

# 企劃理論 序說

金 信 福\*

<目 次>	
序論：研究의 目的과 方法	4. 名領域에서의 主要研究
1. 企劃理論의 關心領域	1) 觀念的 哲學的 基礎
2. 企劃過程과 學問的 背景	2) 意思 및 政策決定
1) 過去 및 現在의 理解	3) 組織의 構造 및 行態
2) 未來의 豫測 과 選擇	4) 國家企劃의 事例研究
3) 計劃된 變化의 成就	結 語
3. 企劃觀의 變遷	

## 序論：研究의 目的과 方法

發展企劃(development planning)은 지난 數十年동안 理論과 實際兩面에서 새로운 境地의 開拓도 현저했고 그만큼 論爭도 많았다. 이와같은 學問的 “騷亂(turbulence)”은 기획이 본디 複合的인 기능이며 狀況에 따라 多樣화될 수 밖에 없다는 점에서 보면 오히려 당연한 현상이라고 하겠다.<sup>(1)</sup> 그러나 企劃에 관심을 가진 行政學徒나 行政實務者들을 위해서는 이러한 百家爭鳴式 주장과 觀點이 어떤 形태로든 體系的으로 分類·整理될 필요가 있음을 두 말할 나위도 없다.

무엇보나도 企劃理論에서 다루어야 할 대상이 무엇이며 어디까지 包括해야 하는지에 대해서 合致된 견해가 없다. 그러므로 기획이론의 體系化를 試圖하기에 앞서 이러한 概念的인 문제들을 정리해 볼 필요가 있다. 또 企劃過程에서 필요로하는 知識과 技術이 광범하고 多樣하다 흐름은 널리 지적되고 있으나 구체적으로 어떤 단계에서 어떠한 學問의 背景이 요청되는지도 아울러 分析되어야 할 것이다.

이와같은 論議를 바탕으로 우선 企劃에 대한 視覺과 觀點이 어떻게 달라져 왔는지를 살펴보고자 한다. 다음에 企劃에 관한 學問領域을 몇개의 연구분야로 나누어 지난 數十年동안 발표된 주요 著述과 文獻들을 年代順으로 烏瞰해 볼으로써 思考의 흐름과 理論體系를考察해 보려한다.

\* 서울大學校 行政大學院 助教授

(1) David R. Godschalk (ed.) *Planning in America: learning from turbulence*, Washington D.C.: Th: American Institute of Planners, 1974, p. 1.

本稿은 主의으로 文獻研究와 演譯的인 思考에 의존하였다. 그동안 企劃理論의 體系化를 시도한 先行 研究論文들을 참조하면서 관련분야의 古典的 문헌들과 比重이 높은 著述들을 涉獵함으로써 하나의 學說史를 구성하고자 시도하였다. 그러나 문헌의 選定과 그 概括的인 註解(annotation)가 얼마나 객관적이고 타당한가에 대해서는 限界性을 인정하지 않을 수 없다.

## 1. 企劃理論의 關心領域

기획이론이 다루어야 할 對象領域을 규정하는 데 있어 우선 當面하는 문제는 “企劃理論”이라는 用語의 意味가 무엇인가이다. 理論이란 어떤 現象에 대한 體系의 지식을 제공하는 一連의 命題로서 變數間의 關係를 說明하고豫測하는 데 目的이 있다.<sup>(2)</sup> 研究方法論에서 指稱하는 理論이란, 假說이 經驗的인 檢證을 通해서 어느정도 一般化된 상태의 命題를 의미하기도 한다.

그러나 ◇ 기서 사용하는 企劃理論(Planning Theory)이라는 概念은 單一의 命題가 아니라 하나의 學問分野(discipline)로서 파악되어야 할 것이다. 즉 企劃을 주요 대상으로 하는 연구활동領域을 총괄해서 指稱하는 것이다. 그러므로 企劃理論이 다함은 企劃(活動)에 관한 概念, 命題 등을 包括하는 전체 知識體系(general body of knowledge)라고 규정할 수 있을 것이다.

企劃理論의 개념을 보다 명확히 파악하려면 그것이 연구의 대상으로 삼는 企劃(planning)의 本質을 明確하지 않으면 안된다. 그러나 企劃의 定義와 本質, 次元(dimension) 등에 관해서는 別個의 論文에서 이미 다루었으므로 여기서는 생략하려 한다.<sup>(3)</sup> 다만 論議의 前提로서 企劃을 廣意로 해석하여 未來의 行動代案에 관한 組織化된 思考過程으로 규정하는 데 그친다.

企劃에 관한 知識體系 즉 企劃理論이 包括하는 領域은 크게 두가지로 나눌 수 있을 것이다. 첫째는 企劃活動 자체에 관한 一般的인 理論이다. 그것이 經濟計劃이거나 社會開發計劃이거나 상관없이 企劃活動 자체가追求하는理念, 價值, 目的, 그리고 企劃의 原則과 節次, 機構와 制度內 裝置등을 대상으로 하는 理論인 것이다. 환연하면 企劃의 過程의 側面에 초점을 둔 理論이라 할 수 있으며 Faludi는 이를 節次理論(procedural theory 혹은 theory of planning)이라고 부르고 있다.<sup>(4)</sup>

둘째의 領域은 多樣한 종류의 企劃活動에 있어 각己 필요로 하는 分野別 專門知識에 관한 理論이다. 즉 當該 분야의 現象을 설명하고 예측하는 理論으로 企劃過程 자체보다는 기

(2) Fred V. Kerlinger, *Foundations of Behavioral Research*, New York: Holt Rinehart and Winston, 1964, p. 11.

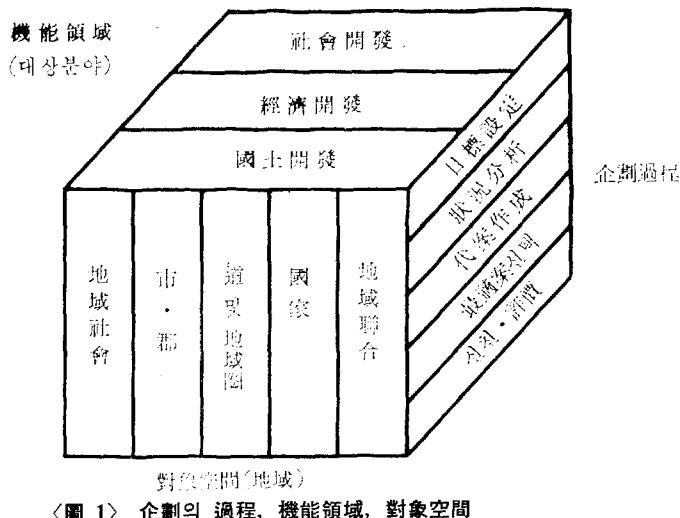
(3) 拙稿, 『國家企劃의 本質 및 接近方法의 變化分析』, 行政論叢 第十六卷 第一號, 1978, pp. 139-156.

(4) Andreas Faludi, *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 1973, p. 3.

획의 對象에 관한 것이다. 역시 Faludi의 分類方式에 따르면 이러한 專門的 知識體系를 實在理論(St bstantive theory 혹은 theory in planning)으로 규정하고 있다.<sup>(5)</sup>

이러한 差分은 過程(process)으로서의企劃(planning)과企劃活動의 產物인 計劃(plan)과를 別個로 보는立場과도一脈相通하는 것이다.企劃을 一種의 意思決定過程 내지는思考의過程으로 보는 데는異見이 없는 것 같다. 그러나 과연 기획의對象 또는 分野에 상관없이共通적으로 적용될 수 있는 이론바 過程理論이 定立될 수 있느냐 하는 것은 疑問이다. 예컨대 Harris 같은 學者는 결코 그러한 一般理論이 존재할 수 없다고 主張하였으며 따라서 實在理論이 기획이론형성에 核心이 되어야 한다고 보았다.<sup>(6)</sup> 都市計劃과 경제계획의 수립과정이 결코 같을 수 없으므로 過程理論 보다는 都市 및 經濟의 構造와 能力에 관한 이론을 개발하는 것이 합리적이고 生産적인接近이라는 것이다.

한편 60年代 이후에는企劃의 過程的 측면을 重視하는 경향이 높아져 왔다. 기획은 目的 달성을 위한 方案을 강구하는 과정이므로 구체적인 現象과 無關하게 共通적으로 적용될 수 있는 理論開發이 가능하다는 것이다.<sup>(7)</sup> 이러한立場은 70年代를 前後하여企劃에 관한理論書를 펴낸 Ozbekhan, Michael, Bolan 등에 의해서도 계속해서 강조되었다.<sup>(8)</sup> 최근에 多樣



〈圖 1〉企劃의 過程, 機能領域, 對象空間

- (5) Hightower 역시 이와類似한 分類를 한적이 있다. Henry C. Hightower, Planning Theory in Contemporary professional education, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 35, Sep emper: 326-29.
- (6) Britton Harris, Plan or Projection, *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 26, 1961. November: 272.
- (7) Melvin Webber, "Comprehensive Planning and Social Responsibility," A. Faludi (ed.) *A Reader in Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 1973.
- (8) Hasim Ozbekhan, Toward a General Theory of Planning, In *Perspectives of Planning*, (ed.) Erich Jantsch, Washington D.C.: OECD, 1968, Donald Michael, *On Learning to Plan and Planning to learn* San Francisco: Jossey-Bass, 1973, Richard S. Bolan, Mapping The Planning Theory Terrain, In David Godschalk (ed.) op. cit. pp. 13-34.

한 節次理論 に 제시되고 구체적인 企劃模型(planning models)들이 実案되고 있는 경향도 이러한 立場을 기초로 한 것이라 하겠다.

그러나 다른 한편 企劃에 관한 節次理論들이 百家爭鳴式으로 제시되고 있다는 점과 아직도 기획過程 に 관한 一般理論의 形成可能性에 대하여 강한 懷疑가 尚存하고 있다는 사실은, 기획의 實際 に 있어서 구체적인 對象分野에 관한 지식과 理論이 절실히 요청됨을 反映하는 것이다.

결국 企劃의 필요로 하는 理論은 過程과 對象을 包括하여야 하는 것이다. 이와 관련하여 企劃의 次元 (dimension)을 제시한 <圖 1>은 示唆하는 바 크다.<sup>(9)</sup> 즉 理想的인 企劃活動이 이루어지려면 企劃過程에 관한 知識·技法 뿐 아니라 계획대상분야에 대한 專門的 知識과 特定地域의 状況에 대한 理解가 아울러 具備되어야 한다는 것이다. 따라서 넓은 意味의 企劃理論은 이러한 諸 축면의 知識體系를 總括하는 것이 되어야 할 것이다.

## 2. 企劃過程과 學問的 背景

既述한 바와 같이 企劃은 未來에 관한 合理的 思考過程으로서 過去의 變化趨移와 現在의 문제점들을 分析하여 바람직한 未來를 設計하는 활동이다. 즉 기획의 本質이 未來指向의이지만 과거와 현재를 바탕으로 하지 않을 수 없는 것이다. 그러므로 企劃理論에 있어서 時間의 次元은 가장 核心的인 準據의 하나가 된다.

過去와 現生가 알려진 事實인데 비해서 未來는 不確定性과 多樣한 可能性을 가진다. 반드시 직접적인 관련이 있는 것은 아니지만 過去로부터 현재에 이르는 趨移와 實績은 未來에 생겨날 變化의 幅을 제시한다. 그러므로 過去와 現在를 理解하고 分析하는 일이 企劃에서 큰 비중을 차지하며 이를 위한 企劃理論은 諸般 社會科學 및 自然科學의 도움을 필요로 한다.

다음 단계는 未來를 예측하고 바람직한 상태를 선택하는 過程이다. 여기에 관한 기획이론은 未來學 管理科學, 行態科學등의 支援을 받게 된다. 마지막 단계는 실제로 計劃된 變化(planned change)를 성취시키는 일이며 人的, 物的 資源을 動員하기 위한 戰略이 企劃理論의 中心을 이룬다. 이러한 세 단계의 時間次元을 準據로 삼아 企劃過程에서 필요로 하는 學問的 背景을 보다 상세하게 考察해 보면 다음과 같다.<sup>(10)</sup>

### 1) 過去 및 現在의 理解

계획수립이는 그 대상에 대한 蓄積된 지식을 필요로 한다. 예컨대 社會福祉計劃이나 都

(9) Neil Gilbert & Harry Specht, *Planning for Social Welfare: Issues, Models, and Tasks*, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1977, p. 4의 圖式을 약간 修正한 것임.

(10) Richard S. Bolan, Mapping the Planning Theory Terrain, in *Planning in America: Learning from Turbulence*, edited by David R. Godschalk, Washington: American Institute of Planners, 1974, pp. 20-29.

市開發計劃의 경우에 住民과 物理的 環境에 대한 理解가 先行되어야 하는 것이다. 여기에는 社會學, 濟經濟學, 地理學, 數學, 工學 등 사실상 社會科學 및 自然科學 전반에 걸친 理解와 지식이 요청된다. 계획대상에 대한 理解와 知識의 蓄積을 위해서는 多樣한 現況調查(survey) 및 情報處理體制를 활용하여야 한다. 특히 社會體制 및 문제의 性격이 複雜化되어 갈수록 情報의 分類·蓄積·檢索體制의 중요성은 더욱 높아가고 있다.

分野別 專門知識과 더불어 制度的인 측면에 대한 理解도 隨作되어야 한다. 政治行政體制를 비롯하여 法令과 規則, 先例와 社會規範등에 이르기 까지 기획과정을 직접 간접으로 統制하거나 支援하는 制度的 裝置를 말한다. 여기에는 政治學, 行政學, 法學 등을 비롯한 諸社會科學의 理論과 지식이 활용된다.

이밖에 중요한 것은 心理的 文化的 傳統과 實際에 대한 理解이다. 특히 開發途上國의 경 우에 外國의 企劃制度 및 技法만을 導入하고 그 社會의 文化的, 心理的 特殊性을 고려하지 않음으로서 실패한 경우가 많았다. 앞에서 지적한 바와 같이 企劃은 本質的으로 價值含蓄的(value-loaded)인 활동이므로 政策決定者를 포함한 企劃要員들의 價值觀(넓게는 社會의 價值體系)에 의해서 큰 영향을 받게 되는 것이다. 價值構造가 多元化되고 力動的인 變化를 겪고 있는 현대에 있어서 이와같은 心理的, 文化的 측면에 대한 理解는 더욱 절실해지고 있다. 여기에는 歷史學, 哲學, 神學, 文化人類學, 社會心理學등의 지식과 연구결과가 활용되어야 하며 이 역시 企劃理論의 한 要素를 형성하는 것이다.

## 2) 未來의豫測 및 選擇

多樣한 未來의 可能性(代案)을 탐색하고 그중에서 가장 所望스러운 行動路線(最適案)을 선택하는 일은 企劃過程중에서도 핵심적인 단계이다. 이러한 작업은 대부분 過去 및 現在에 대한 理解와 趨移分析을 바탕으로 하게 된다. 가장 단순한 方式은 外插法(extrapolation) 등 時系列分析(time series analysis)에 의해서 과거의 추세를 그대로 연장시켜보는 것이며, 보다 발전된 형태는 變數들間의 관계를 파악해서 豫測函數나 模型(Model)을 구성하는 방법이다.

그러나 이렇게 해서 예측되는 미래는 아무 人爲的인 작용이 加해지지 않은 경우에 예상되는 狀態(probable future)이다. 한편 企劃을 통해서 成就하고자 하는 未來는 人間의 選好와 意志가 反映된 所望스러운 未來(desirable future)인 것이다. 그러므로 단순한 예측(projection)이 아닌 目標設定과 政策決定을 필요로 하게 된다. 여기에는 體制理論, 게임(game)理論, 意見決定理論 등 이론과 管理科學(management science)의 발전이 큰 寄與를 하고 있다.

制度的인 측면에서 企劃을 뒷받침하기 위한 未來의 設計는 組織發展(organizational development) 문제와 一脈相通하며 이를 포괄적으로 다룬 경우도 드물지 않다.<sup>(11)</sup> 그러나 기획의

(11) 代表的인 著述로는 Garth Jones, *Planned Organizational Change*, London: Routledge & Kegan Paul Inc., 1969.

制度的 裝置란 단순히 組織만을 의미하는 것이 아니며 그보다 훨씬 넓은 개념임은 두말할 필요가 없다. 여기서 요청되는 것은 기존 組織의 改善보다는 Weber類의 理想型(ideal type) 제시 즉 規範의 設計이며, 計量的, 技術的 豫測보다는 構造的 變動에 관한 預測이라고 하겠다. Bell은 未來豫測의 方法으로 12가지를 提示하였는데 그중의 하나로서 「構造的 要件(structural requisite)」에 관한 分析을 들고 있다. 즉 政治·行政制度의 構造·機能·力量 등을 比較分析함으로써 정부활동에 관한 預測을 할 수 있다는 것이다.<sup>(12)</sup>

기획과정에서 未來의 文化的, 心理的 변화를 明瞭하게 預測한다는 것은 극히 어려운 課題이다. 또 이러한 변화는 비교적 長期間에 걸쳐 이루어 지므로 短期 혹은 中期 계획에서는 不變이라고 假定하여 無視하는 경우가 많다. 그러나 현저하게 눈에 띄지는 않더라도 政府文化 또는 行政文化는 끊임없이 변화하며 人間의 價值觀이나 行為規範(mode of behavior)도 달라진다.

그동안 人間의 慾求, 動機, 學習, 社會化 過程에 관한 行態主義의 연구와 理論形成은 刮目할만한 進展을 이룩하였다. 이러한 學問의 發展은 臨床心理나 教育心理분야에 그치지 않고 消費者行動, 投票行態, 官僚意識構造 등 公共企劃과 직결되는 분야에 까지 廣散되고 있다. 계획과 직결되는 行態(예컨대 都市計劃에서 단독주택 및 아파트에 대한 市民들의 住居行態)의 变化를 長期에 걸쳐 預測한다는 것은 절실히 필요하며 불가능한 것도 아니다. 최근에 學習理論(learning theory)의 발달은 未來行態의 預測에 결정적인 기초를 제공하고 있다.<sup>(13)</sup> 學習 및 社會化(Socialization) 過程을 분석함으로써 미래에 형성될 價值觀과 行態를 預測할 수 있을 뿐 아니라 바람직한 價值體系와 行為의 규범을 형성하는 方案까지로 導出할 수 있는 것이다. 그러나 이와 같은 “行態企劃(behavior planning)”은 아직도 많은 制約과 不確定性을 내포하고 있다.

### 3) 計劃된 變化的 成就

實踐단계의 관한 企劃理論은 가장 未開發된 상태에 있다. 가장 기초가 되는 것은 革新 또는 變化的 戰略에 관한 理論이다. Chin과 Benne가 분류한 戰略은 計劃된 變化를 성취하는 접근방법들을 잘 要約하고 있다.<sup>(14)</sup> 첫째는 合理的一經驗的 接近方法(Rational-empirical approach)으로서 그 基本前提是 人間이 合理的인 존재이므로 합리적인 思考를 통해서 自己利益을 追求해 나갈 것이라는 입장이다. 따라서 계획된 변화는 그妥當性이 合理的으로 立證되고 그것이 이루어질 때 혜택을 받게 된다는 것만 보여줄 수 있다면 용이하게 성취될 수

(12) Daniel Bell, *Twelve Modes of Prediction: A Preliminary Sorting of Approaches in the Social Sciences* in Warren G. Bennis et al., *The Planning of Change*, N.Y.: Rinehart and Winston, 1969, p.542.

(13) Richard Bolan, op. cit. p.25.

(14) Robert Chin and Kenneth Benne, "General Strategies for Effecting Changes in Human Systems," in W.G. Bennis, K. Benne, and R. Chin, *The Planning of Change*, 2nd ed., N.Y.: Holt, Rinehart and Winston Inc., 1969, pp.34-57.

있을 것으로 본다. 둘째는 規範的一再教育的 接近方法(Normative-re-educative approach)으로서 人間이 합리적이고 理知的이라는 假定은 否認하지 않지만 人間의 行動類型은 社會·文化的 標範(Norm)에 의해서 큰 영향을 받는다고前提한다. 따라서 혁신은 태도·價值觀 등 個人의 規範的 性向에 근본적인 변화를 가져올 때만 가능하다고 본다. 셋째는 權力의 強制的 接近方法(Power-coercive approach)으로서 정치적인 권력 또는 기타의 強制力を 사용하는 一派法이다. 즉 正統性을 부여받은 권력이나 權威를 배경으로 혁신을 위한 계획 및 구체적인 一派안을一方的으로 부과하는 방식이며, 따라서 이 전략의 핵심은 法的인 권위나 행정적 지우을 획득하는 일이다.

이러한 分類만 하더라도 이미 古典的인 분류방식에 속한다. 최근의 企劃理論에서 제시되고 있는 일천전략은 일반적으로 ①擴散普及(diffusion), ②教育學習(education-learning)전략, ③參與一交流(participation-exchange) 전략등으로 나눌수 있다고 한다.<sup>(15)</sup> 결국 계획의 實踐過程에서 절실히 요청되는 것은 社會的相互作用을 통한 설득과 教育, 意思疎通등이라는 關係을 알 수 있다. 이러한 社會心理的 次元에서의 行態變化문제는 최근의 논문에서 많이 다루어지고 있는 것 같다.<sup>(16)</sup>

制度의 仁 측면에서 組織의 變化를 追求하는 노력으로서 組織發展, 組織革新, 組織設計等의 전략이 제시되고 있다. 組織發展(Organizational Development)은 行態科學的 理論을 적용하여 조직전체의 效率性和 適應性을 높이기 위한 계획된 努力이다.<sup>(17)</sup> 특히 조직발전은構成員의 行態變化에 중점을 두어 葛藤의 解消, 信賴感의 造成, 조직목표에 대한 一體感강화, 自律的 문제해결분위기 形成등을 통해서 조직의 效율성을 增大시키고자 하는 것이다.

組織革新(Organizational Innovation) 역시 의도적인 변화의 努力이라는 점에서 類似하나 조직의 構造개편, 技術變化,構成員의 行態變化 등을 통해서 조직전체의 變革을 가져오려는 戰略이다. 組織設計(Organizational design)는 조직연구의 종합적인 접근으로 조직에 대한 변화의 대상과 내용에 중점을 둔다. 최근에 조직설계연구는 조직의 形態뿐아니라 情報管理體制, 意思決定體制 등 體制分析的, 管理科學的 측면에서도 접근이 이루어지고 있다.<sup>(18)</sup> 보다 重視的인 수준의 전략으로 機關形成(Institution building)이 있다. 이는 어떤 새로운組織이니 制度에 價值가 부여되고 環境으로부터 支持를 받아 定着되는 과정을 촉진하려는 시도라 볼겠다.

(15) Richard S. Bolan, op. cit., p.28.

(16) J. R. Friedman, *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, N.Y.: Anchor Doubleday Inc., 1973, D.N. Michael, *On Learning to Plan and Planning to Learn*, San Francisco: Jossey-Bass Inc., 1973.

(17) Richard Beckhard, *Organization Development: Strategies and Models*, Mass: Addison-Wesley Co., 1969, p.9.

(18) Peter Clark, *Organizational Design: Theory and Practice*, London: Tavistock Publication Ltd, 1972.

### 3. 企劃觀의 變遷

英·美 諸國에서 生成·傳來된 企劃觀은 크게 두가지 對稱的인 見解로 集約될 수 있을 것이다. 그 하나는 “科學的 方法과 理論을 社會問題에 組織的으로 應用(institutionalized application)하는 것”을 企劃이라고 보는 立場이다. 反面에 따른 하나의 觀點은 企劃이 “어떤 現象이나 社會를 改善 내지는 改革하는 手段”이라고 보는 立場이다.<sup>(19)</sup>

이와같이 相異한 企劃觀으로 인하여 企劃職種(planning profession) 및 企劃要員(planner)의 기능과 역할이 무엇인가에 대해서도 見解가 엇갈려 왔다. 前者 즉 合理主義的 企劃觀의 입장에서 보면 企劃은 一種의 應用科學으로서 客觀的인 資料의 莽集, 문제 상황의 과학적인 分析, 合理的인 代案의 選定 등이 中心課題가 된다. 反面에 改革主義的 企劃觀의 입장에서 보면 企劃要員은 스스로 變化過程에 關與하여 자신의 提案이 채택되고 實현되도록 추진하는 이른바 變化媒介者(change agent)의 역할을 기대하는 것이다.

都市計劃을 중심으로 한 初期의 企劃活動은 改革主義的 立場이 강하였다. 問題들이 비교적 단순하였고 都市設計 등 處方도 선택의 餘地가 거의 無制限에 가까웠으므로 理想的인 계획의 추진이 가능하였던 것이다. 또 分析方法과 管理技法 등의 발전수준이 아직 낮았기 때문에 企劃은 改革을 主唱하는 단계에 머물 수 밖에 없었다.

그러나 지난 20餘年동안 企劃에 대한 觀念과 役割期待는 合理主義 一邊倒로 전환되었다. 이는 社會科學분야의 分析 模型 및 技法의 급진적인 발전에 緣由한 바 크다. 예컨대 線型計劃法, 回歸分析法, 擬似實驗(simulation) 등의 開發과 高度의 컴퓨터를 활용한 기획模型의 實用化가 그것이다. 결과적으로 기획요원은 事實的인 자료를 수집·분석하는 價值中立的 (value-free)<sup>(20)</sup> 技術者의 역할이 主가 된 채 目標設定이나 價值지향적인 기능과는 遊離된 상태에 머물게 된 것이다. 이러한 경향은 한마디로 手段的인 企劃觀(Instrumental view of planning)이니 命名할 수 있을 것이다.<sup>(20)</sup>

手段的 企劃觀은 사회과학분야에서 오랫동안 至大한 영향을 미쳐온 實證主義的 解説가 投影된 것이라 볼 수 있다. 周知하는 바와 같이 實證主義(positivism)는 經驗的 科學만이 體系의이고 信賴性있는 知識을 產生할 수 있는 수단이라고 보는 立場이다. 흔히 論理的 實證主義者(logical-positivist)들은 事實的 命題와 非事實的(non-factual) 命題를 엄격히 구분한다. 前者は 正誤<sup>(+)/-</sup>立證될 수 있어서 認知的(cognitively)으로 意味있는 叙述인데 비해서 後者は 疑問이나 要請, 主張과 같이 正誤가 분명치 않기 때문에 體系的인 지식의 基礎가 될 수

(19) David Eversley, *The Planner in Society. The Changing Role of a Profession*, London: Faber and Faber Inc., 1973, pp. 43-84.

(20) 目標가 주어지자 手段의 合理性만을 追求하는 企劃形태를 Friedman은 機能的 企劃(Functional planning)이라고 불렀다. John Friedman, “Planning as a Vocation”, *Plan Canada*, Vol. 6, (1966), pp. 99-124.

없다는 것이다.

手段의企劃觀은 또한目標一手段連鎖(Ends-means chain)에 의한合理性(rationality)개념에 의해서後援을 받고 있다. Simon 등에 의하여主唱된 이 개념은 어떤行爲를目標 달성을 위한手段을 제공할 경우에만正當화될 수 있으며合理性도 이런 기준에 의해서 평가되어야 한다는見解이다.<sup>(21)</sup>勿論下位目標는上位目標의 수단이 될 수 있다. 그러나 이 경우에最上位의 궁극적인目標는 이러한連鎖關係에 의해서 평가될 수 없고 결국은個人의選好에 의해서 결정될 수 밖에 없는 것이다.

이와같은脈絡 속에서定着된手段의企劃觀은 결국기획의機能을“外部에서수립된 목표들을 달성하기 위한 객관적인 수단을 강구하는 데”局限시키고 있는 것이다.企劃의理念을合理性나追求에 둔다고 하지만 그 기준이효율적인 수단의 선택이라는 사실적(factual)인 차원에 그치고 있기 때문이다. 따라서公共部門의 경우企劃委員들의 역할은 선거에 의해서뽑힌高位職들이設定한 목표들을 가장 적절하게 성취할 수 있는 수단의 강구에 국한되는 것이다.

그러나이경우에도窮極的인 목표의合理性은 객관적으로만 평가될 수 없으며個人的인選好와판斷에의존함이불가피하게된다. 또目標의設定 자체가 잘못되는 경우에合理的인수단의강·弱라는기능은無意味해지는것이다. 이른바第Ⅲ種誤謬(Type III error)가기획의合理性에미치는영향은절대적이라는것이다.

이와같이手段의企劃觀은70年代에접어들어여러學者및行政家들에의해서비판을받기에이르렀다.<sup>(22)</sup>批判의論據는다음몇가지로요약될수있을것이다.첫째는장기적이고窮極的인目標가기획활동以前에미리決定제시된다는것이 實際에있어서는기대하기어렵다는것이다. 國家社會나公共機關, 地域社會심지어는民間組織에이르기까지도企劃의지적이될수있는長期目標가제시되어있는경우는별로없기때문이다. 설령목표가수립되어있다고하더라도모호하거나相衝되거나하여기획에指針이되지못하는수가많고결과적으로는企劃過程에서기획요원들이장기목표를결정하거나구체화하는실질적인기능을수행하게되는것이다.

둘째로企劃要員들이수집·분석·제시하는情報 자체가이미價值判斷의인 요소를내포하고있다는점이다.企劃의기능을効率的인수단의강구와극히事實的客觀的情報의제공에局限시킨다하더라도정보의取捨選擇및解釋과정에서기획요원들의選好와判斷이

(21) Herbert Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision Making Process in Administrative Organization*, 2nd ed., N.Y.: Free Press, 1957.

(22) 代表의인論文들로서는Erich Fromm, “Humanistic Planning,” *Journal of the American Institute of Planners* Vol. 38, No. 2, (1972), pp. 67-71, Martin Kreiger, “Some New Direction for Planning Theory,” *Journal of AIP*, Vol. 40, No. 3 (1974), pp. 156-163, Norton Long “Another View of Responsible Planning,” *Journal of AIP*, Vol. 41, No. 5 (1975), pp. 311-316.

介在되는 것은 불가피하기 때문이다. 이렇게 하여 정책결정자에게 제공된 情報가 目標設定 및 意思決定에 지대한 영향을 미칠 것임은 예상하기 어렵지 않다.

셋째로 公共部門의 경우는企劃의 대상 및 波及效果面에서 倫理的 政治的 요소를 排除할 수 없다는 점이다. 公共計劃(public plan)은 本質的으로 社會變化와 無關할 수 없으며 社會構成員들との 利害關係에 영향을 미친다. 결국 Lasswell의 定義처럼 “누가 무엇을 언제 어떻게 얻느냐”<sup>(23)</sup>하는 문제와 직접 간접으로 관련되므로 특히 公共部門의 기획은 政治的 倫理的 문제이며 介入이 不可避하다는 것이다.

이와같은 점에서 手段의 企劃觀은 심한 도전을 받았고 많은 學者 및 行政家들 가운데 價值中立의 企劃이란 不可能하다는 데 의견이 대두하게 되었다.<sup>(24)</sup> 오히려 기획에서 중요한 것은 目標設定 기능이라고 보아, 倫理的, 政治的 측면을 고려한 利害갈등의 조절이 科學的方法論보다 優先의 課題라는 입장인 것이다. 따라서 정치적인 折衷에 의한 各集團利益의 調整, 普為的인 價值判斷에 의한 목표의 選擇이 불가피하며 어떤 의미에서는 바람직하다고 본다. 이러한 입장의 企劃觀을 規範的 企劃(Normative Planning)이라고 부른다.<sup>(25)</sup>

#### 4. 各 領域에서의 主要研究

기획이론의 領域이 대상분야와 過程을 함께 包括한다는 점은 頭頭에서 이미 지적한 바 있다. 그러나 아무래도 기획이론의 1次의 관점은 過程的 側面이라 하겠으며 行政學徒의 입장에서는 더욱 그러하다. 특히 그 궁극적인 관심은 企劃機構, 節次 등 기획제도 또는 企劃體制를 개시하고 設計하는 데 있다고 할 수 있으며 Wilson은 이를 上位企劃(Meta-planning)이라고 부르고 있다.<sup>(26)</sup>

앞에서 살펴본 바와 같이 企劃理論은 필요로 하는 知識體系 즉 學問의 背景이 극히 광범하며 따라서 獨自의 固有領域을 劃定하기 어렵다. 또 企劃過程의 측면에서 變數間의 因果關係를 분석하는 一般理論이 어느정도抽出될 수 있겠는지도 상당히懷疑의이다.

逆說的으로 들릴지 모르지만, 그렇기 때문에 더욱 企劃理論의 학문적 背景과 主要業적들을 더듬어 보고 體系的으로 整理해야 할 필요가 있는 것이다. 여기서는 Friedmann과 Hudson의 논문을 중심으로 기획이론 形成에 큰 영향을 미친 주요文獻들을 烏瞰해보자 한다.<sup>(27)</sup>便宜上 30年代이전의 古典的 문헌들은 除外하였으며 論文보다는 書籍을 기준으로 考察하였음을 밝힌다. 기획이론의 根源을 따진다면 數世紀이전까지 거슬러 올라갈 수도 있겠지만 비

(23) Harold Laswell, *Politics: Who Get What, When, How*, N.Y.: P. Smith Inc., 1936.

(24) Guy Benveniste, *The Politics of Expertise*, Berkeley, California: Glendessary Press, 1972.

(25) Richard E. Klosterman, "Foundations for Normative Planning," *Journal of the American Institute of Planners*, Vol. 44 No. 1, January 1978, p.38.

(26) A.G. Wilson, *Forecasting Planning*, London: Center for Environmental Studies, 1969.

(27) John Friedman and Barclay Hudson, "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory," *Journal of AIP*, Vol. 40, No. 1, January 1974, pp.2-16.

교적 近代理論(modern theory)에 局限시킨 것이다.

文獻概觀은 통해서 想潮의 흐름을 파악하기 위해서는 年代順으로 추적함과 동시에 하나의 準據로서 몇가지 영역으로 나누어 볼 필요가 있다. 그 분류기준도 多樣하게 제시될 수 있겠으나 다음·네가지에 초점을 맞추고자 한다.

첫째는企劃의 理念的 基礎를 형성하는 데 영향을 미친 哲學的 思惟와 論爭에 관한 문헌이다. 一重의 社會的 過程(social process)으로서企劃의 本質과 接近方式에 대한 관념이 어떻게 달리·져왔는가를 보고자 하는 것이다.

둘째는企劃이 追求하는 合理主義를 理論으로 體系化·具體化시키는 데 공헌한 문헌이다. 주로企劃의 効率性 科學性에 관련되며 意思決定理論, 政策學등의 형태로 발전되어 왔다.

셋째는 기획의 制度的 裝置로서 組織의 構造的 行態의 發展戰略을 다룬 문헌이다. 계획적 변화에 對處하고 그것을 誘導하는 媒介體로서 조직구조와 그 구성원들의 信念 및 價值體系에 변화를 가져오려는 노력은 오랫동안 기획분야의 중요한 연구대상이 되어왔다.

넷째는 計劃된 社會變化의 關鍵으로서 國家企劃(national planning)의 실제에 관한 經驗의 연구과들이다. 특히 제2차大戰이후 新生國들의 經濟開發 計劃體制에 관한 연구가 중심을 이고 있다.

이상의 분류에 따라 각 範疇의 主要文獻 및 研究實績들을 年代順으로 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 理念的 哲學的 基礎

世界的으로 經濟恐慌이 극심했던 30年代 중반, Mannheim은 유럽과 아시아지역에 擴大一路에 있는 帕시즘(Fascism)과 全體主義體制에 대한 一種의 挑戰으로서 民主·社會的企劃(democratic social planning)을 主唱하였다.<sup>(28)</sup> 그는 自由放任主義 社會의 終息을 불가피한 것으로 提出하고 全體主義的 計劃社會에 대한 代案으로서 “自由를 위한 計劃(planning for freedom)”의 논리를 전개하였다. 民主主義의으로 보다 차원이 높은 자유를 실현하기 위해서는 專縮性있고 다양성있게 計劃을 추진하는 社會를 지향해야 한다고 강조하였다. 그는企劃을 歷史的 進化過程의 最高峰으로 보아 計劃時代의 到來가 불가피하므로 社會正義가 실현되도록 民主的 方式을 채택해야 한다는 것이다.<sup>(29)</sup>

제2차大戰의 終戰이 임박해지자 畏避복구와 경제의 安定成長을 위해서 計劃經濟體制를 채택할 것인지 與否가 정치적 결단의 문제로 등장하였다. 戰時下의 中央分配企劃(central allocative planning) 체제를 유지할 것인가 아니면 民主的 自由放任體制로 환원할 것인가를 결정해掉 했던 상황이었다. 한편에서는 市場經濟體制에 대한 懐疑도 강하였지만 다른 한편에서는 : 雖然 中央企劃體制가 國民을 노예화하는 결과를 초래하지 않을까 하는 우려도 그

(28) Karl Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, N.Y.: Harcourt and Brace Inc., 1935.

(29) Karl Mannheim, *Diagnosis of Our Time*, London: Kegan Paul, Ltd., 1943, pp. 1-11.

에 못지않게 大論爭하였다.

이와같은 相反되는 입장은企劃과 自由가兩立할 수 있는가에 관한 大論爭(The Great Debate)을 誘致하였다. 당시 英國에 거주하고 있던 오스트리아 哲學者 Hayek와 Popper는 이른바 開放社會(Open society)를 詩호하는 著述을 발표하였다.<sup>(30)</sup> 예컨대 Hayek은 國家企劃이란 대중을 교묘하게 조장하여 劃一主義를 강요하는 手段이며 개인의 자유를 억압하고 “奴隸에로 인도하는 길”이라고 하였다. 이에 맞서서 英國의 經濟學者 Wootton과 Feiner는企劃이 개인의 자유를 침해하기 보다는 오히려 그것을 확대하는 역할을 한다고 보았다.<sup>(31)</sup>

이러한 相反된 見解는 그후 企劃理論에 있어서의 두가지 價值 즉 合理性(rationality)과 自由의兩立可能性에 관한 끊임없는 논쟁으로繼承되었다. Feiner, Wootton, Mannheim 같은贊企劃論者들은 理性的 힘으로 社會現實을 파악하여 바람직한 방향으로 教導·改善할 수 있다고 믿는데 反하여, Hayek, Popper 등은 共同善(public good)의 본질을 理性的으로 파악할 수 있나는 데 대해서 懷疑的이며 오히려 單一의 規範의 틀에 억지로 맞출 우려가 더 크다고 보는 것이다. 결국 이러한 相反되는 哲學은 「社會的 價值 즉 사회가 지향해야 할 價值와 관련하되 總體的 福祉(aggregate welfare)를 어떻게 紛明할 것이며 企劃을 통해서 그 것을追求하고 實現할 수 있느냐」하는 수단적인 次元으로 연결이 된다.

Dahl과 Lindblom은 合理的 選擇과 統制의 過程을 가장 종합적으로 분석하였다. 그들은 공동의 목표를 달성하는데 있어서合理性를追求하는 接近方法을二元的으로 分류하고 漸進主義방식에 강한個人的인 選好를表明하였다.<sup>(32)</sup> 이들과 함께 企劃을 社會的 過程으로 보는思潮에 지대한 영향을 미친 사람은 Etzioni이다. 그는 企劃을 “社會的 教導(Societal guidance)”라고 넓은 脈絡속에서 파악하였는데 社會的 教導란, 抵抗을 극복하기 위한下向的統制와 上向的合意形成이 결합된 과정으로 규정하였다.<sup>(33)</sup>

60年代이후 특히 印度支那 戰爭을 겪으면서 企劃에 있어서合理的科學的 접근방법의 不適合性이 부각되었다. 그 결과 새로운 파라다임(paradigm)으로서 人間의心理的·社會的發達이 기획의 핵심요소이며 企劃 그 자체가 一種의 社會的學習(Social learning)이라고 주장하게 된 것이다. Hampden-Turner를 비롯하여 Dunn, Friedmann등이 여기에 속한다.<sup>(34)</sup>

(30) Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom*, Chicago: Univ. of Chicago Press, 1944. Karl R. Popper *The Open Society and Its Enemies*, London: Routledge and Kegan Paul, 1945.

(31) Barbara Wootton, *Freedom Under Planning*, Chapel Hill, N.C.: The University of North Carolina Press, 1945. Herman Feiner, *The Road to Reaction*, Boston: Little Brown and Co., 1945.

(32) Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics, and Welfare*, N.Y.: Harper and Bros, 1953.

(33) Anitai Etzioni, *The Active Society: A Theory of Society and Political Processes*, N.Y.: The Free Press, 1968.

(34) Charles Hampden-Turner, *Radical Man: The Process of Psycho-Social Development*, Garden City, N.Y.: Anchor Books, 1971. Edgar Dunn, *Economic and Social Development: A Process*

이들은 傳統的인企劃이 관료조직에 의해서 수행된 점을 비판하고, 社會的學習으로서의企劃은 소규모의 임시적, 非階層的作業集團들로 구성된 비조직적인 連繫속에서 이루어져야 한다고 보았다. 또 個人間 특히 專門家들과 顧客(市民)들間의 대화를 통한 知的交流 및 相互學習의 過程을 강조하였다.企劃의 직접적인 목표는 끊임없이 变하는 環境에 社會組織들이 능동적으로 適應하는 데 있지만, 궁극적인 목적은 기획의 主體인 人間 자신의 발달을助成하는 데 있다는 것이다.

이러한 計學은 Faludi에 의해서 더욱 體系化되었다. 그는 기획의 궁극적인 目的과 存在理由가 곧 人間의 成長(human growth)이며 企劃過程으로부터의 가장 중요한 產出 역시 人間의 成長이라고 보았다.企劃이 人間의 成長에 기여하는 것은 두 가지 측면에서이다.

첫째는 合理的인思考를 통해서 목표를 달성하는 최선의 방법을 紛明해주기 때문에 人間生長을 향수시키는 데 기여한다. 둘째는 기획과정 자체가 知的交流를 통한 學習이기 때문에 人間의 성장발달에 기여한다는 점이다.<sup>(35)</sup> 따라서 Faludi는 企劃理論의 궁극적인 목적도 人間의 成長을 최대한으로 助成할 수 있도록 기획의 節次와 機構등을 設計하는데 있다고 하였으며 ○ 러한 上位企劃(mata-planning)은 實證的인 分析을 통해서 理論이 抽出되어야 한다고 주장하였다.

이상에서 살펴본 최근의 思潮는 企劃에 있어서 人本主義的 입장(humanistic perspectives)이라고 称할 수 있을 것이다. 어떤 의미에서 이는 企劃이라기 보다도 民主·衡乎의 理念下에 學習하는 社學(learning society)를 追求하는 制度的인 裝置라고 볼 수 있을 것이다.

## 2) 意思 및 政策決定

많은 사람들이 企劃을 장래에 관한 意思決定이라고 定義하고 있다. 보다 구체적으로 규정하면 企劃이란, 意思決定을 보다 合理的으로 할 수 있도록 情報를 작성·제공하는 활동이라고 하겠다. 따라서 合理主義의 意思決定理論은 기획이론에서 큰 비중을 차이하며 技術的專門的 측面에서는 더욱 그러하다.

意思決定理論은 Barnard까지 거슬러 올라갈 수 있겠으나<sup>(36)</sup>, 실질적인 기초를 형성한 사람은 두 말할 필요도 없이 Simon이다.<sup>(37)</sup> Simon은 意思決定에 있어서의 合理性 문제를 처음 體系的으로 다루었으며 수많은 後續研究들의 始發點이 되었다. 合理的 意思決定理論은 큰 장점과 단점이 있는 하지만 여러가지 문제점들을 안고 있다.

우선 合理的 意思決定理論이 完全情報(perfect information)를前提로 하고 있지만 실제에

of Social Learning, Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1971. John Friedman, *Retracking America: A Theory of Transactional Planning*, Garden City: N.Y.: Doubleday, 1973.

(35) Andreas Faludi, *Planning Theory*, Oxford: Pergamon Press, 1973, p. 35.

(36) Chester I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, 1938.

(37) Herbert A. Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, N.Y.: MacMillan, 2nd ed., 1949.

있어서는 情報가 불충분할 수 밖에 없다는 점이다. 의사결정은 本質的으로 不確實한 狀況을 다루기 때문에 정도의 차이는 있지만 主觀的인 판단에 의한 정보가 排除될 수 없는 것이다. 특히 各 代表을 택할 경우에 예상되는 效果에 관한 정보는 信賴性과 妥當性에 限界가 있다. 최근에 豫測 技法과 情報處理體制가 高度로 발전되고 있기는 하지만 情報의 不完全性을 완전히 제거할 수는 없을 것이다.

다음은 合理的 意思決定의 목표와 準據가 될 이론바 福祉函數(welfare function)를 算出한다는 것이 1제로는 거의 不可能하다는 점이다. 個人의 選好가 多樣한 상황속에서 단순히 多數決의 仁主原則을 적용하여 社會의 福祉價值를 設定할 수는 없기 때문에 Arrow는 이것을 不可能定理(inpossibility theorem)라고 불렸다.<sup>(38)</sup> 결국 사회적 價值體系의 形成은 指導的 엘리트에 의해서 혹은 대화를 통한 上向的 合意에 의해서 상당히 非科學的 非合理的(최소한 經濟的 관점에서는)으로 이루어 질 수밖에 없다는 것을 示唆하는 것이다. 물론 최근에 이론비 福祉經濟學(welfare economics)분야에서의 이론적 접근과 費用·效果分析, 企劃豫算制度 PPBS), 評價研究 등의 技法開發이 이루어졌지만 社會價值의 과학적 규정은 아직 속제로 남아있다.

Simon의 意思決定理論을 처음으로 實際에 적용한 것은 경제정책에 計量的 模型(model)을 활용한 Tinbergen의 試圖라 할수 있을 것이다.<sup>(39)</sup> 그가 개발한 모델은 네덜란드의 短期計劃작성에 利用되었을 뿐 아니라 UN의 후원아래 全世界的으로 보급되어 그 공로로 제 1회 노벨상을 받기에 이르렀다. Tinbergen의 모델은 논리적으로 下向式 意思決定에 의존한 것이라는 주제에서 비판을 받았고 여러나라 경제개발계획의 實際를 분석한 연구에서도 많은 缺陷이 지적되었다.<sup>(40)</sup>

50年代末에 이르러 March와 Simon은 조직문제에 대한 記念碑的인 著術을 발표하였다.<sup>(41)</sup> 그著書는企劃 그 자체에 관해서는 극히 부분적으로 다루고 있지만 Simon의 初期著書보다 훨씬 精巧하고 근건한 意思決定이론을 제시하고 있다. 즉 最適의 선택이 원칙적으로 바람직한 목표로 기는 하지만 보통의 경우 기대하기 어렵다고 보아 滿足수준을 의사결정의 기준으로 제시하는 것이다. 환연하면 最善의 대안을追求하던 순수合理主義에서 만족스런 代案을 모색하는 제한된合理性(bounded rationality)으로 기준을 緩化한 셈이다. March와 Simon은企劃을 非慣例的(non-routine) 의사결정이라고 보았다. 따라서 기획은 革新과 直結되는데

(38) Kenneth J. Arrow, *Social Choice and Individual Values*, New York: John Wiley and Sons, 1951.

(39) Jan Tinbergen, *On the Theory of Economic Policy*, Amsterdam: North Holland Publishing Co., 1952.

(40) Max F. Millikan (ed.), *National Economic Planning*, New York: Columbia University Press, 1967.

(41) James Q. March and Herbert A. Simon, *Organizations*, New York: John Wiley and Sons, 1959

合理主義。론은 혁신을 설명하는 데 별로 도움을 줄 수 없다고 하였다.

60年代 中半에 발표된 Lindblom의 傑作 民主主義의 敘智는 Simon이 그의 古典的인 著書 行政行態。서 제시한 總括的 合理主義(Synoptic rationalism)와 正反對立 장의 의사결정이론을 담고 있다.<sup>(42)</sup> March와 Simon의 著作은 이 두 極端의 中間에 位置한다고 보겠다. Lindblom의 「론은 漸增主義(Incrementalism) 전략으로 널리 알려져 있으며 相互調整(mutual adjustment) 過程을 通해서 社會的 選好를 集約할 수 있다는 입장이다. 그의 모델은 構造的인 變化 + 중요한(big) 결정에는 적용될 수 없다는 점에서 企劃論者들로 부터 상당한 비판을 받았다. 그 결과 Etzioni의 混合走查(mixed scanning)라는 折衷모델이 생겨나게 된 것이다.<sup>(43)</sup>

意思決定의 論은 60年代 중반 이후 停滯를 免치 못하였지만 대신 政策學이라는 새로운 분야로 繼承되었다. 정책학의 開拓者들을 꼽는다면 Dror, Lindblom, Bauer, Lasswell 등을 들 수 있을 것이다.<sup>(44)</sup> 그러나 이들의 功績은 기존의 哲學的 관점과 이론들을 整理하고 體系化 시킨데 있으며 새로운 理念이나 接근방법을 제시한 경우는 드물다. 60年代 후반이후 이 분야의 관심은 오히려 合理的 科學的 分析 道具 및 技法들을 구체적인 公共政策 문제에 어떻게 응용할 것인가에 있었다. 새로운 管理技法과 政策分析技法들이 계속해서 개발되었는 바 社會指標, PPBS外에 Operations Research 또는 Systems Analysis의 範疇에 속하는 거의 모든 技法들이 公共部門에 소개되고 시험적으로 적용되었다.

그리면 이와 같은 科學的 政策分析기법들이 純수로 과연 合理的 意思決定의 障碍要因들이 제거되었는가? 제시된 정책결정 모델과 技法들이 公共문제에 대한 적용 가능성이 높으며 실제로 有效적절하게 활용되고 있는가? 그 대답은 아직 否定的일 수 밖에 없다. 오히려 Etzioni가 지적한데로 社會的 價值 즉 目標에는 合意가 덜 된다 統制的 技法의 濫用으로 中央集權의 過度管理(overmanaged) 體制를 조장하는 결과를 초래할 우려가 있는 것이다.<sup>(45)</sup>

그러나 政策分析은 실제 적용사례가 늘어감에 따라 그 경험이 理論形成에 環流(feedback)되는 利點이 있다. 일종의 社會的 學習과정을 거쳐 理論과 實際가 相互補完의 발전을 이룩할 수도 있다는 것이다. 이러한 관계는 企劃理論의 발전에 있어서도 마찬가지이다.

### 3) 組織의 構造 및 行態

合理主義 學派에서 생각하는 企劃은 주어진 목표를 効率的으로 달성하기 위한 수단을 강

(42) Charles E. Lindblom, *The Intelligence of Democracy*, New York: The Free Press, 1965.

(43) Amitai Etzioni, *The Active Society: A Theory of Society and Political Processes*, N.Y.: The Free Press, 1968.

(44) Yitzhak Dror, *Design for Policy Sciences*, Amsterdam: Elsevier, 1971. Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1968. Raymond Bauer and Kenneth Gergen (ed.), *The Study of Policy Formation*, N.Y.: The Free Press, 1968. Harold Lasswell, *A Preview of Policy Sciences*, Amsterdam: Elsevier, 1971.

(45) Amitai Etzioni, op. cit., p.

구하는 知的의 過程이다. 이와같은 입장과 달리 기획이란 組織의 變化를 諸等하는 하나의 方法이라고 보는 50年代 중반부터 형성되어 왔다.<sup>(46)</sup> 이른바 組織發展(OD)論의 입장으로서 기획의 實踐의 측면을 강조하고 企劃要員(planner)의 역할을 變化媒介者(change agent)라고 규정한다.<sup>(47)</sup> 이러한 관념은 開發途上國에서 차문역 할을 한 外國專門가들의 경험에서 가장 생생하게 立登되었다.

조직발전론에서 제시된 原理에 의하면 組織의 構造 및 過程面에서 持續的인 변화는 조직내부로 부터 生成되어야 하며 가장 핵심적인 것은 構成員들의 態度, 價值觀, 行態등이 변화되어야 한다는 것이다. 이러한 自己變換은 一種의 學習過程으로 볼 수 있으며 이 過程에서 企劃要員은 觸媒의 역할을 담당하게 된다. 촉매역 할을 성공적으로 수행하려면 企劃要員들은 조직의 人間的, 心理的 仲裁者이어야하며 對話를 통한 意思疎通에 의존해야 한다.

企劃에 대한 이와같은 새로운 접근방법은 合理主義의 規範과 상당한 거리가 있으며 결과적으로 조직발전 이론과 전략은 政策學에서 큰 환영을 받지 못하고 있다.<sup>(48)</sup> 물론 여기에는 조직발전이론들이 대부분 私企業등 少數의 조직을 대상으로 한 實證研究에 기초를 둔 것이어서 公共部門이나 지역사회에 적용하기 어렵다는 사실도 看過해서는 안될 것이다. 그러나 본질적으로 조직발전의 理論과 전략은 규범적인 성격이 강하다.

Bennis가 규정한 바와 같이 조직발전은 계획적인 組織變化를 誘發하기 위하여 채택된 일종의 教育戰略이다.<sup>(49)</sup> 그러므로 企劃理論과 不可分의 관계가 있으며 조직이론에서 개발된 많은 命題의 理論들이 기획이론에 흡수·統合되고 있다. 例示的으로 몇 가지를 듣다면 다음과 같다.

① 조직은 個人間의 意思疎通網(communication network)으로 구성되는데 그 개인들은 自我實現의 기회를 갖고자 하는 기본욕구를 갖고 있으므로 조직발전을 위해서는 個人的 능력伸長과 個人間의 신뢰가 중요하다.

② 組織의 변화는 機成員들의 認知 및 行態를 변화시키는 複合的인 學習過程으로 보아야 한다.

③ 조직의 변화를 誘導하는데 있어서 결정적인 요소는 專門家와 雇客間에 對面關係를 통해서 정보교환, 상호의존 및 協力 체제를 형성하는 것이다.

④ 조직의 健康은 환경에 대한 効率的인 適應정도에 달려있다.

(46) Rona d Lippitt, et. al., *The Dynamics of Planned Change*, N.Y.: Harcourt, Brace and World, 1958. Warren G. Bennis, et al., *The Planning of Change*, N.Y.: Holt, Rinehart and Winston, 1961.

(47) Garth N. Jones, *Planned Organizational Change: A Study in Change Dynamics*, London: Routledge and Kegan Paul, 1969.

(48) Erich Jantch, "Review of *The Planning of Change*," in *Policy Science*, Vol. 2 No. 2, June 1971, pp. 200-203.

(49) Warren Bennis, *Organization Development: Its Nature, Origin, and Prospects*, Mass: Addison Wesley, 1969, p. 10.

⑤ 官僚制만이 성공적인 조직형태는 아니다. 현대의 조직환경은高度의 적응능력을 요청하고 있으므로指導力, 조직구조 및 운영面에서 새로운接近이 필요하다.

#### 4) 國家企劃의 事例研究

기획의 實際를 분석한 體系的인 연구는 의외로 적다. 30年代 經濟恐慌에서 탈피하기 위한 뉴딜정치下의 계획경제체제와 2次大戰下의 戰時企劃체제를 겪으면서도 그간의 企劃經驗을 분석한 원구는 數編에 불과하였다. 企劃過程에 대한 관심이 높아지고 經驗的 연구가 활발해진 것은 60年代 이후의 일이다.

기획과정에 대해서 無關心했던 이유는 여러가지를 들수 있을 것이다. 우선 企劃이라는 연구대상이 社會科學전반에 걸친 것이므로 정치학, 경제학, 사회학등 個別的인 학문분야에서는 소홀히 다룰 수 밖에 없었다. 또 최소한 美國의 경우에는 企劃의 필요성과 타당성에 대한 支持가 낮았으므로 그것을 학문적으로 발전시키고자 하는 動機도 약하였다. 30年을 前後해서 한 <sup>49</sup> 國家資源企劃院(National Resource Planning Board)을 두기도 했으나 有名無實하였고 그 이후 국가기획은 經濟諮問委員會(Council of Economic Advisors)와 豫算局에서의 慣例的인 활동으로 전락하고 말았다.<sup>(50)</sup>

기획의 실체에 관한 研究가 數編에 불과하고 그나마 어떤 假說이나 命題를 檢證한 것이 아닌 경우가 대부분이지만, 實際企劃의 赤裸裸한 真相을 전달해주고 文化的, 政府的 狀況에 따라 企劃過程에서의 內的 力動關係(internal dynamics)가 어떻게 달라지는 것을 이해할 수 있도록 하는 데는 큰 寄與을 하였다. 合理主義 學派에서는 조직발전戰略과 마찬가지로 企劃의 실체에 관한 經驗的 연구도 無視하는 경향이 있다. 그러나 企劃理論이 과연 현실에 적합한지 아니면 전혀 遊離되고 있는지, 그 理由는 무엇인지 等을 밝히려는 노력은 合理主義의 기획이론의 타당성을 검증하는 의미에서도 절실히 요청되는 것이다.

제 2차 大戰직후에 수행된 연구들은 古典的 資本主義와 社會主義국가의 中央企劃(central planning)을 理論과 實際面에서 비교 분석하는데 집중되었다. 美國人학자들의 연구결론은 비록 市場 經濟가 현실적으로 不合理하고 不完全하지만 中央企劃當局에 의한 一方的인 資源配分보다 三 效率의이라는 것이었다.<sup>(51)</sup> 그후 50年代에는 國家企劃에 관한 實證的 연구가 거의 없었고 해도 過言이 아니며 오히려 都市計劃분야에 관심이 일기 시작하였다.

60年代 <sup>52</sup> 접어들어 英國의 經濟學者 Wiles는 共產主義企劃體制의 실체를 분석한 著書를 발표하였다. 生產目標의 達成率이 높고 人力 및 資源의 動員이 신속하며 貯蓄 및 投資의 비율이 높다는 점등을 長點으로 제시한 反面, 상황의 변동과 과생되는 문제에 신축성 있게 對

(50) Herman Mertins and Bertram Gross, "Symposium on Changing Styles of Planning in Post-Industrial America," *Public Administration Review*, 31, No. 3 May-June 1971.

(51) Oliver Frank, *Central planning and Control in War and Peace*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1947 및 Ely Devons, *Planning in Practice*, Cambridge University Press, 1950.

處하지 못 하며 정보의 不完全性에서 起起되는 차질이 엄청나게 크고 일반적으로 勞動 및 資本의 生產生이 낫다는 점 등이 短點으로 分析되었다.<sup>(52)</sup> 이와 거의 같은 時期에 Hagen과 Hirschman은 新生國家들의企劃에 관한 比較研究를 수행하였다. 이들은企劃體制의 比較分析을 위한 準據를 작성하고 그것에 비추어 각국의 實實情을 考察하였다는 점에서 進一步한 것이었다.<sup>(53)</sup> 특히 Hirschman은 中南美 국가들을 대상으로 經濟計劃수립에 있어서 政策決定의 類型을 분석하려고 試圖하였다. 地域개발계획, 土地改革, 財政安定계획 등을 중점적으로 분석하여 政策企劃(policy planning)의 한 類型으로서 “中南美型”을 抽出해낸 것이다.

60年代 초반에는 國家企劃에 관한 연구가 더욱 활발하게 진행되었다. Gross는 一團의 社會科學者들에 의해서 수행된 8個의 先·後進國 국가기획에 관한 경험적 연구결과들을 편찬하여叢書로 간행한 바 있다.<sup>(54)</sup> UN과 他界銀行등에서의 오랜 강의와 실무를 바탕으로 Waterston은 각국의 實實情에 있어서 당면했던 생생한 경험들을 방대한著述로서 제시한 바 있다.<sup>(55)</sup> 開發企劃의 過程 및 組織에 초점을 두고 국가기획이 안고 있는 病理와 처방을 경험적으리 比較分析을 통해서 구체적으로 例示하고 있어 특히 行政學徒나 官僚들에게는 必讀의 文獻이었다.

이當時◦ 美國行政學會(ASPA)의 比較行政研究會(Comparative Administration Group)에서는 國際企劃調查委員會를 설치한 바 있다. 1964년 7月에 시라큐스大學에서 있었던 국가기획에 관한 學術會議에서는 여러 국가들의 事例에 관한 分析이 있었으며 그 報告書가 역시 Gross에 의해서 編輯·發刊되었다.<sup>(56)</sup> 거의 같은 時期에 東西兩陣營 국가의 여러學者들은 국가 기획연구를 위한 國際的 단체로서 Interplan을 구성하고 1965년 4月에 와르소(Warsaw)에서 계획수행에 관한 국제학술회의를 개최한 바 있으며 1966年 11月에同一한 論題를 가지고 카라카스(Caracas)에서 또다시 회의를 가졌다. 60年代末에 발표된 주요 저술로서는 불란서의企劃形態에 관한 Cohen의 연구가 있다.<sup>(57)</sup> 周知하는 바와 같이 불란서의 기획방식은 特異하기 때문에 그후에도 잊달아서 소개와 분석이 이루어졌다.

UN에서 極權한 이론과 開發의 年代(Development Decade)였던 60年代의 국가기획을 決算하는 심포지움에서는 Tinbergen의 영향 아래擴散되어온 中央集權의 기획방식에 대해서

(52) Peter Wiles, *The Political Economy of Communism*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1962, Ch. 13.

(53) Everett Hagen. (ed.) *Planning Economic Development*, Homewood, Ill.: Richard Irwin, 1963. Albert O. Hirschman, *Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy Making in Latin America*, New York: The Twentieth Century Fund, 1963.

(54) Syracuse大學出版部 刊行 國家企劃叢書(National Planning Series)로 발표되었다.

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

(56) Bertram Gross (ed.), *Action Under Planning: The Guidance of Economic Development*, New York: McGraw-Hill, 1967.

(57) Stephen Cohen, *Modern Capitalist Planning: The French Model*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1969.

강한 비판이 제기되었다.<sup>(58)</sup> 여기에 그치지 않고 Caiden과 Wildavsky는 거의 國家企劃無用論을 주장하기에 이르렀다. 약 80個國에 이르는 後進國들을 문현조사하고 그중 12個國은 實證調查하여 주로 예산제도와 기획체제를 分析하였는데, 결론적으로 開發途上國에 있어서 國家綜合計劃을 無意味하며 폐지되는 것이 바람직하다고 주장하였다. 그 결정적인 요인으로 그들은 대부분의 개발도상국가들이 기획의 집행수단으로서 예산을 효율적으로 활용하지 못하고 있다는 점을 들고 있다. 豫算의 硬直性 및 投資財源의 상대적인 감소, 예산지출의 지연 및 制度한 統制, 豫算機關 및 要員과 企劃部署와의 不協和등으로 인하여 發展企劃을 뒷받침하는 기능을 하지 못하고 있다는 것이다.<sup>(59)</sup>

비교적 최근에 發刊된 國家企劃體制에 관한 연구로서는 Bornstein이 編輯한 東西洋의 經濟企劃이 있다. 同書는 기획의 철학적 기초를 다룬 Linblom의 “企劃의 社會學” 및 기획의 方法論을 다룬 數編의 논문과 함께 불란서, 日本, 폴란드, 영가리 등 東西兩陣營 국가들의 기획체제에 관한 논문을 收錄하고 있다. 이들 네 국가들의 中央企劃(central planning)動向을 보아 統制法이 弱化되면서 自律性과 伸縮性이 강조되고 기획과정에의 參與와 意思決定의 分權化를 지향하고 있음을 발견할 수 있다.<sup>(60)</sup>

## 結　　語

企劃理論은 行政學中에서도 가장 汎學問的(interdisciplinary) 성격이 강한 분야중의 하나이다. 따라서 獨自의 고유의 領域이나 이론을 내세우기 어려운 것도 사실이다. 그러나 이 상에서 素朴본 바와 같이 企劃理論을 구성하는 관련분야의 知識體系 및 技法의 開發은 괄목할 만한 진전을 보이고 있으며 하나의 두렷한 흐름을 나타내고 있다. 예컨대 企劃過程에서 目標設定이 강조되고 規範的인 企劃觀이 부각되는가 하면, 意思決定過程에의 參與와 學習을 통한 人間의 成長發達을 助成하는 데 기획의 궁극적인 목적을 두는 人本主義의 입장이 대두되고 있는 것이다. 이러한 企劃理論의 體系化 또는 學說史의 구성을 論者에 따라 다양하게 展開될 수 있을 것이며 少少의 主觀과 偏見이 介在되더라도 그러한 노력은 계속되어야 할 것이다.

(58) Michael Faber and Dudley Seers (eds.) *The Crisis in Planning*. Vol. I: *The Issues*; Vol. II: *The Experience*, London: The Sussex University Press, 1972.

(59) Naomi Caiden and Aaron Wildavsky, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, N.Y.: John Wiley and Sons, 1974, pp. 45-63 및 p. 294.

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