

# 發展計劃機構小考

一市·道綜合開發計劃樹立의 擔當機構에 관하여 —

吳錫泓

## 1. 머릿말

韓國에서 이른바 開發事業들이 地域別로 施行되어 온지 이미 오래이며 그 동안 그 量과 種類는 擴大를 거듭하여 왔다. 그런데 中央政府에서도 그러했지만 특히 地方政府水準에서는 地域單位의 各種 開發事業들을 종괄하는 計劃活動의 줄거리를 세우지 못했었다.

그러나가 1960年代의 後半에 접어 들면서 各市·道를 單位로 하는 區域의 開發事業들을 綜合하니 統合的 地方發展計劃이 필요하다는 것을 충분히 자각하고 市·道마다 제각기 綜合計劃이라는 것들을 만들기 시작하였다. 그러나 처음에는 이러한 計劃活動이 技術的으로 보아 素人의 水準을 벗어나지 못했으며 地域間에 基準의 統一性도 없었다.

1969年에는 內務部가 主導하여 各市·道의 綜合開發計劃을 體系化시키려는 努力を 추진하였고 1971年 下半에 市·道綜合開發計劃이 成案되었다. 비교적 劃一的인 基準에 따라 立案은 되었으되 全地域에 걸친 行政系統의 努力으로 이루어진 이 計劃案의 성격은 사실 모호한 것이었으며 기술적인 여러 가지 결함을 지니고 있었다. 地方計劃의 包括을 試圖한 의욕적인 노력은 賀만하였으나 實用性을 制約하는 결함이 많았던 것은 종으로 횡으로 연관된 發展體制 全般의 與件이 不備했던 데문이기도 하였다. 1971年末 內務部는 都市 및 地域計劃研究所에 市·道綜合開發計劃을 여러 가지 측면에서 檢討해 줄 것을 의뢰하였다. 이 일에 筆者도 참여하였으며 計劃立案에 관한 여러 가지 측면의 문제들 가운데서 計劃機構에 관심을 가지고 살펴 보았다. 다음에 적는 것은 筆者が 그때 보고 느낀 것을 요약한 것이다.

## 2. 發展計劃機構全般의 概況

地方發展計劃機構는 全國的인 發展計劃體制의 一部이므로 이러한 全般體制의 연관속에서 논의되어야 할 것은 당연한 이치이다.

發展管理를 위한 計劃樹立과 그 執行은 傳統的인 行政活動에서는 보기 어려웠던 여러 가지

問題들을 안고 있다. 왜냐하면 다루는 일이 보다 어려운 것이기 때문이다. 經濟現象이나 이것이發展하는內容은 실로 무궁하게 복잡한 것인데 하물며 全國的인 大規模의 經濟發展을先導하고 管理하는 것은 대단히 복잡하고 힘든 일이 아닐 수 없다. 무릇發展이란 새로운 일이 생기는 것·는 뜻하며 그것은 未來의 不確定的인 狀態에 관한 것이기 때문에 어려움이 중첩되고 새로운 事業을 저질르는 과정에는 언제나 저항이 따른다.

그리므로 發展計劃運營을 주축으로 하는 政府의 發展管理任務는 行政體制에 박중한 부담을 주며 따라서 이를 감당할 수 있으려면 政府組織의 能力이 크게 향상되어야 한다. 따라서 發展管理의 機關的基礎(institutional basis)는 특별한 문제로 인식된다. 發展計劃을 포함한 發展management의 中心的責任이 政府機構에 의하여 수행되는 것이므로 發展計劃을 운위 할 때는 計劃機構의 能力이 반드시 검토되어야 한다.

國家發展計劃(national development plans)의樹立過程에는 政府의 거의 모든 機關들이 直接·間接으로 關聯되어 있다. 그리고 計劃의立案과 執行은 계속적인 하나의 순환과정(circular process) // 포함되는 것이기 때문에 計劃樹立機關들도 다소간의 執行役割을 가지고 있다. 그러므로 政府構造內에서 計劃體制를 따로 區分하는 일은 대단히 어려운 것이다. 다만 理解의 편의를 위하여 計劃過程에 直接 關與하여 中心된 役割을 遂行하는 機關들을 골라 둑어 計劃體制라고 규정하는 것이니 이것이 政府構造內에서 고립되어 있는 것처럼 다루어서는 안된다.

政府의 計劃體制에서 核心이 되는 機關은 中央計劃機關(central planning agency)이며 中央行政各部와 地方自治團體(또는 地方行政機構)의 運營計劃機關(planning centers of operating agencies)들은 中央計劃機關의 業務에 關聯된 또는 그에 對應하는 일을 한다. 政府組織의 最上層에 속하는 몇 개의 特別 또는 常設의 委員會와 獨立統制組織들이 支援調整 또는 統制作作用을 한다. 政府의 最高(首班)管理層이 計劃過程에서 指導役割을 수행한다. 그리고 人事, 組織, 財政 等에 관한 一般管理機構들이 發展計劃機構와는 특히 농후한 機能的連結을 갖는다.

近來 韓國의 경우 發展管理에 있어서 政府의 計劃機構가 가지는 重要性이 充分히 인식되었고 過去 10餘年間 政府의 行政改革事業도 發展計劃機構를 포함한 管理 및 適應部門에集中되어 왔었다.

經濟企劃院◦라는 中央計劃機關이樹立된지도 오래며 政府의 計劃體制는 그동안 經濟開發5個年計劃을 모드는 등 計劃活動을 해왔다.

그동안 計劃體制가 이룩해 놓은 業績도 많으며 政府의 運營過程과 發展事業의 施行에 많은 영향을 끼쳤다. 그리고 計劃體制의 能力向上을 위하여 단편적이기는 하였지만 行政改善이 진행되어 왔으며 따라서 計劃體制의 能力問題가 전혀 물각되었었다고 말할 수는 없다.

그러나 처음부터 이 制度에 內包되었던 不充分한 것 또는 결함된 것이 根本的으로는 是正되지 못하였고 變動하는 與件과 要請에 잘 適應해 오지 못했기 때문에 計劃過程에 여러 가지 無理를 引고 있다. 아직까지도 計劃體制와 傳統的인 行政構造는 서로 잘 융화되거나 相乘作用을 원활히 하지 못하는 것 같다. 政府의 計劃體制는 部門別 또는 機關別 活動을 全般的으로 調整하는 일과 計劃過程과 執行過程을 연결하는 일에 특히 힘이 모자란 형편이다. 一般計劃을 地方의 實踐計劃으로 轉換하는 過程에서 생겨나는 혼란은 상당한 것 같다.

最高指導役割(leadership role)을 담당하는 政府組織은 發展目標를 設定하고 그러한 目標를 達成하기 위하여 무엇을 어떻게 할 것인가 하는 政策問題의 重要決定 및 指導의 責任을 진다. 이것은 또 政治的 推進力의 根源이 되기도 한다. 여기에 포함되는 政府組織에는 行政首班과 그의 直近幕僚, 政府構造의 上層에 위치하는 開發委員會 또는 發展에 관한 協議會나 諮問委員會等이 있다.

韓國에서는 首班管理層의 傳統的인 組織 以外에 短期적으로(temporary가 아니고 permanent) 설치된 綜合的 發展政策委員會는 따로 設置되어 있지 않았다. 이러한 機構가 맡아야 할 役割은 全體國務會議나 經濟閣議와 같은 縮少會議에서 原則的으로 담당하고 頭上組織으로 마련된 各種 特別政策機關들도 단편적으로 여기에 가담하는 것으로 보였다.

이와 같이 既存해온 政府組織을 發展計劃樹立에 活用하는 것은 行政過程의 複雜性을 줄이고 決定作成에 迅速을 期할 수 있는 利點은 있다. 그러나 既存의 傳統的 行政組織들이 수행하는 發展計劃에 관한 活動이 雜多한 다른 機能과 複合되는 것을 피할 수 없어 發展管理機能의 온전한 遂行이 阻害될 수도 있다. 보다 重要한 問題는 發展管理에 필요한 廣範한 情報往來를 制約하는 結果를 빚는다는 것이다. 다시 말하면 各 社會部門의 利益代表나 專門知識人의 代表 또는 地方行政組織의 代表들이 計劃體制의 最上層에 戰略的으로 參與하는 機會를 잃게 된다.

높은 次元의 發展目標設定이나 總體的인 投資順位의 決定 그리고 發展事業實現의 調整 등에 필요한 情報의 소통이 中央計劃機關이나 政府組織의 通常階層(ordinary hierarchies)을 통하여 이루어지지 않는 바는 아니지만 그것만으로는 不充分하다. 사실 一般行政業務에 관해서도 政府의 通信通路는 系線的인 統制系統만에 의존할 수는 없는 것이고 이를 가로 지르거나 뛰어 넘는 情報의 通路가 마련되어 있어야 한다. 發展管理業務에 관하여는 通信通路增設이 더욱 要請되며 各 階層에서 發源하는 情報가 보다 원활히 最高決定作成集團에 傳達될 수 있는 組織上의 裝置가 補強되어야 한다. 地方水準(local level)의 綜合計劃樹立이 어려운 것도 最高指導機構에서 地方計劃調整을 全政府的으로 指導하지 못하는데 큰 원인이 있는 것 아니가 생각되었다.

發展計畫體制의 一部인 中央計劃機關은 全國的인 發展計劃을 수립하고 그 執行을 어느 정

도 監視하는 特別計劃機構이다. 中央計劃機關은 發展目標에 따른 重要決定들을 具體化해서 實現될 수 있는 事業으로 变換시키는 責任을 진다. 한편으로는 專門的인 計量分析을 하는 등 技術的인 特別幕僚의 役割을 遂行하고 다른 한편으로는 重要한 諸勢力(power centers)을 調和시키고 이익을 종합하는 一般幕僚의 役割을 해야 한다.

이 機關은 全國의 經濟・社會狀態를 정확히 파악하고 計劃部門間의 調整을 꾀하며 計劃執行의 結果를 계속 평가할 수 있어야 한다. 이러한 作用의 對象範圍는 대단히 넓은 것이므로 中央計劃機關은 全國的인 問題를 조감할 수 있는 위치에 있어야 한다. 따라서 이 機關은 行政首班에 부속하거나 位階的으로 보아 그에 가깝게 있어 行政首班과 重要閣僚에게 쉽게 接近할 수 있어야 한다.

中央計劃機關은 一般計劃의 立案이 끝난 이후의 過程에 전혀 무관할 수는 없고 部門別 또는 地域別 執行計劃을 調整하고 一般計劃에 연결지우는 活動에 가담하고 때로는 이를 主導해야 한다. 그러므로 中央計劃機關의 組織에는 政府內外의 關聯機關과 計劃 및 執行의 各 過程에 걸쳐 協助할 수 있는 構造的 連繫(linkages)가 있어야 한다.

그러나 中央計劃機關은 發展計劃을 수립하고 지속적으로 評價하며 調整하는데 專念할 수 있도록 되어야 하며 計劃執行을 指揮하는 責任을 과중하게 맡으면 그 能率이 해쳐진다. 그리고 中央計劃機關이 國家計劃의 立案에 中心的인 責任을 진다고는 하지만 行政各部나 其他的 組織單位들이 一次的으로 責任을 지는 무수한 事業이나 活動을 中央計劃機關이 빠짐 없이 理解하고 評價하기는 어려운 것이다. 여기에 中央計劃機關과 運營計劃機關 사이의 分業問題가 나오게 된다.

韓國의 經濟企劃院은 中央計劃機關으로서 상당한 地位와 規模를 갖추고 있다. 計量的 資料處理를 맡는 統計局과 發展計劃에 直結되는 豫算을 맡는 豫算局까지를 統合한 機構이며 그 位置도 政府組織의 階層上 中央行政各部의 위에 設定되어 있다.

그러나 이렇게 보면 經濟企劃院은 複合機能的인 組織이기 때문에 發展計劃活動이 集中的인 注意를 못 받는 것이 아닌가 하는 의심이 들었다. 그리고 構造와 活動에 不充分한 것이 많은데 특히 현저한 것은 對外的 構造關係, 部門別 活動의 統合 그리고 一般計劃과 執行의 연 결작용에 나타난 諸缺陷인 듯 하였다.

우선 經濟企劃院이 좁은 뜻의 經濟計劃部門뿐만 아니라 社會體制의 모든 部門을 包括하는 넓은 意味의 發展計劃을 담당하기는 어렵지 않을까 하는 생각이 들었다. 經濟企劃院의 計劃職員(planning staff)은 計劃官의 眼目보다는 財政官(finance officer) 또는 經濟分析家(economic analyst)로서의 技術者的인 識見과 態度를 가진 사람들 같았고 그들이 물려받은 傳統도 그리하였다

計劃擔當官들은 費用을 節減하고 經濟性을 살리는데도 無關心해서는 안되지만 그들은 새.

로운 目的를 樹立하고 進取的 政策을 發展시키며 利益을 調整하는데 보다 많은 關心을 기울여야 한다. 計劃擔當官들의 傾向性은 擴張的(expansionary)이어야 하는 반면 財政官의 그것은 制約的(restrictive)인 것이다. 經濟企劃院이 오직 直接的인 經濟性만 바라보고 直接的으로 生產的活動에만 關心을 갖는다면 社會政策部門의 事業들이 온당한 基準에 따라 評價될 機會를 얻지 못할 것이다.

經濟企劃院이 問題分析에만 열중하고 發展管理와 發展計劃의 全般的인 過程에서 提起되는 政治的 및 行政的 問題들을 감당할 行政能力을 결여하고 있다면 「實踐을 위한」(action oriented) 計劃의 樹立과 管理에 크게 기여할 수는 없다.

一般計劃을 立案할 때까지의 過程에도 問題가 많지만 一般計劃을 세운 이후 이를 實行計劃으로 번드하는 過程이나 이를 地域的으로 分배하는 過程에서 經濟企劃院은 사실상 排除되어 있는 것 같았다. 그리고 一般計劃에 對應하는 實行計劃의 綜合化를 위한 中央連絡機構가 確立되어 있지 않았다. 部門別 執行計劃의 全體의in 調整이 먼저 中央에서 이루어져야 하는데 이에 관한 機構와 過程이 정비되어 있지 않은 것이다. 그리하여 中央行政各部 等 中央의 運營機關과 이에 연결되는 地方行政機關들이 實質上 종단적으로 분리된 實踐計劃에 따라 發展事業을 관리하고 있었다.

發展管理機構의 一線部門이며 發展計劃을 實踐에 옮기는 政府組織은 發展事業運營機關이라 할 수 있다. 이러한 運營機關에서 各 所管分野별로 發展事業을 관장하여 수행하는데 第一次의in 計劃業務도 여기에 포함된다. 그래서 中央行政各部와 重要地方自治團體 等 發展事業運營機關에는 計劃任務를 맡는 組織單位들이 있다. 이러한 一線計劃組織들의 주된 責任은 部門別事業을 立案하고 評價하는 것인데 이들에게 期待되는 役割은 多方面에 걸친 것이다. 計劃樹立의 모든局面에 걸쳐 行政責任者들을 보좌하고 下部組織들의 關聯活動을指導할 수 있어야 한다. 그리고 中央計劃機關과 運營機關 사이에 교량적 연합을 수행해야 한다.

그러나 韓國의 一線計劃組織들이 가지는 計劃能力은 制約되어 있고 計劃機關에는 잡다한 이질적 기능이 모여 있는 반면 실제의 計劃機能은 여러 組織單位들에 分散되어 있는 것 같았다. 中央行政各部의 企劃管理室이 代表的인 運營計劃機關으로 되어 있으나 이들이 바로 定着되지 않은 것 같았다. 業務內容만 보더라도 計劃의 專擔機關이라 보기 어려운 것이다.勿論 計劃業務도 담당하도록 되어 있었으나 실제로 이 分野의 活動은 機械的이고 限定되어 있는 것으로 보였다. 企劃管理室이 이른바 機關化(institutionalization)되지 않아 이를 活用하는 役割擔當者들이 이 機關을 어떻게 認識하느냐에 따라 그 地位나 性格이 크게 달라지는 것 같았다. 모든 役割關係를 “일 중심”으로 理解하기보다는 法上の 權限關係로 받아 들이는 官僚文化 속에서 豫算·人事等에 直接的인 統制力を 가지지 않는 企劃管理室이 定着하여 本軌道의 活動을 해나가는 데는 障碍가 너무 많았을 것이다. 最近 市·道의 企劃管理室에도

豫算業務가 넘어간 것은 우연한 일이 아니다.

地方計劃部門에서는 過去 本格的인 意味의 計劃活動을 거의 하지 못했었다. 우리가 觀察하면 當時에도 地方計劃部門의 機關的 基礎가 현저히 改善되었다고는 볼 수 없었다. 낡은 行政構造에 단편적으로 도입된 計劃構造들의 能力은 지극히 박약한 것이며 또 새로 도입된 計劃構造에 對應하여 既存하는 周邊行政構造에 적절한 變化를 가져오지 못하였기 때문에 地方計劃部門의 活動은 無力하고 혼란속에 빠져 있었다.

內務部에서 主管하여 試圖한 市·道綜合開發計劃은 計劃樹立을 위한 機關的 基礎를 별로 檢討하지 않고 推進했던 것으로 짐작된다. 따라서 計劃樹立過程에서 무리한 일이 생기고 計劃內容에도 미흡한 점이 많아지게 되었다.

內務部의 試圖는 地域的인 實行計劃의 친정한 綜合化를 結果하였다 보느니 보다 오히려 住民에게 將來의 發展에 대한 關心을 축구하고 施策의 一貫性을 얻기 위하여는 第3次經濟開發 5個年計劃과 연결되는 市·道綜合開發計劃을樹立할 必要가 絶大하다는 것을 認識시키며 이 分野의 機關的 基礎를 強化하고 여기에 資源配置를 增加시켜 나가야 할 것이라는 問題를 提起하는데 보다 큰 意義가 있었다고 보아야 할 것 같다.

地方部門의 開發事業은一般的으로 낡은 構造가 담당함으로써 새로운 일이 낡은 通路를 흐를 때에 생겨나는 갈등과 실패가 노출되어 왔었다. 計劃部門에서도 사정은 거의 마찬가지여서 計劃에 관련된 日常業務(routine)를 遂行해 왔을 뿐 地方에서의 獨自의인 計劃能力은 거의 없었다. 即 計劃行政에 관한 書記的 業務는 여기 저기 分散된 構造에 의하여遂行되어 왔으나 새로운 方案의 選擇에 관한 分析이나 利益調整作業을 감당할 만한 計劃組織은 따로 없었다.

近來 地方計劃의 重要性이 인식되고 또 이것이 實踐的인 必要性으로 대두되자 이를 위한 機關的 基礎를 구축하기 위한 努力を 展開해 온 것은 사실이다. 内務部의 職制를 고쳐 開發擔當官을 逐級으로 한 地方計劃部署를 強化하였고 市廳과 道廳에 企劃管理室을 設置한 것은 그 현저한 예로 해석할 수 있다. 그리고 計劃過程의 節次나 技術이 조금씩 改善되어 온 것도 간나할 수 있다. 그러나 아직도 地方計劃部門의 機關的 基礎는 크게 不實한 것으로 생각된다. 우선 中央計劃組織들이 地方計劃의 存在를前提로 하여 구여진 것이 아닌 것 같다. 最高指導役割層에서 地方計劃의 綜合化를 위한 努력을 調整하지 않고 内務部도 中央計劃運營機關들의 實行計劃을 調整하여 地方機構를 指導할 수 있는 것이 아니다. 内務部가 示達한 政策目標는 法的으로 결국 内務部自體의 政策임에 그치는 것이고 다른 中央部處에 대해서는 内務部의 希望이라는 것 이상의 의미를 가지지 못한다. 地方計劃指揮者인 内務部의 内部構造도 不完全한 것이다. 道廳以下의 行政機構에 마련된 計劃裝置는 보잘 것 없으며 役割은 分散되어 있다. 計劃擔當機關으로 새로 마련된 組織單位보다는 오히려 傳統的인 一般

行政系統。計劃過程에서 주된 役割을 하는 것 같았다. 이러한 엉거주춤한 상태는 차라리 익살스러운 것이었다.

### 3. 市・道綜合開發計劃樹立을 위한 中央計劃機構

위에서도 말했지만 韓國政府의 發展計劃體制에는 中央의 發展計劃運營機關들의 實行計劃들을 調整하여 經濟企劃院의 基本計劃과 연결지우고 地方計劃을 綜合的으로 指揮할 機關이 따로 마련되어 있지 않다.

內務部가 地方行政의 主管部로서 地方計劃의 調整・統合을 試圖하고 있는데 對外的인 法的 權限關係가 이를 뒷받침하지 못하기 때문에 内務部가 主管하는 地方計劃事業에는 限界가 있게 된다. 그려므로 計劃過程이 不完全하고 不確定的 要因이 많아지게 되며 完成된 計劃內容도 地方行政機關에 安定된 政策指標를 주지 못하게 된다.

內務部가 計劃運營機關들의 計劃內容을 調整하여 綜合的인 基準을 提示하기에 앞서 우선 이러한 機關들의 活動에 관하여 體系的으로 資料를 募集할 수 있는 裝置조차 되어 있지 않다. 市・道綜合開發計劃의 樹立에 관련하여 内務部가 計劃樹立에 必要한 基礎資料를 모았어야 했는데 各 部處의 施策方向과 單位事業計劃 等을 募集할 때 아무런 公式通信의 法的 保障없이 職員들간의 사설상 협조나 개인적 친분에 의지할 수 밖에 없었다고 한다.

內務部가 地方計劃을 主導할 수 있도록 中央의 計劃體制가 마련되어 있지 않으므로 市・道의 地域的境界內에서 進行될 모든 開發事業을 包括하는 綜合計劃樹立을 理想으로 한 듯 하나 어떤 事業을 포함시키고 어떤 事業을除外할 것인가에 관한 基準을 提示하는데 조차 어려움을 겪을 듯하다. 計劃의 審議過程에서 關係된 各 部處의 主張과 利益을 調整하지 못한 것은 말할 것 없고 各 部處의 計劃專門家들의 用役을 體系的으로 活用하지도 못한 것 같다. 内務部 나름으로 閉鎖體制의 試圖를 한 것이다. 内務部에서 市・道別 計劃을 集括하여 公表한 뒤에도 이러한 情報(計劃內容)가 中央體制內에서 어디에 어떻게 傳達되어야 할 것이며 傳達된 곳에서는 어떠한 效果를 가져야 할 것인지에 관하여 制度의 保障이 없다.

內務部 之内에 있는 計劃構造에도 缺陷이 있었다. 全般的으로 말해 内務部라는 한 機關의 傾向性이 地方計劃을 위한 役割構造의 成長에 지장을 주는 것이었다. 政府가 法과 秩序의 維持를 主任務로 하던 時代에서부터 成立하여 오랜동안 警察機能을 담당하고 地方行政의 指揮와 統制를 맡아 왔던 機關의 慣性이 남아 있다. 地方行政統制機關으로부터 本格的인 地方發展管理機關으로 機關의 性格이 充分히 變換되지 않았기 때문에 여기에 부착된 計劃役割構造는 겉도는 느낌을 주며 이의 計劃機能遂行은 制約를 받고 있다. 그리고 内務部의 計劃過程에 一般的으로 나타난 特徵을 보면 計劃活動과 一般行政活動을 性格上 區別하지 않는 것 같다.

內務部에 는企劃管理室이라는 運營計劃機關이 있어 部內의企劃豫算, 行政管理 및 法務에 관한 業務를 수행한다. 그러나 이 組織은 内務部全體의 活動計劃에만 관여하고 地方發展計劃에 관한 責任은 通常系線인 地方局에서 지고 있다.

市・道綜合開發計劃樹立에 관한 内務部의 活動은 内務部長官→地方局長→地域開發擔當官→都市開發官→計劃係로 연결되는 系線을 통하여 行해졌다.

우리가 觀察하던 때 内務部 地方局에는 行政課, 管理課, 住民課, 財政課 및 稅政課가 있는 外에 地方局長밑에 地方行政擔當官, 地方財政擔當官, 地域開發擔當官, 그리고 地方監查擔當官이 있었다.

副理事官인 地域開發擔當官 밑에 書記官인 都市開發官, 農村開發官 및 住宅改良官이 있다. 都市開發官 밑에는 다시 行政事務官인 都市擔當과 計劃擔當이 있다. 都市擔當係에서는 都市開發計劃 및 指導, 住居表示實施計劃, 都市協會運營指導 그리고 地域開發擔當官室의 庶務를 맡는다. 計劃擔當係는 市・道綜合開發計劃樹立 및 指導, 中央 및 地方計劃의 연결, 年次別投資計劃樹立 및 指導等의 業務를 수행한다. 實質的으로 市・道綜合開發計劃의樹立에 관한 中央機關은 都市開發官室에 所屬한 計劃擔當係라고 할 수 있다.

市・道의 綜合開發計劃에 관한 全國的活動을 總括하는 組織을 都市開發官이라는 이름이 붙은 擔當官 밑에 두는 것부터 납득하기 어려운 일이다. 아마 「係」정도의 人力밖에는 動員할 수 없으므로 이것을 어느 擔當官 밑에 所屬시켜야겠는데 가장 適合한 것이 都市開發官이었던 모양이다.

市・道綜合開發計劃에 관한 中央의 業務를 하나의「係」에 屬한 數人에게 專擔시키는 것은 대단한 무리이다. 計劃擔當事務官의 上級階層으로 地域開發擔當官, 地方局長, 内務部長官等이 있어 豈한 法的威力를 가지고 있다고 볼지 모르나 이러한 上級階層이 市・道綜合開發計劃樹立에만 專念할 수 있는 것이 아니고 다른 많은 業務에 爭奪되어 있는 것이다. 그리하여 内務部長官等 高級指導者들이 個人的으로 市・道綜合開發計劃에 關心과 熱意를 보이지 않는다면 이 計劃의 擔當部署에서는 内務部 안에서 政策決定者들의 注意를 받기 조차 어려울 것이다. 市・道綜合開發計劃을 담당하는 中央事務局이 될 主務機關은 그 人力規模를 基準으로 하여 적어도「局」정도의 크기는 되어야 할 것이라는 생각이 들었다.

計劃活動過程도 다른 行政過程과 區別되는 專門性을 결여하고 節次와 技術에 不備한 점이 많았다. 무엇보다 計劃業務에 從事하는 公務員들의 經歷系統(career path)이 一般行政職의 그것과 區別되지 않는다. 다시 말하면 計劃業務의 特殊性을 認定하여 그에 適合한 特別한 資格者를 택하는 것이 아니다. 市・道綜合開發計劃을 담당하는 計劃擔當係長은 行政事務官이며 그 所屬職員이나 上級責任者들도 대개 一般行政公務員이다. 그들의 職名이 어떤가하는 것은 그만두더라도 그들의 個人的 經歷이 内務部의 다른 職員들과 뚜렷이 區別되고 計劃

業務에 가장適合하게 보이는 要素를 지니는 것도 아니다. 經歷系統을 分離하여 計劃業務를 하나의 專門職業(profession)으로 취급하는 흐적은 다른 데서도 찾아 볼 수 없다.

이러한 艱가지 理由로 内務部의 市·道綜合開發計劃擔當組織의 計劃能力은 制約되어 있었다. 計劃準備段階에서만 보더라도 專門的인 調查·研究는 모두 外部의 用役에 맡겼던 모양이다. 요컨대 이러한 組織은 地方計劃分野에서 間接的인 行政統制作用을 하는 行政單位는 될 수 있겠으나 本格的인 計劃指揮機關은 될 수 없는 것이 아닌가 한다.

이와 같이 内務部의 市·道綜合開發擔當組織이 中央計劃體制에서 對內·對外的으로 適合한 態勢를 갖추고 있지 못하기 때문에 스스로 맡아야 할 任務에 관한 計劃資料의 寫集과 評價, 利益調整, 決定作成 等의 過程이 不實한데 그럼에도 不拘하고 市·道의 地方機關들에 대하여는 之의 全般的인 指示·統制의 作用을 해야 할 位置에 놓여 있다.

理致를 뒤지자면 内務部는 中央運營機關들의 實行計劃들을 調整·統合하여 地方計劃의 基準을 提示하고 計劃過程의 技術支援을 하는 것으로 그치고 地方機關들이 獨自의으로 計劃을樹立하고 执行하는 責任을 져야 할 것이다. 그러나 實제의 形편은 그러하지 못하다. 内務部와 地方行政機關의 關係는 指示와 命令을 發하고 報告를 징수하는 關係로 오랜동안 굳어 왔고 中央과 地方의 關係는 원칙적으로 統制關係라고 이해하여 왔다. 그런데다가 地方機關의 獨自의 計劃能力은 박약하고 中央에 연결되는 計劃過程에 「積極的」으로 參與해 오지 못했다.

市·道綜合開發計劃을 만들때도 主客이 전도되어 内務部가 計劃은樹立하고 地方機關들은 이를 補助하는 것처럼 되어 있었다. 이러한 形편에 内務部의 計劃機構조차 不實하니 市·道綜合開發計劃의 樹立은 試圖와 模索의 段階를 벗어나지 못한 것으로 볼 수 밖에 없었다.

綜合的 地方發展이 잘 될 수 있으려면 中央의 計劃부터 어떻게 달라져야 할지인데 制限된 觀察로 之 무어라 具體的인 代案을 꺼내기가 어렵다. 그러나 추측(educated guess)으로一般的인 이 代기는 할 수 있다.

地方計劃의 育成을 위해서는 中央에서부터 機關의 基礎를 強化하고 地方과 中央의 役割分化를 適正히 安定시켜야 할 것이다. 여기에 各 機關의 内部構造를 고치고 技術을 改善하는 등의 일이 포함되는 것은 물론이나 보다 중요한 것은 發展計劃體制의 골격을 바꾸는 일이다.

그 가운데서 代表的인 일은 地方的인 綜合計劃樹立을 統合的으로 支援할 中央機構를 形成하는 것이 之. 이 일을 하는데는 두어가지 代案이 있을 수 있다.

첫째 計劃體制의 最上層에 새로운 統合機構를 마련하여 經濟企劃院의 一般計劃에 對應하는 實行計劃綜合의 役割을 맡게 할 수 있다. 이러한 機關이 内務部의 行政系統을 통해 綜合的인 地方計劃의 樹立을 支援하고 規制할 수 있을 것이다.

이와 다른 代案으로는 内務部의 性格을 현저히 바꾸어 本格的인 地方發展管理官廳으로 만

들고 中央運營機關들의 實行計劃을 統合하며 地方計劃樹立을 指導하는데 充分한 構造的 裝置를 마련하고 法的 權限을 부여하는 方法이 있다. 이 경우 經濟企劃院과 中央行政各部 等 中央運營機關들과의 構造的 連繫를 制度化해야 할 것이다. 實行計劃의 綜合段階에서 關係部處의 參與뿐 아니라 地方行政機關과 利益團體 等 社會諸勢力의 參與를 確保하는 일은 매우 중요하다.

中央의 総合機構形成과 함께 中央과 地方의 名目上 役割配分을 現實化하여 中央에서는 名實이 함께 一般指標提示와 地方에서 할 수 있는 利益의 調整 그리고 技術支援 等에 필요한 活動만 하고 各市・道別計劃의 樹立은 各地方行政機關이 中心이 되어 할 수 있도록 해야 할 것이다. 여기에는 물론 地方行政機關의 計劃能力向上이 수반되어야 한다.

#### 4. 市・道綜合開發計劃樹立을 위한 地方計劃機構

앞에서 提한대로 市・道의 計劃能力은 형편없는 것이었다. 計劃過程에서 필요한 日常的인 書記的 業務를 除外하고는 거의 모든 일을 中央에 의지하려 하고 있었다. 中央에서 하라는 대로만 한다는 타성을 버리지 못한 것이다.

여기서는 우리가 직접 관찰할 수 있었던 道의 경우를 중심으로 문제를 검토해 보려 한다. 道廳안에 統合的인 計劃機構라는 것이 실질적으로는 確立되었다고 보기 어려운 상태였다. 近年에 들어 地方의 計劃能力向上이 強調됨에 따라 道廳에 企劃管理室을 設置하였지만 그任務와 性格에 맞는 支持措置가 되어 있지 않았다.

職制에 따르면 道廳의 企劃管理室은 行政副理事官을 長으로 하고 道行政의 企劃調整, 審查分析, 科學技術의 振興, 監查, 稅務의 監察, 條例 規則의 審查, 訴訟事件, 法規의 편찬, 其他 法務의 관한 業務를 수행하게 되어 있었다.

狹義의 計劃機能과 여기에 관련된 資料蒐集과 還流處理(feedback)에 관한 任務가 주어진 것으로도 5.이지만 企劃管理室이 計劃을 專擔하는 機構라 할 수는 없고 하나의 複合機能的인 組織이라고 할 것이다. 計劃에 관련된 機能이라 하여 이것 저것을 갖다 붙이고 보면 결국 計劃組織의 特색을 살릴 수 없는 것이다.

企劃管理室이라는 새로운 組織單位가 運營過程에서 定着되지도 않았다. 中央에서도 그런 형편인데 中央에 비해 落後된 體制라 할 道行政體制에서 이것이 쉽사리 定着되지 못하는 것은 오히려 당연한 것이 아니겠는가. 좌우간 傳統的인 道廳의 組織原理에 비추어 異質的存在이기 때문에 잘 定着되지 않을 것이고 또 이러한 機構가 새로 생겨난 것과同時に 여기에 연결되는 傳統構造에 어떤 相應하는 變動이 뚜렷해진 것도 아니기 때문에 企劃管理室이 활발히 움직이기는 매우 어렵게 되어 있다.

어떤 의미에서 道廳의 企劃管理室은 고립된 組織이라 할 수 있다. 道廳以下の 下部行政構造

에 對應組織(counterpart units)가 있는 것도 아니며 자랑스럽게 여기는 統制의 手段(人事, 豫算等)을 가진 것도 아니다. 그러니 每事를 法的 權限關係나 統制(命令一服從)關係로 理解하는 行政文化 속에서 影響力を 발휘하거나 일할 動機를 얻기란 어려운 것이다. 最近 豫算業務를 담당시켜 統制力を 부여하려 한 고충을 이해 할 만하다.

企劃管理室의 立場이 그런가 하면 다른 한편으로 道廳의 局·課等 系線組織들은 所管業務別로 中央의 主務部處와 直結되는 通信通路에 따라 一般行政業務뿐만 아니라 어느 정도의 計劃業務까지도 獨自의으로 處理해 왔다. 그리고 道를 중심으로 上·下에 연결되는 行政過程에서 一般的으로 가장 重要하고 影響力이 큰 組織은 道廳의 內務局이다. 內務局은 오랫동안 道廳의 首席局이라는 地位를 자랑해 왔다. 이 組織이 道行政을 調整할 수 있는 實質的 統制手段을 지니고 있으며 計劃資料의 蒐集과 還流情報의 管理도 여기를 통해야만 될 수 있는 것이 드는다.

職制를 보면 內務局은 庶務, 人事, 地方行政, 行政區域, 豫算, 會計, 決算, 營繕, 選舉, 國民投票, 財產의 管理와 處分, 地方稅, 稅外收入, 寄付金品統制, 統計, 地方自治團體의 監督과 기타 다른 局에 속하지 않는 事務를 담당한다고 되어 있다. 실제로 광범한 役割을 담당하고 있으나 人事와 豫算에 관한 權限은 특히 이 組織을 우월한 位置에 놓이게 하는 要因으로 생각된다(豫算業務는 최근에 企劃管理室로 이전되었다). 過去로부터 內務局을 중심으로 道行政이 強行되고 內務部의 地方行政監督作用은 주로 內務局을 그 道具로 삼아 왔다. 企劃管理室이 道廳안에 생긴 뒤에도 이러한 關係에는 큰 变動이 없기 때문에 企劃管理室의 活動能力이 약어질 수 밖에 없다. 본래 理致대로 따지자면 計劃組織에 무슨 「實權」이 필요한 것은 아니지만 傳統的 行政構造 속에서는 이것이 問題로 될 수도 있다.

企劃管理室 全體가 計劃業務를 다루는 것이 아니고 그 内部組織의 一部가 計劃業務를 담당하는데서 計劃部署는 취약한 것이다. 우리가 觀察하면 때 企劃管理室의 企劃擔當은 3급을 유 公務員이었으며 그 밑에는 5,6명의 4급 및 5급 職員이 配置되어 있었다. 이들의 學歷이나 經歷으로 보아 計劃業務에 관하여 특별한 訓練이나 經驗이 있는 것을 찾아 볼 수 없었고 大部分이 現補職에서 1年未滿의 勤務를 한 것으로 보아 빈번한 人員交替가 있는 것을 알 수 있었지만 이러한 組織單位가 機械的인 資料整理와 briefing chart를 만드는 일以上을 할 수 있다고 기대할 수는 없다.

道廳의 計劃擔當部署가 이와 같이 無力한데다 이러한 組織單位의 活動을 바탕으로 하여 道廳이 中央計劃體制의 多元化된 計劃關與機構들과 直接 通信할 수 있는 構造的 連繫도 잘 정돈되어 있지 않다. 企劃管理室의 企劃係가 對中央의 上向의 參與를 積極的으로 할 수 있는 能力은 거의 없고 中央(內務部)에서 指示하는 事務를 機械的으로 處理하여 報告할 수 있을 뿐이다.

道廳內部에서企劃係를 중심으로 한計劃情報의通信通路가 잘되어 있는 것도 아니며道廳以下의 地方行政機構와道의企劃係를直接적으로잇는構造는 없고郡廳以下의行政單位에는計劃專擔組織이 없다.

道廳外部의 特別地方行政官署들과의 聯關係는一般的으로 회박하며計劃過程에서 서로協力하고調整하는일은 거의 없는것 같다.各各中央의上級官廳이 다르며이와같이서로다른中央官廳과의종단적인行政系統을따라道內에서각기所管事務를處理한다.道內에서이루어가는모든行政活動은서로관련된것이니횡적으로협조하고調整해야한다는필요를認識하지못하거나認識하더라도그러한活動을할責任도없고ability도없다고생각하는것같았다.

特別地方行政官署以外에도各種利益集團이나一般住民이計劃過程에정당히參與해왔다고볼수없다.이런이야기를하기에는오히려어색한느낌이든다.어차피地方行政機關의獨自의計劃ability이없는바에는地方에서의計劃process에는關心도없고參與할필요도없다고판단하는지도모른다.여하간道廳에서道內의發展事業을包括하는綜合開發計劃을樹立하면서外部의行政機關이나利益中樞들을計劃process에의미있게參與시키지않았다는것은어떻게正當화시킬것인지문제이다.

道廳의外에있는行政機關과의關係를除外한道廳의對外의인連繫는대체로 세方面으로나누o 생각할수있는데그하나는中央의監督官廳과의關係이다. 다른하나의對外的連繫는特別地方行政官署와의關係에서相互의活動을調整하고協助를이룩하기위한裝置이다. 세번째의對外的連繫는利益의仲介의集團이나一般大眾과의交互作用에관한것이다.

道廳의이러한對外關係가一般的으로不實한理由를들어보면다음과같은것을생각할수있다.

첫째로는수있는것은過去로부터의傳統이며特성이다.行政內容이單純하고消極的이며法規的이었던時代의遺產이남아對外의인協力이法的權限에의하여統制되지않으면協力의필요를느끼지않는다.公務員들은거개가對外關係에대해서消極的인態度를보이고있다.也機關과의協議가法令에서要求되고있는것은그저잘되어가고있거나생각하고그렇지않은慣例上的접촉에는무관심하며그밖의分野에대해서는모르거나또는관계가없는것으로생각한다.公式的인對外接觸은法律의으로그리고權力의으로理解하는것이보통이다.그리하여「일본위」로보아對外關係가不適當한때에도불편을느끼지않는경우가많으며權限分配의問題가관심을끄는경우는많으나機關間의調整問題가擧論되는경우는드물다.

둘째로資源(resources)의制約을들수있다.쉽게말하여豫算이나人力에있어서그리고

行政技術에 있어서 地方行政機關들은 항상 制約을 받아 왔으므로 적극적인 開拓을 필요로 하는 일이나 法律·命令에서 直接的으로 要求하지 않는 能動的인 活動에는 힘이 미치지 못했고 따로 能動的인 作用을 필요로 하는 對外關係의 開拓이 不充實하게 될 수 밖에 없었다. 즉 行政機關의 힘이 그런데까지 미치지를 못했다는 말이다.

셋째로 中央監督官廳의 水準에서 이루어져야 할 調整의 不實을 들 수 있다. 權力의 中心部에서 이루어져야 할 統合活動의 失敗는 下級 地方機關들의 活動을 調整하기 어렵게 한다. 中央의 政策에 一貫性이 없거나 모호하고 또는 中央機關間의 調整과 協助가 잘 이루어 지지 않으면 그 영향이 地方에 미쳐 地方官署間의 協助가 어렵게 된다. 특히 韓國에서와 같이 힘의 根源이 原則的으로 中央에 몰려 있고 地方官署의 自律性이 制限된 곳에서는 中央의 不調和가 地方에 미치는 영향은 심각한 것이다.

끝으로 行政對象人口의 行政過程에 대한 參與ability이 成熟하지 못했으므로 行政機關間의 協助와 調整을 바깥으로부터 刺戟하고 促進하는 劢力を 形成하지 못하는 것으로 보인다.

이러한 여러가지 理由와 計劃節次의 制限 때문에 道廳의 計劃過程에 外部의 勢力中権들이 온당히 參與하지 못했다. 앞에서 말한데로 道廳의 計劃擔當部署에서는 日常的 事務를 處理한 것일 뿐 關係勢力を 調整하는 真正한 의미의 計劃을 한 것은 아니다.

취약한 發關的基礎 위에서 출발된 道의 計劃活動過程도 보잘 것 없는 것이었다. 우선 資料蒐集의 過程에서부터 問題가 많은데 이段階에서 道企劃部署의 主動的인 役割은 볼 수 없다. 重要의 計劃情報은 대개 中央에서 주는 것이다. 中央行政機關들의 各種 計劃들은 주어진 條件(givens)으로 받아 들여진다. 內務部에서는 市·道綜合開發計劃에 관하여 매우 상세한 指示와 命令을 발하고 있다. 道內에서의 情報蒐集은 원활치 못하며 상당한 경우에 不正確하다. 計劃機關에서 실제 調査를 하고 엄격히 분석하여 일어지는 資料를 받아 들여야 할 경우에도 計劃部署의 事務員들이 대강 짐작해 만들어 버리는 것들이 있다. 예컨대 郡廳以下の豫算推計는 道廳에서 해버린다.

道廳內의 計劃樹立過程에서 하는 分析 또는 評價와 代案選擇은 實質적으로 아무런 意味가 없는 것이다. 分析이라는 말은 統計資料를準備하는 書記的業務와 briefing chart를 만드는 일을 뜻하는 것처럼 되어 있다. 綜合計劃이라 하면서도 事業間의 連關性은充分히 分析되지 않고 諸種의 央計劃과 中央에서指示하는 指標에 따라 計劃을 「編輯」하는 作業을 하고 있을 뿐이며 그結果는 調整되지 않은 發展事業의 混成畫(mosaic)으로 나타날 수 밖에 없다. 將來에 관한 預計가 所用되는 경우 대개 「適當히」 만들고 엄정한 方法을 따지는 일이 별로 없다. 預計나 事業目標設定을 道廳에서 해야 하는 경우에는 보통 過去의 事業實績을 基準으로 하는 것 같은데 過去의 實績을反省없이 받아 들인다면 發展과는 거리가 멀어진다.

이와 같이 綜合開發計劃의 윤곽은 中央에서 주는데로 따르고 數值의 代入은 道廳에서 前

例에 따라 또는 주어진 것을 그대로 하고 있으므로 새로운 代案의 모색을 내용으로 하는 獨自的 計劃活動은 거의 없는 것이나 다름이 없다.

計劃의 執行過程이나 執行結果의 分析에 있어서도 基礎的인 統計資料는 충실히 審集되고 있으나 이것의 다음에 만들어야 할 計劃에서 어떻게 해석되고 반영되어야 할 것인지에 관하여 「分析的」努力을 하지는 않는 것 같다.

市・道綜合開發計劃의 過程은 全般的으로 中央에 편중되어 있었다. 그렇게 해야 한다고 믿었던지 아님 그에게 할 수 밖에 없는 형편이었을 것이다. 당장은 너무 먼 理想일지 모르나 地方의 綜合計劃을 육성하여야 한다는 名目에 실제를 접근시키려면 計劃樹立의 機關의 基礎를 크게 強化시켜야 할 것이다. 왜냐하면 地方計劃機構의 問題는 널리 地方行政體制의 全般에 연결되어 있기 때문이다. 地方行政體制의 全體가 發展管理任務에 適合하도록 方向轉換되어야만 問題의 根本的인 解決을 볼 수 있을 것이다. 計劃에 필요한 節次와 技術은 그와 더불어 論議되어야 한다.

#### 參　考　文　獻

1. 內務部, 市・道綜合開發計劃의 效率的 遂行方案에 關한 研究(地域開發資料 第2輯, 1971). 이 研究報告書의 計劃機構와 過程에 關한 部分을 筆者가 執筆하였다.
2. 吳錫泓, “機關形成” 發展行政論(朴東緒外 6人 共著, 1973), pp.235-252.
3. 吳錫泓, “政府計劃機構의 補完” 中央行政(中央行政協會, 1971. 6), pp.92-99.
4. Bertram M. Gross, “The Managers of National Economic Change,” in *Public Administration and Democracy: Essays in Honor of Paul H. Appleby*, edited by R.C. Martin (Syracuse University Press, 1965), pp.101-127.
5. Saul M. Katz, *A Systems Approach to Development Administration* (Papers in Comparative Public Administration Special Series: No.6, American Society for Public Administration, 1965)
6. Saul M. Katz, *Guide to Modernizing Administration for National Development* (University of Pittsburgh, GSPPA, 1966)
7. W.A. Lewis, *Development Planning: The Essentials of Economic Policy* (Harper & Row, 1966)
8. R.L. Meier, *Developmental Planning* (McGraw-Hill, 1965)
9. Suck-Fong Oh, “Local Administrative Institutions as Development Action Instruments: The Korean Case,” in *Seoul National University Faculty Papers* (Seoul National University, 1971), pp.159-173

10. U.N Economic Commission for Asia and Far East, "Administrative Machinery for Planning in the ECAFE Region," Economic Bulletin for Asia and the Far East, Vol. XII, No. 1, (Dec., 1961)