

석사학위논문

# 목표관리제 개선방안에 관한 연구

-제주도 사례를 중심으로-



제주대학교 중앙도서관

JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

2003년 12월 일

제주대학교 행정대학원

행정학과 일반행정전공

박      철      수

# 목표관리제 개선방안에 관한 연구

-제주도 사례를 중심으로-

지도교수 김 성 준

박 철 수

이 논문을 행정학 석사학위 논문으로 제출함

2003년 12월 일



제주대학교 중앙도서관  
JEJU NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

박철수의 행정학 석사학위 논문을 인준함

2003년 12월 일

심사위원장 강 영 훈 (인)

위 원 민 기 (인)

위 원 김 성 준 (인)

# 목 차

<b>제 I 장 서론</b> .....	1
제1절 연구의 목적 .....	1
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	3
<b>제 II 장 목표관리제의 이론적 배경 및 연구분석의 틀</b> .....	7
제1절 목표관리제의 의의 및 필요성 .....	7
1. 목표관리제의 개념과 배경이론 .....	7
2. 공공부문의 목표관리제 필요성 .....	22
3. 목표관리제의 성공요건과 기대효과 .....	24
제2절 선행연구의 검토 .....	26
제3절 연구분석의 틀 .....	32
<b>제 III 장 목표관리제의 운영사례</b> .....	34
제1절 외국의 운영사례 .....	34
1. 해외정부 성과관리 동향 .....	34
2. 미국의 지방정부 운영사례 .....	38
제2절 우리 나라의 운영사례 .....	40
1. 중앙정부의 운영지침 .....	40
2. 각 시·도의 운영실태 .....	45
3. 미국의 지방자치단체와의 비교 .....	56
<b>제 IV 장 제주도의 운영사례 분석</b> .....	58
제1절 목표관리제 운영의 기본계획 .....	58

1. 목표관리 운영체제 .....	58
2. 목표의 설정과 관리 .....	59
3. 목표성과의 평가 .....	60
4. 평가결과의 활용 .....	62
제2절 타 지방자치단체와의 비교·분석 .....	63
제3절 이론적 측면에서의 문제점 .....	65
1. 조직원의 참여기회 부족 .....	65
2. 조직과 개인의 목표통합의 어려움 .....	66
3. 특화된 성과측정지표 개발의 어려움 .....	69
4. 동기부여의 부족 .....	70
제4절 운영적 측면에서의 문제점 .....	72
1. 목표관리주체의 부적절성 .....	72
2. 목표관리제에 대한 공무원의 인식부족 .....	74
3. 목표관리제에 부적합한 조직문화 .....	75
4. 연중 성과관리와 평가기술의 부족 .....	78
제5절 제도적 측면에서의 문제점 .....	80
1. 독립된 성과관리법령의 부재와 평가제도의 중첩 .....	80
2. 정부지침의 집행기준과 사후관리 미흡 .....	82
3. 목표관리제 지원규정의 미약 .....	82
4. 평가결과업무 환류 기법의 부족 .....	85

## **제 V 장    제주도의 목표관리제 개선방안** .....

제1절 이론적 측면에서의 개선점 .....	86
1. 조직원의 참여확대 .....	86
2. 현실성 있는 목표설정 및 적합한 성과지표의 개발 .....	87
3. 조직의 생산성향상을 위한 동기부여 .....	89
제2절 운영적 측면에서의 개선점 .....	91
1. 목표관리 주체의 합리적 조정 .....	91
2. 목표수행자와 담당공무원의 관심도 제고 .....	92

3. 조직문화와 자원 동원력 한계극복 .....	93
4. 목표관리와 평가의 합리성 제고 .....	94
제3절 제도적 측면에서의 개선점 .....	95
1. 목표관리제도 시행근거 법령의 보완 .....	95
2. 새로운 평가제도의 모색 .....	98
<b>제VI장 결론</b> .....	101
<b>참고 문헌</b> .....	105
<b>영문초록</b> .....	109
<b>부 록</b> .....	111
1. 우리 나라의 목표관리제도 추진현황 .....	111
2. 중앙정부의 목표성격평가 방법 예시내용 .....	112
3. 중앙정부의 목표달성도 평점요령 예시내용 .....	113
4. 중앙정부의 부서 평가요소 및 배점 예시내용 .....	114
5. 중앙정부의 목표설정·평가서 서식 .....	115
6. 제주도 목표설정서 서식 .....	115
7. 제주도 목표성격평가 배점요소 .....	116
8. 제주도 개인별 목표달성도 평가서 .....	117

## 〈 표 목 차 〉

〈표 1〉 선행연구내용 분석표 .....	31
〈표 2〉 연구분석 틀의 구성요소 .....	33
〈표 3〉 해외정부 성과관리동향 .....	34
〈표 4〉 미국의 인적자본 성과측정표의 구성 .....	35
〈표 5〉 각 시·도 목표관리업무 담당 부서 .....	46
〈표 6〉 시·도별 목표관리 대상공무원 및 평가주체 .....	47
〈표 7〉 시·도별 평가요소 배점 비교표 .....	49
〈표 8〉 시·도별 평가결과 활용내용 .....	50
〈표 9〉 인천광역시 평가지표별 산식 .....	52
〈표 10〉 강원도 부서 평가 항목 .....	53
〈표 11〉 충청남도 실·과장 성격평가등급 강제 배분표 .....	53
〈표 12〉 전라북도 실·과장 달성도 평가등급 강제 배분표 .....	54
〈표 13〉 전라북도 외국어 능력자 가점 .....	54
〈표 14〉 시·도별 특수시책 .....	56
〈표 15〉 미국의 시 정부와 한국의 목표관리제도 비교 .....	57
〈표 16〉 제주도 목표관리제 흐름표 .....	58
〈표 17〉 목표관리제 적용대상공무원 현황 .....	59
〈표 18〉 평가대상자별 평가·확인자 .....	59
〈표 19〉 부서 평가 가·감점요소 .....	62
〈표 20〉 각 시·도 목표관리제 운영사례 비교·분석표 .....	64
〈표 21〉 2003년 제주도 목표관리 대상업무 선정범위 .....	67
〈표 22〉 년도별 주요업무 목표설정추이 .....	67
〈표 23〉 부서 현안 및 개인의견 목표반영 현황 .....	68
〈표 24〉 목표달성 난이도 .....	68
〈표 25〉 목표관리제도에 대한 지지도 .....	74
〈표 26〉 소속기관장의 목표관리제 운영참여정도 .....	75
〈표 27〉 종합평가결과 점수분포표 .....	79
〈표 28〉 성과연봉지급 평가등급별 인원비율·지급률 .....	84
〈표 29〉 목표관리제 도입이후 생산성 향상 기여도 .....	85
〈표 30〉 행정서비스 품질보증 가능업무 예시 .....	100

## 〈그 립 목 차〉

〈그림 1〉 연구 진행의 흐름도 .....	6
〈그림 2〉 목표관리제 개념도 .....	9
〈그림 3〉 목표관리제 관리과정 .....	9
〈그림 4〉 목표관리제 세부 운영절차 .....	40
〈그림 5〉 서울특별시 통합성과 관리모형 .....	51



# 제 I 장 서 론

## 제1절 연구의 목적

우리 나라는 1999년 이후 5급 이상 공무원을 대상으로 연초에 개인별 목표를 설정하게 하고 그 성과에 따라 인센티브를 부여하는 목표관리제도를 도입하여 시행하고 있다. 이러한 제도는 공직사회에 민간경영기법과 같은 경쟁 원리를 도입함으로써 행정의 생산성과 효율성을 제고하려는 신공공관리론적 행정개혁의 중심가치로 인식되어지고 있다.<sup>1)</sup>

우리 나라의 경우 행정개혁의 주된 영역을 보면 과거에는 조직개편과 같은 행정의 내부관리에 있었지만<sup>2)</sup> 최근 들어서는 조직과 인원감축을 통한 작은 정부운영과 더불어 개방형 임용제와 목표관리제를 통한 성과급제 도입, 주요 업무자체평가제도실시, 성과 지향적 예산제도 도입, 고객만족 행정서비스헌장제 운영과 같은 성과 지향적인 시책과 프로그램들을 개발하여 주민의 만족과 신뢰받는 행정을 구현하려는 수요자 중심주의로 나가고 있으며<sup>3)</sup> 특히, 목표관리제도는 공무원사회의 매너리즘(mannerism)을 제거하고 조직의 일하는 분위기를 조성하는 수단으로 그 우수성을 인식하게 되면서 지방자치단체에서도 새로운 제도를 통하여 경직된 관료체제를 성과와 고객중심의 관리체제로 개혁하려는데 많은 노력을 기울이고 있다.<sup>4)</sup>

한편, 조직의 생산성 향상에 목표를 두고 있는 목표관리제는 미국의 경우 1950 년대에 민간기업에 도입된 이후 공공부문에서는 1973년 닉슨 정부 때부터 활용

- 
- 1) 권용진, “정부기관의 목표관리제 도입에 관한 연구 : 국립중앙극장사례”, 석사학위논문, 서울대학교, 행정대학원, 2001, p. 1.
  - 2) 남궁 근, “참여정부 정부혁신의 이념과 목표”, 행정자치부·한국행정연구원·한국행정학회 기획세미나 발제논문, 2003. 7, p. 2
  - 3) 김병섭·박광국, “행정조직의 조직발전에 관한 연구 : MBO를 중심으로” 서울대학교 행정대학원, 행정논총, 37.(1), 1999, pp. 225~228.
  - 4) 서순복, “민간경영기법의 공공부문적용에 관한 연구 : 지방자치단체(광양시)목표관리제 적용사례중심으로”, 한국사회와 행정연구, 제11권 제1호, 2000.6. p. 118.



되기 시작하여 현재 지방정부를 중심으로 폭넓게 실시<sup>5)</sup>되고 있으나, 우리 나라에서는 정부방침에 따라 1999년부터 모든 국가기관과 지방자치단체에 도입되어 실시하고 있다. 이와 같은 목표관리제도는 그 동안 성과와 보상체계가 부재였다는 점에서 충분한 설득력을 얻고 있다.<sup>6)</sup>

그러나 목표관리제 운영실태를 보면 행정의 생산성 향상과 효율성을 제고한다는 긍정적인 면과 달리 부정적인 면이 상존 하고<sup>7)</sup> 있을 뿐만 아니라 공무원들의 호응과 관심도 부족하여 일부 유보하자는 주장<sup>8)</sup>까지 대두되고 있는 실정이다. 더욱이 성과주의<sup>9)</sup>를 경험하지 못한 공무원들의 이해부족과 제도적으로 집권화된 계층제적 관료제 하에서 목표관리제가 요구하는 참여에 의한 관리를 실현하는 데에는 도입단계부터 많은 어려움을 겪고 있으며 실무운영과정에서 나타나고 있는 목표수행자와 조직원이 수행할 목표 구분의 모호성, 성과측정지표 개발의 어려움, 평가결과의 활용미흡 그리고 최근 중복적으로 도입되고 있는 성과 지향적 평가제도는 그 효과 못지 않게 일선 실무자들에게 많은 업무부담을 주는 요인이 되고 있다.

하지만, 무국경 무한경쟁시대에 경쟁력과 지역주민의 삶의 질을 향상시키기 위하여는 행정의 생산성을 제고하여야 하고 행정의 생산성과 효율성을 제고하려면 공직사회에 민간경영기법과 같은 경쟁원리를 도입하여야 하는데 여기에 대한 특단의 대안이 없는 상황에서 선진행정기술인 목표관리제를 포기하는 것보다는 이와 같은 제도를 지역실정에 맞도록 발전시켜 제기능을 발휘할 수 있게 하는 개선방안이 강구되어야 할 것으로 사료된다.<sup>10)</sup> 더욱이 최근 정부가 2004

5) 김판석·권경득, “한국정부의 MBO도입 : 이론조명과 현실적 문제점”, 한국행정논집, 제12권 제3호, 2000, p. 433.

6) 윤태범, “지방자치단체에서의 MBO의 전략적 추진과 활용 : 결과에서 과정으로”, 한국사회와 행정연구, 제11권 제1호, 2000, p. 139.

7) 김판석·권경득, 앞의 책, p. 431.

8) 경북도청 공무원직장협의회 성명서(2001.10.25), 전라북도의회 제170회 임시회 정용환 의원 발언록(2001.2.27).

9) 여기서 성과주의란 인사나 보수를 연공서열에 의하지 아니하고 목표성취도에 따라 개인보상에 연결시키려는 것임.

10) 박준배, “지방정부의 목표관리제 정착방안에 관한 연구”, 사회과학연구논문집, 제29집, 전북대학교, 2003. 6, p. 101.

년부터 장관까지 성과관리제도를 도입하려 한다는 보도<sup>11)</sup>를 보면 현행목표관리제도를 더욱더 발전시켜 나가기 위한 연구가 필요한 시점이라고 생각한다.

제주도에서도 그 동안 목표관리제도의 조기정착을 위하여 확대간부 회의를 통해 간부급 공무원에 대한 관심을 촉구하고 담당직원에 대한 내부교육을 실시하는 등 목표관리제의 조기정착에 많은 노력을 기울여 왔지만 지역실정에 적합한 목표관리기법의 개발부족과 개인의 성과에 상응하는 보상제도가 충분하지 못하여 아직도 목표수행자들의 무관심 속에 담당실무자들에게는 행정수행에 부담만 초래되고 있는 것으로 인식되어지고 있으며, 제주도 의회에서도 이와 같은 문제점을 해결하기 위한 대책을 마련하여야 한다는데 공감대가 형성되고<sup>12)</sup> 있으나 아직까지 자체적으로나 학계에서도 제주도를 대상으로 하는 목표관리제도 개선방안에 관한 심층적인 연구는 이루어지지 아니하고 있다. 다른 시·도와 비교하여 볼 때에도 일부 시·도의 경우 지역의 특성을 살린 목표관리제 운영방안을 개발하여 실무에 적용하고 있는 점을 감안할 때, 제주도의 지역실정에 적합한 목표관리제도를 마련하기 위한 연구가 필요한 실정이라고 하겠다. 따라서 본 연구에서는 이러한 점을 고려하여 제주도의 현행 목표관리제 운영실태를 ①이론적 측면에서의 목표설정과정의 적절성, ②운영적 측면에서의 목표수행 및 평가과정의 기술성, ③제도적 측면에서의 관련규정들을 살펴보고, 각 시·도에서 운영되고 있는 목표관리제도를 비교·분석하면서 문제점을 진단한 후 개선방안을 제시함으로써, 제주도가 목표관리제도를 성공적으로 정착시켜 선진행정을 추구할 수 있도록 기여하는데 연구의 목적을 두고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

본 연구에서는 우리 나라에 소개되고 있는 목표관리제도와 관련된 선진 외

11) 연합뉴스 정치면, 2003. 10. 1.

12) 2002년도 제주도의회 행정사무 감사에서 다면평가 기법을 도입하여 객관적이고 공정한 평가가 되도록 주문하고 있음.

국<sup>13)</sup>의 성과관리동향과 미국의 지방자치단체의 목표관리제 운영사례, 그리고 우리 나라 각 시·도와 제주도의 목표관리제도를 연구대상으로 하였다. 우리나라 사례는 중앙정부의 지침과 광역 지방자치단체의 목표관리제 운영사례를 중심으로 다음과 같이 연구의 범위를 정하였다.

본 연구의 시간적 범위는 제주도의 2001년도와 2002년도 운영실적, 그리고 각 시·도의 2003년도 운영계획을 대상으로 조사·분석하였다. 이는 매년마다 목표관리제 운영계획을 수립하여 시행하고 있고 그 과정에 새로운 시책을 도입하는 등 달라지는 부분이 있기 때문에 개선방안의 실현성 제고를 기하기 위하여서다.

본 연구의 공간적 범위는 제주도를 비롯한 광역지방자치단체로 한정하였다. 우리나라는 민선자치단체장 출범이후 시·도마다 특화된 직제와 직위에 따라 목표관리제를 운영하고 있어서 제주도와 비교할 수 있는 타 시·도를 대상으로 연구하는 것이 효과적이라고 생각되어 목표관리제 실무를 총괄하고 있는 행정자치부와 광역지방자치단체를 대상으로 연구하였다.

본 연구의 내용적 범위는 목표관리이론과 정부의 목표관리지침을 바탕으로 각 시·도의 우수사례와 제주도의 목표관리제 운영실태의 문제점을 점검해보고 제도개선과 발전적으로 운영할 수 있는 대안을 모색하였다. 특히 목표관리제도가 시행된 지 5년 차인 점을 놓고 볼 때 이제는 새로운 제도의 조기 정착단계를 넘어 운영상의 개선방안을 모색하는 것이 필요한 시점으로 보고 실무운영과정에서 이뤄지는 경험적·실천적 측면에 중점을 두고 연구하였다.

## 2. 연구의 방법

본 연구는 문헌조사 방법에 의하여 연구하였다. 조사기간 중 의문사항이나 심층적인 분석이 요구된다고 판단되는 사항은 관계공무원과 전문가의 자문

---

13) 외국의 성과관리 동향은 미국, 영국, 캐나다를 중심으로 살펴 보았음.

을 구하였다. 본 연구를 효과적으로 수행하기 위하여 먼저 목표관리제가 추구하는 가치와 이론, 관리과정을 이해한 다음 각 시·도의 목표관리제 운영사례를 조사하고 이를 토대로 제주도의 목표관리제 개선방안을 제시하는 순으로 다음과 같이 연구를 진행하였다.

첫째, 목표관리제에 관한 기본적인 이해를 하기 위하여 전문서적과 논문, 정부간행물 등을 통하여 개념과 이론을 명확하게 이해한 다음 목표관리제도를 시행하게 된 관련규정을 살펴보고 공공부문에서 시행되고있는 목표관리제도를 개선하기 위하여 어떠한 연구들이 선행되어 왔는지를 조사하였다.

둘째, 목표관리제 운영사례는 공공부문에서의 도입과정 및 외국의 동향과 우리 나라 운영사례를 현황 중심으로 파악하였다. 우리 나라의 운영사례는 행정자치부의 목표관리제 운영지침과 제주도를 비롯한 각 시·도의 「2003년도 목표관리제 운영계획」을 기초로 조사하였다. 각 시·도의 자료는 16개 광역지방자치단체 중에서 자료입수가 가능한 14개 시·도<sup>14)</sup>를 대상으로 조사하였다.



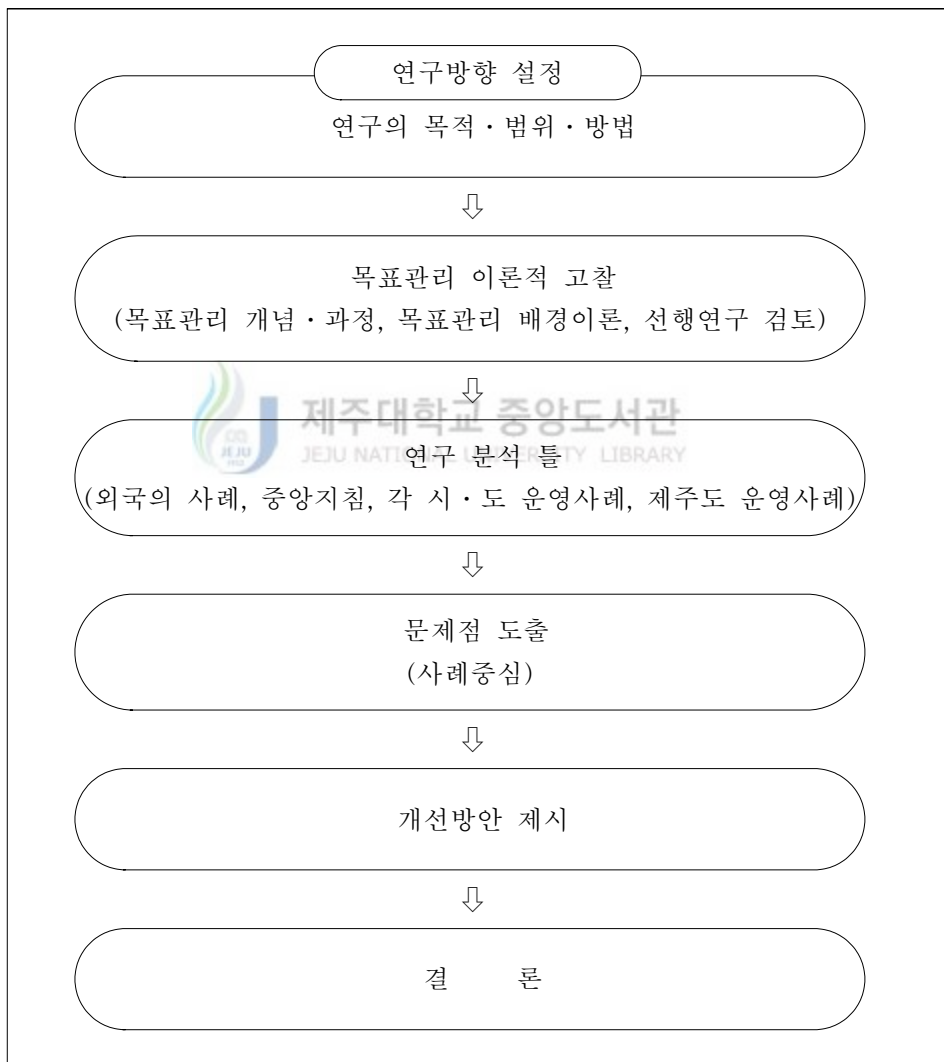
셋째, 제주도의 목표관리 사례분석은 목표관리이론과 관련제도를 토대로 제주도의 2001년도와 2002년도 운영실적, 그리고 2003년도의 운영계획을 각 시·도 사례와 비교 분석하면서 도출한 공통점과 차이점을 참고하면서 시행과정에서 나타난 문제점이나 개선이 필요한 사례를 중심으로 제시하였다. 사례분석 자료에는 행정자치부에서 2002년 8월부터 9월 중 지방공무원을 대상으로 실시한 목표관리제 설문조사결과<sup>15)</sup>에서 나타나고 있는 지방공무원의 인식을 참고하면서 분석하였다.

14) 전국 16개 시·도중 울산광역시와 경기도를 제외한 서울특별시, 부산·대구·인천·대전·울산광역시, 강원·충북·충남·전북·전남·경북·경남·제주도의 자료를 대상으로 조사하였음.

15) 행정자치부에서 목표관리제 적용대상자들의 인식을 파악하기 위하여 2002년 8월~9월에 걸쳐 전국의 5급 이상 공무원을 대상으로 실시한 설문조사결과에 응답한 2,350명(중앙 35개 기관 517명, 지방 94기관 1,833명)중에서 지방자치단체 소속 공무원의 응답한 내용을 정리한 자료임. 행정자치부는 설문조사내용을 지방자치단체에 제공하여 목표관리제도 발전방안에 활용하도록 하고 있다.

넷째, 목표관리제 개선방안은 타 시·도의 우수사례, 목표관리제도와 관련된 연구보고서 등을 참고하면서 제주도 실정에 알맞는 대안을 제시하고, 마지막으로 결론 부분에서 연구결과를 요약 정리하면서 제도적으로 개선이 필요한 사항을 제언하였다. 지금까지 제시한 목표관리제 운영사례 연구진행의 흐름도를 만들면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 연구 진행의 흐름도



자료 : 필자가 구성

## 제II장 목표관리제의 이론적 배경 및 연구분석의 틀

### 제1절 목표관리제의 의의 및 필요성

#### 1. 목표관리제의 개념과 배경이론

##### 1) 목표관리제의 개념

목표관리제는 목표에 의한 관리(Management By Objectives : MBO)를 제도화한 성과관리기법으로 그 개념에 대하여는 목표관리제를 연구하는 학자들의 접근 방법에 따라 매우 다양하지만 첫째, 과정적 측면에서 “목표설정, 참여관리, 환류 등 세 가지 과정을 통합하는 관리시스템”을 통해 구성원들에게 더 많은 성과를 달성하도록 동기를 부여하기 위한 것이라는 관점과 둘째, 자기 통제적 측면에서 “자신의 노력을 조직의 전체목표와 우선 순위에 일치시키면서, 자신의 일에 대한 자기통제를 장려하기 위한 계획·통제시스템”으로 보는 자기 통제적 관점으로 나뉘볼 수 있다.<sup>16)</sup>

그러나 여러 학자들의 견해를 토대로 개념의 공통성을 찾아 정리해보면, 목표관리개념은 상·하간의 참여적 관리라고 할 수 있다. 즉, 조직의 목표설정에서부터 책임의 확정, 실적의 평가, 조직단위 또는 개인의 활동에 이르기까지 조직의 상층부와 하층부가 다같이 참여하여 공동으로 결정하자는 것이다.<sup>17)</sup> 이를 중요 요소별로 구체적으로 나누어 설명하면 다음과 같다.<sup>18)</sup>

첫째, 참여적 관리다. 목표설정에서부터 환류 과정에 이르기까지 모든 조직 구성원이 상·하 계층에 관계없이 공동으로 참여한다는 것이다. 모든 사람들

16) 김 렬, “목표관리제운영 개선방안”, 경상북도, 2002, p. 11.

17) Jong S. Jun, “Management by Objectives in the Public Sector”, “Public Administration Review”, No.1, Vol. 36, Jan./Feb. 1976, pp. 1~5 : 백완기, 「행정학」 박영사, 1994, pp. 318~319.

18) 백완기, 「행정학」, (서울 : 박영사), 1994, pp. 318~320.

이 목표설정에 참여했을 때에 그 목표를 자기 목표로 쉽게 받아들이고 직무 만족도도 올라간다는 것이다. 다시 말해서, 모든 관리가 참여과정을 통해서 이루어져야 한다는 것이다.

둘째, 결과 정향적 목표설정이다. 이때의 목표는 추상성을 띤 목표가 아니라 미리 결과를 예정한 구체적인 목표이어야 하는 것이다.

셋째, 조직운영에 있어서 구성요소간의 상호의존성(interdependence)을 강조한다. 단순한 총체적 관리가 아니라 구성요소간의 상호의존성을 전제로 한 통합적 관리이기 때문에 예산·기획·인력·연구·평가간의 체계적인 연결(systematic linkage)을 강조한다.

넷째, 인간의 행위는 합리적이라는 가정을 한다. 목표관리는 인간이나 인간의 해석에 있어서 Y이론<sup>19)</sup>의 입장을 취한다. 즉, 조직구성원들은 목표성취를 위해서 자발적으로 협조하고 합리적으로 행동한다는 것이다.

다섯째, 최종 결과를 평가하여 목표와 대비시키는 환류과정을 강조한다. 환류과정에서 중요한 것은 결과에 대한 정확한 평가이다. 정확한 평가 작업을 가능하게 하기 위해서는 정확한 측정기술이 개발되어야 한다. 환류 과정이 계속됨으로서 보다 현실적이고 바람직한 목표설정이 가능하고 조직구성원의 자기직무와 역할을 재확인하게 된다.

한편, 행정현장에서 정의하고 있는 좀더 구체적이고 실무적인 내용을 보면 목표관리제는 연초에 공무원 개개인의 성과목표를 조직전체목표와 연계하여 미리 설정한 뒤 이의 체계적인 관리를 통하여 목표를 최대한 달성하고 연말에 업무추진실적을 성과목표와 대비하여 평가하는 제도로서 조직 구성원들의 목표 지향적 업무행태와 일하는 방식의 개선을 유도하고 개인의 실적에 대하여 조직목표 달성에 대한 기여도에 따라 보상함으로써 궁극적으로 행정의 생산성과 효율성을 높이려는 제도라고 정의하고 있다.<sup>20)</sup>

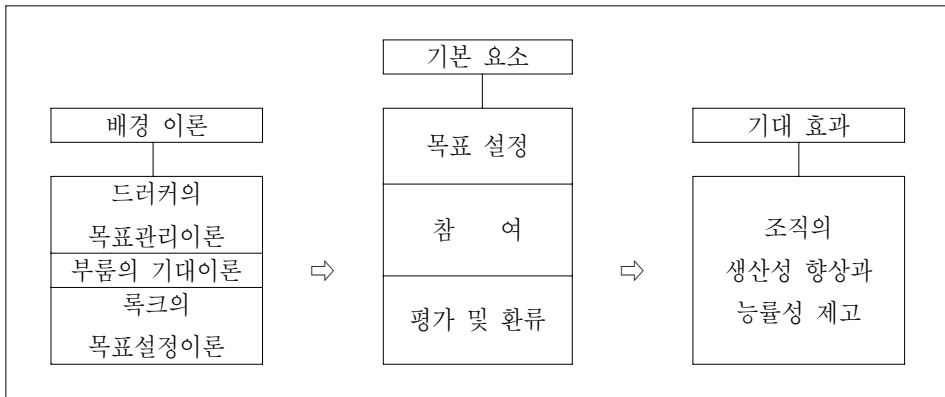
이를 바탕으로 우리 나라의 공공기관에서 실시하고 있는 목표관리제 개념을 정리해 보면, 조직원과 상급자간의 합의에 의하여 개인이 1년 동안 추진하게될

19) Y이론에 대하여는 본“절”의 배경이론에서 자세히 설명하고 있음.

20) 행정자치부, “목표관리제운영지침”, 2003, p. 1.

목표를 설정하고 그 달성도에 따라 개인에게 성과급과 인사상의 인센티브를 제 공함으로써 행정의 생산성과 효율성을 제고하려는 조직관리기법이라고 할 수 있다. 목표관리제 개념을 요약하면 <그림 2>와 같이 나타낼 수 있다

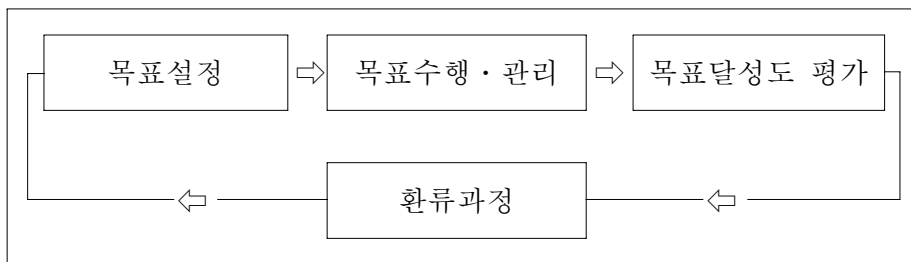
<그림 2> 목표관리제 개념도



자료 : 목표관리 개념과 이론을 토대로 구성

목표관리제 개념을 토대로 우리나라의 목표관리제의 관리과정을 살펴보면, 그 운영절차를 여러 단계로 구분할 수 있으나, 목표관리적용 대상자가 결정되면 <그림 3>에서 보는 것처럼 목표설정, 목표수행 및 관리, 목표달성도 평가, 환류 및 활용하는 4단계의 순환·반복과정을 거치고 있다.

<그림 3> 목표관리제 관리과정



자료 : 목표관리 개념을 토대로 관리과정을 정리한 것임

이와 같은 과정을 거쳐 운영되고 있는 목표관리제의 관리과정별 주요내용을 살펴보면 다음과 같다.<sup>21)</sup>



## (1) 목표설정

목표설정은 조직이 지향하는 가장 핵심적인 내용 중에서 자신의 지위, 역할, 능력 등을 감안하여 설정한다. 목표관리제가 성과향상을 위한 관리기법으로써 실효성을 갖기 위해서는 무엇보다 이들 목표가 널리 수용되고 효과적으로 작용해야 하는데 이를 위해서는 다음과 같은 요소가 우선 고려되어야 한다.<sup>21)</sup>

첫째 목표의 설정은 계층에 입각하여 단계별로 접근되어야 한다. 즉 기관 차원에서 전략목표, 부서 차원에서 중점목표, 담당(기능)차원에서 기본목표를 마련하는 것이다.

둘째 설정된 목표가 기관 및 구성원의 활동에 대한 지침이자 원동력으로써 수용되기 위해서는 그 설정과정에서 상·하위자간 의사소통과 협의절차가 절대적으로 중요하다.

셋째 설정된 목표가 성과평가의 기준으로 작용하기 위해서는 성과측정에 대한 불신과 왜곡이 없어야 하는데 이러한 여지를 최소화하기 위하여 성과 지표나 활동량에 입각한 구체적인 목표를 제시하는 것이 바람직하다.

## (2) 목표수행 및 관리

목표가 설정되면 설정된 목표를 효과적으로 달성하기 위하여 노력한다. 아무리 훌륭하게 목표가 설정되었다 하여도 효율적으로 이행되지 않을 경우 무의미한 목표설정이 되기 때문이다. 특히 관리자는 부하와의 숨김없는 의사소통을 통해 상호간의 신뢰관계를 확립하며 전략·중간·기본목표간의 효과적인 연계나 결합을 위한 유효한 리더십을 발휘해야 한다. 이렇게 함으로써 부하는 그만큼 자유재량의 여지를 가지고 그에 상응하는 자기통제 아래 보다 적극적으로 의욕적인 업무수행에 전념할 수 있을 뿐만 아니라 자신의 잠재능력 발휘에 역점을 두게 될 것이다. 목표수행자는 월별 또는 분기별 달성계획을 세분화하여 스스로 확인하면서 다각적인 달성방안을 강구하기 위한 예방적 평가를 실시할 필요가 있다. 또한 목표의 추진상황에 대한 중간점검을 통해 연도 중 목표변경 등의 사정이 있는 경우 반영되도록 한다.<sup>22)</sup>

21) 박준배, 앞의 책, pp. 105~107.

22) 박중훈, "목표관리제와 실적평가", 한국행정연구원 연구보고서, 2000. 12, pp. 27~56.

### (3) 목표 평가

목표평가는 사전·사후 2회로 나누어 평가한다. 사전평가는 목표설정 후 성격이 다른 여러 업무들을 중요도와 난이도에 따라 평가하는 목표성격평가이며, 사후평가는 12월말 기준으로 다음해 1월에 실시하는 목표 달성도 평가이다. 평가시는 1차로 직근 상급자가 등급과 점수를 평점하며, 2차는 차상급자가 기관단위로 서열이 나타나도록 평가한다. 목표관리에 의한 평가결과는 개인의 보수에 영향을 미치고 승진에도 영향을 주게 되므로 평가자는 상당한 시간을 투입하여 공정한 평가가 이루어지도록 노력해야 한다.

### (4) 환류 및 활용

목표관리제가 실효를 거두기 위하여는 궁극적으로 목표에 근거한 성과평가 결과가 제대로 환류되고 활용되어야 한다. 자신들의 업무수행 활동과 노력이 성과로 나타나고 자신들의 달성한 성과결과를 제대로 환류 시킬 때 집단의 문제해결능력을 증진시키고 개인의 직무수행능력과 생산성을 향상시키며, 성과결과를 통해 조직과 구성원의 책임성을 확보할 수 있다. 무엇보다도 평가결과에 따라 처우 또는 보상 등이 행해질 때 성과중심에 대한 인식이 확산되고 성과제고를 위한 노력을 유인할 수 있다고 하겠다.

## 2) 목표관리제의 배경이론

목표관리제의 본질을 이해하려면 목표관리제도가 탄생하게 된 이론적 배경을 살펴볼 필요가 있다. 목표관리제도는 궁극적인 목표를 조직의 생산성 향상에 두고 발전하여 왔는데<sup>24)</sup> 1950년대 이후 조직이론 및 조직 행태론자들

23) 조문석, “목표관리제(MBO)가 종업원의 만족도에 미치는 영향에 관한 영향”, 인하대학교 경영대학원, 2001. 2, pp. 34~36.

24) 목표관리제의 발전과정을 살펴보면 다음과 같다.(한국능률협회, 행정업무 신 목표관리과정 교재 : 1998, pp. 1~2)

① 과학적 관리시대(1880~1930년) : 산업혁명이후 기업의 생산성을 높이기 위하여 “테일러”에 의해 제창된 과학적 관리법은 “작업방법과 작업시간을 표준화해서 작업 능력을 높이고 성과급의 임금제도를 통해 노동자들의 작업의욕을 향상시킴으로서 생산의 향상과 경영기술 진보에 기여하였지만 인간성에 대한 관심이 낮고 근로자들은 임금증대만 바라는 존재로 인식되어졌다.

에 의해 조직의 성과를 향상시키는 것은 조직원의 사기(Motivation)에 영향을 미치는 요인들이 핵심적인 요소가 된다고 보고 이를 규명하고 개선하는데 이론의 초점이 모아지고 있다. 특히 행정기관을 비롯한 공조직을 대상으로 한 연구에서는 시장에 노출된 민간조직과 달리 공조직이 지니고 있는 특성과 한계를 고려하여 공조직 구성원의 사기에 영향을 미치는 요인은 물론 이를 양양할 수 있는 방안들을 모색하고 있다. 조직이론 및 조직행태분야의 학자들은 Maslow의 욕구단계설(Needs Hierarchy)에서 비롯하여 그간 많은 연구를 통해 구성원의 사기에 영향을 주는 요인들과 함께 사기양양을 위한 이론을 제시하고 있다 (McGregor;1957, Herzberg;1968, R. Likert;1967, McClelland;1961, Adams;1963, Vroom;1964, etc ; Locke, E. A. and G. P. Latham;1990).<sup>25)</sup> 구성원의 사기를 둘러싼 이러한 여러 가지 이론들 가운데 특히 목표관리제의 근간을 이루고 있는 이론들을 살펴보고자 한다.

### (1) 드러커의 목표관리이론

목표관리이론은 드러커(Drucker,1954)의 저서 「Practice of Management」에서 처음으로 소개되었다.<sup>26)</sup> Drucker의 목표관리 철학은 기본적으로 상사로부터의 지시나 통제보다는 자기통제, 목표와 일정을 상사와 부하가 서로 합의하는 협력적 과정, 명확한 목표설정 및 목표 달성을 위한 효과적 과정, 개인의 능력과 책임이 충분히 발휘될 수 있는 조직관리, 그리고 개인 및 조직의 목표가 공익과 조화를 이루는 원리에 그 바탕을 두고 있다.<sup>27)</sup> 그리고

② 인간관계론 시대(1930~1950년) : 과학적 관리에 대한 인간성 무시경향이 일어나면서 “메이요”는 웨스틴 일렉트릭의 호손 공장에서의 실험을 통해 근로자의 보수나 노동 조건만이 생산성을 결정짓는 것이 아니라, 직장에 대한 귀속감과 동료간의 인간관계 등 사회적 요소가 작업능률 향상에 기여하게 된다고 하였다.

③ 행동과학론 시대(1950년~) : 그러나, 과학적 관리법이나 인간관계론이 모두 비판을 받으면서 새로운 경영이념출연이 요청되었다. 맥그리거는 급료도 좋고 작업환경이나 후생시설, 고용관계도 잘되어있지만 종업원은 최저한의 일밖에 하려고 하지 않는 미국의 기업현상을 극복하기 위하여 새로운 관리방식으로 등장한 것이 「목표에 의한 관리(MBO : Management by Objectives)」라고 일컬어지게 되었다. 기업은 항상 살아남기 위한 격렬한 경쟁조건하에 있기 때문에 그 목표를 종업원에게 잘 인식시켜 종업원이 진심으로 참여하고, 협력해 주기 위해서는 어떻게 하면 좋은가하는 요청에 호응하기 위하여 목표관리제가 도입·발전·확산된 것이다.

25) 박중훈, 앞의 책, p. 15

26) P. F. Drucker, The Practice of Management, Harper & Row Co, 1954.

이러한 것들을 가능하게 해주는 유일한 원칙이 목표관리 및 자기통제이며 자기통제는 더 강한 동기를 유발시키게 된다고 소개된 이후 민간부문에서 매우 활발하게 적용되어왔다.

이처럼 드러커가 목표관리 및 자기통제를 강조하게 된 것은 종래의 과학적 관리론과 인간관계론의 한계에 대한 비판에서 비롯된 것이었다. 즉 인간은 본래 일할 의욕을 가지고 있으며 경영자들이 어떻게 그들의 의욕을 유발할 것인가가 중요한 문제이지만 과학적 관리론과 인간관계론은 이 문제에 대응하지 못하고 있다는 것이다. 과학적 관리론에서는 직무를 가장 단순한 동작으로 세분하고 가능한 한 하나의 동작이 한 사람의 근로자에 의해 수행되도록 해야 한다고 주장하고 있으나, 이는 인간의 행동을 기계로 보는 기계적 인간관에 불과하다는 것이다. 또한 과학적 관리론은 계획과 실천기능을 분리하도록 강조하고 있으나, 계획과 실천은 하나의 직무에 포함되는 두 가지 부분일 뿐이지 두 개의 직무는 아니며, 계획을 담당하는 사람과 직무를 담당하는 사람이 별개의 사람이어서는 안 된다고 드러커는 주장하였다.

그리고 인간관계론에서는 동기부여를 촉진하려 하고 있으나 동기부여는 자연적으로 유도되지 않으며 직무를 중심으로 인간의 욕구를 충족시킴으로써 유발시킬 수 있다는 것이다. 드러커는 과학적 관리론과 인간관계론에 대한 비판을 바탕으로 기계적인 직무는 기계화에 의해 수행되어야 하고, 인간의 직무는 종래와 같은 절차와 규칙에 의한 통제나 경영자의 엄격한 지휘·지도 대신 목표설정과 자기통제에 의한 일과 사람의 통합화가 바람직하다고 주장하였다.<sup>28)</sup>

이와 같은 목표관리론은 요약하면 “지배에 의한 관리보다는 자기통제에 의한 관리”가 조직의 생산성에 크게 기여한다는 것으로 적정한 개선이 이루어진 조직 내에서 목표관리의 근본취지인 자기통제에 의한 관리를 행함으로써 다수의 구성원들이 의사결정에 참여하는 분권화와 성과에 의해 보수를 결정하는 유인제도가 조직의 생산성에 크게 기여할 것으로 기대하였다.<sup>29)</sup>

---

27) 이창원·최창현, 「새 조직론」 (서울 : 대영문화사), 1998, p. 390.

28) 권용진, 앞의 책, pp. 7~9.

29) 김 렬, 앞의 책, p. 9.

## (2) 애덤스의 공정성이론

애덤스의 공정성 이론(Adams, 1963)은 기본적으로 인간은 공정하게 대우받기를 원한다는 것을 전제로 하고 있다.<sup>30)</sup> 공정성 이론은 첫째, 사람들은 직무수행에 대한 자신의 기여에 부합되는 공정하고 형평성 있는 보상이 무엇인가에 관한 신념을 형성하게 된다는 것, 둘째 사람들은 자신의 투입에 대한 산출의 비율을 타인의 투입에 대한 산출의 비율과 비교하는 경향이 있다는 것, 셋째, 이러한 비교 후 자기자신에 대한 처우가 불공정하다고 느끼면 공정성을 얻기 위해 동기를 유발하게 된다는 세 가지 가정을 토대로 성립되었으며 다음과 같이 설명되고 있다.<sup>31)</sup>

공정성 및 불공정성에 관한 지각형성의 과정은 일반적으로 네 단계로 나누어 설명된다. 즉 먼저 조직구성원은 조직에서 본인이 어떻게 대우받는가를 평가한다. 다음에 그 직원은 비교대상이 되는 다른 직원이 어떻게 대우받고 있는지를 평가한다. 이렇게 본인과 비교대상이 어떻게 대우받고 있는가를 평가한 후, 그 직원은 본인과 비교대상의 상황을 비교한다. 이러한 비교의 결과, 그 직원은 공정성이나 불공정성을 지각하게 된다는 것이다.

즉, 어떤 개인이 자기 자신의 투입에 대한 산출의 비율이 비교대상의 투입에 대한 산출의 비율과 동일하다고 지각하면 공정성을 느끼게 되고, 비교대상의 투입에 대한 산출의 비율보다 크거나 작다고 지각하면 불공정성을 느끼게 된다고 한다. 이 이론에서 동기부여는 개인이 받을 보상의 정도보다는 준거인의 보상 정도에 좌우된다는 점이다.

대체로 개인은 자신에 주어지는 보상의 절대적인 크기보다는 상대적인 크기에 더욱 민감하다는 것이다. 예를 들면 두 직원이 같은 보상을 받아도 다른 직원이 더 많이 받는다고 생각할 수 있는데 이는 사람은 공정성이나 불공정성의 기준을 현실에 두지 않고 현실에 대한 자신의 지각에 두기 때문이다. 공정성이론은 조직에서 공정한 보상이 얼마나 중요한가를 인식시켜 주었다는 점에서 그 의의가 크다. 따라서 조직은 직원들이 지각하는 보상이 공정하게 이루어지도록 성과에 상응하는 보상체계를 마련하여야 한다는 것이다.

30) Adams, J., Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67, 1963, pp. 422~436.

31) 이창원·최창현, 앞의 책, pp. 206~212.

### (3) 부름의 기대이론

부름(Vroom,1964)은 동기부여를 여러 자발적인 행위들 가운데서 사람들의 선택을 지배하는 과정이라고 정의하고 있다.<sup>32)</sup> 이러한 기대이론은 한마디로 말하면 어떤 개인의 동기를 유발하는 계기는 자기가 어떤 행동을 하는 경우 그 결과로서 장래에 어떤 보상(reward)혹은 보강(reinforcement)이 주어질 것이라는 기대감에 의한다는 것이다.<sup>33)</sup> 즉 인간의 동기유발은 앞서 살펴본 공정성이론이 개인이 지각한 투입과 산출의 비율이 불균형 상태에 처해 있을 때 이것이 동기유발에 미치는 영향에 관심을 집중시켰다면, 기대이론은 기대·수단·선호(보상)의 상호 작용과정에서 최대화된 보상을 유발하는 과정에 관심을 집중시키고 있다.<sup>34)</sup> 이처럼 부름의 기대이론은 조직구성원의 사기는 기본적으로 기대(Expectancy), 수단(Instrumentality), 그리고 선호(Valence) 등 세 가지 동기부여 요소<sup>35)</sup>에 의해 결정된다고 다음과 같이 가정하고 있다.<sup>36)</sup>

기대이론에서 제시하는 사기란 곧 조직내 구성원 개개인이 자신의 업무수행 활동이나 노력이 성과와 직결된다고 인식할수록, 성과를 이룩했을 때 그것이 보상과 직결된다고 인식할수록, 그리고 개인에게 제공되는 보상에 높은 가치를 부여할수록 사기는 양양되며, 사기가 양양됨으로써 더 많은 노력과 활동이 이루어지고 이는 결국 조직의 생산성과 성과를 향상시킨다는 것이다. 따라서 기대이론에 입각해 볼 때 구성원의 사기를 양양하기 위한 접근은 바로 구성원의 기대(Expectancy), 수단(Instrumentality), 그리고 선호(Valence)에 대한 인식을 증진시킨다는 것이다.

목표관리제는 이러한 기대이론 가운데 “기대와 수단 요소”를 활용하고 있다고 요약할 수 있는데 목표설정을 통해 구성원들의 활동과 노력이 목표성

32) Victor H. Vroom, *Work and Motivation*, New York : Wiley, 1964, pp. 14~15

33) 박용치, 「현대행정학원론」, (서울 : 고려원), 1994, p. 597.

34) 이창원·최창현, 앞의 책, p. 218.

35) 부름의 기대이론에서  $Motivation=f(E.I.V)$ 로 나타내고 있다. 여기서 Expectancy(기대)란 구성원 개개인이 조직 내에서 수행하는 활동이나 노력이 과연 얼마나 성과로 이어질 수 있을까 하는데 대한 인식이며, Instrumentality(수단)이란 구성원 개개인이 업무에 대한 성과가 과연 얼마만큼 개인에 대한 보상으로 이어질까 하는데 대한 인식이며, Valence(선호)란 구성원 개개인이 개인에게 제공된 보상의 가치에 대한 인식을 의미한다.

36) 박중훈, 앞의 책, p. 15~19.

취에 대한 기대감을 자극하고, 아울러 사후평가인 목표성취의 정도에 관한 정보를 인사 또는 조직관리와 연계시킴으로써 구성원들의 수단에 대한 인식을 자극하고 있다. 따라서 목표관리제의 실현은 목표의 설정과정에서 구성원의 기대감에 대한 인식을 증진시킬 수 있도록 하는데 대한 관심과 배려가 요구되고, 아울러 목표에 기초한 성과평가정보를 인사 또는 정책관리에 있어 적극적이고 광범위하게 활용함으로써 구성원의 수단요소에 대한 인식을 증진시킬 것이 요구된다고 하겠다.

#### (4) 목표 설정이론

목표설정이론(goal setting theory)은 록크(Locke, 1968)에 의해서 제시된 이후 동기이론 중 가장 많이 연구되었으며, 또한 가장 타당성 있는 것으로 알려졌다. 이 이론의 가장 기본적인 가정은 인간의 행동이 의식적인 목표(conscious goals)와 성취의도(intentions)에 의해 결정된다는 것이다.<sup>37)</sup> 록크는 목표설정이론의 기본 모형에서 목표의 난이도(difficulty)와 구체성(specificity)에 의해 개인의 성과가 결정된다고 주장했다.

목표의 난이도는 목표달성을 위해 노력을 요구하는 정도를 의미한다.<sup>38)</sup> 목표를 달성하고자 하는 사람들에게 어려운 목표를 제시하면 이를 달성하기 위해 도전적으로 더욱 노력을 하는 경우가 많다. 물론 여기서 목표의 난이도가 달성 불가능할 정도로 높다면 동기유발의 정도가 낮을 것이다.<sup>39)</sup>

목표의 구체성은 목표가 명확하게 규정되는 정도를 말하는데, 일반적으로 목표가 정량적(quantitative)으로 설정되면 구체적인 목표라고 한다. 구체적인 목표는 인간에게 노력의 방향을 제시해 주고, 도전적인 목표 즉, 난이도가 높은 목표는 노력의 강도(intensity)를 높여주지만 “최선을 다하라”는 식의 목표는 노력의 방향이나 강도 중 어느 것도 충족시키지 못하기 때문에 개인의 성과를 높이기 어렵다고 하겠다.<sup>40)</sup>

37) Locke, E. A., Toward a theory of task performance and incentives, “Organizational Behavior and Human Performance”, 3, 1968, pp. 157~189.

38) Moorhead, G., & Griffin, R. “Organizational Behavior” (3rd ed.). Boston : Houghton Mifflin, 1992, pp. 359~360.

39) 이창원·최창현, 앞의 책, p. 220.

40) 백기복, 「조직 행동연구」, (서울 : 법문사), 1994, p. 204.

이러한 목표설정이론은 기본적으로 네 가지 핵심적인 요소인 구체성(Specificity), 난이도(Difficulties), 수용도(Acceptance), 환류성(Feed-Back)에 의해 차별화 된다고 설명하고 있다. 학자들은 이러한 네 가지 요소<sup>41)</sup> 측면에서 “목표는 구체적이고, 성취하기가 적절하게 어렵고, 구성원들에 의해 널리 수용되고, 나아가 목표성취에 관한 정보가 환류 될수록” 구성원들의 사기를 보다 양양할 수 있다고 제시하고 있다(Locke, E. A., K. N. Shaw, L. M. Saari and G. P. Latham, 1981).<sup>42)</sup> 특히 이 가운데 수용도는 조직구성원들이 목표설정과정에 얼마나 참여하고 의견이 반영되는가 하는데 영향을 받는데 이는 관리층에 의한 목표의 배정보다는 의사소통을 통한 참여과정을 통해 설정되는 경우 구성원들의 수용도가 훨씬 높아진다고 하겠다.<sup>43)</sup>

특히, 목표설정이론은 앞서 논의된 기대이론에 있어 구성원의 기대에 대한 인식 요소를 어떻게 하는 경우 향상시킬 것인가에 대한 해답을 제공하고 있다. 목표관 기관 또는 구성원들이 희망하는 미래의 상태로, 설정된 목표는 개개인들로 하여금 희망하는 결과상태를 성취하도록 노력하는 동기부여의 수단으로 작용한다. 즉 목표의 설정은 개인들로 하여금 목표의 달성을 위한 노력을 유인하고 설정된 목표를 달성하는 것은 궁극적으로 개개인들로 하여금 성과를 위한 동기부여로 작용한다는 것이다. 목표설정이론은 요약하면 “상사에 의해 주어진 목표보다 자신이 직접 결정한 목표”에 헌신할 가능성이 높다는 것이다.<sup>44)</sup>

## (5) 리커트의 시스템 4이론

리커트(R. Likert, 1967)는 1961년과 1967년에 출판된 두 저서<sup>45)</sup>에서 조직

41) 네 가지 핵심요소로 첫째, 구체성(Specificity) 또는 목표의 명확성은 목표의 성취여부가 관찰할 수 있고 측정가능한가를 나타내며, 둘째, 난이도(Difficulties) 또는 기대하는 성과수준은 목표달성의 가능성 또는 어려움을 반영하고, 셋째, 수용도(Acceptance)는 목표성취를 위한 구성원의 몰입정도를 반영하고, 넷째, 환류(Feed-Back)는 목표성취도에 관한 정보의 활용을 반영하고 있다.

42) Locke, E. A., K. N. Shaw, L. M. Saari and G. P. Latham, "Goal Setting and Task Performance," Psychological Bulletin 90, 1981, pp. 125~152.

43) 박중훈, 앞의 책, p. 18~19.

44) 김 렬, 앞의 책, p. 3.

45) Likert, R., (1961). New Patterns of Management, New York : McGraw-Hill., (1967). The Human Organization : Its management and value, New York :



을 조직분위기에 따라 네 가지의 시스템으로 분류하고, 리더의 스타일과 조직분위기 그리고 성과 사이의 일반적인 패턴을 연구하였다. 그리고 조직분위기와 성과는 매우 밀접한 관계를 갖고 있기 때문에 조직이 목적을 달성하려면 조직분위기를 결정하는 관리과정의 개선에 주의를 기울여야 한다고 주장하였다. 리커트트가 분류한 시스템 유형을 살펴보면 다음과 같다.<sup>46)</sup>

① 시스템 1형(착취적 권위형) : 관리자는 조직구성원들을 신뢰하지 않기 때문에 참여가 적극적으로 배제되며 조직 내 모든 의사결정 과정은 조직의 최상층부에서 이루어지고 의사전달은 일방적 명령 통로를 따라 위에서 아래로 행해진다. 조직구성원들의 동기부여를 위해 주로 생리적, 안전 욕구 충족을 위한 보상과 두려움이나 위협을 통한 처벌이 가해진다.

② 시스템 2형(온정적 권위형) : 관리자는 조직구성원에 대해 약간의 신뢰감을 가지며 마치 주인이 하인에게 베푸는 것과 같은 온정을 보인다. 하급자는 상급자에 대해 복종하는 태도를 보이며, 따라서 조직 내의 의사전달도 대부분 하향적이다. 물론 아래로부터의 의견 제시가 약간은 허용되지만 그것은 전적으로 상급자가 듣고 싶어하는 정보에 한정된다. 이런 점에서 의사결정 과정은 상당히 집권화 되어 있으며 중간관리자 계층에 대해 약간의 위임이 행해진다.

③ 시스템 3형(협의형) : 관리자는 조직구성원에 대해 상당한 신뢰감을 보이지만 완전한 신뢰감을 가지고 있다고 말하기 어렵다. 조직내의 의사전달은 단일 방향적이 아니라 양방향적이며, 따라서 의사소통의 흐름은 비교적 활발한 편이다. 의사결정과정을 보면 일반적이고 중요한 사항들은 조직내의 최고 상층부에서 이루어지고 반면에 구체적이고 중요하지 않은 문제들은 조직의 하부에 위임된다. 그리고 조직구성원에 대한 동기부여는 경제적 보상 이외에 더 높은 수준의 욕구를 어느 정도 충족시키는 방향으로 이루어진다. 이러한 관리체제하에서의 비공식 집단은 공식적 조직목표에 대해 상당히 호의적 반응을 보이지만 어느 정도의 저항은 있을 수 있다.

④ 시스템 4형(참여집단형) : 관리자는 조직구성원을 전적으로 신뢰한다. 조

---

McGraw-Hill.

46) 이학중, 「조직행동론」, (서울 : 세경사), 1987, pp. 440~441.

직 내의 의사전달은 수직적으로 뿐만 아니라 수평적으로도 잘 이루어진다. 의사전달 과정은 모든 조직구성원들에게 완전히 개방되어 있으며, 따라서 목표 설정에서부터 평가 단계에 이르기까지 완전한 자율하에서 자유로운 참여가 이루어진다. 특히 이 과정에서 조직구조상 중첩되는 부분인 연결고리(linking-pin)의 역할이 중시되는데, 이를 통해 조직의 모든 구성원들이 의사결정 과정에 실질적으로 참여할 수 있게 된다.

리커르트에 의하면 이상의 네 가지 유형 중 시스템 4형 하에서 매슬로우가 언급하고 있는 저급욕구보다 존경욕구, 자아실현욕구 등의 고급욕구의 충족을 통해 동기부여가 이루어지며 조직구성원의 만족이 최고도로 증가하여 조직의 생산성이 극대화된다는 것이다.<sup>47)</sup> 이러한 리커르트의 이론은 목표관리 과정에서 참여를 통한 목표설정과 목표평가를 강조하였다.

#### (6) 맥그리거의 Y이론적 관리관

목표관리제가 전제하고 있는 조직구성원에 대한 인간관은 근본적으로 맥그리거(McGregor, 1957)가 제시하고 있는 Y이론적 긍정적인 인간관에 입각하고 있다.<sup>48)</sup> 맥그리거의 Y이론적 관리관을 살펴보면 맥그리거는 조직 내에서의 동기에 관한 일련의 사상을 피력하였다. 그는 매슬로우(A. Maslow)의 동기이론에<sup>49)</sup> 또 다른 하나의 중심사상, 즉 관리자가 조직구성원의 본성에 대해 가지고 있는 관점이 조직구성원의 행동을 결정한다는 명제를 첨가하였는데 이것이 X-Y이론이다. 맥그리거에 의하면 대부분의 관리자들은 X이론을 신봉하고 있으며, 이 이론은 다음과 같은 인간 본성에 대한 가정을 포함하고 있다.<sup>50)</sup>

47) 권 용진, 앞의 책, pp. 18~20.

48) McGregor, D., "The Human Side of Enterprise," Management Review 46 : 11, 1957, pp. 22~28

49) 매슬로우의 동기이론은 욕구계층이론(need hierarchy theory)으로 불린다. 매슬로우에 의하면 모든 인간은 다섯 가지의 공통된 욕구를 가지고 있다. 그리고 이들 욕구들은 욕구발로의 우선 순위에 따라 생리적 욕구, 안전 요구, 사회적 욕구, 존경의 욕구, 자아실현의 욕구 순서의 계층을 이루고 있으며, 인간은 좀더 상위욕구를 충족시키기 위한 행동을 하기 전에 하위욕구를 만족시키려 노력하고 일단 충족된 욕구는 더 이상 사람을 동기화 시키지 못한다고 매슬로우는 주장하고 있다.

50) H. Koontz & Wehrich, Management, McGraw-Hill, 1985, p. 517.

첫째, 인간은 본질적으로 게으르기 때문에 가능한 적게 일하려고 한다.

둘째, 야심이 없고 책임지기를 싫어하며 이끌려 다니기를 좋아한다.

셋째, 타고날 때부터 자기 중심적이어서 조직 목표에 무관심하다.

넷째, 본질적으로 변화에 저항한다.

다섯째, 현명하지 못하기 때문에 사기꾼이나 선동가의 유혹에 빠지기 쉽다.

이러한 X이론에 입각한 관리방식은 강요, 철저한 통제, 위협, 처벌, 관용, 회피 등이다. 하지만, 20세기 이후로 급속히 진행되어 온 산업화 과정으로 인해 X이론은 이제 한계에 직면해 있다고 맥그리거는 주장한다. 이러한 상황 변화는 조직 내적인 것과 외적인 것으로 구분될 수 있다. 조직 내적 요인으로는 업무의 복잡성에 따른 상관의 부하에 대한 의존도 심화, 상관의 정당성을 결여한 권위에 대한 부하의 대응 조치 증가 등이 있고, 외적 요인으로는 시민들의 민주의식 신장, 소득 수준의 향상과 노동시장의 유동성 증대, 교육 수준의 향상과 사회보장 제도의 확대 등이다.

이러한 상황에도 불구하고 관리자들이 전통적 관리체제 이론을 고수한다면 조직구성원들은 상위 욕구를 충족할 기회를 박탈당하게 되어, 그 결과 좌절감을 느끼게 되며 업무에 대한 수동적 자세, 적대감, 나태, 변화에 대한 저항, 책임회피 등의 행동을 보이게 된다. 맥그리거는 이러한 조직구성원들이 안고 있는 동기적 손상문제를 극복하기 위한 방안으로 Y이론이라고 불리는 인간 본성에 대한 새로운 가정들을 제시하였다.

첫째, 일에 쏟는 육체적·정신적 노력은 놀이나 휴식처럼 자연스러운 것이다.

둘째, 외부적 통제나 처벌의 위협만이 조직 목표를 향해 사람들이 노력을 하게 만드는 유일한 수단이 아니다. 사람들은 자기들이 몰입하고 있는 목표를 수행하는 데 스스로 자신을 규율하고 통제할 수 있다.

셋째, 조직 목표에 대한 몰입도는 그들의 업적과 관련된 보상의 함수로 표시될 수 있다.

넷째, 적절한 조건만 주어진다면 사람들은 책임을 받아들일 뿐만 아니라, 그것

을 추구하게 된다.

다섯째, 조직문제 해결에 요구되는 높은 수준의 상상력, 독창성, 창조성을 발휘할 수 있는 능력은 대부분 조직구성원에게 있다.

여섯째, 현대 산업사회에서 정상적인 인간의 지적잠재력은 그 일부만 활용되고 있다.

위의 가정에서 볼 수 있듯이 Y이론에서 특히 강조하고 있는 것은 사람들은 본질적으로 능동적인 존재라는 것이다. 다시 말해 사람들은 스스로 동기화 될 수 있으며, 외부적인 지시나 통제는 사람들을 동기화 시키는 데 별로 큰 영향을 미치지 못한다. Y이론에 입각한 관리방식을 따를 때, 조직목표의 달성을 위한 노력이 바로 조직구성원 개인의 욕구 충족으로 연결될 수 있기 때문에 조직 목표와 개인의 목표가 통합될 수 있게 된다.

이 이론이 목표관리제에 미친 영향을 보면 X-Y이론의 핵심은 능동적이고 자아실현적인 인간 본성에 대한 가정을 바탕으로 조직목표와 개인목표를 통합시키고자 하는 것이다. 그리고 이러한 맥그리거의 이론은 드러커가 제시한 목표관리이론의 내용인 목표 설정에 있어서의 참여, 그리고 외부적 통제가 아닌 자기통제에 의한 일과 사람의 통합이라는 사고방식이 배경이 되었다.<sup>51)</sup>

이상의 이론 외에도 목표관리의 배경이 되는 이론이 다양하게 있으나 그 중에서도 인간의 행동이 어떻게 동기유발이 되는가에 중점을 두는 이론인<sup>52)</sup> 공정성이론, 기대이론, 목표설정이론, 그리고 목표관리이론은 목표관리제도의 운영과 직접적으로 관련이 있는 것으로 판단된다.

결국 목표관리제는 X이론에 입각한 통제적 관리방식이나 관료적인 관리방법을 지양하고, 동기부여와 참여정신이 고취되는 Y이론에 입각한 참여 지향적 관리철학을 갖고 있다고 할 수 있다.<sup>53)</sup>

---

51) 권 용진, 앞의 책, pp. 15~18.

52) 이창원·최창현, 앞의 책, p. 206.

53) 양창삼, 「조직이론」, (서울 : 박영사), 1992, p. 116.

## 2. 공공부문의 목표관리제 필요성

### 1) 도입과정

MBO는 목표달성문제를 관리적 측면에서 중점적으로 다루려고 하는 하나의 관리전술로서 목표관리의 뜻이나 정신은 일찍이 F. Taylor의 과학적 관리법에서 발견된다.<sup>54)</sup> 이것이 구체적인 관리기법으로 체계화된 것은 Peter F. Drucker에서였고 미국에서 행정부문에서 한때나마 관리의 구세주처럼 환영되었던 것은 1970년대 초 Nixon행정부에서였다. 그 것은 당시에 미 행정부가 PPBS<sup>55)</sup>의 도입·채택과정에서 나타난 문제점으로 어려움을 겪고 있었으며, 이 때 사기업에서 비교적 성공적으로 운영되고 있었던 목표관리는 행정부에서도 그러한 효과가 있을 것이라고 기대되면서 도입되었다. 이러한 환영적 채택은 PPBS에 대한 역기능에서 연유된다고 볼 수 있다.<sup>56)</sup> 미국의 지방정부수준에서는 1970년대 초 이후 San Francisco시, Dayton시, Phoenix시 등에서 목표관리제를 결과중심의 관리전략의 일환으로 도입·활용하게 되었다.<sup>57)</sup>

우리 나라에서는 행정자치부에서 1998년 6월에 목표관리제 도입계획안을 확정된 후 같은 해 7월부터 12월까지 행정자치부와 대전광역시 등 21개 지방자치단체에서 시범실시 과정을 거쳐 1999년부터는 모든 국가기관과 지방자치단체에서 전면적으로 실시하고 있다.

한편, 사조직과 공조직은 공익과 사익이라는 차이점 때문에 사기업에서 발달된 목표관리제를 공공부문에 적용하는데는 부적절한 면도 없지 않지만 관

---

54) 과학적 관리법에서 제창된 기능적 관리(functional management)는 목표관리와 비슷한 성격을 띠고 있다.

55) PPBS(Planning Programming Budgeting System)는 미국의 Johnson 대통령 주장으로 연방정부·주 정부 등 모든 정부부문에서 채택되었으며, 정부지출의 대상인 사업계획 또는 정책대안의 효과와 비용을 가능한 한 계량적·체제적 분석방법에 의하여 대비시켜 목표달성을 위한 합리적 대안선택 내지 자원배분을 모색하는 제도이다.

56) 백완기, 앞의 책, p. 318.

57) 김판석·권경득, 앞의 책, p. 433.

리적 성격, 협동적 요소 등 목표달성을 위한 수단이라는 유사성이 많기 때문에 공공부문에도 성공적으로 적용할 수 있는 점이라 하겠다.

## 2) 필요성

최근의 지방행정여건 속에서 목표관리제 도입의 필요성에 대하여는 앞서 개략적으로 제시한바 있으나 이를 좀더 현실적으로 구체적인 면을 제시한다면 다음과 같은 점을 들 수 있다.<sup>58)</sup>

첫째, 행정의 국제경쟁력을 향상시키기 위한 불가피한 방안이다. 1995년 1월 1일 세계무역기구(WTO)의 출범으로 지구촌 전체가 무한경쟁시대에 돌입하게 되었고 경제만이 아니라 행정의 각 분야에서도 무한경쟁시대가 돌입한 것이다. 그러나 행정의 외부 세계는 치열한 경쟁 환경인 데 행정내부에는 연공 서열에 의한 정태적인 문화가 팽배하고 있으니 행정의 국제경쟁력이 뒤쳐질 수밖에 없는 현실이다. 그리하여 행정이 선진국의 행정 생산성보다 앞서기 위하여는 우리의 연공서열에 의한 행정문화를 경쟁과 협동을 이끌어 낼 수 있는 목표관리제를 성공적으로 정착시켜야 한다고 본다

둘째, 목표관리제 운영 성과는 근무성적평정을 위한 근거 내지 직접 적용 대상이다. 지방공무원의 근무성적평정 관련규정에는 목표달성도의 평정점을 4급 이상 공무원에게는 근무성적평정으로 직접 적용하며 인사에 반영하도록 되어 있다. 이처럼 근무성적평정규정에 명시되어 있을 뿐만 아니라 연공 서열에 의한 근무성적 풍토를 개혁하기 위해서라도 목표관리제는 정상적으로 운영되도록 해야 할 것이다.

셋째, 목표관리제는 성과상여금과 성과연봉을 지급하기 위한 수단이다. 지방공무원보수규정과 지방공무원수당규정에는 3급 이상 공무원에 대한 성과연봉의 지급은 목표관리제 운영 성과를 근거로 지급하도록 되어 있고, 4급 이하 공무원에게 지급하는 성과상여금도 목표관리제 운영성과를 토대로 지급하도록 되어 있다. 목표관리제 운영성과가 제대로 평가되어야 공무원 조직사회에 활력을 불

58) 박준배, "행정의 국제경쟁력 향상을 위한 목표관리제 정착방안", 사회과학연구 제26집, 전북대학교, 2000, pp. 164~166.

어넣을 수 있을 것이며 경쟁과 협동의 풍토가 고양될 것이다.

넷째, 목표관리제는 고객만족도를 높이면서 공무원들간의 경쟁심을 자극함으로써 조직이 침체되는 것을 방지할 수 있다. 현대행정의 특징은 그 동안 공급자 중심으로 이루어지던 행정을 고객인 주민 중심으로 바꾸는 것이다. 목표관리제는 각자의 업무에 대하여 평가한 실적이 드러나거나 과거 전임자의 실적과 비교되기 때문에 공무원들은 보다 나은 성과를 달성하기 위하여 창의적으로 노력할 것이다.

다섯째, 목표관리제는 지방정부 혁신을 위한 중요한 수단이다. 목표관리제를 실시하여 성공적으로 추진하면 행정도 연공서열에 의한 조직 안정성과 정체성보다는 경쟁과 협동에 의한 조직의 시너지 효과를 거두려는 창의적인 행정문화가 형성될 수 있고 행정혁신도 이루어질 것이며 이는 정부의 국제경쟁력 향상에 크게 기여할 수 있을 것이다.

### 3. 목표관리제의 성공요건과 기대효과

#### 1) 목표관리제의 성공요건과 한계

목표관리제는 오늘날 공사조직을 막론하고 조직의 생산성 향상을 위한 경영관리에 이용되고 있다는 점에서는 동일하지만 공공부문의 경우 목표관리제는 적용단위가 조직이 아닌 개별 구성원 단위라는 점과 성과정보의 활용을 개개인에 대한 보상차원의 자료에 우선 활용한다는데 점에서 민간조직과의 차이점을 보이고 있다. 이러한 목표관리제도는 다음과 같은 성공요건과 한계점을 지니고 있다.<sup>59)</sup>

첫째, 목표관리제도의 성공요건으로는 ① 조직자체의 자기관리와 분권화가 이뤄져야 하고, ② 상관이 이 제도의 취지를 이해하고 지원해야 하며, ③ 하의상달을 환영하고 권한의 위임에 인색하지 말아야 하며, ④ 높은 성과를 낸 사람에게는 이에 상응하는 보상을 하여야 하며, ⑤ 실익 없는 서류작성만 증

59) 박용치, 앞의 책, pp. 427~428.

대시켜서는 안되며, ⑥ 목표의 측정이 계량적 정치적으로 어려워서는 곤란하다는 것이다. 특히, 조직의 자기관리, 분권화, 상하계층간의 의사전달, 협력과 목표의 설정, 성과의 정확한 평가가 중요하다고 하고 있다.

둘째, 목표관리제의 한계점과 장애요인으로서는 ① 공익을 추구하는 공공행정부문에서는 모든 활동이나 결과를 수치로 측정한다는 것이 어려우며 특히 측정을 강조할 경우 양적인 면은 강조하고 질적인 면은 등한시하기 쉽다는 점과 ② 참여적 관리이기 때문에 합의에 도달할 때까지 시간과 노력이 많이 들고 과중한 서류작업에 시달리게 되며 상하계층간의 신뢰성이 문제되고 조직 내에서 상하간의 권력의 평준화를 기하기가 어렵다는 한계점을 지니고 있다.

또한 많은 학자들이 제기하고 있는 행정기관을 중심으로 한 공공부문에서의 목표관리제 실현에 있어 작용하고 있는 장애요소들을 요약 제시하면 ① 다양한 가치가 추구하고 있는 공공기관의 경우 목표에 대한 일반적인 합의가 어렵거나 목표나 그 설정과정 등이 법령 등에 의해 규정되어 있으며, ② 1년 단위의 평가와 예산주기 및 정치일정에서 비롯되는 성과측정의 어려우며, ③ 성과측정의 어려움으로 인해 산출물 등 결과보다는 활동에 기초한 성과평가 경향 등을 들고 있다.<sup>60)</sup>

## 2) 목표관리제의 기대효과

무풍지대 온상 속에 놓여있던 공무원들에게 경쟁의식을 불어넣음으로서 궁극적으로는 행정의 생산성 향상과 효율성을 제고한다는 취지에서 도입된 목표관리제도는 다음과 같은 장점과 기대효과를 지니는 중요한 도구로 인식되어지고 있다.<sup>61)</sup>

첫째, 조직의 민주화가 추구될 것이다. 목표설정에서 평가과정에 이르기까지 참여를 강조하기 때문에 조직운영의 민주화가 필연적으로 나타나게 되고 집단토론이나 민주화가 생활화된다. 자기가 수행하는 목표나 과업은 자기의

60) 박중훈, 앞의 책, pp. 49~50.

61) 박용치, 앞의 책, pp. 426~427.



뜻을 토대로 해서 이루어지는 것이지 다른 상급자의 결정에 의해서 부과되는 것이 아니다.

둘째, 조직구성원의 사기와 만족감이 제고될 것이다. 목표관리는 조직구성원을 의지와 개성을 가진 주체적 인간으로 파악하기 때문에 직원의 사기와 만족감이 올라가게 된다. 스스로 참여해서 결정한 목표이기 때문에 목표성취과정과 업무수행 과정에 심리적 만족감과 자율적 책임을 강화시켜준다.

셋째, 조직운영에서 불분명하고 애매한 것이 제거될 것이다. 목표관리는 명확한 목표설정을 강조하기 때문에 모든 관리작용이 자동적으로 명확성을 띠게 된다. 목표가 명확하기 때문에 조직 및 개인간의 책임영역이 명확하고 업무의 성취여부를 쉽게 판별할 수 있을 뿐만 아니라<sup>62)</sup> 추구하는 목표자체가 미리 결과를 예정하고 세워졌으므로 평가과정에서 오해의 가능성이 없어진다.

넷째, 조직강점의 신속한 발견과 보완이다. 관리과정이 분명하고 명확하기 때문에 목표성취가 제대로 이루어지지 않을 때 쉽게 그 원인을 파악할 수 있고, 약점이 발견되면 그 보완도 쉽게 이루어 질 수 있어서 효율적인 운영의 계속성을 약속하고 있다.

다섯째, 관료제의 부정적 측면이 제거될 것이다. 목표관리는 처음부터 참여적 관리를 강조하기 때문에 관료제의 부정적 속성들인 명령통일, 경직성, 집권적 구조, 무사안일성, 법규만능성, 인간의 기계화 등을 제거시켜준다.

## 제2절 선행연구의 검토

목표관리제도는 행정의 생산성향상을 위하여 출발한 근본취지와 달리 계급제를 채택하고 있는 우리 조직문화에서는 긍정과 부정적으로 보는 시각이

---

62) F. P. Sherwood and W. J. Page, "MBO and Public Management", Public Administration Review, 36-1(Jan./Feb, 1976), p. 11.

평배하고 있으며, 목표관리제 개선을 위한 학문적 측면의 연구는 비교적 활발하게 이뤄지고 있다. 여기서는 목표관리제도와 이와 관련된 주요 선행연구 사례들을 살펴보고자 한다.

김주원<sup>63)</sup>은, 첫째, MBO활성화 전제조건으로 중앙권한의 지방이양촉진, 공직자들의 의식전환과 단체장관심도 제고, 최고관리 층의 분명한 목표제시와 의지, 예산과 인원의 적정배분, 팀 단위 평가제운영, 사람과 과업중심의 조직전환 등을 들고 있으며, 둘째, MBO운영 개선방안으로 조직단위별로 목표설정, 목표달성과정에 대한 주기적 점검, 목표수정·보완과 인력·재정지원, 성과에 대한 평가기준의 객관성 확보, 평가과정과 내용공개, 자체평가와 외부평가동시운영을 통한 객관성확보, 성과관리 특별법제정 등을 들고있다.

김 렬<sup>64)</sup>은, 첫째, 조직내 최고 관리층의 지속적인 관심과 지지가 필요하고, 둘째, 사업부서 중심으로 적용 기관(부서)과 적용대상자를 조정하고, 준비시간을 주어 새로운 제도에 대한 부담을 완화시킬 필요가 있으며, 셋째, 성과목표를 명확하고 구체적으로 설정하여 평가지표 개발이 용이하도록 하여야 하고 넷째, 성과지표는 행정의 합리성 제고와 공공서비스에 대한 만족도를 고려하여야 하며, 다섯째, 성과지표에 적합한 다양한 검증방법이 강구되어야 하며, 여섯째, 점진적으로 평가횟수를 증가시킬 필요가 있고, 일곱째, 연공서열이 아닌 목표달성도에 따른 공정한 평가가 이루어지도록 해야 한다고 하고 있다. 여덟째, 구성원들의 인식과 태도를 긍정적으로 전환하기 위하여 다양한 교육과 훈련이 수반되어야 하며, 아홉째, 계급제 하에서는 부서를 기준으로 평가·보상하고 점진적으로 개인에게 적용할 필요가 있다고 주장하고 있다.

권경득<sup>65)</sup>은, 목표관리제의 성공적인 정착을 위하여는 첫째, 각 개인의 업무에 대한 명확한 정의, 객관적이고 공정한 평가기준의 개발, 평가자의 평가능력 제

---

63) 김주원, “지방자치단체의 MBO도입 문제와 활성화 방안 : 운영과정을 중심으로” 지방행정연구원, 제16호 제2호, 2002, pp. 76~84.

64) 김 렬, 앞의 책, pp. 64~70.

65) 권경득, “MBO의 도입과 성공적 실시를 위한 과제” 한국지방행정연구원, 지방포럼, 2000, p. 105.

고를 위한 교육훈련이 필요하며, 둘째, 최고 관리자를 포함한 조직구성원의 자발적인 참여와 실천의지가 매우 중요하고, 셋째, 목표관리제를 전 정부적으로 활용하기보다는 선별된 부서 또는 사업에서 적용범위를 확대하고 적용대상도 고위관리자와 중간관리자에서 하위관리자와 일선담당자로 점차 확대하는 것이 바람직하며, 넷째, 조직구성원의 직무수행능력을 개발하는 인력관리의 차원에서 목표관리제가 실시되어야 한다고 하고 있다.

김병섭·박광국<sup>66)</sup>은, 우리 나라와 같이 정부조직이 집권화되고 집단주의적인 문화에서는 개인성과평가를 지향하는 MBO보다는 공동목표설정에 의한 관리가 더 잘 어울릴 것이라고 하면서 첫째, 조직목표를 중시하는 점을 고려할 때 TQM<sup>67)</sup>적 요소의 가미가 필요하고, 둘째, MBO는 서두를 것이 아니라 MBO의 도입목적, 대상기관, 대상사업, 그리고 공무원의 행태 등을 고려하여 개별 부서별로 자율적으로 그리고 점진적으로 시행해 나가야 할 것이라고 하고 있다.

박준배<sup>68)</sup>는, 첫째, 연공서열식 행정문화를 성과 지향적 행정문화로 조성해야 하고, 둘째, 목표관리제 평가가 정착되기 쉬운 사업부서부터 점진적으로 추진 하면서 성과지표들간 상대적 중요도 계층화 분석을 하고, 셋째, 실국 과장의 목표달성에 따라 5급 이하 공무원들의 근무성적평정 점수도 조정해야 목표달성을 위한 부서의 통합 노력이 촉진될 수 있고, 4급 이상 간부공무원의 목표평가 결과를 누적관리하여 승진에 반영하고 공무원의 전문성 향상을 위하여 전보제한을 2년으로 확대하며 목표관리 제도하의 공무원은 각자의 소질과 장점을 활용할 수 있도록 전문교육을 강화해야 한다고 하고 있다.

박중훈<sup>69)</sup>은, 목표관리제 운영개선방안 연구에서 첫째, 성과중심의 관리를

---

66) 김병섭·박광국, 앞의 책, p. 249~250

67) TQM(Total Quality management)은 고객만족을 위한 전조직적·종합적 경영관리체제라고 요약할 수 있음

68) 박준배, “지방정부의 목표관리제 정착방안에 관한 연구” 사회과학연구논문집, 제 29호, 2003, pp. 123~124.

69) 박중훈, 앞의 책, pp. 127~129.

위한 구성원의 인식전환과 기관장의 관심제고, 둘째, 관리부서의 역량을 강화하고 목표관리 심의회의 운영 등 관리체제의 전문성과 객관성을 확보하며, 셋째, 성과계획서 설정과정의 중요성에 대한 인식과 합리화를 추구하고 넷째, 상급자와 하급자간의 중첩을 방지하고 객관적인 성과측정을 위해 직급별 목표의 내용 및 형태의 차별화를 기하며, 다섯째, 타당성 있는 성과정보를 확보하기 위해서는 담당업무의 중요도 및 난이도 등이 반영될 수 있도록 재조정이 필요하다고 하고 있다.

서순복<sup>70)</sup>은, 행정과 경영의 차이에서 오는 한계성을 유념하면서 행정에 유용한 민간경영기법을 적극 도입하여 활용함으로써 전체적인 국제경쟁력이 향상되도록 하여야 한다고 하고 있다. 또한, 어떤 제도이든 처음부터 공공조직에 완벽한 시스템은 없을 것이므로 학습과정을 거쳐 스스로 개선하고 연관된 제도와 원활히 연계시키도록 노력해야하며, MBO가 정착되면 MBO와 구조가 유사한 TQM 경영기법을 받아들여가 용이하다고 하고 있다.

오석홍<sup>71)</sup>은, 정부가 시행하는 성과급 제도의 실패를 방지하려면 첫째, 행정문화를 개혁하고 성과급에 대한 이해를 촉진하고, 둘째, 획일적 시행에 따른 문제점을 점검하여 시행양태를 적절하게 결정하며, 셋째, 평정과 급여과정의 공개 및 집단성과급의 도입 등 성과급 연계방법을 개선하며, 넷째, 행정조직과 관리과정의 집권성, 경직성을 완화하고 이를 협동체제화 하는 개혁을 촉진해야 한다고 하고 있다.

윤태범<sup>72)</sup>은, 첫째, MBO의 효율적 추진을 위한 전제조건으로 조직과 직무진단의 선행, 최고관리자의 관심과 지지를 들고 있다. 둘째, MBO의 효율적 추진을 위하여 목표관리제의 궁극적인 지향은 고객 지향형이어야 하고, 목표유형은 위계중심에서 결과중심으로 재정립되어야 하고, 팀 평가제를 도입하여

---

70) 서순복, 앞의 책, pp. 120~134.

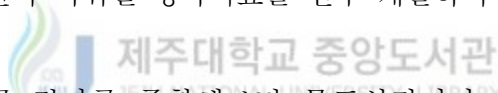
71) 오석홍, “성과급제도의 이상과 좌절”, 행정논총, 38(1), 서울대학교 행정대학원, 2000. 6, pp. 204~206.

72) 윤태범, 앞의 책, pp. 153~160.

야 한다고 하고 있다. 또한, 목표관리 조직과 인력을 확보하고, 서비스 현장제와 성과평가제도 등 관련제도와도 연계하여 운영 되도록 하고 있으며, 목표에서 보상까지 모든 관리과정이 연계되는 포괄적인 전략으로 접근되어야 한다고 주장하고 있다.

Peter Plastrik<sup>73)</sup>은 우리 나라의 지방정부 혁신전략과 지방자치 성과수행은 세계의 다른 나라들과 같이 지도력, 용기, 협상, 신뢰 등을 필요로 할 것이라고 하면서 이 과정은 결코 하루만에 이루어지는 것이 아니므로 인내가 필요하다라고 하고 있다.

이밖에 지방자치단체에서 외부기관에 의뢰하여 연구한 사례를 보면, 서울특별시(2001)에서는 자체적으로 실시하고 있는 성과주의예산제도와 연계하여 목표관리제도와 심사평가제도의 통합성과관리 시스템을 개발하여 사용하고 있으며, 인천광역시, 충청북도, 경상북도(2002)에서는 지역실정에 적합한 목표관리대상 공무원의 직위별 성과지표를 연구 개발하여 실무에 적용하고 있다.



이상의 선행연구 결과를 종합해보면 목표설정이나 수행·평가를 중심으로 한 연구가 중심을 이루고 있는 반면, 목표관리를 향상시킬 수 있는 행정기술 습득을 위한 자기개발이나 평가의 신중성·공정성 확보를 위한 관리방안과 달성도를 반영하는 인사제도와 연관하여 종합적으로 다룬 선행연구가 거의 없고,<sup>74)</sup> 16개 광역지방자치단체의 실무운영사례를 상호비교·분석하여 연구한 사례도 빈약하였으며, 제주도내에서는 제주시를 대상으로 연구한 사례<sup>75)</sup>가 있으나 제주도에 대한 선행연구사례는 없는 것으로 조사되었다.

지금까지 조사한 선행연구 사례를 요약 정리하여보면 <표 1>과 같다.

73) Peter Plastrik, "The strategies for reinventing local governments" 지방정부의 혁신 창간호, 경원대학교 출판부, 2001, pp. 187~193.

74) 박준배, 앞의 책, pp. 123~124.

75) 박용현, "지방자치단체의 목표관리제 실시에 따른 공무원의 태도조사에 관한 연구 : 제주시를 중심으로", 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원, 2001.

<표 1> 선행연구내용 분석표

과 정 (Process)	구성 요소(Element)	김 렬	김 주 원	권 경 득	김박 병광 섭국	박 준 배	박 중 훈	서 순 복	오 석 홍	윤 태 범	피터 플레 스틱
목표 설정	<ul style="list-style-type: none"> <li>조직과 직무진단 선행</li> <li>목표의 차별화(위계중심)</li> <li>목표의 위계중심을 결과중심으로</li> <li>조직단위별 목표설정</li> <li>성과계획 설정과정 중시</li> <li>목표와 지표의 구체화(합리성)</li> <li>고객 지향적인 목표(만족도 고려)</li> </ul>	0	0		0		0			0	
목 표 수 행 · 관 리	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가주기 구체화(분기별 등)</li> <li>목표관리 과정중시 (지도력, 협상, 신뢰, 협동 등)</li> <li>예산과 인원의 적정배분(지원)</li> <li>종합적 성과관리</li> </ul>	0	0					0	0	0	0
목표 평가	<ul style="list-style-type: none"> <li>연공서열이 아닌 성과중심평가</li> <li>부서 기준(팀)평가(과당경쟁방지)</li> <li>평가 내용과 과정공개</li> <li>외부평가제 운영</li> </ul>	0	0					0		0	
환 류 (제도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>성과관리 특별법 운용</li> <li>중앙권한 지방이양 촉진</li> <li>과업중심 조직으로의 전환</li> <li>목표관리제의 단계적 실시 (쉬운 부서·고위층부터)</li> <li>관리부서 역량강화 (조직, 인력, 전문성, 객관성 확보)</li> <li>관리자·단체장 관심도 제고</li> <li>공직자 의식전환 교육강화</li> <li>성과지향 행정문화 조성</li> <li>4급이상 승진반영, 전보제한등</li> <li>성과급 지급제도 개선</li> <li>연관된 제도와의 연계노력</li> </ul>	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

자료 : 필자가 구성

### 제3절 연구분석의 틀

본 연구는 각 시·도에서 운영되고 있는 현행 목표관리제도의 운영사례를 비교·분석하여 문제점을 도출하고 우수사례를 발굴하여 제주도의 MBO개선방안을 모색하는 과정이므로 사례분석을 위한 연구분석 틀이 요구된다.

이를 위하여 우선 공공부문에서의 목표관리제 이론과 개념을 살펴본 바에 의하면 첫째, 그 개념은 목표의 설정, 평가 및 환류, 참여의 3요소를 기본으로 하고 있으며, 둘째, 그 관리기법으로는 조직의 생산성 제고와 효율성 증대를 위하여 개인의 목표를 조직의 목표와 연계되도록 하고, 적절한 보상이 이루어져야하며, 목표설정과 평가, 환류의 전과정에도 상·하간의 참여적 관리가 보장되어야 하는 것으로 요약되고 있다.

또한, 앞서 살펴본 선행연구사례의 주요내용을 요약하면 첫째, 목표설정과정에서는 조직과 직무진단이 선행되어야 하고, 목표의 설정은 위계 중심적이고 구체적이며, 고객 지향적이며, 둘째, 목표수행·관리 과정에서는 평가주기의 구체화, 지도력과 협동, 예산과 인력의 적정배분 등을 강조하고 있고, 셋째, 목표평가 과정에서는 성과중심의 평가와 부서 단위평가, 평가내용 공개 등을 들고 있으며, 넷째, 환류와 제도개선에서는 성과관리특별법제정, 목표관리제의 단계별 확대실시, 관리부서의 역량강화, 공무원의 의식전환과 인사·보수제도의 개선 등을 들고 있다.

다음으로 살펴보게 될 우리 나라의 MBO과정은 첫째, 목표설정 과정에서는 목표관리 대상업무의 선정, 성과목표와 성과지표의 설정, 추진전략 및 계획을 수립하는 작업들이 이뤄지며, 둘째, 목표수행 및 평가 과정에서는 목표이행상태의 주기적 점검과 대책강구, 자원을 동원하여 목표를 수행하고 그 추진성과를 평가하며, 셋째, 환류 과정에서는 평가결과에 따라 개인의 성과를 인사와 보수에 반영하고 업무발전과 제도개선의 조치를 취하는 절차로 구성된다. 이러한 과정은 공공정책 과정에서 보면 ①정책형성 ②정책집행 및 평가 ③정책영향의 과정과도 유사하다고 볼 수 있다.

이상의 목표관리제의 개념과 이론 그리고 선행연구사례와 MBO과정을 이해하는 과정에서 본 연구의 목표관리제 개선방안을 연구함에 있어서의 사례 분석의 주요분석 요소는 ①이론적 측면 ② 운영적 측면 ③ 제도적 측면의 3 요소로 크게 나누어 분석·평가하는 것이 효과적이라고 판단되었다. 이들 주요분석요소는 다음과 같이 각각의 평가기준을 갖는다.

첫째, 이론적 측면에서는 목표관리에 조직원의 참여정도, 조직의 목표와 개인의 목표통합, 보상과 동기부여 등이 분석·평가기준이 된다.

둘째, 운영적 측면에서는 목표관리 운영주체, 목표수행자와 담당자들의 인식, 계급제 하에서의 조직문화환경 등이 평가기준이 된다.

셋째, 제도적 측면에서는 목표관리의 근거법령, 정부의 목표관리제 운영지침, 목표관리제도 지원법령 등이 분석·평가기준이 된다.

이들 평가기준은 본 연구에서 사례분석의 주된 기준이 되지만 논의의 전개상 필요한 경우 MBO과정에서 이뤄지는 내용도 추가하여 연구분석을 전개하고자 한다. 이와 같은 요소와 기준에 따라 현행 목표관리 제도와 각 시·도의 목표관리제 운영사례를 비교·분석한 다음 개선방안을 모색하였다. 지금까지 제시한 내용을 요약하여 연구분석 틀의 구성요소를 만들면 <표 2>와 같다.

<표 2> 연구분석 틀(Framework)의 구성요소

분석요소	평가 기준	MBO과정	공공정책
이론적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직원의 참여정도</li> <li>· 조직의 목표와 개인의 목표통합</li> <li>· 보상과 동기부여</li> </ul>	목표설정	정책형성
운영적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표관리운영 주체</li> <li>· 목표수행자와 담당자들의 인식</li> <li>· 계급제 하의 조직문화환경</li> <li>· 평가의 기술성</li> </ul>	수행+평가	정책집행 및 평가
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표관리제도의 근거법령</li> <li>· 정부의 목표관리제 운영지침</li> <li>· 목표관리제도 지원법령</li> </ul>	환류	정책영향



# 제III장 목표관리제의 운영사례

## 제1절 외국의 운영사례

### 1. 해외정부 성과관리 동향

목표관리와 연관되는 성과관리분야에 선진국인 미국, 영국, 캐나다 등 외국의 성과관리 동향을 보면 기존의 재정개혁과 정부의 성과향상 노력을 보다 강화하기 위해 개별 공무원, 특히 고위공무원에 대한 성과관리를 강화하고 있는 추세이다. 이는 기존 정부구조조정이 마무리되면서 정부서비스 및 개혁주체로서 공무원의 역할이 점점 더 증대함에 따라 전략적 인적자원관리가 보다 절실히 요구되고 있기 때문이며, 고위공무원의 성과관리 흐름은 크게 조직성과와 개인성과의 연계를 강화하는 방향으로 진행되고 있다. 1980년대 이후 미국과 영국을 비롯한 해외정부의 주요성과관리 동향을 살펴보면 다음과 같다.<sup>76)</sup>

제주대학교 중앙도서관  
 <표 3> 해외정부 성과관리 동향

구 분	1980년대 이후	1990년대 후반
배 경	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 재정적자의 누적</li> <li>· 국민의 행정서비스 요구 증가</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 구조조정 후유증 극복 및 성과관리 심화</li> <li>· 정부개혁의 주체로서 공무원의 역할 인식</li> </ul>
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부기관 구조조정 · 예산과 성과 연계</li> <li>· 대 국민영향 강조 · 민간과의 경쟁유도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 조직성과와 개인성과의 연계강조</li> <li>· 조직성과에 대한 공헌도에 따른 보상 차별화</li> <li>· 우수인재확보(민간과의 인재경쟁 대응)</li> </ul>
사 례	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국 : CFO법, GPPE, 대통령령 등</li> <li>· 영국 : 재정관리 안, 고객현장 등</li> <li>· 캐나다 : 서비스기준 안 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국, 영국, 캐나다 등 고위공무원에 대한 성과관리 시스템의 개선 등 추진</li> </ul>
비중변동	결과중심의 성과관리 개혁	전략적 인적자원관리

자료 : 중앙인사위원회 공직성과향상에 관한 제도확립 방안, 2002-13, p. 30

76) 중앙인사위원회, “공직성과향상에 관한 제도확립방안”, CSC정책연구보고서, (주)아리플래그, 2002-13, pp. 29~62.

- 주 1) CFO법 (Chief Financial Officers Act, 1990) : 주요 재정 관리자 법
- 2) GPRA (Government Performance Result Act, 1993) : 정부성과 및 결과에 관한 법률

### 1) 미국 정부

미국정부의 최근의 성과관리 내용은 「기관장 성과측정표」 시행, 「인적자본 성과측정표」 시행, 그리고 「고위공무원 성과관리 시스템」의 개선 등을 들 수 있다. 「기관장 성과측정표」는 미 관리예산처(OMB)의 주관으로 대통령의 5가지 국정과제에 대하여 그 달성수준을 양호, 보통, 불량 등 3단계로 평가하여 이를 국회와 주민에게 공개하는 관리도구이다. 「인적자본 성과측정표」는 미 인사관리처(OPM)에서 개발한 정부기관의 현 수준을 측정하기 위한 도구로 <표 4>에서 보는 것처럼 전략적 인적 자원관리와 관련된 5가지 성과영역을 선정하고 각 영역별로 성과목표, 성과목표의 진행상태와 결과를 평가할 수 있는 성과지표, 그리고 성과지표의 측정방법으로 구성되어 있다.

<표 4> 미국의 인적자본 성과측정표의 구성

구성요소	내 용
성과영역 (Dimension)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전략적 인적자원관리와 연계된 5가지 핵심영역</li> <li>-①전략적 정렬, ②전략적 역량, ③리더십, ④성과주의 문화, ⑤지식 / 학습</li> </ul>
성과목표 (Performance Goal)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과영역에서 전 정부기관이 달성해야 하는 목표</li> <li>• 성과목표는 각 부처의 전략, GPRA상 연간 성과계획 및 예산에 반영되어야 함</li> </ul>
성과지표 (Measures)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과목표의 현 수준 및 달성도를 평가할 수 있는 세부항목</li> </ul>
측정방법 (Measurement system)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성과지표를 측정, 평가하는 방법</li> <li>• 성과지표의 특성에 따라 ①비교평가, ②목표대비 달성도 평가, ③계획의 개발 및 실행여부에 대한 평가 등을 수행하여 평가함</li> </ul>

자료 : 중앙인사위원회, 공직성과향상에 관한 제도확립 방안, 2002-13, p. 37

이러한 「인적자본 성과측정표」의 한 항목을 예시로 들어보면 각 성과영역에 대한 정의가 규정되어 있으며, 그에 따라 3개내지 5개 정도의 성과목표가 제시

되며, 성과목표에 따른 1개내지 3개 정도의 성과지표와 성과지표 측정방법을 정의하고 있다. 인적자본 성과측정표의 평가결과도 기관장 성과측정표 처럼 양호(Green), 보통(Yellow), 불량(Red) 등 3단계로 평가하여 그 결과를 국회와 국민에게 공개하고 있다. 「고위공무원 성과관리 시스템」은 고위공무원의 평정규정을 기존의 평정중심의 시스템에서 성과관리 중심의 시스템으로 2001년도에 개정하였다. 개정된 주요 내용으로는 성과관리시스템구축, 부처운영의 자율성 확대, 균형 잡힌 성과지표에 의한 평가, 조직성과와 개인성과의 연계, 성과평가 결과의 활용도 제고 등을 들 수 있다.

## 2) 영국 정부

영국의 경우는 '99년 블레어 내각에 의해 발표된 '정부현대화 백서'(The Modernizing Government White Paper, 1999)<sup>77)</sup>에 따라 공공서비스 개혁프로그램(The Civil Service Reform Programme)을 시작하였다. 이 개혁프로그램은 혁신, 창의성, 학습, 파트너쉽, 그리고 새로운 기술의 활용을 통해 보다 더 개방적이고 다양하고 전문적인 서비스를 제공하는 것을 목표로 하며, 특히, 건강, 교육, 교통 등 핵심적인 공공서비스 부문에서 성과관리의 중심을 '고객 전달'에 집중하도록 하고 있다.

이러한 공공서비스 개혁프로그램을 효과적으로 달성하기 위해 책임운영기관에 적용되던 성과협약을 1999년부터는 모든 부처를 대상으로 공공서비스협약을 적용하게 되었고, 이를 뒷받침하기 위하여 모든 공무원을 대상으로 하는 새로운 성과관리시스템의 필요성이 제기되었다. 이의 일환으로 1999년 상원의 정부인사 개혁그룹에 의해 기존 공무원 성과관리시스템을 검토한 결과 현 성과평가 제도가 너무 복잡하고 부처간 평가가 일관되지 못하다는 점, 공무원들이 그들의 평점에 대한 우려로 인해 직무간 이동을 회피하거나 더욱 더 책임감 있는 직무를 추구하지 않도록 만들고 있으며, 저조한 성과를 보이는 경우에도 아무런 도움이 되지 못하고 있다는 문제점을 제시하였다. 이와 같은 분석에 따라 고위

---

77) 블레어 내각에 의해 발표된 백서로서 공공서비스 이용자가 정책을 형성하여야 하며, 정부 서비스의 질과 효율성을 향상시키는 것을 목적으로 하는 일련의 정책을 주된 내용으로 하고 있음.

공무원에 대한 성과평가시스템의 개선방안과 새로운 역량모델에 관한 검토가 이루어 졌으며<sup>78)</sup>, 그 결과 새로운 성과관리시스템이 2001년도에 도입되어 책임운영기관에 적용하던 성과계약을 고위공무원까지 확대적용하고 있다. 이 시스템의 특징으로는 우선 모든 정부부처로 확대 적용된 성과협약 방식을 고위공무원 개개인에게도 적용하며, 중간점검을 실질화 하였고, 점수제 평가 방식을 폐지하였으며, 보상구조를 단순화하는 새로운 보상시스템을 도입하였다는 점등을 들 수 있다. 주요개선내용을 보면 각 고위공무원은 부처의 공공서비스협약에 따른 부처의 사업계획, 직무기술서, 그리고 개인별 5개 내지 7개 정도의 목표를 설정하는 성과협약을 작성하도록 하고 있다. 이러한 성과협약의 도입은 영국정부에서 1997년부터 주장되어오던 조직성과와 개인성과의 연계를 명백히 실현하려는 것으로 성과협약과 이를 부처에까지 확대한 공공서비스협약의 틀을 고위공무원에 까지 확장한 것이라고 하겠다.

### 3) 캐나다 정부

캐나다 정부는 1999년 새로운 성과관리프로그램을 마련하여 정부의 주요 국정과제에 대한 고위공무원의 책임을 강화하고 있다. 성과관리 프로그램(PMP)은 성과 달성과 리더십 역량 발휘를 보상과 연계하여 그 성과를 장려하며 성과평가(performance appraisal)에 대해 일관되고 공정한 틀을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 성과관리 프로그램은 첫째, 국정과제(Government's Agenda)와의 연계를 가능하게 하고, 정부 전체 성과와 고위공무원 성과평가 틀의 연계를 위해 정부전체의 우선 과제(Corporate Priority)를 선정하고, 둘째, 각 부처의 사무차관은 성과협약(Performance Agreement)을 작성하여 장관<sup>79)</sup>과 합의하며, 셋째, 사무차관의 성과협약에 근거한 집행그룹의 성과협약서를 작성하도록 되어있다. 집행그룹 고위공무원의 경우에도 사무차관과 동일한 방식으로 성과협약을 작성해야 하지만 보상 등은 어느 정도 부처별 자율성이 인정되고 있다.

78) 영국의 고위공무원(SCS)에 대한 성과관리는 실적에 대한 관리뿐만 아니라 역량 평가도 병행하고 있음.

79) 행정부의 수장으로서의 지위를 가지고 있는 장관(Clerk)을 말함.

캐나다 정부의 성과관리 프로그램은 자체 평가를 통해 성과지표를 개발하는데 많은 노력의 투입이 필요하다는 점, 부처의 성과달성에 커다란 영향을 미치는 정치적 의제나 여론추이 등 외부환경요인을 어떻게 판단할 것인가에 대해서는 지속적인 연구가 필요하다는 점, 변화관리를 주도할 수 있는 고위 공무원의 리더십을 지속적으로 향상, 개발할 수 있는 방안의 마련이 필요하다는 점등을 주요한 개선 사항으로 지적하고 있다.

## 2. 미국의 지방정부 운영사례

미국에서는 민간부문에 1930년대부터 도입되어 1950년대부터 활성화된 이후 공공부문에는 1970년대 닉슨 행정부에 의해 연방정부 차원에서 도입되기 시작하면서 지방자치단체에서도 광범위하게 활용되고 있다. 그러나 초기형태가 많이 변화되어 최근에는 한정적으로 시행되면서 그 유용성에 대한 평가도 긍정과 부정적인 평가가 혼재 되고 있으며 개인주의 성향이 강한 미국에서도 목표관리제가 정착되는 데에는 3~5년이 소요되었다고 한다.<sup>80)</sup> 또한 목표수행자와 평가자가 상호 객관적으로 평가하기 위하여 목표별로 평가지표를 결정하는데 많은 노력을 하고 있으며 여기에는 전임자와의 비교, 지역간의 비교, 고객만족도 등의 목표에 부합하는 평가지표개발에 심혈을 기울이고 있다.<sup>81)</sup> 지방자치단체 목표관리제 운영실태와 관련하여는 520개 시 정부를 대상으로 한 Poister & Streib(1995)의 연구결과<sup>82)</sup>를 보면 다음과 같다.

첫째, “목표에 기초한 관리”시스템 사용여부를 설문조사 한 결과 47%가 사용하고 있고, 7%는 5년 이내에 폐지하였으며, 46%는 전혀 채택하지 않은 것으로 나타나고있다. 또한 목표관리제를 채택하고 있는 시 정부 중에서도

80) 박준배, “행정의 국제경쟁력 향상을 위한 목표관리제 정착방안”, 사회과학연구 제26집, 전북대학교, 2000, p. 166.

81) 최병대·김신·문병기 공저, “미국 지방정부의 성과측정과 벤치마킹” 서울시정개발연구원, 1999, pp. 3~101.

82) Poister, T. H. & G. Streib, MBO in Municipal Government : Variations on a Traditional Management Tool. “Public Administration Review”, 55(1), 1995, pp. 48~56, (김 렬, 앞의 책, pp. 29~33, 재 인용).

28%는 전체 부서를 대상으로 적용하고 있지만, 약19%는 특정한 부서를 대상으로 적용하고 있으며, 이 경우 대표적인 부서의 업무는 경찰, 소방, 공원 등이고 지역개발, 상하수도, 내부지원 업무를 담당하는 부서는 사용빈도가 낮은 것으로 되어있다. 적용대상범위는 전체의 38%는 상위 관리자에게만, 52%는 하위관리자까지, 10%는 모든 구성원에게 적용하고있다.

둘째, 목표관리제에 대한 관리층의 관심은 상당히 높은 편으로 나타났으며, 특히 시 관리자(city manager)급과 국장(department head)급 관리층에서 매우 높은 관심과 지지(80%)를 표명하고 있다.

셋째, 설정된 목표의 유형을 살펴보면 새로운 정책이나 특별사업의 집행(44%), 공공서비스의 질 향상(42%), 비용의 감축(37%), 업무의 생산성 제고(34%), 내부관리 및 운영의 개선(27%), 정책의 개발(25%), 관리능력 및 리더쉽 개발(20%)등의 순으로 나타났다.

넷째, 목표설정의 과정에서 상사가 일방적으로 목표를 정해주는 경우는 전체의 25%, 동등한 입장에서 상호 협상하는 경우는 60%, 부하가 상당한 자율성을 가지고 스스로 설정하는 경우는 15%로 나타나고 있다.

다섯째, 목표관리제를 실시함으로써 나타난 효과에 대한 전반적인 평가는 전체의 68%가 다소 효과적, 28%는 매우 효과적, 4%는 비효과적으로 응답, 대체적으로 긍정적인 평가를 하고 있으며, 목표관리제를 특정 부서에 한정하기보다는 전체 부서에 적용할 때, 그리고 최하위관리자까지 대상으로 할 때 매우 효과적인 것으로 나타나고 있다.

미국의 지방정부차원에서 적용되는 목표관리제는 우리 나라처럼 목표관리제를 구성원 개개인에 적용하여 실적을 상대적으로 비교하는 것이 아니라 목표관리제의 본연의 취지 즉, 목표에 입각한 성과평가를 목적으로 운영하고 있다는데 근본적인 차이점이 있다 하겠다.<sup>83)</sup>

---

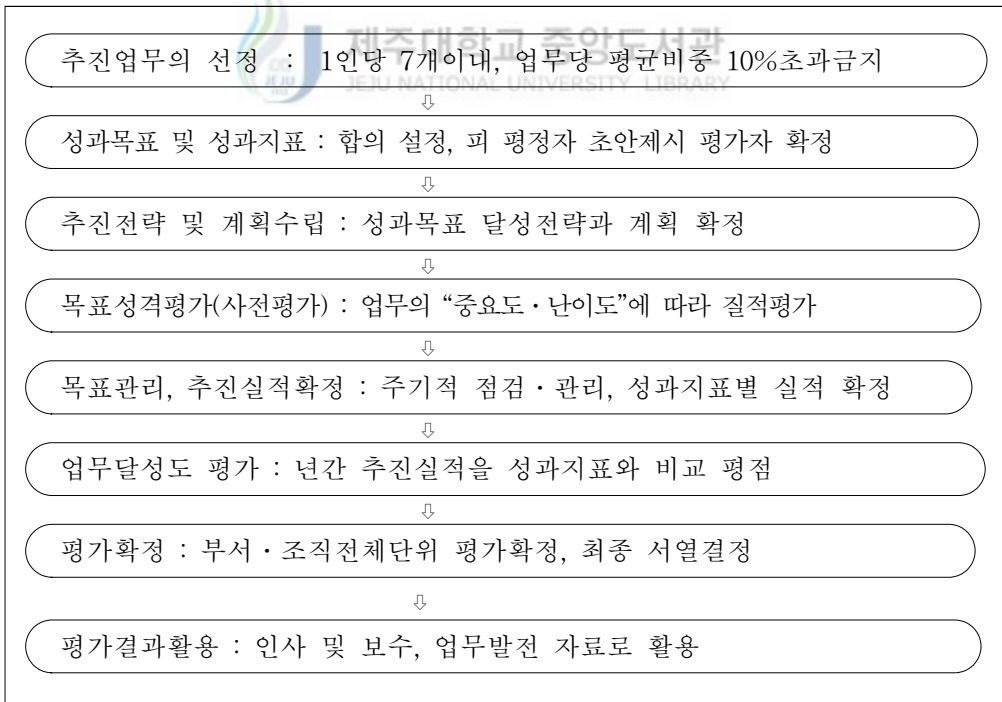
83) 박 중훈, 앞의책, pp. 46~49.

## 제2절 우리 나라의 운영사례

### 1. 중앙정부의 운영지침

우리 나라 지방자치단체소속 공무원에 대한 목표관리제도시행은 지방공무원 임용령 제31조의2 및 지방공무원평정규칙 제7조의 규정에 의거 4급 이상 공무원에 대한 근무성적 평정점은 목표달성도의 평정점으로 한다는 규정에 따라 실시하고 있다. 실무운영기준은 공무원인사관리업무를 총괄하고있는 행정자치부에서 매년 초에 「목표관리제 운영지침」으로 시달하고 있으나 지속력이 없고 실행계획도 지방자치단체의 특성에 따라 자율적으로 조정하여 시행할 수 있도록 하고 있다. 2003년의 목표관리제 운영지침은 <그림 4>에서와 같은 운영절차를 정하면서 각 단계별 운영기준을 다음과 같이 제시하고 있다.

<그림 4> 목표관리제 세부운영절차

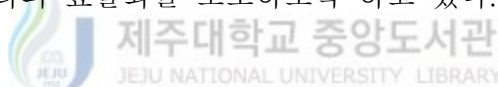


자료 : 「2003 행정자치부 목표관리제 운영지침」에 의거 작성

## 1) 추진업무 선정

추진업무는 목표관리 대상 공무원들이 연간 추진하게 될 업무이다. 목표관리대상자는 원칙적으로 1~4급 일반직과 별정직 공무원으로 하되 기관장의 판단에 따라 특정직 공무원도 포함할 수 있으며 부기관장의 경우는 조직전체를 관리하기 때문에 일반간부와 다른 방법으로 평가할 수 있도록 하고 있다. 그러나 시·군·구의 경우는 과장급인 5급까지 하되 6급 이하는 자율적으로 적용하도록 하고 있다. 따라서 목표관리는 부서 단위가 아닌 간부급 공무원 개인을 대상으로 하기 때문에 추진업무도 개인단위로 선정하게 된다.

목표관리 대상업무는 기관단위 주요업무가 집중적으로 추진·관리 될 수 있도록 연초업무계획, 소관분장업무, 직무분석을 실시한 기관의 경우 직무분석의 결과물, 법정업무, 지시사항 등을 기초로 선정하되 「정부업무등의 평가에 관한 기본법」상의 평가대상업무가 우선 선정되도록 함으로서 양 제도를 연계시켜 성과관리의 효율화를 도모하도록 하고 있다.



업무선정시는 상급자와 협의하되 피평가자가 초안을 제시하면 평가자가 가감, 수정 후 확정하도록 하고 있다. 이때 추진업무의 수는 핵심업무에 역량이 집중되도록 국장급은 7개 이내, 과장급은 5개 이내로 선정하며, 1개의 업무비중이 전체 추진업무의 평균비중을 최고 10%이상 초과하지 않게 균형을 유지하도록 하고 있다.

## 2) 성과목표·추진계획·성과지표설정

목표수행자가 추진하게될 업무가 선정되면 피평가자가 성과목표와 추진계획, 성과지표 초안을 수립하고 상·하급자간 협의하면서 평가자가 가감·수정하는 방식으로 목표를 확정한다. 목표는 업무수행자의 직위에 따라 전략(상위)목표, 중점(중위)목표, 기본(하위)목표로 구분된다. 전략목표는 실·국장급 공무원이 추진할 목표, 중점목표는 과장급 공무원이 추진할 목표, 기본목표는 중앙의 복수직 서기관이나 사무관이하 공무원이 추진할 목표를 각각



의미한다.<sup>84)</sup> 성과목표가 설정되면 이를 가장 효과적으로 달성하기 위한 추진 전략과 계획을 수립한다. 추진계획은 “산출물, 활동내용, 일정”을 “무엇을, 어떻게, 언제까지의 형태”로 기재하여 달성도를 평가할 때 참고자료로 활용하도록 하고있다. 성과목표와 추진계획이 수립되고 나면 이를 토대로 성과지표를 설정한다. 성과지표는 평가업무부담이 크지 않도록 가급적 목표당 3개 이내로 설정하도록 하고 있다.

### 3) 목표성격평가

목표관리에 의한 개인의 업무성과는 사후 평가를 하여야 하지만 연간 목표 달성도를 평가하기 전에 피평가자마다 성격이 다른 여러 업무들을 비교 평가하는 목표성격평가를 하도록 하고있다. 이는 피평가자가 달성하기 쉬운 업무만을 설정하지 않도록 하기 위하여 업무의 과급영향이나 조직발전에 기여하는 “중요정도”와 요구되는 지식·경험이나 예상되는 장애요인 등의 “난이도”에 따라 점수를 가산함으로써 추진업무의 질적 수준을 높이고 평가의 객관성을 확보하려는 데 있다. 예를 들면, 대통령 업무보고 과제, 국정개혁과제 등 5개 요소의 중요도와 특별한 전문지식, 민간단체의 반대예상 등 5개 요소의 난이도에 따라 각각 2점씩 총 20점을 가산할 수 있도록 하고 있다.

### 4) 목표의 체계적 관리

목표관리제의 궁극적인 목적은 목표의 설정이나 평가 자체가 아니라 업무 성과를 높이는데 있으므로 설정된 목표를 달성하기 위한 노력과 체계적인 관리가 필요하다. 따라서 목표와 추진전략을 주기적으로 점검하는 외에도 직제변경 등 행정환경 변화시 평가자와 협의를 거쳐 목표와 추진계획, 성과지표를 조정하고 인사이동으로 목표수행자가 변경되는 경우는 후임자가 전임자의 목표를 승계 하도록 하고 있다. 특히 연도 중 전보자에 대한 공정한 평가를 위하여 신입 부서 근무기간이 2개월을 넘지 않은 경우는 전임 부서의

---

84) 김판석·권경득, 앞의 책, p. 435.

업무실적을 적극 반영하도록 하고 있으며, 평가자는 피평가자의 업무추진실적을 수시로 기록·관리하고 평가자가 교체될 시 후임자에게 인계하도록 하고 있다. 또한 관리자는 목표수행자가 창의력과 잠재력을 발휘하여 자기책임 하에 목표를 추진할 수 있도록 권한을 위양 하도록 하고 있다.<sup>85)</sup>

## 5) 목표달성도 평가

피평가자의 1년간 업무추진실적을 성과지표와 비교하여 달성도에 따라 점수를 부여하고 피평가자들의 서열을 정하도록 하고 있다. 이때, 평가자는 피평가자의 직상급자를 원칙으로 하지만 소속기관장이 따로 정할 수도 있으며 차상급자인 확인자가 평가결과를 확인하도록 하고 있다.

목표평가와 관련하여 평가자는 ① 목표성격평가를 통하여 목표의 질적 수준을 높인다. ② 업무평가시에는 단위목표의 성과자체를 평가해야 하며 목표수행자라는 사람 자체를 평가해서는 안 된다. ③ 관대화·엄격화 경향을 탈피해야 한다. 평가시 한 두 가지 사항이 탁월하거나 불만족스럽다고 해서 모든 사항을 높거나 낮게 평가해서는 안 된다. ④ 집중화 경향을 탈피해야 한다. 무난하게 중간 정도로 평가해서는 안 되고 온정주의나 연공서열이 아닌 업무실적에 근거한 공정한 평가를 해야 한다는 유의사항을 들고 있다.<sup>86)</sup>

평가방법은 첫째, 평가자가 피평가자와 추진실적에 대한 면담을 거쳐 점수와 서열을 결정하고, 성과지표의 달성정도, 업무수행의 질적 수준 등을 종합 평가하는 “면담을 통한 평가방법”과 둘째, 피평가자의 하급자들이 피평가자의 추진실적을 토의한 후 점수와 서열에 관한 의견을 제시하면 평가자는 특별한 사유가 없는 한 이를 승인하는 「다면평가방법」을 제시하고있다.

평점요령은 첫째, 목표대비 성취비율 또는 예년과 비교하여 120%이상은 A(또는 탁월), 110%내외 수준은 B(또는, 잘함), 100%내외 수준은 C(또는,

---

85) 박준배, “지방정부의 목표관리제 정착방안에 관한 연구”, 사회과학연구논문집, 제29집, 전북대학교, 2003. 6, p. 106.

86) 상계 서, pp. 106~107.

보통), 90%내외 수준은 D(또는, 미흡), 80%이하는 E(또는, 매우 미흡)등급의 5단계로 구분하고, 둘째, 추진업무별로 A등급은 10점, B등급은 9점, C등급은 8점, D등급은 7점, E등급은 6점을 부여한 후, 셋째, 각각의 추진업무별 득점에 업무비중을 곱하여 가중평점을 산출한 다음, 넷째, 가중평점 합계에 달성도 총점비중(“예” 100점 만점 60점 배점의 경우 6)을 곱하여 달성도 최종점수를 산출하도록 예시하고있다.

## 6) 부서 평가방식활용

목표관리제는 개인평가를 원칙으로 하지만 개인평가만으로는 공정한 평가가 어려운 경우가 있기 때문에 개인평가와 더불어 다양한 부서 평가방식을 혼용할 수 있도록 하고 있다. 대표적인 방법으로는 첫째, 실·과단위 과장점수를 합산하여 평균한 점수를 실·국장의 점수로 인정하는 “부서 단위 평가방법”과 둘째, 실·과단위를 대상으로 업무의 중요성, 효과성, 창의성, 능률성과 조직원의 업무과실 등의 실적에 따라 객관적인 평가요소를 도출하고 배점한 후 부서의 실적에 따라 개인점수를 가·감 평점 하는 방법을 예시하고 있다. 이때 하나의 업무가 여러 요소에 해당될 시는 가장 높은 요소 하나만을 적용하도록 하고 있다.

## 7) 평가의 확정

평가의 확정은 모든 평가가 끝난 다음 조직단위 서열을 최종 확정하는 단계로 소정의 평가서 양식에 따라 업무성격평가 점수와 업무달성도 평가점수를 합산한 후 업무달성에 미친 외부요인 등 부서 평가요소를 가·감점 평점하여 평가자인 직상급자와 확인자인 차상급자의 확인과정을 거쳐 피평가자의 최종점수와 서열을 결정하도록 하고있다.

평가방법은 첫째, 조직전체단위로 확정하는 방법과 둘째, 부서 단위로 평가한 결과를 확인자가 최종승인 하는 방법을 제시하고 있다. 이때, 평가자가 피평가자에 대한 평가안을 확인자에게 제출하면 확인자는 당사자에게 1주일 간 피평가자의 의견을 접수한 후 검토·조정하여 최종 확정한다.

## 8) 평가결과 활용

평가결과는 이를 환류시켜 조직의 차기목표의 재정립과 새로운 방향을 제시하게 된다. 구체적인 내용을 보면 다음과 같이 피평가자 개인의 보상뿐만 아니라 업무개선 등 조직운영의 쇄신을 위한 자료로 활용 되도록 하고있다.

첫째, 사무관리규정에 의한 업무의 효율적 추진·점검·평가 등 행정의 생산성 향상 도구로 활용하도록 하고 있다.

둘째, 공무원 임용령에 의한 4급 이상의 교육훈련, 승진, 특별승진, 보직관리 등 각종 인사관리에 적극 반영토록 하고 있다.

셋째, 공무원보수규정 및 공무원수당규정에 의한 3급 이상 국장급의 성과연봉, 3급 이하 과장급의 성과상여금 지급기준으로 활용하도록 하고 있다.

넷째, 목표관리제 평가결과를 심사분석, 정부업무평가 등과 연계하여 업무개선이 추진되도록 하고 있다.

아울러 평가결과의 활용도를 제고하기 위하여는 그 관리과정이나 성과평가의 결과를 통해 자신의 노력을 인정받게 하고 신뢰성과 구성원의 일체감을 향상시키는데 기여하게 하며, 조직내 정책결정이나 의사결정에 직·간접적으로 널리 활용되도록 하여야 한다고 하고있다.<sup>87)</sup>

## 2. 각 시·도의 운영실태

### 1) 목표관리부서와 대상공무원

각 시·도의 목표관리업무를 총괄하고 있는 담당 부서를 살펴보면 <표 5>에서 보는 것처럼 15개 시·도가 심사평가담당관실과 기획관리실에서 담당하고 있다. 대구광역시의 경우는 2002년도까지 감사관실에서 목표관리업무를 담당하여 왔으나 2003년도 1월부터 기획관리실에서 담당하도록 직제를 조정하였기 때문에 현재는 전국의 16개 시·도중에서 제주도만이 유일하게 감사관실에서 담당하고 있다.

87) 박중훈, “목표관리제 운영개선 방안”, 한국행정연구원, 2000, p. 10.

<표 5> 각 시·도 목표관리업무 담당 부서

담당 부서	시·도 명	시·도 수
심사평가담당관 실	서울특별시	1개 시
감사관 실	제주도	1개 도
기획관 실	부산·인천·대구·광주·대전·울산광역시, 경기·강원·충북·충남·전북·전남·경북·경상남도	14개 시·도
계		16개 시·도

자료 : 각 시·도 목표관리업무 담당 부서 전화조회결과

목표관리업무를 총괄하는 부서에서는 목표관리제 운영계획을 중앙지침이 시달된 후 3월~4월중에 자체계획을 수립하여 시달하고 있으나, 대구와 인천광역시는 전년 말과 당해 연도 1월에 자체계획을 수립한 후 중앙지침에 변동이 있는 사항이 있는 경우 계획을 보완하여 운영하고 있다.

목표관리대상 공무원은 행정자치부의 지침은 1~4급 일반직과 별정직공무원을 대상으로 하고 있으나 <표 6>에서 보는 것처럼 예외적으로 부산광역시는 부시장과 기획관리실장, 비서실장, 서울사무소장 등을 평가대상에서 제외하고 있으며, 대구광역시는 부시장과 연구·지도직을, 강원도에서는 연구직과 지도직을, 경상남도에서는 독립전문대학장, 농업기술원장을 제외하고 있다. 그러나 인천·대전·울산광역시와 전라북도, 전라남도, 경상북도, 경상남도에서는 목표관리적용대상에서 제외된 소방직 간부공무원 전체 또는 일부(본부장·과장·소방서장 전부 또는 일부)를 평가대상에 포함하여 평가하고 있으며, 의회소속 공무원에 대한 평가주체도 시·도마다 다르게 의회자체에서 의장이 평가하거나 집행부서인 시·도지사가 평가하는 경우가 있다.

예외적으로 기초자치단체인 청주시, 전주시, 속초시, 의정부시, 제천시에서는 개인을 대상으로 평가하도록 된 행정자치부의 지침과 달리 부서 단위로 평가하고 있다. 이는 지방공무원제도와 기초자치단체의 업무특성상 개인별로 목표달성도를 평가하는 것보다는 부서 단위로 평가하는 것이 더 적합한 점 때문이라고 생각된다.

<표 6> 시·도별 목표관리 대상공무원 및 평가주체

시 도 별	중앙기준	중앙기준적용 예외	의회공무원 평가주체
서울특별시	1~4급	계약직 포함	의회 의장
부산광역시	"	부시장, 기획관리실장, 비서실장, 서울사무 소장 제외	"
대구광역시	"	부시장, 연구·지도직 제외	"
인천광역시	"	소방본부장·과장포함평가, 소방서장은 본부장이 평가	"
대전광역시	"	소방본부장 포함, 소방과장은 제외	"
울산광역시	"	소방직 포함	"
강원도	"	연구·지도직 제외	도지사
충청북도	"	-	의회 의장
충청남도	"	-	"
전라북도	"	소방본부장·과장포함 (2002까지 5급 포함평가)	"
전라남도	"	소방본부장·과장·서장 포함	도지사
경상북도	"	소방본부장·과장포함, 소방서장은 본부장이 평가	"
경상남도	"	도립전문대학장, 농업기술원장, 소방본부장 제외·과장은 포함	"
제주도	"	의회소속공무원 2003년부터 의회자체평가	의회 의장

자료 : 「2003 각 시·도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

## 2) 목표설정과 관리

목표설정시 대상업무는 각 시·도 공히 조직의 중요목표와 일치될 수 있도록 역점시책과 주요업무, 공약사업, 지시사항 등을 중시하고 있으며, 특히 정부의 지방자치단체합동평가 시책은 목표관리대상사업에 우선 포함되도록 함으로서 정부의 지방자치단체업무수행실적 평가에 많은 관심을 보이고 있다. 선정업무 수는 목표관리대상업무의 집중관리와 달성도를 높이기 위하여 보

통 3개월 이상 소요되는 1인당 3~5개의 업무를 선정하고 있으나, 1개월 이상 소요되는 업무까지 포함하는 경우도 있으며, 인천·울산광역시와 전라남도는 1인당 최고 7개까지 선정할 수 있도록 하고 있다. 이밖에 경상남도는 담당급 사무관단위(중전 계단위) 1건 정도의 업무가 고루 선정될 수 있도록 조정하고 있다.

그러나 목표관리는 당년도 추진목표가 대부분 4월경에 확정되기 때문에 제도적으로 연중 목표관리에 어려움을 주는 요인이 되고 있으며, 목표설정이나 평가과정에 목표수행자와 평가자의 협의절차는 정하고 있으나 조직원이 참여하도록 된 사례는 없는 것으로 조사되었다.

### 3) 목표 평가

개인별 목표달성 성과를 객관적이고 공정하게 평가하기 위하여 서울특별시·인천광역시·충청북도·경상북도 등 일부 시·도에서는 평가기준이 되는 성과지표를 전문기관에 의뢰하여 마련하고 있으며, 평가방법은 <표 7>의 평가요소별 배점비교표에서 보는 것처럼 시·도의 실정에 따라 다양한 방법으로 평가하고 있다. 그러나 평점내역을 보면, 성격평가의 경우 10점에서 40점을 배점하고 있고, 달성도 평가에서는 40점에서 80점을, 부서 평가에서는 5점에서 30점까지 배점하여 그 진폭이 최고 6배까지 차이나고 있다.

이처럼 목표관리제의 평가방법이 시·도마다 다른 것은 민선지방자치단체장에 의한 자치제도가 시행되면서 시·도마다 직제와 직위의 특성이 강하게 나타나게 되었고 이로 인하여 시도에 공통적으로 존재하던 직제도 점진적으로 사라지게 되어 다른 시·도에서 사용하고 있는 성과지표나 평가방법을 적용하기가 어렵게 되었다는 점 때문이라고 생각된다.

평가결과는 신뢰성을 제고하기 위하여 일부 시·도에서는 달성도 1차 평가 결과를 피평가자에게 통보하고 1주일간 의견을 들은 후 확정하고 있다.

<표 7> 시·도별 평가요소 배점 비교표

시 도 별	평가 요소별 배점				
	만 점	성격 평가	달성도 평가	부서 평가	비 고
부산광역시	110	30	70		가·감점10점
대구광역시	110	30	50	±5	기본점수20, 개인별 가·감±5
인천광역시	100			±10	90점±10점(1차±3점,2차±7점)
대전광역시	105	20	80		2차 평가순위 결정시±5점 조정
울산광역시	105	30	60	10	조정점±5점
강 원 도	105	10	60	30	개인요소 조정점±5점
충청북도	105	30	40	10	자체업무평가20점, 직권조정점+5점
충청남도	100	30	60		조정점10
전라북도	100+□	40	60		개인실적에 따라 ±0.25~1.5점
전라남도	100	30	60	±5	확인자 조정점5점
경상북도	105	20	50	30	조정점±5점
경상남도	100	(40)	50	±5	40점은 기본점수, 조정점±5점
제 주 도	110	40	60	±5	조정점±5점

자료 : 「2003년도 각 시·도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

#### 4) 평가결과 활용

각 시·도의 목표관리제 운영계획상에 나타난 평가결과 활용계획을 보면, 각 시·도 공히 3급 이상은 성과연봉, 4급 이하는 성과상여금 지급기준으로 활용하고 있으며, 그 밖의 활용대책으로는 <표 8>에서 보는 것처럼 행정의 생산성향상도구 내지는 인사관리에 반영하도록 하고 있으나 대부분 선언적인 의미를 담고있다. 그러나 서울특별시, 부산·대전·울산광역시, 경상북도에서는 다른 시·도와 달리 4급 공무원의 근무성적평정자료로 활용한다는 내용을 명시하고 있다.



<표 8> 시·도별 평가결과 활용내용

시·도 별	내 용
서울특별시	평가결과점수는 근무성적 평정점으로 간주
부산광역시	4급 이상은 목표관리제 점수자체를 근무성적 평정점으로 활용
대구광역시	행정의 생산성도구 및 인사관리에 활용
대전광역시	4급 이상 근무성적평정자료로 활용
울산광역시	4급 이상은 목표관리점수가 근무성적 평정점이 됨
강 원 도	교육훈련, 보직관리 반영
충청북도	4급 실·과장은 인사관리에 반영
충청남도	4급 이상의 교육훈련,(특별)승진, 보직관리 등에 반영
전라남도	정부업무평가, 자체평가 등에 반영 업무개선추진
경상북도	평가점수는 근무성적 평정점으로 간주
경상남도	행정의 생산성 도구로 활용
제주도	인사관리 자료로 적극활용

자료 : 「2003 각 시·도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

## 5) 특수시책의 개발

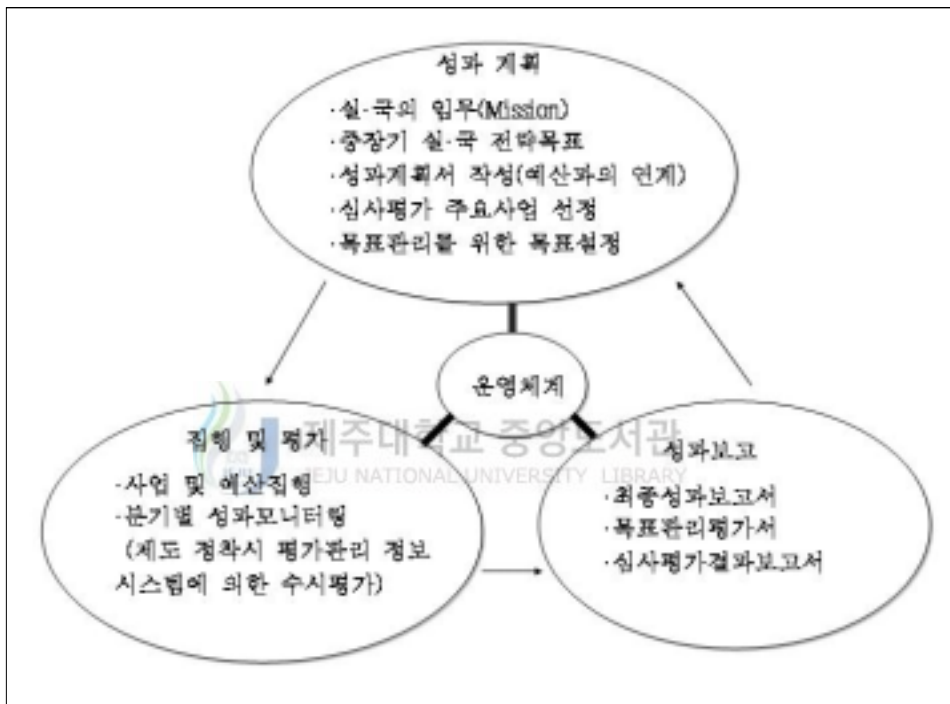
각 시·도의 목표관리제 운영사례에서 나타나고 있는 특징을 보면 목표관리제도의 효율적인 운영과 제도정착을 위하여 지역실정에 알맞는 시책들을 개발하여 시행하고 있는데 주요사례를 들면 다음과 같다.

### (1) 서울특별시

서울특별시에서는 타 시·도와 달리 이미 성과주의 예산제도를 실시하고 있으며, 이와 같은 성과주의 예산제도를 조기에 정착시키기 위하여 목표관리·성과주의 예산·심사평가 등 성과관리제도를 종합한 “통합성과관리제도”를 2001년도에 개발하여 시행하고 있다. 통합성과관리제도는 목표관리제도와 심사평가제도를

성과평가를 통해서 성과예산에 통합하고, 이를 실·국별 책임경영방식 하에 계획·집행하는 종합적인 성과관리 모형으로 성과계획단계에서 성과평가와 성과결과 보고까지 일관된 성과관리<sup>88)</sup>를 추진하기 위한 체제라 할 수 있다. 운영방법은 <그림 5>에서 보는 것처럼 성과계획수립, 집행 및 평가, 성과보고라는 3단계 절차에 의해 일관되게 이루어지고 있다.

<그림 5> 서울특별시 통합성과 관리모형



자료 : 서울특별시, “서울시 통합성과관리방안에 관한 연구“ 2001, p. 75

## (2) 인천광역시

인천광역시에서는 국장급 이상의 목표는 실·과장의 목표에서 선정하도록 하고 있으며,<sup>89)</sup> 계량화된 평가기준을 마련하기 위하여 과거 5년간의 실적을

88) 성과관리계획은 실·국별로 작성한 계획을 다단계 검토를 거쳐 확정한다. 성과주의 예산수립은 성과관리계획의 목표·지표를 성과주의 예산서에 반영하고, 목표관리제 운영은 성과관리계획을 바탕으로 목표 및 지표를 설정하여 운영하며, 주요업무 심사평가는 성과관리계획을 바탕으로 부서별 주요업무를 평가한다.

89) 목표설정과 관련하여는 국장과 과장의 연대책임의식을 고취시키기 위하여 과단

고려한 평정구간을 설정하고, 평가지표별 산식을 <표 9>에서 보는 것처럼 유형별로 예시하여 평가지표 설정에 활용하고 있다.

<표 9>인천광역시 평가지표별 산식

지표 구분	내 용	비 고
계량지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표유형(달성률) : <math>\text{당년실적}/\text{당년목표} \times 100</math></li> <li>· 추세유형(증감률) : <math>\text{금년실적} - \text{전년실적} \times 100</math></li> <li>· 절대유형(건수) : 당해년도 목표대비 달성건수</li> </ul>	유형별로 11개 사례 예시
비계량지표	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 진행도, 적시성 평가 : 업무계획시 확정된 단계별 계획기간을 기준하여 평가</li> <li>· 만족도, 협력도, 적합성 평가 : 구체적인 수치로 계량화하기 어려운 평가에 적용</li> </ul>	

자료 : 「2003 인천광역시 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

목표평가는 인천발전연구원에 의뢰하여 개발한 평가Sheet를 활용하고 있는데 총100점 만점기준 3단계의 평가절차를 거치고 있다. 1차 평가는 피평가자가 자신이 90점 범위 내에서 평가를 하고, 2차 평가는 직상급자가 1차 평가 결과를 토대로 90점 범위 내에서 난이도, 중요도, 노력도, 타부서와의 관계 등을 감안하여 점수를 조정하되, 개인표창, 징계, 불친절 부서로 지적된 경우 등 개인과 부서 평가요소에 따라  $\pm 3$ 점을 부여하고 있다. 최종 3차 평가는, 차상급자가 2차 평가결과를 토대로  $\pm 7$ 점을 가·감 평점하고 있다. 그리고 부서 이동자의 경우는 근무월수에 따라 가중치를 두어 평점하고 있다.

### (3) 강원도

강원도에서는 기관단위 전부서가 공통적으로 추진하는 일반적인 관리업무를 종합하여 부서 평가항목을 정하고, 해당업무 주관 부서로 하여금 부서 단위실적을 평가하여 개인실적에 반영함으로써 조직의 목표달성도를 제고하고 있다. 평점은 개인별 목표관리 총점100점 만점에 30%를 배점하고 있다. 분

위 기본업무수준을 정한다음 그 기준보다 높은 수준의 지표를 국장의 지표로 선정하고 (Middle Up방식), 그보다 낮은 수준의 지표를 과장의 지표로 선정하는 (Middle Down방식)기법을 활용하고 있음.

야별 평가항목과 배점내역을 보면 <표 10>에서 보는 것처럼 100만점 기준을 정한다음 목표달성도에 따라 감점하는 방법으로 평점하고 있다.

<표 10> 강원도 부서 평가항목

분야별	평가항목(총 17개 항목)	배점(100점만점)	주관 부서
각종평가	2003자치단체합동평가결과 등 3건	30점(건당10점)	기획관실
도정공통 역점과제	각종 위원회 여성 참여율	5점	여성정책과
	사회복지시설과 자매결연 등 2건	10점(건당5점)	사회복지과
	도정보도자료제출실적	5점	공보관실
	공무원 제안제도 등 2건	10점(건당5점)	기획관실
	사이버민원질의 답변율 등	10점(건당5점)	총무과
	예산절감실적 등 3건	15점(건당5점)	예산담당관실
	전자결재 활용율 등 3건	15점(건당5점)	공보관실

자료 : 「2003 강원도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

(4) 충청남도



충청남도에서는 행정의 신뢰성과 평가의 공정성을 높이기 위하여 목표설정을 중시하고 있는데 행정내부에서 설정된 목표를 충남발전연구원과 여성정책개발원 등 외부기관의 자문을 거쳐 확정된 다음 다른 시·도와 달리 주민에게 공개하고 있다. 또한, 실·과장의 목표성격평가는 <표 11>에서 보는 것처럼 부서별로 대상인원수에 따라 등급별로 인원을 강제 배분하여 평점하는 특징을 보이고 있다.

<표 11> 충청남도 실·과장 성격평가등급 강제 배분표

등급구분	S등급	A등급	B등급	C등급
배분율	10%	30%	50%	10%
강제배 분“예”	1인의 경우		1명	
	2인의 경우		1명	1명
	7인의 경우	1명	2명	3명

자료 : 「2003 충청남도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

### (5) 전라북도

전라북도에서는 성과관리 행정기반을 조성하기 위하여 목표수행자 전원이 참석하는 목표설정 보고회, 추진상황 보고회 등을 개최하는 외에도 자체설문 조사를 실시하여 제도개선에 많은 노력을 기울이고 있다. 목표설정시는 상위 목표와 하위목표를 뚜렷하게 구분하도록 하여 계선간 목표가 중복되지 않도록 유의하고 있으며, 달성도 평가의 경우 관대화 방지를 위하여 <표 12>에서 보는 것처럼 부서별 대상인원수에 따라 등급별 인원을 강제 배분하고 있다.

<표 12> 전라북도 실·과장 달성도 평가등급 강제 배분표

등급 구분		A등급	B등급	C등급	D등급
배분율		10%	20%	40%	30%
강제배분“예”	1인의 경우			1명	
	2인의 경우			1명	1명
	7인의 경우	1명	1명	3명	2명

자료 : 「2003전라북도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

이밖에, 타 시·도와 달리 국제화 감각을 중시하여 <표 13>에서 보는 것처럼 영어, 일어, 중국어 능력 보유자에게 개인별로 가점을 부여하고 있다.

<표 13> 전라북도 외국어 능력자 가점

영어, 중국어		영어			가점
서울대, 어학 인증	한국 외국어 능력 평가원	LATT(주1)	TOEFL(주2)	TOEIC(주3)	
1급	1급	90점이상	620점이상	930점이상	1.5점
2급	2급	80 "	590 "	845 "	1.0
3급	3급	65 "	550 "	730 "	0.5
	4급	60 "	500 "	680 "	0.25

자료 : 「2003전라북도 목표관리제운영계획」에서 발췌하여 정리

주1) LATT(Language Art Testing & Training) : 과학기술처가 주관하고, 시행은 LATT어학원에서 맡고 있다. 기관·단체에서 국외훈련 파견자 어학전형 요청이 있는 경우 비공개로 실시된다.

2) TOEFL(Test Of English as Foreign Language) : 미국 ETS사가 주관

하는 영어능력 시험으로 비 영어권 학생들의 영어권 국가 유학능력을 측정하는 시험이다. 국내에서는 한미교육위원회에서 주관하여 시행하고 있다.

- 3) TOEIC(Test Of English for International Communication) : 비 영어권 국민의 국제실용 영어구사 능력을 측정하는 실용영어 능력을 평가하는 시험이다. 국내에서는 (재)국제교류진흥회(시사영어사)에서 주관하고 있다.

## (6) 경상북도

경상북도에서는 인사이동자의 업무성과를 공정하게 평가하기 위하여 목표 성격평가는 후임자가 전임자의 실적을 전부 승계 하는 것으로 평점하고 있으나, 달성도 평가는 현부서의 1년간 실적을 전·후임자구분 없이 전체적으로 평점한 후 목표수행자별 근무기간에 따라 평가점수를 배분하고 있다. 다만, 승진이나 시·군 전임자의 경우는 현부서 달성도를 100%반영하고 있다. 이 외에 외부전문기관에 의뢰하여 지역실정에 적합한 직위별 성과목표 및 지표설정서를 개발하고 실무에 적용하고있다.

## (7) 경상남도

경상남도에서는 평가의 객관성을 제고하기 위하여 난이도 평가기준을 최고 난이도, 중간난이도, 보통난이도로 구분선정하고 목표설정시는 실·국 자체 평가 소위원회에서 검토한 후 총괄부서의 검증을 거친 다음 도정조정위원회에서 최종 확정하는 3단계과정을 거치고 있다. 또한 개인별 평가를 함에 있어서는 과장급은 개개인의 업무추진성과를 평점하고 있으나, 국장급은 소속 과장들의 점수를 합산하여 평균한 점수로 평가하고 있다. 이는 부서 평가방법에 더 근접하고 있다고 하겠다. 평점방법을 보면, 과장급평점은 100점 만점을 기준으로 기본점수 40점, 목표달성도 50점, 가감점  $\pm 5$ 점을 평점한 후, 최종적으로 기관장이 조정점  $\pm 5$ 점을 부여하여 순위를 결정하고 있으며, 국장급은 소속과장의 평균점수에 기관장이 조정점  $\pm 5$ 점을 부여하여 순위를 결정하고 있다. 이와 같은 국장급 평가제도의 경우는 실·국장의 목표설정과 개별성과평가에 따른 업무부담을 대폭적으로 줄일 수 있어서 목표관리제를 능률적으로 운영하는 긍정적인 면이 있으나, 국장급에 대한 평가는 개인의 업무능력보다는 다른 요소에 따라 영향을 미칠 소지가 높다고 본다.

### (8) 기타 시·도별 특수시책

이밖에 다른 시·도에서도 목표관리제도의 객관성과 공정성 확보를 위하여 <표 14>에서 보는 것처럼 다양한 특수시책을 시행하고있다.

<표 14> 시·도별 특수시책

시·도 별	시 책 명	내 용
서울특별시	성과계획을 외부 기관과 협의설정	시정개발연구원과 실·국간 협의 하에 성과계획서를 수립하고, 동 계획을 실·국·과장의 목표로 설정
부산광역시	성과지표지속보완	목표 수행과정에서 성과지표 등 지속보완,
대구광역시	목표설정검토회의	대상업무와 계획을 목표수행자급(국장·과장)별 검토회의를 거쳐 직상급자 결정
대전광역시	목표관리활동강화	자기성과 기록관리. 인사이동시 평가자가 신입 부서통보
울산광역시	목표관리심의 위원 회 운영	목표관리심의위원회운영(목표설정평가의 공정성, 효율성제고), 4등급 강제 배분식 상대평가
강원도	다단계 평가	1차 평가협의⇒도정 조정위원회심의⇒2차 평가확정, 연3회 성격평가 평균점수반영, 달성도 등급별 인원배분
충청북도	평가의 객관성제고 노력	충북개발연구원에 의뢰 목표·성과지표설정, 부서별로 달성도 평가 방법 선택, 충북업무평가위원회의 평가점수 20점 반영
전라남도	목표설정대상 주요업무예시	정부합동평가 등 평가제도와 연계운영, 당사자열람, 평가자가 실적기재 인계활용,
제주도	평가의 객관성제고	평가자와 피평가자의 연서 날인된 합의서 작성 및 “종합평가실무협의회”운영

자료 : 「 2003년도 각 시·도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

### 3. 미국의 지방자치단체와의 비교

미국을 비롯한 선진외국의 성과관리 동향은 고객중심으로 나아가 있으며 조직의 성과와 개인의 성과를 연계하여 보상하는 추세이다.<sup>90)</sup> 우리 나라도

90) 중앙인사위원회, 앞의 책, p. 29.

각 시·도 공히 부서 단위로 이뤄지는 성과를 개인의 성과에 반영하여 평가하고 있는데 미국의 지방자치단체인 시 정부와 한국의 광역지방자치단체인 각 시·도의 목표관리제도 비교결과를 요약하면 <표 15>와 같다.

<표 15> 미국의 시 정부와 한국의 목표관리제도 비교

구 분		미국의 시 정부	한국의 각 시·도
평가지표 설정 기준		전임자와 비교, 고객만족도 등을 감안설정, 목표당 1~3개 지표설정	성과목표를 측정할 수 있는 척도 개발에 중점, 목표당 1~3개 지표설정
성과목표설정		3~5개 설정	3~7개 설정
달성도 평가		3단계 구분 평가 (양호, 보통, 불량)	5단계구분평가(A,B,C,D,E등급)
평가결과공개		공 개.	비공개 (충청남도는 목표공개).
목 표 관 리 제 도 실시	실시단체	47%가 실시.	모든 지방자치단체100% 실시
	적용부서	모든 부서 60%, 특정 부서 40%.	모든 부서 100%.
	적용대상	상위관리자 한정38%, 하위관리자 까지 52%, 전 직원대상 10%.	1~4급 관리자100%. (일부 직위를 제외하는 경우가 있으며, 일부기초 자치단체에서는 부서 단위로 시행)
관련법령		GPRA(정부성과 및 결과에 관한 법률).	독립된 법령 없음(관련법령과 지침에 의하여 실시)
관심도		관리층 80%	기관장 33%
조직원의 참여		목표설정에 75%반영	목표설정에 59%반영

자료 1) 미국의 시 정부자료

- 최병대, 김신, 문병기 공저, “미국 지방정부의 성과측정과 벤치마킹” 서울 시정개발 연구원, 1999.
- 김 렬, “목표관리제 운영 개선방안” 경상북도, 2002. pp. 46~49

2) 한국의 각 시·도 자료 : 2003 행정자치부 및 각·시도 목표관리제 운영계획

3) 제주도 자료 : 2003년도 목표관리제 운영지침



## 제Ⅳ장 제주도의 운영사례 분석

### 제1절 목표관리제 운영의 기본계획

#### 1. 목표관리 운영체제

##### 1) 목표관리 운영절차

제주도에서는 정부방침에 따라 1999년부터 매년마다 목표관리제 운영계획을 수립하여 실시하고 있다. 2003년도는 주요업무와 연계하여 216개 단위업무를 4급 이상 간부급 공무원의 1년간 목표관리업무로 선정하여 추진하고 있다. 목표관리제의 진행과정은 <표 16>에서 보는 것처럼 감사관실에서 시행계획을 수립하여 각 부서에 시달하면 목표수행자와 평가자는 목표설정, 평가 등의 진행결과를 감사관실에 제출하고 감사관실에서는 이를 취합하여 확인자의 최종확인 과정을 거친 다음 총무과로 통보하여 성과급 지급과 인사관리 자료로 활용하도록 하고 있다.

<표 16> 제주도 목표관리제 흐름표

시행시기	단 계	내 용
3 월	자체시행계획수립	감사관실 ⇒ 실·과·원·사업소시달
4 월	목표설정 및 성격평가	목표수행자제출 ⇒ 평가자·확인자 검토확정
5~12월	수시 점검 및 관리	추진업무, 목표, 추진전략 등의 적절성 검토·조정, 인사이동자 목표 승계 관리
익년 1월	목표달성도 평가	추진실적을 성과지표와 비교하여 평가
익년 2월	평가결과 활용	감사관실 ⇒ 총무과에 통보

자료 : 「2003년도 제주도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

##### 2) 적용범위와 평가자

목표관리제 적용대상 공무원은 2003년도의 경우 <표 17>에서 보는 것처럼

도 소속 4급 이상 직제상의 직위가 있는 일반직과 별정직 공무원 60명을 대상으로 목표관리제를 시행하고 있다. 따라서 연구·지도직과 5급으로 상위직에 직무대리 보직을 받은 공무원은 포함되지만 교육, 파견, 휴직 등 무보직자는 제외된다. 도의회 소속공무원의 경우는 1999년도부터 2002년도까지 도 본청에서 평가하여 왔으나 집행부서와 업무성격이 다르고 업무지휘 감독자도 다르기 때문에 2003년부터는 도의회에서 자체적으로 실시하도록 조정하였다.

<표 17> 목표관리제 적용대상공무원 현황

구 분	합계	1급	2급	3급	4급	5급(직대포함)
대상공무원	69명	2	1	11	55	-
적용공무원	60명	1	1	7	42	9

자료 : 「2003년도 제주도목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

목표수행자들의 업무성과는 공정하고 객관적으로 평가될 수 있도록 <표 18>에서 보는 것처럼 목표관리평가는 2단계로 이루어지며, 1차는 목표수행자의 직근상급자가 평가하고, 2차는 차상급자가 확인평가 하도록 하고 있다.

<표 18> 평가대상자별 평가·확인자

구 분	부지사	실·국장급	과 장 급
평가자(1차평가자)	-	행정부지사	실·국장
확인자(2차평가자)	도지사	도지사	행정부지사

자료 : 「2003년도 제주도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

## 2. 목표의 설정과 관리

### 1) 목표의 설정

목표의 설정절차는 행정자치부의 지침을 준용하여 ① 추진업무선정, ② 업무비중설정, ③ 성과목표설정, ④ 추진전략·계획수립, ⑤ 성과지표설정 단계를 거쳐 확정하고 있으며, 개인이 추진할 목표관리대상업무는 지역의 특성과 조직의 핵심업무 위주로 선정될 수 있도록 하기 위하여 ① 도 주요업무자체

평가계획에 포함된 업무, ② 정부합동평가대상업무, ③ 도지사 지시 및 공약 사항 추진업무, ④ 관계규정에 의한 업무 순으로 선정하고 있다. 이때 목표관리 대상업무수는 국장은 3개 이내, 과장은 5개 이내로 선정하되 1개 업무의 비중이 전체업무 평균비중의 10%를 넘지 않도록 하고 있으며, 목표달성도를 측정하게 될 성과지표는 목표당 3개 이내로 설정하도록 하고 있다. 목표확정시는 피평가자가 제시한 초안을 기초로 평가자와 협의·조정하게 되며, 그 절차를 중시하여 실·국 단위로 국장과 과장급 합의서를 첨부하여 평가자에게 제출하도록 하고있다.

## 2) 목표수행·관리

목표의 수행과 관리는 중앙의 목표관리운영지침이 통상적으로 시달되는 3월말 이후에 자체계획을 수립하여 4월중에 개인별 목표가 설정되고, 그 이후부터 계획적인 관리가 되기 때문에 연중 목표를 관리하는데 어려움이 있다. 실제 목표의 추진상황 점검·관리는 연2회 정기평가와 함께 반기 2회 실시하는 자체주요사업평가를 통하여 이루어지고 있으며, 그 외에 월례확대간부회의와 주간단위로 개최되는 실·국장 회의에서도 점검되고 있다. 확정된 목표는 직제 변경이나 행정여건 변화, 새로운 지시 등으로 불가피한 경우에 한하여 수정하고 있으나 한번 설정된 목표는 평가기간동안 수정하지 않은 것을 원칙으로 하고 있으며, 기획관리실장과 감사관의 합의과정을 거쳐 조정하도록 함으로서 사전통제를 하고 있다. 이밖에 인사이동으로 목표수행자가 변경된 경우는 후임자가 전임자의 목표를 승계 하여 관리하도록 하고 있다.

## 3. 목표성과의 평가

### 1) 목표성격평가

목표가 설정된 후 목표수행자들이 설정한 업무의 성격을 업무의 중요도와 난이도 정도에 따라 기본점수 20점과 가산점수 20점을 배점하여 총40점 만점으로 평점하고 있다. 목표성격평가는 목표달성도 평가 전에 실시하는 사전

평가로 목표수행자들이 설정한 업무의 질적 수준을 비교·평가하고 있다.

가산점은 업무의 중요도와 난이도를 감안하여 미리 정한 10개의 평점요소에 따라 가산평점하고 있으며, 평점요소는 2002년까지는 중앙지침을 준용하였으나 2003년부터는 지역실정에 알맞도록 도정주요업무, 도지사지시사항, 공약사항 등을 가점 요소로 설정하였다.

## 2) 달성도 평가

목표달성도 평가는 1년 동안의 업무성과를 12월말을 기준 하여 익년도 1월 중에 피 평가자가 제출한 추진실적을 기초로 직상급자인 평가자가 부서 단위로 1차 평점한 후 차상급자인 확인자가 기관단위로 2차 평가하고 있다.

목표달성도 평점은 개인별 60점 만점 기준으로 평점하고 있다. 평점시는 추진업무단위별로 계획대비 달성도를 ABCDE 5등급으로 구분한 후 등급별로 10점에서 6점을 부여한 다음 업무비중에 따라 가중 평점한 점수를 합계하여 개인별 달성도 점수를 산출하고 있다. 연도 중 전보자의 경우는 신임 부서 근무기간이 2개월 미만인 경우 전임 부서 실적으로 평점하고 있다.

## 3) 부서 실적반영

부서의 집단활동에 의하여 이뤄지는 성과를 개인성으로 평가하는데서 오는 문제점을 해소하기 위하여 부서 실적을 일부 반영하고 있다. 평점은 <표 19>의 평가요소 및 배점표에 따라 관계 부서의 증빙자료에 의하여 확인 후 개인별  $\pm 5$ 점 범위 내에서 가감평점 하고있는데 중앙에서 제시하는 배점기준보다는 낮은 수준이다. 가감점의 주요항목을 보면 가점은 각종 행정실적 평가에서 우수 부서로 선정되거나 소관 부서에서 추진하는 업무가 우수사례로 언론에 보도되는 등 5개 평가요소에 해당하는 항목에 따라 1점씩 총5점을 가산하고 있으며, 감점은 소관업무에 대하여 사회적으로 물의를 일으키는 언론보도가 있거나 훈계이상의 징계를 받은 조직원이 있는 경우 등 5개 평가요소에 해당하는 항목에 따라 1점씩 총 5점을 감점하고 있으며, 1개 평가요소가 여러 항목에 중첩되는 경우는 1개 항목만 평점하고 있다.

<표 19> 부서 평가 가·감점요소

구 분	평 가 요 소	배 점
가점항목 (5점)	· 각종평가결과 우수부서로 선정	건당1점
	· 고객만족도 조사결과 우수부서로 선정	건당1점
	· 우수사례로 언론보도	건당1점
	· 집단민원 등 어려운 현안과제 해결	건당1점
	· 생산성 향상 등을 위한 제도·업무개선	건당1점
감점항목 (5점)	· 사회적 물의, 신뢰상실 등에 대한 언론보도	건당1점
	· 민원에 대한 귀책사유가 밝혀진 경우	건당1점
	· 훈계이상 징계를 받은 자가 있는 경우	건당1점
	· 불친절 부서로 지적된 경우	건당1점
	· 업무의 횡적 협조가 부족하다고 판단되는 부서	건당1점

자료 : 「2003년도 제주도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

#### 4) 종합평가

종합평점은 개인별 업무성과 100만점에 부서 평가 가·감점 5점, 기관장조정점 5점을 합산한 총 110점을 기준으로 기관단위로 서열이 나타나도록 평점 하고있다. 2002년도부터는 평가의 객관성을 제고하기 위하여 각 실·국주무담당 사무관 8명으로 구성된“종합평가 실무협의회”에서 확인자의 최종서열결정에 필요한 자료를 제공하고 있으며, 2003년도의 실적평가는 최종확정 전 확인자가 1주일간 피평가자의 의견을 들은 후 검토·조정과정을 거쳐 확정하도록 함으로서 평가의 객관성을 제고하고 있다.

#### 4. 평가결과의 활용

목표관리 평가결과는 3급 이상은 성과연봉, 4급은 성과상여금 책정에 반영하고 있으나, 근무평정자료 등 업무개선자료로의 활용은 다른 시·도와 마찬가지로 미흡한 실정이다. 성과급은 2002년의 경우 3급 이상은 성과연봉책정에 100% 반영되었으나 4급은 성과상여금지급에 60%만 반영하고 나머지 40%는 인사 부서에서 별도로 실시한 다면평가 결과를 활용하였다. 이는 행정자치부의 반영

권고율 80%보다도 덜 반영된 것으로 성과에 상응하는 보상제도가 미흡한 편이다.

## 제2절 타 지방자치단체와의 비교·분석

2003년도 목표관리제 운영계획을 토대로 제주도와 각 시·도의 사례를 비교·분석하여보면 기본적으로 행정자치부의 지침을 준용하고 있지만 시·도마다 차이점을 보이고 있으며, 평가대상 공무원의 적용범위 등 규정상 달리 적용하는 것이 곤란한 부분도 조금씩 다르게 운영하는 특징을 보이고 있다.

첫째, 주요공통점으로는, 매년 3월말에 시달되는 행정자치부의 지침에 따라 자체운영계획을 수립하여 1급에서 4급 공무원을 대상으로 연간 업무성과를 평가하여 그 실적에 따라 성과급을 지급하고 있다. 목표의 설정은 목표수행자와 상급자간 협의하에 1인당 7개 이내에서, 성과측정지표는 목표당 3개 이내에서 선정하고 있다. 성과평가는 총 100점과 110점 범위 내에서 평점하고 있으며, 기관단위 순위가 나타나도록 대부분 기관장 조정점 5점 범위내에서 최종점수를 조정하고 있다.

둘째, 주요차이점으로는, ① 목표관리 총괄업무는 14개 시·도 공히 기획관리실에서 담당하고 있으나 제주도는 감사관실에서 담당하고 있다. ② 목표관리적용대상에 타 시·도는 중앙지침과 달리 부단체장, 기획관리실장, 연구·지도직 등을 제외하거나 소방직을 포함하고 있지만 제주도는 중앙지침과 동일하게 적용하고 있다. ③ 의회소속공무원의 평가는 집행기관에서 평가하는 경우가 있으나 제주도는 의회에서 평가하고 있다. ④ 평점은, 목표성격평가는 최저 20점에서 40점까지, 달성도 평가는 최저 40점에서 최고 80점까지, 부서 실적은 최저 5점에서 최고 30점까지 많은 차이를 보이고 있다. ⑤ 평가결과는 성과급지급에 100%활용하는 경우가 있지만 제주도에서는 4급의 경우 60%를 반영하고 있고, 근평자료 활용도 미흡한 실정이다.

이밖에 주요특수시책으로는, 서울특별시와는 목표관리, 성과주의예산, 심사분석을 통합운영하고 있으며, 인천광역시와는 과단위 기준목표를 설정한 다음 이

를 기준으로 국장의 목표와 과장의 목표를 설정함으로써 목표간 혼선이 없도록 하고 있고, 강원도에서는 기관단위 공통관리업무인 역점과제를 부서 평가항목으로 설정하여 개인실적에 반영하고 있으며, 충청남도에서는 목표설정 결과를 대외에 공개하고 실·과장의 성격평가는 인원을 등급별로 강제 배분하여 평가하고 있다. 전라북도에서는 실·과장의 달성도 평가를 강제 배분하여 평가하고 있고 외국어 능력자는 가점을 주고 있다. 경상남도에서는 과장의 목표를 합산 평균한 점수를 국장의 실적으로 평가하고 있다. 이외에도 타 시·도의 경우 평가의 객관성확보를 위하여 기존 합의제기구 등을 활용하고 있다. 지금까지 제시한 주요내용을 요약 정리하면 <표 20>과 같다.

<표 20> 각 시·도 목표관리제 운영사례 비교·분석표

구 분	행정자치부지침	각 시·도 사례	제주도 사례	비 고
총괄부서	-	기획관실.	감사관실.	서울시는 심사평가 담당관실
평가대상	1~4급 일반직과 별정직	연구·지도직, 부시장, 기획·비서실장을 제외하는 시·도가 있음	1~4급 일반직과 별정직	평가대상이 아닌 소방직을 포함하는 시·도가 있음
의회공무원평가주체	-	시·도지사 또는 의회 의장	도의회 의장	-
평가계획	3월말 시달	중앙지침시달 후 수립.	4월 수립	대구·인천광역시등은 중앙지침 시달전 자체계획수립
관리대상 업무선정	1인 5~7개 선정	1인 3~7개 선정	1인 3.6개 선정	충청남도는 목표설정 결과 대외공개
목 표 설 정 참여정도	목표수행자와 상급자간 협의	좌 동	국장과 과장의 합의서 작성	하층부인 조직원이 참여하는 경우는 없음.
평가지표	목표당 3개 이내 설정	좌 동	좌 동	서울·인천·충북·경북 등에서는 평가지표 용역
종합평점	100점+부서 실적 반영	100~110점 만점 기준 평가	110점 만점 기준평가	부서 평가점수는 5점~30점까지 차이남.
평가결과	인사, 보수, 업무개선 자료로 활용	성과급 외의 자료 활용은 선언적 의미	성과급 지급에 3급 이상100%, 4급 60%반영.	성과급에 100%반영 미흡. 4급은 근무평정 점수로 활용하는 시·도가 있음.

자료 : 「2003년도 각 시·도 목표관리제 운영계획」에서 발췌하여 정리

### 제3절 이론적 측면에서의 문제점

#### 1. 조직원의 참여기회 부족

목표관리이론에 의하면 다수의 구성원들이 의사결정에 참여하여 스스로 달성할 수 있는 목표를 설정하고 책임을 지는 자기통제하에 목표가 수행될 때 구성원들의 사기가 양양되고 생산성도 크게 향상된다고 주장하고 있다 (Druker;1954, Locke;1968, McGreger;1957, R. Likert;1961). 그러나 현행 목표관리제도는 조직원의 참여범위를 목표수행자와 상급자로 한정하고 있어서 조직원의 참여기회를 제도적으로 제한하고 있다.

실제 목표설정과정에서도 목표수행자와 상급자와의 협의는 이루어지고 있지만 행정자치부의 2002년도 지방공무원설문조사 결과를 보면, 본“절”의 <표 23>에서 보는 것처럼 목표설정시 목표수행자의 의견을 반영하였다는 응답이 59%이나 목표달성이 어렵다는 의견은 본“절”의 <표 24>에서 보는 것처럼 50%나 되고 쉽다는 의견은 13%에 불과하다. 이는 본인의 의견이나 부서의 현실보다는 조직의 의사가 우선시 되고 목표도 너무 높게 비현실적으로 설정되고 있는 것으로 생각된다. 또한 계급제를 택하고 있는 지방공무원제도 하에서는 부서 기능위주로 업무가 이뤄지고 있기 때문에 목표설정과 그 실적을 평가하는데 조직원의 참여를 배제하는 것은 현실적으로나 목표관리이론에도 부합되지 않는다고 사료된다.

한편 목표수행자 입장에서 보면 자기가 수행할 목표를 스스로 결정하고 자기소관조직을 동원하여 목표를 이행한다고 할 수도 있지만 부서 단위로 추진되는 소관업무의 목표설정에서 그 업무를 담당하는 조직원들의 의사가 반영되지 아니할 시 지금처럼 목표를 너무 높게 정하거나 목표 수행과정에서 조직원간에 불만이 나타나게 되어 참여에 의한 목표관리의 근본취지도 살리지 못하게 되고 결과적으로 구성원의 사기양양과 근무성과에도 악영향을 미치



게 될 것이다. 이밖에 달성도 평가 시 평가결과를 피평가자에게 1주일간 알리고 의견을 들은 후 확정하는 경우가 있으나 이는 임의적이어서 평가과정에도 조직원의 참여를 제도적으로 보장하지 못하고 있다.

## 2. 조직과 개인의 목표통합의 어려움

### 1) 대상업무 선정의 어려움

목표관리 운영지침은 목표관리대상업무는 목표수행자의 지위, 역할, 능력 등을 고려하여 1년 동안 개인이 추진하게 될 목표를 설정하도록 하고 있으며, 목표관리제의 성공적 요소라 할 수 있는 과중한 업무증가의 방지와 주요 업무에 집중할 수 있도록 하기 위하여 개인단위 목표관리 업무수를 중앙지침에서는 7개 이내로 설정하도록 하고 있으나, 2003년도의 경우 그 이하로 기준<sup>91)</sup>을 정한결과 1인당 평균 3.6개 정도의 업무가 설정되어 목표관리업무 부담을 완화하는 데는 도움이 되고 있다.

그러나 부서 단위업무가 <표 21>에서 보는 것처럼 너무 많고 그와 같은 업무들 중에서 조직의 주요목표, 부서의 기본업무, 적절한 난이도 등을 고려하면서 1인당 목표관리업무를 3개내지 5개 이내에서 선정하기란 쉬운 일이 아니며 실제 업무설정 시에도 목표달성이 비교적 용이한 업무를 선호하고 있다.<sup>92)</sup> 또한 2003년의 경우 업무간 균형유지를 위하여 1개 업무의 중요도를 전체추진업무의 평균비중을 10%이상 초과하지 않도록 하였으나, 중요업무에만 비중을 두고 있었으며, 국제자유도시건설과 관광·감귤정책과 같이 기관 단위 또는 실·국 단위로 추진하는 유형의 역점사업은 계선간 목표를 중첩되게 설정하는 경우가 있었다.<sup>93)</sup>

91) 2003년도 제주도 목표관리 운영계획에서는 평가업무 부담을 완화하기 위하여 1인당 3~5건 이내에서 목표관리 대상업무를 설정하도록 정하였음.

92) 2002년도와 2003년도 목표관리 대상업무의 중요도와 난이도 가중업무추이를 보면 평균적으로 12.1%수준이어서 쉬운 목표를 선정하려는 경향을 보이고 있음.

93) 2003년도 목표설정결과를 확인하는 과정에서 업무간 불균형 비율과 계선간 업무중첩부분을 조정할 사례가 있음.

<표 21> 2003년 제주도 목표관리 대상업무 선정범위

구 분	업 무 량	비 고
과단위분장업무	1,698건	“제주도사무전결규칙”상의 업무건수
정부합동평가업무	69개시책	2002년도 행정자치부평가지침
도자체평가대상업무	115개사업	2003년 도정주요업무자체평가시행계획
공약사항	82건	2002년 12월말 기준
도지사지시사항	91건	”
합 계	2,055건	1인평균 34건(업무간 중복분 불고려)

자료: 제주도사무전결규칙, 평가계획서, 공약·지사사항목록에서 발췌정리

## 2) 주요업무 목표달성의 어려움

목표설정과 관련된 이론들은 목표는 구체적이고 쉬운 목표보다는 성취하기가 적절하게 어려워야 성취욕도 높고 사기도 양양되며(Locke, 1968), 목표수행자 개인의 목표를 조직의 목표와 통합할 때 조직의 생산성이 향상된다고 보고 있다(McGregor, 1957). 이런 점을 고려하여 조직의 핵심적인 기관단위 주요업무를 개인의 목표로 선정할 경우 가점을 주는 제도를 시행한 결과 <표 22>에서 보는 것처럼 조직의 주요업무를 개인의 목표로 설정하는 비율이 2001년도에 30.9%에서 2003년도에는 69.4%로, 업무의 중요성과 난이도는 2002년도에 7%에서 2003년도에는 20.3%로 높아지고 있는 추세이다.

<표 22> 연도별 주요업무 목표설정추이

년도별	단위업무수	주요업무 목표설정		중요도와 난이도 가중업무	
		선정건수	선정비율	업무수	비율
2001	301 건	93 건	30.9 %	미확인	-
2002	299 건	130 건	43.5 %	21 건	7.0 %
2003	216 건	150 건	69.4 %	44 건	20.3 %
합 계	816 건	373 건	45.7 %	65 건	8.0 %
평균	272 건	124 건	45.6 %	33 건	12.1 %

자료 : 제주도 목표관리 대상업무 선정결과 집계작성

그러나 목표관리 평점결과는 제4절 <표 27>에서 보는 것처럼 2001년도에 85점대 이하가 14%이었으나 2002년도에는 24% 수준으로 높아지고 있어서 목표수행에 어려움이 따르고 있는 것으로 생각된다.

각 시·도의 경우도 2002년도에 제주도를 비롯한 전국의 지방자치단체 공무원 설문조사결과를 보면 <표 23>에서 보는 것처럼 소속기관과 부서의 현안을 반영하고 있다는 응답이 62%로 나타나 조직의 현안을 개인의 목표로 수용하려는 경향이 높게 나타나고 있다. 반면, 목표수행자의견이 59%반영되었다는 것은 한편으로는 상급자에 의하여 목표가 조정되고 있다는 것을 나타내고 있다.

<표 23> 부서 현안 및 개인의견 목표반영 현황

구 분		매우잘 반영	비교적 잘반영	보 통	거의반 영않음	전혀반 영않음
부서현안	응답인원(1,833명)	164	975	623	67	4
반영정도	비 율(100%)	9	53	34	4	0
목표수행자	응답인원(1,833명)	258	834	615	109	17
의견반영도	비 율(100%)	14	45	34	6	1

자료 : 행정자치부 「2002목표관리제 설문조사결과」에서 발췌 재인용

그러나, <표 24>에서 보는 것처럼 목표달성이 쉽다는 의견이 13%인 반면에 목표달성이 어렵다는 응답이 50%로 나타나고 있는 점을 보면 목표가 너무 높거나 비현실적으로 설정되고 있는 것으로 추정되어 생산성이 오히려 낮아질 수 있다는 것이다. 이런 점을 고려할 때 목표관리이론(Locke, 1968)이 주장하는 바와 같이 난이도를 두면서 개인의 목표와 조직의 목표를 일치되도록 설정하거나 통합하고 이를 수행하는 데는 어려움이 상존하고 있다 하겠다.

<표 24> 목표달성 난이도

구 분	매우 어렵다	약간 어렵다	보 통	약간쉽다	매우쉽다
응답인원(1,833명)	147	775	663	203	45
비 율(100%)	8	42	36	11	2

자료 : 행정자치부 「2002목표관리제 설문조사결과」에서 발췌 재인용

### 3. 특화된 성과측정지표 개발의 어려움

현행 목표관리제에 의한 개인별 성과측정지표는 사전적 평가의미를 갖는 목표성격평가의 평가측정요소와 사후평가인 목표달성도 평가지표로 구분할 수 있다. 성과평가는 경쟁관계에 있는 목표수행자들의 1년 동안의 업무실적을 객관적이고 공정하게 평가하는 중요한 기준으로 그와 같은 평가를 하려면 그 직위에 적합한 측정지표를 개발하여야 하나 전문화된 평가기술이 부족할 뿐만 아니라 민간부문과 달리 공공부문의 경우는 공익을 추구하는 행정의 가치를 계량화하기가 어렵기 때문에 성과측정지표를 개발하는 것은 쉬운 일이 아니며, 또한 지방행정인 경우는 업무가 다양하고 시·도마다 직위와 직제가 달라 다른 시·도의 자료를 인용하기도 불가하여 성과측정지표를 개발하는데 다음과 같은 어려움이 따르고 있다.

첫째, 목표성격평가의 평가기준설정의 어려움이다. 목표성격평가에서는 목표설정 업무의 중요도와 난이도를 평가하는 배점요소가 측정기준이 되며, 이 기준에 따라 평점한 후 달성도 평가시 개인별 총 점수에 반영하고 있다. 그러나 측정기준이 되는 지표의 개발은 업무의 중요도와 난이도가 가치 지향적이어서 이를 계량적으로 측정할 수 있도록 기준을 정하기가 매우 어려워 배점요소를 지역실정에 알맞도록 조정하는 정도이다. 때문에 평가과정에 주관적 판단이 개입될 소지가 높은 실정이며, 일부시도에서는 평가대상 인원수에 따라 등급별로 강제 배분하여 평점 하는 방식을 병용하고 있다.

둘째, 측정지표계량화의 어려움이다. 목표달성도를 측정하는 성과지표의 설정은 성과목표의 달성정도를 계량적·질적으로 측정하는 잣대를 의미하는 것으로 성과지표와 추진실적과의 비교를 통하여 성과목표의 달성정도를 정확하게 측정할 수 있도록 하여야 한다. 그러나 궁극적인 달성상태를 측정할 수 있도록 계량화하기가 어려운 경우가 있으며, 이러한 경우 목표달성 수단인 추진전략과 계획의 달성정도를 측정할 수 있는 방법을 제시하도록 하였고, 또한 평가업무부담이 크지 않도록 2003년도의 경우 추진업무단위당 성과지표는 가급적 3개 이내로 설정되도록 하였지만 목표와 지표설정 결과를 확

인한 결과 측정기법과 계량화 정도가 미흡하여 객관적인 평가를 어렵게 할 소지가 높게 나타나고 있음에 따라 총괄 부서에서 성과목표와 성과지표들을 측정이 가능한 유형별로 선별하여 전년도 대비 증가율, 실적율, 목표대비 달성건수 등과 같은 기준에 따라 지표들을 재정리하는 작업을 하고 있다.

셋째, 지역의 직제와 직위에 적합한 지표개발의 부족이다. 성과지표의 개발은 민선지방자치단체장에 의한 지방자치가 시행된 이후 지역별 특성을 살린 직제와 직위가 강하게 나타나면서 다른 지방이나 기관에서 개발하여 사용하고 있는 자료나 성과측정치표를 사용하여 평가하기가 어려운 실정이다. 시도의 사례를 보면 서울특별시, 인천광역시, 충청북도, 경상북도 등에서는 자체 실정에 알맞는 직위별 목표와 성과지표를 개발하여 사용하고 있으나 제주도에서는 아직까지 그와 같은 직위별 목표와 성과지표 기준을 마련하지 못한 실정이다. 따라서 제주도에서도 1차 산업과 3차 산업중심으로 편제되어 있는 조직의 특성에 알맞는 직위별 목표와 성과지표 개발이 필요하다 하겠다. 하지만 공공부문의 특성상 모든 업무의 평가지표를 계량화하는데는 한계점이 있으며 성과목표와 지표가 개발되었다 하더라도 직제 변경, 새로운 업무가 계속발생하기 때문에 지속적으로 보완하여야 하는 부담이 따르고 있다.

#### 4. 동기부여의 부족

일반적으로 사기(morale)와 생산성(productivity)은 밀접한 관계가 있다고 생각하여 사기가 높으면 생산성도 높아진다고 인식되고 있으나 사기가 높아지면 높은 생산성이라고 하는 결과가 언제나 나타나는 것은 아니며,<sup>94)</sup> 이윤·생산물과 같은 생산성의 객관적인 측정기준이 있는 경영과 달리 측정수단이 없는 행정의 경우 생산성과 사기를 관련 짓기는 매우 어렵다는 주장도 하고있다.<sup>95)</sup> 그러나 목표관리이론은 인간관을 Y이론적 입장을 취하고 있으며<sup>96)</sup> 조직의 생산성 향상을 위하여 조직원의 사기(morale)와 동기부여

94) 오석홍, 「인사행정론」(서울 : 박영사), 1989, p. 499.

95) 김규정, 「행정학원론」(서울 : 법문사), 1990, pp. 593~595.

96) 백완기, 앞의 책, p. 320.

(motivation)에 영향을 미치는 요인들을 규명하고 개선하는 방안을 연구하면서 거듭 발전하여 왔다(Adams;1963, Drucker;1954, Locke;1968, Vroom;1964, McGregor;1957 등). 특히 목표설정이론은 목표의 적절한 난이도와 구체성이 동기를 유발한다고 보고 있으며, 목표의 종류<sup>97)</sup>와 상황요인<sup>98)</sup>에 따라 조직원의 목표달성노력의 강도와 성과도 달라진다고 하고 있다.<sup>99)</sup>

이와 같은 목표관리 이론들은 요약하면 동기부여와 관련하여 참여에 의한 목표설정과 관리, 그리고 성과에 상응하는 보상을 강조하고 있다. 그러나 목표관리제 운영과정에서 나타나고 있는 동기부여측면의 문제점을 살펴보면 첫째, 목표설정 과정에서의 조직원의 참여기회 배제,<sup>100)</sup> 둘째, 목표설정시 평가자인 직상급자에 의한 목표의 조정, 셋째, 목표의 난이도 설정에 어려움,<sup>101)</sup> 넷째, 계량화된 목표설정의 어려움,<sup>102)</sup> 다섯째, 인사제도와 성과급 지급제도상의 미흡한 점 때문에 성과에 상응하는 적절한 보상이 이루어지지 아니하고 있어서<sup>103)</sup> 충분한 동기부여를 하지 못하는 요인으로 작용하고 있다고 보아진다. 이러한 점은 목표관리이론측면에서 보면 목표관리제가 지향하는 취지처럼 행정의 생산성 향상에도 기여하지 못하고 있다고 판단된다.

한편, 공공부문에서의 목표관리는 이윤을 추구하는 민간부문과 달리 공익을 추구하는 것이기 때문에 민간기업의 생산성 향상을 위한 경영관리기법에서 출발하여 발달된 조직관리상의 동기부여기법을 공공부문에 그대로 적용하는 데는 한계가 있다고 하겠다.<sup>104)</sup> 공공부문은 집권화된 관료제 하에서의 권한

97) 성과에 영향을 주는 목표의 종류로는 지시된 목표, 참여적 목표, 자기설정목표를 들 수 있음.

98) 성과에 영향을 주는 상황요인으로는 환류, 보상조건, 직무의 복잡성, 능력, 경쟁 상황을 들 수 있음.

99) 이창원·최창현, 앞의 책, pp. 220~222.

100) 그 내용은 본“절”의 “조직원의 참여기회부족”부분에서 상세히 설명하였음

101) 목표의 조정과 난이도 관련내용은 본“절”의 “조직과 개인의 목표통합의 어려움”부분에서 상세히 설명하였음.

102) 그 내용은 본“절”의 “특화된 성과측정지표개발의 어려움”부분에서 설명하였음.

103) 그 내용은 제5절의 “목표관리제도 지원규정의 미약”부분에서 상세히 설명하였음.

104) 서순복, 앞의 책, p. 120.

위임과 자원지원이 인색하며, 민간부문의 외형적 경쟁과 달리 내부적으로 개인간 경쟁을 통하여 높은 성과를 낸 부서나 조직원을 상대평가 하여 우열을 가려내야 하고, 그 결과에 따라 성과에 상응하는 보상을 통하여 동기를 부여함으로써 행정의 생산성을 제고하는 것이므로 내부평가 과정에서 높은 평가를 받기 위해 과당경쟁을 하게된다는 것이다. 즉 개인간 및 집단간의 경쟁을 격화하여 바람직하지 못한 여러 가지 부작용을 초래할 우려가 있다는 것이다. 동료들 경쟁대상 또는 적으로 간주하게되어 대인관계는 심리적 손상을 주며 단체정신을 무너뜨린다. 협동적 업무수행은 어려워진다. 이기적 경쟁은 공동목표·조직전체의 목표에 대한 기여를 약화시킬 수 있다. 이 경우 경쟁 폐단을 해소하기 위하여 부서 단위 성과급을 도입할 수도 있지만 무임승차자의 문제 등 집단성과급에 따른 문제점도 있다는 것이다.<sup>105)</sup>

#### 제4절 운영적 측면에서의 문제점

##### 1. 목표관리주체의 부적절성 제주대학교 중앙도서관 NATIONAL UNIVERSITY LIBRARY

목표관리의 주체가 되고 있는 목표관리 담당 부서와 평가자, 그리고 목표수행자들을 선정하는 과정에서의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 목표관리 총괄업무를 비전문 부서에서 담당하고 있다는 것이다. 목표관리는 도정의 목표를 목표수행자들의 개인목표로 설정하고 그 성과를 측정하는 관리과정이며, 그와 같은 도정의 주요목표를 결정하고 그 목표가 정상적으로 수행되고 있는지 현안을 확인하는 주된 기능을 담당하는 부서는 기획관리실이 된다. 따라서 목표관리업무는 기획관리실에서 담당하는 것이 업무능률향상과 조직의 전문화원리에도<sup>106)</sup> 부합된다고 보아진다. 그런데 목표

105) 오석홍, 성과급제도의 이상과 좌절, 행정논총, 38(1), 서울대학교 행정대학원, 2000. 6, pp. 191~206.

106) 현대사회의 복잡하고 다양한 지방행정업무를 다루는 현실속에서 조직의 전문

관리업무를 담당하는 부서를 보면 16개 시·도중 서울특별시와 서울특별시에서는 심사평가담당관실에서 담당하고 있고, 14개 시·도는 기획관리실에서 담당하고 있어서 업무의 전문화가 이뤄지고 있는 반면, 제주도는 공무원의 비리와 산하기관 감사가 주된 기능으로 되어있는 비전문 부서인 감사관실에서 담당하고 있어서 조직이 비합리적으로 운영되는 요인이 되고있다. 이 경우 사람의 전문화를 통하여 해결될 수 있다고 하겠지만 잦은 인사이동 때문에 해결책이 될 수 없다고 본다. 실제운영 과정에서도 목표관리제도 업무를 담당하는 직원은 항상 감사업무에 동원되고 자주 지원되고 있기 때문에 본연의 업무에 집중할 수 없게 됨은 물론 부서의 장도 전문기능인 감사업무에만 치중하게 되어 목표관리업무가 상대적으로 소외되고 관심도 떨어질 수밖에 없을 뿐만 아니라 업무발전을 기대하기도 어렵게 된다는 것이다.

둘째, 목표관리는 객관적인 기준에 의하여 공정한 평가가 되어야 한다고 하지만 평가기준을 아무리 객관화한다고 하여도 현실적으로 주관적 판단개입 소지를 없애기가 어려운 실정이다. 현재 보편적으로 운영하고 있는 직상급자와 차상급자의 2단계 평가만으로는 주관적 판단에 의존할 수밖에 없으며, 목표달성도 평가의 객관성을 위하여 이미 운영하고있는 “종합평가 실무협의회”도 실무기능에 불과함으로 평가의 객관성을 높여 나가는 것이 필요하다.

셋째, 목표를 수행하는 주체인 목표관리 대상자가 부적절하게 선정되고 있다. 현행 목표관리제도는 모든 부서의 1~4급 일반직과 별정직 공무원을 적용대상으로 하고 있다. 그러나 3급 이상의 경우 목표관리에 의한 개인의 성과를 근무성적에 반영하기보다는 성과연봉 지급수단으로 활용되고있는 점을 놓고 볼 때, 연구·지도직의 경우는 지방공무원보수규정상 성과연봉지급대상이 아닐 뿐만 아니라 업무성격도 계량화하기가 곤란함으로 목표관리적용 대상에 포함하여 관리되고 있는 것은 부적절 하다고 사료된다. 일부 시·도에서도 제3장 제2절의 <표 6>에서 보는 바와 같이 기관전체의 업무를 총괄하

---

화 즉, 업무의 전문화는 여러 장점이 있으며, 능률적일 수 있음(박연호·이상국, 「현대행정관리론」, 서울:박영사, 1997, pp. 253~255).



는 부 단체장과 기획관리실장, 비서실장과 연구·지도직은 업무성격상 목표를 설정하기가 부적합하여 적용대상에서 제외하고 있는가 하면, 목표관리 적용대상이 아닌 소방공무원을 포함하여 평가하는 경우도 있어서 시·도마다 많은 차이를 보이고 있다. 미국의 지방자치단체에서는 목표관리제를 적용하고있는 시 정부의 60%는 전체 부서를 대상으로 목표관리제를 적용하고 있으며, 나머지 40%정도는 특정 부서를 대상으로 시행하고 있다.<sup>107)</sup>

## 2. 목표관리제에 대한 공무원의 인식부족

목표관리제가 성공하려면 상관의 이해, 기관장의 관심과 지원, 그리고 권한 위임에 인색하지 말아야 한다고 하고 있다.<sup>108)</sup> 그러나 목표관리제도의 원활한 운영을 위하여 4급 이상 공무원에 대하여는 간부회의와 계획수립, 목표성격평가, 달성도 평가, 평가결과 보고과정을 통해 목표관리제에 대한 관심을 촉구하는 한편, 과 단위 목표관리제 담당 실무직원에 대하여는 연2회 실무교육을 실시하여 목표관리제도에 대한 이해와 협조를 당부하고 있지만 여전히 간부급 공무원의 관심이 부족하고 실무직원들의 업무량이 많다는 의견이 실무운영과정과 지방공무원의 의식조사 결과에서 나타나고 있다.

지방자치단체 공무원의 목표관리제에 대한 지지도 조사결과에서도 <표 25>에서 보는 것처럼 지지계층이 24%인 반면, 32%가 부정적인 입장을 보이고 있으며, 목표관리제 지지에 중립적인 보통의 의사표시를 한 44%를 포함할 경우 목표관리제도에 대한 부정적인 인식이 아직도 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

<표 25> 목표관리제도에 대한 지지도

구 분	적극지지	약간지지	보통	약간반대	적극반대
응답인원(1,833명)	99	353	804	361	216
비 율(100%)	5	19	44	20	12

자료 : 행정자치부 「2002목표관리제 설문조사결과」에서 발췌정리

107) 김 렬, 앞의 책, pp. 29~33.

108) 박용치, 앞의 책, p. 428.

같은 조사에서 기관장의 목표관리제 참여정도를 묻는 질문에는 <표 26>에서 보는 것처럼 적극 참여한다는 응답이 33%인 반면 소극적이라는 응답이 16%, 중립적이라는 응답이 51%나 되어 대부분의 기관장의 관심도 낮은 것으로 나타나고 있다.

<표 26> 소속기관장의 목표관리제 운영참여정도

구 분	매우적극적	적극적	보통	소극적	매우소극적
응답인원(1,833)	92	516	925	244	56
비 율 (100%)	5	28	51	13	3

자료 : 행정자치부 「2002목표관리제 설문조사결과」에서 발췌정리

특히, 제주도에서는 목표관리절차의 간소화와 권한위임 및 참여도를 높이기 위하여 2003년도의 경우 과장급 목표성격평가는 직근 상급자의 1차 평가로 확정하도록 권한을 위임하였으나, 중요도와 난이도 평가시 가점이 누락되거나 평가지표의 계량화 정도가 미흡하여 2차 확인자가 종합하여 재조정된 사례가 있는 점을 볼 때 이는 간부급 공무원과 담당실무자가 무관심한 결과라고 생각된다.



### 3. 목표관리제에 부적합한 조직문화

#### 1) 주요직위 중시경향

목표관리제의 운영과정을 보면 개인성과를 중시하는 목표관리제의 근본취지와 달리 비계량화 부분, 특히 목표성격평가와 부서 실적반영 부분에서 성과보다는 직위와 사람을 중시하여 평가하는 경향이 나타나고 있다.<sup>109)</sup> 이는 계급제를 택하고 있는 우리 나라의 지방공무원제도에서 직위와 사람을 중시하려는 경향과 연고주의, 순응주의, 온정주의 등의 전통적인 특성을 갖는 문화<sup>110)</sup>에 기인한다고 사료된다. 또한 조직구조와 관리과정의 집권성, 경직성,

109) 2000~2002년도 제주도 목표관리 평가결과를 보면 실국주무과의 업무중요도와 평가비중이 높게 나타나고 있음.

110) 오 석홍, "행정의 문화", 행정논총, 35(2), 서울대학교, 1997, p. 21.

목표체계의 명료성 결여, 직무분석과 평가체제의 낙후성, 일반능력자 위주의 인사관행 등 성과급제와는 어울리지 않은 요인들을 가지고 있다 하겠다.<sup>111)</sup>

업무적인 측면에서도 미국처럼 직위분류제 하에서는 공직자 개개인이 보직된 직위에서 개별적으로 수행하여야 할 업무와 기능이 세부적으로 적시되지만, 우리 나라와 같은 계급제 하에서는 보조기관단위인 부서를 중심으로 기능이 배분되고 업무가 규정되고 있어서, 동일 부서 내 상급자와 하급자간의 업무를 구분하기가 어렵고 실제운영 과정에서도 실현하고자 하는 부서의 목표를 어느 계층의 목표로 인정할 것인지 어려움이 있을 뿐만 아니라, 부서 조직원 모두에 의해 이루어지는 성과를 개인별로 구분하여 평가하기도 곤란점이 있다. 이와 관련하여 다른 광역자치단체에서는 과장의 실적 평균치를 국장의 성과로 평가하는 사례가 있다.

## 2) 부서 실적 반영기준의 부적절

목표관리제도는 개인의 성과평가를 원칙으로 하고 있다. 그러나 현행 조직 운영체제하에서 부서의 실적을 개인의 성과에 반영하는 것은 업무달성에 미친 외부요인을 반영한다는 취지에서 목표관리제도상의 문제점을 보완하는 기능으로 필요하다고 하겠다.

그러나 부서 실적에 따라 가·감점하는 평점 기준이 구체화되지 아니하여 주관적 판단소지가 높은 실정이다. 예를 들면, 가점 요소인 우수사례언론보도, 민원 등 어려운 과제해결, 생산향상을 위한 업무개선 등은 판단기준이 모호하며, ① 집단민원 등 어려운 업무와 ②제도개선업무 등은 목표성격평가의 난이도 가점 항목과 유사한 내용이어서 같은 실적으로 가중평점 될 소지가 되고 있다. 감점요소로는 가·감점 평가에 영향을 주는 조직원의 징계, 부서 표창 등은 행위시와 평가시점이 달라 인사이동자의 경우 재직당시 부서 실적이 본인의 실적으로 평가되지 아니하고 후임자의 실적으로 평가되어

---

111) 오석홍, “성과급제도의 이상과 좌절”, 행정논총, 38(1), 서울대학교 행정대학원, 2000. 6, p. 204.

야 하는 경우가 있다.

부서 실적평점의 경우는 총110점 만점에서  $\pm 5$ 점을 반영하고 있는데 부서 중심으로 이뤄지는 업무성과와 타 시·도에서 부서 평점을 최고 30점까지 배점하고 있는 점에 비추어 볼 때 너무 낮은 것으로 판단된다.

### 3) 자원동원력의 불 형평성

목표가 설정된 후에는 조직과 인적·물적 자원을 동원하여 주어진 목표를 효율적으로 수행하기 위한 노력이 필요하다. 그러나 제주도의 국제자유도시, 관광, 감귤 분야 등 도정에 역점을 두고 있는 업무는 목표성격평가의 중요도와 난이도 점수에서 유리하게 평점 되고, 업무수행 과정에서도 기관단위로 자원이 동원되기 때문에 목표 달성도에서 좋은 평점을 받게 되지만 다른 업무에는 상대적으로 불리하게 작용되고 평점에도 낮은 점수를 받게 된다는 것이다. 목표수행자들은 이처럼 기관단위나 실국 단위로 자원을 동원하여 좋은 성과를 얻게 되는 목표 달성도는 개인에게 주어진 자원동원이나 개인의 능력에 의한 실적이 아니라는데 문제점을 제기하고 있다.

이처럼 도정역점 사업추진 부서와 같은 수준으로 노력은 하였지만 보상에 차이가 나게되는 그 외 부서장은 자신의 일에 대한 노력과 보상이 목표관리 공정성이론(Adams,1963)에서 제시하는 바와 같이 준거인과 비교하여 형평성을 이루지 못하는 것으로 판단하여 만족감을 못 느끼고 사기도 양양되지 않음으로서 생산성에도 영향을 주게 되는 결과를 초래하는 요인이 된다는 것이다.

또한 현행목표관리제도는 개인의 성과를 절대 평가하는 것이 아니라 경쟁 원리를 기초로 하는 상대평가를 하기 때문에 이러한 경우 목표수행자가 자신이 설정한 목표를 달성하기 위해 가능한 모든 수단을 동원하게 되면 조직 원간에 불건전한 과당경쟁으로 조직의 생산성에도 나쁜 영향을 미칠 우려도 있게 된다고 하겠다.

## 4. 연중 성과관리와 평가기술의 부족

### 1) 계획수립 일정의 지연

개인별 목표가 2/4분기 초에 확정되고 그 목표에 따른 성과가 12월말에 종료되기 때문에 제도상 연간 목표관리가 이루어지지 아니하고 있다. 이는 목표설정이 당해 연도 업무계획이나 예산이 확정되고 난 후 개인의 목표를 설정하게 되는 이유도 있지만, 무엇보다도 중앙에서 매년 시달되는 목표관리운영지침이 3월말에 시달되고 그 지침에 따라 자체계획을 수립한 후 개인별 목표를 설정하는 절차에 주 요인이 있다고 하겠다. 타 시도의 경우 인천광역시와 대전광역시에서는 중앙지침이 시달되기 전에 자체계획을 수립하여 시행하고 있으나, 대부분 시·도는 개인이 추진하는 목표는 중앙지침이 시달되는 3월말 이후에 확정되고 있다. 한번 설정된 목표는 목표의 안정화를 기하기 위하여 부득이한 행정환경변화가 있는 경우에 한하여 기획관리실장과 감사관의 합의를 거쳐 수정되도록 하는 통제기능을 두고있으며, 연도중의 목표관리는 평가와 관리업무 과중으로 년2회 정기적인 성격평가와 달성도 평가 외에는 지속적인 수시 관리가 어려운 실정이다.

### 2) 연도중 인사이동자의 목표관리 불합리성

제주도의 경우 직제조정과 기획단(Task Force Team)운영에 따른 순환보직이 비교적 활발하게 이루어지면서 인사이동자의 성과를 측정하는데 업무부담과 어려움이 따르고 있다. 인사이동자의 경우 후임자는 전임자의 목표를 자동 승계 하도록 하고있으나 실적평가는 신입 부서 근무기간이 2개월 미만은 전임 부서에서 근무한 실적으로 성과를 평가하고 있다. 이는 목표수행자의 업무성과를 합리적으로 평가하려는 것보다는 목표관리업무의 편의에 더 비중을 두고 있는 것으로 보여진다. 그러나 인사 이동자에 대한 성과평가의 가장 큰 문제점은 본인의 의사와 관계없이 전임자의 목표와 실적을 승계하여 계속 추진하여야 하고, 전임자의 성과가 후임자의 평가에도 영향을 주게 되는 불합리한 점에 있다고 하겠다.

### 3) 성과평가 기술의 부족

목표평가는 사전·사후 2회로 나누어 평가하고 있다. 사전평가는 목표설정 후 성격이 다른 여러 업무들을 업무의 중요도와 난이도에 따라 평가하고 있으며, 사후평가는 연간업무추진 실적을 12월말 기준으로 다음해 1월에 개인의 목표 달성도에 따라 ABCDE의 5등급으로 나누어 평점하고 부서 실적을 가감하여 개인별 총점과 순위를 결정하는 방식으로 평가하고 있다.

그러나 공공부분의 경우 성과지표를 계량화하기가 어려운 점, 평가업무의 과중과 전문성이 부족한 점등은 성과평가를 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 실례로 종합평점결과를 살펴보면 2001년도의 경우 <표 27>에서 보는 것처럼 특정점수 대에 밀집하고 있으며, 2002년의 경우에는 종합평가실무협의회를 통한 의견을 청취 후 평점 하는 과정을 거친 결과 2001년도와 달리 득점대가 고른 분포를 보이고 있지만 특정 점수 대에는 근소한 차이로 밀집되어 여전히 중간점수 대에 집중화된 경향을 보이고 있어서 강제 배분방법의 선택을 고려하게 하고 있다.



<표 27> 종합평가결과 점수분포 표

년도별	구분	합계	100점 이상	100~96점	95~91점	90~86점	85점 이하
2001년도 실적	과장급	44명			2	34	8
	국장급이상	19명		3	5	10	1
	합 계	63명		3	7	44	9
	비 율	100%		5	11	70	14
2002년도 실적	과장급	47명	1	1	7	24	14
	국장급이상	19명	1	3	6	7	2
	합 계	66명	2	4	13	31	16
	비 율	100%	3	6	20	47	24
합 계		129명	2	7	20	75	25
평 균		65명	1	3	10	38	13
비 율		100%	2	5	15	58	20

자료 : 제주도 목표관리제 종합평가결과에서 발췌정리

이처럼 특정점수 대에 집중화되고 있는 것은 현행 목표관리제도가 미국처럼 업무활동의 결과를 통해 궁극적으로 부서와 기관의 성과를 제고<sup>112)</sup>하는데 우선하는 것보다는 개인의 성과급을 지급하기 위한 수단으로 개인의 우열을 가리는 기법으로 설정되어 있기 때문에, 평가대상자들이 조직의 생산성보다는 자신의 평가점수에만 관심을 가지게 되고, 이는 결과적으로 평가의 관대화 경향을 초래하게 하는 한 요인으로 작용하게 된다고 사료된다.

이밖에 개인별 목표평가와 관련하여는 부단체장의 경우 일시에 60명 이상을 평가하게 되어 평가업무가 과중하게 되고 평가의 신중성을 기하는 데도 어려움이 따르고 있다.

## 제5절 제도적 측면에서의 문제점

### 1. 독립된 성과관리 법령의 부재와 평가제도의 중첩

지방자치단체소속 공무원에 대한 목표관리제도시행은 별도의 성과관리법령이 있는 것이 아니라 행정자치부의 목표관리제 운영지침과 지방공무원임용령 제31조의2 및 지방공무원평정규칙 제7조의 규정에 의거 4급 이상공무원에 대한 근무성적 평정점은 목표달성도의 평정점으로 한다는 관련규정에 따라 실시하고 있다. 그러나 이러한 규정은 목표관리제도를 목적으로 제정된 법령이 아니라는 것이다. 따라서 목표관리는 공직사회의 일하는 분위기 조성 과 행정의 생산성을 향상한다는 원대한 목표와 달리 이를 뒷받침할 독립적인 법령이 없기 때문에<sup>113)</sup> 목표관리제의 도입취지처럼 운영되도록 지원하거나 규제할 근거가 없어서 목표관리제가 실효를 거두지 못하는 요인이 되고 있다 하겠다. 예를 들면 정부가 제시하고 있는 목표관리제의 근본취지는 조직의 생산성을 제고하기 위하여 높은 실적을 낸 공무원에게는 그에 상응하

112) 박중훈, 앞의 책, p. 87.

113) 미국에서는 “정부성과 및 결과에 관한법률(GPRA:1993)”을 제정하여 시행하고 있음.

는 인사와 보수상의 인센티브를 주도록 되어있지만 이를 기속할 수 있는 관련규정이 없고 실제운영과정에서도 아무리 객관적인 평가기준을 마련하여 공정한 평가를 한다고 하여도 개인에게 성과에 상응하는 보상을 충분하게 제공하지 아니하여 제도적으로나 운영결과에 대해 목표관리대상자들로부터 무관심과 무의미한 제도로 인식하게 하고 있으며, 목표관리제도가 조기에 정착되지 않은 가장 큰 요인으로 작용하고 있다

또한 최근 정부방침에 따라 시행되고 있는 성과중심의 평가제도가 다음과 같이 중첩되고 있지만 이를 조정할 만한 규정이 없는 실정이다.

첫째, 2001년도에 제정된 「정부업무의 평가에 관한 기본법」에 따라 2003년부터 시행하고있는 “제주도 자체평가”와의 중복이다. 이들 평가대상사업은 조직의 핵심사업이면서 개인의 목표가 되어 서식이나 평가기법은 다르지만 동일사업에 대한 동일 내용의 실적평가를 개인과 기관단위로 평가하게 된다.

둘째, 4급 공무원의 개인별 성과상여금 지급은 목표관리에 의한 성과평가 결과를 반영하도록 하고 있으나 지방공무원 보수규정에 의한 다면평가를 별도로 실시하여<sup>114)</sup> 그 결과를 각각 반영하고 있다.

셋째, 성과주의 예산제도와 중복이다. 예산의 효율성증대를 위하여 지방자치단체에서도 2004년부터 점진적으로 품목별 투입중심의 예산구조를 성과측정이 가능한 사업별 예산편성구조로 전환하게 되어<sup>115)</sup> 동일한 내용에 서로 다른 형식의 평가를 실시하게 되었다.

이러한 제도간 중첩은 성과중심의 통일된 운영체계가 되지 아니하여 성과지표의 설정에서부터 평가에 이르기까지 많은 준비와 중복된 과정을 거치게 되어 평가주관 부서, 평가자, 목표수행자 모두에게 혼선과 업무부담을 주고 있다.

114) 2003지방공무원 보수·수당업무처리지침(제주도, p. 342)에 의하면 성과상여금지급을 위해 상사, 동료, 부하 약 10~13인으로 구성된 다면 평가단을 구성하여 평정할 수 있고, 평정요소도 목표관리제 평가요소와 비슷한 조직기여도, 업무성과, 업무량과 난이도, 업무중요도, 업무처리 적시성 등으로 되어 평가의 중복성을 지니고 있다.

115) 행정자치부 2004년도 지방자치단체 예산편성기본지침(p. 25)에 의하면 성과주의 예산편성제도를 2004년부터 서울, 대전, 경기도에 시범 실시후, 2005년부터 점진적으로 확대하여 2008년부터는 전국적으로 실시하게 되어있다.



## 2. 정부지침의 실무집행 기준과 사후관리 미흡

목표관리제도는 도입 된지 5년이 되었지만 지방자치단체에서는 아직도 전문성이 부족한 실정이어서 중앙정부의 지속적인 지도·관리가 요구되고 있다. 그러나 현재 각 시·도의 목표관리제도 운영실무기준이 되는 행정자치부의 지침은 업무처리방향을 제시하는 수준이고 세부집행기준은 지방자치단체에서 자율적으로 정하여 운영하도록 하고 있어서 숙달된 업무기법과 관련정보의 부족으로 실무운영에 많은 어려움을 주고 있다. 또한 관리층의 관심도를 촉구하고 실무지도를 위하여 중앙정부의 현장방문지도 등이 지속적으로 이루어져야 하나 이러한 사후관리도 미흡한 실정이다.

실제운영과정에서도 개인의 성과보상 기준을 정하는 과정에서 평가 부서와 인사 부서간 견해차이가 있을 시 인사 부서 의견이 우선시 되고 관리층의 영향도 많이 받게되어 자체운영기준을 안정적으로 유지하기가 어려우며, 중앙정부의 목표관리제 운영지침과 각 시·도의 운영계획을 비교할 때 목표관리대상자를 중앙지침과 달리 추가하거나 제외하는 경우가 있는가 하면, 시·도별 목표평가점수의 경우 총점은 100점에서 110점으로 비슷하나 성격평가는 4배, 달성도 평가는 2배, 부서 실적반영은 6배까지 차이가 나게 평가하고 있다.

이처럼 정부의 목표관리지침과 달리 기준을 설정하거나 실제운영과정에서 시도간 격차가 너무 많이 벌어질 경우 결과적으로 목표관리제도의 근본취지가 왜곡될 우려가 있으며, 중앙정부가 기준을 정하지 아니하고 자율적으로 운영하게 하는 취지는 긍정적인 면보다 부정적인 면이 더 많은 것으로 보여진다.

## 3. 목표관리제 지원규정의 미약

### 1) 인사관리제도 측면

목표관리 평가결과는 4급 이상공무원의 근무성적 평정점으로 인정하도록 하고 있으나 승진임용시 반영정도가 미흡하다. 지방공무원평정규칙 제7조에

의하면 4급 이상공무원의 근무성적평정은 “목표달성도의 평정점”으로 하도록 되어있고, 행정자치부의 목표관리제 운영지침에서도 목표관리에 의한 평가결과는 승진, 특별승진, 보직관리 등 인사관리에 적극 반영하도록 하고 있다. 그러나 지방공무원임용령 제38조의3 에서는 2급 내지 4급 공무원의 승진은 승진후보자의 행정실적, 능력, 경력, 전공분야, 인품 및 적성 등 여러 요소를 감안하여 임용하도록 되고 있어서 목표관리 평가결과를 근무성적 평정점으로 활용한다고 하여도 실제 인사관리에 미치는 비중이나 영향력이 미미하기 때문에 그 취지를 살리지 못하고 있다. 일부 시·도에서는 근무성적 평정점으로 활용한다는 취지를 계획상에 명시하여 실제 활용하고 있다.

## 2) 성과급 지급제도 측면

목표관리제도는 개인의 목표달성도를 평가하여 3급이상은 성과연봉, 4급은 성과상여금지급에 반영하도록 하고 있다. 그러나 목표관리제도상의 성과급 지급취지와 지방공무원보수지급기준이 다음과 같이 서로 다르거나 보상제도가 미흡하여 제도적으로 목표관리제도의 근본취지를 살리지 못하고 있다.

첫째, 성과급적 연봉제 적용대상이 목표관리제도와 지방공무원보수규정상에 차이가 나고있다. 성과급적 연봉제의 적용은 3급 이상 공무원을 대상으로 하고 있다. 그런데 목표관리제도는 기술·연구·일반행정직공무원 모두를 적용대상으로 하는 반면 지방공무원보수규정 제32조(별표11)는 연구직·지도직 등을 제외하고 있어서 양 제도간 성과급연봉제 적용기준에 차이가 나고있으며 실제운영과정에서도 제3장 제2절의 <표 6>에서 보는 것처럼 시·도마다 목표관리제 적용대상공무원이 다르게 나타나고 있다.

둘째, 평가결과 성과에 따른 개인보상이 적정하게 이루어지지 아니하고 있다. 지방공무원보수·수당업무처리지침에 의하면 3급 이상의 성과연봉지급은 목표달성도 평가순위에 의하되 필요한 경우 단체장이 정하는 다면평가 결과를 반영할 수 있으며, 4급의 성과상여금지급은 목표관리제 평가결과와 성과상여금 지급을 위한 다면평가결과를 70%반영하고, 그 외 별도기준을 30%까지도 반영할 수 있게 되어있다. 실제로 2003년도 성과급 지급사례를 보면,

목표관리제 평가결과를 3급 이상 성과연봉에는 100%반영한 반면, 4급의 성과상여금지급에는 60%를 반영하고, 나머지 40%는 다면평가결과를 반영하였다. 이처럼 성과급 지급시 목표관리제 평가결과를 부분적으로 반영하거나, 성과상여금 지급을 위한 다면평가를 다시 하는 것은 목표관리에 의한 성과평가를 무의미하게 하는 요인이 된다고 보여진다.

셋째, 성과급지급 방법상의 모순점이다. 성과연봉 지급대상인 3급 이상의 경우는 개인의 성과를 100%반영하고 있으나 지방공무원보수규정상의 지급기준은 <표 28>에서 보는 것처럼 대상계급별 현원을 4등급으로 강제 배분하여 지급하고 있기 때문에 그 계급에 해당하는 인원이 적은 소규모인 조직에서는 개인의 성과도에 관계없이 중간등급을 받게되는 모순이 제도상으로 나타나고 있다. 예를 들면 2급 공무원이 1인인 제주도의 경우 성과연봉 지급등급은 본인의 성과에 관계없이 항상 4등급 중 3등급인 B등급을 받게된다는 것이다.

<표 28> 성과연봉지급 평가등급별 인원비율 · 지급률

평가등급	S등급(10%)	A등급(30%)	B등급(50%)	C등급(10%)
지급률	8%	5%	3%	0%
1인 의경우			1	
10인 의경우	1	3	5	1

자료 : 2003년도 제주도 지방공무원보수 · 수당업무처리지침

또한, 4급 이상공무원의 성과상여금 지급규정을 살펴보면, 목표관리제도에서는 개인의 성과에 따라 개인별로 차등 지급하는 것을 원칙으로 하지만, 지방공무원보수규정은 부서 단위로도 지급할 수 있는 방법을 제시하고 있다.“예”를 들면

- ① 실·국·과 등 부서 또는 지급단위 기관별로 차등 지급하거나
- ② 개인별, 부서별 차등지급을 병용하는 방법
- ③ 부서별로 차등 하여 지급한 후 부서 안에서 개인별로 다시 차등 하여 지급하는 방법 중에서 자율적으로 선택할 수 있게 함으로서, 업무성과는 개인별로 평가하고 성과상여금은 부서 단위로 지급하여도 가능하게 되어있다는 것이다.

#### 4. 평가결과업무 환류 기법의 부족

우리 나라에서 시행되고 있는 목표관리제도가 지방자치단체에서는 어느 정도 효과가 있는지에 대하여 행정자치부에서 2002년도에 지방공무원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 보면 <표 29>에서 보는 것처럼 변동이 없다는 계층이 56%나 되고있지만 생산성이 향상되었다는 응답이 생산성이 저하되었다는 응답에 비하여 상당히 높게 나타나고 있다. 이는 고무적인 일로서 목표관리제도 자체가 생산성향상에 많은 기여를 하고있는 것으로 이해된다. 하지만 미국의 지방자치단체를 대상으로 설문 조사한 결과 96%가 성과관리에 효과적<sup>116)</sup>이라고 응답한 내용과 비교할 때 아직은 미흡한 수준이라고 하겠다. 그러나 목표관리제가 생산성향상에 기여한다고 생각하는 계층이 높은 점은 앞으로 목표관리제도의 발전 가능성을 높게 하고있다. 따라서 목표관리 평가결과를 토대로 업무발전에 기여할 수 있도록 하여야 하나 현행제도는 그러한 구체적인 환류 기법을 제시하지 못하고 있어서 제도개선이나 업무발전에 효과적으로 대처하지 못하고 있다고 본다.

<표 29> 목표관리제 도입이후 생산성향상 기여도

구 분	크게향상	약간향상	변동없음	약간저하	크게저하
응답인원(1,833명)	67	687	1,031	35	13
비 율(100%)	4	37	56	2	1

자료 : 행정자치부 「2002목표관리제 설문조사결과」에서 발췌정리

지금까지 살펴본 “제주도의 목표관리제 운영사례분석”결과에서 나타나고 있는 문제점을 보면, 목표관리제도의 주된 목적은 조직의 생산성향상이며 개인에 대한 보상기준을 정하는 것은 부수적인 것이라는 인식을 하고있어야 함에도 불구하고, 우리나라의 목표관리제도나 제주도의 운영실태는 행정의 생산성 향상보다는 개인의 성과급 지급기준을 결정하기 위한 근거자료와 단순한 근무평정자료로 활용하는데 치중하도록 설계되어 운영되고 있을 뿐만 아니라, 평가결과도 당초의도한 데로 이용되지 아니하고 있어서 결과적으로 목표관리제도의 근본취지를 살리지 못하고있는 것으로 분석되었다.

116) 김 렬, 앞의책, pp. 29~33.

## 제 V 장 제주도의 목표관리제 개선방안

### 제1절 이론적 측면에서의 개선점

이론적 측면에서 목표관리에 관한 기존학자들의 논의를 보면 성장형 인간관의 지향과 성과지향적 조직관리라는 두 가지 요소를 전제로 삼고 있다. 성장형 인간관은 공무원의 동기유발이 자율성 내지는 보편성을 전제로 한다면, 성과 지향적 조직관리는 생산성과 보상의 연계성을 강조하는 차별성 내지는 특수성을 전제로 하고 있다. 즉 목표관리는 성장형 인간관을 바탕으로 생산성과 보상의 연계성을 강조하고 있다는 것이다.<sup>117)</sup> 이러한 측면에서 목표설정과 성과보상과정에서 동기와 생산성을 유발할 수 있는 방안을 모색하였다.

#### 1. 조직원의 참여확대

목표관리의 제일의 주안점은 상하간의 참여적 관리라 할수 있다.<sup>118)</sup> 따라서 조직원들이 자신의 직무에 관한 여러 가지 의사결정에 참여할 기회를 제도적으로 확대함으로써 만족도를 높이고 근무성과도 향상되도록 하여야 한다. 일반적으로 목표하면 상위층의 관할이고 하위층은 집행만 담당하는 것으로 인식하고 있으며, 현행 목표관리제도에서도 제도적으로 목표수행자와 상급자만의 참여하에 목표를 설정하고 있어서 하위층에서 보면 여전히 상위층에서만 의사결정이 되고 있다. 또한 상급자에 의하여 목표가 조정되는 경우가 많다는 것이다. 그러나 부서 기능에 의하여 업무가 추진되고 있는 이상 목표를 설정하거나 조정될 시는 해당 업무를 담당하는 하위층까지 참여하에 의사결정이 되도록 조직원의 참여기회를 확대하여야 한다.

이와 더불어, 달성도 평가과정에도 조직원의 참여기회를 보장하여야 한다.

117) 윤태범, 앞의 책, pp. 137~139.

118) 백완기, 앞의 책, p. 318.

현행 목표관리제는 상대평가를 통한 순위를 결정하여야 하는 점 때문에 직권에 의한 일방적인 평가가 불가피하게 이뤄지고 있어서 불신의 소지가 되고 있다. 따라서 달성도 평가결과를 확정하기 전에 본인에게 통보하고 일주일간 의견을 들은 후 순위를 결정하는 임의절차를 제도적으로 보장함으로써 평가과정에도 조직원이 참여되도록 하여야 한다. 그렇게 함으로서 목표관리이론이 주장하는 바와 같이 다수의 구성원들이 의사결정에 참여하게 되고 참여에 의한 관리가 되어 조직의 효과성을 높일 수 있게 될 것이다.

## 2. 현실성 있는 목표설정 및 적합한 성과지표의 개발

### 1) 합리적인 목표설정

개인이 추진하는 목표관리 업무는 다음과 같이 기관단위에서 중요한 업무이어야 하고, 그 책임범위가 뚜렷하여야 하며, 조직원과의 협의를 통하여 실현 가능성이 있도록 목표를 설정하여야 한다.

첫째, 목표관리대상업무의 설정은 기관단위 주요업무, 지시사항, 현안업무 등의 순으로 우선 순위를 정하여 선정되도록 하고 전부서가 공동으로 추진하여야 할 역점사업은 하향식으로 추진업무범위를 설정하는 것이 바람직하다. 선정된 업무도 한 업무에만 비중을 두고 추진되지 않도록 업무간 균형을 유지하지 아니할 시는 감점 처리하는 방법으로 업무의 고른 추진을 유도한다. 또한 성과가 측정되고 보상되는 업무에만 치중하는 현상이 일어나지 않도록 하기 위하여 대상업무 선정건수를 현행처럼 평가업무 부담완화 측면만을 고려하여 미리 제한할 것이 아니라 조직과 당해 연도 업무를 감안하여 업무선정기준을 신중적으로 정하는 것이 바람직하다.<sup>119)</sup>

119) 예를 들어 조직과 당해 연도 업무를 감안하여 1인당 목표관리대상업무를 선정한다면 2003년의 경우, 계획상의 1인당 3~5건 보다 7건 정도가 적당하였음.

- 7건 산출내역 : 제4장 제3절 <표 21>의 목표관리 선정대상 주요업무와 직제를 기준 하여 산정한 업무수 410건/목표수행자 60명 = 6.8건
- 410건 산출내역 : 주요업무 115건+현안업무 50건(21개 실·국·직속기관·사업소당 1건, 29개 실·과당 1건)+실·과 기본업무 109건(담당급당 1건)+기타136건 [(공약사항 82건, 정부시책평가 69건, 지시사항 91건)×업무간 중복율 56%]

둘째, 목표설정시는 대상 업무의 유형을 재조정 한 다음 개인의 목표는 책임 한계가 명확하도록 하여야 한다. 현재 목표설정방식은 위계 중심으로 국장의 목표는 전략목표, 과장의 목표는 중점목표, 담당의 목표는 기본목표로 구분하고 있어서 실제 운영과정에서 이를 구분하는데 혼선이 오고있다. 따라서 위계 중심으로 목표를 구분할 것이 아니라 업무중심으로 목표관리 대상업무를 구분하여 선정한 다음 그 업무에 따라 목표를 설정하는 것이 바람직하다.

셋째, 조직원과 충분히 협의하여 실현성 있게 목표를 설정한다. 현재 기관 단위 주요업무를 개인의 목표로 설정하는 빈도는 높게 나타나고 있지만 업무의 난이도도 높게 되면서 목표달성도는 떨어지는 추세를 보이고 있고, 전국단위 지방공무원 설문조사결과에서도 목표달성이 어렵다는 응답이 많은 것을 보면 목표가 지향하는 성취수준이 너무 높다고 하겠다. 따라서 목표설정시는 목표수행자는 물론 조직원과도 충분히 협의하여 목표를 구체화하고 물의가 없는 목표를 설정한다. 또한 장기목표 등 어려운 목표는 대부분 현안 사항으로 중요한 업무가 됨으로 1년 단위로 목표를 단기화<sup>120)</sup>하고 계량화한다. 그러나 목표의 달성기준은 예년보다 높은 수준으로 난이도가 있게 설정하여 목표달성 노력의 강도를 높여 나가야 할 것이다.

끝으로 설정된 목표는 주민에게 공개함으로써 행정의 책임과 신뢰성을 제고하는데 기여할 수 있도록 한다.

## 2) 지역실정에 적합한 성과지표의 개발

성과 관리의 핵심은 구체적인 목표와 함께 활동계획을 마련하고 이를 공정하고 객관적으로 평가할 수 있게 하는 측정수단<sup>120)</sup>이므로 지역의 직제와 직위에 적합하도록 개발하는 노력이 필요하다.

첫째, 목표의 질적 수준을 평가하는 목표성격평가 기준을 보완하는 것이다. 목

---

120) 이때 목표가 단기적이라야 한다는 말은, 개개의 조직단위나 개인이 당장 자기가 할 일을 명확하게 안다는 점에서의 단기성이다.(백완기, 앞의 책, p. 319)

표의 중요도와 난이도의 가점 기준을 지금보다 세부적으로 정하고 중첩성이 있는 평점요소는 일원화하며, 평점시에 조직의 중요도가 고려되고있는 점을 객관화하는 방법으로 목표성격 평가 기준을 보완함으로써 주관적 평가소지를 줄여나가야 한다. 예를 들면, 중요도와 난이도 평점기준을 지금처럼 수평적으로 정하는 것이 아니라 경상남도의 난이도 설정기준처럼 지역실정에 적합한 최고난이도, 중간난이도, 보통난이도로 등급화 하여 평점기준을 정하는 방안을 모색한다. 또한 동일한 실적으로 목표성격평가와 부서 평가에서 중복평점 될 소지가 있는 평점요소들을 일원화하고, 동일한 직급일지라도 직책에 따라 업무의 중요도와 곤란성에 차이가 있기 마련인 직책은 어느 정도 그 가치를 인정하는 기준을 정함으로써 평가를 가능한 객관화하는 것이다.

둘째, 목표달성도를 계량적으로 측정할 수 있는 성과지표를 지속적으로 개발하고 보완하여야한다. 성과지표 개발방법으로는 전국기준과 과거실적을 토대로 일정기간을 평정구간으로 설정한 다음 현재 사용되고있는 증가율, 달성도, 계획 대 실적 등을 참고하면서 측정지표를 개발한다. 이와 병행하여 지역실정에 적합한 평가요소들도 개발해나가는 것이 필요하다. 예를 들면 도정의 최우선과제인 국제자유도시화 시책의 원활한 추진을 위하여 외국어능력 보유자에게 전라북도처럼 가점 제도를 두는 사례와 같은 방안들을 개발하는 것이다. 하지만 근본적인 해결방안은 타 시·도처럼 지역의 직제와 직위에 부합되는 전문적인 성과목표와 평가지표를 개발하는 절차가 필요하다. 그러나 행정관리는 민간부문에서의 사조직과 달리 구체적인 목표를 설정하는 것은 물론 객관적인 성과지표를 마련하고 측정하는 것이 매우 어려우므로 행정환경의 변화추이에 따라 이를 계속 보완하여야 할 것이다.

### 3. 조직의 생산성 향상을 위한 동기부여

목표관리에서 조직원의 동기부여와 관련하여는 참여와 보상이 중시되고 있다. 이와 관련하여는 목표설정과정과 성과급보상제도의 개선부분에서 제시되고 있으나 그 외의 동기부여 방안을 포함한 내용을 요약하면 다음과 같이 정리할 수 있다.



첫째, 목표설정이나 관리과정에 조직원의 참여기회를 확대하여야 하며, 조직의 목표는 구체적이고 난이도가 적정하여야 한다.<sup>121)</sup>

둘째, 목표관리제의 근본취지처럼 성과가 높게 나타난 개인에게는 그에 상응하는 보상이 이뤄지도록 성과급 지급규정과 인사관련제도를 개선한다.<sup>122)</sup>

그러나 생산성향상에 집착한 나머지 직원간에 과당경쟁과 위화감을 조성하는 악순환을 일으킬 소지가 있으므로 성과급제는 경쟁을 통한 성과의 차등 지급이 아니라 일한 만큼의 보상을 받는다는 인식의 관리체제로 발전시켜야 한다. 즉 성과급은 성과관리체제의 일부이며 도구라는 인식을 갖도록 하여야 한다.

셋째, 성과보상에 못지 않은 동기부여 수단으로 행정조직과 관리과정의 집권성, 경직성을 완화하고 이를 협동체제화 하는 개혁을 촉진해야 하며 공무원들에 대한 책임의 명료화와 더불어 맡은 일을 수행하는데 필요한 권한과 기타의 자원, 작업조건 등도 적극적으로 구비해 주어야 한다. 이는 목표관리에서 인간관은 목표성취를 위해서 자발적으로 협조하고 합리적으로 행동한다는 Y이론적 입장을 취한다는 점을 고려할 때 자기의 권한과 책임하에 목표가 수행되도록 최대한 배려되어야 할 것이다.

넷째, 민간경영 기법에서 출발한 목표관리의 민간성과 공공성의 조화점을 찾아 행정의 생산성을 향상할 수 있는 유용한 동기부여기법을 개발하는 것이다. 예를 들면 행정기관의 내부경쟁에서 오는 부작용을 완화하기 위하여 민간부문의 외부경쟁처럼 다른 지방자치단체와의 경쟁을 통한 인센티브를 확대 제공하는 하는 것이다. 또한 행정과 경영은 공익과 사익이라는 근본적인 차이점은 있지만 관리적 성격, 관료제적 요소, 목표달성을 위한 수단, 협동적 요소 등 유사점을 찾아 고객인 주민의 입장에서 주민이 필요로 하는 서비

---

121) 상세한 내용은 본“절”의 “조직원의 참여확대”와 “현실성 있는 목표설정 및 적합한 성과지표개발”부분에서 제시하였음.

122) 보수와 인사관련제도 개선은 관련규정을 개정하여야 하는 사항이기 때문에 제 3절의 “목표관리제도 시행 근거법령의 보완” 부분에서 제시하였음.

스를 적극적으로 제공하도록 하는 한편 미래의 환경변화에 신속적으로 대응할 수 있는 효율적인 행정지원체계를 갖추어서 행정의 경쟁력을 향상시켜 나가야 한다.

## 제2절 운영적 측면에서의 개선점

### 1. 목표관리 주체의 합리적 조정

목표관리제는 업무관리측면에서는 성과를 제고하고 인사관리측면에서는 성과에 상응하는 보상을 통해 경쟁을 유도하는 전문화된 조직관리기법이기 때문에 목표관리주체의 전문성, 평가주체의 객관성, 목표수행주체의 적절성 등이 요구되고 있다. 이런 점들을 합리적으로 수행해나가기 위하여는 다음과 같은 개선이 필요하다.

첫째, 목표관리 총괄부서의 기구와 인력을 보강하고 전문화하여야 한다. 목표관리제도는 지방행정에 새로 도입된 익숙하지 않은 제도로 목표와 성과지표의 설정에서부터 관리와 평가에 이르기까지 전문화된 관리기법이 필요할 뿐만 아니라 예산·기획·인력·평가간의 체계적 연결을 강조하는 총체적 관리(total management)이기 때문에 많은 업무부담이 따르고 있다.

따라서 서울특별시처럼 과 단위 심사평가전담 기구를 두어 이 부서로 하여금 목표관리업무를 비롯한 모든 성과평가업무를 관리하도록 하거나, 전담조직이 어려운 경우는 도정기획·조정과 조직을 총괄하는 기획관리실에서 담당하도록 하고 인력도 보강하는 것이 합리적이라고 생각된다. 그러나, 목표관리를 인사관리를 위한 개인의 실적관리에 초점을 둔다면 기획기능보다는 인사관리 부서에서 목표관리 업무를 수행하는 대안이 검토될 수 있을 것이다. 특히 제주도를 제외한 모든 시·도가 기획관리실에서 목표관리업무를 총괄하고 있는 점을 감안할 때 비전문 부서인 감사관실에서 담당하고 있는 목표관리업무는 업무의 전문화차원에서 우선적으로 조정되어야 할 것이다.

둘째, 합의제 기구를 운영하여 평가의 공정성과 객관성을 제고하여야 한다. 현행 단독의사결정 방식의 평가는 성과측정지표가 계량화되고 피평가자의 참여하에 평가가 이루어진다고 하여도 객관성이 떨어질 수밖에 없다. 따라서 일부시도에서 운영하는 것처럼 「목표관리심의위원회」와 같은 합의제 기구를 통하여<sup>123)</sup> 평가의 객관성과 신뢰성을 높여 나가야한다.

셋째, 목표수행주체인 목표관리대상 공무원 중에서 부 단체장과 지도직·연구직은 제외하는 것이 바람직하다. 부 단체장은 기관단위 업무를 총괄 보좌하는 직위이기 때문에 업무성격상 개인의 목표를 설정하고 성과를 측정하기가 곤란한 점, 3급 이상 연구·지도직은 지방공무원보수규정상 성과연봉 지급대상에서 제외하고있을 뿐만 아니라 일부 시도에서도 목표관리제를 적용하고 있지 않은 점을 고려할 때 목표관리대상 공무원에서 제외하도록 제도를 개선하는 것이 바람직하다. 더욱이 현행 목표관리제도가 단체장을 제외한 모든 직위를 대상으로 하기 때문에 객관적인 평가가 어려운 직위까지 일괄 적용하게된 점과 MBO의 도입목적, 부서의 기능, 성과지표의 계량화 가능성 등을 감안할 때 목표관리제 적용이 어려운 직위는 제외할 필요가 있다. 따라서 점진적으로는 목표관리제 적용대상 공무원 중 업무총괄 기획부서나 지원부서인 비서실장 등도 제외하는 것이 바람직하다. 또한 의회소속 공무원은 업무와 직무감독권자가 다른 점을 고려할 때 타 시·도와 달리 현행처럼 계속하여 도의회자체에서 관리하는 것이 합리적이라고 사료된다.

## 2. 목표수행자와 담당공무원의 관심도 제고

기관장과 간부공무원의 관심도를 높여 나가야 한다. 제주도에서는 목표관리제도에 관한 이해와 관심을 촉구하기 위하여 많은 노력을 기울이고 있지만 제4장 제4절의 <표 25>, <표 26>에서 보는바와 같이 기관장의 관심이 부족하고 목표수행자는 물론 실무담당자 들도 목표관리제를 중시하지 않은 경향

---

123) 합의제 기구 활용방법은, 목표관리를 위하여 별도의 합의제기구를 운영하는 방법과, 다른 합의제기구(위원회)에서 결정한 객관적인 자료들을 인용하는 방법을 들 수 있음.

을 보이고 있다. 그러나 목표관리제도가 성공하려면 무엇보다도 기관장의 높은 관심과 지원이 필요하며 간부공무원의 관심도 제고되어야 한다. 기관장의 관심도 제고를 위하여는 정부에서 목표관리제도를 현행처럼 모든 지방자치단체에 일률적으로 시행하도록 할 것이 아니라 원하는 지방자치단체로부터 선택적으로 실시하도록 하거나 우수단체에 인센티브를 주면서 이행을 유도하는 유인책을 쓴다면 지금보다도 기관장의 관심도가 높아지게 되고 목표관리제의 성공률도 높아지게 될 것이다.

또한 목표관리제에 대한 이해와 인식을 제고하기 위하여 행정자치부에서 실시하는 담당공무원 직무교육을 현행 1일 내지 2일에서 일주일정도의 전문화교육과정으로 확대하고 지방에서도 자체교육을 적극적으로 실시하여야 한다. 그렇게 함으로서 목표관리제도를 시행하는 것이 단순히 국가의 지시에 의한 것이 아니라 지방자치단체의 필요에 의하여 자율적인 개혁차원에서 추진한다는 인식을 가지게 될 것이다. 그러나 근본적으로 공무원들의 행태를 개선하려면 목표관리제의 실시과정에서 비롯되는 역기능을 방지하기 위하여 공직자들로 하여금 새로운 행정수요의 변화에 적극적으로 대응하는 능력을 키워나가도록 하는 한편, 개인별 평가결과는 성과급 지급기준자료로 활용하는 것은 물론이고 일부 시·도에서 근무평정자료로 활용하고 있는 것처럼 인사관리에 적극 반영하도록 함으로서 목표관리에 대한 관심을 제고하여야 할 것이다.

### **3. 조직문화와 자원 동원력 한계극복**

지방자치단체의 공무원제도는 계급제이기 때문에 보조기관단위인 부서를 중심으로 기능이 배분되어 있다. 때문에 상급자와 하급자간의 업무가 혼재되어 실현하고자 하는 목표를 어느 계층의 목표로 인정할 것인지가 어렵고 부서 단위로 이루어지는 성과를 개인별로 구분하여 평가하기도 어려운 점이 있다. 특히 직위와 사람을 중시하는 계급제 조직문화에서는 이를 배척할 것이 아니라 긍정적으로 수용하면서 개선해 나가는 대책이 바람직하다. 즉 개인의 성과에 직위의 난이성과 중요성을 어느 정도 반영하면서 실적위주로

성과를 평가하는 점진적인 방법으로 행정문화를 개혁하고 성과급에 대한 이해를 촉진해야 할 것이다.

다음으로 목표수행자간 자원 동원력의 한계에서 오는 목표달성도의 불형평성을 극복하기 위하여 기관단위로 지원되는 현안업무나 부서 공통업무는 부서 단위로 실적을 평가한 다음 개인의 성과에 반영하도록 한다. 예를 들면, 국제자유도시 관련 업무, 감귤시책 지원업무, 관광행사 지원업무, 건전 재정운영과 민원행정 서비스 같은 부서 공통관리업무 등 기관단위로 추진되고 평가받게되는 업무는 별도의 세부평가기준을 정하여 평가하고 개인성과에 반영한다. 이런 점을 고려하면서 부서 실적을 개인의 성과에 반영하려면 부서 평점비중을 높여야 하는데 현재의 부서 실적 반영점수 110점 만점에  $\pm 5$ 점으로는 부서 실적을 충분하게 반영할 수 없다고 보여진다. 따라서 평정점수의 폭을 타 시·도의 105점 만점에 최고 30점까지 반영하고 있는 수준을 감안하더라도 현재보다는 높게 설정하는 것이 바람직하다.

이밖에 조직원의 징계나 표창 등 부서 단위 성과를 개인의 성과에 반영하는 경우 행위당시를 기준으로 당사자에게 평점 되도록 고려한다.

#### **4. 목표관리와 평가의 합리성 제고**

목표가 설정되면 이를 달성하기 위하여 다음과 같은 자율적인 노력과 책임이 필요하며 그 결과도 공정하고 합리적으로 평가될 수 있도록 하여야한다.

첫째, 목표관리의 합리성 제고이다. 일단 설정된 목표는 목표수행자들이 자기능력을 최대한 발휘하여 달성하고 수시로 목표수행 상태를 점검하고 대책을 강구하는 등의 책임을 지는 자세가 필요하다. 그러나 현행 목표관리주기는 개인별 목표가 4월경에 확정되기 때문에 연중 목표관리에 어려운 점이 있으므로 연초에 확정되는 부서 단위 주요업무계획과 연계하여 개인의 목표가 설정되도록 함으로서 연중 목표관리가 가능하도록 한다. 또한, 관리자도 목표수행자의 목표달성상태를 정기적으로 점검하고 애로사항을 해결하여 주

는 관리체계가 되도록 하여야 할 것이다.

둘째, 연도 중에 인사이동이 있는 순환보직자의 경우는 1년 단위로 이뤄지는 목표수행자들의 목표달성도 관리나 평가에 어려운 점이 있으므로, 현재 일부시도에서 시행하고있는 부서별 근무월수에 따라 가중치를 두어 평점<sup>124)</sup> 하는 방법으로 관리 되도록 하는 것이 바람직하다.

셋째, 목표성격평가와 목표달성도 평가의 공정성과 평가업무의 부담을 완화하는 노력이 필요하다. 목표관리제도는 목표의 성취여부나 정도를 파악하는 단순한 절대평가가 아니라 과연 누가 얼마나 더 잘했는지를 가리는 상대평가기기 때문에 무난하게 중간정도의 평가를 하는 관대화 경향을 보이게 하거나 연공서열에 의한 평가가 되어서는 아니 된다. 그리고 현행처럼 부 단체장 1인에게 지나치게 많은 수의 사람들을 평가하게 하는 것은 평가업무도 과중하고 평가에 어려움이 있으므로 과장급에 대한 2차 평가는 현행처럼 확인자가 모두 평가할 것이 아니라 1차 평가결과 조직단위 순위결정에 경쟁관계에 있는 일정범위이상의 상위 자에 한하여 조정하는 방법으로 평가할 수 있도록 권한을 위임하고 평가관련 업무도 줄여나가야 할 것이다.

### 제3절 제도적 측면에서의 개선점

#### 1. 목표관리제도 시행근기 법령의 보완

##### 1) 독립된 규정과 정부지침의 보강

지방자치단체의 목표관리제도는 정부방침에 따라 선택의 여지없이 일률적으로 도입된 제도이기 때문에 이를 이행하도록 하는 규정이 다음과 같이 뒷

124) 예를들면, 전임부서 4월근무, 신입부서 6월근무시 평점은 (전임부서 총평점×4/12)+(신입부서 총평점×6/12)으로 산출한다.

받침 되어야한다. 또한 각종 성과평가제도와 중첩되고 있는 부분도 일원화하는 방안을 강구하여야 한다.

첫째, 목표관리제도 시행에 필요한 새로운 법령을 제정하거나 관련법령에 목표관리 관련 특별조항을 두는 것이다. 그러나 선행연구(김주원,2002)에서 제시하는 것처럼 목표관리제 시행을 목적으로 하는 독립된 성과관리 법령을 제정하는 것은 현실적으로 어렵다고 생각됨으로 2001년도에 제정된 “정부업무의 평가에 관한 기본법”에 목표관리제도와 관련된 규정들을 조정하고 통제할 수 있는 내용<sup>125)</sup>이 포함되도록 반영하는 조치가 바람직하다.

둘째, 현행 목표관리제 평가내용과 유사한 평가 제도를 통합할 수 있는 시스템을 개발하는 것이다. 최근 들어 정부의 성과관리취지에 따라 목표관리제도, 정부의 합동평가와 자체평가제도, 지방공무원보수규정에 의한 성과급 지급을 위한 다면평가제도, 성과주의예산제도 등의 성과관리제도가 중첩되고 있으므로 이를 능률적으로 수행하기 위하여는 모든 성과평가 계획은 실·국의 임무에 따라 전략목표를 설정한 다음 성과목표와 성과지표를 설정하는 일련의 과정을 체계적으로 연결되도록 하여야 할 것이다.

그 대책으로는 서울특별시의 성과주의 예산제도, 목표관리제도, 심사평가제도를 연계한 “통합성과관리제도”와 유사한 기법을 제주도 실정에 맞도록 개발하여 사용하는 것이 바람직하다. 그러나 보다 근본적인 해결은, ① 정부의 합동평가와 자체평가대상이 되는 업무는 목표관리업무로 설정하여 평가를 일원화 되도록 하고, ② 지방공무원보수규정에 의한 성과급 지급을 위한 다면평가제도는 목표관리제 평가결과로 대체하도록 하며, ③ 성과주의 예산제도는 자체평가제도와 통합하는 방안으로 제도를 개선하여 업무의 능률화를 기하여야 할 것이다.

셋째, 중앙지침을 세부집행기준화 되도록 보장하는 것이다. 목표관리제도는

---

125) 그 내용은 관련법령에 주로 성과에 상응하는 인사와 보수상의 보상제도가 충분히 이루어지도록 하는 것임.

중앙정부의 방침에 따라 시행되고 있는 새로운 전문성을 요하는 업무이고 아직도 정착되지 않은 상태이기 때문에 중앙의 지도와 사후관리가 절실하다. 그러나 정부의 목표관리제 운영지침은 지방자치단체에서 자율적으로 운영하도록 위임하면서 이를 이행하도록 하는 적절한 조치들을 취하지 못하고 있는 것으로 생각된다. 따라서 시·도가 공통적으로 적용하여야 될 기준은 일선에서 집행할 수 있는 수준으로 세부시행기준을 만들어 제도화하고 사후지도·관리를 강화하며, 그와 같은 중앙의 제도를 준수하는 것이 유리하도록 유인하는 시책을 도입함으로써 목표관리제도가 지향하는 취지처럼 정착되도록 하여나아가야 할 것이다.

## 2) 현행 목표관리제도 관련규정의 보완

목표관리제는 독립적인 법적 근거 없이 인사와 보수지급에 따른 관련법령에 의하여 시행되고 있기 때문에 성과에 상응하는 보상이 이루어지도록 관련법령의 개정이 필요하다. 이는 앞에서 제시한 목표관리관련규정의 제정과 연계하여 검토되어야 할 것이다.



첫째, 인사관리제도 측면에서는 목표관리 성과를 2급 내지 4급 공무원 승진 임용시 우선 반영되도록 하여야 한다. 목표관리제도나 지방공무원 평정규칙은 목표달성도를 4급 이상 공무원의 근무성적 평정점으로 하고 인사관리에 적극 반영하도록 하고 있으나 지방공무원 임용령에서는 여러 요소들을 고려하도록 하고 있어서 목표관리성도가 인사관리에 제대로 반영되지 못하고 있는 점을 개선하여야 한다. 이를 위하여 ① 평가 부서와 인사 부서가 합동으로 평가하거나, ② 인사 부서와 평가 부서에서 공동으로 평가기준을 정한다음 평가 부서가 평가한 결과를 인사 부서에서 그대로 적용하도록 하는 방법, ③ 목표관리제 평가 결과를 인사관리에 높게 반영되도록 지방공무원 임용령에 그 기준을 정하도록 하는 조치가 필요하다.

둘째, 성과급 지급제도 측면에서는 개인의 성과급은 지방공무원 보수규정에서 정하는 공무원을 대상으로 하되 그 성과가 성과급에 100% 반영되도록



하여야 한다. 현행 지방공무원 보수규정에서는 성과급 지급시 목표관리 평가 결과를 일부 반영하거나, 성과상여금 지급을 위한 다면평가를 다시 함으로서 목표관리제도의 근본취지와 다르게 운영되고 있으며, 심지어 업무성과는 개인별로 평가하고 성과상여금은 부서 단위로 지급하여도 되는 모순점도 있었다. 따라서 4급 이상 공무원의 성과상여금지급을 위하여 실시하는 지방공무원보수규정에 의한 다면평가는 목표관리에 의한 달성도 평가로 대체하고, 성과상여금도 개인별로 지급하는 것으로 지방공무원 보수규정을 개정하여야 한다. 또한 제주도처럼 성과연봉을 지급하는 3급 이상 공무원 현원이 적은 조직의 경우는 성과연봉 지급등급을 계급별 현원으로 강제 배분하지 말고 개인성과에 따라 등급이 결정되도록 관련규정을 개정하여야 한다. 이런 제도가 어려울시 3급 이상 현원 전체를 대상으로 등급을 결정하여 본인의 성과에 관계없이 항상 다른 등급을 받게되는 불합리한 점이 개선되어야 한다.

## 2. 새로운 평가제도의 모색

목표관리제도의 성공적 추진을 위하여는 실무운영과정상의 문제점을 발굴하여 시정하고, 환류 과정을 통하여 업무를 개선해 나가는 노력이 필요하다. 이와 더불어 현행 목표관리제도의 발전을 위하여 새로운 제도개선 방안을 제시한다면 다음과 같은 점을 들 수 있다.

첫째, 특정 부서 또는 부서 평가중심으로 평가방법의 전환을 모색할 필요가 있다. 우리 나라 목표관리제도의 궁극적인 목표는 행정의 생산성과 효율성을 향상시키는데 있지만, 개인간 우열을 가리는 경쟁원리를 도입하고있기 때문에 목표수행자간 불건전한 과당경쟁 가능성이 높고 보조기관 중심의 업무실적을 개인의 실적으로 평가하는데도 어려운 점이 있어서 부서 중심으로 평가하고 보상하는 것이 더 쉽고 효과적일 수 있다.

실제로 행정자치부가 개인단위로 목표관리 성과를 평가하도록 하고 있음에도 불구하고 일부 기초자치단체<sup>126)</sup>에서는 부서 단위로 평가하여 성과급을 지급하

126) 행정자치부 및 관련 지방자치단체에 전화조회결과 청주시, 전주시, 속초시, 의정부시, 제천시에서는 부서 단위로 성과를 평가하고 그 결과를 인사와 보수에 반

고 근무평정에도 반영하고 있다. 선행연구(박준배;2003, 권경득;2000, 김병섭·박광국;1999)사례에서는 목표관리제 적용이 쉬운 부서부터 점진적으로 확대하는 것을 주장하고 있다.

따라서 현행목표관리제도를 적용하기 쉬운 부서부터 점진적으로 적용하거나, 부서 평가요소를 높게 정하여 부서 실적중심으로 평가하는 방법을 모색할 필요가 있다.

둘째, 목표달성 성과와 목표수행과정을 연계한 새로운 제도의 도입이다. MBO가 지향하는 생산성제고의 궁극적인 목표는 결국 소비자인 주민만족행정에 있는 것으로 보고 그와 같은 업무를 선별하여 해당 업무의 “행정서비스의 품질목표”를 계량적으로 사전에 명확하게 정한 다음 이를 공표하고, 목표를 수행하는 과정에서 이를 충족하지 못하는 상황이 발생할 시 수요자인 주민에게는 보상하고 그 결과를 해당공무원의 목표관리실적으로 반영한다는 것이다.<sup>127)</sup>

이러한 업무를 지방행정의 경험적 측면에서 대상업무와 그 순위표를 만들면 <표 30>과 같다. 이 기준에 따라 시행방법을 예시하면, ① 상수도공급업무의 경우 이용과정에서 수도물에 이 물질이 나오거나 예고 없는 단수로 인하여 주민에게 불편을 초래하는 사례가 발생하게 될시, ② 환경기초시설을 관리하는 경우 운영과정에서 관리의 잘못으로 기준치를 초과하여 배출함으로써 환경오염을 초래하게 되는 사례가 발생하게 될시 ③ 도로관리 업무의 경우 시설관리의 잘못으로 차량운행에 지장을 주는 사례가 발생하게 될시, 그 정도에 따라 주민에게 보상함으로써 행정의 책임성을 제고하고, 해당공무원에게는 목표관리의 연간성과로 평가하여 인센티브(Incentive)와 페널티(Penalty)를 부여하게 한다면 주민의 만족도가 향상되고, 성과평가를 별도로 실시하지 아니하여도 되기 때문에 목표관리 평가업무부담이 줄어들고 객관성도 확보할 수 있는 공정한 평가기술이 될 것 것이다.

---

영하고 있음.

127) 이는 민간경영기법인 TQM과 유사한 제도로 TQM은 MBO에도 적용하기가 용이하다고 하고 있음(서순복, 앞의 책, p. 134)

<표 30> 행정서비스 품질목표계량화 가능업무 예시

순위	대상업무	계량화 부문
1	상수도 공급업무	· 수질기준과 시설관리기준 · 예고 없는 단수와 불편상황
2	환경시설관리업무	· 배출기준 · 초과배출 상황
3	도로관리업무	· 도로안전관리기준과 준수 · 도로안전사고 발생상황 불편상황
4	시험연구사업	· 측정치오차 · 시험결과 오차 발생상황
5	소방업무	· 화재발생원인과 빈도 · 구급상황 대응 실적
6	방재업무	· 재해예방노력과 피해발생 · 응급상황 대응력
7	교통행정업무	· 이용편의 대중교통관리기준 · 이용불편시 관리기준 이행정도
8	해양수산업무	· 안전조업과 단속기준 · 해난 사고 발생상황
9	국립공원관리업무	· 안전 유지기준 · 재난사고 발생상황
10	관광지관리업무	· 관람시설유지상태와 안전관리정도 · 시설안전 및 불편사고 발생상황

자료 : 제주도 업무를 대상으로 작성

셋째, 목표관리제 평가결과를 조직의 생산성 향상에 기여할 수 있는 구체적인 기법을 개발한다. 현행 목표관리제도는 평가결과를 업무개선자료로 활용하도록 하면서 구체적인 기법을 제시하지 못하고 있다. 따라서 평가결과에 대한 연찬회 개최, 우수사례전파, 시정사항을 알리는 활동을 지금보다 확대·강화하고 제도개선 연구활동을 지원하는 등 목표관리제도를 발전적으로 운영할 수 있는 구체적인 대안들을 모색해나가야 한다. 또한 평가결과를 개인보상 뿐만 아니라 기관장의 조직관리에 필요한 정보를 적기에 제공함으로써 조직을 보다 능률적이고 생산적으로 관리할 수 있도록 하는데 기여하여야 할 것이다.

## 제Ⅵ장 결 론

목표관리제도는 행정의 생산성과 효율성을 제고하기 위한 정부의 성과주의 행정취지에 따라 지방자치단체에 도입하여 시행하고 있으나 그 효과에 대하여는 당초 기대와 달리 긍정적인 견해와 부정적인 견해가 혼재하고 있는 실정이다. 하지만 행정의 생산성 향상을 위하여는 달리 대안이 없는 현실에서 이런 제도를 지방행정의 현실에 적합하도록 보완하고 발전시켜 나가는 것이 필요하다고 판단되었다.

그러나 현행 중앙정부의 목표관리제도와 각 시·도의 운영사례 분석결과를 종합해 보면 목표관리제도가 지방자치단체의 행정의 생산성향상에 많은 기여를 하고 있음에도 불구하고 부정적인 인식이 상존 하고있는 것은 개인간 경쟁원리를 통한 조직의 생산성을 제고하려는 제도상의 문제점과 개인간 차별화를 전제로 평가하려는 운영과정상의 문제점을 비롯하여 환류 과정을 통하여 조직원에게 동기부여가 충분히 이루어지지 아니하고 있는데 주 요인이 있음을 알 수 있었다. 특히, 공공부문에서는 민간부문과 달리 목표의 계량화와 성과측정에 많은 어려움이 있음에도 불구하고 모든 지방자치단체의 모든 직위에 획일적으로 일시에 시행하도록 하는데서 오는 부작용도 없지 않았다.

이러한 문제점을 해소해 나가기 위하여는, 목표설정이나 관리과정에 조직원의 참여가 널리 보장되고 구체적이고 적절한 난이도가 있는 목표를 설정하여야 하며, 지역 실정에 적합한 성과지표의 개발과 함께 평가의 기술과 객관성도 제고되어야 하며, 개인의 성과에 상응하는 보상제도가 충분히 마련되어야 목표관리제의 근본취지를 살릴 수 있는 것으로 판단되었다. 또한 계층제적 관료문화 속에서 성과주의를 정착시키려면 기관장의 관심도제고는 물론 공무원의 의식전환과 행정문화의 개혁 등이 요구되었다. 지금까지 제시한 제주도의 목표관리제도 개선내용의 실현 방안을 요약하면 다음과 같은 조치들이 필요하다는 정책적 함의를 갖는다.

**1. 현행 목표관리제도를 제주도 지역실정에 적합하도록 보완하거나 개선하는 조치들이 필요하다.**

첫째, 목표관리대상공무원중 부 단체장, 지도·연구직은 직무성격이나 관계규정을 놓고 볼 때 목표관리제를 적용하기가 부적합하므로 평가대상에서 제외하는 것이 바람직하며 점진적으로는 스텝부서장까지도 확대하는 것을 검토할 필요가 있다.

둘째, 목표관리제는 총체적 관리체제이므로 기존의 기획·예산·인사관리제도와 더불어 지방공무원보수규정에 의한 다면평가제도, 2003년부터 시행하는 주요업무자체평가제도, 2004년부터 점진적으로 시행하는 성과주의 예산제도 등의 성과평가내용과 중첩되는 부분을 하나의 시스템으로 통합되도록 제도를 개선하고 이를 전담할 조직도 업무전문화 차원에서 조정되어야 한다.

셋째, 개인의 성과는 100% 성과급 지급에 반영하고 인사반영비율도 높여 충분한 동기부여를 할 수 있도록 하여야 한다. 이를 위해 목표관리부서와 인사부서 합동으로 평가하거나 인사부서 중심으로 사후 관리가 되도록 업무를 조정할 필요가 있다.

넷째, 목표관리과정에 참여기회를 넓히기 위하여 목표설정시 업무담당실무자도 참여할 수 있도록 하고, 성과 평가시 피평가자의 의견을 듣는 선택적인 절차를 제도적으로 보장하며, 부 단체장에게 집중되어있는 평가관련 책임과 권한을 가능한 위임하도록 한다

다섯째, 평가의 공정성과 객관성제고를 위하여 1·3차 산업 중심으로 되어 있는 지역의 직제와 직위에 적합한 목표와 평가지표를 전문기관에 의뢰하여 개발하는 것이 바람직하다. 이밖에 각 부서에 공통적으로 적용되는 기관단위 추진업무를 부서 평가요소에 포함하여 개인실적에 반영하고 합의제기구를 통하여 평가의 객관성을 제고한다.

여섯째, 연중 목표관리가 되도록 개인의 목표관리대상업무를 연초에 확정되는 부서 단위 업무계획 위주로 적정수의 업무를 선정하여 관리하고, 인사 이동자의 성과평가는 전·현직 부서의 근무기간에 따라 가중치를 두어 평점하는 것이 바람직하다. 또한 목표설정결과를 주민에게 공개하여 행정의 책임과 신뢰성을 구현해 나간다.

일곱째, 공무원교육을 강화한다. 2002년도 지방공무원 설문조사 결과 목표관리제에 대한 관심은 적지만 생산성 향상에 기여한다는 의견이 높게 나타나고 있는 점을 고려할 때 공무원의 인식전환과 제도정착을 위하여 교육원에 전문교육과정(과목)을 신설하는 등 공무원교육을 강화한다.

## **2. 현행 목표관리제도가 지향하는 근본취지가 준수되도록 하는 정부의 지원과 제도가 필요하다.**

첫째, 정부가 의도하는 것처럼 지방자치단체의 목표관리제도가 운영되도록 유인책을 쓰거나 이를 준수하도록 제도를 마련한다. 이와 함께 평가결과를 조직의 생산성에 반영할 수 있는 구체적인 기법을 중앙에서 개발하여 보급하는 것이 필요하다.

둘째, 정부방침에 따라 시행하는 목표관리제도는 기관장이 관심을 가지고 조직관리를 할 때 성공할 수 있다. 기관장의 관심도는 정부가 목표관리제도를 적극적으로 추진하는 지방자치단체에 인센티브를 제공함으로써 유도할 수 있다고 본다.

셋째, 성과에 상응하는 보상제도의 개선이다. 지방공무원보수규정은 3급 이상 성과연봉은 개인성과를 계급별로 현원기준 4등급으로 강제 배분하여 지급하고 있어서, 공무원 수가 적은 제주도에서는 본인의 성과에 관계없이 4등급 중 항상 3등급을 받게되는 비합리성이 있으므로 이를 개인성과에 따라 지급할 수 있도록 하고, 4급 공무원의 성과상여금은 목표관리 성과가 100% 반영되도록 지방공무원 보수규정을 개정하며, 지방공무원 임용령에도 목표관

리성과를 근무평정자료에 높게 반영하도록 하는 조치가 필요하다고 본다.

넷째, 새로운 평가방법의 모색이다. 목표관리제도는 개인의 성과를 평가 하지만 사람과 부서 기능을 중시하는 조직여건을 고려할 때 일률적인 개인평가 방식을 부서 중심으로 검토할 필요가 있다. 또한 주민생활과 밀접한 업무는 주민만족목표를 정하고 이를 충족하지 못하는 사례가 발생하는 경우 소비자보호제도와 같은 주민보상제도를 만들어 행정의 책임성을 제고함과 동시에 개인성과에도 반영하는 제도를 도입해 볼만하다.

이와 같은 제도개선은 지방자치단체의 자율적인 노력과 함께 중앙의 지원이 뒷받침되어야 성공할 수 있다. 그러나 새로운 제도는 아무리 좋은 점이 있다고 하여도 부정적인 면과 긍정적인 면을 함께 하고 있기 때문에 초기단계에서부터 의도한 효과가 나타날 수 있다고 기대하기는 어렵다고 판단된다. 따라서 목표관리제도의 운영실태와 관리여건을 지속적으로 분석하고 연구하여 이를 제도에 반영시켜 나가는 노력이 필요하다 하겠다.

끝으로 본 연구는 "우리 나라 광역지방자치단체의 2003년도 목표관리제도 운영실태를 중심으로 하는 문헌자료 조사방법에 의하여 연구하였기 때문에 목표관리제 도입이후의 추이분석과 공무원의 행태분석 등에 관한 연구는 충분하게 이루어지지 아니하였으며 목표관리제 운영사례는 전국의 16개 광역자치단체 중에서 「2003년도 목표관리제 운영계획」 자료수집이 가능한 14개 시·도를 대상으로 연구를 진행하였기 때문에 기초지방자치단체인 시·군·구가 연구대상에서 제외되어 우리 나라의 모든 지방자치단체를 대상으로 목표관리제도를 비교분석하지 못하는 연구의 한계가 있었음을 첨언한다.

## 참 고 문 헌

### 1. 국내서적

#### 가. 단행본

- 김규정, 「행정학 원론」, 법문사, 1990.
- 박동서, 「한국 행정론」, 대명문화사, 1996.
- 박연호·이상국, 「현대행정관리론」, 박영사, 1997.
- 박용치, 「현대행정학원론」, 고려원, 1992.
- 백기복, 「조직 행동연구」, 법문사, 1994.
- 백완기, 「행정학」, 박영사, 1994.
- 양창삼, 「조직이론」, 박영사, 1992.
- 오석홍, 「인사행정론」, 박영사, 1989.
- 이학중, 「조직행동론」, 세경사, 1987.
- 이창원·최창현, 「새 조직론」, 대영문화사, 1998.
- 황윤원, 「행정학원론」, 형설출판사, 1999.

#### 나. 논문

- 권경득, “MBO의 도입과 성공적 실시를 위한 과제”, 한국지방행정연구원, 지방포럼, 2000.
- 권근상, “공직사회의 목표관리제 도입에 따른 대상집단의 인식에 관한 고찰”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2000.
- 권용진, “정부기관의 목표관리제 도입에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2001.
- 김 렬, “목표관리제 운영개선방안”, 경상북도, 2002.
- 김병섭·박광국, “행정조직의 조직발전(OD)에 관한 사례연구 : MBO를 중심으로”, 행정논총, 37(1), 서울대학교 행정대학원, 1999.
- 김주원, “지방자치단체의 목표관리제 도입 문제와 활성화 방안 : 운영과정



- 을 중심으로”, 지방행정연구원 제16권 제2호, 2002.
- 김중수, “공공부문 생산성제고를 위한 연구”, 한국조세연구원 연구논총 2집, 1997.
- 김정진, “MBO 도입취지와 실무해설” 직무교과과제, 국가전문행정연수원 목표관리과정, 2000.
- 김관석·권경득, “한국정부의 MBO도입 : 이론조명과 현실적 문제점” 한국행정논집, 제12권 제3호, 2000.
- 남궁 근, “참여정부 정부혁신의 이념과 목표”, 행정자치부·한국행정연구원·한국행정학회 기획세미나 발제 논문, 2003.
- 박용현, “지방자치단체의 목표관리제 실시에 따른 공무원의 태도조사에 관한 연구 : 제주시를 중심으로”, 석사학위논문, 제주대학교 행정대학원, 2001.
- 박준배, “지방정부의 목표관리제 정착방안에 관한 연구”, 사회과학연구 논문집, 제29집, 전북대학교, 2003. 3.
- 박준배, “행정의 국제경쟁력 향상을 위한 목표관리제 정착방안”, 사회과학연구 제26집, 전북대학교, 2000.
- 박중훈, “목표관리제 운영개선방안”, 한국행정연구원, 2000.
- 서순복, “민간경영기법의 공공부문 적용에 관한 연구”, 한국사회와 행정 연구, 제11권 제1호, 2000. 6.
- 오석홍, “성과급제도의 이상과 좌절”, 행정논총, 서울대학교 행정대학원, 2000. 6.
- 오석홍, “행정의 문화”, 행정논총, 35(1), 서울대학교, 1997.
- 윤태범, “지방자치단체에서의 MBO의 전략적 추진과 활용 : 결과에서 과정으로” 한국사회와 행정연구, 제11권 제1호, 2000. 6.
- 조문석, “목표관리제(MBO)가 종업원의 만족도에 미치는 영향에 관한 영향”, 인하대학교 경영대학원, 2001. 2.
- 중앙인사위원회, “공직성과 향상에 관한 제도확립방안” CSC정책연구보고, (주)아이플래그, 2002-13.
- 최병대·김신·문병기 공저, “미국 지방정부의 성과측정과 벤치마킹”, 서

을 시정개발연구원, 1999.

Peter Plastrik, "The strategies for reinventing local governments", 지방 정부의 혁신 창간호, 경원대학교 출판부, 2001.

## 다. 기타자료

각 시·도의 2003목표관리제 운영계획.

서울특별시, 서울시 통합성과관리방안에 관한 연구, 2001.

제주도, 지방공무원보수업무처리지침, 2002~2003.

지방공무원법·지방공무원임용령·지방공무원평정규칙.

지방공무원보수규정.

한국능률협회, "행정업무 신 목표관리 과정"교육교재, 2000.

행정자치부, 목표관리제 운영지침, 2003.

행정자치부, 지방공무원 보수업무처리지침, 2003.

행정자치부, 목표관리제에 관한 공무원의 인식 설문조사결과, 2002.



## 2. 외국문헌

Adams, J., Toward an understanding of inequity. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 67, 1963.

Bonnie G. Mani, "Old Wine in New Bottles Tastes Better : A Case Study of TQM Implementation in the IRS", *Public Administration Review*, 1995.

Drucker, P. F., *The practice of management*. New York : Harper & Row Co, 1954.

F. P. Sherwood and W. J. Page, "MBO and Public Management", *Public Administration Review*, 36-1(Jan./Feb., 1976).

H. Koontz & Weihrich, *Management*, McGraw-Hill, 1985.

Jong S. Jun, "Management by Objectives in the Public Sector", *Public*

- Administration Review, No. 1, Vol. 36, Jan./Feb, 1976.
- Locke, E. A., K. N. Shaw, L. M. Saari, and G. P. Latham, "Goal Setting and Task Performance," Psychological Bulletin 90, 1981.
- Locke, E, A., Toward a theory of task performance and incentives, Organizational Behavior and Human Performance, 3, 1968.
- Likert, R., New Patterns of Management, New York : McGraw-Hill, 1961.
- Likert, R. The Human Organization : Its management and value, New York : McGraw-Hill, 1967.
- McGregor, D., An Uneasy Look at Performance Appraisal. Harvard Business Review, 35, 1957.
- McGregor, D., "The Human Side of Enterprise," Management Review 46 : 11, 1957.
- Moorhead, G., & Griffin, R., Organizational behavior (3rd ed.). Boston : Houghton Mifflin, 1992.
- Peter F. Drucker, The Practice of management, Harper, 1954.
- Poister, T. H. & G. Streib, MBO in Municipal Government : Variations on a Traditional Management Tool, Public Administration Review, 55(1), 1995.
- Victor H. Vroom, Work and Motivation, New York : Wiley, 1964.

# ABSTRACT

## A STUDY ON THE IMPROVEMENT OF MBO SYSTEM

Focused on the Case of Jeju Province

Park Cheol-su

Department of Public Administration

Graduate School Cheju National University

Supervised by Professor  
Kim Sung-Jun

MBO (Management By Objectives), introduced to all the local government since 1999, has been applied to all the government workers of 5th level according to the Korean Government Policy. MBO is based on the principal of competition, like the management system of private corporations for the improvement of production and its effectiveness. However, it has some limitation with regard to its successful participation and settlement. Despite its limitation, we have no other alternative to improve people's standard of living and win limitless competition. Accordingly, MBO should be improved and supplemented.

This study tries to do literary research to understand the theory and system. Based on the research, the cases of respective cities and provinces are compared and analyzed for improvement purposes. The research includes three elements such as ① the theory in the process of policy establishment ② the operation in the course of policy execution and its evaluation and, ③ the influence of the system on the policy.

The analysis shows that MBO has been greatly contributed to the improvement of production. Despite this, there has been some negative

opinion of MBO. The main reason is that contrary to their expectation, the compensation and the motivation are insufficient. MBO is not systematically supported. In addition, it should be based on the mutual participation of upper and lower staff. However, all the staff except the workers in charge are excluded. There are also problems with evaluation criteria appropriate for a local situation, redundant evaluation based on the product-oriented administration, and deficiency of specialty of the management department.

This study suggests that, for the solution, the opportunity of participation should be enlarged. The product from MBO should be public and the responsibility and reliability should be raised and improved. At the same time, the evaluation should be more prudent for more objectiveness in its application. In addition the personnel management and compensation should be complimented for fairness. Mutual cooperation should be raised and the administrative power and responsibility should be transferred for the prevention of excessive competition. The administration should be created and reformed for product-oriented culture. The Central Government should establish an incentive system to draw the attention from heads of local government and change the management organizations for a successful MBO.

The above suggestions should be adapted to the situations of Jeju regions in addition to the autonomous effort and central government's support. Lastly this study suggests that continual improvement and effort are required because the MBO system has positive and negative sides.

## 부 록

### 1. 우리 나라의 목표관리제도 추진현황

일 정		추진내용	비고
1998	6월	· 목표관리제 도입계획 확정	도입단계
	7~12월	· 시범실시(행자부 및 대전시 등 21개 자치단체)	
	12월	· 각급 지방자치단체에 목표관리제운영지침 시달	
1999.1~12		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표관리제도 전 기관시행</li> <li>· 중앙정부의 목표관리제 운영교육(총 19회)</li> <li>· 중앙정부의 목표관리제 실태점검(38기관)</li> <li>· 목표관리제운영 보완지침 통보</li> </ul>	전면실시
2000.1~12		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 목표관리제 제도개선 의견조사 실시</li> <li>· 개선방안 의견수렴회의 개최</li> <li>· 개선방안 확정 및 운영교육실시</li> </ul>	제도보완
2001년이후		<ul style="list-style-type: none"> <li>· 운영상의 문제점도출 및 보완 지속추진</li> <li>· 목표관리제도에 대한 설문조사 매년실시</li> <li>· 목표관리제도에 대한 교육 및 연찬회</li> <li>· 우수사례 발굴 및 전파</li> </ul>	제도개선
	2002	· 기관별 자율운영 권장	
	2003	· 정부평가 등 관련제도 연계강화	

자료 : 행정자치부 목표관리제 운영지침(1998~2003)에 의거 재작성

## 2. 중앙정부의 목표성격평가 방법 예시내용

· 총 40점 만점기준 평점

### 1. 중요도 : 20점(기본점수 10점, 가산점10점)

- 대통령 업무보고 과제 : +2점.
- 국정개혁과제 : +2점,
- 기관평가대상과제 : +2점
- 법령 등 제도개선과제 : +2점
- 전 행정기관에 적용되는 과제 : +2점

### 2. 난이도 20점(기본점수 10점, 가산점 10점)

- 특별한 전문지식 : +2점
- 상당한 관련업무 경험 : +2점
- 의회의 반대예상 : +2점
- 민간단체의 반대예상 : +2점
- 부정적인 관계부처 의견 : +2점

### 3. 평점 : 피평가자의 추진업무별 평점을 합산한 후 개인별 총점산출

- 추진업무별 평점(추진업무별 득점×해당업무비중)+ · · n개  
= 개인총점
- n = 개인별 추진업무수(1인 5~7개)

\* 1개업무가 여러 평점요소에 중첩될 경우 배점범위 모두인정

자료 : 행정자치부 목표관리제 운영지침, 2003, p. 14

### 3. 중앙정부의 목표달성도 평점요령 예시내용

#### 1. 추진업무실적을 5등급화

- A(탁월) : 실적이 목표수준대비 120%이상 성취되었거나, 업무성과가 예년에 비해 탁월하게 높은 수준임
- B(잘함) : 실적이 목표수준대비 110% 내외 수준으로 성취되었거나 업무성과가 예년에 비해 높은 수준임
- C(보통) : 실적이 목표수준대비 100%내외 수준으로 성취되었거나, 업무성과가 예년에 비해 비교적 향상되었거나 유사한 수준임
- D(미흡) : 실적이 목표수준대비 90%내외 수준으로 성취되었거나, 업무성과가 예년보다 조금 낮은 수준임
- E(매우 미흡) : 실적이 목표수준대비 80%내외 수준이하로 성취되었거나, 업무성과가 예년에 비해 훨씬 낮은 수준임

2. 5등급별 점수부여 : A : 10점, B : 9점, C : 8점, D : 7점, E : 6점 부여

3. 가중평점산출 : 추진업무별 득점에 업무비중을 곱하여 가중평점

4. 최종점수산출 : 가중평점들을 더한 뒤 달성도 비중(예:60%면 6)을 곱함

“예” 업무비중이 각각 50%인 2개의 업무에 A, C등급을 부여하였을 경우,

$$\begin{aligned} & \cdot [가중평점\ 5점(10 \times 0.5) + 4점(8 \times 0.5)] \times 달성도\ 비중\ 6 \\ & = 최종점수\ 54점 \end{aligned}$$

자료 : 행정자치부. 목표관리제 운영지침. 2003, p. 19



#### 4. 중앙정부의 부서 평가요소 및 배점 예시내용

구 분	평가항목	평 가 요 소	배 점
가 점 항 목	업무의 중요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국정개혁과제 또는 기관평가과제 선정</li> <li>· 기관업무보고과제 선정</li> <li>· 국무회의 보고</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1~5점</li> <li>· 1~3점</li> <li>· 1건당 2점</li> </ul>
	업무의 효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 각종혁신대회에서 우수사례로 선정</li> <li>· 고객만족도 조사결과 우수분야로 선정</li> <li>· 감사나 평가에서 우수사례로 선정</li> <li>· 법령 제·개정</li> <li>· 우수사례로 언론에서 보도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1건당 5점</li> <li>· 1~3등:5~3점</li> <li>· 1건당 3점</li> <li>· 1건당 3~5점</li> <li>· 1건당 1점</li> </ul>
	업무의 창의성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 생산성향상 등을 위한 업무개선</li> <li>· 예산인센티브를 받은 부서</li> <li>· 업무관련 노하우의 지식창고에 등록</li> <li>· 중앙예산, 신지식 공무원으로 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1건당 3점</li> <li>· 1건당 3점</li> <li>· 1건당 1점</li> <li>· 1명당 1점</li> </ul>
	업무의 능률성	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 해당업무의 정보시스템 개발</li> <li>· 업무 개선을 위한 매뉴얼 등 발간</li> <li>· 전자결재 우수부서로 선정</li> <li>· PC경진대회 등 대회 3위내 입상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1건당 3점</li> <li>· 1건당 2점</li> <li>· 1~3등:3~1점</li> <li>· 1명당 1점</li> </ul>
감 점 항 목	업무적 과 실	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 감사 징계 또는 평가에서 부진지적</li> <li>· 사회적 물의, 신뢰상실 등 언론보도</li> <li>· 민원에 대한 귀책사유가 밝혀진 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1건당 -3점</li> <li>· 1건당 -1점</li> <li>· 1건당 -3점</li> </ul>
	업 무 자 세	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 뇌물수수 등에 의한 징계조치</li> <li>· 불친절 부서로 지적된 경우</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 1명당 -5점</li> <li>· 1건당 -1점</li> </ul>

자료 : 행정자치부. 목표관리제 운영지침. 2003, p. 27

5. 중앙정부의 목표설정·평가서 서식

소속:		직위:		직급:		성명:		
추진업무①	업무비중②	성과목표③	추진전략및계획④	성과지표 ⑤	추진실적⑥			
특기사항		업무달성에 영향을 미친외부요인,가감점 사유등기재						
⑦업무성격평가(40점)			⑧업무달성도평가(60점)					
중요도 (20점)	난이도 (20점)	가중평점 ②×⑨	A (10점)	B (9점)	C (8점)	D (7점)	E (6점)	가중평점 ②×⑩
평점⑨=		평점⑩=						
○ 평가자								
평가자		(인)⑫	성격평가총점 :					
평가자		(인)⑫	평가총점(업무성격평가총점+달성도평가총점):					
			소관피평가자 서열 ⑪ :					
○ 확인자								
확인자		(인)⑫	(소관)피평가자 최종 점수 및 서열 ⑪ :					/

자료 : 행정자치부. 목표관리제 운영지침. 2003, p.34

6. 제주도 목표설정서 서식

소속:		직위:		직급:		성명:		(인)
①추진업무	②업무비중	③성과목표	④추진전략및계획	⑤성과지표				

자료 : 2003년도 제주도 목표관리제 운영계획

7. 제주도 목표성격평가 배점요소(총 40점 만점기준)

1. 중요도 : 20점(기본점수 10점, 가산점10점)

- 도정주요업무(주요업무자체평가계획)에 포함된업무 : +2점
- 정부합동평가대상업무 : +2점,
- 법령 또는 제도개선과제로 선정 추진하는 업무 : +2점
- 도지사지시사항, 공약사항 추진업무 : +2점
- 4개시군 공통적용업무 : +2점

2. 난이도 : 20점(기본점수 10점, 가산점 10점)

- 특별한 전문지식을 요하는 업무 : +2점
- 상당한 관련업무 경험을 요하는 업무 : +2점
- 민간단체 등의 반대와 민원이 예상되는 업무 : +2점
- 규모가 큰 사업으로 당해연도에 신규로 추진되는 업무 : +2점
- 절차가 복잡하고 장기간(계속사업의 의미는 아님)소요업무 : +2점

3. 평점 : 추진업무별 평점을 합산한 후 개인별 총점산출(중앙기준과 동일)

- 추진업무별평점(추진업무별 득점×해당업무비중) + · · n개  
= 개인총점
- n = 개인별 추진 업무수(1인 5~7개)

\* 1개업무가 여러 평점요소에 중첩될 경우 배점범위 모두인정

자료 : 2003년도 제주도 목표관리제 운영계획

8. 제주도 개인별 목표달성도 평가서

“앞면”

직위:	과(국)장	직급:	성명:	(인)
-----	-------	-----	-----	-----

① 추진 업무명	② 업무 비중	③ 성 과			④ 달성도 등급					
		성과지표 (계획)①	실적②	달 성 도 ③ = ② / ① × 100	A (1 0점)	B (9 점)	C (8 점)	D (7 점)	E (6 점)	
⑤가중평점=(성과지표달성도 등급점수 합÷지표수)×②										
⑤가중평점=(성과지표달성도 등급점수 합÷지표수)×②										
⑤가중평점=(성과지표달성도 등급점수 합÷지표수)×②										
⑤가중평점=(성과지표달성도 등급점수 합÷지표수)×②										
⑥개인별 달성도 평가점수 =⑤가중평점 합계×6					점	⑩평가자				(인)

자료 : 2003년도 제주도 목표관리제 운영계획

- 달성도 : 지표(계획)대비 실적을 비율로 나타내어 등급화 하여 평가
  - 실적이 계량화되지 아니하는 지표는 탁월, 잘함, 보통, 미흡, 매우 미흡 등 5개 등급으로 정성평가

- 달성도 등급 : 추진업무의 지표별 달성도에 해당하는 등급에 V표시

<ul style="list-style-type: none"> <li>· A등급(10점) : 120%이상 달성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예년에 비해 탁월하게 높음</li> </ul> </li> <li>· B등급 (9점) : 119%~106% 범위달성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예년에 비해 높은 수준</li> </ul> </li> <li>· C등급 (8점) : 105%~196% 범위달성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예년에 비해 향상되었거나 유사한 수준</li> </ul> </li> <li>· D등급 (7점) : 95% ~86% 범위달성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예년보다 조금 낮은 수준</li> </ul> </li> <li>· E등급 (6점) : 85%이하 달성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 예년에 비해 훨씬 낮은 수준</li> </ul> </li> </ul>
---

- 추진업무별 가중평점 : 추진업무별 득점에 업무비중을 곱하여 가중평점 (성과지표별 달성도 등급 점수의 합계/ ①지표수)× ②업무비중

- 개인별 달성도 평가점수 : 추진업무별 가중평점 ⑤의 합계× 6  
 “예” 업무비중이 각각 50%인 2개의 업무에 A, C등급을 부여하였을 경우  
 [가중평점 5점(10×0.5) + 4점(8×0.5)] × 달성도 비중 6  
 = 최종점수 54점

\* 중앙지침상의 목표달성도 평점기준과 동일