

지방정부의 목표관리제 평가*

- 부산광역시를 중심으로 -

Evaluation of MBO in Local Government

- A Case of Pusan Metropolitan City -

박 영 강(동의대 사회과학부)

Management By Objectives(MBO) is a fascinating management approach to directing the efforts of managers and organizational units for which they are responsible. This technique has been used in government for more than 20 years. In Korea, MBO was introduced in all levels of governments in 1999.

The purpose of this study is to evaluate the process and result of MBO in local governments. In the study surveys to officials of Pusan Metropolitan City were carried out, and the findings are as follows.

First, the Mayor's individual concern to MBO was highly evaluated, but systematic efforts to promote MBO was not found in Pusan Metropolitan City.

Second, the officials' concern and participation to MBO was low, and they revealed negative attitude to the MBO.

Third, the degree of goal setting and the degree of objectivity in performance evaluating were lowly evaluated all.

I. 서 론

지방정부의 생산성 향상을 위한 조직관리전략은 1980년 이후 특히 두드러진 현상을 보이고 있으며, 이러한 경향은 시장성의 확대, 민주성의 확대, 신관리주의의 3대 측면으로 전개된다. 시장성 확대란 정부조직의 민간화와 정부간 및 정부와 민간간의 경쟁성을 높이는 것을 말하며, 민주성 확대는 정치적 책임성을 강조하는 개념이다. 신관리주의는 행정 내부의 조직관리의 개선에 초점을 둔 것으로 행정전략을 소비자 중심으로 변화시키고 규칙이나 절차보다는 결과 또는 문제해결에 중점을 두는 것으로, 목표관리는 이러한 변화에 부응하는 관리전략으로 인식되고 있다(김병섭, 1999: 51-52).

우리나라에서는 1995년에 정부부문의 생산성 향상의 일환으로 공공부문에 성과급제도를 도

* 본 연구는 1999년도 동의대학교 교내연구비에 의하여 수행되었음.

입하였으나 전통적인 근무성적평정이라는 큰 틀을 벗어나지 못하여 실효를 가져오지 못하였다. 국민의 정부에 들어와 정부부분의 개혁을 가속화하기 위하여 1998년부터 부분적으로 목표관리제를 도입한 후 1999년도부터는 전국적으로 목표관리제를 실시하게 될에 따라 지방정부에서도 목표관리제를 실시하게 되었다.

목표관리제의 올바른 정착을 위해서는 시행초기부터 운영과정과 성과에 대한 면밀한 분석을 통하여 문제점을 발견하고 개선을 위한 보완적인 노력을 기울여야 한다. 이를 위해서는 목표관리제의 운영에 대한 주기적인 평가가 필요하다.

목표관리제의 평가방법은 다양한 측면에서 접근할 수 있지만 목표관리제의 운영주체인 동시에 적용대상인 공무원에 대한 태도의 분석이 가장 기본적이며 중요한 요소로 인식된다. 본 연구에서는 목표관리제가 도입된지 1년 반이 지난 시점에서 목표관리의 운영과정과 성과에 대한 개괄적인 평가를 위하여 지방정부 공무원의 목표관리제에 대한 태도를 측정하고자 한다.

이러한 연구를 위해서 먼저 국내외의 연구경향과 우리나라 지방정부의 목표관리제 구조를 살펴보고, 주요생점에 대한 공무원의 태도를 분석하게 된다. 연구의 효과를 높이기 위하여 부산광역시 본청을 사례로 설정하며 본청 공무원을 대상으로 설문조사와 면담을 실시한다.

II 목표관리제의 의의와 연구경향

1. 목표관리의 의의

목표관리(Management By Objectives : MBO)란 조직의 목표와 수단을 조직원들이 참여하여 결정하고 관리자들의 자기 통제를 통하여 목표를 달성하고자 하는 관리방법으로, 미래지향적이며 활동보다는 결과에 중점을 두고 조직구성원의 목표설정과 달성을 포괄적으로 이용된다(Carroll, Jr. & Tosi, jr.: 69 ; 이영조: 433 재인용).

목표관리는 사기업부문에서 개발된 조직관리기법이었으나 1973년 미연방정부의 주요기관에 도입된 것을 계기로 공공부문에서도 지대한 관심을 가지기 시작하였다. 70년대 이후 목표관리제는 미 연방정부에서 폐지되었지만 지방정부로 확산되어 다양한 방식으로 발전되고 있으며, 최근에는 미국 California州의 Sunnyvale City나 Arizona州의 Phoenix City등이 목표관리제를 모범적으로 실시하는 지방정부로 꼽히고 있다(Epstein, 1984; Poister & Streib, 1995).

목표관리(MBO)는 Peter F. Drucker가 1954년에 저술한 "The Practice of Management"라는 저서에서 경영분야에서의 목표설정을 강조함으로써 새로운 관리방식으로 세상의 주목을 받게 되었지만, 실제로 경영현장에서는 목표관리의 원리가 훨씬 오래 전부터 활용되고 있었다(Ordione G. S.: 21-23).

목표관리의 성격과 개념은 연구자의 관심영역과 접근방법에 따라 매우 다양하게 정의되고 있지만, 여러 학자들의 의견을 요약하면 ① 전략 ②계획과 통제의 과정 ③조직몰입을 유도하는 참여과정 ④결과성취를 위한 업무수행 및 평가시스템 ⑤경영자의 태도 ⑥결과성취를 위한 시간적 과정이라는 여섯가지 범주로 요약될 수 있다(신철우: 29-31).

목표관리는 Drucker에 이어 D. McGregor, E. C. Schleeh 등을 거치면서 발전을 거듭하면서 세계적으로 보급되기 시작하였으며(신철우: 37-38), 우리나라에서도 민간부문에서

MBO의 중요성을 높이 인식하여 이 제도를 도입한 기업들이 적지 않다.¹⁾ 그리고 최근에는 정부부문의 경쟁력을 세고하기 위한 일환으로 목표관리제를 채택하게 된 것이다.

목표관리제의 매력적인 요소는 조직구성원의 목표달성을 상응하는 보상의 지급을 통하여 조직의 성과를 제고하는 데 있으며, 이를 위해서는 목표달성을 계량적으로 측정할 수 있는 평가지표의 개발이 필수적이다. 따라서 개인의 계량적 목표의 설정이 곤란한 공공부문의 적용에는 한계가 있어 미국의 지방정부에서도 목표관리제를 모든 직원에게 적용하지 않고 주로 고위직이나 중간관리직까지 적용하는 경향이 높다(Poister & Streib, 1995).

그리고 목표관리제의 성공을 위해서는 최고관리자의 확고한 의지(Rodgers & Hunter, 1992)와 충분한 준비기간이 필요한데, 우리나라의 지방정부의 경우 충분한 준비없이 중앙정부의 지침에 의하여 타율적으로 실시하게 되었으므로 시행초기부터 많은 문제점을 안게 되었다.

2. 목표관리제에 평가에 대한 선행연구 경향

공공부문의 목표관리에 대한 유용성 및 평가와 관련된 체계적인 경험적 연구는 밸원지인 미국에서도 비교적 최근에 나타나기 시작하였다. 우선 1970년대와 1980년에 걸쳐서 MBO에 대한 일련의 경험적 연구들이 나타나기 시작했지만(McConkie, 1979; Carroll, 1986; Kopelman, 1986), 이러한 연구들은 공공부문과 민간부문의 성과를 구분하지 않았기 때문에 정부부문 MBO의 성과에 대하여 말할 수 있는 경험적 증거를 알 수 없었다(Rodgers & Hunter, 1992).

1980년대에는 MBO의 영향에 대한 주관적 평가를 하게 하는 일련의 조사연구가 나타났으며, 조사에 응한 행정가들은 일관되게 MBO의 도입으로 생산성이 향상되었다고 응답하였다 (Moore and Station, 1981; Poister and McGowan, 1984; Poister & Streib, 1989; Ruth and Brooks, 1982).

90년대에 들어와 Rodgers & Hunter(1992)는 MBO에 대한 70개의 선행연구를 재분석 하여 공공부문의 목표관리제가 민간부문에서와 마찬가지로 긍정적인 효과를 지닌다고 주장하였으며, 최근에는 Poister & Streib(1995)가 520개 지방정부의 행정가(Manager)를 대상으로 한 설문조사를 통해서 MBO가 긍정적인 영향을 미친다는 사실을 밝히고 있다.²⁾

우리나라에서는 70년대 이후 목표관리제의 원리와 내용을 소개하기 위한 연구문헌이 나타나기 시작하였고, 1980년대 후반부터는 사기업을 대상으로 목표관리의 평가에 대한 연구가 활발하게 진행되어 왔다(김종도, 1985; 전혜숙, 1990; 이은경, 1994; 마용득, 1997).

그러나 공공부문에서는 그 적용이 늦었으므로 지방정부의 목표관리제의 평가와 관련된 연구는 극히 최근에 이르러 나타나고 있으며, 이러한 연구는 주로 공무원에 대한 면담이나 설문조

1) 1995년도에 우리나라 100개 기업을 대상으로한 설문조사에 의하면 목표관리제를 도입하고 있는 기업은 21.5% 수준이며 대기업의 경우 도입율이 보다 높은 것으로 나타났다. 도입 이유에 대해서는 “자기통제하의 업무추진을 위해” 53.6%, “업적달성을 통해 엄격한 보상을 위해” 17.9%, “커뮤니케이션 활성화와 고과상의 마찰 축소” 14.3%, “평가의 객관성 확보” 14.3%로 나타났다(안희탁, 1996: 112-115 ; 마용득, 1996: 27-28 재인용).

2) 설증분석에 의하면 미국의 인구 25,000-1,000,000명 사이 지방정부 1,126개중 설문조사에 응한 520 개 지방정부의 47%가 목표관리형(MBO-type)의 관리방식을 취하고 있으며, 목표관리가 행정관리와 의사결정에 미치는 결과에 대해서는 28%정도가 매우 효율적인 것으로 응답하였으며 67%정도가 어느정도 효율적이라고 응답하고 있다(Poister & Streib, 1995).

사의 형태로 나타나고 있다(윤태범, 1999 ; 박영강, 2000 ; 김판석 · 권경득, 2000).

목표관리제의 도입과 관련하여 제기되고 있는 주요 쟁점으로는 첫째, 공공부문에서 사기업과 같이 구체적이며 계량화된 목표설정이 가능한가에 대한 것이라 하겠다(이명수, 1999: 65). 공공부문에 목표관리제를 도입한 외국의 경험에 의하면 실제 목표달성을 쉽게 하기 위하여 조직의 근본적인 목표인 서비스의 질을 희생시키고 목표달성에 용이한 인위적인 목표를 설정하는 사례들이 빈번히 나타나기도 하였다(Osborne and Gaebler, 1992: 200).

둘째, 실적평가의 객관성과 공정성에 대한 것이다. 객관성과 공정성이 확보되기 위해서는 먼저 목표자체의 설정이 객관적 평가에 용이하도록 설정되어야 하며, 평가자의 합리적이며 공정한 평가가 요청된다.

다음으로는 개인별 실적의 평가를 중심으로 목표관리제를 운영할 경우 조직원간의 경쟁심과 적대의식을 조장하므로써 팀워크를 저해시키는 문제점을 지니게 된다는 점이다. 특히 개인별 실적을 성과급과 연계시킬 경우 그러한 현상이 더욱 두드러지게 나타나는 경향이 있다.

그밖에 유인과 평가방식을 들 수 있다. 목표관리제는 성과에 상응하는 보상이 필요하지만 공공부문의 보수가 지니는 유인의 효과에는 의문이 제기되고 있기 때문이다. 선행연구에 의하면 공직사회에서 금전적 보상동기는 사업에 비하여 낮은 것으로 나타나고 있다(김상묵 · 양기용, 1995: 160-162). 그리고 목표관리제의 실적평가를 위해서는 객관적 평가가 필요하지만, 우리나라의 경우 객관적 평가가 요청되는 근무성적평정제도의 운영에 실패한 경험을 지나고 있다(김상묵 · 양기용, 1995: 171 ; 이창기, 1996: 925).

III. 지방정부의 목표관리제 운영체계

우리나라의 지방정부에서 도입되고 있는 목표관리제는 행정자치부의 지침에 의거하고 있으므로 기본적으로 공통성을 지니고 있지만 세부적인 내용에서는 지방자치단체마다 다소의 차이가 있다. 여기서는 부산광역시 본청을 대상으로 목표관리제의 구체적인 운영체계를 살펴본다.

부산광역시는 행정자치부의 운영지침을 토대로 1999년 1월에 기획관실을 중심으로 목표관리제 시행계획을 수립하고 내부적인 의견을 수렴하여 99년 3월 12일에 시행계획을 확정하였다. 그리고 2000년도에는 지난해의 운영과정에서 나타난 문제점을 보완하기 위하여 운영지침을 다소 변경시켰다. 부산광역시의 목표관리제의 주요내용은 다음과 같다(부산광역시, 1999 : 2000).

1. 목표의 설정

목표의 설정은 목표관리제의 가장 핵심적 요소로써 부산광역시의 목표설정과정에서 중요하게 고려되고 있는 내용으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다.

첫째로는 목표의 수와 설정방법과 관련된 것이다. 부산광역시의 경우 목표관리의 대상을 실 · 국장과 과장으로 한정하고 있으므로 목표관리 대상목표는 국장목표와 과장목표로 구분된다. 실 · 국장의 목표수는 소관 과장의 수를 기준으로 하되 상한은 +2개이다. 과장의 경우에는 소관 담당 · 팀(사무관)수를 기준으로 하되 상한은 +1개로 하였다.

목표는 가능한 계량화하되 불가피한 경우 간단 · 명료하게 정리하도록 하고, 여러 부서가 관

련된 업무는 상호 협의하여 각자의 책임범위에서 목표를 구체화하도록 하였다. 1999년도의 경우 설정된 목표를 자체적으로 검증하기 위하여 계량화된 검증기준표를 활용하여 기준점 이상을 받을 경우에만 통과되도록 하였으나, 목표수립절차가 지나치게 복잡하여 2000년도에는 계량화를 하지 않고 목표설정기준을 다소 완화시켰다.

두 번째는 목표의 설정절차와 관련된 것이다. 국장목표는 국·과장과 담당이 협의하여 설정하고, 부시장 주재의 사전검토회의의 심의를 거쳐 시장 주재의 목표관리심의회의에서 최종적으로 확정한다. 과장목표는 국장목표 설정시에 검토·설정하지만 확정된 국장목표에 따라 연계시켜야 한다. 과장목표는 소관 실·국장별 사전검토회의의 심의를 거쳐 부시장 주재의 목표관리심의회의에서 최종적으로 확정한다.

목표달성을 이전에 목표의 변경이 필요할 경우에는 기획관과의 협의를 거쳐 1·2차 평가자의 결재를 받아야 한다. 목표수행자가 변동될 경우 후임자가 전임자의 목표를 승계하도록 하고 해당조직이 변동될 경우에는 기획관과의 협의를 거쳐 추진부서를 조정한다.

2. 목표의 평가

목표의 객관적인 평가는 목표관리의 성패와 밀접한 관계를 지니고 있다. 평가과정에서 특히 고려되고 있고 있는 점으로는 평가지표와 평가방법에 대한 것이다.

평가지표란 목표달성을 측정하기 위한 개별적 요소로서 실행계획수립의 기준이 되고 구성원들이 목표를 가시적으로 이해하게 하는 기능을 지니고 있다. 부산광역시의 평가지표 요건은 첫째, 목표달성을 측정할 수 있는 핵심성과 지표로서의 대표성을 지녀야 하며, 둘째, 목표실행계획과 연계되어야 하고 반드시 측정가능해야 한다.

평가지표의 수는 목표별로 측정가능성을 고려하여 1~3개로 선정하고, 평가지표별 배점은 목표달성의 기여도를 고려하여 가중치를 부여하되 배점의 합은 1이 되어야 한다. 적용지표로서는 산출량, 품질, 효율성, 효과성, 고객만족도, 적시성 등이 예시되고 있다.

목표달성도의 평가방법은 2000년도에 들어와 두 가지 측면에서 상당한 변화를 가져왔다. 우선, 1999년도에는 전적으로 목표수행실적을 통하여 목표달성을 평가하였으나 2000년도에는 목표수행실적 70%, 목표수행능력 30%로 구분하고 양자의 합을 목표달성도로 규정하고 있다. 그리고, 1999년도에는 절대평가방식을 적용하였으나 금년부터는 상대평가 방식으로 바꾸었다.

그밖의 평가방법은 지난해의 방식을 계속해서 적용하고 있다. 목표관리의 추진 및 평가결과의 활용은 1년 단위로 하되, 평가는 2차에 걸쳐 이루어진다. 단위목표달성도 점수는 1차평가자가 40%를 부여하고, 2차평가자가 60%를 부여한다.

그리고 실적평가를 보완을 위하여 목표수행상 장애요인, 노력정도, 목표수행기간의 차이를 반영하기 위하여 단위목표별 달성점수에 3점 범위에서 가감점을 제도화하고 있다. 가점은 1차 평가자의 신청에 의하여 2차평가자가 사안별로 적정한 가점을 부여하며 감점은 2차 평가자가 직권으로 부여한다. 가감점제도는 목표수행실적의 평가에만 적용하고 수행능력평가에는 적용하지 않는다.

3. 목표관리기구

부산광역시의 목표관리기구는 목표관리심의회와 기획관실의 확인평가계로 대별된다. 목표관리심의회는 목표관리와 관련된 주요 사항을 조정·심의·의결하는 최고의 결기구이다. 목표관리심의회의는 2단계로 두며, 국장목표관리심의회의는 시장이 주재하고 부시장, 기획관리실장, 본부장, 실·국장이 참석한다. 과장목표관리심의회의는 부시장이 주재하며 기획관리실장, 본부장, 국·과장이 참석한다. 매년 2회 정기회를 개최하며 필요할 경우 임시회를 소집할 수 있도록 하고 있다.

확인평가계는 목표관리의 실무부서로써 목표관리와 관련된 기획과 사업부서에서 수립한 목표의 검토 및 중간점검, 평가자의 평정을 지원하기 위한 각 부서의 사업성과에 대한 확인기능 등을 수행한다.

4. 목표관리제의 활용 범위

우리나라의 목표관리제 도입목적은 정책이나 사업에 대한 성과관리를 통해 상응한 보상을 줌으로써 공직사회내 경쟁을 강화하기 위한 것이다(행정자치부, 1999: 1). 부산광역시의 목표관리제의 내용은 중앙정부의 운영지침에 의거하고 있으므로 적용범위는 기본적으로 다른 자치단체와 거의 유사하다.

부산광역시에서는 시행착오를 최소화하기 위하여 99년도부터 본청, 직속기관, 사업소의 4급 이상 일반직·별정직과 직속기관장 및 사업소장인 연구·지도직공무원만을 적용대상으로 하되, 의회사무처와 소방본부 및 부시장과 기획관리실장 등의 공무원은 제외시켰으며, 2000년도에는 다시 일부 연구지도직을 적용대상에서 제외시켰다. 그리고 평가결과는 국장의 경우 성과연봉의 지급기준으로 활용하고 4급 공무원의 경우에는 성과상여금의 지급기준으로 활용하고 있다. 5급이하 공무원의 경우 개별적 목표를 지니고 있지 않으므로 이들에 대해서는 균무성적평정을 통하여 성과상여금을 지급하게 된다.³⁾

3) 성과상여금의 지급방법은 지방정부의 자율성이 밟겨져 있으며, 경남도의 경우에는 5급이하 직원의 경우에도 성과상여금의 지급기준을 목표관리의 성과로 하고 있다(경남도 L직원).

한편, 정부에서는 균무성적평정과 목표관리와의 연계성을 높이기 위하여 1999년 6월부터 공무원근무성적 평정의 운영방식을 바꾸었다. 과거 5급이하 공무원의 승진명부작성에는 균무성적평정 40%, 경력평정 40%, 교육훈련평정 20%가 적용되었으나, 관련규정의 개정으로 균평 50%, 경력 30%, 교육훈련 20%로 변경되었다. 과거에는 균평에서도 균무실적 40%, 직무수행능력 40%, 직무수행태도 20%가 적용되었으나 현재는 균무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%로 변경되었다(공무원평정규칙 제27조, 지방공무원평정규칙 제8조 제4항 : 서순복, 2000: 97 참조).

IV. 조사설계 및 분석결과

1. 조사설계

1) 조사대상 및 조사방법

지방정부의 목표관리제에 대한 평가는 다양한 관점에서 이루어질 수 있으며, 평가기준에 따라 평가요소도 달라진다. 목표관리제에 대한 평가를 일종의 정책평가로 이해하면 목표관리제에 대한 평가도 과정평가와 효과평가로 구분될 수 있다. 과정평가를 위해서는 주로 목표관리의 절차에서 중시되고 있는 내용들이 평가요소에 포함되어야 할 것이며, 효과평가를 위해서는 목표관리제의 시행이 의도한 결과를 얼마만큼 달성하고 있는가를 살펴보아야 한다.

본 연구에서는 목표관리의 전반적 과정과 목표관리로 인한 효과에 대한 평가를 위하여 공무원을 대상으로 설문조사와 면담을 병행하며, 조사대상은 부산광역시 본청으로 한정하였다.

설문조사 대상 공무원은 부산광역시의 실국장, 과장, 계장 및 주무로 한정한다. 계장(5급)과 주무(6급)를 포함시킨 것은 이들이 상급자의 목표설정에 직·간접적인 참여를 할 뿐 아니라 목표수행의 실질적인 기능을 수행하고 있다고 보기 때문이다.

그리고 설문조사를 보완하기 위한 면담대상 공무원은 목표관리부서와 지원부서 및 사업부서 공무원 가운데 직급별로 소수의 인원을 임의로 선정하였다.⁴⁾

2) 주요가설

목표관리제는 지방정부의 생산성 향상을 위한 조직관리전략으로서 광의의 행정개혁수단에 속한다. 일반적으로 행정개혁에는 구성원의 저항이 따르게 되며 저항의 정도는 조직을 둘러싼 정치, 경제적 환경과 조직문화 외에 구성원의 지위나 성별 혹은 개인적 배경요인 등에 따라 달라진다(Milton, 1981 ; Organ and Bateman, 1986).

목표관리제의 성공적인 수행을 위해서는 최고관리자의 확고한 의지는 물론 중간관리자와 하위구성원의 참여와 지지가 필요하지만 특히 하위구성원의 저항을 극복하는 것이 중요한 과제로 나타나고 있다(Drucker, 1998: 88).

본 연구에서는 지방공무원의 목표관리에 대한 행태분석을 통하여 목표관리제의 성과를 평가하고자 하지만, 이러한 과정에서 공무원의 직급의 차이에 따른 평가결과의 차이를 분석하고자 한다.

선행연구에 의하면 일반적으로 하위직의 경우 목표관리제 등의 조직개혁에 대한 저항이 보다 강하게 나타나므로 본 연구에서는 다음과 같은 가설을 수립한다.

〈가설 1〉 목표관리제에 대한 평가는 공무원의 직급에 따라 차이가 날 것이다.

〈가설 2〉 목표관리제에 대한 평가는 하위직의 경우에 보다 소극적으로 나타날 것이다.

2) 조사도구

본 연구의 주요한 조사도구는 공무원에 대한 설문지와 면담지이다. 조사대상 내용은 앞장에

4) 부산광역시 본청의 업무는 크게 지원부서와 사업부서로 구분할 수 있다. 지원부서는 주로 기획, 예산, 인사 등과 같은 업무를 담당하는 부서를 의미하며, 사업부서는 교통, 환경, 상수도 등과 같이 외부적인 산출을 가져오는 부서를 지칭한다.

서 언급된 지방정부의 목표관리구조에서 쟁점이 되고 있거나 연구자가 주요하다고 판단되는 내용을 포함시켰다.

설문조사항목은 업무에 바쁜 고위공무원들을 조사대상에 포함시키는 관계로 회수율을 높이기 위해서 가능한 문항수를 줄이고자 하였다. 이를 위하여 사전에 면담을 실시하였고, 공무원의 면담과 객관적 자료의 분석을 통하여 그 결과 혹은 성과를 확인할 수 있는 평가항목이나 평가요소로서의 중요성이 떨어지는 항목은 가능한 제외시켰다. 공무원에 대한 면담은 비교적 시간의 제약을 받지 않으므로 면담지는 설문조사항목에 비하여 보다 포괄적인 내용을 포함시켰다(부록 참조).

본 연구에서 사용된 설문지의 측정항목과 측정지표는 〈표 IV-1〉과 같다.

〈표 IV-1〉 설문조사의 측정항목과 측정지표

측정항목	세부항목과 측정지표
1. 조직과 준비과정	1) 단체장의 의지 - 목표관리 도입과 운영에 대한 단체장 관심도
2. 목표의 설정과 실행	1) 설정절차 - 목표설정시 구성원의 참여와 합의 정도 2) 목표의 내용 - 설정된 목표의 적절성 3) 목표의 실행 - 성과달성을 위한 부서별 자체노력
3. 목표의 평가	1) 평가방식의 타당성 - 목표수행능력평가 배점비율의 타당성 - 가감점제도의 타당성 - 1, 2차 평가자 부여점수의 타당성 2) 평가의 결과 - 평가결과의 객관성
4. 목표관리의 효과	1) 유인수단의 효과성 - 성과수당 지급비율의 적절성 - 성과수당금액의 유인정도 2) 목표관리의 효과성 - 목표관리 실시로 인한 업무개선정도 3) 구성원의 수용과 지지 - 구성원의 관심도 - 목표관리제의 바람직한 적용 범위
5. 목표관리의 개선안	- 목표달성을 기여도를 승진기준으로 활용 - 내외부평가제 도입 - 독립적인 평가위원회 설치
6. 배경변수	1) 응답자의 직위 - 실국장, 과장, 계장, 주무

2. 자료의 분석결과

부산광역시 공무원에 대한 면담과 설문조사는 2000년 10월 11일부터 10월 27일에 걸쳐 이루어졌다. 설문조사의 응답자는 모두 147명으로 직급별로는 국장 10명, 과장 23명, 담당(계장) 41명, 주무(6급) 73명의 구성비를 보이고 있다. 면담은 목표관리부서 외 2 개국의 국장, 과장, 담당, 주무 등 모두 12명을 대상으로 실시하였다.

설문조사의 분석과정에서는 분석의 효과를 높이기 위하여 다음과 같은 조작을 하였다. 첫째, 응답자 가운데 관리자로서의 성격이 유사한 국장과 과장을 동일한 범주에 포함시킴으로써 응답자의 범주를 3개로 재구성하였다.

둘째, 의사표시를 유보하고 있는 “모름” 또는 “응답유보” 항목의 응답결과를 대부분 통계결과에 반영되지 않도록 Missing 처리하였다.

설문조사의 분석은 직급별 차이에 대한 가설을 검증하기 위하여 X^2 검증을 통한 교차분석을 실시하였으며 분석결과에 대해서는 면담결과와 선행연구와의 대비를 통하여 분석의 효과를 높이고자 하였다.

1) 목표관리 조직과 준비과정

부산광역시의 목표관리제 도입을 위한 준비과정은 대부분의 지방자치단체들과 마찬가지로 충분하지 못한 것으로 받아들여지고 있다(윤태범, 1999: 28). 준비과정에서는 단체장의 관심과 의지가 특히 중요하므로 여기서는 공무원을 통해서 도입과 운영과정에서의 시장의 관심도를 측정하고자 하였다.

〈표 IV-2〉의 설문조사결과에 의하면 부산광역시 공무원의 다수는 시장의 관심도가 비교적 높은 것으로 인식하고 있다. 교차분석결과에 의하면 국·과장 및 계장의 과반수가 시장의 관심도를 높게 평가한 반면 주무의 경우 과반수 이하가 보통이하라는 결과를 보여주고 있지만 집단간에는 통계적으로 유의미한 차이는 나타나지 않고 있다.⁵⁾

한편, 공무원 면담결과에 의하면 목표관리제에 대한 시장의 관심도 자체는 높은 것으로 나타났지만, 목표구조나 측정지수의 개발이나 교육훈련정도는 체계적으로 이루어지지 않았고, 제도의 도입으로 인한 조직이나 인사관리체계에도 별다른 변화가 일어나지 않았으며, 단지 확인평가계의 직원 1명이 중원된 것에 불과하였다.⁶⁾

이러한 결과들을 종합하면 목표관리제에 대한 시장의 관심도는 그다지 적극적이지 못하고 선언적 차원에 머물고 있는 것으로 보인다.⁷⁾

5) 일반적으로 카이 스퀘어 검증에서 통계적 유의수준(P)을 0.05이하로 설정하고 있으므로 본 연구에서도 $P<0.05$ 이하에서 집단간 유의미한 차이가 나는 것으로 해석하고자 한다.

6) 충남도에서는 독립적인 정책기획정보실을 설치하고 목표관리의 추진주체로서의 기능을 부여하고 있다(이명수, 1999: 65).

7) 목표관리업무를 기존의 평가기관인 확인평가계에서 담당하는 것은 전국적인 현상으로 보인다. 부산시의 경우 목표관리업무는 확인평가계의 5-6대 업무중 3순위정도의 업무에 취급되고 있는 실정이다. 그러나 서울특별시의 경우 5개의 계를 가진 평가담당관이 목표관리업무를 담당하고 있으므로 목표관리업무가 보다 비중있게 다루어지고 있다(서울시 N직원). 한편 경남도는 목표관리를 전체공무원으로 확대하여 적용하고 있으며, 제도의 정착과 연구를 위하여 경남발전연구원과 유기적인 협력을 하고 있는데, 이러한 이면에는 특히 행정부시장의 강력한 의지가 작용하고 있다고 한다(경남도 L직원).

〈표 N-2〉 목표관리의 준비과정

구 분	설문내용 (설문지번호)	응답범주	척도 및 응답비율(%)			응답자 %(명)	유의수준 (P 값)
			낮은편	보통	높은편		
단체장 의지	목표관리 도입·운영에 대한 단체장 관심도(1)	전체	16.31	29.79	53.90	100(14)	0.059
		국·과장	3.03	39.39	57.58	100(33)	
		계장	20.00	17.50	62.50	100(40)	
		주무	20.59	32.35	47.06	100(68)	

2) 목표의 설정과 실행

목표의 설정과 실행과정에 대한 공무원의 태도를 측정하기 위한 설문조사에서는 3가지 범주의 문항이 할애되었다. 〈표 IV-3〉에 의하면 목표설정시 구성원의 합의와 참여정도는 비교적 낮은 것으로 나타났으며, 설정된 목표의 적절성도 다소 낮은 것으로 나타나고 있다. 그리고 성과달성을 위한 부서별 자체노력의 경우에도 보통 이하가 상당수를 점하고 있다. 교차분석에 의하면 이러한 결과는 직급별로 유의미한 차이를 보이고 있지 않고 있다.

면담결과에 의하면 구성원 참여와 합의정도는 다소 높은 편으로 나타났지만 하위직의 경우 다소 낮게 인식하여 직급에 따른 차이가 나타났다. 목표설정기준은 구체성이 약하며 목표설정 시에는 목표의 수준유지와 계량화가 가장 충족되기 어려운 기준으로 나타났으며, 설정된 목표의 적절성은 다소 낮은 것으로 평가되었다. 그리고 목표달성을 위한 실국별 노력, 추진실적 점검의 이행도와 실효성은 긍정적인 것으로 나타났다.

이상의 분석결과에 의하면 설문조사와 면담결과는 다소의 상이점을 보이지만, 목표관리제의 도입과정에서 나타날 수 있는 일반적인 예상과 비교적 일치를 보이고 있다(윤태범, 1999: 38). 특히 공공부문의 목표설정에는 많은 어려움이 있으므로 목표관리의 역사가 일천한 부산광역시의 경우 설정된 목표의 적절성이 낮다는 응답결과는 당연한 결과로 볼 수도 있다.

〈표 N-3〉 목표의 설정과 실행

구 분	설문내용 (설문지번호)	응답 범주	척도 및 응답비율(%)			응답자 %(명)	유의수준 (P 값)
(1) 설정절차	목표설정시 구성원의 참여와 합의 정도(2)	전체	낮은편	보통	높은편	100 (146)	0.494
(2) 목표내용	설정된 목표의 적절성(3)	전체	낮은편	보통	높은편	100 (145)	0.191
(3) 목표실행	성과달성을 위한 부서별 자체노력(4)	전체	낮은편	보통	높은편	100 (143)	0.478

3) 목표의 평가

〈표 IV-4〉에는 목표의 평가방식과 평가결과의 타당성에 대한 설문조사결과가 나타나 있다. 평가방식에서는 우선 2000년도부터 도입된 수행능력평가 비율(현행 30%)이 높거나 불필요하다는 응답결과가 다수를 점하고 있다. 특히 국·과장의 경우 적절 43.5%, 하향조정필요 47.8%로 의견이 뚜렷하게 양분되고 있다.

다음 2차평가자 가감점(현행 ± 3점)에 대해서는 적절하다는 의견과 불필요하다는 의견이

엇갈리고 있으나, 전체적으로 하향조정 및 불필요의 의견이 균소한 차이의 과반수를 차지하고 있다. 그러나 교차분석에 의하면 국·과장의 52.2%, 계장의 42.9%, 주무의 21.6%가 적절하다고 응답함으로써 직급별 인식에서 통계적으로 유의미한 차이를 보여주고 있다($P<0.05$). 이러한 분석결과에 의하면 “2차평가자가감점”에 대한 평가에서 <가설 1>과 <가설 2>가 채택될 수 있다 하겠다.

1·2차 평가비율(현행 1차 40%, 2차 60%)에 대해서는 적절하다는 의견이 과반수를 차지하고 있으나 1차평가자 비율의 상향조정을 희망하는 주장도 39.2%를 차지하고 있다.⁸⁾

이상의 조사대상에 포함된 평가방식들은 주로 시장과 부시장의 평가권한을 강화하는 방식들이며 객관적 평가보다는 주관성이 개입될 수 있는 소지가 큰 평가방식이라 하겠는데 이러한 방식에 대해서는 응답자들이 대체로 반대하는 것으로 해석할 수 있다. 다만 2차평가자 가감점제도에 대해서는 목표관리의 적용을 받고 있는 국·과장의 과반수가 적절하다고 인식하는 점을 주목해야 할 것이다.

평가결과의 객관성에 대해서는 보통 이하라는 응답이 대다수를 점하고 있으며 직급에 따른 유의미한 차이를 보이고 있지 않다. 이러한 현상 역시 초기 목표관리에서 나타날 수 있는 대표적인 현상으로 여겨진다(윤태범, 1999: 41 ; 김판석·권경덕: 444).

한편, 공무원 면담에 의하면 첫째, 평가방법에 대해서는 절대평가의 관대화 경향으로 인하여 2000년도부터는 상대평가방식으로 바뀌게 되었다는 것이다. 현행 3점 범위의 가감점제도에 대해서는 이견이 거의 없지만 나머지 요소들은 조직의 성격에 따라 응답결과가 달리 나타나고 있다. 지원부서가 아닌 사업부서의 경우 주관성이 개입되는 목표수행능력평가를 부정적으로 생각하며, 2차평가자의 비율을 줄이는 것이 바람직하다는 입장을 취하고 있다. 둘째, 평가결과에 대해서는 사업부서의 경우 평가결과의 타당성과 공정성이 비교적 높다고 응답하고 있으나, 지원부서 공무원의 경우에는 비교적 평가자의 주관성이 개입한다고 응답하였다.

8) 목표관리의 기본적 성격은 목표를 위한 노력이 아니라 성과를 평가하는 것이다. 그러나 민간기업의 경우에도 노력 혹은 기타 결과를 반영하는 경우도 있다(신철우:184). 우리나라의 지방정부에서는 설정된 목표의 성과만을 객관적으로 평가하여 상여금과 같은 유인을 제공하는 것에는 문제가 있다고 보고 이를 보완하기 위한 나름대로의 장치를 두고 있다. 부산시의 가감점과 수행능력평가가 여기에 해당한다. 서울특별시의 경우에는 1999년도부터 10점의 가감점제도를 운영하고 있으며, 경남도에서는 1999년도에는 5점의 가감점만 두었으나 2000년도부터는 직무분석 40%, 목표달성을 50%, 가감점 5%를 적용한다(서울시 N직원). 경남도의 직무분석은 개인의 직무가 전체 도정의 성과에 기여한 데를 평가하여 점수를 부여하는 것으로 주로 어려운 업무가 많은 실세부서 혹은 주무부서의 직무가 높게 평가될 가능성이 높다. 경남도는 직무분석을 위하여 현재 경남발전연구원에 용역을 주었다고 한다(경남도 L직원).

〈표 N-4〉 목표의 평가

구 분	설문내용 (설문지번호)	응답범주	척도 및 응답비율(%)				응답자 %(명)	유의수준 (P 값)
			적 절	상향조정 필 요	하향조정 필 요	불필요		
(1) 평가방식 타당성	수행능력평가 배점비율의 타당성(11)	전 체	28.04	11.21	35.51	25.23	100 (107)	0.059
		국·과장	43.48	0.00	47.84	8.70	100 (23)	
		계 장	28.95	10.53	34.21	26.32	100 (38)	
		주 무	19.57	17.39	30.43	32.61	100 (46)	
	2차평가자 기감점제도의 타당성(12)	전 체	34.86	14.68	20.18	30.28	100 (109)	0.033*
		국·과장	52.17	13.04	21.74	13.04	100 (23)	
		계 장	42.86	8.57	25.71	22.86	100 (35)	
		주 무	21.57	19.61	15.69	43.14	100 (51)	
	1·2차평가자 부여점수의 타당성(13)	전 체	적절 50.68	1차비율 상향요 39.24	2차비율상향요 10.13		100 (79)	0.426
(2) 평가결과	평가결과의 객관성(5)	전 체	낮은편 39.44	보통 42.96	높은편 17.61		100 (142)	0.199

* P<0.05

4) 목표관리의 효과

〈표 IV-5〉에는 목표관리의 효과를 평가하기 위한 3가지 범주의 측정지표에 대한 설문조사결과가 나타나 있다. 유인수단에 대한 평가에서 상위 50%에 지급되는 성과상여금의 비율은 낮다는 응답비율(46.3%)이 가장 높으며, 성과수당액수의 유인도 낮다는 응답비율(37.9%)이 가장 높게 나타났다.

목표관리로 인한 업무개선정도에 대해서는 대다수가 보통 이하로 응답하고 있으며, 목표관리에 대한 구성원의 관심도 역시 대다수가 보통이하로 응답하고 있다.

목표관리의 적용범위에 대해서는 축소(35.1%)하거나 폐지(38.9%)하자는 입장이 우세를 보이고 있으며, 교차분석에 의하면 하위직 일수록 목표관리에 보다 부정적인 입장을 보이고 있다($P<0.01$). 폐지에 대해서는 국·과장 25.8%, 계장 29.0%, 주무 51.6%의 응답비율을 보이고 있다. 따라서 목표관리에 대한 적용범위에 대한 평가에서는 〈가설 1〉과 〈가설 2〉가 채택될 수 있다.

면담에 의하면 유인수단에 대해서 국장의 경우 성과연봉의 차이가 적으로 금액의 유인정도는 미미한 것으로 나타났으며, 4급이하의 경우에는 의견이 엇갈리고 있으나 대체로 유인이 낮은 것으로 인식하고 있다. 조사 당시 예고되고 있던 상위 50%에 대한 지급비율에 대해서도 대부분이 그 비율이 적다고 보고 있다. 이러한 결과는 공무원에 대한 보수유인의 효과가 낮을 것이라는 선행연구와 대체로 일치하고 있다(김상복·양기용, 1995: 161-162).

업무개선정도에 대한 면담에서는 지난 1년간의 목표관리 운영경험이 금년도의 목표설정에는 어느정도 도움이 되고 있으나 아직까지 업무의 개선으로는 이어지지 못하고 있는 것으로 나타나 설문조사와 일치를 보이고 있다.

목표관리에 대한 구성원의 수용과 지지에 대한 면담에서는 직급에 따라 다소의 차이가 있으나 개인목표가 설정되지 않는 5급이하 구성원의 관심도는 보다 낮은 편이며 목표관리의 적용범위의 확대도 바라지 않는 것으로 나타났다(김판석·권경득: 441).

〈표 N-5〉 목표관리의 효과

구 분	설문내용 (설문지번호)	응답 범주	척도 및 응답비율(%)			응답자 %(명)	유의수준 (P 값)
(1) 유인수단 효과성	성과수당 지급대상 비율의 적절성(6)	전체	낮은편 46.26	보통 30.58	높은편 23.14	100 (121)	0.355
	성과수당금액의 유인정도(7)	전체	낮은편 37.90	보통 33.87	높은편 28.23	100 (124)	0.214
(2) 목표 관리 효과성	목표관리로 인한 업무개선정도(8)	전체	낮은편 46.90	보통 37.93	높은편 15.17	100 (145)	0.267
(3) 구성원의 수용과 지지	목표관리에 대한 구성원 관심도(9)	전체	낮은편 45.21	보통 37.67	높은편 17.12	100 (146)	0.515
	목표관리의 바람 직한 적용범위 (10)	전체	현행적절 19.08	5급이하 확대 6.87	국장으로 축소 35.11	불필요 38.93	100 (131)
		국· 과장	16.13	9.68	48.39	25.81	100 (31)
		계장	36.84	7.89	26.32	28.95	100 (38)
		주무	9.68	4.84	33.87	51.61	100 (62)

** P<0.01

5) 목표관리의 개선안에 대한 태도

〈표 IV-6〉의 목표관리제 개선안으로 제시된 3가지 대안에 대해서는 다수의 응답자가 직급별 구분없이 모두 반대를 표명하였으나, 직급별로는 통계적으로 유의미한 차이가 나타나지 않았다. 따라서 이러한 측정항목들에 대해서는 〈가설 1〉과 〈가설 2〉가 채택될 수 없다 하겠다.

목표관리를 인사의 주요한 기준으로 활용하는 방안에 대해서는 찬성 17.7%, 반대 60.5%, 응답유보 21.8%의 비율을 나타냈으며, 외부평가제의 도입에 대해서도 필요 25.9%, 불필요 54.4%, 응답유보 19.7%로 나타났다. 마지막으로 독립된 평가위원회의 설치에 대해서도 필요 27.9%, 불필요 53.7%, 응답유보 18.4%의 비율을 보이고 있다.

이상의 대안들은 모두 목표관리제의 강화를 위한 방안이므로, 목표관리제 자체에 대한 부정적 입장은 지난 공무원들의 당연한 응답결과라고 볼 수 있으며 면담결과와도 비교적 일치한다.

면담에 의하면 목표관리의 확대는 단기적으로 바람직하지 않은 것으로 나타났으며, 외부평가는 시기의 문제가 있을 뿐 불가피한 것으로 인식하였지만 민간인 참여의 독립된 평가위원회

의 경우 그 실효성이 적을 것으로 생각하였다.

〈표 N-6〉 목표관리제의 개선안에 대한 태도

구 분	설문내용(설문지번호)	응답 범주	척도 및 응답비율(%)			응답자 (명/%)	유의수준 (P 값)
(1) 목표관리 의 확대	목표달성을 기여도를 승진기준으로 활용(14)	전체	찬성 17.69	반대 60.54	응답유보 21.77	147명 100%	0.487
(2) 내외부평 가제	단기간내 외부평가제 도입(15)	전체	필요 25.85	불필요 54.42	응답유보 19.73	147명 100%	0.965
(3) 평가위원 회 독립	외부참여의 독립적 평가 위원회 설치(16)	전체	필요 27.89	불필요 53.74	응답유보 18.37	147명 100%	0.099

V. 요약 및 결론

본 연구에서는 지방정부의 목표관리제 운영과정과 효과에 대한 개괄적인 평가를 하기 위하여 부산광역시 공무원을 대상으로 한 설문조사 및 면담을 실시하였으며, 이러한 분석을 통하여 발견된 주요한 사실은 다음과 같다.

첫째, 부산광역시는 목표수행능력평가제의 도입으로 인하여 성과에 대한 객관적 평가 및 성과평가결과를 토대로 한 보수지급 및 인사반영이라는 목표관리제의 기본적인 틀을 상당히 후퇴시켰다는 점이다.

둘째, 목표관리제에 대한 부산광역시 공무원의 관심도와 참여도는 낮은 편이며 목표관리제의 운영자체에 대해서도 대체로 부정적인 입장을 지니는 것으로 나타났다.

셋째, 설정된 목표의 적실성과 평가의 객관성은 비교적 낮은 편이며 목표관리제의 운영은 아직까지 업무의 개선으로 이어지지 못하고 있는 편이다.

넷째, 목표관리제에 대한 시장의 관심도 자체는 다소 높게 평가되고 있지만, 제도개선을 위한 노력은 담당자의 개별적 차원에 머물고 있을 뿐 적극적인 기구의 개편이나 조직적인 연구는 이루어지지 않고 있다.

이상과 같이 부산광역시의 목표관리제의 운영수준과 성과는 미흡하지만 어쩌면 시행초기이므로 당연한 결과라고 볼 수도 있다. 그리고 목표관리제의 공공부문 적용에는 많은 제약이 따르므로 최고관리자의 주관적 평가요소를 부가시킨 목표수행능력평가제의 도입을 신중한 고려로 볼 것인지 목표관리제의 후퇴라고 규정할 것인지에 대해서는 논란의 여지가 없지 않다.

또한 부산광역시 공무원 대다수가 목표관리제를 부정적으로 생각하고 있으며, 참여에 소극적인 점 역시 새로운 제도의 도입과정에서 얼마든지 나타날 수 있는 현상이다.

그러나 목표관리제를 바람직한 관리체계로 인식하고 성공적인 수행을 통하여 관리의 효율을 높이고자 한다면, 부산시에서 발견되고 있는 이러한 문제점을 가볍게 생각할 수 없을 것이다. 제도의 성공적인 정착을 위해서는 지금과 같은 초기단계부터 전 조직원들에게 쇄신적인 기운

을 불러 놓어 소극적 태도를 적극적인 태도로 반전시킬 필요가 있다.

이를 위해서는 누구보다 최고관리자인 시장이 조직구성원에게 확고한 의지를 천명하고, 제도의 개선을 위한 지속적인 연구에 착수하고 그러한 연구결과를 전체구성원의 교육·훈련으로 이어가야 할 것이다.

그리고, 부산광역시의 수행능력평가와 같은 주관성 평가의 가미는 결국 계량적 목표의 설정이 곤란한 내부적 지원부서에 대한 고려에서 나타날 수 있는 방안이므로 지원부서와 사업부서와의 적용기준을 달리함으로써 짐진적으로 객관적 평가영역을 확대하는 방안도 강구되어야 할 것이다.

한편, 본 연구에서는 공무원의 직급별 차이에 따라 목표관리제에 대한 평가가 달라질 것이라는 가설(가설 1)과 하위직의 평가가 보다 소극적일 것이라는 가설(가설 2)을 설정하였으나, 분석결과에 의하면 목표관리제의 평가방식과 구성원의 수용과 지지라는 측정항목의 일부 척도에서는 <가설 1>과 <가설 2>가 채택되고 있으나, 대부분의 측정항목에서는 가설이 채택되지 못하고 있는 것으로 나타났다. 따라서 이러한 가설의 검증을 추가적인 연구가 필요하다고 하겠다.

본 연구는 부산광역시 목표관리제의 운영과정과 효과를 개략적으로 평가하였다는데 의미가 있을 것으로 본다. 그러나 부산광역시만을 대상으로 하였을 뿐 아니라 평가대상을 일부 공무원으로 한정하였다는데 있어서 한계를 지녔다고 하겠다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 장차 국내는 물론 목표관리에 성공하고 있는 선진 도시와의 비교연구와 함께 중하위직 공무원과 전문가 및 고객인 시민도 평가대상에 포함시키는 연구가 필요하다고 본다.

참 고 문 헌

- 김상복 · 양기용. (1995). 성과급제와 근무성적평정: 비판과 대안. 「한국행정연구」, 4(3).
- 김병섭. (1999). 지방자치단체의 MBO(목표관리체)와 TQM(종합적 품질관리). 「지방행정」. 지방행정공제회.
- 김종도. (1985). 「목표관리의 자율적 목표설정수준이 성과와 만족도에 미치는 영향」. 명지대 석사학위 논문.
- 김판석 · 권경득. (2000). 한국정부의 목표관리체(MBO) 도입. 「한국행정논집」, 12(3).
- 마용득. (1996). 「기업내 목표관리체의 효과적 운영에 관한 실증적 연구」. 고려대석사학위논문.
- 박영강. (1999). 지방정부의 목표관리체 도입 및 활용방안. 「한국지방정부학회 창립기념 학술 대회 발표논문집」.
- . (2000). 지방정부의 목표관리체 평가 - 부산광역시를 중심으로. 「부산경남지방자치학회발표논문집」.
- 부산광역시. (1999). 「99목표관리제시행계획」. 부산광역시.
- . (2000). 「2000 목표관리제세부시행계획」. 부산광역시.
- 서순복. (2000). 목표관리체와 근무성적평정간의 연계에 관한 연구. 광주대 법정학부.
- 신철우. (1999). 「목표에 의한 관리」. 서울: 도서출판 새로운 제안.
- 전혜숙. (1991). 「목표관리체 실시에 따른 성과분석에 관한 연구 : X제약회사를 중심으로」. 연세대 석사학위논문.
- 안희탁. (1996). 「한국기업의 신인사제도 실태와 도입방안」. 한국경영자총협회.
- 윤태범. (1999). 지방자치단체에서의 목표관리체(MBO)의 전략적 추진과 활용. 「한국지방정부학회 추계학술대회논문집」.
- 이명수. (1999). 목표관리행정의 필요성과 추진전략-충청남도 운영사례를 중심으로. 「지방행정」. 지방행정공제회.
- 이영조 · 문인수. (1998). 「재무행정론」. 서울: 대명출판사.
- 이은경. (1994). 「우리나라 기업의 목표관리에 관한 실증적 연구」. 숙명여대 석사학위논문.
- 이창기. (1996). 지방정부 생산성 향상을 위한 근무성적평정제도의 개선방안. 「한국행정논집」, 8(4).
- 행정자치부. (1999/2000). 「목표관리체운영지침」. 행정자치부.
- Ammons, D. N. (1995). Overcoming the Inadequacies of Performance Measurement in Local Government: The Case of Libraries and Leisure Services. *PAR*, vol. 55(1), pp. 37-47.
- Carroll, Stephen J. (1986). Management by Objectives: Three Decades of Research and Experiment. in Sala L. Rynes and George T. Milkovich. eds.. *Current Issues in Human Resources Management: Commentary and Readings*. Plano, TX: Business Publications. pp. 295-312.
- Carroll, stephen J. Jr. & Tosi, Henry L. Jr. (1973). *Management by Objectives*. The Macmillan Co.
- Drucker, Peter F. and eight other. (1998). 「성과측정」. 현대경제연구원(역). 서울:

21세기북스.

- Epstein, Paul D. (1984). *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability*. New York: National Civic League Press.
- Kopelman, Richard E. (1986). *Managing Productivity in Organization*. New York: McGraw-Hill.
- Mali, Paul. (1986). *MBO updated : A Handbook of Practices and Techniques for Management by Objectives*. New York: John Wiley & Sons.
- McConkie, Mark L. (1979). Classifying and Reviewing the Empirical Work on MBO: Some Implication. *Group and Organizational Studies*, Vol. 4, pp. 461-474.
- Milton, Charles R. (1981). Human Behavior in Organization : Three Levels of Behavior. Englewood Cliffs, N. j.: Prentice-Hall.
- Moore, Perry D. and Ted Staton. (1981). Management by Objectives in American Cities. *Public Personal Management Journal*, vol. 10, pp. 223-232.
- Ordione, G. S. (1976). MBO in State Government. *PAR*, vol. 36, pp. 28-33.
- _____. (1979). 「목표관리의 이론과 실제」. 이년우(역). 서울: 한국능률협회.
- Organ, D. W. and T. Bateman. (1986). *Organizational Behavior*. Plano, Texas: Business Publications.
- Osborne, D. & Gaebler T. (1992). 「정부혁신의 길」. 삼성경제연구소(역). 서울: 삼성경제연구소.
- Poister, T. H. & G. Streib. (1995). MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool. *PAR*, vol. 55(1), pp. 48-55.
- Rodgers, R. & Hunter J. E. (1992). A Fundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *PAR*, vol. 52(1), 27-39.

박영강: 부산대학교에서 행정학박사학위(논문: 조세정책의 불응요인 분석-부가가치세제를 중심으로, 1990)를 취득하고, 현재 동의대학교 사회과학부 조교수로 재직하고 있다. 주된 관심분야는 지방재정과 재무행정이다. 지방정부의 자율적 재정수단 활용방안(1997), 지방정부기금의 효율적 운용방안(1989), 부산광역시의 재정건전도 분석(1999), 지방자치단체의 장기미집행도시계획시설 보상재원에 관한 연구(2000) 등의 논문을 발표하였다.

〈부 록〉 지방정부의 목표관리 평가를 위한 공무원 면담지

* 다음 문항에 대한 귀하의 견해를 조사자에게 간략하게 말씀해 주시면 됩니다. 소요시간은 한시간 정도로 예정됩니다.

1. 목표관리 조직과 준비과정

1) 준비과정

- ① 최고관리자의 관심 정도
- ② 목표구조와 측정지수의 사전개발 정도
- ③ 목표관리 참여자에 대한 교육훈련 정도 : 전담부서 및 부서 실무자 대상
- ④ 목표관리를 위한 관리체계의 개선 정도 : 조직, 보수 및 인사관리체계의 변화

2) 목표관리 기구와 규모와 기능

- ① 목표관리 담당부서의 규모 : 전담기관 설치 유무와 적절한 규모의 여부
- ② 목표관리 담당부서의 역할 : 준비 및 시행과정에서의 역할
- ③ 목표관리의 개선을 위한 지속적 노력 : 제도개선을 위한 연구 및 자체평가 등의 노력

2. 목표의 설정과 실행

1) 목표설정 절차

- ① 목표설정시 구성원의 참여와 합의 : 5급이하 직원의 참여정도
- ② 부서간 협조와 조정 : 목표설정시 중복되거나 유사한 목표를 지닌 타부서와의 조정 정도
- ③ 목표관리심의회의의 실효성 : 부서간의 조정 능력 발휘정도

2) 목표의 내용

- ① 목표 수의 적정성 : 국장목표 및 과장이 설정한 목표 수의 적정성
- ② 목표설정기준의 타당성 : 제시된 기준이 목표설정의 실질적 기준으로 활용되고 있는 정도(현행기준은 구체성, 측정가능성, 수준성, 연계성, 합의성의 5개임)
- ③ 목표설정시 충시되는 기준 : 특히 중요시되거나 충족되기 어려운 기준
- ④ 설정된 목표의 적절성 : 목표관리의 취지에 부합하는 정도
- ⑤ 목표의 비중 기준의 적정성 : 1999년도의 1개목표의 비중은 10%이상 60%이하였으나, 2000년도에는 20%이상 80% 이하로 조정됨
- ⑥ 부처별 목표의 불평등 정도 : 목표설정시 세력있는 주무부서나 계량화가 용이한 사업부서가 유리한 정도

3) 목표의 실행

- ① 실행계획의 수립 유무와 실효성 : 목표달성을 위한 실국별 수립계획의 실효성

- ② 목표달성을 위한 실국별 노력 : 자체연찬과 토론 및 구성원의 참여
- ③ 권한의 위임 정도 : 최고관리자 권한의 국장 위임 및 국장 권한의 과장 위임
- ④ 개별목표의 주제와 근무성적평가기준의 명확한 제시 : 개인목표가 없는 5급이하 구성원의 목표기여도 평가기준의 제시
- ⑤ 추진실적 점검의 이행도와 실효성 : 추진실적에 대한 수시점검 여부 및 효과성
- ⑥ 목표 수정의 유연성 : 목표수정시 장애와 불이익 정도
- ⑦ 목표승계의 유연성 : 목표승계의 장애요인과 불이익 정도

3. 목표의 평가

1) 평가지표

- ① 평가지표의 수의 적정성 : 현행 3개 이하를 사업부서에서 임의로 적용
- ② 평가지표 개발의 곤란성 : 계량적 평가지표의 설정과정에서 느끼는 어려움 정도
- ③ 지표별 배점 가중치의 적정성 : 2000년도의 경우 1개 지표는 최소 0.1에서 0.8까지 가중치 부여 가능
- ④ 산출과 최종적 성과와의 연계성 : 달성된 목표와 고객의 관점에서 의미있는 성과와의 관계

2) 평가방법

- ① 개별적 실적평가의 문제점 : 개별적평가로인한 조직내 팀워크의 저해
- ② 절대평가제 방식의 타당성 : 1999년도에 적용한 절대평가 결과의 판대화 정도
- ③ 1, 2차 평가자 부여점수의 타당성 : 현재 1차 평정자부여점수 40%, 2차 평정자 부여점수 60%로 운영
- ④ 가감점제도의 타당성 : 2차 평정자(시장 혹은 부시장)가 재량으로 부여하는 ±3 점의 적정 정도
- ⑤ 목표수행능력평가의 타당성 : 2000년도부터 목표달성도를 목표수행실적(70%)과 목표수행능력(30%)으로 평가하며, 목표수행능력의 평가는 설정된 목표외 주관성 평가 방식이 적용됨

3) 평가절차

- ① 평가자의 참여와 토론 정도
- ② 상반기 중간점검 이행 정도와 실효성

4) 평가의 결과

- ① 평가결과의 판대화 경향 : 절대적 평가로 인한 점수차이의 극소화
- ② 전반적 평가결과의 타당성 : 바람직한 성과가 높게 평가되는 정도
- ③ 평정결과의 공정성 : 평정시 주관성이 개입, 역산적 평가, 실세부서가 높게 평가 되는 경향의 유무

4. 목표관리의 효과

1) 평가결과의 활용

- ① 예산관리와의 연계성 : 사업성과와 예산투입과의 관계분석을 통하여 예산관리의 수단으로 활용하는 정도
- ② 인사관리와의 연계성 : 보수와 승진, 전보, 징계의 기준으로 활용 정도

2) 유인수단의 효과성

- ① 성과수당 금액의 유인정도 : 2001년도 적용 성과상여금이 근무성과에 미칠 영향(상위 10% : 본봉 200%, 20-25% : 100%, 25-50% : 50% 지급)
- ② 성과수당 지급대상 비율의 타당성 : 2001년도 적용 성과상여금의 지급대상 비율의 적절성(4급 이하 상위 50% 까지 지급)

3) 생산성의 향상

- ① 업무의 개선정도 : 목표관리제 운영으로 인한 업무의 개선 정도
- ② 2000년도 목표설정의 발전 정도 : 전년도 대비 목표설정 방식의 발전 정도

4) 구성원의 전반적인 수용과 지지

- ① 목표관리에 대한 구성원의 관심도 : 개인적 목표를 지니고 있지 않은 5급이하의 관심 정도
- ② 목표관리로 인한 업무의 부담정도
- ③ 목표관리제의 바람직한 적용 범위 : 적용대상의 축소 혹은 5급이하로 확대 필요성 등에 대한 의견

5. 개선대안의 평가

- ① 내부고객 평가 : 지원부서에 대한 사업부서 공무원의 평가 방안
- ② 외부고객의 평가 : 사업부서의 서비스에 대한 시민의 평가 방안
- ③ 예산과의 연계성 강화 : 성과중심의 예산제도로 개선하는 방안
- ④ 목표관리결과의 활용도 확대 : 실국장 및 과장외 5급이하 공무원의 승진과 전보 및 징계의 중요한 수단으로 활용하는 방안
- ⑤ 실국내의 상대평가 도입 : 절대평가제의 관대화 경향을 막기하는 방안, 부산광역시의 경우 2000년도부터 상대평가제 도입 실시
- ⑥ 조직별 평가요소 적용 : 과장목표 평가시 국장목표의 평가점수 연계
- ⑦ 독립된 평가위원회 설치 : 외부전문가등이 참여하여 최고관리자의 영향으로부터 독립성을 지니는 위원회를 통하여 평가

- 소중한 시간을 내어 주셔서 대단히 감사합니다. -