

# 행정조직의 조직발전(OD)에 관한 사례연구: MBO를 중심으로

김 병 섭 · 박 광 국

< 목 次 >

- |              |                  |
|--------------|------------------|
| I. 조직발전의 필요성 | IV. MBO의 형태론적 분석 |
| II. OD와 MBO  | V. MBO의 집행 실태 분석 |
| III. MBO의 의의 | VI. 맺는말          |

<요 약>

MBO는 미국식 관리기법이기는 하지만 그래도 우리나라에 적용될 여지가 전혀 없는 것은 아니다. 공무원들의 행태 조사에 의하면 MBO의 도입을 받아들일 만한 여지가 많다. 사람들이 성장형 인간관적 가치를 가지고 있고, 또 의사결정에 참여하기를 원하며 아울러 신세대로 갈수록 성과에 따른 보상을 원하는 성향이 높아지고 있다. 그러나 실제로 MBO를 도입하는 데는 목표설정, 성과 평가, 평가 보상 등과 관련된 많은 문제점이 있기 때문에 점진적이고 단계적으로 적용되어야 함에도 불구하고 실제로 획일적이고 하향식으로 전개되고 있다. 이러한 획일적 적용은 아직까지 성과평가가 제대로 이루어지고 있지 않음에도 불구하고 이를 성과급에 반영하도록 강제하고 있기 때문에 불가피해보인다. 따라서 MBO는 바로 성과평가 및 보상으로 연결시키기 보다 먼저 목표설정과 설정과정에서 기대되는 조직통합 등의 가치를 실현하는데 더 우선을 두어야 할 것이다.

## I. 조직발전의 필요성

최근에 들어와 공공부문의 생산성에 대한 관심이 더욱 높아지고 있다. 생산성 제고를 위해서 선진국 정부는 다양한 관리전략을 채택하고 있다. 관리전략의 다양화는 1980년 이후 특히 두드러지고 있는데, Burns 등(1994)에 의하면 시장성

\*이 논문은 1996년도 한국학술진흥재단의 공모과제 연구비에 의하여 연구되었음

확대, 신관리주의, 민주성 확대 등 크게 3가지 측면으로 전개되고 있다.

첫째, 시장성 확대(Extend Markets) 전략이다. 이 전략은 정부가 독점적인 성격을 가지므로 다른 생산자와 경쟁을 할 필요가 없고 그래서 비용 절감을 하지 않기 때문에 비능률적이 된다고 판단, 정부조직의 시장성과 경쟁성을 제고하도록 하는 방안을 강조한다. 경쟁성을 제고하는 방안으로 상대적으로 경쟁성이 높은 민간부문으로 정부기능을 민간 이양 또는 위탁하는 방법, 정부와 민간간 경쟁 촉진하는 방법, 정부간 경쟁을 촉진하는 방법 등이 강구된다.

둘째, 민주성 확대(Extend Democracy) 전략이다. 이 전략은 대부분 공공서비스의 생산성은 정부만의 힘으로 제고될 수 없으며, 사회나 시민집단과 관련하여서만 제고될 수 있다는 입장이다. 따라서, 집합적 이익으로서의 공공서비스는 정치적 책임성을 담보할 수 있어야만 확보될 수 있다는 것이다. 그러므로 지방정부는 서비스공급의 민주성에 최우선의 강조점을 두고, 대표적(representative) 정부를 추구한다.

셋째, 신관리주의(New Management) 전략이다. 이는 조직내부의 관리를 보다 효율적으로 개선하는데 초점을 두는 것으로 공공성과 고객만족을 중시하면서 동시에 경제성(economy), 효율성(efficiency), 효과성(effectiveness) 등 소위 3E를 달성하려는 관리전략이다.

이 중에서 내부 조직관리의 개선에 초점이 있는 신관리주의 전략에 관심을 갖게 되는 이유는 크게 세가지로 생각해볼 수 있다.

첫째, 시장성 확대 전략 자체의 한계 때문이다. 가령 민간위탁 처럼, 정책이 정부에 의해 직접적으로 집행되지 않고 위탁에 의해 간접적으로 수행되어질 때 정책의 일관성을 유지하거나 협조를 이끌어내는 것이 더욱 어려워진다. 많은 수의 “거부점(veto points)”들이 생겨, 의사결정과 집행의 지연(delay)이 결과적으로 초래된다. 따라서 정부가 책임을 실현하고 통제할 수 있는 여지가 줄어드는 문제점이 발생한다. 또 민간위탁이 본래의 의도한 효과를 가지려면 경쟁성을 확보할 수 있어야 하는데 경쟁이 자동적으로 보장되는 것은 아니다. 실제로 Wallin(1997)은 민간위탁의 경우 경쟁성을 반드시 담보할 수는 없다는 보고를 하고 있다.

둘째, 시장성 확대 전략은 민영화나 민간위탁 등은 정부능력에 대한 회의에서 시작되는 것으로 이것을 강조하게 되면 정부에 대한 불신을 반드시 아니라고 하더라도 어느 정도 조장할 가능성이 있다.

셋째, 시장성 확대를 기한다 하더라도 정부에 남아 있는 기능의 관리개선은 필요하다. 정부가 여러 가지 정책을 결정 및 집행하고 있지만, 시민들은 정부의 낭

비, 비효율성과 실수, 비유연성, 비대응성, 접근불가능성, 거만한 태도, 불친절한 관료와 서비스, 레드테이프와 기관간 경쟁 등에 좌절해 왔다는 것이다. 따라서 전통적인 정부조직관리에 대한 불만이 크기 때문에 종래의 전통적 관리와는 완전히 다른 관리철학을 도입하지 않으면 공공부문에서의 민영화가 그 불확실성에도 불구하고 장차 정부활동을 대신할 가능성이 매우 높게 나타나고 있다.

이러한 이유 때문에 선진국 정부에서는 전통적인 조직관리 기법과 다른 패러다임과 다른 새로운 조직관리 접근방법을 모색하고 있으며 우리나라도 예외일 수 없다.

그러면 어떠한 관리기법을 사용해야 할 것인가? 조직관리기법은 워낙 다양하게 발전해왔기 때문에 모든 경우에 적합한 최선의 것이 있을 수 없고 그 시대와 상황에 알맞는 것을 선택할 수밖에 없다. 현재 정부조직 관리와 관련하여 고려해야 할 상황은 여러 가지가 있겠지만 여기서는 중요한 것 크게 두가지만 지적하고자 한다. 즉 정부운영이 시민중심으로 바뀌어야 하는 것과 행정을 담당하는 공무원의 동기를 유발하는 방식이어야 한다는 것이다.

먼저 선진국 정부혁신의 가장 기본적인 전략은 정부 즉 공급자 중심으로 이루어지던 행정을 소비자이자 고객인 국민 중심으로 바꾸는 것이다. 이러한 전략의 핵심은 기존의 투입물에 대한 통제 방식에서 벗어나, 달성하고자 하는 결과 중심으로 변화시키는 것이다. 과거에는 시민들이 민주적인 의사결정에 의해서 규칙과 절차를 정하고 이에 따라 행정이 이루어지지만 한다면 행정이 의도한 결과는 당연히 확보될 수 있는 것으로 전제하였다. 그러나 실제 결과는 규칙에 의해서 자동적으로 실현되는 것이 아니라 상황과 규칙집행자의 순응 확보 여부에 달려있다. 그럼에도 불구하고 종래의 행정개혁은 규칙이나 절차의 개선에 개혁의 초점을 맞추어 왔기 때문에 국민의 피부에 와닿는 행정이 이루어지지 못했다. 따라서 정부개혁의 핵심은 이제 규칙이나 절차보다는 결과 또는 임무 중심 또는 문제해결 중심이 되어야 한다.

둘째, 공무원의 동기유발을 고려한 관리방식이어야 한다는 것이다. 지금까지 김대중 정부는 다양한 정부혁신 조치들을 취하여 왔다. 그러나 이들 정부혁신 조치들은 주로 구조적 접근방법에 치중한 반면 인간관계론적 접근의 관심은 결여하고 있지 않나 여겨진다. 실제로 현 정부에서도 민영화, 민간위탁, 책임운영기관제의 도입 등 다양한 구조적 개혁조치들을 취하여 왔다. 그런데 이들 조치들의 핵심은 조직개편과 인력감축으로 집약될 수 있다.

조직개편과 인력감축이 의도하는 것은 비용절감이다. 물론 조직재설계와 인력

감축을 통하여 비용절감을 이룩한 사례가 없지 않다. 가령 Shea(1995)의 Florida 주의 기업(186개)들에 관한 연구에 의하면 70%가 수익을 증가시켰다고 한다. 그리고 생산성 향상(60%), 노동의 질 개선(48%)에서도 긍정적인 효과를 가져왔다고 응답하였다. 즉 대체적으로 사기업들은 인력감축이 조직의 경쟁력 제고와 비용절감에 효과를 발휘하며 인력감축과 조직재설계 이후의 환경에 잘 적응하고 있다고 판단한다. 반면에 인력감축의 부정적인 효과에 대한 경험적인 연구도 있다. Clark & Koonce(1995)는 downsizing, restructuring, reengineering이라는 이름으로 행해진 의도적인 조직재설계의 68%가 성공적이지 못하다는 연구를 발표하였다. 인력감축이 목표로 하고 있는 효율성 증진의 측면에서 그 효과를 달성하지 못하였다는 것이 주된 근거이다. 그리고 김경한(1999)은 인력감축으로 비용절감이 이루어지기 보다는 공공근로요원의 고용비용, 명예퇴직금 등 자발적 퇴직유도비용, 인력pool팀 잔류자들의 인건비 등을 고려할 때 단기적으로는 오히려 지방정부에 불필요한 재정부담만 안겨주고 있다고 한다. 이러한 결론은 Kertl(1995)에 의해서도 확인되고 있다.

그러나 더욱 문제점으로 지적되는 것은 구성원들의 생산성과 사기저하이다. 조직에 일단 남게 된 사람들은 장기적으로 볼 때 자신의 자리가 안정적이지 못하다는 사실에 불안해하며 중간 또는 고위직관리자가 감원되는 것을 보고 자신의 승진기회에 대해서도 확신을 얻지 못한다. 뿐만 아니라, 조직환경과 재설계된 자신의 업무성격에 대해서도 불안해하며 이와 같은 결과 생산성이 감소될 수밖에 없다고 한다. 그리고 구성원들과 고객간의 신뢰와 헌신이 상실되는 등 인간적인 측면에서 많은 문제를 일으킨다고 본다. 물론 이러한 인간적인 측면 이외의 문제점도 지적될 수 있다. 다양하고 파다한 업무 취급에 따른 창의성 저하, 공동된 조직문화 상실도 문제가 된다. 그러나 가장 중요한 것은 역시 근무의욕의 저하와 이에 따른 생산성 저하이다. 실제 인터넷에는 1차 및 2차 정부조직개편에 이어 공무원들의 불평과 불만이 쏟아지고 있다. 이와 같이 공무원들의 불만이 심각하게 제기되자 공무원의 보수를 인상하겠다는 등의 발표를 연이어 하고 있다. 그러나 보수의 현실화 등의 발표는 그 동안 수 차례 정부에서 사용해왔던 것으로 그 실현가능성이 희박하기 때문에 오히려 공무원들의 냉소주의만 심화시키고 있는 실정이다. 따라서 공무원들의 동기를 장기적이고도 근원적으로 제고할 수 있는 방안에 대한 고려가 절실한 실정이다. 이러한 필요성은 개혁의 전도사로 명명될 수 있을 만큼 이 부분에 관한 영향력있는 저술을 발표한 Osborne & Plastrik(1997)에 의해서도 확인된다. 이들은 개혁이 인간답게 추진되어야 한다고 주장한다.

이와 같이 공무원의 동기유발도 시키면서 동시에 조직의 생산성과 시민이 원하는 결과를 도출할 수 있는 방안은 무엇인가? 조직이론에 의하면 조직발전(OD)이 그 답을 제공한다고 한다(Golembiewski, 1985). 즉 조직발전은 개인의 발전과 조직의 발전이 병행될 수 있다고 가정하고 이를 실현하는 구체적 방법들을 모색하는 것이다.

그런데 이러한 조직발전 기법은 선진국 특히 미국에서 시작된 관리기법으로서 많은 조직관리론자들은 다른 문화권 국가에서도 그대로 적용될 수 있는지에 대해서 논란을 제기하여 왔다. 문화중립적(culture-free) 입장은 OD와 같은 관리기법은 문화적 차이에 관계없이 비슷한 결과를 도출할 수 있다는 것이고(Negandhi, 1975), 반대로 문화기속적(culture-bound) 입장은 문화적 차이로 OD가 다른 문화권에서는 적용되기 어렵고 따라서 기대하는 결과를 초래하지 못한다는 것이다(Hofstede, 1980a, 1980b). 문화기속적 입장은 한 나라의 문화는 조직관리기법과 그 운영에 상당한 영향을 미친다는 것이고 문화중립적인 입장은 문화가 영향을 미치는 것은 하지만 자본주의 또는 정치경제적 상황 등과 같은 다른 변수들에 비해서 영향이 적다는 것이다. 이러한 논쟁을 좀 더 구체적으로 살펴보면 첫째, OD는 미국의 문화를 토대로 만들어진 관리기법이라는 주장이 있는 반면(예: Tainio and Santalainen, 1984), OD가 지향하는 가치가 미국 문화와 다르다는 주장도 있다(예: Jaeger, 1986). 둘째, 문화기속적 입장은 한 나라는 개별 조직과 관계없이 고유한 문화를 가지고 있다는 주장을 하는 반면, 문화중립적 입장은 한 나라의 문화가 있다고 하더라도 국가내 개별 조직단위로 고유한 조직문화가 있으며 이들 문화적 차이가 국가간 문화적 차이보다 더 클 수 있다고 주장한다(Adler, 1983). 심지어 하나의 조직 내에서도 다양한 문화, 하위문화, 대항문화가 존재한다는 의견이 있다(예: Smircich, 1983). 셋째, 많은 사람들은 OD를 하나의 가치규범을 지향하는 단일한 관리기법으로 설명하고 있지만, 반대론자들은 OD가 그 안에 다양한 관리기법을 내포하는 것으로서 이들은 다양한 가치규범에 어울리는 처방을 제시할 수 있다고 주장한다. 다시 말해서 OD는 광범위한 문화에 걸쳐 적용될 수 있는 기법도 있고 제한된 문화에 적용되는 하위기법도 있다는 것이다.

이러한 상반된 견해는, 따라서, 현재 한국정부의 조직관리상 조직발전이 필요하다는 것을 인정한다고 하더라도 그것의 적용가능성에 대한 검토가 필요함을 시사한다. 그리고 적용가능하다고 하더라도 구체적으로 어떤 하위 관리기법이 어떻게 적용될 수 있는지 검토해볼 필요가 있다. 이러한 분석을 위해서는 몇 가지 대안을 생각해볼 수 있는데 하나는 한국행정조직의 일반적인 문화를 분석하고 여기

에 어울리는 관리기법이 무엇인지를 규범적으로 찾아가는 것을 생각할 수 있고, 또 다른 하나는 현재 적용되고 있는 한국 정부조직내의 OD 관리기법의 실태를 분석하는 것을 생각할 수 있다.

본 연구는 후자의 방법을 택하였다. 그리고 다양한 OD 관리기법 중에서 MBO를 중심 사례로 하여 OD의 적용가능성과 실태를 분석하고자 한다. 이를 위해서 먼저 OD를 개괄적으로 살펴보고 특히 MBO를 사례로 선정한 이유를 제시하고자 한다. 그리고 난 다음 MBO가 적용가능성과 실태를 분석하고자 한다. 그리고 마지막으로 정부조직관리상의 함축적 의미를 제시하여 보고자 한다.

## Ⅱ. OD와 MBO

### 1. OD의 의의

조직발전(Organization Development: OD)은 인간의 잠재력을 최대한 개발함으로써 조직의 목적과 개인의 목적을 통합시키려는 접근방법이다. Harvey & Brown(1988: 4-5)는 OD의 기본적인 특성을 다음과 같이 제시하고 있다.

첫째, OD는 조직변화를 도모하기 위한 의도적 계획적 전략이다.

둘째, OD는 조직변화에 의해서 영향을 받는 조직구성원의 관여와 참여를 통한 변화를 도모하는 협동적 접근방법이다.

셋째, OD는 조직의 성과를 개선하고 제고하는데 초점이 주어진다.

넷째, OD는 인간의 잠재력을 최대한 활용하여 조직을 보다 효과적이 되도록 하는 성장형 인간관에 기초를 두고 있다.

다섯째, OD는 조직전체와 개인 및 하위단위들과의 연계성을 강조하는 체제적 접근방법 이다.

여섯째, OD는 이러한 조직의 의도적 변화를 도모하는데 있어서 과학적 방법을 사용한다.

### 2. OD의 기법과 종류

OD의 변동기법은 크게 개인, 집단, 그리고 조직차원으로 나누기도 하고, 다음 <표 1>에서 보는 것처럼 다섯 수준으로 나누기도 한다. 개인적 기법은 자기인식에 초점을 맞춘다. 예컨대, 일생 및 경력계획을 통하여 사람들은 상이한 시점에 있어 그들이 무엇을 해야 할 것인가를 구체화 할 수있다. 개인의 목표, 성공, 그

리고 실패는 개인들이 가진 장·단점, 그리고 잠재성을 정확히 평가하는 데 도움을 줄 수 있다. T집단이나 감수성 훈련도 개인들의 대인관계 능력을 개발하는 데 중점을 둔다.

집단차원에서의 OD 기법으로서는 역할분석기법을 들 수 있다. 역할분석 기법은 집단으로 하여금 특정한 역할을 선택하게 하고 이것이 어떤 방식을 통해 가장 능률적으로 수행될 수 있는가를 분석하도록 요구한다. 실제 그 역할을 맡고 있는 사람은 집단회합에 참석할 수도 있고 안할 수도 있다. 그러나 역할 점유자는 가장 개선을 요하는 영역을 파악하기 위하여 이들 자료를 활용할 수는 있다. 마치

〈그림 1〉 대상집단의 규모와 복잡성에 기초한 개입유형론

대상집단	개입형태
개인수준	인생 및 경력계획 활동, 역할분석기법 T집단(감수성 훈련), 교육 및 훈련 Grid OD 1단계, 업무재설계
2자간-3자간 수준	과정상담, 제 3자 중재 역할협상기법
팀 및 집단수준	팀형성(업무지향, 과정지향), Grid OD 2단계 상호의존훈련, 책임할당, 과정상담, 역할협상 역할분석기법, 교육 및 훈련, MBO 사회기술체제, 근로생활의 질(QWL) 프로그램 품질관리, 역장(Force-field) 분석 자율관리팀
집단간관계 수준	집단간 활동(과정지향, 업무지향) 조직반사경, 과정상담, 집단수준에서의 제3자 중재 Grid OD 3단계, 서베이 환류
전체조직 수준	사회기술체제, 병렬적 학습구조, MBO(참여형태) 문화분석, 대면회합, 비전제시 전략적계획, Grid OD 제4, 5, 6단계 상호의존연습, 서베이 환류 총체적 품질관리(TQM), 대규모 체제변동

자료: French and Bell(1995). *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. p.165.

막으로 전체 조직문제를 다루기 위한 기법들로서는 전략적 계획이나 서베이 환류 기법이 있다. 이들 기법들은 조직의 상이한 부문을 모두 고려해 조직내의 다양한 욕구, 요구, 그리고 효과적 기능에 필요한 각종 자원을 명확히 밝혀 내는데 일차적 목적이 있다. 이러한 점에서 OD는 일종의 임상적 접근법의 성격을 띠고 있다. 이러한 OD의 인본주의적 지향은 대인관계 개선 및 이의 변동을 위한 다양한 기법들 속에 내재되어 있다.

이와같이 OD는 다양한 개입기법을 사용하고 있는데 French와 Bell(1995)은 <그림 1>과 같이 개입유형론을 제시해 주고 있다.

### 3. MBO의 선정과 이유

앞에서 우리는 OD가 다양한 종류의 하위 관리기법을 포함하는 것을 살펴보았다. 이들 관리기법 중에서 최근 우리나라 정부조직에서 많은 관심을 보이고 있는 것으로는 TQM과 MBO가 있다. 이들 두 가지 관리기법이 관심을 끌게 되는 이유는 두가지 방법 다 기본적으로 조직구성원을 성장형 인간관에 기초하여 인식하고 있다는 점, 다시 말해서 타율적 통제가 아니라 조직구성원이 조직목적 달성을 위해 자율적으로 노력을 하려고 한다는 점에 근거를 두고 있고 또 시민이 원하는 결과 상태를 직접적 또는 간접적으로 가져올 수 있는 기법으로 인식되고 있기 때문이다.

TQM은 충북도에서 제일 먼저 도입이 시도된 이후 현재 제주도, 칠곡군, 이천시, 강동구, 강서구등 5개 지방정부가 도입 적용하고 있다(박세정, 1998). 그리고 MBO는 충남도 등에서 오래 전부터 관심을 가지고 적용한 사례가 없는 것은 아니지만 최근 행정자치부가 이의 도입을 권고하면서부터 더욱 중요해지게 되었다.

그런데 TQM에 대한 연구는 학계에서 일부 진행된 바 있으나(예: 권오철, 1998; 박세정, 1998; 최길수, 1998) MBO에 대해서는 몇편의 석사논문을 제외하고는 학계의 체계적인 연구가 거의 이루어지고 있지 않다. 따라서 MBO에 대한 연구의 필요성이 부각되고 있다. 더구나 오늘날 한국정부가 성과지향적인 행정으로 개혁으로 시도하고 있고 또 그 일환으로서 MBO를 전 정부적 차원에서 도입하고 있기 때문에 더욱 연구의 필요성이 크다. 다시 말해서 TQM은 몇몇 지방정부에서 자율적으로 시행하고 있지만 MBO는 행정자치부에서 그 시행을 강력히 권장하고 있다. 이러한 권고는 한국정부 조직의 낮은 생산성은 열심히 일을 하는 사람과 그렇지 않은 사람간에 보수와 승진 상에 차등이 없기 때문이라는 분석에



기초를 두고 있다. 따라서 정부의 효율성을 제고하기 위해서는 공직사회를 성과 관리체제로 전환시킬 필요가 있는데, MBO가 바로 이러한 시대적 요구에 적합한 관리기법이라는 것이 행정자치부의 시각이다(최석충, 1999). 즉, 행정자치부는 MBO를 개인별로 추진한 목표의 성과에 따라 연봉이 결정되고 성과급이 달라지게 되며, 또한 근무성적평정에도 반영되어 승진을 좌우하게 되는 성과평가시스템으로 인식하고 이 제도를 몇 번의 실험을 거쳐 전 정부조직에 도입하게 되었다.

그러나 앞에서 본 바와 같이 미국문화에서 배태된 MBO가 한국의 특수한 문화적 토양에서도 적용될 수 있는지에 대해서 회의를 표하는 연구들이 있으므로 한국정부조직에서 MBO의 적용가능성에 대한 분석이 필요하다.

적용가능성에 관한 분석은 두 가지 측면에서 진행하고자 한다. 하나는 MBO가 지향하는 가치를 우리나라 공무원들이 어떻게 인식하고 있는지 태도조사를 실시하는 것이고 또 다른 하나는 실제 적용되고 있는 MBO 실태를 분석하는 것이다. 이러한 분석에 들어가기 전에 먼저 MBO의 의의를 살펴보고 이어서 두 가지 측면의 분석을 실시하고자 한다.

### Ⅲ. MBO의 의의

#### 1. MBO의 변천

MBO는 1920년대에 미국 민간기업의 조직관리 기법으로 시작되었으며 1950년대와 1960년대에 Peter Drucker(1954)의 노력에 힘입어 사기업 부문을 중심으로 널리 활용되게 되었다. 그러다가 1970년대 초에, 경영지향적인 닉슨 행정부에 의해 연방정부에 처음으로 도입되었다(Brady, 1973; Malek, 1974). MBO는 처음에 일부 대단위의 행정부처에 도입되었고 곧 이어 연방정부 관료제에 대한 백악관의 통제를 강화하기 위해 대통령의 MBO라는 형태로 모든 정부부문에 도입되었다(DeWoolfson, 1975). 하지만 워터게이트 사건으로 인해 이러한 노력은 수포로 돌아갔고 이어 등장한 카터 정부는 연방정부를 관리하기 위한 도구로 MBO 대신 ZBB를 채택하게 되었다. 그럼에도 불구하고 개별적 MBO 제도는 아직도 국방성, 보건성, 상무성 등의 많은 연방정부에 의해 원형 또는 일부 수정의 형태로 활용되고 있다(Swiss, 1983; Brumback, 1993).

대신 미국 지방정부에 있어서는 MBO가 지속적으로 확대 적용되고 있다(Odiome, 1976). 1976년도에는 서베이에 응답한 전체 40개 도시 중에서 41%가

MBO를 사용하고 있는 것으로 나타났고(Fukuhara, 1977), 1982년도에는 응답 도시 460개 중의 59가 이를 사용하고 있는 것으로 조사되었다(Poister and McGowan, 1984). 그리고 1987년도에는 응답한 도시 451개 중 62 퍼센트가 이를 적용하고 있는 것으로 나타났다(Poister and Streib, 1989). 대체로 1970년 중반부터 1980년대 초반까지는 급격한 증가율을 보이다가 1980년 중반 이후로는 이 경향이 꺾이는 것으로 조사되고 있다(Poister and Streib, 1995). 즉 전체 응답자의 47%는 현재도 MBO를 이용하고 있고, 7%는 과거에는 적용하였으나 지난 5년 중에 사용을 중지하였으며, 46%는 지난 5년 동안 MBO를 적용한 적이 없는 것으로 나타났다.

그러면 한국정부에서의 MBO 적용은 어떻게 될 것인가? 우리나라 정부의 경우는 중앙집권적 성향이 강하고 또 시작 단계에 있기 때문에 전체 지방정부 중에서 MBO를 적용하고 있는 정부의 비중을 파악하는 것은 큰 의미가 없다. 보다 중요한 것은 MBO의 필요성에도 불구하고 과연 그것이 적용되어 의도한 효과를 가져올 것인가 더욱 중요한 과제라 아니라할 수 없다. 보다 적극적으로 말하면 MBO를 적용해서 의도한 생산성 제고가 이루어지도록 하기 위해서는 어떤 조치들을 취해야 하는 것인지 살펴볼 필요가 있다.

이를 위해서 MBO의 기본적인 개념적 특징을 살펴보고, 미국 지방정부에서 생산성 제고를 위해서 MBO를 어떻게 변형하고 있는지 규명해보고자 한다. 그리고 난 다음 한국 정부의 MBO 적용실태와 개선방안을 모색하고자 한다.

## 2. MBO의 정의

목표관리(Management By Objective: MBO)는 일반적으로 1950년대 초 Sloan에 의해서 시작되고 Drucker에 의해서 그 적용이 확산된 관리기법으로 알려지고 있다(Poister & Streib, 1995). MBO와 이와 유사한 형태의 조직관리기법은 1920년대 부터 많이 적용되고 왔고, 이에 따라 적용되는 모양도 다양하게 전개되어 왔으며, 그리고 또 MBO의 특징에 대한 이해도 다른 경우를 볼 수 있다(Romani, 1997).

Drucker(1954)는 MBO의 개념을 정의하면서 그 특징적 요소로 개인 능력의 발휘, 책임 소재의 명확화, 과업 지침의 제공, 팀워크의 조성, 공공복지와 개인목표의 조화 등을 들고 있다. Odiorne(1976)는 목표관리는 다음과 같은 다섯 가지 부분으로 구성되어 있다고 한다. ① 구성원은 담당해야 할 목표를 그의 상관과 협의해서 설정할 것. ② 목표는 그것을 달성하는데 필요한 예산과 연계되어야 함.

③ 구성원이 목표를 달성하는 과정에 자율성을 부여할 것. ④ 관리자는 성과를 담당자에게 피드백할 것. ⑤ 성과에 상응한 보상을 줄 것. 그리고 Swiss(1983)는 MBO의 핵심 요소로 다음과 같은 것을 들고 있다. 구체적으로 ① 정한 날짜에 하급 관리자에 의해 달성되어야 할 주요 목표 ② 이러한 목표를 지원해 줄 수 있는 자원 ③ 이러한 목표를 달성할 수 있는 실행계획 및 이정표 작성 ④ 업무 진척상황을 점검하고 필요시 중간 수정을 하는 관리자와 부하 간의 정기적 회의 ⑤ 종료시 부하들의 성과를 평가하고 인사평정과정과 다음 주기의 MBO 계획에 환류 등이 그것이다. Rogers & Hunter(1992)는 MBO를 목표설정, 참여적 의사결정, 객관적 환류를 통해 관리자 및 종업원 모두의 높은 과업 성과를 제고하려는 관리기법으로 정의하고 있다.

이처럼 MBO의 특징은 저자마다 설정되는 목표에 초점을 두는 경우, 목표설정 과정에 초점을 두는 경우, 설정된 목표의 달성과정에 초점을 두는 경우, 평가에 초점을 두는 경우 등으로 조금씩 그 강조점이 달라지고 있다.

먼저 목표 자체에 관해서, MBO는 일의 과정보다는 결과를 중시하는 관리기법이다. 말하자면 MBO는 오늘날 강조되는 결과지향적 행정을 오래 전부터 추구해 왔다고 할 수 있다. 그리고 목표에서 또 하나 강조해야 할 것은 어떤 학자들은(예: Odiome, 1976) 기업전체로서 기대되는 결과에 관심을 두는 반면 어떤 학자들은 개인 목표 자체에만 관심을 두는 경우도 있다. 다시 말해서 조직의 전반적 목표 및 사업 우선 순위와 개인의 목표를 일치시키는데 관심이 있는 경우도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 아울러 목표를 설정하는 것은 목표설정(goal setting)이론과도 관련이 있다. 이 이론에 의하면 조직구성원들은 보수나 승진 등에 대한 유인과 이의 보상에 의해서 동기유발이 되는 것이 아니라 목표가 설정되어 있으면 특히 약간 달성하기 어려운 도전할만한 목표일 경우 보상에 관계없이 열심히 일을 하려는 경향을 보인다는 것이다(Locke, 1978).

둘째, 개인별 목표의 수립 과정에서 성장형 인간관에 기초하여 구성원의 자율성과 참여를 강조하는데 관심이 있다. 즉 구성원 각자가 조직 전체의 목표 및 소속 부문의 목표를 충분히 이해하고 이에 자기 자신의 목표를 대용함으로써 모든 구성원으로 하여금 조직 전체의 목표 달성에 공헌함과 동시에, 개인적인 목표도 달성할 수 있도록 하는 것이다.

셋째, MBO는 성과평가를 통한 보상을 실현하려는 관리기법이다. 이것은 오늘날 성과관리가 강조되고 있는 시점에서 특히 주목을 받는 특징이다.

### 3. 미국 정부의 MBO 적용 실태

Poister & Streib(1995)가 미국의 520개 시의 관리자를 대상으로 설문 조사한 바에 의하면 MBO가 광범위하게 적용되고 있는데, 그 형태를 보면 전통적인 MBO를 그대로 유지하고 있는가 하면 상당히 상이한 변형으로 적용되고 있는 경우도 있었다. 그의 분석 결과를 통해서 MBO가 어떻게 다양하게 적용될 수 있는지를 살펴보고자 한다.

먼저, 전체 응답자의 28 퍼센트는 MBO를 도시정부 전체에서 사용하고 있고, 40 퍼센트는 선택적으로 몇몇 국이나 과에서 사용하는 것으로 조사되었다. MBO의 적용이 많은 국과는 경찰, 소방, 공원 등이고 적용이 가장 적은 부서로는 지역개발, 상수도, 행정부처 등으로 조사되었다.

다음, 약 40%의 지방정부는 MBO를 고위직에만 적용하고 있는 반면, 20%는 MBO를 일선감독자 수준까지 적용하는 것으로 조사되었다. 약 3분의 1만의 응답자들이 MBO를 일선감독자까지 적용하고 있는 것으로 나타나고 나머지는 고위직 또는 중간관리직에만 적용하고 있는 것으로 조사되었다.

또 MBO를 집행하기 위해서 이를 전담하는 직원을 둘 것인지가 관건인데 이것은 작은 정부에 역행하는 문제점을 지니고 있기 때문에 응답자의 14퍼센트만이 별도의 관리직원을 두고 나머지는 관리직원을 두지 않는 것으로 조사되었다.

그리고 전체적으로 대부분의 지방정부에서 최고관리자들이 목표설정 및 성과평가에 실질적으로 관여하고 있는 것으로 조사되었다. MBO는 본래 상급자와 부하가 서로 협의하여 목표를 설정하는 관리방식인데 집권적이고 권위적인 조직은 이러한 전통에서 벗어나는 경향을 보인다. 약 25%의 지방정부에서는 서로 협의하기 보다는 고위관리자들이 부하들의 목표를 지시하여 설정하는 것으로 조사되었다. 그러나 60% 이상의 지방정부는 목표를 MBO가 지향하는 바와 같이 상관과 부하가 협의하여 결정하는 것으로 나타났다.

MBO를 도입하는 동기로는 새로운 제안 또는 특별과제의 집행과 관련하여 사용되는 경우가 가장 많고, 그 다음이 서비스의 질을 제고하기 위한 것, 운영비의 절감 또는 통제에 순으로 나타났다. MBO의 기여를 살펴보면, 54퍼센트의 응답자들이 입법 및 최고관리자의 정책적 우선 순위에 대한 관심을 보이게 하는 것이 가장 중요한 영향이라고 생각하고 있다. 42퍼센트는 부서와 부처간 목표의 조정에 대한 영향을 높게 평가하고 있다. 3분의 1은 MBO가 시의 운영에 대한 통제

를 유지하고 정보흐름과 의사전달을 용이하게 하는 효과가 있다고 여기고 있다. 부서간 또는 관리부서와 집행부서간 협조를 촉진하는 영향이 커다고 한다. 공정하고 객관적인 개인성과 평가에 대한 영향도 있다고 하나 이것은 상대적으로 그 영향이 적은 것으로 보인다.

#### Ⅳ. MBO의 행태론적 분석

목표관리제는 공무원들이 1년간 추진할 목표를 상관과 협의하여 설정하고, 목표달성을 정기적으로 평가하여 인사에 반영함으로써, 성과와 실적중심의 조직관리를 지향하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 목표관리에 대해서 기존의 연구들은 우리나라에서도 그 적용이 가능한 것으로 시사하고 있다. 먼저 기존의 경험적 연구들에 의하면 우리나라 공무원들은 성장형 인간관에 기초를 둔 동기유발이 이루어지고 있고 또 성과와 실적중심의 조직관리를 지향하고 있는 것으로 나타나고 있다.

먼저 성장형 인간관에 기초한 동기유발에 관한 부분이다. 사람들은 어떤 일의 결과가 자신의 통제 안에 있다고 느낄 때는 일을 하려고 하지만, 자신과 무관하게 외부의 힘에 의해서 결정될 때는 일할 의욕이 생기지 않는다. 즉 통제의 위치(locus of control)가 외재적(external)인가 내재적(internal)인가에 따라서 내재적이면 일하려는 동기가 생기나 외재적이면 생기지 않는다는 것이다(Mitchell, 1980). 다르게 말해서 어떤 일의 결과가 자신의 행동에 귀인한다면 열심히 하겠지만 다른 사람이나 사건에 귀인한다면 의욕이 안생긴다는 것이다. 그래서 이를 歸因理論(Kelly, 1972)이라고도 한다. 따라서 공무원들이 열심히 일을 하려면 적절한 정도의 권한이 부여되어야 한다.

그런데 권한은 귀인이론 뿐만 아니라 내용이론에서도 그 필요성이 지적되고 있다. 즉 성장형의 인간관에서는 인간은 자아실현욕구를 가지는 것으로 전제하는데, 자아를 실현하려면 업무가 적절한 정도로 다양하고 또 자율성이 보장되어야 한다(예: Hackman & Oldham, 1980). 말하자면 책임과 자율을 강조하는 직무충실화(job enrichment)가 이루어져야 한다(Herzberg, 1968; Roberts & Glick, 1981). 실제 경험적인 연구들도 자율성이 보장될 경우 조직몰입도가 증가하는 것으로 보고하는 사례들이 많다(예: Morris & Steers, 1980; DeCotis & Summers, 1987).

그럼에도 불구하고 공무원들은 우리의 행정풍토가 권한은 없고 책임만 있다고 큰 불만을 보이고 있다. 실질적 권한을 가진 집단과 개인의 요구에 의하여 공식

적 권한을 가진 집단과 개인이 결정을 하였으나 문제가 발생하면 후자가 책임을 지게 되는 경우가 많다. 또는 상관의 지시대로 집행하였으나 책임은 실무자가 지는 경우도 또한 적지 않다는 것이다(조석준, 1994). Karasek(1979)은 이와 같이 역할은 많은데 결정권한은 부여되지 않고 책임만 부과되면 일을 하려는 의욕이 사라지게 된다고 한다.

다음은 성과와 실적중심의 조직관리에 관한 부분이다. Adams(1963; 1965)의 형평이론은 보상의 공평성 여부가 동기유발에 가장 중요한 영향을 미친다고 한다. 사람들은 그들이 투입하는 노력과 획득하는 보상의 비율을 비슷한 수준의 업무상황에 있는 다른 준거인들의 노력과 보상의 비율과 비교하는데, 이 때 자기가 투입한 노력에 비해서 상대적으로 적은 보상을 받는다고 느낄 경우 이러한 불일치를 시정하기 위하여 노력을 줄이려고 한다는 것이다. 다시 말해서 보상의 수준보다는 보상의 공정성 여부가 더 동기유발에 중요하다(Baron & Cook, 1992). 성실히 일하던 사람들도 자신들의 노력과 땀의 열매가 공정하게 돌아오지 않는다고 느끼면 더 이상 애쓸 유인을 잃게 된다는 것이다.

이러한 형평이론에 대하여 경험적인 연구들은 엇갈리는 결과를 보고하고 있다. 준거인들보다 상대적으로 많은 보상을 받은 과대보상(overpayment)의 경우에는 더 많은 노력과 생산을 가져와야 하지만 실제로는 그러한 결과가 나타나지 않는다는 것이다(예: Campbell & Pritchard, 1976; Greenberg, 1982). 하지만 과소보상(underpayment)의 경우에는 Adams의 이론이 잘 적용된다는 것이 경험적인 연구의 일반적인 경향이다(예: Campbell & Pritchard, 1976; Carrell & Ditttrich, 1978; Greenberg, 1982). 그런데 우리나라에서는 이러한 형평이론이 더욱 잘 적용된다는 지적이 있다. 유교문화의 영향으로 공평성에 대한 관심이 특히 강할 뿐만아니라(송병락, 1992), 뇌물과 부패에 의탁하는 사람들이 성실한 사람보다 더 잘살게 되는 천민자본주의를 경험하였기 때문이다.

그런데 공무원들이 느끼는 보상의 공정성 중에서 가장 많이 지적되는 것은 인사의 불공정이다. 승진이나 보직 등의 인사에서 특정 지역이나 출신학교는 지나치게 우대를 받고 또 다른 특정지역은 소외를 받는다는 비판이 많이 있어 왔다. 하태권(1990)에 의하면, 고급공무원 집단의 출신도별 구성이 비교적 고르게 분포되어 있으나, 전남출신에 대한 차별과 경북출신의 우대가 두드러진다고 한다. 특히 권력기관으로서 체제유지와 직결되는 안보관련기구(안기부, 경찰 등), 국가재정을 담당하는 재무부, 국세청, 감사원 등의 사정기구에는 이러한 현상이 더욱 두드러졌다는 비판이다(김석준, 1992). 따라서 우리나라 공무원의 직무몰입도를 떨어

어뜨리는 주요한 요인 중의 하나로 인사의 공정성을 설정하게 되는 것이다.

이러한 선행 연구들을 경험적으로 연구한 결과 일관되게 지적되고 있는 동기유발요인은 보상의 수준과 함께 보상이 제공되는 과정, 특히 공정성 여부가 동기유발에 의미있는 영향을 미치는 것으로 나타났다. 공무원이 같은 노력을 기울이고도 다른 직종의 사람들보다 적게 받기 때문에 불만이 생길 수도 있으나, 열심히 하여 성과를 많이 내건 그렇지 않건 관계없이 똑같은 보상을 받기 때문에 불만이 생길 수도 있다는 것이다. 특히 형평성 이론에서 제시하는 준거인이 보통 옆에 있는 동료들임을 고려할 때, 성과에 따른 차별적 보상이 동기유발을 증가시켜 줄 것이다. 제안이나 사무혁신 등을 통해서 예산을 현저히 절약한 경우에는, 기업의 경우와 같이, 절약된 예산의 일정부분을 해당공무원에게 되돌려주는 것이 필요하다고 생각된다. 그런데 많은 경우 이러한 차별적 보상이 불공정하게 여겨져 오히려 동기유발을 더 떨어뜨릴 수도 있다는 점을 간과해선 안된다. 즉 같은 일을 했는데도 불구하고 왜 우리는 적게 받아야하느냐는 불평이 생길 수 있다는 말이다. 따라서 차별적 보상이 성공을 기할 수 있기 위해서는 성과의 평가가 공정해야 한다. 이것은 공직 사회에서 성과 평가가 쉬운 일은 아니지만 객관적인 성과 평가 기준을 마련하는데 노력해야 함을 의미한다.

이상에서 우리는 한국정부에 관한 기존 연구가 목표관리의 적용가능성을 보여주고 있음을 보았다. 그러면 실제로 개념적인 수준에서 목표관리를 도입하고 있는지 살펴보고자 한다. 이를 위해서 하나의 지방정부를 선택하였다. 지방정부의 본청과 사업소 및 일부 읍면 등에 근무하는 응답자 510명을 조사하였다. 이들 대상자들의 특성을 살펴보면 연령은 평균 56년생, 재직년수는 평균 13.5년으로 나타났다.

먼저 동기유발 요인에 관해서 분석하여 보았다. 지방화시대에 행정조직의 생산성과 효율성을 기대하고자 한다면 공무원들을 동기화할 수 있도록 보상체계를 마련하는 것이 무엇보다도 중요하다. 레스터 써로우(Lester Therlow) 교수가 “조직관리에서 무엇보다 중요한 것은 의기충천한 동기화된 성원이다. 그것만 해결되면 만사가 해결된다”고 역설할 만큼 동기부여를 위한 조직성원에 대한 적절하고, 형평한 보상체계의 확립은 중요하다. 그런데 행정조직은 전통적으로 기업조직과 달라서 성과에 입각한 보상(performance-based reward)의 효과가 그리 크지 않다. 그 이유는 기업조직과 달라서 행정조직의 목표는 모호하며, 목표 달성에 대한 평가의 척도가 애매하기 때문일 것이다. 일찌기 허쯔버그는 조직성원을 동기화시킬 수 있는 요인을 동기요인이라 하면서, 동기요인으로 성취감, 승진, 책임감, 사회

적 인정, 직무 자체에 대한 만족을 들고 있다. 또한 그는 조직성원의 불만을 최소화하고 제거하기 위한 요인으로 상관의 감독, 기업정책, 개인간관계, 보수, 근무환경, 조직내 지위, 직업안정성 등을 위생요인으로 들고 있다.

여기서의 진단과제는 공무원들이 가장 중요하게 생각하면서 가장 만족스럽지 못한 보상의 구조를 진단하여 최종적으로 가장 동기화 잠재력이 큰 보상체계를 파악하여 제시하는 것이다. 동기요인과 같은 내재적 보상은 그 효과가 오래 지속하며 조직성원들로 하여금 직무에 충실하게 하며 동기화시킬 수 있는 것으로 알려지고 있으며, 위생요인과 같은 외재적 보상은 그 효과가 단기적이며 동기화시키기 보다는 불만을 제거시키는 효과만을 발생시키는 것으로 잘 알려져 있다. 여기서는 성취감, 승진, 사회적 인정, 책임감을 동기요인으로 측정하였으며, 근무환경, 개인간 관계, 보수, 감독, 직업안정, 조직내 지위 등을 위생요인으로 측정하여 각각의 요인에 대한 경산시 공무원이 인식하는 “조직생활에서 가장 중요한 요인(importance factor)”와 “현재 가장 불만족스러운 요인(dissatisfaction factor)”의 순위를 분석하여 최종적으로 가장 중요하면서 가장 불만족스러운 요인을 도출하고자 하였다. 도출방법은 다음과 같다.

- 만약 ‘중요하고 시급한’ 요인과 ‘불만족스럽고 미흡한’ 요인의 순위가 모두 1-4위 내에 들게 되면 해당 요인은 향후 조직성원에 대한 보상대안으로 잠재적 동기화 가능성(Motivating Potential: MP)이 높다(high)고 판단한다.
- 만약 두가지 요인에 대한 순위가 모두 5, 6위에 들게 되면 해당 요인의 MP가 중간 정도(medium)인 것으로 판단한다.
- 만약 두가지 요인에 대한 순위가 모두 7-10위 내에 들게 되면 해당 요인의 MP는 낮다(low)고 판단한다.
- 만약 두가지 요인에 대한 순위의 조합이 서로 혼합적으로 나타나면(예: 2위와 5위, 3위와 10위 등) 해당 요인의 MP로서의 가치는 매우 불확실한(uncertain) 것으로 판단한다.

이러한 방법으로 도출한 내재적, 외재적 보상에 대한 지방 공무원의 동기화 잠재력을 분석한 결과를 소개하면 다음과 같다. 지방정부 공무원들이 동기화되기 위하여 가장 중요한 보상의 종류로 보수와 개인간 관계 및 승진을 들 수 있겠으며, 그 중에서 가장 불만족스럽거나 미흡하다고 인식되는 것은 승진, 보수, 근무환경 등을 들 수 있겠다. 두 가지 요인의 조합을 살펴보면, 가장 중요하면서 가장 불만족스러운 ‘high MP’는 보수, 승진, 그리고 근무환경이었으며, 직업안정성이라든지 사회적 인정을 통한 보상은 동기화시킬 수 있는 잠재력이 그리 높지 않



〈표 1〉 동기유발 요인의 잠재력 비교

보상 체계의 종류	중요한 것	불만, 미흡한 것	MP
보 수	1	2	high
개인간 관계	2	6	-
승 진	3	1	high
근무 환경	4	3	high
성취감	5	7	-
책임감	6	10	-
직업 안정성	7	9	low
사회적 인정	8	7	low
상관의 감독	9	4	-
조직내 지위	10	5	-

은 것으로 나타났다. 따라서 아직까지 위생요인을 통한 단기적 방안이 충족이 되어야 동기화될 수 있는 잠재력을 갖추게 됨을 알 수 있다.

이와 같은 보수와 승진의 동기유발 잠재력에 대한 결과는 기존 연구결과와 궤를 같이 한다.

다시 말해서 보수와 승진이 동기유발에 중요한 변수인데 이것을 충족하는 과정에서 성과평가의 공정성이 요망된다고 하겠다.

기존의 경험성 연구와 본 연구의 설문조사 결과는 목표관리의 필요성을 지지하고 있는 것으로 이해할 수 있다.

그러면 목표관리적 조직관리가 이루어지고 있는가? 지방정부 행정조직 내에서 목표관리 개념에 입각해 실제 행정이 어느 정도 이루어지고 있는가를 살펴보기 위해 Hugh 교수가 고안한 지표를 사용하여 공무원을 대상으로 설문조사를 실시

〈표 2〉 지방정부 조직의 목표관리 현황

구 분	평균값	표준편차
1) 조직내 의사전달	2.38	.86
2) 부하직원의 의사결정권한	3.21	1.03
3) 개인목표와 조직목표의 통합	3.08	.94
4) 직무를 통한 자기개발	3.16	.91
5) 과업목표 결정시 참여정도	3.13	1.03
6) 과업성파에 대한 보상정도	3.10	.90

주) Likert 5점척도로써 평균값이 높을수록 부정적인 응답임

하였다. 결과는 <표 2>과 같다.

지방정부 조직전체를 놓고 볼 때 목표관리 측면에서 긍정적 평가를 받고 있는 항목은 유일하게 '조직내 의사전달' 뿐이었다. 반면 가장 부정적 평가를 받고 있는 항목은 '부하의 의사결정권한'으로써 상급자가 목표관리가 지향하는 바와 같은 협의를 거치지 않는 것으로 나타났다. 아울러 개인목표와 조직목표의 통합도 낮고 과업목표 결정시 참여정도도 낮은 것으로 조사되었으며 아울러 과업성과에 대한 보상 정도도 떨어지고 있는 것으로 조사되었다. 따라서 MBO의 필요성에도 불구하고 실제 조직현상은 MBO식 조직관리가 이루어지고 있지 못함을 보여주고 있다. 그러면 이를 개선하기 위해서 MBO가 제대로 도입되고 있는가? 다음 절에서는 MBO의 도입 실태와 문제점을 분석하고자 한다.

## V. MBO의 집행실태분석

### 1. MBO의 도입과 운영실태

MBO는 우리나라에서도 1960년대 후반에 민간기업에서 적용되어 왔다. 그리고 지방정부의 경우 충청남도를 비롯한 몇몇 시·도가 1997년도부터 시행하여 왔다. 그런데 전 정부차원에서 시도된 것은 1999년도부터라고 할 수 있다.

행정자치부에서는 1998년 3월부터 목표관리제 도입을 추진해 왔다. 도입방안을 마련하기 위해 관련학계, 언론, 민간전문가를 여러 차례 방문하여 의견을 수집하였고, 부내에서도 10여회의 토론을 거치는 등 진통을 거듭한 끝에 작년 6월에 도입계획을 확정하였으며, 그 타당성을 검증해 보고자 7월부터 행정자치부와 대전광역시 등 21개 지방자치단체에서 시범실시를 하였다.

시범실시 과정에서 많은 문제점이 도출되었으며, 이러한 의견을 수렴하고, 또한 몇차례의 토론을 거쳐 작년 12월 최종적으로 『목표관리제 운영지침』을 수립하여 전 행정기관에 통보한 바 있다. 이러한 행정자치부의 지침에 따라 각 지방자치단체는 각각 구체적인 목표관리제의 도입을 시도하고 있다.

그러면 행정자치부의 이러한 지침에 따라서 실제 각 지방정부에서 MBO가 어떻게 도입되고 있는지 살펴보고자 한다. 도입 실태 분석을 제대로 하기 위해서는 가능한 한 많은 지방정부를 대상으로 하여야 하나, 자료수집의 한계로 인하여 여기서는 서울시와 충청남도만을 대상으로 하였고 필요할 경우 기초자치단체 담당 공무원의 면담도 실시하였다.

첫째, MBO의 도입취지에 관한 것이다. 행정자치부는 목표관리제 운영지침(1998.12)에서 목표관리제의 도입목적은 정책이나 사업에 대한 엄정한 성과관리를 통해 성과에 상응한 정당한 보상을 주므로써 공직사회내 경쟁을 강화하고자 함에 있다고 하여 성과평가 및 보상에 주된 목적이 있다고 밝히고 있다. 한편 서울시는 「99目標管理制施行基本計劃」(1999. 1)에서 도입목적은 실·국별 책임경영제의 실시에 따라 제도의 실효성을 확보할 수 있는 평가 장치로서, 팀장과 팀원이 서로 합의하여 목표를 설정하고 그 목표의 추진을 위해 함께 노력하게 하고, 조직의 불필요한 업무를 줄이고 꼭 해야 할 중요한 업무에 조직 구성원들이 매진하도록 팀의 단결력과 협동심을 제고시키며 조직구성원들에게 조직의 목표와 임무를 이해시키고 방향감을 부여하여, 능력과 실적중심의 시정운영체제를 확립하는데 있다고 한다. 따라서 행정자치부의 도입취지인 성과평가 및 보상에 더하여 조직목표에 대한 이해 및 방향성 제고를 추가하고 있다. 한편 충청남도에서는 서울시와 유사하게 목표관리의 목적을 성과평가 및 보상, 조직통합, 동기부여 등에 두고 있으면서 동시에 목표관리제를 통하여 업무추진 과정에서 발생된 갈등해소와 갈등 발생 자체를 억제하는 작용도 취지로 설명하고 있다. 전술한 바와 같이 외국의 경우는 성과평가 자체 보다는 목표조정과 조직통합이 주요한 도입 취지임을 감안할 때 우리나라도 외국이나 충청남도의 경우처럼 후자에 보다 우선순위가 두어져야 하지 않을까 여겨진다. 성과평가에 치중을 하니까 목표설정이나 집행 등에 관심을 기울이기 보다는 평가 자체에 초점을 맞추게 되고 따라서 공무원들의 저항도 받는 것으로 보인다.

둘째, MBO의 적용대상과 관련된 문제이다. 행정자치부의 지침에 의하면 목표관리제의 적용대상 공무원은 행정부에 근무하는 1~4급의 일반직 및 별정직에게만 의무적으로 적용하고 특정직 등 타 직종의 공무원과 5급 이하 공무원에게는 기관에 맞게 임의적용하게 되어 있다. 그런데 서울시에서는 직책을 중심으로 팀장부터 실국장을 대상으로 하며 일반직과 함께 소방직도 대상으로 하고 있다. 그리고 충청남도도 비슷하게 그리고 기초자치단체의 경우에는 6급 이상으로 하는 경우가 많다. 전술한 미국의 경우는 경찰, 소방 등 특정직이 오히려 더 많이 적용되고 있는 바, 이것은 목표설정이 용이하고 평가가 상대적으로 쉬운 부분은 적용하되 이것이 어려운 분야까지 무리하게 적용하지 않음을 의미한다. 이렇게 볼 때 우리나라의 경우도 전 정부적 또는 전부서적으로 목표관리를 적용할 것이 아니라 적용하기 용이한 기관 또는 부서부터 적용후 단계적으로 확대하는 전략을 수립해야 할 것이다.

셋째, 목표설정에 관한 논의이다. 행정자치부의 지침에 의하면, 각 부서별로 한 해 동안 추진하고자 하는 단위업무를 대상으로 추진계획의 주요 내용을 간략히 정리한 목표관리 종합목록을 작성하여 국장단 회의 등을 구성하여 조정에 들어간다. 국장단회의에서는 기관장 및 부기관장이 한 해에 몇 개의 목표를 평가할 수 있을지의 평가범위, 실·국간의 목표의 수나 종류의 균형 등을 고려하여 조정을 거치고, 이의 결과를 기관장 및 부기관장에게 건의한다. 기관장 및 부기관장은 이러한 건의를 받아들여 스스로 평가하고자 하는 목표를 결정하게 되는데 기관장이 최종적으로 평가하겠다고 결정한 목표는 전략목표가 되며, 이의 수행책임자는 국장급 이상의 공무원이 되고, 차관은 1차 평가자가 된다. 마찬가지로 부기관장이 결정한 목표는 중점목표가 되어 과장급 공무원이 수행책임자가 되며, 나머지 목표는 기본목표가 되어 국장급 공무원이 최종평가자가 된다. 이러한 목표설정방식은 일종의 하향식(Top-Down)이라 할 수 있다. 이러한 하향식 목표설정과정은 서울시와 충청남도의 경우도 마찬가지이다. 서울시는 조직전체의 목표와의 연계성을 강조하고 있다. 그리고 충청남도는 조직전체와 타부서와의 관련성을 고려하되, 행정업무는 당년도 완성뿐 아니라 연속적으로 추진되는 경우가 많기 때문에 당해 연도의 목표 뿐만아니라 중장기적인 목표와의 연계성을 특히 강조하고 있다. 그래서 지난 '97년 4월에 1999년 12월 31까지 1000일 동안 추진해야 할 업무를 실국 기능별로 세분하여 중기 목표관리 행정을 운영하고 있다. 이러한 목표설정 방식은 다른 나라 또는 전통적인 목표관리방식이 조직전체나 중장기 비전에 대한 연계성없이 추진되고 있어서 방향성을 잃는다는 비판이 있음에 비추어 볼 때 바람직한 현상이라고 할 수 있다.

그런데 우리나라 목표관리에서는 전술한 바와 같이 그것의 다양한 용도에도 불구하고 주된 목적을 성과평가에 두고 있기 때문에 목표설정과 관련된 부분에 대한 고려는 부족하다고 보인다. 즉 Locke(1968)의 목표설정이론(goal setting)에 의하면 목표가 가장 강력한 동기유발 요인이라고 한다. 즉 사람들은 어떤 일을 할 때 그것이 자기의 욕구 충족이 도움이 되는지 여부를 따져서 열심히 할 것인지 또는 안할 것인지를 결정하는(인지에 의한 계산과 이를 토대로 한 선택) 것이 아니라 설정된 목표가 있으니까 이를 달성하기 위해서 열심히 일을 하게 된다는 것이다. 이런 점에서 설정된 목표는 구성원의 동기유발을 촉진하는 주요한 변수인데, 목표가 사람들의 동기유발에 영향을 미치는 정도는 목표의 내용과 강도에 의해서 결정된다. 목표의 내용이란 난이도와 구체성 등을 의미하고, 목표의 강도는 인지된 목표의 중요성 및 목표 몰입 등을 의미한다. 따라서 목표설정과정에서 이

러한 난이도와 구체성, 그리고 목표몰입 등을 고려되어야 함에도 불구하고 이 부분에 대한 고려가 부족하다고 보인다. 아울러 목표설정과정을 통하여 부하와 상관의 상호 협의, 참여의 기제로서 성장형 인간관에 대응하는 관리전략이라는 점도 인식이 부족하다고 보인다.

아울러 목표설정과정에서 평가를 의식하여 달성이 용이한 목표위주로 설정되는 경향을 보이는 것도 문제점으로 지적될 수 있으며 부단체장의 경우 목표설정이 어렵다. 그리고 서무, 경리 등 비계량 업무를 담당하는 지원부서의 경우에는 목표설정이 어려운데 전략목표와 중점목표에서 빠지게 되어 연말 성과평가 및 보상에서 상대적으로 낮은 점수를 받을 가능성이 많은 것도 문제점으로 지적되고 있다.

넷째, 목표달성 평가에 관한 부분이다. 현재 추진되고 있는 목표관리의 핵심은 평가에 있다고 해도 과언이 아니다. 그래서 행정자치부와 서울시의 지침과 계획을 보면 평가에 관한 자세하고 복잡한 내용을 담고 있다. 이러한 자세하고 복잡한 내용은 모두 그만큼 평가의 어려움을 반증하는 의미라고 할 수 있다. 누가 보더라도 객관적이고 합의가 가능한 계량화된 측정지표가 있다면 문제가 없을 것이나, 실제의 행정현실은 도저히 양적 계량화가 불가능한 사업들이 비일비재하다. 쉬운 목표와 어려운 목표, 중요한 목표와 중요하지 않은 목표, 문제를 정확히 진단하여 그 개선방안을 제시한 목표와 일상반복적 업무를 그대로 기술하여 문제개선의 여지가 거의 없는 목표를 구별해서 비중을 두기가 쉽지 않다. 예를 들어, 도로토목사업의 사업목표나 달성도 측정기준(또는 평가지표)과 노인복지사업의 그것이 선형적으로, 기계적으로 정해져있는 것도 아니고 결국은 해당부서에서 선정·작성하여 MBO담당부서(심사평가담당관실)에서 이를 검증하는 것인데, 현실적으로 양자를 수평적으로 비교평가하여 균형을 유지한다는 것은 대단히 어려운 작업임에 틀림없다. 그리고 설사 계량화가 가능하다고 하더라도 목표의 달성에 있어서 자신은 노력을 다하였으나 제3의 변수가 작용하여 그 성공여부가 결정되는 경우도 많다. 예컨대, 전적으로 예산사업으로 이루어지거나 의회의 의결 등이 필요한 사업 같은 경우에는 피평가자의 노력으로는 통제할 수 없는 제3의 변수가 개입할 여지가 상당히 많아지는 것이다. 그리고, 어떤 부서는 사무분장규칙상의 정해진 공식업무 보다는 비공식적 업무에 더욱 부담을 느끼기도 하고 더 큰 비중을 두기도 한다. 부서 또는 업무간 설정된 사업목표의 상대적 비중을 무시하여 불균형의 상태를 방치할 수도 없기 때문에 어떻게든 구체적으로 찾아내서 이를 지적 또는 시정해줄 필요가 있는 조직 전체의 수습개, 수백개 목표를 조정한다는

것은 어찌 보면 불가능에 가까운 작업이라 할 것이다. 그리고 이를 담당하는 인력도 충분하지 않다. 따라서 중요한 것은 실제로 MBO의 적용기법이 타당하고 공정하고 객관적인 것인가 보다는 얼마나 타당해 보이고, 공정해 보이고, 객관적으로 보이는가에 있는지도 모른다. 따라서 MBO가 제대로 정착되기 위해서는 객관적 합리성 보다 대상집단의 참여에 의한 동의가 절대적으로 중요하다. 물론 이것은 장시간의 시간을 필요로 한다. 따라서 MBO의 성공은 서두를 것이 아니라 점진적으로 확대할 필요가 있다.

다섯째, MBO를 전 정부적으로 도입하고자 하는 핵심적 이유는 성과급에 있다. 행정자치부나 서울시 지침에 따르면, MBO의 결과를 반드시 성과상여금 지급의 기초자료로 활용하여야 한다. 즉 여러 복잡한 절차를 통해서 최종결정된 개인별 목표관리총점은 인사담당부서에 넘겨져 연봉이나 성과급이 결정되고 또한 근무성적평정에도 반영되도록 하고 있다. 그러나 아직 초보단계의 MBO가 기존의 근무성적평정제도를 대체할 수 있는 것은 아니며 기관장들의 행태나 조직내의 역학관계를 보더라도 승진 등 인사상의 기초자료로 삼는 것은 시기상조인 듯 하다. 그럼에도 불구하고 성과평가 결과를 성과급에 반영하도록 함으로서 MBO의 성공적 정착을 어렵게 만드는 측면이 없지 않다. 다시 말해서 MBO는 다른 선진국의 예에서 볼 수 있듯이 적용이 용이한 업무부터 단계적으로 적용되어야 함에도 불구하고 그렇게 할 수 없는 이유는 성과급 때문이다. 특정 업무담당자만 성과급을 줄 수 없고 전 부서에 걸쳐서 우수 공무원에게 성과급을 지급하려고 하다 보니 자연히 전 부서에 걸쳐서 목표관리를 도입하지 않을 수 없게 되어 있는 것이다.

이와 같이 MBO의 내용 자체에도 여러 가지 문제가 많이 노정되고 있을 뿐만 아니라 이를 도입·운영하는 과정에서 여러 가지 미숙한 점이 보이고 있다.

먼저, MBO의 도입·운영이 각 기관의 필요에 의한 자발적 결정이라기 보다 행정자치부의 중앙집권적 개혁조치로 추진되고 있기 때문에 각 기관의 사정이 제대로 반영되지 못한다는 점이다. 그래서 공무원들의 반응은 냉소적이다. 더구나 각종 개혁조치들이 폭포수 쏟아지듯이 하향식으로 추진을 강요하고 있기 때문에 또 하나의 개혁 조치 그리고 또 사라질 것이라는 인식이 강하게 작용하고 있다. 새로운 것에 익숙할 틈도 없이 또다시 새로운 것이 등장하여 새 것에 거부감을 주는 그런 현상이 벌어지고 있다.

목표관리제 실시 이전과 이후의 차이점에 대한 평가대상자들의 인식이 부족하다. 즉 많은 공무원들이 MBO의 내용과 목적을 숙지하지 못하고 있으며 그래서

MBO의 도입이 연공서열의 인사관행을 깨고 업적과 성취에 의해 인사가 이루어지는 등 혁신적인 변화가 이루어질 수 있으리라는 전망을 갖는 공직자는 별로 없다. 대부분의 반응은 한두번 해봤나, 결과는 마찬가지로일 것'이라는 냉소주의가 많다는 것이 면접 결과 나타났다.

이런 상태에서 MBO의 성공적 정착은 상당히 비관적일 수 밖에 없음을 우리는 인식해야 할 것이다. 아무리 좋은 제도라도 대상집단의 대다수가 부정적으로 생각할 뿐만 아니라, 평가자가 특별한 관심과 이해가 없고, 추진할 의지도 없다면 이미 절반쯤은 시작부터 실패한 제도이기 때문이다.

그리고 MBO실시로 인해서 실제로 달라진 것이 없다. MBO실시 이전에도 '목표에 의한 관리'라는 개념이 행정에 도입되지 않은 것이 아니다. 1980년대부터 작성해오던 기본운영계획이 공식적으로 폐지되었으나 실제로 각급부서에서는 매년 업무계획을 작성해왔다. 업무계획 작성시 과단위에서의 일상업무와 자체신규추진업무, 실·국장 관심사항, 기관장 지시사항을 중심으로 연간계획수립(일상업무는 상향적, 시책사업은 하향적 의사결정)한 것이 사실이다. 아울러 업무계획작성시 대부분 과단위 자체 발의에 의해 수립되며 이것이 실·국이나, 시전체의 업무계획에 취합하여 적용되어 왔다. 아울러 객관적·계량적 평가지표는 없지만 대부분의 부서에서 계획된 업무를 달성하기 위해 노력(시책사업은 심사분석대상)해왔고 아울러 심사분석 업무와 중복되고 있다는 비판도 많다.

이렇게 볼 때 MBO는 그 장점에도 불구하고 우리나라 정부에서는 성과가 불투명한 것으로 보인다. 그동안 실적중심의 인사제도를 확립하기 위한 수많은 제도 개선이 이루어졌으나 실제의 관행과 행태변화 효과가 별로 없었다는 것이 이러한 결론의 한 근거가 된다.

## 2. MBO 도입의 제약요인

그러면 왜 OD 기법 특히 MBO 기법이 이론적이나 경험적 연구에서는 적용될 수 있는 것으로 보이는데 실제 적용되는 과정에서는 어려운가? 여기에 대해서는 몇가지 원인을 찾아볼 수 있을 것 같다.

먼저 사회심리적 요인이다. 대부분의 공직자들이 기존의 제도와 관행에 맞추어 경력관리를 해왔으므로 기존의 제도와 질서의 변동으로 인한 예측불가능한 변동에 반대하게 된다. 기존제도와 관행은 관료사회에서 이미 묵시적 컨센서스를 이루고 있으므로 결과에 대한 불만·갈등의 소지가 없으나, 새로운 제도로 인하여

발생한 개인적 득실은 어느 경우에도 조직내 갈등과 불만의 요인이 된다. 새로운 제도를 활용하여 기득권을 침해하는데 적극적인 자세를 보이는 공직자는 동료집단내에서 규칙위반자로 간주되어 배척당하게 된다.

다음은 행정문화 요인이다. 기존의 공직문화는 상호간의 과당경쟁을 억제하기 위해 연공서열식 인사제도를 선호하여 연공이 높고 업무능력에 큰 지장이 없는 관료는 중요하고 어려운 보직을 담당하여 승진에 대비하고 연조가 짧은 관료는 업무부담이 적고 시간이 많은 보직을 담당하여 왔다. 연공제를 파괴하고 실적주의를 강화하는 제도적 개선은 객관적 성과평가가 어렵다는 점과 정치적 외압에의 취약성이라는 공직사회의 특성으로 인하여 정실로 흐를 위험이 대단히 높으므로 대부분의 공직자들은 현상유지 노력을 하게 된다. 즉 지위고하를 막론하고 새로운 제도가 도입되어도 운용상 재량을 활용하여 기존의 안정된 행정질서에 대한 충격을 최소화하고자 하는 경향이 있다.

그리고 한국인의 평등의식도 MBO의 도입을 어렵게 하는 요인이다. Montias (1989)의 지적처럼, 평등주의 사상과 반자본주의적 성향은 MBO의 도입을 어렵게 한다. 그런데 우리 나라 공직사회는 '열심히 하는 사람이 더욱 많이 받는 것'을 지지하면서도 '너와 내가 차이가 없으니 같은 취급을 해야 한다'는 평등의식이 강하다. 하상목(1996)이 성과급 제도와 관련하여 공무원을 대상으로 설문조사한 바에 의하면 "업무실적이 뛰어나서 금년에 성과급을 받은 사람이 매년 되풀이하여 업무실적이 뛰어나다면, 그 사람에게 계속 성과급을 지급하는 것은 당연하다"는 물음에 대해서 '정말 그렇다'고 동의하는 사람은 20.0%에 불과하다. '약간 그렇다' (21.9)는 사람들까지 합해도 동의 의견은 40%선이다. 반면, 전혀 동의할 수 없다는 사람은 21.0%로 흔쾌히 동의하는 사람들보다도 오히려 약간 많은 편이다. '약간 아니다' (13.7%)라는 사람들까지 합하면, 응답자의 34.7%가 동의하지 않는 편에 속한다. 이렇게 볼 때 객관적 성과 평가가 어렵기도 하지만 설사 그것이 이루어진다고 하더라도 이를 보상에 반영하는 것은 쉽지 않아 보인다.

이러한 경향은 우리나라에만 적용되는 것은 아니다. MBO는 다음과 같은 전제를 하고 있는데 이는 극히 미국적인 것이다.

- 부하직원은 상당한 독립심을 가지고 상관과 자신의 목표를 상의한다  
(그리 멀지 않은 권력 거리)
- 상관과 부하 쌍방이 위험을 부담한다(약한 불확실성 회피도)
- 무엇보다도 성과를 중요시한다(남성다움의 강조)



— 조직의 목표를 쪼개어 개인의 목표로 바꾼다(높은 개인주의)

이와 같이 MBO의 특성이 미국문화에서 만들어지고 생성된 것이기 때문에 이 관리방식을 다른 문화에 적용하는 쉽지 않다. 가령 독일과 같은 사회는 권력거리가 그렇게 멀지 않다는 점에서는 MBO의 도입에 문제가 없으나 불확실성 회피도가 높기 때문에 이것을 그대로 적용하기가 어렵다. 그래서 실제 적용시에는 공동 목표 설정에 의한 관리(Management By Joint Goal Setting)라는 방식이 채택되고 있다. 한편 미국의 문화와 여러 면에서 (특히 권력거리 면이나 불확실성 회피 면에서) 대비되는 프랑스에서는 MBO가 제대로 적용되지 않았다는 것이 연구결과이다(Hofstede, 1980).

그리고 설사 MBO가 성공적으로 집행된다고 하더라도 문제가 없는 것은 아니다. MBO는 근본적으로 MBO가 개별 구성원에 이르는 세부조직단위의 명확한 목표설정과 평가를 중시하기 때문에 관리자로 하여금 길을 잃게 만들 위험성이 있다. 또한 MBO는 고객인 시민이 조직관리의 핵심에 들어있지 않기 때문에 고객만족을 기하는 취지에 부합하기 어려운 문제점이 있다. 그래서 실제 TQM의 창시자라고 할 수 있는 Deming은 TQM의 14원칙을 제시하면서 그중 하나로 MBO의 폐지를 주장한 바 있고, Osborne과 Gaebler(1992)도 그들의 정부혁신론 저서에서 MBO의 중단을 강조하고 있다.

다시 말해서 전통적 행정패러다임은 관료에 대한 불신을 전제로 하는 반면 새로운 행정패러다임은 관료에 대한 신뢰를 전제로 하고 있는데 이점에서는 MBO나 TQM이 차이가 없다. 그리고 MBO의 단점 중의 하나인 전체적인 윤곽을 잃어버릴 위험성도 현재 충남도에서 추진하고 있는 바와 같이 조직전체의 목표를 먼저 설정하고 여기에 맞추어 개별단위기관 또는 개인별 목표를 설정하게 되면 어느 정도 문제를 해결할 수 있다. 그러나 MBO가 전통적인 조직관리 방식과 같이 공급자인 관료중심의 관리기법인 반면 TQM은 수요자인 고객 또는 시민중심의 행정을 강조하고 있는 점에 차이가 있다.

## VI. 맺는말

이상에서 살펴본 바는 몇 가지를 제공하여 주고 있다. 하나는 해당국가의 문화적 특성에 어울리는 조직구조를 설계함으로써 생산성을 높일 수 있다는 것이다. 이렇게 볼 때 우리나라 정부조직과 같이 집권화되어 있고 집단주의적인 문화에서는 개인주의적인 성과평가를 지향하는 MBO보다 공동목표 설정에 의한 관리

(Management By Joint Goal Setting)라는 방식이 더 잘 어울리지 않나 여겨진다. 그리고 개인보다 조직을 강조하고 또 조직의 목표를 중시하는 점을 고려할 때 조직 목표를 함께 고려하는 TQM적 요소의 가미가 필요하다고 하겠다.

다만 이들 상황적응적 이론의 맹점을 고려할 필요는 있다고 하겠다. 즉 문화의 특성을 주어진 것으로 가정하고 여기에 지나치게 적용하는 (fit) 조직설계를 강조함으로 오히려 문화를 바꾸기 위해서 문화에 어울리지 않는 (unfit) 조직설계를 할 수도 있다는 것을 간과하고 있다. 다시 말해서 권위주의적 문화를 가진 조직에서 이러한 문화에 어울리는 조직을 설계하면 조직이 더욱 권위주의적으로 될 가능성이 있기 때문에 오히려 이를 타파하기 위해 대단히 민주적인 조직관리방식을 설계할 수도 있는 것이다. 다음 이러한 접근은 한 나라에 있는 모든 조직은 거의 비슷한 문화를 가지고 있다는 전제를 하고 있으나, 실은 그렇지 않다는 것이다. 오히려 나라 간의 차이 보다 한 나라 안의 조직간 문화적 차이가 더 심할 수도 있다는 말이다. 다시 말해서 정부조직에 비해서 대규모 기업조직은 훨씬 서구 자본주의의 물이 많이 침투해 있을 것으로 여겨지며 따라서 한 나라 안에서 정부 조직과 민간기업의 차이는 다른 나라의 민간기업과 민간기업의 차이보다 심할 수도 있다는 말이다. 물론 조직내에서도 부서에 따라 문화가 다를 수 있다는 점도 고려할 필요가 있다.

이렇게 볼 때 목표관리제를 무조건적으로 비판하고 배척하기 보다 제도도입 초기에는 가능한 한 대상기관과 대상공무원을 적게 하여 실험을 한 후 단계적으로 확대하는 것이 필요하지 않나 판단된다. 다시 말해서 MBO의 도입목적, 대상집단, 대상사업, 그리고 공무원의 행태 등을 고려하여 개별 부서별로 자율적으로 그리고 점진적으로 시행해 나가야 할 것이다.

### 참고문헌

- 권오철(1999). 지방정부 TQM의 집행과 성과에 관한 연구. 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 박세정(1999). 지방자치단체의 TQM도입 실태 문제점, 「한국행정학보」 32(4).
- 이명수(1999). 목표관리행정의 필요성과 추진전략 — 충청남도 운영사례를 중심으로 — 지방행정.
- 최길수(1998). 지방공기업에 있어서 TQM의 성공요인에 관한 연구. 한양대 박사 학위논문.

- 최병대(1999). 지방자치단체 목표관리제 효율적 활용방안, 한국경제경영연구원 주최 「지방자치단체 목표관리제 도입을 위한 업적 평가세미나」 발표논문집..
- 하상목(1996). 「공무원성과급제도 합리적 운영방안」, 한국행정연구원.
- Adler, J. (1983). OD in a multicultural environment. *Journal of Applied Behavioral Science*, 19 (3): 49-65.
- Brady, Rodney H., 1973. "MBO Goes to Work in the Public Sector." *Harvard Business Review*, vol. 51, pp.65-74.
- Brumback, Gary B., 1993. "The Continuing Evolution of MBR and Related Developments." *Public Administration Review*, vol. 53, pp.213-219.
- Collamore, Thomas J., 1989. "Making MBO Work in the Public Sector." *The Bureaucrat*, vol. 18, (Fall), pp. 37-40.
- DeWoolfson, Bruce H., 1975. "Public Sector MBO and PPB: Cross-Fertilization in Management Systems." *Public Administration Review*, vol. 35, pp.387-394.
- Dirsmith, Mark W., Stephen F. Jablonsky, and Andrew D. Luzi, 1980. "Planning and Control in the U.S. Federal Government: A Critical Analysis of PPB, MBO, and ZBB." *Strategic Management Journal* vol. 1, pp.303-329.
- Drucker, Peter, 1954. *The Practice of Management*, New York: Harper & Row. —, 1964. *Managing for Results*. New York: Harper & Row.
- Epstein, Paul D., 1984. *Using Performance Measurement in Local Government: A Guide to Improving Decisions, Performance, and Accountability*. New York: National Civic League Press.
- Fowler, Alan, 1990. "Performance Management: The MBO of the '90s?" *Personnel Management*, (July), pp.47-51.
- French, W. L., and Bell, C. H. (1995). *Organization Development: Behavioral Science Interventions for Organization Improvement*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Friedlander, F. (1976). OD reaches adolescence: An exploration of its underlying values. *Journal of Applied Behavioral Science*, 12 (1): 7-21.
- Fry, L. W., and Smith, D. A. (1987). Congruence, contingency, and theory building. *Academy of Management Review*, 12 (1): 117-32.
- Fukuhara Rackham S., 1977. "Productivity Improvement in Cities." *The Municipal Yearbook — 1977*. Washington, DC: The International City/County Management Association.

- Golembiewski, R. T. (1985). *Humanizing Public Organization*. Lomond.
- Golembiewski, R. T. (1979). *Approaches to Planned Change. Pt. 1.2*, N.Y.: Marcel Dekker.
- Harvey, D. F., & Brown, D.R. (1988). *An Experiential Approach to Organization Development (3rd ed.)*. Prentice-Hall.
- Hofstede, G. (1980a). *Culture's Consequences*, Beverly Hills: Sage.
- \_\_\_\_\_. (1980b). Motivation, leadership, and organization: Do American theories apply abroad? *Organizational Dynamics*, Summer: 42-63.
- Huse, E. F., and Cummings, T. G. (1985). *Organization Development and Change*. St. Paul: West Publishing.
- Jaeger, A. M. (1986). Organization development and national culture: Where's the fit? *Academy of Management Review*, 11 (1): 178-90.
- Kettl, Donald F. (1995). Building Lasting Reform. In Donald F. Kettle & John J. DiIulio, Jr. (eds.), *Inside the Reinvention Machine, 9-83*. Washington D. C.: The Brookings Institute
- Kovach Robert C. Jr. (1994). Matching assumptions to environment in the transfer of management practices: Performance appraisal in Hungary. *International Studies of Management & Organization*. 24 (4): 83-100.
- Landau, Martin and Russell Stout, Jr., 1979. "To Manage Is Not to Control: Or the Folly of Type II Errors." *Public Administration Review*, 39: 148-156.
- Malek, Frederick V., 1974. "Managing for Review in the Federal Government." *Business Horizons*, vol. 17, pp.32-28.
- Mali, Paul, 1986. *MBO Updated*. New York: John Wiley & Sons.
- Milakovich, Michael E., 1992. "Total Quality Management for Public Service Productivity Improvement." In Marc Holzer, ed., *Public Productivity Handbook*. New York: Marcel Dekker, Inc., pp.570-602.
- Moore, Perry D. and Ted Staton, 1981. "Management by Objectives in American Cities." *Public Personnel Management Journal*, 10: 223-232.
- Morrissey, George L., 1976. *Management by Objective and Results in the Public Sector*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- Odiorne, George S., 1976. "MBO in State Government." *Public Administration Review*, 36: 28-33.
- Poister, Theodore H. and Robert P. McGowan, 1984. "The Use of Management Tools in

- Local Government: A National Survey." *Public Administration Review*, 44: 215-223.
- Poister, Theodore H. and Gregory Streib, 1989. "Management Tools in Municipal Government: Trends over the Past Decade." *Public Administration Review*, 49: 240-248.
- Poister, T.H., & G. Streib (1995). MBO in municipal government: variations on a traditional management tool. *Public Administration Review*, 55 (1): 48-56.
- Rodgers, Robert and John E. Hunter, 1992. "A Foundation of Good Management Practice in Government: Management by Objectives." *Public Administration Review*, 52: 27-39.
- Romani, Paul N. (1997). MBO by any other name is still MBO. *Supervision*. 58: 6-8.
- Swiss, James E., 1983. "Establishing a Management System: The Interaction of Power Shifts and Personality under Federal MBO." *Public Administration Review*, 43: 238-245.
- \_\_\_\_\_. 1991. *Public Management Systems: Monitoring and Managing Government Performance*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Tainio, R., and Santalainen, T. (1984). Some evidence for the cultural relativity of organizational development programs. *Journal of Applied Behavioral Science*, 20 (2): 93-111.
- Wallin, B. A. (1997). The need for a privatization process: Lessons from development and implementation. *PAR*, 57 (1): 11-20.