지방행정연구 제22권 제3호(통권 77호) 2008. 9. 31~67

지방자치단체의 전략적 비전에 대한 내용분석*

A Contents Analysis on the Local Governments' Strategic Vision

박 홍 윤**
Park, Hong-Yun

목 차

Ⅰ. 서론
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 분석방법
Ⅳ. 분석결과
Ⅴ. 결론

본 연구에서는 지방자치단체들이 전략적 방향으로 제시하고 있는 비전(vision)을 어휘를 중심으로 내용분석을 실시하였다. 분석은 민선 2기, 3기, 4기에 대한 시기별 및 광역, 구, 시, 군 자치단체별로 실시하였다. 분석은 전략적 기획 이론에서 바람직한 비전의 조건으로 제시하고 있는 비전의 구조, 독창성과 차별성, 시관, 일관성 및 내용을 중심으로 이루어졌다.

분석의 결과 대부분의 지방자치단체들이 제시하고 있는 슬로건 형태의 비전은 독창성, 차별성이 결여 되어 있고, 단기적인 시관, 자치단체의 중장기발전계획 및 전략적 목적과 일관성이 결여되어 있음을 발견하였다.

비전은 미래에 대한 바람직한 모습을 제시하기보다는 전략의 개념으로 계획, 유형, 지위 등의 의미로 표현되는 것이 많았다. 시기별로는 지역, 도시와 같은 공간적인 측면보다는 사람을 강조하는 방향으로 변화되고 있음을 보여주고 있다. 광역, 구, 시, 군의 유형별로는 강조하는 우선순위에 있어서 차이점이 있지만 뚜렷하게 일관된 차이를 찾기는 어려웠다.

논문 접수일: 2008년 8월 7일
* 이 논문은 2007년도 충주대학교 해외연구 프로그램의 지원을 받아 수행한 연구임.
** 충주대학교 행정학부 교수

마지막으로 본 연구에서는 분석 결과를 바탕으로 지방자치단체의 비전에 대한 개선점을 제시하였다.

□ 주제어: 비전, 전략적 기획, 주요업무계획, 어휘분석, 내용분석, 지방자치단체

The majority of local governments has visions or long term goals to guide their operation and to meet the images of the future.

This study analyzed the lexeme of the vision statement of local governments. The analysis compared three periods(2nd, 3rd, 4th. period of popular election) and four local government levels(Metropolitan City/Do, Gu, Si and Gun) in terms of vision structure, originality, consistency, time perspective and contents.

The analysis revealed that the visions of the local government did not adequately meet the desired criteria, particularly originality and consistency. The vision statement was expressed only in slogan type. The vision contents showed that the focus changed from spatial orientations(region, city) to human. The 'vision' term was used to the means of strategy(planning, pattern, position) rather than the visual image of future. Finally, this research discovered the necessity for the participatory strategic planning, vision making and the appropriate application of the terms relating to strategic direction.

□ Keywords: Vision, Strategic Planning, Annual Plan, Lexical Analysis, Contents Analysis, Local Government

I. 서 론

1980년대 이후 신공공관리를 이념으로 하는 행정관리는 결과지향의 성과관리와 이를 위한 전략적 기획의 수립 및 양자의 연계를 강조하고 있다. 이러한 모습들은 OECD 국가를 중심으로 한 행정개혁 및 미국의 지방정부 개혁 등에서 구체화되고 있다. 성과지향의 행정관리는 전략적 방향으로 기관의 위임사항(mandates), 임무(mission), 비전(vision), 목적(goal)을 확인한 뒤에 이를 집행하기 위한 전략의 수립과 연차별 행동계획을 수립하는 방법

으로 기관운영의 성과와 효율성을 제고하고자 한다(Bryson, 2004; NPR, 1997).

이에 영향을 받아서 우리의 경우에도 2006년 정부업무평가기본법[1] 및 국가재정법에서 이러한 이념을 제도화하였고, 2007년부터 중앙정부 각 부처의 주요업무계획에서는 임무와 비전이 제시되고 있다(국무조정실, 2006).[2] 그러나 지방자치단체의 경우에는 부분적으로 성과관리를 도입하여 변화를 추진하고 있지만 이의 전제가 되어야 하는 전략적 기획의 수립이 학문적인 논의의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

전략적 방향을 제시하여 주는 비전을 강조하는 접근방법은 변화하는 환경에서 기관의 미래에 영향을 주기 위한 하나의 관리기법이다. 비전과 목적의 중요성은 민간조직, 공공조직 및 제3영역 등에서 명시적 묵시적으로 인식되어 왔고(Latham & Kinne, 1974; Locke & Latham, 1984) 조직 성공에 핵심적인 요소로 지적되고 있다(Bryson, 2004; Kouzes & Posner, 1996; Nanus, 1995; Senge, 1990). 이는 효과적으로 만들어진 비전은 조직으로 하여금 어려움을 극복하고, 내적인 협력과 효율성을 달성하고, 외부의 환경적인 위협이나 기회에 대응하여, 조직의 주체성을 손상하지 않고 기관을 변화시키는 데 도움을 주기 때문이다(Popovich, 1998; Schein, 1992).

이와 같이 전략적 방향으로 비전과 전략적 리더십에 의한 기관의 변화를 추진하고자 하는 노력들이 1990년대 말 이후 VM(vision making) 기법 또는 비전잉(visioning) 등의 이름으로 활발하게 논의되고 있다(Walter and Deller, 1996). 특히 지방자치단체 차원에서는 참여적인 비전잉 과정을 강조하고 비전이 뚜렷한 리더십 및 비전 설정과정에의 리더의 적극적 개입을 주장하고 있다(Drucker, 1999; Smith, 1994; Bennis and Nanus, 1997). 우리의 경우 지방자치 실시 이후 지역발전에 있어서 자치단체장의 비전과 리더십이 차지하는 비중은 더욱 커지고 있다. 자치단체장들은 공약이나 취임 이후에 비전, 목표, 방침 등 다양한 이름으로 자치단체의 전략적 방향을 제시하고 있다.

본 연구는 지방자치단체에서 전략적 방향으로 제시하고 있는 비전이 어떠한 형태와 내용으로 표현되고 있는가를 시간과 공간적으로 비교 분석하는 것을 기본적인 목적으로 하고 있다. 분석의 기본적인 틀은 전략적 기획(strategic planning) 또는 관리(management) 이

---

1) 정부업무평가기본법 6조 (성과관리시행계획) ②성과관리시행계획에는 당해 기관의 임무·전략목표, 당해 연도의 성과목표·성과지표 및 재정부문에 관한 과거 3년간의 성과결과 등이 포함되어야 한다. 이와 관련된 국무총리실(2006:7)의 성과지표개발 및 관리 매뉴얼에서는 기본 틀에 비전을 제시하고 비전을 '기관이 추구하는 장기적인 목표와 바람직한 미래상으로 기관의 전략 방향을 설정하는 기능을 한다.'로 정의하고 있다.

2) 이에 의하여 2007년 중앙행정부의 주요업무계획에서는 임무와 비전이 대부분 제시되었으나 정부조직법의 개정 및 정권의 변화에 의하여 2008년의 주요업무계획에서는 이를 명확하게 하는 부처가 오히려 줄어들었다.

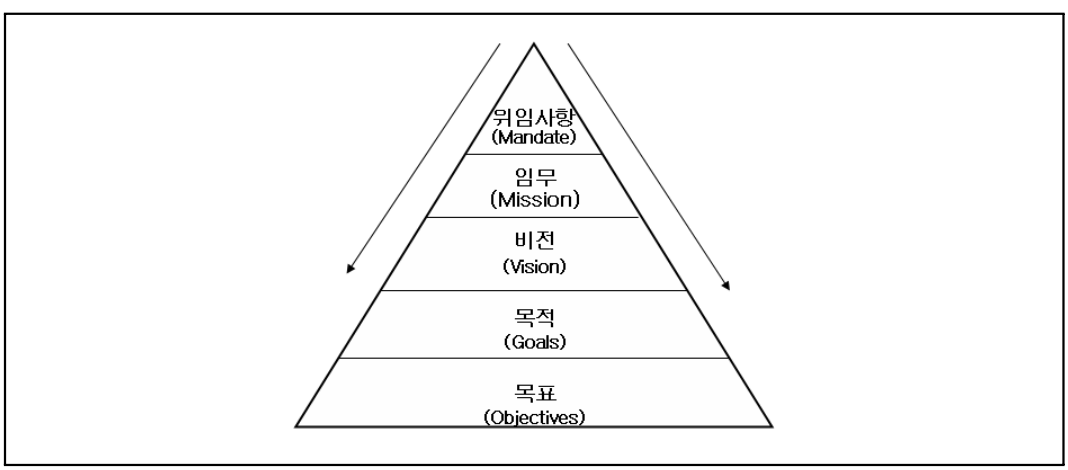
론에서 제시하는 비전 및 전략적 방향 설정을 기본으로 하였다. 분석은 시간적으로는 민선 2기, 3기, 4기로, 공간적으로는 광역자치단체와 기초자치단체로 구, 시, 군 간을 비교하였다. 이를 바탕으로 지방자치단체에서 비전이 제대로 기능을 하기 위해서 개선되어야 부분을 제시하는 것을 연구의 목적으로 하고 있다.

Ⅱ. 이론적 논의

1. 전략적 방향으로 비전

전략적인 기획(strategic planning) 또는 관리(management)에서 전략적 방향은 〈그림 1〉과 같이 기관의 위임사항, 임무, 비전 및 목적 등으로 구성되게 된다(NPR, 1997; Bryson, 2004; State of Arizona, 1998; State of Missouri, 2000). 이에서 위임사항(mandates)이란 조직의 외부에서 조직의 존재 목적이나 활동에 대하여 규정한 것으로 법규 등으로 표현된다. 임무(mission)는 조직의 목적과 실체를 규정하고 있는 광범위하고 포괄적인 선언이다(State of Virginia, 1998). 비전은 조직에 관심을 가지고 있는 사람들이 원하는 바람직한 미래의 조건이나 삶의 질을 기술한 것이다(Popovich, 1998). 조직의 목적은 조직이 달성하고자 하는 바람직한 미래에 대한 광범위한 결과를 의미한다.

<그림 1> 전략적 방향의 계층체계



비전의 역할을 강조하는 비전 접근방법은 광의로는 전략적 방향(조직의 임무, 비전, 목적)을 명확하게 선언하고 이를 달성하기 위한 전략의 수립 및 집행과 성과평가를 포괄하는 개념으로 이해하고 있다. 즉 전략적 기획을 광의로 조직에 대한 비전 접근방법으로 이해하는 것이다. 그러나 협의의 개념에서는 전략적 기획과정의 한 부분인 비전설정 단계에서 이루어지는 활동을 중심으로 논의한다. 어떠한 시각으로 보건 비전 접근방법은 기관의 비전이나 전략적 방향이 명확하면 명확할수록 기관의 비전과 성과를 제고할 수 있는 가능성이 높아지게 될 것이라는 전제를 가진다.

전략적 기획이론에서 비전이라 하면 기관이 달성하고자 하는 바람직한 미래에 대한 개념적인 이미지(Bryson, 2004)로 이해하는 경우가 많다. 그러나 실제에서 비전은 매우 다양한 용어로 표현된다(Levin, 2000) 비전과 같은 차원으로 사용되는 용어로는 아젠다, 목적(goa1, purpose), 유산(legacy), 꿈(dream), 장기적 목적(long-term goal), 이미지(image), 원리(doctrine), 장기적 목표(long-term objective), 핵심 이데올로기(core ideology) 등으로 표현된다(Kouzes and Posner, 1991; Price, 2001). 기업경영의 경우에도 경영 이념, 경영철학, 사훈, 경영원리 등이 비전과 혼용되어 사용되고 있다.[3)]

민간뿐만 아니라 공공 및 제3영역의 경우에도 성공한 모습이 어떤 것이고 이를 달성하기 위한 방법에 대하여 성원 간에 공유된 합의가 없는 경우에는 높은 성과를 기대하기 어렵다(Nanus, 1995; Kotter, 1995). 비전은 기관에 대한 감정, 신념, 미래에 대한 그림과 관련이 있다. 비전은 기관이 추구하는 단순한 꿈이나 희망이 아니라 장기적인 시각에서 현실과 미래를 연결시키는 전략적 구상이다. 비전은 조직의 주체성과 독창성을 나타낸다. 기관의 임무가 기관의 존재 목적 또는 기관이 지금 하고 있는 것을 왜 하여야 하는가를 기술하지만 비전은 기관이 미래에 어떻게 보여 지기를 원하는가를 표현하고 있다는 면에서 차이가 있다(Bryson, 2004; NPR, 1997).[4)]

Warren Ziegler(1994:106)는 비전의 중요한 특징으로 다음을 들고 있다.

① 비전은 집단이 실현할 수 있고 실현하고자 하는 것의 이미지이다.
② 비전은 가능한 미래의 바람직한 상태에 대한 심적인 이미지를 보여준다.
③ 비전은 명확하고, 매력이 있으며, 달성될 수 있는 것이어야 한다.
④ 비전은 사람들에게 그들의 시간을 어떻게 사용하고, 그들이 해결하기 위하여 관심을 가져야할 문제가 무엇이며, 자원을 어떻게 배분하고, 무엇에 관심을 가져야 할 것인가를 알려 준다.

---

3) 비전의 개념의 변화에 대하여는 Shipley and Newkirk(1998)의 글을 참조 할 수 있다.

4) Raynor(1998)은 두 개념의 통합을 주장하고 있다.

기관 운영에 있어서 비전의 기능 및 역할 또는 비전을 가지고 기관을 관리하게 되면 다음과 같은 이점 및 기능을 얻을 수 있다.

① 비전은 조직변화의 동인이 된다. 비전은 변화의 주요인자이다. 비전은 조직을 흥분시키고 역동적이게 만들고, 구성원들에게 자부심을 준다(Allen, 1995; Hill, 2000).

② 비전은 성과지향의 조직을 구축할 수 있도록 한다. 사람들은 미래를 정확하게 예측할 수는 없지만 사람들은 미래를 만든다. 비전선언은 조직의 행동을 결과 지향적이도록 만든다.

③ 비전은 조직 구성원에게 방향과 목표의식을 제고시킨다(Hickman & Silva, 1984). 명확한 방향의식은 조직 구성원들로 하여금 해야 할 것과 하지 말아야 할 것을 구분하는 기준이 되어 조직과 조직 구성원들로 하여금 선택과 집중의 행태를 가지게 한다.

④ 비전은 조직의 주체성을 확립하고 조직에 대한 몰입을 유도한다. 비전은 조직의 특성과 철학(Apps, 1994)을 설정하고, 조직의 주체성과 독창성을 구성하는 중요한 요소가 된다. 특히 참여와 합의로 설정된 비전은 조직 구성원 간에 신뢰를 형성하게 하고 조직에 대한 헌신을 유도하여 조직에 대한 책임감을 제고시킬 수 있다(Nanus, 1995: Kakabadse et al., 1998).

⑤ 비전은 조직 구성원의 사고와 행동을 확대시킨다. 창의적인 비전은 열린 마음과 생각에 의하여 만들어진다. 이러한 사고와 행동은 부정적인 관료제적 행태를 극복할 수 있도록 한다(Kiefer and Senger, 1984).

⑥ 비전은 조직 의사결정 및 성과평가의 중요한 지침으로의 역할을 한다(Nanus, 1995; Bennis and Nanus, 1997).

⑦ 비전은 조직관리의 중요한 수단이 된다. 합의된 비전은 조직을 관리하는 데 중요한 리더십의 권력원이 될 수 있다. 합의에 의하여 잘 만들어진 비전은 조직 구성원들로 하여금 스스로를 통제하고 관리할 수 있도록 하여 준다(Bryson, 2004).

2. 바람직한 비전의 조건

비전이 앞에서 제시한 바람직한 기능을 수행하기 위해서는 다음과 같은 조건을 충족하면서 설정할 것을 요구하고 있다 (Koteen, 1989; Nanus, 1995; State of Arizona, 1998).

1) 비전의 구조

비전 선언서(vision statement)는 가능한 짧을수록 좋다. 비전은 이해하기 쉽고, 기억하

기 쉬우며, 열정을 확보할 수 있도록 작성되어야 한다.[5] 비전 선언서는 5문장을 넘지 않거나, 가능한 100단어 이내로 표현하는 것이 좋다는 주장도 있다. 비전은 길어야 1페이지 이내의 설명서와 이를 짧은 슬로건 형태로 표현할 것을 주장한다. 슬로건의 길이는 기억하기 용이하게 17 글자 이내가 바람직하다(NPR, 1997).[6]

2) 비전의 독창성 및 차별성

결과지향의 성과를 제고하기 위하여 도입하는 전략적 기획은 기관의 주체성과 독창성을 바탕으로 다른 기관과 비교하여 상대적 경쟁력을 높이기 위한 활동이다. 이에 Porter(1996)는 지위라는 차원에서 전략을 "다르게 되는 것에 대한 것(about being different)"으로 정의하고 있다. 기관의 비전은 다른 기관과의 차별성을 가지면서 기관의 주체성과 독창성을 보여주어야 하며 이러한 특성을 반영하여 개별화되어야 한다(Shipley, 1997).

3) 비전의 시관

비전에 대하여 다양한 개념정의들이 있지만 이들의 공통점 가운데 하나가 시관에서 미래와 장기라는 면에서는 어느 정도 합의를 하고 있다. 시관에서 장기라는 면에서 기관의 비전은 어느 정도 지속성 및 영속성이 있어야 한다. 일반적으로 성과목표는 1년, 전략목표는 3~5년, 비전은 5년 이상의 시관을 요구한다. 이러한 차원에서 비전이 자주 바뀔 경우 비전으로서의 가치를 가지지 못하게 된다.

4) 비전의 일관성

비전은 전략적 계획의 맥락 속에서 만들어 져야 한다. 비전이 그의 구성요소인 임무, 목적, 전략, 문화와 유리되어 공백 속에서 만들어 지게 되면 사람들은 비전으로부터 기대하였던 것을 곧 무시하게 된다. 비전은 조직의 임무를 수행하는 것을 목적으로 하여야 하고, 이를 바람직한 방법과 전략으로 수행할 수 있도록 작성되어야 한다. 비전은 조직의 미래 상태와 조직에 부여된 위임사항 및 임무 및 SWOT분석과 같은 내적 외적 환경 분석 등을 바탕으로 수립되어야 한다.

---

5) 예: 캐논은 타도! 제록스, 혼다는 제2의 포드, 일본전기(NEC)는 컴퓨팅(computing)과 커뮤니케이션(communications)을 비전으로 제시하기도 하였다.

6) 2007년 주요업무계획에서 각 부의 임무를 기술하기 위하여 사용된 글자의 수는 평균 41.41개이며 교육인적자원부가 12개로 가장 적고, 법무부가 95개로 가장 많은 글자로 임무를 기술하고 있다.

5) 비전의 내용

비전은 미래에 대한 구성원과 기관의 이해관계자들이 가지고 있는 이미지이다. 그러므로 비전은 미래를 포함하여야 하고, 무엇보다도 조직의 전략이나 전략적 관리를 위한 지침으로 활용할 수 있어야 한다. 비전에 대한 목적접근방법의 입장에서 비전은 조직의 목적과 연계하여 작성할 것을 요구한다(Bryson, 2004). 그리고 비전은 구성원에게 영감을 불어넣고 도전의식을 주어야 한다. 비전은 조직이 최선의 노력을 하였을 경우에 달성될 수 있는 높은 수준이 되어야 한다. 비전은 구성원과 이해관계자의 마음을 끌고 감동을 주어야 한다. 비전은 어느 정도 강요적(compelling)이어야 하지만 무엇보다도 조직 구성원과 이해관계자에게 만족을 주는 것이어야 한다.[7]

3. 연구 경향

1980년대 이전까지 조직이론이나 기획에 대한 문헌에서 비전(vision)이란 용어는 매우 생소한 단어였다. 이때까지 비전은 조직의 목적설정(goal setting)과 같은 차원으로 논의되었고, 행태과학자들은 명확하고 도전적인 목표가 높은 성과를 내는 데 핵심적인 결정요소임을 주장하였다(Chorpenning, 2000). 전통적인 기획이론에서 비전은 단순한 목표의 진술형태(나태준・김성준, 2003), 또는 장기적인 목표 또는 하나의 마스터플랜의 개념으로 이해되었다.

1990년대 이후 공공조직에 전략적 기획의 개념이 도입되면서 비전을 전략적 방향 설정의 한 과정으로 이해하게 되었고, 개념도 실체적인 개념에서 절차적인 개념으로 변화되면서 비전잉(visioning)이란 용어가 사용되게 되었다.[8] 즉 비전을 미래에 대한 그림이라는 단순한 산출물의 개념에서 비전을 창조하고 이를 집행하는 과정(process)의 개념이 확대되고 있다. 이때부터 조직발전이나 지역발전의 한 수단으로 비전 접근방법이 제시되기 시작하였다.

---

7) Nanus(1995)는 감동을 주는 비전은 다음과 같은 것이 포함 되어야 한다고 한다. ① 보다 나은 미래에 관심을 가진다. ② 희망, 꿈, 웅대한 야망을 북돋운다. ③ 높은 이념과 공통적인 가치에 호소하여 조직의 역사와 미래를 형성한다. ④ 목적과 방향을 명확히 한다. ⑤ 적극적인 결과를 공표한다. ⑥ 조직의 독창성과 다른 조직과 구별되는 특성을 강조한다. ⑦ 단합된 집단의 힘을 강조한다. ⑧ 문자그림, 이미지와 은유법을 이용한다. ⑨ 열의를 전하고 흥분을 부추기고, 약속과 헌신을 하도록 한다.

8) 실체적 개념: 예언적 비전, 목표로서 비전, 행동 특히 목표에 이르는 길의 의미로 비전, 유토피아의 개념, 진리로서 비전, 의사결정의 기준으로 비전, 합의와 지지의 개념, 몽상이나 허황된 생각, 과정적 개념: 영감을 불어 넣는 것, 비전 탐구활동, 이슈 확인으로 비전잉, 팀 빌딩으로 비전잉, 문제해결방법을 창출하는 것으로 비전잉, 리더십으로 비전잉, 부정적인 의미로 대중 선동이나 조작의 의미로 비전잉(Shipley, 1997).

공공이나 민간 조직에 대한 많은 연구들은 리더의 비전 창출과 비전을 달성하기 위한 활동이 조직변화에 있어서 중요한 요인이 됨을 지적하고 있다(Stewart, 1993; Kouzes and Posner, 1995; Sashkin, 1986; De Pree, 1997; NPR, 1997; Raynora, 1998). 이러한 시각에 의하여 리더십을 '비전을 현실로 전환하는 능력'으로 정의하기도 한다(NPR, 1997:11).

비전의 중요성에 대하여 많은 연구와 글들이 있지만 조직의 비전에 대한 연구는 초기의 단계를 벗어나지 못하고 있고, 관련된 증거도 매우 제한되어 있는 실정이다(Conger, 1999). 이 분야의 기존의 연구들은 설문조사를 바탕으로 한 양적인 접근방법과 사례연구들이 주류를 이루고 있으면서, 최근에는 비전설정 및 추진과정에 대한 심리학적인 접근의 필요성도 대두되고 있다(Pruyne, 2005).

공공부문에 있어서 비전에 대한 연구들은 전략적 기획 또는 관리의 틀에서 주로 논의되면서 그 중요성이 제시되고 있다(Brysin, 2004). 비전 설정과정에 대하여 정해진 공식이나 절차가 없다고 하지만(O'Brien and Meadows, 1998) 공공조직에서 리더의 비전에 대한 관심과 지지가 전략적 기획에 가장 중요한 요인에 하나라는 데에는 많은 사람들이 합의하고 있다. 그리고 공공부문의 비전 접근방법에서는 기업조직과는 달리 참여적인 접근방법 또는 이해관계자 접근방법의 필요성이 강조되고 있다. 즉 기업 비전활동은 주로 개인적인 차원에서 이루어지지만(Sigismund, 2000; Brown, 1998), 공공조직에서는 보다 개방적인 차원에서 수립되어야 비전이 조직관리에서 제대로 그 기능을 수행할 수 있다고 한다(Helling, 1998).

조직의 비전에 대한 연구는 리더십과의 관계(Collins and Porras, 1991; Bradford and Cohen, 1998), 비전 설정과정(Bryson, 2004), 비전 설정과정에 참여한 사람들에 대한 인지, 행태, 감정 및 조직의 성과에 미치는 효과 및 결과(Nanus, 1995; Mumford and Strange, 2002; Dess and Picken, 2000; Kouzes and Posner, 1995; Berlew, 2000) 등의 연구가 있다. 이외에 공공조직의 전략적 기획과정에 대한 다양한 매뉴얼에서는 비전설정과정과 비전에 대한 바람직한 조건 등을 제시하고 있다(NPR, 1997; Bryson, 2004; State of Arizona, 1998; State of Missouri, 2000).

비전선언(vision statement)에 사용되는 용어(wording)에 대한 대표적인 연구로 Larwood and Falbe(1993)는 대학을 대상으로 비전선언과 관리스타일의 관계를, Larwood et al.(1995)은 기업조직의 비전 내용과 조직의 특성 및 최고관리자의 변화와의 관계를 분석하였다. 이들은 비전선언과 조직의 규모와는 상관관계가 없고, 산업별로도 중요한 차이가 없다고 한다. 이 연구에서는 비전 선언의 핵심적인 주제(theme)를 미래(future), 혁신(innovation), 동기(motivation) 및 목적(purpose)으로 구분하고, 비전 선언에서 공통적으로 나타나는 26개 단어 요소를 제시하면서, 이에서 대한 서술자(descriptor)로 바람직한 상태, 장기,

새로운 아이디어, 신축성, 영감, 이해 및 핵심 이데올로기의 7개의 요소를 추출해내고 있다.

Price(2001)는 Larwood et al.(1995)의 연구를 바탕으로 미국의 연방정부를 대상으로 연구 한 결과 비전 선언과 기관의 전략적 변화과정과 긍정적인 관계가 있음을 밝히고 있다. 특히 미래와 동기를 강조하는 비전이 이와 밀접한 관계가 있지만, 혁신을 강조하는 비전은 조직에 큰 영향을 주지 않고 있다고 한다.

국내에서 공공조직의 전략적 방향에 대한 연구들은 많지 않다.[9] 박광국, 이종열, 주효진(2003)의 연구에서는 비전을 이념과 동일한 개념으로 인식하면서 문화행정 분야의 비전의 변화를 문헌분석으로 살펴보고 있다. 윤용희(2005)의 연구는 문헌분석을 바탕으로 시도지사에게 필요한 비전을 제시하고 있다. 전략적 방향과 관련된 연구로 지방정부의 사명을 논의하고 있는 이준형, 임경환(2001)의 연구에서는 성과와 사명간의 관계에 대한 담론적 차원의 논의를 하고 있다. 박홍식(2005)의 연구는 비전과 밀접한 연계가 있는 도시 브랜드 슬로건에 대하여 국내와 해외 도시를 비교하고 있다. 이외에 전략적 기획 차원에서 공공조직의 비전에 대하여 단편적인 설명 등이 제시되고 있다(박중훈, 1999; 이병기・김건위, 2006; 국무조정실, 2006; 나태준・김성준, 2003). 기타 공공기관을 대상으로 한 사명 및 비전에 대한 연구로는 도서관을 대상으로 한 조윤희(2005), 곽동철(2004)의 연구 등이 있다. 그러나 전체적으로 비전 자체를 대상으로 한 연구는 매우 미흡한 실정이라고 할 수 있다.

Ⅲ. 분석방법

1. 개념의 조작적 정의

지방자치단체의 전략적 방향은 다양한 형태로 표현되고 있지만 공통적으로 매년 수립하는 주요업무계획에서 운영방향 등의 제목으로 도식화하여 표현하고 있다. 우리의 지방자치단체에서는 〈그림 1〉의 전략적 방향에서 제시하고 있는 위임사항(mandate)이나 임무(mission), 운영원리 등을 제시하고 있는 경우는 없다. 그리고 대부분의 지방자치단체가 비전, 슬로건, 목표 등을 명확하게 구분하여 사용하고 있지 않다. 이들을 구분하고 있는 자치단

9) 경영학 분야에서는 저널한 차원의 단행본들이 많이 있지만 이를 학술적으로 연구하고 있는 경우는 많지 않다. 비전이란 제목의 연구로는 차윤석(1996), 윤건우(1999) 등의 연구가 있을 뿐이다.

체의 경우에도 〈표 1〉과 같이 다양한 이름으로 계층화하고 있다. 특히 비전과 목표 및 목표와 방침을 서로 혼용하여 사용하고 있다.

본 연구에서 비전은 비전이란 이름으로 제시한 것과 비전이 없는 경우에는 목표라고 제시하고 있는 것을 비전으로 통합하여 분석하였다. 목표를 비전으로 정의한 것은 전통적인 기획이론의 시각을 반영한 것이다. 비전이나 목표 등이 명확하게 구분되어 사용되지 않는 경우에는 도식화 된 그림에서 최상위에 위치하거나 중앙에 위치하는 것[10]을 비전으로 하였다.

<표 1> 지방자치단체의 전략적 방향의 표현 형식

지자체명	전략방향의 표현 형식
인천광역시	비전 ← 시정목표 ← 시정지표 ← 10대 과제
대전광역시	비전 ← 목표 ← 전략
경상남도	비전, 철학, 전략 ← 정책목표
전라북도	도정지표 ← 도정방침
전라남도	목표 ← 도정방침
제주도	비전 ← 도정방침
종로구	비전 ← 구정목표 ← 구정방향(중점사항)
서울중구	비전 ← 3대 비전 ← 구정방향
서대문구	캐치프레이즈 ← 구정방향 ← 역점목표
구로구	구정목표 ← 캐치프레이즈 ← 3대 혁신과제
관악구	구정지표 ← 구정목표 ← 4대 중점시책
부평구	비전 ← 전략 (추진목표 ← 추진방향 ← 추진과제)
대전서구	목표 ← 기본방향 ← 추진과제 및 전략
대덕구	비전 및 미래상 ← 기본목표 ← 10대 프로젝트
광명시	비전 ← 4대 시정방침 ← 8대 역점시책 ← 71개 정책과제
남양주시	비전 ← 전략(4대 분야 ← 20대 전략 ← 98개 명품전략)
서산시	비전·슬로건 ← 시정방침 ← 2008 시정의 역점시책
부여군	비전 ← 군정목표 ← 군정운영기조
홍성군	군정구호 ← 군정방침
영주시	시정구호 ← 시정방침

10) 예로 부산 수영구 2008년 주요업무계획에서 제시하는 2008년 구정방향에서 최상위에 제시하고 있는 '아름다운 도시, 살고 싶은 수영'을 대구 중구청의 2008년 주요업무계획의 경우 그림의 중앙에 있는 '중구는 대구의 중심입니다.'를 비전으로 하였다.

고령군	군정방침 ← 추진전략 및 과제
창녕군	군정목표 ← 전략과제
고성군	군정구호 ← 군정방침 ← 군정지표
남원시	시정목표 ← 시정방침 ← 민선4기 공약
완도군	비전 ← 3대 추진전략 ← 군정방침

* 자료: 2008년 각 지자체의 주요업무계획 및 홈페이지

지방자치단체의 운영방향에서 제시하고 있는 시정(구정, 도정, 군정) 방침은 장기적인 목표의 성격을 가지는 것으로 〈그림 1〉에서 이야기하는 목적(goal)에 해당된다고 할 수 있다.[11] 이는 내용 및 형식에 있어서 중앙행정부처의 주요업무계획에서 제시하는 전략목표[12]에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 그리고 지방자치단체에서 사용되고 있는 역점시책, 중점 시책 등으로 표현하는 것들은 당해 연도를 대상으로 하는 단기적인 것으로 성과목표에 해당된다고 할 수 있다.

2. 자료 수집 및 분석 방법

본 연구의 기본 자료는 민선 2기, 3기, 4기 지방자치단체 주요업무계획에서 수집하였다. 2기의 경우에는 2000년, 3기는 2006년, 4기는 2008년의 각 자치단체의 주요업무계획을 중심으로 자료를 수집하였다. 4기 지자체의 목표에 대한 자료는 지방행정종합정보공개시스템(http://www.laiis.go.kr)을 참고 하였다. 2기의 자료는 2000년 6월, 3기 자료는 2006년 4월, 4기 자료는 2008년 6월에 각 지방자치단체의 홈페이지에서 수집하였고, 3기와 4기는 전수 조사를 하였으며, 홈페이지에서 미흡한 자료는 정보공개 및 전화 문의에 의하여 수집하였다. 이에 의하여 분석의 대상이 된 지방자치단체의 현황을 보면 〈표 2〉와 같다.

11) 영어권에서는 정책 및 전략적 기획에서는 목적(goal)과 목표(objective)를 명확하게 구분하는 경우가 많지만 언어의 분화가 덜 된 우리의 경우 양자를 혼용하는 경우가 많다.

12) 국무총리실(2006)의 매뉴얼이 작성된 뒤에 2007년 이후 중앙행정부처의 주요업무계획에서는 많은 용어의 통일이 이루어지고 있다.

<표 2> 분석 대상이 된 자치단체 현황

구분	민선 2기	민선 3기	민선 4기
광역	16	16	16
구	35	69	69
시	52	76	75
군	40	88	86
합계	143	249	246

본 연구에서 사용된 연구방법은 내용분석(content analysis) 방법이다.[13] 텍스트로 이루어진 비전진술에 대하여 내용분석 기법을 활용하여 분석할 경우 텍스트에 내재된 변수나 의미를 체계적이고 객관적으로 분석할 수 있는 장점이 있지만 문장이 가지는 맥락적인 면을 볼 수 없다는 것이 문제점으로 지적된다(McNabb, 2002). 이러한 한계에도 불구하고 지방자치단체의 비전이 대외적인 홍보나 슬로건 형식으로 표현되고 활용된다는 면에서 커뮤니케이션 분야에서 많이 사용되는 기법인 내용분석을 활용하는 것은 의미가 있다고 할 수 있다. 본 연구에서는 내용분석에서 다루는 자료의 성격을 고려하여 〈표 3〉에서 제시하고 있는 내용들을 중심으로 분석을 하고자 한다. 수집된 비전 및 전략 목표에 대한 언명은 어휘 사용빈도 통계 프로그램인 '말셈 41 Version 1,0'[14] 프로그램을 사용하여 단어와 빈도를 추출하였다. 본 연구에서는 기존의 내용분석 방법인 키워드를 선택하여 분석하는 귀납적인 방법 이외에 전체 어휘를 분석하는 연역적인 방법을 공동으로 활용하였다.[15] 말셈 프로그램에 의하여 얻어진 데이터는 Excel 프로그램 및 SPSS 11.0을 활용하여 분석을 하였다.

13) 내용분석의 설계나 방법론은 남궁근(2003:276~283)을 참고할 수 있다.

14) 말셈 41 version 1,0은 어휘 통계프로그램으로 프로그램의 기능 등은 http://www.hansung.ac.kr/jsp/cmty/home/pds/pdsLst.jsp?p_CLUBCODE=malsem&p_BBSCODE=10865(검색일: 2008. 7. 1)를 참고할 수 있다.

15) 말셈 프로그램에서 전체로 분석하면 복합명사가 중복하여 빈도가 계산되므로 어간중심으로 분석하게 되었다.

<표 3> 분석기준 및 주요 내용

분석 기준	주요 분석 내용	비교분석
구조	• 비전선언의 길이, 구문 형태, 지명 및 외래어 사용 형태 분석	자치단체별, 시기별 비교분석
독창성과 차별성	• 비전선언의 중복성 분석	〃
시관	• 비전의 존속기간 분석	〃
내용	• 비전의 정향, 내용 및 강조되고 있는 부문 분석	〃
일관성	• 비전과 중장기발전계획과 연계성, 비전과 전략적 목표와의 관계 분석	〃

Ⅳ. 분석 결과

1. 비전의 구조

분석한 모든 지방자치단체들의 경우 비전 선언서는 거의 없고 단지 슬로건[16] 형식의 비전만을 제시하고 있다. 비전은 대전시(민선 4기)의 "시민과 함께하는 행복한 대전'과 같이 대부분 단문으로 표현되고 있고, 2개 문장 이상으로 표현되는 경우는 4기에 21개의 자치단체에서 볼 수 있다. 문장의 구조는 3.2조나 4.4조와 같은 외형률을 가지는 경우가 많다. 예로 충북의 '잘사는 충북 행복한 도민', 강원도의 '강원도 중심 강원도 세상', 부산 영도구의 '해양중심 행복영도'에서 볼 수 있다. 그리고 일반 표어와 같이 대구(對句)형식을 많이 취하고 있다. 이러한 대구형식을 슬로건에 많이 사용하는 것은 우리의 시조형식 등에서 보듯이 읽기 쉽고, 편하기 때문에 취하고 있는 형식으로 볼 수 있다(이만수, 2005).

비전은 경산시(민선 4기)의 '시민과 함께하는 역동적 경산건설'과 같이 개조식의 명사형으로 표현되고 있다. 민선 2기에는 모두가 개조식으로 표현되고 있고, 민선3기의 경우에는 서울 관악구와 아산시 2개 자치단체[17]가, 민선 4기에서는 경기도, 경상북도, 전라북도, 아산시, 김천시, 창원시, 고성군, 강진군[18] 등이 서술형으로 표현하고 있다. 최근에 이르러 개조

16) 슬로건은 '대중의 행동을 조작하는 선전에 쓰이는 짧은 문구'를 의미한다.

17) 서울 관악구: '새로운 출발, 제2의 도약 구민과 함께 만든 관악, 더욱 발전시키겠습니다.' 아산시: '개척자 정신으로 미래를 창조하자.'

식의 정형화된 표현보다는 서술식의 표현이 증대되고 있는 모습이다. 이는 현대로 올수록 딱딱한 것보다 부드러운 것을 원하는 사회적 분위기와 관련된 것으로 볼 수 있다.

비전의 길이는 〈표 4〉에서 보듯이 민선 2기 평균 17.59 글자, 3기 17.96 글자, 4기 17.61 글자로 표현하고 있다.[19] 전체적으로 광역자치단체의 비전이 가장 많은 글자로 표현되고 있지만 자치단체별로 유의미한 차이를 보이고 있지는 않다. 민선2기, 3기, 4기 가운데에서 가장 짧은 비전 선언은 6 글자로 표현하고 있는 민선3기의 남양주시로 '으뜸 남양주', 가장 긴 것은 민선 4기 서울 광진구의 '창의와 혁신행정 실현으로 경제 문화 복지의 경쟁력을 갖춘 쾌적한 인간중심 도시 광진'으로 46 글자이다.

<표 4> 비전 표현 글자 수

구분	2기		3기		4기	
	평균	지자체 수	평균	지자체수	평균	지자체 수
광역	17.37	16	20.00	16	19.31	16
구	18.37	35	18.59	69	18.49	69
시	17.46	52	17.84	76	16.32	75
군	17.15	40	17.18	88	17.71	86
합계	17.59	143	17.96	249	17.61	246
ANOVA 분석	df:3, F: .390, Sig:.761		df:3, F: 2.324, Sig:.076		df:3, F: 2.324, Sig:.076	

* 글자 수는 띄어쓰기를 포함한 수이고 글자 수의 계산은 Excell의 LEN 함수를 사용.

비전 선언에 있어서 대부분 지명을 사용하고 있다. '21세기, 희망찬 새 용산'과 같이 비전 선언에 있어서 지명이름을 사용하는 비율은 〈표 5〉에서와 같이 4기의 경우 전체의 91.05%를 보여주고 있다. 이와 같이 지명을 사용하는 이유는 제시하고 있는 슬로건 형태의 비전이 내부적인 목적보다는 외적인 의미의 커뮤니케이션 기능을 강조하고 있는 것으로 판단할 수 있다.

18) 경기도: '대한민국의 미래를 엽니다.' 경상북도: '꿈과 희망을 주고 누구나 살고 싶은 풍요로운 경상북도를 만들겠습니다.' 전라북도: '하나 되어 전북을 바꿉시다.' 아산시: '개척자 정신으로 미래를 창조하자.' 김천시: '김천 이제는 경제입니다.' 창원시: '창원은 우리의 희망 입니다.' 고성군: '신 고성 건설의 소가야의 기적 우리가 이루어냅시다.' 강진구: '인구감소 해결, 그 꿈의 기록에 도전합니다.'

19) 2007년 18개 중앙행정부에서 제시하고 있는 비전의 길이는 평균 18.61개로 나타나고 있다. 박홍윤(2007).

<표 5> 자치단체 지명의 사용 현황

구분	2기	3기	4기
조사대상 수	143	249	246
지명사용	127(88.81%)	217(87.14%)	224(91.05%)

비전선언에서 외래어 사용 현황을 보면 〈표 6〉과 같다. 표에 의하면 2기는 조사 대상의 3개 자치단체만이 사용을 하였고, 3기에는 249개 자치단체 가운데 18개 자치단체가, 4기에는 6.50%인 16개 자치단체가 외래어를 사용하고 있다. 3기에는 광역자치단체의 43.75%가 외래어를 사용한 반면, 4기에는 단지 2개의 자치단체만이 사용하고 있다. 4기에는 광역, 구, 시 자치단체가 외래어 사용이 줄어든 반면에 군은 오히려 늘어나는 모습을 보여주고 있다. 특히 외래어의 사용에 있어서 지방자치단체의 블랜드 슬로건(박흥식, 2005)에서 볼 수 있듯이 평창군의 'Happy 700', 파주시의 '대한민국 대표도시 G&G PAJU'와 같이 이니셜을 사용하는 경우가 나타나고 있다.[20] 이와 같이 외래어로 영어를 사용하는 것은 2000년대 들어와서 세계화의 경향과 연계된 사회적 현상으로 볼 수 있다.[21] 또한 군 단위의 경우 비전 제시와 관련하여 광역이나 중앙정부의 모방 등에 의하여 나타난 결과로 이해될 수 있다.

<표 6> 비전선언에서의 외래어 사용의 실태

구분	2기	3기	4기
광역	0/16(0.00%)	7/16(43.75%)	2/16(12.59%)
구	1/35(2.85%)	5/69(7.24%)	3/69(4.34%)
시	1/52(1.92%)	5/76(6.57%)	4/75(5.33%)
군	1/40(2.50%)	1/88(1.13%)	7/86(8.13%)
합계	3/143(2.09%)	18/249(7.22%)	16/246(6.50%)

20) 이러한 경향은 중앙행정부처의 경우에서도 볼 수 있다. 예로 건설교통부(2006) 비전: G-10 수준의 건설교통 행정서비스 구현, 병무청(2006): 국민감동 Tri-P 2010, 정보통신부(2006): 정보통신일등국가 Dynamic U-Korea.

21) 김정은(2004)은 슬로건 등에서 이러한 현상은 서양우월주의적인 의식의 표현으로도 평가할 수 있다고 한다.

2. 비전의 독창성 및 차별성

기관의 비전은 다른 기관과의 차별화 및 주체성을 가질 필요가 있다. 그러나 지방자치단체의 비전 선언은 전체적으로 차별성이나 독창성이 떨어지고 있는 모습을 볼 수 있다. 민선3기와 4기를 합하여 동일한 비전을 제시하고 있는 현황을 보면 〈표 7〉과 같다. 민선 3기의 경우 동일한 비전을 가지고 있는 지방자치단체는 14개, 민선 4기의 경우에는 6개 자치단체이다. 3기와 4기를 종합하여 볼 경우에는 33개 지방자치단체가 동일한 비전을 가지고 있다. 전체적으로 군 지역의 경우 동일한 비전을 가지고 있는 비율이 가장 높은 것으로 나타나고 있다.

<표 7> 민선 3기와 4기의 비전 언명이 동일한 지방자치단체

자치단체*	비전
대덕구(3), 오산시(3), 울주군(3)	꿈과 희망이 넘치는 대덕(오산, 울주)
하동군(3),성주군(3)	밝은 미래 희망찬 하동(성주)
순창군(3,4), 중랑구(4)	변화하는 순창, 살기 좋은 순창
군위군(3), 고령군(4)	살기 좋은 군위(고령) 건설
문경시(3), 구례군(3)	새로운 도약, 살기 좋은 문경(구례) 건설
북제주군(3), 무안군(3,4)	세계로 미래로 도약하는 북제주군(무안)
대전광역시(4), 보령시(4)	시민과 함께하는 행복한 대전(보령건설)
가평군(3), 횡성군(3)수영구(4)	아름다운 도시 살고 싶은 수영(횡성, 가평 건설)
남양주시(3), 서울 중구(3)	으뜸 남양주(중구 실현)
무주군(4), 충북(4)	잘사는 무주(충북), 행복한 군민(도민)
마포구(3), 고흥군(3) 곡성군(4)	풍요롭고 살맛나는 새 마포(고흥, 곡성) 건설
괴산군(4), 정선군(3)	활기차고 풍요로운 괴산(새 정선) 건설
옥천군(3), 광주남구(3)	힘찬 도약! 밝은 미래! 살기 좋은 your옥천(남구 건설)
안양시(3), 산청군(4)	살고 싶은 도시(산청), 자랑스런 시민(산청인)

* ( )는 민선의 기를 표현.

많은 지방자치단체들이 동일한 단어로 시작되는 비전선언을 하고 있다. 〈표 8〉에 의하면 4기의 경우에는 '구민(군민, 시민)과'로 시작되는 비전 선언이 15개 자치단체로 가장 많고, 다음은 '활기차고'가 12개 지방자치단체가 사용하고 있다. 〈표 9〉에서 보듯이 4기의 경우 군, 시, 구, 광역의 순으로 시작이 같은 단어를 사용하고 있는 비율이 높다. 시작이 같은 단

어로 시작하는 비전 가운데 빈도가 3이상인 비전을 가지고 있는 지방자치단체가 3기에는 51%, 4기에는 53%를 보여주고 있다.

1998년 7월부터 시작된 민선 2기는 21세기를 맞이하는 시기로 이와 관련된 비전 선언이 많았다. 〈표 9〉에 의하면 조사 대상 143개 자치단체 가운데 34개(23.77%)의 자치단체가 21세기(21C, 2000년대)와 새천년(천년)이란 단어를 비전선언에 사용하였다.

<표 8> 비전선언의 시작 단어가 동일한 지자체의 수

구분	2기	3기	4기	구분	2기	3기	4기
구민(군민, 시민)과	4	9	15	잘 사는			4
활기차고		8	12	풍요로운	4	6	4
변화와			11	힘찬			4
함께	3	6	11	꿈의		4	3
희망	6	5	11	대한민국			3
세계로	4	7	8	밝은		11	3
새로운	5	7	7	깨끗한		5	
꿈과 희망을		11	6	따듯하고		4	
살고 싶은		9	6	새천년	8		
아름다운		5	6	아름답고		3	
21세기	14	7	5	으뜸		3	
더불어		4	5	쾌적하고		3	
미래로		8	4	푸른	4	3	
살 맛 나는			4	합계	54	131	136

* 시작 단어가 동일한 지자체의 빈도가 3 이상만을 제시.

<표 9> 시작이 동일한 비전을 가지고 있는 비율

구분	3기			4기		
	자치단체수	중복 언명수	%	자치단체수	중복 언명수	%
광역	16	4	25.00	16	3	18.75
구	69	39	56.52	69	31	44.92
시	75	31	41.33	75	40	53.33
군	88	53	60.22	86	58	67.44
합계	249	127	51.00	246	132	53.65

* 시작 단어가 동일한 지자체의 빈도가 3 이상만을 정리.

3. 비전의 시관

민선 3기와 민선 4기의 비전이 동일한 지방자치단체는 전체(민선 4기 246개)의 17.47%인 43개 자치단체 이다. 민선3기와 4기를 비교한 결과 82.53%의 지방자치단체의 비전이 4년만 사용되고 바뀌었다. 〈표 10〉에 의하면 군이 동일한 비전을 사용하는 비율이 20.93%로 가장 높고, 시가 14.66%로 가장 낮다. 대부분 지방자치단체의 비전은 자치단체의 장이 바뀌게 되면 비전도 바뀌게 된다. 민선 4기의 경우 자치단체장이 바뀌었지만 자치단체의 비전이 바뀌지 않은 곳은 9개 자치단체 이다. 나머지 24개 자치단체의 경우는 자치단체장이 바뀐 곳이다. 민선 4기의 경우 자치단체장이 재선 이상인 지방자치단체 109개 가운데 77.98%인 85개 자치단체의 비전이 바뀌었다. 즉 자치단체장이 재선이 되더라도 새로운 임기가 시작되면 비전이 바뀌는 경향이 높은 것을 볼 수 있다. 전체적으로 비전의 시관이 자치단체장의 임기와 동일한 경향을 보이고 있어서 기본적인 시관이 4년 정도 되는 것으로 판단할 수 있다.

<표 10> 민선 3기와 민선 4기의 비전이 동일한 지방자치단체

구분	지자체 수	동일한 지자체	내용
광역	16	3(18.75%)	강원도, 전라남도, 울산광역시
구	69	11(15.95%)	용산구, 해운대구, 대구서구, 유성구, 계양구, 대구동구, 금정구, 구로구, 인천동구, 대전중구, 인천서구
시	75	11(14.66%)	거제시, 구리시, 수원시, 부천시, 진주시, 경산시, 과천시, 의정부시, 의왕시, 천안시, 삼척시
군	86	18(20.93%)	연천군, 함안군, 예천군, 함평군, 성주군, 하동군, 태안군, 순창군, 고창군, 울진군, 임실군, 금산군, 무안군, 완도군, 음성군, 청양군, 영양군, 옥천군
합계	246	43(17.47%)	

4. 비전의 내용

1) 비전의 정향 분석

비전은 미래에 대한 이미지 이외에 기본 전략의 의미를 가지는 것으로 이해되고 있다. 이에 비전이 단순히 미래에 대한 바람직한 상태를 표현하는 것인지 전략적인 측면을 더 강조하고 있는지를 알아보기 위하여 Mintzberg(1994)가 제시하는 4개의 전략 개념과 미래의 이미지라는 범주를 포함하여 민선 4기의 비전을 분류하였다.[22] Mintzberg는 전략이란 용어가 다양하게 사용되고 있다면서 그 개념을 다음과 같이 4P로 분류하고 있다.

① 전략은 하나의 계획(plan)이다. 계획으로서 전략은 특별한 목적을 달성하기 위한 행동계획이며 조직을 운영하는 방법으로 본다. 즉 전략을 미래로 가기 위한 행동의 방향, 지침 또는 과정으로 이해한다.

② 전략은 일종의 행동 유형(pattern)이다. 행동 유형으로서 전략은 특정 조직의 의사결정이나 행동에서 발견되는 일관성 있는 방침과 같은 것들이다. 전략은 조직의 주요 목표, 정책, 활동을 전체로 통합하려는 하나의 유형 또는 계획이다.

③ 전략은 지위(position)이다. 지위로서 전략이라고 하면 조직이 그의 환경에서의 위치를 의미한다.

④ 전략은 관점(perspective)이다. 관점으로서 전략은 조직 구성원들이 공유하고 있는 특정한 시각으로 조직이 업무를 수행하는 방법, 즉 일에 대한 조직의 개념을 의미한다. 지위가 외부환경과 관련하여 논의되는 개념인데 비하여 관점은 조직내부 및 조직 내의 집단적인 사람들의 머릿속에 있는 것을 중시한다.

민선4기를 대상으로 분석한 〈표 11〉에 의하면 비전을 '건설, 변화, 세계로'와 같은 수단적인 계획으로 표현하는 것이 전체의 30.89%로 가장 많은 것으로 분류되었다. 다음으로 주민과 함께, 경제나 문화 등의 특정 부문을 강조하는 유형으로 비전을 이해하는 비율이 29.27%, 일류, 중심, 세계 속과 같이 지위를 표현하는 비전이 21.14%, 단순히 미래의 상태를 제시하는 비전이 18.70%이다. 그러나 조직 구성원의 관점이란 차원에서 비전을 제시하는 경우는 태안군(변화하는 군정, 희망찬 새 태안)만이 분류되었다. 이에서 구성원들의 공유된 이념이나 행동과 같은 시각 및 관점으로의 비전이 거의 없다는 것은 비전이 대외적인 슬로건의 형태로 제시되고 있다는 데에서 나타난 결과로 이해될 수 있다.

---

22) 이의 분류는 저자와 대학원생 2인이 별도로 분류하고 일치되지 않는 것에 대하여는 토론에 의하여 분류하였다. 1차 분류에 있어서 불일치된 비율은 전체 246개 지자체 가운데 22.35%인 55개였다.

<표 11> 비전의 기본 정향

(단위: %)

구분	자치단체				전체
	광역	구	시	군	
계획	5(31.25)	17(24.64)	21(28.00)	33(38.37)	76(30.89%)
유형	1(6.25)	21(30.43)	23(30.67)	27(31.40)	72(29.27%)
지위	9(56.25)	16(23.19)	18(24.00)	9(10.47)	52(21.14%)
관점	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	1(1.16)	1(0.40%)
미래	1(6.25)	15(21.74)	13(17.33)	16(18.60)	46(18.69%)
전체	16(100.0)	69(100.0)	75(100.0)	86(100.0)	246(100.0%)

* Pearson 카이제곱: 22.953, 유의확률: .006 Monte Carlo 유의확률 (양측검정): 0.006

자치단체별로는 광역은 인천광역시의 '세계일류 명품도시 인천'과 같이 지위의 관점에서 전략을 제시하는 경우가 가장 많았다. 구와 시는 인천남구의 '함께하는 구정, 살고 싶은 서구'와 같이 유형의 측면에서 비전을 제시하는 빈도가 가장 많았다. 군의 경우는 상대적으로 지위로써의 비전이 적은 반면에 '변화하는 새 시대의 활기찬 양양건설', '새로운 희망 속에 변화하는 새 임실'과 같이 계획 측면의 비전이 많은 것으로 분류되었다.

2) 비전의 어휘분석

각 기별로 제시되고 있는 비전을 하나로 묶어서 어휘 사용빈도를 분석한 결과는 〈표 12〉와 같다. 관형사로는 새롭다는 의미의 '새'가 새 천년 또는 '새 광주'에서와 같이 가장 많이 사용되고 있다. 특히 민선 2기의 경우에는 2000년대를 맞이하면서 '새'라는 관형사를 가장 많이 사용하였다. 이러한 현상은 슬로건이나 캐치프레이즈 형태의 비전이 그 당시의 사회적 현상을 반영하여 표현되고 있기 때문인 것으로 판단된다.

비전 선언에 사용된 동사의 어간은 '있-, 살-, 싶-, 함께하-, 도약하- 등이 주로 사용되고 있다. 민선 2기에는 특히 '도약하는'과 '함께하는'이 많이 사용되었고, 민선 3기에는 '있는'과 '있고', '살고'와 '싶은', 민선 4기에는 '살고', '함께 하는'의 사용 빈도가 높았다. 부사의 경우 2기와 비교하여 3기와 4기에는 '더불어'의 사용빈도가 늘고 있고, 형용사의 경우에는 2기와 비교하여 3기의 가장 큰 특징으로 '행복한'이란 단어의 사용이 늘고 있다.

비전 선언에 사용된 명사는 미래형 명사라 할 수 있는 '건설', '희망', '미래', '꿈'과 같은 단어의 사용빈도가 높은 것으로 나타나고 있다. 사용빈도에서 민선 4기에는 3기와 비교하여

단순히 미래를 의미하는 '건설', '미래', '꿈' 이란 단어 대신에 '시민', '구민' 등의 사용 빈도가 높아졌고, '행복', '경제' 등의 단어가 새롭게 비전 선언에 등장하고 있는 것을 볼 수 있다. 반면에 '행정', '군정', '시정' 등과 같은 행정 관련의 단어들이 줄어들고 있음을 볼 수 있다. 전체적으로 비전의 초점이 기존의 시정, 군정, 구정 등과 같은 행정 중심에서 시민, 주민과 같은 사람 중심으로 변화되는 경향을 보이고 있다.

<표 12> 비전 선언에 대한 어휘 분석

구분	2기	3기	4기	구분	2기	3기	4기	구분	2기	3기	4기
〔관형사〕				구민		7	4	실현			4
새	35	26	22	살		6		화합			4
〔동사〕				복지		6		명품			4
있-	7	18	12	자연		6	4	구민			4
살-	4	17	23	일류	5	6	8	어가	4		4
싶-	4	15	12	서울		5		창조			4
함께하-	8	12	16	고장		5		해양			4
도약하-	10	10	10	변화		5	9	부자			4
넘치-		8		사회		5		최고			4
만들-		7	4	군정		5	4	출발			4
열리-		7	4	군민		5	15	**〔부사〕**			
변화하-		7	10	신		4	4	함께	6	11	11
발전하-		4		한국		4		더불어		5	6
앞서가-	4			마음		4		**〔형용사〕**			
선도하-	4			잘		4	8	좋-	13	34	18
〔명사〕				행정	7	4		활기차-	6	17	19
건설	37	48	43	첨단		4		푸르-	13	16	6
희망	26	47	47	사랑		4		아름답-	4	16	12
미래	16	40	32	매력		4	4	풍요롭-	10	14	17
도시	18	30	33	땅		4		밝-	7	13	8
꿈	7	22	11	인간	4	4		행복하-		11	28
세계	8	15	13	행복			20	새롭-	8	11	9
시민	8	13	22	경제			9	깨끗하-	4	9	
중심		10	21	대한민국			6	쾌적하-		5	
도약	4	10	10	일등	4		5	크-		4	
살맛		10	11	관광			5	힘차-	4	4	5
문화	4	10	11	시정	4		5	위대하-			5
으뜸		7		역동			4				

* 2기, 3기, 4기의 합의 빈도가 4 이상만을 정리함.

3) 비전의 우선순위

비전 선언에 사용된 명사 가운데 서술형 명사를 제외한 명사를 〈표 13〉의 주제어 분류에 의하여 기능 및 영역 별로 사용된 빈도를 분석한 결과는 〈표 14〉와 같다. 이를 우선순위로 보면 2기는 지역·환경, 경제, 시민·주민, 행정, 문화/복지, 3기는 지역·환경, 시민·주민, 문화, 경제, 행정, 복지, 4기는 지역·환경, 시민·주민, 경제, 행정, 문화, 복지의 순으로 나타났다. 이에서 비전에서 가장 강조하고 있는 것은 지역, 도시, 환경과 같은 공간적인 의미이고 다음이 시민·주민과 같은 사람을 강조하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이외에 경제, 복지, 행정 등의 영역의 빈도가 상대적으로 낮은 모습을 보여주고 있다.

지자체별로 보면 광역자치단체는 모든 기에서 시민과 주민을 가장 강조하고 있고, 지역, 도시, 환경 등의 공간적인 차원은 우선순위에서 떨어지는 모습을 보여주고 있다. 구의 경우 모든 기에서 지역, 도시, 환경 등의 공간적인 개발을 가장 강조하고 있고, 3기와 4기의 경우 상대적으로 경제기능을 덜 강조하고 있다. 시의 경우도 지역, 도시, 환경 등을 가장 강조하고 있고, 3기와 4기의 경우 시민이 다음의 우선순위로 강조되는 모습을 보이고, 복지가 가장 낮은 모습을 보여주고 있다. 군의 경우 3기에는 광역과 같이 주민을 강조하고 다음이 지역 등의 공간을 강조하고 있으나 4기에는 그 순위가 바뀐 모습을 보여준다. 이에서 광역을 제외하고 자치단체 간에 뚜렷한 차이를 발견할 수는 없었다.

<표 13> 분야 별 주제어

분야	주제어
행정	행정, 시정, 구정, 군정, 자치, 서비스
지역, 환경	도시, 지역, 땅, 터전, 고장, 동네, 지방, 고을, 환경, 자연, 디자인, 환경, 물·공기, 생태, 친환경, 숲, 바다, 바람·빛, 물
시민, 주민	시민, 인간, 구민, 군민, 공동체, 사회, 사람, 도민, 주민
경제	경제, 산업, 기술, 관광, 동굴, 바이오토피아, 소득, 디지털, 휴양·레포츠, 농어가, 농업
문화	문화, 과학, 교육, 지식, 정보
복지	복지, 어른·아이, 웰빙, 건강, 삶, 생활, 레저, 스포츠

* 관광사업이 지역경제와 연계되어 있다는 면에서 관광을 경제로 분류, 휴양·레포츠는 관광과 관련되어서 경제부문으로 분류.

<표 14> 분야별 관련 주제어의 사용빈도

구분	2기					3기					4기				
	광역	구	시	군	합계	광역	구	시	군	합계	광역	구	시	군	합계
행정			1	6	7	7	5	6	1	19	4	7	7	5	23
지역, 환경	2	6	13	8	29	4	16	28	14	62	4	14	24	21	63
시민,주민	5	1	5	1	12	10	6	10	20	46	21	6	7	17	51
경제	2	4	7	1	14	5	5	3	8	21	10	2	5	12	29
문화		1	2	3	6	2	9	6	8	24	6	1	6	2	15
복지		1	1	4	6	6	5		1	12		1	4	1	6
합계	7	7	29	23	74	37	46	53	52	184	49	31	53	58	187

5. 비전의 일관성

1) 중장기발전계획과의 관계

지방자치단체의 홈페이지에 게시하고 있는 중장기발전계획과 주요업무계획에서 제시하고 있는 비전을 비교한 결과 서로 일치되는 곳은 없었다. 광역자치단체의 경우 제3차 도 종합발전계획이 수립되어 있지만 이들에서 제시하는 전략적 방향을 그대로 도의 주요업무계획의 비전으로 사용하는 곳은 없었다. 예로 경북의 제3차 종합개발계획 수정계획에서는 경북의 비전으로 '환동해 경제권의 중심 경북건설'을 그러나 민선 4기의 경북 비전은 '꿈과 희망을 주고, 누구나 살고 싶은 풍요로운 경상북도'를 제시하고 있다.

하남시의 '하남시 2020계획'의 비전은 '지식기반사회의 생태도시 하남', 하위 목표로 과학문화도시, 지식기반 산업육성, 환경도시를 제시하고 있지만, 2008년의 주요업무계획에서는 비전으로 '새롭게 도약하는 살고 싶은 하남', 방침으로 활력있는 지역경제, 환경친화 도시건설, 믿음주는 열린 행정, 함께하는 문화복지를 제시하고 있다. 이러한 불일치 현상은 구의 경우 인천부평구청의 '비전 부평 2009'와 2008년 주요업무계획, 광산구의 '광산발전 grand design 21'과 2008년 주요업무계획, 시 단위의 경우 장기발전계획인 2020년까지의 계획과 주요업무계획 간에는 일치되는 모습을 볼 수가 없다. 그러나 서울시 구청의 경우 민선 4기에 공통으로 2010년까지의 4개년 계획을 수립하였고, 이를 바탕으로 민선 4기의 비전 또는 목표와 전략이 제시되어 일관성을 보여주고 있다.

2) 기관의 전략적 목적과의 관계

기관의 비전은 다양한 방법으로 설정될 수 있다. 전략적 기획과정에서 비전은 기획의 초기 단계에 환경분석과 임무 설정 다음에 만들어 질 수도 있고, 기관의 전략적 이슈를 확인하고 이를 해결하기 위한 전략적 목적이 설정된 뒤에 설정될 수도 있다(Bryson, 2004). 우리의 지방자치단체의 경우 위임사항이나 임무를 제시하고 있는 사례가 없기 때문에 전자의 시각에서 일관성을 분석하지는 못하였다. 본 연구에서는 전통적인 목표접근방법에 의한 비전설정이란 관점에서 전략적 목표와 비전과의 관계에서 일관성을 분석하고자 한다. 이는 기관의 비전은 기관의 핵심적 목적이 포함된 미래를 제시하여야 한다(Collins and Porras, 1994)는 논리와 관련된다.

기관의 비전과 전략적 목적과의 관계를 알아보기 위하여 전략적 목적으로 지방자치단체의 방침에 대하여 어휘분석을 하였다. 지방자치단체의 전략적 목적(방침)을 제시하는 데 사용된 단어들을 보면 〈표 15〉와 같다. 표에 의하면 문화(363), 행정(335), 복지(310)의 순으로 많이 사용되고 있다. 이들 명사 가운데에서 주요 서술형 명사의 사용빈도를 보면 〈표 16〉과 같다.

전략적 목적은 조직의 변화를 위하여 서로 다른 전략적 행동을 가져오게 되는 데 Koteen(1989)은 이러한 행동을 확장, 개선, 혁신과 적응/현대화의 4가지를 제시하고 있다.[23] 기관의 전략적 목적을 표현하기 위하여 사용한 서술형 명사인 〈표 16〉을 이 기준에 의하여 분류하여 보면 개선(개발, 건설, 실현, 구현, 구축, 발전)이 511로 가장 많이 사용되었고, 다음이 확장(향상, 활력, 활성화, 육성, 진흥, 생산) 373, 혁신(혁신, 창달, 조성)이 197이고, 적응/현대화와 관련된 단어는 사용되지 않은 것으로 분석되었다. 이에 의할 경우 지방자치단체의 전략적 목적은 새로운 혁신보다는 기존의 것에 대한 확대 재생산의 성향을 가지는 것으로 판단 할 수 있다. 이는 김덕준(2003)의 연구에서 우리의 지방자치제들이 성장지향적 정책(Type I Policy)을 강조한다는 주장과도 연관된다고 할 수 있다.

---

23) • 확장(expansion): 확대하다(expand), 증가하다(increase), 넓히다(broaden) • 개선(improvement): 개선하다(improve), 조사하다(examine), 제거하다(eliminate), 달성하다(achieve), 줄이다(decrease), 강화하다(strengthen), 증가하다(increase), 이해하다(understanding), 개발하다(develop), 수행하다(implement) • 혁신(innovation): 시작하다(initiate), 설립하다(establish), 실험하다(experiment), 탐구하다(explore) • 적응/현대화: 적응하다(adapt), 새롭게 하다(update), 현대화하다(modernize), 시험하다(examine).

<표 15> 전략적 목적(방침)에 사용된 명사

구분	2기(143)		3기(249)		4기(246)		합계	구분	2기(143)		3기(249)		4기(246)		합계
	빈도	%	빈도	%	빈도	%			빈도	%	빈도	%	빈도	%	
문화	67	46.85	151	60.64	145	58.94	363	구현	21	14.69	33	13.25	31	12.60	85
행정	82	57.34	133	53.41	120	48.78	335	육성	14	9.79	45	18.07	24	9.76	83
복지	55	38.46	124	49.80	131	53.25	310	미래	9	6.29	43	17.27	29	11.79	81
도시	40	27.97	102	40.96	94	38.21	236	균형	21	14.69	30	12.05	26	10.57	77
관광	25	17.48	75	30.12	78	31.71	178	교육	6	4.20	18	7.23	49	19.92	73
개발	52	36.36	65	26.10	46	18.70	163	기반	16	11.19	28	11.24	18	7.32	62
지역	39	27.27	64	25.70	44	17.89	147	중심	11	7.69	27	10.84	24	9.76	62
환경	27	18.88	62	24.90	53	21.54	142	시민	17	11.89	23	9.24	20	8.13	60
활력	12	8.39	47	18.88	59	23.98	118	선진	12	8.39	24	9.64	22	8.94	58
조성	23	16.08	64	25.70	26	10.57	113	주민	18	12.59	18	7.23	20	8.13	56
경제	12	8.39	39	15.66	52	21.14	103	경영	15	10.49	19	7.63	21	8.54	55
실현	14	9.79	47	18.88	35	14.23	96	군정	4	2.80	22	8.84	25	10.16	51
자치	23	16.08	38	15.26	25	10.16	86	군민	16	11.19	20	8.03	15	6.10	51
건설	23	16.08	35	14.06	28	11.38	86	진흥	15	10.49	18	7.23	18	7.41	51

* 2기, 3기, 4기의 빈도의 합이 50이상의 것만을 제시.

<표 16> 전략적 목적 표현에 사용된 서술형 명사

개발	163	실현	96	육성	83	구축	47	혁신	38
활력	118	건설	86	진흥	51	창달	46	발전	34
조성	113	구현	85	활성화	49	향상	39	생산	33

민선 2기, 3기, 4기의 전략적 목적을 표현하기 위하여 사용한 명사의 빈도를 주제어를 기준으로 기능 및 영역 별로 분류한 결과를 보면 〈표 17〉과 같다. 이에 의하면 지역·환경과 관련된 단어가 1,073번으로 가장 높고, 다음으로 행정, 경제, 문화, 복지, 주민의 순으로 강조하고 있는 것을 볼 수 있다. 이에서 비전 선언에서 가장 강조하고 있는 부문이 지역·환경과 관련된 부문이라는 면에서 비전과 전략적 목적 간에 일관된 모습을 보여준다. 그러나 비전에서 지역·환경 기능 다음으로 강조한 시민·주민은 전략적 목적(방침)에서는 가장 낮은 우선순위를 보여주고 있다. 즉 비전에서 강조하고 있는 주민 및 시민 중심의 이념이 전략적 목적에는 적절하게 반영되지 못하고 있음을 알 수 있다. 이에서 비전의 주민이나 시민 중심적인 이념은 선언적인 성격이 강한 것으로 이해할 수 있다.

기별로는 2기에는 행정과 관련된 단어의 빈도가 가장 많고, 다음이 지역·환경의 순으로 나타나고 있고, 3기에는 지역·환경, 경제, 문화, 행정의 순으로 나타나고 있어서 행정관련 부문의 단어 빈도가 떨어지는 모습을 보여주고 있다. 4기에는 지역·환경, 경제, 문화, 복지, 행정, 주민의 순으로 나타나고 있다. 전체적으로 지역·환경 등의 공간을 강조하고, 행정에 대한 우선순위가 떨어지고 있으며, 주민·시민에 대한 우선순위가 낮은 경향을 볼 수 있다.

<표 17> 부문별 관련단어의 사용 빈도

구분	2기	3기	4기	합계	주제어
지역 환경	222	485	366	1073	도시, 개발, 지역, 환경, 자연, 친환경, 생태, 교통, 청정 ,향토, 인프라, 녹색, 고장, 도로, 신도시, 푸르름, 공간, 도심, 광역, 교통망, 숲, 그린, 국토, 권역, 거점, 경관, 녹지, 균형, 기반, 도농간
행정	264	218	166	648	행정, 군정, 경영, 시정, 구정, 봉사, 서비스, 도정, 분권화, 지방화, 자치
경제	94	268	250	612	관광, 경제, 경쟁력, 산업, 농업, 소득, 생산, 농촌, 첨단, 농어촌, 물류, 기업, 농수산, 일자리, 돈, 브랜드, 마케팅, 바이오, 해양, 근로자, 기업인, 교역, 농어가, 디지털, 제조업, 로봇, 기술, 디스플레이, 도농, 최첨단, 일터, 농산물, 어촌
문화	105	228	218	551	문화, 교육, 전통, 체육, 지식, 역사, 학습, 정보화, 정보,예술, 과학, 레포츠, 문예, 학군, 스포츠, 배움터, 인재
복지	104	211	185	500	복지, 삶, 질, 생활, 건강, 서민, 여성, 장애인, 노인, 휴양, 민생, 어린이, 형평, 주거, 여가, 청소년, 정주, 실버, 쉼터, 삶터
주민	139	97	88	324	시민, 군민, 주민, 공동체, 구민, 인간, 안정, 도민, 사회, 안전, 재난, 재해, 정체성, 이웃, 애향, 예절, 도덕성 ,협동

이를 비전 선언과 비교하면 2기의 비전에서 제시된 우선순위가 지역·환경, 경제, 시민·주민, 행정, 문화/복지 순으로 제시되었으나 전략적 목적은 행정, 지역·환경, 주민, 문화, 복지, 경제의 순으로 일관성이 떨어지고 있음을 볼 수 있다. 3기 비전의 우선순위는 지역·환경, 시민·주민, 문화, 경제, 행정, 복지이며 전략적 목적은 지역·환경, 경제, 문화, 행정, 복지, 시민·주민은 순으로 경제를 강조하고 행정의 우선순위가 2기에 비하여 떨어지는 모습을 보이고 있고, 주민 또는 시민과 관련된 부문의 일관성이 가장 낮은 것을 볼 수 있다. 4기 비전선언은 지역·환경, 시민·주민, 경제, 행정, 문화, 복지의 순으로 제시하고 있고, 전략적 목적은 지역·환경, 경제, 문화, 복지, 행정, 주민의 우선순위를 보이고 있다. 이에서 주민 및 시민과 관련된 부문을 제외하고는 어느 정도의 유사한 형태의 우선순위를 보여주고 있다. 전체적으로 주민 시민과 관련된 부문의 비전과 전략적 목적과의 일관성이 매우 낮은 경향을 보여준다.

지방자치단체들이 전략적 목적을 제시함에 있어서 1순위로 제시하고 있는 영역을 〈표 17〉의 키워드를 기준으로 분류하여 정리한 결과를 보면 〈표 18〉과 같다. 이에 의하면 광역자치단체를 제외한 구, 시, 군의 경우에는 행정을 가장 중요시 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 전체적으로 군, 시, 구, 광역의 순으로 행정을 강조하고 있다.

그러나 민선 2기, 3기, 4기에서 가장 커다란 변화는 일반 행정기능의 빈도가 크게 줄어들고 있다는 것이다. 전략적 목적에서 행정이 1순위로 제시되고 있는 빈도가 2기의 경우 46.57%에서, 3기 40.40%, 4기 35.39%로 점차 줄어드는 모습을 보이고 있다. 이러한 현상은 특히 구와 시에서 볼 수 있다. 반면에 광역과 군단위의 자치단체에서는 큰 변화가 나타나지 않고 있다. 2기와 비교하여 큰 변화를 가져오고 있는 기능으로는 경제를 들 수 있다. 경제의 경우 2기에는 17.12%에서 3기 20.81%, 4기 26,74%로 증대되고 있다. 반면에 문화는 우선순위에서 2기보다는 3기와 4기에서 낮아지고 있음을 볼 수 있다.

자치단체의 유형별로 보면 광역자치단체의 경우 2기에서는 주민 통합 및 일반적인 지역의 위상 등을 1순위로 제시한 자치단체가 많았으나 3기에서는 16개 지자체 가운데 10개인 62.50%가 경제를 1순위로 강조하고 있다. 4기의 경제기능은 복지기능을 강조함으로서 43.75%로 줄어들었지만 가장 중요시 하는 기능으로 나타나고 있다. 이는 광역자치단체 비전의 시민·주민 중심의 경향과는 일관성이 결여되는 것이라고 할 수 있다.

구의 비전에서는 지역, 도시, 환경 등의 공간적인 개발을 가장 강조하고 있지만 전략적 목적(방침)에서는 행정을 강조하고 있다. 그러나 경제기능이 우선순위가 떨어지는 경향은 동일하게 보여주고 있다. 행정은 3기의 36.23%에서 4기에는 25.00%로 가장 큰 변화를 가져오고 있다.

시의 경우도 비전에서는 지역, 도시, 환경 등을 가장 강조하고 있고, 3기와 4기의 경우 시민이 다음의 우선순위로 강조되는 모습을, 그리고 복지가 가장 낮은 모습을 보여주고 있다. 그러나 전략적 목적(방침)의 진술에서는 행정이 2기와 3기에서 가장 강조되고 있고, 4기에는 비전에서 낮은 우선순위로 제시된 것이 1순위로 제시되는 모습을 보여주고 있어서 전체적으로 비전과 전략적 목적의 강조점에 있어서 일관성이 떨어지고 있다고 할 수 있다.

군의 비전 진술과 관련하여 2기에서는 지역·환경을, 3기에서는 주민을 강조하고 다음이 지역·환경 등의 공간을 강조하고 있으나 4기에는 그 순위가 바뀐 모습을 보여준다. 그러나 전략적 목적(방침)의 진술에서 보면 2기에서는 조사 대상 자치단체의 60.53%가 행정부문을 1순위로 제시하고 있다. 2기의 전략적 목적에서 2순위로 강조한 주민이나, 3기와 4기의 경제부문의 우선순위도 비전과 비교하여 우선순위에 있어서 일관성을 보기 어렵다.

<표 18> 전략적 목적(방침)에서 1순위로 제시하고 있는 기능

		행정	복지	경제	지역 환경	문화	주민 시민	합계	통계치
2기	광역	1 (6.25)	1 (6.25)	5 (31.25)	2 (12.50)	0 (0.00)	7 (43.75)	16 (100.00)	pererson 카이제곱: 34.319 유의확률: 0.003
	구	12 (36.36)	5 (15.15)	5 (15.15)	6 (18.18)	1 (3.03)	4 (12.12)	33 (100.00)	
	시	32 (54.24)	3 (5.08)	11 (18.64)	4 (6.78)	3 (5.08)	6 (10.17)	59 (100.00)	
	군	23 (60.53)	0 (0.00)	4 (10.53)	2 (5.26)	0 (0.00)	9 (23.68)	38 (100.00)	
	합계	68 (46.57)	9 (6.16)	25 (17.12)	14 (9.58)	14 (9.58)	26 (17.80)	146 (100.0)	
3기	광역	1 (6.25)	0 (0.00)	10 (62.50)	2 (12.50)	0 (0.00)	3 (18.75)	16 (100.0)	pererson 카이제곱: 52.764 유의확률: 0.000
	구	25 (36.23)	10 (14.49)	5 (7.25)	15 (21.74)	3 (4.35)	11 (15.94)	69 (100.0)	
	시	26 (35.14)	2 (2.70)	18 (24.32)	13 (17.57)	7 (9.46)	8 (10.81)	74 (100.0)	
	군	47 (54.65)	3 (3.49)	18 (20.93)	7 (8.14)	2 (2.33)	9 (10.47)	86 (100.0)	
	합계	99 (40.40)	15 (6.12)	51 (20.81)	37 (15.10)	12 (4.89)	31 (12.65)	245 (100.0)	
4기	광역	1 (6.25)	2 (12.50)	7 (43.75)	2 (12.50)	0 (0.00)	4 (25.00)	16 (100.0)	pererson 카이제곱: 51.023 유의확률: 0.000
	구	17 (25.00)	6 (8.82)	10 (14.71)	16 (23.53)	8 (11.76)	11 (16.18)	68 (100.0)	
	시	21 (28.38)	3 (4.05)	28 (37.84)	11 (14.86)	7 (9.46)	4 (5.41)	74 (100.0)	
	군	47 (55.29)	3 (3.53)	20 (23.53)	7 (8.24)	1 (1.18)	7 (8.24)	85 (100.0)	
	합계	86 (35.39)	14 (5.76)	65 (26.74)	36 (14.81)	16 (6.58)	26 (10.69)	243 (100.0)	

* 통계치는 교차분석에서 Monte Carlo 검증에 의한 유의 확률(양측검증)의 결과임.

Ⅴ. 결 론

1. 종합

우리의 지방자치단체에서 제시하고 있는 비전은 단순히 슬로건 형태로만 제시되고 있다.

슬로건의 형태에서 문자의 길이는 평균 17글자로 표현되어 비교적 적합한 것으로 판단할 수 있다. 문장 형식에서는 개조식이 대부분이지만 서술형 표현이 증가되는 경향을 보이고 있다. 이외에 비전을 표현함에 있어서 대부분이 지명을 사용하고 있고, 외래어의 사용에 있어서 광역의 경우 줄어드는 경향을 보이지만 군의 경우에는 늘어나는 경향을 보이고 있다.

비전의 독창성 및 차별성의 측면에서는 많은 한계를 가지고 있다. 3기와 4기를 종합하여 볼 경우에는 33개 지방자치단체가 같은 비전을 사용하고 있고, 시작이 같은 단어를 사용하는 지방자치단체가 3기에는 51%, 4기에는 53%를 보여주고 있다.

비전의 지속성과 관련하여 민선 3기와 민선 4기의 비전이 동일한 지방자치단체는 전체의 17.47%인 43개 자치단체이다. 민선 4기를 기준으로 82.52%의 지방자치단체의 비전이 4년의 기한을 가지는 것으로 나타나고 있다. 대부분 지방자치단체의 비전은 자치단체장이 바뀌거나 단치단체장의 임기가 새롭게 시작되면 바뀌는 모습을 보여주고 있어서 비전의 지속성 및 영속성이 평균 4년 정도의 시관을 가지고 있다고 할 수 있다.

비전의 내용 측면에서 보면 비전이 대부분 내부지향적이기보다는 외부지향적인 측면이 강하고, 비전의 정향이 단순히 미래의 상태를 표현하기보다는 계획, 유형, 지위와 같은 전략의 차원으로 사용되는 경향이 강한 것으로 평가된다. 특히 광역자치단체에서는 비전을 지위로 표현하는 비율이 가장 높게 나타나고 있다.

비전선언에 사용된 용어는 시대적인 상황을 반영하는 경향이 높고, '건설', '희망', '미래', '꿈'과 같은 미래형 단어가 많이 사용되고 있다. 전체적으로 '함께', '더불어', '행복한'과 같이 사람과 관련된 단어의 사용빈도가 늘고 있으며, 반면에 '행정', '군정', '시정' 등과 같은 행정중심의 단어들이 줄어들고 있다. 비전이 초점을 두고 있는 기능이나 영역을 보면 전체적으로 지역, 도시, 환경과 같은 공간을 가장 강조하고 있고, 다음으로 시민・주민과 같은 사람을 강조하고 있다. 지자체별로 보면 광역자치단체는 모든 기에서 시민과 주민을 가장 강조하고 있고, 지역・환경 등의 공간적인 차원은 우선순위에서 떨어지는 모습을 보여주고 있다. 그러나 구, 시, 군의 경우에는 지역・환경 등의 공간적인 차원을 가장 강조하는 모습을 보여주고 있지만 지자체별로 매우 상이한 모습을 보여주고 있다.

비전의 일관성을 보면 지방자치단체의 중장기발전계획과 주요업무계획에서 제시하는 비전이 일치되는 경우는 거의 없다. 비전을 달성하기 위한 전략적 목적과의 관계에 있어서도 그 우선순위에 있어서 일관성이 떨어지고 있다. 비전에서는 강조하는 지역・환경 부문은 전략적 목적에서도 동일하게 강조하고 있어서 일관성을 보여주고 있다. 그러나 시민・주민 부문은 비전선언에서는 강조하고 있으나 전략적 목적(방침)에서는 낮은 모습을 보여주고 있어서 시민・주민 부문의 비전은 선언적인 성격이 강함을 보여주고 있다. 그리고 전체적으로 행정중심의 경향이 강하지만 4기로 올수록 행정에 대한 빈도는 현저하게 줄어드는 모습을 보여준

다. 이에서 지방행정의 이념이 고객중심으로의 변화 경향을 볼 수 있다.

이론적인 차원에서 Larwood et al.(1995)의 비전선언과 조직의 규모와는 상관관계가 없고, 산업별로도 중요한 차이가 없다라는 주장을 하고 있지만 본 연구의 결과 광역, 구, 시, 군의 기관의 유형에 따라서 비전의 정향과 비전에서 강조하는 영역에서 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

본 연구는 단순히 행태적인 차원에서 지방자치단체 비전의 단면만을 살펴보았다. 그리고 내용분석 방법에 의한 양적분석에 의하여 문제점을 내포하고 있다. 특히 비전의 조건에서 이야기 하는 비전에 대한 구성원 및 주민의 수용, 공유감, 도전의식 등의 심리적인 요인들을 분석하지 못하였다. 향후 비전의 설정과정, 비전과 기관의 성과와의 관계에 대한 연구 들이 설문조사나 면담 등의 질적인 분석을 바탕으로 연구되어야 할 과제라 하겠다.

2. 시사점

우리의 지방자치단체의 비전은 많은 경우 단순히 슬로건 형태로 만들어져서 활용되고 있기 때문에 비전이 지방자치단체의 전략적 방향제시나 중요한 의사결정의 준거 기준이 되는 데에는 한계가 있다고 하겠다. 비전이 제대로 기능을 하기 위해서는 지방자치단체의 주요업무계획이 전략적 기획의 시각에서 작성되고 운영되어야 할 것이다. 최근에는 대도시나 광역자치단체 등을 중심으로 유행처럼 만들어지는 도시 브랜드 및 브랜드 슬로건이 주요업무계획의 비전과 혼용됨으로써 주민과의 커뮤니케이션에 문제점으로 지적될 수 있다.

지방자치단체의 전략적 방향을 제시하는 용어들이 일관성이 없고 용어간의 계층적인 연계성이 없이 사용되고 있는 것도 비전이 제대로 기능을 하지 못하도록 하는 요인의 하나라고 할 수 있다. 이를 중앙행정부처에서 어느 정도 통일화되고 있는 비전 - 임무 - 전략목표 - 성과목표 형태의 용어로 통일하여 사용할 필요가 있다. 이를 위하여 국무조정실(2006)의 매뉴얼과 같은 것을 제작하여 지방자치단체의 주요업무계획의 수립에 참고할 수 있도록 하는 것도 필요하다.

지방자치단체 비전의 구조적인 측면에서 그 길이는 대부분 바람직한 형태를 가지고 있지만 이것이 기관의 전략적 방향이나 의사결정의 준거기준으로 사용할 수 있도록 하기 위해서는 슬로건이나 비전이 내포하는 구체적인 의미를 포함한 비전 설명서를 작성하여 제시하는 것이 필요하다.[24]

지방자치단체의 비전이 독창성과 차별성이 결여된 원인은 대부분 비전이 지역에 대한 환

24) 이의 예는 평창군의 Happy700, 서천군의 어메니티 서천에 대한 설명서에서 볼 수 있다.

경분석 및 자치단체의 내적 능력분석이 없이 모방적으로 만들어진 결과라고 할 수 있다. 이들 극복하기 위해서는 자치단체를 둘러싸고 있는 외부 환경변화 및 내부의 능력에 대한 SWOT 분석과 같은 체계적인 분석이 바탕이 되어서 작성될 필요가 있다.

비전은 장기적인 시관을 가진 언명이다. 지방자치단체 비전의 시관이 대부분 단체장의 임기와 같이 하고 있다. 문제는 자치단체장이 재임에 의하여 연임하는 경우에도 약 78%가 비전을 바꾸고 있다는 것이다. 이를 극복할 수 있는 방법은 자치단체장이 보다 정확한 미래시관을 가지고 장기적인 비전을 설정하는 노력이 있어야 할 것이다.

자치단체의 주요업무계획이 자치단체장과 밀접한 관련이 있다는 면에서 자치단체장의 4년 임기를 넘어서는 비전은 실효성의 차원에서 의미를 가지지 못할 것이다. 이러한 차원에서 지방자치단체의 비전은 그 지속성보다는 임기 동안에 보여줄 수 있는 명확한 미래를 제시하는 것이 더 의미있는 것이라고 할 수 있다.

지방자치단체에서는 비전이나 슬로건의 내용분석에서 보듯이 많은 자치단체의 비전이 비전을 미래의 바람직한 이미지라는 개념으로 보기보다는 계획이나 유형으로 보는 경향이 강한데 비전이 제대로 그 기능을 달성하기 위해서는 비전의 개념에 충실한 비전이 설정되어야 할 것이다. 내용면에서 지방자치제도가 성숙되면서 비전에서도 고객중심 또는 시민중심을 강조하는 모습을 볼 수 있는데 이는 바람직한 것이라고 할 수 있다. 그러나 군 자치단체 등에서 볼 수 있는 군정이나 행정중심 또는 기관중심의 비전은 극복될 필요가 있다.

비전의 일관성과 관련하여 법적인 계획인 중장기발전계획과 비전과의 일관성을 확보하는 것이 필요하다. 비전의 시관이 자치단체장의 임기와 일치되는 경향이 있다는 면에서 양자의 일관성을 확보하는 것이 정치적으로 실현가능성은 적지만 가능한 기본 방향에 있어서 일관성을 확보하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 또한 비전과 전략목표 간의 일관성과 관련하여 비전에서는 시민이나 고객중심을 강조하면서 전략목표에서는 기관중심의 행정을 우선순위에서 강조하는 현상을 많이 볼 수 있다. 시민 및 고객중심의 비전이 실제 전략목적 및 목표에 반영되기 위해서는 지방행정이 가지는 기관중심의 사고를 극복하는 노력이 더욱 확대될 필요가 있다.

무엇보다도 지방자치단체의 비전이 자치단체의 미래의 그림을 그리고 그 그림이 지방자치단체의 주요업무계획이나 의사결정의 중요한 기준이 될 수 있기 위해서는 지방자치단체에 전략적 기획제도가 도입되고, 자치단체장이 비전에 대한 관심과 지지가 확보되어야 할 것이다. 그리고 비전을 설정함에 있어서 자치단체에 대한 내적 외적인 객관적인 환경분석과 조직의 구성원 및 지역주민의 참여에 의한 비전 설정이 이루어질 필요가 있다. 함께 수립하지 않은 비전은 구성원의 소유의식을 떨어뜨리고 공유하지 않게 된다. 공유되지 않은 비전은 단순한 슬로건의 의미를 극복하지 못할 것이다.

【 참고문헌 】

강태완. (2002). 공공기관 표어의 언화행위(speech-act)에 관한 연구. 「한국언론학보」, 46(2): 5-32.

곽동철. (2004). 국립도서관의 사명과 역할 수립에 관한 고찰, 「한국도서관·정보학회지」, 35(3): 205-227.

국무조정실. (2006). 「성과지표 개발·관리 매뉴얼」. 국무조정실. http://www.pec.go.kr(검색일: 2008. 6.15)

국무조정실(2008) 「정부업무 성과관리 및 평가」. 국무조정실. http://www.pec.go.kr(검색일: 2008. 6.15)

김덕준. (2003). 지방정부 개발정책의 정향변화에 관한 연구. 「지방정부연구」, 7(1): 181-198.

김정은. (2004). 광고언어에 나타난 현대인의 의식 문화. 「사회언어학」, 12(1): 37-64.

나태준, 김성준. (2003). 「공공조직의 전략적 기획체제 구축방안」. 서울시정개발연구원.

남궁근.(2003). 「행정조사방법론」. 법문사.

박광국, 이종열, 주효진. (2003). 문화행정조직의 개편과정 분석; 비전-목표-하위목표를 중심으로. 「한국정책과학학회보」7(1): 233-254.

박중훈. (1999). 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구」. 한국행정연구원.

박흥식. (2005). 도시브랜드 슬로건의 개발: 국내 및 해외도시간의 비교. 「한국거버넌스학회보」, 12(2): 1~25.

박홍윤. (2007). 주요업무계획의 전략방향 진술형식과 일관성 분석. 「한국공공관리학보」, 21(2): 57-85.

윤건우. (1999). 「기업비전에 대한 의미공유에 관한 연구」. 연세대학교 언론홍보대학원 석사학위논문,

윤용희. (2005). 시·도지사의 비전과 리더십, 「대한정치학회보」, 13(2): 1-27.

이만수. (2005). 도서관에 관한 표어 조사 분석 - 도서관 주간을 중심으로, 「한국도서관· 정보학회지」, 36(3): 169-188.

이병기, 김건위. (2006). 「지방자치단체 성과관리 전략계획 구축방안」. 한국지방행정연구원.

이준형, 임경환. (2001). 지방정부의 사명과 성과; 누락된 연계요소. 「지방정부연구」, 5(3): 25-44.

조윤희. (2005). 사명과 비전을 통해 본 대학도서관의 핵심 가치. 「한국문헌정보학회지」, 39(4): 71-88.

차윤석. (1996). 「비전 적합성, 임파워먼트, 그리고 조직유효성 간의 관계에 관한 연구」. 석사학위논문, 서울대학교 대학원

지방행정종합정보공개시스템 (https://www.laiis. go.kr)
각 광역 및 기초자치단체 홈페이지 및 주요업무계획 (검색일: 2000년 6월, 2006년 4월, 2008년 6월)

Allen, R. (1995). On a Clear Day You Can Have a Vision: A Visioning Model for Everyone. Leadership and Organization Development Journal, 16(4): 39-44.

Apps, Jerold W. (1994). Leadership for the Emerging Age: Transforming Practice in Adult and Continuing Education. San Francisdo: Jossey-Bass.

Bennis, W. and Nanus, B. (1997). Leaders: Strategies for Taking Charge. New York: HarperCollins.

Berlew, D. E. (2000). Leadership and Organizational Excitement. Reflections, 2(1): 16-28.

Bradford, D. L. and A. R. Cohen. (1998). Power Up: Transforming Organizations Through Shared Leadership. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Brown, M. G. (1998). Improving Your Organization's Vision. The Journal for Quality and Participation, 21(5): 18-21.

Bryson, J. M. (2004). Strategic Planning for Public Service and Non-Profit Organizations. 3rd ed, San Francisco: Jossey-Bass.

Chorpenning David. (2000). Components in the Design and Implementation of an Organizational Vision, Dissertation, Human Service, Walden University.

Collin, J.C. and J. I. Porras. (1991). Organizational Vision and Visionary Organizations. California Management Review, 34(1): 30-53.

Conger, J. A. and B. Benjamin. (1999). Building Leaders: How Successful Companies Develop the Next Generation. San Francisco: Jossey-Bass.

De Pree, M. (1997). Leading Without Power: Finding Hope in Serving Community. San Francisco; Jossey-Bass.

Dess, Gregory G. and Joseph C. Picken. (2000). Changing roles: Leadership in the 21st Century. Organizational Dynamics, Winter 2000: 18-34.

Drucker Peter F. (1999). Management Challenges for the 21st Century. New York, Haper Collins.

Helling, A. (1998). Collaborative Visioning: Proceed with Caution!: Results from Evaluating Atlanta's Vision 2020. Journal of the American Planning Association, 64(3): 335-349.

Hickman, Craig and Michael Silva. (1984). Creating Excellence. New York: New

American Library.

Hill, L. (2000). Leadership as Collective Genius. Chowdhury, S. (ed) Management 21c. Financial Times Prentice Hall Publishing: 45-65.

Kaksbadase, A., F. Nortier, and N-B. Abramovici. (1998). Visioning: Promoting a Shared Perspective Towards Organizational Success. Kaksbadase, A., F. Nortier, and N-B. Abramovici. eds. Success in Sight: Visioning, London: International Thomson Business Press, 73-101.

Kiefer, C. and Senge P. (1984). Metanoic Organizations. Adams, J. Transforming Work, Miles. River Press.

Koteen, Jack. (1989). Strategic Management in Public and Nonprofit Organizations. New York: Praeger.

Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. Harvard Business Review, 73(2): 59-67.

Kouzes, J. M. and B. Z. Posner. (1995). The Leadership Challenge: How to Get Extraordinary Things Done in Organizations, San Francisco: Jossey-Bass.

Larwood, L. C. M. Falbe, M. P. Kriger, and P. Miesing. (1995). Structure and Meaning of Organizational Vision. Academy of Management Journal, 38(3): 740-769.

Latham, G. & Kinnes, S. (1974). Improving Job Performance Through Training in Goal Setting. Journal of Applied Psychology, 59(2): 187-191.

Levin Ira M. (2000). Vision Revisited: Telling the Story of the Future. Journal of Applied Behavioral Science, 36(1): 91-107

Locke, E., & Latham, G. (1984). Goal Setting: A Motivational Technique That Works! Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.

McNabb David E. (2002). Research Methods in Public Administration and Nonprofit Management, NY: M.E. Sharpe.

Mintzberg, Henry. (1994). The Fall and Rise of Strategic Planning. New York: Free Press and Prentice Hall International.

Mumford, M. D. and J. M. Strange (2002). Vision and Mental Models: The Case of Charismatic and Ideological Leadership. B. J. Avolio and F. J. Yammarino, eds. Transformational and Charismatic Leadership: The Road Ahead(vol.2). New York: Elsevier, 109-142.

Nanus, B. (1995). Visionary Leadership: Creating a Compelling Sense of Direction for Your Organization. San Francisco: Jossey-Bass.

NPR (National Performance Review) Federal Benchmarking Consortium Study

Report (1997) Serving the American Public: Best Practice in Performance Measurement. http://govinfo.library.unt.edu/npr/library/papers/benchmrk/custo-mer.html(검색일: 2008.6)

O'Brien, F. A., and M. Meadows. (1998). Future Visioning: A Case Study of a Scenario Based Approach. Dyson, R. G. and F. A. O'Brien, Strategic Development: Methods and Models. Chichester, UK: John Wiley & Son. 39-54.

Popovich, Mark G. (ed.). (1998). Creating High-Performance Government. Organizations: A Practical Guide for Public Managers. San Francisco: Jossey-Bass.

Porter, Michael E. (1996). What Is Strategy? Harvard Business Review, 74(6): 61-78.

Price William H. (2001). Vision and Change: The Relationship between Vision Statements and Strategic Change in Organizations. Dissertation, Nova Southeastern University.

Pruyne Ellen. (2005). The Organizational Visioning Process as Experienced by Stakeholders: A Case Study on Group Differences in Valued Elements, Effects, and Outcomes. Dissertation, Graduate School of Education of Harvard University.

Raynora Michael E. (1998). That Vision Thing: Do we Need It? Long Range Planning, 31(3): 368-376.

Sashkin, M. (1986). True Vision in Leadership. Training and Development Journal, May 58-61.

Schein, Edgar. H. (1992). Organizational Culture and Leadership (2ed). San Francisco: Jossey-Bass.

Senge, P. (1990). The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization. New York: Doubleday Dell.

Shipley Robert and Ross Newkirk .(1998). Visioning: Did Anybody See Where It Came from? Journal of Planning Literature, 12(4): 407-416.

Shipley Robert. (1997). Visioning in Strategic Planning: Theory, Practice and Evaluation. Dissertation, University of Waterloo, Ontario, Canada.

Sigismund, C. G. (2000). Champions of Silicon Valley: Visionary Thinking from Today's Technology Pioneers. New York: John Wiley & Sons, Inc.

Smith, R, J. (1994). Strategic Management and Planning in the Public Sector. London: Longman.

State of Arizona, Department of Planning and Budget. (1998). Strategic Planning and Performance Measurement Handbook. http://www.ospb.state.az.us/handbook.asp (검색일, 2007.7.1)

State of Maine, State Planning Office. (2002). Maine's Guide to Strategic Planning(Revised). http://maine.gov/spo/specialprojects/index.htm(검색일: 2008.6.1)

State of Missouri. (2000). Missouri Integrated Strategic Planning: Tips and Tools. www.1hawthorn.com/strategic.pdf(검색일: 2008.6.1)

Stewart J. M. (1993). Future State Visioning: A Powerful Leadership Process Long Range Planning, 26(6): 89-98.

Walter Norman and Steven Deller. (1996). Rural Issues and Trends: The Role of Strategic Visioning Program. Walzer Norman (ed). Community Strategic Visioning Programs. Praeger Publishers: 1-20.

Ziegler, W. (1994). Ways of Inspiriting, Denver, CO: FIA International.