

韓國軍事政府下에 있어서의 두개의 行政改革에 關한 比較研究

- 第一次 經濟開發五個年計劃과 基本運營計劃制度 -

趙錫俊

第一 章

第一節 研究의 目的, 範圍 및 方法

1. 研究 目的

組織論者들 가운데서 古典的組織論者들은 公式的인 機構나 技術的인 觀點에 立脚한 組織改編을 取扱하고 있고, 行態論의 傾向을 띠고 있는 學者들은 監督樣態의 變更이나 또는 關聯된 行態의 諸變數라는 基準에 立脚해서 이 問題를 取扱하고 있다.⁽¹⁾ 最近의 理論들은 特히 組織 안에서 일어나는 變化의 過程을 檢討하는 것에 着力하고 있다.⁽²⁾ 보다 最近에 登場한 T-集團方法은 深層心理의 知識을 活用하여 組織構成員의 人間關係에 關한 認識과 問題解決能力을 增進시키기 위하여 쓰여지고 있다.⁽³⁾ 그러므로 이와 같은 組織論의 大部分은 組織內의 側面에 置重하고 있으며, 그 觀點은 微視的이며, 組織과 環境 사이의 相互作用을 度外視하고 있는 것이다.⁽⁴⁾

反面, 政治學의 體系論 속에서는, 例를 들어 Easton의 *A Framework for Political Analysis* (1965), Aptter의 *The Politics of Modernization* (1965), 또는 Almond와 Coleman의 *The*

(1) 組織의 改編에 관한 여러 接近方法의 要約을 위해서는, Harold J. Leavitt, "Applied Organization Change in Industry; Structural, Technical and Human Approaches," in E.W. Cooper, et. al. (eds.), *New Perspectives in Organization Research*, (John Wiley & Sons, Inc., N.Y. 1964), pp. 55-71.

(2) R.J. Lippitt, et. al. *The Dynamics of Planned Change*, (Harcourt, Brace, N.Y. 1958), P.R. Lawrence, *The Changing of Organizational Behavior Patterns*, (Division of Research, Graduate School of Business Adm., Harvard Univ., Boston, Mass., 1958), and E. Ginzberg and E. Reilley, *Effecting Change in Large Organizations* (Columbia Univ. Press, New York, 1957).

(3) 方法論의 使月을 위해서는 Robert T. Golembiewski, "The Laboratory Approach to Organization Change: Scheme of a Method," *Public Administration Review*, (September, 1967), Vol. XXII, No. 3, pp. 211-223.

(4) William M. Evan이 이와 유사한 지적을 하고 있다. 그의 "The Organization Set: Toward a Theory of Interorganizations Relations," in James D. Thompson, (ed.), *Approaches to Organizational Design*, (University of Pittsburgh Press, 1966), p. 103.

Politics of Developing Areas (1960) 속에서는 巨視的 接近方法을 볼 수가 있다. 그러나 이와 같은 接近方法에서는, 官僚制는 全體의in 政治體系의 밑에 깔려서 그것의 概括的in 構造와 機能의 特性이 說明되어지고 있을 뿐이다. 위와 같은 接近方法에서는 最近의 組織論이 關心을 集中시키고 있는 革新의 새 「아이디어」, 「아이디어」의 執行 및 行態의 變化 등과 같은 微視的 變數를 찾아볼 수가 없는 것이다. 이 外에도 目標와 政策을 重視하는 學者가 있고,⁽⁵⁾ 政治的 指導力과 有目的的in 組織行態를 強調하는 學者가 있다.⁽⁶⁾ Esman의 機關形成論에 關한 研究는 革新의 役割을 發展志向의in 公式機構에 부여한 것이라고 生覺할 수 있는 것이다. CAG의 主로 計劃委員會를 通한 計劃의 研究도 革新과 積極的in 機能을 計劃에 부여하려는 着想을 反映한 것이라고 看做할 수 있다. 또한 計劃된 組織變化는 CAG研究의 여러 焦點中의 하나이다.⁽⁷⁾

行政官의 性態와 業蹟에 變化를 導入시키려는 意識的인 人間의 努力으로 볼 수 있는 行政改革은 目標。依하여 方向이 決定되는 것이다. 그리고 그 改革의 過程은 關聯된 人間의 指向性, 内部의 社會的 構造, 그리고 進行되고 있는 相互作用의 樣態에 依하여 決定된다. 그런데 이들 目標, 指向性, 内部의 社會的 構造, 相互作用의 樣態는 다시 環境에 依하여 支配되는 同時에, 人間의 意識的인 努力에 依해서 統制될 수 있는 獨立變數로서도 作用을 할 수가 있는 것이다. 人間이 이들 變數를 統制할 수 있는 範圍에 따라서 行政改革의 成敗가 左右된다고 할 수 있다.

本 論文의 目的是 韓國行政改革의 두 個 事例를 檢討하므로써 成功的인 行政改革의 遂行을 위하여 統制될 必要가 있는 主要變數로써 機能하였던 目標, 指向性, 内部構造, 相互作用의 樣態의 여 몇 侧面을 分析하는 것이다.

2. 研究範圍

本 研究는 1961年 5月부터 1963年 12月에 이르는 韓國의 軍事革命政府가 遂行한 諸改革에 關한 것이다. 이 期間 동안에 軍事革命政府는 以前의 그리고 以後의 어느 政權보다도 가장 廣範圍한 行政改革을 이룩하였다. 筆者は 이들 많은 改革 가운데서 두 個의 事例를 選定하였다. 그 하나는 經濟企劃院의 設立과 함께 第1次 經濟開發 5個年計劃의 作成에 關한 것이고 다른 하나는 行政政府에의 企劃制度의 導入 및 이 制度를 擔當할 公式的인 行政機構의

(5) cf. Edward W. Weidner, "Development Administration: A New Focus for Research," in Ferrel Heady and Sybil L. Stokes, (eds.), *Papers in Comparative Public Administration* (Institute of Public Administration, the University of Michigan, Ann Arbor, Michigan, 1962), pp. 97-116.

(6) cf. Glenn D. Paige, "The Rediscovery of Politics," in John D. Montgomery and William J. Siffin, (eds.), *Approaches to Development: Politics, Administration and Change*, (McGraw-Hill Book Co., New York, 1966), pp. 49-58.

(7) cf. Jones & Giordano, "Planned Organizational Change: A Working Bibliography," *Occasional Paper of CIG*.

設立에 關한 것이다. 兩事例는 그 變化의 過程 속에 類似性과 差異性를 지니고 있다. 兩改革의 結果도 相異한 바, 특히 그 成功率에 있어서는 큰 差異를 보여주고 있다. 따라서 이 두 個의 事例를 選定한 目的은 兩改革에 關한 比較檢討를 行하고 改革過程에서 보인 相異點과 結果로서 들어 난 相異點을 서로 聯關시켜 보려는데 있다.

分明히 兩事例의 内容은 相異하다. 筆者는 兩事例의 内容에 關해서는 關心을 기울리지 않겠다. 그러나 兩事例는 行政行態와 業務에 變化를 導入하기 위하여 意識적으로 作用한 人間過程을 具였다는 點에서 서로 共通性을 保有하고 있는 것이다. 筆者の 關心은 兩事例의 바로 이와 같은 改革過程에 있는 것이다. 위에서 指示한 諸變數도 이와 같은 意中의 焦點에 따라서 選定하였다. 이 4個의 變數에 비추워 볼 때 改革의 過程 속에서 들어낸 諸相異點들은 各改革의 相異한 成功率를 說明하여 주는 變數로서 使用되었다. 그러나 이 4個의 變數間의 交.互作用은 本論文에서는 다루지 않았다.

3. 研究方法

關聯된 여러 論文, 文獻, 政府刊行物, 發表된 바 없는 關係書類 및 新聞 등을 廣範圍하게 蒐集하였다. 時間이 許容치 않아서 面接은 實施하지 못하였다. 筆者는 本事例의 어떤 側面에는 直接 參與하여 視察할 수 있었던 機會를 갖었었다.

本事例의 研究에 있어서 筆者は 서울大學校 行政大學院에 碩士學位論文으로 각각 「行政政府企劃制의 設立過程」과 「經濟開發五個年計劃樹立過程에 關한 研究」를 쓴 韓鳳洙와 李英徽諸氏의 힘을 크게 입었다.⁽⁸⁾

第二章 背 景

第-1節 經濟開發計劃과 組織改編을 위한 過去의 努力

1. 李承晚 政權時

1948年的 政府樹立과 함께 國務總理의 直屬機關으로 企劃處가 創設되었다. 企劃處長은 國務委員이 아니었다. 그의 公式的地位는 長官과 局長의 中間的 地位였다. 企劃處는豫算, 經濟計劃, 資源動員, 物價計劃과 調査 등의 機能을 遂行하였다. 1955年 7月에 우리나라 固有의 長期經濟計劃을 처음으로 企劃한 것도 이 企劃處였다.

같은 해에 復興部가 設置되어서 企劃處를 代身하게 되었다. 次官 빌에 企劃局과 調整局, 그리고 經濟計劃官室이 設置되었다. 豫算局은 財務部로 移管되었다. 1956年에 復興部는 새로운 復興5個年計劃을 發表하였는데, 그것은 事實上 1955年案이었고 Dulles 美國務長官의

(8) 韓鳳洙, 「行政政府企劃制度의 設立過程(事例研究)」, (서울大學校 行政大學院 碩士學位論文 1961), 李英徽, 經濟開發 5個年計劃樹立過程에 關한 研究(서울大學校 行政大學院 碩士學位論文, 1963).

訪韓時期에 □ 초기 위하여 성급히 作成되었던 것이다.

當時의 韓國政府 안에서의 計劃作成過程을 觀察하였던 者中의 한 사람이 다음과 같이 記述한 바 있다.⁽⁹⁾

「各 部間에 對立의 解消를 위한妥協의 產物로서의 1年이란 短期計劃策定에 始終一貫하였고, 한편企劃處는 關係部處의 希望的 數學을 集大成하여 計數量 整理하고 歸納의 計劃目標를 摸索하여 體制를 갖춘 程度의 長期計劃을 樹立하여 왔으니 이는 綜合的 計劃으로 看做할 수 없으며 每月 되풀이되는 豫算審議 때의 爭奪劇과 같이 無政府狀態였다.」

復興部의 韓國側 代表와 美國援助當局의 代表로서 構成된 合同經濟委員會는 1957年부터始作된 經濟復興 7個年計劃을 作成하기 위하여 韓美 6人委員會를 構成할 것을 1956年 9月에 決議하였다. 1957年 6月에는 宋仁相氏가 新任長官으로 任命되었다. 그는 國際復興開發銀行(I.B.R.D.)의 經濟開發研究院에 오랫동안 체재하다가 復興部長官에 任命된 것이다. 그는 韓國產業銀行에서 15年間, 그리고 財務部에서 局長으로 3年間, 韓國銀行 副總裁로서 5年間을 봉직한 經歷을 갖고 있다. 그는 「外換과 生活」이란 冊子를 著術한 바 있다. 現在 그는 國際開發協會(S.I.D.)의 韓國協會長의 職을 맡고 있다.

그는 就任辭에서 完全히 새로운 經濟計劃의 必要性을 強調하였다.⁽¹⁰⁾ 產業開發委員會(the Economic Development Council)가 合同經濟委員會의 美國側의 同意를 얻어 復興部 안에 設立된 것은 그의 提案에 依한 것이다. 產業開發委員會의 使命은 長期經濟計劃을 樹立하고, 이와 같은 目的을 위하여 資源의 調査·評價를 하며, 政政에 經濟政策을 建議하는 것이었다. 同委員會는 委員長의 指揮監督下에 있었는데, 復興部長官이 그 當然職 委員長으로 일하게 되었다. 委員들의 業務를 돋기 위하여 Oregon大學校의 顧問團이 同委員會에 駐在하였다. 각 委員들은 自己의 助手의 도움을 받았다. 委員들은 30代의 사람들이었고 그들 가운데 많은 사람들은 外國에서 學位를 받고 歸國한 者들이었다. 產業開發委員會의 職員을 任命한 過程과 委員會職員의 動機에 關해서, 그리고 그 뒤의 業務遂行에 關하여 李漢彬教授는 다음과 같이 指揮하고 있다.⁽¹¹⁾

「Due to his long association prior to his assumption of the new post, with the Bank of Korea, the Korean Reconstruction Bank, and the Ministry of Finance, the first chairman of the EDC was able to assemble in it a group of unusually high-caliber members and technical staff who were drawn from the academic world, the research staffs of the banks, and the

(9) 金泰東, “經濟計劃雜考”, 復興月報, 8號(1957. 4), p. 15.

(10) 復興月報, 10號(1957. 9), p. 11.

(11) Han been Lee, *Time, Change, and Administration: Korea's Search for Modernization*. (서울大學校博士學位副論文, 1966) p. 233.

business community. Many young foreign-educated intellectuals, who were denied access to satisfactory posts in the bureaucracy, found ready opportunities for employment in the technical positions of the council staff. In order to season the work these academically oriented experts with the benefits of practical experience, senior civil servants and industrial experts were invited to frequent and active discussions with the members and staff of the Council.]

同委員會와 자주 接觸한 公務員들은 復興部의 局·課長들과 그리고 財務部와 商工部의 局·課長들이었다. 그들은 外國視察을 했다는 點에서나 또는 論文이나 著書를 發表했다는 點에서 類似한 背景의 所持者들이었다.

보다真正한 中央集權的인 計劃樹立을 위한 最初의 진지한 努力を 기울린 것은 同委員會였다. 類似한 定向과 關聯된 業務의 要求 때문에 同委員會에는 關聯된 몇 個 部處를 通하여 원만한 人的 關係가 形成되었지만, 同委員會는 各 部處의 協助를 얻는데相當한 困難을 겪었었다. 그들이 얻은 協助는 個人的인 關係에 立脚한 것이었을 뿐이고 大部分의 行政部處를 포함하는 程度는 못되었던 것이다.

1959年 1月에 3個年經濟開發計劃의 試案이 完成되었다. 同試案은 計劃의 行政的 側面에 關한 報告書의 탈미에서 다음과 같은 點을 강조하고 있었다.⁽¹²⁾ 即 計劃實踐을 위한 政府施策으로서 中央當局과 執行機關은 統一性을 維持해야 하여 그러기 위해서는 復興部와 產開委의 役割이 重要하며 經濟計劃의 實踐을 위해서는 行政의 이런 再編成이 必要하다고 하였다.

3個年經濟開發計劃의 最終案이 作成된 것은 1959年 12月이었는 바, 同計劃은 1960年, 1961年 및 1962年에 걸친 것이었다. 同計劃은 5.2%의 經濟成長率을 約定하였는데 이것은 그 前數年 동안의 平均成長率보다 약간 낮은 것이었다. 이 計劃은 다음 해 4月 15日에 閣議를 通過하였다. 그러나 이 計劃은 4日 뒤에 일어난 4.19學生革命 때문에 施行될 수가 없게 되었다.

2. 民主黨 政權時

1960年 4月에 民主黨이 새로운 政權을樹立하자마자, 政府는 產業開發委員會로 하여금 1961年-1965年에 이르는 새롭고 野心滿滿한 5個年計劃을 作成하도록 指示하였다. 한편 政府는 이러한 新計劃의 作成에 關하여 建議를 할 수 있게 하기 위하여 Rand Corporation의 Charles Wolf, Jr. 博士를 초빙하였다. 1961年 2月에 閣議의 小委員會인 經濟長官會議는 이 計劃作成에 適用할 指針을 議決하였다. Wolf 博士는 1961年 3月에 그의 建議書를 政府에 提出하였는데, 이 建議書에서 그는 主要部門重點主義, 5% 乃至 5.5%의 成長率 및 1961年은 準備의 해로 同 計劃期間에서 除外할 것 등을 建設하였다.

(12) 產業開發委員會, 復興三個年計劃草案, p. 62

한편 1960 年 11 月에 民主黨政府는 綜合經濟會議라고 부르는 公聽會를 組織하였다. 同大會는 大衆들의 討論會形態로 開催되었다. 行政機構改編, 財政金融, 產業構造, 公企業, 國際收支, 고용 및 生活水準, 地域開發分科委員會 등의 이름을 갖는 7 個의 討論會가 있었다. 1960 年 12 月 19 日에 各委員會는 政府에 建議書를 提出하였다.

上記의 綜合經濟會議 以外에도 與黨은 「政府機構改編委員會」를 만들었는 바, 同委員會는 國務院事務處, 財務部, 商工部, 農林部의 局長 4 人으로 構成된 實務者委員會에 大部分의 實際的인 提案權을 委任하였다. 이 小委員會가 適用한 가장 重要한 基準中의 하나가 經濟開發計劃의 效率的인 遂行에 가장 적절한 새로운 行政構造를 編成한다는 것이었다. 1961 年初에 同委員會는 機構改編의 大綱에 關한 報告書를 提出하였다.

同 報告書는 計劃을 作成하고 執行하는 強力한 中央機關으로 役割을 하도록 하기 위하여 單獨長官이 그는 經濟企劃院을 設立하도록 建議하였다. 또한 綜合經濟會議의 建議에 따라 비슷한 構成과 機能을 갖는 하나의 諮問委員會가 設置되도록 되었다. 그리고 產業開發委員會와 復興部의 計劃局이 經濟企劃院의 새로운 綜合企劃局으로 統合되도록 되어 있었다. 同局의 機能는 長期計劃의 樹立과 年次計劃의 作成 등이었다. 經濟開發研究院은 經濟企劃院 안에 設置되어 企劃局과 協助하도록 되어 있었다.

財務部의 諸算局은 經濟企劃院에 移管되는 同時에 管理分析이라는 새로운 機能을 부여받게 되어 있었다. 綜合經濟會議와 機構改編委員會의 上記諸建議가 採擇實現되기를 기다리고 있는 동안에 1961 年 5 月 16 日의 軍事革命이 일어났다.

한 便에서 産業開發委員會는 Wolf 博士가 建議한 政策을 따를 것은 決定하고 5 個年計劃에 關한 業務를 繼續하였다. 軍事革命이 일어난 때는 同委員會가 5 個年計劃案에 마지막 손질을 하고 있던 중이었다.

第 2 節 企劃制度의 導入을 위한 過去의 努力

韓國陸軍이 처음으로 企劃制度를 接하게 된 것은 1954 年 8 月에 美國防省으로부터 企劃教範⁽¹³⁾을入手한때서 비롯하였다. 다음 해의 2 월에 美軍事顧問團의 參謀長을 招聘하여 陸軍本部의 參謀將校들에게 1週間의 教育을 實施하였는 바, 이것이 이 制度를 導入하기 위하여 韓國陸軍이 취한 첫번째의 公式事業이었던 것이다. 이로 부터 3個月 뒤에 第17次 合同參謀會議는 戰略基本計劃의 策定官運營에 관한 第1號 指針書를 可決하였다. 그리고 1955 年 6 月에는 上記教範이 韓國語로 번역 發刊되었고 運營要綱指示 第1號가 下達되었는 바, 이 指示書에 依하여 1955 年과 1956 年은 訓練期間으로 하여 그 施行年度에서 除外되었던 것

(13) Dept. of the Army, FM 101-51; Planning and Programming, (Government Printing Office, Washington D.C., 1953).

이다. 陸軍本部의 機構는 改編되어 企劃參謀部長 밑에 企劃統制官과 研究發展官을 두었다. 1956年 6月에는 基本運營計劃의 構造와 樣式을 決定하였는 바, 이것들은 美國의 것과 거의 같은 것 이었다. 1957年 5月에 企劃參謀部의 將校들은 既存의 韓譯版을 美陸軍省 企劃教範草案 1955年度版의 번역판과 代置하였다.

以前⁵ 教範에 따라 制定된 企劃制度가 施行된 것은 1957年 1月이었다. 그러나 그 施行은 同年의 陸軍本部運營에 局限된 것이었다. 1軍과 2軍은 同年을 訓練期間으로 하였던 것이며 野戰軍司令部의 非戰術的 業務를 除外한 行政에 이 制度가 實際로 施行하게 된 것은 1958年이었다.

1959年 1月에 陸軍本部는 또 하나의 機構改編을 斷行하였다. 이 機構改編前까지는 陸本部에는 三名의 參謀部長 即, 企劃參謀部長, 行政參謀部長, 管理參謀部長이 있었는데, 이 機構改編으로 因하여 管理, 人事, 情報, 作戰, 軍需 등의 5個의 參謀部長으로 되었다. 企劃統制官은 參謀總長室의 直屬으로 되었다. 그리고 研究發展官은 獨立하여 軍事發展局으로 되었다.

1959年 1月에 1955年 1月에 陸軍本부는 또 하나의 機構改編을 斷行하였다. 이 機構改編前까지는 陸本部에는 三名의 參謀部長 即, 企劃參謀部長, 行政參謀部長, 管理參謀部長이 있었는데, 이 機構改編으로 因하여 管理, 人事, 情報, 作戰, 軍需 등의 5個의 參謀部長으로 되었다. 企劃統制官은 參謀總長室의 直屬으로 되었다. 그리고 研究發展官은 獨立하여 軍事發展局으로 되었다.

1963年 1月에 陸軍本부는 또 하나의 機構改編을 斷行하였다. 이 機構改編前까지는 陸本部에는 三名의 參謀部長 即, 企劃參謀部長, 行政參謀部長, 管理參謀部長이 있었는데, 이 機構改編으로 因하여 管理, 人事, 情報, 作戰, 軍需 등의 5個의 參謀部長으로 되었다. 企劃統制官은 參謀總長室의 直屬으로 되었다. 그리고 研究發展官은 獨立하여 軍事發展局으로 되었다.

1963年 1月에 陸軍本부는 또 하나의 機構改編을 斷行하였다. 이 機構改編前까지는 陸本部에는 三名의 參謀部長 即, 企劃參謀部長, 行政參謀部長, 管理參謀部長이 있었는데, 이 機構改編으로 因하여 管理, 人事, 情報, 作戰, 軍需 등의 5個의 參謀部長으로 되었다. 企劃統制官은 參謀總長室의 直屬으로 되었다. 그리고 研究發展官은 獨立하여 軍事發展局으로 되었다.

第三章 軍事革命政府의 2個 行政改革事例

第一節 第1次經濟開發5個年計劃의 樹立과 經濟企劃院의 設立

1961年 5月 16日의 革命에 이어 5月의 남아지 期間은 革命主體者들에게는 至極히 복잡

한時期가 아는 수 없었다. 그들은 政治人們의 除去, 軍의 支持獲得, 特司 參謀總長과 一軍司令官의 支持獲得, 그리고 國聯軍司令官, 美國大使, 尹大統領의 支持獲得에 몹시 바빴다. 그들은 또 在 國家再建最高會議의 要職은 물론이고 그 外의 여러 要職에 軍人을 任命하므로서 權力構告를 再調整하는 일에 분주하였다. 行政府의 混亂과 정체를 막기 위하여 事務次官은 계속 二職에 남어서 각 部處의 日常業務遂行을 監督하도록 命令을 받았다. 5月 22日에 當時 國防大學院長이었고 革命에 參與하지 않았던 咸少將이 最高會議의 企劃委員長으로 任命되었다. 軍事革命이 일어났을 때는 大部分의 將星級들이 이미 國防大學院을 卒業하였다. 數年前 이 大學院이 設立된 以來로 많은 民間招聘教授들이 이 大學院에서 講義를 하였고, 많은 高級公務員들이 軍의 將星들과 함께 訓練을 받았다.

企劃委員會は 國家再建最高會議에 建議書를 提出하도록 되었었다. 同最高會議는 革命主體勢力으로 構成된 몇 個의 分科委員會로 나누워져 있었다. 企劃委員會의 實際業務는 5月 25日頃부터 始作되었다. 여러 委員會 가운데서도 政治委員會는 行政機構의 改編을 위한 小委員會를 갖고 있었다. 이 機構改編小委員會는 關係部處의 公務員을 불러 들여서 既往에 存在하였던 機構改編의 「아이디어」를 落集하기 始作하였다. 그리하여 前政權下에 蓄積되었던 바 있는 여러 「아이디어」가 公務員들의 손을 通하여 提示되었던 것이다.

5月 27일에 復興部가 废止되었고 그 代身에 建設部가 設立되었는데 同部는 長期計劃, 資源計劃, 國土建設事業과 地域開發 등의 機能을 擔當하게 되었다. 그리고 產業開發委員會는 綜合企劃局에 吸收되었다. 同 委員會의 一部 委員들은 同局에 남고 一部委員들은 國家再建最高會議의 訪問委員等으로 登用되었다. 그동안 產業開發委員會는 政治構造 안에서 일어난 커다란 變化도 不拘하고 Wolf 博士의 建議書에 基礎하여 5個年經濟開發計劃을 繼續하여樹立하고 있었던 것이다. 이 計劃은 經濟計劃書類의 말미에 政府機構改編에 關하여 다음과 같은 內容의 句節을 包含하고 있다.⁽¹⁴⁾ 即 資源의 動員을 極大化하고 經濟發展에 隨伴되는 制度的 心理的 要因을 刺戟하기 위하여 中央經濟計劃機構의 設置가 必要하며, 이 기구는 分散되어 있는 各 部를 支配할 수 있어야 한다는 것이었다. 그리하여 이 기구에게 他部와는 區別되는 上位의 地位를 주어야 한다고 主張하였다.

또한 同報告書는 產業開發委員會와 類似한 國立經濟開發研究院을 設立하도록 建議하였다. 이와 같은 建議의 理由는 主로 다음과 같다. 即 韓國經濟開發의 母體役割을 擔當시키기 위하여 長期經濟計劃의 純粹한 評價와 政府의 經濟政策을 理論과 經驗에 立脚하여 評價하고, 外資의 導入를 위한 政府의 努力を 支援하자는 것이었다.

同報告書는 또한 國土建設事業의 遂行을 위하여 하나의 獨立된 部를 新設하도록 建議하였다.

(14) 建設部 5個年計劃, pp. 24-29.

한편으로는 最高會議企劃委員會의 再建企劃委員會는 그들대로 經濟開發計劃을 作成하고 있었는데, 同計劃案은 主로 서울大學校의 젊은 經濟學教授들이 마련한 것이었다. 다른 한편에서는 韓國銀行의 調查部가 自體計劃案을 完成하였는데 同計劃의 作成은 前政權下에서 同部의 研究員들이 이미着手하였던 것이다.

6月에 當時 最高會議의 副議長이고 革命軍의 指導者였던 朴正熙 少將은 革命主動者の一人이었고, 最高會議 財政經濟委員會의 核心人物이었던 柳原植大領에게 5個年經濟開發計劃의立案에 着手할 것을 非公式的으로 要求하였다. 이 對話 속에서 그는 「이 計劃의 實際의立案作業을 맡기기 위해서는 有能한 實務家들이 必要하다」고 特히 指摘하였다. 柳原植大領은 박희경, 김성범, 배용찬, 정소영 등을 발탁하여 이 作業을 遂行할 非公式 集團을 形成케 하였다. 그들은 모두가 30代 또는 40代初의 年齢에 있었다. 그들 가운데 한 사람은 美國에서 博士學位를 받고 財務部의 課長으로 봉직해 왔다. 또 한 사람은 서울大學校 商科大學의 招聘講師이며 某主要日刊新聞의 論說委員이었다. 그들은 同計劃의 樹立에 있어서 自由裁量權을 부여받았다. 그들은 建設部의 綜合企劃局, 韓國銀行의 調查部, 企劃委員會의 再建企劃委員會가 作成한 計劃들을 檢討하였다.

綜合企劃局의 職員들은 同局案을 위하여 企劃委員會과 再建企劃委員會와 위에 두 4人の非公式集團과 接觸하였다. 그들은 產業開發委員會를 通하여 軍事革命前부터 서로 알고 있었다. 即 : 그들은 大部分 大學의 同窓關係를 가지고 있거나 以前의 經歷을 通하여 잘 알고 있었던 것이다. 그들은 連結體로서 기여하고 있었으나 한편으로는 自己들의 計劃案을 採擇시키기 위하여 競爭心理가 作用하고 있었다. 建設部의 職員이나 韓國銀行의 調査員이 最高會議事務室에 불리어 가는 것을 除外하면 이들 集團間의 그리고 이들 個人間의 相互作用을 위한 公式道次가 마련되어 있지 않았다. 그들간의 責任의 配分關係도 不明瞭하였다. 이와 같은 현상은 特히 再建企劃委員會와 柳原植大領이 발탁한 四人の 集團 사이에 더욱 두드러지게 나타난다. 그러나 時間이 흐름에 따라서 建設部와 韓國銀行의 職員들은 同計劃의 採擇을 위한 實質的인 政治的 힘이 最高會議의 企劃委員會보다도 柳大領의 財政經濟委員會側에 더 많음을 차츰 알게 되었다. 結果적으로 四人の 集團은 점점 再建企劃委員會보다도 더욱 重要な 役割을 하게 되었다. 이 四人の 集團은 建設部와 韓國銀行뿐만 아니라 財務部, 商工部, 農林部의 局・課長과 接觸하였고 主要한 企業協會들로 부터 資料를 獲得하였다.

5月 20일에는 將軍들을 閣僚로 任命하였는데 이들은 最高會議에 依하여 발탁되었던 것이다. 月에는 最高會議는 閣僚들의 更迭을 考慮하였다. 6月 17일에 最高會議의 副議長은 記者들에 ө 經濟業務에 直接 關聯된 部處의 長官은 民間人으로 代置할 것이라고 言혔다. 그가 밝힌 이 人事政策上의 變更理由는 軍의 將校들은 그들이 받은 教育, 能力 및 過去의 經

歷에 비추어 그의 職責에 알맞지 않다는 것이었다.⁽¹⁵⁾

이로부터 5월 뒤에 經濟學者인 申泰煥教授가 建設部長官에 任命되었다. 이에 앞서 6月 12日에는 豫備役陸軍大將 宋堯讚氏가 國防長官과 最高會議의 企劃委員長에 同時에 發令되었다. 그 뒤에 그는 國防長官의 職務에 더 積極的이 있었다. 그러므로 企劃委員會는 全體業務을 監督할 彙總力 있는 人士를 갖지 못하였고 끝내는 同年 11月에 解體되고 말았다. 이와 같은 事實은 企劃委員會의 分科委員會가 業務遂行上의 커다란 自由被量權을 부여받았음과 同時에 그들은 大部分 最高會議의 實力者와 意思傳達을 할 수 있는 效率的인 通路를 갖지 못했음을 意味하는 것이다. 宋堯讚氏가 위와 같은 職에 任命되기 前에는 그는 國防大學院 卒業後 一軍司官, 그리고 1959年과 1960年에는 陸軍參謀總長을 歷任한 바 있다. 軍으로부터 退役한 뒤에 그는 美國의 George Washington 大學校에서 修學하고 있다가 歸國하여 軍事政府에 들어가게 되었던 것이다.

7月 3일에 最高會議의 副議長이 議長에 올랐고 同日에 國防長官 宋堯讚氏는 首班으로 升進되었다.

6月 15일에는 內閣事務處에 行政管理研究委員會가 設置되었는 바 이것은 全혀 當時長官으로 있던 金炳三准將의 提案에 依한 것이다. 이 委員會는 人事管理分科委員會와 行政能率分科委員會는 다시 나누어졌다. 大部分 美國에서 教育을 받은 行政大學院의 教授團이 每日 이들 分科委員會에서 일하였다. 그들은 主로 人事節次의 改善, 事務簡素化作業의 施行, 報告統制制度의 設立, 記錄管理의 改善 등을 遂行하였다. 이 委員會는 9月에 그 任務를 마칠 때까지 活潑히 機能을 發揮하였다. 7月 12일에 行政管理局이 內閣事務處에 新設되어 組織管理, 職位分類, 人事制度, 訓練 등의 業務를 맡게 되었다.

最高會議議長에 오르면서 朴正熙將軍은 革命課業의 第1段階인 舊惡의 一掃는 成功的으로 達成되었고 이제 軍事政府는 國民經濟의 再建이란 第2段階에 突入하였다고 記者들에게 言明하였다. 朴正熙將軍은 이 目標를 다음과 같이 認知하였다. 即 經濟開發은 革命公約 第4項에 關한 것이며, 國民의 反共態勢強化와 社會의 새 氣風造成 등의 다른 目標들은 오직 經濟發展을 通해서만 可能한 것이다. 또한 그는 여러번 그리고 著書를 通하여 政治的 民主主義는 國民生活水準이 向上될 때에만 열어질 수 있는 것이라고 말하였다.

6月末項에 一作하여 公務員의 大量解任이 일어났다. 政府의 各機關은 全職員의 26%란 人力を 減縮하여야만 했다. 民間人官僚界에 일어난 급격하고 거센 淨化는 9月末까지 계속되었다. 이와 같은 措置로 因하여 上·下級의 많은 公務員들이 그들이 保護받을 正當한 節次에 呼訴할 植利도 박탈당한채 그들의 職業을 喪失당하였다. 이로써 일어난 即刻의 效果는 公務員들에게 恐怖의 雾圍氣氛을 造成한 것이었다. 그 理由는 어느 누구도 그들의 運命

(15) 朝鮮日報 1961, 6, 17日字 1面.

을 保障할 수가 없었기 때문이다. 이와 같은 情形 속에서도 総合局의 職員단은 아무런 害도 입지 않았다. 이와 같은 環境 속에서 5個年經濟開發計劃의 研究에 參與한 集團에는 위에서 든 朴接觸의 樣態가 繼續되고 있었다.

7月 18日에 4人の 팀은 総合企劃局이 遵守하여야 할 經濟再建計劃作成指針을 作成하고 総合企劃局이 計劃案을 完成하여 4人팀에게 提出할 것을 要求하였다. 公式性을 부여하고 同 指針에 實體를 부여하기 위하여 建設部에 보낸 書類 속에서 4인의 팀은 自己들을 総合經濟再建計劃委員會라고 命名하였다. 이 指針의 要旨는 다음과 같다.

1. 5個年 동안의 平均 成長率은 7.1%로 한다.⁽¹⁶⁾
2. 基本政策은 憲法, 憲法에 關한 臨時措置法, 國家再建政策, 그리고 이미 發表된 基本經濟政策⁽¹⁷⁾으로 부터 取得해낸다.
3. 計劃의 每年 調整은豫想되나 計劃自體는 最終年度까지 誠實히 遂行되어야 한다.
4. 폐기찬 行政改革이 同時に 推進되어야 한다.
5. 經濟界의 民主化를 위하여 民間實業界의 創意性이 促進되어야 한다.
6. 他部處의 上位에 있는 中央綜合企劃機關을 新設한다.

7月 20日부터 総合企劃局은 이 指針을 檢討하기 始作하였다. 또한 이 指針을 作成한 4人팀은 自體의 5個年經濟計劃案을 作成하고 있었다. 上記 指針이 作成된 3日後에 最高會議는 다음과 같은 措置를 취하였다.

1. 四人팀이 作成한 第1次經濟計劃(草案)은 成長率을 7.1%로 記者들에게 發表하였다.
2. 經濟企劃院을 設置하였다. 이것은 頭上에 하나의 委員會를 둔 組織이 아니라 完全히 單獨制인 組織으로 한다. 經濟企劃院長은 副總理로 하고 따라서 財務部, 商工部, 農林部의 長官을 指揮할 權限을 부여한다. 総合企劃局과 資源動員局은 建設部로 부터 經濟企劃院으로 移管한다. 또한 同院은 財務部로 부터 豫算局을, 內務部로 부터 統計局을 移管한다. 閣議의 諮問에 應하기 위하여 國務總理, 經濟企劃院長, 財務部長官, 農林部長官, 國防部長官, 商工部長官, 保社部長官, 交通部長官, 電信部長官, 그리고 經濟界

(16) 建設部의 計劃은 6.1%, 韓國銀行의 計劃은 6.5%의 成長率을 目的으로 했다. 7.1%란 숫자는 더 高은 成長率을 바라는 最高會議議員들의 要求와 4人팀의 機構을 調整한 것이다.

(17) 基本經濟政策은 4人팀을 포함한 民間고문들에 依하여 作成되었고 6月 31日字로 最高會議에 依하여 發表되었다. 이에 依하면 革命政府의 經濟政策上의 基本方針은 最短時日안에 革命公約을 完遂하는 것이었다. 또한 同政策은 自由經濟活動의 原則에 立脚하는 同時に, 저개 발국의 地位를 脫皮하고 共產體制보다 우리의 體制가 출중함을 밝히기 위하여 自由經濟活動의 原則위에 強力히 計劃된 經濟體制를 침가 할 것을 밝이고 있다. 그리고 또한 同政策은 國民生活의 安定과 產業發을 確保하기 위하여 民間部門의 自制의 發展을 促進할 것과, 公企業部門에서의 主要工場建立과, 그리고 農村의 發을 促進할 것이라고 밝혔다. 그리고 同政策은 財政政策, 金融政策, 工業政策, 外國援助와 投資, 人口, 및 產業構造등의 各部門에 적용될 基本政策의 指針을 提示하였다.

東鄉新聞, 1961年 6月 31日字 1面 參照

의 學者로 構成된 中央經濟委員會를 設置한다.

3. 長官級의 更迭을 斷行하였다. 經濟企劃院, 財務部, 商工部의 長官은 모두 民間人出身으로 任命하였다.

經濟企劃院의 設立에 즈음하여 首班宋堯謙氏는 다음과 같이 言明하였다.⁽¹⁸⁾

政府는 革命公約의 基本이 되는 自主經濟體制의 確立을 早速한 時日内에 完遂하기 위한 施策의 一環으로서 強力하고도 效率的인 經濟政策의 立案, 實施, 監督을 綜合調整하는 高次의인 機關을 制度上으로 마련하고자 드디어 지난 7月 22日에 經濟企劃院을 創設하고 그 長인 院長을 行政上의 副首班格으로 하였다.

過去에는 經濟政策을 樹立하여 그 執行을 監督하고 經濟部處를 綜合調整하는 機關이 없음으로 해서 各部處間에 有機的인 協調가 이루어지지 못하고 亂脈狀態에 빠짐으로 因하여 可用資學의 效用의 使用에 많은 阻害를 搬아왔는 것입니다.

같은 날에 4人團은 그들이 作成한 第1次 5個年計劃을 經濟企劃院의 綜合企劃局에 보내고 特別히 「貴院는 本計劃을 檢討하고 8月 10日까지 率直하고 貴重한 見解를 提案과 함께 보내주시기 바랍니다」라고 附言하였다.

4人팀이 樹立한 計劃을 檢討하고 있던 經濟企劃院의 綜合企劃局은 8月 3日에 緊急建議書를 最高會議에 提出하였다.

그 内容은 大體로 다음과 같은 것이었다. 最高會議案, 舊建設部等, 韓國銀行案 等의 類似한 세개의 案中에서 設或 最高會議案을 中心으로 討論하드라도 이 여터 計劃에 參與한 사람들의 委員會를 立들어서 實行可能한 案을 討論하여 決定하자는 것이었다.

이 建議書는 純 20人을 選定하였다. 이들은 4人팀, 1人の 學者, 企劃委員會의 再建企劃分委의 1人, 實業家 1人, 經濟企劃院의 次官, 綜合企劃局長, 韓國銀行調查部의 職員 2人, 他部處의 高級公務員 2人, 마지막으로 6人の 學者(이들 中 적어도 半數는 最高會議의 顧問 또는 諮問委員임) 등이었다. 이 中에서도 經濟企劃院 次官은 韓國銀行의 調查部次長과 綜合企劃局長을 歷任한 바 있고 經濟發展에 關한 몇 卷의 冊을 번역한 바가 있다. 이들 中의 大部分은 海外에서 教育을 받았다. 同 委員會는 8月 6日에 討議를 開始하였다.

8月 3日에는 首班이 記者會見에서 10月末까지는 經濟計劃의 作成을 完了할 것이며 그 때까지 一般 및 各 分野人士에 依한 意見이나 批判을 환영할 것이라고 하고, 同時에 政府는 政府대로 各 部處別 檢討와 調整을 進行시키겠다고 言明하였다.⁽¹⁹⁾

8月 23日에 離韓한 「유송」處長은 그의 離任에 즈음한 記者會見席上에서 軍事政府는 非常 性急한 計劃作成의 態度는 止揚하여야 할 것이나 政府指導者들의 진지함과 精力에는 大端히

(18) 公報部, 內閣首班談話集, 1輯(1961. 10. 15), p. 75.

(19) 朝鮮日報, 1961. 8. 3日字 1面.

깊은 인상을 받았다고 말했다. ⁽²⁰⁾

9月中旬에 經濟企劃院은 作業을 마치고 政府組織法의 改正에 依하여 新設된 中央經濟委員會에 計劃案을 提出할 수가 있게 되었다. 4人팀과 더불어 經濟企劃院은 이 委員會의 創設과 10月 5日부터의 同 委員會의 會議에서 「아이디어」를 提供하고 調整을 한 主動的인 機關이었다.

中央經濟委員會의 建議書는 10月 14日에 閣議에 提出되었다. 10月 20日부터 11月 7日까지 閣議는 經濟企劃院의 第1次 經濟開發 5個年計劃案과 中央經濟委員會의 建議를 檢討하였다. 그리하여 여기서의 議決案이 最高會議의 議長에게 提出되었다. 한달 반동안 最高會議의 각 委員會는 각각 自己專擔分野에 關한 計劃을 檢討하였다.

1962年度 豫算案에 對한 閣議의 討論은 5個年計劃案의 檢討와 같이 進行하였다. 最高會議는 12月 30日에 豫算案과 第1次 經濟開發 5個年計劃案을 함께 議決하였다.

○리하여 韓國歷史上 처음으로 韓國인의 손에 依하여樹立된 長期經濟開發計劃이 1962年부로 實施되게 되었던 것이다.

言論에 對한 統制가 커던 7월에는 7.1%의 成長率의 可能性에 對하여 회의하고 대단히 批評的이었던 新聞도 言論統制가 比較的 완화된 1962年 1月에 와서는 그들의 態度를 反轉하되 그 實踐可能性을 示唆하였다.

第2節 基本運營計劃制度의 採擇과 이를 위한 行政機構의 設置

1961年 7月 18日에 宋堯讚 内閣首班은 内閣事務處長 金炳三准長에게 第44次閣議에서企劃制度導入을 위한 計劃을樹立하고 各部의 政務次官制를 廢止하라고 指示하였다. 行政各部에 事務次官과 더불어 政務次官을 둔 것은 民主黨政權에 依한 것이었다. 軍事革命이 일어난 11月로 政務次官의 자리は 空席으로 있었다. 그러나 이를 위한 法의 規程은 政府組織法上에 나아있었던 것이다.

다음날 内閣首班은 國防大學院長에게 參謀研究, 豫算, 其他의 管理技術과 더불어 企劃制度에 關한 教育을 次官을 위시한 高級公務員들에게 實施할 準備를 갖추라고 命令하였다.

内閣事務處에서는 長官이 大領인 行政管理局長에게 이 問題를 解決하도록 命令하였고, 行政管理局長은 亦是 大領인 組織管理課長에게 이 問題를 檢討하도록 指示하였다. 組織管理課에서는 이 問題를 研究하기 위하여 約 3名의 職員이 選定되었다. 그리하여 이 研究는 行政管理局에서 始作되었는 바, 最終的인 結果는 軍에서 쓰는 參謀研究의 形式으로 提出하도록 되었구. 이 研究過程에서 組織管理課長은 자주 局長과 接觸하고 그로부터 指示를 받았었다.

(20) 上揭紙, 1961. 8. 23日字 1面.

또한 行政管理局長은 數次에 걸쳐 首班과 그 側近者들을 맞나서 그의 意向을 탐진하려고 하였다.

그동안에 國防大學院은 正規教科課程과는 分離해서 企劃制度에 關한 教科課程을 準備하느라고 분주하였다. 7月末에 가서야 第一次 訓練者를 맞을 準備가 完了되었다.

第一次 訓練生의 開講式이 있던날 内閣首班은 그가 前에 取한 行動을 公式化하고 合法化시키기 위하여 内閣事務處長官에게 首班指示覺書 第1號를 下達하였다. 同指示覺書 속에서 그는 企劃統制官署·政務次官 代身에 新設할 것과, 이와 같은 組織改編은 8月 14日까지 完了할 것과, 그리고 그結果를 直接 自己에게 報告할 것을 言明하였다.

開講式에는 内閣首班이 直接 參席하여 演說을 하였는데, 이 演說 속에서 그는 다음과 같은 것을 強調하였다. ⁽²¹⁾

오늘에 이르기 까지 十數年間의 國家行政實情을 살펴볼 때 國家民族의 繁榮을 為하여合理的이며 能率의인 行政業務이 途行되있어야 함에도 不拘하고 企劃, 管理, 運營面에서 無計劃의이었을 뿐만 아니라 統一性이 缺如하고 百年河清式으로 그때 그때의 미봉책에 지나지 않는 行政을 運營해 왔다는 事實을 우리는 看過할 수 없는 것입니다. 그러므로 政府에서는 今般國家施策의 統一을 期하고 企劃·豫算·管理等의 合理化를 圖謀하며 國家行政力의 根本의인 向上을 위하여 書記官級以上의 高級公務員 5百餘名에게 7日間 「參某業務」「企劃制度와 豫算」「管理」等 行政業務의 核心에 關한 教育을 實施하게 되었습니다.

……最高會議의 政策은 오직 強力한 行行政力의 뒷받침이 있어야만 그 成果를 期할 수 있는 것이므로 이번 教育은 여러 분의 革命課業을 完遂하기 위한 基本武裝이 될다는 것을 銘心하지 않으면 안되는 것입니다.

내閣首班이 指示한 件에 關한 參謀研究書를 作成하는 過程에서 行政管理局長은 企劃統制官의 有望한 候補者인 金貞武准將과 數次에 걸쳐 相議하였다. 金准將은 1956年부터 1958년까지 陸軍本部의 企劃統制官을 지낸 바 있다. 또한 同局長은 陸軍의 公式機構를 參考하였다. 研究가 끝나자 이 參謀研究書는 政府組織法의 改正案과 함께 内閣事務處의 法制次官에게 提出되었고 이것은 다시 同處의 行政次官에게 提出되었다. 이와 같은 過程은 節次를 規定한 法規에 嚴格히 一致하는 것이다. 行政管理局長은 8月 5日에 차트를 通하여 詳細히 内閣首班에게 布리핑하였다. 이 參謀研究와 政府組織法中 改正案은 卽席에서 同意를 받았다. 完了된 參謀研究 속에는 새로운 企劃調整官의 位置에 關한 3個의 代案이 들어 있었다. 각 代案마다 組織圖長로 表示되었고 각 代案의 長·短點이 提示되어 있었다. 그러나 建議된 代案이 分明히 最善의 것으로 보이도록 그 結果는 着色되었던 것이다. 그것은 内閣首班의 同意를 얻을 수 있게 되었던 것이다. 이 參謀研究 속에는 企劃制度가 業務測定, 成果主義豫算, 事務簡素化, 職位分類 그리고 聲급策定 등과 같은 다른 管理機能에 대하여 갖는 關係에 關해서는 아무런 言及이 없었다.

(21) 公報部, 前掲書, pp. 37-38.

위에서 말한 訓練은 各期마다 一週間式 繼續되었다. 그리고 이 訓練은 여러 班을 위하여 繼續되었기 때문에 三級甲類 以上의 모든 公務員들이 모두 參與하게 되었었다. 宋堯讚首班이 每班마다 하나의 特別講義를 베푸는 것이 관례로 되었고 그는 여러번이나 各班의 開講式 또는 修了式에 參席하였다.

8月5일에 그는 이런 演說中의 하나에서 「今般 700餘名의 高級公務員에게 再教育을 通過하여 企劃, 管理, 運營 等의 各 行政部門에 걸쳐 軍隊의 參謀研究方式에 따르는 現代式 行政能力을 完全히 把握토록 하고 明年부터는 經濟 5個年計劃을 遂行함에 있어서 今般教育에서 曾得한 實力を 充分히 發揮하여 훌륭한 業績을 올리되록 해야 한다」고 하였다.

또 다른 演說에서는 腐敗한 行政에도 不拘하고 軍隊만은 過去 7年동안 企劃制度를 發展시키고 近者에 와서는 그 成果가 나타나고 있고, 이것은 軍隊가 60餘萬名이 되는 條件下에서는 末端의 必要했었다는 것을 力說하고, 그보다 몇倍나 더 큰 規模인 政府行政에 있어서는 企劃制度없이는 到底히 能率의인 管理가 不可能하며, 따라서 基本運營計劃制度는 迅速히 革命的 期間內에 모든 舊惡과 惡條件를 屈服시키고서 行政府에 導入되어야 한다고 主張하였다.

그나마 같은 演說中의 하나에서 機構改編計劃의 細部內容을 具體的으로 언급한 것은 時間上으로 보아 行政管理局長의 브리핑을 받기 前이었다. 그러나 이 計劃은 後에 行政管理局長이 參謀研究 속에서 建議한 것과 같은 것이었다.

內閣首班의 同意를 받자 同案은 正式的인 通路를 通過하여 8月11日에 열리는 定例閣議의 議事日程에 24번째의 案件으로 提起되었다. 同案은 거의 論難 없이 滿場一致로 通過되었다.

이 閣議의 議決에 앞서서 모든 長官, 最高會議의 議長과 副議長, 그리고 全構成員이 企劃制度를 배우기 위하여 반나절을 소비하였다. 國防大學院에서 이 科目를 맡고 있는 軍人敎官들이 講師였었다. 이 特別한 모임은 朴議長과 宋首班의 合意로 이루워졌던 것이다.

同案은 内閣首班의 決裁를 得한 뒤에 内閣首班의 명의로 最高會議議長에게 보내졌으며 8月10일에는 最高會議法司委員會에 送付되었다. 다음날 行政管理局長은 同委員들을 위하여 앞서 했던 바와 비슷한 브리핑을 하였다. 同委員會는 아주 가벼운 字句修正을 하였을 뿐이다. 同案은 다시 最高會議의 常任委員會에 회부되었고 局長은 다시 여기서 브리핑을 하였다. 委員會도 無修正으로 同案을 通過시켰다. 常任委員會의 當然職委員長인 最高會議議長도 司案을 決裁하여 閣議에 그것을 보냈다. 閣議는 8月25日에 同法을 公布하고 同日字로 施行하였다.

그리하여 1954年에 처음으로 韓國陸軍에 導入되기始作한 企劃制度는 이제 行政府의 것으로 된 것이다. 決定作成期間은 38日이었고 決定作成過程에 參與한 行政府의 人員數는 두 번의 閣議에 參席한 閣僚들을 除外하면 7人乃至 8人이었다. 이 制度가 最終的으로 採擇되는 그 순간까지도 内閣事務處 안에 設置되어 있으며 그 公式任務가 行政管理局의 機能과 대

우密接히 關聯의 것으로 生覺할 수 있는 行政管理研究委員會는 이렇게 重要한 決定作成이進行中에 있음을 알지 못하고 있었다.

이 해의 남여 2 期間 동안에企劃制度를 위하여 다음과 같은措置가 取하여졌다. 金貞武准將이 内閣首班直屬인企劃統制官으로 正式發令을 받았다. 그의 階級을 次官과 長官의 中間이었고 그의 務務室에는 大體로 3級乙에서 2級甲에 이르는 32人이 配定되었다. 2級甲의 約半數는 軍隊에서 任用되었다.

經濟企劃院을 為始하여 主要中央行政部處에는 局長과 次官 사이의 階級을 갖은企劃調整官이 任命되었다. 企劃調整官은 長官과 次官의 參謀로서 일하도록 되어 있었다. 그는 4級乙에서 3級甲에 이르는 10人으로부터 20人的 部下를 配當받았다. 企劃調整官과 같이 이들은 모두가 關係部處에서 任用된 經歷職公務員들이었다.

内閣首班 直屬의企劃統制官은 各 部處의企劃調整官에 對하여 機能的인 統制를 하도록 되어 있었다. 各 部處의企劃調整官은 政府의企劃調整委員會의構成員이 되는 바, 그委員長은企劃統制官, 그리고 副委員長은 經濟企劃院의企劃調整官이 맡게 되어 있었다. 이委員會는 그것이 設立된以來 이해의末까지 세번의會議를 開催한 바 있었다.

以外에 各道廳과 서울特別市廳에도 이에相當한機關이 設立되었다. 中央各部處와 地方道廳에 있어서나 그機能의配分은同一하였다. 即 그機能은 (1)企劃調整 (2) 審查, 分析으로 内部運營을 監督하는 것이었다.

한편 1961年 9月 20日부터 10月 28日 사이에 地方 및 中央을 莫論하고企劃調整室의要員이 될 것으로確實視된公務員은 각각 한週間의訓練을 받아야 했다. 그러나 그들중에 많은 사람들이 훈련을 마치고 돌아간 뒤에 이 새로운職責을 맡기보다는既往의職責을다시 맡았다.

또한企劃制度는 以後로 中央公務員 教育院이나 地方의相應機關에서 必須科目으로 되었다. 이들各級公務員教育院은 이해의末까지는 全國의 거의 全公務員들에 訓練을 實施하였던 것이다.

모든 이와 같은努力을 기우린 뒤에企劃制度는 빛을 보게 되었다. 그것은 1962年度即第1次經濟開發5個年計劃의始作과 더부러 적용하게 된 것이다.

第四章 事例의 分析; 目標, 指向性, 構造 및相互作用關係

本章에서는序論에서提示한 바 있는概括的인「分析」을 使用하여서 위에서記述한 두事例를 分析해 보려고 한다. 變數의 여러側面은 자의적으로 그러나恒時過程의動的側面을 意中에 두고選擇되었다.

1. 目 標

兩改革共히 政治的 支持를 받았다. 그러나 가장 열렬히 支持한 關聯者를 보면 差異가 있었다. 經濟開發計劃의 事例는 實質의in 最高政治的 指導者가 改革의 主支持者였고 企劃制度의 事例는 고용된 指導者가 主支持者였던 것이다. 兩者가 共히 採擇될 때까지 改革을 追求하였다.

改革의 目標와 國家目標 사이의 關聯性을 政治指導者는 어떻게 認知하였는가? 經濟開發計劃의 事例에 있어서는 長期經濟開發計劃은 國家經濟發展을 위하여 가장 重要하다고 認知되었다. 그리고 이것은 다시 다른 國家目標와도 聯關된 것이라고 認知되었다. 經濟發展은 革命立約의 다른 項目들 例를 들어서 청신한 氣風의 振作, 國民의 反共態勢強化 등을 達成하기 위하여 必要한 하나의 手段으로서 看做되었던 것이다. 심지어는 當時의 韓國이 가까운 將來에 採擇하여야만 할 政治的 民主主義까지도 經濟發展을 通해서만 達成될 수 있는 것이라고 認知되었다.

反面에, 企劃制度의 事例에 있어서는, 直接的인 目標는 經濟發展 그 自體라기보다는 管理의 能率化를 增進시키는 것이었다. 經濟開發은 管理의 能率에 依하여 達成될 수 있는 間接的인 目標에 不過하였다.

이를 目標의 範圖에 있어서의 差異는 目標의 다른 側面과 聯關이 있었다. 目標를 明示的으로 드러내지 默示的으로 保持했던 參與者的 數는 企劃制度의 事例에서는 적고 經濟開發計劃의 事例에서는 많다. 直接業務를 擔當하였던 者들도 그들의 任務를 서로 다르게 認知하였다. 經濟開發計劃의 事例에서는 經濟企劃院의 設立이 長期經濟計劃의 樹立과 執行을 위하여 必要不可缺한 手段이 된다고 認知되었으나, 企劃制度의 事例에서는 内閣事務處의 幹部가 政務擔當의 官制를 廢止하고 그 代身에 다른 職位를 新設하는 것을 問題로 生覺하였다. 經濟開發計劃事例에서 活動參謀들이 提出한 諸報告書들은 恒時 처음에는 經濟計劃으로 始作하여서 組織改編의 建議로서 끝을 맺었었다. 反面에, 内閣事務處의 活動參謀들이 作成한 研究書는 처음부터 끝까지 機構圖表로 되어 있었다. 다른 말로 表現하면, 組織의 改編은 企劃制度는 무엇을 위하여 참으로 必要하고 그것은 한국행정부 안에서는 어떻게 運用되어야 하므로 따라나서 公式的 組織構造를 어떻게 改正해야 하겠는가를 發見하는 것을 目的으로 하지 않았던 것이다. 그러므로 目標手段關係는 전도되었다고 할 수 있다. 그러나 經濟開發計劃의 事例에 있어서는 目標手段關係가 一貫性을 보여주고 있다.

또다른 事例는 目標를 宣傳한 對象集團에서 差異點을 보여주고 있다. 經濟開發計劃의 事例에 있어서는 目標는 國民을 指向한 것이었고 言論機關, 實業界, 그리고 行政部에 指向한 것이었다. 그러나 企劃制度의 事例에 있어서는 目標는 다만 行政政府에만 指向하였던 것이다.

目標를 表明한 機會와 手段에 있어서는 다음과 같은 差異를 보여주고 있다. 經濟開發計劃

의 事例에 있어서는 最高會議議長과 内閣首班이 새로운 象徵的 事業의 起工式이나 完成時와 같은 機會와 記者會見과 「라디오」放送을 通하여 目標를 表明하였다. 議長은 冊을 著術하고 新聞에 論說을 發表하고 심지어는 「아마추워」詩作으로 目標를 表明하였다. 反面에 企劃制度의 事例에 있어서는 講義와 講演으로 된 訓練을 實施하고 있는 教室에 全的으로 依存하였던 것이다.

마지막으로 經濟開發計劃의 事例 속에는 하나의 「이데오로기」가 들어 있었으나, 企劃制度의 事例 속에는 그것이 全히 存在하지 않았던 點을 들 수 있다. 軍事政府는 自由企業制度를 繼續해서 追求할 것이나, 그 自由企業制度는 政府의 計劃와 統制를 수반하는 것이어야 한다는 것을 자주 言明하였다. 이와 같은 言及은 軍事政府는 國家經濟體系를 社會主義에 立脚한 것으로 轉換시키지는 않을 것이나 同時に 第1次 經濟開發 5個年計劃을 強力히 執行해 나갈 것이라는 것을 意味하는 것이다. 따라서 經濟開發計劃의 事例 속에 들어있는 目標는 國民과 官僚가 다같이 尊重해야 하고 그들이 다같이 一體化해야 할 「이데오로기」의 內容을 갖고 있는 것이다. 反面에 管理的인 能率性은 官僚制를 위한 效果的인 編領은 될 수 없는 것이다. 企劃制度는 行政統制手段으로서 看做되었다. 그리하여 企劃制度는 不可避의으로 公務員들에게 疎外感을 주지 않을 수가 없었던 것이다.

지금까지의 分析을 要約해 보면 다음과 같다.

表 I 目 標

側 面	經 濟 開 發 計 劃	企 劃 制 度
改革目標의 政治的 支持	最高政治指導者	고용된 政治指導者
改革目標와 國家目標間의 認知와 聽聯性(認知의 範圍)	直接的, 他國家目標와 聽關(鄙音)	間接的, 他國家目標와 無關(否음)
改革目標가 配分된 範圍	鄙音	좁음
目標一手段關係에 對한 活動參謀의 認知	一貫性	전도
改革目標는 政治指導者에 依하여 누구에게 宣傳되는가	國民, 言論機關, 實業界, 政府官僚	政府官僚
政治指導者가 改革의 目標를 表明한 契機와 手段 「이데오로기」	象徵的인 事業, 記者會見, 라디오, 冊과 論文 有	訓練, 講義室에서의 講義와 講演 無

2. 參與者들의 指向性

여기서 指向性이라 함은 人間行態를 支配하고 있는 態度를 意味한다. 두 事例에 參與한 者들의 指向性은 態度形成에 作用한 그들의 社會的 背景과 部分的으로 態度를 反映하여 준 實際의 行態로 부터 찾았던 것이다. 企劃制度의 事例에 參與한 者들은 近者에 陸軍으로 부터 退役한 内閣首班을 除外하면 모두가 軍人이었다. 反面에 經濟開發計劃의 事例에 參與한 者들은 大部分이 文官이었다. 다른 言及을 附言하지 않는 限 筆者는 두 事例에 參與한 活動參

謀들만은 言及하기로 한다.

專門家에 關해서는 兩事例가 거의 差異를 들어내지 않는다. 最高會議議長이 民間人出身長官을 任命한 것, 그가 提示한 經濟開發計劃의 立案作業을 擔當할 者들의 資格要件 등이 이와 같은 指向性을 말해주는 것이다. 經濟開發計劃의 事例에 參與한 活動參謀들에게 比較的 큰 自由裁量權을 許容한 것도 이들 參謀들은 軍隊가 갖지 못한 專門知識를 所有하고 있음을 알고 있다는 事實에 기인하였던 것이다. 또한 政治權力의 中心에 大端히 密接히 接觸하고 있던 四人팀도 綜合企劃局의 「貴重한 見解와 提案」을 要請함으로서 專門家에 對한 높은 尊敬心을 보여 주었었다. 또한 行政管理局長이 陸軍本部에 情報를 要請한 것도 이와 같은 態度에 기인하는 것이었다. 内閣首班이 改革의 具體的인 內容에까지 關與하였던 行態도 專門知識으로 因한 그의 自尊心 때문이었을 것으로 生覺된다.

觀點: 1)範圍에 關해서는, 特히 反對意見을 경청하려는 意向에 關해서는, 兩集團이 비록 絶對的이라고 할 수는 없지만 다분히 選擇的인 傾向을 보여주었다. 그리하여 企劃委員會의 行政機構改編小委員會와 行政管理局이 經濟企劃院의 設立過程에서 排除되었다. 이런 傾向은 企畫制度의 事例에서도 마찬가지였다. 即 企劃制度의 事例에서는 上記의 機構改編小委員會, 經濟企劃院의 豫算局 심지어는 行政管理研究委員會까지도 内閣事務處의 行政管理局의 關係者 + 어떤 形態의 接觸도 갖지 못하였던 것이다.

이와 같은 類似性에도 不拘하고, 經濟開發計劃事例의 指導者들은 比較的 넓은 觀望을 하였고 特異한 見解의 경청과 受容에도 比較의 너그러웠었다. 이것은 經濟開發計劃의 事例에 있어서 最高會議의 四人팀과 文官들이 發言權을 行使하여 그들의 計劃과 함께 여러計劃을 評價하는 目的으로 다른 文官들과 企業家와 學者들 韓國銀行의 調查員들을 計劃樹立作成過程에 끌어들인 事對에서도 볼 수가 있는 것이다. 反面에 内閣事務處의 軍人們은 外部로의 露出을 大體로 차단하였고 심지어는 秘密이 決定作成過程을 支配하였던 것이다.

經濟開發計劃의 事例에서는 參考集團과 影響力있는 人士는 主로 教授, 最高會議院의 民間人, 韓國銀行의 調查部員, 產業開發委員會의 委員들, 綜合企劃局의 專門家들, 外國人顧問, 著名한 西洋 經濟計劃論者들, 財務, 商工, 農林部에 근무하는 위와 유사한 指向性을 갖은 高級公務員등이었다. 特히 젊은 學者들, 젊은 公務員들 그리고 韓國銀行의 調査員들은 第一次의相互準據集團이었다. 反面에 企劃制度의 事例에 있어서는 大部分의 準據集團은 上位關係의 階層性을 띠운 機關이었고 다만例外가 있다면, 그것은 陸軍本部에서 함께 運營企畫業務에 종사하였던 몇몇 將校와 金貞武准將個人이었다고 할수 있다. 經濟開發計劃에 있어서는 準據人과 集團은 그分野의 우수한 專門家였고 따라서 그들의 分野에 있어서는 그를 準據하였다. 反面에 企劃制度의 事例에 있어서는 運營計劃制度 그自體와 管理分析의 專門家들이 없었던 것이다. 이分野는 陸軍에서도 아직 하나의 專門的分野로充分히 開發되지

못 하고 있었나.

또한 時觀」의 差異가 보인다.企劃制度의 事例에서는 宋首班이 어떤 장애에도 不拘하고企劃制度의 引入를 最短時日内로 實現하겠다 立場을 보이면서 大端히 性急해 하였다. 그는 陸軍이 企劃制度로 훌륭한 成果를 거두기까지는 7년이 걸렸다는 事實을 잘 알고 있다고 말하였다. 課業을 맡길 때 最終時限을 부여하는 것이 그의 習慣이었다.

또한 經濟開發計劃의 事例에서도 軍의 指導者들은 1961年末이라는 時限을 包含한 最終을 設定하는 그의 습관을 利用하였다. 이와 같은 最終線은 文官들에게 壓力으로서 作用하였고 그들로 하여금 늘 緊張狀態에 있게 하였다. 그러나 公務員들은 往往히 政治指導者들이 設定한 最終線을 嚴格히 遵守할 수 없는 危險을 무릅쓰면서도 이計劃立案을 심사숙고할 것을 主張하였다. 이와 같은 現象은 最終線까지의 時間의 不足에도 不拘하고 既往에 樹立된 計劃案을 檢討하기 위하여서 最高會議의 四人팀은 相異한 여타 機關으로부터 선발된 20人以上의 委員會로構成되어야 한다고 綜合企劃局이 建議하였을 때도 보여진 바 있다.

經濟開發計劃에 參與한 大部分의 民間人은 經濟學研究次 海外旅行을 하였다. 그러나 企劃制度에 參與한 者들中의 少數人만이 外國軍隊訓練을 받은 經驗이 있는 바 그것도 企劃制度만을 위한 訓練은 아니었던 것이다. 經濟開發計劃의 境遇에는 韓國語로 된 많은 著書가 發行되었으나 企劃制度의 경우에는 한권의 著書도 出版되지 않았다.

두 事例에 있어서 共히, 主動的인 人士들은 業績為主로 行政府, 韓國銀行, 大學, 그리고 軍部로 부터 선출되었다. 또한 그들의 垂直的인 階級의 界進도 같은 基準에 따라서 일우워졌다. 内閣事務處의 大領들은 軍隊에서의 業績때문에 軍革命뒤에 行政府로 선발되어 들어 온

表 2. 參與者들의 指向性

區 分	經 濟 開 發 計 劃	企 劃 制 度
專門家에 對한 態度 觀望의 範圍 準據人과 集團	매우 尊重 넓고 開放的 教授, 最高會議의 民間人, 韓國銀行의 調查部員, 綜合企劃局, 賴吳 部處의 高級公務員, 外國學者와 顧問 (專門性에 基礎적)	매우 尊重 좁고 閉鎖的 階層의 上官과 上級機關 (階級과 公式機能에 基礎를 둠)
階層에 대한 態度 時觀	很重要하다고 간주함 政治的 指導者; 性急하고 最終線 設定活動參謀; 심사숙고	더重要하다고 간주함 政治的 指導者; 性急하고 最終線 設定, 活動參謀; 性急함
外國留學	有, 改革과 같은 分野	有, 改革과 다른 分野
業績 指向性 著書出版	有 有	有 無

者들 있다. 그들은 軍革命에서는 아무런 役割도 하지 않은 者들이었다.

階層에 대한 態度는 다음과 같았다. 企劃制度의 경우에 内閣事務處의 幹部는 오랜 軍生活의 社會化過程에서 익힌 대로 그리고 때로는 그 以上으로 行動하였다. 그들은 重直的 階層을 各段階마다 充實히 따라서 法律의 公布에 까지 이르렀다. 그러나 經濟開發計劃의 境遇에는 全然 다르게 行動하였다. 그들의 生覺에는 곳곳에 흩어있는 同等한 專門家들을 決定作成過程에 參與시키는 것도 重要하며 또 政府內에 있는 者 뿐만 아니라 政府밖에 있는 者들과의 接觸도 마찬가지로 重要한 것이었다. 이상의 分析을 要約해 보면 위의 表와 같다.

3. 舉造와 相互作用關係

經濟開發計劃의 決定作成過程에 參與한 者의 數는 企劃制度의 경우보다 훨씬 많다. 前者에 경우에는 參與者間에 分明한 業務의 配分이 없었고 특히 經濟開發計劃을立案한 젊은 學者들 사이에서는 더욱 그러하였다. 最高會議의 企劃委員會의 再建企劃委員會, 最高會議의 四者^{四者}, 綜合企劃局, 產業開發委員會, 韓國銀行의 調査部 등의 여러 集團 사이에는 機能上의 重複現象이 存在하였다. 이와는 反對로 企劃制度의 경우에는 内閣事務處내에서나 또는 同處, 閣議, 最高會議의 法司委員會과 常任委員會間に 分明한 業務配分이 있었고 機能의 重複은 거의 없었다.

經濟開發計劃의 事例에서는 實質的인 政治權力의 所持者들(最高會議의 朴議長과 柳原植大領)이 同計劃의立案을 맡은 者들을 支持하여 주었다. 그러나 그들은 決定作成過程을 出發시키는 改革目標를 形成하고 結果의 採擇을 保證하는데 그들의 役割을 局限시켰다. 反面에 企劃制度의 境遇에는 最高會議의 核心者와 決定作成의 參與者들이 모두 被動的인 역할을 하였다. 宋首班만이 가장 積極的인 活動을 하였다. 그는 政治的 支持를 부여하였고 過程을 發案시켰고 改革目標를 瞄准하고 結果를 採擇시키는 役割을 하였을 뿐만 아니라 그自身이 專門家의 役割도 遂行하였던 것이다. 이와는 反對로 經濟開發計劃의 事例에서는 專門家의 役割은 活動參謀들에 局限되었던 것이다. 그러나 内閣事務處의 職員들은 宋首班이 提示한 專門的 知識을 다만 文書上으로 複寫하였을 뿐이다.

經濟開發計劃의 境遇에 있어서는, 活動參謀와 그들의 階層上의 上級者の 關係는 後者가 前者。 依存해 있다는 것으로 特徵지울 수 있다. 이와 같은 現象은 軍의 專門家에 대한 尊敬以外에도 軍政權의 指導者들은 政治構造의 改編과 長官級 및 다른 重要職位의 任命問題로 體제 바꿨다는 事實에도 起因하는 것이다. 企劃制度의 경우에는 全決定作成過程을 通하여 宋首班만이 支配的인 影響力を 發揮하였다. 經濟開發計劃의 事例에서는 活動參謀와 政治指導者들은 서로를 必要하였고相互依存의이었으나, 企劃制度의 事例에 있어서는相互依存必要性이 더 重要하였던 것이다. 經濟開發計劃에 參與한 專門家들이 어떻게相互協助의이었고 그들과 그들의 上級者들이相互依存의이었는가를 表現한다면, 아마 全構造는 垂直的 水平

의 聯合關係에 있었음을 알 수 있을 것이다. 그러나企劃制度의 경우에는 이들 중의 어느聯合關係도 미는하였다 것이다.

經濟開發計劃의 境遇에는 1950年初부터 數年 동안이나 類似한 指向性을 지닌 集團들이 韓國銀行, 서울의 主要大學의 經濟學科, 產業銀行, 建設部의 企劃局, 建設部의 產業開發委員會, 財務部의 豫算局과 같은 곳에서 登場하였다. 그들은 이런 範圍內에서 자주 橫的으로 移動하였었다. 어떤 者들은 昇進하여 局長, 次官, ……이 되었고, 어떤 者들은 政府以外의 機關에서 最高管理者의 地位에 올랐으며, 또 어떤 者들은 企業體, 準政府研究機關, 主要新聞의 論說委員들이 된 者도 있었다. 그러나 그들 사이의 傳統과 유대는 繼續되었다. 相互 準據의 過程은 持續되었다. 그러므로 行政府안의 이 섬(島)은 言論機關, 研究機關, 實業界 등에서 自由롭기 부동하는 人材에 依하여 둘러 쌓여 있었던 것이다. 그들의 섬은 앞에서 言及한 바 있는 之務員의 大量解고와 軍人들이 行政部의 經歷職에로 投入하였음에도 不拘하고 革命위에까지 기속되었다.

그러나 軍部에서 1954年以來로 運營企劃制度를 導入하려는 努力에도 不拘하고 이와 같은 專門家들의 集團이 形成되지 않았았다. 이것은 將校들은 한 補職에서 2年동안 밖에 일하지 못한다는 轉補政策에 그 원인이 있을 것이다. 또한 基本運營計劃制度가 專門技術로서의 威信을 獲得하지 못한 것도 그 하나의 理由가 될 것이다. 運營計劃業務로 부터 떠난 將校는 더 이상 이制度와 一體感을 갖지 못하였다. 그結果 이制度를 行政府에 導入함에 있어서 人力資源으로서 役割할 수가 없었다.

以上의 分析を 要約하면 表 3와 같다.

表 3. 構造

側面	經濟開發計劃	企劃制度
分業	不明確; 많은 機能의 重複	明確; 적은 機能의 重複
政治指導者の 役割	政治的 支持	政治的 支持
	決定作成過程의 發案	決定作成過程의 發案
	採擇의 公式化	專門的 知識의 提供
	改革目標의 形成	改革目標의 形成
活動參謀의 役割	專門知識을 갖고 「아이디어」의 造成	書記的 機能
改革의 섬(島)	有	無
自由로 하 浮動하는 人力資源	有	無

兩事例의 參與者들 間의 相互作用의 方向에 關해서는 커다란 差異가 보인다. 企劃制度의 境遇에는 局長 | 그의 階層上의 上官과 部下들의 大部分과 接觸하였다. 단하나의例外는 陸軍本部參謀와의 接觸 및 앞으로 内閣首班 直屬의 企劃統制官에 有力한 人士와의 接觸이었다.

經濟開發計劃의 境遇에는, 우리가 알기에는 綜合企劃局과 四者팀이 研究를 提案했고 이 研究에는 韓國銀行, 他部處로 부터의 여러 사람, 企劃委員會의 再建企劃委員會, 最高會議議長과 副議長의 個人顧問들, 實業家, 심지어는 言論人 등이 參與하였다. 줄여서 말하면 企劃制度의 相互作用은 垂直的인 것인 대 반하여, 經濟開發計劃의 경우는 水平의이고 斜線의인 것 이었다.

相互作用의 빈도는 正確히 말할 수는 없으나 企劃制度의 경우는 行政管理局長이 大部分의相互作用을 일으킨 것 같고 反面에 經濟開發計劃의 경우에는 綜合企劃局과 四者팀이 거의 같은 程度로相互作用을 일으킨 것 같다.

그리고 經濟開發計劃의 作成過程에서는 參與集團間에 競爭意識이 일어났으나 企劃制度의 경우에는 경쟁할만한 人士나 集團이 存在하지 않았다. 이로서 經濟開發計劃의 경우에는 더 생생한 경쟁이 보여지는 것이다.

經濟開發計劃의 경우에는相互作用을支配하는 標準運營節次가 거의 作用하지 않았으나, 企劃制度의 境遇에는 決定作成過程이 大體로 法規에 依하여 規律되었다. 그러나 經濟開發計劃의 경우에는 이런 自由로 因하여 參與者들 間에 더 많은 緊張을 만들어낸 것 같지는 않다. 專門的인 規範이 行態의 指針으로 되었고 그들간의 關係를 더 非公式的인 것으로 하였다. 最高會議의 議長이나 柳原植大領도 非公式的인 組織으로 일하고 있는 四者팀에게 그들의 見解를 表明할 때는 非公式的方法을 擇하였다. 企劃制度의 경우는 이와 다르다. 宋首班은 例를 들어 非公式性을 排除하고 그의 行動을 法的으로 拘束하기 위하여 指示覺書1號를 下達하였다. 相互作用을 위하여 利用한 通路도 關係法規가 規定하고 있는 通路뿐이었다.

行政管理局長은 階層上의 上官이 願하는 것에 自己를 調和시켰었다. 이것은 그가 內閣首班의 事中을 알아내려고 하였을 때 그가 首班에게 보인 行態 속에서 찾아볼 수 있는 것이다. 또한 이런 態度는 內閣首班의 바라는 바와 가장一致하는 代案을 定立하고 結果를 評價한 參謀研究 속에서도 찾아볼 수가 있는 것이다. 反面에 經濟開發計劃에 參與한 者들은 計劃 그 自體의 순수성에 더 큰 關心을 가지고 있었는 바 이와 같은 態度는 그들이 關係分野의

表 4.

相 互 作 用

側 面	經 濟 開 發 計 劃	企 劃 制 度
相互作用의 方向	主로 水平의 그리고 斜線의	主로 垂直的
相互作用의 빈도	綜合企劃局의 職員과 四人組間에 均等히 配分됨	主로 階層의 接觸
競爭	有	無
公式性的 程度	非公式的, 組織의 公式節次를 적게 使用함	公式的, 組織의 公式節次를 많이 使用함
相互作用의 内容	職業의 專門規範	上官의 바람

專門家들에게 建設的인 批評과 提議를 要求한 行動 속에 反映되고 있는 것이다. 同事例의參與者들이 따라 作 할 政治指導者들의 唯一한 바람은 業務의 完成에 관한 最終線과 成長率이었다. 그들이 遵守해야 할 憲法, 憲法에 關한 臨時措置法, 國家建設政策 등은 그들에게 임무를 부여한 者들과는 一體化되지 않았으나 政府自體와는 一體化되었던 것이다. 이미 發表되어 指針으로서 使用된 基本經濟政策은 最高會議의 諮問委員으로 일하고 있는 者들과 類似한 指向性을 가지고 있는 者들의 產物이었다.

以上의 分析의 要約은 表 4와 같다.

第五章 結論

第1節 成力의 基準과 成果의 評價

行政改革의 結果는 그 程度가 눈금으로 表示된 連續線에 비추어서 말 할 수가 있다. 本章에서는 “成・敗”보다도 다만 成功만을 使用하고자 한다.

그러나 그 成力의 基準은 무엇인가? 다음과 같은 것이 提示되었다. 첫번째 尺度는 改革이 經濟的與件의 向上, 例를 들어 우리들의 論議와 關聯시켜 보면 經濟的發展에 貢獻한 程度라고 할 수 있다. 그러나 우리가 이 基準을 適用하면 間接的인 貢獻과 關聯하여 困難한 點이 일어난다. 即 經濟發展이라는 目標를 直接的으로 追求하는 經濟發展計劃에가 아니라 經濟發展 그 自體에 企劃制度가 얼마나 貢獻하였는가 하는 問題가 그 例이다.

두번째 基準은 改革者가 意中 속에 품고 있는 것이다. 그러나 이 경우에 있어서는 個別性을 具する 個人的な 그리고 集團的利益과 動機를 說明하지 않으면 안된다. 더구나 다른 여려 改革者가 相異한 意向을 가지고 있을 때 어떤 改革者的 意向이 도움이 되는가를 判斷하는데서 問題가 제기될 것이다. 단일 엇갈리고 모순된 여려 意向을 說明해야만 한다면, 加重과 統合의 問題에 반드시 봉착하게 될 것이다.

그러나 지금은 잠재적이고 흔히는 中間的인 基準에 呼訴할 것이 必要한 것으로 보인다. 改革이 적당히 그리고 근사하게 國家發展과 關聯을 맺는 어느 곳에서인지 이런 尺度에 依하여 改革의 成果가 評價되어야 할 것이다. 그렇지 않으면一般的인 第二次目標가 使用되어져야 한다. 實際의 關聯性을 맺음으로서 公共行政을 發展行政으로 轉換시켜야 하는 問題가 남아 있다. 例를 들면 長期經濟開發計劃은 이와 동반하여 오는 行政構造는 國家經濟開發과 어떤 關係를 맺어야만 했다.

分明히 더 難고 더욱 強力한 要素들이 고려되어져야 한다. 企劃制度는 業務測定과 價值分析 등을 通하여 實際管理의 改善에 貢獻해야 하는 것이다. 이와 같은 基準을 使用하면 中間的인 評價도 可能할 것이다. 또한 達成度도 確認할 수가 있다.

經濟計劃은 반드시 經濟的成果와 關聯되어야 한다. 그것은 이와 같은 計劃이豫想하고 引導하려는 것이다. 經濟開發計劃의 事例는 第一次 經濟開發 5個年計劃의 施行 直前까지의 事件을 나룬 것이다. 그러므로 다음에 오는 執行段階는 本研究에서 빠졌다. 그러나 經濟開發을 위한 計劃과 그리고 行政組織의 改編은 執行段階에서 무엇이 일어날 것인가를豫期하지 않으면 안되는 것이다. 이와 같은豫測의正確性이 크면 를수록, 그리고 改革을 이와 같은與伴에 적응시키는 能力이 크면 를수록 改革의 目的이 達成되는 確率도 커지는 것이다. 計劃期間 동안에 韓國은 年平均 7.6%의 GNP成長率을 達成하였는데, 이것은 원래 計劃된成長率보다 0.5%나 높은 것이다. 經濟企劃院은 發足以來로 計劃과 執行단계에서 強力한統制力を 他部處에 對하여行使하였는데 그것은 以前의 어느企劃機關의統制力보다 強力한 것이었다. 이와 같은統制力의增加는豫算上의 權限과 經濟企劃院의 지니고 있는 序列上의優先的地位때문만이 아니라, 그것은 各機能部處가 第1次 經濟開發 5個年計劃에 더 큰信賴를 주여한事實에도 기인하는 것이었다.企劃機構에서의 「아이디어」의 採擇과 그리고 그計劃에 對한 信任의造成은 筆者が 分析한 改革過程에 大體로 기인하였던 것 같이 보인다.

經濟企劃院은 이제 韓國에서 가장威信이 높은 몇몇 部處中의 하나가 되었다. 書面上의計劃과 執行된計劃間의 不一致는 큰 것 같지 않다. 그러므로 적어도 事實과 計劃이 높은相關關係를 맺었다는 것이 分明하다.

企劃制度와 그것의目標 사이의 이와 같은關係는 볼 수가 없다. 分明히 企劃制度는 繼續해서 實施되고 그것을 擔當한 行政單位體도 지금까지 機能을 하고 있다. 그러나 實際의 管理上의改善은 大體로 形式的인 것이었다. 業務基準은 그것이企劃, 審查, 分析의基礎로서使用될 수 있을만큼 發達하지 못하였다.各部處의 局들이 決定하는 것이 業務基準으로 되고 있다. 結果적으로 企劃官은 改革에서 計劃된 것과 같이 業務機關에 對하여統制力を行使하지 못하고 있다. 하나의 重要하고豫期치 못하였던 結果는 企劃制度가各機能事業을 출렁히 배열한다는理由때문에 흔히 선전을 위하여 利用되고 있다는點이다.企劃統制室이豫算局을 吸收하려는 몇몇의企圖가 시도되었다. 그러나 經濟企劃院은 출렁히 그것을 막아냈다.企劃制度는 業務基準을 開發함에 있어서 行政管理局과 協同하지 않고 있다. 이와 같은業務基準은 企劃統制機關 속에準備되어 있지 않다. 몇 個部處를 除外하면,各部處의企劃管理制度은威信이 가장 낮은單位體에 屬하는 것으로 여겨지고 있다.企劃制度의全體의 모습은至極한形式主義인 것으로 되어 있다. 이와 같이企劃制度의成功度가 낮은 것은 적어도 離分的으로는 우리가 이미 分析한企劃制度事例 속의諸要因에 기인하는 것이다

第：節 假 說

全般的으로兩事例는 強力한 政治的 支持를 받았고 時間的으로 一致하였다. 또한兩事

例는 同一政治體系內에서 施行되었다. 또 兩者가 共히 行政府의 各部門에 영향을 미친 크고 綜合的인 改革되었다. 또 兩者가 共히 施行된지 얼마 지나지 않았다. 그러나 前章에서 이미 分析한 바와 같기 兩者는 많은 相異點을 보여 주었다. 그들은 目標, 指向性, 構造, 相互作用面에서 서로 달랐다. 마침내 兩者는 業績面과 그리고 目的 및 其他の 妥當한 基準에 비추어 본 成功度란 點에서도 서로 다르게 되었다. 達成된 結果의 差異와 改革過程에서 보여진 差異사이에는 相關關係가 作用하고 있다는 結論을 내려도 옳을 것이다. 그러나 이와 같은 變數들이 어떻가 業績上의 差異와 關聯되었는가에 關해서는 다만 머리 속으로만 生覺할 수 있을 뿐이다.

아래에 든 假說은 이와 같은 結論을 表示하여 주는 것이다. 그러나 이 分析은 韓國의 인立場과 兩事例。만 그 근거를 듣 것이다. 그러므로 이 分析을 다른 事例나 다른 立場에까지 一般化시키는 것은 매우 위험한 일이다. 따라서 이 假說들도 制限性을 띠운 것이다.

假說; 行政改革이 成功하기 위해서는 다음과 같은 條件이 改革過程을 支配하여야 한다.

假定 1: 政治指導者들이 그들의 專門性 때문에 依賴하고 強力한 專門的 指向性을 保有한 人力資源이나 그 集團을 利用할 때 그리고 그들 사이의 業務配分이 一般的이고 機能的으로 重複되있으며 相互作用이 非公式性, 競爭, 水平的 및 斜線的相互關係일 때, 行政改革은 가장 成功할 可能성이 크다.

假定 2: 政治指導者가 改革과 國家目標의 關聯성을 基고 直接的인 것이라고 認定하고, 그들의 役割을 政治的 支持, 改革의 目標를 國民과 官僚들에게 人상적으로 發表하는 일, 可能한 限 많은 사람 들에게 반복하여 說明하므로써 改革의 目標를 「이데오도기」적 水準에 까지 끌어올리는 程度만 큼 行政改革은 成功할 可能성이 큰 것이다.