

# 공공부문에서의 이해관계자 분석



딜로이트 안진회계법인  
딜로이트 컨설팅

*Presented by*  
조용호 상무

**‘이해관계자’에 대한 정의는 다양하다.**

일반적으로 (체계적인)이해관계자 분석은 R. E. Freeman의 1984년 저서인 '전략적 경영: 이해관계자 접근법'에서 시작되었다고 알려져 있다. Freeman은 이해관계자를 ‘어떤 조직의 목표달성에 영향을 미치거나 목표달성으로 인해 영향을 받는 개인 또는 집단’이라고 폭넓게 정의하였으며, 후속 연구자들은 각자의 연구목적에 맞게 이해관계자를 아래와 같이 다양하게 정의하고 있다.

**이해관계자에 대한 다양한 정의**

정의	연도	연구자
(조직의) 전략에 영향을 미치거나 영향을 받는 모든 당사자	1992	Nutt and Backoff
조직의 주의(attention), 자원, 결과물에 대해 (권리를) 요청(또는 요구)할 수 있거나 그 결과물로 인해 영향을 받는 어떤 개인이나 집단	1995	Bryson
조직의 전략적 미래에 대해 대응 또는 협상하거나 변화시킬 수 있는 능력(Power)을 가진 사람이나 소규모 집단	1998	Eden and Ackermann
자신의 목표를 달성하기 위해 조직에 의존하거나, 조직이 자체 목표 달성을 위해 의존하는 개인들 또는 집단들	2002	Johnson and Scholes

위의 이해관계자 정의에서 Eden and Ackermann(1998)의 경우 타 연구자들과 달리 ‘능력’(Power)을 갖고 있지 않으면 이해관계자에 포함되지 않는 것으로 정의하고 있다. 이는 이 연구자들이 이해관계자 분석을 민간(영리)부문 및 공공부문에 공통적으로 사용하고자 하는 목적과 부합하는 것으로 생각되는데, 민간(영리)부문의 경우 영향력 등의 ‘능력’을 갖고 있지 않은 개인이나 집단을 이해관계자 분석에서 제외하는 것이 (중요성 측면에서) 타당하다고 볼 수도 있을 것이다.

**공공부문에서의 ‘이해관계자’란 해당 조직의 성격이나 분석 목적에 따라 달라질 수 있다.**

그러나 사회적 편익과 공평성, 절차적 민주주의 등이 중요한 공공부문의 경우 대체로 이해관계자 정의를 능력 보유 여부로 한정하지 않는다고 보는 것이 타당하다. 이해관계자의 정의는 해당 조직의 성격이나 분석 목적에 따라 상기의 이해관계자 정의를 상황에 맞게 달리 적용할 수 있을 것이다.

**공공부문의 문제를 해결하는데 있어 이해관계자를 정의하고 분석하는 것은 중요하다.**

사회발전에 따라 이해관계의 분화, 상호 연결 및 배치가 고도로 복잡해진 현대 사회에서 이해관계자의 수와 영향력은 증가하고 있는 추세인데, 특히 공공부문과 관련된 문제(공공재 공급, 복지, 범죄, 의료, 환경 등)의 경우 해당 문제가 미치는 영향력의 범위가 수많은 개인, 집단 및 조직 등을 포괄하고 있으며 문제해결에 대한 책임 또한 소수의 개인이나 집단 등이 부담할 수 있는 수준을 초과하는 경우가 대부분이다. 따라서 공공부문의 문제 해결과정에서 이해관계자를 정의하고 복잡한 이해관계의 구조를 파악하고 문제 해결을 위한 방법을 도출하기 위한 이해관계자 분석의 중요성은 지속적으로 중요해지고 있다. <sup>1)</sup>

**공공부문의 이해관계자 분석방법으로 다음의 3가지를 소개한다.**

- 1) **기본적인 이해관계자 분석**
- 2) **영향력-관심도 격자**
- 3) **이해관계자 영향 도표**

이해관계자 분석은 공공기관이 조직의 전략을 개발하는 과정에서 핵심 이해관계자(Key Stakeholders)발굴, 이해관계자로부터의 지원 극대화 및 부정적 영향(위험)축소를 위한 분석틀을 제공하고 전략적인 이해관계자 관계 관리를 위한 지침을 제공할 수 있다. 이하에서는 공공부문의 이해관계자 분석을 위한 몇 가지 분석 방법<sup>2)</sup>을 소개하고 이를 실무에 활용하는데 있어서 고려해야 할 사항을 정리하였다.

**기본적인 이해관계자 분석(The basic stakeholder analysis)**

기본적인 이해관계자 분석은 ① 이해관계자들과 그들의 관심사항을 발굴하고 ② 조직(또는 특정 대상)에 대한 이해관계자들의 관점과 입장을 명확하게 하고 ③ 핵심적인 전략적 문제들을 파악하게 해주며 ④ 지지 또는 반대 연합을 발견하는 프로세스를 시작하는 데 있어서 신속하고 유용한 결과를 제공한다.

- ✓ 분석 그룹의 브레인스토밍을 통해 잠재적 이해관계자 리스트를 작성한다.
- ✓ 이해관계자 별로 차트를 한 장씩 만들어 상단에 이름을 기재하고 해당 이해관계자의 조직에 대한 요구사항과 기대사항을 리스트 형식으로 정리한다.

---

1) 이러한 중요성에도 불구하고 이해관계자 분석을 적용하기 위한 지침의 부족, 분석 소요 기간에 대한 고려, 예상치 않은 결과도출에 대한 부담 등으로 공공부문에서 이해관계자 분석이 충분히 활용되지 못한다고 보는 견해도 있다.

2) 이 글에서 설명하는 이해관계자 분석 방법은 대부분 J. M. Bryson (2003)의 내용을 인용한 것이다.

- ✓ 이해관계자의 요구(기대)사항 별로 (분석 그룹이 생각하기에) 이해관계자의 입장에서 얼마나 충족되고 있는지를 판단하고, 색깔 별 원형 스티커를 붙인다. (만족/보통/불만 – 초록/노랑/빨강)
- ✓ 이해관계자 별로 단기간에 개선할 수 있는 사항을 파악하고 기록한다.
- ✓ 이해관계자 개별 또는 집단으로 중장기적으로 풀어야 하는 문제들을 파악하고 기록한다.
- ✓ (상기의 분석절차 수행 이후 실무적으로 가능하다면) 각 이해관계자가 어떠한 방법으로 조직에 영향을 미치는지, 조직이 각 이해관계자에게 필요로 하는 것은 무엇인지 등을 명확히 하고 조직에 대한 이해관계자들의 중요성을 기준으로 서열화해 본다.

**이해관계자를 발굴하는 간단한 방법은 브레인스토밍 기법을 적용하는 것이다.**

일반적으로 이해관계자를 발굴하는 간단한 방법은 해당 조직의 구성원들(분석 목적에 따라 외부 참여도 가능하다)이 참여하는 분석 그룹 토의 등에서 브레인스토밍 기법을 적용하는 것이다. 분석 그룹의 목적은 가능한 광범위한 이해관계자 리스트를 도출하는 것인데 이를 위해서는 다각적인 관점으로부터 풍부한 정보가 모아질 수 있도록 그룹 구성원의 다양한 배경이 강조될 수 있다. 분석 그룹이 대규모인 경우 상기와 같은 분석방법 및 절차를 소규모 그룹별로 수행한 후 전체 그룹이 모인 자리에서 토의를 거치는 것이 일반적이다.

**이해관계자 분석의 유용성을 위해서는 이해관계자 리스트가 충분히 길어질 것을 염두해 두어야 한다.**

이해관계자를 보다 세분화하고 구체화된 수준에서 파악할수록 이해관계자 분석 및 관리방안이 보다 직접적이고 용이해지는 반면, 이해관계자를 넓은 집단 수준에서 파악할수록 분석결과의 유용성은 낮아질 수 밖에 없다. 따라서 분석의 유용성을 위해서는 이해관계자 리스트가 충분히 길어질 것을 염두에 두어야 한다. (이해관계자 분석 사례에 따르면 분석 대상 이해관계자 수가 100개를 넘는 경우도 예외적인 경우는 아니라고 한다)

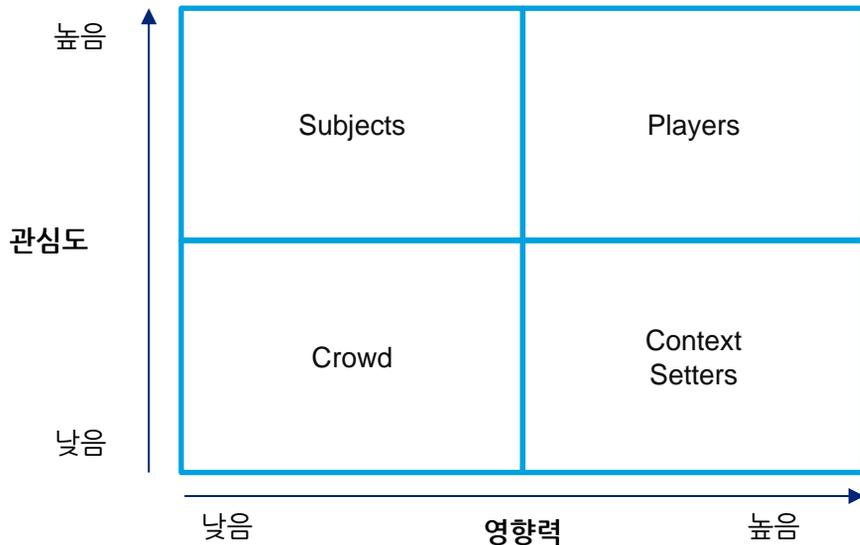
예를 들면, 공공기관의 경우 관련 정부부처(국가/지자체), 민간(기업/단체), 지역주민 등 포괄적인 수준에서 이해관계자를 파악할 경우 도출될 수 있는 이해관계자 수가 10~15개 내외에 불과하겠지만, 공공기관이 수행하는 사업별로 관련성 있는 정책을 구분하고 해당 정책에 영향을 미치는 정부부처(국가/지자체), 민간(기업/단체), 연구소/학계 등과 해당 정책으로 인해 영향을 받는 정부부처(국가/지자체), 민간(기업/단체), 지역주민을 1차적으로 분류하고, 1차로 분류된 각 집단 내에서 개인이나 하위집단으로 이해관계자를 세분화할 경우 이러한 2~3단계의 이해관계자 파악으로도 50~100개에 달하는 이해관계자를 쉽게 도출할 수 있을 것이다.

### 영향력-관심도 격자(The power-interest grid)

영향력-관심도 격자는 기본적인 이해관계자 분석에서 도출된 이해관계자들을 조직이나 당면한 문제에 대한 이해관계자의 관심도와 조직이나 당면 문제의 미래에 대한 이해관계자의 영향력이라는 2가지 축으로 배치한 것이다. (출처: Eden and Ackermann, 1998)

그 결과 아래의 4가지 카테고리로 이해관계자를 구분함에 따라 이해관계자들이 수행하는 역할에 대한 통찰력을 얻을 수 있고 각 이해관계자 카테고리 별로 (또한 카테고리 내의 하위범주에서) 합리적 대응방안을 모색하는데 도움을 줄 수 있다.

*4가지 카테고리로  
이해관계자를 구분하여  
이해관계자들의 역할에  
대한 통찰력을 얻을 수  
있고 합리적 대응방안  
모색에 도움을 줄 수 있다.*



이해관계자의 관심도는 호기심이나 흥미를 측정하는 것이 아니라, 조직(전략)의 목적 달성 또는 문제의 해결이 이해관계자의 필요나 관심을 충족시키는 정도를 의미한다. 이해관계자의 영향력은 의사결정 과정에 영향을 미치는 정도로서 그 영향력은 긍정적이거나 부정적일 수 있으며 직접적이거나(예를 들면 예산결정 권한) 간접적(압력을 가하거나 설득할 수 있는 능력)일 수 있다.

- ✓ 4장의 차트 종이로 벽 면에 커다란 격자를 만든다. (대안으로 대형 화이트 보드 등을 사용할 수 있다)
- ✓ 적당한 크기의 포스트잇으로 기본적인 이해관계자 분석에서 도출한 이해관계자 리스트에 있는 개별 이해관계자 명칭을 기재한 레이블을 만든다.
- ✓ 진행자는 분석 그룹 참여자들의 가이드를 받아 개별 이해관계자 레이블을 해당 이해관계자가 갖는 관심도와 영향력의 높고 낮음에 따라 특정 사분면에 배치시킨다.
- ✓ 각 레이블의 전체 격자 상의 상대적 위치에 대해 분석 그룹 멤버 전원이 만족할 때까지 레이블의 위치를 변경해 가면서, 분석 그룹은 이러한 이해관계자 배치의 결과가 갖는 내용이나 시사점에 대해 충분히 토론하여야 한다.
- ✓ 분석 그룹은 토론을 통해 각 사분면 내에서 각 레이블의 위치를 최종적으로 결정한다. 분석 그룹이 대규모일 경우 소규모 그룹 별로 분석과정을 진행하고 전체 분석 그룹이 모인 자리에서 동 결과를 공유하고 추가적인 토론을 진행한다.

영향력-관심도 격자 분석은 조직의 목적 달성 또는 당면한 문제의 해결을 위해 ① 어떤 이해관계자의 관심과 능력이 중요하게 고려되어야 하는 지를 결정하는 데 도움을 줄뿐 아니라 ② 이를 위해 누구를 끌어들이야 하는지, 누구의 동의(또는 지원)을 받아야 하는지, 옹호되거나 억제되어야 할 이해관계자 연합은 어떤 것인지로 파악하는데도 도움을 줄 수 있으며 ③ 또한 결과적으로 이해관계자들이 그들의 견해를 바꿀 수 있도록 설득할 수 있는 정보를 제공해 준다.

영향력-관심도 격자의 각 사분면에 대한 용어의 정의와 특장을 살펴보면 다음과 같다.

**Player: 주도적 참가자**

조직의 목적 달성에 관심도 및 중요한 영향력을 모두 갖춘 이해관계자로, 협력적 관계를 발전시켜 나가야 하며 특히 조직 또는 당면한 문제의 초기 단계에서 매우 중요한 이해관계자이다. 긍정적이거나 부정적일 수 있으나 조직 경영층이 지속적인 주의와 관심을 기울여야 하는 이해관계자이다.

**Subject: 예민한 수용자 또는 실험대상자**

조직의 목적 달성에 깊은 이해관계를 갖지만 영향력이 부족한 이해관계자로 이들의 필요가 파악되지 않거나 충족되지 않으면 조직의 목적이나 당면 문제의 해결이 성공했다고 볼 수 없다. 정책의 대상이 되는 집단이거나 정책집행에 가장 민감하게 영향을 받는 집단으로, 개별적으로 파악이 어려울 경우 소득/지역/연령/관심도 등에 따라 세분화될 수 있는 이해관계자 집단이다.

**Context Setter: 잠재적 참가자**

조직의 목적 달성에 중요한 영향력을 끼칠 수 있으나 직접적인 관심이 부족한 이해관계자로 이들의 관심이 문제해결에 있어 우선 순위는 아니지만 정책(또는 전략)의 실행과정에서 이들의 기본적인(구체적이지 않지만) 요구가 충족되지 않을 경우 중대한 위험이 될 수 있는 이해관계자 집단이다. 향후 의사결정 과정에서 조직 경영층이 주의 깊게 동향을 파악하고 관계를 개발해야 하는 집단으로 긍정적인 하위 집단에 대해서는 주도적 참가자(Player)로 전환시켜야 한다.

**Crowd: 불특정 다수 또는 군중**

영향력과 관심도 측면에서 모든 것이 부족하여 실질적인 이해관계자로 분류하기 힘든 집단으로 향후 영향력과 관심도가 제고될 수는 있지만 조직 경영층 입장에서 시간과 노력을 기울일 가치는 없다. 이 집단에 대한 기본적인 전략은 너무 멀지 않은 거리를 유지하면서 이해관계자 관리에 조직의 최소한의 자원만 활용하는 것이다.

*영향력-관심도 격자의 이해관계자들이 상호간 어떻게 영향을 미치는지 나타낸 도표이다.*

## 이해관계자 영향 도표(The stakeholder influence diagrams)

이해관계자 영향 도표는 앞에서 살펴본 영향력-관심도 격자의 이해관계자들이 상호간에 어떻게 영향을 미치는지를 나타내는 것이다. 이는 격자 상의 이해관계자들을 영향력이 전달되는 방향으로 화살표로 연결하면 되며, 상호 영향을 미치는 경우 양 방향 화살표도 가능하지만 이 경우에도 어떤 것이 이해관계자간에 영향을 미치는 주된 방향인가에 대해서는 깊이 검토되어야 한다. 이해관계자 영향 도표 분석을 통해서 누가 가장 많은 영향을 미치는 이해관계자인지, 가장 중심적인 이해관계자인지 등을 포함한 도표의 결과와 시사점에 대해서 충분히 토의되어야 한다.

*충분하고 적절한 이해관계자 분석은 공공부문의 전략적 의사결정 상의 중요한 실수를 방지하고 비용 대비 편익이 높은 방법이라 할 수 있다.*

## 시사점

앞서 이해관계자 분석을 위한 몇 가지 분석 방법을 살펴 보았다. 모든 전략적 상황 분석과 마찬가지로 이해관계자 분석도 이해관계자 각자의 정치적/경제적 상황변화와 이해관계자 간의 역학 구조 변화에 따라 주기적으로 분석되어야 하고 분석 목적이나 분석주체에 따라 새롭게 시도되어야 한다. 이해관계자 분석 사례가 수십 년간 누적된 해외에서도 이해관계자 분석이 복잡한 절차에 비해 도출 결과의 성과 측면에서는 미흡하다는 비판이 있어왔지만, 충분하고 적절한 이해관계자 분석이 공공부문의 전략적 의사결정 상의 중요한 실수를 방지하고 비용 대비 편익이 높은 분석방법이라는데 대해서는 많은 동의가 이루어지고 있다. 이러한 이해관계자 분석이 우리나라에도 적극적으로 도입되어 극단적인 사회갈등을 해소할 수 있는 방안이 되기를 기대해 본다.

**Deloitte.**