

# 投資事業의 行政的 妥當性:

## 그 概念과 接近方法

黃 仁 政

### ▷ 目 次 ◁

- I. 序
- II. 投資事業審査와 行政的 妥當性
- III. 行政的 妥當性的 實踐의 概念
- IV. 行政的 妥當性 分析을 위한 體制論的 接近
- V. 結 論

### I. 序

한 나라의 經濟計劃이나 主要開發政策의 成敗는 그를 構成하고 있는 個別 投資事業의 成功的 遂行에 달려 있다. 따라서 政策立案者들은 投資事業의 效果를 擧揚하기 위한 事業管理에 대해서 지대한 관심을 기울이고 있다. 그동안 政策立案者나 計劃官들은 投資事業이 失敗하는 경우 그들의 計劃이 훌륭했음에도 불구하고 단지 行政官僚나 事業管理責任者

(project manager)들의 執行能力의 결여로 인한 것이라고 失敗의 原因을 轉嫁하는 傾向이 있다. 그러면, 失敗의 責任이 누구에게 있든간에, 과연 그 事業이 成功的 執行의 條件인 具體的 行政作用을 충분히 提示해 줄 정도로 훌륭히 계획되었던가? 즉 事業失敗의 原因이 오직 未熟한 經營能力 때문이라 할 수 있을 정도로 計劃段階에 있어서 行政的 要因에 대한 充分한 考慮가 있었던가? 과연 완벽한 계획이 성공적인 執行에 전혀 도움이 되지 않을 정도로 開發事業의 計劃과 執行은 별개의 독립된 作業過程인가?

이제 投資事業管理(project management)의 과정에 관련된 段階別 行動의 內容을 보더라도 이러한 의문에 대한 回答은 부정적이다. 投資事業管理의 개념은 대단히 복합적인 것으로, 그것은 政策目標의 實現을 위한 一連의 因果關係要因들 사이에 일어나는 相互作用의 累積過程으로 理解된다. 이러한 投資事業管理의 과정에 있어서 具體的 作業內容을 설명한 것이

“事業의 計劃 및 管理의 循環論”(project planning and management cycle, 略해서 project cycle)” 또는 “開發計劃循環論(development planning cycle)”<sup>2)</sup> 등이다. 이 두 規範論的 計劃 및 管理模型으로 미루어 보면 投資事業의 執行은 여러 차례 심사숙고를 거쳐서 投資事業이 확정된 뒤부터 시작된다. 따라서 事業의 成功的 執行은 計劃段階에서 얼마만큼 신중하게 設計되었는가에 달려 있다. 즉, 事業設計의 適切性, 또 事業選擇에 있어서 個別事業의 妥當性과 適正規模에 대한 分析 등에 관한 考慮가 있었는가? 사실 投資事業管理에 있어서 가장 普遍的이면서 重大한 問題는 健全한 計劃樹立이라고 하기보다 그 과정에서 事業執行의 妥當性, 즉 實踐可能性에 대한 考慮가 미흡한 데 있다<sup>3)</sup>. 또한 이 問題는 計劃이 후에 投資事業執行의 管理能力(delivery capacity)을 向上하고자 하는 後續支援努力(follow-through effort)이 결여된 데도 그 原因이 있다.

이론적으로 보면, 投資事業의 提議, 選定 및

準備는 대체로 開發計劃의 優先部門, 生産目標, 事業選定基準 등이 정해진 후에 이루어진다. 그러나 실제로는 ① 特定商品의 生産價節減을 可能케 하는 天然資源의 發見이나 새로운 與件의 形成 또는, ② 電氣, 輸送 등에 있어서처럼 超過需要가 있는 경우나, 輸入으로 充足되고는 있지만 輸入價格이 높아서 國內代替生産을 하는 편이 유리한 경우와 같이 특별한 投資機會나 필요에 따라서 投資事業이 選定되는 傾向이 있다. 이러한 경우 여러 代案의 事業間의 比較分析을 통하여 妥當性을 評價하기 보다는 新規投資의 實質限界投資收益率(real marginal rate of return)을 推定하여 妥當性을 決定하는 경우가 대부분이다<sup>4)</sup>.

## II. 投資事業審査와 行政의 妥當性

投資事業의 計劃·管理循環模型<sup>5)</sup>에 의하면 事業選定은 開發計劃目的을 達成하는 데 必要한 여러 代案의 事業의 審査(appraisal)에 따라서 決定된다. 事業選定の 先行作業인 事業審査는 최소한 資源을 최대한 활용하기 위한 方案을 摸索하기 위해서 提議된 事業의 技術的 妥當性, 經濟的, 財政的, 社會的 效果, 費用的 側面 및 國家開發戰略이나 經濟社會開發目標와의 符合性 등을 檢討하는 것이다.

投資事業의 確定을 위한 審査過程에서 일어나는 일련의 分析과 檢討作業을 이른바 投資事業의 妥當性分析이라고 한다. 妥當性(feasibility)이란 政策目標을 實現할 可能性이나 事業의 執行可能性을 의미하는 것으로서 經濟的,

- 1) Dennis Rondinelli, "Preparing and Analysing Case Studies in Development Project Management", East-West Technology and Development Institute, Working Paper, 1975, mimeo.
- 2) In-Joung Whang, "Development Planning Process", A lecture note presented at UN Asian Institute for Economic Development and Planning, Bangkok, 1972 및 黃仁政, 「發展計劃의 過程과 技法」, 朴東緒外, 『發展行政論』, (서울, 法文社, 1980, 再版) pp. 273-297.
- 3) Walter Williams, "Implementation Analysis and Assessment", *Policy Analysis*, Vol. I, No. 3(Summer, 1975), p. 532.
- 4) John A. King, *Economic Development Projects and Their Appraisal*, (Baltimore: John Hopkins Univ. Press, 1967), p. 4.
- 5) Dennis Rondinelli, "International Assistance Policy and Development Project Administration: The Impact of Imperious Rationality", *International Organization*, Vol. 30, No. 4 (Autumn 1976), pp. 573-605 및 In-Joung Whang, *op. cit.*, 참조.

商業的, 技術的, 政治·社會·制度的, 環境論的, 또 行政管理上的 여러가지 制約條件을 檢討함으로써 分析된다. 즉 이러한 投資事業의 審査過程에서 어느 한 重要的 制約條件의 分析이 무시된 경우 事業의 執行段階에서 불가피하게 발생하는 隘路現象들을 事前的으로 檢討하는 것이다. 事業執行過程에 決定的 影響을 주는 重大한 요인을 看過한다면 妥當性分析은 불완전하기 마련이며, 이는 事業이 指向하고 있는 政策目標의 實現을 좌절케 할 것이다. 政府에 주어진 條件과 適正政策의 本源의 限界로 미루어 보면 開發事業의 妥當性에 대한 深層調査는 事業의 計劃段階에 있어서 極히 重要시된다.<sup>6)</sup> 이처럼 妥當性分析은 投資事業의 審査에 있어서 가장 重要한 課題라 하겠다.

그동안 計劃官이나 政策立案者들은 投資事業의 技術的 내지 經濟的 側面에 관한 妥當性分析에는 깊은 관심을 모아 왔으나, 餘他에 관해선 소홀했던 것이 사실이다. 그들은 주로 投資事業의 位置選定, 適切한 技術知識의 利用可能性, 技術的 健全性, 費用效果分析, 限界收益率, 市場性, 企業性 등에 관심을 기울였다. 또한 政治的, 社會的, 環境論的 配慮도 해왔으나 이는 대체로 投資事業이 거의 確定된 이후 事後的 考慮에 불과하였다.<sup>7)</sup> 그리고 妥當性에 관한 限 管理 및 行政的 側面에 대한 分析은 거의 무시되어 왔다.

行政的 妥當性(administrative feasibility)이 看過되어온 理由는 管理要因이 投資事業의 成敗에 얼마나 큰 影響을 주는지를 計劃官들이 잘 이해하지 못한 데도 있다. 실제로 妥當性分析이 進行되는 과정에 있어서 行政的 妥當性의 分析에 관한 節次와 內容에 대해서는 제대로 알려진 바도 거의 없다<sup>8)</sup>. 뿐만 아니라 投資事業의 執行能力은 實際執行段階에서 事業管理責任者에 의해서 向上될 수 있을 것으로 기대되어 왔고, 더우기 計劃官이나 政策實務者들은 徹底한 管理分析을 통해서 그들 자신의 行政體制나 管理能力의 否定的 面을 들추기를 꺼려하며, 오히려 提案된 投資事業의 社會經濟的 收益效果의 可能性에 더 많은 관심을 기울이고 있기 때문에, 行政的 妥當性의 分析은 普遍化되지 못하고 있다.

이제 行政的 妥當性에 대한 認識이 不足한 이유야 어쨌든, 아직도 計劃段階에서 利用될 수 있는 概念定立이 되어 있지 못하며 그의 體系的 分析에 필요한 手段과 技法도 開發되지 못한 段階에 있다. 따라서 비록 行政的 妥當性分析이 科學的 領域이 아니고 藝術에 속한다고 보는 立場<sup>9)</sup>도 있으나, 이 글에서는 그 概念的 틀(conceptual framework)을 실제로 適用할 수 있도록 定立하고자 한다.

行政的 妥當性分析이 投資事業의 審査過程에 있어서 補完的 分析으로 적절히 制度化된다면, 그것은 投資事業管理의 全般的 觀點에서 보면 事業選定에 有益한 經濟的·技術的 基準으로 追加活用될 수 있을 것이다. 이러한 管理내지 行政能力의 分析은 投資事業의 成功的 執行을 前提로 한 計劃機能을 補強하게 되고 計劃機能을 執行過程과 統合하는 데 決定的 寄與를 하게 될 것이다. 이와 관련하여 適時性

6) Giandomenico Majone, "The Feasibility of Social Policies", *Policy Sciences*, Vol. VI, (1975), pp. 51-53.

7) 政治的 妥當性이란 概念은 Yehezkel Dror, *Public Policy Making Re-examined*. (San Francisco, Chandler Publishing Co., 1968), p. 35 참조.

8) Williams, *op. cit.*, p. 535.

9) King, *op. cit.*, p. 11.

(timing)은 특히 중요시되어야 한다. 즉 事業 選定以前에 이루어져야 할 것이다. 실제로 銀行에 의한 開發借款의 경우를 제외하고는 行政的 妥當性이 事業選定の 한 도구로서 制度化되기는 심히 어려울 것으로 보인다. 그것은, 대부분의 경우 最高位層의 政治的 決定에 의하여 投資事業이 選定된 이후에 그 事業의 執行이 뒤따르는 順序로 보면, 行政當 妥當性은 第2次的 配慮로, 또한 無氣力한 장식물로 취급되는 傾向이 있기 때문이다. 投資事業의 選定與否는 곧 政治權力層의 意志에 依存하는 것 또한 사실이다.

실제로 提案된 投資事業의 行政的 妥當性이 있고 없고를 떠나서, 公共部門에 관한 한 開發投資事業은 그것이 經濟的으로나 技術的으로 妥當性이 있고 또 政治的으로 容納될 수 있거나 바람직하면 그대로 選定되는 傾向이 있다. 한편, 行政能力의 改善을 위한 努力은 事業을 執行하는 過程에서 종종 기도되기는 하였으나 그 效果는 局限的이었을 뿐이다. 提案된 事業의 執行과 관련하여 計劃段階에서부터 行政能力을 改善하고자 하는 體系의 努力은 없었던 것으로 이해된다. 따라서 이 論文에서는 成功的 事業執行을 위해서는 事業이 確定된

직후, 또는 事業의 執行이 着手되기 직전에 行政能力의 向上을 위한 具體的 準備가 追加的 (supplementary) 조치로서 마련되어야 할 것이라고 提議하는 바이다. 이러한 介入은 「執行支援計劃」(implementation support planning)<sup>10)</sup>이라 할 수 있으며, 事業遂行에 필요한 行政的 내지 管理上의 要素를 體系의 으로 배열하고 事業의 成功的 執行을 위해서 이들을 미리 準備하도록 하는 것이다.

이와 관련하여 行政的 妥當性分析은 包括的인 執行支援計劃의 最初作業인 것이며, 궁극적으로는 事業目的을 達成하는데 寄與하게 될 것이다. 行政的 妥當性을 分析함으로써 事業執行을 擔當하는 現行政體制의 組織 및 制度整備, 人力水準, 人事政策 및 訓練, 管理技法, 對外協力紐帶 등에 있어서 強點과 弱點을 알 수 있을 것이다<sup>11)</sup>. 따라서 行政的 妥當性分析은 投資事業의 管理過程에 있어서, 첫째, 經濟的 및 技術的 妥當性의 補完的 分析으로서, 둘째, 投資事業의 成功的 遂行을 위한 行政力 向上을 위한 執行支援計劃의 基礎調査로서의 두 가지 중요한 役割을 한다고 할 수 있다.

一般的으로 豫備妥當性分析 (prefeasibility study)은 가능한 한 早期段階에서 妥當성이 결핍된 投資事業을 除去해 버리고자 하는 장치로서 看做되지만, 妥當性分析의 本調査는 提案된 投資事業의 詳細한 再設計段階에서 더 좋은 생각(project ideas)을 부각시키기 위한 것이다<sup>12)</sup>. 이와 같이, 이미 지적한 行政的 妥當性分析의 두 가지 役割은 時差를 두고 다같이 期待될 수 있다. 즉, 行政的 妥當性은 概括的 豫備調査를 통해서 事業計劃의 初期段階에서 特定事業의 排除與否를 決定함으로써 불필요한 努力을 덜어주는 것이고, 本調査의 深層分

10) 비슷한 개념의 紹介는 Shelton Wanasinghe, "Implementation Support Planning", presented at APDAC, Policy-Level Workshop on Administrative Support Planning for Development Projects, Kuala Lumpur, 26 October—1 November 1977 참조.

11) *ibid.*, pp. 10-15.

12) Sung-Soo Han, "Project Feasibility Study", presented at UN/APDAC, Policy-Level Workshop on Administrative Support Planning for Development Projects, Kuala Lumpur, 26 October—1 November 1977; 및 Glen Jenkins, "Project Feasibility Study", presented at National Institute of Public Administration and UN/APDAC, Seminar on Administrative Support Planning, Kota Bharu, 22-28 February 1978. 참조.

析을 통해서 事業遂行에 필요한 行政의 能力을 改善시키고자 하는 指針을 발견하고자 하는 것이다.

### Ⅲ. 行政의 妥當性的 實踐的 概念<sup>13)</sup>

그러면 行政의 妥當性的 實踐的 概念(operational concept)은 무엇인가? 그것은 投資事業의 結果를 가져다 줄 行政力의 見地에서 本事業目標의 實現可能性을 의미한다. 이와 關聯된 概念들로서, 行政力(administrative capability)이란 業務遂行(performance), 構造 및 環境의 세 가지 變數에 의하여 左右된다<sup>14)</sup>. 또 組織力量(organizational feasibility)은 技術水準(technology), 行態(behavior) 및 構造(structure)의 要因에 의하여 決定된다<sup>15)</sup>. 그러나 이 概念들은 아직도 實踐性이 부족하기 때문에 行政의 妥當性은 投資事業의 執行過程에 決定的 影響을 주는 보다 具體的인 中位變數(middle-range variables)로써 定義되어야 할 것이다. 이러한 變수로서는 組織 및 制度上 整備, 內部構造, 管理層人事, 職員人力, 訓練 狀態, 管理技法, 對外協力을 위한 組織體系, 法制上 制約 및 環境的 要因 등을 들 수 있다<sup>16)</sup>.

13) 이 部分은

Bainbridge and Sapirie, *Health Project Management: A Manual of Procedures for Formulating and Implementing Health Projects*, (Geneva World Health Organization, 1974);

Bertram Gross, "National Planning: Findings and Fallacies"; *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 4 (Dec.), (1965), pp. 263-273 및 "Some Factors Involved in Appraising Administrative Performance in Development Planning", United Nations, *Administrative Aspects of Planning*, (New York, 1969), pp. 226-237;

Charles C. Martin, *Project Management*, (New York: AMACOM 1976);

John D. Montgomery, *Technology and Civic Life: Making and Implementing Development Decisions*, (Cambridge, Mass: MIT Press 1974), pp. 190-233.

Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation*, (Berkeley: University of California Press 1973).

In-Joung Whang, "Project Implementation", A lecture note presented at UN Institute for Economic Development and Planning, Bangkok, 1972, mimeo; United Nations, *Administration of Development Programs and Projects: Some Major Issues*, (New York, 1971); *Proceedings of International Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, (New York, 1974); 및 *Economic Bulletin for Asia and the Pacific*, Vol. 27, No. 1 (July), pp. 1-9. 등으로부터 많은 示唆를 받았음.

14) United Nations, *Appraising Administrative Capability for Development*, (New York 1969), pp. 8-10.

15) Eliezer Fuchs, "The Policy Formation Process: A Conceptual Framework for Analysis", Unpublished, Ph. D. Dissertation, Northwestern University, 1972, pp. 88-96.

16) In-Joung Whang, "Implementation of the National Family Planning Programme of Korea, 1962-71", in Gabriel U. Iglesias (ed.), *Implementation: The*

실제로 決定된 事業이 執行되어 가는 過程에는 여러 段階의 政治的 내지 官僚的 階層의 人士들이 서로 다른 役割을 하게 된다. 이들 중 일부는 最初의 政策決定者로서, 또 다른 일부는 執行하는 行政官으로서 參與하게 된다. 이처럼 事業執行의 複合性때문에, 行政의 妥當性的 程度(대칭적 개념이 아니라 연속적 개념 위위)를 檢討하는 데는 靜態的 要因과 아울러 動態的 要因도 함께 고려해야 할 것이다. 따라서 이 論文에서는 이 두 要因을 다 함께 考慮하여 質問形態로 行政의 妥當性的 實踐的 概念을 定義해 보고자 試圖하였다. 이 概念의 틀은 모든 事項에 대한 質問을 誘導하기 보다는, 事業의 性質이나 情報資料의 利用 可能性에 따라서 選擇的으로 適用할 수 있도록 준비된 것이다. 이제 그 行政의 妥當性的 實踐的

概念의 내용은 다음과 같다.

### 가. 組織 및 制度的 側面

組織은 特定投資事業(또는 課題)를 實現하기 위해서 장치된 行爲代行機關(action agent)이기 때문에, 行政的 妥當性을 分析하는 最初의 作業은 組織의 設立形態나 他機關과의 關係를 規定하고 있는 制度를 分析하는 것이다. 그것은 다음과 같은 質問을 內容으로 하고 있다.

(1) 提案된 投資事業의 執行을 어느 機關이 擔當하게 되는가? 그 事業의 執行單位는 무엇이며 그 過程에서 누가 最終的 責任을 지는가?

(2) 그 擔當機關은 提案된 投資事業의 執行에 대해서 責任을 지게 되어 있는가?

(3) 그렇다면, 그 責任機關은 中央政府의 部處인가 아니면 地方政府機關인가? 혹은 公企業의 形態로 設置되어 있는가? 또한 그 機關은 投資事業執行에 필요한 權限을 충분히 갖고 있는가?

(4) 그 機關은 다른 組織과 어떤 關係를 갖고 있는가? 他機關과의 協調, 競爭 또는 갈등의 解消, 大衆參與의 誘導 등을 위하여 원만한 관계가 형성되어 있는가?

(5) 投資事業의 設計段階에서 그 事業의 受惠者가 누구인지 명백히 確認되어 있는가? 또 投資事業의 效果가 그들 受惠者에게 어느 정도 돌아가는지 충분히 檢討되었는가?

(6) 만약 既存의 機關으로 提案된 投資事業

을 執行하기 不適하여 새로운 組織의 設立이 必要하다면 그것은 政府의 한 部署로 할 것인지 아니면 公企業의 形態로 設立해야 할 것인가?

### 나. 組織의 內部構造

組織의 內部構造는 事業遂行에 聯關된 사람들 사이에 相互作用의 類型(pattern of interaction)을 意味한다<sup>17)</sup>. 組織構造로는 集中型和 分散型, 그 中間型, 또는 權威主義的 階層型和 非權威的 同僚型(Collegual) 등이 있다. 이러한 類型은 事業의 特性, 技術知識, 環境的 條件, 指導力의 特性에 따라서 左右되어야 할 것이다. 따라서 妥當性分析에 있어서 內部構造에 관한 檢討는 다음과 같다.

(1) 投資事業의 執行과 關聯하여 公式的으로나 非公式的으로나 組織內的 權限과 權威의 配分이 어떤 類型을 이루고 있는가? 組織編制가 어느 정도 階層化되었으며, 또는 어느 정도 分權化되어 있는가?

(2) 組織構造가 提案된 投資事業을 遂行하기 위하여 能率向上에 어느 정도 도움이 될 것인가?

(3) 그 機關의 組織編制는 管轄地域內에서 他機關으로부터 필요한 協調(coordination)를 어느 정도 쉽게 받을 수 있도록 編成되어 있는가?

(4) 組織內的 部署나 사람들 사이에 意思疏通(communication)을 어느 정도 만족스럽게 할 수 있는가? 특히 投資事業執行上 重要事項의 決定에 있어서 어느 정도 迅速한 意思疏通이 可能한가?

(5) 投資事業의 管理情報體系(management information system)의 改善에는 어느 정도 도

*Problem of Achieving Results*, (Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration, 1976), pp. 309-336.

17) Charles Perrow, "A Framework for the Comparative Analysis of Organization", *American Sociological Review*, Vol 32 (1967), pp. 194-208.

움이 될 것인가?

#### 다. 管理層人事

投資事業執行의 成敗는 重要한 決定에 參與하는 管理層의 指導力에 크게 依存한다. 그들은 重要한 決定事項의 明細(task specification), 調整業務, 統制, 監督, 中間點檢 등 폭넓은 役割을 하기 때문에 優秀한 管理層人事의 確保는 事業遂行能力의 決定的 變數라고 할 수 있다. 管理層에 대한 檢討事項은 다음과 같다.

(1) 提案된 投資事業의 遂行과 관련된 중요한 管理職들은 어떤 것들인가?

(2) 現 管理層은 提案된 投資事業에 關한 限 人事定員, 資質 및 所要技術 水準으로 보아 어느 정도 適切하다고 볼 수 있는가?

(3) 提案된 投資事業의 目標을 위하여 그들이 政治的이나 個人的 利害關係를 떠나서 義務적으로 일할 수 있게 할 條件은 무엇인가?

(4) 投資事業의 遂行을 위해서 그들의 熱誠을 불러 일으키는데 充分한 刺戟과 誘引策을 現與件 下에서 세울 수 있을까?

#### 라. 要員 및 職務訓練<sup>18)</sup>

投資事業의 成敗를 가져오는 實際的 힘은 管理層의 能力뿐만 아니라 組織의 構成要員들의 資質과 所要人力의 確保에 달려 있다. 따라서 要員의 採用方針이나 方法은 勿論 그들의 訓練 또한 重要한 分析對象이 아닐 수 없다.

(1) 提案된 投資事業의 遂行에 必要한 適正

人事의 所要에 關한 對策이 잘 마련되어 있는가?

(2) 이들에 대한 職務明細는 그 開發事業의 遂行에 어느 정도 適切하게 記述되어 있는가?

(3) 提案된 投資事業을 遂行하는데 適切한 人力動員을 確保하기 위하여 現人事採用方法과 節次는 어느 정도 適合한가?

(4) 現要員의 動機水準은 어느 정도인가? 그들의 動機에 영향을 주는 誘引要素와 沮害要因은 무엇이며, 그들의 動機水準은 어느 정도까지 向上시킬 수 있을 것인가?

(5) 提案된 投資事業의 遂行과 關聯된 職務訓練計劃은 얼마나 適切하다고 判斷되는가? 새로운 訓練이 必要하다면 投資事業의 遂行과 訓練計劃을 어떻게 有機的으로 調和·運用할 수 있을 것인가?

#### 마. 管理技術의 水準

管理技術이라 함은 特定組織이 投資事業의 細部的인 目的과 目標을 設定하고, 意思疏通, 業務調整, 中間點檢, 監督 및 統制, 情報還流 등에 活用되는 장치라고 할 수 있다<sup>19)</sup>. 따라서 提案된 投資事業의 遂行에 關聯된 管理技術의 水準을 評價하기 위한 設問은 다음과 같다.

(1) 提案된 投資事業의 運用에 必要한 主要한 管理技術은 具體的으로 어떤 것인가?

(2) 管理層이나 實務者들이 이 管理技法에 어느 정도 익숙해 있는가?

(3) 이러한 管理技法들은 提案된 投資事業의 具體的 執行計劃, 目標樹立, 事業中心의 意思傳達體系, 調整, 統制, 業務遂行中間點檢 등에 어느 정도로 適切하고 有效한가?

(4) 提案된 投資事業의 보다 成功的인 遂行을 위해서 혹 새로운 管理技法의 導入이 必要

18) In-Joung Whang, "Systems Approach to Training: An Overview," Presented at United Nations Asian Center for Development Administration, Management Development for National Training Directors, Jakarta, Indonesia. 6-25 November 1975.

19) In-Joung Whang, *Management of Rural Change in Korea* (Seoul: Seoul National University Press, 1981), p. 125.

하지만 않은지? 만약 그렇다면 어떤 條件下에서 可能할 것이며, 새로운 技法을 導入하는 과정에서 豫見되는 隘路事項은 무엇인가?

#### 바. 對外協調紐帶

開發事業은 그 執行의 複合性때문에 그에 대한 社會的 支持를 獲得하고 그로 因하여 일어나는 變動에 대한 正當性(legitimacy)을 認定받아야 成功的으로 遂行될 수 있다. 따라서 事業의 執行擔當機關은 環境的 制約條件(constraints)를 效率的으로 管理하기 위해서 外部와의 不斷한 相互作用을 계속해야 할 것이다. 그것은 곧 權限賦與紐帶(enabling linkages), 機能的 紐帶(functional linkages), 規範的 紐帶(normative linkages) 및 擴散的 紐帶(diffused linkages) 등의 機關形成紐帶<sup>20)</sup>를 效果的으로 設定·管理하는 것이다. 그 중 어느 紐帶가 가장 중요한 것인가는 投資事業의 特性에 따라 다를 것이다. 一般的으로 投資事業의 行政的 妥當性分析에 있어서 고려되어야 할 對外紐帶의 分析은 다음의 質問을 다루어야 할 것이다.

(1) 提案된 投資事業의 成功的 遂行을 위해서 環境的 要因과의 相互作用은 어느 정도 중요한가?

(2) 또 投資事業의 成功的 遂行을 위해서 어느 對外紐帶가 가장 중요시되어야 하는가?

(3) 提案된 投資事業을 擔當하는 機關에 權限과 資源을 配分하는 上位機關은 무엇인가?

또한 그 機關과의 公式的 關係는 잘 形成되어 있는가? 現管理層이나 指導層은 上位機關으로부터 어느 정도로 支持를 받고 있는가? 現與件下에서 管理層의 「이미지」를 바람직하게 形成해 나갈 수 있을까?

(4) 提案된 投資事業의 成功的 遂行을 위해서 動員되어야 할 人的, 物的 資源은 무엇이며 어디서부터 充當할 것인가? 또 組織要員과 資材의 動員에 있어서 어느 정도 主導力을 行使할 수 있을 것인가?

(5) 開發事業執行에 있어서 制約條件이 되고 있는 規模, 法規 및 規程 등을 強要하는 機關이나 團體는 어떤 機關이며, 그 規範設定機關과 事業擔當機關과는 어떤 關係에 있으며, 또 提案된 事業執行에 有利하도록 그 關係를 어느 정도 改善할 餘地가 있는가?

(6) 事業「이미지」(특히 商品과 事業過程에 對한 「이미지」 또는 社會的 「이미지」 등)의 形成을 위해서 決定的 役割을 하는 機關은 어떤 機關이며, 事業遂行上 有益한 「이미지」를 形成하는데 障礙要因은 무엇인가?

#### 사. 法律上 規定과 其他制約條件

대부분의 경우 開發事業의 成功的 執行은 新 規立法이든 改正이든간에 法的 過程을 要하게 된다. 따라서 이와 關聯된 檢討事項은 다음과 같다.

(1) 提案된 開發事業의 執行을 지연시킬 可能性이 있거나 障礙要因이 될 法規上의 制約이나 餘他 制約條件은 없는가?

(2) 提案된 開發事業의 執行을 促進하거나, 또는 障礙要因을 除去하기 위해서 새로운 法的 措置를 하거나 行動規範을 改正해야 할 필요는 없는가?

<sup>20)</sup> Milton J. Esman and Hans Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concept*, (Pittsburgh, University of Pittsburgh. Inter-University Research Program in Institution-Building (1966), mimeo, 및 Melvin G. Blase, *Institution Building: A Source Book*, (Washington, USAID, 1973), pp. 272-275.



(3) 만일 市民의 參與와 呼應이 事業成敗의 關鍵이라던, 制度的으로나 運用節次上 어느 정도로 市民參與를 促進시킬 수 있을 것인가?

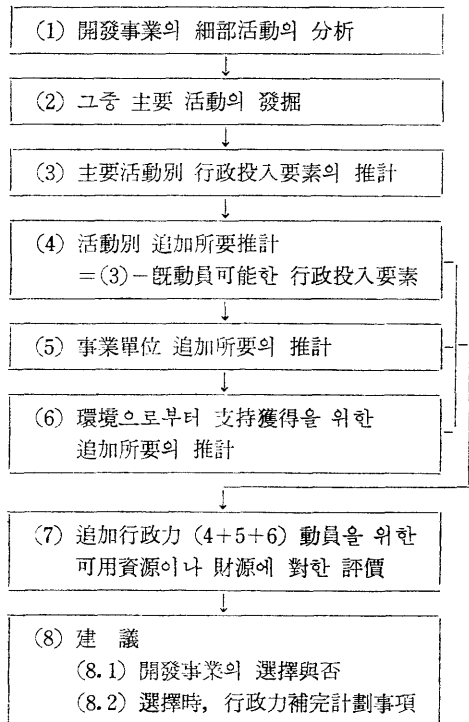
#### N. 行政的 妥當性分析을 위한 體制論的 接近

앞에서는 行政的 妥當性을 分析하는 데 關聯된 變수를 나열해 보았다. 실제로 投資事業의 審査는 여러가지 여건에 따라서 그 方法이 決定된다. 예컨대 事業의 담당기관이 提案된 事業이나 그와 類似한 事業을 執行해 본 經驗이 있는지, 또는 他機關에서 그런 經驗이 있는지? 만일 어느 경우에나 그런 經驗이 있다면 過去의 事業執行의 結果를 中心으로 綜合的 管理分析을 함으로써 行政的 妥當性을 추리할 수 있다. 그러나 反面에 全然 그러한 經驗이 없는 경우에는 行政的 妥當性에 對한 體係的 分析이 投資事業審査의 重要한 要素로서 取扱되어야 할 것이다. 사실 대부분의 開發事業은 新規事業이라 할 수 있다. 本質的으로 可變的인 大規模投資事業으로서 資本의 懷妊期間이 길고 그 波及效果가 複合的이고 非正規的이다. 따라서 이러한 開發事業을 遂行함에 所要되는 行政力을 이미 주어진 것(given)으로 看做하는 것은 大部分의 開途國의 경우 오류라고 할 수 있다.

經濟的 妥當性分析이 稀少資源의 效率의 利用과 배분을 保障키 위해서 費用과 效果의 分析, 限界收益率등을 國民經濟的 次元에서 投資事業案을 評價한 것이라고 한다면<sup>21)</sup> 行政的 妥當性은 稀少한 時間과 人力을 最大로 活用하고 效用性을 높여서 事業成果를 保障하기 위한 分析이라 할 수 있다.<sup>22)</sup> 즉, 行政的 妥當性分析은 投資事業遂行에 동원될 行政的 장치를 분석함으로써 주어진 期間內에 事業目標가 達成될 수 있을 것인지를 事前的으로 검토하는 管理分析이라 할 수 있다.

行政的 妥當性을 分析하는 具體的 方法과 關聯하여 부분적, 지역적 調查(arm's length survey)로부터 全般的인 組織評價등 몇가지 代案이 提示된 바 있다<sup>23)</sup>. 이것은 주로 分析範圍에 關한 것이지 具體的 技法이나 方法에 關

〔圖 1〕 行政的 妥當性分析의 諸段階



資料: 筆者가 編輯한 것임.

21) King, *op. cit.*, pp. 4-5.

22) Hans-Helmut Taake, "The Implementation of Development Plans: Organization and Policies". *Developing Economics*, Vol. XIII, No. 1 (March 1975), pp. 22-37.

23) United Nations, *Appraising Administrative Capability for Development*, (New York 1969), p. 13.

한 것은 아니다. 따라서 本 論文에서는 이미指摘한 行政的 妥當性分析에서 調査對象이 되는 여러 變數別로 取해야 할 必要한 段階를 指示하는 간단한 方法論上 指針을 마련해 보고자 하며, 이 具體的 節次를 [圖 1]과 같이 다음의 여덟 단계로 나눌 수 있다.<sup>24)</sup>

第 1 段階：開發事業의 執行過程에서 遂行되어야 할 細部活動(component activities)이나 課題의 分析——이는 事業規模 範圍는 물론이고 事業執行上의 構造的 複合性, 社會·政治的 含蓄과 意義를 파악하고 行政的 特質을 理解하는 데 決定的 도움이 된다. 이 分析에 必要한 情報은 事業의 設計나 또는 經濟的 내지 技術的 妥當性分析의 段階에서, 특히 技術設計家의 PERT分析의 內容을 利用할 수 있을 것이다.

第 2 段階：第 1 段階에서 分析된 細部活動이나 課題중에서 가장 重要한 活動(critical activities)의 確認——즉, 長期間을 요하는 作業, 外國이나 他機關과의 協調가 緊要하게 要求되는 作業, 法的措置의 先行을 要하는 活動, 새로운 技術知識의 導入을 前提로 하는 作業 등의 특히 重要視되는 活動은 당초부터 各별한 주의를 要하기 때문에 이 段階에서 確認하고 그 實現可能性을 타진할 필요가 있다. 이러한 重要作業은 管理專門家의 判斷(judgement)에 따라서 判별될 수 있다.

第 3 段階：個個의 主要作業을 遂行함에 있어서 所要되는 行政投入(administrative inputs)

의 推計——특히 制度的 장치, 組織編制, 管理要員의 所要判斷, 特殊技術의 訓練, 規範과 行政節次, 管理技法, 對外紐帶등의 所要判斷에 관한 行政管理專門家의 推定을 內容으로 한다.

第 4 段階：앞서 推定한 個個 活動單位의 所要判斷量과 實際利用可能量사이에 乖리가 있는 경우, 行政投入의 追加所要의 推計——이것은 提案된 投資事業의 執行을 推定한 組織을 體系의으로 觀察調査함으로써 分析할 수 있다.

第 5 段階：事業水準의 行政投入追加所要의 推計——앞서 推計한 活動單位의 追加所要의 合을 開發事業全體로서 必要한 追加의 行政投入을 받드시 意味하는 것은 아니다. 事業水準의 行政投入은 事業管理의 全般的 能率, 調整과 統合, 點檢 및 統制體制, 管理情報體系, 對外紐帶 등의 視角에서 把握해야 할 것이다.

第 6 段階：事業環境으로부터 必要한 支持를 획득함에 소요되는 追加行政投入에 對한 推計——投資事業의 成功的 遂行을 위해서는 作業環境이나 政治的·社會的 環境으로부터 積極적인 支持와 支援을 필요로 하는 경우가 있다. 따라서 이를 위해서 投資事業管理上 對外紐帶에 대한 배려가 이루어져야 한다.

第 7 段階：이상 3개 段階(第 4~6 段階)에서 推計된 行政投入追加需要를 充當하는데 必要한 可用資源, 또는 財源의 評價——이제 開發事業의 推進에 追加的으로 必要한 行政投入을 動員하기 위해서는 政府에 의한 稀少資源의 合理的 配分과 適切한 支援施策이 마련되어야 할 것이다. 따라서 여기서는 追加投入需要를 주어진 期間內에 國內資源(政府든 民間이든)으로 充當할 수 있을 것인지, 아니면 內資調達

24) 이 方法의 開發은 決定事項의 內容에 관한 合理性(substantive rationality)보다는 節次上合理性(procedural rationality)를 추구하는 發상에서 연유한다 Walter J. Kickert, *Organization of Decision Making* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co. 1980, pp. 68-71) 참조. 그러나 本論文의 提示는 全的으로 筆者의 것으로 또한 責任도 筆者에 귀속한다.

이 가능해질 때까지 外國援助(技術援助나 借款)로 이루어져야 할 것인지를 判斷해야 할 것이다.

第8段階: 投資事業選定에 관련된 建議—— 이것은 行政的 妥當性分析의 最終段階로서 投資事業의 計劃 및 執行過程에 있어서 行政的 妥當性分析의 두 가지 役割(즉, 投資事業의 選拔基準의 提示 및 行政支援計劃의 基礎調査)을 연결시키는 作業이라 할 수 있다. 따라서 그 建議의 內容은 事業의 選拔與否뿐만 아니라 執行過程에 관해서도 言及해야 한다. 行政的 妥當性分析報告의 結論 및 建議은 크게 두 부분으로 이루어질 수 있다.

第1部는 提案된 投資事業을 計劃事業의 一環으로 選定할 것인지 그 與否를 行政管理面에서 總評·建議하는 것이다. 그러나 經濟的 技術妥當性研究에 이어 行政的 妥當性分析을 마친 이 段階에서 行政執行上의 理由만으로 그 投資事業(案)을 그대로 排除해 버리는 것은 그동안의 深層調査에 들어간 努力, 時間 그리고 財政的 文出을 勘案하면 非現實的이고 不公正한 處事라고 볼 수 있다. 특히 대부분의 경우 提案된 投資事業의 政治的 背景으로 미루어 보면 더욱 非現實的이라고 생각된다. 따라서 그동안의 行政的 妥當性調査를 기초로 行政能力的 向上을 위하여 필요한 計劃을 提示하도록 하는 것이 보다 現實的이고 建設的인 立場이라고 생각된다. 그것이 바로 第2部의 建議을 必要로 하는 論理的 根據가 된다.

第2部는 提示된 投資事業의 執行體制全般에 對한 몇가지 代案에 관한 提議를 내용으로 한다. 그 內容은,

(가) 만일 提案된 投資事業을 計劃事業으로 選定하는 경우 擔當機關의 業務推進能力

(delivery capacity)을 向上시키는 方法,

(나) 이러한 管理改善을 위한 所要財源의 規模와 內訣,

(다) 事業推進上 豫見되는 行政的 隘路를 克服하는 데 動員되어야 할 戰略,

(라) 管理面에서 본 投資事業再設計 또는 修正時 考慮事項,

(마) 行政支援計劃을 위해서 취해야 할 措置內容, 등.

## V. 結 論

投資事業의 行政的 妥當性의 分析에 누가 參與해야 할 것인가? 만일 그것이 投資事業의 技術的 妥當性研究에 包含되어야 할 정도로 政策決定者가 진지하게 取扱한다면, 行政的 妥當性分析은 대체로 經濟學者, 統計·會計專門家, 科學技術專門家로 構成되어 있는 投資事業審查團에 의해서 分析·評價되어야 할 것이다. 따라서 이 경우에는 管理專門家도 他分野와 일관성있는 作業을 하기 위해서 그 作業團의 一員으로 參加해야 할 것이다.

이 경우, 管理專門家は 事業審查團의 다른 專門家들과 協調하게 되겠지만, 한편 事業執行擔當機關의 管理者들의 協助도 받아야 한다. 이렇게 內部人事의 協助와 意見을 活用하는 方法은 그 機關이 審查結果에 對한 責任을 一部分擔할 뿐 아니라, 事業執行에 대한 意志를 굳히게 하는 役割도 하게 된다. 특히 이 방법은 機關의 외부사람으로는 얻기 어려운 機關內部의 重要한 情報을 쉽게 얻을 수 있는 장점도 있다. 行政管理能力的 審査者와 被審査機關

사이의 協調는 追後 行政分析의 結果에 對한 後續措置를 爲해서 政策決定者를 說得하는 데 도 도움이 된다. 公共行政이란 科學일 뿐 아니라, 藝術이기 때문에<sup>25)</sup>, 行政專門家は 學者인 동시에, 藝術家로서의 情熱을 기울여야 할 것이다.

그러나 대부분의 경우 行政的 妥當性에 관한 包括的 深層分析을 擔當할 專門家가 부족한 상태라고 할 수 있다. 따라서 本 論文에서는 이러한 需要에 充當할 수 있도록 開途國에 있어서 投資事業管理(project management)에 관한 專門家養成訓練課程의 設定을 提議하는 바이다. 이제 行政的 妥當性分析은 公共行政, 企業管理, 機關形成, 組織論 등에 관한 理論과 概念이 두루 關聯되어 있기 때문에 訓練課程의 範圍와 方法도 또한 均衡이고 完熟한 知識과 技術을 갖추도록 包括的이고 깊이있게 구성해야 할 것이다.

投資事業의 實際成果와 당초의 計劃사이의 괴리는 投資事業의 管理過程에서 자주 나타나는 現象이다. 이에 대하여 執行能力의 改善을 위한 노력이 바로 그러한 괴리를 좁혀주는 한 措置라고 주장하는 입장이 있는가 하면<sup>26)</sup>, 또 한편으로는 훌륭하고도 완벽한 計劃만이 결과적으로 執行能力을 向上시켜 줄 것이라는 주장도 있다<sup>27)</sup>. 이 두 주장을 종합적으로 보면 計劃과 執行을 바로 같은 「概念의 틀」 안으로 統合해야 할 것을 示唆하고 있다. 따라서 本

論文에서는 行政的 妥當性分析이 投資事業의 妥當性分析의 補充的作業으로 吸收되어야 한다는 것을 力說하고자 한다. 投資事業의 行政的 妥當性이나 管理要因에 對한 分析은 그 事業이 計劃事業으로 選定되기 以前에 事業의 實現可能性(implementability)를 體系的으로 審査할 수 있도록 事業의 計劃機能을 強化하는 實際的 作業이라 할 수 있다.

그러나, 政策을 樹立하는 사람이나 計劃官들은 그들에 대한 政治的 壓力이나 動機 때문에 行政的 妥當性을 무시하는 경향이 있다. 따라서 本 論文에서는 投資事業으로 選定된 직후나 실제 事業推進을 着手하기 직전에 事業推進支援計劃(implementation support planning)을 追加的 措置로 導入하기를 주장한다. 이것은 곧 事業推進을 위한 行政能力의 向上에 必要한 行政投入을 體系的으로 準備하기 위해서 取해야 할 措置인 것이다.

이러한 脈絡에서 보면 行政的 妥當性分析은 投資事業 管理過程에 있어서, (가) 計劃事業의 選定을 위한 投資事業의 審査基準의 綜合된 한 部分으로서, 또 (나) 投資事業의 成功의 遂行을 위한 事業推進支援計劃을 위한 基準研究의 하나로서 두가지의 중요한 役割을 遂行한다고 할 수 있다.

提案된 投資事業이 行政上 어느 程度로 實現可能한가는 事業推進을 支援하는 行政體制에 對한 包括的 分析을 통하여 알 수 있다. 本 論文에서 行政的 妥當性이라 함은 바로 組織管理, 制度, 法規上 내지 環境的 制約要件등 投資事業推進에 영향을 주는 變數로서 把握되었다. 그의 實踐的 概念은 간단한 設問形態로 定義해 보았으며, 또한 이미 普遍화된 投資事業審査의 一環으로 統合·運用될 수 있도록

25) Dwight Waldo, *Study of Public Administration*, (Random 1955), pp. 15-18.

26) Albert Waterstone *Development Planning: Lessons from the Experience*, (John Hopkins University Press 1965), pp. 350-355.

27) Ajay J. Chreshkoff, *Building Better Project Planning and Management Systems*, (Malaysia: National Institute of Public Administration 1976), mimeo, p. 46.

體制論的 接近方法을 試圖하였다.

비록 行政的 妥當性 分析技法이 體制建築術 (systems architecture)에 속한다고<sup>28)</sup> 볼 수 있지만, 그의 개념적 틀로 보면 投資事業管理過程에서 行政的, 組織管理的, 機關形成的, 環

境의 諸 變數에 對한 綜合的 分析을 要請하고 있다. 따라서, 行政的 妥當性分析의 制度化를 위해서는 또한 그러한 分析的 作業을 遂行할 專門家의 養成을 위해서 體系的 訓練課程이 마련되어야 할 것이다.

### ▷ 參 考 文 獻 ◁

朴東緒 外, 『發展行政論』(再版), 法文社, 1980, pp. 269~297.

Bainbridge and Sapirie, *Health Project Management: A Manual of Procedures for Formulating and Implementing Health Projects*, (Geneva World Health Organization, 1974).

Blase, Melvin G, *Institution Building: A Source Book*(Washington, USAID, 1973).

Chreshkoff, Ajay J. *Building Better Project Planning and Management Systems*, (Malaysia: National Institute of Public Administration, 1976).

Dror, Yehezkel, *Public Policy Making Re-examined*, (San Francisco, Chandler Publishing, Co. 1968).

Esman, Milton J. and Hans Blaise, *Institution Building Research: The Guiding Concept*, (Pittsburgh, University of Pittsburgh, Inter-University Research Program in Institution-Building, 1966).

Fuchs, Eliezer, "The Policy Formation Process: A Conceptual Framework for Analysis", Unpublished Ph.D. Dissertation, Northwestern University, 1972, pp. 85-127.

Gross, Bertram, "National Planning: Findings and Fallacies", *Public Administration Review*, Vol. 25, No. 4 (Dec. 1965), pp. 263-273.

\_\_\_\_\_, "Some Factors Involved in Appraising Administrative Performance in Development Planning", *United Nations, Administrative Aspects of Planning*, (New York, 1969), pp. 226-237.

Han, Sung-Soo, "Project Feasibility Study", presented at UN/APDAC, Policy-Level Workshop on Administrative Support Planning for Development Projects, Kuala Lumpur, 26 October-1 November 1977.

Jenkins, Glen, "Project Feasibility Study", presented at National Institute of Public Administration and UN/APDAC, Seminar on Administrative Support Planning, Kota Bharu, 22-28 February 1978.

Kickert, Walter J. *Organization of Decision-Making* (Amsterdam: North-Holland Publishing Co., 1980).

King, John A. *Economic Development Projects and Their Appraisal*, (Baltimore: John Hopkins Press, 1967).

Majone, Giandomenico "The Feasibility of Social Policies", *Policy Sciences*, Vol. VI, (1975), pp. 49-69.

Martin, Charles C. *Project Management*, (New York: AMACOM, 1976).

28) John W. Sutherland, *Systems Analysis, Administration, and Architecture*, (New York: Van Nostrand Reinhold Co. 1975).

- Montgomery, John D. *Technology and Civic Life: Making and Implementing Development Decisions*, (Cambridge, Mass: MIT Press, 1974), pp.190-233.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation*, (Berkeley: University of California Press, 1973).
- Perrow, Charles, "A Framework for the Comparative Analysis of Organization," *American Sociological Review*, Vol 32 (1967).
- Rondinell, Dennis, "Preparing and Analysing Case Studies in Development Project Management", (East-West Technology and Development Institute, 1975), Working Paper.
- \_\_\_\_\_, "International Assistance Policy and Development Project Administration: The Impact of Imperious Rationality", *International Organization*, Vol. 30, No. 4 (Autumn 1976), pp. 573-605.
- Sutherland, John W. *Systems Analysis, Administration and Architecture*, (New York: Van Nostrand Reinhold Co., 1975).
- Taake, Hans-Helmut, "The Implementation of Development Plans: Organization and Policies", *Developing Economics*, Vol. XIII, No. 1 (March 1975), pp.22-37.
- United Nations, *Appraising Administrative Capability for Development*, (New York 1969).
- \_\_\_\_\_, *Administration of Development Programs and Projects: Some Major Issues*, (New York, 1971).
- \_\_\_\_\_, *Proceedings of International Seminar on Organization and Administration of Development Planning Agencies*, (New York, 1974).
- \_\_\_\_\_, *Economic Bulletin for Asia and the Pacific*, Vol. 27, No. 1 (July 1976), pp.1-9.
- Waldo, Dwight, *Study of Public Administration*, (Random, 1955).
- Wanasinghe, Shelton, "Implementation Support Planning", presented at APDAC, Policy-Level Workshop on Administrative Support Planning for Development Projects, Kuala Lumpur, 26 October-1 November 1977.
- Waterstone, Albert, *Development Planning: Lessons from the Experience*, (John Hopkins University Press, 1965).
- Whang, In-Joung, "Development Planning Process". A lecture note presented at UN Asian Institute for Economic Development and Planning, Bangkok, 1972.
- \_\_\_\_\_, "Project Implementation". A lecture note presented at UN Institute for Economic Development and Planning, Bangkok, 1972.
- \_\_\_\_\_, "Systems Approach to Training; An Overview", Presented at UN/ACDA Seminar on Management of Training Directors, Jakarta, 6-25, November 1975.
- \_\_\_\_\_, "Implementation of the National Family Planning Programme of Korea, 1962-71", in Gabriel U. Iglesias (ed.) *Implementation: The Problem of Achieving Results*, (Manila: Eastern Regional Organization for Public Administration, 1976), pp. 309-336.
- \_\_\_\_\_, *Management of Rural Change in Korea* (Seoul: Seoul National University Press, 1981).
- Williams, Walter, "Implementation Analysis and Assessment", *Policy Analysis*, Vol. I, No. 3 (Summer 1975), pp. 531-566.