

## 청소년기관의 개념적 이해

### 개 관

청소년기관은 일반적으로 청소년육성을 목적으로 설치되어 그 관련 업무를 수행하는 모든 형태의 조직체를 의미한다. 청소년기관의 보다 효과적이고 효율적인 운영을 위해서는 무엇보다도 청소년기관에 대한 올바른 인식과 이해가 먼저 선행되어야 한다. 이 장에서는 청소년기관의 개념유형과 기본 성격, 그리고 다른 기관과 구별되는 특수성 등에 대하여 살펴본다.

### 주제어

청소년기관, 청소년육성, 청소년수련활동, 청소년단체, 한국청소년단체협의회, 청소년시설, 청소년수련시설, 생활권수련시설, 자연권수련시설, 유스호스텔, 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년수련실, 청소년수련마을, 청소년수련의집, 청소년야영장, 청소년관련시설, 인격형성의 장으로서의 청소년기관, 청소년기관의 다양성과 융통성, 청소년기관의 영세성

---

\* 박성희, 한국청소년개발원 연구위원

## 1. 청소년기관의 개념

청소년기관이란 단어는 아직 개념화되어 있지 않기 때문에 그 정의와 의미가 일치되어 있지 않지만, 일반적으로 청소년기관은 청소년육성을 목적으로 설치되어 그 관련업무를 수행하는 모든 형태의 조직체를 의미한다.

청소년육성이란 청소년의 건전한 성장발달을 위하여 의도적으로 계획된 활동으로 학교중심의 청소년교육을 제외한 모든 청소년관련 활동 사업을 말한다. 청소년의 지성함양을 목적으로 학교의 학업활동을 중심으로 이루어지고 있는 청소년교육에 비하여, 청소년육성은 청소년의 덕성함양을 위하여 지역사회와 자연속에서 실시되는 직접적인 체험활동인 수련활동을 중심으로 이루어지고 있다. 그러므로, 청소년육성은 청소년교육과 상호보완하여 청소년들의 조화로운 성장발달을 돕는 활동을 의미한다.

여기서 청소년수련활동이란 “청소년들이 생활권 또는 자연권에서 심신을 단련하고 자질을 배양하며, 다양한 취미를 개발하고 정서를 함양할 뿐만 아니라 사회봉사로서 배움을 실천하는 체험활동”을 말한다(청소년기본법 1조 3장). 청소년수련활동은 가정에서 이루어지는 자유활동인 임의활동이나 학교, 직장, 군대 등을 중심으로 이루어지는 학업, 노동, 복무활동 등 고유활동영역을 제외한 모든 청소년활동을 의미한다. 청소년수련활동은 청소년들이 실생활에서 자발적으로 참여하여 이루어지는 모든 체험활동으로서 자연체험활동을 비롯하여 예체능활동, 봉사활동, 예절수양활동, 자아계발활동 등 청소년의 자연적, 사회적, 문화적 생활의 모든 활동영역을 포함하는 광범위한 활동이다.

이러한 맥락에서 청소년기관은 청소년교육과 관련된 학교를 비롯한 교육기관을 제외한 청소년관련기관으로 청소년육성을 도모하는 조직적인 활동을 하는 모든 형태의 조직체라고 볼 수 있다. 보다 구체적으로 말하면, 청소년기관은 청소년의 건전한 육성책의 일환으로 실시되는 청소년수련활동이 실제 전개되는 장으로 청소년육성을 보다 효과적으로 구체화하여 실현시키기 위한 일련의 제반활동을 하는 기관이다. 즉, 청소년기관은 청소년들의 건전한 성장발달을 돕는 청소년수련활동을 청소년들에게 직접 제공하는 것을 주목적으로 하는 인간봉사조직체로 볼 수 있다.

## 2. 청소년기관의 유형

청소년기관은 청소년이라는 대상과 청소년육성 또는 청소년수련활동이라는 추구하는 목적의 특수성 때문에 그 유형이 매우 다양하다. 각 청소년기관마다 활동내용, 조직, 장소, 시설 등이 다르기 때문에 어떤 일정한 기준에 의하여 명확하게 분류하여 유형화한다는 것은 매우 어렵다.

청소년기관은 일반적으로 청소년단체와 청소년시설로 구분할 수 있다. 청소년단체는 청소년육성을 주된 목적으로 설립된 법인 또는 단체이며, 청소년시설은 학교시설이외에 청소년육성과 관련되어 설치된 모든 시설들을 총칭하는 말이다. 청소년단체는 자신들의 목적을 달성하기 위해서는 일정한 시설이 필요하기 때문에 전용시설을 갖추고 있거나 다른 공공시설을 활용하기도 한다. 청소년시설도 단순히 외형적인

#### 4 청소년기관운영

요소인 시설, 설비 또는 공간 등 물리적인 환경만을 지칭하는 것이 아니라 그 시설을 운영하는 인적 구성인 운영조직까지 포함한 유기체이다. 그러므로, 청소년단체와 청소년시설 모두 청소년육성의 실현, 나아가 청소년수련활동의 제공이라는 요인에 의하여 구성된 사람과 시설의 집합체가 된다.

청소년단체와 청소년시설은 불가분의 관계를 갖고 있으나, 서로 구별되는 특징을 갖고 있다. 청소년단체는 일정한 회원을 대상으로 정기적인 활동을 조직적이고 체계적으로 실시하고 운영은 가입회원의 회비 중심으로 이루어 지고 있다. 반면에 청소년시설은 일정한 규모의 수련활동터전을 중심으로 일반 청소년을 대상으로 비정기적 그리고 단기적으로 수련활동을 실시하며 운영은 주로 시설이용자의 사용료를 통하여 이루어 진다. 이러한 청소년단체와 청소년시설의 성격을 유형별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

##### 1) 청소년단체

우리 나라의 청소년단체는 사단법인, 사회단체, 임의단체, 재단법인 등의 형식을 띤 민간단체로서 각기 고유한 설립 이념과 목표를 가지고 독자적이고 자율적인 활동을 실시하고 있다. 청소년단체는 청소년만을 대상으로 청소년육성 관련사업과 활동을 하는 순수 청소년단체와 청소년육성사업이 원래의 목적은 아니지만 그 목적을 보다 효과적으로 달성하기 위하여 그 기능의 일부로서 부수적으로 또는 수단적으로 실시하는 유관사회단체로 나눌 수 있다. 이에 따라 청소년단체에는 사회단체, 봉사단체, 복지단체, 부녀단체, 학술진흥단체, 종교단체, 이념단체 등 여러 유형이 포함된다.

1994년 8월 현재 우리나라에는 청소년육성 관련사업을 실시하고 있는 청소년단체가 약 50여개에 이르고 있으며, 청소년단체에 가입된 총 회원수는 2,789,243명, 청소년회원수는 2,011,612명으로 나타나고 있다. 청소년단체 중 청소년육성활동을 주목적으로 하는 순수청소년단체로는 한국청소년연맹, 한국걸스카우트연맹, 한국보이스카우트연맹, 한국해양소년단연맹, 한국유스호스텔연맹 등이 있고, 그 단체의 목적사업 일환으로 청소년육성사업을 추진하는 유관사회단체로는 대한가족계회협회, 유네스코한국위원회, 청소년적십자, 대한YMCA협회, 대한YWCA협회 등이 있다.

청소년단체는 설립시기, 설립목적이나 이념, 가입대상, 규모, 조직형태, 활동사업내용, 지역 등 여러 측면에서 각기 다르기 때문에 매우 다양한 양상을 보이고 있다(<표 1-1, 2> 참조). 가장 긴 역사를 가진 청소년단체로는 대한YMCA연맹(1903년), 한국불교청년회(1911년), 홍사단(1913) 등이 있고, 가장 최근에 생긴 단체로는 한국청소년연맹(1981년), 한국우주소녀단(1989년), 한국청소년선도회(1990년) 등이 있다. 1960년이전에 생긴 청소년단체들은 주로 이념적인 성격이 강한 단체로 주로 청소년교육이나 사회·문화의 발전적인 측면에 보다 관심을 쏟았으며, 1960년대이후 생긴 청소년단체들은 청소년교육과 복지를 비롯하여 사회참여, 심신단련, 정서함양, 국제활동증진 등 보다 전문적이고 다양한 목적으로 활동하고 있다.

〈표 1-1〉 한국청소년단체협의회 회원단체 현황

(단위: 명)

| 단체종류 | 주무관청<br>(등록부처) | 단 체 명        | 설립년월일        | 회 원 수<br>(청소년회원수)                  | 설 립 목 적                         |
|------|----------------|--------------|--------------|------------------------------------|---------------------------------|
| 사단법인 | 문화체육부          | 한국청소년단체협의회   | 1985. 12. 8  | 34개 단체<br>2,707,266<br>(1,954,079) | 국내·외 청소년단체 상호간의 협력과<br>지원육성에 기여 |
| 사단법인 | 문화체육부          | 국제청소년문화협회    | 1980. 4. 24  | 20,380 ( 19,090)                   | 국제청소년과의 문화예술교류를 통한 국위선양         |
| "    | "              | 대한불교청소년교화연합회 | 1986. 4. 1   | 112,682 (107,550)                  | 초종파적 청소년 신앙생활 지도                |
| "    | "              | 대한청소년성경연구학부  | 1929. 12. 16 | 20,460 ( 18,400)                   | 그리스도 정신을 바탕으로한 복음지도             |
| "    | "              | 한국컬스카우트연맹    | 1946. 5. 10  | 198,021 (179,562)                  | 국가관이 투철한 공민으로서의 양식과 자결발양        |
| "    | "              | 한국라보         | 1973. 12. 31 | 8,819 ( 4,500)                     | 국제친선 도모 및 교류                    |
| "    | "              | 한국보이스카우트연맹   | 1922. 10. 5  | 229,916 (205,993)                  | 민주시민으로서의 자결향상 도모                |
| "    | "              | 한국유스호스텔연맹    | 1967. 4. 17  | 38,739 ( 24,910)                   | 야외여행활동을 통한 청소년 건전육성             |
| "    | "              | 한국청소년복지진흥회   | 1991. 5. 4   | 24,080 ( 13,000)                   | 청소년 복음선교와 후원활동                  |
| "    | "              | 한국청소년선도회     | 1981. 3. 6   | 6,435 ( 1,295)                     | 청소년 탈선예방 및 건전한 사회인 육성           |
| "    | "              | 한국청소년연맹      | 1981. 3. 19  | 444,529 (369,219)                  | 청소년 전인교육을 통한 민족·국가관 확립          |
| "    | "              | 한국해양청소년연맹    | 1982. 12. 7  | 120,551 ( 48,121)                  | 청소년의 해양개척정신 교화를 통한 전폭적 기증증진     |
| "    | "              | 한국화랑청소년육성회   | 1989. 7. 10  | 35,000 ( 30,000)                   | 민족의 호국정신과 무술을 바탕으로 한 청소년육성      |
| 재단법인 | "              | 대한YMCA연맹     | 1903. 10. 28 | 63,819 ( 11,820)                   | 기독교인상을 바탕으로 한 민중의 복지향상          |
| "    | "              | 원불교청년회       | 1954. 8. 5   | 165,753 (133,145)                  | 원불교 이념의 선양                      |
| "    | "              | 한국불교청년회      | 1911. 6. 15  | 73,735 ( 70,000)                   | 불제자로서의 인격도야와 정법연구               |
| 사회단체 | "              | 한국청소년지도자협회   | 1922. 4. 5   | 177,833 (115,762)                  | 청소년지도육성과 정서함양 및 연구실천            |
| 사단법인 | 교육부            | 세계도덕계무장한국본부  | 1948. 6. 4   | 51,745 ( 51,245)                   | 절대정직, 절대수절, 절대무사, 절대사랑의 생활화     |
| "    | "              | 유네스코한국위원회    | 1954. 1. 30  | 12,254 ( 9,906)                    | 봉사활동을 통한 국가발전의 기여 및 국제이해        |
| "    | "              | 홍사단          | 1913. 1. 13  | 11,768 ( 6,100)                    | 무식, 역행, 충의, 용감의 정신함양            |
| 사회단체 | "              | 세계대학봉사회      | 1954. 9. 1   | 400 ( 240)                         | 대학발전과 대학생의 복지향상                 |
| 사단법인 | 내무부            | 서울청소년지도육성회   | 1970. 11. 11 | 20,807 ( 1,289)                    | 근면, 성실한 청소년 지도육성                |
| "    | "              | 한국BBS중앙연맹    | 1964. 4. 18  | 123,259 ( 53,949)                  | 비행소년과 불우소년의 보호선도                |
| 사단법인 | 보건사회부          | 대한가족계획협회     | 1961. 4. 1   | 65,622 ( 26,246)                   | 청소년에 대한 인구, 가족계획, 성교육 실시        |
| "    | "              | 대한YWCA연합회    | 1922. 4. 20  | 70,138 ( 12,362)                   | 젊은 여성들의 기독교인상 생활화               |
| "    | "              | 청소년적십자       | 1953. 4. 5   | 130,799 (125,635)                  | 하인의 복지에 대한 관심과 자비와 개발에의 참여      |
| "    | "              | 한국여인제단       | 1943. 10. 15 | 128,299 ( 44,471)                  | 불우아동과 청소년의 정신적, 정서적, 경제적 지원     |
| 사회단체 | 의무부            | 국제연합한국학생협회   | 1952. 5. 11  | 4,094 ( 1,920)                     | 국제학생간의 우의증진                     |
| 사회단체 | 공보처            | 아시아자유청년연맹    | 1962. 4. 7   | 9,340 ( 9,132)                     | 세계평화와 인류복지 및 자유항상의 공헌           |
| 사단법인 | 과학기술처          | 한국우주소년단      | 1969. 3. 11  | 59,554 ( 34,292)                   | 21세기 우주과학 인력의 양성                |
| 사단법인 | 농촌진흥청          | 한국4-H후원회     | 1958. 1. 7   | 120,242 (230,204)                  | 농촌청소년의 지주활동 지도                  |
| 임의   |                | 국제경상학생협회     | 1962. 11. 26 | 12,110 ( 2,300)                    | 경영기술의 국제적 교류                    |
| "    |                | 국제학생기술연수협회   | 1969. 12. 6  | 680 ( 800)                         | 이공학생의 국제적 기술연수                  |
| "    |                | 대한불교청년회      | 1920. 6. 20  | 198,620 ( 94,840)                  | 불타사상을 바탕으로한 자기연마                |
| "    |                | 한국기독교학생회총연맹  | 1969. 11. 23 | 7,074 ( 7,000)                     | 신앙과 학문을 통한 대학이념의 구현             |

자료: 한국청소년단체협의회

〈표 1-2〉 청협에 가입하지 않은 단체현황

(단위 : 명)

| 단체종류 | 주무관청  | 단 체 명            | 설립년월일        | 회원수                | 설 립 목 적                                       |
|------|-------|------------------|--------------|--------------------|-----------------------------------------------|
| 계    |       | 16개 단체           |              | 81,977<br>(57,533) |                                               |
| 사단법인 | 문화체육부 | 삼동청소년회           | 1989. 1. 18  | 8,727<br>(8,100)   | 원불교 사상에 바탕한 청소년들의<br>도덕적 품성함양                 |
| "    | "     | 한국청소년행동<br>과학문화원 | 1989. 9. 12  | 705<br>(682)       | 청소년 행동과학문화의 조사연구<br>및 올바른 심성개발                |
| "    | "     | 한국청소년마을          | 1989. 9. 12  | 18,045<br>(1,469)  | 청소년 심신수련 및 교육과<br>시설운영                        |
| "    | "     | 애린청소년<br>복지회     | 1989. 10. 31 | 3,300<br>(3,150)   | 비행청소년 선도·예방 및<br>불우청소년 지원                     |
| "    | "     | 청정청소년복지<br>후원회   | 1990. 2. 12  | 8,283<br>(4,233)   | 사회환경조성 및 불우청소년<br>복지향상에 기여                    |
| 재단법인 | "     | 대한기독교청소<br>년수련원  | 1990. 2. 12  | 554<br>(478)       | 기독교 신앙에 입각한 청소년의<br>심신수련 및 선도·보호사업            |
| "    | "     | 화랑수련원            | 1991. 4. 15  | 10                 | 청소년 보호·지도·육성으로<br>건전한 가치관 확립                  |
| 사단법인 | "     | 정록청소년<br>육영회     | 1992. 6. 10  | 34,135<br>(33,565) | 어려운 청소년들에 대한 단체<br>활동의 기회제공 등 후원              |
| 재단법인 | "     | 천운청소년<br>육성회     | 1992. 6. 29  | 4,744<br>(3,670)   | 청소년활동지원을 통한 자·덕·체<br>가 균형잡힌 청소년의 육성           |
| 사단법인 | "     | 송암청소년육성<br>복지회   | 1992. 7. 21  | 938<br>(416)       | 어려운 청소년을 위한 수련활동<br>및 후원                      |
| 재단법인 | "     | 도봉산청소년<br>마을     | 1992. 12. 19 | 177<br>(170)       | 청소년수련시설 설치·운영 및<br>수련활동사업                     |
| 사단법인 | "     | 무등청소년회           | 1993. 8. 25  | 2,150<br>(1,500)   | 청소년의 심신단련과 지도·육성<br>을 통해 건전한 청소년육성            |
| 재단법인 | "     | 순복음청소년<br>육성원    | 1994. 2. 28  | 9                  | 기독교신앙에 입각한 청소년 인격<br>형성과 보호·지도로 건전한<br>가치관 확립 |
| "    | "     | 한국청소년심신<br>육성회   | 1994. 2. 28  | 8                  | 청소년의 품격 향상으로 민주시민<br>육성                       |
| "    | "     | 21세기공동체<br>개발원   | 1994. 6. 28  | 9                  | 전인교육을 위한 바람직한 청소년<br>상 정립과 비전있는 미래제시          |
| 사단법인 | "     | 한국청소년보호<br>육성회   | 1994. 7. 22  | 183                | 청소년 정서교육을 통한 공동체적<br>삶의 실천, 인류공영에 기여          |

주 : 1994년 8월 현재

자료 : 한국청소년단체협의회

각 단체의 목적과 활동대상에 따라 활동양식이나 내용에서 다소 차이를 보이고 있지만, 청소년단체는 일반적으로 청소년단체의 기본활동인 청소년수련활동을 비롯하여 지도자의 전문성과 자질함양을 위한 지도자연수 및 훈련 활동, 연구활동, 지역사회참여활동인 지역사회개발·봉사활동, 청소년의 사회화를 도모하는 사회교육활동, 세계각국의 청소년단체 회원들과의 상호교류 및 국제교류활동, 청소년과 청소년단체 관련자료와 정보를 제공하는 홍보·출판활동, 모범 청소년 및 청소년지도자를 대상으로 하는 장학·포상활동, 단체 나름대로의 노력을 확대하고 단체회원간의 일체감조성을 위한 조직확대 및 강화활동 등 다양한 활동을 실시하고 있다.

청소년단체는 주로 대도시에 편중되어 지역별 불균형 현상을 보이고 있다. 서울에 약 40여개의 단체를 비롯하여 부산 21개, 대구 15개, 전남 18개, 경남 25개 등의 단체가 각 지역에 산재되어 활동하고 있다. 그러나, 대부분의 시·도 청소년단체는 중앙에 본부 또는 중앙연맹을 갖고 있는 청소년단체의 지부 또는 지방연맹 조직이기 때문에 그들의 활동은 중앙단체의 활동과 큰 차이가 없다. 그러므로, 대도시를 제외한 중소도시 또는 농어촌 등의 지역에서는 일부 청소년단체가 소규모적인 활동을 벌이고 있을 뿐 각 지역의 고유한 성격을 가진 청소년단체가 전무한 상태이다.

청소년단체들은 각 단체의 고유 목적과 활동내용에 따라 청소년 관련업무부서인 문화체육부를 비롯하여 교육부, 내무부, 보건사회부, 외무부, 공보처, 농촌진흥청 등에 등록되어 그 소속부처를 달리하고 있다. 등록부처를 달리하고 있는 각 청소년단체간의 협의기구로는 청소년단체의 총괄적인 활동에 대한 계획과 지원을 담당하고 있는 한국청



소년단체협의회가 있다. 1995년 현재 34개의 청소년단체가 한국청소년단체협의회에 가입되어 있고, 16개단체가 미가입상태로 활동하고 있다.

한국청소년단체협의회는 1965년 12월에 국제연합헌장과 세계인권선언의 정신에 입각하여 국내 15개 청소년단체의 협의기구로서 발족되었으며, 1988년 11월 특수사단법인체로 조직과 기능을 새롭게 정립하여 청소년육성을 위한 각종 사업활동을 수행하여 왔다. 한국청소년단체협의회는 국가발전에 이바지할 수 있는 청소년육성을 위한 국내외 청소년단체간의 상호협력과 지원육성에 목적을 두고 있다. 그리고, 설립목적에 따라 회원단체간의 연락과 협의, 회원단체가 행하는 사업과 활동에 대한 협조지원, 청소년지도자의 양성 및 연수, 청소년단체의 국제교류사업지원, 청소년활동과 문제에 관한 조사연구, 청소년 관련자료 발간과 홍보활동, 청소년 정보자료실운영, 회원단체의 공동이익을 위한 대외활동 등의 사업을 통하여 범국가적인 청소년 육성정책을 추진하는데 기여하고 있다.

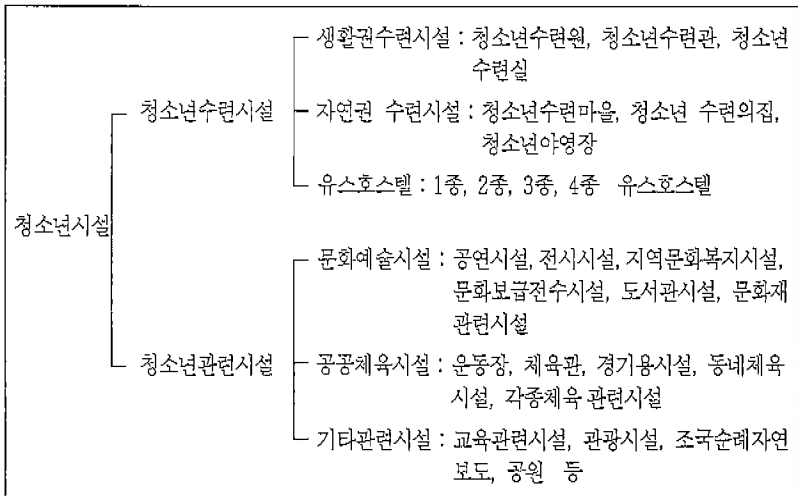
## 2) 청소년시설

청소년시설은 다양하게 분류될 수 있으나, 크게 청소년수련활동을 실시할 목적으로 설치된 수련활동전용시설인 청소년수련시설과 청소년활동이 부수적으로 실시되는 청소년이용시설인 청소년관련시설로 나눌 수 있다.<sup>1)</sup> 청소년수련시설과 청소년관련시설은 다시 설립목적, 활동사

1) 청소년수련시설은 청소년기본법 제25조와 동법시행령 제27조에서 정한 규정을 중심으로 설명한다.

업, 규모와 시설 등에 따라 몇 가지 유형으로 세분화된다(〈표 1-3〉 참조).

〈표 1-3〉 청소년 수련시설의 유형



#### (1) 청소년수련시설

청소년수련시설은 불특정다수의 청소년을 대상으로 청소년수련활동만을 전문으로 하는 수련시설로서 1987년 청소년육성법이 제정되어 시행된 후에 설치·운영되기 시작하였다. 청소년수련시설은 기능이나 수련거리, 시설의 입지적 여건 등에 따라 생활권수련시설, 자연권수련시설, 유스호스텔로 나누어지며 이는 다시 시설의 규모와 내용에 따라 세부적으로 분류된다.

1995년 8월 현재 우리나라의 청소년수련시설은 370개소이며, 이를

유형별로 보면 생활권수련시설이 174개소(수련원 4개소, 수련관 30개소, 수련실 140개소), 자연권수련시설이 180개소(수련마을 18개소, 수련의 집 79개소, 야영장 83개소), 그리고 유스호스텔이 16개소로 나타나고 있다(문화체육부, 1995).

청소년수련시설의 면적은 14,108,235m이며 연간 13,596,596명의 청소년들이 이용하고 있다(1994년기준). 청소년수련시설의 청소년 1인당 면적은 1.03m에 불과하고 청소년수련시설 1개소당 청소년 38,959명이 사용하여야 하기 때문에 청소년수련시설이 매우 부족함을 알 수 있다. 이렇게 부족한 청소년시설조차도 지역에 따라 심한 불균형현상을 보이고 있다. 청소년 1인당 면적현황은 광주와 대전의 0.04m, 0.06m에서 전라북도와 강원도의 5.04m, 4.02m까지의 차이를, 청소년수련시설 연간 이용인원에서는 대전과 제주도의 66,422명, 97,570명에서 서울과 경기도의 5,631,600명, 1,314,271명까지의 차이를 보이고 있다.

1990년대이전까지는 수련시설은 개인이나 교육기관 또는 청소년단체 등 민간분야에서 부분적으로 설치되어 대부분 해당기관이 자체적으로 활용하여 왔다. 1993년부터는 청소년기본법에 따라 국가와 지방자치단체가 수련시설확충사업을 적극적으로 추진하고 있다. 국가단위 중추기능을 발휘하는 시설은 국가가 직접 건립하여 운영하고 지역단위의 생활권수련시설은 지방자치단체가 국가의 지원으로 건립, 운영하고 있다. 자연권수련시설과 유스호스텔은 지방자치단체에서 시범적으로 지역단위시설을 건립하고 나머지 대부분은 민간의 참여로 건립되고 있다.

청소년수련시설의 설립 및 운영주체별 현황을 보면, 1995년 현재 국가, 지방공공단체가 설치하여 운영하고 있는 공공수련시설이 281개소(전체의 76%)이고 법인이나 단체, 그리고 개인이 설치하여 운영하고 있는 민간수련시설이 89개소(전체의 24%)로 나타나고 있다(문화체육부, 1995). 이를 수련시설의 유형별로 살펴 보면, 생활권수련시설의 경우에는 공공시설이 163개소(93.7%), 민간시설이 11개소(6.3%)이며, 자연권수련시설및 유스호스텔의 경우에는 공공시설이 78개소(39.8%), 민간시설이 118개소(60.2%)로 나타나고 있어 공공시설은 생활권수련시설에 민간시설은 자연권수련시설에 많이 건립되어 있음을 알 수 있다. 이처럼 다양한 수련시설을 각 유형별로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

### ① 생활권수련시설

생활권수련시설은 주로 일상생활권에서 청소년들이 수시로 그리고 쉽게 이용하기 편리한 지역에 설치되어 수련활동을 비롯하여 여가선용과 휴식, 오락 등에 이용되는 시설이다. 생활권수련시설은 각종 유해환경에 둘러싸여 마땅히 갈 곳이 없어 방황하는 청소년들이 부담없이 편히 쉴 수 있는 쉼터의 역할을 한다. 생활권수련시설은 예체능활동, 취미활동 등 숙박을 요하지 않는 당일 귀가형 수련활동을 실시하는 수련시설이다. 생활권수련시설은 시설의 종류에 따라 다소 다르지만 주로 실내활동기능위주의 시설로 그 시설규모와 설비기준에 따라 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년수련실로 구분된다.

청소년수련원은 실내활동 뿐만 아니라 야외활동까지 다양하게 실시

할 수 있는 각종 시설과 설비를 갖춘 종합적인 수련시설로 비교적 넓은 녹지를 비롯하여 실내외집회장, 수영장과 동계체육시설을 갖춘 체육활동장, 민속놀이장, 자연체험장, 정서함양장, 특별활동실, 강의실, 도서실 등이 다양하게 구비되어 있다. 청소년수련관은 실내집회장, 실내체육시설, 정서함양장, 특별활동실 등 실내활동 위주의 수련활동을 실시할 수 있는 시설과 설비를 갖춘 수련시설로 이전에는 청소년회관이라고 불리웠다. 청소년수련실은 근린생활권에서 실내활동장이나 마당 등 간단한 수련활동을 실시할 수 있는 시설과 설비를 갖춘 소규모의 수련시설이다.

## ② 자연권수련시설

자연권수련시설은 주로 일상생활권과는 격리된 자연경관이 수려한 지역, 명승고적지, 역사유적지부근, 공원 등에 설치되어 학교나 생활주변에서 경험하기 힘든 자연체험활동 위주의 수련활동을 실시하는 수련시설이다. 자연권수련시설은 주로 1박 2일 이상의 숙박체제기간이 요구되는 야영활동중심의 단체적인 수련활동이 실시되기 때문에 숙박기능을 갖춘 생활관 또는 야영시설 등의 시설과 설비가 요구된다. 자연권수련시설은 그 규모와 기능에 따라 청소년수련마을, 청소년 수련의 집, 청소년야영장으로 구분된다.

청소년수련마을은 종합적이고 다양한 수련활동을 실시할 수 있는 각종 시설과 설비를 갖추고 있는 자연권의 종합수련시설이다. 청소년수련마을은 생활관과 야영지를 비롯하여 실내외체육시설, 자연체험시설, 수련의 숲, 민속놀이시설 등 각종 활동시설을 다양하게 갖추고 있

다. 청소년 수련의 집은 청소년수련마을보다 규모가 작고 시설이 다양하지 못한 수련시설로 생활관을 비롯하여 실내외집회장, 체육활동장, 강의실 등의 시설과 설비를 갖추고 있다. 청소년야영장은 야외집회장, 대피시설, 비상시설 등 야영에 필요한 몇몇 기본 시설만을 갖추고 야영활동편의를 제공하는 야영위주의 수련시설이다.

### ③ 유스호스텔

유스호스텔은 청소년의 숙박 및 체제에 적합한 시설, 설비와 부대편의시설을 갖추고 개별적인 숙식편의제공과 여행청소년의 수련활동지원 등을 주된 기능으로 하는 시설이다. 유스호스텔은 단순한 숙박시설이 아니라 대자연속에서 청소년수련활동이 이루어 질 수 있도록 교육 및 수련활동기능을 갖춘 일종의 청소년전용 숙박시설이다. 유스호스텔은 설비·시설기준에 따라 제1종, 제2종, 제3종, 제4종 유스호스텔로 구분한다.

## (2) 청소년관련시설

청소년관련시설은 청소년이 주대상이거나 청소년육성이 주목적은 아니지만 청소년활동에 이용되는 시설로 청소년 뿐만 아니라 일반인도 함께 사용하는 다목적 시설을 의미한다. 이러한 청소년관련시설로는 문화예술시설, 공공체육시설, 기타 청소년이용시설 등이 포함된다.

### ① 문화예술시설

문화예술시설은 문화예술 각 분야의 발표, 공연, 교육 등을 통하여 문화예술에 대한 소양과 안목배양을 목적으로 설치된 문화공간이다. 문화예술시설은 청소년대상으로 방학이나 여가시간을 활용하여 다채로운 문화예술프로그램을 실시운영하고 있다.

문화예술시설로는 공연, 전시, 행사, 강연 등을 위한 각종 공연장과 극장 등 공연시설, 유물을 비롯하여 고고학과 학술 자료를 수집, 조사 연구, 보관진열하는 박물관, 예술품을 전시하고 연구 또는 매매하는 미술관과 화랑 등의 전시시설, 각종 문화적 행사나 집회, 교육을 실시하는 시·군(구) 민회관, 복지회관, 청소년회관 등의 지역문화복지시설, 문화보존 및 보급, 교육, 전수를 위한 문화원, 국악원, 전수회관 등 문화보급전수시설, 각종 자료의 수집, 정리, 분석, 보존을 통하여 국가사업 및 문화발전에 이바지하는 사회교육 및 문화시설인 각종 도서관시설, 우리 역사와 문화에 대한 애착심과 자부심을 심어주는 역사교육장인 지정문화재, 역사유적지, 고궁 및 능원문화재, 전수교육관, 전시관, 민속마을 등 문화재시설이 있다.

### ② 공공체육시설

공공체육시설은 청소년들이 여가시간을 이용하여 체육활동을 함으로써 심신을 단련하고 건전생활을 영위할 수 있도록 한 체육관련시설물이다. 공공체육시설은 체력증진을 위한 체육활동 뿐만 아니라 집회, 문화예술행사나 전시회, 청소년수련활동 등 다목적으로 활용할 수 있는 여가활용시설의 역할을 하고 있다.

공공체육시설로는 공설운동장과 실내체육관을 비롯하여 수영장, 싸이클경기장, 톨러스케이트장 등 각종 경기용시설, 동네체육시설이라는 이름하에 전국 읍·면·동단위로 인근야산, 아파트단지, 공원 등 유휴공간에 설치된 배드민턴장, 체력단련기구, 테니스장 등 소규모체육시설, 문화체육활동의 소외지역인 농어민대상으로 설치된 농어민문화체육센터, 신도시나 대도시지역의 대규모 복합체육시설 등 각종 다양한 체육관련시설이 포함된다.

### ③ 기타 청소년관련시설

이외 청소년들이 이용할 수 있는 시설로는 고등학생대상으로 가치관 정립과 공동체의식함양, 국가 및 민족의식교취 등을 목적으로 하는 학생교육원, 과학기술의 보급과 생활의 과학화를 중점으로 하는 과학교육원 등 교육관련시설, 관광활동의 편의제공과 건전한 관광문화조성을 위한 국민관광지, 투철한 민족정신과 국가관 정립에 이바지하고자 하는 독립기념관, 자연경관을 만끽하면서 우리 역사와 자연생태를 공부할 수 있는 조국순례자연보호, 국민의 보건, 휴양 및 정서생활의 향상을 기하고자 하는 국립, 도립, 군립공원 등 자연공원이 있다.

## 3. 청소년기관의 특수성

청소년육성을 목적으로 청소년수련활동을 청소년들에게 직접 제공하



고 있는 청소년기관은 조직체로서의 기본적인 성격과 소관업무의 독특한 성격을 동시에 갖는다. 여기서는 학교, 기업, 행정기관 등 다른 기관과 달리 청소년기관만이 가지고 있는 몇 가지 특성을 고찰하여 청소년기관의 성격을 보다 명확하게 하고자 한다.

첫째, 청소년기관은 청소년들의 전인적인 성장발달을 목적으로 하는 청소년수련활동을 실시하여 청소년들의 인격형성의 장으로서 중요한 역할을 하고 있다. 청소년기관은 지적체의 균형적인 발달을 위하여 지식이나 기능습득이외에 심신단련, 자질배양, 정서함양, 취미개발, 사회봉사 등을 위한 다양한 내용의 청소년수련활동을 제공하고 있다.

청소년수련활동은 보다 실제적이고 구체적인 목표아래 활동내용을 현실생활에서 의미있는 활동과 결부시켜 청소년들이 스스로 자발적으로 참여하여 자율적으로 수행함으로써 자신의 생활에 보다 충실히 할 수 있도록 구성되어 있다(박성희, 1994). 청소년수련활동은 대부분 청소년들의 직접적이고 구체적인 요구, 필요, 흥미 등을 바탕으로 교육적 가치를 고려하여 활동목표와 내용이 선정된다. 또한, 청소년수련활동은 청소년들의 실제적인 생활자체를 기초로 실생활과 밀접하게 관련된 활동을 중심으로 구성되어 청소년들이 실제 생활속에서의 직접적인 체험활동을 통하여 스스로 문제를 발견하고 해결할 수 있는 능력을 배양할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 무엇보다도 청소년수련활동은 삶, 인간, 그리고 자기 자신, 타인, 자연과의 관계를 올바르게 인식하고 이해하고 이를 바탕으로 긍정적인 자아개념형성, 자아실현, 원만한 인간관계형성이 가능하도록 하는 인간적인 활동환경을 제공하는 데 주된 관심을 두고 있다. 이러한 청소년수련활동을 제공하는 청소년기

관은 청소년들의 실제적인 생활의 장으로서 청소년들의 인격 재형성 뿐만 아니라 청소년들의 생활전체에 영향을 미치게 된다.

둘째, 청소년기관은 소관 업무인 청소년수련활동이 매우 다양하고 광범위할 뿐만 아니라 청소년기관에 관련된 여러 사항들이 아직 정책이나 법규에 의하여 명확하게 제도화, 규격화되어 있지 않기 때문에 각 기관마다 주체, 대상, 조직의 규모와 형태, 시설, 내용, 방법, 장소 등이 비교적 다양하다.

청소년기관은 학생청소년을 비롯하여 근로청소년, 복무청소년, 무직·비진학청소년, 비행청소년, 농어촌청소년 등 다양하고 이질적인 배경과 특성을 가지고 있는 모든 청소년을 대상으로 한다. 이에 따라 청소년기관마다 그 주요 활동대상이 다르다. 또한, 청소년기관의 주 활동사업인 청소년수련활동 자체가 청소년의 다양한 요구와 필요에서 출발하기 때문에 형태가 매우 다양할 뿐만 아니라 활동범위도 청소년들의 활동과 생활전체를 포함할 정도로 광범위하고 포괄적이다. 이러한 청소년과 청소년수련활동의 특성으로 인하여 청소년기관은 그 소관 업무가 매우 다양하고 광범위하다.

청소년기관이 활용하고 있는 지도방법은 어떤 하나의 획일적이고 고정된 방법이 아니라 매우 다양하고 융통성있는 방법들로서 청소년활동과 지도대상, 시간과 장소 등의 활동여건에 따라 자유롭게 적절하게 적용되고 있다. 무엇보다도 청소년기관은 자격이나 시설기준 등에 대한 원칙이나 규정이 그다지 엄격하지도 않고 일반화·표준화되어 있지 않기 때문에 정부나 행정당국의 규제와 형식으로부터 비교적 자유롭다. 그러므로, 청소년기관은 각 기관의 제반여건과 상황에 따라 매

우 다양하고 탄력적인 형태의 운영방식을 보이고 있다.

셋째, 대부분 청소년기관은 대상이나 활동사업의 광범성에도 불구하고 그 규모나 시설, 재정 등 운영면에서 상당히 영세적이다. 다수의 일정한 청소년들을 장기간에 걸쳐 교육시키는 학교에 비하여 청소년기관은 그 대상이 소수의 불특정한 청소년이며 기간이 비교적 단기적이기 때문에 대부분 소규모이다. 또한, 일부 기관을 제외한 대부분 청소년기관들은 관리운영에 드는 제반비용을 자체적으로 조달하여야 하는 재정적인 어려움을 겪고 있다.

청소년육성 및 청소년수련활동에 대한 낮은 사회적 인식으로 인하여 청소년기관에 대한 정부차원의 지원 뿐만 아니라 기업이나 일반 사회기관의 기부나 협찬이 극히 적기 때문에 청소년기관의 운영비는 주로 설립자나 설립단체의 자금과 청소년들이 납입하는 회비나 참가비에 의존하고 있는 실정이다. 청소년수련활동의 참여가 의무적이 아니고 권장사항으로 청소년의 의사와 의지에 따른 자발성에 입각하여 이루어지기 때문에 청소년의 회비나 참가비조차 항상 일정하지 못하다. 더우기 회비나 참가비는 대부분 수혜자부담으로 이루어지기 때문에 사회계층간 위화감문제나 학부모의 낮은 인식으로 인하여 충분히 요청하기 힘든 상황이다. 한편, 정부의 예산지원을 받고 있는 공공청소년기관 역시 청소년수련활동이 학교교육과 같이 의무제가 아닐 뿐만 아니라 법적 보장도 미약하기 때문에 국가나 지방단체의 한정된 자원과 낮은 사업우선순위로는 관리운영에 필요한 충분한 자금을 확보하기가 어려운 실정이다.

이러한 재정의 영세성으로 인하여 청소년기관은 주로 현상유지에

급급한 운영상의 어려움을 겪고 있으며, 기관의 발전, 즉 청소년수련활동을 위한 과감한 투자를 거의 못하고 있다. 그 결과, 대부분 청소년기관들은 효율적인 수련활동 실시가 곤란한 열악한 수준에 있는 시설과 설비를 보유하고 있고, 전문성과 자질을 가진 청소년지도자가 부족하며, 흥미나 극기훈련위주의 프로그램이나 비교육적인 프로그램이 많은 등 관리운영면에서 영세성을 면하지 못하고 있다.

## 본 문 요 약

청소년기관이란 단어는 아직 개념화되어 있지 않기 때문에 그 정의와 의미가 일치 되어 있지 않지만, 일반적으로 청소년의 건전한 성장발달을 도모하는 청소년육성을 목적으로 그 관련업무를 수행하는 모든 형태의 조직체로서 학교를 비롯한 교육기관을 제외한 청소년관련기관을 의미한다. 보다 구체적으로 말하면, 청소년육성책의 일환으로 실시되는 청소년수련활동이 실제 전개되는 장으로서 청소년들의 건전한 성장발달을 돕는 인간봉사조직체이다.

청소년기관은 일반적으로 청소년단체와 청소년시설로 구분할 수 있다. 청소년단체는 일정한 회원을 대상으로 정기적인 활동을 조직적이고 체계적으로 실시하는 반면에, 청소년시설은 일정한 규모의 수련터전을 중심으로 일반 청소년을 대상으로 비정기적, 단기적인 활동을 실시하고 있다.

청소년단체는 각기 고유한 설립이념과 목표를 가지고 독자적이고 자율적인 활동을 실시하는 민간단체이다. 청소년단체는 청소년육성활

동만을 주 목적으로 하는 순수청소년단체와 그 단체의 목적사업의 일환으로 청소년육성활동을 추진하는 유관사회단체 모두를 포함하기 때문에 그 유형과 성격이 매우 다양하다. 1992년 8월 현재 우리나라에는 청소년단체가 약 50여개에 이르고 있다. 이 가운데 34개의 단체가 청소년단체간의 협의기구인 한국청소년단체협의회에 가입되어 활동하고 있다.

청소년시설은 크게 청소년수련활동의 전용시설인 청소년 수련시설과 청소년활동이 부수적으로 실시되는 청소년이용시설인 청소년관련시설로 나눌 수 있다. 청소년수련시설은 그 기능이나 활동, 입지적 여건에 따라 생활권수련자시설인 청소년수련원, 청소년수련관, 청소년수련실과, 자연권수련시설인 청소년수련마을, 청소년 수련의 집, 청소년야영장 그리고 유스호스텔로 나누어 진다. 청소년관련시설로는 공연시설, 전시시설, 지역문화복지시설, 문화보급전수시설 등의 문화예술시설, 공설운동장과 실내체육관, 동네체육시설, 농어민문화체육센터 등의 공공체육시설, 학생교육원, 과학교육원, 조국순례자연보호 등 기타 청소년이용시설 등이 포함된다.

청소년육성을 목적으로 청소년수련활동을 제공하고 있는 청소년기관은 다음과 같은 특성을 지니고 있다. 첫째, 청소년기관은 청소년들의 전인적인 성장발달을 목적으로 하는 청소년수련활동을 실시하여 청소년들의 인격형성의 장으로서 중요한 역할을 한다. 둘째, 청소년기관은 청소년과 청소년수련활동이 매우 다양하고 광범위할 뿐만 아니라 청소년기관 관련사항에 대한 원칙이나 규정이 명확하게 제도화되어 있지 않기 때문에 각 기관마다 대상, 규모, 형태, 시설, 내용, 방법, 장소 등

이 비교적 다양하고 융통성이 크다. 셋째, 청소년기관은 대상이나 활동사업의 광범성에도 불구하고 그 규모나 시설, 재정 등 운영면에서 상당히 영세적이다.

## 연구과제

1. 청소년기관의 개념을 정의하고 청소년육성 측면에서 청소년기관의 역할에 대하여 논의한다.
2. 청소년단체와 청소년시설을 비교하여 그 개념 및 특성, 현황, 문제점 등에 대하여 논의한다.
3. 청소년수련시설을 입지적 여건에 따라 분류하여 기능과 활동내용, 특징을 살펴본다.
4. 청소년기관을 다른 기관, 특히 학교와 비교하여 보고 청소년기관만의 특수성에 대하여 논의한다.

## 참고문헌

- 김사현(1994). 청소년법과 행정. 삼영사.
- 문화체육부(1994). 청소년백서. 문화체육부.
- 문화체육부(1995). 청소년기본법령집. 문화체육부.
- 문화체육부(1995). '94 청소년수련시설 현황. 문화체육부.
- 박성희외(1994). “청소년 활동프로그램 개발의 기초”, 프로그램의 개발과 운영. 한국청소년개발원.

- 박혜영(1982). 청소년단체 목적실행과정에 관한 연구. 연세대학교 교육대학원 석사학위논문.
- 이지혜(1994). 청소년수련시설 유형별 수련거리 운영현황 조사보고서. 청소년육성위원회.
- 장재운(1993). “청소년 수련시설의 육성정책”, 전국 청소년수련시설운영자세미나집, 33-48. 문화체육부.
- 천정웅(1993). “청소년단체와 시설의 운영”, 청소년 관계법과 행정, 290-312. 한국청소년개발원.
- 함병수의(1991). 청소년단체 육성방안에 관한 연구. 한국청소년연구원.





## 청소년기관 운영의 기초

### 개 관

청소년기관운영이란 청소년기관의 조직체계를 움직여나가는 모든 활동을 의미한다. 이 장에서는 청소년기관운영의 의미를 운영과 관계되는 경영, 행정, 관리 등 여러 개념과 비교하여 살펴보고, 청소년기관만이 가지는 독특한 운영의 성격과 청소년기관운영의 방침설정에 중요한 운영의 원리, 기관의 목표달성에 필요한 여러 가지 운영활동 영역과 활동과업에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

청소년기관운영, 청소년행정, 청소년경영, 청소년기관행정, 청소년기관경영, 청소년기관관리, 공공적 성격, 조장적·봉사적 성격, 역동적 성격, 민주성의 원리, 타당성의 원리, 능률성의 원리, 적응성의 원리, 자율성의 원리, 청소년기관운영의 활동영역, 기획, 집행, 평가, 조직편성, 프로그램의 개발활동, 프로그램의 지원관리활동, 인사관리, 재정관리, 시설관리, 안전 및 건강관리, 사무관리, 대외활동관리

---

\* 박성희, 한국청소년개발원 연구위원

## 1. 청소년기관 운영의 의미

일반적으로 청소년기관 운영이란 청소년기관의 조직체계를 움직여 나가는 모든 활동을 의미한다. 기관이나 조직의 운영이론은 행정학, 운영학, 경제학 등 다양한 학문들에 의존하기 때문에 학자들의 관점과 강조하는 측면에 따라 운영에 대한 접근방법이 다르며 그 개념은 광범위하고 다양하게 정의된다. 청소년기관 운영에 관한 개념 역시 매우 다양하여 한 마디로 정확하게 정의하는 데는 어려움이 있다. 이러한 청소년기관 운영의 개념을 보다 명확하게 규명하기 위하여 운영과 관계되어 사용되고 있는 경영, 행정, 관리 등 여러 개념들을 살펴보고자 한다.

### 1) 운영의 의미

운영이란 통속적인 용어이며, 학문적으로는 경영, 행정, 관리라는 용어가 사용되고 있다. 경영, 행정, 관리는 학자에 따라 동일한 의미를 가진 동의어로 사용하기도 하고 서로 다른 의미를 가지고 있는 용어로 구별하기도 한다. 일반적으로 행정은 최고의 목표를 공공이익에 중점적으로 두는 정부나 공공기관에 관하여, 경영과 관리는 사적 이윤을 최고의 목표로 하는 일반사기업에 관하여 주로 사용하고 있다. 그러나, 이러한 의미들은 엄밀한 의미에서 구분되지 않고 필요에 따라서 혼용되고 있다.

경영, 행정, 관리를 보다 엄밀한 의미에서 구분하여 보면, 일정한 조직에 체계적인 영향을 미치는 과정에서 각각 다른 운영수준을 나타내고 있다(정진환, 1987; 김남순, 1989; 이득기, 1994). 경영은 조직의

목표를 달성하기 위해 이루어지는 모든 조작적이고 계획적인 활동으로 보다 중요한 의사결정을 하고 정책을 수립하고, 자원을 기술적으로 활용하여 조직을 통제하면서 실제로 조직을 이끌어 가는 운영수준에 해당한다. 즉, 경영은 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 여러 제반요인들을 기초로 하여 협동적인 과업을 수행하는 일련의 활동이라고 할 수 있다. 경영에서는 최고층의 주관적인 정책결정을 중요시하며 인간관계기술이 조직의 목표를 달성하는 데 결정적인 역할을 하는 것이 특징이다.

이와 달리, 행정은 설정된 목표나 정책을 실행에 옮기는 행위, 즉 조직의 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위한 제반조건을 정비하고 확립하는 합리적 협동행위로 볼 수 있다. 행정은 결정된 목적이나 정책을 집행하는 과정을 중요시하는 개념으로 목표를 달성하기 위한 협동적이고 조장적인 단체활동이라는 의미가 강한 개념이다. 관리는 정책이나 목표를 주어진 여건하에서 효율적으로 실현하고 달성해 가는 정적인 활동이다. 관리는 정책집행에 필요한 인적·물적 자원을 조달하고 활용하는 운영활동으로서 조직의 조건과 상태를 유지하는 측면이 강한 개념이다. 관리는 제 영역에 대하여 법규에 제시된 기준이나 규칙을 적용하는 데 중점을 두고 있다. 그러므로, 경영을 최고층의 통제로 볼 때, 관리는 경영의 수단이며 봉사적 기능으로서 최고 경영층의 정책을 집행하는 중간층의 의미를 가지고 있다.

이러한 관점에서 볼 때, 경영은 기획도 구성도 되지 않은 불확실하고 구체화되지 않은 하나의 결론을 매듭지어 나가는 과정으로서 모든 활동을 관련시켜 체제접근에 의한 해결을 시도하는 개념이다. 반면에 행정과 관리는 기획되고 구성된 보다 확실한 그리고 구체화된 결정을 달성하기 위한 하나의 과정으로 조직체내부에 한정되는 정태적인 성격을 가진 개념이다. 그러므로, 경영은 조직의 발전을 향한 계획을 수립하는 데 관심을 두고 있는 운영수준이 되는 반면에 행정과 관리는

조직의 현상유지에 관심을 쏟고 있는 운영수준이 된다.

요약하면, 경영은 행정과 관리보다 더 포괄적인 의미를 가진 상위개념으로 타분야와 상호역동적으로 관련되어 있으며 동태적인 성격을 가지고 있다. 행정가와 관리자는 어디까지나 이미 정해진 정책이나 지시만을 그대로 수행하여 나가는 업무만을 담당하면 되지만, 경영자는 조직의 목표를 보다 효과적으로 성취하기 위하여 조직활동과 관련되어 있는 모든 요인, 즉, 조직내외부의 요인과의 관계도 고려하여 조직을 사회와의 역동적인 관계속에서 운영해 가야 한다.

## 2) 청소년기관 운영의 의미

위에서 언급된 개념들을 청소년분야에 적용을 하면, 청소년경영, 청소년행정, 청소년기관 경영, 청소년기관 행정, 청소년기관 관리 등이 된다. 일반 경영과 행정, 관리의 의미가 확실한 구분없이 필요에 따라서 혼용되는 것과 마찬가지로 청소년분야에 있어서도 명확하게 구분되지 않고 사용되고 있다.

적용범위상에서 청소년경영과 청소년행정은 청소년의 육성 및 그 활동과 관련된 전반적인 내용을 총괄적으로 포함하는 보다 광범위한 범위를 가진 개념이다. 이 영역에 관련된 활동은 국가의 수준에서 문화체육부의 청소년정책실에서 주관하여 수행되고 있는 청소년관련업무를 들 수 있다. 이러한 활동은 청소년정책실행으로서의 공권적인 작용의 행정, 즉 집행적 성격이 강한 행정의 개념을 기초로 하기 때문에 여기서는 청소년경영보다 청소년행정이라는 용어가 더 보편적으로 널리 사용되고 있다.

청소년기관 경영, 청소년기관 행정, 청소년기관 관리는 청소년육성정책의 일환인 청소년수련활동이 이루어지고 있는 일선의 청소년기관

단위에서 수행되는 운영활동과 관련된다. 경영자로서의 청소년기관장은 자신의 식견이나 경륜을 바탕으로 창의성을 발휘하여 정책결정을 자율적으로 처리하는 위치에서 기관조직을 주관적으로 움직여 나가면서 기관운영을 책임지게 된다. 반면에, 행정가로서의 청소년기관장에게 주어진 정책이나 목표를 주관적인 견해가 아닌 객관적인 강제성에 의하여 집행하며, 청소년기관의 관리자는 법규적인 또는 규정적인 관점에서 조건이나 상태를 유지하고 정비하는 활동을 수행한다. 그러므로, 청소년기관의 경영자는 주관적, 자율적, 이상적 관점에서 목표달성에 직접 그리고 주체적으로 영향을 미치지만, 청소년기관의 행정가와 관리자는 객관적, 의존적, 타율적, 법규적 위치에서 기관목표의 효과적인 달성을 위한 간접적이고, 보조적인 활동을 주로 하게 된다.

최근, 단위기관의 운영활동을 보다 동태적, 그리고 역동적으로 파악하고 기관장의 단순한 행정적 기능보다 경영적 기능, 지도성역할을 보다 중시하는 의미에서 청소년기관 행정이라는 용어는 점점 퇴색되고 청소년기관 경영이라는 용어가 보다 광범위하게 사용되고 있다. 결국, 현대의 청소년기관장은 경영의 차원에서 기관을 운영해 나가야만 청소년기관의 조직체가 발전적 적응력을 가질 수 있게 되는 것이다.

경영학적인 측면에서 정의하여 보면, 청소년기관 운영이란 기관의 목표를 수립하고 이 목표달성을 극대화하기 위하여 모든 자원과 조건을 확보하고 이를 유효적절하게 활용하는 모든 활동을 의미하게 된다. 즉, 청소년기관 운영은 청소년의 건전한 육성을 위한 청소년활동을 보다 효율적으로 수행하기 위한 모든 수단적, 협동적 행위 또는 작용이라고 할 수 있다. 여기에는 모든 활동을 사회와의 역동적 관계속에서 효과적으로 운영하여 변화에 능동적으로 대처함으로써 청소년기관의 사회적 생산성을 높이는 데 역점을 두고 청소년기관을 운영해 나간다는 의미가 포함되어 있다.

## 2. 청소년기관 운영의 특성

운영의 기본적인 성격과 기능은 모든 조직에 걸쳐 공통적이다. 기관이 추구하는 목적 그 자체에는 차이가 있을 지 모르지만, 목적을 달성하기 위한 하나의 수단으로써의 운영기술은 유사하다. 그러나, 조직의 성격에 따라 가치나 목표, 파악, 활동, 기술 등에 상대적인 강조점이 주어질 수 있다. 즉, 조직의 본질이 운영업무에 실제적으로 영향을 미치게 된다. 이러한 관점에서 청소년의 육성이라는 특수한 역할을 수행하는 청소년기관은 자체의 선별적인 특징으로 인하여 다른 기관의 운영과 상당한 차이를 보이게 된다. 다른 기관이나 조직과 구별되는 청소년기관 운영의 대표적인 성격을 정리하여 보면 다음과 같다.

### 1) 공공적 성격

청소년기관은 청소년육성이라는 사회가 필요로 하는 업무를 사회로부터 위임받은 공익조직체이다. 청소년기관의 목적은 청소년들의 건전한 성장발달을 도모하고 나아가 국가사회의 발전에 기여하는 것으로 사회적으로 규정되고 있다. 이에 따라 청소년기관의 운영활동은 어떠한 개인이나 단체의 특수한 이해관계를 떠나서 사회의 일반적 이익과 결부되는 공공적인 활동이 된다.

청소년기관이 비록 개인적으로 또는 사적으로 운영되고 있다하더라도 본래의 공공적인 성격은 변하지 않기 때문에 공익성을 저버려서는 안된다. 청소년기관은 청소년육성이라는 목적이외에 어떤 목적도 추구하여서는 안되며 활동사업이나 운영에 있어서 공공성이 유지되어야 한다. 청소년기관은 사적인 목적을 달성하기 위한 방법으로 정치적

과당성을 가지거나 특정인에 의한 편견으로 운영되어서는 안된다. 이를 위해서는 청소년기관이 무엇보다도 외부의 간섭이나 통제로부터 독립된 자율성이 확보되어 보다 중립적이고 자주적으로 운영될 수 있어야 한다. 특히, 청소년수련활동과 관련된 직원의 채용과 시설과 설비의 구비, 수련활동내용의 편성에 있어서 독자성과 자주성이 확립되어야 한다.

## 2) 조장적·봉사적 성격

청소년기관은 청소년의 육성이라는 목적아래 청소년들에 대한 정신적, 물질적인 봉사에 중점을 두는 조장적·봉사적 성격을 가진다. 청소년기관은 다른 어느 조직보다도 기관목적달성을 위한 구성원들의 봉사적 성격이 강하다. 청소년기관에는 청소년들의 건전한 성장발달을 위해서 봉사하는 운영자, 청소년지도자, 사무원 및 관리인들이 존재하며, 이들의 봉사적 기능이 약해질 때 청소년기관의 목적달성은 어려워진다. 그러므로, 청소년기관의 운영은 청소년들의 성장발달을 위한 조건정비적 봉사활동으로 볼 수 있다. 이에 따라 청소년기관은 어떤 특정한 물질적 수익이나 영리를 목적으로 해서는 안되며, 오직 청소년을 위하여 봉사한다는 기본 전제아래 운영되어야 한다.

청소년기관은 그 활동사업의 특성상 일부 소수의 청소년에 국한되지 않고 가능한 한 모든 청소년들이 청소년수련활동에 참여할 수 있도록 기회제공을 확대하여야 하고 참여한 청소년들이 그들의 요구와 필요를 충분히 충족할 수 있도록 여건을 마련해 주어야 한다. 그러나, 청소년육성에 대한 낮은 인식속에서 외부의 지원이 부족할 뿐만 아니라 경제적 이익보다 사회적 봉사가 우선시되는 비영리성으로 인하여 수혜자인 청소년들이 부담하는 비용이 저렴하여야 하기 때문에 청소년기관은

재정적인 어려움에 당면하게 된다. 이에 따라 청소년기관은 목적을 최대한으로 달성하기 위하여서는 최소의 비용을 산출하는 합리적인 운영활동을 하여야 한다. 그러나, 목적의 달성을 최대효과화하기 위해서는 무엇보다도 자원의 확보가 중요하기 때문에 정부와 사회의 적극적인 재정적인 지원이 요구된다.

### 3) 역동적 성격

청소년기관과 사회는 매우 밀접한 관계속에서 서로 끊임없이 영향을 주고 받는다. 청소년기관은 하나의 사회적 조직체이며 그 활동자체가 사회적인 현상일 뿐만 아니라 사회의 장래를 결정할 청소년들을 육성하는 기관이기 때문이다. 특히, 청소년기관은 사회가 요구하는 참된 청소년육성을 실현하기 위해서는 사회와 떨어져 존재할 수 없다. 청소년들의 건전한 성장발달을 도모하는 청소년육성은 청소년기관이 사회현실을 떠나서 독자적으로 실현할 수 없으며 오직 사회의 요구에 적응하여 협조하고 봉사함으로써 이루어 진다. 또한, 청소년기관은 청소년들이 가정이나 학교와 같이 국한된 사회적 환경에서 벗어나 보다 광범위한 사회환경인 자연과 지역사회에서 다양한 활동을 직접 경험하도록 하기 때문에 사회의 다른 분야와 역동적인 관계를 맺게 된다.

이러한 맥락속에서 청소년기관 운영은 청소년수련활동을 추진하기 위하여 필요한 모든 여건을 구비하고 활용하는 것으로서 청소년육성 실천을 위한 종합적인 계획이 된다. 청소년기관은 청소년육성이라는 대전제아래 여러 여건을 하나의 완전한 조건으로 정비하여 활용하는 종합적인 접근을 하여야 한다. 이에 따라, 청소년기관의 운영활동은 단순히 청소년기관내에서 일어나는 활동 그자체에만 국한되는 것이 아니라 기관과 직·간접적으로 관련되어 있는 모든 활동을 포함하여



이루어지게 된다. 그러므로, 청소년기관이 원만한 기능을 수행하기 위해서는 기관내외의 모든 요인을 고려하여 사회와의 역동적 관계속에서 운영해나가야 한다. 특히, 청소년기관은 지도대상인 청소년들이 소속해 있는 집단과 단체, 특히 가정과 학교와의 밀접한 관계를 유지하면서 협동적으로 운영되어야 한다. 다른 기관과의 협력은 계획단계에서부터 계획의 실천과 결과 평가에 이르는 전체과정에 걸쳐서 이룩되어야 소기의 성과를 거둘 수 있다.

이외에 청소년기관의 독특한 성격으로는 국민에의 공개성과 여론에의 민감성, 직원의 고도의 기술과 전문성, 인간관계적 기술중심, 평가의 곤란성 등을 들 수 있다. 이러한 청소년기관 운영의 성격은 또 하나의 청소년 양성기관인 학교운영의 성격과 매우 유사하여 많은 공통점을 가지고 있다. 그러나, 청소년기관은 대상에서 내용, 방법, 기간, 조직에 이르기까지 학교와는 구별되는 특징을 가지고 있으며, 이 특징은 운영활동에도 커다란 영향을 미치게 된다.

### 3. 청소년기관 운영의 원리

청소년기관 운영의 원리는 청소년기관 운영이 지향하고자 하는 방향, 이념, 가치를 의미한다. 청소년기관 운영의 원리는 운영의 제 실무에 하나의 규범이 되고 방향성을 제시할 뿐만 아니라 운영상 발생하는 다양한 문제상황들을 해결하는 데 필요한 지침이 되는 이념적 준거를 제시하여 준다. 청소년기관 운영의 방침설정에 중요한 원리는 다음과 같다(한공우, 1977 ; 김창걸, 1987 ; 이득기, 1994).

## 1) 민주성의 원리

청소년기관 운영에 있어서 민주성의 원리란 기관목표설정, 운영계획 수립, 문제해결방안 모색 등 청소년기관과 관련된 사항에 대한 의사결정과정에 전 직원이 참여하여 결정하고 그 결정사항의 집행에 있어 과감한 권한의 이양이 이루어지는 것을 의미한다. 이러한 민주화의 원리는 운영자의 민주적 태도와 민주적 지도성의 발휘가 전제된다.

청소년기관 운영자는 조직을 이끌어 나가는 대표자인 동시에 지도자이다. 조직체제의 안정과 발전을 동시에 꾀하기 위하여 운영자는 청소년지도자들을 통제하고 관리하는 감독자일 뿐만 아니라 그들의 전문성을 높여주고 지도조언하는 봉사자가 되어야 한다. 이를 위해서 운영자는 청소년지도자들이 기관운영에 대하여 관심과 열의를 갖고 기관운영에 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 운영자는 청소년지도자들의 창의적 의견을 존중하여 그들의 의견이 청소년기관 운영전반에 적극적으로 반영될 수 있도록 의사결정과정에서의 참여기회를 확대하여야 한다. 그리고 합리적인 권한의 위임을 통하여 청소년지도자들이 자신의 책임을 완수하고 그 성취의 기쁨을 함께 나누어 가질 수 있도록 하여야 한다.

## 2) 타당성의 원리

타당성의 원리란 설정한 목표를 이상적으로 달성하기 위하여 운영의 모든 과정이 목표에 적합하게 이루어져야 한다는 원리이다. 보다 구체적으로 말하면, 타당성의 원리는 기관운영의 목표를 합리적으로 설정하여야 하고 실행도 기관목표에 타당한 계획과 방법에 기초하여야 하여 평가도 목표의 달성도에 의하여 이루어져야 한다는 의미를 가지고

있다. 즉, 운영활동은 목적을 위한 수단으로 목적과 수단사이의 괴리가 없어야 한다.

청소년기관 운영은 그 자체가 목적이 아니라 청소년기관이 추구하는 청소년육성이라는 목표를 달성하는 수단적·보조적 활동이다. 청소년기관 운영은 청소년육성책의 일환으로 청소년들에게 제공하는 청소년수련활동의 효과를 극대화하기 위하여 필요한 모든 제 조건을 정비하고 확립하는 수단이 된다. 청소년기관이 청소년육성이라는 목적에 타당한 청소년수련활동을 제공하지 못할 때에는 소기의 목적을 달성하였다고 볼 수 없다. 그러므로, 청소년기관 운영의 모든 국면은 청소년육성이라는 목적을 지향하여 통합되고 일관성있게 이루어져야 한다.

### 3) 자율성의 원리

자율성의 원리란 청소년수련활동의 계획을 비롯하여 프로그램작성과 편성, 실행, 평가 등에 대한 책임을 청소년지도자에게 주어 자신의 전문적인 지식과 경험을 바탕으로 보다 창의적인 지도활동을 할 수 있도록 하는 것을 의미한다. 이러한 자율성의 원리는 청소년수련활동에 관련된 사항은 청소년지도자의 전문적이고도 독자적인 영역이라는 청소년지도자의 전문성이 전제되고 있다.

청소년수련활동의 장인 청소년기관은 무엇보다도 청소년들이 수련활동을 수행하는 과정에서 자신들의 요구와 필요가 충분히 충족할 수 있도록 하는 것을 일차적인 목적으로 하고 있다. 청소년들은 연령, 성, 계층, 지역, 집단유형에 따라 매우 다양하고 이질적인 특성과 배경을 가지고 있기 때문에 그들의 필요와 요구를 비롯하여 흥미, 능력, 경험 등이 다양하다. 이처럼 다양한 청소년들의 요구와 필요를 최대한 충족시켜 주기 위해서는 무엇보다도 청소년의 개인차를 인정하고 이를

활동목표에 결합하여 지도의 효과를 올릴 수 있는 청소년지도자의 탄력적인 지도활동이 필요하다. 청소년지도자의 탄력적인 지도활동은 독자적인 계획과 수행의 자율성이 허용되어야 가능하다. 그러므로, 운영자는 청소년지도자들이 주어진 상황에 따라 적절한 지도활동을 자율적으로 수행할 수 있는 여건을 마련해 주어야 한다.

#### 4) 능률성의 원리

능률성의 원리는 ‘최소의 투입에 의한 최대의 산출’, 즉 최소한의 노력, 시간, 경비를 투입하여 최대한의 효과를 성취하기 위한 경제운용의 원리에 입각한 원리이다. 청소년기관 운영에 있어서 능률성의 원리는 청소년기관을 가능한 적은 노력과 비용으로 운영하여 청소년육성이라는 추구하는 목표를 최대한 달성하고자 하는 의미를 가지고 있다.

물론, 청소년의 육성이나 청소년활동이라는 목표 그자체가 대부분 비물질적이고 비가시적이어서 그 목표의 달성도를 산출하기가 어렵고 힘들기 때문에, 청소년기관 운영에 이 능률성의 원리를 적용하는 데는 많은 한계가 있다. 그러나, 청소년기관 역시 그 목적한 바를 제대로 추구하기 위하여 그 효과와 능률을 극대화할 수 있는 전략적이고 계획적인 운영이 필요하다. 이에 따라 운영자는 보다 구체적이고 면밀한 운영계획을 수립하고 그 계획에 따라 기관내외의 모든 물적, 인적 자원을 최선의 방법을 통하여 최대한 효율적으로 활용하여야 한다. 특히, 운영자는 미숙한 청소년들을 위하여 봉사한다는 기본 신념과 철학아래 스스로 창의적이고 자율적인 형태로 보다 생산적인 운영활동이 되도록 노력하여야 한다. 청소년기관의 능률성은 단기적인 평가나 단순한 경제적 능률보다는 장기적 평가나 사회적 능률을 강조함으로써 더욱 증진될 수 있기 때문이다.

## 5) 적응성의 원리

적응성의 원리란 조직체제내외의 다양한 환경변화에 신속적이고 융통성있게 대응해 나가는 것을 말한다. 적응성의 원리는 시대적 변화뿐만 아니라 공간적 변이도 고려한 통합적인 체제적 적응을 의미한다. 그러나, 청소년기관운영에 있어서 이 적응성의 원리는 일관성과 계속성을 강조하는 안정성의 원리와 적절한 조화를 이루어야 한다. 청소년기관은 아직 미숙한 청소년들을 대상으로 하기 때문에 장기적인 안목에서 그들을 육성한다는 안정적인 방향의식과 뚜렷한 목적아래 필요에 따라 변화에 적절히 대응하여야 한다. 즉, 청소년기관은 시시각각으로 변화하는 모든 형태의 변화에 대응하는 것이 아니라 좋은 결과를 수반할 수 있는 가치있는 변화에 적극적으로 대응하여야 한다.

청소년기관이 제공하는 청소년수련활동은 그들의 실생활속에서 이루어지는 삶의 체험이기 때문에 청소년기관의 운영은 항상 현실을 바탕으로 이상을 추구하여야 한다. 특히, 청소년기관은 지도대상인 청소년들이 생활하고 있으며 기관이 위치하고 있는 지역사회의 실정에 맞추어 운영해 나가야 한다. 청소년기관은 학부모와 지역사회인사들과의 유대를 강화하고 그들의 의견을 기관운영에 적극적으로 참조하며 지역사회에 산재해 있는 여러 자원을 최대한 이용할 수 있어야 한다. 청소년기관 역시 지역사회의 발전과 개선을 위하여 봉사하여 지역사회와 상호협조하는 지역사회의 기관으로 발전할 수 있어야 한다.

## 4. 청소년기관 운영의 과정

청소년기관 운영은 목표지향적인 동태적인 활동이다. 이러한 운영의 영역은 목표를 효과적으로 달성하는 데 필요한 모든 활동영역이 다 포함된다. 즉, 청소년기관 운영의 활동 영역은 기관의 목표와 정책을 결정하는 기획과정에서 결정된 것을 조직적으로 실시하는 집행 그리고, 이 두 과정을 평가하는 평가과정에 이르기까지 운영의 전과정을 의미한다. 기획, 집행, 평가의 운영의 과정은 서로 독립적으로 분리되어 개별적으로 존재하는 요소가 아니라 서로 밀접하게 연관되어 영향을 주고 받으며 주기적으로 반복되는 순환적인 관계를 이루고 있다.

### 1) 기획과정

기획은 기관운영상의 원칙적인 문제로서 기관운영 목표 및 방침을 수립하고 정해진 목표를 달성하는 데 필요한 과업과 그것을 수행하기 위한 최선의 절차와 방법을 개괄적으로 마련하는 사전 준비과정이다. 기획은 운영의 전반적인 사항을 결정짓는 기관운영의 최고 정책과정으로 후속하는 기관운영 과정요소의 지침과 기준이 된다. 기획은 목적과 수단사이에 일관성을 가지게 하고 서로 상충되는 여러 요소사이에 조화와 균형을 확립하게 하는 요소가 된다. 기획이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 반드시 예비조사나 연구를 선행하여 기관이 당면한 문제나 실태를 정확히 파악하고 이를 바탕으로 구체적으로 이루어져야 한다.

기획단계의 활동은 일반적으로 기관운영의 목표수립, 운영방침선정, 실천계획안의 작성, 그리고 계획안의 평가에 관한 활동을 들 수 있다.

여기서 기관운영의 목표란 기관의 목표를 달성하기 위하여 수행되어야 할 운영상의 기본방향을 제시하는 것으로서 기관운영활동의 전영역에 걸쳐 포괄적으로 설정되어야 한다. 운영방침은 운영목표달성을 위하여 채택되어야 할 행동내지 활동의 기본 지침으로서 운영목표의 달성에 필요한 제요건이 구체화되어야 한다. 실천계획이란 선정된 운영방침을 실천할 수 있는 세부활동계획을 의미한다. 실천계획은 운영목표 및 방침, 활동내용, 성과목표, 대상, 실시시기, 소요경비, 담당부서 등 운영활동전반에 걸쳐 보다 세부적이고 구체적으로 제시되어야 한다. 그리고, 계획안의 평가는 수립된 계획안의 안정성과 효율성을 검증하기 위하여 기획의 전과정을 재검토하는 것을 의미하며 평가결과를 바탕으로 계획안을 수정보완하거나 재조정을 하게 된다.

## 2) 집행과정

청소년기관운영의 집행이란 수립된 계획을 효율적으로 실시하여 운영의 성과를 극대화하고자 하는 모든 활동과정을 의미한다. 집행과정에서는 계획된 과업을 수행할 조직을 합리적으로 편성하고 이 조직을 통하여 과업을 수행하는 제반운영활동이 전개된다.

### (1) 조직 편성

조직이란 정해진 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 의도적으로 구성된 분업적 협동체제를 의미한다. 조직은 인적자원 뿐만 아니라 물적자원을 체계적으로 형성한 체제로 목적달성을 위한 수단과 도구로서 중요성을 가지고 있다. 조직은 인간의 상호관계를 바탕으로 과업을 비롯하여 권위와 책임, 그리고 기대를 공식적으로 구체화한 것이기 때

문에 조직체제의 구조는 조직체의 목표달성 뿐만 아니라 구성원의 사기에까지 영향력을 미친다. 그러므로, 조직원의 다양한 요구를 통합하여 안정된 인간관계를 유지하면서 조직의 목표를 달성할 것인가하는 문제는 운영에 있어서 매우 중요한 일이다.

청소년기관의 일반적인 조직편성에는 수련활동조직, 사무조직, 운영조직이 포함되며, 이 조직들을 통하여 수련활동지도와 이를 지원하고 관리하는 과업들이 상호관련하여 통합적으로 수행된다. 수련활동조직은 프로그램운영을 직접 담당하는 조직으로 청소년기관 조직의 핵을 이루는 기간조직이며 운영자를 중심으로 피라밋형으로 연결된 계선조직의 성격을 가진다. 이 조직의 유형은 청소년기관 활동 그 자체의 조직으로서 지도조직, 연구조직, 연수조직 등이 포함된다. 사무조직은 흔히 교무분장조직이라고도 불리운다. 사무조직은 기관에 따라 차이가 있으나, 일반적으로 청소년수련활동과 관련된 사무조직과 일반적인 업무와 관련된 사무조직으로 구분된다. 운영조직은 기획과 보조적·자문적 역할을 하는 막료조직이다. 운영조직은 조직의 목적을 달성하기 위한 직접적인 역할을 하는 것이 아니라 전문성에 입각하여 운영활동의 기능, 자문, 조언을 제공하는 참모의 역할을 한다.

## (2) 프로그램 개발활동

프로그램 개발이란 프로그램을 작성하여 활용하는 시도를 말한다. 청소년기관은 일선 현장에서 실시되는 수련활동을 통해서 그 목적을 달성할 수 있다. 청소년수련활동이 얼마나 효과적으로 실시되는가의 여부는 프로그램에 달려 있다. 프로그램은 수련활동을 구체적으로 실행하기 위해 필요한 모든 활동내용으로 목적을 실현할 수 있는 수단이 된다. 프로그램은 청소년기관의 기본목적에서 파생되는 구체적이고 세부적인 하위목표를 추구하는 수련활동을 구체화함으로써 기관의 목적



을 수행하게 된다. 그러므로, 어떤 프로그램을 개발하느냐는 문제는 청소년기관의 존립과 향방에 중요한 영향을 미치게 된다. 이에 프로그램 개발활동은 청소년기관의 가장 중요하고 핵심적인 과업이 된다. 실제 청소년기관의 거의 모든 활동은 프로그램 개발활동과 직·간접적으로 관련되어 프로그램개발이 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하는 활동이라고 볼 수 있다.

청소년수련활동 프로그램개발의 과정은 매우 다양하지만, 일반적으로 계획, 설계, 실행, 평가의 4단계로 설정할 수 있다(박성희, 1994). 프로그램의 계획단계는 프로그램의 개발여부를 결정짓는 의사결정과정으로 프로그램개발의 선행요건이며 장래 전개될 프로그램개발의 노선을 좌우하게 된다. 프로그램의 설계단계는 결정된 프로그램을 보다 실행가능한 구체적인 형태로 변환하는 과정으로 여러 가지 부수적인 세부집행계획이 구체적으로 수립된다. 프로그램의 실행단계는 청소년들이 프로그램을 선정하여 직접 활동할 수 있도록 지도하여 목적을 달성해가는 단계로서 프로그램의 개발과정중 절정을 이루는 중요한 단계가 된다. 그리고 프로그램의 평가단계는 계획된 프로그램을 실행한 이후 계획 및 설계와 실행결과를 비교하여 프로그램의 결과를 알고 그 의미를 부여하는 과정이다. 프로그램 평가는 프로그램개발의 타당성과 효율성평가와 함께 차후 프로그램 개발방향을 진단하는 중요한 자료원의 구실을 한다.

### (3) 프로그램의 지원·관리활동

지원관리활동은 운영체제의 하위요소의 하나로서 프로그램개발에 필요한 모든 자원과 조건을 정비하고 지원하여 그 활동을 조정하고 유기적으로 통합하는 운영관리 활동이다. 이 지원관리활동에는 인사관리, 재정관리, 시설관리, 건강 및 안전관리, 사무관리 그리고 대외활동관리

등 거의 모든 운영활동이 포함된다.

### ① 인사관리

청소년기관의 목적을 실현하는 것은 청소년수련활동이 원활하게 행하여지도록 도와주는 청소년지도자를 비롯한 직원들이다. 조직은 사람에 의하여 움직이고 조직의 존폐가 사람에 의하여 좌우되기 때문이다. 그러므로, 청소년기관이 소기의 목적을 효과적으로 달성하기 위해서는 무엇보다도 각 직원들이 각자 맡은 일에 애착과 정열을 가지고 자신의 능력을 충분히 발휘할 수 있도록 직원들을 효율적으로 운용할 수 있는 인사관리가 가장 중요시된다.

특히, 청소년기관은 학교에 비하여 고정직보다 임시직과 자원봉사자들이 많을 뿐만 아니라 직원의 보수와 지위가 매우 낮기 때문에 신중한 인사관리가 요구된다. 인사관리의 범위에는 인력수급계획, 자격, 모집, 선발, 임명 등 적절한 인사의 적재적소 배치를 위한 인사채용문제, 직전교육, 현직교육, 근무성적평정, 승진, 전보·전직 등 직원들의 계속적인 능력발전문제, 복무와 부담, 보수와 후생, 신분보장과 징계, 퇴직제도, 사기와 인간관계, 직원단체활동 등에 관계되는 근무의욕향상을 위한 사기양양활동 등이 포함된다.

### ② 재정관리

청소년기관이 예정된 활동을 보다 효과적이고 효율적으로 수행하기 위해서는 그 활동을 지원할 수 있는 재정의 안정적인 확보와 배분이 이루어져야 한다. 특히, 청소년기관의 활동은 청소년들의 성장발달에 지대한 영향을 미치기 때문에 재정문제는 공정성과 효율성을 바탕으로 논의되어야 하고 보다 신중하고 안정적으로 조달하고 활용하여야 한다. 그러나, 대부분의 청소년기관은 낮은 사회적 인식으로 인하여 정부와 기업이나 일반 사회기관 등 외부로부터의 기부나 협찬이 극히

적기 때문에 필요한 제반비용을 자체적으로 조달하여야 하는 재정적인 어려움을 가지고 있다. 이에 따라 일정한 예산의 합리적인 배분문제가 중요시되는 학교와 달리 청소년기관은 충분한 재원확보문제와 미흡한 재정의 효율적인 배분문제를 동시에 함께 고려하여야 하는 이중부담을 안고 있다. 재정관리영역으로는 활동경비의 수입, 지출, 보관 등에 관한 예산의 편성, 심의, 집행과 회계, 결산과 감사 등의 제 영역과 활동 등이 포함된다.

### ③ 시설관리

청소년기관은 청소년들이 가정과 학교에서 경험할 수 없는 활동, 특히 직접체험활동을 수행하는 장소이기 때문에 환경시설에 중점을 두어야 한다. 청소년기관은 청소년들이 쾌적한 환경속에서 끊임없는 흥미와 호기심, 왕성한 활동력을 가지고 활동에 적극적으로 참여할 수 있도록 그들이 활동하는 환경속에 충분하고 다양한 시설을 구비하여야 한다. 또한, 수련활동은 매우 다양하고 광범위하기 때문에 활동내용에 따라 다양한 시설을 필요로 한다. 그러므로, 시설은 수련활동의 지원조건중 가장 기본적이며 중요한 것으로 청소년수련활동의 질을 결정하는 매우 중요한 역할을 한다.

청소년기관의 시설로는 운동장, 야영지, 녹지대 등 부지를 비롯하여 각종 활동실, 강당, 실내체육관, 기숙사 등의 건물, 지도매체, 사무용구, 조명장치, 난방시설 등의 설비 등 청소년들의 수련활동을 위하여 활용되는 모든 물리적 환경이 다 포함된다. 시설관리활동으로는 정확한 기록의 정비, 정기적 검열과 개수, 정액의 예산확보, 유지관리를 위한 관리요원의 확보와 훈련, 각종 재난에 대비한 예방조치의 강구 등을 들 수 있다. 여기서 시설관리의 의미는 시설들을 양호한 상태로 유지하기 위한 보수나 수선등 관리 뿐만 아니라 청소년의 필요와 요구에 응하는 새로운 활동을 위한 시설개선등의 관리도 포함된다.

#### ④ 건강 및 안전관리

청소년수련활동의 장인 청소년기관은 청소년들이 건강하고 안전한 생활과 활동을 할 수 있는 장소가 될 수 있도록 세심한 관심과 배려가 필요하다. 청소년의 직접 체험활동을 중점적으로 실시하는 청소년기관은 학교보다 다소 개방적인 환경이기 때문에 청소년들의 긴장이 풀리기 쉬워 사고의 위험이 많다. 또한 청소년들은 한창 원기가 왕성한 성장발육 상태에 있기 때문에 위험을 생각하지 않고 함부로 행동하기 쉬워서 사고가 일어나기 쉽다. 특히, 신체적 활동을 많이 요구하는 야영활동이나 답사, 탐험 등 야외활동 진행시에는 예기치 못한 사고가 일어날 가능성이 많기 때문에 안전관리를 철저히 해야 한다.

청소년의 건강 및 안전관리 활동으로는 청소년과 직원의 안전교육, 일과로서의 건강관리, 활동속에서의 건강과 안전관리, 청소년기관내외의 환경정비, 입·퇴소시와 견학, 답사 등 기관외활동시 교통안전확보, 기관내의 안전사고 방지, 전염병에 대한 예방조치, 위생시설 점검 등이 있다. 이러한 건강 및 안전관리는 청소년 뿐만 아니라 청소년지도자 및 기타 직원에 대해서도 함께 이루어져야 한다.

이외에 중요한 운영활동으로 청소년기관을 운영하는 과정에서 수반되는 제반기록과 장부의 작성과 보관, 공문서와 제보고의 처리, 회계, 경리와 용도 등 문서관련업무를 처리하는 사무관리, 기관에 대한 이해와 관심을 제고시키기 위한 홍보활동과, 정부, 학부모, 학교, 관련기관, 지역사회와의 유대관계증진을 위한 섬외활동 등 기관발전을 위한 대외활동관리 등이 있다.

### 3) 평가과정

운영의 평가는 일정기간 실천과정을 거친 기관의 모든 활동에 대해

서 목표의 달성여부 및 그 정도를 총괄하고 평가하여, 그 결과를 다시 기획과정에 반송하는 활동을 의미한다. 기관운영의 목표달성을 비롯하여 투입된 인적, 물적, 시간적 모든 자원, 목표달성을 위한 전략, 조직의 적합성, 청소년의 성장발달 및 변화, 청소년의 활동참여도와 만족도, 프로그램운영의 합리성, 예산관리의 합리성, 지원관리의 효율성, 청소년지도자의 업무수행과 만족도, 환경시설의 적합성, 학부모 및 지역사회의 신뢰도 등 모든 활동과 절차가 평가의 영역이 된다. 평가의 주된 목적은 기관의 목적을 극대화시키기 위하여 확보해 놓은 자원과 경험을 충분히 활용하였는 지 그 여부에 중점을 두고, 운영과정에 나타난 문제점을 발견하여 시정함으로써 운영의 성과를 높이는 데 있다. 그러므로, 평가의 결과는 운영개선을 위한 유용한 자료로 활용되어 기관이 앞으로 어떤 일을 해야 할 지 그 방향을 제시하는 데 중심적인 역할을 하게 된다.

평가는 목표가 어느 정도 달성되었는 가의 효과성과 능률성을 분석 검토하는 산출평가와 목적 달성을 위한 과정실현과정을 평가하는 과정평가를 포함한다. 평가는 운영과정의 모든 요소에서 수시로 이루어지기도 하고, 월말, 분기 등 정기적으로 행해지기도 하며 운영과정의 마지막 단계에서 이루어지기도 한다. 평가에 대한 시정배치도 그때 그때 이루어지기도 하며 차기계획에 반영시키기도 한다. 평가의 과정에 있어서는 이미 기획단계에서 만들어진 평가기준을 재검토함과 아울러 결정된 평가기준을 어떻게 활용하며 이미 정해진 기획목표에 어떻게 반영할 것인가 하는 점이 무엇보다도 중요하다.

## 본 문 요약

청소년기관 운영이란 청소년기관의 조직체계를 움직여 나가는 모든

활동을 의미한다. 조직의 운영차원에서 관계되어 사용되고 있는 용어로는 경영, 행정, 관리가 있다. 경영은 조직의 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 여러 제반요인들을 기초로 하여 협동적인 과업을 수행하는 일련의 활동으로 최고층의 주관적인 정책결정과 조직을 중시한다. 행정은 조직의 목표를 보다 효과적으로 달성하기 위하여 제반조건을 정비하고 확립하는 합리적이고 조장적인 활동으로 정책을 집행하는 과정을 중요시한다. 그리고 관리는 목표달성에 필요한 자원을 조달하고 활용하는 수단적 활동으로 법규에 따라 조직의 조건과 상태를 유지하는 데 중점을 두고 있다. 그러므로, 경영은 행정과 관리보다 더 포괄적인 의미를 가진 상위개념으로 다른 분야와 상호역동적인 관계를 중시하는 동태적인 성격을 가지고 있다.

경영, 행정, 관리를 청소년분야에 적용하면, 청소년경영, 청소년행정, 청소년기관 경영, 청소년기관 행정, 청소년기관 관리가 된다. 청소년경영과 청소년행정은 청소년의 육성과 그 활동과 관련된 전반적인 내용을 총괄적으로 포함하는 포괄적인 개념이다. 이러한 활동은 공권적인 작용, 즉 집행적인 성격이 강하기 때문에 청소년경영보다 청소년행정이라는 용어가 더 보편적으로 사용되고 있다. 청소년기관 경영, 청소년기관 행정, 그리고 청소년기관 관리는 일선의 청소년기관 단위에서 수행되는 운영활동에 적용된다. 경영자로서의 청소년기관장은 자신의 식견과 경륜을 바탕으로 조직을 주관적으로 운영하는 반면에, 행정가나 관리자로서의 청소년기관장은 자신의 주관적인 견해보다 객관적 또는 규정적인 관점에서 조직을 운영한다. 단위기관의 운영활동을 보다 동태적, 그리고 역동적으로 파악하고 기관장의 지도성역할을 중시하는 최근 경향에 따라 청소년기관 행정이라는 용어보다 청소년기관 경영이라는 용어가 광범위하게 사용되고 있다.

청소년기관이 자체의 선별적인 특성으로 인하여 다른 기관이나 조직과 다르게 가지고 있는 대표적인 운영의 성격으로는 공공적 성격, 조장

적·봉사적 성격, 그리고 역동적 성격을 들 수 있다. 청소년기관의 공공적 성격은 청소년육성이라는 사회가 필요로 하는 업무를 사회로부터 위임받은 공익조직체로서 가지는 특성이다. 이 성격으로 인하여 청소년기관은 원래의 목적 이외 어떤 목적도 추구해서는 안되고 활동사업이나 내용에 있어서 공공성을 유지해야 한다. 조장적·봉사적 특성은 청소년육성이라는 목적 아래 청소년에 대한 정신적, 물질적 봉사에 중점을 둔 봉사조직으로서 가지는 특성이다. 이에 따라 청소년기관은 오직 청소년을 위하여 봉사한다는 기본전제 아래 운영되어야 한다. 역동적 성격은 청소년기관과 사회가 서로 영향을 주고 받는 밀접한 관계를 의미한다. 그러므로, 청소년기관운영은 기관내의 활동에만 국한되는 것이 아니라 기관내외의 모든 활동을 포함하며 다른 기관과 협동적으로 이루어져야 한다.

청소년기관 운영활동에 지침이 되는 운영원리로는 민주성의 원리, 타당성의 원리, 능률성의 원리, 적응성의 원리 등을 대표적으로 들 수 있다. 민주성의 원리는 운영자의 민주적 태도와 민주적 지도성에 전제된 것으로서 의사결정과정에 있어서의 전직원참여와 결정사항의 집행에 있어서의 권한이양을 의미한다. 타당성의 원리는 목적과 수단사이의 괴리가 없어야 한다는 합목적성에 근거하여 설정한 목표를 이상적으로 달성하기 위하여 운영의 모든 과정이 목표에 적합하게 이루어져야 한다는 것이다. 자율성의 원리는 청소년지도자의 전문성을 전제로 청소년지도활동에 관련된 사항은 청소년지도자에게 재량권을 주어 보다 창의적인 활동을 하도록 한다는 의미이다. 능률성의 원리는 '최소의 투입에 의한 최대의 산출'이라는 경제원리에 입각하여 청소년기관을 가능한 적은 노력과 비용으로 운영하여 목표를 최대한 달성한다는 의미를 가지고 있다. 그리고 적응성의 원리는 청소년기관과 사회의 역동성을 전제로 청소년기관내외의 다양한 환경변화에 대하여 신속성 있고 융통성있게 대응해 나간다는 것을 말한다.

청소년기관 운영은 목표지향적이고 동태적인 활동으로 목표달성에 필요한 모든 활동영역을 다 포함한다. 청소년기관의 운영과정은 크게 기획, 집행, 평가의 3단계로 나눌 수 있다. 기획과정은 기관운영 목표 및 방침을 수립하고 목표달성에 필요한 과업, 절차, 방법을 개괄적으로 마련하는 사전 준비과정이다. 기획은 운영의 전반적인 사항을 결정짓는 최고의 정책과정으로 후속하는 운영활동과업의 지침과 기준이 된다. 집행과정은 수립된 계획을 효율적으로 실시하여 운영의 성과를 극대화하고자 하는 활동과정이다. 집행과정에서 수행되는 운영 활동으로는 조직편성, 프로그램 개발활동, 프로그램 지원활동으로 나눌 수 있다. 조직편성은 목표달성을 위하여 분업적 협동체제를 의도적으로 구성하는 것으로 목적달성을 위한 수단과 도구로서 중요성을 가지고 있다. 청소년기관의 일반적 조직편성에는 수련활동조직, 사무조직, 운영조직이 포함된다. 프로그램 개발활동은 프로그램을 작성하여 활용하는 과정으로 기관내 가장 중요하고 핵심적인 과업이 된다. 프로그램개발 활동은 계획, 설계, 실행, 평가의 4단계로 설정할 수 있다. 프로그램 지원관리활동은 운영체제의 하위요소로서 프로그램개발에 필요한 모든 여건을 정비·지원하여 그 활동이 원만하게 이루어지도록 하는 활동이다. 이 지원관리활동에는 인사관리, 재정관리, 시설관리, 사무관리, 안전 및 건강관리, 대외관계관리 등이 포함된다. 평가과정은 일정기간 실천과정을 거친 모든 활동에 대해서 목표의 달성여부 및 그 정도를 총괄평가하여, 그 결과를 다시 기획과정에 반송하는 활동을 말한다. 평가의 주된 목적은 기관의 목적을 극대화하기 위하여 확보하여 놓은 자원과 경험을 충분히 활용하였는지의 여부에 중점을 두고 운영과정에 나타난 문제점을 발견하여 시정함으로써 운영의 성과를 높이는 데 있다.



## 연구과제

1. 청소년기관 운영의 의미를 그 관계용어인 경영, 행정, 관리의 측면에서 살펴보고 현대의 청소년기관운영의 방향에 대하여 논의한다.
2. 청소년기관이 자체의 독특한 성격으로 인하여 다른 기관과 차이를 보이고 있는 운영의 성격을 구체적인 사례를 통하여 파악한다.
3. 청소년기관 운영상 필요한 지침과 준거가 될 수 있는 운영원리를 설정한다.
4. 청소년기관이 목표를 달성하기 위하여 필요한 운영활동영역과 활동과업에 대하여 연구한다.

## 참고문헌

- 김남순(1989). 교육행정 및 교육경영. 세영사.
- 김창철(1987). 교육행정학 및 교육경영. 형설출판사.
- 남정걸(1991). “사회교육기관경영론”, 한국교육학회 사회교육연구회, 사회교육학서설. 교육과학사.
- 박성희외(1994). “청소년활동 프로그램개발의 기초”, 프로그램의 개발과 운영. 한국청소년개발원.
- 성규역·박경숙역(1988). 사회복지사업관리론. 법문사.
- 유종해(1985). 현대행정학. 박영사.
- 이득기(1994). 교육행정과 교육경영. 집문당.
- 이영희(1994). 사회복지시설행정. 대구대학교출판부.
- 이형행(1991). “학교경영”, 한국교원대학교 종합교원연수원. 학교경영과 교장의 역할. 307-317.
- 정진환(1987). 교육경영의 이해. 문음사.

최중태(1985). 현대조직론. 경제원.

한공우(1977). 교육경영학. 을서문화사.

Bell, G. (1967). Organization and Human Behavior : A Book Readings. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall.

Etzioni, A. (1964). Modern Organizations. Englewood Cliffs, N. J. : Prentice Hall.

Herold, D. (1972). "Planning and Organizational Performance : A Cross-Validation Study". Academy of Management Journal, 15(1). 91-105.

Mort, P. and Ross, D. (1957). Principles of School Administration : A Synthesis of Basic Concepts. New York : Mcgraw-Hill Co. .

## 지도성이론

### 개 관

현대 사회에서 지도성은 모든 영역에서 그 중요성이 강조되고 있고 모든 조직들은 훌륭한 지도자를 필요로 하고 있다. 지도성이란 주어진 상황속에서 구성원들의 저항을 자아냄이 없이 조직 구성원들로 하여금 자발적으로 조직목표 달성에 협조하도록 하는 일종의 기술 및 영향력으로 정의할 수 있다. 이 장에서는 지도성의 개념, 유형, 지도성 측정요소와 도구 그리고 바람직한 청소년기관운영자 상에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

지도성의 개념, 교육조직, 리더쉽, 헤드쉽, 자질론, 특성론, 행태론, 인화중심지도성, 과업중심지도성, 배려성차원, 구조성차원, 지도자행동 기술척도, 관리망모형, 사회체제모형, 우발성이론, 경로-목표이론, 생활주기모형

---

\* 신중식, 국민대학교 교수

## 1. 지도성의 개념

현대 사회에 있어서 지도성은 모든 영역에서 그 중요성이 강조되고 있고, 자주 거론될 정도로 보편화되고 있다. 지도성에 대한 개념 정의는 쉽지 않지만 지도성이란 주어진 조직 상황속에서 구성원들의 저항을 자아냄이 없이 조직 성원들로 하여금 자발적으로 조직목표 달성에 협조하도록 하는 일종의 기술 및 영향력으로 정의할 수 있다. 지도성에 대한 대부분의 정의들은 대인적 영향력을 중심으로 하고 있는데, 지도자의 역할을 수행하는 사람이 효과적으로 대인적 영향력을 행사하는 과정을 이해하기 위해서는 지도자의 자질, 지도자의 지도행위, 지도상황 등이 고려요인으로 거론되고 있다.

청소년기관을 포함한 모든 조직에서 지도성이 중요하게 인식되고, 연구되어 온 가장 중요한 이유는 지도자의 행위가 조직의 전반적인 과업 수행에 큰 영향을 줄 것이라는 가정 때문이다. 한 조사 보고에 의하면, 신설된 100개 회사 중에서 약 1/2은 2년이내에 도산되었고, 1/3은 5년까지 유지되었는데 이처럼 2/3의 회사가 5년 이내에 도산한 주요한 요인의 하나는 지도자의 비효과적인 지도성이었다고 분석되었다. 따라서 조직의 장의 지도력 여하는 조직의 성패를 좌우하는 주요한 관건이 되고 있다.

행정가는 조직목표를 달성하고 변화시키기 위해 새로운 조직구조와, 행정과정을 선도 운영하여야 하므로 때로는 변화를 선도하고, 필요하다면 현존상태를 파괴하기도 한다. 그러나 관리자는 변화보다는 현상 유지에 더 비중을 두고 있기 때문에 안정된 힘의 행사를 전제로 하고 있다는 점에서 행정가와 구분되고 있다. 변화와 현상유지는 서로 상반된 상태이기 때문에 지도자는 이 양자의 조화를 꾀하여야 한다. 즉, 지

도자는 때로는 사자가 되고, 때로는 여우가 될 수 있어야 한다 (Machiavelli, 1962 : 1513).

조직의 장이 행정행위를 하게되는 근거의 하나는 그 조직에서 장에게 주는 직위, 역할 및 그 역할수행을 결정·집행하는 정도에 대한 보상 내지는 제재 등으로부터 나오게 되는 직위적 영향력이고, 또 다른 하나는 조직의 장 자신이 갖고 있는 능력, 신망, 위신, 체통 등 개인적 영향력을 근거로 해서 파생되게 된다. 이와 같은 논리는 헤드쉽(headship)과 리더쉽(leadership)으로도 설명이 되고 있다. 헤드쉽과 리더쉽은 모두 권위를 근거로 하고 있으나 그 권위가 어디에서부터 나오느냐에 따라 차이가 있다.

헤드쉽은 조직의 공식적인 계층 및 직위, 즉 공식적인 제도상의 권한만에 의한 제도적 권위를 근거로 하고 있으며, 표면상만의 복종을 유도하고 결과적으로 집단의 향상이나 계발은 악화시키고 있는데 반하여, 리더쉽은 지도자 자신이 평소에 쌓아온 능력, 덕망, 위신 등으로부터 파생되는 권위 내지는 자발성을 근거로 하고 있다.

따라서 헤드쉽을 근거로 하는 조직에서는 구성원의 자주성, 적극성이 감소되고, 의견상신이나 제안, 정보 등이 감소하며 조직의 오류나 사고를 노출시키지 않고, 조직의 분위기가 침체되고, 상사의 눈치만 살피는 의존형 부하가 많고, 성원간에 심리적 유대나 공감대가 희박하여 서로 소원한 관계가 형성된다. 이에 반하여, 리더쉽을 근거로 하는 조직에서는 지도자와 구성원간은 물론 구성원 상호간에 심리적 공감대 내지는 일체감이 강하게 조성된다. “재상집 개가 죽었을 때에는 조문객이 많더니, 막상 재상 자신이 죽었을 때에는 조문객이 없다”라는 말은 헤드쉽과 리더쉽의 관계를 잘 설명해주는 표현이다.

훌륭한 지도성의 조건으로는 구성원 개개인의 특성과 구성원 상호관계에 대해 파악하고, 목표의 명료화와 공동의 이익추구를 기하고, 전체를 보는 관리행동을 함으로써 집단 성원의 신뢰와 자발적이고 적극적인

인 지지를 유도하는 것 등이 제시되고 있다. 조직의 지도자는 능력 및 전문성, 위신 및 체통, 탈물욕의 세 가지 요건은 필수적으로 갖추어야 한다.

## 2. 지도성이론의 변천

지도성에 관한 접근은 여러 가지 반대 이론도 있지만 크게 자질론적 접근, 행태론적 접근, 상황론적 접근으로 구분하는 것이 일반적이다.

### 1) 자질론적 접근

지도성에 대한 자질론적 접근방법은 제2차 세계대전 이전부터 지도성 연구의 사회·심리학적 접근의 출현과 더불어 시도한 가장 초기의 연구이다. 지도성에 관한 사회·심리학적 접근은 조직구성원 개인들의 행동은 그의 심리적 구조에 의해 결정된다고 보아, 지도성의 기본적인 기능을 조직목표 달성에 긍정적으로 공헌하고 구성원들의 동기체제를 효율적으로 개발하려는 데 두고 있는 입장이다. 따라서 심리학적 접근에서는 지도자는 조직이 보다 성공적이어야 하고, 조직구성원들이 보다 행복스럽게 되어야 한다는 것을 전제로 하여 조직구성원들의 욕구 만족을 달성할 수 있도록 여건 조성을 해주는 것이 지도자의 주요 기능이라고 보고 있다.

지도성에 대한 심리학적 연구는 지도성과 관련된 인간성에 중점을 두어 연구되어 왔는데 반하여, 사회학적 연구는 지도성의 행사가 시도된 조직 상황에 중점을 두어 연구되어 왔다. 지도성 연구에 있어 심리

학적 접근과 사회학적 접근의 논쟁은 지도성의 결정 및 행사에 있어 심리학적 요인과 사회학적 요인 모두가 다 복합적으로 작용한다고 보는 행동과학적 접근의 출현으로 차츰 퇴색되었다.

## 2) 행태론적 접근

1940년대 후반부터 지도성에 관한 연구는 자질론적 접근법에 대한 일종의 대안 및 행동과학적 접근법의 영향을 받아 지도자의 행위에 대한 분석을 통해 지도성 현상을 이해하려는 움직임이 활발해졌다. 지도성에 관한 행태론적 접근은 지도성이 행사되는 상황의 관찰에 초점을 두고 있는데, 지도성을 발휘하는 사람들이 어떠한 특성을 지니고 있고, 그 특성은 어떠한 상황이 마련됨으로써 일어난다는 사실을 전제로 하고 있다(Chell, 1985 : 210). 이 접근법은 사회·심리학적 접근의 복합방법으로 등장되었는데, 주로 지도자들의 역할 활동 및 동료 구성원들에게 주는 구체적인 영향을 포착하려는 데 주안점을 두게 되었다. 지도성에 관한 행태론적 접근으로는 레빈(Lewin)의 연구, 미시간(Michigan)대학팀의 연구, 탄넨바움(Tannenbaum)과 슈미트(Schmidt)의 연구, 오하이오(Ohio)주립대학팀의 연구, 브레이크(Blake)와 모우턴(Mouton)의 연구, 사회체제모형 등의 연구가 대표적이다.

## 3) 상황중심적 접근

현대 조직이 복잡해지면서 조직의 운영 및 분석·발전에 있어서도 종전의 2원론적 접근 방법으로는 미흡하다는 비판론이 대두되면서 지도성이론에서도 이에 대한 대안으로 상황중심적 접근이 일어나게 되었

다. 상황중심적 접근에서는 어느 조직에서든지 만능통치적인 하나의 지도성은 없다는 입장을 취하면서 다양한 상황에 부합되는 효과적인 지도성이 무엇인지를 추구하는 입장이다.

### 3. 지도성의 유형

#### 1) 과업중심지도성과 종업원중심지도성

1947년 이래 미시건(Michigan)대학 사회학연구소 소속 리커어트(Likert : 1961)와 그의 동료들은 산업체, 병원, 정부기관의 지도자 및 종업원들로부터 자료를 수집하여 분석한 결과 지도자의 지도유형을 과업중심지도자(job-centered leader)와 종업원중심지도자(employee-centered leader)로 구분하게 되었다.

과업중심지도자는 종업원들의 업무를 분담시켜 주고, 주어진 과업이 잘 수행되고 있는지 여부를 지켜보고 감독하며 생산을 독려하기 위한 유인체제를 강구하고, 종업원을 조직목표를 달성하기 위한 도구로 보고 있는 입장이다. 종업원중심지도자는 종업원들의 당면문제를 인간적 측면에서 해결하려 하고 종업원들의 자발적인 작업활동으로 높은 조직목표를 얻어내려는 데 주관심을 기울여 구성원들의 개성이나 개인적 욕구를 존중하는 입장이다.

리커어트는 구성원들의 인간적 측면과 높은 수행목표를 지닌 효과적인 작업집단을 만드는 데 최선을 다하는 감독자를 종업원중심지도자로 보고, 또한 생산성을 높이기 위해 끊임없이 압력을 가하는 감독자를 과업중심지도자로 볼 때, 종업원중심지도자가 있는 조직에서 보다는 과업중심지도자가 이끄는 조직의 생산성이 저하하는 것을 발견하였다.



리커어트는 생명보험회사를 대상으로 한 한 연구에서 보험실적을 많이 올린 조직의 책임자는 그의 동료 직원들에 의해 민주적이며 동정적이고, 이기심이 적고 적극적으로 자기들을 도와주고 있다는 평가를 받고 있다는 것을 발견하게 되었다. 반면에, 보험 계약실적이 저조한 조직의 책임자는 그의 동료 직원들에 의해 전제적이며 사무적이고, 지시적이라는 평가를 받고 있다는 것을 발견하게 되었다. 이러한 연구 결과를 바탕으로 하여 리커어트는 조직의 지도자는 과업중심적 지도성을 발휘하기 보다는 종업원중심지도성을 발휘하는 것이 효과적이라는 결론을 얻게 되었다(Likert, 1961 : Chapter 2).

리커어트 등에 의하면, 생산성이 높은 감독자는 동료 직원들에게 조직의 목적과 달성 목표를 잘 설득시키고 작업의 수행방법에 대하여는 당사자들에게 위임하여 종업원의 자존심을 높여주어 종업원들과 지원적 관계를 맺으며, 감독방법에 있어서도 일대 일의 대면적인 방법 보다는 집단적인 방법을 활용하고, 세밀한 것까지 간섭하려는 감독 방법 보다는 전반적인 감독 방법을 많이 택하고 있는 것으로 밝혀지고 있다(Hoy and Miskel, 1991 : 260-269).

일반적으로 감독자가 부하들에게 너무 많은 압력을 가하지 않는다면 종업원들의 사기는 상승하게 되고, 압력이 지나치게 강해지면 종업원들의 사기는 저하되게 되는데, 조직의 생산성은 사기가 매우 높은 상황에서 얻어지는 것 보다는 상승하게 된다는 주장도 있다(Dubin, 1965 : 27-28).

## 2) 권위주의적지도성과 민주주의적지도성

탄넨바움(Tannenbaum) 과 슈미트(Schmidt) 는 지도성행위는 조직 경영자들에 의해 주어지는 권위의 정도와 결정짓기에 도달하는 데 구

성원들에게 어느 정도의 자유재량을 할애하느냐에 따라 한쪽 끝에 극히 민주주의적 지도행동을 놓고, 다른 한쪽 끝에 극히 권위주의적 지도행동을 놓아, 하나의 연속체 개념으로 보고, 여러 가지 지도자의 행동을 이 연속체에 배열해 놓고 설명하고 있다(Tannenbaum and Schmidt, 1957 : 95-101). 권위주의적 지도행동의 극에 있는 지도자의 행동은 독단적이며, 과업지향적으로 의사결정에 구성원을 참가시키지 않고 통제를 행사하고 있는 반면에, 민주주의적 지도행동의 극에 있는 지도자의 행동은 집단지향적으로 구성원들에게 권한을 많이 할애하고 의사결정에 구성원들을 참여시켜 결정한다.

이 이론에 의하면 수 많은 지도성이 발견될 수 있지만 수용성이 있어서 구성원들의 능력 및 자신들의 능력을 조직의 목표와 연결시켜 그의 권위를 가장 효율적으로 배분할 줄 아는 지도자를 가장 효과적인 지도자로 규정하고 있다.

### 3) 헬핀(Halpin)의 지도성 유형

오하이오(Ohio) 주립대학의 심리학, 사회학, 경제학 분야의 연구자들로 구성된 연구팀은 공군지휘관, 전폭기 승무원, 군장교, 군행정요원, 회사의 중역 및 최일선 감독, 대학행정 담당자, 교사, 교장, 장학관, 학생, 민간단체의 지도자 등을 대상으로 하여 지도성에 관한 광범위한 연구를 한 끝에 지도성 요인을 과업중심적 차원(initiating structure dimension)과 인화중심적 차원(consideration dimension)으로 분류하고, 지도자행동기술질문지(leader behavior description questionnaire : LBDQ)를 최초로 개발하였다(Hemphill and Coons, 1957 : 7-38). 그 후에 헬핀(Halpin)과 윈너(Winer)가 이를 수정 보완해서 발표함으로써 본격적인 지도성 연구의 계기를 마련하게 되었고

(Halpin and Winer, 1952 : 39-51), 스톡그딜(Stogdill)은 LBDQ-XII를 발표하기도 하였다(Stogdill, 1963).

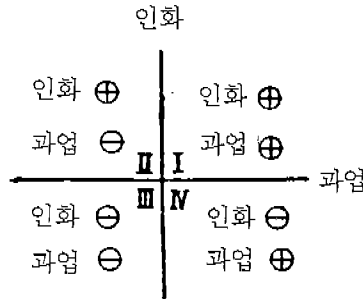
과업중심적 차원은 집단활동에 있어 지도자 자신과 동료 구성원들이 상하 조직관계와 의사소통 경로 및 일의 처리절차와 방법을 분명히 설정하려고 노력하는 지도자의 행동을 말한다. 따라서 지도자는 구성원 각자에게 기대되는 역할을 분명히 해주고, 임무 배정과 일을 처리하는 절차와 방법에 대해 미리 계획을 세워 추진하는 것으로 이를 구조성차원이라고도 한다.

인화중심적 차원은 지도자와 동료 구성원간에 상호존경, 상호신뢰, 우정을 바탕으로 하는 온화함 등이 주축이 되는 행동으로써 소속 구성원의 욕구에 깊은 관심을 가지며, 아래 사람들로 하여금 조직의 의사결정과정에 적극 참여하게 하고, 의사소통이 활성화되도록 장려하는 행위가 주축이 되고 있어 배려성차원이라고도 한다.

오하이오대학팀의 헬핀(Halpin) 등은 한국전에 참전하고 있는 미공군 B-29 조종사와 승무원들을 대상으로 하여 “당신이 탑승하는 비행기의 전투 승무원을 고른다면 누구를 선정하겠느냐?”는 문항을 사용하여 자료 수집을 한 결과 지도자행동기술질문척도(LBDQ)를 제작·발표하였는데, 이 도구에서 지도자의 행위 측정요인인 과업중심적 요인과 인화중심적 요인은 상호 독립적 차원으로서, 한 요인이 높다고 하여 다른 요인이 낮지 않다는 것이 발견되었으며, 다양한 집단과 상황에서 지도성을 분석, 측정하는 데 획기적인 전기를 마련해 주었다(Halpin, 1966 : 86).

LBDQ는 과업요인과 인화요인 각각 15문항씩 모두 30문항으로 구성되어 있는데, 이를 이용한 과업중심적 차원과 인화중심적 차원의 배합관계는 효과적지도성(1상한적 지도성 : 인화 +, 과업 +), 인화중심적 지도성(2상한적 지도성 : 인화 +, 과업 -), 비효과적 지도성(3상한적 지도성 : 인화 -, 과업 -), 과업중심적 지도성(4상한적 지도성 : 인화 -,

과업 +) 동으로 분류되는데, <그림 3-1>과 같다.



<그림 3-1> 지도성의 4분형

험필 등은 인화중심요인과 과업중심요인이 모두 평균치 보다 높은 1상한적인 지도자가 효과적인 지도자(effective leader) 라고 규정하고 있다. LBDQ 문항은 LBDQ-Real과 LBDQ-Ideal의 양면으로 사용이 가능하다.

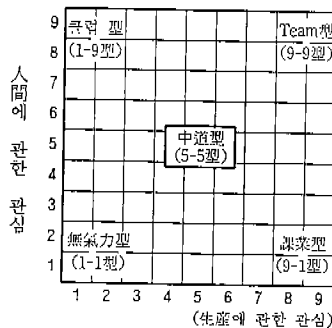
험필(Hemphill)은 미국 대학의 문과대학 소속 18개 학과 교수들에게 그들의 학과장이 어떻게 행동하여야 하는가에 관해 LBDQ-Ideal을 실시하고, 자기학과를 제외하고 그 대학에서 운영이 가장 잘 되고 있다고 생각되는 다섯 학과를 순서대로 반응토록 요구한 결과, 평판이 높은 학과는 학과장이 인화중심요인과 과업중심요인 양 요인에서 다 높은 점수를 나타내고 있음을 밝혀냈다(Hemphill, 1955 : 385-401).

험필도 교육감과 공군지휘관에게 LBDQ를 적용하여 비교·연구한 결과, 교육조직의 지도자는 공군지휘관에 비해 과업중심차원 보다는 인

화중심차원을 보다 강조하고 있고, 존경을 받지 못하는 지도자는 대부분 과업중심요인이나 인화중심요인 모두 평균점 이하라는 것도 발견했다. 또한 지도자는 과업중심요인을 강조하는 데 반하여, 구성원은 인화중심요인에 더 비중을 두고 있는 것으로 나타나 서로 상반된 입장을 취하고 있는 것으로 분석되었다.

#### 4) 관리망이론에 의한 지도성유형

브레이크(Blake)와 모우턴(Mouton)은 지도성에 영향을 미치는 요인을 생산에 관한 관심과 인간에 관한 관심으로 구분하고, 생산에 관한 관심이 높을수록 횡축에 큰 수로 표시하고, 인간에 관한 관심이 높을수록 종축에 큰 수로 표시하여 <그림 3-2>와 같은 관리망이론(managerial grid theory)을 도형화하고 있다(Blake and Mouton, 1966 : 31).



<그림 3-2> 관리망 모형

브레이크와 모우턴은 생산에 관한 관심과 인간에 관한 관심 양요인의 배합으로, 지도성 유형을 무기력형(1-1형), 과업형(9-1형), 중도형(5-5형), 클럽형(1-9형), 팀형(9-9형) 등으로 구분하고, 인간과 생산 양요인에 최대한 관심을 기울이는 9-9의 팀형을 가장 이상적인 지도성 추구유형으로 규정하고 있다. 무기력형은 조직의 목표달성과 구성원 모두에 대해 관심이 낮아 자신의 역할을 상충으로부터의 지시를 전달하는 데 국한하거나 책임지는 일에 관여하기를 꺼리는 일종의 방임적 자세로 조직의 유지나 목적달성에 최소한의 노력을 기울이는 지도유형이다.

과업형은 조직의 목표달성이 최우선시 되며 조직의 능률을 중시하면서도 구성원에 대한 관심이 거의 없는 지도유형이다. 중도형은 구성원의 사기와 과업수행 양자를 어느 정도 유지하면서 상호 균형을 이루는데 주안점을 두는 지도유형이다. 클럽형은 과업 수행에 대한 관심이 적은 반면에 구성원에 대한 관심은 매우 높은 지도유형이다. 비공식조직을 중시하며 조화롭고 친근한 조직 분위기가 조성되면 조직의 과업수행도 잘 이루어질 것이라고 믿는 지도유형이다. 팀형은 조직의 목표달성과 구성원의 사기 모두에 대한 관심이 높고, 팀웍을 통해 조직의 생산성과 구성원의 사기 모두를 높게 유지하고자 하는 지도유형이다.

관리망이론은 직무환경이라는 현실 속에서 실무관리자가 행동하는 사례를 대상으로 직접 지도하며 상황별로 각자가 자기의 지도유형을 어떻게 바꾸어야 하는가를 알게 해주고, 인간관계 뿐만 아니라 직무상의 업적도 중요시하고, 상위층 뿐만 아니라 하위층도 모두 훈련을 받을 수 있고, 이론모형 자체가 복잡하지 않다는 점에서 조직발전 훈련방법으로도 응용되고 있다.

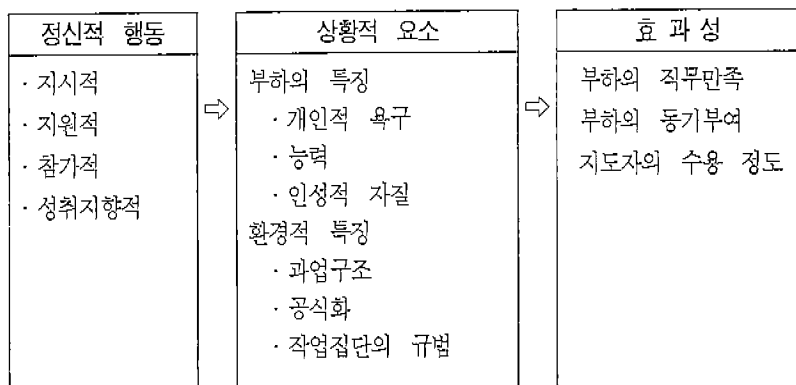
### 5) 사회체제모형에 의한 지도성유형

겟젤스와 구바(Getzels and Guba, 1958 : 156-165)는 사회체제를 구성하고 있는 조직적 요인(규범적 요인)과 구성원적 요인(인간적 요인)의 상호작용 결과를 바탕으로 하여 지도성 유형을 규범적 지도성(nomothetic leadership), 구성원중심적 지도성(idiographic leadership), 절충적 지도성(transactional leadership) 등으로 구분하였다.

규범적 지도성은 조직구성원의 개성이나 욕구성향 보다는 그 조직에서 요구하고 있는 역할이나 기대에 더 관심을 두는 지도성유형으로, 조직 목표달성을 위해 조직적·사회적 측면을 강조하는 입장이다. 반면에 구성원중심적 지도성은 조직의 역할기대에 대한 요구에 의해서 보다는 구성원들의 개성 및 욕구성향 추구에 더 관심을 두는 지도성유형으로 인간 행동의 심리적·개성적 측면을 강조하는 입장이다. 따라서 구성원중심적 지도성에서는 조직에서 주어진 역할·기대에 대한 일방적인 강요 보다는 구성원 각자로 하여금 조직목표 달성을 위해 각자가 하여야 할 역할이 무엇인지를 파악하여 그것 중심으로 조직에 공헌하도록 요구하고 있다. 절충적 지도성은 주어진 조직 상황에 부합되게 규범적 지도성과 구성원중심 지도성 양 요인을 절충하는 지도성유형이다.

### 6) 경로-목표이론에 의한 지도성유형

하우스(House)는 오하이오주립대학팀의 연구, 휘드러(Fiedler)의 이론, 부름(Vroom)의 기대이론 등을 종합하여 <그림 3-3>과 같이 경로-목표이론(path-goal theory)에 의한 지도성유형을 주장하고 있는데, 이 이론은 지도자의 행동, 상황적 요인, 효과성 등 세 가지 변인으로 구성되어 있다(House, 1971 : 321-340).



〈그림 3-3〉 경로-목표이론 모형

· 자료 : W.K. Hoy and C.G. Miskel(1971). Educational Administration. NY : Random House, 273.

이 이론에서는 지도자의 행동을 지시적 지도성, 지원적 지도성, 참가적 지도성, 성취지향적 지도성 등으로 구분하고 있고, 효과적인 지도성은 상황에 따라 달라지게 된다고 가정하고 있다. 즉, 상이한 조직적 문제나 상황에 직면하게 될 때 지도자는 그러한 상황에 부합되도록 자신의 지도성 유형을 바꾸어 나가야 한다는 것이다. 상황적 요인은 부하의 특징(개인적 욕구, 능력, 인성적 자질)과 환경적 특징(과업구조, 공식화, 작업집단의 규범)으로 구분하고 있다.

구체적인 개인적 욕구로는 이해심, 자율성, 성취, 변화 등을 의미하고 있는데, 이들 개인적 특징은 부하에게 동기부여시키는 잠재력과 지도자의 행동방법을 결정하게 된다. 환경적 변인은 부하들로 하여금 과업을 성취하도록 동기화하거나 지시하게 되고, 부하들의 기대를 명료화하도록 돕고 노력하면 보상이 따른다는 생각을 강화하게 되며, 바람직한 과업을 성취하는 데 대한 보상을 명확히 하고 힘을 제공하게 된다는 것이다. 또한 효과성 요인으로는 부하의 직무만족, 부하의 동기부여, 지도자의 수용정도 등이 있는데, 이 이론에서는 지도자의 효과



성은 과업성취가 아니라 부하의 심리적 상태에 의해 결정된다고 보고 있다. 즉, 지도자의 행동은 부하의 직무만족을 높이고, 지도자의 수용 정도를 증가시키며, 동기부여를 향상시키는 만큼 효과적인 것으로 규정하고 있다.

지시적 지도성은 지도자가 구성원의 과업을 주도하고 그들에게 목표 달성 방법을 구체적으로 지시하는 유형인데, 이 유형은 과업이 모호할 때, 구성원이 지시를 기대할 때, 구성원들이 지도자와 북종적·의존적 관계에 있을 때, 지도자가 강력한 지위 권력을 가지고 있을 때 효과적인 지도성이다. 지원적 지도성은 지도자가 구성원들에게 우호적이고 친밀감을 가지며 부하들을 차별하지 않을 때, 과업이 지극히 구조화되고 구성원들의 사회심리적 욕구가 강할 때, 직무 성격상 구성원 상호간에 상호작용이 필요할 때 효과적인 지도성이다.

참가적 지도성은 과업의 성격이 내재적 동기유발을 주고 구성원 상호간에 상호작용이 필요하며, 구성원들의 자립심과 성취욕구가 강할 때, 구성원들이 작업정보와 기술을 가지고 있을 때 효과적인 지도성이다. 성취지향적 지도성은 지도자가 도전적 목표를 설정하고 구성원들에게 최대의 능력을 발휘할 것을 기대하며, 구성원들에게 Y이론적 관리 신념을 갖는 지도성으로 복잡한 과업을 수행하는 성취동기가 강한 구성원들에게 효과적이다.

#### 4. 지도성 측정요인

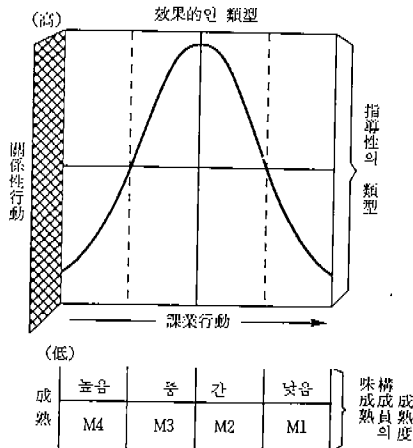
전술한 지도성 이론을 바탕으로 하여 지도자의 지도성을 측정하는 측정 변인과 지도성 유형을 추출해 보면 <표 3-1>과 같다. 지도성유형을 측정할 수 있는 대표적인 측정도구로는 지도자행동기술 측정도구(LBDQ)를 들 수 있고, 각 이론을 바탕으로 하여 지도자 측정도구를 제작하여 사용할 수 있다.

〈표 3-1〉 지도성 측정 변인과 지도성 유형

| 지도성 이론<br>및 주장자                                    | 측정 변인                     | 지도성 유형                                     |
|----------------------------------------------------|---------------------------|--------------------------------------------|
| 특성론<br>Stogdill<br>Ghiselli                        | 능력, 성취, 책임, 참여, 지위,<br>상황 |                                            |
| Lewin의 연구<br>Lewin                                 | 민주, 전체, 자유방임              | 민주행지도성, 권위주의형<br>지도성, 자유방임행지도성             |
| 미시건대학 연구<br>Likert                                 | 종업원중심, 과업중심               | 종업원중심지도성<br>과업중심지도성                        |
| Tannenbaum과<br>Schmidt 연구<br>Tannenbaum<br>Schmidt | 인간지향적요인<br>과업지향적요인        | 민주주의적지도성<br>권위주의적지도성                       |
| Ohio주립대학<br>연구<br>Halpin<br>Hemphill<br>Coons      | 배려성차원<br>구조성차원            | 효과적지도성<br>과업중심지도성<br>비효과적지도성<br>인화중심지도성    |
| 관리망이론<br>Blake<br>Mouton                           | 인간에 관한 관심<br>생산에 관한 관심    | 팀형, 클럼형, 중도형<br>과업형, 무기력형                  |
| 사회체제모형<br>이론<br>Getzels<br>Guba                    | 구성원적요인<br>규범적요인           | 규범적 지도성<br>인간중심적 지도성<br>절충적 지도성            |
| 경로-목표이론<br>House<br>Mitchell                       | 목표<br>경로<br>기대            | 지원형 지도성<br>참가형 지도성<br>성취지향형 지도성<br>지시형 지도성 |

## 5. 기관 운영자상

청소년기관 운영자들에 있어 바람직한 지도성으로는 허쉬와 브랜차드(Hersey and Blanchard, 1982 : 151)가 주장하고 있는 생활주기모형에 입각한 지도성이론을 제안하고자 한다. 허쉬와 브랜차드는 구성원들의 성숙 수준에 알맞는 효과적인 지도성이 각각 있다고 보고 성숙 수준과 지도성과의 관계를 <그림 3-4>와 같이 도형화하고 있다.



<그림 3-4> 생활주기모형과 지도성유형

허쉬와 브랜차드는 구성원의 성숙 정도는 그들의 능력(ability)과 의지(willingness)에 의해 측정이 가능하다고 보고, 성숙 수준을 미성숙(M1)에서 성숙(M4)까지 4단계로 구분하고 있다. M1의 성숙 수준은 자기에게 주어진 일에 대해 책임질 능력도 없고, 의지도 없는 경우

이고, M2의 성숙 수준은 자기에게 주어진 일에 대해 책임은 맡고 싶은 의지는 있으나 능력이 없는 경우이다. M3의 성숙 수준은 자기에게 주어진 일을 수행할 능력은 있으나 의지가 없는 경우이고, M4의 성숙 수준은 자기에게 주어진 일을 맡을 능력도 있고 의지도 있는 경우이다. 이들은 성숙-미성숙의 개념을 하나의 연속체로 보고 있는데, 성숙의 하위 요인으로 현실적 목표설정, 책임감, 능력과 기술적 지식 소유, 자존심과 자신감의 소유 등을 제시하고 있고, 미성숙 요인으로는 비현실적 목표 또는 목표 없음, 책임 회피, 능력과 지식 부족, 자존심과 자신감 부족 등을 제시하고 있다.

또한 이들은 구성원의 성숙 수준에 적용될 수 있는 지도성 유형을 지시적 지도성, 설득적 지도성, 참가적 지도성, 위양적 지도성 등으로 구분하고 있다. 지시적 지도성은 과업요인은 높고 인간요인은 낮은 경우로서 구체적이고 분명한 감독을 하는 경우이다. 설득적 지도성은 과업요인과 인간요인 모두 높은 경우이다. 참가적 지도성은 과업요인은 낮고 인화요인은 높은 경우로서 지도자는 조직 성원들의 동기를 자극하고 그들과의 의사소통을 중시하며, 그들과 공동으로 의사결정을 하는 경우이다. 위양적 지도성은 과업요인과 인화요인 모두 낮은 경우로 지도자의 지시나 지원이 거의 필요 없는 경우이다.

결국, 이들은 M1과 같은 미성숙한 경우에는 지시적 지도성이, M4와 같은 완숙한 경우에는 위양적 지도성이, M2의 경우에는 설득적 지도성이, M3의 경우에는 참가적 지도성이 가장 효과적이라고 결론을 내리고 있다. 허쉬와 브랜차드의 생활주기모형은 조직의 관리 훈련을 위한 도구로 구안된 것인데 지도자로 하여금 조직 상황을 진단하고 지도자의 행동을 조직 상황의 요구에 대응하여 변화시키는 전략을 제시해 주고 있다는 점에서 의의가 있다.

한편, 휘드러(Fiedler)를 중심으로 한 우발성이론(contingency theory)에서는 종속과 횡속(생산적 측면과 인간적 측면)의 양요인 외

에 높이(상황)까지 고려하는 3차원적 접근을 하게 되었다. 휘드러는 주어진 상황에 적합한 지도성은 지도자와 부하와의 관계, 업무구조, 지도자의 지위권력의 세 가지에 의해 결정된다고 보고 있다. 휘드라이튼의 기본 전제는 지도성 유형은 지도자의 동기체제에 의해 결정되고, 상황적 통제는 집단의 분위기, 과업구조 및 지도자의 지위권력에 의해서 결정되며, 조직의 효과성은 지도자의 지도 유형과 상황의 통제에 달려 있다고 보는 입장이다. 그는 고정적이며 당위적인 지도성 보다는 주어진 조직상황에 부합되는 지도성을 융통성있게 선별하여 행사하는 것이 바람직하다고 주장하고 있다.

기관장의 지도유형, 구성원들의 욕구성향, 구성원들의 직무만족도 간에는 상관관계가 높으므로, 기관장의 지도성은 고정적으로 행사되기 보다는 주어진 조직상황에 따라 융통성있게 적용되는 것이 보다 효과적이라는 연구결과도 제시되고 있다(신중식, 1975).

휘드러의 우발성이론은 조직 전체상황 평가의 중요성을 강조했고, 특정한 상황에 부합되는 지도자를 선택하고, 훈련시키는 데 적용될 수 있다는 점에서 높이 평가되고 있다. 즉, 우발성이론에서는 조직의 효과성은 지도자의 관리방식의 변경으로, 또는 상황의 변경으로 인해 영향을 받는다는 것을 발견했다는 점에서 그 의의가 크다. 그러나 상황중심이론은 실천상의 방법과 이론적 측면에서 볼 때 이 이론의 주전제인 상황의 유리성과 지도자가 가장 싫어하는 동료척도의 특점간에 긍정적인 함수관계가 성립될 수 없다는 취약점이 있다.

또한 기관장은 변화추진자 내지는 변화중개인으로서 조직구성원들로부터 항상 새로운 아이디어를 구하고, 의사소통을 활성화시키며, 조직의 주요한 의사결정을 할 경우에는 그 사안과의 관련성 및 전문성을 고려한 선별적 참여를 통한 조직의 목적 달성에 심혈을 기울여야 할 것이다. 일반적으로 지도자들은 동료 구성원들에게 인정감이나 칭찬에 인색한 경우가 많은데, 누구든지 한 두 가지의 장기는 가지고 있다는

것이 통설이고, 최근에는 조직의 인적자원을 보다 잘 활용하는 지도자가 훌륭한 지도자라는 주장도 있음을 볼 때, 자성예언적 방법도 효과적일 것이다.

한편, 기관장은 조직의 주어진 여건 범위내에서만 조직을 운영하려는 수동적, 소극적 입장을 벗어나 보다 능동적이고 적극적인 접근을 시도함으로써 급변하는 미래에 대응하는 조직발전적 자세로 기관운영에 임하는 것이 바람직하다.

## 본 문 요약

일반적으로 지도성이란 주어진 조직상황 속에서 구성원들의 저항을 자아냄이 없이 조직 성원들로 하여금 자발적으로 조직목표 달성에 협조하도록 하는 일종의 기술 및 영향력으로 정의할 수 있다. 조직의 장의 지도력 여하는 조직의 성패를 좌우하는 관건이 되고 있다. 헤드쉽과 리더쉽은 모두 권위를 근거로 하고 있으나 헤드쉽은 조직의 공식적인 계층 및 직위 즉 제도적 권위를 근거로 하고 있어 표면상의 복종을 유도하고 집단의 향상이나 계발은 약화시키고 있는데 반하여 리더쉽은 지도자 자신이 평소에 쌓아온 능력, 덕망, 위신 등으로부터 파생되는 권위를 근거로 하고 있어 구성원 상호간에 심리적 공감대가 강하게 조성된다. 훌륭한 지도성의 조건으로는 구성원 개개인의 특성과 구성원 상호관계에 대해 파악하고 목표의 명료화와 공동의 이익 추구를 기하고 전체를 봄으로써 집단성원의 신뢰와 자발적이고 적극적인 지지를 유도하는 것 등을 들 수 있다.

지도성유형에는 과업중심지도성과 종업원중심지도성, 권위주의적 지도성과 민주주의적 지도성, Halpin의 지도성 유형, 관리망이론에 의한 지도성 유형, 사회체제모형에 의한 지도성 유형, 경로-목표 이론에 의

한 지도성 유형 등이 있다. 과업중심지도자는 종업원들의 업무를 분담 시켜주고 주어진 과업이 잘 수행되고 있는지 여부를 지켜보고 감독하며 생산을 독려하기 위한 유인체제를 강구하고 종업원을 조직목표를 달성하기 위한 도구로 보고 있는 입장이다. 종업원중심지도자는 종업원들의 당면문제를 인간적 측면에서 해결하려 하고 종업원들의 자발적인 작업활동으로 높은 조직목표를 얻어내려는 데 관심을 기울여 구성원들의 개성이나 개인적 욕구를 존중하는 입장이다. 권위주의적 지도자는 독단적이며 과업지향적으로 의사결정에 구성원을 참가시키지 않고 통제적인데 반하여 민주주의적 지도자는 집단지향적으로 구성원들에게 많은 권한을 할애하고 의사결정에 구성원들을 참여시킨다. Halpin의 지도성 유형 분류 중 과업중심적 차원은 구성원 각자에게 기대되는 역할을 분명히 해주고 일을 처리하는 절차와 방법에 대해 미리 계획을 세워 추진하여 구조성 차원이라고도 한다. 이에 반해 인화중심적 차원은 지도자와 동료구성원간에 상호존경, 상호신뢰, 우정을 바탕으로 하는 온화함 등이 주축이 되어 소속 구성원의 욕구에 깊은 관심을 가지며 의사결정과정에 구성원을 적극 참여하게 하고 의사소통이 활성화되도록 장려하여 배려성 차원이라고도 한다. 또한 관리망이론에 의하면 지도성을 무기력형, 과업형, 중도형, 클럽형, 팀형으로 구분하고 인간과 생산 양요인에 최대한 관심을 기울이는 팀형을 가장 이상적인 지도성 추구유형으로 규정하고 있다. 사회체제모형에 의한 지도성 유형은 규범적지도성, 구성원중심적 지도성, 절충적지도성 등으로 구분한다. 규범적지도성은 조직구성원의 개성이나 욕구성향 보다는 조직에서 요구하고 있는 역할이나 기대에 더 관심을 두는 지도유형으로 조직목표 달성을 위해 조직적·사회적 측면을 강조한다. 반면 구성원중심적 지도성은 구성원들의 개성 및 욕구성향 추구에 더 관심을 두는 지도유형으로 인간행동의 심리적·개성적 측면을 강조하는 입장이다. 절충적 지도성은 주어진 조직상황에 부합되게 규범적 지도성

과 구성원 중심지도성 양 요인을 절충하는 지도유형이다. 그리고 지도성이론을 바탕으로 하여 지도자의 지도성유형을 측정할 수 있는 대표적인 측정도구로는 지도자 행동기술 측정도구(LBDQ)가 있다.

기관운영에 있어 기관장은 변화촉진자 혹은 변화중개인으로서 조직구성원들로부터 항상 새로운 아이디어를 구하고 의사소통을 활성화시키며 조직의 중요한 의사결정시 그 사안과의 관련성 및 전문성을 고려한 선별적 참여를 통한 조직목적 달성에 심혈을 기울여야 한다.

## 연구과제

1. 지도성의 개념을 알아보고, 리더쉽과 헤드쉽과의 관계를 파악한다.
2. 지도성의 유형을 알아보고, 청소년기관 운영시 요구되는 지도성유형을 알아본다.
3. 청소년기관 운영시 효과적인 지도성을 발휘하기 위해서 지도성이론으로부터 시사받을 수 있는 점은 무엇인가 논의한다.
4. 청소년기관의 바람직한 운영자상에 대하여 토론한다.

## 참고문헌

- 노중희(1992). 교육행정학. 문음사.
- 신중식(1991). 교육행정학 및 교육경영. 교육출판사.
- 深谷昌志(1987). 청소년의 지도. 일본 방송출판회.
- Barnard, C.I. (1938). The Functions of the Executive. Cambridge, Mass. : Harvard University Press.
- Blake, R. R. and Mouton, J. S. (1966). "Managerial Facades", Advanced Management Vol. 26 July.



- Campbell, R. F. (1954). "The Interdepartmental Seminar for School Administrators," Graduate School Record 7(9). Columbus, Ohio : The Ohio State University.
- Chapple, E. D. and Gorden, D. Jr. (1946). "A Method for Evaluating Supervisory Personnel", Harvard Business Review 24.
- Chell, E. (1985). Participation and Organization : A Social Psychological Approach. London : The Macmillan Press, Ltd.
- Croghan, J. H. (1969). "A Study of the Relationship between Perceived Leadership Behavior of Elementary Principals and Informal Group Dimensions and Composition in Elementary Schools", Unpublished Doctoral Dissertation, Syracuse University.
- Dubin, R. (1965). "Supervision and Productivity : Empirical Findings and Theoretical Considerations", Leadership and Productivity. San Francisco : Chandler Publishing Co. .
- Fiedler, F. (1953). "The Leaders Psychological Distance and Group Effectiveness", in Cartright and Zander, (ed.) Group Dynamics. NY : Harper and Row.
- Getzels, J. (1958). "Administration as a Social Process", in Halpin, A. W. (ed.) Administrative Theory in Education. Chicago : Midwest Administration Center, The University of Chicago.
- Ghiselli, E. E. (1963). "Mangerial Talent", American Psychologist, 18.

- Halpin, A. W. (1955). "The Leader Behavior and Leadership Ideology of Educational Administrators and Aircraft Commanders", *Harvard Educational Review*, 25.
- Halpin, A. W. (1968). *Theory and Research in Administration*. NY: Macmillan Co..
- Halpin, A. W. and Winner, B. J. (1952). *The Leadership Behavior of the Airplain Commander*. Washington, DC : Human Resources Research Laboratories, Department of the Airforce.
- Hemphill, J. K. (1955). *Situational Factors in Leadership*. Columbus, Ohio : Ohio State University Press.
- Hemphill, J. K. and Coons, A. E. (1957). "Development of the Leader Behavior Description Questionnaire", in R. M. Stogdill, and Coons, A. E. (eds.), *Leader Behavior Its Description and Measurement*. Columbus, Ohio : Ohio State University, Bureau of Business Research.
- Henry, S. (1949). *Group Skills in Social Work*. Brooks : Cole Publishing Co..
- Hersey, P. and Blanchard, K. H. (1982). *Management of Organization Behavior : Utilizing Human Resources* (3rd. ed.). Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall.
- House, R. J. (1971). "Path-Goal Theory of Leadership Effectiveness", *Administrative Science Quarterly* 16 : 321-338.
- Hoy, W. K. and Miskel, C. G. (1991). *Educational Administration : Theory, Research, and Practice*. New York : Random House.

- Lewin, K. , Lippitt, R. and White, R. K. (1939). "Patterns of Aggressive Behavior in Experimentally Created Social Climate", Journal of Social Psychology, May.: 271-276.
- Machiavelli, N. (1962). The Prince. NewYork : Mentor Press.
- McGhee, P. R. (1971). "An Investigation of the Relationships between Principal's Decisionmaking Attitudes, Leader behavior and Teacher Grievances in Public Schools", Unpublished Doctoral Dissertation, Syracuse University.
- Moeser, R. P. (1957). "The Leadership Patterns of School Superintendents and School Principals", Administrator's Notebook 6 : 1-4.
- Shin, J. S. (1975). "A Study of the Relationships among the Principal's Leadership Style, Teachers' Need-Orientaion, and the Degree of Teachers' Satisfaction with their Principal's Job Performance", Unpublished Ed. Dissertation, University of Kentucky.
- Stogdill, R. M. (1963). Manual for the Leader Behavior Description Questionnaire-Form X II. Columbus, Ohio : Bureau of Business Research, Ohio State University.
- Thurstone, L. L. (1944). A Factorial Study of Perception. Chicago : University of Chicago Press.



## 기획 이론

### 개 관

기획이란 기획에 대한 관점이나 강조점에 따라 다양하게 정의되고 있지만 조직의 변화를 의도적으로 설계하는 과정으로 정의할 수 있다.

이 장에서는 기획의 개념, 유형, 기본원리, 기획과정, 기획의 기법들에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

기획, 계획, 합리적기획모형, 사회-정치기획모형, 정책계획, 운영계획, 장기계획, 중기계획, 연차계획, 단용계획, 상용계획, 연동계획, 목표설정, 상황분석, 기획전제 설정, 대안탐색 및 평가, 최종안 선택, 델파이조사법, 브레인스토밍, 추세분석법, 회귀분석, 시계열분석

---

\* 임연기, 한국교육개발원 책임연구원

## 1. 기획의 개념

기획은 개인이나 조직, 지역사회 그리고 국가에 의해 추진되는 매우 일반화된 활동이다. 그럼에도 불구하고 무엇을 기획하는가, 누가 기획 업무를 수행하는가, 기획의 상황과 제약요인에 대해서 어떠한 전제를 설정하고 있는가에 따라 기획의 목적과 방법은 매우 다양하게 전개된다.

### 1) 기획의 정의

기획의 정의에 앞서 우선 기획과 계획의 개념부터 명백하게 구분할 필요가 있다. 기획과 계획이라는 용어를 명확히 구분하지 않고 혼동하여 사용하는 경우가 있기 때문이다. 학계에서도 완전히 통일이 이루어진 것은 아니나 일반적으로 'plan'을 계획으로 'planning'을 기획으로 번역하여 사용하고 있다. 즉, 기획은 계획을 수립하고 집행하는 절차와 과정이며, 계획은 기획의 산출물로 활동 목표와 수단을 제시한 문서를 일컫는다. 따라서 주요 관심은 계획보다 기획에 주어진다.

기획의 개념은 기획의 강조점 또는 기획에 관한 관점의 차이에 따라 다양하게 정의되고 있다. 아담스(Adams)는 기획에 관한 주목할만한 개념정의로서 다음과 같은 일곱 가지를 열거하고 있다(Adams, 1988 : 403).

- ① 기획은 합리적·기술적 선택을 결정하는 과정이다.
- ② 기획은 체계적으로 관련된 일련의 상호의존적, 계열적 의사결정의 매트릭스이다.
- ③ 기획은 새로운 상황에서의 시간, 공간, 그리고 인과관계 지도를

작성하는 것이다.

- ④ 기획은 정치와 권력에 의해 통제되는 의사결정 전략이다.
- ⑤ 기획은 대화를 통하여 도달되는 의사결정과 관련된 상호작용이다.
- ⑥ 기획은 본질적으로 학습 또는 교육의 과정이다.
- ⑦ 기획은 희망을 안고 있는 조직이다.

이상과 같은 개념정의들은 기획에 관한 관점의 다양성을 부분적으로나마 분명하게 보여주고 있다. 기획의 상이한 목적, 기획가의 다양한 역할, 기획에 적절하게 활용될 기법 등이 각각의 개념정의 가운데 함축되어 있는데, 이러한 입장의 차이는 대조적인 사회이론 또는 패러다임에 그 뿌리를 두고 있다. 다양한 정의들을 특정 유형으로 분류하는 것은 쉽지 않은 일이지만 유형화해 본다면 앞의 세 가지 정의는 합리적 모형, 뒤로부터 세 가지는 대안적 모형 그리고 중간의 것은 절충적인 성격을 갖는다고 볼 수 있다.

결국 기획에 관한 다양한 정의를 명확하게 파악하기 위해서는 대조적인 기획모형에 대한 이해가 필요하다. 기획의 모형을 합리적 모형과 대안적 모형으로서의 사회-정치적 모형으로 구분하여 볼 때, 합리적 모형의 입장에서 보면 기획은 목표 설정, 목표 달성을 위한 운영계획의 개발, 목표 도달 수준을 측정할 수 있는 성취준거 구안 등으로 구성된 일련의 연속적이면서도 확연히 구분된 논리적 과정으로 간주된다. 이 모형의 중심적인 가정은 무엇보다도 조직을 목표지향성의 실체로서 지각하는 것이다. 그리고 조직내 개개인의 관점을 무시하고 조직을 기본 단위로 보아 조직은 단일의 목표를 가질 수 있다고 가정한다. 이 모형하에서 기획가는 정치적 영향을 극소화하면서 기술적이고 객관적인 역량을 발휘하여 기획의 역할을 수행할 것으로 기대된다.

사회-정치 모형에서는 기획을 사회적·정치적 활동으로 봄에 따라 합리적 모형에서 부각되지 않은 이데올로기, 신념과 가치 그리고 권

력, 영향력과 권능부여, 합의, 갈등, 협상과 의지 등의 개념이 중요하게 다루어진다. 기획을 사회적-정치적 과정으로 이해한다는 것은 기획을 일련의 논리적, 계열적 절차로서가 아니라 상호작용-해석-의사결정의 연속적인 과정으로 규정한다는 것을 의미한다. 조직의 실재를 개인의 상호작용과 활동의 산출로서 간주하는 만큼, 기획은 정치적 과정이며 이해의 과정이다. 여기서 정치적 과정이란 협상을 통하여 조직 구성원들의 선호와 활동이 조정, 재조정되는 것을 의미하고, 이해의 과정이란 조직 구성원들이 조직내에서 그들의 생활공간을 조정하고, 정리하는 것을 의미한다(임연기, 1995 : 122-126).

기획이론의 주류는 전통적으로 합리적 모형에 근간을 두고 있다. 최근 기획의 해석학적 패러다임에 기초한 대안적 모형의 도전을 받고 있지만 대부분의 기획이 합리적 모형을 기반으로 수행되고 있다. 합리적 모형에 기반을 두면, 기획이란 조직의 변화를 의도적으로 설계하는 과정이라고 정의할 수 있다.

## 2) 기획의 본질적 요소

기획에 대한 개념정의를 더 구체적으로 하기 위하여 기획의 주요 특성을 지적하면 다음과 같다(윤재풍 외, 1981 : 162-163). 기획의 주요 특성은 목표지향성, 미래지향성, 사전 결정, 사실에의 입각, 지적사고 과정, 계속적·동태적 과정, 조직·실행·통제의 기초로 설명할 수 있다.

### (1) 목표지향성

기획은 조직의 행동을 목표에 집중시킨다. 기획은 어떤 행동이 조직의 궁극적 목표를 지향하는 것이고, 어느 것이 상쇄될 가능성이 있는



것이며, 또 어느 것이 무관한 것인가를 예측하게 한다. 기획이 없다면 조직의 행동은 방향없는 혼돈 속에 빠질 것이다.

## (2) 미래지향성

기획은 미래를 지향한다. 기획이 목표를 지향한다 함은 바로 미래를 지향함을 뜻한다. 미래의 일이란 불확실하며, 인간이 통제할 수 없는 요인의 개입과 작용이 불가피한 것이지만 기획이 없다면 미래란 우연적인 질서에 맡겨질 수밖에 없는 것이다.

## (3) 사전 결정

기획은 조직행동이 이루어지기 이전에 무엇을, 누가, 언제 할 것인가를 결정하는 것이다. 그것은 목적, 사실 및 평가에 입각하여 행하는 사전의 결정과정이다.

## (4) 사실에의 입각

능률적인 기획은 감정이나 희망이 아니라 사실에 입각한다. 적절한 사실을 집성하고, 이를 분석하여 그것에 입각한 활동을 전개한다. 장애요인은 되도록 제거해야 하지만 불가능한 경우 그러한 저해요소를 인정한 채 기획을 추진한다.

## (5) 지적사고 과정

기획은 본질적으로 이성을 요하는 정신적 작업이다. 고려 대상 중인 모든 사실은 기획가의 지식 및 경험과 연결된다. 따라서 성찰이 필요

하며, 상상과 통찰이 커다란 보조적 역할을 한다. 기획가는 제기된 활동의 유형을 심층에 명료하게 구상할 수 있어야 하며, 미지의 사물과 접해야 하고 자신의 독창적인 사고력을 통해서 기획을 추진해야 한다.

#### (6) 계속적·동태적 과정

기획은 일시적, 정태적인 과정이 아니다. 조직의 관리자가 계속적, 동태적으로 부단히 결정하고 수행해야 하는 과정이다.

#### (7) 조직, 실행, 통제의 기초

기획은 조직, 실행, 통제의 기능을 수행하는 기초를 제공하며, 이들을 세 기능을 중심으로 하여 관리가 행해진다. 기획은 목표를 지향하고 있다는 점에서 조직화와 조직구조에 영향을 미치고, 실행은 기획에 현실성을 부여하는 역할을 하며, 통제는 기획에서 설정한 목표와 활동수단이 제시하고 있는 범위를 상징한다.

이상과 같은 기획의 특성에 비추어 볼 때, 오늘날 조직의 환경이 점점 복잡해지고 예측하기 어려울 정도로 변화가 심해지고 있다는 점에서 기획의 중요성은 더욱 커지고 있다. 특히 효과적인 기획은 조직의 미래에 관심을 기울이도록 함으로써 잠재적인 문제를 사전에 인지하고 이에 대비하도록 하며, 조직내의 최선의 의사결정을 유도하고, 조직 구성원간의 의사소통 및 협동 행위의 기반이 될 수 있으므로 조직의 유지와 발전을 위해 그 필요성이 지대하다.

### 3) 기획의 유사개념

기획은 정책결정, 행정, 평가 등의 개념과 불가분의 상보적인 관계를

가지고 있어 혼동하여 사용하는 경우도 있으므로 기획의 개념을 명료화하기 위하여 유사 개념들을 살펴볼 필요가 있다.

우선 기획과 정책결정 개념 간의 차이점을 살펴보면, 기획과 정책결정은 사회변화나 국가발전 지침을 마련하기 위한 의사결정 과정이라는 점에서 공통성을 갖고 있으나 기획은 상대적으로 정책결정에 비해서 장기적인 전망 속에서 포괄적이고 일관성 있게 이루어지며, 합리성이 한층 더 강조된다. 따라서 계획의 실현 가능성은 정책보다 낮다(정정길, 1988 : 85-86). 정책결정과의 본질적인 차이는 기획은 일련의 복합적인 결정이라는 데 있다. 기획에서는 개별적인 정책의 채택 여부도 중요한 결정이지만 채택된 정책이나 사업들간에 투자나 시행시기 면에서 우선순위를 판단하여 종합적인 결정을 내려야 하는 경우가 많기 때문이다.

또한 기획은 본래 행정과정의 중요한 일부분을 이루고 있는 것으로 분석되어 왔다. 흔히 행정의 과정을 POSDCoRB라고 말할 때, 기획은 행정의 첫번째 단계로서 그 중요성이 큰 것으로 강조되어 왔다. 그러나 최근 기획의 중요성이 부각되고, 기획의 기능이 기존의 행정조직의 내부에서 분화된 새로운 기구나 또는 기존 조직의 외부에 신설된 조직에 의하여 독자적으로 수행되는 사례도 많이 생기게 되고 그 전문적 기술성이 강조됨에 따라 이제는 협의의 행정에 선행하여 이루어지는 독자적인 개념으로 간주되고 있다(김종철, 1977 : 32-33). 기획은 행정의 효율성과 생산성을 보장하기 위한 요건으로서 행정에 비해 미래지향적인 특성이 강하고 기획은 행정을 통해서 집행, 평가된다.

끝으로 기획은 평가와도 많은 공통점을 가지고 있다. 특히, 평가의 개념을 의사결정에 필요한 정보와 자료의 수집 및 제공 차원에서 설명하는 경우 기획의 개념과 유사성이 많다. 평가자는 의사결정자가 보다 좋은 선택을 할 수 있도록 하기 위해서 진단하고 측정하며 정보와 통찰력을 획득하고자 한다. 기획은 의사결정의 한 유형으로서 프로그

램 개선을 위한 목표의 구체화에 필수적인 활동으로 분석되고 있다. 기획과 평가는 모두 일련의 의사결정을 위한 과정으로 간주되고 있다. 이와 같이 기획의 기술적, 과학적 관점 차원에서 보면 기획은 합리적인 의사결정을 위하여 대안을 평가하는 활동이므로 기획과 평가는 불가분의 관계를 가지고 있다. 다만 기획은 미래지향적 특성을 가지고 있다는 점에 큰 차이가 있다(Adams, 1991 : 9-10). 물론, 기획이든, 평가든 다른 관점에서 보면 예를 들면, 기획을 사회적 과정으로 본다면 평가를 목표달성 모형 차원에서 보면 두 개념 간에는 더 큰 차이가 있다.

## 2. 기획의 유형

기획은 여러 기준에 의하여 분류될 수 있다. 여기서는 기획의 유형을 편의상 목적과 수단에 의한 분류, 내용에 의한 분류, 지역적 적용법 위에 의한 분류, 기간에 의한 분류, 사용회수에 의한 분류로 구분하고 각각의 특징을 살펴보고자 한다(박연호 외, 1982 : 358-359).

### 1) 목적과 수단에 의한 분류

기획은 행정시책의 기본적 목표에 관한 구상인가 기본적 목표달성을 위한 구체적인 수단의 역할을 하는 것인가에 따라 대체적으로 두 가지로 분류될 수 있다. 전자는 정책계획 또는 목표계획이라 하고 후자는 실행계획, 운영계획 또는 집행계획이라 한다.

## 2) 내용에 의한 분류

기획은 그 내용에 따라 경제계획, 방위계획, 국토계획, 산업계획, 교육계획, 복지계획, 지역계획 등으로 분류된다. 또한 각 계획은 수많은 하부 계획으로 분류된다. 모든 계획은 각각 현대행정의 증행을 이루는 것으로 고도의 전문성을 지닌다.

## 3) 지역적 적용범위에 의한 분류

기획이 적용되는 지역적 범위를 기준으로 하여 분류할 수 있다. 국가계획, 지역계획, 도시계획, 농어촌개발계획 등으로 분류된다.

## 4) 기간에 의한 분류

기획은 그 적용기간을 기준으로 하여 초장기계획, 장기계획, 중기계획, 단기계획, 연차계획 등으로 분류된다. 이들 기간에 관한 구체적인 연수는 일정하지 않으나 보통 초장기계획은 20년 이상, 장기계획은 10년 전후, 중기계획은 5년 전후, 단기계획은 2-3년, 연차계획은 1년 이하를 말한다. 일반적으로 10년을 단위로 하는 장기계획과 5개년 계획으로 불리워지는 중기계획이 많다.

## 5) 사용회수에 의한 분류

기획은 이용빈도에 따라서 단용계획과 상용계획으로 분류된다. 전자는 특정 상황에 한 번 적용되고 소멸되는 계획으로서 개별사업계획이 바로 그 예에 속한다. 후자는 동일한 상황에서 거듭 사용될 수 있는

계획으로서 표준적 절차, 규칙 등의 성격을 가진 계획이 이에 속한다.

### 3. 계획의 기본원리

계획의 기본원리에 대해서도 다양한 견해가 있으나, 기획가가 계획을 성공적으로 추진하기 위해 그들의 과업을 어떻게 보아야 하는가에 초점을 두기로 한다. 성공적인 계획을 추진하는 조직에서 계획의 업무는 포괄적이고, 협동적이며 계속적인 과정임과 동시에 헌신성을 필요로 하는 과정이다. 그리고 성공적인 기획가는 조직의 변화, 조직의 문화와 풍토를 정확하게 인식하고 적절하게 대응해야 한다(Sheathelm, 1991 : 268-276).

#### 1) 포괄성

기획가는 조직을 하나의 '큰 그림(big picture)'으로 보아야 한다. 큰 그림으로 보아야 한다는 것은 조직을 둘러싸고 있는 외부 환경과 조직간의 관계와 조직내 하위 체제간의 역동적인 관계를 이해할 수 있어야 함을 뜻한다. 그리고 부분적으로 사고하기보다는 종합적으로 사고해야 함을 뜻한다. 또 한편으로 기획가는 기획수립에 있어서 목표와 수단을 구분할 수 있어야 한다. 이를 바탕으로 기획은 목표와 수단, 각 영역들을 모두 고려한 종합적인 과정이어야 한다.

#### 2) 협동성

기획은 모든 조직 구성원이 참여하여 서로 힘을 합하여 공동으로

문제를 확인하고, 해결방안을 모색하며 합의를 이루어내는 협동의 과정이어야 한다. 기획가는 기획의 결과에 영향을 받을 구성원들이 계획 수립의 과정에 적극적으로 참여해야 함을 인식할 필요가 있다. 그 이유는 성공적인 집행을 위해서 뿐만 아니라 조직의 모든 구성원들은 보다 나은 기획 결과를 산출하는 데 기여할 수 있는 중요한 자원이라는 신념 때문이다. 물론 구성원들의 광범위한 참여는 구성원들이 양립할 수 없는 서로 다른 관점과 이해관계를 가지고 있는 경우가 허다하고, 이를 충분히 조정하기가 쉽지 않아서 무한정한 시간의 소모 그리고 쓸쓸한 좌절을 안겨 주기도 한다. 그러나 참여는 구성원들의 기획 결과에 대한 주인의식을 높여주고 차후의 갈등을 사전에 방지해준다.

### 3) 계속성

기획은 일회에 그쳐서는 안되며, 지속적으로 추구되는 과정이어야 한다. 기획이 계속성을 가져야 하는 가장 중요한 이유는 기획이 가지고 있는 본질적인 성격과 제약성 때문이다. 기획이란 본래 불확실한 미래에 관한 예측을 바탕으로 이루어지고, 그러한 예측은 계획서가 인쇄된 이후부터 차이를 나타내기 때문이다. 따라서 기획의 결과는 계속적인 검토와 연구를 바탕으로 수정·보완을 통해 항상 최신의 지침서가 될 수 있어야 한다. 계획서를 계속적으로 수정해 나가는 방법을 무한 케도식 계획 또는 연동계획이라고 한다. 그리고 계획의 수정을 용이하게 하고 그것을 관례화하기 위해서는 정보관리체제가 구비되어야 한다.

### 4) 헌신성

성공적인 계획을 수립하기 위해서는 기획 과정에 대한 헌신성이 요

구된다. 특히 조직에서 핵심적인 지위에 있는 간부진들은 기획의 중요성을 인식하고 기획 과정에 대한 각별한 관심과 노력을 기울여야 한다. 그러나, 지도자들의 외형적인 헌신성만으로는 충분하지 않다. 기획의 중요성에 대한 인식이 관례화되어야 하고 모든 구성원들도 인지해야만 한다. 그리고 헌신성은 실천적인 형태로 가시화되어야 한다. 예를 들면 기획에 직접 참여하는 기회를 가진 사람들이 자부심을 가질 수 있도록 동기를 부여해 주어야 하며, 작업 시간과 장소 제공 그리고 사무지원, 필요할 경우에는 전문적 자문 등도 요구된다.

#### 4. 기획의 과정

기획은 광의로 보면 계획을 수립하고, 시행하고 그 결과를 평가하여 다음의 계획에 반영하는 하나의 순환과정을 의미하지만 협의로 본다면 계획수립 단계가 중심이 된다. 좁은 의미에서 기획의 과정을 목표의 설정, 상황의 분석, 기획 전체의 설정, 대안의 탐색과 평가, 최종안의 선택 등 다섯 단계로 구분하여 보면 다음과 같다(김신복, 1995. 134-151).

##### 1) 목표의 설정

기획의 첫 번째 단계에서는 기획을 통해 달성하려고 하는 궁극적인 목적이 무엇인지를 규정하고 구체화하는 일을 수행해야 한다. 이는 기획을 필요로 하는 이유와 직결되며 대부분 문제점을 해소하거나 현실을 개선하는 데 목적을 둔다.



기획의 목표가 기획, 집행, 평가의 실효성이 있는 지침 또는 준거로서 기능을 다하기 위해서는 SMART의 요건을 구비해야 한다. 즉, 구체적이고(Specific), 측정 가능하고(Measurable), 합의되고 성취할 수 있으며(Agreed and Achievable), 내용이 적당하고(Relevant), 시기적절한(Timed) 것이어야 한다.

## 2) 상황의 분석

잠정적이지만 목표가 설정되면 현재 및 미래의 상황을 분석하여 목표를 달성하는 데 예상되는 장애요인과 문제점을 규명해야 한다. 우선 현재에 관한 정확한 진단이 필요하다. 현재 우리가 가지고 있는 것과 우리가 원하는 것간의 격차를 측정하여야만 기획활동을 통해서 수행되어야 할 과제의 내용을 결정할 수 있기 때문이다.

상황의 분석에 있어서는 현재 뿐만 아니라 미래에 예상되는 상태에 관한 예측도 병행된다. 목표에서 제시하고 있는 미래상과 현재의 추세가 지속되면 나타날 것으로 예상되는 미래상 사이의 격차를 밝혀내야 한다. 말하자면 이룩하려고 하는 바람직한 미래와 아무런 조치를 취하지 않을 경우 다가올 미래를 비교·분석함으로써 그 격차 해소를 위한 수단을 강구할 수 있다.

## 3) 기획전제의 설정

기획전제란 계획을 수립하는 과정에서 토대를 삼아야 할 기본적인 예측 또는 가정을 말한다. 즉, 계획추진에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상되지만 통제가 거의 불가능하거나 예측이 불가능한 변인들에 대해서는 최선의 예측이나 전망을 하고, 그것이 불가능하면 가정이라

도 해서 계획수립의 전제로 삼아야 한다. 사실상 계획은 이러한 전제를 바탕으로 성립하는 것이기 때문에 이러한 전제가 실천과정에서 틀려질 경우 계획을 전반적으로 재검토해야 한다.

상황분석이 주로 현실적인 여건을 대상으로 삼는 데 비해서 기획전제는 미래에 관한 예측 또는 전망이라는 점에서 서로 다르다. 물론 상황분석에서도 미래를 추정하여 예상되는 문제점을 규명하려고 하지만 기획전제는 계획에 지대한 영향을 미치는 변인에 관한 장래전망 또는 가정인 것이다. 결국 기획전제는 추정치의 신뢰한계를 설정하며 계획수립의 기반이 된다.

#### 4) 대안의 탐색과 평가

목표에 비추어 상황이 분석되고, 기획전제가 설정되면 다음 단계에서는 여러 개의 가능한 행동노선을 탐색하고 그것들을 상호 비교·평가하게 된다. 어떤 목표를 달성하는 데 취할 수 있는 행동노선 중, 수단은 대부분 복수의 대안으로 존재하며, 유일무이한 방안밖에 없는 경우는 극히 드물다. 따라서 문제의 해결 혹은 목표달성을 위해 선택가능한 대안들이 어떠한 것들이 있는 지를 광범위하게 탐색하여 최선의 방안들이 누락되지 않도록 해야 한다.

대안의 도출은 자신의 과거 경험이나 다른 사람 또는 조직이 취한 선택을 바탕으로 한다. 과거에 겪었던 비슷한 문제나 상황을 돌이켜 보아 그 때 채택한 바 있는 방안들을 참조하는 것이 가장 손쉬운 방법이다. 직접 자신이 경험하지 않았다 하더라도 유사한 상황에서 다른 사람이나 조직이 취한 방안과 그 성공 여부를 살펴봄으로써 몇 가지 대안을 찾아낼 수 있을 것이다. 대안탐색에 있어서 이와같은 선택적 모방은 비교적 널리 사용되고 있는 방법이다.

여러 대안들이 도출된 이후에는 각 대안의 장·단점 또는 비용과 효과를 비교·분석하여 의사결정자가 최선의 선택을 할 수 있는 기초를 제공해야 한다. 이를 위해서는 각 대안들에 대한 정보를 체계적으로 수집·정리함과 아울러 비교평가의 준거와 범위를 명확히 할 필요가 있다.

#### 5) 최종안의 선택

마지막 단계에서는 비교분석된 결과에 비추어 최선의 대안을 선택한다. 전 단계에서 각 대안들의 상대적인 평가가 이루어졌다고 해서 선택이 기계적으로 이루어지는 것은 아니다. 특히 선택의 주체가 인간인 이상 선택 준거의 설정 및 상대적인 판단에 있어서 개인적인 선호 즉, 주관적인 판단이 개입될 수밖에 없기 때문에 이에 대한 심층적인 검토가 필요하다. 선택의 기준을 미리 설정해 두고, 각 대안을 비교검토할 때 드러났던 불확실한 사항을 재검검하며, 선택된 대안의 최종 검증 과정을 거침으로써 합리적인 결정이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

### 5. 기획의 주요 기법

기획의 과정에서 여러 기법들이 활용될 수 있다. 여기서는 델파이 조사법, 브레인스토밍, 추세분석법 등을 소개한다.

## 1) 델파이 조사법(delphi technique)

델파이라는 말은 고대 회랍신화 중에서 아폴로 신이 미래를 통찰하고, 신탁을 행하였다는 신전인 델파이 신전에서 명명되었다. 델파이 조사방법은 1950년대 초 미국 랜드재단 연구소에서 헬머(Helmer)가 국가 방위기술 수요예측과 발전추세 예측 등 긴급한 국방문제에 관한 집단의견 수집방법으로 연구개발한 것이 그 시초였다. 1960년대 중반부터 사회과학 분야에 적용되었고, 주요 미래 연구방법으로 보편화되기 시작하였다.

델파이 조사방법은 연구주제와 관련된 전문가들을 조사 참가자로 하고 이들을 대상으로 면밀하게 계획된 익명의 질문지 조사를 반복적으로 실시함으로써, 조사 참가자들이 직접 한 곳에 모여 논쟁을 하지 않고서도 집단 성원의 합의를 유도해 낼 수 있는 집단협의 방식에 의한 일종의 대체적 조사방법이다. 연구주제에 관한 전문적 식견과 소양을 갖춘 전문가 집단을 대상으로 하며, 익명으로 나타난 각 전문가들의 직관적 판단을 반복적으로 피드백시킴으로써 협의방식에서 흔히 나타나는 부작용을 제거하여 적절한 연구진행상의 통제를 통해 통합적인 합의점을 구한다는 데 그 특징이 있다(하인호, 1995 : 206).

델파이 조사방법은 다음과 같은 몇 가지 단계를 거쳐 실시된다.

### (1) 질문지 문항 내용 결정

문헌연구, 전문가 의견조사, 상담 등을 토대로 제1차 질문지 문항내용을 결정한다.

## (2) 전문가 집단의 선정

관련 분야의 전문가를 조사 참가자로 구성하는데, 참가자의 대표성, 적절성, 전문적 지식 수준과 참가자 수를 신중히 고려해야 한다. 참가자의 개인별 목록을 작성하고 질문지의 발송과 회수방법을 결정한다.

## (3) 제1차 질문지 조사 실시

제1차 질문지는 형식면에서 기술식, 제한응답식, 절충식 중 어느 한 형식을 취하고, 질문지 반응은 익명으로 한다.

## (4) 제2차 질문지 조사 실시

제1차 질문지 조사가 완료되면 통계 처리하여, 각 문항에 대한 중앙치나 평균값을 구한다. 델파이 조사법은 통계학적 관점에서 보면 최초 의견들의 분산을 중앙치나 평균값으로 이동시키는 과정이라고 할 수 있다. 제2차 질문지 조사에서는 제1차 질문지와 동일한 질문지 이외에 제1차 질문지 조사의 통계처리 결과, 자신의 반응에 대해 정당화하는 내용을 기술할 소정의 양식을 함께 송부한다. 참가자는 제1차 질문지 조사 통계처리 결과를 참조하여 제2차 질문지에 반응하는데, 이때 자신의 의견이 통계처리 결과 즉, 집단의 평균 경향과 다르면 이를 정당화하는 의견을 송부된 양식에 간략히 기술한다.

## (5) 제3차 질문지 조사 실시

제3차 질문지 조사는 제2차 질문지 조사의 경우와 같다. 제3차 질문

지 조사에서는 제1, 2차 질문지와 동일한 질문지 이외에 제2차 질문지 조사의 통계처리 결과, 제2차 질문지 조사에서 수집된 정당화 진술문 요약, 제2차 질문지 조사에서 송부한 바와 같은 정당화 내용을 기술할 양식을 함께 송부한다. 참가자에게는 통계처리 결과와 정당화 진술문 요약을 참고하여 다시 한번 자신의 의견을 검토하거나 수정할 것을 요구한다. 특히 이 단계에서는 질문지 조사를 몇 번 실시할 것인가를 결정하는 것이 중요하다. 선행연구 결과에 의하면 텔파이 조사과정에서 의견 변경의 99%가 제3차 조사에서 나타났다.

#### (6) 제4차 이후의 질문지 조사의 실시

필요하다면 계속 질문지 조사를 실시하여 최종적으로 수정 기회를 준 다음 의견을 종합해야 하겠지만 대체로 3차 조사로 끝내는 것이 상례이다.

### 2) 브레인스토밍 (brainstorming)

브레인스토밍은 생소하고 복잡한 문제에 봉착하여 조직 구성원들이 함께 문제해결을 위한 창의적인 대안을 찾고자 할 때 도움을 주기 위하여 개발된 집단토의기법 중의 하나이다. 이 기법의 본래 목표는 집단의 효과를 살려 아이디어의 연쇄반응을 일으킴으로써 자유분방한 아이디어를 산출하고자 하는 데 있다. 결국 기획의 과정에서 상황분석이나 대안탐색의 단계에 짧은 시간동안 많은 아이디어를 창출하는 데 초점을 둔 기법이다. 이 기법의 주창자인 오스번(Osburn)은 보통 사람은 혼자 생각할 때보다 집단적으로 생각하면 두 배 가량의 많은 아이디어를 창출할 수 있다고 주장한다.

더브린(DuBrin)은 오스번(Osburn)이 소개한 브레인스토밍의 4대 규칙을 다음과 같이 설명하고 있다(Dubrin, 1984 : 1988).

첫째, 다른 사람의 의견에 대한 비판은 절대 금지된다. 인간은 대체로 자기중심적으로 사물을 생각하기 때문에 다른 사람이 아이디어를 내면 바로 흠을 잡는다. 흠을 잡히면 실망하게 되고, 모처럼 떠오르려고 하던 아이디어가 들어가 버리거나 외고집이 되어 입을 다물게 된다. 창의적 활동이라는 것은 전인적인 사랑과 열정에 기초를 둔 활동이므로 비판적인 분위기에서는 많은 방해 را 받는다. 따라서 비판이 절대 금지된다.

둘째, 자유분방한 분위기가 조장된다. 우리들의 사고는 학교교육이나 경험을 통해 “이런 때는 이렇게 한다”는 틀에 갇혀져 있다. 이에 따라 어떤 문제가 제시되어도 해답은 판에 박은듯이 정해져 있기 쉽다. 이와같은 정형과 훈련된 무늬를 깨뜨리기 위하여 필요한 것이 자유분방한 분위기이다. 기발하고 의외성이 있는 착상은 누구에게나 스스로 없이 이야기할 수 있는 자유분방한 분위기 속에서 가능하다. 자유로운 분위기 속에서만 개개인의 머리에 영감의 불이 붙게 되는 것이다.

셋째, 질보다는 양과 다양성이 더 중요하다. 아이디어는 양에 비례해서 좋은 안이 나온다. 좋은 안을 내기 위해 잔뜩 긴장하게 되면 도리어 아이디어가 떠오르지 않게 되며, 좋은 아이디어가 초기에 떠오르는 일은 거의 없다. 그러므로 질을 중시하는 주문은 피해야 한다.

넷째, 다른 사람의 말을 듣고서 좋은 점을 결합시키거나 덧붙여서 자신의 안으로 제안해도 좋다. 즉, 타인의 의견에 무임승차하는 의견을 장려한다. 다른 사람은 아이디어를 비판 없이 듣고 있는 것이 아니라 자신의 입장에서 취사선택의 기회를 부여받고 있다는 점에서 무임승차는 대단히 중요하다.

### 3) 추세분석법

추세분석법은 한 현상에 대하여 과거부터 현재까지의 통계자료를 분석하여 미래를 예측하는 기법이다. 이 기법은 과거에 발생했던 일은 미래에도 발생할 가능성이 있다는 것을 전제로 한다. 이 기법은 타당한 이론에 근거하여 과학적이고 객관적이며 경제성이 있기 때문에 미래연구에서 애용된다(방명숙, 1995 : 56-59).

대표적으로 회귀분석과 시계열분석이 있는데, 회귀분석은 한 변화경향의 관찰된 수치(독립변수)에서 다른 변화경향의 추정된 수치(종속변수)를 측정한다. 독립변수와 종속변수가 통계적으로 유의있는 관계를 갖고, 만일 독립변수가 종속변수에 앞서 일어나서 두 변수가 인과관계에 놓인다면 인과회귀 모형이 성립되는 것이다. 시계열분석이란 시간의 경과에 따른 어떤 변수의 변화경향을 분석하여 그것을 토대로 미래의 상태를 예측하려는 방법이다. 즉, 시간을 독립변수로 하여 과거로부터 현재에 이르는 변화를 분석함으로써 미래를 예측하려는 동태적 분석방식이다.

## 본 문 요약

기획이란 기획의 강조점 또는 기획에 대한 관점의 차이에 따라 다양하게 정의되고 있는데, 합리적 모형의 입장에서 보면 조직의 변화를 의도적으로 설계하는 과정이라고 정의할 수 있다. 기획의 주요 특성은 목표 지향성, 미래 지향성, 사전의 결정, 사실에 입각, 지적 사고 과정, 계속적·동태적 과정, 조직·실행·통제의 기초로 설명할 수 있다. 아울러 기획은 유사개념으로서 정책결정, 행정, 평가 등과 불가분의 상



보적인 관계를 가지면서도 본질적인 차이가 있다.

기획은 여러 기준에 의해 분류할 수 있는데, 목적과 수단에 의한 분류, 내용에 의한 분류, 지역적 적용범위에 의한 분류, 기간에 의한 분류, 사용회수에 의한 분류 등이 있다. 또한 기획가가 기획을 성공적으로 추진하기 위해서는 기획의 업무를 포괄적이고, 협동적이며, 계속적인 과정임과 동시에 혁신성을 필요로 하는 과정으로 보아야 하고, 조직의 변화, 조직의 문화와 풍토를 정확하게 인식하고 적절하게 대응해야 한다.

기획의 과정은 기획을 넓은 의미에서 보면 계획수립, 집행, 평가의 세 단계로 구분되고, 좁은 의미에서 보면 계획수립단계에 초점이 주어지는데, 목표의 설정, 상황의 분석, 대안의 탐색과 평가 그리고 최종안의 선택 등 다섯 단계의 절차로 구분된다. 특히 상황의 분석과 대안의 탐색 및 평가 단계에서 많은 기법들이 동원될 수 있다. 그러한 기법의 예로서는 델파이 조사법, 브레인스토밍, 추세분석법 등이 있다.

## 연구과제

1. 기획의 개념을 다양한 관점에 기초하여 파악해 본다.
2. 기획의 유형을 몇 가지 기준에 의해 분류해 보고, 각각의 특징을 설명해 본다.
3. 기획은 어떤 원리에 기초하여 추진해야 하는지, 그리고 그 이유는 무엇인지 알아본다.
4. 기획의 과정을 파악하고 이에 기초하여 어떤 특징의 목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 방안을 강구하는 기획사례를 각자 구상하여 본다.

5. 집단토의 과정에서 소홀히 하기 쉬운 점을 브레인스토밍의 규칙 가운데서 확인해 본다.

### 참 고 문 헌

- 김신복(1995). 발전기획론. 박영사.
- 김종철(1977). 교육계획론. 교육출판사.
- 박연호 외(1982). 조직관리론. 법문사.
- 방명숙 역(1995). 대학의 미래 기획. 문우사.
- 윤재풍 외(1981). 조직관리론. 법문사.
- 임연기(1995) “대안적 교육기획 모형의 탐색” 교육행정학 연구, 13 (2), 113-130.
- 정정길(1988). 정책결정론. 대명출판사.
- 하인호(1995). 미래학이란 무엇인가. 교도.
- Adams, D. (1988). Extending the educational planning discourse : conceptual and paradigmatic explorations. Comparative Education Review, 32(4), 400-415.
- Adams, D. (1991). Educational Policy and Planning. University of Pittsburg.
- DuBrin, A. J. (1984). Human Relations : A Job Oriented Approach. Virginia : Reston.
- Sheathelm, H. H. (1991). Common elements in the planning process. In Carlson, R. V. and Awkerman, G. (Eds.). Educational Planning, 267-277.

## 조직 이론

### 개 관

조직은 옛부터 존재해 왔지만 특히 현대인의 생활은 조직을 떠나서는 생각할 수조차 없게 되었다. 과거와는 달리 현대사회는 가장 합리적이고 능률적인 사회집단의 형태인 조직에 크게 의존하고 있다. 조직은 의식적인 집단목적을 달성하기 위하여 이루어진 구조적 배열이며 관리의 도구로서 조직에는 분업, 권력, 의사소통, 책임성 등의 개념이 존재하고 한 개 이상의 권력의 중심부가 있어 구성원의 행위를 통제하면서도 대체가 가능하다는 특색을 지니고 있다. 이 장에서는 조직의 개념과 유사개념을 살펴보고 조직의 유형과 운영, 조직과 환경 및 조직편성과 원리에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

조직, 관료제, 지도자-추종자 조직, 모자이크 조직, 피라밋형 조직, 통합적 조직, 유기적 조직, 경쟁, 협상, 적응적 흡수, 연합, 애드호크라시, 매트릭스 구조, 태스크 포스

---

\* 유종해, 연세대학교 교수

## 1. 조직의 의의

### 1) 조직의 개념

현대를 조직의 시대라고 한다. 현대의 인간은 태어나면서부터 조직의 구성원이 되며, 하루도 조직으로부터 벗어나서는 생활하지 못한다. 이러한 현대의 조직사회는 인간에게 독특한 퍼스널리티와 사명을 요구하고 있다.

조직이라는 단어의 개념을 조금 더 명확하게 정의하여 보면, 과정과 구조라는 양 개념을 동시에 포함하고 있다. 과정이라는 견지에서 보면, '조직한다'는 것은 혼돈된 상황에 질서를 부여함을 의미한다. 조직 내에 있는 구성원들의 행위를 예측할 수 있으면 질서가 있는 것이고, 예측할 수 없으면 혼돈이 있는 것이다. 즉 '조직한다'는 것은 구성원의 행위를 예측할 수 있도록 만드는 과정이고, 이러한 과정의 결과는 구조적인 측면에서의 '조직'을 의미한다.

조직은 의식적인 집단목적을 달성하기 위하여 이루어진 구조적 배열이며 관리의 도구다. 따라서 조직은 각 시대의 모든 사회적 목적을 달성하기 위한 수단이었으며, 사회적 목적의 변동에 따라 변모하여 왔다. 이러한 조직에 관한 개념은 이 말이 사용되는 상황에 따라 다양하게 정의되고 있으며, 이에 관한 제학자들의 견해를 살펴보면 다음과 같다.

피프너(Pfiffner)와 셔우드(Sherwood)는 조직이란 많은 사람으로 이루어지는 것으로서, 대면적 접촉이 곤란하고 많은 업무를 수행하여 모든 구성원은 업무를 통해 상호연관되어 있으며, 서로의 합의된 목적을 달성하기 위하여 노력하는 존재라고 말하고 있다(Pfittner &

Sherwood, 1960 : 30).

블라우(Blau)와 스코트(Scott)는 조직이란 특정한 목표를 추구하며, 이를 위해 치밀한 구조를 갖춘 사회적 단위(social unit)라고 정의한다. 한편 사회학자인 에치오니(Etzioni)도 이와 유사하게 조직이란 일정한 환경하에서 특정한 목표를 추구하며, 이를 위하여 구성된 일정한 구조를 가진 사회적 단위라고 규정하고 있다. 따라서 가족, 종족, 윤리적 집단 등은 엄밀한 의미에서 조직의 개념에서 제외된다.

이러한 뜻을 가진 조직의 특색으로는, 첫째, 조직에는 분업·권력·의사소통·책임성 등의 개념이 존재한다. 둘째, 조직에는 한 개 이상의 권력의 중심부가 있어 구성원의 행위를 통제한다. 셋째, 대체가 가능하다는 점을 들 수 있다.

## 2) 유사개념

조직의 개념을 보다 분명히 하기 위해서 조직과 유사하게 사용되면서 논자마다 뜻을 달리하는 몇 가지 유사개념을 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 관료제(bureaucracy)

관료제라는 용어는 조직과 동의어로 사용되는 경우가 흔히 있으나, 다음과 같은 점에서 구별된다. 관료제에는 부정적인 의미가 내포되어 있어 관료제의 병리나 관료주의를 지칭하기 위해서 관료제라는 용어가 사용되는 경우가 많다. 뿐만 아니라 관료제는 베버(Weber)가 지적한 원리에 의거한 사회단위를 의미한다고 보는 점에서 조직과 차이가 있다.

## (2) 공식적 조직(formal organization)

공식적 조직이란 조직의 한 측면을 말하는 것이지 조직전체를 지칭하는 개념은 아니다. 공식적 조직이란 체계내에 있는 구성요소들의 활동과 구성요소들간의 상호관계를 의식적으로 설계하고, 실제로 운영한 결과 활동이 계획에서 벗어나 의외로 변해갈 때에는 이를 수정하고 통제하는 그런 조직체를 의미한다. 오늘날의 조직이론은 공식적 관계는 물론 비공식적 관계를 이해하지 않고는 설명될 수가 없으며, 양자의 상호관계에도 깊은 관심을 표명한다.

## (3) 제도(institution) 또는 기관(agency)

제도라는 용어는 교회·학교·법원 등과 같이 특정한 종류의 조직을 지칭한다. 에스만(Esman)은 제도라는 말을 공식적 조직과 동의어로 사용하기도 한다. 그러나 조직과 비교하는 의미에서 뜻을 보다 한정한다면, 사익보다는 공익적 성격이 강한 조직을 의미하고, 이런 의미에서 이를 기관이라고 부른다.

## (4) 집단(group)

집단이란 대면적인 관계를 갖고 상호작용을 하는 인간의 집합체를 의미하며, 전형적인 예로는 공식적 조직내에 흔히 존재하는 소집단(small group)을 들 수 있다.

## (5) 체계(system)

체계란 상호의존관계를 가지는 구성요소로 이루어진 집합체를 말하

며, 가장 이상적인 체계는 유기체이다. 오늘날 조직을 개방체제로 보는 입장에서 볼 때, 조직과 체계는 거의 같은 개념으로 파악될 수 있다.

#### (6) 기구(mechanism)

여러 사람이 모여 하나의 조직을 형성하고 이를 통해 사회적 일을 수행할 때, 임무의 종류·성격에 따라 분담·편성한 하나의 단위를 가리키는 것으로 기관(agency)과 동의어로 쓰이는 것이 일반적이다. 대표적인 예로서는 국제연합(U.N.) 산하의 기구들을 들 수 있다.

#### (7) 당국, 공사 또는 청(authorities)

당국, 공사 또는 청이란 정부의 중요한 자리를 차지하는 기관을 지칭하는 것으로, 이것이 특히 정부조직법상 하나의 국을 의미할 경우 이를 청이라 한다.

### 3) 조직의 구성요소

위에서 살펴본 의미에서의 조직의 구성은 대체로 다음과 같은 세 가지 요소로 이루어진다. 첫째, 조직이란 인간행태의 근본적 특성에 근거를 두고 있다. 즉 인간이란 언제나 두 사람 이상이 상호관계를 맺어야만 생존이 가능하기 때문에 여기에서 조직이 발생한다. 따라서 조직이라는 것은 인간의 사회생활을 떠나서는 생각할 수 없는 개념이다. 둘째, 이와 같이 인간은 조직의 구성원으로 존재하기 때문에 명시적이거나 암시적으로 합의된 조직의 공동목표를 달성하려고 노력하게

된다. 셋째, 조직은 조직구성원들간의 목표를 달성하려는 노력과 협동이 없이는 성립될 수가 없다. 따라서 조직은 어떤 특정한 목표를 이룩하기 위한 수단적인 성격을 갖고 있으며, 가급적이면 그 목표를 합리적으로 이룩하고자 한다.

위의 세 요소는 조직성립의 요소이며, 나아가서는 행정의 기본요소이기도 하다.

#### 4) 현대조직의 특성

##### (1) 대규모화

현대조직은 그 인원, 예산, 기능면에서 점차 대규모화 되고 있다. 이러한 조직의 대규모화현상은 도시화현상을 낳게 하고 행정국가의 대두를 불가피하게 하였다. 현대국가에 있어서는 국민의 행정에 대한 요구가 날로 커가고 있으며, 이와 같은 행정수요를 충족하기 위하여 행정조직은 날로 팽창하고 있는 것이다.

한편 조직의 이러한 대규모화현상의 몇 가지 원인을 지적하면, 첫째, 경제발전과 이에 따르는 생활수준향상의 욕구를 들 수 있다. 인간은 언제나 현재보다 나은 생활을 장래에 영위하려고 기대하고 노력하고 있다. 이것이 대부분의 후진국의 경우, 농촌에서 도시로의 이주현상을 유발하며 조직의 비대화를 초래하게 된다. 둘째, 과학기술의 발달도 조직의 대규모화를 초래한 중요한 원인이다. 금세기 초반부터 현저하게 발달한 과학기술로 인하여 작업의 전문화 및 대량생산이 가능해졌으며, 인간은 적은 노력과 시간으로 많은 보상을 기대하게 되었다. 원래 현대적 의미의 조직이론의 전개가 대량생산으로 인한 테일러(Taylor)의 과학적 관리운동에서부터 비롯되었다는 사실을 상기하면



쉽게 이해할 수 있을 것이다. 셋째, 커뮤니케이션과 통제방법의 발달을 지적할 수 있다. 대량생산을 가져오는 어셈블리라인(assembly line)은 원료가 적시에 공급이 되어 그것이 요소요소에서 다듬어지고 조립이 되어야만 제대로 작동되므로, 이를 위해서는 적절한 커뮤니케이션과 통제방법이 필요하다. 특히 2차 세계대전 이후의 전자과학의 발달은 관리기술의 발전에 큰 도움을 주었다.

## (2) 복잡화

과거의 조직은 조직 속의 인간관계가 주인과 노예의 관계처럼 비교적 단순하였고, 여기에서는 복종만이 강요되었다. 또한 상하관계의 계층수도 적었으므로 한 지도자는 많은 부하를 감독할 수 있었으며 전문가도 필요없었다. 그러나 오늘날의 조직은 조직 전체가 어떤 정점을 중심으로 하여 피라미트적인 계층제를 구성하면서 그 내부의 각 조직단위간의 제관계가 매우 복잡성을 띠고 있다. 이러한 복잡화현상을 상술하면 다음과 같다.

첫째, 조직 속의 개인의 인권을 존중하게 되었다. 각 개인은 종전과는 달리 자기의 권익을 옹호하기 위하여 단결·결사하게 되었고, 개인의 역할도 전과는 달랐다. 이러한 현상은 종래에 비해 노동자 개개인의 교육수준의 향상, 그리고 취업기회의 증대 등에서 기인된 것이다.

둘째, 오늘날의 조직은 계층의 수가 증가되고 전문가가 많아졌다. 따라서 계선과 막료의 관계가 더욱 복잡해지고 있다.

셋째, 인간협동에 대한 새로운 인식이 생겨났다. 즉 인간의 존엄성이나 인간관계가 변함에 따라 인간협동의 방식도 변했다. 종래의 권위주의적 관계에서는 법률주의가 지배적이었으나, 오늘날에 와서는 자의적인 지원을 얻을 수 있는 방법을 강구하고자 하는 경향이 뚜렷해졌다.

넷째, 목표의 다원화가 이루어지고 있다. 현대사회의 문화적 가치는 부단히 변하고 있으며, 따라서 조직도 이러한 가치의 변화를 수용해야 하는데, 이는 조직으로 하여금 부수적인 목적을 가지게 한다.

다섯째, 업무의 전문화가 이루어지고 있다. 현대조직은 과거와는 달리 다수의 전문가를 포함하여 수많은 사람들의 상호관계를 불가피하게 요구하고 있다.

여섯째, 조직은 사회적 존재로 인식된다. 조직은 그 사회의 축소판으로서 조직의 목표를 위해서는 모든 제요소들을 조정해야 하는데, 이는 조직에 여러 가지 복잡한 기능을 부여한다.

### (3) 기동화

현대조직은 여러 가지 다양한 요인으로 고도의 기동성을 띠게 되었는데, 이는 조직내부의 높은 유동성을 의미한다. 콕스(Cox)에 의하면 현대사회는 도시화로 특징지을 수 있는데, 이러한 도시화는 익명성과 유동성으로 더욱 가속화된다고 한다. 도시에서 살고 있는 사람들끼리 서로 누가 누구인지 알 수 없는 것이 도시의 매력이고, 도시인들의 자동차 보유 등이 일반화됨으로써 도시 자체가 고도의 유동성을 띠게 된다는 것이다.

브레진스키(Brezinski)는 현대사회는 조직사회인데, 우리는 바야흐로 테크네트로닉 시대에 들어서고 있다는 것이다. 테크네트로닉(technetronic)이란 고도의 과학기술(technology)과 전자(electronics)의 두 낱말을 합쳐 만든 말로서, 현대사회는 고도의 과학기술의 도움으로 기동성을 갖게 된 사회라는 의미를 가지고 있다.

한편 벨(Bell)은 「탈공업사회의 도래」라는 저서에서 탈공업화사회의 특징을 다음과 같이 설명하고 있다. ① 인간의 수명이 연장된다. ② 교육받은 인구가 증가한다. ③ 노동자가 전문화된다. ④ 테크노크라트

(technocrat)가 정치인보다 우대받게 된다. ⑤ 행정절차는 자동화·컴퓨터화된다. ⑥ 천연자원의 보존이 중요시된다. ⑦ 핵가족제도가 일반화된다. ⑧ 대도시권이 형성된다. ⑨ 정부와 비정부간의 구분이 불분명해진다. ⑩ 핵보유가 일반화된다. ⑪ 민족주의 개념이 희박해진다. ⑫ 국제적 계획이 증가한다 등으로 집약될 수 있다. 이것은 현대사회, 즉 탈공업화사회는 고도로 기동화된 사회가 되리라는 것을 의미하는 것이다.

이상에서 살펴보았듯이 현대조직은 대규모화·복잡화, 그리고 기동화의 특성을 가지고 있으며, 이 세 가지 특성들은 상호 깊은 관련을 맺고 있다.

## 2. 조직의 유형

### 1) 지도자-추종자 조직

이 형태의 조직은 독일의 사회학자인 막스베버(Weber)가 잘 설명하고 있다. 이 조직의 특성은 인류역사와 더불어 시작된 오랜 조직형태이며, 지도자는 권위를 가지고 부하의 복종을 요구하는 군대식 조직이 이 유형에 해당된다. 우리나라 대부분의 공식조직은 이 형태를 취하고 있고 이 유형의 결과물은 관료제이다.

### 2) 모자이크 조직

모자이크 조직이란 글자가 말해주듯 특별한 목적을 위해서 편의적으

로 간밀하게 짜여져 있는 조직을 말한다. 이 조직에는 많은 하위조직이 서로의 의존성을 유지하면서 뭉쳐있다.

### 3) 피라밋형 조직

피라밋형 조직은 계층제로 인하여 상하관계가 분명하게 정리되는 조직으로, 관료조직 또는 대부분의 정부조직이 이 유형에 속한다. 권위와 권력이 매우 중요하게 작용하고 사무절차, 명령의 통로, 보고의 절차 등이 중요한 내용이 된다.

### 4) 통합적 조직

통합적 조직이란 이질적인 다수의 조직이 특별한 목적을 위해서 뭉쳐서 큰 조직을 이루는 것으로 거대조직그룹은 통합적 조직이라 볼 수 있다. 이 유형의 조직에서는 중요한 일은 어떻게 일을 아래로 위임하느냐 하는 것과 집권과 분권문제가 매우 중요하다.

### 5) 유기적 조직

에드호크라시(adhocracy)라는 말로 표현되는 이 조직은 기계적이지 아닌 신속성과 융통성을 지닌 전문적 조직이다.

유기적 조직은 피라밋형 조직과는 달리 개개인의 능력과 자질을 중시하는 조직이다. 따라서 전문화의 정도는 피라밋보다 낮으나 조직내의 의사소통이 계급에 의한 상하구조가 아니라 상호수평적 관계에서 이루어지고 그 내용도 지도와 명령이 아니라 조언과 정보를 주고 받는

것을 증시한다. 따라서 개인의 우수성이 조직에서의 서열에 따라서 발현되기 보다는 기술과 능력, 조직이나 사업에 기여하는 정도에 따라서 드러나게 되는 것이다. 이는 앞으로의 정보화시대에 적합한 조직이다. 이러한 유기적 조직의 특성을 앞의 피라밋형 조직의 특성과 비교하면 <표 5-1>과 같다.

<표 5-1> 유기적 조직과 피라밋 조직의 특성비교

| 피라밋 조직              | 특 성               | 유기적 조직                     |
|---------------------|-------------------|----------------------------|
| 높 음<br>(일의 차별성이 높음) | 전 문 화             | 낮 음<br>(일의 정계에 별다른 차이가 없음) |
| 높 음                 | 표 준 화             | 낮 음<br>(개인 스스로 자신의 방법을 결정) |
| 수 단 적               | 조직구성원의 성향         | 목 표 지 향 적                  |
| 상관을 통해서             | 갈 등 해 결           | 상 호 조 정                    |
| 계약관계에 기초한 계급제       | 권한통제와<br>의사소통의 유형 | 일상생활에 근거한 폭넓은 망조직          |
| 조직의 정점              | 우수한 능력의 소재지       | 기술과 능력이 있는 어느 곳이든          |
| 수 직 적               | 상 호 관 계           | 수 평 적                      |
| 지도와 명령              | 의사소통의 내용          | 조언과 정보                     |
| 조 직 예               | 총 성               | 사업과 집단에                    |
| 조직에서의 서열정도          | 우 수 성             | 개인의 기여정도                   |

이상과 같이 살펴본 조직의 유형을 도표화하면 <표 5-2>와 같다.

〈표 5-2〉 조직의 다섯 가지 유형

|                   | 조직의<br>인상              | 구조                          | 보기                                 | 생존기한               | 기술변화에의<br>적응능력 | 조직구조의<br>자율변화능력 |
|-------------------|------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------|----------------|-----------------|
| 지도자<br>-추종자<br>조직 | 인간적                    | 중앙에<br>리더, 주변에<br>추종자       | 나폴레옹군대<br>히틀러의독일<br>군대조직 등         | B. C. 550만년<br>-현대 | 낮음             | 거의 없음           |
| 모자이크<br>조직        | 상호<br>의존적              | 하위체계와<br>느슨하게<br>연결된 연합     | UN, NATO<br>유럽공동시장<br>도시국가<br>대학 등 | B. C. 9천년<br>-현대   | 낮음             | 낮음              |
| 피라미트<br>조직        | 기하학적                   | 계급제                         | 미국정부부처<br>노동조합<br>중소기업 등           | B. C. 2600년<br>-현대 | 낮음             | 적절              |
| 통합적<br>조직         | 기하학적<br>(피라미트<br>로 구성) | 정점에<br>계급적<br>구조가<br>결합된 연합 | 미국국방성<br>ITT, Gulf &<br>Western, 등 | 11세기-현대            | 적절             | 적절              |
| 유기적<br>조직         | 생태적                    | 네트워크형                       | IBM, Merox,<br>NASA,<br>Volvo 등    | 1950년대<br>-3050년대  | 높음             | 높음              |

### 3. 조직의 운영

#### 1) 공식조직과 비공식조직

##### (1) 조직내의 인간관계

조직은 재화를 생산하고 용역을 제공하기 위해 설계된 복잡한 사회적

실체로서 인간이 서로 얽혀서 일하는 장소이다. 이와 같은 관계에서 생기는 인간관계는 직무와의 관계, 비인격화된 물인정적 관계이며, 공식적인 관계 또는 제도상의 인간관계이다. 그러나 조직내에서의 인간관계는 '제도상의 조직'인 공식적 조직에 반대되는 현실적 인간관계로서 직접적 접촉, 인격적 관계, 그리고 자연발생적 관계에 의해 형성되는 비공식적 인간관계 또는 비공식조직이 존재한다. 이와 같이 현실적 인간관계는 공장·관청·학교·병원 등 모든 종류의 공식적 조직 속에서 비공식적인 조직을 형성하고 공식적인 조직에 영향을 미친다. 따라서 조직을 논할 경우에는 반드시 비공식적 조직을 연구해야 되는 것이다.

## (2) 공식조직과 비공식조직

제도상의 조직과 현실의 조직은 다음과 같이 구별할 수 있다(岡部史郎, 1957 : 198-199).

첫째, 공식적 조직이 인위적인 조직인데 반하여 비공식적 조직은 자연발생적이다. 전자는 조직이 확고하고 제도화된 목적 때문에 만든 것이며, 후자는 조직원들 상호간의 상호작용을 통하여 자연히 생기는 것이다. 그런데 자연발생적이라고 하여도 어느 정도의 조직목적은 가지고 있으며, 취미·혈연·지연·경력·동창·상관·신뢰도 등의 어떤 인연을 기초로 하여 생기는 것이다. 이와 같이 비공식조직은 대부분의 경우에 자연발생적이지만, 때로는 의식적인 노력에 의하여 창조되는 수도 있다.

둘째, 공식적 조직은 외면적 혹은 외재적인 조직인데 반하여 비공식조직은 내면적 혹은 내재적인 조직이다. 전자는 가시적인 조직인데 반하여 후자는 불가시적인 조직, 즉 그들의 행동과 태도를 그의 내면에서 규정하고 있는 것이다. 공식적 조직은 건물·국장실·과장실 등 간판이 있으나, 비공식조직에는 이런 것이 없기 때문에 조직형태나 지도자 등도 잘 알 수 없다.

셋째, 공식적 조직이 문서화된 조직인데 반하여 비공식조직은 자라나는 조직이다. 전자는 조직기구와 직제에 의하여 서면화된 조직이지만, 후자는 성문화되어 있지 않으며 조직원들의 생생한 행동이나 태도속에서 자라나는 관계이다.

넷째, 공식적 조직은 통상 ‘능률의 논리’에 따라서 구성되는데 반하여 비공식조직은 ‘감정의 논리’에 따라서 구성된다. 전자는 기계적 또는 비인정적 관계이며 능률을 중요시하지만, 후자는 공식적 조직의 능률을 그렇게 중요시하지는 않는다. 대부분의 경우에 비공식조직의 구성원들은 상호간의 친근성, 감정의 소통 때문에 이루어지므로 반성적인 것보다 감정적인 것과 기본적인 것이 더 큰 비중을 차지하는 인정적 관계이다.

다섯째, 공식적 조직이 ‘전체적인 질서’인데 반하여 비공식조직은 ‘부분적인 질서’라고 할 수 있다(Simon, 1961 : 85-91). 전자는 피라밋의 정점으로부터 저변에 이르는 전체조직이 인식대상으로 되어 있는데 반하여, 후자는 공식적 조직의 일부를 점유하면서 여기에 산재하여 있는 것이다.

여섯째, 공식적 조직은 방대한 규모로 확대되는데 반하여 자생집단은 현실적인 친밀한 인간관계를 필수요건으로 하기 때문에 항상 소집단상태를 유지한다(Davis, 1959 : 235-238).

### (3) 비공식조직의 형성요인과 기능

인간은 본래 복잡한 존재이기 때문에 공식적 조직만으로는 불충분하다. 즉 인간은 조직목표외에 자신의 인간적 욕구를 충족시키고 개인적인 문제를 해결하고자 원한다. 또한 막스(Marx)가 지적한 바와 같이 공식적인 권위와 사실상의 영향력 사이에는 혹은 타인의 행동을 지시할 수 있는 법적인 명령권과 실제상의 권력 사이에는 상당한 갭이 발생하는데, 이것이 자생집단을 형성하는 요인으로 간주되고 있다(Marx,



1949 : 294). 이와 같은 요인 이외에도 공식적 조직의 비정의성, 비인격성이 주는 모순과 불만을 극복하기 위한 필요에서 공식적 조직 내에서 구성원이 자기계발이나 자기완성의 계기를 마련하기 위하여 비공식조직이 발생하게 되는 것이다. 이러한 비공식조직이 조직내에 영향을 미치는 순기능 및 역기능은 다음과 같다.

비공식조직의 순기능은 다음과 같다.

첫째, 비공식조직은 조직원들에게 부여한 업무를 능률적으로 수행하게 할 수 있다. 즉 능률적인 업무수행에 필요한 집단구성원 사이의 원활한 협동관계, 집단적 결정에의 참여, 유기적인 상호의존관계 등을 가능하게 한다.

둘째, 비공식조직은 조직구성원에게 만족감을 주고 직무집단을 안정화시켜 준다. 즉 비공식조직을 통하여 조직구성원들이 귀속감과 안정감을 느끼게 되어 조직에서 오는 소외감을 감소시켜 준다. 또한 비공식조직은 일정한 행동양식·규율·가치체계 등을 가지고 있어, 이것이 일정한 사회적 압력 또는 집단규범이 되어 조직구성원의 행동을 여러 가지 형태로 규제하게 된다. 여기서 내집단 의식이 생기게 된다.

셋째, 비공식조직은 구성원이 서로 정보를 교환할 수 있는 커뮤니케이션체계와 그 통로를 확장시켜 주는 역할을 한다. 의사전달은 공식적인 통로에만 의존할 수는 없으며, 비공식적인 의사전달도 활용하여야 조직전체의 커뮤니케이션이 활발하게 되는 것이다. 이것은 비공식조직이 자연적 조직이기 때문에 가능한 것이다.

넷째, 비공식조직은 조직구성원의 좌절감과 심리상의 불평, 욕구불만에 대한 안전판(배출구)의 역할을 한다. 관료주의 조직이라는 것은 그의 감독방식에 근본적으로 독재적인 요소가 지배하는 것이기 때문에 피감독자 누구의 가슴에도 욕구불만의 상태가 야기될 가능성이 대단히 많다. 이런 상태를 비공식조직을 통하여 어느 정도 해소할 수 있다.

다섯째, 관리자는 비공식조직을 통하여 조직구성원의 업무태도와 내부

의 사정 등 조직의 생리현상을 파악할 수 있다. 공식적 조직의 내용인 조직도표는 해부학의 기준만을 제시하여 주는 데 불과하지만, 비공식조직은 조직의 생리학·병리학을 동시에 제공해 준다(Dubin, 1961 : 86-87).

여섯째, 비공식조직은 그것을 구성하는 개인으로 하여금 자기실현과 자기만족을 가능하게 하고 개발할 수 있게 하는 중대한 역할을 한다.

비공식조직의 역기능을 살펴보면 다음의 세 가지로 설명된다.

첫째, 자생조직은 자칫하면 파벌을 조성할 위험성이 있다. 따라서 조직의 책임을 무효화할 가능성이 있다.

둘째, 공식조직의 목표에 배치되는 역기능이 있다. 구성원이 불안감을 가지고 있을 때에는 이것이 조직전체에 확대됨으로써 공식조직을 해체시킬 수도 있다.

셋째, 비공식적 접촉을 통하여 개인적 이익을 도모하기 쉬우며, 조직 단위 사이의 간격을 확대할 가능성이 있다.

## 2) 계선과 막료조직

### (1) 계선 및 막료조직의 개념

모든 조직에는 적어도 두 가지의 형태가 있다. 하나는 집행을 담당하는 계선조직이고, 다른 하나는 기획과 기타 보조적인 서비스를 제공하는 막료조직이다.

#### ① 계선의 개념

계선(line)이란 계층제의 구조를 가진 조직의 집행·운용·활동·권한의 면을 말한다. 사이몬(Simon) 등은 계선을 단일기관(unitary organization)으로 또 피프너(Pfiffner)와 셔우드(Sherwood)는 조직체의 전

체적인 목적달성에 직접적으로 공헌하는 기관으로 보았다. 계선은 행정 체계에 있어서 중추적인 위치에 있으며, 계선기관은 법령을 집행하고 정책을 결정하며 국민에게 직접적으로 봉사한다. 따라서 계선은 조직체의 전체목적 달성에 직접적으로 기여하는 것이다.

## ② 막료(참모)의 개념

막료(staff)는 계선이 원활하게 기능을 수행하여 조직의 존립목적 달성을 수 있도록 지원·조성 내지는 촉진할 목적으로 자문·권고·협의, 정보수집과 판단, 기획·통제·인사·회계·법무·공보·조달·조사·연구 등의 기능을 수행한다.

막료는 조직의 목적달성에 간접적으로 기여하고 조직장의 인격을 확장시켜 주지만, 명령·집행·결정을 행할 수 있는 독자적인 권한을 가지고 있지 않다. 막료업무는 행정성을 띠고 있어 지적 기능의 제도화라고 불린다. 오늘날 행정이 복잡화됨에 따라 막료의 업무는 더욱 더 그 중요성이 인정되기에 이르렀다.

그러나 이론상으로는 계선과 막료 사이의 기능구분이 가능할지 모르지만 실제로는 엄격하게 구분하기는 곤란하고 서로 모순된 명령이나 지시가 내려질 가능성이 많으며, 하위자들은 계선과 막료를 이간시킬 기회도 가질 수 있다(Golembiewski, 1967 : 11~12). 또한 계선과 막료는 같은 사람이 행할 수 있어 서로 보완적이라고 볼 수 있다.

## (2) 계선 및 막료 조직의 특징

### ① 계선조직

계선조직은 행정조직의 장으로부터 명령·복종의 관계를 가진 수직적인 조직형태로서 명령적·집행적 기능을 갖는 점이 특징이다. 명령작성과 결정권을 가지며, 명령계통과 의사전달의 역할을 한다. 바나드

(Barnard)는 계선은 의사전달의 역할을 하므로 짧을수록 좋다고 하였다. 그리고 이 조직은 계층제의 원리, 명령통일의 원리, 통솔범위의 원리에 의하여 조직된다. 골릭(Gulick)은 계선이란 실행하는 기능을 담당하는 조직이라고 하였다.

계선조직의 장점은 다음과 같다.

- ㉠ 권한과 책임의 한계가 명확하여 업무수행이 능률적이다.
- ㉡ 단일조직으로 구성되어 정책결정이 신속히 이루어진다.
- ㉢ 업무가 단순하고 비용이 적게드는 조직에 적합하다.
- ㉣ 강력한 통솔력을 행사할 수 있다.

계선조직의 단점은 다음과 같다.

- ㉠ 대규모의 조직에는 계선만으로는 부족하다.
- ㉡ 조직의 장이 주관적·독단적 조치를 취할 가능성이 있다.
- ㉢ 특수분야에서 전문가의 지식과 경험을 이용할 수 없다.
- ㉣ 조직이 지나친 경직성을 띄게 된다.

## ② 막료조직

계선이 전업무를 담당할 수 없고 위임도 할 수 없으므로 막료조직은 계선을 위하여 정책·목표에 관한 자문·권고·건의를 하며, 또한 협의·정보 및 조사 등의 활동을 한다. 조직의 목적에 간접적으로 기여하고 조성적·촉진적 기능을 담당하지만 집행권한은 없다.

막료조직의 장점은 다음과 같다.

- ㉠ 기관장의 통솔범위를 확대한다.
  - ㉡ 전문적인 지식과 경험을 활용함으로써 보다 합리적인 지시와 명령을 내릴 수 있다.
  - ㉢ 수평적인 업무의 조정과 협조를 가능하게 한다.
  - ㉣ 조직이 신축성을 띌 수 있다.
- 막료조직의 단점은 다음과 같다.

- ㉔ 조직의 복잡성으로 조직 내의 알력과 불화가 생길 수 있다.
- ㉕ 경비가 증대된다.
- ㉖ 막료는 책임을 지지 않으므로 양자가 서로 책임을 전가할 우려가 있다.
- ㉗ 의사전달의 경로를 혼란에 빠뜨릴 가능성이 있다.

### (3) 계선과 막료의 불화문제

계선과 막료의 불화문제는 다음의 세 가지 점에서 문제가 된다.

첫째, 일반적으로 막료는 계선보다 사회적 지위가 높고 고등교육을 받은 자가 많으며, 우월감을 가지고 있어서 개인적·이론적이며 젊고 의욕적인데 반하여, 계선은 실증적이며 현실적인 행동파이기 때문에 상호간에 충돌이 일어날 수 있다.

둘째, 막료는 계선의 권한을 침범하기 쉽기 때문에 계선은 막료전문가의 관여로 인하여 영향력을 손상당함으로써 불평 또는 불화가 일어나기 쉽다. 또한 막료가 계선에 의하여 권위의 영역을 침해당할 때에는 기능의 상실에 대한 두려움, 즉 자기의 지위를 위태롭게 하지 않을까 하는 의구심을 품게 된다.

셋째, 막료는 계선에 대하여 비판적일 때가 많다. 막료는 그 성격상 계선의 현상유지적 속성에 대하여 비판적이기 마련이며, 그 존재가치를 나타내기 위해서도 계선의 결점을 들추어내지 않을 수 없기 때문이다.

### (4) 불화의 해결방안

- ① 계선과 막료의 책임한계를 분명히 하여 상호충돌을 방지하여야 한다.

- ② 회합·비공식집회 등을 통하여 계선과 막료의 친밀관계를 증진시켜야 한다.
- ③ 계선과 막료 사이의 이해를 증진시켜야 한다. 이를 위해서는 계선과 막료간의 인사교류가 매우 효과적이다.
- ④ 명령통일의 원칙에 따르면 명령은 단지 한 사람에게 받아야 하는 것으로 되어 있다. 그러나 현실적으로 한 사람 이상의 사람에게서 명령을 받을 수도 있다. 예를 들어 막료가 발하는 명령은 막료 자신의 명령이 아니고 상급관리자, 즉 계선의 명령으로 간주하는 것이다.
- ⑤ 기관장의 막료기능에 대한 올바른 인식이 필요하다. 따라서 기관장은 막료의 중요성을 인식하여야 하고 막료에 대한 편견을 가져서는 안된다.

#### 4. 조직과 환경

조직이 환경속에서 환경과 상호작용을 한다는 점은 옛날이나 지금이나 변함이 없음에도 불구하고, 오랫동안 조직에 관한 연구는 조직내부의 문제에만 편중되어 왔다. 이러한 조직과 환경의 관계를 거의 도외시했던 조직이론의 고전기를 벗어나 신고전기에 접어들면서 조직을 연구하는 학자들의 관심은 한층 확대되어 조직과 환경의 관계에도 관심을 갖게 되었다.

신고전기 이후 시대가 변천함에 따라 환경문제에 점차 많은 관심을 갖게 되고, 조직사회가 가속화되어 환경이 더욱 복잡하고 급속하게 변동해 감에 따라 조직들은 환경에 대응하고 적응해야 할 필요성을 한층 더 느끼게 되었다. 현대의 조직이론은 개방체계의 개념에 입각하여

환경과 조직의 관계를 중시하는 경향을 보여주고 있다.

### 1) 조직환경의 의의

오늘날 조직의 핵심요소를 보통 조직인, 조직구조, 조직환경으로 보고 있다. 환경에 대해 한마디로 정의하기는 어렵지만, 환경이란 조직외부에 존재하는 여러 가지 요인의 공동집합체라고 정의할 수 있다. 그러나 이러한 정의는 환경에 관한 보다 구체적인 특징을 제공해 주지 못하기 때문에 환경을 막연하게 전체로서 보는 것보다는 어떤 분류체계를 통해서 보는 것이 필요하다.

조직체의 환경은 크게 분류해서 내부환경과 외부환경으로 구분할 수 있다. 내부환경은 조직체의 구조·방침·기술 등 공식적 요소를 비롯하여, 조직내에서 실제로 일어나고 있는 자생적 상황을 의미함으로써 조직 분위기 또는 조직문화를 말한다. 외부환경은 내부환경을 제외한 모든 환경을 뜻하는데, 조직의 연구방법과 관점에 따라 과업환경, 일반환경 그리고 인식적 환경으로 분류할 수 있다.

### 2) 조직환경의 변화

#### (1) 조직환경의 변화에 관한 거시적 접근

오늘날 급격한 조직환경의 변화에 대하여 거시적으로 접근을 시도하고 있는 대표적 학자는 네이스비트(Naisbitt)이다. 변화의 물결이 거센 시대를 살아가는 사람들은 조직과 자신의 생활이 앞으로 어떠한 방향으로 나아갈 것인가에 커다란 관심을 갖고 있는데, 네이스비트는 미국을 비롯한 전세계에 앞으로 닥칠 거대한 동향을 예리한 통찰력으로 파악하고 있다.

이러한 미래의 사회변동에 관한 거시적 고찰은 조직환경의 변화를 예측하는 데 중요한 실마리를 제공하고 있다. 그러한 의미에서 네이스비트가 예측한 앞으로의 미국사회를 좌우할 10가지의 거대한 동향을 살펴보면 <표 5-3>과 같다.

<표 5-3> 미국사회의 10가지 거대한 변화동향

1. 산업화 사회(industrial society) → 정보화 사회(information society)
2. 인위적 기술(forced technology) → 고수준의 기술(high tech). 하이터치(high touch)
3. 국가경제(national economy) → 세계경제(world economy)
4. 단기정책(short term) → 장기정책(long term)
5. 중앙집권제(centralization) → 지방분권제(decentralization)
6. 제도적 원조(institutional help) → 자조적 사회(self-help)
7. 대의민주주의(representative democracy) → 참여민주주의(participatory democracy)
8. 계층제(hierarchy) → 네트워크 체제(networking)
9. 북의 시대(north) → 남의 시대(south)
10. 양자택일사회(either/or) → 다원선택사회(multiple option)

자료: J. Naisbitt(1984). Megatrends: Ten New Directions Transforming Our Lives. New York: Warner Books, Inc.

이상과 같은 내용은 미국사회에서 일어나고 있는 변화만이 아니라 우리도 필연적으로 거쳐야 할 과정이다. 아뭏든 현대사회는 커다란 변혁의 시대라고 할 수 있고, 과거 및 미래로부터 유리된 듯한 불안정



한 시대라 할 수 있다. 이러한 거대한 변혁에서도 조직의 효율성을 증대시키려는 노력을 그칠 수는 없다. 따라서 계속적으로 나타나는 조직환경의 변화에 적절히 대응하여 조직의 유효성과 건강성을 유지, 향상시키기 위해서는 폐쇄적인 조직에서 개방성있고 동태적인 조직으로 변화시키려는 노력이 필요하며, 조직이 처하고 있는 변화에 있어서 정확한 진단과 구상 및 이에 대처할 수 있는 능력이 요청된다.

## (2) 환경변화에 따른 조직의 대응방안

환경의 변화가 극심한 상황에 처한 조직은 이것을 극복할 수 있는 자기 나름대로의 대응방안을 모색하여야 한다. 그러나 문제는 환경에서 일어난 여러 가지의 변화유형이 일정하지 않기 때문에 이것에 대처하는 방안 또한 같을 수 없다는 것이다. 일반적으로 환경변화에 따르는 대응방안은 경계역할, 조직내부측면에서의 대응방안, 타조직에 대한 대응방안 등 세 가지 측면에서 생각해 볼 수 있다.

### ① 경계역할의 활용

경계역할이란 환경의 불확실성을 줄이기 위해서 관련조직이 만들어 놓은 환경경계조직을 일컫는다. 경계역할은 조직과 환경 사이의 중간에 위치하지만, 실제 대부분의 일은 환경을 진단하는 데 쓰여지고 있다. 로비활동가나 P. R. 전문가 등은 여기에 해당한다. 대체로 경계역할이라는 의미는 외부경계를 다룬다는 말로 집약할 수 있지만, 조직의 하위부처간의 경계임무를 담당할 때도 이 말을 사용할 수 있다.

### ② 조직내부에서의 대응방안

조직내부에서의 대응방안은 환경에서 발생하는 사건을 직접 변화시키려고는 하지 않고, 사건 그 자체에서 생긴 조직의 기술적 문제를

해결하고자 한다. 일반적으로 조직내부 측면에서의 대응방안은 완충작용, 평준화작용, 예측작용, 그리고 배분작용 등의 네 가지를 들고 있다.

### ③ 조직외부에서의 대응방안

환경의 변화를 다루는 데 있어 조직외부에서의 대응방안으로는 크게 다음의 네 가지를 들 수 있다(Thompson & EcEwen, 1958 : 23-31).

첫째, 경쟁이 있다. 경쟁의 관계는 2개 이상의 조직이 제3집단의 지지를 얻기 위한 상황에서 존재한다. 즉 2개 이상의 조직이 제3집단의 선택에 영향을 미치기 위하여 호소를 하거나 조건을 제시함으로써 이루어진다.

둘째, 협상이 있다. 경쟁의 관계가 두 조직의 직접적인 상호작용관계가 없는 간접적 관계라면, 협상은 두 조직간에 직접적인 교섭이 일어나는 관계이다. 따라서 경쟁의 경우와는 달리 협상의 경우에 있어서는 제3자의 개입없이 환경이 직접 조직과 상호작용을 하게 된다.

셋째, 적응적 흡수이다. 이는 조직이 안정을 유지하고 존립의 위협을 제거하기 위하여 조직의 지도층이나 정책결정 과정에 외부로부터 새로운 요구를 흡수하는 과정을 말한다.

넷째, 연합이 있다. 연합은 공동목표의 달성을 위해 2개 이상의 조직이 제휴의 관계를 가지는 상태이다. 대체로 연합의 관계는 조직이 환경과의 관계에서 최악의 위협적인 상태에 처했을 때 이루어지는 경우가 많다.

다섯째, 광고이다. 이는 가수요를 창출하는 데 매우 효과적인 전략이다.

여섯째, 계약이다. 이는 환경의 변화에 대응하여 계약을 맺는 전략이다.

마지막으로 로비가 있다. 이는 협상을 통한 매우 효과적인 전략이다.

## 5. 관료제

### 1) 관료제의 개념

관료제(bureaucracy)란 극히 다의적인 개념이어서 한 마디로 개념 규정을 하기는 곤란하며, 메리엄(Merriam)도 이를 불확정개념이라는 말로써 표현하고 있다. 관료제는 논자에 따라 합리적 관리의 이상적인 도구로 이해되기도 하나, 한편에서는 인간의 기본적 자유를 해치는 권력적·독선적 의미로 파악되기도 한다. 그러나 대부분의 학자들은 관료제를 현대의 대규모조직에서 공통적으로 볼 수 있는 어떤 현상을 가리키는 방법으로 정의하고 있다.

관료제라는 용어는 학문상 베버(Max Weber)와 깊은 관련을 맺고 있는데 대규모조직의 구조 내지 기능상의 제특징을 가리켜 베버 이래 학계의 관례는 관료제적이라 칭한다.

구조적 입장으로 관료제를 구조면에서 고찰할 때 많은 분량의 업무를 법령에 따라 물인정적으로 처리하기 위하여 조직된 대규모의 분업체제를 말하며, 이는 종적인 계층적 분화와 횡적인 기능적 분업을 내포한다. 한편 기능적 입장은 대규모조직의 임무를 수행하는 결과로서 나타나는 기능에 중점을 둔 것으로 합리적 측면도 있지만, 여러 가지 병리적 및 정치권력적 부작용 등을 강조하는 것이다.

이와 같은 전통적 입장에 반하여 리그스(Riggs)는 최근에 발표한 논문에서 관료제의 새로운 개념규정을 시도하고 있다. 리그스는 관료

제를 기능적 측면과 구조적 측면으로 대별하고 다시 이를 다음과 같은 여러 측면으로 세분하고 있다(Riggs, 1969 : 6-8).

### (1) 구조적 측면

구조적 측면에서 볼 때, 관료제는 계층제적 형태를 띠면서 합법적 내지 합리적 지배가 제도화되어 있는 대규모조직을 의미하며 다음과 같은 특성을 지닌다.

#### ① 보편성

관료제는 대규모조직을 의미하므로 국가뿐만 아니라 사기업·노동조합·교회 등의 비국가적 조직에서도 찾아볼 수 있다. 리그스(Rigg)는 관료제를 공공관료제와 사관료제로 대별하고, 공공관료제를 다시 사법관료제, 입법관료제, 행정관료제, 당관료제로 세분하고 있다.

#### ② 의사결정 센터

관료제란 모든 대규모 조직을 가리키는 것이 아니고 계층적 대규모 조직, 즉 단일한 의사결정의 최고정점을 지니고 있는 조직을 특히 지칭한다. 따라서 단일한 의사결정 센터가 없는 병원과 같은 조직은 엄밀한 의미의 관료제라 부르기 어렵다.

### (2) 기능적 측면

기능적 측면에서 볼 때, 관료제는 합리적 측면과 병리적 측면, 그리고 권력적 측면을 함께 지니고 있다.

#### ① 관료제의 합리성

이론바 베버의 이념형은 이 합리적 측면을 강조한 것으로 전문화, 계층제, 분업화, 몰인정성, 표준적인 규칙 등이 이에 해당된다.

## ② 관료제의 병리

흔히 세속적·비관적 의미로 사용되는 관료의 비능률·형식주의·무사주의·비밀주의·레드 테이프 등으로 노출되는 역기능적·병리적 현상을 말한다.

## ③ 권력성

관료제에는 권력성이 뒤따른다. 라스키(Laski) 와 파이너(Finer) 등이 이러한 입장을 취하는 대표적인 학자이다. 이는 관료군이 정치권력의 장악자로서 특권층을 형성하고 있는 경우를 말하며, 리그스는 이를 관료주의(bureaucratism)라고 부르고 있다. 한편 클레이어(Claire)도 이러한 관점에서 관료제를 시민의 자유가 상실될 위험성이 있는 관료통치 혹은 독선관료제라고 부르고 있다.

# 2) 관료제와 민주주의

## (1) 관료제와 민주주의의 상관관계

관료제와 민주주의는 상호관계에 있어서 양면성을 지니고 있다. 즉 관료제는 여러 면에서 민주주의를 위협하고 있지만, 동시에 민주주의 사회에 있어서 중요한 역할을 수행하기도 한다. 이러한 차이를 구별하는 기준은 조직의 목적이 목표설정에 있는가, 아니면 목표수행에 있는가, 또는 의사결정이 다수결의 원리에 의거하는가, 아니면 능률의 원리에 있는가에 있다. 즉 목표설정을 위해서는 민주적인 조직이 필요하며, 목표수행을 위해서는 능률을 기본원리로 하는 조직이 필요하다.

그러나 이것은 분석상의 구별에 지나지 않으며, 많은 조직이 목표설정과 목표수행 두 가지 목적을 함께 지니고 있어 실제로는 두 가지 원리 사이에 갈등이 있다.

## (2) 관료제의 민주주의에 대한 저해

관료제가 민주주의를 위협한다는 주장은 주로 라스키(Laski) 등과 같이 관료제를 정치권력의 집단으로 보는 학자들이 주장하고 있다.

### ① 권력의 불균등

관료제는 이를 장악하고 있는 소수자에게 너무 많은 권력을 주게 되므로 일반국민의 이익보다는 스스로의 이익을 위하여 권력을 행사하게 된다.

### ② 민중의 요구에 부적응

파이너(Finer)는 관료제를 가리켜 특수계층인 관료군이 자기가 형성한 원리에 따라서만 행동하면서 관료와 국가의 동일성을 요구하고 민중을 지도하는 것만 알고 민중으로부터의 지도는 인정하지 않는 체제라고 주장하면서 관료의 비민주적 독선을 비판하였다.

### ③ 행정의 지나친 우월화

관료제는 원래 입법부 및 행정수반의 결정을 집행하기 위해서 존재하는 것인데, 오늘날에는 입법 및 정책수립의 권한까지 행사하고 있다. 클레이어(Claire)는 이러한 관료제를 독선관료제라고 부르면서, 이러한 것에 의하여 민중의 자유가 위협받을 소지가 있다고 주장한다.

### (3) 관료제의 민주주의에 대한 공헌

#### ① 공직의 기회균등

관료제는 전문적 지식과 능력에 의거한 관료의 임용을 원칙으로 함으로써 고용의 기회균등을 촉진한다.

#### ② 법 앞의 평등

관료제는 전통적·비합리적인 정실주의와 개별주의를 배제하고 일반적인 법규에 의한 보편주의를 추구함으로써 법앞의 평등을 이룩하는 데 공헌한다.

#### ③ 민주적 목표의 수행

민주적으로 결정된 조직의 모든 민주적 목표는 오늘날 기술적 우수성을 자랑하는 관료제의 도움 없이는 실천하기가 힘들다.

### (4) 결론

관료제와 민주주의는 이론상으로는 서로 모순·대립이 있는 것처럼 보이나, 실제상으로는 반드시 그렇지도 않다. 그리고 설사 관료제가 민주주의를 위협한다 하더라도 관료조직이 주는 이점 때문에 쉽사리 그것을 폐지할 수도 없다. 포드자동차회사가 자동차를 결코 사치품이 될 수 없을 정도로 염가생산을 하게 된 것은 과학기술의 발달이라기 보다는 합리적인 관료제조직의 운영상의 성과에 그 공을 돌릴 수 있다. 결론적으로 관료제를 효율적으로 활용하기를 원한다면, 우리가 관료제에 예속화되지 않도록 이를 민주적으로 통제할 수 있는 제도적 방안을 강구해 민주성과 능률성의 조화를 찾아야 한다.

## 6. 애드호크라시 (Adhocracy)

관료제가 대규모성, 복잡성 그리고 표준화된 고정적 구조와 계층제적 구조를 갖고 있는데 반해, 애드호크라시적인 구조는 융통성이 있고 적응도가 높으며 혁신적인 성격을 띤다. 관료제를 기계적인 조직에 비유한다면 애드호크라시는 유기체적 조직에 비교할 수 있다.

그러나 애드호크라시란 추상적인 하나의 모형이다. 따라서 순수한 관료제가 실제로 존재할 수 없듯이 순수한 애드호크라시란 기대할 수 없으며, 애드호크라시적인 성격을 띄는 조직구조가 존재하는 것이다.

### 1) 애드호크라시의 개념

애드호크라시의 기원은 제2차 세계대전 중 특수임무를 수행했던 기동타격대에서 찾아볼 수 있는데, 애드혹 팀(adhoc team)이라고 불렸던 이 부대는 그들의 임무가 완수되면 해산되었다가 새로운 임무가 주어지면 재구성되는 속성을 띠었다. 따라서 팀구성원의 역할은 주어진 임무의 성격과 복잡성의 정도에 따라 바뀌어졌으며, 구성원 각자는 세부화된 자기 분야에 대해서만 책임을 지는 형태를 취했다.

애드호크라시는 일반적으로 '특별임시위원회'라고 번역되는데, 베니스(Bennis)는 이러한 애드호크라시를 '문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이나 기술을 가진 이질적 집단으로 조직된, 변화가 심하고 적응력이 강하며 일시적인 체제'라고 정의하고 있다. 이러한 개념의 정의도 애드호크라시의 의미를 잘 표현하고 있지만, 좀더 구체적인 의미를 파악하기 위해서는 애드호크라시가 갖고 있는 특성을 분석해 보는 것이 필요하다.

구조적 차원에서 볼 때 애드호크라시는 크게 세 가지 특성을 지닌



다. 첫번째 특성은 구조가 복잡하지 않다는 것이고, 둘째는 형식주의나 공식성에 얽매이지 않는다는 점이며, 셋째는 의사결정권이 분권화되어 있다는 것이다. 먼저 애드호크라시는 고도의 수평적 분화가 이루어진 구조를 갖고 있다. 왜냐하면 애드호크라시는 대부분이 고도의 전문지식을 가진 사람들로 충원되기 때문에 수평적 분화가 이루어진 반면에 수직적 분화는 거의 이루어지지 않게 된다.

다음으로 애드호크라시는 공식주의적인 성격이 약한 반면에 전문성이 강하다. 주지하는 바와 같이 공식성과 전문성은 서로 반비례의 관계에 있다. 즉 공식성을 강조하다 보면 형식에 치우치게 되고, 융통성이 없게 되며, 새로운 사고나 기술혁신이 어렵게 된다. 반면에 전문성은 자연히 공식성을 배격하게 되는 것이다. 따라서 애드호크라시는 규칙과 규제가 거의 없게 되며, 설혹 있다 하더라도 융통성이나 혁신이란 개념들에 의해 거의 효력을 발휘하지 못하게 된다. 이를 관료제와 비교해서 설명하자면, 어떤 문제가 발생했을 때 관료제조직에서는 그것을 표준화되고 정형화된 프로그램으로 분류하여 획일적이고도 규격화된 방법으로 처리하는 데 비해, 애드호크라시에서는 새로운 해결방법으로 이를 처리하려 하기 때문에 표준화라든가 공식성이 적합하지 않게 되는 것이다.

또 애드호크라시에서 요구되는 필수적인 요소는 융통성과 신속성이다. 따라서 몇 명의 최고경영진이 모든 의사결정을 내리기란 어려운 일이며, 할 수 있다고 하더라도 전문성이 결여될 것은 뻔한 일이다. 이를 보완하기 위해서 애드호크라시에서는 거의 모든 의사결정권이 전문가로 구성된 팀에 분화되어 있다. 그리고 팀의 구성원으로서의 각 전문가는 그 팀의 목표가 달성될 때까지 주요 의사결정에 적극적으로 참여하게 된다. 따라서 애드호크라시에서는 관료제에서의 계층제적 의사결정과는 달리 민주적 의사결정과정정이 보편화되게 되며, 지위가 가져다 주는 권위가 아닌 전문지식에 의해 영향력이 행사되게 된다.

요컨대 애드호크라시는 대단히 적응도가 높은 구조를 취하고 있다. 어떤 구체적인 목표가 정해지게 되면 이를 달성하기 위한 임시위원회 같은 다양한 팀이 구성되며, 다른 목표를 위해 구성되었던 팀은 목표가 달성됨과 동시에 해산되게 된다. 따라서 이와 같은 애드호크라시적인 팀의 구성원은 관료제에서와 같은 명백한 책임분야가 없게 되며, 그저 바뀌는 목표에 잘 적응하기만 하면 되고, 또 자기 팀의 목표를 달성하는 데 필요한 일만 하면 되는 것이다.

## 2) 애드호크라시의 장·단점

### (1) 장점

제2차 세계대전이 끝난 지 50년이 지났음에도 불구하고 애드호크라시는 여전히 사용되고 있다. 이는 애드호크라시가 갖는 효용성을 잘 대변해 주는 증거이다. 여기에서는 애드호크라시가 가장 효과적으로 사용되는 경우를 살펴봄으로써 그것이 갖는 장점을 알아보고자 한다.

첫째, 높은 적응도와 창조성을 요구하는 조직의 경우에 적합하다.

둘째, 어떠한 공동목표를 달성하기 위해 개별적으로 활동하고 있는 여러 유형의 전문가들을 모아 상호 협력하도록 하고자 할 경우에 적합하다.

셋째, 수행해야 할 업무가 전문지식을 요할 뿐 아니라 비정형화되어 있고, 또 너무 복잡해서 한 사람의 힘으로는 감당하기 어려운 경우 애드호크라시는 유용한 대안이 될 수 있다.

### (2) 단점

첫째, 애드호크라시에서 갈등이란 불가피한 것이다. 왜냐하면 여기

에서는 상위자와 하위자간의 관계가 불분명할 뿐 아니라 권한과 책임에도 명확한 구분이 없기 때문이다. 따라서 애드호크라시는 업무의 표준화가 가져다 주는 장점이 결여되어 있다.

둘째, 애드호크라시는 구성원들의 대인관계에 문제를 야기시키며, 또 그들에게 심리적 불안감을 안겨 준다. 즉 어떤 업무에 종사하다가 그 업무의 목표가 달성되었다고 해서 모든 업무와 그 업무로 인해 생긴 인간관계를 갑자기 중단하고 새로운 업무에 적응하는 그러한 방식은 구성원에게 커다란 부담감을 가져다 주게 되는 것이다.

셋째, 관료제와 비교할 때 애드호크라시는 분명히 비효율적인 구조를 취하고 있다. 그 중에서도 가장 큰 단점은 관료제에서와 같은 기계적 모형이 제공하는 정밀성과 편의성이 결여되어 있다는 것이다.

### 3) 애드호크라시의 활용

#### (1) 매트릭스 구조(matrix structure)

##### ① 개념

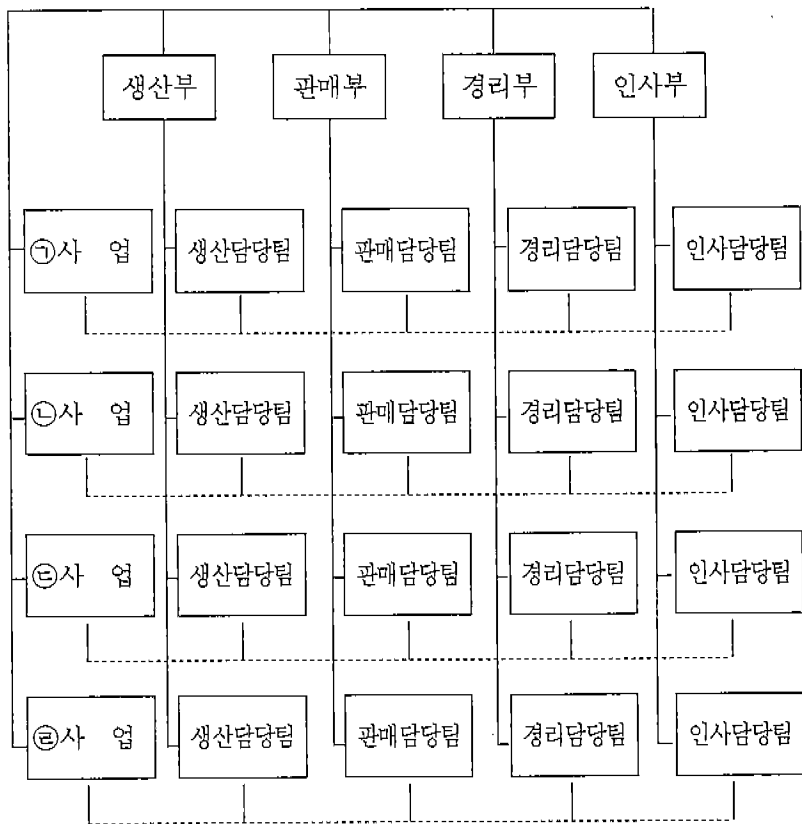
이는 1960년대 초 미국의 항공회사들 사이에서 처음 개발된 것으로 간단히 정의하자면 '기능적인 구조와 생산적 구조의 조합'이라고 할 수 있다. 이 정의는 그 배경에 대한 설명없이 이해하기 어려우므로 후술하는 매트릭스의 특성에서 자세히 알아보기로 한다.

##### ② 특성

매트릭스 구조는 크게 두 가지의 특성을 갖고 있다. 하나는 관료제의 기본이라 할 수 있는 명령통일의 개념에서 벗어나 두 명의 상위자로부터 명령을 수령한다는 것이고, 다른 하나는 후술하겠지만 기능적 구조와 생산적 구조의 장점을 취할 수 있을 뿐 아니라 양자의 단점으

로부터 벗어날 수 있도록 설계되어 있다는 것이다.

다음 그림은 매트릭스구조를 취하고 있는 조직의 예를 든 것이다. 이 그림의 최고상부에서 가로로 위치한 각부는 기능적 부서, 즉 기능적 구조를 보여 주고 있으며, 그 아래의 각 프로젝트가 취하고 있는 구조는 생산적 구조이다.



〈그림 5-1〉 매트릭스구조의 조직

먼저 그림에서 보는 바와 같이 이 조직의 구성원은 부서별 관리자와 사업을 담당하고 있는 관리자라는 두 개의 명령계통을 갖고 있다. 앞에서 설명한 바와 같이 각각의 프로젝트에서 일하게 되는 전문가들은 원래 자기부서 관리자의 통제뿐 아니라 새로 속하게 된 사업의 관리자가 행사하는 권위도 받아들여야 하는 것이다. 좀더 구체적으로 말하자면 프로젝트를 담당하는 관리자는 그 프로젝트의 목표와 관련된 사항에 대해서 그들에게 영향력을 행사할 수 있으며, 부서별 관리자는 승진이나 봉급인상과 같은 고유의 권한을 그대로 유지하게 되는 것이다.

다음으로 앞에서 언급한 기능적 구조와 생산적 구조는 각각의 장·단점을 갖고 있다. 우선 기능적 구조는 전문적인 인적·물적 자원들을 중복되지 않게 필요한 수만큼 확보하여 여러 부서에서 다같이 필요로 하는 자원은 공동으로 사용할 수 있게 한다는 장점을 갖는 반면, 부서별 목표가 조직의 목표를 대신하게 되는 경향이 있다든지 부서간의 업무협조가 잘 이루어지지 않는다는 단점도 갖고 있다. 이와는 반대로 생산적 구조의 경우는 각 팀에 속해 있는 전문가들간의 협동이 용이하다는 장점을 갖는 반면, 수시로 새로운 사업이 생기고 종결됨으로 인해 장기적인 기술개발이 어려워지며, 인적·물적 비용이 이중으로 드는 불이익을 감수해야 하는 단점을 갖고 있다. 매트릭스 구조는 이러한 기능적 구조와 생산적 구조의 장점만을 취해서 양자를 조합한 것이다.

### ③ 유형

#### ㉠ 임시적 매트릭스

위의 <그림 5-1>은 임시적 매트릭스의 예인데, 이 그림에서 보는 바와 같이 어떠한 사업이 결정되면 이를 완성하기 위해서 기능적 구조의 각 부서로부터 필요한 전문가들이 차출되어 사업팀을 구성하게 된다. 이 사업팀은 오직 그 사업을 위해서만 존재하는 임시적인 것으로

대개 6개월에서 1년 동안 존속한다. 이 유형은 대개 대기업에서 많이 활용되는데, 계속해서 새로운 사업이 결정되고 또 동시에 여러 개의 사업을 완성해야 하는 대기업의 경우에 이는 매우 효과적인 구조이다.

#### ㉠ 영구적 매트릭스

영구적 매트릭스가 임시적 매트릭스와 다른 점은 존속기간에 있다. 즉 영구적 매트릭스는 임시적 매트릭스와 똑같은 구조를 갖고 있으며, 똑같은 방식으로 운영되고 있으나, 업무의 성격상 생산적 구조의 각 사업에 대한 분명한 책임의 소재를 요하는 경우나 똑같은 업무가 반복 되는 경우에는 임시적이 아니라 거의 영구적으로 존속하게 된다.

### ④ 장·단점

#### ㉠ 장점

첫째, 매트릭스는 조직의 업무가 다양하며 복잡하게 상호 관련되어 있는 경우 업무간의 조정을 용이하게 해주며, 둘째, 매트릭스는 최적의 자원을 최선의 방법으로 배분하여 최대의 효과를 얻을 수 있는 장점이 있다. 특히 환경의 변화와 경제적 효율성을 고려하여 각 부서의 전문가들을 효과적으로 배치할 수 있는 장점을 갖는다.

#### ㉡ 단점

조직에 있어서 명령통일의 원칙이 지켜지지 않게 되면 조직 내의 모호성이 만연하게 되며, 누가 누구에게 업무를 보고해야 하는가에 대한 혼란이 야기되어 결과적으로는 권력투쟁(특히 부서별 관리자와 사업을 담당하는 관리자들간의 권력투쟁)의 원인이 된다. 뿐만 아니라 관료제의 예측가능성이 가져다 주는 장점이 결여되어 조직구성원 각자에게 불안감과 스트레스를 안겨 주게 된다.

## (2) 태스크 포스(task force)

태스크 포스는 구체적이고 분명하며 복잡할 뿐만 아니라, 많은 수의 하부조직을 수반하는 과업을 달성하기 위해 구성되는 임시적 구조로서 임시적 매트릭스의 축소판이라 할 수 있다. 따라서 태스크 포스는 조직전체에 적용할 수 있는 완전한 구조라기 보다는 오히려 전통적인 계층제 구조의 부속구조로 파악하는 것이 타당하다. 따라서 태스크 포스의 구성원들도 애드호크라시 어느 구성원들과 마찬가지로 과업이 완수되면, 새로운 태스크 포스로 자리를 옮기든지 원래의 부서로 돌아오든지 하게 된다.

특히 조직이 해결해야 할 과업의 성격이 그 조직의 사활을 좌우할 만큼 중요한 것이라든지, 정해진 기준에 따라 일정기간 내에 완수해야 되는 경우, 또는 상호의존적인 기능을 요하는 것인 경우에 태스크 포스는 효과적인 역할을 하게 된다.

## (3) 위원회구성(committee structure)

이는 명칭에서 알 수 있듯이 의사결정이 여러 사람에 의해 내려지는 애드호크라시적 구조를 말한다. 따라서 이 구조는 다음과 같은 경우에 효과적이다.

첫째, 의사결정을 하는 데 있어서 폭넓은 경험과 소양이 요구되는 경우에 효과적이다.

둘째, 의사결정에 의해 영향을 받는 사람들이 그 의사결정에 참여하는 것이 허용되는 경우에 효과적이다.

셋째, 보다 광범위한 업무분담이 바람직한 경우에 효과적이다.

넷째, 어느 한 개인이 조직을 이끌어 갈 수 없는 조직의 전환기의

경우에 효과적이다.

위원회구조에는 임시적인 것과 영구적인 것이 있는데, 임시적인 위원회구조는 태스크 포스와 대동소이하다. 그리고 영구적인 위원회구조는 과업의 달성을 위해 활용될 태스크 포스와 같은 여러 가지 투입물의 수집을 용이하게 할 뿐 아니라, 매트릭스 구조가 갖고 있는 안정성과 지속성을 갖고 있다. 조직의 최고위층에 이와 같은 영구적 위원회구조가 설치된 경우, 이 구조는 최고경영자에게 다양한 시각을 제공하게 되며, 최고경영진 구성원들의 전문지식과 경력에 따라 최고경영진이 관리해야 하는 이질적 업무들을 분담할 수 있도록 해 준다.

#### (4) 대학형태의 구조(collegial structure)

대학이나 연구소, 그리고 그 이외의 고급전문조직에서 흔히 활용되는 애드호크라시 유형이 바로 이 대학형태의 구조인데, 이 구조의 특징은 모든 의사결정이 완전한 민주주의적 방식에 의해 내려진다는 데 있다. 이러한 점에 있어서 이 구조는 대표자들에 의해 의사결정이 행해지는 태스크 포스나 위원회구조와 대조를 이룬다.

이 구조는 높은 분권화와 많은 자유재량이 허용되는 대표적 형태를 취하고 있다.

#### 4) 애드호크라시의 효용성

애드호크라시는 모든 조직에 활용가능하고 효과적인 조직구조는 아니다. 애드호크라시가 어떤 조직에서 효과적으로 활용되기 위해서는 그 조직의 경영전략, 그 조직이 요하는 기술의 성격, 조직의 환경, 그리고 조직의 발전단계와 조화를 이루어야 한다.



첫째, 애드호크라시는 다양하며 변화가 심하고 위험부담이 큰 경영 전략과 밀접한 관계가 있으며, 또 이러한 경영전략에는 애드호크라시가 갖고 있는 융통성과 적응성이 필요하다.

둘째, 애드호크라시에서 사용되는 기술의 성격은 비정형적이어야 한다. 왜냐하면 비정형적인 기술이어야 변화가 심한 조직의 경영전략에 잘 적응하여 즉각적인 해결책을 제시해줄 수 있기 때문이다.

셋째, 애드호크라시의 환경은 동태적이고 복잡하다. 이는 미래를 예측할 수 없는 혁신적인 업무란 동태적인 환경과 밀접한 관계에 있을 뿐만 아니라, 이해하기도 어렵고 판단하기도 어려운 복잡한 환경과도 연관되어 있기 때문이다.

넷째, 애드호크라시는 조직의 초기발전단계에 특히 효과적이다. 왜냐하면 조직의 초기단계에서는 그 조직의 활동범위라든지, 목표달성을 위한 방향설정 등으로 많은 융통성이 요구되기 때문이다. 또 혁신이나 개혁은 조직의 생존을 위해 조직의 형성기에 대단히 활발하며, 초기의 조직은 선례라든지 기득권의 이익이 없다는 점에서 더욱 새로운 방법과 기술을 개발하려 노력하게 되는 것이다.

## 7. 조직 편성의 기준과 원리

### 1) 조직편성의 원리

#### (1) 조직원리의 개념

조직의 원리란 복잡·거대한 조직을 적절하게 편성하고, 그것을 보다

능률적으로 관리함으로써 조직의 목표를 효율적으로 달성하는 데에 적용되는 일반적인 원칙을 가리킨다. 종래에는 조직편성의 원리로서 전문화(분업), 조정, 계층, 통솔의 범위, 명령의 통일 등을 설명하고 있다. 그러나 이러한 원리는 능률주의적 행정이 지배하던 이른바 정치·행정이원론 시대의 산물이었으며, 그나마도 과학적인 성격을 지닌 것이라고 할 수 있는 것은 아니다.

능률성과 합리성을 신봉하던 초기의 능률주의적 행정이론에서는 모든 조직에 보편적으로 타당한 원리가 존재하며, 이 원리는 모든 조직이론에 있어서 지고의 가치를 지니는 것이라고 주장하였다. 그 후 능률주의적·과학적 행정이론의 퇴조와 더불어 이러한 원리접근법은 여지없이 비판을 받게 되었으며, 그 원리란 엄밀한 검증을 거치지 아니한 하나의 격언에 지나지 않는다고 논박받기에 이르렀다. 그러나 비록 미숙하고 불완전하며 기계적인 원리라는 것은 사실이나 그것이 일고의 가치도 없는 것이라고 보기에는 어렵고, 다만 그것을 조직문제에 있어서 하나의 참고적인 지침으로 평가하는 것이 옳다.

따라서 조직원리의 적용은 각 조직의 구체적인 제조건을 고려하여 실증적으로 행해져야 하며, 조직의 편성에 있어서 고려되어야 할 요인에는 기술적인 것 이외에도 정치적인 요인, 인간적인 요인, 환경적인 요인이 있다.

## (2) 조직편성의 원리

### ① 전문화(분업)의 원리

분업 또는 전문화의 원리란 업무능률의 증진을 위하여 업무를 능률과 성격별로 각 조직구성원에게 가능한 한 한 가지의 주된 업무만을 분담시킴으로써 조직관리상의 능률을 향상시키고자 하는 것을 말한다.

전문화가 이루어지면 개인의 작업능률향상을 기할 수 있고, 도구 및

기계의 발달을 가져올 수 있으며, 업무가 가장 신속하게 수행되도록 업무를 정의하는 최선의 방법을 발견할 수 있다는 등의 이점이 있다. 그러나 전문화가 고도화됨에 따라 이에 비례하여 조직의 성과가 올라간다고 생각한다면 잘못이다. 지나친 전문화는 인간의 일에 대한 흥미와 창조성을 빼앗고, 시야의 협소화, 업무의 중복·낭비·책임회피, 그리고 조정의 곤란 등을 초래하기 쉽다.

따라서 전문화에 있어서는 이러한 폐단이 일어나지 않도록 업무를 너무 세분하지 말고 업무의 동질성에 따라 적당한 정도로 나누어 각자의 능력에 맞도록 해 줄 필요가 있다.

## ② 조정의 원리

조정이란 공동의 목표를 달성하기 위하여 하위체계 사이의 통일을 기하기 위한 상위체계의 과정이다. 그리고 조정은 분업과 상호전제적인 밀접한 관련성을 가지므로 분업이 조직의 어느 계층에서든 행하여지면 꼭 이와 비례해서 조정도 행해져야 하는 것이다.

조정의 방법은 여러 가지 관점에서 분류할 수 있으나, 대표적인 몇 가지 방법을 들면, 계층제에 의한 권한·책임의 명확화, 위원회 및 참모기관의 활용, 상위통괄기관(예를 들면 우리나라의 재정경제원)의 설치, 규율 및 징계제도의 활용, 목표의 명확화, 의사전달의 촉진 등이 있다.

성공적인 조정은 기술의 문제라기보다는 여러 행정적 변수와 가치에 대한 깊은 고찰에서 나오는 행정철학적인 문제라고 볼 수 있다. 그러므로 조정은 조직의 목적을 달성하기 위한 모든 요인을 융합하여 당연히 체계적으로 파악되어야 하며, 최고규범적인 성격을 가져야 한다. 왜냐하면 조정과 통합이 없는 어떤 조직체는 존립 자체가 위협을 받게 되어 존립의 의의가 없어지기 때문이다.

### ③ 계층제의 원리

계층제란 권한과 책임의 정도에 따라 직무를 등급화함으로써 상하조직단위 사이를 직무상 지휘·감독관계에 서게 하는 것을 말한다. 어떤 조직에 있어서도 그 조직을 편성·운영하는 자는 부하에게 권한의 일부를 위임하게 되고, 그 부하는 자기의 권한보다 작은 권한을 바로 밑의 부하에게 위임하게 되는 등급화과정을 거쳐서 각 계층 사이의 명령·복종관계를 명확히 하고, 명령이 조직의 정점으로부터 저변에까지 도달하도록 하는 체계를 확립한다. 따라서 권한의 위임은 계층제의 전제가 되며, 이 원리는 통솔의 범위, 직무의 결정, 명령의 통일을 그 내용으로 한다.

본래 계층제가 초기의 조직론에서 강조되었던 것은 다음과 같은 기능을 한다고 생각했었기 때문이다. 즉, 명령·의사소통의 경로, 권한 및 책임의 위임경로, 조직의 내부통제의 경로, 조직 내의 갈등, 분쟁의 해결 및 조정, 승진의 유인 등이다.

그러나 그 후 인간관계론·행태론·발전론 등에서는 계층이 지나치게 많아지면 다음과 같은 역기능을 지닌다는 사실을 지적하게 되었다. 첫째, 상하간의 지나친 수직관계는 근무의욕을 저해하고 엄격한 경직화를 초래한다. 둘째, 계층수준의 심화로 의사소통이 왜곡되기 쉽다. 셋째, 변동하는 외부사정에 즉각적인 적응을 하지 못하고 보수성을 띄기 쉽다. 넷째, 하위계층의 창의력을 저해하며, 동태적인 인간관계의 형성을 방해한다.

그러므로 계층은 조직의 필연적인 구성요소이기는 하지만, 너무 지나친 계층제의 확대는 오히려 역기능을 초래하므로 가급적 계층의 수를 줄이고 명령의 연쇄를 짧게 하는 것이 바람직하다.

### ④ 통솔범위의 원리

통솔의 범위란 한 사람의 상관이 몇 사람의 부하를 적절하게 직접

감독할 수 있는가를 의미하는 것이다. 조직에 있어서는 상관이 부하를 효과적으로 통솔할 수 있도록 부하의 수를 일정한 한도로 제한해 줄 필요가 있다.

전통적인 조직이론에서는 통솔자와 부하와의 밀접한 접촉관계를 중시하여 비교적 통솔인원의 소수범위론을 제기하였으나, 오늘날에 와서는 기계적·확실적으로 어느 경우에도 적용되는 확고한 숫자는 있을 수 없다고 보게 되었으며, 사이몬은 이를 마술적인 수라고까지 비판하고 있다.

통솔범위는 그 조직의 여러 가지 조건에 따라 일정하지 않으므로 감독자의 능력, 피감독자의 수, 업무의 성격, 지리적 분산의 정도, 시가적 요인, 관리기술의 수준과 상태 등의 사정에 따라 신축성있게 고려되어야 할 것이다. 한편 계층제의 원리와 통솔의 범위는 상반관계에 있다. 즉 통솔의 범위를 좁게 하면 계층이 늘어나고, 계층수를 적게 잡으면 통솔의 범위가 늘어난다.

#### ⑤ 명령통일의 원리

명령의 통일이란 누구나 한 사람의 상관에게만 보고하며 또 명령을 받아야 한다는 것을 말하는 것으로서 피라밋형의 조직을 상징하는 것이다. 따라서 명령통일의 원리는 계층제의 원리에 포함되는 것으로서, 조직 내의 혼란을 방지하고 책임의 소재를 분명히 하고자 하는 데 목적이 있다. 특히 막료의 개념이나 행정현실과 밀접한 관련이 있는 명령의 통일은 타원리와 마찬가지로 많은 비판의 대상이 되고 있는 개념으로 조직편성에 있어서 당위적이기 보다는 규범적 성격을 지닌다.

## 2) 조직편성의 기준

조직을 편성하는 데에는 구체적으로 어떠한 기준에 따라 행할 것인가가 문제이다. 여기에서의 기준이란 조직이 그 사무를 어떠한 방침·기준에 따라 편성·분담·관리할 것인가에 관한 기준을 의미한다.

조직편성의 합리적인 기준으로는 목적 또는 기능, 과정 또는 절차, 수익자 또는 자재, 지역 등을 들 수 있다. 그러나 이러한 기준도 전술한 조직의 원리와 마찬가지로 많은 비판을 받았는데, 그 이유는 현실적으로 이 기준대로 조직의 편성이 이루어지는 것이 아니고, 그 사회의 문화·정치 및 이에 관여하는 사람의 주관이 개입된다는 것이며, 네가지 기준의 내용이 막연하고 한계가 모호하다는 점, 어떤 경우에도 어느 하나만이 유일하게 적용되는 경우는 없고 언제나 혼합적으로 적용된다는 점이다.

### (1) 목적·기능별 편성

조직체가 담당하게 될 목적 또는 기능에 따라 조직을 편성하는 것으로 조직편성의 가장 보편적인 기준이 되고 있다. 이 기준은 다음과 같은 장·단점을 지니고 있다.

#### ① 장점

㉠ 업무의 통합적·종합적 해결에 도움이 된다. ㉡ 행정조직간의 기능상 충돌이 없다. ㉢ 책임의 한계를 명확히 할 수 있다. ㉣ 국민의 이해 및 비판이 가능하다.

#### ② 단점

㉤ 소수의 기능으로만 행정기능을 분화시키기 어렵다. ㉥ 일이 이루

여지는 과정이나 기술이 무시되기 쉽다. ㉔ 할거주의적 행정이 되기 쉬워 조정이 가능하다.

## (2) 과정·절차별 편성

이는 행정을 하는 데 이용되는 기구·수단·과정을 기준으로 하여 동일한 기구를 사용하거나 동일한 직무에 종사하는 자를 동일조직에 편성하는 방법이다. 따라서 주로 조직의 하위단계에서 많이 이용되고 있으며, 행정의 전문화·기술화에 따라 이 기준의 적용범위가 커지고 있다.

### ① 장점

㉑ 최신기술을 분업의 원칙에 따라 최대한으로 활용할 수 있다. ㉒ 노력절약·대량생산을 통한 절약·능률화가 가능하다. ㉓ 기술업무의 조정과 발전이 용이하다. ㉔ 직업공무원제의 발달에 도움이 된다.

### ② 단점

㉕ 모든 행정사무의 분업기준으로는 부적당하다. ㉖ 전문인으로서의 좁은 시야, 이해력 때문에 통제와 조정이 어려워진다. ㉗ 목적·기능보다는 이를 이룩하는 수단을 더 중시하는 결과가 된다.

## (3) 수익자 내지 자재별 편성

이는 행정활동의 대상이 되거나 서비스를 받는 수익자를 기준으로 하거나, 행정활동에서 취급되는 자재를 기준으로 하여 편성하는 방법이다. 즉 동일한 수익자 또는 동일한 자재를 가진 행정을 동일조직에 편성하는 방법으로 행정의 서비스를 집중적으로 향상시키기 위하여

특수한 경우에 이용한다.

### ① 장점

㉠ 수익자와 조직과의 접촉·교섭을 용이하게 할 수 있다. ㉡ 수익자에 대한 서비스가 강화된다. ㉢ 동일업무를 반복적으로 처리하므로 행정기술이 향상된다. ㉣ 분산될 업무를 집중해서 처리하므로 업무의 조정이 용이하다.

### ② 단점

㉠ 행정의 수익자, 자재는 다양하므로 현실적으로 이의 전면적인 적용이 어렵다. ㉡ 조직이 지나치게 세분화된다. ㉢ 편성이 복잡하고 중복을 피하기 어려우므로 기관간의 권한충돌을 유발하기 쉽다. ㉣ 수익자로부터 압력을 받기 쉽다.

## (4) 지역별 편성

행정활동이 수행되는 지역 또는 장소를 기준으로 조직을 편성하는 방법이며, 주로 조직의 보조기관 편성에 이용되고 있다.

### ① 장점

㉠ 일정지역에 있어서 각종 업무의 조정과 통제를 촉진시킬 수 있다. ㉡ 지역의 특수성에 적합한 행정을 할 수 있다. ㉢ 권한의 위임으로 절약과 사무량의 감소, 지방인원의 효과적인 배치 등을 가능하게 한다.

### ② 단점

㉠ 획일적인 정책을 수립하고 집행하는 데 곤란하다. ㉡ 그 지역의



특수수요 및 지역민의 이익에 지나치게 치중할 우려가 있다. ㉔ 업무의 성질에 따라 지역별 조직의 경계선을 합리적으로 확정하기가 매우 어렵다.

## 본 문 요약

조직은 의식적인 집단목적을 달성하기 위하여 이루어진 구조적 배열이며 관리의 도구이다. 조직의 유형은 지도자는 권위를 가지고 부하의 복종을 요구하는 지도자-추종자 조직, 특별한 목적을 위해서 편의적으로 긴밀하게 짜여있는 모자이크 조직, 계층제로 인하여 상하관계가 분명하게 정리되는 피라밋형조직, 이질적인 다수의 조직이 특별한 목적을 위해서 큰 조직을 이루는 통합적 조직, 신축성과 융통성을 지닌 전문적 조직인 유기적 조직으로 나뉜다.

조직내에서의 인간관계는 제도상의 조직인 공식적 조직과 자연발생적 관계에 의해 형성되는 비공식적 조직을 형성한다. 공식적 조직은 인위적·외면적인 조직인데 반하여 비공식적 조직은 자연발생적·내재적 조직이다. 또한 공식적 조직은 문서화된 조직인데 반하여 비공식 조직은 성문화되어 있지 않고 공식적 조직은 '능률의 논리'에 따라서 구성되는데 반하여, 비공식 조직은 '감정의 논리'에 따라 구성된다. 끝으로 공식적 조직은 '전체적인 질서'인데 반하여 비공식 조직은 '부분적인 질서'이다. 모든 조직에는 집행을 담당하는 계선조직과 기획과 기타 보조적인 서비스를 제공하는 막료조직이 있다. 계선조직은 행정조직의 장으로부터 명령·복종의 관계를 가진 수직적 조직형태로 명령적·집행적 기능을 갖는다. 이 조직은 계층제의 원리, 명령통일의 원리, 통솔범위의 원리에 의하여 조직된다. 막료조직은 계선을 위하여 정책·목표에 관한 자문·권고·건의를 하며, 협의 및 정보 조사활동을 한다. 조직의

목적에 간접적으로 기여하고 조성적·촉진적 기능을 담당하지만 집행권은 없다.

관료제가 대규모적이고 복잡하고 표준화된 고정적 구조와 계층제적 구조를 갖고 있는데 반하여 애드호크라시적인 구조는 융통성이 있고 적응도가 높으며 혁신적인 성격을 띄고 있다. 관료제를 기계적인 조직에 비유한다면 애드호크라시는 유기체적 조직에 비교할 수 있다. 구조적 차원에서 볼 때 애드호크라시는 구조가 복잡하지 않고, 형식주의나 공식성에 얽매이지 않고 의사결정권이 분권화되어 있다는 특징을 지니고 있다. 애드호크라시를 활용하고 있는 구조로서 가장 잘 알려진 구조에는 매트릭스 구조와 태스크 포스 등이 있다.

애드호크라시가 어떤 조직에서 효과적으로 활용되기 위해서는 그 조직의 경영 전략, 조직에서 요하는 기술의 성격, 조직의 환경, 조직의 발전단계와 조화를 이루어야 한다.

조직편성의 원리로는 전문화(분업)의 원리, 조정의 원리, 계층제의 원리, 통솔범위의 원리, 명령통일의 원리가 있다.

## 연구과제

1. 조직과 그 유사개념인 관료제, 공식적 조직, 제도, 집단, 기구 체계 등을 서로 비교하여 청소년기관 조직의 개념을 논의한다.
2. 조직의 대표적인 유형인 계선조직과 막료조직을 비교하여 본다.
3. 애드호크라시의 장·단점을 살펴 보고 그 효용성에 대하여 토의한다.
4. 조직을 편성하는 데 지침이 될 수 있는 기본 원리를 살펴본다.

## 참 고 문 헌

- Bell, D. (1973). The Coming of Post-Industrial Society. New York : Basic Books.
- Brezinski, Z. (1976). Between Two Ages : America's Role in the Technetronic Era. New York : The Viking Press.
- Davis, K. (1959). "Informal Organization", in Koontz and O'Donnel(ed.), Readings in Management. New York : Mrgraw-Hill.
- Dubin, R. (1961). Human Relation in Administration, 2nd ed.. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall.
- Golembiewski, R. T. (1967). Organinging Men and Power, Patterns of Behavior and Line Staff Models. Chicago : Rard McNally.
- Marx, F. M. (1949). Elements of Public Administration. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Naisbitt, J. (1984). Megatrends : Ten New Directions Transforming Our Lives. New York : Warner Books, Inc..
- Pfiffmer, J. & Sherwood, F. (1960). Administrative Organization. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice-Hall, Inc..
- Riggs, F. W. (1969). "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective", Journal of Comparatire Administration, May.
- Simon, H. A. & Smithburg, D. & Thompson, V. (1961). Public Administration. New York : Alfred A. Knopf.
- 岡部史郎(1957). 행정관리론. 동경.



## 의사소통론

### 개 관

인간은 상징을 창조할 수 있기 때문에 복잡한 사고, 의미, 욕망 등을 타인에게 전달하는 능력을 지니고 있어 사회생활의 양식을 바꿀 수 있는 능력을 지닌다. 의사소통이란 광의로는 상징에 의한 정보, 생각, 감정 등을 전달하는 것을 의미하나 일반적으로는 인간이 결정을 내리는 데 전제가 되는 정보가 사람사이에서 전달되고 교환되는 것을 말한다. 의사소통은 특히 정책결정을 포함한 모든 의사결정에 있어서 그 결정의 내용과 방법에 중요한 영향을 미치는 요인으로 파악되고 있다. 이 장에서는 중요한 의사소통의 의의, 기능 및 유형 등에 대하여 구체적으로 살펴본다.

### 주 제 어

의사소통, 의사소통의 요소, 공식적 의사소통, 비공식적 의사소통, 상의하달적 의사소통, 하의상달적 의사소통, 횡적 의사소통

---

\* 유종해, 연세대학교 교수

## 1. 의사소통의 중요성

인간은 상장을 창조할 수 있기 때문에 다른 동물들이 지니지 못한 능력을 지니고 있다. 즉 복잡한 사고·의미·욕망 등을 타인에게 전달하는 능력을 지니고 있으며, 그렇기 때문에 사회생활의 양식을 바꿀 수 있는 능력을 지닌다. 만약 의사전달 혹은 의사소통(communication)이 없다면 인간은 다만 극히 원시적인 지식밖에 가질 수 없어 사회조직도 갖지 못하고, 인간사회는 본능적인 행동에 바탕을 둔 정체에 빠져 다른 동물사회와 크게 다를 바가 없을 것이다. 이러한 의사소통의 중요성을 전통적 조직론에서는 간과하고 계층제를 통한 명령과 보고 등에만 관심을 두었다.

이에 관하여 깊은 관심을 표명하기 시작한 사람은 바나드(Barnard)였는데, 그는 조직의 3대 요소로 공통의 목적, 협동체의 의사, 의사소통 등을 들고 있다. 그에 의하면 조직의 양극에 공통의 목적을 달성할 가능성과 조직에의 협동적 의사를 지니는 개인이 있는데, 이 양극을 연결하여 동태적인 것으로 만드는 과정이 의사소통의 과정이라고 하였다.

사이몬(Simon)은 그의 저서 「행정행태론(Administrative Behavior)」에서 조직과 의사전달의 상호관계에 관해서 깊은 통찰을 시도하고 있는데, 그는 이 저서에서 의사소통이란 보통 형식적으로는 조직내의 한 구성원이 다른 구성원에게 의사결정의 제전체를 전달하는 모든 과정이라고 정의하였다. 의사소통이 행해지지 않으면 조직이 존재할 수 없음은 명백하다. 왜냐하면 이 경우 각 개인의 행동에 영향을 주는 집단의 존재는 불가능하게 되기 때문이다. 따라서 의사소통은 조직에 있어서 절대로 필요할 뿐만 아니라 어떠한 의사소통의 수법으로 의사

결정기능을 어떻게 조직내에 분배할 수 있을 것이며, 또는 분배해야 할 것인가가 거의 정해진다.

오늘날에 와서 이 의사소통은 특히 정책결정을 포함한 모든 의사결정에 있어서 그 결정의 내용과 방법에 중요한 영향을 미치는 요인으로 파악되고 있다.

## 2. 의사소통의 의의

의사소통이란 광의로는 상징에 의한 정보, 생각, 감정 등을 전달하는 것을 의미하나, 협의로는 인간이 결정을 내리는 데 전제가 되는 정보가 사람과 사람 사이에 전달되고 교환되는 것을 말한다. 라스웰(Lasswell)은 이러한 의사소통의 요소로서 누가, 무엇을, 어떻게, 누구에게, 어떠한 효과를 지향하는가의 다섯 가지를 들고 있다. 누구나 어떤 의미의 의사전달을 받게되면 받기 전과는 다른 결정과 행동을 하게 된다. 따라서 의사전달이란 동력과 같은 기능을 한다고 볼 수 있으며, 인간조직과 사회를 하나의 체제로 보는 경우 마치 유사한 성격을 가진 인체를 순환하는 혈액과 같은 것으로 간주할 수 있다. 흔히 우리는 의사소통이란 용어와 커뮤니케이션즈라는 용어를 혼용하는 경향이 있다. 앞에서도 언급했듯이 의사소통이란 의사를 교환하는 과정을 말하는데 반하여, 커뮤니케이션즈는 이 과정을 수행하는 데 사용되는 기술적인 수단을 의미한다.

결국 의사소통이란 조직 내에 있어서 개인 사이 혹은 집단 사이에 사실과 의견을 전달하고 교류시키는 것을 의미한다. 따라서 여기에서는 의사전달, 의사소통을 같은 의미로 사용한다.

### 3. 의사소통의 유형

의사소통의 유형은 우선 공식적 계층제를 통한 것이냐 아니냐에 따라 공식적 의사소통과 비공식적 의사소통으로 분류할 수 있으며, 흐름의 방향에 따라 상의하달식, 하의상달식 및 횡적 의사소통으로 나눌 수 있고, 그 밖에도 개인적 의사소통과 대중적 의사소통 등이 있으나, 여기서는 크게 세 가지로 구분하여 설명한다.

#### 1) 공식적 의사소통과 비공식적 의사소통

일반적으로 공식적 의사소통은 공식적 조직내에서 공식적 통로와 수단에 의하여 공식적으로 의사가 전달되는 것으로서, 이것은 특정한 요건을 갖추어 누가, 누구에게, 무엇을, 어떻게 전달할 것인가를 공식적으로 법제화하고 이에 근거하여 의사를 전달하는 것이다. 그러나 이러한 공식적 의사소통의 체계에는 한계가 있으며, 이 체계는 조직의 의사소통의 필요성을 완전히 충족시키지는 못하므로 이러한 결함을 보완하기 위하여 비공식적 의사소통이 필요하게 된다.

비공식적 의사소통이란 비공식적 조직을 통하여 이루어지는 것으로, 이것은 공식적 의사소통에 의해서는 때때로 기대하기 어려운 일들을 수행하고 조직을 주위사정에 적응시키는 경우도 있지만, 다른 한편으로 공식적인 권위관계를 파괴하고 조정을 한층 더 곤란하게 하는 경향도 있다.



## 2) 상의하달적 의사소통과 하의상달적 의사소통

상의하달적 의사소통은 상관이 그의 의사를 하급자에게 전달하는 것을 말하며, 이에는 명령과 일반정보 제공이 있다. 명령에는 지시·훈령·지령·규칙 등이 포함되며, 이것은 구두명령과 문서명령으로 나누어진다. 일반정보로는 조직 또는 조직의 업무에 관한 지식을 직원들에게 알려주기 위한 편람과 핸드북 등을 들 수 있다. 반면 하의상달적 의사소통은 하급자가 상급자에게 행하는 의사소통으로서 이에는 보고·면접·직원들의 의견조사·제안제도 등이 있다. 이중 보고는 가장 중요한 요소의 하나로, 조직책임자는 아래로부터의 보고에 의해서 필요한 의사결정이나 명령을 내릴 수 있으며 제반행동을 취할 수 있게 된다.

면접은 관리층이 심리학에 관한 지식을 갖추고 면접기술에 능한 자를 상담역으로 채용하고 직원들이 관리층에 대하여 품고 있는 감정을 파악하여 행정에 반영하려는 방법이나 비용과 시간이 많이 들고 익명성의 보장이 어렵다는 등의 이유로 많이 채택되지 않고 있다. 의견조사 방법은 오래 전부터 이용되어 온 것으로 잘 이용하면 행정기관내의 사기 평가, 직원간의 만족·불만족측정 등 여러 가지 효용을 얻을 수 있다.

끝으로 제안제도는 하부직원의 관리참여제도라고 할 수 있는데, 이것을 실시하는 경우에는 하부직원의 사기를 향상시킬 수 있고, 행정의 민주적 운영과 능률향상에도 도움이 된다.

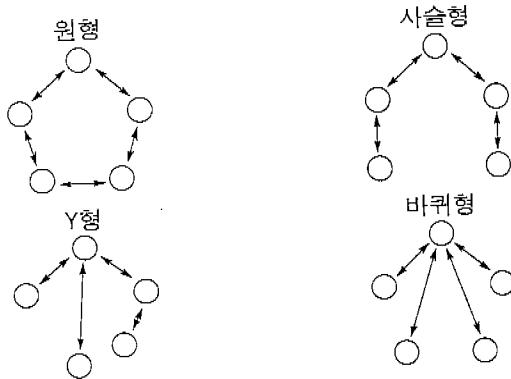
## 3) 횡적 의사소통

이것은 계층제에 있어서 동일한 수준에 있는 개인 또는 집단 사이에 행하여지는 의사전달을 말하는 것으로 조직목적의 조정을 확보하는

데 매우 중요하다. 이 방법에는 사전심사제도 및 사전, 사후에 관계없이 이용되는 각서와 사후에 통지 또는 주지시키는 것을 목적으로 하는 회람 또는 통지가 있으며 회의 또는 위원회 제도 등이 있다.

#### 4) 집단의사소통의 일반적 패턴

리비트(Leavitt)는 다섯 사람들의 의사소통패턴을 다음과 같이 네 가지로 설명하고 있다.



<그림 6-1> 집단의사소통의 패턴

### 4. 의사소통의 기본과정

피셔(Fisher)는 의사소통의 기본과정의 단계를 5단계로 나누고 있는데 그 첫째 단계는 아이디어나 문제점의 명료화이고, 둘째 단계는 참여, 셋째 단계는 전달, 넷째 단계는 동기부여 그리고 마지막 단계는

평가이다(Fisher, 1958 : 104-106). 첫째 단계는 아이디어나 문제점을 명료화하는 것으로 많은 경우 의사소통이 제대로 안 되는 이유는 첫째 단계와 둘째 단계가 약한 상태에서, 셋째 단계부터 시작하기 때문이다. 둘째 단계는 참여, 셋째는 전달로 해결방안이나 결정에 도달하면 이를 집행할 사람이나 이로부터 영향을 받을 사람들에게 전달하여야 한다.

또한 사이몬(Simon)도 그의 저서 「행정행태론(Administrative Behavior)」에서 의사소통에 관하여 많은 관심을 표명했으며, 그 후 마치(March)와의 공저인 「조직론(Organization)」에서는 의사소통 문제에 더욱 깊이 들어가 조직과 의사소통 사이의 복잡한 상호관계에 관해서 깊은 통찰을 시도했다.

이러한 의사소통문제에 관한 인간관계론자들과 최근의 조직이론의 차이를 살펴보면, 인간관계론자들은 의사소통의 유형, 방법과 저해요인에 대해서 많은 관심을 표명한데 반하여, 최근에 와서는 의사소통망이 특정한 결정의 내용을 규정짓는 요인이라는 사실에 보다 많은 관심을 표명하고 있다.

## 5. 의사소통의 기능

의사소통의 세 가지 주요기능에 대해 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 조정을 위한 수단

조직구성원의 노력을 조직의 전체목적달성에 공헌하도록 행동의 통

일과 질서를 확보하기 위해서는 조직내의 의사전달이 원활히 이루어짐으로써 가능하다.

## (2) 합리적 의사결정을 위한 수단

조직의 활동은 의사결정의 연속적 과정이다. 이러한 결정을 합리화하고 그 결정을 효율적으로 집행하기 위해서는 의사소통의 내용이 정확하고 신속·적절하며, 그 전달의 질이 우수해야 한다.

## (3) 조직통솔과 사기양양을 위한 수단

조직구성원을 통솔하고 사기를 양양하며, 자발적인 근무를 위한 동기부여로 조직목적에 공헌하도록 하기 위해서는 조직내에 원활한 의사전달을 촉진시킴으로써 가능하다.

이 밖에 정보의 수집기능, 조사분석 및 보관기능 등도 있다.

# 6. 의사소통의 장애요인

## 1) 장애요인

### (1) 전달자와 피전달자에 기인하는 요인

#### ① 사고기준의 차이

전달자와 피전달자의 사고기준이 다른 경우에는 의사소통이 원활하지 못하다.

## ② 지위상의 차이

전달자와 피전달자의 계층적 지위의 차이가 심한 경우에는 충분한 의사소통이 어렵다.

## ③ 전달자의 의식적 제한

행정기관이 필요하다고 인정하는 사항에 관하여 의식적인 비밀을 유지하는 경우에도 원활한 의사소통이 되지 않는다.

## ④ 전달자의 자기방어

전달자가 자기에게 불리한 사실은 감추고 유리하고 상대방이 듣기 좋은 것만을 선택하여 전달하는 경우에도 의사소통은 제약을 받는다.

## ⑤ 선입견

전달자가 평소에 지니고 있는 선입견은 의사소통의 장애요소가 된다.

## (2) 의사전달과정 및 수단에 기인하는 요인

## ① 언어

언어의 부정확한 사용 및 지나친 전문용어, 경어 등은 의사소통의 장애가 된다.

## ② 지리적 거리

전달자와 피전달자가 한 지역에 있지 않고 거리상의 간격을 가지고 있는 경우에는 원만한 의사소통이 되지 않는다.

③ 타업무의 압박

일반적으로 행정관은 의사전달 이외의 직무를 본래의 책임으로 맡고 있다. 그러한 책임에 주력하다 보면 수단으로서의 의사전달은 등한시 하기 쉽다.

④ 정보의 과다

한꺼번에 많은 정보가 전달되면 정보의 과다가 생긴다.

⑤ 정보통로의 불완전성

⑥ 지나친 전문용어의 사용

⑦ 환경적 요인

2) 의사소통의 변질

위에서 말한 각종의 장애요인으로 말미암아 의사소통이 여러 가지로 장애를 받는데, 그 중에서도 가장 중요한 것이 의사소통의 변질이다. 이에 는 두 가지 형태가 있는데, 첫째는 생략으로 의사소통의 수령자가 내용의 일부를 파악하지 못하는 경우가 있는가 하면 수령자의 부담과 증으로 메시지 자체가 등한시되는 경우가 있다. 둘째는 왜곡(distortion)으로 의사소통의 장애요인 중 언어상의 장애, 지위의 차이, 전달자의 자기방어 등의 요인으로 의사소통의 왜곡현상이 일어나게 된다.

3) 내용의 정확성 회복과 유지

메시지의 생략을 줄이고 내용의 정확성을 높이기 위한 방안에는 여러 가지가 있으나, 특히 중요한 것은 반복과 확인이다.

첫째, 반복이란 형태를 다소 달리하고 시차를 둘 뿐만 아니라 경우에 따라서는 통로를 달리하여 동일한 메시지를 반복하거나 동시에 여러 통로를 이용하여 동일한 메시지를 전달함으로써 생략과 왜곡을 줄일 수 있다. 그러나, 동일한 메시지를 반복하는 경우 수령자의 부담과 중을 일으켜 소기의 목적을 달성하지 못하는 경우도 생긴다. 둘째는, 확인으로 경우에 따라서는 전의 메시지의 정확성을 확보하기 위하여 확인 메시지를 전달할 수 있다.

## 7. 의사소통의 일반원칙과 개선방안

### 1) 일반원칙

레드피ールド(Redfield)는 의사소통을 효율적으로 수행하기 위한 원칙으로 다음과 같은 일곱 가지를 들고 있다. 구체적으로 나열하면 다음과 같다.

- ① 명료성 : 간결한 문장과 평이한 용어를 사용해야 한다.
- ② 일관성 : 전후가 일관되어야 한다.
- ③ 적당성 : 적정량을 전달하여야 한다.
- ④ 적기적시성 : 적당한 시기에 하여야 한다.
- ⑤ 분포성 : 의사전달은 피전달자가 누구인가를 확실히 알고 정확하게 전달해야 한다.
- ⑥ 적응성과 통일성 : 적응성이란 의사소통의 융통성, 개별성, 현실 합치성 등을 말하며, 통일성이란 각 의사소통이 전체로서 통일된 의사의 표현이 되게 하는 것이다.

⑦ 관심의 수용 : 효과적인 의사소통은 피전달자의 수공력을 제고시켜야 한다.

## 2) 개선방안

의사전달의 장애요인 및 왜곡현상을 제거하고 원활한 전달을 촉진시키기 위해서는 다음과 같은 점이 고려되어야 한다.

### (1) 전달자 및 피전달자 사이에서 고려할 사항

- ① 의사소통의 중요성에 대한 인식
- ② 하의상달의 권장과 개선
- ③ 회담 및 토의를 통한 상호접촉의 장려

### (2) 전달수단에 있어서 고려할 사항

- ① 언어는 될 수 있는 한 명료성 및 일관성을 지녀야 한다.
- ② 시설은 될 수 있는 대로 한 조직단위의 구성원이 한 지역 및 한 건물에 집합되도록 개선해야 한다.
- ③ 적절한 정보관리체제의 확립이 필요하다.

조직은 그 각 단위를 구성하고 있는 개인 및 집단으로 구성되어 있다. 이들 개인과 집단의 활동은 어디까지나 조직내의 개인이나 집단, 나아가서는 전체로서의 조직과 어떤 연관을 가지고 있는 것이기 때문에 조직전체의 공통목적을 달성하기 위해서는 이들 개인과 집단이 일상 행하고 있는 각종의 활동을 전체로서의 공통목적을 향하여 조정되도록 의사의 교류가 이루어져야 한다. 의사소통은 특히 정책결정을



포함한 모든 의사결정에 있어서 그 결정의 내용과 방법에 중요한 영향을 미치는 요인이 된다.

## 본 문 요약

기관은 각 단위를 구성하고 있는 개인 및 집단으로 구성되어 있다. 이들 개인과 집단의 활동은 조직내의 개인이나 집단, 나아가서는 전체로서의 조직과 어떤 연관을 가지고 있는 것이기 때문에 조직 전체의 공통 목적을 달성하기 위해서는 이들 개인과 집단이 일상 행하고 있는 각종의 활동을 전체로서의 공통목적에 향하여 조정되도록 의사의 교류가 이루어져야 한다. 의사소통이란 광의로는 상징에 의한 정보, 생각, 감정 등을 전달하는 것을 의미하나, 일반적으로는 인간이 결정을 내리는 데 전제가 되는 정보가 사람사이에서 전달되고 교환되는 것을 말한다. 라스웰은 이러한 의사소통 과정의 요소로서 누가, 무엇에 관해서, 어떠한 통로에 의하여, 누구에 대해서, 어떠한 효과를 지향하는가로 다섯 가지를 들고 있다. 의사소통의 유형은 공식적 계층제를 통한 것이냐 아니냐에 따라 공식적 의사소통과 비공식적 의사소통으로 분류할 수 있으며, 흐름의 방향에 따라 상의하달식, 하의상달식, 횡적 의사소통으로 나눌 수 있다. 의사소통의 주요한 기능으로는 조정을 위한 수단, 합리적 의사결정을 위한 수단, 조직통솔과 사기양양을 위한 수단으로 나누어 볼 수 있다. 그리고 의사소통을 방해하는 장애요인은 전달자와 피전달자에 기인하는 요인과 의사전달 과정 및 수단에 기인하는 요인으로 나누어 볼 수 있다. 전달자와 피전달자에 기인하는 요인으로는 사고기준의 차이, 지위상의 차이, 전달자의 의식적 제한, 전달자의 자기방어, 선입견 등이 있고, 의사전달과정 및 수단에 기인하는 요인으로는 언어의 부정확한 사용이나 지나친 전문용어 사용 등으

로 인한 언어적인 요인과 전달자와 피전달자와의 거리상의 간격으로 일어나는 지리적 거리요인, 타업무의 압박 등이 있다. 의사전달을 효율적으로 수행하기 위한 원칙으로 레드피일드는 명료성, 일관성, 적당성, 적기적시성, 분포성, 적응성과 통일성, 관심과 수용 등 일곱 가지 원칙을 제시하고 있다. 이런 원칙하에 의사전달의 장애요인 및 왜곡현상을 제거하고 원활한 의사전달을 촉진시키기 위해서는 전달자와 피전달자가 의사소통의 중요성에 대한 인식을 가져야 하며 하의상달식 의사소통의 권장과 회의 및 토의를 통한 상호접촉의 장려 등을 들 수 있다. 그리고 언어는 될 수 있는 한 명료하고 일관성 있는 언어를 사용하고 시설은 조직단위의 구성원이 한 지역에 집합되도록 개선하고 적절한 정보관리체제의 확립이 요구된다.

## 연구과제

1. 의사소통의 개념을 정리하고 기관 운영에 있어서 그 중요성에 대하여 논의한다.
2. 의사소통의 유형들을 열거하고 각 유형에 대하여 설명한다.
3. 의사소통을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 일반 원리들에 대하여 살펴본다.

## 인사 운영관리

### 개 관

행정 또는 경영행위에서의 인사관리는 가장 핵심적인 요소이다. 인사관리란 우수한 인력을 유치, 임용하고 주어진 임무수행에 필요한 전문성 심화 및 자질향상을 위해 교육, 훈련의 기회를 부여하고 근무의욕을 높이는 데 필요한 행정지원을 하는 행위를 말한다. 이 장에서는 인사관리의 개념, 영역 및 원리에 대하여 개괄적으로 살펴보고, 인사관리의 출발점인 인력확보 과정과 임무를 효율적으로 수행할 수 있도록 하기 위한 능력개발 방법, 근무여건, 그리고 동기유발에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

인사관리, 실적주의, 연공서열주의, 인력확보, 직무분석, 능력개발, 근무평정, 직무수행능력, 서열법, 강제할당법, 평정척도법, 대조법, 목표관리법, 행동과학적 기준에 의한 평정법, 평가센터법, 중요사실기술법, 요구분석, 동기부여, 욕구단계이론, 동기, 위생이론, 성숙·미성숙이론, 이론X, 이론Y

---

\* 서정화, 홍익대학교 교수

## 1. 인사관리의 개념

어떤 조직체나 기관을 운영함에 있어 최소한 갖추어야 할 세 가지 요소로서 흔히 재정과 물자 인력을 든다. 그 중에서도 인력은 가장 중요한 요소로 볼 수 있다. 이는 다른 어떤 요소들이 구비되어 있다고 해도 결국 이를 적용하는 사람들에 의해 그 과정이나 결과가 좌우되기 때문이다. 미국의 경영학자 애플리(Appley)는 “경영이란 사람을 육성하는 것이지 물자관리가 아니다. 경영이란 바로 인사관리를 뜻하는 것이다”라고 말하여 인사관리의 중요성을 강조하였다. 조직 경영에 있어서 사람을 좀 더 훌륭하게 관리할 수 있는 기술의 발전이야말로 경영의 성공을 기약할 수 있는 관건적인 요인이 되기 때문이다.

인사관리에 대한 개념 정의는 여러 가지가 있지만 인사관리란 우수한 인력을 유치 임용하고 주어진 임무수행에 필요한 전문성 심화 및 자질 향상을 위해 교육 훈련의 기회를 부여하고 아울러 근무의욕을 높이는 데 필요한 일련의 행정지원 행위라고 할 수 있다. 말하자면 인력을 확보하고 개발하며 유지하는 활동이다 즉, 이러한 인사관리의 본질은 인적 자원의 효율적인 활용을 도모하고 조직의 목적과 개인의 목적을 조직화시켜 원만한 업무관계를 형성함으로써 궁극적으로 조직의 효과를 높이는 데 있다.

인사관리의 주요 활동과업은 직원의 신분, 수급, 선발, 신규임용, 교육 훈련, 평가, 승진, 전보, 보수, 복지 후생, 근무부담, 신분보장, 징계, 사기 및 인간관계, 윤리강령 등 광범위한 영역을 포괄한다. 이러한 인사관리의 여러 영역들은 어느 하나도 독립적으로 다룰 수 없는 밀접한 상호관련성을 가지는 총체적인 체계를 형성하고 있다.

인사관리에서 강조되는 원리를 몇 가지 제시하면 다음과 같다.

### 1) 전문성 확립의 원칙

직원의 전문적인 자질을 높이는 데 주력하는 것은 임용이나 교육 훈련 등 능력개발을 통해 이루어진다. 직원의 신규채용이나 승진 전보 등에 있어서 전문성 심화를 유도하는 기준은 그 근간이 된다.

### 2) 실적위주와 연공서열주의의 적정배합 원칙

실적주의(merit system)는 구성원의 직무수행 능력과 업적 등을 강조하는 입장이고, 연공서열주의(seniority system)는 근무년수, 연령, 경력 등의 기준을 중시하는 입장이다. 전자는 직원의 발전을 유도하고 유능한 인력을 활용할 수 있는 장점이 있으나, 구성원들로 하여금 근무보다는 시험준비나 실적쌓는 데 주력하게 할 우려가 있다. 한편, 후자의 경우 객관성을 유지하고 불평의 소지를 줄이며 행정의 안정성을 기할 수 있는 장점이 있으나, 유능인을 등용하는 데 제약을 받게 되고, 또 행정의 침체성을 가져올 수 있는 단점이 있다. 따라서 이러한 입장을 적절하게 절충하고 배합하는 노력이 필요하다.

### 3) 공정성 유지의 원칙

임용에 있어서 종교, 성별, 지역 등의 이유로 차등을 두지 않고 누구에게나 능력에 따라 동등한 기회가 부여되어야 한다는 원칙이다. 일단 임용의 기준이 제시되었다고 해도 그 운용과정에 있어서 공정성이 결여된다면 불평과 불만의 소지가 될 수 있다. 따라서 임용권자와의 학연이나 지연, 혈연 등에 따른 임용을 배제하고, 구성원의 공감을 얻을 수 있을 뿐 아니라 그들의 근무의욕을 북돋워 줄 수 있도록 공정하

고 체계적인 인사관리가 이루어져야 한다.

#### 4) 적재적소 배치의 원칙

유능한 인력을 확보하고 그들이 주어진 직무를 잘 수행할 수 있도록 적재를 적소에 배치하는 일도 임용체계의 중요한 기준이 된다. 구성원 자신의 능력과 적성, 흥미 등에 맞는 일을 수행하도록 하는 것은 조직의 능률 향상의 측면에서나 개인의 동기유발의 측면에서 절실한 것이다. 인력의 효율적인 배치와 활용은 조직의 생산성 향상, 구성원의 직무만족과 사기양양에 직결되기 때문이다.

## 2. 인력확보 : 채용

유능한 자원을 어떻게 확보하는 가는 인사관리의 출발점이다. 채용은 인사행정의 출발점이 되는 임용제도의 핵심영역으로 모집, 선발, 배치의 3대 과정이 포함된다.

### 1) 모집

모집이란 적절하고 유능한 지망자를 어떤 조직의 구성원으로 임명하기 위해 경쟁에 유치하는 인사과정 내지 기능을 의미한다. 다시 말하면, 모집이란 유능한 인력을 어떤 직종에 적극적으로 유치하는 행위이다. 어떠한 조직에서나 정기적으로 유능한 인력을 유치하기 위한 모집을 하게 된다. 그런데 모집을 효과적으로 수행하기 위해서는 먼저

조직의 인력수급계획이 그 기초로 제공되어야 한다. 전체적인 인력수급계획과의 관련 속에서 모집이 이루어질 때 효과적으로 유능한 인재를 확보할 수 있다. 이러한 모집활동은 요구되는 지식과 기술수준, 노동시장의 상태, 일반적인 경제조건, 해당 직종의 전망 등 여러 요인들에 의하여 영향을 받게 된다. 따라서 모집 방법을 적극화하기 위해 과학적인 인력계획을 수립하는 일 뿐만 아니라 공직의 경우 사회적인 평가를 높이기 위한 노력과 시험의 정기 실시, 공고, 수험준비 절차의 간소화, 그리고 모집의 결과에 대한 사후평가 등에 관한 체계적인 관리를 해야 한다(박동서, 1982 : 135-138).

인력의 공백이 생기면 이를 조직의 내부 또는 외부에서 충원해야 한다. 내부에서 충원할 경우 이를 내부모집, 외부로부터 충원할 경우는 외부모집이 된다. 전자의 경우 조직 내의 직원 중 인사고과 등을 참고하여 적격자를 찾거나 이를 공고, 회람 등을 통해 응모하게 하는 공고제도를 이용할 수 있다. 이러한 방법은 조직 내부의 자격이 있는 직원들이 더 나은 직무를 얻을 수 있는 공정한 기회가 제공됨으로써 직원의 사기, 충성심, 동기부여를 높여 줄 수 있다는 장점이 있다. 한편 조직의 외부로부터 공개적인 과정을 거쳐 직원을 모집할 경우 유능한 인력을 확보하여 조직운영 및 업무수행의 변화를 추구하는 데 용이하다. 모집의 원천으로서는 광고, 공공직업정보기관, 사실직업중개소, 노동조합, 대학 등 교육기관과의 협력, 현 직원의 추천, 기타 전문기관의 추천을 들 수 있다.

## 2) 선 발

선발은 후보자 중 최적임자를 선택하거나 해당 직종에 부적합한 자를 배제시키는 과정이다.

선발의 기본원리로는 두 가지를 들 수 있다. 하나는 과거의 행동이 미래의 행동을 잘 예언할 수 있어야 한다는 것이고, 다른 하나는 가능한 한 믿을 만하고 타당한, 그리고 경제적으로 실용성 있는 자료를 확보하여 최적의 지원자를 선발 활용하는 데 이용할 수 있어야 한다는 것이다(Cherrington, 1982 : 201).

인력의 선발은 직무의 내용과 지원자를 대응시키는 복합적인 과정이다. 이러한 선발과정의 단계나 절차의 수와 그 순서는 조직에 따라 다를 뿐만 아니라 직무의 수준과 유형에 따라서도 달라진다. 대체로 선발과정은 모집, 지원서의 접수 및 검토, 선발시험, 면접, 신체검사, 경력 및 신원조회, 채용의 결정, 배치 등을 거치게 된다(French, 1974 : 267).

그런데 선발과정이 모든 조직에서 엄격하게 지켜지는 것은 아니며 순서가 바뀌기도 하고 일부단계가 생략·추가될 수도 있다.

선발과정 중 대체로 시험과 면접이 중시되고 있다. 시험은 모집에 의해 모인 지원자들 중에서 최적임자를 선발하는 과정이다. 다시 말하면 어떤 직무를 수행하는 데 필요한 신체적·정신적 제반 능력을 갖추고 있는가를 판정하는 절차이며 수단이다. 따라서 시험을 치루기 위한 전제로서 먼저 직무분석이 요구된다. 직무분석을 통해 어떤 직무를 수행하는 데 필요한 능력과 특성이 밝혀지면 여기에 맞는 적격자를 판정하기 위해 시험을 치르게 된다. 선발시험의 기본 원칙으로는 다음의 몇 가지를 들 수 있다.

첫째, 시험은 정확한 직무분석 프로그램에 기반을 두고 선택되어야 한다. 시험은 직원의 직무수행 능력을 예측하는 것이 기본 목적이기 때문이다.

둘째, 시험은 신뢰도(reliability)와 타당도(validity)가 높아야 한다. 여기서 신뢰도는 시험 측정결과와의 일관성 즉, 측정할 때마다 같은



결과를 나타내는 정도를 말하며, 타당도는 재어야 할 것 즉, 앞으로의 직무성과의 성공을 얼마나 잘 예측할 수 있는가 하는 정도를 말한다.

셋째, 시험은 선발방법상 측정하려고 하는 모든 내용을 포함하고 있다고 하더라도 그 한계가 있기 마련이므로 면접·지원서·경력조사 등에서 얻을 수 있는 정보도 최대한 활용할 수 있어야 한다. 이러한 시험의 종류는 여러 가지가 있겠지만 성취검사, 안전검사, 일반지능 및 태도검사, 기질 및 성격검사 등을 들 수 있다(최중태, 1983 : 467-477).

시험은 지원자들의 상대적인 적격성을 알아내고 그들의 장래 행동을 예측하기 위한 목적으로 지원자 중 적격자를 선발하는 데 불가결한 수단이자 도구이지만 그것이 만능약은 아니므로 시험과 함께 면접도 선발과정에서 지원자를 평가하는 주요한 수단으로 이용되고 있다. 면접을 통해서 고용주 내지 선발 책임자는 지원자의 사람됨과 그 배경, 흥미, 가치관 등에 관한 정보를 얻을 수 있고 동시에 지원자도 조직의 성격, 직무, 기타 인력상황에 관한 정보를 얻을 수 있다. 이런 점에서 면접은 민주적인 쌍방향 의사소통이라 할 수 있다(Sikula, 1976 : 191). 면접의 유형으로는 정형적 면접, 비지시적 면접, 부담을 주는 면접, 집단면접, 위원회 면접 등이 있다.

### 3) 배치

모집과 선발과정을 통해 유능한 인재가 확보되면 이를 조직과 직무에 맞추어 배속시켜야 하는데 이렇게 직원의 인적인 자질과 직무의 요건을 적합하게 대응시키는 행위를 배치라고 한다. 배치는 선발된 사람에게 단순히 일자리를 제공한다는 의미 이상으로 적재적소에 배치해야 한다는 적극적인 뜻을 내포하고 있다. 배치가 잘못될 경우 부정적 영향을 가져오게 되고 이직과 전직을 유발하는 요인이 될 수 있기 때문

에 적정 배치는 인사관리상 매우 중요한 과제가 되고 있다. 그러면 어떻게 적정배치를 할 수 있는가? 그것은 직무분석을 통해 직무를 달성하는 데 필요한 자격요건을 명확히 하고, 거기에 적합한 자격을 갖춘 자를 찾아 합치시키는 일이 그 출발이 된다. 배치에 있어서는 다음 몇 가지 사항을 고려할 필요가 있다(Castetter, 1986 : 185).

- ① 작업단위의 지도성 유형에 개인이 얼마나 잘 맞을 것인가?
- ② 단위작업 환경에 개인이 얼마나 잘 맞을 것인가?
- ③ 작업집단에 의해서 새로 들어오는 사람이 잘 수용될 것인가?
- ④ 기타 운영단위, 자질, 성, 프로그램, 부담, 활용, 직원규모 등이 직원의 균형에 적극적인 또는 부정적인 영향을 끼칠 것인가?

이상 논의한 것은 일반적인 인력확보 과정이며, 청소년기관에서의 정규직원, 계약직, 임용직, 자원봉사자 등의 모집, 선발, 배치과정은 역할에 따라 특성있게 변경, 운영되어야 한다.

### 3. 능력개발

유능한 인적 자원을 확보한 후에도 더욱 전문적인 자질과 능력을 구비하여 주어진 임무를 효율적으로 수행할 수 있도록 계속적으로 능력을 개발시켜야 한다. 구성원의 능력 개발을 위한 방법으로 근무성적 평정, 연수, 승진, 그리고 전보 등이 있다.

### 1) 근무성적평정

인사고과 또는 근무평정은 직원의 능력, 업적 등을 판정, 기록·활용하는 절차이다. 근무평정 제도의 운영목적은 직원의 능력과 근무성적을 파악하여 승급, 승진, 인사 이동, 기타 징계 등 인사관리를 위한 기초 자료를 확보하고 아울러 개인의 능력개발 및 발전을 도모하는데 있다. 이러한 근무평정제도는 능률주의 내지 합리주의의 요청으로 체계화된 것으로 과학적 인사관리를 위해 불가결한 요건으로 인정되고 있다. 근무평정의 주요 대상은 근무실적, 직무수행능력, 근무태도, 그리고 인성적 특성 등이다.

근무평정방법으로는 서열법, 강제할당법, 평정척도법, 대조법, 목표관리법, 행동과학적 기준에 의한 평정법, 평가센터법, 중요사실기술폭합 등이 있다. 이러한 근무성적평정 방법에 대한 비판도 흔히 제기되고 있다. 예컨대, 제도 자체의 타당도와 신뢰도가 약하다든지, 공정한 평정자를 기대하기 힘들다든지, 기타 평정자가 범하기 쉬운 오류 즉, 관대화 경향, 집중화 경향, 연쇄화 경향, 규칙화 오류 등이 있다든지 또는 구성원의 현재적 능력을 평정하는 일이 한계가 있다는 점, 그리고 평정자의 기준 및 구성원의 수준향상의 차 등 표준화가 곤란하다는 점 등이 그것이다(신유근, 1983 : 225-230; 정우영, 1982 : 233-237). 이러한 여러 가지 문제점과 취약점이 있음에도 불구하고 근무성적평정 제도는 과학적 인사행정체제의 수립을 위한 하나의 불가결한 요건으로 인정되고 있다. 근무성적 평정제도는 합리적이고 공정한 인사행정체계 운용의 기초를 제공해 주는 수단이 되고 아울러 구성원 개개인의 능력과 업적에 대한 객관적인 기록이며 정보수집의 도구가 되기 때문이다.

## 2) 연수

연수의 과정이나 방법은 그 목표와 내용, 연수대상이나 장소에 따라서 달라질 수 있다. 연수의 절차와 그 방법에 대하여 몇 가지 단계로 나누어 보면 다음과 같다.

### (1) 요구분석

연수는 신입 직원을 위한 기초적인 교육훈련도 있고 또 전문적 능력 발전을 위한 전문분야 교육훈련도 있을 수 있다. 교육훈련은 일차적으로 직원의 직무수행에 필요한 자질을 길러 주는 일이 그 기본이 된다. 말하자면 직무수행에 필요한 또는 요구되는 자질과 현재의 자질과의 차이가 바로 교육훈련의 목적이며 수요이고 또한 그 출발점이 된다. 이러한 관점에서 새롭게 요청되는 지식과 기술·태도 기타 자질이 무엇인가를 파악하는 일이 필요하다.

### (2) 목표설정

새롭게 요청되는 자질을 규명한 다음에는 이를 길러줄 수 있는 프로그램 마련하기 위해서 교육훈련의 목표를 설정하는 일이 필요하다. 여기서 목표는 명확하게 그 달성 정도를 분명히 평가할 수 있도록 진술되어야 한다.

### (3) 다양한 대안 프로그램의 창출·선택 및 구체화

설정된 목표를 달성하기 위해 다양한 연수 프로그램이 구상되어야

한다. 최적의 프로그램을 선정하기 위한 기준은 효과, 가능성, 경비, 시간 등이 있다. 선택된 프로그램은 더욱 구체화되어 실행계획에 옮길 수 있도록 짜여져야 한다.

#### (4) 연수 프로그램의 운영

선정된 프로그램을 실제로 운영하는 단계로 프로그램에는 교육내용, 강사, 장소, 연수방법, 행·재정 지원 등이 포함되어야 한다.

#### (5) 교육훈련 프로그램 운영의 평가 및 피드백

연수 프로그램을 운영한 결과는 정해진 목표 내지 기준에 비추어 평가되어야 한다. 실제로 운영과정에서 얼마나 그리고 어느 정도 효과를 거두었는가를 평가·확인할 필요가 있다. 평가결과는 프로그램의 개선을 위한 정보를 확보하여 차기 연수프로그램 운영을 위한 자료로 삼아야 한다. 평가·관정하는 방법으로는 직원들의 프로그램에 대한 의견 및 반응 측정, 행동의 변화, 조직경영에의 관심 등을 확인함으로써 가능하다.

교육훈련의 방법은 교육훈련 실시의 수단이다. 교육훈련의 방법은 다양하게 구분할 수 있겠지만 많이 활용하고 있는 방법들을 몇 가지 요약·정리해 보면 다음과 같다(박동서, 1982 : 199-211; 오석홍, 1983 : 284-304).

##### ① 강의

교육·훈련을 받는 사람들을 일정한 장소에 모아 놓고 일방적으로 강의를 하는 방법이다.

## ② 프로그램 학습

주어진 학습과제 내용을 몇 개로 작게 나누어 단계적으로 학습할 수 있게 함으로써 누구나 학습목표에 도달하도록 하는 개별학습방법이다.

## ③ 사례연구

어떤 구체적인 사례를 중심으로 조직적으로 자료를 수집하고 분석함으로써 보편적인 원리를 습득하도록 하는 방법이다.

## ④ 분임연구

교육·훈련생을 몇 개의 팀으로 나누어 연구 훈련시키는 방법이다. 이는 교육·훈련생 사이의 개인적 접촉 기회를 확대하며 관리 능력을 배양하는 데 효과적인 방법이다.

## ⑤ 회의

일정한 주제 및 내용을 가지고 참여자들이 함께 논의해 나가는 방법이다. 대체로 사회자를 두어 그로 하여금 주제를 제시하고 토론의 성과를 요약하고 회의를 종결시키는 역할을 수행하도록 한다.

## ⑥ 토론

대집단을 대상으로 1인 혹은 여러 사람이 발표를 한 다음 토론을 하는 방법이다. 토론 방법으로는 패널·심포지움·대화·포럼 등이 있다. 여기서 패널(panel)은 토론 참여자들이 하나의 주제에 관해 공동으로 토론하는 것이고, 심포지움(symposium)은 연사들이 각각 별개의 주제에 관해 발표하는 방법이다. 한편, 대화(dialogue)는 두 사람이 대담하는 것을 교육·훈련생들이 참관하는 것이며, 포럼은 청중에게 토론

에의 참가를 허용하는 방법이다.

#### ⑦ 감수성 훈련

자신과 타인의 행동에 대하여 정확한 자각과 감수성을 기르기 위한 집단교육이다. 대체로 10~15명 내외의 교육·훈련생들이 자유로운 토론과 인간관계를 통해 자신이 어떤 태도를 지녀야 할 것인가를 터득하게 하는 훈련방법이다. 이와 같이 감수성 훈련의 결과로 타인에 대한 감수성이 증가되고 바람직한 태도가 형성되며 관리능력의 향상을 가져 오게 한다.

#### ⑧ 역할연기

어떤 특정 상황을 설정하여 교육·훈련자들이 실제로 주어진 역할을 수행하도록 함으로써 바람직한 태도 및 행동을 유발하도록 하는 방법이다. 여기서는 교육·훈련을 받는 사람들이 여러 사람 앞에서 실제 행동으로 연기하게 하여 인간관계 혹은 상하관계에 필요한 경험을 체득하게 한다.

#### ⑨ 모의실습

업무를 수행하면서 직면하게 될 생생한 사례나 상황(예; 모의재판, 무중력실에서 훈련받는 우주인, 기업의 정책결정 과정 등)을 가정해서 꾸며 놓고 교육·훈련을 받는 사람들이 거기에 대처하도록 하는 방법이다.

#### ⑩ 실무 습습

장차 직원이 되려고 준비하는 사람으로 하여금 기관의 업무를 실습하게 하는 방법이다.

⑪ 현장훈련

교육·훈련생이 일정한 직위에 앉아 일을 보면서 윗사람의 도움을 받아 업무에 대한 지식과 기술을 습득하게 하는 방법이다.

⑫ 전직·전보

일정한 시일을 두고 근무처를 옮기면서 필요한 지식·기술·태도를 습득시키는 방법이다. 이는 교육 훈련생의 경험과 시야를 넓혀주므로 행정가의 훈련에 효과적인 방법이다.

⑬ 독서 및 통신교육

독서는 교육·훈련 목표에 의거하여 선정된 일정한 자료를 읽게 하는 방법이다. 한편, 통신교육은 독서방법의 한 특수형태로서 일정한 체제를 갖춘 과정에 따라 통신교재를 통해 주어진 문제를 공부하고 연구하게 하는 방법이다.

⑭ 시찰 및 견학

교육·훈련을 받는 사람들이 알아두어야 할 사항들을 직접 현장에 나가 보고 관찰하도록 함으로써 필요한 지식과 기술을 습득시키는 방법이다.

3) 승진

승진은 직렬 내에서의 수직적 이동 즉, 직위 상승을 말한다. 다시 말하면 책임과 권한의 증가, 위신의 증대, 기능의 확대, 임금의 증가, 기타 각종 근무조건외 개선이 수반되는 새로운 상위 직위에 임용되는 것을 말한다. 이러한 승진제도가 지닌 의의는 다음과 같다.



먼저, 보상 수단 내지 욕구 충족 수단으로서의 의의를 찾아 볼 수 있다. 승진은 조직이 그 구성원에게 제공하여 줄 수 있는 하나의 구체적인 보상 수단이 될 뿐만 아니라(최종춘, 1981 : 220-223) 조직 목표 달성을 위한 효율적인 수단이 된다. 말하자면 인적 자원을 적절하게 배치하고 이용함으로써 개인의 힘, 권위, 지위, 보수, 기타 편의 등 제반 욕구를 보상 받을 수 있게 할 뿐만 아니라 결과적으로는 조직의 목표 달성을 기할 수 있다. 아울러 승진은 조직 구성원으로 하여금 직무 수행을 위해 필요한 지식과 능력을 향상시키고 바람직한 가치관 및 태도를 확립하는 과정이 된다(한영춘·권기성, 1980 : 371-390).

웨버(Weber)는 승진대상자의 선정기준으로 근무년수·학력·가족관계 출생지 등 연공을 중심으로 하는 전통적 기준, 대상자에 대한 선발자의 감정적 느낌을 중시하는 감정적 선발기준, 대상자의 경영조직체에 대한 가치관·세계관·사회관 등을 중시하는 가치합리적 기준, 대상자의 직무상의 성과에 따른 직무수행능력을 중시하는 목적합리적 기준 등을 들고 있다(최종태, 1983 : 131-133; Weber, 1972 : 234). 여기서 전통적 개념은 연공서열주의를, 목적적 기준 내지 가치적 기준은 능력주의를 의미한다. 이를 경영조직의 계층과 관련시켜 보면 하위계층에서는 전통적인 기준을, 중간계층에서는 목적적 기준을, 그리고 상위계층에서는 가치적 기준을 중시하고 있다고 볼 수 있다(최종태, 1983 : 132-133).

대체로 승진의 기준은 연공서열주의와 실적주의로 나누어 설명할 수 있다. 여기서 연공서열주의는 승진대상자의 근무년수·연령·경력·학력 등의 기준이 강조 중시되는 입장인 반면 실적주의는 대상자의 직무수행능력, 경영가치관의 수용태세, 능력, 업적 등을 중시하는 입장이다. 어느 입장을 더 중시할 것인가 하는 문제는 이해자집단 뿐만 아니라 사회·문화적인 배경에 따라 달라질 수 있다. 이를테면 연공주의는

동양의 운명공동체적인 풍토에, 능력주의는 서구의 이익공동체적인 풍토에 그 기반을 두고 있다. 연공주의와 능력주의는 각각 특징과 장·단점을 가지고 있다. 예컨대, 연공주의는 그 적용이 용이하고 승진관리의 안정성을 기할 수 있는 데 반하여 능력주의는 과학적이며 합리적인 점이 장점이다. 이들의 장·단점을 간주려 정리하면 다음 <표 7-1>과 같다(박동서, 1982 : 250).

이렇듯 연공과 능력 중에서 어느 것을 중시할 것인가 하는 문제는 한 마디로 규정하기 어렵다. 조직체에 따라 다르지만 대체로 능력주의가 더 중시되는 경향이 있다.

<표 7-1> 연공서열주의와 능력주의의 장·단점

| 구 분      | 장 점                                                                                                                | 단 점                                                                                                                                |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 연공서열주의   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 고도의 객관성</li> <li>○ 정실 및 불공평으로 인한 불평 약화</li> <li>○ 행정의 안정성 유지</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 유능한 인재동용의 제약</li> <li>○ 행정의 침체성 우려</li> <li>○ 부하직원 통솔 곤란</li> </ul>                       |
| 능력(실적)주의 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 인사권자의 정실개입 여지 경감</li> <li>○ 시험에 따른 타당성 제고</li> <li>○ 개인의 발전 촉진</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 근무보다 시험에 열중 우려</li> <li>○ 시험의 타당도 낮을 경우 충실 근무 직원 불리</li> <li>○ 시험을 전·후한 사기에 영향</li> </ul> |

피골스(Pigors)와 마이어스(Myers)는 승진에 있어서의 능력과 선임 내지 자질과 서열의 적절한 배합과 공정성을 강조하면서 그 이외에 승진방침에서의 고려사항을 다음 몇 가지로 제시하고 있다.

① 보다 많은 보수를 받고 더 좋은 직무에 대한 충원은 가능하면

외부로부터의 영입보다는 내부로부터의 자체승진으로 이루어져야 한다.

② 우수한 부하직원이 더 좋은 기회가 주어져 해당 부서나 회사를 떠나고자 할 경우에는 이를 언제나 허락하도록 감독자들을 배려하여야 한다.

③ 조직내부에서의 승진경로, 즉 승진위계를 설정해야 한다. 이를 위해서는 직무분석을 통하여 기본적인 직무의 요건(자격, 경험, 공식적 교육 등)을 마련하는 것이 바람직하다. 그렇게 하여 부하직원들이 승진에 따른 준비사항이 어떤 것인가를 알게 할 필요가 있다.

④ 승진을 위한 공석을 미리 공시함으로써 관심있는 부하직원들이 수일 내지 일주일 등 주어진 기간 내에 지원할 수 있게 한다. 가능하면 해당 직무가 비워지지 않도록 미리 선임자를 선정할 필요가 있다. 그것은 잠정적으로 선행자를 두었다가 그가 공식적으로 후임자가 된다면 다른 지원자의 오해를 유발할 가능성이 있기 때문이다.

⑤ 승진을 위한 준비의 수단으로서의 훈련 또한 필요하다.

⑥ 승진의 결정은 인사부처의 도움과 협조를 얻어 계선의 책임이어야 한다. 승진의 품의는 감독자가 하고 승인은 직속상관에 의해 이루어져야 한다. 이러한 절차가 승진의 공정성과 일관성을 보장할 수 있다.

⑦ 승진정책과 노동협약의 범위내에서 특정한 승진에 대한 개인과 조합의 이견을 인정할 수 있어야 한다. 공정한 인사를 실시할 경우 이에 대한 이의를 두려워할 까닭이 없는 것이다.

그런데 사실상 어떤 조직이나 기관에서 통용될 수 있는 승진방침의 설계는 힘들다. 그것은 조직의 특성과 전통, 구성원의 수준 및 의식구조, 수행업무의 특성, 기타 조직의 환경풍토 등이 다르기 때문이다. 그리고 실제로 연공이나 능력 뿐만 아니라 구체적인 승진결정요소 및 기준, 그리고 승진시험의 비중을 어느 정도 두느냐에 따라 달라지게

된다. 또한 승진결정요소의 상대적인 비중이나 우선순위도 조직의 요구 또는 정책결정자의 철학에 따라 달라질 수 있는 것이다.

그러나 대체로 능력과 업적, 경력과 근무년수, 근무성적, 승진시험 결과 등이 주로 고려되고 있다.

〈표 7-2〉 내부 및 외부 승진의 장·단점

| 구 분  | 장 점                                                                                                                                      | 단 점                                                                                                                                              |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 내부승진 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 좋은 성취를 위한 동기부여</li> <li>○ 능력을 평가할 수 있는 더 나은 기회</li> <li>○ 시간을 별로 잃지 않고 직무 수행</li> </ul>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 사고의 폭이 좁고 진부한 아이디어 생성</li> <li>○ 동료간의 경쟁 및 경쟁 압력 유발</li> <li>○ 강력한 경영개발 프로그램 요청</li> </ul>              |
| 외부승진 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 새로운 아이디어 및 통찰</li> <li>○ 정책 결정집단을 만족시킬 필요 없이 변화 도모 가능</li> <li>○ 현 조직위계를 별로 변화시키지 않음</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 적응에 따른 시간 손실</li> <li>○ 승진을 위한 현 직원의 노력에 대한 유인가 파괴</li> <li>○ 조직의 사람들에게 개인적인 능력에 대한 정보 전달 미흡</li> </ul> |

승진방침 설정에 있어 고려해야 할 사항은 조직 내부로부터의 승진이나 외부로부터의 승진이나 하는 점이다. 내부로부터의 승진은 조직 내부의 인력을 동기화시키고 충성심과 직위만족 등을 유발시키는 데 바람직하다. 반면 참신한 인력을 끌어오는 데 한계가 있고 동료간의 승진 경쟁을 유발시킬 수 있다. 한편 외부로부터의 승진은 유능한 인력을 유치할 수 있는 반면 적응에 따른 손실, 조직내부 인력의 노력에 대한 보상 미흡 등을 들 수 있다(〈표 7-2〉 참조).

#### 4) 전보

전보는 수평적인 이동 즉, 직급의 변화없이 근무지 이동 내지 보직을 변경하는 임용 행위를 말한다. 전보는 조직의 입장에서 볼 때 부서간의 인원수, 필요의 변동이나 조직 기능의 변화로 인한 자질 요건의 변화에 대응하기 위하여 부서의 기능과 업무의 양에 적절한 사람을 배속·배치시켜 조직의 목적 달성을 높이는 데 있다. 또한 개인적인 측면에서 볼 때, 직무에 대한 구성원 개인의 흥미변화, 주거지의 변동, 동료와의 인간관계 변화 등을 배려하여 줌으로써 생활안정과 직무만족을 도모해 주려는 데 그 기본 의의가 있다.

### 4. 근무여건 : 유지

직원이 쾌적한 여건 속에서 주어진 임무를 충실히 수행할 수 있도록 하는 일은 조직의 목적 달성을 위해 매우 중요하다. 쾌적한 여건을 마련해 주는 일은 여러 가지가 있겠지만 우선적으로 근무조건, 보수, 복지·후생 등의 측면이 있다.

#### 1) 보수

직원의 동기를 유발하고 근무의욕을 고취시키는 가장 중요한 요인 중의 하나는 보상이다. 어떤 조직이나 기관에서 일을 하는 구성원이든 간에 여러 가지 사회적 소속감과 인정, 그리고 자아실현을 위해 또는 일·자체에 대한 재미가 있어서 일을 하기도 하겠지만, 가장 기초적인

이유는 바로 적절한 보상, 특히 경제적 보상문제이다.

따라서 어떤 보상체제를 형성하여 이를 어떻게 관리하는가는 구성원의 사기와 근무의욕에 큰 영향을 미치게 된다. 그러므로 유능한 인재를 확보하는 일도 중요하지만 그들에게 적절한 경제적인 보상을 해줌으로써 주어진 임무에 전념하게 하는 일은 더욱 중요하다. 이러한 점에서 보수를 핵심으로 하는 보상문제는 인사행정의 지주이며 요체라고 하지 않을 수 없다. 보수는 직원의 근무에 대한 반대급부로 주어지는 금전적인 대가이다.

Rebore는 보수정책의 목표를 유능한 직원을 유인하고 유지하는 데 있다고 보고 보수결정에 고려되어야 할 변인 다섯 가지를 들고 있는데 성취, 노력, 선임순위, 기술, 직무의 특성 등이다(Rebore, 1995 : 238-240).

이외에도 여러 학자들이 보수수준의 결정요인에 대한 주장을 하고 있는데 이를 종합해 보면 대체로 다음 몇 가지 점에서 공통된다.

첫째, 보수수준은 사회적인 균형을 유지해야 한다.

둘째, 보수는 직원의 생계비를 유지할 수 있는 수준이어야 한다.

셋째, 보수수준은 조직 또는 기업의 지급능력에 맞는 것이어야 한다.

넷째, 보수는 직무수행의 노력과 성과에 상응하는 것이어야 한다.

끝으로, 동일한 직무에는 동일한 보수가 지급되어야 한다.

보수체계를 구성하는 보수의 종류는 기본급과 부가급으로 대별해 볼 수 있다. 여기서 기본급은 보수 중에서 가장 기본적인 부분으로서 소정의 근무에 대한 대가로 지급되는 고정급이다. 한편, 부가급은 직원의 직무내용, 근무조건 및 생활조건 등에 특수성이 있을 경우 지급되는 부가적인 성격의 것이다. 현재 봉급은 기본급에 해당되고 수당은 부가급에 해당된다.

## 2) 근무조건

근무조건이란 임금을 제외한 노동조건으로서, 근로자가 자기의 책임을 효율적으로 수행할 수 있도록 하는 환경을 지칭한다. 근로자의 노동시간, 휴식시간, 휴일, 물리적·화학적 작업장 환경 및 모든 생산설비를 총칭하여 근무조건이라 할 수 있다(정우영, 1982 : 286).

대체로 근무조건 관리에는 근무시간 관리, 안전보건 관리, 근무보건 관리체제가 포함된다. 여기서 근무시간 관리는 경제가치를 더 많게 하도록 노동시간을 합리적으로 결정하고 조직하는 일을 말한다. 안전·보건관리는 근로자로 하여금 재해발생으로부터 작업에 안심을 갖게 하는 계획적인 시책을 의미한다. 그리고 근로·보건 관리는 근로자의 건강을 보호·증진하기 위해 질병을 예방 및 퇴치하는 제반 활동을 의미한다.

근무조건 여하는 근로자의 과로나 재해 및 질병에 관계되는 바가 매우 크다. 그래서 작업조건은 단체교섭이나 노사협의의 대상이 되며 노무관리의 일환으로서 관리할 필요가 있다. 여기서 근무조건 관리란 노동시간, 휴일, 작업장 환경 및 생산시설 환경을 적정하게 갖추으로써 인사·노무관리의 목적 달성에 직접·간접으로 기여하도록 하는 일련의 계획적·과학적 시책이라 할 수 있다.

근무조건의 관리자체는 직접적으로는 노동력의 과로나 노동재해, 직업병의 발생을 방지함으로써 노동력의 보전을 도모하는 데 있다. 직장 환경의 상황과 직결되는 직업병이나 재해의 발생은 노사관계상에도 분쟁을 가져 오게 하기도 한다. 이렇게 될 때 작업조건의 적부는 단지 노동재해, 직업병의 방지 뿐만 아니라 인사·노무관리의 목적달성에 직접·간접으로 관계된다.

근무조건의 중요성은 노동력을 보전하고 생산능력의 저하를 방지하며 노사관계상의 분쟁요인을 방지한다는 점에서 중요하다. 그리고 인

간존업성의 측면에서도 근로자의 불행과 손상을 사전에 제거하고 쾌적한 환경 속에서 일할 수 있도록 하는 적극적인 의미를 지니고 있다.

이러한 근무부담은 보수와 신분보장, 인간관계와 사기 등과 같이 근무에 영향을 미치는 내·외적 조건의 하나이기도 하다. 따라서 직원들이 주어진 업무수행에 전념할 수 있도록 제반근무 조건 등을 갖추는데 힘써야 한다.

### 3) 복지·후생

복지·후생제도는 원래 고도경제성장 시대가 만들어 낸 부를 구성원에게 배분·환원하고 여러 부정적인 여파를 시정하자는 데서 출발하였다. 직원에 대한 복지정책은 직원 또는 그 가족의 생활안정과 건강유지, 그리고 휴식 등의 측면에서 그들의 생활을 향상시키기 위한 제반시책을 말한다. 말하자면 직원의 생활안정은 물론 가족을 대상으로 하여 보수 등에 대한 보완으로 물적·정신적 서비스를 제공함으로써 업무수행에 전념할 수 있도록 해주는 제반활동을 포함한다.

복지·후생제도는 대체로 근로복지, 노동복지 그리고 사회복지 등으로 나누어 볼 수 있다. 여기서 근로복지는 직원과 그 가족을 대상으로 기업체가 독자적으로 복지활동을 전개하는 것을 말하고, 노동복지는 노동조합이나 노동자 단체가 상호부조를 목적으로 자주적으로 활동하는 일울, 그리고 사회복지의는 국가 또는 지방자치단체가 광범위한 또는 공통된 필요를 충족시키는 기본적인 활동을 말한다. 이러한 일반론적인 논의를 바탕으로 청소년기관의 복지를 유형화하면 크게 세 가지로 나누어 설명할 수 있다.

첫째는 단위조직에서의 복지·후생사업이다. 이는 단위조직이 자발적으로 실시하는 복지사업으로 대체로 식당, 휴게실, 체육·문화시설 등의



복지시설과 장학사업, 경조활동, 휴가, 용자 등의 복지사업, 그리고 안전시설구비, 건강진단 등과 관련된 안전보건시책 등을 들 수 있다. 이는 단위조직에 재정적 부담을 주게 되므로 재단·경영자의 온정적 배려에 크게 좌우된다.

둘째, 조직간의 협동을 통한 자율적인 복지활동을 들 수 있다. 단위 조직 수준을 넘어서 전체 또는 일부 조직에서 연합적으로 추진하는 생활개선 및 복지증진을 위한 협동적인 복지활동으로는 협동조합활동, 구판, 주택, 장학, 상조회, 의료보험, 금융, 복지회관 운영 등을 들 수 있다.

셋째, 사회의 여러 기관이 직원을 대상으로 복지활동을 추진하는 일이다. 이러한 사회복지와 관련된 시책으로서는 고용, 주택, 의료보험, 재해보험, 퇴직금, 교육훈련 등을 들 수 있다.

이러한 유형화는 부담의 주체에 따른 구분이며 보상 내지 혜택의 범위에 따른 구분이다. 그러나 사실상 조직 중심의 복지후생은 매우 제한적이다. 협의의 관점에서 볼 때 주택, 진료, 문화·체육, 오락시설, 기타 생활원조 관련활동 등이 주가 되고 있다.

## 5. 동기부여

조직을 관리하는 데 있어서 그 구성원들의 동기유발을 어떻게 해나갈 것인가의 문제는 매우 중요하다. 개인의 동기유발과 관련된 이론을 살펴보면 다음과 같다.

### 1) 호우손(Hawthorne)의 실험

미국 서부전기회사의 호우손(Hawthorne) 공장에서 하바드(Havard) 대학의 메이요(Mayo) 교수와 로스리스버거(Roethlisberger) 교수 중심으로 8년간의 실험을 통하여 발견된 주요 사실은 다음과 같다.

첫째, 생산능률은 작업의 조건 뿐만 아니라 직원의 태도와 감정 등에 크게 좌우된다. 다시 말하면, 직원의 사회심리학적 태도 즉, 감정의 논리에 의해 크게 의존된다.

둘째, 직원의 태도나 감정은 그가 속한 집단 내의 인간관계와 밀접한 관련이 있다. 즉, 직원의 감정은 근무의욕에 중요한 영향을 미치는 데 이 감정은 환경의 변화, 개인의 경력, 직장의 정황, 기타 반응 등과 관련이 있다.

셋째, 공식적 조직내에는 자생적 조직인 비공식적인 조직이 있다. 즉, 직원은 하나의 조직에서 기술적 과정에 의한 상호관계 뿐만 아니라 직원 상호간의 인간적 결합이 있다.

이렇듯 인간관계론은 인적 요소의 중요성 인식, 인간의 태도 및 감정에 대한 이해, 인간관계적 존재로서의 인간 파악, 그리고 비공식적 조직의 발견 및 그 기능에 대한 이해 등에 있어 새로운 전기를 마련하였다.

### 2) 매스로우(Maslow)의 욕구단계이론

매스로우(Maslow)는 인간행동의 원인이 되는 동기요인을 신체적 욕구, 안전의 욕구, 소속감의 욕구, 존엄의 욕구 그리고 자아실현의 욕구로 나누고 이들 다섯 가지 욕구를 다시 저차원적 욕구와 고차원적 욕구로 양분하여 저차원의 욕구가 만족되기까지는 고차원적인 욕구는

제약된다고 하였다. 그리고 이러한 욕구들은 하나의 위계관계를 형성하여 단계적으로 충족된다는 것이다. 물론 욕구의 개인차를 인정하고 있으나 대체로 이러한 경향을 띤다.

### 3) 하츠버그(Herzberg)의 동기·위생이론

하츠버그(Herzberg)에 의하면 인간은 두 가지 서로 다른 욕구를 가지고 있다. 첫째 욕구는 위생요인으로서 구성원이 직무에 대하여 불만족을 가질 때 그것은 작업환경과 주로 관련을 가진다는 것이다. 또 하나의 욕구는 동기요인으로서, 구성원이 직무 자체에 대하여 만족하고 있을 때 이는 직무자체와 관련을 갖는다는 것이다. 여기서 동기요인으로는 성취, 인정, 일자체, 책임, 승진 등이 있고, 위생요인으로는 보수, 성장가능성, 아랫사람과의 인간관계, 지위, 상사와의 인간관계, 동료와의 인간관계, 기술적인 감독, 회사정책과 행정, 작업조건, 개인적 생활, 직업의 안전 등이 포함된다.

하츠버그(Herzberg)는 위생요인이 만족되면 직무에 대한 불만족을 제거할 수 있으나 보다 나은 작업수행을 위해서는 동기요인을 만족시킬 필요가 있다고 주장한다.

### 4) 애기리스(Argyris)의 성숙·미성숙이론

애기리스(Argyris)에 의하면 인간은 하나의 연속선 상에서 미성숙으로부터 성숙으로 발전해 나간다고 가정하고 있다. 즉, 성숙은 정도의 문제이며 이는 사람마다 다를 수 있다고 본다. 또한 애기리스(Argyris)는 공식적인 조직에서는 그 구성원을 기본적으로 미숙하게 만드는 특성이 있다는 것이다. 그래서 이런 상황에서는 구성원이 경영

자에게 의존적이고 예측적이며 수동적인 위치에 있게 된다는 것이다.

또 그는 전통적 경영 관리방식 아래서는 구성원을 기본적으로 미숙한 상태에 고정시키거나 조장하는 결과를 가져오므로 구성원의 능력이 개발되고 동기유발이 극대화되어 조직의 목표달성을 위해 최대한의 정력을 쏟을 수 있는 경영 관리방식이 활용되어야 한다는 것이다. 다시 말하면, 구성원을 미숙에 묶어 두지 않고 성숙예로의 길을 터주며 책임을 많이 부여하고 신의와 존경을 바탕으로 조직을 운영할 때 조직의 효과성을 높일 수 있다는 것이다.

#### 5) 맥그리거(MacGregor)의 이론 X, 이론 Y

맥그리거(MacGregor)의 이론 X와 Y는 인간을 부정적인 또는 긍정적인 존재로 보는가 하는 인간관에 기초하고 있다. 그가 말하는 이론 X는 전통적인 인간관으로 그 몇 가지 관점은 다음과 같다.

- ① 인간은 본래 일을 싫어하여 가능하면 일을 하지 않으려 한다.
- ② 조직의 목적 달성을 위해서는 인간을 강제하고 통제하며 지시하고 필요하면 벌을 사용해야 한다.
- ③ 대체로 인간은 지시를 받는 것을 좋아하고 책임을 회피하려고 하며 안전한 것을 원한다.

이러한 인간관에 근거할 때 경영자는 소극적이며 부정적인 통제방식이나 동기유발 수단을 사용하게 된다.

한편, 이론 Y에서 보는 인간관은 다음과 같다.

- ① 인간은 본질적으로 일을 싫어하는 것이 아니다.
- ② 외부적인 통제나 물리적인 처벌로서만 직원을 동기화시킬 수 있는 것은 아니다.
- ③ 목표에 대한 위탁은 보상의 기능을 한다.

④ 인간은 대체로 책임지기를 좋아하고 책임지는 일을 추구한다.

⑤ 인간은 비교적 고도의 상상력과 창의력 등의 능력을 가지고 있다.

⑥ 대체로 인간은 지적 잠재능력의 일부분만을 활용하고 있다.

여기서 볼 수 있는 바와 같이 이론 Y는 인간은 동기유발만 잘 되면 스스로 행동하고 창의력을 발휘할 수 있다는 긍정적인 인간관에 근거하고 있다. 이러한 인간관계에 근거할 때 경영자의 경영전략은 권한을 위양하게 되고 구성원의 참여와 협의를 중대시키고 구성원 스스로의 자기통제와 평가에 크게 의존하는 방식으로 나타날 것이다.

이상의 이론들은 구성원 개개인에 대한 적극적이며 긍정적인 인간관을 가지고 일을 맡기고 책임과 권한을 위양하며 그들의 능력을 적극적으로 개발·활용해야 할 것과 함께 구성원의 문제해결 및 조직의 능률향상을 위해 제안제도, 상담제도, 사기 및 태도조사, 경영참여 방식 등을 활용할 필요가 있음을 시사하고 있다.

## 본 문 요약

인사관리란 우수한 인력을 유치, 임용하고 주어진 임무수행에 필요한 전문성 심화 및 자질향상을 위해 교육·훈련의 기회를 부여하고 아울러 근무의욕을 높이는 데 필요한 일련의 행정지원 행위라고 할 수 있다. 이러한 인사관리의 본질은 인적자원의 효율적인 활용을 도모하고 조직의 목적과 개인의 목적을 조직화시켜 원만한 업무관계를 형성함으로써 궁극적으로 조직의 효과를 높이는 데 있다.

인사관리의 주요 활동과업은 직원의 신분, 수급, 선발, 신규임용, 교육·훈련, 평정, 승진, 전보, 보수, 복지·후생, 근무부담, 신분보장, 징계, 사기 및 인간관계, 윤리강령 등 광범위한 영역을 포함한다. 이러한

인사관리의 영역들은 밀접한 상호관련성을 가지는 총체적인 체계를 형성하고 있다. 인사관리에서 강조되는 원리에는 전문성 확립의 원칙, 실적주의와 연공서열주의의 적정배합원칙, 공정성 유지의 원칙, 적재적소 배치의 원칙을 들 수 있다.

채용은 인사행정의 출발점이 되는 임용제도의 핵심영역으로 모집, 선발, 배치의 3대 과정이 포함된다. 모집이란 적절하고 유능한 지망자를 어떤 조직의 구성원으로 임명하기 위해 경쟁에 유치하는 인사과정 내지 기능을 의미한다. 선발은 후보자 중 최적임자를 선택하거나 해당 직종에 부적합한 자를 배제시키는 과정으로 시험과 면접이 증시되고 있다. 모집과 선발과정을 통해 유능한 인재가 확보되면 인적인 자질과 직무의 요건을 적합하게 대응시키는 배치과정을 거치게 된다.

이상과 같은 일반적인 인력확보 과정을 통해 유능한 인적 자원을 확보한 뒤에도 더욱 전문적인 자질과 능력을 구비하여 임무를 효율적으로 수행할 수 있도록 계속적으로 능력을 개발시켜야 한다. 능력개발을 위한 방법으로는 근무성적평정, 연수, 승진, 전보 등을 들 수 있다. 쾌적한 여건 속에서 주어진 임무를 충실히 수행할 수 있도록 쾌적한 근무여건을 마련해 주는 일은 여러 가지가 있지만 우선적으로 보수, 근무조건, 복지·후생 측면에서 생각해 볼 수 있다.

조직을 관리하는 데 있어서 그 구성원들의 동기유발을 어떻게 해야 할 것인가의 문제도 매우 중요하다. 개인의 동기유발과 관련된 이론들은 구성원 개개인에 대한 적극적이며 긍정적인 인간관을 가지고 일을 맡기고 책임과 권한을 위양하며 그들의 능력을 적극적으로 개발, 활용해야 한다. 특히 구성원의 문제 해결 및 조직의 능률향상을 위해 제안제도, 상담제도, 사기 및 태도조사, 경영참여 방식 등을 활용하여야 한다.

## 연 구 과 제

1. 인사관리의 개념과 의의를 논하고 인사관리에서 강조되는 기본원리에 대하여 알아본다.
2. 인력확보의 과정을 간략하게 제시하고 각 과정의 주요 과업을 설명한다.
3. 구성원의 능력개발을 위한 방법들을 열거하고 각 방법에 대하여 간단히 설명한다.
4. 기관운영에 있어서 동기유발의 중요성을 논하고 동기유발 방법에 대하여 살펴본다.

## 참 고 문 헌

- 박동서(1982). 인사행정론. 서울: 법문사.
- 서정화(1995). 교육인사행정. 서울: 세영사.
- 신유근(1983). 인사행정론. 서울: 경문사.
- 오석홍(1983). 인사행정론. 서울: 박영사.
- 정우영(1982). 신 인사행정론. 서울: 박영사.
- 최종춘(1981). 현대인사관리론. 서울: 박영사.
- 최종태(1983). 인사관리. 서울: 박영사.
- 한영춘·권기성(1980). 행정학. 서울: 법문사.
- Castetter, W. B. (1986). The Personnel Function in Educational Administration. N.Y. : Macmillan Publishing Co.,
- Cherrington, D. J. (1982). Personnel Management. Wm. C. Brown Company Publishers, College Division.

- French, W. (1974). The Personnel Management Process (3rd ed.). Boston : Houghton Mifflin Co..
- Rebore, Ronald W. (1995). Personnel Administration in Education. Massachusetts : Allyn & Bacon, A Simon & Schuster Co..
- Sikula, A. F. (1976). Personnel Administration and Resource Management. Santa Barbara : John & Sons, Inc..
- Weber, M. (1972). Wirtschaft und Gesellschaft. Mohr : Tübingen.



## 재정운영관리

### 개 관

청소년기관의 재정을 관리하기 위해서는 공식적인 체계가 있어야 한다. 공공재정이란 국가 및 공공단체가 공공욕구를 충족시키기 위하여 수행하는 모든 경제적 활동으로 정의하고 있지만 좁은 의미에서는 예산만을 재정으로 분류할 수도 있다. 예산은 재정관리의 직접적인 수단이 되는 것이므로 재정관리는 예산관리와 유사하다. 이 장에서는 먼저 재정의 정의와 일반적으로 재정의 의미로 사용되는 예산의 분류 및 종류에 대해 논의한다. 그리고 예산관리 과정과 재정자원의 확충, 재정을 운영관리하는 문제에 대해서 살펴본다.

### 주 제 어

재정, 예산, 예산의 분류, 일반회계예산, 특별회계, 기금, 본예산, 수정예산, 추가경정예산, 준예산, 잠정예산, 사업예산제도, 계획예산제도, 영기준예산제도, 예산편성, 예산의결, 예산집행, 회계검사, 지방양여금, 지방비, 청소년육성기금, 국민체육진흥기금, 재무계획, 자산관리, 자금조달, 수입, 지출, 회계평가, 회계감사

---

\* 이은국, 연세대학교 교수

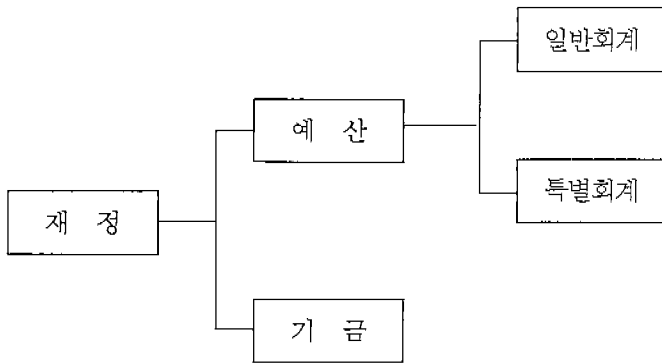
## 1. 재정의 개념

### 1) 청소년기관의 재정

광의로 공공재정(public finance)은 “국가 및 공공단체가 공공욕구를 충족시키기 위하여 수행하는 모든 경제적 활동”으로 정의되고 있다. 따라서 청소년기관에서의 재정이라 하면 각 기관에서 행해지는 모든 경제활동을 포함하게 된다. 그리고 공공욕구를 충족시키기 위한 모든 활동을 재정에 포함시킬 수 있다면 반드시 예산만을 재정으로 할 필요가 없다. 그러나 좁은 의미에서는 예산만을 재정으로 분류할 수도 있다.

우리나라의 재정은 크게 예산과 기금으로 분류된다. 예산은 일정기간의 수입지출의 예정적인 계산에 관한 서류라고 할 수 있다. 즉 예산은 일정회계연도 동안의 기관의 경제능력을 감안해서 화폐로 표시한 세입세출에 대한 계획이고 기금은 회계연도의 까다로운 제한 없이 사용할 수 있다. 청소년기본법 63조에는 “청소년육성을 위한 사업의 지원에 필요한 재원을 확보하기 위해 청소년육성기금을 설치한다”고 명시되어 있다. 기금은 정부의 출연금, 정부 이외가 출연하는 현금·물품 기타 재산과 기금에서 생기는 수익금을 통해서 이루어진다.

예산은 일반회계와 특별회계로 구분된다. 그러나 대개 예산이라고 하면 일반예산을 의미하게 된다. 일반회계예산은 기본적인 단체의 활동과 연관되는 주요한 재정사업을 모두 포괄한다. 특별회계는 특정한 목적을 위한 사업과 관련하여 일반회계와 구별되어 설치·운영되는 회계를 말한다.



〈그림 8-1〉 청소년기관의 재정

〈표 8-1〉에는 체육청소년부 예산대 청소년육성(youth well-being)의 비율을 89-92년도 4년간의 자료를 참고로 하여 나타낸 것이다. 여기서 알 수 있듯이 89년도부터 91년도까지 체육청소년부의 예산은 증가하다가 92년도에는 감소하는 것을 볼 수 있다. 반면에 청소년육성 예산은 89년도에서 90년도 사이에 약간의 감소가 있었으나 91년도와 92년도에 들어서 비약적으로 그 비중이 커지고 있음을 볼 수 있다.

지금까지는 청소년기관 예산을 국가예산의 일부라는 측면에서 살펴 보았다. 그러나 예산에 대한 깊은 이해를 위해서 예산에 대한 분류를 살펴본다.

〈표 8-1〉 청소년 육성 예산의 규모

(단위 : 1000원, %)

|     | 정부예산(F1)       | 체육청소년부예산(F2) |       | 청소년 육성(F3) |       |
|-----|----------------|--------------|-------|------------|-------|
|     |                | 액수           | F2/F1 | 액수         | F3/F2 |
| '89 | 19,228,375,880 | 32,389,088   | 6.4   | 5,003,478  | 11.5  |
| '90 | 22,689,432,968 | 43,869,801   | 6.8   | 4,956,938  | 11.3  |
| '91 | 28,979,748,000 | 48,876,575   | 8.2   | 10,015,911 | 20.5  |
| '92 | 33,200,029,000 | 83,010,203   | 7.1   | 19,928,667 | 31.8  |

자료 : 체육청소년부 통계연감, 문화체육부로 통합 후 연감이 출간되지 않고  
있어 92년도까지만 인용

## 2) 예산의 분류

예산의 분류란 예산의 편성·결정·집행 및 회계검사를 용이하게 하기 위하여 세입·세출예산을 각각 항목화하는 것이라고 정의할 수 있다. 이 때에 항목화의 대상은 조직, 품목, 또는 사업별 등이 된다. 어느 항목을 강조하느냐는 예산이 어떤 기능을 하느냐에 달려있다. 즉, 예산이 통제 기능으로 작용할 때는 품목별 분류가, 관리기능이 강화될 때는 활동계획별 분류가, 그리고 계획기능이 강조될 때는 사업별 분류가 필요하다.

### (1) 조직별 분류

조직별 분류는 예산의 분류방식 중에서 가장 오래되고 기본적인 분류방법이다. 즉, 예산안의 편성부터 회계감사까지의 예산의 전 과정이 모두 조직별로 진행된다. 우리나라의 중앙부서를 예로 든다면, 대통령

실, 대통령비서실, 국가안전보장회의, 국가안전기획부, 감사원, 국회, 대법원, 헌법위원회, 중앙선거관리위원회, 평화통일정책자문위원회, 국무총리실과 각부처와 외청 등의 단위로 구분된다.

## (2) 품목별 분류

예산을 조직별로만 분류할 경우 예산지출을 통제하고 책임을 묻기가 어려워진다. 따라서 예산통제를 효과적으로 하기 위해서는 지출대상을 품목별 즉 급여, 여비, 수용비들을 세분하여 그 지출대상과 금액을 명기함으로써 예산 집행에 있어서 유용이나 부정을 방지할 수 있다. 이 분류법은 수입과 지출 모두에 적용된다. 품목별 분류는 세입예산과 세출예산을 가장 최종적으로 품목별로 세분하는 방법이다. 품목별 분류는 예산통제에 주목적이 있기 때문에 지출된 예산이 얼마만큼의 효과를 가져왔는가 하는 것은 별문제시 되지 않으며 또한 왜 구매하여야 하는가도 엄격히 따지지 않는다.

## (3) 예산과목

수입예산과 지출예산을 크게 조직별로 분류한 다음, 최종적으로 품목별로 분류하기 위해서는 중간단계가 필요하다. 우리나라 예산회계법은 수입예산의 경우 조직별로 분류한 다음 그 내용을 성질별로 관, 항으로 구분하고, 세출예산은 조직별로 분류한 다음 그 내용을 기능별, 성질별 또는 각 기관 별로 장, 관, 항으로 구분한다고 규정하고 있다(예산회계법, 제20조 제2, 3항). 현행 예산과목의 구조는 <표 8-2>와 같다.

〈표 8-2〉 우리나라 예산과목의 구조

| 기관별 또는 소관별 | 장 | 관 | 항 | 세항      | 목 |
|------------|---|---|---|---------|---|
| 입 법 과 목    |   |   |   | 행 정 과 목 |   |

세입예산의 과목구조는 세출예산보다 단순해서 입법과목인 장과 행정과목인 세항은 없다. 기관별, 장, 관, 항의 과목들은 국회의 의결대상이기 때문에 입법과목이라 하며, 항을 다시 구분한 세항과 이를 최종적으로 분류한 목은 행정부의 재량에 맡겨져 있기 때문에 행정과목이라고 한다. 기관별 또는 소관별 구분은 중앙관서의 조직별 분류에 해당한다. 지출예산에 있어서 장은 그 기관의 기본목표를, 관은 기능을, 항은 사업계획을, 그리고 세항은 대체로 단위사업을 의미한다.

#### (4) 기능별 분류

기능별 분류는 국가의 주요기능에 따라 세출예산을 분류하는 방법으로서 행정수반의 예산정책수립을 용이하게 하며, 국회의 예산심의를 돕는 데 주목적이 있다. 기능별 분류는 조직별 분류보다 범위가 더 넓은 대분류방법이다. 또한 이 분류방법은 국민들에게 예산의 내용을 알리는 가장 좋은 방법이기 때문에 ‘국민을 위한 분류’라고도 한다. 우리나라에서는 방위비, 교육비, 사회개발비, 경제개발, 일반행정, 지방행정교부금, 채무상환의 7가지로 분류하고 있다.

#### (5) 사업계획별 분류와 활동별 분류

기능별분류에 이어 순차적으로 프로그램기준으로 분류하면 사업계획

별 분류가 되고, 이를 다시 분류하면 활동별 분류가 된다. 프로그램중심의 분류에 있어서도 최종적으로는 품목별 분류에 도달하게 된다. 사업은 원칙적으로 측정가능한 최종생산물을 산출해야 한다. 그러나 업무들 중에서는 그 최종산출물을 쉽게 평가할 수 없는 것이 있다. 그리하여 정부에서는 이것을 공식적으로 사용하고 있지는 않다. 그러나 두 분류법은 사업계획의 수립과 이의 효과를 측정하는 데 유리한 분류법이다.

### 3) 예산의 종류

예산의 종류는 첫째, 회기별로는 일반회계와 특별회계 및 기금으로 들췄제, 예산액의 수정여부에 따라서는 본예산과 수정예산 및 추가경정 예산으로 셋째, 예산부성시의 준예산과 잠정예산 등으로 분류된다. 그러나 국가재정의 전모를 파악하기 위해서는 재정에 포괄되는 모든 예산을 묶어서 이해하지 않으면 안된다. 그래서 우리나라는 1979년부터 국제통화기금이 권고한 통합예산개념을 사용하기 시작했다. 일반회계나 특별회계와 같은 법정예산을 유지하면서 이와 병행하여 재정활동을 종합적으로 파악하고 재정과 국민소득계정 및 국제수지와 연결을 통한 재정의 경제적 효과분석을 위하여 통합예산의 개념정립이 필요하였기 때문이다.

통합예산은 중앙정부재정과 지방재정의 전모가 포괄되는 예산을 말한다. 통합예산개념을 사용하므로써 국가재정의 규모와 재원조달내용, 그리고 재정의 국민경제적 효과를 체계적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다.

〈표 8-3〉 예산의 분류

| 분 류 | 회기별              |                     |               | 예산액의 수정여부      |              |         | 예산이 수립되지 않았을 경우 |                    |
|-----|------------------|---------------------|---------------|----------------|--------------|---------|-----------------|--------------------|
|     | 일반회계             | 특별회계                | 기금            | 본예산            | 수정예산         | 추가경정예산  | 잠정예산            | 준예산                |
| 특 정 | 일반적인 국가활동을 위한 재원 | 국가가 특정한 사업을 운영하는 경우 | 세입·세출에 의하지 않음 | 당초에 정부가 제안한 예산 | 국회심의 기간 중 수정 | 국회심의 이후 | 전년도 범위내에서 지출    | 헌법에 제안된 3가지 경우만 지출 |

## (1) 일반예산, 특별회계예산 및 기금

일반회계예산이란 조세수입을 주재원으로하여 일반적인 국가활동, 즉 순공공재를 제공하는 예산을 말한다. 예산은 통합예산처럼 단일한 것이 가장 이상적이지만 현실은 그렇지 못하다. 그러나 정부가 기업을 경영하거나 특별한 자금을 보유하여 운영하는 경우 운영능률을 높이기 위해서 별도로 특별회계나 기금을 설치하여 독립적으로 운영하는 것이 바람직할 수도 있다.

특별회계예산이란 국가에서 특정한 사업을 운영할 때, 특정한 자금을 보유하여 운영할 때, 기타 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계예산과 구분하여 계리할 필요가 있을 때 법률로써 설치되는 예산을 말한다. 특별회계예산은 임시적인데 비해 일반회계예산은 모두 영구적이다. 특별회계는 정부가 철도사업이나 우편사업과 같이 특정한 사업을 운영할 때, 과거의 대충자금이나 현재의 재정투자자금 특별회계의 경우와 같이 특정자금을 보유하여 일반회계와 구별하여



운영할 필요가 있을 때, 문화재관리사업이나 교도작업특별회계와 같이 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당하는 것이 바람직스러울 때이다.

국가는 사업운영상 필요할 때에는 법률로써 정하는 경우에 한하여 특별한 기금을 설치할 수 있다. 그리고 기금은 일반회계나 특별회계와는 달리 세입·세출에 의하지 아니하고 예산외(off budget)로 운용할 수 있다. 즉, 자체의 기금운영계획에 의하여 운용되기 때문에 국회의 직접적인 통제를 받지 않는다.

## (2) 본예산, 수정예산, 추가경정 예산

일단 편성완료된 예산안과 성립되어 집행중인 예산에는 변경을 가하지 않는 것이 바람직하다. 그러나 천재지변이나 심한 경기변동 등 예상치 못했던 사태가 발생하는 경우, 국회에서 심의중인 예산안을 정부가 반환받아 예산안을 다시 편성하거나, 집행중인 예산을 변경하여야 할 경우가 발생한다. 예산안을 다시 편성했을 경우 처음 국회에 제출된 예산안을 본예산안이라 하며, 집행중인 예산을 국회의 의결을 거쳐 변경하였을 경우 처음 의결된 예산을 본예산 또는 당초예산이라고 한다.

우리나라는 국회의 예산심의기간을 2개월로 하고 있기 때문에 그 기간중 국내외 경제사회적인 심각한 변동이 있을 경우 정부가 제안한 예산안을 일부 수정할 필요가 있다. 이렇게 심의중인 예산안을 정부가 수정하는 것을 수정예산안이라고 한다. 예산이 국회에서 의결이 된 다음에도 정부가 집행 중에 있는 예산을 변경할 필요가 있을 때 이를 변경한 예산을 추가경정예산이라 한다.

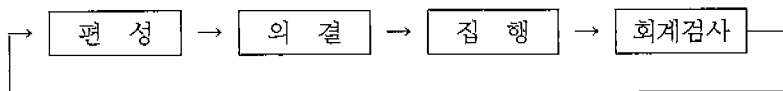
회계연도 개시전일까지 예산이 국회에서 의결되지 않는 경우에 잠정적으로 쓸 수 있는 예산을 일반적으로 잠정예산이라 한다. 잠정예산을 집행할 때는 전년도 지출된 예산수준을 넘어서는 예산을 써서는 안되

며 새로운 사업 또는 과목에 지출해서도 안된다. 이와 유사한 예산안이 준예산인데 우리나라 헌법에서는 헌법이나 법률에 의하여 설치된 기관 또는 시설의 유지·운영, 법률상 지출의무의 이행, 이미 예산으로 승인된 사업의 계속 등 세 가지 경우로 제한하고 있어 잠정예산과 다르다.

## 2. 예산관리의 과정

청소년기관을 운영하는 데 있어서 재정을 관리하기 위해서는 공식적인 체계가 있어야 한다. 즉, 예산은 재정관리의 직접적인 수단이 되는 것이므로 재정관리는 곧 예산관리와 유사한 개념이라고 할 수 있다.

예산은 4개의 과정으로 구성되는데, 이 과정들을 합쳐서 예산과정이라고 한다. 예산과정을 예산주기라고 부르는 학자도 있다. 근대적 예산제도에 있어서 예산과정은 예산의 편성, 예산 의결, 예산 집행과 회계검사의 네 과정으로 분류된다. 그리고 결산은 회계검사과정의 일부 분으로 볼 수 있다. 여기서는 예산과정을 중심으로 재정관리 과정을 살펴보기로 한다.



〈그림 8-2〉 예산 과정

## 1) 예산안 편성

예산의 편성은 예산관계부서가 사업계획을 수립·분석한 다음 선정된 사업에 자금을 배정하는 과정이다. 한 기관의 예산 조직의 운영과정, 정책 및 사업의 핵심적인 부분이다. 그러므로 한 기관의 어떤 역할과 기능은 예산을 통해서 표출된다고 볼 수 있다. 예산수립에 있어서 가장 우선적으로 고려해야 할 사항은 재정계획이다. 예산안의 편성에 앞서서 중·장기계획이 수립되어야 하고 그에 따른 중기재정계획이 확정되어 있어야 예산안 편성이 가능해진다. 이를 통해서 예상되는 재원을 조달하고 사업의 타당성과 적실성을 조사하게 된다.

차입하지 않고 세입예산이 세출예산과 동일한 예산을 균형예산이라고 한다. 이 경우 세입예산이 세출예산보다 많으면 흑자예산이라고 하고 적으면 적자예산이라고 한다. 흑자예산이라는 것은 기관의 사업이 적절히 설계·기획되었다는 것을 나타내고, 적자예산일 경우 자금압박을 받게 된다.

재정계획 다음에 이루어져야 할 것은 재원조달이다. 청소년기관에서의 재원조달은 주로 모금, 정부보조금, 요금징수, 수수료 등을 통해서 이루어진다. 이 밖에도 여러 수익사업을 실시할 수 있다. 이에 대해서는 절을 달리하여서 살펴보기로 한다. 예산수립과정에 포함되는 마지막 활동은 이용 가능한 재원을 각 부서와 프로그램에 할당하는 것이다. 이 과정 또한 재원조달 못지않게 중요하다. 예산액은 곧 그 부서의 권위와 정치적 능력과 직결되기 때문에 각 부서간의 갈등과 알력을 사전에 조정해야 한다.

## 2) 예산 의결

예산의결은 예산의 네 과정 중에서 두 번째 과정이다. 예산안에는

사업의 목표, 방침, 주요사업, 소요예산과 같은 사업개요와, 교부 받고자 하는 출연금액의 산출기초, 사업효과 등을 기재하도록 되어있다. 이처럼 각 기관은 예산에 대해 상부기관에 예산안을 심의 받고, 상부기관의 의결을 받아야 한다.

### 3) 예산 집행

예산의 집행이란 수입·세출예산이 담고 있는 정책목표와 프로그램들을 성취하는 데 필요한 세입과 지출을 실행하는 일체의 행위를 말한다. 따라서 예산의 집행은 예산에 계산된 금액의 단순한 수입과 지출만을 다루는 것은 아니다. 잘된 예산집행의 결과는 효율이 높은 최종산물로 나타난다.

한편, 예산이 세출예산으로만 되어 있는 국가의 예산집행의 의의는 위와는 다르다. 이 경우 예산의 집행이란 예산에 담겨진 계획들을 실천에 옮기는 예산의 행동단계라고 정의할 수 있다. 모든 예산은 사업을 수행해서 업적을 올려야 할 많은 계획들을 내포하고 있는데, 이러한 사업계획을 실행에 옮기는 것이 예산의 집행인 것이다. 예산집행에 있어서, 이를 통제할 기능을 갖고 있는 기관과 집행부의 통제외한계로 말미암아 갈등이 일어나는 경우가 많다. 집행권을 갖고 있는 행정부는 더 많은 집행상의 재량권을 주장하고, 반면에 입법부는 더 많은 통제권을 주장하기 때문이다. 예산의 집행과정은 예산안의 편성처럼 정치적이고 행태적인 지향성을 갖고 있지는 않으나, 그 절차가 복잡하고 또한 대단히 중요한 과정이다.

예산을 통해서 각 기관의 목적과 의도를 구현하여야 한다. 그러나 한편으로 집행상에 있어서는 신축성을 유지해야 한다. 즉, 예산을 집행하는 데는 1년이 소요되기 때문에 그간에 변하는 환경을 적절히

반영해야 한다. 집행에 신축성을 유지하기 위해서는 먼저 예산의결이 지나치게 구체적이 되어서는 안되며, 집행기관에 재량권을 주어야 한다. 신축성을 줄 수 있는 다른 방법은 복잡하지만 추가경정예산을 요구하는 것이다. 마지막으로 한 가지 고려할 수 있는 것은 예비비이다. 예비비는 각 기관의 목적을 구현하면서도 신축성을 유지할 수 있도록 책정된다.

#### 4) 예산 회계검사

회계검사는 결산과 더불어 예산과정 중 마지막 과정으로, 예산을 정확하게 그리고 효과적으로 집행하기 위해서 회계검사는 필수불가결한 과정이다. 원래 예산을 집행하는 모든 행정기관은 그들이 행하는 지출 원인행위와 그에 따른 지출이 예산과 관계법규에 합치되도록 하여야 할 책무를 지고 있다.

회계검사는 처음에는 회계기록의 정·부에 관한 검증을 주로 해왔으나 이제는 사업의 효과를 평가하는 데 관심을 기울이고 있다. 일반적으로 현대적 회계검사를 “회계제도가 정확하게 활용되고 있는가를 검사하는 것으로 보고 있다. 구체적으로 표현하면 재고품과 보유장비, 업무수행의 적법성, 내부통제의 적격성, 부정·낭비·잘못된 관리의 유무, 그리고 프로그램의 효과성을 확인하는 행위”라고 규정하고 있다.

품목중심의 예산제도하에서의 회계검사는 재정적 수지의 확인에 주된 관심을 두고 있다. 그리하여 회계검사란 가장 일반적인 의미에 있어서 어떤 조직체의 재정적 활동과 그 수지의 결말에 관한 사실을 확인하거나 검사하며 나아가서 그 결과를 보고하기 위하여 장부·기타의 기록을 체계적으로 검사하는 행위이다. 이것을 좀더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 회계검사의 대상은 회계기록이다. 회계기록이란 회계장부보다는 넓은 뜻을 지니는 것으로서 회계와 관계가 있는 모든 기록을 말한다.

둘째, 이러한 회계기록은 타인이 작성한 것이어야 한다. 회계검사는 기록자 이외의 제 3자에 의해서 형성되는 것이기 때문에 기록자 자신의 검사절차는 회계검사가 아니다.

셋째, 회계검사는 회계기록의 정부검증절차이다. 따라서 부기기록 장부를 적정하게 해석하고 그것이 내포하고 있는 경제적 내지는 법률적 사실이 진실하다는 것을 증명하는 과정이다.

넷째, 회계검사는 회계기록의 정·부에 관한 비판적 검증이다. 회계기록의 정·부검증은 반드시 비판적으로 행하여진다고 볼 수는 없다. 어떤 때는 단순히 기록의 정·부를 결정하기 위하여 행하여지는 경우가 있는가 하면, 또 어떤 때에는 단순히 분명한 사실을 명백히 하기 위하여 행해지는 경우도 있다. 회계검사에 있어서는 반드시 검증결과에 대하여 검사인의 의견 표명이 있어야 한다.

청소년기본법에서는 그 법의 지배를 받는 단체는 매 사업연도의 수입·세출 결산서에 다음과 같은 서류를 첨부하도록 하고 있다. ① 당해 연도의 대차대조표 및 손익계산서 ② 당해 연도의 사업계획과 집행실적대비표 ③ 검사를 한 공인회계사의 의견서와 감사의 의견서 ④ 기타 결산의 내용을 확인할 수 있는 참고서류 등 네 가지이다. 여기서 알 수 있듯이 회계검사는 부정검증의 역할과 함께 사업에 대한 실적평가도 이루어진다.

## 5) 예산결정이론

전통적인 예산수립방법은 전년도 예산을 기준으로 각 기관의 재정능

력에 따라 일괄적으로 약간 삭감하거나 증액을 해서 별다른 변경이 없는 수정안을 예산으로 제출하는 것이다. 그러나 “왜, A사업 대신에 B사업에 예산을 쓰는가?”라는 질문을 던지기 시작하면서부터 예산결정에 관한 이론들이 발전하기 시작하였다. 어떤 부류의 사람들은 예산을 결정하는 데 과거의 예산을 기준으로 한다는 점증주의를 주장하기도 하나, 과학적 관리기법을 이용하는 합리적 결정방법에 대한 관심이 1950년대부터 대두되기 시작하였다. 여기서는 품목별예산, 사업예산제도, 계획예산제도, 영기준예산제도, 비용편익분석에 대해서 간략히 살펴본다.

#### (1) 품목별 예산

품목별 예산(LIB : line-budgeting budgeting)은 가장 전통적인 예산체제이다. 여기서는 구체적인 대상품목은 목적이나 이유에 의해서 보다는 그 자체의 성격별로 구분되는데 예를 들면 봉급, 수당, 일급 등을 묶어서 ‘급료’로, 의약품, 식품, 음료 사무용품을 묶어서 ‘소모품’ 등으로 분류하여 예산항목이 만들어지고 예산항목별로 분류된다. 이러한 예산상의 품목은 회계에 있어서 회계계정이 되는 것으로 회계담당자가 지출을 통제하는 근거가 된다.

품목별 예산은 전년도 예산을 근거로 하여 일정한 양만큼 증가시키거나 감소시키는 것으로 점증주의적 특성을 가지고 있어 예산의 증감을 신축성 있게 할 수가 없다. 그리고 예산증대의 근거가 사업의 특성과 평가에서 나오지 못하고 전반적인 인상률로 적용하는 것이 되어 타당한 근거가 되지 못하고 따라서 효율성도 무시된다. 그리고 투입 중심적인 것이어서 결과나 목표달성에 대한 고려가 부족하다.

## (2) 사업예산제도

사업예산에 관한 논의는 1912년 미국정부의 태프트 위원회(Taft Commission)에서 처음으로 시작되었다. 그러나 1955년 후버위원회(Hoover Commission)에서 이를 발전시켜서 기관부서에 관계없이 같은 목표를 가진 활동들을 같은 예산조목 아래 기록하게 된다. 이러한 제도를 적용하기 위해서는 한 부서만이 아니라 전부서가 동시에 이 제도를 도입하여야 한다.

사업예산제도는 각 기관에 대한 기획능력과 관리능력을 증진시켜 주고, 사업예산과 사업회계체계를 통합함으로써 예산을 수립·운영할 수 있는 회계체계를 통한 피드백을 얻을 수 있다. 그러나 사업예산은 사업이 전체적·장기적 목적을 제대로 달성하고 있는가의 문제를 간과한다.

## (3) 계획예산제도(PPBS)

계획예산제도(planning, programming, and budgeting system)는 미국의 랜드연구소(Rand Corporation)가 1965년 국방성의 예산을 프로그램의 측면에서 이해할 수 있도록 개발한 것이 미국 연방정부 각 기관에 도입된 제도이다.

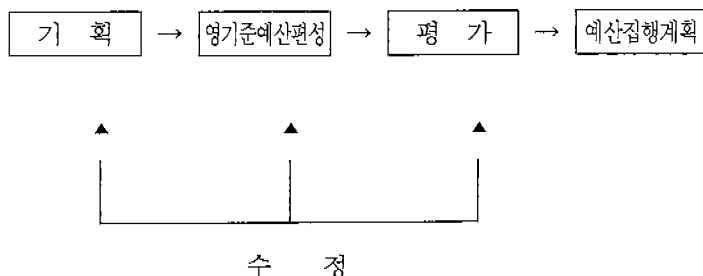
계획예산제도는 기본적으로 프로그램 예산의 아이디어 비용-효과 분석의 두 가지를 다같이 광범위하게 활용하려는 것이다. 이 예산방식은 장기적인 계획과 이를 실행할 프로그램활동의 두 가지를 결합시키기 위해 만들어졌다. 이 방식은 프로그램의 목표를 정의하는 것으로부터 시작하여 그것을 실행할 수 있는 대안적인 전략의 분석, 선택 및 실행에 도움이 되는 관리정보체계를 마련해 준다. 그러나 이것을 실제



에 적용하기 위해서는 장기적인 사업계획이 명확히 제시되어야 하고, 조직이 목표를 달성하는 가장 효과적인 대안을 선택할 능력이 있어야 하며, 마지막으로 이를 뒷받침할 수 있는 재정능력이 있어야 한다.

#### (4) 영기준예산

영기준예산제도(zero-based budgeting)는 전년도에 예산분배를 기초로 한 예산수립 대신에 매년 영(zero)의 상태로 돌아가 예산을 할당받게 되는 제도이다. 이 예산 제도는 여러 가지 이질적인 업무를 다양하게 취급하는 조직체에 적합하고 단순하고 동질적인 업무를 처리하는 조직체에서는 이 제도의 효율성이 감소된다. ZBB는 기획, 영기준예산편성, 평가, 예산집행계획 등의 순서로 진행된다. 영기준예산을 편성하기 위해서는 먼저 예산결정단위를 만들고, 단위별로 예산결정표를 작성한다. 다음 <그림 8-3>은 영기준예산의 절차를 나타낸 것이다.



<그림 8-3> 영기준 예산 절차

자료 : Peter A. 1973.

ZBB와 PPBS의 차이점은 예산결정단위를 정하고 예산결정표를 작성하여 이의 순위를 결정한다는 점에 있다.

### 3. 재정자원의 확충

청소년육성을 위한 재원으로는 청소년육성 기반시설 및 여건 조성을 위한 국고 예산, 시·군·구 및 읍·면·동의 청소년시설 건립 등을 위한 지방양여금, 국고 예산 지원에 따른 부담지방비, 청소년프로그램 사업 지원 등을 위한 청소년육성기금으로 구분할 수 있다.

#### 1) 국가예산

1994년도 청소년육성을 위한 국고예산은 총 162억 4천만원으로 전년도에 비해 60억 3천 300만원이 감소한 것이다. 구체적인 예산편성 내역을 보면, 청소년 수련시설을 확충하는 데 104억원으로 총예산 64%를 차지하고 있다. 1994년의 청소년육성 국고예산이 전년도에 비해 감소한 것은 주로 청소년육성기금 국고출연 50억원 감소 및 청소년 수련시설 확충예산이 전년도 11억원에서 7억원으로 감소한 데 기인한다.

#### 2) 지방양여금 예산

시·군·구 및 읍·면·동의 청소년시설 건립과 육성관련 사업을 위한 지방양여금 예산은 1993년 147억 5백만원, 1994년에 146억 4천 600만

원으로 전년대비 0.4%정도 감소하였다.

1994년도 지방양여금 예산의 사업별 규모를 보면, 청소년 수련시설, 수련실 등 시설확충경비 122억 2천 800만원(83.5%), 청소년 공부방 운영(14억5천 3백만원(9.9%), 청소년 어울마당 운영 사업에 9억6천 500만원(6.6%) 이 있다.

### 3) 청소년육성기금

청소년육성기금은 1단계로 1993년까지 매년 50억원씩 국민체육진흥기금에서 총 250억원을 전입하였으며, 2단계로 국민체육진흥기금 전입금을 늘리는 한편, 정부출연기금확보, 기금운영수익금 적립, 경륜·경정 수익금 편익을 통하여 2001년까지 3,000억원을 조성할 계획이다.

〈표 8-4〉 청소년육성기금조성 장기계획(1992-2001)

(단위 : 억원)

| 합계    | 정부출연금 | 국민체육진흥기금전입 | 부담금 | 민간출연 | 운용수익 |
|-------|-------|------------|-----|------|------|
| 3,000 | 1,000 | 1,000      | 300 | 200  | 500  |

기금조성의 주 재원은 정부출연금, 국민체육진흥기금 전입금, 예금이자 등으로 구성되어 있는데, 정부출연금 100억원과 국민체육진흥기금에서 청소년육성기금으로 출연하도록 근거규정을 국민체육진흥법에 마련하여 국민체육진흥공단으로부터 250억원을 인수하였고 예금이자는 기금의 예탁에 대한 이자에서 1992연말까지 이자 71억 6천구 9백만원과 1993년도 발생이자 39억 2천 3백만원을 합쳐서 1993연말 현재 110억 9천 2백만원의 이자 수입이 있었다.

〈표 8-5〉 기금의 구성

(단위 : 백만원)

| 구 분   |                 | 1992년도까지 | 1993년도 | 누 계    |
|-------|-----------------|----------|--------|--------|
| 수입    | 국 고 출 연 금       | -        | 10,000 | 10,000 |
|       | 국민체육진흥기금전입금     | 10,000   | 5,000  | 25,000 |
|       | 마사회특별적립전입금      | 3,150    | -      | 3,150  |
|       | 민 간 출 연 금       | 10       | -      | 10     |
|       | 예 금 이 자         | 7,169    | 3,923  | 11,092 |
|       | 반 납             | 114      | 42     | 156    |
| 소 계   |                 | 30,443   | 18,965 | 49,408 |
| 지출    | 청 소 년 사 업 지 원   | 3,527    | 1,618  | 5,145  |
|       | 비 품 감 가 상 각 비 등 | 15       | -      | 15     |
|       | 소 계             | 3,542    | 1,618  | 5,160  |
| 순수조성액 |                 | 26,901   | 17,347 | 44,248 |

기금운용은 금융기관, 유가증권의 매입, 청소년육성 등을 위한 사업에 투자 및 융자 등으로 운용할 수 있다. 청소년 육성기금은 기금조성기간이 짧아 현재까지의 조성액은 금융기관에 예치하여 왔지만 기금의 규모가 증가하면 기금의 운용방법도 금융기관 예치일변도에서 탈피하여 다양한 운용방법을 고려할 것이다.

기금조성 원년도인 1989년에는 기금조성액이 극히 미약하여 청소년 단체 우수 프로그램지원등 4개 사업에 1억 3천만원을 지원하였으며, 1990년도에는 청소년 종합센터 운영등 12개 사업에 8억 5천만원을 지원하였고, 1991년도에는 청소년 상담실 운영등 11개 사업에 10억 4천만원을 지원하였다. 특히 1991년 처음으로 청소년 전용시설에 장기저리융자를 해주어 개인 또는 단체로 하여금 청소년 사업에 적극 투자할 수 있는 여건을 만들어 주고 있다. 1992년도에는 청소년 상담사업

등 10개 사업에 19억 5천만원을 각각 지원하였으며, 1993년도에는 청소년육성정책개발등 20여개 사업에 16억 2천만원을 지원하였다.

기금지원사업은 정부일반예산에 미치지 못하는 취약계획의 청소년 자활대책사업, 청소년단체 육성, 청소년전용시설의 활용·제고사업, 청소년선도 및 홍보사업과 국고지원이 어려운 청소년 전용시설에 대한 용자 등에 중점지원, 투자할 방침이다.

#### 4) 지방교부금

지방교부금제도는 지방자치단체의 행정운영에 필요한 재원을 교부하여 그 재정을 조정하는 제도이다. 지방교부금이 청소년 사업부문에 지원되기 시작한 것은 1991년 한국청소년기본계획의 수립과 동년 한국청소년기본계획의 연도별 세부시행계획 수립시 서울특별시의 각 구단위 청소년육성사업을 지방교부금과 지방비로 추진토록 계획되면서부터이다. 이 계획에 의거 '92년도 서울특별시의 중계청소년수련관 건립 및 어울마당, 기타 청소년 육성사업에 7억 5천 5백만원이 지원되었으며, '93년도에 강동구 청소년수련관 건립비로 7억원이 지원되는 등 서울특별시 청소년육성사업의 중요 재원중의 하나가 되고 있다.

#### 5) 지방비(시·도 청소년자립지원기금 포함)

지방비는 청소년육성사업을 위하여 지방자치단체가 직접 조달하는 재원을 말한다. 현재 청소년육성을 위한 지방비는 중앙단위의 청소년육성 장기계획에 의한 배분비율에 따라 각 단위사업별로 확보·지원되고 있으며, 순수한 지방비에 의한 자체사업은 일부 시·도의 청소년자립기금 사업이 있으나, 기금조성액 자체가 1억원에서 20억원 정도로 어려운 청소년을 위한 장학사업정도에 그치고 있는 실정이다.

〈표 8-6〉은 청소년육성의 재정기반을 전체적으로 나타낸 것으로 청소년육성사업은 국고에 대한 의존비율은 점점 낮아지고 있으며 지방자치단체에 대한 의존비율과 기금 및 지방교부금에의 의존비율이 높아지고 있고 자금원이 점점 많아지고 있음을 볼 수 있다.

〈표 8-6〉 청소년육성 재정기반

(단위 : 백만원 (%))

|       | 청소년국고<br>예산(a) (a/T) | 지방양여금<br>예산(b) (b/T) | 청소년육성<br>기금(c) (c/T) | 지방교부금<br>(d) (d/T) | 총액(T)  |
|-------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|--------|
| '90년도 | 5,087(100)           | -                    |                      | -                  | 5,087  |
| '91년도 | 13,206(100)          | -                    |                      | -                  | 13,206 |
| '92년도 | 46,173( 72)          | 12,506(19)           |                      | 5,859( 9)          | 64,538 |
| '93년도 | 22,273( 46)          | 14,705(31)           | 1,950(4)             | 9,152(19)          | 48,080 |
| '94년도 | 16,240( 50)          | 14,646(45)           | 1,620(5)             | -                  | 32,506 |

#### 6) 청소년육성 재정기반 확대를 위한 대안들

첫째, 청소년육성기금의 조기 확충 문제로 우리나라와 같은 개발도상국의 경우 기간사업등 국가 우선순위 사업과 최근 특히 문제가 되고 있는 주택, 환경, 교통 등 현안과제나 가지적 효과가 있는 사업 등에 국가 예산이 우선 배정될 수밖에 없다. 따라서 장기적으로 효과가 서서히 나타나는 청소년육성사업 등의 경우 모든 사업을 국고로 지원하기가 어려운 실정이다. 이러한 현실을 감안할 때 국고에 의존하지 않고 필요한 재원을 안정적으로 확보할 수 있는 청소년 육성기금의 조기 확충문제가 중요한 문제이다.

둘째, 지방자치단체 청소년 육성사업의 균형발전과 업무활성화를 위

해 현재 1,000분의 10으로 되어 있는 지방양여금 배분비율을 상향조정하는 문제이다. 아직 지방자치단체의 재정이 영세성을 벗어나지 못하고 있고, 지역간 재정자립도가 현저하게 다른 상황에서 청소년사업의 지역간 균형발전과 업무활성화 및 재원의 안정적인 지원을 위해 반드시 실현되어야 할 과제이다. 이를 위해서 지방세를 개발하고, 국가세원으로 돌려서 안정적인 재정을 확보하는 것을 심각히 고려해야 한다.

셋째, 지방비의 확보문제이다. 장기적으로 볼 때 지역청소년의 문제는 자치단체별로 지역실정에 맞는 계획수립과 이에 따른 예산 확보가 불가피하다. 청소년문제는 국가의 문제이기 앞서 가정, 학교, 지역사회 등의 문제라고 할 수 있으므로 모든 예산을 언제까지나 국고에 의존할 수만은 없기 때문이다.

넷째, 민간자원의 동원이다. 민간자원의 동원방법으로는 여러 가지가 있을 수 있으나 공동모금제, 종교단체모금, 기업체의 기부금제도 등을 들 수 있다. 이제 지방자치의 발전과 함께 지역주민의 참여에 의한 지역 청소년복지운동이 전개되어야 한다. 이 밖에도 각급 종교단체의 모금과 헌금에 의한 시설의 보조와 운영, 자원봉사자들의 활동지원 등의 조치를 취할 수 있다.

다섯째, 수익자 부담원칙을 확대적용하는 문제이다. 사회서비스는 사회보험 급부와 같은 각출제를 조건으로 하는 가입제도에 의해 대상을 한정하는 제도는 아니고 직접 전국민이 수급주체가 되는 권리를 법적으로 승인하고 있는 공적인 서비스이다. 그러나 서비스 수급자에 대한 대가로서 일정의 비용징수를 인정하고 있다. 이용료라든지, 요금, 수수료 등을 현실화시킴으로써 수입을 늘일 수 있다.

여섯째, 청소년 법인에 대한 지원과 육성이다. 우리나라 사회복지법인인 자체수입은 법인 설립시 기증된 기본재산 중 수익용 기본재산에서 조달되는 것이 원칙이다. 그러나 1986년 사회복지사업법 시행령이

개정되기 전에는 법인 설립시 기본재산의 기준은 5000만원 이상이면 가능하였고, 또한 목적 사업용 기본재산과 수익용 기본재산의 구별도 없었기 때문에 자체 수익을 얻을 수 있는 기본 재산이 아닌 임야, 전답 등이 대부분이었다. 이들 재산에 대한 활용 가능성을 높여 준다든지, 자체수익사업을 진행해 나가도록 세제상의 특혜를 주는 것도 바람직하다.

마지막으로 민간 기업체를 청소년 복지단체의 후원자로 또는 운영자로 끌어들이는 것이다. 이를 위해서는 청소년 사업에 대한 적극적인 홍보와 각 기업문화에 맞는 적절한 접근법이 필요하다. 그러나 궁극적으로는 민간 기업체가 비영리 공익법인의 형태로 참여할 수 있도록 조장하여야 한다. 기업이 장학위주의 청소년 복지가 아니라, 넓은 토지를 제공하여 수련원 등의 시설을 갖추 수 있도록 토지와 조세에 대한 특별한 조치가 있어야 한다. 이를 위해서는 각 관계법령과 제도의 개선이 시급하다.

#### 4. 재정운영관리

재정의 운영 관리는 기본적으로 자금의 조달 및 그 사용과 관련한 모든 분야를 포괄한다. 각 기관은 그 목표에 따라 어느 정도까지의 사업을 할 것이며, 그러기 위해서 필요한 자산을 어떤 형태로 소요할 것이며, 또 그때그때 필요한 자금을 어떻게 조달할 것인가 등의 전반적인 문제를 다루는 것이다. 재무관리의 가장 큰 세 가지 영역은 얼마만큼의 재정을 가지고 얼마만큼의 일을 할 것인가라는 규모와 성장에 관한 문제와, 이 자산을 구체적으로 어떤 형태로 보유하며 어떻게 운용



할 것인가 하는 자산관리의 문제, 그리고 이렇게 소요되는 자금을 어떤 형태로 조달해서 대차대조표를 완성할 것인가하는 문제이다. 즉, 재무계획, 자산관리, 자금조달이 가장 중요한 재정관리의 영역이다. 그러나 앞절에서도 언급하였듯이 재정관리가 대개의 경우 재무행정이나 예산관리와 동일한 의미로 사용되기 때문에 2절에서 다루지 않았던 개념으로, 우선 재무계획의 기초가 되는 청소년기관의 수입과 지출 그리고 이에 대한 통제에 대해서 알아본다.

### 1) 재정원천과 자산관리

청소년기관의 수입원천은 공적 조직의 경우는 주로 정부가 되겠지만 사적조직인 경우에는 다양하다. 일반적으로 생각할 수 있는 정부로부터의 지원은 보조금, 정부와의 계약 등이 있고, 민간으로부터 얻을 수 있는 것으로는 기부금, 후원금, 입장료, 수수료 등이 있다. 그리고 민간이나 정부 모두에서 얻을 수 있는 것으로는 기금이 있다.

이러한 재정원천으로부터 예상되는 수입을 정확히 확인하여야 한다. 이를 위해서는 가장 최근의 수입액으로부터 추정할 수도 있고, 최근 3-5년의 평균으로 선정할 수도 있고, 경험이 있는 관리자라면 개인의 경험과 판단력에 의해서 추리할 수도 있다. 좀 더 체계적으로 자료를 분석하면서 개인의 경험을 가지고 최종적인 판단을 내릴 수도 있고, 요인분석, 상관관계분석, 회귀분석을 통해서 선형방정식을 구해서 추정할 수도 있다. 그러나 대부분은 자료를 체계적으로 분석하고 최종적으로 개인의 판단에 의존하는 방법을 사용하고 있다.

## 2) 자산의 운용(assets management)

청소년기관의 설립을 위해서는 목적사업용 기본재산과 수익용 기본재산으로 나누어서 수익용 기본재산을 통해서 재정을 융통하게 되어있다. 그러나 1986년 법률 개정 이후로 기본재산을 통해서도 재정을 확보할 수 있게 되었다. 이러한 기본재산을 어떤 형태로 운용할 것인가? 즉, 채권으로 소요할 것인가? 은행에 예치할 것인가? 부동산의 소유와 임차로 인해서 소득을 가질 것인가를 선택해서 가장 수익성이 높은 쪽으로 결정하여야 한다.

법률에는 기금의 운용에 대해서 밝히고 있는데 은행에 예치하거나 국가·지방자치단체 또는 금융기관이 직접 발행하거나 채무이행을 보증하는 유가증권 매입 및 증권거래소에 상장된 유가증권의 매입을 허용하고 있다. 우리나라의 경우 대부분 기금의 양이 적기 때문에 은행에 치가 주가 되고 있지만, 제 2금융권의 발달에 따라서 채권과 각종 수익사업도 고려해 볼 만하다.

청소년기관 특히 수련원의 경우에는 수련시설을 이용하는 자로부터 문화체육부장관의 승인을 얻어 이용료를 받을 수 있다. 따라서 이용료도 중요한 청소년기관의 중요한 수입원이 될 수 있으며, 고객을 동원하기 위한 서비스의 개선과 건전한 경쟁은 청소년들의 건전한 육체적·정신적 성장에도 도움을 준다.

## 3) 자금통제와 조달

예산의 수입과 지출은 단순한 관리와 통제로서의 의미만 가지는 것이 아니고 회계의 통제, 사업관리 통제, 인사관리의 통제, 산출(제공된 서비스)의 통제, 관리행위(행태)의 통제라는 의미도 아울러 갖고 있

다. 청소년기관에서의 예산통제의 원칙과 예산집행 통제기제를 간략히 살펴보면 다음과 같다.

#### (1) 예산통제의 원칙

청소년기관에서의 예산통제의 기본원칙은 4가지 요소를 기초로 하고 있다. 첫째, 활동을 허가하고 금지시키는 규칙 둘째, 한계, 표준, 구체적인 요구조건을 정함으로써 규칙을 해석하게 하는 기준 셋째, 규칙이나 기준에 따른 이해 혹은 상호간의 동의 넷째, 규칙이나 기준에 의하여 타결된 합의서이다.

#### (2) 예산집행 통제기제

예산집행을 통제하는 기제는 여러 가지가 있다. 수입예산이 계획한 대로 들어오지 않을 경우도 있고 또는 한기간에 집중되어 들어오는 경우가 있는가 하면 비용의 지출이 월별 또는 분기별로 동일하지 않고 어떤 시기에 집중되는 경우도 있고, 한편으로는 집중하여 지출하는 것이 절약이 되는 경우도 있다. 이러한 경우 수입예산의 수입과 지출예산의 지출을 분기별로 조정하여 수입과 지출의 균형을 유지할 필요가 있다. 행정책임자는 이러한 재정집행 사정을 하부활동 책임자에게 이 해시키고 상의하여 할당의 효과가 나타나도록 하여야 한다.

또한 조직에서는 일정액 이상의 지출을 할 경우 최고 책임자의 사전 승인을 받도록 하거나 또는 지출액수에 따라 중간 행정책임자의 사전 승인을 받도록 하는 것이 일반적이다. 이와 같은 사전승인은 수입과 지출의 균형을 유지하는 데 도움이 되고 때로는 승인을 의도적으로 연기하여 지출을 억제할 수도 있다.

이러한 예산의 수입과 지출에 대해서 행정책임자는 월별, 분기별로 재정현황을 보고 받아야 한다. 보고서의 내용은 수입지출현황, 변제비용, 인원당 비용, 기능별 비용, 서비스 단위당 비용 등이 포함된다.

회계연도 말쯤에 재정현황이 사업별 또는 계정별로 과다지출이 되었거나 또는 과소지출이 된 경우에는 과소지출분에서 과다지출분을 메꾸기 위하여 대체할 필요가 있다. 이러한 대체는 조직의 구조와 액수에 따라 중간행정책임자 또는 최고행정책임자의 승인을 받아야 한다. 그리고 불가피한 지출을 위해서는 일반적으로 은행 관련 단체 또는 정부의 기금으로부터 장기적 또는 단기적으로 대부를 받는 차용이 필요할 때도 있다.

#### 4) 회계

회계는 재정관리 과정에 대한 매일 매일의 통제기능이다. 그것은 또한 예산에 의해 계획된 수입과 지출의 관계와 변동사항을 정확하게 기록하는 것이다. 회계의 목적은 자금이 계획된 대로 쓰여지고 있는가? 지출이 수입을 초과하지는 않는가? 지출의 비율은 적정한가 하는 것 등을 확인하는 것이다.

관리자가 책임지고 수행하는 회계활동은 기록, 정리, 보고가 있다. 회계제도는 다양한 분개장에 업무들을 기록하는 데서 시작된다. 회계에 어떤 분개장을 더 많이 사용하느냐에 따라 그 기관의 성격이 좌우된다. 즉, 급료지불분개장과 출납분개장을 가지고 있는 조직은 인사비용을 중요시하는 기관이다. 이렇게 정리된 분개장은 주기적으로 종결이라는 절차를 밟게되어 각 항목이 원장에 기록되어 다시 시산표에 자세히 기록된다. 그리고 이것을 바탕으로 보고서가 작성되어 재정위원회, 기부금 공여자에게 제공된다.

또한, 회계는 재정적 거래를 분류, 기록, 요약하고 그 결과를 해석하는 표준화된 기술적 방법이라고 할 수 있고 목적에 따라 재무회계와 관리회계로 나누어진다. 재무회계는 내부 및 외부 정보 이용자의 경제적 의사결정에 유용하도록 일정기간 동안의 수입과 지출사항을 측정보고하는 것인데, 거래자료 기록, 시산표 작성, 분개작성, 결산을 주요내용으로 하고 있다. 관리회계는 행정책임자가 행정적(경영적) 의사결정을 하는 데 필요하도록 재정관계 자료를 정리하는 것인데, 예산단위의 비용을 계산하여 예산의 실행성과를 분석하는 것을 주요내용으로 하고 있다.

청소년기관이 책임성을 사회에 보이려면 반드시 기관재정에 대한 평가과정을 밟아야 된다. 이러한 재정평가 역시 회계감사를 바탕으로 한다. 그러나 재정평가는 프로그램의 운영 및 목표성취에 대한 지출의 상태를 평가하는 것으로서, 지출이 계획된 대로, 보조금 규정에 지정된 대로 사용되었는가를 조사하고 통제하는 지출관리 과정과는 다르다. 재정평가는 사업성취도에 대한 지출을 평가하는 것이기 때문에 예산수립과정부터 예산운영 등의 전과정에 대한 평가를 말한다.

## 본 문 요약

우리나라의 재정은 크게 예산과 기금으로 분류할 수 있다. 예산은 일정회계연도 동안의 수입지출의 예정적인 계산에 관한 서류이다. 이와는 달리 회계연도의 까다로운 제한 없이 사용할 수 있는 기금이 있다. 예산의 편성·결정·집행 및 회계검사를 용이하게 하기 위하여 세입·세출예산을 각각 항목화하는 것을 예산의 분류라고 한다. 이때에 항목화의 대상은 조직, 품목, 기능, 또는 사업별 등이 된다. 예산이 통제 기능으로 작용할 때는 품목별 분류가, 관리기능이 강화될 때는

활동계획별 분류가, 그리고 계획기능이 강조될 때는 사업별 분류가 필요하다. 예산에는 다양한 종류가 있다. 회기별로는 일반회계와 특별회계 및 기금으로, 예산액의 수정여부에 따라서는 본예산과 수정예산 및 추가경정예산으로, 그리고 예산부성시의 준예산과 잠정예산 등으로 분류된다.

예산은 4개의 과정으로 구성되는데, 이 과정들을 합쳐서 예산과정이라고 한다. 예산과정을 예산주기로 부르기도 한다. 근대적 예산제도에 있어서 예산과정은 예산안의 편성, 예산의 의결, 예산의 집행과 회계검사의 네 과정으로 분류된다. 그리고 결산은 회계검사과정의 일부분으로 볼 수 있다.

예산의 편성은 예산관계부서가 사업계획을 수립·분석한 다음 선정된 사업에 자금을 배정하는 과정이다. 그러나 전통적인 예산수립방법은 전년도 예산을 기준으로 각 기관의 재정능력에 따라 일괄적으로 약간 삭감하거나 증액을 해서 별다른 변경이 없는 수정안을 예산으로 제출하는 것이다. 예산을 편성하는 방법에서 구체적인 대상품목은 목적이거나 이유에 의해서보다는 그 자체의 성격별로 구분되는데 품목별 예산, 프로그램 예산의 아이디어 비용-효과 분석의 두 가지를 다같이 광범위하게 활용한 계획예산, 전년도의 예산분배를 기초로 한 예산수립 대신에 매년 영(zero)의 상태로 돌아가는 영기준예산제도(zero-based budgeting)가 있다.

청소년육성을 위한 재원으로는 청소년육성 기반시설 및 여건 조성을 위한 국고 예산, 시·군·구 및 읍·면·동의 청소년시설 건립 등을 위한 지방양여금, 국고 예산 지원에 따른 부담지방비, 청소년프로그램사업 지원 등을 위한 청소년 육성기금으로 구분할 수 있다. 그러나 청소년 기관의 안정적 유지를 위해서는 청소년육성기금의 조기확충, 지방양여금 배분비율의 상향조절, 지방비의 확보, 민간자원의 동원, 수익자 부담원칙의 확대적용, 청소년 법인에 대한 지원과 육성, 기업체의 유인

등이 필요하다.

재정의 운영 관리는 기본적으로 자금의 조달 및 그 사용과 관련한 모든 분야를 포괄한다. 재무관리의 가장 큰 세 가지 관심 영역은 재무 계획, 자산관리, 자금조달이 가장 중요한 재정관리의 영역이다. 청소년 기관의 다양한 수입원천들 속에서 수입을 정확히 예측하여야 한다. 그리고 기본재산과 수익용 재산에 대한 자산선택을 통해서 자금을 조달하고 관리하게 된다. 관리에는 통제가 따른다. 청소년기관에서 사용되는 통제의 기제는 수입과 지출의 분기별조정, 지출에 대한 승인, 대부, 차입 등이 있다. 관리자가 책임지고 수행하는 회계활동은 기록, 정리, 보고가 있다.

## 연구과제

1. 예산의 개념을 정의하고 예산을 여러 기준에 따라 분류하여 그 특징을 살펴본다.
2. 예산을 중심으로 한 재정관리 과정을 제시하고 각 과정의 활동과업에 대하여 살펴본다.
3. 청소년 육성을 위한 재원의 종류를 알아보고 청소년육성 기반 확대를 위한 방안에 대하여 논의한다.
4. 청소년기관 운영에 있어서 중요한 재정관리과업과 활동에 대하여 살펴본다.





## 사무관리

### 개 관

합리적인 사무관리 체계를 세우고 운영하는 것은 기관의 목적 달성을 위해서 매우 중요하다. 특히 청소년기관에서의 사무관리는 합리성이나 효율성 뿐만 아니라 합법성도 매우 중요하다. 그리고 정보화사회에 있어서 컴퓨터 활용이 확대됨에 따라 단순한 개념의 전통적 의미의 사무관리는 퇴색되고 점차 창의적이고 과학적인 활동으로 발전해 가고 있다. 이 장에서는 사무관리의 효율성을 비롯하여 합법성, 절차적 합리성 등을 고려하면서 청소년기관 운영에 있어서의 사무관리 개념과 수행절차에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

사무관리규정, 문서관리, 법규문서, 지시문서, 공고문서, 비치문서, 시행문, 보존기간, 문서의 발신, 문서의 기안, 문서의 결재, 문서의 통제, 문서의 보존과 폐기, 문서의 접수, 관인, 서식관리, 서식의 제정, 서식 설계, 업무편람, 기관편람, 부서편람, 개인편람, 사무전산화, 사무자동화, 기기및 이용기술의 표준화, 사무환경

---

\* 박재윤, 한국교육개발원 책임연구원

## 1. 사무관리의 의의

청소년기관 운영에 있어서 합리적인 사무관리 체계를 세우고 운영하는 것은 기관의 목적 달성을 위해서 아주 중요한 일이며, 특히 현대 사회에서 사무 관리의 범위가 계속 확대되고 있어 그 중요성이 종래보다 더욱 높아 가고 있다. 특히 정보화 사회에 있어서 컴퓨터 활용이 확대됨에 따라서 단순한 개념의 전통적 의미의 사무 관리는 퇴색하고 점차 창의적이고 과학적인 활동으로 발전해 가고 있다.

청소년기관의 사무관리는 대체로 공공기관 사무관리의 성격을 가지고 있어 합리성이나 효율성 뿐만 아니라 합법성도 매우 중요하다. 대체로 청소년기관의 기구와 조직은 순수한 영리적인 조직보다는 공공기관의 형태와 구조를 준용하고 있어 청소년기관의 사무관리는 효율성 뿐만 아니라 적법한 절차를 충실하게 지키는 합법성도 감안한 것이다.

현행법상 행정기관의 사무 관리는 「사무관리규정」(91. 6. 19. 대통령령 13390호, 이하 “규정”)에 따라야 되는데, 동 규정은 행정기관의 사무는 간소화·표준화 및 과학화를 기하여 행정의 능률을 높이도록 하고 있고(제1조) 사무는 용이성·정확성·신속성 및 경제성이 확보되어야 한다고 규정하고 있다(제2조). 이 규정은 중앙행정기관(대통령 직속기관 및 국무총리 직속기관 포함) 및 그 소속기관, 지방자치단체의 기관과 준의 기관(행정기관)의 사무 관리에 적용되고 있다(제3조).

사무 분장에 관해서도 동 규정은 각 처리과의 장은 사무의 능률적 처리와 책임 소재의 명확을 기하기 위해 소관 사무를 단위 업무별로 분장하되, 소속 공무원간의 업무량이 균형되게 해야 하도록 규정하고 있고(제5조), 공무원이 전보 또는 사무 분장의 조정 등의 사유로 사무를 인계·인수하는 때에는 담당 사무에 관한 진행상황·관계 문서·자료

기타 업무와 관련되는 사항을 구체적으로 명확하게 인계·인수하고, 그 결과를 직근 감독자에게 보고하도록 규정하고 있다(제6조).

## 2. 문서관리

### 1) 문서의 개념과 그 처리

문서의 처리에 관한 사무관리의 규정은 다음과 같다(제3조). 청소년 기관의 모든 문서가 공문서가 되느냐 하는 것은 논의의 여지가 있지만, 공문서의 범위나 그 처리에 대한 개념은 사무관리규정이 하나의 준칙이 되는 것으로 간주할 수 있으므로 살펴본다.

① 공문서는 행정기관 내부 또는 상호 간이나 대외적으로 공무상 작성 또는 시행되는 문서(도면·사진·디스크·테이프·필름 및 슬라이드 포함) 및 행정기관이 접수한 모든 문서이다.

② 문서과는 행정기관 내의 공문서의 수발 사무 등 문서에 관한 사무를 주관하는 과, 담당관 또는 계이다.

③ 처리과는 사무 처리를 주관하는 과, 담당관 또는 계이다.

④ 자료는 행정기관이 생산 또는 취득하는 각종 기록물(공문서 제외) 중 행정기관에서 상당 기간에 걸쳐 보존 또는 활용할 가치가 있는 도서·사진·디스크·테이프·필름·슬라이드 기타 각종 형태의 기록물이다.

⑤ 자료과는 행정기관 내의 자료 관리 사무를 주관하는 과, 담당관 또는 계이다.

문서는 그 특징에 따라서 다음과 같이 구별된다(제7조).

① 법규문서는 헌법·법률·대통령령·총리령·부령·조례 및 규칙 등에 관한 문서이다.

② 지시문서는 훈령·지시·예고 및 일일명령 등 행정기관이 그 하급 기관 또는 소속 공무원에 대하여 일정한 사항을 지시하는 문서이다.

③ 공고문서는 고시·공고 등 행정기관이 일정 사항을 일반에게 알리기 위한 문서이다.

④ 비치문서는 비치대장·비치카드 등 행정기관이 일정한 사항을 기록하여 행정기관 내부에 비치하면서 업무에 활용하는 문서이다.

⑤ 일반문서는 위의 문서에 속하지 않는 모든 문서이다.

문서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 당해 문서에 대한 결재가 있음으로써 성립하며, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 수신자에게 도달됨으로써 그 효력을 발생하게 되어 있고, 공고문서의 경우에는 다른 법령 및 공고문서에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 고시 또는 공고가 있은 후 5일이 경과한 날로부터 효력을 발생하는 것으로 사무관리규정은 정하고 있는데, (제8조) 이 규정도 청소년기관의 문서 관리의 준칙이 될 수 있다.

## 2) 문서의 발신

### (1) 문서 작성의 원칙

문서는 쉽고 간명하게 한글로 작성하되, 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 한글 맞춤법에 따라 가로로 쓰며, 문서에 쓰는 숫자는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 아라비아 숫자로 한다. 문서에 쓰는 날짜의 표기는 숫자로 하되, 연·월·일의 글자는 생략하고 그 자

리에 온점을 찍어 표시하며, 시·분의 표기는 24 시각제에 따라 숫자로 하되, 시·분의 글자는 생략하고 그 사이에 쌍점을 찍어 구분한다. 그러나, 특별한 사유로 인하여 다른 방법으로 표시할 필요가 있는 경우에는 상관없다. 문서의 작성에 쓰이는 용지의 크기는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 가로 210mm, 세로 297mm로 한다(제10조 참조). 문서의 일부분을 삭제하거나 수정한 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 삭제하거나 수정한 곳에 서명 또는 날인해야 한다(제11조 참조). 문서의 간인은 문서의 전후 관계를 명백하게 할 필요가 있거나 사실 또는 법률관계의 증명에 관계되는 문서, 허가 및 인가와 등록 등에 관계되는 문서에 하도록 되어 있다(제12조 참조).

## (2) 문서의 기안

조직 내에서 문서의 기안은 통일적인 형태로 하고 기안 책임 등을 분명하게 할 필요가 있다. 이와 관련하여 사무관리규정 14조는 문서의 기안은 소정의 기안 문서로 하도록 하고 다만, 정기보고 또는 수시보고, 경미한 사항의 허가·인가·증명서 교부, 기타 관례적인 사무에 관한 문서 및 비치 문서는 그 내용을 관계 서식에 기입하는 방법으로 기안할 수 있게 하고 있다. 문서 내용이 서로 관련성이 있는 문서로 동일한 기안 용지에 일괄하여 기안하는 것이 필요하다고 인정되는 때에는 1안·2안 등으로 구분하여 동일한 기안 용지에 기안할 수 있으며, 둘 이상의 행정기관의 장의 결재를 요하는 문서는 그 문서의 처리를 주관하는 기관에서 기안할 수 있다. 또 규정 15조는 기안문은 결재권자의 결재를 받기 전에 보조기관 또는 보좌기관의 검토를 받아야 하며, 문서의 내용이 행정기관 내의 다른 보조기관 또는 보좌 기관이나 다른 행정기관의 업무와 관련이 있을 때에는 그 기관의 협조를 받도록 하고 있고 기안문을 검토 또는 협조하는 데 있어서 그 내용과 다른

의견이 있을 때에는 당해 문서 또는 별지에 그 의견을 표시하도록 하고 있다.

### (3) 문서의 결재

문서는 소정의 결재권자의 결재가 있을 때 성립되고 효력이 있게 된다. 이와 관련하여 사무 관리규정 16조는 문서는 당해 행정기관의 장의 결재를 받아야 하지만, 보조기관 또는 보좌기관의 명의로 발신하는 문서는 그 보조기관 또는 보좌기관의 결재를 받게 하고 있으며, 행정기관의 장은 사무의 내용에 따라 그 보조기관 또는 보좌기관으로 하여금 위임 전결할 수 있게 하고 위임 전결 사항은 당해 기관의 장이 훈령으로 정하도록 하고 있다. 또 결재권자가 휴가·출장 기타의 사유로 상당 기간 부재중이거나 긴급한 문서의 경우 그 직무를 대리하는 자가 대결할 수 있되, 내용이 중요한 문서에 대해서는 결재권자의 후열을 받도록 하고 있다.

### (4) 시행문의 작성과 발송

결재받은 문서 중에서 발신할 필요가 있는 문서는 발신을 위한 시행문을 작성해야 한다. 이와 관련하여 사무관리규정 18조는 결재를 받은 문서 중에서 발신을 해야 할 문서에 대해서는 총리령이 정하는 바에 따라 수신자별로 시행문서를 작성토록 하고 있다. 그리고 관보 규정에 의해 시행문에 갈음하여 관보에 게재·공포하도록 한 문서에 대해서는 그 시행문을 1부만 작성할 수 있으며, 전신·전신타자·전화 또는 전산망으로 발신하는 문서에 대해서는 시행문을 작성하지 않아도 되도록 하고 있다.

발신하는 문서에는 관인을 날인해야 한다. 사무관리규정 21조에 따르면 행정기관의 장의 명의로 발신하는 문서의 시행문과 임용장·상장 및 각종 증명서에 속하는 문서에는 관인을 찍고, 보조기관 및 보좌기관의 명의로 발신하는 문서의 시행문에는 서명을 하지만, 전신·전신타자·전화 또는 전산망으로 발신하는 문서에는 관인을 찍지 않으며, 경미한 내용의 문서에는 총리령이 정하는 바에 따라 관인을 찍는 것을 생략할 수 있게 하고 있으며, 관인을 찍어야 할 문서로 다수의 수신자에게 동시에 발신 또는 교부하는 문서에는 관인 날인에 갈음하여 관인의 인영을 인쇄하여 사용할 수 있게 하고 있다.

시행문은 우편·인편 또는 모사 전송의 방법으로 문서과에서 발송해야 하지만, 신속한 전달이 필요하거나 처리과에서 발송 장비를 운용하고 있는 등 특별한 사유가 있는 경우에는 문서통제관이 발송 책임자를 지정하여 처리과에서 직접 발송하게 할 수 있으며, 보조기관 또는 보좌기관의 명의로 발신하는 문서는 처리과에서 발송해야 한다. 시행문을 작성하지 않는 문서는 시행문 작성 방식에 따라 문서과 또는 처리과에서 발신해야 한다. 행정기관의 장의 명의로 발신하는 문서 중에서 내용이 중요한 문서는 인편·등기 우편 기타 발송 사실을 증명할 수 있는 특수한 방법으로 발송해야 한다(제22조 참조).

#### (5) 문서의 통제

기관 내부에서 각종 문서의 통일적인 관리를 위해 문서의 통제 제도가 있다. 이와 관련하여 사무관리규정 19조는 문서의 통제에 관한 사무를 관장하기 위해 행정기관의 문서과에 문서 통제관을 두게 하고 행정기관의 장은 청사의 분리 사용 등 특별한 사유가 있는 경우에는 문서 통제관의 업무의 일부를 분장하기 위해 분임 문서통제관을 둘 수 있게 하고 있다.

문서의 통제 업무는 동규정 20조가 정하고 있는데 행정기관의 장의 명의로 발신하는 문서는 문서통제관 또는 분임 문서통제관의 통제를 받아야 한다. 그리고 문서통제관 또는 분임문서통제관이 문서를 통제하는 때에는 다음 사항을 심사해야 하며, 심사 결과 미비된 사항이 있을 때에는 그 사항을 처리과에 통보하여 보완하도록 하고 있다.

① 결재권자의 결재 여부 ② 다른 문서와의 내용의 중복 또는 상충 여부 ③ 기안문과 시행문의 일치 여부 ④ 분류 번호·보존 기간 등 정형화된 기재 사항의 정확 및 누락 여부 ⑤ 전결·대결 구분의 착오 여부 ⑥ 첨부물의 첨부 여부 ⑦ 발신 방법의 지정 여부 ⑧ 보고통제 대상 문서의 통제 여부 및 업무 협조 문서의 통제 여부 등이다. 문서통제관 또는 분임 문서통제관은 심사가 완료된 때에는 기안문에 문서 통제인을 찍도록 되어 있다.

#### (6) 문서의 발신

문서의 발신 방법도 책임의 규명을 위해서 필요한데 이에 대한 사무관리규정은 다음과 같다. 즉, 문서는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 행정 계통에 따라 발신하며 하급기관이 직근 상급기관 외의 상급기관(당해 하급기관에 대한 지휘·감독권을 가지는 상급기관)에 발신하는 문서는 그 직근 상급기관을 경유하여 발신해야 한다. 다만, 단순한 자료 요구·업무 연락·통보·조회 등을 위한 문서 및 상급기관의 예규 등에 의해 승인된 문서는 그렇지 않으며, 하급기관이 직근 상급기관 외의 상급기관에 발신하는 방법은 상급기관에서 직근 하급기관 외의 하급기관(당해 상급기관이 지휘·감독의 권한을 가지는 하급기관)에 문서를 발신하는 경우에 준용한다(제9조 참조). 또한 문서의 발신 명의로는 행정기관의 장(법령에 의해 행정 권한이 위임 또는 위탁된 경우에는 그 위임 또는 위탁을 받은 자)으로 한다. 다만, 행정기관



내의 보조기관 또는 보좌기관 상호 간에 발신하는 문서는 당해 보조기관 또는 보좌기관의 명의로 한다(제13조).

#### (7) 문서의 등록·분류·편철

문서의 등록과 분류 및 편철은 질서정연하게 이루어져야 한다. 이와 관련하여 사무관리규정 24조는 당해 문서에 대한 결재가 끝난 즉시 결재일자순에 따라 문서 번호를 부여하고 처리과 별로 총리령이 정하는 문서등록대장에 등록하도록 하고 있고 비치문서는 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 그 종류별로 당해 기관의 장이 지정하는 바에 따라 따로 등록할 수 있게 하고 있다.

문서는 기능별 10진 분류 방법에 따라 분류하되, 그 분류 기준은 별도로 정하게 되어 있고, 처리가 끝난 문서는 문서철에 완결 일자순으로 최근 문서가 위에 오도록 철하되, 수개의 문서가 내용적으로 관련이 있는 경우에는 그 내용을 최종적으로 종결하는 문서가 처리·완결된 때에 발생·경과 및 완결순으로 최근 문서가 위에 오도록 하여 1건 문서로 철해야 한다. 문서철에 철하는 문서의 양은 통상 200매를 기준으로 하되, 문서의 기능별·보존기관별로 만들어야 한다. 다만, 동일 기능에 속하는 문서의 발생량이 적어 기능별로 문서철을 만들기에 부적합한 경우에는 보존기간 별로 상위 기능에 통합하여 문서철을 만들 수 있게 하고 있다(제25조 및 26조 참조).

#### (8) 문서의 보존과 폐기

문서의 체계적인 보관은 사무의 지속적인 추진과 책임의 규명을 위해서 필요하다. 이와 관련하여 사무관리규정 27조는 그 보존 기간을

영구, 준영구, 10년, 5년, 3년 및 1년의 6종으로 구분하도록 하고 종류별 보존 기간의 책정은 총리령으로 별도로 규정하도록 하고 있다. 문서의 보존 기간 기산일은 당해 문서(1건 문서의 경우에는 그 내용을 최종적으로 종결하는 최근 문서)를 처리·완결한 날이 속하는 해의 다음해 1월 1일로 되어 있다. 기관의 장은 매년 1회 당해 기관에서 보존하고 있는 문서의 보존 기간 변경 필요성 여부를 검토하고, 행정여건의 변화 등에 따라 그 보존 기간을 연장 또는 단축할 필요가 있다고 인정하는 때에는 총리령이 정하는 바에 따라 그 보존 기간을 연장 또는 단축할 수 있게 하고 있다.

문서는 보존 기간의 기산일로부터 1년간 처리과에서 보존해야 하며, 보존이 끝난 문서는 다음의 구분에 따라 보존한다. ① 보존 기간이 3년 이상 10년 이하인 문서는 문서과에 인계하여 문서과에서 그 보존 기간이 만료될 때까지 보존해야 한다. 다만, 보존 기간이 5년, 10년인 문서 중에서 외무부령이 정하는 외교 문서는 3년간 문서과에 보존한 후 외무부에 이관하여 외무부에서 보존해야 한다. ② 보존 기간이 영구·준영구인 문서는 문서과에 인계하여 문서과에서 5년간 보존한 후 정부기록보존소에 이관하여 정부기록보존소에서 보존해야 한다. ③ 1호 및 2호의 규정에 의해 외무부 또는 정부기록보존소에 이관하여 보존해야 할 문서 중에서 당해 기관에서 계속 활용할 필요가 있는 외교 문서는 외무부장관과, 영구·준영구인 문서는 정부기록보존소장과 각각 협의해 문서과에서 계속 보존할 수 있다. 비치 문서는 처리과에서 비치·활용의 필요성이 없을 때까지 보존한 후 문서과에 인계하여 그 보존 기간이 만료될 때까지 문서과에서 보존해야 한다. 다만, 정부기록보존소장이 역사적 가치가 있다고 인정하는 비치 문서는 정부기록보존소에 이관하여 정부 기록보존소에서 보존해야 한다(제28조).

문서는 그 보존 기간이 경과한 후에는 지체없이 폐기해야 하며 보존 기간이 준영구인 문서는 당해 문서를 처리·보존하고 있는 기관장이

당해 문서를 더 이상 보존할 필요가 없다고 인정하는 경우에는 폐기할 수 있으며 문서(문서과에서 보존하고 있는 문서 중에서 보존기간이 영구·준영구인 문서 제외)가 마이크로 필름 또는 광디스크에 수록된 때에는 당해 문서의 보존 기간에 관계없이 폐기할 수 있다(제31조 참조).

기관의 장은 매년 1회 이상 문서 정리기간을 정하여 당해 기관에서 보존하고 있는 문서를 정리하고, 다른 기관이 그 업무를 수행하기 위해 당해 행정기관에서 보존하고 있는 문서의 열람 또는 복사를 요청하는 때에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 응해야 한다(제32조 및 33조 참조).

#### (9) 문서의 접수

문서 접수와 관련하여 사무관리규정 23조는, 문서는 문서과에서 접수하도록 하고, 처리과에서 직접 받은 문서는 지체없이 문서과에 인계하여 접수하게 해야 하며, 접수된 문서에는 총리령이 정하는 문서처리인을 찍고, 그 접수일시 및 번호를 기재한 후 처리과로 보내도록 하고 있다. 문서를 받은 처리과는 문서 처리인의 해당란을 기입한 후 보조기관 또는 보좌기관의 공람 서명을 거처기 전에 결재권자의 선결을 받아야 하지만 부득이한 사유로 선결을 받을 수 없거나 일상 업무에 관한 문서로 그 내용이 경미한 경우에는 선결을 받지 않아도 된다. 선결을 하는 결재권자는 문서의 처리 기한 및 처리 방법을 지시할 수 있고, 필요하다고 인정하는 때에는 그 처리 담당자를 따로 지정할 수 있도록 하고 있다.

## 2) 관인의 관리

관인은 기관을 나타내는 공식적인 표징으로서 이와 관련하여 사무관리규정은 관인을 ‘청인’과 ‘직인’으로 나누고 있다(규정 35조). 관인은 행정기관의 명의로 발송 또는 교부하는 문서에 사용하는 청인과 행정기관의 장 또는 보조기관의 명의로 발송 또는 교부하는 문서에 사용하는 직인으로 구분되며 각급 행정기관은 다음의 구분에 따라 관인을 비치하도록 되어 있다. ① 의결기관, 자문기관 기타 합의 제기관은 청인을 가지되, 자문기관은 필요한 경우에 한하여 이를 가진다. ② 기타 기관은 그 기관장의 직인을 가진다. ③ 정부조직법 제5조 2항의 규정에 의해 보조기관이 위임받은 사무를 행정기관으로 처리하는 경우에는 그 사무 처리를 위해 직인을 가진다. 또한 각급 행정기관에서 사용하는 관인은 각각 관련 부처의 장관이 그 규격과 등록 등에 관해서 정하도록 되어 있는데(제36조), 각급 학교에서 사용하는 관인은 교육부장관이, 군 기관에서 사용하는 관인은 국방부장관이, 검찰기관이 사용하는 관인은 법무부장관이, 외무부 및 재외 공관에서 외교문서에 사용할 관인은 외무부장관이, 세입징수관, 지출관, 회계 기타 재무에 관한 사무를 담당하는 공무원의 직인은 재정경제원장관이 각각 그 규격, 등록 등 관리에 관하여 필요한 사항을 정하도록 되어 있다.

관인의 일반적인 규격 등은 사무관리규정 37조가 정하고 있는데 관인은 정사각형으로 하되, 그 한 변의 길이는 동규정 별표 1에 정해져 있다. 또한 관인이 분실 또는 마멸되거나 갱신할 필요가 있을 때에는 그 사유를 들어 관인의 교부 기관에 관인의 재교부를 요청할 수 있으며, 관인을 폐기하려는 때에는 당해 관인의 교부 기관에 관인 폐기 신고를 한 후 소각하거나 기타 적절한 방법으로 인영의 글씨를 알아볼 수 없도록 조치해야 한다(제37조 참조).

### 3) 각종 보고

#### (1) 보고의 종류

보고는 일반적으로 정기 보고 및 수시 보고로 구분되는데 정기 보고는 정기적으로 행하여지는 보고이고, 수시 보고는 1회에 한하여 받는 보고이며 동일한 사항에 관하여 1년에 3회 이내 받는 보고도 수시 보고로 처리된다. 정기 보고는 당해 기관의 장이 지정하는 것이 일반적이며 정기 보고에 대하여 연 1회 이상 그 존치의 필요성 여부를 확인하고, 존치의 필요가 없다고 인정되는 때에는 폐지해야 한다.

#### (2) 보고에 대한 통제

각종 보고는 체계적으로 조정되어야 불필요한 보고나 업무에 지장을 주는 보고가 생기는 것을 방지할 수 있다. 이와 관련하여 사무관리규정 42조는 어떤 행정기관이 다른 행정기관이나 공공단체·사기업체·기타 단체로부터 정기 또는 수시로 보고를 받으려는 때에는 보고 통제를 받도록 하고 있다. 또한 정기 보고를 지정하거나 수시 보고에 대한 보고 통제를 하는 데 있어서는 다음의 기준에 의해 심사하고 그 결과를 지체없이 당해 행정기관에 통보하도록 하고 있다. ① 보고 목적의 타당성 ② 다른 보고와의 중복 여부 ③ 관계기관 등과의 사전 협의 여부 ④ 보고 기일 또는 보고 주기의 타당성 ⑤ 보고 작성 기관의 적정성 ⑥ 보고 서식의 합리성 ⑦ 행정자료실 등의 기존 자료 활용 가능성 ⑧ 표본 조사의 가능성 ⑨ 보고 내용의 정확성 ⑩ 행정 용어 순화 여부(제50조 참조).

### (3) 보고 기일과 독촉

보고는 적시에 이루어져야 하는데 이와 관련하여 사무관리규정 51조는 보고의 종류별로 명시적인 보고 기일을 정하고 있다. 보고 종류별로 그 기일을 분명히 정해 놓는 것은 큰 조직일수록 필요한 조치다. 보고가 적기에 되지 않는 경우 이에 대한 독촉 제도도 설정되어 있는데, 사무관리규정 52조에 따르면 보고 요구 기관의 장은 보고가 기일 내에 도달되지 않은 때에는 다음 규정에 의해 보고 기관의 장에게 독촉장을 발부할 수 있다. 독촉을 받은 보고 기관의 보고 통제관은 그 독촉장에 당해 기관의 장의 선결을 받은 후 당해 보고가 지체없이 행해지도록 필요한 조치를 하도록 되어 있다. 그리고 ① 보고 기일 후 5일이 경과하여도 보고가 도달되지 않은 때에는 1차 독촉장 발부 ② 1차 독촉장에 명시된 보고 기일 후 5일이 경과해도 보고가 도달되지 않은 때에는 2차 독촉장 ③ 2차 독촉장에 명시된 보고 기일 후 5일이 경과하여도 보고가 도달되지 않은 때에는 3차 독촉장을 발부할 수 있게 되어 있으며 독촉장을 발부하는 경우에는 3일 이상의 보고 기일을 부여해야 하고 3차 독촉장을 받은 보고 기관의 장은 보고 지연의 책임이 있는 관계 직원에 대하여 법령이 정하는 바에 따라 징계, 기타 필요한 조치를 하고, 그 결과를 보고 요구 기관의 장에게 통보하도록 해야 한다.

## 4) 기관간 업무 협조

### (1) 기관간 업무 협조

사무관리규정 55조를 준용해 보면, 각 기관이 다음의 1에 해당되는

업무를 하려는 때는 당해 업무의 기획·확정·공표 또는 시행 전에 관계 기관의 업무 협조를 받아야 하며, 이 경우 업무 협조의 요청을 받은 기관은 업무가 효율적으로 수행되도록 적극 협조해야 한다. ① 2 이상의 기관이 공동으로 행하는 것이 필요한 업무 ② 다른 기관의 행정 지원을 필요로 하는 업무 ③ 다른 기관 또는 상급 기관의 인가·승인 등을 거쳐야 하는 업무 ④ 기타 다른 기관의 협의·동의 및 의견 조회 등이 필요한 업무 등이다.

또한 사무관리규정이 정하는 바와 같이, 업무 협조를 요청하는 데 있어서는 그 취지와 추진 계획 및 파급 효과 등 당해 업무 협조 사안에 대한 이해를 도울 수 있는 관계 자료를 함께 송부해야 한다.

## (2) 업무 협조의 방법과 종류

업무 협조는 ① 문서에 의한 협조 ② 회의 등에 의한 협조 ③ 공동 작업반 편성 등에 의한 협조 ④ 전화 등에 의한 협조로 구분할 수 있고 사무관리규정 57조가 정하는 바와 같이 지정 협조와 수시 협조로 구분할 수도 있다. 지정 협조는 기관 사이에 상례적으로 행하여지는 업무 협조로 협조 업무명·처리기간·협조 요청 기관 및 협조 기간 등이 지정된 업무 협조이고, 수시 협조는 업무 협조를 해야 할 사안이 발생한 때에 수시로 처리기간 등을 정하여 요청하는 업무 협조이다.

## (3) 회의 등에 의한 업무

협조 회의 등에 의한 협조는 업무 협조의 내용이 관계 기관의 소속 공무원으로 구성되는 회의 등에서 합의해 처리해야 하는 경우에 활용되고 공동 작업반 편성 등에 의한 협조는 업무 협조 내용이 관계

기관 사이에 상당 기간 연구·검토 등을 필요로 하는 경우에 활용한다. 이 경우 관계 기관으로부터 인원과 장비를 지원받는 때는 그 소요되는 비용이 당해 비목으로 예산에 계상된 경우에는 공동작업반 편성 등을 주관하는 기관이 부담하는 것이 일반적이며, 전화 등에 의한 업무 협조를 한 경우에는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 문서에 의한 별도의 업무 협조를 생략할 수 있다.

### 3. 서식 관리

기관에서 사무 관리는 대부분 문서로 처리되기 때문에 문서의 형태와 관리는 의사 소통에 있어서 매우 중요한 요소이다. 사무관리규정에는 이에 관련된 조항을 두고 있으며 동규정 70조 이하의 관련 조항을 준용하여 기관의 서식 관리 원칙을 설명하면 다음과 같다.

#### 1) 서식의 제정과 서식의 종류

기관에서 장기간에 걸쳐 반복적으로 사용하는 문서로 정형화할 수 있는 문서는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 서식으로 정하여 사용하는 것이 일반적이다. 서식은 일반서식·보고서식·민원서식·카드 서식 및 대장서식으로 나눌 수 있는데, ① 보고 서식은 보고의 내용을 기재하는 서식이다. ② 민원 서식은 민원 사항을 기관에 제출함에 있어서 사용하는 서식이다. ③ 카드 서식은 비치하여 사용하는 카드류의 서식이다. ④ 대장 서식은 비치대장·비치 장부류를 사용하는 서식이다.



다. ⑤ 일반 서식은 위의 서식에 속하지 않는 서식이다.

## 2) 서식 설계의 원칙

서식에 사용되는 용지의 규격은 통일하되(사무관리규정 제10조 제4항에 의한 용지의 규격), 종표류 등 기타 사유가 있는 경우에는 그에 적합한 규격의 용지를 사용할 수 있다. 서식은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 별도의 기안문 및 시행문을 작성하지 않고 서식 자체를 기안문 및 시행문으로 갈음할 수 있도록 문서번호·수신기관 및 시행일 등의 항목을 넣어 설계한다. 또한 서식은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 전산화 또는 자동화가 용이하도록 정부 표준 다기능 사무기기의 제원에 맞추어 설계하며 호적·병적·연고지 조사 등의 필요가 있는 경우를 제외하고는 본적란을 설치하지 않는다. 민원 서식에는 당해 민원 사무의 처리 절차, 연락처 및 처리 기간 등을 표시하여 민원인의 편의를 도모해야 한다.

## 3) 서식의 승인과 승인 신청

서식을 제정 또는 개정하려는 경우에는 기관장의 승인을 얻어야 하고 승인된 서식에 대하여 그 기재 항목이나 형식을 변경하지 않는 범위 내에서 단순히 자구를 수정하거나 활자 크기·종류 등을 변경하는 경우에는 사후 통보로 승인에 갈음할 수 있다. 서식 제정 기관은 서식을 폐지한 때에는 지체없이 그 사실을 서식 승인 기관에 통보해야 한다. 서식 승인권자가 서식을 승인하는 때에는 서식 승인 번호를 부여해야 하며 서식에는 당해 서식의 아래 한계선 왼쪽 밑에 서식 승인 번호 및 승인 일자, 아래 한계선 오른쪽 밑에 용지의 규격·지질

및 단위당 중량을 표시해야 한다.

#### 4) 승인 서식의 전산 관리

서식 승인 기관은 당해 기관이 승인한 서식 중 전산기기에 의해 관리하는 것이 타당하다고 인정하는 서식에 대해서는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 그 관리에 필요한 소프트웨어를 개발하여 서식을 관리하고 사용자에게 제공한다.

### 4. 자료관리

기관이나 조직이 장기간 그 활동을 계속하다 보면 각종 자료가 누적된다. 이 때 자료를 관리하는 활동은 매우 중요한 의미를 지니게 된다. 뿐만 아니라 외부로부터 수집된 여러 자료들은 자료 관리 업무의 중요성을 높게 하고 있다. 자료 관리에 관해서도 사무관리규정 78조 이하 조항을 중심으로 자료 관리의 일반 원칙을 설명한다.

#### 1) 자료의 종류와 관리 기관

자료는 행정간행물·행정자료 및 일반 자료로 구분되는데 행정 간행물은 행정기관이 발간하여 배포하는 행정 업무에 관한 간행물이다. 행정 자료는 행정기관, 국가 또는 지방자치단체가 관리하는 기업체 및 단체 또는 외국의 행정 기관이 생산한 행정 업무에 관한 자료이다. 일반 자료는 행정기관에서 생산한 것이 아닌 각종 전문 서적·교양

서적 등 서류와 기타 각종 형태의 자료이다. 또한 자료 관리에 관한 사무를 관장하기 위해 자료과, 자료 책임자, 기록보존소 등이 설치된다.

## 2) 자료수집

자료관리 기관은 연 1회 이상 자료의 수요 조사를 거쳐 수집 대상 자료 목록을 작성하고, 그 자료 수집에 필요한 조치를 해야 하며 자료의 수집은 납본·구입·교환 및 기타의 방법으로 한다.

## 3) 자료 수집 과제 부여

자료관리 기관 또는 자료과의 장은 기관의 비용으로 국외 여행을 하는 직원에 대하여 자료의 수집에 관한 과제를 부여할 수 있으며 자료 수집 과제를 부여한 기관 등은 그 자료의 수집에 필요한 경비를 지급해야 한다. 자료 수집 과제를 부여받은 직원은 귀국한 날로부터 15일 이내에 그 과제를 부여한 자료 관리 기관의 장에게 자료 수집의 결과를 보고하고 수집한 자료를 제출해야 한다.

## 4) 자료의 교환

기관의 장은 외국 기관 또는 국내 민간 기관과 자료 상호 교환에 관한 약정을 체결할 수 있으며, 약정을 체결한 때에는 중앙자료관리기관은 당해 자료를 생산한 기관에, 자료과의 장은 당해 자료를 생산한 처리과에 대하여 교환에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 그 요청을 받은 기관은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 이에 응해

야 한다.

## 5) 자료의 분류

자료관리는 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 당해 기관이 수집한 자료를 자료관리 대장에 등록하고, 다음 각호의 방법으로 분류하여 관리해야 한다. 다만, 소장 자료가 적은 처리과는 분류를 생략할 수 있다. 행정간행물 및 행정자료의 분류 번호는 기관번호·기능분류번호 및 형식구분번호로 구성한다. 일반자료는 한국 십진분류법에 의한다.

## 6) 자료실의 설치·운영

자료실을 설치하는 것이 적합하지 않은 행정기관을 제외하고는 기관은 자료를 설치·운영하여야 한다. 둘 이상의 기관이 동일한 청사를 이용하는 경우에는 상호 협의해 합동 자료실을 설치·운영할 수 있다. 자료실에는 자료 목록 등을 비치하여 이용자의 열람이 용이하도록 해야 한다.

## 7) 자료 열람의 제한

자료관리기관의 장은 비밀·대외비 및 열람 제한 자료와 기타 특별한 사유가 있는 경우로 열람을 제한할 필요가 있다고 인정하는 자료에 대하여 열람 또는 복사를 제한할 수 있다. 열람 제한 자료에 대해서는 그 자료를 생산 또는 취득한 기관이 열람 제한의 표시를 해야 한다.

자료의 점검·폐기 및 이관 자료관리기관은 연 1회 이상 소장 자료에

대한 점검을 실시해야 하며 자료 점검 결과 다음의 1에 해당하는 자료는 당해 자료관리기관의 장 또는 처리과의 장이 폐기할 수 있다. 다만, 처리과의 장이 소장 자료를 폐기하는 때에는 사전에 당해 기관의 자료과의 장과 협의해야 한다. 자료로의 가치가 떨어져 더 이상 관리할 필요가 없게 된 자료, 2분 이상의 복본을 소장하고 있는 자료로 열람 빈도가 적어 복본을 소장할 필요가 없게 된 자료, 심한 훼손으로 더 이상 활용이 곤란하게 된 자료, 기타 당해 자료관리기관의 장이 소장할 필요가 없다고 인정하는 자료 등이다.

## 5. 각종 편람 관리

상당 기간에 걸쳐서 반복적으로 행하는 업무에 관해서는 그 업무의 처리가 표준화되고 전문화될 수 있도록 업무 수행에 대한 편람을 작성하여 활용하는 것이 편리하다. 사무관리규정 90조 이하는 관련 조항을 중심으로 편람의 작성과 관리에 대해 설명한다.

### 1) 업무편람의 종류

편람은 행정편람과 직무편람으로 구분할 수 있다. 행정편람은 사무처리 절차 및 기준과 장비 운용방법 기타 일상적 근무 규칙 등에 관하여 각 업무 담당자에게 필요한 지침·기준 또는 지식을 제공하는 업무지도서 또는 업무 참고서이고, 직무편람은 부서별 또는 개인별로 그 소관 업무에 대한 업무계획·관리 업무 현황 기타 참고자료 등을 체계적으로 정리하여 활용하는 업무 현황철 또는 업무 참고철이다.

## 2) 기관편람

다음의 1에 해당하는 사항의 경우에는 기관편람으로 발간한다. ① 당해 기관만 행하는 고유 업무에 관한 사항 ② 당해 업무를 행하는 기관 또는 부서의 수가 적은 경우 ③ 기타 각급 기관의 장이 기관편람으로 발간하는 것이 필요하다고 인정하는 사항

## 3) 부서편람과 개인편람

직무편람은 부서별로 작성하는 부서편람과 개인별로 작성하는 개인편람으로 구분한다. 부서편람은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 기관의 직제에 규정된 최하 단위 부서별로 작성하고 개인편람은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 소속 직원이 담당하고 있는 단위 업무별로 작성한다.

## 4) 편람의 규격

행정편람의 규격은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 가로 182mm, 세로 257mm로 하고, 직무편람의 규격은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 가로 210mm, 세로 297mm로 하며 행정편람은 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 가제식 편철 방법으로 발간한다.

## 5) 편람의 관리

기관의 장은 매년 1회 이상 당해 업무중에서 업무편람으로 발간 또는 작성할 대상 업무를 조사하여 편람 발간대상목록을 작성·관리하

고 편람 발간계획을 수립하여 이를 실시할 필요가 있다. 행정편람은 자료관리대장에 등록하여 관리해야 하며 기관의 장 및 처리과의 장은 정기 또는 수시로 직무편람의 내용을 점검해야 한다.

## 6. 사무의 전산화

컴퓨터, 모뎀 등의 하드웨어 발달과 함께 현대 조직의 사무 관리는 전산화의 속도가 빨라지고 있으며 이 추세는 거의 모든 기관과 조직을 압도하고 있다. 특히 청소년기관은 활용할 수 있는 하드웨어에 대한 부단한 평가와 이를 위한 소프트웨어에 대한 평가 작업을 계속해야 한다. 이같은 장비는 일상적인 사무관리 뿐만 아니라 각종 자료의 발간과정이나, 기타 다양한 기관 활동의 제 측면에서 활용가능성이 검토되어 신속하게 이를 현장에 투입해야 한다. 이를 위해서는 장기적인 마스터 플랜이 요구된다.

사무전산화와 관련하여 사무관리규정 101조 이하를 중심으로 사무의 전산화의 원칙에 대해 설명한다.

### 1) 사무자동화 계획의 수립

사무자동화를 종합적·체계적으로 추진하기 위해 다음의 내용이 포함된 사무자동화 기본계획을 수립하여 추진한다. ① 사무 자동화의 대상이 되는 사무 분야 ② 사무자동화 기기의 수요 및 소요 예산에 관한 사항 ③ 사무 자동화 기기 이용 기술의 보급에 관한 사항 ④ 사무자동화의 교육·훈련에 관한 사항 ⑤ 기타 사무자동화 사업의 추진에 관한

사항.

## 2) 기기 및 이용 기술의 표준화와 기기 운용 능력의 제고

기관은 기관에서 공통적으로 사용하거나 호환성이 필요한 사무자동화 기기에 대해서는 그 기종을 지정하거나 사무 자동화 기기의 표준화를 위해 필요한 조치를 할 수 있으며 사무자동화 기기의 효율적 이용 및 사무 처리의 표준화를 위해 필요하다고 인정하는 경우에는 사무자동화 기기 이용 기술을 지정할 수 있다. 또한 직원의 사무 자동화 기기 운용 능력을 높이기 위해 필요한 경우에는 공무원의 기기 운용 능력을 검정하여 기능 수준에 따라 등급을 부여할 수 있다.

## 3) 사무 환경의 관리

사무 환경은 조직 구성원의 심리적, 육체적 근무 여건의 중요한 결정 요인이며 이를 유지 관리하고 개선하는 것은 사무관리의 중요한 과제 중의 하나이다. 기관의 장은 사무 능력의 향상 및 공무원의 건강 보호를 기할 수 있도록 사무 환경을 조성·관리해야 한다. 각 사무실은 건물 구조·조직·업무 및 인원 등을 고려하여 배치하되, 업무 처리 흐름의 원활화, 관련 부서의 인접 배치, 민원인의 출입 편의 및 대사무실화가 이루어지도록 배치함을 원칙으로 하고 사무실의 면적은 업무의 성격, 직위 및 직급별 근무 인원, 집기 및 장비와 방문객의 규모 등을 고려하여 산정하는 것이 원칙이다(제112조 및 113조 참조).

또한 사무실 내의 조명, 온·습도, 공기, 소음, 색채 등 환경 요소에 대한 관리 기준의 설정 운영도 필요하다. 기관의 장은 적어도 매년 1회 이상 사무환경관리 상태의 적정 여부를 점검하고, 중대한 결함이



발견된 경우에는 지체없이 시정·개선할 필요가 있으며 사무 환경 관리 실태를 조사할 필요도 있다.

## 본 문 요약

기관 운영에 있어 합리적인 사무체제를 세우고 운영하는 것은 기관의 목적 달성을 위해서 중요한 일이다. 특히 컴퓨터 활용이 확대됨에 따라 전통적 의미의 사무관리 개념은 점차 창의적이고 과학적인 활동으로 발전해 가고 있다. 현대 조직의 사무는 기본적으로 문서에 의해서 수행되는 것이 일반적이며 각종 문서를 합리적으로 관리하는 것은 성공적인 조직이 되기 위한 중요한 과제이다. 문서는 다른 법령에 특별한 규정이 없는 한 당해 문서에 대한 결재가 있음으로서 성립하며, 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 수신자에게 도달됨으로써 그 효력을 발생하게 된다. 결재받은 문서 중에서 발신할 필요가 있는 문서는 발신을 위한 시행문을 작성한다. 문서의 발신방법은 책임규명을 위해서 필요한데 특별한 사유가 있는 경우를 제외하고는 행정계통에 따라 발신한다. 그리고 기관에서 장기간에 걸쳐 반복 사용하는 문서 중 정형화할 수 있는 문서는 서식으로 정하여 사용하는 것이 일반적이며 서식을 제정 또는 개정하려는 경우에는 기관장의 승인을 얻어야 한다.

기관이나 조직이 장기간 활동을 하다보면 각종 자료가 누적된다. 뿐만 아니라 외부로부터 수집된 여러 자료들도 있어 자료 관리 업무의 중요성이 높아지고 있다. 자료관리는 자료관리 대장에 기록하고 분류 방법에 따라 분류하여 관리한다. 또한 반복적으로 행하는 업무에 관해서는 그 업무의 처리가 표준화되고 전문화될 수 있도록 업무수행에 대한 편람을 작성하여 활용하는 것이 편리하다.

정보화사회의 도래와 함께 현대 조직의 사무관리도 전산화되고 있다. 특히 청소년기관은 활용할 수 있는 하드웨어에 대한 부단한 평가와 이를 위한 소프트웨어에 대한 평가작업을 계속해야 한다. 사무자동화를 종합적·체계적으로 추진하기 위해서는 사무자동화 기본계획을 수립하여 추진하고 기기 및 이용 기술의 표준화를 이루어야 한다. 또한 기기 운용 능력의 제고, 사무환경 관리 실태 조사와 아울러 사무능률의 향상 및 건강보호를 기할 수 있는 사무환경을 조성·관리해야 한다.

### 연구과제

1. 청소년기관 운영에 있어서의 사무관리의 의의 및 중요성에 대하여 논의한다.
2. 현대사회에 적합한 사무관리 개념에 대해 알아본다.
3. 기관운영에 있어서의 사무관리의 종류와 방법에 대해 살펴본다.
4. 사무자동화의 개념을 알아보고 사무자동화 기본계획을 수립해 본다.

# 10

## 시설·설비 관리

### 개 관

청소년 관련 시설은 변화해가는 사회와 청소년들의 흥미·욕구에 대응하여야 한다. 이 장에서는 청소년 시설의 개념과, 시설·설비의 기본 계획, 배치계획 등에 대해 알아보고 시설·설비의 유지 및 안전 관리 등에 대하여 살펴본다.

### 주 제 어

청소년, 학교교육, 사회교육, 시설, 설비, 생활, 자연, 건축계획, 복합화, 정보화, 유지관리, 다양화, 안전관리

---

\* 류호섭, 한국교육개발원 책임연구원

## 1. 청소년 시설의 개념

### 1) 청소년 시설의 개념

최근의 사회는 정보화 사회, 개성화 사회, 다양화 사회 등으로 일컬어지고 있으며, 청소년을 둘러싼 환경도 이전보다 더욱 다양해지고 있다. 따라서 청소년시설은 시설의 외적 기능 뿐만 아니라 수련 프로그램 운영 등의 전반에 걸쳐 사회의 발달과 변화해가는 청소년들의 흥미와 요구 등에 대응하여야 한다.

청소년시설의 확대와 발전에 대한 요구는 사회의 발전과 생활수준의 향상 그리고 그에 따른 여가시간의 증대에 의해 갈수록 증가되고 있다. 이런 현상은 기존 시설에 만족하지 못하고 다양한 종류의 시설과 좋은 질의 시설수준을 요구한다. 즉 전인격 형성의 장으로서의 기능을 가지는 것이 중요하다. 따라서, 시설의 계획에 있어서, 그 설립의 개념·입지를 살린 구성, 나아가서는 운영등을 충분히 고려하는 것이 필요하다.

최근에 발표된 교육개혁 방안(1995. 5. 31)에서도 실천위주의 인성교육 강화 방안으로 청소년 수련활동과 봉사활동의 종합생활기록부 예의 반영을 강화한다고 언급되어 있으며, 그 구체적인 내용으로는 야영장 및 수련원 시설을 확충하여 청소년 단체 수련활동을 활성화하고 다양한 실천학습 경험을 제공한다고 되어 있다. 즉, 이러한 내용은 청소년 시설의 향상이나 정비는 단순한 시설의 개선이 아니라 학교교육 및 시설, 사회교육시설과 연계하여 시스템적인 차원에서의 정비와 활용방안의 필요성을 대변하고 있다.

청소년시설이란 주로 학생이나 근로 청소년이 이용하는 시설로서,

광의적으로 해석하면 학교시설을 제외한 생애학습의 차원에서의 모든 청소년들이 이용할 수 있는 교육회관, 수련마을, 심신 수련장등은 물론 민간단체의 연수시설이나 스포츠 시설까지 포함된다.

이러한 청소년 시설은 교육훈련에 필요한 교실(강의실)이나 실습실이 중심이 되나, 숙박을 하는 경우도 있으므로 숙박실이나 세면, 식사, 샤워 등의 생활기능 면적도 커다란 부분을 차지한다. 즉, 건물로서는 단일기능만이 아닌, 교육시설로서의 학교건축적인 것과 숙박시설로서의 호텔기능도 갖춘 복합건물이다. 이러한 복합적인 성격은 앞으로 보다 더 강해질 것이다. 즉, 대지 구입난에 따른 토지이용의 효율화와 동종의 기능을 끌여들여 이용자의 편의를 도모하고 이용률을 높인다는 차원에서 시설의 복합화는 도심지를 시작하여 더욱 강해지리라 생각할 수 있다. 또한 부대시설기능에서 중요시되는 것은 심신의 휴양 혹은 재충전의 기능으로 강의등의 학교생활로 인한 정신적·육체적 피로를 씻을 수 있게 안락한 공간이나 스포츠시설을 설계하는 것이다.

결국 청소년시설이란 앞서도 언급하였듯이 청소년들이 지역사회내의 일상 생활환경 속에서 이루어지는 다양한 여가·문화활동을 위한 시설이며, 또한 자연환경을 활용한 야외활동을 통해 호연지기를 기르고, 협동 정신을 키우며, 심신을 단련하는 공간으로 제공되는 각종 장소, 시설·설비를 총칭하는 개념이다.

## 2) 시설·설비 현황

각 청소년기관이 어떤 시설과 설비를 보유하고 있는가는 얼마나 다양한 프로그램을 제공할 수 있는가를 결정할 수 있는 중요한 요건이나, 대체로 시설·설비 현황은 매우 열악한 것으로 보인다. 대부분의 시설이 시설내 방송이나 앰프시설, 칠판 등 가장 기본적인 설비만을

갖추고 있을 뿐 그 외의 설비들은 별로 없다. 더욱 놀라운 것은 이 정도 기본시설마저도 100% 확보가 안되고 있다는 사실이다. 소집단 활동의 기본이라 할 수 있는 작업대나 짜맞춤 탁자의 보유율도 겨우 20%를 상회할 뿐이다. 그런 반면에 비디오 플레이어의 보유율은 81%로 높게 나타나고 있다. 그러나 보다 역동적인 강연이나 시청각 교육에 필수적인 보조교구인 오버헤드 프로젝터나 슬라이드 영사기의 보유율은 각기 38%로 아주 낮아 실내활동을 하더라도 청소년들의 흥미를 유발할 수 있는 다양한 활동을 하기에는 어려운 여건이라는 것을 알 수 있다. 민속놀이기구나 전통악기의 보유율도 절반을 간신히 넘거나 (53%), 절반에도 못미치고 있어서 좋은 여건은 아니다. 또한 생활권 수련시설에 있어서 청소년들의 학습관심에 맞추어 유인할 수 있는 학습용 컴퓨터나 어학 학습 시설의 보유율은 더욱 저조한 것으로 나타났다. 조명시설의 보유율은 절반에도 미치지 못하는 44%정도이다. 요컨대, 현재의 청소년 시설의 설비로는 좋은 프로그램이 있더라도 원만하게 진행하기 어려운 상황이다.

## 2. 시설·설비의 계획

청소년기관의 시설정비나 계획에 있어 중요하게 고려해야 할 것은 학교시설과 상호보완적인 성격을 지녀야 한다는 점이다. 최근 사회적 변화와 아울러 교육적으로도 변화요구 수용을 위해 추진중인 주 5일제 수업으로 인해 생기는 학생들의 여가시간의 활용이라는 점도 간과해서는 아니될 것이다.

청소년기관에서의 시설의 주된 기능은 시설의 종류에 따라서 다소의

차이는 있지만, 교육·숙박, 그리고 이것을 통합하는 관리·운영으로 대별할 수 있다. 이들 기능의 연결, 조합의 방법이 시설전체의 배치계획, 평면계획에 크게 영향을 미친다. 또한 이들의 기능구성이 각각의 시설의 특징을 나타내기도 한다. 시설의 종류, 입지조건, 이용층, 이용형태, 운영방식 등에 따라 공간구성이나 규모, 설비 등의 계획도 달라져야 한다.

### 1) 기본적인 계획지침

청소년기관 시설 계획시의 기본지침(계획 및 정비방향, 공간구성, 배치계획, 각 실의 계획) 사항에 대하여 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 학교(초·중·고등학교) 교육과 상호보완적인 역할을 할 수 있는 방향으로 구성한다. 즉, 학교에서는 시간적·공간적인 제약으로 인해 하기 어려운 수련프로그램이나 그에 따른 시설·설비를 청소년기관 시설에서는 가능하게 하여 청소년들의 전인교육을 담당하게 한다.

둘째, 청소년기관 입지지역의 학교나 기타 다른 사회교육시설과 복합화하여 시설이용을 활성화하고, 수련프로그램이나 시설·설비면에서도 지역주민이나 청소년들에게 한층 더 높은 서비스를 한다.

셋째, 다가오는 21세기의 정보화 사회에 대응하여 각각의 청소년시설을 인텔리전트화하고 해당지역의 학교나 공공시설, 사회교육시설, 나아가서는 다른 지역의 청소년시설과 네트워크화하여 이용자에게 다양한 서비스를 한다.

#### (1) 공간구성시 고려할 사항

##### ① 알기쉬운 공간구성

불특정 다수의 이용자층을 가진 청소년시설에서는 특히 중요한 점으로 그 중에서도 숙박시설을 가지고 있는 자연권수련시설에서는 더욱 중요하다.

### ② 여유와 변화가 있는 풍부한 공간구성

불특정 다수의 이용자가 있기 때문에 알기쉬운 공간구성을 전제로 하여, 그 범위속에서 변화를 구할 필요가 있으며, 변화는 각 블록, 각 부분의 매력이며 공간의 개성화에 중요한 조건이다. 처음 이용하는 사람도 안내판이나 직원에 의지하지 않고 목적하는 장소에 갈 수 있게 하는 것이 중요하다.

### ③ 연속감과 귀속감을 줄 수 있는 공간구성

비숙박형 시설은 이용자가 프로그램만 마치고 곧 돌아가므로, 어떤 시설이 있는지 모르는 경우가 많다. 이러한 경우가 없도록 이용자가 각 시설을 연속적으로 인식할 수 있는 공간구성과 자신이 어떠한 부분에서 어떠한 시설을 이용하고 있는가를 알 수 있게 그 부분의 귀속감을 인식할 수 있는 공간구성이 필요하다.

## (2) 배치계획시 고려할 사항

시설이 입지하는 부지 내외의 주변환경 조건을 충분히 검토하여 결정할 필요가 있다. 어떤 계획에서도 지형, 주변의 경관 등의 자연환경, 부지에로의 접근, 부지내의 고저차나 기존의 나무나 숲 등의 조건과 시설에 대한 각종 기능적 요구와 계획의도 등을 종합적으로 판단하여 배치하는 것이 중요하다. 특히 자연권 수련시설에서는 산의 계곡등에 시설을 분산·배치해야 하는 경우도 있어, 더욱 더 주변환경 조건등



을 배치계획에는 물론 평면계획에도 반영하여야 한다. 배치계획시 고려할 사항은 다음과 같다.

- ① 부지와 부지주변의 지형을 살린 배치로 되어 있는가
- ② 각각의 시설이 부지내에서 유기적으로 연결될 수 있는 위치에 있는가
- ③ 부지 및 건물로의 접근이 용이하며 분위기 있는 배치로 되어 있는가
- ④ 기존의 수목이나 시설이 있는 경우에 가능한 한 그것을 살리고 활용하는 배치로 되어 있는가
- ⑤ 효율적인 관리가 가능한 배치인가
- ⑥ 우천에도 이용에 불편이 없도록 배려되어 있는가
- ⑦ 장애의 증축에 대응할 수 있게 되어 있는가

### (3) 평면계획시 고려할 사항

#### ① 영역구분을 명확히 한다

정적인 기능과 동적인 기능의 영역구분, 관리나 이용상의 구분, 단체와 개인 구분등을 명확히 한다.

#### ② 동선을 명확히 한다

동선을 계획함에 있어 사람과 물건의 흐름을 시스템으로 생각하고, 이것에 따라 실의 관련성을 설정한다. 사람은 이용자(개인·단체, 일반·청소년등으로 구분할 필요가 있는 경우도 있다), 관리운영직원, 반입자(각종 물품이나 주방의 재료 등의 반입) 등을 구분하고, 물건의 흐름도 물건의 종류별로 시스템을 설정한다. 이들 분류 및 중요도는 시설에 따라 다르다. 동선계획에서의 일반적인 고려사항은 많은 사람

들이 이용하는 실은 입구 부근 또는 저층부에, 관리부문은 1층의 알기 쉬운 위치에 이용자의 동선과 관리운영자의 동선을 필요에 따라 구분하고, 옥외시설인 경우는 그곳까지의 동선을 짧게 할 필요가 있으며, 전체적으로 알기쉬운 동선계획을 하는 것이 중요하다.

### ③ 플렉시빌리티를 고려한다

이용자에 따른 이용상의 차이, 각종가구·비품·서가·전시 등의 재배치, 이용자의 요구 변화 등 각종의 요인에 의한 변화에의 대응이 중요하다.

### ④ 면적효율을 생각한다

편복도형의 건물에서는 복도등의 통로면적이 건물 전체 면적의 30%를 넘는 경우도 있다. 이러한 상황에 대하여 실이 아닌 코너화나 곁오픈화, 오픈화 등을 적극적으로 검토하여 그룹간이나 개인끼리 적극적인 교류를 할 수 있게 하는 것이 바람직하다.

### ⑤ 이동과 피난을 중시한다

시설에 따라서는 국민학생에서부터 일반인·신체장애자까지 포함한 불특정 다수의 사람들을 대상으로 한다. 이들이 안전하고 신속하게 이동하거나 피난할 수 있게 계획하는 것이 중요하다.

### ⑥ 매력있는 실내환경을 조성한다

이용자의 주거환경이 향상되어 있으므로 이용자에게 매력적인 시설이 되기 위해서는 일조·통풍·채광·환기·조도·방음 등의 기본적인 실내 환경에 대해 세심한 배려가 필요하다.

### ⑦ 장애인 이용을 배려한다

시각·청각·지체장애 등 장애 청소년들이 이용할 수 있게 배려하는 것이 중요하다. 구체적으로는 입구·접수 카운터에 음에 의한 안내, 점자 안내판, 손스침, 실입구의 점자 표시, 약시자에 대한 배려, 단차의 해소, 잘미끄러지지 않는 바닥재료, 신체장애자용 엘리베이터의 설치, 화장실, 전화, 책상 이용의 배려 등 모든 것에 장애자들이 원활하게 이용할 수 있도록 배려하는 것이 필요하다.

### ⑧ 합리적인 운영·유지·관리를 배려한다

배치 예상 직원수에 따른 합리적인 시설의 운영·유지·관리가 가능하게끔 명확한 운영·유지·관리 시스템을 작성하여 계획에 반영한다. 직원부족으로 인해 도서실이나 가타 실을 잠귀 이용에 불편을 초래하지 않게 계획한다. 또한 건물의 유지·관리에서는 불편하지 않고 위험하지 않게 사전에 충분한 검토가 필요하다.

## 2) 각 실의 계획

### (1) 강의실

강연이나 주제발표 등에 주로 사용하는 강의실의 크기는 30~50명 규모의 중규모의 강의실과 80~200명 정도의 대규모 강의실로 구분된다. 10인정도의 소규모 강의실은 토의실과 겸하여 생각한다. 선진국에서는 최근 AV기기를 사용한 강의가 활발해지고 있다. 따라서 고기능 설비를 설치한 강의실이 요구되고 있으며, 모든 강의실이 설비를 갖추는 것도 좋지만 적어도 한 시설에 어느 정도 설비를 갖춘 AV실(시청각실)을 하나 설치하는 것이 바람직하다. 또한 강의실의 가로, 세로

비율은 3 : 2가 바람직스럽다. 강의실의 모듈로서는 책상의 크기가 기본이 되며 전체 면적으로는 약간 여유가 있는 것이 좋다.

천정의 높이는 2.6M 이상은 필요하나 AV기기를 사용하는 경우는 스크린 크기와 시선을 고려하여 정할 필요가 있다. 대강의실의 경우는 3.5M정도 필요로 한다. 바닥은 다목적 용도에 대응하기 위한 평평한 것이 바람직스럽고, 장애 OA대응을 위하여는 2중바닥으로 하는 것이 좋다.

설비로는 이외에도 발표회의 게시용 레일, 암막등을 준비해야 한다. 이들 실은 연수기간중 많이 사용하는 실이기 때문에 조명이나 가구등은 인간공학적으로 고려하여 피곤하지 않은 제품을 선정하는 것이 필요하다.

## (2) 토의실

강의실에서는 주로 강사에 의한 강의가 이루어지는 것에 비해, 토의실에서는 참가자가 소그룹(6-12명)으로 나뉘어져, 주어진 의제에 대하여 토의를 하는 실로, 참가자의 적극적인 참여 유도가 주목적이다. 최근의 시설에서는 매우 활용도가 높은 실로 안락한 분위기에서 참가자 개개인이 자신의 이야기를 솔직하게 전개할 수 있도록 테이블을 비롯한 여러 형태의 좌석배치가 필요하다.

## (3) 강당

대규모의 시설에서 200-300명 이상의 인원을 대상으로 강연할 때 필요하다. 많은 사람을 대상으로 하는 강연이기 때문에, 영화·비디오를 상영하는 경우가 많아 암막 설치가 필요하다. 그리고 강당의 사용

형태에 따라서는 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 가벼운 운동을 할 수 있는 체육관이나 연회장으로도 이용할 수 있는 다목적성이 강한 형식이다. 이 때 책상·의자는 가동식으로 하는 것이 이용도를 높여줄 수 있다. 다른 하나는 계단식으로 음악회나 심포지움, 연극등을 할 수 있는 형태이다.

#### (4) AV교실

최근 각종 전기기기의 발달에 따라 AV를 적극적으로 이용하여 강의의 효율화를 꾀하려는 경향이 높아지고 있다. 일반적으로 고도정보기기를 많이 사용한 강의실을 AV교실 이라고 칭하는데 건축적 조건을 열거하면 다음과 같다.

- ① 정면의 커다란 스크린이 잘 보이게 해야 한다.
- ② 음향효과에 대한 배려가 필요하다.
- ③ 빛의 밝기 조절이 가능해야 한다.

AV교실에서는 하이테크 기기를 이용해, 강의를 녹음하거나 편집을 하는 경우도 있는데, 그 경우 강사 뿐만 아니라 각 참가자의 좌석에도 마이크가 설치되는 것이 바람직하다.

숙박시설 또한 청소년들이 활동하기 적합한 설비가 필요하다.

① 숙박실 지역 : 숙박실에 학습시설이 설치되어 있지 않는 경우는 따로 설치하는 경우도 있다.

② 커뮤니케이션 지역 : 이용자끼리의 교류 장소로서 편하게 휴식하면서 담화할 수 있는 장소에서부터 연회에 이르기까지 사용할 수 있게 한다. 기본적으로 셀프서비스이며, 그것에 대응한 설비가 필요하다.

③ 서어비스 지역 : 세탁실, 매점 등의 설치가 필요하다.

### (5) 숙박실

숙박실은 이용목적, 건물규모 등에 따라 여러 형태가 있다.

온돌방인가 침대방인가, 싱글인가 투원인가 3명 이상의 다인수인가, 위생설비를 각실에 준비할 것인가, 공동이용으로 할 것인가 등을 고려해야 한다.

욕실·화장실·세면의 위생설비는 용도나 이용자층에 따라 선택하여 사용한다. 또한 청소년들의 공동생활 자체를 목적으로 하는 자연권수련시설에서는 여러사람이 공동으로 사용하는 것으로 하는 것도 필요하다. 또한 숙박실에는 여러가지 기능이 요구되고, 각 공간의 프라이버시 확보와 휴식할 수 있는 것이 기본적인 사항이다. 건물외부, 열방, 복도, 설비 샤프트 등으로부터의 소음원에 대하여도 설계상의 주의가 필요하다.

### (6) 커뮤니티실

숙박을 동반한 이용자들의 휴식공간이다. 의자식과 온돌바닥식을 생 각할 수 있으나, 의자식이 일반적이다. 엘리베이터 홀 주변이나 통과 동선이 많은 곳에 위치시키는 것이 이용의 활성화를 꾀할 수 있다.

### (7) 식당·주방

식당은 단순히 식사하는 곳만이 아닌, 이용자들이 교류하고 안락하게 설 수 있는 장소이기도 하다. 이러한 관점에서 볼 때 시설의 특징과 밀접한 관련을 지어 그 위치나 설비를 생각하여야 한다. 따라서, 식사의 스타일이나 식당의 배치, 내부구성도 신중히 검토해야 한다. 활

동 프로그램에 따라 이용자들의 체류기간이 다를 수 있으므로 식당규모 계획시 식당이용의 집중도를 잘 파악해야 한다. 그러기 위해서는 이용자 수나 식사 회전수 등을 잘 고려해야 한다. 또한 셀프 서어비스형 또는 배선 서어비스형과 식당의 타입에 따라 좌석의 배치나 한 좌석당의 면적도 달라지므로, 식당의 운영방식을 결정한 후 적절한 규모계획을 하는 것이 바람직하다. 이러한 것은 주방설비에서도 같으므로, 식당의 규모나 유형에 따라 이용자에게의 서어비스 방식이나 반출입 방법, 조리·저장방법 등 주방의 규모설정에 귀중한 요소가 된다. 아울러 어떠한 종류의 음식을 제공하는가, 몇 종류의 음식을 제공하는가도 주방의 설비나 면적에 영향을 끼치므로 신중히 고려해야 한다. 일반적으로는 숙박하는 사람수분의 좌석수는 최소한 필요하고, 셀프 서어비스형의 경우 1인당 2.0-2.5㎡, 주방면적은 식당의 1/4정도가 적정하다.

#### (8) 사무실

사무실의 주된 업무는 숙박관리·시설관리·활동관리이다. 숙박관리 업무를 하기 위해서는 사무실은 프런트의 뒷면에 설치하는 것이 편리하다.

#### (9) 프런트

프런트는 시설의 이용자와 직접 맞대면하는 장소이므로 시설의 얼굴이라고도 말할 수 있다. 따라서 편안하고 쾌적한 환경에서 이용자를 맞을 수 있게 한다.

### 3. 시설·설비의 유지관리

#### 1) 시설 유지관리의 개념

모든 시설물은 건설후 시간의 경과, 사용과정에 따라 파손, 노후되고 당초의 사용목적이 변하면서 시설도 변화된 요구에 적응해야 하는데 이와같이 건설후 시설물의 폐기에 이르는 과정, 즉 구조물, 에너지 공급장치, 일상생활을 위한 시설·설비의 보전과 노후방지를 위한 일련의 과정이 시설의 유지관리이다.

청소년시설은 다른 공공시설에 비하여 유지관리비용이 적고, 청소등을 전문가에 의뢰하는 경우가 별로 없으며 이용자가 청소년들이어서 비교적 거칠게 사용된다. 특히 시설에서 파손되기 쉬운 부분은 출입구, 창, 바다, 벽, 가구, 도구, 급배수 위생설비, 전기설비 등이다. 이러한 부분은 인위적 파손이다. 한편 자연적 파손으로는 예산이나 건설의 수준 등에 따라 외벽의 몰탈 등이 벗겨지는 것 등이 있다.

따라서 청소년시설은 안전하고 동시에 견고한 재료를 선택하여야 하고 파손된 경우 부품의 교환이나 수리가 쉬운 설계로 해야 한다. 시설의 유지관리라는 입장에서 보면, 주요한 요소를 파악하여 그 디테일이나 마감을 정해, 그것에 따른 양산 공급 방식을 검토하는 것으로 시설의 질을 높임과 동시에 부품의 호환성도 용이하게 할 수 있다.

철근 콘크리트 지하1층 지상 5층 연면적 6,500㎡인 일본의 표준적인 사무소 건물의 라이프 사이클 비용을 내용년수 50년동안 분석한 결과에 의하면, 설계비용 0.8%, 건설비용 18.9%, 사용(유지관리)비용 79.8%, 폐기(철거)비용 0.6%로써 유지관리비용이 건설비용의 약 4배로 시설물의 생애과정중 가장 비용이 높다는 것을 보여준다.



이와같이 많은 비용이 소요되는 유지관리 과정이 그동안 시설의 양적인 증축에 급급한 나머지 상대적으로 소홀하게 다루어져 왔으나 앞으로는 건축의 질적수준 향상과 더불어 여기에 대한 관심이 더욱 필요하다. 이것은 주어진 시설을 얼마나 더 오래 깨끗하게 사용할 수 있는가와 관련되어 있음은 물론 활동프로그램이 원활하게 수행될 수 있느냐 하는 것과도 직결되기 때문이다. 과거의 비교적 단순한 설비에 의한 시설의 유지관리는 단순하여, 소모성 자재의 보충 수준에 그쳐 최소한의 적은 인력으로도 가능하였으나 현대적인 시설, 설비를 갖춘 근래의 시설은 유지관리가 복잡하고 분야별 전문 기능인이 필요하며 비용도 많이 든다. 따라서, 시설·설비가 다양해지고 현대화 되면서 체계적이고 전문적인 유지관리 시스템이 필요한데, 시설의 완벽한 건설은 물론이거니와 전설후의 철저한 유지관리가 더욱 절실하게 요청된다.

## 2) 시설의 효율적 유지관리

시설의 효율적 유지관리를 위하여 유지관리의 업무체계에서부터 유지관리의 평가 및 반영에 이르기까지 각 항목별로 살펴보면 다음과 같다.

### (1) 유지관리 업무체계의 정립

보고 및 확인체계와 유지관리의 대상별 관리주체를 명확히 한다. 즉 전문 기술적인 판단을 요구하지 않는 경상적인 운용관리와 분야별 전문 기술이 필요한 보수관리는 업무체계상 분리하여 관리하는 것이 바람직하다.

## (2) 유지관리 전산화의 정착 및 발전

### ① 현황자료의 전산화

전산화를 이용한 현황자료의 축적과 수정을 통하여 항상 정확한 현황을 파악할 수 있도록 한다. 자료의 입력과 수정을 항상 정확하게 유지하기 위하여 담당자와 확인자를 지정한다.

### ② 노후 및 보수에 대한 기준제공

전산입력된 자료에 의한 계량적인 방법과 담당자의 판단에 의한 노후도 평가 및 보수기준을 제공하여 장·단기 투자계획 수립에 활용할 수 있도록 하고 종합적으로 판단하여 부분적이고 소모적인 보수가 되지 않도록 한다.

### ③ 적기대처

표준 보수주기, 보수율, 내구연한의 개념을 고려한 전산 프로그램을 개발하여 적기에 보수가 가능하도록 한다.

### ④ 예산편성의 적정화

해당 청소년시설의 현황 및 위 판단기준에 의하여 시설별로 실질적으로 필요한 예산을 시설장비 유지비로 일원화하여 편성하고 장·단기 보수계획에 의한 종합적이고 사전 예방적인 보수를 할 수 있도록 예산을 규모화한다.

## (3) 집중관리

유지관리에 필요한 여러 분야의 기능인력을 시설별로 보유할 수 없

으므로 일정한 지역을 블록화하여 집중관리를 통하여 유지보수 요구에 대처한다. 이와같은 집중관리 방법으로는 전문회사의 용역에 의한 관리를 생각할 수 있는데, 전문적인 인력확보가 용이하고 양질의 서비스를 기대할 수 있으나 잦은 이직발생시 현황 미숙지로 인하여 효율이 저하되고 비용이 높아지는 특징이 있다. 그러나, 전문업체가 없는 자연권수련시설 지역은 해당 지역 자치단체장 조직에 의한 직영관리가 바람직하다.

#### (4) 유지관리 결과의 평가 및 반영

유지관리 과정에서의 문제점을 체계적으로 정리하고 사용자, 운영자 및 시설 담당자의 참여에 의한 평가를 통하여 평가결과를 시설의 신설 계획시 반영할 수 있다. 또한 신설계획시 유지관리 과정을 단순화하고 사전 예측이 가능하도록 하기 위해서는 시설 및 설비를 인공지능화하는 인텔리전트 빌딩 시스템(Intelligent Building System)으로 계획한다.

## 4. 시설·설비의 안전관리

청소년시설에 있어서의 안전사고에 대한 현황에 대하여 자세하게 파악된 자료는 없다. 이것은 비단 청소년시설만에 한정된 것은 아니라 학교를 비롯한 대부분의 공공시설에서 공통된 현황이기도 하다. 따라서 여기에서는 시설·설비의 안전관리에 대한 언급도 구체적인 사례를 들어가면서 그 대책을 언급하기 보다는 일반적인 수준은 머물 수밖에

없다.

청소년시설은 이용자가 주로 청소년층이어서 기본적으로 잠재위험이 도처에 있다. 이 잠재위험은 단순한 물적환경에서 기인하는 것이 아닌, 이용시점에서의 이용자들의 심신의 상태, 즉 활동에 열중하고 있었다든가, 주의가 산만했다든가, 졸고 있었다든가, 불안감이나 공포감이 혹은, 흥분하고 있었다든가 등의 행동적 잠재위험과 태도적 잠재위험 등의 위험이 언제나 항상 도사리고 있어 모든 곳에서 위험이 없게 한다는 것은 거의 불가능할 지도 모른다. 그러나, 이러한 잠재적 위험을 사전에 알고 대처할 수는 없다 하더라도, 적어도 물리적·잠재적인 위험을 가능한 한 제거하거나 적게해야 한다.

청소년시설에서 일어날 수 있는 안전사고 유형을 생활권수련시설과 자연권생활시설로 크게 구분해서 보면, 생활권수련시설에서의 안전사고는 앞서 언급한대로 실내시설이 주된 것이므로 옥외시설이 많은 자연권수련시설이 여러가지 잠재위험이 많다. 이용자들이 입게되는 안전사고의 종류를 보면, 타박상·찰과상·골절상을 입는 경우가 대부분으로 분류해보면 개인활동중에 입는 것, 단체활동중에 입는 것, 또는 실내활동중에, 옥외활동중에 입는 것 등으로 구분을 할 수가 있다. 이러한 것은 그 구체적인 사례가 발표되지 않아 더 더욱 안전사고의 유형의 파악이나 그에 따른 대책강구를 어렵게 하고 있다.

앞서 언급한 잠재위험 중에서 환경적 잠재요인의 상태를 살펴보면 공간이 너무 좁거나, 너무 어둡고, 설비나 가구가 너무 낡았거나 튼튼하지 않다든가, 환기나 통풍이 좋지 않은 경우이다. 따라서 그 공간의 이용자수나 연령 등에 적합한 공간의 규모나 현관 등의 출입구, 계단 등의 폭이나 높이 등은 시설계획이나 관리면에서 주의를 기울여야 하고 아울러 차량의 동선과 보행자의 명확한 동선분리, 옥외시설의 경우 각 시설에 대한 정확한 안내표시의 설치 등이 안전사고를 미연에 방지할 수 있는 요소이다. 또한 옥외시설의 경우 갑작스런 폭우나 계절적

인 기상변화로 인하여 시설사용 중 고립되거나 피해를 입게 되지는 않는가 지형적인 제조건을 충분히 검토한 후 배치하는 것이 무엇보다도 대량사고를 방지하는 데 도움이 된다. 아울러 이러한 물리적인 측면 이외에 이용자들에게 시설·설비 사용시의 주의사항에 대한 교육이나 지시를 하여 안전하게 사용하고자 하는 마음자세를 갖게 하는 것도 매우 중요하다.

## 본 문 요약

최근의 사회는 정보화 사회, 개성화 사회, 다양화 사회등으로 일컬어지고 있으며, 청소년을 둘러싼 환경도 이전보다 더욱 다양해지고 있다. 따라서 청소년시설은 시설 뿐만 아니라 활동프로그램이나 사회의 발달, 변화해가는 청소년들의 흥미와 요구등에 대응하는 시설의 개념 정립이 필요하다.

우리나라는 1991년 12월에 제정된 청소년기본법에 의하여 청소년시설이 정비되어 오고 있으며, 이법이 수련시설의 질적향상에 크게 기여해오고 있으나, 그 내용은 확실성과 경직성을 초래하여, 시설계획시 기본적으로 살려야 할 다양성이나 지역성을 살리지 못하고 있다. 시설계획시에 고려해야 할 기본적인 지침은 다음과 같다.

첫째, 학교 교육과 상호 보완적인 역할을 할 수 있는 방향으로 구성한다. 즉, 학교에서는 시간적·공간적인 제약으로 인해 하기 어려운 활동프로그램이나 그에 따른 시설·설비를 하여 청소년들의 전인교육의 장이 될 수 있게 한다.

둘째, 청소년시설의 입지지역의 학교나 기타 다른 사회교육시설과 복합화하여 시설이용을 활성화하고, 프로그램이나 시설·설비면에서도 지역주민이나 청소년들에게 한층 더 높은 서비스를 할 수 있게 한

다.

셋째, 다가오는 21세기의 정보화 사회에 대응하여 각각의 청소년시설을 인텔리제트화하고 해당지역의 학교나 공공시설, 사회교육시설, 나아가서는 다른 지역의 청소년시설과 네트워크화하여 이용자에게 수준 높고 다양한 서비스를 할 수 있게 한다.

또한 공간구성시 고려할 사항으로서는 알기쉬운 공간구성, 여유와 변화가 있는 풍부한 공간구성, 연속감과 귀속감을 줄 수 있는 공간구성 등을 고려한다. 배치계획시에는 시설이 입지하는 부지 내외의 주변환경조건을 충분히 검토하여 결정할 필요가 있다. 어떤 계획에서도 지형, 주변의 경관 등의 자연환경, 부지에로의 접근, 부지내의 고저차나 기존의 나무나 숲 등의 조건과 시설에 대한 각종 기능적 요구와 계획의도 등을 종합적으로 판단하여 배치하는 것이 중요하다. 아울러 평면계획시에 고려할 사항으로서는 영역구분을 명확히 하고, 동선을 명확히 하며, 플렉시빌리티를 고려한다. 또한 면적효율과, 대피시설, 장애자의 이용에 대한 배려 등을 고려하여 매력있는 실내환경 조건을 정리하여 합리적인 운영·유지·관리를 배려한다.

끝으로 시설의 효율적인 유지관리를 위해서는 유지관리 업무체계를 정립하고, 유지관리 전산화를 정착시키며, 집중관리방식의 도입과 유지관리 결과의 평가와 반영 등이 이루어져야 한다. 그리고 안전사고에 대비한 안전관리도 철저하게 이루어져야 한다.

## 연구과제

1. 현재의 청소년수련시설의 시설·설비의 현황을 파악하고 그 문제점에 대하여 토의한다.
2. 청소년 수련시설시설의 이용현황과 이용자들에 대한 이용의식에 대

하여 파악한다.

3. 사회의 변화와 교육개혁과 21세기에 대응하기 위한 청소년시설의 새로운 모델에 대하여 논한다.
4. 지역적 특성을 가지는 청소년시설에 대한 모델을 모색한다.

## 참 고 문 헌

- 문화체육부 (1994). 청소년 백서.
- 체육청소년 (1990. 12). 청소년 전용시설 조사연구.
- 한국청소년연구원 (1991). 청소년 수련터전 실태조사와 소요실태 분석에 관한 연구 : 생활권 수련터전을 중심으로.
- 문화체육부 (1995. 4). 청소년기본법령집.
- 구태익 (1995). (중요도-성취도) 분석에 의한 청소년 수련시설 기준에 관한 연구. 한국청소년연구.
- 長創康彦외(1983). 新建築學大系, 29, 學校設計. 彰國社.
- 谷口汎邦외(1994). 建築計劃・設計シリーズ 21, 研修施設. 市ヶ谷出版社.
- 日本建築學會(1994. 9). 建築設計資料 空間シリーズ. 子供の空間 兒童施設. 彰國社.
- 飯塚裕, (1979). 建物の維持管理. 鹿島出版會.





## 홍보활동

## 개 관

청소년기관 운영에 있어서 홍보활동만큼 중요한 것은 없다. 그러나 지금까지는 홍보활동의 중요성에 대한 인식이 그렇게 높지 않았고 운영상에 있어서도 홍보활동을 비중있게 다루지 못했다. 앞으로는 청소년기관이 되기 위해서는 공중의 의견을 반영시키고 언론을 적극적으로 활용하기 위해 끊임없이 노력하고, 외적 변화에 책임감있게 대응해야 하는데 이를 위해서는 홍보활동이 제대로 되어야 한다. 이 장에서는 홍보활동의 중요성, 개념 등을 살펴보고 홍보활동의 목표에 대해 그 당위성과 필요성, 내용 등을 자세히 알아본다. 또한 홍보활동을 위한 방법에 대해서는 목적에 따른 구체적인 추진방법을 모색해 보고 기관 차원에서의 홍보활동을 위한 제반 대책도 살펴본다.

## 주 제 어

홍보, 광보, 광고, 선전, 공중, 의사소통, 이미지관리(조작), 시각적 상징물, 여론설득조작, 여론지도자, 자원개발, 자원동원, 위기(문제) 관리, 광보 퍼블리시티, 로비, 대변인, 홍보정책, 옴부즈맨과 변명인

---

\* 임광진, 서울 YMCA행정국장

## 1. 홍보활동의 중요성

청소년기관 운영에서 기관의 소개나 프로그램 내용의 전달, 참가자 확보, 모금, 각종 자원의 개발 등을 위해서는 홍보활동이 필요하다. 그러나 대중에게 그들의 기관을 설명하고 지역 청소년이나 학부모들에게 접근하기 위해서 적절한 홍보활동을 다양하게 전개하고 있는 기관은 그렇게 많지 않다.

과거에는 기관운영이나 프로그램 진행에 급급하여 홍보활동에 관심을 가질 수 없었다. 그러나 기존의 청소년기관은 물론 새로 발족되는 많은 청소년기관이나 유사한 프로그램을 갖고 있는 지역내 타기관, 즉 사회복지관, 문화센터, 사회체육센터 등과 경쟁을 하기 위해서는 홍보활동을 더욱 적극적으로 전개하지 않으면 안된다.

어느 정도의 규모를 갖춘 기관에는 홍보활동을 맡고 있는 담당직원이 있지만 홍보실무자들은 주로 회보(소식지) 제작, 안내지제작, 언론기관연락·유지, 팸플렛제작, 보도자료 작성, 이벤트 진행 등의 일을 하고 있다. 그러나 이와 같은 활동은 홍보(public relations)라기보다는 출판(publication)과 광보(publicity : 공표, 주지, 널리 알리기 등)의 업무를 수행하고 있다. 즉, 이와같은 일들이 홍보활동의 한 부분일 수는 있지만 전체가 될 수는 없다.

홍보담당자들조차 홍보활동에 대한 올바른 이해와 지식을 갖지 못하고 실무에 임할 수 밖에 없었던 것이 오늘 우리의 현실이기는 하다. 그렇지만 이제는 홍보담당자는 물론 청소년기관의 모든 실무자들이 갖고 있는 홍보활동에 대한 인식이 그 기관의 미래를 결정하게 되는 시대가 도래하게 되었다.

## 2. 홍보활동의 개념

사전적 의미에서의 홍보활동이란 “집단이나 조직, 회사, 기관의 대외관계, 개발, 선전을 위해 그들을 환경에 적응시켜 사회의 이해를 얻는 목적으로 각종 기관과 일반 시민들간에 건전하고 건설적인 관계를 확립·유지하기 위하여 행해지는 활동을 말한다. 이러한 기관이나 조직의 사업을 호전시키기 위해서는 일반 서비스 지지가 필요하고 공평하게 일반시민들에게 관심을 가지고 일의 내용을 대중에게 이해시키는 것이 필요하다. 이것은 지역사회 과정에서 효과적으로 추진해 나가기 위한 중요한 기술”이다.

홍보활동은 영어의 public relations를 옮긴 것으로 줄여서 홍보라고 쓰는 학자(서정우, 이경자 등)들도 있지만 그대로 PR이라고 직접 사용하는 이(김정기, 박경옥 등)들도 있다. 반면에 publicity를 홍보라고 부르는 이들도 있다. 여기서는 public relations을 홍보로, publicity는 광보로 사용하였고 광보는 언론에 기사로 실리거나 프로그램으로 다루어지도록 노력하는 제반활동으로 보았다.

신창호(1990)는 홍보활동에 대해 조직(기업, 공공기관, 기관, 협회, 병원, 학교 등)의 생존과 불가분의 관계가 있는 공중과의 관계를 증진시켜 조직을 유지·발전시키는 과학(학문)이라고 하였다. 그에 의하면 홍보(public relations)에 있어서 공중(public)은 언론, 고용원, 노조, 소비자, 관련기관이나 기관, 관련정치그룹, 주주, 원료공급업자, 그리고 국민, 시민, 주민, 이해관련 시민모임 등등 다양하게 있다고 하였다. 청소년기관의 경우에 공중은 청소년, 학부모, 교사, 지역주민, 기부자, 직원, 자원봉사자, 위원회, 이사회, 언론관계, 대정부관계 등을 의미한다.

청소년기관의 운영이 홍보활동에 달려 있는 까닭은 청소년기관과 공중과의 관계(relations)가 중요하기 때문이다. 이들 공중들로부터 호응을 얻지 못하거나, 동의를 받지 못하거나 이들에게 기관자체나 그 사업을 제대로 알리지 못했거나 참여를 끌어내지 못했을 때 기관운영은 어려움에 처하게 된다.

우리는 흔히 홍보활동과 광고 또는 선전을 혼동하기 쉽다. 홍보활동은 PR 즉, ‘피할것은 피하고 알릴 것은 알린다’는 식의 선전기술을 의미하는 것은 아니다. 또한 이미지 메이킹도 아니다. 더우기 이미지를 좋게 하기 위한 이미지광고나 마케팅 프로모션 수단으로서의 광고는 더욱 아니다. 또한 많은 사람들에게 조직이나 개인의 이념, 주장을 전파하는 선전(propaganda)과도 다르다.

박경옥(1994)의 주장처럼 소비자의 신뢰를 얻는 것이 중요하다. 홍보활동의 결과는 당장 눈 앞에 나타나지는 않지만, 장기적으로 기관의 생존을 위해서는 공중과의 신뢰관계 구축에 최선을 다해야 한다.

광고가 일시적, 정서적, 즉흥적이고 한정된 기능을 담당하고 있다고 한다면 홍보활동은 기관의 체계를 유지·발전시키면서 조직의 목적을 효율적으로 달성시키는 것을 목적으로 하는, 보다 영구적이고 과학적이며 체계적인 공중관리라고 할 수 있다. 청소년기관이든 기업이든 장기적 안목에서 조직의 생존을 위해서는 자신들의 공중과의 관계개선 즉 홍보활동을 그 조직운영에서 가장 중요하게 다루지 않으면 안되게 되었다.

광고와 홍보활동에 있어서 또 다른 차이점을 살펴보면 정보를 제공한다는 점에서는 그 기능이 유사하다. 그러나 홍보활동이 객관적인 정보를 제공하는 데에 반해 광고는 불완전한 정보, 과장정보 등을 제공한다. 자기의 공중을 설득하려 한다는 점에서도 일면 유사한 것 같으나 광고는 비과학적으로, 감정적으로, 충동적으로 설득하려 한다는 점에서 홍보활동과 다르다. 무엇보다도 근본적인 차이는

홍보활동은 객관적인 정보를 제공하여 설득할 뿐 아니라 공중과의 커뮤니케이션도 쌍방향적이고 상호보완적이며 균형있게 하여, 기관의 프로그램에 공중을 참여하게 하고 문제해결을 위해 공동으로 노력하는 것이다.

청소년기관 운영자들이 주의해야 할 또 한 가지 중요한 점은 홍보활동과 의사소통과의 구분이다. 청소년기관 운영자들은 내부 의사소통을 위해 여러 가지 문서양식을 사용하게 된다. 의사소통을 위해 직원들은 기관에서 쓰는 문서 양식 중에서 적절한 양식의 문서들을 선택하여 그것을 정보교환의 효과적 도구로 사용한다. 또한 프로그램에 대한 다양한 정보를 보고서 형태로 작성하기도 하고, 비형식적 보고의 한 형태인 메모, 편지, 회의록 등을 만들기도 한다. 그러나 이런 활동은 홍보가 아니다.

의사전달(communication)을 광의로 볼 때에 홍보활동(public relations)은 당연히 의사전달에 포함된다. 그렇지만 일반적으로 기관 행정이나 운영 실무론에서는 의사전달을 조직내로 한정하여 언급하고 있다. 특별히 위기관리를 위한 홍보활동의 경우 더욱 의사소통이 중요하지만, 이때에도 대내적인 경우보다는 대외적인 즉, 모든 관계자들과의 의사소통을 말한다.

### 3. 홍보활동의 목표

청소년기관은 일반 기업 등 영리기관과는 달리 회원들이 내는 회비와 일반기부금 또는 외부 지원금에 의해 운영된다. 또한 실질적 활동의 대부분이 자원봉사자에 의해 이루어지고 있다. 이처럼 운영을 위한

재원염출이나 자원봉사자의 유치·확보를 위해서도 청소년기관은 적극적으로 효과적인 홍보활동을 해야 한다. 더우기 청소년기관의 목적은 대체로 추상적이기 때문에 기관의 목적과 주요 사업내용을 알리는 것은 무엇보다도 우선된다.

청소년기관의 홍보활동 목표 역시 다른 기관과 마찬가지로 공중들에게 자기 기관의 목적과 활동을 인식시켜서 대중들로부터 이해와 호의, 신뢰를 얻는 것이다. 홍보활동의 목표를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

- ① 회원을 증가시킨다.
  - ② 기관의 목표, 정책, 활동, 업적 등을 공중들에게 설명한다.
  - ③ 모금활동을 한다.
  - ④ 예상되는 오해나 비판에 대해 이를 해명한다.
  - ⑤ 제도개선이나 법률개정 등 목적사업을 위한 캠페인을 위한 지지를 획득한다.
  - ⑥ 기관이 필요로 하는 봉사활동의 내용을 알려주고 그들을 설득하여 적극적으로 참여하게 한다.
  - ⑦ 자원봉사자를 확보하고 기관성원들간의 관계를 개선한다.
- 물론 홍보활동의 구체적인 목적은 기관의 성격이나 사업의 특성에 따라 추가될 수 있다.

이밖에도 청소년기관이 참고할 수 있는 기업의 홍보전략은 다음과 같다.

- ① 명성확보 및 증진 : 사회적으로 책임있는 기관으로서의 공신력과 사회성을 높인다.
- ② 공중파악 : 공중과 대중을 구분해서 대중의견이 아닌 공중의견을 파악한다.
- ③ 과학적 연구수행에 의한 전략개발 및 효과측정 : 프로그램 실행전 엄밀한 조사에 입각한 홍보전략을 개발하고 프로그램 결과에 대해 효

과측정을 한다.

④ 문제관리 : 기관에 상당히 영향을 미치게 될 문제를 사전에 발견하고 이의 해결책을 모색한다.

⑤ 공중관계를 증진시키는 커뮤니케이션 전략 : 언론매체에 기관에 관한 기사가 많이 실리도록 하는 광보(publicity), 공공정보캠페인(public information campaign), 조직활동에 영향을 주는 정치, 사회, 경제적 요인들을 분석하여 미리 대책을 세우는 공공문제에 대한 활동(public affairs)이 여기에 속한다.

또 홍보전략을 크게 네 가지 즉, 여론설득을 위한 홍보, 위기관리를 위한 홍보, 이미지관리를 위한 홍보, 기업문화를 위한 홍보로 보는 경우도 있다.

비영리기관인 청소년기관의 입장에서 볼 때 기관마다 설립배경, 목적과 활동내용이 다르다 하더라도 공신력의 확보와 유지, 여론지지 획득, 자원동원, 문제관리에 대해서는 기관의 구체적인 홍보활동의 목표로 삼아야 한다.

## 1) 공신력 확보와 유지

일반 기업에서는 이미지관리라는 측면에서 혹은 명성확보 및 증진의 측면에서 홍보활동이 필요하다. 그러나 청소년기관의 입장에서는 공신력 확보를 통한 좋은 평판연기가 홍보활동의 우선 목표가 될 것이다. 이미지관리는 하는 일과 관계없이 좋게만 보이려는 것으로 오해받을 수 있다. 실제로 사람들은 실체보다는 자기가 갖고 있는 인상을 근거로 해서 물건도 사고 투표도 하며 의견을 말한다. 이미지는 한자 조어로 '이롭고 아름답게 알린다'는 뜻으로도 사용하는데, 이 이미지가 사람들을 움직이게 한다. 그러나 이런 이미지는 조작된 것이 거의 대부분

분이다.

사람을 대상으로 봉사하는, 그것도 장차 이 나라의 미래를 짊어질 청소년을 위해 일하고 있는 청소년기관은 이미지가 아무리 중요하다 하더라도, 홍보목표를 이미지 관리에 우선적으로 둘 수는 없다. 이미 홍보와 광고의 차이에서 설명했듯이 피할것은 피하고 알리는 것이 홍보가 아니기 때문이다. 오히려 청소년기관의 존재이유와 유효성을 증명하고 나아가 책임성을 증명하려고 노력해야 한다.

청소년을 위해 일하는 활기찬 모습, 문제청소년을 위해 애쓰고 있는 현장, 비록 부족한 점이 있다 하더라도 최상의 결과를 얻기 위해 헌신하고 있는 과정이 그대로 소개 될 때 즉, 이미지가 아닌 실체가 그대로 보여질 때 공중들로부터 인정받고 주목을 끌 수 있으며 궁극적으로는 기관의 공신력을 확보·유지시킬 수 있다. 아무리 좋은 이미지를 갖고 있는 기관일지라도 실제로 제대로 일을 하지 않을 때에는 그 이미지가 실추될 수 밖에 없다.

물론 기관의 로고, 심벌, 칼라 등 시각적 상징물을 개성있게 만드는 시각 통일화(visual identity)와 같은 CI(corporation identity)를 무시할 필요는 없다. 그 이유는 CI를 통해서 기관이미지를 관리하지는 측면보다는 기관을 나타내는 이런 상징물들에 대한 청소년들의 관심이 높고, 민감하기 때문이다.

## 2) 여론의 지지 획득

청소년을 위한 시민운동을 전개하기 위해서는 여론설득이 전제되어야 한다. 아직도 우리에게 청소년 건전육성을 위한 법적, 제도적 장치가 미흡한 형편이고 전사회적인 캠페인이 거의 없는 실정이다. 청소년의 유해환경의 척결, 소외계층 청소년의 보호, 청소년기관의 지



원과 청소년시설의 확충, 인간성회복과 도덕성회복, 청소년 자원봉사활동과 수련활동 장려, 청소년문화에의 능동적 대처를 위해서 청소년기관은 시민들로부터 적극적인 지지를 받지 않으면 안된다.

홍보활동의 중요한 목표의 하나는 여론설득이고 여론을 움직이지 못하면 홍보활동에 아무런 의미가 없다. 지지하는 여론을 더욱 유지·강화시키고, 중립적인 여론이나 반대여론은 지지하도록 유도해야 한다. 여론설득은 비교적 규모가 큰 청소년기관이나 중앙에 있는 청소년에게만 해당되는 홍보목표는 아니다. 예를 들어 담배자동판매기의 가두설치금지를 위한 조례제정, 청소년 통행금지 시간의 설정, 지역사회내 청소년 출입금지 구역의 확대, 학교근처의 학교환경위생 절대정화구역 및 상대정화구역내 영업금지업소의 이전촉구 등 지역사회내에서도 청소년을 위해 여론을 일으켜야 할 일이 아주 많다. 특별히 현실적으로 시급한 청소년기관의 운영지원이나 청소년시설의 확충 등과 같은 일은 지역구민의 동의와 지지없이 불가능하다.

유리한 입장과 여론의 지지획득을 위해 청소년기관이 해야 할 일은 해결해야 될 문제나 사건 또는 쟁점에 대해 자료를 제공함으로써 관심을 갖게 하고 의견을 제시하게 하며, 이런 일의 해결을 위해 사람들을 묶어 내는 것이다. 이와 함께 청소년기관이 제시한 의견이 지배적인 여론이 되게 하고 여론에 큰 영향을 미치는 여론지도자를 발굴하여 공식적인 의사소통망을 발전시키고, 이를 계기로 건전한 시민세력을 부상시키는 등 청소년기관의 주장이 관철되도록 사회적 영향력을 가하는 것이다. 청소년기관의 실무자는 여론을 무리하게 조작할 필요도 없고 여론에 반대하는 사람들을 적대시 할 필요도 없다. 여론의 지지를 받으려는 일이 옳은 일이고 꼭 이루어져야 하는 일이라면 결국에는 관철될 것이기 때문이다.

### 3) 자원동원 : 모금과 자원봉사자 확보 등

비영리기관인 청소년기관의 운영에 있어서 자원을 개발하여 효율적으로 활용하는 것은 가장 기본적이고 중요한 부분이다. 지역사회 자원은 지역내의 많은 조직을 포함해서 인적 자원, 물적 자원, 재정, 시설, 설비, 정보, 기술, 제도, 조직 등등이 있다. 이와 같은 각종 자원을 잘 동원할 때 기관이 활성화되고 청소년들에게 다양한 프로그램을 마련해 줄 수 있다. 동원할 수 있는 자원의 목록은 지역과 기관, 프로그램에 따라 차이가 있으나 여기서는 모금과 자원봉사자 중심으로 생각해 본다.

모든 기관운영 지침서에는 자금조달이 기관생존의 열쇠라고 하는데, 뜻하지 않던 지불요인이 발생할 때마다 적절히 자금을 마련해야만이 기관이 지속적으로 운영될 수 있다. 또한 최근에는 자원봉사자를 활용해서 그들에게 만족감을 줄 뿐 아니라 봉사의 질을 높이는 계기를 갖도록 하고 있다. 그러나 기관이 원하는 만큼의 모금을 하거나 양질의 훈련된 자원봉사자를 확보한다는 것이 그리 쉬운 일은 아니다. 기관운영을 위해서는 자원을 활용할 수 밖에 없으나 기관이 원하는만큼 그 자원이 질적으로, 양적으로 충분하지 못하다.

자원동원에는 홍보활동이 제일 중요하다. 대체로 자원동원을 위한 홍보로는 사전홍보, 행사 중 홍보, 사후 홍보가 있다. 자원동원의 분위기 형성을 위해서는 사전홍보에 많은 신경을 써야 한다. 또한 자원동원 중이나 끝난 후에도 홍보활동은 계속 되어야 한다.

홍보활동이 자원동원에 있어서 중요한 이유는 유인물이나 다른 매체를 통해서 전체 행사를 알릴 뿐 아니라 자원동원이 필요한 이유를 설명하기 때문이다. 청소년기관과 같은 비영리조직이 전개하는 자원동원의 성패는 바로 동기부여를 얼마나 잘 하느냐에 달려 있다. 자원동원을 위한 홍보는 신념과 가치들을 내재화시켜 궁극적으로 다루어야

한다. 모금의 동기, 자원봉사의 동기를 잘 이해시키거나, 또는 드러나 보이지 않는 그 무엇(자기만족, 타인으로부터의 존경, 남으로부터의 인정 등)을 보상으로 받을 수 있다는 확신을 심어 주고, 구체적으로 자원동원에 참가하는 데 필요한 행동을 취하도록 하며 또한 이를 위한 긍정적인 사회압력을 형성하게 하는 데에 홍보활동의 중요성이 있다.

자원동원을 위한 홍보가 성공하였다면 이미 청소년기관의 목적과 사업내용이 잘 알려져 있다는 것과 프로그램에 많이 참여하고 있다는 것을 뜻한다.

#### 4) 문제관리를 통한 기관발전 도모

홍보활동의 궁극적 목적이 자원동원 등을 통한 조직체의 유지에만 있는 것은 아니다. 기관의 유지관리 측면에서 보면 홍보활동이 단순히 조직체의 생존에만 기여하는 것 같지만 실제로 기관을 운영해 보면 홍보가 서비스의 질을 높이고 기관자체 발전에 전인차 역할을 한다는 것을 알게 된다. 청소년기관을 운영하다 보면 각종 안전사고 뿐 아니라 회원감소, 등록감소, 이용자감소, 후원비감소, 모금부진, 시설의 낙후와 설비의 잦은 고장 등 크고 작은 사고와 사건, 각종 문제 등 위기가 발생한다.

어떤 사고가 언론에 보도됨으로써 기관이 여론의 심판대에 오르게 되는 경우를 폭발적 위기라고 하고, 감추어져 있던 사실이나 기술적 실수로 인해 발생하는 즉각적인 위기, 소송사건이나 노사분규와 같은 점진적 위기, 고질적인 문제나 만성적인 문제가 일으키는 만성적 위기 등이 있다. 이와 같은 위기를 잘 처리하지 않으면 기관운영에 막대한 지장을 받게 되고 때로는 존폐의 상황에 이르기기도 한다.

이와 같은 위기가 발생하였을 때 홍보활동이 제대로 되어 있는 기관

은 언론과의 접촉이 용이하고 사태에 대한 입장과 해결을 위한 노력 등을 잘 설명할 수 있는 기회를 갖을 수 있고, 나아가 공중들로 하여금 사태를 바로 이해하게 하고 문제의 본질적인 해결을 위해 협력을 구할 수 있다.

홍보활동은 이와같이 위기대처능력이 있을 때 진가를 발휘하게 된다. 모든 위기의 80%는 예고된 것이거나 예측가능한 것이다. 그래서 적극적인 홍보활동으로 기관의 내부와 외부의 채널을 통해서 미리 위기에 관한 정보를 수집하고 위기 예방 프로그램을 실시하는 등 보다 더 근본적인 위기대처를 추진한다.

홍보활동은 이처럼 위기나 문제의 관리를 통한 기관의 생존에만 기여하는 것이 아니라 프로그램의 질을 높이게 함으로써 생존 차원이 아닌 기관의 바람직한 모습을 지향하는 발전의 차원에도 공헌한다. 즉, 당장에는 아무런 불만이나 불평이 없다 하더라도 회원에 대한 직원의 자세, 회원과 직원의 관계, 프로그램에 대한 만족도와 이용실태, 불편한 점이나 신속성 및 적합성 등을 사전에 점검하는 것도 홍보활동의 하나인 것이다. 특별히 다양한 방법으로 공중, 그중에서도 청소년과 학부모에 대한 욕구조사를 정기적으로 실시하여 시급히 필요한 사업을 확인하고 사업의 우선순위표를 만들어서 이를 프로그램추진 실무자들에게 제공해야 한다.

홍보활동의 필요성과 목적은 여론을 반영하여 먼저 기관의 결점, 문제점을 시정·개선하여 공중의 욕구변화와 사회환경의 변화에 적극적으로 신속하게 대응할 수 있도록 하여 궁극적으로는 기관발전을 도모하는 데 있다. 이밖에도 홍보활동은 기관의 대내외적 갈등의 해결을 도울 수도 있다. 갈등은 일 자체에서, 인간관계에서, 타 기관과의 관계에서 수 없이 생기게 되는데 이런 갈등들이 부정적인 결과를 낳지 않도록 갈등해소에도 최선을 다해야 한다. 대내외적 갈등 모두 문제나 사건이 될 수 있고 위기를 초래할 수 있기 때문이다.

홍보활동의 목표에 대해서 크게 네 가지, 즉 공신력확보를 통한 좋은 평판얻기, 여론의 지지획득, 모금과 자원봉사자 확보 등 자원동원, 문제관리를 통한 기관발전 도모로 나누어 살펴 보았다. 그러나 이 네 가지 이외에도 청소년기관의 설립배경, 성장과정, 목적, 대상, 지역 사회의 특수성 등에 따라 목적이 추가될 수 있다. 그러나 무엇보다 중요한 것은 자체 사업에 대한 일반적인 정보의 제공이다.

#### 4. 홍보활동의 방법

청소년기관은 실제적으로 어떻게 홍보활동을 해야 할 것인가? 홍보활동의 방법은 전하려고 하는 전달내용에 따라 달라질 수 밖에 없다. 방법 또는 매체의 선택에는 내용의 성격과 함께 효율성이 중요하지만 비용, 시간, 대상 등도 특별히 고려해야 한다.

홍보활동의 종류를 구분하는 방법에는 여러 가지가 있는데 그 중에 두 가지 즉, 시청각을 통한 구분방법과 홍보활동이 추구하는 방향에 따른 방법이 있다.

첫째, 시각, 청각, 시청각에 따른 홍보방법을 각각 살펴보면

- ① 시각과 시청각을 통한 홍보방법 : 신문, 잡지, 책자, 팜플렛, 보고서, 유인물, 슬라이드, 사진, 전시회, 가두행진 등
- ② 청각을 통한 홍보방법 : 좌담회, 강연회, 세미나, 라디오 등

둘째, 대내적 홍보나 대외적 홍보나에 따른 홍보방법을 살펴보면

- ① 대내적 홍보방법 : 정기 간행물 제작, 각종 보고서 제작, 관련기사 복사물 게재 등
- ② 대외적 홍보방법 : 일반 언론과 방송의 이용, 연설회, 전시회, 광고,

특별행사개최 등이 있다.

이밖에도 홍보의 목적 즉, 모금운동, 자원봉사자 확보, 여론의 지지 획득, 위기관리, 프로그램개발, 기관의 전체적인 사업을 알리기 위해서 등에 따라 각각 독특한 홍보방법이 있다.

여기서는 청소년기관 대부분이 사용하고 있는 홍보활동을 다음과 같이 크게 네 가지 즉 언론기관을 통한 홍보활동, 모금 등 자원동원을 위한 홍보활동, 그밖의 목적을 위한 일반적인 홍보활동, 특별한 행사나 방법을 통한 홍보활동 등으로 나누어 살펴본다.

### 1) 언론기관을 통한 홍보방법

청소년기관 뿐 아니라 모든 기관들이 일반 언론미디어와 방송을 통해서 가장 큰 광보효과를 볼 수 있기 때문에 언론기관을 위한 홍보활동을 가장 중요시하고 있으며 홍보담당자 역시 이 일에 가장 우선순위를 둔다. 언론기관은 그 대상범위가 대단히 넓고 또한 영향력과 공신력 역시 상대적으로 높은 편이다. 그러므로 청소년기관들은 이와 같이 최상의 광보를 할 수 있는 언론기관들을 대상으로 하여 보다 적극적인 홍보활동을 전개해야 한다. 언론기관을 통한 홍보방법으로는 언론과의 관계유지, 광보, 보도자료 제공, 기자회견, 인터뷰 등이 있다.

#### (1) 언론과의 관계유지

정보의 취합과 유출은 홍보담당자의 임무의 하나이다. 기관의 모든 정보가 언제든지 공개되어야 하는 것은 아니다. 그래서 우선적으로 부적당하거나 불확실한 정보가 언론에 유출되지 않도록 해야 하고 대

언론관계 창구는 단일화해야 한다. 언론과의 관계를 유지하는 데에는 상당히 기술적인 숙련성이 있어야 하고, 책임있고 공신력있는 정보를 제공해야 하기 때문이다. 그리고 언론의 취재에는 협조적이어야 한다. 언론에 부정적이거나 소극적인 태도를 취해서는 안된다.

## (2) 광보

홍보담당자는 항상 자기 기관이 신문기사나 또는 방송프로그램 등으로 언론에 소개되는 데 최선을 다 해야 한다. 자기 기관 관련기사가 실리도록 교섭을 하거나 언론의 관심을 끌기위한 모든 활동을 광보라 한다. 언론에 소개된 기사는 소개한 언론기관의 공신력 만큼의 공신력을 얻을 수 있기 때문에 같은 언론기관의 유사광고보다 몇 배의 주목과 관심을 끌 수 있다. 광보는 새프로그램, 참가자에 관한 자료, 새로운 경향, 신축시설 소개, 기관장의 소식, 인사내용, 유명인사의 방문, 강연이나 연설, 세미나, 보고서출간이나 국제관련사업 소개, 전시회, 각종 기념행사, 후원행사, 회원주최 행사, 새로운 캠페인, 각종 수상, 사무실이전, 신년도 사업계획, 신제도 도입 등을 기회로 할 수 있다.

## (3) 보도자료 제공

보도기회를 얻기 위해 언론에 제공하는 기사용 자료를 보도자료라 한다. 보도자료에는 보도기사자료, 기획해설기사자료, 읽을거리자료, 사진설명과 함께 사진이 게재되게 하기위한 캡션(caption) 자료 등이 있다.

보도자료는 마치 취재기자가 데스크에 송고하는 기사 같아야 한다. 보도자료와 함께 배경이 되거나 참고가 되는 자료를 제공하는 것도

좋다. 그리고 문장형식은 규격화된 기사문장을 따르는 것이 좋고 꼭 쓸 말만 골라 쓰도록 한다. 보도자료에는 연락처와 담당자 이름이 있어야 하고 각 매체에 공평하게 제공되어야 하며, 자료의 성격에 맞는 매체의 담당부서와 담당자를 확인하고 마감시간을 고려해서 미리 보내야 한다. 직접 손으로 보내는 것이 좋고 사항에 따라 시한부 보도금지(embargo)를 사용할 수도 있다.

#### (4) 기자회견과 인터뷰

기자회견이란 일정한 장소에 기자들을 불러 어떤 주제에 관한 입장을 밝히고 대화를 나누는 행사이다. 물론 보도자료를 준비하지만 치밀한 준비가 필요하다. 기관의 입장과 이를 뒷받침하는 자료가 부족하거나 불충분할 때에는 아예 실시하지 않는 것이 좋다. 간단한 뉴스거리나 어떤 문제에 대한 성명발표라면 보도자료로 처리하도록 한다. 매우 난해한 쟁점이 발생하여 전문가의 자세한 설명이 필요할 때, 중대사안에 대한 조직의 공식적 입장 천명이 꼭 공개적으로 요구될 때, 중요한 행사를 개최할 때 기자회견을 한다. 뉴스의 비중에 따라 기자간담회나 기자와의 개별인터뷰 등을 할 수 있다.

인터뷰를 위해서는 인터뷰의 목적과 내용에 따라 답변자료를 미리 준비하여 답변 도중에 인용하는 것이 좋다. 능동적으로 하고 싶은 이야기를 하되 짧고 분명하게 대답하도록 하며 모르는 사항에 대해서는 아는 체 하지 말고 말하고 싶지 않은 질문에 대해서는 솔직해야 한다.



## 2) 모금을 위한 홍보방법

성공적인 모금운동을 위해서는 계획과 준비가 철저해야 하는데 여기서는 모금운동으로 유인하거나 모금운동 자체가 될 수 있는 활동 등에 대해 알아본다.

### (1) 분위기 조성

모금운동의 취지와 목표, 기간 등을 알리는 포스터부착, 회관에 현수막 걸기, 일일실적현황벽보 붙이기 등을 모금운동 전부터 미리 시행하여 분위기를 조성하도록 한다.

### (2) 회관 공개와 견학 프로그램

회관을 공개하고 견학하게 하여 기관의 목적과 사업내용을 설명한다. 초청대상에는 청소년과 학부모 이외에도 사업가, 정치가, 연예인, 종교계와 스포츠계의 인사 등 각계 유명인을 초청한다. 특별히 추진하고 있는 사업이나 사회적 관심을 끌고 있는 성공한 프로그램 등을 소개하고 필요한 재정규모와 직접 또는 간접으로 청소년기관을 도울 수 있는 방법을 안내한다.

### (3) 빙고게임과 무도회

빙고게임은 자금전달을 위한 전통적인 방법의 하나이다. 모금액을 높이기 위해서는 식당이나 극장을 빌려서 빙고게임을 하면서 동시에 저녁식사를 제공하거나 영화를 보여 줄 수도 있다. 무도회를 위해서는

무도장을 마련해야 하는데 그 비용이 너무 비싸면 안된다. 이런 행사를 위해 무료음료를 제공받거나 간단한 신제품 판촉물을 기증받아 행운권추첨이나 시상품으로 사용하는 것도 좋다.

#### (4) 자선만찬의 밥

기관을 후원하려는 이들에게 초청장을 팔아 식대와 행사개최비를 제외한 비용을 기관을 위해 사용하도록 한다. 식사를 위해 모인 이들을 위해 기관을 소개하는 슬라이드나 비디오로 된 프로그램을 소개할 뿐 아니라 유명 연예인을 초청하여 여흥프로그램을 갖도록 하는 것이 행사를 추진하는 데 더욱 효과적이다.

#### (5) 지역주민행사 개최

모금을 위한 홍보도 되고 직접 모금행사가 될 수 있는 지역사회의 행사들을 주관하도록 한다. 자전거타기 대회, 걷기 대회, 달리기 대회 등 많은 사람들이 행사에는 물론 모금에도 직접적으로 참여하는 기회를 제공한다.

이밖에도 미개봉 영화감상회 개최나 유명한 소유의 별장이나 요트 등의 사용허락을 받아서 사용료나 관람료 등을 회사받는 방법, 음악회와 꽃꽂이 전시회의 입장료 수입을 모금으로 하는 방법 등이 있고 전통적인 것으로는 크리스마스를 전후한 편지보내기 등이 있다.

### 3) 일반적인 홍보방법

대부분의 기관들이 특수한 목적보다는 일반적인 목적을 위해 사용하

는 공통적인 홍보활동으로 인쇄매체와 영상매체를 이용하는 방법이 있다.

### (1) 인쇄매체를 이용한 방법

① 정기간행물 발간 : 뉴스레터, 소식지, 잡지, 신문 등을 정기적으로 발간한다.

② 소책자, 폴더(folder), 편람, 전단 등 제작 : 사업이나 프로그램별로 각각 만들어서 프로그램의 소개, 등록권유나 접수안내용으로 사용한다.

③ 연례보고서와 종합안내지 등 제작 : 기관 전체를 개략적으로 소개하는 종합안내지와 해마다 사업 및 재정 실적 정리한 연례보고서 등을 제작해서 홍보활동에 사용한다.

### (2) 영상 및 시각매체를 이용한 방법

① 슬라이드, 비디오와 영화 등 : 영상세대로 불리는 청소년을 대상으로 하는 홍보물은 영상으로 제작하는 것이 바람직하다. 연례사업내용이나 특별 프로젝트 내용 등을 영상물로 제작해서 오리엔테이션이나 회원훈련시에 사용한다. 최근에는 슬라이드 역시 크게 발전해서 한 장면에 여러 커트가 등장하거나 화면조정이 자유롭다. 멀티슬라이드의 경우에는 프레젠테이션 자체를 비디오로 녹화하여 사용해도 좋다.

② 만화, 사진, 삽화 등 : 기관의 상징이나 특별한 사업을 만화나 삽화로 표현하여 회원용 티셔츠나 넥타이, 스카프 등이나 각종 학용품에 디자인 할 수 있다. 청소년들이 좋아하는 만화나 삽화를 이용해서 기관의 이미지를 만들어 내는 것도 적극적인 홍보활동의 한 방법이다.

#### 4) 특별한 방법을 통한 홍보

##### (1) 로비 또는 적극적인 대외 섭외

로비란 본래 미국에서 입법에 영향을 미치기 위해서 벌이는 활동을 말한다. 우리나라에는 로비법도 없고 등록해야 할 로비스트도 없다. 그래서 어원적 의미에서의 로비활동은 없다. 기관이 발전하기 위해서는 개선되거나 새로 마련되어야 할 법이 있게 마련이다. 기관이 직면한 문제들 중에서 법률적, 제도적 개선이 전제되어야 그 해결이 가능한 문제들을 위해서는 적극적인 섭외활동을 벌여야 한다. 그리고 우리 현실에서 섭외대상으로는 입법기관들 뿐 아니라 지방자치기관, 예산운영권이 있는 행정기관, 언론기관 등이 있다. 최근에는 기관의 운영에 관계된 것 뿐아니라 기관의 사업과 관련된 적극 섭외대상 기관으로 교육행정, 환경행정, 복지나 청소년기관 등이 있다.

로비스트가 없는 우리나라에서는 청소년기관들이 사회의 지도급 인사나 영향력있는 인사들과의 관계를 돈독히하여 그들이 자기기관의 목적과 사업에 대해 충분히 인식하게 하는 것이 필요하다. 그리고 사안에 따라서는 관계되는 이들의 협동적인 노력으로 건전하게 사회적 압력을 행사하여 문제를 해결하도록 해야 한다. 궁극적으로 이와같은 적극적인 대외 섭외활동을 통해서 기관에 유리한 결정이나 사회적 여건을 만들어 가도록 꾸준히 힘써야 한다.

##### (2) 공익광고와 공익방송 캠페인

기존의 몇몇 청소년기관들은 기업이 후원하는 광고지면을 이용해서 곧 개최하게 될 국제행사를 홍보하거나 기관의 사업을 소개한 적이

있다. 그러나 일반적으로 비영리기관인 청소년기관이 유료광고를 내기에는 재정형편이 어렵다. 최근에는 광고대행사들이 어느 기관의 기념일에나 특별행사를 계기로 지면 일부에는 관련 기사를 싣고 광고면에는 관련기업들이 광고를 하는 경우가 있다. 바람직한 것은 공익적 성격이 강한 청소년프로그램을 공익광고에 게재하게 하거나 공영 TV방송과 함께 공익적 내용의 캠페인성 광고를 하는 것이다.

### (3) 기타 활동

이밖에도 버스터미널, 기차역, 은행이나 구청 등 공공기관의 대합실이나 화랑, 대기실 등에 기관 안내지나 정기간행물을 비치 한다. 또한 취미활동관련 각종 전시회, 기관 역사 자료사진전, 기관제작 청소년관련 자료전 등을 개최하는 것도 홍보의 한 방법이다.

## 5. 홍보활동 강화를 위한 대책

청소년기관이 홍보활동을 하기 위해서는 무엇보다도 전담부서가 있어야 한다. 실무를 담당하는 조직이나 기구가 없이는 조직적이고 효과적인 홍보활동을 할 수 없다. 물론 전담부서의 크기나 역할 등은 기관형편에 따라 정해 질 수 밖에 없을 것이다. 대개의 경우 홍보책임자는 그 기관의 정책결정 과정에 참여하게 된다. 그리고 중요한 회의에는 거의 모두 출석한다. 그 이유는 홍보책임자는 기관장의 커뮤니케이션 참모이며 동시에 대외창구의 역할을 맡은 사람 즉, 기관의 대변인이 되기 때문이다.

홍보담당자는 기관의 일을 밖에 알릴 뿐 아니라 밖의 일을 조직안에 알리는 역할도 해야 한다. 다시 말해서 자기 기관의 공중 즉 청소년과 학부모, 교사, 주민들로부터 나오는 의견을 전달하는 음부즈맨의 역할을 하여 그 의견을 좋은 제안으로 만들어 정책에 반영되도록 설득해야 한다. 또한 기관의 문제를 해결하는 과정에도 참여해서 대안을 세우고 필요한 정보를 수집하고 분석하는 일을 돕는다. 그러나 일부에서는 아직까지도 홍보담당자를 조직을 위한 변명자로 여기는 경향이 있다.

홍보활동을 위한 조직만큼 중요한 것이 담당자의 자질과 능력이다. 기관과 공중의 중간에 있기 때문에 경계선에 있는 사람이라고도 볼려지는 이들은 다양한 지식과 기능을 가진 사람 즉, 저널리스트, 카피라이터, 이벤트기획자, 로비스트의 역할을 해야 한다. 기사작성도 제대로 안되는 사람이 홍보담당자가 될 수는 없다.

청소년기관의 운영은 대체로 어렵기 때문에 필요한 만큼의 홍보담당 직원을 두지 못한다. 비영리기관이면서 사회봉사기관이고 공익적 프로그램 전개를 하는 청소년기관은 홍보활동을 지원받기 위해 언론계, 광고계, 타기관 홍보실무자들로 위원회를 구성한다. 또한 직원훈련이나 교육시에는 홍보에 대한 강좌를 설치해서 전직원이 홍보에 대한 중요성과 실무요령을 터득하도록 하며 자기가 맡고 있는 프로그램에 관한 한 자신이 홍보담당이 되고 대외적으로 홍보요원이 되게 해야 한다. 홍보담당자가 있는 경우에는 현재의 홍보활동이 만족스러운 것인지를 점검하고 만족스럽지 못할 때에는 그 원인을 찾아 대책을 세우도록 해야 한다.

대개의 경우는 홍보영역의 첫 영역인 광보활동 자체가 미약한 데에도 원인이 있겠으나 기관 자체가 공중들의 다양한 욕구와 변화하는 사회환경에 대응한 새로운 프로그램을 제대로 공급하지 못하기 때문에 홍보활동 자체가 침체되는 경우가 있다. 부단히 변화하고 혁신을 일으키는 기관들이 홍보활동도 잘 한다. 반대로 기관의 조직이 지나치게

관료화되어서 효과적이고 능률적인 봉사가 제대로 되지 않거나, 기관에 대해 기대하는 사업과 기관이 하고 있는 사업의 사이에 괴리가 있을 때에는 홍보활동이 제대로 될 수 없다. 홍보활동을 강화하기 위해 기관이 해야 할 일은 홍보활동에 대한 가치를 인정하고 홍보활동에 대한 기본입장 정리와 함께 발전을 위한 장·단기 계획을 포함한 홍보정책을 개발하는 것이다.

## 본 문 요 약

청소년기관 운영에 있어 홍보활동은 기관의 소개나 프로그램 내용의 전달, 참가자 확보, 모금, 각종 자원의 개발 등을 위해서 필요하다. 홍보활동은 광고와 혼동하기 쉬운데 광고는 일시적, 정서적, 즉흥적이고 한정된 기능을 담당하고 있는데 반하여 홍보활동은 기관의 체계를 유지·발전시키면서 조직의 목적을 효율적으로 달성시키는 것을 목적으로 하는 보다 영구적이고 과학적이며 체계적인 공중관리이다. 청소년기관에서의 홍보활동의 목표는 공중들에게 기관의 목적과 활동을 인식시켜서 공중들로부터 이해와 호의, 신뢰를 얻는 것이다. 청소년기관마다 설립배경, 목적과 활동내용은 다르더라도 공신력의 확보와 유지, 여론지지 획득, 자원동원, 문제관리를 통한 기관발전 도모를 구체적인 홍보활동의 목표로 삼아야 한다.

홍보활동의 방법은 전달하려는 내용에 따라 달라지는데 방법 또는 매체의 선택에는 내용의 성격과 함께 효율성이 중요하지만 비용, 시간, 대상 등도 고려해야 한다. 청소년기관에서 사용하고 있는 홍보활동은 언론기관을 통한 홍보활동, 자원동원을 위한 홍보활동, 일반적인 홍보활동, 특별한 방법을 통한 홍보활동이 대부분이다. 언론기관을 통한 홍보는 언론기관과 관계유지하는 법, 언론에 기사나 프로그램으로

기관사업이 소개되게 하는 팜보, 보도자료제공, 기자회견이나 인터뷰 등의 방법이 있다. 또한 자금동원을 위해서는 분위기조성, 회관 공개와 견학, 빙고게임과 무도회, 자선만찬, 지역주민행사를 방법으로 택할 수 있다. 일반적인 홍보를 위해서는 인쇄매체와 영상 또는 시각매체를 이용한 방법이 있고, 특별한 방법을 통한 홍보방법으로는 로비, 공익광고, 공익방송캠페인 등이 있다. 끝으로 홍보활동 강화를 위해 기관이 해야 할 일은 전담부서설치, 홍보담당자의 역할제고, 홍보위원회구성, 전직원에 대한 홍보교육 등이 있다.

## 연구과제

1. 청소년기관의 홍보활동에서 공중의 개념은 무엇인가 알아본다.
2. 청소년기관에서 현재하고 있는 홍보활동에 대해 열거하고 평가를 한 뒤, 새로운 목표를 정리해 본다.
3. 청소년기관의 홍보정책을 장·단기적 차원에서 수립해 본다.
4. 청소년과 학부모, 지역사회를 위한 특별한 홍보방법에는 어떤 것들이 있는지 논의한다.
5. 청소년기관 발전을 위한 홍보활동의 목표와 그 방법을 모색해 본다.

## 참고문헌

- 김정기 편저(1983). 실전 P.R론. 전예원.
- 박경옥(1994). 새로운 커뮤니케이션 전략 PR. 인간사랑.
- 성규탁(1994). 사회복지행정론. 법문사.
- 신창호(1992). PR본질 올바른 이해는 사회복지관 경영의 필수, 사회



복지관사업의 전문화방안, 제1회 전국 사회복지관 직원교육자료. 한국사회복지협의회.

윤백현 편저 (1994). 사회기관 복지기관, 기관운영의 실제. 홍익제.  
일본전국사회복지관협회편, 윤정옥역 (1992). 최근 일본의 사회복지동향. 홍익제.

최성재, 남기인 공저 (1993). 사회복지행정론. 나남출판.

홍부길 편저 (1988). 비영리조직 마케팅과 사회 마케팅. 이화여자대학교출판부.

그루니크와 헌터 공저, 박기순외 공역 (1981). 현대 PR의 테크닉. 탐구당.

그루니크와 헌터 공저, 박기순외 공역 (1994). 현대 PR의 이론과 실제. 탐구당.

마크 엘 미린고돈, 성규탁 역 (1985). 사회복지행정론. 한국사회개발연구원.

예헤스켈 하센펠드 저, 성규탁 역 (1985). 사회복지행정조직론. 박영사.

