

# 公共管理論의 意義와 戰略管理

俞 焄\*

〈目 次〉

I. 序 說	III. 戰略管理
II. 公共管理論의 意義	IV. 結 論

〈요 약〉

우리는 이곳에서 民間企業의 管理方式을 政府部門에 도입하고자 하는 주장으로서 政府部門의 成果·實績을 증시하고 管理者의 개인적 책임을 강조하는 理論이라 할 수 있는 公共管理論의 序說의 考察을 시도하였다.

먼저 公共管理論의 概念·特徵·核心的 要素 등을 검토한 다음 公共管理論 研究의 展開過程과 政府의 實踐努力을 개관하였다. 이어서 行政學과 公共管理論의 關係에 관한 두 가지 見解도 살펴 보고 公共管理論의 核心的 要素의 하나인 戰略管理에 관하여 고찰하였다.

## I. 序 說

最近 우리나라 政府部處나 政府投資機關이 民間企業의 管理者들을 초빙하여 特講을 듣는 것이 流行하고 있다. 民間企業의 經營方式을 政府部門에서 모방하고 도입하겠다는 趣旨에서 나온 것이라 해석된다.

英國의 Thatcher政府和 美國의 Reagan行政府가 도입에 앞장을 선 이와 같은 「政府의 企業의 運營」에 관한 理論이 우리가 이곳에서 검토하고자 하는 公共管理論이다.

新保守主義理論이라고 불리워온 公共管理論은 英國의 保守黨이나 美國의 共和黨이 唱한 理論이라 하겠으나 民主黨 大統領인 Clinton이나 濠洲와 뉴질랜드의 勞動黨 政府까지 公共管理論에 心醉해 있다는 사실을 간과해서는 안되겠다.<sup>1)</sup>

\* 서울대학교 행정대학원 명예교수

1) Owen E. Hughes, *Public Management and Administration: An Introduction*(London: Macmillan, 1994), p. 65.

우리는 먼저 公共管理論의 概念·核心的 要素 등을 개관한 다음 公共管理論의 核心的 要素에 들어가 內部的 要因의 管理와 外部的 要因의 管理까지 고찰하여야 할 것이나 紙面關係로 이번에는 戰略管理만 검토하고자 한다.

## II. 公共管理論의 意義

### 1. 公共管理論의 概念과 特徵

#### (1) 公共管理論의 概念

新公共管理論(new public management),<sup>2)</sup> 市場指向的 行政(market-based public administration)<sup>3)</sup>, 企業的 政府(entrepreneurial government)<sup>4)</sup> 등 다양한 名稱으로 불리우고 있는 公共管理論은 民間企業의 管理方式을 政府部門에 도입하고자 하는 주장으로서 政府部門의 成果·實績을 중시하고 管理者의 個人적 責任을 강조하는 理論이라 하겠다.

#### (2) 公共管理論의 特徵

公共管理論의 特徵으로서 여러 가지를 들 수 있겠으나<sup>5)</sup> 우리는 다음의 몇 가지를 들고자 한다.

##### 1) 市場指向性

公共管理論은 公共서비스의 市場指向性을 강조한다. 政府部門의 市場化(marketization of public sector)라고도 하는 것으로서 다시 두 가지로 세분할 수 있다

첫째는 公企業의 民營化이다. 英美諸國에서 시작된 公企業의 民營化가 이제는 世界的인 추세가 되다시피 했으며 우리나라에서도 대규모적인 公企業民營化가 추진되고 있다는 것은 주지의 사실이다.

둘째는 公共서비스의 民營化이다. 정부의 「責任」과 정부의 「供給」을 구별하여

2) Christopher Hood, "A Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, Spring 1991, p. 3.

3) Ziyong Lan and David H. Rosenbloom, "Public Administration in Transition?" *Public Administration Review*, November-December 1992, p. 535.

4) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government* (Reading: Addison-Wesley, 1992), p. 23.

5) Hood는 ① 專門職業的 管理 ② 目標의 明確化 ③ 產出統制의 강조 ④ 一線에의 權限의 委任 ⑤ 競爭의 導入 ⑥ 民間部門經營方式의 導入 ⑦ 資源使用에 있어서의 規律과 節約의 일곱 가지를 들고 있다(Hood, *op. cit.*, pp. 4-5).

야 한다는 것이다. 政府가 責任져야 하는 分野 또는 서비스라고 해서 政府가 直接 公辦해야 하는 것은 아니라는 것이다. Osborne과 Gaebler의 表現을 빌린다면 操舵(steering)와 노젓기(rowing)를 구별하여야 한다는 것이다.<sup>6)</sup>

## 2) 伸縮性的의 提高

公共管理論은 組織管理·人事管理·財務管理 등의 분야에 있어서 管理者에게 보다 많은 伸縮性을 부여해야 한다고 한다.

組織의 新設·增設·廢止 등에 있어서 管理者들이 보다 많은 裁量을 지녀야 하며 公務員의 採用·昇進·轉補·解任 등의 人事管理에 있어서도 伸縮性이 제고되어야 하고 豫算의 轉用·移越·移替·豫備費使用을 포함하는 豫算의 執行 등에 있어서도 보다 많은 裁量을 지녀야 한다는 것이다.

## 3) 政治的 性格의 強調

이것은 가장 論難이 많은 部分으로서 政府部門 管理者들이 價値中立의인 行政이 不可能하다는 것을 인정하고 行政의 政治的 性格을 인식해야 한다는 것이다. 다른 말로 表現한다면 公共管理는 政治的 權威의 영향 하에서의 管理라는 것이다.

이것이 傳統的 行政學이 중요시해왔던 公務員의 政治的 中立을 저해한다 하여 英國과 美國에서 論難의 대상이 되었다는 것은 주지의 사실이다. 官僚制의 政治的 汚染 또는 公務員制度의 危機라는 表現으로 많은 學者들이 批判을 가했던 側面이라 하겠다.<sup>7)</sup>

## 4) 成果의 重視

公共管理論은 成果·實績을 강조한다. Hughes의 表現을 빌린다면 「行政은 指示의 실천을 의미하지만 管理는 結果의 實現(achievement of results)이다.」<sup>8)</sup>

이러하여 公共管理論은 實績管理(performance management)를 중요시하며 成果 指向의 政府(result-oriented government)를 강조한다.<sup>9)</sup>

## 2. 核心的 要素

公共管理論의 核心的 要素로서 여러 가지를 들 수 있겠으나 우리는 Allison의 主張에 따라 다음과 같은 세 가지를 들고자 한다.<sup>10)</sup>

) Osborne and Gaebler, *op. cit.*, pp. 34-37.

) Bernard Rosen, "Crisis in the U. S. Civil Service," *Public Administration Review*, May-June 1986, pp. 207-214.

) Hughes, *op. cit.*, p. 5.

) Osborne and Gaebler, *op. cit.*, pp. 138-165.

1) Graham T. Allison, Jr., "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?" in Frederick S. Lane(ed.), *Current Issues in Public Administration*, second edition (New York: St. Martin's Press, 1982), pp. 26-29.

### 1) 戰略管理

政府組織이 方向感覺을 지니지 못하고 있다고 비판하는 公共管理論은 民間企業의 戰略企劃(strategic planning) 또는 戰略管理(strategic management)의 概念을 빌려 政府部門도 戰略管理를 도입해야 한다고 주장한다. 그러나 후술하는 바와 같이 本質的으로 私企業의 概念인 戰略管理를 私企業과 環境이 다른 政府部門의 組織에 도입할 수 있느냐 하는 의문이 제기되고 있다. 戰略管理에 관해서는 뒤에서 詳述하겠다.

### 2) 內部的 要因의 管理

公共管理論의 두번째 要素로서 Allison은 內部的 要因의 管理를 들고 있다. 이것은 다시 ① 組織管理 ② 財務管理 ③ 人事管理 ④ 實績管理 등으로 세분할 수 있는데 公共管理論은 組織·財務·人事 등의 모든 분야에 있어서 管理者에게 보다 많은 裁量과 伸縮性을 부여할 것을 강조한다.

그러나 이러한 裁量과 伸縮性이 行政의 民主의 統制와 兩立할 수 있느냐 하는 문제가 제기될 뿐만 아니라 傳統的 行政學이 金科玉條로 생각했던 公務員의 身分保障과 政治의 中立을 威脅한다는 문제가 제기된다.

### 3) 外部的 要因의 管理

公共管理論의 세번째 要素는 外部的 要因의 管理이다. 管理者는 政府 내의 다른 組織과의 문제를 염두에 두어야 할 뿐만 아니라 立法府, 司法府, 利益團體, 私企業 등 社會의 目的의 달성에 영향을 미칠 수 있는 각종 組織과의 문제도 다루어야 한다. 이밖에 一般國民이나 言論機關과의 關係도 적절히 管理하여야 한다.

## 3. 研究의 展開와 實踐過程

### 1) 研究의 展開

學界에서의 公共管理論에 관한 연구는 여러 가지로 나누어서 고찰할 수 있을 줄이나 우리는 Bozeman의 見解에 따라 政策學的 接近方法과 經營學的 接近方法으로 나누어서 살펴 보고자 한다.<sup>11)</sup>

11) Barry Bozeman, "Introduction: Two Concepts of Public Management," in Barry Bozeman(ed.), *Public Management: The State of the Art*(San Francisco: Jossey-Bass, 1993), pp. 2-4.

### 1) 政策學的 接近方法

周知하는 바와 같이 미국의 政策大學院들은 傳統的인 行政學에 대한 不滿에서 태어난 것이라 할 수 있다.<sup>12)</sup> 이들 政策大學院들은 計量分析과 이에 기초를 둔 應用經濟學에 많은 역점을 두었는데 政府部門에서는 計量分析이나 거창한 政策設計에 대한 수요가 별로 없다는 것을 점차 깨닫게 되었으며 限界를 느끼게 되었다.

○ 리하여 1970年代 중반부터 政策大學院에서는 公共管理라는 用語를 빈번히 사용하게 되었으며 새로운 教科課程에 대한 구상이 浮上하였다. 그러나 所謂 P-接近方法이라고 하는 政策大學院에 기반을 둔 公共管理論은 한마디로 말해서 종전의 政策分析에 대한 管理論의 補完이었으며 初期段階에서는 그 이상 具體化된 것이 별로 없었다.

○ 기서 우리가 한 가지 유의해야 할 것은 政策大學院에서 公共管理論者로 떠오른 사람 중에는 行政學 專攻者 거의 없다는 사실이다. 經濟學者나 實務家 또는 制度論에 기울어진 政治學者가 대부분이었다. 이것이 公共管理論이 行政學과의 差別을 주장하는 주된 原因의 하나인지도 모른다.<sup>13)</sup>

○ 명든 이렇게 출발한 政策大學院의 公共管理論은 높은 水準의 政策管理에 역점을 두게 되었다. 機關의 日常的인 行政이나 戰略管理보다는 높은 水準의 政策管理者的 役割에 역점을 두게 되었다. 이리하여 政策大學院의 公共管理論에 관한 事例研究은 高級公務員보다 政務官(political appointees)에 관한 것이 많았다. 한마디로 말해서 P-接近方法은 公共管理의 政治的 側面에 역점을 두는 데 그 특징이 있다고 하겠다.

### 2) 經營學的 接近方法

公共管理論 중에서 비교적 傳統的인 行政學에 가까운 경향을 지니는 것이 經營大學院에 기반을 둔 B-接近方法(B-approach)이다. 이 接近方法과 관련이 있는 사람들은 經營大學院이나 行政經營大學院, 管理大學院에서 교편을 잡았던 사람들이 대부분이다.

### 3) 兩接近方法的 差異點

1) 가지 接近方法을 보다 올바르게 이해하기 위하여 몇 가지 점에서 두 接近方

12) Bozeman은 Harvard의 Kennedy School, Michigan의 Institute for Public Policy Studies, Minnesota의 Humphrey Institute, Berkeley의 School of Public Policy를 예로 들고 있다.

13) Chester A. Newland, "A Field of Strangers in Search of a Discipline: Separatism of Public Management Research from Public Administration," *Public Administration Review*, September-October 1994, pp. 486-488.

法을 비교함으로써 公共管理論의 兩大山脈을 이해하는데 도움이 되고자 한다.

① 行政學과의 關係

전술한 바와 같이 政策學의 接近方法이 行政學으로부터의 分離을 주장하는데 대하여 經營學의 接近方法은 行政學과의 유대를 견지하려고 한다.

② 主動學者의 背景

政策學의 接近方法을 택하는 사람들 중에는 行政學을 專攻한 사람은 거의 없으며 經濟學者·實務家·政治學者가 많다. 이에 비하여 經營學의 接近方法을 택하는 사람들 중에는 經營大學院이나 行政經營大學院 등에서 교편을 잡았던 사람들이 대부분이다.

③ 公共行政과 私經營의 關係

政策學의 接近方法을 택하는 사람들은 公私峻別論에 기울어진 사람들이 많다.<sup>14)</sup> 이에 비하여 經營學의 接近論을 택하는 사람들은 公共行政과 私經營의 차이점을 實證的으로 영구하나 公私一元論에 보다 기울어졌다고 하겠다.

<表 1> 政策學의 接近方法과 經營學의 接近方法의 比較

	政策學의 接近方法	經營學의 接近方法
行政學과의 關係	行政學과의 峻別 주장	行政學과의 유대 강조
主動學者의 背景	經營學者·實務家·政治學者	經營學者·管理學者
公共行政과 私經營의 關係	公私峻別論	公私一元論
研究의 焦點	政策·政治 강조	過程指向的
研究·教育方法	事例研究 강조	事例研究 덜 강조

④ 研究의 焦點

經營學의 接近方法은 過程指向的의 色採를 벗어나지 못하고 있다. 그리하여 組織設計·人事管理·豫算管理 등에 관한 문제에 많은 關心을 表明하고 있다. 그러나 政策學의 接近方法은 過程보다는 政策이나 政治的 側面에 보다 많은 關心을 나타내고 있다.

⑤ 研究·教育方法

政策學의 接近方法이 研究方法이나 教育方法에 있어서 事例研究를 극히 강조하고 있는데 대하여 經營學의 接近方法은 事例研究에 별로 執着하지 않고 있다.

14) Bozeman, *op. cit.*, p. 3.

## 2. 政府의 實踐努力

이에서 살펴본 學界의 研究와 併行하여 政府에서도 公共管理를 實踐에 옮기기 위하여 여러 가지 努力이 있었다. 美國과 英國의 경우를 나누어서 고찰하고자 한다.

### (1) 美國의 努力

公共管理는 新保守主義의 發露라고하나 Reagan政府가 들어서기 전부터 이미 實踐을 중시하고 管理者의 個人的 責任을 강조하려는 움직임이 시작되었다.

#### 1) 公務員制度改革法

大統領就任 직후부터 公務員制度를 개혁하려고 한 Carter 大統領은 1977년 6월 人事委員會 委員長 Alan K. Campbell을 委員長으로 하는 인사관리연구위원회를 설립하고 公務員制度의 철저한 조사와 그 개혁방법의 건의를 요청했다. 1977년 12월 동위원회는 조사결과를 종합하여 大統領에게 건의를 했다. 이 건의를 받아 1978년 3월 2일 Carter 大統領은 公務員制度改革案을 의회에 제출했으며 이것이 議會를 통과하여 公務員制度改革法(Civil Service Reform Act)이 공포를 보게 되었다. 公共管理의 관점에서 이 法律의 특징을 살펴 본다면 다음의 몇 가지를 들 수 있겠다.

① 첫째로 들 수 있는 것이 高級管理職(Senior Executive Service)제도의 신설이다. 階級制의인 요소를 가미한 제도로서 7,500명의 고급공무원이 이에 속하는데 이들은 장관·차관·차관보와 같은 政務職이 정하는 바에 따라 보직을 맡게 되는데 상급자가 이들의 勤務成績評定·賞與金·補職 등에 관해서 강력한 통제력을 행사한다.<sup>15)</sup> 다시 말해서 人事管理의 伸縮性을 제고하기 위한 제도의 하나이다.

② 다음에 들 수 있는 것이 새로운 勤務成績評定制度和 實績給(merit pay)의 도입이라 하겠다. 과거의 근무성적평정이 지극히 형식적이어서 99%의 공무원이 「充足」 이상의 평정을 받았던 점을 감안하여 이를 시정하도록 했으며 근무성적평정의 결과는 반드시 訓練, 報酬, 補職變更, 昇進, 減員時의 기준 등으로 활용해야 한다고 규정했다.<sup>16)</sup>

公務員制度改革法은 실적(merit)에 따라 보수가 달라지도록 하는 실적급제제도 도입했다.<sup>17)</sup>

1) Perry Moore, *Public Personnel Management: A Contingency Approach*(Lexington: Heath, 1985), pp. 47-49.

1) *Ibid.*, p. 132.

1) *Ibid.*, pp. 164-166.

## 2) Grace委員會의 活動

Reagan行政府에 들어와서 많은 努力이 있었으나 무엇보다 중요한 것이 Grace委員會의 活動이라 하겠다.<sup>18)</sup> 公式적으로는 「코스트統制에 관한 大統領의 民間部門調査」(President's Private Sector Survey on Cost Control)라고 부르는 Grace委員會는 1982년 2월부터 1984년초까지 活動하였는데 2,000명 이상의 企業家, 管理者, 컨설턴트 등이 참여하였는데 이들의 95% 이상이 企業家였다고 한다. Grace委員會는 36개의 專門調査團(task forces)을 통하여 調査活動을 전개하였는데 2487개의 建의를 포함하는 47개의 報告書를 제출했다.<sup>19)</sup>

한 가지로 말해서 Grace委員會는 民間部門에 비해서 政府部門이 지나치게 非能率의 이라고 단정하고 民間部門의 管理方法의 도입을 통한 能率性의 제고를 강조했다. 그리하여 이 委員會는 民營化와 規制緩和을 강력히 주장했으며 受益者負擔(use charges)의 증대도 강조했다.<sup>20)</sup>

## 2) 英國의 努力

英國에서도 Thatcher政府의 登場을 契機로 民間企業의 經營方式을 政府部門에 도입하여 能率을 제고하고 管理者의 統制權을 강화하며 個人的 責任을 강조하려는 努力이 시작되었다.

### 1) 能率性 提高를 위한 措置

Thatcher首相은 1979년 Rayner를 責任者로 하는 能率提高團(Efficiency Unit)의 創設을 발표했는데 이 能率提高團은 政府部門의 能率의 제고를 위하여 많은 努力을 경주하였다.

1983년에는 이미 발표한 14%의 減員에 추가하여 6%를 더 감원하는 조치를 발표했는데 이렇게 함으로써 732,000명이었던 公務員總數를 1988년까지 59만명으로 줄인다는 것이다.<sup>21)</sup>

### 2) 人事管理에 대한 財政的 統制의 強化

豫算節約을 위한 措置의 일환이라 하겠으나 人事管理에 대한 財政的 統制를 크

18) Hal G. Rainey, "Public Management : Recent Developments and Current Prospects," in Naomi B. Lynn and Aaron Wildavsky (eds.), *Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham : Chatham House, 1990), p. 168.

19) Christopher Pollitt, *Managerialism and the Public Services* (Oxford : Basil Blackwell, 1990), pp. 91-92.

20) Charles T. Goodsell, "The Grace Commission : Seeking Efficiency for the Whole People?" *Public Administration Review*, May-June 1984, pp. 198-201.

21) Pollitt, *op. cit.*, pp. 52-53.



게 강화했다.

Fulton 報告書에 의하여 신설된 人事部(Civil Service Department)를 1981년에 폐지하고 그 報酬와 人力에 관한 기능을 財務部에 이관하고 그밖에 機能은 신설된 管理人事處(Management and Personnel Office)에 이관하였다. 그러나 1987년이 이르러 이것마저 폐지하고 그 기능을 財務部에 이관했던 것이다. 한마디로 말해서 과거의 人事部가 관장했던 人事管理에 관한 모든 기능이 財務部로 이관되고 人事管理에 대한 財政統制가 강화된 것이다.<sup>21)</sup>

### 3) 實績管理의 強化

Follitt가 말하는 新Taylor主義的 管理哲學의 發露라 할 수 있는 實績管理가 크게 강화되었다. 實績管理를 위하여 각 機關은 명확한 目標의 설정, 實績測定指標의 開發, 實績에 의거한 賞與金의 支給·昇進 등이 강조되었다.<sup>22)</sup>

## 4. 行政學과 公共管理論의 關係

行政學과 公共管理論의 關係에 관해서는 두 가지 見解가 있다. 첫째는 公共管理論이 新行政學과 같은 行政學의 새로운 潮流나 傾向의 하나라고 보는 것이며, 둘째는 公共管理論은 그 理論의 基礎에서부터 行政學과 뿌리를 달리 한다는 주장이다. 이러한 두 가지 見解는 전술한 바 있는 公共管理論의 接近方法과도 관련이 있다. 이것을 좀 더 具體的으로 살펴 보기로 한다.

### (1) 새로운 傾向의 하나로 보는 見解

전술한 바와 같이 公共管理論의 經營學的 接近方法(B-接近方法)을 택하는 사람들은 公共管理論과 行政學의 유대를 강조한다.

行政學者들도 一般的으로 公共管理論은 行政學의 새로운 潮流 또는 傾向의 하나로 보는 것 같다. 새로운 主張도 있지만 이미 과거에 公私一元論 등에서 주장하던 것을 되풀이 하고 있는 것도 많다는 것이다.<sup>23)</sup>

21) *Ibid.*, pp. 53-54.

22) Neil Carter, "Learning to Measure Performance : The Use of Indicators in Organizations," *Public Administration*, Spring 1991, pp. 85-101 ; Mary Henkel, "The New 'Evaluative State,'" *Public Administration*, Spring 1991, pp. 121-136.

23) Lewis Gunn, "Perspective on Public Management," in Jan Kooiman and Kjell A. Eliassen(eds.), *Managing Public Organizations : Lessons from Contemporary European Experience*(London : Sage Publications, 1987), p. 35.

〈表 2〉 傳統的 行政學과 公共管理論의 比較

	傳統的 行政學	公共管理論
強調點(主된 研究對象)	社會的 價値·官僚制와 民主主義의  갈등 論議	企劃·組織·統制·評價 등을 강조
行政 理念	社會的 衡平·感應性 등을 강조	節約과 能率을 강조
公共 行政과 私經營의 關係에 대한 視角	公私峻別論	公私一元論
隣邦 科學	政治學·社會學 등과 交流	科學的管理法의 傳統과 同一한 哲學的基礎에 立脚

資料) E. Sam Overman, "Public Management : What's New and Different?" *Public Administration Review*, May-June 1984.

Overman은 公共管理論이 傳統的 行政學과 다른 점으로서 〈表 2〉와 같은 몇 가지를 들면서 公共管理論은 政策論과 같이 行政學의 새로운 傾向의 하나에 지나지 않으며 크게 새로운 것이 없다는 점도 강조하고 있다.<sup>25)</sup>

## 2) 分離主義

이와 같이 公共管理論이 行政學의 새로운 傾向의 하나라고 보는 見解가 있으나 公共管理論者 中에는 分離主義(separatism)를 강조하는 사람들도 많다.

전술한 바와 같이 公共管理論의 政策學的 接近方法(P-接近方法)을 택하는 사람들 中에는 行政學專攻者가 거의 없으며 經濟學者, 實務家, 制度論에 기울어진 政治學者들이 대부분이다. 이들은 行政學과 公共管理論이 根本的으로 뿌리를 달리한다는 것을 강조한다. 公共管理論의 理論的 基礎는 傳統的 行政學이 아니라 經濟學과 經營學이<sup>26)</sup> 만큼 公共管理論은 行政學의 범주에 포함되는 새로운 傾向이나 潮流가 아니라 완전히 별개의 학문이라는 것이다.

Newland는 公共管理論에 관한 書評에서 公共管理論의 이러한 分離主義的인 傾向을 개탄하고 行政學의 테두리 안에서 公共管理論을 發展시키기를 요망하고 있다.<sup>27)</sup>

25) E. Sam Overman, "Public Management : What's New and Different?" *Public Administration Review*, May-June 1984, pp. 275-278.

26) Hughes, *op. cit.*, p. 74.

27) Newland, *op. cit.*, pp. 486-488.

### Ⅲ. 戰略管理

#### 1. 戰略管理의 意義

##### (1) 戰略管理의 概念

公共管理論은 傳統的 行政學의 缺陷의 하나로서 長期的 眼目的 결여를 들고 있다. 組織이 나아갈 방향을 제시할 組織의 目標의 필요성을 강조하고 私企業의 概念을 빌려 戰略管理(strategic management)의 필요성을 강조하고 있다.

公共管理論의 核心은 成果의 達成이라 할 수 있는데 戰略은 組織의 目的이나 使命에 비추어 組織이 達成해야 할 成果를 具體化하는 데 그 意義가 있다고 하겠다. 따라서 戰略은 比단 政府全體로서의 目標를 設定할 뿐만 아니라 각 部處와 그 내 부의 局·課 目標의 설정을 필요로 한다.

주지하는 바와 같이 「戰略」이란 원래 軍事用語인데 특정한 「戰鬪」에서의 승리를 위한 「戰術」보다는 次元이 높은 概念으로서 「戰爭」의 승리를 위한 것이 「戰略」이다.

私企業에서는 이러한 戰略이라는 概念을 軍에서 빌려와 그날그날의 業務處理에서 벗어나 長期的 眼目에서 組織의 存在理由를 살펴보고 무엇을 하려고 하며 어디로 가고 있는가를 省察하는 戰略管理 또는 戰略企劃(strategic planning)의 필요성을 일찍부터 인식하고 실천에 옮겨왔던 것이다.

##### (2) 政府部門의 戰略管理

이와 같이 戰略企劃 또는 戰略管理는 民間部門에서 시작된 것이다. 1980년대초에 이르러 政府部門에서도 이를 도입해야 한다는 견해가 Olsen과 Eadie 등에 의하여 제기되었다.<sup>28)</sup> 1988년에 이르러 Bryson은 이를 더욱 발전시켰으며<sup>29)</sup> Osborne과 Gaebler는 Bryson의 주장을 이어 받아 「政府의 再創造」에서 戰略企劃의 필요성을 역설하고 있다.<sup>30)</sup>

政府部門의 戰略企劃은 憲法이나 法令의 테두리 안에서 이루어져야 하며 行政首班기나 自治團體長의 任期 등의 제약을 받는다는 점에서 民間部門의 戰略企劃과는 그 성격을 달리할 수밖에 없다고 하겠다. 政府部門의 戰略管理 도입의 조건에 관해서는 후술하겠다.

28) John B. Olsen and Douglas C. Eadie, *The Game Plan : Governance with Foresight* (Washington, D. C. : Council of State Planning Agencies, 1982).

29) John M. Bryson, *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations*(San Francisco : Jossey-Bass, 1988).

30) Osborne and Gaebler, *op. cit.*, pp. 232-234.

### (3) 戰略管理의 普及

公共管理論이 제창한 여러 가지 刷新 중에서 가장 널리 보급된 것이 戰略企劃 또는 戰略管理라 하겠다. 內部的 要因의 管理나 外部的 要因의 管理보다는 戰略企劃이 더욱 많은 호응을 얻고 있는 것 같다.

美 國의 州政府機關을 대상으로 한 Berry와 Wechsler의 調査에 의하면 應答機關의 60%가 戰略企劃을 사용하고 있다고 보고하고 있다.<sup>31)</sup>

### (4) 戰略企劃과 戰略管理

組織의 環境을 분석하며 目標을 설정하고 戰略을 개발하며 結果를 測定하고 評價하는 活動을 흔히 戰略企劃이라고 부른다. 그러나 근래에 와서 戰略企劃에서 일 보 더 나아가 戰略管理의 필요성을 주장하는 사람들이 있다. 戰略管理는 企劃機能을 기본적인 管理업무에 통합시키는 데 目標을 두고 있으므로 戰略企劃보다는 戰略管理가 넓은 개념이라 할 수 있다는 것이다.<sup>32)</sup> 그러나 美國行政學會報(*Public Administration Review*)에 발표되는 論文 중에는 戰略管理보다는 戰略企劃이라는 용어를 사용하는 論文이 더 많은 것 같다. 우리는 이 곳에서 戰略管理和 戰略企劃을 互換적으로 사용하고자 한다.

## 2. 戰略管理 導入의 條件

전술한 바와 같이 民間部門과는 달리 政府部門에 戰略管理를 도입한다는 것은 용이한 문제가 아니다. 미국과 같이 國家水準의 公式的인 計劃을 지니지 않는 국가에서는 이것이 더욱 어려울 것이다.

Berry는 미국 州政府機關을 대상으로 戰略企劃의 導入을 촉진하는 요인을 연구하였다. 6개의 假說을 세우고 이를 검증한 결과 다음과 같은 네 가지 條件을 도출했다.<sup>33)</sup>

### (1) 隣接地域에서의 採擇

모든 行政刷新의 경우와 같이 戰略企劃의 경우에는 隣接州의 유사한 機關들이

31) Frances Stokes Berry and Barton Wechsler, "State Agencies' Experience with Strategic Planning : Findings from a National Survey," *Public Administration Review*, March-April 1995, p. 160.

32) Hughes, *op. cit.*, p. 180.

33) Frances Stokes Berry, "Innovation in Public Management : The Adoption of Strategic Planning," *Public Administration Review*, July-August 1994, pp. 323-329.

戰略企劃을 이미 도입한 경우에는 그 영향을 많이 받는다는 것이다. 우리나라의 경우를 보더라도 日本・台灣을 위시한 아시아 諸國에서 이미 도입한 制度가 우리나라에 많은 영향을 미치고 있다는 것은 주지의 사실이다.

### (2) 리더십 싸이클

다른 刷新의 경우처럼 戰略企劃의 도입도 리더십 싸이클(leadership cycle)과 밀접한 관련이 있다. 일반적으로 州知事의 任期初나 機關長의 任命直後에 戰略企劃이 도입되는 경우가 많다는 것이다. 반대로 選舉의 해에는 선거를 위하여 많은 時間과 精力을 경주해야 하는 까닭에 선거가 가까워 오면 오히려 戰略企劃의 도입이 어렵다는 것이다.

### (3) 民間部門과의 交流

民間部門과 交流가 많은 機關일수록 戰略企劃을 도입할 가능성이 높다는 사실이 입증되었다. 戰略企劃이 본래 民間部門에서 시작된 제도인 까닭인 民間部門과 접촉이 많은 機關일수록 戰略企劃을 많이 채택하고 있다는 것은 當然하다고 하겠다.

### (4) 資源의 餘裕

Herry는 公共管理나 戰略企劃이 減縮管理와 밀접한 관련이 있다고 생각하여 財政機關에 처한 機關일수록 戰略企劃을 도입할 가능성이 많을 것으로 상정하였다. 그러나 檢證의 결과 이 假說은 빗나갔다는 것이 判明되었다. 이와 반대로 資源에 여유가 있는 機關일수록 戰略企劃을 많이 도입하고 있다는 것을 발견했다. 원래 刷新이란 資源에 여유가 있는 경우에 가능하다는 것이 다시 입증된 셈이다.

## 3. 戰略의 類型

戰略企劃 또는 戰略管理의 여러 過程 중 가장 중요한 단계의 하나가 戰略의 개발 또는 채택이다. 어떠한 戰略을 채택하느냐가 戰略企劃의 核心的 段階인 것이다. 이러한 戰略은 여러 가지 관점에서 여러 가지로 분류할 수 있을 줄이나 우리는 이곳에서 Wechsler와 Backoff가 제시한 戰略의 유형을 살펴 보고자 한다.<sup>34)</sup>

이것은 미국의 Ohio州의 4개 기관을 대상으로 한 연구에서 나온 것이므로 망라적인 것이라기보다는 例示의 성격을 지닌 유형이라는 사실에 유의할 필요가 있다.

34) Barton Wechsler and Robert W. Backoff, "Policy Making and Administration in State Agencies: Strategic Management Approaches," *Public Administration Review*, July-August 1986, pp. 323-325.

### (1) 發展戰略

이것은 Ohio州의 天然資源部(Department of Natural Resources)가 채택한 戰略으로서 ① 새로운 事業을 채택하고 既存事業의 範圍를 擴張하며, ② 施設의 新設을 이룩하고, ③ 天然資源을 위하여 土地를 매입하고, ④ 「州民을 公園으로」(“People to the Parks”)라는 事業을 개시하고, ⑤ 靑少年保護團(Youth Conservation Corps)을 신설하고, ⑥ 全州의인 쓰레기 統制事業을 시작했다.

天然資源部가 이와 같은 發展戰略을 채택할 수 있었던 것은 외부 關聯集團들의 요구가 다양하여 외부로부터의 영향력이 미약했을 뿐만 아니라 獨立的인 財源의 確保가 가능했던 데 그 중요한 이유가 있다고 하겠다.

### (2) 變革的 戰略

變革的 戰略(transformational strategy)은 Ohio주의 精神保健部(Department of Mental Retardation and Developmental Disabilities)가 채택한 戰略으로서 精神薄弱者에 대한 治療方法의 轉換으로 組織이 一大變革을 겪을 수밖에 없었던 상황 속에서 채택된 것이다.

精神薄弱者에 대한 治療가 중전의 集團收容을 통한 治療에서 地域社會中心의 치료로는 居宅治療로 전환함에 따라 이 기관 산하의 많은 收容施設을 廢鎖하게 되었다 뿐만 아니라 중전의 서비스 傳達機關에서 規制機關으로 기능이 바뀌었다. 다시 말해서 서비스의 直接的 供給機關에서 서비스 傳達體系를 모니터하고 규제하는 기관으로 전환하게 된 것이다.

이러한 戰略은 法令의 改正, 利益集團의 壓力, 醫學界의 規範과 基準의 變化, 州의 預算事情을 포함하는 外部로부터의 壓力으로 인하여 그 채택이 강요된 것이라 하겠다.

### (3) 保身的 戰略

이것은 외부의 敵對의이며 危脅的 環境과 組織의 제한된 능력으로 말미암아 Ohio 주의 公共福祉部(Department of Public Welfare)가 채택한 戰略이다.

保身的 戰略(Protective Strategy)이란 한마디로 말해서 외부로부터의 강력한 영향력에 적응하면서 組織의 現狀維持를 도모하는 戰略이라 하겠다. 公共福祉部가 이러한 戰略을 채택한 것은 ① 州議會와의 關係가 극히 惡化되었을 뿐만 아니라, ② 大衆媒體가 지속적으로 公共福祉部와 관련된 사항을 다루었으며, ③ 서비스의 需要는 증대하는데, ④ 可用資源은 감소되고 있으며, ⑤ 公共福祉와 관련된 聯邦政府의 政策이 달라지는 등 모든 與件이 不利하게 돌아갔다.

이리하여 公共福祉部는 議會 등과의 關係를 改善하고 新聞報道를 줄이는 데 역점을 두었다. 외부로부터의 政治的·財政的 危脅에 直面하여 핵심적인 사업을 지키고 受益者들의 惠澤이 크게 줄어드는 것을 방지하는 데 진력하였다.

#### (4) 政治的 戰略

政治的 戰略은 흔히 두 가지 형태를 지닐 수 있다. 첫째는 변동하는 環境의 要因으로 인하여 발생하는 것으로서 외부세력의 새로운 權力의 均衡에 적응하고 組織變革을 요구하는 壓力을 最小化하는 戰略이다. 둘째는 組織을 政黨政治의 道具로 생각하고 政治的 支援者들에게 惠澤을 베푸는 手段으로 간주하는 戰略이다.

政治的 戰略은 Ohio주의 公益事業規制委員會(Public Utilities Commission)가 채택한 戰略인데 公益事業規制委員會가 택한 政治的 戰略은 첫째 형태의 것이었다. Ohio州의 公益事業들은 技術의 革新, 規模의 經濟, 저렴하고 풍부한 에너지의 공급 등으로 料金の 現狀維持 또는 引下が 가능했다. 따라서 公益事業規制委員會는 消費者와 生産者 양쪽이 다 滿足할 수 있는 規制가 可能했다.

그러나 1973년 이후 제1차 石油波動과 原子力發電所의 事故, 物價騰貴, 에너지 및 電信電話問題에 관한 聯邦政府政策의 變動 등이 겹쳐서 公益事業規制를 둘러싼 環境의 要因이 크게 달라졌다. 公益事業規制委員會 活動에 관한 法律이 개정되었으며, 消費者保護處가 신설되고 公共事業規制 문제의 政治的 색채가 농후해졌다. 이러한 결과 公益事業에게 有利하게 作用하는 것으로 간주되었던 公益事業規制委員會의 規制方式을 변경하라는 壓力이 거세지게 되었다. 이리하여 公益事業規制委員會의 決定은 表面上 生産者와 消費者의 상반된 이익을 조정하는 것으로 되어 있었으나 실제에 있어서는 消費者에게 보다 有利한 쪽으로 기울어지게 되었다.

#### 4. 戰略管理의 效用

戰略管理가 어떠한 效用을 지니며 公共管理에 어떠한 成果를 가져오는가 하는 문제가 다음에 제기된다. Berry와 Wechsler는 미국의 州政府機關을 대상으로 하는 設問調査에서 이 문제에 관해서도 조사했다.<sup>35)</sup>

##### (1) 機關의 進路·目標의 明確化

戰略管理가 機關의 進路나 目標을 明確히 하는데 이바지한다는 견해가 압도적이다. 이것을 다시 세분하여 본다면 戰略管理는 機關의 進路를 설정하는 데 도움이

35) Berry and Wechsler, *op. cit.*, pp. 164-165.

되고 優先順位를 명확히 하는 데 이바지한다는 것이다.

### (2) 政策決定 및 豫算編成에서 貢獻

戰略管理가 機關의 政策決定과 豫算編成에 도움을 준다는 견해도 압도적이었다. 이것을 세분하여 본다면, 첫째로 戰略管理가 機關의 政策決定에 도움을 주며, 둘째로 豫算編成에 이바지한다는 것이다. 셋째로 中央豫算機關과의 관계에 있어서 豫算事務의 優先順位를 인정받는 데도 도움이 된다는 것이다.

### (3) 對外關係의 圓滑

戰略管理가 對外關係의 圓滑에도 이바지한다는 것이다. 公共管理의 核心的 要素가 內部的 要因의 管理와 外部的 要因의 管理인 만큼 戰略管理가 對外關係의 圓滑에도 이바지하는 것이 당연하다 하겠다.

對外關係의 圓滑을 細分하여 본다면, 첫째로 戰略管理가 受益者集團·支援團體와의 관계를 圓滑히 하는 데 이바지할 뿐만 아니라, 둘째로 議會와의 關係의 改善에도 이바지한다는 것이다. 셋째로 行政首班(州知事)으로부터의 지지를 늘리는 데에도 이바지하고, 넷째로 消費者의 滿足度 增大를 위한 努力에도 도움이 된다는 것이다.

### (4) 內部管理의 改善

戰略管理가 內部管理의 改善에 이바지한다는 견해도 많았다. 이것을 세분하면 첫째로 戰略管理가 팀워크(teamwork)의 개선에 이바지하며, 둘째로 내부의 커뮤니케이션의 개선에도 이바지한다는 것이다. 셋째로 組織文化의 強化에도 이바지하며, 넷째로 構成員의 士氣의 양양에도 도움이 된다는 것이다.

### (5) 서비스 傳達의 改善

戰略管理가 서비스 전달의 개선에 크게 이바지한다는 견해가 應答機關의 71%에 달했다.

## IV. 結 論

우리는 위에서 公共管理論의 概念·特徵·核心的 要素 등을 살펴 본 다음 公共管理論이 걸어온 발자취를 더듬어 보고 行政學과 公共管理論의 關係에 관한 두 가지 견해도 살펴 보았다. 이어서 公共管理論의 核心的 要素의 하나인 戰略管理에 관해서 고찰하였다.



公共管理論에 대해서 批判이 없는 것은 아니다. 傳統的인 行政學과 別로 다른 것이 없으며 새로운 것도 없다는 비판이 있는가 하면 「節約과 能率」에 執着하는 나머지 「社會的 衡平」등을 지나치게 소홀히 한다는 비판도 제기되고 있다.<sup>36)</sup>

이러한 여러 가지 비판에도 불구하고 公共管理論의 追從者가 늘어나고 있는 것은 民間部門과 같이 結果의 實現을 중시하고 管理者의 個人的 責任을 강조하는 公共管理論이 安逸에 빠져있는 政府部門에 刺戟劑가 되기 때문이라 생각한다.

우리나라 政府部處나 政府投資機關도 民間企業의 管理者들을 초빙하여 斷片的인 特講을 듣는 데 그칠 것이 아니라 公共管理論의 도입을 위한 體系的인 研究를 개시할 필요가 있다고 생각하여 公共管理論에 관한 序說的 考察을 試圖하여 보았다.

---

3.) Overman, *op. cit.*, pp. 277-278.