

戰略的 視角의 開發

(國家 安保를 위한 長期企劃)

第 3 艦 隊
大領 金 鍾 敏 譯

譯 註

本稿는 美 空軍少將인 PERRY M. SMITH가 著述하여 美 國防大學院에서 敎재로 사용하고 있는 「CREATING STRATEGIC VISION」에서 발췌, 번역한 것임.

著者는 1983~86年間 美 國防大學院長을 거쳐 美 國防省 次官補佐官과 美 空軍本部 長期 企劃處長을 歷任하였음.

目 次

- I. 序 言
- II. 먼 未來를 위한 思考方法
- III. 組織體의 機關長들이 체계적인 長期企劃을 忌避하는 이유
- IV. 美 空軍의 長期企劃
- V. 長期企劃의 15가지 法則

I. 序 言

개인이나 組織體의 문제 및 정책해결과 장기적인 미래에 대하여 심사

속고하고 결심하기 위한 유용한 방법들이 많이 있다. 여기에서 “장기”라고 하는 의미는 10년 이상의 미래를 의미하며 장기계획자들에 의하여 중요하게 고려되는 생산적인 기획기간은 통상 10년내지 15년이다. 10년 이내의 기간은 대조직체가 새로운 방향으로 움직이거나 접근하기에는 짧은 기간이다. 또한 대부분의 혁신적인 단·중기 기획은 현재 추진중인 정책을 위태롭게 한다. 그리고 25년 이상의 미래는 지적으로 다루기에는 너무 먼 장래이기 때문에 그러한 기획에 노력을 쏟을 가치는 별로 없다. 그러나 25년의 기간은 특정분야의 혁신적인 기술개발과 연구개발을 위하여 적절한 경우도 있다. 예를들면 우주개발, 의학 또는 특정의 국방과학분야 등과 인류학, 광물탐사, 해양자원개발 등의 분야에서는 장기적인 연구를 위하여 25년의 기간을 설정할 경우도 있다.

Ⅱ. 먼 未來를 위한 思考方法

1. 유용한 방법

미래의 가정 방법인 “가장 그럴듯한 미래에 대한 계획수립”은 지적으로 제한된 대부분의 기획체계에서 일상적으로 사용되는 방법이다. 예를들면, 2000년 이후의 세계를 고려할 때 소련이 초강대국에서 탈락한다거나 미국이 고도의 군사기술 위협에 직면하게 되거나, 국제경제체계의 붕괴 또는 테러집단들이 손가방만한 핵 폭탄을 보유하는 가정에 대하여 기획자들은 창조적인 의문을 가지고 이에 대한 해답을 찾아야 한다.

미래의 가정방법은 의사결정자가 장기 기획자들에게 상상의 확장과 심각한 예상문제에 대한 심리적인 단련을 위하여 매우 바람직하다. 이러한 방법은 적대국(상대국)에 대하여 우리의 사고를 확장시키는 데 유용하다.

미래에 대한 또다른 유용한 방법은 역사를 전망하는 방법이다. 그 개념은 미래의 특정연도, 예를들면 2010년을 택하여 현재로부터 2010년까지

의 역사를 서술하는 방법이다. 이러한 과정에서 기획자는 2010년경 국방부는 어떻게 변할 것인가? 어떠한 무기체계가 운용될 것인가? 어떠한 임무가 군에게 주어질 것인가? 새로운 것은 어떻게 소화될 것인가? 무엇을 포기하고 무엇을 확보해야 하며 그 이유는 무엇인가? 등에 대하여 의문을 제기해야 한다. 이러한 질문에 대하여 해답이 되면 연구개발과 기획의 시간을 검토하여 가까운 장래에 기획의 실현을 위하여 제원, 인력, 기타 기본적으로 필요한 것을 확보하기 위한 결정을 유도해야 한다.

2. 장기 기획자의 선발방법

어떠한 전문집단도 극히 소수의 사람들만을 훌륭한 장기 기획자로 양성한다. 우수한 자원의 발견과 신중하게 선발한 아주 우수한 장기 기획자들은 조직체의 최고 의사결정권자와 기획담당 부서장에게 대해 매우 중요한 책임을 지운다. 우수한 장기 기획자를 식별하여 선발하고 그들에게 동기부여와 보상을 하는 방법들이 개발되고 있다.

「커틴」의 심리적 시험방법은 고도로 적응성이 있고 고도의 창조력을 지닌 심성의 소유자를 발견할 수 있는 방법이다. 이런 부류의 사람들은 보통 이상의 개념을 갖는 창조자로서 특정문제에 대하여 새로운 접근방법과 새로운 개념으로 대하는 창조적인 성향 때문에 잠재적으로 유능한 장기 기획자로 고려할 수 있다.

「마이어-브리그」의 심리학적 유형지표는 장기 기획자를 식별하는 유용한 방법이다. 이 방법에서 판단력이 우수한 사람들은 훌륭한 기획자 범주에 속하는 사람들이다. 미 국방대학원과 여타 연구소에서는 고급관리자의 심리학적 시험에서 이와 같은 방법을 많이 사용하고 있다.

면접방법은 잠재적인 장기 기획자를 식별하는데 매우 유용한 방법이 될 수 있다. 역사에 대한 깊은 이해를 하는 사람들은 역사적 경향을 식별하고 미래를 예측할 수 있는 잠재적 능력 때문에 훌륭한 기획자가 될 수 있다. 그들은 또한 새로운 개발이나 발전이 미래에 상당기간 중

요한 영향을 줄 수 있다는 훌륭한 인식능력을 보일 수 있다. 그리고 면접방법은 현재의 정책과 계획에 대하여 만족하지 않고 미래에 새로운 방향을 설정하려는 의지를 지니고 있는 사람들을 식별할 수 있다.

3. 정부 부처내의 장기 기획

정부 주요부처, 각군 본부 등은 훌륭한 실무경험을 한 창조적이고 정력적이며 신중하게 선발된 사람들로 소규모의 장기 기획부서를 보유해야 한다. 대통령은 매달 2시간 정도의 시간을 내어 정부 부처내의 장기 기획자들의 새로운 계획과 건의에 대하여 의견을 제시하고 장기 정책문제에 대하여 공포를 하는 것이 좋다.

국방부장관이나 각군의 참모총장 등도 월 1회정도 각 부서의 장기 기획자들과 회의를 통하여 자신의 의견을 제시해야 한다. 그리고 매 6개월 주기로 장기 기획부서에서는 보고서를 제시하고 최근의 연구결과를 보고하고 의견을 교환해야 한다. 연 1회정도 기획부서의 최고 선임자는 정부 부처와 우방국의 기획자들과 회의를 갖고 의견을 교환하는 것이 좋다.

국가안전보장을 위한 장기계획은 매년 신임 대통령에 의하여 대통령 취임 9개월 이내에 준비되고 결재되는 것이 바람직하고 그 계획은 국가안보를 위하여 전략적 안목을 창조하는 것이어야 하며, 국가적인 안보문제 집단에 전략적 도전(문제)을 제공해야 한다. 이러한 계획은 8~10페이지 정도의 분량으로서 목표의 설정과 우선순위의 결정이 포함되어야 하며, 매년 수정보완이 이루어져야 하고 토의와 변경, 승인을 위하여 대통령에게 보고되어야 한다. 매년 제출되는 수정보완 보고서는 각 부처와 각군 본부의 국가안전보장에 관한 기획, 계획 발전과 예산반영에 최대의 영향을 줄 수 있도록 시기적절하게 제시되어야 한다.

이와 같은 접근방법은 의사결정을 위한 적절한 체계를 발전시킬 수 있다. 전략적 시각의 관점에서 결심이 이루어지고, 각개의 결정에 대한 장기적인 결과에 대하여 충분한 검토가 이루어지면 기획과 정책수립 결과

에서보다 건전한 연계성이 이루어진다. 그러나 정부 부처의 대부분의 부서장들은 일상업무의 책임 때문에 해당부처의 전략적 기획발전에 시간을 할애하기가 힘들다. 더욱이 그들은 체계적이고 정기적인 틀에서 다양한 장기적인 문제들을 다루는 장기 기획과정 체계의 확립을 위한 동기부여를 하지 못하는 경우가 많다.

각 부처 또는 기관장들중 매일의 일상업무에 매여있는 사람들은 체계적인 계획을 수립할 수 없으며 주로 장기 연구를 위한 특별위원회에 의존하는 경우가 많다. 비록 그러한 방법도 매우 유용할 수 있지만 부정기적인 특별위원회의 장기 연구는 과학기술의 변화, 국제환경과 경제적인 요인의 변화, 위협의 실체와 그에 대한 인식, 인간적인 요인, 기타 상황의 변화와 시기에 맞는 효과적인 대응을 하지 못하는 결점이 있다. 체계적인 장기 기획과정은 전략적 시각의 창조와 이의 유지 발전을 위하여 필수적이며 전략적 계획을 수립하는 데도 필수적이다.

Ⅲ. 組織體의 機關長이 체계적인 長期企劃을 忌避하는 이유

조직체의 장으로서, 기획가로서, 연구자로서, 교수로서, 실무자로서의 경험으로 보다 제도화된 장기 기획과정에 대한 많은 저항에 대하여 몇가지 결론을 제시할 수 있다.

1. 결정주의

많은 고관들중 여러가지 면에서 미래에 대하여 결정주의적인 견해를 갖고 있는 사람들이 많다. 어떤 이들은 미래는 이미 그들이 어찌할 수 없는 상태로 결정지어졌다고 믿고 있으며, 그들은 조직체의 장으로서 그들이 할 수 있는 일은 이미 정해진 미래에 대하여 조정하는 일과 최대한으로 좋은 결과가 되도록 하는 일 뿐이라고 판단하고 있다.

이러한 결정주의자들에게 올바른 업무태도는 미래에 일어날 일들은 어느 분야의 특정수준에 있는 인물들에 의하여 조정될 수 없다는 자세이다. 예를들면 브라질은 오랫동안 밀립과 해안가를 중심으로 인구가 밀집되어 발달되고 막대한 자연자원을 보유한 국가로 남게 될 것이며, 스웨덴은 정치, 경제, 군사적 능력이 미국, 불란서, 독일, 소련 등과 같이 발전되지 않을 것이며, 이는 주로 특정국가가 각국이 처한 기후, 인구, 천연자원, 지형, 주기적인 자연재해의 예견에 기인한다는 것이다.

결정주의자들이 인정하지 않는, 그러나 기획자들이 견지해야 하는 자세는 인간은 강력하고 진취적이며 결단력 있는 정부 지도자와 기업가들에 의하여 국가나 조직체의 미래를 변화시킬 수 있다는 태도이다. 기획자들은 「루즈벨트」, 「처칠」, 「호지명」, 「드골」, 「나까소네」, 「레이건」, 「고르바초프」 등이 인류의 역사방향을 변화시켰고 또한 시킬 수 있다고 주장하고 있다. 헌신적이고 정력적인 기획자는 그러한 지도자들이 만약 전략적 안목을 발전시키고 그러한 안목을 장기 기획을 포함한 체계적인 기획체계에 접목시킬 때 미래를 보다 크게 변화시킬 수 있다는 주장이다.

제도화된 장기 기획과정의 설정에 중요한 방해요소는 지도자들 자신이 그러한 장기계획에 묶일 수 있다는 우려 때문이다. 장기 기획이 재검토되고 적어도 매 2년 주기로 보완되지 않으면 시대에 뒤지며, 조직체 자체에 대하여 경직된 독단으로 변하게 되며, 여타 다른 요소들에 의하여 오용될 소지가 많다. 모든 장기 기획은 현재와 미래의 의사결정을 위하여 문서화되어야 한다. 장기 기획은 미래의 어느 특정한 시점에서 취소되거나 문서가 폐기되도록 유효기간의 명시와 주기적으로 재검토 보완해야 하는 일정을 명기해야 하며 융통성 있는 용어의 사용 등으로 과도하게 경직된 장기 기획의 결점을 피해야 한다.

2. 장기 기획을 특정한 지도자의 권위에 대한 위협으로 간주

장기 기획은 그 본질상 어떤 지도자와 부처장관들에게 위협으로 간

주되는 특성이 있다. 계획을 세우지 않는 것이 계획을 세워 움직이는 것보다 안전하고 심리적 육체적으로 편안함을 주며, 계획은 지도자들의 조직체내에서의 권위를 감소시키는 효과가 있다. 특히 어느 조직이 다른 조직에 대하여 장기 계획을 발전시키고자 할 때 더욱 그러하다. 예를들면 때로 주요 야전 지휘관들은 각군 본부 이상의 수준에서 부대구조를 발전시키기 위한 종합계획 수립을 찬성하지 않는 경향이다. 야전 지휘관들은 그러한 계획의 발전과 조정으로 인하여 그들의 특정한 권한과 권위의 상실을 우려하고 있다.

3. 단기 임기의 지도자

대부분의 정부 부처장관들은 비교적 짧은 기간동안 직책을 맡게 되어 그들의 현 직책 임기동안에 기대할 수 있는 계획만 하려는 경향이 있다. 정부 부처의 장이나 참모총장 등은 전역, 퇴임, 정권교체 등 때문에 4년 또는 그 이하의 임기를 전망할 수 있다. 헬무트 슈밀 수상, 마가렛 대처 수상, 드골 대통령, 마샬, 러스크 장관 등은 장기간 재임으로 여타 다른 지도자들과는 다른 예외적인 인물들이다. 많은 사업경영가들도 비교적 짧은 임기동안 매년 기업발전의 보고를 요구받고 있다. 단기기간동안에 효과를 기대하는 사람들은 전략적인 계획을 위한 심성의 개발이나 기법의 개발을 하기 힘들다.

4. 계획에 대한 이념적 편견

서방세계 특히 자본주의 사회에서 계획은 나쁜 평판을 받고 있다. 많은 국민들에게 계획은 정부의 지시 또는 통제와 정부의 비능률과 낭비 등으로 비쳐지고 있다. 정부의 계획에 대한 이와 같은 의심은 특히 경제, 산업기획면에서 잘 알려진 것이나 이러한 반 계획편견 경향은 불행히도 국가안보분야에까지 영향을 미치고 있다. 서방세계 지도자들은 장기 국가안보기획에 대한 책임회피의 유혹에 대하여 강력하게 대응해야 한다. 국가안전보장을 위한 계획을 “경제기획의 목록물에서 아기를 꺼내

는 것”으로 여기는 것은 슬픈일이지만 반드시 피해야 할 잘못된 일이다.

Ⅳ. 美 空軍의 長期企劃

장기 계획은 많은 형태로 다양한 조직체에서 운용되고 있으나 그 체계에는 몇가지 중요한 근본적인 요소들이 있다. 미 공군에서 사용하고 있는 장기 계획체계에 대한 분석은 특정조직체의 의사결정과정과 장기 계획에 종사하는 사람들에게 도움을 줄 수 있다. 미 공군본부에서 사용되고 있는 장기 계획과정은 국방성에서 중요한 직위에 있는 사람들에 의하여 수십년간 발전시켜온 결과이다.

1977년 미 공군성 장관인 존 스텡슨은 다음과 같은 두가지 질문에 답하는 형태로 장기 계획과정의 제도화를 이루었다. 첫째, 미 공군의 장기 계획은 어디에 있는가? 둘째, 장기 계획자는 누구인가? 이러한 의문에 대하여 그는 아무런 답을 얻을 수 없음을 깨달았다. 공군성 장관은 정부와 대기업 조직을 연구케 하여 미 공군의 계획체계와 의사결정 체계에 장기 계획을 도입토록 하였다. 그 과정에서 연구관은 대기업과 정부 기관을 연구 비교하여 다음과 같은 형태의 장기 계획체계를 발전시켰다. 대령이 이끄는 10명으로 구성된 장기 계획과를 구성하여 주기적으로 공군성 장관과 공군참모총장에게 직접 보고토록 하였다. 이 부서의 첫번째 일은 10~12페이지 분량의 장기 계획방침을 작성하는 것이었으며, 이 방침은 매년 수정 보완하여 공군성 장관과 공군참모총장의 결재를 받았다.

장기 계획과 요원들과 기획처장(2성 장군)은 매달 정기적으로 공군성 장관 및 공군참모총장과 모임을 갖고 특정의 장기 계획문제를 보고하고 지시를 받았다. 이러한 의견 교환은 공군본부 참모부장들이나 주요 야전 지휘관들과 사전 협의하지 않았으며, 때로는 장기 계획문제에 대한 혁신적인 해결방안을 제시하기도 한다. 20~30분간의 보고가 끝난 후 수

개의 전략대안을 제시하고, 장관과 참모총장은 가장 최적의 대안을 선택한다. 그러면 장기 기획자들은 그러한 지침을 가지고 정규의 기획과정 체계에 이를 반영한다.

어떤 경우에는 10년내지 25년 후에 실행할 건의를 하기도 하며, 가까운 장래에 실행 가능성을 연구 검토하여 결심을 받기도 한다. 예를들면 1980년대 초 공군성 장관과 공군참모총장은 컴퓨터를 이용한 지휘, 통제, 통신체계를 요구하였다. 장기 기획자들은 향후 15년 후를 전망하고 컴퓨터와 분리된 지휘, 통제, 통신체계는 있을 수 없다고 판단하였다. 공군성 장관과 참모총장은 장기 기획자들의 그러한 판단을 받아들여 15년 이내에 컴퓨터와 통합된 지휘, 통제, 통신체계의 구축을 추진토록 결정하였다.

참모총장과 장관은 특수작전임무에 대해서도 유사한 조치를 취하였다. 장기 기획자들은 구조부대와 특수부대를 통합하여 전술공군사령부의 특수작전임무에 포함시키는 대신 1990년대에 공수사령부 예하에 두도록 건의하였다. 참모총장과 장관은 그 개념에 동의하였고 보다 조기에 통합하는 방안을 연구토록 지시하였다. 몇개월 후 연구가 종료된 뒤 1983년까지 통합을 완료토록 결정하였다.

미 공군의 장기 기획과는 새로운 개념과 개혁과 창조를 위한 조직으로 되었다. 그 후 참모총장과 공군성 장관은 장기 기획자들과의 매월 회의를 기다리게 되었으며, 그러한 회의는 최고 의사결정권자들의 고정관념을 탈피케 하였고 특정문제에 대하여 합리적으로 생각하고 새로운 접근을 하도록 유도하였으며, 명석하고 때묻지 않은 장교단과 자유로운 지적 교환을 하도록 하였다. 또한 이러한 회의는 군의 최고 의사결정권자와 생각을 교환케 함으로써 장기 기획과의 능력있는 장교단을 자극시켰다.

어떤 경우에 참모총장과 장관은 장기 기획자들의 연구에 대하여 강하게 반대하고 연구안을 취소케 하였다. 예를들면 1980년대 초 참모총장은 향후 30년간 공군의 군수체계를 혁신적으로 변화시키는 계획에 대한 건의를 승인하지 않았으며, 장기 경제전망에 근거를 둔 투자전략도 승인하

지 않았다.

많은 대안들이 이러한 제도화된 장기 기획체계를 통하여 제시되었는데 그중에서 라틴 아메리카 정책, 기술개발 전략, 군수제도, 나토정책, 태평양 및 우주전략 등이 있다. 이러한 연구들은 21세기 초에 그 영향이 나타날 것으로 전망된다.

V. 長期企劃의 15가지 法則

국방성이나 나토사령부, 국방대학원 등에서의 경험과 교육에서 장기 기획을 위한 15가지의 법칙을 제시한다. 이 “법칙”은 장기 기획이 정부 부처장의 의사결정과정에서 이용되도록 하거나 설사 그렇지 않더라도 반드시 준수되어야 하는 것이다. 많은 장기 기획 노력이 여기에서 제시된 한 두가지 또는 여러개의 법칙을 따르지 않았기 때문에 실패하는 경우가 많다. 본 15가지 법칙은 장기 기획과정의 기획수립 단계에서 뿐만 아니라 모든 수준의 장기 기획자와 의사결정자가 기획의 가장 중요한 기준으로부터 이탈되지 않도록 점검표로서 사용될 수 있다.

15가지 법칙에 대하여 설명하기 전에 조직체의 최고 의사결정자와 장기 기획자간의 월례회의에 대하여 몇가지 언급하고자 한다. 장기 기획부서의 책임자는 최고 의사결정권자에게 장기 기획의 특정분야에 대하여 보고를 하게 될 것을 사전에 이야기하여야 한다. 보고는 통상 20~30분 정도이어야 하며 한가지 특정분야로 한정하고 필요시 시각보조물을 사용할 수 있다.

보고서 끝부분에서는 대체전략이나 대안을 제시하고 최고 의사결정자의 질문에 응답과 설명을 해야 한다. 그 접근방법은 “어떠한 전략이나 대안을 선호하십니까” 또는 “어떠한 전략이나 대안을 선택하시려 합니까”와 같은 형태로 되어야 한다.

장기 기획자는 결심을 강요해서는 안 되며 대안에 대한 지침이나 질

문을 구하여야 하고, 최고 의사결정자는 이러한 기본법칙을 이해해야 한다. 왜냐하면 이러한 보고는 협조되지 않은 것으로서 여타의 의사결정자나 참모, 지휘관들은 아직 검토하지도 않은 사항이기 때문에 월례 보고 회의에서 결심을 구하는 것은 적합하지 않다.

요약보고가 끝나고 몇가지 대체전략이 토의된 후 2시간 정도의 시간은 무제한 토의에 할애해야 한다. 장기 기획에 참여한 실무자들은 향후 10~25년 후 적용 측면에서 정책, 절차, 제도, 조직, 교리 등에 도전할 마음가짐을 항시 지녀야 한다. 또한 장기 기획부서의 책임자는 혁신적인 견의나 보고에 대하여 최고 의사결정자로부터 극히 부정적인 반응과 반대 의견에 대응할 마음자세를 지니고 있어야 한다.

최고 의사결정자가 제시된 어떤 대안이나 전략을 선호하느냐에 관계없이 장기 기획자는 의사결정자로부터 선호하는 대안을 구해야 한다. 때때로 의사결정자는 2개의 대안을 혼합한 형태를 요구하거나 보다 덜 혁신적인 대안을 요구할 경우도 있다. 토의가 종료될 시간에 장기 기획부서 책임자는 그 자신 및 장기 기획 실무자들이 최고 의사결정자의 의도를 정확히 이해하여 장기 기획과정에서 재검토하고 관련 참모부서와 충분한 협의없이 업무가 진행되지 않도록 토의된 내용을 종합하여 확인해야 한다.

만약 장기 기획부서의 책임자가 그의 직권이나 권한을 남용하고 장기 기획과정의 기존제도를 무시할 경우 최선임 참모부서장이나 관련부서장은 공동으로 장기 기획부서가 최고 의사결정자에게 접근하는 것을 차단해야 한다. 분명히 장기 기획부서장은 매우 중요하지만 책임 또한 막중하다. 그는 장기 기획부서의 실무자들을 자극시켜 혁신적이고 창조적이게 해야 하며, 현재의 정책에 문제를 제기케 하고 이를 발전시켜 대안을 개발하고 보고하여 최고 의사결정자의 마음에 전달시켜야 한다. 또한 그 자신 스스로가 혁신적인 아이디어나 전략, 교리 등을 기꺼이 수용하여 최고 의사결정자에게 전달해야 한다. 반면에 장기 기획부서장은 작전, 재정, 군수, 인사, 연구개발 분야의 동료참모들에게 공정해야 한다. 그는 동료참모들에

게 그 자신이 그의 권한을 남용하여 협조되지 않은 문제에 대하여 최고 의사결정자의 결심을 강요하지 않는다는 것을 인식토록 해야 한다. 그리고 예하 의사결정자에게도 공정해야 한다. 즉, 장기 기획부서장은 여러분야에 신경을 써야 한다. 현재의 정책도 지지해야 하며, 동시에 같은 정책의 미래 적용성에 대하여도 의문을 제기해야 한다. 장기 기획자는 현재 정책을 미래에 투영해야 할 뿐만 아니라 정책의 문지기로서, 보호자로서 일해야 하며, 조직체의 적법성과 응집성에 피해를 주는 현재의 정책 수립가에 대하여도 불편을 주기도 한다. 이러한 문제에서 커다란 도전과 기회가 주어지며 이것이 바로 장기 기획자가 겪어야 하는 일이다.

법칙 1 : 장기 기획자는 “무엇을 위한 것인가?”에 대하여 답해야 한다.

장기 기획자는 조직체의 최고 의사결정자와 예하 참모 및 기획자들에 대하여 장기 기획이 종결될 경우 조직체 뿐만 아니라 그 과정의 모든 개인들에게도 가치있는 일임을 확신시켜야 한다. 물론 가장 중요한 것은 최고 의사결정자를 확신시키는 일이다.

많은 의사결정자들은 매일매일의 결심에서 장기계획과 관련한 사항들이 너무 늦게 진행되고 있다는 것을 인식하기 전까지는 장기 기획소요에 대하여 별로 중요하지 않게 생각한다. 따라서 마음이 열려 있고 의욕이 최고에 달해 있는 최고 의사결정자의 임기 초반에 장기 기획문제에 대하여 월 2시간 정도 시간을 할애할 수 있도록 최고 의사결정자를 설득시켜야 한다. 또한 최고 의사결정자가 매일매일의 전략적 계획과 비전에 관한 결심을 할 때 귀중한 시간을 내어 장기 기획자와 심도있는 대화가 이루어지도록 해야 한다.

그리고 주요 참모부장과 연구개발부서장을 이해시켜 장기 기획의 가치를 지지하도록 해야 하며 주요 조직체의 고위수준의 의사결정자에게도 이해를 구해야 한다. 묵시적이거나 적극적인 그들의 지지는 제도화된 조직체의 의사결정자가 정기적으로 혁신적인 아이디어를 다루는데 매우 중

요한 역할을 한다. 흥미있는 아이디어, 통찰력, 대체전략의 도입은 복잡한 장기 기획문제를 해결하는데 도움을 주며 의사결정자를 설득시키는데 큰 도움을 준다. 그렇게 할 때 최고 의사결정자는 그러한 토의시간을 기다리게 되며 자연스러운 분위기 속에서 최고 의사결정자와 만나 새로운 아이디어와 접근방법, 통찰력에 의하여 전략대안이 검토되고 목표를 구체화할 수 있게 된다. 그리하여 최고 의사결정자는 장기 기획자들을 그의 아이디어 창출을 위한 연구기관이나 위원회로서 이용하게 된다.

법칙 2 : 장기 기획자는 반드시 최고 의사결정자의 지지를 얻어야 한다.

최고 의사결정자는 그의 비서실장에게 정기적으로 장기 기획자들과 만나기를 원한다는 의도를 이야기해야 한다. 이점이 가장 중요하지만 보다 많은 설명이 필요한 부분이다. 이러한 회동에 높은 우선순위를 주고 여타 이유로 회동이 연기되지 않도록 해야 한다. 장기 기획자는 그러한 점에서 공헌을 해야 하며 매년 작업계획을 수립해야 한다. 매회의 때마다 의사결정자가 높은 관심을 갖는 주제를 선택하여 매월 단위로 실시하는 회의에 관심을 갖도록 하고 연중 계속 그러한 계획을 따르도록 해야 한다.

그리고 의사결정자는 매 회의시마다 2시간정도 시간을 낼 수 있는 의지를 갖는 것도 중요하다. 통상 2시간 이하의 시간은 특정주제에 대하여 충분히 토의를 할 수 없으며, 의사결정자가 장기적인 안목을 가지고 고정관념에서 탈피토록 생각할 기회를 주지도 못한다. 짧은 회의시간은 훌륭한 토론과 대화 및 보고후 재검토를 위한 시간을 제공하지 못한다. 의사결정자는 때때로 그의 참모진과 결심을 위한 회의, 매일매일 참모들과의 활동, 그리고 주요 사령관 및 주요부서장들과의 회의에서 장기 기획의 가치에 대하여 언급을 해야 한다. 만약 최고 의사결정자가 장기 기획에 대하여 언급을 하지 않고 때때로 “이 결심은 우리의 장기 기획과 부합하는가?” 라는 질문을 던지지 않는다면 장기 기획자들은 장기 기획의 전략적 대안을 개발하거나 정상적인 기획, 계획 예산과정에서

많은 어려움을 겪게 된다. 한가지 유용한 방법은 조직의 최고 의사결정자가 해외여행을 떠나기 전 또는 중요한 연설을 하기 전이나 국회에서 증언하기 전에 장기 기획에 관한 회의를 계획하는 것이다.

법칙 3 : 장기 기획자는 조직의 최고 의사결정자와 직접 접촉해야 한다.

대기업체나 정부에서 장기 기획 노력의 조사결과를 보면 장기 기획자가 조직의 최고 의사결정자와 직접 접촉하지 못하거나 최소한 접촉창구가 없을 경우 장기 기획 노력은 성공할 수 없었다. 미국에서 가장 성공한 기업체나 정부기관의 대부분은 장기 기획자들이 최고 의사결정자와 직접 접촉하여 왔다는 사실이며, 미 해군이 국방성내에서 특히 그러하였다. 왜냐하면 그러한 과정은 기획자들이 조직의 최고 의사결정자로부터 신입과 보호를 받을 수 있는 이상적인 것이었기 때문이다. 그들은 측근 참모로서 항상 의사결정자에 가까이 있기 때문이다. 또다른 방안은 장기 기획자들은 기획부서의 장을 위해 일하지만 주기적으로 최고 의사결정자와 직접 만나는 방법이다. 이러한 과정은 장기 기획부서장의 역할이 매우 중요하며 그는 장기 기획자들로 하여금 혁신적인 아이디어를 개발하도록 유도해야 하고 의사결정자에게 접근하는 과정에서 훌륭한 아이디어를 배제해서는 안 된다. 만약 그가 정보를 거르고 건의를 조정하면 의사결정자의 사고에 대한 장기 기획자들의 영향은 감소하게 된다.

법칙 4 : 장기 기획자들의 최고 의사결정자에 대한 보고는 정상적인 협조과정을 거쳐서는 안 된다.

이 사항은 미묘한 것이지만 매우 중요하다. 만약 장기 기획자가 그들이 연구한 보고서를 모든 참모부서와 협의를 해야 한다면 그들의 훌륭한 아이디어는 걸러지고 변색되어 의사결정자의 관심을 잃게 된다. 현재의 정책, 교리, 전술 또는 조직에 의문을 제기하는 성향은 수개의 참모부서에 의하여 반대에 부딪히게 된다. 그러면 장기 기획자들은 그들의 보고서를 수정하게 되고 그들의 건의를 관련부서의 관심에 맞게

변형하게 된다. 이러한 성향은 창조적이고 개혁적인 장기 기획체제를 손상시키게 된다. 완전한 협의는 일반적으로 맥빠진 보고서로 전략하게 만들고 예측 가능한 건의는 아마도 의사결정자의 관심을 잃게 할 것이다. 이러한 일이 자주 발생하면 의사결정자는 장기 기획자들과 만나는 일에 흥미를 잃게 된다.

법칙 5 : 장기 기획과정은 현재 시점에서 어떠한 형태로든 결심을 얻어내야 한다.

장기 기획과정은 현재 시점에서 결심을 얻어내지 못할 경우라도 유용할 수 있으나 적법성과 장기 기획 노력의 계속성을 지지받기 위하여는 장기 해결문제나 장기계획과 관련한 아이디어의 초기단계 실행을 위하여 때로는 의사결정자의 결심을 얻어야 한다. 장기 기획에서는 다음과 같은 비판적 의문을 제기해야 한다. “그런데 이것이 도대체 무엇을 유도하려는 것일까? 만약 장기 기획과정이 현재 시점의 어떠한 결심을 이끌어내지 못한다면 이는 별로 가치없는 지적인 훈련에 불과한 것이 된다. 장기 기획이 적법성을 얻기 위하여는 장기적인 아이디어에 대하여 초기단계 실행을 위하여 의사결정자에게 보고하는 방법이 도움이 된다. 장기 기획의 초기단계 실행에 대한 의사결정은 장기 기획과정의 적법성을 위한 훌륭한 방법이다.

법칙 6 : 과정은 반드시 제도화되어야 한다.

제도화된 장기 기획과정을 보유한다는 것은 매우 중요하다. 특별 연구위원회의 연구는 장기 기획과정의 특정시기에 특정의 문제에 초점을 두어 많은 사람들을 참여케 하는 역할을 하는 면에서 유용하지만 특별 위원회의 연구로는 충분하지 않다.

만약 조직체의 최고 의사결정자를 자극시키는 제도화된 장기 기획과정이 없다면 조직발전을 위한 많은 기회들을 잃게 될 것이다. 특별위원회와 제도화된 장기 기획과정이 없다면 조직발전을 위한 많은 기회들을 잃

게 될 것이다. 특별위원회와 제도화된 장기 기획과정을 동시에 운용하는 방안이 장기 기획의 장점을 최대화할 수 있는 방법이다.

법칙 7 : 장기 기획은 제도화된 과정 틀내에서 극히 유연성을 지녀야 한다.

제도화된 기획과정은 경직되기 쉽고 그러한 경향은 계획을 경직되게 하여 역기능적이 된다. 장기 기획이 유연성을 보유하기 위하여는 모든 계획은 주기적으로 재검토되도록 하여 너무 경직되거나 시기가 경과한 것이 되지 않도록 해야 한다. 따라서 장기 기획은 문서가 발행된 1~2년 후를 유효기간으로 설정하며 그 이후는 더 이상의 법적 효력이 없도록 함으로써 장기 기획의 신뢰성을 보장해야 한다. 그리고 특별위원회의 연구보고서는 연구로 남아야 하며 정식의 계획이 되어서는 안 된다. 이러한 폐기일자는 장기 기획의 표지에 명시되어야 하며, 서두에 어떻게 장기 문서가 사용되어야 할 것인지에 대하여 명시하는 것은 매우 중요하다. 의사결정자는 장기 연구에 대하여는 결재해서는 안 되지만, 장기계획은 결재를 해야 한다.

법칙 8 : 장기 기획의 제도화된 과정에 추가하여 주기적인 특별연구는 필요하다.

특별연구는 대부분의 조직체에서 일상적인 일이며 혁신적인 결심을 하는데 자주 사용된다. 때로 특별연구는 가시적인 결과를 얻을 수 있고 제도화된 장기 기획과정이 할 수 없는 부분을 보조하기도 한다. 미국에서 최근 특별연구중 몇가지 훌륭한 예는 Seaplan 2000, Air Land Battle 2000, Army 21, Air Force 2000 등이다. 특별연구의 부수적인 이점중 하나는 장기계획 문제에 대하여 다양한 분야의 많은 전문가들을 참여케 할 수 있다는 점이다. 이러한 사람들은 장기 기획을 오랫동안 지지하게 되고 그들의 직업생활중 결심을 할 때 참모로서 또는 조직체의 장으로서 장기적인 관점에서 의문을 제기하게 된다. 그러나 아무리 특별

연구가 장점을 지니고 있더라도 이 방법으로는 제도화된 기획과정을 대체할 수 없다.

법칙 9 : 장기계획은 읽을 수 있도록 짧고 간단해야 한다.

장기계획중 어떤 것은 수개의 책자로 구성되어 읽을 수 없도록 한 것이 있다. 모든 장기 계획은 가능한 짧고 읽기 쉬워야 하며 가능한 특수용어 사용을 피하는 것이 좋다. 그리고 가능한 잘 요약되고 도표와 그림을 사용하여 바쁜 사람들로 하여금 관심을 갖고 쉽게 읽을 수 있도록 해야 한다. 특별연구위원회를 구성하여 연구한 보고서는 300페이지를 넘어서는 안 되며, 매년 발간되는 장기계획은 10~12페이지에 1~2 페이지 정도의 요약서를 첨부하여 신속히 읽고 요점을 명확히 인식토록 해야 한다.

법칙 10 : 장기 기획자는 반드시 실행전략을 발전시켜야 한다.

장기 기획자는 계획자와 예산편성자들에게 설정된 계획을 정책으로 실행하게 할 수 있도록 전반적인 실행전략을 발전시켜야 한다. 의사결정은 전체적인 기획과정의 단지 한 부분이며, 실행전략은 의사결정 그 자체 만큼이나 중요하다. 장기 기획부서는 가능한 소규모로 구성되는 것이 바람직하나, 접근방법과 실행 아이디어를 발전시키는 참모진을 도울 수 있어야 한다. 그들은 실행자가 되어서는 안 되지만 실행자들을 도와 계획을 현실화할 수 있도록 예산화하는 과정을 도와주어야 한다.

법칙 11 : 장기 기획자는 개혁과 변화과정을 제한하는 것을 피해야 한다.

일반적으로 장기계획을 발전시키는 데 있어서 계획수립 단계에서 예산, 과학, 기술, 시간 등의 제한이 많이 따른다. 비록 이러한 제한이 계획을 보다 현실적으로 만드는데 도움을 주지만 이러한 요소들은 기획자들의 시야를 제한하게 된다. 예를들면 “미 공군 2000년 계획”은 계획의 시작전에 심각한 재정적 제한에 직면하게 되었다. 그러한 결과로

아주 훌륭한 계획이 예산의 뒷받침이 안 되어 거부되었다. 장기 기획자들은 개혁과 창조와 변화의 관점으로부터 이러한 제한요소들을 피해야 한다. 기획자들은 조직, 주요 무기체제, 연구개발 등에 대한 변화를 기꺼이 건의해야 한다. 만약 기획자들이 그들 스스로가 계획의 모든 요소를 고려하여 제한한다면, 이는 제도화된 장기 기획체제와 그들의 최고 의사결정자를 눈 멀게 하는 것이다.

법칙 12 : 장기 기획자는 단일요소 고려의 단점을 피해야 한다.

중요한 국가기관에서 단일요소 고려로 인한 피해에 대하여 이를 믿는 사람들이 많다. 기본적으로 그들은 경제, 과학기술, 정치, 기타 다른 요소들중 한가지만 고려한다는 것이다. 그러나 단일요소 고려에 의한 피해는 항상 잘못되거나 문제를 너무 단순화하는 것이다. 이러한 마음을 갖는 사람들은 여타요소를 고려하지 않고 사고범위를 고정시키는 경향이 있다. 장기 기획자들은 기획과정에서 여타 다른 요소들도 고려하는 폭넓은 사고체제를 가져야 한다. 의사결정자가 특정의 단일요인에 초점을 두려하는 경우 그러한 사고 자세를 바꾸게 하는 것이 장기 기획자들의 책임이다. 그들은 의사결정자를 설득시켜야 하며, 미래의 발전을 위한 대안을 개발하려 할 경우 많은 요소들을 고려해야 한다.

법칙 13 : 장기 기획자들은 경제적, 정치적, 과학기술 등의 결정주의적인 사고방식을 피해야 한다.

미래는 조직의 통제 밖에 있는 요소들에 의하여 결정된다는 생각을 갖는 사람들이 장기 기획자가 되어서는 안 된다. 장기 기획자들은 그들의 계획, 사상, 창조력, 혁신적인 사고들이 가치있는 것이라는 신념이 있어야 한다. 그들은 의사결정자가 그들의 아이디어를 기초로 결심한다면 그러한 결심은 미래의 발전에 큰 영향을 줄 것이라고 믿어야 한다. 장기 기획자들은 핵심 위치에 있는 사람들은 무언가 다르게 창조할 수 있다고 믿어야 한다. 따라서 장기 기획에 참여하는 사람들은 결정주의적인

사고방식이 의사결정이나 보고서 작성시 계획 자체에 간섭이 되지 않도록 해야 한다.

법칙 14 : 장기 기획자는 작전, 교리, 정책, 연구개발, 통신, 군수, 인력 등의 부서와 밀접하게 접촉해야 한다.

협력하는 세계로부터의 교훈은 의사결정자를 직접적으로 보좌하기 위한 장기 기획자들의 업무가 때때로 현실적인 고려, 문제, 관심사항 등으로부터 고립되기 쉽다는 것이다.

장기 기획부서의 장은 연구실의 과학자나 야전지휘관, 부대장 그리고 예하부서의 참모들과 접촉해야 한다. 그러한 다양한 사람들과 접촉해야만 장기 기획자가 의사결정자에게 건의하는 사항이 적합성과 유용성을 확보하여 조직의 목표추구에 도움을 주게 된다. 관련부서의 모든 수준의 사람들과의 대화는 그들의 아이디어를 수렴할 수 있고 혁신적인 대안개발이 얼마나 실질적인가를 확인할 수 있게 해준다. 장기 기획의 실무자들 또한 여러분야의 사람들과 접촉함으로써 보다 나은 아이디어와 창조적인 생각을 수렴하여 보다 훌륭한 장기계획을 발전시키는 데 도움을 얻을 수 있다.

법칙 15 : 창조성을 극대화하기 위하여 보상을 제공해야 한다.

장기적인 관점에서 개념적이며 포괄적인 사고를 할 수 있는 사람들에 대하여 훌륭한 보상을 하는 경우는 드물다. 보상은 아이디어를 제시한 사람들에게 공개적으로 제공되도록 해야 한다. 실험실에서 특정의 새로운 기술개발에 대한 아이디어를 창출하거나 새로운 개념을 발전시킨 장기 기획자나 보다 훌륭한 조직을 발전시킨 인력전문가들에게는 보상이 주어져야 한다. 그러한 보상을 할 경우 최고 의사결정자는 식전에 참석하여 공개적으로 표창을 하여야 한다. 대규모 행사가 조직체내의 불만을 조성할 경우는 개인적인 메모나 보고회의로 대체할 수도 있다.

결론적으로 장기 기획업무에 종사하는 사람들은 자신들은 위험을 감수

하고 있다는 사실을 충분히 인식해야 하며 만약 업무를 잘 수행하려 한다면 현재의 정책, 절차, 조직, 교리, 무기체계, 자원 등의 분야에 항상 의문을 제기해야 한다. 창조적이고 발전적인 장기 기획자는 때때로 많은 사람들을 분노케 한다. 만약 장기 기획자들이 자신감이 없거나 야망이 없고 위험을 회피하는 사람들이라면 그들은 조직발전을 위한 장기 기획에 별로 도움을 주지 못할 것이다.

장기 기획이 우리가 미래에 마주치게 될 모든 문제와 어려움을 예견하고 해결해 줄 수는 없지만 미래를 준비하는데 큰 도움을 준다. 보다 중요한 것은 장기 기획과정은 우리 자신들에게 새로운 가능성에 대하여 일깨워주고 새로운 통찰력을 제공해주며, 미래의 각종 도전에 대응하는 새로운 방법을 제시해 준다는 점이다.