

# 지방자치단체 성과관리 전략계획 구축방안

A Study on the Establishment of Strategic Planning  
for Performance Management in Local Government

2006. 12.

---

연구자

이 병 기(수석연구원)

김 건 위(수석연구원)

---

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



급격한 환경변화의 소용돌이 속에서 지방자치단체의 지속적인 발전을 위해서는 무엇보다 성과관리의 중요성을 강조해도 지나침이 없을 것이다. 이러한 상황에 커다란 영향을 미칠 수 있는 법안이 통과되었는데 바로 정부업무평가기본법이다. 이 법이 가지는 의의는 성과관리를 전략계획에서부터 출발하여 평가까지 하나의 묶음으로 연계성을 가지도록 하는데 초점이 두고 있다고 할 것이다.

지방자치단체를 둘러싼 환경의 변화와 함께 촉매제로 작용한 정부업무평가기본법의 시행으로 자치단체의 입장에서는 대응의 필요성이 한층 높아지게 되었다. 이러한 여건변화에 부응하고자 전략계획수립과 아울러 전략계획수립시 평가와의 연계성을 염두해 두는 작업은 필수불가결한 이슈로 부각될 수밖에 없다. 하지만 현재의 지방자치단체 상황은 그렇지 못하기 때문에 전략계획의 수립방안을 모색하는 것이 중요하다고 할 수 있다.

상기의 여러 가지 맥락에서 본 보고서는 지방자치단체에 도입이 모색되고 있는 전략계획에 대한 이론적 체계화, 실증적 분석 및 대안의 탐구를 통하여 우리 현실에 적합하고 적용가능한 전략계획 수립방안을 제시하고 있다. 따라서 본 연구가 전략계획에 관심있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바란다. 또한 본 보고서가 전략계획을 도입하려는 지방자치단체에 올바른 방향타 역할이 되기를 기대한다.

2006년 12월

한국지방행정연구원 원장 김주현



본 연구는 우리나라 지방자치단체의 성과관리를 위해 그 중 중요한 부분을 접하고 있는 전략계획수립방안에 대하여 이론적 연구와 경험적 연구를 한 것이다. 이론적 연구로는 국내의 전략계획에 관한 문헌들을 연구하였으며, 경험적 연구로는 지방자치단체의 계획 관련 보고서와 관련 보고서의 분석, 설문조사와 외국의 사례분석을 병행하였다.

이론적 측면에서는 전략계획의 의의와 종류, 계획수립과정, 공공부문의 적용 가능성, 필요성 등을 고찰하였다.

본 연구의 분석기준은 전략계획의 특성에 따라 설정하였다.

첫째, 참여의 확대이다. 이에 관해서는 이론적인 측면과 경험적 연구를 실시하였다. 참여에 대한 문제점으로 참여가 구체적으로 이루어지고 있지 않음을 알 수 있었으며, 인식조사결과 역시 참여수준은 만족할 정도는 아니었다. 또한 현재의 성과관리에 대해 직원들의 공감대가 형성되어 있지 않은 설문결과를 통해 볼 때, 의사소통은 원활하지 않으며, 이는 신뢰감 저하로 이어지는 결과가 나타날 가능성이 있음을 확인할 수 있었다.

참여의 확대를 위해서는 단체장이 적극적으로 관심을 가져야 하며, 계획의 의무와 권한에 대해서도 구체적으로 명시하여야 한다. 계획수립은 계획팀이 주도하면서 자문위원이나 공무원과 상의해야 하며, 계획팀의 권리와 의무에 대해서도 명시해야 하며, 연구진의 명단과 역할 및 진행과정도 상세하게 기록되어야 한다. 지방의회의 의견청취 뿐만 아니라 자문이나 승인도 필요하다. 각종 위원회, 특히 자문위원회나 과업팀을 적극 활용해야 하며, 제도화해야 한다. 위원회의 경우 개최회수를 더 많이 해야 하며, 각 분야의 대표들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 환경의 탐색이다. 전략계획에서 강조하는 SWOT에 대한 의식조사, 전략

계획을 실시중인 서울시에 대해 내용분석을 실시했다. 조직의 임무와 목표설정과 관련해서는 임무, 전략적 목표 등이 명확하고 이해하기 쉽게 되어있다면 어떠한 영향이 있을 것인지에 대한 질문에 대해 대부분이 공감을 하고 있었다. 이러한 결과는 현재의 자치단체의 임무와 목표의 설정이 상당히 모호하게 되어 있음을 판단할 수 있었다.

환경탐색의 강화를 위해서는 관련 법규나 상위 및 관련 계획의 의도와 내용을 잘 파악해서 계획이나 정책에 반영되어야 한다. 경제흐름과 지표의 변화를 잘 파악하고, 지역경제와 국내의 경제의 흐름과 조사를 잘 활용해서 계획수립의 기초로 삼아야 한다. 기술변화의 흐름을 잘 인지하고 예측해서 각 부문계획에 잘 활용되도록 해야 한다. 인구의 변화를 객관적으로 예측해야 하며, 관련되는 조사와 연구들을 잘 활용해야 한다. 의식조사의 내용이나 분석들이 각 부문계획에 구체적으로 반영되어야 한다.

셋째, 조직의 사명과 목적에 관해 연구했다. 사명의 의의, 사명에 따른 목표의 선정에 있어서의 유의할 점, 과제 등에 대한 이론적인 측면과 분석의 필요성에 대해 논의했다. 환경탐색상의 문제점으로 현재 전략계획이라고 추진되는 서울시의 사례에서도 전통적 계획의 큰 테두리를 벗어나지 못하고 있었다. 전통적인 계획은 예측된 미래가 기계적으로 달성가능하다는 전제하에 환경적 요인의 변화와 영향가능성에 대해서는 거의 고려를 하고 있지 않다고 해도 과언이 아니다. 또한 상위계획이나 법적인 검토에 있어서도 지역의 특성이라는 맥락 속에서 검토가 이루어지는 것이 아니라 모든 보고서가 내용을 획일적으로 요약, 기재하는데 그치고 있는 실정이었다.

조직의 임무와 목표의 명확한 선정을 위해서는 논란꺼리가 적고, 명료한 임무 및 목표를 선정해야 하며, 분명하고 공감이 가는 용어로 기술되어야 한다. 특히 단체장이 관심을 가지고 임무를 선정해야 한다. 해결책의 강조보다는 이슈 그 자체를 중시해야 한다. 목표는 해결되어야 할 방법에 유용한 단서를 제공하며, 유용한 긴장을 조성하기에 목표의 선정에 신중을 기해야 한다.

넷째, 행동계획의 개발과 우선순위의 결정에 관한 연구를 실시했다. 이를 위해 행동계획, 우선순위에 있어 유의할 점을 고찰한 후에 실태를 점검했다. 전략적 과제의 개발 및 우선순위 결정으로 기술하는 언어들이 너무 미사여구적이다. 즉 자치단체 局 수준의 전략적 문제를 문학적으로 표현함으로써 문제의식을 흐리게 할 여지가 있었다. 그리고 각 부문을 종합적으로 고찰하고 있어서 너무 포괄적이었다. 또한 주요 전략적 과제들이 너무나 일반적이고 개략적이어서 모호성이 높았다. 근무하는 부서의 성과에 대한 측정이 조직의 전략계획과 잘 연관되어 있지 않았다. 그리고 수단이나 정책제시가 너무나 정태적이고 각 부서별 계획이 잘 반영되고 있지 못하여 결국, 수단이나 정책제시에 계층성이 없었다.

전략적 과제의 개발 및 우선순위의 결정 수립을 위해서는 소수의 부문계획에 한정해야 한다. 전략적 사고와 경쟁을 추구해야 하며, 한편으로는 협조와 타협을 중시해야 하며 지역의 실정에도 맞아야 한다. 합의나 동의의 형성에 바탕을 두고서 이를 수립해야 한다. 전략 상호간에 연결이 되도록 해야 한다.

다섯째, 평가체계와의 연계이다. 이를 위해서는 전략계획에 따른 평가지표의 구성이 필요하며, 이를 위한 세부적인 단계의 연구가 필요하다. 평가의 문제로 이에 대한 의의와 전략계획과 연계시킬 방안을 살펴보면서 그 필요성과 현재의 자치단체 현실을 분석의 기준으로 정했다. 결론적으로 전략계획과 평가가 연계가 되어 있지 않았으며, 세부적으로는 지표개발의 문제점이 나타나고 있으며, 측정범위의 노력으로 달성할 수 있는지의 여부를 고려치 않고 있으며, 평가대상 과제수의 과다로 인해서 효과성을 떨어뜨리고 있었다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 전략계획에 따른 평가지표의 구성이 필요하며, 이를 위한 세부적인 단계의 연구가 필요하다.

---

□ Key Word : 전략계획, 참여확대, SWOT분석, 자체평가, 전략계획과 자체평가의 연계

||||| 목 차 |||||

제1장 서론 ..... 1

    제1절 문제제기 및 연구목적 ..... 1

    제2절 연구의 범위 및 방법 ..... 4

        1. 연구범위 ..... 4

        2. 연구방법 ..... 5

제2장 이론적 논의 ..... 7

    제1절 성과관리의 의의 ..... 7

        1. 성과관리의 대두배경 ..... 7

        2. 성과관리의 개념 ..... 9

    제2절 성과관리 차원의 전략계획 ..... 11

        1. 전략계획의 의의 ..... 11

        2. 전략계획의 접근방법 ..... 16

        3. 전략계획의 기대효과 및 고려사항 ..... 31

    제3절 전략계획과 성과평가 ..... 34

        1. 전략계획 접근방법의 기본가정 ..... 34

        2. 전략계획에서 성과평가의 성격 ..... 37

    제4절 국내외 전략계획 연구동향 ..... 43

        1. 국외 연구동향 ..... 43

        2. 국내 연구동향 ..... 45

    제5절 성과관리 전략계획의 분석틀 ..... 47

        1. 분석의 기준 ..... 47

        2. 분석의 방향 ..... 49

제3장 지방자치단체 전략계획체제 분석 .....	52
제1절 운영실태 분석 .....	52
1. 조사설계 .....	52
2. 성과관리 전략계획 단계 .....	53
3. 성과관리 시행계획 단계 .....	65
4. 자체평가계획 단계 .....	71
제2절 사례분석 .....	80
1. 서울시 전략계획 .....	80
2. 아리조나주(미국)의 전략계획 .....	83
제4장 지방자치단체 전략계획과 성과평가의 연계방안 .....	89
제1절 성과관리 전략계획의 도입 .....	89
1. 지방행정과 전략계획 .....	89
2. 전략계획 수립의 전제조건 .....	91
제2절 전략계획 수립 단계별 절차 .....	93
1. 기본방향 .....	93
2. 성과관리 전략계획 단계 .....	94
3. 성과관리 시행계획 단계 .....	100
4. 자체평가계획 단계 .....	102
제3절 전략계획 수립의 주요 이슈별 고려사항 .....	114
1. 참여의 확대 .....	114
2. 조직의 임무와 목표의 명료화 .....	115
3. 객관적인 환경의 분석 .....	118
4. 전략과제별 우선순위의 선정 .....	119
5. 전략계획과 평가제도의 연계 .....	120

제5장 결론 ..... 122

  제1절 연구결과의 요약 ..... 122

  제2절 정책적 함의 ..... 124

  제3절 연구의 한계 ..... 126

**【참고문헌】** ..... 128

**【Abstract】** ..... 137

**【부    록】** 아리조나주의 전략계획 작성 양식 ..... 140

## ▬▬▬▬▬ 표 목 차 ▬▬▬▬▬

표 2-1.	전략계획의 정의 .....	14
표 2-2.	전통적 계획과 전략계획의 차이점 .....	16
표 2-3.	민간 전략계획접근방법의 공공부문에의 적용가능성 .....	22
표 2-4.	평가단계가 부재한 전략계획접근방법 .....	35
표 2-5.	평가단계가 명시적으로 포함된 전략계획접근방법 .....	40
표 3-1.	자치단체 성과관리에 있어서 참여의 정도 .....	57
표 3-2.	자치단체 성과관리에 있어서 호감의 정도 .....	58
표 3-3.	자치단체 성과관리에 관한 의사소통 정도 .....	58
표 3-4.	Arizona주의 SWOT 분석 사례 .....	62
표 3-5.	자치단체 기관임무와 목표의 명확성 .....	65
표 3-6.	A도 주요업무계획상의 전략적 과제의 일례 .....	67
표 3-7.	성과관리와 전략계획의 연계성 .....	69
표 3-8.	성과와 개인 목표의 연계수준 .....	70
표 3-9.	A도 주요업무계획에서 목표-수단간 부조화 일례 .....	71
표 3-10.	성과평가에 있어서의 제약요인 .....	73
표 3-11.	성과평가에 따른 업무량 과중분야 .....	73
표 3-12.	평가대상과 효과성 간의 관계 .....	76
표 3-13.	평가에 따른 지표의 수 .....	77
표 4-1.	전략계획 수립에 고려해야 할 주요 환경요인(예시) .....	98
표 4-2.	전략계획 수립시 고려사항 .....	100
표 4-3.	평가대상 사업/업무의 성과관리카드(양식) .....	104
표 4-4.	바람직한 측정을 위한 기준 .....	109
표 4-5.	임무 및 목표선언문 예시(1) .....	116
표 4-6.	임무 및 목표선언문 예시(2) .....	116

||||| 그림 목 차 |||||

그림 1-1. 연구의 수행체계도 ..... 6

그림 2-1. Wernham의 전통적인 전략계획과정 ..... 23

그림 2-2. Hudak의 공공부문의 전략계획과정 ..... 24

그림 2-3. Bryson과 Roering의 전략계획과정 ..... 26

그림 2-4. Allison과 Kaye의 전략기획 7단계 ..... 42

그림 2-5. 지방자치단체 성과관리 전략계획수립을 위한 분석의 틀 ..... 49

그림 3-1. 지방자치단체 전략계획의 위임자-대리인 관계 ..... 54

그림 3-2. 서울시 성과관리체계도 ..... 81

그림 3-3. Arizona주의 전략계획 추진절차 분석도 ..... 85

그림 4-1. 지방자치단체 전략계획체계 흐름도 ..... 94

그림 4-2. 환경분석과 전략목표와의 연계 개념도 ..... 97

그림 4-3. 자체평가계획 작성단계의 구체적 절차 ..... 103

그림 4-4. 결과 확인의 구체적 절차 ..... 107

그림 4-5. 보고서 작성 및 환류단계의 구체적 절차 ..... 111

그림 4-6. 전략계획과 평가의 연계구도 ..... 121





## 제 1 장 서론

### 제1절 문제제기 및 연구목적

참여정부의 출범이후 강도 높게 추진되고 있는 공공부문 혁신은 여러 측면에서 행정환경을 크게 변화시키고 있다. 공공부문 혁신의 추진 배경은 여러 가지로 설명할 수 있지만, 신공공관리(NPM: New Public Management)에 입각한 공공부문의 경쟁력 강화로 요약될 수 있을 것이다. 즉, 민간부문에서 효용성이 있는 것으로 입증된 경영관리방식을 적극 도입하여 공공부문의 경쟁력을 강화하고자 하는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 공공부문 혁신을 통한 경쟁력 강화는 선진 각국에서도 심혈을 기울여 추진하고 있는 것으로 Galbraith가 말한 불확실성의 시대(Age of Uncertainty)에 대처하는 생존전략의 차원에서 추진하는 것으로 이해될 수 있다.

혁신의 추진방법 및 내용에 있어서는 추진주체, 참여기관 및 참여자들의 권한과 책임, 그리고 여건에 따라 관점 및 추진방법에 차이가 있는 것으로 판단된다. 이러한 관점 및 추진방법상의 차이에도 불구하고 공통적으로 인식하는 있는 것은 혁신의 추진내용이나 결과에 대해 성과를 지속적으로 관리하는 것이 공공부문 혁신에 필수적이라는 사실이다.

성과관리와 관련하여 제기되는 이슈는 어떻게 성과관리를 해야 하는 것인지 또는 성과관리를 통하여 나타난 현상을 어떻게 이해하고 대처해야 하는지에 대한 최적의 방안을 모색하여 적용하는 것이라 할 수 있다. 이와 관련해서는 “정부업무평가기본법(법률 제8050호)”의 제정·시행(2006)을 통하여 제도적인 기반을 갖춘 상태라고 할 수 있다. “정부업무평가기본법”의 제정이 갖는 의미는 성과관리를 제도화했다는 것뿐만 아니라, 전략계획(plan)<sup>1)</sup>과 집행(do), 그리고 평가

(see)를 하나의 순환구조로 구성하여 운영하여야 한다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 이와 같은 전략계획과 성과관리의 연계는 미국, 영국 등 구미의 주요국가에서 운영 중에 있으며, 그 이유는 다음의 3가지로 설명할 수 있다.

첫째, 기관의 정책목적을 실현하기 위한 활동지침의 기반을 마련하는 것, 둘째, 당초의 목표와 성과간의 차이(gap)를 명확히 파악하여 개선방안의 방향성을 제시하는 것, 셋째, 기관의 목적달성을 위해 한정된 행정자원을 적절히 배분할 수 있는 정보를 제공하는 것 등을 들 수 있다.

성과관리차원에서 전략계획과 평가를 한 세트로 운영하고 있는 구미국가들과는 달리 우리나라와 일본의 경우 평가와 관련된 부분만을 도입한 관계로 엄밀한 의미에서는 전략계획과 유리된 상태에서의 개별사업(업무)평가 수준이라 할 수 있다. 이러한 성과관리 차원에서의 전략계획(plan)과 평가(see)의 미연계는 성과에 대한 환류를 어렵게 할 뿐만 아니라, 조직의 방향성을 상실할 위험성을 내포할 수 있다. 이러한 문제는 전략계획수립의 경험이 중앙부처에 비해 상대적으로 적었던 지방자치단체에서 나타나고 있는 현상이라고 할 수 있다. 중앙정부 주도 하에 수립되는 각종의 종합계획 또는 전략계획 등이 하향적으로 이루어졌던 관계로 지방자치단체 차원에서 전략계획의 수립은 거의 이루어지지 않았다고 할 수 있다.

과거와 달리 지방자치단체에 영향을 미치는 외부 환경은 그 내용면이나 속도면에서 급격한 변화를 보이고 있다. 이러한 현상은 문제해결을 위한 각종의 계획수립 접근방식의 변화를 필수적으로 요구하게끔 영향을 주게 된다. 따라서 지방자치단체가 나아가야 할 방향을 설정하기가 기존보다 훨씬 어려워 졌으며, 이

1) 다수의 문헌들이 'strategic planning'이라는 동일한 용어를 전략기획, 전략적 기획(계획), 전략계획 등으로 다르게 지칭하고 있으나, 본 연구에서는 '전략계획'으로 통일하여 논의하도록 하겠다. 그 이유는 어원을 따져보면 planning은 계획(문서)을 위한 과정으로 이해될 수 있기 때문에 기획이 학문적으로 더 타당하다고 볼 수 있으나, 정부업무평가기본법에서 전략계획으로 명시하고 있고, 또한 법에 기속을 당하는 자치단체 공무원들에게 혼란을 줄이기 위해 전략계획이라는 용어의 사용이 더 효과적이란 판단 때문에 본 연구에서는 전략계획으로 통일하여 사용한다.

에 따라 기존의 계획수립의 접근방법도 변화되어야 할 필요성이 제기되고 있다.

이 연구에서는 이러한 문제의식을 기초로 지방자치단체에 적용 가능한 방법으로 성과관리 차원에서 전략계획(plan)과 평가(see)와의 연계에 초점을 맞추었다. 이와 관련된 기존 연구의 성과를 분석해 보면, 대체로 전략계획의 중요성 언급, 계획수립과정의 개선, 그리고 인식조사를 통한 전략계획의 필요성과 과정의 개선을 다루면서 진행되어 온 것을 확인할 수 있다.<sup>2)</sup>

이상의 전략계획의 문제점과 연구의 배경을 근거로 하여 연구의 목적을 다음과 같이 제시하고자 한다.

첫째, 전략계획에 대해 이론적으로 고찰하고 이에 대한 국내외 연구동향을 소개하고자 한다. 그리고 전략계획에 대한 개념을 명확히 하기 위해 전통적 계획과 전략계획의 차이점, 전략계획의 도입필요성에 대해 논의하고자 한다.

둘째, 성과관리 차원에서의 전략계획과 평가간의 연계 체계상의 문제점과 과제들을 분석하고자 한다. 이를 위해 전략계획의 수립상의 특성을 근간으로 해서 설정한 분석기준에 따라 이들 요인별 현황과 문제점을 정리해서 살펴봄으로써 전략계획과 평가의 연계방안을 도출하고자 한다.

셋째, 자치단체 계획체제의 현황과 운용이나 제도상의 실태분석을 통해 문제점들을 파악하고, 이에 대하여 전략계획 이론상의 강조점들을 원용하여 개선방향을 제시하고자 한다.

넷째, 실제 자치단체에서 전략계획을 수립해서 적용할 수 있는 구체적 방안들을 검토하고자 한다. 이러한 방안을 기초로 전략계획 고려사항 또는 작성지침 형태로 활용할 수 있도록 하여 자치단체에서 실제 전략계획을 수립하는데 도움을 주고자 한다.

---

2) 기존 연구에 대해서는 본 연구의 후반부에서 상술하기로 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구범위

이 연구의 범위는 내용범위와 대상범위로 나누었다. 먼저, 이 연구의 내용 범위는 다음과 같다.

첫째, 전략계획의 이론적 측면에서 전략계획에 대한 개념을 고찰한 후에, 전략계획의 배경과 의의를 살펴보고, 전략계획과정과 민간의 전략계획의 종류와 이의 공공부문에서의 적용가능성을 분석하고자 한다.

둘째, 전략계획의 특성을 근거로 해서 마련한 분석기준에 따라 국내 전략계획의 관련 문헌을 분석한다.

셋째, 전략계획 이론을 근거로 만든 설문에 따라 자치단체 계획체제상의 문제점을 조사·분석한다.

넷째, 제기된 문제점과 개선방향에 대해 전략계획이론 및 국내외 연구분석과 제안들을 활용하여 자치단체 전략계획수립방안을 모색하는 데 연구의 중점을 둔다.

이 연구의 대상은 첫째, 광역(시도)자치단체를 대상으로 조사하고자 한다. 광역자치단체를 대상으로 조사를 하려는 이유는 역량면이나 규모면에서 기초자치단체에 비해 양호한 조건을 갖추고 있어 전략계획의 적용 가능성이나 효용성이 높기 때문이다. 둘째, 국내 정부기관이나 각 연구기관에서 발간된 문헌이나 보고서상의 전략계획 내용과 방법을 분석하여 그 문제점과 과제들을 도출코자 하였다. 셋째, 전략계획 방식을 적용한 국내외 벤치마킹 사례들을 분석하여 이의 시사점 또는 과제들을 도출코자 하였다. 넷째, 정부업무평가기본법상의 전략계획 및 성과관리와 관련한 내용과 특성, 그리고 과제와 시사점에 대해서도 검토하였다.

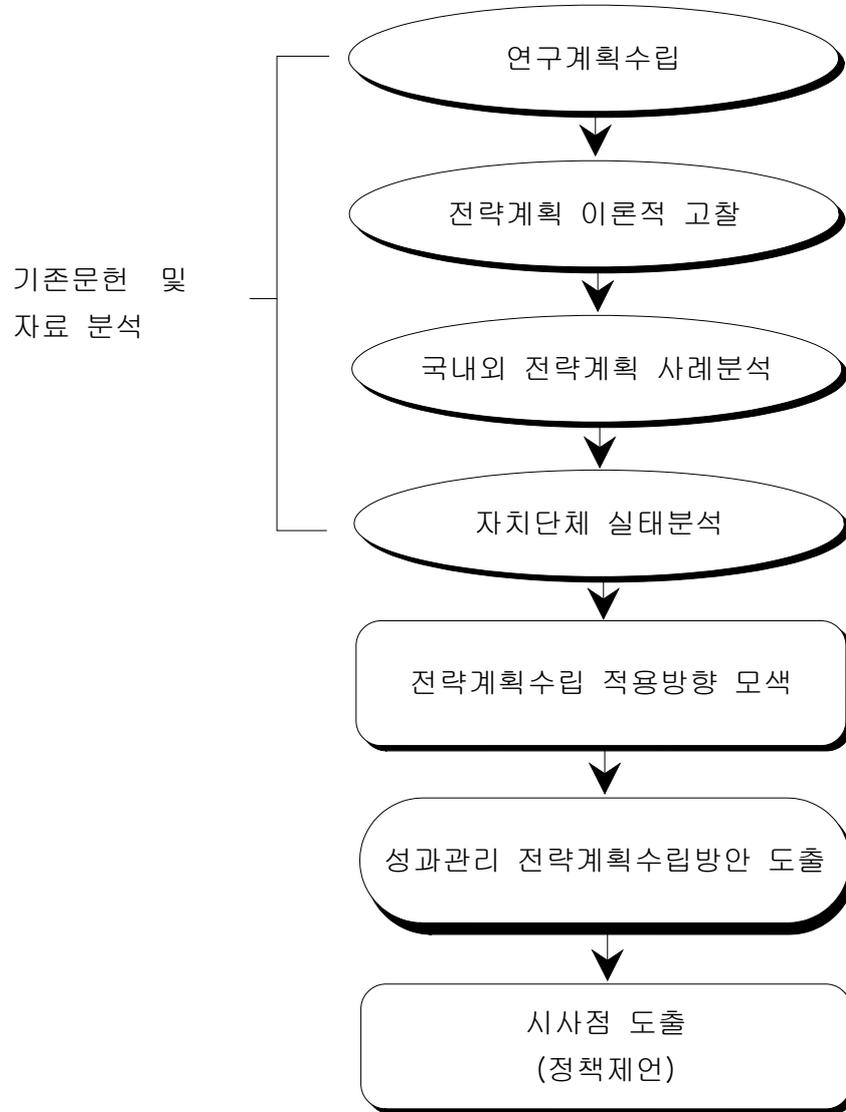
## 2. 연구방법

이 연구에서의 연구방법은 이론적 연구와 경험적 연구를 병행하고자 한다. 이론적 연구로서는 국내외의 전략계획 및 성과관리에 관한 문헌들을 연구하며, 경험적 연구는 자치단체 계획수립과 관련한 보고서의 분석, 설문조사와 분석 및 외국 문헌의 실증적 문헌분석에 중점을 두고자 한다. 본 연구의 방법 내지 연구의 흐름을 다음과 같이 요약할 수 있다.

이론적 연구로는 전략계획에 관한 국내외 문헌들, 전략계획방식을 활용하여 수립한 사례들에 관한 문헌들을 개관한다. 문헌개관을 통해 전략계획의 수립상의 특성 등을 중심으로 연구의 분석틀을 정한다.

경험적 연구로는 지방자치단체의 계획관련 연구보고서 등에 나타난 문제점과 과제들을 분석한다. 다음으로 연구의 분석기준에 따라 만들어진 설문지를 관련 공무원들에게 배포하고 관계자 면담 등을 통하여 관계자들이 느끼고 있는 전략계획에 대한 문제점과 개선사항 등을 분석한다. 이러한 문헌연구 및 실증적 분석을 통해 제기된 시사점 및 과제를 토대로 지방자치단체의 전략계획의 개선방안을 모색코자 한다.

&lt;그림 1-1&gt; 연구의 수행체계도





## 제 2 장 이론적 논의

### 제1절 성과관리의 의의

#### 1. 성과관리의 대두배경

공공부문의 혁신이 그러하듯 정부의 성과관리가 최근에 이슈화가 된 것만은 아니다.<sup>3)</sup> 다만 최근 신공공관리론(New Public Management)과 세계화(globalization)의 대두로 인해 정부의 비효율성과 행정낭비를 제거하기 위해 성과관리가 당위적으로 다가오게 된 배경을 몇가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 1960년대 후반의 유류파동으로 인한 성장률 둔화와 이 시기에 시작된 복지지출의 증가추세가 1970년대에도 지속되면서 전체 재정지출이 급속히 늘어났으며, GDP 대비 일반정부지출은 1960년대에서 1980년 사이에 적게는 5%(미국), 많게는 15%(독일) 증가하였다. 이러한 지출증가의 주요 원인은 사회보장지출의 증가에 있었다. 이러한 성장률 둔화와 재정규모의 팽창은 많은 나라에서 정부혁신의 직접적인 동인을 제공하게 되었다. 국가경제의 생산성을 높여 성장률을 제고하기 위해서는 국가경제에서 매우 큰 비중을 차지하는 공공부문의 생산성을 높일 필요가 있었다. 또한 재정지출의 증가를 억제하고 최소의 비용으로

3) 이미 성과관리에 대한 노력은 미국의 경우, 1950년 미국 연방정부에서 시행한 성과예산, 1965년 존슨 대통령 때 계획예산제도(PPBS: Program Planning and Budgeting System), 1973년 닉슨 대통령 때 목표관리제(MBO: Management By Objectives), 1977년 카터 대통령 때 영기준예산(ZBB: Zero-Based Budgeting)의 실행을 경험하였다. 그러나, 이러한 성과관리의 노력들은 소기의 성과를 거두지 못한 것으로 평가되어 이후 계속된 성과관리제도의 개선이 시도되었다 (GAO, 1997: 6-7).

최대의 효과를 얻기 위해서도 정부혁신이 요구되었다.

둘째, 정부의 역할과 기능에 대한 일반적인 인식이 바뀌기 시작했다는 점도 그 원인 중 하나이다. 먼저 거시적 측면에서 1970년대에 이미 정부의 적극적인 경기조절을 강조하는 케인즈 방식의 경제정책에 대한 회의(skepticism)가 제기되었다. 그리고 경제성장은 중장기적으로 자원·인력·기술·제도 등 공급측면의 요인에 의해 결정된다는 믿음이 경제학계에 자리잡게 되었다. 즉, 정부의 수요진작정책은 길고 불확실한 시차(long and variable lag)로 인해 단기적으로 오히려 경기진폭을 확대시킬 수 있으며(Friedman, 1948), 중장기적으로 경제성장에 아무런 도움이 되지 못한다는 것이다. 다음으로 미시적 측면에서는 적절한 유인체계가 구축되어 있지 않을 경우 관료집단은 국민에 앞서 자기 자신의 이익을 먼저 추구하기 마련이라는 주장이 공공선택이론(Public Choice)에 의해 제기되었다. 예컨대, 관료들은 자신의 영향력을 확대하기 위해 필요 이상으로 재정규모를 확대한다(Niskanen, 1971)는 것이다. 이러한 유인체계의 왜곡 및 정보의 부족 등으로 시장이 실패(market failure)하는 것만큼 정부도 실패(government failure)할 가능성이 높게 된다. 따라서 시장이 실패한다고 하여 반드시 정부가 개입해야 한다고 말할 수 없다. 더욱이 Coase(1960)의 정리로 대표되는 바와 같이 시장은 종종 스스로 자신의 실패를 교정하는 방법을 고안해내므로 정부의 역할은 사유재산권의 확립과 같은 기본적인 것에 국한되어야 한다는 주장도 설득력 있는 것으로 받아들여졌다.

이 모든 인식의 변화를 관통하는 것은 정부에 대한 불신의 대두와 시장에 대한 신뢰의 회복이다. 그 결과 1980년대에 들어와 민영화와 규제완화가 시대적 조류로 나타나게 되었다. 또한 정부부문이 보다 효율적으로 작동하도록 관료집단의 유인체계를 재설계하고 이에 맞추어 조직·인사·예산·회계 등의 각 제도를 개선하기 위한 노력이 앞서 구미 선진국을 중심으로 진행되었으며 이러한 추세에 영향을 받고 있는 우리나라 역시 예외는 아니었다.

## 2. 성과관리의 개념

정부개혁의 기본전략은 성과중심의 관리체계(result-oriented management)를 구축하는 것이다(이계식·문형표, 1995). 민간부문과는 달리 공공부문은 산출(output)이나 결과(outcome)가 불분명하거나 다차원적이 경우가 많다. 이에 따라 공공부문에서는 전통적으로 산출이나 결과와 같은 성과(result)보다는 투입(input)을 중심으로 통제가 이루어져 왔는데, 이는 절차(process) 및 규칙(rule)에 치중하는 업무행태를 유발하였다. 이러한 업무행태는 한편으로 공무원들이 주어진 임무를 가장 적은 비용으로 달성하고자 노력할 수 있는 여지를 줄임으로써 공공부문의 효율성을 낮추게 되는 결과를 초래하게 되었다. 그리고 다른 한편으로는 공무원들이 궁극적으로 자신들이 추구하는 최종적인 목적 자체에 대해 별다른 관심을 보이지 않는 풍토를 조성하여 공공부문의 효과성도 낮추게 되는 결과를 낳게 되었다.

따라서 근래에 들어 성과관리를 한다는 것은 결국 전통적 통제방식과 관료조직의 문화를 근본적으로 바꾸는 것에 해당한다. 성과관리체계에서는 공무원들에게 요구되는 것은 절차와 규칙의 준수가 아니라 결과의 달성이다. 성과달성에 대한 책임을 지우는 대신 자율권을 확대해 준다는 측면에서 성과관리체계는 민간부문의 조직경영원리를 공공부문에 도입하려는 시도로 파악할 수 있다.

여기서 논하고 있는 정부의 성과(Performance)란 행정활동의 결과로 창출되는 산출물(output)과 그에 따른 영향 및 파급효과(impact/effect)를 말한다(강은숙, 2004: 7; 공병천, 2003: 6-7; 이세구, 2003: 137).

성과관리는 경우에 따라 여러 가지를 의미할 수 있다. 과거의 집권적인 행정체계에서 성과관리는 주로 인사관리를 의미하였다. 최근의 시대적 추세를 반영하고 있는 공공부문의 성과관리(Performance Management)란 제한된 인적, 물적 자원을 효율적으로 활용하고 업무를 효과적으로 수행하여 높은 성과를 달성하기 위한 제반활동으로 전략적인 계획, 활동과정, 평가 및 피드백을 효과적으로 관리하는 것이 핵심이 될 것이다(금창호 외, 2002: 9). 다시 말해 성과관리란 전

략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 설계하여 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 평가하고 이를 의사결정에 환류(feedback)시키는 것이라 정의할 수 있다. 결국, 정부의 성과관리는 정부혁신의 일부인 결과중심주의(result-oriented)를 실천하기 위한 수단으로, 구성원의 활동과 성과를 조직의 전략과 목표에 합치하도록 하는 과정이라고 정의할 수 있다(Politt, 2002; 고영선 외, 2004; 나태준, 2003). 이를 다시 지방정부에 적용해서 논의한 Rashid(2000: 42-47)에 따르면, 지방정부의 성과관리는 크게 4가지의 내용을 포함하고 있는데, 시민 리더십과 민주주의, 전략계획, 결과지향적 인력관리, 운영통제가 그것으로 그 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 시민리더십과 민주주의는 지방정부와 시민들과의 관계에 관한 것으로, 지방행정서비스의 대상인 시민과 지방의회가 우선순위를 결정하고 성과를 측정하는 것으로 구성되어 있다. 둘째, 전략계획은 시민들의 수요나 기대와 단기, 중기 및 장기계획간 연계에 관한 것이다. 셋째, 결과지향적 인력관리는 조직과 개인의 역량을 개발하여 조직의 성과와 개인의 성과를 연계하는 것을 말한다. 넷째, 운영통제는 지방행정서비스의 질을 향상시키기 위한 시스템과 절차, 성과와 질을 관리하는 내외부적 통제장치로 구성된다(금창호 외, 2002: 13-15). 또한 OECD(1997) 및 미국의 ‘정부성과및결과법(GPRA)’(GAO, 1996)에 따르면 성과관리가 전략계획, 운영계획, 성과측정, 성과보고 및 활용의 4단계로 구성되어 있다고 본다.

첫째, 전략계획(strategic planning)은 행정환경을 고려하여 해당기관의 장기적인 목표와 활동전략을 마련하는 것으로, 주요기능과 활동에 대한 포괄적인 임무의 규정, 일반목표의 제시, 이러한 일반목표를 구체적으로 실현하는 활동과정의 제시, 인적·물적 자원에 대한 정보를 포함한다. 둘째, 운영계획(operational plans)이란 앞의 전략계획에서 제시된 해당기관의 임무와 목표를 달성하기 위한 구체적인 실현방법으로 이를 통해 달성되는 성과목표를 제시하게 된다. 셋째, 성과측정(performance measurement)은 전략계획과 운영계획에 따라 해당기관이 수행한 활동결과의 산출물, 서비스 수준 및 영향 등을 측정 또는 평가하는 것이다.

넷째, 성과보고 및 활용은 앞 단계 성과측정의 결과에 대한 보고서를 작성하며 대내외적으로 공표하고, 결과를 바탕으로 인사 및 예산부문에서 인센티브를 제공하는 등 다양하게 활용하는 것을 말한다(금창호 외, 2002: 17-21).

상기의 Rashid(2000), OECD(1997) 및 미국의 GPRA의 논의를 종합하면 성과관리의 개념은 다음과 같이 정리할 수 있다. 시민들의 참여를 통해 해당 기관이 나아갈 방향의 우선순위를 설정하고 이를 바탕으로 장기-중기-단기의 전략계획을 수립하며, 전략계획의 내용을 토대로 성과측정을 하는 것이라고 정의할 수 있다. 이러한 정의에는 시민참여-우선순위설정-전략계획-평가라는 4가지 요소가 중심으로 자리잡고 있다.

## 제2절 성과관리 차원의 전략계획

### 1. 전략계획의 의의

#### 1) 전략계획의 발달과정

전략계획이 민간부문에서 처음으로 논의된 것은 50년대였으나,<sup>4)</sup> 현재와 같이 민간부문의 경영자들에게 필수적인 관리기법으로 자리 잡게 된 것은 70-80년대 이후이다. 이 시기는 급속한 산업화에 따른 불확실성의 증가, 치열한 시장경쟁, 신기술의 혁신적 발전, 사회적 가치관의 변화, 장기불황의 지속 등과 같은 급변하는 내·외부적 환경에 신속하게 대응할 필요성에 기인한다. 미국의 Steiner(1969)는 전략계획은 본래 60년대에 이미 미국의 거대 산업체의 70% 이상이 공식적 전략계획을 갖게 되었다고 보고하고 있으며, Denhardt(1985)는 80년대 중반까지 상장된 기업의 절반 이상이 일정한 유형의 전략계획을 활용하고 있다

4) 전략계획은 본래 미국의 제너럴 일렉트릭(General Electric)과 같은 큰 회사에서 50년대 말과 60년대 초에 회사의 장기계획을 수립하는 데부터 시작되었다.

고 보고하고 있다.

공공부문의 전략계획에 대한 주목은 80년대 레이건 행정부의 지방정부에 대한 예산삭감과 자조적(自助的) 프로그램으로서 전략적 지역경제개발계획에 대한 의도적 지원을 위하여 시작되었다고 볼 수 있는데(Kaufman & Jacob, 1987; Gerckens, 1988), 대처리즘(Thatcherism)이 지배적 가치로서 받아들여지고 있는 영국에서 다시금 각광을 받고 있는 실정이다. 특히 영국의 지방자치장관은 2000년 의회연설을 통해 지역의 자발적인 힘으로 지역사회를 발전시키는 구체적 방안으로서 ‘지역공동체 기반의 전략계획’을 강조한 바 있다(안영훈·장은주, 2000). 이후 전략계획을 활발히 도입하는 사례가 구미 선진국을 중심으로 활발히 나타나는 추세에 있다.

## 2) 전략계획의 개념

원래 전략(strategy)이라는 단어는 희랍어 Stratego에서 유래된 말로서 군대를 의미하는 stratos와 지도자를 의미하는 ego의 합성어로 전략계획은 장군이 군대를 지휘하는 기술로서 시작하여 지금은 조직책임자가 조직의 발전을 도모하고 조직이 당면한 문제를 해결하기 위한 기술이 되었다. 즉, 전략계획은 어의적으로 전략과 계획의 합성어라 할 수 있기 때문에 이 용어들의 의미를 개관할 필요가 있다. 영어사전에서 첫 번째로 전략은 평화나 전쟁시 채택된 정책을 최대한 지원하기 위한 한 국가나 여러 국가의 정치, 경제, 심리 및 군사적 힘을 활용하는 과학과 기술, 두 번째로 군사적 명령의 과학이나 기술(a) 조심스러운 계획 또는 방법(b) 등 목표를 향한 계획이나 책략을 고안하거나 사용하는 기술로 정의하고 있다(Webster's Third New International Dictionary).

전략계획의 개념에 대한 학문적인 정의는 학자에 따라 다양하게 정의된다. 그러나 대부분의 정의가 공통적으로 포함하고 있는 핵심적 화두는 조직의 목적을 달성하기 위해 조직과 조직구성원들이 전략적으로 사고하고 행동해야 한다는 것이다. 이러한 개념적 정의의 배경에는 조직 간의 경쟁이 과거에 비해 훨씬

심화되었고, 조직 내외의 환경이 빠르게 변화하고 있으며, 불확실성의 정도가 증폭되고 있다는 상황적 인식이 자리잡고 있다.

먼저 국내학자들의 개념정의를 살펴보면, 구체적으로 전략계획은 조직을 환경과 조화시키는 방법(김정호, 2000), 그리고 조직이 무엇이며, 무엇을 해야하며, 왜 그것을 해야 하는지를 형성하고 지시해주는 기본적 결정과 행동을 위한 훈련된 노력 등으로 정의된다. 전략계획은 이러한 기본적 방향을 성취하기 위해 의사소통과 참여, 다양한 이해관계와 가치의 조정, 순차적 의사결정과 이의 성공적 집행을 촉진시키는 기능을 수행한다.

같은 맥락에서 김신복(1999)은 전략계획을 조직이 생존과 발전을 위해 반드시 생각하고 수행해야 할 일들이 무엇인가를 찾아내는 데 활용할 수 있는 개념, 절차, 그리고 도구라고 정의하고 있다. 또한 김인호(1984)는 조직의 사명과 목표를 달성하기 위해 미래의 환경조건을 예측·활용하고 조직내부의 능력을 정확히 진단하여 계획과정과 집행성과의 극대화를 추구하는 계획과정으로 정의한다.

다음으로 외국학자들의 개념정의를 살펴보면, Olson과 Eadie(1982)는 전략계획을 헌법이 보장하는 테두리 안에서 정부활동의 성격과 방향을 설정하는 근본적인 의사결정을 하는 훈련된 노력으로 정의하고 있으며, Bryson(1998)은 Olson과 Eadie의 정의를 좀 더 발전시켜 전략계획을 조직의 성격, 나아갈 방향, 그리고 그에 따른 조직 활동 및 조직이 그러한 활동을 해야 할 이유 등을 밝혀줌으로써, 조직이 외부의 환경변화에 잘 대처하여 올바른 결정을 하고 적절한 조치를 하도록 돕는 노력이라고 정의하고 있다. 이러한 맥락에서 전략계획은 조직의 효과성, 효율성을 제고시키며, 정치적 지지와 공공관계를 개선시키는 데에 유용한 수단으로 평가되곤 한다. 결국 ‘조직’을 중심에 둔 상술한 개념 정의들은 대동소이한 내용을 담고 있다고 할 수 있다. 그 핵심은 치열하게 급변하는 환경 속에서 조직이 살아남기 위한 상황적응 전략의 개발과정으로 집약된다. 상기에서 논한 국내 및 외국학자들의 전략계획에 대한 정의를 중심으로 <표 2-1>로 정리해 보면 다음과 같다.

<표 2-1> 전략계획의 정의

구분	정의
Steiner (1979)	기본적인 조직목표, 목적, 정책 등을 수립하고, 조직의 목표를 달성하기 위해 사용될 전략을 개발하는 체계적인 노력
Olsen & Eadie (1982)	조직의 실제목표가 무엇이며 조직이 특정업무를 왜 수행해야 하는지에 대한 결정과 행동을 산출해내는 훈련된 노력
Bryson (1988)	한 조직이 무엇이고, 무엇을 해야 하며, 왜 그것을 해야 하는지에 대한 기본적인 결정과 행동을 산출해 내는 훈련된 노력
Miesing & Anderson (1991)	조직을 환경과 조화시키는 방법
Arizona 州(1998)	기관의 임무, 목적과 성과측정을 정의함에 있어서 고객, 이해관계자, 정책결정자 뿐만 아니라 기관장의 전폭적인 지지를 필요로 하는 참여과정
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

\*자료: 김성준·김용운(2003: 193)에서 재인용 및 수정 보완

### 3) 전략계획과 종합계획

전략계획의 개념은 우리가 잘 알고 있는 다른 계획 특히, 장기계획(long-range planning) 및 종합계획(comprehensive planning)과의 차이를 살펴볼 때 더 분명히 드러난다(Bryson, 1988).

장기계획과 전략계획은 종종 같은 개념으로 쓰이기는 하나 다음의 네 가지 점에서 차이가 있다. 첫째, 두 계획 모두 조직에 초점을 맞추고 조직의 성과를 향상시키기 위해 무엇을 해야 하는가에 관심을 가진다는 점에서는 동일하다. 그러나 장기계획은 조직의 목표 및 목적을 구체화시키고 그것들을 현재의 예산과 프로그램으로 전환시키는 반면, 전략계획은 조직이 당면한 의제를 파악하고 이를 해결하는 데 더 관심을 가진다. 둘째, 장기계획은 현재의 추세가 미래에도 계

속될 것이라는 가정을 바탕으로 하는 반면, 전략계획은 미래의 새로운 추세, 불연속성 및 다양한 환경의 변화를 바탕으로 이루어진다(Ansoff, 1980). 다시 말해서 전략계획은 장기계획보다 조직의 내부 및 외부환경의 평가를 훨씬 더 강조한다. 셋째, 장기계획은 현재의 상태를 선형적으로 투영하여 조직의 미래를 보여주는 반면, 전략계획은 미래 조직의 이상적인 상태-성공의 비전(vision of success)-을 강조한다. 마지막으로, 전략계획은 미래의 변화의 폭을 넓게 보고 현재의 결정이나 행동이 가져올 의미에 대해 깊이 생각해 본다는 점에서 장기계획보다 행동 지향적이며 실현가능성이 높다.

종합계획은 지역사회나 국가에 초점을 맞춘 반면 전략계획은 조직에 초점을 맞추고 있다. 만약 전략계획이 지역사회에 초점을 맞추어 이루어진다면 하역도 종합계획과는 많은 차이를 나타낸다. 전략계획은 전통적인 종합계획(혹은 지역사회 장기발전계획, 마스터플랜)에 비해 지역사회가 직면하고 있는 위협과 기회, 지역사회의 장점과 단점, 그리고 다른 지역사회와의 협조적 혹은 경쟁적 관계에 더 관심을 가진다. 둘째, 종합계획은 토지사용이나 경제성장전략을 세움에 있어 기존의 법률적 제약을 많이 받게 되므로 이전의 결정과 유사한 계획을 결과로 제시하는 경우가 많다. 법률적 제한과 지침들 때문에 전혀 종합적이지 못한 계획을 만들게 된다. 셋째, 종합계획은 정부의 현재의 역할에 그들의 의제를 국한시킴으로써 정보의 기본적 그리고 잠재적 역할에 대한 고려가 부족하다. 이상에서 볼 때 전략계획은 종합계획보다 훨씬 더 종합적인 비전을 필요로 한다. 결국 종래의 장기·종합계획으로 대표되는 전통적 계획과의 차이점을 <표 2-2>와 같이 나타낼 수 있다.

&lt;표 2-2&gt; 전통적 계획과 전략계획의 차이점

구분 유형	전통적 계획	전략계획
기간	장기간(5-20년)	단기 또는 중기(1-5년)
사용목적	정책(목표)의 구체화 수단	관리도구
재량범위	최소화	최대화(복잡한 문제를 다루기 위해)
방향성	주로 물리적 개발, 토지 이용	기능을 위한 전략
포괄성	포괄적	선택적
형식성	획일	다양
목표	전제	전제되지 않음
방법	추세연장법에 의한 미래예측의 기초	불연속성 전제
과정	변경이 어려움	변경수용

\*자료: Rider(1983: 77).

## 2. 전략계획의 접근방법

전략계획에 대한 연구는 대부분 민간부문에서 진행되어 왔다. 이 연구에서는 민간부문에서 발달된 전략계획모형들을 간략히 소개하고, 이들의 장점, 약점 및 실제적 적용사례를 살펴봄으로써 공공조직의 전략적 문제들에 대한 이해를 높이고자 한다. 여기서 소개할 다섯가지 전략계획의 모형은 하버드정책모형, 포트폴리오모형, 경쟁적 분석모형, 이해관계자모형, 그리고 전략계획 체제모형이다.

### 1) 전략계획의 모형

#### (1) 하버드 정책모형

하버드 정책모형(The Harvard Policy Model)은 1920년대 이후 하버드 경영대학원에서 경영정책과정의 한 부분에서 시작되었다. 하버드정책모형은 최근 많이 논의되는 공공부문과 비영리부문의 전략계획모형들에 가장 큰 영향을 끼쳤다. 하버

드정책모형의 주된 목적은 민간 조직으로 하여금 환경과의 관계 속에서 민간 조직에 가장 적합한 전략을 개발하도록 하는 데 있다. Andrew(1980)는 전략을 “민간 조직의 영업을 특징지우는 목표와 정책의 한 유형”이라고 정의하였다. 조직의 내부적 강점과 약점, 그리고 조직의 사회적 의무와 외부적 기회 및 위협 등을 잘 규명함으로써 조직에 가장 적합한 전략을 세울 수 있다. 이 모형이 효과적이기 위해서는 조직이 처한 상황과 그에 대한 적절한 전략적 대응에 대해 고위경영자들의 의견이 일치하며, 그들이 내린 결정을 강요할 수 있는 권위를 가지고 있어야 한다.

이 모형의 가장 큰 관심은 조직의 내부적 강점(strengths), 내부적 약점(weaknesses), 외부적 기회(opportunities), 외부적 위협(threats) 및 조직의 활동에 영향을 미치는 규정이 무엇인가를 파악하는 데 있다. 이는 SWOT분석으로 잘 알려진 하버드 정책모형의 가장 큰 장점이다. 이러한 분석은 공공부문과 비영리부문의 조직에도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 그러나 하버드 정책모형은 SWOT분석을 바탕으로 밝혀진 강점과 기회를 최대한 활용하고 단점과 위협요인을 최소화시키는 효과적인 전략을 개발해야 한다. 그리고 이 모형은 어떻게 전략을 발전시킬 수 있는가에 대해 아무런 충고도 해주지 못한다는 단점을 가지고 있다. 따라서 이 모형은 아래에서 논의될 포트폴리오모형 등에 의해 보완될 때 그 효과를 더 발휘할 수 있을 것이다.

## (2) 포트폴리오 모형

전략계획의 발전에 또 하나의 커다란 공헌은 경영의 포트폴리오라는 개념의 개발이다. 경영전략을 형성하는 데 있어 특정 조직에 부합하는 외부환경과 내부환경의 분석결과를 종합하는 것은 매우 어려운 일이다. 외부환경과 내부환경을 분석적인 측면에서 보면 그 중요도가 각기 상이한 관계로 복잡한 분석결과자료에 대한 체계적인 전략의 탐색과 정리가 어렵다. 이러한 조직의 외부환경과 내부경영 상황을 체계적으로 연결시켜 합리적인 전략방향을 모색하는 데 많은 도움을 주는 것이 포트폴리오 모형이다.

포트폴리오 분석은 외부환경으로부터 시장의 성장률과 전망을 모색하고, 조직의 내부환경으로 조직의 시장점유율이나 경쟁능력을 선택하여 이를 중심으로 조직의 자금흐름과 자원배분 그리고 장기전략 방향을 모색하는 기법이다(이학중, 1992). 포트폴리오 모형의 장점은 시장점유율 혹은 시장의 성장률 등과 같은 전략적으로 중요한 측면들을 다각적으로 고려하여 사업이나 투자대안들의 실체를 파악하는 데 도움을 준다. 그러나 그러한 실체파악이 실제로 쉽지는 않으며 또한 전략적으로 중요한 측면이 무엇인지 알기 어렵다는 것이 이 모형의 약점이다. 그리고 거대한 전략계획과정의 한 부분으로서 이러한 기법을 어떻게 사용해야 하는지에 대한 명확성도 결여되어 있다.

이 모형의 공공조직에의 적용가능성이 명확하지는 않다. 그러나 정치적, 사회적 요소들이 포함되도록 조정된다면 포트폴리오 모형은 공공조직이 충분한 정보를 바탕으로 한 전략적 결정을 하도록 도와줄 수 있다. 또한 비록 체계적으로 포트폴리오 모형의 도움을 받은 것은 아니지만, 공공조직의 관리자들도 종종 포트폴리오 모형을 의사결정에 참고할 수 있을 것이다.

### (3) 경쟁적 분석모형

전략의 선택을 돕는 또 다른 접근법으로 Michael Porter(1980; 1985)와 그의 동료들에 의해 개발된 경쟁적 분석모형이다. 이 접근법은 한 산업을 형성하고 있는 여러 세력들을 분석함으로써 산업전체의 이익수준을 예측할 수 있으며, 전략적 사업단위가 택한 특정전략의 성공여부를 알 수 있다는 것이다. Porter(1980)는 한 산업을 형성하는 다섯 가지의 중요한 세력들을 다음과 같이 가정한다. ①고객의 상대적인 힘, ②공급자의 상대적인 힘, ③대체생산물의 위협, ④새로운 경쟁자의 유입위협, ⑤산업에 있는 세력들간의 경쟁적 활동량을 제시하고 있다. 경쟁적 분석모형이 제시하는 중요한 명제는 산업을 형성하는 세력들이 강할수록 산업의 일반적 이익수준은 더 낮아진다는 것이다. 이 모델이 가지는 장점은 산업을 평가하고 산업내의 사업 단위들이 당면한 전략적 선택들을 평가하는 체

계적인 방법을 제공한다는 것이다.

이 모델이 가정을 공공조직에 대입해 보면, 먼저 고객 혹은 공공서비스의 수요자들의 힘은 공공부문에서 종종 행사되곤 하며 서비스의 공급자 역시 아주 중요하다. 새로운 경쟁자의 유입가능성은 아주 적지만, 최근 공공서비스의 민영화가 심도 있게 논의되고 일부 서비스는 계약을 통해 민간 조직에 공급하고 있다는 점에서 민간조직이 공공조직과 경쟁을 하고 있다. 공공부문의 효과적인 조직은 그들의 영역에 존재하는 세력들을 반드시 잘 이해해야 한다. 경쟁적 분석모형은 현재 지방자치단체들이 직면하고 있는 지역개발의 문제를 해결하는 데 크게 도움을 줄 수 있다. 지역경제를 발전시키기 위하여 지방자치단체는 그들이 육성하고자 하는 산업을 형성하는 여러 세력들을 잘 이해하고 파악해야 한다. 이러한 점에서 경쟁적 분석모형은 지방자치단체들이 지역발전 전략을 세우는데 있어 아주 좋은 출발점이 될 수 있다.

이상의 공공조직에의 적용가능성과 유용성에도 불구하고 경쟁적 분석모형은 다음의 두 가지 약점을 지니고 있다. 하나는 공공조직의 경우 산업이 무엇인지를 아는 것과 산업에 영향을 미치는 세력들이 누구인지를 아는 것이 종종 어렵다는 것이다. 다른 하나는 공공조직이 성공하기 위한 중요한 열쇠는 경쟁보다는 협력이라는 것이다. 따라서 공공조직에서의 경쟁적 분석은 사회적, 정치적 힘의 고려 및 협동에 대한 가능성과 결부되어야 한다.

#### (4) 이해관계자 모형

Freeman(1984)은 조직의 전략을 이해관계자에게 다리를 놓는 조직관리의 한 형태로 이해한다. 이해관계자는 조직의 미래에 의해 영향을 받거나 조직의 미래에 영향을 미칠 수 있는 개인이나 집단을 말한다. 여기에는 고객, 피고용인, 공급자, 지배주주, 정보, 금융기관 등이 포함된다. Freeman은 조직의 전략은 그것이 다양한 집단의 요구를 충족시킬 때에만 효과적일 것이라고 주장한다. 민간부문의 전통적인 전략모형은 경제적 활동가들에게만 초점을 맞추었으나 최근의 기

업환경의 변화는 다른 정치적, 사회적 활동가들에게 관심을 가질 것이 요망된다고 Freeman은 믿고 있다.

경제적, 정치적 그리고 사회적 관심을 통합한 이해관계자모형은 공공부문에 가장 적용가능한 접근방법 중의 하나이다. 많은 이해집단이 공공조직에서 그들의 이해관계를 갖는다. 그리고 유능한 관리자는 이러한 이해관계를 다룰 명시적인 전략들을 형성하고 집행해야 한다. 예를 들어, 지방발전계획은 전형적으로 정부, 기업, 금융기관, 현재의 혹은 잠재적인 고용주, 지역주민, 환경주의자 등 여러 이해집단을 포함한다. 지역발전계획가는 주요 이해관계자가 누구인지, 그들의 이해관계는 무엇인지, 그들이 무엇을 지지하는지 그리고 그것들에 효과적으로 대응할 전략과 전술을 잘 파악해야 한다. 이 모형은 다원주의적 연구(Dahl, 1984)의 형태와 많은 점에서 일치한다. Bryson, Freeman 그리고 Roering(1986)은 조직의 임무(mission)와 가치(values)는 이해관계자 관점에서 형성되어야 한다고 주장하였다. 다시 말해서 조직은 각각의 이해관계자 집단과 관련하여 조직의 사명을 밝혀야 한다.

이해관계자 모형의 강점은 조직내부자와 외부자들의 조직에 대한 보충적이거나 혹은 경쟁적인 많은 요구들이 조직에 의해 모두 인지된다는 것이다. 또한 조직이 생존하기 위해서는 최소한 주요 이해관계자들을 만족시킬 필요가 있음도 강조하고 있다. 이 모형의 약점은 경합되는 요구들 간의 우선순위를 판정해 줄 기준이 부족하다는 것과 다양한 이해관계자들의 이해관계를 다룰 전략개발에 대한 지침이 결여되어 있다는 것이다.

Freeman이 민간부문에 적용한 이해관계자 모형은 공공부문의 조직에도 적용될 수 있다. 그 동안의 연구에서 공공부문에서 이 모형의 효율성을 엄격하게 시험하지는 못하였으나 몇몇 공공조직 및 비영리조직의 사례 연구는 이해관계자 분석이 전략계획의 노력으로서 매우 유용하다고 지적하였다(Bryson, Freeman and Roering, 1986; Bryson and Einsweiler, 1988). 이 모형이 성공적으로 적용되기 위해서는 누가 중요한 이해관계자들이며 또한 그들의 요구에 어떻게 대응해야 하는가에 대한 주요 의사결정자들간의 합의가 있어야 한다.

### (5) 전략계획체제 모형

이 모형은 회사의 여러 기능과 수준에 걸쳐 경영자가 중요한 결정을 하고 그 결정을 집행하며 통제하는 하나의 체제를 전략계획으로 이해한다. Lorange(1980)는 어떠한 전략계획체제도 다음의 네 가지 기본적 질문을 강조해야 한다고 한다. ①우리는 어디로 가고 있는가?, ②우리는 어떻게 거기에 도달할 수 있는가? (전략), ③우리의 활동 청사진은 무엇인가?(예산) (4) 우리가 올바른 궤도 위에 있는지를 어떻게 아는가? (통제)

전략계획체제는 결정영역의 포괄성, 결정과정의 합리성, 결정의 집행에 대한 통제의 엄격함 등의 정도에 따라 다양한 모습을 가진다(Armstrong, 1984). 이 모형의 장점은 여러 수준(levels)과 기능에 걸쳐 조직전략의 다양한 요소를 조정하려고 시도한다는 점이다. 단점은 지나치게 포괄적이며, 규정과 통제 등을 강조함으로써 조직의 사명, 전략, 조직구조에 대한 관심을 상대적으로 약화시킬 수 있다는 것이다(Frederickson, 1984).

전략계획체제 모형은 공공부문의 조직에 적용될 수 있다. 왜냐하면 조직의 성격이 어떠한 간에 조직의 여러 수준과 기능에 걸쳐 결정과정을 조정하고, 조직이 전략을 잘 이행하고 있는지 또한 조직이 사명을 잘 완수하고 있는지에 관심을 가지는 전략계획체제 모형은 조직의 발전을 위해 바람직한 것이기 때문이다. 그러나 포괄성, 결정의 합리성, 엄격한 통제로 특징지어지는 전략계획체제 모형은 명확한 사명, 목표, 목적, 집중된 권위, 분명한 지시체제가 확립된 조직에서만 효과를 거둘 수 있다는 한계가 있다.

서로 간에 중요한 차이점이 있지만, 이상의 다섯가지 접근법은 그동안 많은 전략계획 연구들의 방향을 제시해 왔으며, 공공부문의 전략계획을 이해하고 비판하는 근거가 되어 왔다. 이중 두 가지 접근법(포트폴리오 모형과 경쟁적 분석모형)은 내용중심 접근법으로 구체적인 전략을 제공해주는 데 초점을 맞춘 반면에 그러한 전략을 개발하기 위한 사회적, 정치적 과정은 무시한다. 이와 반대로 나머지 세 가지 접근법(하버드정책 모형, 이해관계자 모형, 전략계획체제 모형)은 과정중심 접근법이다. 즉, 해답을 제시하

지는 못하나 그 대신에 해답을 개발하기 위한 과정을 제시해 주고 있다. 이 접근법들은 좋은 해답은 적절한 과정을 통해 생겨난다는 것을 가정한다. 이러한 모형들이 가지는 특징을 바탕으로 공공부문에의 적용가능성을 살펴보면 <표2-3>와 같다.

<표 2-3> 민간 전략계획접근방법의 공공부문에의 적용가능성

접근방법	공공부문에의 적용가능성
1. 하버드정책모형	- 조 직: 가능 - 기 능: SWOT 분석은 적용가능 - 지역사회: 무엇이 내부이고 외부인지 대별될 수 있다면 SWOT 분석 적용가능
2. 전략계획체제	- 조 직: 민간부문의 전략계획체제의 형태가 덜 종합적이면 공공부문의 많은 조직에 적용가능 - 기 능: 전략계획체제의 필요조건과 맞지 않음 - 지역사회: 적합하지 않음
3. 이해관계자 모형	- 조 직: 핵심적인 의사결정자의 합의가 있는 한 가능 - 기 능: 위와 같음 - 지역사회: 위와 같음
4. 포트폴리오 모형	- 조 직: 비교의 경제, 사회와 정치적 차원이 대별될 수 있고 비교되는 실체가 식별되고, 분석에 기반을 둔 결정과 집행할 수 있는 집단이 존재한다면 가능 - 기 능: 위와 같음 - 지역사회: 위와 같음
5. 경쟁적 분석모형	- 조 직: 경쟁분석이 비경제적인 요소와 협동가능성이 고려된다면 특정 산업(예, 공공병원, 교통회사)의 조직에 적용가능 - 기 능: 기능이 산업과 동일시된다면 적용가능 - 지역사회: 불가능

\* 자료: Bryson와 Einsweiler(1988: 19-21).

## (6) 요약

지금까지 기술한 민간부문의 전략계획의 종류와 특성, 장점과 단점, 그리고 공공부문의 적용가능성을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민간의 전략계획은 단일 개념이나 과정이나 도구가 아니다. 더욱이 민간부문의 접근방법은 조건이나 적용가능성에 차이가 많으며, 계획과정에 있어 강조하는 부문이 획일적이지 않다.

둘째, 공공부문의 전략계획과정은 사고와 행동을 유도하는 유용한 틀이지만, 이는 주어진 상황에 따라 조심스럽게 적용되어야 할 것이다. 모든 계획과정의

특정한 상황에 적합해야 하기 때문에 실제로 모든 과정은 상황에 맞추어져서 계획과정이 혼합물이 되기 쉽다.

셋째, 계획가들이 전략계획에 대해서 잘 알고 있어야 한다. 최근에 공공조직의 환경이 급변하고 있기 때문에, 선출된 공무원이나 공공부문의 관리자는 변화에 효과적으로 대처하는 전략의 형성과 관리에 관심을 기울여야 한다. 전략계획은 일련의 개념과 과정, 그리고 도구를 제공하기 때문에 계획과 관련된 사람들은 전략계획에 숙달되어야 할 것이다.

## 2) 전략계획수립과정

### (1) 공공부문의 전략계획수립과정

초기 공공부문에서의 전략은 관리보다는 계획이라는 측면에 비중을 두었으며, 전략계획은 헌법의 범위 안에서 정부행위의 본질과 방향을 내포한 기본적인 결정들을 도출하기 위한 노력으로 정의한다(Olsen & Eadie, 1982: 4). 전략적 결정은 고위 정책결정자들에 의한 기본적 결정, 향후 정부조직 운영의 본질과 방향에 영향을 미치는 결정, 그리고 민간부문과 달리 일종의 헌법·정치·관료체제의 전략계획 범위 안에서의 결정을 의미한다(Hughes, 1994: 174). <그림 2-1>는 전통적인 전략계획과정을 나타낸다.

<그림 2-1> Wernham의 전통적인 전략계획과정

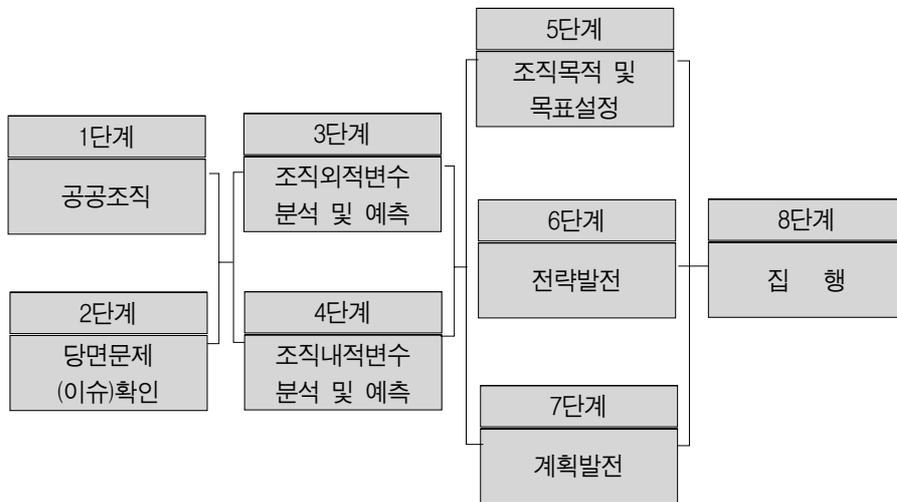


\* 자료: Wernham(1984: 4-42).

이처럼 전통적 계획은 단선적 모형의 형태로써 의사결정의 합리적 분석을 토대로 하며, 실질적 문제해결을 위한 조직화된 연속과정<sup>5)</sup>을 내포한다. 이러한 연속과정 중에서도 목표설정, 목표달성을 위한 행동방향, 그리고 실제로 나타난 업무수행 결과에 대한 측정·평가 등이 전략계획과정의 핵심임을 강조하고 있다.

한편 Hudak(1985)은 조직 전반의 효과성 제고측면에서 일련의 연속된 계획과정들로서 공공조직(부문)에 대한 전략계획과정을 <그림 2-2>과 같이 정의하고 있다.

<그림 2-2> Hudak의 공공부문의 전략계획과정



먼저 조직의 당면 이슈들이 명확하게 정의되면(2단계), 이슈들에 대한 조직외적 분석 및 전망 그리고 조직 내적 분석과 평가단계인 3-4단계 과정을 거치게 된다. 즉 각각의 이슈에 대하여 외부환경의 변화(예: 경제상황, 기술력, 시장추세 등)로써 제기되는 기회·위협요소 등에 대한 분석과 해당 공공조직의 능력평가에 따른 강점과 약점 등에 대한 분석이 이루어진다. 이러한 분석과정을 기반으로

5) 문제규명 및 문제에 대한 전략적 심사→목적과 목표설정→전략(대안)형성→전략에 대한 평가 및 선택→선택전략의 실행→실행결과 측정 및 통제

로 조직 당면 이슈들은 발생가능 확률 및 발생시 파급효과(조직에 미치는 영향) 정도에 의해서 해결 우선순위가 정해지게 되는 것이다. 5단계인 조직임무·목적·목표에 대한 설정과정은 민간부문 조직의 경우 대개 2단계의 과정에서 이루어지는 것과는 달리 공공부문의 경우 공공재 및 공공서비스의 특성<sup>6)</sup>으로 인해 5단계 과정에 이르러서야 비로써 가능하게 된다. 6단계인 전략발전단계는 목표달성을 위한 대안들의 비교·분석·평가를 의미하며, 이는 독창적·합리적인 사고와 철저한 검토과정을 수반하게 된다. 공공부문에서의 전략발전단계는 양적인 평가기준 못지않게 질적인 평가기준에 의해 대안들을 검토해야 한다는 점에서, 민간부문보다는 주관적인 평가경향이 상대적으로 강하다.

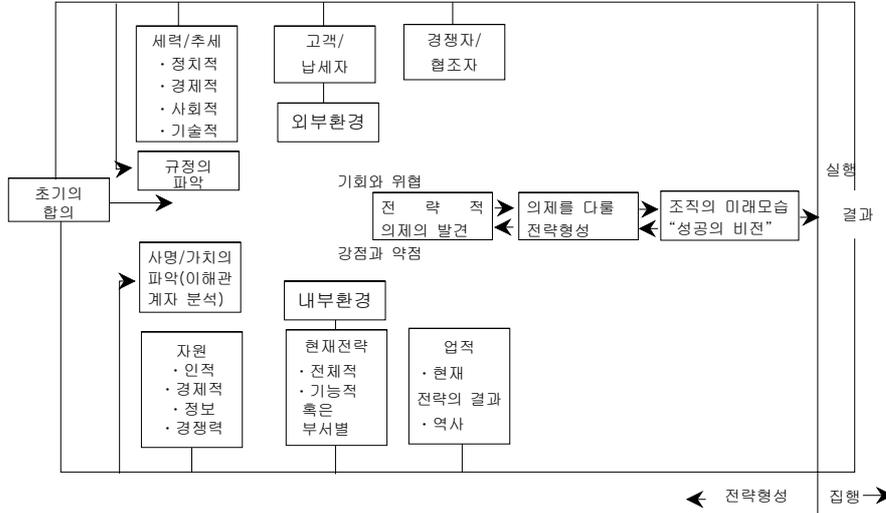
한편, 공공부문 전략계획과정에서는 행동지향성을 강조하기 때문에 7-8단계를 매우 중요시 여긴다. 7단계인 계획발전 단계는 누가, 무엇을, 어떻게, 언제, 그리고 자원조달은 어디에서 등과 같이 소상한 계획내용을 포함한다. 8단계인 집행단계는 현실상황에서의 공공전략계획의 적용 및 실행을 뜻한다(Toft, 1989: 9-12).

## (2) Bryson과 Roering모형

Bryson과 Roering모형은 민간부문의 대표적인 전략계획모형들을 총체적으로 모아 공공부문에 적용을 해 본 것이다(Bryson, 1988). Bryson과 Roering모형은 다음의 8단계로 구성되어 있다.

- 
- 6) 현실 문제에 대한 해결차원에서 공공성 추구 및 다양한 가치들의 반영을 필요로 하는 공공조직의 목표설정 과정은 민간조직보다는 훨씬 그 어려움이 크며 장기간의 시간적 소요가 필수적이다. 즉 목표설정 과정시 참여자들의 공통된 견해를 도출하기 위해서는 조직 외부환경의 변화와 조직 내부 상황에 대한 정확한 이해가 요구되므로, 민간조직과는 달리 5단계 과정에서 비로써 조직임무·목적·목표들의 설정이 가능하게 된다.

<그림 2-3> Bryson과 Roering의 전략계획과정



\* 자료: Bryson과 Roering(1987: 10); 정윤수(1994: 318) 재인용

Bryson과 Roering모형은 공공부문에서 전략계획을 논함에 있어 거의 필수적으로 다루고 있으므로 이 연구에서는 좀 더 상세히 검토하였다. 이 모형은 다음의 8가지 단계로 전략계획의 수립단계를 거치게 된다. ①전략계획의 시작과 전략계획 과정에 대한 합의(Initiating and Agreeing on a Strategic Planning Process), ②조직규정의 명확한 파악(Clarifying Organizational Mandates), ③조직의 사명과 가치의 명확한 파악(Clarifying Organizational Mission and Values), ④외부환경의 평가(Assessing the External Environment), ⑤내부환경의 평가(Assessing the Internal Environment), ⑥조직이 당면한 전략적 의제의 발견(Identifying the Strategic Issues Facing an Organization), ⑦의제를 다룰 전략형성(Formulating Strategies to Manage the Issue), ⑧미래를 향한 효과적인 조직비전의 확립(Establishing an Effective Organizational Vision for the Future)의 8단계로 구성된다. 그 내용을 간략히 설명하면 다음과 같다.

① 전략계획의 시작과 전략계획 과정에 대한 합의

전략계획의 첫 단계로 조직내부(혹은 조직외부)의 주요 의사결정자 혹은 여

론을 대표하는 자들과 협의하여 대체적인 전략계획의 노력과 중요한 계획단계들에 대하여 합의를 하는 것이다. 이들의 후원과 관심은 전략계획의 성공에 절대적 역할을 한다. 전략계획의 결과 산출된 대안의 집행에 여러 이해관련집단과 조직이 참여할 경우에는 조직외부의 주요 의사결정자를 전략계획 과정의 합의에 포함시키는 것이 중요하다. 이 단계에서 주요 의사결정자들간에 전략계획의 가치, 전략계획의 목적, 주요한 계획과정 단계, 최종보고서의 형식적 시기, 전략계획의 전체과정을 주관할 위원회의 구성, 전략계획팀의 구성 그리고 전략계획에 필요한 자원 등에 대한 합의가 이루어져야 한다.

### ② 조직규정의 명확한 파악

어느 조직이나 그들이 수행해야 하는 공식적 혹은 비공식적 임무를 가지고 있다. 그러나 조직구성원들의 대부분이 그들이 해야 될 일과 하지 말아야 될 일을 확실히 구분하기란 쉽지 않다. 그 이유는 조직구성원 대부분이 조직의 공식적 임무를 규정하고 있는 관련법규나 정관을 자주 읽지 않는다. 그 결과 그들은 관련법규나 정관이 실제로 그들의 행동을 제약하고 있는 것 이상으로 그들의 행동이 제약된 것으로 생각하거나 또는 어떤 일을 하도록 누군가가 명시적으로 이야기하지 않으면 그 일을 해서는 안 되는 것으로 생각한다. 따라서 조직규정에 대한 쉽고도 명확한 파악이 이루어 질 수 있도록 할 수 있는 운영상의 개선이 필요하다.

### ③ 조직의 사명과 가치의 명확한 파악

조직의 사명은 조직규정과 함께 그 조직이 존재해야 할 사회적 정당성, 즉 조직의 존재이유를 제공해 준다. 다시 말해서 공공조직은 그들이 해결해 주거나 만족시켜 주고자 하는 사회적 혹은 정치적 요구가 무엇인가를 제시할 수 있어야 한다. 이러한 관점에서 볼 때 조직은 목적을 위한 수단으로 생각되어야 하며 그 자체가 목적이 될 수 없다. 지역사회 역시 그 자체가 목적이 될 수 없으며 다양한 이해관계자들(stakeholder)의 사회적, 정치적 필요를 어떻게 잘 충족시켜 주는

냐에 존재의 정당성을 부여해야 한다. 조직의 사명을 명확히 밝히는 작업은 조직의 존재를 정당화시키는 효과가 있을 뿐 아니라 조직 내의 불필요한 갈등을 제거하고 조직의 생산성을 높이는 효과도 가져온다. 또한 중요한 이해관계자들, 특히 조직원들의 조직에 대한 의욕을 고취시킨다. 중요한 이해관계자들 간에 조직의 사명에 대한 긍정적인 합의가 없이는 어떠한 조직도 훌륭한 성과를 거둘 수 없다.

조직의 사명을 명확히 하기 전에 조직은 이해관계자분석(stakeholder analysis)을 먼저 하여야 한다. 이해관계자란 조직의 방향, 자원 혹은 산출물에 대해 간섭하고 권리를 주장할 수 있거나 조직의 산출물에 의해 영향을 받는 사람, 집단 또는 조직을 말한다. 예를 들면 정부기관의 이해관계자는 시민, 납세자, 서비스 수혜자, 정부기관의 운영책임자, 피고용인, 노동조합, 이해집단, 정당, 금융기관, 다른 정부기관 등을 들 수 있다. 공공조직의 성공은 주요 이해관계자들을 어떻게 만족시키느냐에 달려 있기 때문에 이해관계자들의 관심에 항상 주의를 기울여야 한다(Freeman, 1984).

#### ④ 외부환경의 평가

전략계획팀은 조직이 당면하고 있는 기회와 위협을 파악하기 위하여 조직의 외부환경을 살펴보아야 한다. 기본적으로 내부적인 요인들은 조직에 의해 통제가 되지만 외부적인 요인들은 조직이 통제하지 못한다. 기회(opportunities)와 위협들(threats)은 공공조직에 영향을 미치는 다양한 정치적, 경제적, 사회적, 기술적 세력(forces)이나 추세(trends)를 살펴봄으로써 파악할 수 있다. 조직은 이러한 세력이나 추세에 따라 변하여야 하며 그 변화는 아주 고통스러울 수도 있다. 불행히도 대부분의 조직은 이러한 변화들의 부정적이고 위협적인 측면들에만 초점을 맞출 뿐이고, 이용할 수 있는 기회들에는 초점을 맞추지 않는다. 전략계획팀은 이러한 세력이나 추세 외에도 고객, 납세자, 경쟁자, 협조자 등을 포함한 다양한 이해관계자 집단들의 활동도 파악해야 한다.

### ⑤ 내부환경의 평가

내부환경의 강점 및 약점을 발견하기 위하여 조직은 자원(투입물), 현재의 전략(과정) 및 성과(산출물)를 파악하여 평가해야 한다. 많은 조직들이 인원, 예산, 시설물 등 그들의 투입물에 대한 정보와 현재의 전략에 대하여는 잘 알고 있으나 산출물 즉 성과에 대해서는 거의 말하지 않는다. 예를 들면 학교가 몇 명의 졸업생을 배출했는가는 이야기할 수 있으나 어느 정도 밀도있는 교육이 되었는지 말할 수 있는 학교는 많지가 않다.

조직의 성과에 대한 정보의 상대적 결핍은 조직뿐만 아니라 조직의 이해관계자들에게도 문제가 된다. 이해관계자들은 조직이 그들이 원하는 성과기준에 합당할 정도의 효과성을 제시하지 못할 경우에는 조직에 대한 그들의 지원을 철회할 것이다. 또한 조직의 성과에 대한 정보의 결핍은 조직내의 중요한 갈등을 만들거나 심화시키게 된다. 왜냐하면 조직이 현재 택하고 있는 전략, 자원의 배분방식, 조직설계, 그리고 권한의 배분에 대한 상대적 효과성을 평가할 방법이 없기 때문이다.

### ⑥ 조직이 당면한 전략적 의제의 발견

내부환경과 외부환경의 예측되는 변화와 현재의 여러 가지 요인들이 조직의 규정, 사명 그리고 가치 등과 동시에 고려될 때에 전략적 의제가 발견된다. 전략적 의제는 조직의 규정, 사명, 가치 그리고 공공조직이 제공하는 서비스의 종류와 수준 등을 근본적으로 다시 생각하게 만드는 정책적 질문들이다. 조직의 규정과 외부환경에 대한 관심은 외부로부터 안으로 들어오는 계획으로 볼 수 있으며, 조직의 사명과 가치 그리고 내부환경에 대한 내부로부터 밖으로 나가는 계획으로 볼 수 있다. 따라서 전략계획은 조직과 환경 모두에 가장 적합한 전략을 개발하고 성취하는 데 초점을 맞추고 있다. 조직이 생존하고 발전하기 위해서는 이러한 전략적 의제에 신속하고 효과적으로 대응하여야 한다. 전략적 의제에 잘 대응하지 못하는 조직은 외부의 위협 혹은 상실한 기회로 인하여 발생하는 바람직하지 못한 결과를 감수해야 한다.

### ⑦ 의제를 다룰 전략형성

일단 전략적 의제가 파악되면 이를 다루기 위한 전략이 형성되어야 한다. 전략은 조직의 실체가 무엇이며, 무슨 일을 해야 하고, 또 왜 그것을 하는가를 알려주는 정책, 프로그램, 의사결정 혹은 자원배분의 양식(pattern)으로 정의될 수 있다. 전략은 수준(level), 기능, 시간적 틀에 따라 변할 수 있다. 전략형성과정은 다섯 부분으로 나누어진다.

첫째, 전략적 의제를 해결하기 위한 실제적인 대안들, 꿈, 비전들의 성취에 장애가 되는 것들을 열거하여야 한다. 둘째, 장애물을 극복하면서 대안들, 비전들을 성취하기 위한 주요 제안들(proposals)을 개발한다. 셋째, 주요 제안들이 제출된 후에는 그 제안들을 집행하는 데 필요한 조치들이(actions) 파악되어야 한다. 마지막으로, 그 조치들을 수행하기 위한 상세한 활동계획(work program)이 반드시 세워져야 한다.

효과적인 전략은 다음의 몇 가지 기본요건들을 만족시켜야 한다. 전략은 기술적으로 가능해야 하며, 정치적으로 이해관련자들에게 받아들여질 수 있어야 하며, 조직의 철학 및 핵심가치와 조화를 이루어야 하며, 윤리적, 도덕적, 법적이어야 한다. 또한 전략은 제기되는 전략적 의제를 다루는 것이어야 한다.

### ⑧ 미래를 향한 효과적인 조직비전의 확립

전략계획의 마지막 단계로서 조직이 그들의 전략들을 성공적으로 수행하고 잠재력을 최대한 발휘하게 됨에 따라 조직이 가지게 될 모습을 그려보아야 한다(Taylor, 1984). 대부분의 조직들이 그러한 비전을 가지고 있지는 못하나, 그러한 비전의 중요성은 잘 운영되고 있는 회사들에서 오래전부터 인식되어 왔다. 그러한 조직의 모습에는 조직의 사명, 기본전략들, 성과측정기준, 중요한 의사결정법칙들, 모든 직원들에게 요구되어지는 윤리적 기준 등이 포함되어야 한다. 그러한 비전을 알고 이에 동의하고 있는 직원들은 관리자들과의 직접적인 통제가 없어도 그들에게 기대되어지는 것이 무엇인지를 알게 된다. 그 결과 조직구성원

들은 조직의 목적을 달성하는 데 그들의 정열을 쏟게 되며 직접적인 감독의 필요도 줄게 된다. 따라서 공공조직이 성공의 모습이 어떠할 것이며 그 결과 기대되는 성과가 무엇인지에 대한 명확한 그림을 가지고 있어야 한다.

### 3. 전략계획의 기대효과 및 고려사항

#### 1) 전략계획의 기대효과

전략계획은 조직이 전략적으로 생각하고 효과적인 전략들을 수립하도록 도와준다. 다시 말해서 전략계획은 조직의 묵시적인 목표와 의제들을 명확히 하고, 그것들의 우선순위를 정하며, 조직의 다른 구성원들에게 이러한 목표와 의제들을 알려준다(Henry, 1992). 또한 조직이 미래의 결과를 생각하며 현재의 결정을 하도록 도와주고 조직의 통제 하에 있는 모든 분야에 대해서 최대한의 분별력을 행사하도록 함으로써 조직이 당면한 문제들을 해결하도록 도와준다. 이렇게 급변하는 환경에서 조직이 효과적으로 대응하도록 함으로써 조직의 성과를 높인다.

이러한 효과를 나타내기 위한 전략계획은 다음의 상황들에서 도입될 수 있다 (Barry, 1986). 첫째, 조직이 긴급히 해결해야 할 의제(issue)에 직면하여 어떠한 방법으로든지 해결할 수 있는 길을 모색해야 하며, 그렇지 못할 경우 조직이 큰 상처를 입는 경우, 둘째, 현재 벌이고 있는 사업이나 과제가 근본적으로 재검토되지 않으면 내년에 심각한 예산적자가 예상되는 경우, 셋째, 상충하는 여러 수요들 중에서 우선순위를 정해야 하는 경우, 넷째, 공공조직이 제공하는 서비스와 비슷한 서비스를 민간부문이 경쟁적으로 공급할 경우 주민들의 공공조직의 서비스에 대한 의존도가 낮아진다. 이 경우 공공조직은 이러한 경쟁에 대처해 나아갈 방안을 모색해야 한다. 마지막으로 환경의 변화에 따른 조직의 새로운 역할을 파악하고 조직의 긍정적 이미지를 부각시키기 위하여 조직의 책임자 혹은 후원자가 전략계획을 요구할 때에도 전략계획이 도입될 수 있다.

전략계획이 위에서 언급한 유익들을 가져올 수는 있으나 이러한 효과가 항상

보장되는 것은 아니다. 첫째, 전략계획은 일련의 개념 또는 과정이며 모든 접근법들이 똑같이 유용한 것은 아니므로, 조직이 처한 상황의 특수성을 잘 고려하여 주의 깊게 적용할 때에만 그 성공을 보장할 수 있다. 특히 재정적 파산에 직면한 조직, 최고이사결정자가 공백인 조직, 전략계획을 수행할 인적 물적 자원이 부족한 조직, 그리고 주요이사결정자의 전략계획에 대한 관심과 후원이 부족한 조직 등은 전략계획이 실패할 확률이 높다.

둘째, 많은 조직들이 공식적인 전략계획과정보다는 뛰어난 재능을 가진 기관장(지도자)의 역량에 의존을 한다. 만약 기관장들이 전략적 사고를 가지고 경험을 가지고 있다면 전략계획이 필요가 없다. 그러나 효과적인 전략을 세우기에 필요한 정보를 다 가지고 있는 기관장은 거의 없으며, 한 사람에 의해 형성된 전략이 효과적인 집행에 필요한 여러 종류의 후원을 얻기는 더욱 어렵다. 합리적으로 구조화되고 형성된 전략계획과정은 효과적인 전략형성에 필요한 정보를 제공하며, 효과적인 집행에 필요한 후원들을 이끌어 낼 수 있다.

셋째, 여러 기능이나 수준에 걸친 합의점을 찾기 어려운 조직의 경우 *muddling*<sup>7)</sup>이 유일한 과정이다. 그러나 *muddling*은 조직 내의 기존의 힘과 자원의 배분을 인정하는 과정이므로 그 결과 조직의 내부, 외부의 중요한 관련자들의 이해관계가 의사결정에 전혀 고려되지 않는 경우가 많다.

## 2) 전략계획 수립시의 고려사항

전략의 기본적인 목적은 단순하다. 전략은 조직의 방향을 결정하고, 그 방향이 앞으로 어떻게 변화할지를 규정한다. 그렇다면 전략이 실패하는 이유는 무엇일까?

바람직한 전략계획수립과정에서 전략실행방식의 중요성을 이해하는 것이 중

7) *muddling through*가 더 정확한 표현으로 이력저력 헤어내다. 얼렁뚱땅 하다 등의 사전적 의미로 결국 그냥 버티는 식으로 적당히 일을 마무리 하려는 행태를 일컫는 것이라 할 수 있다. 정책결정이론의 관점에서 보면 점증주의 모형에 가깝다.

요하다고 할 수 있다. 단순히 향후 10년간의 목표치를 예측하여 나열하는 것은 바람직한 전략이 아니다. 전략의 내용과 세부사항은 기관장과 자원, 장단점을 이해하고 실제로 전략을 수행할 인력들의 능력에서 나온다.

최근에는 전략계획이 기관장이 목표를 달성하는 과정에서 실천해야 할 방식까지 계획해야 한다. 아울러 기관장은 전략을 수립하면서 조직이 목표를 달성하는 데 필요한 업무를 수행할 능력이 있는지, 그리고 어떤 방식으로 수행할 것인지를 규명해야 한다. 이처럼 계획은 전략 이면의 핵심 이슈를 식별하고 정의하는 것에서부터 출발한다. 위험과 기회가 공존하는 시장 환경에서 소속 기관의 업무가 어떤 위치를 차지하며, 경쟁적 우위와 열세는 무엇인가의 계획을 수립한 후에는 다음과 같은 의문을 제기할 필요가 있다. 이 계획에서 활용한 가정은 적절한가? 대안의 장단점은? 계획을 실행할 조직적 역량을 갖추었는가? 장기적으로 계획이 효과를 거두려면 단기 및 중기에 무엇을 해야 하는가? 빠르게 변화하는 환경에서 이 계획을 적용할 수 있는가?

모든 조직에게 공통적으로 적용될 수 있는 정형화된 전략계획체제는 존재하지도 않을 뿐더러, 그러한 획일적인 체제는 그 조직에서 전략적 사고와 행동을 이끌어내는데 오히려 방해가 될 수 있다. 즉 조직구조, 사업구조, 관리적 특성 등을 고려하여 각 기관들이 자체적으로 전략계획체제를 형성하는 것이 바람직하다.

전략계획의 도입이 성공하기 위해서는 전략계획은 다음과 같은 특성을 가지고 있어야 한다(FCBST, 1997).

첫째는 계획구조적 특성으로, 전략계획이 일회성에 그치지 않고 끊임없이 이어지고 순환되도록 그 과정이 공식화되어야 하고, 고객과의 외부 커뮤니케이션 및 조직 내부의 수직적·수평적 커뮤니케이션이 활성화되어야 하며, 하위조직들이 직접 구체적인 예산과정 및 계획과정에 참여할 수 있도록 분권적 계획구조를 가지고 있어야 한다.

둘째는 계획방법상의 특성으로, 계획과정에서 현재 및 미래 관점에서 내·외

부 환경에 대한 분석과 함께 고객 및 주요 이해관계자에 대한 분석이 이루어져야 한다.

셋째는 성과평가적 특성으로, 성과평가 결과를 전략계획과정의 개선 및 구성원의 성과제고를 위해 적극 활용해야 하고, 이를 위해서는 평가정보를 체계적으로 관리하고 평가결과를 실제적으로 반영함은 물론 성과평가가 모든 조직 수준에서 인센티브 및 보상과 연계되도록 해야 한다.

이를 종합하면 전략계획은 계획구조적 측면에서는 공식적이고 분권적이며 커뮤니케이션을 원활하게 하는 구조를 가져야 하고, 계획과정에서 내·외부 환경분석과 이해관계자분석에 기초하여 전략계획을 수립해야 하며, 성과평가에 있어 적극적으로 평가정보를 관리하고 반영하는 계획체제를 구축할 수 있어야 한다.

### 제3절 전략계획과 성과평가 ●

#### 1. 전략계획 접근방법의 기본가정

민간부문 경영과 공공부문 경영에 있어서 전략계획의 접근방법은 앞서 살펴본 바와 같이 다양하다. 그리고 이들 다양한 접근방법들은 각각 몇 가지 기본가정에 기초를 두고 있다. 성과관리 차원에서 전략계획에 있어서 성과평가문제의 대두, 즉 왜 두 가지 체계를 연계시켜야 하는가하는 문제를 논의하기 위해서는 앞서 살펴본 전략계획의 주요접근방법과 기본가정들에 대한 분석을 통하여 <표 2-4>와 같이 정리하였다.

<표 2-4> 평가단계가 부재한 전략계획접근방법

접근방법	주요특징	기본가정들
하버드정책모형 (Anderson, 1980; Christensen et al., 1983)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전략적 경영단위수준에 일차적으로 적용가능</li> <li>-SWOT분석</li> <li>-회사의 최고경영층의 가치와 사회적 책무분석</li> <li>-회사와 환경간의 최선의 '적합성'개발, 즉 회사를 위한 최선의 전략개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-SWOT들, 최고경영자들의 가치들 및 회사의 사회적 책무에 대한 분석은 최선의 전략을 식별하게 해 줄 것이다.</li> <li>-전략의 형성과 집행에 책임이 있는 경영팀 내에서 합의도출은 가능할 것이다.</li> <li>-팀은 그들의 의사결정을 집행할 능력을 가졌을 것이다.</li> <li>-최선의 전략을 집행하면 회사의 성과는 증진될 것이다.</li> </ul>
전략적 계획시스템 (Lorange, 1980; Lorange et al., 1986)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-조직의 수준과 기능을 초월하여 중요한 정책을 형성하고 집행하는 시스템</li> <li>-전략적 프레임워크 내에서 합리적 의사결정을 통한 자원의 배분과 통제</li> <li>-모든 중요한 의사결정분야를 전면적으로 커버(cover)하고자 시도함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전략의 형성과 집행은 합리적이고 예측적인 것이어야 할 것이다.</li> <li>-한 조직의 전략들은 통합된 전체(integrated whole)를 형성해야 할 것이다.</li> <li>-조직은 그의 내적운동을 중앙에서 거의 모두 통제할 수 있을 것이다.</li> <li>-목적, 목표 및 성과지표들은 모두 분명하게 구체화 될 수 있을 것이다.</li> <li>-성과에 대한 정보들은 합리적인 비용으로 이용가능한 것이다.</li> </ul>
이해관계자 관리 (Freeman, 1984)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-중요한 이해관계자들과 그들이 조직의 성과를 판단하는데 사용하는 기준의 식별</li> <li>-각 이해관계자들을 다루기 위한 전략의 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-조직의 생존과 번영은 조직이 핵심적인 이해관계자들을 얼마나 만족시킬 수 있느냐 하는 정도에 따라 결정될 것이다.</li> <li>-조직의 전략은 그것이 핵심적 이해관계자들의 니드(needs)를 충족시킬 수 있을 때 성공적인 것이 될 것이다.</li> </ul>
경쟁력 분석 (Porter, 1980; Harrigan, 1981)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-산업을 형성하는 핵심적인 세력(forces)에 대한 분석, 즉 고객의 상대적인 파워, 공급자의 상대적인 파워, 대체 산출물들의 위협, 경쟁활동의 정도, 산업에서의 퇴출장벽 등을 분석</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-한 산업내에 있는 회사들의 경쟁형태의 우월성 가정</li> <li>-한 산업을 형성하는 세력이 강하면 강할수록 산업에 있어서 일반적 수익의 수준의 낮을 것이다.</li> <li>-세력(forces)에 대한 분석은 한 산업이 그의 일반적 수준의 수익(returns)을 올릴 수 있고, 한 산업 내의 회사들이 그의 이익을 극대화할 수 있는 최선의 전략을 식별할 수 있도록 해줄 것이다.</li> </ul>

&lt;표 2-4&gt; 계속

접근방법	주요특징	기본가정들
전략적 이슈관리 (Ansoff, 1980; King, 1982; Pflaum & Delmont, 1987)	-전략적 이슈들에 대한 인지와 해결에 대한 주목	-전략적 이슈란 조직에 주요한 영향을 미칠 수 있고, 조직이 그의 목적을 달 성하려면 관리되어야 할 이슈들이다. -전략적 이슈들은 여러 가지 수단들 (SWOT분석과 환경주사방법 등)을 사 용함으로써 식별될 수 있을 것이다. -조직의 이슈들은 조기에 식별하면 좀더 유리한 방향으로 해결할 수 있고, 조직 의 성과를 증진시킬 가능성이 높아질 것이다. -이슈를 해결과정과 관리에 관여할 수 있는 그룹이 존재할 수 있을 것이다.
과정전략과 전략협상 (Pettigrew, 1977; Fisher & Ury, 1981; Allison, 1971 )	-전략적 이슈의 식별과 해결에 대한 둘 또는 그 이상 행위자 들(players)간의 협상과 교섭	-조직은 그룹들이 그들의 목적을 달성 하고 조직의 생존을 확실히 하기 위 하여 서로 협조하고 협상하며 교섭하 여야 할 '공유된 파워'의 무대 (setting)이다. -전략은 조직 내에 그룹간의 상대적으 로 볼 때 계속적인 투쟁의 일부로서 창출되는 것이다. -전략은 조직이슈의 부분적인 해결책 으로 나타나는 산출물이다.
경쟁행동모형 (Karger, 1991)	-전략계획은 자기조직의 강점과 약점 뿐 아니라 상대조직의 강 점과 약점도 식별해야 한다. -새로운 기술의 도입이 회사전체 의 모든 분야에 미치는 영향평가 -전략적 목표를 설정하기 전에 현재와 미래 조직환경에 대한 평가가 이루어져야 한다. -성과측정시스템을 통한 목표달성	-복잡성이 증대하는 경영환경하에서 경영조직의 경쟁력의 장기적 전략계 획에서 획득할 수 있다. -산업계는 제휴를 통해서 세계경제에 통합되어 가며, 점차로 더욱 강한 구 조조정을 경험하게 될 것이다. -기술진보가 시장에서 새로운 지형을 열어나간다.

\*주: Karger의 경쟁행동모형을 제외한 나머지 접근방법들은 Bryson의 "Comparison of Private-Sector Approach to Strategic Planning and Their Applicability to the Public and Nonprofit Sectors"에서 발췌하여 작성

\*자료: Bryson(1988: 24-29), Karger(1991), 노화준(1999: 212-213).

<표 2-4>에 제시한 바와 같이 전략계획의 다양한 접근방법들의 공통점은 중  
요한 핵심을 어떻게 전략으로 형성하느냐 하는데 두고 있다는 점이다. 즉, 정책

결정과정에서 정책결정단계만을 강조하고 있다는 것이다. 각 접근방법들은 전략계획과정에서 전략을 식별하고 형성하는 방법과 논리들은 제시하고 있으나, 전략을 형성하는 과정에서나 전략을 집행한 후에 사전적으로나 사후적으로 전략을 평가하는 구체적인 방법이나 논리를 제시하지 못하고 있다는 점이다. 물론 SWOT분석, 이해관계자의 분석, 새로운 기술의 도입이 조직의 모든 분야에 미치는 영향의 평가 등도 전략을 형성하기 위한 사전적인 분석과 평가라고 할 수도 있다.

그러나 형성된 전략적 과제들을 상호 비교해서 검토하고 전략적 과제들 간의 선택이 경쟁 또는 협력관계에 있는 조직들이나 행위자들의 전략에 어떠한 영향을 미칠 것인가 하는 것에만 초점을 맞춘 것이지 본격적인 성과평가라고 하기는 어렵다. 뿐만 아니라 어떠한 조직이 선택한 전략을 집행한 후에 그것이 전략계획을 집행한 조직이나 경쟁 또는 협력관계에 있는 조직 및 행위자들을 포함한 환경에 미친 영향을 평가하는 과정은 거의 포함되어 있지 않다.

## 2. 전략계획에서 성과평가의 성격

공공부문의 전략계획에 있어서 성과평가의 문제는 성격상 두 가지로 구분할 수 있다. 그중 하나는 접근방법상에 성과평가단계를 도입하는 문제이고, 다른 하나는 어떠한 성격의 성과평가를 도입하여야 하느냐 하는 문제라 할 수 있다.

첫 번째로 접근방법상에 평가단계 도입의 문제는 집행된 전략에 대한 평가단계가 결여되어 있어 전략계획을 도입하였던 소기의 목적을 달성하지 못하고 있기 때문에 평가단계를 도입하여야 한다는 것이다. 두 번째로 도입되는 평가의 성격은 만일 공공부문의 전략계획과 전략집행결과에 대한 평가단계를 도입한다면, 그 관점은 전략계획 체계상에 변화가 생김에 따라 수립된 전략계획에 맞춰진 성과평가의 성격을 띤 것이어야 한다는 것이다.

## 1) 성과평가단계 도입의 문제

공공부문 또는 비영리조직을 위한 전략계획의 절차로서 앞서 살펴본 바와 같이 Bryson(1988)은 8단계를 제시하고 있다. 이와 같은 8단계 전략계획모형은 주로 민간부문에서 시행되고 있는 전략계획에 그 기초를 두고 있다. 그렇기 때문에 전략을 형성하는 과정에 있어서나 전략을 집행한 후에 전략을 평가하는 단계가 생략된 것으로 보인다. 즉, 과정 중에 평가가 이루어지는 것으로 간주한다고 볼 수 있다. 하지만 결국 명시적이건 묵시적이건 간에 평가단계가 생략된 것은 확실하다.

전략적 과제들을 관리하기 위한 전략의 형성단계와 그 이전단계인 전략적 과제의 식별단계는 전략의 평가단계라고 볼 수도 있을 것이다. 조직이 직면하고 있는 전략적 과제들을 식별하기 위해서 내·외적 환경을 분석한다면 이것도 평가의 일종이라고 할 수 있다. 정치·경제·사회·기술적 세력과 경향의 분석, 고객들과 후원자들의 분석, 경쟁자들과 협력자들에 대한 분석 등 외부환경 분석을 통하여 기회와 위협을 식별하고 그 정도를 탐색하기 때문에 이러한 분석활동도 평가라 할 수 있다.

한편 인적, 경제적, 정보력을 중심으로 한 자원에 대한 분석, 조직의 기능 부서별 또는 조직 전체의 현재의 전략분석, 과거와 현재의 성과에 대한 분석 등 조직 내적 환경을 분석하여 조직의 강점과 약점들을 평가하기 때문에 이것도 평가 단계라 할 수 있다(Bryson, 1988: 46-56). 그리고 이러한 분석을 통하여 전략적 과제들 즉, 목적(what)들에 대한 갈등, 수단(how)들에 대한 갈등, 철학(why)들에 대한 갈등, 시기(When)에 대한 갈등, 그리고 이들 이슈들을 해결하는 서로 다른 방법을 가져옴으로써 유리할 수도 있고 불리할 수도 있는 그룹(Who)선택에 따른 갈등들을 식별해 낸다. 그리고 이러한 갈등에 대한 분석을 토대로 전략을 형성한다는 것이다.

부연하면, 식별된 전략적 과제들의 기초위에서 전략의 개발은 i) 이들 과제들을 해결할 대안과 성공비전의 식별, ii) 이들 대안과 성공비전을 실현하는데

걸림들이 되는 장애의 식별, iii) 이들 장애들을 극복하여 대안과 성공비전을 실현할 제안서(proposal)의 작성, iv) 이해관계자들에 의한 정치적 실현가능성과 기술적 실행가능성, 조직의 철학에 비추어 본 수용가능성, 법적·윤리적 실행가능성 등에 대한 검토의 과정을 거쳐서 이루어진다는 것이다(Bryson, 1988: 59-60).

하지만 전략개발에 대한 Bryson의 접근방법은 집행된 전략의 결과에 대한 구체적인 평가의 단계가 결여되어 있다. 그러나 공공부문 조직의 전략계획에 있어서도 전략의 실효성을 확보하기 위해서는 민간부문의 경우에 있어서와 마찬가지로 전략에 대한 명시적인 평가단계의 도입이 요구되는 것은 당연한 일이라 할 수 있다.

## 2) 도입되는 성과평가의 성격

공공부문의 전략계획수립을 위해서 도입되어야 할 평가는 어떠한 성질을 가진 것이어야 하겠는가? 여기에 대한 답을 모색하기 위해서는 현재 민간부문에서 활용하고 있는 전략계획의 접근방법들 가운데 평가단계를 명시적으로 포함하고 있는 모형들을 검토할 필요가 있다.

### (1) 전략관리모형 (Comprehensive Strategic Management Model)

David(1997)의 포괄적 전략관리모형(Comprehensive Strategic Management Model)은 전략평가단계를 포함하고 있는 전략계획모형의 전형적인 예이다. David는 <표 2-5>에서 보는 바와 같이 성과관리 단계를 전략형성단계, 전략집행단계, 그리고 전략평가 단계의 3단계로 구분하여 전략평가를 성과관리의 하나의 단계로 명시적으로 포함시키고 있다.

&lt;표 2-5&gt; 평가단계가 명시적으로 포함된 전략계획접근방법

접근방법	주요특징	기본가정들
포괄적 전략관리모형 (David, 1997)	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전략적 관리단계를 전략형성, 전략 집행 및 전략평가단계로 구분</li> <li>-전략형성의 분석적 프레임웍으로서 투입단계, 매칭(matching)단계, 의사결정단계를 제시</li> <li>-투입단계에서는 외적요소평가 매트릭스, 전략적 프로파일 매트릭스, 내적요소평가 매트릭스 등을 사용</li> <li>-매칭단계에서는 SWOT매트릭스, 전략적 입장과 행동평가 매트릭스, 내적-외적 매트릭스, 보스턴 컨설팅그룹(BCG)매트릭스, 거대전략(Grand Strategy) 매트릭스 등을 사용</li> <li>-의사결정단계에서는 계량적 전략계획 매트릭스 사용</li> <li>-전략을 집행한 후에는 성과를 측정하고 평가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-전략적 성과관리는 전략형성, 집행 및 평가가 체계적으로 이루어 질 때 효과적</li> <li>-세계화, 조직의 축소, 구조개혁(reengineering), 합병(M&amp;A) 등은 기업의 지형(cooperate landscape)을 변화시킴으로써 새로운 관리방법을 요구</li> <li>-전략은 장기적인 경쟁우위(long term comprehensive advantage)를 결정</li> <li>-전략의 집행은 전략적 관리의 행동단계</li> <li>-전략의 평가는 전략적 관리의 최종단계로서 전략이 효과적이지 않을 때 그 이유에 대한 정보를 얻는 가장 기본적인 수단</li> <li>-전략적 관리는 통찰력과 분석을 통합함. 전략적 관리는 불확실 상황 하에서 효과적인 의사결정을 내릴 수 있도록 계량적 및 질적 정보를 조직화</li> </ul>

\*자료: David(1997)와 노화준(1999: 216)에서 발췌.

전략관리모형은 외적 요소평가 매트릭스, 내적요소평가 매트릭스, SWOT(강점, 약점, 기회, 위협)매트릭스, 전략적 입장과 행동평가 매트릭스, 거대전략 매트릭스 등을 사용하여 전략을 형성한다고 하는 점에서는 앞에서 살펴본 전략계획의 다른 접근방법들과 큰 차이가 없다고 하겠다. 그러나 전략관리모형은 전략을 집행한 후에 성과를 측정하고 평가한다는 점에서 다른 접근방법들과 차별화된다.

David(1999: 5)가 제시하는 평가의 기본적인 활동들은 현재 전략의 기초가 되는 내적 및 외적요소의 검토, 전략을 집행한 후의 성과측정, 그리고 교정적 행동의 채택 등이다. 이에 비해서 Rumelt(1980: 359-367)는 전략이 목적 및 목표와 일관성을 이루고 있는지 여부를 평가하는 일관성 기준, 전략이 외적 및 내적 환경변화의 추세(set of trend)에 적응하고 있는지를 검토하는 조화(consonance)의 기

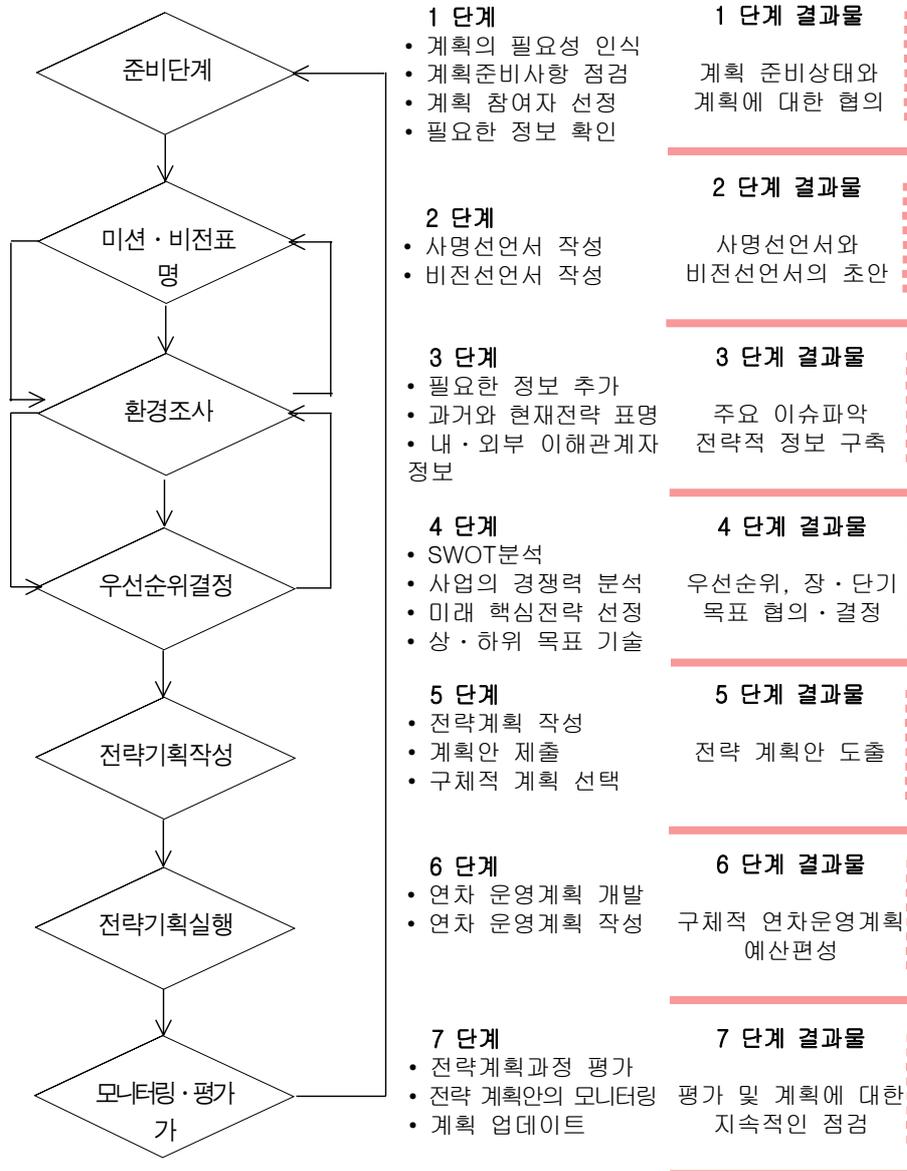
준, 이용가능한 자원으로 해결할 수 있는지 여부를 검토하는 실행가능성의 기준 및 선택된 분야에서 경쟁의 이점(competitive advantage)을 창출하고 유지할 수 있는지 여부를 검토하는 이점의 기준 등을 전략평가의 기준으로 제시하고 있다.

먼저 전략의 기초에 대한 검토는 다음과 같은 질문을 던지고 이에 대한 대답을 하는 방식을 택하고 있다. 즉 주요 경쟁자들은 우리의 전략에 어떻게 반응해 왔는가, 주요 경쟁자들의 전략은 어떻게 변화해 왔는가, 주요 경쟁자들의 강점과 약점은 변화되어 왔는가, 왜 경쟁자들은 어떤 전략을 변화시켰는가, 주요 경쟁자들은 그들의 현재의 시장에서의 위치와 이익획득가능성에 대하여 얼마나 만족하는가, 우리는 어떻게 좀 더 효과적으로 경쟁자들과 협력할 수 있는가 하는 질문 등이다. 또한 현재의 전략의 기초가 되는 조직의 내적 강점과 약점, 조직의 외적기회와 위협 등은 다음과 같은 질문을 함으로써 계속적으로 모니터링할 수 있는 것으로 간주된다. 즉 조직의 내적 강점은 아직도 강점이며, 그것은 무엇인가, 조직의 다른 내적 강점이 추가되었는가, 조직의 내적 약점은 아직도 약점인가, 새로이 추가된 약점은 있는가, 조직에 대한 외적환경의 기회는 아직도 기회인가, 다른 기회가 새로이 발생했는가, 했다면 무엇인가, 외적환경의 위협은 아직도 위협인가, 새로운 위협이 추가적으로 발생했는가, 그렇다면 그것은 무엇인가 하는 질문들이 핵심적인 질문들이다(David, 1997: 281-283). 민간의 전략계획과 관리의 과정에서 채택하고 있는 위와 같은 질문들에 의한 전략에 대한 평가는 이러한 평가를 토대로 다시금 전략을 수정 발전시켜 나간다는 의미에서 동태적 전략변화를 모색하는 측면을 가지고 있다.

## (2) Allison과 Kaye모형

전략관리모형과 함께 평가단계가 포함된 모형으로 Allison과 Kaye가 제시한 모형이 있다. 공공부문과 비영리 부문에서 Allison과 Kaye가 제시한 7단계의 전략계획과정을 계획의 핵심적인 사항 및 단계별로 가능한 결과물과 함께 논리적인 흐름으로 보여주고 있는데, 이를 참고하는 것도 도움이 될 수 있다고 본다.

<그림 2-4> Allison과 Kaye의 전략계획 7단계



\* 자료: Allison과 Kaye(1997: 11) 재구성.

## 제4절 국내외 전략계획 연구동향

### 1. 국외 연구동향

전략계획은 민간부문의 효과적인 관리도구로서 그 실효성을 인정받아왔다. 이러한 전략계획의 실효성으로 인하여 미국의 우수한 경영대학원에서 관련 강좌가 지속적으로 증가하였고, 전략계획의 이론과 실제에 대한 연구논문들도 급속히 증가되어왔다. 그러나 전략계획의 공공부문에의 적용은 공공부문의 다음과 같은 특성 때문에 민간부문보다 훨씬 더 제한적으로 적용될 수 밖에 없었다. 공공기관의 사명의 모호함, 환경적 제약 즉, 공공부문 관리자들의 과감한 행동을 거의 불가능하게 만드는 이익집단, 언론 그리고 다른 세력들, 공공기관의 정책이 실제로 어떠한 효과가 있는가 보다는 어떻게 인식되느냐에 민감할 수밖에 없는 공공기관의 입장, 전략적 결정을 늦추거나 혹은 급히 재촉함으로써 그러한 결정들이 더 이상 전략적일 수 없도록 만드는 예산 주기 혹은 선거 주기 등과 같은 시간적 제약들, 전략적 계획이 완전히 실행되기도 전에 이를 붕괴시키고자 하는 담합들- 이러한 모든 것들이 전략계획의 공공부문에의 적용을 제한한다(Henry,1992).

그러나 이러한 제약에도 불구하고 주의 깊게 적용할 경우 공공부문에서의 전략계획은 유익한 결과를 가져올 수 있다. 전략계획이 어떻게 공공부문에 적용되는지에 대한 경험적 연구는 최근 들어 활발하게 진행되고 있다. 미국행정학회지를 비롯하여 행정학분야 저명학술지에 공공부문에서의 전략계획의 적용과 성공 사례에 대한 논문들이 많이 나오고 있다(Brakdol; Bryson & Roering, 1988; Kemp et al., 1993; Lightbody, 1993; Wechsler & Backoff, 1986; Wheeland, 1993).

Bryson과 Roering(1988)은 미국 미네소타주에 소재한 다섯 개의 작은 시정부와 군(country)정부 및 군의 2개 부서의 전략계획을 분석하였다. 전략계획워크숍에 참석한 각 조직의 기획담당자들이 Bryson과 Roering의 8단계 전략계획과정에 각자의 조직의 계획을 비추어 보았다. 그 결과 다음의 경우들에서 전략계획의 시

작과 완수에 성공할 확률이 높은 것으로 나타났다. 전략계획의 강력한 후원자가 있는 경우, 전략계획을 잘 알고 이의 성공에 대한 확신을 가진 잘 훈련된 행정가가 있는 경우, 전략계획의 붕괴나 지연가능성도 조직 전체적으로 인식하고 있는 경우, 실제적인 전략계획에 대해 신축적으로 대응하고자 하는 경우, 전략계획이 시작되는 동안 적절한 때에 만족감과 진행감을 자아내는 능력을 갖춘 행정가가 있는 경우 등이다

Bryson과 Roering이 지방정부조직에 전략계획을 적용한데 반해, Barkdoll(1992)은 연방정부의 한 부처인 식품위생성(FDA: Food and Drug Administration)의 전략계획을 살펴보았다. 식품위생성은 그 당시 국민들의 신임을 잃어가고 있었으며 그 임무를 수행하는 데 필요한 자원의 수준이 어느 정도 인가에 대한 설득력 있는 답변을 해야 할 처지에 놓여 있었다. 이 상황에서 식품위생성은 새로운 계획의 시도가 절실했으며, 그 결과 Scoping Process라는 전략계획과정을 채택하게 되었다. 이 과정은 단기적으로 연중예산과정 속에서 조직의 사명과 관련이 없는 일들에 얽매이는 것이 아니라, 장기적이고 보다 넓은 시각에서 조직의 미래에 대한 종합적이고 분석적인 비전을 제시하는 것이었다. 그 결과 그동안 소홀히 되어왔던 조직의 중요한 기능들을 파악하고 제시함으로써 예산협상에서도 훨씬 효과적이고 전략적으로 대처할 수 있게 되었다.

Kemp와 동료학자들(1993)은 미국의 고용기회균등위원회(EEOC : Equal Employment Opportunity Commission)의 전략계획경험을 설명함으로써, 전략계획이 어떻게 거대하고 복잡한 조직의 변화를 유도하고 도전적인 환경 속에서 그들의 임무를 수행하는 강력한 도구로 쓰일 수 있는가를 보여주고 있다. 그 당시 고용기회균등위원회는 서비스에 대한 수요의 증가, 생산성 향상압력, 재원의 삭감, 불확실한 공공의 이해 및 후원 등 심각한 도전에 직면해 있었다. 이에 대해 고용기회균등위원회는 자신들의 독특한 요구와 환경에 적합한 전략계획의 3단계 - 구체적인 구상, 광범위한 전략적 방향 및 의제의 발견, 그리고 전략의 형성 및 즉각적인 실행-를 구상하여 이를 수행하였다. 아직 최종 평가는 나오지 않았으

나 성공적인 시작과 중요한 요소들의 부각이라는 측면에서 높이 평가받고 있다.

Wechsler와 Backoff(1996)는 오하이오 주정부의 4개 조직의 정책결정 및 행정을 전략계획접근법을 사용하여 분석하였다. 그 결과 공공조직의 전략을 4가지-개발전략, 적응전략, 방어전략 그리고 정치적 전략으로 분류하였으며 이들 각각의 특성을 확인하고 서술하였다. 또한 Eadie와 Steinbacher(1985)는 오하이오주의 고용국을 대상으로 적용된 전략계획의 효과를 분석하였다. 그 결과 전략계획은 중요한 프로그램의 변화를 가져왔으며, 공식적인 장기계획과 상충되지 않으면서도 단기적으로 조직운영의 향상을 가져왔다.

이상에서 전략계획이 중앙정부의 부처, 지방정부, 지방정부의 하부조직 등에 적용되는 것을 살펴보았다. 공공조직이 전략계획을 적용하는 상황이 각기 다를 수 있고, 처한 환경과 조건에 적합한 독특한 형태의 전략기획과정이 각각 적용됨을 보았다.

## 2. 국내 연구동향

국내에서는 아직까지 전략계획에 대한 관련 연구가 많이 이루어지고 있지는 않은 것으로 사료된다. 특히 지방자치단체를 대상으로 실제로 전략계획에 대해 논의한 연구는 드물다. 지금까지 이루어진 국내의 전략계획 관련연구들은 전략계획의 가치에 대한 긍정적인 평가를 기초로 이루어진 것들이었다.

김성배(1998)는 지방정부의 장기발전계획들이 그 접근방법이나 내용 측면에서 전략계획의 성격을 가지지 못했음을 밝히면서 지방정부의 전략적 장기발전계획 수립과정을 제시하였다. 김정호(2000)는 지방행정에 있어서의 전략계획의 의미와 그 적용상의 한계에 관하여 기존의 이론에 대한 검토를 통해 제시하면서, 그 사례로서 Oregon주와 Cleveland Heights시가 전략계획을 도입하게 된 배경을 소개하였다. 김형렬(1999)은 전략계획의 일반적인 특성을 제시하면서, SWOT 모형에 기초하여 한국의 상황을 질적으로 분석하고 그 생존전략을 밝힘으로써 전략계획

및 SWOT 분석의 중요성을 제기하였다. 노화준(1999)은 기존의 전략계획 및 관리의 접근방법들이 전략의 설정에만 초점을 맞추고 있다고 지적하면서 전략 평가 단계의 도입을 강조하고 그 대안으로서 복잡적응적 시스템(Complex Adaptive System: CAS) 하에서의 적합도 지형 변화에 대한 평가의 도입을 주장하였다.

또한 노화준(2000)은 기존의 정책평가모형들과 정부업무의 성과측정모형의 차이점을 제시하면서 공공조직의 혁신을 위해서 조직의 임무와 관련된 성과측정수단을 정착시킬 것을 주장하였다. 박홍윤(1998)은 과거의 관리방법에 대한 비판과 함께 전략계획의 장점을 제시함으로써 공공부문에 전략계획을 도입해야 할 필요성을 제기하면서, 공공부문과 민간부문은 차이가 있으므로 전략계획 기법을 공공부문에 도입함에 있어 이를 고려해야 한다고 주장하였다. 안영훈·장은주(2000)는 국내의 계획현황 및 외국의 전략계획 활용사례들을 정리하여 시사점을 도출하면서 우리 지방자치단체가 전략계획을 도입함에 있어 필요한 단계별 세부절차와 매뉴얼을 제시하고 있다. 이환범(2001)은 전략적 관리 및 기획과 관련된 주요 이론들을 비판·평가하면서, 신공공관리 시각과 공공조직 관점에서 전략계획 및 전략관리가 고려해야 할 이슈들을 제시하였다. 나태준·김성준·김용운(2003)은 미국 지방정부 사례에 대한 검토를 통해 국내 지방정부에 전략계획을 도입하는 경우에 고려해야 할 요인들을 제시하였다. 다만 권자경(2005)의 경우 서울시의 전략계획방법에 대해 구체적이고 실증적인 접근을 통해 논의를 하고 있어 기존의 연구와는 차별성을 보이고 있다.

결국, 지금까지의 국내 연구들은 우리 공공부문의 전략계획 도입의 필요성을 주장하거나, 전략계획 도입을 전제로 바람직한 접근법, 성공조건, 고려요인, 도입방안 등을 제시하는 것들이 주를 이루었다. 이를 통해 알 수 있는 것은 전략계획을 우리의 자치단체 실정에 맞는 접근방법과 수립과정에 대한 논의는 본격적으로 이루어지고 있지 않다는 것이다. 이제 정부업무평가기본법이 2006년 4월에 시행됨에 따라 전략계획과 평가가 연계되어 이루어져야 할 필요성이 점점 증대되고 있다.

## 제5절 성과관리 전략계획의 분석틀

### 1. 분석의 기준

앞서 검토한 전략계획에 관한 제반 논의를 기초로 전략계획의 특성을 요약하면, 첫째, 참여를 강조하고 있다는 것이다. 기존의 계획과 관련된 관료위주의 일방적인 계획의 수립에서 보다 광범위하고 다양한 참여를 요구하고 있다. 둘째, 조직의 사명(mission)과 목적의 결정이다. 환경적 검토에 기초하여 새로운 접근이나 새로운 서비스를 제공하기 위한 기회와 이슈를 확인한다. 셋째, 조직 내·외의 환경에 대한 분석(SWOT)을 기초로 한다는 것이다. 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.

이러한 전략계획 특성들을 살펴볼 때 전략계획이 기존의 전통적 계획과 근본적으로 차이가 나는 것이 아니라, 상대적으로 그 강조하는 정도에서 차이가 나는 것을 알 수 있다. 즉, 기존의 전통적인 계획에서도 어느 정도 이러한 특성들이 내재되어 있다고 볼 수 있다.

이 연구에서는 이러한 전략계획의 특성을 고려하여 성과관리 전략계획 수립방안에 관한 분석의 기준을 다음과 같이 설정하였다. 첫째, 과정분석(Process Model)이다. 우선적으로 전략계획과 관련해서 가장 영향을 많이 미치는 것으로 2006년부터 시행되고 있는 “정부업무평가기본법”을 들 수 있을 것이다. 이 법에서는 전략계획(plan)-집행(do)-평가(see)가 연계된 성과관리와 전략계획을 강조하고 있다. 정부업무평가기본법상의 전략계획과 관련된 내용을 분석하면 크게 1단계로 성과관리 전략계획, 2단계로 성과관리 시행계획, 3단계인 평가계획으로 크

게 구분할 수 있다. 각 단계별 내용은 다음과 같다.<sup>8)</sup>

1단계 성과관리 전략계획(strategic planning)은 행정환경을 고려하여 해당기관의 장기적인 목표와 활동전략을 마련하는 것으로, 주요기능과 활동에 대한 포괄적인 임무의 규정, 일반목표의 제시, 이러한 일반목표를 구체적으로 실현하는 활동과정의 제시, 인적·물적 자원에 대한 정보를 포함해야 된다.

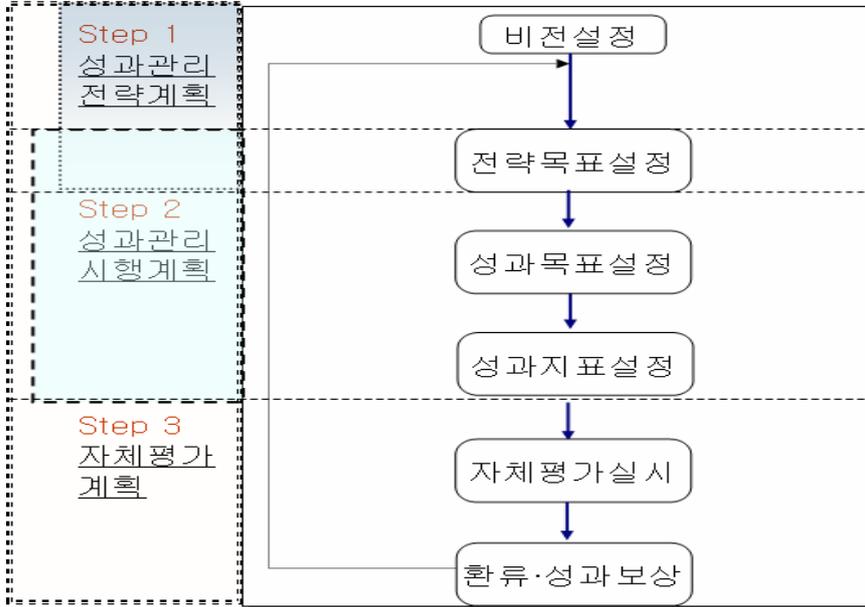
2단계 성과관리 시행계획(operational plans)은 앞의 전략계획에서 제시된 해당기관의 임무와 목표를 달성하기 위한 구체적인 실현방법으로 이를 통해 달성되는 성과목표가 제시되어야 된다.

3단계 성과측정과 평가(performance measurement)는 전략계획과 운영계획에 따라 해당기관이 수행한 활동결과의 산출물, 서비스 수준 및 영향 등을 측정 또는 평가하는 것이다. 이를 통해 환류 및 보상이 이루어져야 한다.

둘째, 내용분석(Content Model)이다. 전략계획의 공통된 5가지 특징인 참여, 조직의 사명과 목적의 결정, SWOT분석, 행동계획의 개발 및 우선순위 결정, 그리고 모니터링과 평가가 기존의 계획수립방법보다 한층 더 강조되어야 할 것이다. 이는 또한 전략계획수립과정에 포함되어야 하는 데, 기존의 여러 가지 모형이 있지만 평가단계가 결여되어 있는 모형이 대부분이기 때문에 평가단계가 포함된 David의 전략관리모형과 Allison과 Kaye의 모형을 참고하고자 한다. 이러한 일련의 과정을 종합해서 도식적으로 나타내면 <그림 2-5>과 같다.

8) 정부업무평가기본법상의 전략계획과 관련된 내용은 법조문만 있기 때문에 이에 대해서는 이 법에 가장 많은 영향을 미친 미국의 GPRA의 내용을 통해 그 의미를 해석하고자 한다.

<그림 2-5> 지방자치단체 성과관리 전략계획수립을 위한 분석의 틀



## 2. 분석의 방향

지방자치단체 업무에 대한 평가(see)는 업무의 집행결과(do)에 초점을 둔다. 즉 정책의 집행결과는 업무를 집행하는 공공조직에서 스스로 전략계획(plan)의 일환으로 자율적으로 작성한 성과측정지표에 의하여 성과가 측정되고 평가된다. 그러므로 전략계획의 평가단계에서는 평가기준을 어떻게 만드느냐 하는 것이 전략계획의 실효성을 담보할 수 있는 일차적인 관건이 된다.

전략계획과정에서 성과평가지표의 개발은 조직에 부여된 미션에 대한 토의자료, 외부이해관계자들에 대한 분석자료, 내적 이해관계자들에 대한 분석자료, 임무에 대한 기술, 전략적 이슈들에 대한 기술, 전략을 식별하는데 제기되었던 중요한 질문들(key question), 전략에 대한 기술, 전략을 평가하는데 적절하다고 제안되었던 기준(criteria)들에 대한 체크리스트 및 성공비전 등에 기초하여 그룹토

의를 거쳐서 이루어진다.

성과측정지표를 개발하는데 조직의 성공비전이 중요한 역할을 한다는 것은 미국에서 1993년에 전략계획과 성과측정을 법제화한 미국의 ‘정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Result Act: GRPA)’에 규정된 성과측정 도구를 작성하는 지침에서도 나타나고 있다. 이에 의하면 성과측정과 그 결과의 활용에 있어서 첫 단계는 임무와 소망되는 결과(desired outcome)를 정하는 것이라고 규정하고 있다(GAO, 1996: 10). 공공조직의 임무와 소망되는 결과를 정의하는 과정에는 이해관계자들이 참여하고 환경을 사정(assessment)하며, 공공조직의 활동들과, 핵심적인 과정들 및 자원들을 목적달성과 소망되는 결과성취를 위하여 조정하는 것을 포함한다. 이것은 전략계획과정의 주요단계들이 성과지표개발에 기초가 되고 있음을 의미한다. 또한 이해관계자들이 성과를 측정하는 수단의 개발과정에 참여한다는 것은 중요하다. 이 때 이해관계자들은 국회의원, 지방의회의원, 정부예산담당기관, 해당공공조직과 관련되거나 카운터파트가 되는 지방정부기관, 관련된 서비스 제공업체, 프로그램 집행대상고객, 관심있는 일반 시민과 시민단체, 자원활용의 경쟁관계에 있는 타 정부조직 등이 포함된다. 그리고 이들 이해관계자들의 참여는 직접참여나 설문조사에 응답하는 형식으로 이루어진다.

정부업무성과의 측정기준을 개발하는데 있어서는 성과계획(performance plan)의 작성이 요구된다. 이것은 성과측정을 전략계획에 나타난 장기적인 전략적 목적들과 공공조직의 일상적인 조직관리활동 및 업무추진활동들과 연계시키기 위한 것이다. 성과계획에는 성과목적, 활동에 필요한 예산의 요약, 성과정보가 어떻게 검증될 것인가 하는데 대한 논의가 포함되어야 한다. 실제의 성과측정지표는 첫째, 각 조직수준에서 소망하는 결과들과 달성할 정도들을 나타낼 수 있어야 하고 둘째, 그 지표들의 수는 의사결정에 필요한 자료를 산출하는데 필수적이며, 조직업무수행결과를 나타낼 수 있는 핵심적인 것 몇 가지로 제한되어야 하며, 그렇게 함으로써 조직구성원과 관리자들이 그들의 주의를 집중할 수 있도록

록 하여야 하고 셋째, 복수적인 우선순위(multiple priorities)를 적절히 반영할 수 있어야 할 뿐만 아니라 넷째, 가장 핵심적인 프로그램과 연계(link)되어 결과에 대한 책임을 물을 수 있어야 하며, 자료수집이 가능한 것이어야 한다(GAO, 1996: 22-24). 또한 성과측정시스템은 자료를 수집하고 분석하는데 소요되는 비용과 노력에 균형을 이루면서도, 수집된 성과측정 자료들은 의사결정을 하는데 도움이 될 수 있도록 완전하고 정확하고 일관성이 있어야 한다. 평가정보의 활용을 촉진하기 위해서는 성과평가에서 설정된 전략목표와 성과간의 간격(Gap)을 식별하고, 이들을 관리자들은 물론 이해관계자들에게 보고함으로써 조직의 책임성을 높일 수 있도록 하고 있다.



## 제 3 장 지방자치단체 전략계획체제 분석

### 제1절 운영실태 분석

#### 1. 조사설계

##### 1) 조사목적

지방자치단체의 성과관리 전략계획은 앞서 검토한 바와 같이 그 중요성이나 효용성에도 불구하고 대부분의 자치단체에서 아직 도입하고 있지 않고 있다. 따라서 자치단체를 대상으로 한 전략계획의 운영 실태에 관한 조사를 통한 문제점 및 개선방안을 검토할 수 있는 여건이 조성되어 있지 않다.

이 연구에서는 이러한 점을 고려하여 향후 자치단체에서 성과관리 전략계획 수립시에 필요한 환경적 여건과 현재 운영 중에 있는 자체평가에 대한 구성원들의 태도에 초점을 두었다. 이는 전략계획의 성공적 도입 및 운영에 가장 필수적인 요건이 구성원들의 참여와 의지에 있다는 것을 전제로 하기 때문이다.

##### 2) 조사내용 및 방법

전략계획체제 분석을 위한 조사내용은 분석틀에서와 같이 단계별로 구성원들의 견해를 조사하였다. 즉, 분석의 틀에서 제시한 1단계인 성과관리 전략계획 단계에서는 성과관리 전략계획에 대한 참여의지, 의사소통, 그리고 성과관리 전략계획에 관한 이해의 수준 등을 측정하였다. 2단계 성과관리 시행계획과 관련해서는 상위계획과의 연계 수준 및 개인 업무와 성과평가의 연계 정도를 측정하였

다. 마지막으로 3단계인 자체평가계획과 관련해서는 현재 운영중인 자체평가의 효과 및 문제점 등을 중심으로 구성하여 측정하였다.

조사방법은 설문조사를 통하여 실시하였으며, 조사대상은 지방자치단체에 전략계획 담당자가 별도로 배치되어 있지 않은 관계로 주로 평가업무와 기획업무를 담당하는 공무원을 중심으로 하였다. 이러한 조사대상의 한계를 보완하기 위하여 전략계획 관련 주요 보고서 및 연구논문 등에 제시된 조사결과를 보조적으로 활용하였다. 그 이유는 지방자치단체의 관련공무원들이 전략계획에 대한 기본적인 이해가 부족한 상태에서 조사를 한 관계로 조사내용의 의미전달에 한계가 있어 이를 보완하는 차원에서 관련 연구자료에 나타난 결과를 참고할 필요가 있기 때문이다.

## 2. 성과관리 전략계획단계

### 1) 구성원의 참여

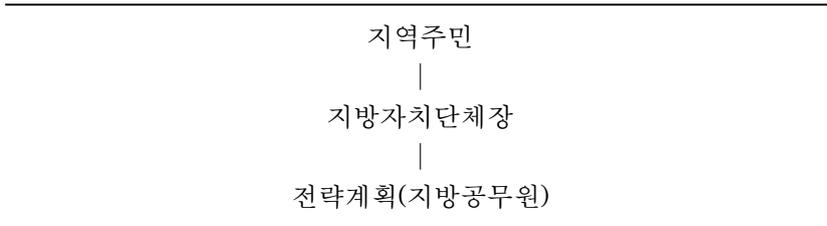
#### (1) 참여의 중요성

전술한 바와 같이 전략계획에 있어 참여는 무엇보다 강조되는 요소이다. 참여의 확대는 전략계획의 기본적인 전제인 민주성과 형평성을 보장하는 수단이기 때문에 중요시 된다. 이는 전략계획이 그 지역사회 구성원들의 미래에 대한 합의로 간주한다면 합의에 이르기까지 많은 참여주체의 의견수렴과 여과과정이 있어야 하기 때문이다. 그러므로 다양한 참여주체와 참여를 보장하는 제도적 장치의 확보가 요구된다.

지방자치단체는 지역주민의 지지를 받은 지방자치단체장에 의하여 운영된다. 이는 ‘지역주민-자치단체장’간에 위임자-대리인 관계로 설명될 수 있으며, 여기서 자치단체장이 제대로 일을 하고 있는지의 여부를 알 권리도 파생된다고 할 수 있다. 전략계획은 이러한 관계를 유지하는데 필요한 객관적인 정보를 제공해 줄 수 있는 제도로 활용할 수 있다.

또한 자치단체장은 해당업무에 대해 전문적인 지식을 지닌 공무원을 통솔하는데 필요한 정보의 원천으로 전략계획을 활용해야 한다. 결국 이러한 논리는 ‘지역주민-자치단체장-해당 지자체 공무원(전략계획수립)’라는 논리가 성립된다.

<그림 3-1> 지방자치단체 전략계획의 위임자-대리인 관계



전략계획수립의 이러한 위임자(principal)와 대리인(agent) 관계는 전략계획에 대하여 자치단체장이 행하는 행위에 부가하여 주민이 통제를 하여야 하는 필요성을 이해하는 데 도움을 준다.

김홍순(2001)이 기존의 계획방법의 위기에 대한 대응으로서 이해관계자의 참여증대는 계획이 직면한 커다란 숙제라고 주장하고 있다. 다양한 이해관계자의 참여증대는 일원론적 계획(unitary planning)에서 다원주의적 계획으로 전환할 수 있는 계기가 되었다고 할 수 있다.

기존의 도시기본계획을 예를 통해 볼 때, 주민 또는 조직 외부인이 의견을 개진할 수 있는 통로로서 전문가의 자문, 지방도시계획위원회 및 중앙도시계획위원회의 심의, 공청회, 지방의회의 의견청취, 일반인 공람 등의 장치를 갖고 있다. 하지만, 이 정도로 충분한 주민참여가 이루어졌다고 평가하기 어렵다(박기조 외, 2000).

전략계획은 다양한 이해관계자의 참여와 원활한 의사소통을 구조적으로 보장해야 한다. 계획과정으로의 이해관계자의 참여를 확대하게 되면 계획에 다양한 의견을 반영함으로써 계획내용의 타당성을 높이고 관련자들의 이해관계 조정을 통해 형평성을 확보함으로써 결과적으로 정책실현성을 높이고 사회학습을 통해

지역주민의 민주적 태도형성에 기여하는 효과를 기대할 수 있다. 또한 고객으로서의 주민요구에 더욱 민감한 행정서비스를 제공할 수 있다는 장점이 있다. 안태환(1996)은 전략계획이 이와 같이 참여와 동의에 기반하기 때문에 ‘시민지향적’이라고 근거를 몇 가지로 제시하고 있다.

첫째, 이해관계자로는 우선 지방자치단체를 들 수 있는데, 계획수립의 주체인 지방자치단체의 전체조직이 ‘최초합의’에 의해 계획에 참여하는 것은 상징적으로나 실질적으로나 대단히 중요하다. 기존에는 지역개발계획이 도시계획·지역개발 담당부서의 지엽적이고 반복적인 과업으로 인식되어 왔던 것이 사실이다.<sup>9)</sup> 이러한 상황에서는 부서간 협조가 제대로 이루어지지 않고 타부서의 책임감 있는 참여를 요구하기도 어렵다. 결과적으로 종합계획이라는 이름이 무색하게 계획은 각 부서의 사업과 쟁점을 유기적이고 통합적으로 다루지 못함으로써 여타 계획에 대한 상위계획으로서의 정책적 지침의 역할을 수행하고 있지 못하다. 실제로 계획입안에 있어서 부서간 업무협조가 유기적으로 이루어지지 못하고 있음을 설문조사를 통해 밝혀내고 있다(안태환, 1997). 기존의 계획들이 부문별 계획을 평면적으로 묶어놓은 사업계획(the project-by-project plan)의 수준을 크게 넘어서고 있지 못하다면, 전략계획은 전체조직의 참여를 이끌어냄으로써 부문계획의 유기적 통합을 기대할 수 있다.

둘째, 강조할 수 있는 참여주체는 조직의 장(長)이다. 도지사, 시장, 군수와 같은 지방자치단체의 장들은 선출직 공무원으로서 주민들의 요구에 무관심할 수 없다. 전략계획서는 사실상 지역사회의 이러한 요구들을 집약해서 어떻게 성취할 것인가를 풀어낸 문서라고 할 수 있다. 따라서 단체장의 전략계획에 대한 관심과 집행에 대한 책임감은 매우 높을 수밖에 없다. 반면에 기존의 계획들은 특정부서가 주기적으로 수행하는 일상적인 과업으로 인식될 뿐이다. 따라서

9) 지방자치단체에서 전략계획을 실시하고 있는 사례가 서울특별시 유일의 사례이다. 하지만 서울시 단 하나의 사례만을 놓고 전체 지자체의 추세를 파악하는 것은 곤란하기 때문에 지역개발계획과 관련된 일반화된 내용을 토대로 전략계획에 수립에 있어서의 문제점을 검토하였다.

단체장의 관심이나 책임감이 전략계획에 비해 현저히 떨어지는 것은 당연한 이치이다.

참여를 이끌기 위한 수단으로 널리 이용되는 것이 공청회이다. 하지만 공청회에 있어서 권원용(1985)과 김홍순(2001)은 공청회가 시민참여를 위한 유력한 수단이지만 잘 조직되고 충분한 준비가 되지 않는다면 소수의 이해만을 반영하며, 걸러지지 않은 이해관계를 관철시키기 위한 ‘만인대 만인의 투쟁’의 장으로 전략할 수 있다고 경고하고 있다. 안태환(1997)은 이에 덧붙여 공청회가 일방적인 설명회 형식으로 운영되는 것은 문제가 있으며 토론에 보다 많은 시간이 할애되어야 한다고 지적한다.

특히 위원회의 경우 제한적인 참여와 비공개로 진행되는 특성상 주민의 의견을 반영하는 데에 한계를 갖으며, 그 진행이 형식적인 경우가 대부분이다(김홍순, 2001). 당연히 진행과정상에서 논의된 토의내용을 알기가 어렵고 결과에 대한 책임소재도 불분명하다. 위원의 대표성과 헌신성 제고를 위해 위원들을 공모하는 방안도 고려할 수 있으나 그 선발기준과 공모에서 탈락한 주민들의 반발 등을 고려할 때 현실적인 방안이라고는 생각되지 않는다. 따라서 현재로서는 위원회에서 오고 간 토의내용을 제한적 차원에서 공개함으로써 계획의 평가과정을 시민사회와 공유하는 방안이 가장 현실적인 대안이라고 판단된다(김홍순, 2001).

지방의회는 경우, 의회가 주민의 대의기관임에도 불구하고 현행 정부업무평가기본법 하에서는 계획을 심의하고 승인하는 기관으로 명시가 되어 있지 않다. 따라서 전략계획에서는 주민의견 반영이라는 원칙 속에서 의회의 역할이 보다 신장되어야 할 것으로 보인다.

계획과정에는 지역사회 내의 다양한 집단과 조직의 대표가 참여하여야 한다. 그러나 너무 많이 참여하면 합의에 이르기가 쉽지가 않으며, 시간이 많이 소요되는 단점이 있다. 이에 반해 너무 적게 참여하면 합의에는 쉽게 이를 수 없으나 의미가 줄어드는 단점이 있다.

## (2) 참여 실태

체계적인 전략계획을 수립하기 위한 구성원들의 참여를 이끌기 위해서는 의식의 변화와 함께 조직문화의 변화도 병행되어야 할 것이다. 또한 전략계획수립을 위해 직원들 간의 학습과 이를 통한 지식의 습득이 동반되어야 할 것이다. 현재 자치단체의 참여의 수준을 나타준 외(2005)의 연구를 통하여 살펴보면, 실제로는 참여절차가 구체적이고 명시적으로 나타나고는 있으나 외부의 실질적인 참여가 이루어지고 있지 않다고 나타났다. 다만 조사 결과를<sup>10)</sup> 보면 소속 공무원의 의견(3.42), 기업체나 협회 등의 의견(3.16), 그리고 서울시민이나 시민단체의 목소리(3.03)로 나타나 공무원 의견을 대부분 반영하고 있는 것으로 나타났다.<sup>11)</sup> 이러한 결과는 참여제도가 구체적으로 실시되고 있지 않음을 알 수 있다.

참여와 관련한 실태조사를 실시하였다. 전략계획을 실제로 하고 있지 않기 때문에 성과관리 차원에서 의견을 듣는 절차는 대부분의 자치단체에서 실시하고 있기 때문에 이를 통해 참여의 현실을 추론해 보면 다음과 같다.<sup>12)</sup>

성과관리 지표개발을 위해서는 직원들의 참여가 중요할 것이다. 현재의 시행과정에서 직원들의 참여를 보면, 성과관리 담당자들이 인식하기에는 부정적(105명, 63.6%)-긍정적(21.2%)순으로 나타나고 있어 참여가 원활치 않음을 알 수 있다.

<표 3-1> 자치단체 성과관리에 있어서 참여의 정도

성과관리의 시행과정에 직원들의 적극적인 참여정도	빈도	%
매우 부정적	18	10.9
부정적	105	63.6
긍정적	35	21.2
매우 긍정적	7	4.2
계	165	100.0

10) 이 연구는 Likert 척도를 이용해서 분석한 결과로 “매우 낮음-낮음-보통-높음-아주 높음”의 척도를 사용하고 있다.

11) 실제로 공무원의 의견도 반영되는지는 알 수 없다.

12) 지방자치단체의 성과관리 실태를 파악하기 위해 2006년 7월-8월동안 사례 자치단체를 선정(시도 및 시군구)하고, 평가담당공무원(250명)을 대상으로 한 의견 조사를 실시하여 그 내용을 토대로 분석하였다.

성과관리에 대한 인식부족 및 필요성에 대한 인식부족으로 이러한 결과가 나타난다고 봤을 때, 성과관리에 대해 직원들이 인식하는 정도는 호의적이지 않은 것으로 나타나고 있다. 즉, 호의적이지 않다는 의견과 전혀 호의적이지 않다는 의견을 합친 결과는 총 132명으로 80%나 차지하고 있어 즉 현행의 성과관리 진행과정은 원활한 집행이 곤란하다고 볼 수 있다.

<표 3-2> 자치단체 성과관리에 있어서 호감의 정도

성과관리에 대해서 직원들은 호감도	빈도	%
매우 부정적	34	20.6
부정적	98	59.4
긍정적	31	18.8
매우 긍정적	2	1.2
계	165	100.0

성과관리를 담당하는 직원과 그렇지 않은 직원간의 인식의 전환을 위해서는 의사소통이 원활해야 할 것이다. 이를 위해 의사소통의 중요성을 묻는 질문에 대해서는 긍정적(65.5%)과 매우 긍정적(17.6%)의 의견이 대다수를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 곧 성과관리가 전사적으로 진행되어야 성공적인 평가가 이루어질 수 있음을 단적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.

<표 3-3> 자치단체 성과관리에 관한 의사소통 정도

성과관리가 잘 이루어지기 위해서는 조직 내부적으로 수직적·수평적 의사소통 정도	빈도	%
매우 부정적	4	2.4
부정적	24	14.5
긍정적	108	65.5
매우 긍정적	29	17.6
계	165	100.0

현재의 결과는 다음과 같은 시각에서 추론이 가능하리라 본다. 즉, 현재의 성과관리에 대해 직원들의 공감대가 형성되어 있지 않은 설문결과를 통해 볼 때, 의사

소통은 원활하지 않을 것이며, 성과관리에 대한 신뢰감 저하로 이어지는 결과는 설문에 응한 성과관리 담당자의 입장에서는 의사소통은 상당히 중요한 부분으로 여겨질 수밖에 없을 것이다. Boyne et al(2004)의 실증연구결과에서 나타났듯이, 성과관리에 있어서 참여가 가장 중요한 변수로 나타날 가능성이 있는 것이다.

## 2) 환경의 탐색(SWOT분석)

민간부문의 전략계획이 공공계획에 기여하는 것 중의 하나가 환경의 탐색을 강조하는 것이다. Denhardt는 조직은 진공상태에서 존재하는 것이 아니라, 조직의 목적과 이러한 목표를 달성하기 위하여 환경이 제시하는 제약과 자원을 관련해서 봐야한다고 주장하고 있다(Kaufman & Jacobs, 1988: 40). 이처럼 환경에 민감하게 대처해야 하는 것은 조직으로 하여금 보다 산뜻하고, 보다 계획에 초점을 맞추어야 하고, 대안적 행동과정과 연관된 상대적인 위험을 이해할 수 있는 능력을 개선해야 하기 때문이다. 전략계획에서 환경의 탐색은 조직으로 하여금 시간과 공간을 넘어서 살피는 것을 장려하며 조직자체의 장점과 약점을 평가하도록 하는 것이다.

그러나 환경의 탐색도 공공계획에서 결코 새로운 것은 아니다. 환경 탐색의 필요성은 1920년대나 30년대에 Mumford와 Mackaye 등 미국지역계획학회의 학자들도 일찍부터 강조해 온 것으로 광범위한 사회, 경제, 기술의 맥락아래 계획을 위해 명백히 필요한 계획이론을 수립하라는 주장과 상통한다. Etzioni도 광범위한 범위의 환경의 탐색을 주장했다.

### (1) 외부환경의 탐색

상기에서 기술한 전략계획과정에서의 외부환경 분석이 이에 해당되는 부문이다. 그래서 어떤 외부요인은 기회가 될 수도 있으며, 어떤 것은 위협이 될 수 있다. 의미있는 외부요소는 그것이 기회이든 위협이 되든 상관없이 전략을 수립하는데 고려되어야 한다. 세계는 급변하기 때문에 국가적으로나 세계적으로 중요한 변화는 조그만 지역사회에도 많은 영향을 끼치며, 상위정부의 경향이나 개발

도 하위정부인 시나 군에도 많은 영향을 준다.

주요한 외부요인으로 규제와 법률의 변화, 경제변화, 사회와 정치적 변화, 기술변화, 인구변화 등을 들 수 있다. 이들은 지역사회나 조직의 앞날에 크게 영향을 끼치는 외생적 요인이다. 이러한 외부의 힘과 경향은 4개의 기준, 즉 정치, 경제, 사회, 기술(Political, Economic, Social and Technological: PEST)로 나누어지는데, PEST는 조직이나 지역사회에 작용하는 전형적인 요인인 셈이다. PEST는 도시사회학에서 Duncan이 주장하는 생태계(Eco-system)의 POET(인구, 조직, 환경, 기술)의 개념과 상통하는 개념이다.

## (2) 내부환경의 탐색

내부환경 분석의 목적은 주요 이슈에 가장 큰 영향을 끼치는 요인을 식별하는데 있다. 내부환경의 탐색에 있어 각종의 자원(인적, 경제적, 정보적, 능력별), 현재 전략(전체, 기능별, 부서별), 성과(과거, 성과)의 파악이 중요하다. 또 사실과 의견을 수집하는 것도 중요한 과제가 된다. 사실은 현재의 위치를 객관적으로 평가하는데 유용하며, 의견은 타인의 인식을 파악하는데 도움을 준다. 한편 질적인 요소의 파악도 중요하다. 예컨대, 지역사회에는 변화를 유도할 수 있는 적절한 지도자가 있는지, 새로운 프로그램을 집행할 적절한 기술을 가진 참모(staff)가 있는지의 파악도 중요하다(Sorkin, 1984: 41-43).

## (3) 환경분석의 실태

현재 전략계획을 수립한 자치단체는 서울시가 유일한 사례이므로 서울시 SWOT분석 관련 현황을 우선적으로 살펴보면 다음과 같다.

나태준 외(2005)의 연구를 보면, 실제로는 SWOT분석을 하고 있지는 않은 것으로 나타나고 있다. 다만 인식조사 결과를 보면 외부환경(대상고객, 법령 및 규제, 동일한 기능을 담당하는 타 지자체)을 어느 정도 고려하느냐는 질문에 대해서는 평균이 3.19 나타나고 있다.<sup>13)</sup> 또한 내부환경(실국별 권한 및 기능, 물적 자

원, 인적자원, 미래 자원변화)에 대한 인식조사 결과는 평균 3.29 정도가 나타나고 있었다. 결국, 이를 종합하면 평균, 즉 보통이라는 답이 대부분이라 할 수 있다. 이러한 결과는 SWOT분석이 구체적으로 실시되고 있지 않음을 알 수 있으며, 인식조사결과 역시 만족할 수준은 아니라고 판단할 수 있다.

결국 현재의 전략계획이라고 추진되는 서울시의 사례도 전통적 계획의 큰 테두리를 벗어나지 못하고 있다고 볼 수 있다. 전통적인 계획은 예측된 미래가 기계적으로 달성가능하다는 전제하에 환경적 요인의 변화와 영향가능성에 대해서는 거의 고려를 하고 있지 않다고 해도 과언이 아니다(안영훈·장은주, 2000). 부분적으로 고려되는 환경변화 요인조차도 상위계획이나 법적인 규제측면의 검토에 한정되고 있는 것이 사실이다(이용현, 1992). 또한 상위계획이나 법적인 검토에 있어서도 지역의 특성이라는 맥락 속에서 검토가 이루어지는 것이 아니라 모든 보고서가 내용을 획일적으로 요약, 기재하는데 그치고 있는 실정이다(안태환, 1997).

#### (4) 환경분석의 고려사항

외부와 내부의 환경을 탐색하는데 있어 유의할 점으로 먼저 단순한 것이 더 좋다는 것을 유념해야만 한다. 평가과정은 간단해야 한다. 그렇지 않으면 전략계획은 기술적인 분석가의 영역이 되고, 의사결정에 아무런 영향을 끼치지 않게 된다. 계획관련 부서는 조직내부에 진행되는 것을 고려하기 전에 외부에서 진행되는 것을 먼저 고려해야 한다. 즉 외부적인 것을 1차로, 그 다음에 내부를 살펴야 한다. 그리고 관련 부서는 항상 패턴, 중요한 행동, 전략적 이슈의 암시를 관찰해야 한다. 다음으로 SWOT 분석을 잘 해야 한다. 적절한 카테고리가 식별될 것인지, 재집단화가 필요한지, 어떤 카테고리를 다시 밝혀야 하는지, 어떤 중요한 카테고리가 빠졌는지를 파악해야 한다. 끝으로 조직은 정기적으로 SWOT분석을 해야 한다. 이를 위한 방법으로는 전략계획팀들이 정기적으로 모임을 가지는 것 등이다(Bryson, 1990: 136-137). Arizon주의 SWOT분석의 일례는 우리에게 시사하는 바가 크다.

13) Likert척도를 이용해서 분석한 결과로 “매우 낮음-낮음-보통-높음-아주 높음”의 척도를 사용하고 있다.

&lt;표 3-4&gt; Arizona주의 SWOT 분석 사례

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

\* 자료 : Arizona주(1998:18)

## 2) 조직의 목표설정

기존 계획과 관련된 문헌에서 계획한 목표는 선출직 공무원의 정치적 고려나 몇몇 전문가의 선협적 결정에 의해 주어지는데, 피상적이고 장밋빛 일색의 미래상 제시로 일관하는 경우가 대부분이다. 왜 그러한 목표가 설정되었는지, 지역주민의 소망(vision)과 제시된 목표의 관계는 무엇인지에 대한 설명이 부족하다. 게다가 대부분의 계획보고서가 거의 유사한 목표를 슬로건으로 제시하고 있다. 모든 보고서들이 “첨단산업 유치”, “쾌적한 생활환경 조성” 등의 유사하고 피상적인 슬로건을 목표로 제시하고 있다. 목표란 계획이 최종적으로 성취해야 할 결과물이라고 했을 때, 이러한 부실한 목표설정은 계획전체를 무의미하게 만들 수 있다.

전략계획은 설문조사 등의 방법을 통해 지역사회와 전문가 조직으로부터의 충분한 의견수렴과 쟁점도출, 내·외부 환경분석을 통해 그 지역사회에 반드시 필요한 핵심목표를 구체적으로 설정한다. 그 목표는 지나치게 피상적이거나 이상적이지도 않고 현상이 지속될 경우 자동적으로 성취될 수 있을 정도로 안이하지도 않다. 더 나아가서 집행을 강조하는 전략계획은 성과에 대한 지속적인 평가작업을 통해 목표에 대한 관리를 수행함으로써 목표의 현실화를 이끌어내는 구조적인 틀을 지니고 있다.

공공부문은 그 특성상 목표의 설정이 쉽지 않다는 것은 이미 여러 문헌을 통해 인지되고 있는 사실이다. 이러한 논의는 결국 목표의 모호성으로 나타나는데 이와 관한 깊이 있는 연구로 전영한(2005)의 연구가 독보적이다. 이 연구에서는 사명, 지시, 평가, 우선순위의 4가지 차원에서 목표모호성을 나누어 개념정의를 시도하고 있다. 그렇다면 목표가 모호할 경우 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보면 다음과 같다.

조직목표는 다양한 형태를 갖는 동시에 다양한 기능을 수행한다(Richards, 1986). 조직의 제도적 수준 혹은 최고관리자 수준에서 조직목표는 흔히 임무진술(mission statement)로 표현된다. 임무진술을 작성하여 조직내외에 공표하는 주

요 목적은 조직 존재의 이유를 정당화하여 조직구성원들의 동기부여를 촉진하고 조직외부로부터 자원의 획득을 용이하게 하려는 것이다(Campbell & Nash, 1992).

중간관리층 및 그보다 하위수준에서 조직사명은 일상적인 의사결정과 조직활동을 위한 보다 구체적인 행동지침으로 전환되어야 한다(Scott, 1992). 조직성과의 평가자와 이해관계자들에게 조직목표는 또한 조직활동의 결과를 평가하는 성과기준이 된다(Daft, 1998). 또 조직구성원들은 특정 시점에서 복수의 조직목표들 중 어느 목표가 다른 목표들보다 우선권을 부여받아야 하는 지에 대해 결정을 하여야 한다. 조직내외에서 발생하는 이 관찰가능한 차원들 각각에서 경쟁적 해석이 존재하는 정도는 동일한 잠재적 구성물 즉, 조직목표의 모호성의 상이한 시현(manifestation)으로 볼 수 있다.

사명이해 모호성(mission comprehension ambiguity)은 어떤 조직의 사명을 이해하고 설명하고 의사소통함에 있어 발생하는 경쟁적 해석여지의 수준을 말한다. 많은 조직분석가들은 조직존재의 이유(raison d'être)를 조직사명 개념의 핵심적 요소로 본다(Dess & Miller, 1993). 조직의 지도자들은 조직의 사회적 정당성을 부각시켜 조직구성원들의 몰입을 촉진시키고(Gable, 1998) 사명의식(sense of mission)을 높이고자 하는(Wilson, 1989) 의도로 종종 조직의 존재이유에 관한 사명진술을 대내외적으로 공표한다.

사명진술 연구자들은 사명진술 명료성의 개념을 어떤 사명진술이 읽고 이해하기 쉬운 정도로 정의한다(Campbell & Nash, 1992; Weiss & Piderit, 1999). 비전진술 연구자들도 비전진술의 명료성을 이해의 용이성(understandability)으로 파악한다(Locke, 1991; Baum et al., 1998). 어떤 사명진술이 이해하고, 설명하고, 그리고 의사소통하기 쉬울수록 경쟁적 해석이 나타날 가능성은 줄어들고 그 의미에 관하여 보다 강한 합의가 존재한다고 볼 수 있다.

목표는 조직의 비전과 미션, 이를 달성하기 위한 목표의 설정을 통해 도출되어야 할 것이다. 즉, 우리가 왜 이러한 일을 하고 있는지에 대한 존재적 의미를 가

진다고 할 수 있다. 임무, 전략적 목표 등이 명확하고 이해하기 쉽게 되어있다면 어떠한 영향이 있을 것인지에 대한 질문에 대해 대부분이 공감을 하고 있었다.

<표 3-5> 자치단체 기관임무와 목표의 명확성

기관의 임무와 전략적인 목표의 명확화 정도	빈도	%
부정적인 영향을 미침	4	2.6
별다른 영향이 없음	29	18.6
일정정도 긍정적인 영향을 미침	96	61.5
매우 긍정적인 영향을 미침	27	17.3
계	156	100.0

즉, 일정정도의 긍정적 영향(96명, 61.5%), 별다른 영향이 없다(29명, 18.6%), 그리고 매우 긍정적(27명, 17.3%)이라고 나타나고 있었다. 긍정적이라는 반응과 함께 별다른 영향도 없다는 견해도 2순위로 나타나고 있어 그 원인에 대한 파악이 필요하다. 다만 이에 대해서는 다음과 같은 추론이 가능하다고 본다. 즉, 현재 자신의 업무에 대한 가치의식 및 비전 및 미션에 대한 명확한 정의가 불분명하기 때문이라고 볼 수 있다.

### 3. 성과관리 시행계획단계

#### 1) 전략적 과제의 도출

전략계획은 제한된 자원을 가장 큰 효과를 기대할 수 있는 한정된 부문(쟁점)에 투입하는 것을 기본 원리로 한다. 따라서 기존의 계획처럼 모든 부문을 지침에 의거하여 백화점식으로 다루기보다는 지역사회의 핵심부문을 전략쟁점으로 도출하는데, 이때에도 여론조사 등 합의에 의한 방법을 활용함으로써 지역사회의 의견을 최대한 반영하기 위해 노력한다. 그 밖의 쟁점도출 방법으로 시민배심원 제도(citizen juries)와 핵심그룹 조사 등의 방법이 있는데, 시민배심원제도는 주민의 대표성을 지닌 소그룹이 심사위원이 되어 특정과제를 심사하고 결과를

의회에 제출하는 방식이며, 핵심그룹조사는 시민의 대표성을 고려하지 않고 관계가 있는 특정그룹의 의견만을 수렴하는 방식이다(안영훈·장은주, 2000). 외국의 선례를 보면 4개에서 10개의 한정된 쟁점만을 다루는 것이 일반적인데, 주요 이슈는 주택, 교통, 환경, 복지, 재정, 공공서비스와 관련된 것이 보통이다(안태환, 1996; 안영훈·장은주, 2000).

전략쟁점의 파악은 지역사회에서 가장 시급한 사업이 무엇인가? 즉, 주민들이 가장 바라는 것이 무엇인가를 파악하는 과정이며, 동시에 쟁점간에 우선순위를 부여하는 과정이다(김신복, 1999). 한정된 자원을 핵심적인 부문에 집중할 수밖에 없는 상황에서 쟁점을 도출하고 도출된 쟁점간에 우선순위를 선정하는 것은 ‘최적의 자원배분 노력’으로, 전략계획의 실천력을 제고하는 측면이다.

전략적 과제는 문제점이 많이 발견되고 있다. 이는 ‘지시적 모호성’으로 표현할 수 있다. 지시적 모호성(directive ambiguity)은 어떤 조직의 임무나 일반적 목표들이 그 임무를 달성하기 위한 구체적 행동을 위한 지침(directives)으로 전환하는 데 있어 발생하는 경쟁적 해석여지의 수준을 의미한다. 예컨대 어떤 학교가 “미래의 지도자 양성”이라는 임무진술을 갖고 있을 경우 이 임무는 의사소통이 쉽고 이해가 용이하다는 점에서 명료성이 높다고 할 수 있다. 그러나 이 임무를 일선 교사들의 구체적인 교육활동과 일상적 의사결정을 위한 행동지침으로 바꾸는 것은 쉽지 않다. 어떤 교과과정과 강의내용이 “지도자양성”이라는 임무진술에 보다 일관성이 있는 것인지 저마다 생각이 다를 수 있기 때문이다.

조직의 임무를 구체적인 조직활동으로 전환시키는 과정에서 발생하는 경쟁적 해석의 여지는 오랫동안 조직이론가들, 특히 공공관료제 연구자들의 주목을 받아왔다. 예컨대 Lerner와 Wanat(1983)는 법률에 나타난 불분명한 용어들이 관료들이 명확한(crisp) 정책집행에 필요한 행동지침을 갖지 못하는 주된 이유라고 지적하였는데 이때 이들이 사용한 공공관료제가 갖는 “불분명한 위임(fuzzy mandates)”의 개념은 지시적 모호성과 거의 동일한 개념적 구성물을 지칭한다. 법률로 표현된 정치적 위임(political mandates)의 행정적 해석(administrative

interpretation)과 관료의 재량권 행사가 빈번한 현대정부에서 지시적 차원의 목표 모호성은 정치학자(Sharkansky, 1999; Lowi, 1979) 및 행정학자(Ginger, 1998; Spicer & Terry, 1996) 모두에게 큰 관심의 대상이 되고 있다. 한편 Sawyer(1992)와 같은 역할모호성 이론가들도 역시 수단-목적관계에서 발생하는 역할모호성에 주목하여왔다. 그들은 "경로(paths)"를 구체화하고 절차를 지도함에 있어서의 모호성을 역할모호성의 다른 차원들과 구별하여 별도의 차원으로 개념화한 바 있다.

기존의 자체평가와 관련된 보고서에서 발췌한 전략적 과제를 보면 전략적 과제 선정에 문제점이 나타나고 있다.

<표 3-6> A도 주요업무계획상의 전략적 과제의 일례

2004년도 A도 주요업무계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도정에 대한 공감대 확산</li> <li>- 의욕 넘치는 근무분위기 조성</li> <li>- 인적자원의 효율적 운영 및 육성</li> <li>- 농산물 유통구조 개선</li> <li>- 불합리한 수도권 정책의 개선추진</li> <li>- etc</li> </ul>
------------------------	--

첫째, 기술하는 언어들 너무 미사여구적이다. 즉 자치단체 局 수준의 전략적 문제를 문학적으로 표현함으로써 문제의식을 흐르게 할 여지가 있다. 그래서 보다 명확하고 공감에 가는 용어로 표현하는 것이 요구된다.

둘째, 각 부문을 종합적으로 고찰하고 있다. 가령, 도시구조, 교통, 산업, 문화, 사회복지, 생활환경, 행·재정 등 각 부문에서 제기되는 이슈들을 선정해서 연합화하고 있다.

셋째, 주요 전략적 과제들이 너무나 일반적이고 개략적이다. 주요업무추진계획상의 전략적 과제들이 막연하고 어느 때나 제기될 수 있는 원론적인 것들이다. 전략적 과제의 선정은 그 자체에 초점을 맞추어야 하기 때문에 그 시기에 가장 부각되는 이슈만을 선정해야 한다.

## 2) 우선순위의 도출

우선순위 모호성(priority ambiguity)은 다수의 조직목표들 가운데 우선순위를 결정하는 데 있어 발생하는 경쟁적 해석여지의 수준으로 정의된다. 우선순위를 결정한다는 것은 특정시점에서 어떤 목표가 다른 목표보다 우선권을 갖고 있음을 밝히거나 혹은 최소한 목표들이 수단-목표의 연계를 통하여 수직적으로 정렬되는 목표계층을 형성하는 것을 의미한다(Richards, 1986). 설령 어떤 조직의 임무가 이해하기가 쉽고, 일상적 의사결정을 위한 구체적 행동지침을 제공하며, 임무달성여부의 판단이 객관적으로 이루어질 수 있다고 하더라도, 다수의 조직 목표 혹은 성과목표가 존재할 경우 우선순위 결정에 있어 경쟁적 해석이 일어날 수 있는 가능성은 높아진다.

전략계획에서 우선순위는 경쟁의 강조, 소수의 전략, 공식적 합의를 중시하므로 소수의 전략을 선정하여 집중적으로 실천하는데 중점을 두고 있다. 그러므로 전략은 특정분야에 실천성을 지니면서 지역사회를 변화시키는 역할을 한다. 이러한 우선순위를 통해 선정된 전략이 가지는 독특한 의미를 공공계획의 세부 방향이나 정책과 서로 대비시켜 보는 것은 당연하다고 볼 수 있다.

우선순위 모호성은 기존 목표모호성문헌에서 논의되어 온 여러 개념들과 밀접한 관련을 갖는다. 우선, 이 차원은 Weiss와 Piderit(1999)이 제시한 목표초점(goal focus)이나 Lee 외(1989)가 소개한 목표복잡성(goal complexity)과 거의 동일한 개념이다. 예컨대 목표복잡성은 “서로 다른 의도된 결과들 및 그들 간의 상호연계의 수”(Lee et al., 1989)로 정의된다. 목표갈등(goal conflict)은 목표복잡성보다 포괄하는 범위가 더 좁은 개념이다. 목표복잡성이 목표간 상호연계를 일반적 의미로 지칭하는 데 비해 목표갈등은 목표간 상충적 관계만을 가리키는 개념이다. 목표갈등은 동일한 목표계층에서도 일어날 수 있고 상이한 계층에 있는 목표들끼리도 발생할 수 있다. 동일한 계층에서 일어나는 목표갈등은 두 가지의 형태 -즉 직접적 및 간접적 갈등-를 가질 수 있다. 직접적 목표갈등은 목표간 명시적인 상충관계(trade-offs)를 지칭하는 데 비해 간접적 목표갈등은 목표달성을

위한 자원획득과정에서 발생할 수 있는 잠재적 경쟁을 의미한다. 달리 말하면 직접적 목표갈등은 하나의 목표를 달성하는 것이 직접적으로 다른 목표를 달성하는 것을 저해할 때만 발생하는 반면 간접적 목표갈등은 복수의 목표가 동일한 목표계층에 존재할 경우 언제나 관찰할 수 있다. 왜냐하면 더 많은 목표는 제한된 자원을 나누어야 할 필요성이 더 커짐을 의미하고 이에 따라 더 많은 잠재적 갈등의 원인을 제공하기 때문이다. 경험적 연구에서 직접적 목표갈등은 그 질적 특성 때문에 계량적으로 측정하기가 매우 어렵다. 그러나 간접적 목표갈등은 한 목표계층이 갖고 있는 목표의 수로 측정이 가능하기 때문에 경험적 연구가 보다 용이하다고 볼 수 있으며 이 점에서 간접적 목표갈등은 우선순위 모호성과 매우 유사한 개념적 구성물이라 할 수 있다.

첫째, 부문계획간의 연계도 잘 안되고 있다. 핵심적인 업무라 할 때 해당 실과소만의 성과는 조직 전체적 차원의 비전-미션, 그리고 이를 달성하기 위한 전략과 연계되어 설정되어야 한다. 즉, 시스템적으로 상위의 목표부터 하위의 목표까지 연계가 이루어져야 할 것이다. 이러한 실·과·소 단위의 핵심업무가 조직 전체적 차원의 연계 속에 설정되어 있는가를 파악해야 할 것이다.

<표 3-7> 성과관리와 전략계획의 연계성

성과와 전략계획과 연계성 정도	빈도	%
매우 부정적	6	3.7
부정적	49	30.2
긍정적	73	45.1
매우 긍정적	34	21.0
계	162	100.0

근무하는 부서의 성과에 대한 측정이 조직의 전략계획과 잘 연관되어 있다라는 질의에 대해 긍정적(45.1%), 부정적(30.2%), 매우 부정적(21.0%)의 순으로 나타나 연계가 전반적으로 원활하게 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 이러한

연계를 위해서는 기능 및 업무별로 유기적인 연계고리가 있어야 한다. 조직전체의 전략수준의 목표와 하위목표간의 연계를 위해서는 상위수준 목표의 명확성이 필요하다.

둘째, 수단이나 정책제시가 너무나 정태적이다. 전략계획에서 가장 중요하게 강조하는 것은 최종계획안을 마련하는 것보다는 전략적인 사고와 행동에 두고 있다. 그렇지 않으면 중요한 기회가 상실될 수 있으며 위험이 내재할 수 있으며, 장점을 살릴 수가 없으며, 단점이 커질 여지가 많기 때문이다.

셋째, 각 부서별 계획이 잘 반영되고 있지 못하다. 성과관리에 있어 각 부서 계획의 반영정도를 묻는 설문 결과의 결과는 다음과 같다.

<표 3-8> 성과와 개인 목표의 연계수준

성과측정과 개인 목표와의 일치성 정도	빈도	%
매우 부정적	25	15.2
부정적	81	49.1
긍정적	30	18.2
매우 긍정적	29	17.6
계	165	100.0

근무하는 부서의 성과관리에 있어 전략계획수립 후 그에 따른 측정이 직원 개개인의 임무와의 일치 정도를 묻는 질의에 대해 부정적(49.1%)과 매우 부정적(15.2%)이 절반을 넘고 있어 직원들이 성과관리의 임무 및 목표설정에 대해 만족하고 있지 못한 것을 알 수 있다.

넷째, 수단이나 정책제시에 계층성이 없다. 대부분의 지방자치단체 과제나 시책들이 동등한 수준에서 나열적으로 제시되고 있어서 어느 것이 기본적인 것이고 세부적인 것인지 구분을 할 수가 없다.

&lt;표 3-9&gt; A도 주요업무계획에서 목표-수단간 부조화 일례

2005년도 A도 주요업무계획	1. 정책(Policy) - 21세기를 선도하는 정보화 완성 2. 시책(Program) - 지역정보화 역량의 고도화 - 전자지방정부 조기실현 - 산업정보화시스템 촉진 3. 사업(Project) - 도민편의 향상을 위한 정보화 - 전자지방정부 구현 - 전자상거래 활성화 - etc..
------------------------	---

전략의 경우 수준과 시간의 틀에 따라 큰 전략, 전략적 공공계획, 프로그램 또는 서비스 전략, 기능적 전략으로 계층성을 이루며, 전략들 간에도 목표와 수단으로 연결고리를 형성하게끔 한다. 물론 지방자치단체의 보고서에서도 각 부문계획의 기본구상, 기본방향, 실천방안, 세부 실천방안으로 목표와 수단이 고리를 형성하면서 시책들을 제시하는 분야도 많다. 그러나 실천적인 기능전략이나 하위의 세부적인 시책이나 정책의 제시가 미약하다.

#### 4. 자체평가계획단계

##### 1) 성과평가의 문제

조직의 성과를 평가할 경우 조직의 임무는 성과지표(performance indicators) 혹은 성과목표치(performance targets)로 전환되어야 한다(Grizzle, 1982). 그런데 조직 임무들은 성과목표치를 정확하게 기술될 수 있는 수준 혹은 타당하고 객관적인 성과지표를 찾을 수 있는 수준을 갖추기란 매우 어려운 문제이다(Gable, 1998). 민간부문이 흔히 쓰는 투자수익을 몇 % 증가 혹은 1960년대 미국항공우주국(NASA)이 사용하였던 인간의 달착륙 등은 모두 그 달성여부의 평가에 있어 경

쟁적인 해석이 발생할 가능성을 최소화하는 성과목표치들이다. 그러나, 주관적인 기술 외에는 달리 자신들의 성과목표치를 제시할 방법이 없는 조직들도 많다. “테러리즘의 위협을 최소화할 것” 혹은 “전투병력의 실전준비성을 높일 것” 등이 이러한 주관적 성과목표치의 대표적 사례들이다. 이러한 성과목표치들은 그 달성여부를 평가할 때 상당한 경쟁적 해석여지가 발생한다. 이렇듯 어떤 조직의 임무를 얼마나 달성했는지 그 진전을 평가하는 데 있어 경쟁적인 해석여지의 수준을 평가적 모호성(evaluative ambiguity)이라고 말한다. 객관적인 성과지표나 성과목표치를 발견할 수 없을 때 많은 조직들은 결과지표(results-oriented indicators)보다는 업무량지표(workload-oriented indicators)에 의존하여 조직성과를 평가하려는 경향을 보인다(Bohte & Meier, 2000; Merton, 1957).

## 2) 지표개발

평가의 장애요인에 대한 기존의 연구를 보면 다음과 같다. 대표적으로 Wholey와 Hatry(1992: 608-609)의 연구를 들 수 있는데, 이 연구에서는 6개의 요인을 평가모니터링과 보고(reporting)에 있어 극복해야 할 사안(barriers to performance monitoring and reporting)으로 보고 있다.

첫째, 측정결과가 기관자체의 노력에 의해 나타난 결과인지 아니면 외부의 요인에 따라 나타난 결과인지의 여부에 대한 구분이 필요하다(outcome vs. impact). 즉, 관리자의 입장에서는 원인과 결과간의 인과관계가 어쨌든 간에 나타난 결과를 토대로 향후에 취할 조치들을 고려하게 된다. 따라서 외부요인에 의한 것보다는 기관자체의 노력의 결과가 기대한 수준보다 못미쳤을 때의 결과를 파악하고자 할 것이다. 이는 측정지표를 개발함에 있어 외부요인보다는 자체의 노력을 측정할 수 있는 지표의 개발에서 다루어져야 할 부분으로 지표개발 시 유념해야 할 부분이라 할 수 있다.

둘째, 타당성과 신뢰성이 확보되어야 한다(validity and reliability issue). 지표개발에 있어서 잘못된 평가정보를 제공하지 않도록 타당하고 정확한 지표를 개발

해야 한다. 가령, 달성불가능한 지표나 측정이 불가능한 지표의 개발은 자제되어야 한다. 공공부문의 특성상 장기간의 시간을 요하는 항목도 있을 수 있지만 이럴 경우는 주기적인 평가를 통해 심도높은 점검과 평가가 요구된다. 성과측정에 필요한 정보가 완벽히 제공될 수는 없다할지라도 이러한 오류를 줄이기 위해서는 주기적인 감사 등이 필요하다고 볼 수 있다.

<표 3-10> 성과평가에 있어서의 제약요인

내 용	빈도	%
자치단체장 및 직원의 관심부족	13	10.7
평가역량(조직, 인력, 전문성 등) 부족	18	14.9
평가수행상 문제(과제선정, 지표개발, 목표설정 등)	75	62.0
평가결과의 환류 미흡	5	4.1
평가위원회의 역할 미흡	-	-
여타 성과관리도구(목표관리제 등)와의 연계부족	8	6.6
기타	2	1.7
계	121	100

<표 3-11> 성과평가에 따른 업무량 과중분야

내 용	빈도	%
업무평가표 등 자료 취합	16	16.3
자체평가 시행계획 수립	13	13.3
현장확인(검증) 업무	7	7.1
지표개발업무	43	43.9
평정업무	4	4.1
평가결과보고서 작성	3	3.1
평가결과 후속조치	4	4.1
자체평가위원회 개최	7	7.1
기타	1	1.0
계	98	100

### 3) 측정범위

자치단체에서 운영 중인 자체평가는 기본적으로 기존의 심사분석제도의 산출중심의 과정평가의 실효성을 제고하기 위한 차원에서 도입되었다. 이는 설정목표에 대한 결과(outcome)를 얻기 위해 성과평가를 실시해야 하는데도 불구하고 단지 산출결과 중심의 성과평가만이 이루어진 심사평가의 한계에 기인한다. 즉 달성목표를 설정하고 이를 어느 정도 성취하였는지에 대한 지표내용으로 구성될 필요성이 생기게 된다. 하지만 이러한 결과지표 중심의 성과관리는 Wholey와 Hatry(1992)에서 말한 바와 같이 자체의 노력만으로 달성할 수 없는 경우가 발생할 수 있다. 외부의 요인보다 자체의 노력을 측정 할 수 있는 지표의 개발이 필요한 것이다.

현재 자치단체의 성과지표는 산출과 결과중심의 지표 중 어떠한 비율로 구성되어 있는지를 자치단체 추진사례를 통해 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 자치단체에서 자체적으로 자체평가를 실시한 A도(2004)의 「도정주요업무평가결과」와 B도(2004)의 「주요업무 자체평가 결과」를 보면 A는 거의 모든 지표가 계획 대비 실적의 공정을 중심으로 이루어져 있으며, B도의 경우 역시 마찬가지였다. 외부용역을 통한 지표를 개발한 C도(2004)의 경우 산출지표가 807개, 결과지표가 165개였으며, A시(2004)의 경우 산출지표가 629개, 결과지표가 131개로 나타나고 있다. 자체적으로 지표를 구성하고 평가를 시행한 시도는 산출위주의 공정을 중심으로 구성되어 있어, 심사평가수준과 어찌보면 동일하다고 볼 수 있다. 하지만 외부용역을 통해 지표를 개발한 C도와 A시의 경우는 결과를 도출해서 어느 정도 자체평가의 의도에 맞추고 있다고 볼 수 있다. 또한 B시(2004)의 경우 산출지표 563개, 결과지표 254개, C시(2004)는 산출지표 680개, 결과지표 313개, A군(2004)은 산출지표 382개, 결과지표 123개, B군(2004)은 산출지표 525개, 결과지표 228개, 그리고 C군(2004)의 경우 산출지표 443개, 결과지표 172개로 나타나고 있다.<sup>14)</sup>

14) 행정자치부·한국지방행정연구원(2004: 23)의 기초자치단체 표준지표 개발 연구에서 자치단체 유형별 표본 지자체를 다음과 같이 구분하고 있다.

이러한 몇 개의 사례를 통해 파악할 수 있는 것은 현재의 지자체 평가담당들의 평가의 전문성과 연계되어 과거의 심사평가 수준을 벗어나지 못하고 있다는 것이다.<sup>15)</sup> 이러한 원인은 또한 산출을 통해 과연 무엇을 달성하고자 하는지에 대한 결과지표가 본인의 노력뿐만이 아니라 외부요인과 연계되어 있어서 이를 꺼릴 가능성도 있다고 판단된다. 이러한 논거를 제시해 주고 있는 이혜영 외(2004: 56)의 연구에서 자체평가 실시에 있어서의 제약요인을 보면 평가수행상의 문제점 즉, 지표개발과 관련된 문제로 대다수의 공무원들이 곤란을 겪고 있는 것을 통해 확인할 수 있다. 또한 자체평가 실시에 따른 업무량 과중분야를 조사한 결과를 보면 지표개발업무가 43.9%로 가장 높은 빈도를 차지하고 있다(이혜영 외, 2004: 57).

#### 4) 평가대상 과제의 선정

Wildavsky(1972:517)와 Boyne et al(2004)의 연구에 의하면 평가대상 과제수가 많을 경우 조직에 위협을 안겨다 줄 가능성이 높은 것으로 주장하고 있다. 또한 Boyne et al(2004)의 연구에서는 실증적인 연구를 통하여 부(-)의 영향이 있는 것으로 조사되고 있다. 따라서 평가대상 과제수의 적정선을 유지하면서 평가대상 과제수를 조정하는 것이 필요하다. 우선 평가대상 과제수와 관련하여 평가대상이 되는 업무나 기능이 많을수록 자체평가가 잘 이루어진다는 질의에 대해

구분	선정기준	표본 자치단체
도농복합형태의 시	수도권	화성시(안성시)
	비수도권	충주시
일반시	수도권, 대도시인접형	광명시
	비수도권, 농촌배후도시형	순천시
군	대도시인접형	청원군
	오지형	단양군
구	도심형	부산 중구
	근교형	부산 강서구

15) 자치단체 평가와 관련해서 핵심업무지표(KPI) 도출을 위해 워크숍을 개최했을 때 대부분의 담당자들은 산출(output)과 결과(outcome)에 대한 구분을 못하고 있었다.

부정적(63.0%), 보통(13.3%), 그리고 매우 부정적(12.1%)의 순으로 나타나고 있다. 즉 자체평가의 대상업무나 사업이 대표성이 높은 핵심업무만을 대상으로 해야 한다는 의견과도 유사성을 내포하고 있다고 볼 수 있다.

<표 3-12> 평가대상과 효과성 간의 관계

평가대상 업무·기능과 자체평가의 관련성 정도	빈도	%
매우 부정적	20	12.1
부정적	104	63.0
보통	22	13.3
긍정적	17	10.3
매우 긍정적	2	1.2
계	165	100.0

지나친 것은 부족한 것보다 못하다는 소리가 있다. 관리할 능력도 없으면서 수많은 지표를 개발해서 스스로 어려움을 자초하는 경우가 있다. 따라서 전사, 사업부서, 실과소, 개인 수준마다 적정한 지표수가 어느 정도인가 하는 것은 자치단체들에게 고민거리가 아닐 수 없다. 그러나 ‘적정한 지표수가 몇 개냐’ 하는 질문에 대한 정답은 존재하지 않는다. 왜냐하면 적정한 지표수는 이러한 질문을 던지는 각 자치단체에 따라 달라질 수밖에 없기 때문이다.

현재의 자치단체 지표수는 얼마나 될 것인가? 시도 및 시군구별로 행정자치부와 한국지방행정연구원 등이 수행했던 기초자치단체 표준지표 개발과 관련된 몇 개의 자치단체 샘플을 중심으로 살펴보자.

&lt;표 3-13&gt; 평가에 따른 지표의 수

구분		핵심업무	주요성공 과제	산출 지표수	결과 지표수	지표총수
광역	A도	79	261	807	165	972
	A시	160	277	629	131	760
	합	239	538	1,436	296	1,732
	평균	119.5	269.0	718.0	148.0	866.0
	표준편차	57.3	11.3	125.9	24.0	149.9
기초	A시	276	594	563	254	817
	B시	327	691	680	313	993
시 소계	합	603	1,285	1,243	567	1,810
	평균	301.5	642.5	621.5	283.5	905.0
	표준편차	36.1	68.6	82.7	41.7	124.5
군 소계	A군	246	525	525	228	753
	B군	178	443	443	172	615
	C군	154	382	382	123	505
군 소계	합	578	1,350	1,350	523	1,873
소계	평균	192.7	450.0	450.0	174.3	624.3
	표준편차	47.7	71.8	71.8	52.5	124.3

광역시도 2곳의 총지표의 수는 대략 866개로 나타나고 있으며, 기초의 경우 시는 905개, 군은 624개 정도로 나타나고 있다. 물론 전수조사는 아닌 만큼 자료의 확보가 더 필요하겠으나 광역-기초(시)-기초(군)의 순으로 지표수가 많은 것으로 나타나고 있다. 여기서 표준편차를 보면 각 자치단체별로 지표총수-산출지표순으로 편차가 크게 나타나고 있음을 볼 수 있다. 즉, 산출지표의 편차가 크게 나타나서 지표총수의 편차에 영향을 많이 미치고 있음을 알 수 있다. 자치단체별로 업무의 특성에 차이가 나서 편차가 생길 수도 있으나 지표를 넣고 뺄 지의 판단은 결국 업무담당자의 몫인 만큼 개인 및 부서의 효용과 연계해서 살펴봐야 한다고 본다.

##### 5) 목표치 설정

수용가능한 목표치를 설정해야 한다(what are acceptable performance levels?). 공공부문 서비스에 대한 절대적인 표준치는 없다고 할 수 있다(Wholey & Hatry,

1992: 608). 그럼에도 불구하고 실현가능한 목표치를 설정해야 성과를 관리할 수 있을 것이다. 가능한 방법으로는 ①최초의 보고서에서 설정했던 목표치와 현재의 목표치를 비교하는 방법, ②당해년도 초기에 설정한 목표치와 비교하는 법, ③지리적으로 인접한 지역들간 또는 주요한 고객 대상자들간의 성과를 비교하는 법 등이 있다. 이러한 이유는 목표치를 수행가능한 수준보다 낮게 설정할 가능성 등을 방지하기 위함이다.

목표치는 평가대상 부서의 핵심업무별로 성과지표를 통해 확인할 수 있는 특정 성과수준을 말한다(박희정 외, 2004: 131). 어떠한 성과평가도 이러한 명시적인 목표치의 설정 없이는 효과적으로 추진될 수 없을 것이다. 성과평가는 미리 설정된 목표치(또는 성과표준)에 비추어 해당 업무의 성과를 측정하기 때문이다. 그러므로 목표치는 해당 업무에 대해 기관이 기대하는 성과수준이며, 조직발전 전략에의 기여 목표를 부여하는 것이다.

그러나 해당 핵심업무의 목표치는 미리, 그리고 관리자와 해당 업무의 담당자간의 협력적인 관계 속에서 결정되어야 한다. 해당업무의 성과지표별로 목표치를 설정할 때 준거기준이 되는 것은 전략계획상의 목표치, 전년도 실적치, 벤치마크(benchmark) 등이다. 전략계획(주요업무계획 등)에서 이미 해당 업무에 대한 연도별 목표치를 설정하고 있는 경우에는 그것을 그대로 적용하면 될 것이다. 그러나 전략계획을 운용하지 않고 있거나 전략계획에서 해당 업무의 목표치를 제시하지 않은 경우 전년도 실적치를 활용할 수 있다. 또한 연도별 변화가 심할 경우 과거 2~3년치를 기준으로 평균 실적치를 따져 그것을 활용할 수 있을 것이다. 신규 사업으로 실적치가 없는 경우는 시행 최초 3개월치를 1년 단위로 환산하여 실적으로 사용할 수 있을 것이다. 그러나 해당 목표치의 적정성 여부를 판단하기 위해서는 비슷한 여건에 놓인 지방자치단체의 비교가능한 자료를 구득하여야 한다. 즉, 비교 대상 자치단체의 최고 실적치를 벤치마크(benchmark)로 하여 목표치를 설정하는 것이 가장 바람직하다고 판단된다. 고영선 외(2004: 119-124)의 연구에서는 성과의 판단여부를 측정하는 기준선(benchmark)과 비교하

여 이루어지는 것으로 7가지로 구분하고 있다. 즉, ①전기의 성과, ②유사한 기관 또는 지역의 성과, ③다른 고객집단의 성과, ④일반적으로 인정되는 표준, ⑤다른 정부기관 또는 민간부문의 성과, ⑥다른 서비스 전달방법과의 성과, ⑦초기에 설정된 목표 등이다.

하지만 현재의 우리나라 자체평가는 절대평가체제로 실시되고 있기 때문에 유사한 규모와 성격의 자치단체와의 비교는 현재로서는 불가능하다고 하겠다. 영국의 Best Value체제와 같이 어느 정도 기준선을 정해놓는다면 가능하지만 현재로서는 곤란하다고 볼 수 있다. 이러한 상태에서는 최근 2-3년간의 실적을 기준으로 삼는 방법이 어찌보면 유일한 방법일 수 있을 것이다. 하지만 행정이 전문화되고 있는 상황에서는 어느 수준이 적절한 수준인가는 그 분야의 전문가가 아니면 알기 쉽지는 않다. 이러한 것에 대해 경기도 화성시의 경우는 목표수준설정을 분야별로 은퇴한 공직자를 대상으로 위원회를 구성해서 목표치설정을 좀 더 객관화시키려 노력하고 있다.

피터 생게(Peter Senge)가 그의 저서 『5세대 경영(Fifth Discipline)』에서 10가지로 정리한 인과모형이 목표치 설정과 관련하여 도식적으로 잘 보여주고 있다.<sup>16)</sup> 그 중 목표의 완화가 본 연구에서의 목표치 설정과 관련이 있다. 즉, 목표달성이 어렵다고 생각할 때 우리는 종종 처음에 설정했던 목표를 완화시키곤 한다. 목표를 계속 완화시키는 경우 목표와의 갭을 줄이려는 노력이 사라지게 될 가능성이 있다. 우리들은 이러한 피드백 구조를 방학기간 동안에 한두번은 경험해 보았을 것이다. 방학이 시작될 때 매일 아침 6시에 일어나기로 결심하였다가, 처음에는 30분, 그 다음날에는 1시간 또 그 다음날에는 2시간씩 목표를 완화하는 경우이다.

16) 피터 생게의 『5세대 경영』은 인과지도만을 가지고 시스템 사고를 설명하고 이를 기업경영에 적용함으로써 시스템다이내믹스 및 시스템사고를 보편화시키는 데 결정적인 역할을 하였다.

## 제2절 사례분석

전략계획수립에 대한 사례분석은 서울시가 전략계획을 자치단체 중 유일하게 실시하고 있기 때문에 서울시와 전략계획과정에 대한 분석과 아울러 외국의 지방자치단체 사례 가운데 Arizona주의 전략계획수립방법을 분석한다.

### 1. 서울시 전략계획

#### 1) 전략계획체계

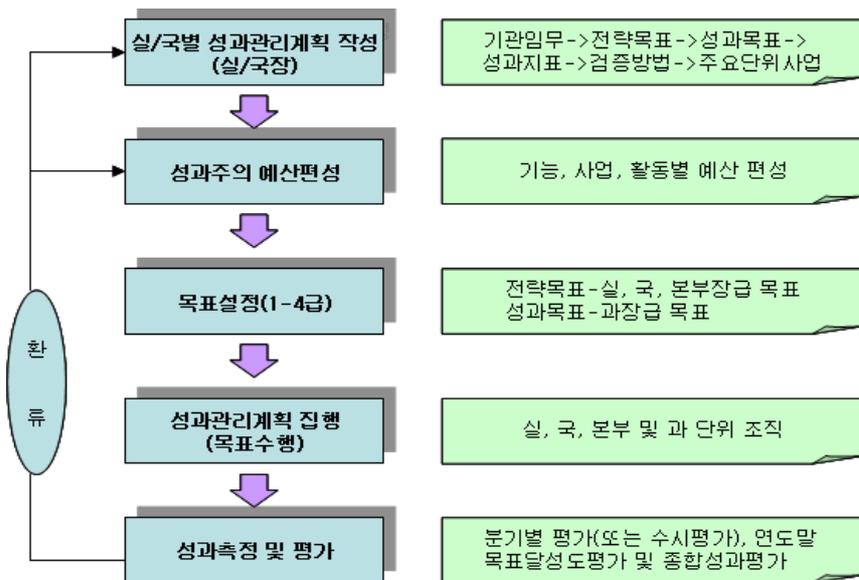
서울시<sup>17)</sup>는 본청 및 3급 이상 사업소 35개 기관(21실·국, 3본부, 11사업소)에서 전략계획에 기반한 성과관리를 운영하고 있다. 서울시의 전략계획은 미션-전략목표-성과목표-주요사업-성과지표로 구성되어 있다. 미션은 조직의 목표·가치·기능을 포괄하는 조직의 존립 근거를 말하며, 전략목표는 조직의 미션을 실행하기 위한 실·국 단위의 최상위목표이며, 성과목표는 전략목표를 뒷받침하는 과 단위의 하위·중간목표이다. 성과목표 아래에 주요사업이 있는데, 이는 목표달성을 위해 추진방법, 실행수단 등을 구체화한 관리대상 사업을 말한다. 성과지표는 목표 달성여부를 측정하기 위해 개발한 계량, 비계량화된 척도이다. 주요사업은 목표달성을 위해 추진방법, 실행수단 등을 구체화한 핵심사업이다(서울시, 2005: 172). 이에 2005년 현재 서울시는 미션에 해당하는 「2020도시기본계획」이라는 서울시 장기발전계획의 수립을 바탕으로, 중장기계획(서울시정4개년계획: 2002-2006)으로 「비전서울 2006」을 수립하여 전략목표로 117개를 설정하였으며, 단년도 추진계획인 「2005성과관리계획」으로 성과목표 302개를 설정

17) 서울시는 시장 아래 3부시장 (행정1, 행정2, 정무), 4정책보좌관(여성·복지향상, 환경보전, 교통, 도시관리), 1실·12국, 9관, 63과담당관으로 본청이 구성되어 있으며, 3본부(상수도사업본부, 건설안전관리본부, 지하철건설본부), 28개 직속기관과 45개 사업소로 구성되어 있다(서울시, 2005).

하였다. 성과목표 하에 주요사업 796개, 성과지표 1,156개를 설정해 놓고 있다.

서울시의 성과관리체계는 아래 <그림 3-2>에서 보는 바와 같이, 첫째, 기관임무, 전략목표, 성과목표를 고려하여 각 실·국에서는 성과계획을 작성하게 된다. 또한, 경영계획실과 시정개발연구원의 검토과정을 거쳐 성과계획을 보완하게 된다. 두 번째 단계로, 작성된 성과관리계획과 예산을 연계하여 성과주의예산을 편성하게 된다. 여기에 시의회 예산의결 및 기구개편 결과가 반영된다. 셋째, 예산이 편성된 후에는 실·국·과장의 개인별 목표의 설정으로 목표관리제를 구성하게 된다. 넷째, 개인별 목표수립이 끝나면 실·국·본부 및 과 단위별로 업무추진 및 예산집행이 이루어지고, 다섯째, 성과측정 및 평가가 행해진다. 평가 결과는 부서평가, 목표관리, 예산에 반영된다.

<그림 3-2> 서울시 성과관리체계도



\* 자료 : 서울시(2005, 7).

## 2) 전략계획과정 분석<sup>18)</sup>

첫째, 불완전한 제도 간 연계를 들 수 있다. 서울시는 2005년 심사평가제도에서는 총 796개의 사업을 평가하고 있으나, 목표관리제에서는 실·국별로 중요도에 따라 핵심과제 4-5개만을 선별하여 목표관리를 하고 있다. 이렇게 전체 사업 중 일부 사업을 선별하여 목표관리제에서 다루고 있는 것은 실제 4급 이상 공무원이 수행하는 과제에 대해 모두 평가를 받는 것이 아니므로, 엄밀히 말하면 전체 사업과 개인의 성과관리의 연계가 완전히 이루어지는 것은 아니라고 볼 수 있다. 이는 심사평가제도와 목표관리제가 제도의 분리로 인해 본질적인 벽을 깨지 못한 채 둘 간의 계획이나 운영이 일부 분리되어 있음을 보여주는 것이다. 일선 현장에서는 심사평가제는 「정부업무등의평가에관한기본법」에 그리고 목표관리제는 「지방공무원평정규칙」에 각각 묶여있어 지방정부 임의로 통폐합할 수 없는 사항이라고 미루고 있지만, 제도간 통합운영은 법적인 사항으로만 넘기기 보다는 어떠한 전략계획체제가 작동되느냐에 따라 결과라 달라질 수도 있다는 것을 검토하여야 한다.

둘째, 기존의 공식화된 계획구조를 살리되, 중장기계획 수립과정과 단년도계획 수립과정을 공식적으로 연계시키는 방안을 마련해야 할 것이다. 즉 단년도목표의 달성이 중장기 목표의 달성으로 자연스럽게 이어질 수 있도록 계획주체를 일치시키고 계획과정을 연계시켜야 한다. 이것은 갑작스러운 환경변화에 따른 계획의 수정을 용이하게 할 뿐만 아니라 차기 계획 수립 시에 업무중복을 막아주기 위해서도 필요하다.

셋째, 각 실·국들은 실제적 계획과정에서 서울시를 둘러싼 내·외부 환경에 대한 분석이나 서울시의 주요 이해관계자들에 대한 분석을 종합적으로 수행하지 못하고 있기 때문에, 보다 발전적이고 고객지향적인 전략계획을 수립하기 위해서는 이러한 분석과정을 포함하는 체계적인 계획과정을 정착시켜야 하는 문제점을 안고 있다.

18) 서울시의 전략계획과 관련된 내용은 권자경(2005), 나태준 외(2004)의 연구를 요약·정리했음을 밝혀둔다.

## 2. 아리조나주(미국)의 전략계획<sup>19)</sup>

### 1) 전략계획 도입과정

Arizona주는 국내외의 경기침체와 재정압박 등에 능동적으로 대응하기 위해 전략계획을 도입하게 되었다. 도입 초기에는 대부분의 다른 주와 같이, 일부 행정기관에서만 시범적으로 도입하였고, 이후 점차 주정부의 모든 기관으로 확대시켜 갔다. 1987년부터 천연자원, 보건, 교통 분야에 시범적으로 도입하였고, 1991년 경제개발 분야에까지 확대 도입하였다가, 1997년에 Arizona주 예산개혁 입법인 주법 210장(Chapter 210, Laws 1997)을 통해 본격적으로 주정부 전체에 전략계획을 도입하였다(Arizona주, 1998: 2).

Arizona주 전략계획의 가장 큰 특징은 예산개혁의 일환으로 도입하였다는 것이다. 당시 예산개혁의 주 목적은 주정부 기관의 성과관리능력을 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 전략계획예산실(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 활용되며, 주정부 각 행정기관의 전략계획이 전략계획예산실에 제출되면 이것이 다시 주정부 종합사업계획(Master List of State Government Programs)에 반영된다. 또한 기관의 사업전략계획과 하위사업전략계획을 위해 개발된 목표들과 성과측정계획들이 총체적으로 종합사업계획에 포함되게 된다(Arizona주, 1998: 3-4).

---

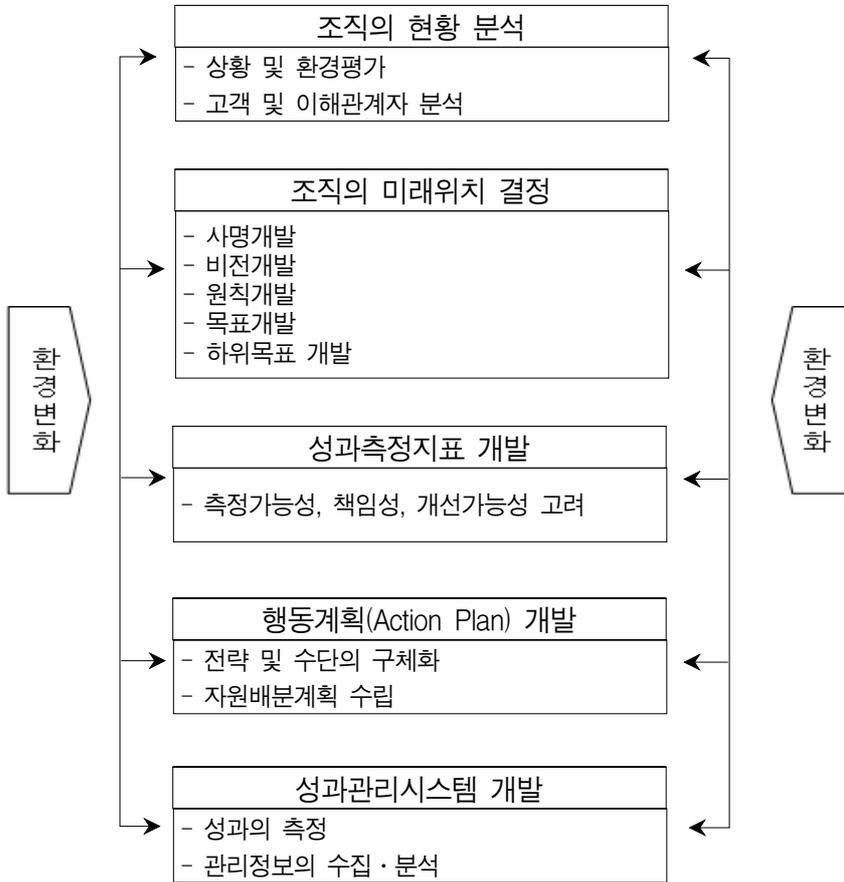
19) 아리조나주의 전략계획은 김성준·김용운(2003)의 내용을 요약·정리했음을 밝힌다.

## 2) 전략계획 추진절차

Arizona주의 전략계획 모형은 각 행정기관들이 전략계획을 수립함에 있어서 스스로에게 다음과 같은 질문을 해보고 그에 대한 해답을 도출하는 전략계획 과정을 거치도록 권장하고 있다(Arizona주, 1998: 9-11).

1단계 과정은 조직이 스스로 현재 어디에 있는가를 질문하는 것이다. 이것은 행정기관이 내·외부 평가를 통해 자기 조직의 현재상황과 환경 여건을 스스로 평가해보고, 조직의 서비스를 직·간접적으로 활용하는 고객 및 이해관계자를 공식적으로 확인하는 것이다. 2단계는 조직이 나아가야할 곳은 어디인가를 질문하는 것이다. 이것은 조직이 도달하고자 하는 조직목적에 대한 간결하고 종합적인 진술인 ‘사명’의 개발, 바람직한 미래상으로서의 ‘비전’ 개발, 조직의 핵심적 가치인 ‘원칙’ 개발, 3년 이상의 기간이 경과한 시점에서의 바람직한 결과로서의 ‘목표’ 개발, 목표의 성취를 위한 구체적이고 측정 가능한 ‘하위목표’ 개발 등을 말한다. 3단계는 조직의 성과를 어떻게 측정할 것인가를 묻는 것이다. 이것은 측정가능성과 책임성은 물론 지속적인 개선가능성을 고려하여 성과측정지표를 개발하는 것으로, 개발이 어려울 경우에 한하여 다른 공공조직의 성공사례와 비교 평가하는 것도 허용된다고 제시하고 있다. 4단계는 조직이 목표를 어떻게 달성할 것인가 하는 것으로, 이것은 전략계획을 구체적으로 집행하기 위한 전략과 수단을 구체화하고 적절하게 자원을 배분하는 행동계획을 개발하는 것이다. 마지막 5단계는 조직의 성과관리에 대한 확인으로, 이것은 실제로 성과를 측정하고 관리정보를 수집·관리하는 성과관리시스템을 개발하는 것이다.

<그림 3-3> Arizona주의 전략계획 추진절차 분석도



이처럼 Arizona 주의 전략계획은 단순히 양식이나 문서적 관리 차원의 형식적인 측면을 벗어나, 전략계획의 수립보다는 전략계획의 과정 자체에 더 많은 가치를 부여하고 있다. 또한 모든 조직에게 공통적으로 적용될 수 있는 정형화된 전략계획 과정은 없다는 전제 하에, 각 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 반드

시 이러한 단계를 거쳐야 한다는 것은 아니라고 하면서, 여건이나 상황이 변하면 이전 단계로 돌아갈 수도 있다는 사실을 강조하고 있다.

### 3) 전략계획 수립방법

Arizona주의 전략계획은 내·외부의 요인에 대한 검토를 기초로 한 실제적이고 행동지향적인(action-oriented) 계획으로, 시간의 경과에 따라 의미 있는 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 역할을 한다.

이와 같은 전략계획의 수립을 위해 Arizona주는 위에서 살펴본 전략계획 모형의 각 단계별로 세부적인 진행방법과 매뉴얼을 제시하고 있다(Arizona주, 1998). 이 중 몇 가지 핵심적인 사항에 대해서 살펴보면, 먼저 전략계획에서 가장 중요한 기능을 담당하는 목표를 수립함에 있어 각 행정기관들은 장기적인 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 밝히도록 하고 있다. 또한 하위사업 수준의 목표들을 수립할 때는 핵심적 활동들만을 제시하되, 특정 하위사업이 어떤 전략적 이슈에 대응함에 있어 직접적인 역할을 하는 경우에는 이를 포함시킬 것을 권장하고 있다. 아울러 모든 전략계획 단계의 기초가 되고, 전략계획 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 분석은 조직의 강점과 약점을 확인하면서, 각종 사안, 문제점, 기회 등에 대응하는 능력을 평가하는 것으로, Arizona주는 이를 위해 조직의 기본원칙이자 운영원리인 조직의 패러다임과 가치가 무엇인가를 밝히고 조직 서비스의 질

을 결정해주는 정책과 절차를 조명해볼 것을 권장하였다. 구체적인 평가 과정으로, 먼저 조직이 그 기능을 어떻게 수행해 왔는가를 파악해보고, 그런 다음에는 현재의 조직성과 수준을 판단해보며, 마지막으로 개선될 필요가 있는 분야를 찾아야 한다고 제시하고 있다. 단, 내부평가를 하는 이유는 실패를 처벌하기 위함이 아니라, 개선의 동기를 마련해주기 위해서라는 것을 강조하고 있다(Arizona 주, 1998: 15).

이처럼 조직내부의 강점과 약점에 대한 철저한 조사가 완료된 후에는 조직이 직면한 외부의 위협과 기회를 분석한다. 이러한 외부요인 평가를 위해, 먼저 현재의 외부 환경에서 나타나는 기회와 위협 요인을 확인하고 분석하며, 그러한 환경이 미래에 어떻게 변화할 것인지를 예측하고 전망하는 과정을 거쳐야 한다.

한편 SWOT 분석을 준비할 때에는 전략계획을 공식적으로 조직 외부에 공개할 것인지 여부도 신중히 고려하도록 강조하고 있다(Arizona 주, 1998: 17). 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.

#### 4) 성과평가

재정적 압박 등의 경제적 어려움과 주정부 내외의 환경 및 여건에 능동적으로 대응하기 위해 전략계획을 도입한 Arizona주는 일정기간의 시범적용 기간을 거쳐, 전담부서인 주지사 직속 전략계획예산실의 주도 아래 각 행정기관이 전략계획을 수립하여 제출하도록 의무화하였다. Arizona주는 행정기관이 참조할 수 있는 전략계획의 수립 모형이나 과정을 전반적으로 제시하면서, 각 행정기관이 전략계획을 수립할 때에는 각 기관들의 여건 및 역량에 맞는 모형과 과정을 자율적으로 수립하는 것이 바람직하다고 권장하고 있다. 즉 계획을 수립하는 것보

다는 계획의 과정 자체가 더 중요하다는 것을 강조하는 것으로, 이것은 Bryson의 주장처럼 전략계획에 있어 과정이나 모형의 적정성·타당성보다는 조직 구성원의 전략적 사고와 행동을 이끌어냄으로써 조직의 전략계획 역량을 제고시키는 것이 중요하다는 측면을 충실히 반영한 조치라 할 수 있다.

또한 Arizona주는 전략계획의 각 단계별로 세부적인 진행방법과 매뉴얼을 제시하는 한편, 전략계획의 기초이자 정책 개발 및 문제 해결에 활용되는 기본적인 관리 수단인 SWOT 분석의 구체적인 방향과 주안점을 구체적으로 제시하고 있다. 단, 이와 같은 구체적인 내용들의 대부분은 Arizona주의 고유한 상황에만 적용되는 것이 아니라 기본적인 방향을 제시한 것이어서, 우리의 행정현실에도 충분히 적용 가능한 내용이라 판단된다.



## 제 4 장 지방자치단체 전략계획과 성과평가의 연계방안

지금까지 지방자치단체의 성과관리체제는 주로 스스로의 필요성에 의해 자발적으로 구축되었다기보다 중앙정부 주도로 도입된 것이 대부분으로 각 지역 실정에 맞는 성과관리체제를 구축하는 것이 중요한 과제라고 하겠다. 이 성과관리의 핵심에는 전략계획이 자리잡고 있는데, 조직의 방향을 인도하는 것이 전략계획이기 때문에 결국 지방자치단체가 어떠한 전략계획체제를 구축하느냐가 중요한 관건이 된다.

우리 지방자치단체의 성과관리는 외형상의 단장과는 달리 실제 그 효과 면에서 불완전한 제도간 연계, 부적절한 평가지표의 설정, 성과를 담아내지 못하는 평가결과의 활용이라는 문제점이 나타나고 있다. 이러한 문제점들이 발생하는 것은 지방자치단체의 전략계획이 담아내지 못하는 부분이 있다고 진단하고, 이의 해결을 위해 계획체제를 점검할 것과 전략계획을 실시하고 있지 않은 지방자치단체의 경우 전략계획체제를 구축할 것을 제안하고자 한다.

### 제1절 성과관리 전략계획의 도입

#### 1. 지방행정과 전략계획

공사부문을 막론하고 환경의 변화는 놀라울 정도로 이루어지고 있다. 지역간, 국가간 경계를 초월하여 급속하게 지식과 정보가 이동되어 자유경쟁의 원리가 더욱 잘 적용되는 환경으로 변하고 있다. 따라서 조직간의 경쟁이 과거의 어느 때보다도

격렬하며, 조직 내외적으로 환경변화속도가 빠르며 상호의존성도 높아짐에 따라 조직은 더욱 복잡한 시스템으로 되어가고 있다(Karger, 1991: 3). 지방행정의 경우도 마찬가지이다. 이와 같은 일반적 대변혁 속에서 지방행정이 맞고 있는 환경변화도 예외일 수 없다. 미국의 경우 이와 같은 변화에 대처하기 위하여 시와 군에서 전략계획을 수립하고 있다. 즉, 중앙정부의 지원감소, 증세에 대한 저항, 재정자립에 대한 새로운 정치적 요구, 세금을 올리지 않고 재정수립을 올리는 것에 대한 강조, 제한된 새로운 수입원에 대한 지방정부간 치열한 경쟁, 중장기 재정계획에 대한 필요성 증대, 지방계획과정에서의 주민참여 요구증대 등이다(Kemp, 1992: 160-161).

지방행정을 둘러싸고 있는 환경은 복잡하여, 지방행정 또는 복잡적응적 시스템(Complex Adaptive System)과 같다.<sup>20)</sup> 급격한 변화와 소용돌이와 같은 환경 속에서 조직이 미래의 방향을 설정하는 중요한 도구가 전략계획인 것이다(Poister & Streib, 1997).

상술한 지방행정의 환경변화와 함께 지방행정의 낙후된 경쟁력과 생산성에 대한 개혁이 요구되고 있다. 기술, 통신, 무역의 발달로 인한 세계적인 탈바꿈 현상은 지방자치단체의 새로운 능력을 요구한다. 낡고 경직된 전통적 형태의 지방행정에서 벗어나 탄력성과 민첩성을 갖추도록 개혁되어져야 한다는 것이다. 지금까지 중점을 두어 온 투입과 절차뿐만 아니라 산출과 결과에도 중점을 두는 성과중심으로의 전환도 요구된다. 따라서 TQM, 리엔지니어링, 리인벤팅 등의 개혁기법들이 많이 거론되는 것이다. 그러나 전략계획은 지방행정계획에 있어서 더욱 본질적인 과정이 되기 때문에 지방행정혁신을 위해서 필요한 것이다.

기존의 전통적 계획인 종합계획은 지금과 같은 환경변화에 적합하지 않을 뿐만 아니라 적실성도 부족하여 계획으로서의 기능도 발휘되지 못하는 실정이다. 즉 지나친 장기성, 형식성, 경직성, 물리적 측면강조, 획일적 적용, 목표지향성, 추세연장에 의한 미래예측 등의 전통적 계획이 지니고 있는 문제점을 보완하기

20) 복잡적응적 시스템에 속하는 조직들에서 전략계획의 실익이 크다는 연구결과들이 나오고 있으며, 공공부문 조직들에 있어서도 복잡적응적 시스템의 성격을 띄고 있는 경우에는 전략계획의 필요성이 클 것으로 기대된다(노화준, 1999: 222).

위해서도 전략계획이 요구되는 것이다.

전략계획은 지방자치단체의 장·단점을 평가하여 지방자치단체의 능력에 따른 차별화를 기하고 기회와 위협의 맥락 속에서 장점을 극대화하고 단점을 최소화하려는 계획접근방법이다(Kaufman & Jacobs, 1987). 따라서 전략계획은 지방자치단체의 능력에 적합한 계획을 가능케 한다. 또한 지방자치단체내 자원의 효율적 이용을 도모하고 주민참여를 중시하며 주민의 요구에 민감하게 반응하는 근원적 계획이기 때문에 종래의 종합계획보다는 지방행정에 더 적합하다고 볼 수 있다(Kemp, 1985).

## 2. 전략계획 수립의 전제조건

지방행정에 전략계획을 적용하여 성공을 거두기 위해서는 가장 먼저 지도자의 혁신적 리더십이 있어야 한다. 즉 지방자치단체장이 전략계획에 대한 올바른 인식과 전략적 사고를 가지고 강력한 후원자가 되어야 한다. 이것이 무엇보다도 중요하다. 둘째, 계획업무를 담당하고 있는 자들이 전략계획에 대한 이해를 바탕으로 지식의 습득과 훈련이 되어 있어야 하며, 성공에 대한 확신, 전략적 사고와 행동 등이 있어야 한다(노정현 외, 1994). 셋째, 전략계획을 추진하기 위해서 지방자치단체장, 계획담당자, 관련분야의 교수 등 연구자로 구성된 테스크포스 또는 위원회를 만들어 활성화 시켜야 한다. 넷째, 상향적 과정을 활용해야 한다. 전략계획 자체가 참여가 중요시 되고 있다. 그러나 이해관계자 뿐만 아니라 삶의 다양한 형태를 지니고 있는 주민들의 참여를 제고시키기 위한 상향적 과정을 적극 활용해야 할 것이다. 지역정보를 분석하기 위해 시민투입에 의존해야 한다. 다섯째, 조직내·외의 환경과 여건을 충분히 고려하여 이에 적합한 접근방법과 과정을 모색해야 한다. 전략계획에 관한 연구자들의 대부분이 지적하고 있는 사실이다. 여섯째, 전략계획은 많은 노력과 자원이 필요하다. 따라서 전략계획의 추진을 뒷받침할 지원체제가 확충되어 있지 않으면 전략계획은 성공하기

어렵다(김신복, 1999: 185).

하지만 전략계획이 기본적으로 전제하고 있는 가정 즉 불연속적 미래예측, 계획과 운영의 분리, 계획과정의 루틴화 등에 따른 한계로 전략계획 자체의 한계로 전략계획이 전략형성이 되지 못하게 되는 결과를 초래할 수도 있다(Mintzberg, 1994: 221-321).

둘째, 지방행정에 전략계획을 적용하는 데는 미국의 사례연구에서 나타난 바와 같이 당해 지방자치단체가 처해져 있는 환경과 여건에 따라 조직의 규모, 성격, 환경에 따라 각기 조금씩 다른 형태로 전략계획이 적용된다고 할 수 있다(노정현 외, 1994). 여러 가지 상황에 따라서 적용의 한계가 발생된다. 가령, 전략계획의 접근방법에 따라 지방행정에 적용될 수 있는 것이 있고 그렇지 못한 것도 있을 수 있다.

셋째, 비용과 시간이 많이 들 수 있다(Hamel, 1996). 어떤 문제를 해결하기 위하여 철저한 준비를 하는데 비용과 시간이 많이 든다. 때문에 주어진 비용과 시간 가운데서 적당히 할 경우 전략계획은 실패할 가능성이 높다. 따라서 구성원의 노력을 뒷받침할 기술, 능력, 자원 및 협조 자세가 충분하지 않다면 전략계획은 한계에 부딪히게 될 것이다(김신복, 1999: 185). 재정적 어려움을 겪고 있는 지방자치단체의 경우 이 문제는 충분한 한계가 될 수 있을 것이다.

넷째, 지방행정의 특성상 발생하는 한계점이다. 지방행정은 종합행정으로 광범위한 서비스 제공이 요구된다. 또한 지방행정은 중앙정부에 의한 외부적 명령 또는 법령의 제약을 받게 되며, 지방자치단체들의 문제들은 가정과 밀접하며 대부분의 이해관계자들이 서로 근접하여 있다. 지방자치단체를 위한 전략계획은 인구와 활동의 센터로서 시 또는 지역을 위한 의제에 민감해야 한다. 권위가 넓게 확산됨에 따라 결정적인 의사결정은 이익집단들 중 다수인 집단에 의하여 이루어지게 된다. 세금과 이용요금 등의 많은 세입은 행정구역에 의하지만 일부 프로그램과 활동은 지방정부의 통제가 어려운 보다 상위계층의 프로그램에 의한 자금이 크게 의존하게 된다. 이와 같은 지방행정의 특성으로 인하여 전략계획이 제약을 받게 된다(Poister & Streib, 1997).

## 제2절 전략계획 수립 단계별 절차

### 1. 기본방향

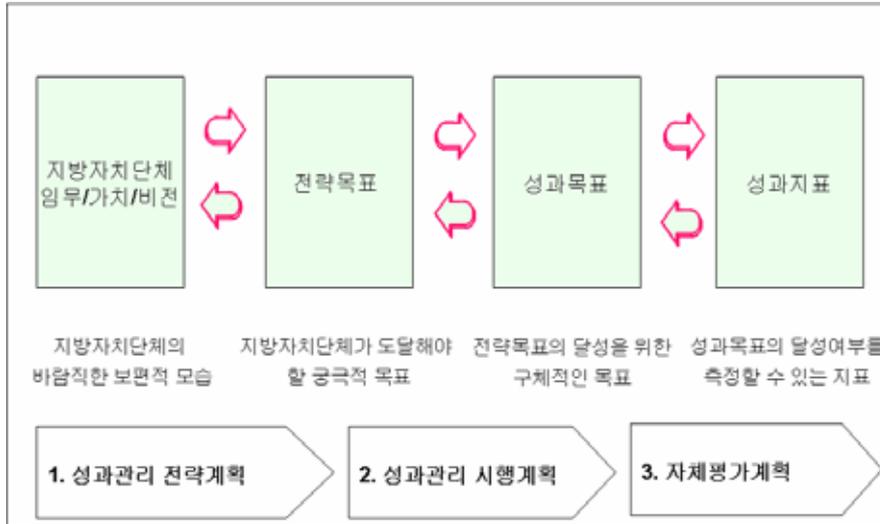
이 연구에서 지방자치단체 전략계획수립을 위해 제시하는 단계별 절차는 민간부문의 전략계획 방법론을 기초로 하고 있다. 즉, 민간부문에서 활용하고 있는 전략계획 방법론의 한계와 교훈을 기초로 자치단체에 적합한 방법과 절차를 소개하고자 하였다. 여기에는 민간부문과 공공부문의 차이, 공공부문 중에서도 지방자치단체의 역량과 한계 등을 고려하였다.

이러한 관점에서 지방자치단체에 적용가능한 방법과 절차를 소개함으로써 자치단체의 계획담당자나 부서의 전략개발 역량을 강화하는데 참고자료로 제공코자 한다. 실제로 지방자치단체의 장기발전계획 등 기관차원의 종합계획 성격을 지닌 각종 계획의 수립은 대부분 외부 용역에 의존하는 경향이 많다. 그 이유는 여러 가지로 장·단점을 설명할 수 있지만 지방자치단체에 맞는 계획수립 방법론의 부재 또는 비현실성 때문에 자체적인 계획수립을 어렵게 한 부분도 간과할 수 없다.

따라서 자치단체에 용이하게 적용할 수 있는 전략계획 방법론 개발은 전략계획의 중요성 못지않게 중요하다. 이 연구는 이러한 문제의 접근방법을 지방자치단체 전략계획 수립을 담당하는 관계자들이 활용할 수 있는 전략계획 수립 절차를 제시하였다. 그러나 이 연구에서 제시하는 전략계획 수립 방법론은 지방자치단체에 적합한 전략계획 방법론의 끝이 아니라 시작에 불과하다.

이 연구에서의 전략계획 수립절차는 <그림 4-1>과 같이 제시하고자 한다. <그림 4-1>은 자치단체의 바람직한 보편적 모습을 구현하는 과정에서 출발하여 성과목표의 달성여부를 측정할 수 있는 지표의 개발과 이의 순환체계를 도식화 한 것이다. 또한 2006년부터 시행되고 있는 “정부업무평가기본법”상에 제시된 성과관리 전략계획, 성과관리 시행계획, 자체평가계획을 순환구조 속에서 단계별로 설명코자 하였다.

<그림 4-1> 지방자치단체 전략계획체계 흐름도



## 2. 성과관리 전략계획 단계

### 1) 기본전제

성과관리 전략계획단계는 <그림 4-1>에서 제시한 전략계획체계의 제1단계로 지방자치단체의 바람직한 모습을 설정하고 이를 달성하기 위한 목표를 수립하는 것이다. 이 연구에서는 전략계획단계에서 조직의 방향설정, 미션 및 비전 제시와 이를 달성하기 위한 상위 목표설정까지의 과정을 환경분석 등을 통하여 수립하는 것으로 정의하였다.

그러나 전략계획의 수립절차는 수립주체(자체수립 또는 외부용역)의 수준에 따라 그 방법론이나 용어에 차이가 있을 수 있다<sup>21)</sup>. 이 연구에서는 이러한 점을

21) 전략계획을 수립한 국내의 사례를 보면 방법론에 있어 상당한 차이를 보일 수 있다. 즉, 외부용역으로 수립한 경우 외주업체가 보유하고 있는 방법론에 영향을 받을 수 밖에 없다. 또한 자체적으로 수립한 경우라 할지라도 외부 전문가의 도움을 받아 수행하는 경우가 많아 외부 전문가의 수준에 따라 접근 방법에 차이를 보이고 있다.

고려하여 전략계획에 반드시 포함되어야 할 부분을 중심으로 설명코자 하였다. 또한 자치단체에서 직접 전략계획을 수립하지 않고 외부에 용역을 발주하여 수립할 경우에 참고로 해야 할 내용을 별도로 부록화 하여 제시하였다. 부록은 미국 아리조나주의 전략계획 작성양식을 변형한 것으로 전략계획 수립단계에서 실무자들이 응용하여 활용할 수 있도록 하였다.

## 2) 조직의 방향설정

조직의 방향설정은 전략계획을 수립하기 위한 첫 번째 단계로 당해 자치단체가 지향하는 신념과 핵심 가치가 무엇인지에 대한 방향성을 설정하는 단계이다. 이러한 조직의 방향설정에 있어 가장 중요한 고려사항은 누가 신념과 가치관을 설정하는가 하는 것이다. 우리의 경우 지방자치단체의 역할과 권한이 대부분 관련법에 의해 명시적으로 제시하고 있어 별도로 자치단체별 방향성을 설정하는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 그러나 자치단체별로 처한 상황이나 여건이 동일하지 않기 때문에 조직의 방향설정은 중요한 의미를 지닌다.

조직의 방향설정과 관련하여 가장 큰 문제는 누가 방향설정을 해야 하는가 하는 것이다. 대개의 경우 의사결정의 최고 위치에 있는 자치단체장(또는 지방의회)의 수준에서 이루어 질 수 밖에 없을 것이다. 그러나 계획수립을 담당하는 추진 조직에서는 다양한 이해관계자들로부터 의견을 수렴하고 전략계획이 그들에게 미치는 영향을 고려해야 한다. 즉, 해당 자치단체 이해관계자들의 역학관계를 고려해야 한다는 의미이다. 이를 위해서는 방향설정과정에서 도출된 다양한 의견을 지속적으로 주민 또는 이해관계자들에게 알리는 피드백(feedback) 과정을 유지하면서 다양한 의견 속에서 바람직한 조직의 방향설정을 유도해야 한다.

## 3) 미션 및 비전제시

미션 및 비전은 조직의 방향설정 결과를 함축적으로 표현한 것이라 할 수 있

다. 즉, 해당 자치단체별로 설정한 방향성을 구체적으로 목표화한 것이다. 따라서 미션 및 비전은 간결하면서도 시·공간적 변화, 주요 환경요인의 변화에도 적절하게 대처할 수 있도록 포괄적이어야 한다. 또한 미션 및 비전은 자치단체 구성원 모두가 쉽게 이해하고 공감할 수 있도록 간결하게 제시해야 한다. 그 이유는 조직의 목적을 지역사회에서 공유함으로써 이를 달성하기 위한 목표 및 실행 계획에 대한 정당성과 지지를 이끌어 내는 원동력으로 활용하는데 있다.

따라서 미션 및 비전은 조직의 방향에 부합하는 구체적인 목표설정 및 실행계획수립을 위한 등대와 같은 역할을 수행하는 것이라 할 수 있다. 이러한 조직의 미션 및 비전을 제시하기 위한 방법론으로는 지역내 및 조직내부의 핵심집단에 대한 의견수렴을 일반적으로 활용한다. 의견수렴은 개별면접, 워크숍, 설문조사 등의 방법을 활용할 수 있으나, 핵심그룹별 워크숍이 보다 다양한 의견개진을 유도할 수 있을 뿐만 아니라 도출된 결과에 대한 수용성을 제고하는데 유리하다.

#### 4) 환경분석

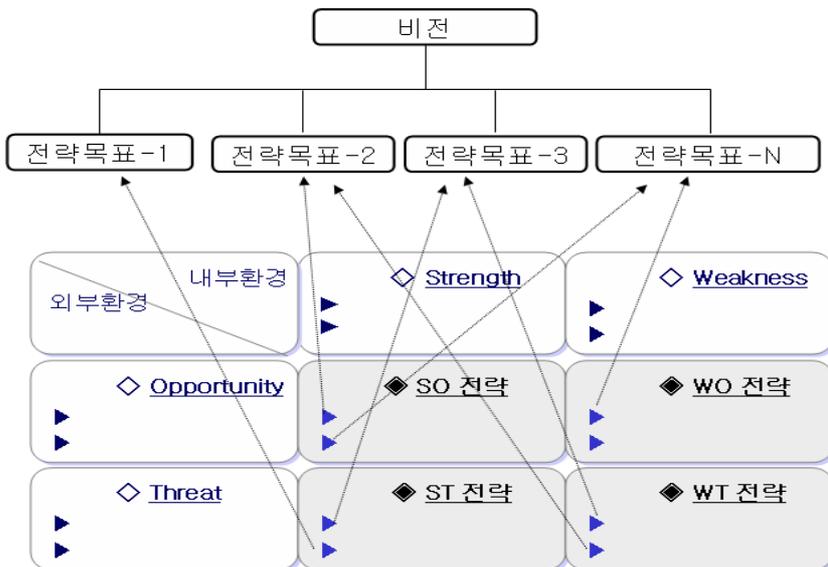
환경분석은 각종 계획수립시 필수적으로 활용되고 있는 분석방법이다. 그 이유는 지방자치단체를 비롯한 모든 조직은 환경변화에 의해 영향을 받는 유기체적 속성에 기인한다. 즉, 조직환경은 조직 그 자체에 존재하는 요인과 경제적, 지리적 환경 등 외부요인의 변화에 능동적으로 대처해야 하기 때문이다. 이러한 능동적인 환경적응 노력은 자치단체의 규모에 관계없이 생존을 위해서 필수적으로 요구되고 있다.

흔히 SWOT분석이라고 하는 환경분석은 이러한 환경요인을 내부적인 강점과 약점, 그리고 외부적인 기회와 위협을 분석하여 조직의 역량을 강화하기 위한 수단으로 활용하고 있다. 이때 사용되는 강점(strength)과 약점(weakness), 기회(opportunity)와 위협(threat) 등의 4개 요소로 구성되는데, 내부 강점은 조직내부의 역량을 기초로 지역사회 또는 주민들에게 강점으로 인식되는 것은 무엇인지, 내부 약점은 조직내부의 역량을 기초로 지역사회 또는 주민들에게 약점 또는 한

계로 인식되는 것은 무엇인지 찾아내는 것이다. 다음으로 기회는 외부환경에서 유리한 기회요인은 무엇인지, 위협은 외부환경에서 유리한 불리한 위협요인은 무엇인지를 찾아내는 것이다.

이러한 SWOT분석을 적용한 전략계획의 수립에는 다음과 같은 특성을 고려하여 전략목표 설정에 반영하여야 한다. ① SO전략(강점-기회전략): 지역사회의 발전기회를 활용하기 위해 조직의 강점을 활용하기 위한 전략, ② ST전략(강점-위협전략): 지역사회 발전에서 예상되는 위협을 회피하기 위해 내부 강점을 활용하는 전략, ③ WO전략(약점-기회전략): 조직 내부의 약점을 강화 또는 극복함으로써 지역사회 발전기회로 활용하는 전략, ④ WT전략(약점-위협전략): 지역사회의 발전에 당면한 위협요인의 최소화과 조직 내부의 약점을 보완하기 위한 전략을 도출하여 이를 구체적인 목표로 설정할 수 있도록 하는 것이다. 이러한 환경분석 결과는 전략계획 수립시 비전달성을 위한 전략목표의 설정과 연계시켜 구체적인 실행계획수립에 반영될 수 있도록 해야 한다(<그림4-2>참조).

<그림 4-2> 환경분석과 전략목표와의 연계 개념도



그러나 환경분석의 기법이나 모형은 매우 다양하여 전략계획수립을 어렵게 하는 요인으로 작용하는 경우가 있다. 특히 우리나라의 경우 민간부문에서 활용하는 방법론을 공공부문에 그대로 적용하는 경우가 많아 불필요한 요인까지 고려하여 환경분석을 더욱 어렵게 하는 사례가 많이 있다. 즉, 자치단체의 경우 민간부문과 달리 그 설립목적 등 대부분의 요인은 고려대상이 될 수 없음에도 고려대상에 포함하여 분석하거나, 이와는 반대로 반드시 고려해야 할 요인을 누락시키고 분석하는 경우이다.

이 연구에서는 지방자치단체의 전략계획수립에 필요한 환경요인을 국내외 환경분석에 나타난 사례에서 도출하여 핵심적인 주요요인을 예시적으로 소개하면 <표 4-1>과 같다.

<표 4-1> 전략계획 수립에 고려해야 할 주요 환경요인(예시)

구분	내부요인	외부요인
인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구증감 및 지역내 인구이동</li> <li>- 연령, 성별 구성비</li> <li>- 취학, 실업 및 취업률 구성비</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역간 인구이동</li> <li>- 경쟁지역과의 인구구성비</li> <li>- 인구변화패턴</li> </ul>
사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역내 생활수준 차이</li> <li>- 지역사회 갈등 및 범죄유형</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역간 갈등유형</li> </ul>
경제/재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방세수 및 세출 추이</li> <li>- 서비스 유형별 세출구조</li> <li>- 산업별 구조 및 변화추이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가의 지원 및 보조추이</li> <li>- 경쟁지역의 서비스 유형별 세출구조</li> <li>- 지역간 기업유치 패턴</li> </ul>
공간	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공서비스 시설 및 접근성</li> <li>- 신규 또는 재개발관련 계획</li> <li>- 보전, 휴양, 관광시설 및 지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인근 지역에 영향을 미치는 환경요인</li> <li>- 지역간 서비스 시설</li> <li>- 국가차원의 공간계획</li> </ul>
제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방의회의 협력수준</li> <li>- 공무원들의 역량</li> <li>- 지역의 이해관계그룹이 추구하는 이슈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부의 법·제도의 변화 추이</li> <li>- 지역간 법률적 문제</li> <li>- 지역외 이해관계그룹이 제기하는 이슈</li> </ul>

## 5) 전략목표 설정

전략계획 수립을 위한 환경분석을 통하여 나타난 결과를 종합적으로 검토하여 이를 전략목표로 설정하는 단계이다. 이 단계는 자치단체의 구체적인 상위 전략 목표(정책)를 제시하여 이를 토대로 하위목표에 대한 추진계획인 성과관리 시행 계획으로 연계시킬 수 있도록 해야 한다. 따라서 이 단계에서는 목표와 추진조직의 연계, 계획기간 및 재정수요의 고려 등 구체적인 내용을 포함해야 한다.

전략목표란 자치단체가 장래에 도달코자 하는 개괄적인 설명이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체의 상위계획인 전략목표의 적정화가 필수적이다. 전략목표가 너무 많으면 자원조달에 문제가 있고, 너무 적으면 지역사회의 수요를 충족하지 못하는 문제가 발생한다. 또한 너무 쉽게 달성할 수 있는 전략목표는 구성원들이 최선을 다하지 않고도 달성할 수 있으며, 너무 과중한 전략목표는 구성원들에게 좌절감을 줄 수 있다. 전략목표의 적정화를 위해서는 환경분석에서 도출된 결과를 자치단체의 조직별(국/실 단위), 분야별로 세분화(<표4-1>참조)하여 구체적인 전략목표로 제시하는 노력이 필요하다. 예를 들면, 지역경제와 관련된 문제는 지역경제부서(국/실)에서 달성해야 할 전략목표로 제시할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

다음으로 전략목표를 어떻게 함축적으로 기술해야 하는가의 문제이다. 자치단체에서 작성한 전략목표의 기술방식을 보면 “활기찬 지역경제”, “살기 좋은 환경 조성” 등과 같이 구호나 슬로건 형식으로 제시하고 있어 이를 달성하기 위한 활동이나 결과가 무엇인지를 정확하게 파악하기 어렵다. 즉, 무엇을 위해 어떤 활동을 하는지가 전략목표에 나타나고 있지 않다. 따라서 전략목표의 기술방식을 “~을 위해 ~을 한다.”, “~을 ~한다.”와 같은 완결형 문장으로 전략목표를 설정해야 한다.

## 6) 고려사항

성과관리 전략계획을 외부용역 또는 자체적으로 수립하는지의 여부와 관계없

이 전략계획 수립을 담당하는 부서 또는 담당자는 계획수립과정에 대한 지속적인 모니터링과 점검을 수행해야 한다. 이러한 활동은 계획수립과정에서 발생할 수 있는 오류와 문제점을 보완하는데 필수적인 요건이다. 계획담당자가 성과관리 전략계획 수립과정에서 고려해야 할 사항에는 단지 계획수립의 문제점 개선뿐만 아니라, 수립과정에 구성원들의 참여유도, 일정관리, 행·재정적 지원 등 전반적인 사항을 관리해야 한다. 계획수립 담당자가 고려해야 할 사항으로는 <표4-2>와 같은 내용을 포함해야 한다.

<표 4-2> 전략계획 수립시 고려사항

고려사항	예	아니오
- 성과관리 전략계획 도입목적은 명확한가?		
- 성과관리 전략계획 수립체계를 구성하였는가?		
- 성과관리 전략계획 수립 전담부서나 담당자를 지정하였는가?		
- 성과관리 전략계획 수립에 기관장의 관심과 지원이 있는가?		
- 성과관리 전략계획 수립에 광범위한 의견수렴을 하였는가?		
- 성과관리 전략계획의 수립취지를 조직내 구성원들에게 설명하였는가?		
- 성과관리 전략계획에 대한 지방의회의 의견은 청취하였는가?		
- 성과관리 전략계획 수립을 위한 행·재정적 지원은 충분한가?		
- 성과관리 전략계획의 세부 추진일정을 마련하였는가?		
- 성과관리 전략계획 추진에 필요한 재원의 확보가 가능한가?		

### 3. 성과관리 시행계획 단계

#### 1) 기본전제

성과관리 시행계획단계는 <그림 4-1>에서 제시한 전략계획체계의 제2단계로 전략계획에서 설정한 목표를 구체화하는 것이다. 성과관리 시행계획 단계에서는 전략목표를 달성하기 위한 하위목표를 성과측정이 가능하도록 구체적으로 제시하도록 하는데 있다. 이를 위해 이 연구에서는 자치단체에서 매년 수립하고 있는 주요업무추진계획을 중심으로 성과관리 시행계획의 수립방법을 제시코자 하였다.

## 2) 주요업무추진계획 작성

성과관리 시행계획은 전략목표를 달성하기 위한 하위목표 즉, 사업/프로젝트/업무의 목표를 구체화한 실천계획(action plan)이다. 대부분의 지방자치단체에서는 이러한 실천계획을 당해연도 주요업무계획으로 작성하여 추진하고 있다. 주요업무추진계획에는 부서별로 상위목표를 제시하고 이를 달성하기 위해 계획된 업무들에 대한 구체적 내용을 설명하고 있다. 그리고 주요업무추진계획은 해당 기관의 전략계획에 대한 당해연도 시행계획이지만 필요에 따라 2년 이상의 연동계획(rolling plan)으로 매년 여건 변화를 고려하여 추진내용을 새롭게 추가하거나 조정하기도 한다.

그러나 대부분의 자치단체에서 매년 작성하는 주요업무추진계획을 분석해보면 다음과 같은 몇가지 특징을 가지고 있다. 첫째로는 상위목표가 무엇인지, 상위목표를 달성하기 위해서는 어떠한 업무를 추진해야 하는지에 대한 문제의식이 결여되어 있다는 것이다. 둘째로는 당해연도 추진업무의 내용과 기대효과를 피상적으로 기술하여 무슨 업무를 추진코자 하는지, 어떤 효과가 나타나는지에 대한 구체성이 결여되어 있다는 것이다. 셋째로는 사업내용에 대한 성과목표가 없거나, 성과목표의 목표치가 별다른 노력이 없이도 달성 가능하여 성과에 큰 의미를 부여하기 곤란하다는 것이다. 이러한 문제점은 관행적으로 작성되어 온 주요업무추진계획의 수립방식에 기인한다고 사료된다. 따라서 주요업무추진계획 작성방식의 개선은 성과관리 전략계획의 성공적인 추진과 성과관리의 핵심 요소로 작용할 수 밖에 없을 것이다.

따라서 이 연구에서는 주요업무추진계획에 반드시 포함되어야 할 내용을 중심으로 대안을 제시코자 하였다. 첫째, 상위목표인 전략목표를 먼저 제시하고 하위 단위사업을 기술해야 한다. 둘째, 세부 사업/업무별 목표를 분명하게 제시해야 한다. 셋째, 하위 목표인 세부계획은 기간별 추진내용, 업무의 우선순위 등을 고려하여 구체적으로 체계화 시켜야 한다. 넷째, 기대효과는 전체적인 기대효과를 기술하는 것이 아니라, 단위사업/업무별로 세분화하여 해당 사업/업무의

기대효과만을 기술하여야 한다. 다섯째, 단위사업/업무 단위로 담당자를 명기하여 누가, 무엇을 추진하였는지에 대한 정보를 제공하여야 한다.

### 3) 고려사항

성과관리 전략계획과 마찬가지로 시행계획의 수립도 전략계획 또는 기획업무를 총괄적으로 담당하는 부서 또는 담당자는 계획수립과정에 대한 지속적인 모니터링과 점검을 수행해야 한다. 대부분의 자치단체에서는 관행적으로 주요업무추진계획을 실무담당(계/팀)에서 작성하고 국/실(광역자치단체)단위로 취합하여 기획업무부서에 제출하는 형식을 취하고 있다. 이 경우 총괄부서에서는 각 국/실에서 제출한 주요업무추진계획을 종합적으로 취합하는 수준에서 관리하기 때문에 구체적인 내용에 대한 조정은 사실상 불가능한 것이 현실이다.

따라서 총괄부서에서는 조직 전체의 차원에서 전략체계를 갖추었는지, 상-하 위 계획 간의 연계성은 충분히 확보되고 있는지, 성과목표의 명확성 등을 종합적인 차원에서 검토하여 주요업무추진계획의 완결성을 제고해야 한다. 또한 주요업무추진계획이 자체평가를 통하여 성과관리가 체계적으로 이루어 질 수 있도록 주요업무추진계획에 대한 엄격한 관리가 요구된다.

## 4. 자체평가계획 단계

### 1) 자체평가계획의 수립

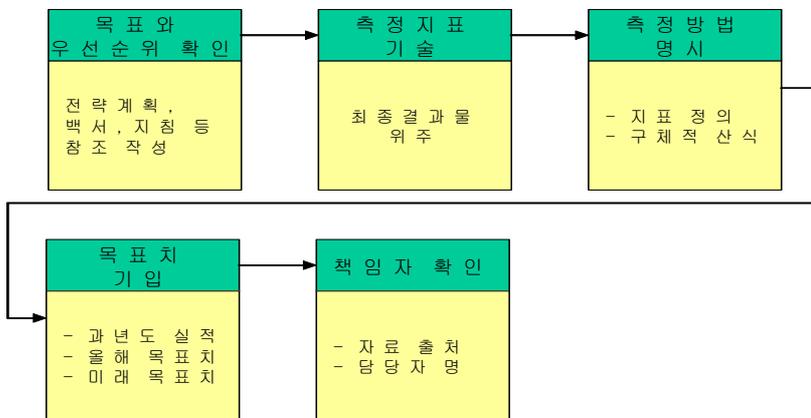
자체평가계획은 해당 기관과 조직의 전략적 목표를 달성하기 위한 세부사항에 대한 목표치를 제공한다. 따라서 자체평가계획을 작성함에 있어 내용적인 측면에서 다음 사항을 고려하여야 한다(<그림 4-3> 참조).

- 가장 중요한 달성물(accomplishments)과 우선순위를 명확하게 확인하여야 한다.
- 발생할 수 있는 기회요인과 위협요인을 기술하여야 한다.

- 결과가 어떻게 측정될 것인지를 확인하여야 한다.
- 누가 결과에 대해 책임을 질 것인지를 확인하여야 한다.
- 개별적인 성과계획을 개발하기 위한 기초를 제공하여야 한다.

각 성과관리부서는 전략을 달성하기 위한 구체사항을 기술하는 기회로 자체평가계획을 고려하여야 한다. 이러한 견지에서 자체평가계획은 사업/업무의 내용, 달성목표, 목표치, 우선순위, 성과측정방법, 책임소재 등을 분명히 밝혀야 한다.

<그림 4-3> 자체평가계획 작성단계의 구체적 절차



또한, 지방자치단체 업무는 목표가 다양하고 더군다나 이러한 결과들이 나타날 때까지 시간이 걸리는 업무들이 많이 있다. 또한 가시적이지 않거나 측정이 어려운 업무들도 많이 있다. 이러한 업무 특성들을 반영하여 성과측정이 장기 vs. 단기, 결과 vs. 성과, 다양한 이해관계자의 관점 등의 면에서 균형을 이루도록 자체평가계획을 구성하여야 할 것이다.

### (1) 성과관리카드의 작성 및 활용

자체평가계획을 작성할 때 핵심적인 사항만을 포함하는 보다 간략하게 양식을 만들 필요가 있다. 각 부서별로 평가대상 업무/사업이 선정된 후 그 성과측정

방법을 기술하는 양식이 평가대상 사업/업무 성과관리카드인데 이들 개별 성과관리카드들을 모아놓은 것이 결국 자체평가계획이다.

<표 4-3> 평가대상 사업/업무의 성과관리카드(양식)

현안과제명 <sup>1)</sup>		목표 <sup>2)</sup>		KPI <sup>3)</sup>		가중치 <sup>4)</sup>		
세부 사업 <sup>5)</sup>	측정지표 <sup>6)</sup>	지표정의 <sup>7)</sup>	측정방법 <sup>8)</sup>	자료출처 <sup>9)</sup>	과거실적 <sup>10)</sup> /목표치 <sup>11)</sup>			유관부서 <sup>12)</sup>
					'02	'03	'04	
1)								
2)								
3)								

<작성요령>

- i) 전략과제로부터 도출된 주요성공요인을 달성하기 위한 사업/업무(이니셔티브)가 확정되면 사업/업무(현안과제) 이름을 기입한다.
  - 과별 워크숍 결과와 분장사무를 참조하여 선정하되 최종적으로 해당 부서와 협의하여 결정토록 한다.
- ii) 해당 현안과제가 추구하는 목표를 간략하게 서술한다.
  - 주요업무계획, 시(군)정백서, 중앙부처 지침 등을 참조하여 작성한다.
- iii) 해당 현안과제의 핵심성과지표(KPI)를 기입한다.
- iv) 해당 현안과제의 가중치를 기 조사한 결과에 따라 기입한다.
  - 가중치는 별도 조사표에 의거 해당 부서 직원들의 의견을 수렴하여 결정한다.
- v) 해당 현안과제의 세부사업을 기입하되, 가급적 3개를 초과하지 않는다.
  - 세부사업은 해당 업무의 담당자를 대상으로 한 별도의 조사표 결과를 참조하여 기입한다.

- vi) 해당 세부사업의 성과지표를 기입하되 가급적 중간결과물(부득이한 경우 산출물)을 찾아 기입한다.<sup>22)</sup>
- 지표명은 구체적이어야 하며 ‘목표달성도’, ‘○○실적’ 등의 표현은 지양한다.
  - 다만, 정보수집 가능성을 담당자를 통해 확인하여야 한다.
- vii) 측정지표가 무엇을 측정하고자 하는지 언급한다.
- 만일, 측정지표가 ‘도로상태’라면 정의는 ‘포장된 도로와 교량의 비율’이다.
  - 경우에 따라 측정지표가 정의를 포함하고 있는 경우가 있으며 이 경우 별도 도로 기술을 할 필요가 없다.
- viii) 측정지표의 구체적인 산식을 기입한다.
- 만일 측정지표가 1인당 처리건수라면 ‘총처리건수/처리인원’ 식으로 기입한다.
  - 이 때, 유의할 점은 단위를 분명하게 하여야 한다는 점이다.
  - 한편, 성과를 등급화 할 경우에는 해당 측정지표에 대한 각 등급별 설정기준을 제시하여야 한다.
- ix) 해당 측정지표의 자료출처를 명기한다.
- 만일 측정지표가 ‘공정률’이라면 ‘검수보고서’가 출처가 될 것이다.
  - 가급적 신뢰할 수 있는 자료를 찾도록 노력하여야 하며 자료수집이 불가능할 경우 별도 조사를 실시하거나 측정지표에서 제외하는 것이 바람직하다.
- x) 과거실적은 지난 2년간의 측정지표 실적치를 기입하도록 한다.
- 연감, 자체평가보고서, 목표관리제보고서 등을 참조하여 작성하되 최소한 작년 실적치는 반드시 기입하도록 한다.
  - 신규 사업 등 과거 실적이 없는 경우는 전국 평균자료나 다른 자치단체 자료를 활용할 수 있다.

22) 가시적으로 측정가능한 업무가 아닌 경우나 결과가 나오기까지 시간이 많이 걸리는 업무의 경우 결과(outcome)지표 대신에 산출(output) 지표를 잘 고안하여 활용할 수 있다. 이 때 산출지표(대리지표)가 결과지표와 연계성이 높다는 것을 입증할 수 있어야 한다. 또한, 너무 많은 산출지표가 활용된다면 결과중심의 평가가 되기 어려우므로 산출지표는 부득이한 경우 제한적으로 활용하는 것이 바람직하다.

- 이 자료는 올해 목표치 설정의 준거기준으로 활용토록 한다.
- xi) 측정지표의 올해 목표치를 기입한다.
  - 올해 목표치는 과거 실적치를 참조하고, 평가담당부서와 협의하여 일률적으로 결정하되(예컨대 작년 대비 5% 증가 등),
  - 목표치에 대한 각 부서의 이의신청을 받아 재조정 할 수 있다.
- xii) 해당 현안과제의 유관부서나 관련단체를 기입한다.
  - 예컨대 지역경제과의 ‘공단분양 활성화’는 지역개발과의 ‘공단조성’이 이루어져야 가능하므로 미리 명기해 두어 책임을 분명하게 할 필요가 있다.

## (2) 참여와 의사소통(communication)

성과관리카드를 작성하는 과정에 다양한 이해관계자들을 참여시킴으로써 다양한 관점에서의 지표가 생산되고 측정될 수 있다. 특히 목표가 하나 이상인 업무의 경우 다양한 이해관계자 입장에서 목표를 분명히 하고 난 후 과연 어느 집단의 목표를 채택할 것인지 결정하여 해당 성과지표를 활용할 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 해당 지방자치단체가 추구하는 비전과 미션에 보다 부합한 성과평가가 이루어질 수 있다.

또한, 지방자치단체 업무 특성상 목표가 매우 많이 존재하거나 불분명한 것, 또한 성과측정이 어려운 업무들이 많이 존재한다. 따라서 무엇보다도 균형성과표를 만드는 과정에서 또는 자체평가계획서 수립과정에서 consensus를 중시해야 할 것이다.

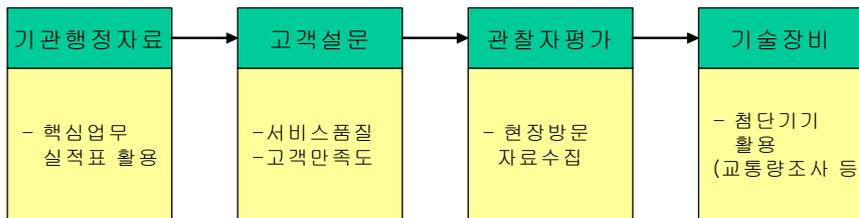
현행 자체평가는 자체평가의 기술적인 과정만이 강조되고 있을 뿐 성과평가의 정치적 측면은 도외시되고 있다. BSC는 모든 직원들이 조직의 임무에 어떻게 조화되는가를 보여주는 것이며, 이런 차원에서 의사소통은 상위수준에서 단위업무 수준까지 이루어져야 하며, 이를 통해 일상의 행정활동들이 전략과 매치될 수 있다.

## 2) 성과측정 방법

### (1) 성과결과의 확인

<그림 4-4>는 결과를 확인하고 성과를 측정하는 과정을 간략하게 소개하고 있다.

<그림 4-4> 결과 확인의 구체적 절차



지방자치단체 성과평가를 위해 정보원으로서 고려해야 할 것은 무엇보다도 정보의 이용가능성 문제와 자료의 신뢰성 문제이다. 어떤 업무를 평가하고자할 때 하나의 최선의 정보원은 없다. 각 정보원의 상대적인 장점을 고려하여야 한다. 성과정보 수집방법의 선택은 정보 요구 유형, 시간적 이용가능성, 비용 등에 의해 영향 받는다. 많은 방법들이 이용될 수 있지만 평가자들은 가장 유용한 정보를 제공하는 것, 평가자들이 사용할 수 있는 기술의 범위 안에서 구할 수 있는 것, 평가를 위한 예산 범위 내에 있는 방법을 선택하여야 한다. 각 부서별 이니셔티브(사업/업무)를 평가하기 위한 정량적 성과지표 데이터를 수집하는 4가지 주요 방안은 다음과 같다.

- 해당 업무와 관련한 기관의 행정자료
- 고객설문
- 훈련된 관찰자의 등급평가
- 특수기술장비

#### ① 기관의 행정자료를 통한 정보수집

실적취합을 위한 조사표 양식을 해당 업무의 담당자에게 배포·작성토록 하

고 제출된 실적표를 검증하기 위해 필요한 경우 해당 부서를 방문하여 실적을 확인하도록 한다. 실적치 검증시 체크할 사항은 자료출처, 확인 결과, 사후조치(자료보강 등) 등이며 정확한 실적치를 제시하지 않은 경우 증빙서류를 평가담당자에게 보내도록 조치하거나 평점 부여시 일정비율을 감점토록 하여야 한다.

## ② 설문조사에 의한 정보수집

설문조사는 기관기록으로 성과정보를 구득하기 어려운 경우 고객에게 직접 만족도(customer satisfaction)나 서비스 품질(service quality)을 물어서 자료를 확보하기 위해 사용된다.

## ③ 훈련된 관찰자에 의한 정보수집

기관기록이나 설문조사로 성과정보를 구득하기 어려운 경우에는 훈련된 관찰자나 전문가가 해당 업무의 성과를 직접 현장을 방문하거나 관련 자료를 수집·분석한 후 평가할 수도 있다. 과거에는 관찰자나 전문가에 의한 검사는 다양한 시설에서 보건, 방화, 식품안전 등을 평가하기 위해 사용되어 왔다. 그러나 최근에는 각종 시설이나 서비스, 그리고 계획이나 프로그램의 정기적인 상태 평가(condition assessment)를 제공하기 위해 관찰자나 전문가를 폭넓게 이용하고 있다.

## (2) 평정

### ① 성과표준의 확인

평가대상인 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)의 성과를 측정하기 위해서는 성과표준(performance standards)이 필요하다. 성과표준은 평가대상 이니셔티브의 측정지표별 실적치를 점수나 등급으로 환산하기 위한 준거기준이다.

이 성과표준은 자체평가계획을 수립할 때 확인하는 것이 바람직하다. 만일 평가자와 피평가자(또는 피평가조직)간의 이해에 기초한 성과표준 없이 평가를 하려고 한다면 그 평가는 실패할 가능성이 매우 높다.

성과표준은 성과정보를 유용하게 만드는 벤치마크이다. 평가하고자 하는 업무의 성과수준이 우수한지 미흡한지는 성과표준과 비교함으로써 판단할 수 있기 때문이다. 성과를 측정하는 데 사용되는 벤치마크(성과표준)의 유형은 다음과 같다.

- 이전 기간의 성과
- 유사한 조직단위 또는 지역의 성과
- 여러 조직의 업무량 및 고객에 대한 성과비교
- 승인된 보편적 기준(법적 기준 등)
- 다른 관할지역 또는 민간부문의 성과
- 다른 서비스 전달 관행
- 성과기간 초기에 설정한 목표 등

#### <표 4-4> 바람직한 측정을 위한 기준

- 타당성: 의도한 것을 측정했는가
- 신뢰성: 측정에 있어서 오류가 최소화 되었는가
- 이해의 용이성: 측정이 쉽게 설명되고 이해될 수 있는가
- 자료수집의 경제성: 측정을 위해서 요구되는 비용은 어느 정도일 것인가

#### ② 성과정보의 분석

이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)의 성과정보를 분석하는 방법은 해당 성과정보의 유형에 따라 달라진다. 질적인 자료(서베이의 개방형 질문, 사례연구, 비공식적 인터뷰, 관찰, 핵심집단인터뷰 등)의 분석은 지루하고 통합을 요하는 과정이지만 평가대상이 되는 업무(사업, 서비스, 프로그램 등)의 결과 상태에 대한 깊이 있는 통찰을 제공한다.

양적인 자료는 해당 업무의 성과에 대한 수치 값을 제공한다. 따라서 양적인 자료는 쉽게 분류되고 분석된다. 기술적 통계, 중앙 경향성 척도, 상관계수, 분할

표, t-테스트, ANOVA 등을 사용하여 양적인 자료를 분석할 수 있다.

그러나 성과정보를 분석하는 최종적인 목적은 해당 업무의 산출물이나 결과의 실적치가 미리 설정된 성과표준에 비추어 어떠한가를 판단하는 것이다. 이러한 판단은 평정(assessment)을 포함한다. 성취한 성과가 충분한 것인가? 성과표준을 달성했다고 말할 수 있는가? 등은 점수화(scoring)나 등급화(rating) 등의 평정과정을 통해 보다 객관적으로 확인될 수 있다.

### ③ 평정방법

평가대상 업무/사업(이니셔티브)의 성과에 대한 평정 방법은 통상적으로 점수 부여와 등급 부여로 구분할 수 있다. 평정방법의 선택은 평가결과의 활용목적에 따라 결정하여야 한다. 사업 관리나 서비스 관리를 위해 평정을 하는 경우에는 등급 부여방식이 바람직하고, 부서평가 내지 인센티브 제공 목적으로 평가결과를 활용하기 위해서는 점수 부여방식이 더 유용할 것이다. 평가대상 업무/사업(이니셔티브)의 성과에 대한 평정은 이를 구성하는 우선 성공과제별 평정결과를 종합하여 최종적인 점수나 등급을 결정하는 식으로 이루어진다.

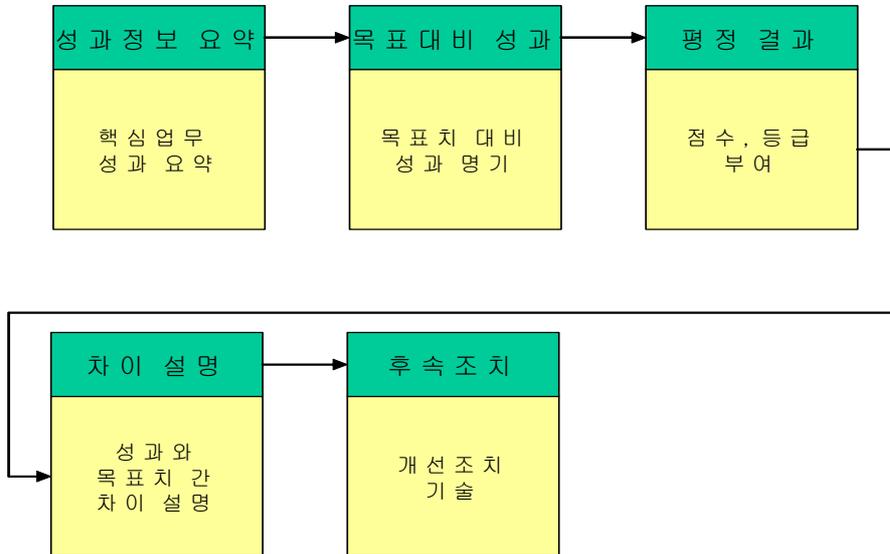
## 3) 보고서 작성 및 환류 단계

### (1) 성과보고서 작성

성과보고서(performance reports)는 평가를 실시한 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)에 대한 정보를 제공하기 위해 작성한다. 그러나 독자(주민이나 이해관계자)가 요구하는 것 이상의 정보를 담을 필요는 없으며 자료 수집 비용이 많이 드는 정보 또한 피해야 할 것이다.

성과보고서 작성 시 고려할 사항은 성과 측정치와 당초 목표를 연결 짓고, 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)의 성과를 보고하고, 이해관계자들의 이해와 욕구를 고려하며 성과에 대한 포괄적인 조망을 제공하도록 노력하여야 한다는 것이다.

&lt;그림 4-5&gt; 보고서 작성 및 환류단계의 구체적 절차



지방자치단체 성과평가의 결과물로서 성과보고서(performance reports)에 포함되어야 하는 내용은 다음과 같다.

- 성과 정보 요약
- 목표 대비 성과
- 지난 수 년간의 실적
- 평정 결과(등급 부여 등)
- 달성한 성과와 설정한 목표간의 차이 설명
- 성과정보 자료의 출처
- 후속조치 등

## (2) 환류

성과평가 결과는 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용된다. 그러나 성과평가에 의한

자체평가 결과 제공되는 성과자료는 이미 밝혔듯이 왜 그 결과물이 나왔는지 말 해주지 않는다. 마치 축구경기 결과 나온 점수가 어떻게 해야 경기력을 향상시킬 수 있는지에 대한 정보를 제공하지 못하는 것처럼 실제 경기장면을 담은 비디오를 면밀하게 분석하여야 앞으로 무엇을 개선해야 할지 대책을 마련할 수 있는 것이다. 만일 어떤 지방자치단체가 역점 사업 및 시책에 성과평가를 실시하여 개별 사업에 대해 우수, 보통, 부진 등의 평가결과가 나왔다면 앞으로 부진한 사업에 대해서는 중점관리를 통해 차질 없이 사업이 추진되도록 관리할 것이다. 그러나 왜 해당 사업이 부진한지를 파악하기 위해서는 해당 사업에 대한 심층 분석이 추가적으로 이루어져야 한다.

또한 성과평가 결과는 다른 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 조직 등을 위한 벤치마킹 자료로 활용된다. 성과가 우수한 것으로 판명된 사업, 시책 등은 앞으로 유사한 사업이나 시책을 추진하는 데 필요한 정보를 제공하고 우수한 성과를 시현한 기관은 다른 기관의 본보기가 되어 개선노력의 동기를 부여한다.

예산주기와 평가주기는 제도적으로 연결되어 있지 않으며, 과연 어느정도 연계하는 것이 바람직한 지에 대한 논란이 분분하다. 예산과의 연계는 신중히 접근할 필요가 있다. 성과와 예산을 연계시키는 방법 중에 성과와 예산을 직접 연계시키는 방법과 간접 연계시키는 방법이 있다. 전자는 여러 문제점을 안고 있는데 연구자들이 동의하고 있다(Politt, 2002; Perrin, 2002; GAO, 2002). 따라서 간접적인 연계방안을 추구하자는데 동의하고 있는 것으로 파악된다. 그 이유는 무엇보다도 직접적 연계를 위해서는 성과를 정확히 측정할 수 있어야 하지만 정부사업은 측정이 용이치 않다는 점이다. 둘째, 각 사업별 비용도 정확히 측정해야 하지만, 가령, 지원부서(예: 총무과)의 간접비를 각 사업별로 배분할 수 있는 시스템을 만들어야 하며, 발생주의 회계원칙에 따른 경제적 비용을 구해야 한다. 이러한 방식의 예산편성방식을 도입한 나라는 영국·뉴질랜드·호주 등 소수밖에 없고 우리나라는 현재 도입을 준비중인 상태이다. 셋째, 성과와 비용측정이 가능하다 하더라도 이들 사이의 관계가 안정적이지 않다면 성과와 예산을

직접 연계시키기 어렵다. 가령 사업규모를 대폭 확대하려 할 경우 평균비용이나 한계비용이 크게 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

미국의 GPRA의 경우 성과예산 도입을 위해 OMB에 대해 시범사업을 실시하고 그 결과를 보고할 것을 주문하였다. 당초 GPRA가 상정한 성과예산은 성과와 예산을 직접 연계시키는 것이었다. 그러나 OMB의 시범사업은 이러한 직접적 연계를 시도할 경우 여러 문제가 실제로 발생하고 있음을 보여주었다(GAO, 2002). OMB에 따르면 첫 번째로 대부분 추가적인 연간예산이 결과에 미치는 영향을 측정하는 일은 부정확하거나 의미가 없었으며 두 번째로 거의 전적으로 산출지표에 의존하던 데서 벗어나 성과지표를 더 많이 활용하는 것이 바람직하지만, 특히 단기간의 결과와 특정한 예산규모를 연계시키는 것은 매우 어려우며, 세 번째로 예산과 결과의 연계가능성은 사업의 성격과 외부요인의 영향력에 따라 달라진다는 것이다. 이에 따라 현재 OMB는 직접적인 연계를 포기하고 간접적인 연계를 지향하고 있는 것으로 보인다. 2005년 회계연도 예산편성을 위한 2003년의 예산편성지침에 따르면 성과예산은 성과지향적 틀(performance-oriented framework)로 구성되는데, 여기에는 전략목표와 장단기 성과목표가 체계적으로 설명되고 예산소요가 성과목표별로 제시된다. 이는 성과와 예산을 간접적으로 연계시킨다는 것으로 해석될 수 있다. 결국 직접적 연계는 미국의 사례에서처럼 문제의 소지가 많기 때문에 간접적 연계방안을 고려해야 한다고 본다. 중요한 것은 예산편성시 전년도 평가결과를 고려함으로써 의사결정의 효율성을 높이는 것일 것이다.

한편, 성과평가 결과는 주민(또는 고객)들에게 각 지방자치단체의 운영 성과를 보여줌으로써 주민들이 낸 세금에 대해 해당 자치단체가 돈값을 하고 있는지 파악할 수 있게 해준다. 영국, 캐나다 등 선진국의 지방자치단체들은 성과평가 결과를 각종 매체를 이용하여 주민들에게 공개하고 있다. 예컨대, 캐나다 온타리오주의 경우는 세금고지서에 평가결과를 동봉하여 보냄으로써 주민들에게 행정성과를 정기적으로 공시하고 있다.

한편, 지방자치단체 내에서 부서 및 개인의 업무 수행이 해당기관의 전략에 비추어 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 하기 위해서는 적절한 인센티브를 부여해 주는 것이 마땅할 것이다. 그러나, 앞서 논의하였듯이 성과평가시스템을 합리적으로 갖추지 못한 채 보상체계를 선불리 연계시키는 것은 부작용을 낳을 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 성과평가제도를 정착시켜 나가기 위해서는 그리고 전략적인 성과관리가 열매를 맺기 위해서는 부서 및 개인에 대한 보상체계가 확립되어야 할 것이다.

### 제3절 전략계획 수립의 주요 이슈별 고려사항 ●

#### 1. 참여의 확대

Faludi의 실체이론과 절차이론을 원용해 볼 때 단체장은 관할구역내의 모든 실제부문을 총괄해야 하는 종합적인 관리자(*generalist*)이면서도 특정분야에 이론과 지식을 갖춘 절차적인 합리성을 추구하는 전문가(*specialist*)적인 자질이 요구된다. 뿐만 아니라 단체장은 지방행정의 모든 실제적인 부문을 관리하고 문제들을 치료하고 해결하기 위해서는 지방행정 전체가 시스템적으로 작동하게끔 보장해줘야 한다. 이를 위해서는 지방의회의원, 사회단체, 행정관료, 기업 등 지방의 관여자들이 열린 마음으로 적극적으로 참여할 수 있도록 단체장이 분위기를 조성하고 법규에 따라 제도적 장치를 마련해야 한다. 아울러 단체장은 지방의원, 행정관료, 사회단체, 지방기업 등 지방의 각 참여주체들이 자기들의 권한과 임무를 원활히 수행할 수 있도록 지지하고 후원해서, 서로가 상호작용 내지 보완하도록 노력해야 한다.

우리와 같이 시장독주체제아래 시장의 후견주의 네트워크를 지양하기 위해서는 단순히 인간관계가 아닌 법과 제도에 바탕을 두는 관계형성이 요구된다(박종민, 2000: 200-201). 그리고 단체장은 각 분야에 전문가를 성의껏 초빙해야 한다.

특히 산하 사업기관이나 연구기관이나 직능단체장을 선임할 때 인간적인 관계나 정치적 이해득실보다는 그 분야의 전문성을 가진 의욕적인 사람을 공개적으로 모집해서, 심사위원회에서 객관적으로 검증된 인물을 초빙해야 한다.

전략계획에서는 각종 위원회와 과업팀을 강조한다. 위원회는 운영, 관리, 정책, 자문, 심사, 특별위원회 등이 있다. 실제로 자치단체의 주요 현안이나 문제해결을 위하여 법적으로나 조례로 각종 위원회나 특별팀을 운영하고 있다. 각 위원들을 공정하게 구성해서 참가시켜야 한다. 그리고 구성이나 설치보다는 회의를 자주 하거나, 회의결과를 공개하거나, 적절한 권한을 부여함으로써 각종 위원회의 운영을 활성화해야 한다. 예컨대, 샬럿의 시민과업팀의 60회 이상의 회의, 듀아르테시의 5개 위원회의 세부작업 추진, 프라센티아시의 5개 자문위원회와 최종보고서 작성, 샌프란시스코의 4개 과업팀과 핵심전략의 선정 등을 들 수 있다.

또한 특별임무를 수행하기 위하여 과업팀을 구성할 수 있다. 과업팀은 특별한 전략적 과제(issue)나 전략수립, 집행 및 평가를 위하여 폭넓은 관심과 의식을 가진 사람들이 참가하도록 해야 한다. 과업팀은 대개 15-20명 정도가 적당하며, 지방자치단체의 고위관리나 정책결정자가 참여하는 것이 바람직하다.

## 2. 조직의 임무와 목표의 명료화

조직임무와 목표를 명료화하는 것이 공공조직의 책임성과 성과를 향상시키는 데 중요하다는 것을 인정한다면 모호성에 대한 이해는 전략개발에 필수적이라 할 수 있다. 이를 위해서는 구성원들의 참여와 강한 합의가 필수적이라 할 수 있다(전영한, 2005). 또한 지속적인 학습을 통한 목표의 명확화를 꾀하는 방법밖에는 없다고 할 수 있다. 하지만 이를 어느 정도 해결할 가이드 라인(Guide Line)을 제시하면 다음과 같다.

조직 또는 사업의 기본적 임무와 목표는 임무 및 목표선언문(mission/objectives statement)에 제시된다.

## &lt;표 4-5&gt; 임무 및 목표선언문 예시(1)

---

쓰레기들이 위험하고 보기 흉하게 널려 있지 않은 깨끗한 환경을 제공하고 주민들의 불편을 최소화함으로써 지역의 미관을 개선하고 주민의 건강과 안전을 제고하기 위해 쓰레기를 수거한다.

---

## &lt;표 4-6&gt; 임무 및 목표선언문 예시(2)

---

쓰레기들이 위험하고 보기 흉하게 널려 있지 않은 깨끗한 환경을 제공하고 주민들의 불편을 최소화함으로써 지역의 미관을 개선하고 주민의 건강과 안전을 제고한다.

---

\*자료: Hatry(1999).

임무 및 목적선언문의 기본형태는 “~을 이루기 위해 ~을 추진한다”이다. 그 한 예로써 <표 4-5>은 임무 및 목표선언문의 예시를 보여준다. 여기에서 “쓰레기들이 위험하고 보기 흉하게 널려 있지 않은 깨끗한 환경을 제공하고 주민들의 불편을 최소화함으로써 지역의 미관을 개선하고 주민의 건강과 안전을 제고하기 위해”는 “~을 이루기 위해”에 해당하는 부분이며 “쓰레기를 수거한다.”는 “~을 추진한다”에 해당하는 부분이다. 그런데 쓰레기수거사업의 경우 무엇을 추진하는지가 명확하므로 “쓰레기를 수거한다”는 생략될 수 있다. 이 경우 임무 및 목표선언문은 <표 4-6>와 같이 바뀐다.

<표 4-6>에서 “쓰레기들이 위험하고 보기 흉하게 널려 있지 않은 깨끗한 환경을 제공하고 주민들의 불편을 최소화함으로써”는 중간결과에 해당하며 “지역의 미관을 개선하고 주민의 건강과 안전을 제고”한다는 것은 최종결과에 해당한다. 즉, 깨끗한 환경을 제공하고 주민들의 불편을 최소화하는 것은 미관개선과 건강 및 안전제고를 위한 중간목표가 된다. 이처럼 임무 및 목표선언문에는 중간결과와 최종결과를 각각 명시하는 것이 바람직하다.

사업의 임무 및 목표가 무엇인지를 파악하기 위해서는 여러 가지 통로를 활용할 수 있다. 법·시행령·행정규칙 또는 예산서·사업계획서·연간보고서를 찾아볼 수도 있다. 또 부처내의 고위관리자, 사업담당부서의 직원, 서비스 제공

을 직접 담당하는 실무자, 고객, 국회의원 또는 그 보좌관과 논의할 수도 있다. 또 고객들로부터 접수된 불만사항, 유사한 사업을 수행하고 있는 자치단체의 경험, 그리고 사업평가 또는 성과평가 결과를 참조할 수도 있다.

임무 및 목표선언문을 작성할 때는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다(Hatry, 1999).

첫째, 해당사업이 고객과 일반대중에게 어떤 영향을 미칠 것인가에 초점을 맞춘다.

둘째, 사업이 달성하고자 하는 모든 중요한 목적을 파악한다. 사업은 종종 여러 목적을 가지는데, 이들 목적을 모두 임무 및 목적선언문에 포함시키는 것이 바람직하다.

셋째, 사업의 부작용을 최소화시킬 필요성이 있음을 명시적으로 언급한다. 가령, 수송사업의 경우 공기·하천·땅의 오염을 줄이는 것이 사업목적 중의 하나임을 지적한다.

넷째, 목적 가운데 상충하는 것이 있다면 이들을 밝히고 이들 간에 조화를 이룰 필요가 있음을 명시한다.

다섯째, 서비스를 받기 위해 찾아온 고객뿐 아니라 찾아오지 않는 고객들의 수요도 충족시키도록 노력한다는 목적을 선언문에 포함시키는 방안도 고려한다.

여섯째, 서비스의 질이 고객들에게 특히 중요한 의미를 갖는 경우에는 이와 관련된 목적을 선언문에 포함시킨다.

일곱째, 불명확한 표현을 피한다. 가령, “모든 수송체계가 원활히 작동하도록 한다”는 표현은 목적의 달성여부를 어떻게 측정할 것인지 판단하기 어려우므로 바람직하지 않다.

또한 목표의 명확성을 위해서는 어느 정도 가시화된 방법론이 있어 나름대로 이를 응용할 필요는 있다고 할 수 있다. 구체적 방법론으로 거닝-포그지수(GFI: Gunning-Fog Index)를 사용할 수 있다. 교육학분야에서 텍스트 이해용이성을 측정하는 지표로 널리 알려진 척도이며, 미션진술 명료성에 관한 선행연구에서 사용된 바 있다(Weiss & Piderit, 1999). 가령, 거닝-포그지수가 높을수록 주어진 텍스트의 이해는 어렵다고 볼 수 있다(Gunning & Kalla, 1994). 이를 산출하는 방법

은 다음과 같다. 첫 번째, 임무진술서 내 문장의 수와 단어의 수를 구하여 문장별 평균단어의 수를 계산한다. 두 번째, 전체 단어 중 3음절 이상 단어가 차지하는 백분율을 계산한다. 세 번째, 이 둘을 합산한다.

### 3. 객관적인 환경의 분석

환경의 탐색은 전략계획에서 가장 중요시 하는 분야이다. 하버드 모형에서 SWOT분석을 강조하듯이, 계획은 외부와 내부의 환경을 파악하고 그 영향을 실제화해야 한다. 전략계획은 새로운 경향, 불연속성, 다양한 사건, 질적인 변화를 인정하는데, 이는 전통적 계획처럼 정량적 경향분석만 하지 말고 질적이고 광범위한 환경분석이 필요하다. 앞에서 밝힌 것처럼 계획수립시에 외부환경이나 여건의 변화를 고려한다는 응답의 대부분은 “보통”이라는 결과가 나타나고 있었다. 이는 실질적인 환경분석을 결하고 있으며, 이러한 결과는 곧 SWOT분석의 필요성을 밝혀주는 부분이라 사료된다.

Pflaum과 Delmont는 외부탐색의 기능으로 핵심적인 이슈를 식별하고, 이슈와 경향을 분석·해석하며, 의사결정에 유용한 정보를 만들어 내는데 있다고 했다. 특히 정치·경제·사회·기술(PEST)의 힘과 경향의 파악이 중요하다. 내부의 환경분석으로는 자원(투입), 현재전략(과정), 성과(산출) 등을 분석해야 한다. 해외 사례의 어떤 중심도시의 SWOT분석 사례에서는 외부의 기회는 경제가 성장되고, 교통·접근성이 좋아지고, 조직이 조정되는 등이다. 위기로는 재정수입이 감소하고, 경제기반이 취약해지고, 재정수요가 많아지는 등이다. 내부의 장점으로 는 시장이 강한 리더십을 발휘하고, 노동자들이 헌신적이고 사기가 높으며, 조직이 독립적이고 유연하며, 시민참여가 높은 것 등이다. 단점으로는 조직이 수직적이고 경직되어 있으며, 비전이 없으며, 인사제도가 낡으며, 시장이 효율적인 관리자가 아닌 것 등을 들고 있다(Bryson, 1990: 128-135).

그 동안 우리는 지역사회 문제점 분석이나 진단을 온정주의나 애항심적인

마음을 가지고 분석하는 경우가 많았다. 그래서 우리의 실재를 현재 있는 그대로 객관적이고 적나라하게 분석하지 않았으며, 우리가 처해 있는 조직이나 지역 사회의 장점과 단점, 그리고 위기와 기회를 간과하는 경우가 많았다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 각 자치단체가 안고 있는 내·외부 문제를 타 지역이나 외국의 전문기관에 의뢰해서 종합진단을 받아볼 필요도 있다. 그리고 단체장은 어떤 정책이나 계획을 추진하기 위하여 주민들의 바람이나 의견에 대해 의식 조사도 할 필요가 있다. 이는 각종 요인들이 급변하기 때문에 환경의 탐색은 일정한 간격을 두고 정기적으로 시행하는 것도 바람직하다.

#### 4. 전략과제별 우선순위의 선정

전략계획에서 전략적 과제 즉, 이슈는 광의의 목표로서 기본적인 정책의 결정인데, 이러한 이슈는 시대상황에 따라 주요 이슈가 다르게 부각되고 있다. 상기에 서 논한 전략적 과제의 문제점들에 대해 그 개선방향을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 논란거리가 적고 명료한 이슈에 한정해야 한다. 이슈를 너무 수사학적으로 표현함으로써 이슈가 애매모호해지기 때문에, 보다 분명하고 공감이가 용어로 표현해야 한다.

둘째, 다급하고 중요한 소수의 이슈에 한정해야 한다. 즉 모든 부문을 다 포괄하는 방식보다는 결정적인 소수의 이슈를 선정해야 한다. 외국의 사례처럼 결정적인 소수의 이슈를 선정할 때 이슈로서 의미와 중요성이 더해진다.

셋째, 이슈는 정치적 의사결정에 주요한 역할을 하므로 정책결정자가 결정해야 한다. 특히 단체장이 주요 이슈에 관심을 가져야 하며 계획관련 팀이나 참모(staff)들은 이의 타당성이나 실현가능성 등에 대하여 이를 뒷받침하는 보조자가 되어야 한다. 그리고 주요 이슈에 대한 합의가 지역 내의 중요한 의사결정점이 될 수 있도록 해야 한다.

넷째, 이슈 그 자체에 초점을 맞추어야 한다. 해결책을 강조할 것이 아니라

이슈 자체를 중시해야 한다. 이는 이슈 자체가 그 지역사회의 중요한 의사결정점이 되기 때문이다.

다음으로 우선순위의 선정, 즉 전략을 선정할 때 유의할 점은 다음과 같다. 앞서 언급한 바와 같이 대부분의 자치단체의 전략은 주요 부문을 망라하고 있으며, 부문계획간에 연계가 미흡하며, 수단이나 정책제시가 정태적이고, 계층성이 없으며, 분석기준도 구체적이지 못하며, 각 부서계획이 반영이 안되는 문제점이 있다고 지적되었다.

전략계획안에는 임무의 진술, SWOT분석, 전략적 과제(이슈), 전략들(우선순위 선정) 등이 포함되어야 한다. 전략을 선정할 때 유의해야 할 사항으로 첫째는 소수의 전략적인 과제를 선정해야 한다. 그리고 전략은 적절한 내용으로 기술되어야 하며, 너무 단순하거나 장황해서도 안된다. 둘째는 지역실정이나 특성을 고려해서 전략을 선정해야 한다. 셋째는 전략은 대안의 범위가 넓을수록 좋으며, 하향적이든 상향적이든 상관없다. 넷째는 전략 간에 계층성을 이루도록 해야 한다. 다섯째는 전략은 효율성과 집행에 합리적 가이드 라인이 될 수 있을 정도로 상세해야 한다. 전략은 지방행정의 정책이나 사업의 선정과 유사하기에, 긴급하고 우선순위가 높은 것부터 선정해야 한다.

## 5. 전략계획과 평가제도의 연계

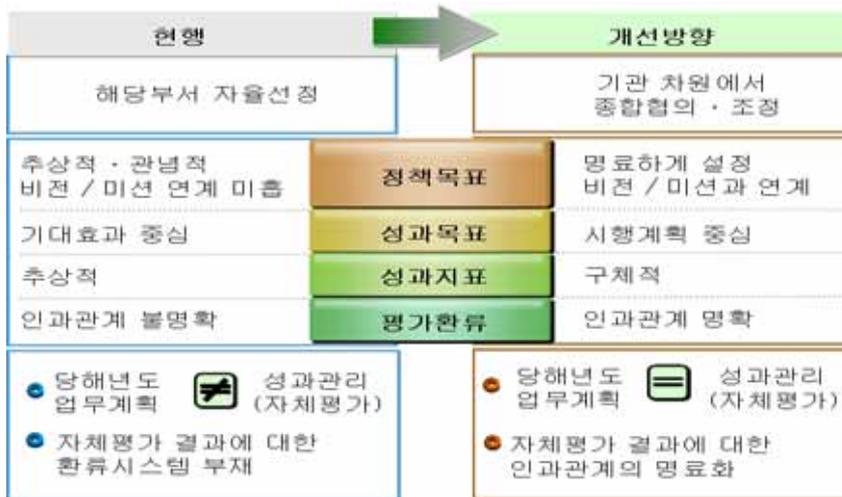
상기에서 문제점으로 지적한 평가의 문제는 기본적으로 상위의 비전과 미션부터 분해해서 만들어지는 체계가 아니기 때문에 파생되는 문제라 할 수 있다. 성과측정지표를 개발하는데 조직의 성공비전이 중요한 역할을 한다는 것은 미국에서 1993년에 전략계획과 성과측정을 법제화한 미국의 ‘정부성과 및 결과에 관한 법률(Government Performance and Result Act: GRPA)’에 규정된 성과측정도구를 작성하는 지침에서도 나타나고 있다. 이에 의하면 성과측정과 그 결과의 활용에 있어서 첫 단계는 임무와 소망되는 결과(desired outcome)를 정하는 것이라고 규정하고 있다(GAO, 1996: 10). 공공조직의 임무와 소망되는 결과를 정의하

는 과정에는 이해관계자들이 참여하고 환경을 사정(assessment)하며, 공공조직의 활동들과, 핵심적인 과정들 및 자원들을 목적달성과 소망되는 결과성취를 위하여 조정하는 것을 포함한다. 이것은 전략계획과정의 주요단계들이 성과지표개발에 기초가 되고 있음을 의미한다.

지방자치단체 업무에 대한 평가는 업무의 집행결과에 초점을 두게 된다. 우선적으로 시책의 집행결과는 업무를 집행하는 공공조직에서 스스로 전략계획의 일환으로 자율적으로 작성한 성과측정지표에 의하여 성과가 측정되고 평가된다. 따라서 평가에서는 평가기준을 어떻게 만드느냐 하는 것이 자체평가의 성공여부를 결정하는 일차적인 관건이 된다.

전략계획과정에서 성과평가지표의 개발은 조직에 부여된 미션에 대한 토의자료, 외부이해관계자들에 대한 분석자료, 내적 이해관계자들에 대한 분석자료, 미션에 대한 기술, 전략적 과제들에 대한 기술, 전략을 식별하는데 제기되었던 중요한 질문들(key question), 전략에 대한 기술, 전략을 평가하는데 적절하다고 제안되었던 기준(criteria)들에 대한 체크리스트 및 성공비전 등에 기초하여 그룹토의를 거쳐서 이루어져야 한다.

<그림 4-6> 전략계획과 평가의 연계구도





## 제 5 장 결 론

### 제1절 연구결과의 요약

전략계획은 50년대 민간부문에서 장기계획을 수립하기 시작한 이후 경쟁력을 강화하기 위한 수단으로 대부분의 기업에서 이를 도입하게 되었다. 80년대 이후에는 도시와 지역의 경쟁력을 증진하기 위하여 이 기법이 활용되었다. 특히, 전략계획은 외부의 기회와 위협, 내부의 장점과 약점을 고려해서 중요한 행동을 식별하고, 결정적인 이슈에 희소자원을 배분하는데 중점을 두는 하나의 개념이며 도구이고 수단이다.

전략계획수립과정은 전통적 계획의 계획과정인 상황의 분석, 목표의 연역과정교화, 최적 대안의 선정, 결과의 비교평가와는 차이가 있는데, 대체로 조직화, 환경의 탐색, 주요 이슈의 선정, 전략의 수립, 평가로 정리된다. 그 종류로는 하버드 정책모형, 전략계획체계, 이해관계자모형, 포트폴리오모형, 경쟁적 분석모형 등이 있으며, 대개가 민간부문에 적용하기 위해 제시된 것들이다. 이러한 모형들은 그 강조점이 각각 달라서, 조직의 계획이나 기능계획이나 지방자치단체의 계획에 적용하는데 있어 나름의 장·단점이 있다.

전략계획방식을 적용함으로써 얻는 이점으로는 전략적으로 사고하고 행동하게 하며, 미래의 방향을 분명하게 하며, 우선순위를 설정하는데, 미래결과의 관점에서 오늘의 결정을 하는데, 지역 안에서 최대한 재량을 부여하는데, 급변하는 환경에 효과적으로 대처하게 하며, 팀워크와 전문성을 구축하는데 도움을 주는 것을 들 수 있다. 이에 반해 불리한 점으로는 시간이 많이 들며, 정치적으로 민감한 이슈를 확대시키며, 변화에 대한 저항에 직면하며, 적절한 집행의 부족으로 선정할 수 없는 행동을 요구할 수 있다는 점 등이다.

본 연구의 분석기준은 전략계획의 특성에 따라 설정하였다. 먼저 참여의 확대이다. 이에 관해서는 이론적인 측면과 경험적 연구를 실시하였다.

둘째, 환경의 탐색이다. 전략계획에서 강조하는 SWOT에 대한 의식조사, 전략계획을 실시중인 서울시에 대해 내용분석을 실시했다.

셋째, 조직의 사명과 목적에 관해 연구했다. 사명의 의의, 사명에 따른 목표의 선정에 있어서의 유의할 점, 과제 등에 대한 이론적인 측면과 분석의 필요성에 대해 논의했다.

넷째, 행동계획의 개발과 우선순위의 결정에 관한 연구를 실시했다. 이를 위해 행동계획, 우선순위에 있어 유의할 점을 고찰한 후에 실태를 점검했다.

마지막으로 평가의 문제로 이에 대한 의의와 전략계획과 연계시킬 방안을 살펴보면서 그 필요성과 현재의 자치단체 현실을 분석의 기준으로 정했다.

분석기준에 따라 계획관련 보고서분석과 설문조사를 통하여 자치단체의 계획체제상의 문제점 내지 과제들을 분석하였다.

첫째, 참여에 대한 문제점으로 참여가 구체적으로 이루어지고 있지 않음을 알 수 있으며, 인식조사결과 역시 참여수준은 만족할 정도는 아니었다. 또한 현재의 성과관리에 대해 직원들의 공감대가 형성되어 있지 않은 설문결과를 통해 볼 때, 의사소통은 원활하지 않으며, 이는 신뢰감 저하로 이어지는 결과가 나타날 가능성이 있음을 확인할 수 있었다.

둘째, 조직의 임무와 목표설정과 관련해서는 임무, 전략적 목표 등이 명확하고 이해하기 쉽게 되어있다면 어떠한 영향이 있을 것인지에 대한 질문에 대해 대부분이 공감을 하고 있었다. 이러한 결과는 현재의 자치단체의 임무와 목표의 설정이 상당히 모호하게 되어 있음을 판단할 수 있었다.

셋째, 환경탐색상의 문제점으로 현재 전략계획이라고 추진되는 서울시의 사례에서도 전통적 계획의 큰 테두리를 벗어나지 못하고 있었다. 전통적인 계획은 예측된 미래가 기계적으로 달성가능하다는 전제하에 환경적 요인의 변화와 영향가능성에 대해서는 거의 고려를 하고 있지 않다고 해도 과언이 아니다. 또

한 상위계획이나 법적인 검토에 있어서도 지역의 특성이라는 맥락 속에서 검토가 이루어지는 것이 아니라 모든 보고서가 내용을 획일적으로 요약, 기재하는데 그치고 있는 실정이다.

넷째, 전략적 과제의 개발 및 우선순위 결정으로 기술하는 언어들이 너무 미사여구적이다. 즉 자치단체 局 수준의 전략적 문제를 문학적으로 표현함으로써 문제의식을 흐르게 할 여지가 있었다. 그리고 각 부문을 종합적으로 고찰하고 있어서 너무 포괄적이었다. 또한 주요 전략적 과제들이 너무나 일반적이고 개략적이어서 모호성이 높았다.

근무하는 부서의 성과에 대한 측정이 조직의 전략계획과 잘 연관되어 있지 않았다. 그리고 수단이나 정책제시가 너무나 정태적이고 각 부서별 계획이 잘 반영되고 있지 못하여 결국, 수단이나 정책제시에 계층성이 없었다.

다섯째, 평가와 연계가 되어 있지 않았다. 세부적으로는 지표개발의 문제점이 나타나고 있으며, 측정범위의 노력으로 달성할 수 있는지의 여부를 고려치 않고 있으며, 평가대상 과제수의 과다해서 효과성을 떨어뜨리고 있었다.

## 제2절 정책적 함의

먼저 우리의 계획체계에 있어 계획수립주체, 계획과정, 계획내용, 계획집행에 있어 전략계획방식의 도입이 필요함을 지적한다.

계획수립주체에 있어 전략계획방식의 도입이 필요하다. 전략계획은 무엇보다도 지도자나 의사결정자로 하여금 전략적으로 사고하고 행동할 것을 강조하고 있다. 이는 민선시대인 상황에서 지방의 지도자들이 보다 적극적으로 관심을 가져야 하며, 지역사회내의 다양한 집단과 대표가 실제적인 계획주체로서 끝까지 참여할 것을 권하고 있다.

계획과정에 있어 전략계획은 외부와 내부의 탐색과 조직이나 지역사회의 영

향을 많이 끼치는 요인들의 분석을 강조하고 있다. 환경탐색의 PEST의 분야에 SWOT를 분석해서 지역사회의 장점을 살리고 기회를 활용해야 한다. 그리고 미래예측에 있어 장기 추세분석 뿐만 아니라 새로운 경향, 불연속성, 다양한 사건을 인정하는 우연성과 질적인 변화를 인정해야 한다. 아울러 다수의 공개적인 공청회와 간담회의 개최, 시민들에 대한 홍보와 의견조사 등을 적극적으로 도입해야 한다.

계획내용에 있어 경쟁이나 문제해결을 강조해야 하며, 성공의 비전의 제시로 유용한 긴장을 조성해서, 장애를 극복하며 계획의 실현성을 높이도록 해야 한다. 이를 위해 보다 단기적이며, 시민중심적이며, 동의에 바탕을 둔 계획내용이어야 한다.

집행에 있어 전략계획방식의 도입이 필요하다. 전략계획은 결정적 이슈에 최소자원의 배분을 중시하기에 집행지향적이다. 집행의 기초로 작용하는 행동계획을 공개적으로 수립해야 한다. 또 전략과 평가와의 연계, 전략계획체제속에서 참여와 학습 등이 필요하다.

다음으로 각 분야별의 개선방향은 다음과 같다.

먼저 참여의 확대인데, 이를 위해서는 단체장이 적극적으로 관심을 가져야 하며, 계획의 의무와 권한에 대해서도 구체적으로 명시하여야 한다. 계획수립은 계획팀이 주도하면서 자문위원이나 공무원과 상의해야 하며, 계획팀의 권리와 의무에 대해서도 명시해야 하며, 연구진의 명단과 역할 및 진행과정도 상세하게 기록되어야 한다. 지방의회의 의견청취 뿐만 아니라 자문이나 승인도 필요하다. 특히 자문위원회나 과업팀을 적극 활용해야 하며, 제도화해야 한다. 위원회의 경우 개최회수를 더 많이 해야 하며, 각 분야의 대표들이 참여할 수 있도록 해야 한다.

둘째, 조직의 임무와 목표의 명확한 선정이다. 이를 위해서는 논란꺼리가 적고, 명료한 임무 및 목표를 선정해야 하며, 분명하고 공감이가는 용어로 기술되어야 한다. 특히 단체장이 관심을 가지고 임무를 선정해야 한다. 해결책의 강조

보다는 이슈 그 자체를 중시해야 한다. 목표는 해결되어야 할 방법에 유용한 단서를 제공하며, 유용한 긴장을 조성하기에 목표의 선정에 신중을 기해야 한다.

셋째, 환경탐색의 강화이다. 이를 위해서는 관련 법규나 상위 및 관련 계획의 의도와 내용을 잘 파악해서 계획이나 정책에 반영되어야 한다. 경제흐름과 지표의 변화를 잘 파악하고, 지역경제와 국내외 경제의 흐름과 조사를 잘 활용해서 계획수립의 기초로 삼아야 한다. 기술변화의 흐름을 잘 인지하고 예측해서 각 부문계획에 잘 활용되도록 해야 한다. 인구의 변화를 객관적으로 예측해야 하며, 관련되는 조사와 연구들을 잘 활용해야 한다. 의식조사의 내용이나 분석들이 각 부문계획에 구체적으로 반영되어야 한다.

넷째, 전략적 과제와 개발 및 우선순위의 결정 수립이다. 이를 위해서는 소수의 부문계획에 한정해야 한다. 전략적 사고와 경쟁을 추구해야 하며, 한편으로는 협조와 타협을 중시해야 한다. 지역의 실정에 맞아야 한다. 합의나 동의의 형성에 바탕을 두고서 이를 수립해야 한다. 전략 상호간에 연결이 되도록 해야 한다. 전략의 평가기준에 적합해야 한다. 전략간에 계층성을 이루어서 목표와 수단 간의 연결고리를 형성해야 한다.

다섯째, 평가체계와의 연계이다. 이를 위해서는 전략계획에 따른 평가지표의 구성이 필요하며, 이를 위한 세부적인 단계의 연구가 필요하다.

### 제3절 연구의 한계

본 연구의 한계로는 첫째, 전략계획은 처음부터 대기업의 조직이나 장기발전 계획을 수립하기 위해 시작되었으며, 조직의 계획이나 기업의 독특한 목표의 성취에 중점을 두고 있다. 그래서 민간의 전략계획은 성격상 능률성과 효과성을 강조하며 범위가 제한된다. 이에 반해 공공계획은 포괄적이며 지역사회의 공공성과 형평성을 강조하는 것 등이 특성이다. 그래서 조직의 발전이나 계획을 강조하는 민간의 전략계획방식을 공공의 지역사회의 계획에 원용해서 적용하는

데에는 논리적으로 맞지 않는 부분이 많다.

둘째, 전략계획의 접근은 절차와 방법에 중점을 두고 있기에 과정계획적 성격이 강하다. 그래서 강조하는 방법과 분야에 따라 여러 가지의 종류들이 제시되고 있으며, 계획의 수립이나 과정에 중점을 두고 있다. 그래서 적용하는 부문의 내용에 대해서는 소홀하게 다루고 있다. 따라서 본 연구도 계획과정에 있어 방법상의 주요 문제점을 주로 다루었으며, 내용이나 실제계획의 분야는 다루지 못했다. 앞으로 실제계획에 있어 전략계획방식의 적용에 관한 연구도 과제가 된다.

셋째, 종합계획적인 틀에 따라 수립되고 짜여진 우리의 계획체제에 대하여, 이론적으로나 실제적으로 덜 정립된 전략계획의 방식을 원용해서 분야별로 문제점을 분석하고 개선방향을 제시하였다. 이러한 개선점들이 당위론적으로는 바람직한 것으로 인정되지만, 현실적으로 제도화 내지 법제화하기에는 어려운 부분도 많을 것이다. 그러나 이러한 제안들이 우리의 계획환경과 행태의 분석에 대한 것들이기에 계획체제의 운영적인 측면에 있어서는 참고로 삼을 수 있다고 본다.

끝으로, 연구의 보고서의 분석과 설문대상이 제한적이며, 우리의 계획체제와 현황에 대한 연구가 길지 못했기 때문에, 분야에 따라서는 주관적이며, 이를 일반화하기에는 한계가 있다.

## 【참고문헌】

### ■ 국내문헌

- 강은숙. “정부업무평가제도와 MBO의 연계방안.” 「한국행정연구」. 2004, 13(2): 92-124.
- 고영선·윤희숙·이주호. 『공공부문의 성과관리』. 한국개발연구원 연구보고서. 2004-02.
- 공병천. 『기관평가와 성과주의 예산의 연계방안에 관한 연구』. 한국행정연구원 연구보고서. 2003-25.
- 권영찬·이성복. 『기획론』. 서울 : 법문사, 1991.
- 권원용. 도시계획가의 7가지 환상. 국토계획, 1985, 20(1).
- 권자경. “지방정부의 전략기획체제 구축에 관한 연구: 서울시 사례를 중심으로.” 한국행정학회 발표논문집. 2005: 25-40.
- 금창호·조석주·권오철. 『지방자치단체 성과관리기법의 효율화 방안』. 한국지방행정연구원 연구보고서, 2002-01(제345권).
- 김성배. “지방자치단체의 전략적 관리모형에 관한 연구.” 「지역연구」. 숭실대학교. 1998, 14(2): 107-126.
- 김성준·김용운. “지방자치단체에서 전략기획의 역할과 가능성 : 미 Oregon주와 Phoenix시의 사례를 중심으로.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집. 2003: 167-182.
- 김성준·김용운. “지방자치단체의 전략기획-선택인가 필수인가 : 미국 지방정부의 교훈.” 한국행정연구, 2003, 12(4): 189-218.
- 김신복. 『발전기획론』. 서울 : 박영사, 1991.
- 김인호. 『경영정책과 전략적 경영』. 비봉출판사, 1984.
- 김재훈. “지방공기업 관리체계의 효율화: 정부투자기관과의 비교를 중심으로.”

- 지방재정학보(1), 1996.
- 김정호. “지방행정의 전략적 기획의 적용과 그 한계.” 한국지방자치학회 동계학술세미나 발표논문집, 2000: 11-22.
- 김형렬. 『정책학』. 서울 : 법문사, 1990.
- 김홍순. “계획의 위기와 진보적 계획정치 의 모색.” 한국지역개발학회지. 2000, 13(1).
- 김홍순. “지역개발 부문에 전략계획 방법의 도입에 관한 비판적 고찰.” 지역사회개발연구, 2002, 27(1).
- 나태준·김성준. 『공공조직의 전략기획체제 구축 방안』. 서울시정개발연구원, 2003.
- 나태준·김성준·김용운. “새 술을 헌 포대에?: 서울시의 전략기획도입에 관한 연구.” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집, 2004.
- 노정현 외. 『지방자치시대의 도시행정』. 나남출판사, 1992.
- 노화준. “전략적 기획화 관리에 있어서 복잡성과 전략평가의 문제.” 행정논총, 1999, 37(1).
- 노화준. “전략적 관리와 목적달성에 의한 정책평가의 방향 : 전략적 목적의 성과측정과 평가정보 활용을 중심으로.” 행정논총, 2000, 38(2).
- 라휘문. “기초자치단체 평가제도의 도입방향. 지방행정연구.” 2002, 16(1).
- 박기조 외 2인. 도시계획 관련제도, 대한민국도·도시계획학회 편저. 『도시계획론』. 보성각, 2000.
- 박종민 편. 『한국의 지방정치와 도시권력구조』. 나남출판, 2000.
- 박종민(2000). “집단주의, 후견주의 및 도시의 리더십.” 한국행정학보, 2000, 34(3).
- 박홍윤. (1998). “공공부문에서 전략기획의 필요성과 한계.” 「충주산업대학교 논문집」. 1998, 33(1) : 365-393.
- 박희정·박해육·이병기·김건위·이혜영. 『지방자치단체자체평가제도의 정착을 위한 기초연구』. 서울: 한국지방행정연구원, 2004.
- 서울시. 「2005성과관리계획(I)」, 2005.
- 안영훈·장은주. “지방자치단체 변화관리를 위한 전략기획의 활용방안.” 한국지방

- 행정연구원, 2000.
- 안태환. “도시개발에 있어 관·민 파트너십에 관한 연구.” 한국지역개발학회지, 1993, 5(2).
- 안태환. “전략계획 관점에서 본 한국도시계획체제의 문제점과 개선방향에 관한 연구.” 서울대학교 환경대학원 박사학위논문, 1996.
- 안태환. 『도시계획수립상의 문제점과 개선방향』 국토계획, 1997, 32(3).
- 안태환. “종합계획과 전략계획과의 비교분석.” 사회과학연구, 1999, 6(3).
- 안태환. 『계획이론연구』. 대구: 대구대출판사, 2001.
- 안태환. “전략계획 특성에 따른 지방자치단체장의 바람직한 역할.” 한국지방자치학회보, 2002, 14(4).
- 유재원·김영미. “성과관리를 통한 지방정부의 책임성 확립 : 영국 Best Value의 교훈.” 지방행정연구, 2006, 20(1).
- 윤정길·우무정. “전략기획을 통한 지방정부 발전전략 수립에 관한 연구.” 한국행정연구, 2003, 12(3): 63-96.
- 이계식·문형표. “선진국 정부개혁의 전략과 교훈.” 이계식·문형표(편), 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』. 한국개발연구원, 1995.
- 이세구. “성과주의 예산제도 도입에 따른 지방자치단체의 통합성과관리방안-서울시 사례를 중심으로-.” 『한국지방재정논집』 2003, 8(1): 135-162.
- 이용현. “개발행정의 전략적 기획과정의 탐구.” 한국행정학회 92년 동계학술대회 발표논문, 1992.
- 이은주. 『CIM 전략계획과 구축을 위한 세부단계』. 경영과 컴퓨터, 1992.
- 이진주 외 4인 공저. 『경영정보시스템』. 다산출판사, 1993.
- 이학중. 『전략경영론 : 이론, 기법, 사례연구』 서울 : 박영사, 1993.
- 이환범. “공공조직의 전략적 관리 및 기획에 관한 논의.” 행정논총, 2001, 40(1).
- 정윤수. “공공조직의 전략기획 적용.” 노정현 외. 『행정개혁론: 이론과 실제』. 서울: 나남출판사, 1994: 307-349.
- 정정길. 『정책학원론』. 서울 : 대명출판사, 1989

## ■ 외국문헌

- A. L. Lederer. "Information Requirement Analysis", *Journal of Systems Management*, 1981.
- Allison, Michael & Kaye Jude. *Strategic Planning for Nonprofit Organizations: A Practical Guide and Workbook*. WILEY, 1997.
- Andrew, K. *The concept of Corporate Strategy*. Homewood, IL : Irwin, 1980.
- Ansoff, H. Igor. (1998). *The New Corporate Strategy*. New York : John Wiley.
- Ansoff, I. "Strategic Issue Management", *Strategic Management Journal*, 1980, 1(2).
- Arizona State government. *Managing for Results Handbook*, 1998.
- Armstrong, J.S. "The Value of Formal Planning for Strategic Decisions : Review of Empirical Research", *Strategic Management Journal*, 1982, 3(2).
- Barkdell, Gerald. "Scoping Versus Coping : Developing a Comprehensive Agency Vision", *Public Administration Review*, 1992, 52(4).
- Barry, B. W. *Strategic Planning Workbook for Nonprofit Organization*. St.Paul. MN : Amherst H. Wilder Foundation, 1996.
- Baum J. R., Locke, E. A., and Kirkpatrick, S. A. "A Longitudinal Study of the Relation of Vision and Vision Communication to Venture Growth in Entrepreneurial Firms", *Journal of Applied Psychology*. 1998:43-54.
- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law, and Richard M.Walker "Toward the Self-Evaluation Organization? An Empirical Test of the Wildavsky Model", *Public Administration Review*, 2004, 64(4): 463-473.
- Bryson, John M and Roering, William D. "Initiation of Strategic Planning by Governments", *Public Administration Review*, 1988, 48(6).
- Bryson, John M. *Strategic Planning of Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco : Jossey - Bass Publishers, 1989.

- Bryson, John M. and Einsweiler, R.C. (eds). *Strategic Planning-Threats and Opportunity for Planners*. Chicago and Washington : The Planners Press of the American Planning Association, 1988.
- Campbell, A. and Nash, L. L. *A Sense of Mission*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1992.
- Coase, R. H. "The Problem of Social Cost", *Journal of Law and Economics*, 1960: 1-44.
- D. Ronald Daniel. "Management Information Crisis", *Harvard Business Review*, 1967.
- Dahl, R. A. . *Modern Political Analysis*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall, 1984.
- David, F. R. *Strategic Management*, New Jersey. Prentice-Hall, 1997(6th ed.).
- Denhardt, R. B. "Strategic Planning in state and local government", *State and Local Government Review*, 1985, 17(1).
- Dess, G. G. and Miller, A. *Strategic Management*. New York: McGraw-Hill, 1993.
- E.W. Martin. "Critical Success Factors of Chief MIS/DP Executives", *MIS Quarterly*, 1982, 6(2).
- Eadie, Douglas C. "Putting a Powerful Tool to Practical Use : The Application of Strategic Planning in the Public Sector", *Public Administration Review*, 1983, 45(3).
- Eadie, Douglas C. "Building the Capacity for Strategic Management", In J.L. Perry, (ed.), *Handbook fo the Public Administration*. San Fracisco - Jossey-Bass Publishers, 1989.
- Eadie, Douglas C. and Steinbacher, Roberta. "Strategic Agenda Management : A Marriage of Organizational Development and Strategic Planning", *Public Administration Review*, 1985, 45(3).
- Faludi. A. *A Reader in Planning Theory*. Pergamon Press, 1973.
- Fredrickson, J.W. "The Comprehensiveness of Strategic Decision Processes", *Academy of Management Journal*, 1984, 27 (2).

- Freeman, R.E. *Strategic Management : A Stakeholder Approach*. Boston : Pitman, 1984.
- Freidman, M. “A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability”, *American Economic Review*, 1948, 38: 245-264.
- Gable, C. *Strategic Action Planning Now!: A Guide for Setting and Meeting Your Goals*. New York: St. Lucie, 1998.
- GAO(General Accounting Office). *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1997.
- Gerckent, L. *Historical Development of American City Planning*. In *The Practice of Local Government Planning*, Edited by F. So & J. Getzels, Washington: The International City/County Management Association. 1988: 20-59.
- Ginger, C. “Interpreting Roads in Roadless Areas: Organizational Culture, Ambiguity, and Change in Agency Responses to Policy Mandates. *Administration and Society*. 1998, 29: 723-757.
- Grizzle, G. A. “Measuring State and Local Government Performance: Issues to Resolve Before Implementing a Performance Measurement System”, *State and Local Government Review*, 1982, 14: 132-136.
- Gunning, R. and Kallar, R. A. *How to Take the Fog Out of Business Writing*. Chicago, IL: Dartnell, 1994.
- Hamel, Gary. “Strategy as Revolution”, *Harvard Business Review*. 1996, 74(4): 69-82.
- Hatry, Harry. *Performance Measurement: Getting Results*. Urban Institute Press, 1999.
- Henry, Nicholas. *Public Administration & Public Affairs*. Englewood Cliff, NJ : Prentice-Hall, 1992.
- Hughes, O. E. *Public Management and Administration*. New York : St. Martin’s Press, 1994.

- John F. Rockart. "Chief executives define their own data needs", *Harvard Business Review*, 1979, 57(2).
- Karger, D. W. *Strategic Planning and Management: The Key to cooperate success*. New York: Marcel Dekker, Inc, 1991.
- Kaufman, Jemore L. and Harvey M. Jacobs. "A Public Planning Perspective on Strategic Planning", *Journal of the American Planning Association*, 1987, 53(winter).
- Kemp, E.V., Funk, R.J. and D.C. Eadie. "Change in Chewable Bites : Applying Strategic Management at EEOC", *Public Administration Review*, 1993, 52(2).
- Kronenberg, Philip S. "Trade Competition and the Strategic Management of Technology : Tensions between International Trade and National Security" *Policy Studies Journal*, 1989 21(1).
- Lee T. W., Locke, E. A., and Latham, G. P. *Goal Setting Theory and Job Performance*. In L. A. Pervin, ed. *Goal Concept in Personality and Social Psychology*. Hillsdale, NJ: Earlbaum, 1989.
- Lerner, A. W. and Wanat, J. "Fuzziness and Bureaucracy", *Public Administration Review*. 1983, 43: 500-509.
- Locke, E. A. *The Essence of Leadership*. NY: Lexington, 1991.
- Lowi, T. *The End of Liberalism*. New York: Norton, 1979.
- McGregor, J.R. and Eugene, B. "The Public Sector Human Resource Puzzle: Strategic Management of a Strategic Resource", *Public Administration Review*, 1988, 48(6).
- Merton, R. *Social Theory and Social Structure*. New York: Free Press, 1957.
- Mintzberg, Henry. *The Rise and Fall of Strategic Planning : Reconceiving Roles for Planning, Plans, Planners*. New York: Macmillan, 1994.
- Niskanen, W A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Illinois: Aldine-Atherton, 1971.

- OECD. *In Search of Results Performance Management Practices*. PUMA, 1998.
- Olsen, J. B and Eadie, D.C. *The Game Plan : Governance with Foresight*. Washington : Council of State Planning Agencies, 1982.
- Poister, Theodore H. and Streiv, Gregory. "Management Tools in Municipal Government : Trends over the Past Decade", *Public Administration Review*, 1989, 49(3).
- Pollitt, Christopher. "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal on Budgeting*, 2002 1(2): 7-37.
- Rashid, Noorzaman. *Managing Performance in Local Government*. Kogan Page, 2000.
- Reed, B.J. and Blair. Robert. "Economic Development in Rural Communities : Can, Strategic Planning Make A Difference?" *Public Administration Review*, 1993, 53(1).
- Richards, M. D. *Setting Strategic Goals and Objectives*. New York: West, 1986, 2nd ed.
- Rider, R. *Making Strategic Planning Work in Local Government*. Long Range Planning, 1983, 16(3).
- Sawyer, J. E. "Goal and Process Clarity: Specification of Multiple Constructs of Role Ambiguity an a Structural Equation Model of Their Antecedents and Consequences", *Journal of Applied Psychology*, 1992, 77:130-142.
- Scott, W. R. *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1992.
- Sharkansky, I. *Ambiguity, Coping, and Governance: Israeli Experiences in Politics, Religion, and Policymaking*. Westport, CT:Praeger, 1999.
- Sorkin D. L., Ferris N. B., and Hudak J. *Strategic for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide*. Public Technology, Inc. Washington, DC., 1984.
- Spicer, M. W. and Terry, L. D. "Administrative Interpretation of Statutes:A Constitutional View on the "New World Order of Public Administration. *Public Administration Review*. 1996, 56: 249-254.

- Steiner, G.A. *Strategic Planning : What Every Manager Must Know*. New York: Fress Press, 1979.
- Taylor, B. “*Strategic Planning-Which Style Do You Need?*” *Long Range Planning*, 1984.
- Toft, G. S. “Synoptic(One Best Way) Approaches of Strategic Management”, in Jack Rabin. Gerald J. Miller and W. Bartely Hildreth(eds) *Handbook of Strategic Management*. New York and Basel: Marcel Dekker, 1989.
- W. R. Synnott. *The Information Weapon*. John-whily & wizw Co, 1991.
- Wechsler, Barton and Backoff, Robert W. “Policy Making and Administration in State Agencies : Strategic Management Approaches”, *Public Administration Review*, 1986, 46(4).
- Weiss, J. A. and Piderit, S. K. “The Value of Mission Statements in Public Agencies”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1999: 193-223.
- Wernham, R. “Bridging The Awful Gap Between Strategy and Action”, *Long Range Planning*, 1984, 17(6).
- Wheeland, Craig M. “Citywide Strategic Planning : An Evaluation of Rock Hills Empowering the Vision”, *Public Administration Review*, 1993, 53(1).
- Wholey, J. S & Harry p. Hatry. “The Case for Performance Monitoring”, *Public Administration Review*, 1992, 52(6): 604-610.
- Wildavsky, Aaron. “The Self-Evaluating Organization”, *Public Administration Review*, 1972, 32(5): 509-520.
- Wilson, J. Q. *Bureaucracy*. New York: Basic Books, 1989.

## **【Abstract】**

### **A Study on the Establishment of Strategic Planning for Performance Management in Local Government**

This study focuses on the construction of strategic planning for performance management in local government. The usefulness of strategic planning in local government is raised, but the actual discussion of application and construction of strategic planning is very rare.

In this study, we do a literature review on planning theories and planning-related reports including domestic and foreign case studies to build up theoretical and analytical framework. In addition, questionnaires were administered to local government officials in planning and evaluation department. In particular, we pay attention to the local authorities that have already set up and operates strategic planning.

We set up analytical standard based on the characteristics of strategic planning. Followings are the major findings of empirical analysis.

First, participation of the public as well as stakeholder is important. To increase participation of each sector, the chair of planning team would not only have a positive attitude in participation, but also present an actual participation plan describing the responsibilities and rights of the participants according to each planning procedure. It is necessary for the planning team to lead planning procedure as communicating with the advisory committee as well as the planning officers. The function and competence of planning commission needs to be strengthened. Activating relevant advisory committees including task force is also important. Regular meeting between planning team and local council is necessary to produce desirable plans and to implement the plans. The number of public hearing needs to be increased and the hearing needs to be more open and easy to participate.

Second, more careful consideration of environment needs to be taken. Establishing planning and public policy needs to consider changes of laws and regulations, economic indicators, and the goals and directions in the national level. It is fundamental conditions to consider economic changes of local, domestic, and international society. Moreover, forecasting population and technology change is one of important parts in the local strategic planning.

Third, it is necessary to give attention to the mission and an objective of organization because careful selection of planning issue is requested. Clearness, agreeability, importance, and urgentness are the criteria to select the good issues. Usually, city mayor, staffs, and members of planning team are related to the issues in planning. The chair of planning team, in particular, plays a leading role in selecting issues. With regard to the issue, direct approach to the issue itself has priority over the resolution of issue.

Fourth, it is important to have action plan and decision making priority. Important thing in local strategic planning is not for planning itself, but for implementing it. A detailed action plan by the principle is necessary. For example, a resource distribution plan is interconnected to a selected issues or strategy. Thus, action plan needs to be based on a broad planning process and budget plan. Mayor's consistent interests in the plan and civic society's support is pivotal to actualize local plans.

Fifth, it is desirable to connect self-evaluation with the strategic planning. So far, the strategic planning and evaluation has not connected yet, so it is a way to compose the evaluation index which follow the strategic planning.

In summary, this study attempts to find the general applicability of strategic planning. For the construction of strategic planning, this study suggests that local government pay attention to communication channel, political support, master plan, and long-term resource commitment.

---

**Key Word:** Strategic Planning, Enlarging Participation, SWOT analysis, Self-Evaluation, Linking between Strategic Planning and Self-evaluation

## <부록> 아리조나주의 전략계획 작성 양식

### ■ 목 차

1. 내부/외부환경 파악 과업 양식
2. 고객/이해관계자 정의 양식
3. 미션 점검표
4. 비전과 방침(principles) 점검표
5. 목적(Goals) 점검표
6. 성과측정 점검표
7. 집단 측정 양식
8. 선택 항목간 행렬(Matrix) 양식
9. 성과측정 평가표
10. 행동계획 점검표
11. 시책 및 사업 점검표
12. 자료 수집 양식

## 1. 내부/외부환경 파악 과업 양식

내 부	<u>강</u> <u>점</u>	<u>약</u> <u>점</u>
외 부	<u>기</u> <u>회</u>	<u>위</u> <u>협</u>



### 3. 미션 점검표

- 1) 미션 : 브리핑, 부서(agency)의 목표(purpose), 시책(program), 사업(project)에 대한 이해

미션 점검표					
예산 과목 명(Unit Name) :	시책/사업 번호(Number):				
점검 내용(Test Question)	#1	#2	#3	#4	#5
시책사업에 대한 상황인식 명확한가?					
조직의 모든 구성원들이 자신의 공헌을 명확하고 충분하게 보여주고 있는가?					
미션에 변화가 있었는가?					
행정상 변화로 인하여 미션은 생존할 수 있는가?					
이론상으로 사업의 존재가 명확한가? 궁극적인 결과(outcome)가 분명하게 나타났는가?					
시민들의 입장에서라도 미션에 대한 의견이 부합할 수 있는가?					
누구를 위해서, 누구에게 할 것인지, 왜 중요한지 에 대해서 답할 수 있는가?					
왜 공적자금(public dollars)의 소비가 필요한지 명백한가?					
미션과 관련하여 여론에서 부정적인 의견들이 있었는가?					

#### 4. 비전과 방침(principles) 점검표

- 1) 비전 진술(statement) : 사람들에게 매력적이며, 미래에 대하여  
바라는 개념적 이미지

비전 점검표		
점검 내용(test question)	예	아니오
비전이 조직의 이상적인 미래를 명확하게 설명하고 있는가?		
비전이 고무시키는 역할과 도전성을 보여주는가?		
비전이 간략하면서도 충분히 기억하기 쉬운가?		
미션의 성취를 위해서 실제로 비전이 도움을 주는가?		

- 2) 방침(principles) : 부서(agency)에 있어서 미션을 수행하기 위  
한 핵심 가치와 철학을 분명하게 설명한다.

방침 점검표		
점검 내용(test question)	예	아니오
미션과 비전에 있어서 방침이 기초의 역할을 하는가?		
조직에 모든 직원들을 포용할 수 있는 가치가 포함되어 있는가?		
방침이 직원의 탁월성을 증진시키는 역할을 하는가?		
고객에게 대처하는 방법을 설명하고 있는가?		
질적 성과의 기대(expectation)에 있어서 방침이 명확한가?		

## 5. 목적(Goals) 점검표

1) 목적(Goal) : 일반적으로 3년 이상 후에 소망하는 마지막 결과

목적(Goals) 점검표					
예산과목 명(Unit Name) :	시책/사업 번호(Number) :				
	목표 번호(Number) :				
점검 내용(Test Question)	#1	#2	#3	#4	#5
미션이 목적에 합당(support)한가?					
목적달성에 필요한 위한 제도(조례제정 등)개선이 이루어지고 있는가?					
목적에 하나의 이슈를 포함하는가?					
목적에 의한 예상된 결과를 측정할 수 있는가?					
목적이 최초의 행동 또는 전략방향을 반영하고 있는가?					
목적 도전성이 실현가능성과 성취가능성이 있는가?					
목적이 장기간(3년 이상)의 성격을 내포하고 있는가?					
최소한 핵심(key) 목적이 개별 시책(program) 또는 사업(project)단위로 효율적인 관리가 가능한가?					
조직관리에 있어서 목적이 중요한가?					
정책 수립자(maker)와 고객에게 있어서 목적이 중요한가?					
목적이 시책(program) 또는 사업(project)으로 연계되어 있는가?					
목적달성에 필요한 예산은 반영되고 있는가?					

## 2) 목표(objectives) 점검표

## (1) 목표 : 목적 성취를 위한 특별성과 측정가능한 목표치(target)

목표(Objectives) 점검표					
목적(Goal) :	시책/사업 번호(Number) :				
	목표(objectives)번호 (Number) :				
점검 내용(Test Question)	#1	#2	#3	#4	#5
목표가 특별하고, 성취 가능하도록 되어 있는가?					
앞으로 프로세스에서 적용될 수 있도록 목표 측정이 완성되어 있는가?					
목표의 적극성과 도전성이 기획 기간과 사용가능한 자원을 고려하여 현실가능성과 목표달성에 부합되는가?					
당초 기대한 목표보다 특별한 결과가 나타났는가?					
특정기간 동안 목표가 완성되었는가?					
목표가 설명 가능하도록 정리(identified) 되어 있는가?					
목적(goal)달성을 위해서 목표(objective)가 완성되어 있는가?					
목표가 대부분 사업예산(program's budget)에 반영되고 있는가?					

## 6. 성과측정 점검표

### 1) 성과측정 : 결과(results)와 확실한 책임성을 측정함

성과측정 점검표					
목적/목표(정책) 번호(Goal Numbers) :	시책/사업 번호(Number) :				
	성과측정 :				
점검내용(Test Question)	#1	#2	#3	#4	#5
성과측정과 미션이 연계되어 있는가?					
성과측정과 목적이 연계되어 있는가?					
성과측정과 목표가 연계되어 있는가?					
조직관리에 성과측정결과를 활용하는가?					
성과측정을 위해서 정확성과 신뢰성 있는 자료의 수집이 가능한가?					
성과측정에 있어서 예산항목(unit), 시책(program), 사업(subprogram)의 핵심결과(key result)가 정확하게 반영되어 있는가?					
최소한의 단일 핵심 성과측정이 개개의 목적(goal)에 있는가?					

## 7. 집단 측정 양식

구분	내 부	외 부
투입 (input)		
산출 (output)		
결과 (outcome)		
효율성 (efficiency)		
우수성 (quality)		

## 8. 선택 항목간 행렬(Matrix) 양식

측정	목적/목표 정렬	고객의 중요도	수집의 용이성	관리의 중요도	전체(total)
#1					
#2					
#3					
#4					
#5					
#6					
#7					
#8					
#9					
#10					
#11					
#12					
#13					
#14					
#15					

### 9. 성과측정 요약 양식(form)

※주의사항 :

- 1) 평가(estimated) : 성과측정 정보가 현재 회계연도인 경우
- 2) 실재(actual) : 성과측정 정보가 과거 3년간 회계연도인 경우
- 3) 기대(expected) : 성과측정 정보가 앞으로 확실한 3년간 회계연도인 경우

성과측정 요약 양식	
시책 / 사업명 _____	
시책/사업 #: _____	발송: 미션(ML) _____ 시책 _____ 사업 _____
담당자 명: _____ 전화번호 #: _____	
성과측정	
과거 추진실적(연.월): _____	
성과측정 제목:	성과측정 정의:
유형: 투입_산출_결산_효율성_우수성_	핵심용어 정의:
핵심 성과측정: 부서_사업/세부사업_번호_	
수집: 월_일_년도_비교_	
요구사항 보고:	
성과측정 산정 방법:	자료출처(Data Source(s)):
성과 목표치 설정을 위한 벤치마킹을 수행한 적이 있는가? 예 _____ 아니오 _____	
벤치마킹한 자원/기준:	
자료수집/이슈의 함의:	
정보 설명:	

## 10. 추진계획 점검표

- 1) 추진계획(Action Plan) : 목표(objective)에 부합된 전략, 단계 그리고 자원(resources)에 대한 상세한 설명

추진계획 점검표					
목적(Goal) 번호(Numbers) :	시책/사업 번호(Number) :				
점검 내용(Test Question)	#1	#2	#3	#4	#5
추진계획에 정해진 기간이 포함되어 있는가?					
추진계획에 중요한 단계가 취소된 것은 없는가? (예, 통제여부, 절차와 과정의 포함)					
성공적인 추진계획을 위한 책임성이 부여되었는가?					
추진계획의 성취를 위해서 추가적인 자원이 필요한가? 그렇다면 추가적인 자원을 어떻게 배정할 것인가?					
상세한 일정계획이 추진계획에 충분하게 포함되어 있는가?					
목표(objective)가 추진계획에 도움이 되었는가?					
추진계획이 목적(goal)과 연관되어 있는가?					

## 11. 시책 및 사업 평가표

- 1) 시책(program) : 명확하게 정의된 미션을 성취하기 위한 결과로서 그룹별 행동
- 2) 사업(project) : 상위 사업인 시책의 이해와 분석을 바탕으로 분리된 두 가지 이상 전체 요소가 포함된 사업

점검표					
예산 과목명 :	시책/사업 번호(Number) :				
점검내용(Test Question)	#1	#2	#3	#4	#5
당해 자치단체의 중-장기계획에 명시된 시책/사업이 있는가?					
시책/사업은 상위 계획 또는 지역숙원과제와 연계되어 있는가?					
타 부서에 추진하는 사업과 추진목적의 유사성이 존재하고 있는가?					
시책/사업의 추진기간이 예산회계주기와 부합하는가?					
시책/사업의 추진에 필요한 예산은 적정하게 고려하여 편성하였는가?					

## 12. 자료 수집 양식(예시- 1)

고객 불만사항					
기간	비용이 지불되지 않는 청구	비용이 잘못된 경우	늦은 보상 (payment)	문서 소실	기타(other)
#1주					
#2주					
#3주					
#4주					
#5주					
전체:					

## 12. 자료 수집 양식(예시- 2)

비용이 지불되지 않는 청구				
기간	불명확하게 기입된 경우	청구에 대한 분쟁의 정도(amount)	사인이 없는 경우	기타(other)
#1주				
#2주				
#3주				
#4주				
#5주				
전체:				

## 12. 자료 수집 양식(예시- 3)

기간				
#1주				
#2주				
#3주				
#4주				
#5주				
전체:				

예산개혁에 요구된 문서(DOCUMENTS)					
부서(Agency) 전략기획	목적(purpose)/설명	사용자	재정데이터	성과측정	해당 기간 (due date)
포함: 미션, 설명, 내부/외부 과업; 전략 이유; 부서-광범위한 목적; 목표; 성과측정; 종합 자금 (fund)와 FTE 포지션(position) 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제공되는 문서의 최종 목록</li> <li>· 명확한 전략 이유와 미래의 조직전체적인 방향 수립</li> <li>· 전체적인 수준의 중요성을 증진하기 위한 정의된 이슈</li> <li>· 전체적인 사업/세부 사업 구조를 상위하달식(top-down) 접근</li> <li>· 목적이 사업에 반영되어 함(goals may cross program lines)</li> <li>· 관점; 사업과 예산의 우선순위의 전략방향 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 출판된 최종 목록</li> <li>· O S P B 와 JLBC 관료</li> <li>· 공중 (the public)에 제공되는 것</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 재원 포함; 예산 요구사항에 맞는지 확인 (matches).</li> <li>예, 1998년 4월 1일 계획이 기입되어야 함</li> <li>F Y 1 9 9 7 년 , F Y 1 9 9 8 특별지출금과 F Y 1 9 9 9 요구사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 결과지향적인 성과측정이 핵심임</li> <li>· 과거, 현재, 3년 이상의 미래.</li> <li>예, 1998년 4월 1일 계획이 기입되어야 함</li> <li>F Y 1 9 9 7 , F Y 1 9 9 8 , F Y 1 9 9 9 , F Y 2 0 0 0 , F Y 2 0 0 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 매년 4월 1일</li> <li>· 내부적으로 이용된 사항을 매년 업데이트</li> </ul>
사업 또는 세부 사업의 전략기획	목적(purpose)/설명	사용자	재정데이터	성과측정	해당 기간 (due date)
포함: 미션, 설명, 내부/외부 과업; 내부와 외부의 목적; 목표; 성과측정; 종합 자금(fund)과 FTE 포지션(position) 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 제공되는 문서의 최종 목록</li> <li>· 미래 방향 수립과 이를 달성하기 위한 개별 부서의 사업과 세부사업</li> <li>· 전략기획 (strategic planning)의 하위상달식(bottom-up) 접근</li> <li>· 시각; 모든 제1위(primary)의 행동 또는 전략적 방향이 목적에 반영</li> <li>· 부서의 전략계획을 증진하기 위한 보편적인 이슈</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 출판된 최종 목록에 있는 핵심정보</li> <li>· 제1위(primary)의 내부적인 부서의</li> <li>· Authorization Review (PAR) 프로세스 프로그램 통하여 O P S B 와 JLBS 관료가 평가프로그램 사용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 재원 포함; 예산 요구사항에 맞는지 확인 (matches).</li> <li>예, 1998년 4월 1일 계획이 기입되어야 함</li> <li>F Y 1 9 9 7 년 , F Y 1 9 9 8 특별지출금과 F Y 1 9 9 9 요구사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 모든 성과측정 포함</li> <li>· 과거, 현재, 3년 이상의 미래.</li> <li>예, 1998년 4월 1일 계획이 기입되어야 함</li> <li>F Y 1 9 9 7 , F Y 1 9 9 8 , F Y 1 9 9 9 , F Y 2 0 0 0 , F Y 2 0 0 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 4월 1일에 사전에 준비</li> <li>· 내부적인 이용 또는 PAR 프로세스의 사항을 매년 업데이트</li> </ul>

예산개혁에 요구된 문서(DOCUMENTS)					
최종목록 (master list)	목적(purpose)/ 설명	사용자	재정데이터	성과측정	해당 기간 (due date)
포함: 부서 내부/ 외부 과업과 전략 적 이슈; 부서, 사 업과 세부사업의 미션, 설명, 내부 와 외부 목적; 목 표; 성과측정; 중 합 자금(fund)과 FTE 포지션 (positon) 정보	<ul style="list-style-type: none"> <li>공익이 포함된 문서 제공 입법권자, 통치자 다른 주의 정책 수립자(maker)가 모든 주 정부의 사업의 부서 전략 계획에 도움을 주어야 함</li> <li>과거 회계연도와 현 회계연도, 3년 미래의 회계연도의 프로세스를 보여줌</li> <li>재정정보가 결합된 예산 항목/사업 전략 계획</li> <li>핵심 목적과 성과 측정이 끝난 부서/사업 전략계획</li> <li>인터넷이 가능 여부 (www.state.az.us/ospb/(클릭))</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>O S P B 와 JLBC 관료</li> <li>주지사과 입법권자</li> <li>공 중 ( t h e public)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>어디서든지 적용가능한 법령에 근거한 재원문구</li> <li>모든 재원자원 포함; 예산 요구사항 맞는지 여부</li> <li>예, 최종목록 정보에 의거한 1998년 4월 1일이 포함: F Y 1 9 9 7 , F Y 1 9 9 8 , F Y 1 9 9 9 , F Y 2 0 0 0 , F Y 2 0 0 1</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>핵심 결과지향적으로 부서, 사업과 세부사업 성과측정</li> <li>과거, 현재, 3년 이상의 미래. 예, 1998년 4월 1일 계획이 기입되어야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>매년 4월 1일</li> <li>매년 7월 1일 OSPB 발표 (Publishes)</li> </ul>
예산 요구사항	목적(purpose)/ 설명	사용자	재정데이터	성과측정	해당 기간 (due date)
포함: 부서 미션; 사업/비용 센터 미션, 설명; 최종 사업목록에 출판 된 모든 자료가 포 함되어 부서 목적 과 핵심 성과측정	<ul style="list-style-type: none"> <li>미션 수행을 위한 부서의 재원 요구 사항</li> <li>사업의 정당성 제공</li> <li>인구통계학적이거나 심각한 이슈가 연결된 전략계획에 의한 적정한 수준으로 예산증가</li> <li>1998년 9월부터 2년마다 요구함</li> <li>공기: 전략계획에 의한 현재 사업 구조와 운영예산 비용 센터와 맞는지 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>예산 발전 권고를 위해서 이용하는 OSPB와 JLBC 관료</li> <li>내부적으로 이용하는 부서</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>합법화된 상세한 재정정보 요구사항.</li> <li>1998년 9월 1일에 FY2000와 FY2001의 2년간 요구사항 포함 F Y 1 9 9 8 , F Y 1 9 9 9 , F Y 1 9 9 9 , F Y 2 0 0 0 과 F Y 2 0 0 1 요구 사항</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한 페이지로 핵심 결과지향적인 부서 성과측정 요약</li> <li>사업/비용 센터 (Center) 성과 측정</li> <li>지난 3년간, 현재, 2년간 미래년도. 예, 1998년 9월 1일에 앞으로 FY1996, F Y 1 9 9 7 , F Y 1 9 9 8 , F Y 1 9 9 9 , F Y 2 0 0 0 , F Y 2 0 0 1가 포함 되어야 함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1998년 9월 1일에 모든 예산 항목</li> <li>1998년부터 매년 제출</li> </ul>

지방자치단체 성과관리 전략계획 구축방안

---

발행일 : 2006년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel : 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 부국문화인쇄사

Tel. 2268-9254~5

---

※출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-288-9