

목표관리제의 주요 쟁점과 과제: Robert Behn의 공공관리 주요 질문들(The Big Questions of Public Management)을 중심으로

정광호* · 조경호**

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 미국과 한국의 목표관리제 운영 현황
- III. MBO의 성공적 운영요소와 Robert Behn의 공공관리에 관한 주요 질문들
- IV. 결론: MBO의 개선방향을 중심으로

〈요 약〉

본 연구는 목표관리제를 도입하는 과정에서 드러난 문제들을 Behn이 제시한 공공관리의 주요 질문들과 연계시켜 분석하였고, 그에 따른 한국 적용의 적실성을 높이기 위한 개선방안을 제시하였다. 첫째, MBO 목표를 개인 욕구 및 목표와 연계시키는 작업은 MBO가 가지는 본질적인 대리인의 문제를 해소할 수 있을 것 이란 점이다. 그런데 개별목표달성을 치중할 경우 하위최적화의 위험성에 유의할 필요가 있다. 둘째, 동기부여 효과를 위해서는 상관의 지속적인 관심과 배려, 그리고 성과와 보상을 연계시키는 작업이 중요하다는 점이다. 특히 여기서 적극적이고 분권적 리더십이 요구된다. 셋째, MBO가 가지는 측정의 문제를 해소하기 위해서 핵심 역량 중심의 종합적 지표의 활용이 필요하다는 점이다. 이를 지표는 성과의 측정과정에 발생할 수 있는 평가자와 피평가자의 정치적 남용행태를 피하는데 도움이 될 수 있다.

【주제어 : 목표관리제, 공공관리, 성과측정】

* 국민대학교 행정학과 전임강사(제1저자)

** 국민대학교 행정학과 부교수(공동저자)

I. 서 론

지난 반세기 동안 행정학은 행정의 생산성과 효율성을 높이기 위한 다양한 행정개혁 수단들을 시험해 왔다. 목표관리제(Management by Objectives: MBO), 영기준 예산제도(Zero-Based Budgeting: ZBB), 총체적 품질관리(Total Quality Management: TQM) 등이 그 대표적인 사례들이다. 특히 지난 1970년대부터 본격적으로 공공부문에서 사용되어 온 목표관리제는 과정보다 결과를 강조하고 성과와 보상을 연계시키려는 성과지향 행정관리기법이다. 조직론의 시각에서 볼 때 목표관리제가 지향하는 아이디어는 테일러의 과학적 관리까지 거슬러 올라갈 수 있다. 테일러가 계량화에 대해 관심을 가진 이유는 바로 목표를 명확한 용어로 전술하고, 그 목표 달성을 강조하기 위해서였다. 소위 테일러의 과학적 관리기법은 목표관리에 입각한 어셈블리라인 생산방식을 통하여 목표달성을 높이는 데 그 목적을 두었다. 그 후 이러한 목표관리 개념을 대중화시킨 Peter Drucker는 이를 주로 사기업에 적용하였지만, 목표관리의 개념적 발전과 실제적 활용 사례는 공공부문에서 상당부분 발견되고 있다(Alpin and Schoderbeck, 1976; Brady, 1973; Dirsmith, Jablonsky, and Luzzi, 1980; Sherwood and Page, 1983).

그동안 공공부문에 목표관리제가 적용되면서 수많은 문제점들이 제기되었다 (Kravchuk, 1993; Landau, 1979; McCaffery, 1976; Odiorne, 1976). 여기서 나온 문제점을 종합해 보면 목표관리제가 행정학이 기본적으로 가지고 있는 주요 난제들을 극복해야만 성공적 운영이 가능함을 시사해준다. 첫째, 대리인 문제에서 비롯되는 미시적 차원의 관리문제이다. 목표관리제가 강조하고 있는 상사와 부하간의 신뢰와 참여에 의한 목표설정 과정은 전통적인 위계서열과 목표설정을 통하여 부하를 통제하려는 과정과 상충된다. 또한 공공관료제에 대한 불신은 관료제가 엄격한 규칙에 의해서 작동되도록 만들고 있다. 둘째, 자발적 협력과 동기부여의 문제이다. 목표관리제는 목표를 달성하려는 적극적인 동기부여가 차별적 보상이나 처벌을 통하여 가능하다고 전제하고 있다. 그러나 민간기업과 달리 공공조직의 경우 이것은 정년을 보장하고 있는 직업공무원제도의 벽과 차별적 성과급의 도입을 어렵게 만드는 기존의 연공중심의 보수체계를 뛰어넘어야 가능하다. 나아가 공무원의 동기를 자극하는 가치정향이 경제적 보수나 승진이 아닌 공익서비스에 대한 봉사나 사명감도 포함하고 있다면 목표관리제의 차별보상모형은 그 효과를 발휘하기 어렵다. 셋째, 행정성과의 측정과 평가문제이다. 즉, 성과의 측정과 평가를 요체로 하는 목표관리제가 공공부문에서 어느 정도 가능할 것인가에 대한 근본적

인 물음을 제기한다. 공공재뿐만 아니라 정치적 책임성이나 반응성과 같은 비시장적 가치재를 생산하는 행정영역에서 구체화된 목표와 이의 성과평가는 아직도 지난한 과제로 남아 있다. 이러한 목표관리제와 관련된 문제점은 바로 Robert Behn(1995)이 제시한 “공공관리의 큰 질문들(The Big Questions of Public Management)”과 밀접한 연관성을 가지고 있다.

Robert Behn이 행정학 발전을 위하여 제기한 처방적 질문들은(prescriptive questions)은 MBO의 이러한 문제점들과 밀접한 연관을 맺고 있다. 이들은 공공관료제가 가진 대리인 문제에서 파생되는 미시적 관리의 문제(micromanagement problem), 동기부여의 문제(motivation problem), 그리고 성과측정의 문제(measurement problem)로서 행정학의 본질과 그 성격을 탐구하는데 중요한 차원을 형성하고 있다. 이러한 처방적 질문들은 행정학이 안고 있는 주요 문제들의 성격을 파악하고 이의 해결을 위한 다양한 방법론과 행정관리기법의 도입을 촉진하는 역할을 수행할 수 있다는 점에서 그 의의가 있다. 따라서 이러한 세 가지 행정학의 주요 질문을 MBO 운영과 관련하여 논의함으로써 MBO의 운영에 있어서 보다 근본적인 문제점들이 무엇인지 그 성격을 파악하고 개선방안을 제시하는 데 도움이 될 것으로 기대된다.

MBO의 도입은 한국 행정에 있어서 성과급 관리체계를 구축하기 위해서는 반드시 거쳐야 할 과정으로 보인다. 중앙인사위원회의 공무원인사개혁백서에 따르면 인사행정의 주요 문제점으로 불분명한 책임소재, 잦은 순환보직, 연공서열 중심의 성과평가, 획일적 보수체계, 사람과 계급중심의 인사 관행 등이 제시되고 있다(중앙인사위원회, 2002). MBO는 이러한 인사운영체계의 문제점을 성과급 관리체계로 전환하여 극복하려는 관리기법이다. 이는 MBO의 효과적인 구현을 위해서는 목표 설정을 통한 책임소재의 명확화, 성과에 입각한 평가, 그리고 사람이 아닌 직무에 대한 평가가 이루어져야 하기 때문이다. 현재 이러한 목표관리제는 성과중심의 인사개혁체제의 한 부분으로서 운영되고 있으며 궁극적으로는 직무분석에 입각한 성과지향 인사관리시스템의 구현을 위한 출발점으로 보고 있다.

본 연구는 목표관리제를 행정기관에 도입하고 운영하는 과정에서 드러난 문제들이 바로 Behn이 제시한 공공관리의 주요 질문들과 직접 연계되어 있음을 강조하고 있다. 나아가 목표관리제 실시과정에서 나타난 문제점들을 Behn이 제시한 세 가지 처방적 질문에 적용해봄으로써 이러한 행정학의 주요 세 가지 쟁점에 대한 구체적인 논의의장을 넓혀보는 데 그 의의를 찾고자 한다. 이에 본 연구는 목표관리제가 Behn이 제시한 세 가지 처방적 질문에 대한 해결책을 제시하지 않고는 성공적으로 운영되기 어렵다는 것을 강조하고자 한다. 왜냐하면 목표관리제를

시행함에 있어서 부딪힌 주요 장애물들이 바로 Behn이 제시한 세 가지 주요 행정학의 질문들과 직접 연결되어 있기 때문이다. 그러므로 목표관리제를 Behn의 질문 프레임워크 속에서 논의해보는 작업은 행정학의 주요 쟁점에 대한 고민의장을 제공해 줄 것으로 기대된다. 본 연구에서는 현재 중앙과 지방정부에서 실시되고 있는 목표관리제에 대한 주요 쟁점을 Behn의 세 가지 문제들을 중심으로 살펴보고 그 개선방안을 모색해 보고자 한다.

II. 미국과 한국의 목표관리제 운영 현황

1. 미국의 MBO 운영현황

1) 미국 MBO의 변천과정

1960년대에 민간부문에서 폭넓게 사용되었던 목표관리제는 1970년대 초부터는 넉슨 대통령에 의해 미국 연방정부에 도입되었다. 이 시기에 MBO는 민간부문에서 널리 사용된 관리기법이었으며 MBR(Management-By-Results)로 변형되어 사용되었다. 그 후 이 제도는 Watergate 사건으로 인한 넉슨 행정부의 붕괴와 카터 행정부의 영기준예산(ZBB) 도입으로 쇠락의 길로 접어들기도 했지만 1980년대 민간부문에서 그 인기는 절정을 이르렀다. 물론 1980년대에 TQM이 등장하면서 MBO가 사람, 일하는 방법, 직무구조와 과정, 자원 직장환경과 같은 제반 요소들을 통합하여 고려하지 못한다는 비판을 받았지만 여전히 근무성적평정과 같이 행태에 초점을 둔 평가(behavior-based appraisals)보다는 상대적으로 더욱 더 객관적으로 성과를 평가할 수 있는 믿음 때문에 성과평가의 중요한 수단으로 남아 있다. 한편으로 직원들이 목표관리제 가진 통제적 성향에 저항하고 이에 불만을 제기하며 나아가 일하는 동기를 부여하기에 불충분하다는 비판을 받기도 한다(Coens and Jenkins, 2000: 36-37). 하지만 미국 연방정부에 도입되었던 MBO는 이제 지방정부로 확산되어 널리 사용되고 있다(Poister & Streib, 1995)¹⁾. 이러한 목표관리제는 하위관리자에게까

1) 지난 10여 년에 걸친 공공부문에서의 목표관리제의 사용 경향을 살펴보면 MBO는 공공기관에서도 성공적이고, 광범위하게 적용되고 있는 관리체계임을 알 수 있다. 시계 열적 자료에 의하면 1976년 404개 도시를 조사한 결과 이중 41%가 목표관리제를 사용하고 있었는데 대하여, 1982년에는 조사대상 460개 도시 중 59%가, 1987년에는 451개 도시 중 62%가 목표관리제를 채택하고 있었다(Poister and Streib, 1989). 미국의 지방

지 확대되고 있으며, 참여적인 목표설정을 포함하고 효과적인 관리전략으로 인식되고 있다(Poister and Streib, 1995: 55). 특히 목표관리제는 지난 1993년 도입되어 모든 연방정부에 실시되고 있는 정부성과결과법(Government Performance and Results Act: GPRA)의 기초가 되었다(Radin, 1998). 지금은 이러한 GPRA의 한 하위부분으로 흡수 통합되어 MBO 본래의 성과지향 관리요소가 좀 더 전략적으로 운영되고 있다²⁾. 결국 MBO가 지향하는 목표에 의한 성과관리가 GPRA에 의해 좀 더 종합적이고 세련된 전략적 기법으로 발전적으로 변화되었다고 보면 될 것 같다.

2) 미국 MBO의 효과

그동안 MBO가 미국의 공공기관에 활용되면서 가져온 효과에 대해서 간단히 살펴보면 다음과 같다. 우선 미국의 공공부문에 적용된 목표관리제의 긍정적인 성과를 보면 주로 의사소통의 향상, 생산성 제고, 관리에 대한 적극적인 태도가 거론되고 있다³⁾. 반면 비용증가나 과중한 부담(paperwork)과 같은 부정적인 효과는 별로 지적되지 않고 있다(Poister and Streib, 1995: 49). 또한 기존 MBO 연구들에 대해 메타분석(meta analysis)을 실시한 Rodger와 Hunter의 연구(1992)에 따르면 MBO가 행정기관에도 효과적인 관리수단임을 보여주고 있다. 또한 미국의 연방정부 기관인 보건교육복지부(Health, Education and Welfare: HEW)의 경우 MBO가 관료들의 책임성과 일처리 과정을 명료화하고 조직외부의 이익집단의 영향력을 감소시키는데 기여했다고 평가하고 있다(Swiss, 1983).

정부의 관리자들을 대상으로 한 설문조사에서 응답기관의 4%만이 ‘효과가 없다’라고 응답하고 있을 뿐 응답기관의 28%는 ‘매우 효과적’ 그리고 65%는 ‘효과적’이라고 보고하고 있다(Poister and Streib, 1995: 53).

- 2) GPRA는 연방기관으로 하여금 전략목표, 연간목표, 성과지표를 의회와 OMB에 매년 제출하도록 규정하고 있다(NPR, 1993). GPRA는 전략적 계획(strategic plan)작성하고 이를 기획과 예산과정을 통합시키려는 종합적 성과관리 기법이라고 할 수 있는 이것은 기존의 PPBS, MBO, 그리고 TQM의 요소를 모두 포괄하고 있다. 그러나 이러한 GPRA의 전략적 관리는 MBO의 기본 논리를 바탕으로 하고 있다고 볼 수 있다. 다만 GPRA에서 성과 예산을 연계시키려는 측면은 MBO에서 미처 다루지 못한 부분이다.
- 3) Kondrasuk(1981)의 연구에 따르면 민간부문에서 MBO의 효과는 어느 정도 확증된 것으로 볼 수 있다(자세한 내용은 아래 <표 1>을 참조). 또한 최근 Rodgers와 Hunter(1992)의 메타분석에서도 상위관리자의 관심정도에 따라 MBO는 충분히 성공할 수 있으며 민간부문에 비교할 때 공공부분이 가지는 고유한 특성 때문에 MBO가 적용되기 어렵다는 증거는 희박하다고 주장하고 있다.

다만 목표관리제는 행정과정에서 이 제도가 의도한 것과 다른 여러 가지 파생 효과를 수반할 수 있음을 보여준다⁴⁾. 이를 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 목표관리제는 강력한 중앙집권적 통제수단으로 활용될 수 있다는 것이다 (Landau, 1979). 목표관리제를 참여적 과정으로 이해하기보다는 계층제적 통제의 수단으로 인식하는 경우를 말한다. 목표설정이 하위 계층에 의해 이루어진다고 해도 결국은 최고관리자의 의도가 목표설정과정에 큰 영향을 주기 때문이다 (Sherwood & Page, 1983). 즉 상사의 일방적인 제안만으로 끝나는 것은 참여에 의한 목표설정이 아니란 비판이 있다(Odiorne, 1976: 30-31). 이에 따라 MBO는 집권적 통제제도라고 비판받고 있기도 하다.

둘째, 목표관리제는 하위관리자를 체계적으로 통제할 수 있는 의사소통의 제도화를 가능하게 한다. 하위직원들은 관리자에게 실제 집행과정에서 일어나고 있는 문제점들을 제대로 보고하지 않는 경향이 있다. 즉, 집행실적이 좋지 않을 경우 이에 대한 구체적인 정보를 제공하지 않으려고 한다. 그러나 MBO는 주기적인 점검을 통하여 실제 상황에서 어떤 일들이 일어나고 왜 위의 지시사항이 실패하는 가에 대한 정기적인 점검시스템을 제공해준다. 즉, MBO는 정기적인 점검을 통하여 아래로부터 위로 구체적인 정보가 올라갈 수 있는 시스템을 제공해 준다. 흔히 하위 일선관료들은 고위관리자들의 의도를 제대로 이해하지 못하거나 혹은 이해를 하고 있더라도 이들의 의지가 제대로 구현하지 못하도록 저항하는 경우가 많다. 이것은 MBO에 의한 계량적 목표설정을 통하여 어느 정도 통제될 수 있다. 이

<표 1> MBO효과성에 대한 기존 연구의 종합

연구방법론	MBO 실시 후 성과함상 정도			비율 긍정적:비긍정적
	긍정적(Positive)	혼재(Mixed)	비긍정적(Not Positive)	
사례연구 (Case Studies)	123	8	10	12 : 1
설문조사 (Surveys)	9	2	1	9 : 1
준실험 (Quasi-Experiments)	20	3	4	5 : 1
진실험 (True Experiments)	1	2	2	1 : 2

출처: Kondrasuk(1981)의 Table 5에서 채인용.

- 4) 이는 목표관리제가 추구하는 조직의 산출물, 구조, 과정, 이념 등이 실제 공공기관의 제도 규범과 일치하지 않을 수 있기 때문이다. 대부분 조직은 두 개 이상의 상이한 상호배타적인 규범을 내재하는 구조를 갖는데, 목표관리제의 경우 공공기관에서 실제 사용하는 구조와 다른 과시적이고 신화적 차원의 제도적 규범을 갖고 있는지도 모르기 때문이다.

경우 MBO는 관리자에게 하위직원들을 통제할 수 있는 도구역할을 한다. 이것은 상위 관리자가 MBO를 통하여 하위관리자에 좀 더 구체적인 의사소통을 할 수 있는 길을 열어준다(Swiss, 1983).

셋째, 공공관료제에 있어서 정치적 피임명권자들은 관료들의 힘을 통제하는데 이러한 MBO를 적절하게 활용할 수 있다는 것이다. 가령, 최고위 정치적 피임명권자가 부처의 고위관료를 적절하게 통제할 수 있는 정치적 수단으로 MBO가 활용될 수 있다. 일반적으로 정치적 피임명권자는 고위관료들을 통제하는데 상당한 어려움이 있다. 그런데 MBO는 이러한 고위관료들의 책임회피를 방지하는 수단으로 이용될 수 있다. 즉, MBO를 통하여 달성하기로 합의된 목표가 달성되지 않을 경우 이에 대한 책임을 물을 수 있는 근거가 마련될 수 있다(Swiss, 1983).

넷째, MBO는 부처 외부에서 오는 다양한 정치적 압력을 극복하는 수단으로 활용될 수 있다. 즉 관료가 달성해야 될 목표가 분명할 경우 업무와 관련된 이익집단들의 정치적 압력을 무시하고 목표달성을 매진할 수 있는 근거를 MBO가 제공해 줄 수 있다는 것이다. MBO가 없을 경우 유관 이해집단에 의한 정치적 영향으로 관료는 어느 정도 재량을 가지고 이들의 요구를 수용할 수 있겠으나, MBO에 근거한 목표를 충실히 이행하고자 할 경우 외부의 정치적 영향력을 무력화시키는데 활용될 수 있다는 것이다. 이것은 전통적인 관료영역에 대한 외부의 정치적 압력을 통제하는 전형적인 관료제의 속성을 MBO가 뒷받침해 줄 수 있다는 것을 의미한다.

3) 미국 MBO의 성패를 좌우하는 요인들

미국에서 MBO 성공요인을 연구하여 나온 결과들을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, Brady(1973)는 MBO달성에 제약요인으로 고위관리자의 잦은 정치적 교체, 공공기관의 목표들의 다양성, 공무원의 신분과 보수제도 등을 거론하고 있다. 또한 McConkey(1973)의 연구는 MBO의 의사결정과정이 상위법령에 의한 구속 때문에 상당부분 제약받고 있음을 보여준다. 또한 Malek(1974)의 연구는 MBO에 설정된 상위목표가 하위 일상업무 때문에 매몰되는 부작용을, McCaffery(1976)의 연구는 정부예산주기의 문제와 MBO운영간의 상충성을, 그리고 Dirsmich와 그의 동료들(1980)의 연구는 입법부와 행정부사이의 정치적 의례적 전략수단으로 MBO가 오용되는 현상을 보여준다.

둘째, Alpin과 Schoderbeck의 연구(1976)는 MBO의 성공요소를 직원이 의사결정 과정에 참여할 경우, 최고 관리층에서 목표설정과정에 관심을 보이고 이러한 목표달성을 지원을 해 줄 경우, 그리고 적절한 피드백시스템이 구축되어 있는 경우

로 나누어 설명하고 있다. 또한 Poister와 Streib(1995: 52-53)의 연구도 MBO의 성공 여부는 최고 관리자가 어느 정도 관심을 보이느냐에 따라 크게 달라질 수 있다는 점을 강조한다. 그렇지만 개별적인 관리 리더십 역량의 개발에는 목표관리제의 기여도가 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. Rodgers와 Hunter의 연구(1991)도 목표달성을 대한 자신감(self-efficacy)과 목표달성에 대한 몰입(goal commitment)과 같은 종업원의 심리적 변수가 MBO에 영향을 줄 수 있음을 보여준다. 또한 Levinson (2003)의 연구는 조직의 목표와 개인의 목표가 충돌할 때 종업원 개개인의 성향과 태도에 대한 관심이 중요하고 나아가 어떻게 직원들을 동기부여를 할 것인가가 MBO의 주요 관건이 됨을 강조한다.

셋째, Brady(1973)와 McConkey(1973)에 따르면 민간부문에 비하여 공공부문의 산출물을 측정하기가 어려운 것도 MBO의 성공적 운영을 제약하는 요소로 거론되고 있다. 그러나 Poister와 Streib(1995)의 연구는 민간부문이나 공공부문 모두 MBO 운영의 실패와 성공요소를 공유하기 때문에 공공부문의 성과측정문제가 MBO의 주요 실패원인으로 보기是很 어렵다고 한다.

<표 2> 미국 공공부문에 있어서 MBO의 주요 장애요소

	미시적 관리 (Micromanagement)	동기부여 (Motivation)	측정 및 평가 (Measurement)
Brady(1973)	<ul style="list-style-type: none"> - 중첩된 위임자(의회, 대통령, 여론 등)로 인하여 목표에 대한 일반적 합의가 어려움 - 정치 행정환경의 변화에 따른 목표변화 (관리자의 잊은 교체) - 1년 단위의 예산주기 		<ul style="list-style-type: none"> - 비용과 효과측정에 대한 낮은 전문성, 이를 위한 여건미흡 - 결과보다는 활동에 근거한 평가경향
McConkey(1973)	<ul style="list-style-type: none"> - 법령에 의해 조직의 의사결정이 상당부분 구속됨 	<ul style="list-style-type: none"> - 목표설정시 참여 기회 부족 	<ul style="list-style-type: none"> - 측정의 어려움 때문에 산출물보다 활동노력의 중시
Malek(1974)	<ul style="list-style-type: none"> - 우선순위가 높은 사업이 일상적 업무(welter of routine task)에 매몰됨 - 관리자가 목표달성 여부에 따른 책임을 제대로 지지 않음 		<ul style="list-style-type: none"> - 주요 사업에 대한 지속적 관심의 결여
McCaffery(1976)	<ul style="list-style-type: none"> - 예산배분 과정과 주기의 문제로 MBO 효과성이 제약됨 		
Dirsmith et al. (1980)	의회와 행정부 사이의 정치적, 의례적(ritual) 차원에서 이용됨.		
Alpin & Schoderbeck (1976); Odiorne (1976); Rodgers & Hunter(1995)		상위 관리자의 관심과 실천정도 ¹⁾	

이상의 MBO 장애요소들을 <표 2>에서 행정학의 과제에 대한 Behn의 세 가지 질문인 미시적 관리, 동기부여, 그리고 측정·평가 차원에서 재정리하였다.

2. 한국의 MBO 운영현황

1) MBO의 도입과정

한국의 경우도 목표관리제는 민간기업에서 지난 1960년대 후반부터 먼저 사용되기 시작했으며, 공공부문의 경우 비교적 최근인 1997년부터 충청남도를 중심으로 주요 지방정부에서 시행되어 왔다. 그리고 정부 전체 차원에서 본격적으로 시행된 것은 1999년부터이다. 특히 지난 경제위기 이후 정부부문의 효율성을 제고하는 과정에서 MBO가 전격적으로 도입되었다. 이로 인해 시행초기에는 이의 필요성과 그 취지에 공감을 하는 공무원이 많지 않았으나 점차 이 제도의 목적에 대한 공감대는 넓혀지고 있다. 그렇지만 여전히 이 제도의 정당성뿐만 아니라 이를 제도로 정착시키는데 어느 정도 시간이 필요해 보인다.

현재 중앙정부의 경우 1-4급의 일반직 및 별정직에 목표관리제가 적용되고 있다. 그리고 목표달성을 따라 성과급과 연계성을 가지고 되어 있다. 가령 목표달성을 따라 성과급 지급결정에 활용함으로써 3급 이상의 경우 국장급의 성과연봉에 그리고 3급 이하 과장급의 성과상여금에 연계되어 있다. 우선 목표관리제에 따라 각자가 설정한 목표별 성과 정도에 따라 3급 이상은 다음해 연봉 수준이 결정되고 4급은 그 해 성과상여금 액수가 결정된다. 즉, 목표달성을 따라 1-3급(국장급)은 성과 연봉⁵⁾이 차등 지급되고, 4급은 성과 상여금이 차등 지급되는 사실상 근무평정표라고 볼 수 있다⁶⁾. 여기서 국장급은 장·차관이 목표평가서를 작

5) 연봉이 적용되는 1-3급 공무원은 S·A·B·C 등 4등급으로 분류되고 있다. 전체 인원의 10%에 해당되는 최상위 등급인 S등급의 경우 기본 연봉에 10%를 더 받게 되고 A등급은 7%, B등급 3%, 최하위인 C등급은 인센티브가 없다. 4급의 경우 전체 인원의 10%에 혜택이 돌아가는 최상위 등급은 150%의 성과상여금을 더 받게 되고, 30%에 해당하는 최하위 등급은 성과상여금을 받지 못하게 되어 있다.

6) 목표관리제와 근무성적평정은 평가대상이나 차원이 다르지만 상호보완적인 측면이 있다. 먼저 양자의 차이점을 살펴보면 첫째, 목표관리제가 목표나 직무와 같은 비인격적 업무를 평가대상으로 하고 있는 반면 근무성적평정은 사람을 평가대상으로 하기 때문에 평가대상의 차원이 다르다. 둘째, 중앙부처의 경우 목표관리제는 대체로 4급 이상 그리고 지방정부의 경우도 5급 이상 고위 공직자를 대상으로 하고 있다. 근무성적평정의 경우 3급 이상에 대해서는 실시하지 않았고 4급에 대해서는 서술식 인사평정을 실시하였으나 목표관리제가 실시된 이후 근무성적평정의 대체수단으로 목표관

성해 실적평가를 하며 4급은 해당 소속 부서장이 실적을 평가하도록 되어 있다.

지방정부의 경우 1-4급의 일반직과 별정직에게 의무적으로 적용하고 특정직과 다른 직종 공무원의 경우, 그리고 5급 이하의 경우 임의적으로 적용할 수 있도록 되어 있다.

첫째, 서울특별시의 목표관리제는 전문직을 제외한 5급 이상 공무원 전체에 대하여 실시하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 5급의 경우에는 실·국 자체에서 실시하고 있다. 그리고 서울시의 경우 소방직도 목표관리제의 적용을 받고 있다. 서울시 용산구청은 목표관리제 대상을 4급-5급(국·소장, 과장, 동장)공무원에게 한정하면서 1년 간 역점 추진할 업무에 대한 목표를 매년 5월에 확정(4급-7명, 5급-47명)하고 해당 년도 목표달성을 평가하여 다음 년도 성과상여금 지급시 반영하도록 하고 있다.

둘째, 충청남도의 경우 2001년 목표관리시행계획안에 따르면 4급 이상 공무원에게 적용하고 특정직은 제외하도록 되어 있다. 3급 이상 공무원의 경우 목표달성이 성과연봉 결정에 반영되고 4급 이하 공무원은 성과상여금 결정에 반영되고 있다. 이에 따라 중앙정부와 마찬가지로 4급 이상에 대해서는 목표관리점수 자체가 근무성적 평정점수로 간주된다.

셋째, 부산광역시는 행정자치부의 권고사항(1-4급 공무원을 대상으로 목표를 설정하고, 연1회 평가하는 원칙)을 대폭 확대하여 전 직원을 대상으로 실시하고 있다. 특히, 2001년도부터 목표관리 평가결과에 따라 처음으로 4급 이하 공무원에게 성과상여금을 지급하고 있다. 목표설정단계에서부터 난이도의 조정과 목표간의 크기 등을 조정하여 형평성 있는 추진이 되도록 실국 소위원회에서 실국 내의 목표조정을 거쳐 최종적으로 조정위원회의 심의를 거쳐 목표를 확정하고, 한정된 업무를 대상으로 설정된 목표와 시정기여도와의 괴리를 방지하기 위해 최종평가자가 조정점을 부여하고 있다.

넷째, 대전광역시는 2001년도부터 14명의 실국장을 대상으로 전략목표체계를, 69명의 과장, 담당관(4급)을 대상으로 중점목표체계를 적용하여 MBO를 실시하고

리제가 활용되고 있다. 그러나 목표관리제도의 개선방향으로 역량평가가 제안되고 있는데 이는 근무성적평정에서 다루는 사람에 대한 평가임을 고려할 때 양자는 상호 보완되는 측면을 가지고 있다고 볼 수 있다. 근무성적평정이 기존의 연공서열식이 아닌 개인의 역량평가위주로 전환될 경우 근무성적평정과 목표관리제는 서로 보완되어 사용될 수 있는 것이다. 근무성적평정과 목표관리제의 관계를 다루고 있는 논문으로는 서순복(2001)의 연구가 있다.

있다. 대전광역시는 미래목표관리카드를 만들어 당면 일상 목표보다는 미래 상황 변화 목표를 주로 설정하여 MBO를 운영하고 있다.

다섯째, 경상남도의 경우는 목표설정 과정을 3급 이상 공무원은 전략목표, 4급 공무원은 중점목표, 5급 이하 공무원은 담당팀 단위로 기본목표를 설정하여 추진하였다. 4급 이상 공무원은 개별목표에 의해 도전체를 통합하여 순위를 결정하였으며, 5급 이하 공무원은 담당·팀의 목표관리 평가순위를 실국별로 결정하였고, 평가결과는 소속 공무원에 공통 적용하였다.

2) 한국 MBO의 효과

한국의 중앙정부와 지방정부가 시행중인 MBO의 효과를 측정하기에는 그 시행 기간이 너무 짧다. 따라서 국내 연구들의 경우 현재 시행중인 MBO의 운영실태에 관한 설문조사가 주류를 이루고 있으며 MBO의 실시전후를 조직성과의 관점에서 비교한 (준)실험적 연구는 아직 없는 실정이다⁷⁾.

본래 MBO의 목적은 고위관료들의 성과를 측정하고 이들의 업무달성을 대한 집중성을 높이려는 취지에서 도입되었다. 즉, 기존의 연공서열식 평가를 줄이고, 행정조직의 효과성을 제고하기 위함이었다. 그러나 법적 제도적 뒷받침이 미약한 상황에서 그리고 기관장의 강력한 의지와 관심이 충분하지 못한 상태에서 상당부분은 시범적으로 혹은 형식적으로 시행되고 있다(김주원, 2002; 김판석·권경득, 2000). 그렇지만 승진이나 주요 보직인사에 결정적인 영향은 아직 주지 않는 것으로 보이기 때문에 이러한 연계노력의 실효성이 떨어지는 것 같다. 또한 초기단계

7) 다만 국내 몇몇 연구들은 관련 공무원들의 설문조사에 근거해서 MBO 운영과정에서 발생하는 문제점을 분석하고 있다. 예를 들면, 김판석·권경득의 연구(2000)는 1999년 11월 중앙공무원교육원 인력개발운영과정에 참여한 교육대상자 243명 및 2000년 2월에서 3월까지 9개 중앙부처와 4개 지방자치단체 5급 이상 공무원을 대상으로 설문조사한 115매를 병용하고 있다. 박영강(2000)의 연구는 2000년 10월 6급 이상 147명의 부산광역시 공무원을 설문대상으로 하였다. 박중훈(2000)의 연구는 국내 MBO의 운영실태를 보고서 형식으로 정리하고 있다. 한편 김주원(2002) 및 서순복(2001)의 연구는 기존의 연구와 실태조사에 근거하여 목표관리자에 대한 처방적 연구를 수행하고 있다. 윤태범의 연구(2000)는 서울특별시와 부산광역시의 MBO 운영현황을 관련자들의 면접과 내부자료를 활용하여 분석하고 있다. 이러한 선행연구들은 국내 MBO 운영실태에 관한 유용한 정보를 제공해주지만 실제 MBO가 어떤 효과를 가져오는가에 대한 과학적 증거를 제공하지 못하고 있다. 따라서 향후 국내연구는 MBO의 도입이전과 이후를 비교하여 MBO가 가져오는 효과를 추출할 수 있는 (준)실험적 연구를 이용할 필요가 있다.

에서 나타나는 양적인 평가방법에서 크게 탈피하지 못함으로써, 목표추진 성과를 측정할 수 있는 성과지표의 지속적인 개발이 장기과제로 남아 있다(박중훈, 2000; 김판석·권경득, 2000). 그리고 목표관리제의 평가결과 지급되는 성과상여금의 차등 지급은 공무원 상호간의 인간관계 손상을 가져올 수 있다는 점과 장기적으로 연봉제와 연계될 경우의 거부감 등을 이유로 제도에 대한 불만이 제기되고 있기도 하다(박영강, 2000; 김판석·권경득, 2000).

3) 한국 MBO의 성패를 좌우하는 요인들

지금까지 국내에서 목표관리제를 시행하는 과정에서 여러 가지 문제점이 부각되고 있다. 아래에서 논의되는 세 가지 주요 요인들은 자세히 후술되겠지만 여기서는 국내의 선행연구들을 중심으로 이를 간단히 요약하고자 한다.

첫째, 목표관리제를 운영하면서 나타나는 공무원들의 도덕적 해이문제이다. 이것은 미시적 차원의 행정관리문제라고 볼 수 있다. 즉, 위임자로서 상위 정치기관이나 기관장이 지난 적극적 관심과 리더십뿐만 아니라 대리인으로서 공무원이 가지고 있는 도덕적 해이와 역선택과 같은 부정적 행태측면에서 MBO를 분석할 수 있다. MBO를 통하여 대리인의 능력이나 노력에 대한 적절한 평가와 보상시스템을 정착시키려고 하고 있으나 이러한 대리인의 문제를 극복하지 못하면 MBO 제도 자체가 형식적으로 운영될 수 있다는 것이다. 한편 이러한 MBO의 형식적 운영은 공무원들의 MBO 과정에서 과다한 서류작업에 대한 불만을 키우는 주요 원인이 된다. 국내 문헌에서 이러한 MBO의 성패가 대리인문제의 해결정도에 따라 영향을 받는다는 논의를 찾기가 어렵다. 다만 공공부문의 성과급을 도입함으로써 이러한 대리인 문제를 해결할 수 있다는 윤성식(1993)의 연구가 있다. 그러나 이 연구는 공공부문이 지난 대리인 문제 때문에 성과급 운영자체가 형식화되는 현상을 고찰하지는 않았다.

둘째, 목표관리제를 적극적이고 긍정적인 방향으로 활용하려는 동기가 부족하다. 이것은 무엇보다도 목표달성을 결과에 따른 차별적 보상이나 보수가 승진 과정에 충분하게 반영되지 않기 때문에 나타난 현상이라고 볼 수 있다. 기존의 국내문헌들은 MBO의 성공적인 착근을 위하여 이의 적극적인 수용과 집행을 강조하고 있다(김판석·권경득, 2000; 김주원, 2002; 박영강, 2000; 서순복, 2001; 윤태범, 2000). 그러나 김판석·권경득(2000)의 연구에 따르면 공무원들이 MBO에 대하여 상당한 호감을 가지고 있으나 실제 이의 운영은 매우 형식적임을 보여준다.

셋째, 목표달성을 측정과 평가의 문제이다(김판석·권경득, 2000; 김주원,

2002; 박영강, 2000; 서순복, 2001; 윤태범, 2000). 목표설정에서 목표가 불명확하고 목표달성을 정도를 제대로 측정하는 데 상당한 어려움이 있다고 한다. 또한 가급적 쉬운 목표를 설정하고 달성이 용이한 목표치를 제시하는 경향이 많다. 이에 따라 대다수 조직에서 목표를 너무 쉽게 잡아 예외 없이 연말에 목표를 완벽하게 달성하는 현상이 나타나기도 한다. 결국 목표의 계량화 및 수치화가 어렵게 되자 목표치를 형식적으로 정하는 사례가 많으며 행정서비스의 질적 차원에서 요소들을 평가하기 어렵다는 문제점이 있다. 한편 이러한 목표설정과 평가 작업이 제대로 이루어지지 않는 이유는 직위분류제가 시행되고 있지 않은 계급제 속에서 개인별, 조직별 단위업무의 한계를 구분하기가 어렵고 또한 수치화나 계량화하기 어려운 행정여건과도 관련이 있다.

한편 목표관리제를 조직발전의 관점에서 검토하고 있는 김병섭·박광국의 연구(1999)는 목표관리제의 정착을 위해서 조직문화의 적합성을 고려하고 개인목표위주의 목표관리제를 조직목표와 연계시켜야 한다고 주장한다. 아울러 조경호(2002), 서순복(2001), 그리고 윤태범(2000)의 연구 모두 목표와 지표 간 상호 연계성이 떨어진다고 지적하고 있다. 이는 뒤에서도 지적되겠지만, 목표를 통해 미래의 개선된 부분이 부각되어야 함에도 불구하고 아직도 많은 기관에서 반복적이고 일상적인 업무에 초점을 두고 목표가 설정되고 있기 때문에 조직발전이나 핵심역량강화와 같은 미래지향적 조직성과를 산출하는 데 목표관리제가 기여하는 바가 적다는 문제를 제기한다.

III. MBO의 성공적 운영요소와 Robert Behn의 공공관리에 관한 주요 질문들

1. 목표관리제의 세 가지 장애물

목표관리제의 실현가능성은 민간기업과 달리 공공관료제가 가진 고유한 특성 때문에 정부기관에서 상대적으로 낮다고 볼 수 있다. 효율성을 추구하는 목표관리제가 공공관료제에서 뿌리내리기 위해서는 넘어야 할 여러 가지 장벽이 있다. 이러한 목표관리제를 공공부문에 도입할 경우 발생하는 이러한 세 가지 장벽은 Behn이 제시한 행정학의 세 가지 큰 질문들과 연결된다. 이들 세 가지 주요 행정학의 문제들을 목표관리제와 연관시켜 좀 더 구체적으로 살펴보자.

첫째, 정부기관이 목표달성을 효과적으로 할 수 있도록 충분한 권한과 제도적 유연성을 가지고 있지 못하다. 정부기관은 효율성만을 추구하는 기관이 아니다. 시민에 대한 정치적 책임성이 효율성보다 더욱 중요한 경우도 많다. 의회나 대통령과 같은 상위 정치기관은 관료제에 여러 가지 규제와 감시를 통하여 관료제의 업무수행과정을 감시하고 있다. 관료제에 대한 과도한 정치적 통제는 관료제가 유연하게 환경변화에 신속적으로 대응하면서 조직의 목표달성을 어렵게 만드는 경향이 있다. 이것은 공공부분에 있어서 미시적 관리(micro-management)의 문제와 직결된다.

둘째, 목표달성을 위해 필요한 열정을 불어넣기 위한 동기부여 방법에 대한 노하우가 충분하지 않다. 목표관리제에서 추구하는 차별적 성과에 대한 차별적 보상시스템이 공공관료제에서 제대로 작동하지 않는다. 직무몰입이나 열정이 금전적 보상이나 승진에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 일에 대한 애정이나 의미 부여 등 여러 가지 요인에 영향을 받기 때문이다. 이것은 공공부문에 있어서 동기부여(motivation)의 문제와 직결된다.

셋째, 목표관리제를 성공적으로 운영하려면 목표설정과 이의 달성정도를 적절하게 평가할 수 있어야 한다. 그러나 공공부문의 목표는 모호하고 여러 가지 상충되는 목표들이 있어 명확한 목표를 설정하기 어려운 경우가 많다. 또한 목표의 달성정도를 정확하게 평가하기 어려운 경우가 많다. 왜냐하면 목표달성 과정에 영향을 주는 여러 상황요인들과 관련된 요인들이 복잡하게 얹어 있는 경우가 많이 있기 때문에 이들의 영향을 배제한 후 목표달성에 평가대상이 되는 관료나 조직이 어느 정도 순수하게 기여를 하였는가를 평가하기 어렵기 때문이다. 한편 관료 조직의 경우 어떻게 목표를 효과적으로 달성할 것인가에 대한 적절한 방법을 찾기가 어렵다. 이것은 정부관료제의 업무영역에서 구체적인 목표설정과 그 달성정도를 평가하기 어렵다는 사실과도 무관하지 않다. 이것은 결국 공공부문 성과의 측정(performance measurement)의 문제와 직결된다.

2. Behn의 세 가지 질문과 MBO

1) 미시적 관리의 문제: 대리인문제를 중심으로

공공관료제의 효과적인 운영을 위한 미시적 관리의 문제는 오랫동안 학자들뿐만 아니라 정치인들의 주된 관심사항이었다(Wilson, 1989: 241-244; Behn, 1995; NPR, 1993). 이러한 공공관료제에 내재되어 있는 미시적 관리의 문제는 소위 대리

인 이론에 의해 설명될 수 있다. 관료의 비효율성의 문제는 대리인의 도덕적 해이에서 비롯된다는 것이다. 이러한 대리인이론에 입각하여 의회나 대통령과 같은 상위 정치기관들은 관료제에 대한 미시적 관리의 주된 목표로서 관료의 도덕적 해이를 어떻게 하면 효과적으로 통제할 수 있는가에 초점을 두어 왔다.

그러나 Behn(1995)과 Wilson(1989: 333-345) 등은 이러한 대리인이론에 입각하여 관료제를 통제하고자 할 경우 또 다른 관료제의 비효율성을 놓는 기능적 악순환의 문제를 지적하고 있다. 관료제의 통제를 위해서 상위 정치기관이 부여한 규칙과 제약 때문에 관료제가 그 성과를 발휘하지 못한다는 것이다. 즉, 의회와 대통령은 관료제에 대한 민주적 통제를 위한 절차로서 여러 가지 다양한 규칙을 만들어서 그 영역 내에서 활동을 하도록 하고 있다⁸⁾. 그런데 이들 상위 정치기관들은 관료 스스로 효과적인 업무수행을 하고 있다는 사실에 대해서는 강한 불신감을 가지고 있다. 이러한 효과적인 통제를 위해서 의회와 대통령은 관료제의 활동 범위를 제한하는 여러 가지 규칙을 제정한다. 그러나 관료제의 업무에 대한 불만과 불신은 관료제에 대하여 더 강한 통제를 요구하게 되고 이것은 더 많은 규칙을 만들어 관료제를 구속함으로써 업무의 효율성을 떨어뜨리는 악순환을 낳는다. 이것은 소위 ‘기능편향성 사이클(function bias cycle)’이다(Behn, 1995). 관료제에 대한 불신으로 규칙을 정하여 관료의 도덕적 해이를 통제하려고 하지만 더욱더 관료제의 비효율성과 도덕적 해이를 만들어내는 기능장애가 발생한다는 것이다. 최근 이러한 미시적 관리의 문제점으로 행정기관에 대한 의회의 과도한 통제(over-control)와 구속이 정부성과를 저해하는 요인 중의 하나로 비판받고 있다(DiJulio, Garvey, and Kettl, 1993).

목표관리제는 이러한 대리인 문제에서 나타날 수 있는 도덕적 해이문제를 통제하고 나아가 관료로 하여금 목표달성을 매진하도록 만들기 위한 제도적 장치라고 볼 수 있다. 즉, 목표관리제는 대리인의 도덕적 해이를 방지하기 위하여 구체적이고 명확한 목표의 계량화를 강조한다. 이것은 목표관리제가 부분적으로 목표설정 과정에 하위직원들을 참여시키지만 전체적으로는 상위 관리자에 의한 하위직원들

8) 이러한 주인-대리인 구조 하에서 대리인인 관료제는 신뢰하기 어려운 존재로 간주된다. 대리인으로서 관료는 도덕적 해이를 일으키는 존재로 간주된다. 관료적 권한의 사적 이용이나 각종 부정부패가 그 예가 될 것이다. 이것은 공공관료제가 대리인으로서 가진 업무의 전문성과 정보우위 때문에 상위 정치기관들이 이를 통제하는데 기본적으로 한계를 가진다. 이로 인해 상위 정치기관들(대통령과 의회 등)은 이러한 공공관료제의 업무성과를 관리하고 통제하는데 상당한 어려움을 겪게 된다.

의 통제수단인 것이다(Levinson, 2003). 그러나 이러한 목표관리제는 위에서 언급한 ‘기능편향성 사이클’에 빠질 가능성을 가지고 있다. 목표관리제가 본래 의도한 목표의 설정과 이의 측정을 통한 통제메커니즘이 작동되지 않거나 대리인문제가 지닌 각종 도덕적 해이 현상으로 인하여 왜곡되어 운영될 가능성이 있는 것이다. 목표관리제가 이러한 미시적 관리에서 나타나는 기능장애를 극복하고 이상적으로 운영되기 위해서는 여러 가지 전제조건들이 요구된다.

목표설정과정에서 나타나는 부정적인 도덕적 해이 현상들을 살펴보면 대부분 대리인 문제에서 파생되는 현상임을 알 수 있다. 이러한 대리인 문제와 관련된 목표관리제의 문제점을 살펴보자.

첫째, 타당성 있는 목표설정을 어떻게 정할 것인가의 문제이다. 목표설정과정에서 주인 격인 의회와 대통령 그리고 이들 상위정치주체들에 임명된 기관장이 안내와 방향을 제시할 수 있다. 그러나 이들은 대개 목표설정의 범위와 수준에 대한 구체적인 정보와 지식을 충분히 가지고 있지 못하다. 이에 따라 대리인인 관료의 입장이나 시각에서 목표설정이 이루어질 가능성이 높다. 가령 목표달성을 놓고 수치를 높이기 위하여 가능한 한 현재 있는 직위에서 달성하기 쉬운 목표를 설정하려고 할 것이다. 즉, 목표를 하향조정하려는 경향이다. 목표설정에서도 목표가 불명확하고 측정이 어려움으로 가급적 쉬운 목표를 설정하고 달성이 용이한 목표치를 제시하려고 할 것이다.

서울특별시와 대전광역시의 MBO 운영 관리 실태를 분석한 조경호(2002)의 연구에 따르면, 목표 도출과정에서 과잉측정(over-measurement)의 문제나 목표대치(goal displacement) 현상이 발생하고 있는 것으로 파악되었다. 특히, 목표 설정의 가장 처음 단추인 조직의 기본 방침의 확인 절차가 구체적이고 합리적이지 못한 것으로 파악되었다(조경호, 2002). 조직이나 기관이 추구하는 기본적 방향과 방침은 조직이 처한 다양한 현황들에 대한 분석을 기초로 결정되어야 됨에도 불구하고 생략되는 경우가 대부분이란 점이 지적될 수 있겠다. 대리인의 시각으로 관료를 바라볼 때 관료가 이러한 충실한 목표설정과정을 이행할 인센티브가 부족하다는 것도 문제가 된다. 결국 형식적인 목표설정과정을 통제하기 위한 수단을 기관장이 강구하게 되고 이것은 공공기관에 또 다른 규정과 통제기제가 추가되는 악순환으로 이어질 수 있다.

둘째, 도전적이고 어려운 목표를 설정한 후 달성을 못하면 불이익을 받는다는 생각하는 경향이 있다. 목표별·평가지표별 비중도 도전적이고 창의적이며 성과 지향적인 설정이 되어야 함에도 불구하고 그 기준을 이해하지 못해 달성이 쉬운

목표와 평가지표에 높은 비중을 배정하는 사례가 있었다. 대다수 부서가 목표를 너무 쉽게 잡아 예외 없이 연말에 목표를 완벽하게 달성하는 경우도 있다고 한다. 대전광역시의 MBO를 보면, 예산과 기타 자원지원이 가능한 분야에 한하여 전략 및 중점목표를 설정하고 있는 경향이 있어서 새로운 분야에 대한 도전이 다소 부족하다는 평가를 받고 있다. 또 다른 문제점은 부서장들이 제시하는 기준들이 조직원 개인들에게 자신들의 목표를 계량화할 수 있을 만큼 명확한 형태의 것이 못 된다는 점이다. 이로 인해 목표의 계량화와 측정 가능한 업무의 선택, 단기평가가 가능한 업무, 그리고 목표달성이 용이한 업무위주로 목표가 설정되기 때문에 종장기적인 목표와의 연계성이 부족하다(조경호, 2002).

셋째, 행정고객위주의 목표설정이 미흡하다. 목표나 달성하기 위한 핵심 임무(mission)를 설정할 때 고객의 파악 및 고객의 요구사항에 대한 이해가 부족하거나 고객의 수요를 파악하려는 의지가 부족하다. 행정조직에서 고객을 위하여 꼭 해야 될 일, 새로운 제도나 시책, 업무의 방향전환, 기본업무 강화에 초점을 맞추지 못하고 있다. 단지 일상적인 업무를 중심으로 목표체계를 구성하는 경향이 있다. 그런 점에서 기존의 업무처리 시스템에 목표관리제를 적용해서 시스템 전체를 변화시키고 결과적으로 업무추진 행태의 변화를 유도하고자 하는 방향으로 추진되지 못하고 있는 실정이다. 결국 목표관리제를 이용할 때 자기 부처이익이나 자기 조직이익 위주로 목표설정이 이루어질 가능성이 있다. 이것은 목표관리제를 통하여 자기 부처의 이익과 자기가 속한 하위부서 조직의 이익을 극대화하는 방향으로 목표설정이 이루어질 경우 본래 조직이 가지고 있는 목적달성과 거리가 먼 목표관리제가 될 수 있다.

2) 동기부여의 문제

관료의 동기부여 문제는 여전히 관료제의 주요 쟁점으로 남아 있다(Perry, 1996). 즉, 행정기관의 목표 달성을 위하여 어떻게 열정적으로 그리고 현명하게 관료들이 일할 수 있도록 동기부여를 할 것인가는 행정학의 주요 난제 중의 하나이다 (Behn, 1995). 우선 동기부여문제는 대리인 문제의 틀에서 분석될 수 있다. 즉, 대리인 이론은 관료가 자발적으로 업무수행을 위하여 동기부여를 하지 않는 것으로 가정하고 있다. 대리인 이론은 관료의 도덕적 해이를 자발적으로 줄이려는 동기부여를 ‘당근과 채찍(carrot and stick)’이라는 경제적 관점에서 바라보고 있다. 그런데 문제는 이러한 보상처벌모형(reward/punishment model)에 입각한 동기부여가 완

벽한 것은 아니라는 데 있다⁹⁾. 이에 대응하는 심리학 이론들은 일 자체에 대한 의미성(meaningfulness)이 동기부여에 상당히 중요한 역할을 수행하고 있음을 보여준다(Rainey, 1983). 즉, 직무몰입이나 직무만족도가 높으면 동기부여의 잘 이루어질 수 있다는 주장이다. 잘 알려진 바와 같이 Perry와 Wise의 연구(1990)는 공공관료의 동기를 종합적으로 분석하여 도구적 동기(instrumental motives), 규범적 동기(norm based motives), 정서적 동기(affective motives) 등의 세 가지 차원으로 나누어 설명하고 있다.

공공관료제에서 목표관리제를 실행하고 싶은 동기는 어디서 나오는 것일까? 우선 목표관리제에 따라 목표를 정하고 이에 맞추어 일을 추진해야 하는 직원들의 입장에서 볼 때 목표관리제를 자발적으로 수용할 인센티브는 적다. 왜냐하면 목표달성이라는 제약 속에서 행동을 해야 하는 부담이 있기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여 목표관리제는 성과급 도입과 같은 금전적 보상수단에 의존하여 동기를 부여하려고 한다. 즉, 관료의 동기부여를 위하여 목표관리제는 위에서 언급된 다양한 동기들 중에서 경제적 모형에 입각한 처벌과 보상과 같은 수단을 이용하고 있다.

여전히 권위주의적 행정문화가 강한 우리의 행정풍토 속에서 MBO의 중요한 요소인 부하의 자발적 참여에 의한 목표설정과 이에 대한 동기부여가 충분히 이루어지고 있는가에 대한 비판이 많이 나오고 있다. 이를 좀 더 구체적으로 MBO의 운영에 대한 동기부여문제와 관련시켜 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 한국행정의 권위주의적 문화는 목표관리제를 운영함에 있어서 상사와 부하 그리고 동료간의 자율적인 토론과 참여를 제한하는 요소로 작용하고 있다. 개인의 목표설정과정이 상사와 부하간의 자율적인 토론과 참여를 바탕으로 이루어져야 하나 권위주의 행정문화에서 이러한 적극적인 참여문화의 요소를 가진 목표관리제를 운영하기는 상당히 어렵다. 예를 들면, 국장의 목표설정은 과장이나 계장이 작성해서 올리는 방식이다. 목표관리제의 취지에 따르면 실제로는 국장이 차관이나 실장 그리고 동료 국장과 협의하여 자신의 목표를 설정해야만 한다. 또한 과

9) 처벌과 보상모델이 제대로 작동하지 않는 이유는 우선 동일한 보상과 처벌에 대한 반응이 사람마다 다르게 나타나기 때문이다. 일정수준의 보상이 어떤 사람에게는 동기부여가 되지만 어떤 사람에게는 동기부여가 될 만큼 충분하지 않다는 것이다. 동기부여를 위한 처벌도 마찬가지로 사람마다 효과가 다르게 나타난다. 이것은 소위 'Jackass Fallacy'로 불리어진다(Levinson, 1973). 나아가 이러한 보상이나 처벌이 전혀 문제로 되지 않고 다른 가치관이나 선호가 동기부여 주요 요인으로 작용할 수 있는 것이다.

장의 목표설정도 과장 본인과 국장이 상의해서 만드는 것이 아니라 부하인 계장이 기안하고 있는 실정이다. 이러한 운영방식은 한국의 권위주의적 행정문화에서 비롯된다고 보아야 할 것이다. 최근 행정자치부의 목표관리제의 개선지침에 따르면 목표관리제 평가의 공정성을 확보하기 위해 평가자의 소속 직원들로 구성된 평가단의 의견을 들을 수 있게 했다. 그리고 평가결과에 이의가 있을 경우 의견을 제시하고 재평가를 받을 수 있도록 하고 있다. 그러나 이의제기나 동료들의 평가가 형식성을 벗어나 얼마나 객관적으로 이루어질지는 의문을 제기하고 있다¹⁰⁾.

둘째, 목표관리제의 운영에 대한 공무원의 무관심이다. 지금까지 목표관리제가 실시되고 있지만 목표설정과정에서 진지하게 자기 직위의 존재이유에 대하여 고민하고 목표를 설정하는 경우는 많지 않는 것 같다. 또한 목표설정은 이미 연초 부처계획이나 그 하위의 부서 단위에서 조직의 1년 목표와 사업들이 정해지는 과정에서 어느 정도 드러난다. 따라서 굳이 4급 이상 공무원들이 목표설정을 목표관리제를 위하여 설정하는 것이 중복되는 일로 인식될 수 있다. 어느 한 부처 공무원과의 인터뷰에 따르면, 평소에는 목표관리제에 대하여 잊고 있다가 해당부처에서 담당 직원에 의해 목표관리제에 관한 제반 서류(목표설정서 및 평가서)를 달라는 요청이 오면 그때 가서야 자기 직위에 대한 목표설정지표를 만들어 제출한다고 한다. 더구나 목표관리제에 대한 평가와 성과급을 주어야 될 시점이 다가왔을 때 목표관리에 대한 지표를 설정하고 평가도 함께 하는 편법도 이루어지고 있었다.

중앙이든 지방이든 기본적으로 MBO 자체의 규범적 측면에 대해서는 긍정적인 입장을 보이고 있다. 연구자가 면접한 중앙부처와 지방자치단체의 공무원 대부분도 이점에 대해서는 동의하고 있다. 즉 현재와 같은 평정체계나 인사관리는 분명히 문제가 있으며, 이 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 MBO는 분명히 의미 있는 방법이라는 것이다. 다만 중앙부처 소속 공무원에 비하여 지방자치단체 소속 공무원이 MBO에 대하여 부정적인 인식을 더 많이 갖고 있는 것으로 보인다.

셋째, 보상체계와 MBO의 미약한 연관성으로 처벌보상모형에 의한 동기부여가 제대로 이루어지지 않고 있다. MBO는 정책이나 사업에 대한 엄정한 성과관리를 통해 성과에 상응한 정당한 보상을 해줌으로써 공직사회 내 경쟁을 강화하고자 하는 목적이 강하다. 현재 MBO의 평가결과는 4급 이상의 경우 근무성적평정점으로서 승진심사와 성과연봉(3급 이상) 및 성과상여금(4급)으로 반영하도록 하고 있

10) 이상의 내용은 문화관광부 문화관광과 서기관 한 분과 환경부 법무담당관 서기관 한 분과의 목표관리제에 운영현황에 관한 면접내용에 바탕을 두고 기술한 것이다.

으며, 5급 이하의 경우 성과상여금으로 반영되도록 설계되어 있다. 그러나 성과에 입각한 보상의 정도가 미흡한 것이 항상 문제점으로 지적되는 바, 동기유발을 시킬 만큼 성과에 상응한 보상체계(보수, 승진 등)의 정착이 요구된다. 이러한 보수체계와 MBO의 연관성은 MBO에 따른 성과의 평가가 공정하다는 인식이 전제되어야 가능한 것이기 때문에 목표달성을 위한 공정한 평가시스템의 구축이 선행될 필요가 있다. MBO를 보수 및 상여금제도와 연계시키는 방법은 여러 가지가 있다. 한 가지 예를 들면, 개인별 성과평가를 계산하여 나온 점수를 미리 설정한 보수 및 상여금 조건표에 맞추어 총액을 산출하는 방식이 있다. <표 3>은 그 산출방법을 예시적으로 보여준다.

<표 3> 목표달성을 따른 보수 및 상여금 산출방법

목표	가중치	목표 달성을 업적점수	업적점수	1점당 보수인상률	보수 총인상률	1점당 상여금	상여금 총수여액
A	40	0.80	32			10,000원	320,000원
B	25	1.00	25			10,000원	250,000원
C	20	0.60	12			10,000원	120,000원
D	15	0.90	13.5			10,000원	135,000원
합 계	100		82.5	0.1	8.25%	1,000원	825,000원

마지막으로 기존의 연공서열에 따른 보수와 승진기준에 익숙한 관료들은 MBO의 도입에 따른 경쟁을 싫어할 수밖에 없다. 물론 목표달성에 대한 열의와 능력이 뛰어난 관료의 경우 MBO를 선호할 수 있으나 행정목표의 달성이 개인의 노력뿐만 아니라 업무의 성격이나 여러 가지 상황변수에 따라 달라질 수 있기 때문에 전반적으로는 이러한 불확실성을 회피하기 위하여 기존의 연공서열 위주의 평가체계를 선호하는 경향이 높다. 부산광역시 공무원을 대상으로 한 박영강(2000)의 연구에 따르면 대부분의 경우 연공서열을 바탕으로 연한만 차면 승진할 수 있는데 새로운 제도에 적용하여 성과위주의 근무성적 풍토에 익숙해져야 하는 불안과 불확실성으로 목표관리제 실시를 좋아하지 않는다고 한다.

3) 성과측정의 문제

성과측정은 공공기관이 얼마나 일을 잘하고 있는가를 판단하는 데 필요한 출발점을 제공해 준다. 즉, 조직의 성과, 관리자의 성과, 그리고 프로그램의 성과를 평가하는데 있어서 신뢰성과 타당성을 가진 측정도구는 필수적이다. 나아가 성과측

정의 문제는 측정지표들을 어떻게 하면 미래의 더 나온 생산성 향상을 위하여 사용할 수 있는가의 문제로 연결된다. 이러한 성과측정 문제는 공공관료제가 가지고 있는 목표설정의 문제와 밀접하게 연관되어 있다. 그러나 공공관료제에 있어서 어떤 관료가 혹은 어떤 행정기관이 목적을 달성했는지 그 여부를 판단하기가 어렵다. 왜냐하면 달성해야 할 목표가 불분명하거나 모호한 경우가 많고 설령 목표자체가 분명하더라도 그 달성정도를 평가하기가 어렵기 때문이다. 또한 목표들 간의 서로 대립관계에 있는 목표들도 있다. 특히 공공관료제의 경우 민간기업의 수익성과 같은 목표설정의 명확한 기준이 없다(Behn, 1995). 관료제는 근본적으로 명확한 목표설정을 하려는 동기가 별로 없다고 한다. 또한 많은 경우 정부기관에는 목표가 분명하고 그 성과에 대한 평가가 가능할지라도 상이한 성과에 대한 차별적 보상시스템이 제도화되어 있지 않는 경우가 많다(Behn, 1995). 철도, 우편, 그리고 공공연금서비스의 경우 그 성과가 명확하게 드러나는 경우가 많지만 대부분 좋은 혹은 나쁜 성과에 대한 차별적 보상이 제대로 이루어지지 않고 있다.

목표관리제는 목표설정 과정에서 나타나는 이러한 공공관료제의 문제점을 극복하기 위한 대안으로 나온 것이라 할 수 있다. 모호한 목표를 구체적이고 명확하게 함으로써 업무에 대한 몰입을 높일 수 있고, 구체적인 목표설정을 통하여 업무 성과에 대한 평가를 가능하게 함으로써 관료제의 비효율성을 극복할 수 있다는 것이다. 이러한 목표관리제는 공공기관의 목표가 계량적 지표로 측정될 수 있다는 것을 암묵적으로 전제하고 있으나 수많은 기존의 행정학 문헌들은 이것이 그렇게 쉬운 작업이 아니라는 것을 잘 보여주고 있다.

목표관리제의 성패는 목표의 달성 여부를 객관적으로 식별할 수 있는가에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 즉 목표 달성 여부를 평가할 수 있는 지표들의 객관성과 타당성은 목표관리제 운영에 있어서 가장 중요한 부분 중 하나이다. 계량화된 지표들 중에서도 목표 달성 여부를 거의 평가할 수 없거나, 간혹 평가할 수 있다 하여도, 목표와 지표간의 타당한 인과성이 부족하여 평가결과의 설명력이 약한 부분이 보이는 경우도 많은 것으로 평가되고 있다(조경호, 2002). 즉 목표관리제에서 지표는 목표 달성으로 나타날 미래의 개선된 변화를 식별해 낼 수 있어야 한다. 따라서 지표는 반드시 목표와 연계되어야 하기 때문에, 목표-수단 분석 (objectives & means analysis)을 수행하여 평가지표는 개선된 효과 창출을 위한 행동지침역할을 충실히 수행할 수 있어야 한다¹¹⁾.

11) 가령, 보건소장의 핵심목표가 “지역주민의 건강한 삶의 증진”이라면, 이에 대한 지표

<표 4> 복지국장의 혁신목표

구분	번호	목표 내용	평가지표		난이도
			지표	배점	
혁신목표	1	○ 수요자 중심의 복지도시 실현 - 기초생활수급자 복지욕구 조사 및 복지대책 수립 - 노인 및 장애인 복지욕구 조사 - 아동 및 여성 복지욕구 조사	○ 조사대상 집단선정의 적절성 ○ 조사도구(조사표) 개발 ○ 수요조사 및 자료분석 진척율 ○ 복지정책 기초자료 타당성 여부와 실적	0.1 0.3 0.3 0.3	1.3
		○ 여성정책의 제도적 기반구축 - 여성발전기본조례제정 - 여성정책 조정협의회 구성 - 여성발전연구위원회 운영	○ 여성정책 관련 조례제정실적 ○ 협의회 구성 진도 ○ 위원회 개최실적	0.5 0.2 0.3	

예를 들어, 대전광역시는 국장급 목표(전략목표)를 혁신 목표와 일상 목표 두 가지로 나누어 설정하도록 하고 있고, 혁신 목표는 개혁적 사업이나 새로운 프로그램의 구축 및 그 실시와 관련된 것으로 정하고 있으며, 혁신목표와 일상목표가 서로 연계되도록 하여 목표 간 인과성을 제고하려는 노력도 하고 있다(조경호, 2002). 그럼에도 불구하고 대전광역시 복지국장의 혁신 목표는 그 본래의 뜻과 다르게 일상적으로 수행하는 목표에 가까운 것들로 설정되고 있다(<표 4> 참조). 이는 아래의 일곱 가지 측면에서 그 원인을 찾을 수 있다.

첫째, 목표설정의 애매성이다. 정부의 업무는 민간기업처럼 이윤이나 성과를 측정할 수 있는 업무가 상대적으로 매우 적다. 이러한 공공서비스의 측정의 문제는 목표관리제의 성공여부를 좌우하는 주요 변수가 되고 있다. 부처업무의 특성에 따라 목표의 구체화정도와 수준이 매우 달라질 수 있다. 예를 들면, 월드컵위원회나 도로공사 등 집행업무와 밀접하게 관련된 경우, 목표설정이 어느 정도 구체적으로 설정될 수 있다. 그러나 정책입안 부서나 혹은 다른 부처의 업무를 종합적으

는 반드시 지역주민의 건강한 삶이 증진되었다고 판단할 수 있는 “전염병 발병 0(zero)” “가축 등이 발생시키는 전염병 발병률 0(zero)” 등 객관적인 정보가 제시될 필요가 있다. 아울러 지표간 난이도(배점 비중) 결정 방식에 있어서 개선이 요구된다. 대전광역시의 지표 간 난이도 배정은 담당 부서의 결정 --> 목표관리제 총괄부서의 조정 --> 결재 등의 절차를 거쳐 이루어지고 있으나, 원칙적으로는 제3의 전문가 집단의 조정과 자문을 얻어야 한다. 지표 비중은 목표 달성을 미치는 영향력을 상대적으로 평가하는 중요한 척도가 되기 때문에 보다 전문적이고, 객관적인 평가가 필요하다는 것이다.

로 조정하는 국무총리실의 경우 목표를 설정하는 작업 자체가 상당히 어려울 수 있다. 각 부처에 설치되어 있는 감사관실의 목표체계를 보면, 목표가 너무 추상적 이어서 어떤 기준으로 목표 달성을 평가하여야 할 것인지 모호한 경우가 대부분이다. <표 5>는 대전광역시 감사관의 목표체계를 보여준다. 감사관의 혁신 목표 1은 시민위주의 자체종합감사 운영이고, 그에 대한 평가지표는 애초에 첫째, 종합, 회계, 기술, 민원감사로 되어 있었고, 둘째, 기강, 특별, 대행감사로 되어 있었다. 목표가 애매하고 모호하기 때문에 평가지표도 추상적인 경우가 자주 발견된다. 이렇게 목표와 평가지표 모두 추상적인 경우 MBO는 행정통제의 기제로 잘 못 활용될 위험이 커진다.

<표 5> 감사관의 혁신 목표 체계

구분	번호	목표 내용	평가지표		남아도
			지표	배점	
혁신	1	<ul style="list-style-type: none"> • 시민 위주의 자체종합감사 운영 - 국·시·구정 정책수행의 연계성, 일관성, 통합성 확보 - 미래지향적인 적극적이며 진취적인 공직자상 정립 	<ul style="list-style-type: none"> • 종합, 회계, 기술, 민원감사 	0.6	1.3
			<ul style="list-style-type: none"> • 일상, 기강, 특별, 대행감사 	0.4	
목표	2	<ul style="list-style-type: none"> • 엄정한 공직기강 확립 - 취약업무에 대한 공무원비리 의혹사항을 지속적으로 조사 실시하여 척결 및 문제점 시정 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 상설기동 감찰반 구성 운영 - 특명·첩보사항 엄정한 조사 실시 	0.2	1.3
			<ul style="list-style-type: none"> • 계약절차 투명한 공개 실적 - 시민제보 창구 운영실적 증대 	0.3	

둘째, 객관적인 평가지표의 부재에서 비롯되는 문제이다. 무엇보다도 평가지표의 객관성 및 공정성 확보방안의 부재로 공정한 평가가 어렵다. 평가지표 수의 차이에 따라 배점이 달라질 수 있으며, 목표 간 비중에 따라 평점의 차이가 발생하기도 한다. 또한 평가가 평가자의 객관적인 판단에 따라 이루어지는 것이 아니라 온정적으로 이루어져 최종 평가 시 되도록 높은 점수를 주려는 의도도 자주 발생한다¹²⁾.

12) 목표관리제 운용 실무자들과의 인터뷰(서순복, 2000)에 의하면 작년의 경우 1차 평가자들은 90% 이상 S등급을 부여했다고 한다. 이와 같은 현상은 목표관리제의 평가가 절대평가이기도 하고, 행정자치부 지침 상 강제배분 방식을 사용하라는 것이 없고 자율적 시행을 강조하였기 때문만 아니라, 1차 평가자와 목표수행책임자간에 목표의 달성을 프로세스에 대한 평가면접과정에서 매몰차게 강제적으로 배분하는 것을 1차 평가자가 부담을 느낄 뿐만 아니라, 1차 평가 결과가 공개되기 때문에 더욱 관대

셋째, 성과지표를 객관적으로 작성하더라도 이 직위에 해당되는 업무성과에 영향을 주는 요인이 개인의 노력이 아니라 직위 자체이거나 혹은 개인의 노력범위를 넘어설 수 있다. 이러한 경우 개인의 노력정도를 단지 객관적인 지표만으로 평가하는 것은 상당한 문제를 수반할 수 있다. 예를 들면, 부정부패감소율이란 객관적인 지표가 선정되어도 부정부패감소가 담당공무원의 노력이나 의지여부와 상관없이 엄격한 제도나 법률의 도입으로 혹은 공무원에게 뇌물을 줄만한 유인체계가 줄어들었기 때문에 나타날 수 있다는 점이다. 이 경우 담당공무원은 본인의 노력과 상관없이 부정부패의 감소에 따른 성과급을 받을 수 있다. 결국 이것은 부서의 장이나 상급기관장이 조직내부에서 판단해야 할 문제이다. 결국 성과지표 자체로 목표달성을 평가하는 것은 한계가 있다.

넷째, 조직 나름대로 독특하게 형성되어 있는 조직분위기나 문화에 따라 평가방식과 평가내용이 달라진다. 또한 이것은 부서의 특성에 따라 목표관리의 효과가 달라진다. 가령, 기업의 경우 생산직, 기술직, 영업직, 연구개발직 등은 목표설정이 쉬운 반면 사무관리직은 목표설정이 어려운 점이 있다. 중앙부처 공무원의 경우 정책입안에 관련된 업무가 대부분인데 이를 어떻게 계량화해서 그 성과를 측정할 것인가는 문제가 제기된다. 정책수요가 많아지는 부서의 경우 이에 필요한 정책입안사례가 증가할 것이며 정책건수의 입안수라는 목표달성을 함께 높아질 가능성이 있다. 반면 정책수요가 상대적으로 적은 부서의 경우 정책입안이라는 목표치를 높이는데 한계가 있다. 즉, 부서 업무의 특성에 따라 이미 목표관리체에 따른 목표달성이 구조적으로 상당부분 미리 정해지는 모순이 있다. 가령, 업무가 많고 난이도 또한 높은 직위의 경우 목표관리체 평가방식에 따라 높은 점수를 받을 가능성이 높지만, 업무난이도가 낮고 업무량 또한 적은 직위는 낮은 점수를 받을 가능성이 높다. 결국 직위가 목표달성도에 따른 평가결과를 좌우하는 경우가 있을 것이다¹³⁾.

다섯째, 한국의 전통적인 조직문화는 여전히 객관적으로 동료나 부하를 평가하는

화 경향이 강하게 나타나게 되는 것으로 해석할 수 있다. 다만 작년의 경우 2차 평가자가 각 등급의 범위 내에서 순위를 정해서 점수를 부여하기는 하였다. 물론 지방자치단체에 따라서는 목표의 평가를 동일 직렬과 직급 전체 중에서 S, A, B, C 등급간에 각각 20, 40, 30, 10%씩 배분한 경우도 있다.

13) 어느 중앙부처의 국장은 다음과 같이 목표관리체의 한계를 이야기했다. “어떤 공무원이 목표관리체에 따른 평가결과에 대하여 항의를 하면서 왜 나를 업무 난이도가 낮은 한직에 보직을 주고 일도 많이 못하게 해 놓고 업무성과를 낮게 평가하면 어떻게 하느냐”고 항의했다고 한다.

제도에 친숙하지 않다. 자기가 속한 비공식집단의 친밀한 구성원이거나 혹은 그 밖의 지연이나 학연에 의하여 서로 긴밀하게 연결되어 움직이는 것이 한국행정조직의 현실이다. 이러한 조직분위기에서 동료나 부하를 객관적으로 평가하는 작업은 상당한 편향(bias)을 수반할 수 있다. 결국 목표달성을 차이에 따른 보상을 목표관리제의 취지처럼 차별적으로 할 수 있을 것인가에 대한 근본적인 문제가 제기된다. 또한 한국의 경우 동료간의 평등의식이 매우 강하다. 즉, 구성원간 경쟁을 금기시하는 분위기에 따른 평가무용론이 여전히 강하게 남아 있다. 가령 “과연 인간이 인간을 평가할 수 있는가 혹은 있다고 하더라도 과연 객관성, 공정성을 확보할 수 있겠는가?” 하는 식의 평가에 대한 회의적 반응이다. 이러한 조직분위기는 평가자로 하여금 피평가자에 대한 정보수집노력을 계울리 하도록 만들며 평가권한을 자신의 지위나 권한의 활용수단으로만 생각하는 경향도 놓고 있다. 나아가, 어떤 조직구성원이 뛰어난 목표 달성을 보여서 상대적으로 많은 보상을 취한다고 할 때 조직내부의 위화감이 조성될 수 있다. 현재 목표달성을 따른 성과급은 과 단위 운영에서 볼 때 대체로 조직 내부의 동일한 평가대상자들끼리 동등하게 나누어 가지는 것이 일반적인 현상이다. 물론 성과급 지급의 내용을 기록하고 있는 문서에는 차별적으로 성과급이 목표달성을 따라 지급된 것으로 되어 있다.

한편 한국적 집단 문화 속에서는 ‘나’보다는 ‘우리’라는 의식이 우선시되고 있다. 따라서 이러한 문화적 배경을 고려할 때 개인보다는 과 단위로 경쟁을 하는 것으로 큰 무리가 없다고 보인다. 현재 공공부문에서 개인별 차이에 따른 성과급 지급에 대한 저항은 여전히 강하게 남아 있다. 예를 들면, 교육공무원에게 성과에 따라 상여금을 차등 지원하려던 정책은 시행하기도 전에 “위화감” 조성을 염려하는 교사들의 반발로 그 시행이 연기되고 있는 현실을 고려할 필요가 있다.

여섯째, 현행 계급제 시스템 하에서는 정확히 누가, 무슨 일을, 어떻게 했는지가 애매모호하다. 설사 정책이 실패하더라도 누구에게 책임을 물어야 할지 불분명하다. 이러한 공직분류체계에서는 성과주의와 경쟁주의가 뿌리를 내리기 힘들다. 특히, 정책부서의 경우, 정책효과를 측정하기도 어렵지만 조직의 누구에게 얼마만큼의 성과를 배분해야 할지가 불분명하다. 서구의 직위분류제는 동양의 계급제와 정반대의 속성을 갖고 있다. 누가 어떤 일을, 어떻게 했는지가 분명하기 때문이다. 책임성이 명확하고 공정한 성과배분도 가능하다. 미국 등의 공무원조직이 목표관리제와 개방형 임용제도 등을 성공적으로 운영하고 있는데 반해 우리나라에선 ‘착근’에 실패한 것도 이와 같은 제도적 배경이 있다. 계급제가 우리 공무원들의 전문성과 책임성을 떨어뜨리는 것은 물론 목표관리제를 비롯한 성과주의와 경쟁

원리 도입까지 가로막고 있는 셈이다.

마지막으로 연공서열 위주의 행정운영이다. 연공서열은 한국조직문화에서 깊이 내재해 있는 조직문화이다. 기존의 근무성적평가도 이러한 연공서열에 맞추어 진행된다. 즉 성적평가의 역산(逆算)이 관행처럼 이루어지고 있기 때문에 승진을 앞둔 직원은 승진 직후의 직원에 비해 상대적으로 높은 점수를 얻게 되어 있다. 아울러 업무의 난이도에 대한 가중치도 부서 순위에 따라 미리 정해져 있는 경우가 다반사이다. 가령, 문화관광부의 경우 업무난이도를 보면 기획관리실이 1순위이며 그 다음으로 문화정책국 순으로 좋은 평가를 받고 있다.

IV. 결론: MBO의 개선방향을 중심으로

목표관리제는 Behn이 제기한 공공관리의 세 가지 주요 쟁점들을 해결해 주기보다는 오히려 그 고민을 다시 생각하게 하는 계기를 제공한다. 다만 MBO 운영과정에서 나타난 문제들을 해결하기 위해서는 Behn이 제시한 세 가지 문제점들에 대한 해결방안을 모색해 봄으로써 MBO의 개선방향을 찾아볼 수 있을 것으로 기대된다. Behn의 세 가지 질문을 중심으로 나타난 MBO의 문제점을 요약하면서 이들을 중심으로 개선방향을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 관료제가 지닌 대리인의 문제이다. 국민이나 대통령 혹은 의회로부터 위임을 받아서 하는 관료의 업무는 대리인으로서 그 임무를 소홀히 하는 도덕적 해이현상을 초래할 수 있다. 자신의 이익이나 조직의 이익을 위하여 위임된 임무를 방임할 수 있다. 전통적으로 이러한 대리인의 문제는 대리인을 좀 더 철저하게 통제하는 방식으로 해결하려고 시도해 왔다. 각종 규칙제정을 통한 제약이 전형적인 방법이었으며 최근에는 MBO와 같은 목표설정을 통한 대리인의 문제를 해결하려고 시도하고 있다. 그러나 이러한 MBO의 관리방식은 또 다른 관료제에 대한 통제수단이므로 공공행정에서 발생하는 악순환적 미시적 관리문제인 조직 활동에 대한 규칙의 증가와 추가적 구속이라는 기능적 장애를 일으킨다. 또한 이러한 문제뿐만 아니라 여전히 MBO 운영과정에서도 대리인의 문제는 해결되지 않고 남아 있다. 결국 MBO가 본래 의도한 좋은 의도나 목적이 시행과정 속에서 제대로 전달되지 않는다는 것이다. MBO라는 관리수단 속에서도 대리인문제는 여전히 행정을 괴롭힌다. 목표설정 과정에서 목표달성이 용이한 목표를 설정한다든가 혹은 전체 조직이 아닌 해당 부서의 이해관계를 반영한 목표설정이 이루어짐으로써 조직 전

체의 목적달성에 별로 기여하지 못하는 경우가 발생한다. 결국은 목표설정과정에서 누구의 목표인가(whose objectives)에 대한 깊은 성찰이 필요하다. MBO에 따른 목표설정이 조직전체의 입장에서 체계적으로 구성된다고 하더라도 결국은 이러한 목표를 수행하는 개개인들의 목표와 관심사항이 MBO에 규정된 목표와 괴리 될 때 대리인의 도덕적 해이문제는 필연적으로 발생할 수밖에 없다. 따라서 MBO에 따른 목표(objectives)와 이러한 목표달성을 담당하고 있는 개인 구성원의 욕구(desires)나 개인적 목표(personal goals)를 잘 조화시키는 작업이 무엇보다도 중요하다. 한편 MBO하에서 조직 내 개체들의 목표달성이 이루어진다고 하지만 이것이 전체 조직에 비추어 볼 때 최적의 목표달성에 이른다는 보장이 없다. 최소한 개별 조직단위에서의 목표달성 노력이 다른 개별 단위에서의 목표달성노력에 부정적 영향을 주거나 혹은 상충되어서는 안 될 것이다¹⁴⁾.

둘째, 동기부여의 문제이다. 소위 MBO는 목표설정 과정에 부하의 의견을 고려하고 이들의 의견을 반영하는 참여적 요소를 가지고 있다¹⁵⁾. 그러나 기본적으로

14) 개인목표와 조직목표의 조화는 대리인문제를 해결하는 중요한 수단이지만 한편으로는 개인목표달성이 조직전체에 유익한 결과를 가져오는 지름길이 된다. 그러나 지나친 개인목표의 추구가 조직원의 팀워크를 해치는 경우가 일어날 수 있다. 가령 대리인의 시각에서 볼 때 특정 정부 부처 내에 개인들이나 개별화된 국·파들은 각자가 위임받은 업무를 수행하는 대리인들로서 서로 협조할 유인체계나 강제적 규정이 미흡한 설정이다. 이런 상황에서 MBO가 실시되면 개인이나 개별 국·파의 목표달성이 부분적 하위최적화(suboptimization)를 가져올 수도 있지만 부처 전체의 최적화로 연결될 수 있을지는 미지수다(하위최적화의 위험성). 즉, 개인 및 조직 내 국·파의 개별 목표 달성으로 형성된 하위최적화가 다른 개인이나 국·파의 목표달성에 부정적 영향을 주면서 전체 조직의 시각에서 볼 때 최적화를 가져오지 않을 수 있다는 것이다(Coens and Jenkins, 2000).

15) 기본적으로 MBO와 같은 성과평가는 조직의 중요한 통제수단으로 사용되어 왔다. 그러나 통제(control)보다는 책임성(accountability)을 담보하는 방식으로 MBO가 집행될 필요가 있다. MBO를 운영함에 있어서 목표달성의 정도와 성과평가시 이를 공정하게 운영하기 위하여 공식화된 문서와 규정에 따라 엄격하게 이를 평가하려는 경향이 있다. 그러나 이러한 방식은 개인의 동기부여와 더 나은 성과를 가져 가져온다는 보장이 없다고 한다. 이에 따라 오히려 엄격한 통제방식의 MBO보다는 적절한 안내와 지도, 그리고 상호신뢰를 통하여 MBO의 통제성향을 완화하고 자발적 동기를 고취시켜 성과향상에 긍정적인 영향을 주도록 해야 한다는 주장이 있다(Deci and Flaste, 1995:31; Coens and Jenkins, 2000:81-85). 이러한 논의들은 MBO가 상사와 부하사이의 상호 긴밀한 관계형성과 목표설정단계에서 부하의 참여를 전제로 한다고 하지만 실제로 MBO의 운영현실은 통제위주로 이루어질 수밖에 없다는 현실인식에 기초하고

MBO는 상위 관리자층에 의한 텐데리식의 통제위주의 관리수단이기 때문에 인간 관계론이나 심리적 동기부여를 강조하는 다양한 행태적 요인을 고려하는데 한계가 있다. 따라서 MBO의 운영에 있어서 부하들의 심리적 요소를 반영할 수 있는 제도적 보완이 요구된다. 이것은 MBO의 형식적 운영을 막고 MBO의 취지를 살리는데 가장 필요한 부분으로 보인다. 결국 상사나 평가자가 MBO를 조직운영의 낭비를 막고 효율성을 높이기 위한 강력한 통제위주로 운영할 경우 부하직원들은 MBO운영에 거부감을 느끼게 되고 형식적인 MBO로 전락할 가능성이 있다. 기존에 많은 연구들은 상사와 부하 사이에 어떤 공통적인 목표가 설정되면 열정을 가지고 이를 달성하기 위한 동기부여가 되고 그 달성정도에 대한 차별적 보상을 통하여 MBO가 효과적으로 운영될 것으로 기대해 왔다. 그러나 MBO를 긍정적으로 수용할 수 있는 조직분위기는 차별적 보상만으로는 부족하고 부하직원들에 대한 상사의 자상한 관심과 배려가 전제되어야 가능하다는 것이다. 결국 성과측정수단이라는 관리기법은 기본적으로 부하직원에 대한 강력한 조직의 통제수단이 되기 때문에 이를 보완하기 위해서는 상부로부터의 하부로의 권한위임과 민주적 리더십이 궁극적으로는 자율적으로 성과지향적 성향이 높은 조직을 창출할 수 있다. 이러한 분권형 조직운영에 따른 문제점은 성과측정이라는 관리기법 때문에 상당 부분 회석될 수 있기 때문이다.

셋째, 목표달성의 지표와 그 성과에 대한 측정의 문제이다. 이것은 무엇을 어떻게 평가할 것인가에 대한 문제와 관련이 된다. 현재 진행되고 있는 3급 이상 고위직에 대한 직무분석이 완성되면 이를 기초로 MBO의 성과측정의 문제는 어느 정도 해결될 것으로 보인다. 이렇게 되면 MBO는 그 성격이 직무성과제도로 변형되어 운영될 것으로 보인다. 현재 기상청과 외교통상부에서 실시되고 있는 직무분석에 입각한 MBO의 운영이 다른 부처에도 정착되면 측정에 따른 문제는 어느 정도 해결될 것으로 보인다. 그렇지만 이 경우 고위 행정관료들에 대한 평가를 직무성과제도로만 하는 것은 한계가 있기 때문에 핵심역량(core competence)을 중심으로 평가를 할 수 있는 제도적 보완이 필요할 것으로 보인다. 왜냐하면 단위업무에 대한 목표달성도는 공무원의 전문성, 자질, 위기대처능력, 지휘통솔능력 등을 전적으로 반영하기보다는 그 업무를 추진할 당시의 상황여건만을 주로 반영하기 때문에 담당자의 종합적인 능력평가로는 알맞지 않다는 것이다. 사람과 직무를 어

있다. 결국 MBO가 가지고 있는 상사의 부하에 대한 성과평가는 강력한 통제수단으로 작용하고 이것은 상사와 부하사이의 자유로운 의사소통과 부하의 자발적 협력을 제약할 수밖에 없다는 부정적 평가를 넣고 있다.

떻게 비중을 달리하여 이들을 각각 평가할 것인가에 대한 논의가 필요할 것이다. 그렇지만 직무를 완성하는 것은 사람이므로 이러한 직무완성에 적합한 역량을 가진 사람을 제대로 평가하는 작업이 중요할 것으로 보인다. 이런 의미에서 MBO에서 추구하는 직무중심의 평가적 접근을 사람중심의 역량평가로 전환하는 것이 궁극적으로 MBO에서 추구해 온 효과적인 목표달성을 더욱 바람직해 보인다(<표 6> 및 <표 7> 참조)¹⁶⁾. 특히 목표달성을 적합한 핵심역량중심으로 구성원을 구축할 경우 자연스럽게 조직의 목표는 달성이 되기 때문이다.

<표 6> 역량과 성과 중심의 평가모형의 내용과 장단점

핵심이슈	주 요 내 용	장 · 단 점
역량 중심 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 개인의 가치관, 리더십 역량, 직무역량을 평가하여 승진, 보상, 훈련의 기준으로 활용 ○ 결과보다는 과정을 중시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 미래의 성장 가능성과 장기적 관점의 평가 가능 ○ 보상과 승진 외 배치, 훈련, 경력관리 등 다양한 인사관리의 기준으로 활용 가능
성과 중심 평가	<ul style="list-style-type: none"> ○ 일정 기간 중 개인의 조직성과 기여도와 목표달성을 평가하여 승진과 보상의 기준으로 활용 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 결과중심적, 목표의식과 책임성을 강조하는 조직문화 육성 ○ 역량평가에 비하여 객관적 ○ 다만 성과책임이 불분명한 경우 평가 곤란 ○ 개인 성과 보다 조직성과가 강조될 경우 Free-Rider 발생

<표 7> 핵심역량 지표 구성 사례

개 인 차 원					조 직 차 원		
인지적 사고 및 문제해결 능력	의사전달 능력	리더십	개인적 효과성 (태도·동기)	변화관리 역량	고객지향 정도	프로젝트 관리능력	팀 스킬 능력
<ul style="list-style-type: none"> ○ 지식수준 ○ 논리력 ○ 전문성 ○ 판단력 ○ 창의력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프리젠테이션 능력 ○ 네트워크 구축 및 활용력 ○ 외국어 능력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 책임감 ○ 후계자 양성 능력 ○ 비전 전략 제시 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 솔선수범 ○ 유연성 ○ 스트레스 관리능력 ○ 과업 지향성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 불확실성에 대한 대처능력 ○ 정치적 감각 ○ 변화추구 의지력 ○ 갈등관리 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객 대인 이해정도 ○ 고객 관리 능력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 프로젝트 조직화 능력 ○ 프로젝트 달성을 능력 ○ 프로젝트 시간 관리 능력 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 집단간 길 등 관리 능력 ○ 대인 관계 능력 ○ 팀플레이 창출 능력

16) 평가지표가 아무리 발전해도 평가가 가지는 조직내 정치성(organizational politics)을 배제하기는 어려울 것이다. 혼히 MBO에 있어서 평가자인 상급자가 객관적이고 공정하게 평가할 것이라고 가정하기 쉽다. 그러나 평가자 뿐만 아니라 피평가자도 조직 내에서 각자의 정치적 이해관계에 따라 성과를 조작할 수 있는 여지가 항상 존재한다는 것이다(Ferris and Kacmar, 1992; Cropanzano, Howes, Grandey, & Toth, 1997). 최근 이러한 평가의 정치성을 배제하기 위하여 다면평가제나 혹은 여러 다양한 평가자들의 평가를 종합하는 것이 평가의 신뢰성을 높인다는 취지에서 선호되고 있다.

참 고 문 헌

- 김판석 · 권경득. (2000). 한국 정부의 목표관리제 (MBO) 도입 - 이론조명과 현실적 문제점 -. 「한국행정논집」, 12(3): 429-453.
- 김병섭 · 박광국. (1999). 행정 조직의 조직발전(OD)에 관한 사례연구: MBO를 중심으로. 「행정논총」, 37(1): 225-253.
- 김주원. (2002). 지방자치단체의 목표관리제(MBO)도입 문제와 활성화 방안: 운영과정을 중심으로 「지방행정연구」, 16(2): 63-86.
- 박영강. (2000). 지방정부의 목표관리제 평가: 부산광역시를 중심으로. 「지방정부 연구」 4(2).
- 박중훈. (2000). 「목표관리제 운영관리방안」 . 한국행정연구원.
- 서순복. (2001). 지방자치단체 목표관리제와 근무성적평정간의 연계에 관한 연구. 「한국사회와 행정연구」, 12(1): 57-77.
- 윤성식. (1993). 경제대리인이론과 조직의 효율성. 「한국행정학보」, 27(2): 459-470.
- 윤태범. (2000). 지방자치단체에서의 목표관리제(MBO)의 전략적 추진과 활용. 「한국사회와 행정연구」, 11(1): 137-163.
- 조경호. (2002). 지방자치단체 목표관리제도의 쟁점과 과제. 「사회과학연구」, 14: 135-169.
- 중앙인사위원회. (2002). 「공무원인사개혁백서」 . 중앙인사위원회.
- Alpin, J. C. & P. P. Schoderbeck. (1976). MBO: Requisites for success in the public sector. *Human Resource Management*, 15: 30-36.
- Barton, Richard F. (1981). An MCDM Approach for Resolving Goal Conflict in MBO. *Academy of Management Review*, 6(2): 231-241.
- Behn, R. (1995). The Big Questions of Public Management. *Public Administration Review*, 55(4): 313-24.
- Brady, R. H. (1973). MBO Goes to Work in the Public Sector. *Harvard Business Review*, 51(2): 65-74.
- Busch et al. (1998). Attitudes towards in Management by Objectives: An Empirical Investigation of self efficacy and goal attainment. *Scandinavian Journal of Management*, 14(3): 289-99.
- Coens, Tom & Mary Jenkins. (2000). *Abolishing Performance Appraisals: Why They Backfire and What to Do Instead*. San Francisco: Publisher: Berrett-Koehler Publishers.

- Cropanzano, R., J. C. Howes, A. A. Grandey, & H. P. Toth. (1997) The relationship of organizational politics and support to work behaviors, attitudes, and stress. *Journal of Organizational Behavior*, 18:159–180.
- Covaleski, Mark & W. Dirsmith. (1981). MBO and Goal Directedness in a Hospital Context. *Academy of Management Review*, 6(3): 409-418.
- Deci, Edward L. & Richard Flaste. (1995). *Why We Do What We Do*. New York: Penguin.
- Dilulio, J. J., Jr., Gerald Garvey, & Donald F. Kettl. (1993). *Improving Government Performance: An Owner's Manual*. Washington: Brookings.
- Dirsmith, Mark W., Stephen F. Jablonsky, & Andrew D. Luzi. (1980). Planning and Control in the U. S. Federal Government: A Critical Analysis of PPB, MBO and ZBB. *Strategic Management Journal*, 1(4): 303–329.
- Ferris, G. R. & K. M. Kacmar. (1992). Perceptions of organizational politics. *Journal of Management*, 18:93–116.
- Greenwood, R. G. (1981). Management by Objectives: As Developed by Peter Drucker, Assisted by Harold Smiddy. *Academy of Management Review*, 6(2): 225–230.
- Harkins, S. G. & M. D. Lowe. (2000). The Effects of Self-Set Goals on Task Performance. *Journal of Applied Social Psychology*, 30(1): 1–41.
- Kondrasuk, Jack N. (1981). Studies in MBO Effectiveness. *Academy of Management Review*, 6(3): 419–430.
- Kravchuk, R. S. & R. W. Schack. (1996). Designing effective performance-measurement systems under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56(4): 348–358.
- Landau, M. & R. Scout, Jr. (1979). To Manage Is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors. *Public Administration Review*, 33: 148–156.
- Levinson, H. (1973). *The Great Jackass Fallacy*. Boston: Harvard University Graduate School of Business Administration.
- _____. (2003). Management by whose objectives? (Best of HBR). *Harvard Business Review*, 81(1): 107–16.
- Malek, Frederick V. (1974). Managing for Results in the Federal Government. *Business Horizons*, 17(2)(April):23.
- McCaffery, Jerry. (1976). MBO and the Federal Budgetary Process. *Public Administration Review*, 36(January/February): 33–39.

- McConkie, Mark L. (1979). A Clarification of the Goal Setting and Appraisal Processes in MBO. *Academy of Management Review*, 4(1): 29-40.
- National Performance Review(NPR). (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less*. Washington, DC: U. S. Government Printing Office.
- Odiorne, George S. (1976). MBO in State Government. *Public Administration Review*, 36(January/February): 28-33.
- Perry, J. S. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6: 5-24.
- Perry, J. S. & L. R. Wise. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50: 367-373.
- Poister, T. H. & G. Streib. (1989). Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade. *Public Administration Review*, (49)(3)(May/June): 240-248.
- _____. (1995). MBO in Municipal Government: Variations on a Traditional Management Tool. *Public Administration Review*, 55(1): 159-168.
- Pringle, Charles D. & Justin G. Longenecker. (1982). The Ethics of MBO. *Academy of Management Review*, 7(2): 305-312.
- Radin, B. A. (1998). The Government Performance and Results Act: Hydra-headed monster or flexible management tool? *Public Administration Review*, 58(4): 307-316.
- Rainey, H. G. (1983). Public Agencies and Private Firms: Incentive Structures, Goals, and Individual Roles. *Administration and Society*, 15: 207-242.
- Rodgers, R. & J. E. Hunter. (1991). Impact of management by objectives on organizational productivity. *Journal of Applied Psychology*, 76: 322-336.
- _____. (1992). A foundation of good management practice in government: Management by objectives. *Public Administration Review*, 52(1): 27-39.
- Sherwood, Frank P. & William J. Page. (1983). "MBO and Public Management." In James L. Perry & Kenneth I. Kraemer(eds.). *Public Management: Public and Private Perspectives*, 301-311. Palo Alto: Mayfield Publishing Company.
- Shetty,Y. K. & H. M. Carlisle. (1974). Organizational Correlates of a Management by Objectives Program (in Research Notes). *Academy of Management Journal*, 17(1): 155-160.
- Swiss, J. E. (1983). Establishing a Management System: The Interaction of Power Shifts and Personality Under Federal MBO. *Public Administration Review*, 43: 238-245.
- Wilson, Q. James. (1989). *Bureaucracy*. New York: Basic Books.

Abstract

Major Issues and Challenges in MBO: Robert Behn's Three Big Questions in Public Management

Kwang-Ho Jung · Kyung-Ho Cho

This study examines potential problems involved in applying MBO to public bureaucracy in South Korea. Such problems have been reviewed in terms of Robert Behn's three big questions in public management and several alternative strategies suggested in order to improve applicability of MBO in the Korean government. Three remarks are considered. The first one is that a link between MBO's goals and personal needs and goals can contribute to solving an inherent agency problem in MBO. There might be a danger of suboptimization in overemphasizing one part of a system. The second one is that careful efforts to consider employee's specific situations and ensure a clear connection between performance and rewards are to be made for enhancement of employee motivation. Leadership for commitment and empowerment is more needed for motivation. The third one is that competence based indicators are necessary for the solution of measurement problems in MBO. They are useful to avoid political abuses by raters and ratees.

【Key words : MBO, Public Management, Performance Measurement】