

# 京釜高速道路建設計劃의 管理와 戰略에 關한 研究

朴 鍾 治

(9回 卒業生)

## 目 次

### 第1章 序 論

### 第2章 理論展開 모형과 假說

#### 第1節 開發計劃管理의 概念

#### 第2節 環境 對 開發計劃 對 開發目標

#### 第3節 環境과 開發計劃

#### 第4節 開發計劃의 管理

### 第3章 京釜高速道路建設計劃에 關한 事例分析

#### 第1節 京釜高速道路建設構想(Idea)과 成熟 經過

#### 第2節 環境의 要求의 計劃에 對한 投入過程 의 分析(環境과 計劃)

##### 1. 要求의 投入

##### 2. 賛反要求의 갈등과 要求의 處理

#### 第3節 京釜高速道路建設計劃의 管理要素分 析

##### 1. 指導者의 役割

##### 2. 指導理念의 具體化

##### 3. 所要資源의 確保와 分配

#### 4. 管理組織構造

#### 5. 外的紐帶機關과 關聯計劃

#### 第4節 京釜高速道路建設計劃의 推進을 為한 戰略의 展開

##### 1. 戰略의 意義

##### 2. 5段階의 戰略

##### 3. 時間의 經過에 따른 指導力과 環境의 變 動과 戰略

##### 4. 戰略의 接近方法

#### 第5節 計劃이 追求하는 變動의 誘發效果分 析(產出分析)

##### 1. 京釜高速道路建設計劃이 本來 意圖하는 變動

##### 2. 計劃實施로 因한 變動

##### 3. 計劃의 實施結果로 나타난 副作用

#### 第6節 現象分析結果의 評價

### 第4章 結 論

#### 第1節 우리나라 開發計劃模型定立의 試圖

成토록 하기 為하여 또 政策的으로 定立된 價値를  
維持도록 하기 為하여 最高管理層의 指導者들이 어  
떻게 指導力を 發揮하여 開發計劃을 統制, 管理하  
며

셋째, 開發計劃의 實現을 為하여 어떠한 戰略을  
구사하는 것이며

넷째로 이 開發計劃이 어떠한 發展의 變動을 招  
來하여 國家發展에 寄與하는가를 究明함으로서 政  
治指導者와 最高行政管僚에게 今後의 開發計劃을  
爲한 하나의 模型을 提示하여 이들이 刷新家的立  
場에서 現實을 把握하고 또 環境에 민감하게 도전

### 第一章 序 論

本論文의 試圖하는 目的은 國家發展을 為하여  
開發計劃을 政策的으로 活用할 수 있도록 그 方  
向을 提示함과 同時に 우리나라의 開發計劃管理能  
力を 向上시키고자 하는데 있다고 보여 이 研究의  
目的을 좀 더 具體的으로 말하면

첫째, 우리나라의 開發計劃이 急進的인 政治, 經  
濟, 社會의 變動的인 環境을 吸收하여 如何히 樹  
立되며

둘째, 樹立된 開發計劃이 그 賦與된 目的을 達

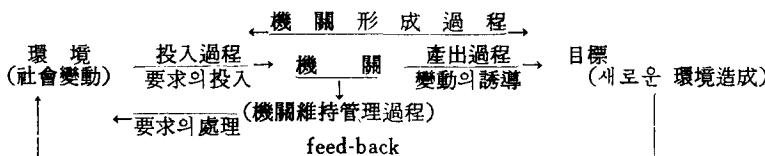
함과 아울러 未來를豫見함으로서 意識的인 國家發展을 助長하는데 目的이 있다고 본다.

## 第二章 理論展開모델과 假說

### 第1節 開發計劃管理의 概念

機關形成이란 恒常 流動의으로 變動하는 環境의 變變을 公式的인 行政組織으로 하여금 計劃의으로企劃하여 새로운 發展의 變動狀態로 誘導하는 行政技術을 意味한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 機關形成이 이루어지는 過程은 어떠한 目的을 達成하기 위하여 組織된 行政機關自體의 維持·管理에

必要한 諸變數의 作用과 戰略의 展開過程만을 機關形成過程으로 把握할 수는 없다고 생각되며 이는 行政機關이 環境의 變動에 適應하며 環境變動에 따라 蓉起되는 環境의 要求를 치밀하게 吸收하여 行政組織의 合理的인 매카니즘을 通하여 새로운 社會의 變動으로 誘導하고 새로운 價値를 創造함으로서 行政機關의 追求는 目標를 達成하기까지의 一連의 連續의 過程이라고 包括的으로 理解하여야 할 것이다. 이러한 機關形成過程을 圖式化하면 다음과 같이 表示할 수 있을 것이다.



그리나 本論文이 取扱하는 것은 하나의 機關에 의하여 이루어지는 機關形成過程을 다루고자 하는 것이 아니고 이러한 機關이 樹立하는 計劃중에서 도 우리나라와 같이 發展途上國家에서 樹立되는 開發計劃을 機關形成論의 根據으로 다루고자 하는 것이다

이와 같은 意味에서 開發計劃이 樹立되고 管理하여 어떠한 開發目標를 達成하는 過程을 開發計劃管理過程이라고 表現한다면 이 開發計劃管理過程을 投入一產出模型에 立脚하여 圖式으로 表示하면 다음과 같이 될 것이다.



本論文이 規明하고자 하는 主要한 초점은 이 開發計劃管理過程을 體系적으로 分析考察하고자 하는 것이다. 따라서 開發計劃管理過程을 考察하기 위하여 다음과 같은 假定을前提로 本論文을 이끌어 나갈 理論展開모델을 構想하고자 한다.

### 第2節 環境對開發計劃對開發目標

우리는 現在라는 觀念을 基準點으로 時間의 흐름은 過去→現在→未來로 區分한다. 그러나 現在는 곧 過去가 되고 未來가 現在가 되며 또 다른 앞에 닥아온 時間이 未來가 될 것이다. 即 이러한 時間의 흐름을 다음과 같이 表示할 수 있다.



이때에 一定한 時間에 있어서의 過去를  $t - \infty$ 라고

하고 現在를  $t_p$ , 未來를  $t + \infty$ 라고 한다면

$$t - \infty \leftarrow \text{---} | \text{---} \rightarrow t + \infty$$

$t_p$

$t_p$ 點에서 우리가 滿足하는 때는 거의 없고 恒常보다 나은 將來를追求하며 過去보다는 現在가, 現在보다는 未來의 生活이 더욱 向上되기를 願하며 이것은 곧 人間의 本能이라 할 수 있다. 이러한 本能은 人間의 本能인 同時に 人間이 所有 集團이나 行政組織, 나아가서는 國家에 있어서도 共通된 事實이다. 그러나 實際 속에서 많은 經驗과 知識을 習得하고 또 過去를 懷古할 수 있는 能力은 오래 前부터 實現된 것은 事實이나 未來에 對하여 積極的으로豫見하고자 努力하기始作한 것은 最近의 일이라 하겠다. 이와같이 過去와 現在의 生活에만汲汲하고 未來를 내다보는 努力を 계울리한 理由는 다음과 같다고 생각한다.

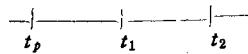
첫째, 未來는 極히 不確實하고 可變의므로 將來를 내다보는 일은 極히 瞬昧하고 不可能하다고 생각하였으며

둘째, 人間의 힘은 微弱한 것이므로 環境을 克服할 수 없을 것이라는 諦念感이며

셋째는 앞을 내다 보는 일은 意識的으로 回避하여 現狀에만 滿足하려는 社會科學者들의 態度<sup>(1)</sup>였다. 그러나 우리는 이런 安易한 生活과 過去나 現在 志向의in 思考의 世界속에 定着할 수는 없을 것이다. 우리는 極히 不確實하고 可變의in 將來의 일도 科學的인 根據에 依하여 不意에 일어난 突發事態에 어느程度 調整이 可能하다는前提下에 現在의 連續인 未來를豫見하여 實現可能한 計劃을樹立하게 되었다. 이와같은 計劃은 國民生活과 國家行政의 各部門에 걸쳐 教育計劃, 經濟計劃, 都市計劃, 建設計劃, 人口計劃 等 無數한 計劃의樹立이 그것이다. 또한 이러한 計劃은 未來를보는範圍의 程度에 따라 長期計劃, 中期計劃, 短期計劃으로 區分할 수 있을 것이며 또한 計劃의目標에 따라서 計劃을 分類할 수도 있을 것이다. 卽 未來의 社會의 變動價值를 計劃目標로 하고 있다면 社會計劃, 經濟發展價值를追求하는 것이라면 經濟計劃 國土의 均衡發展과 効率의in 利用價值를達成하기 為한 것이라면 國土計劃, 行政改革을 包含하는 行政發展을 價值로 設定하고 있을 때에는 行政計劃이라고 할 수 있을 것이다.

本論文에서 考察하고자 하는 開發計劃도 事實上 이러한 計劃들이 設定한 目標를 成就하기 為한手段으로서의 下部計劃에 不過하다고 본다.

以上에서 開發計劃이 무엇인가 하는意義를 밝히기 為하여 計劃의 一般論을 說明하였다. 그러나 이제 環境과 開發計劃과 開發目標와의關係를 說明하기 위한 理論模型을 構想하기 위하여 다시 時間觀에 立脚한 分析을 하고자 한다. 이제 一定한 時間に 있어서의 現在를  $t_1$ 이라고 하고 計劃을樹立하고 管理하는 者가豫測할 수 있는 未來의 어느 時間을  $t_2$ 라고 한다면



(o) 경우 計劃樹立者가 現時點에서 未來를豫見하는範圍에 따라  $t_2$ 點은 더 가까울 수도 있을 것이고 더 멀어질 수도 있을 것이다 未來의豫測은 事實上 限界가 있는 것이므로  $t+\infty$ 가 될 수는 없을 것이다.  $t_1$ 과  $t_2$ 와의 距離에 따라 長期計劃, 中期計劃, 短期計劃으로 나눈다면一般的으로  $t_2-t_1=20$ 年 内外인 計劃을 長期計劃,  $t_2-t_1=10$ 年 内外인 計劃은 中期計劃,  $t_2-t_1=5$ 年 内外인 計劃을 短期計劃으로 보고 있는듯 하다.<sup>(2)</sup>

$t_1$ 에 있어서의 環境은 계속적인 波動을 나타내며 變動하고 있다. 더욱이 Riggs가 말하는 傳統的社會를 지나 過渡的社會에 位置한 우리나라와 같은 開發途上의 國家에 있어서 變動의 波及度는 매우 크다는點에 關하여는前述한 바와 같다. 이러한  $t_1$ 에서의 環境의 變動은 만약 過去의 事實과 經驗을 分析할 수 있는 計劃樹立者的 ability의範圍를  $t_1$ 로 하면

(o) 경우  $t_1-p$ 와  $t_1$ 까지의 時間的距離는  $t^2$ 와  $t_1$ 과의 時間의距離보다 훨씬 크다고 할 수 있는데 이는 過去事實의 儘古는 이미 發生한 存在事實에 對한 것이며 未來에 對한豫見은 不確實하고 不變의in 將來의 일을豫測하는 當爲의 價值의 世界이기 때문이다.)

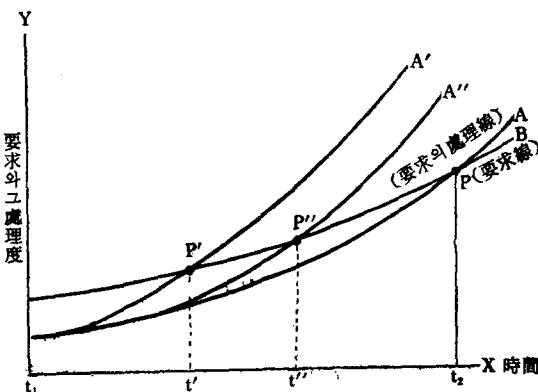
$t_1-p$ 로부터  $t_1$ 까지의 時間의 흐름에 따라 연쇄 반응적으로 變動되어온 環境變化의 集約된  $t_1$ 의 狀態는 過去의 連續的 現在의 狀態로서 把握하여야 할 것이다.  $t_2$ 는  $t_1$ 에서 計劃의樹立者가 未來에도 달할 狀態를豫測할 수 있는範圍의 限界點인 同時에  $t_1$ 에서의 環境과 其後의 繼續的in 環境의 要求를充足하기 為하여樹立된 計劃이 그目標를達成하는 時期이다.  $t_1-p$ 로부터  $t_1$ 까지 卽 過去의 連續的 現在로서의  $t_1$ 에서의 環境狀態는 不滿足의 狀態이다. 왜냐하면 現實에 滿足못하는 것은 人間의 本能이기 때문이다. 이러한  $t_1$ 期에서의 不滿足은 이를 解消하기 為하여 要求를 發生시킨다고 생

(1) 李善熙「長期計劃의 비전」, 民主共和黨政策研究室, 政策季報, 第3卷 第3輯 (1968. 10) p.44

(2) 現在 政府에서樹立한 各種開發計劃을 보면 1年~5年은 短期, 5年~10年은 中期, 10年~20年은 長期計劃으로 보고 있음.

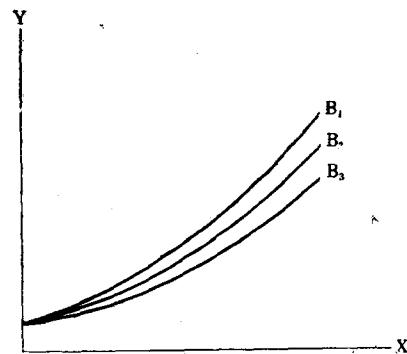
각한다. 따라서 計劃樹立者は  $t_1$  期에서 본 環境變化에 따른 諸要求가 發生하게 된 問題를 認識하고 또 이 要求가 무엇을 願하는 가를 吸收하고 아울러  $t_2$  期까지의 環境의 繼續的變動을 豫測하여 計劃을 樹立하는 것이다.

만약  $t_1$  期에 나타난 環境의 要求와 그 變動過程을 計劃속에 意識的으로 吸收處理치 않는다면  $t_1$  期以後에 連續的으로 나타나는 環境의 要求는  $t_2$  期보다도 훨씬 먼 未來에야 滿足시킬 수 있을 것이며 경우에 따라서는 永遠히 滿足시킬 수 없을지도 모른다. 이런 意味에서 考察하여 볼때,  $t_1$  期에서의  $t-p$ 로부터의 累積된 環境狀態와  $t_1$  期以後의 諸要求가 만족되는 未來의 時期  $t_2$  間에는相當한 時間의 間隔(time lag)을 招來한다. ( $t_2 - t_1 = \text{time lag}$ ) 이러한 時間의 間隔은 有力한 指導力を 구사할 수 있는 刷新的指導者에 依하여 樹立 管理되는 開發計劃을 通하여 短縮시킬 수 있다고 생각되며 이 關係를 圖示하면 다음과 같다.



위의 圖示에서 다음과 같은 點을 假定할 수 있을 것이다. 即  $t_1$  期로 부터의 環境의 變化에 따른 環境으로부터의 諸要求를 表示하는 曲線을 B라고 하고 이 諸要求를吸收, 處理시키는 曲線을 A라고 한다면 첫째 B曲線은 거의一定한 比率로增加한다고假定하고자 한다. 그러나 이와같이一定한 比率로增加한다는假定은  $t_1$  期로부터 其以後 未來의 어느 時期까지의 環境의 變化에 對하여 어

느 程度 科學的인豫測作用이 可能한 境遇에만 成立할 수 있을 것이다. 또한 B曲線의 기울기는 要求의 強度를 表示한다고 할 수 있다. 가령 國家가 開發을 要하는 部門이  $B_1, B_2, B_3$  가 있다고 하고  $B_1$  은  $B_2$  보다  $B_2$  는  $B_3$  보다 그 要求가 많다고 한다면 다음과 같이 表示할 수 있을 것이다.



結局 이는 單位時間當 要求의 增加量이  $B_1 < B_2 > B_3$  이므로

$$\frac{B_1 \text{의 要求量}}{\text{時間}} > \frac{B_2 \text{의 要求量}}{\text{時間}} > \frac{B_3 \text{의 要求量}}{\text{時間}}$$

이라고 할 수 있을 것이다. 또한 이러한 要求曲線 B는 어떠한 事件(social events)을 契機로 急速한 增加曲線으로 나타나는 경우도 있다.<sup>(3)</sup>

둘째로, A曲線은 開發計劃의 樹立者가 計劃的으로 定하는 曲線이다. 그러므로 B曲線이 自然發生的으로 나타나는 線임에 反하여 A曲線은 開發計劃樹立者가 人爲的이며 政策的으로 定하는 曲線이다. (이러한 意味에서 開發計劃은 環境에 對하여 獨立變數라고 본다.) 만약 計劃樹立者가 環境의 變化에 따른 要求 B를 滿足시켜나가는 線을 위의 A曲線과 같이 計劃하고 있다면 A曲線과 B曲線이 만나는 P點에서 環境의 要求와 計劃의 實施로 因한 要求의吸收處理가 一致하게 될 것인데 结局  $t_2$  期에서  $t_1$  期에 計劃樹立者가 구상하고 計劃하였던 目標를 達成(이경우 目標의 達成이란  $t_1$  期의 環境이  $t_2$  期의 새로운 發展된 環境으로 轉移되었음을 意味함은 前述한 바 있다)하게 될 것이다. 그러나 만약 計劃樹立者가 A'曲線과 같이 要求의

(3) 例로 1968年 湖南, 橫南地方의 極深한 旱害로 因하여 地下水開發計劃이 樹立되고 現在 地下水開發公社가 發足되었다.

處理를 計劃하고 있다면 *B* 曲線과 만나는 點은 *P'* 가 될 것이며 目標가 達成되는 時期는 *t'* 期로서 *A* 曲線으로 하는 것보다는  $(t_2 - t_1) - (t' - t_1)$  만큼 早期에 計劃目標를 達成할 수 있을 것이므로 이 만큼 時間의 間隔이 短縮된다고 볼 수 있다. 또한 *A''* 曲線으로 할 때에는 *A'* 曲線보다는 느리지만 *A* 曲線보다는 早期에 目標를 達成할 수 있을 것이다. 이러한 事實로 볼 때 單位時間當 要求를 吸收 处理시키는 量을 크게 하면 할수록 더 빨리 開發目標를 達成할 수가 있음을 當然한 일일 것이다. 그러나 開發計劃의 樹立者가 *A* 曲線을 操作하는데는 一定한 限界가 있다고 생각한다. 即 Esman이 機關形成에 있어서 內的變數와 外的變數<sup>(4)</sup>를 들고 있듯이 開發計劃의 管理에 必要한 資源, 指導力, 組織構造, 外의紐帶關係 等 主要한 變數(variables)와 密接한 關係를 가지는 것으로서 開發計劃의 管理者가 얼마나 이 變數를 動員, 活用할 수 있는가에 달려 있다고 본다. 가령 開發計劃의 樹立者와 管理者들이 이러한 變數를 充分히 考慮하지 않고 無理하게 *A* 曲線을 計劃한다고 하더라도 이와 같은 開發計劃은 目標達成을 為하여 實現 可能한 手段이 못되므로 計劃하였던 時期에 目標를 達成한다는 것은 事實上 어려운 일이 될 것이다.

셋째로 上과 같이 볼 때 環境과 開發計劃, 開發目標와의 關係는 다음 같다고 생각한다. 即 開發計劃이 追求하는 目標의 達成은 *A* 曲線(環境要求의 處理線)과 *B* 曲線(環境要求의 投入線)에 依하여 決定되는 것이므로 開發目標의 達成은 環境의 要求와 開發計劃의 樹立과 管理라는 두 가지 變數에 依하여 決定된다고 할 수 있을 것이다. 但, 여기서 開發目標를 *G*, 環境의 要求를 *E*, 要求를 吸收處理하는 開發計劃을 *P* 라고 한다면, *G* 와 *E*는一般的으로 反比例의 關係에 있고 *G* 와 *P*는 比例關係에 있다고 할 수 있을 것이므로 *G*. *E*. *P*의 關係는 다음과 같은 式으로 表示할 수 있을 것이다.

$$G = f\left(\frac{P}{E}\right)$$

即 *G*는  $\frac{P}{E}$  의 函數關係(function)에 있다고 하겠다. *G*를 早速히 達成하려면 *P>E* 가 成立하여야 할 것이며 만약 *P*가 *E* 보다 크지 못할 경우에는 위에서 言及한 바와 같이 實現 可能한 計劃이 되지 못하고 다만 形式的인 非過한 計劃이 될 것이다. 그러나 開發途上國家에 있어서 指導者들이 그리고 開發計劃의 樹立, 管理들이 實際의으로 심각하게 當面하는 問題는 바로 이 點인데一般的으로 開發途上의 國家에 있어서 急激한 社會變動의 累積과 波及效果로서 *E*는 予期 없이 膨脹하고 있음에 反하여 *P*에는 薄은 制約條件을 內包하고 있는 것이다. *P*를 制約하는 主要한 要素들은 例로 人的, 物的 資源의 貧困, 指導力의 不足, 政治, 經濟, 社會面에서의 諸制度의 未備傳統社會의 要素의 殘存으로 因한 社會機動性의 缺如, 行政組織의 취약성, 經營能力의 不足, 科學技術의 不足, Idea의 결핍, 國防經費의 增加, 天災의 突發 等 制約條件이 許多하다. 이러한 開發途上國家에 있어서의一般的의 狀況은 바로 우리나라의 實際인 것이다. 指導者와 開發計劃의 樹立管理者들은 이렇게 *P>E*가 되도록 할 것인가? *P>E*의 意味는 換言하면 環境의 要求量보다 環境의 要求를 滿足시키는 量을 더 크게 한다는 것이라면 어떻게 이러한 方向으로 開發計劃은 誘導하여 나갈 것인가? 이에 對한 解答은 結局 앞에서 圖示한 理論 모델속에서 찾을 수 밖에 없다고 본다. 即 이는 開發計劃이 지니는 獨立變數의 機能을 活用하는 方法일 것이다. 即前述한 바와 같이 環境의 要求를 吸收處理시키는 曲線 *A*는 開發計劃의 樹立者가 人為的, 計劃的 그리고 意識的으로 調整할 수 있는 것이므로 이 *A* 曲線을 어느 目標年度까지는 環境의 要求曲線 *B*를 超過할 수 있도록 計劃하는 것이다. 開發計劃의 樹立者가 *A* 曲線을 定한 後에 하여야 할 일은 이것이 計劃目標를 達成하기 為하여 가장 理想의이고 또 가장 實現可能한 計劃이 될 수 있도록 開發計劃의 管理를 여하히 하느냐 하는 問題인데 開發計劃의 管理者は 이 目的을 實現하기 為하여 限定된 人的, 物的 技術的 資源을 最大限으로 活用

(4) Esman, M.J. 「The Institution Building Concepts...An Interim Appraisals」 Inter-University Program in Institution Building. 1967 pp. 1-9

하고 指導力(leadership)을 發揮할 뿐만 아니라 適切한 戰略을 展開하여야 할 것이며 이러한 開發計劃의 管理問題는 우리나라의 政治指導者와 行政官僚들이 直面한 重要하고도 緊急한 問題일 것으로 본다.

넷째로, 開發計劃의 樹立者가  $t_1$ 期에 開發計劃을 樹立하여  $t_2$ 期에 開發計劃의 目標를 達成하였다고 할 때  $t_1$ 期의 環境과  $t_2$ 期의 變動된 環境과를 比較할 必要가 있다. 開發計劃이 本來 意圖한 目標대로 實現된다면  $t_1$ 期의 環境보다  $t_2$ 期의 環境은 보다 좋은 環境으로 轉換될 것이며  $t_1$ 期의 環境이  $t_2$ 期의 變化된 環境으로 轉移하는 過程은 開發計劃期間 ( $t_2 - t_1$ )동안의 開發計劃管理者들에 依한 計劃의이고 政策의開發計劃의 管理過程을 通하여 漸次의으로 이루어지는 것이다. 만약 開發計劃이라는 價值判斷의이고 積極的인 計劃行爲가 없다고 하면  $t_1$ 期의 環境은 그대로 不規則의 變動을 거듭하면서  $t_2$ 期에 가서는 惡化된 環境으로 轉落될 可能성이 있다. 왜냐하면 自然發生의 環境에 아무런 人爲의이고 積極의 行爲없이 放置하여 둔다면 결코 願하는 方向으로 環境이改善된다고는 조금도 期待할 수 없을 것이기 때문이다. 그리므로 이와같이 無計劃狀態로서 흘러가는 環境의 變動을 行政組織을 이끌어 나가는 指導者들이 計劃의으로 整理,吸收하여 行政組織이 指向하고 있는 價值(value)를 維持되고 나아가 이 價值가 一定한 行動類型(action pattern)의 準據로서 實現될 수 있는 環境( $t_2$ 期)으로 誘導할 必要를 느끼는데 이것이 바로 開發計劃의 機能이라고 본다. 이와같이 考察할 때 開發計劃은  $t_1$ 期의 環境이  $t_2$ 期의 環境으로 轉移하는데 있어서의 하나의 媒介變數의 機能을 遂行하고 있다고 할 수 있을 것이라고 생각한다. 우리가 어떠한 商品의 生產過程을 볼 때 粗雜한 原料가 生產機에 投入되어 전혀 새로운 形態의 商品이 製造되어 나오는 것과 마찬가지로  $t_1$ 期의 環境이  $t_2$ 期의 새로운 環境으로 바뀌어지는 것은 開發計劃이라는 매카니즘을 通하는 동안 이루어진다. 이때 開發計劃과 環境과의 關係를 생각하면 過去의 連續的現在로서의  $t_1$ 期의 環境에 對하여는 從屬變數로서, 現在의 連續的未來로서의  $t_2$ 期의 環境에 對하여는 獨立變數로서 作用하고 있

다고 할 수 있다.

①  $t_{-} \sim t_1$ 環境 —— 開發計劃(從屬變數)

② 開發計劃(獨立變數) ——  $t_1 \sim t_2$ 環境

그런데 開發計劃이  $t_2$ 期까지의 環境을 創出하는 것은 產出機能이며 이 產出過程을 通하여 이투어 진 環境의 變動은 단순히  $t_1$ 期의 環境에 對한 量的 變動으로만 把握할 수는 없다. 即 앞에서도 잠간 說明한 바와같이 開發計劃이라는 것도 政策을 達成하기 為한手段으로서 이루어지는 것이므로 開發計劃의 樹立, 實施라는 것도 一種의 政策의 形成으로 볼 수 있으며 이는 곧 質的 變動을 意味하며 이 質的 變動은 環境의 量的 變動을 招來한다. 그러나 이러한 量的 變動은 그대로 量的 變動에 그치는 것이 아니라 連續의으로 質的 變動을 誘發하여 開發計劃이 指向하는 價值가 定型화할 때 까지 變動을 繼續한다.

그러므로 참다운 意味에 있어서 開發計劃이 成功하려면 이 質的 變動이 이룩한 새로운 環境까지 開發計劃을 繼續推進하여야 할 것이다.

이와 같은 關係를 圖示하면

① 質的 變動 —— 量的 變動  
(獨立變數) (從屬變數)

② 量的 變動 —— 質的 變動  
(媒介變數) (從屬變數)

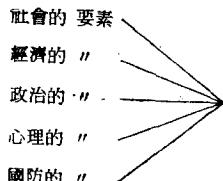
### 第3節 環境과 開發計劃

一定한 開發計劃의 對象으로서 國家가 積極의 開發을 必要로하는 領域의 環境의 要求는 外面의으로는 集合의으로 나타나는 것 같아 보인다. 그러나 이러한 環境의 要求의 内面에는 여러가지 要素들이 結合되어 있는 것이다. 이러한 環境을 構成하는 要素들은 大別하여 ① 社會의要素 ② 經濟의要素 ③ 政治의要素 ④ 行政의要素 ⑤ 心理의要素 ⑥ 그리고 우리나라와 같은 곳에서는 國防의要素等도 큰 比重을 占하고 있다. 따라서 環境의 變動이란 결국 이러한 構成要素의 流動性을 意味한다고 할 수 있겠다. 環境의 構成要素와 環境과의 關係는 函數關係(function)에 있다고 본다.

即 環境의 要求의 크기를 決定하는 것은 이 要素들의 變動量에 比例한다. 이제 環境의 要求를  $E$ 라고 하여 위에 列據한 要素들을 각각  $a, b, c, \dots$ 等으로 表示하면 이 關係는 다음과 같은 式으로 表示할 수 있을 것 같다.

$$E=f(a,b,c\cdots)$$

그러나 이러한 要素들의 變動으로 因하여 어찌한 開發部門의 投資를 必要로 하는 環境的 要求가 發生하였다고 곧 이 部門의 開發計劃이 樹立되는 것은 아니고 이것이 開發計劃으로反映되어 國家의 公式的인 開發目標로서 設定되기 為하여는 國民과 行政主體의 一定한 認識過程을 要한다. 만약 이와 같은 認識過程이 缺다면 發生된 環境的 要求는 그야말로 要求에 그치고 그 要求는 無觀心乃至는 放置狀態로 될 것이다. 環境的 要求가 開發計劃의 樹立段階까지 誘導되는 認識process을 要求해서 說明하면 먼저 環境的 要求는 國民生活속에서 하나의 問題로서 認識할 뿐만 아니라 이 問題意識이 政治指導者와 最高位層에 屬하는 行政官僚들이 이 問題의 解決을 信念으로 생각하고 그 具體的인 問題解決方法(problem solving method)을 모색, 강구하도록 計劃을 擔當하는 計劃樹立者에로 그 意思를 下達할 때에 비로서 이루어지는 것이다.



環境의 要求의 發生→  
→國民의 問題意識→指導者에 전파  
→指導者의 信念化→問題解solution方法指示  
→計劃의 樹立

그러나 이러한 認識process을 定型화하기는 매우 어렵다고 생각한다. 그 理由는 위에 圖示한一般的인過程의例外를 이루는 몇 가지 예를 發見할 수 있기 때문이다.

첫째로 環境의 要求가 發生하여 國民이 問題를 認識하였다고 하더라도 이를 指導者에 전파하는段階에서 國民의 要求가 團結된 集合意思로서 積極的인意思가 전달되지 못하고 分散的인意思傳達이 이루어질 경우에는 그 實效를 거둘 수 없을 때가 있으며 集合意思로서 積極化된다 하더라도 反對意思가 더 큰 힘을 가질 경우에도 마찬가지다.

둘째로 國民이 環境의 要求의 解solution을 問題로서 認識하기도 前에 刷新의指導者가 將來를 미리豫見하여 開發計劃의 樹立을 促進하는 경우도 있다.

셋째로 지금까지 内面化되어 있던 環境的 要求가 미리豫見하지 못하였던 突發의 事態(例전에 極深한 旱水害나 外勢의 侵攻)로 因하여 急進의 으로 外面化되고 또 問題意識은 擴大시킴으로서 開發計劃의 樹立을 促求하는 경우도 發見할 수 있다. 그런데 여기에서 한 가지 더 注意를 要하는 點은 이와 같은 認識process을 考察함에 있어서 時期와 場所의 與件(timing and place situation)이 매우 크게 作用하고 있다는 點이다. 아무리 環境의 要求가 強하고 또 이것이 指導層의 問題거리로 臨頭되어 있다고 하더라도 指導層은 綜合的인 環境의 與件으로 보아 과연 適合한 時期인가를 無視할 수 없고 또한 開發計劃의 對象이 되는 場所가 妥當한 뜻인가를 念頭에 두지 않을 수 없는 것이며 만약 이러한 條件이 充足되지 못할 경우에는 開發計劃의 樹立까지 도달 못하고 좌절될 可能성이 充分히 있을 것이다. 이러한 點은 우리나라와 같은 狀況下에서 이 條件이 支配하는 領域은 더욱 廣範圍한 것으로 생각된다.

#### 第4節 開發計劃의 管理

開發計劃이란 結局 해당 部門의 開發事業을 所管하는 政府行政部處가 樹立한 事業計劃의 하나이며 그 機能의 一面에 不過하다. 그러나 생각전에 機關을 對象으로 할 때에는 그 機關이 行하는 事業과 機能을 分析하여야 할 것이며 反對로 그 途行하는 事業이나 機能을 研究코자 할 때에는 이를 擔當하는 機關自體를 分析하지 않을 수 없는 것이므로 機關과 그 機關이 樹立한 開發計劃이란 實質上同一한 研究對象의兩面에 不過하다고 본다. 따라서 機關形成理論의 變數는 實際에 있어서 開發計劃의 管理와 그 變數로서適用할 수 있다고 본다. 그러나 이 機關形成變數를 開發計劃의 管理變數로適用한다 하더라도 우리나라의 特殊한 環境狀況下에서는 適用上의 限界를 發見할 수 있다고 본다. 이 問題에 關하여는 다음 章에서 考察하고자 하는 京釜高速道路建設計劃이라는 道路開發計劃의 具體的事例分析을 通하여 檢證하고자 하는 바이지만 大體로 다음과 같은 適用上의 限界를 假定할 수 있다고 본다.

첫째, 環境의 要素( $E=f(a,b,c\cdots)$ )가 強하면 제일 먼저 指導力(leadership)에 連結된다. 이 경우 機係

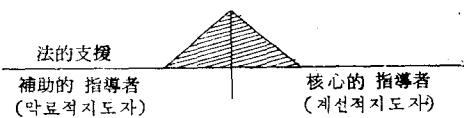
의 指導者의 指導力이 그 보다 上位指導者의 指導力의 支援을 받을 때에는 指導力의 範圍는 크게 擴大된다.

둘째, 機關指導者の 指導力의 發揮는 大部分 上位指導者の 承認下에 이루어지며 機關이 遂行하는 價値가 非常重大한 것이라면 機關指導者の 指導力은 上位指導者の 指導力속에 吸收된다.

셋째, 指導力이 強할 경우에는 機關形成 變數로서의 資源, 內部構造, 活動 授權의 紐帶機關, 規範의 紐帶機關, 機能의 紐帶機關等은 처음부터 絶對的으로 必要한 變數는 되지 못하고 指導力이 스스로 創出해 낸다.

넷째, 戰略의 接近方法에 있어서一般的으로 目的을 達成하기 위하여 減進的接近方法(incremental approach)를 쓰는 것이 行政官僚의 行態(bureaucratic behavior)이나 環境的要求와 指導力이 強한 狀況下에서는 急進的接近方法을 擇한다 하겠다.

指導者集團(leadership group)



다섯째, 機關의 신뢰성과 適應性을 保障하려면 戰略의 으로 命令體系, 法令, 權力과 權限, 行政構造, 紐帶機關의 重複의 活用을 期한다.

여섯째, 環境의 變動을 正確히豫測못하고 機關이 變動을 誘導하면, 機關이豫想한 期待와 實際로 나타나는 產出間에는 많은 副作用과 間隔을 招來하게 된다.

### 第三章 京釜高速道路建設計劃에

#### 關한 事例分析

##### 第1節 京釜高速道路建設構造의 成熟經過

第1次經濟開發5個年計劃을 通하여 平均 8.3%라는 高度의 經濟成長率에 따른 輸送需要의 急增은 道路의 擴充과 高速化라는 政府의 施策을 크게 뒷바침하게 됨에 따라 事實上 京釜高速道路建設의 工事는 1965년末부터 서서히 트기 시작하였다고 보

며 이 構想은 最高執行權者인 朴大統領의 머리속에서 집요하게도 살아지지 않는 꿈이요「비전」으로까지 승화되었고 드디어 이러한 國家最高執權者의 構想은 1967年 大統領選舉時 長忠黨公團의 選舉遊說에서 획기적인 大國土建設計劃<sup>(1)</sup>을 發表하는 자리에서 京釜間高速道路建設을 하겠다는 뜻을 비치었다 따라서 京釜高速道路建設은 選舉期間中 次期執權을 為하여 國民에게 公約한 事業中 가장 巨大한 公約事業의 하나라는 點에서 朴大統領이 再執權할 경우 어찌할 수 없이 強力히 推進하여 나갈 것은 必然的인 事實로 大有 있다고 생각한다. 選舉의 結果 朴大統領이 再選되자 朴大統領은 1967年 10月에 選舉內閣의 印像을 國民으로부터 滅식하기 위하여 파격적인 改閣을 斷行하는 同時に 新任建設部長官으로 當時 經濟科學審會議委員으로서 國土計劃分野의 「베태란」으로 알려지고 있던 朱源氏를 任命하여 그로 하여금 京釜高速道路建設計劃을 強力히 推進할 것을 指示하고 同年 11月 青瓦臺에서 建設部가 作成한 「道路開發計劃」브리핑을 聽取하는 자리에서 京釜高速道路建設은 第2次經濟開發5個年期間 동안에 完工할 것을 強力히 指示함으로서 積極的인 基礎作業에着手하였다. 이어서 同年 12月 13日 國務總理를 委員長으로 하고 9人の 長官을 包含하는 關係部處의 長을 委員으로 하는 國家基幹高速道路建設推進委員會가 國務會議를 通過하여 大統領令 3300號로서 定式으로 設置되고 그 下에 基幹高速道路計劃調查團이 設置되어 團長으로는 前 交通部長官이었던 安京模氏가 任命되었다. 그 後 大統領自身의 數次例의 現地踏査를 包含하여 國家基幹高速道路建設推進委員會의 政策決定에 따라 基幹高速道路建設計劃調查團과 建設部의 緊密한 協助下에 基礎調查를 推進하여 1968年 2月 1일 京釜高速道路建設工區中 優先 第1工區인 서울～水原間의 起工式을 舉行함으로서 始動을 보는 同時に 2月 4일에는 建設部地方建設局工事事務所設置令을 改正하여 京釜高速道路工事事務所를 設置하였다.

##### 第2節 環境의 要求의 計劃에 對한 投入過程 分析(環境과 計劃)

(1) 大國土建設計劃과 國土建設綜合計劃과는 区別되는 것으로 前者は 金允基長官時에 後者は 朱源長官時에 成案된 것이다.

## 1. 要求의 投入

### a. 積極的 要求(支持要求)

가) 經濟的 要求

나) 社會的 要求

다) 國防的 要求

라) 政治的 要求

### b. 消極的 要求(反對要求)

가) 京釜高速道路와 一般道路

나) 優先順位

다) 地域不均衡

## 第3節 京釜高速道路建設計劃의 管理要素分析

### 1. 指導者の役割

#### a. 指導者の範囲

京釜高速道路建設計劃의樹立과 管理過程에 關聯된 參與者의 範圍는 매우 廣範圍하다고 할 수 있으며 京釜高速道路建設計劃에 關聯된 參與者들을 열거하면 대체로 다음과 같다.

가. 朴大統領

나. 國務總理

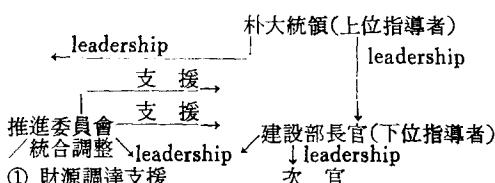
다. 建設部長官

라. 國家基幹高速道路推進委員會委員

마. 國家基幹高速道路建設計劃調查團員

그러나 京釜高速道路建設計劃의 경우는 建設部長官, 建設部次官, 國土保全局長만을 指導者로 볼 수는 없다고 본다. 오히려 이 경우에 있어서는 朴大統領自身과 建設部長官(朱源)을 指導者로 보고 그外의 參與者들은 이 두 사람의 leadership를 發揮する 爲한 協助機關乃至<sup>(2)</sup>는 關聯機關으로서의 指導者로 보는 것이妥當할 것으로 본다.

以上과 같은 指導者와 參與者간의 關係를 圖示하면



② 行政力支援

③ 軍支援

④ 技術支援

⑤ 鉛道地域開發支援

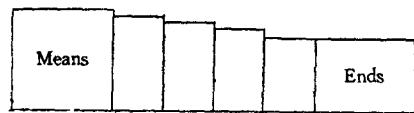
⑥ 豐豫支援

⑦ 資材支援

⑧ 政黨權力支援

(9)

↓  
保全局長  
↓  
各課長  
↓  
各課長



#### b. 朴大統領과 建設部長官

京釜高速道路建設計劃을 實際로 施行하여 나가는 과정에 있어서 道路事業을 掌握하고 있는 建設部의長인 建設部長官과 朴大統領과의 關係를 考察할 必要가 있다. 建設部長官은 大統領과 基幹高速道路推進委員會의 決定과 高速道路計劃調查團의 調查報告를 基礎로 하여 直接 一線에 서서 工事を 執行하는데 있어서의 重要한 核心的 指導者이나 京釜高速道路建設에 있어서 建設部長官의 位置는 애매하다. 即, 恒常 大統領의 指導力에 吸收되어 그 그늘속에서 建設部長官으로서의 指導力의 存在意義를 찾고 있기 때문에, 그自身的 獨自의 權威에 基礎를 둔 指導力を 發揮하지 못하고 있으며 細部의 計劃에 이르기 까지 그 最終의 決定은 大統領의 決斷에 依하고 있다. 이러한 現狀이 發生하게 되는 要因은 大體로 다음과 같다고 생각된다.

첫째로, 韓國과 같이 權威主義의이며 權限이 上部에 集中되어 있는 곳에서는 上位指導者의 同意를 얻으려고 하고 있으며 만약 上位指導者가 好意的인 態度로 나올 때에는 이事業은 關係部處의 協助를 얻고나, 反對를 무마하는 安全瓣으로 삼으려 하는 行態를 가지고 있다.

둘째로, 特히 京釜高速道路의 경우에 있어서는

(2) 朴東緒, 「韓國行政政府의 政策決定」, 行政論叢 4卷 2號, 1966, pp. 232~234.

朴東緒, 「高級管理者的訓練需要」, 行政論叢, 6卷 1號 1968, pp. 122~123.

처음부터 大統領自身이 지휘자이었기 때문에 建設部長官에 모든 權限을 委任할 수 없었다.

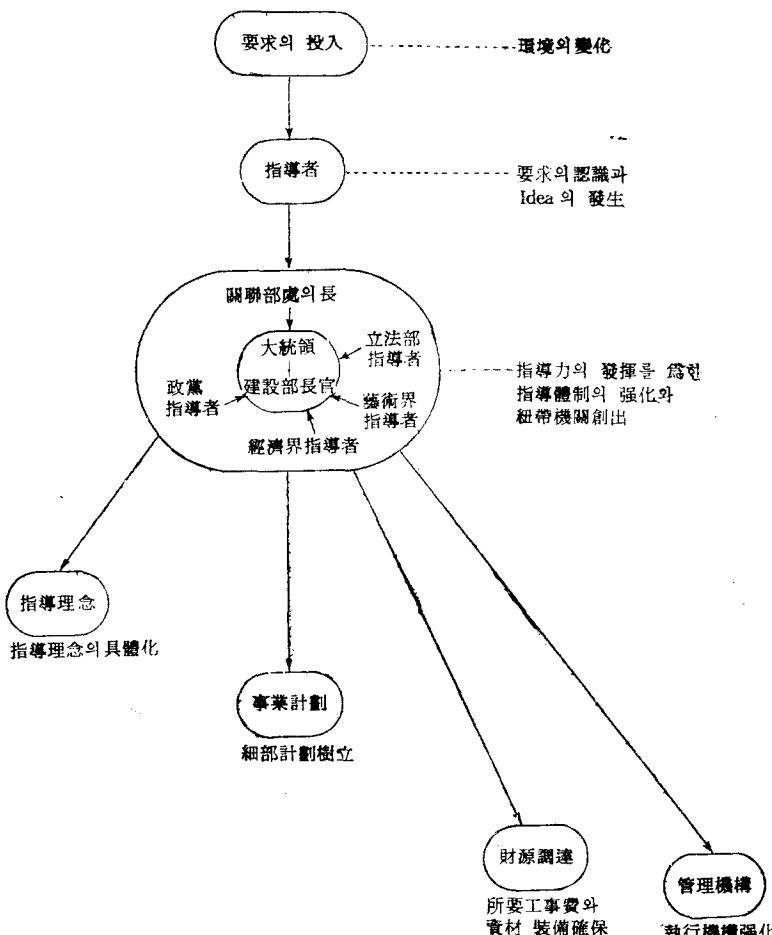
넷째로, 京釜高速道路의 경우는 事業의 規模나 性質로 보아 어떠한 部處, 例컨대 建設部의 獨自의 事業으로 推進하는데는 行政力이 미치지 못 할뿐만 아니라 다른 關係部處와의 調整과 協助가 達成되기는 어려웠다.

다섯째로, 京釜高速道路事業은 “우리의 祖國近代化課業에 있어서 하나의 象徵的인 事業”이라고 朴大統領이 서울～水原間高速道路起工式의 致辭에서 말한 바와같이 이는 거국적이며 國民的인 事業

이라는 信念을 가지고 있기 때문에 事業에 對한 關心度가 크다는 點이다.

#### c. 指導力과 其他의 管理要素(指導力의 役割)

우리나라의 경우를 보면 強力한 指導力を 發揮할 수 있는 指導者가 있을 경우 其他의 모든 關聯變數는 그 스스로가 無로부터 有로, 그리고 不良한 條件으로부터 良好한 狀態로 創造해 내고 있음을 발견할 수 있는데 京釜高速道路建設計劃을 管理함에 있어서 指導力이 他變數를 創出해 내는 過程을 分析하여 보면 다음과 같다.



#### d. 指導者의 志向性(orientation)

京釜高速道路建設을 推進해 나가는 指導者의 志

向性을 分析하기 為하여 指導의 價值觀(value-orientation)과 時觀(time-orientation)을 中心으로

考察하려고 한다.

京釜高速道路建設에 있어서의 指導者( 특히 朴大統領)의 價值觀을 考察하기 為하여 1968年度 大統領年頭敘書에 表現된 價值觀에 關聯된 內容을 分析 要約해 보면 表1와 같다.

表 1. 價值觀의 內容과 表現回數

價值觀의 內容		빈 도
公	지	5
인	내	5
노	력	8
신	념	8
主	體	6
協	性	4
근	同	7
用	연	5
경	기	3
發	소	29
展	革	
과	改	
新	성	3
창	성	x
책	감	3

表 2. Kluchhohn 의 價值觀模型과 朴大統領의 價值觀

志向性	價值의 內容		
人間本能 (human nature)	惡 (evil)	中庸 (neutral)	善 (good)
人間對自然 (man-nature)	屈服 (subjugation to nature)	調和 (harmony with nature)	征服 (mastery-over nature)
活動 (activity)	存在 (being)	生存의 存在 (being-in-becoming)	行動 (doing)
人間關係 (relational)	縱的(계보적) (lineality)	橫的(연대적) (collaterality)	個人的 (individualism)

(2) F.R. Kluchhohn and F.L. Strodtbeck, *Variation in Value Orientations*, N.Y. Row Peters on and Co., 1961, 9. 4, Ibid. (再引用)

(3) 李漢彬, 「發展型時觀論」行政論叢, 第4卷 第1號, 서울大行政大學院, 1966, pp. 7-20

위의 表1에 나타난 것을 分析하여 보면 發展과 改革에 關한 價值의 表現回數가 29회로서 가장 높은 比重을 차지하고 있으며 努力와 信念이 각各 8回로서 그다음 比重을 占하고 있으며 근면 7회 主體性 6회, 公正, 용기, 인내가 각各 5회, 協同 4회 신뢰성과 책임감이 각各 3회 創意性이 2회로서 이順序대로 比重을 차지하고 있다. 이 分析結果를 Kluchhohn의 價值觀 模型<sup>(2)</sup>에 유추하여 對照하면 表2와 같이 될 것으로 判斷된다.

특히 時觀(time-orientation)에 對하여는 李漢彬 教授의 「發展型 時觀論」에 유추하여 適用해 볼 必要를 느낀다.

李漢彬 教授는 指導者の 時間志向性에 있어서 그時相을 過去, 現在, 未交로 나누고 이 세가지 時相에 對한 態度에 對한 基本의인 類型을 積極的, 兩性的, 消極的으로 나누고 이 時相과 基本의인 態度와의 關係에 따라서<sup>(3)</sup> 指導者の 時間志向性을 分類하고 있다.

이러한 李漢彬 教授의 時觀模型에 適用하여 보면 京釜高速道路建設計劃을 이끌어 나가는 核心的

指導者로 볼 수 있는 大統領의 時間志向型은 未來志向性中發展型에 位置하고 있다고 생각된다.

## 2. 指導理念의 具體化

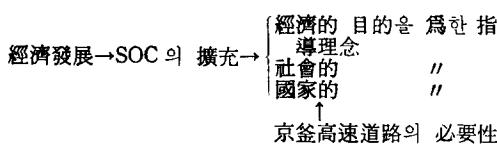
Milton J. Esman 은 指導理念doctrine에 對하여 社會活動의 價值와 目的 및 運營方法이 分化된 것으로서 機關目的의 이메지와 期待 및 活動類型을 計劃하는 主體라고 定義를 내리고 있다.<sup>(4)</sup> 이와같이 생각할 때 指導理念이란 結局 社會的 經濟的政治的 要求反映되어 있는 어떠한 價值(value)나 目的(objectives)이 具體化되어 있는 狀態를 意味한다고 보며 京釜高速道路建設計劃에 나타난 指導理念도 다음에 圖示하는 바와같이 同一한 過程을 거쳐서 나타난 理念이라고 할 수 있다.

國家의 目標→政策→指導理念  
(major goal)(policy)(doctrine)

Ends→means

↓  
Ends→means

↑  
felt-need



## 3. 所要資源의 確保와 分配

### a. 財源調達

#### 가. 財源調達計劃

京釜高速道路建設에 必要한 總 所要資金은 330億으로 策定되어 있는데 이 莫大한 所要資金을 調達하는데 있어서의 財源은 (1) 撥發油稅 (2) 通行稅 (3) 通行料(toll) 收入 (4) 對日請求權資金 (5) 糧穀借款 (6) 道路國債 (7) 其他 他會計轉入金으로 이루워지고 있다. 京釜高速道路建設財源調達計劃을 圖表로서 表3과 같다.

表 3. 京釜高速道路建設財源調達計劃

단위 : 億원

區 分	68	69	70	71	計
	金額	〃	〃	〃	
(1) 撥發油稅	32	36	44		112
(2) 通行稅		17	20		37

(4) Esman, M.J., op. cit.

(3) Toll 收入	2	5		7
(4) 對日請求權資金	8	19	△1	(△1) 26
(5) 糧穀借款		25	24	(△2) 49
(6) 道路國債發行	30	14	5	(△44) 49
(7) 既定豫算	6			6
小計	76	113	98	(△47) 287
(8) 他會計轉入(不足財源)		25	18	43
合計	76	138	116	(△47) 330

資料：建設部，

### 道路整備事業特別會計年次別收支展望

위의 表3에 나타난 바를 分析하여 比重이 큰 財源別로 그 順位를 보면 撥發油稅로부터 엄출되는 財源이 112億으로서 가장 큰 比重을 차지하고 그 다음이 糧穀借款, 道路國債發行金이 각각 49億 他會計轉入金 43億, 通行稅 37億, 對日請求權資金 26億 Toll 收入 7億의 順位로 되어 있음을 볼수 있다

## 4. 管理組織構造

### a. 公式的 構造

政府組織法이 1968年 7月 24日 改正施行되기 以前의 京釜高速道路建設計劃을 管理하는 公式的인 構造를 圖示하면 表4과 같다.

위의 表4에서 黑은 線으로 表示한 것은 京釜高速道路建設計劃의 直接적인 執行機能을 擔當하는 機構를 意味하며 가는 線으로 表示된 것은 計劃에 關聯되는 補助機能을 遂行하는 機構를 나타내고 있다. 그러나 이 構造는 1968年 7月 24日 政府組織法의 改正으로 從來의 國土保存局이 道路局과 港灣施設局으로 分離되어 課에서 行하던 道路行政事務가 局으로 昇格된 道路局에서 全擔하게 하는 한편 國家基幹高速道路建設推進委員會와 그傘下의 調査團이 解體되어 管理構造上의 変動을 가져왔는데 이 點에 關하여서는 第6節의 計劃이 추구하는 變動을 考察할 때에 자세히 說明하고자 한다.

## 5. 外的 紐帶機關과 關聯計劃

### 1) 紐帶機關

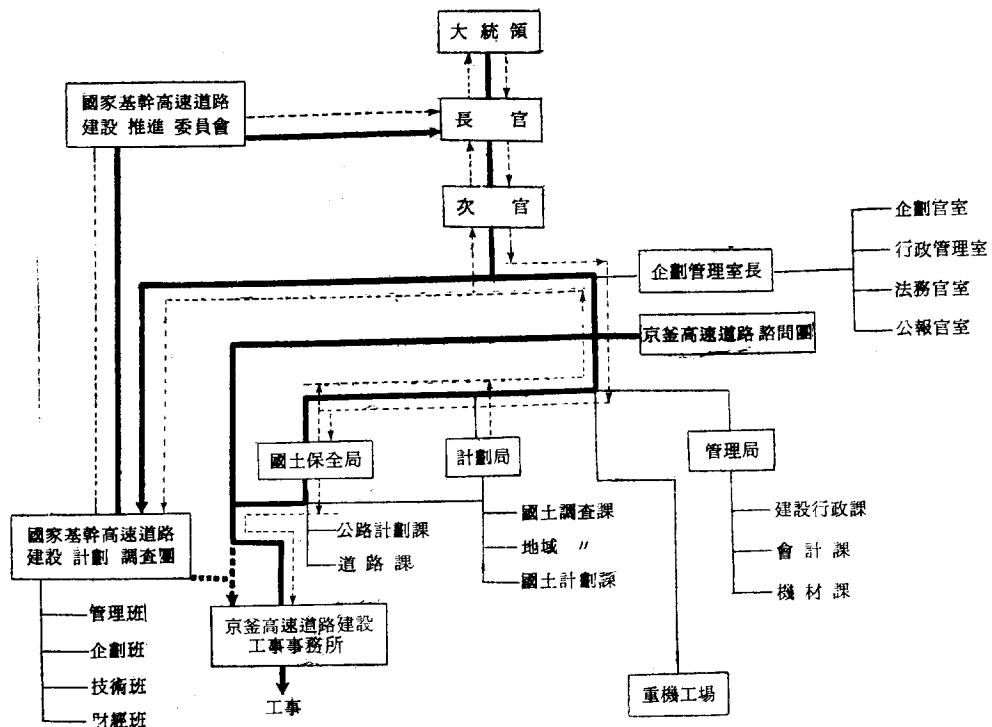
#### a. 京釜高速道路建設에 關聯되는 業者分析

##### 가. 建設業者

現代建設株式會社, 三煥產業株式會社

三安產業〃, 三扶土建〃

大林產業〃, 極東建設〃



- 和一產業 // 大韓電拓工可  
平和產業社
4. 用役業者  
 大韓技術公團 韓國綜合技術開發公社  
 國田技術公社 伽倻技術團  
 東和技術團 惟信特殊設計技術公團  
 東成技術公團
4. 建設資材業者
4. 重機業者
4. 自動車生產業者 等
- b. 工事執行斗 關聯 있는 部處  
 內務部…用地買收 및 地方協助  
 國防部…施設支援 및 工兵投入  
 USOM…軍合同工事에 關한 諮問機關
- c. 沿道區域開發斗 關聯 있는 部處  
 建設部…河川改修  
 隣接道路改修  
 農道整理  
 新工業園地 造成
- 土地區劃整理  
 農林部…住宅改良  
 耕地整理  
 砂防造林事業  
 生產園地造成  
 商工部…電化事業  
 保健部…衛生事業
- d. 通信 및 交通附帶施設과의 關聯부처  
 通信部…管理事業所, 出入口 및 主要個所에  
 通信施設  
 交通部…車輛調查, 交通標識의 設置 交通整  
 理 等  
 韓電…照明施設  
 觀光公社…觀光施設設置
- e. 財源調達과의 關聯부처  
 經濟企劃院  
 財務部  
 保社部(糧穀支援)  
 USOM

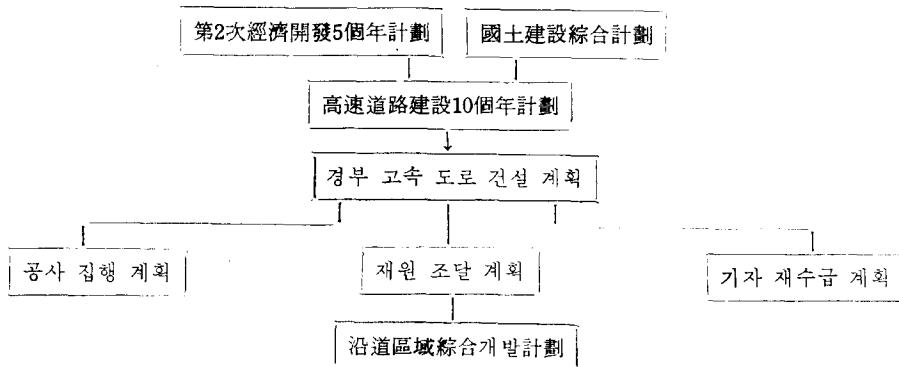
## 國 會

f. 機資材調達과의 關聯部處  
商工部(輸入許可)

稅關(通關)

調達廳

2) 關體計劃



### 第4節 京釜高速道路建設計劃의 推進을 為한

#### 戰略의 展開

##### 1. 戰略의 意義

Esman에 依하면 機關形成이 直面하고 있는 環境은 多樣하고 複雜하게 變動하고 있기 때문에 機關形成者는 變動을 為한 戰略뿐만 아니라 이 變動을 為한豫備段階로서 或은 補完이나 代替的措置로서의 生存을 為한 戰略이나 써비스 戰略을 展開하지 않으면 안된다고 하고 있다. (5)

計劃을 관리하는 指導者가 어떠한 戰略를 擇하고 있는가에 따라서 計劃은 失敗할 수도 있고 成功할 수도 있으며 또 目標達成이 빨라 질수도 있으며 자연될 수도 있다는 點에서 開發計劃의 管理에 있어서 指導者의 戰略가 가지는 意義는 참으로 크다고 하지 않을 수 없을 것이다.

이제 京釜高速道路建設計劃이 追求하는 目的을 實現하기 為한 推進方法으로 指導者가 取한 戰略을 考察하여 보면 大體로 다음의 5가지 段階로 나누어 說明할 수 있을것 같다.

##### 2. 5段階의 戰略

###### 가. 第1段階의 戰略

京釜高速道路建設計劃에 있어 제일 먼저 指導者가 直面한 問題는 積極的 requirement와 消極的 requirement가 비등하게 臨頭되어 착잡한 갈등상태를 招來하고 있는 環境의 要求의 混亂狀態를 어떻게 調整하여 積極的 requirement의 投入으로 誘導하느냐 하는 問題였다고

본다.

그리므로 처음으로 指導者가 取하여야 했던 戰略은 京釜高速道路에 對하여 反對的 requirement를 投入하고 있는 國民, 政府機關, 政黨, 壓力團體, 外國機關, (例 I.B.R.D) 政治人, 等의 力量을 説得을 通過하여 中化시키거나 政治的 或은 行政力を 通過하여 그 力量을 完全히 거세하거나 또는 그中妥當하다고 認定되는 것은 솔직히 받아들여 積極的 requirement를 補完하여야 하는 것이다.

이러한 戰略에 關하여 第二節에서 具體的으로 論하였으므로 여기서는 省略하기로 한다.

###### 나. 第2段階의 戰略

指導者가 第2段階로 取해야 했던 戰略은 具體的으로 計劃을 樹立하는데 있어서 어떠한 機關을 通過하여 어떠한 方法으로 하느냐 하는 問題를 解決하는데 必要한 戰略이었다고 본다.

이 問題를 處理하기 為하여 指導者가 取한 戰略이 바로 暫定的인 措置로서 1967年 12月 13日 大統領令 第3300號에 의거하여 大統領所屬下에 國家基幹高速道路建設計劃調查團을 設置한 것이다.

이 機構의 設置가 京釜高速道路建設計劃을 推進하는데 있어서 갖이는 戰略的 value는

첫째; 모든 關係部處의 利害關係, 機能 그리고 行政力이 集合되고 容解되는 Pool의 性格을 가진다는 點이다.

(5) Esman. M.J. op. cit p.40

둘째；推進委員會를 國務總理나 建設部長官 밑에 두지 않고 國家의 最高執行權者로서 最高의 有權的指導力を 發揮할 수 있는 大統領直屬機關으로 設置하였다는 點이다.

#### 다. 第3段階의 戰略

指導者가 第3段階로 取한 戰略은 京釜高速道路建設을 뒷받침하기 為한 財源調達計劃을 實效性있게 하기 為하여 財源確保를 為한 方法을 모색하고 그 根據로서 關係法令을 改正, 强化하는 것을 目的으로 하는 것이다.

財源確保를 實效的으로 마련하기 為하여 取하여 진 一連의 戰略을 보면 다음과 같다.

첫째 FY 68年 本豫算에 策定되어 있던 京釜高速道路建設費를 FY 68年度 第1回追加更正豫算案을 國會에 提出時 繼續費로 編成提出하여 國會의 承認을 얻으므로써 政治的, 經濟的理由나 或은 國家財政上의 理由로 京釜高速道路建設費外 流動의 으로 될 可能性을 除去하였다.

둘째 莫大한 建設費を 要하는 京釜高速道路建設로 因하여 既存의 道路事業財源을 갖이고는 이를 充當할 수 없으므로 道路事業財源의 擴大를 為하여 그 根據가 되는 法律을 改正 補完하고자 試圖하였다.

셋째 高速道路建設에 必要한 所要資金을 確保하기 為하여 95億원의 道路國債의 發行을 內容으로 하는 道路國債發行案을 作成하여 國會의 承認을 얻었다.

#### 라. 第4段階의 戰略

第4段階로서 指導者가 感想한 戰略은 第3段階의 戰略으로 確保한 道路事業財源을 어떻게 그리고 누가 管理할 것인가 하는 點이다. 이를 為하여 道路整備事業에 對한 特別會計를 設置하여 従來 財務部長官이 管理하던 經濟하던 經濟開發特別會計로부터 分離하여 建設部長官이 管理하도록 함으로써 道路財源管理의 效率的運營을 期할 目的으로 道路整備事業特別會計法案을 國會에 提出하여 通過를 보았다.

#### 마. 第5段階의 戰略

다음으로 取하여진 措置는 京釜高速道路를 為始

한 高速道路建設이 이루어 지므로 因하여 道路行政業務의 幅奏를 어떻게 專門的이고 신속하게 處理할 수 있겠는가 하는 問題를 解決하기 為하여 取하여진 것으로서 그 內容을 보면 從來의 國土保全局을 道路局과 港灣施設局으로 分離시킴으로서 道路專擔局을 設置하고자 하는 것이었다.

#### 3. 時間의 經過에 따른 指導力과 環境의 變化와 戰略方法

環境의 變化에 關하여는 第2章에서 具體的으로 說明한 바와 같이 指導力도 計劃의 管理에 따르는 時間의 經過에 따라서 變動할 수 있다고 본다. 단지 指導力은 環境보다 變動의 速度가 느릴 따름이다.

이와같이 計劃을 둘러싸고 있는 環境의 變動과 計劃을 이끌어가는 指導者的 指導力의 變化에 따랐어서 그 戰略도 달라질 수 있다고 생각한다.

Esman은 이 關係를 指導力과 環境의 매트릭스 (matrix)로 表示하고 이들의 結合關係에 따라 戰略도 달라진다고 한다.<sup>(6)</sup>

即 指導力を 良好한 狀態와 不良한 狀態로 區分하고 또한 環境에 있어서도 變動에 對한 賛成度와 저항도를 基準으로하여 賛成度가 더 큰 경우에는 良好한 狀態로 보고 反對로 저항도가 더 큰 경우에는 不良한 環境狀態로 區分하여 다음과 같은 매트릭스를 만들고 있다.

Leadership Environment		L Favorable	L Unfavorable
E Favorable	I	III	
E Unfavorable	II	IV	

그리고 그는 指導力과 環境의 各狀態의 結合關係에 依하여 成立하는 狀況은 時間의 連續關係 (continuum)에 있다고 說明하고 있다.

이 Esman의 모델에 따라서 京釜高速道路建設計劃의 경우를 分析하여 보면 이 경우는 II의 狀況에서 I의 狀況으로 轉換되어 왔다고 생각되는데 그 轉換速度는 매우 빨랐다고 본다. 왜냐하면 京釜高速道路建設計劃에 있어서의 指導力은 이미 出發當時부터 우리나라 權力構造下에서의 最高의

(6) Esman, M.J. op.cit. pp. 40-49

指導力を發揮할 수 있는 強力한 指導者로서의 朴大統領이 直接關與하게 되었으므로 指導力이 결코 不良한 狀態에 있었다고는 볼 수 없을 것이기 때문이다.

#### 4. 戰略의 接近方法

##### 가. 急進的接近方法과 漸進的方法

우리나라 行政官僚의 行態는 行政의 先例와 形式的인 法規範에 執着하는 思考方式에 매우 크게 拘束되는 경향이 있기 때문에 事實上 急進的인 戰略를 피하려는 경향을 가지고 있다.

이 점에 關해서 Lindblom은 어떠한 目的을 成達하기 為한 手段으로서의 政策을 形成함에 있어서 行政官僚들은 그들의 觀心을 限界價值(marginal or incremental value)에 集中시킴으로서 急進的으로 目的을 實現할 수 있는 政策을 피하고 段階的으로 目的에 到達할 수 있는 政策을 形成한다고 하고 있다.

그러나 京釜高速道路建設計劃의 管理過程에 있어서의 指導者가 擇한 戰略의 接近法을 보면 前述한 第1段階와 第2段階의 戰略의 展開間에는 時述의 간격이 거의 없을 뿐만 아니라 第3段階의 戰略에 있어서도 石油類稅法과 道路整備促進法은 同時に 改正을 시도함으로써 두개의 效果를 同時に 얻고자 하고 있고 第4段階와 第5段階의 戰略도 거의 같은 時期에 이루어지고 있어 매우 急進的인 戰略接近方法을 取하고 있다. 따라서 京釜高速道路建設計劃과 같이 環境과 指導力이 모두 良好할 경우에는 오히려 急進的接近法이 使用된다고 보아야 할 것이다.

##### 나. 中間組織體(intermediate organization)로서의 計劃調查團

戰略의 接近方法을 考察함에 있어서 特異하게 주의를 끄는 것은 計劃調查團이 어떠한 性格을 가지며 어떠한 役割을 하는 것인가 하는 點과 戰略의 으로 이 調查團을 어떻게 活用하였던가 하는 點이라고 생각된다.

생각컨대 計劃調查團은 計劃目標를 成達하기 為하여 暫定적인 措置로서 設置된 中間組織體의 性

格을 가지는 것이며 이 中間組織體로서의 計劃調查團의 役割은 京釜高速道路의 建設計劃을 具體적으로 樹立하여 實際로 執行할 수 있을 때까지의 橋梁역할을 하는 것이었다고 생각되며 指導者는 이러한 中間組織體를 計劃目標에 接近하기 為한 戰略의手段으로 利用하고 있다고 생각된다.

마틴·란도(Martin Landau)는 中間組織形態를 活用함으로서 가장 큰 利益을 얻을 수 있다고前提하면서 解決하고자 하는 問題가 重大하고 時間이 촉박하며 또한 급격한 變動과 措置를 要할 경우에 있어서 그 發展에 要하는 時間과 複雜하고 安定된 組織形態의 發展은 暫定적인 中間組織體의 數와 設置에 크게 左右된다고 하고 있다.<sup>(7)</sup>

##### 다. 機能의 重複(redundancy)

마틴·란도에 의하면 發展途上國家에 있어서의 機關形成은 새로운 物理的, 社會的技術의 要求와 現存社會에서의 이들의 活用範圍間에는 협력한 차질을 招來하고 있기 때문에 失敗할 possibility이 매우 많다고 하고 있다. 따라서 이러한 失敗의 危險性을 防止하기 為하여는 機關의 內部組織과 外의 關聯機關相互間에 機能과 權限을 重複的으로 賦與하여 併行의 유대망을 形成함으로서 어떠한 한通路를 通하여 效果의 機能의 遂行을 할 수 없을 때에는 重複的으로 機能을 遂行하는 其他의 通路를 通하여 補完할 수 있도록 하여야 한다고 하고 있는데 그는 이것을 重複의 理論(the principle of redundancy)이라고 하고 있다.<sup>(8)</sup>

京釜高速道路建設計劃에 있어서도 이 重複의 理論이 妥當하게 適用되고 있음을 發見할 수 있으며 行動戰略으로서 利用되고 있다고 할 수 있을 것이다.

첫째 法律의 支援面에서 보면 石油類稅法, 道路整備促進法, 道路整備事業特別會計法은 相互重複의 財源確保의 근거가 되고 있다.

둘째 道路計劃과 政策의 樹立을 擔當하는 建設部長官과 推進委員會, 道路計劃과 政策에 必要한 基礎調查를 遂行하도록 設置한 國土保全局(現 道路局)과 調查團 및 工事事務所는 重複의 機能을

(7) Landau Martin, *Some Remarks on the Concept of System as Applied to Institution Building* Conference on Institution Building, Indiana, 1968, Aug. 12-16, p.18

(8) Landau, Martin, Ibid. pp. 18-22

擔當하고 있다.

셋째 關係部處의 利害를 調整統制가 可能한 國務會議 經濟閣議와 推進委員會도 重複的인 統制機能을 가진다고 볼 수 있다.

넷째 命令의 下達에 있어서도 管理構造上의 제일 下部에 屬하는 實務者를 例로 하면 大統領 國務總理 建設部長官 次官 局長 等 여러 通路를 通하여 命令을 받을 수 있을 것이다.

### 第5節 計劃이 追求하는 變動의 誘發效果分析(產出分析)

1. 京釜高速道路建設計劃이 本來 意圖하는 變動  
가. 經濟的 變動效果

#### 1) 直接經濟效果

- ① 輸送費의 減少
- ② 輸送量의 減少

#### 2) 間接的 經濟效果

나. 社會的 變動效果

다. 其他의 變動效果

以上에 열거한 것이 計劃이 本來 意圖하였던 變動의 誘發效果인데 그 變動의 範圍가 매우 광범위하다고 본다. 그러나 京釜高速道路의 建設은 1970年에 가서야 完工되므로 이러한 變動效果는 1970年 以後에야 나타날 것으로 생각된다.

事實 여기에서 本來意圖한 變動이 어느 程度 达成되었는가도 分析하여야 完全한 結論을 얻을 수 있을 것이나 이 論文을 쓰고 있는 現在까지로서는 어느程度 變動을 가져올 것인가를豫測할 수 있는 아무런 根據와 實績을 나타내는 資料도 있지 않은 고로 이 點을 觀念的으로 밖에 考察할 수 없음은

참으로 유감스러운 일이며 단지 우리가豫測할 수 있는 것은 外國에서의 高速道路建設로 發生한 諸變動의 誘發效果를 볼 때 우리나라에 있어서도 똑같이 많은 經濟的 社會的變動을 創出해 낼것이라고 유추 할 수 있을 것이다.

따라서 여기서는 計劃의 執行過程을 通하여 現在 까지 나타나고 있는 變動만을 考察해 보고자 한다.

#### 2. 計劃實施로 因한 變動

##### 가. 道路事業豫算의 擴大

京釜高速道路建設計劃의 實施로 因하여 나타나는 變動中에서 가장 획기적인 것은豫算配分面에서의 커다란 變動을 招來하고 있다는 事實이다.

即 이는 京釜高速道路의 財源調達을 為하여 取하여진 石油類稅法과 道路整備促進法의 改正에 依한 道路有關稅의 道路事業費로의 轉入擴大, 道路國債의 發行, 一般會計로 부터의 轉入, Toll收入等으로 因하여 道路事業豫算이 京釜高速道路가 着工된 1968年부터 놀라울 만큼 擴大되었음을 意味한다. 따라서 京釜高速道路建設計劃이야 말로 政府의豫算配分政策의 轉換을 가져오는 重大한 契機가 되었다고 할 수 있다.

먼저 京釜高速道路建設計劃의 實現으로 第2次經濟開發5個年計劃의 一環인 第2次道路事業5個年計劃이 어떻게 修正擴大되었는가를 보면 表5에 表示하는 바와같이 1966年에 作成된 第2次5個年計劃에는 約 302億원이 었든것이 1968年 京釜高速道路의 推進에 따른 修正計劃에는 約3倍가 增加된 約 900億으로 道路事業總規模가 擴大되고 있음을 알 수 있다.

表 5. 當初道路事業第2次5個年計劃과 修正案 對比表

單位 : 百萬 원

區 分	當 初 案		修 正 案		備 考
	事 業 量	金 額	事 業 量	金 額	
橋 梁 建 設	20,113 m	4,035	23.9km	6,949	
道 路 鋪 裝	1,820km	10,500	1,887km	11,870	
道路改修 및 擴張	1,508km	5,130	1,035km	7,505	
觀 光 道 路	193km	525			
產 業 道 路	교량 1,290 m 도로 214km	1,000	408km	1,525	京釜高速道路
高 速 道 路	56.6km	3,185	635.1km	44,210	33,000
有 料 橋 梁	2 個 所	2,850			

以上의 表5을 分析하여 보면 當初의 道路事業第2次 5個年計劃이 擴大修正된 主要原因是 高速道路建設費의 급격한 膨脹에 있다고 생각한다. 修正案에 包含된 高速道路建設費를 보면 約 442億으로서 當初案이 約 32億이었음에 比하여 거의 14倍나 擴大되고 있을뿐만 아니라 이 中에서도 特히 京釜高

速道路事業費는 計劃總事業費中 約 37%를 占하고 또한 高速道路建設費總額의 約 75%를 차지하고 있다.

다음으로 앞에서 考察한 道路事業第2次5個年計劃의 擴大修正으로 因하여 每年 道路事業豫算에 어느 程度反映되고 있는가를 보면 다음과 같다.

單位 : 百萬원

年 度	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969
豫 算 額	885.3	711.5	585.0	795.8	1,653.0	2,057.0	13,896.0	18,580.0
增加率 (%)	100	80	66	90	198	231	1570	2088

資料 : 建設部, 道路開發政策, 1968. 3

위의 圖表에서 우리가 알 수 있는 것은 第1次經濟開發5個年計劃이 始作되는 1962年부터 1966년까지는 大體로 道路事業豫算이 減少되는 경향을 보이고 있다가 第2次經濟開發5個年計劃의 一次年度인 1967年부터 조금 增加되었다가 京釜高速道路建設計劃이 執行되기 시작한 1968年에는 1962年에 比하여 무려 15.7倍로서 約 139억, 1969년에는 約 20.9倍가 增加된 約 186억의 道路事業豫算의 增加趨勢를 보이고 있다. 이는 결국 京釜高速道路의 建設로 因하여 指導者들이 高速道路를 包含하는 道路事業의 重要性을 認識하게 된 자극제가 되었음을 意味한다고 생각된다.

#### 나. 行政機構의 變動

京釜高速道路建設計劃 實施로 因하여 發生한 重要한 變動中에서 行政機構의 變動은 빼놓을 수 없을 것이다.

京釜高速道路를 契機로 急激하게 張창된 道路事業計劃의 橋立과 執行業務를 遂行하고 또 이에 附帶되는 行政力を 強化하기 為하여 建設事業을 管掌하고 있는 建設部內의 行政機構上에는 重要한 機構의 強化·改編이 이루어졌다.

그것은 從來의 國土保全局에 屬하고 있던 道路關聯課에서 擔當하고 있던 道路行政을 國土保全局을 道路局과 港灣施設局으로 分離하여 升格된 道路局으로 하여금 全擔토록 하여 道路行政의 專門化와 能率性을 確保하고자 하는 機構의 改編이 그 하나다.

即 政府는 1968年 4月 19日字로 道路局의 新設을 그 內容의 一部로 하는 政府組織法中 改正法律

案을 國會에 提出함으로서 從來의 國土保全局內公路計劃課와 道路課의 業務를 道路計劃課, 國道課, 地方道課 및 高速道路課의 5個課가 각각 分擔하도록 하고 있다.

특히 道路局內에 高速道路課를 두어 一般道路事業業務와 分離시켜 專門的으로 高速道路事業業務를 遂行하고 있음은 京釜高速道路를 契機로 한 重要한 行政發展의一面이라고 생각된다.

#### 다. 重機保有의 量的變動

京釜高速道路建設計劃의 實施結果로 나타난 다음의 变동은 建設用重機의 量的變動을 들 수 있을 것이다.

우리나라의 京釜高速道路建設이 始作된 1967年末까지의 重機의 保有實態를 보면 建設部가 保有하는 官有重機가 1,086台 民間의 民有重機가 2,516台로서 合計 3,602台에 不過하였으며 이 中 建設部가 1965年과 1966年度에 AID資金과 對日請求權資金으로 導入한 600餘台와 民有重機의 一部를 除外하고는 大部分이 老朽한 重機였다. 이러한 實情下에서 京釜高速道路를 建設함에 있어서 가장 중요한 問題였던 것은 바로 高速道路建設을 為하여서는 絶對多數가 不足한 重機를 어떻게 確保할 것인가 하는 問題였다.

그 結果 政府는 民間建設業者로 하여금 外國으로부터 重機의 導入을 積極적으로 推進토록 장려하는 同時に 特히 도입된 重機가 京釜高速道路를 為始한 高速道路工事を 目的으로 도입될 경우에는 關稅를 免稅토록 하는 等의 政策을 決定하였다.

京釜高速道路建設計劃의 實施로 나타난 變動의 차질을 例示하여 보면 大體로 다음과 같은 것이 있다고 본다.

첫째 高速道路의 急激한 土地價格의 上昇

둘째 高速道路財源의 過大한 充當으로 因한 一般道路建設의 壓迫

셋째 重機導入에 따르는 特惠化 등이다.

## 第6節 現狀分析結果의 評價

事例分析의 結果 다음과 같은 等式을 導出할 수 있다고 본다.

a. 環境的 requirement의 投入量計劃의 樹立管理 = 變動誘發效果

b. 第2章에서 展開한 環境과 計劃과의 關係에 있어서 變動하는 環境的 requirement에 對한 計劃의 吸收處理度의 기울기는 1968年부터 매우 커졌다고 할 수 있다. 事例分析을 通하여 나타난 環境的 requirement에 對하여 計劃者가 意識적으로 樹立한 道路劃이 이重求를 吸收하여 만족시켜주는 線은 京釜高速道路의 建設로 因하여 加速的으로 急上昇하고 있다.

c. 環境的 requirement의 投入過程에 있어서 나타난 積極的 requirement의 投入과 消極的 requirement의 投入에 對하여 發生하는 갈등의 處理를合理的이고妥當한 根據의 뒷받침 없이 다루었다면 計劃의 management過程이進行되는 동안 갈등의 累積現象으로 因한 反對 requirement의 投入은 더욱 外面化되었을 것이라고 보아야 할 것이다.

d. 計劃의 構想이 外面에 노출하게 된 現實的 인動機는 執權者的 執權을 為한 手段으로서의 政治的 requirement의 投入에 있었다고 할 수 있으나 만약 이것이 事實上의 經濟的, 社會的, 國防的 requirement의支援이 없었다면 實現되지 못하였거나 展示效果를 노리는 空想의 構想으로 轉落되었을지도 모를 것이다.

e. 또한 이러한 環境的 requirement의 投入이 있었다고 곧 計劃樹立이 되는 것은 아니라고 본다.

即 京釜高速道路建設計劃에 있어서 政治的 經濟的 社會的 requirement의 抗入自體는 計劃의 樹立을 為한 必要條件은 될 수 있어도 充分條件은 되지 못하였다고 본다.

따라서 計劃樹立의 必要充分條件은 環境的 requirement의 抗入과 指導者가 이 requirement를 現實的으로 절실한 requirement(felt-need)로서의 問題意識을 가질 것과 또한

時期와 場所의 與件(time and place situation)에 對한 適時判斷과 適地判斷이 있어야 하는 것의 세 가지要求가 結合되어야 한다고 본다.

f. 京釜高速道路建設計劃의 事例分析의 結果 計劃管理의 要素中 가장 核心的인 要素는 指導者의指導力(leadership)이었다는 結論을 얻을 수 있었다

即 指導力은 其他의 管理變數인 指導理念doctrine) 所要資源(resources) 管理組織構造(internal structure) 外의 紐帶機關(linkages)과의 關係에 있어서 獨立變數의(independent variable)으로 作用하고 있어 이 指導力은 其他 management要素를 創出하고 있다.

g. 京釜高速道路建設計劃을 이끌어 나가는 指導者의 範圍를 系線的機能을發揮하는 指導者(朴大統領, 朱源建設部長官)와 幕僚的機能을發揮하는 指導者(推進委員級)로 区分할 수 있다고 본다.

特히 系線的指導者에 있어서 國家의 最高執行權者일 뿐만 아니라 가장 強力한 政治的指導力を行使할 수 있는 朴大統領이 指導者 Group에 實際로 包含시킬 수 있다는 點은 京釜高速道路建設計劃이 強力히 推進될 수 있는 動力이 되고 있으며 이러한 結果 事實上 計劃에 關聯된 모든 指導者의 指導力은 指導體係의 頂點에 있는 朴大統領의 指導力속에 没入되어 補完됨으로서 統割의 指導力으로 外部에 投射되고 있다. 또한 오히려 下位指導者의 指導力은 朴大統領의 指導力에 依存함으로서 最善의 安全辨으로 삼고 있다.

h. 朴大統領의 指導力行使의 方向을 定하여 주는 內的構成要因中의 가장 重要한 것은 價值觀이라고 하겠으며 計劃이라는 것이 未來의 問題를 다루는 未來學이라는 點에서 指導者가 環境의 도전(challenge)에 對하여 積極的인 姿勢로反應(response)할 수 있는 刷新的이고 정복적인 價值志向(value-orientation)과 未來의 狀態를 現在보다 좋은 狀態로改善하여 보고자 하는 未來志向의이며 發展志向의 時觀(time-orientation)을 가지지 않을 경우에는 京釜高速道路建設計劃의 推進力은 나올 수 없었을 것으로 본다.

i. 事例分析結果로 나타난 管理組織構造面에서의 高度의 集權化는 計劃의 能率의 執行과 신속한 進行을 為하여 도리어 좋은 結果를 招來하였다고 보

며 京釜高速道路와 같은 새로운事業이나 指導者와 國民의 觀心度가 큰事業을 推進함에 있어서는意思決定權限의 分析化 보다도 集權化하는 것이 더 바람직하다고 본다.

j. 推進委員會의 設置는 京釜高速道路建設計劃에 관련되는 關係部處의 利害가 公式的으로 結集되는 pool로서 利害의 調整과 統制를 為하여 매우 적절한措置였다고 하겠으며 京釜高速道路建設과 같이指導者의 範圍가 광범하게 걸쳐 있는 경우에는 이러한 機關은 最高執行權者에 가까이 設置한수록 더 좋은效果를 期한수 있다고 본다.

k. 京釜高速道路建設計劃에 必要한 所要資源의 確保와 配分에 있어서 비록 限定된 資源에 拘束되어 있을지라도 必要한 資源은 과감하게 뚝떼어 配分하여 集中的投資를 期하고 있음을 컸다. 意圖한 變動目標에 加速度的으로 接近할 수 있는 條件이 되고 있다고 하겠다.

l. 戰略의 展開過程分析結果 나타난 點은 戰略展開速度는 매우 急進的이었으며 確固한 機關形成을 為한 中間組織體와 機能의 重複을 戰略的으로選擇하고 있는데 이러한 戰略은 우리나라가 高速道路에 對한 觀念이 희박하고 專門的의 知識과 經驗이 없었음을 勘察할 때 意義가 커다고 본다. 그러나 너무나 急進的인 戰略의 展開로 行政機能과立法機能의 混亂을 惹起하였던 事實에 注意를 要한다.

m. 京釜高速道路建設計劃이 追求하는 變動의 範圍는 매우 넓다고 생각하며 그 變動의 波及效果(spread effect)는 아직 具體的으로 分析할 수는 없으나 現在까지 計劃實施過程에서 나타난 것을 보면 그 變動의 誘發速度와 變動量은 매우 크다고 할 수 있다는 點에서 今後 京釜高速道路가 完成될 경우의 變動의 波及效果는 우리나라의 鐵道가 新設되었을 때 뜻지 않게 매우 異常적인 것이 되리라고豫想되며 繼續的인 量의 變動은 質의 變動에 까지 이끌어 갑으로서 國民의 經濟生活과 社會生活 속에 잠재하여 있는 觀念體係와 政治的 指導者들의 價值志向의 方向을 變化시켜 놓을 것으로 判斷된다.

事實 우리나라를 高速道路라고 하면 獨일의 히틀러가 만들어 놓은 아우토반이나 美國의 하이웨

이를 연상함으로써 우리나라의 實情으로는 도저하念頭도 못 낼 꿈의 對象이었으며 高速道路에 對한 專門的知識도 없었다. 그러나 一部 刷新家的實務의 머리속에서 조잡하게 이루어졌던 京釜高速道路의構想이 經濟發展第1主義라는 國家的施策을 배경으로 未來에 積極的으로 도전하고자 하는 指導者の 強力한 指導力에 依하여 전격적으로 實行에 옮김으로 因하여 오늘날 꿈에 그리던 高速道路도 우리의 손으로 만들수 있다는 信念을 가지게 되었으며 實際로 高速道路 boom을 이루어 놓았다. 생각컨데 指導者の 高速道路에 對한 消極的價值觀으로부터 積極的認定의 段階로까지의 質의變化에 所要된 時間은 不過 1年에 지나지 않았다는 點을 생각할 때 京釜高速道路의 變動의 誘發效果는 참으로 끔 것으로期待된다.

n. 끝으로 事例分析結果로서 計劃의 計劃的으로 試圖하는 變動과 實際로 나타나는 變動間에는 間隔이 생김을 發見한다. 이는 結局 未來의 時間に 對한 豫測能力의 不足과 管理過程에서 犯하는 施行錯誤에 起因한 것이라고 생각되므로 變動의 誘發效果도 重要하겠지만 目的外의 變動의 發生을 防止하고 이미 發生한 變動을 統合 調整하는 變動의 事後 管理問題도 重要함을 意味한다고 본다.

## 第4章 結論

### 第1節 우리나라 開發計劃模型定立의 試圖

여기서는 第2章의 理論展開모델과 第3章에서 考察한 京釜高速道路建設計劃이라는 具體的인 事例 分析을 通하여 얻은 結果를 基礎로 하여 우리나라에서 妥當하게 適用될 수 있는 開發計劃의 管理模型을 도색해 보고자 한다.

#### a. 投入過程

##### 가. 狀況的 與件

- ① 繼續的이고 急激한 社會變動
- ② 加速度的變動으로 因한 要求의 積累狀態
- ③ 傳統的 社會要因의 混在로 因한 低抗
- ④ 政黨組織과 利益團體의 未成長으로 因한 利益의 分散狀態와 要求投入의 消極性
- ⑤ 國際社會에서의 生存을 為한 急速한 國家發展에 對한 热望
- ⑥ 共產圈과의 直接的 對峙狀態

⑦ 빈번한 天災의 發生

나. 要素

- ① 電求의 分析能力
- ② 要求의 統合과 同化能力
- ③ 適時判斷
- ④ 適所判斷

b. 管理過程

가. 狀況的 與件

- ① 政治的要素의 行政에의 介入
- ② 未來에 對한豫測能力의 不足
- ③ 行政能力과 企業管理能力의 未備
- ④ 技術과 經驗의 不足
- ⑤ 限定된 資源
- ⑥ 價值觀의 未確立
- ⑦ 行政官僚의 先例와 法規기속성으로 因한 消極的行態
- ⑧ 下位指導者의 上位指導者에 對한 지나친 依存性

나. 要素

- ① 指導力…計劃을樹立, 管理하는데 있어서 其他的 變數에 對하여 獨立變數의 으로 作用하는 核心的 要素  
價値觀…指導者가 自然克服의이며 未來志向의인 價値觀을 가졌는가 與否.
- 行態…指導者와 參與者가 計劃管理에 監하는 通常의in 行動方式.
- 權威의 根源…指導力を構成하는 權威의 内容과 根據如何
- 指導理念…指導者가 樹立한 計劃을 通하여 達成하려는 價値의 内容과 環境 要求의反映度
- 指導力發揮技術能力…指導者가 自己의 指導力を 最大限으로 發揮하기 為하여 어떠한 方法을 採用하고 있는가 如否.
- ② 所要資源의 確保와 分配計劃을 為하여 確保된 財政的, 人的, 物的, 技術的 資源의 量

과 그 投入狀況

法的根據…資源의 確保를 為하여 保障된 法律의 制定與否

政策…資源의 確保와 分配의 效率化를 為한 指導者의 政策

可用性…確保된 資源이 實際로 計劃에 投入될 수 있는 量과 그 分配方法

- ③ 營理組織構造…計劃의 管理를 擔當하는 公式的 組織의 構造, 職務의 配分, 意思決定過程, 權限委任程度, 充員等의 狀況如何
- ④ 外的紐帶機關…計劃의 樹立과 管理에 必要한 協助機關의 確保와 關聯計劃과의 有機的關係如何

- ⑤ 戰略…指導者가 計劃의 樹立과 管理를 함에 있어서 直面하는 數많은 問題를 解決하기 위한合理的이고 效果的인 方法의 活用

接近方法…計劃目為를 達成하는데 가장 適合한 戰略의 採擇과 急進的方法과 점진적方法의 調整과 活用

中間組織… 확고한 管理機構를 가질 때까지 잠정적으로 利用할 수 있는 組織의 設置와 運營如何

機能의 重複…管理能力을 補完하고 計劃目標達成의 確實性을 保障하기 為한 關係機關간의 機能, 命令, 法令等 重複的 活用

c. 產出過程

가. 要素

- ① 變動誘發效果…計劃이 追求하는 社會變動의 效果와 그 波及度
- 量的變動…物理的 生物學的 人口論的 諸變數의 生態的 變化
- 質的變動…技術思想 思潮 및 制度등의 變化
- ② 變動의 事後管理…計劃의 實質로 起起되는 副作用의 處理와 誘發된 變動의 定型化