

지방자치단체의 목표관리제(MBO)도입 문제와 활성화 방안:  
운영과정을 중심으로  
Promoting the Adoption and Implementation of  
MBO(Management By Objectives) Program in Local Government

김주원 (강원발전연구원, 책임연구원)

**Abstract**

Despite its appeal for improving government performance systems in Korea, many local governments have not developed performance-measurement systems, and even fewer use these systems to improve decision making. The study examines the MBO(Management By Objectives) Processes that affect the utilization of performance-measurement. the goals of the study were to provide better information on the partterns of usage of MBO and to use this information to development an elaborated MBO processes.

MBO is a management system that incorporates the features of three processes that are known to constitute good management practice in government: participation in decision making, goal setting, and objective feedback. A compelling base of theory underpins each process

First, goal setting in MBO programs involves he continuous review and revision of objectives. "Decisions are made, goals are identified, priorities and posterities are set, and organization structure designed for the specific purposes of the institution". Second, participative management is used to promote understanding throughout the organization by "bringing out the basic views, the basic dissents, the different approaches to the same task and the same problem within the organization". Third, objective feedback is given by managers to subordinates on progress toward achieving their objective.

Extensive empirical support exists for each of the three component processes. This evidence shows that, when used independently, each component process of MBO contributes to gains in productivity. Because all of the component processes increase productivity, MBO should increase organization-wide productivity as well.

I. 문제의 제기

혼자서 일을 하건 혹은 팀의 멤버로 일을 하건 공직자의 임무는 고객인 국민에 대한 봉사이다. 공공조직의 관리를 사람중심에서 일(과업) 중심으로 바꾸어 경쟁력을 높여 보자는 것이 바로 공공부분의 목표관리제(Management By Objective) 도입 배경이다<sup>1)</sup>. 공공부분의 생산성과 경쟁력을 확보하기 위해 해야할 목적을 정하고 실적을 평가하여 인센티브를 지급한다는 것이다.

---

1) 목표관리제는 공공부분이 생산성과 경쟁력을 갖게 하기 위한 국민의 정부 100대 과제로 행정 개혁차원에서 실시되는 제도이다. 이하에서는 목표관리제(Management By Objective)는 MBO로 기술하기로 한다. 덧붙여 목표관리제의 의미를 부여한다면, 목표를 Goal이 아니라 Objective를 쓰고 있는 이유는 보다 객관적인 목표여야 한다는 의미라고 생각된다.

해야할 목적이 분명한 조직은 정해진 그 목적을 달성하기 위해 최선의 노력을 다 기울이게 되어 생산성을 확보할 수 있다는 것이다. 그러나 공공부분은 민간조직과 달리 공익을 목적으로 하기 때문에 목적은 정할 수 있지만 그 실적에 대한 평가는 곤란하다는 문제가 있다. 그러나 평가가 곤란하다는 이유만으로 공공부분의 실적에 대한 평가를 계속 늦출 수만은 없다. MBO제에서 목표가 가능하면 계량화할 수 있고 평가 가능한 것이면 좋겠지만 계량화할 수 없고 평가가 곤란한 것은 그 목표를 달성하기 위해 어떤 노력을 기울였는가를 기술하여 증빙자료라도 만들어 평가할 수 있게 하여야 한다. 어떤 조직이든 상벌체계없이 관리하게 되면 결국 무능한 사람들로 꽉 차게 된다는 피터의 법칙(Peter's law)이나 고인 물은 썩는다는 우리 속담이 함축하고 있는 의미를 되새겨 보건대, 경쟁력과 생산성이 낮아져 결국 파멸하게 된다.

그러나 우리 나라의 경우, 경쟁이나 성과주의 등에 익숙하지 못한 행정문화와 관행 때문에 공공부분뿐만 아니라 민간기업에서조차 실적에 대한 평가제도는 여러 가지 문제점이 야기되고 있다<sup>2)</sup>. 따라서 MBO제도의 반대급부라고 할 수 있는 공무원 성과 상여금제가 변질되고 있다. 당초 경쟁을 통해 일의 능률을 올리고 직원들의 사기를 높이자는 취지에서 성과급제도를 도입하였지만 공무원직장협의회는 성과급을 반납하기로 투표로 결정하는가 하면, 일부에서는 심지어 똑같이 나누어달라는 입장을 공식적으로 표명하기도 하였다. 이들 직협은 또 '개인 기업과 달리 공무원의 직무수행을 계량화하는 것은 불가능한데도 공무원 개인마다 점수를 매겨 성과급을 차등 지급하는 것은 있을 수 없다'며 성과급 제도의 부적절성을 강조하고 있다. 뿐만 아니라 이 제도의 즉각 폐지 요구와 함께 '전국공무원노동조합'과 연대한 전국적인 성과상여금 반납운동도 계획하고 있어 성과급 제도의 적절성 논란이 거세 지고 있다. 이러한 상황에서 성과급제를 기본바탕으로 하고 있는 목표관리제도가 행정에 접목되지 못한 채, 걸돌고 있다. 공공부분의 업무특성상 보직변경이 자주 있고 실적 파악과 객관적인 평가가 어렵고, 목표설정이 어렵기 때문에 수시평가는 엄두도 못 내고 있다.

그럼에도 불구하고 MBO제도의 도입은 공공부분에 불가피하다. 이 제도가 공공부분에 정착되기 위해서는 우선 해결해야할 많은 문제점들이 있다. 지방자치단체의 입장에서 볼 때, 정부업무의 효율성을 향상시키기 위해서는 우리에게 다음과 같은

---

2) 실적주의에 대한 문제점은 이 업무를 총괄하고 있는 중앙인사행정위원회 조창현 위원장이 인사위원장 취임 100일을 맞이하여 대한매일신문과의 인터뷰에서 지난 12월 초순에 공공부분의 성과급제도 도입상의 이러한 문제점을 밝힌 바 있다. 또 삼성경제연구소에 따르면, 민간기업에서도 한국 기업은 미국식 성과주의를 성급하게 도입한 나머지 많은 부작용을 양산하고 있다고 지적하고 있다. 우리 나라의 경우 연봉제와 성과배분제를 도입한 기업의 비율이 1997년에는 10%에 불과했으나 올 들어 30%로 경충 뛰었다고 한다. 특히 인사분야에서는 직급과, 연봉제, 인센티브, 스톡옵션 등 미국식 성과주의를 그대로 모방하여 도입하면서 개인별 능력과 성과에 따라 연봉과 성과급을 차등 지급하는 데 지나치게 주력함으로써 구성원간 위화감을 조성, 조직성과에 부정적인 영향을 끼쳤다고 한다.

연구를 하도록 하고 있다.

첫째, 현재 지방자치단체를 관리하는데 어떻게 MBO의 유용성을 확산시킬 것인가?

둘째, 지방자치단체에서 MBO적용범위와 깊이를 어떻게 맞추어 적용할 것인가?

셋째, MBO제와 연관된 실적을 검토하고 목표를 설정하는 것과 관련하여 어느 정도의 관리계층을 관련시킬 것인가?

넷째, 어떤 종류의 목적인 자치적 MBO제에 적용되어야 하며 이러한 목표의 결정과정에 어떻게 참여시킬 것인가?

다섯째, 자치적 MBO제의 영향은 무엇이며 그들의 전체적인 효과성을 관리자들이 어떻게 구성할 것인가? 등이다.

이러한 맥락에서 우선 중앙과 지방의 권한이양, 평가제도의 정착을 위한 공직자들의 의식개혁, MBO제 운영을 위한 공공조직의 구조와 기능의 정비 등이 해결되어야 한다. 다음에서는 MBO제의 도입필요성과 문제점을 염두에 두고 목표관리제의 특징과 문제점, 공공부분에서 MBO의 발전과 운영상황, 지방자치단체의 MBO제 도입방안 등을 중심으로 기술하기도 한다.

## II. 지방자치단체 MBO의 도입문제에 대한 이론적 논의

### 1. MBO 발전과정

MBO는 목표달성문제를 관리적 측면에서 중점적으로 다루려고 하는 하나의 관리전술로서 테일러(F. Taylor)의 집단적 노력에 대한 정신혁명을 계승한 것이라고 할 수 있다. MBO는 조직구성원의 권고와 참여를 통하여 조직목표를 달성하려고 하는 하나의 모험적 시도라고 할 수 있다. MBO의 기본 개념은 1930년대 중반 경 연방정부의 행정과 조직에 관한 굴릭(Luther Gulick)의 연구에서 나타났다고 말할 수 있다. 그때까지만 하여도 MBO와 자기통제의 개념은 민간기업에서 주로 사용되었는데, 그 첫째 시도가 제1차 세계대전 이후 듀폰사에서 이루어졌다. 그런데 오늘날 MBO는 사기업에서 뿐만 아니라 정부기관에서도 점차 도입이 확대되고 있는 추세이다. 그 이유는 정부의 업무가 그 규모나 복잡성이 더하고 그 목표도 다양하며, 항상 그 활동이 국민들에게 미치는 영향이 크기 때문에 효과적인 관리의 필요성이 대두되었기 때문이다. 더구나 민간기업에 비해 효율성이 떨어져 그 개선이 요구되기 때문에 경영기법의 기초라고 할 수 있는 이 제도를 도입하여 운영하게 되었다(Rodgers & Hunter, 1992: 7~8).

MBO제도를 보다 체계화하는데 기여했던 피터 드러커(Peter Drucker)에 따르면, MBO는 ① 참여적 의사결정, ② 목표의 설정, ③ 목표의 환류조치(feedback)의 세 과정을 포함하는 더 바람직한 관리실체를 구성하기 위한 관리체계라고 한다. 첫째, MBO프로그램에서 목표설정은 목적의 지속적인 검토와 시정하는 것과 관련된다. 의사결정이 이루어지고, 목표가 확인되면 선과 후를 정하고 조직구조를 그 특정한 목적에 맞추어 편성하게 된다(Drucker, 1976:19). 그러나 조직구성원 모두가 참여하

여 합의된 목표를 정확하게 설정하는 문제는 계층구조상 상하관계가 분명하게 존재하고 있는 행정조직의 생리상 어려운 점이 있다. 즉 목표의 정확성과 목표설정과정에서 신축성을 유지하기 어렵다는 것이다. 뿐만 아니라 한정된 재원을 각 실·국별로 어떻게 배분하느냐 하는 문제도 목적에 대한 평가제를 도입하는데 문제가 될 수 있다. 즉 예산과 인원편성이 불합리한 상황에서 모든 부서를 공정하게 평가한다는 것은 모순이 되기 때문이다.

두 번째로 참여적 관리는 조직내 같은 임무와 같은 문제에 대한 서로 다른 접근법과 기본적인 견해 기본적인 불만을 도출하여 조직내 이해를 증진하는 것이다.

세 번째로 목표를 환류하는 것은 그들의 목적을 달성하는 과정을 관리자에게 종속시킴으로서 주어지는 것이다. 실적에 대한 평가와 관련되는 것이다. 그러나 공공부분의 평가는 그 지역의 여건 즉 행정환경에 대한 고려가 있어야 할뿐만 아니라 실제로 객관화할 수 있는 지표의 설정이 곤란한 점이 있다. 즉 기업유치실적을 실적에 대한 평가기준으로 정한다고 하면 원주시는 삼척시보다 유리할 것이다. 그리고 SOC사업은 실적에 대한 평가가 쉽겠지만 전염병예방이나 풍수해 예방 등은 가시적인 성과를 평가하기가 곤란할 수 있을 것이다.

여기에서 도출해 볼 수 있는 것은 MBO의 핵심은 행정업무의 과정에 따라 목표설정에서 조직구성원의 참여를 유도하여 조직의 일체감을 형성하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 조직의 과정은 전체적으로 한눈에 파악하는 것이 어렵다. 행정이 하는 일이 복잡하고 기능이 확대되어왔기 때문이다. 뿐만 아니라 공공행정이 가지고 있는 근본적인 특성이 민간기업의 속성과는 다른 특징을 가지고 있기 때문에 나타나는 문제점을 간과할 수 없는 점이 있다.

MBO는 그 기본개념을 중심으로 기본적인 요소들을 뽑아 본다면 첫째, 목표의 설정(setting objectives), 목표달성을 위한 과정의 추적(tracking progress), 최종산출에 대한 평가(evaluating results)이다. 이것을 좀더 자세히 설명한다면, ① 주어진 시간에 달성해야 할 과제를 위한 최종목표, 중간목표 및 목표들 사이의 우선 순위를 결정하는 문제, ② 목표달성을 위한 발전계획의 수립, ③ 자원(인력, 예산, 설비, 정보)의 배분, ④ 구성원의 참여유도, ⑤ 목표달성과정의 통제 및 추적, ⑥ 능률과 절약 및 효과성을 기준으로 한 산출을 평가(질적 평가포함) ⑦ 기술향상을 통한 목표와 결과의 개선이 MBO에서 중점적으로 다루어지고 있다(Jay M. Shafritz, 1998: 1335~1336).

때때로 MBO는 문제해결을 위한 도구라고 말하여 지지만, 더 적절히 표현하자면 문제의 인식과 문제의 규정을 위한 수단으로 표현하는 것이 적당할 것이다. MBO는 또한 “기획의 도구(tool of planning)”로써 기획의 중심을 이루지만 기획 그 자체는 아니며, “관리의 도구(management tool)”라고는 불러 지나 관리 그 자체는 아니다. 따라서 MBO는 결국 조직의 최종목표를 달성하기 위한 중간목표들의 효율적 결정과정으로서 목표를 일치시키고 우선 순위를 정하며, 조직구조를 설계하는 과정이라고 할 수 있다.

## 2. 지방자치단체 MBO운영 과정상의 문제에 대한 논의

MBO에 대한 비판은 다양하다. 정책의 우선 순위를 결정하기에 앞서 필요한 목적 검토를 강요한다든지, 또는 MBO가 닉슨(R. Nixon) 행정부의 집권적 체제구축을 위한 새로운 시도에 지나지 않는다면, 혹은 예산부처와 각 행정관서와의 충돌이 더욱 격화되리라는 것 등이었다. MBO는 실제로 문제점이 많으며, 또한 접근에 있어서의 한계가 있어 정부 내에서도 관료들의 협조를 구하기가 쉽지 않다.

이와 관련된 문제점을 살펴보면, ① 정부기관의 목표를 명확히 제시하기는 쉬운 일이 아니며, 설혹 최종목표에 대하여 동의하는 다수가 있다 하더라도 그 중간목표 사이에는 이해의 상충과 갈등현상이 현저한 것이 통례이다. ② 정부내의 정치적 임명자와 직업관료직 사이의 마찰이 심화될 수 있다. ③ MBO의 복잡한 절차 때문에 관료주의적인 타성과 번문문례(red tape)를 초래할지도 모른다. ④ 각 기관의 정책 수행에 대한 통제기준의 표준화는 각 기관의 고유한 기풍과 임무를 무시할 염려가 있다. ⑤ 정부기관에 있어 현재의 정치적 여건에 따라 설정된 목표는 미래의 정치적 변동 시에 계속성을 유지하기 어렵다. ⑥ 의사결정권을 가진 최고 관리 층의 개편이 정부 내에서는 잦다. ⑦ 정부에 있어 예산은 예측할 수 없는 복잡한 정치과정을 통하여 결정되며, 그 기간도 대체로 1년<회계년도>으로 제약을 받는다. 이와 같이 이 제도를 도입하여 비교적 성과를 거두고 있는 미국의 경우도 여러 가지 문제점이 대두되고 있으나 미국은 이를 정착시켜 공공부분의 경쟁력을 높여가고 있다.

그러나 우리 나라는 미국보다도 성과에 대한 평가와 관련하여 더 많은 문제점을 안고 있다. 즉 공무원들의 평가에 대한 저항, 권위주의 행정환경에서 길들여진 연공서열식 독특한 행정문화, 중앙집권적 행정환경에서 나타난 지방업무의 중앙의존성, 지방자치실시에 따른 지방자치단체의 급격한 행정환경변화, 종합행정으로 인한 목표의식의 부재, 상명하복의 위계질서 등 미국행정환경과는 다른 여러 가지 다른 행정환경을 가지고 있다.

이러한 근본적인 문제점을 가지고 있지만, 이미 우리도 정부업무에 대한 다양한 평가들을 실행하고 있다. 즉 2001년 1월 8일 「정부업무등의평가에 관한 기본법」을 제정하여 중앙행정기관에 대한 기관평가를 실시하고 지방자치단체에서 수행하는 국가위임사무와 국고보조사업 등에 대한 평가의 근거를 마련하였다. 또 중앙행정기관과 자치단체장은 당해 기관에 대한 자체평가를 실시하도록 의무화하였고, 평가결과의 공개를 의무화하고 있다. 또 평가의 객관성과 전문성을 제고하기 위해 국무총리소속하에 정책평가위원회를 두도록 하였다(심오택, 2001:5~7). 대통령령에 근거하여 이미 98년도부터 기관평가제도는 도입되어 운영되다가 정부업무에 대한 평가체계를 구축하여 업무추진의 효율성과 책임성을 확보함으로써 국정운영의 효율화를 도모하기 위해 평가기본법을 제정하게 되었다.

MBO제도도 이러한 평가제도의 맥락에서 이해될 수 있다. MBO제도의 기본과정은 구체적인 목표설정과 행동계획의 입안, 중간평가 및 최종평가가 순차적으로 진행되

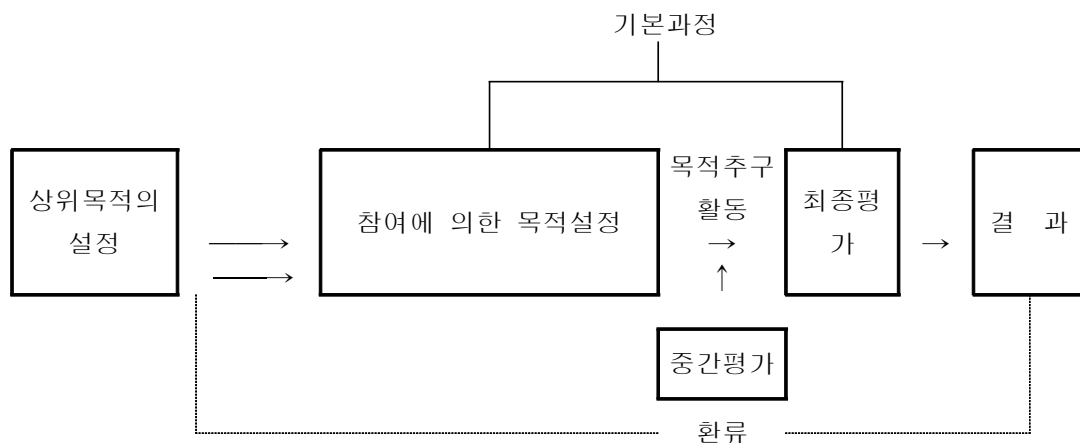
고, 이러한 행동단계가 순환적으로 연결되는 과정이다. 이것을 구체적으로 살펴보면, 첫째, 특정인 또는 특정조직단위가 일정기간내에 성취해야 할 구체적인 목표를 설정하고 그에 따라 행동계획을 입안하는 단계이다. 이 단계에서 설정되는 목표는 상위의 조직목표성취에 기여하는 것이라야 한다. 즉 구체적인 생산작용목표의 설정은 상급의 생산작용목표와 그 위의 일반적인 산출목표에 근거를 두어야 한다. 따라서 일반적인 산출목표에 근거를 두어야 한다. 따라서 일반적인 산출목표의 설정은 MBO의 기본적인 과정과 직결되는 것이다. 그리고 개인별 및 조직단위별 활동의 시간조절과 조정에 기여하며 일에 맞는 보수를 결정하는 데 기준을 제시한다. 목표설정에서 규정되는 구체적인 성취수준에는 복합적인 내용이 담겨져 있을 수 있다는 점에 유의해야 한다. 성취수준이라 하여 반드시 계획적인 결과만을 규정하는 것이라고 생각하면 안 된다. 목표성취도를 측정할 때에는 성취의 양과 질 그리고 시간뿐 아니라 시간배정, 목표의 유형과 난이도, 장애극복의 창의성, 목표의 초과달성, 자원의 효율적 사용, 협동과 협력의 행태 등에도 주의를 기울여야 하며, 따라서 목표를 설정할 때부터 이러한 항목에 대한 기대를 어느 정도 확인해 두는 것이 바람직하다. 그리고 계량화하기 어려운 비일상적 목표는 목표추구의 방법 등 간접적 기준에 입각한 판단과 직감적인 판단에 의하여 평가될 수 있다는 것도 목표설정단계에서 밝혀두어야 한다. 목표의 설정은 물론 참여의 과정을 통해서도 이루어져야 한다. 참여의 과정은 협조적이고 쌍방적인 것이어야 하며 상관이 목표설정의 제약요인을 제시하고 부하가 제안하는 목표를 심사할 때 부하의 목표제안을 충분히 존중하여야 한다. 그러나 상관의 일방적 지시만으로 끝나는 것은 참여에 의한 목표설정이 아니듯이 부하에 의한 일방적 제안만으로 끝나는 것도 참여에 의한 목표설정이 아니다. 협조적이고 쌍방적인 참여의 보장은 MBO의 활용이 확대되면서 진정한 의미의 참여를 보장하려는 여러 가지 기법이 고안되고 있다. 설정되는 목표는 조직전체의 목표체계, 해당조직단위에 적용되는 정책·계획·절차 등과 일관성을 유지해야 할뿐만 아니라 담당자의 능력범위 내에서 달성할 수 있는 것이라야 한다. 목표는 담당자의 현재능력수준으로 감당할 수 있는 것이거나 적어도 주어진 시간 내에 연마가 가능한 능력수준으로 감당할 수 있어야 한다. 그리고 될 수 있으면 담당자의 흥미와 동기를 유발할 수 있도록 목표를 설정해야 한다. 어느 경우에도 목표기술은 간결하여야 하며, 모호한 점이 없도록 목표상황의 규정에 정확을 기해야 한다.

둘째, 중간평가의 단계로서 목표설정이 끝나면 그것을 성취시킬 책임을 진 사람은 상당한 재량권을 가지고 목표추구활동을 전개하게 되는데, 이 단계에서는 진척상황을 수시로 중간평가 해야 하는 것이다. 중간평가의 주된 목적은 임무를 맡은 부하가 만족스러운 진척을 보이고 있는지를 확인하고, 그렇지 못하다면 그에 따를 보완 조치를 취하려는 데 있다. 목표수행을 맡은 부하가 흥미를 잃고 좌절감에 빠져 있으면 격려·독려하고 그가 해결할 수 없는 장애에 봉착해 있으면 추가자원을 배정해 주거나 기타 필요한 지원을 해주어야 할 것이다. 그리고 여건에 비추어 목표가 실현 불가능하거나 적당하지 못하다고 판단될 때에는 목표 자체를 변경시키지 않을

수 없는 경우도 있을 것이다. 그러나 목표를 너무 빈번하게 수정하면 MBO의 효용을 감소시킨다는 점에 유의해야 한다. 중간평가는 이 밖에도 여러 가지 부수적인 효용을 가지고 있는데, 우선 숨겨져 있던 조직상의 문제를 노출시키고 상관과 부하의 상호이해를 증진시키는데 기여한다. 또한 중간평가는 부하에게 부과된 목표를 한층 명료하게 하는 데 기여할 수 있다. 그리고 MBO에 융통성을 부여하여 여건변화에 적응할 수 있게 한다.

셋째, 목표성취의 예정기간이 도래했을 때 나타나는 최종평가단계이다. 이 단계에서 목표수행의 책임을 맡았던 사람은 칭찬도 받고 비판도 받게 된다. 최종평가의 결과는 목표성취여부에 대한 판단으로 나타나며, 이것이 다음에 진행되는 MBO의 과정에 환류된다. 최종평가는 목표수행의 시한이 도래한 때에 목표성취도와 그 성취방법 등을 확인하여 임무담당자의 업적을 평가하고, 이를 환류시킴으로써 장래의 MBO를 개선하려는 목적으로 실시한다. 최종평가의 결과는 또한 장래의 동기수준, MBO에 대한 태도, 상관과 부하의 상호관계 및 태도에 영향을 미친다.

이상의 제설명을 도표로 표시하면 다음의 그림과 같다. 이와 같은 MBO의 기본과정에는 상황적 및 심리적 제요인이 직접적인 제약조건으로 작용하여 MBO의 추진방법, MBO에 대한 관련자들의 반응, MBO의 결과 등에 영향을 미친다. 지방자치단체 MBO도입문제와 활성화에 대한 대안도 이러한 과정을 중심으로 논의하고자 한다.



### III. 지방자치단체 MBO의 도입실태와 문제

#### 1. 미국의 경우

MBO는 1920년대 경영관리기법으로서 발전되어 피터 드러커와 몇몇 학자들의 저작물들에 의해 유명해지면서 50년대와 60년대에 공공분야에 광범위하게 전파되었

다. 미국의 경우, MBO는 70년대 초반에 경영행정을 지향하던 닉슨행정부에 의해 연방정부에 도입되어졌다. 그러나 닉슨행정부의 MBO는 워터게이트 사건으로 유명 무실해졌고 그 뒤 카터행정부가 연방정부를 관리하기 위한 중요한 도구로 ZBB로 대체되었다. 그럼에도 불구하고 개별적인 MBO제는 국방성이나 보건업무를 포함한 연방정부의 각 부서에서 도입되거나 수정되어 응용되어졌다. 연방수준에서 MBO의 시도는 그 접근법에서 상당한 관심거리였으며, MBO제도는 빠른 속도로 주정부와 지방정부에 전파되었다. 예를 들어 샌프란시스코, 데이톤, 오하이오와 채롯트, 노스캐롤리나를 포함한 여러 자치단체들이 결과지향적 관리전략의 통합적인 내용으로서 MBO의 사용을 구상했었다. 마리(Mali, 1986)는 70년대 초에 시행된 포닉스시와 아리조나시의 MBO이용에 대해 분석하였다. OD, 생산성향상, 조직원 관련프로그램을 포함하는 여러 가지 다른 전략과 밀접하게 통합되었다는 것을 발견했다. 1979년 미국내 MBO를 적용하고 있는 18개 시의 관리자들에 대한 전화인터뷰에 근거한 한 연구소의 연구에 따르면 효과성이나 질 비용 혹은 효율성에 대해서는 덜 다루는 반면에 업무량과 프로젝트의 완성에 초점을 둔 목적으로 변질되었다는 것을 밝혀냈다. 이 응답자들이 언급한 가장 많은 MBO의 이점은 의사소통을 개선하고, 생산성을 증대하며 관리에 대한 보다 적극적인 태도를 갖는 반면, 지나친 문서생산으로 비용이 늘어나는 역기능에 대해서도 언급하는 사람들이 있었다.

미국내 전국 자치제 관리자들에 대한 조사에서 MBO의 이용이 1976년에 조사된 404개 자치단체중 41%에서, 1982년에 조사된 460개 단체중 59%(Poister & McGowan, 1984)로 조사되었다. 또 1987년에 조사된 451개 자치단체중 62%(Poister & Streib, 1989)가 MBO제도를 도입하여 이용하고 있었다. 이러한 조사에서 MBO제는 자치제 관리자들에 의해 상당히 선호되고 있으며 특히 단지 선택적인 부서라기보다는 시전체에 기반을 두고 시행되는 경우에 선호되는 것으로 알려졌다. 이러한 추세에서 나타나듯이 지난 10여년간에 걸쳐 미국전역에 점차 확대되어 이용되고 있다는 것을 알 수 있다. 뿐만 아니라 MBO를 운영하는 사람들도 MBO가 성공적이며 광범위하게 적용할 수 있는 관리제도라고 인식하고 있다 (Rodgers & Hunter, 1992: 28).

그러나 여러 가지 이유로 MBO는 특히 정부에서는 효과적이지 않다는 인식이 닉슨행정부 MBO좌절이후에 주기적으로 주장되어졌다. 그 역기능으로는 상위임명직 공무원의 짧은 임기, 대다수 공공프로그램의 상당히 혼란스러운 목표구조, 실적에 대한 평가를 개개인의 행위로 전환하기를 어렵게 하는 민간서비스의 방해 등이다. 행정학에서의 합리적 전통을 반영하는 다른 관리도구들과 함께 MBO는 유연한 반응과 상호관계형성을 저해하며 강력한 통제를 통하여 과도하게 조직을 집중화한다는 비난을 받아왔다. 또 다른 사람들은 이 기법이 영감을 주는 의사결정전략과 사회적 실험실적평가를 실제로 요구하는 환경 하에서 계량적 의사결정전략을 장려하는 경향이 있기 때문에 복잡하거나 혼란스러운 환경에서 운영되는 조직의 고위이사 결정에 대해서는 부적합한 것으로 알려져 있다. 최근에 MBO는 팀웍설정을 포기하



면서 개개 관리자들의 실적에 초점을 맞춘 지속적인 개선에 목적을 두기보다는 정해진 수량을 강조하는 TQM<sup>3)</sup>과 양립할 수 없다는 비난을 받았다.

그러나 지속되고 있는 논쟁거리라기보다 MBO는 통합적 재정관리기법, 전략적 기획, 대안적 서비스 전달, 조직원의 개입프로그램, TQM과 같은 것들이 관심을 끌면서 덜 관심거리가 되고 있다. 그러나 로저와 헨터는 최근에 공공기관에서 MBO가 효과적이라는 증거를 제시하면서 공공분야에 MBO의 메타분석을 시도했다. 그들은 MBO를 사용하기 전후의 영향을 비교하는 30가지 연구를 시도하였다. 이들 연구의 모두 30가지 이상은 긍정적인 결과를 나타냈다. 즉 MBO도입후 거의 100%에 가까운 생산성이나 실적향상을 가져온 것으로 보고되었다. 더욱이 상위관리자 수준에서 개입이 높은 경우에 MBO의 영향이 큰 것으로 나타났으며 MBO제에 대한 상위관리자들 수준에서 어떤 방향을 제시할 때 MBO를 통한 실적과 생산성 향상이 나타나는 것으로 알려졌다.

그럼에도 불구하고 공공기관에 MBO의 지위에 대한 유용성은 아직 명확하지는 않다. 이러한 혼동은 MBO를 사용하는 기관들이 이러한 방법의 어려운 측면만을 강조하고 가끔은 실적계획제도, 목표달성제도 혹은 관리통제제도로 MBO를 간주하는 경향이 있기 때문이기도 하다. 이렇게 사용하게 되면 공공부분에서 MBO의 효용성은 애매하게 간주되게 된다. 한편 MBO는 과거 20여년간 그 분야에서 상당한 영향력을 포기한 전통적인 관리도구로 효과적인 공공관리의 기반이 되는 것으로 간주된다. 같은 시기에 또 다른 사람들은 현대관리사상이나 실제로는 시대에 뒤떨어지고 비효과적이며 일관성이 없는 것으로 간주하기도 한다.

전통적으로 MBO는 프로젝트 지향적인 관리도구로 간주되었으나 이 연구는 행정의 질을 향상시키고 비용을 통제하며 생산성을 향상시키고 특별한 문제해결에 유용할 뿐만 아니라 새로운 프로젝트를 시행하는데 초점을 맞춘 목표로 아주 다양한 기능을 가진 것으로 밝혀졌다. MBO제의 광범위한 영향력은 최우선 순위에 대한 관심을 증대시키며, 부서간의 목표에 대한 조정, 조직운영에 대한 통제의 강화, 정보의 흐름과 의사소통의 향상시키는 것으로 나타났다.

전반적으로 MBO의 효용성은 대체적으로 선호되는 것으로 나타났다. 연구결과에 따르면 MBO는 실제로 자치단체에 잘 설정되어 있을 뿐만 아니라 유용한 관리도구로 발전되어있다는 것을 제시하고 있다. 그러므로 우리는 앞으로 지방자치단체가 보다 완벽한 MBO제를 완성하기를 기대하며 그 결과 MBO의 효과성을 증진시키게 될 것이다.

---

3) TQM(Total Quality Management)은 조직의 기능에서 고객에 대한 서비스, 지속적인 개선, 조직구성원의 개입을 중심으로한 전반적인 조직의 과업의 개혁에 대한 방법과 관리의 전반적인 철학을 말하는 것으로 조직관리의 혁명적인 방법이다. 2차세계대전 중 미국에서 군수물자에 대한 관리과정에 발전하여 일본에서 발전한 경영관리기법이다(Jay M. Shafritz, 1998, 2267). 우리나라의 경우 자치단체에서는 충청북도가 TQM의 도입을 시도하였으나 실패하였고, 제주도에서 현재 시도하고 있는 정도이다.

## 2. 우리 나라 지방자치단체의 경우

### 1) 지방자치단체 MBO도입의 어려움

관리론자들은 “평가할 수 없으면 관리할 수 없다”고 한다. MBO제도는 앞서 보았듯이 관리수단중에 하나이다. 그러나 과거 권위주의적인 중앙집권시대에는 중앙과 지방, 광역단체와 기초단체간에 업무의 연계성이 높아 효율적인 업무관리가 가능하였으나, 자치제 실시이후 정부간 관계에 여러 가지 비효율적인 요소들이 나타나고 있다. 지방자치단체는 중앙정부가 결정한 정책을 집행하는 기관에 불과하였으나, 이제 지방자치단체도 정책을 결정하고 필요한 경우, 중앙정부에 건의하기도 하게 되었다. 이러한 변화와 더불어 정책에 대한 책임소재가 불분명하게 되었다.

또한 지방행정은 종합행정을 추구하기 때문에 단일목표를 통한 평가가 어렵다. 최근에 중앙정부가 주로 담당해 왔던, 강원도의 경우 농림수산업과 같은 1차산업에 대한 연구개발사업에 대한 투자도 이루어지고 있고, 과학기술정책의 비중이 점점 높아지고 있다.

### 2) 지방자치단체 MBO운영실태

목표관리제는 우리 나라의 행정기관이라면 모든 기관이 시행하고 있다. 매년 연초에 주관부처이 행정자치부가 운영지침을 시행하고, 이에 따른 운영교육을 하고 있으며, 8~9월에는 실태점검을 통해 정착을 독려하고 있다. 각급 행정기관은 행자부의 운영지침을 참고하여 자치운영계획을 수립한 후 목표설정과정을 거쳐 연말에 가서 성과를 평가하고 있다. 그러한 각급 기관에 많은 자율성이 부여된 제도로 기관별로 운영방식은 다양하다(박준하, 2001: 3~4).

이 제도는 공직사회에 민간경영기법과 경쟁원리를 도입함으로써 공직의 책임의식을 고취시키고, 열심히 일하는 풍토를 조성하는데 본래 목적이 있다. 정책이나 성과에 대한 엄정한 성과관리를 통해 성과에 상응하는 보상을 줌으로써 공직사회에 경쟁을 유도하는 것이다.

그럼에도 불구하고 실제로 우리가 시행하고 있는 목표관리제도는 미국적 원형인 MBO가 아니라, 과거 군부정권시대의 심사평가제도 수준에 머물고 있다. 적용대상도 4급이상 공무원으로 하고 있기 때문에 기초자치단체의 경우 5~6개 정도의 실·국장이 대상이 된다. 또 평가에 대한 업무부담을 최소화하기 위해 연1회만 정기평가를 실시하고 직근상급자와 차 상급자를 평가자로 하고 있다. 평가결과는 3급 이상은 성과연봉(공무원보수규정, 대통령령), 4급은 성과상여금(공무원수당규정, 대통령령) 결정에 반영하는 등 보수에 긴밀히 연계되어 있어 인사제도로서의 성격을 가지고 있다.

즉 지방자치단체의 경우, 적용대상자가 소수의 고급관료에 한정되게 됨으로써 이 제도를 유명무실하게 만들고 있다. 자치단체의 실국장이 명확한 목표를 설정하여 그 목표가 평가대상 실국내 직원들에게 운영관리 지침으로 작용할 수 있어야 하나 실국장 개인의 인사평가정도로 인식되고 있다. 따라서 지방공무원들은 MBO제도에

대한 부담이 전혀 없는 상태다.

따라서 목표관리제의 첫단계이자 이 제도의 성과를 좌우하는 목표설정자체를 어렵게 하고 있다. 강원도의 경우 시행지침에 따르면 전략목표(실국장급), 중점목표(과장급), 기본목표(담당이하)로 구분하여 매년 1월 15일까지 난이도를 부여한 목표를 제시하도록 되어 있으나 이에 대한 실행이 잘 안되고 있다. 각과별로 실국장과 협의 을 거쳐 주무과가 취합하여 기획관실로 제출하며 이를 종합적으로 조정하여 각과별로 종합조정결과를 통보하고 부서별 단위목표평가서 및 난이도 부여표를 작성하여 제출하도록 되어 있다(강원도, 2000:7). 목표설정은 구체적으로 수치화될 수 있도록 기술해야 하고 장애물이 예상될 경우 그 극복방법이나 대처방안을 기술하도록 되어 있다. 그러나 각실국별로 담당하고 있는 업무가 너무나 방대하기 때문에 어떤 목표를 제시해야 할지를 망설이게 되고 더군다나 구체적인 수치를 제시하는 것이 어렵기 때문에 첫단계에서 부터 문제에 봉착하게 된다.

목표별 난이도는 대외기관의 협력필요도, 선례의 정도, 예산 및 인력투입, 대민업무로서의 성격, 전문적인 업무, 기타 기관장의 판단 등의 요소에 따라 3단계로 나누어 분류하도록 되어 있다. 그러나 지방행정의 특성상 이 정도를 평가하는 것 자체가 어렵고 예산과 인원이 얼마나 확보되었느냐가 사업의 성과를 좌우하는 경우가 많다. 기초단체의 경우 사업비미확보나 보상협의지연, 의회에서 조례미제정 등으로 미흡한 사업은 낮게 평가되는 경우가 있었다. 즉 소요예산의 확보시기 및 예산규모 등 외부적인 요인에 의해 낮게 평가되는 경우가 발생하여 형평성에 문제가 제기된 사례가 있었다. 또 목표관리대상은 성과별 주요업무, 단체장 공약사업, 지시사항, 기관공통과제 등이 고려되어야 하나 성과별로 과업진행이 어려운 경우는 목표제시에서 배제하는 경우가 발생하여 관리운영을 어렵게 하고 있다<sup>4)</sup>.

목표달성과정에 대한 평가도 이루어져야 하나 일년에 1회평가로 한정하고 있기 때문에 목표의 수행과정에 대한 평가는 거의 이루어지지 않고 있다. 목표에 대한 평가지표로 목표설정 및 진행단계와 목표달성단계를 나누어 평가하고 있으나 년 1회 정기적인 평가로 한정하게 됨으로서 문서에 의한 평가수준에 머물고 있다.

#### IV. 지방자치단체의 MBO제도 활성화방안

##### 1. MBO활성화 전제조건

###### 1) 지방자치권의 확립을 위한 중앙의 권한 지방이양촉진

기 추진되고 있는 지방권한이양촉진법의 제정과 같이 중앙정부가 보다 신속하게 중앙정부의 권한을 지방에 이양하여 자치권이 확립되어야 한다. 총무처(1995)의 조사에 따르면, 국가의 단위사무 총수는 15,774개로 중앙정부의 국가사무는 11,744개(75%)이며, 중앙정부의 기관위임사무는 1,920개(12%)이고, 지방자치단체 지방사무

---

4) 강원도내 기초단체 A군의 경우, 분기별 목표관리제 시행과정에서 이러한 문제점이 제시되었다.

는 2,110개(13%)로 되어 있다. 사무의 수행주체별로 국가사무(11,744개)중 중앙부처가 직접 수행하는 사무는 8,188개(52%)인 반면, 부속기관의 수행사무 498개(3%), 특별지방행정기관의 수행사무 2,469개(16%), 소속청장위임사무 23개(0.1%), 민간기관이나 단체위탁사무 566개(4%)로 나타나 있다. 이처럼 중앙정부가 수행하는 기능(전체의 75%) 가운데 직접 수행하는 사무를 제외한 나머지 23%를 부속기관이나 특별지방행정 기관에 수행시키고 있는바, 이는 지방자치단체가 수행하는 기능비중(25%)과 거의 동일하다. 정책 부분별로는 더 심각한데 국가관리부문(외교, 국방, 정책조정)의 총 사무수는 3,997개로서 이 가운데 국가사무는 3,049개(76%), 기관위임사무는 267개(7%), 지방사무는 681개(17%)이다. 산업경제부문(1·2차 산업, 통상, 과학기술 등)의 총 사무수는 8,010개로 국가사무는 6,024개(75%), 기관위임사무 1,270개(16%), 지방사무는 716개(9%)이며, 사회·문화부문(교육, 문화, 복지 등)의 총 사무수는 3,767개로서 국가사무는 2,671개(71%), 기관위임사무는 383개(10%), 지방사무는 713개(19%)이다. 이와 같이 국가의 모든 정책부문에 있어 국가사무의 비중이 70% 이상을 차지할 정도로 높게 나고 있으며, 특히 지방자치단체의 역할이 크게 요구되는 사회·문화부문까지도 지방사무의 비중이 매우 낮게 나타나고 있다. 지방자치제를 본격적으로 실시한다고 하면서도 중앙정부의 비중이 너무 크다는 것을 알 수 있다. 더 문제가 되는 것은 목표관리제를 지방자치단체까지 시행한다고 하면서 중앙에 대한 정책의존도가 80%에 가까운 상태이기 때문에 지방에 대한 목표설정자치가 어렵게 된다. 뿐만 아니라 지방공무원의 경우 목표설정에 익숙해 있지 않기 때문에 나타나는 문제점이 더 심각할 수 있다고 생각된다.

## 2) 조직 최고 관리 층의 분명한 목표제시와 강력한 의지

단순하고 군살이 없으며 저비용이면서 높은 성과를 내는 프로세스를 소유하기 위해서는 최고 관리 층의 분명한 목표제시와 강력한 의지가 있어야 한다. 정책의 형성과 집행의 기능을 중앙정부에 의존하고 있는 현 상황에서 과거 행정구조상 관리자의 역할이 조직을 통합하는 접착제였다고 한다면, 앞으로 관리자는 코치역할을 하는 행정과정 수행상 기름과 같은 역할을 해야 한다.

이러한 역할도 공공부분이 지향해야할 분명한 목표가 있을 때 가능한 일이다. 중앙정부에 너무 많은 권한이 집중되어 있는 현 자치제도의 모순에 너무 익숙해 있어 자치단체는 어떤 목표를 어떻게 제시해야 할 지 실제로 잘 알지 못하고 있는 것이 현실이다. 알아도 대안을 제시하기가 법령의 제약 때문에 현실적인 대안을 제시할 수 없다.

그렇지만 현재의 조건 하에서라도 보다 분명한 목표를 제시하고 강력한 의지를 단체장이 보인다면 목표의 제시와 달성이 불가능한 것은 아닐 것이다. 보다 적극적이고 공격적인 목표와 방향을 정한다면 자치체와 구성원들의 지지도 받게되고 경쟁력과 생산성의 확보도 가능할 것이다.

목표관리제는 관리자들이 보다 분명한 방향을 제시하고 부서 단위별로 예산과 인

원을 적절하게 배분해 줄 때 성공할 수 있다.

### 3) 공직자들의 의식전환과 단체장의 관심제고

IMF이후 국가 전체적으로 구조조정이 진행되면서 철밥통으로 까지 표현되던 공직자들도 구조조정의 대상이 되었고 이미 명예 퇴직한 공무원이 다수이며, 보직없이 근무하고 있는 공무원도 있다. 이렇게 어려운 상황이지만, 실제로 지역주민들의 공무원에 대한 인식이나 공무원들의 지역주민에 대한 인식에는 아무런 변화가 없다. 사명감이 있을 때 공공부분은 효율성을 확보할 수 있다. 획기적인 제도라고 하는 MBO제도의 성패는 결국 발상의 전환이 관건이다. 즉 공공조직의 형태가 주인모델(owner model)에서 고객모델(customer model)로 전환되어야 가능한 것이다. 행정조직이 행정가와 임무를 지향하는 조직원에 의해 계층제적으로 조직되어 운영되는 사업이 아니라 질 높은 서비스를 생산하고 제조하며 전달하는 조직으로 변화되는 패러다임의 전환이 있어야 가능한 것이다. 시민의 공공서비스 전달에 대한 감독과 통제 혹은 관리에 의해 행정기능이 결정되는 것이 아니라 고객인 시민의 만족을 측정하고 모니터하는 조직의 능력과 질 높은 서비스를 제공하는 조직의 기능으로 전환될 때 진정한 MBO제도 시행의 의미가 있을 것이다(Gerald E. Smith & Carole A. Huntsman, 1997: 311-312.).

### 4) 예산과 적정 인원배정을 MBO제와 연계하여 운영

아무리 좋은 계획을 수립하고 아이디어가 있다하더라도 돈과 사람이 없으며 실행 불가능하게 된다. 목표에 대한 실적을 평가하여 인센티브를 주는 MBO제도는 결국 목표를 명확하게 설정하는 문제이지만 이에 못지않게 예산과 인원을 얼마나 적절하게 잘 배정해 주느냐도 관건이라고 할 수 있다. 따라서 목표관리제가 정착되고 평가에 대한 불만을 완화하기 위해서는 부서단위 목표나 예산이 소요되는 목표는 예산편성과 더불어 시행하는 것이 바람직하다. 부서단위 목표를 달성하기 위해 예산이 필요한 경우는 심사를 통해 타당성을 검토하고 자치단체 내부의 전체적인 목표에 대한 조정이 사업시행 전년도에 이루어져야 한다.

적정인원을 적재적소에 배정하는 문제는 업무의 효율성을 증진하는데도 중요한 문제이다. 특히 MBO제가 팀단위별로 유연하게 조직을 운영하여 효과성을 높일 수 있다는 점에서 임무(일 혹은 과업)중심으로 인원을 적절하게 배정하여 운영할 때 성과를 거둘 수 있다.

### 5) MBO제 운영에 적합한 조직구조와 기능의 정비

MBO를 성공적으로 운영하기 위해서는 자치단체의 조직과 기능에 대한 재정비가 이루어져야 한다. 조직을 위한 조직의 수와 인원을 줄이고 사람중심의 조직에서 과업중심으로 조직을 바꾸어야만 성공할 수 있다. 이를 위해서는 조직편제방식의 기능적 일관성 유지, 지역적 특성을 반영한 조직개편, 정책결정보다 정책집행기능의

강화, 조직하부단위의 통합적 운영, 행정업무의 민간위탁확대 등 자치단체 조직구조와 기능에 대한 획기적 개혁이 이루어져야 한다.

이외에도 지방행정기능의 효율화를 위한 행정업무처리절차의 표준화, 업무분장의 명확화, 부서간 중복업무의 방지와 협조체계의 구축 등 대안이 마련되어야 한다(김주원, 1998: 17-20).

## 2. 자치단체 목표관리제(MBO) 운영개선방안

### 1) 조직단위별 목표의 설정

#### (1) 조직단위별 목표의 제시

시대적 흐름과 조직의 현실을 감안한 목표의 설정이 이루어져야 한다. 강원도의 경우 국정목표와 도정목표 혹은 시정(군정)목표 혹은 자치단체장의 의지 등을 바탕으로 강원도(시군)의 입장에서 기간별로 과연 무엇을 해야 할 것인가를 피평가부서 단위로 부서내 구성원들의 능력과 업무량 등을 고려하여 목표를 제시해야 한다. 목표설정은 피평가부서가 주체가 되지만 전반적인 자치단체의 예비목표가 최고층에서 작성되어 밑으로 전달되고 이러한 전반적인 목표는 조직의 밑으로 내려가면서 개인들의 목표로 세분화된다. 이 과정에서 상급자와 하급자간의 충분한 논의를 거쳐 목표설정은 개인 또는 조직단위의 참여에 의한 자기결정규칙이 지켜지는 범위 내에서 상부에서 하부로 하부에서 상부로 쌍방향 커뮤니케이션에 의해 그 조정이 이루어져야 한다.

제시되는 목표는 가능하면 측정 가능해야 하고 계량화할 수 있으며 더 좋은 목표이며, 구체적이어야 한다. 뿐만 아니라 목표는 기대되는 결과를 확인할 수 있는 것이어야 한다. 그리고 각 관리자와 조직단위의 능력범위 내에 있어 현실적이고 달성 가능하여야 한다. 그리고 그 달성에 필요한 시간과 인력 혹은 예산을 명확히 나타내 두어야 한다. 만약에 측정하거나 계량화하기 곤란한 목표는 그 목표달성을 위해 무엇을 어떻게 했다는 증거가 될만한 내용을 첨부하여 평가자료가 될 수 있도록 해야 한다. 그러나 이런 내용이 너무 많게 되면 목표관리제 운영의 부실을 가져올 수 있기 때문에 불가피한 경우로 한정해야 할 것이다.

#### (2) 제시된 목표의 적합성여부 검토

피평가자 입장에서는 가능하면 위험부담을 낮추고 실적평가를 잘 받기 위해 쉽게 달성할 수 있는 목표치를 제시할 것이다. 또 평가자 입장에서는 가능하면 달성하기 어려운 목표치를 제시하려고 할 것이다. 이러한 입장차이 때문에 목표설정단계에서

---

5) 목표관리제는 집단 혹은 팀을 단위로 운영할 때 효율성을 높일 수 있다. 이번 행자부 목표관리제 운영 지침(99년 1월)에 따르면 4급이상은 목표관리제로 평가를 하고, 5급이하의 인사평가점수제로 관리하게 되어 있다. 지방자치단체에 대하여 목표관리제의 평가대상을 4급 이상으로 한정할 경우, 광역단체는 과단위가 평가단위가 되고 시·군은 실·국단위로 평가단위가 설정되게 되는데 이는 여러 가지 문제점의 파생이 예상된다. 우선 평가단위부서 즉 피평가 집단(팀)의 인원과 업무내용이 너무 복잡하여 형식적으로 운영될 가능성이 크다.

부터 실제로 어려움에 봉착할 수 있다. 즉 너무 쉬운 목표가 정해지거나 달성하기 어려운 목표가 설정되게 되면 열심히 일하려는 노력을 기울이지 않을 수도 있기 때문이다.

이러한 문제점을 해결하기 위해서는 평가부서에서는 예상목표와 달성 가능한 목표치를 여러 가지 증거자료를 토대로 갖고 있어야 한다. 쉽게 달성하기 어려운 목표 달성치가 피평가부서와 평가부서간에 합의에 의해 설정되고 불만이 없을 때 목표관리제를 실시하는 의도가 공직사회에 뿌리내려 질 수 있기 때문이다.

### (3) 조직단위별 목표의 시달

예비목표를 토대로 피평가부서에서 제시된 목표는 자치단체의 전체목표와 조화를 도모해야 하기 때문에 지역의 현안과제나 지역주민의 욕구 등을 고려하여 제출된 목표의 심사가 이루어져야 한다. 이 과정을 통해 확정된 피평가부서의 목표는 협의를 통해 피평가기관에 통보되어야 한다. 이러한 과정을 거치면서 조직과 조직, 부서와 부서간의 대화와 협조로 시너지효과도 도모할 수 있고, 단체장의 의도가 반영되어 도정(시·군정)의 바람직한 방향설정으로 목표관리제(MBO)의 취지를 살릴 수 있을 것이다.

## 2) 목표달성과정에 대한 점검

### (1) 점검

#### 가. 주기적 점검

목표관리제는 단체장의 의도가 반영되는 목표설정이 중요한 변수이기 때문에 목표달성을 위해 무엇을 어떻게 하고 있는나 하는 문제에 대한 주기적인 점검이 필요하다. 이 과정에서 단체장의 강력한 의지와 도정(시·군정)에 대한 방향정립으로 피평가단위의 목표가 더욱 구체화될 수 있다. 최소한 매월 목표관리에 대한 점검을 통해 단체장의 의지가 반영될 수 있도록 해야 한다.

#### 나. 수시 점검

행정수요가 자치제 실시이후 증폭되고 있어 목표에 대한 재점검뿐만 아니라 수정이나 변경도 불가피할 수 있다. 이러한 변화에 대응하기 위해서는 정기적인 점검뿐만 아니라 현안문제가 되는 부분이나 고객인 주민들의 민원관련창구 혹은 업무를 수시로 점검하여 단체장의 의지를 보여주어야 한다.

### (2) 전력보완

#### 가. 목표의 수정여부 검토

피평가부서와 평가부서 간의 합의에 의해 설정된 목표라 할 지라도 불가피하게 달성불가능하게 되었거나 조기 달성되었을 경우 새로운 목표를 설정하거나 목표에 대한 수정을 검토하여 업무의 연속성이 보장되어야 한다. 다만 목표의 수정 혹은

변경을 원하는 부서에 대해서는 별점을 주어 재발을 막아야 한다.

#### 나. 인·재원의 지원

현실적으로 지방자치단체에서 목표관리제(MBO)을 운영하는데는 여러 가지 문제점이 예상된다. 지방자치제를 본격적으로 실시하고 있다고는 하지만 관료주의적 중앙집권체제는 크게 변한 것이 없다. 단시간 내에 중앙집권에서 지방분권을 도모하는 것이 불가능하다고는 하지만 중앙정부부처의 이기주의 때문에 지방에 권한이양은 지체되고 있는 것이 현실이다.<sup>6)</sup>

권위주의적 집권체제에 너무 익숙해있어 자치단체에서 인·재원의 운영은 상당히 폐쇄적이다. 법령에 근거하지 않고 예산이 소요되는 프로그램은 운영할 수 없다. 선심성 행정으로 감사대상이 되기 때문이다. 부서의 운영도 법령으로 규정하고 있어 제약되고 있다. 사업을 관련부서가 실행하기 위해서는 법령에 근거해야 문제가 없기 때문에 공직자들은 실제로 법령에 없기 때문에 못한다는 말만 한다고 해서 비난한다. “예산없다” “전례없다” “법령없다”를 공직자들의 3무원칙이라고 비난하기도 한다. 그러나 현실적으로 99가지를 잘하다가 1가지를 잘못하면 감사대상이 되고 명퇴하기도 하는 현실 속에서 누가 위험을 무릅쓰면서 능동적으로 일을 하려고 할 것인가(삼성경제연구소, 1995: 45~46).? 이러한 맥락에서 본다면 인원과 예산이 원활하게 지원된다 하더라도 가능하면 일을 벌리지 않으려 노력할 것이다.

설정된 목표를 달성하기 위해서 예산과 인원이 지원이 피평가기관별로 공평해야만 실제로 공정한 평가가 가능하게 되고 평가에 대한 신뢰성을 높일 수 있다. 공공조직내에는 실제로 조직을 위한 조직의 비중이 너무 높다. 중앙부처에 기획과 정책결정의 비중이 높음에도 불구하고 지방자치단체의 업무중에 기획, 정책결정 혹은 관리부서의 비중이 너무 높다.

### 3) 성과에 대한 평가

#### (1) 평가의 기준설정

관리론적 시각에서 『측정할 수 없으면 관리할 수 없다.』는 말이 있다. 격변시대에 예측할 수 없는 상황에 실적이거나 정책을 평가하는 문제는 과거와 달리 공공부문에서도 요구되고 있다. 사실 조직의 합리적 관리를 위해서는 측정과 평가가 불가결

---

6) 이러한 현실을 잘 나타내 주고 있는 것이 91년도 중앙정부의 권한이양을 확정된 것이 아직도 이양되지 않고 있는 중앙부처의 권한이 있다. 행자부 발표자료(99년 1월 19일자 매일신문)에 따르면, 91년부터 97년까지 7년 동안 중앙에서 지방으로 이양기로 확정된 지방관련사무는 모두 1174건인데 이 가운데 98년 6월말까지 이양이 완료된 것은 77%인 908건이며 나머지는 아직도 이양을 추진중일 정도로 사무이양은 어려운 실정이다. 부처이기주의와 매너리즘 때문이다. 이번에도 사정은 비슷했다. 지방으로 넘길 대상사무 1,401건이 확정된 것은 98년 5월이었다. 그러나 2개월 뒤 각 부처에서는 36%인 495건만 넘길 수 있다고 저지선을 폈다. 그러나 국민의 정부는 중앙권한의 지방이양 추진을 100대과제로 편성하여 강력하게 추진하고 있다. 지방자치단체에서 넘겨달라고 요청한 1,401건 가운데 66%인 922건을 올 연말까지 지방으로 99년 말까지 넘기기로 했다고 발표했다. 문제는 실제로 지방으로 넘기는데 필요한 관계법령 정비 및 지자체 예산증액편성 등이다.



하다고 할 수 있다. 제대로 분석하거나 결과에 대한 평가가 제대로 되지 않은 상태에서 기획과 대안제시가 반복되어 국가 경쟁력의 약화가 초래되었고 급기야 IMF라는 치욕을 당하고 있다고 할 수 있다. 그러나 실적에 대한 평가의 기준을 설정하는 것은 간단한 문제가 아니다. 더군다나 목표관리제는 인사고과와 직접적으로 연계되기 때문에 더욱 신중을 기해야 한다.

다만 몇가지 고려되어야 할 기준을 필자 나름대로 제시한다고 하면, 첫째로 업무의 난이도가 고려되어야 한다. 공공조직의 업무내용을 보면 복잡하고 다양하기 때문에 이점을 고려하지 않게 되면, 평가에 대한 근본적인 신뢰도가 낮아질 수 있다.

둘째, 비교를 통해 평가의 객관성을 확보해야 한다.

셋째, 올바른 평가방법과 기준을 정하기 위해서는 지속적인 현실에 맞는 대안이 마련되어야 한다.

넷째, 업무실적향상을 목적으로 목표관리제가 도입되는 것이라 점을 간과하지 말고 조직구성원의 동기유발을 위한 자극제로 평가체계가 마련되어야 한다(황태호역, 1992: 402-403).

이러한 내용을 고려한 평가기준은 업무의 과정과 내용을 중심으로 평가지표를 마련하여야 한다. 평가의 지표를 마련하기 위해서는 목표달성의 기간, 예산과 인원운영의 적절성, 업무의 난이도, 목표의 시대 적합성, 창의성, 예산절감정도, 대주민 만족도, 목표설정치의 적절성 등 종합적인 내용을 고려할 수 있는 목표에 대한 평가지표가 마련되어야 한다.

## (2) 평가과정

평가과정과 내용은 공개되는 것이 바람직하다. 그러나 평가내용을 공개할 경우 평가에 대한 공정성 시비가 예상된다. 이에 대응하기 위해서는 변화의 불가피성을 홍보하고 지침을 마련하여 지속적인 홍보를 해야 한다. 그리고 피평가기관간 업무공백이나 예산과 인원에 대한 분명한 조정이 이루어져야 한다. MBO에는 참여를 통한 일체감 형성이 중요한 변수이다. 목표설정과 평가에 집단이나 개인의 참여가 이루어져야 한다.

평가과정은 크게 피평가부서의 자기평가와 평가부서의 평가를 병행하는 것이 바람직하다. 4급 이상을 평가대상으로 한다고 하더라도 MBO의 운영목적이 집단(팀)의 시너지효과를 거두기 위한 것이기 때문에 집단구성원들의 역할과 통제가 불가피하고 피평가부서의 장 개인에 대한 평가라기보다는 팀전체에 대한 평가로 생각해야 한다는 점에서 피평가부서의 장 개인에 대한 평가뿐만 아니라 피평가기관 구성원 개인에 대한 평가도 관리되어야 한다.

실적에 대한 평가는 결국 단체장이 하는 것이기 때문에 부단체장이 총괄하고 기획관리실장(시·군은 기획과장)이 실무를 맡아 자체평가단과 외부평가단을 동시에 운영하는 것이 평가의 객관성을 유지하는데 도움이 될 수 있다.

### (3) 평가결과에 대한 조치

과거 행정구조상 관리자의 역할이 조직을 통합하는 접착제였다고 한다면, 앞으로 관리자는 코치역할을 하는 행정과정 수행상 기름과 같은 역할을 해야 한다. 사실 상벌로 사람을 움직이는 것은 대단히 어렵다. 그러나 하지 않으며 안 된다. 상벌이 없는 회사에 발전성은 없다. 인간의 성장도 없다. 분명히 말하지만 꾸짖어야 할 때 꾸짖지 못하는 지휘관은 지휘관이 아니다.

그러나 평가과정이 불공정하게 되면 평가에 대한 불만으로 오히려 조직구성원들의 사기만 떨어뜨리는 결과를 가져올 수도 있다. 그러나 시행착오 없이 완벽한 평가기준이나 방법을 만들 수는 없을 것이다. 평가결과에 대한 인사고과에 반영은 불가피하다. 문제점을 이유로 인사고과반영을 하지 않게 되면 오히려 다음 시행에 부작용을 가져올 수 있기 때문이다. 다만 4급 이상은 MBO로 실적을 평가하여 승진과 보수 등에 반영하고 5급 이하는 점수제 인사고과방식(지방공무원의 경우 하반기)이 도입되어 시행되게 된다. 이렇게 할 경우 MBO제도는 형식적으로 운영될 가능성이 크다. 4급 공무원 개인에 대한 평가가 되기 십상이기 때문이다. 더군다나 평정기관의 이원화(4급은 MBO실적평정, 5급 이하는 근평을 담당하는 인사부서)로 문제점을 보완하지 않을 경우 심각한 혼란이 초래될 수도 있다(조영택, 1999: 17). MBO를 운영하는 부서와 인사고과를 담당하는 부서를 일원화하여 운영할 필요성이 있다.

## V. 결론

공직사회에서도 개방형 임용제, 실적제, 민영화, 연봉제 등 과거에 비해 새로운 많은 시도를 하고 있지만 경직된 공공부문의 구조와 틀 속에 새로운 리더십, 새로운 실험이 어렵기 때문에 의욕과는 달리 예상치 못한 실패와 좌절이 불가피할 것이다. 그러나 이러한 어려움이 있다고 하더라도 공공부문의 혁신은 지속적으로 시도되어야 한다.

공공부문에서 목표관리제가 가지고 있는 맹점은 생산성 향상과 경쟁력 강화만 강조하게 됨으로서 오히려 부작용을 초래할 가능성도 있다. 자치제가 실시되고 있는 시점에서 생산성을 강조하는 것도 중요하지만 고객지향의 민주성이 더 요청되기 때문이다. 더 우려되는 것은 법적 제도적 뒷받침이 미약한 상황에서 실시되는 목표관리제는 형식논리에 빠질 가능성이 높다. 더구나 자치단체장이 강력한 의지와 공정한 수단을 갖고 목표관리제를 운영하지 않을 경우, 실패는 불가피하다. 정부의 강력한 의지를 담은 제2건국위 정부혁신 공청회에서 주장되었듯이 성과관리특별법을 제정하고 성과관리의 전략과 목표, 평가주기, 평가대상기관, 평가지표 등을 구체적으로 명문화하여 운영하여야만 실효성을 확보할 수 있다.

실제로 지금 자치단체들은 목표가 무엇인지도 불분명한 상태에서 목표관리제를 운영해야 하는 입장이다. 중앙정부가 정한 목표와 제도, 정책에 워낙 익숙해 있을 뿐만 아니라 12%라는 자치단체의 고유사무조차 중앙정부가 정한 틀을 적용하여야 하

기 때문에 자치단체가 어떤 목표를 어떻게 정해야 할 지 도대체 알 수가 없는 상황에 처하여 있다. 예산이 소요되는 사업 중 법령에 근거하지 않은 경우는 선심성 행정으로 감사대상이 되기 때문에 실제로 공무원들은 정책목표를 제시하여 도정/시·군정을 운영하는데 많은 애로사항이 있다. 법령에 근거하지 않은 사업 중 가능한 것은 이벤트사업밖에 없다고 까지 말하는 사람도 있다. 왜냐하면 이벤트사업은 지역을 알려 지역경제발전에 도움이 되기 때문이라고 한다.

예산이 소요되는 사업을 자치단체가 할 수 없는 이유는 이외에도 강원도의 경우 재정자립도가 낮기 때문에 예산의 경직성이 너무 높다. 중앙정부의 국고보조를 받는 사업에 도비를 포함하게 되면 실제로 자치단체에서 특별한 목표를 정하여 정책(사업)를 독자적으로 수행할 여력이 거의 없는 실정이다.

목표관리제는 이러한 현실 하에서 지방자치단체에서 실효성을 확보하는 것은 불가능하다. 형식논리에 빠져버리게 될 뿐이다. 목표관리제의 실효성을 확보하여 공공부분의 생산성과 경쟁력을 확보하기 위해서는 지방자치단체에 자치권을 강화하는 분권화가 전제조건이다. 기 실시하려고 하고 있는 중앙행정권한의 지방이양추진에 관한 법률보다 강력한 특별법 제정을 통해 대폭적인 권한이양이 이루어져야 한다. 물론 이에 대한 후속조치로 관계법령의 정비 및 지자체 자치재정의 확립으로 주민의 편익을 증대하는 진정한 지방자치제의 실시가 이루어져야 한다. 즉 공공부분의 목표가 고객인 지역주민의 편익을 증대할 수 있도록 행정기능의 유전자를 바꿀 수 있는 전제조건들인 법제도의 정비가 이루어질 때 진정한 자치제의 실현이 이루어질 수 있고 목표관리제도 실효성을 확보할 수 있다.

## 참고문헌

- 강원도. (1998). 목표관리제 도입계획.
- 김익식. (1998). 중앙과 지방정부간 기능재배분 방안-중앙행정권한의 지방이양추진에 관한 법률(안)을 중심으로. 시도연구원협의회 세미나 「21세기를 여는 민선2기 지방자치의 역할과 임무」 자료(98.10.9)
- 김주원. (1998). 지방자치단체의 구조조정과 기능 활성화. 「강원포럼」 (98.7.8).
- . (1998). 「도정인센티브제의 효율적 운영방안」. 강원개발연구원.
- 조영택. (1991). 99인사행정의 운영방향. 「자치행정」. 제130호(99.1).
- 박준하. (2001). 공공부문에서의 MBO도입과 운영실태 「지방포럼 뉴스레터」 한국 지방행정연구원. 9호 통권 제73호.
- 삼성경제연구소. (2002). 성과주의 인사의 명암과 제안.
- 성경제연구소. (1995). 「정부혁신의 길」. 서울: 21세기북스.
- 심오택. (2001). 정부업무등의 평가에 관한 기본법 제정필요성 및 기대효과. 「한국행정연구」 제10권 제1호.
- 황태호역. (1994). 「TQM과 경영혁명」. 서울: 까치.
- Gerald E. Smith & Carole A. Huntsman. (1997). Reframing the Metaphor of the Citizen-Government Relationship: A Value-Centered Perspective. *Public Administration Review*. Vol. 57 no. 4.
- Peter Drucker. (1976). What Results Should You Expect? A Users' Guide to MBO. *Public Administration Review*. Vol. 36.

- Rodgers & Hunter. (1992). A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives. *Public Administration Review*. Vol. 52 no. 1.
- Jay M. Shafritz. (1998). International Encyclopedia of public policy and administration, Colorado: Westview.
- Theodore H. Poister & Gregory Streib. (1999). Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice. *Public Administration Review*. Vol. 59 no. 4.