로 均等化하려고 하며 個人的 財產을 認定하지 않기 爲한 企劃制度를 採擇하려고 하기 때문에 우리의 世界觀과는 根本的으로 다르다. 또 그들의 企劃은 國家目標 또는 政策과 現實的으로 合致되는 것을 要求하며 나아가서 設定된 政策目標以上의 것을 바라고 있다. 뿐만 아니라 企劃業務의 結果는 政策目標以上의 것을 達成하였을 때에만 훌륭한 그들의 同志로서 待遇한다. 쏘련의 企劃制度 또는 企劃의 結果를 자랑하며 100% 以上的 成果를 發表하고 있는 것은 이의 좋은例라고 할 수 있다.

그러나 우리의 企劃制度 또는 企劃業務의 結果는 그와 正反對이다. 自由民主主義의 社會에 있어서의 政策決定의 實質的인 擔當者는 政治人團이다. 이때의 政治人團은 代議制度의 產物인 國民에 對한 人氣에 神經을 쓰지 않을 수 없다. 그렇다고 하면 이들이 内세우는 政策目標와 企劃業務의 結果가 合致되거나 그 以上的 것이 될 수 있을 것인가? 그것은 不可能하다. 政府의 行動方向을 提示하여 주는 기틀로서의 國家政策은 恒常 企劃의 外廓에 있게 마련이다.<sup>(31)</sup> 同時에 政策은 企劃의 行動目標로서 企劃準備에 先行하지 않으면 안된다.<sup>(32)</sup> 이때 到達하여야 할 目標로서의 政策과 企劃과의 間隔이 얼마나 되어야 할 것인가는 最少限의 그것이여야 한다고 할 수 밖에 없다. 왜냐하면 政策決定과 企劃業務의 擔當者는 相異한 人間群에 依해서 이루워지기 때문이다. 훌륭한 政策은(可能性있는 政策이라는 뜻이다) 政治人團의 倫理觀에 달려 있을 것이며 價值있는 企劃은 公務員團의 誠意와 技術與否에 달려 있기 때문이다. 따라서 法의 本質을 究明하는 法哲學에서 얼마나한 道德律이 지켜지느냐에 따라서 그 國家의 文化程度를 알 수 있다고 하는 것과 같이 企劃을 論議하는 立場에서는 價值 있는 目標로서의 政策과 企劃과의 間隔如何에 따라서 그와같은 것을 解明할 수 있다고 해도

(31) Millett, op. cit., p. 12.

(32) Ibid., p. 11.

過言은 아닐 것이다.

如何튼 우리의企劃은 第三의 主義와 關聯을 맺으며 여기에서 그의 本質的인 妥當根據를 찾을 수가 있다고 할 수 있을 것이다.

集產主義는 社會主義나 共產主義에서 보듯이 어느 特定階級의 利益이 아니라 全體의 利益과 福祉를 願하며, 完全하고 急進的인 것이 아니라 社會權力에 依한 漸進的인 改良을 期하며, 個人이 擔當키 어려운 部分을 골라서 國家가 擔當해서 國民에의 奉仕를 為主로 하며, 그러기 为해서 特定한 極히 制限된 行爲만을 禁하고, 個人企業을 嘉獎하고 援助하는 性質을 갖는다. 여기에서 비로소 民主主義와 結付될 수 있는 企劃의 樣相을 뚜렷이 發見하게 된다. 다시 말하면 個人主義의 原則에 根據하면서 集產主義의 것에의 漸進的 發展을 期할 때를 말한다. 그것은 또 自由民主主義의 基本秩序에 容納될 수 있는 社會主義의 要素의 採擇되는 形態를 意味하기도 한다.

美國社會에서 特獨하게 生成된 것이기는 하나 前에 指摘한 經驗的 集產主義는 좋은 例이다. 오늘날 聯邦政府에의 지나친 權力의 集中으로 經驗的集產主義의 理論展開와 自體의 守護를 為한 運動이 새삼 버려지고 있음은 注目할만한 일이다. 어떻던 이 經驗的 集產主義는 오늘날의 美國의 繁榮을 갖어오는데 크게 功獻하였음을勿論이다. 다만 이와 같은 美國의 形態가 美國뿐만 아니라 全自由民主主義國家에 共通的으로 適應될 수 있을가 하는 것은 論議의 對象이 되지 않을 수 없다.

### C. 企劃의 뜻

以上과 같은 理論의 展開, 實際의 側面, 各種의 社會的 歷史的 要因과 企劃이 찾아하는 妥當根據를 살펴 본뒤에 비로소 우리社會에 適應시킬 수 있는 企劃의 概念과 内容을 規定할 수 있는 位置에 到達하였다고 본다.

더목에 依하면 「따라서 企劃은 어떠한 目的, 좋거나 나쁘거나, 單純하거나 複雜하거나, 또는 民主主義의거나 全體主義의인 것이거나 間에 使用될 수 있다.……企劃이 全體主義的方法이라거나 無限한 힘을 가졌다거나 自由企業에 統合될 수 없다는 것을 意味하거나 要求하는 것이 本質은 아니다. 그것은 얼마만큼의 企劃이 採擇되고 어떠한 種類의 것이며 누구에 依해서 統制되느라에 달려 있다.」<sup>(33)</sup>고 한다.

이와같은 企劃에 對한 윤곽이 잡히며는 좀더 具體的으로 企劃의 概念에 接近하여야 한다. 이에 對해서는 經濟學者, 行政學者, 或은 管理論者들이 제각己 한마디씩 하고 있으나 全部가 一側面에만 치우친 感이 든다. 따라서 가장 綜合的이며 또한 分析的인 立場을 取하면서

(33) Dimock, op. cit., p. 491.

所謂國家企劃에 對한 훌륭한 價值를 認定한 美國의 國家資源開發委員會에서 내린 定義를 紹介함으로서 이자리를 嘘꿔보려고 한다.

「企劃이란 公共問題를 取扱하기 為해 利用할 수 있는 가장 理智的인 試圖로서 組織的 繼續的인 豫見과 提言을 意味한다.……」

企劃은 最少限의 損失과 마찰로서 政府의 政策을 適應시키고 正當化시키기 為한 繼續的인 節次이며 또 傾向, 思潮와 政策에 對한 끝임없는 再試驗을 要求하고 있다.……

企劃은 目的이 아니라 手段이며 우리가 갖고 있는 것을 가장 效率的으로 使用하기 為한 手段이며, 또 보다 낳은 人間의 幸福을 為해 數百萬의 人間을 束縛으로 부터 解放하기 為한 手段이다.」<sup>(34)</sup>

#### 四. 企劃을 為한 制度

이제 企劃에 對한一切의 是非와 그의 妥當性與否에 對한 論議가 끝이 났다. 그렇다고 하면 自由와 財產의 保障者로서 登場한 企劃이 自由와 財產의 本質的價値를 侵害하지 않는 限度內에서 그의 機能을 完遂하자면 國家企劃制度를 為해 實際로 어여한 制度를 採擇하여야 할 것인가?

이때 注意깊게 觀察하지 않으면 안되는 것은 이와같이 重要性을 内包하는 企劃機能이 組織의 어느 部分의, 어여한 位置에 있는 누구에 依해서, 어여한 範圍와 責任下에 이루워지느냐 하는 것이다. 또 그것은 現代行政의 至上課題인 行政의 民主化와 能率化를 어떻게 調節하느냐 하는 問題와 關聯되어 또한 어떻게 解決해 주느냐 하는것과도 密接한 關係를 맺고 있다.

밀렛는 이와같은 問題 다시말하면 「누가 計劃하느냐」<sup>(35)</sup>하는 것을 解決하기 為해 行政構造에서 相異한 두개의 樣相을 볼 수 있다고 한다. 그러면서도 이의 適切한 表現이 없음으로 不得已 企劃을 組織의 階層性과 管理와 結付시켜서 생각하고 있다. 밀렛에 依하면 階層은 行政組織의 構造와 關聯되어 管理는 階層의 어느 特定한 水準에 있어서의 行政行爲의 指針과 關聯된다고 한다. 또 企劃에 있어서의 階層의 問題는 行政組織의 構造上: 어느 特定한 水準에 있어서의 計劃을 準備하기 為한 責任의 所在에 關한 問題를 包含하고 있다고 한다.<sup>(36)</sup> 그러면서 그는 다음과 같은 實際의in 두가지의 類型을 提示한다.

##### ① 執行部責任者企劃<sup>(37)</sup>(Presidential Level Planning or Central Planning)

(34) National Resources Planning Board, A Report on National Planning and Public Works, December 1, 1934, pp. 83—84. Quoted by Millett, op. cit., pp. 3—4.

(35) Millett, op. cit., chapter 3 參照.

(36) Ibid., p. 70.

(37) 이것은 首長企劃(Chief Executive Level Planning)으로서 便宜上 이렇게 번역하였다.

## ② 運營擔當者計劃<sup>(38)</sup> (Planning by Operating Units)

그런가하면 찰스워ース(James C. Charlesworth)는 세 가지의 局面을 提示한다.

### ① 管理企劃(Managerial Planning)

이것은 가장 狹義의 企劃을 意味하며 單只 行政組織 内部에서만 이루워지며 國民과 直接的인 關聯을 맺지 않는다. 例를 들면 行政機關이 將次 必要로 하는 事務室을 準備한다든가 或은 事務遂行上의 不便을 除去하기 為해서 事務室의 移轉 또는 室內의 位置變更等에 關한 것을 말한다.

### ② 行政企劃/Administrative Planning)

이것은 그다음의 水準에 있는 것으로서 어느 程度의 깊이와 넓이가 있다. 그러면서 그것은 國民과 關聯을 맺는다. 그렇기 때문에 이것은 밀렛이 말하는 運營計劃과 같은 性質을 갖는 것이다.

### ③ 政策企劃(Legislative Planning)

끝으로 가장 高次的인 政府企劃으로서 흔히 말하는 “企劃”(Planning)은 이것을 말한다고 한다. 그러나 그는 混同을 避하기 為해서 이와같이 表現한다고 한다. 그에 依하면 國家資源開發委員會(National Resources Planning Board) 臨時經濟委員會(Temporary Economic Committee) 經濟諮詢委員會(Council of Economic Advisers) 典型的인 州政府의 企劃機構(state planning board) 또는 大都市에서의 都市計劃委員會은 이와같은 것의 좋은 例라고 한다. 왜냐하면 이들의 企劃業務는 議會에 依한 立法的인 支援이 없이는 그의 効力を 發生할 수 없기 때문이다.<sup>(39)</sup>

찰스워ース에 依한 行政計劃이나 政策企劃은 밀렛의 그것과 比較했을때 何等의 差異를 發見할 수 없다. 그러나 管理企劃에 對해서는 充分한 異論을 發見할 수 있다. 萬一 그가 말한바와 같이 組織體内部에서 事務室의 準備나 移轉 또는 業務遂行上의 어느程度의 便利를 為해서 要求되는 몇가지의 行爲를 여기서 論議되고 있는 企劃이 意義와 同意語로 使用한다고 하면 다시한번 생각해볼 必要가 있다. 그렇다고 하면 하이에크에 依한 非難이나 화이나 우—튼等에 依한 支持의 論爭은 全혀 無意味한 것이 되고 말것이다. 企劃은 一面 危險性을 보이면서도 時代의 要請에 應해서 善意의 機能을 發하면서 自由와 財產의 守護者로서 登場하였다라는 事實을 認定하지 않을 수 없을 때 自由와 財產에 直接的인 關聯을 맺지 않는 것은 여기에서 말하는 企劃이라고 할 수 없다. 찰스워ース自身도 말하듯이 管理企劃은 國民과 直接的인 關聯을 맺지 않는다고 한다. 따라서 이것은 作業現場에서 이루워지는 業務管理의 一部로서 取扱되어도 何等의 異論이 있을 수 없다.

(38) 이것은 壓力의 論議되는 運營計劃을 意味한다. Millett, op. cit., p. 70.

(39) James C. Charlesworth, Governmental Administration pp. 303—304.

그렇다고 하면 窮極的으로 남는것은 밀렛에 依하건, 찰스워artz에 依하건 間에 두가지의 形態만이 價値를 維持하게 된다. 그러면 두가지의 制度가 行政組織上 어데서 누구에 依해서 이루워 지느냐하는 것을 順序的으로 살펴 본다.

### (1) 運營擔當者計劃(Planning by Operationg Units)

이것은 運營計劃을 말한다.<sup>(40)</sup> 運營計劃이란 한 組織體가 그의 基本目的을 達成하기 為한 特定한 期間동안의 行動方案을 選擇하고 그 活動過程을 設計하는 것이다. 따라서 運營計劃은 누구나가 認定하듯이 運營單位의 業務計劃을 財政的 表現으로 바꾸어 놓은 豫算을 意味한다. 確實히 一般的으로 短期企劃을 意味한다. 豫算은 다음 會計年度에 이루고자 하는 内容을 金錢的으로 나타낸 것이다.

그래서 企劃擔當公務員과 豫算擔當公務員은 恒常 密接한 關係를 맺지 않으면 안된다. 企劃公務員은 무엇이 이루워 질 것인가를 豫算公務員에게 언제나 이야기 할 수 있어야하며 또한 豫算公務員은 財政的需要에 따라서 恒常 體制를 가추지 않으면 안된다.<sup>(41)</sup> 뿐만 아니라 企劃業務는 執行責任者 밑에서 다른 幕僚들과 協同的으로 이루워지지 않으면 안되는 一種의 參謀機能임을 잊어서는 안된다. 故로 企劃公務員은 豫算·人事擔當公務員等과 密接한 關係를 맺지 않으면 안된다.<sup>(42)</sup>

그러면 이 運營計劃을 누구에게 왜 擔當시키느냐를 보기로 한다.

① 밀렛가 指摘한바와 같이 特定한 政府의 業務計劃을 準備하고 各種의 政策的問題를 提起하여 주는것은 運營機關의 業務의 一部分이다. 따라서 그것은 運營과 分離시킬 수 없으며 最少限 運營計劃은 運營擔當者인 職業公務員團에 一任하는 것이 가장 合理的이다.<sup>(43)</sup>

② 리린타—르(David E. Lilenthal)에 依하면 行動과 計劃이라는 것은 同一한 責任下에 있어야 한다고 한다. 細分化하고 技術化해 가는 管理機能에서 運營計劃을 獨立된 다른 機關(어떠한 幕僚機關이든지 間에)에 마친다는 것은 管理上의 責任이라는 見地에서 볼 때 不適當하다고 한다.<sup>(44)</sup>

③ 캐로웨이(George B. Galloway)는 Planning for America에서 中央企劃機構(Central Planning Agency)가 不必要한 것으로 掛扱이였으며 運營擔當部省으로부터 強力한 反對에 부닥쳤다고 한다.<sup>(45)</sup> 여기에서도 보듯이 中央企劃機構라는 것은 綜合企劃을 할때 必要하고

(40) Program 도 運營計劃을 말한다. 이에 對해서는 H. Koontz and C. O'Donnell, Principles of Management Quoted by D.W. Ewing, Long-Range Planning for Management pp. 19—20.

(41) Millett, op. cit., pp. 87—88

(42) Ibid., p. 89.

(43) Ibid., p. 76.

(44) David E. Lilenthal's TVA: Democracy on the March p. 199. Quated by Millett, op. cit., p. 84

(45) George B. Galloway, Planning for America p. 80. Quoted by Millett, op. cit., p. 75.

有効한 것인지 運營計劃을 爲해서는 오히려 가치장스럽고 不必要하며 一方 越權的인 行爲를 하는 機關으로 誤認받기가 쉽다.

④ 効果라는 見地나 實踐可能性이라는 見地에서 볼 때 運營單位企劃이 가장 効果的이다. 따라서 運營計劃은 運營擔當者에게 마끼는 것이 가장 合理的이다.<sup>(46)</sup>

⑤ 運營計劃을 다른 幕僚 機關에 不得已 마끼도 道理는 없으나 企劃에 對한 意慾을 實務單位로 부터 얻어 오기 때문에 二重的인 時間과 經費의 浪費를 免할 길이 없다.<sup>(47)</sup>

⑥ 運營單位의 業務內容은 그 單位 擔當者가 누구 보다도 잘 안다.<sup>(48)</sup>

⑦ 民主化와 能率化의 立場에서 볼 때 運營計劃은 運營單位에서 擔當하여야지 能率化을 主張하는 나머지 民主性을 害칠 우려가 있다.

⑧ 管理의 科學化를 強調하며 全體運營에 關한 順序와 秩序가 計劃化하는 나머지 民主的社會에서 잊을수 없는 重要的個性과 나아가서는 創意性을 阻害할 念慮가 없지 않다. 따라 計劃과 發展過程 또는 計劃遂行中 創意性을 尊重할 수 있는 制度를 갖는 것도 좋으나 처음부터 自己의 손에 依해서 이루워지게 함이 가장 合理的이다.

## (2) 執行責任者企劃(Presidential Level Planning)

이것은 一名 政策企劃, 綜合企劃 또는 中央企劃(Legislative, Policy, Comprehensire, or Central Planning)라고 불리우는 것으로서 政府單位에 있어서나 各部省의 最高執行者 水準에 있어서의 over-all하고 comprehensive 한 企劃을 爲한 制度로서 運營擔當者企劃과 對照를 이루는 것이다. 밀렛는 運營單位에 依한 運營計劃만 갖이고는 政府의 完全한 企劃節次가 完成되었다고는 할 수 없다고 한다.<sup>(49)</sup> 이때 要求되는 것이 이른바 綜合企劃이다. 政策決定以後 一般的인 綜合計劃이 솟 다음에 各運營單位에 運營計劃의 指針을 주는 경우는 이것과 反對의 過程을 밟으나 何等의 實質的인 意味內容上의 差異가 없는 것은勿論이다. 어떻든 이런 綜合計劃을 說明하기 爲해서 中央政府에 依한 綜合企劃을 綜合的 都市計劃(Comprehensive City Planning)과 比較할 수 있다고 한다. 卽 그는 各已 目的과 性質의 差異를 갖는 計劃案例를 들면 教育, 娛樂, 財產의 保護, 道路, 橋梁, 上下水道等을 하나의 사라있는 都市의一部分으로서 有効適切하게 配置하며 調整하는 것을 目的으로 하는 都市計劃과 同質的인 것이라고 한다.<sup>(50)</sup> 따라서 綜合企劃은 各種의 政府行爲를 調和 整頓시키는 것이며 決코 直接的인 計劃案을 作成하는 것은 아니다. 또 그것은 政府組織構造上의 業務性質로 볼 때 典型的인 參謀業務의 性質을 나타내고 있다.前述한 運營計劃이 一種의 參謀計劃이라고 하였으나 그것은 어디까지나 實質的인 面에서 各運營單位의 業務擔當者와 密接한 關聯을 맺어야 한다

(46), (47), (48) Millett, op. cit., p. 76.

(49) Ibid., p. 90.

(50) Ibid., pp. 90—91.

는 뜻에서 말한 觀念上의 參謀業務에 지나지 않는다. 그렇기 때문에 綜合企劃은 運營計劃이 公務員團에 依해서 이루워지는데 對해서 非職業公務員인 政策立案者를 包含한 廣範한 人員에 依해서 이루워지는 것이다.

如何든 이와같은 綜合企劃은 部省級에 있어서는 部省級대로, 政府水準에 있어서는 政府水準대로 切實히 要求되고 있다. 政府의 管理過程에서 監督(Supervise) 評價(Review) 協調(Coordination)가 必要한 경우에는 運營計劃만으로 不足하며 또한 運營計劃의 指針을 찾기가 大端히 困難하다고 한다.<sup>(51)</sup> 그렇기 때문에 綜合計劃은 執行責任者를 爲한 政策의 建議(自體의 손에 依해서 이루워진 理論과 計數를 根據로 한다)와 年年이 作成되는 運營計劃의 方向을 巨視的 立場에서 恒常 準備하고 있다. 그것은 또한 運營計劃擔當者가 執行까지를 兼할 때 갖어오는 時間, 能力의 問題等에 多角度로 도움을 준다. 거듭하거나와 綜合企劃을 都市計劃과 比較하는 밀렛트의 努力은 確實히 價值있는 일이다.

## 五. 結語

非難과 支持속에 겪은 受難의 1930年代, 그러면서도 第二次大戰에서 얻은 貴重한 經驗과 其他의 各種의 社會的 要因을 바탕으로 해서 어떻든 하나의 새로운 境地를 이루워 놓았다. 그러면서 危險視되든 이른바 企劃은 우리의 理念的 生活規範인 民主主義와 結付될 때 뜻하지 않게도 自由와 財產의 保護者로서 審愛를 받아오게 되었다 함은 이미 보아온바와 같다. 또 이 企劃의 性質을 分析해 본 結果는 어떠한 理念의 意識의in 產物이 아니라 現實的社會條件에 順應해서 誕生한 極히 後天의이며 自然發生의in 現象이라는 事實도 아울러 아웠다.

그러나 어떻든 누구나 걱정하듯이 企劃이라는 것은 誤解반기 쉬우며 危險勿化할 可能성이 무엇보다도 많다. 그렇기 때문에 그것은 制度의으로 뚜렷한 限界를 지어 놓지 않으면 안된다. 非職業公務員인 政策立案者를 包含하는 廣範한 人員에 依해서 이루워지는 綜合企劃은 徹底한 大衆統制(代議制를 말함은 勿論이다) 下에서만 그의 妥當性을 求할 수 있어야하며 또한 運營計劃의 内部에는 影響을 미쳐서는 안된다. 運營計劃을 爲한 調整이나 指針提示로서 끝나야지 細部에 까지 干渉하는 경우에는 가장 所重히 여겨야 할 行政遂行上 民主性의 傾向을 輕視하는 結果가 될 것이다.

運營計劃에 있어서도 마찬가지다. 確實히 政府行政에 對한 知識은 業務擔當公務員이 누구보다도 잘 안다. 그렇기 때문에 政策決定에 行政이 重大한 영향을 미친다고 하는지 모른다. 公務員團은 이와같은 有利한 立場을 善用해서 惡意의 官僚群이 되지 마라야하며 이와같은 것을 防止하기 爲해서 이른바 行政首長(Chief Executive)을 爲한 幕僚로서의 綜合企劃機構가 要

(51) Ibid., p. 90.

請된다.

어떻든 뿐이 나기 쉬운企劃을 善用하자면 企劃業務의 性質上의 階層을 따른 行政組織上의 明確한 區別이 있지 않으면 안된다.

마치 憲法의 守護를 為해 自體內部에 保障에 關한 制度的規定을 하고 있듯이 企劃도 行政組織을 通한 制度的保障을 明文上 갖지 않으면 안된다. 그러할때만 實質的으로 民主主義의 價值인 自由와 財產의 守護者로서의 機能을 다 할 수 있다고 생각된다.

<筆者 成均館大學校 教授>