

# 기 획 실 무

시·도 공무원교육원

## 공무원 윤리헌장

우리는 영광스러운 대한민국의 공무원이다.

오늘도 민족중흥의 최일선에 서서 겨레와 함께 일하며 산다.

이 생명은 오직 나라를 위하여 있고, 이 몸은 영원히 겨레위해 봉사한다.

충성과 성실은 삶의 보람이요, 공명과 정대는 우리의 길이다.

이에 우리는 국민 앞에 다하여야 할 숭고한 사명을 민족의 양심으로 다지며,  
우리가 나가야 할 바 지표를 밝힌다.

우리는 민족사적 정통성 앞에 온 신명을 바침으로써 통일 새시대를 창조하는  
역사의 주체가 된다.

우리는 겨레의 엄숙한 소명앞에 솔선 헌신함으로써 조국의 번영을 이룩하는  
민족의 선봉이 된다.

우리는 창의적 노력으로 최대의 능력을 발휘함으로써 민주한국을 건설하는  
국가의 역군이 된다.

우리는 불의를 물리치고 언제나 바른 길만을 걸음으로써 정의사회를 구현하는  
국민의 귀감이 된다.

우리는 공익 우선의 정신으로 국리민복을 추구함으로써 복지국가를 실현하는  
겨레의 기수가 된다.

## 공무원의 신조

1. 국가에는 헌신과 충성을
1. 국민에겐 정직과 봉사를
1. 직무에는 창의와 책임을
1. 직장에선 경애와 신의를
1. 생활에는 청렴과 질서를

# 목 차

들 어 가 며 .....	3
<b>제1장 기획의 일반이론</b> .....	5
<b>제1절 기획의 의의</b> .....	5
1. 기획의 개념 .....	5
2. 기획의 효용과 역할 .....	8
3. 기획의 유형 .....	10
4. 기획의 한계 .....	14
<b>제2절 기획의 발달</b> .....	18
1. 기획의 발달배경 .....	18
2. 기획에 대한 찬반이론 .....	22
<b>제3절 전략적 기획</b> .....	25
1. 전략적 기획의 다양한 접근법 .....	25
2. 전략적 기획의 효용과 한계 .....	33
<b>제4절 기획과정과 기획분석기법</b> .....	36
1. 기획과정 .....	36
2. 기획분석기법 .....	66
3. 성과지표(Performance Indicator) .....	86

<b>제2장 기획실무</b> .....	94
<b>제1절 기획의 노하우(Know-how)</b> .....	94
1. 기획발상 .....	95
2. 기획보고서(Report)의 작성 .....	100
3. 기획서 제안(Presentation) .....	116
4. 노하우 +플러스 .....	118
<b>제2절 실무 기획보고서 작성의 실제 사례</b> .....	127
1. 메모(쪽지) 보고서 작성 .....	129
2. 반쪽 보고서 작성 .....	131
3. 1매 보고서 작성 .....	133
4. 주간(월간) 업무보고서 .....	136
5. 연간 업무보고(계획)서 .....	163
6. 정책(단위사업)추진보고서 작성 .....	219
7. 출장결과보고서 작성 .....	239
8. 의회답변서 작성 .....	242
9. 언론 보도자료 작성 .....	247
10. 인터뷰 및 대담자료 작성 (라디오,TV 등) .....	255
11. 토론회 발표자료 작성 .....	258
12. 서한문(감사,당부,협조) 작성 .....	266
13. 연설문(격려사/환영사/축사) 작성 .....	270
14. 시나리오 작성 (행사진행/업무보고) .....	277
15. 축전·조전 메시지 작성 .....	300

## 들 어 가 며

우리는 “모든 것이 기획”이라 할 만큼 일상생활에서부터 사회경제적 행위, 국가발전에 이르기까지 기획이 보편적이고 기본적인 행위양식으로 존재하는 “企劃의 時代”에 살고 있다.

예를 들면, 개인이 TV를 한 대 구매하는 경우에도 값싸고 질 좋은 TV를 구매한다는 목표를 설정하고, 이를 위해 인터넷의 관련사이트를 검색하거나 잡지 구독 또는 대리점 방문 등을 통해 조사를 하게 되며 여러 가지 종류의 TV를 놓고 성능의 장·단점과 가격 등을 꼼꼼하게 비교·평가하여 가장 마음에 드는 TV를 선택하게 된다. 이와 같이 일상의 작은 행위 하나를 하는데 있어서도 우리는 거의 무의식적으로 일련의 기획과정을 거친다. 그렇다면, 사회를 구성하고 있는 크고 작은 조직과 단체, 행정기관이 어떤 의사결정을 하는 데 있어서 기획의 개념을 사용하지 않을 수 없다는 사실은 너무나도 당연하다.

특히, 민간부문의 규제·조정·지원을 통하여 제한된 자원의 효율적인 배분과 사회적 가치를 창출하는 행정에 있어서 기획의 역할과 그 중요성에 대해서는 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 연말에 다음 년도의 신규시책을 개발하여 사업계획을 마련하는 일에서부터, 연초에 세부시행계획을 수립하고 직접 업무를 수행하는 일, 그리고 주변환경으로부터 아이디어를 얻어 무엇인가 개선해야 할 일을 찾아내는 일 등에 이르기까지 끊임없이 반복적으로 기획과 관련된 행위를 하지 않을 수 없는 것이다.

또한, 우리가 속한 조직의 기관장 또는 국·과장의 지시에서 비롯되었든, 지방자치단체장의 공약 또는 지시사항에서 비롯되었든, 아니면 국회나 지방

의회, 시민단체나 언론 등의 압력에서 비롯되었든 상관없이 무엇을 해야 할 것인가와 그것을 어떻게 수행해야 할 것인가를 보고서의 형태로 만들어 상관들에게 제시해야 할 상황을 자주 맞이하게 된다.

이와 같이 기획은 결코 기획담당 부서에서만 이루어지는 것이 아니라 모든 부서에 걸쳐 광범위하게 그리고 공통적으로 일어나는 행정과정의 일부분이다. 따라서 기획능력은 공무원으로서 제 역할을 다하기 위해서 누구나 갖추어야 할 기본소양의 하나라고 할 것이다.

이 교재는 바로 이러한 문제인식 즉 “어떻게 하면 실무적인 기획능력을 제고시킬 수 있는가”라는 문제의식을 갖고 기획에 관한 일반이론을 먼저 살펴본 뒤 기획에 관한 발상을 하고 이를 보고서로 표현하며 실제로 상관에게 보고(표현)하는 실무기획 능력의 향상에 초점을 맞춰 작성하였다.

# 제1장 기획의 일반이론

## 제1절 기획의 의의

### 1. 기획의 개념

#### 가. 기획의 정의

기획은 조직사회에서나 생활주변에서 널리 활용되고 있음에도 불구하고 정확한 의미와 개념에 대해 충분한 합의가 이루어지지 못한 상태에 있다. 기획이라는 말보다는 계획이 친숙하기 때문에 두 용어를 구분하지 않고 부르는 경우가 흔하다. 완전한 합의가 이루어진 것은 아니지만 일반적으로 계획을 하는 과정을 기획이라고 본다. 이는 plan을 계획으로, planning을 기획으로 번역하는 경우이다. 즉, 기획은 계획을 수립·집행하는 과정이며 계획은 기획을 통해 산출(output)된 결과(end-result)라는 것이다.

보다 구체적으로 기획에 대한 올바른 정의는 무엇인가? 지금까지 정책학, 행정학 등 관련분야에서 수많은 정의가 내려졌으며 기획을 어떤 차원에서 볼 것이냐, 어떤 부문을 강조하느냐에 따라 다양하게 설명할 수 있다.

먼저, 일반적·개인적 차원에 중점을 두어 기획을 단순히 문제해결의 과정으로 보는 견해로 예를 들면 Chadwick<sup>1)</sup>의 경우에는 장래에 관해 미리 사고(forethought)하는 과정으로 규정했다.

두 번째로, 행정 또는 관리를 “POSDCORB”<sup>2)</sup> 라는 7단계 과정으로 설명하고 있는 고전적 조직이론에서는 기획을 첫 단계로 내세워 그만큼 중요시

---

1) George Chadwick, A Systems View of Planning(Oxford : Pergamon Press, 1971), p.15.

2) POSDCORB란 기획(Planning), 조직화(Organizing), 인사(Staffing), 지휘(Directing), 조정(Coordinating), 보고(Reporting), 예산(Budgeting)의 약자임

했고 Koontz와 O'Donnell<sup>3)</sup>의 경우 기획은 여러 대안 가운데 목표, 예산, 절차, 사업계획 등을 선택하는 관리자의 기능이라고 규정했다.

그리고, Waterston이나 Merriam<sup>4)</sup>과 같은 발전론자들은 기획을 사회변화 및 국가발전의 도구인 점을 강조했다.

또한, 정책학(policy science)의 태두이면서 기획의 개념을 정립하는데 크게 기여한 Y. Dror<sup>5)</sup>는 “기획이란 보다 나은 수단으로 목표를 달성하기 위하여 장래의 행동에 관해 일단의 결정을 준비하는 과정”이라고 정의하고 있다.

Dror의 기획에 관한 정의를 토대로 기획이 내포하고 있는 본질적인 요소를 추출하여 종합해 보면 다음 7개 요소로 집약된다.

- ① 기획은 하나의 과정(process), 즉 계속되는 활동이다.
- ② 기획은 준비하는(prepare) 과정이다.
- ③ 기획은 일단의 복합적인 결정(a set of decisions)을 대상으로 한다.
- ④ 기획은 행동지향적인(action or execution-oriented) 활동이다.
- ⑤ 기획은 미래지향적(future-oriented) 활동이다.
- ⑥ 기획은 목표를 성취하기 위한 활동이다.
- ⑦ 기획은 최적의 수단을 강구하는 과정이다.

## 나. 기획과 유사개념

기획과 비슷한 의미를 갖고 있어 실제 사용상 혼동을 빚고 있는 대표적인 개념으로는 정책, 예측, 체제분석(system analysis), 예산 등이다.

---

3) Harold Koontz and Cyril O'Donnell, Principles of Management : An Analysis of Managerial Functions(N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1959), p.453.

4) Charles E. Merriam, "The National Resources Planning Board", in George B. Galloway and Associates, *Planning for America* (New York : Henry Halt & Co., 1941), p.489

5) Yehezkel Dror, "The Planning Process : a Facet Design, " *International Review of Administrative Sciences*, vol.XXIX, No.1(1963), p.46~58.

### 1) 정책(policy)

기획과 정책의 관계는 양자가 갖는 본래의 의미를 어떻게 이해하느냐에 따라서 달라질 수 있다. 우선 정책은 계획된 행동과정을 말하며 공익을 달성하기 위해서 주로 정부기관에 의해 복합적 사회집단의 상호조정을 거쳐 도달해야 할 결정으로써 적용범위가 넓고 파급효과가 지속적인 결정을 의미하며, 주로 공권력이 포함된 행위의 지침을 말한다. 그에 비해 기획은 정책보다 특정성·구체성을 띤다는 점에서 상대적인 차이가 있다.

### 2) 체제분석(system analysis)

기획과 체제분석·OR 등의 관리과학 사이에는 유사점이 많다. 근본적으로 과학적·합리적으로 문제를 해결해보자는 기본적인 접근방법 면에서 공통성을 갖고 있다. 하지만 일반적으로 체제분석은 단기적이고 교정적이며 일원적인 문제를 대상으로 하는 반면, 기획은 복합적이며 장기적인 문제를 다룬다는데 상대적인 차이가 있다.

### 3) 예산(budgeting)

예산은 1년간의 수입·지출의 예정표로써 화폐 단위로 표현한 것이다. 기획과 예산은 상호 보완적인 관계에 있으며 기획 없는 예산은 자원낭비에 불과하고, 반대로 예산의 뒷받침 없는 기획은 비현실적인 미래예측에 불과하다고 할 수 있다.

### 4) 예측(forecasting)

기획은 미래의 상황이 예측 가능하다는 것을 전제로 하고 있다. 그러나, 예측은 기획을 위한 필수적인 하나의 요소라는 점에서 기획과 구별된다.

## 2. 기획의 효용과 역할<sup>6)</sup>

### 가. 효과적인 문제대응과 체계적인 미래대비

현대사회는 “소용돌이의 장(turbulent field)”이라고 할만큼 나날이 복잡·다변화하고 급변하는 상황에 직면하고 있다. 이러한 현실 속에서 기획은 마치 망망대해를 항해하는 배의 ‘키’와 같은 역할을 하게 된다. 즉, 현재의 문제에 대해 효과적으로 대처하고, 국가와 사회를 바람직한 미래를 향해 체계적으로 이끌어 가는 ‘준거틀(reference tool)’로서 작용하게 되는 것이다. 경제사회개발 5개년 계획, 국토개발계획 등 정부의 각종 종합계획 등이 이러한 기능을 수행하는 계획들이다.

### 나. 조직을 효율적으로 지휘·통제하는 수단

조직은 기획과정을 통해 목표를 설정하고 가용자원·인력 등 제반요소(input)를 목표달성에 기여하는 방향으로 동원하고 조직화하여 조정·관리를 수행해 나가게 된다. 특히 기획은 목표달성과정에서 부서나 개인의 실적을 평가하고, 그 결과를 반영하여 보완·개선하는 환류(feedback)를 통해 조직의 제반 활동이 계획과 일치되도록 통제해 나가는 등 유용한 관리수단이 된다.

또한 기획에 의해 조직내의 전반적인 업무수행상황이 파악됨으로써 효율적인 관리활동의 토대가 되며 조직내 건설적인 일체성(constructive identification)과 조직이 가지는 잠재적 능력을 향상시키게 된다.

---

6) 기획의 효용과 역할에 대해서는 Preston P. le Breton & Dale A. Henning, P.3~13. 참조

#### **다. 효율적인 가용자원 사용으로 자원의 낭비 방지**

기획은 여러 가지 대안 중 인적·물적 낭비를 최소화하는 방안을 선택하게 함으로써 비용을 절약하고 자원을 효율적으로 사용할 수 있게 하는 기능을 한다. 또한 기획은 개별적 또는 단편적 활동보다 종합적 활동을 촉진시켜 업무의 흐름을 보다 전체적인 효율성 하에서 적절히 배분하고, 집행에 있어서 오류와 시행착오를 줄여준다.

즉, 즉흥적인 판단에 의한 위험성을 배제하고 계획성 있는 행동 및 그 행동의 지속성을 확보한다. 뿐만 아니라 초기의 계획수립을 위한 경비는 물론, 의도하는 활동에 소요될 경비 전액을 통틀어 고려할 수 있는 능력을 키워준다.

#### **라. 정책수행과 행정의 안정화에 기여**

행정에 있어서 시행착오를 배제하고 일관성 있는 정책을 지속적으로 수행해 나가려면 장기적인 전망 아래 수립된 계획이 요청된다. 기획을 통하여 뚜렷한 발전목표와 방향을 견지한다면 조령모개(朝令暮改)식의 정책변경이나 방침변경은 일어나지 않을 것이다. 또 확정·공표된 계획이 있다면 최고정책결정자가 경질된다 하더라도 마음대로 정책이나 방침을 변경하기가 곤란하여 정책의 안정성을 높이는 역할을 하게 된다.

#### **마. 변화와 개혁을 촉진하는 계기<sup>7)</sup>**

여건의 변동에 따라 수동적으로 대응책을 강구하는 것이 아니라 변화를 미리 예견하여 능동적으로 대처하고, 나아가서는 변화를 기획함으로써 발전을 촉진하는데 기여한다.

---

7) 김신복, 노화준, 전게서 p.14~15.

## 바. 국가발전의 효과적인 수단<sup>8)</sup>

지난 '60~'70년대 국가개발계획을 통해 우리나라가 고도의 압축성장을 할 수 있었던 것처럼 종합적인 개발계획은 효과적인 국가사회발전의 수단이 된다. 2차 세계대전 이후 많은 신생국가들은 인적·물적 자원이 부족한 여건에서 급속한 근대화를 추구하게 되었는데, 이 과정에서 중·장기적인 국가종합개발계획을 수립하여 강력히 추진해 오고 있다.

## 3. 기획의 유형

기획은 그 대상이나 업무목적, 성질 또는 기간의 장단 등에 따라 그 유형을 달리한다. 기획유형을 분류함에 있어 원칙이나 기준 자체가 매우 유동적이라고 생각되나 여기서는 일반적으로 적용되고 있는 기획유형을 제시한다.

구분	기간	지역수준	대상분야	강제성 정도	고정성 여부	이용 빈도	계층(차원)별
종류	단기 중기 장기	지방 지역 국가 국제	경제 사회 물적 방위	중앙집권적 경쟁적 사회주의 민주적 경쟁유도 유도, 예측	고정 연동	단용 상용	정책기획 전략기획 운영기획

### 가. 기간별 분류

#### 1) 단기계획(Short-term plan)<sup>9)</sup>

일반적으로 단기계획은 3년 미만의 계획을 가리키는데, 계획과 현실과의 괴리가 적기 때문에 실현가능성(feasibility)이 높다는 장점이 있는 반면, 장기적인 조망 아래 구조적인 변동이나 획기적인 발전을 기대하기 힘들다는

8) 김수영, 전계서 p.21

9) 권영찬, 「기획론」(서울 : 법문사, 1985), p.109~113

단점이 있다.

전형적인 단기계획은 연차계획(annual plan)으로, 연차계획은 대체로 중·장기계획을 집행하기 위한 운영계획(operative plan)의 성격을 띠며, 예산과 연결된 구체적인 실천계획의 역할을 한다.

## 2) 중기계획(Medium-term plan)

중기계획이란 3년 내지 7년을 대상기간으로 하는 계획으로 5개년계획이 가장 일반화되어 있으며, 장기계획을 위한 실제적인 목표를 설정하고 단기계획에 대한 기준이나 지침을 제공한다. 정부나 지방자치단체의 중기 지방재정계획이 여기에 해당된다.

## 3) 장기계획(Long-term plan)

장기계획은 대체로 10년 내지 20년에 걸친 계획기간을 가지며, 실제로는 계획이라기보다 전망(perspective)의 성격이 강하고 기본방향과 지침을 제시하는데 더 큰 의의가 있다. 그러므로 장기계획은 여러개의 중기 또는 단기계획으로 세분하여 집행되는 경우가 많다. 장기계획의 예로서는 네덜란드의 20년계획(1950~1970), 옛 소련의 20년계획(1961~1980), 이탈리아의 바노니(Vanoni)계획(1955~1964) 등이 있다.

장기계획은 장기적인 발전전망과 비전(vision)하에 구조적인 변화와 지속적인 개발을 추진할 수 있다는 장점이 있는 반면, 구체성이 결여되어 집행계획으로서의 실용성(practicality)이 약하고 계획기간이 경과함에 따라 실제와 괴리되기 쉽다는 문제점이 있다.

그런데 단기·중기·장기계획 등의 경우 실제로 계획기간을 몇 년으로 설정할 것인지에 대해서는 국내·외적인 상황과 여건, 계획대상의 투자 회수기간(payback period), 미래예측의 기법개발과 타당하고 정확한 장기계획을

수립할 수 있는 기획역량, 계획의 수립목적과 용도 등을 감안하여 결정하여야 한다.

## **나. 지역수준별 분류**

계획의 지리적 대상(geographical coverage)에 따른 분류도 여러 가지로 제시되고 있으나, 대체로 다음과 같은 순위에 따라 구분할 수 있을 것이다.

### **1) 지방계획(Local plan)**

도시 또는 농촌의 지역사회(community)단위 즉, 시·군 단위의 계획으로 통상의 도시계획 및 농어촌개발계획이 대부분 여기에 속한다.

### **2) 지역계획(Regional plan)**

지역간의 균형적·중점적 발전을 위해 국토를 일정한 기준에 의해 수개의 권역으로 나누어 開發圈 또는 企劃圈(planning region)을 설정할 수 있다. 지역계획은 이와 같이 설정된 권역들을 대상으로 한 개발계획이며 낙후지역의 개발, 특정지역의 전략적인 개발 등을 목적으로 한 국가계획의 하위계획이라고 할 수 있다.

### **3) 국가계획(National plan)**

국가 전체를 지역적 대상으로 하는 계획으로 가장 일반적이며 주로 경제개발, 사회개발, 국토개발 등에 중점을 둔다.

### **4) 국제계획(International plan)**

복수의 국가와 관련된 국제수준의 계획으로 인더스강 유역 개발계획, 루

르지역 석탄개발계획 등 여러 국가가 인근에 있는 지역의 공동개발을 위한 것과 지역기구 또는 국제기구가 중심이 되어 회원국가들의 협력과 공동의 번영을 위한 계획을 수립하는 경우이다.

#### **다. 대상분야별 분류**

기획의 대상분야에 따라 Pfiffner<sup>10)</sup>는 ①경제·사회기획(economic and social planning) ②물적기획(physical planning) ③행정기획(administrative planning)으로 구분하고 있으며, Galloway는 ①자원기획(resource planning) ②경제기획 ③사회기획 ④지역기획 ⑤방위기획(defense planning) 등 5개 분야로 구분하고 있다.

#### **라. 강제성 정도별 분류<sup>11)</sup>**

계획이 중앙에 의해서 어느 정도 일방적으로 수립되고 집행되는가 하는 강제성 정도에 따라 ①중앙집권적 강제기획 ②경쟁적 사회주의기획 ③민주적 경쟁기획 ④유도기획 ⑤예측기획 등으로 구분된다.

#### **마. 고정성 여부별 분류**

계획기간을 집행이 끝날 때까지 고정시키느냐 또는 집행과정에서 변경하느냐에 따라 고정계획과 연동계획으로 나눌 수 있다.

##### **1) 고정계획(Fixed plan)**

대부분의 개발계획들은 계획기간을 고정시키고 있으며, 우리나라의 제1차

---

10) 김수영, 전계서 p.24~27

11) 김수영, 전계서 p.123~126

(1962~1966) · 제2차(1967~1971) · 제3차(1972~1976) 5개년 계획들이 전형적인 예이다.

## 2) 연동계획(Rolling plan)<sup>12)</sup>

계획 집행상의 융통성을 유지하면서 지속적인 수정·보완을 위해, 장기계획 또는 중기계획의 집행과정에서 매년 계획내용을 수정·보완하되 계획기간을 계속해서 1년씩 늦추어 가면서 동일한 연한의 계획을 유지해 나가는 제도이다. 예를 들면, 제4차 경제개발 5개년계획(1977~1981)의 경우, 제1차년도인 77년말에 한 해 동안의 집행결과와 여건의 변동을 감안하여 계획을 수정하되 다시 1978년에서 1982년에 걸친 새로운 5개년계획을 수립하였다.

그 후에도 매년도 종료일에 동일한 절차가 반복됨으로써 시작년도가 없어지는 대신 마지막 연도에 한 해가 추가되어 항상 5개년 계획이 유지되지만 계획기간은 연속적으로 이동하게(roll forward) 되는 것이다.

연동계획은 장기적인 비전과 미래설계 속에서 구조적인 변화를 기할 수 있는 장기계획의 장점과, 계획의 실현 가능성(feasibility)과 타당성이 높은 단기계획의 장점을 결합시키려는 시도라 할 수 있다.

## 4. 기획의 한계

기획은 여러 가지 측면에서 국가나 사회의 발전을 촉진하는데 지대한 공헌을 한다. 그러나 실제로 개발계획을 수립·추진하는 데는 몇 가지 현실적인 어려움과 한계에 직면한다. 그 대표적인 제약요인들을 살펴보면 다음과 같다.

---

12) 김신복, 「발전기획론」(서울 : 박영사, 1986) p.147

### **가. 미래예측의 한계성**

미래는 본질적으로 불확실(uncertain)하고 가변적이다. 따라서 미래를 정확히 예측한다는 것은 사실상 불가능한 일이다. 최근에 계량적인 예측기법들이 일반화되고 컴퓨터를 이용하여 종래보다 훨씬 많은 변수들을 고려할 수 있게 되었지만 관련되는 변수들이 너무 많고 대부분이 통제할 수 없는(uncontrollable) 것이어서 예측은 더욱 어려워진다. 개발기획은 이러한 예측들을 토대로 이루어지는 것이기 때문에 부정확한 예측은 곧 수립되는 계획의 타당성과 합리성을 저하시키게 된다.

### **나. 자료 및 정보의 부족**

장래에 관한 예측과 합리적인 정책결정을 위해서는 축적된 통계자료와 연구결과, 그리고 관련요인들에 관한 정보가 뒷받침되지 않으면 안 된다. 그러나 실제에 있어서는 체계적으로 수집·정리된 자료와 정보가 부족할 뿐 아니라 구비된 자료도 신뢰성이 낮은 경우가 많다. 따라서 예측이나 결정이 주먹구구식의 판단이나 직관에 의해서 행해지는 경우가 많게 된다.

### **다. 정치적 인식 및 행정적 지원의 부족**

개발기획이 성공적으로 추진되려면 정치지도자 및 고위행정가들이 기획의 중요성을 충분히 인식하고 필요로 하는 행정적·재정적 지원을 아끼지 말아야 한다. 그러나 대부분의 경우에 기획의 중요성이 소홀히 취급되고, 시급성에 있어서도 후순위로 밀리는 등 인식과 지원이 부족하며 계획도 모양 갖추기 차원에서 형식적으로 이루어지는 경우가 많다.

## **라. 기획자의 능력부족**

체계적으로 통합되고 실현 가능성이 높은 개발계획을 수립하자면 각 전문 분야의 지식은 물론 기획의 과정 및 기법에 관한 소양을 갖춘 기획자를 필요로 한다. 그러나 기획의 중요성에 대한 인식이 낮고 우수한 인재들이 기획업무의 담당을 기피함으로써, 결과적으로 능력이 부족한 기획자들에 의해서 계획이 수립되며 불합리한 기획방법에 의해서 실현 가능성이 낮은 개발 계획들이 작성되고 있다.

## **마. 예산 및 관리제도의 비효율성**

개발기획이 효율적으로 수립·집행되려면 예산지원과 관리능력의 뒷받침이 있어야 한다. 그러나 예산의 경직성, 투자재원의 상대적인 감소, 예산지출의 지연 및 과도한 통제, 예산기관과 기획부서와의 불협화음 등으로 개발 기획을 효율적으로 지원하지 못하고 있다. 오히려 예산이 기획의 우위에 서서 계획을 형식화하고 무의미하게 하는 결과를 초래하기도 한다.

## **바. 시간과 비용의 제약**

정밀한 자료분석과 다양한 대안의 검토를 거쳐 계획이 수립되자면 충분한 시간적 여유와 재정지원을 필요로 한다. 그러나 최단기간에 계획을 작성하여 조속히 성과를 내고 싶은 조바심이나 기획활동에 사용할 수 있는 자원의 제한성 때문에 불성실한 계획이 수립된다.

◀ 토론해 봅시다 ▶

1. 당신의 생활 속에서 기획이라는 의식없이 기획과정을 거쳐 이루어진 일들에 대해 사례를 들어 발표해 보자

☞ 예시) 주부의 시아버지 생신 준비, 중고 자동차 구입 등

2. “정책은 기획의 상위개념이다”라는 정의에 대해 당신의 견해를 펼쳐 보자

3. 당신은 기획의 미래가 어떻다고 생각하는가, 미래의 사회에서 기획이 수행할 수 있는 역할을 설명하고, 기획이 일상화되고 관료(행정가)의 활동으로 전환되고 있는 부문은 어떤 분야들인가?

4. 다음에 제시된 기획의 정의 가운데 옳지 않은 것은?

(1) 기획이란 무엇을 할 것인지 사전에 결정하거나 수행해야 할 과정 또는 방법을 구상하는 것이다.

(2) 기획은 일련의 선택을 함으로써 미래의 행동을 결정하는 과정이다.

(3) 기획이란 전문화된 기능으로써 전문적인 지식과 기술을 요하는 제도이다.

(4) 기획이란 시행착오를 거쳐 완성하는 것이다.

5. 기획기간을 정함에 있어 고려해야 할 사항은 무엇인가?

6. 연동계획제도의 기본철학과 장·단점은 무엇인가?

7. 기획의 현실적 한계는 어디에 있다고 보는가?

## 제2절 기획의 발달

### 1. 기획의 발달배경

엄밀하게 말하면 국가의 존재와 더불어 어떤 형태로든 계획을 수립하고 집행하는 활동은 있었을 것이므로 기획의 역사는 곧 국가의 역사와 같다고 할 수 있다. 특히 고대 그리스, 로마시대 국가의 각종 도시계획들은 그 규모나 수준이 결코 근대적인 계획에 뒤떨어지지 않았던 것으로 평가되고 있다.

그러나 기획이 하나의 공인된 제도로서 그 가치를 평가받기 시작한 것은 18, 19세기로 사회주의 사상의 등장 이 이에 상당한 역할을 하였다.

사회주의를 반대했던 근대민주주의시대 초기에는 기획제도가 발전할 수 없었으나, 1890년대에 접어들면서 자유방임사조가 지나친 자유경쟁을 불러 일으켰고, 그 결과로 무질서와 낭비가 심해지자 기획의 필요성이 대두된다. 또한, 1930년대의 경제 대공황은 정부를 비롯한 행정기능의 적극적인 역할을 요구하였고, 제2차 세계대전을 거쳐 오늘에 이르는 동안 정치적·경제적·사회적으로 기획은 중요한 의의를 갖게 되었다.

#### 가. 도시기획의 발전

도시기획은 인류사회와 더불어 시작되었고 고대 계획도시로는 기원전 3000년경 이집트의 피라밋 건설 때 동원된 노동자들을 수용하기 위해 만들어진 집단주거단지를 비롯하여 옛 그리스 집회광장 아고라(agora)와 중국·인도·한국 등 여러 나라의 수도 등에서 그 모습을 볼 수 있다.

근대 이후의 도시기획은 도시미화를 목적으로 하는 단계에서 도시기능을 강화하는 단계로, 그 후 토지이용기획을 확정하는 단계로 발전하여 왔다. 르 코르부제(Le Corbusier)<sup>13)</sup>의 파리계획(1922~1925), 아버크롬비(L.P. Abercrombie)

의 대런던계획(1944)<sup>14)</sup>, 피츠버그의 Golden Triangle계획<sup>15)</sup>, 파리의 데팡스(Defense)계획 등이 그 좋은 예이다.

## 나. 산업혁명과 사회주의 사상

18세기 중엽 영국을 중심으로 산업기술상의 혁신을 가져온 산업혁명과 Adam Smith의 이른바 “보이지 않는 손(invisible hand)”에 의한 자본주의 경제의 자동조절기능을 통한 경제발전은 전대미문의 사회적 변동과 근대산업문명을 가져오는 역사적인 계기가 되었다. 그러나 이에 못지 않게 인구의 도시집중, 빈부의 격차, 실업자의 양산 등 자본주의경제의 폐단이 드러나면서 Karl Marx를 시작으로 사회주의 사상은 체계적인 이론으로 자리잡기 시작했다.

이어서 1917년 볼셰비키 혁명에 의해 수립된 옛 소련은 국민경제의 계획화를 통하여 모든 시설과 생산수단을 국유화하기에 이르렀으며, 국가기획위원회(GOSPLAN)를 설치하여 1926년부터 제1차 5개년 계획을 수립하였다. 그 후 중국 등 다른 공산국가들도 중앙기획기구를 설치하고 경제개발계획을

---

13) 1887~ 1965, 스위스 라쇼드퐁 출생의 프랑스 건축가로 많은 저술과 도시계획 및 실제 작품을 통해서 국제적인 합리주의 건축사상의 기수가 됨. ‘집은 살기 위한 기계’라는 슬로건으로 상징되는 신선한 기계 미학이 일관되게 모든 작품에 투영됨. 주요 저술로는 <건축을 향하여>, <도시계획> 등이 있으며 한국인 제자로는 김중업(金重業)이 있음

14) 1944년, 도시계획가이며 건축설계사인 런던대학교의 L.P. Abercrombie 교수에 의해 작성된 계획으로 제2차 세계대전 때 심한 폭격을 입은 런던을 복구하기 위해 아래를 주요내용으로 하는 대런던계획을 작성. ①런던의 중부에서 반경 30마일 이내의 지역을 시가중심지·교외지대·녹지대·주변지대의 4개 지구로 나누고, ②중심부에 집중되어 있는 인구와 산업을 녹지대 밖의 신도시로 분산. 이러한 계획을 실천하기 위해 영국은 1945년에 ‘공업배치법(Distribution of Industry Act)’을 제정·공포. 이에 따라 런던 교외에 여러 개의 신도시가 건설되어 해마다 인구와 산업을 유치하고 있으나, 이로 인해 런던의 중심 시가지는 인구유출로 인한 공동화 현상과 세수 기반의 상실이라는 문제점을 야기

15) 미국 펜실바니아주 서쪽에 있는 대표적 철강도시인 피츠버그시의 엘레세니강과 머난거힐라강, 그리고 오하이오강 등 3개의 강이 한 곳에서 만나는 상업중심지구를 이르는 용어로 전통적 공업지역의 탈산업화와 서비스산업, 첨단산업으로의 산업구조조정을 통한 지역혁신(regional renewal) 계획을 말하는데, 특히 추진 과정에 있어 민관협력(private-public partnership)의 성공적인 사례로 꼽힘

실시하게 되었다. 이러한 이유로 한때 기획은 사회주의의 전유물로 이해되기도 하였다.

#### **다. 자유방임주의의 반성**

19세기 경제적 개인주의를 바탕으로 한 자유방임주의시대에는 국가의 역할이 이른바 ‘최소의 행정이 최선의 정부(Government is best when governing least)’ 라는 말로 표현되듯이 사회질서 유지와 재산보호, 국토방위로만 제한되고 개인생활 영역에는 일절 간섭을 하지 못하였다.

그 결과 1890년대에 접어들면서 시장경제는 무제한의 자유경쟁상태로 몰입되었고, 이는 곧 무기획으로 인한 자원의 낭비를 유발시켰던 것이다. 이러한 상황에서 국가가 사회질서를 바로잡으면서 적정수준의 국민생활을 유지하고 복지국가를 실현해 나가기 위해 기획 제도의 확립이 절실히 필요해졌다.

#### **라. 대공황 수습의 필요성**

1929년의 주가폭락을 시작으로 미국경제는 깊은 대공황에 빠져들었다. 수많은 공장이 도산하고 농산물 가격이 폭락하였으며, 무역량이 격감하고 급기야 은행조차 파산하는 지경에 이르렀다.

이러한 사태에 직면하자 미국정부는 자유주의적 방임주의를 포기하고 경제회복을 위한 획기적인 조치들을 취하면서 적극적으로 관여하기 시작하였는데 본격적인 공황의 수습활동은 1933년 Roosevelt대통령 취임과 더불어 시작되었다. 미국은 그 유명한 뉴딜(New Deal)정책에 따라 대대적인 국토개발사업을 전개하였으며, 국가기획위원회(National Resources Planning Board) 등 각종 정부기구를 설치하여 공공사업부문에 관한 계획수립을 담당하였다. 이와 같이 자유주의 이념에 배치되는 공식적인 국가기획기구를

두었다는 것은 정부의 경제에 대한 적극적인 관여 및 계획의 필요성을 인정한 것이며, 자유방임주의 및 야경국가적인 정부관의 큰 변화를 의미하는 것이었다.

#### **마. 제1·2차 세계대전의 경험**

세계 제1차 대전(1914~1918)을 계기로 미국은 전시산업위원회(War Industries Board)를 설치하여 전쟁에 필요한 생산자원을 계획적으로 동원하였다. 그리고 세계 제2차 대전(1939~1945) 당시 루즈벨트 대통령이 국방계획(Defense Plan)을 촉진시키고자 1941년에 국방촉진법(Act to Promote the Defense of the United States)을 제정하고 연합국에 대한 군사원조를 강화하였는데, 이 과정에서 현대적 의미의 기획제도가 발전하게 되었다.

#### **바. 각국의 경제개발계획 추진**

오늘날 대부분의 국가들은 인구 증가, 교육의 양적·질적 변화, 급격한 산업화 및 도시화, 국제적인 긴장고조와 그에 따른 국방비 증액 등 나름대로의 어려움과 위협 요인들에 직면해 있다.

이러한 상황에서 오늘날 행정국가들은 정부의 선도적인 역할을 통해 정치·사회적인 문제들을 해결하고 경제수준을 향상시킨다는 목표 아래 각종 경제개발계획을 강력히 추진하고 있다. 특히, 저개발국가들의 경우 이것이 하나의 필수적인 제도로 인식되고 있으며 제2차 대전 후에 대부분의 국가가 기획제도를 사용하고 있다는 점에서, Waterston이 지적한 바와 같이 오늘날 국가기획은 국가·국기와 함께 주권과 근대화의 상징으로 간주되고 있다고 할 수 있다.

## 2. 기획에 대한 찬반이론

### 가. 기획반대론

기획에 관하여 반대이론을 주장한 학자들로는 하이에크(F.A. Hayek), 리프만(Walter Lipmann), 미제스(Ludwig Elder Von Mises) 등을 들 수 있다.

대표적인 기획반대론자인 오스트리아 출신의 자유주의 경제학자 하이에크(F.A. Hayek)는 1944년 출간한 “노예로 가는 길(The Road to Serfdom)”<sup>16)</sup>이란 논문을 통해 국가기획은 대중을 교묘하게 조종하여 획일주의를 강요하는 수단이며 개인의 자유를 억압하고 노예로 인도하는 길이라고 주장하였다. 그는 자유주의 국가들이 계획경제체제를 채택하여 사회주의 색채를 띠어가는 경향을 경고하면서 기획은 획일성·전체주의, 자유방임은 다원성·민주주의라는 극단적인 입장을 제시했다.

### 나. 기획찬성론

기획에 관하여 찬성론을 주장한 학자로는 파이너(Herman Finer), 프롬(Erich Fromm), 테리(George Terry), 갤로웨이(George B. Galloway), 밀레(J.D. Millett), 랑게(Osker Richard Lange) 등 많은 사람들이 있다.

1945년 파이너는 “반동으로의 길(The Road to Reaction)<sup>17)</sup>”을 발표하여 하이에크의 모순점을 지적하면서, 기획이 개인의 자유를 침해한다고 하는 하이에크의 주장은 자유의 개념을 곡해한 데서 나온 것이라고 주장했다. 하이에크는 가치관 및 생활양식의 다양성이 보장된 사회에서의 생활이 민주적 생활이고 획일성과 간섭이 배제된 상태가 자유로운 생활이라고 주장하나,

---

16) Friedrich A. Hayek, “The Road to Serfdom”(Chicago : The University of Chicago Press, 1944).

17) Herman Finer, The Road to Reaction(Boston : Little Brown and Co., 1945).

설사 그의 말대로 자유의 개념을 개인이 자기 뜻대로 생활을 영위할 수 있는 상태라고 규정한다 하여도 기획으로 인하여 개인적 자유가 침해되는 것은 아니며 오히려 기획은 그러한 개인적 자유를 보다 많이 확보할 수 있도록 도와주는 기능을 수행한다는 반대논리를 폈다.

#### **다. 오늘날의 기획론**

이러한 기획에 대한 찬·반 양측의 공방도 복잡한 현대 사회에 와서는 기획이 당연시되는 풍토가 조성됨에 따라 논의 그 자체가 불필요하게 되었다. 자유민주주의를 지향하는 국가에서조차도 사회문제 해결을 위한 기획체제가 완전히 정착됨으로써 기획은 행정관리과정 중 중요한 위치를 차지하게 된 것이다.

그 이유로 ①정부기능이 질적으로 고도화되고 양적으로 확대되었을 뿐만 아니라 과거의 단순한 야경국가로부터 이제는 복지국가·행정국가로 변모했고 이러한 현상은 국민과 국가의 공동번영과 복지를 위하여 국가기획제도의 발전이 절실히 요청되고 있다는 점, ②대부분의 민주국가들이 경기변동에 대한 대책 수립과 완전고용의 유지를 위하여 자유방임보다는 정부의 선도적 역할이 중요하다는 것을 자각하게 된 점, ③경제정책의 수립에 있어서 단기 경기대책 보다는 국가목표의 다원적 추구를 위하여 장기경기대책이 더욱 필요하게 되었다는 점, ④국민경제의 각종 지표에 대한 지식이 발달하여 국민소득의 계산을 통한 경제의 순환기능이 명백하게 됨으로써 이미 기획화의 과정을 밟게 된 점 등을 들 수 있다.

특히 오늘날 우리 행정은 정책을 둘러싼 이해관계가 심각하게 상충되는 갈등의 시대에 처해 있다. 정치적 절충에 의한 각 집단의 이해조정이 필요한 바, 당위적 가치판단에 의한 목표 선택이라는 규범적 기획의 중요성이 점점 더 커지고 있다.

따라서 오늘날의 일반적인 추세는 기획이 필요하냐 불필요하냐 혹은 자유와 부합되느냐 않느냐와 같은 논쟁을 넘어, 어떤 기획방안이 보다 효과적이냐 하는 점을 해결하는 데 있다고 할 것이다.

◀ 토론해 봅시다 ▶

1. 기획이 발달하게 된 배경은 무엇인가?
2. 기획과 민주주의의 관계를 논하라?

### 제3절 전략적 기획 (Strategic planning)<sup>18)</sup>

전략적 기획의 접근법들은 강조점에 따라 여러 가지로 분류될 수 있으나 모든 접근법들은 공통적으로 상황에 맞는 적절한 전략을 찾아내고 이를 전략적으로 집행한다면 조직을 더욱 효과적으로 만드는 데 활용될 수 있다. 여기서 소개하고 있는 전략적 기획의 접근법들은 각기 독자적으로 개발되었지만 실제 활용에서는 상호배타적이지 않다. 하나의 접근법만 활용해도 되지만 상황에 따라서는 각각의 장·단점을 보완하는 방식으로 다른 접근법과 함께 활용될 수도 있다. 또한 사부문의 충분한 경험은 언제 어떤 접근법이 가장 효과적일 수 있는가에 어느 정도 합의를 본 상태이며 이 중 상당부분이 공공부문에 적용될 수 있다.

#### 1. 전략적 기획의 다양한 접근법

##### 가. 하버드 정책모형(Havard policy model)

하버드 정책모형은 1920년대부터 Harvard대학의 경영학 과정의 일부로 개발된 것으로 공공부문에 가장 많은 영향을 미친 전략적 기획접근법이라고 할 수 있다. SWOT로 요약될 수 있는 Harvard model의 주된 목적은 조직과 그 조직이 처한 환경과 사이에 가장 적합한 상태를 형성하는 것이다 (develop best fit between organization and its environment). 조직은 우선 자신의 장점 및 약점(internal strength and weakness)과 환경으로부터의 위협 및 기회(external/environmental threats and opportunities)을 분석하고

---

18) 김신복 발전기획론

확인한다. 이러한 분석에 기초하여 조직은 최적의 전략을 수립한다. 전략이 수립되면 이를 집행하는데 가장 적합한 조직구조, 과정, 각 부문 간의 관계, 그리고 구성원의 역할을 설계하고 집행에 필요한 지도력의 제공에 초점을 맞추게 된다.

사부문의 경우 전략업무단위(Strategic Business Unit)에 가장 적합한 접근법으로 평가되고 있으며, 공공부문의 경우에는 부·처·청과 같이 근본적으로 비슷한 문제를 다루기 위하여 구성된 하위조직에서 활용하기 좋은 모델이다. 상위의 조직 전체에서 적용하기 위해서는 분산투자접근법(portfolio approach)이나 전략적 이슈관리(strategic issue management) 등과 함께 활용하는 것이 바람직하다.

SWOT analysis가 Harvard Policy Model의 핵심이라고 할 수 있는데 이 접근법의 장점은 전략형성과 집행간의 연계의 필요성에 중점을 둔다는 점이다. 하지만 하버드 정책모형은 SWOT analysis를 통하여 어떻게 전략적 이슈를 찾아내고, 조언과 전략을 개발하는가에 관하여는 상세한 언급이 없다는 점이 단점이다.

## **나. 전략기획체제(strategic planning systems)**

전략기획체제는 논자에 따라 다양한 형태를 갖고 있지만 그 핵심은 조직 전반에 걸친 중요한 문제에 대하여 전략을 형성하고 집행하며 필요한 자원의 분배와 통제를 할 수 있는 포괄적인 체제라는데 있다.<sup>19)</sup> 한 조직이 갖고 있는 다수의 전략들을 통합된 하나의 큰 틀(integrated whole)로 인식하고 상호간에 유기적인 관계가 형성되어야 한다는 가정에 기초하여 모든 주요한

---

19) H. L. Boschken, Strategic Design and Organizational Change(Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1988); J. M. Bryson, Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations(San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1995); P. Lorange, Corporate Planning: An Executive Viewpoint(Englewood Cliffs, N.J. : Prentice-Hall, 1980).

의사결정영역을 포괄하려고 한다. 이러한 전략기획체제가 성공하기 위해서는 전략의 형성과 집행이 합리적이며 예측적이어야 하며 목표 및 성과를 명확하게 하고 이를 측정하기도 용이하여야 한다.

이러한 특징을 가진 전략기획체제는 조직 전체적인 시각으로 전략을 형성하고 집행함으로써 다른 수준의 조직과 기능간의 전략의 형성과 집행을 조정하기 용이하다. 반면에 지나치게 포괄적이고 통제 지향적인 접근은 mission, 전략, 그리고 조직구조 등 다른 중요한 변인들에 대한 관심을 갖기 어렵게 만드는 요인으로 작용하기도 한다.

어떠한 형태의 조직이든지 중앙에서 각 하위부문의 의사결정을 조정하는 것이 필요하기 때문에 전략기획체제는 공공부문에서도 활용될 수 있다. 그러나 높은 수준의 포괄성과 통제지향성은 조직이 복잡할수록 달성하기 어려운 가치이기 때문에 전면적인 적용을 어렵게 만든다.

#### **다. 이해관계자 관리(Stakeholder management)**

이해관계자는 조직의 미래에 영향을 받거나 영향을 미칠 수 있는 조직이나 개인이다<sup>20)</sup>. 사부문 조직의 예를 들자면 고객, 피고용자, 자원공급자, 정부 및 금융기관 등이 주요 이해관계자가 될 수 있다. 이들은 조직의 성장과 번영에 결정적인 영향력을 행사할 수 있는 개인이나 집단이기 때문에 조직은 이들 주요 이해관계자들의 수요를 충족할 수 있어야 한다. 따라서 효과적인 전략은 주요 이해관계자들의 특성을 파악하고 그들을 만족시킬 수 있는 내용이어야 한다.

이해관계자 관리(stakeholder management)는 조직이 고려해야 하는 주요 이해관계자들을 확인하고 각 이해관계자가 조직을 어떠한 기준을 갖고 평가

---

20) R. E. Freeman, Strategic Management: A Stakeholder Approach(Boston: Pitman, 1984).

하는지 알아보는 것을 주요 내용으로 한다. 이러한 분석을 기초하여 각각의 이해관계자를 대하는 전략을 수립할 수 있다.

조직의 생존과 성장은 그 조직의 주요 이해관계자를 얼마만큼 만족시키는가에 달려 있다. 하지만 문제는 그리 간단하지 않다. 주요 이해관계자들은 자신이 선택한 기준을 갖고 조직을 평가하며 조직에서 제시한 기준에 맞추어 평가하지 않기 때문이다. 따라서 조직의 전략이 성공적인가의 여부는 주요 이해관계자의 다양한 요구들을 얼마만큼 만족시키는가에 비례한다.

주요 이해관계자들을 확인하고 그들의 평가기준에 기초하여 이들을 만족시킬 수 있는 전략이 필요하다는 사실을 지적했다는 것이 이해관계자 관리(stakeholder management)의 중요한 공헌이라고 할 수 있다. 하지만 주요 이해관계자의 상충되는 기대를 어떻게 처리하는가 또는 그러한 기대를 만족시키는 전략은 어떻게 수립해야 하는가 등의 문제에는 충분한 해결책을 제시하고 있지는 않다.

사부분에서는 주로 기업이나 산업수준의 상위수준의 조직에서 주로 활용이 되었으나 공공부문의 경우 다양한 조직수준에서 활용이 가능하다고 판단이 된다. 단 이 접근법이 공공부문에서 효과적이기 위해서는 주요 의사결정자들이 누가 중요한 이해관계자인가에 대한 합의를 할 수 있어야 한다.

## **라. 전략적 이슈관리(Strategic issues management)**

독자적으로 활용되기보다는 전략적 기획과정의 한 부분으로 많이 활용되는 전략적 이슈관리 접근법(strategic issues management)은 전략적 이슈들의 확인과 해결에 관심을 두는 기획접근법이다. 전략적 이슈는 현재 발생하고 있거나 가까운 미래에 발생할 것으로 판단되는 사건 중 조직의 생존과 성장에 중대한 영향을 미치는 문제들이며 조직이 그 목표를 달성하려면 반드시

관리되어야 하는 사항들이다.

SWOT분석 또는 환경스캐닝 등을 통하여 현상과 미래의 예측을 한 다음, 전략을 개발하기 전에 중요한 전략적 이슈를 파악해야 그 문제를 해결할 전략을 개발할 수 있으며 문제해결 가능성이 높아지게 된다. 다른 접근법과 함께 활용이 가능하며 특히 중요한 이슈중심으로 전략을 수립하기 때문에 실제 현재 문제가 되는 사안에 대하여 신속하게 대처할 수 있다.

전략적 이슈관리는 공공부문에서도 활용할 필요성이 매우 높다. 조직이 직면한 중요한 문제를 중심으로 전략을 수립하기 때문에 조직이 전략적으로 해결해야 할 문제의 확인을 용이하게 한다.

#### **마. 포트폴리오 모델(Portfolio models)**

투자자가 위험부담을 줄이고 수익을 극대화하기 위하여 주식투자를 분산하는 것처럼 기업이 여러 사업부문(business)들을 유형에 따라 구분하고 그에 따라 상이한 전략을 구상하는 것을 포트폴리오 모델이라고 한다. 각 사업부문별로 시장의 성장가능성과 기업의 능력 등을 고려하여 투자수준, 판매전략 등과 관련된 전략을 수립할 때 전체기업의 성과와의 관련성을 고려하는 것이다.

예를 들자면, 각 사업부문들을 다양한 기준을 갖고 평가한 후 그 결과에 따라 각 부문별 전략을 어떻게 수립하고 운영할 것인가에 대한 계획을 수립하고 그러한 과정에서 각 전략들이 전체기업의 성과에 어떻게 영향을 미치는가를 고려하여 부문별 전략을 결정한다는 것이다. 결과적으로 각 사업부문의 전략들은 전체기업의 성과를 향상시키는데 기여할 수 있도록 하려는 것이다.

조직의 여러 가지 기능 및 역할들을 다양한 전략적 기준으로 평가할 수

있는 장점이 있으나 상이한 부문들을 일관성 있게 평가할 수 있는 기준을 만드는 것에 대한 논의가 불충분한 편이다. 또한 다른 접근법에 비하여 공공부문에 적용될 확률도 낮은 편이라고 할 수 있다.

## 바. 경쟁력 분석(Competitive analysis)

조직이 처해 있는 환경을 분석하여 조직이 실천할 수 있는 가장 경쟁력 있는 전략을 선택하는 기법이다. Porter에 의하여 산업분석기법으로 처음 개발된 이 접근법은 소비자의 영향력, 원료공급자의 영향력, 대체재의 위협, 신참자의 위협 및 기존참여자간의 경쟁 등 다섯 가지 측면에서 산업을 분석하고 이를 기초로 경쟁의 정도를 파악한 후 적절한 전략을 선택한다는 것이 주요 내용이다.<sup>21)</sup>

Porter는 경쟁우위(competitive advantage)와 가치연쇄(value chain)의 두 가지 중요한 개념을 소개하였다. 경쟁우위는 기업이 소비자에게 비용 이상의 가치를 제공하는 경우를 의미하며 가치연쇄는 개개의 독립적인 생산 활동이 소비자가 구매하고자 하는 가치를 창조하는 일련의 과정으로 연결이 된다는 것을 의미한다. 예를 들어, 공급자가 제공한 재화나 서비스를 이용하여 소비자가 어떤 가치연쇄를 갖고 활용하는가를 안다면 공급자는 소비자에게 더 가치가 있는, 다시 말하면 경쟁우위가 있는 재화나 서비스를 제공할 수 있다.

공공부문의 경우에도 위에서 언급한 다섯 가지의 요소들의 대응물을 쉽게 찾을 수 있다. 국민은 공공서비스의 소비자로서 큰 영향력을 행사하고 있으며, 공공부문의 인력공급원 또는 민간계약자는 공공서비스가 가능하게 하는 중요한 자원을 공급하고 있다. 공공서비스 공급에 있어서의 경쟁자는 많지 않

---

21) M. Porter, Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors(New York: Free Press, 1980)

으나 비영리단체의 성장과 시장의 활성화는 점차 공공부문과 경쟁관계를 이루기 시작하였다. 공공부문에서도 다른 부처간에 예산이나 업무를 둘러싼 경쟁은 항상 존재하여 왔다. 따라서 공공조직들도 자신들이 활동하고 있는 영역의 상황을 전략적으로 분석할 필요성이 높아지고 있는 것이다.

경쟁력분석은 조직이 활동하고 이는 환경을 체계적으로 분석하고 이에 근거한 전략을 수립할 수 있다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다. 그리고 공공부문에 직접적으로 적용하는 경우에는 공공부문이 활동하고 있는 영역이 무엇인가 하는 문제와 공공의 문제를 해결하는 경우에는 협동관계가 더 바람직한 경우도 있다는 점에서 한계가 있다고 할 수 있다.

#### **사. 논리적 점증주의(Logical incrementalism)**

논리적 점증주의는 포괄적이며 합리성을 강조한 전략적 기획체제(strategic planning systems)와는 반대의 시각에서 전략적 기획을 이해하고 있다. Lindblom의 점증주의에 기초하여<sup>22)</sup> Quinn이 완성한 이 이론은 전략을 점증적으로 발전하고 처리하는 느슨하게 연결된 일련의 결정들로 보고전략의 형성과 집행이 혼재되어 있는 상황을 가정하고 분석하고 있다.<sup>23)</sup> 그 결과 전략은 의식적으로 개발되는 것이 아니라 분리되고 단절적인 활동들이 진행되면서 점차적으로 나타나는 것(strategy emerges)으로 이해한다.

논리적 점증주의는 복잡성과 변화를 비교적 용이하게 다룰 수 있으며 정치적인 요인까지 고려하면서 공식적인 과정과 함께 비공식적인 과정도 다루고 있는 접근법이라는 점이 장점이 될 수 있다. 그러나 단절적이고 점증적으로 만들어진 전략들이 조직 전체의 성과를 향상시키는 전반적인 전략적

---

22) C. E. Lindblom, "The Science of Muddling through," Public Administration Review 19(1959), pp. 79-88.

23) J. B. Quinn, Strategies for Change: Logical Incrementalism(Homewood, Ill.:Irwin, 1980).

지향과 일치한다는 가정은 비현실적일 수도 있다.

논리적 실증주의는 공공부문에 비교적 쉽게 적용될 수 있는 전략적 기획 접근법으로 완벽하지는 않지만 비교적 다수가 합의할 수 있는 거시적인 전략적 틀이 있다면 활용이 가능하다고 할 수 있다.

#### **아. 혁신의 틀(Framework for innovation)**

전략적 기획체제(strategic planning systems)를 비롯하여 몇몇의 전략적 기획기법들은 지나치게 전략의 완결성을 추구하여 혁신적인 사고의 여지를 없애는 경우가 종종 있다. 이러한 점에 착안하여 혁신의 틀(framework for innovation) 접근법은 SWOT분석이나 포트폴리오 분석 등을 활용하여 혁신 그 자체를 전략으로 강조하고 있다. 이와 함께 혁신적 전략을 추진하기 위한 특정의 조직형태, 조직의 분권화와 혁신성을 추구하는 비전의 강조, 그리고 기업가적 조직문화의 배양 등을 강조한다.

혁신의 틀은 중앙의 통제를 유지하면서 혁신과 기업가적 정신을 양양하는데 그 주요 특징이 있다. 하지만 혁신과 기업가정신의 강조는 성공이 항상 보장되지는 않으며 이는 조직의 책무성(accountability)이라는 측면에서 제한을 받게 된다. 이러한 점에서 보면 실패의 사회적 파급효과가 크고 책무성이 강조되는 공공부문에는 그 적용이 용이한 기법은 아닌 것으로 보인다.

## 2. 전략적 기획의 효용과 관계

### 가. 전략적 기획의 효용

전략적 기획은 올바르게 활용한다면 다음과 같은 효용을 기대할 수 있다. 먼저 전략적 기획은 조직 전체의 적극적인 참여를 필요로 하기 때문에 조직 내의 참여를 증대하고 의사소통을 원활하게 할 수 있다는 장점이 있다. 많은 참여는 다양하고 많은 양의 정보 수집을 가능하게 한다. 이를 통하여 다양한 이해관계와 가치를 조직의 전략에 반영할 수 있다. 다양한 전략적 가능성을 검토하고 가장 적합한 전략 혹은 전략적 계획을 채택하기 때문에 조직 행동의 우선순위 결정에 도움을 주며 이는 성공적인 집행을 보다 용이하게 한다. 궁극적으로 전략적 기획은 중요한 문제와 도전에 관심을 두기 때문에 조직의 성과와 부응성(responsiveness)이 향상되며 이는 조직의 경쟁력 증대와 직결된다고 할 수 있다.

그러나 전략적 기획이 어느 경우에도 필요한 것은 아니다. 전략적 기획을 하는데 필요한 비용이 그 결과로 생기는 편익보다 클 경우에는 사용할 이유가 없다. 조직의 지도자가 전략적으로 뛰어난 직관을 갖고 있는 경우에도 조직 전체가 참여하는 전략적 기획은 비효율적일 수도 있다. 또한 조직의 의사결정과정에서 지나치게 복잡한 경우에는 부딪쳐 뚫고 나가는 방식(muddling through)만이 유일한 대안일 수도 있다. 마지막으로 위기에 처한 조직의 경우 전략적 기획은 올바른 선택이 아닐 수 있다. 전략적 기획을 위한 능력, 자원과 적극적 후원이 충분할 수 없기 때문이다.

### 나. 전략적 기획의 성공요인

전략적 기획과정 및 접근법의 적용이 항상 성공적인 전략 혹은 전략적 계

획의 수립과 실천을 보장하는 것은 아니다. 성공적인 활용을 위하여는 다음과 같은 사실을 잘 이해하고 있어야 한다.

우선, 전략적 기획의 핵심은 전략적 사고와 행동이다. 전략적 기획과정을 거쳤다고 해서 혹은 좋은 전략적 접근법을 활용했다고 해서 최선의 전략적 계획이 만들어지는 것은 아니다. 참여자와 의사결정자가 전략적으로 사고하지 않는다면 공식적인 절차의 진행은 무의미해질 수 있다.

두 번째로, 의사결정자들이 전략적 기획을 올바르게 이해하고 있어야 한다. 전략적 기획은 개념과 절차로 이루어진 도구이다. 모든 도구는 어떻게 쓰이느냐에 따라 그 효용이 결정된다. 따라서 전략적 기획의 성공은 특정한 이슈와 조직상황에 맞게 선택되고 활용되어야 한다.

마지막으로, 전략적 기획은 많은 노력과 자원이 필요하다. 따라서 구성원의 노력을 뒷받침할 기술, 능력, 자원 및 협조자세가 충분하지 않다면 전략적 기획은 성공적인 결과를 가져오기 힘들다.

#### **다. 활용상 주의점 및 한계**

전략적 기획은 그 자체로서의 한계와 공공부문에 적용할 경우의 한계가 있다. 전략적 기획의 성공적인 활용을 위하여는 그 한계를 명확하게 인식하는 것이 중요할 것이다.

Mintzberg는 세 가지 점에서 전략적 기획의 문제점을 지적하고 있다.

우선, 전략적 기획이 미래예측에 기반을 두고 이루어진다는 점을 지적하고 있다.<sup>24)</sup> 미래에 대한 예측은 현재의 분석에 기초하고 있는데 미래에 대한 불확실성이나 예측의 부정확성을 고려할 때 사전에 특정의 상황을 가정하고 계획을 수립한다는 것이 무의미 할 수 있다는 점이다.

---

24) H. Mintzberg, The Rise and Fall of Strategic Planning(New York: The Free Press, 1994), pp. 221-322.

두 번째로는 전략적 기획이 수립되기 위해서는 조직관리자들 혹은 기획자들이 일상의 업무로부터 떨어져서 상황을 분석해야 하는데, 이 경우 계획과 그 실천이 유기적으로 연계되기 어렵다는 점을 지적하고 있다.

마지막으로는 전략적 기획이 많은 경우 직관적이며 공식화하기 어려운 내용을 담고 있어 반복되기 힘들다는 것을 지적하고 있다. 공식화되기 어렵다면 조직에서 활용할 수 있는 도구로서 의미가 줄어들 것이라는 것이다.

공공부문의 특수성 때문에 전략적 기획이나 전략적 사고가 활용되기 어렵다는 주장도 있다.<sup>25)</sup> 공공조직 특히 가장 공공성이 크다고 할 수 있는 정부 조직에서는 조직이 처한 특수한 상황 때문에 전략적 기획이나 전략적 관리 등 사부문에서 도입된 관리기법의 활용이 어렵다는 입장이다.

우선, 의사결정에 있어서 견제와 균형의 원칙 때문에 조직의 장이 독자적으로 결정을 내릴 수 있는 범위가 제한되어 있다는 점을 지적하고 있다.

둘째로는 공공조직의 경우 전략의 효과성을 측정할 수 있는 성과지표가 없다는 사실이 전략적 기획의 유용성을 제한한다는 점이다. 또한 예산, 인사 및 조직구조의 경직성은 조직의 관리자가 전략을 성공적으로 집행하는 데 제약조건으로 작용한다. 이러한 공공조직의 특성은 전략과정을 더 복잡하고 불확실하게 만들어 전략적 기획의 적용가능성을 줄인다고 한다.

---

25) N. C. Roberts, "Limitations of Strategic Management in Public Bureau," In Bozeman, B.(ed.), Public Management(San Francisco: Jossey-Bass, 1993).

## 제4절 기획과정과 기획분석기법

### 1. 기획과정

#### 가. 의 의

행정활동 중 어디까지를 기획과정으로 볼 것이냐 하는 것은 학자의 관점에 따라 달라 정해진 통설은 없으나, 대체적으로 넓은 의미로 보는 견해는 기획을 동태적·계속적(dynamic & continuous) 과정으로 보아 계획의 수립·집행은 물론 통제와 환류(feedback)까지를 포함하는 것으로 해석하고 있는 데 반해 좁은 의미로 보는 견해는 기획과정을 단지 계획의 수립과정만을 지칭하는 것으로 본다.

기획과정을 넓은 의미로 해석할 경우 기획이 행정과정 전체를 포괄하는 것이 아닌가 하는 의문이 생길 수 있다. 실제로 기획과정은 넓은 의미의 활동을 포함하고 있으나 기획과정의 중점은 어디까지나 계획의 수립단계에 두어야 할 것이다.

그리고 기획과정의 단계구분에 대해 G.B Galloway<sup>26)</sup>, E.C. Banfield, H. Koontz & C. O'Donnell 등 학자에 따라 다양한 견해가 제시되고 있는바, 각 학자들의 견해를 바탕으로 기획과정에 관한 일반적이고도 보편적인 단계구분을 정리하면 다음과 같다.

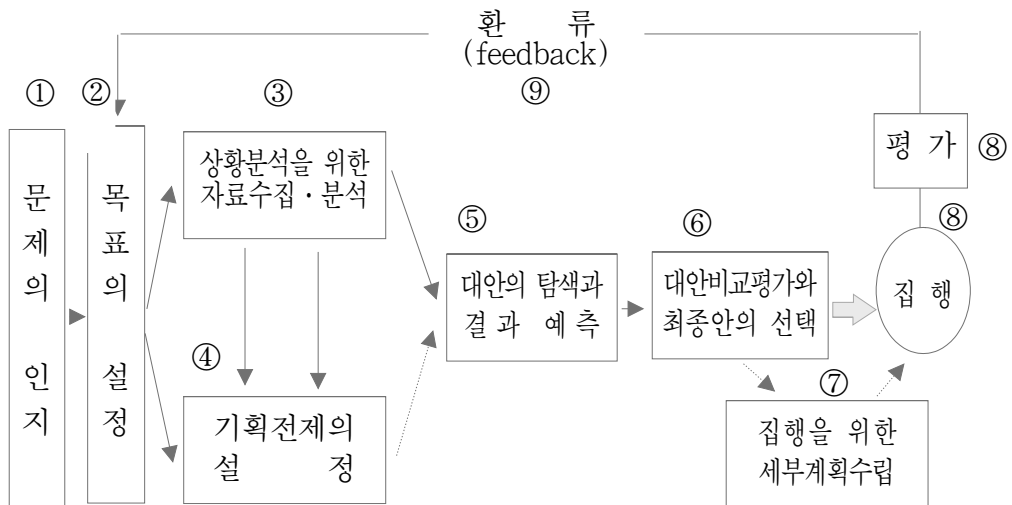
- ① 사회내에 존재하고 있는 문제를 인지한다.
- ② 목표를 설정한다.
- ③ 목표와 연관된 정보와 자료, 통계 등을 수집한다.

---

26) George B. Galloway는 『Planning for America』(N.Y. : Holt, Rinehart & Winston, Inc., 1945)에서 기획과정은 ① 추구해야 할 목표의 결정, ② 문제를 해결하기 위한 자료수집, ③ 대안의 탐구, ④ 대안중에서 정책결정 또는 선택, ⑤ 선정된 대안 또는 운영계획의 세부집행 등으로 단계를 구분했다.

- ④ 기획의 전제(planning premises)를 설정하는 단계로서 여기는 사태의 개연성·예측 또는 전망 등을 포함한다.
- ⑤ 목표달성을 위하여 필요한 모든 대안을 모색해 본다.
- ⑥ 이 대안들의 장·단점 및 문제점을 분석하고 이들을 비교·검토한 후 가장 바람직한 대안, 즉 최선의 방안을 선택·결정한다.
- ⑦ 선택된 최선안을 중심으로 효과적인 집행을 하기 위한 세부계획을 수립하고 기타 집행에 필요한 준비를 한다.
- ⑧ 세부계획에 예산이 책정되면 상부에서 내리는 기획의 해석에 따라 지시와 조정 및 통제과정을 거치면서 집행을 하게 된다.
- ⑨ 사업이 진행되거나 집행이 완료되면 심사·분석 등에 의하여 계획을 평가하며 평가에서 나타난 결과는 시정조치로 이어짐과 아울러 목표로 환류된다.

이러한 기획의 단계를 그림으로 나타내면 다음과 같다.



## 나. 문제의 인지

문제의 인지단계는 기획과정이 시작되는 첫 단계이며 기획의 질을 결정하는 중요한 단계이다. 문제는 “바람직한 미래상황에 비추어 볼 때 바람직하지 못하여 기획을 통해 해결·개선해야 하는 현재의 상황”이며, “기획을 통해 달성할 수 있는, 아직 실현되지 않은 가치나 욕구 또는 개선기회”라고 정의할 수 있다.

그런데 행정이 접하는 문제는 수없이 많으나, 이들 모두가 기획의 대상이 되는 것은 아니다. 이 중 공적인 성격의 사회문제(social problem)가 사회적 이슈화(social issue)되어 논란이 벌어지거나 사회적 관심이 증폭되면서 통상 공식적인 권한을 가진 행정기관이 적극 검토하기로 하는 등 공식적인 기획의제(agenda)로 발전되면서 비로소 기획의 대상이 된다.<sup>27)</sup>

예를 들면, 어느 도심지역이 극심한 교통체증에 있다고 하자. 다수의 공중이 관련되어 있으므로 공적인 사회문제이기는 하나 사회적 관심을 끌지 못하는 한 교통체증이라는 사실에 불과할 뿐이다. 그러나 이 문제에 대해 언론이 보도를 통해 문제점을 지적하면서 사회적 관심이 증폭되고 이슈로 부각되어 권한을 가진 행정관청이 그 해결책을 적극 검토하기로 한다면 이 시점에서부터 이 문제는 비로소 기획문제로 등장하게 된다.

Ackoff가 “문제해결에 실패하는 것은 정확한 문제에 대해 잘못된 해답을 내기 때문이 아니라 오히려 잘못된 문제를 풀려고 하기 때문”이라고 말한 것처럼 문제의 인지단계는 기획과정의 첫 단계이면서 전체 과정에 영향을 미치므로 문제의 성공적인 해결은 바로 문제를 정확히 파악했느냐 못했느냐에 달려 있다 해도 과언은 아니다.

---

27) Robert Eyestone은 이를 ① 사회문제, ② 사회적 이슈, ③ 공중의제, ④ 정책의제의 4단계 과정으로 설명하고 있다.

## 다. 목표의 설정

목표는 “기획을 통하여 달성하고자 하는 바람직한 미래상태(desirable future state)”로 정의될 수 있다. 앞에서 문제를 “공공행위를 통하여 달성할 수 있는, 아직 실현되지 않은 가치나 욕구 또는 개선기회”로 정의하였는데 정책문제를 해결한다는 것은 바로 정책목표를 달성하는 것이나 마찬가지이므로 문제를 정의하는 것과 목표를 설정하는 것은 표리의 관계에 있다고 할 수 있다.

즉, 앞의 교통체증사례에서 극심한 교통체증이 기획의 문제라면, 목표는 교통체증의 해소 또는 원활한 교통을 유지하는 것이며, 구체적으로 계량적 목표를 설정한다면 “현재 시속 10km를 3년 후에는 시속 20km로 개선하겠다”는 것이 목표가 된다.

목표는 기획과정의 모든 단계에서 중요한 역할을 수행한다. 우선 정책대안의 탐색단계에서는 설정된 목표를 달성할 수 있는 구체적 대안들을 모색하게 되며, 정책대안의 선택단계에서도 각 대안들의 예측되는 결과가 추구하는 목표에 얼마나 부합되는지를 비교·평가하여 최선의 대안을 선택하게 된다. 또한 집행단계의 경우 기획이 성공적으로 집행되기 위해서는 정책목표가 정책집행자에게 제대로 명확하게 전달되어야 하며, 평가단계에서도 공식적인 목표가 무엇인지 확인되어야 평가를 진행할 수 있게 된다.

이러한 목표의 설정과정은 다음과 같다

- ① 현상의 파악 : 목표를 설정하기 위해서는 우선 현상을 파악하여야 한다. 즉, 자원을 얼마나 보유하고 있는지 실제로 얼마나 가동할 수 있는지 등을 파악하여야 한다.
- ② 바람직한 상태 : 기획을 통하여 도달하고자 하는 바람직한 상태를 규정하여야 한다. 다시 말해서 바람직한 상태와 현재 상태간의 차이

(gap)를 파악하여 그 차이를 줄이는 것을 목표로 설정하는 것이다.

- ③ **저해원인** : 도달하려는 상태가 확인되면 그곳에 도달하는 것을 저해하는 요인들을 찾아내야 한다. 목표달성을 저해하는 요인을 제약조건(constraint)으로 보고 면밀히 분석하는 것은 목표설정에서 중요한 과정이 된다.
- ④ **다른 기관과의 관계** : 다른 기관이나 환경으로부터 받을 수 있는 지원이 어떤 것인가를 확인하는 것으로, 특히 자치단체의 경우 중앙정부로부터 받을 수 있는 지원의 종류와 규모를 미리 식별하여야 적절한 목표설정이 이루어질 수 있다.

예를 들면, 분뇨처리시설의 증축이 요구되는 상황을 가정해 보자. 현재 분뇨처리시설의 처리용량은 연 50만t으로 분석되었으며(현상파악), 이를 증축하여 연간 80만t(바람직한 상태)으로 확대하려 하므로 증축목표는 그 차이인 30만t이 된다. 저해원인은 비용조달문제와 인근 주민의 반대이며, 국비지원은 비용의 50%까지 가능한 것으로 파악되었다(다른 기관과의 관계).

## 라. 상황 분석

목표가 설정된 후 현재 및 미래의 상황을 파악하여 목표를 달성하는데 예상되는 장애요인과 문제점을 규명하는 단계가 상황의 분석이다. 물론 목표설정 과정에서 문제점 분석 등 어느 정도 상당한 분석은 이루어졌지만 상황분석단계에서는 보다 정밀한 분석이 있어야 한다. 이때 필수적으로 분석되어야 할 점은 기존의 문제점 및 예상되는 문제점, 목표를 달성하는데 관련되는 요인 등이다.<sup>28)</sup>

---

28) John D. Millett, "The Process and Organization of Gov'nt Planning"  
(NewYork : Columbia Uni. Press, 1947), p.44~46

상황의 분석과 판단을 위해서는 우선 목표와 관련된 정보자료를 수집·분석하고 이를 바탕으로 장래의 가능한 상태를 예측할 수 있어야 한다.

상황분석에 있어 가장 먼저 할 일은 관련정보 및 자료의 수집이다.

정보 속에는 각종 통계와 간행물, 연구 논문 등에 제시된 과거의 추이와 현황, 미래전망에 관한 제반지식과 통계, 연구결과 등이 모두 포함되며, 현장조사(field survey)를 통하여 원자료(raw data)를 수집할 수도 있다. 현장조사에는 면접, 관측, 설문지 등을 이용하게 된다. 미래상황의 분석을 위해서는 우선 예상되는 장래에 대한 추정작업이 필요한데 여기에는 여러 가지 미래예측방법들이 활용될 수 있다.

#### 마. 기획전제의 설정

기획전제(planning premises)란 계획을 수립하는 과정에서 토대로 삼아야 할 주요한 가정(assumption) 또는 전망(forecast)을 말한다.<sup>29)</sup> 기획은 본래 장래에 전개될 행동노선에 관한 것이므로 필연적으로 향후 시행시점에서 야기될 조건 또는 미래 환경을 예견하지 않으면 안 된다. 만약 미리 예견을 하고, 이를 고려한 방안이 검토되지 않는다면 그 기획은 실패할 수밖에 없게 된다.<sup>30)</sup> 따라서 장래가 지니는 불확실성을 감소시키고 기획의 효율성과 실행가능성을 확보하기 위해서는 장래에 무엇이 어떤 방법으로 작용하여 어떤 현상이 현저히 나타날 것이며, 어떤 상태가 소멸될 것인가 하는 따위의 가정이 필요한 것이다.

예컨대, 정부의 경제정책 수립시 환율과 국제금리, 국제유가동향 등 일정한

---

29) Harold Koontz & Cyril O'Donnell, "Principles of Management"(N.Y.: McGraw-Hill Inc., 1984), p.15~30, p.107~134

30) '97년의 경우 대부분의 기업과 경제연구소들은 '97년 환율을 1불당 900원대 내외로 전제하였고 이를 토대로 경영계획을 수립하였으나, '97년말 환율이 1,500원대로 폭등하면서 계획의 실패를 겪게 된 것은 대표적인 사례가 된다.

예측이 전제되어야 하며, 관광개발계획 수립시에도 향후 관광객의 증가추세 및 관광패턴 변화 등을 사전에 예측하고 일정한 수준을 설정하게 된다.

앞의 교통체증 사례에서 본다면, 목표기간인 3년 후에 자동차수 증가, 유동인구의 증가, 운행패턴의 변화, 교통을 유발하는 대형시설·건물의 건축, 대중교통수단의 구축 등은 얼마나 되고 어떻게 변화될 것인지를 미리 가정하는 것이다.

이러한 기획 전제를 설정하기 위해서는 미래 조건이나 상황에 대한 예측의 기술이나 방법의 활용이 필요한데 다음과 같은 예측기법이 활용될 수 있다.<sup>31)</sup>

- ① 예측기법 : 인과분석모형(causal analysis model), 시계열분석(time series analysis), 회귀분석(regression analysis), 정성적 기법(qualitative technique)
- ② 전략기법 : 게임이론(game theory)
- ③ 운영기법 : 재고관리법(inventory), 대기이론(queueing theory)
- ④ 계획기법 : 선형계획법(linear programming), 동적 계획법(dynamic programming)
- ⑤ 조정통제기법 : PERT(Program Evaluation and Review Technique)

## 바. 대안의 탐색과 결과예측

### 1) 대안의 탐색

대안의 탐색은 설정된 목표를 달성할 수 있는 가능한 복수의 대안을 찾아내고 분석하는 과정이다. 앞의 교통체증 사례에서 예를 든다면 교통체증 해소라는 목표달성을 위해 ①도심도로 확장 ②도시고속도로 설치 ③지하철 건

---

31) Daniel Bell, "Twelve Modes of Prediction - A Preliminary Sorting of Approaches in the Social Science" in Warren G. Bennis and Others, The Planning of Change(N.Y. : Holt, Rinehart & Winston, 1969), p.532~551

설 등 3개 대안을 구상해 볼 수 있다.

정책대안을 탐색한다는 것은 정책대안들을 식별하는 것(identifying)과 창출하는 것(generating)을 포함하는 개념이다<sup>32)</sup>. 정책대안의 식별은 비교적 소극적인 과정으로서 기존 대안 등 손쉽게 이용 가능한 대안이나 조직 내부에서 제시된 대안을 검토하는 과정이며, 정책대안의 창출은 대안을 적극적으로 찾아내는 과정을 말한다.

효과적인 기획을 수립하느냐 여부는 얼마나 좋은 대안들이 많이 탐색되고 적절히 분석되느냐에 달려 있다고 해도 과언이 아니므로 정책의 합리성을 제고하기 위해서는 대안탐색에 보다 많은 노력을 기울여야 한다. 따라서 새롭고 참신한 정책대안을 탐색하기 위한 체계적이고 적극적인 노력이 있어야 한다.

Simon은 대안탐색을 기계적인 사고보다는 독창적인 사고를 요구하는 활동으로 보고 있으며, Dror도 새로운 대안을 발견하려면 창의력이 필요하다고 주장한다. 그러면 정책대안들은 어디서 찾아낼 것인가? 이를 대안탐색의 원천(source)라고 하는데 크게 ①기존의 제도나 정책 ②과학·기술 ③주관적 판단 등 세 가지로 나누어 볼 수 있다<sup>33)</sup>.

### 가) 기존의 제도나 정책

기존의 제도나 정책은 정부가 과거에 사용했던 제도나 정책은 물론이고 현재 시행중인 제도나 정책도 포함되며, 외국의 정부 혹은 국내의 다른 기관이나 지방자치단체에서 사용했거나 사용중인 제도나 정책과 더 나아가 민간부문에서 비슷한 문제를 다루는 데 사용하는 행동방안도 포함한다. 특히, 정부나 자치단체가 과거에 사용한 경험이 있는 제도나 정책은 중요한 대안의 원천이 된다.<sup>34)</sup>

32) 유훈·김지원, 전계서 p. 146~147.

33) 유훈·김지원, 전계서 p. 148~150.

기존의 정책을 이용하는 대안탐색은 몇 가지 장점을 갖고 있다.

- ① 정책결정자가 정책대안의 결과를 비교적 쉽게 예측할 수 있다.
- ② 특정 대안이 선택되는 과정이나 집행되는 과정에서 나타날 수 있는 정책관련자들의 행태를 쉽게 예측할 수 있다.
- ③ 정책집행에 필요한 활동, 자원, 그리고 발생할 수 있는 문제점 등을 식별하고 대처하는데 유리하다.

그러나 기존의 정책은 문제의 성격이 유사하거나 처해있는 환경이 비슷해야 유용하며, 문제의 성격이나 환경이 크게 바뀌었는데도 그대로 과거의 정책을 답습하는 것은 매우 위험한 일일 수밖에 없다. 특히 외국이나 다른 기관의 정책을 이용할 때에는 정치적·경제적·사회적·문화적 환경의 차이를 신중히 고려하여야 한다.

#### 나) 과학·기술

과학이나 기술 분야에서 산출한 각종 이론이나 지식은 주로 인과관계에 관한 것으로 새로운 대안의 창출에 기여할 수 있다. 예를 들어 원자력에 관한 이론이나 지식은 에너지 정책의 여러 가지 대안들을 제시할 수 있다. 경제이론에 속하는 가격이론으로부터 물가안정에 이바지할 수 있는 대안들을 찾을 수도 있을 것이다.

#### 다) 주관적 판단

정책대안을 탐색할 때 유사한 기존의 정책을 찾아내기가 쉽지 않고, 또 이용할 수 있는 적절한 이론이나 지식도 부족하며 특히 과거에는 보지 못했던 새로운 문제를 해결해야 할 경우가 있는데, 이런 경우에 동원할 수 있는 방법은 주관적 판단에 근거하여 여러 사람들의 지식이나 통찰력 등을 활용,

---

34) 민선이후 지방자치단체가 창의적으로 개발·시행하고 있는 많은 시책들은 정부의 새로운 정책이나 시책개발에 주요한 원천이 되고 있다. 예를 들어, 감사청구제(서울시), 정보공개제, 친절시책 등은 지방자치단체의 경험이 중앙차원의 시책으로 채택된 것들이다.

새로운 아이디어나 기발한 해결방안을 찾는 방법이다. 이에는 브레인스토밍(brainstorming)과 델파이(Delphi) 등이 자주 이용된다.<sup>35)</sup>

## 2) 결과예측

여러 가지 정책대안들이 탐색·발굴된 후 대안 하나 하나에 대한 결과를 예측하는 것이 필요하다. 결과가 예측되어야 그 대안들을 비교·평가하고, 이를 토대로 최선의 대안을 찾는 것이 가능해진다.

앞에서 본 교통체증 사례에서 제1안인 도심도로 확장의 경우 시속 15km로 향상시킬 수 있으나 1조원의 사업비가 소요되고, 제2안인 도시고속도로 설치 시속 15km로 개선 가능하나 5,000억원의 사업비가 소요되며, 제3안인 지하철건설은 시속 20km로 개선이 가능하나 2조원의 사업비가 소요된다고 그 결과를 예측하는 것이 여기에 해당된다.

결과를 예측하는 방법에는 통상 ①추세연장적 예측 ②이론적 예측 ③판단적 예측 등이 있다<sup>36)</sup>.

### 가) 추세연장적 예측

추세연장(extrapolation)이란 과거로부터 현재까지의 자료를 토대로 과거에 관찰된 추세를 미래로 연장하여 미래상태를 예측하는 것이다. 예를 들면, 과거부터 현재까지 5년간 노인인구가 5%였다면, 앞으로 5년간 5%로 추정하는 방식이다. 추세연장의 방법으로 가장 많이 이용되는 방법은 '선형동향 추정' 방식이다.

### 나) 이론적 예측

이 방법은 독립변수(원인)와 종속변수(결과)의 관계를 모형화한 인과(因

35) 창조적인 발상기법은 본 교재의 제3장 참조

36) 결과예측방법의 구체적인 내용은 유훈·김지원의 전계서 p.151~184를 참조

果)모형을 동원하여 현재의 상태(독립변수)를 근거로 미래의 상태(종속변수)를 예견하는 것으로, 통상 '회귀분석'(Regression analysis)이 활용된다.

#### 다) 판단적 예측(델파이기법)

판단적 예측기법은 판단자의 창조력과 통찰력, 직관 등 주관적 요소에 근거하여 미래를 예측하는 것으로서 예를 들면, 농정시책결과 농어민 소득변화를 예측하는 경우 관련 전문가들이 모여 토론(델파이)을 거쳐 추정하는 방식이다. 여기에는 '델파이기법', '정책델파이', '교차영향분석', '실현가능성 평가' 등이 있다.

#### 사. 대안의 비교평가와 최종안의 선택

복수의 대안들이 탐색되고, 그 결과들이 예측되면 각 대안의 결과를 비교·평가하여 목표를 가장 잘 충족시킬 수 있는 최적의 대안을 선택하게 된다. 이때 어떤 대안이 가장 적절한 대안인가를 판단하는데 사용할 일정한 기준이 필요한데, 이를 평가기준(evaluation criteria)이라고 한다. 어떠한 기준을 채택하느냐에 따라 대안의 선택도 달라지므로 적절한 기준 설정이 필요하다.

예를 들면 A지점에서 B지점까지 4차선 도로를 신설하는 두 가지 대안이 있다고 하자.

- 제1안 ⇒ 기존 2차선 도로를 확·포장, 50억원 소요
- 제2안 ⇒ 낙후된 지역으로 4차선 도로 신설, 100억원 소요

만약 경제적 능률성의 기준을 채택한다면 당연히 비용이 적게 소요되는 제1안을 채택하게 된다. 그러나 낙후지역의 개발촉진과 지역의 균형개발

이라는 측면에서 형평성의 기준을 채택한다면 제2안을 선택할 수도 있게 된다.

앞의 교통체증 사례에 있어서도, 효율성만 따진다면 시속 20km라는 목표 달성이 가능한 지하철 건설(제3안)이 채택되나 경제적 능률성 기준에서 본다면 비용이 가장 적게 드는 도시고속도로 건설(제2안)이 선택된다. 그러나 제1안인 도심도로 확장이 도심재개발에 기여한다면 형평성 기준에서 제1안이 선택될 수도 있게 된다.

## 1) 평가기준

평가기준에는 Dunn이 제시한 바와 같이 효과성, 능률성, 창조성, 형평성, 대응성, 적합성 등이 있고<sup>37)</sup>, 이밖에 합법성, 실현가능성, 정치적 가능성 등 여러 기준이 있으며, 통상 상황에 따라 복수의 기준을 결합하여 선택하게 된다.

### 가) 효과성(Effectiveness)

효과성(Eeffectiveness)이란 시책이 주어진 목표를 얼마만큼 달성하느냐 하는 목표달성도(degree of goal achievement)를 의미하며, 달성된 목표와 설정된 목표간의 비율로 나타낼 수 있다.

$$\text{효과성} = \frac{\text{달성된 목표}}{\text{설정된 목표}}$$

효과성을 평가기준으로 정책대안들을 비교·평가할 때에는 각 대안의 효과성을 계산하여 그 중 가장 큰 효과성이 기대되는 대안을 최선의 대안으로 선택한다.

예를 들면, ○○시에서 대규모 APT 단지가 들어섬에 따라 급증하는 쓰레기 발생에 대비하여 ①자체 쓰레기매립장 신축 ②쓰레기 소각시설 건설 ③인접

---

37) 유훈·김지원, 전계서 p.201~208

군(郡)지역 쓰레기 위탁처리 등 3가지 방안을 검토한다고 하자. 연간 쓰레기 발생량은 50만이며, 각 대안의 투입비용과 쓰레기 처리량은 다음과 같다.

구 분	① 자체쓰레기 매립장 신축	② 쓰레기 소각시설 건 설	③ 인접지역 위탁처리
투입비용(억원) * 운영비용 포함	100억원	150억원	20억원
연간 처리량(t)	100만	50만	25만
처리 목표량(t)	50만	50만	50만
효 과 성	2	1	0.5

위의 예에서 연간처리량/처리 목표량을 비교해 볼 때, 제1안(쓰레기매립장 신축)의 효과성이 그 중 가장 높은 것으로 나타났으므로, 효과성 기준으로 본다면 쓰레기매립장 신축방안이 선택되게 된다.

#### 나) 능률성(Efficiency)

능률성(Efficiency)은 산출(output)과 투입(input)간의 比를 의미한다.

$$\frac{\text{산출}}{\text{투입}} = \frac{\text{효과}}{\text{비용}} = \frac{\text{편익}}{\text{비용}}$$

산출은 정책대안의 시행결과 예상되는 효과(결과)이며, 투입을 화폐가치로 나타내면 비용이 되며, 효과를 화폐가치로 나타내면 편익이라고 할 수 있다. 결국 능률성이란 효과·비용의 비율 또는 편익·비용의 비율을 가리키는 것이라고 할 수 있다.

앞의 예에서 본다면, 비용 1억원당 처리용량은 제1안(쓰레기매립장) 1만t, 제2안(쓰레기 소각시설)이 0.3만t, 제3안(인접지역 위탁처리)이 1.25만t으로, 능률성의 기준으로 할 경우 인접지역 위탁처리가 가장 높은 것으로 나타나게 된다. 요컨대, 능률성 기준에 따르면 동일한 비용으로 최대의 효과를 얻을 수 있는 대안이나 동일한 효과를 얻기 위해서 최소의 비용이 드는 대안

이 최선의 대안이 되는 것이다.

능률성 기준은 형평성 등을 고려하지 못하는 약점이 있으나 경제적 합리성을 제고시킬 수 있다는 측면에서 가장 많이 이용되는 평가기준이며, 대표적인 능률성 분석기법으로 ‘비용편익분석’이 있다.<sup>38)</sup>

#### 다) 형평성(Equity)

형평성은 대안의 시행결과로 인해 자원이나 가치 등이 사회집단간에 얼마나 공정하고 정당하게 배분되는가 하는 개념으로 일반적으로 사용되는 正義(justice)나 公正性(fairness)과 관련이 깊으며, 정치적·경제적 약자의 보호나 부의 재배분 등을 위한 사회복지, 환경보호, 보건·위생, 지역균형개발 등의 분야에 주로 적용된다.

이 기준에 따르면 효과적이고 능률적인 대안도 공평하게 배분되지 못한다면 바람직한 대안이 될 수 없다. 예를 들어 앞의 예에서 제3안인 인접지역 위탁처리방법이 경제적 측면에서 가장 바람직한 대안이나, 이 방법이 상수원의 오염을 가중시키거나 인근 지역의 지하수 오염을 가중화 할 우려가 있다면 채택되기 어려울 것이다.

#### 라) 충족성(Adequacy)

충족성은 시책의 효과가 욕구나 가치, 혹은 개선기회를 어느 정도 만족시키는가 하는 것을 의미한다. 충족성의 기준은 각 정책대안이 문제해결에 얼마나 이바지하는가를 측정하는 기준이다. 충족성은 4가지 상황으로 나누어 고려될 수 있다.

- ① 비용은 고정되어 있고 효과가 가변적일 때에는, 고정된 비용의 한계 내에서 목표달성도가 가장 큰 대안이 선택될 것이다.

---

38) 비용편익분석의 구체적인 내용은 유훈·김지원의 전게서 pp.208~226, 김신복·노화준 전게서 pp.215~251 참조

- ② 효과가 고정되어 있고 비용이 가변적일 때에는, 고정된 효과의 수준을 성취하는데 가장 적은 비용이 드는 대안이 선택될 것이다.
- ③ 비용도 가변적이고 효과도 가변적일 때에는, 효과/비용 비율(편익/비용 비율)이 가장 큰 대안이 선택될 것이다.
- ④ 비용도 고정되어 있고 효과도 고정되어 있는 경우에는, 고정된 비용과 고정된 효과에 가장 근접하는 대안이 선택될 것이다.

#### 마) 합법성, 실현가능성, 대응성 등

대안을 선택하는 기준의 하나로 합법성(legitimacy) 즉 법령에 적합한지 또는 위법한지 하는 것은 실제 업무처리에 있어 중요한 기준이 된다. 능률성과 효율성이 아무리 높다고 하더라도 위법적 요소가 있다면 받아들이기 어려운 것임은 두말할 나위가 없다.

아울러 예산의 확보여부, 기술적 가능성, 소요인력과 자재 확보 등의 현실적인 실현 가능성과 의회, 정당, 시민단체 등 관련 정치집단의 지지와 수용여부와 같은 정치적 가능성도 현실적으로 중요한 기준이 된다.

대응성(responsiveness)이란 어떤 정책이 특정집단의 요구, 선호, 가치를 얼마나 만족시켜 주느냐의 정도를 말한다. 대응성의 기준은 매우 중요한 의미를 갖는데, 이는 하나의 정책이 다른 모든 기준(효과성, 능률성, 충족성, 형평성)을 만족시키는 것일지라도 그 정책으로부터 편익을 받기로 한 집단의 실제 필요에 부응하지 못하면 아무 소용이 없는 경우가 있기 때문이다. 즉 대응성의 기준은 효과성, 능률성, 충족성, 형평성 등의 기준이 특정집단의 요구, 선호, 가치를 얼마나 반영하느냐를 평가하는 기준이라고 할 수 있다.

## 2) 평가기법

여러 가지 대안들 중에서 최종 대안을 선택하는 기법중 하나인 “가중치화

및 순위화 기법(weighting and ranking)을 소개하고자 한다.<sup>39)</sup>

이 기법은 주관적 판단의 필요성을 인정하되, 그것이 명확하고 신중한 판단이 되도록 유도하는 방향으로 설계된다. 이 기법은 많은 대안들을 다양한 평가기준들과 차례대로 대비시켜 평가하고 점수를 부여한 후 그 점수들을 합산하여 결과를 도출하는 것이다. 여기서 중요한 것은 사용할 평가기준을 정하는 것이다.

이 기법에서 사용되는 평가기준은 앞에서 설명한 평가기준을 응용하여 크게 부합성(Suitability), 실현가능성(Feasibility), 수용가능성(Acceptability)으로 분류할 수 있다. 예를 들면 다음과 같다.

#### ○ 부합성

가치와의 부합성, 기술과의 부합성, 조직에의 부합성, 기본적 목적과의 부합성, 기회요인과의 부합성, 위협요인에 대한 대처와의 부합성, 약점요인의 극복에의 부합성, 강점요인 개발에의 부합성 등

#### ○ 실현가능성

필요한 자금 획득, 서비스의 질 확보, 경쟁자와 그 경쟁적 대응 돌파, 의도했던 만큼의 변화 관리, 소요되는 투입자원 획득, 태도변화 성취 등

#### ○ 수용가능성

기관장, 서비스 수혜자, 로비집단, 조직원, 재정적 위험 수준, 연관된 서비스를 제공하는 다른 조직 등

평가절차를 보면,

- ① 위에서 제시한 평가기준들을 결정해서 아래 그림 첫 번째 난에 기재한다. 어떠한 기준을 선정하느냐는 고려중인 대안의 성격에 따

---

39) 중앙공무원교육원, 「정책기획연습」 2000, p.194~199 참조.

라 다르다.

- ② 첫번째 난의 기준들에 그 중요도에 따라 가중치를 부여한다. 가장 중요하지 않다고 간주되는 기준에 가장 낮은 가중치를 부여하고, 가장 중요한 기준에 가장 큰 가중치를 부여한다.
- ③ 대안들 중 어느 것이 그 기준을 가장 잘 충족시켜 주는지를 파악하여, 각각의 기준에 10점을 준 후, 이 점수를 대안 수로 나눈다.
- ④ 가중치화 된 점수를 얻기 위하여 각 기준에 대한 각각의 대안들에게 주어진 점수에 그 기준의 가중치를 곱한다. 그리고 각 대안별로 가중치화된 점수를 모두 합하여 대안별 총 점수를 구하여 가장 아래쪽 난에 적어 넣는다.
- ⑤ 아래 그림에서는 대안 C가 96점으로 선택된다. 마지막으로 도출된 결과들을 신중하게 살펴보고, 그 결과가 왜 그렇게 나왔는지 설명해 보는 민감도 측정을 해 본다.

의사결정 기준		가중치	가중되지 않은 점수			가중된 점수		
			대안A	B	C	대안A	B	C
부합성	1. 기본목적과의 부합	2	5	3	2	10	6	4
	2. 가치와의 부합	2	4	4	2	8	8	4
	3. 기술과의 부합	1	3	4	3	3	4	3
실현가능성	4. 새 기술 구축 용이성	2	1	6	3	2	12	6
	5. DCF 분석의 결과	2	4	2	4	8	4	8
	6. 자금활용 가능성	4	2	3	5	8	3	20
	7. 성공의 기회	4	1	5	4	4	20	16
수용가능성	8. 정치인의 수용가능성	5	4	1	5	20	5	25
	9. 수혜자의 수용가능성	3	2	6	2	6	18	6
	10. 직원들의 수용가능성	2	6	2	2	12	4	4
총 점수			32	36	32	81	93	96

## 아. 계획의 집행 및 평가

좁은 의미의 기획과정에 있어서는 최종안의 선택단계에서 기획과정이 종료되나 넓은 의미의 기획과정이라 하면 수립된 계획을 집행하고 그 결과를 평가하여 환류(feedback)시키는 일련의 순환과정이 모두 포함되는 것으로 본다. 기획의 과정을 제대로 분석하고 고찰하기 위해서는 기획수립-집행-평가에 이르는 전 과정을 다루어야 하나 여기서는 집행과정의 점검, 심사분석, 평가 등 통제과정에 관해서만 개괄적으로 검토해 보기로 한다.

### 1) 집행과정의 점검

계획의 효율적인 집행을 위해서는 계획에 제시된 목표와 구체적인 사항들이 차질없이 수행되고 있는지 중간평가를 하고 이를 토대로 시정조치를 취하거나 경우에 따라서는 계획을 수정하는 등의 조치가 필요하다.

계획이 효율적으로 집행되려면 언제, 누가, 어디서, 무엇을, 어떻게 수행해야 하는지에 관한 상세한 실천계획과 부수적인 행정조치가 마련되어 있어야 한다. 실천계획은 구체적인 일정을 포함한 세부목표(target)와 주관부서가 명시되어야 하며, 행정조치 속에는 관계법령의 정비, 인원의 배정, 재정 지원 및 예산조치 등이 포함된다. 이러한 세부집행계획을 토대로 계획의 추진상황과 제기되는 문제들을 파악하여 필요한 조치를 취하게 되는 것이다.

최근 집행과정의 통제(control)를 효율화하기 위한 전략과 기법들이 많이 개발·활용되고 있는데, 그 대표적인 것이 PERT(Program Evaluation and Review Technique)<sup>40)</sup>로써 사업계획의 평가 및 심사기법이라 할 수 있다.

40) PERT : 1958년, 미 해군 군수국 특수 프로젝트부에서 폴라라스 잠수함용 미사일의 개발진척 상황을 측정·관리하기 위하여 부츠알렌앤드해밀튼사가 개발하였다. 계획내용인 프로젝트의 달성에 필요한 전 작업을 직업관련 내용과 순서를 기초로 하여 이벤트(내용), 액티비티(실행) 및 시간으로 구성된 네트워크상으로 파악한다. 최장 시간경로인 크리티컬패스(critical path)를 단축하는 방

PERT는 사업계획을 집행하는 과정에서 작업의 지연·중단 및 충돌을 최소한으로 줄이고 사업 전반에 걸친 점검과 조정을 효율적으로 실시함으로써 소요시간과 경비를 절약하려는 관리기술이다. 이러한 기법들은 과거에 경험한 바 없고 앞으로도 다시 반복될 가능성이 별로 없는 과업들을 대상으로 하기 때문에 계획집행에 대한 가장 효과적인 통제수단이 된다.

## 2) 심사평가

심사평가란 계획에서 설정해 놓은 목표와 집행실적을 비교하여 진도와 성과를 파악하는 활동을 말한다. 심사분석은 계획기간이 완전히 종료된 후 뿐만 아니라 집행과정에서도 정기적으로 실시된다.

심사평가에서는 계획집행의 진도분석과 재정분석, 집행의 효율성을 파악하는 능률분석 등을 아울러 실시하게 되며, 또 단순히 집행실적만을 분석하는 것이 아니라 목표에 미달하는 경우 그 원인과 시정방안을 함께 분석하고, 심사평가의 결과는 향후 계획추진과 계획의 변경에 반영되어진다.

## 3) 총괄평가<sup>41)</sup>

계획집행이 끝난 다음 실시하는 총괄적 평가(overall evaluation)는 집행에 착수하기 전에 수립된 계획의 타당성을 미리 분석해 보는 사전평가(pre-evaluation)나 집행과정에서의 중간평가와 달리 사후적(post facto)인 평가를 말하는데, 계획의 목표와 집행실적을 비교하는 평가에 그치지 않고 계획 자체의 타당성과 기획과정 및 체제(planning system) 전반에 관한 재검토를 하는 것이다. 즉, 계획목표가 합리적으로 설정되었으며 수단은 효율적이었는지, 그리고 계획의 수립·집행·통제과정에서의 인적 구성과 조직

---

식의 관계기법이다.

41) 김수영, 전계서 p.153~155

및 운영방식에 이르기까지를 포괄적으로 평가하는 것이다.

이러한 총괄평가의 결과는 차기의 기획과정에 환류(feedback) 되어야 한다. 환류는 기획과정의 각 단계에 걸쳐 이루어진다. 즉, 목표설정, 상황분석, 기획전제의 설정, 대안탐색 및 비교선택 등 여러 과정에서 이전 기획의 경험과 교훈을 반영하게 되는 것이다. 결국 총괄평가의 결과는 기획체제(planning system) 전반을 재검토하고 새로 설계하는데 중요한 정보를 제공한다고 하겠다.

◀ 토론해 봅시다 ▶

1. 자신이 담당하고 있는 업무 중 사례(case)를 선정하여, 본 교재가 제시하고 있는 기획과정에 따라 다음 양식에 구체적으로 기술하라

기 획 과 정	내 용
문제의 인지	예) 지역언론과 의회의 문제제기
:	
:	
최적대안 선정	

2. 다음 페이지에 제시된 사례 1을 검토한 후, 설정된 목표중 ③ “공중화장실 시설 및 의식수준 개선방안”에 대한 대안모색, 평가, 채택의 과정을 실제로 해 보자

3. 기획문제의 중요성을 설명하고, 사회문제가 기획문제로 전이되는 과정을 설명하라.

☞ 예시) 대형 화재사건 발생으로 다수의 소방관이 순직하는 사고가 발생하자, 소방력을 확충해야 한다는 사회적 이슈가 형성되어 의무소방대설치법이 제정됨

4. 정책대안의 원천(source)에 관해 본 교재에서 제시된 것 외에 자신이 가진 노하우를 발표해 보자

5. 자신이 담당하고 있는 업무 중 평가기준이 서로 어긋난 경우의 사례를 들어, 어떤 애로를 겪었으며 어떻게 극복했는지 발표해 보자

☞ 예시) A시는 적법한 내용과 절차를 거쳐 건축허가를 하였다.  
그러나 지역 주민들이 이에 대해 집단적으로 반발하고 있다.

## 기획대안의 평가 및 최종안 선정 사례

### 사례 I : 공중화장실 개선방안<sup>42)</sup>

#### I. 문제의 인지

- 한국방문의 해와 월드컵 대회를 앞두고 수 십만 명의 외국인이 한국을 방문
- 그러나 공중화장실이 턱없이 부족하고, 기존 시설조차도 부실할 뿐만 아니라 관리소홀로 외국인에게 한국의 저급한 화장실 수준을 보여줄 우려
- 또한 국민의 생활수준과 문화수준 향상으로 편리하고 청결한 화장실에 대한 관심 증대
- ※ 이러한 문제에 대해 언론과 시민단체를 중심으로 지속적·집중적으로 제기되면서 사회적 이슈화됨에 따라 관련기관에서 공식적인 기획의제로 채택

#### II. 상황분석 → 목표의 설정

##### □ 현황 파악

- 공중화장실 수 및 수준 파악
  - 통계, 현지확인(시설수준, 관리상태, 현지인 인터뷰 등), 설문조사(상인, 일반인, 외국인), 국내외 사례, 기존 연구결과 수집, 보도 등

42) 본 사례는 기획과정을 살펴보기 위해, 중앙공무원교육원 신입관리자 과정의 정책기획연습의 일환으로 교육생들이 제출한 자료를 참조하여 재구성한 것임.

○ 법령 분석

- 오수분뇨및축산폐수의처리에관한법률, 공중위생관리법, 식품위생법 시행규칙, 여객자동차터미널구조및설비기준에관한규칙, 도시철도건설규칙 등

○ 이해관계자 파악

- 부처(행안부, 문화체육관광부, 환경부 등), 자치단체, 지방의회 의원, 시민단체, 언론, 건물주, 화장실 관리자, 인근주민 등

□ 문제점 도출 및 목표설정

- ① 공중화장실 관련법규의 혼재로 소관부서가 불명확하여 체계적인 유지 관리 곤란  
→ 어디에서 공중화장실 업무를 맡을 것인가(담당부서 명확화)
- ② 공중화장실 수 부족  
→ 어떻게 보급·확대할 것인가(보급·확대)
- ③ 공중화장실 시설 및 의식수준 저급  
→ 어떻게 개선해 나갈 것인가(시설 및 의식수준 개선)

III. 대안의 탐색<sup>43)</sup>

- 목표 ② 공중화장실의 보급·확대방안에 대한 대안을 탐색하기 위해 상황분석 자료와 브레인스토밍<sup>44)</sup>을 거쳐 다음과 같은 3가지 대안 도출<sup>45)</sup>

43) 본 교재에서는 목표②의 대안탐색과 대안의 비교평가 등 기획과정에 대해 기술 하고자 한다. 목표①과 ③은 여러분이 직접 해 보시기 바람.

44) 브레인스토밍에 대해서는 제2장 기획실무에서 구체적으로 다룬다.

45) 본 교재에서는 “기획의 일반과정”에서 목표설정 후 상황분석을 위한 자료수집·분석을 하는 것으로 되어 있으나, 그 일련의 과정은 상호보완적으로 진행된다. 여기서는 이미 전단계에서 자료수집·분석을 거쳤다. 그러나 대안의 탐색단계에서도 부족한 자료는 지속적으로 보완해야 한다.

○ 대안의 제시

- 대안 1 : 공중화장실의 신축 확대
- 대안 2 : 기존 공중화장실 개방 촉진
- 대안 3 : 이동화장실 설치 확대

○ 대안의 분석

대안 1) 공중화장실 신축 확대

- 이용자 편익이 가장 직접적으로 증대되나, 부지확보 등 신축비용이 막대하여 예산확보에 어려움 예상
- 관련기관에서는 이 사업을 추진하기 위해 기구의 확대개편이 가능
- 일반국민의 입장에서 이용자 편익증진과 문화수준 향상이 기대되나, 예산으로 추진되는 사업이므로 세부담 증가 우려
- 정화조업체 및 화장실 관련산업의 활성화 예상으로 업계는 적극 찬성

대안 2) 기존 공중화장실 개방 촉진

- 건물주들이 사설 화장실을 개방함으로써 국가전체적으로 비용 대폭 절감
- 사후관리 문제와 불결함에 대한 우려 때문에 건물주들의 개방 기피 가능성
- 화장실 관리비용상승에 따라 일정부분 정부보조 필요
- 관련부처에서는 화장실의 질 확보를 위한 행정지도 필요성 제기

대안 3) 이동화장실 설치 확대

- 신규화장실 설치와 같이 상당한 예산이 수반
- 이동화장실은 철저한 사후관리가 요망되므로 사후관리비용 증대
- 인사동과 같은 문화의 중심거리와 조화되게 설치하는 방안 필요
- 이동 화장실 제작 업체 활성화 기대

## IV. 대안의 평가 및 결과분석

### □ 평가절차<sup>46)</sup>

- 1단계 : 평가기준 결정 및 나열  
           자치단체의 예산절감 등 7개의 평가기준 선정, 평가표에 나열
- 2단계 : 평가기준들의 중요도에 따른 가중치 부여  
           기준별 가중치를 최소치 2, 최대치 5로 부여
- 3단계 : 대안들의 평가기준 만족도에 따른 점수 부여  
           기준별 10점을 3가지 대안에 배분
- 4단계 : 대안들에 부여된 점수에 가중치를 곱하여 가중화된 점수 산출
- 5단계 : 결과의 분석 및 최적대안 선택

### □ 평가결과

평가기준	가중되지 않은 점수			가중치	가중된 점수		
	대안1	대안2	대안3		대안1	대안2	대안3
자치단체의 예산절감	0	7	3	5	0	30	15
서비스질 확보정도	5	3	2	3	15	9	6
사후관리문제	3	5	2	2	6	10	4
수혜자들의 수용가능성	3	5	2	4	12	20	8
로비집단의 수용가능성	2	3	5	4	8	12	20
성공가능성	3	5	2	4	12	20	8
기본목적과부합	3	5	2	5	15	25	10
총 점 수	19	33	18	-	68	<b>126</b>	71

46) 평가기준, 가중치 부여, 기준별 배분점수 등은 기획자가 판단·결정.

## □ 채 택

- 가중치화 및 순위화 분석기법을 이용하여 분석한 결과 ‘대안 2 : 개방 화장실의 증대’가 채택

## V. 기존 공중화장실 개방 촉진 방안

- 공중화장실 개방 촉진을 위한 구체적인 대안을 찾기 위해 앞서와 같은 기획과정(대안 창출, 평가, 채택)을 전개
- 대 안
  - ① 법적 의무화
  - ② 보조금 지급 또는 세제혜택 부여
  - ③ 유료 화장실로 변경
  - ④ 비금전적 유인책
- 각 대안의 장·단점 분석
- 가중치 부여 및 순위화 기법에 따라 최적대안 도출 및 채택  
⇒ 대안2) “보조금 지급 또는 세제혜택 부여” 채택

## VI. 최적대안의 구체적 시행방안

- 법적인 측면
  - 보조금 관련 규정을 법률에 명시
  - 조례를 통한 구체적 규정
- 행정적인 측면
  - 정책결정자의 의지
  - 전담인력의 배치
  - 관련예산의 우선적 배정
  - 적정보조금 수준 책정을 위한 조사·연구
  - 운영위원회의 구성
  - 화장실문화 개선을 위한 활동

## 사례 2 : 경부고속철도의 경주노선 확정 관련<sup>47)</sup>

### I. 관련상황

- 정부는 경주(경상북도)도심을 통과하는 경부고속철도의 경주노선 확정('92. 6)
  - 이 노선은 경주시내 형산강변을 따라 건설될 예정임
- 시민단체, 종교계, 학계는 경주의 문화재 및 자연경관 훼손을 이유로 노선변경 요구
- 이러한 상황에서 경부고속철도의 경주통과에 따른 문화재 및 자연경관의 보호를 위해 노선변경 방안을 모색

### II. 대안 탐색

- 경주의 문화재 및 자연경관을 보호할 수 있는 대안을 탐색
- 가능한 대안 . . . . 6가지
  - 대안 1 : 형산강 지상노선
  - 대안 2 : 형산강 지하노선
  - 대안 3 : 건천 노선
  - 대안 4 : 건천 - 화천 노선
  - 대안 5 : 외곽 경유노선
  - 대안 6 : 대구 - 부산 직통노선

---

47) 위 사례는 대안의 비교평가 및 최적인 선정의 과정을 살펴보기 위해 경부고속철도의 경주노선 통과라는 상황에 6가지 대안을 가정하여 예시로 작성한 것임  
- “행정사례연구”(중앙공무원교육원, '96.4) 참조

### III. 대안내용과 장단점 분석

대안	내용	장점	단점
형산강 노선 지상화 (대안 1)	형산강을 따라 노선을 강둑 높이로 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 당초계획 유지로 추가비용 및 손실부담이 없음</li> <li>· 지역개발, 주민편의 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경주의 지장문화재 훼손</li> <li>· 문화재 발굴에 따른 공기지연 및 비용증가</li> </ul>
형산강 노선 지하화 (대안 2)	형산강 노선의 주요 구간을 지하로 건설	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도심지 경관훼손 방지</li> <li>· 지역개발, 주민편의 제고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 공사비용 과다</li> </ul>
건천노선 (대안 3)	도심외곽의 건천읍 지역으로 노선 우회	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관 및 지장문화재 보존</li> <li>· 1안에 비해 노선단축</li> <li>· 관련단체 비판 최소화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실시설계 등 관련 절차에 따른 공기지연 및 비용증가</li> </ul>
건천-화천노선 (대안 4)	경주의 남산과 선도산 지역을 우회, 건천읍과 화천리를 통과하는 노선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관보호 및 문화재 훼손 최소화</li> <li>· 경주지역의 외곽지역 개발</li> <li>· 형산강 노선에 비해 10km 단축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실시설계 등 관련 절차에 따른 공기지연 및 비용증가</li> </ul>
외곽 경유노선 (대안 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경주외곽으로 완전히 우회</li> <li>· 포항-경주-울산간 경전철 건설</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관 및 문화재 보존</li> <li>· 경주, 포항, 울산의 교통연계체계 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실시설계 등 관련 절차에 따른 공기지연 및 비용증가</li> <li>· 경전철 건설 추가부담</li> </ul>
대구-부산 직통노선 (대안 6)	경주통과는 백지화하고 대구-부산간 직행 노선	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경관 및 문화재 보호에 최적</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 경주 및 인근지역 주민 반발</li> <li>· 경주·포항지역 발전 저해</li> </ul>

## IV. 대안의 평가

### 가. 평가방법

- 효과성 등 9개 평가기준 선정, 기준별 가중치 부여(100점 만점)
- 기준별 5단계 척도를 적용하여 점수부여, 각각의 점수에 가중치를 곱한 후 평정점수 종합 산출
- ※ 5단계 척도 : 가장 바람직(5점), 바람직(4점), 보통(3점), 곤란(2점), 매우 곤란(1점)

### 나. 세부평가기준 및 가중치

평가기준	내 용	가중치
		(100)
○ 효과성	문화재 보호목적의 달성도	15
○ 능률성	새로운 비용부담 및 경제성	10
○ 대응성	국민, 지역주민의 요구 충족도	10
○ 일관성	고속철도 건설사업의 안정성	15
○ 형평성	지역발전 등 수혜자의 범위	10
○ 정치적 가능성	국회, 지방의회 및 정치권의 수용 가능성	15
○ 경제적 가능성	경제적 부담 능력	5
○ 행정적 가능성	관련기관의 협조, 수용 가능성	5
○ 사회·문화적 가능성	국민, 관련단체, 지역주민의 수용 검토	15

## V. 대안별 평가 결과

평가기준	가중치	대안1	대안2	대안3	대안4	대안5	대안6
○ 효과성	15	1	2	3	4	5	5
○ 능률성	10	5	4	2	2	1	4
○ 대응성	10	2	3	4	5	3	1
○ 일관성	15	5	5	2	2	1	1
○ 형평성	10	3	3	4	4	2	1
○ 정치적 가능성	15	1	4	3	3	1	2
○ 경제적 가능성	5	5	4	3	3	1	2
○ 행정적 가능성	5	1	4	3	4	2	1
○ 사회·문화적 가능성	15	1	2	3	4	2	1
<b>합 계</b>	<b>&lt;100&gt;</b>	<b>250</b>	<b>335</b>	<b>295</b>	<b>340</b>	<b>210</b>	<b>210</b>
우선순위		4	2	3	1	5	5

### <최적안 선정>

- 340점인 건천 - 화천노선을 최선안으로 채택

## 2. 기획분석기법<sup>48)</sup>

기획과정 중 상황분석, 기획전제의 설정, 대안의 탐색 및 대안의 비교평가, 최종안의 선택 등 주요 단계마다 다양한 분석 및 예측기법들을 활용할 수 있다. 특히, 통계학, 경제학, 경영학 등에서 개발된 의사결정기법들이 기획과정에서도 공통적으로 이용된다.

이곳에서는 다양한 분석기법 중 전문적인 지식 없이도 이해할 수 있고 행정업무를 처리하는 과정에서 저렴하게 많이 이용되는 것들 위주로 살펴볼 것이다.

다만 각각의 기법은 기획과정의 단계별로 유형화하여 적용하는 것이 바람직하다.

문제의 인지 및 상황분석 단계에서 내·외부 환경요인 분석시에는 PECST 기법, 시계열분석, 시장조사법, Focus Groups, Delphi기법, 벤치마킹기법이 주로 사용되며, 대안의 탐색단계에서는 브레인스토밍(Brainstorming)기법을 주로 사용한다. 최종안의 선택 단계에서는 비용편익분석기법을 적용할 수 있다.

### 가. PECST분석

PECST는 정치적(Political), 경제적(Economic), 문화적(Cultural), 사회적(Social), 기술적(Technological)이란 영어 단어들의 머리글자를 의미하며, 해야 할 일들을 조목조목 목록으로 만들어 보는 정도의, 어떤 면에서 보면 단순한 기획기법 중의 하나라 할 수 있다.

PECST분석의 기본적 접근방법은 5가지 구성요소들 각각을 차례대로 꺼내어, 우리의 조직에 영향을 줄 수 있을 것으로 보이는 흐름이나 경향들을

---

48) 여기에 기술한 기획분석기법은 『정책기획연습』(중앙공무원교육원)에 서술된 내용이 실무와 밀접하게, 쉽게 설명되어 있어서 주로 참고

확인하고, 그것들 중에서 어떤 흐름이나 경향들이 가장 강력한 영향을 줄 것인지 탐색하며, 우리가 현재의 전략을 그대로 계속 고수해 갈 경우 그 흐름이나 경향들이 우리 조직에 어떤 모습으로 영향을 미치게 될 것인지를 숙고해 보는 것이다.

다음 그림은 PECST분석의 5가지 구성요소들과 관련하여 숙고할 필요가 있는 주요 영역들을 몇몇 예시하고 있다.

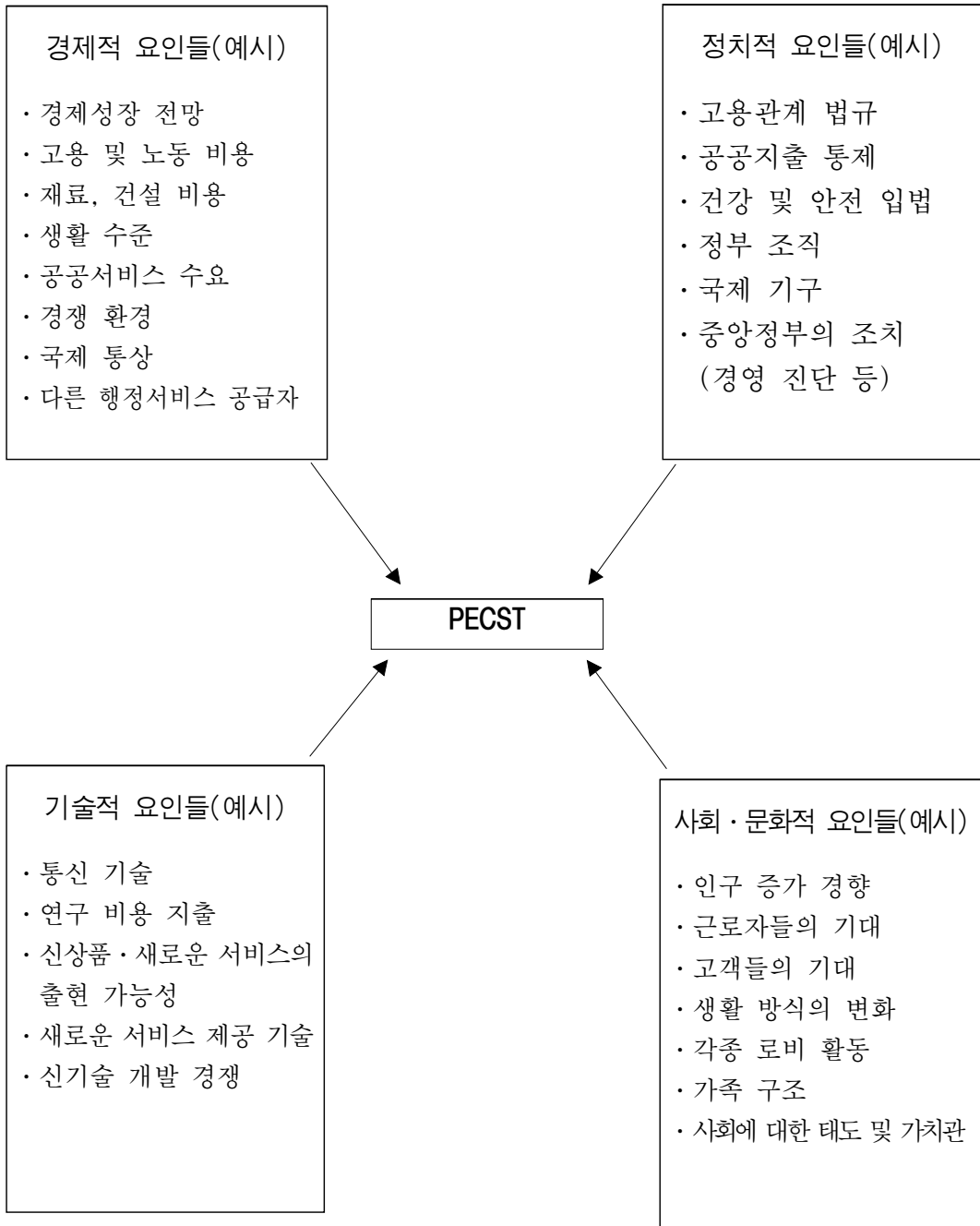
우리가 통상적으로 사용하는 대부분의 체크리스트처럼, 각 구성 요소들 밑에 적혀 있는 각 항목들이 중복될 수도 있다. 예를 들어서 공공 지출을 통제해야 한다는 이슈는 정치적 사안인가? 아니면 경제적 사안인가? 중요한 것은 이것이 논제로 채택되는 것이지 어떤 항목에 배치되어야 한다면 그것이 아니다.

이 그림처럼 PECST 분석의 첫걸음은 주어진 상황과 요인을 면밀히 검토하여 자신의 조직에 가장 알맞다고 생각되는 리스트를 만들어 내는 일이라 할 수 있다.

그러면 PECST 분석에는 누가 참여해야 하는가?

관리자 그룹은 물론 적극적으로 참여해야 하지만, 참여그룹이 보다 넓어지는 것이 바람직하다. 특히 실무자 집단의 참여는 아주 바람직하는데, 이들에게는 행정서비스 수혜자들과의 접촉으로부터 나오는 다양한 시각이 있을 수 있고 또한 보다 폭넓은 정치적, 경제적, 사회·문화적, 기술적 경향들이 내포하고 있는 의미를 이해관계에 얽매이지 않고 보다 중립적 견지에서 최고 관리층에 경고해 줄 수 있기 때문이다.

## PECST 모형

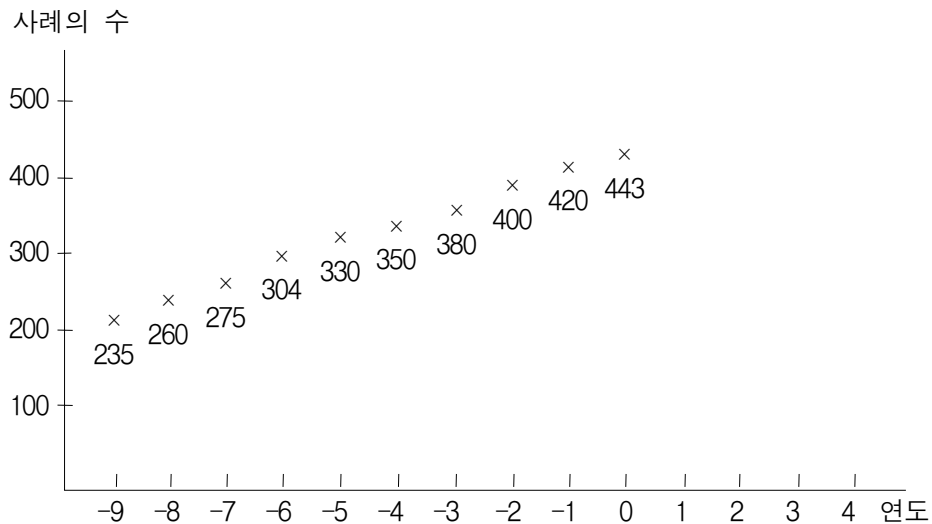


## 나. 시계열분석(Time Series Analysis)

우선 우리 조직이 제공하는 서비스에 대한 국민들의(또는 시민들의) 수요가 과거에 어떻게 움직여 왔는지 살펴보는 것으로 시작해 보자. 아래 그림의 가상의 그래프를 보자. 금년을 0년이라고 하면, 사례의 수가 9년 전 235건에서 금년 443건으로 증가해 왔음을 알 수 있다.

데이터를 점으로 찍어 표시해 보면 대충 직선의 형태로 비스듬히 올라가는 선이 도출되고 이를 통해 사례의 수가 점증하고 있음을 미루어 알 수 있다. 데이터가 나타내는 점을 아주 정확히 표시할 필요는 없고 자를 이용하여 직선을 긋는 것으로 족하므로 전문적인 통계적 지식을 요하는 것도 아니다. 또한 높은 수준의 수학 지식이 없이도 그래프를 보고 매년 평균 23건 정도씩 사례가 증가되고 있음을 쉽게 알 수 있다.

사실 통계학자들 같으면 아래 그림보다는 상당히 정밀하게 그림을 그리고 계산해 낼 수 있을 것이다.

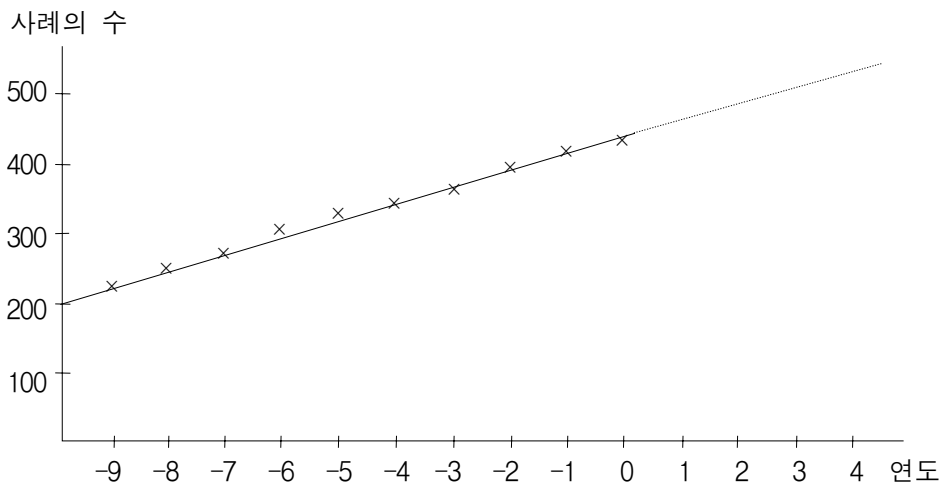


그런 작업은 데이터가 가리키는 점들을 가장 정확하게 나타내는 통계적 방법(회귀분석), 즉 직선의 방정식을 이용하여 개산(概算)하는 것으로, 그 선이 그 점들을 표시하는 정확도 수준까지 측정하는 것도 가능하다. 만일 통계학자들이 그런 과정을 거쳐 방정식을 도출해 냈다면 아래와 같이 권고안을 제시할 것이다.

『만일 지금까지의 경향이 앞으로도 계속된다면, 귀하께서 5년 후에는 540건 내지 610건을 처리하게 될 가능성이 95%이다』

이것은 우리가 자를 이용하든 아니면 통계수치를 이용하든 간에, 관계식을 적용하여 미래를 살펴보면 아래 그림의 점선으로 표시된 부분이 보여주는 바와 같이 과거에 관찰된 증가 현황과는 상이한 연간 증가 현황을 가져올 요인이 발생하지 않는다는 개괄적인 가정을 알 수 있다.

이런 분석을 할 때 통계 전문가는 꼭 직선만을 만들도록 제약을 받지 않는다. 2차원, 3차원 곡선이나 S자 곡선, 기타 다른 유형의 모양을 그리는 것도 있을 수 있는 것이다.



시간의 경과에 따른 사례 수 증감의 경향

위의 예시는 아주 단순한 것으로 시계열분석이 얼마나 큰 잠재적 가치를 가지고 있는지를 보여주지 못하고 있다.

즉 과거의 자료들에 대한 철저한 통계적 분석을 해 보면, 미래에도 거의 흡사하게 되풀이될 가능성이 큰 유형들을 탐지할 수도 있다. 예를 들면 월별 또는 분기별 계절적 유형, 규칙적인 주기, 대략 2-3년 주기, 사례들 중 어떤 것들은 마치 과거 사례의 갱신판인 것처럼 현재가 과거 특정 시점에서 일어났던 것에 크게 의존하고 있는 경우가 있다.

실례로, 여권 발급 수요의 계절적 유형을 파악하여 알게 되면 여권발급 행정서비스의 처리속도가 계절적인 인력활용에 의해 얼마나 상쇄될 수 있는지를 보여줌으로써 여권 발급 업무의 인력활용방안에 대한 기획에 도움을 줄 수 있는 것이다.

#### **다. 시장조사(Marketing Research)**

시장조사기법은 행정 외부환경과 내부환경을 분석하는데 다 사용할 수 있는 기법이다. 행정 외부환경을 분석하는데 주의를 기울여야할 부문은 ①우리가 제공하고 있는 행정서비스 수요의 전체 수준의 동향, ②통계 작업을 통해 파악된 행정 서비스 수요의 주요 인자들의 움직임, ③행정서비스의 어떤 면이 중요도가 커지고 있고 어떤 면이 적어지고 있는지, ④행정서비스를 대신할 수 있는 대체수단에 대한 여론, ⑤경쟁자들의 행동과 그에 대한 다른 상대방들의 태도 등이다.

그리고 행정 내부환경을 분석할 때에는 ①우리 자신의 특정조직이 제공하고 있는 서비스에 관한 여론, ②어떤 사람들이 그런 서비스를 좋아하고 또 싫어하는지, ③그 서비스를 그것의 대체수단과 비교하여 어떻게 보고 있는지, ④그 사람들이 우리에게 대해 들어 알고 있는지와 우리가 무엇을 하고 있는지를 이해하고 있는지의 여부 등에 중점을 두어야 한다.

어떤 특정한 공공서비스를 독점적으로 제공할 권한을 가지고 있고, 그 서비스를 대체할 다른 서비스나 경쟁자들도 없는 공공 조직의 경우에 시장 조사의 외부적·내부적 요소들의 구별이 불가능할 수도 있다.

여기서는 무엇을 대상으로 하여 시장조사를 할 것인지 즉, 시장조사의 목적물에 관한 것에 대해 알아보려고 하는데, 흔히 시장조사라고 하면 여론조사와 같이 유명한 회사의 용역을 생각하기 쉬운데 여기에서는 값싸고 손쉬운 방법을 살펴보기로 한다.

## 1) 통계간행물

다양한 분야에서 아주 많은 통계들이 정부와 협회, 민간 기업들에 의하여 정기적으로 발간되고 있다. 상업적 혹은 준상업적 조직들 중 어떤 조직들은 심지어 미래에 대비하여 주요 변수들을 예측하기도 한다. 많은 경우에 이런 통계들을 정기적으로 읽고 또 재검토해야 하는 필요성은 명백하고 또 당연시되고 있다. 만일 노동부의 고용담당 부서에 근무하고 있는 사람은 실업통계나 여러 가지 경제적 예측집단들이 만들어 내는 경제예측에 관심을 갖는 것은 당연하다. 다만, 실제로 수집된 정보가 개개의 조직이 필요로 하는 것과 늘 조화를 이룰 수는 없다는 점을 염두에 두어야 한다.

## 2) 도서관이나 정보서비스를 이용한 자료검색

대부분의 우리나라 도서관은 자료가 제대로 구비되어 있지도 않고 특히 최신자료가 부족하여 활용하기에는 한계가 있으나 그래도 가장 손쉽게 관련 자료를 수집할 수 있는 곳이다. 어떤 조직이 필요로 하는 정보는 정기적으로 발간되는 통계 자료 보다는 신문보도 기사, 잡지에 우연히 실린 논문, 새로 나온 팜플렛이나 서적 등으로부터 나오는 경우도 많다. 특히, 대부분의 사람들은 자신들이 책임져야 하는 영역에 대한 여론의 최신 논조를 신문 스

크랩서비스를 통해 많이 접한다. 특히, 요즘 인터넷을 통해 관심 분야에 대한 자료나 최신 소식만을 전문적으로 제공해주는 서비스가 널리 확산되고 있는 만큼 필요한 자료 검색이 예전에 비해 훨씬 손쉽게 이루어진다.

### 3) 정규 사회조사를 하는 경우 일부 문항 삽입 활용

시장조사를 위한 사회조사는 돈이 많이 들고 조사가 대면 인터뷰를 필요로 할 경우 특히 그러하다. 만일 물어 볼 질문 문항이 몇 개에 그친다면 인터뷰 당 고정 비용이 아주 비싸지게 된다. 큰 규모의 조사를 정기적으로 수행하는 시장조사 회사들이 조사를 할 때 조사표나 질문지의 일정 문항을 돈을 주고 삽입하여 필요한 정보를 획득할 수 있는 것이다.

#### 라. 공공서비스 품질검증 고객집단(Focus Groups)

미래에 대한 계획을 세울 때 외부적 환경을 고려할 필요가 있는데, 이러한 외부적 환경에 대한 분석은 폭이 넓어야 하고(broad), 객관성(objectivity)이 있어야 한다.<sup>49)</sup> Focus Groups는 조사 대상이 되는 사람들의 의견, 전문가들의 범위를 확대함으로써 폭 넓음(breadth)의 확보에 기여한다.

Focus Groups는 효과적인 인적 구성과 이의 효율적인 활용이라는 두 가지 절차로 운용된다. 인적 구성은 정책을 둘러싼 다양한 집단 중에 조직이 처한 특수한 환경이나 여건에 비추어 보아 가장 효과적인 Focus Groups를 설정하는 것이고, 효과적인 활용이란 집단간 합리적 토론을 유도하는 것을 의미한다. 집단간 합리적 토론을 유도하기 위해서는 짜여진 의사일정과 의제를 갖는 형식을 취하되 질문에 응답할 충분한 시간을 주는 형태가 바람직하다.

Focus라는 단어 자체가 그 구성원들이 어떤 공통적인 이해나 관심사를 가

---

49) “폭 넓다”는 것은 적합한 자료는 전부 다 모아야 함을 의미한다. 또한 “객관성”이 있으려면 자료를 신중히 분석함으로써 자료 그 자체가 의미하는 바를 밝혀내야 한다.

지고 있어야 함을 암시해 준다. 이 관심사 또는 이해(interests)는 특정한 전문가적 지식, 특정한 공통 경험, 특정한 주제에 있어서의 공통적인 이해, 관심사, 조직 내에서의 공통적인 이해, 관심사 등으로 나누어 볼 수 있다.

### 1) 특수한 전문가적 지식을 가진 집단

이 집단의 한 예로 과학자들을 들 수 있다. 또 각 부처에서 활용하고 있는 정책자문위원회의 각 분과위원회 위원들을 들 수도 있다. 만일 어떤 과학적 성격을 띠는 사안에 대해 조사하기 위한 조사위원회가 학술적 연구의 경향에 관해 생각해 보고자 할 경우 그 위원회는 자문을 받기 위해 명망 있는 과학자들을 불러 모으는 것이 바람직할 것이다.

### 2) 공통적인 경험을 가진 사람들

예를 들면, 특정한 유형의 압력단체가 벌이는 반대운동에 부딪혀 본 사람들, 또는 어떻게 하면 민간으로부터의 기부금품 모집을 늘릴 수 있을까 하고 고민해 본 적이 있는 사람들을 들 수 있을 것이다.

### 3) 특정한 주제에 있어서의 공통적 이해 · 관심사

환경운동단체의 대표자들, 혹은 어린이 보호를 위해 헌신하고 있는 자원봉사조직들이 그 좋은 예에 해당될 수 있을 것이다.

### 4) 조직 내에서의 공통적인 이해 · 관심사

여기에 해당되는 Focus Group은 조직의 전체 근로자, 고객 혹은 조직의 주요 이해관계자들의 대표자들을 들 수 있다.

조직의 최고 관리자들과 정책 입안자들은 자신들의 조직이 처한 특수한

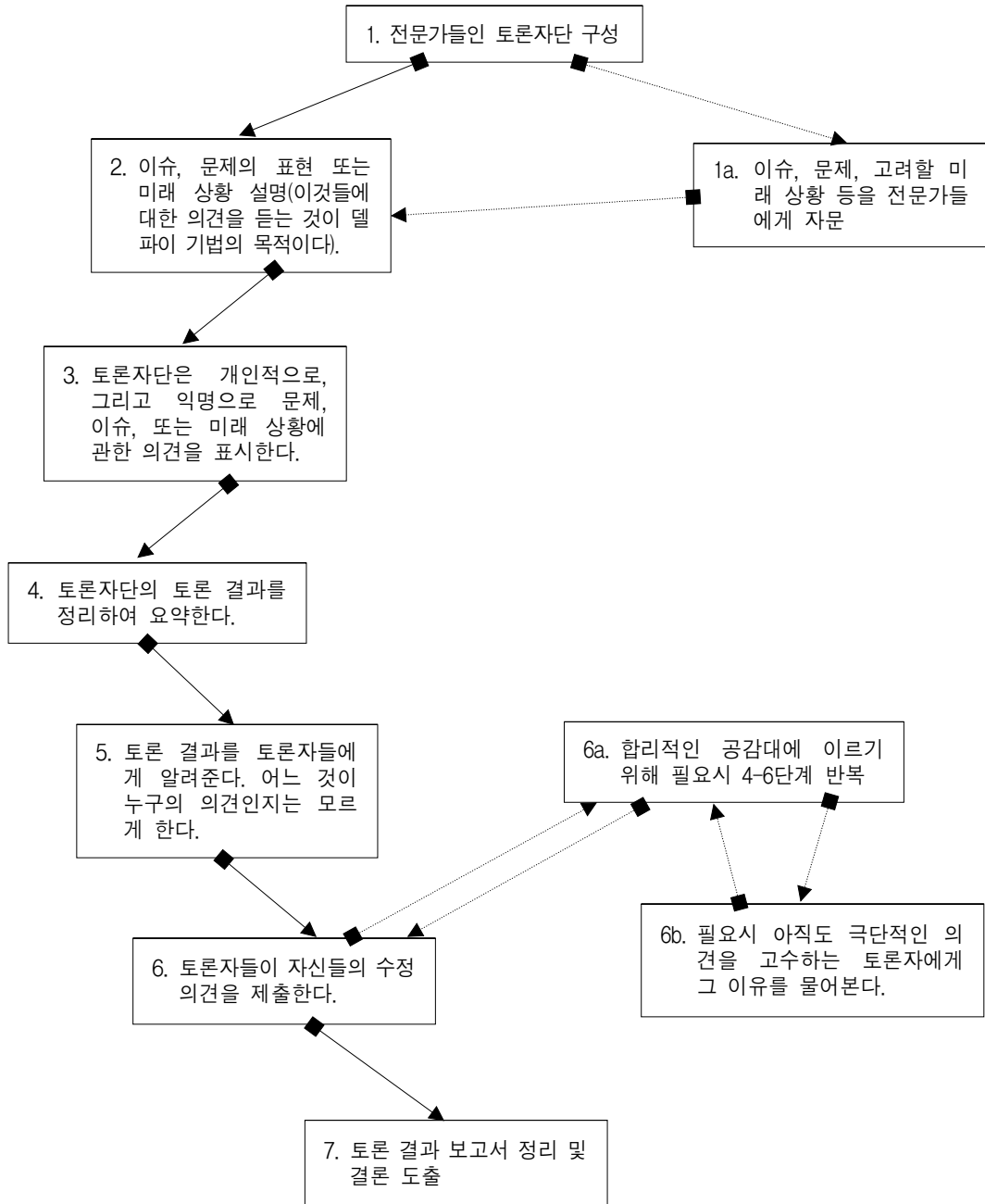
환경이나 여건에 비추어 볼 때, 어떤 유형의 Focus Group이 가장 유용하게 쓰일 수 있을 지 곰곰이 생각해 볼 필요가 있다. 극단적으로 말하면 Focus Group이라고 부르기도 어려울지 모르지만 일반 대중들로부터 무작위로 표본을 추출하는 것이 옳을 수도 있다.

#### **마. Delphi 기법**

델파이 기법은 1950년대에 Santa Monica의 RAND 연구소에서 개발되었다. 원래 Delphi기법은 국방에 응용하기 위한 것이었으며, 어떤 질문에 대한 답변이 판단작용을 크게 요하는 경우 전문가들 사이에 어느 정도의 공감대를 형성하고자 하는데 그 목적이 있었다. 이 기법은 당초에 기술적 예측에 특히 사용되어 왔으나 최근에는 강조하는 바가 달라졌다. 현재 델파이 기법은 미래를 예측할 때, 과거의 경험이 그리 큰 도움이 되지 못하거나 이미 확정되어 있는 정보들을 이용해서는 그리 큰 도움을 받기가 어려울 때에 많이 이용된다.

델파이 기법을 사용하는 목적은 하나의 통제된 방법으로 어느 정도 합리적인 공감대에 이르기 위한 것이다. 원래의 순수한 델파이 기법 형태에서는 아래 그림에서 설정된 연속 과정을 볼 수 있다. 그 주요한 특징을 들어보면 익명성(Anonymity), 통제된 Feedback, 의견을 수정할 기회 부여 등이다.

델파이기법의 과정은 대체로 다음과 같다.



## 바. 벤치마킹(Benchmarking)

벤치마킹은 나 또는 우리 조직의 행위나 성과를 다른 조직의 행위나 성과와 비교하기 위한 체계적인 노력이라고 할 수 있는데 특히, 나 또는 우리가 어디서, 어떤 지점에서 우리의 행위나 성과를 개선할 수 있으며 개선해야 하는지를 명확히 하기 위하여 최상의 행위나 성과를 지닌 조직과 비교하는데 중점을 둔다.

벤치마킹의 유형들은 아래 그림과 같이 두 가지 차원 선상에서 생각해 볼 수 있다. 수평축(X축)은 우리의 벤치마킹 상대방이 누가 되어야 하느냐에 관계되어 있고, 수직축(Y축)은 비교·평가되어야 하는 대상물, 즉 행위나 성과의 측면과 관계되어 있다.

벤치마킹 내용(Y)	내부적	경쟁자	기능적	무	벤치마킹 상대방(X)
업무처리 방식					
업무처리 과정					
비 재정적					
재정적					

< 벤치마킹 격자 >

벤치마킹의 상대방에 따라 벤치마킹을 유형화하면 다음과 같다.

### 1) 내부적 벤치마킹(Internal Benchmarking)

여러 가지 점에서 보아 내부적 벤치마킹(Internal Benchmarking)은 가장 솔직하고 정직한 방법이다. 만일 어떤 조직 내에서 똑같은 유형의 행위나 일들이 서로 다른 여러 사람 또는 집단들에 의하여 행해지고 있다면, 집단 또는 개인들의 행위나 일, 성과는 서로 비교해 볼 수 있게 된다.

이것은 관련된 집단이나 개인들에게는 위협적인 것으로 보일 수도 있겠지만, 그 목적은 다른 집단 또는 개인들의 경험으로부터 배운다는 의미에서 건설적인 목적이 되어야 한다. 즉 비밀주의 등에 빠질 수 있는 치열한 경쟁보다는 건전한 경쟁정신과 건설적인 토론을 가져오기 위한 업무관리방식(management style)이 매우 중요하다.

### 2) 경쟁자들과의 벤치마킹(Competitors Benchmarking)

경쟁자들과의 벤치마킹(Competitors Benchmarking)은 만일 어떤 조직이 경쟁적 우위를 확고히 다지기 위하여 노력하고 있는 상황일 경우에 많은 잠재적인 장점이 있게 된다. 행정기관과 같은 공공 조직들이 일련의 다른 서비스 공급자들과 완전한 경쟁 상태에 있는 모습은 드물기 때문에 경쟁자들과의 벤치마킹이 흔하지는 않다.

이 경우에 나타나는 애로사항은 경쟁자가 자기를 따라 잡을까봐 벤치마킹에 필요한 자료를 보여주지 않으려 한다는 것이다. 따라서 경쟁자들과의 벤치마킹 가능성은 발간된 자료나 간접적으로 또는 추측에 의하여 얻을 수 있는 자료에 한정되는 경향이 있는 것이다.

### 3) 기능적 벤치마킹(Functional Benchmarking)

다른 사업영역에 종사하는 조직과 자기 조직과의 동질적 행위를 찾아 그것을 비교함으로써 시사점을 찾는 방법이다. 예를 들면 직원들에게 급료를 주는 것, 직원들에게 기숙사를 제공하는 것, 건물 청소하기, 구내식당 운영, 통근차량서비스, 인사관리 기능 등 사기업의 좋은 사례를 공공분야에서 참고할 수 있다.

### 4) 유사한 조직과의 벤치마킹(Parallel Benchmarking)

유사한 조직의 벤치마킹은 기능적 벤치마킹보다 정확성 측면은 좀 떨어지는 경향이 있다. 여기서 비슷한 조직(Parallel Organization)이란 우리의 조직과는 얼마간 공통적인 일반적 특성을 갖는 조직을 말한다. 예를 들어서, 우리가 많은 예약업무를 취급해야 한다면 항공사나 여행사 안내부서를 벤치마킹해 볼 필요가 있다. 만일 우리가 많은 정보를 많은 사람들에게 나눠주는 업무를 해야 한다면 광고업에 종사하는 회사를 벤치마킹해 보는 것도 가치 있는 일이다.

## 사. 브레인스토밍(Brainstorming)

브레인스토밍(Brainstorming)을 경험해 보지 않은 사람은 거의 없을 것이다. 우리는 사무실에서 일하면서 한 자리에 모여 소위 난상토론이라는 것을 하는 경우가 무척 많다. 자기도 모르게 우리 모두 일종의 Brainstorming을 하고 있는 셈이다. 브레인스토밍이란 말을 굳이 정의해 본다면, “짧은 시간에, 일단의 사람들로부터, 많은 아이디어들을 얻어내는 수단”이라고 할 수 있겠다.

Brainstorming의 목적은 아이디어를 창출하는데 있지 무엇에 관해 토론하

거나 그것들을 평가하는 것이 아니다. 그러므로 짧은 시간에 많은 것을 얻는다는 점을 강조하게 되는 것이다.

## 1) 브레인스토밍의 규칙(Rules)

효과적인 Brainstorming 활동의 규칙을 요약해 보면, 평가하지 않고, 양을 중시하며, 짜임새를 추구하지 않고, 그 자체가 창의적 아이디어만을 고집하지는 않는다는 것이다.

첫째, Brainstorming을 할 경우 평가를 하지 않는다는 것이 이 기법의 가장 기본적인 규칙이다. 우리들이 창의성을 발휘할 수 없도록 가로막고 있는 가장 큰 장벽은 어리석게 보이지만 않을까 하는 두려움, 동료들·상관들·부하들과 한자리에 있다는 두려움 등이다. 모든 아이디어들이 나름대로 가치를 가지고 있음을 인정하는 것이 중요하다. 설불리 다른 사람의 아이디어에 점수를 매기려는 행태는 Brainstorming의 가장 큰 장애가 된다. 모든 아이디어는 다음 사람의 아이디어 유도에 큰 공헌을 하게 되므로 무엇이 됐던간에 환영받아야 한다.<sup>50)</sup>

둘째, Brainstorming에서는 사고를 의도적으로 조직화하거나 구조화하려고 애쓸 필요가 없다. 서로 협조해야 하는 요소가 있긴 하지만 논리의 비약도 환영받아야 하고, 나아가 장려되어야 한다.

셋째, Brainstorming은 양을 추구한다. 양이 질을 지배하는 영역이다. 계속 아이디어를 끌어 모으고 그 사항을 기록해야 한다.<sup>51)</sup>

---

50) 예를 들어, ①공원의 분위기를 재미있게 할 수 있는 사물을 자유롭게 연상해 나가는 경우와 ②아이디어를 낼 때마다 판단을 내려 버리는 경우를 비교하여 보면

① 자유롭게 연상하는 경우

앉아서 이야기하는 벤치-강아지 로봇-자동 무지개 제조기-선형자동차-장난감시계-자동판매기-데이트하는 남녀... 등

② 그때마다 가부나 여부를 판단하는 경우

벤치(유쾌하게 보인다.)-강아지 로봇(시시하다)-자동무지개 제조기(경비가 많이 들겠지)-선형자동차(차레가 금방 오지 않겠지)... 등

끝으로, Brainstorming은 다른 사람의 아이디어 위에 자기의 것을 얹어 놓는다는 생각으로 한다. 다른 사람의 생각에 조금 덧붙여서 자기의 생각으로 말하는 것이다. 경우에 따라서는 다른 사람의 아이디어를 표절하는 것도 막아서는 안된다

#### ◆ 브레인스토밍의 4가지 원칙

1. 비판을 엄격히 금함
  - 다른 사람의 의견을 부정적으로 비평하지 않는다.
2. 자유분방
  - 비상식적인 의견도 환영한다.
3. 질보다 양(대량발상)
  - 발언의 질에 신경을 쓰지 않고 일단 말한다.
  - 일정한 시간 안에 낼 아이디어 개수를 정한다.
4. 결합과 개선
  - 다른 사람의 아이디어를 토대로 새로운 아이디어를 내놓거나 그 아이디어를 개선한다.

## 2) 브레인스토밍(Brainstorming)의 절차

Brainstorming에 참여하는 집단의 크기는 어느 정도이어야 하는가?

일반적으로 12명 내지 20명이 적당하다. 집단이 너무 크면 말할 기회를 얻지 못하거나 그냥 앉아 있기만 하는 사람들이 생겨난다. 집단이 너무 작

---

51) 미국의 Buffalo시의 항구에 세워진 새로운 다리의 이름을 작명하는데 있었던 일화인데, 다리 이름을 짓기 위하여 BS를 시행한 결과 무려 3,800가지의 아이디어가 나왔다고 한다. 3,800가지가 되니 그 중에서 가장 좋은 이름을 선택하면 된다는 것이다. BS에서는 가급적 많은 양의 아이디어 제시가 대원칙으로 되어 있다.

아서 6명 내지 7명도 안되면 다양한 아이디어들이나 반응을 끌어 모으기가 어렵게 된다.

어떤 사람들을 참여집단으로 해야 하는가?

토의 주제에 관해 친숙함을 느낄 수 있어야 보다 좋은 아이디어를 내놓게 된다. 참가자가 토의 주제에 관해 문외한이라면 토의요령설명 시간 등을 활용하여 토의 주제에 관한 정보 등을 알려 주는 것이 좋다. 그러나 토의 주제에 관해 너무 잘 아는 참가자들은 오히려 그 주제에 관해 더 잘 안다는 사실로 인해 폭 넓은 아이디어를 내놓지 못할 수도 있음을 알아야 한다.

Brainstorming을 하려면 어느 정도는 신중한 사전 준비가 필요하다. Brainstorming에서 나오는 아이디어와 사고들은 조직화되거나 구조화될 필요가 없지만, 이 작업을 주관하는 사람은 작업 과정을 어느 정도 조직화할 필요가 있는 것이다.

Brainstorming은 토의 주제의 주인이나 진행자에 의한 주제 설명으로 시작하게 된다. 그리고는 모든 참가자들에게 소위 “문제”를 명확히 알려 주기 위하여 토론, 질문, 그리고 답변하는 시간이 있어야 한다. 그러나 이 단계에서 지나치게 상세하게 하지는 말아야 한다.

국민들에게 무료로 법률 서비스를 제공하는 공공단체(예: 법률구조공단)가 있다고 하자. 이 단체는 정부로부터 예산 지원도 받고 경우에 따라서 그 외의 자금 확보 수단들을 활용한다고 하자.

- ① 문제(problem) : 현재 기관을 제대로 운영할 수 있는 자금이 부족하다.
- ② 대안 탐색을 위한 질문(restatements)
  - 어떻게 비용(costs)을 줄일 것인가?
  - 어떻게 기부금(contributions)을 늘릴 것인가?
  - 어떻게 새로운 자금원(sources of fund)을 찾아 낼 것인가?
  - 어떻게 무료 서비스를 줄일 것인가?

- 어떻게 자금(funds)을 늘릴 것인가?
- 어떻게 타 기관들로 하여금 그 서비스 업무를 맡게 할 것인가?
- ③ 최종적으로 선택한 질문(selected restatement)
  - 기관은 얼마나 많은 방법으로 자금을 늘릴 수 있는가?

아이디어가 다 나온 것 같으면 Brainstorming을 마쳐야 하는데, 그 후에 그 아이디어들을 평가(evaluation or appraisal)하여야 한다. 그러나 Brainstorming을 끝내고 바로 평가를 해서는 아니 된다. 먼저 아이디어들을 깨끗이 타이핑해서 아이디어 목록을 만들어 며칠 후에 평가에 참가할 사람들에게 나누어주는 것이 좋다. Brainstorming에 참여했던 사람들도 평가 작업에 참가할 수 있다.

## ◀ 브레인스토밍 실제운영을 위한 절차 ▶

브레인스토밍 기법의 효과를 극대화하기 위해서 다음과 같은 몇 가지 운영상의 기본원칙과 절차를 준수한다.

- ① 인원은 5~10명이 적합하며, 이중 전문적 평가를 피하고 발상을 자유롭게 하기 위해 테마와 관련된 전문가는 절반이하로 한다.
- ② 테마는 구체적으로 정하는데, 예를 들면 ‘교통사고를 감소시키기 위하여’ 보다는 ‘안전벨트를 착용케 하려면’ 등으로 구체화한다.
- ③ 리더는 테마와 관련하여 자유롭게 발언시키고 테마와 idea 등 모든 것을 큰 종이에 기록한다.(서기를 지정)
- ④ 회의시간은 1시간 정도(100여건 발굴가능) 하고, 2시간은 휴식을 취한다.
- ⑤ 도출된 idea에 대한 평가는 하루정도 지난 후 최초참가자의 반 이상이 포함된 평가멤버를 별도 구성하여 평가하되, 평가 시 독자성과 실현가능성, idea의 결합·개선에 중점을 둔다.
- ⑥ 큰 테마를 먼저 터프하게 발상하고, 그 후 중요 포인트를 선택, 세부적인 수준의 테마로 낮추고, 만족스런 대안이 나올 때까지 브레인스토밍을 반복한다.
- ⑦ 자유로운 대안탐색을 위해 반드시 “룰(Rule)”을 지키도록 한다.

## 아. 비용편익분석기법(cost-benefit analysis)

비용편익분석은 대체 가능한 여러 사업 활동으로부터 나타나는 비용과 편익을 평가하여 사회자본에 관한 투자기준을 마련하기 위해 고안된 분석도구의 하나이다.

이 기법은 특정한 정책, 사업계획, 전략 등이 수입의 흐름이나 비용 절감의 흐름을 만들어 내지 못할 지라도 그것들이 가져오는 편익에 대해 화폐적 가치를 부여하려는 시도으로써, 특정한 행정서비스가 제공되어야 하는 것인지, 혹은 폐지되어야 하는지에 관한 정책 결정 맥락에서 사용되곤 한다.

비용편익 분석은 아래와 같은 사안들이 가져오는 편익에 대해 화폐적 평가를 하는데 활용될 수 있다.

- ① 국도나 지방도 포장결과, 여행 시간 절약
- ② 교통사고 발생 감소로 인한 경제적 절약
- ③ 공기가 좋은 시골에 산림욕장을 개설하여 여가생활을 할 수 있게 한 경우의 가치
- ④ 보다 맑아진 공기의 혜택
- ⑤ 교육의 경제적 혜택

이 밖에도 많은 예를 들 수 있는데 이런 일의 대부분은 극히 복잡하여 전문가들의 도움이 필요하다.

우리들이 해야 할 일은 전략적 정책기획과정에서 핵심적 의사결정을 함에 있어 비용편익분석이 언제, 어디서 필요하게 될 것인지 생각하는 것이다.

### 3. 성과지표(Performance Indicator)

#### 가. 문제의 제기

오늘날 기획의 주요쟁점 중 하나는 그 기획이나 제안의 추진과정이나 최종 결과물의 성과를 어떻게 측정할 것인가 하는 것이다. 그러나 사업이나 시책을 평가하기 위한 성과지표를 어떻게 설정할 것인가 하는 ‘방법론’에서 대부분의 실무자들이 어려움을 겪고 있다.

행정은 민간기업과 달리 시장가격이 형성되지 않아 매출액이나 이윤 등과 같은 계량화된 성과지표를 설정하기 어렵고<sup>52)</sup>, 설사 계량화하더라도 그 측정이 또한 어렵다. 그 결과 평가결과를 놓고 항상 객관성 시비에 시달리는 것이 사실이다. 많은 유형의 평가가 산재되어 있고, 우수한 연구기관에서 성과지표를 개발하기 위한 부단한 노력들이 시도되고 있지만, 실제 업무에 적용 가능한 타당성 있는 성과지표를 제시하는 경우는 드문 일이다.

그러나 최근 중앙부처를 중심으로 기관의 비전 → 성과목표 → 정책수단 → 성과지표로 이어지는 연쇄 고리에 따라 행정업무를 평가하는 것이 큰 흐름이 되고 있다.<sup>53)</sup> 더 사실적으로 표현하면, 타당한 성과지표에 근거한 평가는 선택이 아니라 필수가 되고 있는 것이다. 이젠 “행정업무를 측정하는 것이 가능한가”라는 회의적 시각은 소모적 논쟁이 되고 있다. 다시 말해, 논쟁의 단계를 넘어, “어떻게 하면 행정업무를 측정할 수 있을 것인가”라는 연구·실천의 단계로 들어서고 있는 것이다.

본서에서 성과지표의 문제를 해결할 수 있는 근본적인 대책을 제시하지는

52) 이외에도 행정업무의 복잡·다양성, 활동과 효과간 인과관계 규명의 어려움, 평가에 수반되는 금전적·시간적 비용, 평가에 대한 불신 등이 계량화를 어렵게 하는 요인들이다.

53) 2005년부터 중앙부처는 연초 대통령에게 하는 “연두업무보고”의 방식이 대폭 바뀌게 된다. 그 중 핵심은 업무계획 내용에 대한 성과측정이 가능하도록 성과지표와 측정방법을 제시하고, 이를 정부업무평가와 직접 연계하는 것이다.

못하지만, 성과지표에 관한 기본지식을 습득할 수 있는 내용을 제공하고자 한다.

## 나. 성과지표의 의의

성과지표는 '목표의 달성여부를 판별하기 위한 척도'이다. 성과지표에 의해 객관적이고 정확하게 목표의 달성수준을 측정할 수 없는 경우에는 성과관리 제도의 목적을 달성할 수 없기 때문에 성과지표는 성과관리제도의 가장 중요한 요소라 할 것이다.

## 다. 성과지표의 요건

- ① 목표와의 연관성 : 지표는 사업이 달성하려는 목표와 뚜렷한 연관성을 가져야 한다.
- ② 왜곡 유인 지양 : 지표는 원치 않는 결과나 예산낭비 등 잘못된 유인을 회피할 수 있도록 개발되어야 한다. 즉, 성과측정이 조직목표의 달성에 역행하는 효과를 조장하는 것이 아니라 조직의 궁극적 목표달성과 연계되어야 한다.
  - <예시> 민원에 대한 회신 속도(x) → 회신의 질적 수준이 더 중요
  - <예시> 성과급을 치료 성공회수와 연계시킨다면 조직원은 소수의 어려운 치료보다는 다수의 쉬운 치료를 할 유인을 가짐
- ③ 인과관계의 파악 가능성 : 사업시행 주체의 활동이 지표측정 대상에 영향을 미칠 수 있어야 하며, 그 책임이 어디에 있는가가 분명해야 한다.
  - <예시> 지방정부 서비스에 대한 불평하는 수는 서비스의 수준뿐만

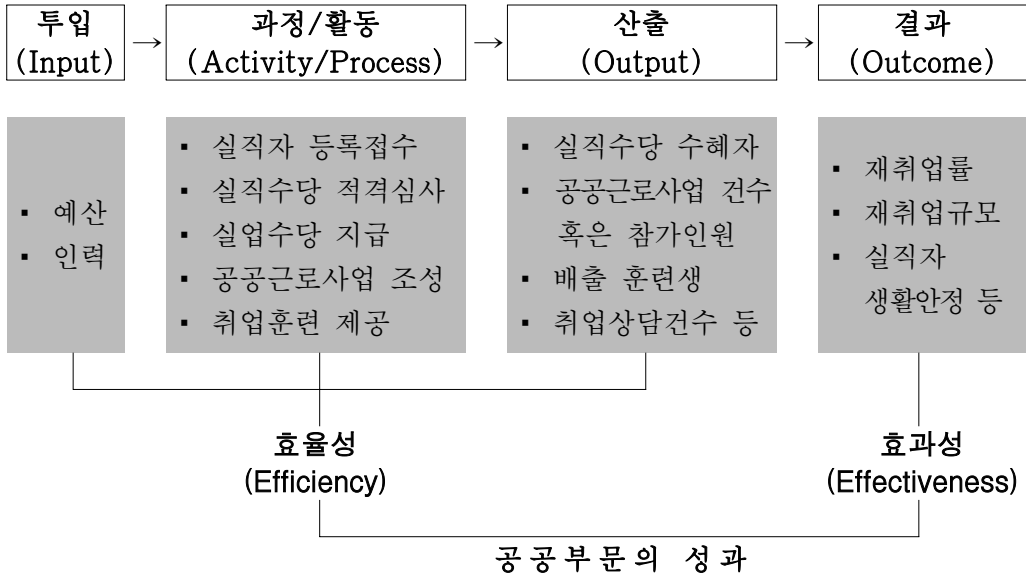
아니라 특정 서비스 사용자들의 성향(불평의 정도)에도 영향을 받음

- ④ 명확성 : 지표를 명확하게 정의함으로써 자료가 일관되게 수집되며 지표가 쉽게 이해·사용될 수 있도록 해야 한다.
- ⑤ 신뢰성 : 지표는 사용목적에 정확히 충족시켜야 하며 상황이 변화하더라도 유용성을 잃지 않아야 한다.
- ⑦ 비교가능성 : 지표는 과거의 지표나 다른 유사사업의 지표와 비교 가능해야 한다.
- ⑧ 검증가능성 : 지표는 분명한 근거자료를 바탕으로 검증될 수 있어야 하며 지표측정 과정을 점검할 수 있어야 한다.
- ⑨ 자료수집 비용 : 현실적이고 실용적인 성과지표가 되기 위해서는 지표에 근거한 자료수집과 분석에 소요되는 비용이 적절해야 한다.

## 라. 성과지표의 유형

성과지표는 ① 투입지표 ② 과정지표 ③ 산출지표 ④ 결과지표 등 통상 4가지 유형이 있다.

<성과지표 측정의 4가지 측면(실업대책 사업의 사례)>



① 투입(input) 지표

필요한 재원과 인력이 계획대로 집행되었는지를 평가하는 지표이다. 예를 들면, 예산집행률, 사업계획에 따른 인력·재원 및 물자의 지원 여부 등을 들 수 있다. 이러한 투입지표는 예산집행, 사업추진 과정상의 문제점을 발견 하는데 목적이 있다.

<투입지표 사례>

사 업	투입지표
낙동강 하수처리시설 6개소 설치	예산집행율
법제실무인력의 전문성 향상	세미나 및 연구모임의 개최 실적
임업기능인 양성	임업기능인 훈련시설 확충

## ② 과정(Activity/Process) 지표

사업추진을 단계적으로 나누어, 각 단계의 목표달성 여부를 평가하는 것이다. 과정지표는 사업의 최종산출을 회계연도 말까지 얻을 수 없는 경우 또는 사업의 최종완료까지 사업의 효과가 나타나지 않는 경우에 사용된다. 이는 사업추진의 중간점검을 목적으로 한다.

〈과정지표 사례〉

사 업	과정지표
고속화도로건설	건설공정율(%)
인공위성발사	인공위성체 완성율(%)

## ③ 산출(output) 지표

사업이 목표한 최종산출을 달성했는지를 평가하는 것이다. 이는 예산과 인력 등의 투입에 비례하여 목표한 최종산출이 이루어졌는가를 평가하는 데 목적이 있다.

〈산출지표 사례〉

사 업	산출지표
고도정수처리시설	○○개소의 고도정수처리시설 건립
국악의 대중화 및 관광자원화를 위한 상설공연 개최	○○회 공연 개최

- a. 수량 : 서비스 제공건수
- b. 질(적시성) : 규정된 시한내에 서비스를 제공하였는지 여부
- c. 질(정확성) : 결함없는 서비스를 제공하였는지 여부
- d. 능률성 : 투입단위당 제공하는 서비스의 양(예: 연간 1인당 \*\*명의 여행자 처리)
- e. 재정목표충족 : 예컨대, 운영수익을 일정하게 유지하였는지 여부
- f. 시민만족도

#### ④ 결과(outcome) 지표

사업의 최종산출을 통해서 궁극적으로 얻으려는 성과의 달성여부에 대한 평가를 하는 것이다. 사업의 시행을 통하여 달성하고자 하는 최종 효과를 측정하기 위한 지표이며, 물질적인 산출이 없는 사업의 경우, 사업의 결과와 산출이 동일한 경우가 많다 할 것이다.

<결과지표 사례>

사 업	결과지표
고도정수처리시설건설	수질개선(BOD, COD 등)
지방국도건설	도로혼잡도감소율(%)
납세서비스	민원인 만족도 증가율

#### 라. 성과지표 개발시 유의점

공무원이 작성한 각종 보고서를 보면, 대부분 투입지표나 과정지표 중심으로 작성되어 있다. 그러나 국민들이 행정의 성과를 판단할 때는 돈과 인력을 얼마를 투입하였는지, 워크숍이나 공청회 또는 관계기관간 회의 등을 몇 회 개최했는지 등에 대해서는 상대적으로 관심이 적다. 국민이 관심을 갖는 분야는 돈과 인력을 투입해서 어떤 결과를 낳았는지에 있다. 따라서 앞으로서 각종 보고서는 「최선 결과지표, 차선 산출지표」 방식으로 점차 바뀌어 가야 할 것이다. 즉 성과지표는 원칙적으로 결과지표이어야 하며, 2차적·보완적으로 산출지표를 사용해야 한다는 것이다.

다만, 결과가 기대했던 것과 다른 방향으로 나왔거나, 기대에 미치지 못한 경우, 그 원인을 분석·개선하기 위하여 과정지표가 사용되기도 한다. 따라서 과정지표는 내부적으로 관리해야 할 지표중 하나일 것이다. 또한 과정지표를 사용하는 경우에도 사업이 완료된 뒤 기대되는 성과에 대한 산출과

결과지표도 함께 제시하는 것이 좋을 것이다.

#### 마. 성과지표 검증방법 제시

성과지표에 따른 성과가 유관기관 통계자료, 사업보고서, 활동보고서 등 신뢰할 만한 근거자료에 의해 측정될 수 있는 방법을 제시하여야 한다. 외부자료인 경우에는 자료의 원천(예 : xx기관 '03년 통계자료)을 표시하고, 내부자료인 경우에는 신뢰성이 있다는 사실을 입증할 필요가 있다.

#### <성과지표 검증방법 예시(미국 교통부)>

목 표	성과지표	성과지표 검증방법
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 고속도로 교통사고 사망자 및 부상자 감소</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 여행거리 1억마일당 고속도로 교통사고 사망자수</li> <li>▪ 여행거리 1억마일당 고속도로 교통사고 부상자수</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ NHTSA(National Highway Traffic Safety Administration)의 사망자·부상자 분석자료</li> <li>▪ HPMS(Highway Performance Monitoring System)에 의한 고속도로 여행거리 측정자료</li> </ul>

## ◀ 토론해봅시다 ▶

1. 자신이 담당하고 있는 업무 중 사례(case)를 선정하여 PECST분석을 실시해 보라.
2. 저렴하고 손쉽게 활용할 수 있는 시장조사(marketing research)방법으로는 어떤 것들이 있는지 설명하라.
3. Delphi기법에 대해 설명하라.
4. 벤치마킹의 유형 중 내부적 벤치마킹(Internal Benchmarking), 기능적 벤치마킹(Functional Benchmarking), 유사한 조직의 벤치마킹(Parallel Benchmarking)이 어떻게 다른지 사례를 들어 설명하라.
5. 성공적인 브레인스토밍(Brainstorming)을 위하여 지켜야 할 규칙들은 무엇이라고 생각하는가?
6. 국방, 교육, 환경 등 정부 산출물(government output)에 대한 “정의와 측정”이 어려운 이유를 설명하라.
7. 여러분 각자가 수행하고 있는 업무를 대상으로 그 목표가 무엇이며, 성과측정에 필요한 성과지표 및 검증방법 등을 제시해 보자.
8. 여러분이 연말에 작성·제출한 각종 실적보고서가 투입지표·과정지표·산출지표·결과지표 등 4가지 유형 중에서 각각 차지하는 비중을 도출해 보자.

## 제2장 기획실무

### 제1절 기획의 노하우(Know-how)

많은 공무원들이 소관업무를 추진하는 과정에서 수시로 여러 가지 기획 상황에 부딪치게 되며, “어떻게 하면 제대로 된 기획을 할 수 있을 것인가”에 대해 많은 고민을 하게 된다. 그렇지만 기획에 대한 구체적이고 명확한 모델이 존재하지 않고, 정형화된 것도 아니며 법제화된 제도도 없는 실정 이어서 실제 기획과정에 있어 여러 가지 어려움을 겪게 된다.

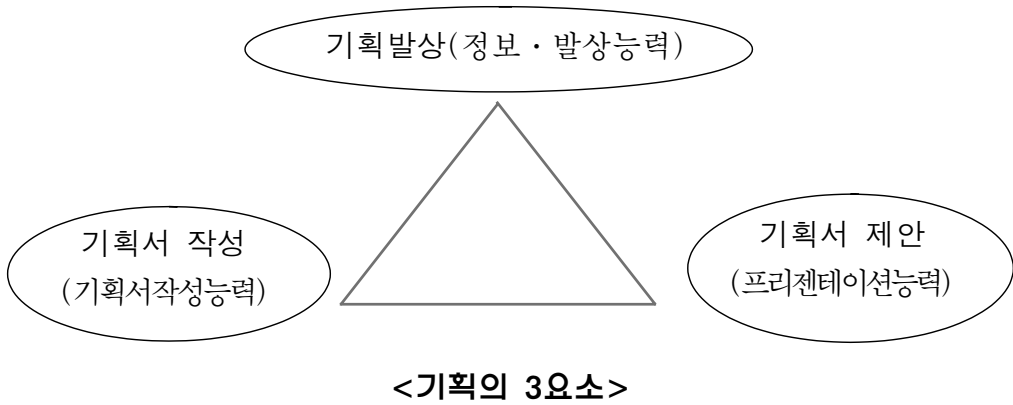
따라서 이 절에서는 이러한 점을 착안하여, 양질의 기획이 가능토록 실제 기획과정에 있어서의 기획력 향상을 위한 일반적인 원칙과 작성요령(테크닉) 등을 설명토록 하겠다.<sup>54)</sup>

지금까지 살펴본 바와 같이, 기획의 과정은 통상 ①문제의 인지 ②목표의 설정 ③정보 수집·분석 ④대안의 탐색과 최적안 선택 등을 거쳐 기획과정(협의)이 종료되며 ⑤다시 이를 기획서로 작성하고 ⑥의사결정자 등에 보고(프리젠테이션)하는 과정을 거쳐 시행되는 단계를 거치게 된다.

그런데 이중 가장 중요한 부분은 대안을 탐색하고 최적안을 선택하는 단계인 ‘기획발상’과 그리고 이를 문서 등으로 표현하는 ‘기획서 작성’, 작성된 기획서를 보고하는 ‘기획서 제안’ 등 3가지이다. 이 세 요소 중 어느 하나라도 미흡하면 그 기획은 성공하지 못하므로 기획담당자들은 세 요소와 관련된 능력을 구비하는 것이 필요하다.

---

54) 이하 구체적인 내용은 “기획관리의 이론과 실제”(이영진, 전진출판사), “정책기획연습”(중앙공무원교육원), “행정실무강의”(김기인, 형설출판사), “기획의 노하우”(한치규, 신세대), “2000년대를 향한 기획포인트”(미타니코우지의 1인, 더난출판사) 등 참조



## 1. 기획발상

기획발상은 문제가 인지되고 달성해야 할 목표가 설정된 후 적절한 해결 대안을 탐색하고 발굴하는 단계로서, 새로운 idea를 창출하는 창조적 과정에 속한다.

### 가. 정보능력과 발상능력

창조적인 기획발상을 위해서 기획자는 필수적으로 ‘정보능력’과 ‘발상능력’을 구비해야 한다.

‘정보능력’이란 정보수집력과 가공력, 과제탐색력, 분석력, 선견력 등을 말한다.<sup>55)</sup>

- ① 정보수집력 : 필요한 정보를 빠짐없이 수집, 그 본질을 파악하는 능력
- ② 정보가공력 : 수집 정보를 평가·분석, 2차 정보로 가공·생산하는 능력
- ③ 과제탐색력 : 과제를 탐색하고 발굴하는 능력

55) 한치규, 전계서 p.156~158

- ④ 분석력: 테마, 목표, 니즈(Needs)를 정확하게 파악하는 능력
  - ⑤ 선견력: 장래를 전망하고 미래의 전개를 예측하는 능력
- ‘발상능력’이란 착안력, 창조력, 발상력 등을 말한다.
- ① 착안력: 목적달성(문제해결)을 위하여 해결방안을 착안하는 능력으로 직감력, 판단력, 실행력이 복합된 것
  - ② 창조력: 새로운 가치있는 생각, 방법, 물건 등을 만들어 내는 힘
  - ③ 발상력: 목적달성(테마해결)을 위하여 기존개념에 사로잡히지 않고, 자기나름대로 수단, 방법을 발견하는 능력

## 나. 양질의 발상을 얻기 위한 원칙과 단계

### 1) 양질의 발상을 얻기 위한 원칙

훌륭한 발상을 얻기 위해서는<sup>56)</sup>

- ① 발상을 얻기 위한 목적 또는 의도를 의식적으로 명확히 한다.
- ② 질이 좋은 정보를 될 수 있는 한 많이 수집하고 축적한다.
- ③ 타이밍에 알맞게 외부정보를 입력하는 기술과 방법을 구비한다.
- ④ 축적된 정보를 목적에 따라 자유롭게 출력하여 아이디어를 가공, 변형, 조합하는 방법을 숙달한다.

### 2) 발상의 단계

통상 idea 발상은 다음의 5단계를 거쳐 이루어진다.<sup>57)</sup>

- ① ‘자유롭게 연상한다’ : 이것은 글자 그대로 제한을 두지 않고, 자유롭게 연상의 고리를 넓히면서 문제해결의 힌트 또는 아이디어

56) 한치규, 전계서 p.94

57) 미타니 코우지의 1인, 전계서 p.51~60

어를 얻으려는 것이다.

- ② ‘다른 것과 결합한다’ : 이것은 사물이나 사고를 다른 것과 결합하는 방법이다.
- ③ ‘나누어 하나 하나를 체크한다’ : 이것은 사물을 그 구성요소까지 분할하고 그 요소가 가지는 기능을 하나하나 검토해 나아가는 방법이다.
- ④ ‘나누고 다시 짚다’ : 분해한 구성요소를 앞 단계와는 다른 방법으로 다시 짜고 전혀 새로운 기능을 만들어 내는 방법이다.
- ⑤ ‘유비(類比)에 의하여 새로운 것을 만들어 낸다’ : 이것은 현존하는 어떤 것이라고 하더라도 유추와 비유의 방법으로 새롭게 창조하는 것이다.

#### 다. 발상의 기법

발상의 기법은 “문제를 해결하는데 필요한 방안을 탐색하는데 사용되는 기법”으로, 기획담당자의 기획발상을 돕기 위해 현재 사용되고 있는 기법은 300여 가지에 이르고 있으며,<sup>58)</sup> 대상과 주체, 적용단계, 적용분야에 따라 적절한 기법이 동원되고 있다.

이중 가장 많이 사용되는 기법은 브레인스토밍(BrainStorming)과 생선뼈 만들기 기법(Fish-boning)인데, 브레인스토밍은 앞서 소개한 바 있으므로, 여기서는 생선뼈 만들기 기법을 소개한다.

브레인스토밍은 문제의 해결 방법으로 비교적 많은 대안이나 가능성이 있을 것 같을 때에 특히 유용한 기법인데 반하여, 만일 대안이나 가능성이 그

---

58) 대표적인 기법으로는 브레인스토밍, 카드브레인스토밍(CBS), 침묵발상법(BW), 결점·희망적 열거법, Input·Output법, 속성열거법, Checklist법, 형태분석법, 매트릭스법, 시맥틱스법(Symectics), 고든법 등이 있다.

렇게 많이 나올 것 같지 않다면, 생선뼈 만들기 기법을 고려해 볼 만하다.<sup>59)</sup>

이 방법은 아이디어들을 질서 정연한 생선뼈처럼 구조화된 모양으로 표현할 수 있다는 장점이 있다. 아이디어들을 짜임새 있게 구조화 해 놓으면, 어떤 아이디어들을 선정할 것인지, 어느 부분을 집중적으로 평가해야 하는지 결정하는데도 도움이 된다.

예를 들어, “내가 수시모집 대학에 실패했는데 나에게 어떤 대안이 있는가”라는 문제(Problem)를 갖고 있다고 하자. 수학능력 시험 성적이 정시모집 대학에 들어가기에는 충분한데 다른 길은 없을까 생각해 보고자 하는 것이다. 이 때 무슨 대안(Options)이 있겠는가? 다음 쪽 그림과 같은 생선뼈를 그려서 생각해 보자. 그림 중 4개의 큰 뼈는 뼈의 끝 직사각형 안에 쓰여 있는 주요대안을 나타내는 것이다. 이 대안은 예시일 뿐 그 밖에도 자격증을 취득한다든지, 세계일주 여행을 간다든지, 그럭저럭 인생을 살아간다든지, 독학 학위 취득을 시도한다든지, 통신대학에 입학한다든지 등 여러 가지가 있을 수 있다.

생선뼈 모형은 어떻게 아이디어들을 질서 정연하게 주요대안(Main-Options) - 하위대안(Sub-Options) - 차하위대안(Minor-Options) 등의 형태로 구조화하는지를 보여주는데 목적이 있다. 그림에서 4개의 큰 뼈로부터 갈라져 나온 뼈들은 주요대안의 범위 내에서 분류되는 하위대안들을 나타내며, 그 뼈들로부터 갈라져 나온 가는 뼈들은 각각 차하위대안을 나타내는 것이다. 물론 차하위대안의 차하위대안도 생각해 볼 수 있을 것이다.

주요대안, 하위대안, 차하위대안 등을 구상함에 있어 주요대안을 먼저 생각해 낸 다음 순서대로 하위대안, 차하위대안을 만들어 가는 경우가 있고 그 반대의 순서로 구상할 수도 있다.

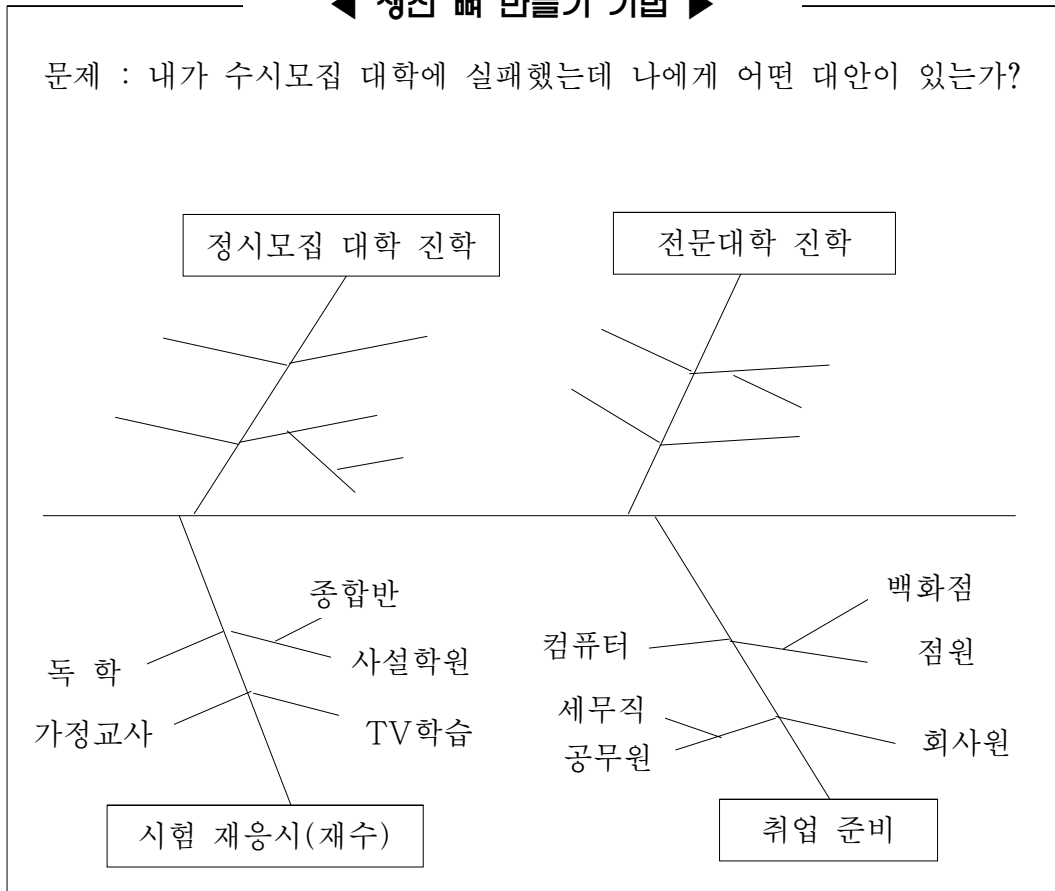
---

59) 중앙공무원교육원, 정책기획실무, 2001. 참조.

또 브레인스토밍과 혼용하여, 우선 브레인스토밍을 통해 무작정 아무 아이디어나 있는 대로 다 끌어낸 다음, 나중에 굵고 가는 생선뼈들에 하나하나씩 대응시켜 나가는 방법도 있을 수 있다.

◀ 생선 뼈 만들기 기법 ▶

문제 : 내가 수시모집 대학에 실패했는데 나에게 어떤 대안이 있는가?



## 2. 기획보고서(Report)의 작성

기획발상단계를 거쳐 문제해결을 위한 대안이 결정되면, 기획보고서를 작성하게 된다. 기획보고서는 기획내용을 상대방이 알 수 있도록 문장형태로 통합 정리한 것으로, 기획한 내용이 채택되고 실행되기 위한 유일한 판단자료이다. 따라서 기획의 내용이 아무리 좋다하더라도 제대로 된 기획서가 뒷받침되지 않는다면 기획은 전달되지 못하고 결국 실패할 수 밖에 없게 된다.

특히, 전통적으로 보고서(문서)를 중시하는 행정부문의 경우에 있어, 보고서가 차지하는 비중은 클 수밖에 없고, 심지어는 “공무원은 보고서로 말하고, 보고서를 위하여 존재한다.”는 속어가 존재할 만큼, 많은 공무원들은 보고서 작성에 많은 어려움과 고민을 겪게 된다.

그러나 보고서를 작성하는 방법에는 일정한 정형(定形)이나 model이 있는 것이 아니어서 더욱 혼란스러울 수밖에 없는데, 보고서는 “기획의 수만큼 있다”라는 말처럼 내용과 상황, 기획종류에 따라 천차만별일 수밖에 없으므로 적정하게 판단하여 작성하는 수밖에 없다.

다만, 여기서는 보고서를 작성하는 일반적인 원칙과 주의사항, 피해야할 사항 등 보고서 작성의 공통적인 요령(테크닉)을 기술하여 양질의 보고서 작성에 도움을 주고자 한다.

### 가. 기획보고서의 기능

- ① 기획의 목적, 방안, 효과 등 내용을 명확히 하는 수단이 된다.
- ② 기획서는 그 자체가 목적이 아니며, 기획을 실현하고 실행시키기 위해 의사결정자나 관련자에게 내용을 전달하고 설득하는 커뮤니케이션의 수단이 된다. 기획내용이 아무리 훌륭하더라도 관심을 끌지 못하고 제대로 설득되지 못한다면 그 기획은 제대로 성공할 수 없

는 것이다.

- ③ 기획서 작성으로 기획실행은 시작되고 종결되며, 그 후 성과가 좌우된다.
- ④ 기획내용을 기록하고 보존하는 수단이 되며, 법적·행정적 책임의 근거가 된다.

### 나. 기획서의 구성체제 및 작성 요령

기획서는 기획내용과 종류에 따라 구성체제가 달라지므로 일반적으로 정형화 할 수는 없겠으나 각종 보고서의 최소공배수(least common multiples)를 간추려 보면 통상 다음과 같이 구성된다고 할 수 있다.

- ①표지 ②목차 ③요약 ④배경(필요성) ⑤목표(목적) ⑥기본방향(방침) ⑦기획의 내용 ⑧문제점 ⑨예산·인력·조직 등 추진체계 ⑩추진일정 ⑪기타 행정사항 ⑫참고자료 등 첨부

#### 1) 표지의 작성

표지는 기획서를 읽는 사람이 기획서와 처음 접촉하는 페이지로서 기획서의 얼굴이라고 할 수 있다.

기획서 표지는 다음과 같은 역할을 한다.

- ① 알맹이를 감춘다는 의미의 표지
- ② 표제타이틀을 기재한 보통의 표지
- ③ 내용을 전하는 최초의 페이지로서의 표지

표지에는 ①제목 ②문서의 종류(기획서, 제안서, 보고서), 서브타이틀 ③기획자 성명·소속 ④제출일·작성일·회의일자 ⑤관리번호 ⑥비밀의 구분·

정도 등이 포함되며, 상황에 따라 취사선택될 수 있다.

한편 제목의 표현에는 ①문자만으로 표현하는 경우 ②그 문자를 패선 등으로 강조하는 경우 ③기획내용에 알맞는 사진, 그림 등을 활용하여 강조하는 경우 등이 있다.

## 2) 목차의 작성

목차는 ①편리한 검색시스템이며 ②기획서의 인덱스이며, 기획서에 대한 예비지식을 제공하고 ③기획서의 논리구조, 전개의 순서를 명시하며 ④기획서의 논리구조, 임팩트의 강약을 체크할 수 있고 ⑤기획서 구성상의 미스를 체크할 수 있는 등 많은 기능이 있으므로 목차를 가볍게 생각해서는 안되며, 통상 3~4매 이내인 경우에는 생략해도 좋다.

목차는 기획자와 기획서를 읽는 사람과의 인식의 엇갈림을 방지하고, 내용의 이해를 원활하게 하는데 유용하며, 일반적으로 다음 사항으로 구성된다.

①기획의 명칭(페이지의 상부에) ②목차의 표시 ③목차와 페이지 번호 ④별첨, 자료집 등이 있을 때에는 각각의 목차를 만들고 그것을 명기한다. 목차는 큰 목차와 세부목차를 적절히 구분 사용하며, 목차를 표지 페이지에 기재하는 경우도 있다.

## 3) 요약의 작성

요약은 통상 보고서 분량이 많을 경우 보고서의 핵심내용을 간추려 일목요연하게 이해하기 쉽도록 하기 위한 것이며, 가급적 번거롭고 장황한 문장 보다는 목표나 flow chart 등 도면활용이 바람직하다.

요약의 작성요령은 ①가급적 1매 이내로 하고, 요약기술방식은 '5W 1H'<sup>60)</sup>

60) 『5W 1H』란 When, Where Who, What, Why, How를 말한다.

(六何)원칙을 준수하며 ②각 항목마다의 결론을 ‘언제, 어디서, 누가, 무엇을, 어떻게, 했다’라는 것처럼 간결하게 정리하도록 한다. ③모든 것은 ‘주어+술어’로 축약시킨다. ④기획의 배경, 기획의 전제, 현상분석 등은 생략해도 좋으며, 지시자가 알고 싶어 하는 사항을 선택하여 기재하면 바람직하다.

#### 4) 배경(필요성)

배경은 기획을 하게 된 사유와 동기, 지시자의 지시내용(예 : 시장, 군수의 지시사항 등), 기획의 필요성 내지 문제제기 등 기획배경을 기술하는 것이며, 가급적 1매 이내로 작성하는 것이 바람직하다.

#### 5) 목표(목적)

기획이 지향하는 도달점을 개념적으로 표현한 것이 목적이고, 이 목적을 구체적 수치로 표현한 것이 목표이다. 목표설정은 기획자가 분석력을 발휘하여 행하는 논리화작업의 결론을 제시하는 부분이며, 기획서 진단부분의 클라이막스가 된다. 여기에서는 기획의 당위성과 기획이 수행하는 역할을 명확히 하게 되며, 또한 현상분석이 기획의 출발점이라고 하면 목표설정은 기획의 도달점이 된다.

#### 6) 기본방향(방침)

목표를 효과적으로 달성할 수 있는 기획내용의 주요 point와 전제, 추진상의 기본방향 등을 기술하도록 한다.

#### 7) 기획의 내용

기획의 최초 현상과 최후의 목적을 이어주는 부분으로서 기획서의 가장

중요한 부분이므로 여러 가지 표현수법을 동원하여 가장 효과적인 방법을 사용하는 것이 좋다. 요컨대, 최종목적에 도달하기 위해서는 “어떻게 하면 좋은가”가 결국 상대가 가장 알고 싶은 부분이다. 그러므로 어떻게 한다는 의문에 확실히 대답하는 것이 최대의 포인트다.

물론 분량은 기획의 규모에 따라 달라지며, 그림과 사진, 그래프 등을 풍부하게 사용하여 페이지를 꾸미는 것이 효과적이고, 숫자의 표시도 단순히 숫자의 계산뿐만 아니라 문장에 의한 해설을 첨가하면 더욱 좋다.

## 8) 문제점(한계)의 기술

기획이 성공하기 위해서 지켜야 할 전제조건을 명확히 하거나 기획의 추진과정에서 예상될 수 있는 문제점과 한계를 기술함으로써 기획의 실효성과 가능성을 높여 나가도록 한다.

## 9) 기타 작성사항

기획의 추진에 필수적인 예산과 인력·조직 등의 추진체계, 그리고 개시 시기 및 최종일, 사업별 소요일수 등 추진일정을 작성한다.

그리고 기획서 작성단계에서 수집한 조사자료나 통계자료, 참고문헌 리스트 등을 기획서와는 별도로 정리하여 제시하는 것이 참고자료이다. 참고자료를 첨부하는 목적은 기획의 신빙성을 표시하는 연출물의 하나로서 “이 기획서는 이만큼의 자료를 근거로 작성되었다”는 것을 제시하는데 있다.

참고자료는 권말에 첨부하거나 별책으로 첨부한다. 다만 불필요한 자료까지 세세히 하는 경우 오히려 기획의도를 흐리게 하므로 유의하여야 한다.

## 다. 기획서 작성 시 검토사항<sup>61)</sup>

### 1) 형식면 검토사항

- 법령의 형식요건을 구비하고 있는가
- 소관사항임에 틀림없는가
- 결재권자의 표시는 적정한가
- 협조부서의 합의는 거쳤는가
- 사무의 절차는 잘못이 없는가
- 수신자 및 발신자 등의 표시는 착오가 없는가

### 2) 내용면 검토사항

#### 가) 법률적 검토

- 허가·인가·승인 등에 대한 법정요건은 무엇이며 그 요건을 충족하고 있는가
- 의결기관의 의결사항은 아닌가 또는 의결을 거쳤는가
- 법정(法定)의 경유기관은 거쳤는가
- 법정(法定)의 기한, 조건 등이 붙어 있지 않는가 또는 그 기한, 조건 등을 충족하고 있는가
- 시효와의 관계는 어떤가
- 법령·예규·지시 등에 위배되지 않는가

#### 나) 행정적 검토

- 재량의 여부
- 관례나 선례는 어떻게 되어 있는가
- 처리는 지연되지 아니 하였는가
- 경과조치가 필요한 사항이 아닌가

---

61) 김기인, 전제서 P. 35~36.

### 다) 경제적 검토

- 과도한 경비투입을 요하는 사항이 아닌가
- 예산상의 조치가 필요한 것이 아닌가
- 경비를 보다 절약할 수 있는 다른 대안은 없는가

### 라. 기획서의 표현방법

기획서는 문장만으로 표현하는 것은 아니며, 문장표현 외에 chart 표현, 데이터 사용, 이미지 표현(사진, 그림) 등이 있으며, 기획자가 전달하려는 내용에 따라 적절하게 선택하여 효과적으로 결합하는 것이 중요하다. 각 표현방법의 장점과 단점은 다음과 같다.<sup>62)</sup>

기 법	장 점	단 점
문장 표현	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 개념적인 설명에 적합하다.</li> <li>· 조목별로 간추려 쓰는 등 간결한 문장을 쓰면 내용을 정확하게 전할 수 있다.</li> <li>· 여타의 표현기법을 보강한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문자나 열만으로는 임팩트가 작고, 이미지의 확대도 어렵다.</li> <li>· 글자의 크기, 서체를 구별하여 보이는 방법을 연구할 필요가 있다.</li> </ul>
차트 표현	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 선, 도표 등을 사용하여 논리의 흐름을 명확하게 표현할 수 있다.</li> <li>· 도해화하여 복잡한 관계성도 용이하게 이해시킨다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 문자 스페이스가 좁고, 자수에 제약을 받기 때문에 표현이 딱딱하게 된다.</li> <li>· 정서적인 내용, 감각적인 정보를 전하는 것이 어렵다.</li> </ul>
데이터 사용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 그래프, 표 등을 사용하여 그 수치를 시각적으로 제시하기 때문에 상대방에게 용이하게 이해시킨다.</li> <li>· 기획자의 분석작업을 행하는데에도 유효하다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 데이터와 접촉이 덜한 상대는 그 의미의 이해가 어려울 때가 있다.</li> <li>· 문장표현에 의한 설명, 요약을 반드시 첨부하는 것이 효과적이다.</li> </ul>
이미지표현 (사진,그림)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 말만으로는 표현할 수 없는 미묘한 뉘앙스를 전할 수 있다.</li> <li>· 이미지 표현을 첨가하여 설명하면 리얼리티가 증가한다.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기획자의 주관, 좋아하는 것 등이 포함되기 쉬워 내용의 객관적인 전달에 적합치 않다.</li> <li>· 적절치 못한 사진, 그림 사용시 자칫 인상을 훼손할 위험이 있다.</li> </ul>

62) 한치규 전게서 p.84

## 1) 문장표현방법

이 방법은 기획서 작성에 있어 가장 대표적인 표현수단이 된다. 문장표현으로 기획서를 작성할 경우에는 조목별로 간추려 쓰고 간결하게 알기 쉬운 문장으로 써야 한다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 기획서는 읽힘으로써 이해와 지지를 구한다는 점을 인식, 상대가 ‘읽고 싶어하는’ 기획서가 되도록 유의하여야 한다.

### 가) ‘읽히는 기획서’가 되기 위한 표현방법<sup>63)</sup>

- ① 읽는 사람 입장에서 알고 싶어하는 정보를 포함한다.
- ② 요점만을 읽어도 전체를 파악할 수 있도록 쓴다. 결론에 해당되는 부분은 기획내용의 요약을 먼저 쓰고, 상세한 내용은 뒤로 돌린다.
- ③ 결재하는 사람, 관계자를 염두에 두고 쓴다.
- ④ 조목조목 간추려 쓰고 사례나 판례 등을 인용한다.
- ⑤ 간결하면서도 명확·평이한 용어를 사용하고 한자, 외래어, 전문적인 기술용어는 가급적 피하도록 한다.
- ⑥ 쓰는 타이밍, 즉 어느 시기에 제출하면 좋은지를 생각한다.
- ⑦ 페이지는 얇게 하되 내용은 풍부하고 핵심적이 되도록 한다.

### 나) 문장의 표현에 있어 정확성과 명쾌성, 명료성을 준수

- ① 단문의 원칙을 지켜 알기 쉽게, 간결하게 쓴다.  
통상 훌륭한 문장, 알기 쉬운 문장, 간결한 문장은 필연적으로 단문이 된다. 장문은 주어와 술어의 대응이 어렵고 뜻을 파악하기가 어렵다.

---

63) 한치규, 전계서 p.85~86

구체적으로 말하면 one sentence는 30자를 기준으로 하여 최대 50~60자 전후 이내가 적당하다. 만일 100자를 넘기면 알기 어려운 문장이 된다.<sup>64)</sup>

② 가급적 작은 표제를 많이 사용하도록 한다.

작은 표제는 글의 중심이 되며 작은 표제가 뚜렷이 구성되어 있으면 훌륭한 기획서가 된다.

③ 기타 다음사항을 유의하도록 한다.

- 정서적인 표현, 접속사 등은 가급적 쓰지 않는다.
- 여러 가지로 이해될 수 있는 말이나 용어를 쓰지 않는다.
- 타이틀 등은 인상적인 용어를 사용한다.
- 정중한 용어를 쓴다.
- 오자, 탈자는 발생하지 않도록 한다.
- 수치가 길 때는 단위(억,만)를 사용한다.
- 애매한 표현(약, 거의) 이나 같은 의미를 가진 용어, 어구는 피한다. (예 : 잘못 오해한, 약10명 정도 등)
- 중간에 끝나는 보고서는 가급적 피한다.

## 다) 문장의 내용을 구성하는 방법

이에는 ‘미괄법’, ‘두괄법’, ‘쌍괄법’의 3가지 방법이 있으며, 통상적인 보고서의 경우 두괄법을 사용하는 것이 바람직한 경우가 많다.<sup>65)</sup>

① 미괄법(尾括法) 문장

---

64) 일반적으로 출판계에서는 책의 종류와 독자의 계층에 따라 다음과 같이 sentence의 길이를 정해 두고 있다.

영어 : 18단어(번역하면 35~45자), 아동잡지 : 30자, 주간지 : 35자, 종합지 : 45자

65) 한치규, 전계서 p.106~109

결론이 끝부분에 오는 문장이다. 일반적으로 미괄법의 문장은 3단락으로 구성되어 있다.

제1단락은 서론부분, 제2단락은 본론부분, 그리고 제3단락이 결론으로 구성된다. 그런데 미괄법의 문장은 문제제기, 상세한 배경, 사정설명, 그리고 결론으로 이어지는 등 무리없는 문장의 흐름이 되나, 끝까지 읽지 않으면 필자의 주장을 알 수 없으며 매우 희미한 인상만을 준다는 문제점이 있다.

### ② 두괄법(頭括法) 문장

두괄법이란 글자 그대로 문장의 서두에 결론이 오는 형태이다. 대표적인 것은 신문기사, 특히 뉴스기사는 이 두괄법이다.

두괄법의 특징은 대충의 내용은 앞부분을 읽으면 즉각 알 수 있다는 점이다. 먼저 포인트를 인식시키고 이의 근거가 될 조건을 뒤에서 관련시켜 설명해 나가는 수법으로 가장 중요한 사항을 강조하는 최선의 방법이 된다.

### ③ 쌍괄법(雙括法) 문장

문장의 서두와 최후의 두 곳에 결론이 놓여 있는 문장의 형태를 쌍괄법이라고 한다. 주제를 되풀이하여 설명하는 것은 그렇지 않은 것보다 상대에게 강력한 임팩트를 준다. 따라서 쌍괄법은 읽는 사람에게 강렬한 인상을 주는 방법이라고 할 수 있다.

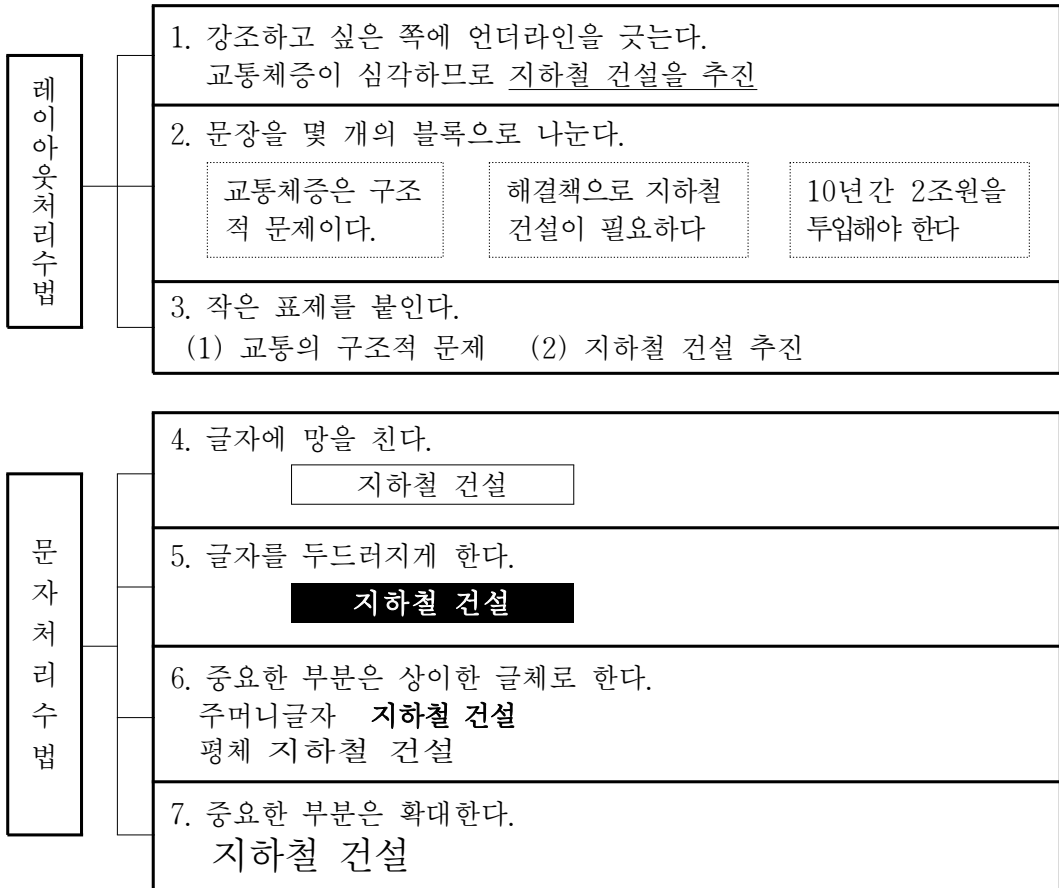
## 라) 문자의 비주얼(Visual)화 적극 활용

문자(글자)는 비주얼화하여 기획서의 시각적 효과를 높이는 것이 바람직하며 이에 ①레이아웃(Lay-out) ②문자를 강조처리하는 방식 등이 있다.

### ① 레이아웃 처리로서는

- 강조하고 싶은 부분에 언더라인을 긋는다.
  - 긴 문장을 몇 개의 블록으로 나누거나, 블록마다 작은 표제를 붙인다.
- ② 문자의 비주얼 처리로서는
- 글자에 網(음영)을 치거나, 두드러지게 나타낸다.
  - 중요한 부분은 다른 글체로 처리하거나 확대한다.

### 문장의 비주얼화 (예시)



## 2) flow chart 방식에 의한 표현<sup>66)</sup>

chart는 사각 속에 중요한 요소를 써넣고 이것에 화살표로 연결하여 논리의 흐름을 표시하는 방법으로 '읽는 문서'를 '보는 문서'로 하는 방법이며, 문서에 의한 방식보다는 훨씬 간결하고 시각적인 효과가 있다.

기획서의 chart 표현은 심플하게 표현하기 위해 가급적 1테마를 1페이지에 작성하며 chart를 사용한 논리표현은 左에서 右로, 上에서 下로 흐르도록 구성한다. chart로 표현하려고 하면 문장으로 표현할 때보다 수용량이 한정되어 있으므로 chart 표현에서는 문장을 어떻게 요약할 수 있는가에 주의하여야 한다.

다음은 문장표현에 의한 기획서를 chart표현에 의한 기획서로 변환한 것을 사례로 든 것이다.

### 문서표현에 의한 기획서 (예시)

1. **목 표** : 전 공무원의 기획서 작성을 지원한다.  
공무원 기획능력 배양을 위해, 세미나를 개최하고, 기획서 작성을 지원한다.
2. **강좌의 테마** : chart표현의 기획서를 작성한다.  
문장을 나열한 기획서로부터 chart를 사용한 비주얼한 기획서로 전환을 도모한다.  
기획서의 논리성과 설득력을 강화하고 프리젠테이션에서의 시각효과를 향상시킨다.
3. **전개의 포인트** : 기획서 작성에 워드프로세서를 활용한다.  
기획서 작성의 기본기능을 이해하고 실천한다. 그리고 기획서 작성에 도움이 되는 부가기능을 이해하고 응용한다. 기획서 작성의 간략화도 실현한다.
4. **커리큘럼** : 5차에 걸쳐 비주얼 기획서 작성 강좌를 한다.  
제1차 포맷(서식)의 통일, 제2차 기획서의 chart화, 제3차 chart작성의 실제, 제4차 비주얼 요소의 응용, 제5차 기획서의 디자인
5. **효 과** : 지면출력의 Level up과 비주얼화를 완성  
5회에 걸친 강좌를 통하여 기획내용을 표현하는 노하우를 습득한다.

66) 한치규, 전계서 p.118~119

## Chart 표현에 의한 기획서(예시)

### ① 목 표

#### 전 공무원의 기획서 작성을 지원

- ① 기획서의 고도화와 작성기회의 일상화가 배경
- ② 공무원을 대상으로 한 세미나를 개최



### ② 강좌의 테마

#### chart표현 기획서의 작성

- ① 문장표현으로부터 차트표현으로
- ② 논리성과 설득력을 강화
- ③ 프리젠테이션에서의 시각효과 향상



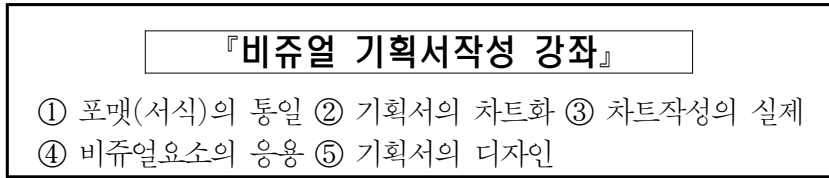
### ③ 전개의 포인트

#### 워드프로세서의 활용

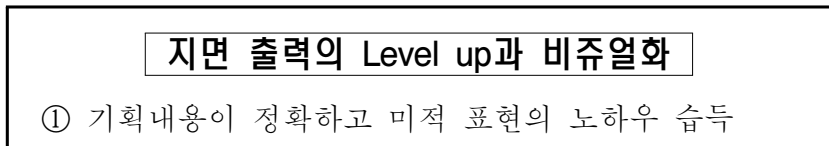
- ① 기본기능을 이해, 실천
- ② 부가기능을 이해, 응용
- ③ 기획서 작성의 간략화를 실현



#### 4] 커리큘럼



#### 5] 효과



### 3) 데이터 표현의 방법

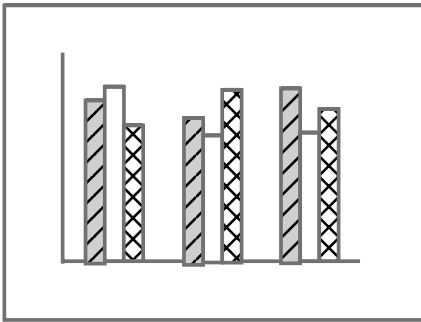
기획서에 있어서 수치는 기획서 내용의 객관성, 정당성, 확실성을 뒷받침하는 중요한 데이터이다. 기획서에 수치를 기재하는 경우에는 목적에 알맞는 적절한 그래프 형태를 선택하는 것이 중요하다.

기획서에서 사용되는 대표적 그래프와 그 특징은 다음과 같다.

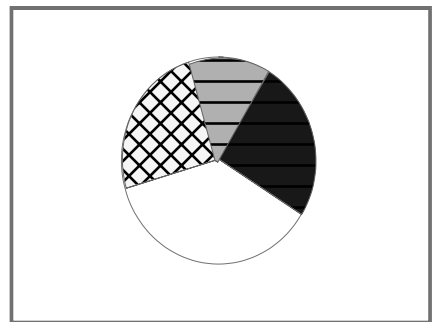
- ① 막대그래프 : 수치의 대소를 비교하거나 시간적 변화를 판별하는데 적합
- ② 원그래프 : 구성의 비율을 보는데 적합
- ③ 절선그래프 : 수치의 시간적 변화를 보거나 복수의 요소를 비교하는데 적합
- ④ 면적그래프 : 수치의 면적비 환산에 적합
- ⑤ 산포도 : 수치를 점좌표로 표현하고 전체의 분포를 읽는데 적합
- ⑥ 띠그래프 : 구성 비율을 보거나 시간적 변화를 비교하는데 적합

대표적인 그래프의 예

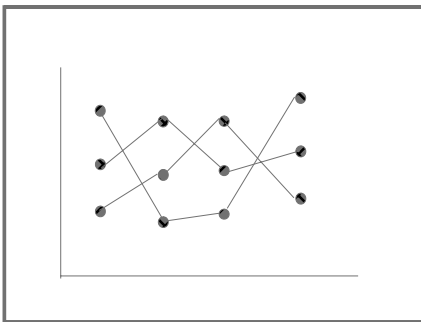
① 막대 그래프



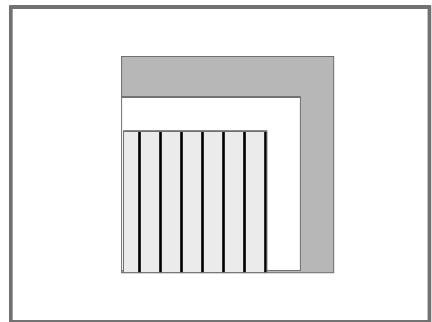
② 원그래프



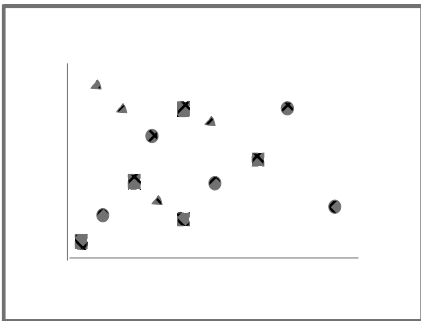
③ 절선그래프



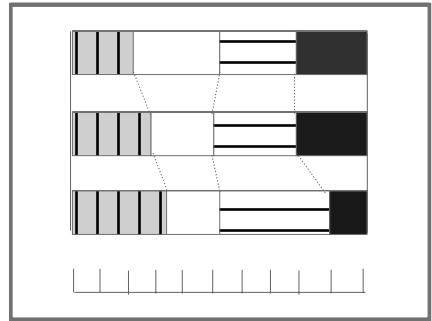
④ 면적그래프



⑤ 산포도



⑥ 띠그래프



#### 4) 이미지 표현

오늘날과 같은 비주얼 시대에 있어서는 프리젠테이션의 최대 효과를 얻기 위해 비주얼 표현에 노력해야 하는데 특히 이미지표현을 적극 활용토록 한다.

정보의 전달방식이 “문자표현으로부터 비주얼 표현”으로 중점이 이동된 오늘날에 있어 이미지 표현은 중요한 역할을 담당하며, 이미지표현의 질이 나쁘면 기획내용이 뛰어나더라도 평가가 나빠질 위험이 있다. 따라서 이미지 품질관리는 기획서 표현의 중요한 포인트가 될 수 있으며 이를 제대로 활용하면 보는 사람에게 깊은 인상을 줄 수 있고, 경합된 프리젠테이션 등에 있어 유리하게 된다.

이미지 표현의 종류를 살펴보면 다음과 같다.

- ① 설명도판(圖版)을 사용하는 방식으로, 기획서에 설명도판을 넣으면 한층 알기 쉽게 이해를 도울 수 있으며, 만화형의 설명도판을 쓰는 것도 효과적이다.
- ② 복사기에 의한 상품의 카피방법으로, 기획서에 상품사진을 기재하는 경우 사진이 없으면 그 상품을 복사기 등으로 카피하여 사용한다.
- ③ 잡지 등에서 오려낸 적절한 사진을 이미지사진으로 활용한다.
- ④ 심벌마크를 사용하는 방법으로, 워드프로세서 등에 내장되어 있는 그림문자를 이용하여 표현이미지로 적절히 활용한다.
- ⑤ 사진에 글자를 넣는 방식으로 컴퓨터, 복사기를 간단하게 조작하여 작품을 만들어 사용한다.
- ⑥ 원근법, 투시도, 양식도 등을 제작 활용한다.

### ◀ 우수한 기획서의 공통점 ▶

- 도입부가 매력적이며, 페이지를 넘기고 싶은 기분을 가지게 한다
- 결론이 서두에 위치하고, 본문내용의 이해를 돕는다
- 논리의 흐름이 매끄럽고, 페이지의 연결이 좋다
- 내용에 과부족이 없고 구성상의 밸런스가 잡혀 있다
- Lay-out가 세련되어 시각적으로 읽기 쉽다
- 표기가 간결하며, 내용이 알기 쉽고 분명하다
- 데이터 및 이미지가 효과적으로 사용되고, 강약 장단이 있다
- 기획서의 볼륨이 기획의 내용과 규모에 알맞다
- 독자의 입장에서 볼 때 내용을 효율적으로 이해할 수 있도록 궁리되어 있다

### 3. 기획서 제안(Presentation)

기획서 제안이란 기획 담당자가 의사결정자와 관련자에게 문서나 차트, 슬라이드 또는 컴퓨터 등 전달수단을 통해 자기의 의사를 표명하는 행위 (presentation)이다.

기획담당자가 뛰어난 착상을 통해서 훌륭한 기획작품을 완성하였다더라도 제안과정에서 결정·채택되지 않는다면 자원낭비 또는 지적에너지의 소모에 지나지 않는다. 따라서 완성된 기획작품을 제안할 경우에는 다음과 같은 자세와 요령을 필히 구비해야 한다.

- ① 기획서를 채택하는 의사결정자의 의식, 정서 등을 파악한다.
  - 공감대 형성 및 기획제안의 타이밍을 고려해서 상대방의 의식성향, 습관, 정서적 분위기 등을 사전에 파악해 둘 필요가 있다.

- ② 예상문답을 사전에 작성하고 간단한 리허설을 해 본다.
  - 예상문답 작성과정에서 계획수립시에 간과한 문제점, 기획내용상의 내부모순, 기타 미처 깨닫지 못한 점 등을 발견할 수 있다.
  - 제안설득을 위한 도구를 준비한다.
  - 대화나 글로써 설명하기 어려운 상황에 대비하여 차트, 슬라이드 등 시청각적 도구의 힘을 빌리는 것도 필요하다. 즉, 기획전체의 흐름을 차트화하여 기획서에 포함시켜 활용하면 결정권자를 이해시키는데 도움이 된다.
  - 전체의 이미지를 머리속에 그려보면서 간단한 리허설을 해 본다.
- ③ 제안과정에서는 자신있는 자세로 설명을 한다.
  - 보고내용과 시간을 적절하게 안배하고, 쉬운 용어를 사용한다.
  - 보고주제는 최초에 명확하게 부각시키는 게 좋다.
  - 주요한 내용의 개요와 목차는 가급적 암기해 두는 것이 좋다.
  - 순서 있는 전개는 point 강조를 통해서 진행한다.
  - 맺음말은 간단하고 인상깊게 핵심을 찌르는 말로 맺는다.
- ④ 부정적·비판적 의견에는 구체적인 설득을 한다.
  - 새로운 사고방식이나 창조적인 안에 대해서는 비판적인 반론이 제기될 가능성이 많다. 그러한 경우에 대비하여 어떻게 설득할 것인가를 사전에 대응자료를 준비하고, 특히 비판의견에 추상적인 반론이나 감정적인 대응은 삼간다.
- ⑤ 자신이 있다면 기획안이 거부당해도 다시 제안한다.
  - 처음부터 완벽한 기획안을 마련하기란 쉽지가 않다. 거절당할 때 다시 시작한다는 자세로 포기해서는 안 되며 지시내용, 비판내용을 수정보완해서 계속 제안하는 끈기가 필요하다.

⑥ 기타 고려사항으로는

- 주관적인 억측을 하지 않고 상사가 요구하기 전에 보고한다.
  - 모르는 것은 모른다고 확실히 이야기하는 것도 중요한 보고이다.
  - 많은 시간이 필요한 업무는 가급적 중간보고를 한다.
  - 긴급사태 보고는 사실뿐만 아니라 원인도 함께 보고한다.
- 보고여부 판단은 보고자 임의로 결정하지 말고, 보고는 정확을 기한다.
  - 문제가 없을 경우에도 문제없음을 보고한다.
  - 애매한 내용은 보고서 내용을 애매하게 하므로 가급적 피한다.
- 정보의 혼란을 피하고 상대에게 알기 쉽게 전한다.
  - 보고는 지시한 상사에게 함을 원칙으로 한다.
  - 전달 여부가 중요한 문서는 반드시 전했다는 것을 확인한다.
  - 보고에 어느 정도 시간이 소요됨을 미리 전한다.
  - 복잡한 보고일지라도 중요 point는 3가지 이내로 압축 보고한다.

## 4. 노하우 + 플러스

### 가. 보고서의 모양새

#### (1) 균형 감각을 갖춘 목차

보고서의 목차는 균형을 갖추어야 한다. 이를 위한 가장 기본적인 것은 하위 목차의 수가 상위 목차의 수보다 많아야 한다는 것이다.

아래 박스에서 보는 바와 같이 “ 1 ”번 목차 아래에는 최소한 2개 이상의 “ □ ” 목차가 있어야 한다. “ □ ” 목차 아래에도 최소한 2개 이상의

“ ○ ” 하위 목차가 있어야 균형감을 갖춘 보고서라고 할 수 있다.

<p><b>1.</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li><input type="checkbox"/></li><li><input type="radio"/></li><li><input type="radio"/></li> <li><input type="checkbox"/></li><li><input type="radio"/></li><li><input type="radio"/></li></ul>
---

## (2) 여백이 있는 보고서

보고서는 글자크기 16포인트 기준으로 한 면당 17~18줄 정도가 적정하다. 부득이한 경우라 하더라도 최대 20줄 이내에서 작성하도록 노력한다. 20줄이 넘을 경우 보고를 읽는 사람들이 답답해 할 수 있으며, 핵심내용을 파악하기도 어렵다. 특히, 지방자치단체장 등 기관장과 같이 바쁜 일정을 소화해야 하는 분들이 현안사항이나 업무추진 상황을 담은 보고서 내용을 단숨에 파악할 수 있도록 해야 한다.

보고서의 목차와 본문은 글자 크기, 글꼴 등 모양을 서로 구분하여 작성한다. 또한 통계, 수치, 사례 등과 같이 본문의 내용을 보완할 사항이 있는 경우 관련 문장 바로 밑에 ※, \*, ☞와 같은 특수문자를 사용하고 글자모양도 휴면고딕 또는 중고딕 등으로 구분한다. 특히 본문에서 핵심단어(Key word)는 **굵게(bold)**하거나 밑줄을 그어 핵심단어만 읽어도 보고서 전체 내

용을 이해할 수 있도록 차별화할 수도 있다. 보고서의 여백을 좌우하는 또 하나의 기법은 문단간격을 활용하여 문장 간 위·아래로 충분히 공간을 확보하는 것이다.

## **나. 간결하고 통일된 문장**

### **(1) 문장은 간결하게 쓴다.(50자-2줄)**

사람이 한 눈에 읽을 수 있는 문장은 글자가 50자 미만일 때이다. 서술·개조식 보고서에서 대략 2줄 정도로 이해하면 쉽다. 필자는 보고서를 쓸 때 절대로 2줄 이상을 넘지 않도록 하고 있다. 모든 정보는 효과적인 분류와 목차 나누기를 통해 2줄 이내에 담을 수 있다.

### **(2) 불필요한 어구는 피한다.**

하나의 문장에 중복어구가 들어가면 논점이 흐트러지게 된다. 따라서 보고서를 교정할 때 불필요한 표현이나 어구가 없는지 반드시 점검하여야 한다. 중복어구를 피하면 보고서는 핵심 위주로 간결해 진다.

유사한 표현의 반복도 피한다. 언뜻 보면 틀린 곳이 없다. 하지만 자세히 살펴보면 문법에 어긋나거나 장황하거나 이미 단어 속에 포함된 뜻의 단어를 반복해 사용하는 경우가 종종 있다.

### **(3) 긴 문장은 짧게 끊는다.**

서술식 보고서에서 긴 문장은 짧게 끊는다. 필요에 따라 ‘그리고’, ‘그러나’, ‘아울러’, ‘또한’과 같은 접속사를 붙인다. 그러나 접속사를 너무 많이 쓰면 조잡하게 느껴지므로 문장을 나눈 다음 전체적으로 읽어 보고, 접속사가

없더라도 의미가 통하는 경우 그 접속사는 없앤다.

#### (4) 단어의 선택에 유의한다.

공정적인 단어를 적극적으로 활용하여 보고자가 긍정적인 자세를 갖고 있음을 보여준다. 약하고 수동적인 단어 대신에 강하고 능동적인 단어를 사용하기 위해 노력하여야 한다. 부정적·수동적인 문장 구성은 보고서를 읽는 고객으로부터 신뢰감을 얻기 어렵다.

- 주민투표제와 주민소송제가 국회를 통과하지 못하면 주민참여를 위한 새로운 제도 도입의 기회를 놓치게 된다.(부정적·수동적 단어)
- 주민투표제와 주민소송제가 국회를 통과하게 되면, 우리나라도 주민 참여를 위한 선진적 제도를 갖추게 된다.(긍정적·능동적 단어)

공무원 보고서는 실행을 목적으로 하는 것이므로 '판매' 용어가 아닌 논리와 이점으로 설득하여야 한다. 근거도 없이 허무맹랑한 광고나 미사여구, 최상급의 용어를 사용했는지 꼼꼼히 살펴보아야 한다.

- 최고의 주민참여 온라인 시스템
- 가장 효과적인 징세 수단
- 주민으로부터 가장 사랑받는 자치단체

또한 불명확하거나 자신이 없는 경우 애매모호한 표현을 사용하기 보다는 나중에 발생할 수 있는 문제를 피하려고 하는 경향이 있다. 확실하고 단정한 표현을 사용하여야 한다.

**(5) 용어 표기는 통일시킨다.**

올바른 표기라도 하나의 문서에서 다른 표현이 나오면 혼란을 줄 수 있다. 특히 숫자(금액단위, 날짜 등)나 한자 용어에 그런 사례가 많으므로 작성한 문서를 재검토할 때 주의 깊게 볼 필요가 있다.

|| 용어가 통일되지 않은 예 ||

- 시·도 18개 공통업무의 정보시스템 개발을 완료(2005.5/200백만 원)하여 5개 지역에 대한 시범적용 중이며, '05. 6월부터 나머지 지역 확산 중
- 기존 시군구 행정정보시스템의 고도화를 위한 BPR/ISP 완료(6월/2억 원), 후속사업 추진('05.10~2006.6)

\* 통일되지 않은 날짜 표기 예 : 2005.5, '05.6월, 6월

\* 하나의 보고서에서 통일되지 않은 금액단위 표기 예 : 200백만 원, 2억 원

## 다. 설득력을 갖는 요소 가미

### (1) 통계·수치 등을 적재적소에 활용한다.

추상적인 설명에 비해 구체적인 수치는 설득력이 훨씬 강하다. 추상적인 제안이라도 그 밑에 통계나 수치가 뒷받침될 경우 그 추상적인 표현의 문제를 보완할 수 있다. 따라서 업무를 수행하면서 자기 업무와 관련하여 타당한 통계를 발굴·수집하고, 그 통계를 적극적으로 관리하려는 노력이 필요하다.

#### || 추상적 설명 ||

- 자치단체의 관심이나 투자 소홀로 공무원 교육훈련이 형식화
- 지방공무원 교육훈련 혁신방안 마련 필요

- 계층간 임금격차가 확대되고 소득 불평등도 심화

#### || 수치화한 설명 ||

- 자치단체의 관심이나 투자 소홀로 공무원 교육훈련이 형식화
  - ☞ 인건비 대비 교육훈련비 평균('04년) : 0.45%(광역 0.97%, 기초 0.24%)
- 지방공무원 교육훈련 혁신방안 마련 필요

- 계층간 임금격차가 확대되고 소득 불평등도 심화
  - ☞ 지니계수(임금소득) : 0.280('98년) → 0.312('03년)

## (2) 현장의 생생한 목소리를 담는다.

치밀한 이론과 정확한 현상을 분석하고 거기에 생생한 목소리를 덧붙이면 설득력이 훨씬 강해진다. 기획서와 관련된 주요 고객의 제안이나 비판 등을 구체적으로 제시한다. 또한 기관장의 지시 등이 있는 경우 기관장의 말씀을 그대로 보고서에 제시하는 것도 하나의 방법이다. 다만, 생생한 목소리가 너무 많으면 진부해지므로 중요한 부분에만 사용하여 강조한다.

- 고객관리시스템(CRM) 평가 결과 중 우리 조직에 대한 격려가 담긴 고객의 소리가 증가하고 있다.
- ○○○ 관련 질의 응답을 이용하면서 명쾌한 답을 얻었습니다. 과거에 서면과 직접 방문 등 번거로운 절차를 밟았던 시절을 상기하면서 새삼 발전된 오늘을 실감할 수 있었습니다.(홍길동, lib00@hanmail.net)

## (3) 사례 · 판례 등을 포함한다.

보고서에 사례나 판례 등을 집어넣으면 설득력이 강해진다. 특히 아이디어나 새로운 정책을 도입하고자 할 경우 중앙부처, 타 자치단체, 민간기업 등에서 이미 실시하고 있는 사례를 적절히 덧붙일 경우 그 보고서는 채택될 가능성이 높다.

#### (4) 외국의 사례 등과도 비교한다.

현황이나 대안 등을 제시하면서 외국에 유사사례나 관련통계 등이 있는 경우 외국과의 비교자료 등을 담으면 고급 보고서라는 이미지를 줄 수 있다.

○ 선진국에 비해 현저히 높은 **자영업자 비중(34.9%)**으로 기존 근로자 중심의 임금소득정책에 한계

☞ 자영업자 비중(%) : 일본 15.9%, 호주 13.8%, 독일 10.0%, 미국 7.2%

#### (5) 출처를 명시한다.

보고서에 기존 데이터나 아이디어를 활용하면 좋은 효과를 얻을 수 있다. 그런 자료들을 직접 인용할 때는 출처를 분명하게 밝혀야 한다. 출처가 없는 데이터는 믿을 만한 내용인지 상사나 고객이 판단하기 어렵다.

2003년 4월 인터넷에 접속할 수 있는 휴대전화의 계약 건수는 6,327만건에 달했다.

☞ 출처 : <휴대전화, IP 접속 서비스, PHS, 무선호출 계약 건수>, 전기통신사업자협회

◀ 토론해 봅시다 ▶

1. 다음 예문을 가지고 『브레인스토밍』을 거쳐 『생선뼈 만들기』를 이용해 기획의 발상을 연습해 보자

예문1) 자율적인 지방자치가 정착되기 위한 선결과제인 지방재정의 건전한 운영 방안을 도출하라.

예문2) 서양인들이 우리나라 개고기 문화를 비판하고 있다. 이에 대한 대응 논리를 개발하라.

2. '생선 뼈 만들기'를 이용하여 단체장 또는 지방의회 의장의 "신년사" 초안을 만들어 보자.

3. 본 교재의 기획서 작성요령을 염두에 두면서, 실제 기획서를 만들어 보자.

예문1) A시는 침체된 지역경제의 활로를 찾기 위해 해외시장 개척강화와 통상교류를 확대하려고 하나, 현재 여러 부서에 관련 기능이 분산되어 있으며, 담당자도 전문성이 부족한 실정이다. 통상교류 조직의 효율적인 개편방안을 작성하라.

예문2) 일중심의 성과주의 조직관행 정착을 위해 국장급이상은 연봉제를, 과장급이하의 성과상여금제를 시행하고 있으나, 온정주의적 운영으로 '나눠먹기'식의 형식적 운영으로 될 가능성이 크다는 문제점이 지적되고 있다. 성과급제도의 운영개선방안을 마련하라.