

方針管理의 本質과 適用上의 問題點

—우리나라 企業의 適用實態를 中心으로—

The Nature of Management by Policy-Development and Its Application Problems among Korean Industries

宋 文 益*

Abstract

This study is on the Management by Policy-Deployment(MBP) a Japanese-devised management system which recently call a widespread awareness and applications among major Korean industries.

The principal nature of MBP was compared with Management by Objectives(MBO) as these two systems share similarities in basic nature. Then the major application problems of MBP encountered by the practicing managers were enumerated and examined in relation to the Japanese firms' organizational culture.

1. 序 言

經營管理의 方法論的 측면에서 볼 때 最近 우리나라 大企業들은 TQC(Total Quality Control)와 方針管理(Management by Policy-Deployment)에 크게 의존하고 있다고 할 수 있다. 家電·機械·纖維·化學·窯業 등 거의 全産業분야에서 많은 大企業들이 TQC事務局 또는 TQC추진팀 등의 公式的인 TQC管掌 시스템을 운영하고 있으며 TQC의 實際的인 實施도구로서 方針管理제도를 도입 運用하고 있다. 또 大企業 뿐만 아니라 中小企業중에서도 TQC와 方針管理제도를 이미 도입하였거나 도입과정에 있는 企業들이 적지 않은 것이 現在 우리나라의 産業界에서 볼 수 있는 한 斷面인 것이다.

이러한 TQC와 方針管理의 활발한 도입은 一次的으로는 日本企業들의 經營管理방법에서 영향 받은 바 크다고 할 수 있다. 日本이 2次大戰前의 自國商品에 대한 世界的인 酷評을 의식하고 前後 産業再建의 초기단계부터 品質向上에 주력한 것은 周知하는 바다. 附言하면 日本은 1950년대초부터 美國의 品質管理專門家¹⁾를 초빙하여 教育을 실시, 統計的 品質管技法의 보급

에 나섰다. 이어 1961년에 출간된 A.V. Feigenbaum의 著書 Total Quality Control은 日本産業界에 광범위한 讀者層을 形成하였으며 이는 日本企業들간에 總合的 品質管理²⁾라는 用語가 사용되는 端緒가 되었다. 1962년에는 QC제어클 등록³⁾이 최초로 있었으며 1966년에는 小松製作所에서 旗方式⁴⁾에 의한 方針管理의 제창과 활용이 있었는데 이러한 一連의 管理的 進展들은 日本企業의 獨特한 TQC인 全社的 品質管理(Company-Wide Quality Control)⁵⁾의 骨格形成에 重要한 역할을 하였다. 1960年代를 지나는 동안 日本제품은 品質과 生産性에서 世界的인 注目을 불러 일으켰고 1970年代를 지나 현재에 이르는 동안 世界市長을 壓到하기에 이른 것이다.

2) Feigenbaum의 Total Quality control의 최초의 日譯版은 Total Quality Control을 總合的 品質管理로 번역하였다.

3) Jo Ann Hranac and Kathleen C. Brannen, "The What, Where, and Whys of Quality Control Circles," in Sang M. Lee and Gary Schwendiman eds., *Management by Japanese Systems*(New York: Praeger Publishers, 1982), p. 69.

4) 納谷嘉信, *TQCのための方針管理*(東京: 日科技連, 1982), p. 45.

5) 持本志行, *TQCによる戰略經營の展開*(東京: 日科技連, 1985), pp. 2-3.

* 仁荷大學校 産業工學科 教授 接受日: 1987. 9. 8.

1) 예를 들면 1050년부터의 W. E. Deming의 초창과 1954년부터의 J. M. Juran의 초창.

이러한 狀況에서 日本企業의 經濟方法은 世界的인 關心의 對象이 되었고 先進國, 특히 美國의 많은 學者들과 實務者들의 研究테마가 되어왔다. 地理的으로 日本과 가깝고 文化的으로도 類似性이 많은 우리나라에서도 日本의 經營方法에 대한 關心은, 비교적 오래전부터 있어온 것이 사실이나 싸어클 등을 제외한 方針管理나 Just-in-Time 등의 日本式 經營方法을 導入하기 시작한 것은 比較的 最近의 일이다. 이것은 家電製品을 위시한 우리나라의 商品이 계속 개발되어 世界市場에서 日本商品과 경쟁하지 않으면 안되게 된 最近 數年間 우리 企業의 狀況認識이 日本式 經營方法에 대한 皮相의 關心에서 日本과의 경쟁을 위한 現實的 必要에 立脚한 日本式 經營方法의 導入이라는 次元으로 옮겨진 것에 緣由하는 것으로 보여진다.

方針管理나 QC싸어클 등 日本式 TQC의 諸方法이 이것을 도입한 여러 企業에서 品質向上과 原價節減을 포함하는 經營改善에 크게 貢獻하고 있는 것은 사실이다. 이것은 管理實務者들과의 인터뷰나 品質管理關係의 各種大會의 事例發表에서도 나타나고 있다. 그러나 한편으로는 投入하는 勞力에 비하여 만족할 만한 成果를 거두지 못하고 있는 경우도 많다. 大部分 적용하려는 制度나 方法의 本質에 대한 基本的 理解가 미흡한 상태에서 그 制度가 要求하는 條件에 대한 배려없이 制度 자체만을 적용하려는 경우가 여기에 해당한다. 本稿에서는 日本式 TQC의 추진制度의 하나인 方針管理의 本質을 究明하고 適用上的 問題點을 考察함으로써 方針管理의 效果의인 導入과 活用に 보탬이 되고자 한다.

2. 方針管理의 本質과 MBO와의 比較

方針管理와 MBO(Management by Objectives)는 그것들이 最初로 개발된 國家間的 地理的·文化的 차이에 불구하고 많은 類似點을 가지고 있다. 이 類似點은 서로 相對시스템의 理解에 도움을 주기도 하며 또 때로는 意味上的 혼동을 일으키기도 한다. 그러므로 먼저 이 두 시스템의 基本概念과 特性들을 考察한 다음 類似點과 差異點에 관하여 檢討하고자 한다.

2.1 方針管理

1962年 帝人(株)에서는 各管理者가 추진할 管理項目을 설정하고 이것을 一覽表로 만들어 그 추진과정을 관리하는 것을 要諦로 하는 管理項目一覽表⁶⁾의 사용을 提唱하였으며 1966年 小松製作所는 各 管理항목의

前年度 實績과 現年度 目標值를 하나의 體系圖上에 明瞭하게 나타낼 수 있는 이른바 旗管理方式⁷⁾ 考案하였다. 帝人(株)의 管理項目一覽表는 모든 계층의 管理者에게 管理項目을 설정케 하고 이것을 會社의 方針과 관련하여 總合的으로 추진할 수 있는 全員參加의 계기를 마련한데 대해서 小松製作所의 旗管理方式은 管理項目一覽表上的 管理項目들을 維持項目과 改善項目로 나누므로써 維持項目을 專擔하는 日常管理과 改善項目을 專擔하는 方針管理의 管理的 區分을 明確히 하었다고 볼 수 있다.

이 두 方法의 出現은 方針管理의 體系형성에 決定的 功勳을 하였으며 現在 韓日兩國에서 사용하고 있는 方針管理體系의 基本骨格을 이루고 있는 것이다. 日本에서의 方針管理의 定着을 1960年代로 보는 理由도 여기에 緣由하는 것으로 보여진다.

이제 方針管理의 概念에 接近하기 위하여 方針管理의 定義와 特徵에 대하여 살펴보고자 한다. 方針管理에 대한 統一된 定義는 없으나 比較的 最近의 것인 持本志行의 定義를 보면 다음과 같다.

“方針管理는 經營의 理念과 基本方針에 따라 目標로 하는 事業年度別 經營基本目標를 策定하고 이것을 實現하기 위한 經營方針을 方策重視의 思想속에서 中·長期計劃, 年度計劃으로 展開하고 또는 全組織, 全從業員에 이것을 展開함에 있어서 分權과 參加의 精神에 基礎하여 人間性을 尊重하고 組織目標와 個人目標의 統合을 꾀하며 事實에 바탕을 둔 科學的 管理的 사이클 回轉에 의한 全社的 規模의 革新性에 넘치는 戰略經營의 展開體系”⁸⁾

그는 또한 方針管理의 主要特徵을 다음과 같이 지적한다.⁹⁾

(1) QC思想에 基礎한 管理項目과 그 處置限界를 設定, 日常管理에 基礎하여 重點指向에 철저하게 方針을 展開하여 프로세스重視의 PDCA를 반복한다.

(2) 部門別活動에 대해서 機能別方針과 製品別方針이라는 部門橫斷的인 統合管理에 의하여 組織의 橫的인 連繫를 꾀하고 더욱이 그 強化徹底를 期하기 위한 組織手段을 講究한다.

(3) 戰略時代의 方針管理로서는 “方針에 의한 管理”와 “方針의 管理”의 雙方을 重視한다.

위의 定義와 特徵들의 考察에 의한 結論은 그 重點을 어디다 두느냐에 따라 여러가지로 나타날 수 있으나 一般的으로 方針管理의 要諦는 方針의 展開에 의한

7) 上揭書.

8) 持本志行, 前揭書, p. 13.

9) 上揭書, p. 12.

6) 納谷嘉信, 前揭書, p. 42.

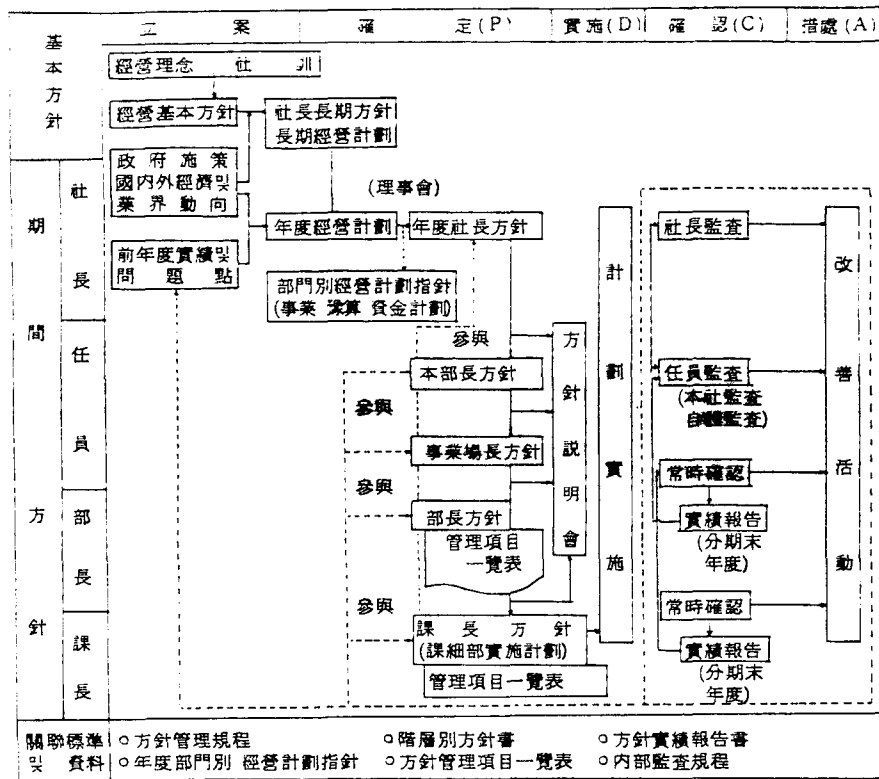


그림-1. Flowchart of Management by Policy-Deployment

資料：韓國品質管理學會編 方針管理事例研究集，1985.

全員 參加的 管理시스템의 構築이라고 생각된다.

方針의 展開는 最高經營者가 會社의 理念과 基本戰略方向을 基礎로 하여 自身의 方針을 策定하는 것을 始發點으로 하여 各 組織階層別로 全從業員이 自己自身의 方針을 策定하므로써 發生하는 方針의 連鎖現象을 의미한다. 이 方針의 展開과정에서 部下의 方針은 上司의 方針實現을 위하여 적합한것이 아니면 안되는데 이 適合性 與否를 確認하고 方針의 實施를 위한 根據資料를 마련하기 위하여 各 個人의 方針은 上司의 裁可를 거쳐 登錄하는 節次를 거친다. 方針展開에 의하여 全員參加의 틀(framework)이 마련되고 會社目標과 個人目標의 調和가 이루어 진다. 方針은 管理項目, 目標達成手段 즉 方策등을 포함하기 때문에 方針展開가 完了되는 것과 同時에 從業員 個個人의 管理項目과 各 管理項目의 優先順位, 各 管理項目別 達成目標值, 目標達成方法등도 決定되게 된다. 그림 1은 우리나라 某會社의 方針管理體系圖이다. 垂直方向을 따라 方針의 展開과정의 表示되었으며 水平方向으로 方針의 策定과 이의 實施과정의 PDCA사이클에 따라 表示되어 있다. 體系圖 자체는 簡單하지만 方針管理의 効率的인

운용을 위해서는 IE·QC·VE 등의 적용이 필요하며 言語데이터의 供給을 위주로 하는 新QC7道具¹⁰⁾의 活用을 필요로 한다. 日本에서의 方針管理는 이미 하나의 專門技術分野로 定立되어 있으며 國家의 工業經營系 技術資格制度에서도 工場管理技士, 品質管理技士와 함께 方針管理技士도 배출하고 있다.

方針管理가 日本에서 開發되어 크게 活用되고 있는 것은 必然的인 것으로 보여진다. 왜냐하면 全員參加의 日本式 TQC下에서의 從業員들은 自己自身의 責任下에 추진하는 管理項目이나 目標項目을 갖게 되는데 이렇게 되는 경우 會社全體로 보면 數없이 많은 管理項目의 設定과 管理가 필요하게 된다. 이러한 多數의 項目들이 前後左右로 서로 相衡되지 않도록 策定되고 摩擦없이 추진되기 위해서는 方針展開와 같은 方法에 의 존하지 않을 수 없을 것이다.

2.2 MBO

다른 많은 管理制度나 技法의 生成이 그러하듯이

10) 納谷嘉信, 新QC7道具(東京:日科技連, 1979), pp. 55~76.

MBO의 中心思想인 “目標에 의한 管理”도 企業에서 비롯되었다고 한다. 目標의 重要性을 最初로 管理시스템에 반영한 사람이 GM의 A.Sloan이었다는 主張도 있다. MBO의 定義에 있어서 統一된것은 없으며 명칭도 MBO이외에 Management by Results, Goals Management, Work Planning and Review, Goals and Controls 등 여러가지로 불리운다.¹¹⁾

G.S. Odiorne은 MBO를 다음과 같이 定義한다.

“...a management process whereby the supervisor and the subordinate, operating under a clear definition of the common goals and priorities of the organization established by top management, jointly identify the individual's major areas of responsibility in terms of the results expected of him or her, and use these measures as guides for operating the unit and processing the contributions of each of its members.”¹²⁾

Odiorne의 定義로 부터 MBO의 特徵으로서 다음 5 個項의 指摘이 可能할 것이다.

(1) 프로세스的 管理制度(1회로 끝나는 프로그램이 나 프로젝트가 아님)

(2) 最高經營者에 의한 회사基本目標(Common goal)의 設定과 提示

(3) 회사基本目標에 따른 個人別 達成目標의 상사와 부하간의 協議決定

(4) 個人別 目標達成정도에 대한 測定과 評價

(5) 結果重視型 관리제도

또 S.J. Carroll 등은 MBO의 構成項目¹³⁾으로서 첫째 회사目標의 設定 및 提示, 둘째 會社目標의 達成을 위한 個人目標의 設定, 셋째 目標의 推進상황에 대한 周期的 評價를 들고 있으며 效率的인 MBO추진의 要件으로서 다음 5個項을 提示하고 있다.

(1) 最高經營層에 의한 目標의 效率的인 計劃과 設定

(2) MBO추진에 대한 會社內의 合議와 公約

(3) 相互協議를 통한 目標設定

(4) 目標業務수행에 대한 빈번한 檢討

(5) 目標達成方法의 開發에 있어서의 어느 程度의 個人裁量權인정

위에서 살펴본 Odiorne의 定義와 Carroll 등의 見解는 基本的으로 同一한 것이다.

한편 MBO를 最初로 發表¹⁴⁾한 P.F. Drucker는 MBO와 관련하여 다음과 같은 見解를 被歷하고 있다.

“The performance that is expected of the manager must be derived from the performance goals of the business, his results must be measured by the contribution they make to the success of the enterprise.”¹⁵⁾

즉 Drucker에 의하면 企業의 基本目標는 各 管理者가 수행해야 할 業務를 결정하는 根據 또는 源泉이 되는 것이며 그들의 業務成果도 그것이 企業의 基本目標의 達成에 貢獻한 程度에 따라 評價되어야 한다는 것이다.

Drucker는 效率的인 管理란 모든 管理者의 視角과 勞力을 共通目標(Common Goal)쪽으로 向하게 하는 것이며 이를 위한 한 方法으로서 組織의 最高位層에서 最下位層에 이르는 모든 管理者들이 自己의 直屬上司의 目標를 反映하고 그 目標의 達成에 貢獻할 수 있는 어떤 形態의 目標를 갖추어야 한다고 주장한다.¹⁶⁾ Drucker는 다시 目標의 展開는 上位에서 下位의 方向으로 이루어 지지만 部下는 提案등을 통하여 上司의 目標設定을 도와줄 것과 各 部署는 他部署의 目標遂行에 필요한 自己部署의 役割을 考慮해야 된다고 말하므로서 MBO가 Bottom Up(下意上達) 방식과 部門간의 水平的協力을 重視함을 明白히 하고 있으며 目標의 設定과 이의 實施統制에 있어서 部下의 目標에 대한 承認權은 上司가 가지고 있지만 實際業務의 推進은 部下의 自己統制(Self-Codntrol)에 의하여야 한다고 主張하므로서 MBO가 一方의 指示에 의한 管理(Management by Drives)가 아님을 밝히고 있다.¹⁷⁾

2.3. 두 制度의 比較

方針管理와 MBO가 우리나라에 導入되기 시작한 正確한 時點은 公式的으로 밝혀진것이 없으나 MBO가 훨씬 먼저라는 것은 確實하다 할것이다. MBO가 먼저 소개되었을 뿐아니라 方針管理가 MBO와 類似點이 있기 때문에 實務者들간에 方針管理가 日本式 MBO 또는 MBO의 模倣으로 認識되는 경우가 적지 않다. 이것은

11) S. J. Carroll, Jr. and H. L. Tosi, Jr., *Management by Objectives*(New York:Macmillan, 1973), p. 3.

12) G. S. Odiorne, *Management by Objectives*(New York: Pitman, 1965), p. 56.

13) S. J. Carroll, Jr. and H. L. Tosi, Jr., *op. cit.*, p. 3

14) MBO라는 명칭을 사용하여 문헌으로 발표한 최초의 사람.

15) P. F. Drucker, *The Practice of Management*(New York: Harper & Row, 1986), p. 121.

16) *Ibid.*, pp. 121~143.

17) *Ibid.*, pp. 125~132.

TQC의 경우도 마찬가지이다. 즉 1961年 美國에서 Total Quality Control이 출판되면서 日本이 TQC의 아이디어 및 理論을 導入한 것으로 알려져있음을 발견할 때가 있다. 그러나 日本에서 TQC와 方針管理의 아이디어가 發想되고 그 重要性이 認識되기 시작한 것은 1951年 데밍賞의 前設과 때를 같이 한다고 한다.¹⁸⁾ 실제로 데밍賞實施賞의 審査項目¹⁹⁾에 方針에 관한 項目이 첫째로 포함되어 있으며 나머지 9個項目들도 組織運營, 教育·普及 등 TQC關連項目들로 구성되어 있다.

方針管理와 MBO의 比較는 類似點과 差異點分析을 中心으로 하였으며 두 制度의 定義上의 特徵과 國內企業體의 事例報告²⁰⁾ 등을 活用하였다.

2.3.1 類似點

(1) 計劃對象

두 制度의 計劃對象인 目標과 方針은 語意的인 差異는 있지만 活用上의 意味는 아주 類似하다. 方針과 目標은 共に 經營의 基本理念으로 부터 導出된다. 方針管理에서의 方針은 目標과 方策을 包括하지만 MBO에서의 目標도 그 達成手段을 前提로 한다는 점에서 큰 差異는 없다고 하겠다.

(2) 目標·方針의 設定方法

上位目標과 方針으로 부터 下位目標과 方針이 誘導되는 目標과 方針의 展開에 대해서, 또 上司와 部下의 協議과정을 거쳐서 설정된다는 점에서 類似하다.

(3) 目標·方針의 差別化

目標과 方針들의 相對的重要도를 優先順位(priority)에 따라 區分하는 점.

(4) 推進原理

目標과 方針의 設定 및 實施과정이 各 個人의 自律管理(self-control)에 의하여 이루어지는 점.

2.3.2 差異點

(1) 對應하는 管理概念

方針管理가 改善目標의 追求를 통한 現狀打破를 도모하려는 管理制度로서 維持目標을 追求하는 日常管理에 對應되는데 대하여²¹⁾ MBO는 Taylor의 課業管理에 對應되는 管理制度이다.

Taylor流의 古典的管理論은 計劃·評價機能과 作業 또는 實施機能을 엄격히 區分하여 計劃·評價는 管理

者나 上司가 適當하고 作業者는 實施야 하도록 한 것은 周知하는 事實이다. 이에 대하여 Drucker는 計劃과 實施은 서로 다른 別個의 業務가 아니고 同一業務의 二部 分이라고 主張하였으며 또 目標없는 管理는 있을수 없으며 目標에 의한 管理를 強調하였다.²²⁾ 또한 1950年代부터 擧頭된 行動科學論은 모티베이션의 觀點에서 意思決定에 部下들의 參考를 主張하였다. 이러한 점들을 考慮할 때 MBO는 Taylor의 古典的 管理論이나 具體的으로는 課業管理에 對應한다고 볼수있다.²³⁾

(2) 結果 및 過程上의 比重

MBO가 結果重視型²⁴⁾ 관리라면 方針管理는 過程重視型 관리라고 할 수 있다. MBO의 定義에서도 볼수 있듯이 MBO에서의 目標는 期待되는 結果를 基準으로 設定될 뿐만 아니라 이것은 또 評價의 基準으로도 사용된다. MBO가 結果重視型 관리라는 것은 MBO가 Management by Results, 또는 Results Management 등의 다른 명칭을 가지고 있는 것으로도 알 수 있다. 이에 대하여 方針管理는 目標 자체의 達成뿐만 아니라 方策立案과정과 이의 實施과정의 評價에 의하여 方針管理 자체의 推進方法의 改善을 試圖하는데 이것은 方針管理가 TQC의 相互協力을 위한 體質改善에 重點을 두기 때문이다.²⁵⁾

3) 使用技法

MBO에 關한 文獻이나 적용事例들을 檢討할 때 適用에서 特別히 重點의으로 사용되는 技法은 發見하기 힘들데 比하여 方針管理에서는 關聯圖法, 系統圖法, 매트릭스圖法, PDPC法 등 新QC 7가지道具에 속하는 技法들을 重點的으로 사용한다.²⁶⁾

4) 使用用語

方針管理에서는 方針·方策·目標·目標值·管理項目·方針展開 등의 거의 標準化된 用語가 사용되는데 比하여 目標管理에서는 特別히 쓰이는 專門用語가 없다.

5) 推進方法

方針管理의 推進은 PDCA사이클의 回轉에 의하는 것으로 定型化되어 있으나 MBO에서는 그 推進方法을

18) 納谷嘉信, TQC推進のための方針管理(東京:日科技連, 1982), pp. 40~44.

19) 持本志行, 前掲書, p. 233.

20) 例를 들면 韓國品質管理學會編 方針管理事例研究集(1985), 各 企業體의 品質管理事例報告書, 方針管理세미나 등에서의 討議 등.

21) 納谷嘉信, 前掲書, pp. 41~43.

22) P. F. Drucker, *op. cit.*, pp. 63~79, 262~288.

23) 納谷嘉信, 前掲書, pp. 37~40.

持本志行, 前掲書, pp. 10~13.

24) G. Salvendy, *Industrial Engineering Handbook*(New York:Wiley & Sons, 1982), p. 5. 4. 6.

25) 納谷嘉信, 前掲書關連, pp. 37~40.

26) 納谷嘉信, 新QC 7가지道具(東京:日科技連, 1979), 57~75.

池澤辰夫, "品質管理方針の管理", 品質管理, 27 10月, 1976.

管理하는 特定方法의 定型化는 없다.

(6) 上位管理概念

MBO와 方針管理는 하나의 管理制度로서 어떤 管理上의 用途로도 活用될수 있는 것이지만 現在의 活用傾向이나 그 生成背景의 觀點에서 볼때 上位管理概念을 서로 달리한다. 즉 MBO는 어떤 管理分野에도 隸屬되거나 偏重되지 않기 때문에 經營管理 그 自體가 MBO의 上位管理概念이라고 할 수 있다. 그러나 方針管理는 앞에서 말한 바와같이 日本式 TQC와 함께 發想되었을 뿐만 아니라 現在 日本에서는 方針管理를 TQC의 한 下位體系(sub system) 또는 TQC用語의 하나로 보는 것이 두드러진 見解²⁷⁾이며 또 현재 우리나라의 企業에서도 方針管理를 TQC 推進의 일환으로 活用하고 있는 것이 事實임을 否認하기 어렵다. 이러한 점에서 TQC를 方針管理의 上位管理概念으로 보는데에는 큰 無理가 없을 것이다.

(6) 個人과 組織의 比重

MBO와 方針管理가 모두 部門간에 協力を 重要한 要素로 強調하는 것은 共通인 것이지만 실제적으로는 方針管理가 組織中心으로 展開되는데 대하여 MBO는 個人中心의 傾向이 있다.²⁸⁾

3. 適用上의 問題點

위에서 方針管理의 本質과 特徵을 MBO와의 比較에 의하여 檢討해 보았다. 다음에 우리나라 企業에서 方針管理의 推進과 관련하여 나타나는 問題點들을 組織의 運營面과 관련하여 檢討하여 본다. 方針管理 推進過程에서 一般의 指摘되는 重要問題點²⁹⁾들은 다음과 같다.

1) 頂(Top Management)의 一方的인 導入實施: 方針管理에 대한 充分한 檢討와 教育을 거쳐 社內의 의견을 모으고 動機를 부여는 준비과정 없이 一方的提示에 의하여 導入되기 때문에 方針管理 자체가 形式에 흐르게 된다.

(2) 會社目標의 非現實性: 頂에서 設定한 方針·目標가 會社의 實情, 例를 들면 設備能力이나 品質 또는 技術水準과 너무 차이가 있기 때문에 目標達成의 現實性이 희박하다.

(3) 上司에 의한 目標의 提示: 上司가 部下의 個人 目標設定에 너무 깊숙히 參與하기 때문에 自律的推進이 힘들고 成就動機가 低下된다.

(4) 業務評價에 있어서의 結果重視傾向: 業務評價가 結果重視의 結果로 이루어지기 때문에 PDCA사이클의 反復인 回轉이 이루어 지지 않고 實施過程에 대한 反省또한 소홀히 취급되어 組織의 體質改善이 어렵다.

(5) 他部門과의 協力 및 提携不足: 他部門의 業務와 目標·方策에 대한 關心이 不足하고 自己部門中心의 이기 때문에 目標의 部門間的 相衡이 발생하고 部門間的 提携가 이루어지지 않는다.

(6) 目標의 合理的 設定을 위한 情報과 資料의 貧困: 會社의 主要戰略方向에 대한 情報의 活用이 制限되어 있고 管理方法이나 管理標準에 대한 資料가 不足하여 達成possible한 適正水準의 目標에 대한 豫測이 힘들다.

(7) 個人間 目標達成難易度의 差異: 目標達成難易도에 差異가 크기 때문에 個人別成果의 公正한 評價가 어렵다.

(8) 目標과 豫算과의 連繫가 不充分: 目標달성에 필요한 原料나 費用이 豫算上에 充分히 反映되지 않기 때문에 目標의 수행이 不進하다.

(9) 日常管理와 方針管理項의 區分의 不明確: 日常管理의 水準이 未治하고 日常管理 關連資料가 整備되어 있지 않기 때문에 重點管理項의 合理的選定이 어렵다.

위 (1)~(5)項의 問題點들은 方針管理의 基本原理와 相關된 것으로서 그 改善을 위해서는 組織環境의 檢討가 必要하다. 이에 대하여 (6)~(9)項의 問題點들은 方針管理프로그램 自體의 良否와 相關된 것들로서 이의 改善에 依하여 緩和될 수 있는 것들이다. 여기서는 (1)~(5)項의 問題點의 改善에 도움을 주는 指針을 提示하는 한 方法으로서 方針管理가 發祥된 日本企業의 組織環境을 檢討하고자 한다.

3.1 Bottom Up方式과 方針管理

會社最高의 方針에 대한 頂의 決定은 經營이 存在하는 環境으로 부터의 機會 및 威脅의 性格과 이에 相關된 自社의 強點과 弱點을 確認하고 會社의 理念에 기초하여 戰略과 目標을 設定하는 것이다.³⁰⁾ 이 과정에

27) 納谷嘉信, 前掲書, pp. 57~63.
 28) R. D. Hampton, *Contemporary Management*(London:McGraw-Hill, 1983), pp.170~171.
 R. A. Webber, *Management*(Homewood:Irwin, 1975), p. 353.
 29) 실무자들과의 개인적인 인터뷰와 실무세미나 등에서 참가자들과의 질의응답을 통해서 수집한 자료의 요약이므로 모든 기업에 다 해당되는 것은 아니다.

30) G. A. Steiner & J.B. Miner, *Management Policy and Strategy*(New York:Macmillan, 1982), p. 10.

서 日本企業들은 Bottom Up方式에 依存한다.³¹⁾ Bottom Up方式은 總의 方針選擇을 下位 資料와 提案의 組織의 下位層에서 提起되어 部門間, 階層間的 檢討와 調整을 거치면서 總에 도달하고 이것이 總의 方針에 중요한 影響을 준다는 점에서 Top Down方式과 對應되는 組織運營方式이다. 日本企業의 管理者들은 上部의 指示를 기다리지 않고 問題點의 解決에 首先 (initiating)하는 傾向이 두드러진다. 日本企業의 Bottom Up方式의 展開原理를 要約하면 다음과 같다.

- 1) 問題點을 確認한다.
- 2) 問題點에 대한 情報을 수집한다.
- 3) 關連部門과 相議한다.
- 4) 上司의 關心을 얻어낸다.
- 5) 提案事項을 書類化하여 報告한다.

위의 Bottom Up의 原理를 좀더 明確히 하기 위하여 하야시 슈지의 말을 인용해 본다.

“먼저 밑의 자판끼리 議論해서 차츰 위로 올라가고 마지막에 [리더]가 결정하는 것이 정해진 圖式이다. 즉 稟議制度인 것입니다. ...총리더는 처음에는 전혀 자기의 意見を 말하지 않고 마지막에 대개 조정된 것을 가지고 意思決定 즉 결단을 내리고 있습니다. 그런 경우 部下들이라 할지라도 리더의 意向을 전혀 모르거나 무시하고 마음대로 結論을 내려 위로 올리는 것은 아닙니다. 심지어 總의 意中을 部下들이 總의 意에 背하여 結論을 익혀가는 것이며 이러한 背아림의 構造야말로 日本의 組織運營에 있어서 가장 重要한 의미를 갖는 것입니다.”³²⁾

日本의 組織運營의 基本原理가 Bottom Up方式이라고 할 때 日本式TQC의 한 서브시스템(subsystem)이라고 할 수 있는 方針管理의 運營에 있어서도 例外는 아닐 것이다. 日本이나 우리나라의 方針管理體系圖를 보면 方針管理가 Top Down方式으로 運營되는 것 같이 보여질 수도 있다. 그러나 이것은 總에 의하여 方針과 目標의 選擇이 이루어진 直後부터 시작되는 方針·目標의 展開·實施·피이드 백 과정만이 體系圖상에 나타난 것으로써 方針·目標選擇 以前의 Bottom Up과정은 나타나 있지 않은 것으로 해석해야 옳을 것이다.

이 Bottom Up方式은 日本企業의 組織運營의 가장 重要한 特徵으로서 앞에서 列學한 5個項의 問題點의 改善에 모두 關聯되지만 특히 1~(3)項과의 關聯이 크다고 하겠다. 方針管理가 Bottom Up과정을 충분히 거처서 導入되면 總의 一方의인 導入지시에 따르는 不信, 例를 들면 業務監督의 한 手段으로 보는 등기를 豫防할 수 있으며 實施過程에서 型式의인 것으로의 轉落을 防止하는 외에 上司에 의한 目標의 一方의提示의 可能性을 排除할 수 있을 것이다. 또 Bottom Up過程에서 會社 各部門內的 問題點들이 들어나므로 非現實의인 目標設定의 機會도 줄어들 것이다.

3.2 프로세스 重視思想과 方針管理

方針管理가 結果重視型 管理制度가 아니라 過程重視型 管理制度임은 MBO와의 比較에서 살펴보았다. MBO가 結果重視型인 것은 두 制度의 시스템設計上的 問題라기 보다는 두 制度가 存在하는 美國과 日本의 組織環境의 差異에 起因하는 것으로 보여진다. 組織의 어떤 要素가 作用하여 두 制度의 이와 같은 差異로 表面化되는지는 確實치 않다. 그러나 어느 程度의 類推는 가능할 것이다.

美國의 組織運營의 特性이 自立主義(individualism)라면 日本의 그것은 集團主義(collectivism)이다. 自立主義에서의 人間行動은 個人中心的인 것으로, 集團主義에서의 人間行動은 集團中心的인 것으로 나타난다. 個人行動에 있어서 目標達成度의 評價와 이에 따르는 責任의 區分은 集團行動에서 보다 容易하다. 더욱이 短期利益目標의 達成에 重點을 두지 않고 成果가 쉽게 把握되지 않는 長期成長目標에 重點을 두는 경우에는 더욱더 結果重視型보다는 過程重視型으로 되기 쉽다. 왜냐하면 長期間에 걸친 多樣한 管理環境의 變化를 受容하고 解決해야 하는 過程管理의 側面이 강조되기 때문이다. 美國의 企業들이 短期利益目標에 집중하는데 대하여 日本의 企業들이 反復的인 改善活動을 통한 長期의 成長目標의 追求에 집중하는 것은 이미 一般적으로 指摘되고 있는 사실이다.³⁴⁾ 또한 美國의 企業이 能率(Efficiency)을 重視하는 反面 日本의 企業은 永遠한 持續(Permanence)을 願한다고 한다.³⁵⁾ 이러한 觀察에 의할 때 MBO가 結果重視型 短期目標追求用인데 대하여 方針管理는 過程重視型 長期目標追求用으로서의 傾向이 강한 것임을 알 수 있다.

프로세스重視思想은 특히 問題點 (4)項과 關連되는

31) J. M. Hall, "Is Japanese-Style Management Anything New?" in S. M. Lee & G. Schwendiman, *Management by Japanese Systems*(New York: LKPraeger, 1982), pp. 256~259.

32) E. F. Vogel, *Japan as Number 1*(New York: Harper, 1979), p. 144.

33) 林周二著, 金日坤譯, *經營과 文化*(서울: 한국경제신문사, 1985), pp. 136~137.

34) E. F. Vogel, *Ibid.* pp. 134~135.

35) F. Gibney, *Japan, the Fragile Super Power*(New York: New American, 1979), p. 201.

것으로서 우리나라의 方針管理가 프로세스重視型으로 되기 위해서는 長期目標의 追求를 통한 體質改善에 力點을 두는 것도 한 方法이라고 생각된다.

3.3 水平主義와 方針管理

日本企業의 組織運營의 또 하나의 特徵으로서 水平主義를 들 수 있다. 水平主義의 特徵은 우선 管理者訓練方法에서 나타나는데 美國企業이 스페셜리스트의 養成을 위하여 垂直的業務訓練(Vertical Training) 시스템에 依存하는데 대하여 日本企業들은 제너럴리스트(Generalist)의 養成을 위한 水平的業務訓練(Horizontal Training)에 依存한다.³⁶⁾ 따라서 美國의 企業에서는 管理者의 水平的移動이 매우 드문 관계로 他部門의 業務에 대한 理解가 不足하기 때문에 部門間의 協助가 그만큼 어렵다. 그러나 日本企業에서는 管理者는 일단 他關連部門의 業務에 대한 知識과 經驗을 쌓은 후에 승진이 되기 때문에 水平垂直的 業務系列의 파악과 人的紐帶의 形成이 容易하다. 이것은 美國企業에서의 Informal Group이 垂直的으로 形成되는데 대하여 日本企業에서의 그것은 水平的으로 形成되는 것과도 因果關係를 갖는다고 할 수 있다.³⁷⁾

이것은 方針管理의 目標設定 및 이의 推進過程에서 必須的으로 要求되는 部門間의 提携에 決定的인 도움을 주는 組織運營의 한 效果가 아닐 수 없다. 實際로 日本의 中間管理者들에게 期待되는 役割이 問題點을 찾아내어 確認하고 解決方法을 立案할 뿐만 아니라 部下 同僚들이 充實한 計劃을 樹立할 수 있도록 도와주는 役割³⁸⁾인데 이것은 바로 部門間의 協助와 提携를 意味하는 것이다. 이러한 水平主義的 組織運營은 特別 問題點 (5)項과 關連되는 것이다. 部門間의 協助와 提携의 可能性을 높이기 위해서는 이러한 組織運營상의 戰略的 檢討가 必然的이라고 하겠다.

4. 結 論

現在 우리나라의 企業 특히 大企業에서 導入하고 있는 日本式管理制度인 方針管理의 本質과 特性을 美國에서 始作된 MBO와 比較하여 考察하였다. 또 方針管

理推進상의 問題點과 이의 解決方案을 檢討하였다. 解決方案의 檢討에서는 日本의 組織運營에서 Bottom Up方式, 프로세스重視思想, 水平主義 등의 特徵이 두드러지는데 비하여 우리나라 企業의 組織運營은 一般的으로 그렇지 않다는 것; 日本企業의 方針管理效率이 우리나라 企業의 方針管理效率보다 높다는 것; 方針管理는 發祥國인 日本의 組織環境에 더 잘 부합된다는 것의 3가지 假定에 立脚하였다.

方針管理는 概念上 MBO와 類似하기는 하나 實際推進에 있어서는 差異가 많기 때문에 MBO에서 方針管理로 轉換할 때에는 細心한 配慮가 要望된다.

效果도 크지만 한편 問題點도 包含하고 있는 方針管理를 보다 效率的으로 推進하기 위하여 日本의 組織運營의 特徵을 우리나라 企業들이 受容할 수 있는가 하는 것은 社會的 文化的背景과도 關連이 있으므로 쉽게 判斷할 수 없다. 그러나 文化的인 差異에도 不拘하고 美國의 優秀企業의 組織運營에서도 日本의 組織運營과 類似한 特徵이 視察³⁹⁾되는 것은 우리에게 示唆하는바가 크다고 하겠다.

參 考 文 獻

1. 金日坤譯, 經營과 文化(서울: 한국 경제 신문사, 1985).
 2. 納谷嘉信, TQCのための方針管理(東京: 日科技連, 1982).
 3. _____, 新QCセブ道具(東京: 日科技連, 1979).
 4. 持本志行, TQCによる戰略經營의開發(東京: 日科技連, 1985).
 5. 池澤辰夫, "品質管理方針의管理", 品質管理, 27 (1976. 10).
 6. 石川馨, 日本の品質管理(東京: 日科技連, 1981).
 7. Jo Ann Hrance & Kathleen C. Brannen, "The What Where, and Whys of QC Circles." in S. M. Lee et. al. eds., Management by Japanese Systems, New York: Praeger, 1982.
 8. S. J. Carroll, Jr. & H. L. Tosi, Jr., Management by Objectives, New York: Macmillan, 1982.
 9. G. S. Ordiorne, Management by Objectives, New York: Pitman, 1965.
 10. P. F. Drucker, The Practice of Management, New York: Harper & Row, 1986.
- 36) T. P. Cullen, "Development and Use of the Functional Informal Group in the Japanese Organization." in S. M. Lee & G. Schwendiman, Mgt. by Japanese Systems New York: Praeger, 1982), p. 28.
- 37) T. P. Cullen, *op. cit.*, p. 32.
- 38) J. M. Hall, *op. cit.*, p. 257.
- 39) W. G. Ouchi, Theory Z (New York: Avon, 1982), pp. 60~79.

11. G. Salvendy, *IE Handbook*. New York:Wiley & Sons, 1982.
12. R. D. Hampton, *Contemporary Management*. London:McGraw-Hill, 1983.
13. R. A. Webber, *Management*. Homewood:Irwin, 1975.
14. G. A. Steiner & J. B. Miner, *Management Policy and Strategy*. New York:Macmillan, 1982.
15. J. M. Hall, "Is Japanese Management Anything New?" in S. M. Lee et al. eds., *Management by Japanese System*. New York:Praeger, 1982.
16. E. F. Vogel, *Japan as Number 1*. New York:Harper & Row, 1979.
17. F. Gibney, *Japan, the Fragile Super Power*. New York:New American, 1979.
18. W. G. Ouchi, *Theory 2*. New York:Avon, 1981.