

국립중앙도서관 2003

공공조직의 전략기획체제 구축 방안

나태준 · 김성준

한국행정연구원

기 본 연 구
최종평가자료

공공조직의 전략기획체제 구축방안

(과제명 변경전: 공공조직의 전략적 기획체제 구축방안)

2003. 11

연구진

연구책임 나태준 • 도시경영연구부 부연구위원
김성준 • 도시경영연구부 부연구위원
연구원 김용운 • 도시경영연구부 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

목 차

제1장 연구의 개요	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
1. 연구의 배경	1
2. 연구의 목적	3
제2절 연구범위 및 방법	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 방법	5
제2장 전략기획의 이론적 논의	7
제1절 전략기획이론	7
1. 전략기획의 의의	7
2. 전략기획의 과정	17
제2절 전략기획의 선행연구 검토	24
1. 선행연구에 대한 개별적 검토	24
2. 선행연구에 대한 검토의 종합	27
제3절 공공부문에의 전략기획 도입의 필요성 및 한계	29
1. 전략기획 도입의 필요성	29
2. 전략기획 도입의 한계	31
제3장 해외 사례 연구	35
제1절 전략기획 도입 현황 및 요건	35
1. 전략기획의 도입 현황	35

2. 전략기획의 도입 요건	37
제2절 전략기획의 도입사례	40
1. 연방정부의 정부성과법	40
2. Oregon 주의 전략기획	41
3. Arizona 주의 전략기획	44
4. Phoenix 시의 전략기획	49
5. 사례 종합	52
제3절 민간부문의 전략기획 성공사례	54
1. 전략기획 성공사례	54
2. 사례 종합	57
제4절 전략기획의 성공요인과 전략	58
1. 전략기획의 성공요인	58
2. 전략기획의 성공전략	60
제4장 서울시의 전략기획체제 구축 방안	71
제1절 서울시의 기획체제 분석	71
1. 서울도시기본계획	71
2. 서울시의 기획 현황	72
3. 서울시의 기획체제 분석	81
제2절 서울시 전략기획체제 구축방안	94
1. 전략기획체제 구축의 기본방향	94
2. 전략기획체제의 구축방안	96
제3절 전략기획의 시범적용 사례	116
1. 전략기획체제 구축대상의 선정	116
2. 문화국에 대한 전략기획의 시범적용	117

제5장 결론	122
<참고문헌>	126
<부록 1> 전략기획 양식 및 체크리스트	130
<부록 2> 전략기획 설문지	150

표 목 차

<표 2-1> 전략기획의 정의	10
<표 2-2> 전통적 기획과 전략기획의 비교	17
<표 2-3> 전략기획에 관한 주요 선행연구	28
<표 3-1> 미국 주정부에 있어 전략기획을 도입한 행정기관 및 도입시기	36
<표 3-2> 수정된 Oregon 주 전략계획(Oregon Shines II)의 목표와 전략	44
<표 3-3> Arizona 주의 SWOT 분석	48
<표 4-1> 성과계획 수립시 각 실·국의 내부환경 분석 수준	86
<표 4-2> 각 실·국의 인력 및 예산 규모에 대한 만족 수준	87
<표 4-3> 성과계획 수립시 각 실·국의 외부환경 분석 수준	87
<표 4-4> 성과계획 수립시 각 실·국의 이해관계자 분석 수준	88
<표 4-5> 통합성과관리제도의 실효성에 대한 인식 수준	89
<표 4-6> 심사평가제도의 실효성에 대한 인식 수준	90
<표 4-7> 목표관리제의 실효성에 대한 인식 수준	91
<표 4-8> 전략기획 관점에서의 서울시 장기계획 및 중장기계획 수립과정 분석	92
<표 4-9> 전략기획 관점에서의 실·국별 성과계획(단년도계획) 수립과정 분석	93
<표 4-10> 문화국의 인력 현황(2003년)	118
<표 4-11> 문화국의 예산	119
<표 4-12> 문화국의 현행 전략목표 및 성과지표	120

그림 목 차

<그림 1-1> 연구의 흐름도	6
<그림 2-1> Allison & Kaye의 전략기획 7단계	23
<그림 4-1> 서울시의 현행 기획체제	73
<그림 4-2> 성과계획 수립과정	75
<그림 4-3> 서울시의 전략기획과정(각 실·국별)	101
<그림 4-4> 문화국의 조직도	118

제 1 장 연구의 개요

제1절 연구의 배경 및 목적

1. 연구의 배경

현대행정에 있어서 두드러진 특징 중 하나는 조직을 둘러싼 환경이 끊임없이 변화한다는 것으로, 그러한 변화는 대단히 불규칙적이고 가속화되고 있는 추세이다. 이러한 환경변화와 그로 인한 불확실성의 증대로 인해, 공공조직은 경쟁력 확보를 위해 조직의 생산성을 제고시키면서 동시에 증대되는 행정서비스 수요에 대응해야 하는 이중적 어려움에 직면하게 되었다.

특히 1980년대 이후 각국의 정부는 경기 침체와 재정 위기를 맞아 자원의 부족 문제를 해결하면서, 동시에 질적·양적으로 증대된 국민의 기대와 요구에 대응해야 하는 상황에 처하게 되었다. 즉 단순한 공공서비스 영역의 확대가 아닌, 공공부문의 생산성 제고와 공공서비스의 질적 향상을 실현하기 위해 공공부문이 가지고 있는 비능률성과 경직성을 타파해야 할 필요성이 대두되었다. 이와 함께 글로벌화와 무한경쟁의 급속한 환경변화에 따라 공공부문에서의 전통적 행정관리 방식을 변화시켜야 한다는 인식이 확산되었다. 결국 공공서비스에 대한 수요 및 기대의 증대, 재원의 고갈, 그리고 이에 따른 정부기능과 규모의 조정에 대한 압력, 글로벌화에 따른 경쟁의 증가 등과 같은 내·외적 환경에 대한 행정의 대응성을 제고하면서 행정의 생산성을 극대화하기 위한 행정개혁이 전 세계적으로 추진되었다.

한편 그와 같은 행정개혁의 수단으로는 성과주의예산, 경쟁입찰, 고객지향행정, 경영혁신, 규제완화 등이 적극적으로 활용되고 있는데(Osborne & Plastrik, 1997), 행정개혁은 각 나라마다 그 수준과 범위, 활용수단, 성패 등에 있어서는 차이가 있지만 보편적으로 ‘관리주의(Managerialism)’ 또는 ‘신공공관리(New Public Management)’에 기반을 두고 있으며, 공공부문에 시장주의의 원리를 도입하려는 것으로 전통적 관료주의에 의한 행정영역을 축소하면서 ‘기업가적 정부(Enterprising Government)’를 구현하고자 하는 것이다(Osborne & Gaebler, 1992).

이러한 신공공관리의 추진에 있어, 민간부문과 마찬가지로 공공부문도 내·외부적 환경변화에 탄력적으로 대응하는 것은 경쟁력 강화에 필수적이라 인식되고 있다. 행

정에 직·간접적인 영향을 미치는 여건의 변화와 행정을 둘러싼 이해관계자들의 가치와 욕구를 반영해야 한다는 측면에서 신공공관리에 있어서의 전략 관리의 중요성이 대두되었다. 기본적으로 전략 관리는 조직의 관리를 개선하려는 과정이며, 공공부문에 있어서는 공공조직이 자신의 환경을 관리하면서 각종 정책, 절차, 계획의 수행을 통해 자신의 관리 형태에 영향을 주려는 과정이므로(Crow & Bozeman, 1988), 공공관리의 개선이라는 측면에서 그 중요성은 대단히 크다.

이렇듯 공공부문도 전략적 사고를 기반으로, 외부 환경에 대한 체계적이고 면밀한 분석을 통해 외적 요인을 관리하고, 변화하는 환경 속에서 공공부문이 경쟁력을 갖추기 위해서 필요한 전략을 개발하며, 다른 한편으로는 인력, 재정, 관리능력 등과 같은 내부요인의 강점과 약점에 대한 분석을 통해 개선방안을 도출하여 이를 개선하는 활동인 전략적 관리가 필요하다는 것이다.

더구나 공공조직에 있어서는 정책적 사안들이 복합적으로 얽혀있고, 하부조직이 복잡하면서도 상호간 응집력이 낮다. 또한 의사결정자의 주의력에 한계가 있기 때문에 조직의 목표가 잘 정의되어 있는 경우는 드물어서(Lynn, 1987), 전략 관리의 중요성은 더욱 부각된다.

전략 관리는 전략을 체계적으로 개발하여 이를 집행하는 것이라 할 수 있기 때문에 전략 관리에 있어서는 전략을 수립하는 과정인 전략기획(strategic planning)이 핵심적인 부분을 차지한다고 볼 수 있다. 특히 현대에 있어서 점점 더 복잡해지고 있는 행정환경으로 인해, 상황에 단순히 반응하기보다는 미래의 변화방향을 사전에 예측하고 이에 전략적으로 대처하는 활동인 전략기획의 필요성은 점점더 증대되고 있다. 더구나 전략기획과정은 조직의 능률성과 효과성을 제고시키고, 참여 및 커뮤니케이션의 활성화를 통해 의사결정 및 팀워크를 개선해주기 때문에 행정개혁의 추진에 있어 그 중요성이 더욱 부각되고 있다.

이러한 배경에서 이 연구는 공공부문의 기획이 조직의 변화대응성 및 생산성을 제고하면서 조직을 발전적으로 관리해나가기 위해서는 전략기획을 지향해야 한다는 인식에서 출발한다. 그간 민간부문의 유용한 관리수단들을 공공부문에 도입하는 과정을 살펴보면, 의욕과 기대만 앞세운 채 체계적인 준비 과정 없이 추진하여, 결국에는 비용과 시간만 낭비하는 결과를 낳거나 운영이 호지부지하게 되는 경우가 많았다. 즉 공공부문의 특성을 고려하지 않은 채 벤치마킹이라는 명목 하에 민간부문의 관리수단들을 단순히 모방 또는 복제하는 형태로 도입함으로써 실패하게 되는 경우

가 많았다. 이러한 측면에서 우리의 공공조직이 선진화를 추구하기 위한 행정개혁의 일환으로서, 현재 행정조직의 환경 하에서 전략기획을 어떻게 효과적으로 도입하여 구축할 수 있는지에 대한 이 연구는 매우 시의적절한 것이다.

전략기획의 도입 이전에 기본적인 청사진을 구축하는 과정은 대단히 중요하다. 따라서 본 연구에서는 전략기획이론에 대한 체계적인 검토를 기초로, 많은 사례에 대한 연구를 통해 성공요인과 실패요인을 분석하면서 우리 공공조직의 고유한 특성에 대한 연구를 함으로써 바람직한 전략기획의 상(像)을 도출해내고자 한다.

또한 이 연구는 전략기획체제의 구축을 통하여 조직의 기획역량을 실제로 강화함은 물론 궁극적으로 고객지향적 행정을 구현해야 한다는 인식을 기초로 하여, 이를 위한 구체적인 대안을 제시하고 있다. 이를 위해서 구체적인 구축절차와 방법은 물론, 조직의 기획 문화를 변화시키고 공공조직의 구성원들 사이에 공감대를 형성하며 조직의 이해관계자로서 고객과의 커뮤니케이션을 강화하는 방안도 함께 제시한다.

2. 연구의 목적

우리나라 공공조직의 경우 기존의 하향식 기획 관행으로 인해 자체적 기획력이 전반적으로 부족하고, 기획전담부서의 실제적 기획기능이 미약하며, 급격한 환경변화에 대한 기획의 대응능력이 부족한 상황이다. 특히 지방자치단체의 경우 중앙정부로부터의 지시에 따른 하향식 기획 관행, 민선 단체장의 선거공약이행과 주민 요구의 무리한 수용 등으로 인해 체계적이고 종합적인 기획이 더욱 곤란한 여건을 가지고 있다. 하지만 이러한 문제점들을 안고 있음에도 불구하고, 그간의 행정개혁 노력 속에서 기획의 접근방법에 있어서의 전환은 거의 고려된 바가 없었다. 또한 정부조직의 입장에서 전략기획을 적극적으로 추진하기 위한 체계적이고 심도있는 연구 역시 거의 전무한 상태이다.

이러한 관점에서 본 연구는 공공부문의 비능률성을 줄이고 환경에 대한 대응성을 제고시키기 위한 수단으로서 전 세계적으로 폭넓게 도입되고 있는 전략기획에 대해 이론과 실제사례, 그리고 서울시 설문조사결과를 중심으로 검토하고자 한다. 이를 위해 이 연구는 민간부문에서 활발하게 도입되어 온 전략기획의 이론과 기법, 그리고 각종 사례들을 우리 나라 공공부문의 현실을 고려하여 검토하고, 공공조직에 알맞는

전략기획의 이론과 기법으로 재구성하고자 한다. 또한 공공조직의 전략기획체제 구축을 위한 사례로서, 서울시의 일부 행정조직을 대상으로 정부조직의 특성과 환경에 맞는 전략기획체제 적용 가능성을 모색하고 구축방안을 마련할 것이다. 또한 서울시 각 실·국의 기획담당자들을 대상으로 한 설문조사와 면접조사결과를 통해 서울시 기획체제의 문제점과 개선방안을 살펴본다. 이러한 과정에서 기존 기획체제의 긍정적인 측면을 유지하면서, 전략기획을 도입·적용할 수 있는 방안을 모색하고자 한다.

즉 적용사례를 통하여 공공조직에 전략기획체제를 구축하기 위한 전체적인 청사진을 제시하고, 구체적으로 전략기획체제에 적합한 조직의 구축방안과 운영전략, 그리고 전략기획체제의 서울시 적용방안 등을 제시하고자 한다. 마지막으로, 서울시 문화국을 시범적으로 선정하여, 전략적 기획체제를 공공부문에 도입하였을 때의 적용과 운영사례로 삼고 있다.

제2절 연구범위 및 방법

1. 연구의 범위

이 연구의 범위는 다음과 같다.

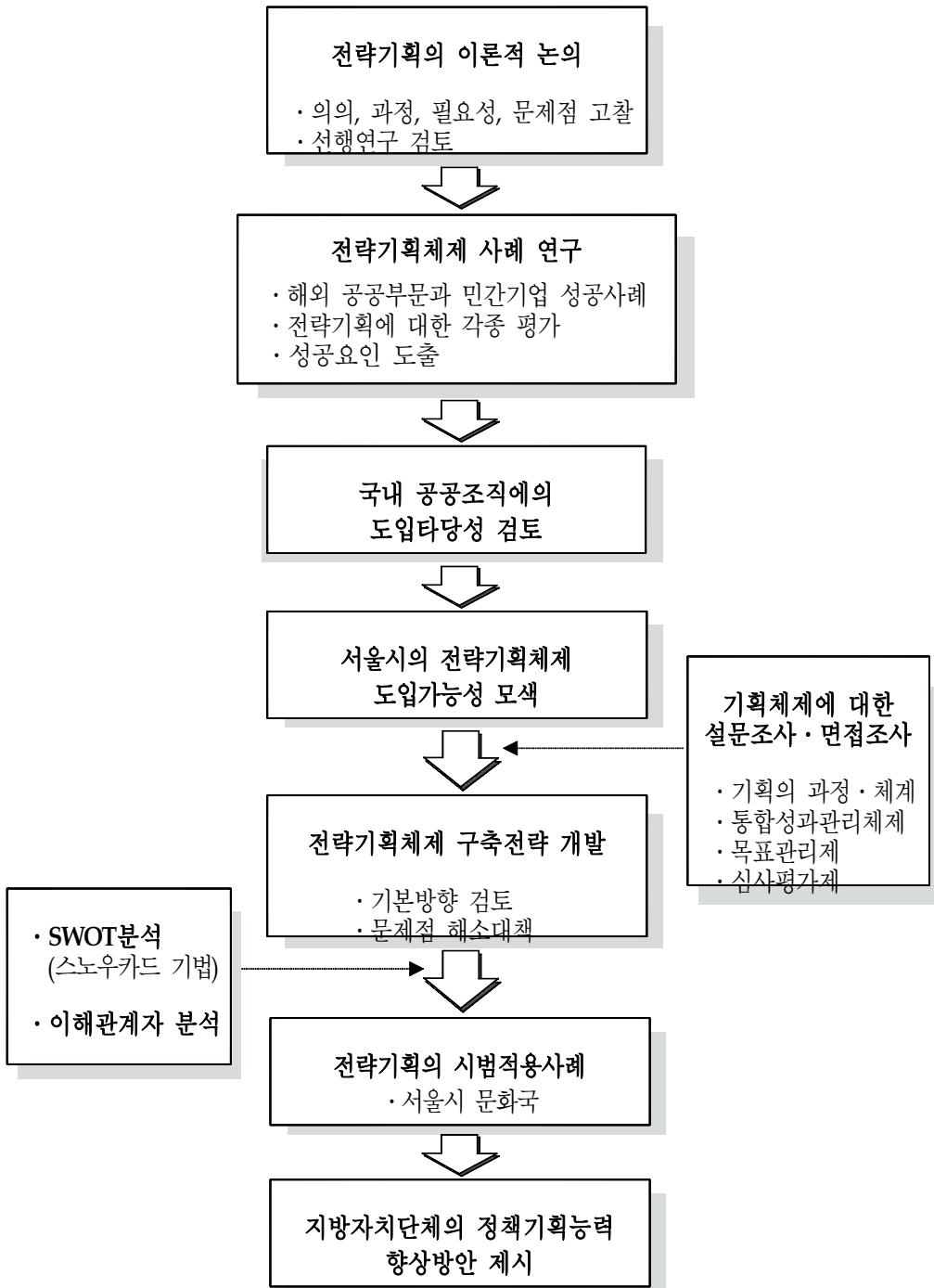
- 선행연구 검토
- 전략기획의 추진체제, 결과, 문제점 진단
- 전략기획을 공공조직에 성공적으로 도입·운영하기 위한 핵심요인 도출
- 공공부문과 민간부문 전략기획체제의 적용사례 연구
- 서울시의 기획체제 분석
- 공공조직의 특성에 맞는 전략기획체제의 구축 전략 마련
- 전략기획체제 추진 및 운영에 필요한 매뉴얼 제시
- 전략기획의 시범사례로서 서울시 문화국에 대한 적용

2. 연구의 방법

이 연구의 방법은 다음과 같다.

- 문헌연구
- 공공부문 및 민간기업 전략기획체제 벤치마킹
- 전략기획 전문가들 브레인스토밍
- 국내의 전략기획 도입성과 평가 (문헌조사, 현장조사)
- 서울시의 기획체제 및 기획수준 진단을 위한 설문 및 면접조사
- 현행 지방자치단체의 기획관련 특성 및 현황 조사
- 지방자치단체의 전략기획 도입의 가능성 및 장단점 조사

<그림 1-1> 연구의 흐름도



제 2 장 전략기획의 이론적 논의

제 1 절 전략기획이론

1. 전략기획의 의의

1) 전략기획의 전개과정

전략은 군사적 의미에서의 기술(art), 즉 전쟁에서 적을 속이는 술책이라는 뜻을 가지고 시작되었으나 시대의 변천에 따라 전략의 개념도 발전되어, 현재에는 기업전략 등 비군사적 분야에도 통용되고 있다¹⁾. 즉 자본주의가 고도로 발달하는 과정에서 기업체 사이에 치열한 경쟁이 나타남에 따라 기업 전략이라는 용어가 통용되어 왔고(김형렬, 1998: 3), 어떤 전략을 추구하느냐에 따라 조직의 생존이 좌우되는 경우가 많아 기업체에서 전략기획이 체계적으로 활용되기 시작한 것이다(Bryson, 1988: 5).

민간부문에서의 전략기획은 기업의 목적을 달성하는 데 있어 조직과 환경을 연계시킬 목적으로 개발되었다. 현대적 의미의 전략기획은 1920년대 하버드 경영대학원이 기업을 위하여 하버드 정책 모형(Harvard Policy Model)이라는 전략기획방법론을 개발하면서부터라고 할 수 있다. 이 모형의 목적은 기업과 기업환경을 가장 잘 연결해주면서 기업을 위한 최선의 전략을 개발하는 것으로(Andrews, 1980; Bryson, 1988: 30), 그 과정에 주목하여 올바른 전략적 해결방안을 개발하기 위한 방법에 관심을 두는 것이었다. 그러다가 1950년대 말 이후 전략기획은 조직의 위험요인, 투자관행, 기업의 성장, 시장점유율 등과 같은 것에 관심을 두는 내용적 접근법으로 전환되었다(Bryson, 1988: 34-37). 이러한 포트폴리오 모형(portfolio model) 식의 전략기획 접근법은 산업경제 모델(industrial economics model)로 발전되어 경쟁력관계에 대한 전략적 의사결정이론을 제시하였다. 이러한 전략적 접근방법은 1960년대 성공한 기업의 대부분이 채택하였고(박홍윤, 1998: 368), 이러한 경향은 계속적으로 이어졌다.

1) 전략(strategy)이라는 용어의 어원은 그리스어인 “stratego”인데, 그것은 군대를 뜻하는 “stratos”와 지도자를 뜻하는 “ego”의 합성어이다(O’Toole, 1985). 웹스터 사전은 전략을 “목적을 달성하기 위한 방법”으로 규정하고 있다.

이처럼 1980년대 중반까지는 전략기획 접근방법에 의한 조직 관리가 주로 영리를 목적으로 하는 기업의 전유물이었고, 공공분야에서는 군대조직과 대규모 국가 사업 등에서 경우에 따라 적용되었을 뿐이었다(Bracker, 1980).

그러다가 전세계적인 경기 침체와 재정 위기, 국민의 질적·양적 수요 증대, 경제의 글로벌화 및 무한경쟁시대의 도래 등과 같은 급속한 환경변화를 맞이하게 되자, 이에 대응하기 위한 행정개혁이 전 세계적으로 추진되게 되었다.

행정개혁의 차원에서, 미국은 1980년대 초와 1990년대 초 주정부들이 재정위기를 극복하는 동시에 연방정부의 개혁에 부응하기 위해서 민간부문으로 눈을 돌리게 되었는데, 이러한 과정에서 등장하게 된 것이 계약제, 민관협력, 관리 기법 등이었다. 주정부들이 관심을 가지게 된 민간 부문의 관리기법 중 대표적인 것이 전략기획과 TQM이었고, 여기서의 전략기획은 제한된 자원으로 기관의 목적을 보다 효과적으로 관리하기 위해 도입된 것이었다. 1980년대에 이르러 Oregon과 Texas 등 일부 주정부에서 전략기획이 채택되기 시작하여 1990년대 초반까지 대부분의 주에서 전략기획을 도입하였다.²⁾ 한편 연방정부 수준에서는 고용평등위원회(EOC: Equal Opportunity Commission)와 교통 및 국방 문제에 전략기획이 활용된 바가 있었으나, 1993년에 이르러서야 '정부성과 및 결과법(GPRA: Government Performance and Results Act)'을 통해 모든 연방기관에 전략기획이 도입되었다. 이러한 추세에 따라 지방정부에서도 조직 내·외부 환경의 변화와 복잡성을 관리하기 위한 주요 수단으로서 전략기획을 도입하였다.

영국에 있어서도 이와 같은 상황은 비슷하다. 공공조직에 대한 전략기획 도입이 다양한 형태로 논의되기 시작한 것은 1960년대 초반부터였다. 그러다가 1980년대에 들어서면서 미국과 마찬가지로 영국의 지방정부에 있어서도 중앙정부로부터의 재정적 압박이 심해지고, 공공서비스의 공급에 있어 고객지향성이 크게 강조되었으며, 외부 조직과의 파트너십에 있어서 기업가적 스타일이 점점 많이 요구되었고, 지방정부의 현장이나 정책에 있어서 요구되는 명확성의 수준이나 범위가 더욱 확대되었다. 이러한 상황에 대처하기 위해 1970-80년대에 일부 지방정부에서 전략기획이 도입되기 시작하여, 1990년대 이후로는 많은 지방정부들에 광범위하게 채택되었다(Bolton & Reach, 2002: 1-2).

2) 1980년에서 1991년 사이에 거의 모든 주에서 전략기획이 도입되었고, 도입한 행정기관 수 264개 이상이였다. 1995년을 기준으로 할 때, 미국의 주정부에 있어 약 60%에 달하는 행정기관들이 전략기획을 도입하여 수행하고 있다(Berry & Wechsler, 1995).

미국과 영국 외에도, 프랑스, 호주, 캐나다, 뉴질랜드, 포르투갈 등 많은 국가에서 전략기획을 도입하여 활발하게 운영하고 있으며, 아직 도입하지 않은 여러 국가에서도 이의 도입을 검토하고 있는 상황이다.

2) 전략기획의 개념

전략기획의 개념과 관련하여, 전략적 관리는 전략기획과 혼용되어 사용되는 경우가 많고 그 구분도 모호한 경우가 많다(Poister & Streib, 1999). 개념상 전략기획은 전략적 관리의 기초가 되는 부분이라 할 수 있는데(Vinzant & Vinzant, 1996), 공공 부문에 있어서의 전략은 도입초기에 있어 관리보다는 기획이라는 측면에 비중을 두어 발전되어 왔다.

전략기획을 이해하기 위해서는 먼저 그 본질과 개념적 특성을 분명하게 이해할 필요가 있다. 전략기획을 어떻게 정의하느냐에 따라 전략기획의 본질과 방향, 그리고 전략기획을 구축하는 접근방법이 달라지기 때문이다.

현대에 있어 전략기획의 개념은 전략의 개념이 학자들에 의해 다양하게 정의되었듯이(Mintzberg, 1994: 23-29), 바라보는 시각에 따라 다양하게 정의되고 있다.

Steiner는 전략기획을 기본적인 조직 목표, 목적, 정책 등을 수립하고 조직의 목표를 달성하기 위해 사용될 전략을 개발하는 체계적인 노력이라고 정의한다(Steiner, 1979). Olsen과 Eadie는 전략기획을 조직의 실제목표가 무엇이며 조직이 특정업무수행을 왜 해야되는지에 대한 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력으로 정의하며, Bryson도 이들의 정의에 따라 전략기획을 한 조직이 무엇이고, 무엇을 해야하며, 왜 그것을 해야하는지에 대한 기본적인 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력으로 규정한다(Olsen & Eadie, 1982: 4; Bryson, 1988: 5). Blacker는 보다 실질적인 측면에서 전략기획을 계획된 미래의 성과, 성과를 달성하기 위한 방법, 성과달성을 측정·평가하는 방법에 대하여 의사결정을 하는 계속적이고 체계적인 과정으로 규정한다(Blacker, 1994: 23). Miesing과 Andersen은 전략기획을 조직을 환경과 조화시키는 방법으로 파악하고 있다(Miesing & Andersen, 1991: 119). 이 밖에도 Berry와 Wechsler는 전략기획을 조직의 환경 및 외부의 이해관계자와의 관계 속에서 조직과 조직의 미래 방향을 관리하기 위한 체계적인 과정으로 정의하면서, 여기에는 전략 형성, 조직의 강점과 약점의 분석, 조직의 이해관계자의 확인, 전략적 행동의 수행, 이슈 관리 등이 포함된다고 보았다(Berry & Wechsler, 1995: 159).

한편 Goodstein, Nolan, Pfeiffer은 전략기획을 그 조직의 길잡이들이 조직의 미래에 대해 결정하고, 그 미래를 달성하기 위해 필요한 절차들과 운영사항들(operations)을 개발하며, 성공이 어떻게 측정되는지를 결정하는 지속적이고 체계적인 과정으로 정의하고 있다(FCBST, 1997). 이에 대해 우리나라에서는 김신복에 의해 조직이 생존과 발전을 위하여 반드시 생각하고 수행해야 할 일들이 무엇인가를 찾아내는 데 활용될 수 있는 개념, 절차 및 도구로 전략기획을 규정되기도 하였다.(김신복, 1999: 171). 그리고 Poister와 Streib는 전략기획을 조직의 전략적인 의제를 발굴하기 위한 모든 주요한 활동, 기능, 그리고 지시 등을 통합할 수 있는 집중적인 관리과정으로 규정한다(이환범, 2000: 30-31).

이러한 문헌적 정의 외에도, 제도적 실천을 위해 마련된 아리조나 주의 전략기획의 매뉴얼에서는 전략기획을 보다 공공조직 지향적으로 파악하여, 기관의 임무, 목적과 성과 측정을 정의함에 있어서 고객, 이해관계자와 정책결정자 뿐만 아니라 기관장의 전폭적인 지지를 필요로 하는 참여 과정이라고 정의하고 있다(박홍윤, 1998: 369)

이와 같은 여러 학자들의 전략기획에 대한 정의를 정리해보면 다음의 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 전략기획의 정의

학자 및 기관	정 의
Steiner (1979)	기본적인 조직 목표, 목적, 정책 등을 수립하고, 조직의 목표를 달성하기 위해 사용될 전략을 개발하는 체계적인 노력
Olsen & Eadie (1982)	조직의 실제목표가 무엇이며 조직이 특정업무수행을 왜 해야 되는지에 대한 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력
Bryson (1988)	한 조직이 무엇이고, 무엇을 해야 하며, 왜 그것을 해야 하는지에 대한 기본적인 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력
Blacker (1994)	전략기획을 계획된 미래의 성과, 성과를 달성하기 위한 방법, 성과달성을 측정·평가하는 방법에 대하여 의사결정을 하는 계속적이고 체계적인 과정

학자 및 기관	정 의
Miesing & Anderson(1991)	조직을 환경과 조화시키는 방법
Berry & Wechsler(1995)	조직의 환경 및 외부의 이해관계자와의 관계 속에서 조직과 조직의 미래 방향을 관리하기 위한 체계적인 과정
Goodstein, Nolan, Pfeiffer(1997)	조직의 길잡이들이 조직의 미래에 대해 결정하고, 그 미래를 달성하기 위해 필요한 절차들과 운영사항들(operations)을 개발하며, 성공이 어떻게 측정되는지를 결정하는 지속적이고 체계적인 과정
Poister & Streib (1999)	조직의 전략적인 의제를 발굴하기 위한 모든 주요한 활동, 기능, 그리고 지시 등을 통합할 수 있는 집중적인 관리과정
김신복 (1999)	조직이 생존과 발전을 위하여 반드시 생각하고 수행해야 할 일들이 무엇인가를 찾아내는 데 활용될 수 있는 개념, 절차 및 도구
Arizona 州 (1998)	기관의 임무, 목적과 성과 측정을 정의함에 있어서 고객, 이해관계자와 정책결정자 뿐만 아니라 기관장의 전폭적인 지지를 필요로 하는 참여 과정

이와 같은 여러 가지 개념 정의에서 알 수 있듯이, 전략기획을 통일적으로 정의하거나 한 마디로 정의하는 것은 용이하지 않지만, 본 연구에서는 다음과 같이 개념정의를 내리고자 한다. 전략기획은 조직내부의 역량과 외부환경의 분석을 통해 조직이 장기적으로 성과를 높이기 위한 전략적 이슈를 선택하고 집행하는 미래지향적인 연속체계이다.

전략기획 개념에 대한 이해를 높이기 위해, 그 개념적 특징에 대해서 살펴보면 다음과 같다.

미국의 연방벤치마킹공동연구팀(FCBST: Federal Consortium Benchmarking Study Team)의 1997년 보고서에는, 앞서 살펴본 Goodstein, Nolan, Pfeiffer의 정의에 입각하여 전략기획의 개념적 특성으로 다음과 같은 것들이 제시되고 있다(FCBST, 1997).

첫째, 지속성(continuous)이다. 전략기획이 단순히 하나의 전략계획을 만들어내는 하나의 과정이 아니라, 지속적인 과정이어야 한다는 것이다.

둘째, 체계성(systematic)이다. 전략기획은 저절로 발생하는 것이 아니라, 구조화되고 신중한 노력이어야 한다는 것이다.

셋째, 과정(process)이다. 전략기획은 과정적 개념으로, 그 이점 중 하나는 미래와 미래에 도달하는 방법에 대해 전략적으로 생각하게 한다는 것이므로, 하나의 전략계획을 생산해내는 것 이상의 의미를 가진다.

넷째, 길잡이(guiding members)이다. 길잡이들은 최고관리자층은 물론 직원을 확인하고, 직접 의사결정은 하지 않으나 의사결정에 영향을 미치는 이해관계자와 고객들도 고려한다.

다섯째, 절차들(procedures)과 운영사항들(operations)이다. 조직 및 개인에 대한 인센티브 부여, 자원 배분, 바람직한 성과 달성을 위한 인력 개발 등과 관련하여 조직의 결함을 통해 명확한 장기적 목표를 성취하기 위한 절차들과 운영사항들이다.

여섯째, 성공의 측정방법(how success is to be measured)이다. 조직이 성공을 달성했는지 여부를 결정하기 위해 전략기획은 적절한 측정수단을 사용해야 한다는 것이다.

한편, 박홍운은 전략기획의 개념적 특징을 다음과 같이 제시하고 있다(박홍운, 1998: 370-371).

첫째, 전략기획은 연속적·순환적 변화과정이다. 전략기획은 계획서를 발간함으로써 끝나거나 한번의 과정을 거침으로써 완성되는 것이 아니다. 전략기획은 끊임없이 이어지는 순환적인 관리과정이다. 그리고 전략기획은 조직을 변화시키기 위한 발전지향적인 노력이다.

둘째, 전략기획은 체계적인 과정이다. 전략기획은 다양한 구성요소간에 상호작용을 우연이 아닌 인위적·체계적으로 연계시키는 과정이다.

셋째, 전략기획은 미래지향적인 활동이다. 전략기획은 조직이 무엇을 추구하고 있고, 이를 달성하기 위하여 무엇을 하여야 하며, 왜 하여야 하는가에 대한 지침을 제공하여 준다. 이를 위하여 전략기획은 광범위한 정보의 수집, 대안의 탐색, 현재의 의사결정이 가지는 미래의 의미를 탐색한다.

넷째, 전략기획은 의사결정 과정이다. 조직이 전략적으로 기획을 한다는 것은 여러 가지의 대안 가운데에서 상황에 적합한 최적의 대안을 선택하는 의사결정행위이다. 이러한 전략기획의 결과가 전략계획(strategic plan)이다.

다섯째, 전략기획은 외부지향적이고 성과지향적인 활동이다. 전략적 수준의 기획은 외부에 대한 결과, 또는 외부 세계에 대한 조직의 영향, 특히 그의 고객에 대하여 어떻게 영향을 미치는가를 다룬다. 전략기획은 결과지향적 관리의 핵심 부분인 조직

진단, 목표 설정, 전략 구축의 과정으로 조직의 능력과 환경을 분석하여 조직의 중요한 자원을 배분하는 과정이다. 이러한 면에서 종래의 산출이나 투입지향의 관리 기법과는 차이가 있다. 특히 전략기획은 조직의 외부환경을 중시하여 이들에 대한 평가와 변화에 관심을 가진다. 전략기획은 조직이 고객의 기대를 충족하기 위하여 행할 수 있는 것을 결정한다. 정부 기관으로 하여금 그들이 고객과 이해관계자를 가지고 있음을 인식하게 한다.

여섯째, 전략기획은 하나의 과정이다. 전략기획은 전략 계획서를 만드는 행위가 아니다. 전략기획은 전략적인 사고와 행동을 제고하기 위한 과정이다. 전략기획의 가치는 목적지에 도달하는 것보다 그에 도달하는 과정에 있다. 특히 이러한 과정에서 나타나는 팀워크나 협력의 과정을 중시한다. 전략기획은 조직의 성과를 높이려는 리더나 추종자를 도와주는 일련의 개념, 절차, 도구이다. 전략기획의 궁극적인 목적은 일정한 단계의 과정을 중시하거나 계획의 산출을 중시하는 것이 아니다. 오히려 전략기획은 조직과 그의 이해관계자를 위하여 전략적 사고와 행동을 촉진시키는 학습과 교육 또는 의식개혁의 과정이다.

일곱째, 전략기획은 성과의 측정과 평가의 환류를 강조한다. 전략기획은 행동의 결과 및 성과를 중시할 뿐만 아니라 성과를 측정하여 관리의 수단으로 이용하려고 하기 때문에 환류에 의한 통제의 기능을 중시한다.

한편 김정호(2000)는 이와 같은 전략기획의 개념을 지방자치단체에 적용한다면, 지방자치단체가 해야 될 업무를 충족시키고, 지방자치단체가 지니고 있는 문제점을 체계적으로 파악하여 정의하며, 그 해결책을 찾도록 하게 되는 의의가 있다고 하고 있다. 따라서 전략기획이 지방행정의 효과성과 능률성을 제고시키며, 정치적 지지와 공공관계의 개선에 유용하다고 하고 있다(김정호, 2000: 12).

3) 전략기획의 내용적 특성

전략기획의 내용적 특성을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 전략기획은 조직의 비전(vision)과 사명(mission) 또는 가치(value)를 확인하고, 이를 수정·보완하는 과정을 중요시한다. 조직의 존재이유를 부여해주는 사명을 확인하는 것은 대단히 중요한 일로써, 이를 확인함으로써 조직이 경쟁하게 될 경쟁무대를 개괄적으로라도 알 수 있게 되고, 조직내에 존재하는 수많은 불필요한 갈등

을 제거할 수 있게 되고, 구체적인 수단에 대한 논의와 활동이 생산적으로 이루어지게 된다. 아울러 중요하면서도 사회적으로 정당화가 가능한 사명은 조직 구성원들을 고무할 수 있는 원천이 되어 동기를 부여하는 역할을 한다(Bryson, 1988: 49).

둘째, 전략기획은 조직 내·외부 환경의 중요성을 강조한다. 즉 전략기획가는 기획 과정에서 조직의 환경을 우선적으로 분석할 필요가 있다. 조직 내부의 장단점을 분석하고, 이를 토대로 조직 내외에서 발생하는 위협과 기회요인을 어떻게 효과적으로 대처하느냐가 중요시된다(김형렬, 1998: 3-4).

셋째, 전략기획은 조직이 직면한 전략적 쟁점(strategic issues)을 확인하고 해결하는 데 역점을 둔다(Bryson, 1988: 7). 일반적으로 조직이 생존과 번영을 원한다면 전략적 쟁점을 신속하고 효과적으로 처리하는 것이 필수적이다. 전략적 쟁점에 대응하지 않는 조직은 기회의 상실이나 위협으로 인해 바람직하지 않은 결과가 발생할 가능성이 높기 때문이다. 전략적 문제는 목표(what), 수단(how), 철학(why), 위치(when), 시기(when), 이해관계자집단(who) 등에 있어서의 갈등과 관련될 수 있다. 따라서 그러한 문제를 효과적으로 제기하여 해결하기 위해서, 전략기획은 불가피하게 발생할 것으로 예상되는 갈등들의 처리를 준비하는 것이다(Bryson, 1988: 56).

넷째, 전략기획은 정책형성과 정책집행을 연결하는 안전장치의 역할을 한다. 정책형성이 잘 되어도 정책집행이 실패한다면 소용이 없고, 반대로 정책집행체계가 잘 되어 있더라도 정책형성에 문제가 있다면 효과적인 정책성과를 기대할 수 없다. 또한 정책형성과 정책집행체계가 잘 되어 있더라도 예기치 않은 정책환경에 변화가 생기면 정책이 실패할 수 있다. 따라서 이러한 실패를 예방하기 위한 수단적 방안을 마련하는 것이 전략기획의 역할이다(김형렬, 1998: 5).

다섯째, 전략기획은 분석보다는 종합(synthesis)에 더 역점을 둔다(Mintzberg, 1994: 108). 전략기획가가 조직의 재량범위, 조직의 비전과 사명 등을 명확하게 확인하면서, 조직의 강점과 약점, 조직 환경의 기회 및 위협 요인 등을 탐색하고, 조직의 전략적 쟁점을 해결하기 위해서는, 이 모든 정보와 자료를 종합할 수 있는 능력이 요구된다.

여섯째, 전략기획은 위기를 효율적으로 관리하게 하는 과정이다. 후기 산업사회에 집입하고 있는 각 체계에서는 정치적·경제적·사회적·문화적·자연적 위기가 예상치를 초월하여 발생하는 경우를 자주 보기 때문에, 장기적인 목표를 정하여 이러한 위기를 효율적으로 대처할 수 있게 하는 과정이 바로 전략적 과정이다(Bryson &

Delbecq, 1979: 167-179; 김형렬, 1998: 7).³⁾

한편, 이와 같은 전략기획의 특성을 보다 명확하게 이해하기 위해, 종래의 장기·종합적 기획으로 대표되는 전통적 기획과의 차이점을 살펴볼 필요성이 있다.

전략기획과 전통적 기획은 조직(organization)에 초점을 맞추면서 조직 성과를 개선하려 한다는 측면에서는 동일하다. 하지만, 양자는 여러 가지 측면에서 많은 차이점을 가지고 있는데, 주요 차이점을 살펴보면 다음과 같다(Bryson, 1988: 6-10).

첫째, 전통적 기획은 목표와 목적을 구체화하고 그것을 현재의 예산 및 사업으로 전환하는 것에 역점을 두나, 전략기획은 쟁점(issues)을 확인하고 해결하는 것에 주안점을 둔다. 이처럼 쟁점을 확인하고 해결하는 데 있어서 반드시 조직의 목적이나 수단들에 대한 합의가 필요한 것은 아니므로, 전략기획은 정치적 상황에 보다 탄력적일 수 있다.

둘째, 전략기획은 전통적 기획에 비해 조직 내외의 환경에 대한 평가를 훨씬 더 중요시한다. 전통적 기획은 현재의 추세가 미래에도 계속될 것이라고 가정하는 경향이 있는 반면, 전략기획은 새로운 동향이나, 현재 상황의 변동, 뜻밖의 사건 등이 발생할 것을 가정한다(Ansoff, 1980). 따라서 전략기획은 장래에 있어서의 방향의 전환을 구체적으로 밝히고, 장래의 갑작스런 변화에 대비하여 보다 광범위한 계획을 포함하게 된다.

셋째, 전략기획은 전통적 기획에 비해 조직의 비전(vision)을 추구하고 그것을 어떻게 성취할 것인지를 탐색하는 경향이 보다 강하다. 전통적 기획은 일반적으로 현재의 자료에 의거하여 미지의 사항을 추정하기 때문에 기존 동향의 예측을 통한 목표의 진술 형태로 구체화되는 경우가 많으나, 전략기획은 비전에 따라, 장래의 방향을 질적으로 전환하는 형태로 구체화되는 경우가 많다.

넷째, 전략기획은 전통적 기획에 비해 훨씬 더 행위지향적이다. 전통적 기획은 가장 개연성이 높은 미래를 가정하여 그 미래에 도달하는데 필수적인 결정과 지침을 수립하려고 하는 경향이 강하기 때문에, 미래가 예상대로 진행되지 않을 경우에는 부적절할 결정과 지침이 정하게 될 수도 있다. 반면 전략기획은 장래의 특정 기간에 하게 될 행위를 중요시하기 때문에, 뜻하지 않은 상황에 신속하고 효과적으로 대응할 수 있도록 조직의 선택권을 가능한한 많이 개방해놓는 방향으로 결정과 지침을

3) 한편, 전략기획의 효율적인 수행을 위해서는 최고집행자 리더십의 창의적 방향으로의 변화(Hennessey, 1998: 522-523), 예산과정의 쇄신, 전략적 관리의 뒷받침 등이 필요한데 (김형렬, 1998: 5-7), 그 구체적인 내용은 뒤의 해당 부분에서 논의한다.

설정하는 경향이 있다.

다섯째, 전략기획의 비전은 전통적 기획의 비전에 비해 적실성 및 유용성이 높다. 전통적 기획도 비전을 가지는 경우가 많으나, 일반적으로 그러한 비전에는 행위와 대상지역만 포함될 뿐 구체적인 행위주체는 포함되지 않아 적실성이 떨어지게 되어 유용성이 낮다. 반면 전략기획을 주도하는 비전은 행위, 행위의 대상지역 및 주안점, 행위주체 등을 포함하기 때문에 적실성이 높고 구체화될 수 있어, 그 유용성이 높다고 할 수 있다.

여섯째, 전통적 기획은 일반적으로 기존의 정부 역할에 제한을 받으나, 전략기획은 정부의 모든 실질적·잠재적 역할을 고려하기 때문에, 정부의 최상위 의사결정자들의 입장에서 활용도가 높다.

일곱째, 실행적인 측면에서 전략기획은 전통적 기획에 비해 법령, 지침, 기획담당 부서의 지위 등에 영향을 덜 받아 재량의 범위가 넓다. 일반적으로 전통적 기획은 법령상 요건이나 사업 지침 등으로 말미암아 토지이용, 교통, 주택 등의 개별 기능과 얽혀있어 종합적 기획이 이루어지기 어렵고, 기획담당부서가 최고의사결정자와 직접적으로 연결되지 않은 경우에는 책임범위가 제한받게 된다. 반면 전략기획은 개별적인 기능들을 종합적으로 포괄하여 종합적이고 전략적으로 사고하고 행동하는 것을 추구한다.

그 밖에도, 전통적 기획은 그 방향에 있어 주로 물리적 개발이나 토지 이용에 초점을 맞추는데 비해 전략기획은 조직의 기능을 위한 전략에 초점을 맞춘다. 또한 전통적 기획은 과정상 변경이 어려운 데 반해, 전략기획은 변경 수용이 용이하고, 그 형식에 있어서도 전통적 기획은 전략기획에 비해 획일적이라 할 수 있다.

한편, 일반적으로 전통적 기획은 장기 계획(5-20년)을 지향하는데 비해 전략기획은 단기 또는 중기 계획을 지향한다는 것도 차이점으로 제시되곤 하나(김정호, 2000), 미국의 연방벤처마케팅공동연구팀(FCBST)의 연구에 따르면, 전략기획을 실제로 도입한 조직들에 있어서 그 대상기간은 짧게는 3년에서 길게는 20년 이상에 이르기까지 다양했던 것으로 나타나고 있어, 구별의 실익이 없어졌다고 할 수 있다⁴⁾.

이상에서 살펴본 바와 같이, 전통적 기획은 현재의 추세가 미래에서 계속되리라는 가정 하에 장기적 관점에서 정책목표를 구체화하기 위한 계획을 도출해내는 수단인

4) 다만, 전략기획의 시간적 범위와는 상관없이, 기획의 실익을 확보하기 위해 업무계획은 일반적으로 1-2년 단위로 수립되었다는 공통점이 발견되었다(FCBST, 1997).

데, 현대와 같이 외부환경 변화가 심하거나, 예측이 어려운 상황이 전개될 가능성이 높은 상황에서는 조직을 곤란한 처지에 놓이게 만들 가능성을 내포하고 있다. 그렇기 때문에 전통적 기획을 전략기획으로 전환해야 할 필요성이 보다 강조되고 있는 것이다.

이상에서 살펴본 전통적 기획과 전략기획과의 차이점을 정리하면, 다음의 <표 2-2>와 같다.

<표 2-2> 전통적 기획과 전략기획의 비교

구분	전통적 기획	전략기획
목표	전제	전제되지 않음
사용목적	정책(목표)의 구체화 수단	전략적 쟁점의 확인 및 해결
방법	추세연장법에 의한 미래예측에 기초	불연속성 전제로 조직 환경 평가
비전	목표의 진술 형태	조직 비전의 개발·추구
비전의 적실성	낮음	높음
행위지향성	낮음	높음
활용도	낮음	높음
재량범위	최소화	최대화
포괄성	포괄적	선택적
방향성	주로 물리적 개발, 토지 이용	기능을 위한 전략
과정	변경이 어려움	변경수용
형식성	확일	다양

결국 이러한 전략기획은 조직의 장기적인 타당성과 효과성을 확신시켜 주는 것으로, 미래의 행동과정을 보여줄 목표와 우선 순위에 대한 미래지향적인 사고·객관적인 분석·주관적인 평가 등을 혼합한 성격을 가진다고 할 수 있다(제갈돈·이환범·송건섭, 2000).

2. 전략기획의 과정

전략기획의 과정도 여러 가지 형태로 제시되고 있는 바, Mintzberg는 기본 모형으로 핵심설계학과모형(The Core Design School Model), Ansoff모형, Steiner모형 등을

제시하고 있고(Mintzberg, 1994: 36-90), Wernham은 전통적 전략기획 과정으로 5단계 모형을 제시하고 있으며(Wernham, 1984: 4-42), Hudak은 공공조직의 전략기획과정으로 8단계 모형을 제시하고 있고(Hudak, 1985), Bryson은 전략기획과정으로 10단계 모형을 제시하고 있다(Bryson, 1995).

전략기획과정에 대한 이해를 위해, 공공조직의 전략기획 과정 중 가장 대표적인 과정 중 하나인 Bryson의 10단계 과정을⁵⁾ 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(Bryson, 1995).

첫 번째 단계는 전략기획과정에 대한 합의이다. 조직 내·외부의 주요 정책결정자들이나 여론지도자들(opinion leaders) 간에 전반적인 전략기획의 성과나 기획 과정에 대하여 합의를 도출하는 과정이다. 전략기획의 제안자는 먼저 주요 정책결정자가 누구인지 확인한 후에, 정책결정자, 이해관계자 집단, 조직 간에 합의를 도출해내야 한다. 구체적인 합의사항에는 전략기획의 주요 단계, 보고의 형태 및 시기, 전략기획에 관한 감독기관의 구성·역할·기능, 전략기획팀의 구성·역할·기능, 전략기획 추진에 필요한 자원의 집행 등이 포함된다. 이러한 과정에서는 참여가 중요시된다.

두 번째 단계는 조직에 대한 위임사항들(mandates)에 대한 확인이다. 외부로부터 조직에 부여된 공식적·비공식적 위임사항을 파악하는 것으로, 조직이 '해야하는 것(the musts)'을 확인하는 과정이다. 구체적으로는 각종 법령과 규칙, 계약사항 등을 확인함으로써 조직 구성원이 행동하는데 있어서의 제약 수준, 권한 여부 등을 확인하는 것이다. 하지만 공공조직의 경우 시대와 상황에 따라 그 역할이 달라지고 비공식적 위임사항들도 많기 때문에, 이를 확인하는 것이 대단히 곤란하다.

세 번째 단계는 조직의 사명(mission)과 가치(values)의 명확화이다. 조직의 위임사항과 함께, 조직의 사명은 조직의 존립 정당성을 부여해준다. 이것은 공공조직이 존재함으로써 충족해야 할 사회적·정치적 필요가 존재함을 의미한다. 공공조직의 경우 성공의 핵심은 조직 내외의 이해관계자의 만족에 있기 때문에, 사명을 명확히 하기 전에, 조직 내·외의 이해관계자의 요구와 관심사에 대한 분석이 선행되어야 한다⁶⁾. 이해관계자 분석이 종료되면 전략기획팀은 사명의 개발을 추진하게 되는데, 사

5) Bryson(1988)의 8단계 전략기획 모형은 전략을 형성하는 과정에 있어서나 전략을 집행한 후에 전략을 구체적으로 평가하는 단계가 생략되어서, 공공조직의 전략기획에 있어서 전략의 실효성 확보를 위해서는 명시적인 평가단계의 도입이 요구된다는 비판을 받을 소지가 있었다(노화준, 1999, 214-215). 그러나, 개정판을 발행하면서 이를 보완한 10단계 모형을 제시하였다.

6) 이해관계자는 조직의 관심, 자원, 산출 등에 대해 요구할 수 있거나 산출에 영향을 받는

명은 하나의 문장이나 슬로건의 형태로 나타나지만, 그러한 사명은 조직의 정체성, 조직이 충족해야 할 사회적·정치적 필요, 조직의 역할, 이해관계자들에 대한 대응방법, 조직의 철학·가치, 조직의 차별화 방법 등을 고려하여 장기적인 논의를 통해 이루어져야 한다. 이렇게 개발된 사명은 전략기획의 여덟 번째 단계인 조직 성공비전 설정을 위한 기초로 활용할 수 있고, 조직의 목적을 확인함으로써 조직내의 불필요한 갈등을 제거함과 동시에 구체적인 수단에 대한 논의와 활동이 생산적으로 이루어질 수 있게 된다.

네 번째 단계는 내·외부 환경(기회와 위협, 강점과 약점)에 대한 평가이다. 조직이 직면하고 있는 기회와 위협 요인을 확인하기 위해 조직의 외부환경을 평가하는 것으로, 다양한 정치적, 경제적, 사회적, 기술적 영향력(forces)과 동향(trends), 고객, 소비자, 납세자, 경쟁자, 협력자 등의 다양한 이해관계자 집단을 분석한다. 이를 통해 그 조직과 조직의 사명의 추구에 영향을 미칠 것 같은 보다 넓은 세계 내에서 발생하고 있는 상황을, 조직이 저렴하고 실용적이며 효과적으로 감시할 수 있게 된다.

다음으로 조직 내부 강점과 약점을 확인하기 위해, 조직은 자원(투입), 현행 전략(과정), 성과(산출) 등을 평가한다. 공공조직의 경우 투입과 관련된 정보는 많이 가지고 있으나, 현행 전략에 대해서는 명확한 개념을 가지고 있지 못하고, 더구나 산출에 대한 정보는 대단히 부족한 경우가 대부분이다. 이와 같은 성과 정보의 부재는 조직 외부 이해관계자의 지지를 떨어뜨리고 조직 내의 갈등을 유발하는 등 조직 내외적으로 여러 가지 문제점을 발생시킬 수 있기 때문에, 이를 평가하는 것은 대단히 중요하다 할 수 있다.

다섯 번째 단계는 조직이 직면하고 있는 전략적 이슈들의 확인이다. 이 단계는 전략기획과정에서 핵심이 되는 과정으로, 조직이 직면한 근본적 사항을 확인하는 과정이다. 체계적으로 전략적 이슈들을 확인함으로써 다음 단계들이 합리적으로 수행될 수 있고, 공공조직이 해결하고자 하는 문제를 어떻게 규명하느냐에 따라 공공조직의 존재의의가 달라지기 때문에 대단히 중요한 과정이라 할 수 있다. 전략적 이슈에는 조직의 위임사항에 영향을 미치는 기본적인 정책 문제, 사명과 가치, 서비스 수준, 고객, 사용자와 납세자, 비용, 재정, 관리 등이 포함된다.⁷⁾

조직, 집단, 개인 등으로, 예를 들면, 공공조직의 이해관계자는 시민, 납세자, 서비스 수혜자, 감독기관, 공무원, 노동조합, 이익집단, 정당, 금융권, 타 정부 등이다. 이해관계자 분석은 다양한 이해관계자들을 위해 조직이 어떠한 사명과 전략을 가져야 하는지를 결정할 수 있게 도와준다.

아울러 조직이 전략적 이슈를 효과적으로 제기하여 해결하기 위해서는, 불가피하게 발생할 것으로 예상되는 갈등들의 처리를 준비해야 한다. 그러한 갈등은 목표(what), 수단(how), 철학(why), 위치(where), 시기(when), 다양한 문제해결방법에 의해 이익 또는 불이익을 얻을 수 있는 집단(who) 등과 관련되는 것이다.

전략적 문제를 확인하는 방법은 직접적(direct) 접근법, 목표(goals) 접근법, 성공비전(vision of success) 접근법 등으로 나뉘어진다. 직접적 접근법은 전략적 문제의 확인을 위해 위임사항, 사명, SWOTs(강점, 약점, 기회, 위협)을 검토함으로써 직접적으로 진행되는 방법으로, 목표에 대한 합의가 전혀 없을 때나, 합의된 목표가 너무 추상적인 경우가 많은 공공조직에 있어서는 최선의 접근법이 될 가능성이 높다. 한편 목표 접근법은 조직이 조직 자체를 위한 목표와 목적을 수립해야 하고 그런 다음에 그것을 달성하기 위해 전략을 개발해야 한다는 것을 조건으로 하는 전통적 기획 이론의 입장에 가깝다. 그리고 성공비전(vision of success) 접근법은 미래에 조직이 사명을 성공적으로 완수했을 경우의 최선의 혹은 이상적인 조직상을 개발하는 것이다. 그런 다음, 조직이 바라보고 행동하는 기존의 방법을 그러한 비전에 따라 어떻게 바꾸어야 하는가와 관련되는 것이 전략적 이슈이다. 이 접근법은 전략적 이슈들을 직접적으로 확인하기 어려울 것 같은 경우, 구체적이고 세부적으로 합의된 목표와 목적이 전혀 존재하지 않고 앞으로 개발하기도 어려울 경우, 대대적인 변화가 필요할 가능성이 높은 경우 등에 있어 가장 유용하다. 이상에서 살펴 본 접근법이 최선으로 기능할 지 여부는 상황(situation)에 달려있기 때문에, 실제 전략기획에 있어서는 상황적 요인들을 평가하고 그에 따라 접근법을 선택해야 한다.

여섯 번째 단계는 전략적 이슈들을 해결하기 위한 전략의 형성이다. 전략적 이슈를 해결하기 위한 방안, 즉 전략을 형성하는 과정이다. 여기서 전략은 조직이 무엇인지, 무엇을 하는지, 왜 그것을 하는지 규정해주는 일종의 목적, 정책, 프로그램, 조치, 결정, 또는 자원배분으로 규정될 수 있는데, 전략은 수준별, 기능별, 시간별로 다양하게 제시될 수 있다. 전략은 전략적 쟁점을 제시하고 목표를 성취하며 시나리오를 실현함에 있어 추구하게 될 실제적 대안 또는 비전은 무엇이고, 대안을 실현하는데 장애요인은 무엇이며, 이들 장애요인을 극복하기 위해 추구해야 할 제안은 무엇이고,

7) Bryson(1988)은 전략적 이슈의 표현과 관련하여, ① 간명하되, 가급적 하나의 문장일 것, ② 이슈를 전략적 이슈로 만들어주는 위임사항, 사명, 가치, 내부의 강점과 약점, 외부의 기회와 위협 등과 관련된 요인이 확인되도록 할 것, ③ 전략적 문제를 제기하지 않았을 경우에도, 그 결과를 밝힐 것 등을 제시하고 있다.

이를 실행하기 위한 조직과 인적구성은 어떻게 해야 하는가 등의 문제와 관련되어 형성되어야 한다.

효과적인 전략은 몇 가지 기준에 부합해야 한다. 그것은 기술적으로 실행가능해야 하고, 주요 이해관계자들에게 정치적으로 수용가능해야 하며, 조직의 철학이나 주요 가치와 일치해야 한다. 또한 그것은 윤리적이고, 도덕적이며, 합법적이어야 한다. 아울러 제기가 예상되었던 전략적 이슈들을 다루어야만 실질적으로 쓸모가 있게 된다.

일곱 번째 단계는 전략적 계획의 검토와 채택이다. 전략적 이슈들을 해결하기 위한 여러 전략들을 검토하고 비교·분석함으로써 그 중에서 가장 합리적인 전략을 선택하는 과정으로, 전략의 합리화 및 공식화 단계라고 할 수 있다. 작은 조직이라면 전략을 개발하는 단계에서 함께 이루어질 수 있지만, 대규모 조직인 경우에는 공식적으로 전략적 계획을 채택하는 단계가 필요하다고 할 수 있다(김신복, 1999: 176; 김정호, 2000: 16).

여덟 번째 단계는 미래를 위한 효과적인 조직 성공비전의 설정이다. 조직의 성공비전⁸⁾을 마련하여 조직구성원과 주요 이해관계자들에게 확산시키며, 크고 작은 조직의 결정과 행동에 영향을 미치도록 하는 단계이다. 그러한 비전의 내용에는 조직의 사명, 기본적인 전략, 성과 기준, 주요한 결정 규칙, 윤리적 기준 등이 포함된다. 하지만 대부분의 조직은 전략기획이 여러 번 반복되기 전까지는 성공의 비전을 개발할 수 없을 것이기 때문에, 이 단계는 선택사항이다. 조직구성원이 원하는 것과, 실제로 달성가능한 것을 알기 전까지는 전략기획이 여러 번 반복될 필요가 있다. 도전적이지만 달성가능한 비전은 조직이 원하는 것과 조직이 달성할 수 있는 것을 연결시켜 준다. 즉 성공비전의 제시는 교육목적이거나 건설적 행동이 조직 어디에서나 취해질 수 있도록 하는데 있어서 매우 중요하다.

아홉 번째 단계는 효과적 집행과정의 개발이다. 채택된 전략을 조직에 통합시키는 과정으로, 전략적 계획의 개발만으로는 소기의 목적을 달성하는 것이 불충분하므로 실제적이고 효과적인 행동계획과 집행과정을 개발함으로써 전략에 생명력을 불어넣어 주는 과정이다. 즉 조직과 그 이해관계자들을 위한 실질적인 가치를 만들어내는 과정이다.

열 번째 단계는 전략과 전략적 집행과정의 재평가이다. 집행된 전략과 전략기획

8) 조직이 성공적으로 전략을 수행하고, 잠재성(potential)을 모두 실현한 것으로 볼 때의 모습을 조직의 “성공비전”이라 하는데, 성공비전은 간략(서너 페이지 이하)하고 고무적(inspiring)이어야 한다(Bryson, 1988).

과정이 새로운 전략기획으로 순환되기 바로 직전의 단계로, 집행된 전략에 어떠한 조치가 이루어져야 하는지를 결정하기 위하여 전략을 재평가하며, 이를 통해 기존 전략이 유지 혹은 대체되거나, 종결되게 된다. 이 과정의 대부분은 계속되는 집행과정의 일부분으로 발생되나 조직이 잠시동안 전략기획에 관련되지 않았다면 이 과정을 분리된 것으로 표시하는 것이 유용하다.

한편, 이처럼 전략기획 모형이나 과정들은 다양한 형태로 나타나는데, 이러한 과정들의 적정성이나 타당성을 따지는 것보다는 어떠한 과정을 통해서든 전략적 사고와 행동을 만들어내는 것이 보다 중요하다고 할 수 있다(Bryson, 1988: 47).

여러 학자들이 제시하는 전략기획의 과정은 대체로 다음과 같이 상호연관성을 지니는 5개의 요인들로 이루어져 있다(Liou, 1998).

첫째, 환경적 검토이다. 즉 주요 문화적·인구통계학적·경제적·정치적 요인들을 검토하고, 그러한 요인들이 조직 및 지역사회와 어떠한 관련성을 가지는지 확인한다.

둘째, 조직의 사명과 목적의 결정이다. 환경적 검토에 기초하여 새로운 접근이나 새로운 서비스를 제공하기 위한 기회와 이슈를 확인한다.

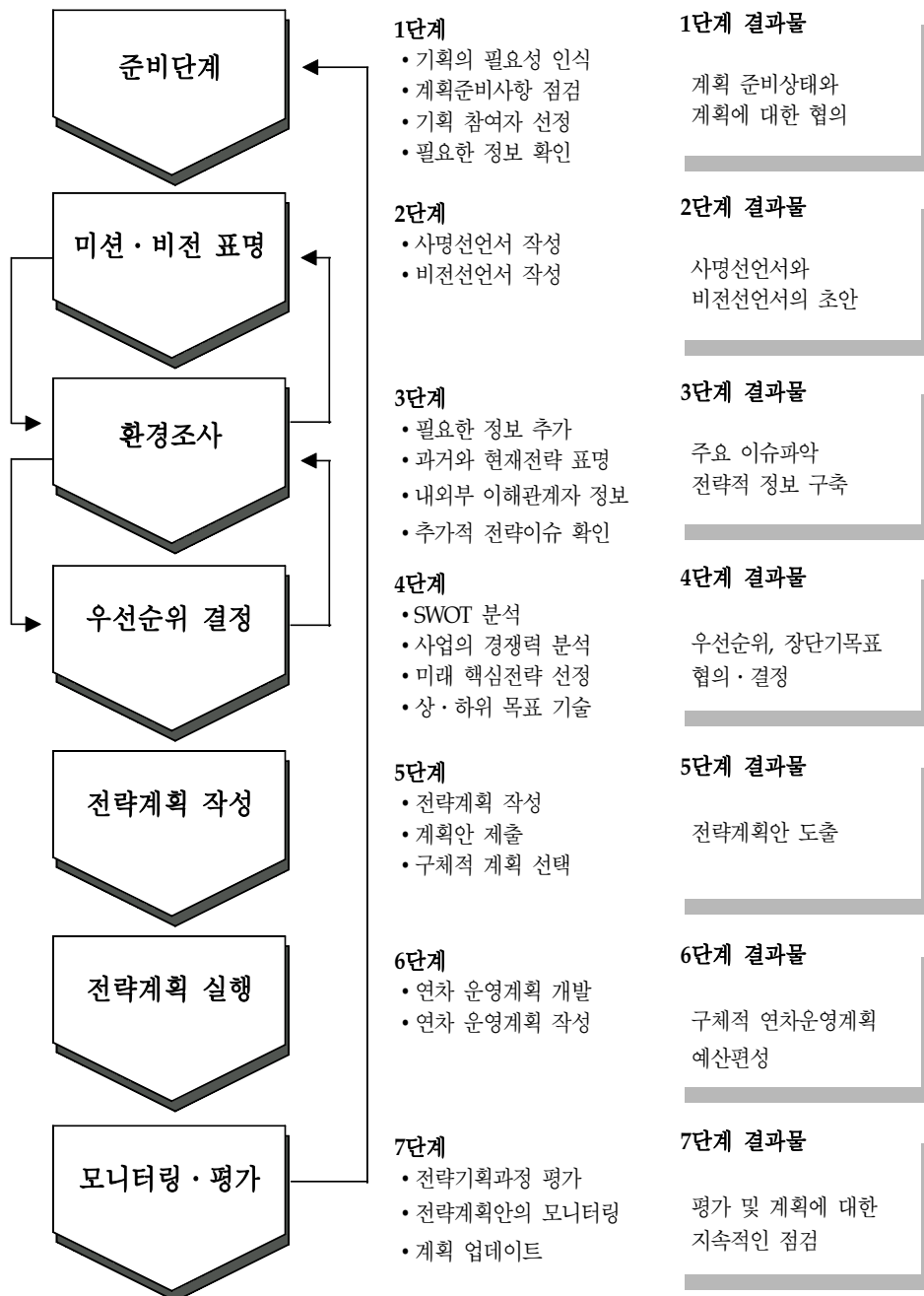
셋째, SWOT분석이다. 내부 및 외부의 강점, 약점, 기회, 위협, 자원적 한계 등을 분석한다.

넷째, 행동계획의 개발 및 우선순위의 결정이다. 사명과 목적의 달성을 위한 구체적인 행동계획을 개발하고, 정책 및 사업의 우선순위를 결정한다.

다섯째, 집행전략의 개발 및 집행과정에 대한 모니터링이다. 집행을 위한 실제적인 전략을 개발하고, 집행과정을 모니터링하며 평가한다.

<그림 2-1>은 공공부문과 비영리 부문에서 Allison과 Kaye가 제시한 7단계 전략 기획 과정을 기획의 핵심적인 사항 및 단계별로 가능한 결과물과 함께 논리적인 흐름으로 보여주고 있다.

<그림 2-1> Allison & Kaye의 전략기획 7단계



주: Allison, Michael & Kaye Jude. (1997). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*. WILEY. p.11을 재구성.

제2절 전략기획의 선행연구 검토

지금까지 국내에 있어 공공부문의 성과관리와 관련된 연구는 많이 수행되었음에도 불구하고, 아직까지 전략기획에 초점을 맞추어 진행된 연구는 그다지 많지 않은 상황이다. 이러한 상황을 고려하여, 본 연구는 전략기획에 대한 국내의 주요 선행 연구들에 대한 검토를 통해 본 연구의 추진방향을 설정하는데 있어 참조하고, 이를 통해 본 연구가 가지는 의의를 찾고자 한다.

1. 선행연구에 대한 개별적 검토

1) 김성배(1998)의 연구

김성배(1998)는 전략계획의 성격을 떠는 지방정부의 장기발전계획의 검토를 통해 이들 계획들이 그 접근방법이나 내용 측면에서 전략계획의 성격을 가지지 못했음을 밝히고, 이를 토대로 하여 지방정부의 전략적 장기발전계획 수립과정을 제시하고 있다. 이 연구는 우리 지방자치단체의 실제 장기발전계획을 대상으로 하여 계획의 전략계획적 수준을 평가하였다는 점에서 의의를 가지고 있으나, 전략기획의 기준이 아닌 계획의 일반적 기준에 의거하여 평가기준을 구성함으로써 인해 전략기획의 핵심 요인인 이해관계자 분석, 성과측정체계 등에 대한 고려가 부족했다는 지적을 받을 수 있다. 또한 대안을 제시함에 있어서 기획단계별로 기본적 방향을 제시하는 수준에 머무르고 있어 구체적인 수립방법을 제시하지는 못했다는 한계도 나타나고 있다. 한편, 이러한 문제와는 별도로, 우리 지방정부의 기획 현실에 있어 전략기획체제는 장기발전계획의 수립에만 국한되는 것이 아니라, 오히려 중기발전계획, 단년도계획과 연결되는 체제로 구성됨에도 불구하고, 이 연구에서는 장기발전계획만을 분석의 대상으로 삼았다는 점도 한계로서 지적될 수 있다.

2) 김정호(2000)의 연구

김정호(2000)는 지방행정에 있어서의 전략기획의 의미와 그 적용상의 한계에 관하여 기존의 이론에 대한 검토를 통해 제시하면서, 그 사례로서 Oregon 주와 Cleveland Heights 시가 전략기획을 도입하게 된 배경에 대해 소개하고 있다. 이 연

구는 기존의 전략기획 이론과 접근방법에 대해 검토하였으나, 외국사례에 대한 심도 깊은 분석이나 우리의 기획 현실에 대한 설명이나 분석이 없이, 단지 이론적인 측면에서의 성공조건과 한계를 제시함에 그치고 있다는 한계점을 가진다.

3) 김형렬(1998)의 연구

김형렬(1999)은 전략기획의 일반적인 특성을 제시하면서, SWOT 모형에 기초하여 한국의 상황을 질적으로 분석하고 그 생존전략을 밝힘으로써 전략기획 및 SWOT 분석의 중요성을 제기하고 있다. 하지만 이 연구는 SWOT 분석의 기본틀 속에서 한국의 국가적 환경을 분석하고 있으나 구체적인 분석방법을 제시하지 못하고 있고, 전략적 관리의 필요성을 주장하면서도 한국의 실제적 기획 및 관리 현실에 대한 언급이 없어 설득력이 부족하다는 한계점을 가지고 있다.

4) 노화준(1999, 2000)의 연구

노화준(1999)은 기존에 활용되고 있는 전략기획 및 관리의 방법들과 그들 각 접근 방법들의 기본가정들을 검토함으로써, 다양한 접근방법들이 전략기획과 관리에 있어 어떻게 전략을 설정하느냐 하는 데에 초점을 맞추고 있다는 점을 도출해 내었다. 즉 주로 Bryson이 소개하는 다양한 접근법들을 검토하면서 이들 접근법들이 전략기획과 관리의 과정에서 전략을 식별하고 형성하는 방법과 논리들은 제시하고 있으나 전략적 형성하는 과정에서나 전략을 집행한 후에, 즉 사전적으로나 사후적으로 전략을 평가하는 구체적인 방법이나 논리를 제시하지 못하고 있다고 지적하고 있다. 그는 이러한 측면에서 공공부문 조직의 전략기획과 관리에 있어서 전략의 실효성을 확보하기 위해서는 기업과 마찬가지로 전략에 대한 명시적인 평가단계의 도입을 필요로 하고, 그 평가방법으로서 사기업에서 실익이 큰 것으로 나타난 평가방법인 복잡적응적 시스템(Complex Adaptive System: CAS) 하에서의 적합도 지형 변화에 대한 평가를 공공부문에 도입해야 한다는 주장하고 있다.

하지만, 기존의 접근법들에 있어서의 평가단계의 부재를 지적하면서 공공조직에 있어서 평가단계가 필수적임을 주장하면서도, 공공조직의 전략기획 및 관리에 있어 평가단계의 부재시 발생할 수 있는 문제점이나 전략기획에 있어서의 평가가 가지는 의미 및 중요성을 제시하지 않았다는 한계를 가지고, 민간 부문에서의 적합도 지형

변화에 대한 평가방법을 공공 부문에도 그대로 도입해야 하는 타당한 논거의 제시가 부족했다는 비판의 소지를 안고 있다.

또한, 노화준은 2000년의 연구에서 Bryson(1995)의 전략기획의 10단계 과정을 소개하면서, 기존의 정책평가모형들과 정부업무의 성과측정모형의 차이점을 제시함으로써, 공공조직의 혁신을 위해서 조직의 임무와 관련된 성과측정수단을 정착시킬 것을 주장하고 있다. 이 연구는 전략기획 및 관리에서의 성과측정의 중요성을 환기시켰다는 측면에서 의의를 가지나, 이론의 소개에 그쳤을 뿐 전략기획에 있어서 성과측정이 가지는 의미와 중요성을 밝히지 못함은 물론 구체적으로 적용가능한 성과측정 방법이나 성과측정 수단을 제시하지 못했다는 한계점을 가진다.

5) 박홍윤(1998)의 연구

박홍윤(1998)은 과거의 관리방법에 대하나 비판과 전략기획의 장점을 제시함으로써 공공부문에 전략기획을 도입해야할 필요성을 주장하는 한편, 환경적 요인, 조직과 환경의 교류요인, 조직의 내적구조와 과정의 측면에서 공공부문과 민간부문은 차이가 있으므로 전략기획 기법을 공공부문에 도입함에 있어 이를 고려해야 한다고 주장하면서 이러한 측면에서 공공부문에서 전략기획의 성공을 위한 조건을 제시하고 있다. 이 연구는 공공부문의 특성을 고려한 전략기획의 성공조건을 제시하였다는 측면에서 그 의의가 크다. 다만, 향후 연구에서는 공공부문의 일반적인 특성을 넘어서 우리의 행정현실에 부합하는 적실성 있는 성공조건을 도출해야 할 필요성이 제기된다.

6) 안영훈외(2000)의 연구

안영훈외(2000)는 국내의 기획현황을 정리해 보여주고 외국의 전략기획 활용사례들을 비교정리함으로써 시사점을 도출한 것을 토대로, 우리 지방자치단체가 전략기획을 도입함에 있어 필요한 단계별 세부절차와 매뉴얼을 제시하고 있다. 이 연구는 기존의 선행 연구와는 달리, 다양한 외국사례를 세부적으로 보여주었고 전략기획의 실제 도입에 필요한 세부절차와 매뉴얼까지 제시하였다는 측면에서 상당히 발전된 연구라고 볼 수 있다. 다만, 우리 지방자치단체의 기획 현실이나 상황과 관련하여 일부 지방자치단체의 장기발전계획 수립과정에 대한 검토만 있었을 뿐, 실제로 장기계획, 중기계획, 단년도계획으로 이루어지는 우리 기획의 현실에 대한 분석이 전혀

이루어지지 않은 상태에서 절차와 매뉴얼을 도출하였다는 한계를 가지고 있다. 이러한 한계로 인해, 세부절차와 매뉴얼에 있어서도 연구의 방향과는 달리 지방자치단체의 현실과는 부합하지 않고 중앙정부 차원에서나 고려될 수 있는 내용이 포함되었거나 지방자치단체에 필요한 실제적 내용은 결여되어 있는 경우가 있어, 실제적인 활용가능성이 제한되는 한계를 가지게 되었다.

7) 이환범(2001)의 연구

이환범(2001)은 전략적 관리 및 기획과 관련된 주요 이론들을 비판·평가하면서, 신공공관리 시각과 공공조직 관점에서 전략기획 및 전략관리가 고려해야 이슈들을 제시하고 있다. 이 연구는 1990년대 초반까지 이루어진 전략기획이론을 체계적으로 정리하면서 인적자원의 중요성에 대한 고려의 부족, 전략기획에 있어서 단계별 과정의 지나친 강조 등을 비판하면서 전략기획의 접근법을 재정비할 필요성을 제기하고 있다는 데 그 의의를 가지고 있다. 다만 이 연구는 이론의 분석에 있어 실증적인 분석을 결여하고 있고, 최근에 미국 등에서 전략기획을 수행함에 있어 단계별 과정의 강조가 아닌 조직 특성에 맞도록 융통성있게 운영할 것을 강조하고 있고, Bryson(1988: 47)의 지적처럼 전략기획은 과정의 적정성이나 타당성을 따지는 것보다는 조직 구성원의 전략적 사고와 행동을 만들어내는 것을 강조하기 때문에, 실제로 미국 등에서 전략기획을 적용함에 있어서는 인적자원의 중요성을 강조하고 있다는 사실을 간과하였다는 한계를 가진다.

2. 선행연구에 대한 검토의 종합

지금까지 살펴본 바와 같이, 기존의 연구들은 대부분이 외국 문헌에 대한 연구를 통해, 전략기획의 이론이나 접근방법을 소개·정리·평가하거나 전략기획의 도입필요성 및 도입방향을 제시하고 있다. 즉 대부분의 연구가 우리나라의 기획 현실이나 외국의 전략기획 사례에 대한 구체적인 검토가 전혀 없이, 이론적 연구를 토대로 전략기획을 소개하면서 한국의 상황 논리를 고려하여 전략기획의 도입 필요성과 도입방향을 제시하는 수준의 연구가 진행된 것이 사실이다. 이러한 측면에서 안영훈의(2000)의 연구는 외국의 전략기획 사례에 대해 다양하게 검토하고 한국의 기획제도

에 대해 개관하면서, 지방자치단체가 참조할 수 있는 전략기획 도입절차와 매뉴얼을 제기하였다는 측면에서 기존의 연구들보다 실효성이 큰 연구로 평가될 수 있다. 다만 이 연구에 있어서도, 전략기획은 장기발전계획의 수립에만 국한되는 것이 아니라, 오히려 중기발전계획, 단년도계획과의 체계적 통합과 연계되어야 함에도 불구하고, 이러한 기획체제나 기획현실에 대한 분석이 없이 대안을 도출하였다는 측면에서 이 연구가 제시하는 절차나 매뉴얼을 우리의 지방자치단체가 실제로 활용하기에는 그 적실성이나 실효성이 떨어진다는 한계를 가지고 있다.

<표 2-3> 전략기획에 관한 주요 선행연구

연구자	연구 내용					
	문헌 연구	외국사례 분석	기획체제 분석(한국)		대안	
			장기계획	기획전반	구체성	현실적합성
김성배(1998)	●		●			
김정호(2000)	●	△				
김형렬(1998)	●					
노화준(1999)	●					
노화준(2000)	●					
박홍윤(1998)	●					
안영훈외(2000)	●	●	●		●	
이환범(2001)	●					

따라서, 본 연구는 선행 연구가 보여준 한계점에 대한 인식에서 출발하여, 외국 지방자치단체 사례에 대한 연구를 통해 구체적인 도입절차, 도입시의 유의점, 성공요인 등을 살펴본 후에, 장기계획, 중장기계획, 단년도계획으로 이어지는 우리 지방자치단체의 기획체제와 기획현실에 대한 분석을 기초로 하여, 우리 공공조직의 기획현실에 부합하는 전략기획체제 구축방안을 제시하고자 한다. 이것이 본 연구의 목적이자 연구가 가지는 의의라 할 수 있다.

제 3 절 공공부문에의 전략기획 도입의 필요성 및 한계

1. 전략기획 도입의 필요성

공공조직이 전략기획을 도입하여야 할 이유는 전략기획이 가지는 장점을 공공조직에서 확보하고자 함에 있다. 많은 학자들과 기관들이 전략기획의 장점을 제시하고 있는 바(Steiner, 1979; Barry, 1986, Bryson, Freeman, & Roering, 1986; Bryson, Van de Ven, & Roering, 1987; Mercer, 1991; Nutt & Backoff, 1992; Bryson, 1988; 아리조나주, 1998), 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전략기획은 전략적 사고와 행동을 촉진한다. 전략기획은 조직의 환경을 평가하고 조직 자신의 장점과 약점을 평가함으로써 미래지향적이고 성과지향적이며 환경지향적인 사고와 행동을 가능하게 한다. 이를 통해 미래의 방향을 명확하게 할 수 있고, 행동의 우선순위를 설정할 수 있게 하며, 아울러 조직의 통제 하에, 그 분야에서 조직이 최대한의 재량권을 발휘할 수 있도록 도와준다(Bryson, 1988).

둘째, 전략기획은 조직을 미래지향적으로 전환시켜 준다. 전략기획은 기관이 나아가야 할 방향, 기관이 해야 할 것, 그것을 해야 하는 이유 등을 형성하고 유도하는 것을 도와준다. 전략기획은 광범위한 정보 수집과 다양한 대안의 탐색은 물론, 현재 결정이 미래에 미치는 관련성을 강조하도록 요구한다(아리조나주, 1998). 이러한 측면에서, 과거의 전략기획이 조직의 주체가 무엇을 해야 하는가를 기획하는 것이었다면, 현대적 의미의 전략기획은 조직의 주체가 어떤 조직이 되어야 하는가에 초점을 맞추는 기획으로 이해해야 한다는 주장은 고려해볼 가치가 높다(윤성식, 2003).

셋째, 전략기획은 환경에 대한 조직의 대응성을 제고한다. 전략기획은 점점더 복잡해지는 환경의 변화에 대응하는 기획이다(Bryson, 1988). 오늘날 정부에 있어서 변하지 않는 것은 변화에 대해 생각한다는 것 뿐이어서, 서비스 요구의 증가, 자원의 감소, 서비스 기대수준의 제고 등이 결합해서 하나의 역동적인 환경을 형성한다. 전략기획은 조직이 직면하는 내·외부 환경을 명확하게 파악함으로써 급변하는 환경에 잘 대응할 수 있게 한다. 결국 전략기획은 조직을 변화지향적으로 전환시켜준다. 즉 전략기획은 사전행동적(proactive)이어서, 조직이 단순히 상황에 대처하지 않고 변화를 추구하도록 유도한다(아리조나주, 1998).

넷째, 전략기획은 의사결정을 개선하고 지원함으로써 의사결정의 합리성을 제고한

다. 전략기획은 조직이 직면하고 있는 문제가 무엇인지를 명확하게 하여 의사결정자가 장래에 무엇을 해야할지 결정하는 데 도움을 준다. 즉, 전략기획은 미래의 관점에서 현재의 결정을 할 수 있게 해주는 것이다. 아울러 조리있으면서 방어가 가능한 근거를 의사결정자에게 제공해 줌으로써 의사결정을 지원한다(Bryson, 1988).

다섯째, 전략기획은 조직의 성과를 관리할 수 있게 해준다. 전략기획은 진단, 목표 설정, 전략 형성의 과정이기 때문에, 전략기획은 성과지향적 관리에 있어서 필수적이다. 이것은 전략기획을 통해 한 조직의 역량과 환경을 주의깊게 고려하게 되고, 그것은 주요한 자원 배분 결정으로 이어지기 때문이다(아리조나주, 1998).

여섯째, 전략기획은 조직의 성과 개선에 기여한다. 전략기획은 각 기관이 지속적인 성과개선 시스템을 개발하는 것을 가능하게 한다(아리조나주, 1988). 전략기획은 과정보다는 구체적인 조직 문제의 확인과 해결에 초점을 맞추고, 조직이 처한 환경과 조직의 역량에 가장 잘 부합하는 최선의 결정이 이루어지도록 도와주기 때문에 조직의 성과 개선에 도움을 준다. 아울러 전략기획은 조직 상하간·부서간·사업간 의사전달을 촉진하기 때문에 성과 향상에 기여하게 된다(Bryson, 1988).

일곱째, 전략기획은 조직구성원에게 직접적인 이익을 제공한다. 전략기획은 조직 내 의사전달과 참여를 강화하여 조직의 각 계층(levels)과 기능을 고려한 의사결정이 이루어지게 하기 때문에, 조직 상층부의 의사결정자를 도와주는 물론, 조직 구성원간의 팀워크를 강화시켜준다. 또한 전략기획은 조직의 비전을 확인·개발하도록 요구하는데, 이것은 조직구성원의 참여를 전제로 하는 바, 이를 통해 조직의 갈등 해결과 팀워크 제고에 기여하게 된다(Bryson, 1988). 아울러 이러한 과정 속에서 조직 학습 효과가 발생해 조직 구성원의 전문성 제고가 가능해진다.

여덟째, 전략기획은 고객지향적 행정이 가능하게 한다(Bryson, 1988). 전략기획은 조직이 고객의 기대에 부응할 수 있는 것이 무엇인가를 결정하는 과정이다. 전략기획은 조직의 사명 및 가치의 확인에서부터 조직 환경의 평가, 전략 수립 및 비전 설정에 이르는 모든 과정에서 조직의 이해관계자를 고려해야 하고, 성과지향적 조직 운영을 목표로 하기 때문에, 고객만족 행정이 가능하게 한다.

아홉째, 전략기획은 계획의 탄력성 및 실용성을 제고한다(아리조나주, 1998). 전략기획은 장기적 형태를 띠지만, 세부진행과정을 결정하고 계획의 타당성을 재평가하기 위해서 정기적인 검토와 업데이트를 할 것을 요구하기 때문에, 전략기획은 탄력적 성격을 유지하게 된다. 즉 변화하는 상황에 대응하고 새로이 발생된 조직의 장점

을 살리기 위해 전략계획을 업데이트하게 된다. 또한 전략계획은 성과를 위한 대상을 설정하고, 진행사항을 모니터링하기 위한 방법을 구체화적으로 제시하며, 진행중인 운영계획·자본계획·예산을 위한 지침을 제공함으로써, 계획의 실용성을 제고하게 된다.

2. 전략기획 도입의 한계

앞서 살펴본 바와 같이 전략기획은 많은 장점을 가지고 있는 반면, 다음과 같은 몇 가지 제약요건을 내포하고 있다(Bryson, 1988: 12-13).

첫째, 전략기획의 도입에 있어서 모든 접근법의 유용성에는 차이가 있고, 많은 조건들이 각 접근법의 성공적 활용을 좌우하기 때문에, 전략기획을 도입하는 방법이 있어서 대단히 많은 주의를 기울일 필요가 있다.

둘째, 전략기획이 항상 타당한 것은 아니다(Barry, 1986). 즉 전략기획은 문제가 있었던 조직에 있어서는 최선의 시작 단계가 아닐 수도 있다. 조직은 재원 부족을 겪었던 조직이나 핵심적 리더가 없는 조직의 경우에는 그러한 문제부터 해결한 후에 전략기획의 도입을 논의해야 한다. 또한 조직에 있어 전략기획에 필요한 핵심적 의사결정자의 위임(commitment), 기술(skills), 자원 등이 결여된 경우에 있어서의 전략기획은 시간 낭비가 될 것이다. 만일 전략기획이 그러한 상황에서 시작된다면, 전략기획은 아마도 필요한 기술, 자원, 위임 등을 충족시키는데 초점을 맞추어야 할 것이다.

셋째, 전략기획과정의 비용이 이익발생 규모를 능가할 것 같거나, 전략기획과정에 사용되는 시간과 비용을 다른 곳에 사용하는 것이 더 나은 경우에는 전략기획의 효용이 거의 없을 것이다. 따라서 전략기획에 투입되는 시간과 비용이 과도하게 소모되지 않도록 조절될 필요가 있다.

넷째, 각 계층, 기능, 사업을 초월하는 결정에 도달하기가 어려운 조직의 경우에는 전략기획의 효용이 거의 없을 것이다. 이 경우에는 일반적으로 조직성과의 만성적 낙관화(chronic suboptimization)를 낳게 되고, 따라서 조직 내외부의 핵심 고객들은 낮은 수준의 서비스를 받을 수 밖에 없다.

다섯째, 집행이 이루어질 가능성이 거의 없다면, 전략기획은 시작되어서는 안된다. 따라서 집행이 어려울 것이라는 사실을 알 수 있는 경우에, 핵심적 의사결정자들과

기획가들은 집행이 이루어지도록 하는 데 각별한 주의와 관심을 가져야 할 것이다.

한편, 이와 같은 전략기획의 일반적인 제약요인 외에도, 공공부문에의 전략기획의 역할 및 적용이 확대됨에도 불구하고 많은 관리과학자들은 민간부문의 모형을 공공 부문에 적용하는 것과 관련된 잠재적 문제점에 대해 주장해왔다. 예를 들면, Ring과 Perry는 두 부문의 전략적 관리상의 5가지 주요 차이점을 제시했는데, 그것들은 다음과 같다(Ring & Perry, 1985).

첫째, 공공부문에는 독단적인 권력 행사로 인해 야기되는 공공관리 정책의 모호성이 존재한다.

둘째, 공공부문에는 언론의 빈번하고 치밀한 공공감시로 인한 정부 운영의 개방성이 존재한다.

셋째, 공공부문에는 이해관계자의 광범위한 이익과 관련된 주의깊은 대중(attentive public)이 존재한다.

넷째, 공공부문에는 공직자의 임기 및 입법부라는 필요조건과 관련된 공공관리의 시간상 문제가 존재한다.

다섯째, 공공부문에는 집행 단계에서 파기될 수도 있는 정책을 통과시키기 위한 정치상의 불안정한 제휴가 발생할 수도 있다.

박홍윤도 민간조직에서 개발된 전략기획을 공공 부문에 도입함에 있어서 다음과 같은 몇 가지 제약요인이 존재한다고 주장한다(박홍윤, 1998: 375-383).

첫째, 공공조직은 목표가 불명확한 경우가 많다. 민간조직의 전략기획은 명확한 목표를 전제로 하나, 공공조직의 경우 명확한 목표나 계량화가 가능한 목표를 찾기가 곤란하고, 목표가 복수인 경우도 많아 목표간 갈등의 가능성을 내포하고 있다. 이와 같은 목표의 불명확성으로 인해 책임전가, 경직성, 혁신의 부족, 성과측정 곤란 등의 역기능이 발생하기도 하는데, 이것이 공공부문에 전략기획을 도입하는데 대한 가장 크게 비판받게 하는 요인이다(Wortman, 1979). 그렇지만 전략기획 과정에서 과도하게 목표를 조작하면 오히려 목표의 전환이나 왜곡 현상이 발생할 위험이 있다. 따라서 공공조직에서는 이러한 목표의 구체화 전략을 대체할 수 있는 메커니즘을 항상 고려해야 한다⁹⁾.

둘째, 공공조직은 법적·형식적 제약을 많이 받는다. 공공조직은 민간조직에 비해

9) Nutt(1989)는 목표의 구체화 전략을 대체할 수 있는 수단으로, 이상(ideals)의 개념을 도입할 것을 주장한다.

법적·형식적 제약을 많이 받아 자율성과 신축성이 상대적으로 적다. 즉 권한의 한계로 인해 전략기획을 통해 특정 조직의 기능이나 시스템을 조정하기가 어렵고, 법규의 지배를 받기 때문에 상황의 변화에 대응하여 계획을 세우고 행동에 옮기기 까지는 많은 시간을 필요로 한다¹⁰⁾. 또한 조직문화적으로 전통과 관습에 지배되는 경향이 강해 갈등의 소지를 내포하게 된다. 따라서 전략기획의 과정에서 이러한 갈등의 가능성을 고려해야 하고, 그 해결을 위해 합의와 공유의 확보를 위해 노력해야 한다.

셋째, 공공조직의 경우 정보의 이용에 있어 제약이 있다. 민간조직의 경우 시장의 특성에 의하여 전략형성과 관련된 정보가 많이 축적되어 있고 이용이 편리하나, 공공조직의 경우에는 이러한 정보가 결여되어 있거나 있더라도 이용에 많은 제한이 따르게 되므로, 전략기획의 과정에서 이를 확인해야 한다.

넷째, 공공조직은 민간조직에 비해 정치적 영향을 많이 받는다. 공공조직의 정책 결정 및 의사결정은 의회, 이익단체, 여론 등의 환경적 요인에 의해 많은 영향을 받는다. 따라서 전략기획의 과정에서 이해관계자 및 구성원간의 합의, 협상 및 교섭의 노력이 민간조직보다 더 많이 요구된다.

다섯째, 공공조직은 공공의 관심과 감시를 많이 받는다. 민간조직은 그 전략과 활동에 대해 민간의 관심을 덜 받고 전략의 형성과 집행에 있어서 수직적·수평적 통합이 용이하여 적극적인 전략을 수행할 수 있으나, 공공조직은 대중의 관심과 감시를 받기 때문에 민간조직의 전략기획과는 다른 절차와 방법이 사용되어야 한다. 즉 공적 감시에 대응하기 위한 방어적 전략과 적극적인 전략을 균형있게 수립해나가야 한다. 하지만, 가장 핵심이 되는 것은 전략기획과정에 대중의 참여 기회를 확대하는 것이다.

여섯째, 공공조직의 최고관리자는 자주 변동된다. 전략기획의 성공에 영향을 미치는 주요 변수 중 하나는 조직의 최고관리자의 전략기획에 대한 적극적인 지지와 참여이다. 공공조직의 경우 최고관리자가 자주 변동되기 때문에, 전략기획의 지속적 추진이 어렵다. 따라서 관리자의 변동에 따라 전략기획이 받게되는 영향을 최소화하는 제도적인 장치를 마련할 필요가 있다.

Bryson과 Roering도 공공관리자들과 공공기획가들이 전략기획을 적용하는 데 대

10) 한편으로 이러한 법적 제약은 조직 및 개인에 대한 강제력이 되기도 하기 때문에, 이러한 강제력을 전략기획의 효과적 수립이나 집행을 위해 활용할 수도 있다.

단히 신중해야 한다고 강조했다. 그들은 전략기획에 대한 모든 접근법이 모두 똑같이 유용한 것은 아니고, 성공적인 적용 여부는 그러한 과정이 각 공공조직이 가진 고유한 조건과 필요에 얼마나 잘 들어맞느냐에 달려있다고 지적했다(Bryson & Roering, 1987).

하지만, Bryson과 Einsweiler가 지적하는 바와 같이, 전략기획을 강조하는 것이 기존의 종합적 기획을 막는 것은 아니고, 양자는 상호보완적일 수 있는 것이다(Bryson & Einsweiler, 1987). 왜냐하면 종합적 기획의 경우 정부 역할의 한계로 인해 정책의 제가 한정되는 것과 달리, 전략기획은 정부의 모든 실제적·잠재적 역할을 고려하기 때문에 보완적 역할을 할 수 있는 것이기 때문이다.

제 3 장 해외 사례 연구

제1절 전략기획 도입 현황 및 요건

1. 전략기획의 도입 현황

미국에 있어, 전략기획이 모든 수준의 정부에서 강조된 것은 최근의 일이다. 즉 「정부성과 및 결과법(GPRA)」이 통과된 1993년에 이르러서야, 연방정부의 모든 행정기관들이 전략기획을 개발하여 의회와 관리예산실(OMB: Office of Management and Budget)에 제출하도록 의무화된 것이다.

이에 비해 주정부 수준에서는 그 도입시기도 빨랐고, 점점더 많은 주정부 행정기관들이 전략기획을 도입하고 있다. 즉 미국의 주정부에 있어서는 주정부의 행정기관장의 의지에 따라 일부 행정기관들이 전략기획을 시범적으로 도입하는 형식으로 일찍부터 전략기획이 시작되었다. 그 운영성과에 따라 전략기획이 전체 주정부 차원으로 확산되거나 의무화되는 경우도 있었고, 기관장이 교체되면서 중지되는 경우도 있었으나, 점점더 많은 행정기관들이 전략기획을 도입하고 있는 추세이다.

또한 지방정부 수준에서도 점점더 많은 수의 지방정부들이, 공공조직의 환경에 존재하는 변화와 복잡성을 관리하는데 사용하기 위한 주요 수단으로 전략기획을 도입하고 있다. 지방정부 수준에서는 전략기획이 지방정부 공무원들이 민간부문으로부터 도입한 최신 기법 중 하나였다. 이들 공무원들에게, 전략기획은 그들 조직의 환경에 존재하는 변화와 복잡성을 관리하는데 사용되는 주요 수단 중 하나가 되었다.

한편 Berry와 Wechsler에 따르면, 미국내 주 정부에 있어서 약 60%의 기관들이 전략기획을 수행하고 있다(Berry & Wechsler, 1995). 또한 Berman과 West에 따르면, 미국의 도시정부와 여러 비영리 조직에서 조직의 생산성 제고 전략으로 가장 널리 활용하고 있는 것이 전략기획이다(Berman & West, 1998). 구체적으로는 1980년에서 1991년 사이에만 거의 모든 주에서 264개 이상의 기관들이 전략기획을 도입했는데(Berry, 1994), 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음의 <표 3-1>과 같다.

<표 3-1> 미국 주정부에 있어 전략기획을 도입한 행정기관 및 도입시기

		행정기관 종류										
		보건		천연자원		환경보전		경제개발		노인		
주 (州)	명칭	ID	1985	WV	1975	OH	1978	ID	1981	AL	1974	
		NH	1985	KS	1978	TN	1985	OH	1983	KY	1980	
		FL	1986	WI	1983	FL	1987	NV	1985	IL	1983	
		MO	1986	MN	1984	KY	1988	FL	1986	NY	1986	
		AZ	1987	NE	1985	LA	1988	HA	1986	SC	1986	
		DE	1987	AZ	1987	MA	1988	IA	1986	VA	1986	
		MS	1987	LA	1988	NJ	1988	ID	1987	DE	1987	
		TX	1987	DE	1989	IN	1989	NY	1987	HA	1987	
		CT	1988	MO	1989	ND	1989	NC	1987	IA	1987	
		GA	1988	IN	1990	CT	1990	OK	1987	PA	1988	
		IA	1988	NH	1990	PA	1990	OR	1987	IN	1988	
		LA	1988	NJ	1990	IL	1991	TN	1989	MT	1988	
		SC	1989	SD	1990	UT	1991	KY	1989	WA	1989	
		IN	1989	VT	1991	WA		LA	1989	CA	1989	
		NE	1989	FL	1991			MN	1989	OR	1989	
		ND	1989	ND	1991			OH	1989	UT	1990	
		WA	1990					WV	1990	SD	1991	
		AL	1990					CO	1990	MI	1991	
		SD	1990					IN	1990	RI		
		UT	1991					NJ	1991			
		AR	1991					VA	1991			
		WV	1991					AK	1991			
								AZ	1992			
								MO	1992			
								CA				
								DE				
		행정기관 종류										
		세무		교통		교정		교육				
주 (州)	명칭	CA	1981	FL	1974	SC	1970	SC	1970			
		GA	1984	PA	1982	IL	1980	CT	1978			
		MT	1985	WA	1985	NY	1980	AL	1980			
		KY	1986	WI	1985	MA	1982	KS	1984			
		LA	1986	MD	1986	OH	1984	MO	1984			
		NM	1986	NY	1986	CO	1987	CA	1985			
		CO	1988	AZ	1987	IA	1988	MA	1986			
		CT	1989	NJ	1987	MI	1988	ND	1986			
		DE	1989	IA	1988	NJ	1988	GA	1987			
		HA	1989	MA	1988	DE	1989	DE	1989			
		NJ	1989	MN	1988	ID	1989	LA	1989			
		FL	1990	NC	1988	LA	1989	NC	1990			
		MN	1990	OR	1988	MN	1990	SD	1990			
		NC	1990	CO	1989	SD	1990	KY	1991			
		IL	1991	MO	1989	CT	1991					
		MA	1991	VT	1989	FL	1991					
		SD	1991	SD	1990	IN	1991					
		WV	1991	HA	1991	OK	1991					
				KS	1991							
				OH	1991							
				WI	1991							

이처럼 미국에 있어서 공공조직의 전략기획은 공공 조직의 고유한 특성을 가장 잘 반영해주는 기법으로서, 시민에 대한 공공조직의 대응성을 높여주고, 서비스의 질을 제고해주며, 일선공무원들에게 권한을 부여하고, 조직의 목적과 가치를 강조하면서 기획과정을 수행할 수 있게 해주는 것으로 평가받으면서, 도입이 확산되고 있는 추세이다.

2. 전략기획의 도입 요건

앞서 살펴본 바와 같이, 미국에 있어 전략기획은 연방정부 혹은 상위정부가 주도적으로 추진한 것이 아니라, 각 정부 단위 혹은 정부내의 행정기관이 자율적으로 도입 여부를 결정하여 시행하였다.

그렇다면 미국의 각 공공조직들에 있어 최고관리자가 전략기획의 도입을 결정하게 만든 요인으로서는 어떠한 것들이 있는가? 바꾸어 말하면 전략기획의 도입에 유리하게 작용하는 요인으로서는 어떠한 것들이 있는가? 이와 같은 질문에 대한 해답으로, 전략적 관리와 관련된 많은 문헌들은 여러 가지 요인을 제시하고 있는데, 그러한 요인들은 다음과 같은 가설들로 정리될 수 있다(Berry & Wechsler, 1995).

- 가설 1 : 특정 행정기관의 재정적 건전성은 그 기관의 전략기획 도입가능성에 영향을 미친다(Cyert & March, 1963; Baldrige & Burnham, 1975; Bingham, 1976; Rogers, 1983).
- 가설 2 : 특정 행정기관의 재정 규모가 커질수록, 전략기획을 도입할 가능성이 높아진다((Cyert & March, 1963; Hage & Aiken, 1970; Baldrige & Burnham, 1975; Rogers, 1983).
- 가설 3 : 주지사의 임기와 관련하여, 전략기획의 도입 가능성이 가장 높은 시기는 초선 주지사의 임기 첫 해이고, 그 다음은 재선 주지사의 임기 첫 해이며, 도입 가능성이 가장 낮은 시기는 주지사 선거가 있는 임기 마지막 해이다(Peters & Waterman, 1982; Kanter, 1983; Kouzes & Posner, 1987; Wilson, 1989).
- 가설 4 : 민간기업과 업무상 밀접하게 협력하는 행정기관이, 그렇지 않은 기관보다 전략기획을 도입할 가능성이 높다(Bryson & Roering, 1987).
- 가설 5 : 특정 행정기관의 업무에 있어, 주정부의 다른 행정기관이나 지방정부에 대한 업무보다 주민들에게 직접 서비스를 전달하는 업무의 비중이 높

을 수록, 전략기획을 도입할 가능성이 높아진다(Bryson, Freeman, & Roering, 1986).

- 가설 6 : 인근 주정부에 전략기획을 도입한 “자매기관(sister agencies)” 수가 증가함에 따라, 전략기획을 도입할 가능성이 높아진다(Walker, 1969; Berry & Berry, 1990)

Berry와 Wechsler는 미국에 있어서 주정부 행정기관의 전략기획 도입 과정에 대한 분석을 통해, 전략기획의 도입에 영향을 미친 주된 요인을 도출하고자 위의 가설들의 타당성을 검증하였는데, 그 내용은 다음과 같다(Berry & Wechsler, 1995).

기관의 재원과 관련하여, 전략기획 도입 성향에 대해 재정적 건전성이 어느 정도의 효과를 미치는가를 검증하기 위해 재정적 건전성이 약한 주정부와 강한 주 정부를 비교해 본 결과, 주의 재정적 건전성이 강한 경우에 주 행정기관이 전략기획을 채택할 확률이 재정적 건전성이 약한 경우보다 2배 이상 높게 나타났다. 이 결과는 재정적으로 건전한 행정기관이 재정적으로 위약한 행정기관보다 전략기획을 채택할 가능성이 높다는 것을 말해주는 것이다. 따라서, 정부 관리자들은 전략기획을 감축관리 수단으로 이용해서는 안되고, 오히려 상대적으로 재정적 여유가 있을 때 사명을 제시하고 우선순위를 결정하는 수단으로 활용해야 한다는 것을 시사하는 것이다.

반면, 공공조직의 재정적 규모는 재정적 건전성이 그대로 유지된다는 전제 하에서는, 기관의 전략기획 같은 혁신수단의 도입 성향에 거의 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이것은 정부의 재정 규모가 크거나 작다고 해서 전략기획을 도입하는데 유리한 것은 아니라는 것을 말해주는 것이다.

한편 기관의 리더십 변수와 관련하여 신임 주지사의 임기 첫해에 전략기획을 도입할 가능성이 가장 높은 것으로 나타났고, 재임 주지사의 임기 첫해에 전략기획을 도입할 가능성이 그 다음으로 높은 것으로 나타났으며, 임기 마지막 해에 가장 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 특정 기관이 전략기획을 채택할 가능성은 신임 주지사의 임기 첫해가 마지막 해에 비해 거의 3배 정도 높다는 것으로, 전략기획의 채택에 있어 기관장 및 주지사의 리더십의 영향을 확인해주는 것이다.

또한 정기적으로 민간기업과 업무를 수행하는 행정기관은 그렇지 않은 기관보다 전략기획을 채택할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 하지만, 시민들에게 직접적으로 서비스를 제공하는 기관과 전략기획의 채택 가능성과는 실제적인 관계가 없는 것으

로 나타났다. 즉 고객에게 보다 나은 서비스를 제공하려는 경향은 고객이 시민이건 행정기관이건 간에 똑같이 강한 것으로 나타났다. 결국 민간 부문과 유기적으로 접촉하는 기관의 경우 민간 부문의 성공기법을 도입할 가능성이 높고, 혁신적 기법을 도입하기에 유리한 여건을 가지고 있는 것이라 할 수 있지만, 대민부서와 일반행정 부서 간에는 전략기획의 도입과 관련하여 유의미한 차이를 보이지 않는다고 할 수 있다.

마지막으로, 인근 주에 전략기획을 적용하는 자매기관 수가 많아짐에 따라, 주정부도 전략기획을 도입할 확률도 높아지는 것으로 나타났다. 따라서 주 행정기관의 관리자들은 인근 주의 행동으로부터 “학습”하는 경향을 가지고 있는 것으로 나타났다.

이상에서 살펴본 바와 같이, 실증적 분석의 결과 전략기획의 도입과 관련된 6가지 가설 중에서 4가지 가설만이 유의미한 것으로 나타났는데, 이 영향요인을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 재정적 건전성이다. 재정적 건전성이 우수한 정부조직일수록 전략기획의 도입이 용이하고 그 가능성도 높았다는 것이다. 재정적 어려움을 겪고 있는 정부조직의 경우 이러한 위기를 타개하기 위해 오히려 전략기획의 도입이 필요하지만, 현실적으로는 새로운 제도의 도입을 위해 필요한 재정적 요인이 이러한 제도 도입을 저해할 수 있다는 것이다.

둘째, 관리자의 리더십이다. 주지사들과 행정기관장들의 재임 초기에 전략기획을 가장 많이 도입한 것으로 나타나, 전략기획의 채택에 있어 기관장 및 주지사의 리더십이 영향을 미치는 것을 확인할 수 있었다.

셋째, 민간기업과의 긴밀한 관련성이다. 민간기업과 긴밀한 관련성을 가지고 상호 교류하는 정부일 수록 전략기획을 채택할 가능성이 높았다는 것이다.

넷째, 지역적 요인이다. 지방정부 주변에 전략기획을 도입한 정부가 많은 경우에 당해 지방정부가 전략기획을 도입할 가능성이 높았다는 것이다.

결국 미국의 주정부에 있어서 재정적 건전성이 우수할 수록, 관리자의 의지가 강할 수록, 민간기업과 긴밀하게 협력할 수록, 인근 지역에 전략기획을 도입한 사례가 많을 수록 전략기획을 도입할 가능성이 높았다는 것이다. 바꾸어 말하면, 이러한 요건을 충족하는 공공조직의 경우 전략기획의 도입이 유리하다고 할 수 있다.

우리나라의 경우에도 지방자치의 정착으로 인해 지방자치단체의 자율성이 계속적

으로 증대되고 있는 상황이기 때문에, 미국에서와 마찬가지로 이와 같은 요인들이 전략기획의 도입에 유리한 공공조직의 요건으로 고려될 수 있을 것이다.

제2절 전략기획의 도입사례

다음에서는 미국에서 긍정적 평가를 받고 있는 전략기획의 실제적 사례에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해, 美 연방정부의 「정부성과 및 결과법」에서 제시하고 있는 전략기획 제도에 대해 개괄적으로 살펴본 후에, Oregon주, Arizona주, Phoenix 시 등 3개 사례를 고찰하였다. 사례의 검토에 있어, Oregon 주의 경우는 전략기획의 운영의 성과 측면에서 살펴보고자 하였고, Arizona 주의 경우에는 전략기획의 제도적 운영 차원에서 고찰하고자 하였으며, 전략기획 도입의 대표적 성공사례로 꼽히고 있는 Phoenix 시의 경우에는 그 성공요인을 중심으로 살펴보고자 하였다.

1. 연방정부의 정부성과법

1993년의 미국 정부성과법은 제3조에서 전략기획과 관련하여, 다음과 같이 규정하고 있다.

먼저, 각 행정기관의 장은 9월 30일 이전에, 프로그램 활동(activities)을 위한 전략계획을 관리예산실장 및 의회에 제출해야 한다. 그러한 전략계획에는 다음과 같은 것들이 포함되어야 한다.

- 기관의 주요 기능들과 운영(operations)을 포괄하는 종합적인(comprehensive) 사명(mission)의 제시
- 기관의 주요 기능들과 운영을 위한 일반적인 목표와 목적을 제시. 여기에는 목표 및 목적과 관련된 성과(outcomes)가 포함됨
- 목표와 목적을 어떻게 성취할 것인지를 기술함. 여기에는 목표와 목적의 성취를 위해 요구되는 운영과정, 기술과 기법, 자원(인적자원 · 재원 · 정보자원 · 기타자원) 등이 포함됨
- 성과계획에 포함된 성과목표와 전략계획의 일반적 목표 및 목적이 어떻게 연결되게 되는지를 기술함
- 기관 외부의 핵심 요인들과 일반적 목표 및 목적의 성취에 상당한 영향을 미칠

- 수 있으나 그 기관의 통제를 벗어나 있는 핵심 요인들을 확인
- 일반적 목표 및 목적의 설정 및 수정에 활용될 프로그램 평가를 기술함. 여기에는 장래의 프로그램 평가일정이 포함됨

이와 같은 전략계획은 전략계획을 제출하는 회계년도부터 5년 이상의 기간을 포괄하고, 적어도 3년마다 업데이트하고 수정하도록 하고 있다. 또한 연간 성과계획은 전략계획과 부합해야 한다고 규정하면서, 예외적으로 이 법에서 포괄하는 전략계획의 범위를 벗어나는 특정 회계년도(1년)에 대한 성과계획은 제출되지 않을 수 있다고 하고 있다. 아울러 전략계획의 수립시, 각 행정기관은 의회와 협의하고, 전략계획에 영향을 받을 가능성이 있거나 관심을 가지고 있는 주체들의 견해와 제안을 요청하여 이를 고려해야 한다고 규정한다. 그리고, 전략계획에 포함되는 기능과 활동이 정부의 고유한 기능인지 고려하고, 전략계획의 기안에는 연방 공무원만이 참여하도록 규정하고 있다. 한편, 전략계획의 수립 의무가 있는 기관에는 CIA(중앙정보부), GAO(일반회계실), PCC(파나마운하위원회), USPS(체신부) 등은 포함되지 않는다고 하면서, 일부 기관의 특수성을 인정하고 있다.

GPRA의 이념 중 가장 중요한 것은 조직이 나아가는 방향, 모든 사람들이 공통의 목적 달성을 위해 일하게 하는 방법, 성공의 정도를 측정할 수 있는 방법 등에 대한 모든 조직구성원 및 이해관계자들의 이해를 통해, 전략계획이 관리, 조직구성원들, 이해관계자 및 고객 등을 통합하는 기회가 될 수 있어야 한다는 것이다.

2. Oregon 주의 전략기획

1) 전략기획 도입과정

(1) 전략기획 도입과정

인구 350만 정도의 Oregon 주의 경우도 다른 주들과 마찬가지로 1980년대의 경제 불황으로 인해 실업률의 급등과 주민소득의 급감 등 심각한 경제위기에 직면하게 되었다. 1979년과 1982년 사이에 목재관련 산업에서만 25,000개 이상의 일자리가 상실되는 등 실업이 큰 폭으로 증가하였고, 1980년대에는 주민소득의 감소로 인해 빈곤과 범죄 등의 사회적 문제가 지속적으로 증가하고 있었다(quote). 이에 따라 1989년

Oregon주정부는 경제위기를 극복하기 위한 일환으로, 'Oregon Shines'라는 전략계획을 수립하여 추진하게 되었다(quote, 예컨대 Oregon Shines 19** 시작연도 등이 필요함). 'Oregon Shines'의 핵심적인 내용은 우수한 노동력의 확보, 삶의 질 향상, 국제적 마인드 함양이라는 전략계획의 목표를 수립하고, 고졸 학력자 비율의 증대, 고등학교 수준의 읽기 및 쓰기 능력의 배양, 고등학생들의 근로 경험 확대, 전일 고용자 비율의 증대, 빈곤층 인구 비율의 축소, 퇴직근로자의 재취업 추진 등의 구체적인 추진 전략이었다.

(2) 전략기획의 성과 및 문제점

전략기획을 추진한 결과 Oregon주의 경제는 보다 다양한 산업구조를 가지게 되었고, 실업률은 감소하였으며, 주민 소득도 증가하는 성과를 거두게 되었다. 주요성과의 예를 들면, Oregon 주의 성인 중 고졸 학력자 비율이 1980년의 75%에서 1992년에는 87%로 증가하였고, 고등학생 중 전문적 직업훈련 및 근로경험 프로그램에 등록한 비율이 1980년의 7%에서 1992년과 1993년에 각각 9%와 11%로 증가하였으며, 목재관련 산업 분야에 종사하다가 실직한 주민의 재취업률이 1992년에 36%, 1994년에는 43%로 증가하였다.

그러나 전략계획에 대한 평가 및 수정을 위해 1996년에 구성된 주지사 직속 '전략기획특별전문위원회(Oregon Shines Task Force)'가 Oregon Shines를 분석한 결과, 위와 같은 긍정적인 성과에도 불구하고, 기획 당시 내·외부 환경 요인에 대한 체계적인 분석·예측 및 이해관계자들과의 충분한 협의가 이루어지지 못해, 집행 과정에서 상황적 요인 변화에 탄력적으로 대응하지 못했다는 문제점이 지적되었다.

즉, 1990년대에 급속한 신기술의 보급과 시장경쟁 등 외부여건의 변화를 예측하지 못해, 전자산업과 컴퓨터산업은 발전했으나 소프트웨어나 통신 등과 같은 다른 기술 집약적 산업은 상대적으로 활성화되지 못하였고, 새로운 산업개발 및 일자리 창출에도 불구하고 주민들이 그에 맞는 능력을 보유하지 못해 기업들이 주 외부에서 인력을 충원하는 현상이 벌어졌다. 아울러, 이러한 문제와는 별도로 경제 개발에 있어서의 지역간 형평성 문제도 제기되었다. 또한 주 전체적으로는 소득이 증대되었으나, 여전히 주민의 1/3 정도는 재정적 어려움을 겪고 있어 지역사회 저소득 주민들의 실질적 소득 증대에는 크게 기여하지 못한 것으로 나타났다. 더불어 과거 50년 동안의 인구증가로 인해 환경이 그 수용능력상 한계에 도달하고 있다는 문제점이 심각하

게 대두되었다. 그 밖에도 기획단계에서 이해관계자에 대한 충분한 고려 및 협의가 이루어지지 않아 이익집단들 간의 정책적 합의가 원활하게 이루어지지 않는 문제점이 발생하였고, 기획 당시의 예측과는 달리 일자리 창출과 빈곤의 해소 등 경제가 건실해졌음에도 빈곤이나 범죄의 해결에는 도움이 되지 않았다는 사실이 밝혀졌다. 또한 다양한 수준의 정부간 파트너십을 통해 주 내에서의 기업활동 비용절감에 있어 두드러진 성과를 거둔 것으로 평가된 반면, 기반시설 문제와 세제상의 제한 문제는 보다 악화되었다고 평가되었다.

(3) 전략계획의 수정

전략계획의 성과에 대한 평가 및 수정을 위해 구성된 특별전문위원회가 체계적인 분석을 한 결과, 전략계획인 Oregon Shines의 수립 당시 체계적인 전략기획이 이루어지지 못함으로 인해 앞서 제기한 여러 문제점이 발생한 것으로 평가됨에 따라, 이 위원회는 이상과 같은 환경적 분석을 토대로 기존의 전략계획인 'Oregon Shines'를 보완한 'Oregon Shines II'를 추진하였다. 이 과정에서 위원회는 기업가 및 시민대표와 협의하고, 사회적·경제적 추이를 분석하기 위해 컨설턴트들과 협력하였으며, 전략계획의 목표달성수준을 평가하는데 활용되었던 기존의 지표 및 목표달성수준을 재검토하였다.

특별전문위원회는 그 때까지의 전략기획의 성과를 평가하면서 새로운 현실, 즉 환경에 대한 분석을 통해 전략계획을 수정하였는데, 기본적으로는 이해관계자간의 정책적 합의를 위해 서로간의 '공유된 비전(shared vision)'을 만들어가는 노력을 기울였고, 가정 및 지역사회의 안전, 복지, 환경을 강조하는 방향으로 기존의 목표들을 수정하였다.

또한, 위원회는 수정된 목표달성을 위해 제도적 파트너십 구축, 공공시설 및 서비스에 대한 투자, 기업비용의 감소 등과 같은 체제상의 변화가 필요함을 인식하였다. 이를 위해 주정부는 1) 지방정부 및 지역사회집단 등에 대한 성과기반 시스템 장려, 2) 지방정부의 서비스 전달 및 관리구조에 있어서의 끼워 맞추기식 구조 재조정, 3) 공공서비스의 제공과 기반시설의 건설 및 유지를 위해 종합전략 개발, 4) 주정부와 지방정부는 규제와 간소화와 보고서식의 통합을 통해 주에서의 기업활동비용 절감, 5) 범죄예방프로그램과 같은 교정(correction)비용 감소 대책 및 지역사회 안전을 위협하는 요인의 근절에 재원 투입, 6) 정부에 대한 주민의 신뢰와 책임성 제고 등을

추진하게 되었다.

<표 3-2> 수정된 Oregon 주 전략계획(Oregon Shines II)의 목표와 전략

목 표	전 략
1. 주민을 위한 양질의 일자리 제공	<ul style="list-style-type: none"> - 2000년까지 미국에서 가장 높은 수준의 훈련과 교육을 받은 노동력 보유 및 2010년까지 세계 최고 수준으로의 개발 - 2000년까지 과학기술기업 육성부분에 전미 10위권내 진입 - 농촌경제를 다각화하고 강화하기 위해 지역간 조정 실시 - 고부가가치 상품 수출에 보다 많은 기업들의 참여 유도 - 2010년까지 첨단 전문서비스산업 수출국으로 자리매김 - 기업활동비용의 감소와 적절한 기반시설 제공을 통해 중소기업 지원
2. 안전하고 봉사적이며 활발한 지역사회 건설	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년에 대한 책임 있는 양육과 교육 장려 - 사회문제를 위한 주정부와 지방정부간 파트너십 개발 - 교정비용을 감소시켜주는 범죄예방프로그램 강조 - 약물 남용 감소와 소외계층 보호 노력 - 주민의 보건과 자활에 투자 - 지역사회 강화에 능동적인 주민참여 유도
3. 쾌적하고 지속가능한 환경 조성	<ul style="list-style-type: none"> - 주민들이 수용가능한 환경관리기법 개발 - 자원과 환경관리 문제에 대한 천연자원의 분쟁조정 해결방법 개발 - 분쟁조정제에 대화·협력을 촉진하는 진보적 시스템 보유 - 지역내 천연자원문제를 해결하려는 농촌지역에 지원 노력

3. Arizona 주의 전략기획

1) 전략기획 도입과정

Arizona 주는 국내외의 경기침체와 재정압박 등에 능동적으로 대응하기 위해 전략기획을 도입하게 되었다. 도입 초기에는 대부분의 다른 주와 같이, 일부 행정기관에서만 시범적으로 도입하였다가, 점차 주정부의 모든 기관으로 확대시켰다. 1987년 보건, 천연자원, 교통 분야에 시범적으로 전략기획을 도입하였고, 1991년 경제개발

분야에까지 확대 도입하였다가, 1997년에 Arizona 주 예산개혁 입법인 주법 210장 (Chapter 210, Laws 1997)을 통해 주정부 전체에 본격적으로 전략기획을 도입하였다.

Arizona 주 전략기획의 가장 큰 특징은 예산개혁의 일환으로 도입하였다는 것이다. 이때 예산개혁의 주된 목적은 주정부 기관의 성과(results)관리능력을 제고하는 것이었는데, 1997년 주법 210장의 통과로 시범적 조치였던 주(州) 3개년 예산개혁이 영구적인 법으로 정착하게 된 것이다. 그 결과, 1998년 4월부터 주정부의 모든 예산 단위기관은 매년 의무적으로 각 기관의 3개년 전략계획과 사업계획 및 집행계획(subprogram)을 개발하여 주지사 직속의 전략기획예산실(OSPB: Office of Strategic Planning and Budgeting)과 주 의회에 제출하게 되었다.

이와 같이 각 기관에 의해 개발된 전략계획은 예산개혁에 필요한 각종 계획 및 양식의 기초자료로 활용되는데, 주정부 각 행정기관의 전략계획이 전략기획예산실에 제출되면, 그것은 다시 주정부 종합사업계획(Master List of State Government Programs)에 반영된다. 또한 기관의 사업전략계획과 하위사업전략계획을 위해 개발된 많은 목표들과 성과측정계획들이 종합사업계획에 포함되게 된다.

2) 전략기획 추진절차

Arizona 주의 전략기획 모형은 각 행정기관들이 전략계획을 수립함에 있어서 스스로에게 다음과 같은 질문을 해보고 그에 대한 해답을 도출하는 전략기획 과정을 거치도록 권장하고 있다.

첫째, 우리는 현재 어떠한 위치에 있는가? 이것은 행정기관이 내·외부 평가를 통해 자기 조직의 상황 및 환경을 평가해보고, 조직의 서비스를 직·간접적으로 활용하는 고객 및 이해관계자를 공식적으로 확인하라는 것이다.

둘째, 우리가 원하는 위치는 어디인가? 이것은 조직이 도달하고자 하는 조직목적에 대한 간결하고 종합적인 진술인 사명을 개발하고, 강제적이고 개념적 성격을 가진 바람직한 미래상으로서의 비전을 개발하며, 조직의 핵심적 가치인 원칙을 개발하고, 3년 이상의 기간이 경과한 시점에서의 바람직한 결과인 목표를 개발하며, 목표의 성취를 위한 구체적이고 측정가능한 목적을 개발하라는 것이다.

셋째, 우리는 성과를 어떻게 측정할 것인가? 이것은 측정가능하고 책임성을 보장해줄은 물론 지속적인 개선이 가능할 수 있도록 성과측정지표를 개발하라는 것으로,

개발이 어려울 경우에 한하여 다른 공공조직의 성공사례와 비교평가하는 것도 허용된다고 제시하고 있다.

넷째, 우리는 목표에 어떻게 도달할 것인가? 이것은 전략계획의 수행을 위한 전략과 수단을 구체화하고 적절하게 자원을 배분하는 행동계획을 개발하라는 것이다.

다섯째, 우리는 성과를 어떻게 관리할 것인가? 이것은 실제로 성과를 측정하고 관리정보를 수집·관리하는 성과관리시스템을 개발하라는 것이다.

이처럼 Arizona 주의 전략계획은 어떤 형식적인 양식을 매우거나 문서를 정리하는 것 이상의 의미로서, 전략계획의 수립보다는 전략계획의 과정 자체에 더 많은 가치를 부여하고 있다. 또한 모든 조직에게 공통적으로 적용될 수 있는 정형화된 전략계획 과정은 없다고 강조하면서, 그 조직의 관리상의 요구사항, 조직 구조 및 사업 구조 등을 고려하여 각 기관들이 자체적으로 전략계획 과정을 형성할 것을 요구하고 있다. 즉 위와 같은 단계적 전략계획 모형을 제시하고는 있지만 반드시 이러한 단계를 거쳐야한다는 것은 아니라고 하면서, 여건이나 상황이 변하면 이전 단계로 돌아갈 수도 있다는 사실을 강조하고 있다.

3) 전략계획 수립방법

Arizona 주의 전략계획은 내·외부의 요인에 대한 검토를 기초로 한 실제적이고 행동지향적인(action-oriented) 지침으로, 시간의 경과에 따라 의미있는 성과가 달성되도록 하기 위한 자원 배분과 목표 설정의 기준이 되고, 과정의 개선이나 질적 노력, 정보기술, 인적자원 및 예산 등과 같은 그 기관의 핵심적 기능을 통합하는 것이다.

이와 같은 전략계획의 수립을 위해 Arizona 주는 위에서 살펴본 전략계획 모형의 각 단계별로 세부적인 진행방법과 매뉴얼을 제시하고 있다. 이 중 몇 가지 핵심적인 사항에 대해서 살펴보면, 먼저 전략계획에서 가장 중요한 기능을 담당하는 목표의 수립에 있어, 각 행정기관들은 장기적 방향을 규정하되 모든 관련 목표들을 포괄할 수 있는 이슈들을 제시하고, 조직에 문제를 야기시킬 수 있는 전략적 이슈들을 제기해야 한다고 밝히고 있다. 반면, 사업 수준의 목표들을 수립할 때는 이미 확인된 전략적 이슈들에 대한 각 사업의 기여는 물론, 그 사업의 우선적 활동들이나 핵심적 활동들을 결합해서 이를 공식적으로 밝히고, 하위사업 수준의 목표들을 수립할 때는 핵심적 활동들만을 제시하되, 특정 하위사업이 어떤 전략적 이슈에 대응함에 있어 직접적인 역할을 하는 경우에는 이를 포함시킬 것을 권장하고 있다.

또한 모든 전략기획 단계의 기초가 되고, 전략기획 뿐만 아니라 정책 개발 및 문제 해결에 활용되는 기본적 관리 수단이 되는 조직 내·외부요인에 대한 평가방법(SWOT 분석)에 대해서도 구체적인 방향을 제시하고 있다.

SWOT 분석에 있어, 내부요인 평가를 조직의 강점과 약점을 확인하면서, 각종 사안, 문제점, 기회 등에 대응하는 능력을 평가하는 것으로 보아, 조직의 기본원칙이자 운영원리인 조직의 패러다임과 가치가 무엇인가를 밝히고 조직 서비스의 질을 결정해주는 정책과 절차를 조명해볼 것을 권장하였다. 구체적인 평가 과정으로, 먼저 조직이 그 기능을 어떻게 수행해 왔는가를 파악해보고, 그런 다음에는 현재의 조직 성과 수준을 판단해보며, 마지막으로 개선된 필요가 있는 분야를 찾아야 한다고 제시하고 있다. 단, 내부평가를 하는 이유가 실패를 처벌하기 위함이 아니라, 개선의 동기를 마련해주기 위해서라는 것을 강조하고 있다. 이처럼 조직내부의 강점과 약점에 대한 철저한 조사가 완료된 후에는 조직이 직면한 외부의 위협과 기회를 분석해야 한다고 밝히고 있다. 이러한 외부요인 평가를 위해, 먼저 현재의 외부 환경에서 나타나는 기회와 위협 요인을 확인하고 분석한 후에, 그러한 환경이 미래에 어떻게 변화할 것인지를 예측하고 전망하는 과정을 거칠 것을 권장하고 있다.

한편 SWOT 분석을 준비할 때에는 전략계획을 공식화하고 이것을 조직 외부인에게 공개할 것인가를 강조하고 있다. 조직의 약점을 파악하는데 있어 정직한 자세를 취해야 한다는 것은 분명한 사실이지만, 이를 문서화할 경우에는 그러한 내용이 잘못 해석되는 일이 없도록 하기 위해 많은 주의를 기울여야 한다는 것이다. 문제점이나 약점을 문서로 정리하는 경우에, 개선을 위한 기회를 강조하는 형식으로 작성할 수도 있다는 사실을 하나의 예로서 제시하고 있다.

<표 3-3> Arizona 주의 SWOT 분석

내부평가 : 강점 및 약점	외부평가 : 기회 및 위협
<p>1. 기관의 범위 및 기능의 개관</p> <ul style="list-style-type: none"> - 권한을 부여해주는 주 및 연방의 법령, 제정일 - 역사적 변천과정 및 주요 사안 - 고객/이해관계자의 기대, 대중의 이미지 - 프로그램 및 하위 프로그램의 구조 - 기관의 성과 - 성공의 이상적 척도로서의 기존의 성과측정 기준의 검토 <p>2. 조직적 측면</p> <ul style="list-style-type: none"> - 노동력의 규모/구성 (직원수, 하급자 구성비, 전문성 수준, 기술적 수준, 사무직원 수, 정원외 직원, 계층구조 등) - 조직의 구조 및 과정 (하위부서, 조직의 질, 조직관리스타일, 주요 관리정책/운영상 특성 등) - 하위부서, 사업소 등의 위치 및 이동조건, 서비스대상집단/규제대상집단의 위치 - 인적 자원 (훈련, 경험, 보상/혜택, 이직율, 사기 등) - 자산, 재정적 개선 요구사항 - 정보기술(IT) (기관 자동화 수준, 원거리통신, 기관 IT계획의 질적 수준, 자료 수집, 자료 추적 및 모니터링 시스템) - 주요한 조직내 사건 및 변화의 분야, 조직에의 영향정도, 변화에 대한 조직의 대응성 <p>3. 재정적 측면</p> <ul style="list-style-type: none"> - 예산 규모 (사업비 및 세출예산규모 증감추세, 주요 사업 등) - 기금 (연방기금, 진입금, 예산에 계상되지 않은 재원, 각종 사용료 등) - 타 정부와의 운영비 비교 - 예산과 프로그램/하위프로그램 구조와의 관계 - 예산이 현재 및 미래의 수요에 부응하는 수준 	<p>1. 고객에 초점을 맞춘 인구통계</p> <ul style="list-style-type: none"> - 특성 (연령, 교육, 지역별·개별적 요구사항, 주의 경제적·정치적·문화적 여건에 미치는 영향) - 추세 및 영향 (인구 변화, 인구통계학적 특성 변화 등) <p>2. 경제적 변수</p> <ul style="list-style-type: none"> - 실업율, 이자율 등 - 고객 및 서비스대상집단이 경제적 여건에 의해 영향받는 범위 - 향후의 미래 경제조건 및 그것이 조직, 고객 및 서비스대상집단에 미치는 영향, - 주의 재정적 전망 및 세입 예측 - 경제적 조건 변화에 대한 조직의 대응 <p>3. “기타” 정부 법령 및 규제의 영향</p> <ul style="list-style-type: none"> - 주요 입법, 주요 사안 등 - 현재의 정부 활동 (관련 정부조직, 주정부와의 관계, 조직운영에 미치는 영향 등을 확인) - 조직의 미래 정부활동 및 고객에 미칠 것으로 예상되는 영향 (기관 고유의 연방 위임사항 : 판례, 연방예산, 일반적 위임사항 관련 법령 등) <p>4. 기타 법적 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 향후 주 법령상의 변화로 인한 영향 - 판례의 영향 - 지방정부 요구사항의 영향 <p>5. 과학기술의 발전</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재의 기관 운영에 대한 과학기술의 영향 (시장의 재화/서비스, 원거리통신 등) - 향후의 기술적 진보로 인한 영향 <p>6. 공공정책 문제</p> <ul style="list-style-type: none"> - 현재의 사안 - 청소년 범죄, 아동 문제, 가정 문제

4. Phoenix 시의 전략기획

미 Arizona 주에 위치한 인구 120만 정도의 Phoenix 시는 민간부문과 공공부문을 망라하여 전 세계의 조직 중 조직 운영 및 전략적 관리에 있어 우수성을 보여준 100개의 조직을 선정하는 CIO-100을 여러 차례 수상했으며, 지방정부 중에서는 거의 유일하게 여러 차례에 걸쳐 상위에 랭크되어 왔다. 특히 2001년에는 선정된 100개의 조직 중 지방정부로는 유일하게 포함됨으로써 공공부문에 있어 혁신적인 과정과 수단들을 통해 긍정적 업무 성과를 이룩한 조직이라는 것을 전 세계에 입증한 바 있다.

이처럼 Phoenix 시가 긍정적인 업무성과를 달성하게 된 데에는 전략기획의 효과적 활용이 커다란 역할을 담당하였다. Phoenix 시도 재정적 압박과 더불어 더욱 치열해지는 국제적 경쟁시대를 맞이하게 되어, 지방정부의 경쟁력을 제고하면서 주민에 대한 대응성을 높여 주민에게 보다 질 높은 서비스를 제공하기 위해 전략기획을 도입하였다. 그럼에도 불구하고 Phoenix 시가 다른 지방정부와는 구별되는 우수한 성과를 보이게 된 데에는 여러 가지 이유가 있는데, 그 대표적인 것으로 리더십과 커뮤니케이션을 들 수 있다. Phoenix 시의 전략 기획을 성공으로 이끈 리더십 전략과 커뮤니케이션 활성화 전략을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1) Phoenix 시장의 혁신적 리더십

일반적으로 성공적인 전략기획을 위해서는 상하를 막론하고 조직의 모든 수준에 있어서 효과적인 전략관리와 운영이 이루어져야 하는데, Phoenix 시의 경우 참여적인 리더십이 다양한 수단과 과정을 통해 효과적으로 발휘됨으로써 긍정적 요인으로 작용하게 된 것이다. Phoenix 시장은 명확하고 일관되며 가시적인 리더십으로 조직의 상층부와 함께 전략기획에 자신이 직접 참여(personal involvement)하여 그 전과에 적극적인 역할을 담당했다. 즉 시장 자신이 조직의 비전, 전략적 방향 및 전략목표 등을 개발하는데 참여하고, 공무원과 주민들에게 직접 설명하고 전달하여 전략기획의 전과에 직접적이고 주도적인 역할을 담당하였다.¹¹⁾ 또한 위기의식을 통해 고객

11) Phoenix 시장은 온라인 상에서의 많은 정보 제공과 이에 대한 시민의 접근성을 제고한 공로를 인정받아, 1998년에 PTI(Public Technology Incorporated)가 수여하는 과학기술리더상(Technology Leadership Award)를 수상한 바 있다.

지향적 행정을 추진하였다. 치열해지는 경쟁과 불안정성이 증가하고 있는 급격한 환경변화에 시 조직 또한 위기의식을 가지고 운영될 필요가 있었다. 이것은 고객지향적 행정을 추구함에 있어서도 마찬가지여서, 위기의식을 가지고 생존해가기 위한 전략을 펼치는 것은 행정이 고객지향적으로 나아가게 하는 주요한 동인(動因) 중 하나라 할 수 있다. Phoenix 시장은 이러한 위기의식을 가지고 있었고, 이러한 위기의식을 고객지향적 접근을 강화하는 방향으로 적용한 것이다. 즉 적극적 커뮤니케이션을 통해 조직구성원들에게 위기의식을 강조하면서, 비전과 전략적 목표에 위기의식을 반영하였다.

한편, 조직의 성공을 위해서는 최고관리자의 노력과 개인적 능력은 물론 조직의 모든 수준에서 리더를 촉진하고 개발하며 보상해주는 조직리더십체계(organizational leadership system)를 수립하여 유지해야 할 필요가 있다. Phoenix 시의 경우 시장이 조직의 목표, 전략, 성과측정 등을 기초로 하부조직들을 효과적으로 결합하고자 하는 것을 목적으로, 상하 계층에 상관없이 모든 구성원에 의한 참여와 혁신을 유도하도록 구조화하여 운영하고자 하였다. 최고관리자가 조직구성원들에게 권한을 부여하는 것은 조직의 성공을 위한 핵심적 요소 중 하나로, 조직구성원들이 기획과정 및 정책 결정에 충분히 참여하고 성과에 대해 책임을 질 수 있어야 한다. 이를 위해서 시장은 조직구성원에 대한 훈련에 필요한 적절한 수단과 접근성이 확보되도록 하였고, 전략적 목표의 달성을 기준으로 개인의 성과를 판단하는 것은 물론 행정적 보상과 조직의 성과를 공식적으로 연계하고자 노력하였다. 예를 들어 Phoenix 시는 매년 4월에 성과가 우수한 공무원과 팀을 대상으로 우수공무원 표창(Employees Excellence Awards) 제도를 시행하고 있는데, 1999년의 경우 6명의 공무원과 15개 팀이 수상한 바 있다. 이처럼 시장이 리더십을 바탕으로 전략관리에 있어 적극적인 역할을 담당해 온 것이 성공요인으로 작용했다고 할 수 있다.

2) 커뮤니케이션의 활성화

전략기획의 성공에 있어 효과적인 커뮤니케이션은 필수적 요인으로, 이를 통해 비전과 가치의 개발이나 조직의 합리적 구조화 및 운영이 보다 성공적으로 이루어질 수 있게 된다.

먼저 Phoenix 시는 외부와의 커뮤니케이션으로, 주민들의 목소리를 듣기 위한 노력을 지속적으로 추진하였다. 즉 조직의 최고관리자 및 상급관리자들이 고객의 요구

와 기대를 보다 잘 이해하고 이것을 비전의 수립에 반영하는 노력을 기울였다. 주민에게 ‘일체형 서비스(Seamless Service)’를 제공하기 위해 전 부서가 하나의 팀이라는 입장에서 여러 종류의 직간접적인 방법을 활용하여 현재와 미래의 고객 요구사항에 대한 정보를 파악하고자 하였다. 이를 구체적으로 살펴보면, 시 행정서비스의 질에 관한 주민의 의견을 적극적이고 정기적으로 수렴하기 위해 매년 2회에 걸쳐 ‘주민의 견조사(Community Attitude Survey)’를 시행하고 있으며, 주민들과의 통화에 있어 응답, 담당자연결, 협의 등을 위한 능력을 개선하기 위한 훈련을 수 천명의 공무원들에게 시행하였고, 각 분야별 공무원들이 고객에 대한 행정서비스 개선을 위한 방법을 개발하도록 하였으며, 비디오교육을 통해 주민들과에 접촉에 있어 공무원들이 주민을 도울 수 있는 많은 방법을 구체적으로 보여주었다. 아울러 알파벳순으로 시의 서비스와 담당자 전화번호를 상세하게 적어놓은 ‘일체형 서비스 모음집(Seamless Service directory)’을 책자 및 온라인 상에서 활용할 수 있도록 하여 시 공무원들이 주민에게 가장 알맞은 서비스와 전화번호를 빠르게 찾아 제공할 수 있게 하고 있다. 이처럼 Phoenix 시는 전략기획의 성공을 위해 핵심적 이해관계자로서 주민과의 커뮤니케이션을 강화하고 활성화하기 위한 노력을 다양한 방법을 통해 추진하였다.

이 밖에도 Phoenix 시는 외부적 커뮤니케이션의 일환으로 국제적 교류를 다각도로 추진하고 있는데, 각종 정보와 아이디어를 공유하고 국제적 혁신사례를 파악하기 위한 국제회의의 개최 및 참여 등을 통해 시의 경쟁력 제고와 혁신을 위해 노력하였다. 예를 들어 1995년에 독일의 Carl Bertlesmann 재단이 후원한 ‘우수지방정부간 국제네트워크(International Network for Better Local Government)’에 참여를 요청받은 10개 도시 중 하나였고, 이 재단의 1998-2000년도 사업에 참여하면서 다각적인 국제 교류를 추진한 바 있다.

다음으로 Phoenix 시는 전략기획에 있어 대단히 중요한 성공 요인인 조직 내부 커뮤니케이션을 활성화하고자 노력하였다. 목표가 명확하지 않으면 조직의 혼란은 가중될 수 있고, 명확한 목표에 따른 조직 내의 커뮤니케이션이 잘 이루어질수록 조직구성원들이 자신이 수행해야 할 일을 결정하는 것이 보다 용이해진다. 반면, 조직구성원들이 전략기획 과정의 일원으로 그 과정에 참여가 이루어지지 않는다면 아무리 좋은 계획이더라도 그것은 의도대로 집행되지 않을 것이다. 따라서 조직원들에게 조직 목적 달성의 책임을 부여하기 위해서는 그들에게 직접 조직의 목적을 가시적이고 구체적으로 보여주어야 한다. 이를 통해 모든 구성원들이 조직의 사명, 비전, 가

치를 언제라도 명확하게 말할 수 있어야 하고, 전략계획과 자신과의 관계를 알고 있어야 한다. 이러한 인식에서 Phoenix 시는 전략기획 과정에 있어 7개 항목의 비전 개발에서부터 500명 이상의 시 공무원이 직접 참여하도록 하면서, 전 기획 과정에 내부 조직원의 참여를 보장했다. 한편 많은 조직에 있어 전자적 커뮤니케이션이 대단히 많이 활용되고 있지만, 관리자들도 조직 내 모든 수준의 구성원들과 직접적으로 대화하고 상호작용 하는 것이 성공에 있어 필수적이고, 그것은 구성원의 사기와 밀접한 관련을 가진다. 이러한 측면에서 Phoenix 시는 전자게시판이나 이메일, 음성 메일 등과 같은 전자적 방법을 활용하면서 직접적 대화, 업무회의, 직원 공청회 등과 같은 대면적 방법도 함께 활용하였다. 결국 Phoenix 시의 경우 이와 같은 커뮤니케이션을 활성화하기 위한 노력이 효과적으로 이루어져 전략기획의 성공에 크게 기여했다.

5. 사례 종합

이제 지금까지 미국 지방정부가 전략기획을 기획을 도입하고 발전시킨 사례들을 통하여 우리나라 지방자치단체에 도입할 때 고려해야 할 시사점을 간략하게 살펴보면 다음과 같다.

우선, 공공조직에 전략기획을 도입해야하는 궁극적인 목적은 타당한 전략계획의 수립에 있는 것이 아니라, 공공조직 자체의 ‘기획역량(organizational capability to plan)’을 제고시키는데 있다는 것이다. 현재 우리나라의 경우에도 많은 지방자치단체가 어느 정도의 여건분석이나 환경분석에 기초하여 전략계획의 성격을 가진 장기적 계획을 수립하고 있는 것이 사실이고, 서울시와 같은 일부 지방자치단체의 경우에는 통합성과주의예산제도¹²⁾와 같은 전략기획의 요소들이 확립되고 있는 상황이다. 그러나 우리나라의 경우에는 Arizona 주와 같이 지방자치단체 내부의 행정기관들이 자

12) 서울시에서 시행하고 있는 통합성과주의예산제도는 통합적 성과관리를 위해 성과계획서 작성시 목표관리제 및 심사평가제도의 취지를 염두에 두고 전략목표와 성과목표 및 성과지표를 작성하게 함으로써, 목표관리체계와 성과계획서상의 목표체계를 일치시키고 예산의 편성 및 집행체계도 사업단위 중심으로 전환하려는 제도이다. 서울시는 2001년에 성과주의예산제도를 도입하였고, 2002년도부터는 통합성과주의예산제도를 시행하고 있다.

기 기관의 고유한 역량 및 환경에 맞추어 외부전문가가 아닌 스스로 전략기획을 추진하는 경우는 거의 없다. 즉 전략기획의 가장 중요한 목적은 조직의 기획능력을 제고시켜 변화하는 환경에 대해서도 조직이 능동적으로 대응할 수 있도록 함으로써 바람직한 비전을 실현할 수 있게 하는 것임에도 불구하고 계획의 수립만을 중요시할 뿐 조직 자체적인 기획역량 제고에는 무관심한 것이 사실이다. 이런 면에서, Arizona 주가 제시하고 있는 전략기획의 수행방법과 기본적인 SWOT분석 방법 등은 우리의 공공조직이 전략기획을 스스로 수립함에 있어 참조할 수 있는 유용한 내용을 담고 있다고 할 수 있다.

다음으로, 전략기획의 과정에서 환경분석이나 이해관계자 분석이 충분하게 이루어지지 않을 경우, 미래의 환경변화에 충분히 대처하지 못함은 물론 계획의 방향 자체가 잘못될 수 있다는 점이다. 현재 우리나라의 경우 대부분의 중·장기계획이나 비전 수립에 있어 환경분석을 행하고는 있으나 체계적인 환경분석이나 이해관계자 분석에 기초하여 수립하는 수준에 이르지 못하는 못하고 있기 때문에, 환경분석 및 이해관계자 분석을 행하였음에도 불구하고 철저한 분석이 이루어지지 않음으로 인해 전략목표의 달성에 있어 문제점이 발생했던 Oregon 주의 경험은 우리에게 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

또한, 전략기획의 성공적 추진을 위해서는 자치단체장의 적극적·참여적 리더십은 필수적이라는 것이다. 자치단체장의 리더십은 우선적으로 제도의 도입 자체를 결정하는 중요한 요인으로, 전략기획이 발달한 미국의 경우 지방정부가 전략기획을 도입하는데 있어 지방정부 관리자의 리더십은 결정적인 영향력을 행사한 것으로 밝혀진 바 있다(Berry & Wechsler, 1995). 이처럼 제도의 도입 자체에도 자치단체장의 영향력은 지대하지만, 전략기획의 성공을 위해서는 조직의 모든 수준에 있어서 효과적인 전략관리와 운영이 이루어져야 하기 때문에 조직 전체에 영향력을 발휘할 수 있는 자치단체장의 역할은 대단히 중요하다고 할 것이다. 이러한 측면에서 조직 구성원이 전략기획에 적극적으로 참여하도록 유도하면서 교육훈련과 포상제도를 통해 제도의 성공을 뒷받침해준 Phoenix 시장의 리더십은 귀감이 되는 사례라고 할 수 있다.

마지막으로, 조직의 커뮤니케이션 활성화가 전략적 기획의 성공에 있어 핵심적인 요인이라는 것이다. Phoenix 시가 조직 외부 이해관계자들의 의견을 적극적으로 수렴한 것은 물론, 모든 조직 구성원이 적극적 내부 커뮤니케이션을 통해 전략기획의 전 과정에 참여하도록 함으로써 계획의 수립은 물론 집행에 있어서의 효과성까지도

확보한 것 역시, 부서간·상하간 커뮤니케이션이 활성화되어있지 않은 우리 지방자치단체의 현실을 고려할 때 시사하는 바가 크다고 할 수 있다.

이상의 사례들을 종합해볼 때, 어떤 기관이나 조직의 성공에는 다양한 요인들이 작용하겠지만, 경험적으로 볼 때 중장기적인 시각에서 환경변화에 대한 적절한 전략기획이 이들 성패의 결정적인 요인들 하나이었다는 데에는 의심의 여지가 없다. 민간부문에서도 전략기획을 도입한 기업은 이미 변화하는 내·외부 환경에 적절히 적응하여 어려운 상황 속에서도 오히려 고도의 성장을 지속해 반면, 환경변화를 극복하지 못하고 쇠퇴하거나 도산되어 버린 기업들을 볼 수 있다. 이들의 모습을 통해 우리는 전략기획이 기업의 성과를 결정하는 중요한 요소임을 확인할 수 있고, 이는 지방자치단체를 포함한 공공부문에 의미있는 시사점을 보여준다.

제3절 민간부문의 전략기획 성공사례

1. 전략기획 성공사례

전략기획을 도입한 많은 민간기업 사례 중에서, 최근 전략기획을 통해 탁월한 경영혁신 성과를 보인 일부 기업의 성공사례에 대해 살펴보고자 한다. 이를 위해 GE, NOKIA, PHILIPS, CHRYSLER 등의 4개 기업의 경영혁신 과정과 그 성과를 간략하게 살펴보면 다음과 같다(신철호, 2002: 386-395).

1) GE

GE는 전 산업 분야의 기술 경쟁과 가격 경쟁의 심화와 함께, 1980년대에 미국기업들의 국제경쟁력 쇠퇴의 위협이라는 위기적 환경변화에 직면하여, Jack Welch 회장의 주도하에 전략적 경영혁신을 추진하였다. 그는 “눈앞의 현실을 인는 그대로 직시하고, 그것을 회피하지 말라”, “늦기 전에 변화하라. 시기를 놓치지 않는 과감한 구조조정을 하라. Timing을 놓치면 생존할 수 없다”라는 인식 하에, 모든 GE인에게 개혁의 확고한 비전을 제시하고 이를 끊임없이 설득하고 강력히 추진함으로써 새롭게 기업을 탄생시켰다.

구체적으로는 1980년대 전 산업 분야에서 다가올 극심한 기술 경쟁과 가격 경쟁의 시기를 예견하고 지속적인 경쟁력을 유지하기 위한 명확한 미래 비전 하에 사업 방향을 설정하였다. 그리하여 1980년대 초 150개 이상의 방대한 사업 분야를 핵심사업 분야, 기술사업 분야, 서비스사업 분야의 3가지로 집중시켜 11개 사업군으로 구조조정을 단행하였다. 그리고 내부역량의 제고를 위해 선택한 사업분야에서 세계 1-2위의 경쟁력을 달성한다는 목표 하에, 조직의 장벽을 제거하고 구성원들이 자유롭게 의견과 아이디어를 주장할 수 있고 모든 조직원이 주인이 되는 기업문화를 배양하였다. 또한 사람과 생각을 바꾸는 Work-out 운동을 추진하였고, 세계적으로 성공하고 있는 초우량기업들과 경영정보를 상호교환하는 협정을 통해 Best Practice를 도입하였다. 그 밖에도 수주부터 대금결제까지 전 프로세스에서 부가가치 창조에 기여하지 않는 프로세스를 과감히 제거 또는 축소시키는 OTR(Order to Remittance), 고객의 요구에 초점을 맞춘 여러 부서간 공동회의인 QMI(Quick Market Intelligence), 완성품 뿐만 아니라 설계, 생산, 판매, 서비스의 전 프로세스에서 무결점을 추구하는 Six Sigma 품질 운동 등을 추진하였다.

2) NOKIA

NOKIA는 1980년대 후반에 주력제품인 가전제품 시장의 공급 과잉과 임금 상승으로 위기 환경에 봉착하였다. 또한 1980년대 후반의 세계적인 경기 침체와 핀란드 금융위기로 사업 다각화에 투입된 자금이 악성부채화되어 한계기업으로 전락하게 되었다. 더구나 동구권 와해로 NOKIA의 제지, 고무 등의 수출주력시장인 동구권 시장이 상실되는 위기에 처하였다. 이와 같은 위기적 환경변화에 직면하여, 1992년에 취임한 NOKIA의 Ollila 회장은 최고경영자가 재무정보를 가득 담은 보고서를 읽는데 그치지 않고, 기업이 나아가야 할 방향과 미래의 모습을 이해하고 제시하고자 노력해야 한다는 인식 하에, “5년후 회사 모습은?”과 “NOKIA가 잘 할 수 있는 것은?”이라는 질문에 대한 해답으로, 정보통신 분야에 모든 자원을 집중시키는 전략을 추진하였다. 이러한 과정에서 기존 사업 중 정보통신 분야를 제외한 제지, 화학, 전선, 기계, 가전제품을 모두 매각처분하였다.

구체적으로는 조직 내부역량의 제고를 위해 본사인력은 100명 미만으로 하면서 현지화를 지향하는 분권화된 조직구조를 채택하고 적극적으로 아웃소싱을 활용하는 전략을 추진하였다. 또한 모든 R&D 기능을 디지털 셀룰러 폰 기술에 집중시키면서

젊은 세대의 등용과 기술력 확보를 위해 전체인력의 30%인 1만 3천 명을 R&D 인력화하여 연구인력을 확대하였고, Concurrent Engineering 체제의 구축을 통해 지역별 제품사양의 차이를 최소화하였다. 또한 경영진을 국제적 경험이 있는 40대 경영진으로 대폭 교체하면서 적극적인 세계화 전략을 추진하였다. 이와 같은 사업구조조정은 스피드경영을 통해 5년만에 완결되었다.

3) PHILIPS

PHILIPS는 1980년대 말 세계전자시장에서 일본기업에 추월당하게 되어, 1987년에는 PHILIPS의 본고장인 유럽에서도 SONY, NEC에게 밀려나는 상황에 놓이게 되었고, 이로 인해 1990년에는 26억 달러 규모의 적자를 기록하는 기업으로 전략하게 되었다. 이와 같은 위기적 환경 변화에 직면하여, Jan D. Timmer 회장은 고객지향적 사고를 기반으로 “당신의 고객은 당신의 상사와 같다”, “어느 기업이든 그 인적자원의 의식과 자질이 중요하며 기업구조조정의 핵심은 결국 의식혁명이다”라는 인식 하에, 전략적 경영혁신을 추진하였다.

PHILIPS는 먼저 의식개혁을 위해 맞추어 센추리언 운동(Operation Centurion)을 전개하였다. 센추리언은 로마 군대 단위인 1백명을 이끄는 리더를 의미하는 것으로, 토론과 포럼을 활성화시켜 관료주의, 무사안일주의, 고정관념을 타파하려 하였다. 구조조정 차원에서는 흑자를 내고 있어도 경쟁력이 없는 사업은 과감히 매각하여 PHILIPS의 60여 개 사업을 일상용품, 전략적 부품, 전문시스템, 서비스의 4개 분야로 통폐합하였고, 1990년에서 1994년 사이에 31만 명의 임직원을 25만 명 규모로 감축하였다. 또한 상품성이 있는 분야에 연구개발비를 집중투자하면서 외국 기술을 과감하게 도입하였고, 기술 지상주의를 벗어나기 위해 마케팅 능력에 기업의 자원을 집중시키는 전략을 추진하였는데, 그 일례로 소비자 중심의 마케팅을 위해 소비자 정보센터를 설치·운영하였다. 아울러 대외 환경 변화에 대응하기 위해 적극적인 현지화 전략을 통해 세계화를 추진하였다.

4) CHRYSLER

CHRYSLER는 1980년대 중반에 방위산업체, 전자우주시스템, 렌터카 등의 사업다각화에 실패하는 상황에 직면하게 되었다. 이에 Robert J. Eaton 회장은 CHRYSLER

에 순수자동차업체로서의 명확한 비전을 제시하면서 경영혁신을 추진하였다. “열정, 속도, 성장”을 기업의 모토로 하였는데, 이것은 좋은 차를 만들겠다는 열정을 종업원들에게 심어주고 속도를 통해 추진력을 유지함으로써 성장을 이룩하겠다는 것이었다.

이를 위해 먼저 비용절감과 품질개선을 위해 협력업체 참여를 유도하고, 종업원들의 참여를 유도하여 핵심적인 아이디어와 팀워크체제를 구축하였다. 즉 협력업체에 원가절감 프로그램을 도입하였고, 1천 개의 소규모 팀을 구성하는 품질개선 파트너십 프로그램을 통해 혁신적인 아이디어를 장려하였다. 또한 플랫폼 그룹(Platform Group)을 설치·운영하여, 기능 중심으로 설계되었던 조직을 상품중심으로 전환시켜 상품 리드타임을 줄이고 품질을 제고시켰다. 아울러 상품 개발과 제조 과정을 유기적으로 연결시키는 ‘가상제조시설’로 불리는 자동화된 제품 및 프로세스 관리시스템을 구축하여 제품 개발시간을 단축하였다.

2. 사례 종합

1980년대 초반부터 경영혁신을 시작한 GE를 제외하고 3개 기업은 모두 1990년대 초반부터 경영혁신을 시작하여 그 성과를 1990년대 중반 이후에 얻기 시작하였다. 이는 전 세계적으로 미국과 유럽 기업들이 다시 경쟁력을 회복하기 시작한 시기와 일치한다.

이들 4개 기업의 공통점은 탁월한 통찰력을 갖춘 최고경영자의 취임으로부터 시작한다. 이들은 내·외부 환경 분석을 통해 우선적으로 미래에 집중할 사업영역과 경쟁역량을 명확히 하였고, 이를 달성하기 위해 과감한 추진력과 실행력을 보였다. 이들은 우선적으로 기업의 사업구조를 조정한 후 조정된 사업구조에서 경쟁력을 갖추기 위한 새로운 경영프로세스 메커니즘 구축에 주력했다. 특히 사업구조조정 면에서 특기할 사항은 속도와 과감성이었다. 즉 명확히 정의된 사업구조를 조속히 달성하기 위하여 빠른 사업구조조정에 착수하였고, 이익이 나는 사업일지라도 새로운 사업구조에 맞지 않으면 과감하게 처분하였으며, 처분된 사업의 매각대금을 선택된 사업영역에 과감하게 투자하였다.

또다른 공통점은 경영혁신의 성과는 전 구성원의 동참에 의하여 주도되었다는 것이다. 이들 경영자는 종업원들이 자율적으로 참여할 수 있는 기업문화를 구축하는데

전력을 다했다. 즉 활발한 토론과 아이디어를 창출할 수 있도록 종업원의 참여의식을 고양시키는 여러 가지 프로그램을 꾸준히하고 지속적으로 실행하였다. 그 밖에도 이들은 세계기업으로서 현지화와 분권화를 동시에 추진함으로써 의사결정의 속도를 높였다.

결과적으로 이들 기업들은 미래에 대한 명확한 비전을 갖춘 최고경영자가 집중할 사업영역을 선택하고 선택된 사업영역에서 최고의 성과를 내기 위한 경쟁우위를 지속적으로 창출할 수 있는 메커니즘을 구축함으로써 경영혁신에 성공하였다고 평가할 수 있는데, 이와 같은 경영혁신의 모든 과정에 있어 기초가 된 것이 전략기획이었던 것이다.

제4절 전략기획의 성공요인과 전략

1997년 미국의 연방벤치마킹공동연구팀(FCBST: Federal Consortium Benchmarking Study Team)은 기업과 정부에서의 전략기획과 관련된 많은 경험과 사례에 대한 연구를 통해, 전략기획의 성공요인과 성공전략을 제시하였는데, 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1. 전략기획의 성공요인

FCBSD는 기존의 수많은 전략기획 도입사례에 대한 연구를 통해, 전략기획을 성공적으로 추진하고 그 효과를 극대화하기 위해서는 다음과 같은 10가지 요인을 충족해야 한다고 제시하고 있다(FCBST, 1997).

첫 번째, 고객의 목소리를 듣기 위해 적극적이고 다양한 방법들을 활용해야 한다. 즉 고객과 관련된 정보와 고객으로부터 제공된 정보의 중요성을 인식해야 한다는 것으로, 여기서의 정보는 시기적절하고 정확하며 완전한 정보를 말한다.

두 번째, 비전과 가치에 따라 조직을 운영해야 한다. 비전과 가치는 다양한 내부 조직들을 결합해주는 개념적 틀을 제공하고, 그 조직이 담당해야 할 역할의 경계를 설정해주며, 조직 전체를 이끌어나가는 기준이 준다.

세 번째, 전략계획의 수립 및 전개 과정에 최고관리자층이 분명하고 지속적이며

가시적으로 관여해야 한다.

네 번째, 조직의 모든 수준에 걸쳐 잘 활용될 수 있게 하기 위해서는 기획 과정이 잘 구조화되고 모든 조직구성원이 기획 과정을 잘 이해해야 한다. 즉 기획이 어떻게 이루어지는지, 조직내의 각 수준별로 무엇이 기대되는지, 조직의 여러 요소들을 어떻게 조화시키는지에 대해 모든 조직구성원이 이해하고 있어야 한다는 것이다.

다섯 번째, 효과적인 내부 커뮤니케이션이 필수적이다. 내부 커뮤니케이션은 기획과 집행간의 연계라고 측면으로 이해될 수 있는 것으로, 조직 구성원들이 성공을 달성하는데 있어서의 자신의 역할을 충분히 이해해야 한다는 것이다.

여섯 번째, 계획을 만들어내는 것이 중요한 것이 아니라 기획 과정 자체가 중요하다. 기획 과정은 시작과 끝을 알 수 없는 연속적인 과정이자 유연하고 역동적인 과정으로, 이러한 과정에는 고객, 경쟁자, 시장 변화 등에 대한 새로운 정보들이 계속적으로 필요하다.

일곱 번째, 성공을 위해서는 조직원들이 조직의 이상(ideal)을 실천할 수 있어야 하므로, 전략기획을 지원해주기 위한 조직의 능력이 필수적이다. 따라서 조직은 조직원의 능력을 고려해야 하고, 그들이 필요한 지식, 기술, 수단 등을 습득할 수 있게 해주어야 한다.

여덟 번째, 인센티브 및 보상과 연계된 성과측정이 조직의 모든 수준에 적용되어야 하고, 성과 책임이 명확하게 배분되고 잘 이해될 수 있어야 한다.

아홉 번째, 조직의 문화를 변화시켜야 한다. 기획이 문화를 변화시키든 문화의 변화가 기획과정의 수행을 촉진하든 간에 문화는 변하게 되고, 따라서 조직의 문화를 현 상태 그대로 유지하는 것은 대안이 될 수 없다.

열 번째, 고객의 목소리를 듣고 고객지향적인 전략기획을 수행하는 것은 그저 좋은 생각이 아니라 절대적인 원칙이다.

이상에서 살펴본 10가지 성공요인은 미국에 있어 그간의 성공사례에 대한 연구를 통해 도출된 것이기 때문에, 전략기획의 일반적 성공요인으로서 그 의미가 크다고 할 수 있다. 따라서 우리의 경우에도 전략기획을 도입하여 추진하게 된다면, 우리 공공부문의 고유한 특성과 환경을 고려해서 전략기획을 추진하되, 실제적인 적용사례에 대한 평가를 통해 도출된 이와 같은 요인들을 반드시 고려함으로써 시행착오를 줄이고 효과를 극대화할 수 있을 것이라 판단된다.

2. 전략기획의 성공전략

FCBSD는 앞서 살펴본 성공요인 외에도, 성공사례에 대한 분석을 통해 전략기획의 성공적 수행을 위해 필수적인 성공전략들을 소개하고 있다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(FCBST, 1997).

1) 전략기획 과정상의 성공전략

(1) 리더십 전략

전략기획의 성공을 위해서는 상하를 막론하고 조직의 모든 수준에 있어서 효과적으로 전략적 관리와 운영이 이루어지는 것이 필수적이므로, 조직의 상층부 역시 효과적 운영이 이루어지는 것이 필요하고, 이러한 측면에서 효과적이고 참여적인 리더십이 요구된다.

성공사례에 대한 연구 결과, 다양한 수단을 통해 리더십이 효과적으로 발휘되었던 것으로 나타났는데 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 직접적 관여(personal involvement)이다. 조직 상층부의 리더십은 전략기획의 모든 측면에 직접적으로 관여하게 되는데, 이 경우 효과적인 리더십이란 명확하고 일관되며 가시적이어야 한다. 성공한 조직에 있어 최고관리자는 전략적 관리에 있어 적극적인 역할을 담당하는 경우가 대부분이었고, 조직의 비전 및 전략적 가설들을 개발하는데 주도적인 역할을 했다. 구체적으로 성공한 조직에 있어 최고관리자는 직원 및 고객과의 공청회, 집행부 워크샵, 비디오 방송 등과 같은 직접적인 방법을 통해 전략적 비전을 직접 설명하거나 전달하였다.

둘째, 비전과 가치(vision and values)이다. 리더십은 비전을 현실로 전환하는 능력이다. 성공한 조직에 있어 최고관리자는 조직의 사명, 전략적 방향, 비전을 조직구성원 및 외부 고객들에게 명확하게 전달했다.

셋째, 위기의식(sense of urgency)이다. 급격한 환경 변화와 관리자의 리더십은 조직에 대해 실제적 위기의식을 조성할 수 있는데, 위기의식을 가지고 생존해가기 위한 전략적 펼치는 것은 보다 고객지향적인 기획을 제도화하는데 있어 배후에 숨어있는 동인(動因) 중 하나이다. 따라서 조직은 위기의식을 가지고 운영될 필요가 있다는 것이다. 성공한 조직에 있어 최고관리자는 위기의식을 가지고 있었고, 이러한 위기의

식을 고객지향적 접근을 강화하는 방향으로 적용하였다. 구체적으로는 비전과 관련된 적극적 커뮤니케이션을 통한 위기의식의 강조, 전략적 목표에의 위기의식 반영, 고객지향성과 구성원의 보상 문제를 긴밀하게 연계하는 등의 방법을 활용하였다.

넷째, 성공을 위한 구조(framework for success)이다. 성공적 리더란 최고관리자의 시간, 노력, 개인적 능력은 물론, 성공을 위한 구조를 마련해야 한다. 즉 성공한 조직은 관리자리의 리더십을 중요시함은 물론, 조직의 모든 수준에서 리더를 촉진하고 개발하며 보상해주는 조직리더십체계(organizational leadership system)를 수립하여 유지해야 할 필요성을 인식한다. 성공한 조직에 있어 최고관리자들은 조직의 목표, 전략, 성과측정 등을 기초로 하부조직들을 효과적으로 결합했다. 즉 조직의 상하 계층을 막론하고 모든 구성원에 의한 참여와 혁신을 유도하도록 구조화하여 운영하였다. 최고관리자가 조직구성원들에게 권한을 부여하는 것이 성공의 핵심적 요소 중 하나인 것으로 밝혀진 것으로, 조직구성원들이 기획과정 및 정책결정에 충분히 참여하고 성과에 대해 책임을 질 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해서 성공한 조직들은 조직구성원에 대한 훈련에 필요한 적절한 수단을 강구했고, 전략적 목표의 달성을 기준으로 개인의 성과를 판단하는 것은 물론, 행정적 보상과 조직의 성과를 공식적으로 연계하였다.

다섯째, 다양한 기법이다. 성공한 조직의 경우 최고관리자들은 기획 과정을 지원하고 미래를 예측하며 고객의 요구와 기대가 충분히 표출되도록 보장하기 위해, 시나리오 기획 및 위 게임 같은 다양한 기법들을 점점더 많이 활용하고 있다.

(2) 커뮤니케이션 전략

효과적인 커뮤니케이션은 전략기획의 성공에 있어 필수적 요인으로, 비전과 가치의 개발이나 조직의 합리적 구조화 및 운영이 보다 성공적으로 이루어질 수 있게 한다. 여기서 커뮤니케이션은 여러 방향의 대화로, 상향적이면서 동시에 하향적이고, 조직간에 수평적으로 이루어지는 것이다. 또한 조직 내부로부터 외부로 자유롭게 전개될 수 있어야 하고, 마찬가지로 조직 외부로부터 조직 내부로 자유롭게 전개될 수 있어야 한다.

성공사례에 대한 연구 결과, 커뮤니케이션은 두 가지 측면에서 효과적으로 이루어졌는데 그 구체적인 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 외부 커뮤니케이션으로 이것은 고객의 목소리를 듣는 것이다. 전략기획에

성공한 조직에 있어, 최고관리자 및 상급관리자들은 고객의 요구와 기대를 보다 잘 이해하고 이것을 비전의 수립에 반영하는 노력을 기울였다. 이들이 고객과의 커뮤니케이션을 위해 가장 많이 활용된 방법은 설문조사, 대표집단(focus groups)¹³⁾ 제도, 제안카드제(comment cards), 일대일 면담 등이었고, 일부 조직의 경우에는 커뮤니케이션을 위한 공식적인 장치를 마련하기도 하였다. 그 밖에도 현재와 미래의 고객 요구사항에 대한 정보를 파악하기 위해 여러 종류의 간접적인 방법이 활용되었는데, 전문적 혹은 기술적 관점에서 고객의 요구를 파악하기 위해 자문집단을 활용하는 것이 대표적인 방법이다.

둘째, 내부 커뮤니케이션이다. 조직 내의 커뮤니케이션 역시 전략기획에 있어 중요한 성공요인으로, 목표가 명확하지 않으면 조직의 혼란이 가중되기 때문에 명확한 목표에 따라 조직 내의 커뮤니케이션이 잘 이루어지게 하는 것이 중요하다. 이와 같은 내부 커뮤니케이션은 대면적 방법과 전자적 방법을 통해 대단히 다양한 형식으로 이루어질 수 있다. 한편 많은 조직에 있어 전자적 커뮤니케이션이 대단히 많이 활용되고 있음에도 불구하고, 관리자들이 조직내 모든 수준의 구성원들과 직접적으로 대화하고 상호작용하는 것이 성공에 있어 필수적이다. 왜냐하면 그것은 구성원의 사기와 밀접한 관련을 가지기 때문이다. 그리고 조직원들에게 조직 목적 달성의 책임을 부여하기 위해서는 그들에게 직접 조직의 목적을 가시적이고 구체적으로 보여주어야 한다. 이렇게 함으로써 모든 구성원들이 조직의 사명, 비전, 가치를 언제라도 명확하게 말할 수 있어야 하고, 전략계획과 자신과의 관계를 알고 있어야 한다.

실제로 성공한 조직에서 가장 빈번하게 활용한 내부 커뮤니케이션 방법은 전자계시판이나 이메일, 음성메일 등을 통한 전자적 커뮤니케이션이었다. 또한 대면적 방법으로는 직접적 대화, 업무회의, 대표집단 제도, 공청회 등이 수단이 활용되어졌다. 일부 조직의 경우에는 원거리 지역간에 화상통화를 활용하기도 하였고, 내부 직원에 대한 설문조사 등이 실시되기도 하였다.

13) 일부 조직에서 활용하고 있는 대표집단(focus groups) 제도는 일반 주민들 중에서 무작위로 선정된 사람들을 그룹화하여 그 사람들의 의견을 수렴하는 제도로, 그 목적에 따라서는 특정 부류의 집단에서 무작위로 선정하기도 한다. 한편 그 운영에 있어서 이러한 대표집단에 대해 외부전문가가 자문을 해주게 하는 것이 일반적이다.

2) 전략계획 개발상의 성공전략

(1) 기획의 준비과정

특정 조직이 대단히 성숙된 기획 과정을 보유하고 있는지 혹은 상대적으로 경험이 적은지 여부와 무관하게, 전략기획을 시작하기 전에 확고한 기획 구조나 체제를 개발하는 것은 대단히 중요하다. 실제적으로도 전략기획에 성공한 모든 조직들의 경우, 확고한 기획 체제를 구축한 후에 전략기획 과정이 1회에 그치지 않고 끊임없이 이어지고 순환되는 지속적인 과정으로서 전략기획을 수행했다는 공통점을 가지고 있었다.

구체적으로, 기획 과정의 개발 및 형성을 위해 성공한 조직들은 다음과 같은 핵심적 문제를 제기하고 이를 해결하는 방식으로 접근하였다.

- 전략기획 과정의 주체는 누구이고, 전략기획 과정에서 그 주체에 얼마나 많은 책임이 주어지는가?
- 그 조직에서 기획 과정을 누가 수행할 것인가?
- 기획 과정에서 고객 및 기타 이해관계자들이 어떻게 표현될 것인가?
- 전략기획 및 업무(business) 기획의 범위(horizon)는 어디까지인가?
- 기획 과정의 성공을 위해 어떠한 정보가 필요하고, 그 정보를 개발하고 관리할 책임을 누가 질 것인가?
- 달성되어야 할 성과는 무엇인가?
- 성공을 어떻게 규정할 것이고, 성공 여부를 어떻게 알 수 있을 것인가?
- 전략적 배치와 수행의 책임을 누가 질 것이고, 누가 도와줄 것이며, 어떠한 방법으로 할 것인가?
- 그 과정에 필요한 자원(재원, 인력, 기타 투입요소)의 보유실태는 어떠한가?

이와 같은 질문에 대해 유일한 정답은 없다 할 수 있어, 실제의 개별적 상황에 따라 다양하게 적용하게 된다. 즉 전략기획의 준비 방법과 기획 과정의 개발 및 전개 계획에 있어 유일한 정답은 없지만, 위에서 제시한 문제들은 그 조직의 차원에서 반드시 제기되어 해결되어야 하는 것들이고, 그것들이 모여서 성공적인 전략기획과정의 구조와 체제를 알려주게 되는 것이다.

이처럼 유일한 정답은 없지만, 여러 사례들로부터 도출되는 공통점은 고려될 가치

가 충분하기에 그것을 살펴보면 다음과 같다.

- 대부분의 조직에 있어 전략기획 과정의 주체는 그 조직의 최고관리자였다.
- 기획 과정이 조직 전체에 확산되기 전까지는, 기획 과정이 상급관리자에 의해 주도되고 추진되는 하향적 접근이었다. (즉, 전략계획의 수행 및 목적의 달성에 대한 책임이 각 업무 단위들에 주어졌다.)
- 전략기획 기능의 배분은 다양한 방식으로 이루어졌다. 즉, 조직 본부에 중앙집중적이고 핵심적인 기획 집단을 두고, 각 업무 단위들에 분산된 기획 기능을 부여하는 것으로, 경우에 따라서는 전략계획의 개발 및 수행을 지원하기 위해 외부의 자문집단에도 기능을 부여했다.
- 전략기획의 시간적 범위는 다양했다. 즉 짧게는 3년에서 길게는 20년 이상의 계획에 이르기까지 다양했다. 기간에 길어짐에 따라 예측의 정확성은 급격히 떨어지기 때문에, 거대하고 복잡한 과정이나 대단히 장기적인 사업들을 보유한 조직에 있어서 장기 기획에 대한 투자의 실익은 적었다. 하지만 그러한 전략기획의 시간적 범위와 무관하게 업무계획은 일반적으로 1-2년 단위로 수립된다.
- 업무 기획 과정은 예산 과정으로 이어지는데, 자원 배분 단계에서 양자는 밀접한 관련을 가졌다. 양자의 주기는 같은데, 보통 1년이나 1회계년도를 기준으로 했다.

(2) 외부 및 내부 정보의 수집 및 분석 과정

성공적인 전략계획 개발을 위해서, 전략계획은 정확하고 시기적절하며 완전한 정보에 기초해야 한다. 성공한 조직의 경우, 현재 및 미래의 고객의 요구사항들이 전략적 방향의 설정시 배후에서 동인(動因)으로 작용한다.

실제적으로, 성공한 조직들은 고객, 고객의 업무, 외부환경 및 시장 등을 확인하고 이해하기 위해 광범위한 방법과 접근을 활용했다. 다양한 정보원으로부터 효과적으로 획득될 수 있는 정보의 양이 많을 수록, 조직을 개선하고 변화시키며 경쟁적 이익을 획득하는 데 이러한 지식을 활용할 기회가 많아지기 때문이었다.

전략기획을 목적으로 한 외부 및 내부 자료의 수집은 일반적으로 환경적 주사(environmental scanning)로 알려져 있는데, 그것은 고객의 요구 및 기대, 기술 개발, 시장의 역동성, 인구특성, 정치, 사회적 추세 등과 같은 다양한 정보원으로부터의 정보를 수집하고 분석하는 것이다. 환경적 주사는 조직 운영에 영향을 미칠 수 있는

조직 내·외의 잠재적 정보원(情報源)을 확인하는 것으로부터 시작하여, 정보를 수집하고, 고객·관련사업·조직·조직의 미래 등의 측면에서 정보를 분석한다.

전략기획을 도입한 모든 조직들은 조직 내·외부의 정보를 지속적으로 수집하였고, 그 정보를 기획 과정의 모든 측면에서 활용하였다.

가. 외부 정보의 수집·분석

일반적으로 특정 조직의 실패는 조직 내부역량의 부족 때문에 발생하는 것이 아니라, 조직의 통제 범위 밖에서 발생하는 사건을 인식하고 대응하지 못하는 데서 되풀이해서 발생하게 된다. 외부 환경을 예측하는 방법들은 조직에 따라 다양하다. 하지만 여기서 중요한 것은 외부환경을 평가하기 위해 활용되는 특정 기법이 아니라, 전략 기획의 과정에 있어 외부환경에 대한 평가가 이루어지느냐이다.

따라서 성공한 조직들은 고객 및 각종 이해관계자들의 현재와 미래 자료를 수집하고자 노력했다. 그 구체적인 전략과 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 가장 일반적인 자료수집 기법은 고객의 피드백을 받는 것이다. 고객으로부터의 정보는 다양한 방법으로 파악되어졌다. 대부분의 조직들은 고객에 대한 정보를 확인하고 획득하기 위해 정교한 시장 조사를 수행하여, 1차 자료와 2차 자료, 질적 자료와 양적 자료를 모두 획득하였다. 피드백은 고객대표집단(customer focus groups)을 통해 이루어졌는데, 거기에는 고객의 이용 및 태도에 대한 조사, 공급자 및 관련기관 조사, 전화·메일·직접 면접 등을 통해 이루어졌다. 어떤 경우에는 수 천 명의 고객들로부터 매 주 메일을 받는 조사도 이루어졌다. 또 어떤 조직의 경우에는 고객의 요구조건과 관련된 상세한 데이터베이스를 운영하였고, 어떤 조직의 경우에는 포럼 주최를 후원하거나, 대표집단 회의를 지원하기도 했다.

둘째, 민간부문의 첨단기술기업들은 미래의 세계에 대한 계획을 수립하기 위해 미래학자들의 도움을 받기도 했다. 어떤 조직은 고위관리자들에게 스스로를 평가해볼게 하거나 조직 내·외부의 사람들로 구성된 팀을 구성하여 평가하게 하였다.

셋째, 또다른 기법으로는 잠재적 니즈(needs)나 조직이 대응하지 못한 니즈를 확인하기 위해 기존의 고객들에 대해 인터뷰를 하였다. 기존의 고객들이 미래의 상품이나 서비스를 확인하는데 있어 반드시 최선의 정보원은 아니지만, 그들도 상당한 영향을 미칠 것이기 때문에 그러한 방법을 활용한 것이다.

넷째, 일부 민간기업들은 고객의 니즈를 보다 잘 이해하기 위해 인류학자나 행태

학자들의 도움을 받기도 하였다.

다섯째, 모든 조직들은 경쟁자의 시장적 지위나, 계획, 강점 등을 평가하는 것이 필수적이라고 인식했다. 따라서 경쟁자의 상품, 서비스, 고객 등을 검토하고 각종 관련 정보를 획득하여 분석하였다.

이처럼, 성공한 조직들이 고객의 요구조건을 전략기획 과정에 구체적으로 반영하기 위한 정보를 수집하고 분석하는데 활용한 최선의 방법을 제시하기는 곤란하나, 모든 성공한 조직들은 수단을 막론하고 그러한 지식을 얻기 위해 노력했다는 사실이 중요하다고 할 수 있다.

나. 내부정보의 수집·분석

조직에 있어 고객의 니즈를 확인하는 것은 가장 중요한 단계이지만, 그런 다음에는 그 조직이 그러한 니즈에 대응할 수 있는가를 자문해보아야 한다. 즉 자신의 강점과 약점을 평가하면서 조직의 내부를 바라보아야 하는 것으로, 효과적인 전략기획을 위해서는 조직의 리더가 조직의 문화, 능력, 인적자원의 기술 등을 충분히 파악하고 있어야 한다는 것이다. 내부환경의 평가는 일반적으로 다음과 같은 두 가지 방법 중 한 가지를 통해 이루어지게 된다.

첫째, 기존의 성과에 악영향을 미치는 문화, 능력, 기술에 대한 평가이다. 이것은 기존의 성과를 기준으로 한 평가로, 고객의 직·간접적 피드백을 통해 이루어지게 된다. 이러한 방법은 현재의 상품과 서비스가 시간이 지나도 상대적으로 안정적일 것이라고 기대될 경우에 조직이 활용했던 방법으로, 이를 통해 기존 고객의 관점에서 기존의 운영을 개선하게 된다.

둘째, 표준적 과정에 악영향을 미치는 문화, 능력, 기술에 대한 평가이다. 이것은 표준적 기준을 통해 과정을 평가하는 것으로, 실제적으로는 말콤볼드리지상의 평가기준이 표준적 과정평가도구로 활용된 경우가 많았고, 보통은 조직의 고유한 특성과 문화에 따라 기준이 수정되어 적용되었다.

그 밖에도, 성공한 조직들은 기존의 목표나 범위 내에 사고를 한정시키는 전통적인 평가기법을 벗어나려고 시도하기도 하였다. 예를 들면 시나리오 기획이나 위게이밍(War Gaming)을 통해, 가능한 미래의 시나리오를 도출하였는데, 성공한 조직들이 이러한 기법을 활용한 것은 조직이 다른 시각으로 사안을 바라볼 수 있게 함으로써 보다 자유로운 사고가 가능하도록 하기 위함이었다.

(3) 전략적 방향의 설정

전략적 관리 과정에 있어 핵심은 전략적 방향(조직의 비전, 사명, 가치를 성취하기 위한 조직의 목표, 목적, 전략)을 설정하는 것이다. 전략적 방향이란 조직의 과거, 현재, 미래에 대한 조직의 지식 및 식견이 모아지는 곳이며, 그 조직이 조직의 활동과 자원을 일직선상에 맞추기 위해 선택되는 통로라 할 수 있다.

전략적 방향이 없으면 조직의 활동과 자원을 일관되게 정렬하지 못하게 되고 변화하는 환경에 대응하지 못하게 될 위험이 크다. 따라서 기획과정의 구조, 시기, 참여자 등과 무관하게, 모든 조직은 전략적 방향의 설정이 중요하다고 할 수 있다.

가. 전략적 방향 설정의 주체

그렇다면 누가 전략적 방향을 설정해야 하는가? 조직의 최상층부에는 최고관리자와 전략적 관리부서가 포함되지만, 누가 전략적 방향을 설정해야 하는가의 문제는 상황에 따라 다르다. 예를 들면, 기업의 리더가 기업의 전략을 설정할 수도 있고, 관리부서의 책임자가 설정할 수도 있다. 하지만, 성공한 모든 조직에 있어 다음과 같은 세 가지 요인은 공통적으로 적용되었던 것들이다.

첫째, 최고관리자는 항상 개인적으로 조직 전체 차원의 지침(guidance)을 설정하는데 직접적으로 관여했다.

둘째, 그러한 지침은 조직에 있어 하향식으로 내려졌다. 이것은 전략적 이슈들이 조직의 하층부에서 제기되었는지 여부나 전략적 사고가 조직 전반에 걸쳐 발생되었는지 하는 것과는 별개의 문제이다. 즉 성공한 조직에서는 조직의 하층부에서 고안된 전략적 지침이 상층부에서 지침으로 구체적으로 형성되고 정렬되었다는 것이고, 이와 같은 지침에서 각 하위조직의 관리자들은 자신의 역할을 파악했다는 것이다.

셋째, 전략적 지침은 직원들이 개발한 것이 아니라 조직의 관리자 스스로가 가장 중요하다고 생각한 것들을 설정한 것이다. 그것은 최고관리자가 개인적으로 설정할 수도 있고, 간부진으로 팀을 구성하고 이 팀을 최고관리자가 주도함으로써 이루어질 수도 있다.

그 밖에도 성공한 조직들은 전략적 방향의 설정에 있어, 새로운 경향을 논의하거나 상호간에 이익이 되는 협력, 제휴 등을 하기 위해 조직의 리더들이 다른 조직의 리더들과 지속적으로 접촉하는 경우가 많았다. 전략적 방향의 설정에 있어 이처럼

외부협력을 활용하는 것은 기준 설정, 시장 접근성, 경쟁력 제고 등과 직접적 상관관계가 있다고 할 수 있다.

또한 고객이 최선의 상품과 서비스를 받도록 하기 위해 점점더 많은 조직들이 외부와의 제휴와 협력을 추진하고 있는데, 이것은 외부의 강점을 취하기 위한 것으로 공공조직에도 마찬가지로 적용될 수 있는 것이다.

예를 들면, 어떤 조직의 경우 전략 개발 과정의 주요 요인으로서 이해관계자 집단의 요구사항들을 활용했다. 이러한 이해관계자들로는 공급자, 소비자, 직원, 이해관계자, 대중, 지역사회 등이었다. 이와 같은 조직에 있어, 구체적인 집행 전략(business strategy)은 네 가지 기능적 전략으로부터 개발되고, 이러한 기능적 전략들의 개발 및 통합을 통해, 이해관계자들의 니즈가 확인·표현·제기되는 전반적인 집행 전략이 형성되게 된다. 그 내용을 살펴보면, 조직이 운영되는 지역사회들과 공급자들의 요구조건이 조직의 생산 전략에 반영되고, 고객의 요구조건이 공급 전략에 반영되며, 조직구성원의 요구조건이 인적자원 전략에 반영되는 것이다.

나. 전략적 방향 설정의 대상

사례에 따르면, 모든 조직에 있어 전략적 지침은 최상층부에서 설정되었지만, 전략적 지침을 제공하는 수단은 조직에 따라 다양했다. 하지만 대다수의 조직은 조직의 사명이나 비전을 통해 전략적 방향을 제시했다.

모든 조직은 조직의 목적과 기능을 확인해서 사명을 제시한다. 여기서 중요한 것은 제시 방법이 아니라 조직 구성원들이 그러한 사명을 알아야 한다는 것이고, 그들이 각각 사명을 달성하기 위해 어떻게 도울 것인가가 중요하다.

비전의 정의 역시 다양해서, 우리는 ‘비전’이라는 용어를 여기저기서 많이 접하게 된다. 사실, 특정 조직이 그들의 전략계획을 제시할 때, 실제로는 비전과 가치의 진술로서 시작되게 되고, 그에 따라 세부 요인들은 제시하는 것으로, 여기서의 세부요인은 고객에게 그러한 가치를 제공하기 위해 조직원들이 함께 어떻게 일해야 하는가를 말해주는 것이다.

다. 전략적 방향 설정의 방법

전략기획을 성공적으로 설정하기 위한 공식은 없고, 다만 명석함, 통찰력, 경험,

전문지식, 행운 등이 필요하다고 할 수 있다. 하지만, 성공의 가능성을 높여주는데 활용되었던 개념과 체제로서 다음과 같은 것들을 고려할 필요가 있다.

첫째, 종합적인 내·외부 환경 평가가 매우 중요하다.

둘째, 예상치 못했던 인터넷의 성공에서 볼 수 있듯이 시나리오 기획의 개념이 중요하다. 시나리오 기획이란 발생가능한 미래의 상황을 확인하기 위한 활동으로, 조직의 미래 상태를 설명하고 그것을 달성하기 위한 전략과 계획을 도출해내도록 도와준다. 시나리오 기획은 이상향(Utopia), 세계적 현실(Global Reality), 가장 개연성이 높은 상황(Most Probable), 최악의 상황(Worst Case) 등의 네 가지 미래 시나리오가 설명하면서, 모든 상황에 공통적으로 필요한 요인들을 확인하고, 이것을 조직의 지도자들을 돕고 새로운 사업이나 서비스를 선정하는 데 활용함으로써 각 조직의 특성에 가장 잘 맞는 기획이 되도록 하는 것이다.

셋째, 일부 조직들은 그들의 비전을 구축함에 있어 사고의 범위를 확대하기 위해 위게임(war games)을 적용하기도 하였다. 그에 따라 기획가들은 고객, 경쟁조직, 그리고 그 조직의 역할을 배분했다. 이것은 미래의 경쟁적 상황을 상상하는데 도움을 주고, 그러한 경쟁적 위협에 대응하기 위한 전략을 도출하는데 도움을 줄 수 있으며, 역할 활동(role-playing activities)을 통해 사고를 넓혀준다.

이상에서 살펴본 시나리오 기획 및 위 게임 등은 대단히 유용한 기법이지만, 전략적 지침의 개발에 있어 가장 가치있는 활동은 환경적 변화에 대한 지속적인 평가로, 이것은 전략적 이슈에 대해 지속적으로 고려하게 한다.

한편, 미래의 비전을 창출하는 것만으로는 행동을 유도하기에는 충분하지 않기 때문에, 이상에서 살펴본 기법들을 활용하여 미래의 비전을 서술한 후에는, 그러한 상태에 도달하기 위해 요구되는 현재의 조건과 방법을 반드시 확인해야 한다. 즉 조직의 현재 상태와 성공을 위한 조건 간의 차이(gap)는 조직의 행동을 자극하는 긴박감을 조성하게 된다.

(4) 집행 : 전략적 방향의 행동으로의 전환

전략적 방향의 설정이 전략적 관리 과정에 있어 중추적 활동인 것은 사실이나, 그것을 실질적으로 사용할 수 없다면 그것은 쓸모 없는 것이다. 어떤 민간기업이 얘기하는 “5년에 대해서 생각하고, 6개월에 대해서 기획한다”는 말은 전술의 불안정한(변덕스러운) 성격을 말해주는 것이지만, 한편으로는 집행 기획의 중요성을 시사해주

는 것이다.

집행을 위한 기획 과정에서 중요시되는 것은 전략적 방향이 예산에 반영되어야 한다는 것과 집행을 위한 조직의 능력을 구축하는 것이다. 예산과정은 조직의 전략 수행에 있어 대단히 실질적인 부분으로, 모든 하위조직들이 우선순위를 정함에 있어 다양한 기준들을 적용하면서 예산과정에 참여해야 한다. 한편 조직의 능력은 사람과 과정에서 비롯된다. 성공적 집행을 위해서는 조직의 역량을 구축하고 강화하는 것이 필수적이기 때문에, 집행 기획에 있어 조직의 인적 자원과 조직의 업무집행과정을 효과적으로 구성하고 강화해야 한다.

앞서 전략기획에 있어 전체 조직원의 참여를 강조한 바 있는데, 집행을 위한 기획 과정이 진정한 의미의 상향식(bottom-up) 단계라고 할 수 있다. 즉 조직 상층부에 의한 지침이나 방향이 달성되기 위한 방법을 결정하는 것은 일하는 사람들의 책임이라는 것이다.

성공한 조직에 있어서는, 모든 수준의 조직 구성원들이 전략기획 과정에 능동적으로 참여함으로써 조직구성원이 가진 최선의 아이디어를 조직이 축적할 수 있게 되었고, 조직의 방향이 조직원에게 흡수될 수 있게 되었다.

(5) 성과 평가 및 보고

성공한 조직들은 성과 평가를 단순히 연말에 행하는 업무로 본 것이 아니라 관리 과정에 있어 필수적인 부분으로 보았다. 전략기획 과정에 있어 중요한 것은 이전의 기획 과정에서 습득된 지식을 통합함으로써 과정 및 계획을 개선할 수 있는 능력이기 때문이다. 또한 전략기획 과정을 가장 생동감 있고 역동적으로 유지하는 방법은 성과 결과와 정보의 피드백을 전략계획을 조정하고 전략기획 과정을 개선하는데 공격적으로 활용하는 것이기 때문이다.

성공한 조직들은 조직의 모든 구성요인들이 조직의 운영 및 조직의 미래 방향과 치밀하게 연계되도록 기획을 제도화하였다. 구체적으로 모든 조직들은 새로운 목표, 새로운 전략, 새로운 접근법 등의 설정에 있어 이전 연도의 결과를 활용했다.

이처럼 모든 조직들은 성과 측정의 중요성을 강조하였지만, 한편으로는 성과측정이 기획 과정에 있어 대단히 어려운 부분 중 하나라는 것을 인식하기도 했다.

제4장 서울시의 전략기획체제 구축 방안

제1절 서울시의 기획체제 분석

1. 서울도시기본계획

서울시에 있어 장기적 시각에서 도시의 발전방향과 미래상을 제시하는 도시기본계획이 수립되기 시작한 것은 ‘서울도시기본계획’이 수립·발표된 1966년부터라고 할 수 있다. 당시의 ‘서울도시기본계획’은 1985년을 목표년도로 하는 장기 계획으로 종합적 성격을 가진 계획으로는 최초로, 기본적인 성격은 국가차원의 경제개발계획에 있어서의 서울시 역할에 초점을 맞춘 계획이었고 그 수립과정에 있어서 체계적인 수립과정을 거치지 못해 수립된 지 5년이 채 못되어 수정하게 되었다. 이후 1978년에 2000년을 목표년도로 하는 제2차 「서울도시기본계획안」이 수립되었으나, 이 계획 역시 공포되기 전에 목표인구설정상의 비현실성과 상위계획인 수도권정비계획의 변경으로 인해 백지화되었고, 1980년 「서울 도시개발 장기구상 및 중기계획」이란 이름으로 수정이 이루어졌다. 그러나 이 계획 역시 1980년대 들어 중앙정부의 정책 변화 및 환경 변화로 말미암아 1984년 「서울도시기본계획안」을 다시 수정되었고, 1988년에는 서울 올림픽의 개최 등 도시여건의 변화를 반영하고 도시기본계획의 법정화를 계획수립에 착수해 1990년에 최초의 법정계획인 ‘2000년대를 향한 서울시 도시기본계획’이 확정되었다.

이처럼 지방자치가 실시되기 이전까지는 서울시의 경우 다른 지방자치단체와 마찬가지로 중앙정부의 경제성장정책 및 국토종합개발계획 수립과 관련되어 기획이 수행되어왔다고 볼 수 있다. 즉 서울지역 발전에 영향을 미치는 제반 환경요인에 대한 깊이있는 분석이나 지역 특성을 반영하기 위한 이해관계자의 의견수렴보다는 주로 국가계획과의 연계성 확보에 주력하게 됨으로써, 중앙정부의 정책 변화나 환경 변화에 따라 그때그때 수정되는 과정을 거쳐왔다. 이러한 상황하에서 지역 여건에 부합하는 계획의 수립을 기대하기는 어려웠고, 중앙집권 위주의 기획관행으로 말미암아 지방이 기획역량을 갖추 수 있는 기회는 찾아보기 어려웠다고 할 것이다.

그러다가 1990년 이후 본격적인 지방자치가 실시되자, 집권화된 개발정책이 해결하지 못한 많은 지역문제들을 지방 스스로가 해결하기 위해 미래를 계획해야 할 필

요성이 대두됨과 함께 자치단체가 주체적으로 중·장기발전계획을 수립할 수 있는 여건이 형성되면서 각 자치단체별로 제한적이나마 독자적인 비전을 제시하는 전략계획적 성격의 계획들을 수립하게 되었다. 서울시는 1994년에 2011년을 목표년도로 하는 서울시 도시기본계획 수정 보완을 착수하여 1995년 초에 초안이 완성되었으나 1995년 7월에 민선자치시대를 맞이하여 이를 대폭 보완하여 두 번째 법정계획인 2011년 목표 서울시 도시기본계획을 1997년에 발표하였다. 또한 최근에는 21세기 서울의 위상과 미래상을 재정립하고 신 국토계획, 수도권계획 등 상위계획과 개발제한구역 조정, 인구변화 추세 등을 반영하는 2020년 도시기본계획을 수립하여 이를 추진하고 있다.

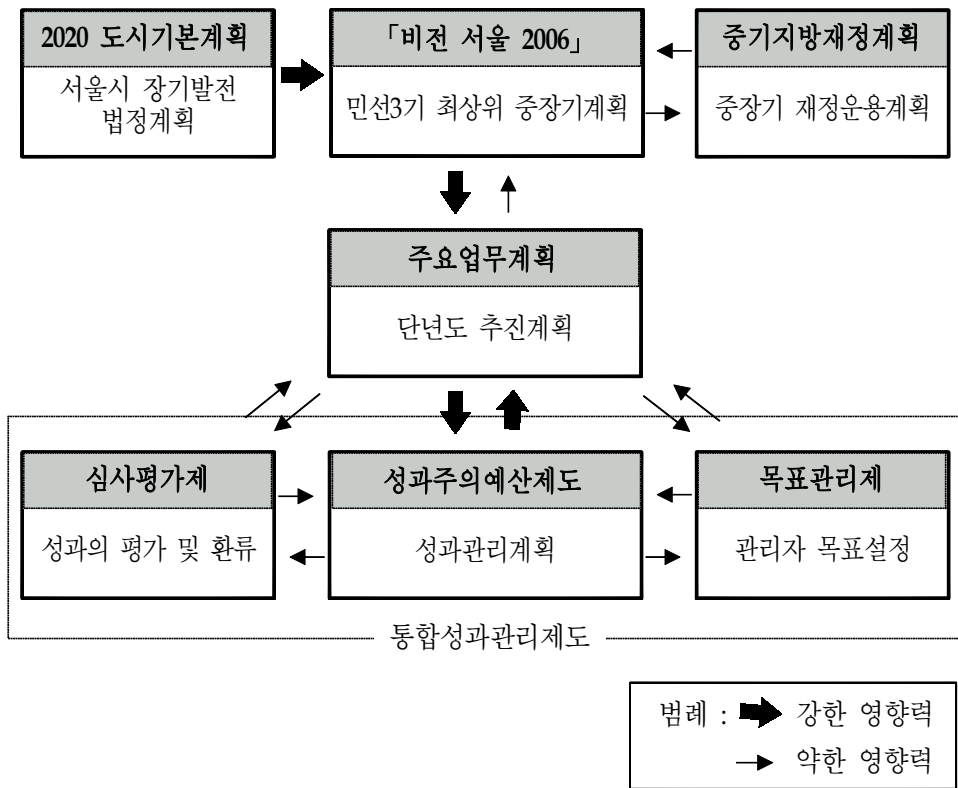
2. 서울시의 기획 현황

앞서 언급한 바와 같이 전략기획은 기존의 제도를 버리고 새로운 제도를 도입하는 것이 아니라, 기존 기획체제의 장점을 살리면서 전략적 이슈를 선택하여 변화시켜나가는 것이기 때문에, 현행 제도에 대한 이해는 필수적이다. 따라서 서울시에 전략기획체제를 구축하는 방안을 논의하기에 앞서 서울시에 구축되어 있는 기존의 기획체제에 대해 살펴봄과 동시에, 전략적 관리의 수단으로서 활용될 수 있는 기존의 성과관리수단들에 대해 살펴보아야 할 필요성이 제기된다. 이에 본 연구는 서울시의 현행 기획체제의 특성 및 기획 현황에 대해 다음에서 살펴보고자 한다.

1) 서울시의 기획체제의 기본적 특성

현재 서울시의 기획은 기본적으로 서울시 장기발전계획인 「2020 도시기본계획」을 토대로 하여, 민선3기 최상위 중장기계획인 「비전 서울 2006」을 수립하고, 이에 따라 단년도 추진계획인 주요업무계획을 매년 수립하는 체제로 운용되고 있다. 즉 우리나라의 대부분의 지방자치단체와 마찬가지로, 장기계획을 토대로 중장기계획을 수립하고, 이를 기반으로 단년도 계획을 수립하는 기획 체제를 기반으로 하고 있다. 다만 서울시의 경우에는 다른 지방자치단체와 달리, 단년도 계획인 주요업무계획의 수립에 있어서 목표체계의 통일을 통해 성과주의예산제도, 목표관리제, 심사평가제도 등을 통합적으로 운영하는 통합성과관리체제를 2002년도부터 도입·운영하고 있는 점이 서울시 기획체제의 고유한 특성이라고 할 수 있다.

<그림 4-1> 서울시의 현행 기획체제



한편, 통합적 성과관리체제는 선진국들이 공공조직을 전략적으로 관리하기 위해 운용하는 대표적인 관리수단이라 할 수 있는데, 서울시의 경우에는 이러한 선진적 성과관리 제도를 다른 지방자치단체보다 우선적으로 받아들여 적용하고 있는 상황이라고 할 수 있다. 하지만 서울시의 경우에는 이러한 제도들을 전략적 관리라는 전체적인 틀 속에서 통합적으로 도입·적용한 것이 아니라, 그때 그때의 필요나 중앙정부의 정책에 따라 개별적으로 도입하였다가 최근 제도간 업무 중복이나 평가의 비효율 등과 같은 여러 가지 문제점에 대응하기 위해 성과주의예산제도를 중심으로 통합하여 운영하기 시작한 것이라 할 수 있다.

이것은 서울시가 전략적 관리를 위한 수단으로써 활용되는 제도들을 전략기획에 대한 고려 없이 외형만을 개별적으로 받아들이고 이를 통합하는 과정을 거침으로 인해, 제도가 가지고 있는 목적과 취지에 부합하지 못하거나, 운영상에 있어 여러 가지 문제점을 발생시킬 가능성을 내포하고 있다는 것을 의미한다. 하지만 다른 한편으로

이러한 전략적 관리 수단이 이미 어느 정도 정착되어가고 있다는 사실은, 전략기획을 도입함으로써 이들 제도가 합리적으로 운영될 수 있도록 하고 기존의 문제점을 보완한다면 서울시의 전략적 관리체제가 보다 용이하게 구축될 수 있고, 그 효과도 대단히 빠르게 나타날 수 있다는 것을 말해주는 것이기도 하다.

다음에서는 서울시의 현행 기획체제에 대해 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

2) 서울시의 기획 과정

(1) '2020 도시기본계획'의 수립

서울시의 최장기 기본계획인 '2020 서울도시기본계획'은 서울특별시(도시계획국)이 수립주체로, 서울시정개발연구원이 각 실·국과의 충분한 검토와 협의를 거치면서 수립하였고, 수립된 도시기본계획안은 '21세기 서울기획위원회'와 시장단 보고를 통해 보안·정비하여 최종안을 작성하였다. 이 계획안은 현재 시의회 통과를 기다리고 있으며 통과시 중앙도시계획위원회에 심의를 요청할 계획을 가지고 있다.

구체적인 수립과정을 살펴보면, 전문가 자문 및 토론회를 총 30회 개최하였고, 서울시의 장기비전을 제시하기 위해 현재 나타나는 외부환경 변화 및 문제 등을 분석하였고, 실효성 제고를 위해 서울시의 집행가능 예산 규모 등을 고려하였다. 아울러 시민들의 참여를 위해 서울의 현안과제와 슬로건에 대한 인터넷 공모를 실시하여 이를 반영하는 과정을 거쳤다.

(2) '비전 서울 2006'의 수립

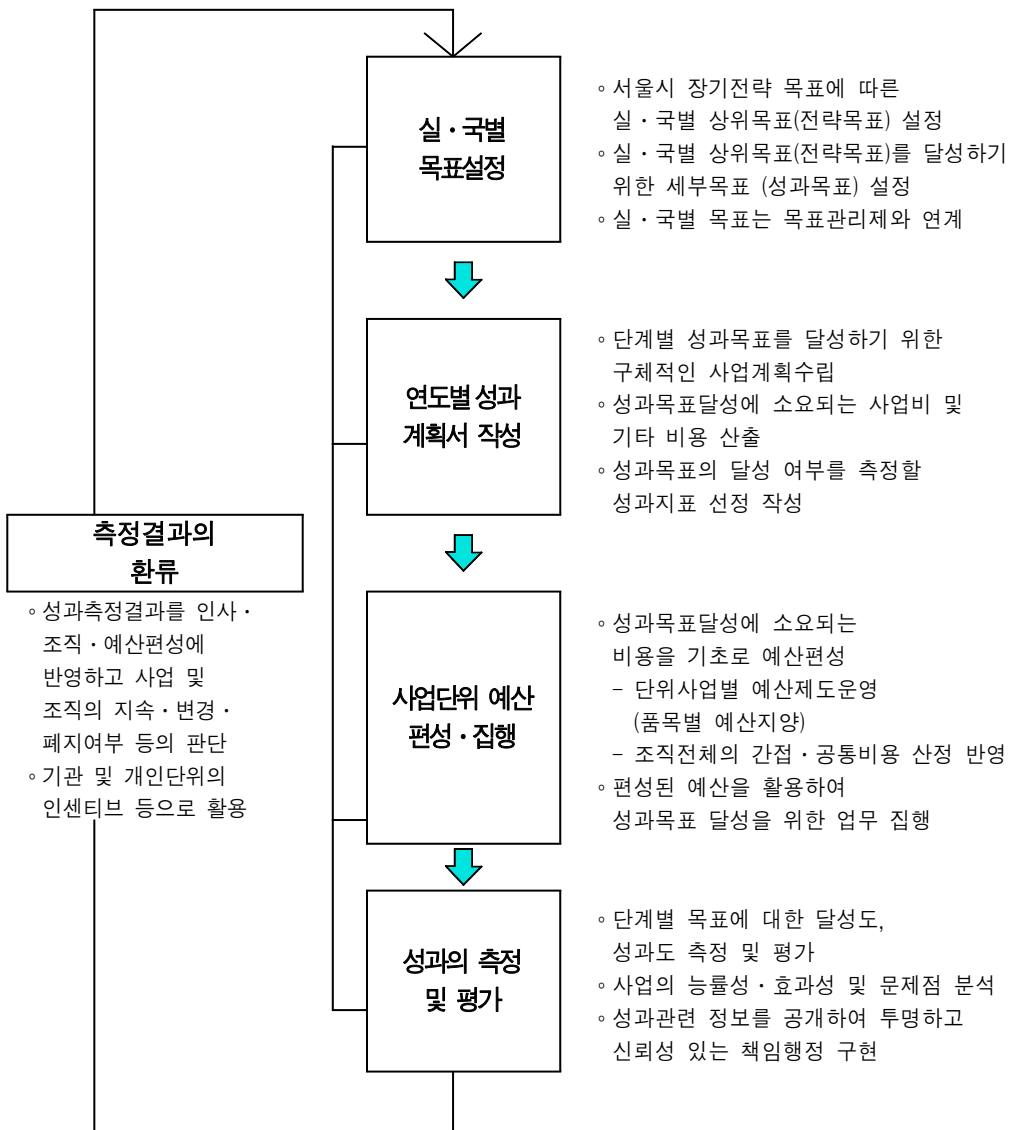
'비전 서울 2006'은 민선 3기 서울시의 시정운영을 위해 수립한 중장기 계획으로, 서울시 공무원으로 구성된 '21세기 시정기획단'을 임시조직으로 설치하여 이 기획단이 계획 수립을 전담하는 형식으로 수립되었다.

구체적으로는, 각 실·국별로 분과위원회를 운영하면서 수립한 분야별 계획을 '21세기 시정기획단'이 종합하여 계획안을 수립하고, 이것을 외부전문가들로 구성된 '21세기 서울기획위원회'에서 보안·정비하는 과정을 거쳐 최종안을 수립하였다. 이 과정에서, 10~20년의 중·장기 여건변화 및 계획을 예측·분석하였고 여러 분야의 전문가들과 시민들의 의견도 수렴하는 과정을 거쳤다.

(3) 주요업무계획 및 성과계획 수립

서울시는 2001년도에 성과주의예산제도를 도입하면서, 이 제도의 성공적 정착을 위해 2002년부터 실·국별 임무, 전략목표와 성과목표 및 성과지표 등으로 체계화된 성과관리계획을 수립하고, 이를 바탕으로 예산을 편성하고 있다.

<그림 4-2> 성과계획 수립과정



구체적인 수립 과정을 살펴보면, 먼저 각 실·국에서 예산과 연계하여 성과계획을 작성하여 제출하면, 경영기획실에서 1단계 검토를 거친 후, 시정개발연구원의 분야별 전문가들을 통해 2단계 검토를 하고, 마지막으로 서울시의 각 실·국 및 경영기획실, 서울시정개발연구원의 분야별 전문가들이 참여하는 3단계 합동검토회의를 통해 목표 및 사업체계의 적정성, 성과지표의 적적성 등을 논의하는 과정을 거쳐 계획을 확정하고 있다.

이 과정에서 공무원들로 하여금 동일하거나 유사한 업무를 반복적으로 수행하는 수고를 덜어주고, 각 제도가 추구하는 목적을 달성하기 위해 각 실·국은 성과계획을 수립함에 있어 목표관리제 및 심사평가제도의 취지를 염두에 두고 전략목표와 성과목표 및 성과지표를 작성하도록 하고 있다. 즉 이미 시행하고 있던 목표관리제와 성과주의 예산을 연계시켜 목표관리체계와 성과계획서상의 목표체계를 통합시키고, 예산의 집행체제도 사업단위 중심으로 전환하여 운영함으로써 목표관리제, 성과주의 예산제도, 심사평가제를 통합하는 통합성과관리체제를 운영하고 있다.

3) 서울시의 통합성과관리제도

서울시는 사업 중심의 성과주의예산과의 연계하에, 목표관리제의 목표체계와 성과계획상의 목표체계를 통합시키고, 수립된 성과관리계획의 실·국별 집행상황에 대해서는 목표, 사업 및 지표를 기준으로 매 분기별로 심사평가를 실시하여 평가결과를 다음년도 성과계획 수립에 반영함으로써 목표 및 성과지표 체계를 지속적으로 보완해나가는 통합성과관리제도를 운영하고 있다.

이러한 통합성과관리제도는 각 실·국의 단년도 계획 목표와 그에 대한 성과의 측정을 연계시키는 제도로, 외관상 전략기획의 전형적인 모습을 띠고 있는 제도가 될 수 있다. 다만, 앞서도 언급한 바와 같이 이 제도는 개별적으로 운영되던 기존의 목표관리제와 심사평가제를 최근에 통합한 것이기 때문에, 제도가 의도한 대로 실제적으로 잘 통합되어 운영되고 있는지를 살펴볼 필요성이 제기된다. 이러한 측면에서, 다음에서는 이 제도가 실제적으로도 전략기획의 특성에 맞도록 운영되고 있는지 확인해보기 위해 각 제도별로 구체적인 운영 현황에 대해 살펴보고자 한다.

(1) 성과주의예산제도

서울시는 2001년도부터 정부의 예산을 기능·활동·(사업)계획에 근거를 두고 정부계획의 지출과 효과간의 관계를 명시하는 제도로써, 정부조직별로 혹은 사업활동별로 공공이 제공하는 재화나 서비스에 대한 목표를 세우고 이에 대한 구체적인 실행계획을 수립한 후, 이러한 계획의 실행과정과 결과에 대한 성과를 측정하여 보고하며, 측정된 성과정보를 평가한 후 이를 예산과 연계하는 제도인 성과주의예산제도를 도입·운영하고 있다. 성과주의예산제도는 내부적인 정부조직의 관리능력의 향상 및 지속적인 개선을 통하여 효율적인 정부부문의 개혁을 달성하고, 예산운용의 자율권을 하위의 정부경영자에게 위임하여 부서 혹은 사업단위의 관리자에게 성과에 대한 책임성(accountability)을 확고히 하면서, 한편으로는 기존의 경직적인 예산운용에서 탈피하여 탄력적인 예산운용을 유도함으로써 예산지출의 효율성을 확보하며, 정부재정지출이 방대해지려는 경향을 억제하려는 목적을 가지고 있다.

성과주의예산제도는 구체적인 추진체계에 있어서 ① 실·국별 목표설정, ② 연도별 성과계획서 작성, ③ 사업단위의 예산 편성·집행, ④ 성과의 측정 및 평가, ⑤ 측정결과의 환류 단계를 거치게 된다. 하지만 아직까지는 서울시의 성과보고서가 발간되지 않은 상황인데, 첫 해에는 목표체계와 지표의 부실로 인하여 회계연도 중반에 성과계획서 수정작업이 있었고, 이로 인한 성과보고서 작성의 어려움 때문에 성과보고서를 발간하지 않았으며, 현재는 성과보고서에 대한 작성지침을 마련 중에 있다. 따라서 성과측정결과의 환류 측면에서는 아직 미흡한 실정이다.

한편 서울시는 통합성과관리체계의 구축을 위해, 성과계획서 작성시 목표관리제 및 심사평가제도의 취지를 염두에 두고 전략목표와 성과목표 및 성과지표를 작성하게 함으로써 공무원들로 하여금 동일하거나 유사한 업무를 반복적으로 수행하는 수고를 덜어주면서도 각 제도가 추구하는 목적을 달성하기 위해 노력하고 있다. 즉 이미 시행하고 있던 목표관리제와 성과주의 예산을 연계시켜 목표관리체계와 성과계획서상의 목표체계를 일치시키고, 예산의 집행체제도 사업단위 중심으로 전환하려는 것이다. 또한 실·국 운영에 대한 비용개념을 도입하여 인건비, 국내외여비, 급량비 등 포괄예산으로 편성하던 경비를 각 실·국·본부별로 분산 편성함으로써 실·국 운영경비를 산출할 수 있도록 하고, 2002년부터 예산을 편성하는 과정에서 인건비 등 기본경비 뿐만 아니라 기본사업비에 대하여는 실·국장 책임하에 예산을 편성토록 하고 기획예산실은 주요 정책사업에 대하여만 집중심사 하는 등 실·국장 책임경

영제와의 연계성을 강화하고 있다.

다만, 현재 서울시의 성과주의예산제도는 법규 및 제도상 현행 예산관계법령상 지방자치단체의 예산운영과 관련하여 성과주의 예산제도에 대한 법적근거가 없어 품목별예산제도와 병행 운용이 불가피한 상황이고, 성과측정결과를 다음연도 예산편성 시 반영되어야 하나 예산편성일정상 상반기 추진결과만으로 다음연도 예산을 편성하여야 한다는 운영상의 문제점도 가지고 있다.

(2) 목표관리제

서울시는 시 공무원들이 1년 동안의 목표를 설정하여 추진토록 하고 정기적으로 설정된 목표에 대한 달성도를 평가하여 인사 및 보수에 반영함으로써, 성과와 실적 중심의 시정운영체제를 정착시키기 위한 제도인 목표관리제를 도입·운영해오고 있다. 목표관리제는 「실·국별 책임경영제」 및 「성과주의 예산제」의 실시에 따라 제도의 실효성을 확보하기 위한 평가 장치로서, 팀장과 팀원이 서로 협의하여 목표를 설정하고 그 목표를 위해 함께 노력하게 함으로써 팀의 단결력과 협동심을 제고하고, 조직 구성원들에게 조직의 목표와 임무를 이해시키고 방향성과 목표지향성을 부여함으로써 업무 추진의 효율성을 제고하며, 조직에 선의의 경쟁체제를 도입하여 시정의 생산성을 향상시키고 열심히 일하는 공직풍토를 정착시킨다는 목적을 가지고 있다.

목표관리제는 서울시 본청 및 사업소의 4급(상당)이상 공무원 전체를 적용대상으로 하여, 목표수행자가 조직의 임무 달성을 위해 필수적으로 해야 할 업무로서 대표성이 있으며 추진에 3개월 이상이 소요되는 업무에 대해 이루어진다. 구체적으로는 업무계획 및 성과계획서상의 사업 중 주요 핵심사업을 대상으로 하고, 행동계획상의 사업은 모두 목표설정 대상에 포함되며, 성과계획서상의 전략·성과목표와 성과지표는 목표관리상의 목표 및 성과지표와 연계된다.

목표는 목표수행자의 직위를 기준으로 '전략목표'와 '성과목표'로 구분되며 목표간 상·하 계층구조를 형성하게 되는데, 이러한 목표는 실·국·본부별 중장기계획을 기초로 수립한 연간 업무계획(성과계획)을 기초로 설정되어 소관 부서장 주재 목표설정 검토회의를 통해 최종 확정된다.

구체적인 평가는 12월말 기준으로 익년도 1-2월중 연 1회 평가를 실시하고, 사업효과가 당해 년도가 지나야 나타나는 목표는 당해연도 말까지의 추진상황에 대해서

만 평가한다. 평가자는 1-3급 공무원에 대해서는 시장이, 4급 공무원에 대해서는 소관 부시장이나 하는 것이 원칙이나, 단 시의회 사무처장 및 시의회 4급에 대해서는 시의회 의장이, 정책비서관, 여성정책담당관 및 기획예산실 4급에 대해서는 행정1부시장, 공보관실 4급에 대해서는 정무부시장에 평가한다. 평가의 방법에 있어, 성과목표에 대해서는 성과목표별 달성실적을 평가지표에 대비하여 달성도를 평가하되, 목표별 난이도, 목표수행상의 노력도, 지표로서 설정하기 곤란한 비계량적 지표 등을 감안하여 종합적으로 판단한다. 또한, 전략목표에 대해서는 해당 전략목표의 하위목표인 성과목표의 달성도를 감안하여 평가하되, 목표별 난이도, 목표수행상의 노력도, 성과목표로 설정하기 곤란한 기타 요소 등을 감안하여 종합적으로 판단한다. 또한, 전략목표에 대해서는 해당 전략목표의 하위목표인 성과목표의 달성도를 감안하여 평가하되, 목표별 난이도, 목표수행상의 노력도, 성과목표로 설정하기 곤란한 기타 요소 등을 감안하여 종합적으로 판단한다.

(3) 심사평가제도

서울시는 시정의 효율성을 높이고 자원의 효율적인 이용을 위하여, 서울시가 행하는 주요시책이나 사업에 대하여 그 집행상황을 관리하고 집행성과를 분석·평가하여, 그 결과를 시책이나 사업추진에 반영하는 심사평가제도를 운영하고 있다. 심사평가제도는 기존 시책 및 사업의 추진 과정에서 도출되는 문제점을 조기에 발견하여 개선하기 위한 정보를 창출함으로써 시책·사업의 효율성을 제고하고, 시책·사업의 집행관리 및 성과분석을 통해 예산 등 제한된 가용재원을 합리적으로 배정하는 기본적인 정보를 제공함으로써 자원의 효율적 이용에 기여하며, 시책·사업추진 결과에 대한 판정을 통해 시정업무의 책임성을 확보한다는 목적을 가지고 있다.

심사평가의 대상은 시에서 수행하고 있는 활동으로서 주로 각 실·국의 기능수행을 목적으로 하는 업무(활동)로, 각 실·국의 기능수행을 위한 업무는 시책과 사업으로 구분된다. 여기서 시책은 시정목표를 달성하기 위하여 각 실·국에서 소관업무에 관하여 수립·시행하는 일련의 조치 또는 조치계획을 말하고, 사업은 시책이 추구하는 목표를 달성하기 위하여 각 실·국에서 예산, 인력 등 자원을 투입하여 구체적인 결과를 산출하는 일련의 활동을 말한다.

서울시에 있어 심사평가는 정기 심사평가와 수시 집중평가로 나뉘어진다. 정기 심사평가는 각 실·국·본부에서 「새서울 행동계획」(또는 성과계획서)상의 시책·사

업 및 목표를 그 대상으로 하여 매 분기마다 실시한 자체평가 결과를 종합하여 시정 전반에 대해 매 분기마다 기획예산실장이 종합적으로 평가하는 것이다. 또한 수시 집중평가는 기획예산실장이 문제진단 및 분석·평가와 대안 제시를 위해 중점적으로 심사평가를 실시할 필요가 있다고 인정한 경우에, 시정 역점사업, 대규모 예산 투자 사업, 중장기 정책사업, 당면 현안사업, 촉진대상 사업 등을 대상으로 하여 이루어지게 된다.

구체적인 평가는 다음과 같은 과정을 거쳐 이루어지게 된다.

첫째, 시책·사업에 대한 모니터링이다. 평가 업무 담당자는 시정업무 전반에 대한 모니터링을 통해 주요시책·사업의 진행상황을 파악하고 있어야 한다.

둘째, 심사평가 대상사업의 선정이다. 정기 종합평가의 경우에는 행동계획(또는 성과계획서)상의 사업을 선정하고, 수시 집중평가의 경우에는 서울시의 입장에서 볼 때 중요도가 높은 시책·사업으로서 문제가 있거나 문제발생이 예상되어 개선방향 또는 대안제시가 필요한 시책·사업을 선정한다.

셋째, 심사평가의 방향 설정이다. 평가의 목적 및 배경을 파악하고, 평가모형을 설정하며, 평가기준 및 착안사항을 설정한다.

넷째, 자료조사의 실시이다. 먼저 미리 작성된 평가기준 및 착안사항을 토대로 자료조사 기간 및 범위, 자료 수집대상 및 조사방법 등을 결정하는 조사계획을 수립한다. 그런 다음 실무부서에 관련자료 요구, 인터넷 및 기타 연구기관을 통한 자료조사, 관련자 면담 또는 현지 방문조사, 동종 또는 유사업무에 대한 심사평가 사례 조사 등의 실제적 조사가 이루어지게 된다.

다섯째, 자료의 분석 및 평가이다. 수집된 자료를 분석가능하도록 분류하여 정리된 자료를 검토하고, 평가기준 및 착안사항에 따라 평가대상에 대한 분석을 실시하여, 문제점을 도출하고 개선·보완대책을 제시한다.

여섯째, 심사평가보고서의 작성이다. 보고서 작성시, 체계성, 적시성, 명료성, 간결성, 정보의 유용성 등을 고려하여 작성하되, 사업개요(사업 목표 및 계획), 사업 추진 상황, 추진상 문제점, 개선 및 보완대책 등의 내용을 포함하게 된다.

일곱째, 평가결과의 처리이다. 이것은 평가결과를 보고·공표하고 그 평가결과를 환류하는 것이다. 즉 평가결과를 시책·사업 추진에 반영하도록 실·국·본부에 통보하고, 예산조치가 필요한 사항은 최대한 예산에 반영하며, 감사가 필요한 사항에 대해서는 자체감사 실시하도록 통보한다. 또한 목표관리 및 성과주의 예산과 연계하

여 평가결과를 목표달성도 평가 및 다음 연도 예산편성에 반영한다.

3. 서울시의 기획체제 분석

현재 우리나라의 경우 지방자치제 실시 이후로는 대부분의 지방자치단체가 어느 정도의 여건분석이나 환경분석에 기초하여 전략계획의 성격을 가진 장기발전계획을 수립하고 있는 것이 사실이고, 서울시의 경우에는 통합성과관리제도와 같은 전략관리의 수단들까지 도입한 상황이다. 이러한 측면에서, 본 연구는 서울시의 기획이 이미 전략기획의 방향으로 나아가기 위해 첫발을 내디뎠고, 또한 앞으로도 그러한 방향으로 나아가야 한다는 전제 하에 분석을 시도하고자 한다. 즉 전략기획의 관점에서 서울시 기획의 현 수준을 가늠해보고, 그 특성과 문제점을 파악해보고자 한다. 더구나, 앞서도 언급한 바와 같이 공공조직에 전략기획체제를 구축하는 것은 완전히 새로운 제도를 도입하는 것이기 보다는 기존의 제도를 보완하는 과정이기 때문에, 현재의 기획체제를 분석하는 것은 필수적이다. 한편, 본 연구에서 찾게 될 서울시 기획의 문제점은 서울시 기획체제가 가진 고유한 문제점이라기 보다는 전략기획 관점에서 바라본 문제점이라 할 수 있어 계획의 타당성 여부와는 관련이 없고, 다만 기획 과정에서 나타난 전략기획과의 차이점 내지 괴리점이라고 보는 것이 타당할 것이다. 구체적인 분석내용은 다음과 같다.

1) 기획체제 전반에 대한 분석

먼저 전반적인 계획 수립과정을 살펴보면, 서울시는 장기발전계획인 ‘2020 도시기본계획’, 중장기계획인 ‘비전 서울 2006’, 단년도 계획인 주요업무계획의 수립에 있어 현재에는 각 계획마다 수립을 주도하는 조직이 상이하다는 특성을 가지고 있다. 전체적인 계획체계상 상위계획(최장기계획), 중위계획(중장기계획), 하위계획(단년도계획)이 유기적으로 연계되도록 함으로써 하위목표의 달성이 궁극적으로는 조직 비전 및 사명의 성취로 이어지게 하는 것은 전략 기획에 있어 가장 기본적인 원칙이다.

하지만, ‘2020 도시기본계획’의 수립주체는 시정개발연구원이었고, ‘비전서울 2006’의 수립주체는 임시조직인 ‘21세기 시정기획단’이었으며, 주요업무계획의 수립주체는 ‘경영기획실’이었다는 점은, 기획과정에 있어 서울시가 상·하위 계획간에 유기적인

결합을 추구하였다고는 하나, 상이한 계획수립주체로 말미암아 상·하위 계획간의 체계적 통일성을 기하기가 상대적으로 어려웠음을 나타내 준다. 즉, 각 실·국이 단년도 계획의 수립에 있어 최상위계획이 제시하는 조직의 비전 및 사명의 달성을 위한 최선의 계획을 수립하였는지, 즉 비전을 충족하기 위한 목표, 목표를 달성하기 위한 하위목표, 하위목표를 달성하기 위한 사업들이 체계적으로 잘 수립되어있는지 의문시된다.¹⁴⁾

한편, ‘비전서울 2006’과 ‘주요업무계획’의 수립에 있어 기본적인 틀을 구성하는 분야별 계획은 각 실·국에서 수립하므로 통일성을 기할 수 있다는 주장도 제기될 수 있다. 그러나, 현실적으로 특정 분야의 전략목표를 달성하는데 있어 그 분야와 직접적으로 관련된 부서 이외의 다른 부서도 공동으로 노력해야 하는 경우가 많아, 종합·조정을 담당하는 주체의 역할은 전략계획의 전체적 통일성 유지를 위해 더욱 중요하다는 측면에서 그러한 주장은 설득력이 적다고 할 수 있다. 또한, 이러한 통일성의 문제 외에도 각 계획의 수립에 있어 환경 분석이나 이해관계자 분석 등을 수행하더라도 수행 주체가 다름으로 인해 업무의 중복이나 비효율의 문제도 발생할 수 있다는 점을 지적할 수 있다.

이상에서 제기한 수행 주체의 상이점 외에도, 장기적으로 볼 때 서울시의 기획 역량 제고를 위해서는 자체적인 기획 경험을 지속적으로 축적하는 것이 타당하기 때문에, 현재와 같이 외부 조직이나 임시조직을 통해 추진되는 기획체제는 바람직하지 않다고 판단된다. 더구나 환경에 능동적이고 탄력적으로 대응하기 위해서 전략기획은 1회성 행사가 아니라 지속적으로 수정·보완되는 과정이어야 함에도 불구하고, 이처럼 수행 주체가 다르거나 1회성 조직에 의해 이루어진다는 것은 전략기획과는 다소 거리가 먼 체제로 기획이 이루어지고 있다는 것을 말해준다.

2) ‘2020 도시기본계획’ 및 ‘비전서울 2006’ 수립체제 분석¹⁵⁾

‘2020 도시기본계획’ 및 ‘비전서울 2006’은 상위계획이자 장기계획으로, 전략기획의 단계로 보면, 사명, 비전, 목표의 개발 단계로 볼 수 있다. 따라서, 사명, 비전, 목표

14) 이것은 계획의 내용과 관련되는 것으로, 이와 같은 상하계획간의 내용적 연계성·통일성에 대한 구체적인 타당성 검토는 본 연구에서는 논외로 한다.

15) 도시계획국 자료의 분석 및 관련 공무원과의 면접조사 결과를 기초로 하여 분석이 이루어졌다.

의 개발 단계까지 포함되어야 할 전략기획의 필수적 요인들을 충족하면서 계획이 수립되는 것이 바람직하다.

이러한 측면에서, 서울시가 이들 계획의 수립 과정에서 SWOT 분석을 통해 현재의 내·외부 환경 및 미래의 환경변화 가능성에 대해 충분히 검토하고, 조직과 관련된 이해관계자들의 특성, 수요 및 미래의 변화가능성을 분석하는 과정을 거쳐 사명, 비전, 목표를 개발하였는가를 판단해 보았다.

먼저, 서울시는 기획 과정에서 충분한 환경분석이 이루어지지 못했던 것으로 나타났다. 즉 두 계획 모두가 현재의 내·외부 환경에 대한 분석은 어느정도 수행하였으나, 미래의 환경이 어떠한 방향으로 변화할 것인지에 대한 예측·분석이 미흡했다고 할 수 있다. 더구나 현재의 환경 분석에 있어서도, 내부환경 요인은 기능적, 조직적, 재정적 요인 등으로, 외부환경 요인은 경제적, 법적, 기술적, 인구통계학적, 정책적 요인 등으로 세부적·체계적으로 분석하였는지에 대해서도 의문이 제기된다.¹⁶⁾

다음으로, 이해관계자 분석 역시 미흡했던 것으로 나타났다. 두 계획 모두가 기획 단계에서 각 실·국 공무원들의 의견은 충실히 반영되었다고 보여지나, 자치구에 대한 분석이나 의견 수렴은 거의 이루어지지 못하였고, 관련 중앙부처의 정책 및 정책 변화 등도 충분히 반영되었다고 보기는 곤란하다. 더구나 ‘비전서울 2006’의 경우에는 공공기관의 가장 중요한 이해관계자인 시민의 의견을 반영하는 노력이 미흡했던 것으로 나타났다.

한편, 서울시의 기획능력 향상을 위해서는 서울시가 주체적으로 기획을 담당하면서 보완적으로 전문가의 자문을 구하는 형식으로 기획이 이루어지는 것이 타당한데, ‘비전서울 2006’의 경우에는 시 조직이 기획을 담당하였으나, ‘2020 도시기본계획’의 경우에는 우리나라의 다른 지방자치단체들과 마찬가지로 외부의 전문가 집단이 주도적으로 기획을 담당하고 각 실·국은 계획안을 검토·협의하는 과정을 거쳐 수립됨으로 인해 자체적인 기획 역량 제고의 기회를 가지지 못했다고 할 수 있다. 더구나, 다른 주체에 의해 기획이 이루어짐으로 인해 내부 조직원간 커뮤니케이션의 활성화, 즉 부서간·상하 공무원간 의견교환 및 협의의 활성화도 원천적으로 어렵게 만들었다는 아쉬움을 남겼다.

한편, 조직 목표의 달성을 위해서는 조직 구성원의 적극적인 집행과 구성원간·부

16) 분석의 결과만 확인 가능하고, 분석의 과정은 확인이 불가능해 직접적인 확인은 곤란하였다.

서간 협력이 필수적이므로, 이를 확보하기 위해 기획 단계에서 부서간·상하간의 활발한 커뮤니케이션이 필요하다. 또한 시민의 협력 및 지지를 확보하기 위해 시민 의견을 다양하게 수렴하는 노력도 기획단계에서 필요하다. 왜냐하면 아무리 훌륭한 전략적 목표라 할 지라도, 그 달성에는 궁극적으로 조직 구성원들의 실제적 목표달성 노력과 정부의 정책에 대한 시민들의 협조가 필수적이기 때문이다.

하지만, 서울시의 경우 두 계획의 수립에 있어 각 부서별 커뮤니케이션은 잘 이루어져 내부 공무원들의 의견이 잘 반영된 것이 사실이나, 부서간 커뮤니케이션이 충실히 이루어졌다고 보기는 어렵다. 특히 대부분의 전략목표에 있어, 하나의 전략목표를 달성하는데 이와 관련된 여러 부서의 노력이 동시에 투입되어야 하므로 기획단계에서부터 관련 목표 설정을 위한 부서별 협의가 이루어지는 것이 필수적임에도 불구하고, 기획 단계에서 부서별 커뮤니케이션은 거의 이루어지지 않은 것으로 나타났다. 예를 들어, 서울시의 환경 질 제고와 관련된 목표의 효율적 수립과 집행을 위해서는 환경국은 물론, 교통국, 건설기획국, 재무국 등이 동시에 협력해야 하는 것이 필수적임에도 불구하고, 기획 단계에서 환경과 관련된 목표의 설정은 환경국에서 단독으로 수립하는 상황인 것이다.

또한, 외부 커뮤니케이션과 관련하여, ‘2020 서울도시기본계획’의 경우 시민들에 대한 인터넷 공모를 통해 일반시민들의 의견이 어느 정도 수렴되었으나 이것 역시 일회성 행사에 불과해 시민 의견 수렴 과정이 지속적으로 활발하게 이루어졌다고 보기는 곤란하다. 더구나, ‘비전서울 2006’의 경우 단년도 계획의 기준이 되는 가장 핵심적인 계획을 수립하면서 기획단계에서 시민들에 대한 기본적인 의견 수렴과정도 거치지 않은 점은, 고객지향적 행정을 지향하는 전략계획을 수립하였다는 점에 의문을 가지게 만들고 있다. 즉 상위계획인 ‘2020 서울도시기본계획’이 시민의견을 반영해 수립된 계획이라 할지라도 기획 시점에 차이가 있어 시민들의 특성이나 수요가 변화했을 수 있고, 지속적인 시민과의 커뮤니케이션을 통해서만이 시민에게 가장 부합하는 행정서비스를 제공할 수 있는 것은 물론 정책에 대한 시민의 지지와 협력을 가장 쉽게 확보할 수 있다는 측면을 간과한 것이다.

3) 주요업무계획 및 성과계획(단년도계획) 수립체제 분석

서울시가 2002년부터 운영하고 있는 통합성과관리체제는 단년도계획인 성과계획의 수립에 있어, 서울시의 중장기 목표 달성에 필요한 각 실·국별 임무, 이를 달성

하기 위한 전략목표와 성과목표 및 성과지표 등을 체계화시켜 수립하는 제도이다. 이것은 조직의 목표와 실·국의 목표를 연계시키고, 이에 따라 실·국의 목표달성을 위한 실천계획 및 자원배분계획을 수립하는 동시에, 목표의 달성도를 평가하기 위한 성과측정지표의 개발을 통해 성과를 측정하고 관리하는 제도이다. 본 연구는 이처럼 전형적인 전략적 관리체제로서의 성격을 가진 통합성과관리제도가 실제로 전략적 관리의 취지에 맞도록 운영되고 있는지에 대해 분석해보고자 하였고, 이를 위해서 서울시 각 실·국 45개 과의 기획 담당 공무원들을 대상으로 각 실·국의 기획 수준과 현행 제도의 특성 및 문제점에 대해 설문조사를 시행하였다¹⁷⁾. 이와 같은 설문조사 결과의 분석과 일부 기획 담당 공무원들과의 집중 면접을 통해, 다음과 같은 분석 결과가 도출되었다.

(1) 성과계획의 수립체제

성과계획을 수립하는 각 행정조직은 변화하는 환경에 능동적으로 대응하면서 서울시라는 공공조직의 특성에 가장 잘 부합하는 계획을 수립하는 것이 타당하다. 이를 위해서는 각 실·국이 성과계획 수립시에, 내·외부 환경 및 이해관계자에 대한 분석을 토대로 하여 계획을 수립하는 것이 필요한데, 이와 관련하여 각 실·국 공무원들이 설문에 응답한 결과를 살펴보면 다음과 같다.

먼저, 내부환경 분석에 있어 각 실·국은 권한(재량)범위와 위임사항에 대하여 비교적 충실히 검토한 후에 성과계획을 수립하고 있는 것(3.68)으로 나타났다. 이것은 담당자가 자신의 권한범위내에서 할 수 있는 일과 그렇지 않은 일을 명확히 인식하고 있다는 것으로 해석된다. 이러한 사항은 예산규모와 가능한 재원에 대하여도 충분히 고려하여 계획을 수립한다는 응답(3.39)에서도 재차 확인된다. 즉, 담당자들은 업무권한의 범위와 그를 수행하기 위한 자원조달의 규모를 잘 알고 있다는 것이다.

그에 비하여, 공무원 수, 공무원의 역량, 사업소의 역량 등 인적자원의 질적·양적 요건(3.03)과 미래의 인력·재정상 여건변화(3.05)에 대해서는 상대적으로 고려가 부

17) 서울시 본청 조직 중 임시조직들 제외하고, 서울시 기획체제에 대한 공무원들의 객관적인 인식과 견해를 도출하기 위해 서울시의 기획 담당조직인 경영기획실 역시 설문조사 대상에서 제외하여, 총 10개 국, 45개 과의 기획담당 공무원들에게 설문조사를 시행하였고, 업무일정상 응답이 곤란했던 6명을 제외한 39명의 기획 담당 공무원들이 설문에 응해주었다. 다만 설문대상에서 제외된 경영기획실의 의견은 기획 담당 공무원들과의 집중 면접을 통해 의견을 수렴하였다.

족했던 것으로 나타났다. 이것은 업무를 달성하기 위하여 필요한 인재와 재원이 현재 확보되어 있으며 미래에도 지속적으로 확보되어 업무를 차질 없이 수행할 수 있는가 하는 중대한 물음에 답할 준비가 미처 되어 있지 않다는 것을 의미한다. 이러한 결과는 미래에 대한 비전과 계획을 중시하는 전략기획체제의 개념을 도입해야 하는 이유가 되기도 한다. 따라서, 전체적으로 보자면 내부환경의 분석수준(3.29)이 긍정적으로 나타나기는 하나, 세부내용을 살펴보면 만족할만한 수준은 아니며 개선할 여지가 많이 있는 것으로 나타났다.

<표 4-1> 성과계획 수립시 각 실·국의 내부환경 분석 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
1) 권한(재량)범위와 위임사항에 대한 분석 수준	-	4 (10.5)	8 (21.1)	22 (57.9)	4 (10.5)	3.68
2) 예산규모 및 재원조달 가능여부에 대한 분석 수준	-	6 (15.8)	13 (34.2)	17 (44.7)	2 (5.3)	3.39
3) 인적자원의 질적·양적 요건(공무원수, 공무원의 역량, 사업소의 역량 등)에 대한 분석 수준	2 (5.3)	7 (18.4)	17 (44.7)	12 (31.6)	-	3.03
4) 미래의 내부환경 변화(인력, 재정 등)에 대한 예측·분석 수준	1 (2.6)	7 (18.4)	19 (50.0)	11 (28.9)	-	3.05
총평균						3.29

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

내부 환경분석 외에도 각 부서의 예산과 인력규모에 대한 기획담당자의 만족수준의 설문한 결과, 예산과 인력 모두 만족도가 낮은 것으로 나타났다. 특히 인력규모에 대한 만족도(2.50)는 예산에 대한 만족도(2.84)보다 더 낮은 수준을 기록하여, 성과계획 수립과정에서의 인력부족에 대한 각 부서의 불만이 큰 것으로 조사되었다. 이러한 결과는 기획전담인력이 부족한 것으로 해석될 수 있어, 전략기획체제의 도입을 위해서는 인력의 확충이 선결과제인 것으로 나타났다.

<표 4-2> 각 실·국의 인력 및 예산 규모에 대한 만족 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
1) 목표 달성을 위한 국별 예산 규모에 대한 만족 수준	2 (5.3)	11 (28.9)	17 (44.7)	7 (18.4)	1 (2.6)	2.84
2) 목표 달성을 위한 국별 인력 규모에 대한 만족 수준	3 (7.9)	16 (42.1)	16 (42.1)	3 (7.9)	-	2.50

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

다음으로는 성과계획 수립과정의 외부환경을 대상고객, 법령 및 규제, 동일한 기능을 담당하는 타지방자치단체(예: 부산)라는 세가지 차원에서 분석하였다. 우선, 행정서비스의 대상(서울시민과 공무원)의 특성에 대한 분석(3.46)과 중앙정부의 법령, 위임사항 및 규제에 대한 분석(3.46)은 비교적 건설하게 이루어지고 있는 것으로 나타났다. 이것은 당장 업무를 수행하는데 직접적 영향을 미치는 업무의 고객이나 업무를 규정짓는 법제도에 대한 고려를 한다는 점에서 당연한 귀결이라 할 수 있다. 특이한 것은 타 지방자치단체의 동일기능 담당부서의 비교분석(2.64)은 시도하지 않았다는 점인데, 이것은 반드시 고려해야 하는 사항이 아니기 때문에 성과계획수립에 있어 간접적인 영향만을 미치거나 또는 전혀 영향을 미치지 않는다는 것이다. 전체적으로 외부환경의 분석 수준의 평균은 3.19로 나타나 내부환경의 분석보다는 약간 낮은 수준을 기록했다.

<표 4-3> 성과계획 수립시 각 실·국의 외부환경 분석 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
1) 행정서비스의 대상고객(시민과 공무원)의 특성, 요구사항, 변화 방향 등에 대한 분석 수준	-	2 (5.1)	19 (48.7)	16 (41.0)	2 (5.1)	3.46
2) 중앙정부의 법령, 위임사항, 규제 등의 변화 및 이러한 변화의 영향에 대한 분석 수준	-	4 (10.3)	14 (35.9)	20 (51.3)	1 (2.6)	3.46
3) 타 지방자치단체 동일기능 담당부서의 성과 목표나 사업에 대한 분석 수준	3 (7.7)	15 (38.5)	14 (35.9)	7 (17.9)	-	2.64
총평균						3.19

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

한편, 이해관계자 분석에 있어 소속 공무원의 의견 수렴 수준(3.42)은 기업체나 협회 등의 의견(3.16)이나 서울시민이나 시민단체의 목소리(3.03)보다 더 많이 반영되는 것으로 나타났다. 중앙정부나 자치구의 의견은 그보다도 더 낮은 수준을 기록하여, 전체적으로 보면 성과계획 수립에 있어서 서울시 공무원과 직접적인 이해당사자들이라 할 수 있는 시민, 시민단체 및 각종 실·국의 기능과 관련된 사람들의 의견이 상하위 정부부처의 의견보다는 더 직접적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 또한, 이해관계자 분석은 내·외부 환경분석수준보다 낮은 3.08로 나타나 미흡한 수준에 머물고 있다.

<표 4-4> 성과계획 수립시 각 실·국의 이해관계자 분석 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
1) 소속 공무원들의 의견 수렴 수준	1 (2.6)	2 (5.3)	16 (42.1)	18 (47.4)	1 (2.6)	3.42
2) 서울시민 및 시민단체 의견의 수렴 수준	-	9 (23.7)	19 (50.0)	10 (26.3)	-	3.03
3) 자치구 의견의 수렴 수준	-	10 (26.3)	19 (50.0)	9 (23.7)	-	2.97
4) 중앙정부 의견의 수렴 수준	2 (5.3)	10 (26.3)	19 (50.0)	7 (18.4)	-	2.82
5) 실·국 기능 관련 기타 이해관계자(기업체, 관련 협회 등) 의견의 수렴 수준	-	6 (15.8)	20 (52.6)	12 (31.6)	-	3.16
총평균						3.08

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

한편, 서울시의 기획 관련 일부 공무원과의 수 차례에 걸친 심도있는 면접 조사 결과는 이상의 설문조사 결과를 뒷받침하면서도 그 차이를 심화하는 것으로 나타났다. 즉, 각 실·국이 성과계획을 수립하는 과정에서 인력이나 자원과 같은 내부역량에 대해서는 어느 정도 고려하나, 별도로 외부환경 분석을 행하는 경우는 거의 없고, 소속 공무원들을 제외한 나머지 이해관계자에 대한 분석도 별도로 이루어지는 경우는 거의 없다는 지적이다.

(2) 통합성과관리제도

현행 제도는 기본계획으로서 성과계획을 수립한 후 이를 토대로 예산을 편성하고, 성과계획상의 전략목표, 성과목표, 성과지표를 목표관리제에서의 4급이상 개인별 목표설정에 반영함과 동시에 심사평가의 대상으로 지정하여 관리하고 있다. 이처럼 기본계획과 성과계획상의 목표를 통합한 것은 목표의 달성도를 같은 기준으로 평가하게 함으로써 조직 구성원의 성과 달성을 유인하는 동시에, 평가결과의 환류를 통해 차기 계획 수립에 반영하도록 함에 있다.

하지만, 아직까지는 목표체계만 통합되었을 뿐 종합 성과평가는 시행되지 않은 상태로, 주요사업에 대한 부분적인 심사평가, 4급이상 공무원에 대한 목표달성도 평가만 이루어지고 있는 상황이라고 할 수 있다. 따라서 통합성과관리제도가 잘 통합되어 실효성을 거두고 있다고 보기는 곤란하다 할 수 있다.

설문조사 결과에서도 통합성과관리제도의 통합성(성과계획, 심사평가제, 목표관리제의 통합) 및 실효성에 대해서 부정적인 응답이 우세한 것으로 나타났다. 즉, 부정적인 응답을 한 사람(26.3%)이 긍정적인 응답을 한 사람(13.1%)보다 많아 평균 2.87점의 보통 이하 수준을 기록하고 있는데, 이것은 선진적인 제도의 운영에도 불구하고 그 효과에 대해 긍정적인 평가를 하는 사람이 많지 않다는 것을 말해준다.

<표 4-5> 통합성과관리제도의 실효성에 대한 인식 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
통합성과관리제도의 통합성 및 실효성 수준	1 (2.6)	9 (23.7)	23 (60.5)	4 (10.5)	1 (2.6)	2.87

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

한편, 제도의 통합성과 실효성이 낮은 이유로서, 응답자들은 조직내 커뮤니케이션의 부족, 통합운영을 위한 운영주체의 역량 부족, 실제적인 통합이 아닌 목표만의 통합, 성과평가지표의 문제점 등을 가장 많이 지적하였다.

(3) 심사평가제도

서울시의 심사평가제도는 주요시책이나 사업의 집행상황을 관리하고 집행성과를 분석·평가하여, 그 결과를 시책이나 사업추진에 반영하는 제도이다. 하지만 현행 제도는 집행상황에 대한 분기별 평가일 뿐, 목표달성도나 사업별 효과성을 평가하는 성과측정으로서의 성격을 가지고 있지 못하고 성과계획의 수립일정과도 맞지 않아, 계획에의 실제적인 반영이 어려운 상황이라 할 수 있다. 이에 따라, 이 제도의 운용을 통해 각 실·국 공무원들의 성과제고 노력을 유도하고 차년도 계획에의 효율적 반영을 기대하기는 어려운 수준에 머물고 있다.

심사평가제도의 실효성에 대한 설문조사 결과에서도 부정적인 응답이 우세한 것으로 나타났고(2.95), 심사평가제도에 대한 보다 구체적인 질문에 대해서도 전반적으로 부정적인 결과가 도출되었다. 다만, 제도 운영 자체와는 무관한 평가자료의 각 실·국별 관리 수준에 대해서만 긍정적인 결과(3.18)가 나타났다. 특히 심사평가 결과가 실제적으로 계획의 수정이나 차년도 계획의 수립에 잘 반영된다고 긍정적으로 응답한 기획담당자는 단 6명에 불과해, 심사평가제도의 근본적 취지에 맞지 않도록 운영되고 있는 것으로 분석되었는데, 이러한 결과는 면접조사 결과와도 일치하는 것이었다.

<표 4-6> 심사평가제도의 실효성에 대한 인식 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
1) 공무원들의 성과제고를 위한 심사평가제도의 실효성 수준	-	14 (35.9)	14 (35.9)	10 (25.6)	1 (2.6)	2.95
1-1) 실국별 자체평가의 실효성 수준	3 (7.7)	10 (25.6)	16 (41.0)	7 (17.9)	3 (7.7)	2.92
1-2) 경영기획실 종합평가의 타당성·공정성 수준	1 (2.7)	7 (18.9)	22 (59.5)	6 (16.2)	1 (2.7)	2.97
1-3) 심사평가 결과의 실제적 반영 수준	3 (8.1)	10 (27.0)	18 (48.6)	6 (16.2)	-	2.73
1-4) 심사평가 관련자료의 체계적 관리 수준	-	7 (18.4)	18 (47.4)	12 (31.6)	1 (2.6)	3.18

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

이처럼, 서울시 기획담당 공무원들의 경우 심사평가제의 실효성에 대해 부정적인 인식이 강한 것으로 나타났다. 심사평가제도의 실효성이 낮은 이유로서, 응답자들은 형식적인 자체평가, 심사평가 결과에 대한 불신, 심사평가 결과에 따른 상벌체계 미흡, 제도에 대한 공무원들의 이해 부족, 심사평가 결과의 공식적 활용채널 미흡 등을 많이 지적하였다.

(4) 목표관리제

목표관리제는 시의 4급 이상 공무원들이 1년 동안의 목표를 설정하여 추진토록 하고, 이들 목표에 대한 달성도를 평가하여 인사 및 보수에 반영함으로써, 성과와 실적중심의 시정운영체제를 정착시키기 위한 제도이다. 서울시의 현행 제도는 성과계획상의 조직 목표를 기준으로 개인의 목표가 설정되도록 하고 있어, 개인의 목표 달성에 전념하다보면 조직의 목표가 달성될 수 있는 체제를 갖추고 있다.

이와 같은 목표관리제가 공무원의 성과제고를 위해 실제로 긍정적인 영향을 미치는가 하는 설문에 대해 공무원들의 인식 수준은 평균 3.13점으로 나타나, 약한 긍정의 결과를 나타냈다. 특히 통합성과관리제도(2.87)나 심사평가제(2.95)와 비교할 때 상대적으로 목표관리제에 대해서는 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다.

<표 4-7> 목표관리제의 실효성에 대한 인식 수준

문항	매우 낮음	낮음	보통	높음	매우 높음	평균
1) 공무원들의 성과제고를 위한 목표관리제의 실효성 수준	-	9 (23.7)	17 (44.7)	10 (26.3)	2 (5.3)	3.13
1-1) 목표달성도 평가결과의 실제적 반영 수준	-	9 (23.7)	20 (52.6)	8 (21.1)	1 (2.6)	3.03
1-2) 목표관리제 관련자료의 체계적 관리 수준	-	6 (15.8)	20 (52.6)	11 (28.9)	1 (2.6)	3.18

※ 각 문항별로 무효인 응답(예: 무응답)은 빈도수와 백분율 계산에서 제외함
(1 매우낮음, 2 낮음, 3 보통, 4 높음, 5 매우높음)

하지만 서울시의 경우 목표관리제는 실제 운영에 있어 목표달성도 평가결과는 보수에만 반영될 뿐, 인사 측면에서는 참고자료로만 활용되고 있어 실질적인 활용도는 낮은 수준에 머무르고 있는 것이 사실이다. 즉 성과급 산정의 기준으로만 활용되고

있고, 실제로는 성과급 액수의 차이도 크지 않아, 이 제도가 공무원들의 성과 제고를 위한 효과적인 수단으로 작용하기를 기대하기는 어려운 상황이다.

한편 목표관리제의 실효성에 대해 부정적인 응답을 한 응답자들의 경우, 그 이유로, 평가의 객관성에 대한 불신, 달성이 용이한 목표의 설정 등을 주된 이유로 들고 있다.

4) 분석결과 종합

이상에서 분석한 결과를 종합하면 먼저, 서울시는 전체적인 기획체제에 상·하위 계획들의 수립주체가 각기 상이해서, 체계적인 목표 달성이 어려워질 가능성을 안고 있다. 즉 상·하위 계획들간의 유기적으로 결합 곤란, 업무 중복이나 계획의 혼선으로 인한 비효율, 자체적인 기획 역량 제고의 곤란 등의 문제점 발생 가능성이 내재한다고 할 수 있다.

<표 4-8> 전략기획 관점에서의 서울시 장기계획 및 중장기계획 수립과정 분석

전략기획			2020 도시기본계획	비전서울 2006
환경적 검토	SWOT 분석	내부환경	△	△
		외부환경	△	△
	이해관계자 분석	서울시공무원	○	○
		자치구	×	×
		중앙정부	△	△
		시민	○	×
		분야별 이해관계자	×	×
주체적 수립		△	○	
커뮤니케이션	내부 커뮤니케이션	△	△	
	외부 커뮤니케이션	△	×	

(○ : 우수, △ : 보통, × : 미흡)

- 참조 : 1) 서울시 기획관련 일부 공무원들에 대한 집중적 면접조사 결과를 기초로 작성
 2) SWOT 분석에 있어 내부환경 요인은 기능적, 조직적, 재정적 요인으로 세분화할 수 있고 외부환경 요인은 경제적, 법적, 기술적, 인구통계학적, 정책적 요인 등으로 세분화하여 살펴볼 수 있으나, 면접 결과만으로는 구체적으로 확인이 곤란하여 세분화하지 않음

다음으로, 장기계획 및 중장기계획의 수립에 있어, 환경분석이나 이해관계자 분석이 충분히 이루어지지 못했고, 외부의 전문가 집단이 주도적 기획을 담당함으로써 자체적인 기획 역량 제고의 기회를 가지지 못했던 것으로 나타났다.

또한, 비전과 목표를 수립하는 중장기계획의 수립에 있어 각 부서내의 커뮤니케이션은 상대적으로 잘 이루어졌으나, 하나의 목표 달성을 위해 여러 부서의 노력이 필요한 경우가 많음에도 불구하고 관련 부서간 커뮤니케이션이 부족하였고, 더구나 외부 커뮤니케이션으로서 가장 중요한 이해관계자인 일반시민들의 의견을 적극적·지속적으로 수립하는 노력이 부족했다고 지적할 수 있다.

한편 성과계획 수립에 있어, 각 실·국에 대한 설문조사 결과를 보면, 상위계획보다 오히려 성과계획의 수립시에 각 실·국이 상당 수준의 환경분석을 수행하는 것으로 나타났고, 반면 이해관계자에 대한 분석은 환경 분석에 비해 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다.

<표 4-9> 전략기획 관점에서의 실·국별 성과계획(단년도계획) 수립과정 분석

전략적 기획			성과계획의 수립과정 설문조사 결과
환경적 검토	SWOT 분석	내부환경	○
		외부환경	△
	이해관계자 분석	서울시공무원	○
		자치구	△
		중앙정부	×
		시민	△
		분야별 이해관계자	○
주체적 수립		○	
커뮤니케이션	내부 커뮤니케이션	-	
	외부 커뮤니케이션	-	

(○ : 우수, △ : 보통, × : 미흡)

한편 주요업무계획 및 성과계획을 기초로 한 서울시의 통합성과관리체제는 제도 자체는 전략적 관리수단의 성격을 가졌음에도 불구하고, 서울시에 있어서는 제도의 본래 취지에 맞는 운영이 아직 이루어지지 않고 있는 것으로 나타났다. 즉, 아직까지는 성과에 대한 측정 자체가 이루어지지 않고 있고, 성과계획상의 목표와 목표관리

제 및 심사평가상의 목표체계가 통합되었을 뿐이지 이들 두 제도의 평가결과가 실제적으로는 다음 기획과정에 반영되거나 성과제고에 별다른 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다.

특히 심사평가제에 대해서는 서울시의 기획담당 공무원들이 그 실효성 및 타당성에 대해 상당히 부정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타나, 전략기획의 차원을 떠나 보더라도 제도의 개선이 시급하다고 할 수 있다.

제2절 서울시 전략기획체제 구축방안

1. 전략기획체제 구축의 기본방향

지금까지의 해외 사례 분석 및 서울시 기획체제에 대한 분석을 토대로 하여, 서울시에 전략기획체제를 구축함에 있어 원칙이 되는 기본방향을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 조직 리더의 관심과 지원을 확보해야 한다. 전략기획의 도입은 물론 성공적인 정착에 있어 조직 전체에 지대한 영향력을 발휘할 수 있는 지방자치단체장의 적극적 지원은 필수적인 요인이다. 미국의 경우에도 지방정부가 전략기획을 도입하는데 있어 지방정부 관리자의 리더십은 결정적인 영향력을 행사하는 것으로 나타난 바 있다(Berry & Wechsler, 1995).

둘째, 전 기획 과정에서 서울시 조직이 주체가 되는 전략기획이 이루어져야 한다. 서울시를 포함한 우리 지방자치단체의 경우 전략계획의 성격을 가진 종합적 장기발전계획을 수립하고 있으나, 비전의 수립이나 이를 위한 환경분석 등에 있어서는 외부전문가로 구성된 위원회나 자문단, 혹은 외부연구진이 담당하고 있어 조직의 기획능력 제고에 무관심해 온 것이 사실이다. 하지만 전략기획의 가장 주요한 목적은 조직 구성원의 전략적 사고와 행동을 유도하는 것이므로, 서울시의 전략기획역량을 제고하기 위해서는 서울시가 주체적으로 다양한 기획활동을 수행하여, 역량을 축적할 수 있어야 한다.

셋째, 전략기획에 대한 서울시 공무원의 이해를 증진하는 노력이 선행되어야 한다. 면접조사 결과, 서울시의 대다수 공무원들이 전략기획은 물론 현재 어느 정도 수

행하고 있는 환경분석이나 이해관계자 분석에 대한 이해가 부족한 것으로 나타나, 이를 개선하는 노력이 요구된다 할 수 있다. 아울러 전략기획이 조직 내에 성공적으로 정착하기 위해서는 조직 구성원의 적극적인 참여와 협력을 도출하고 그들이 전략 목표를 효과적으로 달성할 수 있도록 하기 위해서도, 기본적으로 전략기획에 대한 공무원들의 이해를 증진시키는 노력과 교육이 선행되어야 할 것이다.

넷째, 서울시의 전 공무원이 전략기획 과정에 참여할 수 있어야 한다. 전략기획이 조직의 기획역량을 제고하기 위해서는 가능한 한 많은 공무원이 전략기획의 전 과정에 참여하는 것이 바람직하다. 또한 조직 구성원 스스로가 전략기획에 참여함으로써 전략계획의 적극적인 집행이 가능해질 수 있다. 더구나, 조직 구성원이 전략목표를 효과적으로 달성하도록 하기 위해서는 자신의 직무나 과업이 어떠한 전략목표의 달성에 기여하는지 알고 있어야 하는데, 이를 위한 가장 효과적인 방법은 그들이 직접 기획 과정에 참여하게 하는 것이라 할 수 있다.

다섯째, 내·외부 커뮤니케이션의 활성화를 위해 노력해야 한다. 현재 서울시의 경우 부서내의 커뮤니케이션은 어느 정도 원활한 수준이나, 하나의 전략목표 달성을 위해서는 여러 부서가 협조해야 함에도 불구하고 전략기획의 과정에서 부서간 커뮤니케이션이 활성화되어 있지 않기 때문에 전략목표의 효율적 달성을 저해할 가능성을 안고 있어, 이에 대한 개선이 요구된다. 또한 현대 행정의 가장 중요한 지향점이 고객지향적 행정임에도 불구하고, 서울시는 기획 과정에서 고객으로서의 시민의 의견을 지속적·적극적으로 수렴하려는 노력이 부족했던 것이 사실이므로, 외부 커뮤니케이션 중에서도 특히 시민과의 적극적인 의사소통 수단을 강구하는 것이 필요하다.

여섯째, 기획 과정에서 체계적인 환경 분석 및 충분한 이해관계자 분석이 이루어져야 한다. 앞서 살펴본 바와 같이 서울시의 경우 일정 수준의 환경 분석이 이루어지고 있다고는 하나 환경을 현재와 미래 측면으로 나누고 이를 다시 내·외부 환경 별로 세분화하여 체계적으로 분석하는 과정을 거치고 있다고 보기는 어려운 상황이다. 더구나, 서울시의 주요 이해관계자 중 조직 구성원인 시 공무원을 제외한 다른 이해관계자에 대한 분석은 거의 이루어지지 않고 있고, 더구나 개별 이해관계자의 특성 및 수요를 현재와 미래로 나누어 예측·분석하는 수준에는 도달하지 못한 것이 사실이다. 따라서 서울시가 변화하는 환경에 능동적으로 대처할 수 있게 하고 이해관계자의 특성을 충분히 반영하는 합리적인 계획을 수립하기 위해서는 보다 체계적

인 환경 분석 및 이해관계자 분석이 필요하다 할 것이다.

일곱째, 전략기획 과정이 성과관리와 연결될 수 있도록, 실질적인 제도 통합이 이루어져야 한다. 현재 서울시의 통합성과관리체제는 이상적으로 통합·운영될 경우, 효율적인 성과관리가 가능해져 조직의 성과를 제고함은 물론 전략기획체제의 구축에서 크게 기여할 것으로 판단된다. 비록 현재에는 각각의 제도가 고유한 기능과 특성을 가지고 있어 제도의 완벽한 통합은 어려우나, 제도의 수정·보완을 통해 제도간의 유기적 통합을 도모할 경우 실질적인 통합성과관리가 가능해질 것으로 판단된다.

여덟째, 기획에의 환류기능을 강화하여 기획역량을 제고하고 제도의 신속한 정착을 지원하기 위해서는 성과정보관리시스템(가칭)을 구축하는 것이 바람직하다. 앞서 살펴본 바와 같이 현행의 성과관리체계는 평가체계, 평가방식, 평가결과의 활용 측면에서 몇 가지 문제점을 내재하고 있으므로 상시적·효과적 성과평가를 가능하게 하고, 평가결과의 활용에 도움을 줄 수 있는 성과정보관리시스템의 구축을 고려하는 것이 타당하다.

2. 전략기획체제의 구축방안

1) 전략기획체제의 구축방안

현재 서울시의 통합성과관리체제는 긍정적 성과를 산출하고 있다고 보기는 부족한 측면이 있다. 이러한 이유는 아직 제도의 초기 시행단계이고, 기존의 목표관리제 및 심사평가제와의 실질적 통합이 이루어지지 못함으로 인해 당초의 의도대로 통합적으로 성과를 관리하고 있지는 못한 실정이다. 그렇다고 해서 새로운 개념인 전략기획체제를 갑자기 제시하면, 그 참신성에도 불구하고 공무원들에게는 새로운 업무 부담으로만 여겨질 수 있으며, 의도했던 바와는 달리 그간의 다른 야심찬 제도들을 도입했을 경우와 마찬가지로 사장될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서, 기존의 기획체제를 보완대체하면서 새로운 기능을 점진적으로 추가하여 결국에는 개혁이 이루어지도록 하는 조심스러운 접근이 필요하다.

이러한 측면에서, 서울시에 전략기획체제를 구축하기 위한 방안을 전개함에 있어서의 기본적인 구상은 다음과 같다.

첫째, SWOT분석 및 이해관계자 분석을 통해 전략적 방향 및 대안을 수립하도록

함으로써 기존의 전통적 기획 기능을 보강한다.

둘째, 현재 통합성과관리체제가 그 의도와 내용에 대해 제대로 실행이 되지 않는 맹점을 보완하기 위해 심사평가제, 목표관리제, 성과주의예산제 등의 세 가지 제도를 유기적으로 연결시켜주는 기획체제로서의 기능을 담당하도록 한다.

셋째, 전략기획을 시의 실무자들이 보다 손쉽게 받아들이고 운용할 수 있게 하며, 담당자가 변경되는 상황도 고려하여 각 실·국 수준의 기획체제 구축 매뉴얼을 개발할 필요가 있다.

한편, 이상의 세 가지 구상을 토대로 하여, 서울시의 전략기획체제 구축방안을 모색함에 있어서, 무엇보다 중요한 것은 리더십의 전폭적인 지원을 확보해야 한다는 것이다. 현재 서울시의 통합성과관리체제의 성과가 미흡한 것 역시 조직 최상층부 리더의 관심과 지원을 확보하는데 성공하지 못했던 것에서 그 원인을 찾을 수 있기 때문이다.

2) 전략기획의 추진체계

(1) 추진방향

전략기획체제의 구축에 있어서 이를 체계적으로 추진할 전담부서의 마련은 대단히 중요하다. 따라서 서울시의 경우에도 전략기획체제를 정착시키는데 주도적인 역할을 담당하는 정책결정기구이자 시 전체 조직에 대한 전략적 조정기구로서 전담부서를 설치하는 것을 고려할 수 있다. 이 경우 전담부서에 대한 조직 최상층 리더의 전폭적인 지원과 협조가 필수적이고, 조직내의 파벌이나 이해관계에 영향을 받지 않고 전 조직원의 신뢰를 받을 수 있는 인물을 전담부서장의 선임시 고려해야 할 것이다.

하지만, 이처럼 전담부서를 설치하는 것은 신중하게 검토·고려되어야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 현재와 같이 각 실·국에 전략기획 능력이 부족한 상황에서 시 전체조직에 대한 실질적인 종합조정 기능을 담당하는 부서를 신설할 경우, 각 실·국의 미흡한 기획 능력을 보완해주고 시 전체적 차원에서 실·국의 전략계획을 종합 조정하는 기능을 넘어서, 각 실·국의 기획을 좌지우지하거나 특정한 방향으로 유도할 수도 있을 것이기 때문이다. 따라서, 이러한 전담조직의 신설 문제는 보다 장기적인 시각에서 계획되어야 할 것으로 판단된다.

따라서, 현재 서울시 조직들의 기획 역량을 고려하고 현재 운영 중인 통합성과관리체계를 감안할 경우, 오히려 현재의 조직을 그대로 유지하는 틀 속에서 이를 수정·보완하는 방향으로 구축하는 접근이 보다 현실적일 것으로 판단된다.

이러한 측면에서 볼 때, 먼저, 현재 서울시의 기획 주무부서인 경영기획실 내의 기획담당관실이 담당하는 방안을 생각할 수 있다. 기획담당관실의 경우 현재는 기획 기능보다 총괄적인 업무 수행 기능을 담당하고 있어 조직의 명칭을 무색하게 만들고 있는 실정이다. 따라서 기획담당관실이 실질적인 기획 기능을 담당할 수 있도록 하고, 전략기획과 연계되는 평가 기능은 그 기능을 보완해주면서 계속적으로 심사평가담당관실에서 담당하도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

다음으로, 현재 기획 기능과 평가 기능을 실질적으로 담당하고 있는 심사평가담당관실을 개편하여 심사평가제도와 연계하여 전략기획을 제대로 수행할 수 있도록 기능을 추가하도록 하는 방안을 생각할 수 있다. 이 경우, 기획과 평가는 유기적으로 관련되어야 한다는 것, 즉 계획된 것을 평가한다는 측면에서 강점을 가지게 된다. 한편 이 방안의 실제적 추진과 관련해서 야기될 수 있는 인력상의 부족 문제는 전략기획체제가 정착될 때까지 전담인력을 한시적으로 두는 방안을 고려해볼 수 있다.

(2) 도입요건

① 조직 최고결정자에 의한 전략적 기획 도입 의지 확보

전략적 기획체제의 성공적 도입을 위해서는 무엇보다 새로운 제도에 대한 최고관리자의 전폭적인 신뢰와 지지, 제도의 활용과 성과반영에 대한 굳은 의지가 필요하다. 현재에도 통합성과관리제도가 제대로 운영되고 있지 않은 가장 큰 이유는 심사평가나 목표관리제 등에 의거한 합리적인 결과에 대한 최고층의 불신 내지 무시해 있다. 즉, 최고결정자의 말 한마디에 의해서 이미 도출된 결과가 반복되는 행위가 관습화되어 있는 한 새로운 제도의 도입은 무의미하다. 따라서, 전략기획에 대한 적극적인 활용의지가 가장 중요한 선결과제이다.

② 조직구성

전략적 기획체제 구축을 위해서는 어떠한 형태가 되었건에 우선적으로 추진 중심조직이 있어야 한다. 여기에는 각 부실을 관할할 수 있는 시장 직속의 전담기구

설치를 생각해볼 수 있다. 중장기 시정계획과 단년도의 통합성과계획을 유기적으로 연계하여 관리하기 위해서는 이러한 전담조직의 설치가 바람직하다. 그러나, 옥상옥 구조로 서울시의 조직구조가 복잡화하는 것은 조직이 점차 평면화되는 최근 거버넌스의 추세와는 부합되지 않는 것이 사실이다.

따라서, 논의의 여지는 있으나 현재 기획을 담당하고 있는 기획담당관실이나 심사평가과에서 전략적 기획체제를 전담하는 인력을 배치하는 두는 것이 절충안으로서 설득력이 있다.

기획담당관실을 주무부서로 한다면 서울시의 총괄업무를 담당하는 장점을 살려, 실제적인 기획기능을 대폭 강화하게 될 것이고, 심사평가과에서 전략기획을 맡게 된다면 종래 평가의 경험을 바탕으로 문제점으로 도출하여 전략기획체제를 역방식으로 구축하는 소위 backward mapping 작업이 용이하다는 장점이 있다.

이 인력은 전략적 기획체제를 구축하고, 구축된 전략목표대로 집행이 되는지 점검하고, 그 결과를 환류하는 역할을 담당하는 것을 주요업무로 한다. 단, 전략기획은 매년 반복되는 작업이 아니라 5년정도의 기한이 소요되는 중장기 계획이라는 점을 감안하여 이 역할을 상설할 필요는 없으나 전략기획 담당인력을 각 실국내에 두어 이를 전담시켜야 할 것이다.

③ 도입시기 및 도입방식

한마디로 전략기획의 도입시기는 이룰수록 좋다. 전략적 기획체제의 필요성은 이미 이론적으로 검증되었고 선진국 정부와 국내외 민간기업에서 실제로 성공적으로 적용하고 있으므로, 서울시에의 도입은 이미 늦은 감이 있다. 따라서 전략적 기획체제의 도입 타당성 검토작업을 간소하게 거친 후 한시라도 빨리 도입하는 것이 바람직하다. 본 연구에서는 서울시가 통합성과관리제도의 운영을 통하여 전략기획 도입의 전초작업을 이미 일구어놓았음을 지적하였다. 따라서, 이러한 전략기획도입의 텃밭을 적극 활용하여 전략기획체제와의 성공적 결합여부를 타진해보아야 한다.

그렇다고 해서 새로운 제도를 선불리 전면적으로 도입하는 것은 바람직하지 않다. 전략적 기획체제가 졸속으로 단명하지 않기 위해서는, 도입을 몇 단계로 나누어 시행해야 할 것이다. 즉, 1단계에서는 몇 개의 실·국을 선정하여 이 새로운 기획체제를 적용하여보고 기존제도와의 결합여부를 살펴보아야 한다. 즉, 기존제도를 보완하면서도 발전적인 대체가 가능한지에 대한 점검단계이다. 그 결과에 따라 2단계에서

는 일반적 전략기획의 틀을 서울시의 실정에 맞는 틀로 재조정하여 서울시 전체조직에 전면적으로 도입을 하는 단계이다. 마지막 3단계는 전략적 기획체제가 조직에 체화되어 익숙해지는 심화단계로서, 심사평가와의 유기적인 결합과 성과의 환류가 이루어지는 시기이다.

④ 성과의 측정·관리

전략기획의 성과는 심사평가와의 결합을 통해 조직에게 환류되도록 하여야 한다. 매년 실시하는 단년도 심사평가 외에 전략기획의 성과에 대한 5년 주기의 성과평가가 별도로 이루어지고, 이에 대한 적절한 보상도 주어져야 효과가 극대화될 수 있을 것이다. 아울러, 부서간의 건전한 경쟁을 통한 포상과 인센티브 차등지급 등도 효과적인 수단이 될 수 있다.

⑤ 전략적 기획에 대한 조직원의 이해 확보

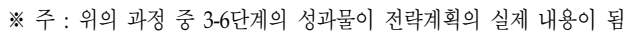
전략적 기획체제에 대한 공무원의 이해를 높이는 것은 전략적 기획을 성공적으로 도입·활용할 수 있는 지름길이자 필수사항이다. 따라서, 전략적 기획의 취지, 구체적인 실행방안, 기획시 실·국간 조정의 필요성, 매뉴얼과 체크리스트의 활용방법, 수범사례 소개 등을 통해 지속적으로 교육할 필요성이 있다.

3) 전략기획의 세부적 수행방법

전략기획의 도입과 관련된 제반사항, 즉 조직 및 인력 구성, 도입방식 및 범위, 성과측정 방식 등에 대한 서울시의 상위 의사결정자들간의 합의가 이루어지고, 이를 위한 법적·제도적 정비가 완료되면, 각 실·국에서는 전략기획의 수립을 위한 전략기획에 본격적으로 착수하게 된다.

이 경우, 전략기획의 이론, 사례, 서울시의 환경을 고려할 때 서울시의 각 실·국이 수행하게 될 전략기획의 기본적인 과정은 크게 ① 전략기획 관련 제반사항에 대한 합의, ② 위임사항 확인, 이해관계자분석, 내·외부 환경 분석, ③ 사명 및 비전의 개발, ④ 조직의 목표 및 하위목표의 개발, ⑤ 성과측정지표의 개발, ⑥ 행동계획의 개발, ⑦ 자료관리 및 성과모니터링 등의 7단계 과정을 거치는 것이 바람직하다.

<그림 43> 서울시의 전략기획과정(각 실·국별)



한편, 구체적으로 이러한 과정을 수행함에 있어, 가장 핵심적인 사항은 각 단계마다 그 단계의 수행 결과에 대한 평가가 이루어져야 한다는 것이다. 즉 전략기획에

대한 평가는 전략적 과정이 끝날 때를 기다려서는 안되고, 전략기획 과정의 필수적인 부분으로 그 과정 속에 포함되어야 한다는 것이다. 이것은 전략기획을 수행하는 조직이 자신의 기획상 문제점을 확인함으로써 스스로의 기획 과정을 끊임없이 개선·보완함으로써 기획 역량의 지속적인 제고가 가능해지기 때문이다. 다음에서는 각 단계별로 구체적인 방법과 절차를 살펴보고자 한다.

(1) 전략기획 관련 제반사항에 대한 합의

조직의 성격이나 규모를 막론하고, 전략기획에 실제로 들어가기 위해서는 먼저 전략기획과 관련된 제반사항에 대한 합의가 이루어지는 것이 선행되어야 한다. 즉 각 실·국은 전략기획 담당부서의 구성·역할·기능, 인력구성, 전략기획의 단계, 보고의 형태 및 시기, 전략기획 추진에 필요한 자원 집행 등에 대해 부서 내의 핵심적 의사결정자들간 협의를 통해 구체적인 합의를 도출해내야 한다. 또한 합의가 이루어진 경우, 그 내용에 대해 조직 구성원 모두와 공유함으로써 그들이 전략기획 과정에 대비할 수 있게 하는 것이 중요하다. 결국 이러한 합의 및 합의 내용의 전파는 전략기획에 대한 조직 구성원들의 참여와 지지를 제고하는데 기여하게 될 것이다.

(2) 위임사항 확인, 이해관계자분석, 환경 분석

일단 전략기획 관련 제반사항에 대해 각 실·국 내의 합의가 도출되면, 전략기획을 담당하는 부서는 그 다음 과정으로서 조직의 사명과 비전을 개발하기 위한 사전 작업이라 할 수 있는 조직 위임사항의 확인, 이해관계자 분석, 환경분석 등을 수행해야 한다. 이와 같은 분석 과정은 전략기획에 있어 직접적인 성과물로 나타나는 것은 아니지만, 사명 및 비전의 개발은 물론 전략기획의 전 과정을 수행함에 있어 기초가 되는 자료를 도출하기 때문에 매우 중요한 과정이라 할 것이다. 구체적인 분석 방법에 대해 개별적으로 살펴보면 다음과 같다.

가. 위임사항의 확인

조직 위임사항의 확인은 각 실·국에 부여된 기능 및 권한에 대해 확인해보는 과정으로서, 조직의 사명을 작성하는데 있어서는 물론 기획의 전 과정을 수행함에 있어 필수적이다. 왜냐하면 조직의 규모나 형태, 계획의 종류를 막론하고 기획을 수행

하는 데 있어 자기 조직의 기능 및 권한 범위를 명확하게 확인하는 것은 반드시 필요하기 때문이다. 물론, 이러한 과정과 관련하여 많은 공무원들은 소속 실·국의 위임사항, 권한 범위 등에 대해 이미 잘 알고 있다고 생각할 것이나, 순환보직제를 적용하고 있는 우리의 행정 현실을 감안할 때 소속 부서의 공식적 위임사항과 권한 범위를 알려주는 각종 관련 법령, 헌장, 조례, 계약사항 등을 명확하게 파악하고 있는 공무원은 실제로는 그리 많지 않을 것으로 판단된다. 이처럼 만약 자기 조직의 위임사항이나 권한 범위를 정확하게 알지 못하는 경우, 공무원들이 위로부터 지시받지 않은 사항에 대해 기획을 시도함에 있어 그것을 수행할 수 있는 권한이 있는지 의심하게 되거나 심한 경우 그러한 사항의 기획은 회피하게 되는 경우가 발생할 수 있다. 따라서 공무원들이 소속 실·국의 기본적인 위임사항이나 권한범위는 알고 있더라도 보다 적극적인 기획을 유도하기 위해서는 조직에 대한 공식적·비공식적 위임사항들에 대한 보다 명확한 확인 작업이 이루어져야 할 것이다.

나. 이해관계자 분석

위임사항에 대한 확인작업이 이루어지게 되면, 사명을 개발하기에 앞서 각 실·국은 이해관계자 분석을 수행해야 한다. 이해관계자는 각 실·국의 자원, 산출 등과 관련하여 요구할 수 있거나 산출에 영향을 받는 조직, 집단, 개인 등을 말하는 것으로, 일반적으로 지방자치단체의 이해관계자는 일반시민, 납세자, 서비스 수혜자, 내부 공무원, 중앙정부, 타 지방자치단체, 시민단체, 이익집단, 정당, 금융권 등을 들 수 있다. 궁극적으로 지방자치단체의 성공 여부는 이들 이해관계자들이 지방자치단체의 정책 집행에 대해 만족하느냐에 달려있기 때문에 이들의 관심사와 이들이 생각하는 성공적 수행의 판단기준 등을 파악하는 것은 가장 핵심적인 사안이 된다.

구체적인 이해관계자 분석의 내용으로는, 조직이나 조직의 산출에 대한 그들의 이해관계, 그들이 조직의 성과를 판단하는 기준, 그러한 기준을 고려할 때 조직이 목표를 잘 수행하기 위한 방법, 이해관계자들이 조직에 영향을 미치는 형태(방법), 다양한 이해관계자간 상대적 중요도 등을 들 수 있다. 이러한 분석 과정을 통해 다양한 이해관계자들을 위해 조직이 무엇을 해야 하는지를 도출해내는 것이 이해관계자 분석의 궁극적인 목적이라 할 수 있다. 따라서 이해관계자 분석을 통해 도출된 결과는 조직이 어떠한 사명과 전략을 선택해야 하는지, 즉 우리 조직이 직면한 전략적 쟁점이 무엇인지를 결정하는데 활용하게 된다. 이처럼 분석의 결과가 전략계획에 직접적

으로 반영될 때 비로소 분석의 의미를 찾을 수 있게 된다.

결국 이 분석은 조직을 둘러싼 이해관계자들의 입장에서 계획을 수립하기 위한 과정이기 때문에, 행정이 ‘고객지향적 행정’으로 나아가도록 기여하게 된다.

☞ 이해관계자 분석방법

1) 분석 목적

- ① 이해관계자들에 대한 이해 증진 : 이해관계자들이 조직 성과를 평가하는 기준, 이해관계자간 이해관계, 이해관계자 우선순위를 파악
- ② 이해관계자들 입장에서의 조직의 현재 성과 수준 파악 : 이해관계자의 평가 기준으로 바라본 우리 조직의 성과수준과 문제점을 도출
- ② 이해관계자들의 요구사항 파악 : 이해관계자를 고려한 전략 수립시 참조하기 위해 이해관계자들의 요구사항을 파악

2) 분석 항목

- ① 이해관계자 확인 : 각 실·국의 서비스의 제공에 영향을 미치거나 영향을 받는 조직, 집단, 개인 등을 확인(내부/외부 이해관계자)
- ② 이해관계자의 우선순위 결정 : 서비스의 수혜 정도, 영향 수준 등을 고려하여 이해관계자들의 우선순위 결정
- ③ 이해관계 평가 : 조직의 서비스 제공과 관련된 이해관계자들 상호간의 이해관계 확인
- ④ 이해관계자의 평가기준 확인 : 이해관계자들이 우리 조직을 평가할 때 적용하는 평가기준을 확인
- ⑤ 조직성과 평가 : 이해관계자의 평가기준들에 따른 현재의 조직 성과 평가
- ⑥ 이해관계자의 기대사항 확인 : 이해관계자들이 우리 실·국 사업들에 대해 무엇을 요구하는지를 분석

2) 분석을 위한 활용 수단

- ① 설문조사 : 설문지 혹은 전화설문
- ② 면접조사 : 책임있는 관련자들과의 일대일 면접을 통한 집중조사
- ③ 대표집단조사 : 핵심적 이해관계자집단에서 무작위로 선정된 사람들을 그룹화하여, 이들에게 전문적 자문을 해주면서 의견 수렴
- ④ 이해관계자위원회 : 이해관계자 대표들로 위원회를 구성하여 의견 수렴
- ⑤ 공청회 : 공청회를 개최하여 의견 수렴
- ⑥ 민원 : 민원 내용의 확인을 통한 의견 수렴

다. 환경분석

각 실·국은 구체적인 계획을 수립하기 위하여 이해관계자 분석과 함께, SOWT 분석을 실시하여야 한다. SWOT분석의 목적은 소속 조직 내부의 강점 및 약점, 외부 환경에 있어서의 기회 및 위협 요인을 파악하여 이에 대한 대응전략을 모색하는 것이다. 이러한 SWOT분석에서 중요한 것은 조직의 현재 상황을 파악하는 것이 아니라, 중장기적인 조직 목적을 달성하기 위해 필요한 방안을 도출하기 위한 기초자료를 제공할 수 있어야 한다는 것이다. 이러한 측면에서, 현재는 물론 미래에 발생될 환경적 요인들을 사전에 분석·예측하여, 조직의 강점은 살리고 약점은 보완하면서, 외부의 기회를 잘 활용하고 위협에 사전에 대비할 수 있는 대안을 모색하는 것이다.

이러한 환경분석을 실제로 수행함에 있어 가장 핵심적인 문제는 4가지 요인, 즉 조직의 강점이 될 수 있는 항목과 약점이 될 수 있는 항목, 외부 환경 중 조직에 기회가 되는 항목과 위협이 되는 항목을 찾아내는 것인데, 각 실·국마다 처한 환경이 다양하기 때문에 보편적이고 동일한 기준이란 존재할 수가 없어 각 실·국 스스로가 이러한 항목들을 찾아내야 하기 때문에 그 어려움이 크다. 하지만, 이와 같은 주체적 환경 분석 과정은 조직의 기획 역량을 높여준다는 측면에서 대단히 중요한 의미를 갖는다. 이것은 조직 스스로가 이러한 환경 요인을 찾아내는 과정을 거치게 되면, 전략계획이 수립된 이후에 환경이 변화하더라도 조직원 스스로가 즉각적으로 변화된 환경요인을 분석하고 대책을 마련하여, 신속하고 능동적으로 계획을 수정·보완함으로써 조직이 추구하는 목표 달성에 차질이 없도록 할 수 있기 때문이다.

결국, 중요한 것은 이러한 환경요인별 항목을 직접 개발·보완할 수 있는 효과적인 방법이 무엇인가에 있다. 이 경우, 기본적으로 조직구성원들의 집단적 논의 과정을 거쳐 개발되는 것이 구성원의 기획역량 제고와 다양한 의견 수렴에 유리하다고 할 수 있다. 또한 실제로 조직원들이 쉽게 강점 및 약점, 기회 및 위협의 항목들을 스스로 개발할 수 있도록 하기 위해서는 가능한 단순하면서도 활용이 용이한 기법을 적용하는 것이 타당하고, 동시에 그러한 기법은 가급적 신속하면서도 생산적인 기법이어야 할 필요가 있다.

이러한 성격을 가진 대표적인 개발 기법으로 스노우 카드 기법(Snow Card Technique)을 들 수 있는데, 이 기법은 SWOT 분석은 물론, 전략개발의 단계에서도 활용이 가능한 방법이다(Greenblat & Duke, 1981). 구체적으로 이 기법은 항목 개발을 위한 회의를 개최하여 그 회의에서 하나의 질문을 던지고 그에 대하여 조직구성

원들이 집단적 브레인스토밍을 하게 한 후에 도출된 많은 대답들을 일반적인 주제별로 분류하여 종합하는 방법을 말한다. 이 기법은 각각의 주제별로, 눈덩이처럼 여러 개의 항목들이 붙어난다고 해서 스노우볼 기법(snowball technique)으로도 불리운다 (Nutt & Backoff, 1987). 단, 이 기법은 각 질문마다 하나의 과정을 거쳐야 하기 때문에, SWOT분석에 활용할 경우 4가지의 질문(내부의 강점, 약점, 외부의 기회, 외부의 위협)에 대해 4회에 걸쳐서 활용되어야 한다. Bryson(1988)이 제시하는 기준을 참조하여, 실제로 SWOT 분석 항목을 개발해내는 과정을 우리 현실에 부합하도록 상세히 설명해보면 다음과 같다.

☞ SWOT분석 항목의 개발절차 (Snow Card 기법)

1) 회의 준비 단계

- ① 회의 진행자의 선정 : 회의 진행을 주도할 수 있는 전략기획 담당자로 선정
- ② 회의 참가자의 선정 : 실·국 내의 주요 실무자 5-9명 정도가 가장 적당하지만, 12명까지는 활용이 가능
- ③ 회의실 좌석 배치 : 카드를 붙이고 회의 참가자가 그것을 볼 수 있도록 한쪽 벽면을 비워두고 탁자 주위에 좌석을 배치
- ④ 배포용 카드 비치 : 회의 참가자들에게 배포하여 의견을 적게 할 카드 준비

2) 회의 진행 단계

- ① 질문 제기 : 하나의 단순한 문제에 대해 회의 참가자에게 질문
- ② 브레인스토밍 : 참석자들이 질문에 대해 가능한 한 많은 답을 생각해낼 수 있도록 상호 간에 논의하도록 함
- ③ 해답 작성 : 각 참석자들이 각각 가장 적절한 항목 5개를 선택하여 5개의 별개 카드에 크고 명확한 글씨로 적도록 함
- ④ 주제별 분류 : 카드들을 모아 잘 섞어 유사한 주제별로 분류하여 벽에 한번에 하나씩 붙인 후, 각 주제의 명칭을 그 자리에서 결정하여 다른 색 카드에 적어 각 카드그룹의 상단에 붙임
- ⑤ 주제 및 항목의 수정·재배치 : 주제의 명칭과 주제별 항목들을 비교하면서 계속적인 논의를 통해 각 주제의 명칭을 수정하고 카드를 재배치함. 새로운 주제나 하위주제별로 분류할 수도 있고, 새 항목을 추가하거나 중복 혹은 부적절한 항목은 삭제할 수 있으며, 필요에 따라 중요도나 시간적 순위 등에 따라 재정렬하기도 함
- ⑥ 회의 종료 : 여러 가지 대안에 대한 비교·검토과정을 거쳐 집단의 구성원이 주제별 분류와 항목의 내용에 최종적으로 만족하게 되면 회의가 종료
- ⑦ 카드 내용의 정리 및 배포 : 회의 종료후 내용 정리하여 참가자에게 배포함

단, 위와 같은 회의의 전개 과정에서 SWOT분석의 경험이나 기준이 전혀 없는 경우 브레인스토밍 자체가 잘 이루어지지 않을 가능성이 있다. 따라서 일반적으로 고려될 수 있는 환경요인들을 기본적으로 숙지함으로써 이러한 논의 과정을 용이하게 할 수 있다. 일반적인 환경요인들을 제시하면 다음과 같다.

☞ 일반적인 환경요인

1) 외부 환경요인

- ① 경제적 요인 : 조직의 재정상황에 영향을 미치는 요인
- ② 기술적 요인 : 조직의 문제해결능력에 영향을 미치는 요인
- ③ 정치적·법적 요인 : 조직에 영향을 미치는 사회의 규범과 제도, 법적 규제 및 공권력 등
- ④ 사회문화적 요인 : 조직과 관련된 사회의 가치, 도덕, 관습에 영향을 미치는 요인

2) 내부 환경요인

- ① 자원 : 조직 목적 달성을 위한 인적자원, 물적자원
- ② 구조 : 조직 목적 달성을 위한 조직 형태, 조직 구조, 각종 관리제도 등
- ③ 문화 : 조직 구성원들이 공유하는 신념, 기대, 가치관

이상의 스노우 카드 기법의 활용을 통해 SWOT분석 항목이 개발되었으면, 전략기획 담당부서는 즉각적으로 취해져야 할 조치를 결정한 후에, 2차 회의를 개최하여 1차 회의에서 개발된 SWOT항목에 대해 다시 한번 검토하고, 정리된 각 요인들의 중요도를 감안하여 우선순위를 선정한다. 이를 통해, 강점은 살리고 약점은 보완하면서, 외부의 기회를 활용하고 위협에 대비하는 형식으로 대안들을 탐색·도출하면 SWOT 분석이 종료되게 된다. 이와 같은 분석 결과는 차후 사명의 개발, 목표의 개발 등에 있어 유용한 자료로 활용되게 된다.

(3) 사명 및 비전의 개발

가. 사명의 개발

이해관계자 분석이 종료되면, 전략기획팀은 본격적으로 조직의 사명을 개발하는 과정에 들어가야 한다. 사명은 조직 또는 정책의 목적을 간략하고 종합적으로 밝히

는 것으로, 하나의 문장이나 슬로건 형태를 띠게 된다.

구체적으로 사명의 개발에 있어, 각 실·국들은 스스로에게 다음과 같은 질문을 해보고 그에 대한 해답을 도출하는 과정을 통해 사명을 개발할 수 있다. 이러한 해답의 도출을 위해 앞서 이루어진 이해관계자 분석 결과가 유용하게 활용되어진다.

☞ 사명 개발방법

1) 사명의 개념

- 조직 목적의 간결하고 종합적인 표명

2) 사명 개발의 기준이 되는 질문

- 우리 조직이 존재해야 할 근본적 이유는 무엇인가?
- 우리 조직이 유사 기능을 담당하는 민간조직이나 비영리조직과 다른 점은 무엇인가?
- 우리 조직이 충족·해결해야 할 필요나 문제로는 무엇이 있는가?
- 우리 조직이 이러한 필요나 문제에 대응하기 위해 무엇을 해야 하는가?
- 우리 조직은 핵심적 이해관계자들에 대해 어떻게 대응해야 하는가?
- 우리 조직이 추구하는 가치는 무엇인가?

즉, 이상과 같은 질문에 대한 해답을 도출하는 과정을 통해, 그 조직이 존재해야 하는 정당성을 부여해주면서 핵심적 이해관계자의 입장에서 조직이 나아가는 목적 및 방향과 함께 그 이유를 명확하게 포함하는 사명을 개발하면 된다. 단, 사명 자체가 간단한 하나의 문장이나 슬로건의 형식을 띠게 될 것이지만, 그러한 사명의 개발은 이와 같은 6가지 질문에 대한 대답 속에서 장기적인 논의를 통해 이루어져야 한다. 왜냐하면 사명은 조직의 목표 및 하위목표를 개발하는데 있어 기준이 될 것이고, 조직의 비전을 개발하는데 있어 초안(outline)으로서 기능할 것이기 때문이다.

나. 비전의 개발

사명이 확립되면, 각 실·국은 조직이 미래의 수요에 부응하기 위해 서비스를 어떻게 제공하고 준비해야 하는지를 재정립하는 기준이 되는 조직의 비전을 개발해야 한다. 비전은 바람직한 미래상을 밝히는 것으로 강제적이고 개념적인 성격을 가지게 된다. 각 부서의 비전은 실·국장은 물론 그 비전을 달성하는데 기여하게 될 모든 수준의 공무원들의 참여 속에 도출되는 것이 바람직하다. 왜냐하면 비전은 그 조직

의 모든 구성원들이 업무를 수행함에 있어 가장 기본적인 기준이 될 것이므로 공무원 개개인의 가치들이 비전 속에 녹아있어야만 그들이 보다 능동적으로 그 비전을 성취하기 위해 노력할 것이기 때문이다.

구체적으로, 비전을 개발함에 있어서 유의해야 할 기준들로는 다음과 같은 것들이 있다.

☞ 비전 개발기준

1) 비전의 개념

- 바람직한 미래상의 강제적, 개념적 표명

2) 비전의 작성기준

- 기관이 바라는 바와 포부를 담고 있어야 한다.
- 서비스 수혜자들의 삶의 질을 증진시키는 방법을 담고 있어야 한다.
- 사명의 달성이 비전의 실현으로 연결되어야 한다.

3) 비전의 요건

- 간결하고 기억하기 용이해야 한다.
- 고무적이고 도전적이어야 한다.
- 이상을 기술해야 한다.
- 소속 공무원은 물론, 고객 및 이해관계자가 공감할 수 있어야 한다.
- 미래의 서비스 수준을 보여주어야 한다.
- 평범한 것을 넘어서서 이상적이고 고정적이어야 한다.
- 영속적이어야 한다.

(4) 조직의 목표 및 하위목표의 개발

가. 목표의 개발

사명과 비전이 결정되면, 세부적인 계획을 세우는데 기준이 되는 목표를 설정해야 한다. 목표는 사명보다는 구체적이어야 하지만, 그것을 실현하는 대안을 찾는 데 있어서 창의성과 혁신을 발휘할 수 있도록 여전히 일반적인 형태로 개발하는 것이 바람직하다. 즉 조직이나 그 조직내 사업에 있어서 발생될 일반적인 변화들을 기술하는 것이라 생각하면 된다.

목표의 개발시, 조직 목표는 각 실·국의 전체적인 전략적 방향을 밝혀주되 구체

적인 사업 및 활동들의 주제들을 통합할 수 있어야 한다. 또한, 사업 목표는 전략적 방향을 제시하면서 조직 목표를 보다 구체화하되, 주요 활동사항들을 포괄할 수 있어야 한다. 단, 사업 목표를 설정하는 경우 모든 하위 활동을 종합해서 만드는 것이 아니라, 예산과 연계되는 주요 사업들을 대표하도록 설정하는 것이 바람직하다.

한편 구체적으로 목표의 개발에 들어갈 때 중요한 기준이 되는 것으로, 전략적 쟁점을 들 수 있는데, 목표의 개발을 위해서는 전략적 쟁점을 확인하는 과정이 선행되는 것이 바람직하다. 전략적 쟁점이란 그 조직에게 결정적으로 중요하여 대응이 필요한 정책적 쟁점사항을 말하는 것으로, 조직의 목표(what), 수단(how), 철학(why), 위치(where), 시기(when), 다양한 문제해결방법에 의해 이익 또는 불이익을 얻을 수 있는 집단(who) 등의 갈등과 관련된다. 여기에는 일반적으로 조직의 기능 및 권한에 영향을 미치는 기본적인 정책 문제, 사명과 가치 문제, 서비스 수준의 문제, 시민과의 관계, 서비스 비용의 문제, 재정상 문제, 관리상 문제 등이 포함될 수 있는데, 보다 구체적으로는 앞서 살펴본 이해관계자 분석 및 환경 분석 과정을 통해 확인될 수 있다. 즉 분석을 통해 확인된 조직이 반드시 대비해야 할 위기적 상황, 조직이 반드시 보완해야 할 조직의 약점, 조직이 성공을 위해 준비해야 할 기회적 상황, 조직이 가장 적극적으로 활용해야 할 조직의 강점 등이 전략적 쟁점이 될 수 있는 것이다. 이해를 돕기 위해 구체적으로 예를 들면, 전략적 쟁점은 다음과 같은 형식으로 표현될 수 있을 것이다.

☞ 전략적 쟁점의 예시

- <예시 1> 우리 조직은 _____와 같은 환경의 위협에 어떻게 대비할 것인가?
 <예시 2> 우리 조직은 _____와 같은 환경의 좋은 기회를 어떻게 살릴 것인가?
 <예시 3> 우리 조직은 _____와 같은 내부의 약점을 어떻게 보완할 것인가?
 <예시 4> 우리 조직은 _____와 같은 내부의 강점을 어떻게 극대화시킬 것인가?

이와 같은 확인된 전략적 쟁점들은 각각이 직접적으로 하나의 목표 수립으로 이어질 수도 있고, 각 목표들의 우선순위를 결정하는 데도 기준으로 작용할 수 있다.

다음으로, 실제로 목표를 개발하는 방법에 대해 살펴보면 다음과 같다.

☞ 목표 개발방법

1) 목표의 개념

- 목표기간 종료 후의 바람직한 최종결과

2) 목표 설정기준

- 비전 및 사명과의 조화 및 그것들의 명확화 추구
- 목표 성취와 사명 달성의 유기적 연계
- 환경평가의 결과 및 우선순위 고려, 전략적 쟁점에 대한 대응 고려
- 목표의 불변성(목표 달성이나, 목표 관련 환경 변화를 제외한 경우)
- 대상기간의 장기성(보통 3년 이상) : 3년 미만은 목표가 아닌 하위목표
- 서비스의 현재수준과 바람직한 미래수준과의 차이를 밝힘
- 자기 조직 사업을 통한 달성가능성
- 조직 및 사업 방향을 명확히 표명하되, 너무 구체적이면 안됨
(구체적 계획은 하위목표 및 행동계획의 역할)
- 지방의회의 입법권 범위 고려, 지방의회로부터의 지지가능성 고려
- 도전적이되, 현실적이고 실현가능한 목표 설정

3) 목표 개발절차

- ① 목표개발의 착수 : 개발 참여자 결정, 용어 정의, 시간적 범위 및 단계 설정, 기대수준의 명확화
- ② 환경 평가 결과의 검토 : 목표설정을 위한 정보의 분류·검토, 전략적 쟁점의 확인
- ③ 고객 의견 수렴 : 고객의 만족수준, 불만사항, 신규수요, 희망개선수준 등을 확인
- ④ 서비스간 격차 분석 : 환경분석 결과를 활용하여 현재 수준과 미래 수준 사이의 격차를 확인한 후에, 각 갭을 메우기 위한 대안 고려
 - 확인 사항 : 고객의 서비스 희망수준, 성과측정 가능성, 신규서비스 필요여부, 신규서비스의 취사선택, 기존서비스와의 충돌(재원 측면)
- ⑤ 방향 설정 : 환경분석 결과를 기초로 조직의 방향 설정
 - 확인 사항 : 전략적 쟁점의 고려 및 조직 강점 유지, 고객의 니즈 반영, 현재 사업의 유형 및 범위 변화, 타 조직(관련 실·국)과의 협력 및 조정 가능성
- ⑥ 초안 작성 : 상기의 목표설정기준 고려하여 참여자들간의 합의를 통해 명확하게 작성하고, 목표간 우선순위(재원배분 및 하위계획 개발의 기준) 결정
- ⑦ 목표 선정 : 모든 목표를 검토하여 핵심적 목표 선정

나. 하위목표의 개발

목표가 개발되면, 이를 구체화하기 위한 하위목표의 개발에 들어가야 한다. 즉 목표를 달성하기 위한 구체적이고 측정가능한 목표를 개발하는 과정에 도입하게 되는데, 그 구체적인 개발방법을 살펴보면 다음과 같다.

☞ 하위목표 개발방법

1) 하위목표의 개념

- 목표 달성을 위한 구체적이고 측정가능한 대상

2) 하위목표 설정기준

- 구체성 : 수행방법이 아닌 구체적 수행성과를 밝혀야 함
- 측정가능성 : 달성시기를 명확히 알 수 있도록 측정이 가능해야 함
- 도전성·실현가능성 : 도전적이되, 실현이 가능해야 함
- 결과지향성 : 구체적인 결과를 밝혀야 함
- 시간구속성 : 하위목표의 대상기간은 회계년도와 일치하는 것이 바람직

3) 하위목표 개발절차

- ① 사명 및 목표의 검토 : 사명·목표의 의도 및 고객·이해관계자를 확인
- ② 하위목표(수준)의 결정 : 인적·물적 자원, 환경요인, 시장, 입법부, 현 사업수준 등을 고려하여 결정
- ③ 시간계획 수립 : 목표달성기간, 조치의 개시시점, 조기시행과 차후시행의 장단점, 중앙정부 또는 법령상 준수사항 등의 확인
- ④ 책임성 확보 : 성과목표의 결정, 성과측정지표 검토, 평가절차 결정, 평가정보 수집방법 결정

(5) 성과측정지표의 개발

사명, 비전, 목표 및 하위목표가 설정되었으면, 그 집행의 성공 여부를 측정하기 위한 방법을 확정해야 한다. 이러한 과정은 기획의 책임성을 확보하고, 서비스의 질을 제고하는데 있어 필수적이기 때문에 전략기획 과정에 있어 가장 중요한 과정 중 하나라 할 수 있고, 동시에 가장 어려운 과정이기도 하다. 성과측정지표의 개발에 있어 가장 중요한 사항은 성과측정지표는 고객, 즉 주민은 물론 최고정책결정자, 그리

고 목표 달성과 관련될 실무자 전원의 의견이 반영되어 선정되어야 한다는 것이다. 그래야만 가장 이상적인 성과측정 결과가 도출될 수 있고 이것이 조직 구성원들의 성과 제고 노력으로 이어질 수 있기 때문이다. 한편, 현재 서울시의 경우에는 성과주 의예산제도의 도입을 통해 성과지표를 개발하면서, 이를 계속적으로 수정·보완하는 과정을 거치고 있다. 다만 여기에서는 전략기획 측면에서 기본적인 성과측정지표의 개발 과정을 개략적으로 소개함으로써, 서울시가 지속적인 성과측정지표의 발전을 추진하는 과정에서 참고할 수 있도록 하고자 한다. 구체적인 성과측정지표 개발과정은 다음과 같다.

☞ 성과측정지표 개발방법

1) 최초의 성과측정지표의 선정

- 미션, 비전, 목표, 하위목표의 검토
- 중간성과와 최종성과의 고려

2) 성과측정지표의 평가

- 평가기준
 - 사명 및 목표와의 관련성
 - 측정에 있어서의 효과성
 - 지표의 책임성(책임자 명확)
 - 고객지향성(고객의 입장 반영)
 - 종합성(지표가 사업성과의 모든 측면을 반영)
 - 균형성(투입, 산출, 과정 등 다양한 유형의 지표를 통한 균형적 측정)
 - 신뢰성(정확하고 신뢰도 높은 자료에 근거)
 - 자료수집용이성
 - 호환성(기존의 예산체계 및 운영체계와의 통합성)
 - 비교가능성(시기별 자료기교가 가능)
 - 유용성(시간별 진행과정을 정확히 파악 가능)

3) 핵심성과측정지표의 선정

- 선정된 성과측정지표군에서 핵심적 성과측정지표를 재선정
(대외적 공표를 위해 특히 필요)

4) 자료항목의 결정

- 실제 성과측정에 필요한 자료항목을 결정
- 자료의 유용성, 자료의 형식 및 성격, 자료수집시간, 수집 애로사항 등 고려

☞ **성과측정지표 개발방법** (앞에서 계속)

5) 성과측정지표의 정의

- 성과측정지표에 대한 명확한 정의
- 측정대상, 자료원, 계산방식 등을 명확히 밝힘

6) 기준성과의 결정

- 현재 성과의 측정을 통해 1년 뒤의 기준성과 수준을 결정

(6) 행동계획의 개발

사명, 목표, 하위목표가 개발되면, 다음으로는 이것들을 달성하는데 활용될 세부적인 전략이나 방법들을 밝혀주는 행동계획을 개발해야 한다. 행동계획을 수립하는 구체적인 절차는 다음과 같다.

☞ **행동계획 수립절차**

1) 행동계획 집행책임자 지정

- 행동계획의 전 부문을 책임질 책임자 선정

2) 행동계획의 구체화

- 행동계획의 완수를 위해 이루어져야 할 사업들의 규정
- 각 사업별 책임자와 조치별 개시일 및 종료일 설정

3) 행동계획 완수까지의 시간계획 수립

- 행동계획 전체의 종료시점 설정
- 종료시한 엄수를 위한 책임자 선정
- 사업계획과 행동계획의 기간적 일치 모색, 불일치시 조정방법 모색

4) 행동계획을 위한 재정적 영향 고려 및 자원 배분

- 책임자는 행동계획으로 인한 재정적 영향을 고려하고 필요한 자원을 확인

한편, 위의 과정 중 실제로 행동계획을 구체적으로 개발하기 위해서 가장 우선적으로 생각해야 할 것은 목표의 달성방법이다. 이를 위해서는 목표의 달성을 위한 여러 가지 대안을 탐색하고, 그 대안들이 발생시킬 결과, 비용/편익 등을 평가하

는 과정을 거쳐 가장 효과적이고 능률적인 전략(사업이나 활동)들을 선정하면 된다. 구체적인 전략 개발과정으로는 앞서 환경분석 과정에서 제시한 스노우카드 기법을 활용할 수 있다. 전술한 바와 같이, 이 과정은 창의성을 발휘하고 아이디어 개발을 촉진하도록 함으로써 조직 특성에 맞는 다양한 전략의 도출에 기여할 수 있다. 한편, 이와 같은 구체적인 개발 과정에서, 과거의 자료를 살펴보거나, 비슷한 전략, 즉 사업을 시행한 경험이 있는 타 지방자치단체들의 자료를 확인하는 것이 도움이 될 수 있고, 민간 조직의 경험도 좋은 자료가 될 수 있다. 또한 논의의 과정에서, 실제로 대안을 선정하는데 기준이 되는 사항들을 고려함으로써 보다 타당한 전략을 수립할 수 있는데 이러한 기준들을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

☞ 전략적 대안 선정기준

- 하위목표 달성가능성
- 예상되는 비용/편익
- 타 목표에의 기여정도 및 타 목표의 달성에 따른 영향정도(긍정적/부정적)
- 목표달성을 위한 실·국 조직의 적합성
- 집행시 야기될 문제점 및 조직에의 영향
- 집행에 필요한 사업 및 집행기간

한편 앞에서 살펴본 절차에서 보는 바와 같이, 전략의 개발에 있어서 전략 수행에 필요한 자원 배분의 문제도 반드시 고려해야 하는데, 각 전략별로 자원 배분 문제와 관련하여 고려해야 할 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

☞ 자원배분 문제 판단기준

- 이 전략의 수행에 요구되는 필요한 자원들(재원, 인적자원, 교육훈련, 시설, 장비, 기술 등)은 모두 이용이 가능한가? 그것이 어렵다면 새로 필요한 자원은 어느 정도인가? 조직 자체적 조정을 통해 자원의 재조정이 가능한가?
- 새로 필요한 자원은 시 전체계획을 고려할 때 동원(충원)이 가능한가?
- 이 전략이 특히, 재정에 미치는 영향은 무엇인 것인가? 추가재원이 필요하지는 않은가? 차년도 예산 편성에 어떻게 반영되어야 하는가?

(7) 자료 관리 및 성과모니터링

이 단계는 전략기획의 마지막 단계로, 행동계획 수행책임자가 목표 및 하위목표가 달성되도록 자료를 수집·관리하고 그 결과를 모니터링하는 단계이다. 따라서 이 과정에서는 목표, 하위목표, 성과측정지표, 행동계획, 현 상태에 관한 정보 등을 관리함으로써 목표와 하위목표를 평가하는 것은 물론, 기대하지 않았던 결과가 나타나더라도 빠르고 효과적으로 반응할 수 있게 된다. 따라서 이 자료들은 정기적으로 수집되어 측정되어야 하고, 이를 위해 각 실·국은 성과정보의 수집 주기와 측정 주기를 결정해야 한다.

한편 외부의 이해관계자들에게 성과측정 결과를 보고하는 외부 보고와 관련하여, 보고는 가급적 간단명료하면서도 읽기 쉽게 작성되어야만 그 결과에 대한 실질적인 모니터링이 가능해진다. 반면, 내부 보고는 다양한 형식으로 작성될 수 있는데, 정책 결정을 위해 보다 상세하고 자주 이루어져야 할 것이다. 또한 결과는 물론 과정과 관련된 정보도 제공되는 것이 바람직하다.

제3절 전략기획의 시범적용 사례

1. 전략기획체제 구축대상의 선정

제3장에서 살펴본 바와 같이, 미국의 경우 재정적 건전성이 우수할수록, 관리자의 의지가 강할수록, 민간기업과 긴밀하게 협력할수록, 인근 지역에 전략기획을 도입한 사례가 많을수록 전략기획을 도입할 가능성이 높았던 것으로 나타났다. 반면 우리나라의 경우에는 아직 전략기획이 도입된 전례가 없고 행정환경이 다르기 때문에, 미국에서 전략기획의 도입에 영향을 미쳤던 이러한 요인들이 우리 현실에도 그대로 적용된다고 보기는 어려울 것이다. 하지만 전략기획체제를 시범적으로 구축해볼 대상을 선정함에 있어서 가급적 도입가능성이 높은 공공조직을 선정하는 것이 바람직하기 때문에, 그 선정에 있어 이러한 요인들을 고려하였다.

서울시의 경우, 다른 광역자치단체와 비교할 때 재정적 건전성이 상대적으로 대단

히 우수하고, 실증적으로 검증된 바는 없으나 청계천복원사업의 추진 등과 같은 여러 사례로 볼 때 단체장이 강력한 리더십을 가지고 있는 것으로 판단되며, 서울이라는 지정학적 요건으로 말미암아 다른 광역자치단체보다는 민간부문과의 교류가 대단히 활발해, 차후에 전략기획을 도입하는 것을 상정할 경우 가장 유리한 여건을 가지고 있다고 말할 수 있다. 한편 3장의 사례 연구에서 살펴본 바와 같이, 미국의 경우 처음부터 전략기획을 공공조직에 전면적으로 도입하는 것이 아니라, 거의 대부분 일부 하부기관이 시범적으로 전략기획을 도입하여 그 효과성이 입증되면 법령의 개정을 통해 지방정부의 행정조직 전체에 적용하는 양상을 보였다.

이상과 같은 이유로, 본 연구에서는 공공조직의 전략기획체제 구축을 위한 사례로서, 서울시를 그 대상으로 선정하여, 정부조직의 특성과 환경에 맞는 전략기획체제 적용 가능성을 모색하고 구축방안을 마련하고자 하였다. 또한 서울시의 경우에도 전략기획을 도입하게 된다면, 일부 하위조직에 대한 시범적용을 거쳐 도입하는 것이 바람직한 것으로 보이기 때문에, 그러한 의미에서 본 연구도 전략기획의 적용사례로서 서울시 전체 조직이 아닌 일부 조직만을 대상으로 하였다. 구체적으로는 서울시 본청의 4개 정책보좌관, 12개 실·국, 3개 본부 조직 중 문화국에 대하여 전략기획체제의 도입을 검토해보았다. 사례 연구에서 살펴본 바와 같이, 조직내부의 행정기능을 담당하는 부서와 주민들에게 직접 서비스를 전달하는 부서 간에 전략기획을 도입할 가능성이 편차를 보이지는 않았지만, 궁극적으로 전략기획은 고객지향적 행정을 지향하기 때문에 우선적으로 대민서비스 전달부서에 대해 적용해보고자 했으며, 이러한 관점에서 문화국을 선정하게 되었다.

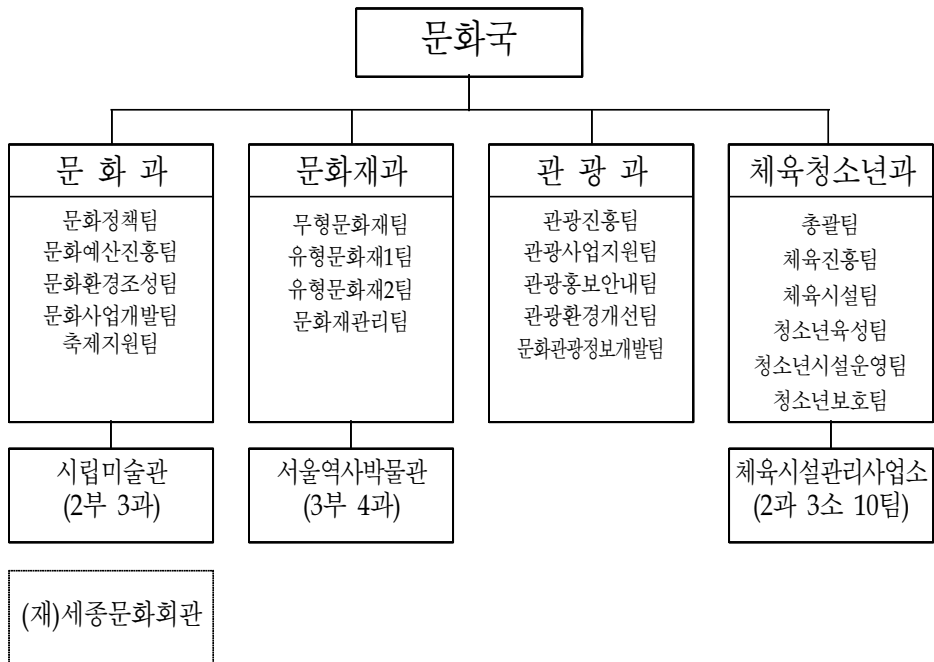
2. 문화국에 대한 전략기획의 시범적용

1) 문화국의 일반적 현황

(1) 조직

문화국은 아래의 조직도에서 보는 바와 같이, 4과 20팀 3사업소로 구성되어 있다.

<그림 4-4> 문화국의 조직도



(2) 인력

문화국의 기본적인 인력 현황을 살펴보면 다음의 <표 4-10>과 같다.

<표 4-10> 문화국의 인력 현황(2003년)

(정원/현원)

과 별	계	일 반 직						연구직	기능직	계약직	별정직
		소계	2,3급	4급	5급	6급	7급 이하				
계	162/164	94/93	1/1	4/4	19/19	42/39	28/30	3/3	33/36	26/26	6/6
문화과	36/37	31/30	1/1	1/1	5/5	14/12	10/11		4/6	1/1	
문화재과	50/49	16/16		1/1	3/3	8/7	4/5	3/3	21/20	9/9	1/1
관광과	37/38	18/18		1/1	5/5	8/7	4/5		3/4	16/16	
체육청소년과	39/40	29/29		1/1	6/6	12/13	10/9		5/6		5/5

(3) 예산

문화국의 예산을 일반회계 기준으로 살펴보면 다음과 <표 4-11>과 같다.

<표 4-11> 문화국의 예산

(단위 : 백만원)

구 분		2002		2003		증감	
		금액	비율	금액	비율	금액	비율
일반회계	계	285,044	100	236,780	100	△48,264	△16.9
	인건비	20,890	7.3	23,535	9.9	2,645	12.7
	기본경비	9,672	3.4	6,985	3.0	△2,687	△27.8
	사업비	254,269	89.2	205,512	86.8	△48,757	△19.2
	기타	213	0.1	748	0.3	535	251.2

(4) 주요 기능

문화국은 다음과 같은 기능을 수행하고 있다.

첫째, 문화예술 진흥을 통한 문화도시 만들기를 위해, 문화예술기반시설 확충, 시민문화 활성화 등의 업무를 담당하고 있다.

둘째, 전통문화유산 보존을 통한 역사문화도시 만들기를 위해, 전통역사문화유산의 보존, 전통문화프로그램 운영 활성화 등의 업무를 담당하고 있다.

셋째, 다시 찾고싶은 관광도시 만들기를 위해, 매력적인 관광자원의 개발, 관광홍보 및 안내강화 등의 업무를 담당하고 있다.

넷째, 청소년 문화와 체육진흥을 통한 건강한 도시 만들기를 위해, 청소년 문화공간 확충 및 운영 효율화, 다양한 청소년 프로그램 시행, 청소년 보호 강화, 시민체육 공간 확충 및 운영 효율화, 시민체육 활성화 등의 업무를 담당하고 있다.

문화국의 전략목표, 성과목표, 성과지표를 살펴보면 다음의 <표 4-12>와 같다.

<표 4-12> 문화국의 현행 전략목표 및 성과지표

전략목표	성과목표	성과지표
문화예술 진흥을 위한 문화도시 만들기	문화예술기반시설 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 지역문화공간 확충(도서관) - 지역문화공간 확충(문화예술회관) - 지방문화원 이용자수 - 문화지구 조성 추진 - 서울문화재단 기금 조성 - 문화관광 홈페이지 이용
	시민 문화예술 향수 기회 확대	<ul style="list-style-type: none"> - 서울시 주최 문화행사 관람 - 서울시지원 문화행사 관람 시민수 - 지역특성문화사업 발굴지원 - 사양 전통문화 발굴지원 - 문화예술단체 지원 - 미술 소장작품 확보 - 시민미술아카데미 수강 및 만족도
전통문화 보존을 통한 역사문화도시 만들기	전통역사문화유산의 보존	<ul style="list-style-type: none"> - 성곽, 고궁지 등 보수 복원 - 풍납토성 토지보상율 - 문화유적지 표석 설치 등 - 전시보존 가치있는 유물확보수 - 유물기증수 - 박물관 시민관심도 증대 - 전통문화유산의 조사, 관리, 기록보존 등
	전통문화 프로그램 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 무형문화재 지원/발굴 종목수 - 전통문화프로그램 관람시민수
다시 찾고싶은 관광도시 만들기	효율적인 관광 인프라 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 시티투어버스 이용자수 - 관광특구 지정관리수 - 관광숙박시설 객실확보수
	경쟁력 있는 관광상품 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 문화관광상품공모전 상품 선정수 - 왕궁수문장재현 관람자수
	효과적인 관광홍보 · 안내체계 구축	<ul style="list-style-type: none"> - 관광안내소 이용자수 - 관광교역전 참가회수
청소년 문화와 체육 진흥을 위한 통한 건강한 도시 만들기	청소년 문화공간 확충 및 운영 효율화	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년 수련시설 건립 개소수 - 청소년 수련시설 청소년 이용율
	다양한 청소년 프로그램 시행	<ul style="list-style-type: none"> - 청소년 서바이벌 게임 이용자 수 - 청소년 프로그램 참여자 수
	청소년 보호 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 시민단체 유해환경 참여단체수 - 어려운 청소년 자립지원 인원
	시민체육공간 확충 및 운영 효율화	<ul style="list-style-type: none"> - 자치구 체육센터 건립 개소수 - 체육진흥기금 조성
	시민체육 활성화	<ul style="list-style-type: none"> - 생활체육교실 운영 - 시장기 대회 개최 - 시체육회 가맹단체 확보수 - 체육진흥기금 조성액

2) 전략계획의 수립

다음에서는 전략계획의 시범적용 사례로서 문화국을 대상으로 하여 전략계획을 수립하는 과정을 보여주고자 한다. 즉 앞서 밝힌 전략계획의 과정에 근거하여 이를 문화국의 상황에 구체적으로 적용하는 것이다. 단, 본 연구에서 제시하는 문화국의 전략계획을 통한 결과물(이해관계자 분석결과, SWOT분석결과 등)은 전략계획의 방법에 대한 이해의 폭을 넓혀주기 위한 참고자료의 성격을 가진 것이므로, 실제로 전략계획을 추진하는 경우에는 달라지게 됨을 밝힌다. 아울러, 이 연구는 앞서 제시한 전략계획 방법을 구체적으로 설명하는 것에 초점을 맞추기 때문에, ‘상위 의사결정자들간의 합의’나 ‘사명 및 비전의 개발’ 단계에서의 ‘실·국 기능 및 권한 확인’ 등과 같이 전략계획의 과정에서 이루어져야 하지만, 전략계획의 구체적인 방법과 관련이 적은 것은 시범적용의 대상으로 적절치 않아 생략한다.

(1) 사명 및 비전의 개발

문화국의 사명과 비전을 개발하기 위해서는 ① 이해관계자 분석, ② 내·외부 환경분석을 통해 기초자료들이 도출되어야 한다.

가. 이해관계자 분석

문화국의 기능 및 권한범위에 대한 명확한 확인이 이루어지게 되면, 문화국에 영향을 주거나, 문화국의 서비스와 관련하여 영향을 받는 이해관계자들을 확인해야 한다. 문화국의 성공 여부는 문화국 자체에서 평가하는 것이 아니라 이러한 이해관계자들이 평가하는 것이기 때문에, 기획 단계에서 이들의 입장을 고려하는 것은 필수적이다. 이를 위해서는 먼저, 문화국의 이해관계자를 확인하는 것이 필요한데, 이러한 이해관계자의 확인 및 핵심이해관계자의 선정의 기준으로서는 주요 기능 및 사업, 접촉빈도, 업무연관성, 문화국의 전략수행 방향 등이 고려될 수 있을 것이다. 또한 이해관계자들이 선정된 다음에는 문화국의 기능과 역할에 대해 각 이해관계자들이 기대하고 있는 사항, 즉 기대기능, 강화기능, 축소기능, 개선요인 등을 파악해야 한다.

실제적으로 문화국의 이해관계자와 그 기대사항은 문화국의 업무 프로세스와 서비스의 유형 및 성격을 가장 잘 알고 있는 소속공무원들이 가장 정확하게 판단할 수

있을 것이지만, 예시적으로 제시하면 다음과 같다.

<표> 문화국 이해관계자 분석표(예시)

이해관계자 확인		
내부 이해관계자	이해관계자의 기대사항	우선순위
문화국 공무원	① 문화국 인적·물적 역량 강화 ② 문화국의 연구·조사 기능 강화	1 4
서울시 공무원	① 문화국의 업무과정 개선 ② 문화국 공무원들의 전문성 강화	2 3
외부 이해관계자	이해관계자의 기대사항	우선순위
일반 시민	① 문화국의 홍보 기능 강화 ② 서울시 문화산업 육성 기능 강화 ③ 종교문화의 육성	6 5 ×(부적절)
문화예술시설 이용자	① 문화시설의 증설 및 편의시설 확충 ② 시설 유지관리 기능 개선 ③ 문화예술 프로그램의 다각화	1 6 7
역사문화유산 관람자	① 문화재의 유지·관리기능 강화 ② 신규 문화유산의 적극적 발굴	4 10
청소년시설 이용자	① 청소년 문화공간 확충 ② 청소년 프로그램의 다각화 ③ 청소년 프로그램에 대한 홍보 강화	3 8 2
체육시설 이용자	① 시민체육공간 확충 ② 시민체육 활성화 사업에 대한 홍보 강화	2 6
서울시 외부관광객	① 관광안내체계의 개선 ② 신규 관광자원의 개발	1 9
문화예술단체	① 공연시설의 확충 및 육성 ② 문화예술단체에 대한 지원 강화	11 12
기타 이해관계자	이해관계자의 기대사항	우선순위
자치구청	① 문화국 계획 수립 및 시행시에 관련 자치단체 의견 수립의 강화 ② 지역문화 특성화 사업에 대한 재정지원 강화	1 6
중앙정부	① 중앙정부 정책과의 연계성 강화 ② 문화산업 육성기능의 강화	2 7
관련 지방자치단체 (경기도, 인천시 등)	① 수도권 문화 육성·진흥을 위한 협력 강화 (공동사업 추진 등) ② 문화재, 관광, 체육, 문화산업 관련 기능의 수행시 자치단체간의 유기적 협조 강화	3 5
관광·숙박업소	① 적극적인 관광객 유치 전략 ② 관광·숙박업소 홍보의 강화	4 7

- 참고 : 1) 본 보고서의 부록편에 수록된 <양식 2> 활용
 2) 이해관계자 분석은 다양한 조사와 의견수렴 과정을 통해 이루어져야 하나, 연구의 시간적·기술적 제약으로 말미암아 기존자료의 검토 및 연구자의 주관에 근거하여 작성함
 3) 이해관계자 기대사항의 우선순위는 그 중요도에 따라, 필수사항, 중요사항, 고려사항, 부적절사항 등으로 분류할 수도 있음

제5장 결론

전략기획은 조직내부의 역량과 외부환경의 분석을 통해 조직이 장기적으로 성과를 높이기 위한 전략적 이슈를 선택하고 집행하는 미래지향적인 연속과정이다. 전략기획체제는 이미 80년 전에 개발되어 현재 민간기업에는 폭넓게 확산되어 있으며, 미국이나 뉴질랜드 등 해외 선진국 정부에서도 이미 이를 도입하여 적극적으로 활용하고 있다. 따라서, 외국에서는 이와 관련된 수많은 연구논문이 발표되고 현실적으로도 성공사례가 쏟아져 나오고 있지만, 우리나라에서는 아직 연구나 실제적용이 매우 미흡한 실정이다.

전략기획체제의 도입을 적극적으로 검토해야 하는 중요한 이유는 크게 두가지로 나누어 볼 수 있다. 우선, 조직성과에 대한 관심이다. 성과관리제도나 성과주의예산제도, 그리고 결과중심주의 등 최근 공공부문에서의 관심은 이미 투입중심에서 성과중심으로, 또는 산출(output)중심에서 결과(outcome)중심으로 옮겨가고 있다. 즉, 정책을 집행하는데 있어서, 어떠한 성격의 투입요소를 얼마나 효과적으로 사용하는가, 또는 행정이라는 블랙박스 안에서 어떠한 과정이 결과에 영향을 미치는가 하는 투입중심, 과정중심, 산출중심의 협소한 문제에서 벗어나, 이제는 목표한 결과를 달성하였는가, 왜 좋은 결과가 나올 수 있었는가, 좋은 결과를 어떻게 더 좋게 만들 수 있는가, 좋지 않은 결과를 어떻게 개선할 수 있는가 등에 보다 큰 비중을 두는 결과중심으로 지향점이 변화되었다. 전략기획체제는 이러한 결과중심주의(result-oriented)와 매우 잘 부합된다. 전략기획의 핵심적 내용이 조직의 목표를 달성하기 위한 전략을 개발하는데 있기 때문이다. 즉, 미래에 달성할 성과를 정하고, 이 성과를 달성하기 위한 방법을 도출하며, 성과달성을 측정·평가하는 방법에 대하여 연속적이고 체계적인 의사결정을 내리는 것이 바로 전략적 기획의 기본개념이다(Blacker, 1994).

전략기획을 도입해야 하는 두 번째 이유는 환경에 대한 관심이다. 조직에 대한 관심은 일찍이 체계이론(systems theory) 등 환경에 대한 인식에서 출발했으며, 이 관심은 여전히 수그러들지 않고 있다. 오히려 환경의 중요성을 더욱 인식하게 되어 조직론에서의 틈새이론(niche theory)을 비롯하여 신공공관리이론과 뉴거버넌스론에 이르기까지 조직이 처한 주변환경에 대한 중요성이 그 어느 때보다 강조되고 있다. 전략기획론은 다른 아닌 조직의 환경 및 외부의 이해관계자와의 관계 속에서 조직과 조직의 미래 방향을 관리하기 위한 체계적인 과정이며(Berry & Wechsler, 1995), 한

마디로 조직과 환경을 조화시키는 방법이다(Miesing & Anderson, 1991). 따라서, 급변하는 환경에 효과적으로 대처하기 위해서는, 공공조직을 비롯한 각종 조직들은 전략적 기획체제에 대한 중요성을 새롭게 인식하고 도입방안을 적극 모색해야 한다.

이런 취지에서 본 연구는 전략기획체제의 공공부문 도입방안을 모색해 보았다. 수많은 관련된 외국연구문헌이 존재함에도 불구하고 우리나라 공공부문에서는 아직 개념조차 이해되지 않고 모호한 상태인 것이 현실이다. 따라서, 우선 전략기획의 개념과 의의, 내용적 특성을 공공부문에 초점을 맞추어 비교적 상세히 소개하고, 전통적 기획과 전략기획과의 차이점을 비교하였다. 또한, 전략기획의 단계와 과정을 외국사례분석과 더불어 세밀히 다루어 개념과 실제과정에 있어서 모호성을 줄이고자 하였다. 한편, 전략기획이 갖는 한계점도 직시하여 전략기획이 만병통치약이 아닌 점도 밝히고 있다. 우리나라 공공부문에 도입되는 많은 선진제도와 민간기법들이 흡수 모든 문제를 해결해 주는 것과 같이 과장되어 중간에 사장되거나, 시행되더라도 그 결과는 미미한 경우를 종종 볼 수 있다. 이러한 폐해를 방지하기 위해 전략적 기획은 그 개념과 장단점을 확실히 파악한 후에 신중하게 도입을 검토해야 할 것이다.

본 연구의 활용도를 높이기 위해 본 보고서는 사례연구와 실제적용방안을 다루고 있다. 사례연구로는 GE, NOKIA, PHILIPS, CHRYSLER 등과 같은 민간기업 뿐 아니라, Arizona 주와 Oregon 주, Phoenix 시 등의 정부조직의 도입·적용 성공사례를 포함하고 있으며, 성공을 위한 요소와 전략도 살펴보고 있다. 이러한 배경을 바탕으로 본 보고서는 서울시를 중심으로 하여 전략기획의 공공조직 도입방안을 분석하였는데, 이를 위해 서울시가 시행하고 있는 중장기 계획과 단년도 계획, 그리고 기획과 심사관련 제도들을 구체적으로 살펴보고 설문조사와 면접조사를 통해 전반적 기획체제를 분석하였다.

또한 연구의 기본목적 중의 하나는 기획실무자들이 전략기획을 시도할 때 도움이 될 수 있는 것은 구체적 실행방안이다. 따라서 본 연구는 서울시조직 중 외부환경과의 교류가 가장 빈번한 부서인 문화국을 적용대상사례로 선정으로 전략기획이 실제로 도입되었을 경우 행하는 SWOT 분석과 이해관계자 분석(Stakeholder Analysis) 등을 제시함으로써 실무적인 도움이 되도록 하였다. 아울러, 전략기획의 단계와 구체적인 방법을 제시하였으며, 하나의 제안으로서 매뉴얼을 구축하였다. 즉, 전략기획을 각 조직부서에 도입하기 위해서는 단계별로 무엇을 어떻게 해야 하는가에 대한 이해를 돕기 위해서 구체적 실행단계와 그에 따른 매뉴얼 및 체크리스트를 개발하였다.

서울시에는 이미 2001년 성과주의예산제도가 도입되었으며, 2002년에는 통합성과관리체제가 도입되어 운영되고 있다. 통합성과관리제도는 성과주의예산과 성과관리계획, 목표관리제, 심사평가제를 유기적으로 통합하여 운영하는 제도이나, 아직 체계적 환류나 제도시행 결과에 대해서는 판단이 유보되어 있는 상태이다.

통합성과관리제도가 포함하고 있는 각종제도는 계획수립과 성과평가에 관련된 사항으로서, 전략적 기획체제가 포함해야 하는 핵심적 내용이다. 따라서, 이미 기초적인 기획의 기반은 서울시에 이미 이루어져 있다고 보아야 한다. 즉, 기존 기획체제 및 성과평가 체제가 있기 때문에 전략적 기획체제의 도입여지는 일견 적어 보인다. 더구나, 실무담당자의 입장에서 보면, 전략기획은 또하나의 귀찮고 부담스러운 중복적 업무로 여길 수 있다. 특히 민간부문으로부터 도입한 많은 제도들이 이해부족이나 집행미숙으로 공공조직에 뿌리내리지 못하고 실패한 사례가 종종 있었기 때문에 전략기획체제의 도입도 그러한 부류로 치부될 수 있다.

그러나, 본 연구에서 살펴본 바와 같이, ‘비전서울 2006’과 같은 서울시 중장기계획, 그리고 기존의 성과주의예산제도와 목표관리제, 심사평가시스템의 존재는 전략기획체제의 도입에 오히려 밑거름이 되는 제도이다. 특히, 통합성과관리제도는 전략기획체제와 결합될 수 있는 훌륭한 프레임워크로서의 역할을 할 수 있다.

따라서, 논의의 핵심은 기존제도와 새로운 제도간에 어떻게 하면 상충성을 줄이고 정합성을 높일 수 있는가 하는 것으로 귀착된다. 그러나, 이것은 전략적 기획체제의 핵심을 파악하고 있다면 그리 큰 문제가 되지 않을 것으로 보인다. 전략기획은 근본적으로 ‘전략’과 ‘기획’의 두 가지 의미를 내포하고 있다. 전략기획은 분명 기획의 기능을 가지고 있지만, 모든 사항을 포괄하는 전통적 기획과는 달리 조직이 처한 내외적 환경을 분석하여 그 조직의 장기적 비전에 비추어 알맞은 몇 가지의 ‘전략’적 이슈를 선택하는 것이다. 따라서, 기획의 기능만을 강조한다면 상충성이 문제될 수 있으나, 이것은 전략기획체제의 본질을 제대로 이해하지 못하는 데서 기인하는 것이다.

전략기획은 전통적 기획체제가 가지고 있는 바탕에 전략적 요소를 추가하여 서울시를 비롯한 공공조직에 발전적 도입이 이루어져야 할 것이다. 아울러, 전략기획을 도입·운영하는데 있어서 본 연구에서 제시하고 있는 적용사례를 세밀히 검토하여, 있을 수 있는 문제점을 사전에 예측하여 미리 해소하고, 담당실무자들은 기존제도와 새 제도간의 운영의 묘를 살려야 할 것이다.

모든 관리기법과 마찬가지로 전략기획 또한 조직의 업무향상과 성과증진을 궁극

적인 목적으로 하는 단지 하나의 관리수단이다. 따라서 그 수단을 최종적으로 판단하고 활용하는 주체인 조직의 리더들과 구성원의 철저한 리더십과 전략적 마인드는 전략기획이 성공적으로 도입되고 수행되기 위한 가장 근본적인 조건임을 잊어서는 안될 것이다.

- 참고문헌 -

1. 국내 문헌

- 김성배. (1998). “지방자치단체의 전략적 관리모형에 관한 연구”. 「지역연구」. 제14권 제2호. 숭실대학교. pp.107-126.
- 김신복. (1999). 「발전기획론」. 박영사.
- 김정호. (2000). “지방행정에 전략기획의 적용과 그 한계”. 「지방정부의 개혁과 지방자치」. 한국지방자치학회 동계학술세미나. 2000. pp.11-22.
- 김형렬. (1998). “효과적인 정책 형성 및 집행을 위한 전략기획의 활용에 관한 고찰”. 「사회과학논집」. 제29집. 연세대학교. pp.1-36.
- 노화준. (2000). “전략적 관리와 목표달성에 의한 정책평가의 방향”. 「행정논총」 제38권 2호, 서울대학교행정대학원, 2000. pp. 57-77.
- 노화준. (1999). “전략기획과 관리에 있어서 복잡성과 전략평가의 문제”. 「행정논총」. 제37권 1호. 서울대학교 행정대학원. pp.203-224.
- 박홍윤. (1998). “공공부문에서 전략기획의 필요성과 한계”. 「충주산업대학교 논문집」. 제33집 1호. 충주산업대학교. pp.365-393
- 신철호. (2002). 「장기전략계획과 경쟁전략」. 서울경제경영.
- 윤성식. (2003). 정부개혁의 비전과 전략. 열린책들.
- 이환범. (2001). “공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의”. 「행정논총」. 제40권 제1호. 서울대학교행정대학원. pp.23-43.
- 제갈돈, 이환범, 송건섭. (2000). “정부 성과관리와 평가방법론에 대한 고찰”. 「정책분석평가학회보」. 제10권 제2호. 한국정책분석평가학회. pp.283-303.
- 조선일. (1996). “전략기획의 역할과 효과적인 전략기획 접근법”. 「목포대사회과학연구」. 제11권. 목포대학교. pp.197-214.

2. 외국문헌

- Allison, Michael & Kaye Jude. (1997). *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*. WILEY.
- Ansoff, H. Igor. (1998). *The New Corporate Strategy*. New York : John Wiley.
- Arizona State government. (1998). *Managing for Results Handbook*.
- Barry, B. W. (1986). *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organizations*. St. Paul, Minn.: Amherst Wilder Foundation.
- Berry, S. F. & Wechsler, B. (1995). "State Agencies' Experience with Strategic Planning: Findings from a National Survey". *Public Administration Review*. Vol. 55, No. 2.
- Blacker, Phillip. (1994). "History of Strategic Planning". *Armed Forces Comptroller*. Vol. 39, No. 1.
- Bryson, John M. & Delbecq, A. L. (1979). "A contingent Approach to Strategy and Tactics in Project Planning". *Journal of the American Planning Association*. Vol. 45.
- Bryson, John M. (1995). *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bryson, John M. (1998). *Strategic Planning for Public and Non-profit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Crow, M., & Bozeman, B., *Strategic Public Management*. In J.M. Bryson and R.C. Einsweiler (eds.). (1998). *Strategic Planning- Threats and Opportunities for Planners*. Chicago: Planners Press.
- Executive Office of the President. (2002), *Preparation and Submission of Strategic Plans, Annual Performance Plans, and Annual Program Performance Report*.
- Federal Consortium Benchmarking Study Team. (1997). *Serving the American Public: Best Practices in Customer-driven Strategic Planning*.
- Hamel, Gary. (1996). "Strategy as Revolution", *Harvard Business Review*. 74(4): 69-82.
- Lynn, Laurence Jr. (1987). *Managing Public Policy*. Boston: Little, Brown.

- Miller, Gerald J., Jack Rabin, and W. Bartley Hildreth. (1987). "Strategy, Values, and Productivity". *Public Policy Review*. 43(11). 81-96.
- Mintzberg, Henry. (1994). *The Rise and Fall of Strategic Planning : Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: Macmillan.
- Nutt, Paul C. & Backoff, Robert W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Olsen, John B. & Douglas C. Eadie. (1982). *The Game Plan: Government with Foresight*. Washington DC: Council of State Planning Agencies.
- Osborne, David & Peter Plastrik. (1997). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. New York. Addison Wesley.
- Osborne, David & Ted Gaebler. (1992). *Reinventing Government..* New York: A Plume Book.
- Poister, Theodore H. & G. D. Streib, (1999). "Strategic Management in the Public Sector". *Public Productivity & Management Review*, Vol. 22, No.3, March: 308-325.
- Sorkin, D. L., N. B. Ferris, & J. Hudak, (1985). *Strategies for Cities and Counties, A Strategic Planning Guide*. Washington D.C. Public Technology, Inc.
- Steiner, G. A. (1979). *Strategic Planning: What Every Manager Must Know*. New York: Free Press.
- Wernham, R. (1984). "Bridging the Awful Gap between Strategy and Action". *Long Range Planning*. 17(6), 4-42.
- Winzant, J. C. & D. H. Vinzaant. (1996). "Strategic Management and Total Quality Management: Challenges and Choices". *Public Administration Quarterly*. 20: 201-219.
- Wortman, M. Jr. "Strategic Management in Non-Profit Organization" In D. E. Schendel and C. Hofer(eds). (1979). *Strategic Management*. Boston: Littel, Brown.
- <http://www.os.dhhs.gov/progsys/oregon/history/apdx1.htm>

<http://www.npr.gov/npr/library/papers/benchmark/customer.html>

<http://www.phoenix.az.us/NEWSREL/cioawrd2.html>

〈부록 1〉 전략기획 양식 및 체크리스트

<양식 1>

이해관계자 분석표 1

[illegible]

<양식 2>

이해관계자 분석표 2

이해관계자 확인		
내부 고객	고객 기대사항	우선순위
외부 고객	고객 기대사항	우선순위
기타 이해관계자	이해관계자 기대사항	우선순위

<양식 3>

외부 기회 기술서

기회 1

기회 2

기회 3

<양식 4>

외부 위협 기술서

위협 1

위협 2

위협 3

<양식 5>

내부 강점 기술서

강점 1

강점 2

강점 3

<양식 6>

내부 약점 기술서

약점 1

약점 2

약점 3

<양식 7>

내·외부 환경분석표

내부 환경	<u>강점</u>	<u>약점</u>
외부 환경	<u>기회</u>	<u>위협</u>

<양식 8>

사명 기술서

1. 우리는 누구인가?

2. 일반적으로, 우리가 충족시켜야 할 사회적 요구는 무엇인가(혹은 우리가 충족시켜야 할 기본적인 사회적 문제는 무엇인가)?

3. 일반적으로, 이들 문제나 요구를 인식 또는 예측하기 위하여 그리고 이에 대응하기 위하여 우리는 무엇을 할 것인가?

4. 핵심적인 이해관계자들에 대하여 우리는 어떻게 대응해야 하는가?

가.

나.

다.

(표 계속)

라.

마.

바.

사.

아.

자.

5. 우리 조직의 철학과 핵심적인 가치는 무엇인가?

6. 우리 조직을 타 조직과 차별화시켜주는 것은 무엇인가?

<양식 9>

전략적 쟁점 기술서

1. 쟁점이 무엇인가? 우리 조직이 특정 사안에 대해 어떤 조치를 취할 수 있을 것인지 물어보는 질문 형식으로 쟁점을 명확히 밝혀라.

 2. 왜 이것이 쟁점인가? 사명과 위임사항, 외부의 기회와 위협, 혹은 내부의 강점과 약점 등과 관련하여 볼 때 이것이 쟁점이 되는 이유는 무엇인가?

 3. 이 쟁점에 대응하지 않음으로써 초래될 결과는 무엇인가?
-

<양식 10>

실제적 대안/이상/비전 기술서

이러한 전략적 쟁점에 대응하는데 필요한 실제적인 대안이나 이상, 혹은 비전은 무엇인가?

실제적 대안/이상/비전 1

실제적 대안/이상/비전 2

실제적 대안/이상/비전 3

<양식 11>

장애요인 기술서

이러한 대안, 이상, 혹은 비전을 실현함에 있어서 장애가 되는 요인은 무엇인가?

장애 1

장애 2

장애 3

<양식 12>

전략 기술서

실제적인 대안, 이상, 혹은 비전 등을 실현하기 위하여 혹은 그 실현에 장애가 되는 요인을 극복하기 위하여 우리가 추진할 수 있는 주요 전략들은 무엇인가?

전략 1

전략 2

전략 3

<양식 13>

행동 기술서

현재의 업무 분장과 인력 수준에서 볼 때, 전략을 수행하기 위해 향후 1년 동안에 취
해져야 될 주요 행동은 무엇인가?

주요 행동 1

주요 행동 2

주요 행동 3

<양식 14>

세부조치 기술서

전략을 수행하기 위해 향후 6개월 동안에 취해져야 될 세부조치는 무엇이고, 그 세부 조치의 책임자는 누구인가?

세부조치 1 책임자

세부조치 2 책임자

세부조치 3 책임자

<양식 15>

사명 체크리스트

- 사명 : (특정 조직이나 사업, 혹은 하위사업의 목적을 간략하고 종합적으로 표명함)

※ 각 부서 또는 사업별로 사명이 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하시오.

사명 체크리스트					
부서명 :	사업/하위사업 일련번호				
기준	1	2	3	4	5
사명이 부서의 현재 사업분야를 명확히 밝혀주는가?					
부서내 모든 공무원들이 사명 달성에 기여할 수 있도록 사명이 충분히 포괄적인가?					
사명이 거의 변화하지 않을 것인가?					
시장이 교체되더라도 사명이 존속될 수 있는가?					
사업을 존재해야 할 근본적 이유가 명확한가? 사명이 우리가 원하는 궁극적 결과를 명확히 밝혀주는가?					
일반 시민이 사명에 대해 이해할 수 있을 것인가?					
사명의 달성주체, 달성대상, 달성수단, 중요성 등이 사명에 명확하게 나타나는가?					
그 분야에 공적 자금을 투입해야 하는 이유가 사명에 명확하게 나타나는가?					

<양식 16>

비전 체크리스트

- **비전** : (강제적 · 개념적 성격의 바람직한 미래상)

※ 비전이 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하시오.

비전 체크리스트		
기준	예	아니오
비전이 조직의 이상적 미래상을 명확하게 보여주는가?		
비전이 고무적이고 도전적인가?		
비전이 기억하기 좋도록 간단명료한가?		
사명의 달성이 비전을 실현하는데 도움이 될 것인가?		

원칙 체크리스트

- **원칙** : (사명을 각 부서가 어떻게 수행해야 하는가를 알려주는 핵심적 가치 및 철학)

※ 비전이 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하시오.

원칙 체크리스트		
기준	예	아니오
원칙들이 사명과 비전의 기초로서 기능할 수 있는가?		
시의 모든 공무원들이 수용할 수 있는 가치들로 구성되었는가?		
원칙들이 공무원의 우수성을 제고해 주는가?		
원칙들이 고객에 대한 응대방법을 밝혀주는가?		
원칙들이 성과의 질적 기대수준을 명백하게 밝히고 있는가?		

<양식 17>

목표 체크리스트

- 목표 : (바람직한 최종 목표, 일반적으로 3년 이상)

※ 각 부서 또는 사업별로 목표가 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하십시오.

목표 체크리스트					
부서명 :	사업/하위사업 일련번호 :				
	목표 일련번호				
기준	1	2	3	4	5
목표가 사명을 뒷받침하는가?					
목표가 시의 자치입법권 범위와 일치하는가?					
목표가 한 가지 쟁점만을 다루는가?					
목표가 하나의 바람직한 결과를 대변하는 것은 물론 측정가능한가?					
목표가 주된 활동이나 전략적 방향을 알려주는가?					
목표가 도전적이지, 현실적이고 달성가능한가?					
목표가 장기간(3년 이상)을 대상으로 하는가?					
각 사업별(하위사업별)로 적어도 1가지 이상의 핵심 목표가 존재하되, 합리적으로 관리할 수 없을 정도로 목표의 갯수가 많지는 않은가?					
목표가 관리에 있어 중요한가?					
목표가 정책결정자와 고객에게 중요한가?					
사업(하위사업)을 잘 알지 못하는 사람도 목표의 의미를 잘 이해할 것인가?					
종합적으로 보았을 때, 목표들은 대부분의 사업 예산을 반영해 줄 것인가?					

<양식 18>

하위목표 체크리스트

- 하위목표 : (목표를 달성하기 위한 구체적이고 측정가능한 하위목표)

※ 각 목표별로 하위목표가 다음 체크리스트의 기준들을 충족하는지 확인하시오. 한 가지 목표에 속한 각 하위목표별로 표시하시오.

하위목표 체크리스트					
목표 :	사업/하위사업 일련번호 :				
	하위목표 일련번호				
기준	1	2	3	4	5
구체적인 목표달성 수준을 하위목표가 보여주는가?					
하위목표가 종료될 때까지의 진행사항도 측정가능한가?					
하위목표가 공격적이고 도전적이며, 계획기간과 가용재원을 고려할 때 현실적이고 달성가능한가?					
하위목표가 행동 자체보다는 결과를 구체화하고 있는가?					
하위목표의 완수를 위해 필요한 세부기간별 목표를 고려하였는가?					
하위목표 달성에 대해 누가 책임질 것인지를 확인하였는가?					
하위목표의 완수가 목표의 성취로 연결될 것인가?					
각 목표별로 적어도 1개 이상의 하위목표가 존재하는가?					
부서나 해당 사업(하위사업)을 잘 알지 못하는 사람도 하위목표의 의미를 잘 이해할 것인가?					

<양식 19>

성과측정지표 체크리스트

- 성과측정지표 : (성과를 측정하고 책임성을 보장하는데 활용)

※ 각 성과측정지표별로 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하시오.

성과측정지표 체크리스트					
목표 일련번호:	사업/하위사업 일련번호 :				
	성과측정지표 일련번호				
기준	1	2	3	4	5
성과측정지표가 사명과 관련되는가?					
성과측정지표가 목표와 관련되는가?					
성과측정지표가 하위목표와 관련되는가?					
성과측정지표가 성과관리에 있어 중요한가?					
실제 성과측정을 위해 정확하고 신뢰성 높은 자료의 수집이 가능한가?					
성과측정지표들을 종합적으로 보았을 때, 그 지표들이 그 부서나 사업(하위사업)의 핵심적 성과를 반영해 주는가?					
각 목표별로 적어도 1개 이상의 핵심적 성과측정지표가 존재하는가?					

<양식 20>

성과측정지표 선정기준표

성과측정지표	목표(하위목표) 부합성	고객지향성	자료수집 용이성	성과관리상 중요성	계
1.					
2.					
3.					
4.					
5.					
6.					
7.					
8.					
9.					
10.					
11.					
12.					
13.					
14.					
15.					

<양식 21>

성과측정지표 요약표

성과측정지표 요약표						
사업/하위사업 명칭 : 사업/하위사업 일련번호 : 담당자 : <div style="float: right;">전화 :</div>						
성과측정 정보						
2000 실적	2001 실적	2002 실적	2003 실적(추정)	2004 실적(기대)	2005 실적(기대)	2006 실적(기대)
성과측정지표 명칭 :			성과측정지표 정의 :			
지표유형 : 투입___ 산출___ 성과___ 능률성___ 품질___				주요 용어 설명 :		
핵심지표 : 기관 번호___ 사업 번호___ 지표번호___						
자료수집주기 : 월별___ 분기별___ 연별___ 기타___						
보고대상자 리스트 :						
지표 산식 :				자료원 :		
성과측정대상 설정시, 다른 자료나 기준을 참조한 적이 있는가? 예___ 아니오___						
참조 자료나 기준의 명칭 :						
성과측정 및 자료수집상의 애로사항 :						
기타 정보 :						

<양식 22>

행동계획 체크리스트

- **행동계획** : (하위목표의 집행에 활용될 전략, 수단, 재원에 대한 상세한 설명)

※ 각 부서 또는 사업별로 행동계획이 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하시오.

행동계획 체크리스트					
목표 일련번호:	사업/하위사업 일련번호 :				
기준	1	2	3	4	5
행동계획의 완수를 위해 세부기간에 따라 계획을 수립하였는가?					
행동계획이 주요 단계(운영사항, 절차, 과정 등 포함)별로 분류되었는가?					
행동계획의 성공적 완수를 위한 책임자가 설정되었는가?					
행동계획의 달성을 위해 추가 재원이 필요하지는 않을 것인가? 추가 재원을 확보하기 위해 예산조정이 필요하지는 않은가?					
행동계획이 주요사항을 확인할 수 있도록 상세하게 수립되었는가?					
행동계획이 하위목표의 달성에 기여할 것인가?					
행동계획이 목표와 관련되는가?					

<양식 23>

사업 및 하위사업 체크리스트

- 사업 : (사명 달성에 필요한 각종 활동)
- 하위사업 : (하나의 사업 달성에 필요한 세부사업)

다음은 한 부서의 사업 구조를 고려하는데 지침을 제공해주기 위한 것으로, 한 가지 이상의 질문에 대해 '긍정적인 응답'이 존재해야 그 사업 또는 하위사업이 독자적인 하나의 사업이라고 할 수 있다. 단, 사업구조에 있어 기능이 중요한 것이지 현재의 조직 구조나 재원은 결정요인이 되어서는 안된다. 또한 사업구조는 시간의 경과나 기관장의 교체에 영향을 받아서는 안된다.

※ 각 부서별로 행동계획이 다음 체크리스트의 기준을 충족하는지 확인하되, 각 사업/하위사업별로 해당 칸을 작성하시오.

행동계획 체크리스트					
부서명 :	사업/하위사업 일련번호 :				
기준	1	2	3	4	5
사업/하위사업이 조례상에 별도로 언급되는가?					
사업/하위사업이 주요 정책문제에 잘 부합하는가?					
사업/하위사업이 다른 사업들과 구별되는 고유한 목적을 가지고 있는가?					
사업/하위사업이 의회의 검토사항인가? 중요한 이유가 있어서 검토되고 있는 것인가?					
상당 수준의 공적 자금이 사업/하위사업에 투입되는가?					

〈부록 2〉 전략기획 설문지

서울시의 기획능력 및 기획여건에 대한 조사설문지

ID			
----	--	--	--

안녕하십니까? 저희 서울시정개발연구원에서는 현재 ‘ 공공조직의 전략적 기획체제 구축방안’ 이라는 연구과제를 수행하고 있습니다.

본 조사의 목적은 서울시의 전반적인 기획 관련 현황에 대한 서울시 각 국의 기획담당 실무자의 인식과 견해를 분석하는 것으로, 이를 토대로 서울시의 고유한 상황에 맞는 전략적 기획체제를 마련하기 위한 연구자료로 활용하고자 하는 데 있습니다.

선생님의 고견은 서울시의 현실에 보다 잘 부합하는 연구성과를 도출하는데 있어 소중한 자료로 활용되오니, 솔직하고 성실한 답변을 부탁드립니다.

조사결과는 연구 외의 다른 목적으로 결코 사용되지 않습니다. 설문내용에 대한 문의는 아래의 주소로 연락주시면 감사하겠습니다. 답변을 기입한 설문지는 일주일 이내에 저희 연구진이 직접 방문하여 회수하겠습니다.

본 설문을 위하여 귀중한 시간을 할애해 주셔서 감사합니다.

2003년 10월

서울시정개발연구원 도시경영연구부 연구진

I. 성과계획에 대한 설문

※ 각 질문에 대해 귀하의 의견을 표시(v)하여 주십시오.

1. 성과계획 수립과정에서의 내부역량 분석

설문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1.1 우리 국에서는 서울시 및 각 실·국의 권한(재량)범위와 위임사항에 대해 충분히 검토한 후에 성과계획을 수립하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.2 성과목표를 달성하기 위한 우리 국의 현재 예산 규모는 충분하다.	①	②	③	④	⑤
1.3 성과목표의 달성에 필요한 예산규모와 재원조달 가능여부(단기, 중장기사업별)를 충분히 고려하여 성과계획을 수립하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.4 성과목표의 달성을 위해 현재의 국 인력(소관 사업소 포함)이 질적·양적으로 충분하다.	①	②	③	④	⑤
1.5 성과목표 달성을 위해 필요한 인적자원의 질적·양적 요건(공무원 수, 공무원들의 역량, 사업소의 역량 등)을 충분히 고려하여 성과계획을 수립하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.6 중장기사업의 계획시, 미래의 변화(인력, 재정여건의 변화)를 충분히 예측·고려하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.7 위의 설문내용과 관련하여 애로점이나 기타 의견 등이 있으면 제시해 주십시오.					

2. 성과계획 수립과정에서의 외부환경 분석

설문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1.1 우리 국의 행정서비스 대상고객(서울시민 혹은 서울시 공무원)의 인적 특성, 요구사항, 변화 추세 등을 충분히 고려하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.2 중앙정부의 법령, 위임사항, 규제사항 등에 있어서의 현재 및 미래의 변화와 이러한 변화가 우리 국에 미치는 영향을 고려하여 성과계획을 수립하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.3 성과계획 수립과정에서 동일한 기능을 담당하는 타 지방자치단체(예: 부산) 해당 실·국의 성과목표나 사업들에 대해 충분히 검토하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.4 위의 설문들과 관련하여 애로점이나 기타 의견 등이 있으면, 제시해 주십시오.					

3. 성과계획 수립과정에서의 이해관계자들에 대한 분석

설문 내용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	매우 그렇다
1.1 성과계획 수립과정에서 우리 실·국 공무원들의 의견을 충분히 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.2 성과계획 수립과정에서 서울시민 및 시민단체의 의견을 충분히 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.3 성과계획 수립과정에서 자치구의 의견을 충분히 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.4 성과계획 수립과정에서 중앙정부와 긴밀한 협의를 거치고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.5 성과계획 수립과정에서 우리 실·국과 관련되는 기타 이해관계자들(기업체, 관련 협회 등)의 의견을 충분히 반영하고 있다.	①	②	③	④	⑤
1.6 위의 설문들과 관련하여 애로점이나 기타 의견 등이 있으면, 제시해 주십시오.					

Ⅱ. 심사평가제도에 대한 설문

※ 각 질문에 대해 귀하의 의견을 표시(v)하여 주십시오.

1. 심사평가제도의 타당성

1.1 현행 심사평가제도가 각 실·국 공무원들의 성과 제고에 실제로 자극을 주거나 영향을 미치고 있습니까?

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

1.1.1 [1.1번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 심사평가의 실효성이 적다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 각 실·국 자체평가가 형식적으로 이루어지고 있다.
② 심사평가제도에 대한 공무원들의 전반적인 이해가 부족하다.
③ 심사평가 결과의 활용을 위한 공식적인 채널 및 강제수단이 부족하다.
④ 심사평가 결과에 대한 실·국 공무원들의 신뢰가 부족하다.
⑤ 심사평가 결과에 따른 포상(인센티브)이나 불이익이 거의 없다.
⑥ 기타 []

1.2 각 실·국이 자체적으로 평가하는 자체평가는 형식적인 평가에 머무르고 있다는 견해에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 형식적이다
② 형식적이다
③ 보통이다
④ 형식적이지 않다
⑤ 전혀 형식적이지 않다

1.2.1 [1.2번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 자체평가가 형식적이라 생각하는 이유는?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 자기 부서에 불리한 내용은 숨기는 경향이 있다.
- ② 전문성을 가지고 자체평가를 할 사람이 없다.
- ③ 인력 부족으로, 제대로 평가할 시간이 없다.
- ④ 어차피 종합평가를 다시 하므로, 자체평가는 큰 의미가 없다고 생각한다.
- ⑤ 심사평가결과로 인한 이익·손해가 없어 관심이 적다.
- ⑥ 현행 4회인 평가횟수가 너무 많다.
- ⑦ 기타 []

1.3 심사평가과에서 실시하는 종합평가 결과의 타당성·공정성에 대해 어떻게 생각하십니까?

- ① 매우 타당·공정하지 못하다
- ② 타당·공정하지 못하다
- ③ 보통이다
- ④ 타당·공정하다
- ⑤ 매우 타당·공정하다

1.3.1 [1.3번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 종합평가결과가 타당성·공정성이 떨어진다고 생각하는 이유는?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 심사평가과에 우리 부서를 전문적으로 평가할 수 있는 사람이 없다.
- ② 심사평가과의 인력 부족으로, 제대로 평가가 이루어지지 않는다.
- ③ 심사평가결과로 인한 별다른 이익·손해가 없으므로, 형식적으로 평가하고 있다.
- ④ 기타 []

2. 심사평가결과의 활용 및 관리

2.1 심사평가 결과가 다음 년도 성과계획 수립 및 예산 편성에 얼마나 반영된다고 생각하십니까?

- ① 전혀 반영되지 않는다
- ② 잘 반영되지 않는다
- ③ 보통이다
- ④ 잘 반영된다
- ⑤ 전적으로 반영된다

2.1.1 [2.1번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 심사평가 결과의 반영수준이 낮다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 심사평가결과에 대해 신뢰하지 않는다.
- ② 심사평가결과의 내용이 차년도 성과계획 및 예산과 관련성이 크지 않다.
- ③ 심사평가결과를 반영하도록 강제하는 수단이 없다.
- ④ 심사평가결과를 반영하기에는 계획 수립기간이 촉박하다.
- ⑤ 심사평가결과를 면밀히 검토하고, 이를 계획 수립에 반영할 수 있는 전문인력이 부족하다.
- ⑥ 기타 []

2.2 귀하의 부서에서 심사평가 관련 자료(자체평가 자료 및 종합평가 결과)가 연도별·분기별·분야별로 체계적으로 잘 관리되고 있습니까?

- ① 전혀 관리되지 않는다
- ② 잘 관리되지 않는다
- ③ 보통이다
- ④ 잘 관리된다
- ⑤ 완벽하게 관리된다

2.2.1 [2.2번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 심사평가관련자료가 체계적으로 관리되지 않는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 과거의 자료가 차후에 체계적으로 활용·반영되는 경우가 거의 없으므로, 체계적으로 관리할 필요성을 느끼지 못한다.
- ② 평가결과 자체를 신뢰하지 않으므로, 체계적으로 보관할 필요성을 느끼지 못한다.
- ③ 매번 평가관련 자료의 내용이 대동소이하게 반복되므로, 전부 보관할 필요성을 느끼지 못한다.
- ④ 현재 서울시에 체계적인 자료관리수단(예: 평가정보관리시스템)이 부족하다.
- ⑤ 기타 []

2.3 현행 심사평가제도의 문제점이나 개선방향에 관한 의견이 있으면, 제시해 주십시오.

[]

Ⅲ. 목표관리제도에 대한 설문

※ 각 질문에 대해 귀하의 의견을 표시(v)하여 주십시오.

1. 목표관리제도의 타당성

1.1 현행 목표관리제도가 각 실·국 공무원들의 성과 제고에 실제로 자극을 주거나 영향을 미치고 있습니까?

① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다 ⑤ 매우 그렇다

1.1.1 [1.1번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 목표관리제의 실효성이 적다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 평가결과로 인한 상벌체계가 미약하다.
- ② 목표달성도에 따른 객관적인 평가가 아닌, 평가자의 개인적 주관의 개입 가능성이 높다.
- ③ 목표설정시에 조직의 비전과 목표보다는 달성의 용이성을 고려한다.
- ④ 개인간 점수비교체제(상대평가제)로 인해, 업무수행시에 가시적인 점수요건의 충족에만 신경쓴다.
- ⑤ 부서 담당자가 알아서 할 뿐, 평상시에는 목표의 달성에 대한 관심 자체가 적다.
- ⑥ 기타 { }

2. 평가결과의 활용 및 관리

2.1 평가 결과가 다음 년도 성과계획 수립 및 목표 설정에 반영되는 수준은 어떠합니까?

- ① 전혀 반영되지 않는다
- ② 잘 반영되지 않는다
- ③ 보통이다
- ④ 잘 반영된다
- ⑤ 절대적으로 반영된다

2.1.1 [2.1번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 평가결과의 반영수준이 낮다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 평가결과에 대해 신뢰하지 않는다.
- ② 평가결과의 내용이 차년도 성과계획 및 목표 설정과 관련성이 크지 않다.
- ③ 평가결과를 반영하도록 강제하는 수단이 없다.
- ④ 평가결과를 반영하기에는 계획 수립기간이 촉박하다.
- ⑤ 평가결과를 면밀히 검토하고, 이를 계획 수립에 반영할 수 있는 전문인력이 부족하다.
- ⑥ 기타 []

2.2 각 실·국별로 평가 결과자료가 체계적으로 잘 관리되고 있습니까?

- ① 전혀 관리되지 않는다
- ② 잘 관리되지 않는다
- ③ 보통이다
- ④ 잘 관리된다
- ⑤ 완벽하게 관리된다

2.2.1 [2.2번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 평가결과자료가 체계적으로 관리되지 않는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 **모두** 선택하되, **순위**를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 평가 자료가 차후에 체계적으로 활용·반영되는 경우가 거의 없으므로, 체계적으로 관리할 필요성을 느끼지 못한다.
- ② 평가결과 자체를 신뢰하지 않으므로, 체계적으로 보관할 필요성을 느끼지 못한다.
- ③ 매번 평가관련 자료의 내용이 대동소이하게 반복되므로, 전부 보관할 필요성을 느끼지 못한다.
- ④ 현재 서울시에 체계적인 자료관리수단(예: 평가정보관리시스템)이 부족하다.
- ⑤ 기타 []

2.3 현행 목표관리제도의 문제점이나 개선방향에 관한 의견이 있으면, 제시해 주십시오.

[]

Ⅳ. 기획제도 전반에 대한 설문

※ 각 질문에 대해 귀하의 의견을 표시(v)하여 주십시오.

1.1 현행의 서울시 통합성과관리체제(성과계획, 심사평가제, 목표관리제의 통합적 관리)가 실제로 잘 통합되어 있어 체계적인 성과관리가 이루어지고 있다고 생각하는가?

- ① 거의 잘 관리되고 있지 않다
- ② 잘 관리되지 않는 편이다
- ③ 보통이다
- ④ 잘 관리된다
- ⑤ 매우 잘 관리된다

1.1.1 [1.1번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 체계적인 성과관리가 이루어지지 않고 있다고 생각하는 이유는 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 성과목표만 통합되었을 뿐 실제적으로는 통합되었다고 볼 수 없어 개별적으로 운영되고 있다.
- ② 제도 자체는 잘 통합되어 있으나, 통합적으로 운영할 주체의 역량(기획역량, 평가역량)이 부족하다.
- ③ 평가결과에 따른 보상(인센티브)이 미약하다.
- ④ 제도에 대한 공무원들의 전반적인 이해와 관심이 부족하다.
- ⑤ 공무원들의 전문적 역량이 부족하다.
- ⑥ 통합성과관리제도에 대한 리더의 관심과 지원이 부족하다.
- ⑦ 각 부서간, 공무원 상호간(특히, 상·하위 공무원간) 커뮤니케이션이 부족해서 조직구성원간 이해와 협력이 잘 이루어지지 않는다.
- ⑧ 평가결과의 활용을 강제하는 수단이 부족하다.
- ⑨ 성과관련 자료의 관리가 체계적으로 이루어지지 못하고 있다.
- ⑩ 성과 평가지표에 문제가 많다.
- ⑪ 기타 []

1.1.2 [1.1번 문항의 ①②번 응답자만 해당] 체계적인 성과관리와 이를 통한 서울시의 목표 달성을 위한 개선방안으로 적절한 것은 무엇입니까?

(해당되는 보기를 모두 선택하되, 순위를 매겨주십시오)

(예: 4개 선택시 각 보기 옆에 1, 2, 3, 4로 표기함. 단 가장 높은 순위가 1임)

- ① 본질적인 제도 통합을 위한 새로운 제도의 도입
- ② 통합성과관리를 주도할 수 있는 역량있는 전문적 부서의 신설
- ③ 평가결과에 따른 금전적 보상(인센티브) 강화
- ④ 평가결과를 실질적으로 인사에 반영
- ⑤ 공무원들에 대한 관련 교육훈련 강화
- ⑥ 통합성과관리제도에 대한 리더의 관심과 지원 확보
- ⑦ 각 부서간, 공무원 상호간(특히, 상·하위 공무원간) 이해 증진을 위한 채널 마련
- ⑧ 성과관련 정보를 상시적으로 입력·관리하는 평가관리정보시스템의 구축
- ⑨ 기타 []

1.2. 현행 통합성과관리제도에 관한 기타 의견이 있으면, 제시해 주십시오.

[]

■ 마지막으로 통계분석에 필요한 몇가지 사항입니다		
문1	성별	()
	(1) 여자 (2)남자	
문2	연령	()
	(1) 만 20세 미만 (2) 만 20-29세 (3) 만 30-39세 (4) 만 40-49세 (5) 만 50-59세 (6) 만 60세 이상	
문3	최종학력(졸업, 중퇴, 재학 포함)	()
	(1) 초등학교 이하 (2) 중학교 (3) 고등학교 (4) 전문대 (5) 대학교 (6) 대학원 이상	()
문4	소속부서 (실 · 국) (과)	
문5	직급 (급)	
문6	다음중 어디에 해당되십니까?	()
	(1) 행정직 (2) 기술직 (3) 별정직 (4) 기능직 (5) 전산직 (6) 계약직 (7) 기타_____	
문7	공무원으로 근무하신지가 얼마나 되십니까?	()
	(1) 1년 미만 (2) 1-5년 (3) 6-10년 (4) 11-20년 (5) 21-30년 (6) 30년 이상	
문8	현 보직을 맡은 이후 현재까지 근무한 기간은 얼마나 되십니까?	()
	(1) 1년 미만 (2) 1-2년 미만 (3) 2-3년 미만 (4) 3-5년 미만 (5) 5-10년미만 (6) 10년 이상	

※ 설문에 응해 주셔서 대단히 감사합니다.