

行政目標設定 및 管理方法의 最近傾向

安 海 均

(教 授)

目 次	
I. 序 言	1. MBO의 發達背景
II. MBO의 概念	2. MBO의 導入을 위한 行政組織上의 要件들
III. MBO의 過程 및 PPB와의 比較	V. 長點 및 그 期待性
1. MBO의 過程	VI. 問題點
2. PPB와의 比較	VII. 結 言
IV. 行政管理에의 導入	

I. 序 言

최근 行政學者들 간에 새로운 論點이 行政의 여러 측면을 對象으로 대두되고 있는 바, 그 중에서 특히 行政의 目標設定과 그 効率的 달성을 위한 計劃作成의 方法論에 관한 문제와 그 實用可能性과 効果性의 問題로서 目標指向方法과 目標에 의한 管理方法이 점차 부각되고 있다.

問題은 급변하는 環境의 소용들이 속에서 公私 官僚組織들이 그들의 目標設定과 그 効率的인 發展을 위한 가장 効果的인 管理方法을 開發하는 것으로 集中된다. 수 많은 學者와 專門家들은 이른바 傳統的인 管理方法들보다 더 効果的인 新しい 管理技法을 開發하고 試圖하는 나 많은 관심과 노력을 아끼지 않아 왔다.

그 예로서 管理情報體制(Management Information System), 여러가지 決定模型(Decision Model), 體制分析模型(Systems Analysis), 政策分析(Policy Analysis), 計劃豫算(PPB) 와 組織發展理論(Organizational Development) 그리고 目標에 의한 管理(Management by Objectives) 등을 지적 할 수 있다.

특히 이중에서 管理情報體制, 體制分析, 政策分析, 計劃豫算, 規範的 決定模型들은 모두 計量的인 データ를 數學的 公式에 의해서 풀이하는 管理手段인데 반해서 目標에 의한 管理와 組織發展등은 目標設定 및 計劃作成過程에 있어서 組織構成員들의 參與意識과 責任意識을 높이기므로서 보다 効率的인 行政管理를 모색하자는 것을 그 内容으로 하고 있다.

本稿에서는 이상의 여러가지 管理技法 가운데서 60年代에 큰 관심을 끌었던 計劃豫算(PPB)과 70年代에 각광을 받기 시작한 目標에 의한 管理(MBO)가 각각 대두하게 된 背景과 概念 및 實際適用上의 問題點을 比較 검토하고 兩者간의 長短點과 그 期待性 및 現在의 未来를 考察하여, 韓國行政에의 導入 適用에 관한 問題點을 結論으로서 展望해보고자 한다.

특히 論者가 本 主題를 택한 理由는 主題에 관해서 우리나라에서는 일부 行政學徒간에만 관심이 표명되고 있어서 앞으로 韓國行政과 관련시켜 研究爭點으로 전파시키려고 하는데 그 根本 動機가 있음을 명백히 하고자 한다.

II. MBO의 概念

目標에 의한 管理가 管理哲學(Management Philosophy)이냐, 아니면 管理體制(Management System)이냐 하는 의문이 提起되는 것이 당연하다.

目標에 의한 管理란 「結果指向的인 管理哲學」(a result oriented management philosophy)이다.⁽¹⁾ 다시 말하면 目標에 의한 管理스타일이라 할 수 있으며 參謀보다는 系線組織의 責任者들이 그들의 業務遂行을 좀더 效果的으로 해 나가도록 하는 執行者指向의 管理 스타일이다.

이러한 結果中心의 管理가 강조된 裏面에는 다음과 같은 몇 가지가 前提되어 있다. 단일管理者들이 結果(end results)들을 分明히 밝혀두면 (1) 이 設定된 目標들을 주어진 期間동안에 達成하리라는 期待 (2) 이를 設定된 結果를 향한 그들의 目標達成의 程度를 週期적으로 評價해 볼 수 있으리라는 점 및 (3) 잘못된 점이 발견되거나 또는 다른 代案이 發見될 경우 보다 나은 行動을 選擇하는 것을 制度化할 수 있으리라는 假定 등이다.

비록 솔바른 目標의 選擇이 분명히 計劃週期(planning cycle)上の 하나의 중요한 產出物이라 할지라도 目標에 의한 管理를 단순히 計劃機能에 대한 새로운 강조로 看做해서는 안된다. 目標에 의한 管理의 實質的인 強調點은 「管理」라는 점에 주어져야 한다. 「管理라는

(1) Robert T. Wallace, "A New Test for Management by Objective," *The Bureaucrat*, Vol. 2, No. 2 (Winter, 1974), pp. 362—367. Peter F. Drucker, "Management by Objectives and Self-Control," *The Practice of Management* (N.Y.: Harper & Row, Publishers, Inc., 1954), pp. 121—136. 「……그리나 目標設定과 自己統制에 의한 管理는 당연히 管理哲學이라 부를 수 있다. 그러나 管理는 管理業務의 概念에 근거를 두고 있다. 결국 그리한 管理方法은 地位와 職能을 불문하고 모든 企業에 適用된다. 그것은 사업전체의 目標를 個個人의 目標로 變形시켜 事業成果의 達成을 확실히 해 준다. 그리하여 이것이 진정한 自由, 즉 法秩序下의 自由라 할 수 있다. (……But management by objectives and self-control may legitimately be called a "philosophy" of management. It rests on an analysis of the specific needs of the management group and the obstacles it faces. It rests on a concept of human action, human behavior and human motivation. Finally, it applies to every manager, whatever his level and function, and to any business enterprise whether large or small. It insures performance by converting objective needs into personal goals. And this is genuine freedom, freedom under the law.)」

것을 使而함으로써 最終產出結果를 管理한다」는 것이 目標에 의한 管理가 무엇인가를 더 잘 說明해 준다고 보겠다. 만일 이 技法이 成功하도록 하자면 系線上의 管理者들이 이것을 받아들일 뿐만 아니라 그들이 적극적으로 參與하는 것이 必須不可缺한 要素이다. 만일 目標들이 단지 計劃을 담당하는 參謀陣들이나 行政補佐官들에 의해서 設定되고 下達되는 것에 그친다면 目標에 의한 管理는 그 實效를 거둘 수 없게 될 것이다. 系線上의 管理者들이 적극적으로 參與하여 目標의 設定過程에서 부터 그 目標가 計劃대로 成就되어 가고 있는지 항상 熱感的으로 銳意 監督하는 것이 核心的인 成功 要因이다.

이제 目標에 의한 管理의 核心的인 要素(key elements)들을 몇 가지로 간추려보면 다음과 같다.⁽²⁾

- (1) 目的(Goal)・目標(Objectives) 및 優先順位를 주어진 期間에 달성해야 할 結果로의 轉換.
- (2) 둘 結果를 成就하기 위한 計劃의 定立.
- (3) 設定된 目的・目標 및 優先順位에 따른 資源의 配分(人力・財政・施設 및 情報).
- (4) 朴互 意思傳達(Communication)과 目標에 대한 一體感에 力點을 둔 計劃推進過程에 의한 적극적인 參與.
- (5) 中間目標의 設定으로 目的이나 目標를 향한 進度의 追跡.
- (6) 效率性(質的인 面을 包含)・能率性 및 經濟性이란 尺度로서 結果의 評價.
- (7) 目標와 結果의 兩面에서 끊임없는 補完 修正과 이의 수행.

이상에서 考察한 바와 같이 目的・目標 및 優先順位를 주어진 期間 동안에 成就해야 할 결과로 轉換한다는 것이 目標에 의한 管理에 있어서 가장 重要視되는 첫째 要素이다.

目標：設定하는데 있어서는 다음과 같은 다섯가지 가이드라인(guideline)을 따라야 한다

- (1) 目標는 法的으로 주어진 組織目的과 一貫性을 띠어야 한다.
- (2) 目標는 組織成員들의 行爲를 가이드 하기 위해서 바람직한 行態behavioral terms)로서 明示되어야 한다.
- (3) 나의 目標는 特定한 成就日(completion date)을 設定해야 한다.
- (4) 나의 目標는 특정한 成就基準(performance criteria)一예컨대 「얼마나 많이」「몇 퍼센트」 또는 「어떠한 位置」등을 포함해야 한다.
- (5) 나의 目標는 挑戰해 볼 價値가 있어야 하고 동시에 達成可能해야 한다.

目標Ⅱ 의한 管理를 다른 것과 區別짓는 두번째 要素는 設定된 中間指標(intermediate milestones)들에 의해서 그 目標와 關聯된 最高 責任者 水準에서 目標達成度를 體系적으로

(2) Chester A. Newland, "MBO Concepts in the Federal Government," *The Bureaucrat*, Vol. 2, No. 2, (Winter, 1974) pp. 354~359. Chester A. Newland, "Policy/Program Objectives and Federal Management : The Search for Government Effectiveness," *PAR* (Jan./Feb. 1976), pp. 21~27.

追跡하고 그 잘못된 점을 바로 잡는다는 것이다.

이것은 長期的인 目標들을 無視하도록 하는데 그 目的이 있는 것이 아니고 그 반대로 設定된 目標를 契成하기 위한 노력과 그 實質的인 成就結果들을 組織的으로 評價하고 아울러 最終目標達成隻를 可能하게 하기 위해서 明僚하고 또 達成可能한 타겟트(target)를 提供하는데 있다.

目標에 의한 管理를 다른 것과 區別짓는 세번째 要素는 結果에 대한 評價를 效果性·能率性 및 經濟生이란 觀點에서 週期的으로 實시하고 그 評價結果에 따라서 目的과 目標에 대한 세심한 再評價를 한다는 점이다.

그 評價에 있어서는 다음과 같은 세가지 質問에 충분히 답변할 수 있어야 한다.

- (1) 프로그램은 效果的인가? 즉, 올바른 業務가 遂行되고 있는가?
- (2) 그 行爲는 能率의인가? 즉, 올바른 方法으로 遂行되고 있는가?
- (3) 그 行爲는 資源을 經濟的으로 利用하고 있는가? 즉, 여러 代案을 고려하여 가장 費用이 적게 드는 方法으로 遂行되고 있는가?

目標에 의한 管理가 가지고 있는 相對的으로 간단한 要素中의 몇 가지는 그것이 現代 行政의 理論과 實際 흐름의 根源에서 取扱한 것인데 이들은 (1) 中央統制(central integration)와 部門別多樣性(differentiation)의 必要性을 받아들였고⁽³⁾ (2) 組織을 하나의 社會體制로 보는 體制接近法을 擇했으며 (3) 生產性의 提高와 人間慾求의 충족이라는 兩面을 동시에 認知하고 있는 점 등이 될 것이다⁽⁴⁾.

오늘날 MB)는 目標의 設定과 그 結果의 評價 過程에서 管理者들과 그 組織員들의 폭넓은 參여로서 組織을 管理하는 體制的인 接近方法으로 定義되고 있으며 그 焦點은 目的·目標·優先順位 및 결과의 成就를 管理한다는데 두고 있다. 그러나 그 焦點은 同時に 오염된 강(江)물의 淨化와 같은 生產과 意義 있는 작업에서 오는 人間의 個人的인 尊嚴性을 찾는 것과 같은 人間의 欲求 充足의 兩面을 內包하고 있다.

III. MBO의 過程 및 PPB와의 比較

1. 目標에 의한 管理의 過程

管理에 있어서 目標의 實際的인 重要性은 아마도 目標에 의한 管理가 實제 어떻게 作用하고 있는 가는 要約함으로써 가장 잘 說明될 수 있을 것이다.

(3) Paul R. Lawrence and Jay W. Lorsch, *Organization and Environment: Managing Differentiation and Integration* (Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration, 1967).

(4) Robert T. Blake and Jane S. Mouton, *The Managerial Grid* (Houston: Gulf Publishing Co., 1964).

가) 理想的인 시스템은 行政組織의 頂點에서 출발하여 主要 管理者들의 活動的인 지원을 빙고 있고, 또한 확인가능한 目標가 이미 選定되어 있는 경우이다. 目標의 設定은 頂點에서 出發하여야 하지만 시스템도 반드시 그래야하는 것은 아니다. 이것은 課水準에서 出發할 수도 있으며 혹은 이보다 더 낮은 係水準에서 출발할 수도 있다.

모) 計劃化에 있어서와 마찬가지로 가장決定的인 것중의 하나는, 일관성있는 計劃화의前提를 開發하여 전파하는 것이다. 어떠한 管理者라도 가이드라인 없이는 目標를 設定하거나 計劃 혹은 豫算을 작성하도록 要求될 수 없다.⁽⁵⁾

(1) 最高位層의 目標의豫備的設定(Preliminary Setting of Objectives at theTop)

邏輯한 計劃화의前提가 주어지면, 目標設定에 있어서의 제일 첫段階는 關聯된 最高管理者:나 앞으로 주어진 期間동안에 그組織이 達成해주기를 바라는 더重要한 目標는 무엇인가를決定하는 일이다. 이러한 目標는 分期, 年, 혹은 5個年 등 주어진 상황하에서 가장 소망처럼다고 생각하는 기간에 한하여 設定될 수 있다. 대부분의 경우에는 目標期間은 年間豫算과一致하도록 設定되지만 반드시 그래야 할 필요는 없으며, 때로는 그렇게 하는 것이 바람직하지 못할 수도 있다. 또한, 組織系線의 下部로 내려갈 수록 管理者의 目標達成期間은 짧아지는 傾向이 있다. 즉 一線감독자에게 여러 개의 年間目標를 세우게 하는 것은 불가능할 뿐만 아니라 매우 어리석은 처사라 할 수 있다.

또 最高管理者에 의하여 수립된 目標는豫備的인 것으로 보아야 한다. 이러한 目標는 주어진 기간 동안에 그의組織에 의해서 무엇이 이루어 질 수 있고 무엇이 이루어져야 하는가에 대한 그의 分析과 判斷에 근거하고 있는 것이며, 이러한 分析과 判斷은 그組織이 가지는 強點과 弱點을 고려하고 그가 接하고 있는 기회에 비추어 본 것이다. 그의 目標는 簡單적! 것으로 간주되어야 하며, 그의組織에 의해서 완전히 確認할 수 있는 目標의體系가 完成될 때 수정될 수도 있는 것이어야 한다. 最高管理者의前提의 目標를 부하에게 強要하는 것은 어리석은 것이다. 強要된 目標는 部下가 實行함에 있어서 그것이 불가피하다는 느낌을 유발하기 어렵기 때문이다. 대부분의 管理者들은 또한 部下와 共同으로 目標를 수립하는 과정에서 그들이 以前에 알지 못했던 機會를 발견하기도 하며, 또한 경험하지 않았던 問題들을 찾아내기도 한다.

目標設定에 있어서 管理者들은 또한 目標의 達成度를 나타낼 수 있는 測定手段을 마련해야 한다. 確認可能한 目標가 開發된다면 이러한 測定單位는 그것이 어떤 것인간에 대개 目標에 포함되게 된다.

(2) 組織任務의明確化(Clarification of the Organizational Roles)

目標에 의한管理制度의 수립 및 運營過程에서 흔히 간과되는 것은豫想된 結果와 그들

(5) H. Koontz and C.O'Donnell, *Principles of Management*, 5th ed., 1972, Chap. 7.

의 达成에 관한 責任所在간의 關係이다. 모든 綜合目標와 部署目標가 누군가의 明白한 責任下에 두어지는 것이 理想的이다. 期待되는 結果에 비추어 組織構造를 分析할 때 흔히 明確化내지 組織改扁을 要하는 혼란된 部分이 발견되는 경우도 있을 것이다. 때로는 주어진 目標가 어느 한 사람의 組織單位의 責任이 되도록 그 組織을 形成하는 것이 不可能한 경우도 있다 그러나, 어떤든 적어도 總體的인 計劃目標에 기여하는 각 管理者들의 特定部分은 明白하게 區分될 수 있으며 또한 區分되어야 한다.

(3) 部下의 目標設定(Setting of Subordinates' Objectives)

관련된 總體的 目標와 戰略 및 計劃化的 前提등이 關聯된 部下 管理者들에게 전파되었다는 것을 確認한 후에, 上司는 그의 目標를 設定하는 作業을 進行시킬 수 있다. 上司는 대개의 경우에 그의 部下들에게 自己가 담당하는 部署가 달성할 수 있다고 믿고 있는 目標에 관한 自己의 일·적인 생각을 提示한다. 이 時點에서, 만일 그가 部下를 만나기 前이라면 더욱 좋을 것이다. 만일 上司는 部下들에게 그들이 達成할 수 있다고 생각하는 目標는 무엇이며 어떠한 期間과 資源을 利用하여 이를 達成할 수 있는 가를 質問할 것이다. 그리고 이때의 上司의 役割은 지극히 重要하다. 上司는 部下들의 이야기를 듣고 部下들과 같이 일을 해야 한다.

(4) 目標와 資源(Goals and Resources)

確認可能한 目標의 細密한 네트워크를 設定하는데 따르는 重要한 長點중의 하나와 그 것을 效果的으로 수행할 수 있게 하는 여건은 資本等 物的 資源과 人的 資源의 所要量을 同時に 묶어서 생각하는 것이다. 어떠한 水準의 어떠한 管理者라도 自己의 目的을 달성하기 위해서는 이와 같은 資源이 필요하다. 이들을 目標 그 自體에 關聯시킴으로써 上司들은 이들의 配分의 必要性과 그 經濟性을 보다 잘 發見할 수 있게 된다. 이것은 上位階層 管理者들의 存在가 有名無實해지는 것을 막아준다.

(5) 目標의 再循環(Recycling Objectives)

이미 지적한 바와 같이 目標設定은 위에서 부터 始作하여 아래로 配分하는 식으로 이루어지기는 어렵다. 또한 밑에서 出發하여서도 안된다. 어느 정도의 再循環이 必要하다. 最高管理者는 그의 部下들이 어떠한 目標를 세울 것인가에 대해서 아이디어를 가지고 있을 것이며, 또한 그의 部下管理者들도 마찬가지일 것이다. 그러나 위에서 언급된 目標設定過程은 部下들의 參與로 인해서 豫備的으로 設定된 目標들이 거의 둘림없이 變更되게 한다. 이와 같이 目標의 設定은 共同作業課程일 뿐만 아니라 再循環을 要하는 相互作用過程이다. 이러한 過程이 소모되는 時間은 그만한 價值를 가지고 있다. 이 過程에 參與한 사람들은 自己들의 目標와 거기에 自己들이 어떻게 適用할 것인가에 대해서 더 잘 理解하게 되며, 이 目標를 達成하기 위한 實行過程에 대하여 더욱 好感을 가지게 된다. 이렇게 設定된 目

標體系의 特徵은 보다 알맞는 것이라는 점이며, 관계된 人員들은 그들의 目標를 더욱 잘達成하게 된다는 것이다.

이상에서 바람직한 目標를 設定하는 過程을 알아 보았다. 한편, University of Massachusetts의 George S. Odiorne교수는 3個의 각각 다른 州에서 實際로 MBO를 適用한 經驗을 통해서 MBO를 說明하기 위한 하나의 事例研究를 편집 제시했다. 그것에 의하면 MBO의 基本 類型은 다음의 5가지 部分의 프로그램으로 構成된다고 한다.⁽⁶⁾

(1) 目標設定(Goal Setting : Tell me what's expected in advance.) : 個個의 行政官들은 結果로서 무엇이 期待되는 가에 關하여 自己의 上司와 意見의 一致를 보게 된다.

(2) 豊算(Budgeting : Give me the resources to do the job.) : 目標들은 그 課業의 成就를 위해 소요되는 資源에 의해 영향을 받는다. 다시 말하면, 그 課業이 이루어 지기 위해서는 豊算이 항상 준비되어 있어야 한다. 그렇지 않고 단일 어떤 理由에서 資源이 갖추어져있지 않다면 그 結果는 수정되어야 한다.

(3) 自律權(Autonomy: Leave me alone as much as possible to do my job.) : 個個은 報告書 作成期間이나 書式에 관해 미리 意見의 一致를 보는 것을 제외하고는, 自己의 領域이나 責任에 영향을 주는 決定을 내릴 수 있도록 혼자 내버려 두어야 한다. 또한 個個人은 多樣한 責任範圍에 영향을 주는 法律이나 政策을 준수한다는 점에 대해서도 意見의 일치가 있어야 한다.

(4) 反流(Feedback : Let me know how well I am doing in my work) : 管理者들은 그들이 作業의 進行中에 그들의 作業이 얼마나 잘 수행되고 있는 가를 알아야 한다. 따라서 그들은 그들의 結果가 不完全한 時期를 알아내야하고, 이와 같은 미흡한 점에 대한 認識위에서 올바른 行動을 새로이 만들어 내야 하며, 事態가 심각한 局面으로 許容된例外의範圍을 벗어나게 될 때는 그것을 通告하거나 도움을 要請해야 한다.

(5) 報償의 支給(Payoffs : Reward my accomplishment) : 業績에 따라 報償이 주어져야 한다. 끝째, 메리트시스템(Merit System)은 퍼스네리티(personality)나 政治關係(potitical affiliation)보다도 業績에 더 큰 영향을 미친다. 더우기, 成果調查는 目標에 관한 業績에 관련되어 있다.

2. MBO와 PPB의 比較

MBC에 관한 理解를 돋기 위해서 그 이전에 유행했던 管理技法들을 比較檢討하는 것이 좋을 것이다. 즉, 成果主義豫算(Performance Budgeting), 生產性測定(Productivity Measurement, 計劃評價(Program Evaluation), 社會指標運動(Social Indicators Movement), 그리고 FPB(Planning Programming Budgeting)등이 1940年代이래 각각 美聯邦政府의 管理

(6) George S. Odiorne, "MBO in State Government," PAR, Jan./Feb. 1976, pp. 28-33.

및 豫算에 있어서 지배적인 傾向으로 나타났었다.⁽⁷⁾

그러나 여기서는 60年代에 가장 각광을 받았던 PPB와 MBO를 比較해보고, PPB가 널리 適用되지 못하고 반면 MBO가 70年代 들어와서 대두하게 된 이유를 고찰해 보고자 한다.

1) MBO와 PPB模型의 比較⁽⁸⁾

MBO와 PPB는 서로 흥미 있는 대조를 이룬다. 즉, PPB가 一部에 의한 下向的 管理上의 意思決定에 關인되어 週期的으로 實施하는 政策選擇的인 行爲라고 할 수 있는 反面, MBO는 最高管理層의 政策選定을 위한 資料를 間歇的으로 수집하며, 繼續적으로 實施되는 行政 意思決定過程이라고 할 수 있다.

理論上으로 그 意思決定이 내려지는 方向이 정반대이다. 즉, PPB는 下向的인 反面 MBO는 上向의이다. 또한 두드러진 差異點은 PPB가 各 機關의 系線間의 프로그램을 比較할 수 있다는 점에서 發見할 수 있다. 그러나 PPB의 약점이 신축성의 결함에 있는 反面, MBO는 씨스템의 穩安과 適用에 있어서 커다란 신축성을 갖고 있는 長點을 지니고 있다. 예를 들면, 어떤 部處는 씨스템을 使用하므로서 能力이 모자라는 行政家들을 세밀히 統制할 수 있고, 強力한 行政家에게는 보다 큰 活動範圍를 부여한다. 또 MBO는 가장 곤란한 部處의 프로그램을 세밀히 감독하기 위해서도 適用될 수 있다.

여기서 MBO와 PPB의 模型을 좀 더 세밀히 比較해 보면 다음과 같다.

PPB와 MBO 模型의 比較

	PPB	MBO
企劃	綜合的, 5個年計劃	部分的, 1年, 때로는 5個年 計劃
權威構造	集權的, 幕僚위주	分權的, 系線위주
專門性의 要求:	統計學에 관한 高度의 知識	管理上의 常識, 數學
計劃의 比較能力	外的比較, 費用效果分析	內的比較, 產出量
會計上の 適用範圍	綜合的 資源配分	部分的, 人日 및 기타費用

2) PPB의 問題點과 MBO의 대두

PPB가 60年代 美國 Johnson行政府에 의해서 각광을 받던 制度였다면, MBO는 70年代에 Nixon行政府에 의해 企業經營으로부터 導入된 이후 가장 유행하는 管理技法(the management fad of the 1970s)의 하나가 된것이 틀림없다.

그러면 왜 60年代에 한때 그처럼 각광을 받던 PPB가 美聯邦政府에서는 널리 채택되지 못했는가하는 理由를 알아 볼 필요가 있다.

PPB가 美國의 行政府에서 效果的으로 活用되지 못하는 그 底邊에는 여러가지 理由가 있

(7) Chester A. Newland, "Policy/Program Objectives and Federal Management: The Search for Government Effectiveness," *PAR*, Jan./Feb. 1976., p. 20.

(8) Terry McDaffery, "MBO and The Federal Budgetary Process," *PAR*, Jan./Feb. 1976, pp. 35
—36.

겠지만, 그중 중요한 몇 가지만 들어보면 다음과 같다.

- (1) FPB制度의 틀에 박힌 硬直性(Rigidity of the System)
- (2) 長存 行政管理體制의 根本的 大改革의 强要
- (3) 美國防省 이외의 他 部處의 業務에 適用하기에는 適合치 못하다는 점
- (4) 기타 豫算의 政治的 性向등과 關聯된 諸 問題點⁽⁹⁾

한편 PPB制度가 創始되었던 國防省에 있어서 조차도 「國防省의 行政管理는 이제 더 이상
傳統的의 管理基準에 의해서 評價될 수 없게 되었다. 왜나하면 國防省이 옛날과 달리 急變
하는 狀況下에 놓여있기 때문이다. 따라서 國防省의 組織과 節次는 이러한 急變하는 環境
에 對應하여 더 高次의 目標를 成就하기에 충분할 程度의 融通性(flexibility)을 가져야
한다」⁽¹⁰⁾ 는 소리가 內外의 으로 높아가고 있었다.

이러한 行政府內外의 要求에 應해서 行政管理의 效果性을 높이기 위해서 開發된 것이 바
로 企業經營에서 採擇, 導入한 目標에 의한 管理(MBO)이다. 즉, 目標에 의한 管理는 形
式에 치우치지 않는 融通性있는 管理體制의 必要性과 聯邦政府의 生產性向上에 대한 漸增
하는 行政府 内外로 부터의 要求에 의해서 企業經營으로 부터 採擇・導入되게 되었다.

IV. 行政管理에의 導入

1. MBO의 發達背景

- (1) 初期에 目標를 強調한 사람들

어떤 사람을 目標를 強調하는 어프로우치의 創始者라고 정확하게 지적할 수는 없지만,
오래전부터 目標에 의한 管理를 強調한 몇몇 인사들이 있으며, 이들에 의해서 이것이 하나
의 시스템으로 發展할 수 있는 계기를 만들어준 것이다.

MBO에 관련된 생각의 歷史는 적어도 F. Taylor의 저술에 까지 거슬러 올라갈 수 있으
나, 行政管理部門에서 MBO形態의 活動을 취한 것은 1930年 무렵인 것으로 볼 수 있다.⁽¹¹⁾
즉, C. Ridley와 H. Simon은 저서 Measuring Municipal Activities에서 目標를 測定을 위
한 根據基準으로 強調했다.⁽¹²⁾ 마찬가지로 Henri Fayol도 目標의 重要性을 強調하였고,
L. Urwick는 目的達成에 關한 經營學著述의 많은 부분을 完成하였으며, C. Barnard도 1954

(9) Ralph C. Bledsoe, "MBO and Federal Management: A Retrospective," *The Bureaucrat*, vol. 2, N . 4, Winter, 1974, pp. 395~401.

(10) Flue Riffon Defense Panel, *Report to the President and the Secretary of Defence on the Department of Defense*, (Washington, D.C.: GPO, July 1, 1970). Davis S. Brown (editor), *Federal Contributions to Management*, (New York: Praeger Publisher, 1971).

(11) F.P. Sherwood and W.J. Page, Jr., "MBO and Public Management," *PAR*, Jan./Feb. 1976. p. 6.

(12) Ibid., p. 6. C. Ridley and H. Simon, *Measuring Municipal Activities* (Chicago : International City Management Association, 1973).

年 보다 훨씬 이전에 이미 公式組織의 特徵은 “目標”에 있음을 분명히 하였다.⁽¹³⁾ 또한 L. Gulick과 그의 동료들은 30年代中엽과 말엽에 聯邦政府의 組織과 行政에 關한 研究에서 基本的인 概念을 強力히 주창하기도 했다.⁽¹⁴⁾

(2) 經營者들에 의한 發達⁽¹⁵⁾

그러나, 目標와 自己統制에 의한 管理의 概念을 本格的으로 發展시킨 것은 私經營부문에서였고, 그것은 1954年 Peter Drucker의 *Practice of Management*가 발간되면서부터였다고 본다.⁽¹⁶⁾ 그는 「어떤 企業이든 참된 意味의 티임을 구성하여 個個의 노력으로 결합시켜야만 한다. 즉, 企業의 構成員은 각기 서로 다른 分野에서 공헌을 하지만, 그러한 公헌은 모두 一통의 目標를 向하여 수행되어야 한다. 그들의 노력이 同一한 方向으로 추진된다면 不和나 軋轢 또는 불필요한 重複이 없이 적절히 조화되어 완전한 目標를 達成하게 된다.」 그러므로 「事業을 수행하는 데에서는, 각 職務가 事業全體의 目標를 航하여 추진되도록 할 것이 要求된다」고 強調함으로써 目標發展에 촉매적인 役割을 담당하였다.

마찬가지로, 1957년에 Douglas McGregor도 「미리 設定된 目標에 의해서 評價를 실시할 것」을 強力하게 호소하였으며, 이 方法의 주요 長點으로서 「부하의 能力開發을 촉진하고 보다 큰 모티브에 이션을 주는 것」이라고 強調했다.⁽¹⁷⁾

Edward Schlehl의 고무적인 著書, *Management by Result*에서도 目標를 強調하는 方向으로의 상당한 자극이 주어지고 있다.⁽¹⁸⁾

(3) 닉슨(Nixon) 行政부에의 導入

그러나 오늘날 MBO는 私經營分野보다도 公行政分野에 보다 인기가 있는 것처럼 보인다. 즉 政府行政人們에 의해 하여 公共管理道具(a tool of the public)로 활발하게 토론되고 있다.⁽¹⁹⁾ 그러나 이러한 制度가 美行政府에 뿐만 아니라 하기까지에는 그 이전에 行政府 각 部會에서 여러가지 연구와 프로젝트가 있었다. 즉 1970年 MBO에 관한 세미나가 Federal Executive Institute에서 개최되었고, 그 자리에 참석한 많은 政府機關에 의해 MBO의 有用性이 입증된 것이다.⁽²⁰⁾

또 代表的인 프로젝트중의 하나가 바로 美聯邦會計院·豫算局 및 聯邦人事委員會의 세

(13) Harold Koontz and Cyril O'Donnell, *op. cit.*, Chap 7.

(14) Peter F. Drucker, "What result should you expect? A users' guide to MBO," *PAR*, Jan./Feb. 1976, p. 12.

(15) H. Koontz and C. O'Donnell, *op. cit.*

(16) Peter F. Drucker, *The Practice of Management* (N.Y.: Harper & Brothers, 1954), pp. 63-101.

(17) D. McGregor, "An Uneasy Look at Performance Appraisal" *Harvard Business Review*, Vol. 35, No. 3, pp. 89-94 (May-June, 1957).

(18) E. Schlehl, *Management by Results* (N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1961), pp. 18-19.

(19) Peter F. Drucker, *op. cit.*, 1976, p. 12.

(20) Frank P. Sherwood and William J. Page, Jr., "MBO and Public Management," *PAR*, Jan./Feb. 1976, pp. 6-7.

機關의 合同「프로젝트」이다. 이 「프로젝트」는 프록시마이어 美 上院議員에 의해서 제창되었는데 그 理由는 「美國 經濟에서 차지하는 聯邦政府의 中요한 役割과 그 책임이 닉중함에 비하여 聯邦政府 部門의 效率性을 測定하는 어떠한 實質的인 手段도 없는 實情이며」 또한 「聯邦政府의 여러 部門에서 美國行政府의 活動의 效率性과 生產性을 測定할 妥當性 있는 手段을 기 발할 수 있다」는 것이었다.⁽²¹⁾

이렇게 해서 目標에 의한 管理는 닉슨行政府에 의해 企業經營으로 부터 採擇 導入되게 되었다.

2. MBO의 導入을 위한 行政組織上의 要件들⁽²²⁾

MBC를 效果的으로 시험하기 위해서는 進行上의 기술의 統制보다도 人間中心의 目標設定過程을 다룰 수 있는 組織의 能力이 요구된다. 行政管理人은 MBO를 導入하고자 할 때 다음과 같은 組織上의 要件들(organizational elements)을 갖추는 것이 바람직 하다.

(1) 自己管理와 分權化(Self-Management and Decentralization) : 첫째로, MBO는 自己管理의 概念을 촉진하도록 구상되어야 한다. 여기서 自己管理란 두가지 요소를 포함하는 바, 하나는 自己統制(self-control)이며, 또 하나는 「팀」管理(team-management)이다. 전자는個人에 보다 많은 責任感을 부여함으로써 自己統制를 強化하는 것을 의미하며, 따라서 세밀히 統制하는 식의 감독은 최소로 줄이고, 대신 자신의 業績에 대한 自己評價와 자기측정이 강화된다. 또 目標는 組織構成員의 集團的 노력을 통해서 이루어지는 것이며, 따라서 이때 「크임워크」 및 參與가 요구된다.

다음으로 중요한 것은 行政上의 分權化 過程이다. 즉, 分權化는 集中된 權力과 權威를 축소하고 組織構造上의 낮은 階層에 보다 많은 責任과 自律을 부여하는 것을 意味하며, 따라서 MBO의 分權化된 體制下에서는 부하직원들이 代案을 選擇하는 데 있어서 보다 많은 자유재량을 얻을 수가 있는 것이다.

따라서, 集權化된 官僚制의 傳統的인 權力 概念은 分權化된 新しい 概念으로 대체되어야 하고 이를 위해서 組織은 組織內에서의 個人的 責任과 目標를 再規定(redefine)해야만 한다.

(2) 全體管理에 대한 統合된 接近法(Integrated Approach to Total Management) : MBO는 모든 階層의 職員들의 參與를 통해서 組織目標를 統合하기 위해 고안된 全體的 管理技法이다. 또한 MBO는 그 概念上의 觀點에서 볼 때 組織의 巨視的 過程과 微視的 要素들을 統合하고자 한다.

(21) William Proxmire, *Letter to Comptroller General Elmer B. Stots* Washington, D.C.: Sept. 21, 1970. Civil Service Commission, General Accounting Office, and Office of Management and Budget, *Measuring and Enhancing Productivity in the Federal Sector*, A Study Prepared for the Use of the Joint Economic Committee, Congress of the United States (Washington, D.C.: GPO, August 4, 1972).

(22) 이하 Jong S. Jun, "A Symposium: Management by Objectives in the Public Sector," *PAR*, Jan./Feb. 1976, pp. 3-4에서 要約한 것임.

예를들면 복잡한 組織의 構造機能的인 要素와 社會心理的인 要素를 統合하는 것이다. 더 나아가서 MBO는 目標達成을 위해 주요한 組織機能을 統合하고자 하며, 그 統合過程은 豫算節次, 人力配分, 企劃, 訓練과 能力發展 및 研究活動, 計劃評價등 기타 여러 機能들과의 體系的인 연결을 필요로 한다.

(3) 意思傳達과 調整過程(Communication and Feedback Process) : 現代組織에 있어서 가장 重要한 要素중의 하나는 目標를 設定하고 達成하는데 있어서 個人과 組織의 下位單位들 사이에서 또는 環境으로부터의 계속적인 意思傳達과 調整의 過程이 있다는 점이다. 새로운 目標와 目的의 계속적인 쇄신은 組織內部및 外部로 부터 받아들여진 情報의 效果的인 識別과 利用에 關여 있다.

(4) 組織發展과 變化(Organizational Development and Change) : 管理는 또한 MBO를 통해서 組織의 變化에 대한 能力を 發展시키고자 한다. MBO 프로그램을 성공시키는 여러가지 原因이 되는 變數들이 있는바, 예를들면, 重要한 目標와 目的을 設定하는 管理人の 能力, 신축성 있는 組織構造, 役割의 신축성, 個人間의 權限, 個人的 動機, 自己評價, 감독자 訓練, 기타 現代 관리에서의 여러 필수要件들이다. 組織發展의 方法 및 技法들은 바로 이러한 要因들을 계속적으로 개발하고자 한다. 즉, 組織環境이 變化할 때, 組織은 그에 따라 대처해야만 하며, 조직이 침체될 때 쇄신을 요구하고, 組織構成員이 침체되었을 때는 그들이 새로운 問題에 대처할 수 있도록 再訓練을 해야 한다.

(5) 組織과 政策의 研究(Organizational and Policy Research) : 顧客과 環境의 要求에 관련해서 意味 있는 目標를 개발하기 위해서는 조직은 여러가지 要求사이의 우선순위를 결정하는데 있어 유능한 指標들을 決定하기 위한 계속적인 研究를 하지 않으면 안된다. 組織의 研究는 또한 組織의 「리이너쉽」이 어디로 갈 것이며, 무엇이 이루어져야 하는 가를 알 수 있도록 長期的 目標를 위한 企劃과 豫測을 위해서도 중요하다. 研究活動을 통해 수집된 情報는 기존의 政策과 目標를 수정하고 未來行動을 위한 새로운 戰略을 開發하는 過程에 關한 할 수 있다.

(6) 指導層의 支持(Leadership Support) : 最高管理層으로부터의 지지는 MBO시스템의 創設을 위한前提條件이며, 추진력이 된다. 또 MBO를 效果的으로 實시하기 위해서는 技術志向의보다는 반대로 行動志向의인 管理者가 요구된다. 직원들이 目標設定에 開放的으로 參與하는 것을 허용하는, 바람직한 組織風土를 창조하는 管理者の 能力이 필요한 것이다.

이상의 것을 要約해서 말하면, MBO는 McGregor의 Theory Y型이나, Likert의 管理의 System 4 Style 같은 새로운 管理技法을 필요로 한다. 組織이 보다 人間中心의이고 統合된 管理體制를 志向할 때 MBO를 適用해서 成功할 가능성이 있고, 반면 傳統的이며, 官僚主義의인 기풍이 성행하고 적절한 訓練計劃이 수반되지 않는 組織에서는 MBO의 適用이 실

매할 획율이 크다.

MBC를 適用해서 실패하는 政府機關의 대부분은 權力과 意思傳達 및 統制등에 있어 고도의 集權化가 되어있는, 즉 「파라미드」형의 價值體系가 지배적인데 原因이 있다.

V. 長點 및 그 期待性(Promise)

目標에 의한 管理의 潛在力과 管理者의 評價는 매우 有益하다.⁽²³⁾ 目標에 의한 管理를 導入함으로서 行政管理面에 가져오는 몇 가지 바람직한 것을 들어보면 다음과 같다.

(1) MBO는 管理體制上 管理者들이 그들의 目標에 대해서 신중히 생각해보고 이것을 有益하고 測定可能한 項目으로 轉換시켜 보도록 하는 노력을 장려하고 있다.

(2) 「制度」는 管理者들에게 目標를 設定하는 것이 管理責任 가운데 가장 중요한 位置를 차지한다는 것을 일깨워 준다. 현대의 複雜한 組織의 簡하고 短한 프로그램들이 무엇을 하기 위한 것인가 하는 目標를 분명히 아는 것은 극히 어려운 일이지만 반드시 밝혀져야 할 課題이다. MBO는 그 프로그램이 指向해야 하는 바가 무엇인가를 分明히 하는 데 도움을 준다.

(3) MBO는 PPB와 마찬가지로豫測과 計劃을 嘉勵한다. 目標에 焦點을 두게 함으로써 管理者들은 최선을 그걸로 成就하는 手段과 方法을 한바 생각하고 講究하게 한다. 따라서 MBO

意思決定을 기다리는 그러한 存在만은 아니다. 오히려 明確히 規定된 目的을 가진 個人이다. 그는 또 한目標設定에 實제로 參加하며, 自己의 생각을 計劃作成에 實現시킬 수 있는 機會를 가지고 있으며, 自己判斷의 分野 즉, 자기의 權限을 이해하며 자기目的을 達成할 수 있다는 사실을 確實하게 하기 위하여 上司로부터 적극적인 協助를 얻을 수 있으며, 또한 얻기를 바란다. 이러한 것들이 約束의 感情을 만드는 要素들이다.

(8) 效果의 統制의 發展에 도움이 된다(Helps develop effective controls). 目標에 의한 管理가 보다 效果의 計劃作成을 불리일으키는 것과 마찬가지로, 그것은 또한 效果의 統制를 發展시키는데 도움을 준다. 統制는 活動을 測定하고 소망된 達成을 확실히 하기 위하여 計劃으로부터의 脫線을 修正하는 行動을 취하는 것이라고 생각되며, 管理統制에 대한 主要問題의 하나는 감시해야 할 바를 아는 것이다. 確認可能한 目標의 明確한 設定은 모든 것을 알 수 있는 가장 좋은 指針이다.⁽²⁵⁾

이와같은 MBO의 長點을 분명히 알기위해서 그 利益의 對象別로 다시 정리해 보면 다음과 같다.⁽²⁶⁾

첫째, 부하직원들에 대한 利點이다. 즉, MBO는 부하직원들 자신에게 무엇을 기대할 수 있는 가를 알게 해준다. 또 業績에 대한 評價를 용이하게 해주며, 부여된 權威와 責任을 明確히 해준다. 이것은 결국 職業에 대한 만족감을 증가시켜주는 역할이 되기도 한다.

둘째, 高位管理者에 대한 利點이다. 즉, MBO는高位管理者들이 부하職員에게 動機를 불어넣어 줄 수 있게끔 도와주는 역할을 한다. 또, 이것은高位감독자가 下位職員에게 事業의 윤곽(Framework)을 指導하는 것을 용이하게 해주며, 部下職員의 弱點을 評價하는 方法을 제거해 주는 役割을 한다. 따라서 MBO는 上司와 部下職員間의 紐帶關係를 強化하는 役割을 하는게 된다.

셋째, 組織에 대한 利點이다. 즉, MBO는 管理上의 效果性을 그 重心概念으로 유도한다. 또 그것은 管理上의 努力에 焦點을 두며, 특히 協同的 努力を 촉진시킨다. MBO는 發展의 潛在力を 제시하며, 發展의 必要性을 보여준다. 결국 이것은 變化를 촉진하는 것이다.

VI. 問　　題　　點

目標에 의한管理制度는 그의 모든 長點에도 불구하고, 많은 問題點을 지니고 있다. 사실 그것은 어려운 作業이며, 일을 해나가는데 있어 새로운 方法에 대한 너무 많은調整을

(25) H. Koontz and C. O'Donnell, *op. cit.* 參照

(26) 이하 V.J. Reddin, *Effective Management by Objectives: The 3-D Method of MBO*, (N.Y.: McGraw-Hill Book Co., 1971), pp. 195—201에서 要約함.

必要로 하기 때문에, 많은 사람들은 어떠한企業도 그方法을 適用하기 위한長期間의 努力이 없이 MBO를 導入해서는 안된다는 점을 지적하고 있다. 다시 말해서 그것이 주는 利點은 많지 않다, 그것이 쉽게 얻어지지는 않는다는 것이다.⁽²⁷⁾

이러한 問題點은 制度自體에서도 약간 발견되며, 그 나머지는 適用過程의 缺點에서 생긴다. 여기서는一般的인 制約點과 특히 行政管理部門에 特有한 制約點으로 나누어 보기로 한다.

1) 一般的인 問題點

(1) 哲學을 가르치지 못한다(Failure to teach the philosophy) : 目標에 의한 管理는 간단한 것 같아 보이지만, 이것을 實行하는 管理者가 많은 것을 理解하고 評價하여야 한다. 이것은 目標에 의한 管理란 무엇인지, 어떻게 作用하는지, 왜 實施되는지, 管理成果를 評價하는데 무슨 役割을 하는지, 그리고 무엇보다도 參加者들이 어떤 利益을 받을 것인지 등 全體問題에 대한 참을성 있는 說明을 필요로 한다.

(2) 目標設定者에게 指針을 주지 못한다(Failure to give goal setters guidelines) : 目標를 設定하도록 기대하는 사람에게 필요한 指針이 주어지지 않는다면 다른 種類의 計劃作成과 같이, 目標에 의한 管理는 實施되기를 기대할 수 없다. 管理者는 組織의 目標가 무엇인지, 그리고 組織의 活動은 目標와 어떻게 일치되는지를 알아야 한다. 만약 組織의 目標가 分明하지 못하며, 非現實의이며, 일치되지 못하면, 결국 管理者가 目標에 알맞게 行動하는 것이 不可能하게 된다.

(3) 目標設定은 어려운 問題이다(Goals are difficult to set) : 確認可能한 目標는 設定하기가 참으로 어렵다는 事實이 간과되어서는 안된다. 특히 이 目標들이 分期마다 또는 每年마다 어느 정도의 신축성을 가진다면 더욱 그러하다. 오직 作業이 實行되도록 설계되는 대부분의 計劃을 發展시키는 것보다는, 만만치는 않으나 達成과 確認이 가능한 目標를 設定하는 것! 아마도 더 많은 研究와 作業을 요할지라도, 다른 種類의 效果的인 計劃作成보다 훨씬 더 쉬울 것이다.

(4) 目標의 短期的 傾向(Tendency of goals to be short run) : 目標에 의한 管理下에 運營되는 대부분의 경우 目標는 一年未滿의 短期 또는 分期에 대하여 設定된다. 長期의in 費用으로서 短期를 強調하는 위험이 분명히 있다. 물론 이러한 事實은 다른 短期의in 計劃과 마찬가지로, 現目標는 長期의 目標를 위하여 만들어지도록 上司는 항상 確認하여야 한다는 것을 의미한다.

(5) 非彈力性의 危險性(The Dangers of Inflexibility) : 다른 形態의 計劃, 특히 豫算의

(27) Arthur C. Beck, JR. and Ellis D. Hillmar (ed.), *A Practical Approach to Organizational Development through MBO-Selected Readings*, (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co., 197?), p. 216.

경우에 發生하는 바와같이, 管理者는 종종 1년인 一定한 期間동안의 目標를 变경시키기를 주저한다. 만약 目標가 너무 자주 변경되고, 잘 고려되지 않고, 計劃된 結果를 나타낼 수 없다면 目標는 그 意味를 잃게 되는 반면에 改正된 組織目的, 变경된 前提條件, 또는 修正된 方針에 의하여 쓸모없게 된 目標를 管理者가 達成하려고 노력하도록 기대하는 것은 어리석은 것이다.

(6) 數的인 目標의 남용 : 實現可能性에 대한 欲求로 인해 사람들은 數的인 目標를 남용하며, 적용될 수 없는 分野에서 수많은 目標의 强要를 시도하거나, 또는 중요한 質的인 目標를 저하시킬 경향이 있다. 또한 目標設定보다 더 중요한 것이 管理에 있다는 事實을 잊어버리는 듯하다. ⁽²⁸⁾

(7) 에너지의 分散(Dilution of efforts) : 大規模組織의 管理者들은 複數의 目標 예컨대 生產, 地域社會에의 奉仕, 從業員들의 福祉向上, 均等한 機會의 賦與 등을 同時に 追求해야 한다. 따라서 이를 複數의 組織目標를 達成하기 위하여 努力하기 때문에 그 어느 하나의 目標達成을 위하여 경주하는 管理者の 努力은 相對적으로 그만큼 低下될 수밖에 없다.

(8) 危機管理(Crisis management) : 組織은 때때로 예기치 못했던 심각한 危機에 逢着하게 되고 이 危機를 해소하기 위하여 物的・人的 資源을 投入함으로서 管理者の 努力を 分散시킨다.

(9) 雇傭主와 被雇傭者間의 目標의 不一致 : 目標中心의 管理를 하기 위해서는 먼저 組織階層을 最上層 管理者와 여타의 組織成員間의 目標의 一致가 전제될 때 그 成果를 거둘 수 있다. 따라서 그 組織이 設定한 目標를 達成하는 데 있어서 각階層間의 目標의 不一致가 MBO를 成功시키는데 큰 障碍要因의 하나가 되고 있다. ⁽²⁹⁾

(10) 組織構造 : 組織構造는 대개의 경우 過去의 必要(need)에 따라서 그에 알맞게 設計(design)된 產物이기 때문에 現在의 세로운 目標를 追求해 나가는데 不適合한 경우가 많으나 이를 改革하는데는 많은 抵抗이 따르기 마련이다. 따라서 현재나 미래의 目標達成을 追求해 나가는데 이를 效果的으로遂行할 수 있는 과거의 遺產인 낡은 組織構造를 活用하지 않으면 안된다는 것이 目標에 의한 管理의 障碍要因의 하나이다.

(11) 物價의 膨貴와 人的 資源의 問題 : 物價의 인플레이션은 MBO의 성공의 核心이 되고 있는 目標設定과 成就計劃(Planning)에 蹤跌을 招來하고, 한편 日進月步하는 「테크놀로지」의 발전으로 技術指向의 (Technology oriented) 組織成員에 대한 끊임없는 再訓練이 필요하니 실체에 있어서는 이러한 필요성에 충분히 對應하지 못하고 있다. 物價膨貴로

(28) 以上 H. Koontz and C. O'Donnell, *op. cit.*, Chap. 7. 參照.

(29) Daniel Katz and Robert L. Kahn, *The Social Psychology of Organization*, (N.Y.:Wiley, 1966), Herbert A. Simon, *Administrative Behavior* (second ed.), (N.Y.: The Free Press, 1957).

인한 計劃上의 鏈跌과 高度로 訓練된 技術要員의 確保의 問題가 MBO의 成功的 活用에 중대한 障碍要因의 하나가 되고 있다.

2) 政府組織에 特有한 障碍要因

위에 올거한 障碍要因들은 私企業組織이나 政府組織에 共通的인 要因들이 있으나 이밖에 MBO를 政府組織에 採擇하여 成功的으로 活用하는데는 政府組織에 特有한 몇 가지 障碍要因이 있는 바 이중 代表的인 것을 몇 가지 들어보면 다음과 같다.

(1) 政府組織의 基本的인 目的과 目標는 一般的으로 法規에 의해서 設定(define)되는 것이 共通的인 傾向이다. 이러한 傾向이 그 目標를 設定하고 環境의 變化에 따라서 항상 그 결과를 分析評價하여 그 目標에 대한 끊임없는 修正과 補完이 그 核心的인 要素가 되고 있는 MBO의 成功에 決定的인 障碍要因이 되고 있다. 따라서 어떻게 融通性있는 意思決定體制를 갖추느냐 하는 것이 政府에 있어서 MBO의 成功與否를 決定짓는 열쇠가 된다.

(2) 組織構造와 그 節次(Process)가 法規에 의하여 設定된다. 政府組織構造와 그 節次의 變更은 陞·降立法機關의 承認을 받아야 한다. 따라서 어떤 目標를 設定하고 優先順位가 決定되면 그 實現을 위하여 資源을 動員하고 이를 支援하기 위하여 필요한 組織構造와 그 運用節次를 改善할 管理者들의 權限은 크게 制約되어 있다.

(3) 報酬와 經濟的인 紙付가 法規에 의해서 規定되는 것이 通常이다. 따라서 어떠한 目標를 達成하기 위하여 필요한 人的 資源을 確保하고 그들에게 充分한 物的 補償을 함으로써 最大限의 努力を 경주하도록 할 制度的인 裝置가 곁여되어 있다.

(4) 끝으로 私企業組織과 政府組織의 目標는 그 性格이 다르다. 다시 말하면, 私企業組織의 目標는 대개 利潤의 追求등과 같이 運營的 性格(operational nature)을 띠고 있어서 그 標準(standard)과 評價基準을 設定하기가 용이한 反面에 政府組織의 目標는 대개 씨어비스(service)가 그 目標이기 때문에 標準化와 評價基準의 設定이 극히 어렵고 또 暖昧한 것이 보통이다. 따라서 뚜렷한 目標의 設定과 그 결과의 評價를 核心으로 하고 있는 目標에 의한 管理가 成功的으로 活用될 餘地는 私企業經營組織에 비해서 政府組織에서는 심히 制限되어 있는 實情이다.

이상에 列舉한 여러가지 障碍要因들을 여하히 克服하느냐에 따라서 政府組織에서의 目標에 의한 管理의 成敗가 좌우될 것이다.

VII. 結　　言

현재까지 考察한 바와 같이 目標에 의한 管理(Management by Objective)는 組織構成員의 責任과 參與를 증가시킴으로서 行政目標를 보다 效率的으로 달성한다는 期待性으로 인

해 미국의 政府行政管理에 널리 導入 試圖되어가고 있다.

즉 1960년대에 가장 각광을 받던 이른바 PPB는 MBO로 대치되어가고 있는 傾向下에 있다. 이것은 前者가 지닌 理論과 適用이라는 두가지 측면에서의 問題點으로 말미암아 미국聯邦政府를 위시한 모든 行政組織에서 그 채택의 拒否反應이 일어나고 있는 것과는 대조적 으로 形式에 치우치지 않고 管理面에서 融通性이 있는 後者が 行政體制의 內外로부터 더 많은 관심을 끌고 있다.

이러한 추세와 함께 우리나라의 일부 中央部處에서도 현재 PPB導入에 대한 研究가 이뤄지고 있는데, 일단 그 效率性에 대한 行政學徒나 實務家들의 實驗과 檢討가先行되어야 하지 않을까 생각한다.

한편 미국에서도 MBO의 適用上의 問題가 허다히 지적되고 있다. 韓國의 경우에는 이러한 問題點으로 앞으로 適用을 하는 경우 여러가지 저해요인으로 더 많이 나타날 것인데 이것을 여하히 解決해 나가느냐하는 問題가 앞으로의 課題인 동시에 MBO의 導入여부를 전망하는 관건 될 것이라고 생각된다.

이러한 研究 課題를 解決하는先行條件으로서 고려되어야 할 것 중의 가장 基本的인 것은 行政組織의 發展이다. 특히 우리나라의 경우 「管理者들의 思考方式이 Theory X에支配되어있으며 組織行態가 集權化되어 있고 下向的인 지시및 統制 그리고 처벌로 인해서 下級機關의 創意性: 상실과 業績위주」로 특징지워지는 行政文化, 즉 組織行態下에서는 그만큼 MBO의 適用에 많은 障碍要素가 따를 것으로 전망된다.⁽³⁰⁾

그러나 目標에 의한 管理의 過程과 組織發展의 過程은相互重複되는 概念이라는 觀點에서 볼 때 단으로의 組織發展, 즉 組織行態의 變革을 위한 戰略의 Change Agent로서의 MBO研究는 우리에게 다분히 고무적인 것이며, 앞으로의 韓國 行政文化의 發展의 變革을 위해서도 ∵意義는 자못 크다고 전망된다.⁽³¹⁾

(30) 趙錢俊, 組織論, 서울:法文社, 1973, pp. 165-166. 參照.

(31) 組織 發展 (OD)과 MBO와의 관계에 관해서는 Arthur C. Beck, Jr. & Ellis D. Hillmar, A Practical Approach to Organization Development through MBO (Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Co., 1972) pp. 1-69. 參照.