

## 轉換時代의 管理志向

吳 錫 泓\*

<目 次>

- |                     |                     |
|---------------------|---------------------|
| I. 序 論              | IV. 脫傳統의 管理模型: 現代理論 |
| II. 管理란 무엇인가?       | V. 管理改革의 志向路線       |
| III. 傳統的 管理模型: 傳統理論 |                     |

<요 약>

이 글은 우리 정부가 장차 관리개혁에서 목표상태로 채택해야 할 관리모형의 주요 원리들을 탐색한 것이다. 이 일을 위해 먼저 管理라는 말이 무슨 뜻인지를 정의하였다. 이어서 전통적 관리모형들의 집합적 특성을 요약하였다. 그리고 현대적이라고 생각되는 탈전통적 관리모형들을 검토하고 그 집합적 특성을 요약하는 과정에서 관리개혁의 아이디어를 얻어냈다. 끝으로 관리개혁의 추진전략에 언급하였다.

### I. 序 論

行政改革의 目標狀態에 관한 이론과 실천적 처방들의 변천과정을 논의하려 할 때 시계열적 분류는 당연한 것이지만 분야별 분류 또한 필요한 것이다. 행정의 하위체제 또는 부문을 몇 가지로 구분하여 각각의 목표상태를 고찰하면 논의의 내용이 훨씬 조직화될 수 있다.

행정의 하위체제를 분류하는 방법은 수 없이 많을 것이다. 그러나 행정의 목표 상태처방이 어떻게 변천했는가를 개괄적으로 설명하는 데 편의한 방법은 행정의 하위부분을 조직구성원의 동기유발, 조직의 구조, 그리고 관리과정으로 3대별하는 것이라고 생각한다.

\*서울대학교 행정대학원 교수

필자는 행정조직구성원의 동기유발에 관한 이론의 변천을 설명할 때는 내용이론에 초점을 맞춘다. 그래서 合理的·經濟的 人間模型에서 社會的 人間模型으로, 다시 自己實現的 人間模型으로 달라져 온 내력을 설명한다.

행정조직의 구조에 관한 처방적 이론을 설명할 때에는 전통적 관료제의 구성원리에서부터 이야기를 시작한다. 그리고 관료제 수정모형에 언급하고 나아가서는 反官僚制的 模型들을 설명한다.

이 글에서는 관리에 관한 목표상태이론의 변천을 개관하고 그 과정에서 우리가 장차 추구해야 할 관리체제발전의 지향노선을 알아내려고 한다. 이 일을 하는 데 있어서 관념의 혼란이 있어서는 안될 터이므로 먼저 관리라는 말이 무슨 뜻인지를 규정하려 한다. 이어서 전통적 이론이 처방한 관리체제의 특성을 확인해 볼 것이다. 그리고 현대적이라고 생각되는 관리모형들을 검토하고 그 집합적 특성을 요약하면서 관리개혁의 아이디어를 찾아보려 한다.

현대적 관리모형이라고 소개한 것들도 '새롭다'고 하기에는 어울리지 않을만큼 우리에게 이미 친숙하다. 그러나 그 가운데서 우리는 새로운 아이디어를 발굴해 낼 수 있다. 그 아이디어가 설령 새롭지 않더라도 장차 더 많이 또는 새롭게 추구해야 할 아이디어라고 생각한다면 우리는 그에 대해 새롭다는 말을 쓸 수 있다.

우리가 사는 시대는 대전환의 시대이며 행정개혁의 시대이다. 대전환의 거대한 물구비가 휘도는 와중에서 재창조적 행정개혁의 압력을 아주 크게 받고 있다. 관리개혁의 과제는 산적해 있다. 구체적인 관리개혁전략의 수립에 임해서 관리개혁의 원론적 논의와 기본적 개혁원리에 대한 합의의 형성은 반드시 있어야 할 선행조건이다.

## Ⅱ. 管理란 무엇인가?

일반적으로 管理(management)라는 말은 다른 사람들과 더불어 그리고 다른 사람들을 통해서 일(목표)을 성취해 가는 과정을 의미한다. 조직상의 관리는 관리자들이 조직구성원들과 더불어 그리고 조직구성원들을 통해서 조직의 목표를 성취해 가는 과정을 뜻한다.<sup>1)</sup>

1) 영어의 Management라는 말은 문맥에 따라서 관리자, 관리과정, 또는 자원의 활용과 그 조정 등을 의미할 때가 있다. 여기서는 관리를 과정적 현상으로 파악하기로 한다. 그러나 관리과정에 결부된 여러 요인들을 포괄하는 관리체제(man-

조직의 목표를 설정하고 목표달성을 위해 현재의 업무성취와 장래의 잠재력 확보에 책임을 지는 관리는 조직의 인적 자원과 기타의 자원을 조정·통제한다. 관리는 조직을 운영하고 이끌어가는 복합적 과정이다. 복합적 과정이라고 하는 까닭은 조직 내의 여러 가지 과정들을 포괄하고 이들을 조정하는 과정이기 때문이다. 관리는 조직 내적 및 환경적 요인들과의 역동적 상호작용 속에 존재하며 활동한다.

관리의 중요속성을 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 관리의 주된 관심은 조직목표의 성취에 있다. 관리의 임무는 조직목표를 설정하고 이를 성취하는 것이다. 관리는 조직목표의 설정과 그 성취실적에 책임을 진다. 관리는 현재의 업무성취뿐만 아니라 장래의 성취능력확보에도 책임을 진다.

둘째, 관리는 그 임무성취를 위해 다른 사람들을 동원하고 이끌어간다. 즉 다른 사람들과 더불어 일하고 다른 사람들을 통해서(시켜서) 일을 한다.

셋째, 관리는 그 임무수행을 위해 여러 가지 자원을 조정·통제한다. 조정대상이 되는 자원에는 인적자원·물적자원·기술·정보 등 다양한 것이 있다.

넷째, 관리는 여러 가지 과정들을 내포하는 복합적 과정이다. 관리는 의사전달, 의사결정, 리더십, 갈등관리, 통제, 계획 등 다양한 과정들을 통해서 이루어진다.

다섯째, 관리의 대상영역은 조직운영 전반에 걸친다. 조직의·성립·생존·발전에 관련된 조직의 여러 국면들이 관리의 대상이 된다. 정책, 조직, 인력관리, 재정관리, 대외관계관리 등은 그러한 국면들의 예이다. 관리대상영역의 폭은 관리계층의 수준에 따라 달라진다.

여섯째, 관리의 기능 또는 관리과정의 활동단계는 i) 목표설정과 계획수립, ii) 자원의 동원, iii) 조직화, iv) 집행, v) 환류통제 등으로 구분해 볼 수 있다. 이러한 하위활동단계들의 구성양태와 상호관계는 개별적인 상황과 관리체제모형에 따라 달라질 수 있다.

일곱째, 관리는 조직 내외의 제관계와 역동적인 교호작용을 한다. 관리는 그 환경과 조직 내의 하위체제들이 엮어내는 상황 속에서 작동하는 과정이다.

위에 열거한 관리의 특성들은 기본적인 것으로 이해된다. 그러나 현실에 있어

---

agement system)를 준거대상으로 삼을 때도 있을 것이다. cf., James E. Swiss, *Public Management Systems* (Prentice-Hall, 1991), pp.1-4; Paul Hersey and Kenneth H. Blanchard, *Management of Organizational Behavior*, 2nd ed. (Prentice-Hall, 1972), pp.3-7.

서 그 발로양태는 개별적인 사례에 따라 달라질 수 있다.

### Ⅲ. 傳統的 管理模型: 傳統理論

산업혁명·조직혁명이 시작된 후 산업화·조직화의 고전적 노선에 따라 양적 성장이 지속되던 시대의 능률주의와 통제중심주의 그리고 그에 이어 등장한 인간 관계 중심주의까지를 배경으로 한 관리이론들을 전통적 관리모형으로 규정한다. 전통적 관리모형의 예로서 科學的 管理論, 管理過程論, 投入志向的 財政管理論, 人間關係論 등을 들 수 있다.

전통적 모형들은 제각기 특성들을 지니고 있지만 전체적으로 보아 집합적인 또는 공통분모적인 특성들을 찾아내는 일이 그리 어려운 것은 아니다. 전통이론이 처방한 관리체제의 집합적 특성은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 交換的 性格을 들 수 있다. 전통적 관리는 교환적 동기유발전략에 입각한 交換型 管理이다. 조직과 그 구성원이 이익과 손실을 교환하는 계약관계하에서 공존한다고 보는 관리이다. 직무수행은 조직구성원의 고통이며 손실이라고 보는 것이다. 직무수행에 대한 인간의 피동성을 전제하고 사람들을 이끌어가는 가부장적 관리이며 사람들을 '다스리는' 관리인 것이다.

둘째, 統制志向的 性格을 들 수 있다. 전통적 관리체제는 객관적 책임에 대한 외재적 통제를 강조한다. 교환적 계약관계의 준수를 보장하기 위해서는 조직구성원들을 면밀히 감시하고 통제해야 한다고 믿는다. 통제의 성격은 기능분립주의에 결합된 집권적 통제이다. 통제의 목적으로 많은 규칙과 절차를 만든다. 통제의 기초는 공리적·강압적이거나 인간관계론적인 것이다.

셋째, 閉鎖的 視野를 들 수 있다. 폐쇄체제적인 관점에 입각하여 조직내부요인들의 능률적인 조정·통제에 역점을 둔다. 내부요인들이란 고급관리자들이 관심을 가져야 할 내부운영문제인 것이다. 전통적 관리는 윗사람들이 아래를 내려다 보고 하는 하향적 관리이다.

넷째, 供給者中心의 性格을 들 수 있다. 전통적 관리는 공급자인 조직의 입장에서 재화·용역의 산출에 관한 결정을 하는 관리이다. 관리과정에 대한 소비자의 참여는 배제된다. 소비자가 소비할 재화·용역에 대한 결정을 스스로 하지 못한다. 그에 대한 결정은 공급자인 조직의 관리자 또는 전문가가 한다.

다섯째, 投入志向的 性格을 들 수 있다. 관리과정에서 주축을 이루는 평가의 기준은 산출이나 그 효과가 아니라 투입이다. 일을 얼마나 잘했느냐 보다 얼마나

많은 예산을 쓰고 있으며 대상으로 삼는 고객은 몇 명인가, 일하는 사람의 지위와 보수는 어떠한가 등이 관심의 초점으로 된다.

여섯째, 保守性을 들 수 있다. 관리의 성향이 현상유지적이거나 점증적인 것이다. 변화보다는 안정을 추구한다.

위와 같은 특성들을 다소간에 공유하는 전통적 관리이론의 처방 가운데서 과학적 관리론이나 관리과정론과 같은 고전이론의 처방은 原子的 個人에 초점을 맞추고 상향적 참여에 대해서는 냉담한 입장을 취한다. 그러나 신고전적 이론인 인간관계론의 처방은 集團에 초점을 맞추고 상향적 참여를 어느 정도 허용한다. 인간관계론은 參與管理로 향한 길을 개척하기 시작했다고 평가되고 있다.

관리에 관한 처방적 이론의 이상과 현실세계의 실정 사이에는 상당한 괴리가 있다. 새로운 관리이론의 처방이 실제로 적용되고 정착되는 데는 상당한 시간지체가 있게 마련이다. 현실에서 거의 수용되지 못하고 마는 아이디어들도 있다. 채택 후 얼마까지 못해 증발해 버리는 아이디어들도 있다.

전통이론의 처방은 지금까지 우리가 유지해 온 제도와 그 운영양태를 반영하는 것이라고 할 수 있다. 전통이론은 현실세계에서 아직도 압도적인 시장점유율을 과시하고 있다. 다음에 고찰할 탈전통의 이론 또는 현대이론의 시장점유율은 상대적으로 낮은 것이다. 현대인의 이상과 갈망을 반영하는 탈전통의 이론에 대한 현실세계의 반응은 엇갈려 있다. 그것을 현실화하는 길에는 많은 걸림돌이 가로놓여 있다.

#### IV. 脫傳統의 管理模型: 現代理論

탈전통의 관리모형은 전통적 관리이론과 구별되는 '현대이론'이 처방하는 모형이다. 여기서 현대이론이라고 하는 것은 전통이론에 비해 '새로운 이론'이라는 의미로 쓴 말이다.

현대이론은 현대사회의 변화되는 여건을 배경으로 하는 것이다. 환경적 격동성이 높아짐에 따라 조직의 변동대응능력 그리고 환경관리능력 제고에 대한 요청이 커졌다. 조직의 경쟁력 향상과 실적위주관리에 대한 요청도 커졌다. 소비자주권주의가 광범한 영향을 미치게 되었다. 공공부문에서는 정부기능재조정과 행정경제의 축소조정에 대한 압력이 커졌다. 이런 일련의 변화추세를 배경으로 새로운 관리이론들이 양산되었다.

다양한 현대관리이론들은 각기 다른 강조점들을 가지고 있기 때문에 한 울타리

안에 넣어 다루기 어려운 면이 있다. 그러나 그들은 어떤 측면에서든 전통적 관리모형으로부터의 이탈을 처방하는 점에서 공통의 동기를 지닌 것으로 볼 수 있다. 그리고 그들의 주장에는 서로 같거나 비슷한 내용이 많건 적건 섞여 있다.

### 1. 現代的 管理模型의 여러 유형

탈전통의 관리이론들이 처방하는 관리모형은 여러 가지이다. 그 중요한 예로 i) 목표관리, ii) 총체적 품질관리, iii) 전략적 관리, iv) 고객만족관리, v) 신관리주의에 입각한 관리, vi) 실적관리, vii) 규범적 통제모형, viii) 영점기준 예산제도, ix) 조직발전 등을 들 수 있다. 이 가운데서 처음의 세 가지 관리모형은 뒤에 따로 설명하려 한다.

組織發展(Organization Development)의 관리는 인간중심적·행태주의적 조직개혁을 추구하는 관리이다. 零點基準豫算制度(Zero-Base Budgeting)는 전례를 기준으로 삼지 않고 매년 영의 수준 또는 백지수준에서 새로이 예산을 결정하는 예산제도이다. 이에 기초한 관리체제는 선례답습주의 또는 점증주의를 배척하려 한다.

顧客滿足管理(customer satisfaction management)란 조직의 이미지와 조직이 산출하는 재화·용역에 대한 고객의 만족도를 높이기 위해 지속적으로 고객만족도를 조사하고 그 결과에 따라 시정조치를 하는 관리이다.<sup>2)</sup> 新管理主義(New Managerialism)에 입각한 관리 또는 新公共管理(new public management)는 창의적이고 기업가적인 관리자의 핵심적 역할, 조직의 급진적 개혁, 조직구성원 모두에게 힘을 실어주는 분권화, 공공부문에 대한 시장기제의 과감한 도입, 고객의 요구 존중, 업무수행의 품질개선 등을 강조하는 관리이다.<sup>3)</sup>

實績管理(performance management)는 조직의 목표를 성취하기 위해 조직의 모든 노력을 체계적으로 통합하려는 관리이다. 실적관리의 구성요소는 측정가능한 목표의 명시, 업무수행지표와 기준들의 체계적인 적용에 의한 조직산출의 평가, 개인에 대한 근무성적평정과 조직목표의 연계, 실적에 입각한 유인부여, 연도별 관리과정 또는 예산과정과 자원배분의 연계, 계획과정 종료시마다 정기적으로 실

2) 신유균, 현대경영학(다산출판사, 1997), 303-311면.

3) Christopher Pollitt, *Managerialism and Public Services*, 2nd ed. (Blackwell, 1993); Spencer Zifcak, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (Open University Press, 1994).

시하는 평가와 환류 등이다.<sup>4)</sup>

規範的 統制模型(normative-control model)은 신념과 가치를 통제의 기초로 삼는 관리이다. 사람들의 가치관과 태도를 중시하고 제도보다는 정신을 강조하는 관리라고도 한다. 가치관과 태도에 역점을 둔 선발, 조직에 헌신하는 태도를 기르는 사회화, 수용된 원리와 비전에 의한 지휘, 책임의 공동부담, 고객을 포함한 식견높은 사람들에 의한 실적평가 등을 구성요소로 한다.<sup>5)</sup>

## 2. 目標管理

미국에서 Peter Drucker와 Douglas McGregor가 목표관리에 관하여 체계적인 논의를 전개한 이래 이것은 여러 가지 형태의 조직에 채택되어 왔다.<sup>6)</sup> Drucker는 목표관리를 제창한 최초의 저서를 낸 사람으로 알려져 있다. 그는 1954년의 저서에서 기업의 計劃行態를 개선하는 데 역점을 두고 목표관리를 管理計劃의 한 접근방법으로 소개하였다. 역시 목표관리를 제창한 McGregor는 이것을 근본적으로 業績評價의 한 기법이라고 생각한 것 같다. 그 뒤 목표관리의 이론과 실천은 장족의 발전을 거듭해 왔다.

처음에는 제한된 목표를 가진 관리기법, 통제도구로 이해하는 사람들이 많았고 이를 실용화함에 있어서도 한정된 국면의 활동에만 적용하는 사례가 많았던 것 같다. 그러나 오늘날의 지배적인 이론적 틀에서는 목표관리를 포괄적인 관리과정 또는 총체적 관리체제로 이해하고 있는 것 같다.

그러나 연구인들 사이에 목표관리의 의미에 관한 의견의 일치가 있는 것은 아니다. 실제로 시행되고 있는 목표관리의 내용이 통일되어 있는 것도 아니다. 여기서는 대표적인 연구인들의 의견을 종합해 공통요소에 착안한 정의를 시도하려 한다.

목표관리(MBO: Management by Objectives)는 참여의 과정을 통해 조직단위와 구성원들을 위하여 생산활동의 단기적 목표를 명확하고 체계 있게 설정하고 그에

4) J.M. Shafritz and E.W. Russell, *Introducing Public Administration* (Longman, 1997), pp.297-302.

5) Henry Mintzberg, "Managing Government," *Harvard Business Review* (May/June 1996), p.81.

6) Peter Drucker, *The Practice of Management* (Harper, 1954); Douglas McGregor, "An Uneasy Look at Performance Appraisal," *Harvard Business Review* (vol. 35, 1957), pp.89-94; Douglas McGregor, *The Human Side of Enterprise* (McGraw-Hill, 1960).

따라 생산활동을 수행하도록 하며 활동의 결과를 평가·환류시키는 관리체제라고 할 수 있다. 공식적 목표를 실체화하는 과정이라고 할 수도 있는 MBO는 명확한 목표설정과 책임한계의 규정, 참여와 상하협조, 환류의 개선을 통한 관리계획의 개선, 조직참여자의 동기유발, 그리고 업적평가의 개선 등을 도모하고 궁극적으로는 조직의 효율성을 증진시키려는 것이다. MBO의 기본적 과정은 조직 전체의 체 하위체제와 결부되기 때문에 MBO는 총체적인 관리체제화하는 것이다.<sup>7)</sup> MBO의 기본적 구성요소는 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째 구성요소는 목표의 설정이다. 여기서 목표라 함은 주로 측정가능한, 비교적 단기적인 생산작용목표를 말한다. 이것은 조직의 장기적이고 일반적인 목표에 연관지어 설정되어야 하기 때문에 MBO가 조직의 일반적 목표에 무관할 수는 없다. 그러나 MBO의 과정에서 조직단위와 구성원들의 책임을 밝히기 위해 구체적으로 설정하려는 것은 생산작용목표이다.

MBO가 목표설정을 통해 관리한다는 사실에 함축되어 있는 것은 목표추구에 있어서의 裁量性이다. 즉 목표가 설정된 다음에 이를 실현하는 사람은 그 수단을 선택하는 데 있어서 어느 정도의 자율성을 누리도록 한다.

둘째 구성요소는 참여이다. MBO에서는 참여의 과정(participatory process)을 통한 목표설정을 매우 강조한다. 부하가 수행할 목표는 상관과 부하의 협의를 거쳐 설정한다. 참여를 불가결한 구성요소로 삼는 MBO는 한결 인간적인 접근방법이라 할 수 있다.

셋째 구성요소는 환류이다. MBO에서는 활동의 과정과 결과를 평가하고 이를 환류시킨다. 이것이 없으면 MBO의 의미를 살릴 수 없다고 한다. MBO의 구성요소인 평가와 환류는 해당자가 무엇을 수행하려는가(목표)에 비추어 이루어져야 한다. MBO에서 환류를 중요시하는 까닭은 명확한 환류가 집단의 문제해결능력을 증진시키고 개인의 직무수행능력을 향상시킨다고 보기 때문이다.

위와 같은 구성요소로 형성되는 MBO의 기본적 단위들이 조직 전체에 걸쳐 서로 연결되고 그것이 조직 내의 여러 하위체제와 연계되면 MBO라는 총체적 관리

---

7) George Odiorne, *Management by Objectives* (Pitman, 1964); Henry L. Tosi, Jr. and Stephen Carroll, Jr., "Management by Objectives," in Robert A. Zawacki and D.D. Warrick, eds., *Organization Development: Managing Change in the Public Sector* (International Personnel Management Association, 1976), p. 169, John Garrett and S.D. Walker, *Management by Objectives in the Civil Service* (Civil Service Department, CAS Occasional Paper no. 10, London, Her Majesty's Stationery Office, 1969), pp.3-4, Swiss, *op. cit.*, p.63.

체제가 성립한다.

오늘날의 MBO는 인간의 자율능력을 믿는 자기실현적 인간관의 영향을 강하게 받은 것이다. 그래서 MBO를 탈전통적 모형이라 규정하는 것이다. 그러나 고전적 및 신고전적 처방들도 함축되었음을 잊어서는 안된다. 공식적 생산목표에 착안한 생산성의 강조 그리고 통제의 객관적 기준설정은 고전적 취향을 반영하는 것이며 참여의 강조는 인간관계론적 성향을 반영하는 것이기도 하다.

#### (1) 기본적 과정

여기서는 MBO의 요체를 전달하기 위해서 MBO의 한 개 단위에 내포된 과정만을 설명하려 한다. MBO의 한 개 單位過程이란 한 組의 상관과 부하(또는 조직단위)가 진행시키는 기본적인 과정을 말한다. 이러한 단위과정들이 많이 모여서 조직 전체 MBO의 기본과정을 형성한다. 여기에 다시 조직의 다른 하위체제들이 연결되어 MBO에 의한 관리체제가 완성된다.

MBO의 기본적 과정은 구체적인 목표설정과 행동계획의 입안 시행과 중간평가 및 최종평가가 순차적으로 진행되고 이러한 행동단계가 또한 순환적으로 연결되는 과정이다.

##### 1) 목표설정과 행동계획의 입안

논리적인 순서로 보아 MBO의 과정은 특정한 또는 특정조직단위가 일정기간 내에 성취해야 할 구체적인 목표를 설정하고 그에 따라 행동계획을 입안하는 데서부터 시작된다고 할 수 있다. 이 단계에서 설정되는 목표는 상위의 조직목표성취에 기여하는 것이라야 한다. 즉 구체적인 생산작용목표(과업목표: task goals)의 설정은 상급의 생산작용목표와 그 위의 일반적인 산출목표에 근거를 두어야 한다. 따라서 일반적인 산출목표를 설정하는 전략적 계획과정은 MBO의 기본적인 과정에 직결되는 것이라 할 수 있다.

MBO에서의 목표설정은 물론 참여의 과정을 통해서 이루어져야 한다. 목표설정단계에서 중요한 문제로 되는 것은 참여과정의 성격과 목표의 난이도·명확성 및 합당성 등이다.

##### 2) 시행 및 중간평가

목표설정이 끝나면 그것을 성취시킬 책임을 진 사람은 상당한 재량권을 가지고 스스로 세운 실행계획에 따라 목표추구활동을 전개하는 데 이 단계에서 진척상황을 수시로 중간평가한다. 중간평가의 단계에서 문제로 되는 것은 그 빈도와 목표성취에 대한 동기유발의 정도이다.

### 3) 최종평가와 환류

목표성취의 예정기간이 도래하면 최종적인 평가를 한다. 이 단계에서 목표수행의 책임을 맡았던 사람은 칭찬도 받고 비판도 받게 된다. 최종평가의 결과는 목표성취 여부에 대한 판단으로 나타나며 이것이 다음에 진행되는 MBO의 과정에 환류된다. 최종평가의 결과는 또한 장래의 동기수준, MBO에 대한 태도, 상관과 부하의 상호관계 및 태도에 영향을 미친다.

이와 같은 MBO의 기본적 과정에는 상황적 및 심리적 요인들이 직접적인 제약 조건으로 작용하여 MBO의 추진방법, MBO에 대한 관련자들의 반응, MBO의 결과 등에 영향을 미친다. 상황적 및 심리적 요인은 개인·직무 및 조직의 특성과 참여자들의 태도에 관한 것인바 그 구체적인 예로서 次上位의 MBO과정, 상관과 부하의 동기와 성격, 상관과 부하의 직무성격, 상관과 부하가 경험한 조직의 업적, MBO에 대한 최고책임자의 인식과 지지, 상관과 부하의 MBO의 입안과 실시에서는 이러한 요인에 주의를 기울이고 이를 개선하거나 또는 거기에 적용하도록 힘써야 한다.

#### (2) 효용과 한계

MBO의 기본적인 가치는 業績評價와 計劃行態를 개선하고 조직참여자의 직무만족도를 높임으로써 조직의 효율성을 제고하는 데 있다고 할 수 있다. 특히 직무수행과 평가과정, 그리고 보상체제를 연결지음으로써 생산성과 직무만족도를 동시에 향상시킬 수 있는 매개체라고 평가되고 있다.

MBO는 계획수립을 촉진·지원하며 생산활동을 조직의 목표성취에 지향시킨다. 역할모호성·역할갈등을 감소시키고 일과 사람의 조화수준을 높인다. 업적평가의 객관적 기준을 제공하고 훈련수요의 결정에 도움을 준다. 관리상의 문제파악을 돕고 관료제의 부정적 속성을 제거하는 데 도움을 준다.<sup>8)</sup>

그러나 MBO를 운영하는 데는 여러 가지 애로가 있다. 목표와 성과의 측정이 어렵고 관리상황이 유동적인 곳에서는 MBO가 성과를 거둘 수 없다. MBO는 목표성취의 결과를 측정하는 데 치중하기 때문에 사람들이 높은 수준의 목표설정을 회피하고 성과의 계량적 측정이 용이한 업무에만 주력하는 경향을 부추길 수 있다. 인간주의적·성과주의적 관리를 경험하지 못한 조직에서는 MBO가 강한 저항에 봉착한다. MBO를 도입하는 데 시간이 많이 걸리고 운영절차가 번잡한 것

8) Stephen J. Carroll, Jr. and Henry L. Tosi, Jr., *Management by Objectives: Applications and Research* (Macmillan Co., 1973), pp.130-140.

도 문제이다.

특히 MBO를 政府官僚制에 도입하려는 경우 어려움은 더욱 가중된다. 원칙적으로 이윤지향적인 기업체에서 탄생된 MBO를 원칙적으로 봉사지향적인 정부조직에 도입하는 데는 이념적인 갈등이 수반됨직하다. 그리고 집권화된 권한의 계층을 바탕으로 해온 정부관료제 내에서 MBO가 요구하는 권력의 분담과 참여관리를 실현하기는 어렵다. 측정가능한 목표를 설정하는 것이나 활동결과의 편익을 측정하는 것도 사기업체의 경우에서보다 더 어렵다. 정부의 관리과정은 크게 연장되어 있고 거기에는 여러 권력중추가 간여하므로 불확실한 요소가 많이 개입된다. 정부의 보수제도는 경직성이 높아 업적격차에 맞도록 적시성 있게 금전적 보상을 줄 수가 없다. 정부기관과 관련된 환경은 훨씬 다기하고 변동이 심하다. 이와 같은 요인들은 모두 MBO의 실시를 어렵게 하는 것들이다.<sup>9)</sup>

위와 같은 한계를 극복하고 MBO를 성공시키려면 그 기본적 과정 자체의 설계가 잘 되어 있어야 한다. 그리고 최고관리층의 지지, 다른 관리기능과의 통합, 조사연구활동의 강화, 조직발전(OD)에 의한 태도변화, MBO를 지지해 주는 조직의 구조와 과정, 어느 정도 안정적이고 예측가능한 조직 내외의 상황 등의 조건이 구비되어야 MBO가 성공할 수 있다.

### 3. 總體的 品質管理

총체적 품질관리는 1920년대에 미국에서 창안되었다고 한다. 2차대전 중에는 미국과 영국이 방위산업체의 관리에 이를 적용하였으며, 전후에는 일본의 복구사업에 점령국인 미국이 총체적 품질관리를 도입하였다. 그 뒤 총체적 품질관리운동은 일본의 민간기업에도 소개되었다. 총체적 품질관리방식은 일본에서 가일층의 발전을 보게 되었다.

일본의 성공경험에 자극을 받은 미국은 일본에서 성숙한 총체적 품질관리를 역수입하였다. 1980년대 이후 총체적 품질관리운동은 미국에서 크게 확산되었으며 다른 나라들에도 그 영향이 점차 파급되어 왔다. 오늘날 총체적 품질관리는 민간기업뿐만 아니라 정부부문에 많은 영향을 미치고 있다. 서비스 개선에 대한 압력과 세금감축·정부감축에 대한 압력을 동시에 받고 있는 정부부문은 총체적 품질관리에서 돌파구를 찾으려 하고 있다.

9) cf., Rodney H. Brady, "MBO Goes to Work in the Public Sector," *Harvard Business Review* (vol. 51, no. 2, March-April 1973), pp.65-74.

총체적 품질관리(또는 全社的 品質管理: Total Quality Management: TQM)는 고객에 대한 서비스의 품질을 향상시키려는 관리이다. 이것은 서비스의 우수성을 요구하는 고객의 기대에 부응하기 위해 업무수행방법을 통제하고 이를 지속적으로 개선하는 데 조직 내의 모든 사람을 가담시키는 관리이다.<sup>10)</sup> 총체적 품질관리는 품질향상을 위해 조직구성원의 능력신장·동기유발을 기도하며 합리적 관리체제를 채택하고 과학적 품질관리기법을 활용한다. 총체적 품질관리는 전통적 조직문화의 개혁을 필요로 하는 관리이다.

TQM에서 品質(quality: 良質, 우수성)은 고객의 요구에 부응하는 수준을 나타내기 위한 개념이다. 품질은 고객에게 가치있는 모든 것을 포괄한다. 산출되는 재화·용역의 물질적·경제적 우수성, 생산성, 능률성, 효율성, 윤리성, 안전성, 자원의 현명한 사용 등이 모두 포함된다.

#### (1) 前提와 特性

TQM의 기반이 되는 전제 그리고 TQM의 주요특성은 다음과 같다.<sup>11)</sup>

첫째, 조직은 고객과 공급자로 구성된 복잡한 체제이다. 최고관리자로부터 말단직원에 이르기까지 모든 조직구성원들은 한편으로는 공급자이면서 다른 한편으로는 고객인 이중적 역할을 수행한다.

둘째, 고객의 요구에 부응하는 품질의 달성은 최우선의 목표이며 조직의 산출에 관한 결정을 고객이 주도한다.

셋째, 행동원리는 지속적 개선이다. 실책과 결점을 용납하지 않으며 결점이 없어질 때까지 개선활동을 되풀이 한다. TQM에 의한 조직은 학습조직이며 유능하고 창의적인 조직구성원에 의존하는 조직이다.

넷째, 계획과 문제해결의 주된 방법은 집단적 과정이다. 업무활동의 초점이 개인적 노력에서 집단적 노력으로 옮겨간다.

다섯째, 조직의 모든 계층에 걸쳐 구성원들 사이에 개방적이고 신뢰하는 관계를 설정하며 구성원들에게 힘을 실어준다.

여섯째, 사실자료에 기초를 두고 과학적 품질관리기법을 활용한다.

일곱째, 조직내 모든 사람의 모든 업무에 적용하고 조직 내 여러 기능의 조정적·연대적 관리를 강조한다.

10) David K. Carr and D. Littman, *Excellence in Government: Total Quality Management in the 1990s*, 2nd ed. (Cooper & Lybrand, 1993), p.3.

11) Warren H. Schmidt and Jerome P. Finnigan, *TQ Manager* (Jossey-Bass, 1993), pp.3-9.

여덟째, TQM의 時間觀은 장기적이며 통제유형은 예방적·사전적 통제이다.

아홉째, TQM은 재화·용역의 부가가치를 극대화하는 데 유리한 분권적 조직 구조를 선호한다.

위와 같은 특성을 지니는 TQM의 지향성은 i) 고객중심주의(고객의 요구와 만족), ii) 통합주의(능동적 참여, 기능연대, 집단적 노력), iii) 인간주의(구성원들의 자발성·창의성), vi) 총체주의(조직활동 전체에 대한 적용), v) 합리주의(과학적 분석기법), vi) 개혁주의·무결점주의(무결점을 향한 지속적 개혁) 등으로 요약할 수 있다.

TQM의 특성을 보면 그것이 전통적 관리와는 많이 다르다는 것을 알 수 있다.

TQM 제창자들은 TQM과 대조되는 전통적 관리의 특성으로 i) 관리자, 전문가에 의한 고객의 수요 결정, ii) 기준범위 내의 결점 용인, iii) 직감에 의한 의사결정, iv) 사후적 통제, v) 단기적 계획, vi) 재화·용역공급계획의 조직단위별 순차적 입안, vii) 개인적 업무수행을 대상으로 한 관리, viii) 현상유지적 성격, ix) 계서적 조직구조, x) 지배자 또는 감시자로서의 감독자 등을 들고 있다.

TQM은 전통적 관리에 비해 반전통적이라 할만큼 혁신적인 요소를 많이 담고 있다. 그러나 반전통의 추구에서 상당부분 부드러운 접근방법을 택하고 있다. 관료제의 근본을 뒤엎자는 주장을 펴지는 않는다. 예컨대 하급직원들에게 힘을 실어주는 일과 분권화를 촉구하지만 계서제의 완전한 타도를 주장하지는 않는다. 부하들의 개혁제안을 촉구하지만 관리자들의 결정권을 배척하려 하지 않는다. 지속적인 개혁을 기본원리로 삼으면서도 단번에 큰 승리를 거두려 하기 보다 작은 개혁들의 누적적 축적을 추구한다.

TQM은 목표관리(MBO)와도 다른 시각을 가지고 있다. 상관과 부하의 합의로 목표를 설정하고 목표성취도에 따라 보상을 주는 것이 MBO이다. TQM도 목표를 설정하고 결과를 측정하는 것이 사실이지만 관심의 초점은 외향적이다. 즉 고객의 필요에 따라 목표를 설정하는 것을 강조한다. MBO의 관심은 내향적이어서 개인별 또는 조직단위별 통제와 성취에 역점을 두어 목표를 설정한다. MBO는 수량적 목표의 성취에 치우쳐 질의 저하를 초래할 수도 있으며 목표량이 달성되는 한 관리상의 문제들이 은폐될 수도 있다고 한다. 이런 일들을 막아보려는 것이 TQM이라고 한다.

TQM은 관리의 세계에서 근래 부각되고 있는 여러 가지 개혁적 추세를 반영하는 것이다. 계서제의 완화, 모든 조직구성원의 능동적 쇄신노력 강조, 집단적 문제해결의 강조, 의사결정과정에 대한 참여의 확대, 엄격한 통계학적 기법의 사

용, 고객중심주의의 강조 등은 그러한 개혁적 추세에의 몇 가지 예이다.

그리고 TQM은 여러 가지 관리이론과 실천적 접근방법으로부터 많은 아이디어와 방법들을 받아들여 활용한다. 이 점에 착안하여 TQM을 복합적 또는 통합적 접근방법이라고도 부른다.

TQM의 형성에 아주 중요한 기여를 한 이론적 및 실천적 접근방법들을 보면 동기이론, 조직발전론, 조직문화론, 체제론, 새로운 리더십이론, 기획론, 연결침 조직에 관한 이론, 집단역학, 과학적 관리이론 등이다.

## (2) 運營過程

TQM을 채택하고 있는 조직에서 지속적인 업무개선을 추진하는 기본적 행동과정의 주요단계는 다음과 같다.<sup>12)</sup>

### 1) 業務記述

이 단계에서는 업무담당자들이 자기 업무를 측정하고 기술하며 개선되어야 할 작업과정을 확인한다. 그리고 업무수행의 단계, 즉 누가 무엇을 언제 하는가를 나타내는 단계들을 기술한다. 이런 일들을 할 때에는 언제나 고객이 누구이며 그들의 요청이 무엇인가를 확인하는 데서부터 출발해야 한다.

### 2) 결함과 그 원인의 확인

업무수행과정에서 결함, 지연, 재작업이 가장 자주 발생하는 곳이 어디인지를 확인하고 그 원인을 규명한다. 결함의 원인에는 대단히 많은 것이 있다. 빈약한 장비, 부적절하거나 불분명한 지시, 부적합한 표준적 절차, 의사전달의 장애, 직원들의 훈련부족, 잘못 설계된 시스템 등을 그 예로 들 수 있다.

### 3) 改善案의 試行

업무과정을 개선하기 위해 입안한 작은 규모의 파일럿 프로젝트를 試行한다. 즉 시험적으로 실시한다.

### 4) 개선안의 채택과 실시

개선안의 시험적 실시가 성공적이면 이를 조직 전체에 도입한다. 그리고 새로이 채택한 업무수행과정이 계속적으로 업무수행을 개선할 수 있도록 이를 모니터한다.

### 5) 반복

위의 개선작업단계들을 되풀이하여 업무수행을 지속적으로 개선해 나간다.

---

12) Steven Cohen and Ronald Brand, *Total Quality Management in Government* (Jossey-Bass, 1993), p.6 and pp.76-106.

이러한 기본단계들이 조직 전반에 걸쳐 네트워크로 연계되고 조직의 여러 과정과 구조 그리고 조직문화가 그것과 조화를 이루면 TQM이라는 하나의 총체적 관리체제가 성립한다.

### (3) 효용과 한계

TQM은 오늘날 조직개혁이론이나 행정개혁이론이 추구하는 가치를 반영하는 관리모형으로서 그 필요성과 효용은 높이 평가받고 있다. TQM의 가치 내지 덕목은 그 특성을 설명할 때 이미 시사한 바 있다.

TQM이 추구하는 고객중심주의, 통합주의, 인간주의, 총체주의, 합리주의, 무결점주의는 오늘날 조직사회의 요청에 부응하는 것이다. TQM의 이러한 지향성은 환경적 격동성, 경쟁의 격화, 조직의 인간화·탈관료화에 대한 요청, 소비자 존중의 요청 등 오늘날 우리가 경험하는 일련의 상황적 조건 내지 추세에 부응 또는 대응하는 것이다.

그러나 TQM을 실천에 옮기는 것은 쉬운 일이 아니다. TQM의 전제가 되는 조직문화개혁은 어려운 일이다. 운영전략의 요청을 준수하기도 힘든 것이다.

정부부문에 TQM을 도입하는 데는 더 많은 애로가 따를 것이다. 정부업무의 품질을 측정하기 어렵고 공공서비스의 소비자를 확인하거나 한정하기 어려운 때도 많다. 정부조직의 오래 된 집권주의와 투입중심주의도 TQM의 장애가 된다. 정부부문의 비시장성·비경쟁성은 TQM의 필요성에 대한 인식을 약화시킬 수 있다. TQM의 처방 가운데서 계속성있는 목표를 설정해야 하며 계량적 목표설정을 피하고 비용보다는 품질을 우선적으로 고려해야 한다는 처방을 정부부문에서 받아들이는 것은 아주 어렵다.<sup>13)</sup>

TQM이 성공하려면 TQM의 지향성을 지지하는 방향으로 조직문화가 변화되어야 한다. 그리고 TQM의 운영전략처방을 제대로 준수해야 한다.

## 4. 戰略的 管理

전략적 관리(SM: Strategic Management)는 환경과의 관계를 중시하는 변혁적 관리이다. 이것은 조직에 영향을 미치는 변동의 효율적 관리를 지향한다. SM은 역동적인 환경에 처하여 변화를 겪고 있는 조직의 새로운 지향노선을 제시하고 그에 입각한 전략 전술을 개발하여 집행한다. SM은 조직이 그 활동과 운명을 스스로

13) Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs*, 6th ed. (Pentice-Hall, 1995), p.195.

로 통제할 수 있게 하려는 것이다.

SM의 주요 특성은 다음과 같다.<sup>14)</sup>

첫째, 현재의 상태에서 그보다 나은 다른 상태로 진전해 가려는 목표지향적·개혁적 관리이다. 개혁의 비전과 목표의 확인·명료화를 중요시한다.

둘째, 장기적 시간관을 가진 관리이다 조직의 변화에는 긴 시간이 걸린다는 전제하에 계획기간을 설정한다.

셋째, 조직의 환경에 대한 이해를 강조한다. 현재의 환경 그리고 계획기간중에 일어날 환경변화를 체계적으로 분석한다.

넷째, 조직 내의 상황적 조건 특히 조직의 역량(강점·약점·기회·위협) 분석을 중시한다. 조직의 전략과 환경 그리고 조직의 역량을 부합시키려 하기 때문에 환경 뿐만 아니라 조직의 역량분석이 필수적이다.

다섯째, 미래의 목표성취를 위한 전략의 개발과 선택을 강조한다.

여섯째, 전략추진을 위한 조직활동의 통합을 강조한다. SM은 조직의 주요구성요소들을 모두 끌어들이고 또 그에 영향을 미치기 때문에 포괄성이 높은 관리라고 한다.

#### (1) 運營過程

SM을 운영하는 과정의 기본적·핵심적 구성요소는 i) 임무와 비전의 記述, ii) 환경의 탐색, iii) 전략의 개발, iv) 전술적 행동계획의 개발, v) 자원배분, 그리고 vi) 실적측정이다.<sup>15)</sup>

SM의 기본적 운영과정이 진행되기 전에 조직에서 채택할 전략적 관리의 과정을 설계하는 준비작업이 선행되어야 한다.

기본적 운영과정의 행동단계는 일곱단계로 나누어 볼 수 있다.<sup>16)</sup>

첫째, 조직이 추구할 목표를 결정하고 이를 비전기술서(Vision Statement)에 명기한다.

둘째, 목표성취를 위한 계획기간(time frame)을 설정한다.

셋째, 조직의 역량 즉 조직의 강점과 약점 그리고 조직이 직면한 기회와 위협을 평가한다.

14) Shafritz and Russell, *op. cit.*, pp.326-327; James L. Mercer, *Public Management in Lean Years* (Quorum Books, 1992), pp.140-143.

15) Mercer, *ibid.*, pp.144-146.

16) Shafritz and Russell, *op. cit.*, p.328.

넷째, 현재와 장래의 환경적 조건을 탐색·평가한다.

다섯째, 목표의 성취를 위해 조직에 해야 할 일을 과정적으로 기술한 전략계획서를 만든다. 전략대안들을 탐색하고 대안을 선택해 기술하는 것이다.

여섯째, 전략을 실천에 옮길 선술(구체적 행동계획)을 결정하고 필요한 자원을 배분한 다음 전략을 집행한다.

일곱째, 통제와 평가의 체제를 수립하여 지속적인 환류를 보장한다.

## (2) 효율과 한계

SM은 격동하는 환경에 대한 조직의 대응능력을 향상시키는 체계적 접근방법이다. 조직이 장기적·포괄적 안목으로 환경변화에 대응할 수 있게 한다. 그리고 개혁의 지향노선을 스스로 통제할 수 있는 조직의 능력을 향상시킨다.

그러나 장기적이고 합리적인 계획이 어려운 조직의 여건 하에서는 성공할 수 없는 접근방법이다. 계획의 단기적 안목, 보수성, 관리자들의 자율성 제약, 평가·환류의 제약 등의 특성을 지닌 전통적 조직문화는 SM의 성공을 가로막는다.

특히 정부조직에 SM을 도입하기는 더 어렵다. 자율성 제약, 규모의 방대성, 활동의 복잡성, 보수성, 목표의 모호성과 성과특정의 곤란성, 단기적 시간관, 독점성, 수입의 비시장적 성격 등 정부조직의 전통적 특성은 SM의 도입에 장애가 된다.

SM이 성공하려면 그것이 구체적 조직의 조건에 맞게 설계되어야 한다. 운영과정에는 융통성이 있어야 하며 그것은 다른 관리기능들과 연계되어야 한다. 모든 계층의 관리자들이 헌신적으로 참여해야 하며 모든 조직구성원들의 비전감각과 전략적 사고방식을 육성해야 한다. 여기에 적합한 유인체제를 개발해야 한다. 성과측정과 환류를 중시해야 한다. 각 관리단위들의 자율성을 높여야 한다. 조직의 변동지향성을 높여야 한다.

## V. 管理改革의 志向路線

현대이론이라고 이름 붙인 탈전통적 관리모형들의 영향력은 서로 다르며 그들의 영향력은 시간의 흐름에 따라 변동해 왔다. 근래에는 총체적 품질관리가 가장 많은 관심을 모으고 있는 것으로 보인다.

그들의 인기와 영향력이 어떠한든 탈전통의 여러 관리모형들은 모두 오늘날 우리가 구상해야 할 관리개혁의 목표상태 설정에 유익한 시사를 준다. 탈전통의 관

리모형들이 담고 있는 정신 또는 촉구하는 노선으로 부터 우리가 채택해야 할 관리개혁의 원리를 다음과 같이 추출해 볼 수 있다.

첫째 統合型 管理를 지향해야 한다. 통합형 관리는 조직의 목표와 조직구성원 개개인의 욕구를 융화·통합시킴으로써 조직의 효율을 높이고 개인들이 누리는 직업생활의 질을 향상시키려는 관리이다. 이것은 인간의 자기실현적 성향과 직무수행에 대한 능동성을 중요시하고 인간을 진정한 자유인으로 대우하려는 관리이다. 인간의 객관적 책임에 대한 외재적 통제보다는 인간의 자율규제를 강조한다.

둘째 協同志向性을 높여가야 한다. 상호신뢰의 바탕 위에서 자발적 참여와 협동을 촉진해야 한다. 외재적 통제·계서적 통제에 대한 의존도를 낮추고 분권화를 촉진해야 한다.

협동형의 관리를 위해서는 조직구성원 모두에게 일하는데 필요한 힘을 실어 주어야 한다. 구성원들의 의존관계는 상호적인 것으로 되게 해야 한다. 조직을 구성하는 개인이나 관리자가 아니라 작업팀을 중심으로 하는 관리를 발전시켜야 한다. 조직의 구조는 저층화해야 한다. 구조와 과정의 융통성·적응성은 신장되어야 한다.

셋째 開放的 視野를 강화해야 한다. 관리의 안목은 관리상황의 포괄적 연관성을 직시하는 것이라야 한다. 조직내외의 상황적 조건과 관리체제가 고호작용하는 관계를 중요시해야 한다. 특히 외적 환경에 대한 능동적·전략적 대응을 강조해야 한다.

넷째 消費者中心主義를 강화해야 한다. 관리의 개혁은 행정에 대한 소비자 보호운동의 일환으로 추진되어야 한다. 조직의 산출에 관한 관리상의 결정은 소비자의 입장에서 이루어지도록 해야 한다. 그리고 산출에 관한 의사결정의 과정에 소비자의 참여를 촉진하여야 한다.

다섯째 產出志向性을 강화해야 한다. 얼마의 투입을 사용하느냐 하는 문제보다 얼마의 산출을 실제로 만들어내느냐 하는 문제에 더 많은 주의를 기울이는 관리라야 한다. 산출에 대한 관심의 초점은 산출의 효과발생 즉 사업목표의 성취에 맞추어져야 한다.

여섯째 刷新志向性을 높여야 한다. 급변하는 상황에 원활히 적응하고 적극적으로 변동을 선도해 갈 수 있도록 관리의 변동대응능력을 강화해야 한다. 끊임없이 쇄신하는 능력을 신장해야 한다. 격동하는 시대의 관리체제는 현상유지나 안정보다 변동에 능해야 한다. 전통적 관리의 폐단에서 탈출하여 새로운 관리정향을 세우기 위해서도 변동지향성은 강화되어야 한다.

위와 같은 관리개혁의 德目에 대해 이의를 달기는 어렵다 이 시대를 살아가는 사람들이 공감하여 선호하는 가치기준 또는 원리라고 생각한다. 그것은 관리개혁의 방향을 일반적·추상적으로 지시해 준다. 그런 방향의 노력이 얼마나 성공적이나 하는 것은 현실세계의 문제이다. 많은 진척이 있을 수도 있고 지지부진할 수도 있다.

위에 요약한 관리개혁원리를 추구하는 변동노력이 이미 간헐적으로 또는 부분적으로 전개되어 왔다. 이른바 탈전통적 관리모형들이 시행착오를 거치면서 적용되기도 했다. 그러나 전체적으로 볼 때 탈전통적 처방의 시장점유율은 상대적으로 아주 낮다. 선진국에 비해 우리 나라에서는 더욱 낮다.

전통적 관리체제에서 벗어나려는 새로운 아이디어들의 수용도가 낮다는 것은 현실화 과정의 애로와 장애가 크다는 것을 반증한다. 정부의 관리체제를 근본적으로 전환시키는 일이 쉬운 것은 결코 아니다. 실패를 되풀이하지 않으려면 관리체제 개혁에 임하는 개혁 추진자들은 다음과 같은 전략상의 수칙을 따라야 한다.

첫째, 觀念的 明瞭化를 위해 노력해야 한다. 무엇을 어떻게 개혁하겠다고 말할 때 그 말의 뜻을 분명히 해야 한다. 행정개혁의 발자취를 되돌아 보면 개혁사업의 목표와 원리, 도입하겠다는 제도, 시정조치 등의 의미가 불분명한 경우 또는 그에 대한 합의가 없는 경우가 많았다. 의미를 잘 모르면서 과시적 욕구에 쫓겨 간판부터 내거는 어리석음을 범한 것이다. 사용하는 언어의 의미를 분명히 하는 것은 개혁사업 성공의 가장 기초적인 조건이다.

둘째, 全政府的인 행정개혁의 기본적 목표체계에 일관되게 개별적인 개혁사업을 추진해야 한다. 전체적인 목표체계를 분명히 설정하고 그에 일관되게 개별적인 개혁사업의 목표상태를 처방해야 한다 '改革盛需期'에는 그런 기초질서를 지키지 못해 혼란을 빚는 일이 흔하다.

셋째, 포괄적 연관성을 강조하는 접근방법을 채택해야 한다. 특히 관리의 새로운 모형을 도입할 때에는 그러한 필요가 더욱크다. 어떠한 관리모형이든지 그것은 조직의 모든 국면에 연계된 총체적 관리체제로 이해해야 하기 때문이다.

넷째, 관리개혁은 行動志向的·成果志向的이라야 하며 지속적으로 추진해야 한다. 행동에 옮길 수 없거나 비용보다 큰 성과를 거둘 수 없는 개혁안을 채택해서는 안된다. 관리개혁의 정착에는 지속적인 노력이 필요하다는 점을 다시 한번 강조해둘 필요가 있다.

다섯째, 환류에 의한 시정행동을 강화해야 한다. 관리개혁에 연관되는 변수와 조건들을 미리 통제하기 위해 노력해야 하지만 미래의 불확실성을 완전히 통제할

수는 없다. 그러므로 개혁의 행동과정은 연속적·순환적이라야 한다. 개혁정책의 일관성과 계속성을 유지하는 것은 개혁성공의 중요한 조건이다. 그와 대등한 중요성을 지니는 성공조건이 개혁정책의 적응성이다.

여섯째, 관리개혁은 정치적 상황에서 진행되며 그 과정에는 여러 세력이 작용한다. 개혁추진자들은 흔히 갈등을 일으키는 세력들을 조화시켜야 하며 파워게임을 절제시켜야 한다. 정략적 요청과 합리주의적 요청을 조화시켜야 한다. 여기에는 균형잡힌 안목을 지닌 촉매작용적 리더십 그리고 변혁적 리더십이 반드시 필요하다.

일곱째, 개혁추진자들은 필요한 자원과 지지기반을 확보해야 한다. 지지기반이 없는 개혁추진은 과시주의적 행동임에 불과하다.

여덟째, 개혁에 반드시 따라다니는 저항에 대해서도 깊이 연구하고 사려깊은 대처를 해야 한다. 전통적 관리를 탈전통적 관리로 전환시키는 데는 즐기찬 저항이 있을 것이다. 저항 때문에 개혁의 시작부터 난관에 봉착할 수 있다. 개혁 방안이 당초의 의도와는 달리 엉뚱한 방향으로 왜곡될 수도 있다.

아홉째, 人間主義的 組織文化의 개발에 힘써야 한다. 조직구성원들이 자기실현적, 자율규제적 자유인으로 성장해 갈 수 있는 터전을 만들어야 한다. 탈전통적 관리모형들은 대개 일에 대하여 능동적인 자유인을 전제로 하는 것들이기 때문에 조직문화의 변혁이 필요하다. 그러나 문화개혁이 단기적으로 쉽게 이루어질 수 있는 것은 결코 아니다. 조직문화의 문제가 탈전통적 관리모형 도입에 결정적인 걸림돌이 될 수도 있다. 의식적 개입에 의한 문화변용에 자신이 없으면 전통적 관리체제의 골격을 바꾸는 개혁방안은 구상부터 하지 말아야 한다.