

목 차

I. 서 론		9
II. 경찰 인사관리체계의 특성		11
1. 객관적 인사평정의 부족		11
2. 전문성을 결여한 교육훈련체계		12
3. 경찰 공무원의 낮은 사기		13
4. 경과간 불균형적 인사관리		16
5. 경찰 부조리의 발생		17
III. 목표관리제의 의미와 활용		18
1. 객관적 평정제도의 필요성		18
2. 목표관리제의 추진배경과 내용		20
3. 구체적 운영절차 및 구성체계 : 2002년 기준		29
IV. 목표관리제 운영사례 분석 : 광역자치단체의 경우		38
1. 부산광역시의 사례		38
2. 충청남도의 사례		43
3. 시사점의 정리		47
V. 현행 경찰에서의 각종 평가제도의 분석		53
1. 근무성적평정제도		53

2. 앞서가는 경찰관서 평가제도	60
3. 민생치안활동 평가제도	62
4. 치안활동 종합평가제도	67
5. 주요업무 시행계획에 대한 평가분석	71
6. 중점업무 추진 평가	74
VI. 목표관리제 도입방안에 대한 경찰 공무원 인식조사	79
1. 조사의 목적과 개요	79
2. 직무환경과 특성	81
3. 근무성적평정제도에 대한 인식	89
4. 목표관리제에 대한 이해와 운영	97
5. 목표의 설정	104
6. 설정된 목표의 추진	115
7. 목표 달성도 평가	119
8. 목표관리제의 활용	127
VII. 정책건의 : 목표관리제의 효율적 추진방안	132
1. 도입의 전제	132
2. 목표관리제의 효율적 도입·활용방안	134
참 고 문 헌	143

표 목 차

<표 1> 인사관리에 대한 만족도	11
<표 2> 직무관련 교육과정에 대한 만족도	13
<표 3> 경찰직에 대한 전반적 만족도	14
<표 4> 경찰 공무원의 이직 의도	15
<표 5> 경찰공무원의 내부만족도	15
<표 6> 경찰이 가장 못하고 있는 점	17
<표 7> 목표의 종류와 내용	24
<표 8> 성과목표와 성과지표의 예시	34
<표 9> 부산시의 목표관리제의 주요 내용	40
<표 10> 부산시의 목표설정 내용	41
<표 11> 국장목표의 특징	42
<표 12> 과장목표의 특징	42
<표 13> A과장의 목표의 특성과 평가방법	43
<표 14> 점수 산출기준 구성체계	44
<표 15> 목표의 성과평가 기준(행정자치부 지침)	44
<표 16> 목표설정 및 성과지표의 구성 예(충청남도의 경우)	46
<표 17> 목표관리제에 대한 중앙부처와 지방정부의 입장과 문제의 비교	48
<표 18> 근무성적평정의 평정요소	54
<표 19> 총경직에 적용되는 근무성적평정의 요소	54
<표 20> 근무성적평정에 대한 개혁안(총경의 경우)	55
<표 21> 경정 이하에 적용되는 근무성적평정의 요소	56
<표 22> 근무성적평정에 대한 개혁안(경정 이하의 경우)	57
<표 23> 현행 승진심사제도의 내용	58
<표 24> 승진심사제도의 개선안	59

<표 25> 평가항목 및 배점	65
<표 26> 치안활동 종합평가 평가항목	69
<표 27> 경찰청에 의하여 수행되는 평가제도의 종합	70
<표 28> 2002년 주요업무 추진과제(C 지방경찰청)	71
<표 29> 과제별 추진목표 및 실적(예시)	73
<표 30> 2002 중점업무 목록(C 지방경찰청)	75
<표 31> 중점업무의 추진실적과 과제(예시)	78
<표 32> 조사내용과 항목구성	80
<표 33> 응답자의 소속기관	80
<표 34> 응답자의 근무분야	80
<표 35> 응답자의 계급	81
<표 36> 응답자의 경찰 경력	81
<표 37> 균등한 근무여건	82
<표 38> 적성이나 전문성을 고려한 업무의 분담	83
<표 39> 업무배분의 균등성	84
<표 40> 목표의 연초 계획수립 정도	85
<표 41> 직무 수행이 가장 어려운 분야	86
<표 42> 상하 계급간 원활한 의사소통	87
<표 43> 원활한 의사소통을 어렵게 하는 요인	89
<표 44> 근무성적평정제도의 공정성	90
<표 45> 근평요소중 가장 중요한 객관적 평정요소(제1평정요소)	91
<표 46> 근평요소중 가장 중요한 주관적 평정요소(제2평정요소)	92
<표 47> 근무실적 중심의 평정 필요성	94
<표 48> 승진심사에 있어서 적정한 근무실적의 반영 비중	95
<표 49> 근무실적에 대한 평가의 공정성	96
<표 50> 목표관리제에 대한 인지 정도	97
<표 51> 목표관리제의 성과중심 인사관리체계 구축에 대한 기여	99
<표 52> 목표관리제의 적용이 적합한 기관 수준	100

<표 53> 목표관리제의 적용이 가장 필요한 계급	101
<표 54> 경찰인력의 계급별 구성(2001년)	102
<표 55> 근무성적평정중 목표관리제 점수의 적정 비중	103
<표 56> 목표의 설정이 가장 용이한 부서	105
<표 57> 직무에 대한 목표설정이 어려운 이유	106
<표 58> 목표 설정이 가장 어려운 분야	108
<표 59> 담당 직무에 대한 목표 설정의 용이성	109
<표 60> 현재 수행업무의 연초 목표수립 가능성	110
<표 61> 현재 업무중 연초계획에 의하여 추진되는 업무 비중	112
<표 62> 계획 이외에 추가 수행되는 업무의 중요성	113
<표 63> 목표설정에 있어서 상하위직간 합의 가능성	115
<표 64> 효율적 목표 추진을 위해 가장 필요한 조건	116
<표 65> 개인의 직무 수행의 자율성 정도	118
<표 66> 목표 달성도 측정이 가장 용이한 분야	119
<표 67> 목표 달성도 측정이 가장 어려운 분야	121
<표 68> 현재 직무에 대한 목표 달성도의 계량적 측정 가능성	122
<표 69> 개인의 성과와 소속팀 성과간 구분 가능성	124
<표 70> 목표관리제에 대한 고객만족도 평가결과의 반영	125
<표 71> 목표에 우선적으로 적용되어야 할 가중치	126
<표 72> 목표관리제의 우선적 활용분야	128
<표 73> 목표관리제에 근거한 상여금 지급	129
<표 74> 목표관리제 평가결과의 공개	130
<표 75> 목표관리제 평가결과에 대한 개인별/팀별 보상	131
<표 76> 성과의 구분	138

그림 목 차

<그림 1> 등급결정의 일반적 기준	24
<그림 2> 일반적인 목표와 성과목표의 구분	33
<그림 3> 종합적 성과관리의 과정	139

I. 서 론

우리나라는 초유의 경제위기를 경험함에 따라서 국가의 전 부문에 있어서 비효율성과 비능률성을 제거하려는 노력이 공공부문 개혁을 중심으로 이루어졌다. 이러한 비효율성은 민간부문과 공공부문의 구분 없이 매우 광범위하게 퍼져있으며, 이것이 우리나라의 경제위기를 초래한 것으로 진단되고 있어서, 이를 제거하기 위한 많은 개혁정책들이 추진되었다. 민간부문의 기업을 필두로 시작된 개혁정책은 이제 공공부문의 구조조정으로 이어져서, 각종 공기업의 민영화가 추진되는 등 거의 전 분야에 걸쳐서 개혁이 이루어지고 있다.

그러나 공공부문 특히 행정분야에서의 개혁은 여타 부문에 비하여 그 개혁의 범위나 강도가 민간부문과 비교하여 상대적으로 미흡한 것으로 평가받고 있다. 여전히 개혁의 무풍지대라는 비판까지도 받고 있는 실정이다. 국가의 발전이나 국가경쟁력에서 행정부문이 차지하는 절대적 비중을 고려할 때, 행정부문에 대한 보다 과감한 개혁의 필요성이 매우 높다고 할 수 있다.

이와 같은 배경 하에서 경찰부문에 있어서도 그동안 다양한 개혁이 추진되었다. 경찰부문 개혁이 중요한 이유는 크게 두 가지로 압축될 수 있다. 첫째는 무엇보다도 경찰행정 혹은 경찰 서비스가 국민과 직접적으로 접촉하는 일선행정으로서의 특성을 지니고 있다는 것이다. 즉 대민성이 강하기 때문에 경찰 서비스에 대해서 국민이 어떻게 인식하고 평가하느냐에 따라서, 이것이 경찰조직만이 아니라 여타 모든 행정부문에 대한 평가의 기준 잣대로 활용된다. 그리고 또 다른 하나는 최근 경찰의 부정부패가 여전히 문제가 되고 있다는 것이다. 이미 우리나라의 부정부패 수준은 국제 투명성 기구(Transparency International)나 세계은행(World Bank) 등 국제조직들에서 조차 공식적으로 논의될 정도로 심각한 것으로 평가되고 있는데, 이중 대표적으로 거론되고 있는 분야가 바로 경찰 분야라고 할 수 있다. 이와 같은 점에서 경찰 부문에 대한 종합적 개혁에 대한 필요성이 공공부문중 어느 부문보다도 높다고 할 수 있다.

물론 경찰부문에 대해서 그동안 다양한 개혁이 추진되어 왔는데, 그 중에서 가장 중요한 개혁과제의 하나가 바로 인력 혹은 인적자원관리에 있어서의 개혁이다. 『인적자원

(human capital)은 물적 자원과 더불어 조직의 발전과 성장을 위한 가장 중요한 자원으로, 이미 인적자원은 신사회자본(NSOC)의 가장 중요한 요소로서 인식하고 있다. 따라서 인적자원의 효과적인 관리와 활용은 개인의 성장과 더불어 조직의 성장을 위한 가장 중요한 조건이라고 할 수 있다.

경찰조직내에서 인적자원의 효율적인 관리를 위하여 현재 『근무성적평정제도』 등이 활용되고 있지만, 그렇게 실효성있게 운용되지 못하고 있는 실정이다. 많은 부분이 형식적으로 운용되고 있는 등 문제점을 지니고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 개혁방안의 하나로써 논의되고 있는 것이 바로 『목표관리제(MBO : Management By Objectives)』이다. 목표관리제는 이미 지난 1999년부터 일반 행정공무원에게 적용되고 있다. 아직까지 보완할 부분이 많지만, 공직사회를 성과중심적 관리체계로 전환함에 있어서 유용한 방안으로 인식되고 있다.

본 연구는 이와 같은 목표관리제를 경찰 공무원에게도 적용함에 있어서, 효과적으로 적용할 수 있는 방안을 모색하는데 목적을 두고 있다. 규범적으로 아무리 바람직한 제도라고 하더라도, 일시에 모든 경찰공무원에게 새로운 제도를 적용할 수 없다는 점에서, 여기에서는 어느 계급의, 어떤 분야의 경찰공무원에게, 어떠한 방식으로 적용하는 것이 바람직하고 문제를 최소화할 수 있는지를 분석하고자 한다. 이러한 연구목적을 위하여 본 연구에서는 목표관리제에 대한 기존의 이론적 논의와 더불어, 행정조직에서 현재 활용되고 있는 목표관리제의 운영실태와, 경찰조직에서 활용하고 있는 각종 평가제도의 실태를 분석하고, 이를 토대로 목표관리제 도입에 대한 현직 경찰 공무원들의 인식을 조사하였다.

II. 경찰 인사관리체계의 특성

1. 객관적 인사평정의 부족

경찰 공무원들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 부문이 바로 인사관리에 대한 것이며, 이중에서도 승진에 대해서 가장 민감하게 반응한다. 예를 들어서 현재 경찰 공무원에 대해서는 시험승진, 심사승진, 특별승진, 근속승진 등 다양한 승진방식이 적용되고 있다. 물론 이와 같은 다양한 승진관리 방식은 일반 공무원과는 다소 상이하다고 할 수 있는 경찰공무원만의 독특한 직무특성을 반영하고자 하는 것이다. 즉 경찰 공무원의 경우 경과(警科)에 따라서 담당하는 업무와 수행여건이 매우 다종다양하기 때문에 이와 같이 다양한 승진관리 방식을 채택하고 있다.

그러나 문제는 이와 같은 경찰 공무원만의 특성에도 불구하고 승진관리에 있어서 전체적으로 객관적인 기준보다는 주관적인 기준과 판단에 상대적으로 크게 의존하고 있으며, 한편에서는 경력 중심의 인사관리를 하고 있어서, 경찰 공무원에 대한 합리적인 인사관리를 상당히 저해하고 있다는 비판을 받고 있는 실정이다.

이와 같은 인사관리의 불합리성과 주관적 평정은 곧 인사관리 전반에 대한 경찰 공무원들의 낮은 만족도로 나타난다. 다음의 표에서 보는 바와 같이, 인사관리에 대한 만족도의 비율은 19.8%에 불과한 반면, 불만족의 응답은 25.0%로 나타나고 있다.

<표 1> 인사관리에 대한 만족도

내 용	비 율(%)
매우 만족	1.2
다소 만족	18.6
보통이다	54.5
다소 불만족	20.5
매우 불만족	4.5
무응답	0.8
계	100.0

*자료 : 경찰청(1999), 『경찰개혁 및 경찰내부만족도에 관한 조사』.

특히 승진의 가장 기본적인 자료라고 할 수 있는 근무성적평정제도가 지나치게 주관적인 평정요소로서 구성되어 운영되고 있을 뿐만 아니라, 실제 이 평정결과의 반영비율도 전체적으로 20~30%에 불과하여 사실상 인사관리의 객관성이 충분히 확보되지 못하고 있는 실정이다.¹⁾

시험승진의 경우에도, 외견상으로는 심사승진에 비하여 상대적으로 공정하고 객관적인 것으로 평가될 수 있지만, 사실상 경찰공무원의 경과별로 직무의 특성이 매우 다양하고 이에 따라서 시험승진이 용이한 자리가 불평등하게 결정된다는 점에서, 사실상 비록 평가라는 수단 자체는 외견상 객관적이고 공정한 것으로 보이지만, 평가 대상자들은 처음부터 불공정한 상태에서 시험을 치르게 되는 불합리성을 초래할 수밖에 없다. 이에 따라서 결국 시험에 의한 승진을 위해서는 개인의 적성에 맞는 경과보다는 시험에 대한 합격이 상대적으로 용이한 자리를 선호하게 하는 부정적인 문제점을 노출하게 된다.

2. 전문성을 결여한 교육훈련체계

현재 경찰 공무원에 대한 교육훈련은 경찰대학(정규대학 과정, 관리자 과정, 고급간부 과정, 총경후보자 과정 등), 경찰종합학교(간부후보생과정, 해양경찰 신입순경 과정, 기본과정 등 경위급 이하의 교육), 중앙경찰학교(신입순경, 전·의경 과정 등) 등 다양한 기관에서 분산되어 이루어지고 있다.

물론 그동안 이러한 각급 교육기관에 의하여 많은 교육이 이루어지는 등 그 공헌도가 매우 큼을 부정할 수는 없다. 그러나 이들 과정은 제도상 고위직, 중간관리직, 하위직

1) 물론 어느 경우이든지 인사관리의 객관성을 확보한다는 것은 매우 어려운 문제이다. 특히 경찰 공무원의 경우처럼 경찰 공무원 각각이 담당하는 업무 자체가 매우 차별적이라는 점에서 모두에게 공평하게 적용될 수 있는 잣대를 찾아내는 것은 매우 어려운 일이다. 그럼에도 불구하고 객관적인 기준을 추구할 수밖에 없는 것이 또한 현실이다. 경찰 공무원에 대한 인사문제가 언론에 보도될 때마다 이번에는 ---한 기준에 의하여 승진 혹은 전보를 시키겠다는 보도를 접하게 되는데, 이것은 사실상 경찰에 대한 인사관리가 매우 주관적으로 이루어지고 있음을 반영하는 것이다. 즉 인사관리의 기준이 명료하게 정립되어 있지 못하고 상황에 따라서 활용되고 있다는 것이다. 이와 같은 측면에서 인사평정의 완전한 객관성을 충족시키는 것이 한계가 있기는 하지만, 그래도 지나치게 상황에 따라서 인사관리를 하는 것은 배제되어야 할 것이다.

등으로 계급상 구분하여 교육훈련을 전담하도록 하고 있을 뿐, 실제 교육기간 면에서 대부분 단기간이고 교육훈련을 담당할 수 있는 인력도 상당 부분 외래강사에 의존하고 있어서 전문성 측면에서 상당한 문제를 지니고 있는 것으로 평가를 받고 있는 실정이다.

<표 2> 직무관련 교육과정에 대한 만족도

내 용	비 율(%)
매우 만족	0.9
다소 만족	11.3
보통이다	62.4
다소 불만족	16.2
매우 불만족	2.3
무응답	7.1
계	100.0

*자료 : 경찰청(1999), 『경찰개혁 및 경찰내부만족도에 관한 조사』.

그리고 이러한 교육의 대상자들 대부분은 지방이나 일선 경찰서에 근무하는 지방경찰임에도 불구하고, 사실상 지역적인 특성을 반영할 수 있는 교육훈련을 실시하지 못함으로써, 지역 단위의 개별적인 치안수요에 신속하고 적절하게 대응하는데 일정한 지체를 야기할 수밖에 없는 실정이다. 이것은 결국 현행 교육체계로서는 지역적인 특수성을 충분히 반영하는 것이 용이하지 않음을 의미한다.

이로 인하여 교육과정 등에 대한 경찰공무원들의 만족도는 낮게 나타나고 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이, 교육과정에 대한 만족도 비율은 12.2%인 반면, 부정적인 응답은 18.5%로 높게 나타나고 있음을 알 수 있다.

3. 경찰 공무원의 낮은 사기

전반적으로 경찰 공무원의 사기 수준은 그렇게 높지 않은 것으로 조사되고 있는 실정

이다. 다음에 인용한 조사자료에 의하면(<표 3> 참조), 현재의 경찰직에 만족하는 비율은 조사 대상 응답자의 약 11.6%에 불과하며, 나머지 응답자 대부분은 경찰직에 대하여 그렇게 만족스럽게 인식하지 못하고 있는 것으로 조사되었다. 여기서 더욱 더 큰 문제는 이와 같은 부정적인 응답이 근속연수가 증가할수록 더욱 높게 나타나고 있다는 것이다.

<표 3> 경찰직에 대한 전반적 만족도

내 용	비 율(%)
매우 만족	0.9
다소 만족	10.7
보통이다	40.1
다소 불만족	40.3
매우 불만족	7.1
무응답	1.1
계	100.0

*자료 : 경찰청(1999), 『경찰개혁 및 경찰내부만족도에 관한 조사』.

이와 같이 부정적으로 나타나고 있는 응답비율은, 경찰에 처음 입직할 때는 나름대로의 소명의식에서 출발하였지만 결국 현장에서의 복무과정에서 근무환경과 경력관리 등 여러 가지 면에서 문제점들이 나타나고 있을 뿐만 아니라, 이러한 문제점에 대한 개선의 여지가 그렇게 밝지 않음에 따라서, 이와 같은 경찰직으로서의 소명의식이 희박해져 결국 경찰 공무원으로서의 만족도가 떨어지는 것으로 판단된다. 결국 이와 같이 높은 수준의 불만족은, 경찰 공무원이 다른 직으로 이직하도록 하는 압출요인으로 작용할 수밖에 없다.

다음의 <표 4>에서 보는 바와 같이 당장 이직하고 싶다는 응답이 조사 대상자의 11.2%로 나타나고 있으며, 경우에 따라서 이직하고 싶다는 응답은 조사 대상자의 47.6%로 나타나서, 전체 응답자의 약 58.8%가 이직에 대한 강한 의도를 지니고 있음을 보여주고 있다. 반면에 이직을 전혀 고려치 않는다는 비율은 응답자의 11.1%에 불과한 실정이어서 대조를 보이고 있다. 이와 같은 이직에 대한 강한 의도가 표출된 것은 현재

의 경찰직에 대한 불만족이 매우 높을 뿐만 아니라, 앞으로도 경찰직에 대한 복무환경을 비롯한 각종 대우나 혹은 경찰직에 대한 사회적 인식이 크게 개선되기 어렵다는 실망감 혹은 낮은 기대감이 반영된 결과라고 할 수 있다.

<표 4> 경찰 공무원의 이직 의도

(단위 : %)

당장 옮기고 싶음	경우에 따라 이직가능	보 통	별로 고려치 않음	전혀 고려치 않음
11.2	47.6	13.5	16.2	11.1

*자료 : 치안연구소, 『경찰관 사기 관리방안에 관한 연구』, 1995, p.19.

현직 경찰관의 이와 같이 낮은 사기에 미치는 영향요인은 표에서와 같이 근무환경조건, 급여 등 다양하게 지적될 수 있다. 그 중의 하나로서 경찰 공무원에게 부여되어야 할 자율성도 지나치게 적다는 문제점이 지적되고 있다. 즉 자율적인 존재로서 의사결정의 권한이 다른 직종에 비하여 상대적으로 제한되는 상태에서는 적극적인 직무 수행의 동기가 발휘되는데 한계가 있다는 것이다. 이것은 개인 수준에서만 아니라 조직 수준에서도 그대로 나타날 수밖에 없다. 결국 국가경찰제하의 획일적인 의사결정체계가 일선 경찰에서의 의사결정(개인 수준과 조직 수준)에 대한 자율성을 충분히 인정하지 않는다는 것을 의미한다.

<표 5> 경찰공무원의 내부만족도

내 용	만 족 도(점수)
만족도 지수	41.32
근무환경, 조건	34.58
인사관리	51.21
급여수준	24.84
내부 의사소통	49.15
기본교육, 직무재교육	79.57
경찰 이미지	57.51

*자료 : 경찰청(1999), 『경찰개혁 및 경찰내부만족도에 관한 조사』.

4. 경과간 불균형적 인사관리

현재와 같은 국가경찰제는 주민 개개인의 신변에 가장 절대적인 영향을 미치는 지역 사회에서의 다양한 민생치안이나 안전관리, 또는 충분한 치안서비스를 신속하고도 효율적으로 처리하는데는 한계가 있는 체계라고 할 수 있다. 즉 국가경찰제의 순기능적 측면도 있지만, 적어도 지역 단위의 민생 중심의 치안수요에 대한 대응에 있어서는 경제적 효율성면에서 한계가 있을 수밖에 없다는 것이다.

국가경찰제의 운영에 따라서 결국 경비, 보안, 정보 등 국가치안과 시국 치안 위주로 경찰인력을 배치할 수밖에 없는 형편이었으며, 지역주민의 생명, 신체, 재산의 보호 등과 밀접한 관련이 있는 방법, 형사, 교통관련 등의 민생치안 부분에 대한 인력의 충원이 상대적으로 부족한 실정이며, 이는 인력의 부족으로만 끝나는 것이 아니라 인사관리상의 문제점으로까지도 나타난다.

즉 단순한 서비스의 상대적 부족만이 아니라, 민생 치안보다는 시국 치안에 관련된 부서에 근무하는 경찰 공무원이 인사관리상의 우대를 받게 되는 불합리성으로 나타나게 되어, 각 경과간에 균형있는 인사관리가 이루어지지 않고 있다. 이와 같은 국가경찰제의 운용에 따른 경찰 서비스 공급의 불균형과 인사관리상의 불합리성은, 외부적으로는 경찰-국민간의 신뢰감의 저하로 나타나며, 내부적으로는 경찰 공무원간의 인사의 불합리성으로 인하여 경찰 공무원의 사기 저하로 나타날 수밖에 없는 것이다.²⁾

여기에서도 1997년 기준으로 전 경찰인력의 약 35%에 해당하는 전·의경이(경찰청, 1997: 351) 사실상 민생 치안업무보다는 주로 시국치안에 관련된 업무에 종사하고 있다는 점에서, 전체적으로 지역주민을 대상으로 하는 대민 서비스는 어느 분야보다도 상당히 소홀히 취급되고 있는 실정이다.

2) 중앙 중심적인 현재의 국가경찰제는 지역적인 치안수요에 대응하기보다는 중앙 차원의 정치적인 행정수요에 치우치는 경향이 있다(김병준, 1996). 민생 치안보다는 시국치안에 역점을 두게 되고 지방의 치안은 불안하게 되는 경우도 발생할 수 있다. 이것은 단순한 민생 치안의 불안으로만 나타나는 것이 아니라, 결국에는 지역주민이 지역의 경찰을 신뢰하지 않게되고, 따라서 지역주민과 지역의 경찰이 유리되는 부적절한 상황을 초래할 수밖에 없다.

5. 경찰 부조리의 발생

공직사회의 부조리를 논함에 있어서 가장 대표적인 분야로서 세무, 건축, 위생 등과 같은 분야가 지적되고 있다. 이와 같은 분야들은 대부분 독점적인 공권력에 바탕을 두고 인·허가, 감독 등 규제적인 기능을 수행하고 있기 때문이다. 이러한 점에서는 경찰 부분도 예외는 아니어서, 앞서 열거된 분야와 함께 부조리가 만연하는 대표적인 분야로서 지적되고 있다.

표에서 보는 바와 같이, 경찰이 가장 못하고 있는 점으로서 지적되고 있는 것이 바로 특권의식/권위의식과 더불어 부정부패로 지적되고 있다. 이에 대한 응답이 각각 15.0% 및 13.0%로서 가장 높게 나타나고 있다.

경찰 부문에서의 부조리의 원인은 다양하게 지적되고 있다. 특히 인사관리의 측면에서도 많은 부조리가 발생하고 있는데, 그 원인중의 하나는 바로 경찰 공무원에 대한 체계적인 평가체제가 마련되어 있지 못하기 때문이라고 할 수 있다. 즉 객관적인 근거에 의한 평가가 이루어지지 못하고 있을 뿐만 아니라, 나아가서 정실 등에 의한 인사가 이루어지고 있어서 결국 인사상의 부조리가 나타날 수밖에 없다. 또한 경찰 공무원은 앞서 언급한 바와 같이 공권력을 바탕으로 하는 규제적인 역할을 하고 있다는 점에서 부패의 가능성이 매우 높음에도 불구하고, 이러한 경찰 공무원의 부패를 예방하고 윤리의식을 고양시킬 수 있는 방안이 매우 부족하다고 할 수 있다.

<표 6> 경찰이 가장 못하고 있는 점

내 용	비 율(%)
특권의식/권위의식	15.0
부정부패	13.0
민생치안관리	7.0
신속한 사고처리	6.0
유형업소 단속	6.0
불친절	6.0
타 성	4.0
집회 진압의 폭력성	3.0
교통과잉단속	3.0
기 타	21.0
무응답	16.0
계	100.0

*자료 : 경찰청(1999), 『경찰개혁 및 경찰내부만족도에 관한 조사』.

Ⅲ. 목표관리제의 의미와 활용

목표관리제는 이미 1999년부터 일반 행정공무원에게 적용·실시되고 있는데, 효율적인 인적자원관리를 위한 도구로서 정착되고 있다. 경찰에 대한 도입 논의에 앞서서 목표관리제의 의미와 도입과정, 운용체계 등에 대하여 기존의 연구와 논의 등을 통하여 분석하고자 한다.

1. 객관적 평정제도의 필요성

객관적 평정제도는 여러 가지 이유에서 필요하다. 여기서 도입이 논의되고 있는 『목표관리제』도 가장 대표적인 객관적 인사평정제도의 하나라고 할 수 있다. 인사평정이 객관적으로만 될 수 있는 것도 아니고, 또 객관적 평정이 인사평정의 모든 것이라고 할 수는 없다. 그러나 기존의 인사평정제도는 지나치게 주관적이고 비계량적으로 이루어져왔다는 점에서, 우리의 경우 목표관리제와 같은 객관적 평정제도를 도입·활용할 필요성이 상대적으로 높다고 할 수 있다. 객관적 평정이 필요한 이유는 다음과 같이 정리될 수 있다.

1) 성과의 유인과 확보

먼저 객관적 평정이 필요한 가장 중요한 이유는 결국 “성과(performance)”를 확보하기 위해서이다. 즉 직무의 수행의 결과로서의 성과는 여러 가지 요인에 의하여 확보될 수 있지만, 무엇보다도 가장 중요한 것은 객관적 평정의 실시 자체가 직무수행에 있어서 성과의 산출을 지향하도록 하는 역할을 수행한다는 것이다. 즉 주관적 평정에만 의존할 경우, 결국 평가도구와 측정, 그리고 결과에 대한 신뢰의 저하로 이어져서 오히려 성과의 산출에 무감각하도록 하는 반면, 신뢰할 만한 객관적 평정체계의 존재는 성과 측정에 대한 신뢰와 더불어 성과의 산출을 지향하도록 한다. 이러한 점에서 객관적 평정도구는 직무성과의 확보와 밀접한 관련을 맺고 있다.

2) 성과에 대한 공정한 평가

최근 공공부문 전반에 걸쳐서 성과에 대한 강조가 매우 증대되고 있는데, 강조 자체만으로는 충분한 성과의 확보가 용이한 것은 아니다. 오히려 성과의 중요성에 대한 강조와 더불어, 성과를 제대로 측정할 수 있는 기준과 방법이 갖추어졌을 때 성과관리가 지향하는 바가 달성될 수 있는 것이다. 즉 객관적 평정은 성과에 대한 공정한 평가를 가능하게 한다. 현재 경찰 공무원들에게는 근무성적평정제도가 적용, 활용되고 있지만, 대부분의 경찰 공무원들은 평정의 공정성에 대해서 크게 불신하고 있다. 이것은 기존의 근무성적평정제도가 객관적 평정을 하지 못하고 있기 때문이다. 여기에서 논의하고 있는 목표관리제는 경찰 공무원 개개인의 직무성과에 대한 공정한 평가를 가능하게 하는 객관적이고 제도화된 평가장치의 하나라고 할 수 있다.

3) 성과에 대한 공정한 보상

『성과관리(performance management)』가 제대로 수용되고 정착되기 위해서는 무엇보다도 성과에 대한 객관적인 평가, 즉 측정이 이루어져야 한다. 그리고 이를 바탕으로 평정결과에 대한 공정한 보상이 이루어질 때 성과관리가 적극적으로 수용될 수 있을 것이다. 객관적 평정도구는 바로 이와 같은 성과에 대한 공정한 보상을 가능하게 하는 가장 중요한 도구의 하나라고 할 수 있다. 객관적 보상체계는 무엇보다도 객관적 평정 자체에서 비롯되기 때문이다.

4) 자율적 능력 제고의 유인

성과를 확보하기 위해서는 과업을 수행하는 사람에 대한 직접적인 통제를 할 수도 있으며, 과거에는 나름대로 이와 같은 고전적 관리방식을 통하여 성과의 확보가 가능하였을 것이다. 그러나 직접적인 통제는 지속적이고 자율적인 성과의 확보에 한계가 있을 수 밖에 없다. 성과관리의 자율성과 지속성을 확보하기 위해서는 오히려 직접적 통제보다는 성과관리와 같은 간접적인 통제방식이 보다 효과적일 것이다. 이러한 측면에서 객관적

평정은 간접적 통제의 역할을 수행하면서, 동시에 성과관리를 위한 공무원 개개인의 역량(capacity) 제고와 자율적 성과관리를 확보할 수 있는 가장 효율적인 제도적 장치의 역할을 수행한다.

2. 목표관리제의 추진배경과 내용

1) 추진배경

정부에서의 목표관리제(MBO) 논의는 전체적인 성과관리와 인사관리체계의 개선이라는 맥락하에서 논의되었기 때문에, 목표관리제 자체만 독자적으로 추진된 것은 아니다. 즉 지난 1998년 3월 대통령은 정부의 개혁과 관련하여, 성과주의로의 전환을 위한 방안으로서 공직관리를 “점수(numeric)”에 의하여 관리할 수 있는 방안을 강구하도록 지시하였는데, 이때 방안의 하나로서 논의된 것이 바로 “목표관리제”이다.

이에 따라서 주무부서인 행정자치부를 중심으로 목표관리제를 포함한 기존의 근무성적평정제도의 개선작업과 함께, 기존의 인사평정체계를 개혁하기 위한 종합적인 작업이 전개되었다. 즉 그동안 근무성적평정제도와 인사평정제도가 운영되고 있었지만, 거의 형식에 불과하였다는 점에서, 이를 실질적인 제도로 전환하고, 이와 더불어 MBO 등의 제도를 추가하여 전체적인 공무원의 평정을 “점수제”로 전환하기 위한 작업이 이루어졌다. 이 중 목표관리제와 관련된 초기단계에서 주요 일정만 보면 다음과 같다.

- 1998. 3. 점수제 도입에 대한 대통령의 지시
- 1998. 5. MBO 시안 마련
- 1998. 7-10. 시범운영 및 공청회 개최
- 1998. 11-12. MBO 안 확정 및 관련법령 개정
- 1999. 1. MBO의 전면적 시행

위에서 보는 바와 같이 목표관리제에 대한 논의의 시작에서부터 전면 도입에 이르기

까지 소요된 기간은 9개월 정도라고 할 수 있다. 이와 같은 목표관리제의 도입목적에 대한 보다 명확한 이유는 행정자치부에서 마련한 “목표관리제 운영지침”을 통하여 확인할 수 있다³⁾. 다음은 운영지침을 인용한 것이다.

“정책이나 사업에 대한 엄정한 성과관리를 통해 성과에 상응한 정당한 보상을 줌으로써 공직사회내 경쟁을 강화하고자 함”(행정자치부 『목표관리제운영지침』중에서)

정부의 도입목적에서 보는 바와 같이, 목표관리제는 “공직사회의 경쟁 강화”를 위한 엄정한 성과관리의 방법으로서 도입되었다. 따라서 목표관리제는 그 자체로서 목적이며 또한 수단으로서 인식되고 있다. 즉 공직사회내에서 목표관리제를 통한 엄정한 성과관리가 가능하며, 이것은 또한 반드시 정당한 보수에 반영되어야 하며, 그렇게 되면 결과적으로 공직사회의 경쟁력이 제고된다는 것이다⁴⁾. 즉 공무원 개인의 입장에서 보면, 보수를 많이 받기 위해서는 일을 열심히 할 것이며, 이렇게 되면 자연스럽게 공무원들간에 경쟁이 이루어진다는 논리이다. 이를 위하여 정부에서는 목표관리제의 운영과 관련하여 ① 기관별 실정에 맞는 운영계획 수립·추진과 ② 여건을 고려한 단계적인 제도발전의 두 가지 기본방향을 제시하였다.

즉 목표관리제는 자치단체의 업무성질에 맞게 적용되어야 하므로 구체적인 시행은 자체운영계획을 수립하여 추진하도록 한 것이다. 그러나 전체적인 통일성의 유지를 위하여 다음의 사항만은 원칙적으로 준수하도록 하였다.

- 적용대상 : 행정기관의 1~4급의 일반직·별정직 공무원. 단 5급 이하 및 특정직 등 타 직종의 공무원은 임의적용
- 평가방법 : 단위목표 평가를 통해 개인별총점 산출
- 평가시기 : 12월말 기준으로 다음해 1월까지 평가 완료. 단, '99년은 기 편성된 성과급예산 집행의 편의를 위하여 12월 15일까지 평가완료

3) 행정부의 운영지침을 보면, MBO의 추진의 배경과 내용이나 특징, 그리고 문제점을 확인할 수 있다. 그리고 이 지침을 토대로 지방자치단체에서 MBO의 구체적 계획안을 마련하고 또 추진하고 있기 때문에, 행정자치부안의 문제가 그대로 광역자치단체에서 나타날 수 있다.

4) 목표관리의 활용방안에 대한 논의는 박영강(1999:136-138)의 논문을 참고할 수 있음.

그리고 목표관리제는 우리의 경우 처음 도입되는 제도로서 초기에는 4급 이상만 적용 하되, 향후 여건성숙이 이루어지면 5급 이하까지 단계적으로 확대하도록 하였다⁵⁾. 이와 같은 측면에서 보면, 정부에서도 목표관리제를 도입함에 있어서 나름대로 문제점이 제기 될 수 있음을 충분히 인식하고 있다고 할 수 있다. 다만 문제는 이러한 문제의 발생 가능성을 알면서도, 이를 해결할 수 있는 방안에 대해서는 사실상 소극적임을 또한 알 수 있다. 즉 자치단체에 어느 정도의 자율성을 부여한 것과는 별도로, 최소한 행정자치부 입장에서는 보다 구체적인 안을 제시하였어야 한다는 것이다. 이와 같은 자치단체에 대한 자율성의 부여는 외견상 긍정적인 것으로 평가할 수 있지만, 현재 우리와 같은 지방 자치단체 수준에서의 열악한 인사관리 실태를 고려한다면, 구체적인 안이 결여된 자율성의 부여는 어떤 면에서는 책임성의 전가로 평가될 수도 있기 때문이다.

2) 목표관리제의 기본적 내용

현재 공무원들에게 적용되고 있는 목표관리제는 1999년 처음 도입되어, 매년 점진적으로 문제점을 보완하는 등 개선안이 마련되어 시행되고 있다. 여기에서는 초기의 안을 중심으로 목표관리제의 기본적인 내용에 대하여 논의하고자 한다.

(1) 목표관리제의 기본개념과 전제

정부에서는 목표관리제의 개념을 “조직계층의 상·하위자간에 협의를 통하여 부서 및 개인의 목표를 명확히 설정하고, 평가자와 수행자가 목표달성에 관하여 의견교환을 통해 평가하여 다음 목표설정에 환류하고, 그 결과를 보상체제에 반영하는 관리제도”로서 정의하고 있다(행정자치부,1999c). 이러한 개념정의는 기존의 목표관리제에 대한 다양한 정의들(Daley,1998:378 ; Latham & Wexley,1994 ; Halachmi, 1995:340 ; Rodgers & Hunter,1992 ; 김병섭·박광국, 1999:234-235)과 특별한 차이는 없다는 점에서, 기존의

5) 물론 당시의 5급에 대한 근무성적 평정제도에서 일부 목표관리제적 요소가 도입되어 있었지만, 이것은 평가를 위한 기본적인 방안이라기 보다는 목표관리제적 성격을 일부 반영한 것에 불과하여, 본격적인 목표관리제의 도입은 1999년 부터 라고 할 수 있다.

목표관리제 개념을 그대로 수용하고 있음을 알 수 있다. 정부의 정의나 기존 학자들의 논의를 보면, 이와 같은 목표관리제는 “성장형 인간관의 지향”과 “성과 지향적 조직관리”의 두 가지 요소를 기본적인 전제로 삼고 있다.

먼저 성장형 인간관은 공무원의 “동기유발”의 측면을 강조하는 것으로서, 목표관리제는 바로 사람이 지니고 있는 자율성 혹은 내발성을 보편적 가치관으로 인정하는 것을 전제로 한다. 그리고 성과지향적 조직관리는 이러한 성장형 인간관을 바탕으로 생산성과 보상의 연계성을 강조하고 있다. 성장형 인간관에 있어서의 동기유발이 보편성을 지향하는 전제라면, 성과지향성은 보상과 연계된 차별성 내지는 특수성을 강조하는 전제라고 할 수 있다. 이와 같은 두 전제는 일견 모순됨을 지니고 있지만, 목표관리제가 적어도 조직이 아닌 개인 수준에서 수용성을 지니기 위해서는 필수적인 전제라고 할 수 있다⁶⁾. 특히 기존의 공무원의 성과에 대한 평가제도가 직무상의 동기와 생산성을 유발할 수 있는 보상체제로 제대로 연계되지 못하였다는 점에서, 즉 성과(의 측정)와 (적절한)보상(의 제공)이 부재하였다는 점에서, 정부에서 이와 같은 전제를 바탕으로 하는 목표관리제를 추진하는 것은 설득력을 충분히 지니고 있다.

(2) 목표의 종류와 설정방법

기본적으로 목표관리제에서 목표는 1년 단위로 설정되도록 하였으며, 최소한 달성에 1개월 이상이 소요되는 정기적·수시적 업무에 한하도록 하였다. 그리고 장기간에 걸쳐 추진되는 업무는 1년 단위로 세분화하여 목표를 설정할 수 있도록 하였다. 행정자치부 안에서는 목표관리제에서의 목표를 다음과 같이 3가지로 정리하였다.

6) 따라서 MBO의 적용을 받을 수 밖에 없는 조직인이 이와 같은 보편적 전제를 수용하지 않는다면, 즉 MBO의 기본전제를 수용하지 않는다면, 당연히 두 번째 전제도 수용될 수 밖에 없으며, 따라서 MBO가 조직과 개인의 성과관리 방식으로서 실효성을 지니지 못하게 된다. 즉 MBO가 규범의 차원이 아닌 실천의 차원으로서 수용되기 위해서는 무엇보다도 첫 번째 전제의 충족이 요구된다. 그런데 문제는 우리의 경우, 이와 같은 첫 번째 전제를 당연한 것으로 전혀 의심없이 수용하고 있으며, 두 번째의 특수한 전제만을 적극 권장하고 있는 상황이다.

<표 7> 목표의 종류와 내용

목표 종류	내 용
전략목표	국장급 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표
중점목표	과장급 공무원이 책임자가 되어 추진할 목표
기본목표	복수직 서기관(사무관 이하)공무원이 책임자가 되어 추진할 목표

이 같은 목표 구분이 지니고 있는 문제의 하나는 목표의 구분이 단순히 직급에 따른 구분이라는 것이다. 우리의 경우, 국장의 업무와 과장의 업무가 확연히 구분되지 않는 상황을 고려한다면, 이와 같은 구분은 기계적인 구분에 불과할 뿐이다. 따라서 목표 구분이 의미있기 위해서는 각 목표에 대한 분명한 정의와 더불어 국·과장, 그리고 서기관 업무의 명확한 정의가 선행되어야 한다. 그런데 지침에서는 이것에 대해서 충분히 언급하지 못하고 있다.

또한 업무 중심의 목표관리제를 적용한다고 하면서, 그 골격이 되는 목표에 대한 선정과 이것에 대한 평가의 기준은 결국 계급(사람)을 중심으로 한다는 모순을 나타내고 있다. 이것은 행정자치부에서 권고하는 기준과도 불일치하는 것이다. 행정자치부의 지침에서는 목표관리제 등급결정시 고려할 기준을 다음과 같이 그림으로 표시하였다.

<그림 1> 등급결정의 일반적 기준

(고) 목 표 달 성 도 (저)	B·C등급	A등급
	D등급	B·C등급

(저) 목표의 창의성·중요성·난이도 등 (고)

그림과 같이, 달성도, 창의성, 중요성, 난이도 등을 기준으로 평가하도록 하였음에도 불구하고, 목표에 대한 가중치 부여에 있어서는 중요도만을 강조하고 있다. 목표의 종류를 구분함에 있어서, 행정업무중 상위목표가 하위목표를 포괄하는 연계구조로 설정하기

곤란한 업무는(주로 질적인 업무) 별도의 단위업무를 전략·중점·기본목표로 구분하여 설정하도록 하였으며, 상위목표가 하위목표를 포괄할 수 있는 업무는(주로 계량적 업무) 목표간에 연계구조를 형성하면서 전략·중점·기본목표로 구분하여 설정하도록 하였다. 또한 목표를 설정함에 있어서, 집행적 업무나 수동적인 업무는 전략·중점목표로 선정되기 곤란하다고 생각할 수 있으나 현재업무의 혁신, 제도개선 등을 제시하면 전략·중점목표로 선정 가능하도록 하였으며, 목표달성이 용이하게 목표를 설정하게 되면 전략·중점목표로 선정되기 곤란하게 되므로 적절한 난이도를 반영하여 설정하도록 하였다. 목표 설정절차에 있어서 ① 자체 목표관리운영계획 수립·통보(기획총괄부서) → ② 목표관리 종합목록 작성·제출(각 부서) → ③ 국장단회의에서 검토·조정(기획총괄부서) → ④ 전략목표 결정 → ⑤ 중점목표 결정 → ⑥ 기본목표 결정 → ⑦ 단위목표평가서 작성(각 부서)의 다단계를 거치도록 하였다.

(3) 목표의 평가

1차평가자는 직근 상급자로서, 전략목표의 경우에는 부자치단체장이, 그리고 중점목표는 국장이, 기본목표는 과장이 평가하도록 하였다. 그리고 2차평가자는 차 상급자로서, 국장급 목표는 자치단체장이, 중점목표는 부자치단체장이, 그리고 기본목표는 국장이 평가하도록 하였다. 평가는 4등급으로 하도록 하였으며, 여기서 1차평가자는 등급(A, B, C, D)만 결정하고, 2차평가자가 1차 평가자의 등급범위내에서 구체적 점수를 부여하도록 하였다.⁷⁾

개인별 목표관리 총점은 단위목표에 가중치를 적용하도록 하여, 전략목표는 1.2, 중점목표는 1.1, 기본목표는 1.0의 가중치를 적용하도록 하였다. 개인별 목표관리의 총점은 이러한 가중치를 근거로 산출된 단위목표 점수합계를 목표수로 나눈 평균값을 적용하도록 하였다. 그리고 여기에서 1차평가자가 개인의 업무량 및 업무공헌도를 고려하여 가감점 부여를 건의하면, 2차평가자가 이를 바탕으로 가감점(±5점 범위 내에서)을 부여할

7) 부산시의 경우, 1차 평가자도 구체적 점수를 부여하도록 하였으며, 다만 반영에 있어서 1차 평가자는 40%를, 2차 평가자는 60%를 반영하도록 하여, 2차 평가자의 평가를 우선시 하고 있다.

수 있도록 하였다.

그런데 여기서 가중치 부여의 문제가 있다. 즉 직급기준으로 가중치를 부여함으로써 결국 상위직의 목표관리제 점수가 하위직에 비하여 상대적으로 높게 산출될 가능성이 발생한다. 즉 가중치 부여를 위한 기준설정이 필요하다. 동일 직급 내에서 할 것인지, 혹은 동일 부서내에서 할 것인가이다. 현 조직체계상 이 지침을 그대로 적용하면, 상위직이 자동적으로 높은 가중치를 받도록 되어 있다. 오히려 하위직의 업무가 중요도나 난이도 면에서 반드시 저평가 될 수 있는 것은 아니라는 점에서, 이것에 대한 보다 구체적인 기준의 설정이 필요하다.

3) 목표관리제 운영의 기본방향

목표관리제는 조직 구성원의 자율성과 권한의 위임, 그리고 상·하간의 합의성을 전제로 할 때 그 유용성이 발휘될 수 있는 제도로서, 새로운 인사평정제도로서 이 제도가 우리의 행정상황에 제대로 접목되기 위해서는 다음과 같은 방향에서 목표관리제가 운영되어야 할 것이다.

(1) 합의제적 운영

기본적으로 『목표관리제』가 성공적으로 수행되기 위해서는 해당 조직내에서의 추진 목표에 대하여 추진상황을 감독하고 평가하는 위치에 있는 상관과 목표 달성을 직접 담당하는 부하직원 상호간에 추진할 목표와 목표의 달성방법 등에 대한 충분한 합의가 전제되어야 한다. 그리고 이러한 합의를 토대로 해당 목표의 추진실적에 대한 상급자의 평정이 이루어져야 한다. 왜냐하면 설정된 목표는 곧 해당 조직과 담당 공무원의 업무 그 자체를 의미할 뿐만 아니라, 한번 설정된 목표는 추진과정에서 변경을 하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 따라서 목표관리제를 운영함에 있어서 가장 중요한 전제는 바로 합의 충족이라고 할 수 있다.

그런데 우리의 경우 전반적인 행정체제 운영의 기본적인 골격이 상·하간의 계층제적인 위계질서에 근거하여 운영되고 있는 『계급제』라는 점에서, 목표관리제에서 기대하는

것과 같은 완전한 합의제 형식의 도입은 단시일 내에는 한계가 있을 수밖에 없으며, 목표관리제의 급격한 도입에 따른 부작용을 감소시키기 위하여 어느 정도 절충적인 안이 활용되는 것이 바람직하다. 즉 기본적인 목표의 설정 방향이나 평가기준 등에 대한 사항은 『하향식(Top-Down)』으로 추진하는 반면에, 구체적으로 추진되어야 할 목표의 설정과 평정대상 목표의 선정 등 구체적인 내용에 대해서는 하급자가 건의를 하고, 이에 대하여 상급자와 하급자간의 합의를 통하여 결정되도록 『상향식(Bottom-Up)』을 절충하는 방식으로 추진하도록 한다. 물론 이와 같은 방식은 전형적인 목표관리제의 변형된 모습으로서, 우리의 행정체계를 계급제에서 직위분류제 중심으로 전환함으로써 목표관리제에 충실한 합의제의 도출이 가능해질 수 있을 것이다.

(2) 자율적 운영

목표관리제는 『사람』 중심이 아닌 『직무(Job)』 혹은 『일』 중심의 행정관리체계를 지향하는 방식이다. 따라서 조직의 관리자는 조직을 운영·관리함에 있어서 직무를 직접적인 관리대상으로 하며, 이를 통하여 사람을 간접관리하는 것이다. 관리의 대상이 전환되는 것이다. 따라서 목표 달성을 직접 추진하는 담당 공무원에 대해서는 상당한 수준의 권한 위임에 따른 『자율성』 부여를 전제로 하고 있으며, 이러한 자율성을 부여하지 않을 경우 현행과 같은 계급제적 풍토 하에서는 목표관리제의 실효성에 의문이 있다. 즉 목표 수행 담당자의 자율성이 담보되지 않은 상태에서의 목표관리제의 추진은 목표의 달성과 정 뿐만 아니라 평가절차 까지도 왜곡할 가능성이 매우 높다.

따라서 목표관리제가 새로운 인사관리제도로서 제대로 정착되기 위해서는 상위 관리직의 권한과 책임이 하부로 대폭 위임되어야 할 것이다. 단순한 몇 가지 결재권의 형식적인 위임이 아니라, 해당 직무의 수행에 대하여 상당한 권한과 책임을 수반할 수 있는 정도의 자율성이 부여되어야 할 것이다. 단 목표에 대한 합의가 전제된 상태에서의 제한된 자율권의 위임이라고 할 수 있다.⁸⁾ 이와 같이 위임된 권한을 바탕으로 목표관리제가 추진될 때 담당 공무원의 전문성은 물론 행정 전반의 전문성이 향상될 수 있을 것이다.

8) 이러한 점에서 사실상 MBO는 계급제적 전통이 약한 국가에 적합한 제도라는 평가를 받고 있다.

(3) 업무 중심적 운영

목표관리제가 제대로 도입되기 위해서는 사실상 현재와 같은 사람 중심적인 행정사무의 분장이 재조정되어야 한다. 즉 형식적으로는 조직 중심으로 사무의 분장이 이루어져 있지만, 실질적으로는 담당 조직의 사람 중심으로 사무가 분장되어 운용되고 있다는 점에서, 이러한 업무체계를 업무 우선체계로 전환하여야 한다. 즉 사람에 따라서 업무를 배분하는 것이 아니라, 조직의 분장업무에 따라서 인력이 배분되도록 하는 것이다. 따라서 해당 조직의 목표를 성공적으로 수행하기 위해서는 어떠한 하위 목표와 수단들이 필요한지, 그리고 이를 위해서 필요한 자원이 어떠한지 결정되어야 한다.

목표관리제가 제대로 수용되기 위해서는 조직의 목표(업무)에 맞추어 인력과 자원이 배분되는 것이 조직에 근무하고 있는 인력에 맞추어 목표와 자원을 배분하는 것보다 바람직하다⁹⁾. 다만 우리의 경우 오랜 기간동안의 계급제적 운영과 전통으로 전문가보다는 일반행정이 중심으로 조직의 구성원이 형성되어 있어서, 사실상 인력의 구성에 차이가 없기 때문에 인력 중심으로 업무가 분장되고 있는 실정이다. 따라서 『목표관리제』가 엄격하게 적용되기 위해서는 조직 단위의 목표 구성이 먼저 체계적으로 이루어져야 한다.

따라서 원칙적으로 개인 단위가 평가의 대상이 되어서는 안될 것이다. 목표를 대상으로 평가를 한 후, 평가결과가 이 목표를 수행한 개인에게 부여되도록 하는 것이다. 특히 개인 단위로 평가가 이루어질 경우 계량화의 곤란, 측정의 문제, 평정자와 피평정자간의 친소관계에 의한 평가의 왜곡 등의 문제가 발생할 수도 있기 때문이다.

(4) 보수결정의 준거

목표관리제를 포함한 인사평정제도가 실효성을 발휘하기 위해서는 평정의 결과가 직접적으로 인사관리나 보수의 결정 등에 충분히 반영될 수 있어야 한다. 그렇지 못하면

9) 이러한 의미에서 그동안 우리의 행정조직의 비대화의 한 원인으로 『爲人設官』의 문제를 비판하였는데, 이것은 계급제에 기초한 전형적인 『사람』 중심의 조직관리체계에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 즉 사람을 위하여 일을 만들고 자리를 만드는 풍토이다. 이러한 병폐는 시장경제하의 사기업에서는 기대하기가 매우 어려운 일이라고 할 수 있다.

아무리 훌륭한 제도라 하더라도 제도로서만 존재 가치가 있을 뿐이다. 이것이 바로 우리의 인사평정제도가 공통적으로 지니고 있는 가장 근본적인 문제의 하나라고 할 수 있다.

즉 기존의 『근무성적평정제도』나 『인사평정제도』에 따른 평정의 결과는 승진 등 인사관리를 위한 기초자료로서도 미약할 뿐만 아니라 보수 등으로의 연계성이 상당히 부족하여, 사실상 평정대상이 되는 공무원들에게 분명한 『유인가(incentive)』를 제공해 주지 못하고 있는 실정이다.¹⁰⁾

따라서 목표관리제가 정부내의 공직자간의 경쟁의 유도를 통하여 생산성을 향상시키고 효율적인 행정체제를 구축하는데 기능하도록 하기 위해서는, 목표달성도에 대한 평가결과가 보수(성과급)와 승진 등의 현실적인 유인가로 분명하게 연계되도록 설계·운영하여야 할 것이다.

3. 구체적 운영절차 및 구성체계 : 2002년 기준

목표관리제의 활용은 초기단계로서, 효율적인 운영을 위하여 매년 부분적으로 제도가 변경되고 있는 실정이다. 따라서 어떤 단일의 안만을 갖고서 논의하는 것은 한계가 있다. 따라서 여기에서는 2002년도를 기준으로 행정자치부가 추진하고자 하는 목표관리제의 구체적 운영체계를 파악하고자 하며, 이를 토대로 경찰 공무원에게 적용할 수 있는 방안을 부분적으로 논의하고자 한다.

1) 기본적 특징

현재의 행정자치부안은 몇가지 특징을 지니고 있다. 이를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 기관별 자율적 제도의 운영을 권고하고 있다. 즉 각급 기관에서는 행정자치부의 지침을 참고하되, 조직의 특성 등 제반사정에 맞게 자체시행계획을 수립하여 추진하도록 하고

10) 우리의 경우 1995년부터 업무실적이 우수한 공무원에 대하여 성과급(특별상여수당)을 월봉금액의 100%까지 지급하도록 하고 있으나, 근무성적평정제도의 문제점과 마찬가지로 연공서열 중심으로 돌아가면서 지급대상자를 선정하고 있는 등 매우 형식적으로 운영되고 있다는 부정적인 평가를 받고 있다(하상목, 1996:2-3).

있다. 즉 행정자치부의 지침은 참고모델이며 기관별로 적용해온 기존의 방안 등 자율적인 목표설정 및 평가방식의 적용이 가능하다는 것이다. 따라서 경찰청에서도 경찰공무원에게 목표관리제를 적용함에 있어서 경찰조직의 특성을 반영하여 독자적인 모델을 만들어야 한다.

둘째, 적용대상의 탄력적 운영을 권고하고 있다. 원칙적으로 1~4급 일반직 및 별정직 공무원에게 적용하며, 시군구에는 과장급인 5급에도 적용하되, 6급이하에 대해서는 기관별로 실정을 감안하여 자율적으로 적용하도록 하였다. 기관장의 판단에 의하여 특정직 공무원에게도 적용할 수 있도록 하였다. 경찰의 경우 특정계급을 선정하여야 한다.

셋째, 평가결과는 행정의 생산성 향상도구로 활용되도록 하여(사무관리규정), 업무의 효율적 추진·점검·평가 도구로 활용될 수 있도록 하였다. 뿐만 아니라 각종 인사관리에 반영되도록 하여(공무원임용령), 4급 이상의 교육훈련, 승진, 특별승진, 보직관리 등에 반영되도록 하였다. 가장 중요한 것은 보수에도 반영되도록 하여, 공무원보수규정과 공무원수당규정에 의하여, 3급이상 국장급의 성과연봉과 3급이하 과장급의 성과상여금에 반영될 수 있도록 하였다.

넷째, 목표설정·평가서를 작성함에 있어서, 업무비중을 고려하도록 하여, 업무성격과 달성도를 모두 고려하여 평정하도록 하였다. 이에 따라서 업무성격에 대해서는 중요도, 난이도를 고려하도록 하였다. 특히 경찰의 경우, 경과간 혹은 부서간에 차별성이 심하다는 점에서, 목표관리제 적용에 있어서 이 부분을 가장 중요하게 고려하여야 할 것이다.

2) 목표관리제와 관련된 주요 구성요소(개념)

① 추진업무

연초에 기관별로 작성되는 업무(사업)계획서 등에 기초하여 1년간 추진하려고 하는 개인별 업무계획 중 목표관리제를 통하여 중점적으로 관리하고자 하는 주요업무(2001년도 운영지침상의 '업무명'을 의미)

② 업무비중

설정된 추진업무들 중에서 개개의 추진업무가 차지하는 비중을 백분율로 표시한 것

③ 성과목표

설정된 추진업무를 수행함으로써 ‘궁극적으로 달성하고자 하는 상태’

④ 추진전략 및 계획

성과목표를 가장 효과적으로 달성하기 위한 세부업무계획, 활동내용, 일정

⑤ 성과지표

성과목표의 달성정도를 계량적·질적으로 측정하는 잣대

⑥ 추진실적

연초에 세운 성과목표에 대한 실제 추진실적

⑦ 업무 성격평가(사전에 하는 평가)

성격이 다른 여러 업무들을 비교평가하기 위해서 업무의 중요도·난이도를 상대평가 하는 것

- 중요도 : 업무의 파급영향이나 조직발전에 기여하는 정도
- 난이도 : 요구되는 지식·경험이나 예상되는 장애요인의 정도

⑧ 업무 달성도 평가(사후에 하는 평가)

추진실적을 성과지표와 비교하여 성과목표의 달성 정도를 평가하는 것

⑨ 평 점

‘추진업무’ 단위로 평가하는 바, 먼저 평점을 낸 뒤 각 평점에 업무비중을 곱하여 가중평점을 산출하고, 성격평가 가중평점과 달성도평가 가중평점을 더하여 평가총점 산출

⑩ 소관피평가자 서열

평가자의 소속 피평가자들에 대한 서열

⑪ 평가자 및 확인자

원칙적으로 피평가자의 직근상급자가 평가자, 차상급자가 확인자가 됨. 평가자는 성격평가와 달성도평가를 실시하고, 확인자는 평가자의 평가결과 확인 및 평가결과에 대하여 피평가자의 의견제시가 있는 경우 평가결과 조정함.

3) 추진업무의 설정방법

목표관리제에서는 기본적으로 자율성을 전제조건으로 하므로, 평가자와 피평가자가 협의하여 추진업무를 설정하는 것을 기본적인 모델로 하고 있다. 따라서 피평가자가 초안을 제시하면 평가자가 가감·수정 후 확정된다. 이 때문에 목표관리제는 문화 유관성을 지닐 수밖에 없다.

추진업무를 설정함에 있어서, 먼저 연도초 업무(사업)계획 등을 토대로 주요업무를 선별하여 추진업무로 설정한 뒤, 이의 집중적인 관리를 통하여 행정의 성과를 높이고자 계획된다. 이러한 목표의 설정을 위한 기초자료로서, 연초의 업무(사업)계획, 소관분장업무, 직무분석을 실시한 기관의 경우 직무분석의 결과물, 법령 또는 지시 등에 의하여 담당하게 된 업무 등을 들 수 있다.

이를 통하여 결정되는 추진업무는 『핵심 업무(core job)』에 역량을 집중토록 유도하고, 평가에 따르는 업무부담을 최소화하기 위해 추진업무수를 한정하고 있다. 예를 들어서 국장급의 경우 7개 이내로, 과장급의 경우 5개 이내, 복수직 서기관의 경우 3개 이내로 제한하도록 하였다. 물론 이것은 강제적인 것은 아니며, 기관의 실정을 감안하여 직급별로 적절한 추진업무수가 결정될 수 있다.

복수의 추진업무가 결정될 경우, 주요업무가 균형있게 설정될 수 있도록 1개 추진업무의 비중이 지나치게 높게 설정되지 않도록 할 필요가 있다. 이를 위하여 행정자치부안에서는 개별 추진업무의 비중이 ‘전체 추진업무의 평균비중(100%÷추진업무 수)을 최대 10%’ 이상 초과하지 않게 하도록 권고하고 있다.

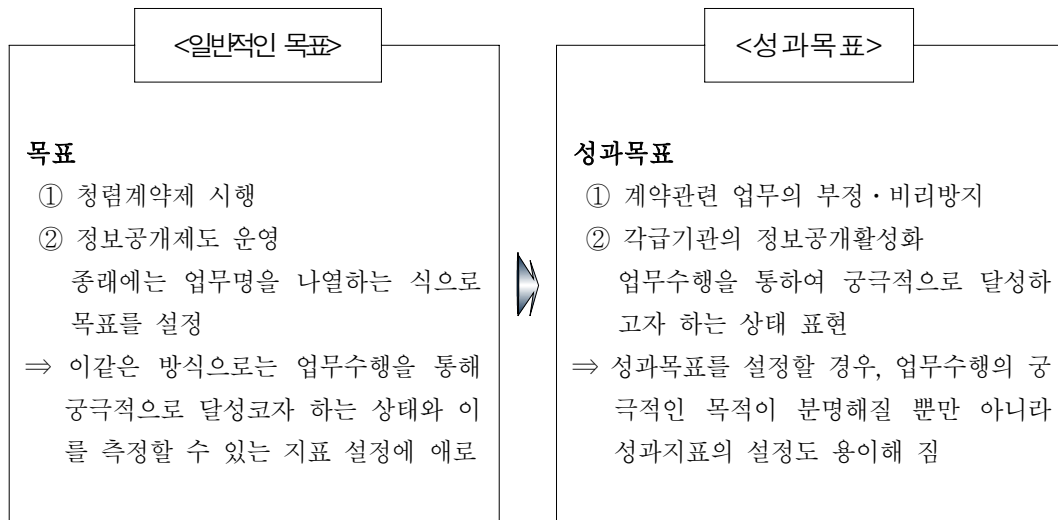
4) 성과목표 및 성과지표의 설정

목표의 설정과 마찬가지로, 평가자와 피평가자가 협의하여 성과목표 및 성과지표를 설정하도록 하고 있으며, 따라서 피평가자가 초안을 제시하면 평가자가 가감·수정 후 확정된다.

『성과목표』는 설정된 추진업무의 수행을 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 상태를 표현함으로써 업무수행자가 업무를 수행하는 이유를 분명하게 한다. 종래에는 ‘무엇을, 어떻게 하겠다’에 주안점을 두고 목표를 설정하였으나, 목표관리제에서 강조하는 ‘성과목표 설정’은 ‘업무를 왜 수행하느냐’를 제시하는 작업이다.

성과목표는 구체적으로 설정되어야 하는데, ‘궁극적으로 달성하고자 하는 상태’를 정확히 객관적으로 표현할 수 있어야 한다. 즉 ‘어떤 일을 얼마나 하겠다’가 아니라, 그러한 일을 통해 달성하고자 하는 바가 무엇인지를 제시해야 한다. 일반적인 목표와 성과목표는 다음과 같이 구분될 수 있다.

<그림 2> 일반적인 목표와 성과목표의 구분



여기서, 성과목표가 장기간에 걸쳐 달성될 것으로 예상될 경우, 당해 연도에 달성가능한 부분을 성과목표로 설정하는 것이 바람직하다. 예를 들어서, ‘항만건설을 통한 물류수

송 원활화'가 궁극적인 목표지만 항만건설에 몇 년이 걸릴 경우, 첫해에는 '항만건설의 기본계획을 수립하여 향후 항만 건설 작업의 원활한 기반 구축'으로 설정할 수 있다.

성과목표를 측정하기 위한 『성과지표』는 추진실적과의 비교를 통하여 성과목표의 달성 정도를 정확하게 측정하고자 설정된다. 이러한 성과지표는 가급적 3개 이내로 설정하여 지표 관련 자료를 준비하는데 업무부담이 크지 않게 한다. 측정가능한 지표를 도출하기 곤란한 경우는 『추진전략·계획』에 설정되어 있는 세부추진(활동)계획을 추진실적과 비교하는 지표로 활용할 수밖에 없으나, 장기적으로는 계량적 지표개발이 필요하다. 때문에 성과지표에는 활동을 나타내는 『실적지표』와 결과를 나타내는 『결과지표』가 동시에 제시되는 것이 바람직하다. 성과목표에 대한 성과지표의 예는 다음과 같다.

<표 8> 성과목표와 성과지표의 예시

성과목표	성과지표
계약관련 업무의 부정·비리 방지	계약관련 부정부패 감소율(부정부패 감소율 도출이 어려울 경우, 계약관련 부정·비리 방지를 위한 주요 활동의 타당성 등을 지표로 설정)
각급기관의 정보공개 활성화	정보공개율(정보공개율 도출이 어려울 경우, 운영 지침 수립, 교육, 실태 점검 활동의 타당성 등을 지표로 설정)
항만건설의 기본계획을 수립하여 향후 항만 건설 작업의 원활한 기반 구축	기본계획의 타당성 및 기본계획 수립시 지켜야 할 사안들의 준수 여부

5) 업무의 성격에 대한 평가(사전평가)

피평가자마다 다양한 업무를 수행하고 있어 상이한 성격의 업무에 대한 질적인 비교평가를 하려면 단순한 달성도 평가와 별개로 업무의 중요도·난이도 등 업무의 성격평가를 반영할 필요가 있다. 이를 통하여 보다 객관적인 평가가 가능할 뿐만 아니라, 중요도·난이도가 높은 업무 설정을 유도하여 추진업무 설정의 질적 수준을 높일 수 있기

때문이다. 이러한 사전평가에 대해서는 『목표설정·평가서』 확정 후 즉시 실시하는 것이 바람직하다. 그리고 구체적인 난이도 등의 결정에 있어서는, 목표의 설정에서와 마찬가지로 평가자가 피평가자와 협의하여 결정할 수도 있고, 피평가자가 추진업무별로 평가하여 제시하면 평가자가 이를 가감·수정하는 방법으로 실시할 수도 있다. 이에 대한 예시는 다음과 같다.

성격평가기준 예시

○ 성격평가 항목을 중요도 (20점), 난이도 (20점) 등으로 구분·평가

- ① 중요도 : 업무의 파급영향이나 행정내부에 기여하는 정도(기본점수10점)
 - 대통령업무보고 과제 : +2점,
 - 국정개혁과제 또는 기관평가과제 : +2점,
 - 정부혁신위원회 보고과제 : +2점,
 - 법령 등 제도개선과제 : +2점,
 - 전 행정기관에 적용되는 과제 : +2점
 - ② 난이도 : 요구되는 지식, 경험이나 예상되는 장애요인의 정도(기본점수10점)
 - 특별한 전문지식 : +2점,
 - 상당한 관련업무 경험 : +2점,
 - 의회의 반대예상 : +2점,
 - 민간단체의 반대예상 : +2점,
 - 부정적인 관계부처 의견 : +2점
- ※ 각급 기관에서는 위에서 제시한 기준을 참고로 하여 기관 현실에 적합한 성격평가 기준을 마련하시기 바람.

○ 평가 방법 예시 : 업무비중이 50%인 추진업무

- ① 항목별 점수와 업무비중을 연계하여 성격평가 점수 산출
- ㉠ 중요도 14점, 난이도 12점 : 합계 26점
- ㉡ 성격평가 점수 : 13점(26×업무비중 0.5점)
- ② 추진업무별로 평가점수를 합산하여 성격평가 총점 산출

6) 목표달성도 등 성과의 평가방법

정확한 성과평가가 이루어지기 위해서는 추진실적에 대한 구체적 기록물(document)이 있어야 한다. 따라서 성과지표별로 추진실적을 정확히 기재하되, 업무수행의 질적 평가가 가능하도록 활동내용을 세부적으로 기술한다. 성과지표에 대한 달성정도를 기재하기 어려운 경우, 연초 설정한 「추진전략 및 계획」에 대한 추진실적을 기재한다.

달성도 평가방법 예시

○ 일반적인 평정 기준

- 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 수준 이하로 성취되었거나, 업무성과가 예년에 비해 훨씬 낮은 수준임.

○ 점수 부여 방법(달성도 총점 : 60점)

- 추진업무별로 등급(A:10점, B:9점, C:8점, D:7점, E:6점)을 부여한 뒤 업무비중을 곱하여 가중평점 산출
- 가중평점들을 더한 뒤 달성도 비중(예 : 60%이면 6)을 곱함
 - 예 : 2개의 추진업무(각 업무비중 50%)별로 A, C를 각각 부여하였을 경우,
- 각 추진업무의 가중평점은 5점(10×0.5)과 4점(8×0.5)이 되고 가중평점의 합 9점에 6을 곱하면(달성도 총점이 60점이므로 6을 곱함) 54점(달성도 최종 점수)이 됨.

성과에 대해서는 기본적으로 직근상급자가 연말에 피평가자가 제출한 추진실적에 기초하여 평가하되, 제출자료에 근거한 평가가 불완전하기 때문에, 이를 보완하기 위하여 피평가자와 면담을 병행하는 것이 바람직하다.

평가결과에 대하여 확인자는 평가결과(점수·서열)를 당사자에게 통지하고 일정기간(대략 1주일간) 피평가자의 의견을 접수하도록 하며, 의견제시가 없으면 평가(안)에 확인 서명하여 최종 확정하고, 의견제시가 있으면 직권으로 검토·조정하여 최종 확정하도록 한다. 이러한 확인과정에 대하여, 일부에서는 이를 생략할 것을 주장하지만, 목표관리제 혹은 성과평가를 실시하는 취지의 하나는 개개인들로 하여금 자발적으로 과업을 수행하도록 하는데 있다는 점에서, 반드시 평가결과에 대해서는 당사자가 확인하도록 하는 것이 바람직하다.

7) 부서평가에서의 활용

기본적으로 목표관리제는 개인 단위의 평가를 원칙으로 하지만, 수행하는 임무나 부서의 특성에 따라서 개인평가만으로 공정하고 객관적인 평가가 어려울 경우가 존재한다. 이럴 경우에는 개인평가와 부서평가 방식을 혼용하는 것이 바람직하다.

일반적으로 실과 단위를 대상으로 객관적인 평가요소별로 점수를 산출하여 부서간의 실적을 비교평가할 수 있다. 이 때 부서점수에 근거하여 개인의 점수가 산출된다. 물론 이 경우에도 개인 업무를 직접 평가하지 않는 점에 문제가 있으나, 평가결과의 객관성을 확보하고 평가자들의 업무부담을 해소할 수 있는 장점이 있다.

부서평가를 할 경우에는 전체 부서에 공통적으로 적용될 수 있는 평가요소를 도출하고 적절한 배점부여를 결정한다. 물론 이때 평가 총괄부서에서는 각 과의 의견을 충분히 수렴하여야 한다. 평가요소는 가급적 객관적으로 확인될 수 있는 사항으로 선정하여야 평가결과의 신뢰성을 확보할 수 있을 것이다. 이 경우 가장 문제가 되는 것은 부서별로 업무의 상이성 때문에 평면비교에 한계가 있다는 것이다. 예를 들어서, 기획부서의 경우 사업부서와는 그 성격이 매우 상이하다는 점에서, 기획·지원부서는 사업부서와 별도로 점수를 결정하는 것이 필요하다. 부서평가에 근거하여 개인점수를 결정할 경우, 과장의 점수는 과총점이 되며, 실국장의 점수는 소관과 점수의 합산·평균이 된다.

IV. 목표관리제 운영사례 분석 : 광역자치단체의 경우

일반 행정기관의 경우 이미 1999년부터 목표관리제를 도입·시행하고 있다. 물론 아직까지도 시행초기단계이기 때문에 목표관리제의 운영체계나 그 성과를 정확하게 평가하는 것은 용이하지 않다. 다만 경찰조직의 경우 도입을 고려하고 있다는 점에서, 오히려 목표관리제의 성과보다는 목표관리제 도입과정과 여기서 발생한 문제점을 살펴보는 것이 더 도움이 될 것이다. 따라서 여기에서는 부산광역시와 충청남도를 중심으로 목표관리제의 도입과정과 전반적인 운영체계를 살펴보고자 한다.

1. 부산광역시의 사례

1) 목표관리제 추진상황과 특징

부산시에서의 목표관리제 추진과정을 간략히 정리하면 다음과 같다.¹¹⁾ 앞서 언급한 바와 같이 행정자치부에서는 목표관리제를 획일적으로 운영하기보다는 지방자치단체별로 특수성¹²⁾을 반영하여 운영하도록 하기 위하여, 행정자치부의 기본안을 토대로 자체적인 안을 마련하도록 하였다. 이에 따라서 부산시에서는 1999년 3월에 부산시의 목표관리제 추진에 대한 구체적 시행계획을 확정하고, 이에 따라서 목표관리제를 추진하고 있는 상태이다.

11) MBO의 추진일정은 자치단체별로 거의 일정하게 추진되었으며, 다만 MBO의 구체적인 내용에서는 다소 차이를 보이고 있다. 이를 참고할 수 있는 일부 자료는 김병섭·박광국의 글(1999)을 활용할 수 있다.

12) 여기서 과연 MBO를 추진함에 있어서 자치단체별 특수성을 어느 정도나 반영할 수 있을 것인지는 의문의 여지가 있다. 즉 이것은 MBO를 적용함에 있어서 자치단체별로 상이하게 적용될 수 밖에 없다는 것인데, 과연 어느 정도나 이것이 상이하게 적용될 수 있을 지 의문이다.

- 1998. 12. MBO 운영지침 자치단체에 시달(행정자치부)
- 1999. 1. MBO 시행계획안 수립(기획관실)
- 1999. 3. MBO 시행계획 확정
- 1999. 3-4. 국·과장 목표 설정
- 1999. 6-6. 국·과장 목표 확정
- 1999. 8. 국·과장 목표 일부수정(직제개편후)
- 1999. 12. MBO 평가

부산시의 경우, 전체적으로 행정자치부의 안에 충실하게 시행계획이 마련되어 있다. 목표설정 대상업무의 기준은 행정자치부의 안과 동일하며, 목표에 대한 개념정의에 있어서도 “1년간 해당업무를 추진하는 자(조직)가 달성해야 할 바(사업, 일, 가치, 시책)”라고 하여 큰 차이를 보이지 않고 있다.¹³⁾ 이러한 목표는 기본적으로 주요현안 업무를 중심으로 설정하도록 하였으며, 이 목표를 수치화하여 목표 추진자가 작성하면, 심사계에서 검토하도록 하였다.

13) 서울시의 경우, MBO 도입의 필요성으로서, “실국별 책임경영체의 실시에 따른 평가장치”를 들고 있어서(서울시, 1999), 다른 자치단체와 달리 단순히 인사관리 혹은 성과관리의 방안이라는 차원과 더불어 실국별 자율경영을 들고 있다는 점에서 차이를 보이고 있다.

<표 9> 부산시의 목표관리제의 주요 내용

분 류	내 용	비 고
적용대상	· 3-4급	
목표설정 대상업무	· 시정중점 과제 · 주요업무계획 · 시정발전중장기계획상의 사업 · 시장공약	· 연계성 · 지속성 · 계량화
목표의 내용	· 목표주제 · 달성기준 · 수단과 방법 · 일정	
목표의 구분	· 국장목표 · 과장목표	
목표의 수	· 국장급 : 소관 과장수+2 · 과장급 : 소관 담당·팀수+1	· 대개 1인당 3-7 개
목표 검증의 기준	· 목표 자체의 구체성 · 달성도의 측정가능성 · 목표로서의 수준성 · 국장목표와의 연계성 · 상하간의 합의성	· 각 기준별 1-5점 · 15점 미만시선정 불가
목표 달성도 평가지표	· 산출량 · 품질 · 효율성 · 효과성 · 고객만족도 · 적시성 등	· 국장 : 품질, 효과성, 고객만족도 중심으로 평가 · 과장 : 산출량, 효율성, 적시성 중심으로 평가
목표관리 대화기법	· 상하간 1:1 대화	
목표 달성도 평가	· 연 1회 평가 · 1차평가(40%)+2차 평가(60%)+가감점	

2) 부산시의 목표설정 내용

목표관리제와 관련하여 1999년 설정된 부산시 국·과장 공무원의 목표설정 내용은 다음과 같다. 총 359개의 목표가 설정되어 있으며, 이중 국장의 목표는 84개로서 국장 1

인당 평균 4.2개의 목표가 설정되어 있다. 그리고 과장의 경우 총 275개의 목표가 설정되어 있으며, 과장 1인당 평균 3.6개의 목표를 설정한 것으로 나타났다. 그리고 이러한 목표에 대한 평가지표는 평균 약 2.8개로 나타났다.

<표 10> 부산시의 목표설정 내용

구 분	당초설정 목표			수정·보완결과		
	적용대상	설정목표	평가지표	적용대상	설정목표	평가지표
계	101명	362건	1,003개	97명	359건	991개
국장목표	21	86	242	20	84	236
과장목표	80	276	761	77	275	755

*주 : 3급 19명, 4급 79명, 연구·지도직 3명임.
*자료 : 부산광역시 내부자료(1999).

이와 같은 국·과장의 설정된 목표를 유형별로 구분하면 의미있는 특징이 발견된다. 여기서의 목표유형은 목표의 특성을 중심으로 구분하였다. 표에서 보는 바와 같이 국장목표의 경우, 전체 84개의 단위목표중 사업·집행의 성격이 42.9%를 차지하고 있으며, 나머지는 정책기획, 내부관리, 민원 등과 관련된 업무로서, 많은 수의 업무가 계량화가 매우 어려운 목표들로 구성되어 있음을 알 수 있다. 물론 이와 같은 특성은 국장이라는 직무가 지니고 있는 특성과 무관하지 않음을 알 수 있다. 혹은 역으로 설명하면, 전체 목표중 42.9%의 목표가 사업이나 집행과 관련된 것으로서, 국장의 업무중 정책이나 기획이 차지하는 비중이 일반적인 기대와는 달리 상대적으로 적다고 할 수 있다.¹⁴⁾

물론 이같은 목표의 특성은 국장과 과장간에 상당한 차이를 보이고 있다. 즉 표에서 보는 바와 같이, 과장목표의 경우 사업·집행과 관련된 목표가 전체의 66.9%를 차지하여 절대적으로 높은 비중을 보이고 있으며, 정책과 내부관리가 각각 13.5%로 나타났다. 정책·기획과 관련된 목표는 국장목표에 비하여 상대적으로 적게 나타났으며, 반면 내부관리는 상대적으로 높게 나타나 국장목표과 과장목표간에 어느 정도 성격의 차이를 보이고 있다.

14) 물론 이와 같은 평가는 설정된 목표만을 대상으로 한 것이기 때문에, 이것이 국장의 전체 기능과 일치한다고 보기는 어렵다. 따라서 이것을 고려한다면, 오히려 MBO와 관련하여 국장의 목표가 지나치게 계량적인 것 위주로 설정된 것이 아닌가 하는 생각을 갖게 한다.

<표 11> 국장목표의 특징

목표의 유형	계(%)
정책·기획	28(33.3)
내부관리	15(17.9)
사업·집행	36(42.9)
민원·대민	5(5.9)
계	84(100.0)

<표 12> 과장목표의 특징

목표의 유형	계(%)
정책·기획	37(13.5)
내부관리	37(13.5)
사업·집행	184(66.9)
민원·대민	17(6.1)
계	275(100.0)

따라서 과장목표의 경우 국장목표에 비하여 상대적으로 목표에 대한 평가가 용이할 수 있음을 보여주고 있다. 물론 이와 같은 사업중심의 목표가 곧 측정 자체가 용이하다는 것은 아니다. 이와 같은 목표의 설정 및 평가와 관련된 내용을 과장목표를 중심으로 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 이것은 특정한 과장의 목표를 하나의 예로서 분석한 것이다.

표에서 보는 바와 같이, A 과장의 경우, 총 5개의 목표를 설정하였다. 이중 정책과 집행목표가 각각 2개이며, 내부관리가 1개의 목표로 설정되어 있다. 각 목표들의 특성상 추진이 그렇게 어렵지 않는 것으로 판단된다. 그리고 각 평가지표들은 형식상 모두 계량적인 지표들로 구성되어 있다. 그러나 이중 성과와 관련된 평가지표는 9개의 지표중 1가지이며, 나머지는 대부분 단순한 진척도를 반영한 지표에 불과한 실정이다. 그런데 이와 같은 진척도는 A 과장만이 아니라 대부분의 목표의 평가에서 발견되는 공통적인 현상들이다.

<표 13> A과장의 목표의 특성과 평가방법

목표	목표종류	목표의 특성	평가지표	평가방법	비중
가	정책·기획	· 자체 결정사항	· 결정 여부	· 진척도	15
나	사업·집행	· 사업 추진	· 추진 여부 · 점검 여부	· 사업 건수 · 실적 횟수	25
다	정책·기획	· 계획서 수립	· 계획 여부	· 완료시기	20
라	내부관리	· 실태조사	· 계획 여부 · 보고 여부	· 완료시기 · 보고시기	20
마	사업·집행	· 사업 추진	· 목표량 달성 · 운영 여부 · 관리 여부	· 성과 평가 · 완료 시기 · 관리 건수	20

2. 충청남도의 사례

1) 전반적 구성체계¹⁵⁾

충청남도의 경우에도 목표관리제를 적용하여 운영하고 있다. 4급 이상을 적용대상으로 하여 실시하고 있다. 설정되는 목표의 수는 3~5개로 정하도록 하였다. 목표를 설정함에 있어서 목표의 성격을 평가하도록 하고 있으며, 중요도와 난이도를 50%씩 반영하여 목표를 설정하도록 하였다. 이에 대해서는 행자부 운영지침에서도 권고하고 있는 내용이다.

그러나 이것이 전 목표에 일률적으로 적용되도록 하고 있어서 문제는 있다. 즉 목표들간에 차이가 고려되지 못한다는 것이다. 이 문제와 관련하여 행자부에서는 이를 해소하기 위하여 업무 비중을 고려하도록 하고 있다. 즉 개인별로 설정된 업무에 대한 비중이 다르다는 점에서 이를 고려하도록 한 것이다 충청남도의 경우에 이에 대한 고려가 필요하다. 그리고 충청남도의 경우, 중요도와 난이도에 대한 개괄적인 설명은 있지만, 이

15) 목표관리제에 대한 전반적인 내용은 부산광역시의 경우와 큰 차이가 없기 때문에 자세한 설명은 생략을 한다.

를 평가하기 위한 구체적인 기준은 제시되지 않고 있다는 점에서 주관적 평가 가능성이 있으므로, 이를 객관화하기 위한 기준의 설정이 필요하다.

<표 14> 점수 산출기준 구성체계

요 소	점 수	기 타
목표의 성격 평가	30	중요도 : 50% 난이도 : 50%
추진과정의 다면평가	20	목표추진과정의 협조체계 및 지원체계 등에 대한 동료평가
목표 달성도 평가	50	
계	100	

*자료 : 행자부의 경우, 권고안은 목표의 성격(40%)과 달성도(60%)만을 제시하고 있어서, 충남의 경우와 차이가 있음. 충남은 상대적으로 다원화된 기준 제시함.

행자부의 기준은 다음과 같이 제시되어 있다.

<표 15> 목표의 성과평가 기준(행정자치부 지침)

구 분	요 소	점 수
중요도	· 대통령업무보고 과제	+2점
	· 국정개혁과제 또는 기관평가과제	+2점
	· 정부혁신위원회 보고과제	+2점
	· 법령 등 제도개선과제	+2점
	· 전 행정기관에 적용되는 과제	+2점
난이도	· 특별한 전문지식	+2점
	· 상당한 관련업무 경험	+2점
	· 의회의 반대예상	+2점
	· 민간단체의 반대예상	+2점
	· 부정적인 관계부처 의견	+2점

2) 운영상의 특징

충청남도의 경우, 목표의 설정과 관련하여, 비록 초기단계이기 때문이지만 전문기관(충남발전연구원 등)의 검토를 받은 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 즉 행정기관 자의적으로 목표가 수립될 경우, 수행과정에서도 자의적으로 이루어질 가능성이 있기 때문이다. 그리고 다면평가의 결과를 활용하도록 하였다. 개인별로 목표가 설정되기는 하지만, 행정조직의 특성상 동료, 상관, 다른 부서 등에 업무추진에 있어서 상당수준 의존할 수밖에 없다는 점에서, 다면평가를 통하여 이러한 요인들을 반영하는 것은 긍정적인 시도라고 할 수 있다. 그리고 인터넷상 등에 설정된 목표를 공개하고자 한 것도 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 목표의 설정은 공무원의 업무추진에 있어서도 의미있는 것이지만, 더 의미있는 것은 투명성의 확보가 가능하기 때문이다. 이와 같이 충청남도도 실시하고 있는 목표관리제의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 목표설정 및 측정기준 등과 관련하여, 목표설정서의 구조는 업무명-추진전략·계획-성과지표-성과지표 산출기초로 구성되어 있다. 실국장의 경우 5개를, 과장의 경우 3개 목표를 설정하도록 하였다. 이에 따라서 충청남도 전체적으로 실국장급(11개 직위)에서는 55개의 목표가, 과장급(58개 직위)에서는 174개의 목표가 제시되었다.

둘째, 업무명과 관련하여, 이들은 기본적인 방향을 제시하고 있으며, 업무의 의미를 파악하는 것이 가능하도록 구성되어 있다. 그러나 한편에서는 구체성이 부족하여, 업무명만 갖고서는 구체적으로 평가할 수 있는 내용을 파악하기는 용이하지 않은 실정이다. 업무의 수행을 통하여 실현하고자 하는 바가 목표로서 제시될 수 있어야 하는데, 대부분의 경우가 이와는 상관없이 수행하고자 하는 『단위활동(activities)』을 제시하고 있다(예: 대화마당 운영, 계룡주민 한가족 운동 전개, 도조직의 기능 재정립 등). 이렇게 목표를 제시할 경우, 활동을 투입만 하면 결과가 달성되는 것으로 평가된다는 문제가 발생한다. 궁극적으로 지향하거나 달성하고자 하는 바가 목표로서 수정 제시되어야 할 것이다.

셋째, 추진전략과 관련하여, 대체적으로 목표와 연관성이 있게 도출되었다고 할 수 있다. 다만 과제에 따라서 구체적인 사업의 내용과 추진과정을 확인할 수 있는 경우가 있고, 또 어떤 경우에는 구체적인 추진전략을 확인하기 어려운 경우가 있어서 과제들간에 편차가 심한 편이다. 그리고 추진전략이 업무를 제대로 반영하지 못하는 경우도 발견되

고 있다(예 : 운영인력 확보, 계획 수립, 시설 운영 등).

넷째, 『성과지표』와 관련하여, 기계적 산출이 이루어지는 성과지표가 많다(예 : 10대 전략 선정 등). 그리고 단순한 활동상황을 지표로 제시하고 있다(시군 재정 〇〇억원 지원). 또한 성과지표가 단위업무와 무관하게 설정되고 있으며(예 : 완벽한 회장운영-관람객 편의 제공 극대화), 비교하기 어려운 산출지표도 제시되었다(예 : 국제수준의 전시연출). 측정할 수 없는 지표도 제시되었지만(예 : 구조조정에 따른 기능과 인력 불균형 조정), 바람직한 지표도 제시되었다(수리안전담 비율 향상, 배수개선율, 음식물쓰레기 재활용율 제고 등). 전반적으로 투입활동을 통하여 궁극적으로 얻고자 하는 것에 대한 논의는 부족한 실정이다. 투입활동을 나타내는 지표와 더불어, 구체적인 성과를 확인할 수 있는 지표를 개발하는 것이 절대적으로 요구된다.

다섯째, 성과지표의 산출기초와 관련하여, 구체적으로 계량화되거나 객관적인 평가가 가능한 자료보다는 추상적인 자료를 언급하는 경우가 많다(예 : 전시연출 평가). 투입활동을 통하여 궁극적으로 달성하고자 하는 바는 제시되지 않고 있지만, 투입중심의 전략과 지표가 제시됨으로서, 이것과 관련된 산출기초는 제시되고 있다. 그러나 궁극적인 것을 설명하는 것이 아니라는 점에서 한계가 있다.

<표 16> 목표설정 및 성과지표의 구성 예(충청남도의 경우)

구 분 \ 예	바람직한 예	바람직하지 않은 예
목표설정	<ul style="list-style-type: none"> · 효율적인 건전재정 운영 · 고품질쌀 생산확대 · 기업유치 활성화 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 대화마당 운영 · 계룡주민 한가족 운동 전개 · 도조직의 기능 재정립 등
성과지표	<ul style="list-style-type: none"> · 수리안전담 비율 향상 · 배수개선율 · 음식물쓰레기 재활용율 제고 등 	<ul style="list-style-type: none"> · 10대 전략 선정 · 시군 재정 〇〇억원 지원 · 관람객 편의 제공 극대화 등

3. 시사점의 정리¹⁶⁾

여기에서는 앞서 논의한 광역자치단체에서의 사례분석을 통하여 목표관리제 추진과정과 관련하여 몇가지 문제점들을 정리하였다. 그런데 여기서 정리된 문제점은 반드시 일반행정조직만이 아니라 경찰조직의 경우에도 그대로 적용될 수 있을 것이다. 즉 경찰조직은 일반행정조직과 비교하여 더욱 더 그 직무의 다양성과 불확실성의 정도가 높다는 점에서, 보다 더 세심한 준비가 요구된다.

1) 문제점의 기본 골격 : 목표관리제에 대한 부정적 인식

기본적으로 목표관리제 자체의 규범적 측면에 대해서는 긍정적인 입장을 보이고 있다. 연구자가 면접한 중앙부처와 지방자치단체의 공무원 대부분(심지어 경찰공무원의 경우에도) 이점에 대해서는 동의하고 있다. 즉 현재와 같은 평정체계나 인사관리는 분명히 문제가 있으며, 이 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로 목표관리제는 분명히 의미있는 방법이라는 것이다. 다만 부분적인 차이가 있다면(물론 이 차이도 통계적으로 의미있는 차이이기 보다는 연구자가 인터뷰하면서 느끼는 차이이지만), 중앙정부의 공무원은 개혁의 주체라는 인식을 갖고서 목표관리제의 당위성만이 아니라 필연성과 실현가능성을 상대적으로 강조하고 있다. 반면, 지방자치단체의 공무원은 중앙부처의 공무원과 마찬가지로 목표관리제의 당위성에 대해서는 인정하면서도, 이것의 필연성과 실현가능성에 대해서는 상대적으로 소극적인 인식을 보여주고 있다고 할 수 있다.

물론 이와 같은 인식의 차이는 옳고 그름의 문제는 아니며, 중앙부처와 지방자치단체가 처하고 있는 환경과 여러 가지 목표관리제와 관련된 조건의 상이성에서 비롯될 수 있기 때문에, 이것을 기준으로 목표관리제 추진의 문제를 지적하는 것은 공정하다고 보기 어렵다. 다만 문제는 이와 같은 기본적인 인식의 차이가 결국 목표관리제와 관련하여 당위성을 전제로 할 때, 문제의 발생과 그 해결에 영향을 미치게 됨은 분명하다는 것이

16) 부산시가 자체평가를 통하여 MBO 추진상의 문제점으로서 지적한 것은 ① 목표 계량화의 어려움 ② 과도한 시간과 비용, 노력의 소요 ③ 지나친 경쟁으로 인한 조직인화의 훼손 ④ 정실평가 또는 연공서열 평가의 가능성 ⑤ 달성하기 어려운 목표의 회피와 쉬운 목표의 선호 등이다.

다. 즉 문제의 해결에 대한 적극성과 소극성의 문제라고 할 수 있다. 이러한 문제는 경찰조직에도 그대로 나타나고 있다는 점에서, 경찰에 대한 목표관리제 적용에 있어서도 이 문제가 주의깊게 논의되어야 할 것이다.

<표 17> 목표관리제에 대한 중앙부처와 지방정부의 입장과 문제의 비교

구 분	중앙부처	지방자치단체
기본적 인식	<ul style="list-style-type: none"> · 문제점 있는 것 안다 · 일단 할 필요는 있다 · 일단 하면서 고쳐 나가자 · 다음 정부에서는 분명히 바뀔 것이다 · 여건이 어쨌든 할 수밖에 없다 	<ul style="list-style-type: none"> · 잘 안될 것이다 · 정말 문제 많다 · 그냥 할 수 없이 한다 · 지방자치단체가 중앙정부보다 할 여건이 더 좋다 · 이왕 한 것 같았으면 좋겠다
드러난 문제	<ul style="list-style-type: none"> · 새제도는 개혁이라는 인식 · 제도는 도입하면 실행된다 · 보상하면 생산성이 증가된다 · 측정은 가능하다는 생각 · 준비기간 부족 · 획일적 적용 	<ul style="list-style-type: none"> · 타율적인 시행 · 소극성 · 연습부족 · 인력부족 · 조직부족 · 여건미비

*주 : 이 내용은 인터뷰의 내용을 정리한 것으로서 검증된 결과는 아니다.

2) 목표 설정에 대한 지나친 집착

목표관리제와 관련하여 중앙부처와 지방자치단체의 추진계획이 가장 많이 강조하고 있는 부분은 목표의 설정이다. “목표관리제 = 목표 설정”이라는 등식이 성립할 정도로 목표의 설정에 치중하고 있다. 그런데 이와 같은 목표에 대한 집착에는 어느 정도 권위 주의적인 사고방식이 전제되어 있다고 할 수 있다. 즉 “설정된 목표”는 추진된다라는 단순한 사고가 깔려있다고 할 수 있다. 물론 목표관리제에서 목표가 차지하는 비중은 절대적이라고 할 수 있지만, 이것은 결국 부분에 불과하며, 오히려 이 목표가 의미있는 것이

되기 위해서는 목표에 대한 “관리과정”이라고 할 수 있는데, 의외로 이와 같은 관리과정에 대해서는 지나치게 소홀히 인식하고 있다¹⁷⁾.

이와 같은 목표 설정에 대한 집착은 결국 목표 설정 자체를 왜곡하기도 하였다. 즉 행정활동의 궁극적 성과나 결과보다는, 눈에 잘 보이거나 혹은 표현하기 용이한 목표에 대해서만 집착하도록 한다. 실적, 그중에서도 기계적 산출이 이루어지는 목표에 집착하는 경향이 매우 강하다. 목표관리제는 분명히 효율적인 성과관리를 위한 수단임에도 불구하고, 현재 추진되고 있는 것은 수단이 아닌 그것이 또 다른 하나의 “목표”로서 인식되고 있는 실정이다. 목표관리제에서 가장 중요하다고 할 수 있는 자율성이나 합의제 문화는 오히려 중요하게 고려되지 않고 있다.

3) 계량적 목표와 평가지표의 선호

앞서 언급한 바와 같이 목표 자체에만 치중하게 됨에 따라서, 결국 설정되는 목표들은 목표로서의 적정성과는 무관한 계량화가 용이한 목표나 이를 양적으로 평가할 수 있는 지표들이 선호된다. 또한 여기서의 계량적 목표는 목표의 계량적 표현과는 거리가 먼 것들이다. 즉 공무원들이 제시한 계량적 목표들은 대부분 목표 중에서 “숫자로 표현되고 있는(numeric expression)” 부분적 요소들이다. 예를 들어서 “도로건설”에 대한 목표는 도로의 효용성이나 이에 대한 주민만족도가 아니라, 추진기간동안 “건설된 도로의 길이”라는 기계적 산출물이다. 그것도 민원문제만 제기되지 않는다면 상당부분 기계적이고 자동적인 산출물이라고 할 수 있다.

이와 같은 계량적 목표와 지표의 설정은 결국 행정의 본질을 왜곡하게 하는 결과를 초래할 수 있다¹⁸⁾. 예를 들어서 목표관리제의 추진과 관련하여 반발하는 공무원들은 주로 이와 같은 자의적인 목표의 설정이 어려운 부서에 근무하고 있다는 것이 이와 같은 문제점을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 결국 이와 같은 자의적인 목표의 설정과 왜곡된

17) 예를 들어서 일본의 대표적인 관리방식으로 일컬어지는 “카이젠”이나 혹은 최근에 많이 논의되고 있는 TQM은 이와 같은 문제인식을 보완하는 방법들이라고 할 수 있다.

18) 성과 측정과 관련하여 대부분의 문헌에서는 서두에서부터 성과측정의 어려움을 지적하고 있으며 (Halachmi,1995:322-325), 어디에서도 성과측정의 자신감을 보여주지 못하고 있다.

계량적 평가는 정확한 목표에 대한 정확한 평가가 아니라 단지 그럴듯한 평가를 지향하는 것에 다름 아니라고 할 수 있다.¹⁹⁾

4) 직무의 유동성과 목표설정의 어려움

기본적으로 목표관리제가 적용되기 용이한 공직분류의 형태는 우리와 같은 계급제 보다는 직위분류제적인 형태라고 할 수 있다. 즉 목표의 설정이 용이하고 이것이 지속적인 관리의 대상으로서 의미가 있기 위해서는 무엇보다도 직무의 안정성이 전제되어야 한다. 즉 특정한 직위에 부여된 역할이 어느 정도 안정적인 때 목표의 설정이 용이하며, 이 목표를 평가할 수 있는 기법의 개발과 측적이 가능하기 때문이다.

그러나 우리의 경우 이와 같은 직무의 안정성이 매우 낮거나 혹은 유동적이라고 할 수 있다. 이것은 곧 목표설정이 처음부터 매우 어려울 수 밖에 없음을 의미한다. 우리의 경우 이와 같은 직무 안정성의 기초가 될 수 있는 것이 바로 자치단체별로 수립하고 있는 “사무분장규칙”(자치단체별로 용어의 차이는 있음)이다. 그러나 현실적으로 이와 같은 사무분장규칙이 현실과 제대로 일치하지 않고 있을 뿐만 아니라, 이 규칙과 상관없이 업무가 수시로 배분되고 있다는 점에서, 연초부터 목표를 고정하고 이것을 1년동안 추진하라는 것은 현재와 같은 여건하에서는 상당한 무리일 수 밖에 없다.

게다가 우리의 행정기관의 관행으로는, 기존에 배분된 업무와는 별도로 새로운 업무를 부과함에 있어서 대개 능력이 있는 것으로 평가되는 공무원에게 배당된다는 점에서, 오히려 능력이 있는 공무원의 경우 목표관리제에 관한 한 그렇지 않은 공무원에 비하여 환경적인 조건상 열세에 있다는 역설적 평가를 할 수 있다.

5) 조직의 권위주의적 문화 : 하향식 목표설정과 관리

기본적으로 목표관리제는 상-하간의 합의(과정)을 전제로 하는 관리형태로서, 목표관

19) 이에 따라서 MBO를 담당하는 한 공무원은 “평가 점수가 낮게 나타나는 목표가 제대로 설정된 목표일 수 있다”라는 의견을 말하기도 하였다.

리제에서 발견되는 특징으로서 합의성, 팀웍, 자율성, 성과지향성, 과정관리 등을 들 수 있다(김병섭, 1999:234-235 ; Odiorne, 1976 ; Swiss, 1983 ; Rodgers & Hunter, 1992). 따라서 목표관리제는 권위주의적인 행정문화보다는 민주주의적이거나 혹은 덜 권위주의적인 행정문화하에서 실현 가능성이 높은 관리방식이라고 할 수 있다.

그러나 우리의 경우는 목표관리제의 이와 같은 기본적인 성격과는 거리가 상당히 멀 뿐만 아니라, 이것의 추진과정도 권위주의 방식에서 벗어나지 못하고 있다. 기본계획에서의 합의제는 단순히 규범의 차원이며, 실제 목표의 수립과정이나 수립후의 관리과정도 협의와는 거리가 멀다고 할 수 있다. 현실적으로 목표는 상위에 의하여 결정되어 하위로 연계되는 계층제적 구조를 취하고 있으며, 목표에 대한 관리과정도 1:1의 협의방식을 제시하고 있지만, 과연 현재와 같은 행정문화하에서 1:1 방식을 통하여 얼마나 평등하고 공정한 합의가 가능할지 의문이다. 오히려 우리와 같은 상황하에서는 1:1의 방식 보다는 1:다수의 의사결정 방식이 보다 유용할 수 있을 것이다.²⁰⁾

6) 관리적 여건의 미비

현재의 근무성적평정 방식과 비교한다면, 확실히 목표관리제는 많은 시간과 비용, 인력과 조직을 필요로 한다. 현재 자치단체별로 차이는 있지만, 5급 이하를 대상으로 하는 근무성적평정제도나 4급에 적용되는 인사평정제도는 거의 유명무실하여 존재가치를 거의 지니지 못하고 있는 실정이다. 때문에 현실적으로 이러한 평가문제를 담당하는 공무원은 손으로 꼽을 정도로 극소수에 불과하며, 여기서의 업무처리는 지극히 형식에 머무르고 있다는 것이 일반적인 평가이다(하상목, 1998).

이와 비교하면, 목표관리제는 근평과는 비교가 되지 않을 정도로 많은 비용을 필요로 한다는 점에서, 이러한 비용을 부담할 수 있는 충분한 준비가 병행되지 않는다면 목표관리제가 형식에 그칠 가능성은, 가능성이 아니라 오히려 필연적이다. 즉 목표관리제를 제

20) 결국 권위주의적 의사결정 방식은 시간이라는 비용면에서는 경제적인 방식이지만, MBO를 활용함에 있어서는 이와 같은 시간이라는 비용을 우선적으로 고려해서는 안될 것이다. 즉 MBO는 오히려 지속적인 시간의 경과를 토대로 하는 시간이 “많이 걸리는” 방식이기 때문이다. 역설적이게도 시간의 소요와 MBO의 효과성은 정의 상관성을 지닌다고 해도 과언이 아닐 것이다.

대로 준비하고 추진한다는 것은 곧 이를 위한 조직과 인력이 충분하다는 것인데, 현재 우리의 지방자치단체는 이와는 거리가 먼 것이 현실이다(이것은 일반 행정조직이건 혹은 경찰조직이건 예외가 아니다). 이것은 곧 목표관리제가 기존의 근평과 같이 정실평가 또는 연공서열에 의한 평가로 전락되어 역산제로서 운영될 수밖에 없음을 의미한다. 억지로 중앙의 지시에 따라 하고, 자발성이 없는 상태에서 관리자의 의지도 별로 없고, 또한 충분한 방법이 강구되지 않은 상태에서 목표관리제를 시행하면 결국 형식에 흐르는 것은 당연하다. 역산에 의한 평가가 이루어져도 이것은 당연한 것으로 받아들여지면, 어느 누구에 의해서도 사후적으로 통제되거나 혹은 feed-back도 불가능할 수밖에 없다.

뿐만 아니라 목표관리제 추진과정에서 수많은 목표와 평가지표, 결과에 대한 체계적 관리를 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 D-base의 구축과 전산 시스템의 구축이 필수적임에도 불구하고, 이에 대한 준비도 거의 없는 실정이다. 물론 서울시의 경우 엑셀-프로그램을 활용하고 있지만, 아직은 초보적인 단계로서 평가를 위한 수단으로 활용되기에는 한계가 있다. 그리고 목표관리제가 실효성을 지니도록 하기 위하여 성과급이나 연봉에 반영하도록 하고 있지만, 실질적으로 목표관리제의 평정결과가 전체적인 보수에 반영되는 비중은 2~3%에 불과한 실정이어서 “성과-보상”이라는 기본적인 원칙과도 거리가 먼 보상체계를 구상하고 있는 실정이다²¹⁾.

21) 물론 MBO의 실시초기라는 점에서 MBO의 평가결과에 대한 확신성이 부족하기 때문에 초기에는 부분적으로 반영하는 것이 바람직하며, 점진적으로 개선하지는 주장도 있다. 그러나 1961년 제정된 “근무성적평정규정”이 40년 가까이 지난 현재까지도 형식에 머무르고 있다는 것은, 이와 같은 점진적인 개혁이 별 설득력이 없음을 반증하는 것이라고 할 수 있다.

V. 현행 경찰에서의 각종 평가제도의 분석

다음의 평가내용은 목표관리제에 대한 것은 아니지만, 주요 경찰활동에 대하여 현재 적용되고 있는 평가제도와 관련된 것으로서, 정책내용, 추진계획, 평가지표, 평가방법, 평가결과 활용 등의 내용이 포함되어 있다. 따라서 목표관리제 도입 이전이기는 하지만 경찰청내에서 이루어지고 있는 각종 평정제도의 실태를 확인할 수 있으며, 또한 이를 토대로 목표관리제 도입에 대한 구체적인 시사점의 도출이 가능하기 때문에 유용하게 활용될 수 있을 것이다. 여기에서는 경찰청과 C 지방경찰청에서 현재 수행되고 있는 다양한 평정제도의 내용과 특징 등을 논의하고자 한다.

1. 근무성적평정제도

1) 기본체계

현재 경찰 공무원에게 적용되고 있는 근무성적평정제도는 크게 주관적 요소와 객관적 요소로 2원화하여 적용하도록 하고 있는데, 총경은 이중 주관적 요소만으로, 경정 이하 는 주관적 요소와 객관적 요소를 통합하여 하도록 하고 있다. 이렇게 이원적으로 운용되고 있는 기본적인 취지는 경정 이하 직은 실적산출이 용이한 반면, 총경은 경정 이하에 비하여 상대적으로 계량적 실적의 산출이 상대적으로 어렵다는 전제에 있다고 할 수 있다.

그러나 전반적으로 근무성적평정에 있어서 총경이든 경정 이하든 주관적 요소의 비율이 높다는 점에서, 객관적인 평정보다는 자의적인 평정이 이루어질 가능성이 높다는 문제점이 지적되고 있다. 따라서 평정에서 가장 중요한 요소인 『객관성』과 『공정성』의 확보라는 측면에서 실적에 근거하는 객관적인 평정의 필요성이 매우 높다.

<표 18> 근무성적평정의 평정요소

구 분	평 정 요 소	적 용 대 상
주관적 평정요소	근무실적	· 총경 · 경정 이하
	직무수행능력	
	직무수행태도	
객관적 평정요소	포 상	· 경정 이하만 적용
	직장훈련	
	첩보제출	
	근 태	
	경찰업무발전기여도	

2) 총경(관리자)에 대한 적용 : 주관평가

총경에 대한 근무성적평정은 다음과 같이 근무실적(13), 직무수행능력(21), 그리고 직무수행태도(16)의 3가지 요소의 측정에 의하여 이루어진다.

<표 19> 총경직에 적용되는 근무성적평정의 요소

구 분	요 소	배 점
주관적 평정요소	근 무 실 적	13
	직무수행능력	21
	직무수행태도	16

여기서 능력과 태도는 사실상 주관적 지표로서 전반적으로 주관적 평정이 이루어지도록 되어 있으며, 실적비중은 13점으로 상대적으로 적은 상태이다. 전체적으로 주관적 평정을 하도록 하고 있어서 객관성이나 공정성 확보에 한계가 있다는 점에서, 객관성을 확보할 수 있는 방안의 마련이 지적되고 있다. 물론 경찰청에서는 이에 대한 개혁방안으로서 다음과 같은 방안을 제시하였다.

<표 20> 근무성적평정에 대한 개혁안(총경의 경우)

구 분	요 소	배 점
업무달성도	· 목표관리제	20
주관적 평정요소	· 경찰훈, 위기관리, 정책개발, 대민관계, 지휘통솔	10
고객만족도	· 서장-주민여론조사 · 과장-하급기관의 해당기능 직원 평가	10
부하평가	· 서장-경찰서 직원이 평가 · 과장-소속과 직원이 평가	10

경찰청이 마련한 개혁안은 기존 평정지표에 비하여 세분화, 구체화하고자 한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다. 특히 업무달성도의 비중을 기존에 비하여 높인 것도 평정의 공정성과 객관성을 확보하는 데 기여할 수 있는 것으로 평가할 수 있다. 나아가서 업무달성도를 목표관리제에 의하고자 한 것은 매우 긍정적인 검토라고 할 수 있다. 총경직이 관리직임을 고려하여 주관적 요소를 제시하는 것은 필수적이다. 다만 주관적 요소라고 해도 무조건적으로 주관성만을 강조해서는 안되며, 반드시 총경급(일선서의 서장, 청의 과장은 같은 총경이라고 해도 역할이 다르므로 필요로 하는 기능이나 역할이 상이하다는 점에서, 각각 역할과 기능을 분리하여 제시하도록 함)이 수행하는 기능을 고려하여야 할 것이다.

고객만족도를 기준으로 제시한 것은 새로운 시도이면서 긍정적인 것으로 평가할 수 있다. 즉 경찰업무가 기본적으로 서비스 업무라는 점에서, 궁극적으로는 대시민 만족도가 제고되어야 한다는 점에서, 시민 만족도를 고려한 평가는 중요한 의미가 있다. 다만 여기서의 고객 만족도를 서장과 청 과장의 경우에 별도로 적용하고 있는데, 차이가 있다는 점에서 주의가 필요하다. 즉 서장의 고객만족도(즉 시민)와 청의 과장에 대한 만족도 조사의 고객은 차이가 있다는 점에서, 서장과 과장을 그대로 비교하는 것은 문제가 있기 때문에 양자를 구분하여 평정에 고려하는 것이 필요하다.

부하평가의 경우도 의미 있는 시도라고 할 수 있다. 리더의 역할이나 중요성은 실적만으로 구성되는 것이 아니며, 외부 서비스 제고에 대한 기여도(즉고객의 만족도), 부하직원들의 사기 제고 등에 대한 기여 등(즉 부하직원들의 만족도) 다양한 요소로 구성된

다. 따라서 평정의 다원화가 필요하며, 이러한 점에서, 그동안 평정의 대상으로만 인식되었던 부하로부터 상관이 평가를 받도록 한 것은 긍정적이다. 다만 이런 경우에도 부작용은 있을 수 있다. 즉 소위 『다면평정』의 문제점이라고 할 수 있는데, 개인적 친소관계, 사감에 의한 평정, 연고주의, 감정의 영향 등이 작용할 가능성도 있다는 문제점은 내재되어 있다. 이 때문에 다면평정을 할 경우 평가집단을 복수로 구성하고 평균값을 취하는 방식을 문제 발생의 방지방안으로 활용하기도 한다.

단, 총경급에 대한 평가가 제대로 되기 위해서는 총경급이 수행하는 직무의 특성과 반드시 필요한 『직무역량』에 대한 논의가 있어야 한다. 단 총경직이 관리직이라는 점에서 개인에게 귀속되는 계량적 실적이 과연 산출 가능한가 하는 문제나, 혹은 총경급의 성과는 관리하는 조직이나 부서의 종합적 성과는 아닌가하는 것이다. 그렇다면 개인 성과와 조직성과를 어떻게 연결시키고, 양자를 어떻게 조화시킬 것인가 하는 문제가 발생하기 때문이다.

3) 경정 이하에 대한 적용 : 객관적 평가와 주관적 평가의 결합

경정 이하에 적용되는 근무성적평정의 경우에는 총경에 적용되는 근무성적평정과 달리 객관적 평정과 주관적 평정이 혼합되어 사용되고 있다.

<표 21> 경정 이하에 적용되는 근무성적평정의 요소

구 분	요 소	배 점
객관적 평정요소(30)	포상	5
	직장훈련	5
	첩보제출	3
	근태	2
	경찰업무발전 기여도	15
주관적 평정요소(20)	근무실적	6.5
	직무수행능력	7
	직무수행태도	6.5

이와 같은 현행 제도가 갖고 있는 문제점은 객관적 평정요소의 비중이 높기는 하지만, 그래도 주관적 평정요소도 40%를 차지하여, 자의적 평정의 가능성이 존재한다는 것이다. 그리고 객관적 평정요소도 사실상 담당 업무의 특성을 충분히 반영하기 어려운 기준들이라고 할 수 있다. 따라서 이것으로 근무성적을 평정하는 것은 한계가 있을 것이다. 이와 같은 이유에서 경찰청에서는 다음과 같은 개혁방안을 제시하였다.

<표 22> 근무성적평정에 대한 개혁안(경정 이하의 경우)

구 분	요 소	배 점
기본적 평정요소	포상, 무도, 첩보 등 직무수행관련 요소	10
업무 달성도	목표관리제에 의한 실적점수	30
주관적 평정요소	직무수행능력, 태도, 봉사정신, 청렴도, 친절도 등	10

개혁안은 전체적으로 업무성과 중심으로 평정체계를 전환하였다(30점). 주관적 요소는 축소하였으며(20 → 10), 기본요소를 마련하고(10), 계급별로 차등화를 추진하였다. 따라서 목표관리제가 핵심제도로 등장하였다. 따라서 경정 이하의 경우, 목표관리제를 어느 계급까지 적용할 것인가가 중요한 기준이 된다. 단기적으로는 경정까지만 적용하는 것이 바람직할 것이다. 즉 경정은 경찰서의 과장, 청의 계장직급으로서 비교적 목표의 설정이 용이하고, 목표의 변동폭이 하위직에 비하여 크지 않기 때문에 평가의 용이성이 있다. 물론 평가의 용이성이 다는 아니지만, 목표관리제 도입 초기단계에서는 평가의 용이성을 고려하여 단기간에 효율적으로 착근될 수 있도록 하는 것이 중요하다.

4) 근무성적평정 개혁안 논의

이렇게 경찰개혁안에서는 기존의 근무성적평정제도를 비교적 세분화, 객관화, 실적화 등의 방향으로 개선하고자 하며, 이것은 성과관리라는 관점에서 매우 긍정적인 방향 설정으로 평가할 수 있다. 특히 실적을 강조하고 있으며, 실적에 대한 측정의 방법으로서 경정 이하와 총경직에 대하여 모두 목표관리제를 도입토록 하고 있다. 목표관리제는 일반 행정조직에서도 아직은 초기단계이기는 하지만, 적극적으로 도입하고 있는 제도로서,

경찰 조직에 대한 도입도 매우 의미있는 것으로 평가할 수 있다. 물론 아직까지 구체적인 방안은 나와있지 않지만, 개혁안을 기준으로 할 경우, 대략적인 도입의 방향은 다음과 같이 설정될 수 있다.

첫째, 총경과 경정 이하에 모두 적용한다. 둘째, 전체 평정점에서 비교적 높은 점수를 부여한다. 다만 목표관리제 점수가 차지하는 비중이 총경직 보다는 경정 이하직이 상대적으로 많은 비중을 차지하도록 설계한다. 이것은 총경직의 경우 관리직으로서의 성격이 상대적으로 많기 때문에 경정 이하에 비하여 실적평가가 어렵기 때문인 것으로서, 합리적인 결정으로 평가된다. 따라서 이를 고려하여 경찰직에 대한 목표관리제 도입방안을 설계할 수 있을 것이다.

그리고 이 평정체계의 개편안은 승진제도에도 적용되도록 안이 마련되어 있다.

<표 23> 현행 승진심사제도의 내용

요 소	배 점
경험한 직책	15
승진기록	12
지휘관 추천	8
근무성적	32
기본교육 성적	10
상 별	15
적 성	8
계	100

현행 승진심사제도의 특징은 우선 기준이 다양하다는 점을 들 수 있다. 다양한 평정 기준이 바람직한 측면이 있지만, 이 경우에는 모호한 요소들이 있거나 과연 필요한 것인지에 대한 논란이 있는 요소들도 있다. 그리고 근무성적의 비중이 낮으며(32), 기본교육 점수가 과다하며, 상벌과 적성의 활용도 모호하다. 오히려 상벌은 가,감점으로 활용하는 것이 바람직할 것으로 평가된다. 이에 따라서 경찰청에서는 승진심사제도에 대한 개선안을 다음과 같이 제시하기도 하였다.

<표 24> 승진심사제도의 개선안

요 소	배 점
경험한 직책	15
승진기록	12
지휘관 추천	8
근무성적	50
다면평가 성적	15
계	100

개선안에서는 4가지(경험한 직책, 승진기록, 지휘관 추천, 근무성적)는 그대로 활용하고, 기본교육 성적, 상벌, 적성 대신에 다면평가 성적으로 반영하도록 하였다. 특히 승진은 상위직으로의 이동이라는 점에서, 하위직에 비하여 상대적으로 리더십의 발휘가 요구된다는 점에서 다면평가를 반영하는 것은 의미가 있다. 근무성적의 점수를 크게 상향시켰다(즉 32 → 50). 이것은 승진에 있어서 객관성 지향적인 근평 점수를 반영하도록 하였다는 점에서 의미가 있다. 즉 이것은 결국 앞서 언급한 목표관리제의 점수가 제도적으로 승진에 크게 반영될 수 있도록 한 것이라고 볼 수 있다.

다만, 한가지 앞으로 고려할 요인의 하나로서, 『적성』에 대한 부분이 있다. 즉 모든 계급에 적용할 필요는 없지만, 적어도 총경급으로의 승진에 대해서는 적성 부분에 대한 요소가 필요하다. 즉 총경은 경찰조직의 중추이면서 동시에 대표적인 관리직이라는 점에서, 총경직에게 요구되는 특별한 자질과 직무특성 기준이 마련된다면, 이것을 통하여 승진에 활용하는 것이 바람직하다. 특히 관리직에게 필요한 자질이나 특성은 실적도 중요하지만, 방향의 설정, 조직의 합리적 운영과 조정능력, 개혁능력 등 실적으로 반영하기 어려운 측면이 있다는 점에서, 적어도 총경으로의 승진에 있어서는 별도의 기준을 마련하는 것이 필요하다. 경험한 직책과 승진기록의 점수를 일부 조정하여, 『승진적격성』 점수를 반영하도록 하여야 할 것이다. 이 경우 총경직에게 요구되는 요건을 제시하며, 이것을 『직무 적격성 평정』이라고 명명할 수 있을 것이다.

2. 앞서가는 경찰관서 평가제도

이 제도는 치안행정 실적이 우수한 기관을 『앞서가는 경찰관서』로 선정하고, 포상의 동기부여로 전 경찰관이 관서의 명예를 위해 노력하는 풍토를 조성함과 아울러 이를 널리 확산시킴으로써 경찰행정 발전과 선진 경찰상 확립을 도모하고자 하는 데 목적을 두고 경찰청에 의하여 실시되고 있는 평가제도이다. 이 제도는 기존의 실적 위주의 평가에서 『주민만족도』 위주의 평가를 강조하고 있으며, 1년 동안의 치안업무 추진실적을 대상으로 종합적인 평가를 실시하고 있다. 그리고 평가결과에 상응하는 인센티브를 부여하여 평가의 실효성을 확보하고자 한다. 구체적인 평가의 개요는 다음과 같다.

- 평가대상 기간 : 2000. 7. 1 ~ 2001. 6. 30
- 평가대상 : 지방청, 경찰서, 파출소, 부대(전경대, 기동대, 방순대)
- 평가시기 : 2001. 8. 1. ~ 8. 31.
- 평가체계
 - 지방청 : 산하경찰서 주민만족도 평균치로 1위 선정
 - ※ 주민만족도 조사는 본청에서 별도 계획 수립 실시
 - 경찰서
 - 치안수요를 감안 3개군으로 분리 선발
 - ※ 1군에서 1위, 2군에서 2위, 3군에서 3위 배정(1군 : 7대도시 72개서, 2군 : 중소도시 80개서, 3군 : 농어촌지역 78개서)
 - 1차 : 군별 주민만족도 상위 5개서 선발
 - 2차 : 군별 상위 5개서를 대상으로
 - ① 최근 3년간 평균대비 5대범죄 증감율(40)
 - ② 5대범죄 검거율(30)
 - ③ 최근 3년간 평균대비 교통사고 사망자 증감율(30)
 - ④ 자체사고 등 징계현황(-10) 등을 반영하여 최종 군별 1위 선발
 - 파출소 : 지역 치안활동, 민원처리 활동을 중심으로 각 지방청에서 지역실정에 맞는 평가항목·기준을 설정하여 자체평가 실시 후 1개 파출소 선정(총 14개)

- 부대
 - 1차 : 각 지방청에서 부대별 1위 선정, 본청 해당 국에 통보
 - 2차 : 본청 해당 국에서 부대별 5위까지 선발, 현지점검 후 최종부대별 3위까지 선발
 - ※ 복무관리, 복무규율, 장비관리, 동원 및 단속실적, 부대능력 등 종합평가
- 『앞서가는 경찰관서 평가심의위원회』 최종 심의
(위원장 : 차장, 위원 : 각 국·관)
- 시상
 - 관서 및 부대 표창
 - 대통령(5) : 1위 지방청, 경찰서, 부대
 - 장관(4) : 2위 경찰서, 부대
 - 청장(18) : 3위 경찰서, 부대, 파출소
 - 개인유공자 표창(32)
 - 상패 및 상금 수여

이와 같은 내용으로 이루어지는 『앞서가는 경찰관서 평가제도』의 주요 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

먼저 전 치안관련 경찰기관을 대상으로 하는 평가라는 점에서 경찰조직에 적용되고 있는 종합적인 평가제도라고 할 수 있다.

둘째, 주민만족도 평가를 실시하고 반영하는 것은 매우 긍정적인 시도라고 할 수 있다. 그동안 경찰행정 혹은 치안 서비스의 최종 소비자라고 할 수 있는 시민의 만족도에 대한 적극적인 고려가 적었는데, 이러한 만족도를 평가에 반영하는 것은 매우 긍정적인 방향 전환이라고 할 수 있다.

셋째, 지난 1년 동안의 실적에 대한 종합평가를 실시함으로써, 도입하고자 하는 목표관리제의 취지와 부합하는 긍정적인 측면이 있다. 즉 단기적인 성과가 아니라 1년에 걸친 실적의 평가라는 점에서 경찰에서 도입하고자 하는 목표관리제의 기본적인 운영방향과 일치한다는 점에서, 일정한 시사점을 도출할 수 있다.

넷째, 평가 결과에 대한 인센티브를 부여함으로써, 평가의 실효성을 확보하고자 한 것

도 긍정적인 것으로 평가 가능하다.

다섯째, 그런데 평가 대상기간이 당해연도의 실적을 대상으로 하는 것이 아니라 복수의 연도(2000. 7. 1~2001. 6. 30)에 걸쳐있다는 점에서, 연도별로 수립되는 정책과 연동시키기 곤란한 부분이 발생할 수 있다. 따라서 목표관리제를 도입할 경우에는 평가대상기간을 당해연도로 한정하는 것이 바람직할 것이다.

여섯째, 평가대상별로 평가방법이나 내용을 달리한 것은 매우 긍정적인 접근으로 평가할 수 있다. 즉 평가대상별로 서로 상이한 특성을 지니고 있다는 점에서 일률적인 기준을 적용하는 것은 문제가 있다. 따라서 이와 같은 평가대상별 평가방법을 다원화하는 것은 목표관리제 도입시에도 그대로 적용하는 것이 바람직하다. 즉 평가대상을 구별하고, 평가대상별로 상이한 평정방식을 활용한 것은 긍정적이다. 더 나아가서 경찰서를 대상으로 평가함에 있어서, 지역적 특성을 반영하여 3개군으로 구분하여 평정한 것도 긍정적인 평가가 가능하다. 다만 급지의 구분에 있어서 목표관리제를 도입할 경우에는 객관적이고 타당한 기준을 설정하는 것이 중요할 것이다.

일곱째, 지방청과 경찰서를 대상으로 하는 평가에 있어서, 주민만족도를 평가기준으로 설정한 것은 매우 바람직한 것으로 평가 가능하다. 즉 경찰행정의 궁극적인 성과는 다름 아닌 주민만족도로 귀결된다는 점에서, 이를 평가 지표로 선정한 것은 바람직하다. 다만 평가의 구체적인 조사내용과 방법 등에 있어서는 객관성과 체계성을 확보하여야 할 것이다.

여덟째, 평가결과의 활용에 있어서, 이 제도에서는 기관별 표창과 개인 표창을 병행하여 상금을 수여하고 있어서, 이러한 평가결과의 반영에 대하여 긍정적으로 평가할 수 있다.

3. 민생치안활동 평가제도

이 평가제도는 전국 경찰서를 대상으로 지난 1년간 민생치안 활동 추진실적을 종합평가·포상함으로써 주민만족 위주의 치안행정을 통한 지역책임제를 정착시키고자 경찰청이 실시하고 있는 평가제도이다. 이 평가제도는 먼저 경찰서별 민생치안 활동성과를 중점 평가하고자 하며, 평가기준·평가절차 등을 합리적으로 운영하여 공정성·객관성을

확보하고자 하고, 평가결과에 상응한 신상필벌로 평가의 실효성을 확보하고자 한다. 구체적인 평가의 개요는 다음과 같다.

- 기 간 : 2001. 1. 1 ~ 2001. 12. 31(1년간)
- 대 상 : 전국 경찰서
 - 전국 경찰서를 치안수요 감안 3개群으로 구분하여 평가
 - 1군 : 7대도시 경찰서(72개서)
 - 2군 : 중·소도시 경찰서(80개서)
 - 3군 : 농·어촌 경찰서(78개서)
- 평가항목 및 배점
 - 주민만족도 조사(30점)
 - ※ 2001년 앞서가는 경찰관서 평가시 주민만족도 조사결과(8월) 적용
 - 범죄예방활동(20점)
 - 범죄검거활동(15점)
 - 교통안전활동(20점)
 - 민원처리활동(10점)
 - 감사(5, 가점+5, 감점-5)
- 평 가 일 정
 - 2002. 1. 16~2. 23
 - 지방청 자체평가 : 1. 16 ~ 1. 31
 - 본청 국·관 평가 : 2. 1 ~ 2. 5
 - 경무기획국 종합 : 2. 6 ~ 2. 10
 - ※ 국무조정실 합동 현지점검 : 2. 18 ~ 2. 23
 - 포 상 : 국무조정실과 협의 후 실시
- 평가절차 및 방법
 - 1차 평가(지방청 자체평가)
 - 각 지방청에서 산하 경찰서에 대해 범죄예방·범죄검거·교통안전·민원처

- 리·감사 등 5개 항목을 자체평가하여 그 결과를 기능별로 본청 해당 국·관에 보고
 - 2차 평가(본청평가)
 - 본청 해당 국·관은 기능별 평가결과를 경무기획국에 통보
 - 경무기획국은 기능별 평가결과와 주민만족도 조사결과를 합산한 종합평가결과 산출하여 각 群별 순위 결정
 - 최종 평가(총리실과 합동평가)
 - 총리실·경찰청 합동으로 현지확인·점검평가
 - 각 群별 1·2위 6개 경찰서 대상
 - 경찰청 기능별(경무기획, 방법, 수사, 경비, 교통, 감사, 총무) 평가단 구성
 - 자체평가의 적정성, 정확성 등 검증
 - 최종 평가시 독직·비리사건으로 인한 물의야기, 유치장사고, 총기사고 등 주요 자체사고 발생, 대민봉사 우수, 표창 및 징계사례, 사회적 이목을 집중시킨 강력 사건 해결 등을 종합적으로 검토하여 표창(순위) 변경 필요성이 있을 때에는 그 의견을 경찰청 및 국무조정실에 건의
 - 최종『평가심의위원회』(위원장 : 차장) 상정하여 순위 확정
- 평가 후 조치사항
- 우수관서 포상·시상금 지급
 - 각 群 1위 : 대통령 표창(3), 시상금 300만원
 - 각 群 2위 : 총 리 표창(3), 시상금 200만원
 - 각 群 3위 : 장 관 표창(3), 시상금 100만원
 - 각 群 4위 : 청 장 표창(3), 시상금 70만원
 - 개인유공자 표창(36)

<표 25> 평가항목 및 배점

기 능	평가항목 및 배점 기준	배 점 (100)
방 법	○ 범죄예방활동(20) <ul style="list-style-type: none"> - 최근 3년간 평균대비 5대범죄 발생증감율(3) - 컴스텟 활용 활성화(3) - 112신고 대응(2) - 사회적 약자 보호활동(3) - 자율방범대 운영 활성화(3) - 풍속업소 단속의 투명성·공정성 확보(3) - 청소년 교실 운영(3) 	20
수 사	○ 범죄검거활동(15) <ul style="list-style-type: none"> - 5대범죄 검거율(3) - 수사요원 자질향상(4) - 수사업무 과학화(4) - 현장감식 활성화(4) 	15
교 통	○ 교통안전활동(20) <ul style="list-style-type: none"> - 교통사고 감소(4) - 교통사망사고 감소(6) - 교통단속 및 사고예방노력(5) - 교통안전시설 개선(5) 	20
총 무	○ 민원처리 활동(10) <ul style="list-style-type: none"> - 인터넷 홈페이지 운영(5) - 인·허가 민원처리 신속성(5) 	10
감 사	○ 청문감사관실 운영실적(5), 감점 (-5), 가점 (+5) <ul style="list-style-type: none"> - 청문감사관실 운영실적(5) - 자체사고 발생(-5) - 가점(+5) <ul style="list-style-type: none"> • 민생치안관련 제안채택(3~5) • 범인검거·친절 등 유공보도(2) 	5 -5 +5
기 획	○ 주민만족도 조사결과(30) <ul style="list-style-type: none"> - 방법·수사·교통 등 지역치안활동에 대한 만족도 ※ 2001년도 『앞서가는 경찰관서 평가』시(2001. 8) 주민만족도 조사결과를 적용 	30

이 평가제도가 지니고 있는 기본적인 특징은 다음과 같다.

먼저, 앞에서 논의하였던 『앞서가는 경찰관서 평가제도』와 달리, 경찰서만을 대상으로 한다는 점에서 차이가 있다. 현재 경찰에서 도입하고자 하는 제도는 초기단계부터 전 경찰관련 조직으로 하기에는 어려움이 있다는 점에서, 이 평가제도와 같이 경찰서 등과 같은 조직을 대상으로 적용하는 방안도 검토될 수 있을 것이다.

둘째, 경찰의 직무중 “민생치안”이라는 요소를 중심으로 평가를 한 것도 긍정적인 평가가 가능하다. 즉 경찰이 수행하는 역할의 다양성을 고려할 때, 모든 기능을 평가하는 것은 그렇게 용이하지 않다는 점에서, 목표관리제 도입 이전 단계에서 이와 같이 경찰행정에서 가장 중요한 요소인 민생치안을 대상으로 평가를 실시하는 것은 매우 바람직한 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 당해년도 실적을 대상으로 평가한다는 점에서, 앞서의 평가제도와 차이가 있으며, 목표관리제의 취지와도 일치한다. 즉 앞서의 평가제도는 두 해에 걸친 실적을 평가하는 반면에, 이 평가제도는 당해연도의 실적만을 대상으로 한다는 점에서 목표관리제의 취지에 부합한다고 할 수 있다.

넷째, 치안수요를 감안하여 전국 경찰서를 3개군으로 구분하여 평가한 것은 긍정적인 방법으로 평가할 수 있다. 즉 경찰서별로 치안여건 등에 차이가 있다는 점에서, 이를 반영하여 평가하는 것은 공정한 접근이라고 할 수 있다.

다섯째, 총 6개 항목으로 평가항목을 구성하였으며, 주민만족도에 가장 많은 배점을 한 것(100점 만점에 30점)도 긍정적인 평가가 가능하다. 또한 기타 평가요소도 민생치안과 관련하여 중요한 요소라고 할 수 있는 범죄예방활동, 범죄검거활동, 교통안전 활동, 민원처리활동으로 구성된 것도 바람직하다고 할 수 있다. 다만 감사를 추가하여 가감점이 되도록 한 것은 기본 취지는 이해가 되지만, 민생치안과는 직접적 연관성이 적다는 점에서 개정의 필요성은 존재한다.

여섯째, 평가요소별로 평가함에 있어서, 각 요소별로 구체적인 세부지표를 설정하여 평가하는 것은 매우 바람직하다. 이와 같은 접근방식은 목표관리제에 의한 접근방식과 연관된다는 점에서, 목표관리제 도입시에 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 다만 이러한 지표를 계량화함에 있어서 결국 다른 일반행정 분야에서의 평가와 마찬가지로 무리한 계량화가 이루어지고 있다. 즉 여기서 제시된 계량적 지표가 반드시 평가요소를 측정

하는 직접적인 값은 아니라는 점에서 개선의 필요성이 있다. 즉 현재의 지표는 전반적으로 성과지표 보다는 산출지표(output)로 구성되어 있다. 즉 현재의 지표는 단순히 민생 치안관련 경찰의 활동(activities)만을 반영하고 있기 때문이다. 따라서 현재와 같이 활동량만을 측정하는 경우에는 상관없지만, 목표관리제에서 지향하는 바와 같이 성과(outcome 혹은 performance) 중심으로 측정이 이루어지기 위해서는 대폭적인 개선이 있어야 할 것이다. 물론 일부 지표의 경우에는 성과지표도 산출되고 있다(예 : 범죄 발생률, 검거율, 교통사고 증감율 등).

일곱째, 평가의 단계를 3단계로 구분하여 실시하고 있는 것도 특징적인 것이라고 할 수 있다. 1단계는 지방청이, 2단계는 본청이, 3단계(최종)는 총리실과 합동평가를 하도록 하고 있다. 이와 같은 다단계 평가는 평가의 신중성이나 정확성을 기한다는 측면에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 그러나 또 한편에서는 1단계 평가에서는 기능평가를 2단계에서는 주민만족도 조사결과를 반영한 2차평가를 실시하는데, 실제로 주민만족도 조사는 “앞서가는 경찰관서”에서 조사되는 만족도 결과를 활용한다는 점에서, 2단계 평가는 합산의 의미만을 지니고 있다.

여덟째, 최종평가에서 순위를 결정함에 있어서 주요 사건의 발생 등을 고려하여 순위를 재고하는 것도 의미있는 방법으로 분석된다. 특히 경찰행정에 대한 국민의 인식은 특별한 1-2건의 사건에 의하여 크게 좌우된다는 점에서, 이를 어느 정도 고려할 필요성도 있기 때문이다.

아홉째, 평가결과에 대해서는 각 군별로, 개인 유공자별로 포상을 하도록 하고 있다. 물론 포상이 갖는 명예의 부여도 의미있는 것이지만, 전반적으로 금액이 낮게 책정되어 있어서 경제적인 인센티브는 매우 약하다고 할 수 있다. 물질적인 보상이 다는 아니지만, 인센티브의 현실화라는 점에서 이와 같은 낮은 수준의 포상금을 상향조정할 필요성은 있다.

4. 치안활동 종합평가제도

이 평가제도는 각 국·관별로 관리하고 있는 주요 치안성과를 전년 또는 전월과 비교

해서 증감이유를 분석, 해당 지방청이 어느 정도 수준인가를 파악하여 향후 지방청장의 경찰활동 방향의 참고자료로 활용코자 경찰청에서 실시하고 있는 제도로써, 앞서의 평가제도와 같이 실적경쟁이나 새로운 평가를 의미하는 것이 아니라, 그동안 관리하고 있던 각종 자료를 보다 객관화하고 종합하여 지방청별 치안상황을 월별로 비교 분석하고자 하는 데 주목적이 있어서, 앞서의 평가제도들과는 목적과 용도가 구분된다. 이 평가제도의 개요는 다음과 같다.

- 평가기간 : 매월 1일~말일
- 평가대상 : 지방청
- 평가절차 : 지방청 각 기능 → 본청 해당 국·관 → 기획과
- 평가방법
 - 각 국·관별로 제도의 취지 및 유의사항을 고려, 평가항목을 자체 선정하여 지방청별 성과분석
- 평가내용
 - 항목별 분석현황
 - 전년 동기간 또는 전월 대비 증감율
 - 증감 원인
 - 향후 추진계획

<표 26> 치안활동 종합평가 평가항목

기능	평가항목	평가방법
경무	전화응대 친절도(점)	신속성(20), 인사·소개(20), 통화태도(20), 종료태도(20), 답변충실도(20) 합계
방법	강·절도 발생 증감율(%)	최근 3개월 평균대비 증감율
	유해업소 단속실적(%)	최근 3개월 평균대비 증감율
	대여성범죄 단속실적(%)	최근 3개월 평균대비 증감율
수사	국민생활침해범죄 단속(점)	강도·절도·조직폭력·학교폭력 검거실적(55%)
	기획수사 검거실적(점)	(구속×5+불구속×1)÷수사2계 인원(15%)
	마약사범 검거실적(점)	(검거사범수+압수량점수)÷형사인원(10%)
	사이버범죄 검거실적(점)	검거인원점수÷전담요원수(10%)
	수사민원처리(점)	(사건처리건수-기일초과건수)÷조사요원수(10%)
경비	집회시위 현장관리(점)	시위발생, 불법시위, 기습차단, 검거·연행, 시위용품회수, 물의야기 등 평가(70%)
	전의경 자체사고 예방(점)	감점(자살·자해, 구타, 복무이탈, 기타) 가점(봉사활동, 의경모집) 등을 평가(30%)
교통	교통사고 발생 감소율(%)	최근 3년 같은달 평균 대비 감소율
	교통사고 사망자 감소율(%)	최근 3년 같은달 평균 대비 감소율
정보	일반정보업무 평가(점)	집회·개최 관리(50%)
		불법집회 관리(20%)
		채증·판독(20%)
		포상·교육(10%)
보안	국보법사범 검거실적(명)	국가보안법위반사범 검거인원
	제사범 검거실적(명)	보안경찰 1인당 검거인원
공보	기획홍보과제 추진실적(점)	긍정보도 실적 - 부정정보도 실적
		경찰관 선행·봉사 보도 실적
		오피니언 리더 기고 실적
		경찰지휘관·간부 기고 실적
감사	자체사고 예방실적(점)	100점 만점-(총감점/지방청 현원)×1,000 ※ 타기관(언론보도 포함) 적발(-15), 경찰청 적발(-12), 기타 단순인지(-10)
정보통신	전자결재 이용실적(%)	전자결재문서÷총 생산문서×100
외사	외사사범 검거실적(점)	환산점수÷외사수사전담인원 ※ 구속(5), 불구속(1), 이첩(0.5), 가점(언론보도, 마약·위폐·총기 밀반입 등 국제성범죄)

이 평가제도가 지니고 있는 주요 특징은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 다른 평가제도와 달리 월별로, 부서(혹은 경과별)별로 실적을 산출하도록 하고 있어서, 연도별 평가를 하는 타 제도들과 구별된다. 그것은 이 제도가 평가보다는 자료 분석과 개선과제 도출에 주목적을 두고 있기 때문이다.

둘째, 부서별 자료를 생산하고 있다. 기존의 평가제도가 주요 정책이나 과제를 중심으로 자료를 생산하는데 반하여, 이 제도는 부서별로 자료를 생산하도록 하여 차이를 보이고 있다.

셋째, 기존의 제도와 달리 실적에 대한 평가의 의미보다는 경찰활동의 앞으로의 방향을 설정하기 위한 참고자료로 활용하고자 하는 데 초점을 두고 있다.

넷째, 경찰청 단위로 자료를 생산하며, 주로 평가되는 내용은 항목별 실적, 증감율 분석, 증감원인 분석, 향후 추진계획 등으로 구성된다.

다섯째, 부서별로 측정하도록 하였다든 점에서 측정이나 활용의 용이성이 확보될 수 있다.

여섯째, 전 지표를 부서별로 관리하고 있는 자료를 계량화하여 산출하도록 함으로서, 다른 평가제도와 비교하여 업무처리에 있어서 간편하다고 할 수 있다.

일곱째, 전반적으로 각 부서의 모든 기능에 대한 실적을 평가하는 것은 아니며, 일부 주요 항목에 대해서만 평가하고 있다. 따라서 평가의 결과는 각 부서에 대한 평가의 의미보다는, 각 부서에서 생산된 자료를 토대로 전반적인 치안활동 실태를 확인하는데 도움을 줄 수 있다. 때문에 특별한 인센티브를 부여하는 자료로서는 활용되지 않는다.

<표 27> 경찰청에 의하여 수행되는 평가제도의 종합

제도 구분	목적	대상	주요 내용 및 특징
앞서가는 경찰관서 평가제도	치안행정이 우수한 기관을 선정하여 포상	· 전 치안기관 · 1년간 실적이되, 2개년도에 걸친 실적 평가	· 종합평가 · 주민만족도 반영 · 기관별 평가방법구분 · 표창 및 포상
민생치안활동 평가제도	민생치안 추진실적의 평가	· 경찰서 · 당해연도 1년간 실적 평가	· 주민만족도 반영 · 3단계 평가 · 표창 및 시상
치안활동 종합평가 제도	지방경찰청별 치안 상황의 종합평가	· 지방경찰청 · 월별 실적 평가	· 연도별, 월별 비교실 적 분석 · 자료로서만 활용

이상에서 근무성적평정제도를 제외하고 경찰청에서 수행되고 있는 3가지 평가제도에 대한 종합적인 논의는 다음과 같이 정리될 수 있다. 표에서 보는 바와 같이, 활용되고 있는 평가제도의 용어들이 그렇게 명확히 구분되지는 않지만, 용도 등에 있어서는 확연히 구분되고 있다. 그리고 나름대로 장점을 지니고 있다는 점에서, 앞으로 목표관리제를 활용함에 있어서 많은 부분에서 시사점을 줄 수 있을 것이다.

5. 주요업무 시행계획에 대한 평가분석

이 평가제도는 C 지방경찰청에서 자체적으로 시행하고 있는 평가제도로서, 연간 추진되는 과제를 대상으로 상·하반기 2회 평가를 실시하고 있다. 내부 업무 수행의 효율적 추진과 성과 확보를 목적으로 실시되고 있는 것으로서, 아직까지는 평가의 결과가 인사관리나 성과급 지급 등의 기준으로 활용되고 있지는 않은 실정이다.

평가대상이 되는 20개 과제는 분야별로 선정되었으며, 구체적인 과제의 내용은 다음의 표와 같이 정리된다. 여기서 제시되는 “주요 업무”는 다음에서 분석되는 “중점업무”에서 제시된 과제와 부분적으로 중복되기도 한다.

<표 28> 2002년 주요업무 추진과제(C 지방경찰청)

분 야	과 제 수	과 제 명
방 법	4	① 움직이는 경찰서 운영으로 역동적 경찰활동 전개 ② 풍속업소 준법영업 풍토조성 ③ 청소년 선도보호 활동 강화 ④ 성·가정폭력 등 대여성범죄 적극 대처
수 사	3	⑤ 서민생활과 밀접한 기획수사 전개 ⑥ 5대범죄 검거활동 강화 ⑦ 조직폭력배 검거
경비교통	5	⑧ 선진 집회·시위문화 확립 ⑨ 구타없는 편안한 부대 만들기 ⑩ 월드컵경기대회의 완벽한 경비활동 수행 ⑪ 교통사고 예방을 위한 교통안전시설 정비·확충 ⑫ 교통사망사고 줄이기 강력 추진

분 야	과 제 수	과 제 명
정 보	1	⑬ 원칙에 입각한 평화적 집회·시위문화 정착
보 안	1	⑭ 보안사범 검거활동 강화
외 사	1	⑮ 외사첩보 수집실적 제고
경 무	1	⑯ 친절서비스 운동 생활화
공 보	1	⑰ 국민과 함께 하는 경찰이미지 홍보
감 사	2	⑱ 자체사고 제로화 추진 ⑲ 감사시 반복지적사항 제로화 추진
정보통신	1	⑳ PC인터넷 화상회의 시스템 구축
계	20	

위의 표에서 보는 바와 같이 총 10개 분야의 과제가 도출되었다. 도출된 과제는 경비교통(5), 방법(4), 수사(3), 감사(2)의 순으로 과제가 다수 발굴되었다. 도출된 과제는 추진배경, 정책목표, 기대효과, 추진내용, 추진실적(2001), 계획, 예상문제점, 대책, 자체평가계획 등으로 구성되어 있어서 상당히 체계적으로 구성되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 이와 같은 내용별로 이 제도가 지니고 있는 주요 특징들을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책목표의 설정과 관련하여 전반적으로 구체적인 내용보다는 추상적이고 규범적인 내용으로 목표가 구성되어 있음을 알 수 있다.

둘째, 2001년도 추진실적에 대한 평가에 있어서, 우선 추진실적 평가를 위한 구체적인 기준이나 지표는 제시되지 않고 있다. 그리고 추진된 단일과제의 내용을 제시하고 있으며, 실적도 투입된 활동을 제시하고 있다(예 : 1일 평균 투입인력규모, 수료자 수, 간담회 횟수 등). 구체적인 성과나 결과를 반영하는 평가자료는 제시되지 않고 있다는 점에서 한계를 지니고 있다.

셋째, 2002년도 추진계획과 관련하여 추상적인 과제가 제시되고 있다(예 : 가용인력 최대 동원하여 범죄 분위기 사전차단 등). 그리고 이를 위한 기준도 단순 투입지표로 제시되고 있다(예 : 검문소 2개소 운영 등).

넷째, 과제별로 예상되는 문제점과 대책까지 제시한 것은 매우 긍정적으로 평가할 수 있다. 즉 많은 경우 과제의 제시에 그치는 경우가 많은데, 여기에서는 예상되는 문제점과 더불어 가능한 대책까지도 제시하고 있다는 점에서 매우 체계적으로 대응하고자 한 것으로 평가할 수 있다.

다섯째, 전반적으로 과업 추진과 관련된 구체적인 내용보다는 일반적인 내용이 주로 제시되어 있다. 나아가서 자체평가를 위한 방향과 기준을 제시하고자 하였으나, 구체적인 내용은 제시되어 있지 않는 것으로 문제점으로 지적될 수 있다.

이와 같은 전반적 특징을 지니고 있는 2002년도 주요업무 추진과제의 일부 내용을 예시적으로 제시하면 다음과 같다.

<표 29> 과제별 추진목표 및 실적(예시)

과 제 명	정 책 목 표	실 적(2001)	계 획(2002)
· 움직이는 경찰서 운영으로 역동적인 경찰활동 전개	· 봉사하는 경찰로의 전환 · 경찰조직에 대한 친근감 제고	· 1일 평균 투입인력 · 이동파출소 운영 · 금융기관 방법 활동강화 · 간담회 회수	· 가용인력 동원하여 범죄분위기 사전차단 · 검문소 운영확대 · 파출소 검거책임제 실시 · 지역특성에 맞는 특화사업 실시
· 풍속업소 준범영업 풍토조성	· 준범영업 분위기 확산 · 공정하고 합리적인 단속활동 전개 · 조직폭력배 근원적 차단	· 범인성 유해업소 단속실적(유형별) · 구속 등 조치실적	· 자율정화대회 및 간담회 정례화 · 정화요원 정화활동 촉구 · 고질적 위반업소 관리방법 개선 · 법령 정비 · 자치단체 단속 유도 · 실적 우수자 표창
· 5대범죄 검거활동 강화	· 범죄검거율 향상 · 국민의 체감치안수준 향상 · 범죄예방 검거활동으로 국민만족 치안 구현	· 5대 범죄 검거실적(발생, 검거, 검거율)	· 절도범 검거지속 추진 · 컴스텝 활용 범죄 대응력 강화 · 분기 1회 형사활동평가 포상
· · ·	· · ·	· · ·	· · ·

모든 과제를 제시한 것은 아니지만, 이를 통하여 도출된 과제의 전반적인 특성과 더불어 부분적인 문제점의 도출이 가능하다. 위에 예시한 과제들을 중심으로 주요 특징과 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 과제와 정책목표의 연계성이 부족한 것으로 평가할 수 있다. 그리고 정책목표와 실적 혹은 계획의 연계성도 부족한 것으로 평가할 수 있다. 즉 과제-목표-실적-계획의 연관성이 부족하다. 이것은 아직까지 과제에 대한 정확한 분석과 체계적인 목표의 설정이 이루어지지 않고 있는 것으로 평가할 수 있다. 특히 전년도 실적과 앞으로의 계획과의 연계성이 부족하여, 지속적인 과업의 수행에 한계를 갖고 있음을 보여주고 있다.

둘째, 전체적으로 투입지표를 제시하고 있다. 물론 성과는 다양한 지표에 의하여 측정 가능하며, 투입지표는 중요한 의미를 지니고 있지만, 이것이 성과를 모두 반영하는 것은 아니라는 점에서, 제한적인 지표로서 성과를 측정하려고 하고 있다는 점에서, 어느 부분보다도 개선의 필요성이 높다고 할 수 있다.

셋째, 목표는 성과 지향적으로 제시되기도 하였지만, 관련 실적이나 계획은 추상적이거나 혹은 투입과 관련된 것들이라는 점에서 목표와 실적이 논리적으로 연계되지 못하고 있다. 이것은 결국 목표는 그럴 듯하게 제시되고 있지만, 이것의 실현 정도에 대한 객관적인 측정도구나 실적을 확보하지 못하고 있음을 의미한다. 또한 이것은 목표에 대해서는 구체적인 지표가 제시되기도 하지만, 여전히 이를 뒷받침할 수 있는 자료와 관련해서는 규범적인 내용이 제시되기도 하는 등 일관성이 부재함을 의미하기도 한다.

넷째, 이와 같은 내용들을 고려할 경우, 사전준비 없이 목표관리제를 도입할 경우 상당한 문제가 있을 것으로 평가된다. 즉 사전에 철저한 준비가 필요하다고 할 수 있다. 특히 목표관리제 자체에 대한 필요성의 인식 제고와 더불어 구체적인 시행내용과 방법, 절차 등에 대한 구체적인 매뉴얼의 준비와 더불어 충분한 교육 등이 요구된다.

6. 중점업무 추진 평가

이 평가제도도 앞서의 주요 업무평가와 마찬가지로 C 지방경찰청에서 자체적으로 추진하고 있는 평가제도로서, 계별로 도출된 중점업무에 대하여 그 실적을 평가하고 있다. 매월 실적과 추진상황 등을 중심으로 평가하고 있지만, 평가결과는 아직까지 인사관리나 성과급 등에 반영되지 않고 내부적으로 효율적인 업무의 추진을 위한 자료로서만 활용되고 있는 실정이다. 이 제도에 의하여 평가되고 있는 중점업무의 목록은 다음과 같다.

<표 30> 2002 중점업무 목록(C 지방경찰청)

기 능 별		2002 중점추진업무
경 무	경 무 계	친절서비스 운동 활성화계획
	기 획 계	필요한 자리에 적정인력이 일하는 충남경찰
	인 사 계	공정하고 투명한 인사관리
	경 리 계	후생복지시설(숙직실, 샤워장)대폭 개선
	장 비 계	경찰장비 교체시기 개선
	지방학교	2002년도 지방경찰학교 운영의 내실화
방 법	방법계획계	농·축산물 절도 제로화 운동
	방법지도계	풍속업소 준법영업 문화 풍토 조성
	여성청소년계	생동감 넘치는 범죄예방교실 운영
수 사	수사1계	2002. 사건 무청탁의 해 구현
	수사2계	2002. 환경지킴이 경찰
	강 력 계	민생침해 5대범죄 검거율 80%로 15%향상
	폭 력 계	조직폭력배 강력 소탕
	과학수사계	과학수사요원, 법의감식 전문수사관 양성
경 비 교 통	경 비 계	우발상향교통사고예방 위한 교통안전시설 정비·확충
	경 호 계	MD운용 효율성 제고
	작전전경계	구타 없는 편안한 부대 만들기
	교 통 계	교통사고예방을 위한 교통안전시설 정비·확충
	안 전 계	뺑소니 교통사범 검거율 90% 달성
	고 순 대	교통사고 현장사진 전시회 전시
	항 공 대	완전무결한 업무수행
특 공 대	특공대원 정예화 및 신기술개발로 대테러 역량극대화	
정 보	정 보 1 계	해외신원조사 “자료보안” 제출방법개선
	정 보 2 계	정보사각지대 제로화 방안
	정 보 3 계	집단민원 상시 점검 체제 구축
보 안	보 안 1 계	충청총련 조직재건 와해 달성
	보 안 2 계	통일저항단체 상호협력 긴밀화
	보 안 3 계	지하좌익조직 와해위한 공안사건전력자 관리계획
	보 안 4 계	대중국 우회침투 간첩 발본 색원
	보 안 5 계	좌익 불순세력 척결
	외 사 계	외사첩보 수집실적 제고
감 사	감 찰 계	자체사고 제로화 추진
	감사윤리계	감사시 반복지적 사항 제로화 추진
정 보 통 신	정보화1담당	정보통신 특별보안점검 계획
	정보화2담당	PC화상회의 시스템 확대 구축
공 보		적극적인 홍보대책 추진 상황

표에서 보는 바와 같이, 부서별로 총 36개 과제가 일품일계(一品一係)로서 계열로 과제가 도출되었다. 경무(6), 경비교통(8), 보안(6), 수사(5) 등이 다수를 차지하는 것으로 나타났는데, 이것은 해당 과에 소속된 계가 상대적으로 많기 때문이다. 계열로 주요 중점업무가 산출되었다는 점에서, 목표관리제가 적용될 경우 이와 같은 과제를 중심으로 목표관리제가 적용될 수 있다는 점에서, 이것에 대한 분석은 목표관리제 도입과 관련하여 많은 시사점을 줄 수 있을 것이다. 이 제도가 지니고 있는 특징과 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 전반적인 과제의 구성체계와 관련하여, 기본내용-추진실적(분석)-향후 추진계획(향상 방향) 등으로 구성되어 있으나, 과제별로 부분적인 차이는 있어서 전 과제가 동일한 체계로서 구성된 것은 아니다. 목표관리제가 적용된다고 할 경우, 과제에 대한 전체적인 체계를 일관되게 구성하는 것도 필요하다. 즉 전체적인 틀에 균등성이 있어야 균등한 평가가 확보될 수 있기 때문이다.

둘째, 과제의 명칭이나 의미와 관련하여, 전반적으로 계의 특성을 반영한 중요업무가 과제로 선정된 것으로 평가할 수 있다. 경우에 따라서는 추상적이고 규범적인 과제가 제시되어서, 구체적인 계획의 수립이나 혹은 평가를 어렵게 하는 경우도 있다(예 : 풍속영업 준법영업 풍토조성 등). 이런 경우에는 결국 추진된 실적도 평가가 매우 곤란하게 된다. 물론 모든 과제가 계량적이고 구체적일 수는 없지만, 이럴 경우 목표관리제의 적용을 매우 어렵게 한다. 따라서 이런 경우에는 목표관리제의 취지에 부합할 수 있는 과제를 개발하거나, 혹은 이것이 어려울 경우 목표관리제의 적용을 유보하는 것이 필요하다.

셋째, 추진실적의 내용 제시와 관련하여, 계량적인 내용과 비계량적인 내용이 모두 제시되어 있다. 계량적인 내용의 경우 활동실적을 제시하고 있으며(점검자, 점검회수, 증원인력, 인사회수, 예산배정액 등), 주관적인 내용의 경우 단위 세부과제로 실시한 내용을 언급하고 있어서, 전체적인 성과나 목표에 대한 평가는 용이하지 않다. 물론 부분적으로 성과지표도 산출되고 있다(예 : 피해 감소율 등). 그리고 또 부분적으로 분석적인 내용을 제시하고 있다. 즉 추진과제에 대하여 미흡한 점 등을 제시하기도 하고 있다(예 : 업무량 분석을 통한 인력소요부서 위주의 탄력적 배정에는 다소 미흡 등).

넷째, 향후 추진계획과 관련하여, 구체적인 목표보다는 방향 정도에 대하여 언급하고

있다. 그리고 선정된 과제와 관련된 계획의 개선방향을 포함하여, 계와 관련된 전반적인 개선방향이나 앞으로의 과제 등을 제시하고 있어서, 과제보다는 상대적으로 포괄적인 내용을 제시하고 있다.

전반적으로 도출된 과제명만으로 보면, 해당 계의 가장 중요한 업무를 과제화한 것으로 평가할 수 있다. 즉 과제의 도출은 적정한 것으로 평가된다. 그리고 과제와 관련하여 기본적으로 제시된 설명도 타당한 것으로 평가된다. 그러나 과제의 달성과 관련하여 제시된 추진실적은 과제의 명칭이나 의도와는 다소 거리가 있으며, 해당 과제를 충분히 반영하지 못하고 있다. 상당부분 해당 부서에서의 이루어진 활동의 계량적 수치를 제시하고, 세부적으로 추진된 과업만 제시하고 있을 뿐이어서, 해당 계에서 제시된 중점업무가 계획대로 완성되었는지 평가하는데 한계가 있다. 가장 큰 문제는 실적이 단순한 투입실적이나 활동실적에 그치고 있다는 것이다. 이것은 설정된 과제와 관련하여 필요한 자원을 투입하거나 활동을 하면, 과제는 달성되는 것으로 인식하고 있기 때문이다. 그러나 궁극적인 성과는 투입으로 결정되는 것이 아니라는 점에서, 이에 대한 대폭적인 개선이 요구된다.

따라서 전반적인 개선방향으로서, 과제의 달성을 위하여 과제와 직접적으로 연계되는 세부 실천과제의 제시가 필요하다. 그리고 과제 달성도 평가를 위한 구체적 기준이 제시되어야 한다. 특히 활동지표와 더불어 결과 혹은 성과지표가 산출될 수 있어야 할 것이다. 즉 목표관리제의 도입과는 별개로, 구체적인 산출과 관련된 지표들이 제시되어야 바람직한 평가체계의 구축이 가능하기 때문이다. 그리고 과제의 개선을 위한 구체적 방향의 제시도 필요하다.

예시적으로 C 지방경찰청에서 실시하고 있는 중점업무의 평가와 관련된 일부 과제를 요약 제시하면 다음의 표와 같다.

<표 31> 중점업무의 추진실적과 과제(예시)

부 서	과제명	정책목표	실적(2002/상반기)	계획(2002/하반기)
경무과 인사계	· 공정하고 투명한 인사관리	· 인사절차와 기준의 명확화 · 공정하고 투명한 인사관리 · 조직의 안정과 결속력 강화	· 정기인사 실시횟수 · 신입직원 배치횟수 · 연고지 전보 실시	· 엄격한 규정과 절차준수 · 적재적소배치 통한 조직효율성 제고 · 기준과 절차 공개
정보과 정보2계	· 정보사각지대 제로화 방안	· 정보활동 강화를 통한 정보사각요인 제로화 · 여경의 정보요원화	· 여경 정보요원 견문수집실적(남자경찰과 비교) · 교육실적	· 여경 정보요원 시범운용 · 문제점 보완
경 비 교통과 안전계	· 뺑소니교통 사범검거율 90% 달성	· 검거율 84.1%를 90%로(2002년)	· 검거실적(검거율) · 공조수사 전담반 발대, 교육 · 수사자료 제작, 활용 · 홍보진단 제작, 배포 · 공조수사전담반	· 공조수사 전담단 현지 지도점검 · 전담요원 집체교육 · 홍보활동 강화
	· · ·	· · ·	· · ·	· · ·

표에서 보는 바와 같이, 정책목표에 따라서 과제를 수행하였을 수도 있는데, 제시된 실적은 과제와 관련성이 적은 단순 활동실적만 제시하고 있다. 목표달성도는 대부분 확인하기 어려운 실정이다. 경비교통과 안전계의 경우, 구체적인 목표치를 제시하였다는 점에서, 비록 다른 부서와 직무특성의 차이는 있지만 목표관리제의 적용이 용이한 사례라고 할 수 있다. 실적의 경우에도 활동실적과 목표치를 모두 제시하고 있어서 바람직한 추진체계를 보이고 있는 것으로 평가할 수 있다.

VI. 목표관리제 도입방안에 대한 경찰 공무원 인식조사

1. 조사의 목적과 개요

이 조사는 경찰조직에 대한 목표관리제의 도입과 관련하여, 기존의 인사평정제도인 근무성적평정제도에 대한 인식과 더불어, 개혁과제로서 도입이 논의되고 있는 목표관리제 전반에 대한 현직 경찰 공무원의 인식을 조사함으로써, 목표관리제의 도입과 관련한 바람직한 방향과 방법을 구상하기 위하여 이루어졌다. 다만 여기서 제시된 것은 일부 경찰 공무원의 의견이라는 점에서 일반화의 한계는 존재한다. 그러나 여기서의 분석결과는 목표관리제 도입과 관련하여 많은 시사점을 준다는 점에서, 목표관리제 도입에 대한 논의 시 적극적으로 고려되어야 할 것이다. 설문 문항의 구성은 목표관리제의 도입과 관련하여 사전에 확인이 필요하거나 혹은 사전에 충족되어야 할 전제조건들을 중심으로 구성하였다.

그리고 이 설문조사는 C 지방경찰청과 C 지방경찰청 산하 2개 경찰서(B, D 경찰서)를 대상으로 이루어졌다. 지방경찰청과 경찰서에 각각 100부씩 총 200부를 배포하였으며, 이중 173부가 회수되어 분석되었다. 소속기관을 명기하지 않은 경우를 제외할 경우, 회수율은 각각 80%와 89%로 나타났다.

근무분야는 전 분야에 걸쳐 균형을 맞추려고 했으나, 경찰조직의 특성상 외근 근무활동이 많은 관계로 다소 불균형하게 응답이 되기도 하였다. 조사대상 경찰관의 계급은 경장에서 총경까지 분포되었으며, 상위 계급으로 갈수록 분포비율은 적어진다. 근무경력은 5년 이상이 거의 대부분이며, 이중 10년 이상도 60% 정도로서 응답자 대부분은 경찰 직무에 대하여 충분히 인지하고 있는 상태이다. 응답결과는 유효 퍼센트를 기준으로 분석하였다.

<표 32> 조사내용과 항목구성

내 용	조사항목수
직무특성과 환경	8
기존 근무성적평정제도에 대한 인식	6
목표관리제에 대한 이해와 운영	5
목표의 설정	8
설정된 목표의 추진	2
목표 달성도의 평가	6
목표관리제의 활용	4
계	39

<표 33> 응답자의 소속기관

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트
유 효	지방경찰청	80	46.2	47.3
	경찰서	89	51.4	52.7
	합 계	169	97.7	100.0
결 측	결측값	4	2.3	
합 계		173	100.0	

<표 34> 응답자의 근무분야

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트
유 효	경 무	25	14.5	15.0
	방 범	20	11.6	12.0
	수 사	24	13.9	14.4
	형 사	10	5.8	6.0
	경비교통	26	15.0	15.6
	정 보	39	22.5	23.4
	보 안	11	6.4	6.6
	외 사	2	1.2	1.2
	감 사	10	5.8	6.0
	합 계	167	96.5	100.0
결 측	결측값	6	3.5	
합 계		173	100.0	

<표 35> 응답자의 계급

		빈 도	퍼 센 트	유효 퍼센트
유 효	경 장	41	23.7	24.6
	경 사	61	35.3	36.5
	경 위	30	17.3	18.0
	경 감	15	8.7	9.0
	경 정	13	7.5	7.8
	총 경	7	4.0	4.2
	합 계	167	96.5	100.0
결 측	결측값	6	3.5	
합 계		173	100.0	

<표 36> 응답자의 경찰 경력

		빈 도	퍼 센 트	유효 퍼센트
유 효	5년미만	2	1.2	1.2
	5-10년	29	16.8	17.3
	11-15년	39	22.5	23.2
	16-20년	38	22.0	22.6
	21년 이상	60	34.7	35.7
	합 계	168	97.1	100.0
결 측	결측값	5	2.9	
합 계		173	100.0	

2. 직무환경과 특성

1) 균등한 근무여건의 확보

먼저 현재 근무하고 있는 부서를 기준으로, 근무여건이나 제반 지원이 균등하게 이루어지고 있는지를 분석하였다. 경찰 공무원 개인별로 처하고 있는 환경이 너무 차이가 있을

경우, 목표관리제 적용에 따른 목표의 수립에서부터 달성에 이르기까지 불평등이 발생하게 되기 때문이다. 이러한 차이가 없도록 균등한 근무여건, 수립된 목표의 달성을 위한 균등한 지원이 필요하다. 다만 경찰조직과 경과의 특성상 관련된 모든 조건을 균등하게 하는 것은 불가능하다는 점에서, 목표관리제를 적용할 경우 평정의 범위를 적정하게 조정하거나 혹은 가중치를 충분히 반영하여 균등하게 평정하는 것이 필요할 것이다.

<표 37> 균등한 근무여건

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 균등하다	3	1.7	1.8	1.8
	균등하다	59	34.1	34.9	36.7
	균등하지 않다	66	38.2	39.1	75.7
	전혀 균등하지 않다	35	20.2	20.7	96.4
	모르겠다	6	3.5	3.6	100.0
	합 계	169	97.7	100.0	
결 측	시스템 결측값	4	2.3		
합 계		173	100.0		

이에 대한 조사결과, 균등하다고 응답한 경우는 36.7%인 반면, 균등하지 않다고 응답한 경우는 59.8%로서 상대적으로 부정적인 응답의 경향이 높은 것으로 나타났다. 이것은 곧 목표관리제를 적용할 경우, 개인의 노력이나 투입량과는 별개로 외적 요인에 의하여 성과가 결정될 수 있다는 것을 의미한다는 점에서, 목표관리제 도입 이전에 이와 같이 개인이 통제할 수 없는 불균형 상태에 대한 면밀한 분석과 시정을 한 후 적용되는 것이 바람직하다.

2) 전문성/적성을 고려한 업무의 부여

현재 담당하고 있는 업무가 경찰 공무원 개개인의 적성이나 전문성이 고려되어 부여되었는지에 대한 조사를 하였다. 개개인의 적성이나 전문성과 담당업무가 적합하게 연결되어 있을 경우, 부적응의 목표의 달성이 극대화된다. 그러나 이를 고려치 않고 보직을

부여할 경우 문제가 발생하고, 또 목표관리제의 적용에도 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 이러한 개인의 적성/전문성과 담당보직의 연계성을 확보하기 위해서는 먼저 직무에 대한 체계적인 분석이 이루어져야 한다. 즉 직무분석이 필요하다. 또한 개개인의 적성/전문성에 대한 정확한 평가가 사전에 이루어져야 하며, 보직의 부여가 이와 같은 전문성/적성/성과 등을 고려하는 실적제에 의하여 이루어져야 할 것이다. 이것은 목표관리제가 효과적으로 정착되기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

<표 38> 적성이나 전문성을 고려한 업무의 분담

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 그렇다	18	10.4	10.5	10.5
	어느정도 그렇다	95	54.9	55.6	66.1
	그렇지 않다	41	23.7	24.0	90.1
	전혀 그렇지 않다	14	8.1	8.2	98.2
	모르겠다	3	1.7	1.8	100.0
	합 계	171	98.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	2	1.2		
합 계		173	100.0		

이에 대한 조사결과, 긍정적인 응답이 66.1%로서 매우 높게 나타난 반면, 부정적인 응답은 32.2%로 적게 나타나서, 담당직무와 적성이 상당히 일치하는 것으로 나타났다. 이것은 현재의 직무분담 구조가 목표관리제를 적용하기에 매우 바람직한 상태임을 나타낸다는 점에서 목표관리제의 적용에 매우 긍정적인 환경인 것으로 평가할 수 있다.

3) 개인별 업무의 균등한 배분

현재 수행하는 업무가 주변의 동료들과 비교하여 어떻게 배분되어 있는가에 대한 조사를 실시하였다. 왜냐하면 업무의 균등한 배분이 없다면, 목표관리제 적용은 커다란 문제가 있기 때문이다. 만일, 현재 개개인별로 업무가 불균등하게 배분되어 있다면, 이를 균등화하는 작업이 목표관리제 적용 이전에 선행 해결되어야 할 것이다.

<표 39> 업무배분의 균등성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 과다하게 배분되어 있다	12	6.9	7.3	7.3
	과다하게 배분되어 있다	92	53.2	56.1	63.4
	적게 배분되어 있다	18	10.4	11.0	74.4
	매우 적게 배분되어 있다	7	4.0	4.3	78.7
	모르겠다	35	20.2	21.3	100.0
	합 계	164	94.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	9	5.2		
합 계		173	100.0		

조사결과, 자신의 업무가 동료와 비교하여 과다하게 배분되어 있다고 응답한 경우가 유효 응답자의 63.4%로 나타난 반면, 적게 배분되어 있다고 응답한 경우는 15.3%로 나타났다. 이 점에서, 일단은 경찰 공무원 개개인이 인식하고 있는 업무 배분의 불균형성은 매우 심한 것으로 평가할 수 있다. 이것은 곧 목표관리제 적용에 있어서, 달성도 등에 크게 영향을 미치는 등 개개인에 대하여 불만을 제기할 요인이 된다는 점에서, 개인별 업무의 균등한 배분에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 여기에 추가적으로 모르겠다고 응답한 경우도 21.3%로 나타났는데, 이러한 응답비율은 곧 개개인이 수행하는 직무의 정도에 대하여 잘 모르고 있다는 것을 의미하는 것으로서, 경찰조직에 대한 체계적인 직무분석도 필요함을 의미하는 것으로 해석할 수 있다. 쉬운 것은 아니지만, 직무분석에 기초한 직무의 부여와 관리는 목표관리제 도입에 있어서 매우 유리한 조건을 형성한다는 점에서, 경찰조직에 대한 직무분석의 필요성은 매우 높다고 할 수 있다.

4) 계획의 수립에 의한 업무의 수행

1년동안 경찰 공무원들이 추진한 목표들이 연초의 구체적 계획의 수립에 근거한 것인지에 대한 조사를 하였다. 즉 현재 수행하고 있는 업무들이 계획에 의하여 추진된 것인지, 아니면 계획이 없이 추진된 것인지, 혹은 일부는 계획되고, 일부는 추후 임의로 추진한 것인지에 따라서 목표관리제 적용의 여건은 매우 상이하기 때문이다.

예를 들어서, 체계적인 계획이 없이 업무가 추진되었을 경우, 목표관리제 적용 이전에 1년동안 추진하는 업무에 대하여 연초에 충분히 체계적인 계획을 수립하도록 하는 훈련 과정이 필요하다. 이러한 계획의 수립과정에서 목표의 정의, 명확화, 추진방법, 성과측정 지표의 개발, 측정방법 등에 대한 훈련이 가능하기 때문이다. 만일 부분적으로만 이루어졌었다면, 연초에 가급적 중요한 업무를 목표화하도록 하고, 계획에 없었던 일을 무작위로 추진하는 것은 문제가 있다. 즉 본래 중요한 업무가 계획에 없이 그때 그때 상황에 따라서 추가됨으로서 전체적인 틀에 왜곡 등의 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 부서별, 개인별로 명확한 직무의 범위 설정이 필요하다.

<표 40> 목표의 연초 계획수립 정도

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	매우 그렇다	5	2.9	3.0	3.0
	어느정도 그렇다	95	54.9	57.6	60.6
	그렇지 않다	52	30.1	31.5	92.1
	전혀 그렇지 않다	9	5.2	5.5	97.6
	모르겠다	4	2.3	2.4	100.0
	합계	165	95.4	100.0	
결측	시스템 결측값	8	4.6		
합계		173	100.0		

조사결과, 연초에 수립된 계획에 의하여 목표가 추진되고 있다고 응답한 비율이 60.6%로 높게 나타났으며, 그렇지 않다고 응답한 경우는 상대적으로 적은 37%로 나타났다. 이러한 응답은 현재의 경찰조직이 목표관리제의 도입을 위한 어느 정도의 여건은 마련되어 있다는 것을 보여준다. 즉 목표관리제는 계획에 의한 목표의 추진을 강조하는데, 현재 수행되고 있는 상당한 직무들이 연초의 계획에 근거하여 추진되고 있기 때문이다. 전반적으로 긍정적인 평가가 가능하지만, 여전히 37% 정도는 부정적인 응답을 나타냄으로서, 계획에 의한 업무 추진이 더욱 강화되어야 함을 보여준다. 다만 경찰조직의 특성상 돌발적이고 상황의 변화에 따라서 계획에 없는 업무의 출현 가능성이 높다는 점에서, 모든 경찰 업무에 대하여 목표관리제를 도입하는 것이 또한 용이하지 않음을 보여주고 있다.

5) 직무수행이 어려운 분야

다양한 경찰의 직무중 직무 수행이 가장 어려운 분야에 대한 조사를 실시하였다. 대상분야는 경무에서 감사까지 9개 분야로 설정하였다. 아무리 업무를 균등하게 부여한다 하여도, 고유의 직무 특성상 난이도, 목표달성도 등에 있어서 차이가 있을 수 있다. 이 차이를 고려한 적용이어야 할 것이다. 이러한 것들이 목표관리제의 적용을 용이하게 할 수도 있으며, 반대로 어렵게 할 수도 있다. 특히 경과별로 승진등에 있어서 차이가 있으며, 이것이 불만의 요인으로 작용하고 있다는 점에서, 이를 고려하는 목표관리제의 적용이 이루어지기 위해서는 경과별, 담당직무별 가중치를 부여할 필요가 있다.

<표 41> 직무 수행이 가장 어려운 분야

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	경 무	6	3.5	3.7	3.7
	방 법	27	15.6	16.7	20.4
	수 사	27	15.6	16.7	37.0
	형 사	38	22.0	23.5	60.5
	경비교통	31	17.9	19.1	79.6
	정 보	14	8.1	8.6	88.3
	보 안	4	2.3	2.5	90.7
	외 사	2	1.2	1.2	92.0
	감 사	12	6.9	7.4	99.4
	42	1	.6	.6	100.0
	합 계	162	93.6	100.0	
결 측	시스템 결측값	11	6.4		
합 계		173	100.0		

조사결과, 형사, 경비교통, 방법, 수사 분야가 직무수행이 가장 어려운 것으로 평가하였다. 특히 형사와 수사를 통합하여 논할 경우, 40.2%가 응답하여 가장 어려운 것으로 조사되었다. 따라서 목표관리제와 관련하여 목표의 설정이나 혹은 달성도의 평가에 있어서,

이와 같은 직무의 곤란도를 반영하는 평가가 이루어져야 할 것이다. 즉 직무별로 업무의 난이도 등을 반영하는 가중치가 부여되어 평정되어야 평정의 공정성을 확보할 수 있다.

6) 원활한 의사소통

경찰 공무원이 소속된 조직내에서는 상하 계급간에 의사소통이 원활하게 이루어지고 있는가에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제는 단순히 평정하는데만 목적이 있는 것이 아니다. 평정만을 목적으로 활용하게 되면, 부작용 등도 있다는 점에서, 목표관리제 수행 과정을 통하여 긍정적 효과를 기대하는 것도 중요하다. 목표관리제에서 가장 강조하는 것은 목표의 자율적 설정과 자율적 추진이다. 즉 자율성을 부여할 때 능동적인 업무수행이 가능하기 때문이다. 다만 독단성을 방지하기 위한 방안으로서 목표설정시 관리자와의 합의를 강조하고, 지표에 의한 목표달성도를 평가하고, 이를 토대로 보상하는 것이다. 따라서 목표관리제에서 강조하는 자율성이 수용되기 위한 가장 중요한 전제조건은 이러한 자율성을 가능하게 하는 원활한 의사소통이 이루어져야 할 것이다.

원활한 의사소통은 일시적으로 형성될 수 있는 것이 아니라, 상당한 시간이 소요되며, 또한 해당 조직의 문화적, 구조적 속성의 영향을 받는다는 점에서 문화변화 전략도 활용되어야 할 것이다. 물론 이러한 문화변화가 이루어지기 위한 중요한 전제조건 중의 하나는 바로 조직관리자의 리더십이라는 점에서, 조직관리자의 관리방식 등의 변화가 무엇보다도 중요하게 고려되어야 할 것이다.

<표 42> 상하 계급간 원활한 의사소통

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트
유효	매우 그렇다	11	6.4	6.4
	어느정도 그렇다	81	46.8	47.1
	그렇지 않다	58	33.5	33.7
	전혀 그렇지 않다	22	12.7	12.8
	합 계	172	99.4	100.0

조사결과, 응답자의 53.5%가 긍정적인 응답을, 46.5%는 부정적인 응답을 하여 그렇게 큰 차이가 없는 것으로 조사되었다. 다만 전혀 그렇지 않다고 응답한 비율이 매우 그렇다고 응답한 비율보다 상대적으로 높은 12.7%로 나타나서, 응답자중에 그래도 상당수가 부정적인 견해를 갖고 있는 것으로 나타났다. 상하위직간 원활한 의사소통은 목표관리제 적용에 있어서 가장 중요한 전제조건으로서, 이것이 확보되지 않으면 목표관리제의 활용은 불가능하다는 점에서, 의사소통의 원활성을 확보하는데 많은 노력을 기울여야 할 것이다.

7) 원활한 의사소통을 저해하는 요인

경찰조직내 원활한 의사소통을 저해하는 주된 요인에 대한 조사를 실시하였다. 자유로운 의사소통이 이루어지지 않는 상태에서는 목표관리제를 도입하였어도 형식적 운영에 그칠 가능성이 높기 때문이다. 따라서 목표관리제의 활용을 위한 원활한 의사소통의 구조를 형성하도록 하며, 동시에 이를 어렵게 하는 조직내의 요인들을 제거, 완화하는 노력들이 요구된다. 물론 부분적으로 경찰조직의 특성상 어려운 측면도 있지만, 지속적으로 추진되어야 할 것이다.

의사소통은 그동안 수직적 차원에서 이루어져왔는데, 가장 중요한 것은 비록 직위는 수직적 관계이지만, 의사소통은 수평적 차원에서 이루어져야 한다는 것이다. 따라서 가장 중요한 것은 상하간에 능동적이고 자율적인 의사소통이 가능하도록 저해요인들을 제거해야 한다는 것이다. 현재 경찰조직내에서 원활한 의사소통을 어렵게 하는 요인들은 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

- ① 엄격한 상명하복체계 : 지나친 계급성
- ② 권위주의적 조직문화 : 상관에 대한 복종, 경직성
- ③ 상관의 자의적 인사관리 : 인사관리의 자의성
- ④ 무원칙한 조직관리 : 실적에 의한 인사관리의 부재 등

<표 43> 원활한 의사소통을 어렵게 하는 요인

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	엄격한 상명하복체계	13	7.5	10.7	10.7
	권위주의적 조직문화	79	45.7	65.3	76.0
	상관의 자의적 인사관리	13	7.5	10.7	86.8
	무원칙한 조직관리	8	4.6	6.6	93.4
	기타	8	4.6	6.6	100.0
	합계	121	69.9	100.0	
결측	시스템 결측값	52	30.1		
합계		173	100.0		

조사결과, 가장 많은 응답자가 권위주의적 조직문화를 꼽아서(65.3%), 절대적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 기본적으로 이것은 경찰조직의 상징적 문화이기도 하지만, 이것이 결코 조직에는 바람직한 영향을 미치는 것이 아닐 뿐만 아니라, 목표관리제의 활용을 어렵게 하는 요인으로 작용한다는 점에서, 권위주의적 문화를 변화시키는 것이 매우 중요하다. 이와 같은 조직문화는 목표관리제 문제만이 아니라, 여러 영역에서 부정적인 영향을 준다는 점에서, 경찰 개혁과 관련하여 가장 집중적으로 개혁될 분야이다.

3. 근무성적평정제도에 대한 인식

1) 평정의 공정성

현재 경찰공무원에 대한 인사평정제도로써 활용되고 있는 『근무성적평정제도』가 경찰 공무원 개개인의 업적을 공정하게 반영하고 있는가에 대한 조사를 실시하였다. 물론 목표관리제도 인사평정의 한 방식이라고 할 수 있다. 일반 행정공무원의 경우도 마찬가지이지만, 근무성적평정제도가 전반적으로 형식적으로 운영되고, 개개인의 성과 등을 제대로 공정하게 반영하지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

공정하지 못한 인사평정과 이에 기초하는 인사관리는 경찰 공무원 개개인의 사기 저

하는 물론 경찰 전반적으로 서비스의 질을 낮게 할 수밖에 없다. 그런데 기존의 근무성적평정이 개인의 업적을 공정하게 반영하지 못하고 있다는 것은 결국 근무성적평정이 근무실적으로 충분히 제대로 반영하지 못하고 있다는 것이다. 목표관리제는 바로 이와 같은 근무성적평정의 한계를 보완하기 위하여 활용될 수 있는 방안이다. 거기에다 나아가서, 직무의 수행을 성과 중심으로 이루어지도록 하기 위한 방안이라고 할 수 있다. 즉 업무 수행을 공무원 개개인에게만 자의적으로 수행되도록 맡겨두기 보다는, 일정한 성과를 거둘 수 있도록 한다는 것이다.

<표 44> 근무성적평정제도의 공정성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 그렇다	5	2.9	2.9	2.9
	어느정도 그렇다	78	45.1	45.3	48.3
	그렇지 않다	61	35.3	35.5	83.7
	전혀 그렇지 않다	22	12.7	12.8	96.5
	모르겠다	6	3.5	3.5	100.0
	합 계	172	99.4	100.0	
결 측	시스템 결측값	1	.6		
합 계		173	100.0		

조사결과, 전반적으로 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 매우 유사한 비율로 나타나서 유의미한 차이를 발견하기는 어렵다. 즉 0.1%의 차이밖에 나타나지 않고 있다. 그렇다 하더라도, 근무성적평정제도에 대해서는 기본적으로 공정성이 확보되어야 하는데, 그렇지 않다고 응답한 비율이 48.3%에 이르고 있다는 것은, 응답자의 절반은 근무성적평정제도가 문제가 많다고 인식한다는 점에서, 개선의 필요성이 매우 높은 것으로 해석할 수 있다.

또한 극히 부정적인 응답도 12.8%에 이르고 있는 것으로 나타나서, 기존의 근무성적평정제도에 대한 획기적 개선이 요구된다. 물론 이와 같이 공정성이 제대로 확보되지 않는 것은 근무성적평정이 주로 주관적인 요소에 의하여 평정되고 있기 때문인데, 이러한 점에서 객관성 지향적인 목표관리제는 평정의 공정성 확보에 긍정적인 기여를 할 수 있을 것으로 판단된다. 따라서 이를 고려한다면, 근무성적평정제도에서 객관적인 목표관리제가 차지하는 비중을 상대적으로 강화하는 방안을 적극 고려하여야 할 것이다.

2) 객관적 평정의 강화

현재 운용되고 있는 『근무성적평정제도』의 객관적 항목(제1평정요소)중에서 가장 중요시되어야 할 평정요소에 대한 조사를 실시하였다. 기존 근무성적평정은 제1평정요소와 제2평정요소로 구성되어 있으며, 그 중에 1평정요소는 소위 객관적 항목으로 구성되어 있다. 1평정요소는 ① 포상 ② 직장훈련 ③ 첩보제출 ④ 근태 ⑤ 경찰업무발전기여도 등으로 구성된다. 그러나 실제로 이 평정요소들은 말 그대로 객관적 요소라고 보기는 어렵다. 비록 건수로 표시는 될 수 있지만, 이것이 산출되는 과정이나 결과들이 명백히 객관적인 것이라고 보기는 어렵다. 따라서 객관성의 비중을 좀더 객관화할 필요가 있다.

<표 45> 근평요소중 가장 중요한 객관적 평정요소(제1평정요소)

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	포상	12	6.9	7.1	7.1
	직장훈련	6	3.5	3.5	10.6
	첩보제출	12	6.9	7.1	17.6
	근태	40	23.1	23.5	41.2
	경찰업무발전기여도	100	57.8	58.8	100.0
	합계	170	98.3	100.0	
결측	시스템 결측값	3	1.7		
합계		173	100.0		

조사결과, 현재 고려할 객관적 평정요소중에서 가장 중요시하여야 할 것으로서 응답자의 58.8%가 “경찰업무발전 기여도”를 지적하였다. 그리고 두 번째로 23.5%가 근무태도를 지적하여, 이 두 요소가 가장 중요하게 고려되어야 할 것으로 인식하고 있다. 현재 업무발전기여도는 15점으로 가장 많이 반영되고 있지만, 근태는 2점으로 가장 적게 반영되고 있다는 점에서 개선을 고려할 필요성이 있음을 보여주고 있다.

3) 주관적 평정요소의 축소

현재 운용되고 있는 『근무성적평정제도』의 주관적 항목(제2평정요소)중에서 가장 중요시되어야 할 평정요소에 대한 조사를 실시하였다. 현재 근평에서 주관적 평정요소는 ① 근무실적 ② 직무수행능력 ③ 직무수행 태도 등이다. 평정요소의 용어상으로는 매우 그럴듯한 것처럼 보이지만, 주관적으로 평정됨으로서 평정이 갖추어야 할 가장 기본적인 요건이라고 할 수 있는 평정의 객관성과 공정성 확보에 한계가 있다. 뿐만 아니라 이와 같은 평정요소 중에서도 가장 강조되어야 할 것은 바로 근무실적이어야 한다. 즉 직무수행능력이나 직무수행태도도 중요한 요소임에는 틀림없지만, 평정은 기본적으로 현재까지의 업적을 반영하는 것이 무엇보다도 중요하다는 점에서, 이를 중심으로 평정되는 것이 바람직하다. 특히 직무수행능력 요소는 미래의 가능성에 대한 것으로서, 현재의 평정에 반영이 적게 되더라도 장래에 근무실적으로 반영될 가능성이 높다는 점에서, 반드시 현재의 평정에 높게 반영될 필요성은 높지 않다.

<표 46> 근평요소중 가장 중요한 주관적 평정요소(제2평정요소)

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	근무실적	34	19.7	19.9	19.9
	직무수행능력	86	49.7	50.3	70.2
	직무수행태도	51	29.5	29.8	100.0
	합 계	171	98.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	2	1.2		
합 계		173	100.0		

조사결과, 직무수행능력을 가장 중시하였으며(50.3%), 직무수행태도(29.8%), 근무실적(19.9%) 순으로 나타났다. 이것은 기존 근평에서 부여되는 점수비중과 차이를 보이고 있다. 즉 기존의 근평에서는 경정 이하의 경우, 직무수행능력이 상대적으로 0.5점이 더 많이 부여되어 있을 뿐 전반적으로 거의 균등한 점수를 부여하고 있다.

그리고 총경의 경우에는 직무수행능력에 대하여 상대적으로 많은 21점을 배정하고, 나머지 요소에 대해서는 16점(직무수행태도)과 13점(근무실적)을 배정하고 있어서, 전반적으로 직무수행능력이 강조되고 있다. 이러한 점수의 부여는 기존의 평정방식이 드러난 성과나 실적을 그렇게 중시하지 않고 있는 것으로서, 성과 지향적 관리가 이루어지지 않고 있음을 반영하고 있으며, 경찰 공무원 개개인도 이와 같은 평정방식에 기울어져 있는 것으로 평가할 수 있다.

4) 근무실적 중심의 평정 강화

현행 근무성적평정요소중에서 근무실적을 가장 중요한 평정요소로서 고려할 필요성에 대한 조사를 실시하였다. 근무성적은 다양한 요소에 의하여 평정가능하지만, 이중에서 무엇보다도 근무실적이 가장 중요한 평정요소로서 고려되어야 할 것이기 때문이다. 다만 문제는 기존의 근무실적 평정요소가 객관적인 자료가 아닌 주관적인 평정에 기초하고 있다는 점에서 한계를 지니고 있다. 따라서 이를 객관적 자료로서 측정하는 것이 필요하다. 이를 위한 방법의 하나가 바로 여기에서 논하는 목표관리제에 의한 평정방식이라고 할 수 있다.

조사결과, 근무성적평정에 있어서 근무실적 중심으로 평정을 하자는 주장에 대한 의견에 있어서, 응답자의 56.5%가 동의한다고 응답하였으며, 35.3%는 부정적인 의견을 제시하여, 전체적으로 찬성하는 비율이 높게 나타났다. 즉 앞서의 문항에서는 근무실적 보다는 직무수행능력이 중요한 것으로 응답하였지만, 최근의 성과관리 지향적 관리방식의 필요성에 대한 인식타인지, 근무실적 중심으로 평정해야 한다는 주장에 대해서 긍정적인 응답이 다수를 차지하는 것으로 나타났다. 물론 반대하는 의견도 35.3%로 적지 않다는 점에서, 근무실적 지향적인 목표관리제를 도입함에 있어서, 제도에 대한 충분한 이해와 공감대를 형성할 수 있는 준비와 노력을 해야 할 것이다.

<표 47> 근무실적 중심의 평정 필요성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	적극 동의한다	23	13.3	13.5	13.5
	동의한다	73	42.2	42.9	56.5
	반대한다	45	26.0	26.5	82.9
	적극 반대한다	15	8.7	8.8	91.8
	그저 그렇다	14	8.1	8.2	100.0
	합 계	170	98.3	100.0	
결 측	시스템 결측값	3	1.7		
합 계		173	100.0		

5) 승진심사에 있어서 적절한 근무성적의 반영

승진심사에 있어서 근무성적의 비중을 어느 정도로 하는 것이 적당한가에 대한 조사를 실시하였다. 응답항목은 ① 현행대로(32점) ② 축소 조정(30점 이하로) ③ 확대조정(40점 이상)의 3가지로 구성하였다.

승진심사에 있어서 현재 사용되고 있는 평가항목은 경험한 직책(15), 승진기록(12), 지휘관 추천(8), 근무성적(32), 기본교육 성적(10), 상벌(15), 적성(8) 등이다. 이렇게 승진심사에 있어서 다양한 요소들을 고려하는 것도 나름대로 장점을 지니고 있다. 즉 승진은 곧 상위 직급으로 승급하는 것인데, 이것이 몇 개의 요소에 의해서만 평정되는 것도 한계가 있기 때문이다. 그러나 현재의 평정요소는 일부 중복되는 요소들(근무성적과 상벌 등)이 있고, 평정 자체가 주관적으로 이루어지는 것도 있다는 점에서, 부분적인 조정의 필요성이 있다. 그리고 현재 근무성적이 차지하는 비중은 100점 만점에 32점인데, 이를 상대적으로 상향조정할 필요성도 있다.

<표 48> 승진심사에 있어서 적절한 근무실적의 반영 비중

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	현행대로(32점)	56	32.4	32.7	32.7
	축소조정(31점 이하로)	53	30.6	31.0	63.7
	확대조정(40점 이상)	61	35.3	35.7	99.4
	기 타	1	0.6	0.6	100.0
	합 계	171	98.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	2	1.2		
합 계		173	100.0		

조사결과, 승진심사에서 근무실적의 비중을 확대하는 것에 대한 찬성이 35.3%로 상대적으로 높게 나타났지만 큰 차이는 보이지 않고 있다. 현행 유지는 32.4%, 축소도 30.6%로 나타났기 때문이다. 근무성적평정에서는 근무실적 중심의 평정 필요성에 동의하면서도, 이것이 승진에 있어서 결정적인 영향을 미치는 것에 대해서는 아직까지 소극적인 태도를 보이고 있는 것으로 평가할 수 있다. 그러나 현행 평정이나 승진 방식이 근무성적 등 실적보다는 여전히 기타 비실적적 혹은 주관적 요소에 의하여 좌우되는 경향이 많다는 점에서, 실적 중심의 목표관리제가 제대로 활용되기 위해서는 승진심사에 있어서도 목표관리제가 중심이 되는 근무성적이 현재보다 상향조정되어 반영되어야 할 것이다.

6) 근무실적에 대한 평정의 공정성

경찰 공무원이 소속한 조직내에서 근무실적에 대한 평가가 공정하게 이루어지고 있는가에 대한 조사를 실시하였다. 체계적인 근무성적평정제도 이상으로 중요하게 인식되어야 할 것은 바로 평정 자체의 공정성 확보라고 할 수 있다. 공정성이 확보되지 않으면, 아무리 체계적인 평정도구를 개발하여도 효용성 확보에 한계가 있기 때문이다. 공정한 평정이 이루어지지 못하면, 이것은 곧 공무원 개개인의 사기 저하는 물론 성과의 산출을 어렵게 하는 요인으로 작용한다는 점에서, 평정의 공정성 확보는 가장 중요한 전제조건이라고 할 수 있다.

이러한 공정성의 확보는 다양한 요소에 의하여 가능하데, 무엇보다도 중요한 것은 바로 평정의 기준을 객관화하는 것이다. 즉 주관적 요소에 의한 평정이 아니라 객관적인 요소에 의하여 평정이 되도록 함으로서, 기본적으로 공정한 평정을 위한 전제조건 마련이 가능할 것이다.

<표 49> 근무실적에 대한 평가의 공정성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 그렇다	6	3.5	3.5	3.5
	어느정도 그렇다	84	48.6	48.8	52.3
	그렇지 않다	49	28.3	28.5	80.8
	전혀 그렇지 않다	20	11.6	11.6	92.4
	모르겠다	13	7.5	7.6	100.0
	합 계	172	99.4	100.0	
결 측	시스템 결측값	1	0.6		
합 계		173	100.0		

조사결과, 공정성에 대한 긍정적 응답이 52.3%로 나타났고, 부정적인 응답은 40.1%로 나타나서, 전반적으로 긍정적 응답의 경향이 높은 것으로 평가할 수 있다. 이러한 경향은 목표관리제의 적용에 있어서 우호적인 조건으로 작용할 것이라고 예상할 수 있다. 그러나 전체적으로 긍정적인 성향이 많지만, 부정적인 응답도 40.1%라는 높은 비중을 보이고 있는 것도, 긍정적 대답 이상으로 사실 중요하게 고려하여야 할 것이다. 왜냐하면, 근무실적에 대한 평가가 공정하게 이루어지지 못하고 있다는 응답이 응답자의 과반수에 육박하는 40% 이상으로 나타났다는 것은 사실상 기존의 근무성적평정제도에 대한 불신의 정도가 상당히 높다는 것을 반영하기 때문이다. 따라서 목표관리제를 도입함에 있어서 가장 중시하여야 할 것은 이와 같이 높게 나타나고 있는 기존의 평정제도에 대한 신뢰성을 확보하는 것이라고 할 수 있다. 목표관리제 자체가 공정성을 확보하는 장치는 아니라는 점에서, 목표관리제가 경찰 공무원으로부터 신뢰성을 확보할 수 있도록 구체적인 목표의 설정에서 평가지표의 설정과 측정에 이르기까지 공정성과 객관성을 확보할 수 있어야 할 것이다.

4. 목표관리제에 대한 이해와 운영

1) 목표관리제에 대한 인지도

경찰개혁의 일환으로 도입 논의되고 있는 『목표관리제』에 대한 인지도를 조사하였다. 새로운 정책이 제도화되기 위해서는 무엇보다도 정책의 영향을 받는 대상집단의 이해와 지지를 획득하는 것이 중요하다. 새로운 정책이 명백하게 대상집단에게 유리하게 작용하는 경우를 제외하고는, 대개 저항과 갈등에 직면하게 된다. 비록 규범적으로 충분히 수용가능한 정책이라 하더라도, 그 정책으로 인하여 초래되는 변화에 대해서는 초기단계에서는 대부분 부정적이고 방어적인 태도를 보이기 때문이다. 따라서 새로운 정책의 본격적인 실행에 앞서서 해당 정책에 대한 충분한 이해가 가능하도록 하는 것이 중요하다. 즉 충분한 설명과 이해를 확보하는 것이 중요하다. 이것은 정책에 대한 적극적 지지는 아니더라도, 최소한 정책에 대한 이해를 확보할 수 있기 때문이다.

목표관리제의 경우, 기본적으로 평가를 지향한다는 점에서 공무원들이 그렇게 적극적으로 선호하는 제도적 장치는 아니다. 따라서 이 정책에 대해서는 긍정적인 효과를 떠나서 부정적 반응이 나타날 가능성이 매우 높다. 따라서 본격적인 정책의 실행에 앞서서 이 제도에 대한 충분한 이해가 될 수 있도록 충분한 홍보를 하여야 할 것이다. 정책을 반대하는 이유중의 하나는 바로 해당 정책에 대한 충분한 이해의 부족에서 비롯되기 때문이다.

<표 50> 목표관리제에 대한 인지 정도

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 호	매우 잘알고 있다	12	6.9	6.9	6.9
	어느정도 그렇다	73	42.2	42.2	49.1
	잘 모른다	71	41.0	41.0	90.1
	전혀 모른다	17	9.9	9.9	100.0
	합 계	173	100.0	100.0	

조사결과, 목표관리제 대해서 알고 있다는 응답자는 전체의 49.1% 정도이며, 반면에 모른다는 응답자도 50.9%로 나타나서, 목표관리제에 대하여 잘 모르고 있는 것으로 나타났다. 물론 아직까지 경찰청에서는 목표관리제의 도입과 관련된 공개적 논의가 이루어지지 않고 때문에, 일선 경찰 등의 경우에는 아직도 생소한 것으로 받아들이고 있는 것으로 나타났다. 그러나 앞으로 목표관리제를 도입하고자 할 경우, 이와 같은 인지도를 증가시킬 수 있는 정책적 노력이 필요하다. 정책에 대한 정확한 이해와 인지는 정책의 성공적 집행을 위한 중요한 관건의 하나라는 점에서 이에 대한 적극적 홍보 등이 요구된다.

2) 성과관리에 대한 목표관리제의 기여

목표관리제 도입이 경찰조직내에서 성과중심의 인사관리체계 구축에 어느 정도 기여할 것인가에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제가 기본적으로 지향하는 것은 성과관리이며, 이를 통하여 궁극적으로는 인사관리도 이에 근거하여 추진한다는 것이다. 즉 목표관리제가 개개인의 성과를 반영하고, 이것은 공정하게 인사관리에 반영되어야 할 것이다.

따라서 목표관리제의 결과는 반드시 성과중심적 인사관리의 기초자료로 활용되어야 할 것이다. 그렇지 않고 평정의 결과가 극히 미약하게 인사고과등에 반영될 경우에는 목표관리제의 실행 효과가 높게 나타나지 않기 때문이다. 물론 성과중심의 인사관리체계는 목표관리제에 의해서만 이루어지는 것은 아니다. 보다 많은 전제조건이 요구된다. 목표관리제와도 관련되지만, 체계적인 직무분석의 수행과 직위분류제의 정착도 성과지향적 인사관리의 정착을 위한 중요한 전제조건이다.

조사결과, 목표관리제가 성과중심의 인사관리체계 구축에 기여할 것인가라는 것에 대하여, 응답자의 절반 가까운 47.3%가 긍정적인 응답을 하였으며, 반대로 부정적인 응답은 38%로 나타났다. 이것은 응답자의 상당 부분이 목표관리제가 성과 지향적 관리방식의 하나라는 것을 인지하고 있음을 반영하는 것으로서, 목표관리제의 도입에 대하여 나름대로 기대하고 있음을 나타내는 것이다. 반면 응답자의 38% 정도가 부정적인 응답을 한 것은 기존의 근무성적평정제도에 대한 불신과 마찬가지로 새로 도입될 목표관리제도 형식적으로 운영될 것이라는 불신을 반영하는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 목표관리제가 형식적으로 운영되지 않도록 체계적인 준비와 노력이 필요하다.

<표 51> 목표관리제의 성과중심 인사관리체계 구축에 대한 기여

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	적극 기여할 것이다	5	2.9	2.9	2.9
	어느정도 기여할 것이다	76	43.9	44.4	47.4
	별로 기여하지 못할 것이다	61	35.3	35.7	83.0
	전혀 기여하지 못할 것이다	4	2.3	2.3	85.4
	모르겠다	25	14.5	14.6	100.0
	합 계	171	98.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	2	1.2		
합 계		173	100.0		

3) 시범운영 적용기관

경찰조직에 『목표관리제』를 시범적으로 적용할 경우, 가장 적합한 기관에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제를 전 경찰조직과 공무원에게 적용하는 것보다는 단계적으로 적용하는 전략이 필요하다. 즉 목표관리제는 기존 인사평정제도에 대한 커다란 변화를 초래한다는 점에서, 규범적 타당성에도 불구하고 시행과정에서 여러 가지 어려움이 발생할 수 있기 때문이다.

그리고 경찰조직은 특성상 수행하는 업무에 차이가 있다는 점에서, 어느 수준에서의 조직에 적용할 것인가의 문제가 중요하다. 즉 경찰청의 경우 전반적으로 기획중심의 업무가 주를 차지하며, 일선 경찰서는 집행 위주의 업무를 수행하기 때문이다. 그런데 목표관리제는 기획 업무보다는 집행업무에 적용하는 것이 바람직하다는 점에서 일선 경찰서에 적용하는 것이 타당할 수 있다. 적절한 수준의 조직에 목표관리제를 도입, 적용하는 것이 바람직할 것이다.

<표 52> 목표관리제의 적용이 적합한 기관 수준

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	경찰청	20	11.6	11.9	11.9
	지방경찰청	49	28.3	29.2	41.1
	경찰서	98	56.6	58.3	99.4
	기 타	1	0.6	0.6	100.0
	합 계	168	97.1	100.0	
결 측	시스템 결측값	5	2.9		
합 계		173	100.0		

조사결과, 응답자의 58.3%가 경찰서가 목표관리제가 적용되기에 적합한 것으로 평가하였으며, 다음으로 29.2%가 지방경찰청이라고 응답하여, 본정보다는 일선 경찰기관이 목표관리제 적용에 더 적합한 것으로 평가하였다. 이것은 곧 본래적인 경찰 기능이 일선 경찰서 중심으로 이루어지기 때문인 것으로 평가된다.

4) 목표관리제의 적용이 적절한 계급

경찰조직내에서 목표관리제의 적용이 가장 필요한 것으로 평가되는 계급을 조사하였다. 즉 목표관리제는 그 속성상 적용이 용이한 계급에 대하여 적용하는 것이 매우 중요하기 때문이며, 잘못 적용계급을 설정할 경우, 목표관리제가 제대로 활용될 수 없기 때문이다. 목표관리제가 적용되기 용이한 조건은 다음과 같이 설정될 수 있다.

- ① 업무의 계획적 추진 가능성 : 연초에 계획의 수립이 용이하며, 계획대로 업무가 추진될 가능성이 높음
- ② 목표의 수립 가능성 : 일정한 계획하에 추진할 수 있는 목표의 수립이 용이함
- ③ 목표의 수준의 적정성 : 달성이 너무 어렵거나 혹은 너무 쉬운 목표가 아니라 평균적인 달성도가 가능한 목표의 설정이 가능한 경우

- ④ 타 목표와의 구분 가능성 : 수립, 실행하는 목표가 다른 사람이 수립, 실행하는 목표와 중첩하지 않을 정도로 독자적인 수립이 가능한 목표. 중첩되는 목표가 수립된다는 것은 개인별 명확한 목표의 수립이 어렵거나 혹은 목표의 규정이 어렵다는 것을 의미함
- ⑤ 직무 수행의 안정성 : 연초에 계획된 목표가 1년동안 지속적으로 추진될 정도로 직무가 안정적으로 수행될 수 있는 것. 계획된 직무가 1년동안 안정적으로 추진되기 어려운 조직환경인 경우에는 목표관리제의 적용에 한계가 있음

이와 같은 조건을 충족할 수 있는 계급에 적용하는 것이 필요하다. 이것을 고려한다면 수시로 직무 분담이 이루어지거나 혹은 연초에 목표의 수립이 어려운 하위직의 경우에는 적용의 어려움이 있다. 즉 하위직의 경우 계량적 성과의 산출이 계산가능한 경우도 많지만, 기본적으로 직무의 수행에 명확한 계획의 수립에 의하여 추진되기 어렵다는 한계가 있다. 따라서 어느 정도 상위직에 적용되는 것이 필요하다. 다만 고위직의 경우, 업무의 추상성이나 관리적 측면의 성격이 강하여 목표의 설정과 이에 근거한 평정의 한계가 있다는 점에서 또한 목표관리제의 적용에 한계가 있다. 따라서 중간관리자 수준에서의 적용이 가장 바람직할 것이다.

<표 53> 목표관리제의 적용이 가장 필요한 계급

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	총경	25	14.5	15.6	15.6
	경정	28	16.2	17.5	33.1
	경감	10	5.8	6.3	39.4
	경위	73	42.2	45.6	85.0
	경사	15	8.7	9.4	94.4
	경장 이하	9	5.2	5.6	100.0
	합계	160	92.5	100.0	
결측	시스템 결측값	13	7.5		
합계		173	100.0		

조사결과, 목표관리제의 적용이 가장 필요한 계급으로서 경위를 제시한 응답자가 45.6%로 가장 많게 나타났으며, 다음으로 경정(17.5%)과 총경(15.6%)로 나타났다. 하위직은 상대적으로 적게 나타났다. 이것은 목표관리제가 적용될 수 있는 계급이 비교적 중간관리직이어야 한다는 것을 의미한다. 하위직에 비하여 중간관리직 이상은 상대적으로 직무의 안정성과 계획성, 목표 설정 가능성이 용이하다는 점에서 목표관리제의 적용 가능성이 높다. 다만 경위의 경우 경찰인력중에서 경위 이하가 전체의 96%로 다수를 차지하고, 경감 이상은 4% 정도라는 점에서, 목표관리제의 도입 초기단계에서는 상대적으로 상위직 중심으로 적용하는 것이 정책의 적용이나 관리상 용이할 것으로 판단된다. 참고로 2001년 기준으로 계급별 경찰인력의 구성은 다음과 같다.

<표 54> 경찰인력의 계급별 구성(2001년)

계 급	인 원	%
치안총감	1	0.001
치안정감	3	0.003
치안감	20	0.02
경무관	33	0.04
총 경	395	0.4
경 정	1,212	1.3
경 감	2,005	2.2
경 위	8,619	9.5
경 사	11,143	12.3
경 장	30,254	33.3
순 경	37,134	40.9
계	90,819	100.0

5) 목표관리제 중심의 근무성적 평정제도 운영

목표관리제를 반영하여 근무성적을 평정할 경우, 근무성적평정에서 목표관리제에 의한 평정점수가 차지하는 적정한 비중에 대한 조사를 실시하였다. 현재의 근무성적평정제도는 주관적 요소와 객관적 요소로 평정되며, 여기서 근무실적이 차지하는 점수는 50점

만점을 기준으로, 총경의 경우 13점, 경정 이하의 경우 6.5점으로서, 전반적으로 낮게 반영되고 있는 실정이다. 목표관리제를 도입할 경우, 이것은 결국 기존의 근무성적평정중에서 근무실적에 대한 평정을 대체하여 활용될 수 있을 것이므로, 목표관리제 도입에 따른 평정점수의 개선이 필요하다.

목표관리제가 제대로 활용되고, 근무성적평정이 성과 중심으로 이루어지도록 하기 위해서는 무엇보다도 목표관리제에 의하여 산출되는 점수가 적정하게 반영될 수 있어야 할 것이다. 즉 현재와 같이 매우 적게 반영될 경우, 목표관리제 도입의 효과성이나 실질적 운영은 물론 성과관리 지향적 관리를 어렵게 한다는 점에서, 적정한 수준으로 반영될 수 있어야 할 것이다. 따라서 총경이나 경정 이하 모두 전체적으로 근무성적평정점에서 상당비중을 차지할 수 있도록 설계되어야 할 것이다.

다만 총경과 경정이하에 적용되는 비율은 달리 설계할 필요가 있다. 즉 총경은 경정 이하와 비교하여 관리적 성격이 상대적으로 강하다는 점에서, 목표관리제가 적용되는 비율은 상대적으로 적게 할 필요성은 있다. 즉 관리자에게 요구되는 것은 실적만이 아니라 기타 실적으로 계산할 수 없는 다양한 평정요소가 있다는 점에서, 이를 고려하여 경정 이하에 비하여 상대적으로 적게 반영하는 것이 필요하다.

<표 55> 근무성적평정중 목표관리제 점수의 적정 비중

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	20% 이하	47	27.2	30.7	30.7
	21-30%	16	9.2	10.5	41.2
	31-40%	25	14.5	16.3	57.5
	41-50%	34	19.7	22.2	79.7
	51-60%	19	11.0	12.4	92.2
	61-70%	7	4.0	4.6	96.7
	71% 이상	5	2.9	3.3	100.0
	합 계	153	88.4	100.0	
결 측	시스템 결측값	20	11.6		
합 계		173	100.0		

조사결과, 20% 이하로 반영하여야 한다는 응답자가 30.7%로 가장 많은 비중을 차지하고 있지만, 나머지 70% 정도의 응답자는 20% 이상으로 응답하였다. 이중에서도 40% 이상을 반영하여야 한다는 응답자도 42% 이상으로 나타나서, 전반적으로 현재 근평에 반영되고 있는 근무실적의 비중(총경의 경우 23%, 경정 이하의 경우 13%)보다 훨씬 높게 반영하여야 한다는 의견이 다수로 나타나서, 목표관리제 도입에 대한 설계를 할 경우 근무성적평정에 대한 반영비율을 기존의 실적 반영비율보다 높게 설정하는 것이 바람직하다. 특히 응답자들이 목표관리제 점수를 높게 반영하는 것에 동의한 결과는 목표관리제의 도입에 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

5. 목표의 설정

1) 목표설정이 용이한 부서

경찰의 다양한 경과중에서 목표의 설정이 가장 용이한 부서에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제를 모든 경찰공무원과 모든 부서에 일괄적으로 적용하는 것은 한계가 있다는 점에서, 적용이 상대적으로 용이한 부서에 우선하여 시범적으로 적용하는 것이 전략적으로 필요하다. 특히 경찰의 경우, 부서나 혹은 경과간에 업무의 중요도나 난이도 등에 있어서 편차가 심하다는 점에서, 이를 고려하여야 한다. 따라서 먼저 목표관리제의 적용이 가장 용이한 경과(부서)에 먼저 적용할 수 있도록 한다. 이러한 접근이 목표관리제를 성공적으로 착근되도록 하는데 매우 필요하다. 단기적으로 1-2개 경과에 먼저 적용하고, 중장기적으로 이러한 시범운영의 결과를 토대로 다른 경과나 부서로 확대적용하도록 한다.

조사결과, 목표의 설정이 가장 용이한 부서로서 형사분야(39.9%)가 가장 많이 지적되었으며, 다음으로 경비교통(19.0%), 수사(13.1%), 경무(12.4%)의 순서로 제시되었다. 물론 이러한 의견은 일반적인 예측과 거의 일치하는 것으로, 높은 비율로 지적된 분야들이 경찰업무의 핵심업무라고 할 수 있다. 따라서 목표관리제를 도입함에 있어서 이와 같은 응답결과를 반영하여 형사, 수사, 경비교통 등의 분야에 우선적으로 적용하는 것을 고려할 수 있다.

<표 56> 목표의 설정이 가장 용이한 부서

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	경무	19	11.0	12.4	12.4
	방범	13	7.5	8.5	20.9
	수사	20	11.6	13.1	34.0
	형사	61	35.3	39.9	73.9
	경비교통	29	16.8	19.0	92.8
	정보	4	2.3	2.6	95.4
	보안	1	.6	.7	96.1
	외사	1	.6	.7	96.7
	감사	5	2.9	3.3	100.0
	합계	153	88.4	100.0	
결측	시스템 결측값	20	11.6		
합계		173	100.0		

2) 현재 수행직무에 대한 목표 설정이 어려운 이유

현재 경찰 공무원이 수행하고 있는 직무에 대한 목표의 설정이 어려울 경우, 그 이유에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제가 도입되기 어려운 요인들은 여러 가지로 존재한다. 즉 목표관리제가 규범적 타당성을 지니고 있지만, 현실적인 여건으로 인하여 실질적인 업무에 적용하는데 어려움이 따르기 때문이다. 목표관리제의 도입을 어렵게 하는 요인들은 다음과 같이 제시될 수 있다.

- ① 개인별 명확한 담당직무의 설정(혹은 팀별, 조직별 업무 수행)
- ② 계획에 의한 업무추진방식의 부재(혹은 경험 부족)
- ③ 상관의 자의적 지시에 의한 업무의 수행(즉흥적 업무수행)
- ④ 잦은 보직의 변경과 이동
- ⑤ 계량적 목표 설정의 어려움(혹은 계량적 평가지표 산출의 한계)
- ⑥ 계량적 성과가 산출되지 않는 직무(기획 업무 등)
- ⑦ 자율적 조직분위기의 부족(혹은 권위주의적 조직문화)
- ⑧ 성과(실적)에 근거하지 않는 인사관리의 관행

즉 목표관리제는 위와 같은 다양한 환경적 요인들에 의하여 쉽게 활용될 수 있는 제도가 아니다. 따라서 목표관리제는 성과(결과) 지향적인 관리방식이기는 하지만, 이것이 수행되는 과정을 고려할 때 오히려 관리과정을 개선하는 데 매우 긍정적인 기여를 하는 제도라고 할 수 있다. 특히 목표관리제가 적용되기에 우호적인 분위기를 만들어내는 과정 자체가 매우 의미있는 것이라고 할 수 있다.

따라서 이와 같은 부정적인 요인들을 목표관리제의 본격적인 적용에 앞서서 충분히 해결하려고 노력하는 것도 필요하다. 물론 목표관리제 도입 이전에 모든 문제를 해결하는 것은 불가능하다는 점에서, 한편에서는 목표관리제를 시범적으로 운용 혹은 점진적으로 확대운영하는 과정에서 이러한 문제들을 해소할 수 있도록 추가적인 노력이 있어야 할 것이다. 따라서 목표관리제 적용에 우호적인 분위기 혹은 여건을 제시하면 다음과 같다.

- ① 개인별 명확한 업무의 분담과 수행
- ② 계획에 의한 업무의 추진
- ③ 단기적인 보직변동이 없는 장기적인 직무의 수행
- ④ 성과 지향적 인사관리
- ⑤ 자율적 조직문화(수평적 조직문화)

<표 57> 직무에 대한 목표설정이 어려운 이유

		빈도	퍼센트	유효퍼센트	누적퍼센트
유효	계량화가 어려워서	74	42.8	47.4	47.4
	평가 자체가 어려워서	31	17.9	19.9	67.3
	담당 직무가 불명확하여	6	3.5	3.8	71.2
	담당 직무가 수시로 변동하여	17	9.8	10.9	82.1
	개인보다 팀단위로 업무수행이 되므로	26	15.0	16.7	98.7
	기 타	2	1.2	1.3	100.0
	합 계	156	90.2	100.0	
결측	시스템 결측값	17	9.8		
합 계		173	100.0		

조사결과, 직무에 대한 목표설정이 어려운 이유로서, 가장 많은 응답자가 계량화의 어려움을 지적하였다(47.4%). 이것은 일반적으로 목표관리제가 적용되기 어려운 가장 어려운 이유라는 점에서, 목표관리제가 활용되기 위해서는 무엇보다도 먼저 목표에 대한 계량화가 우선적으로 요구된다. 다음으로 평가 자체의 어려움과(19.9%)과 팀 단위의 업무 수행(16.7%)을 들었다. 평가 자체의 어려움은 계량화와도 연계되지만, 담당하는 직무 자체가 모호하거나 명확하게 정의되지 않을 경우에도 평가 자체가 어려워진다고 할 수 있다. 그리고 팀별로 업무가 수행되는 경우에도 개인별 성과의 측정에 한계가 있다. 특히 경찰직의 경우 팀단위의 업무 수행도 필수적이라는 점에서, 목표관리제를 활용함에 있어서 이와 같은 요소에 대한 충분한 고려가 필요하다. 이것은 또한 목표의 설정만이 아니라, 측정과 보상 등에 있어서도 반영되어야 할 것이다.

3) 목표설정이 어려운 분야

경찰의 다양한 분야중 주요 수행업무에 대한 목표의 설정이 가장 어려운 분야에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제가 무리없이 적용되기 위해서는 무엇보다도 목표설정이 용이한 부서에 우선하여 적용되어야 할 것이다. 그리고 이를 점진적으로 목표설정이 어려운 부서로 확대적용하도록 해야 한다. 다만 목표설정이 어려운 부서에 대한 적용에 있어서도 적용되기 전이라도 지속적으로 목표의 수립과, 적용, 측정지표의 개발 등에 대한 지속적인 훈련이 이루어져야 할 것이다. 그리고 평상시의 직무수행과정에서 목표를 수립하고 이를 평가하는 훈련이 이루어질 때 목표관리제의 원활한 적용이 가능할 것이다.

조사결과, 목표설정이 가장 어려운 분야로서 경무 분야를 가장 많은 응답자들이 제시하였다(29.3%). 경무분야는 주로 경찰업무중에서도 내부관리와 관련된 업무나 기획과 관련된 업무를 주로 담당한다는 점에서 목표의 설정에 있어서 어려움이 있다. 그리고 다음으로 정보(20.4%)를 제시하였다. 정보의 경우, 구체적인 계획에 의한 업무의 추진과 성과의 측정에 대한 어려움이 있다는 점에서, 경무와 마찬가지로 목표 설정에 있어서 어려움이 있다. 따라서 목표관리제 초기단계에서는 가급적 경무나 정보 분야에 대한 적용은 단계적으로 하며, 적용을 하여도 목표설정, 측정지표, 평가 등에 있어서 충분한 사전

준비를 한 후 적용하는 것이 바람직하다. 특히 목표에 대한 설정이나 혹은 측정에 어려움이 있다는 점에서, 이를 간접적으로 측정할 수 있는 방안을 개발하는 것도 적극 고려해야 할 것이다.

<표 58> 목표 설정이 가장 어려운 분야

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	경 무	46	26.6	29.3	29.3
	방 범	19	11.0	12.1	41.4
	수 사	9	5.2	5.7	47.1
	형 사	13	7.5	8.3	55.4
	경 비 교 통	10	5.8	6.4	61.8
	정 보	32	18.5	20.4	82.2
	보 안	15	8.7	9.6	91.7
	외 사	2	1.2	1.3	93.0
	감 사	11	6.4	7.0	100.0
	합 계	157	90.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	16	9.2		
합 계		173	100.0		

4) 목표관리제에 근거한 목표 설정의 용이성

현재 담당직무에 대하여 목표관리제에 근거한 목표를 설정하는 것이 어느 정도 용이한가에 대한 조사를 실시하였다. 이것은 개인별 목표수립의 용이성에 대한 사전 점검과 분석의 필요성 때문이다. 즉 목표관리제를 무조건 적용하기보다는 사전에 목표의 설정이 용이한지 어려운지를 확인하는 것이 필요하다. 즉 목표관리제가 적용되기 위한 여건을 사전조사하는 것이 필요하다. 이를 통하여, 왜 어려운지를 분석하고, 목표관리제의 적용이 용이하도록 환경적 조건을 마련하도록 할 것이다.

<표 59> 담당 직무에 대한 목표 설정의 용이성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	매우 용이하다	5	2.9	2.9	2.9
	조금 용이하다	41	23.7	24.0	26.9
	어렵다	74	42.8	43.3	70.2
	매우 어렵다	41	23.7	24.0	94.2
	모르겠다	10	5.8	5.8	100.0
	합계	171	98.8	100.0	
결 측	시스템 결측값	2	1.2		
합 계		173	100.0		

조사결과, 전반적으로 목표 설정이 어렵다는 응답이 다수로 나타났다. 즉 용이하다고 응답한 비율은 26.9%인 반면, 어렵다고 응답한 비율은 67.3%로 나타났다. 여러 가지 이유가 있지만, 현재 수행하고 있는 직무가 목표관리제에서 제시하는 것과 같이 체계적으로 목표로서 설정되지 않고 수행되고 있으며, 또한 수행하고 있는 업무에 대해서도 구체적인 지표에 의한 평가가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 따라서 목표관리제를 적용함에 있어서, 본격적인 적용 이전에 담당하는 업무를 중심으로 목표관리제에서 제시하는 기준이나 절차에 의거하여 사전 훈련과 같은 것이 수행되어야 할 것이다.

5) 현재 수행업무에 대한 목표화 가능성

현재 수행하고 있는 업무를 기준으로 할 경우, 연초부터 명확한 목표와 계획의 수립을 통한 추진이 가능한가에 대한 조사를 실시하였다. 현재의 직무를 기준으로 할 경우, 연초부터 명확한 목표의 수립이 가능한지를 분석하는 것도 필요하다. 즉 현재의 직무를 기준으로 할 경우 연초부터 명확한 목표의 수립이 어려운 직무들로 구성되어 있다면, 이에 대한 사전적인 조치가 필요하다. 연초부터 명확한 목표의 수립이 어려운 이유는 ① 부서의 특성상 수시 업무가 많거나 ② 담당업무 자체가 목표 설정이 어려운 고유한 특성을 지니고 있는 경우이다.

이와 같은 업무특성을 지니고 있는 업무에 대해서는 그대로 목표관리제를 적용하는 것에 한계가 있다. 따라서 사전에 목표관리제 적용 대상 공무원에 대해서 이러한 목표수립 가능성을 확인하고, 여기서 어려움을 발견하였을 경우 이에 대한 개선방안을 마련하여 시행한후 목표관리제를 적용하도록 한다. 그리고 이러한 문제점에 대한 대안으로서, 수시로 발생하는 업무의 처리 등에 대한 매뉴얼을 작성하여 활용하도록 하거나, 담당 업무 자체의 목표관리가 가능하도록 직무를 재설계하는 방안을 적극 모색하도록 한다.

<표 60> 현재 수행업무의 연초 목표수립 가능성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	충분히 가능하다	4	2.3	2.3	2.3
	어느정도 가능하다	68	39.3	39.5	41.9
	어렵다	70	40.5	40.7	82.6
	매우 어렵다	25	14.5	14.5	97.1
	모르겠다	5	2.9	2.9	100.0
	합 계	172	99.4	100.0	
결 측	시스템 결측값	1	.6		
합 계		173	100.0		

조사결과, 응답자의 41.9%는 현재 수행하고 있는 직무가 연초부터 목표를 수립하여 추진 가능한 것으로 응답한 반면, 55.2%의 응답자는 어렵다는 응답을 하여, 부정적인 응답이 다수를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 목표관리제의 도입과 관련하여 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 부여하는 응답결과라고 할 수 있다. 즉 41.9%의 응답비율은 곧 현재 수행하고 있는 직무를 기준으로 할 경우에도 목표관리제에 의한 목표의 설정이 가능하다는 것으로서 목표관리제의 적용이 용이함을 의미하는 것이다.

반면 부정적인 55.2%의 응답비율은 현재 담당하고 있는 직무에 대해서는 목표관리제의 적용이 용이하지 않음을 의미한다. 따라서 현재 수행되고 있는 직무중 상당 부분에 대해서는 직무를 재조정하여 목표관리제를 적용하거나, 혹은 단기적으로는 적용을 유보

하고, 직무재조정과 목표관리제의 적용이 가능하도록 기반을 조성한 후 적용될 수 있도록 하여야 할 것이다. 물론 모든 직무에 대하여 목표관리제를 적용하는 것은 불가능하다는 점에서, 아무리 직무 재조정과 준비를 하여도 원천적으로 적용이 불가능한 경우가 있다는 점에서, 목표관리제의 무리한 적용은 피해야 할 것이다.

6) 현재 수행업무중 연초 계획에 근거한 업무의 비중

(2002년을 기준으로 할 경우) 금년도에 수행하고 있는 전체 업무중에서 연초에 계획이 수립되어 추진되고 있는 업무의 비중에 대한 조사를 실시하였다. 사전에 명확한 목표를 수립하였다 하더라도, 직무의 수행과정에서 불가피하게 계획에는 없었던 새로운 업무를 수행할 수밖에 없는 상황이 발생한다. 그런데 이렇게 계획에 없었던 업무의 비중이 전체 업무중에서 어느 정도를 차지하느냐에 따라서 목표관리제가 영향을 받게 된다. 예를 들어서 그 비중이 미미한 정도이라면 목표관리제의 실행에 특별한 문제를 야기하지 않지만, 그렇지 않은 경우에는 문제가 있다.

따라서 조직이나 직무의 특성상 전체 수행업무중에서 계획에 근거하고 있는 업무가 절대적인 비중을 차지하는 경우에만 목표관리제가 적용되도록 하는 것이 바람직하다. 이것에 대한 절대적인 기준은 없지만, 기본적으로 새롭게 추가되는 업무가 기존에 계획이 수립되어 목표관리제의 적용을 받는 업무에 큰 영향을 미치지 않는 경우에는 문제가 없을 것이다. 반대로 전체 수행하고 있는 업무중에서 계획에 의하여 추진되는 업무의 비중이 절대적으로 적은 경우에는 이에 대한 개선이 필요하다.

물론 계획에 근거하지 않는 업무가 중요한 경우에는 반드시 수행되어야 하지만, 그렇지 않고 사소한 업무가 차지하는 비중이 많은 경우에는 이러한 업무에 대한 적절한 처리가 있어야 할 것이다. 즉 목표관리제를 통하여 그동안 수행되었던 사소한 업무나 혹은 반드시 처리하지 않아도 되는 업무에 대해서는 과감하게 이를 제거하는 것도 업무수행의 효과성과 성과의 확보에 중요한 기능을 수행한다.

<표 61> 현재 업무중 연초계획에 의하여 추진되는 업무 비중

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	30% 미만	63	36.4	38.7	38.7
	31-50%	24	13.9	14.7	53.4
	51-7%	45	26.0	27.6	81.0
	71-90%	24	13.9	14.7	95.7
	91% 이상	7	4.0	4.3	100.0
	합계	163	94.2	100.0	
결 측	시스템 결측값	10	5.8		
합 계		173	100.0		

조사결과, 응답자의 38.7%가 현재 수행하고 있는 업무중 연초 계획에 의하여 수립되고 있는 업무가 30% 미만이라고 응답하였다. 전체적으로는 응답자의 53.4%가 수행하고 있는 업무중 연초에 수립된 계획에 의하여 추진되고 있는 업무의 비중이 50% 미만이라고 응답하였다. 이것은 현재 수행되고 있는 업무의 상당부분이 계획에 근거하지 않고 수립되거나 혹은 수시로 부과되고 있다는 것을 의미한다. 그리고 수행업무중 70% 이상의 업무가 연초 계획에 의하여 수행된다고 응답한 비율은 19.0%에 불과하여, 전반적으로 현재 수행되고 있는 업무가 연초의 계획에 충분히 근거하지 못하고 있음을 보여주고 있다. 따라서 목표관리제가 제대로 적용되기 위해서는 가급적 수행되고 있는 모든 직무가 연초에 계획으로 충분히 반영될 수 있도록 계획을 수립하여야 한다. 계획으로 반영됨으로서 직무의 수행에 필요한 여건의 조성과 충분한 지원계획의 수립이 가능하기 때문이다. 이와 같은 충실한 계획의 수립도 공정한 목표관리제의 적용을 위한 중요한 전제조건 의 하나라고 할 수 있다.

7) 추가적 업무와 계획된 업무의 중요도 비교

연초에 수립된 계획에 의한 업무 이외에, 계획에 없이 추가로 수행하는 업무들은 당초 계획된 업무들과 비교하여 그 중요도는 어떠한가에 대한 조사를 실시하였다. 이것은

사소한 업무의 제거를 위한 것이다. 목표관리제를 적용하는 목적은 조직의 성과와 관련된 중요한 업무를 개인의 목표화하여 효과적으로 추진되도록 하기 위한 것이다. 따라서 조직의 전반적인 성과와 관련하여 이에 기여하지 못하는 업무에 대해서는 목표관리제가 적용될 수 없으며, 더 나아가서 이러한 업무는 가급적 제거하는 것이 바람직하다. 즉 목표관리제는 성과 지향적 관리방식이면서, 동시에 목표관리제의 적용과정을 통하여 필요하지 않은 업무를 제거할 수 있는 조직관리방식으로 활용될 수 있다. 따라서 현재 수행하고 있는 직무중에서 계획에 근거하지 않으면서 동시에 중요하지 않은 직무의 비중을 조사하고, 이를 축소, 제거할 수 있는 방안을 동시에 추진하도록 한다.

<표 62> 계획 이외에 추가 수행되는 업무의 중요성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	더 중요하다	40	23.1	24.2	24.2
	비슷하다	108	62.4	65.5	89.7
	덜 중요하다	16	9.2	9.7	99.4
	기타	1	.6	.6	100.0
	합계	165	95.4	100.0	
결 측	시스템 결측값	8	4.6		
합 계		173	100.0		

조사결과, 응답자의 65.5%가 계획 이외에 추가로 수행되고 있는 직무가 계획에 근거하여 수행되고 있는 직무와 그 중요도가 비슷하다고 응답하였으며, 더 중요하다고 응답한 경우도 24.2%에 달하고 있는 것으로 나타났다. 이것은 곧 연초의 계획이 1년동안 수행되고 있는 직무를 충분히 반영하지 못하고 부실하게 수립되었다는 것을 의미한다. 즉 추가되는 업무가 계획에 의한 것과 비슷하거나 더 중요하다는 비율이 89.7%에 이르고 있다는 것이 이를 의미한다. 따라서 목표관리제를 적용함에 있어서 반드시 사전에 수행되어야 할 것은 현재 수행되고 있는 직무를 기준으로 이를 목표화하는 작업이라고 할 수 있다. 왜냐하면 이것은 목표관리제가 적용될 때, 중요한 목표 설정의 근거로서 활용될 수 있기 때문이다.

8) 상하위직간 목표의 합의 가능성

목표관리제에서는 목표설정을 할 경우 상하위직간의 합의를 강조하고 있는데, 목표관리제를 도입할 경우 이러한 목표에 대한 합의가 어느 정도가 가능할 것인가에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제가 수용되기 가장 용이한 조건은 조직내에 자율적 업무 추진의 분위기가 조성되어 있는 경우이다. 그리고 이러한 자율적 조직내의 분위기는 조직내 업무의 처리에 있어서 상관에 의한 일방적인 지시와 처리보다는 합의를 지향한다. 즉 목표에 대하여 합의할 수 있는 조직내 분위기는 목표관리제 정착의 가장 중요한 조건의 하나이기 때문이다.

따라서 경찰조직내에 목표관리제를 도입할 경우, 우선적으로 추진되어야 할 것의 하나는 바로 조직내 권위주의적 분위기를 제거하고 자율적인 분위기와 목표에 대하여 상하간에 자율적 합의를 유도할 수 있는 분위기를 조성하는 것이다. 이러한 조직내 분위기가 형성되지 않는다면 목표관리제는 제대로 수용될 수 없다. 물론 이와 같은 합의과정에서 조직관리자가 만족하기 어려운 목표가 제시될 수도 있다. 그러나 목표관리제 도입 초기 단계에서는 이와 같은 부분적인 문제점도 어느 정도 수용될 수 있어야 할 것이다. 이 문제의 경우에도, 사전에 조직관리자는 해당 조직의 비전과 사명에 대한 충분한 논의를 하고, 이를 토대로 해당 조직이 중점적으로 추진하고자 하는 목표가 사전에 체계적으로 제시될 수 있어야 할 것이다. 이것이 이루어질 때, 개별 공무원들은 이를 토대로 개인이 수행할 목표를 제시하고, 이를 상관과 협의하여 조정할 수 있을 것이다. 특히 이것은 합의에 의하여 산출된 목표가 결국 목표에 대한 자율적이고 적극적인 실천의 가능성을 보장해준다는 점에서, 자율적 합의가 가능한 조직문화를 형성하는 것이 중요하다.

조사결과, 목표관리제 적용에 따른 목표설정에 있어서 합의의 가능성에 대하여, 긍정적인 응답보다는 부정적 응답 가능성이 상대적으로 높았다. 충분히 합의가 가능할 것이라는 응답은 1.8%에 그쳤으며, 전체적으로 가능하다는 응답은 41.2%에 머물렀다. 반면 불가능하다는 응답은 8.8%이며, 전체적으로 어려울 것이라는 응답이 50.0%에 이르러서 부정적 응답이 많이 나타났다. 즉 이와 같은 응답 경향은 목표관리제가 실시된다 하더라도 여전히 조직내의 권위주의적 문화로 인하여 상하위직간 합의에 의한 목표 설정보다는 하향식의 목표설정이 이루어질 것이라는 기대를 표현한 것이다. 따라서 목표관리제의 실시와 더

불어 조직내에 원활한 의사소통과 더불어 합의제적 문화가 형성될 수 있어야 할 것이다.

<표 63> 목표설정에 있어서 상하위직간 합의 가능성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	충분히 이루어질 것이다	3	1.7	1.8	1.8
	어느정도 이루어질 것이다	67	38.7	39.4	41.2
	별로 안 이루어질 것이다	70	40.5	41.2	82.4
	전혀 안 이루어질 것이다	15	8.7	8.8	91.2
	모르겠다	15	8.7	8.8	100.0
	합 계	170	98.3	100.0	
결 측	시스템 결측값	3	1.7		
합 계		173	100.0		

6. 설정된 목표의 추진

1) 효율적 목표의 추진을 위한 조건

개인별로 설정된 목표를 효율적으로 추진하기 위해 가장 필요한 조건에 대한 조사를 실시하였다. 수립된 목표가 효율적으로 추진되기 위해서는 다양한 조건이 마련되어야 할 것이다. 물론 이와 같은 여건에는 모든 공무원들에게 공통적으로 적용될 수 있는 것들이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 여건의 조성은 개별 공무원 개개인에 의한 노력도 있지만, 결국 조직 관리자에 의한 노력이 가장 중요할 것이다. 수립된 목표의 효율적 추진을 위한 일반적 여건을 제시하면 다음과 같다.

- ① 목표의 명확성
- ② 적절한 직무부담
- ③ 업무수행을 위한 기관의 충분한 지원
- ④ 개인의 자율성

- ⑤ 측정지표의 개발
- ⑥ 관리자의 지도력

<표 64> 효율적 목표 추진을 위해 가장 필요한 조건

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	목표의 명확성	19	11.0	11.5	11.5
	적절한 직무분담	57	32.9	34.5	46.1
	업무수행을 위한 기관의 충분한 지원	53	30.6	32.1	78.2
	개인의 자율성	21	12.1	12.7	90.9
	측정지표의 개발	11	6.4	6.7	97.6
	관리자의 지도력	4	2.3	2.4	100.0
	합 계	165	95.4	100.0	
결 측	시스템 결측값	8	4.6		
합 계		173	100.0		

조사결과, 설정된 목표의 추진을 위하여 가장 필요한 조건으로서 가장 많은 응답자가 적절한 직무분담을 지적하였으며(34.5%), 다음으로 32.1%가 업무수행을 위한 기관의 충분한 지원을 지적하였다. 이것은 결국 개인별로 균등한 직무 분담과 지원이 그동안 충분히 이루어지지 않았음을 반증하는 것이기도 하며, 따라서 목표가 제대로 달성되기 위해서는 개인별로 균등한 직무가 부여되고 지원되어야 한다는 것을 의미한다. 그런데 현재 개인별로 부여된 직무의 적정성이나 균등성에 대한 구체적인 논의나 측정 등에 대한 것이 부족하다는 점에서, 목표관리제의 적용에 앞서서, 개인별 적정한 직무의 분담과 더불어, 개인별로 자원 등의 지원이 균등하게 지원되는지에 대한 사전 분석이 이루어져야 할 것이다.

2) 직무수행의 자율성

목표관리제는 수립된 목표의 달성을 위한 공무원 개개인의 직무수행의 자율성을 강조하고 있는데, 조직에서 이러한 자율성이 어느 정도 가능할 것인가에 대한 조사를 실시하

였다. 과거에는 조직내 성과를 확보하기 위하여 부하직원에 대한 관리자의 관리감독 기능을 매우 중요하게 고려하였다. 물론 지금도 부분적으로는 긍정적인 기여를 하고 있지만, 지속적인 성과의 확보에는 한계가 있다. 이 때문에 이제는 피동적 관리방식 보다는 업무 수행 주체의 자율성을 인정하고, 이를 근거로 성과를 확보하고자 하는 방식이 더 강조되고 있다.

목표관리제가 제대로 수용되기 위해서는 직무수행의 자율성 확보가 중요한 전제조건이다. 즉 목표에 대한 합의와 더불어 수행방법에 있어서까지 통제하고, 나아가서 평가까지 하는 경우, 즉 자율성이 확보되지 않는 상태에서 목표관리제가 이루어질 경우, 기대하는 성과를 확보하기 불가능하다. 따라서 공무원 개개인에게 직무수행과 관련된 자율성을 부여하는 것이 무엇보다도 중요하다.

이러한 자율성이 제대로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 목표를 추진하는 개별 구성원들에게 실질적인 권한을 위임하는 것(empowerment)이 절대적으로 필요하다. 기본적으로 목표관리제에서는 개별 공무원에게 성과의 확보와 관련하여 책임성을 묻고 있다는 점에서, 이러한 책임성을 제대로 확보할 수 있도록 하기 위해서는 그에 상응하는 직무수행상의 자율성을 부여하는 것이 필요하다. 물론 이와 같은 권한의 위임이 충분히 제대로 이루어지기 위해서는 조직내 신뢰의 분위기가 형성되어 있어야 한다. 즉 구성원 상호간에는 물론 특히 상하간에 신뢰가 형성되어 있어야 권한의 분산과 위임이 제대로 이루어진다는 점에서, 구성원간에 신뢰를 구축할 수 있는 정책이 필요하다. 이것은 곧 조직내의 모든 구성원들을 리더화하는 것이라고 할 수 있다. 즉 직무의 수행에 있어서 상관 등의 지시와 감독만을 받는 수동적인 입장이 아니라, 스스로 통제하고 유인할 수 있는 리더로서의 역할을 수행하는 것이다. 목표관리제는 궁극적으로 모든 구성원들의 리더화를 지향하고 있다. 이러한 권한의 분산과 구성원 개개인의 리더화가 가능하기 위해서는 개개인의 역량이 충분히 확보되어 있어야 하기 때문에, 조직관리자는 구성원의 역량을 강화할 수 있는 정책을 적극적으로 추진하여야 한다.

그리고 관리자는 과거와 같이 통제자, 관리자의 입장에서 벗어나 개개 구성원들이 목표의 달성과 관련하여 자신들의 역량을 최대한 발휘하고 나타낼 수 있는 갈등을 최소화하기 위하여 가급적 지원과 조정자의 역할을 수행하여야 할 것이다. 물론 기존의 통제위주의 시각에서는 이와 같은 구성원에 대한 자율성의 부여에 대하여, 책임성 확보에 한계

가 있을 것이라는 의문을 제기하기도 한다. 그러나 이러한 책임성의 문제는 관리감독의 문제로 해결하기 보다는 목표에 대한 합의, 측정지표, 측정, 측정결과에 대한 보상체계 등 간접적이고 자율적인 방식으로도 얼마든지 책임성의 확보가 가능하다.

기본적으로 목표관리제는 구성원에 대한 신뢰에 기반하고 있다. 조직내 불신의 분위기가 조성되어 있는 경우에는 목표관리제 활용에 한계가 있다는 점에서, 신뢰제고를 위한 조직관리자의 역할이 매우 중요하다.

<표 65> 개인의 직무 수행의 자율성 정도

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	충분히 가능하다	7	4.0	4.2	4.2
	어느정도 가능하다	48	27.7	28.7	32.9
	어렵다	77	44.5	46.1	79.0
	매우 어렵다	29	16.8	17.4	96.4
	모르겠다	6	3.5	3.6	100.0
	합계	167	96.5	100.0	
결측	시스템 결측값	6	3.5		
합계		173	100.0		

조사결과, 직무수행의 자율성에 대하여 긍정적인 응답보다는 부정적인 응답이 상대적으로 많이 나타나서 직무수행의 자율성 제고가 매우 필요함을 보여주고 있다. 즉 결과에서 보는 바와 같이, 자율적 직무수행이 가능하다고 응답한 비율은 전체의 32.9%에 불과한 반면, 어렵다고 응답한 비율은 63.5%에 이르고 있다. 즉 목표관리제에서는 자율적이고 합의에 의한 목표의 설정과 함께 설정된 목표에 대한 자율적 실행을 중시하고 있는데, 현재 우리의 조직 특성상 이것이 어려운 상황이라는 점에서, 이것의 증진을 위한 개선노력이 요구된다. 물론 경찰조직의 특성상 완전한 자율성은 불가능하지만, 목표의 설정과 방법 등이 구체적으로 이루어진다면 어느 정도 자율성을 부여하는 것도 경찰관의 직무수행의 효율성을 제고하는데 기여할 수 있을 것이다.

7. 목표 달성도 평가

1) 목표 달성도 측정이 용이한 분야

경찰의 다양한 경과중에서 목표 달성도 측정이 가장 용이한 분야에 대한 조사를 실시하였다. 즉 목표달성도의 측정이 용이한 분야에 대한 우선적 적용이 요구된다. 목표 달성도에 대한 측정이 용이하지 않은 분야에 대해서는 목표관리제의 적용을 일단 유보하고, 중장기적으로 측정수단의 개발이나 혹은 직무의 전환, 수정 등을 통하여 목표관리제의 적용방안을 강구하도록 한다. 목표달성도의 측정 가능성과 업무의 중요성이 반드시 긍정적 관계를 갖는 것은 아니다. 목표관리제를 잘못 활용할 경우, 지나치게 계량화를 지향하거나 혹은 계량화가 되지 않는 직무에 대해서는 무관심하거나 덜 중요하게 생각할 수 있다. 이러한 접근과 인식은 목표관리제를 활용하지 않는 것 보다 못한 결과를 초래한다. 측정지표를 개발하고자 하는 노력은 필요하지만, 이것 때문에 목표 자체를 덜 중요하게 인식하는 것은 피해야 할 것이다.

<표 66> 목표 달성도 측정이 가장 용이한 분야

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	경 무	12	6.9	7.7	7.7
	방 법	13	7.5	8.4	16.1
	수 사	20	11.6	12.9	29.0
	형 사	59	34.1	38.1	67.1
	경비교통	40	23.1	25.8	92.9
	정 보	6	3.5	3.9	96.8
	보 안	1	0.6	0.6	97.4
	감 사	3	1.7	1.9	99.4
	34	1	0.6	0.6	100.0
	합 계	155	89.6	100.0	
결 측	시스템 결측값	18	10.4		
합 계		173	100.0		

조사결과, 목표달성도의 측정이 가장 용이한 분야로서, 가장 많은 응답자가 형사분야를 지적하였다(38.1%). 그리고 다음으로 경비교통분야를 지적하여(25.8%), 두 분야가 전체의 63.9%로 나타났다. 이 두 분야는 경찰 직무분야 중에서도 다른 분야와 비교하여 계량화가 상대적으로 용이하고 또한 목표설정이 용이하다는 점에서, 경찰분야에 대한 목표관리제를 적용함에 있어서 우선적으로 적용할 수 있을 것이다.

2) 목표 달성도 측정이 가장 어려운 분야

다양한 경과중에서 목표 달성도의 측정이 가장 어려운 분야에 대한 조사를 실시하였다. 물론 목표의 측정이 어려운 경우에는 회피하고 마는 것이 아니라, 적극적인 대응도 또한 요구된다. 여기에는 다음과 같은 방안의 구상이 가능하다.

- ① 유보 : 가장 쉬운 방법으로 목표관리제의 적용을 유보함.
- ② 직무의 전환이나 수정 : 반드시 유지하여야 할 직무를 제외하고는 측정이 가능한 중요 업무를 개발하도록 함.
- ③ 측정지표의 개발 : 측정지표를 개발하려는 노력을 강화함. 많은 경우 어려운 것은 사실이지만, 측정을 위한 지표 개발을 위하여 노력함.
- ④ 산출중심의 지표로 대리측정 : 궁극적인 성과지표의 산출이 어렵다면 차선으로서 산출(output) 중심의 지표로 대리 측정하도록 함. 다만 이경우는 최소한으로 활용하도록 함.
- ⑤ 주관적 평가 활용 : 객관적 측정이 어렵다면, 관리자의 주관적 측정에 의존하도록 함. 다만 이경우에도 비록 계량화는 어렵더라도 주관적 측정을 위한 명확한 기준은 설정하는 것이 필요함.

측정이 목표관리제의 활용에 있어서 최선의 것은 아니지만, 차선의 것은 된다는 점에서 가급적 측정이 가능하도록 노력할 필요는 있다. 다만 어려울 경우에는 위와 같은 방안을 차선으로 활용하도록 한다.

<표 67> 목표 달성도 측정이 가장 어려운 분야

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	경무	40	23.1	25.5	25.5
	방법	23	13.3	14.6	40.1
	수사	10	5.8	6.4	46.5
	형사	12	6.9	7.6	54.1
	경비교통	11	6.4	7.0	61.1
	정보	31	17.9	19.7	80.9
	보안	14	8.1	8.9	89.8
	외사	3	1.7	1.9	91.7
	감사	13	7.5	8.3	100.0
	합계	157	90.8	100.0	
결측	시스템 결측값	16	9.2		
합계		173	100.0		

조사결과, 목표달성도의 측정이 가장 어려운 분야로서 경무(25.5%), 정보(19.7%), 그리고 방법(14.6%) 등이 지적되었다. 경무의 경우 주로 경찰조직 내부관리 중심으로, 정보와 방법은 구체적인 목표의 설정이 어려운 분야로서, 상대적으로 앞서 조사하였던 형사나 경비교통 분야와 비교하여 상대적으로 목표의 설정과 측정이 어려운 분야라고 할 수 있다. 따라서 이와 같은 분야에 대해서는 목표관리제의 적용에 신중을 기해야 할 것이다.

3) 현재 수행직무에 대한 목표 달성도의 계량적 측정 가능성

현재 수행하고 있는 직무에 목표관리제가 적용될 경우, 목표 달성도에 대한 계량적 측정이 어느 정도나 가능할 것인가에 대한 조사를 실시하였다. 이와 같은 조사는 계량적 측정이 가능한 직무의 개발과 측정의 가능성 확장을 위해서도 필요하다.

목표관리제 적용 이전에 현재 수행하고 있는 직무의 성과 측정 가능성 문제를 분석하

도록 한다. 만일 측정의 가능성이 매우 낮다면, 목표관리제 적용 이전에 측정 가능성을 높일 수 있는 정책의 추진이 필요하다. 특히 낮은 측정 가능성은 직무수행상의 문제라기 보다는 기존의 조직관리방식에서 비롯될 수도 있다는 점에서, 조직관리방식에 대한 검토도 수행하여야 할 것이다. 측정 가능성을 낮게 하는 조직관리방식을 들면 다음과 같다. 이러한 조직관리방식은 목표관리제의 도입과 더불어 개선되어야 할 것이다.

- ① 자의적 조직관리
- ② 직무 수행에 있어서 상관에 대한 절대적 의존의 문화
- ③ 계획에 근거하지 않는 직무의 수행

<표 68> 현재 직무에 대한 목표 달성도의 계량적 측정 가능성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 용이하다	4	2.3	2.4	2.4
	조금 용이하다	35	20.2	20.8	23.2
	어렵다	94	54.3	56.0	79.2
	매우 어렵다	32	18.5	19.0	98.2
	모르겠다	3	1.7	1.8	100.0
	합 계	168	97.1	100.0	
결 측	시스템 결측값	5	2.9		
합 계		173	100.0		

조사결과, 현재 직무에 목표관리제를 적용할 경우, 목표 달성도에 대한 측정 가능성에 대하여 부정적 응답이 절대적으로 높게 나타났다. 즉 표에서 보는 바와 같이, 응답자의 75.0%는 어렵다는 부정적 응답을 한 반면, 용이하다고 긍정적인 응답을 한 경우는 23.2%에 불과한 실정이다. 즉 이것은 현재 수행되고 있는 직무를 대상으로 목표관리제를 적용하는 것에 문제가 있음을 보여주고 있는 조사결과이다. 따라서 목표관리제가 제대로 적용되기 위해서는 무엇보다도 목표의 설정과 측정 가능성이 어느 정도 가능할 수 있도록 직무의 재정립과 더불어 측정도구를 구체적으로 개발하는 것이 무엇보다도 중요하다.

4) 개인의 성과의 소속 팀의 성과의 구분 가능성

경찰조직의 특성상 개인의 성과와 소속 부서(혹은 소속 팀)의 성과의 구별이 쉽지 않다. 현재 수행하고 있는 업무의 성과가 소속 팀의 성과와 명확한 구분이 가능한가에 대하여 조사하였다. 계층제적 구조하에서는 공무원 개개인의 직무와 개인이 속하고 있는 집단의 업무의 명확한 구분이 어려운 경우가 많다. 특히 직무가 계층제적 구조상에서 추진됨에 따라서 단일의 업무가 수명의 계층제상의 직원, 혹은 수평적인 관계에 있는 직원 간에 중첩되어 추진되는 경우가 있다. 이러한 경우, 최종 성과물에 대한 책임의 귀착에 어려움이 있다. 물론 이와 같은 집단적 성과의 공유가 반드시 부정적으로만 해석될 것은 아니다. 특히 우리의 경우처럼 집단적인 문화가 지배적으로 작용할 경우, 이와 같은 책임의 구분이 명확한 일처리 방식은 다분히 문화적 속성을 지니고 있기 때문이다.

계층제적 구조하에서는 일반적으로 발생한 문제나 책임에 대하여 명확한 책임소재를 확인하기 어렵다. 이것은 책임의 귀착문제에서만 아니라 성과의 배분에서도 그대로 나타난다. 이러한 집단적 문제가 발생하는 경우, 개개인의 성과를 지향하는 목표관리제의 적용에 어려움이 있을 수 있다. 그러나 목표관리제를 적용하기 위하여 무리하게 집단적 성과를 개개인의 성과로 분리하는 것도 반드시 바람직한 것은 아니며 부작용을 야기할 수 있다.

이러한 경우에는 오히려 단기적으로 집단의 성과와 개인의 성과를 동일하게 취급하고, 중장기적으로 이것이 분리 가능하도록 정책을 추진하는 것이 바람직하다. 이러한 직무의 분리를 가능하게 하는 대표적인 방법이 바로 직무분석에 기초하는 직위분류제의 도입이라고 할 수 있다. 우리의 경우 사실 충분한 직무분석과, 이에 기초하는 직위분류제가 활용되지 않는 가운데, 목표관리제를 적용하려고 한다는 점에서, 목표관리제 적용의 어려움이 있는 것이 사실이다. 따라서 여기서 비롯되는 문제를 해결하기 위해서는 하루빨리 직무분석을 실시하는 것이 필요하다. 다만 제대로 된 직무분석을 수년의 기간을 요한다는 점에서, 점진적으로 추진될 수밖에 없다.

<표 69> 개인의 성과와 소속팀 성과간 구분 가능성

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	매우 용이하다	2	1.2	1.2	1.2
	조금 용이하다	55	31.8	32.7	33.9
	어렵다	75	43.4	44.6	78.6
	매우 어렵다	29	16.8	17.3	95.8
	모르겠다	7	4.0	4.2	100.0
	합 계	168	97.1	100.0	
결 측	시스템 결측값	5	2.9		
합 계		173	100.0		

조사결과, 개인의 성과와 팀의 성과간 구분 가능성에 대하여, 구분이 어렵다는 응답자가 구분 가능하다는 응답자보다 두 배 이상 높게 나타났다. 즉 구분 가능하다는 응답자는 조사대상의 33.9%인 반면, 구분 불가능하다는 응답자는 61.9%로 높게 나타났다. 이러한 결과도 기본적으로 개인의 성과에 대한 평정을 지향하는 목표관리제의 특성과 차이를 보이고 있는 것으로서, 목표관리제가 제대로 적용되기 위해서는 개인의 성과와 팀의 성과를 구분하는 것이 필요하다. 물론 팀 단위로 목표가 추구되는 경우도 있다는 점에서, 이러한 경우에는 개인별 평가와 더불어 팀별 평가를 하는 방법도 개발하여 적용할 수 있어야 할 것이다.

5) 고객 만족도의 반영

목표관리제를 활용함에 있어서 양적인 평가의 한계를 보완하기 위한 방안으로서, 고객(주민) 만족도 평가결과를 반영하자는 주장에 대한 조사를 실시하였다. 모든 정부 정책의 최종적인 지향점은 고객이라고 불리는 국민이다. 즉 국민지향적인 정책이어야 한다. 따라서 목표의 달성도도 고객의 입장에서 평가되어야 할 것이다. 때문에 이를 위하여 최근 적극 활용되고 있거나 혹은 활용이 강조되고 있는 것이 바로 고객만족도 평가이다.

그러나 모든 정책에 대하여 이를 활용하는 것은 현실적으로 어려움이 존재한다. 즉 측정지표의 문제에서부터 시간과 비용에 이르기까지 다양한 제약요인이 있다. 그러나 최

소한 고객만족도를 반영하지 않으면 성과평가의 의미가 거의 확보되지 않는 경우에는 현실적 어려움에도 불구하고 고객만족도 평가 결과를 목표관리제에 반영하는 것이 필요하다. 즉 궁극적인 성과가 고객의 만족도 측정을 통해서만 확인 가능한 경우에는 고객만족도 조사결과가 반영되어야 할 것이다. 그리고 객관적인 성과의 산출이 어려운 경우에도, 고객만족도 평가결과를 반영할 수 있다. 즉 단순한 산출 지표 이상의 개발이 어려운 경우에는 만족도 평가결과를 반영하는 것도 가능하다.

그러나 고객의 만족도는 말 그대로 매우 주관적인 것이고, 또 고객의 만족도가 측정하고자 하는 목표와 관련된 내용만을 반영하여 평가된다는 것이 어렵다. 즉 만족도는 고객에게 가장 직접적이고 강력한 영향력을 미친 정책의 영향을 절대적으로 받는다는 점에서, 이와 같은 조사상의 오류를 회피할 수 있는 방법을 개발하는 것이 필요하다. 따라서 고객만족도 평가결과를 제대로 반영하기 위해서는 사전에 고객만족도 조사를 위한 체계적인 도구와 매뉴얼을 개발하는 것이 필요하다.

<표 70> 목표관리제에 대한 고객만족도 평가결과의 반영

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	적극 찬성한다	25	14.5	14.9	14.9
	조금 찬성한다	63	36.4	37.5	52.4
	조금 반대한다	40	23.1	23.8	76.2
	적극 반대한다	29	16.8	17.3	93.5
	모르겠다	11	6.4	6.5	100.0
	합 계	168	97.1	100.0	
결 측	시스템 결측값	5	2.9		
합 계		173	100.0		

조사결과, 목표관리제에 고객만족도 평가결과를 반영하자는 주장에 대하여 동의한다는 응답이 반대하는 의견보다 상대적으로 높게 나타났다. 즉 긍정하는 응답은 52.5%인 반면, 부정하는 응답은 41.1%로 상대적으로 낮게 나타났다. 따라서 모든 평가영역에 대하여 고객만족도 조사결과를 반영하는 것은 어렵지만, 궁극적인 성과가 고객의 만족도와 밀접하게 관련되는 경우에는 고객만족도 조사결과를 반영하는 것이 바람직할 것이다. 물

론 고객은 경찰조직 외부만이 아니라 내부에도 있다는 점에서, 조직 내외부에 걸쳐서 고객 만족도 조사가 가능할 것이다.

6) 설정된 목표에 대한 가중치의 부여

현재 근무하는 부서나 담당직무의 특성 때문에 개인별 업무부담이나 수행의 용이성 등에 차이가 발생한다. 이러한 차이를 보완하기 위하여 목표에 일정한 가중치를 부여할 경우, 가장 우선시하여야 할 것에 대한 조사를 실시하였다. 조직과 부서의 특성상 개개인들이 설정하는 목표들은 동등한 기준위에서 평가하는 것은 한계가 있다. 즉 기본적으로 조직과 직무의 특성상 업무의 중요성, 효과성, 창의성, 난이도, 능률성 등 여러 가지 측면에서 차이를 지니고 있다. 이와 같은 차이를 고려하지 않고 설정된 목표들을 동등하게 취급하는 것은 문제가 있다.

따라서 개인별로 설정된 목표들에 대해서는 일정한 기준에 따라서 가중치를 부여할 필요성이 있다. 다만 어느 부분에 대해서 가중치를 부여할 것인가에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다. 가중치를 부여하기 위한 여러 가지의 기준 설정이 가능한데, 여기에서는 4가지 요소(중요성, 효과성, 창의성, 능률성)를 제시하였다. 이것은 기존의 일반적 공무원에게 적용되고 있는 기준들을 그대로 제시한 것으로서, 평가결과에 따라서 이들 요소들간에도 우선순위의 부여가 가능할 것이다.

<표 71> 목표에 우선적으로 적용되어야 할 가중치

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	업무의 중요성	70	40.5	46.4	46.4
	업무의 효과성	23	13.3	15.2	61.6
	업무의 창의성	37	21.4	24.5	86.1
	업무의 능률성	22	12.7	14.6	100.0
	합 계	151	87.3	100.0	
결 측	시스템 결측값	22	12.2		
합 계		173	100.0		

조사결과, 목표에 우선적으로 반영되어야 할 가중치 요소로서 업무의 중요성을 가장 많이 지적하였으며(46.4%), 다음으로 업무의 창의성(21.4%)이 지적되었다. 업무의 중요성에 대한 지적 비율이 다른 가치들과 비교하여 가장 높다는 점에서, 목표에 대한 설정이나 평가에 있어서 가장 우선적으로 적용되어야 할 것이다.

8. 목표관리제의 활용

1) 목표관리제(를 반영한 근무성적평정제도)의 활용

근무성적평정을 목표관리제 중심으로 운영할 경우, 가장 우선적으로 활용되어야 할 분야에 대한 조사를 실시하였다. 일차적으로 목표관리제는 근무성적평정제도에 반영되는 것이 필요하다. 즉 목표관리제는 기존의 근무성적평정제도가 지니고 있는 문제점을 극복할 수 있는 장점을 지니고 있다는 점에서, 우선적으로 근무성적평정제도에 반영되어야 할 것이다. 그리고 목표관리제 중심으로 운용되는 근무성적평정의 결과는 여러 가지 인사관리, 복무관리 등에 실질적으로 반영되어야 한다. 충분히 반영되지 않으면 실효성 확보가 불가능하기 때문이다. 다음과 같은 부분에서 우선적으로 반영될 수 있을 것이다.

- ① 승진
- ② 전보
- ③ 특별승급
- ④ 특별상여금
- ⑤ 기타

조사결과, 근무성적평정제도를 목표관리제 중심으로 활용할 경우 가장 우선적으로 적용되어야 할 분야로서 가장 많은 응답자들이 승진(48.8%)을 지적하였으며, 다음으로 특별상여금(26.3%)을 지적하였다. 이러한 조사결과는 결국 경찰 공무원이 가장 중요시하는 분야가 결국 승진이며, 기타 특별 상여금 등을 중요시하고 있으며, 이에 따라서 목표

관리제나 근무성적평정제도도 무엇보다도 승진 등에 기준으로 적용되어야 한다는 것을 의미한다. 또한 이러한 결과는 목표관리제가 차지하는 중요성이 매우 높다는 점에서, 이에 대한 체계적인 접근과 설계가 필요함을 의미한다고 할 수 있다.

<표 72> 목표관리제의 우선적 활용분야

		빈도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	승진	78	45.1	48.8	48.8
	전보	10	5.8	6.3	55.0
	특별승급	25	14.5	15.6	70.6
	특별상여금	42	24.3	26.3	96.9
	기타	5	2.9	3.1	100.0
	합계	160	92.5	100.0	
결측	시스템 결측값	13	7.5		
합계		173	100.0		

2) 목표관리제에 근거하는 상여금 지급

목표관리제에 대한 실적평가만을 근거로 상여금을 지급하고자 하는 것에 대한 의견을 조사하였다. 즉 상여금 지급 기준으로서의 목표관리제의 활용에 대한 것이다. 목표관리제는 여러 가지에 활용될 수 있지만, 공무원 개개인에게 가장 직접적인 동기요인으로 작용할 수 있는 것은 바로 보수체계에 반영하도록 하는 것이다. 물론 기존 공무원의 보수체계가 경력에 따른 호봉제를 채택하고 있기 때문에, 이 부분에 대한 반영은 한계가 있다. 오히려 성과 상여금 지급에 있어서 기준으로 활용하는 것이 용이할 것이다. 특히 목표관리제가 근무성적평정제도에 그대로 반영되도록 하고 있는데, 본격적으로 반영되기 이전에 성과 상여금 지급에 반영되도록 하는 것이 필요하다. 특히 목표관리제의 점진적 추진이라는 점에서, 성과 상여금 제도에 반영하는 것이 용이할 것이다.

<표 73> 목표관리제에 근거한 상여금 지급

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	적극 찬성한다	16	9.2	9.6	9.6
	조금 찬성한다	55	31.8	32.9	42.5
	조금 반대한다	27	15.6	16.2	58.7
	적극 반대한다	64	37.0	38.3	97.0
	모르겠다	5	2.9	3.0	100.0
	합 계	167	96.5	100.0	
결 측	시스템 결측값	6	3.5		
합 계		173	100.0		

조사결과, 목표관리제에만 근거하는 상여금의 지급에 대하여, 전반적으로 찬성보다는 반대의 의견이 더 높게 나타났다. 즉 찬성의 의견은 42.5%인 반면, 반대의 의견은 54.5%로 상대적으로 높게 나타났으며, 또한 이중에서도 적극적인 반대의견이 38.3%로 매우 높게 나타나서, 현재의 조사결과만으로 목표관리제의 결과를 그대로 성과 상여금 지급에 활용하는 것은 쉽지 않다는 것을 확인할 수 있다. 즉 기타 비성과적인 요소도 고려할 수 있는 방안을 강구하는 것이 필요하다.

3) 목표관리제 평정결과의 공개

목표관리제에 대한 평가결과의 공개에 대하여 조사하였다. 목표관리제의 평정결과에 대해서는 공개와 비공개가 방법이 모두 가능하다. 기본적으로 당사자에게는 공개하는 것이 바람직하다. 이러한 공개의 범위를 나아가서 다른 공무원들에게도 허용하는 경우의 장단점을 고려할 수 있다. 물론 이 경우에도 익명으로 하는 것이 당연하다. 모두 장단점을 지니고 있으므로 장점이 극대화되도록 할 필요가 있다. 가장 큰 장점은 자신의 상대적 수준을 확인할 수 있으며, 이것을 토대로 자기발전에 활용할 수 있다는 것이며, 반대의 단점은 이것으로 인하여 사기의 저하 가능성도 충분히 있다는 것이다. 만일 제3자에게도 공개를 하는 것을 원칙으로 할 경우, 익명의 비밀을 유지할 수 있는 제도적 장치를 잘 만들어야 할 것이다.

〈표 74〉 목표관리제 평가결과의 공개

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유효	공개 찬성	103	59.5	61.3	61.3
	공개 반대	65	37.6	38.7	100.0
	합 계	168	97.1	100.0	
결 측	시스템 결측값	5	2.9		
합 계		173	100.0		

조사결과, 목표관리제 평가결과의 공개와 관련하여, 공개를 찬성하는 의견이(61.3%)이 반대하는 의견(38.7%) 보다 상대적으로 높게 나타나서, 공개에 찬성하는 것으로 나타났다. 물론 여기서의 공개는 곧 평가의 공정성과 객관성이 확보되었을 때만 가능한 것으로서, 이러한 응답경향은 곧 목표관리제의 운영이 공정하고 투명하게 이루어져야 한다는 것을 강조하는 것으로서, 경찰에서 목표관리제를 적용할 경우 공정성, 객관성, 투명성을 확보하는 것이 무엇보다도 중요하다는 것을 의미한다.

4) 목표관리제 평가에 따른 보상체계 설계

목표관리에 의한 평가결과에 따라 보상함에 있어서, 개인별 보상과 부서별(혹은 집단별) 보상중 어떠한 방법을 활용하는 것이 바람직할 것인가에 대한 조사를 실시하였다. 목표관리제에 따른 성과를 평정함에 있어서 개인과 집단간에 명확한 구분이 어려운 경우가 있기 때문에, 이를 고려하여 성과의 배분과 보상의 배분에 있어서 모두 개인별 보상체계와 더불어 집단적 보상체계를 확립할 필요가 있다. 따라서 개인 보상이 가능한 경우에는 개인 보상을 원칙으로 하고, 이것이 어려운 경우에는 개인 보상을 집단 보상과 동일시하여 처리할 수 있다. 그리고 개인보상과 집단 보상을 혼용하는 경우에는 혼용비율을 결정하여야 할 것이다. 절대적인 기준은 없지만, 기본적으로 개인 보상의 비율을 상대적으로 높게 하는 것이 필요하다.

<표 75> 목표관리제 평가결과에 대한 개인별/팀별 보상

		빈 도	퍼센트	유효 퍼센트	누적퍼센트
유 효	개인별 보상	29	16.8	17.5	17.5
	부서별 보상	76	43.9	45.8	63.3
	개인별 보상과 부서별 보상의 혼합	60	34.7	36.1	99.4
	기 타	1	0.6	0.6	100.0
	합 계	166	96.0	100.0	
결 측	시스템 결측값	7	4.0		
합 계		173	100.0		

조사결과, 목표관리제 평가결과의 보상에 대한 반영방법과 관련하여, 가장 많은 응답자가 부서별 보상을 강조하였다(45.8%), 그리고 다음으로 개인별보상과 팀별 보상의 혼합을 강조하고(36.1%), 개인별 보상에 대한 찬성은 가장 적은 17.5%에 머물렀다. 이것은 사실상 개인별 보상을 강조하는 목표관리제에서 지향하는 보상체계와는 크게 다른 것이라고 할 수 있다. 이와 같은 응답결과는 현 정부에서의 공무원에 대한 성과급 지급에 대한 반발에서와 마찬가지로의 응답 성향을 나타내는 것이라고 할 수 있다. 따라서 비록 목표관리제가 개인별 보상을 강조하고 있기는 하지만, 적용 초기단계에서는 적용의 원활성을 위해서는 개인별 보상만을 강조하기보다는, 개인별 보상과 팀별 보상을 혼합하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

VII. 정책건의 : 목표관리제의 효율적 추진방안

1. 도입의 전제

1) 출발의 균등성 확보

목표관리제를 제대로 실시하기 위한 중요한 전제조건 중 하나는 출발의 균등성 확보이다. 즉 개인간에 혹은 부서간에 균등성이 확보되어야 한다. 이 균등성은 능력의 균등성이 아니라 업무의 균등성이다. 그리고 이것은 특정한 개인 이전에 설정되어야 한다. 자치단체만 예를 들어도 이미 각 부서별로 엄연한 우열이 정해져 있는 것이 우리의 현실이다(하상목, 1998). 즉 승진 1순위가 되는 자리가 있고, 권력이 막강한 자리가 있고, 한 직이라 불리는 자리가 정해져 있는 상태에서의 목표관리제의 적용은 실효성을 담보하기가 애초부터 어렵다. 예를 들어서 경마장에서 말을 달리게 할 때, 공정한 경쟁을 위하여 체중이 적은 기수가 타는 말에는 다른 기수의 체중을 고려한 핸디캡을 부여하는 것이 바로 공정한 게임을 위한 전제조건이다. 이와 같은 논리는 목표관리제의 상황에서도 그대로 적용되어야 할 것이다.

목표관리제는 개인이 아닌 직무의 관리를 지향한다는 점에서, 여기서의 목표는 개인 이전에 직무상의 목표로서 설정되고, 이것이 개인과 부합되도록 설계하여야 한다. 즉 개인과 직무의 합치를 전제로 목표관리제 평가가 이루어져야 한다. 따라서 목표관리제를 확대 실시하기 이전에 조직과 직무의 진단이 선행되어야 할 것이다. 이것은 목표관리제를 적용하기 위한 필수적인 조건이다.

경찰조직에 적용함에 있어서, 경찰직무의 다양성과 부서별 직무의 상이성 등을 제대로 반영할 수 있도록 준비하여야 할 것이다. 특히 경과별, 부서별로 정확한 직무분석이 전제되어야 목표관리제가 제대로 활용될 수 있다. 그러나 이것이 여의치 않다는 점에서 일부 기관을 대상으로 시범운영을 실시할 수도 있을 것이다.

2) 관리자의 지지와 목표관리제에 대한 인식의 전환

목표관리제 추진상 중요한 전제의 하나는 바로 최고 관리자의 관심과 지지라고 할 수 있다. 특히 우리의 경우처럼 목표관리제와 친화적인 행정문화가 아니라는 점에서, 새로운 제도의 효율적 추진을 위한 최고관리자의 지지와 관심은 거의 절대적이라고 해도 과언이 아니다. 뿐만 아니라 우리와 같은 권위주의 행정문화 하에서는 오히려 역설적이게도 이와 같은 관리자의 의지가 절대적인 효과를 발휘할 수 있다는 점에서, 선행되어야 할 요소라고 할 수 있다.

물론 관리자의 의지는 반드시 우리의 경우에만 필요한 것이 아니다. 선진국들의 행정 개혁 사례를 보면, 정부의 개혁에 있어서 관리자의 의지를 대부분 중요한 요건으로 제시하고 있는 실정이다(이계식·고영선, 1997). 즉 선진국이든 그렇지 않은 개혁은 곧 기존의 세력에 대한 저항을 야기한다는 점에서, 이와 같은 저항과 갈등을 극복하고 목표관리제의 유용성에 대한 인식을 확산시키는 방안의 하나로서 최고관리자의 의지를 제시하고 있는 것이다²²⁾. 다만 문제는, 이와 같은 최고관리자에 대한 의존은 역설적이게도 최고관리자가 개혁에 가장 중요한 장애물일 수 있음을 반증하는 것이라는 점에서(윤태범, 1999), 최고관리자의 의지가 필요하기는 하지만, 이것에 대한 절대적 의존은 결코 바람직스럽지 않다는 것이다. 이것과 병행하여 제대로 된 제도와 절차를 만드는 것도 소홀히 될 수 없는 것이다.

일부 면접조사에서 확인하였지만, 경찰공무원들의 경우 아직까지 목표관리제에 대한 이해와 인식이 전반적으로 부족하다는 점에서, 이를 위한 별도의 노력이 이루어져야 할 것이다. 특히 우리나라의 경찰조직이 지니고 있는 문화는 목표관리제의 수용을 어렵게

22) US/OPM(1999:64)에서는 이와 같은 성과관리를 위한 안내 원칙을 다음과 같이 7가지로 제시하고 있다. ① 성과 측정을 악이 아닌 가치있는 수단(valuable tool)으로서 보아라. ② 성과 측정과정의 수용(acceptance of the performance measure)은 이것의 성공에 있어서 필수적인 것이다. ③ 측정하기 쉬운 것이 아닌 중요한 것을 측정하라(measure what is important). ④ 과정의 신뢰를 유지하기 위하여 프로그램 목표의 변동을 허용할 수 있을 정도로 충분히 유연한 성과 계획(flexible performance plan)을 개발하라. ⑤ 다양한 측정수단(multiple measure)에 의존하라. ⑥ 구성원들은 성과에 대한 측정이 중요하다는 것을 인식하여야 한다(perceive that performance measurement is important). ⑦ 관리는 성과가 조직과 개인의 성공에 필수적인 것임(critical to organizational and individual success)을 보여주어야 한다.

하는 요인이라고 할 수 있다. 즉 아직까지 권위주의적인 의사결정구조와 상명하복식의 문화가 지배적이라는 점에서, 이를 목표관리제를 수용할 수 있는 분위기로 전환하기 위해서는 조직관리자의 의지가 가장 중요하다고 할 수 있다.

2. 목표관리제의 효율적 도입 · 활용방안

1) 점진적, 전략적 도입의 추진

목표관리제는 경찰조직에 있어서 분명히 새로운 제도이다. 그런데 제도는 문화 유관성이라는 특징을 지니고 있기 때문에, 문화적 속성의 영향을 받을 수밖에 없다. 이런 점에서 보면 목표관리제의 도입은 사실상 기존의 지배적인 경찰의 문화를 변화시키고자 하는 문화변화 전략의 하나로 이해될 수도 있다. 때문에 일시적으로 도입되거나 혹은 한 순간에 착근될 수 있는 제도가 분명 아니다.

목표관리제를 경찰조직에 적용함에 있어서 여러 가지 어려움이 존재한다. 예를 들어서 경찰조직은 수행하는 직무의 다양성, 직무의 탄력성, 현장성, 계량적 평가의 어려움이라는 문제들을 안고 있다. 때문에 어느 제도보다도 도입 이전에 충분한 준비와 더불어, 단계적 도입과 점진적 확대전략이 필요하다.

이를 위하여 목표관리제의 적용이 비교적 용이한 기관수준과 분야, 그리고 계급을 선정하여 시범운영을 하는 것이 필수적이다. 현 단계에서는 일시에 도입하는 것은 실패의 가능성이 매우 높다. 시범운영을 통하여 적응력을 높이고, 그 결과를 토대로 점진적으로 확대, 적용하여야 할 것이다. 조사결과, 경찰서를 대상조직으로 설정하고, 형사, 경비교통, 감사 등의 분야에 근무하는 경정과 총경급 경찰 공무원들을 우선적인 적용 대상으로 한다. 다만 술선수범이라는 측면에서, 경찰청과 일부 지방경찰청의 내부 관리부서에 부분적으로 적용하는 것도 전략적으로 필요하다.

2) 탈권위주의적, 수평적 문화의 형성

목표관리제의 가장 중요한 핵심은 자율성, 즉 직무에 대한 자율적 실천과 이를 통한 성과의 확보라고 할 수 있다. 이러한 점을 고려한다면 “목표”는 오히려 이를 위한 수단으로서 인식하는 것이 정확할 것이다. 다만 조직이 지향하고 달성해야 할 이념과 목표가 있다는 점에서, 개인별 목표의 설정에 있어서 완전히 개인에게만 위임하는 것이 아니라 상하위직간, 조직-개인간에 합의를 유도한다. 즉 조직이나 상관에 의한 일방적 지시는 자율적 실천과 성과확보를 어렵게 하기 때문이다. 이와 같은 자율성과 합의가 이루어지기 위해서는 조직의 문화가 자율적이고 민주적이어야 할 것이다.

그런데 현재 경찰조직이 갖고 있는 일반적 문화는 권위주의적, 하향적 지시문화로 평가되고 있다. 이와 같은 문화는 목표관리제가 적용되기 어려운 문화라고 할 수 있다. 즉 목표관리제가 실질적으로 운용되기 위해서는 탈권위주의가 필수적이며, 목표를 수행하는 경찰 공무원 개개인의 자율성 인정과, 대화와 협의가 가능한 수평적 문화가 형성되어야 한다. 이러한 문화형성이 전제되지 않는 상태에서는 목표관리제가 형식화될 가능성이 매우 높다. 물론 이를 위해서는 무엇보다도 관리자의 역할이 가장 중요시된다.

3) 목표관리제 중심의 근무성적평정제도의 운영

경찰공무원들은 전반적으로 직무에 대한 만족도가 높지 않은 것으로 조사되고 있는데, 이중의 하나가 바로 인사관리에 대한 불만이다. 이러한 불만은 여러 가지 요인에 의하여 발생하고 있는데, 이중의 하나가 근무성적평정제도의 형식적이고 비실적 운영이다. 즉 기존의 근무성적평정제도가 개개인의 능력과 실적을 충분히 공정하게 반영되지 못하고 있기 때문에 인사관리 전반에 대한 불신과 불만이 증대된 것이다.

이와 같은 인사관리상의 불신과 불만을 줄이기 위해서는 무엇보다도 도입 논의되고 있는 목표관리제가 근무성적평정제도에 적극 반영되어 활용되어야 할 것이다. 물론 기존의 근무성적평정제도에도 근무실적을 반영하도록 하고 있지만, 주관적 기준에 의하여 평

정되고 있다는 점에서 객관적 평정을 지향하는 목표관리제에 의한 평정이 활용되어야 할 것이다. 그리고 목표관리제의 반영비율도 기존의 근무실적 반영비율 보다 상향조정하도록 하는 것이 바람직하다. 전반적으로 실적과 성과중심의 인사관리로 발전하기 위해서는 근무성적평정제도가 목표관리제를 적극 반영하여 운영되도록 설계하여야 한다.

4) 직무분석의 실시

목표관리제의 운영에 있어서 핵심은 물론 개인별로 설정하고 실천하는 단위목표의 도출이다. 그러나 현재의 경찰조직의 인사관리체계로서는 이것이 그렇게 용이하게 이루어지기 어렵다. 즉 경찰 공무원 개개인의 직무의 범위와 내용이 목표관리제에서 기대하는 것처럼 명확하게 정의되지 않고 있기 때문이다.

특히 경찰조직의 특성상 계획과 관계없이 수시로 수행해야 하는 업무도 많고, 경과별, 부서별로 수행되고 있는 업무의 중요도나 곤란도 등에 있어서 편차가 심하기 때문에, 현재의 경찰조직에 목표관리제를 일률적으로 적용하는 것은 많은 문제를 안고 있다. 따라서 이와 같은 경찰조직의 다양한 특성들을 반영한 체계적이고 합리적인 목표관리제가 운영되기 위해서는 경찰조직의 직무 전반에 대한 『직무분석(job analysis)』이 실시되어야 한다. 물론 직무분석 자체가 쉬운 과제는 아니며, 또한 일시에 실시하기는 어렵다는 현실적인 제약이 있는 것은 사실이다. 때문에 앞서 논의하였던 것처럼 목표관리제의 적용이 상대적으로 용이하거나 혹은 시범 적용이 가능한 조직, 부서, 계급을 대상으로 시범 실시하고, 이를 중장기적으로 확대하도록 하는 것이 합리적이다.

5) 목표관리제의 가치와 지향의 재정립 : 고객의 확산²³⁾

대개 목표관리제를 적용할 경우, 목표의 설정이나 성과평가기준의 설정 등에 있어서 주로 내부관리중심으로 이루어지고 있다. 물론 내부관리도 중요한 영역이기는 하지만, 이것이 본질적인 것은 아니라는 점에서, 과업이 실질적으로 지향하고 있는 가치를 중심으로 목표의 수립과 평가등이 이루어져야 할 것이다. 이런 점에서 내부관리 중심에서 벗어나 조직외부의 고객을 인식하고 그 중요성을 인정하여, 고객중심의 목표설정과 평가가 필요하다. 이를 위해서 목표와 지표를 설정함에 있어서 투입이나 산출 지표보다는 결과나 성과지표 중심으로 목표관리가 이루어져야 할 것이다.

6) 목표유형의 재정립과 다양한 평가지표의 개발 노력

목표 수행과 관련된 활동 자체에 대한 평가도 중요하지만 이것은 부분적인 것인 것이다. 다음의 표에서 보는 바와 같이, 성과는 크게 활동, 산출, 결과의 3가지로 유형화될 수 있으며, 이들 모두 중요하지만 가장 궁극적인 것은 결과라는 점에서, 이를 중심으로 목표의 설정이 이루어져야 할 것이다.

23) 미국에서는 대통령령(No. 12862, 1993. 9. 11)으로 고객 서비스 기준을 설정하고 있다. 그중 일부를 소개하면 다음과 같다.

Section 1. 고객 서비스 기준

...공공에게 중요한 서비스를 제공하는 기관들은 ...다음 행동을 취하여야 한다.

- (a) 누가 고객이며, 고객이어야 하며, 기관에 의하여 서비스를 받아야 하는지를 확인한다.
- (b) 고객이 원하는 서비스의 종류 및 질과, 현재 존재하고 있는 서비스의 만족수준을 결정하기 위하여 고객을 조사한다.
- (c) 고객에게 서비스 기준과 측정결과를 제시한다.
- (d) 기업에서 최고를 나타내는 고객 서비스 성과를 벤치마킹한다.
- (e) 기업에 있어서의 최선의 서비스에 맞추기 위하여 그리고 아이디어를 구하기 위하여 일선에 근무하는 공무원을 조사한다.
- (f) 고객에게 서비스의 원천과 전달수단에 대한 선택권을 부여한다.
- (g) 쉽게 접근할 수 있는 정보, 서비스, 불만처리 시스템을 만든다.
- (h) 고객이 불만을 표현할 수 있는 수단을 제공한다.

다만 경찰조직의 특성상, 결과나 성과의 확인에서 계량화가 용이하지 않은 분야가 많기 때문에, 결과나 성과지표를 주로 개발하되 보조적으로 활동지표와 산출지표를 개발하여 병행 활용할 수 있도록 노력하여야 할 것이다.

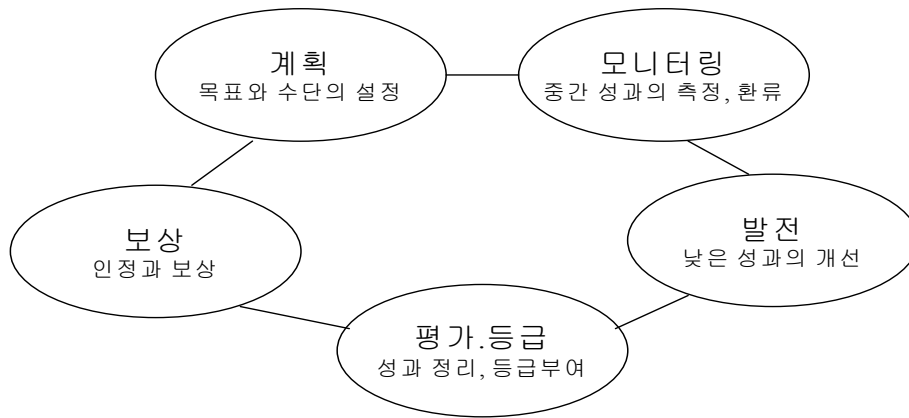
<표 76> 성과의 구분

구분	활동(activities)	산출(outputs)	결과(outcomes)
내용	<ul style="list-style-type: none"> · 결과를 도출하기 위해서 취한 행동 · 동사로 표현 	<ul style="list-style-type: none"> · 개인 혹은 집단의 결과물이나 서비스 · 명사로 표현 	<ul style="list-style-type: none"> · 기관 활동이나 서비스의 최종 성과물
예	<ul style="list-style-type: none"> · 파일 자료 · s/w 프로그램의 개발 · 고객질문에 대한 답변 · 보고서의 서술 	<ul style="list-style-type: none"> · 질서있고 완벽한 파일 · 작동하는 s/w 프로그램 · 완벽하고 정확한 보고 	<ul style="list-style-type: none"> · 교통관련 사망자의 감소 · 물고기 부화장의 개선 · 10대 음주비율의 감소 · 맑은 공기
측정 용이성	<ul style="list-style-type: none"> · 측정 용이함 		<ul style="list-style-type: none"> · 측정 어려움

7) 목표관리제 운영과정에 대한 종합적 · 지속적 관리

목표관리제는 일회성에 그치는 것이 아니다. 목표관리제 자체의 정착도 어렵지만, 이것을 수행하는 과정 자체도 매우 의미있는 것이다. 따라서 제도로서 도입하였다는 의미에 그치지보다는, 이것의 지속적인 운영과정에서 긍정적인 효과도 얻을 수 있다는 점에서, 다음의 그림과 같이 지속적인 관리가 이루어져야 할 것이다. 오히려 목표관리제 도입 초기단계에서는 목표관리제를 과정개선의 수단으로 활용하는 것도 전략적으로 필요할 것이다.

<그림 3> 종합적 성과관리의 과정



자료:US/OPM(1999.3). p.3

목표관리제에서는 무엇을 목표로 설정할 것인가가 핵심적인 요소임에 분명하다. 그런데 목표를 둘러싸고 혼란을 겪게 되는 것은 목표를 지나치게 눈에 보이는 결과와 연계시키기 때문이다. 이 점에서 오히려 이와 같은 혼란을 피할 수 있는 방법은 “과정(process)”의 관리를 지향하고 강조하는 것이다. 뿐만 아니라 지나친 결과 지향적인 것 목표관리 자체가 내부 구성원의 저항을 부를 수 있다는 점에서, 오히려 과정의 관리를 강조하는 것이 필요하다.

예를 들어서 이러한 과정의 강조는 일본의 경영혁신방식으로 소개되는 “카이젠(改善)”의 사고와 그 맥을 같이 한다고 할 수 있다. 미국의 관리혁신을 극적인 “이노베이션(innovation)”이라고 한다면, 일본의 카이젠은 눈에 잘 보이지 않는 지속적인 “관리과정의 개선”이다. 그리고 지속적인 과정의 개선을 통한 자연스러운 결과를 유도하고 기대하는 것이다. 물론 이것이 최선의 방법은 아니지만, 최소한 우리의 여건을 고려한다면 “극적인 개혁”과 함께 이와 같은 “점진적인 반개혁(?)”도 또한 필요함을 인정하는 것이 오히려 필요하다고 할 수 있다. 하나의 비유를 들면, “드림팀에게 필요한 것은 홈런을 많이 치는 행크 아론도 필요하지만, 동시에 단타를 확실하게 쳐내는 피트 로즈(Pete Rose)도 필요하다”.

이와 같은 점진적인 개혁방안이 또 하나 기대하는 것은 바로 목표관리제를 수행하면서 동시에 업무절차개선(BPR:Business Process Re-engineering)을 통한 편익을 기대한다는 것이다. 역설적이지만 아마도 지속적인 BPR의 추진은 조직의 성과관리 방식을 자연스럽게 목표관리제의 방식으로 이동하게 할 수 있을 것이다. 예를 들어서 목표관리제와 업무개선작업을 병행함으로써 필수업무(core job)만 남기고, 기타 부가적 업무(other job)는 가급적 제거하거나 자동화시키도록 할 수 있다. 혹은 절차를 지극히 간소화하도록 하여, 필수업무를 중심으로 조직관리가 이루어지고, 이 것을 중심으로 목표관리제가 보다 분명하게 적용될 수 있기 때문이다.

즉 경찰조직에 목표관리제를 적용함에 있어서, 지속적인 업무개선을 동시에 추진해야만 원래 기대하는 성과를 얻을 수 있지, 업무개선과 목표관리제를 별개로 추진할 경우 기대하는 성과를 획득하기는 어렵다.

8) 개인평가와 팀 평가의 병행 활용

경찰조직의 경우, 다 그런 것은 아니지만 개인적 활동과 더불어 조직과 집단 수준에서 수행되는 과업도 다수를 차지하고 있다. 즉 팀 단위로 직무가 수행되는 경우, 개인 단위의 평가는 문제를 지니고 있다는 점에서 팀단위로 평가를 하도록 한다. 목표관리제는 기본적으로 개인 지향적인 관리제도이기는 하지만, 경찰조직의 특성을 반영하여 팀 단위 평가를 병행하는 것도 필요하다. 이것은 성과평가만이 아니라, 나아가서 소위 다면평정을 활용하는데도 적용될 수 있을 것이다. 그리고 보상에 있어서도 이를 기준으로 개인별 보상과 더불어 팀별 보상을 병행활용하도록 한다.

9) 평가 결과와 보상의 연계 강화

평가결과는 반드시 보상과 연계되도록 한다. 즉 성과와 보상의 연계가 필요하다. 특히 객관적 평가가 수반되지 않는 보상은 반발만 야기한다는 점에서, 반드시 객관적인 목표관리제의 수행과 보상을 연계시키도록 한다. 단기적으로 성과급이나 상여금 등에 반영하도록 설계하고, 목표관리제와 보상체계가 어느 정도 정착되었을 경우 인사평정에 반영하

여 본격적으로 인사관리 자료로서 활용하도록 중장기적으로 검토한다.

10) 조직과 인력의 확보

목표관리제의 추진방안이나 계획에서 알 수 있는 바와 같이, 목표관리제는 기존의 관리방식과 비교한다면 확실히 많은 인력과 비용, 그리고 시간을 필요로 하는 복잡하고 귀찮은 관리방식이라고 할 수 있다. 물론 그동안 근무성적평정제도가 유명무실하게 운영되어왔기 때문에 여기에 소요되는 비용과 목표관리제에 소요되는 비용을 비교하는 것은 전혀 합리적이지 않지만, 근무성적평정이 제대로 되었다고 가정하고 비교하여도 상대적으로 많은 비용을 필요로 한다. 따라서 적어도 목표관리제를 그럴듯하게 운영하기 위해서는 그에 상응하는 상시적인 조직과 인력, 그리고 예산이 뒷받침되어야 한다. 현재와 같은 조직과 인력으로는 사실상 목표관리제의 추진이 불가능하며 형식적 도입에 그칠 가능성이 매우 높다. 목표관리제의 실효성을 확보하기 위해서는 인력관리 관련 조직과 인력의 확충을 통한 경찰인력관리의 전문화가 요구된다.

11) 목표관리제의 함정의 인식

목표관리제는 결코 모든 관리의 만병통치약은 아니다. 모든 상황에 적용되는 것은 아니다. 오히려 목표관리제가 적용되기 어려운 경우가 더 많을 수도 있다. 예를 들어어서 경찰의 경우, 경찰은 주어진 계획에 따라서 집행해야 할 뿐만 아니라(즉 목표관리제에 근거한 직무수행), 성공적인 경찰 활동의 수행을 위하여 새롭게 발생하는 돌발적인 문제에 대해서도 즉각적으로 대응해야 한다(목표관리제에 근거하기 어려운 활동). 이 경우 어떻게 대응하는 것이 바람직한 것인가를 판단하기 용이하지 않다.

즉 경찰의 최고관리자는 목표관리제가 새롭게 등장하는 문제에 무조건 앞서서 추진되어야 한다고 강요하기 어렵다. 당시의 상황에 대한 정확한 판단이 요구된다. 즉 관리자의 판단이 요구된다. 따라서 목표관리제를 추진하더라도, 어느 정도 수준까지 추진해야 할지 어려운 문제가 남게 된다.

그리고 목표관리제의 추진에 있어서 두 번째 함정은 특정 목적의 수행을 위하여 전

구성원이 참여하는 경우이다. 이것은 기존에 수립된 목표관리체계를 뒤엎는 것이다. 만일 그 업무가 특정 경찰관의 경우에는 기존에 수행하던 업무와 연관되면 문제가 없지만, 이로 인하여 기존의 목표가 흔들리고 추가로 업무를 부담하는 경우, 형평성있는 목표관리제의 적용이 되지 않는다. 따라서 관리자는 목표관리제를 집행함에 있어서, 어느 정도의 시간과 노력을 투입할 것인지를 세심하게 결정해야 한다. 그리고 목표관리제의 안정성을 어느 정도 유지하고, 새로운 문제에 대하여 어느 정도 대응할 것인지를 결정해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 김병섭·박광국(1999). “행정조직의 조직발전에 관한 사례연구 : MBO를 중심으로”. 서울대학교 행정대학원. 행정논총. 37(1).
- 김순양(1999), “공무원 개방형 임용제도, 어떻게 해야 성공할 수 있나” 지방자치. 4월호.
- 박영강(1999). “지방정부의 목표관리제 도입 및 활용방안”. 한국지방정부학회 창립 기념 학술대회.
- 부산광역시(1999). '99 목표관리제 시행계획.
- 서울특별시(1999). '99 목표관리제 시행 기본계획.
- 송경근.역(1994). 프로세스 이노베이션. 21세기 북스.
- 윤태범(1999). “개방형 공무원 임용제도:영역 혹은 방법?”. 한국사회와 행정연구. 10(1).
- 윤태범·홍준현(1998). 공무원 근무실적 평가를 위한 점수제 인사평정제도 도입방안. 한국행정연구원 연구보고 98-17-1.
- 이계식·고영선(1997). 아래로 부터의 정부개혁. 박영사.
- 정정길(1999). “신국정관리와 인사개혁의 방향”. 한국행정학회, 중앙인사위원회 창립 기념 특별세미나.
- 하상목(1997). 공무원 근무실적평정 제도의 합리적 운영방안. 한국행정연구원. 연구보고. 97-06.
- 행정자치부(1999a). 인사업무 처리요령.
- 행정자치부(1999b). 지방공무원 연봉제 업무 처리요령.
- 행정자치부(1999c). 목표관리제 시행에 따른 평가자의 평가요령.

- 행정자치부(1999d). 선진외국의 정부개혁 동향.
- 행정자치부(1999e). 선진국 정부의 성과측정 시스템.
- 행정자치부(1998a). 목표관리제 운영지침.
- 행정자치부(1998b). 목표관리제 도입계획.
- Bozeman, B(1984), Dimensions of 'Publicness':An Approach to Public Organization Theory, in New Directions in Public Administration.(ed.). B. Bozeman & J. Strausman, Books/Cole.
- Condrey, S. E(1998), Handbook of Human Resource Management in Government, Jossey-Bass Inc..
- Cooper, T. L(1994) Handbook of Administrative Ethics. N.Y.: Marcel Dekker.
- Durant, R. F(1998), Total Quality Management in Condrey, S.E., Handbook of Human Resource Management in Government, Jossey-Bass Inc..
- Farazmand, Ali. ed.(1997), Modern Systems of Gvernment, Sage.
- Foreign & Commonwealth Office(1992), Guide to Staff Appraisal, U.K.: Personnel Management Dept.
- Frederickson, G. H.(1989), Finding the public in public administration, Dept. of Public Admin., Univ. of Kansas, in Cooper, T.L.(1994) Handbook of Administrative Ethics. N.Y.: Marcel Dekker.
- Gifford & E. Pinchot(1993), The End of Bureaucracy & The Rise of Intelligent Organization, Berret-Koehler.
- Halachimi, A(1995). The Practice of Performance Appraisal, in J. Rabin. (ed.). (1995). Handbook of Public Personnel Administration. N.Y.: Marcel Dekker.
- Harmon, M. M(1981), Action Theory for Public Administration, Longman.

- Harmon, M. M.(1995), Responsibility as Paradox, Sage.
- Hatry, H. P. and D. M. Fisk.(1992). Measuring Productivity in the Public Sector, in Holzer, M. (ed.). Public Productivity Handbook. N.Y.: Dekker.
- Khator, R.(1997), Professionalism in Bureaucracy, in Modern Systems of Government, Ali Farazmand(ed.), Sage.
- Odiorne, George S(1976). “MBO in State Government”. Public Administration Review. 36.
- OECD(1997). Managing The Senior Public Service : A Survey of OECD Countries.
- Rodgers, Robert & J. E. Hunter.(1992). “A Foundation of Good Management Practice in Government : MBO”. Public Administration Review. 52.
- US/OPM(1999). A Handbook for Measuring Employee Performance:Aligning Employee Performance Plans with Organizational Goals.
- US/OPM(1998). Performance Appraisal for Teams : An Overview.
- US/OPM(1997). Improving Customer Service Through Effective Performance Management.
- US/OPM(1997). Pass/Fail Assessment : An Overview.
- US/OPM(1997). 360-Degree Assessment : An Overview.
- US/OPM(1994). Performance Management Program Design Handbook.
- Ventriss, Curtis(1994), The “Publicness” of Administrative Ethics, in T. L. Cooper(1994), ed., Handbook of Administrative Ethics, Dekker, pp. 218.
- White, J. D(1986), On the Growth of Knowledge in Public Administration, PAR, 46(1), pp.15-24.

- Workforce Performance(1999a). Making the Connection : Aligning Employee Performance with Organizational Goals. August.
- Workforce Performance(1999b). Balancing Individual and Team Measures. June.
- Workforce Performance(1999c). Developing Performance Standards. April.
- Workforce Performance(1998). A Checklist for Performance Plans. August.