

## 지방자치단체의 전략적 관리 모형에 관한 연구: 장기발전계획을 중심으로\*

김성배

승실대학교 행정학과

### 1. 문제의 제기

민선 자치단체장의 취임 이후 지난 몇 년간을 되돌아볼 때 무엇보다도 두드러진 현상은 지방자치단체들이 지역발전을 위해 기울이는 다양한 노력일 것이다. 대부분의 지방들은 지역발전의 교두보를 마련하기 위해 대학, 공단, 기업 등 지역경제에 도움되는 시설의 유치에 힘쓰고 있고, 이를 위해 시장이 TV에 출연하는 등 직접 지역홍보에 나서고 있다. 또한, 일부의 지방정부들은 그 시각을 해외로 돌려 직접 외국의 지방자치단체와 교류를 위한 협정을 맺기도 하고, 외국에 사절단을 보내거나 자매결연을 맺는 등 다각도로 국제협력관계를 모색하고 있다. 그런가 하면, 다른 일부의 지역에서는 지역발전의 전략으로서 지역의 고유한 문화를 재건하는 데 힘을 모으기도 하고, 지역 문화재를 발굴 또는 정비하여 관광자원화하는 데 노력을 경주하고 있다.

지방정부의 이러한 노력들은 지방자치가 정착되면서 자치단체간의 경쟁이 한층

치열해지면서 나타난 현상이다. 그 노력은 자신에게 부여된 기회를 놓치지 않고 최대한으로 활용하려는 점에서나 지역간 경쟁에서 남보다 앞서기 위해서 자신의 강점은 최대한 살리되 남과는 차별화하려는 점에서 전략적 성격의 노력으로 평가할 수 있다. 외부 환경이 급격하게 변하고 비우호적이 되면서 지방정부의 대응 노력이 전략적 성격을 띠게 되는 것은 당연한 귀결인 것이다.

지방정부의 노력 중 전략적 성격을 띠는 것으로는 이처럼 단기적이고 가시적인 것 이외에도 장기적 관점에서 이루어지는 것도 있다. 민선단체장 취임이후 지방자치단체들이 앞다투어 수립하고 있는 장기발전계획(long-range development plan)이 바로 그것이다. 이미 계획수립이 완결된 것도 상당수에 이르고 있고, 현재 진행중이거나 새롭게 추진되고 있는 계획들도 상당 수 있다. 장기발전계획의 수립 목적 및 구체적 내용에는 상당한 다양성과 차이가 있겠지만, 그 핵심적인 수립동기는 거의 비슷할 것이다. 우선적으로, 세계화를 위시한 최근의 여건변화로 중앙정부의 통제능력이 현저히 떨어지는 상황에서, 지방정부들은 이 계획을 통해 자신의 운

\* 이 연구는 1997년 승실대학교 교내 학술연구비 지원에 의해 이루어졌음.

명을 스스로 개척하고 통제하기 위해 나아가야 할 방향을 모색하려는 것이다. 또한, 지방화로 지역발전에 대한 지방정부의 책임이 커지게 되자, 지역내 공공기관, 민간기업, 기타 사회단체들에게 지방정부의 정책의지를 미리 드러냄으로써 그들의 의사결정의 지침을 제공하려는 것이다. 나아가, 민주화에 따른 의사결정 권한의 분권화로 통합·조정 필요성이 커지는 만큼, 국가나 광역정부 정책과 지방정부 정책간의 조화를 위해 적극적으로 체계적인 노력을 경주하려는 것이다. 따라서 지방정부가 수립하는 장기발전계획은 필연적으로 전략적 성격을 띠게 되는 것이다.

그런데 그 동안 수립된 장기발전계획들의 면면을 살펴보면, 그들이 과연 전략계획으로서 접근방법이나 내용이 적절한가라는 의문이 제기된다. 대부분의 계획들은, 지난 수년 동안의 급격한 여건변화에도 불구하고, 여전히 중앙집권 시대의 장기발전계획 수립방식을 답습하고 있다. 즉, 달성하고자 하는 분야에 대한 계량적인 지표를 목표로 설정하고, 그 지표 달성을 위한 정책대안을 선택하여 집행하면, 자동적으로 그 목표가 달성되리라고 보는 단순 논리에 근거하여 계획을 수립하고 있다. 이 접근법은 상황 변화가 심하지 않고, 지방정부가 국가에 의해 보호될 수 있는 경우에는 적용해도 무방할 것이다. 세계화로 지방정부가 국·내외 다른 지방들과 직접적으로 경쟁을 해야 하고, 지방자치의 본격화로 그러한 경쟁에 지방정부가 직접 나서야 하는 상황에서는 그 현실적 타당성은 현저하게 떨어질 수밖에 없다. 전반적 여건변화가 해당 지방에 어떠한 기회 및 위협적 요인을 제공하는지, 그러한 여건에 비추어 볼 때 지방정부는 어떤

한 강점과 취약점을 갖고 있는지 등에 대한 면밀한 분석에 근거하여 지방정부가 나아가야 할 바를 제시하지 못하는 장기발전계획이란 구태의연한 탁상공론이 되기 십상인 것이다.

이러한 문제 인식 하에서 본 연구는 지방정부의 전략적 관리수단의 하나로서 장기발전계획의 개선방안을 논하고자 한다. 그 동안 지방정부가 수립한 장기발전계획들을 여러 각도에서 검토·평가하고, 급변하는 상황하에서 지방정부의 전략적 관리수단으로서 그것이 어떻게 재정비되어야 할 것인지를 제시하고자 한다. 서론에 이어 본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제2장에서는 최근 일어나고 있는 세계화·지방화 등 여건변화가 지방정부에게 시사하는 바를 규명하고, 전략적 차원에서 지방정부의 바람직한 대응방향을 알아본다. 제3장에서는 여건변화에 대한 지방정부의 대응방안에 담겨야 할 요소들에 근거하여 장기발전계획의 평가기준을 도출하고 기 수립된 계획들을 정리·평가한다. 제4장에서는 지방정부의 전략적 관리수단으로서 전략적 장기발전계획의 수립방안을 구체화한다. 끝으로 지방정부가 장기발전계획을 수립할 때 주의해야 할 점들을 논함으로써 결론으로 삼는다.

## 2. 여건변화와 지방정부의 대응

### 1) 여건변화의 의미

최근 지방정부의 행정관리방식에 변화를 요구하는 여건변화 중 대표적인 것으로는 세계화 및 지방화를 들 수 있다<sup>1)</sup>. 우선, 세계화란 경제·사회·문화 등 각 분야에서 국경이라는 장벽이 사라지면서 사

람, 물자 및 정보의 국가간 교류가 활발해지고 국제협력이 증시되는 동시에 국가간 경쟁이 치열해지는 사회적 추세라고 정의할 수 있다. 이러한 시대적 상황에서 국가 경쟁력을 강화하기 위해서는 과거와 달리 국가단위의 노력보다 개인, 기업, 지방정부 등 개별 단위의 독자적인 노력이 더 중요해지고, 특히 지방자치단체가 국가간 경쟁의 핵심 주체로 부각될 것이다 (김익식, 1995). 예를 들면, 세계의 기업들을 지방에 유치하기 위한 여건 조성, 기존의 지역 기업의 생산성 향상을 위한 재정 및 기술적 지원 등의 일들을 이제는 지방정부들이 맡아서 처리해야 하며, 그 일에 대한 지방정부의 능력이 국가 경쟁력을 좌우하게 될 것이다.

또한, 세계화란 특히 경제부문에 있어 여러 주체간의 경쟁의 심화를 뜻한다. 물론 과거에 국가간의 경제력 다툼이 없었던 것은 아니지만, 동서냉전의 종식으로 인해 경제력 증강이 각국의 최대 현안으로 부각되면서부터는 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 즉, 세계화가 진행되면서 기업들은 대외개방의 확대로 해외기업들과 치열한 경쟁에 부딪히게 되었고, 국가는 자국 기업들이 경쟁력을 갖추 수 있도록 최선의 여건을 만들어주기 위해 서로 경쟁하고 있다. 그런가 하면, 지방정부는 대외적으로 국가간 경쟁의 선봉에 나서고 있고, 대내적으로 지역발전을 위한 다른 자치단체와의 경쟁에 돌입하게 되었다. 이러한 경쟁에서 살아남기 위해서는 자신의 강점을 최대한 살려서 경쟁력을 갖추는 노력이 지방정부들에게 절실하게 요구되는 상황인 것이다.

이러한 의미를 갖는 세계화는 지방정부에게 새로운 기회와 위협적 요인을 동시

에 부여하고 있다. 우선, 기회적 요인의 하나로 꼽을 수 있는 것은 경제활동 영역을 규제하던 국경이나 정부규제 등 제약이 해소됨에 따라 지방정부들이 그 잠재력을 최대한 발휘할 수 있게 되었다는 사실이다. 또, 국가의 영향력이 줄어들면서 지방정부들이 그 운명을 스스로 개척해야 하게 된 것도, 자신의 창의력을 마음껏 발휘할 수 있는 기회가 확대된 만큼 기회적 요인으로 볼 수 있다. 반면, 위협적 요인으로는 이러한 상황에서 지방정부는 더 이상 구태의연하게 안주해 있을 수 없다는 점을 들 수 있다. 외부적 여건 변화는 직접적으로 영향을 미치고, 내부적으로 시민들의 욕구가 커지는 만큼 지방정부들도 끊임없이 변해야 하며 그렇지 않을 경우에는 도태될 수밖에 없다는 것이다. 뿐만 아니라, 지방정부의 행정관리를 이제는 스스로 해야 한다는 점도 위협적 요인이 될 수 있다. 예컨대, 중앙정부의 도움 없이는 새로운 사업을 추진할 수 없는 재정적으로 취약한 지방정부들도 이제는 자립에 나서야 하는 살벌한 상황을 직면하게 된 것이다.

지방정부의 변혁을 요구하는 두 번째 여건변화로는 지방화를 들 수 있다. 일반적으로 지방화는 분권화를 의미하는 것으로, 권력의 분산과 동일시되고 있다 (이시경, 1995). 분권화는 국가운영의 결정권한을 중앙에서 지방으로 이양하는 지방분권화와 함께, 공공부문의 기능과 활동을 민간부문으로 이전시키는 사적 분권화의 의미를 포함한다. 지방화는 이중에서도 특히 전자에 초점이 맞추어진 분권화이다. 그것은 국가의 내부관계에 있어 권력의 중심이 널리 분산된다는 의미로 이해할 수 있고, 현실적으로는 그 동안 중앙정부

를 중심으로 이루어지던 대부분의 국가 행정업무가 앞으로는 지방정부가 주체가 되어 수행되리라는 것을 의미한다.

지방화는 그로 인해 행정수행의 중심이 지방으로 이동하게 된 만큼, 지방정부가 당면 과제들을 스스로 해결해야 할 것을 시사한다. 각종 계획의 수립, 자원조달, 사업의 추진, 인력 확보 등 지방정부의 업무의 대부분을 스스로 계획을 수립하여 추진하고, 아울러 책임도 져야 한다는 것이다. 물론 중앙집권체제하에서도 이러한 일들을 수행해 왔으나, 지방화 시대에는 계획수립의 주체가 지방이 되고, 그에 대한 책임도 전적으로 지방이 진다는 점에서 차이가 있다. 이렇게 지방화로 지방이 스스로 책임을 지게 되면, 그 만큼 자치단체장의 역할이 중요해질 것이다. 지방화 시대의 자치단체장들은 지역발전에 도움이 되는 요인들을 자신의 통찰력으로 파악해야 하고, 지방정부가 외부적 여건 변화에 잘 대처해 나갈 수 있도록 재정, 인사 등 주요 부문에서 역량을 갖추는 데 힘을 기울여야 할 것이다.

지방화의 두 번째 시사점으로는 지방정부들간의 경쟁 심화를 들 수 있다. 앞서 세계화는 각국 지방정부들간의 대외적 경쟁을 가속화시킬 것이지만, 지방화는 자국의 다른 지방정부들과의 경쟁, 즉 대내적 경쟁을 가속화시킬 것이다. 지방화로 국가의 개입이 줄어들고 지방정부들이 스스로의 노력으로 지역발전을 주도하게 되면, 성공적인 지방자치와 실패한 지방자치가 확연히 드러날 것이고, 시민들도 지방의 역량을 평가하여 자신의 거주할 지역을 선택할 것이므로 지방간의 경쟁이 한층 치열해지리라는 것이다. 이것은 지방정부들이 앞으로는 주민유치를 위해서

도 경쟁해야 한다는 것을 의미한다. 따라서 지방들은 부존자원, 재원, 기반시설, 환경요소, 문화적 자산 등 자신만이 가지고 있는 강점을 개발함으로써 비교우위를 갖추어야 할 것이다.

## 2) 지방정부의 대응방안

이상에서 검토한 바와 같이 세계화와 지방화는 지방정부의 행정관리 방식에 커다란 변혁을 요구하고 있다. 그러면 지방정부는 이러한 여건변화에 대응하여 어떠한 대응방안을 마련해야 할 것인가? 여기서는 Allison이 정부의 관리방안에 관한 다양한 견해들을 종합하여 제시한 정부의 핵심 관리기능, 요컨대 외부적 요인의 관리, 전략의 개발, 내부적 요인의 관리 등을 중심으로 지방정부의 대응방안을 정리하고자 한다(Allison, 1982).

첫째, 외부적 요인의 관리와 관련해서는 지방정부의 업무수행에 영향을 미치는 외부 요인들을 면밀하게 분석하는 일이 중요하다. 외부적 요인 분석이 제대로 이루어져야만 급격하게 변화하는 상황에서 지방정부가 나아가야 할 방향이 명확해질 수 있다. 외부요인의 분석은 형식적으로 이루어져서는 안되며, 전략적 사고에 근거하여 접근해야 한다. 우선, 세계화, 지방화 등으로 대변되는 작금의 상황이 지방정부에게 제공하는 기회 및 위협적 요인이 무엇인지를 명확히 통찰하고, 그 상황에서 자신의 강점과 취약점 등을 파악해야 한다. 또한, 지방정부의 업무수행에 영향을 미치는 다양한 이익집단들, 요컨대 중앙정부, 여타 지방정부, 지역 기업, 언론기관, 이익집단, 시민단체 등의 이해관계를 밝혀내고 그것을 조정해야 한

다. 전통적으로 이러한 기능은 정치가들이 수행하였으나, 지방정부의 행정관리가 전략적 성격으로 변모되면서 지방정부가 스스로 처리해야 하게 된 것이다.

둘째, 전략의 개발과 관련해서는 두 가지 측면의 노력이 필요하다. 우선, 지방정부 구성원 모두가 발상의 전환을 통하여 전략적으로 사고할 것이 요구된다. 전략적 사고란 변화하는 환경 속에서 조직이 경쟁력을 갖추기 위해서는 어떻게 변신하는 것이 바람직한지에 관한 창의적이고 직관적인 사고를 말한다(Gordon, 1993). 즉, 내가 속해 있는 조직의 주변에서 어떠한 변화가 일어나고 있고, 그러한 변화가 조직에 대해서 의미하는 바가 무엇인지, 그러한 변화에 비추어 볼 때 현재 조직구성이 적절한지 등의 질문을 지속적으로 제기하는 사고방식을 말한다. 구성원들의 전략적 사고는 급변하는 상황에서 조직이 효율적으로 상황에 대처해 나가기 위해서 필수적으로 요구되는 것이다.

한편, 지방정부의 최고 관리자는 그 지역의 운명에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 전략적 결정들을 올바르게 내려야 한다. 전략적 결정이란 지방정부 활동의 성격과 방향에 대한 결정으로서, 지방정부들이 외국의 지방이나 기업들과 직접적으로 경쟁하거나 국내의 다른 지방 및 지역 주민들과 기업 유치에 대해 경쟁하는 경우에 필요한 것이다. 다각적인 경쟁상태에서의 성패는 지방정부의 전략적 접근, 즉 자신이 비교우위를 갖는 분야의 발목을 통해 어느 정도 경쟁력을 갖추느냐에 좌우될 것이기 때문이다. 외국의 사례를 살펴보면 지방정부들이 외국과의 국경 없는 지역협력체제를 구축함으로써 자신의 경쟁력을 강화한 경우가 있다<sup>2)</sup>. 또한, 지

방의 문화적 정체성 발목을 통해 지역의 경쟁력을 확보하는 사례도 관찰되고 있다. 선진국에서는 이벤트를 통한 내 고장 살리기가 이미 보편화되어 있어 축제 하나만으로도 지역을 발전시키고 세계적인 관광지이자 축제자립입국의 신화를 창조한 경우도 있다<sup>3)</sup>.

끝으로, 내부적 요인의 관리와 관련해서는 여건변화에 비추어 보아 해당 지방조직의 인력, 재정, 관리능력 등에 대한 강점 및 취약점을 분석하고 개선방안을 마련해야 한다. 특히 정부조직 내에서 이루어지는 의사결정방식의 정비와 계획의 집행을 위한 인력 재배치에 주목할 필요가 있다. 조직의 의사결정방식은 그 동안의 하향식에서 탈피하여, 상향식과 하향식을 병행할 필요가 있을 것이다<sup>4)</sup>. 예컨대, 조직의 비전 및 과업을 설정하기 위해서는 하향식 의사결정방식을 활용하더라도, 그러한 비전의 달성을 위한 전략 도출에는 상향식 결정방식이 적절할 것이다. 인력의 재배치는 대내외적 여건분석을 통해 환경이 부여하는 기회 및 위협적 요인과 조직의 강점 및 취약점을 분석한 후에 기존 인력구성의 한계와 개선점을 밝히고 그것을 바탕으로 하여 이루어져야 한다. 동시에, 필요한 인력을 규명하고, 그것을 충당하기 위해 기존 인력을 재교육을 할 것인지 또는 새로운 인력을 확충할 것인지도 결정해야 할 것이다.

### 3. 기존 계획의 평가

지방정부의 장기발전계획이 전략적 관리수단으로서 제 기능을 다하기 위해서는 앞서 정리한 여건변화에 대처하기 위해 요구되는 지방정부의 노력들이 그 계획에

포함되어야 한다. 장기발전계획은 향후 수년 동안 지방정부가 나아가야 할 방향과 추진해야 할 일들을 기술한 것인 만큼 그러한 노력의 반영여부가 그 성패를 좌우할 것이다. 아래에서는 이점을 감안하여 기수립된 장기발전계획들이 전략적 관리 수단으로서 적합한지 여부를 평가하고자 한다.

### 1) 평가대상의 개요

평가대상으로는 1985년부터 1995년까지 10년 사이에 수립된 장기발전계획 중 5개를 선정했다. 평가의 객관성을 기하기 위해서는 그 대상을 무작위로 선정하는 것이 바람직하겠지만, 현재 수립된 계획의 수가 많지 않으므로, 확보 가능한 계획을 중심으로 평가대상을 선정하였다. 표 1은 평가대상 계획들의 내용을 간략하게 요약하고 있다.

선정된 계획들의 면면을 살펴보면, 우선 계획의 수립 주체는 주로 군이나 도이

고, 계획대상 지역의 인구규모는 최소 8만에서 최대 50만까지 그 범위가 상당히 넓게 나타났다. 계획기간은 대부분 10년이고, 20년 장기인 경우도 있었다. 계획수립을 위해서 대부분 외부전문가를 활용하고 있는데, 대학 연구소, 국책연구소, 용역회사 등이 주요 연구진으로 참여하고 있는 것으로 나타났다. 계획수립에 참여한 연구진의 규모는 연구책임자를 포함하여 평균 10명 내외이고, 국책연구소가 계획을 수립한 경우를 제외하면 참여인원이 최대인 경우는 14명, 최소인 경우는 8명으로 나타났다. 계획수립을 외부 전문가에게 의뢰한 만큼 대부분 2회 이상 공무원들과의 면담을 통해 계획과정에 현실적 측면을 반영시키고 있다. 한가지 특징적인 것은 대부분의 경우에 지역발전구상단계에서 주민들의 견해를 파악하기 위해 설문조사를 실시했다는 점이다. 또한, 계획의 질적인 제고와 집행가능성 제고를 위해 전문가 자문회의와 공청회를 개최하고 있다.

표 1. 장기발전계획의 개요

	A	B	C	D	E
계획기준 및 목표 년도	1985/1991	1991/2010	1992/2001	1996/2005	1991/2001
계획수립주체 및 인구 규모(기준 년도)	도 532,000명 (1986)	군 241,513명 (1991)	군 107,658명 (1990)	군 87,190명 (1994)	군 187,977명 (1990)
연구진 및 연구원 수	국내연구기관, 외국용역회사	외부전문가 (14명)	외부전문가 (9명)	외부전문가 (8명)	국내용역회사
전문가 자문회의	수 회	해당 없음	2회	해당 없음	해당 없음
공무원과의 협의	수 회	2회	3회	2회	1회
공청회개최 여부	수 회	1회	1회	2회	1회
주민의식조사	해당 없음	설문조사	설문조사	설문조사	설문조사

자료 : 「고양군 장기발전계획」, 「21세기 광주군 장기발전계획」, 「김포군 장기종합개발계획」, 「용인군 장기발전구상」, 「제주도 종합개발계획」, 등에서 정리

계획의 내용적 측면을 살펴보면 크게 지역발전구상, 부문별계획 및 집행계획의 세 부문으로 구성되어 있다. 지역발전구상에서는 대부분 형식적으로 주민의식분석, 현황분석 등을 실시하고 있으나, 실제로는 주로 정량적 지표개발의 수준에 머물고 있는 것으로 나타났다. 부문별 계획에서 부문의 수는 평균 11개 부문, 최소 10개, 최대는 12개 부문으로 나타나, 기존의 장기발전계획은 상당히 포괄적인 주제를 다루고 있는 것으로 판단된다. 구체적으로 보면 5개 보고서 모두 지역생활권계

획, 산업입지계획, 사업별 투자계획, 교통·통신계획을 포함하고 있고, 자원개발계획은 1개 보고서에만 포함되고 있으며, 공공시설배분계획, 토지이용계획, 환경보전계획 등은 2개 보고서에 포함되어 있다. 계획의 집행부문에는 행정, 재정 및 사업별 투자계획이 포함되어 있어 형식적으로 필요한 부분을 모두 갖추고 있는 것으로 나타났다. 보고서 내용의 구체적인 사항은 표 2에 제시되어 있다.

2) 평가기준의 도출

표 2. 장기발전계획의 내용

분 야	A	B	C	D	E
지역발전구상					
- 주민의식조사	×	○	○	○	○
- 현황분석	○	○	○	○	○
- 지표 설정	○	○	○	○	○
- 장기발전구상	○	○	○	○	○
부문별계획					
- 공공시설배분계획	×	○	×	○	○
- 지역생활권계획	○	○	○	○	○
- 토지이용계획	×	○	○	×	○
- 주택 및 택지공급	○	×	×	○	○
- 교통통신계획	○	○	○	○	○
- 산업입지전략	×	○	×	○	×
- 산업진흥계획	○	○	○	×	○
- 지역특화산업육성	○	×	×	○	×
- 관광개발계획	○	×	○	×	○
- 수자원계획	○	×	○	×	○
- 자원개발계획	×	×	×	○	○
- 사회개발계획	○	×	○	×	×
- 생활환경계획	×	○	○	○	○
- 환경보전계획	○	×	○	×	○
계획의 집행체계					
- 행정계획	×	○	○	○	○
- 재정계획	×	○	○	○	○
- 사업별 투자계획	○	○	○	○	○

자료 : 「고양군 장기발전계획」, 「21세기 광주군 장기발전계획」, 「김포군 장기종합개발계획」, 「용인군 장기발전구상」, 「제주도 종합개발계획」 등에서 정리

앞서도 언급한 바와 같이 장기발전계획이 전략계획으로서 적절한지 여부는 여건변화에 대처하기 위한 지방정부의 노력들이 그 계획에 제대로 포함되어 있는가에 달려있다. 따라서 계획의 평가기준은 그러한 노력의 반영여부를 평가할 수 있도록 구성해야 한다. 또, 평가기준은 주관성이 강한 계획내용 자체의 타당성 여부보다는 계획수립 접근방식의 타당성 여부에 초점을 맞추어 작성해야 한다. 계획내용의 적절성을 객관적으로 평가하기란 현실적으로 용이하지 않으므로 계획내용의 형식과 그 작성과정에 평가의 초점을 맞추는 것이 보다 합리적일 것이기 때문이다. 이러한 점들을 감안하여 계획의 평가기준은 우선 Lichfield가 제시한 계획의 일반적 평가항목인 계획논리의 타당성, 계획수립과정의 적절성, 계획내용의 적절성, 계획의 집행가능성 등 4개 항목으로 구분하고 각 항목별로 여건변화에 대처하기 위해 필요한 지방정부의 노력들을 포함시켜 구성하였다(Lichfield, 1975). 그 구체적인 내용은 표 3에 나타나 있다.

첫째, 계획논리의 타당성에는 장기발전계획 수립의 근간이 되는 논리적 전개방식의 적절성 검토가 포함된다. 일반적으로 계획수립에 적용되는 논리는 Miller의 사고유형의 분류에 따른다면 크게 보아 선형적 논리와 비선형적 논리로 구분할 수 있다<sup>5)</sup>. 선형적 논리란 합리적 의사결정 모형에 근거하여 계획이 추구하는 목표를 설정하고 최선의 대안을 선택하여 추진한다면 그 목표가 달성될 수 있다고 보는 입장이다. 비선형적 논리란 점증적 성격의 논리로서, 수립한 목적을 달성하기 위해서는 환경에 지속적으로 적응해야 하며, 동시에 외부 환경도 자신에게 우호

적인 방향으로 바꾸어 나가야 한다는 논리이다. 이 논리는 선형적 논리와는 달리 계획의 목표달성이 기계적으로 이루어지지 않는다고 보고 있다. 따라서, 급격한 여건변화가 일어나는 상황에서 수립되는 장기발전계획은 비선형적 논리에 근거하여 수립되는 것이 보다 합리적일 것이다.

둘째, 계획과정의 적절성에는 계획수립의 주요 과정인 비전의 설정, 목표의 설정, 전략의 도출 등 요구되는 노력들의 포함여부와 그러한 노력이 바른 절차를 거쳐 이루어졌는가에 대한 검토가 포함된다. 구체적으로 본다면 우선 비전의 설정과 관련해서는 그 비전에 계획가의 주관적 가치보다는 그것을 실질적으로 책임질 수 있는 최고 관리자의 의지가 충분히 반영되고 있는지를 평가한다. 최고 관리자의 비전이 장기발전계획의 기본방향이 되어야 그것이 지역발전의 지침으로서 기능할 수 있고, 동시에 계획의 집행과정에서 최고 관리자의 지원을 쉽게 확보할 수 있기 때문이다. 다음은, 목표설정에 관한 것으로서, 목표가 여건분석, 주민의식조사, 공청회 등 필요한 절차를 거쳐서 바르게 설정되었는지를 평가한다. 목표가 현실성을 결하지 않기 위해서는 철저한 여건분석이 필수적이고, 주민의식조사나 공청회 등은 계획의 집행과정에서 지역주민이나 기업 등의 협조를 얻어내기 위해서 필요하다. 끝으로, 목표 달성을 위한 전략 수립과정에서 집행을 담당할 공무원들의 견해를 수렴했는지 여부를 평가해야 한다. 장기발전계획의 목표가 하향식으로 결정되는 만큼, 목표와 전략을 유기적으로 연계시키기 위해서는 일선 공무원들의 의사를 최대한 수렴하여 전략을 수립해야 하기 때문이다. 따라서 담당 공무원들과의



협의 여부를 평가기준에 포함하였다.

셋째, 계획 내용의 적절성에는 보고서 내용 형식의 적절성과 내용 작성과정의 적절성을 평가할 수 항목들이 포함된다. 우선 내용 형식에 관해서는 보고서가 부분별로 작성되었는지, 아니면 쟁점(issue) 별로 작성되었는지를 평가할 필요가 있다. 다시 말해, 보고서에 포함시킬 주요 부문을 사전에 정하고, 그 부분별로 목표와 추진방안을 제시하는 방식으로 보고서가 작성되었는지, 아니면 여건분석을 통해 지방정부가 우선적으로 해결해야 할 쟁점들을 도출하고 그 쟁점을 해결하기 위한 전략을 제시하는 방식으로 이루어졌는지를 평가해야 한다. 전자는 도시계획과 같이 물리적 계획의 경우에 활용하는 방식인 반면, 유연성이 요구되는 전략적 장기발전계획은 당연히 후자의 방식을 채택해야 할 것이다. 이 방식은 한정된 자원의 이용에 대한 우선 순위를 정해주는 등 자원활용의 효율성을 높여서 궁극적으로 정부의 경쟁력을 높이는 데 기여할 것이다.

내용 작성과정의 적절성 평가항목에는 목표설정방식의 적절성과 여건분석 방식의 타당성이 포함된다. 일반적으로 목표를 도출하는 방식은 크게 보아 예측을 통해 계량적인 지표를 설정하고 그 지표의 달성을 목표로 구체화하는 방식과, 처한 여건을 다각도로 분석하고 그것에 비추어 기존 조직의 강점과 취약점을 분석한 후에 목표를 설정하는 방식으로 나눌 수 있다. 전자는 주로 안정적인 상황에서 활용 가능성이 높은 방법이고, 후자는 급변하는 상황에 사용될 수 있는 방법이다. 전략적 장기발전계획은 급격하게 변화하는 상황에 대비하는 것인 만큼 후자의 접근방

법을 활용하는 것이 타당할 것이다. 여건분석 방식의 타당성은 그 분석에 SWOT(strength, weakness, opportunities, threat)분석방식의 채택여부를 검토함으로써 평가한다. 그것은 장기발전계획이 전략적 성격을 갖기 위해서는 면밀한 여건분석이 요구되기 때문이다. SWOT분석의 골자는 여건을 외부적인 것과 내부적인 것으로 구분하여 파악하고, 전자에 대해서는 위협적 요인과 기회적 요인을, 후자에 대해서는 해당 조직의 강점과 취약점을 밝히는 것이다. 따라서, 평가기준에는 외부적 환경분석과 내부적 환경분석의 두 가지 항목을 포함시켜 그 내용을 각각 검토할 수 있게 하였다.

끝으로, 계획의 집행 가능성은, 거의 모든 계획의 성패를 좌우하지만, 특히 계획기간이 장기인 경우와 전략을 모색하는 계획의 경우에 그 중요성이 한층 높아진다. 계획의 집행가능성을 평가하기 위해서는 우선적으로 최고 관리자의 계획에 대한 지원여부를 평가해야 한다. 최고 관리자의 지원은 계획의 시작단계부터 필요하지만, 계획의 집행단계에서는 최고 관리자의 지속적인 지원이 요구된다. 최고 관리자 이외에 지역의 이해당사자들이 계획과정에 적극적으로 참여하고 있는지 여부도 계획의 집행가능성 평가에 중요한 요인이다. 장기발전계획은 지역의 다양한 경제주체들의 이해관계에 직접적으로 영향을 미치기 때문에 계획과정에 다양한 주체들을 참여시켜 그들의 이해관계를 조정해야만 성공적으로 추진할 수 있다. 목표설정 단계부터 다양한 이해관계를 갖는 주체들을 참여시켜야 할 것인데, 이 단계에서 그들의 지지를 확보하지 못한다면, 계획의 집행단계에서 그것이 정치적 및

경제적 제약으로 작용할 수 있다. 예컨대, 지역출신 정치가나 기업인들을 계획의 목표설정 단계에 참여시키는 경우에는, 그들이 그 목표의 달성에 대해 책임감을 느끼게 될 것이나 자신들과의 논의 없이 목표가 결정된 경우에는 도움을 요청하더라도 지원하지 않을 가능성도 배제할 수 없다.

또한, 계획의 집행가능성은 자체적인 계획수립팀의 운영여부에 의해서도 좌우될 수 있다. 장기발전계획은 대부분 지방정부가 자체적으로 수립하기보다는 외부 전문가들에게 의뢰하고 있는데, 그 경우 지방정부의 역할은 행정적 지원에 그치고 있다. 그러나 여건분석과 그를 통한 기회

적 요인과 위협적 요인의 규명, 지방정부의 강점과 취약점 도출 등은 외부 전문가들에 의뢰해도 무방할 것이나, 전략의 집행방안 마련을 위해서는 지방정부 내에 전략계획팀이 그 일을 담당하도록 하는 것이 바람직하다. 만약 지방정부내에 계획수립 능력을 갖춘 인력이 부족한 경우에는 전자의 경우도 외부 전문가에 의뢰할 수 있다. 이 경우에도 지방정부는 독자적인 계획지원팀을 구성하여, 행정적인 일뿐만 아니라 계획수립과정에 필요한 자료 및 아이디어의 제공, 정책대안의 개발 등 상당한 분야에 걸쳐 지원해야 할 것이다. 특히 계획 집행이 주요 목적인 경우에는 계획수립팀과 실제로 집행을 맡게 될

표 3. 계획의 평가결과

평가부문	A	B	C	D	E
계획수립의 논리	선형적	선형적	선형적	선형적	선형적
계획과정의 적정성 · 최고관리자의 비전도출 · 여건분석 · 주민의식조사 · 공청회 개최 · 담당공무원과의 협의	미 실시 일부 실시 실시 실시 수회	미 실시 관련 없음 실시 1회 2회	미 실시 관련 없음 실시 1회 3회	미 실시 관련 없음 실시 2회 2회	미 실시 관련 없음 실시 1회 1회
계획내용의 적정성 · 내용구성 형식 · 목표설정 방식 · 외부환경의 분석 · 내부환경의 분석	부분별 지표설정 미 실시 일부 실시	부분별 지표설정 상위계획 미 실시	부분별 지표설정 상위계획 미 실시	부분별 지표설정 상위계획 미 실시	부분별 지표설정 상위계획 미 실시
계획의 집행가능성 · 최고관리자의 지원 · 이해 당사자의 참여 · 담당공무원의 참여 · 전담팀의 구성여부 · 행·재정계획 수립	부분확보 일부 실시 참여 미 실시 미수립	불확실 미 실시 참여 미 실시 관련 없음	불확실 미 실시 참여 미 실시 관련 없음	불확실 미 실시 참여 미 실시 관련 없음	불확실 미 실시 참여 미 실시 수립

주 : '관련 없음'은 해당 분야의 내용이 계획에 포함되어 있으나, 전략적 장기발전계획의 내용으로 적절하지 않은 경우를 지칭함

정부 조직간의 유기적 관계를 유지하는 것이 중요하다.

그런가 하면, 계획의 집행가능성을 평가하기 위해서는 행·재정계획의 적절성 여부도 검토해야 한다. 행·재정 계획이 제시한 목표 달성을 위해 적정한지 여부와 그 내용이 현실적으로 타당한지 여부를 평가해야 할 것이다. 행·재정계획의 적절성은 그것이 전략의 실현가능성에 직접적으로 영향을 미치는 만큼 계획의 성패에 매우 중요한 요인이 될 것이다.

### 3) 평가결과

평가기준과 사례분석 대상으로 선정된 5개 장기발전계획들에 대한 기준 항목별 평가결과는 표 3에 정리되어. 평가결과를 구체적으로 본다면, 첫째 계획논리의 타당성에 관해서는 표에 나타난 바와 같이 모든 계획이 선형적 논리체계에 근거하여 수립된 것으로 나타났다. 계획 A의 경우는 여건 전망부분에 상당한 비중을 들으로써 부분적으로 비선형적 논리전개방식을 활용하였나, 기본적으로는 지표 예측을 통해 목표를 설정하는 등 종합적 합리성에 근거하고 있고, 환경적 요인의 영향에 대한 고려가 미흡하여 선형적 논리체계를 활용한 경우에 포함시켰다. 따라서, 기존의 장기발전계획들은 모두 선형적 논리체계에 근거하여 수립됨으로써 외부적 여건변화가 심한 최근의 상황에서 그 실효성이 크지 않을 것으로 판단된다.

둘째, 계획과정의 적정성에 관해서는 5개 계획 모두 최고관리자의 의지를 비전으로 구체화하지 않은 것으로 나타났다. 이 사실은 우리가 아직도 계획수립에 있어 최고 관리자의 비전이 얼마나 중요한

지를 제대로 인식하고 있지 못하다는 것을 의미한다. 반면, 목표설정을 위해서는 5개 보고서 모두 주민의식조사를 실시한 것으로 나타났다. 장기발전계획의 수립과정에서 주민들의 견해를 수렴하는 일은 지방자치시대에 있어서 특별한 의의가 있다. 기존 계획들이 모두 장기발전구상 단계에서 주민의 의견을 수렴하였다는 것은 그 중요성을 충분히 인식하고 있는 것으로 볼 수 있다. 전략의 도출과정에는 주로 담당공무원들과 협의하거나 공청회를 개최하고 있는데, 담당공무원과의 협의는 계획과정에 공무원들을 참여시키는 방편으로 적절하다. 반면 공청회는 일반적으로 전략을 도출한 후에 개최하고 있는데, 공청회를 통해 전략을 검토하는 것도 중요하지만, 앞서 언급한 바와 같이 공청회는 목표 설정단계에 개최하는 것이 보다 합리적일 것이다.

셋째, 계획내용의 적정성에 관해서는, 대부분의 계획이 앞서 언급한 바와 같이 부문중심으로 구성되고 있다는 점을 문제로 지적할 수 있다. 이것은 도시계획 등 물리적 계획의 수립방식을 장기발전계획에 그대로 적용한 결과로서, 장기발전계획에 대한 개념적 오류에 기인한 것이다. 장기발전계획이 전략적이기 위해서는 한정된 자원을 우선 순위에 따라 배분할 수 있어야 할 터인데, 그러기 위해서는 계획내용을 쟁점별로 구성하는 것이 필수적이다. 그러나, 기존 계획들은 그 내용을 우선 순위를 정할 수 없도록 부문별로 구성함으로써 투자의 효율성에 대한 기준을 전혀 제시하지 못하는 등 전략계획으로서 제 기능을 수행하지 못하고 있다. 또한, 기존 계획들의 목표설정 방식이 전략계획으로서 적절하지 못하다는 점도 지적할

수 있다. 표 3에 나타난 바와 같이 5개 계획 모두 여건변화가 크지 않으리라는 전제하에 추세연장을 통해 장래 지표를 예측하고, 그것이 근거하여 목표를 설정하고 있다. 이것은 기존 계획들이 목표설정을 위해 여건변화 분석을 제대로 하지 않았다는 것을 의미한다. 급변하는 상황에서 장기발전계획이 제 기능을 발휘하기 위해서는 계획의 목표설정을 위해 면밀한 여건분석이 전제되어야 할 것이다.

끝으로, 계획의 집행 가능성에 관해서는, 앞서 지적했듯이 목표설정 단계에서부터 많은 이해관계자들의 참여를 통해 이해관계를 조정하는 일도 필요한데, 검토대상 계획들은 이 부분에 대한 노력이 미흡한 것으로 나타났다. 계획의 집행과 관련하여 최고 관리자의 역할이 제대로 발휘되고 있는가에 대해서는 5개 계획 경우 모두 부정적인 평가를 내릴 수밖에 없다. 물론 계획수립 과정에서 최고 관리자나 담당 공무원들과의 협의는 있었겠지만, 계획의 목표에 최고 관리자의 비전이 충분히 반영되고 있지 않기 때문이다. 대상 계획들은 그 수립과정에서 대부분 담당 공무원들과의 협의나 전문가 자문회의를 개최되고 있으나, 계획의 집행가능성을 높이기 위해서는 그보다는 지역의 기업인, 주민대표, 사회단체 대표 등을 참여시켜 그들의 이해관계를 조정하는 일이 더 중요할 것이다. 또한, 계획의 집행 가능성을 높이기 위해서는 기존 조직의 잠재력을 평가하여, 필요한 경우에는 조직개편이 이루어져야 하지만, 대상 계획에서는 이 문제에 대한 언급을 찾아볼 수 없다. 예컨대, 계획수립을 위한 전담조직을 운영한 사례는 거의 찾아볼 수 없는 형편인 것이다. 대상 계획들의 행·재정

계획은 계획의 목표달성을 위해 필요한 것이라기보다는, 그것과는 직접적인 연관 없이 이상적인 행·재정체계의 구축방안을 제시하고 있다. 여타 부문과 연계 없이 제시된 행·재정계획은 실효성이 높지 않을 것이며, 궁극적으로는 계획의 집행 가능성을 떨어뜨릴 것이다.

#### 4. 지방정부의 전략적 관리모형: 전략적 장기발전계획

이 장에서는 지방정부의 전략적 관리모형의 하나로서 전략적 장기발전계획의 구체적인 수립방안을 제시하고자 한다. 전략적 장기발전계획은 앞서 지적한 전통적 장기발전계획의 한계를 극복하고, 여건이 급격하게 변화하는 상황에서 지방정부가 나아가야 할 방향, 전략, 그리고 그 추진방안 등을 제시해 주는 계획을 말한다. 이 계획은 그 접근방법이나 내용구성에서는 민간부문에서 활용하는 전략계획과 유사하지만 계획기간이 장기간이라는 점이 다르다<sup>6)</sup>. 이 계획은 또한 전략적 관리의 한 수단이라는 점에서 일반적으로 말하는 전략적 관리모형과도 차이가 있다. 다음에서는 이러한 개념들을 사전에 분명히 하기 위해 전략적 계획의 일반적 특성을 검토하고, 이어서 지방정부의 전략적 장기발전계획의 수립방안을 제시할 것이다.

##### 1) 전략지향형 장기발전계획

본 연구의 주요 대상인 전략계획은 일반적으로 조직의 전략적 관리 수단의 하나로서, 급격한 상황변화 속에서 조직이 자신의 운명을 스스로 통제하기 위해 사전에 기울이는 노력을 말한다(Toft, 1989 ;

Gordon, 1993). 그 핵심적인 목적은, 민간이나 공공부문 중 누가 그것을 수립하든 간에, 환경에 비추어 조직의 위치와 상태를 평가하고, 그 조직과 환경간에 동태적인 균형을 유지하는 전략을 개발하는 데 있다. 전략계획은, 1960년대에 경제구조가 공급중심에서 수요주도형으로 바뀌면서, 기업들이 변화하는 환경에 대처하기 위한 수단으로 개발한 이후 주로 장기발전전략 수립방안으로 활용되다가, 1970년대에 들어서서 국가간 경쟁의 심화, 사회적 가치관의 변화, 군사적 및 정치적 불확실성의 증대, 경제적 침체 등 급격한 환경변화에 대응한 전략개발의 필요성이 커지면서 유행처럼 퍼지게 되었다. 1980년대에 들어서는 기업은 단순히 전략을 양산하는 전략계획보다 그 전략에 의한 결과를 양산하는 전략적 관리에 관심을 갖게 되었다<sup>7)</sup>.

전략계획의 특징을 좀더 입체적으로 부각시키기 위해서는 전통적 장기발전계획과 차이를 부각시켜 볼 필요가 있다<sup>8)</sup>. 가장 두드러진 차이는, 전략계획은 급격한 환경변화에 대한 대처방안 모색에 계획의 초점이 맞추어지는 만큼 계획수립 과정상 융통성이 크다는 점이다 (Gordon, 1993). 전통적 장기발전계획은 과거 추세를 바탕으로 예상할 수 있는 미래의 달성에 계획의 초점이 맞추어지는 반면, 전략계획은 환경변화로 생겨난 새로운 기회 포착과 활용에 초점이 맞추어진다. 전략계획은 그 접근 시각에서도 전통적 장기발전계획과 차이가 있다. 목표 달성을 위해 조직 내부적인 측면에 초점을 맞추는 장기발전계획과는 달리, 전략계획은 환경에 대응하여 해당 조직이 최상의 위치(position)에 있도록 하는 방안을 찾는 다분히 외부지향적 성격의 계획인 것이다. 계획기간

에 있어서도 차이가 나고 있는데, 장기발전계획은 전통적으로 최소 10년, 더 장기인 경우는 20년을 대상으로 수립되고 있으나, 전략계획의 경우는 계획기간이 중기에 가까운 것이 일반적이며, 주로 3-5년을 대상으로 수립된다.

## 2) 전략적 장기발전계획의 수립과정

전략지향형 계획의 수립과정에 대해서는 많은 학자들이 다양한 견해를 제시하고 있으나, 대체로 다음의 일곱 단계로 구분하여 설명하고 있다. 여기서는 아래 그림에 제시된 바와 같이 Sorkin, Ferris, and Hudak (1985)이 제시한 계획과정에 따라 지방정부의 전략적 장기발전계획의 수립방안을 제시하고자 한다 (Toft, 1989). 여기서 제시하는 내용은 이론적으로 제시된 내용을 바탕으로, 전략적 장기발전계획의 수립과정에 실제로 참여하면서 얻은 경험을 바탕으로 정리한 것이다.

### (1) 계획의 필요성에 대한 인식

이 단계는 계획수립을 위한 계획단계라고 지칭되며, 계획수립에 대한 합의를 도출하는 과정을 말한다. 비록 계획수립 여부는 조직의 최고 관리자가 결정하더라도, 전략적 장기발전계획이 대부분의 공공조직에 생소한 것인 만큼, 이 과정을 통해 그러한 계획의 필요성에 대한 조직 구성원의 합의를 도출해 낼 필요가 있다. 계획의 성공적인 집행을 위해서는 그것을 실제로 담당하는 자들과의 관계를 유기적으로 유지하는 것이 필수적이므로 이들과 사전에 계획수립의 여부를 협의하는 것이다.

(2) 비전의 설정 및 과업의 결정

이 단계는 계획 수립 주체인 지방정부의 장래 모습을 기술하는 단계이다. 일반적으로는 지방정부의 비전은 해당 정부의 이해관계자들의 합의를 통해 도출되지만, 최고 관리자가 의 신념과 가치관이 비전으로 구체화되기도 한다. 비전은 간결하고 함축적으로 표현되지만, 그 의미가 명확하게 전달될 수 있어야 한다. 예를 들면, 영국의 런던시가 수립한 전략계획에는 2000년대를 향한 시의 장기비전으로서 강력한 지역경제, 높은 생활의 질, 지속가능한 미래, 균등한 기회제공 등을 제시하고 있다(London Planning Advisory Committee, 1994).

한편 지방정부의 주요 과업은 그 존재이유에 해당하는 것으로서 지방정부의 궁극적인 목표를 말한다. 지방정부가 달성해야 할 과업은 주로 지방정부 헌장, 예산보고서 그리고 장기발전계획서 등에 기술되어 있다. 주요 과업을 분명히 밝힘으로써 지방정부의 목표를 많은 사람들에게 알리고, 전략계획 수립 시 목표설정과 집행계획의 근거로 삼게 할 수 있다. 주요 과업의 기술은 간략하고 구체적이면서도, 여건변화나 시간흐름에도 변함이 없을 정

도로 포괄적이어야 한다. 또한, 주요 과업은 쉽게 알아볼 수 있고, 이해할 수 있어야 한다. 예를 들면, 미국 미시간 주 버클리시는 “주민들에게 가장 효율적이고 효과적이며, 민주적이고 공평하게 공공서비스와 리더십을 제공한다”라는 문구를 과업으로 내세우고 있다 (Gordon, 1993). 이러한 과업 선언문은 상황의 변화에도 불구하고 쉽게 변하지 않지만, 주요한 여건변화가 일어날 경우에는 변할 수도 있다. 예컨대, 새로운 지역이 행정구역에 포함되어 지역별로 요구사항이 전혀 다른 경우가 여기에 해당할 것이다.

(3) 여건의 분석

여건분석은 전략적 장기발전계획 수립 과정에서 가장 중요한 단계로서, 일반적으로 SWOT분석이라고 지칭되고 있다. 크게 보아 외부적 여건조사와 내부적 여건조사로 나뉘는데, 외부적 여건조사는 외부환경에서 일어나고 있는 변화 중 지방정부에 커다란 영향을 미칠 수 있는 요인을 밝히는 작업이다. 일반적으로 그 과정에서는 지방정부에 부여된 기회적 요인과 위협적 요인을 규명하게 된다. 즉, 정치, 사회, 경제적 추이를 예측하여 미래의

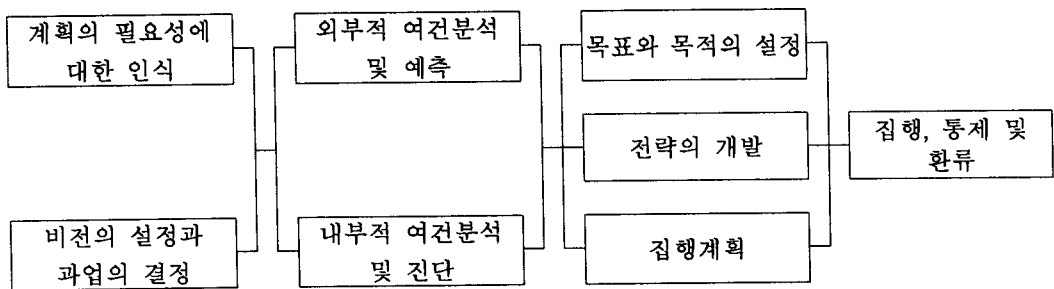


그림 1. 전략적 장기발전계획의 수립과정

자료 : Toft (1989) p.11의 내용을 재작성

환경에 어떻게 변할 것인가를 밝히고, 해당 지방정부와 경쟁자 및 협력자를 분석하는 것이다. 내부적 여건조사는 여건에 비추어 보아 지방이 보유하고 있는 강점은 무엇이고, 취약점은 무엇인가를 밝히는 작업이다. 이 단계에서 지방정부가 보유하고 있는 물적, 재정적, 인적 및 관리적 자원이 어느 정도인지를 구체적으로 밝히고, 아울러 해당 지방의 가장 핵심이 되는 자원이 무엇인가를 파악한다. 새로운 과업을 추진하기 위해 필요한 자원, 최대한 이용되지 못하고 있는 자원, 부차적 자원이 어떠한 것인지 등도 아울러 밝혀야 한다.

#### (4) 목표와 목적의 설정

전략적 장기발전계획의 목표와 목적은 SWOT분석을 포함하는 여건변화의 전망을 바탕으로 하여 정해진다. 여건분석에 근거하여 목표가 설정되어야 하는 이유는 전략적 장기발전계획이 쟁점을 중심으로 수립되는 것이 합리적이기 때문이다. 장기발전계획의 목표(goal)는 계획 목표 연도의 지방정부 모습에 대한 일반적 기술로서 간결하지만 구체적이고, 비계량적인 것이다. 목표의 수는 계획의 성격에 따라 다를 수 있으나, 전략계획의 경우는 그 수가 많지 않은 것이 일반적이다. Gordon (1993)은 지방정부 전략계획 목표로서 건강한 지역경제, 활력 있는 지역주민의 생활, 양질의 주택, 풍요로운 개인생활 등을 제시한 바 있다<sup>9)</sup>. 목표설정 시 주의할 점은 목표는 달성 가능한 것이어야 하지만, 다른 한편으로는 조직과 그 구성원이 열심히 노력해야만 달성 가능할 만큼 충분히 야심적이어야 조직의 발전에 기여하게 될 것이다.

목적은 각 목표의 달성을 위해 이루어야 할 구체적이고 측정 가능한 세부 목표를 의미한다. 목적은 본래적으로 단기 지향적이고, 각 목표에 대해 여러 개가 설정될 수 있다. 예를 들면, “주민의 세부담을 증대시키지 않고 재정을 확충한다”라는 목표에 대해서 “고속도로 건설과 공공안전체계의 전산화 등 2개 영역에 대해서는 상위 정부에 지원 신청”과 “공립학교 중식 프로그램에 대해서는 인접 지방정부와 협조모색”이 세부적인 목적이 될 수 있을 것이다 (Gordon, 1993).

#### (5) 전략의 개발

전략을 바르게 선택하기 위해서는 전략에 대한 바른 이해가 필수적이다. 전략이란 일반적으로 설정된 목표의 달성을 위해 환경이 부여하는 기회와 제약에 합치되게 지방의 자원을 재배치하는 과정을 의미한다 (Toft, 1989). 목적 달성 단계별 수단에 관한 기술인 전략은 해야 할 일을 바르게 선택하는 것을 의미하지 선택한 일을 바르게 하는 것을 의미하는 것이 아니다. 따라서 전략은 효율성보다는 효과성에 관련되는 개념을 볼 수 있다 (Toft, 1989). 또한, 전략은 내부적 목적을 지향하여 외부 환경을 겨냥하여 수립되는 것이라는 점도 이해해야 한다. 전략의 선택은 환경으로부터 주어진 기회 및 제약을 감안하여, 지방의 부존 및 잠재적인 자원을 활용하여 얻을 수 있는 범위 내에서 이루어지는 것이다. 따라서, 전략의 선택에는 창의력과 과단성이 있는 의사결정 자세가 필요하다.

전략적 장기발전계획에서의 전략은 기 설정한 목표와 목적을 달성하기 위해 제시되는데, 목적달성을 위해 수행하는 프

로그램, 프로젝트, 이벤트 사업, 일상적 업무들 모두가 포함될 수 있다. 이 경우에 전략은 행동방안에 대한 자세한 기술이 될 수도 있지만, 하위 전략이나 차하위 전략으로 재정의 되기도 한다. 구체적인 예를 들어본다면 앞서 검토한 “고속도로 유지와 공공안전체계의 전산화를 위해 상위 정부에 지원을 신청한다”라는 목적에 대해서 “기 발간된 문헌에서 지원가능한 보조금 모색”이나 “지원 신청서 작성을 위한 작업팀 구성” 등이 가능한 전략이 될 것이다 (Gordon, 1993).

#### (6) 집행계획, 통제 및 환류

집행계획은 장기발전계획 과정에서 처음으로 그 책임이 개인에게까지 이르는 단계이다. 즉 앞서 개발한 전략에 대한 구체적인 책임을 분담시키는 과정을 의미하는 것이다. 지금까지 전략계획 수립과정에서 주체는 항상 지방정부였지만, 이 단계에서는 처음으로 개인이 주체가 될 것이다. 따라서 집행계획에서는 특정한 사업의 경우 누가 책임을 지고, 누가 보조하며, 언제까지 어느 정도의 예산을 들여 마칠 것인지 등이 밝혀지게 될 것이다. 예를 들면, 앞서 “기 발간된 문헌에서 신청 가능한 보조금을 모색한다”라는 전략에 대해 집행계획에서는 “누가 관련 자료를 구체적으로 분석하여 실마리를 제공할 것인지,” “누가 회의개최를 준비하고 필요한 자료를 수집하고 보고서를 작성할 것인지” 등 책임을 질 사람이 구체적으로 정해질 것이다 (Gordon, 1993).

통제란 조직의 의사결정자가 설정한 목표에 비추어 조직의 성과를 평가하는 과정을 말한다. 전략적 계획은 상황변화에 대처하기 위한 것이라는 점에서 결과보다

는 과정이 중시되며, 따라서 계획과정상 통제가 매우 중요한 역할을 하게 된다. 통제의 궁극적인 목적은 어떠한 기준에 의거하여 조직의 성과를 측정하고, 그 결과 조직이 목표를 달성하고 있다고 판단되면 현재 수준을 유지하던가 아니면 목표를 올려 조직의 성과를 늘리던가 중 선택하는 데 있다. 그러므로 장기발전계획의 과정에서 통제를 바르게 하기 위해서는 계획의 성과를 측정할 수 있는 타당한 기준을 개발하는 일이 무엇보다 중요하다. 그러나, 정부가 하는 일은 기업과는 달리 그 성과를 측정할 수 없는 경우가 대부분이므로 기준의 개발에 신중을 기해야 한다. 만약 기준이 너무 자의적으로 정해지는 경우에는 평가의 실효성이 보장되지 않을 것이다. 현재 많은 학자들이 관심을 갖고 연구하고 있는 정부의 생산성 평가 기준들이 장기발전계획의 통제기준으로 활용될 수 있을 것이다 (OECD, 1995).

환류는 전략계획 수립과정에서 이번에 수립한 전략계획수립으로 얻은 경험을 다음 전략계획의 수립 시에 반영하는 것을 말한다. 따라서 환류는 성공과 실패에 대한 기술일 수도 있고, 환경적 요인을 어떻게 이해하는 것이 바람직한지에 대한 기술일 수도 있다. 특히 전략계획의 경우는 환류 과정을 통해 지속적으로 계획에 수정을 가함으로써 계획의 현실적 적실성과 집행 가능성을 높여야만 계획이 제 기능을 다할 수 있을 것이다.

## 5. 맺는말

지금까지 지방정부의 전략적 관리모형의 하나로서 전략적 장기발전계획의 당위성 및 수립방안에 대해 검토해 보았다. 다



음에서는 지방정부가 전략적 장기발전계획을 수립할 때 특히 주의해야 할 점들을 정리함으로써 결론으로 삼고자 한다. 전략계획이 기본적으로 민간부분에서 발전되어온 것인 만큼, 이 논의를 통해 과연 공공부분에 대해서도 그러한 계획을 어려움 없이 적용할 수 있는가라는 질문이나 전략계획을 공공부분에 적용할 때에는 어떠한 측면에 대한 주의가 필요한가라는 질문에 대한 답을 얻게 될 것이다.

우선적으로 대부분의 정부가 그렇듯이 지방정부도 정치적 동인에 의해 의사결정이 이루어지고, 단기적이고 행동 지향적 조직이므로, 번거로운 장기계획을 수립하는 것에 대해 부정적일 가능성이 크다. 따라서 지방정부가 전략적 장기발전계획을 성공적으로 추진하기 위해서는 무엇보다도 지방정부의 최고 관리자의 제 역할을 다해야 한다. 그는 계획수립에 대한 부정적인 정치적 영향을 막아주고, 아울러 계획수립을 적극적이고 일관성 있게 지원해야 한다. 전략계획이 중간에서 실패로 끝나버리는 것은 대부분 최고 관리자가 바뀌거나 더 이상 전략계획 수립을 지원하지 않았기 때문이다 (Bryson et. al, 1987). 또한, 지방정부가 전략계획을 수립하는 경우에는 전략의 선택에 제약이 생겨날 수 있는데, 필요하다면 그러한 제약요인을 자신에게 유리하게 바꾸는 전략도 마련해야 할 것이다. 지방정부는 자신이 할 수 있는 일의 종류와 수준들이 법에 의해 결정되기 때문에, 전략의 선택과정에서 법적 제약을 받을 수밖에 없으므로, 그러한 제약요인을 지방정부에게 유리한 방향으로 전환시키는 노력도 중요한 전략의 하나가 될 것이다. 그런가 하면, 지방정부가 전략계획을 수립하는 경우에 그

과정은 마치 어항 속에서 이루어지는 것과 같이 투명해야 한다. 지방정부의 공무원, 지역의 이해당사자, 언론기관 등 다양한 주체들은 전략계획의 방향에 대해 영향을 미치고, 계획 과정상의 투명성을 요구할 것이므로, 계획 과정의 투명성 확보는 수립된 계획의 정당성을 높이는 첩경이 될 것이다.

민선 자치단체장의 취임이후 수년이 지나고 있지만, 급변하는 환경 속에서 지방정부들이 자신이 나아가야 할 방향을 정하지 못하고 있는 경우를 흔히 보게 된다. 그것은 지방정부가 여건변화가 부여하는 기회적 요인과 위협적 요인과 자신의 강점 및 취약점을 제대로 파악하지 못하여 여건 변화에 적응하고 그 변화를 이용할 수 있는 전략을 개발하지 못했기 때문이다. 또한, 여건변화를 분석했다 하더라도 그 다음에 추진해야 할 일들에 대한 우선순위를 정하고 가장 중요한 과제들을 도출하는 정형화된 방법을 갖고 있지 못했기 때문이다. 그 동안 지방정부들은 과거 중앙집권시대의 계획수립방식을 그대로 답습함으로써 변화된 환경에 비추어 적실성을 결한 장기발전계획을 양산해왔다. 그리하여 급격한 여건변화로 인해 새롭게 부각되는 문제들을 해결하는 방안을 마련하지 못했던 것이다. 다가오는 시대에도 지방정부들이 계속 살아남기 위해서는 당면한 문제들을 규명하고 그것을 해결할 수 있는 방안을 찾아내는 새로운 도구가 필요하다. 본 연구에서 제시한 전략적 장기발전계획이 작금의 지방정부에 필요한 도구로서 기능하기를 기대해 본다.

## 주

- 1) 세계화와 지방화 이의 정보화, 지식사회로의 전환, 환경보호에 대한 인식의 고조 등도 지방정부의 행정관리 방식에 변화를 초래할 수 있으나, 본 연구에서는 세계화와 지방화에 초점을 맞추어 검토하고자 한다.
- 2) 대표적 사례로는 발트해 주변의 독일, 덴마크, 노르웨이, 폴란드, 러시아, 스웨덴, 핀란드, 에스토니아, 라트비아, 리투아니아 등 10개국이 맺은 국경 없는 지역협력을 들 수 있다. 독일의 슐레스비히 홀슈타인 주는 연방정부의 개입 없이 인접국들과 국경을 뛰어넘어 거대한 지역협력단위를 형성한 것이다. 공통점이라고는 찾기 어려운 이들 나라간에 문화분야의 협력인 아르스 발티카, 환경단체의 모임인 클린 발트, 민간경제단체들의 의견교환을 위한 한자경제회의, 53개 대학이 참여한 발트연안 대학 총학장 회의 등 여러 분야의 지역협력 체계가 만들어져 지역발전에 기여한 바가 있다 (강천석 외, 1994).
- 3) 대표적 사례로는 축제하나만으로 유럽의 꽃이라는 이름을 얻었고, 연간 축제인파가 2,000만 명에 이른다는 스코틀랜드의 에딘버러시와 1810년부터 시작한 10월 축제에 참여하기 위해 10월이 되면 600만 명의 관광객이 몰리는 독일의 뮌헨을 들 수 있다 (강천석 외, 1994).
- 4) 전자는 최상위 결정자가 결정을 내리고, 그것이 조직의 계층을 따라 아래 계층으로 전달되는 체계를 말하는 반면, 후자는 하위계층에서 양산하는 정보, 아이디어 등이 상위 결정자들에게 투입되어 그들이 의사결정을 내리는 데 중요한 자료가 되는 체계를 말한다.
- 5) Miller (1989)는 우리가 비전을 설정하고, 경쟁하며, 기회를 활용하는데 사용하는 사고의 유형을 선형적 사고, 비선형적 사고, 임기응변적 사고, 복합적 사고 등 4가지 유형으로 나누고 있다. 선형적 사고란 “평화를 원한다면, 평화를 위해 준비하라”는 식의 최적화의 사고로서 주로 이윤을 추구하지 않는 공공조직에서 활용하는 사고의 틀이다. 비선형적 논리는 “평화를 얻기 위해서는 전쟁을 준비하라”는 식의 역설적 사고방식으로 주로 민간부문에서 활용하고 있다. 기회주의적 사고는 Wildavsky가 예산편성가들의 선형적 사고 유형으로 지적한 바 있는 임기응변의 사고이다. 끝으로, 복합적 사고는 이러한 3가지 유형의 사고방식이 필요에 따라 연속적으로 활용되는 복잡한 사고의 유형을 말한다. (Miller, 1989).
- 6) 일반적으로 민간부문에서 활용되는 전략계획은 계획기간이 3-5년인 중기계획이지만, 본 연구에서 말하는 전략적 장기발전계획은 전략계획의 일종이나 공공부문에서 보편적으로 수립하고 있는 단기의 운영계획과 구분하기 위해 10년을 계획기간으로 하는 변형된 형태의 전략계획이다.
- 7) 전략적 관리와 전략계획의 차이는 전략계획이 전략적 결정을 내리는데 주목적이 있는 반면에 전략적 관리는 도출한 전략을 실질적으로 달성하는데 더 큰 비중을 두고 있다는데서 찾을 수 있다. 또한 전략적 관리는 전략계획보다는 보다 종합적이고, 단순히 계획을 수립하는 것 이상으로 계획과 조직의 모든 부분간의 연계성을 강화시키는 노력이다. 공공부문 전략적 관리의 궁극적인 목표는 조직의 모든 계층과 기능에 대해 조직의 고유한 가치, 관리능력, 조직의 책임감 등과 전략적 결정이 연계되게 하는 행정체제를 개발하는 것이 될 것이다 (Toft, 1989).
- 8) 흔히 전략계획이 기존의 장기발전계획과 그 수립절차가 유사하므로, 그들이 이름만 달리 하는 동일한 계획이라는 오해가 있다. 비록 계획 수립 절차는 비슷하더라도, 계획수립의 목적과 철학은 판이하게 다르다. 앞서 언급한 바와 같이 장기발전계획은 예상할 수 있는 변화에 초점을 맞추는 반면, 전략계획은 일어날 가능성이 있는 부분에만 한정시키는 것이 아니라 환경에 있어서 급격한 변화나 예측하지 못한 변화에 대비하여 수립하는 계획인 것이다. 기존 문헌들은 이러한 차이점을 충분히 인식하지 못하고 전략계획과 다른 유사한 계획들과 혼동하고 있다.
- 9) 반면, 영국 런던시 전략계획에는 앞서 제시한 4가지 비전을 달성하기 위해 20여 개의 목표를 제시되어 있다. 대표적인 목표로는 “지역, 국가 및 국제 교통망을 유지 관리함으로써 런던의 지역, 국가 및 국제도시로서의 기능을 강화한다,” “런던을 생활하고 일하며 방문하는데 더욱 안전한 도시로 만든다,” “런던 전역에 여객을 위한 숙소와 시설을 확충한다” 등이 포함되고 있다 (London Planning Advisory Committee, 1994).

## 참고문헌

- 강천석 (외), 1994, 『지방경영시대: 성공한 지방자치, 실패한 지방자치』 조선일보사.
- 고양군, 1991, 『고양군 장기발전계획』 고양군.
- 광주군, 1995, 『21세기 광주군 장기발전계획』 광주군.
- 김익식, 1994, 「세계화와 지방자치: 세계화에 따른 지방행정의 대응」, 『지방자치의 발전전략』 김안제 (외), 박문각.
- 김포군, 1993, 『김포군장기종합개발계획』 김포군.
- 박우서·박경원 공역, 1995, 『현대기획이론』 나남출판.
- 이시경, 1994, 「지방자치와 지역개발계획」, 『한국의 지방자치와 지역개발』 김안제 (외), 박문각.
- 용인군, 1994, 『용인군장기발전구상』 용인군.
- 제주도, 1994, 『제주도종합개발계획』 제주도.
- Allison, Graham, 1982, "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" in Frederick S. Lane (ed.) *Current Issues in Public Administration*, New York: St. Matins's Press.
- Ansoff, H. Igor, Roger O. Declerck and Robert L. Hays, 1976, *From Strategic Planning To Strategic Management*, London: John Wiley & Sons.
- Bloom, Graig, 1986, "Strategic Planning in the Public Sector," *Journal of Planning Literature* 1(2), 253-59.
- Bryson, John M. and William D. Roering, 1987, "Applying Private-Strategic Planning in the Public Sector," *Journal of the American Planning Association*, 53 (January 1987), 9-20.
- Bryson, John M. and William D. Roering, 1988, "Initiation of Strategic Planning by Government," *Public Administration Review*, November/December, 995-1004.
- Catanese, Anthony J., 1975, *Planners and Local Politics: Impossible Dreams*, Beverly Hills, Cal. Sage Publications.
- Eadie, Douglas C., 1983, "Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector," *Public Administration Review*, 43 (September/October), 447-52.
- Eadie, Douglas C. and Roberta Steinbacher, 1985, Strategic Agenda Management: A Marriage of Organizational Development and Strategic Planning," *Public Administration Review*, May/June, 424-30.
- Friedmann, John and Hudson, Barclay, 1974, "Knowledge and Action: A Guide to Planning Theory," *Journal of the American Institute of Planners* 40, 2-16.
- Gordon, Gerald L., 1993, *Strategic Planning for Local Government*, International City/County Management Association.
- Knight, Richard V. and Gary Gappert (eds.), 1989, *Cities in a Global Society*, Sage Publications.
- Lichfield, N., P. Kettle and M. Whitbread, 1975, *Evaluation in the Planning Process*, London: Pergamon Press.
- London Planning Advisory Committee, 1994, *Advice on Strategic Planning Guidance for London*, London Planning Advisory Committee.
- Miller, G. J., 1989, "Introduction," in Rabin, Jack, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (eds.) *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, Inc. ix - x xi.
- Montanari, John R., Gregory A. Daneke and Jeffrey S. Bracker, 1989, "Strategic Management for the Public Sector: Lessons from the Evolution of Private-Sector Planning," in Rabin, Jack, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (eds.) *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, Inc., 303-317.
- OECD, 1995, *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, OECD.
- Porter, Michael E., 1990, "The Competitive Advantage of Nations," *Harvard Business Review*, March-April, 73-93.
- Sorkin, D. L., Ferris, N. B. and J. Hudak, 1985,

*Strategies for Cities and Counties: A Strategic Planning Guide*, Washington D. C.: Public Technology Inc.

Toft, G. S., 1989, "Synoptic Approaches of Strategic Management," in Rabin, Jack, Gerald J. Miller and W. Bartley Hildreth (eds.), 1989, *Handbook of Strategic Management*, New York: Marcel Dekker, Inc., 3-33.

## ABSTRACT

**A Model of Strategic Management for Local Government : With Special Reference to Long-Range Development Plan.**

Sung-Bae Kim  
*Soongsil University*

Since the election of governors and mayors by vote, many local governments in Korea establish long-range plans for their regional development. The major purposes of the plans are to set up development path for their communities and to devise economic development strategies. But most of the plans established thus far appear to be deficient, because they are formulated by the same method utilized in centralized political regime. This method is considered no longer appropriate to devise the long-range development plans for local governments especially in the era of globalization and localization, where local governments behave independently and assume the key role in international competition. We suggest an alternative way to establish such plans, based on the method employed in business sector. The plans, formulated in this way, are called strategy oriented long-range development plans. The underlying logic for the plans is non-linear one. The plans are issue oriented and focus more on process than outcome. Given that these features are properly incorporated in the plans, we expect that the strategy oriented long-range development plans can be genuine guidelines for local economic development in the years to come.