

經營政策의 意義와 體系에 관하여

韓 義 泳

第1節 經營政策의 現代的인 意義

1920年代初에 「뷔허」(K. Bücher)에 依해 創出되었다고 믿어지는 이른바 大量生產의 原則(Prinzip der Massenproduktion)이 現代企業의 存立의 根幹을 이룩하게 된 以來로 經營政策이 지니게 된 經營活動上의 意義는 매우 크다. 그것은 이러한 原則을 土台로 해서 未知의 顧客을 志向하게 되는 오늘날과 같은 市場生產體制야말로 뚜렷한 企業目標의 設定과 그 設定되는 目標를 達成하기 위한 手段과 方法의 選擇—意思決定—없이는 전혀 確立되어 질 수는 없기 때문이다. 설사 大量生產原則에 立脚하지 않는 少量・註文生產體制의 企業이라한들 企業의 目的選定과 그 決定은 애당초 經營管理行動上의 첫 課題이어야 하므로 明確한 經營政策의 樹立없이健全한 經營管理가 都是 이룩되어질 까닭도 없다.

다만 經營政策의 重要性이 오늘날처럼 보다 더 浮腳되어져야 하는 理由는 모든 企業環境과 與件이 過去의 販賣者市場(seller's market)에서 購買者市場(buyer's market)의인 性格으로 變貌하고 있기 때문이다며, 하나에서 열까지가 消費者의 嗜好에 알맞는 製品만을 生產・販賣해야 할 立場에 놓인 것이 現代企業의 特徵이기도 하기 때문이다. 現代가 굳이 마아케팅(marketing)時代라고 일컬어지고 있는 이 20世紀末葉의 企業環境下에서는 企業의 窮極의 인 目的이 오직 消費者嗜好(따라서 市場需要)만을 追從함에 있음으로 해서 무엇보다도 顧客志向的(customer-oriented) 經營政策의 導入은 적어도 現代企業임을 自處하는 個別經濟가 애써 模索해야 할 對象임에는 틀림없다. 그런데도 한마디로 經營政策(business policy, Betriebspolitik)이라고 일컬어지는 概念에 대해 論者에 따라 그 見解도 가지각색인 것이 奇異하다 하지 않을 수밖에 없다. 다시 말해서 現代企業임을 自處하는 個別經濟가 애써 模索해야 할 對象인 經營政策이라는 概念에 대해 論者間에도 意見이 區區하여 아직 統一된 그 어떤 定義規定도 浮腳되고 있지는 않다는 것이 매우 奇異하게 느껴진다는 뜻이다. 그래서 일찌기 「홀덴」(P.E. Holden) 등이 喝破한 것처럼 『政策(policies)概念처럼 暖昧한 것은 없다. 이 用語는 때로 部門手續(departmental procedure), 常例의인 慣習(usual custom),

經營活動의 基本方向 (basic course of action), 또는 經營管理上의 意思決定 (management decision) 등 가지각색의 意味로 쓰여지고 있다⁽¹⁾』는 것은 사실이다. 그러나 그 가운데서도 比較的 잘 納得되어질 만한 것으로는 아직까지 「홀덴」 등의 定義가 제일로 浮脚되어지고 있어,一般的으로『通常 反復的으로 일어나는 諸條件下에서의 企業活動을 規制하기 위해 會社에 依해 設定되는 指導原則 (guiding principles)이 바로 政策』⁽²⁾인 것으로 믿어지고 있다. 즉 그에 依하면 經營政策이란 企業活動을 規制하기 위한 指導原則이며, 同一狀況에 대해서 適用되는 原則으로 되어 있다. 다만 이 경우 그러한 指導原則이 單純히 設定되었다는 事實만 가지고서는 아직 政策이라고 할 수 없으며, 적어도 經營政策이기 위해서는 그러한 政策(指導原則)의 成文化가 절대 必要하다고 強調된다. 이를테면 經營者가 特定의 行爲에 대해서 어느 從業員에게 그에 相應하는 報酬를 주겠다고 決定한 것으로만은 經營政策이 될 수 없다는 것이며, 같은 條件下에서의 같은 行爲에 대해서는 어떤 特定報酬를 주겠다는 表明이 成文化되어야 비로소 政策形成 (policy making)이 되는 것이라고 力說하는 것이다. 따라서 經營政策이란 恰似 成文化된 持續的 計劃 (standing plans)인 點에 그 特質이 있다고 보게 된다.⁽³⁾

이러한 見解는 다시 「테리」 (G.R. Terry)나 「오웬스」 (R.N. Owens) 등에 依해 더욱 具體化되고 있어 이런 類의 定義가 적어도 美國經營學界에 있어서만은 상당한 範圍안에서 代表의인 것 같은 느낌이다. 이를테면 斯界의 第一人者임을 自處하는 「테리」는『經營政策이란 成文化된 指針 (guide)이며 企業活動이 行해지는 方向과一般的 規制를 가리키는 것』⁽⁴⁾이라는 엉비슷한 主張을 한다. 다만 經營政策이 「홀덴」 등이 앞세우는 「成文化된 指導原則」이라는 特質을 갖는 以外에도 「包括的이며 彈力的인 指針」이어야 한다는 점이 또 하나의 特質이라고 力說한다. 즉 그에 依하면 設定된 經營政策은 經營者에 依해서 때와 경우에 따라서는 適切히 擴大 내지 縮少하여 解釋함이 原則이어야 한다는 것이다.

經營政策論 分野의 專門家인 「오웬스」도 바로 그러한 見解의 代表者이며, 經營政策이 어디까지나 包括的・彈力的인 特質을 갖는 점을 다음처럼 強調하고 있다.『經營政策은 또 各種의 能力으로 企業에 協力하는 사람들에 대한 어떤 標準 (guide or standard)의 役割을 한다. 그것은 一種의 確立된 彈力的인 「프레임・워크」 (framework)이기도 하다』⁽⁵⁾.

결국 以上과 같은 諸見解를 綜合해 보면 대체로 美國에 있어서만은 經營政策이『企業活

(1)(2) P.E. Holden, L.S. Fish & H.L. Smith, *Top-Management Organization and Control*, New York, 1956, p. 79

(3) *Ibid.*, pp. 79~80

(4) G.R. Terry, *Principles of Management*, Homewood, 1964, p. 278

(5) R.N. Owens, *Introduction to Business Policy*, Homewood, 1954, p. 3

動을 미리 一定한 方向으로 規制하는 基本的이며 包括的인 指針 내지 原則』인 것으로 보는 見解가 壓倒的인 것으로 集約되어진다. 물론 論者에 따라서는『經營政策에는 意思決定 (decision making)이 包含된다』⁽⁶⁾는 점이 간혹 指摘되어지고 있으면서도 대개의 美國經營學關係文獻에서는 이러한 經營政策을 設定함에 있어서 意思決定의 側面, 즉 企業家行動으로서의 側面에 크게 言及함이 없이 主로 經營管理의 側面, 다시 말해서 이미 設定된 혹은樹立된 政策下에서의 計劃活動 가운데에서 經營政策의 機能이나 性質, 分類, 혹은 그 策定手續의 說明에 重點이 놓여져 온 것임을 알 수가 있다.

물론 앞서 「홀덴」 등이 明確하게 指摘한 바 있듯이 經營政策의 概念이 매우 暖昧한 탓으로相當한期間 그 뜻이 經營管理의 部門的 手續(departmental procedure of management)의 意味로까지 格下되는 일이 많았던 것은 사실이었다. 때문에 아직도 多數의 美國式 論者들에 의해 대체로 經營政策의 比重이 設定된 企業指針下에서의 諸般管理的 手續에 두어진으로 因해 實際的으로는恰似「計劃의 一種」(a type of plan)으로 看做되어 온 일도 많았다. 사실 어느 면에서는 經營政策을 이렇듯 一種의 經營計劃과 엇비슷한 「카테고리」로 둑어 둔다면 其實 經營管理의 「프레임·워크」가운데서 指導原則 내지 指針으로서 다하는 役割이나 機能은 물론 크며, 이미 設定된 企業指針(이 경우에는 經營計劃)에 따른 經營管理의 違行은 두말할 나위도 없이 重且大한 意義를 지닌다고 할 수 있다.

그러나 經營政策이 後述하게 되는 것처럼 「計劃의 一種」과는 어느 모로 보나 次元이 다른 概念인 以上 計劃活動(planning)以前의 企業指針이나 指導原則으로 看做해야 마땅하다. 따라서 經營政策은 主로 樹立된 指導原則 내지 指針을 바탕으로 한 後續의 諸般經營活動에 그 比重이 놓여질 것이 아니라, 차라리 指導原則 내지 指針의 樹立自體나 그 以前에 보다 높은 比重이 주어짐이 重要하다. 그러한 指導原則 내지 指針의 樹立(혹은 設定)이라는 것은 兩者擇一의in 企業家行動을 뜻하며, 그것은 바로 企業活動의 目標設定(經營政策의 設定)과 그 目標를 達成하기 위한 代替的 고오스(course) 내지 手段의 選擇, 즉 最高經營者的 意思決定(decision making)을 意味하기 때문이다. 더구나 企業의 指導原則 내지 指針은 그 目標가 設定되어, 그것을 達成하기 위한 代替手段이 選擇되었을 때 비로소 樹立되게 마련이며, 이 經營政策의 樹立을 위한 意思決定이야 말로 現代經營學의 核心이어야 옳을 것이다. 그렇지 않아도 現代經營者的 核心自體는 어떤 면에서는 全的으로 意思決定論에 依해 「커버」되고 있다고 믿어야 할만큼 現代經營學에 있어서의 意思決定論의 役割과 그 意義는 크며, 특히 뚜렷한 經營政策의 樹立過程에 있어서 意思決定의 側面, 즉 企業家行動으

(6) H. Koontz & C. O'Donnell, *Principles of Management*, McGraw-Hill, 1968, Chap. 8, pp.152 ~159 參照

로서의 側面이야말로 그 全部라 해도 過言이 아닐 정도이다. 이러한 점에 관해서는 일찌기 戰後 獨逸經營學界의主流가 그랬었고, 또 적어도 經營政策을 現代的인 意味에서 「카테고라이즈」(categorize)할 경우 그 焦點을 指導原則이라는 設定된 企業目標에 두는 以外에도 보다 많은 比重을 意思決定의 側面에도 割愛하고 있는 것이 여전히 오늘날의 一般的인 趨勢이기도 하다. 이를테면 西獨經營學界의 泰斗인 「구텐베르그」(E. Gutenberg)가 經營政策이 마치『兩者擇一的인 意思決定의 學問(Lehre vor die Wahl zwischen mehreren Alferntiven)』⁽⁷⁾인 것처럼 主張하거나, 日本經營學界의 元祖인 占部都美教授가『經營政策은 단지 經營活動을 拘束하는 手續・規則과 같은 經營技術의 用具가 아니라 그것은 企業經營活動의 目的을 設定하는 行爲이어야 한다』⁽⁸⁾고 提唱하는 것은 좀 지나치다고 할지라도 가령「산디히」(C. Sandig)는『經營政策은 經營者에 依해서 行해지는 可能한 目標設定과 意思決定의 學問』⁽⁹⁾이라고 喝破하는 것이 바로 그 代表의이다. 즉 그는 從業員, 株主, 去來會社, 競爭會社 등에 대한 目標設定과 그 意思決定을 經營政策이라고 보는 것이며, 이러한 見解는 「구텐베르그」와 雙壁을 이루는 「멜로로비츠」(K. Mellerowicz)라 해도 그例外는 아니다. 물론 「멜로로비츠」는『市場과 經營體에 있어서의 一定狀況에서 最良의 것, 즉 最善의 設備利用・最少原價・最大利益과 같은 最良 經濟性・最良의 收益性을 導出시킬 수 있는 可能性과 必要性의 技術』⁽¹⁰⁾이라 해서 經營政策을 一種의 技術(Kunst)로 看做하는 偏派性이 있다 하되『두 가지 側面, 즉 目標를 設定하는 것과 意思決定을 行하는 것이 要求되는 것』⁽¹¹⁾이 결국 經營政策이라고 主張하는 점에 있어서는 마찬가지이다.

어떻든 市場에서의 生存競爭이 極甚하기 이를 데 없는 오늘날과 같은 企業環境에 對處해 나가기 위해서는 무엇보다도 經營活動을 시작함에 있어서의 最高經營者의 意思決定이 보다 重要視되어짐이 一般的인 趨勢인 以上에는 사실 在來의 靜態의인 指導原則이라는 側面에서 보다도 動態의인 意思決定이라는 側面에 經營政策의 現代의인 意義가 놓여져야 마땅한 일 인지도 모른다. 단지 經營政策이 그렇다고 해서 意思決定만이 그 內容의 全部가 아닌 이상, 美國에서의 一部 識者들이나 獨逸에서의 大多數 論者들이 主張하는 것처럼『經營政策(business policy, Betriebspolitik)은 企業目標의 設定(指導原則 내지 指針의 設定)과, 그 設定되는 目標를 달성하기 위한 手段과 方法의 選擇(意思決定)에 관한 學問』인 점에 現代

(7) E. Gutenberg, *Grundlager der Betriebswirtschaftslehre*, Baird I., Die Produktion, Springer-Verlag, Berlin, 1968, p. 132 (bzw siehe Unternehmungsführung, *Organisation und Entscheidungen*, Wiesbaden, 1961)

(8) 占部都美, 「近代經營管理論」, 다이아몬드社, 1965年, 第7章 參照

(9) C. Sandig, *Betriebswirtschaftspolitik*, Stuttgart, 1966, S. 6

(10)(11) K. Mellerowicz, *Unternehmungspolitik*, Bd. I., Freisung, 1963, S. 8

的인 意義上의 차이가 있다고 보아야 옳을 것이다. 여기서 經營政策은 어디까지나 하나의 學問(Science, Lehre)으로 看做하는 것은 經營政策이 直屬되어지는 經營學(business administration, Betriebswirtschaftslehre)自體를 一種의 技術(Art, Kunst)로 錯覺하지 않을 려는 立場에서이며, 따라서 經營政策은 엄밀한 意味에서 經營政策論인 것을 잊지 말아야 할 것이다.

흔히 經營政策(Betriebspolitik)과 企業政策(Unternehmungspolitik)은 많은 論者에 의해 概念上 서로 相異한 것으로 描寫되어지기가 일쑤이다. 그것은 마치 經營(Betrieb)과 企業(Unternehmung)의 概念差異에 따라 各其 相異한 概念일 수 있는 것처럼 經營政策과 企業政策은 異質의 것이라 言及되기가 보통이다. 이러한 見解나 思考方式은 數十年 以來의 混同만을 여전히 되풀이하게 되는 錯覺의 原因이 되므로 經營政策과 企業政策은 相異하다고 여기기 보다도 「구텐베르크」(E. Gutenberg)의 말마따나『어떠한 學問에 있어서도 定義定立權은 各者의 自由다. 그러나 구태여 企業과 經營의 概念을 區別하게 됨으로써 빚어지는 混迷의 계속보다도 그것을 同質視(내지 同一視)함으로써 誘來되어질 수 있는 經營學研究上의 利得이 크다』는 식으로 納得해 둘이 좋을 것 같다.⁽¹²⁾

第2節 經營政策의 體系

비록 經營政策이 現代의인 意味에서 企業目標의 設定과 그 設定의 意思決定學問이라고 定義되어질 수 있다해도 진작 그러한 經營政策을 學問의으로 어떻게 體系化시켜야 할 것인가는 그 理論的 分類基準 내지 接近方法의 觀點에 따라서 各其 相異하며, 역시 經營政策概念의 定立의 경우처럼 論者에 따라 가지각색이다. 그것은 다시 말해서 經營政策에는 아직도 普偏妥當의이며, 唯一最善의인 體系는 전혀 確立된 바 없다는 表現과도 같은 것이다. 그 도 그런 것이 現實의企業에게 그 企業이 놓여진 狀況에 가장 알맞는 獨自의인 經營政策이 構成되어야 할 것이기 때문이며, 또 實際로 모든 企業에게 共通의이며 最善의인 經營政策이 있게 될 까닭도 없기 때문이다.

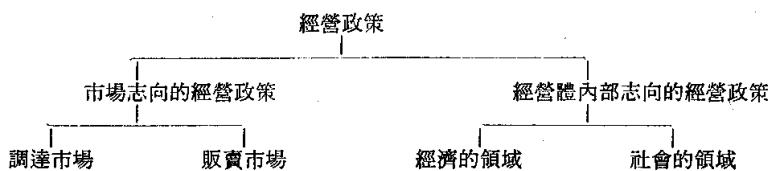
따라서 經營政策의 體系나 그 範圍에 言及하기 위해서는一般的으로 經營政策에는 어떠한 分類基準(내지 體系)이 있게 되며, 個個의 經營政策은 그러한 分類基準(내지 體系) 가운데서 어떠한 座標를 차지하게 될 것인가에 대한 指標를 던져 주는 일만으로 滿足하게 되는 길밖에는 없어진다. 그러한 觀點에서 簡單히 經營政策의 體系와 範圍를 여러 가지로 集約

(12) E. Gutenberg, a.a.O., SS. 493~496

할 수 있으나, 그러한 가운데에서 그래도 어느 정도 普偏妥當性이 있다고 看做되는 것은 아직까지는 經營政策의 領域에 따른 體系化뿐이라 할 수 있다. 즉 經營政策의 全體領域을 外部(市場)를 志向하는 領域과 經營體系 内部를 志向하는 領域으로 區分하는 體系化가 바로 그것이다. 이러한 體系化가 결국 本稿의 核心的인 體系를 形成한다는 뜻에서 그것이 곧 理論과 實際의 兩面에서도 모든 企業에게 共通的으로 適用되는 體系로 看做되어지고 싶은 意圖가 있게 됨은 물론이다.

어찌되든 經營政策의 領域에 따른 體系化는 代表的으로 獨逸의 휘셔(G. Fischer)에 依하든 美國의 데이비스(R.C. Davis)에 依하든 內容上의 差異만이 있을 뿐 本質的인 面에서는 恰似하다. 우선 휘셔는 다음의 그림처럼 經營政策을 그 領域에 따라 市場志向의 經營政策(marktorientierte Betriebspolitik)과 經營體系内部志向의 經營政策(innenbetrieborientierte Betriebspolitik)으로 兩分하는 體系化를 試圖하고 있다.⁽¹³⁾

<表 1> 經營政策의 體系(Guide Finder)



이러한 體系的區分은 설사 데이비스에 依해 『政策의 影響을 미치는 方向에 따라서 外部政策(external policy)과 内部政策(internal policy)으로 區別된다』⁽¹¹⁾고 못박힌다 해도 그 區分上 本質에 있어서는 마찬가지이다. 다만 휘셔의 경우 이를테면 市場志向의 經營政策에서는 주로 財務・投資政策, 調達政策, 信用政策 등 그리고 經營體內部志向의 經營政策에서는 經濟的性格 내지 社會的性格의 意思決定을 包含해서 組織・人事政策, 生產政策, 計劃政策, 減價償却政策 등이 舉論되어질 수 있다고 하나 그러한 兩者의 境界線이 반드시 明確하지도 않을 뿐, 가령 財務・投資政策이나 信用政策와 같은 類의 政策은 真히 兩生的 性格의 것임을 否定할 수 없는 디лем에陷入하게 된다.

이것은 그러한 區分이 애당초 常識性을 바탕으로 한 所謂 水平的 區分에서 緣由하는 重複때문이기도 하지만, 아직도 經營學分野에 있어서의 이론上 垂直的 區分이 具體化되지 못하고 있는 이 時點에 있어서는 廣範圍한 分野에서의 區分이나 體系化가 매양 그렇듯이 經營政策이라해서 그例外가 아니다.⁽¹⁵⁾ 따라서 그러한 區分에서 不得已 兩生的 性格의 것들이 部分的으로 浮刻되어진다손 치더라도 經營政策을 市場志向의(外部志向의)인 것과 經營體內部志向의인 것으로 區分하는 것은 經營政策의 本質을 現代的인 意味에서 把握하고자

하는 市場에서는 지극히 現實的이며 普偏妥當의이라 할 수 있다. 왜냐하면 그렇게 區分되어야 올바른 意味에서의 經營戰略과 經營計劃을 大別할 수 있는 바탕이 비로소 생겨나기 때문이며, 또 그런 것이 실은 經營政策의 體系의眞意라 確信하기 때문이다.

하긴 現代가 매너저리얼·마아케팅(managerial marketing)時代이거나 全體的마아케팅(total marketing)時代라고 일컬어지는 販賣第一主義의觀點에서는 企業活動自體가 원래 市場志向의(market created) 내지 顧客創造의(customer created)일 것임으로 염밀한 뜻에서는 經營政策은 對外의性格의 것일뿐 도무지 經營體內部를 志向하는 對內의 經營政策만으로 構成되어지는 經營政策이란 있게 되어 있지 않지만, 經營의 管理機能을 이를테면 生產管理, 販賣管理, 人事管理, 財務管理 등으로 아직도 水平的으로 分化시키는 일이 普偏的일 바에야 그러한 區分이 비록 重複되는 경우가 있다손 치더라도 現實的으로는 一應妥當하다고 보지 않을 수밖에 없다. 그렇지 않아도 比較的 公平한 立場에서 著述되었다고 믿어지는 獨逸經濟學大辭典조차 經營政策을 애당초 「Betriebswirtschaftspolitik(經營經濟政策)」이라 呼稱해서 『그리한 政策은 内部經營體에 있어서 經營政策(Betriebspolitik)과, 市場에 있어서 市場政策(Marktpolitik)의 目標設定(Zielsetzung)과 그 意思決定(Entscheidungen)을 다룬다』⁽¹⁶⁾고 못박고 있을 정도이다. 따라서 모든 經營機能을 經營活動의 必須不可缺의 것으로서 水平的으로 把握할 경우⁽¹⁷⁾ 經營政策自體를 이렇게 對外의인 것과 對內의인 것으로 區分하는 것이 아직까지는 그린대로 唯一한 體系化라 할 수밖에 없다.

물론 이러한 區分以外에도 觀點에 따라서 얼핏 對外的(市場志向的)이며, 對內의(經營

(13) G. Fischer, *Politik der Betriebsführung*, Stuttgart, 1962, S.36

(14) R.C. Davis, *The Fundamentals of Top Management*, Harper, 1951, p. 188

(15) 혼히 어떤 事象의 區分이나 分類에는 이른바 水平的 區分이 適用되는 例가 많다. 水平的 區分이란 수많은 區分對象 가운데서 어떠한 常識性을 바탕으로 한 共通性을 索出·整理함으로써 水平的인 階層으로 이룩되는 區分이다. 때문에 그렇게 區分되는 相互間의 基準에는 明確한 限界가 그어진 바 없이 다만 常識으로 쓰여지는 思考方式이 그 基盤이 된다.

원래 學術의in 意味에서의 分類란 이처럼 常識의in 基準을 바탕으로 한 重複된 것이어서는 전혀 體系의in 學問의 研究가 이룩될 까닭이 없다. 왜냐하면 어느 分類體系가 理論的으로 完全하게 위해서는 되도록同一事象이 하나의 體系中 두 개 이상으로 分類하여 그 얼굴을 내밀어서는 안되기 때문이다. 마치 動物이나 植物學에서와 같은 한 치의 重複도 間隔도 許諾하지 않는 그린 體系의in 分類야말로 科學의in 分類라 일컬어질 수 있는 것이다. 그러한 意味에서도 垂直的分類(혹은 制度的分類 내지 本質分類)를 「分類」(classification)라 表現한다면 水平的分類(혹은 慣用的分類 내지 應用分類)은 「分類」라 呼稱될 것이 아니라 「區分」(categorization)이라 別해서 表現되어야 옳다는 느낌이다.

(16) Dr. Gabler's Wirtschaftslexikon, Bd. A-K, Wiesbaden, 1959, S. 506

(17) 즉 「매너저리얼·마아케팅」(managerial marketing)이나 「프로덕트아웃」(product-out)의in 思考方式에서가 아니라 어느 機能을 特別히 特出시키지 않을 경우. ("product-out"란 "managerial marketing"의in 思考方式, 즉 販賣第一主義의in 思考方式과 對照的인, 在來式의 生產第一主義의in 思考方式을 뜻하며, 俗語로 혼히 『만들어서 팔아 먹는다』거나 『만들면 팔린다』는 體制로 해석한다).

體內部志向的)인 區分이라 일컬어질 수 있는 경우는 許多하다. 이를테면 企業活動이 이른 바 技術・經濟의 인局面과 社會의 인局面으로 兩分되어 前者가 對內의 인經營政策으로, 後者가 對外의 인經營政策의 뜻으로 理解되어지는 區分이 있다. 포트호프(E. Potthoff)에 따르면 經營政策은 技術・經濟의 經營政策(technische ökonomische Betriebspolitik)과 社會的經營政策(soziale Betriebspolitik)으로 大別되어, 企業의 本質을 社會構成體(soziales Gibile)로 보는 觀點에서 對外的經營政策인 社會的經營政策을 一名 經營社會政策(betriebliche Sozialpolitik)으로까지 擴大解釋하고 있는 것이 바로 그 한例이다. 다만 이러한 區分 역시 前例처럼 한낱 水平的 區分에 不過하기 때문에 『이 兩者的 識別은 어디까지나 思惟의이며 現實的으로는 兩部分이 서로 融合되고 있다』⁽¹⁸⁾고 辨明할 수밖에 없는 立場이 造成되긴 하지만, 呼稱이야 어떻든 經營政策을 對外의 인 것과 對內의 인 것으로 區分하는 思考方式에 있어서는 마찬가지이다.

이렇듯 經營政策을 그 領域에 따라서 對外의 인 것과 對內의 인 것으로 區分하는 以外의 其他 모든 區分들은 그야말로 순수한 水平的 區分일 뿐이어서 더 以上的 說明은 사실 蛇足일 따름이다. 왜냐하면 그 以外의 區分들은 앞에서도 되풀이 言及된 것처럼 지극히 限界가 曖昧하며, 서로 重複되는 일이 許多함으로써 어디서 어디까지가 그 境界인지 조차 明確하지 않는 水平的區分이기 때문이다. 따라서 「領域에 따른 區分」以外의 것은 觀點에 따라서 그 모두가 對外의 인 經營政策일 수도 있고 對內의 인 經營政策일 수도 있게 될은 물론이다. 따라서 「領域에 따른 區分」以外의 如何한 區分도 어디까지나 「領域에 따른 區分」을 바탕으로 해서 出發하는 再次區分으로 看做하는 限에 있어서는 그러한 類의 區分들에 관한 羅列과 說明만은 比較的 쉬워진다.

적어도 그러한 意味에서라면 그런 類의 區分(水平的區分)으로서는 대략 다음과 같이 간추려질 수 있으며, 그 가운데에서도 우선 헬덴(P.E. Helden) 등이 앞세우는 經營組織의 하이라키(hierachy)에 따른 區分을 첫째로 舉論할 수가 있게 된다.

1. 經營組織의 하이라키에 따른 區分

헬덴 등은 經營政策을 ① 基本政策(basic policies) ② 一般政策(general policies) ③ 部門政策(departmental policies)의 3種類로 區別해서 基本政策은 企業이 長期目的을 設定해서 그 基本方向을 決定하는 것이며, 一般政策은 基本政策의 範圍內에서 日常의 經營方針을 決

(18) E. Potthoff, Personalwesen, in: HDW., Bd. I., *Betriebswirtschaft*, Köln und Opladen, 1958, S.100

定하는 것이지만 部門政策과는 달리 그 方針이 企業의 모든 部門 내지 多數의 部門에 미치는 것이라고 定義한다.⁽¹⁹⁾ 反面 部門政策은 當該部門自身의 業務上 指揮·遂行을 위해 設定하는 方針으로 풀이한다. 따라서 ① ②의 決定權(主體)은 通常 全般經營者에게, ③만이 그 該當部門의 長에 있다고 본다. 결국 그에 따르면 經營政策은 各管理段階(經營組織의 하이라키)에 따른 經營活動을 指導하는 프레임·워크(framework)를 設定하거나, 經營活動이 依據하는 行動基準을 設定하는 指導原則으로 理解된다. 다만 이 경우 앞에서도 여러 번 그 얼굴을 내밀었던 「指導原則」의 真意가 果然 무엇인가에 대해서는 一言半句의 明確한 解釋은 없다.⁽²⁰⁾

이 以外에도 데이비스(R.C. Davis) 역시 組織의 目標와 階層에 따라 ① 全般政策(general policies) ② 主要政策(major policies) ③ 副次政策(minor policies)의 3段階로 업비슷한 區分을 하고 있다.⁽²¹⁾ 그가 말하는 全般政策이란 組織主體의 思考 및 行動에 대한 指針으로서의 有用한 目的을 갖는 「行動原則과 規則」으로 되어 있다. 이때 主要政策은 組織의 主要部門을 對象으로 하며, 副次政策은 主要部門 가운데의 各種의 組織單位, 이를테면 部, 課, 係, 班 등을 對象으로 하는 政策으로 集約된다.

이러한 一連의 經營組織의 하이라키에 따른 區分은 그러한 하이라키를 最高經營, 統割經營管理, 部門經營管理라고 看做하는 思考方式에 依해서 導出되는 것이며, 日本의 山城教授가 내세우는 最高經營政策, 最高管理政策, 部門管理政策이라는 區分⁽²²⁾도 그例外는 아니다. 要컨대 이런 類의 區分은 經營政策을 傳統的인 在來方式에 依해 平面的으로만 羅列하는 舊態依然式에서이며, 그 焦點이 마침내 홀덴 등의 部門政策이나 데이비스類의 副次政策 혹은 山城式의 部門管理政策 등 3段階의 마지막 政策에 놓여져, 마치 一種의 計劃(a type of plan), 즉 恰似「經營管理의 部門的 手續」(departmental procedure of management)이나 「經營計劃」(management planning)으로 밖에 여겨질 수 없는 水平的 區分의 代表作이다. 결국 마지막 段階의 部門政策(혹은 副次政策 내지 部門管理政策)에 그 具體的인 叙述이 놓여질 수밖에 없는, 보다 代表的인 在來式 가운데에서도 특히 뉴먼(W.H. Newman)이 소위 「典型的인 經營政策의 大要」⁽²³⁾라고 大書特筆하는 다음과 같은 描寫는 그러한 意味에서의 典

(19) Holden, Fish & Smith, *op. cit.*, pp. 80~81

(20) 실은 「홀덴」 등뿐만 아니라 舉皆의 經營政策論者들이 앞세우는 「指導原則」(혹은 企業指針)이라는 것이 도대체 무엇을 뜻하는지는 明確하지 않다. 때문에 本稿에서는 「指導原則」에 관한 真意의 解明을 다음章(1.3 「經營政策의 指導原則의 真意」参照)에서 試圖하였다.

(21) R.C. Davis, *op. cit.*, pp. 44~45

(22) 山城 章, 經營政策(最高經營政策論), 白桃書房, 1959, 第1部 第8章 參照

(23) W.H. Newman, *Administrative Action, The Techniques of Organization and Management*, Englewood Cliffs, 1963, pp. 44~45

型의例라 할 수 있다.

<表 2> 曲型的(在來式) 經營政策의 大要(W.H. Newman)

1. 販賣政策(Sales policies)

A. 製品 또는 서비스

- 1) 製品의 「타이프」
- 2) 製品의 總數와 種類
- 3) 製品의 品質

B. 製品의 對象이 되는 顧客

- 1) 流通經路
- 2) 顧客의 「타이프」
- 3) 顧客層의 크기
- 4) 顧客의 所在地

C. 販賣價格

- 1) 競合製品價格과의 關係
- 2) 製造・流通コスト와의 關係
- 3) 各製品價格과의 關係
- 4) 數量과 去來上의 割引
- 5) 價格變動의 頻度
- 6) 再販賣價格의 維持

D. 販賣促進

- 1) 魅力的인 販賣方法
- 2) 廣告의 種類와 그 媒體
- 3) 個人的 勸誘의 使用

2. 購買政策(procurement policies)

A. 所要財貨을 自體生產하느냐, 혹은 購入하느냐

- 1) 再販賣用으로서의 財貨의 購入
- 2) 主材料를 生產하며, 그외는 外部에서 求할 경우
- 3) 原材料의 自家生產
- 4) 自家서비스의 供給

B. 언제 어느 정도로 財貨를 購入할 것인가

- 1) 貯藏때문, 豫算必要上 혹은 顧客의 注文때문
- 2) 最少限度必要한 在庫量
- 3) 操業度와 購買注文의 크기
- 4) 生產의 安定性
- 5) 價格變動의 豫想

C. 販賣者의 選擇

- 1) 販賣者의 數
- 2) 販賣者의 「타이프」

D. 生產工程

- 1) 基本工程의 性質
- 2) 專門化의 範圍

3. 人事政策(personnel policies)

A. 選 拔

- 1) 新入社員의 雇用
- 2) 從業員의 昇進
- 3) 從業員의 解雇

B. 訓 練

- 1) 訓練의 目的
- 2) 現場訓練의 利用
- 3) 組織的 訓練의 併用

C. 報 酬

- 1) 一般市場과의 均衡調整
- 2) 紙料差의 內部調整
- 3) 金錢的 報獎制의 採用

D. 從業員規程

- 1) 就業時間
- 2) 休 暇
- 3) 勞動條件

E. 福利厚生

- 1) 社交上 娛樂上의 諸行事
- 2) 安全・衛生

F. 勞使關係

- 1) 社會的・全產業的 團體交涉
- 2) 苦情과 仲裁

3) 年 金

4) 團體保險

4. 財務政策(financial policies)

A. 資本의 運用

1) 固定資產에 의 投資範圍

2) 在庫量에 대 한 制限

3) 顧客에 주는 借用의 範圍

4) 營業活動에 直接的인 必要가 없는 資本의 運用

C. 資本維持

1) 危險의 減少

2) 保 險

3) 「해징」(Hedging)

4) 準備金

3) 勞使協調

4) 其他の 「컴뮤니케이션」

B. 資本의 源泉

1) 所有者

2) 長期債權者

3) 短期債權者

D. 收益의 分配

1) 利益의 再投資

2) 配當率의 安定化

3) 剩餘金의 妥當性

2. 期間의 長短에 따른 區分

이 區分은 經營政策을 時間의 次元에서 有効한 期間의 長短에 따라서 長期政策과 短期政策, 혹은 그와 비슷한 것으로 大別하는 케이스이며, 그 表現이야 어떻든一般的으로 經營政策은 長期政策에 依據해서 短期政策이 設定된다고 看做된다.⁽²⁴⁾ 때에 따라서는 短期政策의策定과 實施가 長期政策의 變更自體를 促求하는 誘因이 되어질 수도 있는 것은 물론이지만 이러한 區分 역시 그 本質은 前記한 경우의 區分이나 마찬가지이다. 그것은 前記의 例로서 가령 3段階의 첫 政策部分을 長期政策이라 假稱한다면 3段階의 나머지 政策部分이 短期政策으로 看做할 수도 있기 때문이다.

3. 意思決定의 機關(occassion for decision)에 따른 區分

같은 水平的 區分이라도 이 區分은 經營政策의 意思決定面을 重視하고 있다는 뜻에서 상당히 高次의인 區分이라 할 수 있다. 이런 類의 區分으로서는 베나드(C.I. Barnard)의 例로 ① 上司의 權威的인 콤팩니케이션에 依해 생겨나는 경우(authoritative communications from superiors) ② 部下로 부터의 照會에 依해 생겨나는 경우(cases referred for decision by subordinates) ③ 經營管理者의 이니시어티브에서 생기는 경우(cases originating in the initiative of the executive concerned) 등이 있게 된다.⁽²⁵⁾ 이 區分은 모든 意思決定의 機關이 주로 經營內部에서 蒸起되는 것으로 풀이되어, 經營政策의 現代的인 意味上에서 볼

(24) 이를테면 Sandig, *a.a.O.*, S.134; 古川榮一, 現代의 經營學, 中央經濟社, 1962年, 第4章 參照

(25) C.I. Barnard, *The Functions of the Executive*, Cambridge, 1938, p.190

때 經營政策을 어쩐지 對內的 政策視하고 있는 微視的인 觀點이 있게 됨을 否定하지 못한다. 그래서 페터슨(E. Petersen)등의 경우처럼⁽²⁶⁾ 經營政策을 차라리 ① 他律的 政策(imposed policy) ② 懇請的 政策(appealed policy) ③ 自律的 政策(originated in the initiative of the executive concerned)으로 區分하는 것이 經營政策의 對外的인 性格이 더욱 浮刻되어진다는 점에서 보다 高次의이라 할 수 있다. 他律的 政策이란 政府, 同業者團體, 勞動組合과 같은 外部勢力의 結果로써 생기는 政策이며, 對外的인 環境의 變化가 最高經營者의 政策決定을 左右하게 마련이다. 反面 懇請的 政策은 어떤 部門管理者가 起起된 例外的 事態에 어떻게 對處해야 하는가에 대해 그 上司에게 懇請하게 될 때의 政策이며, 自律的 政策이란 部門管理者 스스로가 經營管理上 自己의 部下에게 提示하게 되는 政策을 말한다. 다만 이 경우 그 中心課題가 되고 있는 것은 ②와 ③의 經營政策인 것은 물론이다.

결국 이렇듯 列舉된 一聯의 區分들에게 共通되는 政策의 核心은 그 모두가 限界가 애매한(따라서 서로 重複되는) 水平的 區分이며, 주로 對內的인 政策에 始終하고 있다는 점이다. 이미 되풀이 言及된 것처럼 現代企業의 特徵이 市場志向의이거나 顧客創造의인 점에 있다면 經營政策自體가 對內의인 것보다도 對外의인 性格의 것으로 더욱 浮刻되어져야 할 것이며, 따라서 이상 列舉된 水平的 區分들은 말하자면 다만 舊態依然式이거나 時代錯誤의 인 體系化의 斷片인 것 같은 느낌뿐이다. 설사 經營政策의 對外의인 性格을 더욱 浮刻시키지는 못하더라도 적어도 對內의인 性格과 同水準의 位置에까지는 끌어 올려놓아야 經營政策의 現代의인 意義가 비로소 解明되어질 수 있다는 觀點에서도 앞서 揭記한 그림(〈圖表1〉 經營政策의 體系)만이 아직까지는 唯一無二한 經營政策의 體系로 浮刻되어진다고 보지 않을 수밖에는 없어진다.

第3節 現代企業에 있어 指導原則의 真意

오늘날 經營政策의 現代의인 意義가 결국 『企業目標의 設定(指導原則의 設定)과 그 設定되는 目標를 達成하기 위한 手段과 方法과 選擇(意思決定)』인 것으로 集約되어질 수 있다하더라도 정작 그 「指導原則」이라는 것이 具體的으로 무엇인가에 대해서는 아직껏 뚜렷이 解明된 바는 없다. 이러한 事實은 곧 經營政策의 違行을 위한 指導原則을 設定함에 있어서의 크나큰 디лем머의 하나가 되어 왔었고, 또 그 때문에 經營政策이 王王 을바르지 못한 方

(26) E. Petersen & E.G. Plowman, *Business Organization and Management*, Homewood, 1958, Chap. 11.

向을 더듬는 경우가 있게 되는 일이 許多하였다. 원래 指導原則이라는 것은 넓은 意味에서는 바로 企業目的이라 看做되어야 옳으며, 指導原則이 불분명하다는 사실을 곧 企業目的自體가 불분명하다는 端의 表現과도 같기 때문에 뚜렷한 企業目的의 確立없이는 도무지 그 바른 指導原則이 確立되어질 까닭도 없다. 그런데도 옛부터 經營政策上의 指導原則 더 나아가서는 企業目的에 대해서는 論者에 따라 各其 相反되는 見解만 되풀이하여 있을 때였다.

비록 오늘날 企業目的에 대한 各其 相反되는 見解가 대략 두 가지로 요약되어진다순 치더라도 指導原則의 真意는 아직까지도 뚜렷이 浮刻되어 있지 않은 것만은 사실이다. 물론 오늘에 있어서의 指導原則 따라서 企業目的은 크게 收益性原則(Rentabilitätsprinzip, profit principle)과 經濟性原則(Wirtschaftlichkeitsprinzip, economic principle)으로 兩分되어各界의 議者들이 벌리는 論爭的 갈등은 아직도 그칠 줄 모르는 涡中에 있다고 할 수 있겠으나, 적어도 現代企業의 市場志向의이거나 顧客創造의인 特徵的性格을 들이켜 본다면 응당 指導原則의 真意는 自明해지게 마련이어야 할 것이다. 그것은 두 말할 나위도 없이 바로 經濟性原則이며, 그것은 또 데이비스(R.C. Davis)의 말을 빌릴 것도 없이 社會에 대한 經濟的 奉仕(서비스)이기도 하다. 데이비스는 그의 主著에서 말한다.⁽²⁷⁾ 『企業의 1次의인 目的是必然的으로 奉仕目的이다. 奉仕目的은 顧客의 要求에 따라서 商品이나 서비스를 提供하는 것이 企業의 基本의인 義務인 점에서 미루어 보아 顧客을 充足시키는 것이다. (經營)所有者的 利潤이나 從業員들의 賃金에 대한 慾求는 副次의인 目的이며, 이는 그 企業이 社會에 대해 充分히 奉仕(서비스)할 수 있는 範圍內에서 充足되어질 性質의 것이다. 企業은 또한 어떤 意味에서는 2次의인 目的을 지닌다고 할 수 있다. 그것은 經營職務遂行上의 經濟性과 關係가 있으며, 競爭的 價格으로 社會에 奉仕하는 義務에 依해서 定해진다고 할 수 있다.』

하긴 예나 지금의 論者들 가운데에는 여러 가지 根據 밑에서 收益性原則을 아직도 企業目的(따라서 企業의 指導原則)으로 내세우는 경우는 如前하기만 하다. 이를테면 옛 論者 가운데에는 라이트너(F. Leitner)나 흰다이젠(F. Findeisen) 등이 바로 그 代表의인 케이스이지만 라이트너가 『企業家政策(Unternehmertypologie)은 企業의 利益 때문에, 특히 利潤의 獲得 때문에 企業가 取하는 諸施策의 總體』⁽²⁸⁾라고 하든지, 혹은 흰다이젠이 『經營政策(Betrieb-

(27) R.C. Davis, *The Fundamentals of Top Management*, Harper, 1951, Chap. 2, 「經營目的의 斗倫理的 基準」参照。

(28) F. Leitner, *Privatwirtschaftslehre der Unternehmung*, Berlin, 1921, S. 256 (neubearbeitete Auflage "Wirtschaftslehre der Unternehmung")

spolitik)은 經營의 收益性을 높이기 위한 施策의 總體⁽²⁹⁾라고 하든지 간에 「企業家政策」과 「經營政策」의 表現만 다를 뿐 그러한 政策의 核心이 收益性原則이라고 主張하는 점에 있어서는 마찬가지이다. 또 오늘의 論者 가운데의 代表的인 存在로는 구텐베르그(E. Getenberg)를 掷論할 수 있으나 그 역시 『營利經濟原則은 經營政策活動의 最高의 指導原則』⁽³⁰⁾라고 喝破한다. 즉 그에 依하면 어떠한 經濟制度(Wirtschaftssystem)에 있어서도 (다시 말해서 經濟制度와의 制度的 關聯을 度外視할 경우에는) 經營活動의 指導原則은 經濟性原則이라야 당연하다. 단지 經營이 市場經濟體制(Marktwirtschaftssystem)下에서 营爲되어질 경우 그러한 體制下에서의 經營活動은 收益性原則에 依해서 規制된다는 것이다. 要컨대 市場經濟와의 制度的 關聯下에서 볼 때에는 經營의 經濟的 原則은 利潤極大化의 原則으로 나타난다는 것이다.

사실 구텐베르그의 말마따나 經營이 市場經濟體制의인 與件下에서 活動하는 限 經營政策이 어떠한 意味에서는 利潤原則에 依해서 規制받게 되는 일이 있음을 아무도 否認하지는 못한다. 그러나 經營政策의 最高의 指導原則이 그렇다고 해서 最大可能한 利潤을 追求하는 收益性原則에만 있다고 보는 것은 現代企業의 顧客志向性的인 活動面을 一方的으로 輕視하는 偏見에陷入하게 되며, 問題의 考察을 너무도 單純化視하려는 傾向에 사로잡히게 할 때이다.

하긴 한 마디로 收益原則이라 해도 그 뜻은 가지각색이다. 그런데 收益原則이라는 것이 흔히 利潤極大化의 原則(principle of profit maximization, Gewinnmaximisationsprinzip)과 同一視되어지는 것으로 看做한다면 (또 사실 그런 觀點이 收益性原則信奉者들의 大部分의 경우이기도 하지만) 經營活動의 唯一한 基礎는 利潤極大化에 依해서 形成된다고 보는 것이 收益性原則論者들의 典型的인 見解이기도 하나 두말할 나위도 없이 利潤極大化란 最大可能의 貨幣利潤의 獲得을追求하는 것을 意味한다. 그러나 이러한 利潤極大化原則이 經營活動의 唯一한 基礎라면 응당 모든 企業은 터무니없이 높은 製品價格에 依해 消費者를 欺瞞하려 들며, 原料供給者나 下請業者에 대해서는 될 수 있는 대로 調達價格을 깎아내리는 한편, 從業員이나 勤勞者에 대해서도 可能한 限 勞動時間의 延長, 勞動強化, 賃金削減 등을 通한 勞動榨取를 앞세우는 努力이 經營政策活動으로서 展開되어야 할 것이다. 그것은 바꾸어 말해서 참된 뜻에서 經濟性(내지 生產性)의 向上的 努力에 依해서 利潤을 獲得하기보다는 차라리 他의 利害集團의 牺牲에 依해서 利潤을 極大化하는 쪽이 보다 容易하다는

(29) F. Findeisen, *Die Unternehmungsformen als Rentabilitätsfaktor*, Leipzig, 1924, S. 167

(30) E. Gutenberg, a.a.O., S. 345

意味와도 같다.

이러한 利潤極大化行爲는 經濟活動이 繼續的이 아니라 단 한번만 營爲될 경우에 있어서는 實行可能하다고도 할 수 있다. 그러나 實際의으로는 經營活動이란 元來가 繼續活動(going business)이며, 經營은 하나의 繼續體(a going concern)이기도 한 것이다. 따라서 하나의 經營活動은 다음의 經營活動의 基礎를 이루고 있으므로서, 만약 低質高價格의 商品을 生產・販賣한다면 一回만의 利潤極大化는 達成되어질 수 있다 하되 그 다음부터는 消費者나 市場의 信用을 薄어버리게 되는 結果가 蓉起되어 經營活動의 繼續은 당연히 不可能해진다. 原料供給者나 下請業者에 대해서도 調達價格의 水準以下의 引下를 劃策한다면 당장의 利潤極大化는 獲得되어진다 하더라도 그 結果는 納入原料나 部品의 品質低下로 나타나 供給關係의 安定性을 상실하게 되므로서 經營의 繼續은 困難해지게 마련이다. 또 從業員이나 勤勞者에 대한 勞動強化나 賃金削減에 依해서 비록 一時的으로는 利潤極大化가 達成되어지더라도 勤勞者의 協同意慾이 사라져 자연히 生產性이 低下하게 된다는 結果만 빚어진다. 이렇게 되어서는 經營活動의 長期性이 도무지 維持되어질 수 있는 性格의 것은 결코 아니다.

물론 利潤極大化의 原則은 實際로는 貨幣利潤의 크기로 測定되어지므로서 經營活動의 成果를 計數的으로 測定하기 위한 하나의 出發點이 되고 있는 것은 사실이다. 그러나 利潤極大化가 그렇다고 해서 經營政策의 目的을 이루는 것은 아니다. 經營政策의 目的是 經營을 繼續的으로 維持・發展시키는 것에 있으며, 貨幣利潤의 크기는 다만 이러한 經營의 維持와 發展程度를 測定하는 여러 가지 指標 가운데의 하나에 不過한 것이다. 그렇기에 산디히(C. Sandig)도 『利潤極大化의 原則은 그것만으로는 問題의 視野를 狹隘化할 따름이다. 貨幣利潤의 追求는 實際의인 經營政策活動의 實踐에 있어서는 이른바 近代經濟理論이 假定하는 것과 같은 純粹한 形態로 行해지고 있는 것은 아니다.』⁽³¹⁾라고 叙述하고 있는 것처럼 利潤極大化의 原則은 하나의 經營活動을 孤立化시키며, 또 貨幣數值로서 把握될 수 없는 價值基準을 모두 排除하는 觀點에 立脚하고 있음으로서, 그것은 經營政策의 問題에 대한 視野를 좁게 限定化 내지 狹隘化시키는 것이라 할 수밖에 없는 것이다.

그런데 설사 收益性原則이 利潤極大化原則과 同一視되어질 수 없다거나, 전혀 次元이 다른 觀點에 立脚한다 해도 收益性原則이 經營政策의 指導原則으로 看做되어질 수는 없다. 물론 收益性原則이란 投下한 資本과 그 投下資本에서 생기는 利潤과의 比率을 가장 有利하게 展開하는 것을 意味하는 것이지만 經營이 資本에 依해서만이 構成되어진다는前提에 있어서는 收益性原則은 어디까지나 有効하다. 그러한前提에 있어서는 收益性의 原則은 經營

(31) C. Sandig, *Die Führung des Betriebes, Betriebswirtschaftslehre*, Wiesbaden, 1953, S. 73

政策의 最高의 指導原則일 수 있으며, 모든 經營活動은 投下資本에 대한 利益率을 最大化하기 위한 것일 뿐 經營活動이 곧 資本의 價值增殖過程이라고 할 수도 있게 된다. 다시 말해서 生產原價의 節約, 販賣增加의 努力, 良質의 原料供給處 내지 下請業者的 確保, 從業員・勤勞者의 協同意慾의 向上 등 其他一切의 經營活動은 바로 資本의 價值增殖에의 길인 것이다. 또 이러한 資本收益性의 原則이 오늘날 말하는 利益計劃의 目的과 直結되어지고 있는 것은 사실이다.

그러나 經營은 결코 資本에 依해서만이 構成되는 「繼續體」(going concern)는 아니다. 一般的으로 經營의 要素에는 資本과 勞動이 있다고 일컬어지듯이 資本과 더불어 勞動, 正確하게는 人間(Mensch)은 經營의 必須不可缺의 要素이기도 하다. 특히 現代經營學의 核心이라고까지, 極點되는 人間關係나 組織行爲는 전혀 資本과는 다르다. 經營을 維持시켜 나가기 위해서는 資本과 더불어 勞動(人間)도 維持되어야 原則이며, 勞動을 維持하기 위해서는 適正한 賃金이 保障되는 한편 作業條件・作業環境의 改善, 福利厚生施設의 設置 등이 執行되어져야 하는 법이다. 가령 福利厚生施設에의 投資는 비록 資本收益性의 原則에는 어긋난다 할지라도 經營의 維持(人間의 維持)를 위해서는 必要한 投資라고 생각되어야 하는 것이다. 이러한 經營의 社會的 構造(經營의 人間關係)의 原理는 資本收益性의 原則에 依해서理解하는 것은 전혀 不可能하며, 또 非合理的일 수밖에 없다. 따라서 經營의 經濟的 意味(資本的 意味)에만 限定해서 經營의 이러한 社會的 意味를 度外視하는 資本收益性의 原則은 經營政策의 最高의 指導原則일 수는 없는 것이다. 確實히 資本收益性은 利益計劃이나 財務政策 등 經營의 財務分野에 있어서의 部門政策이나 計劃의 目標로서는 合理性을 지닌다고 할 수 있으나, 그것은 어디까지나 部門政策의 目標이며, 全體로서의 經營政策의 目標라고 할 수는 없다. 만약 資本收益性을 最高의 指導原則으로서 經營政策活動을 展開한다면 資本以外의 其他 經營要素(人間要素)로부터 될 수 있는 한 掠取만으로써 最大의 貨幣利潤의 追求를 模索하는 이른바 「資本家的 企業」의 典型的인 모델이 成立할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 類의 企業이 오늘의 企業모델일 수 없으며, 또 여기에 바로 現代企業의 社會的 責任이 있게 되는 것이다.

결국 經營政策의 目的, 따라서 그 指導原則을 적어도 現代的인 意味에서의 企業經營을 模索할 경우 一定한 制度的 環境下에서 經營을 繼續的으로 維持・發展시키는 『經營維持의 原則』에 있다고 말할 수밖에는 없어진다. 물론 經營의 維持가 市場經濟體制下에서 行해지는限收益性原則은 經營政策의 最高의 指導原則일 수는 없되 經營維持를 規定하는 前提條件일 수는 있으나, 그것은 어디까지나 經營維持를 위한 最少限의 基本前提로서의 經營利潤

의 獲得이 要請되어진다는 意味에서 일 따름이다. 따라서 全體的인 經營政策上의 指導原則은 앞서 페이비스가 말한『社會에 대한 經濟的 責任(서비스)의 原則』이기도 하며, 그것은 또 「드럭커」(P.F. Drucker)가『現代企業의 基本機能은 오직 마아케팅(marketing)과 革新(innovation)일 뿐』⁽³²⁾이라고 喝破하고 나서 그렇기에『現代的 企業의 目的是 顧客의 創造』라고 덧붙이듯 市場志向의 이거나 顧客創造의 이어야 하는 것이다. 때문에 經營政策上 指導原則의 根本은 企業을 위한 收益性原則(營利原則)에 있다. 顧客을 위한 經濟性原則(社會的奉仕原則)에 있다고 보아야 옳은 것이다.

엄밀한 意味에서 經濟性原則(Wirtschaftlichkeitsprinzip)에 관한 本質에 대해서는 論者에 따라 그 異見도 가지가지인 것은 물론이다. 주로 이 方面의 理論的 追求가 뛰어난 것으로 알려지는 獨逸經營經濟學界에서의 「支配的 見解」(die herrschende Meinung)⁽³³⁾를 간추려 보면 經濟性(Wirtschaftlichkeit)은 크게 이른바 合理性原則(Rationalprinzip) 내지 經濟原則(ökonomisches Prinzip)으로 일컬어지는 大原則에 包括되는 下位概念으로 看做되며, 生產性(Productivität) 및 收益性(Rentabilität)과 더불어 그러한 大原則의 3大核을 이루고 있는 것으로 되어 있다.

우선 멜로비치(K. Mellerowicz)에 의해 「技術的 豐富性」(technische Ergiebigkeit)⁽³⁴⁾라고 呼稱되며, 코지올(E. Kosiol)에 依하면 「技術性」(Technizität)⁽³⁵⁾라고 別稱되는 生產性은 보통 다음과 같은 數式에 依해 表示되며, 投入量(input)에 대한 產出量(output)의 量的인 比率로 表現된다.

$$\text{生產性}(\text{Produktivität}) = \frac{\text{產出量}(\text{Ausbringsmenge})}{\text{投入量}(\text{Ersatzmenge})}$$

이 때 生產性의 尺度로는 다만 生產에 必要한 生產諸要素의 投入量과 그 產出量이 問題되어진다는 점에 生產性의 量的인 表現의 特徵이 있게 된다. 反面 收益性은 資本에 대한 利潤의 關係, 즉 순수한 貨幣價值上의 比率만을 나타내는 것으로서 그 數式은例外없이 다음과 같이 表示되며 마련이며, 收益性原則이 極端化할 경우 利潤極大化의 原則과 直結되어지는 것은 두말할 나위도 없다.

$$\text{收益性}(\text{Rentabilität}) = \frac{\text{利益}(\text{Gewinn})}{\text{資本}(\text{Kapital})} \times 100$$

그런데 멜로비치에 의해 "Ökonomität"⁽³⁶⁾이라고도 命名되는 經濟性은 經濟活動을 위해 投入 내지 消費된 은갖 財貨와 用役에 대한 成果(Ertrag) 내지 紿付(Leistung)의 「理性的인 關係」(vernünftiges Verhältnis)를 말하며 흔히 다음과 같이 數式化되기가 보통이다.

$$\text{經濟性}(\text{Wirtschaftlichkeit}) = \frac{\text{成果}(\text{Ertrag})}{\text{收入}(\text{Aufwand})} \text{ 혹은 } \frac{\text{給付}(\text{Leistung})}{\text{費用}(\text{Kosten})}$$

이 경우의 「理性的인 關係」라는 表現은 經濟性을 追求함에 있어서의 倫理·規範的 思考方式의 表露이며, 投入과 成果의 適正한 (道德的인 見地에서의) 比率關係維持를 함축시킨 것이다.

그렇지 않아도 차이샤프(H. Seischab)는 現代企業의 指導原則으로서의 經濟性原則은 이론바 「規範的 經濟性原則」(normatives Prinzip der Wirtschaftlichkeit)이어야 함을 強調하면서『그러한 原則이 經營者 내지 企業實踐에 대해서 經濟的으로 行動하는 것을 要求함과 同時に 經營者가 利己的인 利益

(32) P.F. Drucker, *Practice of Management*, New York, 1970, p.37

(33) J. Löffelholz, *Repetitorium der BWL*, Dr. Gabler's Verlag, Wiesbaden, 1970, SS. 33~35

(34) K. Mellerowicz, *Allgemeine BWL*, Sammlung Göschen, Berlin, 1969. 參照

(35) E. Kosiol, *Emführung die BWL*, Wiesbaden, 1968. 參照

(36) K. Mellerowicz, *Allgemeine BWL*, Sammlung Göschen, Berlin, 1969. 參照

追求를 하지 않기를 誘導한다. 다시 말해서 企業에게는 全體經濟의 機關으로서 一般의 慾求充足에 効果的으로 奉仕할 것을 要請하는 것이 바로 이 規範的 經濟性原則이다』⁽³⁷⁾라고 덧붙이고 있기조차 하다. 이러한 原則은 비단 工業經營에 있어서 뿐만 아니라 其他 모든 分野의 經營, 이를테면 商業經營에 있어서도 同一하며, 벌써 쉐어(F. Schär)에 依해서 그러한 觀點이『商業에 대해서도 利益原則보다도 經濟性原則이 貢獻되어져야 한다』⁽³⁸⁾고 풀이되어 왔었으며, 優理規範學派의 領首格인 닉크리쉬(H. Nicklisch)에 依해서도 그 有名한 哲學的 表現을 通해『經濟的 企業은 慾求充足(Bedarfsdeckung)이 그 目標이지만, 그러한 目標에 到達하기 위해서는 他의 經濟主體를 위한 充足價値(Befriedigungswert)를 準備하지 않으면 안된다. 즉 企業의 最終的 結果로서가 아니라 納付프로세스(Liebensprozeß) 그 自體가 重要하며, 利益에 代身해서 經濟性이 登場치 않을 수밖에 없다』⁽³⁹⁾라고 代辯되어 온 지도 이미 오래다.

또 산디히(C. Sandig)도 비록 經濟性이라는 말은 쓰지 않았지만 역시 規範的 立場에서 「客觀的인 義務目的」(objektiv verbindliche Ziel)이라는 表現을 驅使해서『經營政策의 普偏의 目的이 實踐上에서 나 科學的 意味에 있어서도 自己의 經濟基礎의 確保의 表現으로서 個個의 經營體의 經濟力を 維持하여 增大시키는 것』에 있으며, 그것이 곧『國民經濟의 經濟基礎을 確保하고 自由經濟秩序를 維持하는 것에 直結한다』⁽⁴⁰⁾고 喝破하고 있다. 이러한 觀點은 앞서 말한 드러커(P.F. Drucker)와 같은 近代的美國經營學者의 思考方式과도 類似하며『企業目的(purpose of business)이 顧客의 創造(to create a customer)에 있으며, 또 그러한 目的是 企業이 社會의 一機關인 이상 社會 가운데에 있어야 한다』⁽⁴¹⁾고 強調하고 있는 점에서도 마찬가지이다. 결국 現實의 經營者에게는 비록 그가 經營利己的인 目標를 設定하고 그것을 追求한다고 해도——특히 長期的으로는——企業活動의 社會經濟的 機能을 自覺해야 하는 것이 옳고, 그렇기 위해서는 그러한「社會的 奉仕原則」으로서의 經濟性原則을 追求해야 마땅하다 할 것이다.

第4節 經營政策과 그 類似概念

1. 經營戰略과 經營計劃

오늘날 經營政策은 이미 앞에서도 例示된 것처럼(〈表 1〉「經營政策의 體系」參照) 대략 對外的인 政策(市場志向的 經營政策)과 對內的인 政策(經營體內部志向的 經營政策)으로 區分되어지는 것이一般的이라면 經營戰略이 넓은 뜻에서 바로 前者的 經營政策과 類似한 것으로 보며, 後者の 經營政策은 經營計劃과 怡似한 것으로 解釋되어진다고 해서 한낱 不合理한 見解만은 아닐 것이다. 왜냐하면 經營戰略이란 어느모로 보나 對外的인 性格이 짙은 概念이며, 經營計劃은 어느 意味에서는 對內的인 性格의 것으로 看做함이 妥當하다고 느껴

(37) H. Seischab, Über Wirtschaftlichkeit und Wirtschaftlichkeitsrechnung, in: *Aktuelle Betriebswirtschaft*. Festschrift zum 60. Geburtstag von K. Mellerowicz, Berlin, 1952, S. 109

(38) F. Schär, *Allgemeine Handelsbetriebslehre*, Leipzig, 1923. 參照

(39) H. Nicklisch, *Wirtschaftliche Betriebslehre*, Stuttgart, 1922, S. 35

(40) C. Sandig, *a.a.O.*, S. 106

(41) P.F. Drucker, *op. cit.*, p. 37

지기 때문이다. 다만 이 경우 그러한 別稱이 어디까지나 서로 類似하다는 것뿐이지同一하다는 斷言은 아니다. 또 對外的 經營政策과 對內的 經營政策이라는 區分自體가 해당초 水平의 區分이기 때문에 그러한 限界가 暈昧한 經營政策의 區分을 다시 색다르게 해서 그兩性的 性格이 解消되어지는 것은 아니지만, 對外의이거나 對內의이라는 表現보다도 戰略이거나 計劃이라는 表露가 兩者의 概念上 把握에 있어 매우 두드러질 수 있다는 점에서 그러하다. 그렇지 않아도 現代經營學에서 말하는 經營戰略이란 의례히 對外의인 性格의 概念으로 規定하기가 일쑤이며, 反面 經營計劃이라면 역시 對內의인 性格의 것으로 把握하기가 보통인 것은 두말할 나위도 없다. 따라서 本稿에서도 對外의(市場志向的) 經營政策을 經營戰略觀하며, 對內의(經營體志向的) 經營政策을 經營計劃觀해서 그 理論과 實際를 展開해 나갈 것이며, 설사 그 展開過程에 있어 그러한 別稱以外에도 廣義와 狹義의 經營政策이라는 表現이 登場한다고 해서 결코 그例外일 수도 없다.⁽⁴²⁾

이러한 觀點에 立脚할 때 經營戰略과 經營計劃의 概念差는 對外의 經營政策과 對內의 經營政策만큼의 概念差에 비유할 수 있으며, 특히 1960年代의 이른바 맥나마라(McNamara) 戰略論의 出現以後 크게 脚光을 받게 된 經營戰略論이 이제까지의 市場志向的 經營政策을 代身하는 것으로 看做해야 비로소 對外의 經營政策의 顧客志向의인 性格이 더욱 두드러질 수 있다고 할 수 있는 것이다. 그런데 經營計劃이라 해서 對外의이며 戰略의인 性格이 全無하다는 것도 물론 아니다. 다만 經營計劃은 주로 經營管理機能의 一環으로서 執行되어지는 수가 許多하다는 見地에서 볼 때 對外의인 特徵보다도 對內의인 特色이 더 潛出되어질 수밖에 없다는 意味에서이다. 元來 經營管理(management)란 對內의인 觀點에서 計劃(planning), 組織(organizing), 統制(controlling)라는 3大 垂直的 機能만으로 區分되기가 일쑤인데도 주로 企業環境에 대한 對應策에 부심해야 할 對外의인 觀點에서의 經營戰略論과는 그思考方式부터가 벌써 다르다. 즉 在來의 傳統의인 管理論과 戰略論의 差異는 前者が 恒時企業의 内的 原則에 重點을 둔 對內의인 思考方式을 追從함에 반해 後者は 어디까지나 企業의 外의 原理에 重點을 둔 對外의인 思考方式에서 出發하게 되며, 이 兩者는 서로 對立되는 概念이 아니라 前者が 後者를 抱攝하는 概念이다. 또 사실 오늘의 激甚하기 이를 데 없는 競爭社會에 있어서의 個別企業들이 本質적으로 「싸우는 企業」이며 「싸우는 經營」으로서 把握됨이 一般的의in 바에야 現代의 企業管理의 立場에서도 内의 原理의 追求보다도 우선 外의 原理(企業의 外의 環境原理)의 追求가 제일로 浮刻되어져야 옳을 것이다.

(42) 이러한 觀點에서 本稿의 體系가 目次가 가리키듯이 第1部의 「經營政策基本論」을 除外하고는 크게 第2部「對外的 經營政策論」(經營戰略論)과 第3部「對內의 經營政策論」(經營計劃論)으로 兩分되고 있는 것도 바로 그 까닭에서이다.

이렇듯 經營管理와 經營戰略 自體의 概念上 格差가 큰 데도 經營管理機能의 一部인 經營計劃과 그렇지 않은 經營戰略의 概念上 格差가 더 크지 않다면 넌센스이다. 따라서 經營計劃은 흔히 計劃管理의 思考方式에 立脚한 對內的인 手續(procedure)이나 方法(methods)에 그 重點이 놓여지는 手法이 앞세워지며, 經營戰略은 長期的인 眼目에서의 對外的인 目的(objectives)이나 目標(goal)에의 到達이 그야말로 戰略的인 考慮對象이 되게 된다. 이 때 經營戰略은 이른바 戰略的 意思決定(strategic decisions)과 항상 直結되어지게 마련이다. 물론 經營計劃이라 해서 狹義의 經營政策인 이상 역시 意思決定과 直結되어지지 않는 바는 아니나, 그러한 意思決定은 앤소후(I. Ansoff)의 말마따나 소위 管理的 意思決定(administrative decisions)이거나 業務的 意思決定(operating decisions)일 따름이다.

즉 『戰略的 意思決定이란 目標를 設定하고 企業과 環境과의 關係에 대해서 決定하는 것이며, 管理的・業務的 意思決定은 組織化를 通해 企業構造를 確立해 놓고 生產性을 높이는 計劃樹立에 關한 決定을 하는 것』⁽⁴³⁾인 이상 주로 對外的인 意思決定이 經營戰略과 直結되는 對象이며, 對內的인 意思決定이 經營計劃과 直結되어지는 要素인 것이 分明해진다.

그런데 여기서 目標(goal)라 하면 그 企業活動의 到達目標의 뜻이지만, 보통 目標는 經營戰略의 爭取的 對象의 基礎가 되며 (따라서 廣義의 經營政策의 目標가 되며), 흔히 長期的性格의 것으로 아로새겨진다. 이 目標는 長期的 眼目에 立脚하는 限 經營政策에 있어서의 指導原則과 同一하며, 그것은 바로 經濟性原則 내지 企業의 經濟的 奉仕原則을 志向하고 있다는 것은 이미 앞에서 言及이 있던 대로이다. 하긴 目標가 반드시 長期的인 性格의 것이 아니라 短期的일 수도 있는 것은 물론이다. 다만 그럴 경우(目標概念에 어느 정도의 時間의 制約이 加해지거나 적어도 短期的인 性格의 것으로 理解할 경우) 그것은 두밀할 나위도 없이 經營計劃의 目標가 되는 것은 당연하다. 왜냐하면 經營計劃은 經營戰略보다도 短期의이며 局部的(對內的)인 것으로 看做되어지기가 一般的의이기 때문이다.⁽⁴⁴⁾ 反面 經營戰略은 經營計劃과 對照的으로 言及되어질 경우 長期의이며 全局的(對外的)이라 말할 수 있는 것도 지극히 당연하다.

(43) I. Ansoff, *corporate strategy*, New York, 1965, Chap.1. 參照

(44) 엄밀한 意味에서는 目標를 長期的・短期的인 것으로 區分하거나, 經營戰略과 經營計劃을 長期・短期別, 全局・局部別(혹은 動的・靜的別) 등으로 區分한다는 것은 상당히 非論理의이라 할 수 있다. 그것은 長・短期의 區別이나 全局的・局部的인 區分의 基準이 어디까지나 相對的일 수밖에 없기 때문이다. 따라서 經營計劃의 目標가 경우에 따라서는 長期의일 수도 있으며, 經營計劃이 때에 따라서는 全局的인 企業活動이 되는 수도 있게 된다. 그럴 경우 經營計劃이 對外的인 企業活動으로 集約되어질 수 있게 되는 것은 물론이다. 다만 經營戰略이 흔히 對外的・長期的・全局의인 性格의 것으로, 그리고 經營計劃이 對內的・短期的・局部의인 性格의 것으로 要約되어지는 것이 一般的의이라는 意味에서이다.

2. 方針과 手續

目標를 短期的・對內的・局部的인 性格의 것으로 理解할 경우 그것은 곧 經營計劃의 目標가 될다는 것은 이미 앞에서 言及한 대로이다. 이 경우 目標와 類似한 概念으로 看做되는 것에 方針과 手續이 있다. 便宜上 方針과 手續을 同義語로 解釋해 둔다는 假定下에서는 目標와 方針 혹은 手續의 區別은 테리(G.R. Terry)의 表現에 따라 다음과 같이 說明할 수 있게 된다. 즉 『目標는 目的(goal)이며 到達해야 할 方向과 地點을 나타낸다. 方針은 目標에 어떻게 到達할 수 있는가에 대한 思考方式을 가리키며, 行動을 限定하게 하는 것이다』⁽⁴⁵⁾라고. 물론 그 以外에도 目的과 手段이라는 關係를 利用해서 가령 新製品開發의 基本「方針」을 遂行하는 手段으로서 研究開發의 「目標」가 定해진다는 뜻의 說明이라든지, 目標는 數量的이며 方針은 言語的이며 方向을 나타내는 表現이라는 식의 解說, 이를테면 「海外事業에서의 利益을 自社의 利益(連結財務諸表에 依한)의 절반으로 한다」는 것은 「目標」이며, 「어느 外國에서 金額出資의 子會社를 設立해서, 거기에서 自動車의 組立・販賣를 한다」 것은 「方針」이라는 식의 區分 등이 없는 것도 아니다. 때문에一般的으로는 目標에 到達하기 위한 方法(methods)을 통털어 方針이거나 手續이라고 봄이 옳다고 할 수 있다.

그런데 이 方針(direction)⁽⁴⁶⁾이나 手續(procedure)이라는 概念의 區分에 관해서도 원래부터 異論이 가지가지이다. 따라서 그 明確한 區別은 不可能하지만 一應 方針은 活動의 目標와 領域을 限定하며 手續은 그 具體的인 實施方法을 指示하는 것으로 理解하여 두면 좋을 것이다. 물론 이 兩者的 區別은 相對的인 것이며, 특히 管理階層에 따라서는 같은 것이 方針으로나 手續으로도 解釋되는 경우는 許多하다. 이를테면 理事會로서는 販賣促進을 위해 廣告媒體를 選擇하는 것은 手續일지 모르나, 그 廣告媒體로서의 日刊新聞을 選擇하는 것은 販賣部長으로서는 方針이라고 理解된다. 더 나아가서는 그 廣告用活字의 모양이나 크기를 選擇하는 것은 販賣部長으로서는 手續이지만 廣告디자인係로서는 그것은 方針이 되는 것과 같다. 다만 이런 경우에도 領域에 있어서의 廣狹의 差가 兩者的 區別의 基準이 되고 있는 것만은 確實하다.

그 明確한 區分이야 어떻든 이러한 方針이나 手續의 設定이 오늘날의 企業의 經營計劃가 운데서 重要視되고 있어야 할 理由는 將來의 企業活動의 計劃을 조금이라도合理化시켜 보고자 하는 意圖가 濃厚하기 때문이다. 즉 「將來의 企業活動」의 計劃 가운데에는 許多한 特

(45) G.R. Terry, *Principles of Management*, op. cit., Chap 1, 7 參照

(46) 혼히 方針을 "policy"라고 하는 경우도 있으나 政策의 policy와 區別하는 意味에서의 英語表現이다.

殊的 事情의 發生이豫測되며, 이러한 特殊的 事情에 隨伴하는 問題의 處理를 대단히 重視하기에 이르렀기 때문이다. 또 그래야 反覆的 事情下에서의 行動指針내지 行動法則을 「方針」으로 規定해서 거기에 따라 그러한 問題의 處理를 定型化시키든지, 혹은 그린 方針의 範圍內에 있어서 權限의 委讓을 可能하게 하고자 하기 때문이다. 手續의 設定도 같은 意味에서 이며 特殊한 活動의 實施에 관한 方法을 確定하게 되는 것이다. 그런 意味에서는 「方針」이 「方法」의 基本的 領域이나 輪廓을 나타내는데 대해 「手續」은 그 領域內에서의 具體的 實施順序를 나타내는 것이라 할 수 있다. 이러한 區分은 뉴먼(W.H. Newman)도 마찬가지인데 『方法은 단 하나의 作業 내지 職場에만 關係되어질 뿐이지만 手續은 「一系列의 措置」(a series of steps)를 말하며, 往往 다른 여러 사람의 個人에 依해 取해지는 措置의 原則이다. 그러나 兩者는 相互 重複되어 쓰여지는 경우가 많으며, 一般的으로 方法은 製造企業의 作業現場에서의 特定한 作業實施를 위한 「標準的 方法」(standard methods)으로서 設定되는 것이며, 그것은 作業管理의 能率化를 增大하기 위해 必須不可缺인 것은 물론이다』⁽⁴⁷⁾라고 說明하고 있기 조차하다.

이렇듯 目標를 經營政策의 性格의 것이 아니라 經營計劃의 性格의 것으로 좁게 理解하는限, 方針과 手續의 區分도 經營計劃의 性格의 것으로 理解해야 妥當하다. 이것은 다시 말해서 方針과 手續 내지 目標와 方法을 概念上 어떻게 區分하든 주로 經營計劃論(따라서 對內的 經營政策論)에서 그러한 方針이나 手續에 관한 理論과 實際가 究明되어짐이 妥當하다는 뜻과도 같다. 사실 經營政策을 狹義의 意味에서 計劃活動 가운데의 「一種의 計劃」으로서 把握하고자 하는 思考方式은 뉴먼이나 테리의 경우뿐만 아니라 대개의 美國經營學關係의 文獻 中에서는 아직까지도 支配的이다. 때문에 적어도 美國式思考方式에 立脚하는 限 方針이나 手續, 혹은 目標 내지는 政策 自體도 計劃活動 가운데의 一種으로 總括하는 傾向이 짙으며, 一例로 다음과 같은 테리의 表現과 說明은 바로 그 極端的인 例라 할 수 있다.⁽⁴⁸⁾

(47) W.H. Newman, *Administrative Action*, New York, 1952, p. 46.

(48) G.R. Terry, *op. cit.*, p. 25.

<表 3> 「計劃의 一種」으로서의 諸概念(G.R. Terry)

計劃의 種類	特 質	主 要 指 標	驅使하게 될 경 우의 必要要件	一般的으로 混同되 기 쉬운 점
目標(objectives)	諸般活動의 方向과 指針을 위한 目的을 나타낸다.	包括的	各實施「레벨」에 있어서의 解釋	明確하게 알려지지 않고 있다.
標準(standard)	期待되는 業績의 水準을 나타낸다.	特定한 일을 위해서 만들어진다.	服從	잘維持되지 않는다.
豫算(budget)	어느期間內에 많이 實施하고 싶은 것을 簡略한 圖式에 結晶시킨다.	特定한 일을 위해서 만들어진다.	一應의 解釋과 服從	狀況에 따라서 修正하기가 어렵다.
實施計劃(program)	分離되고 있지만 關聯이 있는 活動을 하나로 묶는다.	包括的	解釋, 判斷, 管理力	計劃과 同一視되어 驅使된다.
政策(policy)	諸般活動을 위해서一般的인 境界를 設置한다.	一般的, 包括的	解釋과 判斷	모든 管理決定과 同一視된다.
手續(procedure)	일의 時間的順序를 規定한다.	特定한 일을達成하기 위해 만들어진다	一應의 解釋과 服從	한번設定되면 그대로 두어지는 傾向이 있다.
方法(method)	어떤 일을達成하기 위한 活動「코스」를 規定한다.	어떤 일의達成方法에 관한 詳細한 指示圖	服從	이를 위한 計劃活動이無視되며, 또 不充分하게 된다.