

지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC의 도입
및 적용에 관한 연구

The Application of the Balanced Scorecard(BSC)
for Performance Evaluation in Local Governments

2005. 12.



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

연구자

박해욱 (수석연구원)

이병기 (수석연구원)

이혜영 (수석연구원)

김건위 (수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.



서 문



지방자치단체의 지속적인 발전을 위해서 무엇보다도 중시되고 있는 것 중의 하나가 성과관리 및 평가라고 할 수 있다. 특히, 참여정부에 들어와서 중앙뿐만 아니라 지방 차원에서도 체계적인 성과관리 및 평가를 중요시하고 있으며, 성과관리가 지방행정 혁신의 핵심으로 자리매김을 하고 있다.

지방자치단체가 지역주민의 요구와 외부의 환경변화에 능동적으로 대처하고, 조직의 역량을 제고하기 위해서는 체계적인 성과평가가 이루어져야 할 것이다. 이러한 성과평가의 정착을 위한 하나의 방안으로 지방자치단체에 BSC를 도입하려는 노력이 활발하게 전개되고 있다. 그러나 BSC에 대한 많은 이론적 논의에도 불구하고 지방자치단체 차원에서 도입 및 적용에 관한 연구는 거의 이루어지지 않고 있다.

이러한 맥락에서 본 보고서는 지방자치단체에 도입이 모색되고 있는 BSC에 대한 이론의 체계화, 실증적 분석 및 대안의 탐구를 통하여 우리 현실에 적합하고 적용 가능한 BSC모형을 모색하고 있다. 따라서 본 연구가 BSC에 관심 있는 실무자뿐만 아니라 학자들에게도 많은 도움이 되기를 바란다. 또한 본 보고서가 BSC를 도입하려는 지방자치단체에 길잡이 역할을 수행하기를 기대한다.

2005년 12월

한국지방행정연구원 원장 김 주 현



요 약



신공공관리의 영향으로 국제적으로 성과관리 및 평가에 대한 관심이 증대되어 왔으며, 이와 관련된 방법, 절차, 도구 등에 대한 연구가 상당히 활발히 전개되고 있다. 대표적인 예로 미국의 정부성과및결과법(Government Performance and Results Act, 이하 GPRA)을 들 수 있으며, GPRA는 미국 연방정부의 전체부서를 대상으로 수행하려는 프로그램의 목적과 달성목표 및 측정목표를 설정하고, 이에 대한 결과를 설명해야 하는 의무를 부과하고 있다. GPRA는 정부에 대한 신뢰성 향상, 정책의 유효성과 국민에 대한 책임성의 향상, 행정서비스 향상, 정부관리의 개선 등을 주요목적으로 삼고 있다.

미국뿐만 아니라 캐나다, 일본 등과 같은 선진국의 경우 중앙정부 또는 연방정부 차원에서의 결과중심의 성과관리의 영향으로 지방정부에서도 균형성과표(Balanced Scorecard, 이하 BSC)에 기초한 체계적인 성과관리 및 평가를 실시함으로써 지방정부의 성과개선에 기여할 뿐만 아니라 장기적인 발전에도 많은 기여를 하고 있다.

1997년 경제위기 이후 우리나라도 기획예산처와 행정자치부를 중심으로 성과관리제도의 도입 및 정착을 위한 다양한 노력들이 전개되어 지방자치단체에서도 목표관리제, 합동평가, 자체평가 등의 다양한 평가제도가 실시되고 있다. 1998년 국민의 정부 출범과 함께 기존의 심사평가제도를 기관평가제도로 전환하였고, 2001년에는 ‘정부업무등의평가에관한기본법’(이하 평가기본법)의 제정으로 정부차원의 평가추진체계 확립뿐만 아니라 평가제도 정착의 기반을 제공하였다. 평가기본법은 지방자치단체 차원의 성과관리를 위한 법적 토대를 제공하고 있다.

평가기본법의 시대에서 ‘정부업무평가기본법’의 시대로 평가환경이 변화

되고 있어서 성과관리에 대한 체계적인 연구가 더욱 절실해지고 있다. 특히, 중앙정부 차원에서 지방으로 확산되고 있는 BSC에 대한 이해와 이에 대한 체계적인 연구가 필요하며, IT의 적극적인 지원을 받고 있는 BSC가 중앙에서 지방으로 신속하게 확산되고 있는 현 상황에서 지방자치단체 차원에서의 BSC 도입 및 적용을 위한 연구의 필요성이 증대되고 있다.

참여정부는 성과평가체계의 강화를 통한 지방행정혁신에 심혈을 기울이고 있으며, 성과관리 및 평가체계의 구축이 지방자치단체 혁신의 핵심이라고 간주하고 있다. 지방자치단체의 성과관리 및 평가를 위해서 BSC가 유용한가의 차원을 떠나 이제 성과관리 및 평가를 위해 BSC의 도입은 불가피한 것으로 인식되어 왔다.

따라서 본 연구는 지방자치단체에서의 BSC 도입에 필요한 여건들을 분석하고, 외국의 사례를 비교분석하여 적실성 있는 BSC모형을 개발하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 절차와 방안을 모색하여 우리나라 지방자치단체 차원에서의 BSC 도입을 위한 기본 토대를 제공하는 것에 중점을 두고 있다.

아래에서는 본 연구의 각 장에서 고찰하고, 분석한 내용을 간략하게 정리해보기로 한다.

우선적, 제2장에서는 신공공관리의 도입과 더불어 성과관리에 대한 패러다임이 어떻게 변해 왔으며, 성과와 관련된 제개념, 즉 성과관리, 성과측정, 성과평가 등의 차이점은 무엇이며, 성과관리가 필요한 이유가 무엇인지에 대해서 설명하였다. 이어서 Kaplan과 Norton이 주장하는 BSC의 도입배경, 개념, 관점 등에 대해서 고찰하고, BSC 도입의 전제를 제도적 측면, 업무측면, 조직 측면, 행위자 측면 등으로 구분하여 분석하였다.

제3장에서는 우리나라 지방자치단체에서 실시하고 있는 성과평가제도, 특히 자체평가, 목표관리제, 개별평가, 합동평가 등에 대해서 분석하여 현행 성과평가가 지니고 있는 한계를 제시하고, BSC의 도입 필요성에 대해서 고찰하였다.

제4장에서는 BSC를 도입하고 있는 외국 지방자치단체의 사례를 분석하였다. 공공부문에 BSC를 도입할 경우 벤치마킹의 대상이 되고 있는 미국의 샤롯데시의 사례를 비롯하여 일본 히메지시, 독일의 파사우시, 우리나라 부천시 등의 사례를 살펴보고 각 유형들이 어떠한 시사점을 줄 수 있는지를 분석하였다.

제5장에서는 BSC 적용가능성을 탐색하기 위해서 여건을 제도적 환경, 조직 특성, 업무 특성, 평가자의 특성 등으로 구분하여 분석하였다. 이러한 4가지 측면에서 분석한 결과 현재의 여건은 BSC를 도입해서 추진함에 있어 제도적으로 상당한 제약이 따르고 있음을 알 수 있으며, 조직·업무적인 측면에서도 미국 샤롯데시와는 다른 환경과 여건이 존재하기 때문에 도입에 있어 우리나라 자치단체 현실에 맞는 방안이 필요함을 확인할 수 있었다.

제6장에서는 우리나라 지방자치단체에 적용할 수 있는 BSC에 근거한 성과평가 모형의 정립을 위해서 전략중심형 BSC, 행정평가형 BSC를 비교하여 지방자치단체에 적용할 수 있는 전략적 자체평가형 BSC를 제시하였다. 또한 전략적 자체평가형 BSC를 자치단체에 적용할 경우에 성과평가체계는 어떻게 구축되어야 하며, 단계별 절차는 어떻게 구성되어야 하는지, 그리고 추진체계의 구성은 어떤 방식으로 이루어져야 하는지를 개발하여 제시하고 있다.

제7장에서는 지금까지의 논의를 간략하게 요약하고, 지방자치단체의 BSC 도입 및 적용을 위해서 필요한 제도개선에 대해서 몇 가지 정책적 건의를 하였다. BSC를 통한 성과평가가 정착되기 위해서는 지방자치단체의 재량권 부여, 전략계획에 근거한 성과관리, 기존의 성과관리제도와와의 유기적 연계, 4가지 관점의 확대, 자치단체장의 관심과 지원, 공무원의 역량 제고, 제도발전을 위한 지속적 노력 등이 필요한 것으로 나타났다.

우리나라 지방자치단체에 BSC를 적용하기 위해서 한편으로는 BSC제도에 대한 근본적인 분석 및 이해가 전제되어야 하며, 다른 한편으로는 제도적

인 개선과 더불어 구체적인 방안들이 모색되어야 한다. 지방자치단체의 현실 여건을 반영하여 BSC를 실시하여야 한다는 점에서 몇 가지 정책적 제안을 하기로 한다.

첫째, 샬럿시의 사례에 비추어 볼 때 BSC의 적용을 위해서는 지방자치단체 또는 자치단체장에게 더 많은 재량권을 부여한다는 것이 전제되어야 한다. 샬럿시의 BSC 적용은 민간기업과 마찬가지로 수행해야 할 핵심업무에 따라서 조직을 재편할 수 있다는 것을 인정하고 있다.

둘째, BSC의 도입은 근본적으로 전략계획에 의해서 작동하는 성과관리 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체에서 BSC가 적용될 수 있도록 '정부업무평가기본법(안)'에 전략계획의 수립을 규정하거나 지방자치단체 조례에 명시하도록 하는 것이 필요하다.

셋째, 제도적 환경 측면에서 예산과의 연계성이 고려되어야 하며, 성과계획이 수립되어 상·하위간 계획이 유기적으로 연계되어야 하고, 기타 성과관리제도와의 연계가 이루어져야 한다. 또한 평가결과가 보상과 연계되고 BSC 시스템이 기존의 성과정보시스템과 연동되도록 해야 한다.

넷째, 조직·업무적 측면에서는 BSC 도입시 공공부문의 다차원성을 고려할 수 있도록 기존의 4가지 관점의 틀에서 벗어나 지방자치단체의 특성을 고려한 관점별 분류가 이루어져야 하며, 조직간의 연계에 대한 동태적인 분석을 토대로 성과측정이 이루어지도록 해야 한다.

다섯째, 행위자 측면에서 볼 때에 지방자치단체장이 BSC 도입 및 활용에 대해 관심을 보여야 하며, BSC에 의한 성과관리를 적극적으로 지원해야 한다. 또한 평가부서의 전문성 제고 및 평가자의 역량개발을 위한 체계적인 교육훈련이 실시되어야 하며, BSC 도입 초기에는 BSC에 대한 정보가 조직구성원 모두에게 공유되어 도입에 대한 저항을 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, BSC의 성공적인 도입과 적용을 위해 지방자치단체 차원에서의 개선사항 등에 대한 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어져야 한다. 지방자

치단체의 규모, 재정여건, 공무원의 역량 등에 따라 차등지원이 이루어지도록 해야 하고, BSC 도입시 일정 규모 이상의 자치단체를 대상으로 시범적용을 통하여 충분히 검증한 이후에 점차적으로 확산시켜 나가야 할 것이다.

마지막으로 외국의 제도를 신속하게 도입하는 것에서 벗어나 우리 현실에 적합한 제도를 만들고 발전시켜 나가려는 노력이 필요하다. 성과관리 및 평가를 위해서 목표관리제, 자체평가, 직무성과계약제, BSC 등 여러 가지 제도들이 도입되어 활용되고 있으나 어떤 제도든지 장단점이 있기 마련이며, 하나의 제도를 모든 공공부문에 적용한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 BSC가 지닌 문제점들을 보완해서 우리의 평가목적에 부합할 수 있는 제도로 발전시켜 나가려는 지속적인 노력이 필요하다.

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구범위와 방법	3
1. 연구범위	3
2. 연구방법	4
제2장 성과평가와 BSC에 관한 이론적 고찰	7
제1절 성과평가	7
1. 성과중심 패러다임	7
2. 성과평가의 개념	11
3. 성과평가의 필요성	14
제2절 BSC	16
1. 도입배경 및 개념	16
2. 성과에 관한 균형된 시각으로서 BSC	19
3. 전략적 관리기법으로서의 BSC	23
4. 성과평가 방법론으로서의 BSC	24
5. 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC 도입의 의의	26
제3절 BSC 도입의 전제	29
1. 업무 특성 측면	33
2. 조직 특성 측면	34
3. 행위자 측면	37
4. 제도적 환경 측면	41

제4절 본 연구의 분석틀	44
제3장 지방자치단체 성과평가 실태와 문제점	46
제1절 성과평가의 실태	46
1. 자체평가	46
2. 목표관리제	54
3. 기타 평가제도	55
제2절 성과평가의 한계	60
1. 기존 성과평가의 한계	60
2. BSC 도입의 필요성	62
제4장 BSC 도입 사례연구	64
제1절 미국 샬럿(Charlotte)시	64
1. 개요	64
2. 내용 및 구성	68
3. 단계 및 절차	74
4. 시사점	82
제2절 일본 히메지시	84
1. 개요	84
2. 내용 및 구성	86
3. 단계 및 절차	90
4. 시사점	94
제3절 독일 파사우시	94
1. 개요	94
2. 내용 및 구성	95

3. 단계 및 절차	98
4. 시사점	99
제4절 한국 부천시	100
1. 개요	100
2. 내용 및 구성	101
3. 단계 및 절차	104
4. 시사점	112
제5장 BSC 적용가능성 탐색	114
제1절 제도적 환경 분석	114
1. 관리과정과의 연계성	114
2. 보상체계	117
3. 정보시스템의 지원과 통합 가능성	120
4. 환경: BSC 성과관리시스템에 대한 요구와 지지	122
제2절 조직 특성 분석	123
1. 전략중심조직으로의 전환 가능성	123
2. 내·외부조직간의 연계성	127
제3절 업무 특성 분석	131
1. 공공업무의 다차원성	131
2. 공공업무 수행의 제약성	133
3. 목표설정 및 성과측정의 어려움	136
4. 공공업무의 연계성	137
제4절 평가자 특성 분석	139
1. 리더십	140
2. 평가에 대한 인식	142

3. 평가역량	145
제5절 여건분석의 결과	151
제6장 BSC 적용방안의 모색	154
제1절 접근법: 한국형 BSC모형의 탐색	154
1. 전략중심형 BSC	155
2. 행정평가형 BSC	158
3. 전략적 자체평가형 BSC	161
제2절 구성 및 내용 측면의 적용방안	166
1. 평가체계의 구성	166
2. 관점의 유연한 적용	170
3. BSC 추진을 위한 조직체계	173
제3절 단계 및 절차 측면의 적용방안	177
1. 전략계획 단계	177
2. 전략실행계획 단계	178
3. 업무추진계획 및 성과관리계획 수립지침 단계	180
4. 업무추진계획 수립단계	181
5. 성과관리계획 단계	185
6. 성과측정 단계	189
7. 보고서 작성 및 환류 단계	193
제7장 요약 및 정책건의	198
제1절 요약	198
제2절 정책건의	200

【참고문헌】	204
【Abstract】	210
【부 록 1】	213
【부 록 2】	215
【부 록 3】	217

표 목 차

표 2-1. BSC의 균형적 관점	20
표 2-2. 미국 연방정부 기관의 BSC 관점들	22
표 2-3. 비전정립과 KPI개발 과정	25
표 2-4. BSC 적용을 둘러싼 이슈들	31
표 2-5. 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC 도입의 여건 요인	32
표 2-6. 민간부문과 공공부문의 BSC 차이	35
표 2-7. 민간부문과 공공부문의 관점의 차이점	36
표 3-1. 자체평가위원회의 운영 현황	51
표 3-2. 합동평가제도에 대한 연도별 비교	56
표 3-3. 부처별 개별평가 시책 및 평가대상기관	59
표 4-1. KBU BSC 보고서 양식	81
표 4-2. KBU BSC 보고서 샘플	82
표 4-3. 3개 자치단체 BSC 특징 비교	86
표 4-4. BSC형 행정평가시스템의 특징	93
표 4-5. 도시발전분야의 전략적 목표와 시책(예시)	96
표 4-6. Passau시의 관리보고 체계	99
표 4-7. 부서별·관점별 목표카드와 성과지표	104
표 4-8. 부천시 청소사업소 지표정의서(예시)	109
표 4-9. 부천시 청소사업소 평가시트(예시)	110
표 4-10. 목표카드 및 성과지표의 점수산정	111
표 5-1. 지방자치단체 평가결과의 활용에 대한 설문조사결과	119
표 5-2. 정보시스템 지원의 필요성과 효과에 대한 인식조사	120
표 5-3. 조직외부적인 요구에 대한 인식조사 결과	123
표 5-4. 핵심업무의 관점별 분류	133

표 5-5. 국가, 지방 단위사무 현황 134

표 5-6. 중앙과 지방사무구분 총괄 135

표 5-7. 자치단체장의 관심 141

표 5-8. 자치단체장의 추진의지 141

표 5-9. 자치단체장의 활용의지 142

표 5-10. 피평가자의 평가목적인지 143

표 5-11. 평가에 대한 신뢰성 144

표 5-12. 평가에 대한 관심 145

표 5-13. 평가담당자의 재량권 부여에 따른 영향력 146

표 5-14. 평가담당인력 확충 필요성 147

표 5-15. 평가자들의 평가역량 148

표 5-16. 평가에 있어서의 참여정도 149

표 5-17. 의사소통의 정도 150

표 6-1. 평가대상 사업/업무의 성과관리카드(양식) 187

표 6-2. 바람직한 측정을 위한 기준 192

그림목차

그림 1-1. 연구의 수행체계	6
그림 2-1. 성과관리 접근방법의 변화	10
그림 2-2. 성과측정의 이유	15
그림 2-3. BSC의 기본 틀	21
그림 2-4. 사기업의 전략지도(예)	24
그림 2-5. BSC를 통한 전략실행과 성과평가	27
그림 2-6. 지방자치단체 BSC의 균형효과	28
그림 2-7. Olve et al(1999)의 공공부문 BSC 관점	36
그림 2-8. 지방자치단체 성과평가에 BSC 적용을 위한 개념적 분석틀	45
그림 3-1. 자체평가의 절차	49
그림 3-2. 자체평가 실시 현황	52
그림 4-1. 미국 샬럿시 전략운용계획 사이클	66
그림 4-2. 전략중심조직의 원칙	68
그림 4-3. 전략적 맥락	69
그림 4-4. 샬럿시의 2004~2005년 전략	73
그림 4-5. KBU 통합점수표 샘플	77
그림 4-6. 히메지시 행정평가시스템의 개념도	88
그림 4-7. 히메지시 BSC의 기본적인 구조	90
그림 4-8. 히메지시 행정평가시스템의 운용체계	91
그림 4-9. BSC개념을 적용한 행정평가시스템	93
그림 4-10. BSC도입 추진절차	98
그림 4-11. 부천시 조직도	103
그림 4-12. BSC 개발절차(워크숍 진행단계)	105
그림 4-13. 부천시 BSC 전략체계도(청소사업소 예시)	106

그림 4-14. 부천시 성과지표 개발절차	108
그림 5-1. 보상 유형	118
그림 5-2. 4가지 관점에 따른 조직간 연계	128
그림 5-3. 복합적 관점에 따른 조직간 연계	129
그림 5-4. 외부조직간의 연계 비교	130
그림 5-5. 성과관리에 있어서 조직간 연계	138
그림 5-6. 설문지 문항구성형태	140
그림 6-1. 샤롯데시(미국) BSC 추진체계	156
그림 6-2. 히메지시 BSC 추진체계	159
그림 6-3. BSC도입에 따른 성과평가체계의 변화	160
그림 6-4. 대안적 BSC모형 추진체계	163
그림 6-5. BSC도입에 따른 성과평가체계의 변화	164
그림 6-6. 전략적 자체평가형 BSC의 의의	166
그림 6-7. BSC성과관리 프로세스	168
그림 6-8. 공공부문 조직에서 4가지 관점의 변형	172
그림 6-9. BSC 추진 조직체계	176
그림 6-10. BSC계획수립을 위한 절차 개념도	178
그림 6-11. 조직성과평가 전략목표(과/실 수준)	182
그림 6-12. 조직성과 평가계획(과/실)	183
그림 6-13. 조직성과평가 문제점 및 해결방안	183
그림 6-14. 조직성과평가 실적(과/실)	184
그림 6-15. 조직성과평가 실적(담당·계)	184
그림 6-16. 성과관리계획 작성단계의 구체적 절차	186
그림 6-17. 결과 확인의 구체적 절차	189
그림 6-18. 보고서 작성 및 환류단계의 구체적 절차	194
그림 6-19. 연구결과의 요약	197



제1장 서론

제1절 연구의 목적

행정에 있어서 성과측정과 관리에 대한 연구가 처음으로 시작된 것은 상당히 오래되었지만 많은 선진국들이 결과중심의 성과관리(result oriented performance management)를 중점적으로 추구한 시기는 신공공관리에 근거한 공공분야의 개혁과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 즉, 신공공관리 하에서 투입중심에서 결과중심으로 행정관리의 패러다임이 전환되면서 성과 관리 및 평가에 관한 구체적인 방법과 기법들이 발전되어 왔다.

그러나 행정성과에 대한 체계적인 평가는 1990년대에 들어와서 실시되었으며, 대표적인 예로 미국의 정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act, 이하 GPRA)을 들 수 있다. GPRA는 미국 연방정부의 전체부서를 대상으로 수행하려는 프로그램의 목적, 달성목표 및 측정목표를 설정하고, 이에 대한 결과를 설명하도록 의무를 부과하고 있다. GPRA는 정부에 대한 신뢰성 향상, 정책의 유효성과 국민에 대한 책임성의 향상, 행정서비스 향상, 정부관리의 개선 등을 주요목적으로 삼고 있다. GPRA가 실시된 지난 10년 동안 산출, 효율성, 고객서비스, 품질 등의 측면에서 많은 개선이 이루어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

미국뿐만 아니라 캐나다, 일본 등과 같은 선진국의 경우 중앙정부 또는 연방정부 차원에서의 결과중심의 성과관리의 영향으로 지방정부에서도 균형성과표(Balanced Scorecard, 이하 BSC)에 기초한 체계적인 성과관리 및

평가를 실시함으로써 지방정부의 성과개선에 기여할 뿐만 아니라 장기적인 발전에도 많은 기여를 하고 있다.

1997년 경제위기 이후 우리나라도 기획예산처와 행정자치부를 중심으로 성과관리제도의 도입 및 정착을 위한 다양한 노력들이 전개되어 지방자치단체에서도 목표관리제, 합동평가, 자체평가 등의 제도가 실시되고 있다.

1998년 국민의 정부 출범과 함께 기존의 심사평가제도를 기관평가제도로 전환하였고, 2001년에는 ‘정부업무등의평가에관한기본법’(이하 평가기본법)의 제정으로 정부차원의 평가추진체계 확립뿐만 아니라 평가제도 정착의 기반을 제공하였다. 평가기본법은 지방자치단체 차원의 성과관리를 위한 법적 토대를 제공하고 있다.

평가기본법에 따라 자체평가가 실시되고 있으나 아직까지 많은 문제점이 있는 것으로 드러났다. 그 예로서 자체평가가 조직의 전략이나 목표와 연계되지 않고 시행되는 경우가 많으며, 과거의 심사분석과 유사하게 일부 사업에 대해서만 평가를 하거나, 평가대상 사업이나 업무가 대표성을 지니지 못하고, 이해관계자의 요구를 수용하지 못하여 균형적인 시각이 부족하다는 점 등을 들 수 있다.

평가기본법의 시대에서 ‘정부업무평가기본법’의 시대로 평가환경이 변화되고 있어서 성과관리에 대한 체계적인 연구가 더욱 절실해지고 있다. 특히 중앙정부 차원에서 지방으로 확산되고 있는 BSC에 대한 이해와 이에 대한 체계적인 연구가 필요하며, IT의 적극적인 지원을 받고 있는 BSC가 중앙에서 지방으로 신속하게 확산되고 있는 현 상황에서 지방자치단체 차원에서의 BSC 도입 및 적용을 위한 연구의 필요성이 증대되고 있다.

BSC는 전략기획에 근거하여 성과목표를 설정하고, 조직의 목표에 따라서 체계적인 성과관리가 가능하다는 측면에서 조직의 경쟁력 확보뿐만 아니라 공무원의 책임성을 확보하는 수단이 된다. 또한 BSC를 통하여 조직의 성과달성을 지속적으로 모니터링 할 수 있으며, 정책결정자들에게 필요한

핵심적인 성과정보를 제공할 수 있도록 하여 정책결정의 질을 향상시키는 데에 기여할 수 있다.

참여정부는 성과평가체제의 강화를 통한 지방행정혁신에 심혈을 기울이고 있으며, 성과관리 및 평가체계의 구축이 지방자치단체 혁신의 핵심이라고 간주하고 있다. 지방자치단체에서 BSC에 근거한 성과관리가 이루어지도록 하기 위해서 실무자들을 중심으로 TFT를 구성하여 BSC 도입을 적극적으로 지원하고 있다. 공공부문의 성과관리 및 평가를 위해서 BSC가 유용한가의 차원을 떠나 이제 성과관리 및 평가를 위해 BSC의 도입은 불가피한 것으로 인식되고 있는 상황에서 BSC에 대한 선행연구의 분석 및 사례연구 등 보다 심도 있는 연구가 요구되고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체 차원에서의 성과관리 운영실태 및 문제점을 분석하고, 기존의 성과관리가 지닌 한계를 극복하기 위하여 BSC 도입 및 적용방안을 모색하기로 한다. BSC 도입에 필요한 여건들을 분석하고, 외국의 사례를 비교분석하여 적실성 있는 BSC모형을 개발하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 절차와 방안을 모색하여 우리나라 지방자치단체 차원에서의 BSC 도입을 위한 토대를 제공하려고 한다.

제2절 연구범위와 방법

1. 연구범위

참여정부에 들어와서 BSC의 도입을 통한 성과평가가 중요한 이슈로 대두되고 있는 상황에서 BSC에 대한 연구가 주로 중앙정부에 초점을 맞추고 있으며, 지방자치단체 차원에서의 연구 및 논의는 매우 일천하다는 측면에

서 지방자치단체에 적용할 수 있는 방안의 모색을 위하여 BSC제도를 소개하고, 도입을 위한 여건분석, 현실성 있는 모형의 개발 및 적용단계별 절차 등을 제시하였다.

본 연구의 구체적인 범위는 아래와 같다.

- 1) 성과관리와 BSC에 대한 이론적 고찰
- 2) 지방자치단체의 성과평가제도에 대한 실태 분석
- 3) BSC 도입 및 운영에 관한 외국사례 분석
 - 미국의 샬럿시 사례
 - 일본의 히메지시 사례
 - 독일의 파사우시 사례
- 4) BSC 적용을 위한 여건분석
 - 제도적 환경 측면
 - 조직 특성 측면
 - 업무 특성 측면
 - 행위자 특성 측면
- 5) BSC 적용을 위한 방안 제시
 - BSC 모형의 탐색
 - BSC 적용방안의 분석
 - BSC 적용 관련 절차 제시

2. 연구방법

본 연구는 지방자치단체 성과평가를 위한 BSC 적용 방안을 모색하는 데 중점을 두고 있으며, 이를 위해서 문헌연구, 사례연구, 설문조사 등의 방법을 이용하였다.

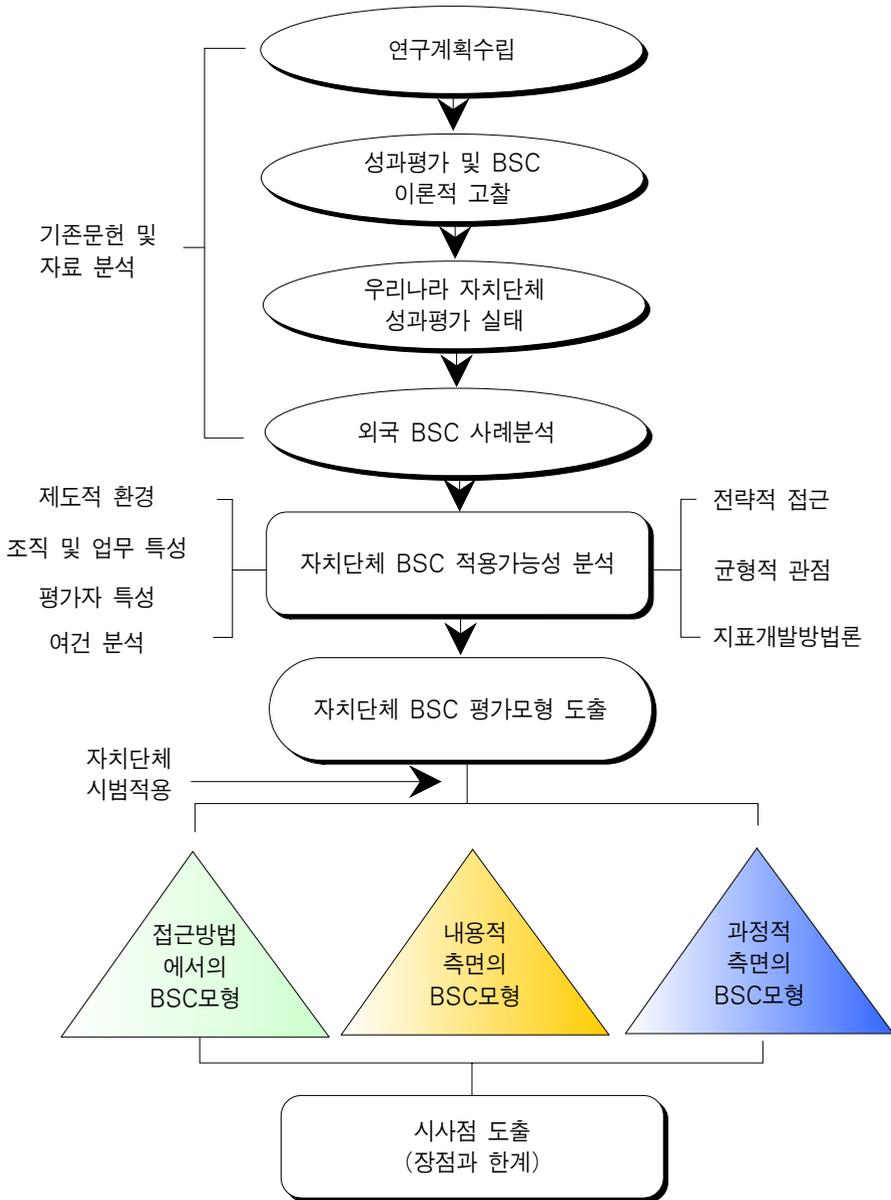
우선적으로 성과관리 및 평가, BSC에 대한 이론적 검토, 선진 외국의 BSC 사례 및 BSC 도입을 위한 여건분석 등의 부분에 있어서는 문헌조사를 통하여 개념, 구성요소, 발전방안, 제도적 특성 등에 대해서 심도높게 설명하고 분석하였다.

공공부문에서 이미 BSC를 도입하고 있는 외국의 자치단체에 대한 분석 및 우리나라 자치단체에서 BSC의 관점별 분류를 조사하는데 있어서는 사례연구의 방법을 활용하였다. 사례연구를 통해서 연구대상으로 선정한 미국의 샬럿시, 일본 히메지시, 독일의 파사우시 등의 BSC 도입과정, 절차, 특징 등에 대해서 보다 구체적인 정보를 파악할 수 있도록 하였다.

그리고 조사표, 설문지 등 서베이방법을 통하여 평가관련 리더십, 평가에 대한 인식, 평가역량, 평가과정의 참여 및 의사소통 등을 조사하였다. 이러한 조사를 통하여 지방자치단체의 평가담당자들이 평가관련 행위자들과 관련된 인식을 파악하고 성과평가에 대한 기대를 모색하는 데에 이바지 할 것이다.

위에서 설명한 연구범위와 방법에 근거하여 본 연구의 수행을 위한 체계를 도식화하면 <그림 1-1>과 같다.

그림 1-1. 연구의 수행체계



제2장 성과평가와 BSC에 관한 이론적 고찰

제1절 성과평가

1. 성과중심 패러다임

최근의 우리정부는 신공공관리(new public management)에 근거한 행정개혁의 추진으로 경영의 논리와 관리기법을 도입하여 공공분야의 비능률을 제거하고 서비스를 개선하려고 노력하였다. 민간부문에서 활용되던 다양한 관리기법들이 공공부문에 도입되어 행정의 생산성이나 성과에 대한 성과측정(performance measurement) 및 평가가 체계적으로 이루어질 수 있는 계기를 제공하게 되었다(Davies, 1999).

성과측정은 경쟁, 의사결정의 분권화를 통한 관리자에게 권한부여(empowerment), 행정과정에서 red tape의 제거 등의 중요성을 강조하는 신공공관리 수단의 성과를 평가하는 데에도 활용되고 있다. 신공공관리의 목적은 정부의 효율성과 효과성을 증대시키고, 시장기재를 도입하여, red tape과 같은 정부의 비효율성을 감소시키는 것이다(Hood, 1994). 신공공관리를 적용한 예들은 거의 모든 곳에서 발견되고 있다. 많은 국가들이 이전에 비해서 성과측정이나 성과평가에 더 많은 시간과 자금을 투자하고 있다(Pollitt and Bouckert, 2000: 87). 그러나 정부성과의 측정에 대한 아이디어가 신공공관리로부터 유래하는 것은 아니다. 특히 미국과 유럽에서는 이미 오래전부터 성과측정을 위해 노력해 왔으며, 그 일례로 PPBS, MBO,

ZBB 등과 같은 기획·관리기법 및 시스템을 들 수 있다.

1980년대 말과 90년대 초에 들어와서 성과관리가 새로이 강조되었는데, 그 이유는 점차로 증가되고 있는 재정적자와 작은 정부를 유지하려는 이념 때문이었다. 이 기간동안 성과측정의 주요목표는 효율성을 증대시키고 재정지출을 축소하는 방법을 강구하는 것이었다. 이후 90년대 중반에 들어서면서 정부성과는 국민경제의 경쟁 강화의 핵심요소로 간주하게 되었으며, 전체 사회의 성과에 기여하는 요소로 인식하게 되었다. 따라서 공공부문을 최소화하는 것은 더 이상 공공관리개혁의 전략으로 인식되지 않았으며(Pollitt and Bouckaert, 2000), 많은 나라에서 효과성과 품질을 더욱 중시하게 되었다.

성과관리의 초점은 시간의 변화와 더불어 정부성과를 구성하는 것이 무엇인가에 대한 이해에 따라 변화되었다. 공공예산의 감축과 작은 정부의 필요성에 대한 논의가 이루어지던 1980년대의 성과관리와 성과측정은 주로 투입과 효율성에 초점을 두었다. 그러나 현재는 공공기관에 대한 신뢰의 감소로 인하여 성과평가가 삶의 질 지표나 거버넌스 지표의 측정으로 나아가고 있다(Bovaird and Löffler, 2003).

성과관리에 대한 접근방법으로는 전통적인 성과관리와 성과나 결과를 중시하는 결과중심의 성과관리로 구분할 수 있다. 우선적으로 전통적인 성과관리의 특징에 대해서 살펴보기로 한다.

첫째, 성과를 관리하는 전통적인 방식은 관리에 대한 명령과 통제(command and control) 중심적 접근방법에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 이러한 방식의 성과관리는 “일방통행로” 방식으로서 조직의 계층에 따라서 구성원들에게 그들이 무엇을 해야 하는가만 지시되는 통제 지향적 성과관리로서 조직의 전략, 성과계획, 성과목표 등과 연계되거나, 이에 대한 지원이 이루어지지 않는다. 이러한 측면에서 전통적인 접근방법은 시스템 주도적인 전략수립이나 기획과정 보다는 사람에 중점을 두고 있어서 중요한 목표에

집중하거나, 조직몰입이 일어나도록 하는 것에 비중을 두고 있다(Rashid, 1999: 19).

둘째, 전통적인 성과관리에서는 전략에 의한 성과관리가 이루어지지 못하고 있다. 앞에서 살펴본 바와 같이 전통적인 방식은 사람이나 개인의 실적평가에 중점을 두고 있어서 성과관리를 위한 전략수립에는 큰 관심을 가지지 않았다. 그러나 앞으로는 조직의 미션과 비전에 근거하여 성과관리전략을 수립해 이를 달성할 수 있는 성과목표들을 확정하고, 조직의 단계를 거쳐 조직구성원이 달성해야 할 목표를 확정함으로써, 조직구성원이 목표달성을 통하여 조직의 성과 향상에 기여할 수 있도록 해야 할 것이다.

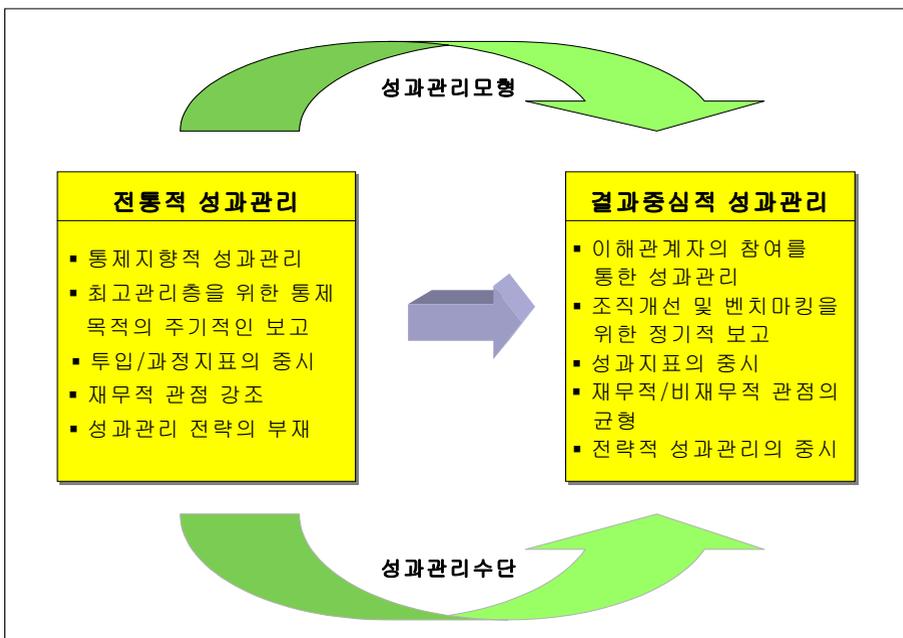
셋째, 기존의 성과관리는 주로 투입과 과정에 중점을 두고 있어서 성과측정을 위해서 활용되는 지표도 주로 투입지표를 활용하고 있다. 투입지표와 과정지표의 활용만으로는 성과달성을 측정하는 데에는 근본적으로 한계가 있으며, 어떤 시책이나 사업에 얼마나 많은 인적·물적 자원이 투입되었으며, 어느 정도 진행되고 있는지에 대해서만 파악할 수 있다. 그러나 이를 통하여 사업의 목표 및 결과, 달성하고자 하는 최종성과를 어느 정도 달성했는가는 파악하기 어렵다.

넷째, 기존의 성과관리는 성과와 예산간의 연계를 위한 노력이 결여되어 있다. 공공부문에서 성과와 책임을 직접적으로 연계시키는 가장 효과적인 방법은 성과에 따라서 예산을 연계시키는 것이다. 그러나 공공서비스의 제공이 반드시 필요한 경우 성과가 미흡하다고 해서 예산을 삭감하는 것은 쉬운 일이 아니다. 이 경우에는 직접적인 예산보다는 간접적인 관리방식에서의 책임을 강조하는 것이 필요하며, 관리자로 하여금 인센티브를 부여하여 비용과 성과에 대해 보다 많은 책임을 지도록 하며, 재원을 보다 효율적으로 사용하도록 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

다음으로 결과에 중심을 둔 성과관리는 위에서 언급한 문제점을 해소하는 것에 중점을 두고 있다는 점에서 전통적인 방식과는 큰 차이점을 발견할 수

있다. 이를 위해서 새로운 성과관리모형이나 기법을 도입하기 위한 노력들이 지속적으로 이루어지고 있다. 즉, 결과중심의 성과관리에 기여할 수 있는 여러 가지 새로운 성과관리모형과 수단들에 대한 연구와 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이러한 모형의 예로는 BSC모형, EFQM Excellence모형, 성과프리즘(Performance Prism), 공공서비스우수모형(Public Service Excellence Model), The Big Picture 등을 들 수 있으며, 성과개선을 위한 수단으로는 Charter Mark, 6시그마(Six Sigma), 가치관리(Value Management)¹⁾, 지방정부개선프로그램(Local Government Improvement Programme) 등이 주로 논의되고 있다. 이러한 변화를 요약하면 아래의 <그림 2-1>과 같이 도식화할 수 있다.

그림 2-1. 성과관리 접근방법의 변화



1) 가치관리는 성과관리 모형 및 수단의 속성을 모두 지니고 있는 것으로 인식되고 있다.

2. 성과평가의 개념

행정의 효율적인 운영과 관리를 위해서 성과관리가 체계적으로 이루어져야 함에도 불구하고 공공부문에서의 성과관리는 민간부분과 비교할 때에 상당히 뒤떨어져 있다고 볼 수 있다. 물론 공공부문의 성과는 양적으로 측정하기 어려운 경우가 많을 뿐만 아니라 추구하는 목적 자체가 다차원적이고 다목적적인 성격이 강하기 때문이라고 볼 수 있다. 그러나 이러한 어려움에도 불구하고 성과관리는 반드시 필요하며, 이를 위해서는 다양한 성과관리기법들이 개발되어 적용되어야 한다는 인식의 확산과 더불어 이에 대한 많은 연구들이 이루어지고 있다. 그렇다면 공공부문에서 성과는 무엇을 의미하는가? 성과관리, 성과측정, 성과평가 등은 무엇을 의미하며, 어떤 차이가 있는지 등에 대해서 살펴보기로 한다.

성과는 “조직의 목표달성에 대한 기여”(Hoffmann, 1999: 8), “달성되는 결과에 관한 것뿐만 아니라 업무를 수행하는 것과 관련되는 것”(Otley, 1999), 또는 “정책으로 인해 비롯되는 바람직한 결과(효율성·경제성, 효과성, 규정준수)의 달성 및 성취과정”(박중훈, 1998) 등으로 정의되고 있다. 따라서 성과는 업무의 수행과정에 기초할 때에 투입측면, 활동량 및 내용 측면, 산출물 측면, 그리고 궁극적인 효과 및 결과측면 등에서 접근될 수 있다.

성과는 다차원적(multi-dimensional) 복합개념으로서 측정은 그것을 구성하는 요인들의 다양성에 따라서 변한다(Fitzgerald and Moon, 1996). Armstrong과 Baron도 성과는 여러 가지 요인들에 의해서 영향을 받을 수 있으며, 그 요인들로는 인적 요인, 리더십 요인, 팀 요인, 시스템 요인, 상황 요인을 들 수 있다(Armstrong and Baron, 1998). 인적 요인으로는 개인의 기술, 신뢰, 동기부여, 몰입 등을 들 수 있으며, 리더십 요인은 리더에 의해서는 제공되는 격려, 지도 및 지원의 품질과 관련되며, 팀 요인

은 동료들에 의해서 제공되는 지원의 품질을 들 수 있고, 상황 요인으로는 내·외적 환경의 압력이나 변화와 관련된다.

성과관리(performance management)에 관한 정의도 학자에 따라서 많은 차이를 보이고 있다. 성과관리는 “공공부문의 전략적 우선순위를 설정하는 한편 이를 조직 전체와 개개인의 구체적인 성과목표로 변환시키는 과정”(Pollitt, 2002), 또는 “다층적(multi-level)이고 다영역(multi-arena)적인 활동으로서 성과를 모니터링하고 평가하며, 이를 시스템으로 환류시키고, 성과격차를 어떻게 해소할 것인가를 학습하는 것”(Rashid, 1999: 17)을 의미한다. 고영선 등은 성과관리란 “전략목표와 성과목표를 설정하고, 사업을 시행하고, 목표했던 산출과 결과가 달성되었는지를 점검하고, 이를 의사결정에 환류시키는 것”(고영선 외, 2004: 39)이라고 보고 있다. 또한 평가기본법을 대체하기 위해서 국회에 제출되어 있는 정부업무평가기본법(안) 제2조 제6항에 따르면 성과관리는 “국정을 추진함에 있어서 기관의 임무, 중·장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 수립하고 그 집행과정 및 결과를 경제성·능률성·효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동”이라고 정의하고 있다. 이러한 개념적 정의들을 살펴보면 성과관리는 조직의 목표설정, 지표개발, 성과측정(평가), 결과의 환류 등을 포함하는 것으로 나타나고 있다.

성과측정은 조직, 조직단위, 프로그램 등의 성과에 대한 사정과 관련되고, 주로 무엇을 달성하였는가를 측정하는데 초점을 두고 있다. 성과측정은 “정부 프로그램의 효율성, 품질, 효과성 등에 대해 정기적으로 정보를 수집하고 보고하는 것”(Nyhan and Martin, 1999: 348), “성과관리에서 사용될 정보를 수집하고 추적하는 과정”, 또는 조직의 활동, 노력, 성취 등을 평가하기 위한 계량적 지표의 활용 등으로 정의되기도 한다. GAO에 따르면 성과측정은 조직의 성과에 대한 하나의 사정(assessment)을 의미하며, 생산성(productivity), 효과성(effectiveness), 품질(quality), 적시성(timeliness) 지표를 포함하는 것으로 간주하고 있다(National Center for Public Productivity, 1997).

성과측정의 주요기능은 조직 또는 관리목표의 달성을 감독하는 것이며, 하나의 중요한 기획, 통제, 의사결정 장치로서의 역할을 한다. 또한 조직 내부적인 성과개선이나 정책결정을 자료 제공의 수준을 넘어서 시민들이 필요로 하는 정보를 제공함으로써 민주적 책임성 확보에 기여하게 될 것이다(Bruijn, 2002).

Harty(1999: 157-158)에 따르면 성과측정을 통하여 산출된 성과정보는 첫째, 선출직 공직자 또는 일반시민의 요구에 대한 책임성 확보, 둘째, 예산요구액 결정, 셋째, 자체예산 편성, 넷째, 성과의 문제점 및 시정방안 도출을 위한 조사, 다섯째, 구성원에 대한 동기부여, 여섯째, 성과에 대한 계약, 일곱째, 성과평가, 여덟째, 전략적 기획, 아홉째, 시민과의 의사소통 개선, 열째, 성과의 질 제고에 활용될 수 있다.

성과측정은 주로 현시점(here and now)과 관련되며, 일반적으로 기술적(descriptive)이다. 일이 현재 어느 정도 진행되고 있는지를 조사하고, 조직구성원이 설정한 최고수준의 결과와 비교하여 하고 있는 일을 얼마나 잘 하고 있는지에 대해서 질문하게 된다. 성과측정은 조직구성원이 의도된 방향으로 나아가고 있는지에 대한 증거를 찾는 것이다. 이것은 관리자들이 정책이나 사업의 집행에 있어서 중간코스의 수정을 하는 데에 도움을 주며, 이해관계자에게 설명할 수 있는 기초를 제공한다.

성과평가(performance evaluation)는 장기적인 관점을 취하며, 상당히 결정적(definitive)이다. 그리고 심층적인 연구와 분석에 입각하여 정책이나 사업이 의도한 결과(intended outcomes)를 달성할지에 대해서 확고한 결론을 내리려고 시도한다. 평가란 하나의 정책이나 사업이 왜 그 목표를 달성했는지 또는 달성하지 못하였는지를 설명하려고 시도하는 것이다. 만약 목표가 달성되었다면 상위의 결과가 정책 자체보다는 다른 요인에 의해서 야기된 것인지에 대한 질문에 대해서 입증을 하게 된다. 따라서 성과평가는 정책이나 프로그램의 선택과 설계에 대한 관리자층의 결정에 영향을 미치게 된다.

잘된 성과측정은 충분한 정보를 제공하는 저널리즘과 같으며, 그것은 비교적 신속하게 이루어지며, 현재에 중점을 두며, 이해관계자들의 즉각적인 정보수요를 충족하여 임시적인 판단을 하는 데에 도움을 준다. 반면에 좋은 성과평가는 잘 연구된 역사와 같다. 성과평가는 성과측정보다 더 많은 시간과 비용이 소모되며, 장기적인 시계(time horizon)를 가지고 있으며, 프로그램이나 사업의 본질과 방향에 대한 보다 심층적인 결론을 도출할 수 있도록 한다(GAO, 1998). 따라서 성과평가는 무엇을 달성하였는가의 범위를 넘어서 왜, 어떻게 그것을 달성하게 되었는가에 대해서 질문을 하게 되며, 그것이 기준이나 표준에 비하여 우수한지, 개선이 필요한지 등에 대해서 판단을 하게 된다.

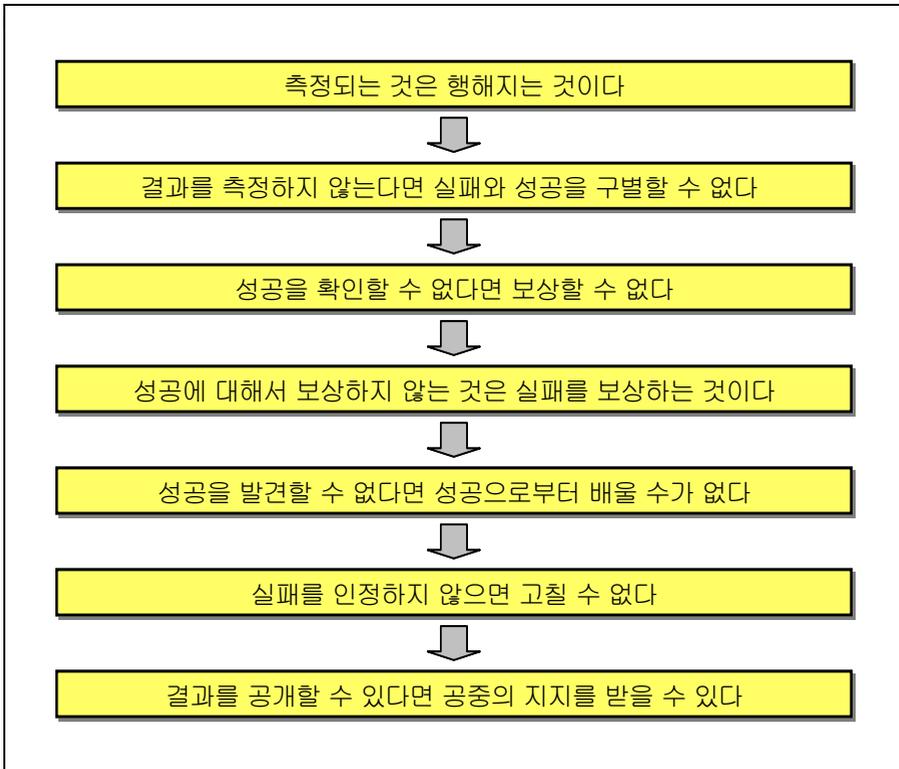
3. 성과평가의 필요성

성과관리는 책임성(accountability)을 보장하거나 또는 생산성을 향상시키기 위해서 이루어진다. 책임성과 생산성 증대는 서로 분리된 것이 아니라 연계되어 있다고 볼 수 있다. 즉, 더 많은 책임에 대한 압력은 보다 우수한 성과를 산출할 수 있도록 하며, 생산성 증대는 결과적으로 더 큰 책임을 진 것으로 인식될 수 있다는 점에서 두 가지 측면은 시너지 관계를 형성하고 있는 것으로 볼 수 있다.

영국의 감사원(Audit Commission)의 경우 성과측정은 공공서비스의 지속적인 개선을 위한 성과관리의 핵심요소이며, 책임성의 증대에 기여하는 것으로 보고 있다(Audit Commission, 2000: 6). 따라서 성과측정을 통한 성과의 체계적인 관리는 우수사례의 확인 및 다른 조직으로부터의 학습을 통하여 조직의 성과개선에 기여할 수 있다. 성과측정은 조직이 주요사업에 우선순위를 두도록 하며, 성과가 부진한 것에 대해서 근본적인 의문을 제

기한다는 점에서 Osborne과 Gaebler의 성과측정 이유 제시와 같은 맥락에서 이해할 수 있다(〈그림 2-2〉 참조).

그림 2-2. 성과측정의 이유



* 자료: Osborne & Gaebler(1992: 146-155).

Rashid(1999: 25-26)에 따르면 성과관리가 필요한 이유로는 첫째, 목표달성에 대해서 책임 있는 사람이 누구이며, 누구와 더불어, 언제, 기대되는 결과물이 무엇인가 등이 명확해지고, 둘째, 조직의 중요한 일에 초점을 두게 되며, 그것이 추구하는 목적으로 조직의 에너지를 이용할 수 있고, 셋째, 성과의 모니터링 및 평가에 관한 것, 학습과 피드백 간의 균형적 접근을

가능하게 하며, 넷째, 개인과 팀, 시민과 이해관계자에 대한 피드백을 가능하게 한다. 다섯째, 성과가 달성되었는지를 이해당사자에게 알려주게 되며, 여섯째, 제한된 자원의 효율적인 활용이 가능하며, 일곱째, 개선을 요하는 성과격차를 확인할 수 있게 하며, 여덟째, 실패와 성공의 원인으로부터 학습을 촉진시키며, 아홉째, 조직의 내·외적 의사소통을 개선하는데 기여한다.

제2절 BSC

1. 도입배경 및 개념

가. 도입배경

많은 성과관리 연구자들은 공공조직의 생산성 향상을 위한 내부역량을 강화하기 위하여 성과측정이 중요함을 강조하고 있으며, 성과측정을 토대로 하여 전략적 기획을 가능하게 하여야 급변하는 환경에 적응하며 변영할 수 있는 조직운영체제가 될 수 있다고 주장하고 있다(Holzer & Callahan, 1998; Julnes & Holzer, 2001). 최근 성과측정의 한 도구로서 사용되는 BSC는 기존의 성과측정방식이 재정적인 측면에만 기초하여 실제로 미래지향적인 정보를 제시하지 못한다는 한계를 극복하기 위해서 제기되었으며, 이에 따라 재정적인 관점 뿐만 아니라 다양한 관점을 포함하는 균형적 관점에서 성과를 관리하는 데 초점을 두고 있다.

외국의 경우 BSC가 도입되게 된 배경은 기업의 비전을 구체적인 측정가능한 목표로서 전환하고자 하는 이유로 시작된 경우가 가장 많으며, 그 다음으로는 사업의 우선순위에 따라 자원을 할당하고 사업 계획의 수립을 하기

위하여 기업의 전략을 하위 직원들에게 이해시키는 의사소통의 수단으로 도입되고 있다. 특히, 전략목표를 부서별로 정렬하기 위하여 많이 활용되고 있다.

국내기업의 BSC 도입배경은 외국기업과는 조금 다르다고 할 수 있는데, 국내기업의 경우에는 IMF라는 외환위기로 인해 초기에는 기업의 구조조정과 성과중심의 연봉제 실현을 위한 인사평가시스템을 위하여 도입되었다.

외국기업처럼 내부의 필요성에 의해 전략경영을 위한 수단이라기보다는 주로 성과지표 개발을 통한 조직과 개인의 성과평가수단으로써 도입한 면이 강하다고 할 수 있다.

최근에는 공공부문에서도 그 도입이 시도되고 있다. 기존의 전통적인 성과측정시스템은 상대적 불완전성, 정확성 및 중립성 결여, 역동적이고 다양한 근무 환경 내에서의 균형 부족 등이 단점으로 지적되어 왔으며(이석환, 2005), 이에 따라 미래지향적 관점의 성과측정과 관리의 중요성이 대두되어 미국의 지방자치단체와 공공기관에서는 이를 보완한 BSC를 이용한 성과측정시스템이 활발하게 도입되어 실시되고 있다.

나. 개념

BSC의 창시자인 Kaplan & Norton(1992, 1993)에 의하면, 조직의 성과는 크게 재정적 관점(How do we look to shareholders?), 고객의 관점(How do customers see us?), 내부프로세스 관점(What must we excel at?), 그리고 성장과 학습의 관점(Can we continue to improve and create value?)으로 나누어지며, 이러한 4가지 관점에 걸쳐 지표를 개발하고 측정할 때 급변하는 상황 하에서 미래지향적인 정보를 조직에게 제공해 줄 수 있고 동시에 장기적 관점에서의 계획(planning)을 가능하게 할 수 있다.

BSC, 즉 '균형성과표'는 간단히 말하자면, 조직의 비전과 전략에서 도출된 평가지표들의 조합이라고 할 수 있다. 재무와 비재무, 장기와 단기, 선행과 후행, 내부와 외부, 조직과 개인에 관한 지표가 균형을 이루었다는 의미로 '균형성과표'라고 하는데, 이러한 지표들을 통해 조직 내에 전략과 비전이 공유되고, 단기의 성과가 아닌 미래 이익에 선행하는 비재무적 성과도 중요하게 관리될 수 있다는 것이다. 결과적으로 조직은 전략 중심으로 모든 활동을 전개하는 '전략 중심 조직'(SFO: Strategy Focused Organization)으로 구조화된다. 즉, BSC의 도입은 단순히 성과지표만을 개선하기 위한 것이 아니라 보다 전략적인 성과관리체계를 구축하려는 시도라 할 수 있다.

BSC는 조직을 하나의 유기적 시스템으로 간주한다. 그리하여 하위부서 조직과 기관들을 포함하고, 각 하위조직의 효율적인 관리를 단편적 시각에서 다루는 것이 아니라 조직간 상호연계성을 강조하는 조직 전체적인 시각에서 접근하게 된다. 이를 통해 결과중심의 성과평가의 한계를 벗어나 성과를 발생시키는 원인에 대한 근본적이고 체계적인 관리와 처방을 가능하게 하는 것이다. 또한, BSC는 조직의 성과를 여러 관점에서 균형 있게 측정, 분석, 피드백 할 수 있는 성과관리시스템으로 성과목표 달성여부를 실시간으로 확인, 수정·보완함으로써 목표의 성공적 수행을 유도하고 조직구성원의 자발적인 참여와 합의를 통하여 정해진 지표 및 가중치에 의한 성과 평가가 가능하고 성과에 따른 차별적인 인센티브 부여가 용이하며 수용도도 상대적으로 높다는 장점을 가지고 있다(박해육·고경훈 외, 2005).

이러한 맥락에서 기존의 MBO와 비교할 때, BSC는 조직 차원의 비전과 전략적 목표달성을 중시하는 것이다. MBO는 개별사업 또는 팀별 차원의 목표달성을 중시하는데 비해 BSC는 조직 차원의 비전과 전략적 목표달성여부를 중시하게 된다. 따라서 BSC는 조직의 비전과 목표를 달성하기 위한 핵심적인 사항들을 종합적이고, 다각적으로 보여줌으로써 조직의 성과와 역량을 관리하는데 용이한 성과관리방법체계라 할 수 있다(김용훈 외, 2005).²⁾

2. 성과에 관한 균형된 시각으로서 BSC

BSC는 기업경영을 전통적인 재무회계 중심에서 탈피하여 고객, 내부처리, 학습 및 성장 측면의 다차원적인 균형된 관점에서 보려고 하는 개념이다 (Kaplan & Norton, 1993; 최동득 외, 2004 재인용). 균형(Balance)이란 재무적 성과와 비재무적 성과의 균형을 유지하는 것을 의미하는 것이므로 균형적 성과관리란 재무성과평가 중심에서 재무/비재무성과를 모두 고려하는 것이며, 단기 중심적인 성과관리에서 장/단기 성과관리를 동시에 관리하는 것이라 할 수 있다.

따라서 BSC는 기존의 재무적 성과뿐만 아니라, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등의 관점을 포함하여 4가지 초점에서 균형화된 성과관리전략 및 평가지표를 설정하여 관리하는 것을 특징으로 한다. 재무관점은 과거 조직활동의 결과물, 고객관점은 조직을 둘러싸고 있는 환경과 이해관계자, 내부과정관점은 핵심적인 업무수행과정, 학습과 성장은 미래의 조직성장에 영향을 줄 핵심역량(core competence)에 초점을 두고 있다(김용훈 외, 2005).

-
- 2) 기존의 MBO 시스템이 개별 또는 팀별로 구체적인 목표를 세워놓고 이를 달성할 수 있는지의 여부에 초점이 맞추어져 있었다면 BSC는 보다 거시적인 관점에서 궁극적인 목표를 설정하고 이를 달성할 수 있는지를 보여준다(이석환, 2005). MBO에서 구체적인 목표는 대부분 '사업' 자체로서 이것을 달성하였는지의 여부에 따라 성과가 판정된다. 그러나 특정한 사업이 달성된 후에 이것이 특정기관에 얼마나 도움이 되었는지는 알 길이 없다. 사실상 특정한 사업으로 인한 목표달성 기대효과가 가장 중요함에도 불구하고 이 효과를 측정되고 있지 않은 실정이다. 예를 들면 특정 자치단체의 교통행정과의 경우 기존의 MBO에서는 '서울지하철 7호선 연장건설' 유치 자체가 목표이며 7호선을 유치하면 이것으로 목표가 달성되는 것으로 보았으나, 7호선 유치라는 사업은 그 자체가 궁극적 목표(시민의 교통 편리성)를 달성하기 위한 수단일 뿐 궁극적인 목표라 할 수 없다. 따라서 기존 MBO에서는 수단과 목표의 대치현상이 발생하고 있다. BSC에서는 수단으로서의 '7호선 유치노력'을 유치결과에 상관없이 과정지표의 형태로 인정할 수 있다.

표 2-1. BSC의 균형적 관점

재무적 관점	재무적인 성과 측정, 과거 활동의 결과물 초점
내부프로세스 관점	조직의 목적 달성에 가장 중요한 내부 프로세스 초점
고객 관점	조직에 관련된 이해관계자, 즉 외부 환경 초점
학습과 성장 관점	미래의 조직 성장에 영향을 줄 핵심역량 초점

가. 고객관점

BSC에서 고객관점과 관련된 성과지표를 선택하고자 할 때 두 가지 중요한 질문에 봉착하게 된다. 그것은 우리가 목표로 하는 고객이 누구이며 그들에게 우리가 전달해야 하는 가치명제는 무엇인가이다(Niven, 2002). 고객관점은 이해관계자들(지역주민, 중앙정부, 해당 지방정부의 공무원, 다른 지방정부 등)이 요구하고 있는 것으로 구성되며, 고객의 관심사는 시간, 품질, 성능, 서비스 등의 범주로 구분할 수 있다.

나. 내부프로세스 관점

BSC의 내부프로세스관점은 고객과 궁극적으로는 주주에게 가치를 지속적으로 제공하기 위하여 기업이 어떤 프로세스에서 남보다 탁월해야 하는가를 살펴보는 것이다. 고객만족 등의 기업비전을 구현하기 위하여 특정한 내부프로세스를 어떻게 운영해야 하는가의 문제이다. 이를 인식하고 추적가능한 측정지표를 개발하는 것이 요구된다(Niven, 2002).

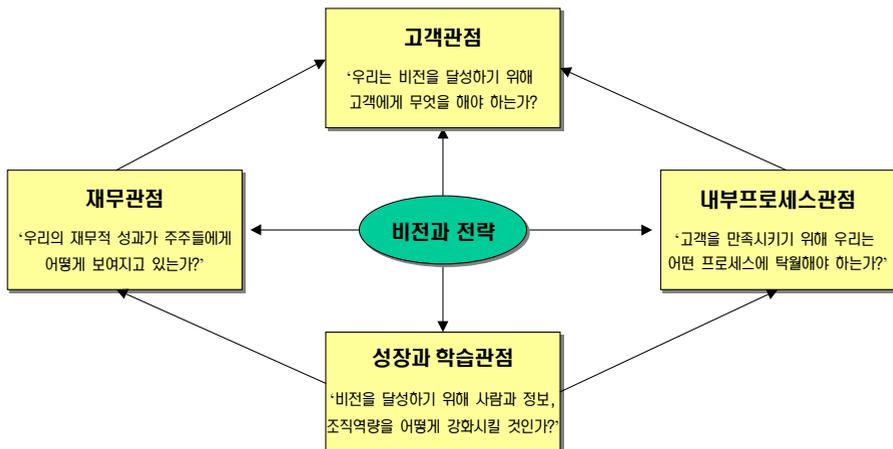
다. 학습 및 성장관점

학습과 성장관점은 다른 관점에 비해서 가장 미래지향적이며, ‘어떻게 하면 조직 구성원의 역량을 제고하고, 계속하여 혁신을 유도할 수 있을 것인가’에 관한 질문들로 이루어져 있다. 이 관점은 학습하고 성장하는 조직에 관한 목표와 지표들을 포함하고 있으며, 다른 세 가지 관점의 목표달성을 위한 기초를 제공한다고 볼 수 있다.

라. 재무 관점

재무관점은 다른 세 가지 관점에 대해서 중심관점(focus perspective)으로 간주되며, ‘주어진 재정지원을 얼마나 효율적이고 효과적으로 사용하였는가’에 관한 질문들로 구성된다. 재무관점의 지표에 두 가지 역할을 부여하고 있어서, 한편으로는 전략에 근거한 재무목표를 정의해야 하며, 다른 한편으로는 다른 관점을 위한 최종목표의 역할을 수행해야 한다.

그림 2-3. BSC의 기본 틀



* 자료: Kaplan & Norton(1992)

BSC의 재무, 고객, 내부처리, 학습 및 성장의 기본 4가지 관점은 절대적인 것은 아니다(최동득 외, 2004). 외국의 경우 BSC의 관점을 기본적인 4가지 관점에서 기업의 사업성격과 관리목적에 따라 변형시켜 3-5가지 관점으로 확대 및 축소할 경우도 볼 수 있다. 사업규모가 큰 기업의 경우 인적자원관리 관점을 추가하기도 하며 공기업의 경우는 공익성 관점을 추가하기도 한다.

표 2-2. 미국 연방정부 기관의 BSC 관점들

운영주체	주요관점				
Kaplan-Norton	재정	고객	내부프로세스	학습-성장	
연방항공운송본부	재정 및 이해관계자	고객		학습-성장	
해군해저연구소	재정	고객	내부업무	학습-성장	내부직원
해군인력관리처		고객	업무	정보기술	내부직원
토지관리청	재정관리	고객만족	건강한 토지	직원 학습-성장	
국세청	업무결과	고객만족		직원만족	
총무처 IT 담당실	재정	고객	내부업무	혁신-학습	
교통부 조달국	재정	고객	내부업무	학습-성장	내부직원
국립해양대기국	재정	고객	내부업무	혁신/학습-성장	
에너지부 인사실	재정	고객만족	문화	업무과정	
의회 회계감사원	이해관계자 책무성	일상적 업무	고객책무성	지원책무성	
재향군인부	단위당 비용	고객만족	업무적시성	직원개발	정확성

* 자료: 강황선(2005)

현재 미국 연방정부의 기관들 중 BSC를 활용하여 성과관리를 하는 기관들은 Kaplan-Norton에 의해 제시된 BSC의 네 가지 관점을 각 기관들의 특성에 맞게 수정하여 사용하고 있다(<표 2-2> 참조). BSC의 네 가지 관점

이 정부조직에 활용되기 위해서는 각 기관의 업무의 특성에 따라 평가주체들이 자유롭게 평가차원들을 설계할 수 있도록 대폭적인 재량권이 주어져야 할 것이다(강황선, 2005).

이러한 시각에서 볼 때, BSC는 관리기술(Management Technique)이 아닌 관리철학(Management Philosophy)이라 할 수 있다. 따라서 4가지 관점의 거시적 틀 속에서 각각의 조직이 어떠한 방향으로 나가야 할지에 대한 지침을 제공해 주는 것이지 표준모델이 존재하여 구체적인 관리기법을 제시해 주는 것이 아니라는 것이다(이석환, 2005).

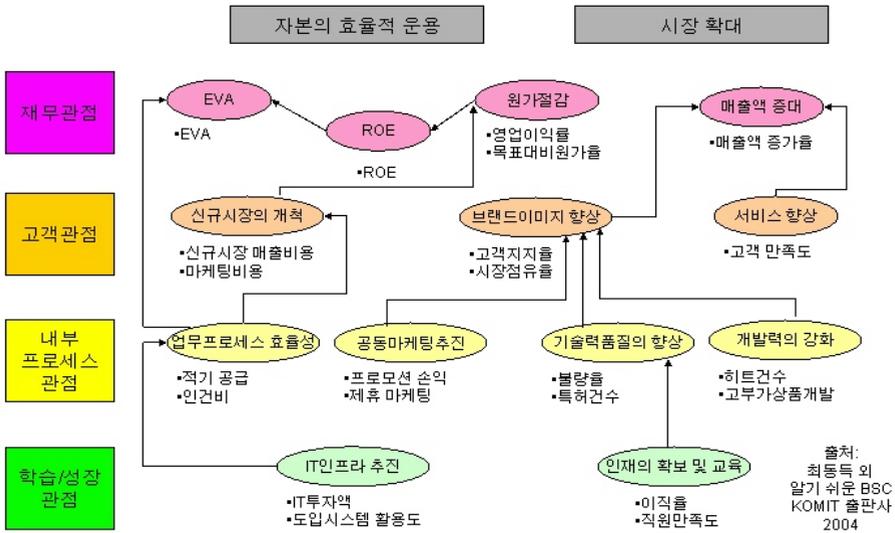
3. 전략적 관리기법으로서의 BSC

BSC는 조직의 목적(표)에 접근하는 방법을 전체적으로(holistic) 조명해줄 수 있다(강황선, 2005). 즉 조직의 목적을 달성하는데 반드시 고려되어야 하는 핵심적인 전략들과 이들 전략들이 성취해야 하는 성과지표들을 망라하여 하나의 청사진을 제시해주는 다차원적 전략지도(strategy map)라고 할 수 있다. 따라서 BSC는 현재의 조직의 환경과 가용자원의 한계 내에서 조직의 목적을 해석하고, 이를 달성할 수 있는 전략들을 인과적 관계형태로 표현해 줌으로써 추상적이고 거시적인 조직의 목적을 구체적이고 일상적인 성과지표와 직접적으로 연결하는데 매우 유용하게 활용될 수 있다.

이렇게 BSC는 조직이 효과적인 성과측정과 성공적인 전략실행이라는 두 가지 과제를 달성할 수 있도록 도와준다. 효과적인 BSC는 재무적 성과지표와 비재무적 성과지표의 단순한 집계 이상의 의미를 지닌다. 잘 만들어진 BSC는 성과지표 안에 내포되어 있는 인과관계의 연결을 통해 조직의 전략에 대해 알려주는 역할을 한다. 그러한 인과관계는 '만약-라면'이라는 가정의 연속으로 표현된다. 만약 고객헌신도를 증진시키면 매출이 증가될 것이

다가 그 예이다. 성과지표간의 인과관계를 통해 전략 내에 존재하는 가정을 명확하게 체계화함으로써 전략적 학습을 증진시킬 수 있다(Niven, 2002).

그림 2-4. 사기업의 전략지도(예)



* 자료: 최동득 외(2004)

4. 성과평가 방법론으로서의 BSC

BSC는 기업의 비전을 성과지표로 전환하는 방법론이라고 할 수 있다.³⁾ BSC 구현절차는 크게 4가지 단계로 실행된다. 1단계는 비전의 정립을 통한 전략 지도 설계단계이며, 2단계는 지표설계 및 인과관계 분석 및 조직과 관련된 목표배정 및 평가방법을 설계하는 단계이며, 3단계는 1,2단계에서 생성된 자료를 BSC 솔루션으로 전산화하는 과정이며 마지막 4단계는 지표의 성과측정에 의한 성과결과를 인사평가로 활용하여 연봉제 및 성과급제 등의 보상시스템과 연동하여 활용하는 단계이다.

3) 이하 방법론적 내용은 최동득 외(2004)를 참고한 것이다.

가. 제1단계: 비전정립과 전략 지도 설계 단계

기업의 경영환경 분석을 통한 비전 정립과 더불어 이를 구체적인 목표로 전환하는 작업과 핵심역량에 대한 파악을 근거로 구체적인 핵심성과 지표(KPI)를 도출한다.

표 2-3. 비전정립과 KPI개발 과정

단계별 구분	내용
비전 정립	<ul style="list-style-type: none"> - 조직원들의 의견을 수렴해서 회사가 장기적으로 지향하는 미래상을 담아 기업의 비전을 사막의 신기루가 아닌 오아시스로 구체화한다. - 비전에 4가지 관점으로 장기적 전략목표로써 구체화하고 단기적 목표로 세분화한다.
전략 수립	<ul style="list-style-type: none"> - 단기적인 4가지 관점의 목표(goal)를 달성하기 위한 구체적인 실행 전략을 수립한다
CSF 분석	<ul style="list-style-type: none"> - 목표(goal) 달성을 구체적인 핵심 성공 요인을 분석한다
KPI 개발	<ul style="list-style-type: none"> - 핵심 성공요인의 성과를 측정할 성과지표를 개발한다

나. 제2단계: BSC설계 단계

BSC 운영을 위한 조직의 역할 정의와 지표간의 인과관계 설정 및 1단계에서 생성된 지표의 정의 및 기타 평가와 관련된 지표의 조직배분방법과 가중치 설정 등의 BSC의 실행과 관련된 구체적인 내용을 설계한다.

다. 제3단계: BSC구축 단계

1, 2단계에서 생성된 산출물을 BSC 솔루션에 등록하여 BSC의 기능을 자동화하여 활용하는 단계이다.

라. 제4단계: BSC 활용단계

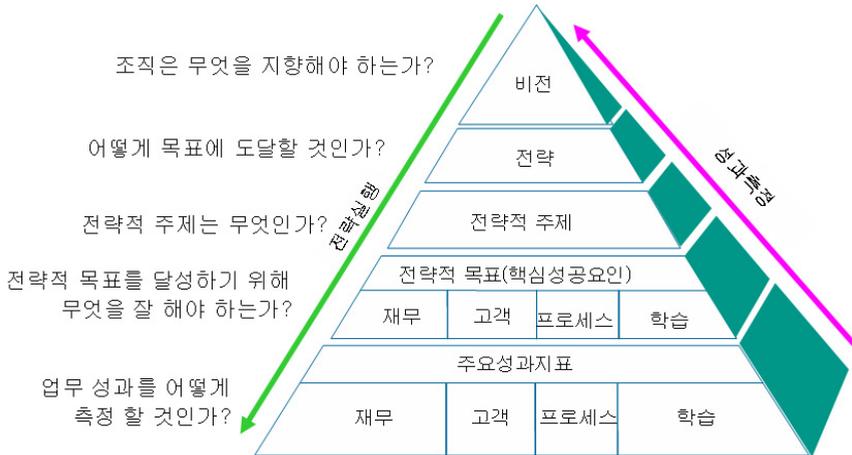
BSC 구축을 통하여 추출된 자료 중 전략목표에 대한 성과측정 자료는 다음해의 회사 경영전략 수립에 반영하여 활용되고 조직과 개인의 성과결과자료는 인사고과, 성과급제, 연봉제 외에 교육 및 이동 등의 다양한 인사자료로 활용될 수 있다. 특히, 성과급, 연봉제를 추진하는 기업의 경우는 개인의 성과평가 자료는 필수 불가결한 요소이다. 만일 BSC에서 생성된 성과자료가 기업의 다양한 보상시스템과 연계되어 활용되지 않는다면 BSC는 단순히 전략경영관리 수단으로밖에 그 기능이 제한되지 않을 수 없으며, 조직원의 적극적인 성과개선의 노력을 기대할 수 없다면 BSC가 경영혁신수단으로서의 의미가 사라지는 것이다.

5. 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC 도입의 의의

가. 전략적 관리의 촉진과 조직학습의 증진

BSC는 지방자치단체로 하여금 비전과 전략을 분명하게 공유하게 하고 성과측정체계를 통해 이를 실행에 옮길 수 있도록 돕는 전략적 관리체계(strategic management system)의 구축을 가능하게 한다. 또한 성과에 기초한 자원의 할당과 체계적이고 사실에 기반한(fact-based) 관리를 촉진하는 효과가 있다(고경훈·박해육, 2005).

그림 2-5. BSC를 통한 전략실행과 성과평가



자료: Psul R. Niven(2002) 수정.

자치단체내의 조직(기관)과 조직(기관)간의 성과의 인과적 연계관계를 확 인식켜줌으로써 지방자치단체의 전체적인 성과관리를 가능하게 하며, 공무원 개인의 학습뿐만 아니라 유기체로서의 자치단체의 총체적 학습을 가능하게 한다. 뿐만 아니라 BSC는 자치단체의 상하위 조직간 전략적 정렬을 통해 조직의 모든 구성원을 단일평가체계 내에 포함시키게 되어 인과모형, 성과측정 과정, 자원할당 과정의 지속적인 개선을 유도한다.

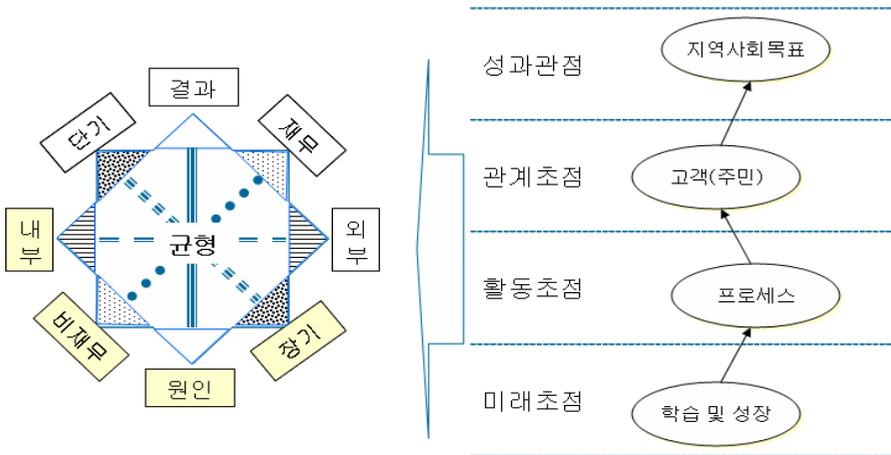
나. 균형 잡힌 성과관리와 역량 강화

BSC는 지방자치단체의 기획역량(planning capacity)을 증대시켜, 급변하는 환경 속에서 예산의 합리적 사용을 유도한다. 또한 인과관계를 정교화하여 이를 기반으로 하는 조직의 미래결과 예측능력이 증대되고 나아가 재무/비재무, 단기/장기, 내부/외부 관점의 성과지표를 고려함으로써 자치단체의 전사적 성과관리의 균형(balance)을 달성하게 한다.

그리고 자치단체 전구성원이 참여하는 성과관리시스템을 통해 내부평가 역량을 증진시키는 결과를 가져올 수 있다.

이를 통해 BSC는 성과개선이 필요한 부분들을 확인시켜주며 조직재설계(redesign)의 재구조화(re-engineering)의 필요성을 부각시킨다. 즉, 주민의 기대에 부합하지 않는 부분들이 문제라기보다는 개선기회(improvement opportunities)로 간주되며, 성과의 벤치마킹을 가능하게 한다. 즉, BSC를 위해 수집된 성과측정 자료들이 여타 지방자치단체와 비교를 위해 이용될 수 있고, 나아가 비교를 통해 새로운 정책과 전략의 개발에 활용된다.

그림 2-6. 지방자치단체 BSC의 균형효과



자료: Olve et al.(1999) 참고.

다. 평가과정에서 커뮤니케이션의 활성화

BSC를 구축하는 전과정 동안 조직 구성원의 참여와 커뮤니케이션이 필수요소이므로 조직구성원들이 전략과 성과지표에 대한 폭넓은 이해와 공감

대 형성을 가능케 한다.

즉, 혁신전략의 확인, 전략적 목표 확인, 과제도출, 성과지표의 개발 등 BSC구축의 전 과정에서 조직 구성원의 의견개진과 참여는 필수불가결하며 이 과정에서 구성원 상호간의 의사소통은 활성화되고, 참여가 촉진되는 효과를 거둘 수 있다.

라. 주민에 대한 책임성 증진

자치단체의 책임은 중앙정부에 대한 책임이 아니라 주민에 대한 책임성이 다. 궁극적으로 BSC는 지방자치단체의 활동에 대한 주민의 접근성을 증대 시킴으로써 행정의 책임성과 반응성의 증대를 촉진하게 한다. 구체적으로 시민에 의한 평가를 통해 그 결과를 자치단체의 예산편성에 반영하고 새로운 정책개발의 원천으로 활용함으로써 시민의 만족도를 제고하며, 정책 및 행정서비스의 질에 대한 타지자체와 비교 및 평가를 통해 행정의 신뢰성과 객관성을 제고하는 효과를 거둘 수 있다.

제3절 BSC 도입의 전제

BSC의 도입은 전략적인 측면에서, 균형적인 성과관리의 관점에서 그리고 방법론적인 측면에서 매우 긍정적인 효과를 가지고 있다. 그러나, BSC를 도입한 기관들이 모두 전략적이고 균형적인 성과관리 및 생산성 향상에 성공하는 것은 아니다. 특히 공공부문의 경우 비교적 성과측정이 용이한 민간부문과는 또다른 어려움에 봉착하는 경우가 많다. 실제 해외사례에서 등

을 통해 볼 때, BSC를 적용하고 성공을 거두고 있는 지방정부는 많지 않은 것으로 나타나고 있다.

Niven(2002)은 공공부문 BSC 개발을 둘러싼 문제들을 제시하고 있는데, 성과측정의 불가능성, 결과활용 요건의 부적합성, 미션의 명확성 정도, 장기적 업무의 특성, 조직문화, 위기인식의 문제, 기술적 제약, 직원의 기술, 창의적인 지표 개발 가능성의 문제, 금전적 보상의 제약 등이 공공기관의 BSC 개발 및 도입을 저해하고 있다는 것이다. 또한, BSC를 구현하는데 있어 보다 일반적인 문제점으로서 관리프로세스와의 연결 문제, 세분화의 결핍, 새로운 평가방법의 부재, 조화된 경영실천 문제, 기간, 목표의 부재, 전략의 부재, BSC교육 및 훈련의 결여, 경영진의 지원 부족을 제시하고 있다.

한편, Olve et al. (2003)에 의하면, 전략지도 설정 문제, 실제 적용상의 문제들, 자원의 부족, IT 지원 정도 등이 BSC 도입의 주요 쟁점사항으로 논의되고 있으며, Ehrmann(2003)에 의하면, 명확한 비전-미션-전략의 존재와 설정, 의사소통의 문제, 지속적 정보제공, 리더십, 전문지식 및 역량, 전문지식 이외의 요건, 조직 및 기획체제 등이 선행되어야 효과적인 BSC시스템을 구축할 수 있다고 밝히고 있다.

표 2-4. BSC 적용을 둘러싼 이슈들

연구자	BSC 도입의 전제조건 및 주요 이슈
Niven(2002), 공공부문 개발시 주요 이슈	성과측정 불가능성, 결과활용 요건 미션의 명확성, 장기적 업무의 특성, 조직문화, 위기인식, 기술적 제약, 직원의 기술, 창의적인 지표 개발 가능성, 금전적 보상의 제약
Niven(2002), BSC 구현시 문제들	관리프로세스와의 연결 문제, 세분화의 결핍, 새로운 평가방법의 부재, 조화된 경영실천 문제, 기간, 목표의 부재, 전략의 부재, BSC 교육 및 훈련의 결여, 경영진의 지원 부족
Olve et al.(2003), 스코어카드 사용시 문제들	전략 지도, 동기부여, 적용문제, 자원, IT지원, 상호작용
Ehrmann(2003) BSC 도입의 전제조건	비전-미션, 전략, 의사소통, 지속적 정보제공, 리더십, 전문지식/역량, 전문지식 이외의 요건, 조직, 기획체제
샤롯데(2003), 전략중심조직의 원칙	전략의 구성(미션/비전, 전략지도, 균형성과표, 이니셔티브, 목표치), 조직의 정렬(통합규칙, 핵심사업단위, 업무팀과 시정부, 외부참여자), 전 부서원의 업무(전략에 대한 인지, 목표지향, 인센티브와의 연계, 책임자의 리더십(CEO 지원, 실행팀 참여, 전략에 대한 책임, 성과문화), 지속적인 과정(예산과의 연계, 운영/관리와 연계, 환류체계, 학습과정, 관리차원 회의)

또한, 샤롯데의 사례를 통해 볼 때, 전략중심조직은 BSC의 토대가 되고 있는데, 이러한 전략중심조직에서는 전략의 구성 측면에서 미션/비전, 전략 지도, 균형성과표, 이니셔티브, 목표치 등이 분명히 제시될 수 있어야 하며, 조직의 정렬이 통합규칙, 핵심사업단위, 업무팀과 시정부, 외부참여자와 조화를 이루어야 하며, 전 부서원의 업무 수행이 전략 인지, 목표지향, 인센티브와의 연계되어야 하며, CEO지원, 실행팀의 참여, 전략에 대한 책임, 성과문화 등 책임자의 리더십이 발휘되어야 하며, 예산과의 연계, 운영/관리와 연계, 환류체계, 학습과정, 관리차원 회의 등 지속적인 과정으로서 BSC가 연계되어야 한다는 것이다.

기존 연구들이 제시하고 있는 BSC 도입을 둘러싼 주요 이슈들, 또는 장애 요인들을 정리하면 <표 2-4>와 같다. 이를 토대로 BSC 도입에서의 유의하여 할 문제들 또는 도입의 여건들을 제도적 환경 측면, 업무 특성 측면, 조직 특성 측면, 행위자 특성 측면으로 분류하여 제시하면 <표 2-5>와 같다.

표 2-5. 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC 도입의 여건 요인

구 분	BSC 도입의 전제조건 및 주요이슈	
	주요 쟁점사항	세부 항목
업무 측면	공공업무의 다차원성	4가지 관점의 복잡성 문제
	공공업무 수행의 제약성	자원부족 합법성 원칙 중시
	목표설정 및 성과측정의 곤란	정치적 과정으로서의 목표설정 성과측정의 어려움
	공공업무의 상호의존성	업무수행상의 연계성
조직 측면	전략중심 조직으로의 전환가능성	전략 중심적 업무설계 가능성 조직맥락과 4가지 관점의 적용문제
	조직간의 연계 문제	내부조직간 연계성
		외부조직간 연계성
행위자 측면	리더십	지자체장의 관심 지자체장의 추진의지 지자체장의 활용의지
	평가에 대한 인식	피평가자의 평가목적 인지 평가에 대한 신뢰와 관심
	평가역량 (전문지식, 기술 등)	평가부서의 전문성 평가부서의 양적 적정성 평가자들의 평가역량
	참여 및 의사소통	직원들의 적극적 참여정도 의사소통의 원활정도
제도적 측면	관리과정과의 연계성	예산과의 연계성 계획과의 연계성 기타 성과관리제도와의 연계성
	보상체계의 확립	보상의 수단과 방향 보상제도와의 연계성
	IT의 지원과 통합가능성	IT 지원 정도/수용성 IT 통합가능성
	환경 여건	BSC에 대한 요구(demand) BSC에 대한 지지(support)

1. 업무 특성 측면

가. 공공업무의 다차원성

공공부문은 이윤을 추구하는 기업과 달리 다차원적이고 복잡한 목표체계로 구성된다고 할 수 있다. 이러한 목표의 구성요소 중 상당부분은 질적인 특성을 있으며, 이러한 공공업무의 다차원성은 공공부문에 참여하는 다양한 이해관계집단들로 인하여 더욱 복잡해지는 경향이 있다. 이러한 공공업무의 다차원적인 특성으로 인하여 BSC의 4가지 관점을 도입하는 데 한계가 있을 것으로 예상된다. 실제 공공업무들은 BSC의 4가지 관점 중 하나의 특성을 가진다기 보다는 복합적인 특성을 가지는 경우가 많이 있다. 이는 제5장에서 자세히 분석될 것이다.

나. 공공업무 수행의 제약성

공공분야의 업무수행에 있어서 큰 제약 상황으로는 재원부족과 합법성의 원칙을 들 수 있다. 민간기업의 경우 재원이 부족할 경우 외부로부터의 차입을 통하여 해결할 수 있으나 공공분야의 경우 차입은 상당히 제한되어 있다.

또한, 합법성 원칙은 행정에 대한 또 하나의 제약이라고 볼 수 있다. 공공분야의 업무수행이 관련법에 기속되면 될수록 성과달성의 상당부분이 외부적 요인에 의해서 결정될 수 있다.

다. 목표설정 및 성과측정의 곤란

공공부문의 특징 중의 하나는 그 목표가 명확하지 않다는 점이다. 목표를 설정하기 위해서는 그 조직이 책임져야 할 대상이 누구인가 하는 점을 분명

히 해야한다. 즉, 누구의 목적을 달성시켜야 하는가를 확인해야 한다. 특정 조직이나 사업에 따라서 다양한 집단들이 그 업무나 사업에 관심을 가지고 있을 것이다. 예를 들어 공공부분의 이해관계자는 일반 국민, 납세자, 중앙 정부, 지방정부, 공공기관, 사용자 등 다양하게 분류될 수 있다.

공공분야의 경우 목표가 명확하게 정의된다고 하더라도 이에 대한 성과측정이 어려운 경우가 많다. 측정이 어려운 이유 중의 하나는 공공부분이 제공하는 서비스나 상품의 대체제가 없기 때문이다. 또한 많은 업무나 사업이 정량적인 지표로 평가되기 어렵고, 투입에 대한 성과가 장기간이 지난 이후에 나타나는 경우도 많은 것이 현실이다.

라. 공공업무의 상호의존성

공공업무는 상호 유기적으로 밀접하게 연계되어 있다. 특정 업무나 사업의 수행은 내·외부적인 조직의 지원 및 협력을 통하여 달성하게 된다. 특히 업무가 복잡하면 할수록 이러한 연계성의 정도는 강하게 나타나고 있는 것을 볼 수 있다.

성과달성과 관련하여 조직간 연계성에 대한 분석이 이루어지지 않은 상태에서 BSC를 도입하는 것은 조직의 동태적 특성을 파악할 수 없을 뿐만 아니라 성과측정의 객관성과 신뢰성을 저해할 수 있다.

2. 조직 특성 측면

가. 전략중심조직으로의 전환가능성과 4가지 관점의 적용 문제

목표, 고객, 재무적 관점에서 공공부분은 민간부분과 상이한 특징을 보인다고 할 수 있다(김용훈, 2005). 민간부분은 단순하고 명확한 이윤극대화를

추구하는 반면, 공공부문은 복잡하고 불명확한 공익을 추구하며, 공익에는 효율성, 형평성, 민주성 등이 동시에 포함되기 때문에 계량화하는 데 어려움이 있다. 재무적 관점은 민간부문에서는 최종적인 조직의 성과를 반영하지만, 공공부문에서는 정책집행을 위한 제약조건으로 작용하는 경향이 있다.

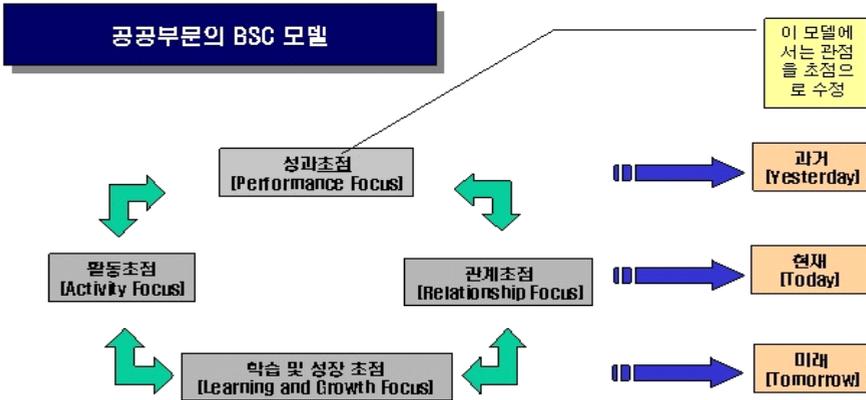
이에 Kaplan과 Norton의 BSC 모형을 공공부문에 적용하기 위해서는 재무적 관점 등을 공공부문에 적합하게 수정하여 적용할 필요가 있다고 하였다.

표 2-6. 민간부문과 공공부문의 BSC 차이

구 분	민간부문	공공부문
목 표	주주가치 극대화	조직의 미션(공익) 달성
재무적 관점의 의미	재무적 성과는 최종 귀착지	재무관점은 제약조건 (예산)
고객의 의미	재무적 성과 창출을 위한 핵심요소	미션달성을 위한 핵심요소
운영상의 초점	수익성의 초점	효율성, 형평성, 민주성을 동시에 고려
평가의 궁극적 주체	주주-주주가치	국민-국민의 기대

한편, Olve 등(1999)은 Kaplan과 Norton 모형을 공공부문에 적합한 모형으로 수정 제시하였는데, 재무적 관점은 성과, 고객 관점은 관계, 내부 과정은 활동 초점으로 수정하고, 학습과 성장 관점은 그대로 견지하였다. 도식화하여 나타내면 아래 그림과 같다(김용훈 외(2005)에서 재인용함).

그림 2-7. Olve et al(1999)의 공공부문 BSC 관점



* 자료: 김용훈 외(2005)에서 재인용

표 2-7. 민간부문과 공공부문의 관점의 차이점

Kaplan & Norton의 BSC 관점		Olve et al 의 공공부문 BSC 관점
재무	우리의 재무적 성과가 주주들에게 어떻게 보여지고 있는가?	성과초점 (performance focus)
고객	비전 달성을 위하여 고객(이해관계자)에게는 어떻게 보여지고 있는가?	관계초점 (relationship focus)
내부 과정	주주와 고객 만족을 위하여 우리는 어떠한 부문과 과정에 탁월해야 하는가?	활동초점 (activity Focus)
학습과 성장	우리의 비전을 달성하기 위해 변화하고 개선하는 능력을 어떠한 방법으로 배양해야 하는가?	학습 및 성장 초점 (future focus)

나. 조직간의 연계 및 중복문제

현재 우리나라의 각 부서들은 동일업무의 중복 집행 내지는 유사 임무를 두고 두 개 이상의 조직들이 갈등을 하는 경우가 많다. 현재 중앙정부가 추

진하고 있는 자체평가제도나 목표관리제 등의 성과평가제도들의 목표 및 지표체계를 검토하면 거의 대부분 조직별로 목표와 지표체계가 구축되어 있다. 이는 성과평가제도가 조직의 거시적인 목표를 달성하기 위한 가장 빠른 전략을 제시해 줄 수 있다는 학자들의 주장을 무색케 하는 현상인 것이다. 즉, 현재의 문제점, 지속중인 관행을 그대로 두고 성과측정 목표와 지표체계를 구축한다는 것은 목표와 지표의 중복이 필연적으로 나타날 수밖에 없는 것이다. 만약 BSC라는 새로운 도구를 이러한 문제점 위에 도입한다면 BSC는 결코 실효를 거둘 수 없을 것이다.

현재 BSC가 성공하고 있는 것으로 알려지는 미국의 지방정부들이 대부분 소규모의 시정부이거나, 연방정부나 주정부의 일부 기관의 일부 프로그램에 한정하여 시행되고 있는 것을 보면 이러한 사전적 준비작업의 비중이 얼마나 큰지 알 수 있는 부분이다. 따라서 우리나라에서도 이질적인 업무(종합적인 행정)를 추진하는 대규모 조직보다는 동질적인 업무를 수행하는 사업조직 중심으로 BSC를 도입하기 위한 Pilot Study를 충분히 시행할 필요가 있을 것이다(강황선, 2005).

3. 행위자 측면

평가와 관련되어 행위자 측면에서 BSC활용에 영향을 미칠 수 있는 요인을 기존의 평가와 관련된 연구를 통해 도출해 보면 다음과 같다. 우선, Wholey & Hatry(1992: 608-609)의 연구에서는 6개의 요인을 평가모니터링과 보고(reporting)에 있어 극복해야 할 사안(barriers to performance monitoring and reporting)으로 보고 있는데, ① 측정결과가 기관자체의 노력에 의해 나타난 결과인지 아니면 외부의 요인에 따라 나타난 결과인지의 여부(outcome vs. impact) ② 타당성과 신뢰성의 확보(validity and reliability issue) ③ 수용가능한 목표치를 설정(what are acceptable

performance levels?) ④ 평가에 있어 드는 비용의 적정성(cost) ⑤ 보고서에 공시된 결과에 따른 두려움(reporting fears) ⑥ 분야별 관리책임자의 활용성의 부족(past lack of utility to program managers)이 바로 그것이다.

Boyne et al(2004)의 연구에 의하면, 자체평가에 영향을 미치는 변수를 ① 리더십, ② 재원, ③ 평가자료, ④ 평가과정에 참여, ⑤ 외부 성과공시, ⑥ 평가대상 과제수의 6가지를 선정하여 중요한 요인들로 보고 있으며, 윤수재(2002)의 연구에서는 정책평가의 수용을 위해서는 크게 3가지 요인으로 ① 평가자의 능력, ② 평가도구의 합리성, ③ 평가과정의 효율성을 중시하고 있는데, 정책평가자의 능력에 속하는 변수로는 평가자의 권한, 평가자의 전문성, 그리고 평가자의 목적인지가 있으며, 정책평가도구의 합리성에 포함되는 변수로는 평가도구의 적절성, 신뢰성, 유용성이 있으며, 정책평가과정의 효율성에는 평가자·피평가자간 의사소통, 평가결과처리 촉진유인제도를 들고 있다.

지방자치단체 자체평가제도 집행실태를 분석한 이해영 외(2004)의 연구는 정책결정단계와 정책집행단계의 2가지 요인으로 나누어 ① 정책결정단계 요인(정책내용요인)에서는 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법제도적 수단 확보를 변수로 삼고 있으며, ② 정책집행단계 요인에서는 다시 3개의 요인으로 다시 구분하여 집행환경요인(중앙정부의 지원, 관련집단의 지지), 집행주체요인(집행주체의 능력, 집행주체의 재량, 중앙정부와 지방정부간 갈등요인), 집행대상자요인(집행대상자의 인센티브, 이해자 당사자간 갈등, 학습요인)을 자체평가에 미치는 중요한 요인으로 파악하고 있다.

한편, 중앙정부의 평가제도를 대상으로 한 공병천(2003) 연구에 의하면, ① 평가대상과제영역에는 평가대상과제 선정기준, 평가대상과제 선정절차, ② 평가과정 영역에는 평가기간의 적정성, 평가관련 기관간 협조, ③ 평가결과의 활용영역에는 평가결과의 인센티브 활용, 평가결과의 예산 및 감사연

계, 평가결과의 보고 및 공개, ④ 평가업무의 조직·인력영역에서는 평가업무 조직의 독립성, 평가업무 인력의 양적 적정성, 평가업무 인력의 전문성이 중요한 요인으로 파악되고 있으며, 박희정 외(2004)에서는 우리나라 지방자치단체 자체평가제도의 문제점으로 ① 자치단체장 및 직원들의 관심부족, ② 평가 전담부서 및 인력의 부족, ③ 전문성 및 역량부족, 그리고 ④ 중앙정부의 지원 부족을 들고 있다.

기존의 연구를 종합하면 행위자 측면에서의 관련 요인은 크게 리더십, 평가와 관련된 인식, 전문지식이나 기술과 관련된 평가역량, 그리고 참여 및 의사소통으로 구분할 수 있을 것이다.

가. 리더십

리더십은 평가목적을 달성하는데 있어 핵심요인으로서 그것이 의미하는 바는 평가의 원리, 즉 성과의 개선이 가능하며 달성불가능한 것이 없다는 것을 내재화할 수 있어야 한다(Wildavsky, 1972: 519). 이러한 리더십이 중요한 변수라는 사실은 이미 여러 문헌에서 언급되고 있다. 리더십이 BSC에 있어 구체적으로 구현되기 위해서는 우선적으로 평가에 대해 관심이 있어야 할 것이다. 이러한 사안은 관심으로 끝나는 것이 아니라 의지와 함께 병행되어 평가에 투입되어야 할 부분이다. 또한 평가에 있어서 리더는 평가시스템의 구축 자체에도 관심을 기울여야 하지만 평가가 종료된 후 그 결과를 토대로 활용해야 평가가 시스템화 될 수 있을 것이다. 이러한 여러 요소가 결합되어 질 때 리더십은 평가시스템 구축뿐만 아니라 평가가 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는데 중요한 요소가 될 수 있을 것이다.

나. 평가에 대한 인식

피평가자들이 평가에 대해 어느 정도 관심을 갖고 신뢰를 보낼 것인가는 의사소통을 중요시하는 BSC에 도입에 있어서 중요한 요인이라고 할 수 있다. 단지 BSC가 직원의 관심과 호의를 갖는다고 하여 성공적으로 구현되지는 않을 것이다. 이를 위해서는 핵심적인 평가지표를 구축하고 자신이 속한 조직의 비전과 목적을 명확히 인식할 때어야 가능한 일이다. 따라서 평가에 대해 직원들이 갖는 관심과 신뢰 및 자신이 속한 조직 또는 부서의 목적을 인식할 때 CASCADE형태의 지표개발이 가능해 질 수 있다.

다. 평가역량: 전문지식, 기술 등

기존의 연구에서 보면 첫째, 역량과 관련되어 평가자의 권한, 평가자의 전문성, 그리고 평가자의 목적인지(윤수재, 2002) 둘째, 집행주체요인(집행주체의 능력, 집행주체의 재량)과 집행대상자요인(집행대상자의 인센티브, 이해자 당사자간 갈등, 학습요인)(이혜영 외, 2004), 그리고 공병천(2003)은 평가업무 인력의 양적 적정성, 평가업무 인력의 전문성을 들고 있다. 그리고 박희정 외(2004)는 평가 전담부서 및 인력의 부족, 전문성 및 역량부족 등을 요인으로 꼽고 있다. 이러한 요인들의 공통된 사실은 평가를 추진할 평가담당자의 전문성이 뒷받침되어야 함을 보여주고 있으며, 이를 위해 적정 정도의 평가전문인력이 확보되어야 한다고 할 수 있다.

라. 참여 및 의사소통

BSC구축 및 그 과정에서 있어서 업무담당자의 참여는 필수적이다. 대다수의 규모가 큰 조직들은 평가 및 최고경영자에 대한 컨설팅에 정책분석자

들에게 용역을 통해 평가를 수행하고 있으나(Love, 1991), Wildavsky는 자체평가에 있어서의 담당자들의 높은 참여율을 중요하게 언급하고 있다. 그 이유는 평가의식(evaluative ethic)에 대한 고취를 위함이다(1972: 511).

이는 업무담당자들의 태도변화에 따라 행태가 관리되어질 수 있다(Salancik, 1977; Legge, 1995; Bate, Khan, and Pyle, 2000)는 사실과도 일맥상통한다. 즉, 평가를 위한 관리프로그램의 질적 수준에 따라 업무담당자들의 행태와 태도가 변화됨에 따라 평가가 성공적으로 추진될 수 있음을 의미한다. 하지만 조직이 평가를 추진함에 있어 난관에 부딪혔을 때, 대부분의 업무담당자들은 평가에 대해 익숙하지 못하기 때문에 선뜻 평가에 임하기는 곤란할 수 있다. 따라서 평가과정에 참여를 통해 최종적으로 평가가 의도한 바를 달성할 수 있어야 할 것이다.⁴⁾

4. 제도적 환경 측면

가. 관리과정과의 연계성

BSC의 구축은 지방자치단체 관리과정과 조화를 이루어야 한다. BSC의 효과적인 사용은 BSC 목표와 일치하는 관리 프로세스를 개발하여 도입할 수 있는 진정한 의미의 상호합의를 말한다(Niven, 2003). 또한, 결과 활용에 대한 분명한 계획이 선행되어야 한다. 특히 부정적 결과에 대한 대응방안과 이해가 미리 선행되어야 한다(Niven, 2003). 정보 및 공공기록의 자유에 대한 법률에 따라 공공부문의 성과관리 체계와 관련된 대부분의 자료가 요청시 공개되어야 하는데, 성과가 목표에 미달하는 경우 이는 기관의 고민거리가 될 수 있다. 그러나 BSC를 도입한 공공기관들은 그로 인해 얻을

4) 이는 곧 BSC방법론의 4가지 관점 가운데 하나인 학습 및 성장과 관련된다고 할 수 있다.

수 있는 성과의 개선 가능성이 결과 활용의 부정적인 측면보다 더 중요함을 알기 때문에 BSC와 관리과정과의 연계를 통해 긍정적인 환류체계 구축에 노력하고 있다.

나. 보상체계의 확립

조직 내 보상체계에 BSC를 적용하는 것은 조직의 역동성을 최대한 이끌어 내는 것이다. 이를 통해 조직 내 구성원들의 동기부여를 독려하고 조직목표와 상응하는 방향으로 구성원의 행태와 노력을 이끌어 내게 된다. 그러나 이러한 연결을 너무 앞서서 시도하는 것은 BSC 활동을 갑작스럽게 위축시킬 수 있다(Niven, 2003). 오히려 초기 공격적인 목표는 도달할 수 없고 비이상적으로 여겨질 수 있기 때문에 직원들의 목표달성에 대한 동기부여를 흐리게 만드는 원인이 될 수도 있다는 것이다.

따라서 BSC를 보상과 연계하는 문제에 있어 제일 먼저 마음속에 새겨야 하는 단어는 인내심이라고 할 수 있다. BSC를 보상과 연계하기 위해서는 어느 정도의 시간이 필요하기 때문이다. 준비가 안된 상태에서 성급하게 보상과 연계하는 것은 오히려 부작용만 야기시킬 수 있다. Balanced Scorecard Collaborative사의 서베이 결과에 의하면 응답자의 30%만이 BSC를 보상과 연계 시키고 있었다. 또 BSC와 보상의 연계 시기와 관련하여 응답자의 81%가 BSC 구축된지 2년 정도의 시간이 흐른 후에야 연계한 것으로 조사되었다.

측정이 어려운 지표나 측정이 가능하더라도 바로 보상과 연계시키기에 민감한 지표들이 존재한다. 이 경우 이런 지표를 제외한 나머지 지표를 가지고 일단 보상과 연계 시킬 수 있을 것이다. 그리고 시간이 흐른 후 이러한 민감한 지표들이 안정화되고 신뢰성이 쌓이면 그 때 가서 모두 보상에 반영하는 단계적 접근법이 바람직하다.

다. IT지원과 통합가능성

BSC 결과분석을 통해 전략 모니터링이 실효를 거두기 위해서는 IT가 지원되어야 한다. 그리고 그러한 정보시스템의 사용 방법이 용이해야만 BSC의 성공적 정착을 가져올 수 있다. BSC의 평가 지표를 적절하게 적시성을 확보하면서 관리하기 위해서는 무엇보다도 정보 시스템과의 통합이 불가피하다. 이 때 BSC 시스템이 정보의 사용자인 경영자, 관리자 및 기업 구성원에게 친숙하지 못하다면 아무리 많은 금액을 투자하여 시스템을 구축하였다고 해도 쓸모없게 될지도 모른다. BSC 시스템은 사용자가 자신의 성과 목표가 어느 정도 달성되었는지, 앞으로 달성 가능한지 등 자신에게 직접 필요한 정보를 쉽게 획득할 수 있게끔 만들어져야 할 것이다.

라. 환경 여건

BSC를 도입하기 위해서는 위기에 대한 인식이 선행되어야 한다(Niven, 2003). 구성원들이 BSC를 도입함으로써 조직이 처한 문제들의 해결책을 마련할 수 있다는 생각을 가져야 한다. 그러나, 생존 그 자체를 위해서 변화해야 할 절박한 위기상황에 몰릴 가능성이 낮은 정부조직에서는 그러한 위기의식을 전파하기란 쉽지 않다.

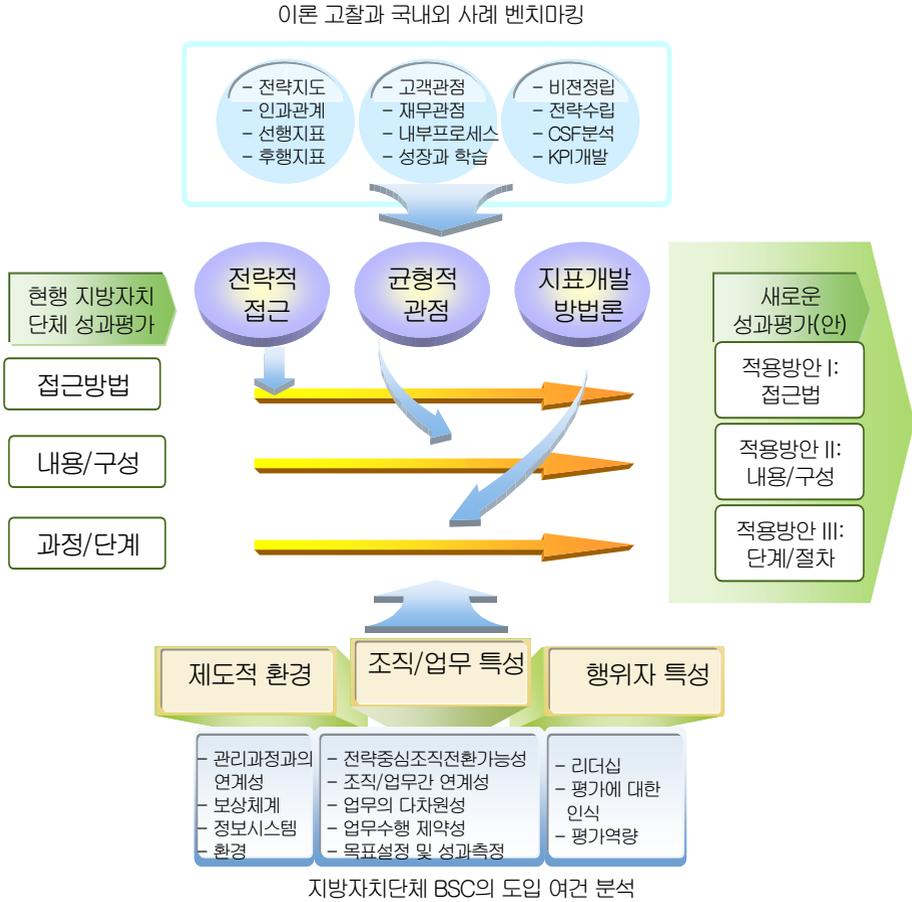
이것은 BSC관련 교육문제와도 관련된 것이다. BSC를 구축할 때, 대부분의 조직들은 서둘러 시스템을 사용하기 위해 직원들에 대한 충분한 BSC 교육을 간과하게 된다. 이럴 경우 BSC 필요성에 대한 이해가 감소되며, BSC의 효과성도 떨어지게 될 것이다. 조직의 위기를 극복하는 차원에서 BSC가 도입된다는 것을 이해시킨다면, BSC의 도입에 대한 지지를 형성할 수 있을 것이다.

제4절 본 연구의 분석틀

이상과 같은 BSC의 논의를 토대로 하여 현행 지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC를 도입하고 적용하기 위한 개념적 틀을 구성하면 <그림 2-8>과 같다. BSC의 주요 특징은 전략적 접근방법, 균형적 성과관리 시각, 방법론상의 특징으로 요약될 수 있으며, 이를 현행 지방자치단체 성과평가의 접근방법, 내용 및 구성, 과정 및 단계에 각각 도입하여 적용하고자 한다. 첫째 접근방법 측면에서 BSC의 전략적 접근방법을 도입하여 전략지도, 인과관계의 구성, 선행 및 후행지표의 개발 등을 적용할 것이며, 둘째, 내용 및 구성에 있어서 균형적 성과관리 시각을 반영하여 고객관점, 내부관점, 내부프로세스관점, 성장과 학습 관점에서의 성과평가가 이루어질 수 있도록 할 것이며, 셋째, 과정 및 단계측면에서 BSC의 지표개발 방법론을 도입하고 보다 구체적이고 합리적인 성과평가가 운영될 수 있도록 그 방안을 제시하고자 한다.

또한 그러한 과정에 앞서서 우선적으로 BSC의 도입여건에 대한 분석을 통해 지방자치단체의 제도적 환경, 지방자치단체의 조직적이고 업무적인 특성, 리더십 등 행위자 특성에 적합한 BSC 적용방안을 도출할 것이다. 그럼으로써 새롭게 제시되는 지방자치단체 성과평가(안)는 전략적 접근방법과 균형적 성과 관점, 합리적이고 구체적인 방법론 측면에서 기존의 성과평가 제도와는 한층 발전된 모습을 형성할 수 있을 것이며, 이는 궁극적으로 지방행정의 효율성과 책임성 제고에 기여하게 될 것이다.

그림 2-8. 지방자치단체 성과평가에 BSC 적용을 위한 개념적 분석틀



제3장 지방자치단체 성과평가 실태와 문제점

제1절 성과평가의 실태

현재 기획예산처가 추진하고 있는 성과관리제도 이외에도 여러 가지 성과를 평가하는 제도들이 있다. 즉, 정부업무평가제도, 목표관리제, 직무성과계약제, 성과급보수제도, 성과감사, 책임운영기관에 대한 평가를 들 수 있다. 특히 이러한 제도들은 경제위기 이후 공공부문의 성과관리를 위해서 도입되었으며, 대부분 중앙정부 차원에 중점을 두고 있다.

우리나라의 성과관리는 주로 정책평가제도의 변화와 그 맥을 같이하고 있으며, 지방자치단체의 경우 중앙정부의 지침이나 영향 하에서 성과관리가 이루어지고 있다는 점에서 자발적이라기보다는 중앙부처의 정책으로 인하여 유발되거나 수용되었다고 볼 수 있다. 그러나 성과관리제도의 발전과정에 있어서는 지방자치단체는 그들에게 적합한 모형과 수단들을 적용하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 아래에서는 지방자치단체에서 실시하고 있는 자체평가, 목표관리제, 기타 평가제도에 대해서 간략하게 살펴보기로 한다.

1. 자체평가

가. 자체평가의 개념 및 유형

자체평가(self-evaluation)는 기관의 활동 결과에 대한 해당 기관의 보

고 및 평가를 말한다. 미시적 또는 사업수준에서 자체평가에 관심을 갖는 사람은 해당 사업추진의 정당성을 찾고자 하는 사업관련 책임자나 관계자들이다. 그러나 거시적 수준에서 이루어지는 자체평가는 해당 기관의 정책이나 프로그램에 대한 성과측정을 제공하고 납세자, 이익집단 및 일반 대중을 위한 정보나 피드백을 제공하고 있다(Ingram, 2002).

김명수(2000: 100)는 자체평가를 평가자의 소속에 따른 분류의 한 유형으로 보고 “정책이나 사업의 집행을 담당하는 사람들 자신이 평가를 수행하는 것”이라고 정의하고 있으며, 정정길 외(2004: 25)도 자체평가를 “정책의 결정·집행을 담당하는 사람들이 행하는 평가”로 보고 있다. 일반적으로 정책이나 사업의 수행주체가 누구이냐에 따라서 자체평가, 내부평가, 외부평가 등으로 구분할 수 있으며, 자체평가는 중앙정부, 지방자치단체, 개별부처, 독립기관 등 다양한 수준과 기관에서 실시될 수 있다.

라휘문(2003: 3)은 자체평가는 “지방자치단체의 장이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당 사업이나 시책에 대한 정보나 지식으로 활용하여 업무추진의 효율성을 도모하는데 있다”고 보고 있다. 이러한 정의는 평가기본법에 규정된 자체평가 정의와 상당히 유사하다고 볼 수 있다.

평가기본법에 따르면 자체평가는 ‘행정기관이 자체적으로 선정한 업무의 추진내용 및 집행성과, 이를 추진하는 기관의 역량 등을 평가하는 것’(평가기본법, 제2조 제5항)을 의미한다. 법적인 의미에서 자체평가는 업무를 대상으로 이루어지며, 주로 집행성과 및 기관의 역량평가에 초점을 맞추고 있어서 그 적용범위가 제한되고 있다. 따라서 자체평가는 지방자치단체가 스스로 자신이 수행하는 주요 정책, 시책, 사업 및 업무에 대한 산출, 성과, 기관역량 등을 종합적으로 평가하는 것을 의미하며, 이러한 자체평가를 통하여 정책, 시책, 사업 및 업무의 개선 또는 행정서비스의 질적인 개선을 도모하고, 시민에 대한 책임성 확보와 자원의 효율적인 배분을 달성하는 데에 그

목적이 있다.

자체평가의 유형은 크게 3가지 유형인 심사평가형, 성과평가형, 기관평가형으로 구분할 수 있다(박희정·박해육, 2005). 심사평가형 자체평가는 정책과정 중 투입이나 과정단계에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 따라서 심사평가형 자체평가는 공급자(공무원) 입장에서 사업이나 프로그램의 설계 및 전달체계가 제대로 작동하고 있는지 그리고 해당 사업 및 프로그램의 산출물이 경제적, 효율적으로 제공되고 있는지에 관심을 가진다. 성과평가형 자체평가는 정책과정 중 산출 및 결과단계의 성과에 주로 초점을 맞춘 평가형태이다. 성과평가가 기존의 심사평가와 다른 점은 관점 면에서 공급자(공무원) 입장보다 수요자(주민) 입장에서 평가한다는 것이다. 따라서 성과평가는 직원들이 얼마나 열심히 일을 하였나에 관심을 두기보다 직원들의 업무수행이 지역사회에 어떠한 결과를 초래하였는지에 관심을 가진다. 기관평가형 자체평가는 평가단위가 기관 전체를 대상으로 평가대상기관의 종합적 역량, 과정, 성과, 영향을 측정한다는 점에서 여타 평가도구와 차별화되며, 그 대표적인 예로 EFQM의 Excellence 모형을 들 수 있다.

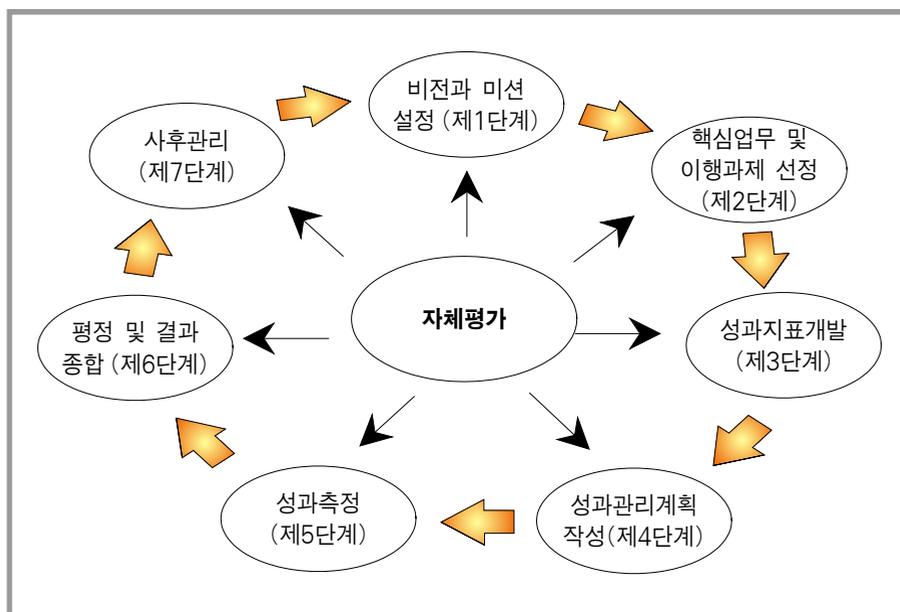
나. 자체평가의 절차

성과관리의 수단으로서의 지방자치단체의 자체평가의 과정모형은 비전 및 미션 설정, 핵심업무 선정, 성과지표 및 목표치 설정, 성과관리계획 작성 단계, 성과측정, 평정 및 결과 종합, 사후관리(보고서 작성 등) 등의 7개 절차로 구분할 수 있다(〈그림 3-1〉 참조).

첫째, 지방자치단체 자체평가를 위한 준비는 해당 기관의 비전과 미션을 확인하는데서 출발하며, 둘째, 부서가 달성하게 될 핵심업무를 선정하게 된다. 핵심업무는 사업, 시책, 서비스 등 다양한 형태로 나타나게 되는데 지원 부서의 경우는 서비스, 사업부서의 경우는 사업이나 시책이 핵심업무의 주

요 유형이 될 수 있다. 셋째, 핵심업무의 달성 및 성과를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하게 되며, 넷째, 비전, 미션, 핵심업무 및 성과지표가 포함된 성과관리계획서를 작성하게 되며, 다섯째, 성과지표에 근거하여 핵심업무의 성과를 측정하게 되며, 여섯째, 핵심업무의 성과를 평정하는 과정을 들 수 있으며, 성과를 측정하기 위해서는 성과표준⁵⁾(performance standards)이 필요하다. 마지막으로 사후관리 단계에서는 자체평가 결과가 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용되도록 하는 데에 중점을 둔다.

그림 3-1. 자체평가의 절차



* 자료: 행정자치부(2005: 6).

- 5) 성과를 측정하는 데 사용되는 성과표준의 유형으로는 다음과 같은 것을 들 수 있다: 이전 기간의 성과, 유사한 조직단위 또는 지역의 성과, 여러 조직의 업무량 및 고객에 대한 성과비교, 다른 조직 또는 민간부문의, 성과기간 초기에 설정한 목표 등(박희정 외, 2004).

다. 자체평가 운영실태

1) 규칙제정 및 자체평가위원회 구성 현황

『정부업무등의평가에관한기본법』은 중앙행정기관 뿐만 아니라 지방자치단체도 자체평가를 의무적으로 실시하도록 규정하고 있다. 이러한 규정을 준수하고, 지방자치단체의 자체평가를 조기에 정착하기 위해서 행정자치부는 2003년 자체평가지침을 시달하였고, 담당공무원에 대한 워크숍 개최, 교육 실시 등 자체평가제도의 기반구축을 위하여 많은 노력을 기울여 왔다.

자체평가 관련 규칙제정 상황을 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 93%에 이르는 234개 자치단체(광역 16, 기초 218)에서 자체평가의 운영에 대한 규칙 제정을 완료하여 제도적 기반을 갖추고 있다. 광역자치단체는 16개 기관 모두가 규칙을 제정하였으며, 기초자치단체는 234개 중 93%에 이르는 218개 기관에서 자체평가 관련 규칙을 제정하였다.

자체평가위원회의 구성 현황을 살펴보면, 전체 250개 대상기관 중 205개 자치단체가 자체평가위원회를 구성하고 있어서⁶⁾ 구성비율은 82%로 나타났다. 광역자치단체는 16개 자치단체 모두 자체평가위원회를 구성하였으며, 기초자치단체는 234개 기관 중 80.7%에 이르는 189개 기관이 자체평가위원회를 구성하였다. 이러한 현황을 볼 때, 자체평가위원회는 어느 정도 외형적 기반을 갖춘 것으로 볼 수 있다.

그러나 실제 그 운영 상황을 보면, 자치단체당 위원회 개최가 연 평균 1.4회에 불과한 것으로 나타났다. 자체평가위원회가 평가계획수립 및 결과심의 등 주어진 임무를 수행하기 위해서는 최소 연 2회는 개최되어야 한다

6) 『정부업무등의평가에관한기본법』 제24조에 의하면, 자체평가위원회는 자체평가계획 수립에 관한 사항, 평가대상 및 방법, 평가결과에 관한 사항 등을 심의한다. 자체평가위원회는 광역자치단체의 경우 위원장 1인을 포함하여 10인 이상 20인 이내에서, 기초자치단체의 경우 위원장 1인을 포함하여 7인 이상 10인 이내로 구성되며, 분야별 전문가 및 소속공무원으로 구성된다.

는 것을 감안해 볼 때, 위원회의 운영정도는 전반적으로 매우 미흡한 것으로 판단된다. 광역자치단체는 평균적으로 연 2.6회 회의를 개최하여 자체평가 위원회가 어느 정도 그 기능을 수행하고 있다고 볼 수 있겠으나, 기초자치단체의 경우 회의개최실적이 평균적으로 연 1.3회에 그쳐 자체평가위원회의 운영이 상당히 부진함을 알 수 있다. 뿐만 아니라, 위원회는 구성되었으나 실제 회의 개최실적이 없는 자치단체도 무려 34개에 이르는 것으로 나타났다. 전반적으로 볼 때 자체평가 위원회가 형식적으로 운영되고 있음을 알 수 있다(한국지방행정연구원, 2004).

표 3-1. 자체평가위원회의 운영 현황

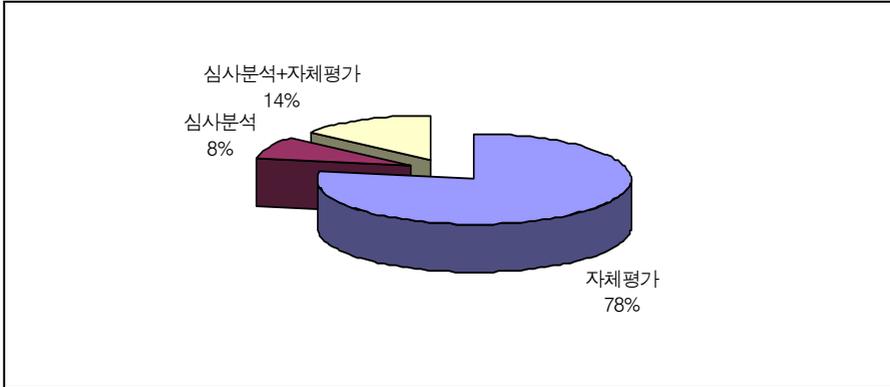
위원회 구성(위원회수/자치단체수)			회의개최실적(회)			미 개최 위원회수
소계	광역	기초	소계	광역	기초	
205/250	16/16	189/234	303	43	260	34
82%	100%	80.7%	1.4회(평균)	2.6회(평균)	1.3회(평균)	

* 자료: 한국지방행정연구원(2004: 142)

2) 평가수행방식, 평가횟수 및 방법

일부 기초자치단체를 제외한 229개의 자치단체(대상기관의 92%)가 자체평가의 형식으로 평가를 실시하고 있다. 그러나 이 중 21개(8%) 자치단체는 종래와 마찬가지로 심사분석만 실시하고 있으며, 35개 자치단체(14%)에서는 심사분석과 자체평가를 병행하고 있다(〈그림 3-2〉 참조).

그림 3-2. 자체평가 실시 현황



이렇게 볼 때, 외형적으로 92%의 기관이 자체평가를 실시하고 있지만 기존의 심사분석과는 확연하게 구분되는 자체평가를 실시하는 기관은 78%에 불과한 실정이다(한국지방행정연구원, 2004). 따라서 자체평가가 제대로 정착될 수 있도록 지속적인 행정지도와 지원 등이 필요한 상황이라고 볼 수 있다.

평가기본법에 따르면, 자체평가는 1회 이상 자율적으로 실시하도록 되어 있으며, 일반적으로 중간평가와 연말평가로 구분할 수 있다. 실제적으로 각 자치단체에서 이루어진 자체평가 횟수를 살펴보면, 시·도의 경우 연 2-3회(평균 2.4회), 시·군·구의 경우 연 1-2회(평균 1.5회) 정도 자체평가를 실시하였으며, 전반적으로 자치단체당 1.6회의 평가가 이루어진 것으로 분석되고 있다.

평가방법을 살펴보면, 자체평가를 실시한 229개 자치단체의 96.5%에 이르는 221개 자치단체는 평가담당부서 주관으로 주로 제출된 서류에 근거한 자체평가를 실시하였다. 이렇게 볼 때 대부분의 지방자치단체에서 현장확인이나 주민참여 방식을 활용하는 등의 다면적인 평가가 이루어지지 못하고 있

는 실정이다. 일부 기초자치단체(8개, 3.5%)에서 평가의 객관성과 신뢰성을 확보하기 위하여 전문기관 위탁평가를 실시한 것으로 나타나고 있다.

3) 평가결과의 공표 및 환류

자체평가의 주요한 목적 중의 하나는 업무처리의 책임성과 행정의 신뢰성을 확보하기 위한 것이다. 이를 위해서는 평가결과를 지역주민에게 공표하는 것이 중요하다. 그러나 자체평가를 실시한 229개 기관 중 실제 평가결과를 공표한 기관은 121개 기관으로 52.8%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 광역자치단체의 경우 16개 기관 중 15개 기관이 자체평가 결과를 공표하였으며, 기초자치단체는 214개 기관의 49.5%에 해당하는 106개 기관만 자체평가 결과를 공표하였다.

자체평가가 행정의 책임성과 신뢰성 확보로 연결되기 위해서는 평가결과가 시책에 반영되도록 하는 환류체계의 구축이 필수적이다. 따라서 자체평가 실시 후 문제점이 발견되면 해당 실, 국, 과에서 조치계획을 수립하여 자체평가위원회에 보고한 후 시행하여야 하며, 결과가 우수하게 나온 부서와 개인에 대해서는 인사 및 재정적 인센티브를 부여해야 한다.

그러나 자체평가를 실시한 자치단체 중에서 평가결과 보고회를 개최한 기관은 229개 자치단체 중 47%에 이르는 108개 기관으로, 자체평가를 실시하고 있는 자치단체의 절반 이상이 평가결과 보고회를 개최하지 않은 것으로 나타났다. 이렇게 볼 때 전반적으로 자체평가의 환류체계 및 사후조치 등이 확립되지 못하였고, 평가결과의 활용도 상당히 미흡한 것으로 판단된다. 이와 같이 자체평가제도가 법·제도적 차원에서는 많이 정착되고 있으나, 운영차원에서는 지방자치단체 수준에서 기대하는 만큼의 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다.

2. 목표관리제

목표관리제는 조직의 목표달성 및 성과관리를 위한 하나의 방식으로 “전체 조직구성원의 참여를 통하여 조직구성원 또는 조직이 달성하고자 하는 성과목표를 설정한 후 이를 수행하고, 그 성과를 주기적으로 평가한 후, 그 결과를 환류시키는 과정”(고성철·이병기, 2005: 60)을 의미한다.

Naschold에 따르면 OECD국가에서는 목표관리제와 더불어 성과관리가 시작되었으며, 1990년대 초에는 결과에 의한 관리(Management by Results)로 전이되었으며, 1990년대 말에는 분권적 맥락조종(decentralized contextual steering), 즉 BSC와 매우 유사한 형태로 발전될 것으로 보았다(Naschold, 1996).

목표관리제 도입의 목적은 첫째, 행정관리 방식을 통제중심에서 성과중심 체제로 전환하여 행정에 대한 국민의 신뢰를 회복하기 위한 것이다. 둘째, 목표관리제는 조직구성원간의 성취감을 자극하고 성과를 중시하여 조직이 침체되는 것을 방지할 수 있다. 셋째, 행정이 수행하고 있는 사업에 대한 성과관리를 통하여 성과에 대한 적절한 보상을 함으로서 행정 내부적으로 경쟁을 강화시켜 나갈 수 있다(라휘문 외, 2002).

우리나라 공공부문에서 목표관리제가 전면적으로 실시된 것은 1999년이나 1998년부터 행정자치부 주관으로 목표관리제 도입계획을 수립하여 행정자치부와 21개 자치단체에 시범적으로 적용하였다. 목표관리제의 적용대상은 중앙부처와 광역자치단체의 경우 1급에서 4급까지의 공무원이며, 기초자치단체의 경우는 과장급인 5급까지 적용된다.

평가목표의 설정과 목표달성에 대한 평가방식은 성과평가제도의 일반적 형태와 차이는 없지만 지방자치단체의 목표관리제 운영에서 많은 문제점이 나타나고 있다(최창수, 2003; 조경호, 2001). 첫째, 목표설정 시 조직목표에 대한 명확한 분석 없이 주요목표가 설정되는 경우가 대부분이며, 조직구

조상 상하위간 목표의 수준에는 큰 차이가 없으며, 조직구성원들은 목표의 계량화와 측정 가능한 업무중심으로 목표달성이 용이한 업무를 목표로 선정하여 조직의 중장기적인 목표와의 연계성이 부족한 실정이다. 둘째, 목표관리제에 대한 이해부족으로 구체적인 목표를 설정하지 못하는 경우가 많으며, 또한 설정된 성과지표의 경우에도 측정하려고 하는 목표와의 인과성이 부족하여 평가결과의 설명력이 약한 경우가 자주 나타난다. 셋째, 대부분의 행정기관이 가점제도를 운영하고 있으나, 가점의 부여가 주관적으로 이루어지기 때문에 타당성과 객관성에 대한 의문이 제기되고 있으며, 다양한 부서들 간의 업무차이를 충분히 반영하지 못해 평가대상자, 즉 목표 수행자들 간의 형평성이 매우 낮은 편이다.

3. 기타 평가제도

가. 합동평가

합동평가는 평가기본법 제6조에 의거하여 국정의 효율적인 운영을 위하여 중앙정부가 위임사무, 국고보조사업, 국가의 주요시책 등이 지방에서 제대로 시행되고 있는지를 점검하는 평가이다. 합동평가의 목적은 광역자치단체에서 수행하는 국가위임사무, 주요시책 등에 대한 평가와 환류를 통하여 국정의 통합성과 책임성을 확보하고, 평가업무에 대한 지방자치단체의 부담을 완화하는 데에 있다.

광역자치단체 합동평가는 1999년 시범평가의 형태로 처음 실시되었으며, 2000년에는 종합평가라는 이름으로 실시되었다. 그러나 공식적인 시행은 2001년도 평가기본법에 의해 이루어지게 되었다. 그 이후로 매년 합동평가가 실시되어 2004년 합동평가까지 이루어졌으나 평가시기, 평가부문, 평가시책 등에 있어서는 연도별로 많은 차이가 있는 것으로 나타났다(〈표 3-2〉 참조).

합동평가는 기관평가에 중점을 둔 1999년부터 2001년까지의 도입 단계와 2002년 이후의 정착 단계로 구분할 수 있다. 도입 단계에서는 합동평가가 기관평가모형에 입각하여⁷⁾ 주요시책, 추진역량, 주민만족도 등을 평가하는데 중점을 두었으나(최창수, 2003: 16), 2002년부터는 주요시책과 만족도 조사만을 대상으로 합동평가가 실시되었다. 평가시기도 도입 단계에서는 당해연도에 평가를 하는 것에 중점을 두어 9월말 또는 10월말까지의 실적을 대상으로 평가하여 지방자치단체의 최종결과를 종합적으로 평가하지 못한다는 비판을 받았다(이중수, 2002; 최창수, 2003). 이를 해결하기 위해서 2002년 합동평가부터는 그 다음해 초에 1년간의 실적을 대상으로 평가가 이루어지도록 하였다.

표 3-2. 합동평가제도에 대한 연도별 비교

		1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
평가기간		'99. 9.27~10.27	'00. 10.10~10.23	'01. 11.12~11.30	'03. 2.17~5.17	'04. 2.27~5.27	'05. 2.1~4.30
평가 분야 부분	주요 시책	3개 부문 5개 영역	5개 부문 13개 영역	6개 부문 44개 시책	9개 부문 68개 시책	6개 부문 30개 시책	9개 부문 53개 시책
	추진 역량	2개 부문 4개 영역	3개 부문 5개 영역	3개 부문 18개 시책	-	-	-
	만족도 조사	-	주민만족도 조사	주민만족도 조사	민원서비스 만족도	민원서비스 만족도	민원서비스 만족도
	개별 평가	-	-	-	-	-	개별평가 10개 시책
평가방법		서면평가/ 현장평가	서면평가/ 현장평가	서면평가/ 현장평가	서면평가/ 현장평가 (일부)	서면평가/ 시설현장 평가	서면평가/ 중점과제 현장평가

7) 합동평가의 경우 지방자치단체의 시책에 대한 평가지표가 주류를 이루고 있는 반면에, 추진역량이나 혁신에 대한 문제는 소홀히 취급하고 있다는 점에서 기관평가라기 보다는 프로그램평가의 성격이 강하다(이중수, 2002: 43)는 주장도 제기되고 있다.

1999년도 처음으로 실시된 시범평가에서는 재정역량, 정보화역량 등 2개 부문에 대한 기본역량평가와 지방공공혁신, 지방경제 활성화, 주민안전 관리, 정보화 촉진 등 4개 부문에 대한 주요정책평가를 실시하였다. 2000년도 평가에서는 행정관리, 재정관리, 정보화 촉진의 추진역량평가와 일반행정혁신, 복지·환경개선, 지역경제 진흥, 지역개발 확충, 주민안전 관리 등 5개 부문에 관한 주요시책평가 및 이에 대한 주민만족도를 평가하였다.

2001년도는 2000년도와 마찬가지로 3개 부문의 추진역량평가와 행정혁신, 보건복지·여성, 산업경제, 환경관리, 지역개발 확충, 안전관리 등 6개 부문의 주요시책평가를 실시하였으며, 주민만족도는 주요시책만족도 11개 영역과 민원서비스만족도 3개 부문에 대하여 실시하였다.

2002년도 합동평가에서는 추진역량으로 분류된 것과 일반시책의 차별화가 쉽지 않으며, 추진역량평가가 평가기본법에 관련근거가 없다는 이유로 종전의 추진역량을 주요시책으로 흡수하여 9개 부문⁸⁾의 주요시책평가와 민원을 제기한 주민을 대상으로 한 주민만족도 조사만 실시하였다.

2004년 3월에 실시된 2003년 합동평가는 일반행정, 주민복지, 여성, 지역경제, 지역개발, 환경관리 등 6개 부문⁹⁾, 총 30개 시책을 대상으로 하였는데, 이처럼 2003년 합동평가의 평가대상 시책 수가 2002년(69개 시책)에 비해 크게 줄어든 것은 합동평가에 따른 업무부담이 과중하다는 직장협의회 반발에 따른 것이다. 2003년 합동평가의 특징은 주요 시책에 대한 특정업무 만족도조사와 주요 시설에 대한 현장 확인 평가를 실시하였다는 점이다.

2005년 2월에 시행된 2004년 합동평가는 2003년 합동평가의 문제점, 특히 시책들이 분야별로 대표성을 갖지 못해 평가결과의 수용성을 떨어뜨린

8) 9개 부문은 일반행정, 지방재정, 전자정부, 주민안전, 주민복지, 여성, 지역경제, 지역개발, 환경관리 등으로 구분된다.

9) 6개 부문은 일반행정, 주민복지, 여성, 지역경제, 지역개발, 환경관리 등으로 분류된다.

다는 시·도의 지적에 따라 주요 국정과제를 포괄할 수 있도록 평가대상과제 수가 다시 크게 증가하였다. 2004년 5월부터 4개월 동안 지방자치단체 합동평가 대상과제 선정 작업이 행정자치부와 한국지방행정연구원 공동으로 추진되었으며, 전문가조사를 통해 마련한 1차 안을 대상으로 시·도 평가담당 공무원과 직장협의회가 참여한 가운데 워크숍을 개최하여 의견을 수렴하였다. 그리고 일부 시·도를 대상으로 예비조사를 실시하였으며, 최종적인 의견조사를 거쳐 마련한 평가대상과제 선정(안)을 국무조정실 정책평가위원회에 보고하여 확정하였다.

2004년 합동평가의 최종 평가대상과제는 9개 분야¹⁰⁾ 53개 시책으로 2003년 합동평가에 비해 그 수가 다시 크게 증가하였고, 자치행정에 대한 포괄적인 평가가 이루어질 수 있도록 비교적 대표성 있는 시책들이 포함되었다는 점이 2004년 합동평가의 특징이다(행정자치부, 2005). 이 밖에도 10개 개별평가¹¹⁾의 결과가 연계시책으로 합동평가에 포함되었으며, 주요 시설에 대한 현장 확인 평가가 없어진 대신에 중점과제평가가 도입되어, 시설물 안전관리시책과 재난관리역량강화시책에 대한 정성평가 및 현장확인평가 등을 포함한 총괄평가가 이루어졌다.

그러나 합동평가는 지방자치단체가 수행하는 주요업무나 시책에 대한 성과평가를 통하여 지방행정의 합리적인 운영이나 개선에 도움을 주기보다는 지방자치단체가 수행하는 국가의 주요시책을 평가하여 중앙정부의 정책개선에 주로 활용되고 있다(이윤식·김지희, 2004: 206). 또한 합동평가는 각 부처에서 통보한 시책을 중심으로 평가가 이루어져 평가과제별 크기나 비중이 차이가 있으며, 대표성을 지니지 못하여 지방자치단체가 수행하는 업무 전반을 포괄하지 못한다는 비판을 받고 있다(박우서, 2004).

10) 9개 분야는 행정내부혁신, 대민서비스혁신, 보건복지, 여성복지, 환경관리, 지역경제, 지역개발, 문화관광, 안전관리 등이다.

11) 10개 개별평가는 지방재정 운영, 국유재산 관리, 행정기관 홈페이지 운영, 정보공개제도 운영, 에너지 절약, 지방물가 관리, 지방농정평가, 지방도로 건설사업, 관광홈페이지 구축 및 운영, 재해사전에방대책 등의 시책에 대한 평가를 의미한다.

나. 개별평가

개별평가는 국가주요시책에 대하여 각 부처별로 법률에 의거하여 지방자치단체의 업무수행을 평가하는 것을 의미하며, 평가기본법 제6조에 따르면 중앙부처는 지방자치단체에 대한 개별평가를 실시할 수 있다. 그러나 중앙부처 중에서 정책의 집행이 주로 지방자치단체를 통해서 이루어지는 경우 개별평가를 적극적으로 활용하고 있는 것으로 나타났다.

2004년 5월 현재 10개의 중앙부처 및 1개의 위원회가 개별평가를 수행하고 있으며, 평가시책의 수는 24개에 이르고 있으나 평가시책의 수나 평가대상기관은 부처에 따라 상당한 차이를 보이고 있다(〈표 3-3〉 참조). 각 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 경우 평가를 전담하는 공무원이 거의 없는 실정이라고 볼 때에 이와 같은 평가업무를 수행한다는 것은 지방자치단체의 입장에서 볼 때에 엄청난 부담이 될 수 있으며, 중국적으로는 지방자치의 본질을 훼손할 가능성마저 발생할 수 있다.

표 3-3. 부처별 개별평가 시책 및 평가대상기관

부처별	시책명	평가대상
재정경제부	국유재산관리·처분실적	시·도 및 기초자치단체
농림부	자치단체 농정조합	14개 시·도, 138개 기초자치단체
산업자원부	에너지절약 시책	전 공공기관
보건복지부	한방지역 보건사업	10개 시·도, 137개 기초자치단체
여성부	성희롱 방지조치	전 공공기관
건설교통부	하천제방정비	14개 시·도
	개발촉진지구 심사평가	낙후지역 대상
	개별공시지가조사	기초자치단체
해양수산부	수산사업	11개 시·도

(계 속)

부처별	시책명	평가대상
농촌진흥청	지방농촌진흥사업	9개도, 157개 기초자치단체
산림청	산림행정	9개도
청소년보호위원회	청소년보호 특별대책	16개 시·도 교육청 및 14개 지방경찰청
행정자치부	기초자치단체 정보화수준 측정	232개 시·군·구
	행정기관 홈페이지 평가	전 행정기관
	행정서비스현장제 운영실태	평가신청기관
	민원·제도개선 종합평가	시·군·구
	옥외광고물 정비·관리	시·군·구
	오지종합개발사업	10개 시·도, 116개 시·군
	도서종합개발사업	8개 시·도, 36개 시·군
	지방도로사업	15개 시·도, 163개 시·군·구
	소도읍 육성사업	14개 시·군·구
	지방물가관리	개별평가
	생활민방위 시범마을 운영	163개 시·군·구
	재해사전대비업무 평가	16개 시·도 교육청 및 14개 지방경찰청

* 자료: 국무조정실(2004).

제2절 성과평가의 한계

1. 기존 성과평가의 한계

통제중심의 성과평가는 사업, 시책 등의 개선보다는 단지 사업의 진척도를 파악하거나 담당공무원의 징계에 중점을 두고 이루어지는 경우가 많이 발생하였다. 따라서 성과에 대한 평가가 이루어지더라도 조직 전체의 성과

개선이나 공무원의 성취동기를 부여하는 데에는 큰 기여를 하지 못한 것이 사실이다.

기존의 성과제도들이 지니고 있는 한계들을 구체적으로 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 성과평가가 전체조직의 성과목표나 성과계획서에 이루어지는 것이 아니라 개별사업 위주로 자치단체장의 관심 유무에 따라서 주기적으로 이루어지는 경우가 대부분이었다. 상당수의 자치단체들이 장·단기발전계획을 수립하고 있으나 이들 계획이 주요업무계획과 일치하지 않은 경우가 대부분이었다. 최근 들어 성과계획서를 작성하고 있는 경기도의 경우도 기관임무, 전략목표, 성과목표, 성과지표를 설정함에 있어서 목표체계 및 수준상의 일관성이 결여된 경우가 많은 것으로 나타났다.

둘째, 사업과 시책 등에 대한 평가가 주로 예산사업에 대한 평가로 이루어져 비예산사업에 대한 평가는 상당히 등한시 되었다. 이로 인하여 평가과정에서 다양한 이해관계자의 요구를 반영하기 어려웠으며, 특히 시민의 이익을 반영한다는 것은 거의 불가능하였다.

셋째, 성과평가를 통하여 전체조직의 성과를 조감할 수 있는 것은 거의 불가능하였다. 물론 평가가 일부 사업이나 시책을 대상으로 이루어졌기 때문이기도 하지만 기획이나 정책결정에 관여하는 모든 조직구성원들이 쉽게 이해하거나 접근할 수 있는 평가시스템이 구축되지도 않았기 때문이었다.

넷째, 성과평가가 주로 투입이나 산출물 위주의 지표로 이루어졌으며, 일부 사업에 대한 평가가 이루어져 자치단체장이나 의회가 필요로 하는 성과정보를 제공하는 데에 상당한 한계를 노정하게 되었다.

다섯째, 평가결과가 사업이나 업무의 개선을 위하여 환류되는 경우가 많지 않았다. 그러나 평가를 통하여 시민들의 요구와 기대를 반영할 수 있도록 모든 성과를 종합적으로 관리하고, 이에 근거하여 자치단체를 조종(steering)하기 위해서는 평가결과에 대한 환류체계가 구축되어야 한다. 아직까지 평가

결과의 공개, 공표 등 환류기능이 취약하여 평가결과가 제도개선에 활용되지 못하는 것으로 나타나고 있다.

2. BSC 도입의 필요성

지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC를 도입하려는 이유를 이 연구의 목적과 관련하여 몇 가지로 요약해 보면 다음과 같다.

첫째, 목표에 의한 성과관리 및 성과목표의 전략목표에의 기여 여부를 파악할 수 있도록 해준다. 지방행정에서 정책적인 측면에서 명확한 목표설정에 근거한 성과관리는 일반적으로 드문 현상이다. 따라서 공무원들이 업무를 수행하면서 구체적인 상황에 따라 그때그때 목표나 방향을 결정해야 하는 경우가 허다하게 발생하고 있다. 그러나 BSC의 경우 명확한 목표설정이 하나의 구성요소이기 때문에 BSC의 적용은 거의 규칙적으로 목표의 정의에 영향을 미치게 된다. 성과관리의 목표가 상위의 전략적 목표로부터 파생되는 경우에 BSC는 행정 내부적으로 성과달성도를 측정할 수 있을 뿐만 아니라 개별목표가 자치단체의 장기적 전략목표에 기여하였는지를 제시할 수 있도록 해준다.

둘째, BSC에 대한 관리자들이나 조직구성원들의 이해 및 접근의 용이성을 들 수 있다. BSC는 기획이나 정책결정과정에 참여하는 모든 행위자들이 쉽게 이해할 수 있고 개관할 수 있는 구조를 제공하는 논리적으로 구조화된 목표체계를 제공한다. 또한 BSC 개념에 내재하는 방법론은 실제적으로 이해하기 쉬울 뿐만 아니라 관리도구 및 기법과 관련되기 때문에 조직구성원 모두가 쉽게 접근할 수 있다는 점이다.

셋째, BSC에서는 전략적 목표체계와 예산편성(budgeting)간의 연계를 가능하게 한다. 성과목표가 재정적인 영향과 연계될 수 있도록 함으로서 지

방차원의 재원배분이 단기적인 측면뿐만 아니라 장기적으로 중심이 되는 분야와 일치할 수 있도록 해준다. 지금까지 예산에 대한 결정이나 재원의 마련을 통해서 나타나는 정치적 조정의 우위는 지속적으로 유지되면서 내용적으로 조정의 구성요소들이 확대되게 된다.

넷째, BSC를 통한 성과관리는 자치단체장이나 의회의원들이 필요로 하는 성과정보를 제공하는 것이 용이하다. 자치단체장이나 의회의원은 주로 시민들이 원하는 성과를 산출하였는지, 어떤 사업이나 시책에 배정된 예산은 충분하였는지에 대해 관심을 가지고 있다. BSC는 중요한 지표에 중점을 두고 조정목적에 부합하는 목표달성도를 제시할 수 있는 성과관리 보고체계에 대한 요구를 지원한다.

다섯째, BSC의 주요 구성요소 중의 하나는 환류과정의 확립이며, 이를 통하여 성과목표로부터의 이탈을 조기에 확인할 수 있도록 해준다. 관리자의 입장에서 볼 때에 성과달성의 제고를 위하여 궤도를 수정하거나 성과관리에 관여할 수 있는 기회를 제공한다. 또한 여러 번의 피드백 과정을 통하여 조직차원의 학습을 촉진하게 된다.



제4장 BSC 도입 사례연구

제1절 미국 샬럿(Charlotte)시

1. 개요

가. 전략적 접근방법

샬럿시의 성과관리시스템은 BSC체계에 의한 것으로 BSC는 전략을 명확한 목표 및 지표로 전환하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 전략적으로 사업의 기획과정과 예산과정을 통합하여 전략운영계획(Strategic Operating Plan: SOP)으로 전환하였다. 이러한 SOP에는 조직의 전략목표달성을 위한 재원이 포함되게 된다.

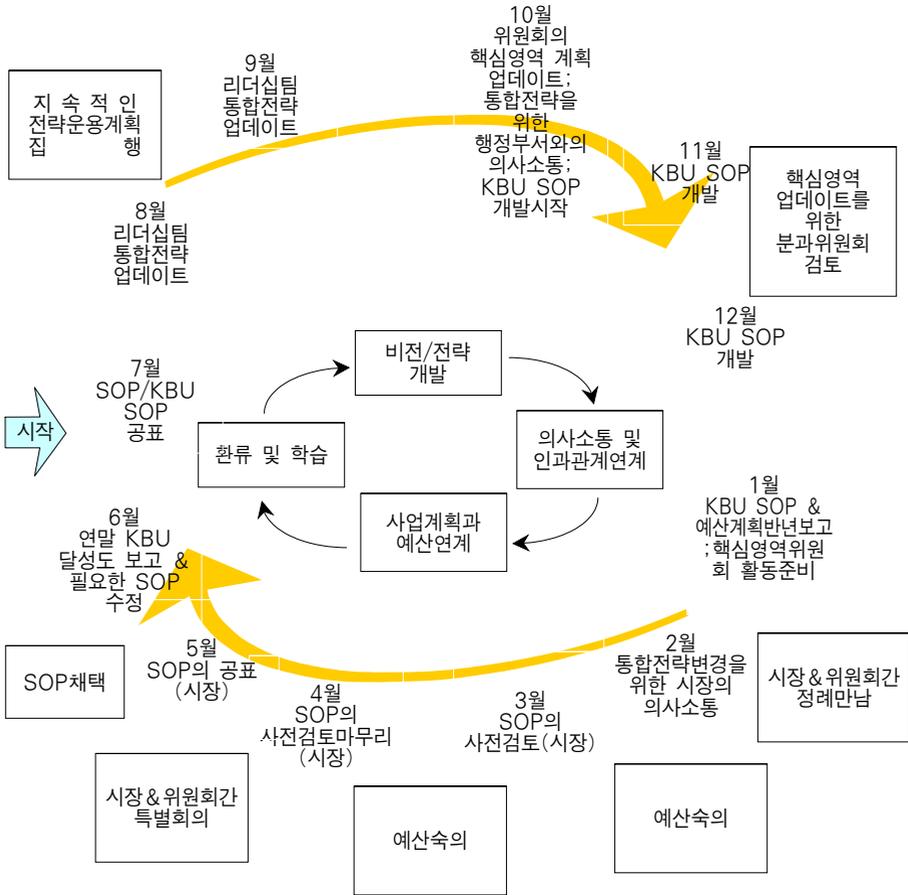
BSC의 적용을 통해 성공적인 것으로 평가받고 있는 샬럿시의 전략운영계획을 소개하기 위해 첫째, BSC의 개념과 구성요소의 개략적 소개, 둘째, 샬럿시의 통합점수표(Corporate Scorecard), 셋째, 전략운영계획(SOP) - 핵심사업단위(Key Business Unit: KBU) 점수표, 사업 계획 및 예산 등 - 개발을 위한 과정을 소개한다.

샬럿시 정부는 연간시정계획에 대한 재검토를 통해서 시정운영의 전략을 설정하게 된다. 시장(the City Manager)은 전략적 핵심영역 계획(Strategic Focus Area Plan)과 전략운영계획(SOP)을 제안하며, 여기에는 전략의 목적달성을 위한 자원배분계획이 담겨져 있다. 그리고 시장과 관리자 등은 시정부가 달성해야 할 거시적 수준의 목표를 측정하기 위한 통합점수표를 만

들게 된다. 핵심사업단위(KBU: Key Business Unit; 이하 KBU)에서는 시의 통합점수표와 연관되는 점수표를 개발하여 그들의 전략을 측정하게 되는데, 이를 위해서는 소요예산계획과 전략적 사업계획을 통합시키게 된다.

샤롯데시는 측정위주의 체계에서 BSC를 통한 성과관리체계로 진화하고 있다. 즉, BSC는 전략을 가시적인 목표와 측정지표로 변환해주는 역할을 하고 있다. 사업계획과정(Business Planning)은 BSC의 전략적 과정을 많이 반영하고 있다. 최근에는 전략기획과정과 예산절차가 통합되었다. 새롭게 바뀐 절차와 그에 따라 나타난 것이 바로 전략운영계획(SOP: Strategic Operating Plan)이다. 이러한 전략운영계획과 관련한 순환주기를 도식화하면 다음과 같다.

그림 4-1. 미국 샤롯데 전략운영계획 사이클



* 자료: Charlotte.(2003: 1).

샤롯데의 위원회에서는 매년 일정기간의 숙의(retreat)를 통해 조직의 전략을 설정하고 있다. 시매니저는 시위원회의 승인 하에 전략을 달성하기 위한 예산할당 등의 내용을 담은 전략핵심영역계획(Strategic Focus Area Plan)과 전략운영계획(Strategic Operating Plan)을 공표한다. 또한 시매니저와 리더십팀은 조직이 달성해야 할 목표를 상위차원부터 세부적으로

만드는데 이것이 바로 통합BSC이다. 핵심사업단위(KBU)는 시의 통합된 전략수준과 명확한 연계를 갖도록 KBU BSC를 개발하는 과정을 거쳐 전략을 세분화하는 역할을 갖게 된다. 이렇듯 KBU는 KBU BSC를 기초로 전략사업계획을 개발하게 된다. 이러한 전략사업계획은 스코어카드에 명시된 목표를 달성하기 위해 구체적인 이니셔티브, 재원 등과 매치시키게 된다.

나. 전략중심조직(Strategic Focused Organization: SFO)

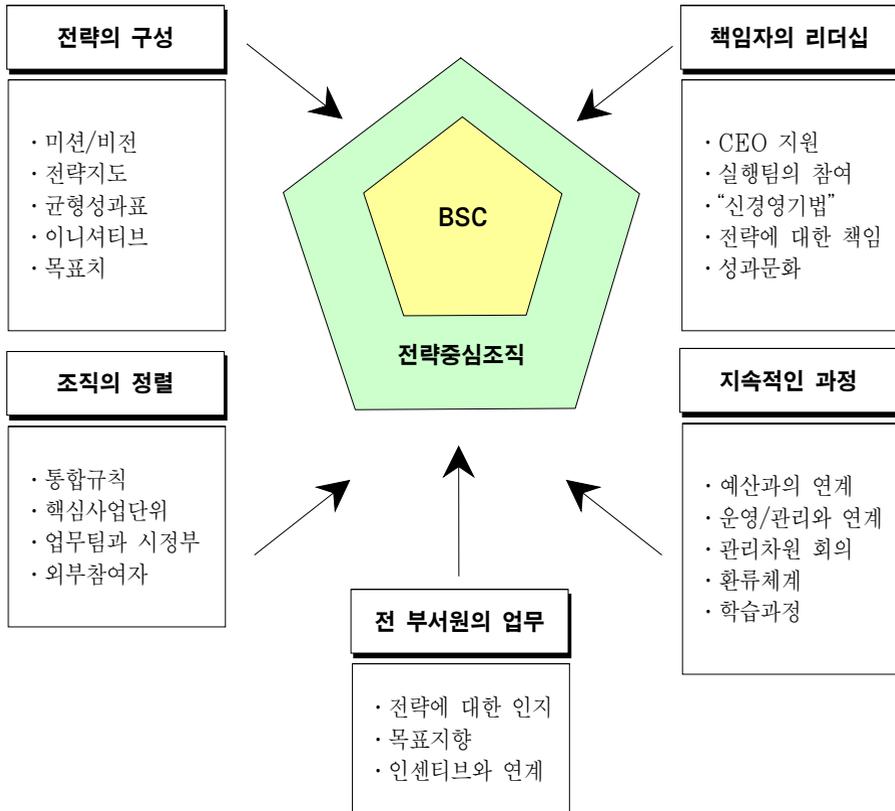
샤롯데시는 전략중심조직이라 할 수 있다. 여기서의 전략은 장기적인 관점에서의 기획과 운용방향을 의미한다고 볼 수 있다. 이를 위해 샤롯데시는 1996년에 BSC기법을 도입하고 있으며 그 장점은 다음과 같다.

- 조직 비전의 명확화
- 조직이 이 비전을 달성할 수 있도록 노력
- 전략적 계획과 자원배분의 통합

전략중심조직을 만들기 위해 Robert Kaplan과 David Norton은 다음의 5가지 원칙을 제시하고 있다.

- 첫째, 전략을 모든 사람이 이해할 수 있도록 운용상의 용어로 전환해야 하며,
- 둘째, 모든 조직은 전략과 연계되어야 한다. 즉, 일선행정부서에게는 일하는 방향(line of sight)을 인식시켜 주어야 하며,
- 셋째, 개인적 기여를 통한 모든 업무가 전략적으로 운용되도록 하며,
- 넷째, 조직학습을 통한 전략을 지속적인 과정으로 만들어야 하며,
- 다섯째, 개혁을 위해 관리자들에게 개혁에 대한 의제를 제공해 줄 수 있어야 한다.

그림 4-2. 전략중심조직의 원칙



* 자료: Charlotte.(2003: 2).

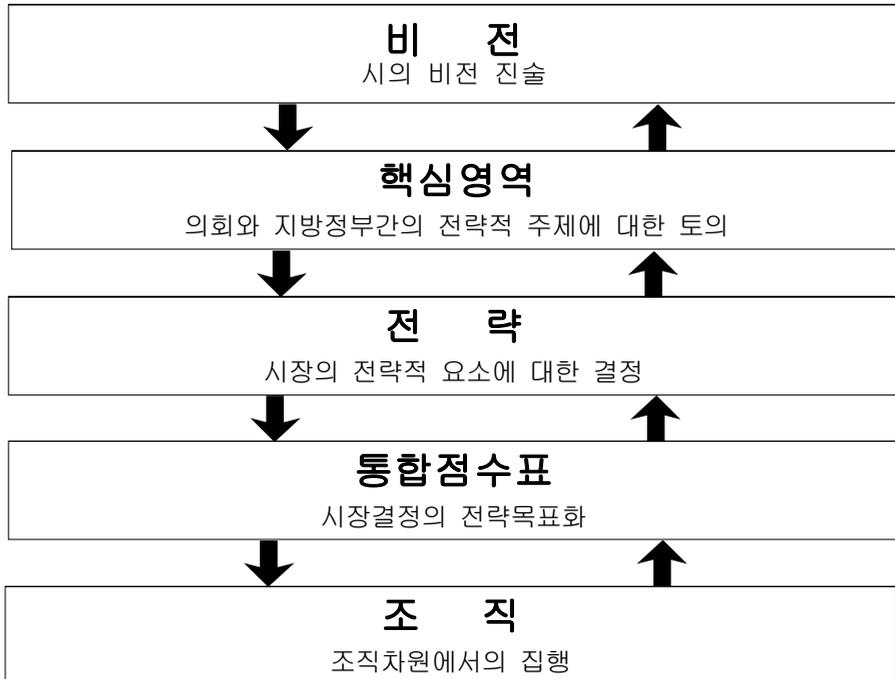
2. 내용 및 구성

샤롯데시의 통합 BSC의 구성요소는 7가지, 즉, 비전, 목표(Objectives), 전략적 주제(핵심영역), 연계, 전략적 원칙, 측정과 목표치(Targets), 관점 등으로 구성된다.

이러한 과정은 1월과 2월의 연간계획의 대한 토의 및 검토에서부터 시작되며, 검토기간 동안 시의회와 전략중심영역의 목표와 목표치에 대해 합의를

하게 된다. 의회는 업무의 우선순위를 결정하고 그 이유를 밝히며, 의회가 전략을 결정한 후에는 담당자(staff)는 전략을 집행할 계획을 세우게 된다.

그림 4-3. 전략적 맥락



* 자료: Charlotte.(2003: 3).

가. 비전(Vision)

비전은 전략을 수행하는 모든 노력을 통해서 궁극적으로 도달하고자 하는 성과물이라고 볼 수 있다. 가령, 샤롯데시의 비전은 “생활과 일, 레저를 선택하는 공동체”이다.

나. 전략적 주제 혹은 핵심영역 (Strategic Themes or Focus Areas)

매년 시의회는 지역의 요구를 충족시키기 위한 핵심 혹은 전략적 주제를 결정하게 되는데, 이는 1월과 2월의 연간 전략의 검토와 토의를 통해서 이뤄지며, 의회의 역할은 전략중심영역의 목표(objectives)와 목적(goals)에 대한 합의를 이루는 것이다. 일단 시의회가 전략을 설정했을 경우 업무담당자들은 전략을 실행하기 위한 계획을 수립해야 한다. 예를 들면 샬럿시의 핵심영역은 ‘공동체 안전’, ‘도시 내의 공동체’, ‘시정부 구조조정’, ‘교통’, ‘경제 개발’의 5가지이다.

다. 전략원칙(Strategic Principles)

샬럿시의 전략적 원칙은 8가지 스마트한 성장에 관한 것으로 다음과 같은 내용이 주를 이루고 있다.

- 토지이용기획능력의 유지
- 효과적인 토지이용 결정의 유지
- 건전한 유대를 통한 지역공동체의 강화
- 살기 좋은 도시설계
- 환경보호
- 교통시설 확충
- 바람직한 결과를 얻기 위한 촉매재로서 공공투자를 활용

라. 관점(Perspectives)

성공적인 성과측정을 위해서 네 가지 관점에서의 균형이 요구되며 이에 대한 내용은 다음과 같다.

- 고객관점—고객에 대한 봉사
 - 고객의 수요에 대한 충족의 정도
 - 고객이 요구하는 서비스를 제공하고 있는가?
- 내부과정의 관점—사업의 운영
 - 서비스를 제공하는 방법의 변화가 서비스를 향상시키는데 공헌하는가?
- 재정적인 관점—재원의 관리
 - 서비스에 대한 욕구충족이 효율적으로 되고 있는지의 여부
 - 서비스가 적절한 가격으로 제공되고 있는가?
- 학습과 성장의 관점—직원의 능력개발
 - 시민의 요구에 대해서 조직이 대처하는 능력의 증진은 직원들이 이러한 요구를 충족시킬 수 있는 능력을 배양하는 것과 연관되며,
 - 조직이 지속적인 발전을 위해서 기술을 발전시키고 직원을 교육시키고 있는가? 라는 4가지 관점에서 논의할 수 있다.

마. 목표(Objectives)

시정부는 통합점수표를 위해서 16개의 통합목표를 구성하였으며, 이러한 16개의 통합목표는 조직이 무엇을 달성해야 하는가의 맥락에서 광범위하게 정의된 것으로 볼 수 있다. 이는 다시 5개의 핵심영역과 4개 관점의 균형으로 구분될 수 있으며, 이러한 통합목적의 연관성은 사업단위의 활동과 직원 개인의 활동에 대한 청사진을 제공한다고 볼 수 있다(<그림 4-4> 참고).

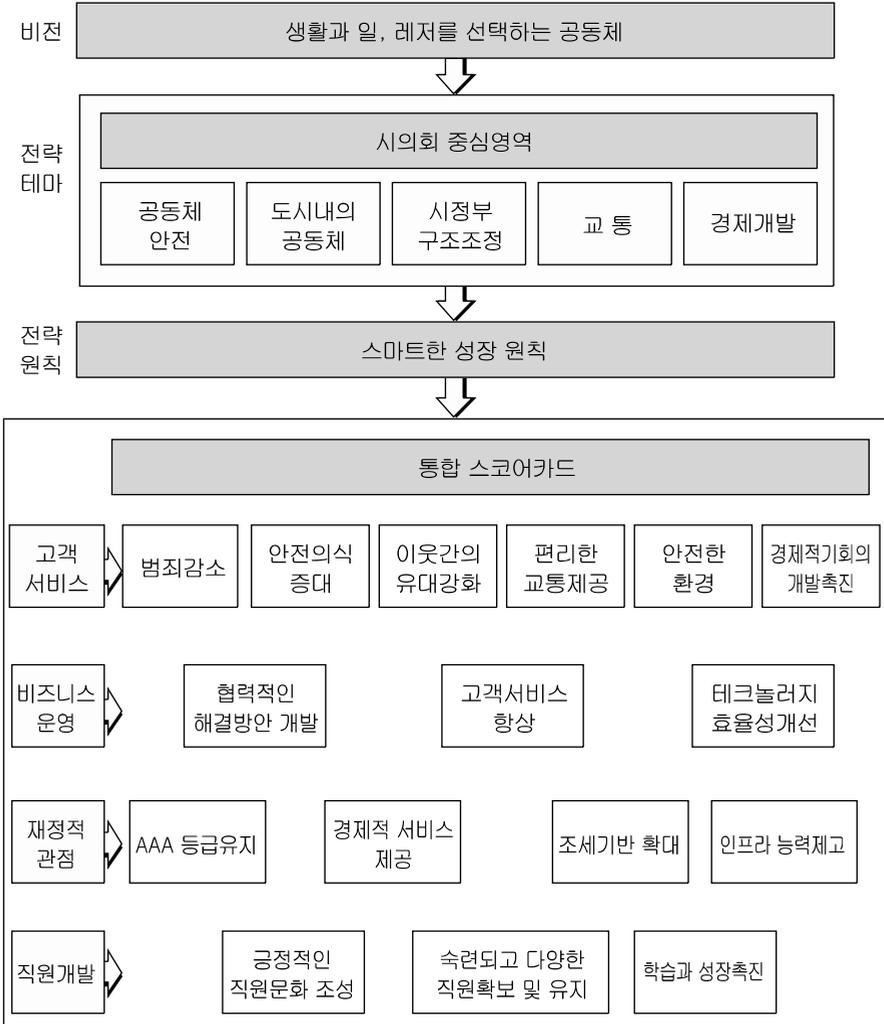
바. 연계(Linkage)

전략적 목적은 원인과 효과의 연결이라고 할 수 있다. 예를 들어, 시정부가 직원들의 학습과 성장을 도모하기 위해 훈련기회를 제공한다면, 이는 서비스의 경쟁력을 제고하는 결과를 가져오게 되는 것이다(직원능력개발의 통합목표 → 자원관리의 통합목표).

사. 측정과 목표치(Measures & Targets)

각 전략적 목적에 대해서 전략적인 측정과 목표치가 존재하게 되고, 각 핵심영역에 대한 전략적인 계획에서 이를 정의하고 있다.

그림 4-4. 샤롯데시의 2004~2005년 전략



3. 단계 및 절차

가. KBU BSC개발과정

KBU(Key Business Units)는 해당 조직의 BSC와 사업계획 그리고 예산을 같이 만들어야 한다. 왜냐하면 그들은 상호 연계되어 있기 때문이다. KBU BSC는 통합점수표와 관련시켜 제시되어야 하는데, 여기서는 달성되어야 할 가장 전략적이고 중요한 일들을 명확하게 보여줘야 한다. 왜냐하면 그 업무를 수행하는 사람들의 합의된 의사결정이기 때문이다.

바람직한 KBU BSC는 전략적 스토리를 잘 반영해야 하며, 이를 위해서는 다음과 같은 조건이 충족되어야 한다.

- 관리자의 참여: 이들이 전략적인 의사결정에 참여해야만 전략과 그와 관련된 측정에 무게가 실릴 수 있음
- 인과관계: 모든 목적들은 전략을 보여줄 수 있는 인과관계로 사슬을 맺고 있어야 함
- 성과지향: 장기-단기 결과간의 균형이 이루어져야 함
- 예산과의 연계: 모든 목적들은 궁극적으로 예산에 의해 뒷받침 받을 수 있어야 함
- 사업운영의 주도권: 전략적 계획과 집행은 조직의 행태를 변화시킬수 있어야 함

숙련되고 경험이 많은 조정자는 KBU BSC개발 워크샵에서 많은 도움이 될 수 있다. 또한 KBU를 이끄는 팀(선도팀: leadership team)은 워크샵에서 핵심이 될 것이다. 이러한 조정자가 갖춰짐에 따라 선도팀은 상위관리자에게 제안을 할 수 있게 되어, 결국 이러한 것이 워크샵을 더 생산적으로 변모시킬 수 있게 된다. 이러한 위해 BSC개발 과정을 6단계로 나누어 기술하면 다음과 같다.

- ① 중요한 이슈 혹은 관심사항을 발견할 것
- ② 기관전체의 핵심영역을 선택할 것
- ③ 목표간 연계고리에 기초하여 기관전체의 전략적 목표를 설정하고 부서별 목표를 선택할 것
- ④ 설정된 목표별 전략적 이니셔티브(Strategic Initiative)를 정의할 것
- ⑤ 전략적 지침에 의거 측정을 위한 구체적 지표(measures)를 개발하고 목표치(target)를 설정할 것
- ⑥ 집행을 위한 계획을 세울 것

나. 1단계: 핵심 이슈 혹은 관심사항의 확인

둘러싼 환경의 조사를 통해 KBU가 직면하고 전략적인 관심사항을 결정해야 한다. 이는 시민들의 다양한 요구를 충족시켜줄 수 있는가와 관련된다 고 볼 수 있다. 선도팀은 BSC 과정에 있어서 투입요소를 검토하고 확인하는 것으로부터 업무가 시작된다. 투입요소의 검토에는 핵심영역전략계획서, 이전의 KBU BSC와 사업계획, 장단점과 발전기회, 그리고 위협요인 분석에 관한 서류(SWOT), 경제나 사업의 경향, 그리고 경쟁상대에 관한 서류 등이 요구되게 된다. 선도팀은 조직의 전략을 파악하고 이해하기 위해 KBE(다른 분야의 선도자들)에 대한 인터뷰를 행해야 하고 그 내용은 다음과 같다.

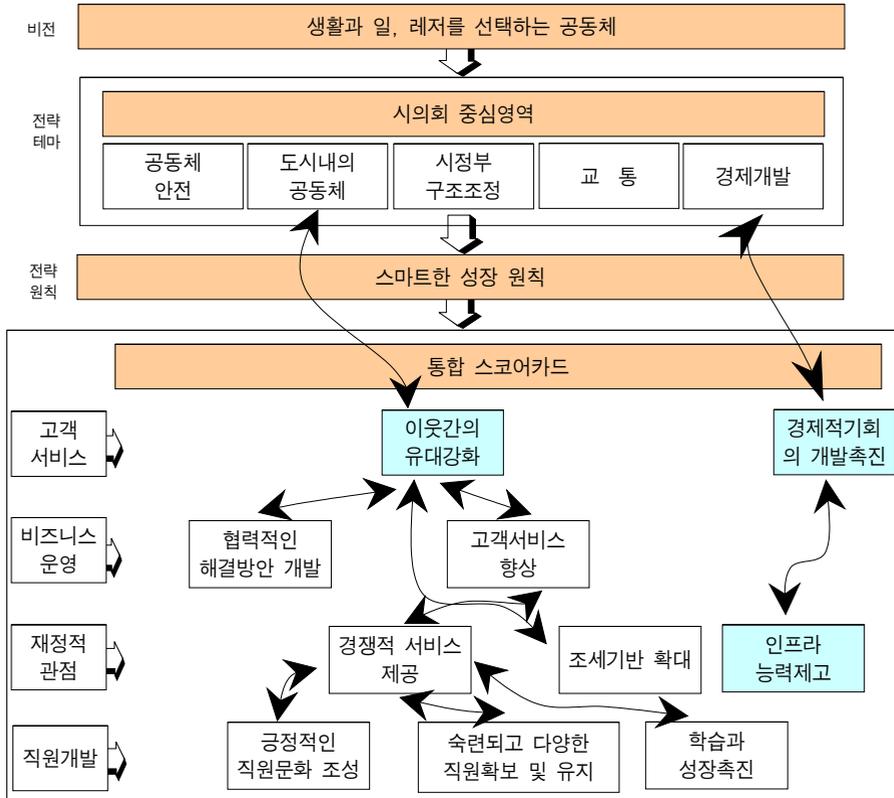
- 고객들에 대한 목적은 무엇인가?
- 고객 및 재정상의 목적달성을 위해 내부과정에서의 지원책은 무엇인가?
- 조직의 재원을 관리하기 위한 목적은 무엇인가?
- 내부적 목적의 달성을 위한 직원능력개발의 목적은 무엇인가?

다. 2단계: 통합된 목적의 선택

시정부의 통합점수표는 조직을 위한 game plan이나 다름없다. 이는 시정부가 의회의 다섯 가지 핵심영역(샤롯데는 ① 공동체 안전, ② 도시 내의 공동체, ③ 시정부 구조조정, ④ 교통, ⑤ 경제개발 등의 5가지 핵심영역이 있다)에 대한 기대치를 어떻게 충족시킬 수 있는가를 정의하는 것이다. 전략목표에 대한 정의는 조직이 2-5년 후에 어떻게 바뀔 것인가를 고려하는 것을 의미하며, 외부고객과 내부의 동료들에게도 어떻게 비칠 것인가에 관한 것도 포함된다.

KBU 선도집단은 통합목적을 위한 토의에 참여해서 KBU가 조직으로부터 전략적으로 지원받기 위해 필요한 것은 무엇이고, KBU가 임무를 달성하기 위해 필요한 것은 무엇인가에 관한 사항들을 정의해 주어야 한다. 이를 통해 KBU BSC는 자신의 전략을 시각적으로 제시할 수 있고, 원인과 결과 간의 관계를 보여줄 수 있게 되는 것이다.

그림 4-5. KBU 통합점수표 샘플



* 자료: Charlotte.(2003: 7).

라. 3단계: 전략적 이니셔티브¹²⁾(주요성공과제)의 확인

일단 KBU는 여러 개의 통합목적 가운데에서 관련된 몇 가지를 선택함으로써 전략적 목표를 확인하고, KBU에서는 <그림 4-5>에서 나타난 예제와

12) 성과목표치를 달성하거나 초과할 수 있도록 도와주기 위해 해당 조직이나 담당자가 착수하는 특정 프로그램, 활동, 프로젝트 또는 행동을 말하는 것으로, 행정자치부에서 자치단체에 제시한 자체평가 지침과 비교할 때 주요성공과제에 해당된다고 볼 수 있다.

같이 일련의 연계된 전략적 이니셔티브를 확인한다. 과거의 사업계획과의 차이점은 미션과 통합목표를 달성하기 위해 연계시켰다는 점이다. 이러한 이니셔티브는 다음의 내용을 담고 있어야 한다.

- 모든 조직에 대한 것이 되어서도 안되고 특정한 부서에 관한 내용이 되어 서도 안된다.
- 통합목표 및 임무(mission)를 달성하는데 있어 핵심적인 것이어야 한다.
- KBU가 통합목표와 어떻게 연계할 수 있는가를 기술할 수 있어야 한다.
- KBU가 핵심영역의 이니셔티브와의 관계를 설명할 수 있어야 한다.
- 분야별 및 담당자들이 답할 수 있도록 기술되어야 한다.
- 전체 KBU전략의 달성을 위해서 자원의 투입이 요구되는 것을 제시해야 한다.

예제) KBU가 다양한 기능을 가진 인력을 채용하고 유지하려고 하는 경우 현재의 상태와 바람직한 상태의 차이를 줄이는 것(전략적인 목표)이 된다. 이때의 전략적 이니셔티브는 “능숙한 기술자의 채용”, “다양한 능력을 지닌 인력의 채용 및 유지”가 될 것이다.

마. 4단계: 측정방법과 목표치의 설정

각 전략적 이니셔티브가 반드시 측정되어야 할 필요가 있는 것은 아니고, KBU도 각 이니셔티브의 달성도를 평가하기를 원치 않을 수도 있다. 그러나 전체 전략적 목적의 달성도를 평가할 수 있는 방법은 있어야 할 것이다. 전략적 측정을 하는 목적은 다음 두 가지이다. 첫째는 조직의 동기유발을 위해서이며, 이를 측정하는 것은 바람직한 행동을 이끌어내는 강력한 수단이며, 조직의 전략을 위해 무엇을 달성해야 하는가에 대해서 각 직원들에게 방

향설정을 해줄 수 있을 것이다. 둘째는 전략적 학습을 위한 것으로 관리영역에서는 전략적 목적의 달성에서 각 개별조직들의 발전정도를 파악하기 위해 전략적인 측정을 이용하고, 또한 전략적 목적들 사이의 관계를 보여주며 전략의 타당성에 대한 지속적인 측정을 행하게 된다. 이러한 것이 결국 전략에 대한 학습과정이라고 볼 수 있다.

KBU는 구체적인 측정을 할 수 있도록 해야 하는데, 가령 ‘최고가 되기’, ‘고객만족도의 극대화’ 등은 비전에 대한 제시이고 측정하기는 어려울 것이다. 하지만 측정가능한 목표는 다음과 같은 것의 경우 가능할 것이다. ‘전체적인 서비스 요구에 대한 고객 불평의 최소화’, ‘동일한 서비스를 제공하는 다른 사람들과 비교했을 경우 가장 낮은 가격으로 제공’ 등은 서비스를 관리하기 위해 필요한 정보를 제공할 수 있을 것이다. 만약에 목표의 구체성이 떨어지는 경우 이를 측정할 수 있는 방법을 개발해야 할 것이다. 이미지나 인식정도를 파악해야 하는 경우 이를 통계적으로 조사할 수 있는 기법을 만들어야 하며, 고객의 만족도를 파악해야 하는 경우에는 만족도를 정량화하거나 불만의 정도를 수량적인 목표치로 구체화하여야 한다.

전략적 측정에는 후행지표에 대한 측정과 선행지표에 대한 측정이 있다.

결과물을 측정하는 것은 후행지표(lag indicator)가 되며, 목표달성을 위한 활동이 일정기간동안 행해진 후 성과결과를 측정하는 것이다. 선행지표(lead indicator)의 측정은 중간과정이나 활동(activity)에 대한 측정이라고 할 수 있다. 서비스나 프로그램 혹은 이니셔티브를 사업의 집행 중 혹은 서비스가 제공되는 도중에 평가하여 최종적인 목적을 달성할 수 있도록 하는가를 측정하는 것이다.

결과물 측정은 종종 지표를 설정하고 측정치를 얻는데 어려운 경우도 있다. BSC를 경영을 위한 도구로 사용하기 위해서는 결과물과 추진물 측정에 대한 균형을 맞추는 것이 중요하며, 선행지표는 원하는 결과물을 얻기 위해 필요한 조직의 활동에 대한 정보를 제공하게 된다.

바. 5단계: 목표치(Targets)

목표치는 각각의 측정을 위해 설정되는 성과의 구체적인 수준이라고 볼 수 있다.

- ① 목표치는 조직에 대해서 기대되는 성과의 수준을 설정하고 여기에 대한 의견을 나눌 수 있는 근거를 마련해준다.
- ② 개인에게는 전체 조직의 전략에 기여할 바를 규명해 주게 된다.
- ③ 조직을 대상으로는 성장을 이룰 수 있는 운영지침이 된다.

하지만 목표 설정시 유의해야 할 점이 있는데 다음과 같다.

- ① 각 측정당 하나의 목표를 설정해야 함
- ② 되도록이면 정량적으로 측정될 수 있어야 함
- ③ 그 목표들이 원하는 성과를 표시하고 있는가를 파악해야 함
- ④ 이니셔티브와 전략이 연계되어 있음을 보여주어야 함

바람직한 목표설정에 요구되는 2가지 중요한 것은 조직의 현재 성과 또는 기준선(baseline)이고 다음이 모범사례(best practice)에 관한 정보가 된다. 즉, 준거기준을 파악하는 것이 중요하다고 볼 수 있다.

사. 6단계: 집행에 대한 기획

BSC집행의 궁극적인 목표는 전략중심조직으로 끌고 가는 것으로 이는 다음과 같은 것들을 의미한다고 볼 수 있다.

- 전략에 대한 합의와 의견조율
- 지속적인 과정으로서의 전략의 수립
- 전략에 대한 캐스케이딩(BSC를 정렬하는 과정으로 상위부서의 전략과

정렬을 이루면서, 측정지표와 목표를 개발하는 것)

- 모든 업무를 전략적으로 만드는 것

아. KBU 성과보고

BSC의 개발을 위해서 논의되고 합의된 된 주요 정보들은 BSC 틀에서 유지되고 검토될 수 있도록 작성되어야 한다. KBU는 이 형식을 각 회계연도의 중간과 최종보고의 시점에서 성과에 관한 정보를 교환하고 보고하기 위해서 이용된다고 볼 수 있다. 이 틀에는 발전에 대한 정보와 현 상태에 관한 내용들이 들어가 있다. 이를 도식적으로 나타내면 다음과 같다.

표 4-1. KBU BSC 보고서 양식

보고 기간: _____

	통합 목표	KBU 이니셔티브	측정지표	전년도 실적	선행 or 후행 지표	성과자료			코멘트
						목표치	현재달 성여부	상태	
고객관점									
내부과정									
재 정									
종 업 원									

- (녹색): 목표달성이 되었고 모든 것이 양호함
- (노랑): 현재 진행중이거나 개선되고 있는 영역
- (빨강): 문제영역으로 설명이 필요함

* 자료: Charlotte.(2003: 12).

표 4-2. KBU BSC 보고서 샘플

보고 기간: _____

	통합목표	KBU 이니셔티브	측정지표	전년도 실적	선행 or 후행 지표	성과자료			코멘트
						목표치	현재 달성 여부	상태	
고객 관점	C1 범죄감소	만성 범죄다발지역 경찰활동강화 및 이웃간의 안전의식 고취	범죄감소율	7/12	선행	8/12			
	C2 안전감증대		경찰에 대한 시민만족도(%)	85%	선행	85%		●	
			안전감(%)	75%		75%			
	C3 이웃간의 유대강화	적정가격의 주택공급	적정가의 주택공급 증가율	10%	선행	20%			
내부과정	B1 고객서비스 향상	민원에 대한 접근성	90초 내에 전화답변율	98%		98%		●	
			답변포기율	< 9%		< 8%			
재정	R1 비용대비 이익의 극대화	공공/민간의 부채율	공공/민간 투자비율	1:10:7	선행	1:9			
종업원	E1 정보관리시스템 강화	기술을 활용한 전략계획달성	2003년6월에 전략정보 시스템 개발		후행	2003년 6월		●	

* 자료: Charlotte(2003: 13).

4. 시사점

North Carolina 주의 샬럿(Charlotte)시는 공공부문이나 비영리부문에 있어 성공적인 BSC의 가장 좋은 예이다. 샬럿시의 BSC는 당시 부패니저였던 팜 시퍼트에 의해 1994년에 도입되었으며, 리더들은 1970년대부터

목표에 의한 MBO를 실행하고 있었으나, 전략의 측정과 보고를 뒷받침해 줄 수 있는 새로운 시스템에 관심을 갖게 되어 BSC를 도입하게 되었다. 외부환경과 관련해서는 향상된 의사결정을 조장할 수 있는 도구에 관심이 지대했던 시장과 시의회는 초기부터 협력적이었다. 이러한 사례를 통해 우리에게 시사할 수 있는 점은 다음과 같다.

첫째, 민간기업부문 모델의 BSC에 대한 수정이 이루어졌다. 첫 번째 수정은 고객관점을 모델의 맨 위로 옮기는 것이었다. 재무지표가 중요하긴 하지만 공공부문 조직을 위한 '가장 중요한 사항'은 아니었다. 최근에 이 도시는 내부적으로 발생하는 의견을 더 정확히 반영하기 위해 관점들의 명칭을 바꾸기로 결정했다.

둘째, BSC를 예산에 연결하는 작업이 캐스케이딩된 스코어카드의 개발을 통해 완성되었다. 각각의 KBU는 BSC의 목표를 성취하기 위해 요구되는 자원을 명시한다. 이러한 BSC를 실행한 결과로 샤롯데에는 많은 효용이 생기게 되었다.

셋째, 효용으로는 다음과 같은 것들이 있다. ① 전략의 인식과 이해, ② 예산과 전략의 연계, ③ 조직전반에 걸친 합의와 팀워크의 향상, ④ 경영의 사결정의 향상, ⑤ 지역사회에 결과를 보고하는 능력 등이다.

이렇듯 샤롯데는 전략중심적인 조직을 통해 그들이 원하는 시스템을 구축할 수 있었으며, 이에 지방의회, 시장, 그리고 팀원들과의 지속적인 노력이 결부되어 나타난 결과라 할 수 있다. 또한 뒤에서 언급하겠지만 미국의 지방자치체계가 성과에 따른 조직축소 등의 책임을 물게 되어 있기 때문에 이에 걸맞는 업무재설계의 권한 등이 지방정부에 상당히 주어진다라는 구조도 큰 몫을 차지하게 되었다고 볼 수 있다. 따라서 이러한 제반조건을 고려하여 우리나라 자치단체에 적합한 적용방안이 모색되어야 할 것이다.

제2절 일본 히메지시

1. 개요

BSC를 도입하고 있는 일본의 지방자치단체 중에서 일반적으로 알려진 자치단체(히메지시, 미에현, 삿포로시)를 중심으로 BSC의 특징 및 절차 등을 살펴보기로 하였다. 먼저 개괄적으로 보면, 히메지시는 BSC를 기존의 행정평가시스템인 사무사업평가와 병행적용하고 있어 성과평가체계가 복잡하다는 특징이 있다. 미에현과 삿포로시의 경우는 BSC의 4가지 관점을 기본으로 하고 있다. 다만, 삿포로시에서는 민간부문과는 달리 '고객의 관점'이 '재무관점'보다 상위에 위치하고 있다. 그리고 BSC에 활용하고 있는 실적지표는 많게는 20개 지표, 적게는 13개 지표 정도이다. 이 연구에서는 히메지시의 BSC도입사례를 중점적으로 검토하고 미에현과 삿포로시의 사례는 추진개요만을 소개한다.

가. 미에현(병원사업청)(三重縣)

미에현 병원사업청에서는 1998년도부터 2001년도까지 「제1차 경영건전화계획」(수지의 건전화를 목적), 2002년도부터 2003년도까지의 「제2차 경영건전화계획」(수지의 건전화, 기능의 건전화, 자립의 건전화 등 3가지 목적)을 통하여 현재 중기경영계획(「미에현병원사업 중기경영계획」)의 실시단계에 있다(2004년-2006년). 이러한 현립병원 경영개선과 자립적 경영기반의 확립을 위해 2002년도부터 BSC를 도입하고 있다. 병원사업을 관장하는 병원사업청과 현내 4개 병원(종합의료센터, 마음의료센터, 이치시병

원, 시마병원)의 5개의 조직이 BSC 도입대상이다. 경영개선을 목표로 한 시마병원의 BSC 전략맵의 특징은 병원수지개선을 위한 인과관계의 흐름을 명확하게 찾아낼 수 있도록 구성하였다는 점이다.

나. 삿포로시(札幌市)

삿포로시는 BSC의 표준(prototype)적인 방법론에 충실하다는 것이다. 기존 계획과의 관계는 장기종합계획과 단기추진계획(모두 BSC의 관점)의 내용을 조직별로 정리한 업무를 대상으로 BSC를 적용하고 있다. 이러한 장·단기 계획에 포함된 BSC의 4가지 관점의 추진에 대해서는 궁극적으로 「고객관점」에 초점을 두고 장기종합계획의 내용을 실현하는 것이라고 할 수 있다.

또한 삿포로시의 전략 지도는 각 관점이 서로 연관된다고 하는 쌍방향의 인과관계를 고려하였기 때문에 인과관계의 흐름이 명확하지 않다는 특징이 있다. 그러나 학습과 성장 관점 → 업무프로세스 관점 → 재무관점 → 고객관점을 통한 장기종합계획의 구현화로 결합된 가설에 근간을 두고 성과관리의 틀을 구성하고 있다. 다만, 「업무프로세스 관점」과 「학습과 성장 관점」이 쌍방향의 인과관계로 묶을 수 있도록 되어 있다. 삿포로시의 성과관리는 단기적인 실적측정이 아니라 중장기적인 차원에서 직원의 동기부여에 초점을 두고 BSC를 도입한 것으로 평가된다.

표 4-3. 3개 자치단체 BSC 특징 비교

구 분	히메지시	미에현-병원 사업청	삿포로시
BSC관점 (1~4는 우선순위)	1.고객 2.재무 3.프로세스 4.조직인재	1.고객 2.재무 3.내부프로세스 4.학습과 성장	1.고객 2.재무 3.내부프로세스 4.학습과 성장
도입대상(단위)	조직(부-과 단위)	조직(사업청+4병원)	조직(부/국 단위)
전략목표의 구체화 항목	부(部) 단위 1. 부 기본방침 2. 부 전략시트 3. 각 과(課)의 역할 과(課) 단위 1. 전략목표 2. 고객관점의 시책· 사무사업 내역 3. 업적지표 4. 현상치, 목표치 5. 스코어	1. 조직비전 2. 전략 3. 전략목표 4. 주요성공과제 (CSF) 5. 업적지표 6. 현상치, 목표치 7. 실행계획	1. 조직미션 2. 조직비전 3. 전략목표 4. 업적지표 5. 현상치, 목표치 6. 실행계획
전략Map 작성 (인과관계 검증)	미작성	작성(BSC와 일체화)	일부 작성
BSC 외의 평가 방법 활용	활용 (정책평가·행정평가)	활용 (정책평가·행정평가)	일부 활용 (정책평가·행정평가)

2. 내용 및 구성

가. BSC 도입배경

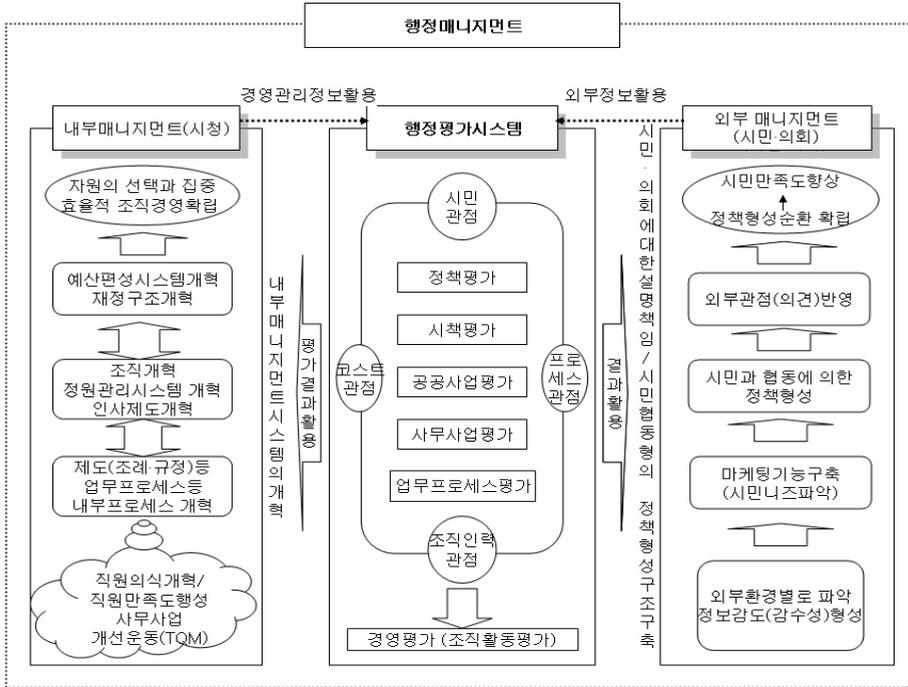
히메지시는 21세기를 향한 새로운 재무행정 구조개혁을 추진하고 있다. 히메지시의 재무행정 구조개혁의 기본은 과거 답습적인 행정관리형의 재무행정 운영에서 시민서비스에 대한 만족도, 성과와 비용을 고려한 새로운 행정 경영형의 재무행정운영으로 전환을 시도하고 있다. 행정평가시스템은 이

러한 개혁을 실현하기 위한 도구로서의 위상을 지니고 있을 뿐만 아니라, 평가시스템 구축자체가 중요한 시책으로 제시되고 있다.

히메지시가 행정평가시스템을 도입하여 달성하려는 “재무행정 구조개혁”의 목적을 정리하면, 첫째, 경영전략의 중시로 시정방침이나 목적의 명확화 등 경영전략에 중점을 둔 관리(경영) 사이클의 실효성 제고, 둘째, 인재와 조직의 중시로 직원들의 행정경영능력 향상과 창조성을 중시하는 조직풍토 조성, 셋째, 기업경영기법을 도입한 업무프로세스의 효율화로 목표관리기법의 개선, 결과를 중시하는 조직구조의 구축과 직장내 개선활동 등을 통한 프로세스의 개선, 사업의 간소화와 행정의 수비 범위 재구축, 넷째, 고객지향에 기초한 재무행정 운영의 중시로 시민요구의 파악과 책임성 확보에 충실, 다섯째, 지속적으로 인재 및 조직이 성장할 수 있는 관리시스템의 중시로 직원의 의식개혁, 책임의 명확화와 권한위임, 실적 중심의 인사평가 등을 통하여 새로운 행·재정관리시스템을 구축하는데 있다.

히메지시는 이러한 목적을 달성하기 위해 “조직 파워업(Power Up)형 행정평가시스템”이라는 BSC에 기초한 조직활동평가를 실시하고 있다. 이러한 조직실적평가방식의 행정평가는 일본의 자치단체에서 선도적인 사례로 평가되고 있으며, (주)일본종합연구소와 공동으로 추진하였다.

그림 4-6. 히메지시 행정평가시스템의 개념도



나. 행정평가시스템의 종류

1) 조직활동평가

조직활동평가는 부나 과의 조직 사명이나 목표를 설정하고 BSC기법을 활용하여 고객, 재무, 업무 프로세스 개선, 조직 인재의 관점에서 방침관리, 목표관리를 실시하여 사무사업의 중요도나 업무의 향후 방향성을 명확하게 하는 조직관리 방법이다. 평가단위는 시청의 29부, 134과의 부서장을 대상으로 하고 있다.

조직활동평가는 부나 과의 방침이나 목표를 구체적으로 명확하게 하여 BSC의 4개 관점에서 평가하는 동시에 과내의 사무사업평가를 위한 지침의

역할을 수행하는 것이다. 그 동안 히메지 시청내 26부와 41과의 조직활동 평가를 실시하였으며, 현재 단계에서 불충분한 것은 있지만 시민에 대한 조직의 사명과 도전해야 할 목표를 가능한 한 수치화하여 일반시민들도 성과를 알기 쉽도록 하였다.

2) 사무사업평가

사무사업평가는 종합계획상의 실시계획에 따라 각 사업의 목적이나 목표를 가능한 한 시민에게 구체적으로 분명히 하거나, 경영관점에서 기본적인 사항으로 평가·개선하기 위하여 실시하는 평가이다. 이 평가의 주된 목적과 역할을 보면, ① 사무사업의 목적이나 목표의 명확화, ② 시민요구에 부합하는 성과중심의 서비스 제공, ③ 조직활동평가에 적절한 정보제공을 통한 사무사업의 우선순위(priority)의 판단, ④ 사업 방향성의 명확화와 우선순위 조정, ⑤ 사업의 프로세스 개선 및 재검토, ⑥ 비용편익 및 예산과의 연계 활용 등을 들 수 있다.

사무사업의 평가단위는 「시정요지」에 제시된 약 670개 사업을 대상으로 하여 담당 계장 또는 담당자가 평가서를 작성하고 있다. 평가는 과장의 1차 평가와 행정평가시스템추진본부(행정경영개혁과)가 2차 평가를 실시하고 있으며, 평가결과는 재무행정구조개혁 실시계획 및 예산반영에 활용하고 있다. 그 동안 77개 사무사업에 대한 평가를 실시하였으며, 사무사업의 목적이나 과제, 수치적인 목표를 공공성, 개선도, 경영의 관점에서 점수화하여 평가하고 있다. 공공성의 평가점수를 기초로 행정관여의 필요성이나 대체성 그리고 아웃소싱(outsourcing) 등의 판단자료로 활용하고, 개선도 평가점수는 전년도와 비교하여 개선도나 목표에 대한 도달정도를 파악하며, 경영평가는 사업의 필요성, 효율성, 프로세스, 조직이나 담당자의 능력향상 등을 평가하고 있다.

3. 단계 및 절차

가. 행정평가시스템의 운용체계

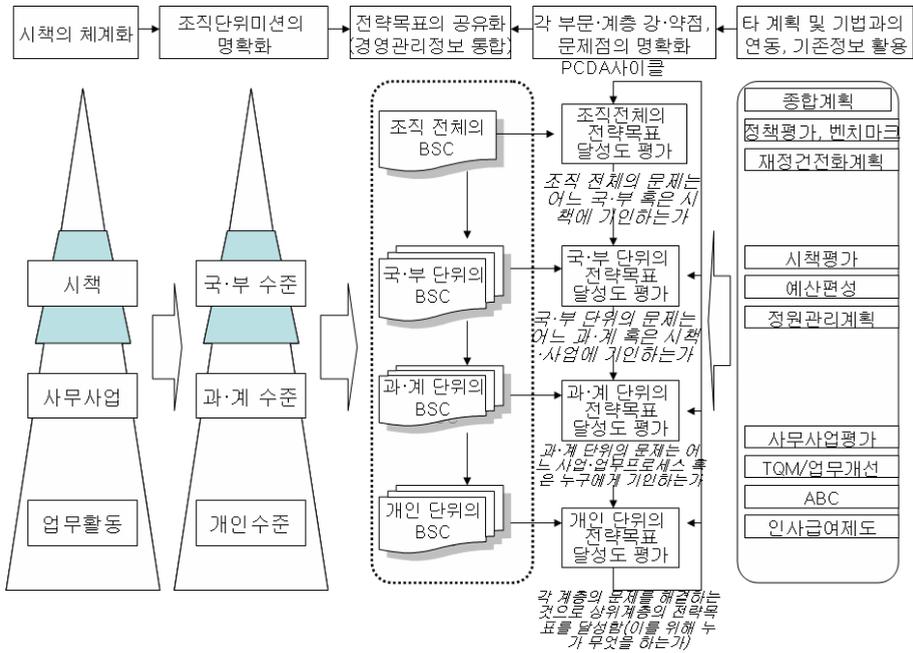
히메지시의 BSC개념을 적용한 행정평가시스템은 부단위 조직에서 운용되는 것으로 현행의 시책체계의 시책이나 사무사업을 해당되는 과단위 조직에 배분하는 것이다. 이는 기존의 행정평가시스템에 있어서의 성과지표(고객관점)나 비용지표(단위당의 비용 등), 프로세스나 조직풍토, 인재활성화 등의 상황을 평가하는 지표를 집약한 조직의 경영평가용의 템플릿(양식)으로 부나 과단위로 작성하는 것이다.

이러한 BSC개념은 작은 조직이나 개인에게 적용하는 것도 가능하지만, 계 레벨에서는 미션이나 비전이 설정하기 어려워 그다지 적합하지 않다고 판단하고 있다. 개인단위의 스코어 카드는 조직단위의 스코어 카드와는 성격이 달라 소속한 조직의 비전을 달성하기 위해 개인이 어떠한 역할을 담당하고, 어떠한 목표를 세우는가 하는 목표관리 시트로서 활용할 수 있도록 하는 것이다.

그림 4-7. 히메지시 BSC의 기본적인 구조



그림 4-8. 히메지시 행정평가시스템의 운용체계



나. BSC의 주요특징

히메지시에서는 성과중심형의 경영기법을 활용하여 자원투입의 합리성이거나 시책·사업성공에 대한 설명책임의 강화, 성과평가를 통한 행정개혁, 재정건전화 등을 목표로 성과관리를 도입하였다. 이를 위해 히메지시에서는 전략목표를 명확하게 설정하여 핵심시책으로 추진하기 위하여 BSC에 의한 평가와 정책평가를 병행하여 실시하고 있으며, 두 가지 평가방법의 통합화·체계화를 추진하고 있다.

히메지시의 BSC 적용대상은 부(部)와 과(課)를 단위로 하고 있으며, 내용적으로는 ① 부의 방침서(부의 미션과 비전, 중점전략), ② 부의 전략목표 기술서(BSC), ③ 과의 조직활동 평가표(과의 방침, 목표, 실행계획), ④

과의 조직활동 평가기술서(BSC), ⑤ 과의 사무사업평가표 등 부 단위와 과 단위를 나누어 평가하는 2중 구조의 방식을 적용하고 있다. 이는 BSC를 통한 조직활동에 대한 평가와 단위사무사업에 대한 평가제도간의 연계성을 중시하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 각 과의 조직활동평가와 사무사업평가를 통해서 시책레벨에서의 목표달성도를 평가할 수 있다는 것이다.

한편, 부문별 방침이나 전략의 기본은 종합계획의 체계와 정합성을 전제로 하며, 부의 방침이나 과의 전략을 검토할 때에는 별도의 시정요지를 담은 내부분서를 참고로 한다. 이 내부분서는 내용적으로 「시책」과 일치하는 것으로 과에서 시책평가를 실시하고 있다.

그리고 BSC로의 케이스케이딩에 대해서는 시책 및 사무사업은 오로지 「고객의 관점」으로만 판단하고 있으며, 이것을 지원하는 형태(「재무·비용의 관점」→「프로세스의 관점(프로세스의 개선)」→「조직 인재의 관점(조직의 활성화, 인재육성의 상황)」)의 순서로 인과관계의 흐름을 형성한다. 다만, 인과관계의 흐름은 반드시 명확하지는 않지만, BSC 자체의 완성도 추구보다는 당면한 행정평가제도의 정착을 목표로 하고 있기 때문에 담당자들이 적용하여 활용하기 쉬운 성과평가를 구현하는데 더 많은 노력을 하고 있는 것으로 평가된다. 덧붙여 부 단위는 과 단위와 비교해서 정량적인 지표가 결여되거나 정성적인 부분이 있다.

그림 4-9. BSC개념을 적용한 행정평가시스템

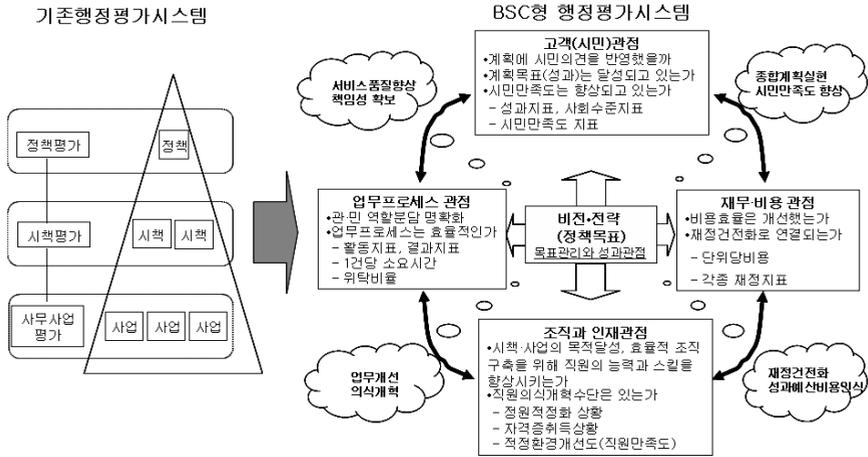


표 4-4. BSC형 행정평가시스템의 특징

행정평가의 기본방침	일반적인 행정평가의 과제	BSC를 통한 대응방안
○ 전략적인 관리도구 「선택과 집중」의 사고에 기초	사무사업평가는 단일 사업의 목표관리시스템의 성격이 강하여 전략적인 고려에 소홀할 가능성이 있고, 비전을 실현하기 위한 평가시스템으로서서는 불충분	비전과 전략을 명확하게 하여 사업의 선택과 집중이라고 하는 전략적 사고를 토대로 사업을 추진하고, 비전을 실현하기 위한 전략입안시스템으로서 기능 수행
○ 경영개혁신단 「평가→개선」의 흐름 정착화 및 지속적 대처(TQM개념 도입)	세부사업 레벨까지 평가 대상으로 하기 때문에 평가시트 작성에 시간이 들고, 평가결과 분석이나 개선방안의 파악이 충분하게 이루어지지 않음(달성도 및 성과평가를 하는 것이 목적)	다면적인 관점에서 분석·평가하여 문제 발생요인과 대응책을 구조적으로 파악할 수 있어 평가→개선·계획의 사이클을 확립하기 쉬움
○ 조직단위의 평가수행 (평가결과를 조직이나 개인에게 피드백할 수 있는 구조)	평가는 시책·사무 사업 단위로 실시하기 때문에 조직의 성과파악 곤란	조직단위의 전략목표를 기초로 평가하기 때문에 조직이나 개인의 성과까지 파악할 수가 있고, 또한 평가결과를 조직이나 개인에게 피드백 하는 것도 가능
○ 성과의 인과관계와 책임 소재의 명확화	활동결과와 실적(업적)의 관계는 설명 가능하지만, 정책이나 시책평가를 종합적으로 평가하지 않으면 사무사업과 상위시책 등 조직의 비전과의 인과관계를 논리적으로 분명하게 설명하지 못함	조직단위로 전략목표를 설정하고 목표에 대한 여러 관점을 서로 관련 지어 평가하기 때문에 성과의 인과관계를 논리적으로 설명하기 용이함. 또한, 조직단위·개인단위로 책임의 소재를 명확하게 할 수 있음
○ 정보의 공개성, 친화성 (시민이나 직원들이 알기 쉬운 평가)	사무사업 단위에서는 평가대상이 전문적인 요소를 많이 포함하고 있기 때문에 시민들이 평가내용을 이해하기 어려움. 또한 직원들의 경우도 시책·사업 단위에서의 성과 밖에 파악하지 못하고, 조직 전체나 부문 전체에의 공헌도는 파악하기 어려움	조직의 전략목표를 분명하여 각 부서에 시달하기 때문에 시민·직원들이 조직의 시책이 어떻게 전개되고 있는지 이해하기 쉽고, 또한 조직이 전략목표를 실현하기 위해서 어떠한 활동을 실시하고 있는지를 다면적으로 파악할 수가 있음

4. 시사점

BSC를 도입하고 있는 3개 자치단체의 특징을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 3개 자치단체 모두 BSC를 일부 부서에서 시범적으로 적용하고 있고, 시범적용을 통하여 나타난 문제점을 개선하여 조직 전체로 확대하는 방식으로 BSC를 도입하고 있다.

둘째, 기존의 사무사업평가 등 성과평가제도가 나름대로의 장점을 가지고 있고, 특히 기존의 평가방식이 이미 조직 전체에 정착되어 있어 성격이 전혀 다른 방식의 제도인 BSC는 이를 보완 내지 통합하는 차원에서 도입을 고려하고 있는 것으로 평가된다.

셋째, 일본 지방자치단체의 대표적인 BSC도입 사례인 히메지시의 경우 외부 전문기관과의 협력을 통하여 도입하고 있다. 그러나 전략계획에 대한 조직 구성원들의 이해와 합의, 평가지표의 개발, 기존 평가제도와와의 통합 등 당초 BSC개발자들이 제시한 방법론과는 차이가 있는 제도로 정착할 수밖에 없을 것으로 보인다. 즉, BSC개발자들이 제기한 기본적 취지나 의도를 수용하기 위해서는 기존 평가제도, 행정문화 등과의 조화가 전제되어야 한다.

제3절 독일 파사우시

1. 개요

파사우(Passau)시는 1992년 시 행정을 재구조화하기 위한 개혁을 시작하였으며, '기업도시 파사우'의 구현을 개혁의 최종 목표이자 시의 비전으로 삼았다. 시 행정은 신공공관리의 독일판이라고 할 수 있는 신조정모델(new

steering model)에 근거하여 행정개혁을 추진하였다. 신조종모델은 정치·행정의 명확한 구분, 계약관리, 분권적 자원책임, 결과지향성, 경쟁의 활성화, 현대적 인사관리 등과 같은 요소들을 포함하고 있다. 지방자치연합회에 의해 개발된 이 모델은 1992년 이후 독일에서 논의되고 있는 지방행정개혁에 관한 모든 조치나 수단들 전체를 포함하는 개혁의 대명사로 사용되고 있다.

파사우시의 경우 행정개혁의 가속화로 인하여 행정개혁을 위한 수단들이 도입되었지만 이들을 비전과 연계시킬 수 있는 전략이 수립되어 있지 않아서 이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 BSC를 도입하게 되었다. 따라서 파사우시의 BSC는 전략계획에 중점을 두고 있다.

2. 내용 및 구성

파사우시의 BSC의 구성을 도식화하면 <표 4-5>와 같이 나타낼 수 있다. 우선적으로 비전을 설정하고, 비전달성을 위하여 어떤 일을 해야 할 것인가를 고려하여 전문영역(샤룻시의 전략과제에 해당)을 정하고, 이러한 영역별로 핵심목표를 설정하며, 목표는 4가지 관점에 따라서 구분하여 관점별 전략목표를 수립하고 이를 달성하기 위한 시책들을 추진하는 형태로 구성되어 있다.

표 4-5. 도시발전분야의 전략적 목표와 시책(예시)

비 전	기업도시 파사우			
핵심목표	도시의 복리 증진을 위한 현대적 서비스기업			
목표관점	시민/고객	재 무	미래지향성	조직/인사
전략적 목표	적극적으로 행동	각 영역별로 비용 투명성 보장 및 성과의 가치 설명	체계적인 지식 관리 추진	내부적 여건(리더십, 동기부여, 자 유재량 등) 개선
시 책	대규모 사업에 대해 시민들이 참여할 수 있도록 현지에 특별 사무실 설치	성과의 편익, 품질, 신속성 등을 규칙적으로 측정	지식책임자의 임명을 통하여 내부 지식의 제공	직원간 및 타조직 구성원과의 의견 교환

파사우시에서 정하고 있는 핵심목표의 4가지 관점은 시민·고객 및 공익 관점, 재무관점, 미래지향성관점, 조직·인사관점 등이다. 관점분류에서 특이한 점은 미래지향성관점이 포함되어 있다는 점과 시민·고객관점에 공공복리와 관련된 공익관점을 포함시키고 있다는 점을 들 수 있다. 즉, Kaplan과 Norton이 제시한 4가지 관점의 틀에서 벗어나 파사우시의 입장에서 필요한 관점으로 변형시켜 활용하고 있다. 아래에서는 각 관점별로 제기하고 있는 기본적인 질문들을 살펴보기로 한다.

첫째, 시민·고객 및 공익관점에서 제기되고 있는 질문은 ‘서비스의 품질은 어느 정도 수준을 유지해야 하는가?’, ‘시민의 어느 계층을 대상으로 서비스가 우선적으로 제공되어야 하는가?’, ‘어떤 서비스의 제공을 통하여 행정의 시민친화성을 효과적으로 실행할 수 있을 것인가?’, ‘어떤 고객집단에게 관심을 기울여야 행정서비스나 성과가 추구하는 목표를 달성할 수 있는가?’ 등이다.

둘째, 미래관점은 ‘시민들의 삶의 질을 유지하거나 개선하기 위해서 시에 어떤 투자가 이루어져야 하는가?’, ‘어떤 시책이나 조치를 통해서 시가 지역

의 무역, 경제 및 관광센터로서 입장을 강화할 수 있을 것인가?', '어떻게 시민과의 지속적인 대화를 통하여 물적 자원의 효과적인 배분에 대한 우선순위를 정할 수 있을 것인가?', '어떻게 발전프로젝트의 재원을 배분할 것인가? 등의 질문에 대해서 답할 수 있어야 한다고 보고 있다.

셋째, 재무관점은 '예산은 계획대로 집행되고 있는가?', '수입을 증대할 수 있는가?', '자발적인 서비스를 위한 가격전략은 존재하는지?', '비용감소는 가능한지?' 등에 대한 질문을 제기하게 된다.

넷째, 조직·인사관점은 조직관점과 인사관점을 구분하여 기본적인 질문을 던지고 있다. 조직관점에서는 '프로젝트가 끝날 때까지 얼마나 많은 시간이 소요되며, 시민들이 그 결과를 활용하기 위해서는 얼마만큼의 기간이 소요되는가?', '업무결재에는 얼마나 많은 과정을 거치는가?', '팀제를 통하여 업무영역간의 지원이 원활하게 이루어질 수 있느냐?', '얼마나 많은 업무들이 팀제를 통해서 이루어져야 하는가?' 등에 관한 질문을 하게 된다.

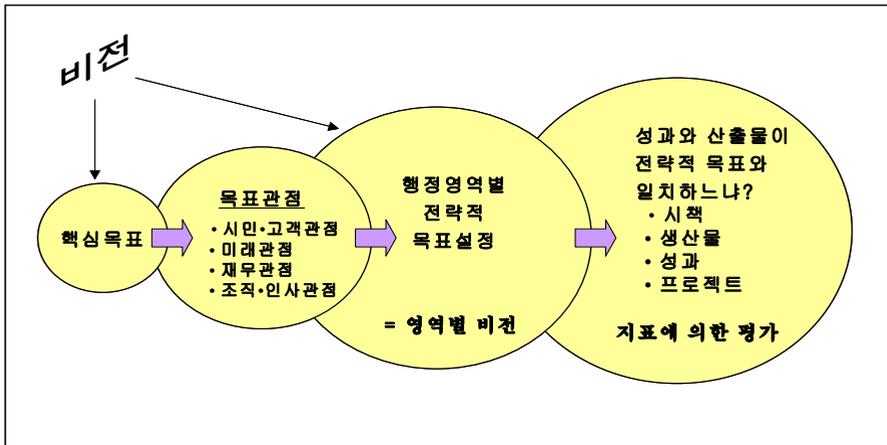
인사관점에서는 '어떻게 조직구성원들의 직무만족도와 조직몰입도를 향상시킬 것인가?', '어떻게 조직의 생산성을 증대시킬 것인가?', '조직구성원들이 어떤 분야에 충분한 역량을 지니고 있으며, 어떤 분야에는 개선이 필요한지?', '파사우시에서 조직구성원은 어떤 가치를 지니고 있으며, 이들을 어떻게 관리할 것인가?' 등에 대해서 진지하게 고민을 한다.

이와 같이 각 관점별로 질문목록을 작성한 이후에 이러한 질문에 답하기 위한 전략목표는 무엇이며, 이들 목표를 달성하기 위해서는 어떤 조치들이 취해져야 할 것인가를 반영하여 시책을 수립하도록 하는 논리체계를 갖추고 있다.

3. 단계 및 절차

BSC의 도입은 시가 관여하는 기관을 포함하여 행정분야에 도입되었으며, 하위 비전의 설정을 통하여 단계적으로, 체계적으로 이루어졌다. 파사우시의 경우 BSC의 도입은 정치·행정과정을 거쳐서 결정되었으며, 세부적인 추진절차는 <그림 4-10>에 나타난 바와 같다.

그림 4-10. BSC도입 추진절차



BSC 추진 절차는 우선적으로 비전 설정에서부터 출발하고 있다. 비전을 설정한 이후 시의 고위층과 시의회는 워크숍을 통하여 기본계획을 수립하게 되며, 기본계획에는 시간 및 활동계획까지 포함하게 된다. 둘째, 비전과 기본계획에 근거하여 핵심목표를 설정하며, 셋째, 핵심목표를 앞에서 언급한 4가지 관점으로 분류하며, 관점에 따른 전략목표를 개발하고, 이를 5개 업무영역에 따라 분류하였다. 이러한 목표설정은 여러 번의 워크숍을 통하여 개발하였다. 워크숍에서는 각부서의 관리자 및 직원들의 많은 참여에 상당한 의미를 부여하였다. 넷째, 사업영역별로 부분 비전이 설정되면 행정 내부

적으로 이에 대해서 결정을 하게 되며, 조직 차원에서 개발된 전략목표에 따라 시책, 성과, 프로젝트 등을 구분하게 된다. 다섯째, 지표를 개발하고 지표에 근거하여 산출물 및 성과를 평가하여 목표달성도를 측정하게 된다. 여섯째, 목표와 지표를 보고체계에서 연계하도록 하였다. 파사우시의 관리보고는 <표 4-6>에 나타난 바와 같이 2개 파트로 나누어져 있으며, 첫째 파트에서는 4가지 관점에 따른 전년도 실적, 분기별 실적, 책임자 등을 기재하도록 하였다. 둘째 파트에서는 시민만족도, 고객만족도, 예산집행 등에 대한 조사결과 및 조치에 대해 설명하고 있다.

표 4-6. Passau시의 관리보고 체계

〈파트 1〉							
	전년도실적	1/4분기	2/4분기	3/4분기	4/4분기	책임자	비고
고객지향성							
직원 및 업무프로세스							
재무							
미래지향성							

〈파트 2〉

- 특별예산에서의 주요 시책
- 시민만족도의 측정 및 설명
- 직원만족도의 측정 및 설명
- 예산의 집행

4. 시사점

파사우시에서 BSC의 적용과정이 지니고 있는 시사점을 살펴보면 아래와 같다.

첫째, Kaplan과 Norton이 제시한 4가지 관점에서 벗어나 파사우시에 적합한 관점, 즉, 시민·고객 및 공익관점, 미래관점, 재무관점, 조직·인사 관점으로 변경하여 활용하고 있다.

둘째, 시민·고객 및 공익관점을 핵심관점으로 선택하고 있다는 점에서 공공부문에서의 관점의 선택은 민간부문과는 달리해야 한다는 점을 환기시키고 있다. 또한 기존의 BSC에서 사용하고 있는 관점에서 벗어나 파사우시에서 필요로 하는 관점을 사용하고 있다.

셋째, BSC의 도입은 행정개혁이 지속적으로 진행되어 오는 과정에서 최고관리자층의 전략적 결정을 지원하기 위해서 도입되었다.

넷째, 전략의 수립과정에 의회의 참여를 중시하고 있다. 의회가 전략적 목표설정에 참여한다는 점에서 전략설정 과정에 시민들의 의견이 더 많이 반영될 수 있다.

제4절 한국 부천시

1. 개요

기존에 부천시에서 추진하던 목표관리제(MBO)는 사업목표의 달성여부만을 평가하여 궁극적인 사업의 효과를 측정하지 못한다는 비판을 받아 왔다. 부천시의 목표관리제는 1999년 행정자치부에 의해 시달된 지침과 달리 자체적인 개발을 통해 2003년도 상반기까지 팀별 목표제를 운영하고, 이 결과를 성과급 지급에 반영하였다. 그러나 직장협의회는 목표설정에 대한 부담, 전시행정의 문제점 등을 이유로 목표관리제의 중단을 요구하여 2003년 하반기부터 2004년까지 일시 중단되었다가 2005년도에 들어와서 5급

이상으로 축소되어 시행되는 상황에 이르게 되었다(이한문, 2005: 164).

부천시에서 BSC를 도입하게 된 환경적 측면을 살펴보면, 거시적 차원에서는 지방자치시대의 행정환경 변화로 행정의 책임성, 주민의 참여 및 비판기능의 확대에 따른 지방자치단체 스스로의 대응과 문제점에 대한 해결이 필요했던 시점이었다. 미시적 차원에서는 직장협회의 목표관리제 폐지 주장으로 새로운 평가기법의 도입이 필요한 시점에서 국내외 우수기관 벤치마킹, 공무원 및 전문가 워크숍을 통해 BSC 도입을 결정하게 되었다. 부천시가 BSC를 통해 바라는 기대효과로는 ① 고객만족을 위한 성과 지향적 조직으로의 변화, ② 비전과 목표달성을 위한 균형적인 조직평가, 그리고 ③ 전국 최상의 지방행정 성과관리기반을 구축하고자 하는 것 등이다.

부천시는 BSC 도입을 위해 이미 2003년에 미국, 캐나다, 일본 등에 대한 현지조사 및 벤치마킹을 실시하였으며, 2004년 3월 조례제정과 정책평가시스템 도입 설계에 이어 성공적인 정착을 위해 직원과 직장협의회, 시의회를 대상으로 여러 차례 교육을 실시하였다. 아래에서는 부천시에서 추진하고 있는 BSC 성과관리시스템에 대해 내용 및 구성, 단계 및 절차, 그리고 이에 따른 시사점에 대해 논하기로 한다.

2. 내용 및 구성

부천시에서 추진해온 BSC 도입 및 설계의 기본방향은 평가기본법의 자체평가와의 연계, 목표관리제의 흡수, 정책품질 및 행정서비스에 대한 시민만족도 평가, 그리고 『비전부천 2010』과의 연계에 초점을 맞추고 있다(이한문, 2005: 165). 이를 위한 BSC의 추진내용을 보면 첫째, 공감대 형성 및 확산으로 BSC 체제 구축, 둘째, 비전 달성을 위한 목표카드 및 성과지표 개발, 셋째, BSC 평가기법 전면시행을 위한 시범운영 실시(5~10월),

넷째, 사전·사후평가로 객관성과 공정성 확보, 다섯째, 시범운영 결과 대토론회 개최(시민, 공무원, 전문가 11월), 마지막으로 BSC를 전부서로 확대 시행할 계획('06. 1월)을 가지고 추진 중에 있다.

이러한 기본방향에 기초한 부천시 BSC의 세부적인 추진계획에 관한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

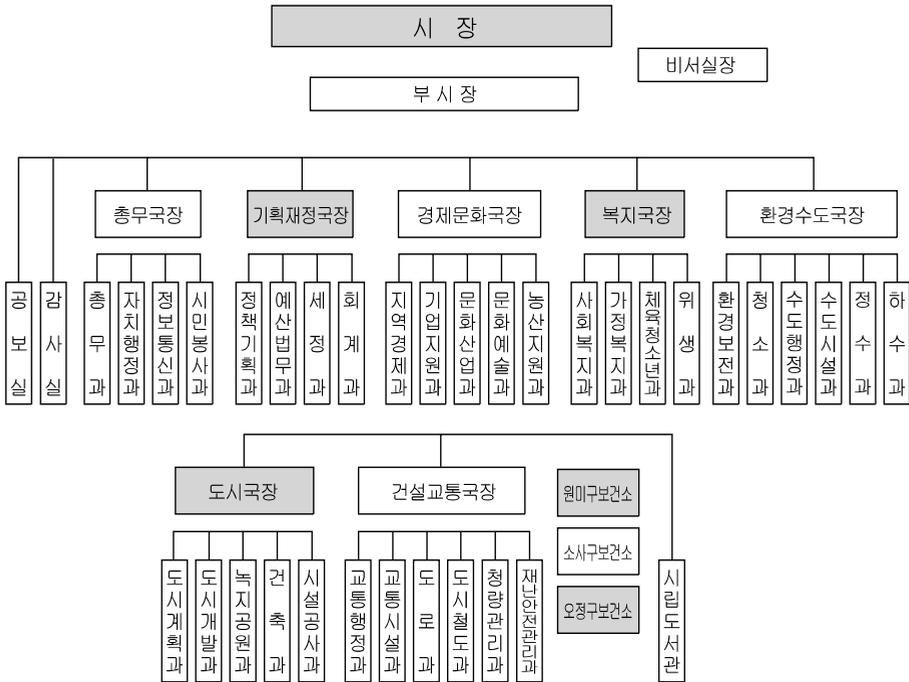
첫째, BSC를 지원할 조직으로 정책평가연구회를 구성해서 운영하게 되었다('04. 12월). 이러한 정책평가연구회에는 정책분석평가사 등 직원의 자발적 참여를 이끌어냈는데, 5~7급인 공무원으로 구성된 31명이 참여하게 되었다.¹³⁾

둘째, BSC 구축을 위해 비전과 이를 달성할 수 있는 핵심영역을 도출하게 되었다('05. 1월). 비전은 『비전부천 2010』이라는 장기발전계획을 토대로 6대 분야를 선정하였다. 6대 분야로는 ① 세계지향의 문화도시, ② 지식기반 중심경제도시, ③ 지역의 균형발전과 교통이 편리한 도시, ④ 깨끗하고 쾌적한 환경도시, ⑤ 더불어 사는 복지도시, ⑥ 자치역량제고 등을 들 수 있다.

셋째, BSC의 시범실시를 위해 시범부서를 선정하였다('05. 3월). 이를 위해 핵심영역별 11개 부서가 선정되었는데, 이들 부서는 BSC의 이해와 추진역량이 높은 부서 6개, 중간부서 2개, 낮은 부서 3개로 선정되었다. 11개 부서는 문화예술과, 지식산업과, 시민봉사과, 기획예산과, 교통행정과, 사회복지과, 기업지원과, 도로과, 수도과, 청소사업소, 원미구보건소 등이다. 현재 부천시는 조직개편으로 과 명칭 등이 일부 바뀌었으나 2005년 11월 현재의 행정조직은 7국 36과, 3직속기관, 1사업소, 37개 동사무소로 편제되어 있다(<그림 4-11> 참조).

13) 초기에는 정책평가사 자격을 소지한 공무원 11명과 분야별 전문성을 지닌 공무원 11명으로 구성된 “정책평가 연구회”를 구성하였다.

그림 4-11. 부천시 조직도



* 자료: <http://www.bucheon.go.kr>

넷째, 시범부서별 BSC카드 개발 작업은 2005년 3월에 시작되었으며, 정책평가연구회가 중심이 되어 워크숍을 통해 자체적으로 개발하도록 하였다. 관점별 목표카드의 개발내역을 보면, 총 22개의 목표카드를 개발하였는데 고객관점 11개, 재무관점 4개, 내부과정관점 3개, 학습성장관점 4개 등으로 나타났다. 또한 4월에 시범부서별 BSC 목표카드의 선정 및 성과지표 개발이 이루어지고, 시범실시부서와 정책평가연구회 워크숍을 통해 각 부서별 핵심영역별 목표카드를 정하였으며, 총 223개의 성과지표가 개발되었다(〈표 4-7〉 참조).

표 4-7. 부서별·관점별 목표카드와 성과지표

(목표카드/성과지표)

부서별	계	고객	재무	내부과정	학습성장
11개부서	97/223	23/113	20/36	26/40	28/34

다섯째, 2005년 5월부터 10월까지 6개월간 시범운영하였으며, 이를 지원하기 위해 BSC 시범운영에 따른 시 홈페이지 전산망을 2005년 7월부터 8월까지 구축하였다. 다음으로 BSC 도입 및 진행과정에 대해 미국의 BSC 전문가에게 평가를 의뢰하기 위해 국민대 국정관리연구소와 공동으로 「국제세미나」를 개최('05. 9월)하였다. 이외에도 고객만족도 조사를 위한 설문조사 실시('05. 9~10월), BSC 시범운영 결과에 대한 메타평가 실시('05. 11월), 시범운영결과 토론회 개최(시민, 공무원, 전문가)('05. 12월), 전체 부서로의 확대시행에 대비한 전직원 교육 실시('05. 12월), 전부서 목표카드 선정 및 성과지표 개발 워크숍 개최('06. 1월), 그리고 BSC의 전부서로의 확대시행을 계획하고 있다('06년 1월).

3. 단계 및 절차**가. 성과관리 선행단계**

부천시는 BSC 목표카드 및 성과지표 개발을 총 8단계로 나누어 진행하고 있으며, 구체적인 BSC 개발절차(워크숍 진행단계)는 <그림 4-12>와 같다.

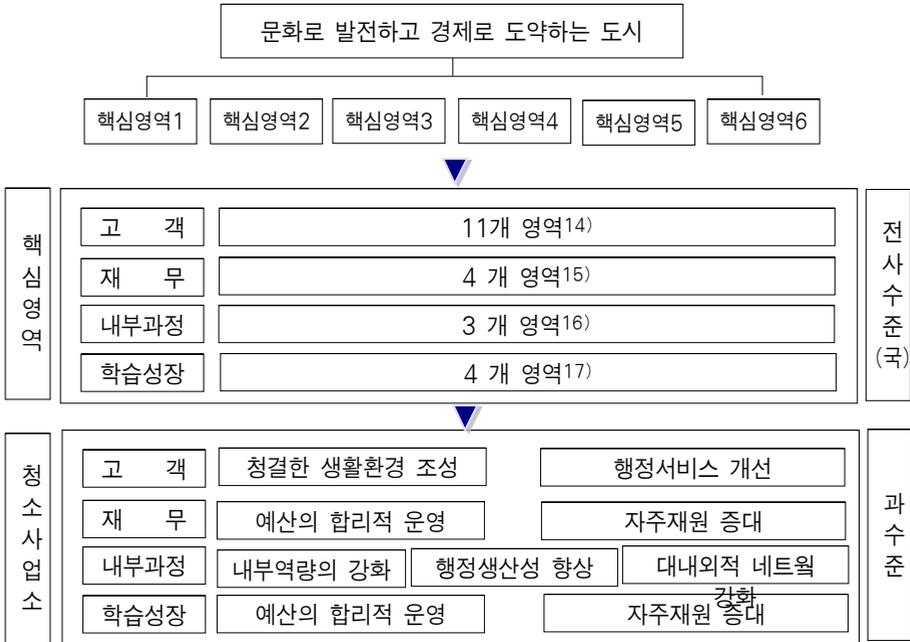
그림 4-12. BSC 개발절차(워크숍 진행단계)

1단계	비전부천 2010의 공유 및 미선정리
2단계	핵심영역에 대한 개념 공유 및 이해
3단계	각 관점에서 미래 상태와 현재 상태의 차이를 발견하고 이를 정의
4단계	정의된 문제의 원인을 발견
5단계	원인을 중심으로 문제해결을 위한 대안(목표카드)을 발견
6단계	목표카드에 대한 전략적 지침 정의
7단계	갤러리워크숍을 통하여 각 관점에서 구성원 의견반영
8단계	종합정리 및 BSC 총괄 목표카드 도출

* 자료: 이한문(2005: 168).

부천시의 BSC 개발과정은 구체적인 사례를 통해 단계별 내용을 살펴보기로 한다. 부천시 비전은 '문화로 발전하고 경제로 도약하는 도시'이며, 이를 달성하기 위한 핵심영역으로는 세계지향의 문화도시, 지식기반중심경제도시, 지역의 균형발전과 교통이 편리한 도시, 깨끗하고 쾌적한 환경도시, 더불어 사는 복지도시, 자치역량제고 등을 선정하였다. 이러한 과정을 거쳐 부천시의 BSC가 개발되게 되는데 이를 전략지도로 나타내면 아래의 <그림 4-13>과 같다. 다음에서는 부천시 전략지도를 기초로 단계별 과정을 설명하기로 한다.

그림 4-13. 부천시 BSC 전략체계도(청소사업소 예시)



* 자료: 이한문(2005: 168-179)내용을 토대로 재구성.

비전에 대한 정의가 내려진 후, 2단계에서는 핵심영역별로 Key words를 도출하고 이를 바탕으로 조합해서 하나의 정의를 만들어 내게 된다. 가령, Key words가 자동차관리강화, 환경오염측정망 구축 등이 도출되었다고 할

- 14) 고객관점의 11개 영역으로는 문화사업 역량강화, 문화인식 확대, 복지인프라구축, 복지네트워크체계개선, 균형적 도시발전, 편리한 교통체계구축, 행정서비스 개선, 맑은 물 푸른 숲 조성, 청결한 생활환경조성, 첨단고부가가치산업육성, 기업지원서비스지원 등을 들 수 있다.
- 15) 재무관점의 4개 영역은 민자유치 확대, 예산의 합리적 운영, 국도비 안정적 확보, 자주재원 확대 등을 포함하고 있다.
- 16) 내부과정적 관점의 3개 영역은 대내외 네트워크 강화, 행정의 생산성 향상, 내부역량강화 등의 영역을 말한다.
- 17) 학습성장관점의 4개 영역으로는 산·학·연 협력시스템 구축, 지식정보관리시스템 활용, 변화와 혁신적인 조직문화, 전문교육훈련 등을 들 수 있다.

때 이를 바탕으로 맑은 물과 공기, 깨끗한 거리, 푸른 숲이 살아 숨쉬는 생명존중의 친환경도시라는 정의가 만들어지게 된다. 이 부분에서의 핵심은 환경도시라 할 수 있으며 이를 바탕으로 핵심영역이 6개 도출되었다고 볼 수 있다.

3단계에서는 핵심영역별로 4개의 관점에 대해 문제점을 진술하게 된다. 가령, ‘깨끗하고 쾌적한 환경도시(고객관점)’라는 핵심영역에 대해 고객관점에서 본 미래 상태와 현재 상태간의 차이(gap)를 도출하게 되며, 나머지 3개의 관점도 이와 동일한 과정을 거치게 된다.

4단계에서는 3단계에서 정의된 문제에 대해 원인을 발견하는 단계가 된다. 가령, 3단계에서 ‘상수도 배수관 노후로 인한 수케일¹⁸⁾ 발생’이 미래와 현재의 차이점으로 나타났다면, 이에 대한 1차, 2차, 그리고 3차 원인(근본적인 원인)을 발견하는 단계가 된다.

5단계에서는 원인중심으로 문제해결을 위한 목표카드를 발견하는 단계로 문제원인을 나열하고, 이에 상응하는 해결책을 나열한 후, 목표카드에 가령, ‘맑은 물 푸른 숲 조성’이라는 영역을 만들게 되는 단계가 된다.

6단계에서는 목표카드에 대한 전략적 지침에 대한 정의를 내리는 단계로 가령, 목표카드가 ‘맑은 물 푸른 숲 조성’이라면 이에 대한 전략적 지침은 ‘시민이 신뢰하는 깨끗한 수돗물 공급과 충분한 녹지공간 확충’, ‘수질환경 개선으로 쾌적한 도시조성’이라는 지침이 정의되게 된다. 이러한 단계별 과정을 거쳐서 부천시의 22개 핵심영역에 대해 인과관계 확보차원에서 핵심영역들을 연계시키게 된다.

18) 배관에 끼인 이물질을 일컫는다.

나. 성과지표 개발단계

다음으로 단계별 과정을 토대로 성과지표를 개발하는 절차를 밝게 되는데 기존단계까지는 부천시 BSC 전략체계도 상에서 전사수준에서 진행된 핵심 영역에 관한 기술이었다면 성과지표 개발단계는 그 하위조직, 예를 들어 실과소의 성과지표 개발단계가 된다고 하겠다. 이러한 성과지표 개발과정을 도식화하면 <그림 4-14>와 같다.

그림 4-14. 부천시 성과지표 개발절차

조직의 비전과 전략이해	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조직의 미션과 비전 ▪ 장기발전계획 ▪ 핵심영역 파악
목표카드 선정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 조직의 비전과 전략달성을 위한 부서별 핵심전략적 목표도출 ▪ 각각의 핵심영역별로 전략목표 도출 ▪ 4가지 관점별 고려 도출
성과지표 개발	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 전략적 목표달성 여부를 측정할 수 있는 소수의 핵심지표선정 ▪ 측정가능성과 통제가능성을 고려 ▪ 사업의 핵심성공요인들과 연계 ▪ 지표별 중요성을 고려한 가중치 설정
성과지표 확정	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 부서별 성과지표 시트(sheet) 작성 ▪ 성과관리팀의 검토와 피드백 ▪ 각 지표별 관리담당자 지정 ▪ 부서별 성과지표 확정

* 자료: 이한문(2005: 174).

부천시의 성과지표 개발은 핵심영역을 기초로 부서별 목표를 설정하고, 그에 따라 4가지 관점별로 다시 세분화하게 된다고 할 수 있다. 이를 통해

핵심적인 측정지표를 선정해서 가중치를 고려하게 되고, 부수적으로 성과지표 양식과 담당자 등을 지정하는 일이 뒤따르게 된다고 할 수 있다. 이러한 과정을 거쳐서 확정된 부서별 목표카드를 예시하면 <표 4-8>과 같다.

표 4-8. 부천시 청소사업소 지표정의서(예시)

관 점	고객의 관점
목표카드	청결한 생활환경 조성
전략적 지점 (정의)	마음껏 숨쉴 수 있는 상쾌한 공기와 시민이 만족하는 쓰레기 수거로 쾌적하고 깨끗한 도시환경 조성
측정지표 (Indicator)	무단투기 대형폐기물 발생 저감
목표치(Target)	총 발생량 대비 무단투기 폐기물 발생 건수 비율: 16%
산 출 식	$19\% - 3\% = 16\%$
전년도 (과거) 실적	무단 투기율 19%(총발생건수: 238,776건, 신고폐기물: 191,595건, 무단투기: 47,818건)
측정주기	연 1회
가중치 또는 배점비율	5점 / 총 50점 만점
지표유형	최종효과 지표
담당팀(실)	OOO 2팀(실)
지표관리담당자	홍길동, 장길산

* 자료: 이한문(2005: 175) 수정보완.

목표카드가 완성되었으면 이를 토대로 평가시트를 개발하게 된다. 평가시트는 관점별로 작성되며, 이를 예시하면 <표 4-9>와 같다.

표 4-9. 부천시 청소사업소 평가시트(예시)

관점별	부서 목표	전략적 지침	측정 지표	전년도 실적	목표치	지표의 종류	성과데이터		
							측정 대상	현재 달성여부	상태
고객 관점	청결한 생활환경 조성	마음껏... 깨끗한 도시환경 조성	청소관련 민원	없음	100% 통보	최종 효과지표	통보여부	진행중	○
			청소원 영	"	민간 위탁	"	위탁여부	"	○
			재활용	12,406 개	수거봉투 제작 23,000 개	"	"	"	○
			무단투기 저감	19%	전년대비 3%감소	"	무단투기 발생량	"	○

* 자료: 이한문(2005: 177) 내용 수정보완

다. 평정단계

성과지표개발을 거친 후 평정을 하게 되는데 평정방법은 다음의 절차를 따르게 된다. 총괄카드와 부서별 카드간 점수 산정방식을 확정된 후, 각 부서에서 월별공정표에 의거해서 추진실적을 입력하게 된다. 그 이후에 자문 교수, 정책평가연구회가 중심이 된 자체평가위원회를 구성되며, 입력된 실적은 점수계산방식을 통해 소프트웨어가 점수를 계산하고 이에 따라 매월 부서별 BSC 목표카드에 신호등에 불을 켜주게 된다. 그리고 최종평가와 메타평가를 실시한 후 평가결과를 활용해서 토론회를 거쳐 우수부서를 시상하게 된다. 이에 대한 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 부서별 성과지표 및 목표카드 평가는 월별공정표에 의거해서 추진실적을 제출하게 한다. 평가위원회에서는 실사평가 후 성과지표의 달성도 등급을 정하여 점수를 주게 되며, 각 성과지표 총 점수가 목표카드 점수가

된다. 관점별로 목표카드점수를 합산하면 부서의 관점점수가 되며 부서의 총점수는 관점별 합산점수가 되게 된다.

표 4-10. 목표카드 및 성과지표의 점수산정

관점별 점수						
점 수	관점별	고 객		재 무	내부과정	학습성장
		설문조사	자 체			
400		50	50	100	100	100

목표카드의 점수는 목표카드 각각 1개당 100점이 된다. 그러나 고객관점의 목표카드 구성원의 점수는 부서별 달성도 점수와 만족도 점수로 구분하여 평가하고 있다. 부서별 지표달성도는 자체적 점수로 50점이 부여되고 있으며, 각 부서의 사업별 측정고객 만족도 점수는 25점이 주어지고, 일반고객의 전체만족도 점수도 25점이 부여된다. 단 월별 평가에서는 지표달성도(자체) 50점만 평가되고, 시민만족도 평가점수는 최종 평가에만 적용하고 있다.

이러한 평정방식을 문화예술과 자료를 기초로 예시해 보면 다음과 같다.

예시) 고객관점 목표카드 점수

- 문화사업의 역량강화 성과지표(4개 50점 만점): 달성도 40점을 받음
- 문화에 대한 인식확대의 성과지표(3개 50점 만점): 달성도 42점을 받음
- 행정서비스 개선의 성과지표(2개 50점 만점): 달성도 48점을 받음

문화사업 역량강화 목표카드의 점수는 총점 50점에서 40점(달성도)을 받았다. 이를 계산하면 40점 + 25점(특정고객만족도점수) + 25점(전체 일반고객 만족도점수) = 90점이 되게 된다. 즉, 문화예술과의 고객관점 점수는 고

객의 관점에 속해있는 목표카드의 점수를 합한 점수가 된다. 그 밖의 재무, 내부과정, 그리고 학습성장관점에서의 목표카드 점수는 각각의 성과지표 달성도(자체평가) 점수를 합한 점수로 100점 만점이 된다. 가령, 재무적 관점에 속해있는 예산의 합리적 운영 외 3개의 목표카드에서 달성도 점수를 320점 받았다면 400점: 320점=100점: $\times=75$ 점이 재무적 관점의 점수가 되게 된다.

최종평가단계에서는 6개월 시범 종료 후 각 부서의 목표카드 달성여부를 서면보고서와 함께 제출하게 되고, 이를 기초로 신호등을 표시하게 되는데, 월별 신호등 표시 기준점수는 월별 평가 후 평가위원회에서 결정되게 된다. 가령 파랑색은 90점 이상, 노랑색은 70-89점, 빨강색은 69점까지의 기준을 정하게 된다.

향후 추진계획은 BSC시범 운영결과에 대한 메타평가를 실시한 후 시민, 시의원, 공무원, 전문가가 참여하는 토론회를 개최하고, 2006년 전부서 평가를 거쳐 2007년에 개인평가까지 실시할 계획으로 인사·연봉(성과급)에 반영할 계획을 가지고 있다.

4. 시사점

부천시는 BSC를 자치단체 차원에서 처음으로 도입하였다는 점에서 상당히 혁신적인 성과관리시스템을 구축하고 있다고 볼 수 있으며, 지방행정혁신의 차원에서 다른 자치단체의 벤치마킹의 대상이 되고 있다. 그러나 이제 시범실시의 단계를 거쳤을 뿐 전체 조직에 대한 평가는 아직 이루어지지 않았다는 점에서 어떤 시사점을 지니고 있다고 단정하기는 어려운 실정이다.

따라서 BSC 도입을 위한 준비과정과 시범실시에 이르기까지의 접근방법에 대해서 몇 가지 시사점을 도출하면 다음과 같다.

첫째, BSC의 도입을 위해서 많은 준비와 노력이 기울이고 있음을 확인할 수 있다. BSC의 시범적용을 통해 전체 조직에 확대 적용하기 이전에 나타날 수 있는 문제점을 파악하여 개선하려는 것도 이러한 노력의 일환이라고 볼 수 있다.

둘째, BSC 도입에 대한 합의도출을 위해서 전직원에 대한 교육과 더불어 워크숍을 통하여 공무원들의 의견이 최대한 수렴되도록 노력하였다는 점을 들 수 있다.

셋째, BSC 도입이 정책평가연구회에 소속된 공무원들에 의해 주도되고 있다는 점을 들 수 있다. 이는 BSC 도입에 대한 거부감을 최소화하고 자체적으로 혁신과 변화를 관리할 수 있다는 점을 공무원들에게 심어줄 수 있어서 성과관리의 성공적 정착에 기여할 수 있을 것이다.

넷째, 자체적으로 BSC를 추진하므로 인하여 새로운 제도도입에 따른 부정적 문화를 타파하는 것에 많은 기여를 하였다.



제5장 BSC 적용가능성 탐색

제1절 제도적 환경 분석

1. 관리과정과의 연계성

현행 지방자치단체 성과관리시스템 내에서는 평가결과가 익년도 예산에 반영되지 못하고 있을 뿐 아니라 매년 수립되는 주요업무계획과도 제대로 연계되지 못하는 실정이다. 이는 평가결과의 적극적 활용노력이 부족한 탓도 있지만 근본적으로는 지방자치단체의 계획, 예산, 평가주기가 서로 상이하기 때문이라고 볼 수 있다.

가. 예산제도와와의 연계성: 예산이 기획을 만들고 있는 상황

지방자치단체의 예산편성은 회계연도(1.1.-12.31) 개시 1년 전부터 시작되는데, 지방자치단체의 매회계연도별로 예산편성기준이 되는 지침은 행정자치부 장관이 관계 중앙행정기관장의 의견을 들어 작성하여 매년도 7.31일까지 지방자치단체에 시달하도록 되어 있다. 각 지방자치단체장은 당해 지방자치단체의 중장기 재정계획과 투융자 심사결과, 예산편성기본지침 그리고 관계법령 및 조례를 기초로 하여 예산안을 편성한다.

지방자치단체장은 회계연도마다 예산안을 편성하여 광역자치단체는 회계연도 개시 50일전까지, 기초자치단체는 40일전까지 지방의회에 제출하면 지방

의회는 각각 15일전까지와 10일전까지 예산안을 심의 의결하게 된다. 이 후 예산집행이 이루어지는데 확정된 예산을 자금조달계획에 맞추어 예산배정계획을 수립한 다음 각 보조기관에 배정하고 각급 보조기관은 회계절차에 따라 사무 및 사업수행에 소요되는 자금을 집행하게 된다(김홍래, 2005).

반면 지방자치단체의 자체평가는 행정자치부 지침에 의하면, 당해년도 상반기에 당해년도 성과관리계획이 수립되고, 이후 12월까지의 업무 실적을 토대로 하여 익년도 1월-2월에 평가가 이루어지는 것이 일반적이며, 평가결과는 대략 2월-3월에 산출된다. 따라서 당해년도 평가결과를 익년도 예산과 연계하여 운영하는 것은 현행 지방자치단체 예산-평가제도 하에서는 그 한계가 있다고 할 수 있다.

우리가 많이 참고하는 미국의 샬럿시의 경우 스코어카드와 비즈니스계획이 봄에 개발되는 반면, 예산안은 전년도 가을이나 겨울에 개발된다(Niven, 2005: 374). 따라서 본질적으로 예산이 비즈니스 계획을 도출하게 되었다. 이는 우리의 현실과도 동일하다고 볼 수 있다. 하지만 지금은 비즈니스 계획과 예산을 통합하는 '전략적 운영계획'을 개발함으로써 이것을 바꾸고 있다. 즉, 전략적 운영계획은 KBU 스코어카드와 비즈니스 개발로 시작하며, 그리고 나서 부서에서 전략 우선순위를 해결하는데 필요한 자원을 규정하게 된다. 이러한 것은 자치단체 체계에서 차이가 나타나기 때문에 샬럿시는 가능한 부분이라 판단된다.

우리의 경우는 예산제도가 초기의 샬럿시처럼 예산이 계획을 만들고 있기 때문에 예산과 성과의 통합이 곤란한 상황이다. 따라서 이와 같은 시스템이 바뀌지 않는 한 예산과 성과의 연계는 힘들며 이에 따른 성과측정은 곤란하다고 할 것이다. 이에 대해서는 아직까지 뚜렷한 방안은 보이지 않고 있다. 다만 예산과정이 중앙정부와 지방정부가 같이 변화되어야만 가능한 사안이다.

나. 계획과의 연계성

지방자치단체 당해연도 주요업무계획에 성과측정에 필요한 내용을 포함하지 못하고 있는 것이 일반적이라고 할 수 있다(이병기 외, 2005). 현재 지방자치단체 주요업무계획에는 계획의 목적과 기대효과 중심으로 서술되고 있으며, 목표달성과 관련한 구체적인 활동들이 생략되어 있는 경우가 많으며, 또한 국과별로 다양한 형태로 제기되고 있는 것이 보통이다. 이에 자체 평가시에는 주요업무계획과는 별도로 성과관리계획(평가계획)이 작성되고 있으며, 이 두 가지 계획간의 연계가 미흡하게 나타나고 있다.

한편, 상-하위 계획간의 연계가 부족하게 설정되어 있는 경우가 많기 때문에 주요업무 계획을 토대로 하여 성과관리계획을 작성하는 데는 한계가 존재한다(이병기 외, 2005). C광역시자치단체의 사례를 살펴보면, 장기계획은 “제3차 C도 종합계획”, 중기계획은 “선거공약실천계획”, 단기계획은 “주요업무추진계획”의 체계로 구성되어 있는데, 당해연도 주요업무계획에는 장기계획 및 중기계획을 고려한 내용이 미흡하였으며, 상-하위계획간 목표와 수단관계가 성립되지 않는 경우가 상당수 나타나고 있다. 그 결과 상-하위 계획간의 업무연계성을 평가하기 곤란하여 전체적인 도정목표 달성도를 파악하는 데 제약요인으로 작용하였다(한국지방행정연구원, 2005b).

결국 예산이 기획을 만드는 상황과 이를 바꿀 수 있는 체제와 법제도가 바뀌지 않는 상황에서는 현재의 장기-중기-단기의 성과관리계획이라도 수준을 맞추어야 한다고 판단된다. 즉, C광역시자치단체의 장기-중기-단기계획의 경우 장기적 수준보다 더 범위가 큰 목적이 중기와 단기계획에 혼합되어 있다는 것이다. 이러한 자치단체의 수준만이라도 통일해서 체계적으로 관리되는 것이 현 상황에서 필요한 방안이라 판단된다.

다. 기타 성과관리제도와의 연계성

지방자치단체 자체평가와 연계된 성과관리도구로서는 목표관리제, 서비스현장, 성과주의 예산제도, ISO 9001, 부서평가 등을 들 수 있다. 현행 지방자치단체 성과관리시스템 하에서는 이러한 성과관리제도들이 유기적으로 연계되어 있지 못하다고 할 수 있다.

C도의 경우 시행하고 있는 성과관리제도는 자체평가, 목표관리제, 시민만족도 조사 등이다. 시민만족도 조사는 민원업무에 대해서 시행하고 있는데, 이는 자체평가대상 사업과도 관련되는 것이지만 서로 연계되어 있지 않다. 그리고 개별시책별 정책만족도 조사는 조사되지 않고 있어서 자체평가와 시민만족도 조사를 연계시키는 데 많은 한계점을 가지고 있다. 뿐만 아니라 목표관리제와 자체평가 간의 연계 역시 매우 취약한 것으로 나타나고 있다. K시의 경우 자체평가, 목표관리제, 시민만족도 조사를 수행하고 있는데, 자체평가와 목표관리제의 연계가 취약한 것으로 나타나고 있는데, 이는 실과 수준의 성과목표와 성과지표가 설정되지 않는 데에 기인하였다.

2. 보상체계

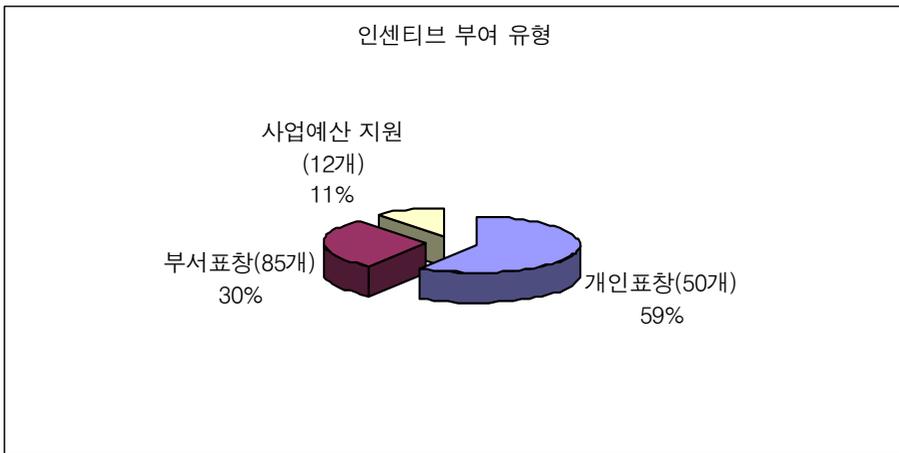
가. 보상의 수단과 정도

지방자치단체에서 평가결과에 대하여 제공할 수 있는 보상의 수단과 정도는 제한적이라 할 수 있다. 2003년 자체평가 결과활용에 대한 조사결과, 대부분(200개)의 지방자치단체가 평가결과에 따른 별도의 인센티브 부여방안을 마련하지 않은 것으로 나타났다. 인센티브로는 표창, 재정지원, 국외연수 등이 사용되었다. 50개 기관에서 표창의 방법을 사용하였으며, 25개 기관에서 재정지원의 방법을 사용하여 그 총액이 114백만원에 이르는 것으로

나타났다. 국외연수는 9건이 활용되어 자체평가의 유인제고에 기여하였다.

〈그림 5-1〉에서 볼 수 있듯이 주로 표창과 같은 비금전적인 보상수단이 주로 활용되고 있으며, 금전적인 보상의 경우도 주로 과단위에서 비교적 작은 보상이 이루어지고 있다.

그림 5-1. 보상 유형



결과활용을 통해 긍정적인 인센티브를 주도록 하는 것이 바람직하다 (Niven, 2003). 물론 다른 공공기관과 마찬가지로 지방자치단체에서 금전적인 보상을 제공하는 것은 어렵다(Niven, 2003). 대부분의 지방자치단체들은 BSC를 수용하도록 하는데 있어 중요한 문제인 보상수단을 갖추지 못하고 있다. 그러나 이는 어려운 것이지 불가능한 것은 아니라고 할 수 있다 (ex. 美 샬럿市). BSC 결과에 영향을 받는 사람들의 행동변화를 유도하기 위해서는 적절한 보상이 이루어져야 할 것이다.

나. 평가와 보상체계와의 연계

현행 지방자치단체에서 평가결과에 의한 인센티브 제공은 전적으로 자율적으로 이루어지고 있다. 과연 평가결과를 어떻게 활용하는 것이 바람직한가 하는 것에 대한 공무원의 인식조사 결과를 살펴보면 <표 5-1>과 같다.

표 5-1. 지방자치단체 평가결과의 활용에 대한 설문조사결과

(단위: %)

구 분	광 역	기 초	종 합
순위 비교	3.17	2.17	2.75
상사업비 지원	15.87	13.04	14.68
주민에게 평가결과 공시	12.70	6.52	10.09
정책 반영	20.63	28.26	23.85
인사상 인센티브 부여	6.35	4.35	5.50
벤치마킹을 위한 우수사례 발굴제시	23.81	26.09	24.77
자료의 데이터 베이스화	12.70	15.22	13.76
성과급의 차등지급 기준으로 활용	3.17	2.17	2.75
기 타	1.59	2.17	1.83

* 자료: 한국지방행정연구원(2005a)

인사제도 및 성과급의 연계하는 것이 바람직하다는 견해도 나타나고 있으나, 아직까지는 성과평가를 인사제도 및 성과급과 연계하는 것에 동의하고 찬성하는 공무원들은 소수임을 알 수 있다. 실제 인사제도 및 성과급의 연계가 이루어지고 있는 지방자치단체는 거의 찾아보기 어렵다. 그러나 궁극적으로는 인사제도 및 성과급제도와 연계되어야 성과평가의 효과성이 높아질 것이라 판단된다. ○○군의 경우 자체평가를 성과급에 100% 반영하였는데, 시행 직후에는 내부적으로 어려움이 있었으나, 중간관리자에 대해 자체 평가에 대한 관심과 노력을 이끌어냈다는 평가를 받고 있다.

3. 정보시스템의 지원과 통합 가능성

가. 정보시스템의 지원

BSC 결과분석을 통해 전략 모니터링이 실효를 거두기 위해서는 IT가 지원되어야 한다.¹⁹⁾ 성과평가에 있어서 정보시스템 지원의 필요성은 분명하게 나타나고 있다. <표 5-2>는 평가담당공무원을 대상으로 정보시스템의 필요성과 효과에 대한 설문조사결과이다. 정보시스템의 필요성에 대하여 70%이상의 공무원이 동의하고 있으며, 그 효과에 대해서도 70%이상이 보통 이상으로 나타나고 있다.

표 5-2. 정보시스템 지원의 필요성과 효과에 대한 인식조사

(단위: 명, %)

항 목	평가과정의 IT에 관하여					계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	전적으로 그렇다	
자체평가 수행시에 정보통신기술의 활용은 반드시 필요하다.	1 (0.6)	15 (9.1)	45 (27.3)	87 (52.7)	17 (10.3)	165 (100)
평가정보시스템은 자체평가의 정착을 위해서 반드시 필요하다.	0 (0)	7 (4.2)	39 (23.6)	90 (54.5)	28 (17.0)	164 (99.4)
IT의 활용으로 공무원들 간의 자체평가에 관한 토론 및 학습이 용이해졌다.	8 (4.8)	30 (18.2)	76 (46.1)	44 (26.7)	4 (2.4)	162 (98.2)

19) 민간부문에서 역시 아직까지 BSC 패키지를 도입한 기업들은 많지 않다. Balanced Scorecard Collaborative사의 조사에 의하면 응답자의 10%만이 BSC 패키지를 구축한 것으로 나타났다. 대부분의 기업들은 종이로 된 리포트(36%), 인트라넷(25%), e메일(19%) 등으로 BSC 결과를 공유하고 있었다. 또 Balanced Scorecard Collaborative사의 조사에 의하면 BSC를 도입한 기업 두 곳 중 한 곳은 매일 BSC 결과를 분석하고 있는 것으로 나타났고 그 다음으로 는 분기(31%)별로 BSC의 지표 결과를 분석하고 있었다(가치경영과 기업).

현재 중앙정부 차원의 성과정보시스템은 지원되고 있지 못하며, 지방자치단체 자율적으로 도입하여 수행하고 있다. 속초시, 화성시 등에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 따라서 BSC 도입은 정교하고 유용한 성과정보시스템의 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. 그런데 여기서 한가지 고려해보아야 할 점이 있다. 그것이 반드시 시스템을 구축할 필요가 있는가라는 질문이다. 상기에서 대부분의 지자체는 정보시스템 구축의 필요성을 절실히 인식하는 것으로 나타나고 있다. 하지만 우리가 성공사례로 들고 있는 샤롯데는 정보시스템이 구축되어 있지 않다는 점이다.

우리가 자주 인용하는 샤롯데는 정보시스템을 사용하고 있지 않다.

몇몇 시스템을 보았으나 나타나는 보고서가 지극히 수량적이었으며, 공공기관이 수반하는 프로세스 때문에 기존 시스템에서 적합한 것은 없었다.

다음으로 커스터마이징(customizing)할 시스템을 개발하려 했으나, 완벽한 해결책을 찾지 못했다. 오히려 종이를 통해 얻는 것을 원했다는 것이다. 대부분은 워드와 엑셀 사용했으며, 보고될 수치가 있으면 되며 대개 문맥을 주는 것이 필요해서였다.

또한 반대하는 입장의 논리를 살펴보면, 정보시스템비용이 상당하며, 추가적으로 교육비, 유지비, 컨설팅비용 등이 소요되게 되며, 가장 중요한 것은 BSC와 솔루션을 동일시하는 위험이 있다는 것이다. 즉, 기술이 전략을 나타내는 목표와 측정지표를 선택하는 작업을 대체할 수 없다는 것이다. 또한 몇 개의 패키지들은 성과지표 pool을 담고 있으나 조직의 규모나 특성 고려가 안되어 있다는 것이다.

현재 우리나라 자치단체 평가담당자들은 IT도입에 대해 상당한 기대를 하고 있다. 이러한 현상에 대해서는 우리나라가 정보화에 강한 측면과 평가라는 복잡하고 힘든 업무를 빠른 시일 내에 처리하려는 의도가 강하게 느껴진다. 결론적으로 IT도입과 지원에 대해서는 그리 반대하고 싶지는 않다. 다만 반대론에서 나타나듯이 전략, 목표 및 측정지표개발은 솔루션이 대신해

줄 수 없다는 사실이다. 이렇듯 솔루션이 해결치 못하는 사안들을 외면한 채 도입만을 서두른다면 자칫 예산낭비만 초래할 수 있다는 것이다. 따라서 우선적으로 비전, 미션, 이에 따른 전략의 수립이 선행된 후 이를 기초로 해당 자치단체에 맞는 솔루션을 커스터마이징하는 노력이 요구된다고 할 것이다.

나. 정보시스템의 통합가능성

BSC 구축과 관련하여 도입되는 성과정보시스템은 기존 지방자치단체의 지식관리시스템과 일체감 있게 구축/통합되어야 한다. BSC 시스템은 조직의 기존 시스템과 따로 떨어져서 존재할 수 없다. 최소한 하나 이상의 정보시스템, Data Warehouse 등과 연계되어 수치적인 데이터를 획득해야 할 것이다. 또한 BSC 시스템에서 획득한 정보를 Data Warehouse 등에서 필요한 정보로 전환시킬 수 있어야 할 것이다.

4. 환경: BSC 성과관리시스템에 대한 요구와 지지

BSC에 대한 지방자치단체 내부적인 요구들은 크게 두드러지지 않는다고 할 수 있다. 오히려 확실적인 평가시스템에 대한 우려가 나타나고 있다. 조직외부적인 요구들도 크게 다르지 않은 것으로 나타나고 있다. <표 5-3>은 지방자치단체의 평가에 대한 관련 단체들의 관심과 요구에 대한 설문조사 결과이다.

표 5-3. 조직외부적인 요구에 대한 인식조사 결과

(단위: 명, %)

항 목	지방언론과 시민단체의 관심에 관하여					계
	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통	그렇다	전적으로 그렇다	
지방이나 중앙의 언론은 자체 평가에 많은 관심을 가지고 있다.	23 (13.9)	91 (55.2)	48 (29.1)	3 (1.8)	0 (0)	165 (100)
해당 지역의 시민단체들은 자체평가를 통하여 자치단체의 역량을 평가하고 있다.	25 (15.2)	99 (60.0)	34 (20.6)	7 (4.2)	0 (0)	165 (100)
언론기관들은 자체평가결과에 대해 해당 자치단체에 평가관련 정보를 많이 요구한다	23 (13.9)	97 (58.8)	35 (21.2)	10 (6.1)	0 (0)	165 (100)

지방의회, 지방언론, 그리고 시민단체를 대상으로 자체평가에 대한 관심 정도를 설문조사 한 결과 세 개 관련집단의 관심도는 모두 낮은 수준인 것으로 나타나고 있다. 따라서 이들의 관심과 지지를 이끌어내는 것이 지방자치단체 성과관리시스템 정착을 위해 필요할 것이다.

제2절 조직 특성 분석

1. 전략중심조직으로의 전환 가능성

가. 전략중심적 업무설계의 제약

BSC는 조직의 비전과 미션을 달성하기 위해 현재의 조직상태에서 전략중심조직(SFO)으로 만드는 것이 핵심이라고 볼 수 있다. 현재 자치단체의

성과관리계획은 장기-중기-단기로 구분해 봤을 때 완전한 성과관리계획은 아니지만 ○○시도종합계획-선거공약실천계획-주요업무계획의 체계로 구성되어 있다고 볼 수 있다.

당해연도 주요업무추진계획에는 장기계획 및 중기계획을 고려한 내용이 들어갈 수 있도록 일관된 체계를 만들어야 한다. 앞서 분석결과에서 나타나듯이 현재의 자치단체는 장·단기계획이 일관된 체계가 마련되어 있지 않다. 이를 위해서는 전략지도를 통해 해당 자치단체의 비전과 미션 그리고 전략으로 분해해서 매핑하는 작업이 우선적으로 선행되어야 한다. 이를 위해서는 우선 도식화를 시키려는 노력과 아울러 조직의 비전과 미션에 대한 합의가 있어야 할 것이다.

샤롯데의 경우 지방의회와 시정부간 협의를 통해 도출하고 있는 경우를 참고할 필요가 있다. 즉 종합계획과 선거공약 및 주요업무추진방향의 큰 그림에 대한 합의가 이루어진 후 이를 토대로 자치단체에서 핵심적인 영역과 성과관리계획을 만드는 수순으로 진행되어야 할 것이다. 더욱 확실한 전략 중심으로 나아가기 위해서는 이러한 노력을 조례로 법제화시켜야 할 것이다. 이미 평가기본법에 의해 자체평가는 1년 기간 내에 수행해야 하는 강제적 의미를 지니기 때문에, 조례로 법제화시킨다면 성과관리를 좀 더 체계적으로 관리할 수 있을 것이다.

전략을 실행으로 옮기는 것은 BSC의 진정한 목적이다. 전략은 미션을 달성하기 위해 자신의 환경을 인지하고 조직에 의해 선정된 명확한 우선순위를 정의하는 것이다. 많은 조직들이 성과를 측정하긴 하지만, 측정이 '작은 부분들을 망라하는 것'이 아니라 전략달성에 대한 것이어야 한다는 사실을 망각한다. 이것이 완벽하지 않더라도 그 틀에 맞추는 것만으로도 BSC는 전략에 힘을 실어줄 중요한 요소, 즉 핵심성공요인에 집중할 수 있도록 해주고, 궁극적으로는 미션의 달성을 이끌어 내는데 도움은 줄 수 있을 것이다.

나. 조직 맥락의 차이

우리가 많이 인용하는 샬럿시의 BSC의 사례가 공공부문에서 성공했다고 해서 우리의 공공부문, 특히 자치단체에 적합할 것인가에 대해 고려해 볼 필요가 있다. 즉, 업무의 특성을 둘러싼 조직적 차원에서 어느 정도 동질성을 가질 수 있느냐의 문제이다.

상기에서 논한바와 같이 미국 샬럿시는 우리나라 지자체보다 자치사무의 범위가 높다고 판단할 수 있다. 즉, 미국은 의회가 주도가 된 “의회주도형 성과측정 시스템”이 연방정부의 특징이라면, 지방정부는 행정부 주도형, 감사기관 주도형, 그리고 의회 주도형 등으로 다양한 양상을 보이고 있으며, 최근에는 시민주도형 성과측정 제도가 주목을 받고 있어 갈수록 성과측정 체제의 정치적 성격이 두드러지게 나타나고 있다(강황선, 2005: 8). 그리고 행정부 주도형의 경우에는 최고 관리자의 직속으로 평가기구를 설치하여 운영하는 경우와 별도의 독립적인 임시조직을 구성하여 외부 전문가들과 의회, 감사기구 등에서 파견인력을 받아 성과측정을 전담하도록 하는 경우가 있다. 행정부가 주도가 되어 성과측정 시스템을 운영하는 경우 주로 행정부에 정책관리에 폭넓은 재량권을 부여하고, 성과에 대해서 역시 무거운 책임을 지우도록 하는데, 낮은 성과에 대해서는 의회에서 조직축소나 민간위탁이라는 강력한 제재를 가하는 경우도 있다(강황선, 2005: 8). 이러한 상황에서는 전략중심적 조직설계가 우리의 사정보다는 더 낫다고 볼 수 있다.

BSC가 정착하기 위해서는 조직의 핵심적인 미션을 중심으로 업무와 조직을 개편하고 재설계하는 할 수 있는 권한이 관리자에게 주어져야 한다. 미국의 연방정부의 각 기관들과 특히 지방정부의 조직개편 및 재설계 권한은 전적으로 관리자에게 일임되어 있다. 미국에서 갖가지 소프트웨어 중심의 행정개혁 프로그램이 조직의 하드웨어로 나타나 실효를 거둘 수 있는 배경 중 하나는 최고 관리자에게 조직관리의 전권이 주어지는 시스템이 보장되어

있기 때문이다(안문석, 2001: 103). 결국 이러한 큰 차이를 보일 수 있는 부분이 미국의 경우 직위분류제를 택하고 있으며 우리는 계급제를 택하고 있다는 점이다.

첫째, 미국의 직위분류제 하에서는 환경변화, 즉 BSC라는 새로운 환경에 더 적합할 수 있다는 것이다. 계급제 하에서는 직위별로 담당해야 할 직무 및 책임의 한계가 명확하지 않으므로 기능재배분이나 조직개편에 따른 인력 수요 분석 및 평가가 제대로 이루어지지 못하여(김신복, 1994: 25), BSC 적용에 한계가 발생할 수밖에 없다는 것이다. 즉, 4가지 관점에 따른 조직편제와 기능배분이 원활할 수 없는 한계를 근본적으로 나타나게 된다는 점이다.

둘째, 우리나라의 계급제 하에서는 BSC도입시 합리적인 계급과 직무요인과의 연계가 미약하다는 것이다. 즉, 샬럿시의 BSC는 중요한 전략테마와 이를 달성하기 위한 4가지 관점에 따른 기능들로 구성된다고 볼 때, 우리의 현실에서는 계급과 직무요인과의 연계가 모호하기 때문에 같은 계급 내에서도 공무원 간에 직무부담의 불균형이 있을 수 있다는 것이다(김중량, 1997; 진재구, 1993). 결국 4가지 관점에서의 기능을 달성하기 위해 계급과 직무요인과의 연계를 찾기 힘들어 4가지 관점 위주의 업무가 한계를 갖게 될 수밖에 없는 것이다.

결국 미국의 자치단체 체계가 다른 상황에서 우리가 많이 인용하는 미국의 샬럿시 사례는 전략중심적으로 나아가기 유리한 여건과 이에 걸맞는 제도를 가지고 있다는 것에 중점을 두어야 할 것이다. 만약 BSC라는 새로운 도구를 이러한 문제점 위해 도입한다면 BSC는 결코 실효를 거둘 수 없을 것이다. 그리고 현재 BSC가 성공하고 있는 것으로 알려지는 미국의 지방정부들이 대부분 소규모의 시정부이거나, 연방정부나 주정부의 일부 기관의, 일부 프로그램에 한정하여 시행되고 있다(강황선, 2004:17). 그렇다면 계급제를 택하고 있는 우리의 경우는 일본과 유사하기 때문에 이를 참고할 필

요가 있다고 할 수 있다. 즉 상기에서 논한바와 같이 계급제적 요소가 강한 일본의 사례, 그것도 가장 성공적인 사례로 판단되는 히메이지시 사례가 더 우리가 BSC를 적용할 경우 참고할 사례로 판단된다.

2. 내·외부조직간의 연계성

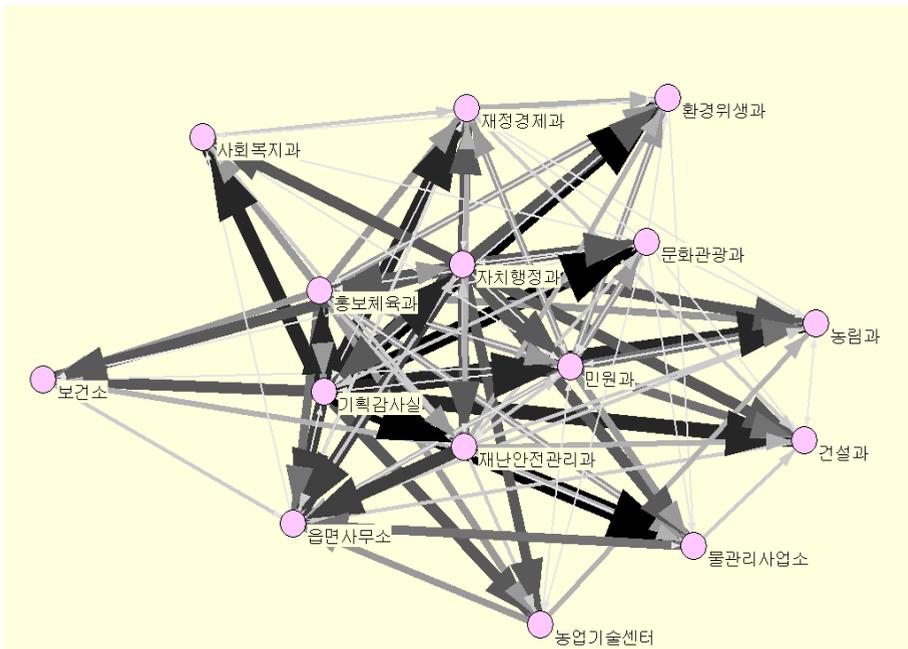
BSC는 전략적 업무를 토대로 하여 조직화된 조직을 바탕으로 하고 있다. 그러나 지방자치단체 내의 업무들은 서로 연계되어 있을 뿐 아니라 그 업무를 수행하는 조직 역시 밀접하게 연관되어 운영되고 있다. 또한, 지방자치단체의 업무는 외부 기관의 협력이나 지원을 받아 이루어지는 경우도 많이 있다. 이 경우 과연 BSC를 전적으로 도입하여 적용하는 데 한계가 있을 것이다. 이러한 지방자치단체의 기관내 조직간 관계와 기관외부의 조직간 관계성을 분석하기 위하여 4가지 관점에 속하는 핵심업무를 수행하는 데에 있어서 조직간의 연계와 복합적 관점의 업무 수행과 관련된 조직간의 연계가 유사성을 지니는지 아니면 차이점을 지니고 있는지를 분석하였다. 이를 위해 관점별 조직간 연계 측면은 4가지 관점과 관련되는 성과소와 복합적 관점과 관련되는 성과소의 관계로 구분하여 살펴보았다. 그러나 여기서는 4가지 관점이나 복합적 관점에 속하는 개별 관점에 대한 분석이 아니라 관점 전체에 대한 분석에 중점을 두기로 한다.

가. 4가지 관점과 조직간의 연계

핵심업무의 관점별 분류에 제시된 바와 같이(〈표 5-4〉 참조) 190개 핵심업무의 56.8%인 108개 업무가 4가지 관점에 속하는 것으로 나타났다. 108개의 핵심업무 중 73개의 업무(67.6%)가 주민관점에 속하는 것으로

나타나 다른 관점에 비해 차지하는 비중이 매우 높은 것을 알 수 있다. 이러한 핵심업무 수행에 있어서 내부조직 상호간의 연계를 도식화 하면 <그림 5-2>와 같다.

그림 5-2. 4가지 관점에 따른 조직간 연계



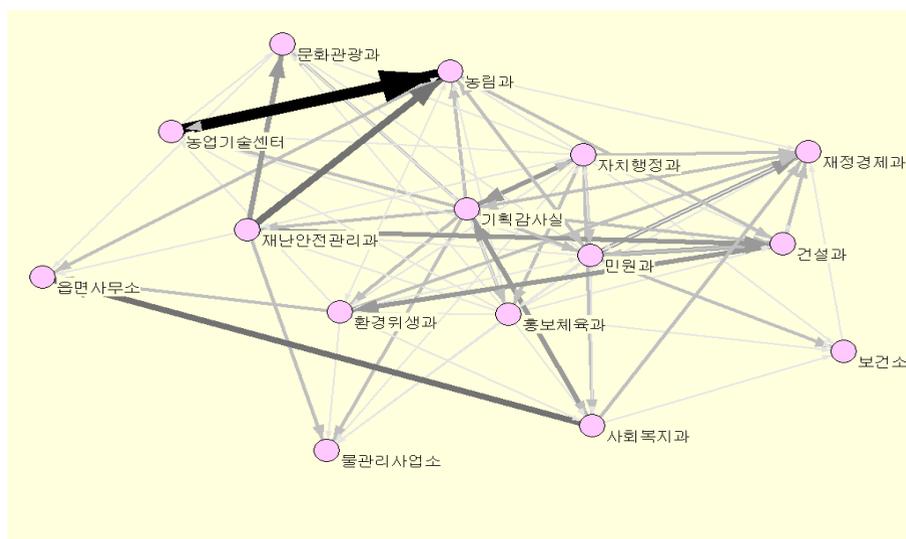
이들 실과소의 연결정도를 나타내는 밀도 1.9048이며, 집중도는 59.52%로 나타났다. 이는 전체 네트워크에 비해서 밀도는 낮지만 집중도는 조금 높은 것으로 나타나고 있다. 따라서 4가지 관점에 속하는 핵심업무를 수행하는 실과소 상호간의 관계가 내부조직 전체의 네트워크와 유사한 구조로 이루어져 있음을 알 수 있다.

나. 복합적 관점과 조직간의 연계

핵심업무의 분류에서 나타난 바와 같이 190개 핵심업무의 43.2%인 82개 업무가 복합적 관점에 속하는 것으로 나타났다. 82개의 핵심업무 중 40개의 업무(48.8%)가 주민·지역발전 관점에 속하며, 그 다음으로는 주민·재무관점, 주민·혁신관점 등의 순으로 나타났다. 82개 핵심업무 수행에 있어서 복합적 관점의 조직간 연계를 도식화 하면 <그림 5-3>과 같다.

복합적 관점에 속하는 핵심업무를 수행하는 실과소의 밀도는 0.7143이며, 집중도는 14.44%로 나타났다. 이는 4가지 관점에 비하여 밀도는 37.5% 수준이며, 집중도는 24.3% 수준에 불과하여 밀도나 집중도가 상대적으로 매우 낮은 것으로 나타났다.

그림 5-3. 복합적 관점에 따른 조직간 연계



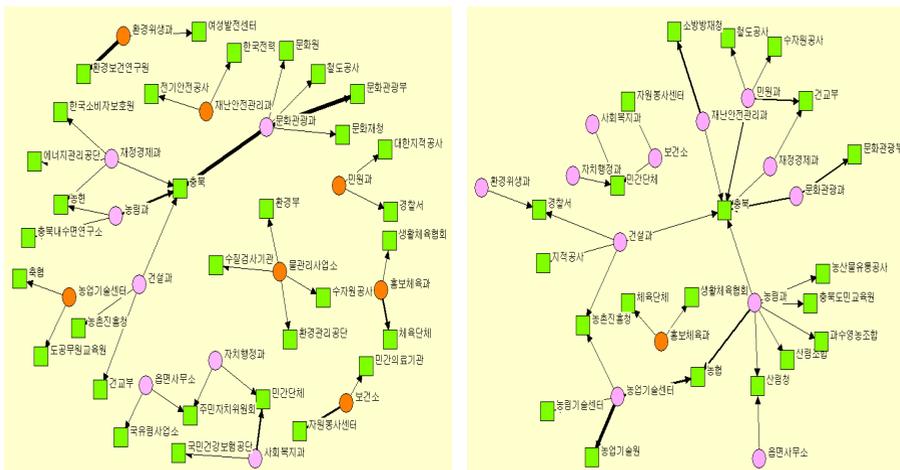
복합적 관점에 속하는 핵심업무의 수가 26개(13.6%)로 적다는 점을 고려하더라도 실과소 간의 연계는 4가지 관점에 속하는 업무에 비해서 상당히

약하다고 할 수 있다. 이러한 현상은 두 가지 측면에서 해석하는 것이 가능하다. 첫째로 복합적 관점에 속하는 업무는 내부조직 간의 연계는 약하나 외부조직과의 관계는 강하다는 측면을 들 수 있다. 둘째로 복합적 관점 관련 업무의 대다수가 내·외부조직과의 연계보다도 해당 실과소 차원에서 자체적으로 처리하는 업무의 비율이 높아서 조직간의 연계가 약한 것으로 나타날 수 있다는 점이다. 어떤 해석이 더 적합한지를 파악하기 위해서 아래에서는 관점별 외부조직간의 관계에 대해서 알아보기로 한다.

다. 관점별 외부조직간의 연계

위에서 제시한 바와 같이 ○○군의 경우 약 41개 조직이 성과관리에 관여하는 것으로 나타났다. 이들 조직을 4가지 관점과 복합적 관점으로 구분하여 그 연계를 살펴본다면 어떤 구조를 이루고 있는지를 시각화하고, 관점별 연계의 차이를 분석하기로 한다.

그림 5-4. 외부조직간의 연계 비교



〈그림 5-4〉의 왼쪽은 4가지 관점별 외부조직과의 연계를 보여주며, 오른쪽은 복합적 관점에 따른 외부조직과의 연계를 나타내고 있다. 4가지 관점에 속하는 핵심업무를 수행하는 성과소들은 복합적 관점에 비해 상대적으로 더 많은 31개 외부조직과 관련되어 있음을 알 수 있다. 그러나 이들 성과소들은 외부조직을 통하여 상대적으로 서로 잘 연결되어 있는 복합적 관점과는 달리 절반 정도의 성과소가 자신들만의 외부조직이라고 볼 수 있는 일부 외부조직과 연계되어 있음을 볼 수 있다.²⁰⁾ 이와는 달리 복합적 관점에 속하는 성과소들은 보다 적은 수의 외부조직과 연계되어 있으나 연결구조적인 측면에서는 덜 분절적임을 알 수 있다.

이러한 맥락에서 볼 때에 복합적 관점의 낮은 밀도 및 집중도와 관련하여 위에서 제시한 두 가지 해석 중 복합적 관점의 핵심업무는 해당 성과소 차원에서 자체적으로 처리하는 업무의 비율이 높아서 내·외부조직간의 연계가 약하다는 해석이 더 적합한 것으로 볼 수 있다.

제3절 업무 특성 분석

1. 공공업무의 다차원성

공공분야에 있어서 공적인 임무 이행을 최상위 목표로 삼고 있으며, 이처럼 쉽게 조작화하기 어려운 목표는 명확하게 정의되지 않은 개념들, 즉 공익, 고권적 업무수행, 국가의 핵심업무, 기초생활보장 등으로 변환되어 사용되고 있다. 공공분야의 목표설정은 불명확한 상태이거나 행정조직의 구체적인 조정을 위해서 부적합한 상태로 존재하다가 명확한 목표체계 구축을 통

20) 〈그림 5-4〉에서 ●로 표시된 성과소는 외부조직이 다른 조직과 연계되지 않았음을 나타내고 있다.

하여 보다 구체화되는 경우가 대부분이다.

따라서 공공분야는 이윤을 추구하는 기업과는 달리 다차원적이고 복잡한 목표체계로 구성되어 있는 것을 알 수 있으며, 이러한 목표의 구성요소 중 상당한 부분은 질적인 특성을 지니고 있다. 다차원성은 공공분야의 업무수행에 참여하는 다양한 가치와 생각을 지닌 집단들의 다양성으로 인하여 더욱 복잡해지고 있다.

BSC의 도입에 있어서도 이러한 특징은 잘 나타나고 있다. BSC는 4가지 관점에 따라서 업무를 구분하고, 이들 업무에 대해서 성과를 측정하고 있다. 그러나 대부분의 조직에서는 평가대상 핵심업무에 대한 분석을 실시하지 않고 단지 업무를 4가지 관점으로 구분하고 있다. 따라서 이들 4가지 관점에서 볼 때에 2가지 이상의 관점과 관련된 업무를 어떻게 분류할 것인가에 대한 논의는 전혀 이루어지지 않고 있다.

충북 도내의 OO군을 대상으로 한 실증조사에 따르면 190개 핵심업무 중 82개 업무(43.2%)는 2개 이상의 관점에 속하는 것으로 나타났다²¹⁾(〈표 5-4〉 참조). 만약에 이들 업무를 4가지 관점 중 하나의 관점에 포함시킬 경우 업무의 특성을 반영한 정확한 분류라고 볼 수 없으며, 이들을 분류에서 제외하게 된다면 주요한 업무들을 성과관리에 반영하지 못하는 잘못을 범하게 된다. 따라서 핵심업무에 대한 분석이 전제되지 않는 상황에서 BSC를 도입한다면 조직의 성과측정 보다는 일부 핵심업무 위주의 전략적 성과관리의 수단으로 이용하는 것이 더 바람직하다. 이러한 맥락에서 볼 때에 현재 우리나라에서 신속하게 도입되어(주로 중앙부처 차원) 조직전체의 성과측정을 위해서 활용되고 있는 BSC는 설계상의 하자를 드러내고 있다고 볼 수 있다.

21) 조사는 핵심업무 담당자들을 대상으로 업무를 주민관점, 재무관점, 업무혁신관점, 지역발전관점으로 구분할 경우 어떤 관점에 속하는지에 대해서 분석한 결과이다. 실질적으로 개별 업무가 100% 한 관점에 속하는 경우는 없었으며, 한 관점이 50% 이상의 비율을 차지하는 경우 그 관점에 속하는 것으로 간주하였다.

표 5-4. 핵심업무의 관점별 분류

실과소	관점	총계	4가지 관점				복합적 관점							
			소계	주민 관점	재무 관점	업무혁신 관점	지역발전 관점	소계	주민 재무	주민 혁신	주민 지역 발전	재무 혁신	재무 지역 발전	혁신 지역 발전
기획감사실		15	13	8	-	3	2	2	1	-	-	-	-	1
홍보체육과		9	7	4	-	-	3	2	1	-	1	-	-	-
자치행정과		11	7	2	-	4	1	4	-	-	2	-	-	2
민원과		14	8	8	-	-	-	6	3	2	1	-	-	-
문화관광과		13	8	3	-	1	4	5	-	-	3	-	-	2
재정경제과		10	6	2	3	-	1	4	1	1	-	1	1	-
환경위생과		17	8	4	1	-	3	9	-	2	6	-	-	1
농림과		15	5	3	-	-	2	10	2	1	4	-	3	-
건설과		9	1	-	-	-	1	8	1	-	6	-	1	-
재난안전 관리과		17	11	11	-	-	-	6	4	-	2	-	-	-
사회복지과		13	4	3	1	-	-	9	2	-	5	2	-	-
농업기술센터		17	5	4	-	1	-	12	2	1	8	-	1	-
보건소		11	7	6	-	1	-	4	-	2	1	-	-	1
물관리사업소		13	13	11	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-
읍면사무소		6	5	4	1	-	-	1	-	-	1	-	-	-
총 계		190	108	73	8	10	17	82	17	9	40	3	6	7

2. 공공업무 수행의 제약성

공공분야의 업무수행에 있어서 두 가지 제약 상황, 즉 자원부족과 법적인 준거조건이 존재하는데 이는 성과산출의 범위와 양을 제한하게 된다. 예를 들어 민간기업의 경우 유동성 위기가 나타날 경우 대출이나 차관 등을 통하여 해결할 수 있으나 공공분야의 경우 이러한 가능성은 상당히 제한되어 있다. 사용할 수 있는 예산이 인적, 물적 자산의 투입을 결정하게 되어 예산부

족은 공공업무 수행에 있어서 큰 제약이라고 볼 수 있다. 그리고 예산은 상당히 경직적으로 운용되고 있어서 예산편성의 취지에서 벗어나 다른 업무수행을 위해서 사용하는 것이 용이하지 않다.

한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002)에서 조사한 국가, 지방 단위사무 현황을 보면 국가사무는 73%, 지방사무는 27%로 나타나고 있다.

표 5-5. 국가, 지방 단위사무 현황

국가사무, 지방사무 총계		41,603	
국가사무 (30,240: 73%)		중앙부처사무	17,172
		특별행정기관	3,798
지방사무 (11,363: 27%)	시도사무 (5,318: 47%)	산하기관/소속기관	9,090
		국가사무 민간위탁	180
	시군구사무 (2,950: 26%)	시도자치사무	2,365
		국가사무의 시도위임사무	947
	시도/시군구사무 (3,095: 27%)	국가사무/시도사무	2,006
		시군구의 자치사무	2,370
		국가사무의 시군구 위임사무	210
		국가사무의 시군구 채위임사무	13
		시도자치사무의 시군구 위임사무	128
		국가/시군구 사무	229
	시도/시군구 사무	1,443	
	국가사무의 시도/시군구 위임사무	141	
	국가/시도/시군구 사무	1,511	

* 자료: 한국지방행정연구원·한국행정연구원(2002).

지방사무는 다시 시도사무(46%), 시군구사무(26%), 시도/시군구 공동처리 사무(27%)로 나타나고 있어 자치단체 재량범위가 기초단위로 내려갈수록 좁아지고 있다고 볼 수 있다. 본질적으로 단체위임사무는 국가가 지자체에게 위임한 국가사무임에도 불구하고 지자체 사무로 구분되어 사용되고 있다(한국지방행정연구원, 1996: 3-4; 홍준현, 1999; 최창호, 2001: 272).

표 5-6. 중앙과 지방사무구분 총괄

계	국가사무	지방위임사무	지방사무
15,774	11,744	1,920	2,110
100%	75%	12%	13%

* 자료: 총무처(1994: 23). 『중앙·지방사무총람: 총론』

일부에서는 자치사무처럼 단체위임사무에 대한 지방의회의 관여를 인정하고 있지 않다. 총무처가 발행한 중앙지방사무 총람에서도 단체위임사무를 별도로 구분하지 않고 자치사무에 포함시켜서 사무의 구분을 시도한 바 있다(총무처, 1994: 13). 결국 자치사무의 범위가 좁은 현재의 상태에서는 민간과는 달리 지자체 비전달성을 위한 전략을 수립하는데 있어 제약요인으로 작용할 수밖에 없는 상황이다.

결국 재량의 범위가 상대적으로 우리와 비교했을 때 넓은 미국이나 여타 선진국에서 적용에 있어서 좀 더 유연하고 전략적으로 대응할 가능성이 높다고 볼 수 있다. 이러한 상황 하에서도 재량을 행사할 수 있는 영역을 중심으로 BSC를 도입해서 어느 정도 효과를 거두기 위해서는 상위차원에서 비전과 미션 그리고 이에 따른 지표가 개발되어 관리되어야 할 것이다.

또한 공공업무는 법에 근거하여 수행되어야 한다는 합법성 원칙은 행정에 대한 또 하나의 제약이라고 볼 수 있다. 다양한 법규범의 해석 및 적용은 합법적인 행정행위 또는 합법성의 원칙을 보장하는 데에 기여한다. 그러나 공공행정의 법적 기속은 공공분야 성과산출의 상당부분이 외부적 요인에 의해서 결정되도록 하는 데에 기여하고 있다.

3. 목표설정 및 성과측정의 어려움

공공분야에 있어서 특징적인 것은 정치적인 목표설정은 외부로부터 주어지는 것이 아니라 정치적인 과정을 통하여 지속적으로 발전되고 변화되어 간다는 점이다. 특히 공공분야에서의 목표설정 과정은 상당히 어려운데, 그 이유는 목표구조가 본질적으로 명료하지 않으며, 다차원적이고, 다양한 이익집단에 의해서 조종되고 있기 때문이다. 따라서 정치적인 목표들은 일반적으로 단순하거나 명확하지 않고, 모호하거나 조작화되지 않은 상태이다 (Jann, 1996: 49). 그리고 공공분야는 명확하게 정의된 양적인 목표 대신에 질적인 목표들이 주류를 이루고 있다. 일반적으로 이러한 질적인 목표들이 대안평가의 기준으로서의 기능을 수행하기 위해서는 재해석되어야 한다.

조작화되지 않은 목표들은 비기속성으로 인하여 합의에 이르기 쉬우며 다양한 조직이나 구성원들 간의 균형을 유발하기 쉽다. 이러한 목표들이 공공분야를 위해서 의미하는 것은 공공행정에게 상당한 해석영역 및 재량이 주어져 있다는 점이다. 따라서 공공분야의 관리가 자신의 지침에 의존하는 경우가 빈번하게 나타나고 있다.

한편, 공공업무의 성과측정이 어려운 이유는 앞에서 살펴본 공공업무의 다차원성, 목표의 불명확성, 공공업무 상호간의 연계성 등과 밀접한 관련이 있다.

첫째, 목표가 다차원적인 특성을 지닐수록 목표달성의 정도를 측정하기 어렵기 때문에 정확한 측정을 위해서는 명확하고 전략지향적인 목표설정을 전제로 한다. 또한 다양한 목표에 대한 가치판단이 전제되지 않은 상황에서 목표달성을 측정하는 것은 상당히 어려운 일이다.

둘째, 목표가 불명확할수록 성과측정이 어려워진다. 공공업무가 추구하려는 목표가 명확하지 않은 상황에서 목표달성 여부를 측정할 수 있는 성과지표를 적용한다는 것은 불가능하다. 따라서 가능한 한 달성하려는 목표를 명

확하게 설정한 이후에 이를 측정하기 위한 성과지표를 개발하도록 해야 할 것이다.

셋째, 공공분야의 업무는 상당히 복잡하며, 한 업무의 수행은 다른 업무와 밀접하게 연계되어 있는 경우가 허다하다. 업무의 연계성의 정도가 많으면 많을수록 달성하려는 목표가 외부적인 요인에 의해서 영향을 받을 가능성이 증대된다. 또한 업무특성의 차이로 인하여 성과측정에서 고려해야 할 요소들이 점차 증가하고 있으나 이들 요소들 상호간 영향력의 정도를 파악하는 것은 상당히 어려운 일이다.

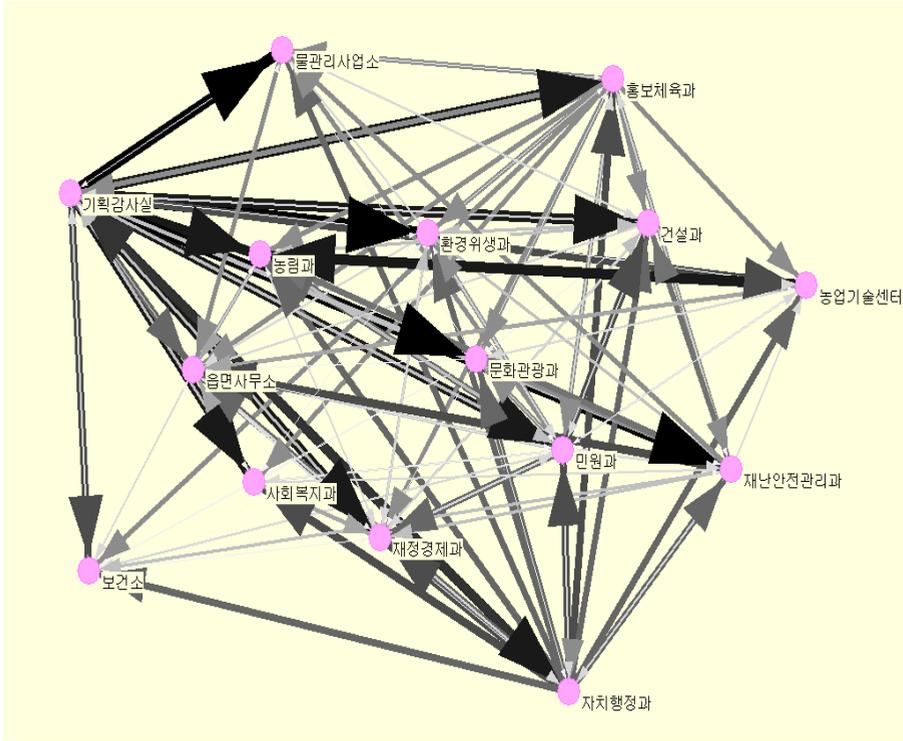
4. 공공업무의 연계성

공공업무는 서로 단절되어 있는 것이 아니라 상호 유기적으로 밀접하게 연계되어 있다. 연계성의 정도가 강할수록 성과달성이 외부요인에 의해서 결정될 가능성이 높으며, 연계성의 정도도 조직에 따라서 상당한 차이가 있는 것으로 나타나고 있다.

충북 도내 OO군의 14개 실과소 및 읍면은 190개의 핵심업무를 수행하고 있으며, 이들 업무를 수행하는 개별 실과소간의 연계를 도식화하면 <그림 5-5>와 같다. 핵심업무 수행과 관련된 실과소간 연계의 총수는 550개이며, 가장 많은 조직이 134개이며, 가장 적은 조직은 4개인 것으로 나타났다.

성과관리와 관련된 연계성의 정도에 따라 핵심조직과 주변부조직으로 구분할 수 있다. 기획감사실, 홍보체육과, 자치행정과, 민원과, 재난안전관리과 등이 핵심업무 수행에 있어서 핵심(core)에 속하는 것으로 나타나고 있으며, 그 밖의 대부분의 사업부서들은 주변부(periphery)에 속하는 것으로 나타나고 있다. 즉, 총괄조직들이 핵심조직에 속하는 것으로 나타나고 있으며, 대부분의 사업부서들은 주변부조직에 속하는 것으로 나타나고 있다.

그림 5-5. 성과관리에 있어서 조직간 연계



또한 지방자치단체의 성과관리는 일반적으로 많은 외부조직과 관련되어 있다. 기초자치단체의 경우 상급기관인 도, 중앙부처, 공사 등과의 연계를 우선적으로 생각할 수 있다. 그리고 지역사업의 추진과 관련해서는 지방자치단체에 자생하는 협회, 민간단체 등 다양한 외부기관들이 직·간접적으로 자치단체의 업무수행에 참여할 수 있을 것이다.

제4절 평가자 특성 분석

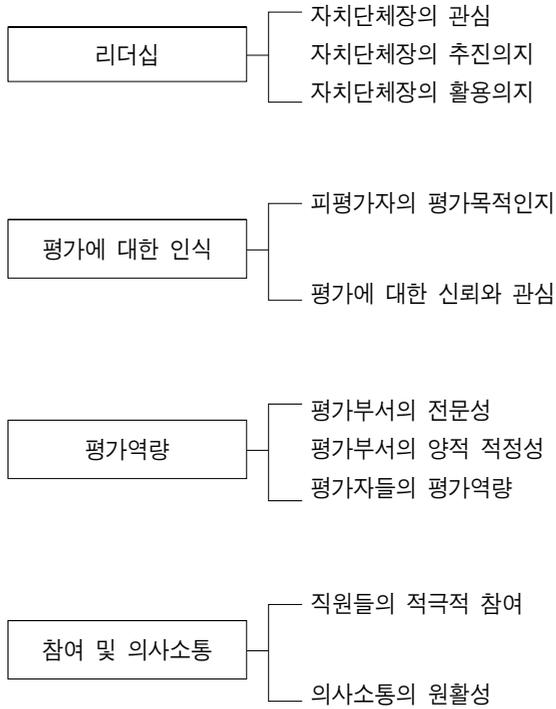
BSC도입 및 적용가능성을 파악하기 위하여 평가자 특성에 대한 분석을 실시하고자 한다. 이를 위해 지방자치단체 평가를 담당하고 있는 평가담당 공무원을 대상으로 설문조사를 했다.

본 연구에서는 평가담당 공무원들의 자체평가 및 성과평가에 관한 전반적인 인식을 조사하기 위하여 크게 4분류를 시도하였다. 즉, 리더십, 인식, 역량, 그리고 참여 및 의사소통에 관한 것이다. 설문지는 리커트식 5점 척도로 구성하였고, '전혀 그렇지 않다'는 1점, '그렇지 않다'는 2점, '보통'은 3점, '그렇다'는 4점, 그리고 '전적으로 그렇다'는 5점으로 정하였다.

본 조사는 2004년 11월 30일 대전시청에서 개최된 '자체평가 표준지표 운영 실무교육'에서 시도 및 시군구 평가담당공무원 250명을 대상으로 조사된 내용이다. 응답자의 분포를 살펴보면, 시도 및 시군구 평가담당공무원으로 하고 250부를 배부하여 회수하였으며, 조사는 2004년 11월 30일에 실시하였다. 총 250부 중 170부가 회수되었으나 이중 분석에 문제가 있는 응답설문지 5부를 제외한 165부가 최종적으로 분석에 사용되었다.

응답자의 분포를 살펴보면 직급별로는 6-7급이 150명(92.6%), 8-9급이 12명(7.4%)이었다. 성별은 남자가 148명(90.8%), 여자가 15명(9.1%)이었고, 연령별로는 20대가 1명(0.6%), 30대가 68명(41.7%), 40대가 90명(55.2%), 50대 이상이 4명(2.5%)이었다. 행정계층별로는 시·도가 11명(6.8%), 시·군·구가 139명(85.8%)으로 나타났다.

그림 5-6. 설문지 문항구성형태



1. 리더십

자체평가에 대한 리더십 측면에서 보면 자치단체 장의 관심정도는 보통 (44.2%)-그렇지 않다(24.8%)-그렇다(20%) 순으로 나타나고 있어서 확실한 관심을 표하고 있지는 않다고 볼 수 있다.

표 5-7. 자치단체장의 관심

해당 자치단체의 장은 자체평가에 대해 관심이 많다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	13	7.9
② 그렇지 않다	41	24.8
③ 보통	73	44.2
④ 그렇다	33	20.0
⑤ 전적으로 그렇다	5	3.0
계	165	100.0

추진의지에서도 보통(47.9%), 그렇지 않다(24.8%), 그렇다(15.8%) 순으로 그리 추진의지가 높지 않다고 볼 수 있다.

표 5-8. 자치단체장의 추진의지

해당 자치단체의 장은 자체평가에 대한 추진의지가 강하다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	15	9.1
② 그렇지 않다	41	24.8
③ 보통	79	47.9
④ 그렇다	26	15.8
⑤ 전적으로 그렇다	4	2.4
계	165	100.0

또한 평가결과의 활용에서도 보통(45.5%), 그렇지 않다(26.7%), 그렇다(15.8%) 순으로 나타나 자치단체장의 관심과 마찬가지로 할 수 있다.

표 5-9. 자치단체장의 활용의지

해당 자치단체의 장은 자체평가 결과의 활용에 대해 관심이 많다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	14	8.5
② 그렇지 않다	44	26.7
③ 보통	75	45.5
④ 그렇다	26	15.8
⑤ 전적으로 그렇다	6	3.6
계	165	100.0

이러한 측면은 결국 관심이 크지 않은 상태에서 활용까지 관심을 두고 있지 않은 것으로 판단되며, 전반적으로 평가에 대해 긍정적인 영향을 주지 못하는 것으로 나타나고 있다.

상기의 결과를 비추어 볼 때 현재의 여건에서는 어떠한 구체적인 비전이나 임무에 대한 계획이 서 있지 않은 상태에서 BSC를 도입 한다는 것은 주의할 필요가 있다. 왜냐하면 자치단체장의 전폭적인 관심과 지원, 이를 통한 활용에 이르기까지 BSC가 적용되지 않는다면 자칫 자치단체에 선부른 도입은 실패할 가능성을 내포할 수 있다고 볼 수 있다.

2. 평가에 대한 인식

가. 피평가자의 평가목적 인지

BSC를 통한 성과측정에 있어서 평가목적이 무엇이며, 이를 통해 과연 무엇을 달성하고자 하는지가 명확해야 할 것이다. 기관의 목표가 있다면 이를 인식하고 이를 달성하기 위해 전 직원이 공감할 수 있도록 핵심업무에 초점

을 두어야 할 것이다.

목표는 조직의 비전(vision)과 임무(mission), 전략과 이를 달성하기 위한 목표의 설정을 통해 도출되는 것이 바람직하다. 즉, 목표설정을 통하여 우리가 왜 이러한 일을 하고 있는지에 대한 존재적 의미를 가진다고 할 수 있다. 임무, 전략적 목표 등이 명확하고 이해하기 쉽다면 어떠한 영향이 있을 것인지에 대한 질문에 대해서는 대부분이 공감대를 형성할 수 있을 것이다.

표 5-10. 피평가자의 평가목적인지

귀하가 근무하는 기관의 임무와 전략적인 목표가 명확하게 정의되어 있다면	빈 도	%
① 일정정도 부정적인 영향을 미침	4	2.6
② 별다른 영향이 없음	29	18.6
③ 일정정도 긍정적인 영향을 미침	96	61.5
④ 매우 긍정적인 영향을 미침	27	17.3
무응답	9	
계	165	100

즉, 어느 정도의 긍정적 영향(96명, 61.5%), 별다른 영향이 없음(29명, 18.6%), 그리고 매우 긍정적임(27명, 17.3%) 등의 순으로 나타나고 있었다. 긍정적이라는 반응과 함께 별다른 영향도 없다는 견해도 2순위로 나타나고 있어 그 원인에 대한 파악이 필요하다. 다만 이에 대해서는 다음과 같은 추론이 가능하다고 본다. 즉, 현재 자신의 업무에 대한 가치의식, 비전 및 미션에 대한 명확한 정의가 불분명하기 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 BSC는 명확한 목표에 대한 이해와 전략도출이 중요요소인 만큼 이에 대해 관심을 기울일 필요가 있다.

나. 평가에 대한 신뢰와 관심

자체평가의 성공적 실시를 위해서는 자치단체장이나 최고관리층의 지속적인 관심과 지원이 담보되어야 한다는 점에서 이러한 신뢰와 관심을 이끌어 낼 수 있는 제도적 개선노력이 경주되어야 할 것이다. 이러한 추론을 설문조사한 결과, 대다수의 평가담당자들이 자체 평가결과에 대해 신뢰하고 있지 않은(78명, 47.3%) 것으로 나타났다.

표 5-11. 평가에 대한 신뢰성

자체평가결과에 대해 많은 직원들이 신뢰하고 있다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	22	13.3
② 그렇지 않다	78	47.3
③ 보통	57	34.5
④ 그렇다	8	4.8
계	165	100.0

자체평가 자체에 대한 인식부족 및 필요성에 대한 의문으로 이러한 결과가 나타난다고 봤을 때, 자체평가에 대해 직원들이 인식하는 정도는 호의적이지 않은 것으로 나타나고 있다. 즉, 호의적이지 않다는 의견과 전혀 호의적이지 않다는 의견을 합친 결과는 총 132명으로 80%나 차지하고 있어 자체평가 진행과정에서 원활한 집행이 곤란하다고 볼 수 있다.

표 5-12. 평가에 대한 관심

자체평가에 대해서 직원들은 호의적이다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	34	20.6
② 그렇지 않다	98	59.4
③ 보통	31	18.8
④ 그렇다	2	1.2
계	165	100.0

3. 평가역량

가. 평가부서의 전문성

평가 업무량을 감당할 수 있는 규모의 평가담당 인력이 부족한 것 외에도 자체평가업무의 효율적인 수행에 필요한 담당자들의 전문성이 부족한 것도 문제이다. 자체평가가 기존의 심사분석과 차별화되는 가장 큰 이유는 결과 중심의 평가를 한다는 것인데 현재 지방자치단체의 평가 담당자들은 성과평가를 수행할 수 있는 기술이나 노하우를 갖추지 못하여 자체평가를 실시하여도 사실상 기존의 심사분석에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

평가 담당자들의 전문성을 제고하기 위해서는 애초에 전문성을 갖춘 인력을 충원하는 것이 필요하겠으나 대학이나 대학원에서 제대로 된 평가교육프로그램을 개발하여 교육하고 있지 못하는 상황이므로 기존의 공무원교육시스템 속에서 전문교육훈련과 연수를 통해 평가 담당자의 업무수행능력을 제고하는 것이 필요하다.

또한 전문성이 갖추어진다는 전제하에서는 일정 수준의 재량권이 필요할 것이다. 이에 대해 상당한 정도의 재량권이 부여되어 있다면 어떠한 영향이

있는가라는 질문에 대해 긍정적인 영향을 미칠 것이다(88명, 56.4%), 별다른 영향이 없다(36명, 23.1%), 매우 긍정적이다(20명, 12.8%) 등의 순으로 나타나고 있다.

표 5-13. 평가담당자의 재량권 부여에 따른 영향력

일선에서 업무를 행하는 담당자에게 상당한 재량권이 부여되어 있다면	빈 도	%
① 매우 부정적인 영향을 미침	1	.6
② 일정정도 부정적인 영향을 미침	11	7.1
③ 별다른 영향이 없음	36	23.1
④ 일정정도 긍정적인 영향을 미침	88	56.4
⑤ 매우 긍정적인 영향을 미침	20	12.8
무응답	9	
계	165	

대체적으로 긍정적인 영향을 미칠 것이라고 응답하고 있는 반면에 별다른 영향이 없다는 의견도 두 번째로 나타나고 있다. 즉, 긍정적이라는 의견이 1순위와 2순위로 연이어 나타나는 것이 아니라 2순위가 별다른 영향이 없다고 응답하고 있어 재량권이 부여된다 하더라도 긍정적 영향을 주는 데 한계가 있을 것으로 보인다.

나. 평가부서 업무의 적정성

성과평가로서의 자체평가 업무는 그 특성상 많은 업무량과 고도의 전문성을 요하는 업무이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체, 특히 기초자치단체의 경우 평가를 전담하는 부서가 거의 전무한 실정이고, 평가 담당인력

또한 절대적으로 부족하여 단순히 평가관련 자료를 취합 것 이외에 실질적인 평가업무를 수행하는 것은 거의 불가능하다.

실제 기초자치단체 수준에서는 평가 담당자 1인이 감사 또는 기획업무를 겸하고 있는 경우가 많아²²⁾ 행정자치부의 자체평가 지침에 따라 자체평가를 실시하는 것이 거의 불가능한 것으로 판단된다. 따라서 자체평가의 정상적 추진을 위해서는 각 자치단체별로 평가 전담부서의 설치뿐만 아니라 담당 인력을 확충하는 것이 시급하게 요청된다.

표 5-14. 평가담당인력 확충 필요성

중앙부처는 지방자치단체의 자체평가 부담을 완화할 수 있도록 담당인력을 확충해 주어야 한다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	1	.6
② 그렇지 않다	9	5.5
③ 보통	7	4.2
④ 그렇다	73	44.2
⑤ 전적으로 그렇다	75	45.5
계	165	100.0

따라서 이에 대한 자치단체 평가담당 공무원들의 인식은 담당인력 확충에 대해 전적으로 확충해야 한다(75명, 45.5%), 확충해야 한다(73명, 44.2%) 등으로 조사되어 인력충원의 필요성을 절실하게 느끼고 있는 것으로 나타났다.

22) 경기도의 경우 시·군·구 평가업무를 담당하는 평균 인력이 0.3명 수준에 불과한 것으로 조사되었다(행정자치부, 2004).

다. 평가자들의 평가역량

여타의 문제점들이 직원들의 평가와 관련된 역량이 부족해서 파생되고 있는지를 알아볼 필요가 있다. 평가 담당자들이 인식하는 직원들의 평가역량이 자체평가 결과에 많은 영향을 미치는가라는 질문에 대해 보통(31.5%), 그렇다(29.1%), 그렇지 않다(27.9%) 등의 순으로 나타나고 있어 평가역량이라는 변수에 대해 뚜렷한 공감을 가지고 있지는 것으로 보인다. 이러한 결과는 다음과 같은 추론이 가능하다고 본다. 기존의 평가체계는 기획실이나 기획감사실 위주로 평가가 진행되었고, 피평가자인 공무원의 입장에서는 평가라는 업무는 해당 부서의 업무라는 생각에서 단지 협조만 해주는 업무라는 생각이 자리 잡을 수 있다는 것이다. 즉, 본 설문은 자체평가를 진행하는 기획감사실 위주의 평가담당자들이 인식하는 바이기 때문에 피평가자들의 평가역량에 대해서는 깊이 공감하지 않는 것으로 보인다.

표 5-15. 평가자들의 평가역량

직원들의 평가역량은 자체평가결과에 많은 영향을 미친다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	15	9.1
② 그렇지 않다	46	27.9
③ 보통	52	31.5
④ 그렇다	48	29.1
⑤ 전적으로 그렇다	4	2.4
계	165	100.0

라. 참여 및 의사소통

정부업무평가기본법(안)의 골격을 이루는 자체평가는 용어 그대로 자체적으로 성과를 관리하는 평가체계인 만큼 구성원들의 참여가 중요하다고 볼 수 있다. 구성원들의 참여를 이끌기 위해서는 의식의 변화와 함께 조직문화의 변화도 병행되어야 할 것이다. 또한 평가를 위해 직원들 간의 학습과 이를 통한 지식의 습득이 동반되어야 할 것이다.

지표개발 및 이와 관련된 평가를 진행시키기 위해서는 구성원들의 참여가 중요할 것이다. 현재의 시행과정에서 직원들의 참여를 보면, 평가담당자들이 인식하기에는 그렇지 않다(105명, 63.6%), 보통(21.2%) 순으로 나타나고 있어 참여가 원활치 않음을 알 수 있다.

표 5-16. 평가에 있어서의 참여정도

자체평가의 시행과정에 직원들의 적극적인 참여가 이루어진다.	빈 도	%
① 전혀 그렇지 않다	18	10.9
② 그렇지 않다	105	63.6
③ 보통	35	21.2
④ 그렇다	7	4.2
계	165	100.0

자체평가를 실시함에 있어 참여를 통해 지표를 구성하고, 이에 근거한 평가결과에 따라 사정이 이루어져야 함에도 불구하고 이러한 결과는 평가 자체에 대한 인식부족과 더불어 차후에 도출될 결과에 대한 수용성을 떨어지게 하는 결과를 초래할 수 있다.

평가를 담당하는 직원과 피평가자간의 인식의 전환을 위해서는 의사소통이 원활해야 할 것이다. 이를 위해 의사소통의 중요성을 묻는 질문에 대해서

는 그렇다(65.5%)와 전적으로 그렇다(17.6%)의 의견이 대다수를 차지하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 곧 평가는 전체 조직차원에서 진행되어야 성공할 수 있음을 단적으로 보여주는 결과라 할 수 있다.

표 5-17. 의사소통의 정도

자체평가가 잘 이루어지기 위해서는 조직 내부적으로 수직적, 수평적 커뮤니케이션이 원활하게 이루어져야 한다.	빈 도	%
② 그렇지 않다	4	2.4
③ 보통	24	14.5
④ 그렇다	108	65.5
⑤ 전적으로 그렇다	29	17.6
계	165	100.0

현재의 결과는 다음과 같은 시각에서 추론이 가능하리라 본다. 즉, 현재의 평가에 대해 직원들의 공감대가 형성되어 있지 않은 설문결과를 통해 볼 때, 의사소통은 원활하지 않을 것이며, 평가에 대한 신뢰감 저하로 이어지는 결과는 설문에 응한 평가담당자의 입장에서는 의사소통은 상당히 중요한 부분으로 여겨질 수밖에 없을 것이다. Boyne et al(2004)의 실증연구에서 나타났듯이, 참여가 가장 중요한 변수로 나타날 가능성이 있는 것이다.

제5절 여건분석의 결과

민간부문에서 개발된 BSC를 공공부문에 도입하기 위해서는 기본적으로 적용가능성에 대해서 논의가 되어야 한다. 물론 미국 샬럿시에서 BSC를 도입하여 활용하고 있다는 점에서 우리나라 지방자치단체에도 무리 없이 도입할 수 있을지 모르겠지만 이런 생각은 상당히 많은 문제점을 내포하고 있다는 측면에서 도입을 위한 전제 및 제도적 여건 등에 대해서 체계적으로 분석하였다.

분석은 앞에서 살펴본 바와 같이 4가지 측면, 즉 첫째 제도적 환경 측면, 둘째 조직 측면, 셋째, 업무적 측면, 넷째 평가자 측면으로 구분하여 BSC 도입을 위한 여건분석이 이루어졌다. 아래에서는 4가지 측면에 대한 논의의 결과를 간략하게 종합하기로 한다.

첫째, 제도적 환경 측면에서는 거시적 환경과 미시적 환경으로 구분하여 분석하였다. 거시적 환경 측면에서 볼 때 지방사무가 전체사무에서 차지하는 비율이 13%에 불과하여 지방자치단체의 재량권 행사의 범위는 상당히 제한되어 있음을 알 수 있다. 이러한 재량권 확보 및 행사의 제한은 지방자치단체를 BSC 적용에 필요한 전략중심적 조직으로 전환하는 것을 어렵게 만들 수 있다는 점에서 하나의 커다란 장애요인이라고 볼 수 있다.

그 다음으로 미시적 환경에서는 ① 전략중심조직으로의 변환을 위해 장기·중기(시도지사 공약사항)·단기(주요업무계획)의 수준이 불일치하는 상황의 개선이 필요하였으며, ② 성과관리과정과의 연계측면에서는 계획 및 예산과의 연계, 그리고 기타 성과관리제도와의 연계가 필요한 것으로 나타났다. ③ 보상체계에 대한 분석결과, 성과평가의 효과성을 제고하기 위해 인사 및 성과급과의 연계 필요성을 확인할 수 있었다. ④ IT지원과 통합가능성에서는 중앙정부의 지원이 필요하였으며, ⑤ 외부환경 측면에서는 중앙정

부, 언론, 시민단체 등이 현재의 평가제도에 대해서도 관심이 결여되어 있어 관심제고를 위해서도 BSC 구축이 필요하다고 볼 수 있다.

둘째, 조직 측면에서 볼 때 지방자치단체의 성과관리계획은 ○○시도종합계획-선거공약실천계획-주요업무계획의 체계로 구성되어 있으나 당해연도 주요업무계획은 장기계획 및 중기계획을 고려하지 못하고 있다. BSC가 조직의 비전과 미션을 달성하기 위해 현재의 조직상태에서 전략중심조직(SFO)으로 만드는 것이 핵심이라고 본다면 조직의 비전과 미션에 근거하여 주요업무계획이 수립되어 추진되도록 해야 할 것이다.

또한 샤롯데시의 BSC의 사례가 공공부문에서 성공했다고 해서 우리의 공공부문, 특히 자치단체에 적합할 것인가에 대해 고려해 볼 필요가 있다. BSC가 정착되기 위해서는 관리자에게 조직의 핵심적인 미션을 중심으로 업무와 조직을 개편하고 재설계하는 할 수 있는 권한이 주어져야 한다. 그러나 우리나라의 지방자치단체장은 이러한 권한의 행사에 많은 제약이 따른다는 점에서 샤롯데시는 다른 여건에서 출발하고 있다.

셋째, 업무적 측면에서는 공공업무의 다차원성, 공공업무 수행의 제약성, 목표의 불명확성, 공공업무의 연계성(복잡성) 등으로 공공업무의 성과측정이 용이하지 않음을 확인할 수 있었다. 또한 우리가 많이 참고로 하는 미국 샤롯데시와 업무특성의 차이를 간과한 면을 분석했다. 그 결과 미국의 지방정부는 행정부 주도일 경우 지방정부에 상당한 재량을 주고 있어서, BSC기능에 맞춰 업무재설계가 가능했지만, 우리의 경우는 재량이 제한된 상태라 그대로 미국의 방식을 벤치마킹하기에는 BSC 추진상 제약이 따를 수 있음을 확인했다. 오히려 일본과 유사하기 때문에 이에 대한 사례별 분석이 필요하며 그에 따른 방안이 마련되어야 함을 알 수 있었다. 이러한 분석결과에 따르면 BSC를 공공부문에 적용할 때에는 관점의 확대 및 변형이 필요한 것으로 나타났다. 충북의 A군을 대상으로 한 실증분석에서 '기능 및 업무의 관점별 할당 가능성'을 확인한 결과 확장이 필요한 것으로 나타났다.

넷째, 평가자 측면을 분석한 결과 리더십은 보통 정도의 지원이 가능하며, 평가에 대한 인식 측면에서는 피평가자의 목적인지가 불명확하므로 이를 개선해야 할 필요성에 대해 평가담당자들이 공감하고 있었다. 평가에 대해서는 신뢰가 빈약했으며 이를 제고시키기 위해 참여와 의사소통 필요함을 알 수 있었다.

평가역량에 있어서는 평가부서의 전문성이 낮은 것으로 나타나고 있었으며, 평가부서의 업무부담 완화를 위해서는 인력확충이 필요한 것으로 드러났다. 또한 이를 뒷받침해 줄 평가자 및 피평가자들의 역량도 현재의 수준으로는 기대에 미치지 못할 가능성이 있는 것으로 나타났다.

이와 같은 맥락에서 볼 때 지방자치단체에 BSC를 도입하여 적용하는 것은 많은 제약이 수반되며, 민간부분에서의 BSC 도입과는 차원이 다를 수 있다. 따라서 BSC 도입을 위한 체계적인 준비와 우리 현실에 부합할 수 있는 BSC를 개발하는 것이 필요하다.



제6장 BSC 적용방안의 모색

제1절 접근법: 한국형 BSC모형의 탐색

우리나라의 자치단체 수준에서 BSC도입 및 적용을 위해서는 앞장에서 검토한 실태와 문제점, 선진 도입사례, 그리고 적용 가능성을 기초로 3가지 대안을 구성하여 검토하였다. 이 연구에서 제시한 3가지 대안은 민간부문의 BSC방법론을 비교적 그대로 적용한 미국의 샬럿시 사례에 기초한 전략중심형 BSC, 일본 히메지시와 같이 기존의 사무·사업평가에 BSC를 도입한 행정평가형 BSC, 그리고 한국의 지방자치단체 행정환경을 고려한 전략적 자체평가형 BSC(이 연구에서 제시하는 대안)로 구분하여 논할 수 있다. 전략중심형 BSC는 민간부문에서 적용하는 BSC방법론을 비교적 그대로 공공 부문에 도입하여 적용하는 방식이며, 다음으로 행정평가형 BSC는 전략적 성과관리와 사무사업평가를 동시에 활용하여 성과평가를 수행하는 이원적인 방식의 대안을 의미한다. 마지막으로 이 연구에서 대안으로 제시하는 전략적 자체평가형 BSC는 기존의 자체평가에 BSC를 통합하여 상호보완적으로 실시하는 것에 중점을 둔 대안이다. 이러한 3가지 대안의 BSC는 기본적으로 지방자치의 수준이 어느 정도인가, 조직의 행정문화, 기존의 평가제도 및 구성원들의 수용성은 어느 정도인가, 그리고 기관장의 권한과 역할은 어느 정도인가에 의해 크게 좌우될 수밖에 없다는 점을 고려하여 제시하였다. 그 구체적인 내용 및 특성에 대한 논리를 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

1. 전략중심형 BSC

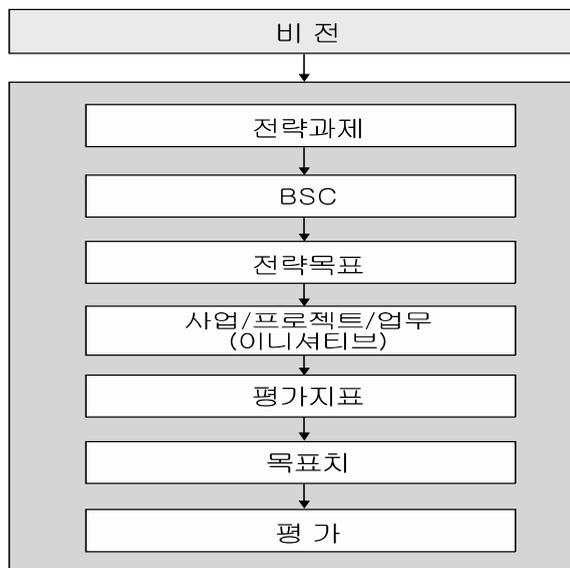
가. 전략중심형의 특성 및 추진절차

전략중심형 BSC은 Kaplan과 Norton에 의해서 개발된 방법론을 공공 부문에 그대로 도입한 것이라고 볼 수 있다. BSC의 도입에 필수적으로 요청되는 조직의 환경적 측면에서의 기본 전제나 여건에 영향을 별로 받지 않는다는 것을 전제로 한다. 즉, 공공부문의 조직특성이나 환경이 민간부문과 근본적으로 차이가 없거나, 조직의 수용성이 높을 경우에 적용 가능성이 높은 대안이다. 이러한 전략중심형 BSC의 대표적인 사례로는 미국 샬럿시를 들 수 있는데, 공공부문임에도 불구하고 정치행정구조나 조직환경 등의 측면에서 민간부문의 BSC를 도입할 수 있는 환경과 여건이 조성되어 있다는 것을 반증하고 있는 것이기도 하다. 샬럿시의 BSC특성에 대해서는 도입사례에서 소개한 바와 같으며, 다만 추진절차에 대해서만 간략하게 살펴보기로 한다.

샬럿시의 BSC추진체계를 도식화하면 <그림 6-1>과 같다. 첫째로 궁극적으로 샬럿시가 도달하려고 하는 목표인 비전을 설정하였으며, 둘째, 비전에 근거하여 전략과제를 설정하고, 전략과제는 매년 시장과 시의회 의장을 포함하여 14명으로 구성된 시의회에서 결의하여 결정한다. 셋째, 전략과제를 BSC의 4가지 관점에서 전략목표화 시키는 과정으로 샬럿시의 경우, 전략과제가 미리 선정되어 있어 BSC의 4가지 관점으로의 전환이 비교적 용이하다. 이는 BSC를 도입하기 위한 전략계획이 체계화 되어 있다는 의미이기도 하다. 넷째, 전략목표의 설정은 2-5년 이후에 시가 어떻게 변화하고, 또한 내·외부고객에게 어떤 모습으로 비춰질 것인가를 고려하여 결정한다. 다섯째, 사업, 프로젝트, 업무 등의 달성에 핵심이 되는 전략적 이니셔티브를 확인하게 되며, 여섯째, 이들 이니셔티브를 측정하여 조직의 동기유발 및

학습에 기여할 수 있는 평가지표를 선정하게 된다. 일곱째, 샬럿시가 이니셔티브에 대해서 기대하는 성과수준인 목표치를 결정하며, 마지막으로 목표치를 기준으로 성과를 평가하는 과정을 거치고 있다.

그림 6-1. 샬럿시(미국) BSC 추진체계



나. 전략중심형의 장점

전략중심형 BSC는 기본적으로 민간부문과 비슷한 수준의 자율과 책임성을 전제로 한다. 즉 민간부문 CEO수준의 권한과 책임, 강화된 지방분권을 전제로 한 대안이다. 이러한 환경을 전제로 한 전략중심형 BSC의 장점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조직 전체, 조직단위 등의 목표에 대한 투명성을 보장하며, 목표가 비전 및 전략과 일치하도록 한다는 점을 들 수 있다.

둘째, 전략적 목표의 일관성을 점검하고, 자치단체의 전략을 비판적으로 검토하고, 전략이 실행되도록 하는 과정을 지원한다.

셋째, 조직의 업무과약을 용이하게 하며, 전략적 목표를 모든 조직구성원들에게 명확히 재배분할 수 있다.

넷째, 성과관리를 통하여 조직 전체가 지향하는 방향에 대한 안내자 역할을 수행한다.²³⁾

다섯째, 추진 목표의 구조적 또는 과정적 오류를 쉽게 발견할 수 있어 전략과 일치하지 않는 목표는 조기에 발견하여 조정할 수 있다.

다. 전략중심형의 한계점

민간부분에서의 BSC는 CEO가 기업의 이윤 극대화 및 성장을 위해서 전략을 수립하거나 변경할 수 있는 권한을 지니고 있으며, 전략에 따라서 조직을 재구조화하거나 인력을 재배치할 수 있다는 전제에서 출발하고 있다. 그러나 공공부문에서는 민간기업과는 달리 자치단체장이라고 하더라도 전략을 수립할 수 있는 전권이 주어지지 않으며, 공약이나 시책의 수행을 위해서 조직을 근본적으로 재구조화 할 수 있는 것도 아니다. 우리나라의 경우 공무원의 정원 및 조직편성은 관련법에 의해서 엄격한 규제를 받아 왔으며,²⁴⁾ 앞으로 총액인건비제도가 도입되더라도 자치단체의 자율성은 제한되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 많은 영역에 있어서 법적으로 또는 정치적으로 이미 사전에 범위가 결정되거나 한계가 지워져 있다는 점에서 기본적인 전제 측면에서 민간부분과는 근본적인 차이가 있음을 발견할 수 있다.

23) 이석환(2004)에 따르면 BSC의 가장 큰 장점은 조직의 성과관리에 있어서 조기경보기(Early Warning System) 역할이라고 주장하고 있다.

24) '지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정'의 제7조, 제8조, 제10조, 제10조의2에서 기구의 설치기준, 직급기준 등에 대해서 명시적으로 규정하고 있다.

또한 앞에서 검토한 여건분석에서 살펴본 바와 같이, 민간부문에서와 같은 전략중심형 BSC를 공공부문에 1:1로 적용하는 것은 많은 부분에서 제약이 따를 수 밖에 없다. 따라서 전략중심형 BSC는 기관의 설립목적이 복합적이지 않은 기관이나 부서, 예를 들면 책임운영기관이나 민간기업과 유사한 성격의 업무를 수행하는 사업부서의 전략적 관리를 위해서 제한적으로 적용할 수 있을 것으로 판단된다. 그러나 종합행정을 수행하고 있는 지방자치단체의 성과를 전략중심형 BSC에 입각하여 평가하기에는 선행적으로 해결해야 할 여러 가지 장애요인이 복합적으로 해결되어야만 가능할 것으로 판단된다.

2. 행정평가형 BSC

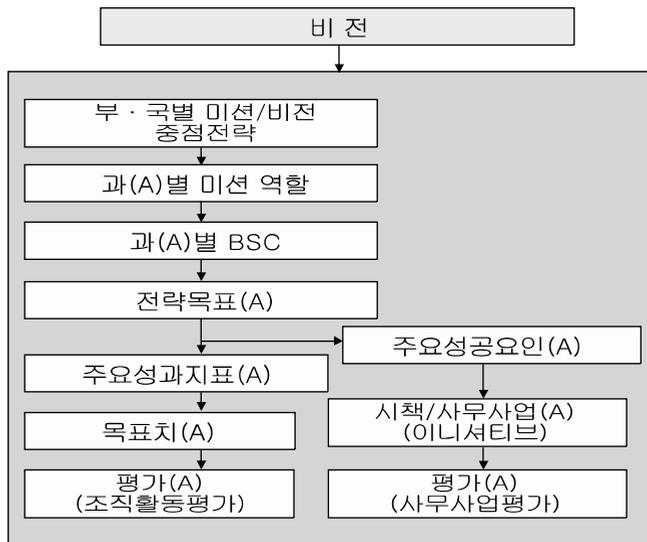
가. 행정평가형의 특성 및 추진절차

행정평가형 BSC는 기존의 성과평가제도를 운영중인 상태에서 BSC를 병행하여 도입하는 것을 의미한다. 이러한 행정평가형 BSC는 일본에서 도입하여 적용하고 있는 방식으로 기존 평가제도의 단점을 보완하기 위해 몇몇 자치단체에서 시범적으로 운영중에 있다. 일본에서 행정평가형 BSC를 도입하게 된 배경을 보면, 기존의 사무사업평가 등 기존의 평가제도로는 조직의 전체적인 성과를 살펴보는 데 한계가 있었기 때문이다. 즉, 업무단위 또는 조직단위의 평가로는 조직 전체의 성과를 측정하기 어렵다는 단점을 보완하기 위하여 BSC를 도입하였다.

따라서 행정평가형 BSC는 전술한 전략중심형 BSC와는 달리 조직성과에 중점을 둔 것이라 할 수 있다. 이는 BSC의 추진체계가 조직을 중심으로 전개되는(〈그림 6-2〉 참조) 방식으로 우선적으로 조직 전체의 미션을 설정한 후, 이를 부·국별 미션과 비전으로, 그 다음은 과별 미션 및 역할로 연결하는 방식이다.

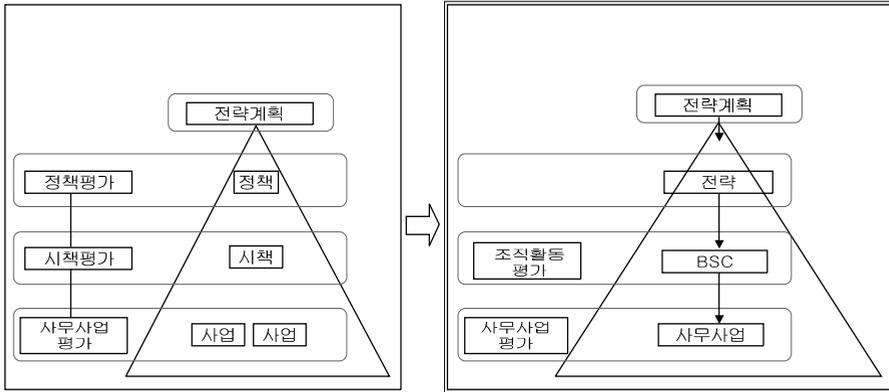
사례분석에서 살펴본 바와 같이 히메지시의 경우, 과 차원에서 BSC를 4가지 관점으로 적용하며, 관점별로 전략목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 주요성과지표를 목표치의 달성실적에 따라 조직활동을 평가하게 된다. 다른 한편으로는 기존의 사무사업평가도 실시하고 있는데, 이는 전략목표가 설정된 이후에 이들 전략목표를 달성하기 위한 주요성공요인을 확인하고 개별시책이나 사업 등을 평가하는 방식이다.

그림 6-2. 히메지시 BSC 추진체계



이러한 행정평가형 BSC를 도입하기 전·후로 나누어 평가체계의 변화를 도식화하면 <그림 6-3>과 같다. BSC도입 이전에는 조직의 단계에 따라서 정책평가, 시책평가, 사무사업평가를 실시하였으나 BSC의 도입으로 조직활동평가와 사무사업평가에 중점을 두게 되었다. 과 차원에서는 BSC에 근거한 조직활동을 평가하고, 계 이하의 조직에서는 사무·사업평가를 실시하고 있다고 하여 히메지시에서는 이를 중층적 평가라고 부르기도 한다.

그림 6-3. BSC도입에 따른 성과평가체계의 변화



나. 행정평가형의 장점

행정평가형 BSC가 일본에서 주목을 받고 있는 가장 큰 이유의 하나는 기존의 행정평가와는 달리 거시적으로 조직의 성과를 평가할 수 있다는 것이다. 또한 행정평가형 BSC를 도입함으로써 자치단체 전략계획의 중요성과 그 실제적인 실효성이 부각되기 시작되었으며, 이로 인하여 주민들에 대한 행정의 설명책임에 대한 새로운 인식을 제고하는데 기여한 것으로 보여진다. 이러한 행정평가형 BSC의 장점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기존의 여러 평가제도의 근간을 유지하면서 BSC에 근거한 조직평가가 이루어지도록 하였다는 점을 들 수 있다.

둘째, 기존의 평가방식과는 달리 조직단위의 전략목표를 기초로 평가하기 때문에 평가결과를 조직이나 개인에게 피드백 하는 것도 가능하게 되었다. 특히, 조직단위로 전략목표를 설정하고 목표에 대한 여러 관점을 서로 관련지어 평가하기 때문에 성과의 인과관계를 논리적으로 설명하기 용이하게 되었다.

셋째, 민간부문의 평가기법을 행정환경에 맞도록 개선하면서도 BSC가 가지는 장점을 그대로 유지하였고, 기존의 평가제도에 익숙해진 조직문화에서도 활용될 수 있도록 하기 위하여 우선적으로 적용할 수 있는 단계에서 출발하여 점차적으로 다른 평가와의 통합을 모색하는 방향으로 나아감으로써 새로운 제도의 도입으로 인한 혼란을 최소화하였다.

다. 행정평가형의 한계점

앞서 제시한 전략중심형 BSC와는 달리 기존의 조직 및 제도적 환경에 맞는 BSC로 변형을 한 관계로 BSC가 가지고 있는 여러 가지 기대효과중의 일부 효과만을 기대할 수 밖에 없다. 이러한 행정평가형 BSC의 한계점을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 기존의 사무사업평가를 유지하면서 과수준의 전략적 관리를 위해서 BSC를 도입하고 있어 전체 조직의 성과관리가 이원적으로 이루어지고 있다는 점이다.

둘째, 이원적 평가체제로 인하여 BSC에서 중시하는 상위조직과 하위조직간의 유기적인 전략적 연계가 어려울 수 있다.

셋째, 기존의 행정문화를 고려했다고 하더라도 구성원들이 이원적 시스템에 대한 이해와 적응에는 많은 시간과 노력이 소요될 수 있다.

3. 전략적 자체평가형 BSC

가. 전략적 자체평가형의 특성 및 추진절차

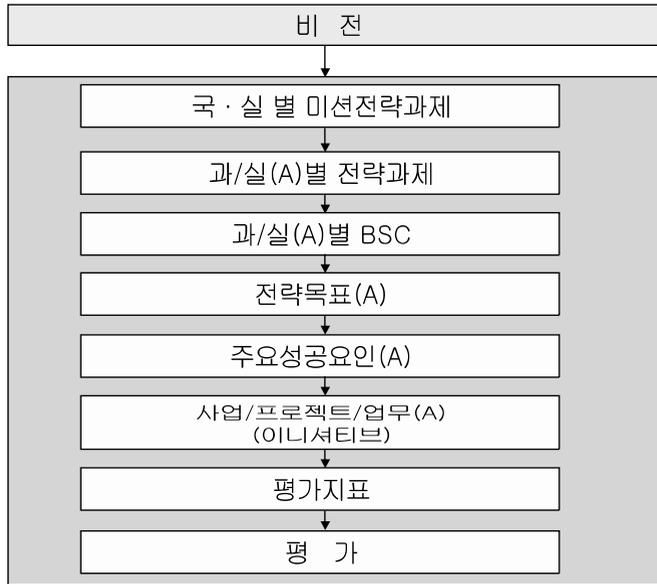
전략적 자체평가형 BSC는 전략중심형 BSC에 내재되어 있는 공공부문 특히 지방자치단체에 적용할 경우에 나타날 수 있는 전제와 여건 측면에서

많은 문제점과, 행정평가형 BSC에 내재되어 있는 조직전체의 성과평가가 이원화되어 있다는 문제점에서 출발하고 있다. 또한 우리나라에 적용할 경우, 평가기본법에 명시된 기존의 자체평가 및 목표관리제 등의 개별적인 성과평가와의 관계 속에서 BSC가 가지는 본래의 장점을 어떻게 살릴 수 있는가에서 출발하였다.

이러한 문제 인식을 토대로 전략적 자체평가형 BSC에서는 조직의 성과관리가 이루어지도록 하되 기존의 자체평가는 그대로 유지할 수 있도록 하였다. 이를 위해 BSC를 통한 전략관리는 “과/실”수준에서 이루어지도록 하고, 기존의 자체평가는 “담당”수준에서 단위사업 또는 업무에 대한 평가를 할 수 있는 통합된 방식의 BSC를 구현하려는 것이 “전략적 자체평가형 BSC”의 목적이라고 할 수 있다.

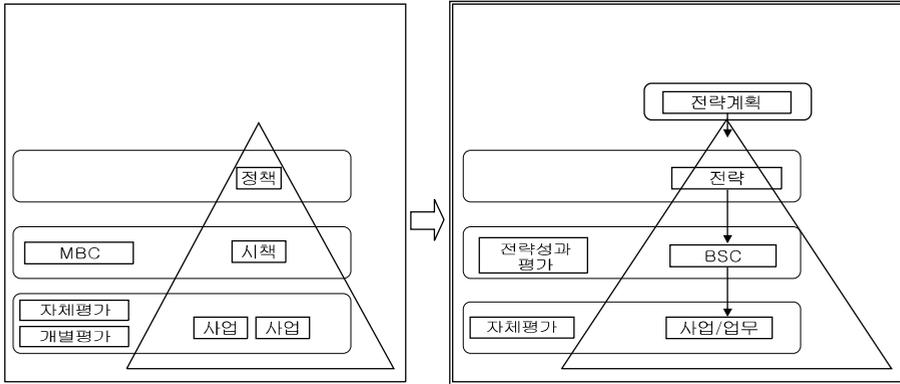
전략적 자체평가형 BSC도 앞서 제시한 행정평가형 BSC의 경우와 마찬가지로 조직에 초점을 둘 수 밖에 없었다. 그 이유는 우리나라의 행정환경 및 조직체계가 일본의 경우와 유사하다는 점과 기존의 자체평가가 갖는 필요성 및 장점을 고려하였다. 이러한 전략적 자체평가형 BSC의 추진절차를 도식화하면 <그림 6-4>와 같다. 우선적으로 조직의 미션이 수립한 이후에 국·실별 전략과제가 설정되며, 그 다음으로 과·실별 전략과제를 BSC의 4가지 관점에서 도출하는 절차이다. 과·실 차원에서 도출된 전략목표는 이를 달성하기 위한 주요성공요인을 기초로 개별시책이나 사업 등을 발굴하여 각 담당차원에서 추진하고 그 추진결과를 평가지표에 따라 평가하는 단계를 거치도록 하는 체계로 구성하였다.

그림 6-4. 대안적 BSC모형 추진체계



이러한 전략적 자체평가형 BSC를 우리나라 지방자치단체에 도입할 경우 종래의 MBO, 자체평가, 개별평가 등에 중점을 두던 평가에서 자체평가를 포함한 전략적 성과평가로 그 중점이 이동하게 될 것이다(〈그림 6-5〉 참조). 이는 기존의 중복적인 평가제도의 통합에 기여할 수 있을 뿐만 아니라 전략계획에 근거한 성과평가가 실시될 수 있는 계기를 마련하게 될 것이다. 특히 현재 도입이 진행되고 있는 전략중심형 BSC가 가지는 여러 가지 문제점을 보완할 수 있을 뿐만 아니라, 도입을 준비중에 있는 자치단체에 방향성과 대안으로 활용할 수 있도록 하는데 시사점을 제공할 것이다.

그림 6-5. BSC도입에 따른 성과평가체계의 변화



나. 전략적 자체평가형의 장점

민간부문과 공공부문의 차이를 인정하지 않고 BSC를 그대로 공공부문에 도입할 수 있다면 문제는 간단해질 수 있다. 그러나 공공부문의 여건은 실제로 그렇지 않은 것 또한 현실이다. 기존의 자체평가제도가 조직 전체의 성과관리를 위한 것이라면 BSC와 같은 새로운 성과관리기법이 도입되더라도 최대한 활용될 수 있는 방안이 제시되어야 한다. 성과관리는 그 관리기법의 논리적 완결성이 조직의 환경적 특성에 잘 부합될 경우에 그 효과가 배가될 수 있는 특징을 가지고 있다. 반면, 조직의 환경적 특성과 부합되지 않는 성과관리기법은 그 논리적 완결성이 뛰어나더라도 그 효과를 나타내는 데는 한계가 있을 수 밖에 없다. 이러한 측면에서 전략적 자체평가형 BSC는 여러 가지 한계를 가지고 있음에도 불구하고 현실성 있는 대안이라고 볼 수 있다. 이러한 전략적 자체평가형 BSC의 장점을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전략적 자체평가형 BSC는 전략적 성과관리와 자체평가를 유기적으로 연결시켜 자치단체의 성과관리가 하나의 체계 속에서 성과평가가 이루어진다는 점을 들 수 있다.

둘째, 우리나라 자치단체의 경우와 같이 전략계획이 부재한 경우, BSC의 도입을 통하여 전략계획에 대한 중요성과 새로운 인식을 가질 수 있는 계기를 제공한다는 점을 들 수 있다.

셋째, 기존의 자체평가의 평가지표는 업무량을 측정하는 산출지표 위주의 평가체계라고 한다면, BSC는 성과지표에 기반한 조직의 전략성과에 초점을 둘 수 밖에 없어 자치단체 성과평가의 초점을 성과중심으로 전환하는 계기가 될 수 있다.

다. 전략적 자체평가형의 한계점

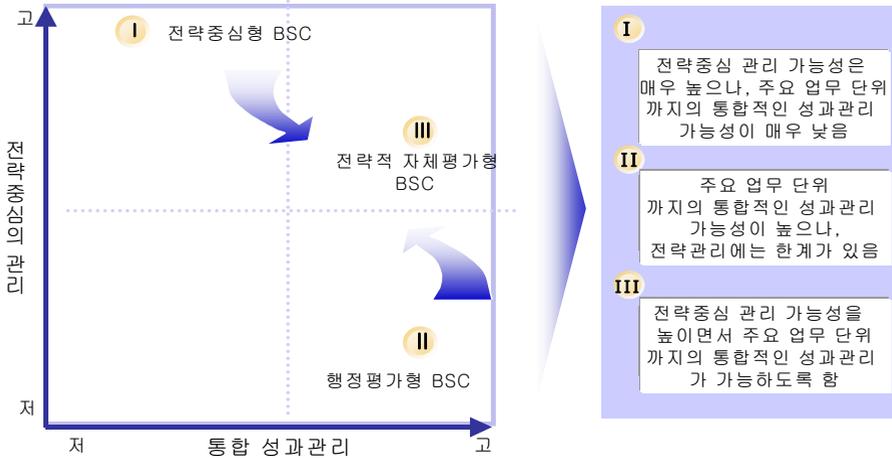
첫째, 우리나라 지방자치단체의 경우처럼 전략계획이 수립되어 있지 않고, 계획수립에 전략계획의 개념 자체가 없는 상황에서 BSC를 도입하는 것이 오히려 기존의 성과평가체계에 혼란만 초래할 가능성이 있다.

둘째, 전략적 자체평가형 BSC에서 제시하는 과 수준에서의 BSC 관점별 분류가 조직 전체차원의 전략과제 목적과 일치하지 않을 수도 있어서 상·하위조직 간의 전략이 유기적으로 연계되지 않을 수도 있다.

셋째, 지방자치단체의 성과평가 및 관리가 통합적으로 운영되어야 한다는 목소리가 높다는 측면과 민간부문에서와 같은 수준의 BSC가 갖는 기대효과 측면에서 보면 전략적 자체평가형 BSC는 최종적인 성과관리시스템이라기 보다는 과도기적 시스템의 성격을 지니고 있다.

넷째, 우리나라의 현실을 고려한 BSC라고 할지라도 적용에 많은 시간과 노력을 필요로 한다는 것이다.

그림 6-6. 전략적 자체평가형 BSC의 의의



제2절 구성 및 내용 측면의 적용방안

1. 평가체계의 구성

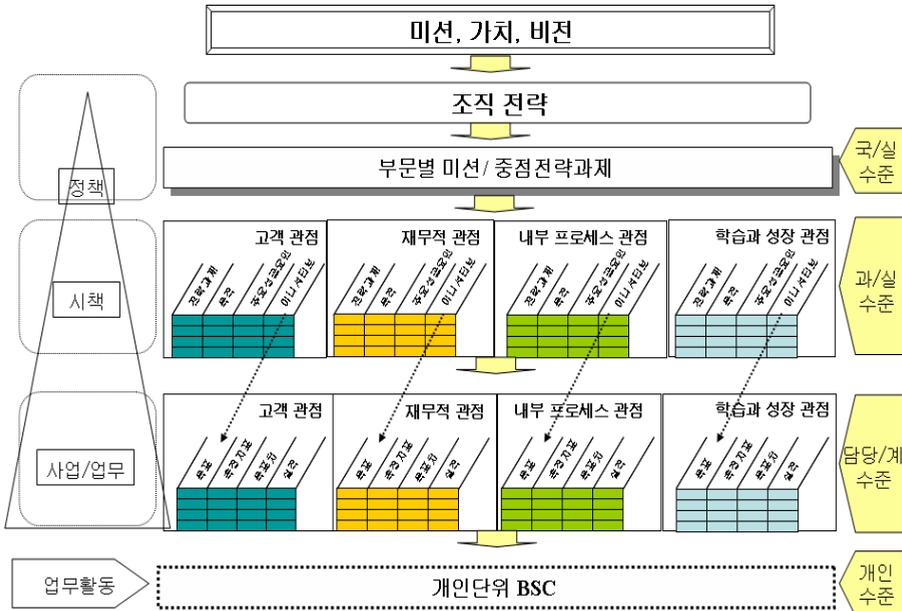
제1절에서 대안으로 제시한 BSC모형은 우리나라의 열악한 평가환경을 고려한 것이다. 이는 BSC가 본래의 목적으로 하는 취지나 내용을 그대로 적용하지 못했다는 것을 의미한다. 그 이유는 앞 절에서 이미 언급하였으나 BSC수행체계측면에서 몇 가지 문제점을 지적하면, 첫째로 대부분의 자치단체에서는 전략계획을 수립하지 않는다는 점이다. 또한 자체단체에서 수립한 기존의 장기발전계획, 단체장 공약사항(중기계획), 주요업무추진계획이 전략적으로 연계되어 있지 않은 상태에서 현업부서에서는 역점시책 또는 현안사업을 중심으로 추진하는 경우가 대부분이다.

둘째, 자치단체의 계획을 담고 있는 주요업무추진계획의 경우, 기획부서의 작성지침에 근거하여 담당부서(담당/계/팀)에서 작성하고 이를 과/실 → 국/실 단위로 검토/조정하고, 기획부서에서는 이를 총괄적으로 취합하여 조정하는 방식이 일반적이다. 이는 구체적인 계획의 수립은 상향식으로 이루어진다는 것을 의미한다. 이러한 계획수립절차는 BSC성과관리의 기본요소인 조직 전체차원의 전략을 조직하부까지 체계화하는 하향식과는 정반대로 이루어진다는 것이다. 물론 상향식의 계획수립 절차가 하향식과 비교한 효율성 여부를 떠나, BSC도입 및 적용에는 커다란 제약요인으로 작용할 수 있다는 것이다.

셋째로는 자치단체 기획부서의 역할이 전략적인 업무를 종합적으로 추진하는 역할보다는 단체장의 지시사항을 직접 수행 또는 현업부서에 시달하고 관리하는 역할, 중앙부처의 종합창구 역할 등을 수행함으로써 기획부서에서의 필수요소인 전략계획기능은 매우 취약하다는 것이다. 그리고 기획부서에서 수행하는 성과평가기능 또한 전담인력, 전문성, 예산 등 제반여건이 새로운 성과평가제도를 도입, 적용하기에는 환경적, 제도적 여건이 열악한 수준이다.

따라서 BSC를 도입·적용하기 위해서는 BSC가 추구하는 기본전제를 훼손하지 않은 범위내에서 자치단체의 행정환경에 부합하도록 조정할 필요가 있다는 것이다. 즉, BSC를 도입하기 위해 기존의 조직 및 업무체계에 대한 재설계가 선행적으로 이루어져야 한다면 BSC의 도입은 저항에 부딪치거나 실패로 끝날 가능성이 높다. 반면, 기존의 행정업무 프로세스를 약간의 수정·보완하는 수준에서 BSC를 도입, 적용한다면 그 성공가능성은 보다 높을 것이다. 이러한 맥락에서 대안적 모형을 제시하였으며, 대안의 추진프로세스는 <그림 6-7>과 같다.

그림 6-7. BSC 성과관리 프로세스



〈그림 6-7〉은 BSC의 프로세스를 조직단위의 전략계획에서 개인단위까지 하향식으로 케스케이딩화 한 것이다. 이 그림의 핵심은 BSC에서 제시하는 4가지 관점을 조직 전체차원(조직전략)에서 도출한 것이 아니라, 과/실 단위의 부서차원(시책)에서 도출할 수 있도록 하였다는데 있다. 즉, 조직의 전략계획 추진체계를 시책단위로 조정하여 4가지 관점에서 균형성과관리를 할 수 있도록 하였다. 이러한 부서단위의 BSC는 창안자들이 강조하는 상-하위 계획간의 인과관계가 취약해질 수 있다는 문제점이 있다. 즉, BSC의 4가지 관점이 과/실 단위의 시책과 연결되지 않음으로 인한 조직전략 차원의 명확한 균형성과를 기대할 수는 없다.

이와 같은 한계에도 불구하고 대안 모형을 제시한 이유내지 논리를 제시하면 다음과 같다. 첫째로, 앞서 제기한 바와 같이 현실적합성을 고려한 것

이다. 즉, 자치단체에서 전략계획에 기반을 둔 계획의 수립과 추진이 이루어지지 않고 있다는 것, 전략계획 및 BSC에 대한 전문적인 교육훈련이 이루어지지 않은 자치단체 공무원들에게 갑자기 BSC를 도입하여 실무에 적용하기에는 한계가 있을 수밖에 없다는 것을 고려하였다.

둘째로는 현재 자치단체에서 수행되고 있는 계획수립방법과 성과평가방법을 전향적으로 개선하기 위해서는 전략계획과 BSC가 절대적으로 필요하다는 점이다. 자치단체의 많은 공무원들이 BSC에 대한 회의적이고 부정적인 시각과 의견이 있었음에도 불구하고 BSC의 도입은 이러한 시각과 의견을 무시할 만큼의 많은 장점과 기대효과를 내포하고 있다. 다만, BSC가 우리의 행정환경과 업무프로세스에 적합할 수 있도록 하는 최선의 대안이 무엇인가를 고려하였다.

셋째로는 단계별 접근방법이 필요하다는 점이다. 선진사례에서와 같은 효과를 나타내기 위해서는 도입 및 적용시에 선진사례와 동일한 방식으로 적용하는 것이 가장 이상적일 수 있다. 그러나 선진사례의 도시나 국가가 우리와 동일한 행정환경이나 제도를 운영한다고 보기 어렵기 때문에 단계적인 접근방법을 통하여 도입해야 한다는 점을 고려하였다. 이 연구의 사례도시인 미국(샤롯데시)의 경우 오늘날과 같은 BSC를 운영하는데 10여년이 소요되었으며, 일본(히메지시)의 경우 5년여의 기간이 경과했음에도 그 성공여부를 장담하기 어려운 실정에 있다.

넷째로는 적용의 용이성 측면으로 현재 자치단체에서 이루어지고 있는 주요업무추진계획 작성방식을 조금만 개선하면 바로 BSC로 전환할 수 있도록 하는데 초점을 두고 대안모형을 개발하였다. 이를 위하여 몇몇 자치단체를 사례도시로 선정하여 그 적용가능성과 한계를 검토하였다.

2. 관점의 유연한 적용

BSC의 모든 관점이 중요하지만 개념은 한 가지 핵심관점에 근거하고 있다. 모든 인과관계는 이 관점으로 흘러들어가게 된다. 민간기업의 경우에는 이 관점을 확인하는 것이 어렵지 않다. 즉, 상위목표가 이윤추구이기 때문에 재무관점이 핵심관점으로서 역할을 수행하고 있다.

Ekckelmann은 공공기관과 민간기업의 성과측정 사례를 통해 BSC 각 관점별 차이를 도출하였다. BSC의 관점에 따라 민간기업과 정부기관의 BSC 측정의 주요 차이점을 제시하고 있다. 민간기업과 차별화되는 정부 또는 공공부문의 재무관점은 목표의 이중성에 기인한다. 즉, 정부는 법에 명시된 각 기관의 고유임무를 완수하는 것이 기본목표이며, 부가적으로 이를 최소의 비용 또는 비용절감을 통해 이룩하여야 하는 것이다. 반면 민간기업의 재무적 목적은 수익증대라는 단일의 목표를 가지고 있다. 따라서 정부의 BSC 관점별 인과관계는 재무관점을 궁극적인 목표로 삼는 민간기업과는 달리 고객관점을 중심으로 설정해야 할 것이다. 고객관점에서의 차이점은 기본적으로 고객에 대한 정의에서부터 발생한다. 기업부문은 자사의 수익을 창출해 주는 원천으로서 고객을 인식하여 수익성의 기준에 따라 고객을 세분하고 수익을 극대화하기 위하여 전략을 수립한다. 그러나 정부기관의 경우 고객은 납세자와 유권자로 인식한다. 즉, 납세자가 납부한 세금에 대한 투명한 지출을 제시하고, 정부의 기능을 효과적으로 달성하였음을 유권자에게 제시하여야 한다는 것이다.

기존 연구결과에 따르면 공공부문에서 재무관점은 목표관점이 될 수 없다는 점을 분명히 하고 있다. 따라서 민간부문과는 달리 공공부문을 위해서는 관점의 확대 및 선택을 위해 3가지 방안, 첫째, 고객관점을 최고목표로 설정하는 것, 둘째, 정치관점을 새롭게 도입하는 것, 셋째, 고객관점과 재무관점을 합치는 것 등을 고려해볼 수 있다.

가. 고객관점

고객관점을 목표관점으로 선택할 경우 고객에 대한 정의의 문제가 불거지게 된다. 어떤 상황에서 어떤 고객유형이 목표로 하는 고객인가 하는 문제는 항상 단순하게 정의할 수 없다. 또한 두 가지의 서로 다른 고객유형의 이해가 충돌하는 경우를 생각해 볼 수 있으나 이러한 상황에 대해서 BSC는 고려하지 않고 있다.

나. 정치관점

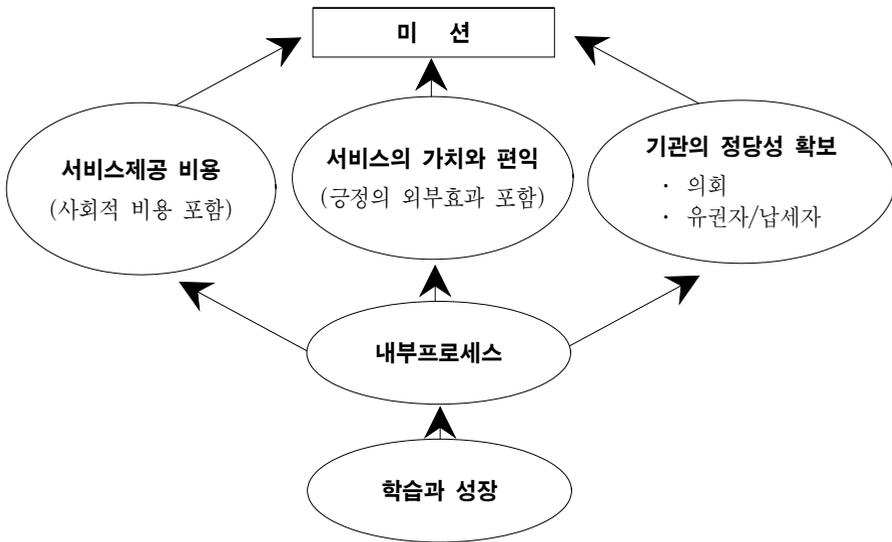
BSC의 구조상 원칙적으로 새로운 관점의 도입에 대해 개방적인 입장을 취하고 있다. 그러나 이러한 접근법은 장점뿐만 아니라 단점도 지니고 있다. 인과관계는 이로 인하여 더욱 복잡해지고, 모든 전략목표를 수용할 수 없을 뿐만 아니라 목표들 간에는 서로 충돌하는 목표들을 포함하고 있다. 그 외에도 고객관점에서 생겨나는 것과 유사한 개념정의의 문제가 생겨난다. 정치는 맥락에 따라서 정부, 의회, 행정을 의미한다.

다. 고객관점과 재무관점의 통합

고객관점과 재무관점의 통합은 Kaplan(1999)이 제안하였다. 공공부문에서 재무관점은 장기적인 목표가 아니라 하나의 제약적 역할을 하게 된다. 재정적 목표의 달성이 조직이 업무를 잘 수행하고 있다는 것을 보장하지 못하며, 고객목표의 지속적인 추구는 재정적 제약과 서로 양립할 수 없다. 따라서 Kaplan은 2가지 관점의 통합을 제안하며, 행정업무를 위한 3가지 테마를 설정하였다. 첫째, 서비스제공의 비용(사회적 비용 포함), 둘째, 서비스의 가치와 편익(긍정의 외부효과 포함), 셋째, 기관의 정당성 확보, 이로

인하여 행정업무의 3가지 기본적인 목표, 즉 편익의 산출, 최소의 비용, 후원자의 지원 등이 생겨난다(Kaplan, 1999: 4).

그림 6-8. 공공부문 조직에서 4가지 관점의 변형



이러한 접근방법은 상당한 장점이 있는 것으로 여겨진다. 목표갈등의 문제를 상당히 완화시킬 수 있으며, 인과관계의 파악을 용이하게 할 가능성을 제공한다. 그러나 이러한 해결책의 한계로 비용이 많이 소요된다는 점을 들 수 있는데, 특히, 직·간접적인 효용을 측정하기 어려운 보건 분야, 교육 분야, 환경 분야 등을 들 수 있다. 이러한 분야에서의 조직 결정은 객관적인 데이터의 부족으로 다른 기준들에 의해서 이루어지며, 이런 과정들은 BSC 모형에 고려되지 못하는 부분이다.

3. BSC 추진을 위한 조직체계

가. 지방자치단체 BSC 구축단의 규모

연구에 의하면 팀인원은 3명에서 30명까지의 범위가 될 수 있다(Niven, 2005: 99). BSC 구축에 대한 연구에서 대부분의 조직들이 스코어카드 구축 프로세스에 10명 이상의 사람으로 구성하고 있다고 보고하고 있다.

팀의 적정인원을 선택할 때의 핵심은 BSC를 적용하려는 조직의 범위를 대표할 수 있는가에 있다. 가령, 최상위 전체차원의 BSC를 만들고 있다면, 각 부서를 대표할 수 있는 인원을 참가시켜야 한다. 10개 이상의 사업부서가 있다면 BSC팀의 인원은 일반적인 수준보다 더 많아야 할 것이다. 명심해야 할 사안은 어떤 사람도 전략과 이해관계자의 수요에 대한 이해와 완벽한 BSC를 구축할 수 있는 모든 지식을 갖고 있지 못하다는 점이다. 효과적인 BSC구축에 필요한 지식은 조직 전체의 동료들이 갖고 있다고 해야 할 것이다. 그렇다면 우리의 BSC 추진조직은 어느 정도의 규모가 타당할 것인가?

최상위계층부터 고려해 보면 다음과 같다. 전략중심적이라는 말은 곧 하향식 방식을 의미한다고 볼 수 있다. 따라서 전략중심의 주체는 실국의 책임자라 할 수 있다. 하지만 실국의 책임자라 할지라도 전체적인 시각을 확보하기 힘들고 오직 책임을 맡고 있는 분야에 대한 시각만 가질 수 있을 것이다. 또한 내부적 수요뿐만 아니라 외부의 객관적인 시각의 확보도 필요할 것이다. 따라서 이를 조언하고 지원해줄 외부의 전문가가 필요하다고 볼 수 있다. 그럴 경우 외부의 전문가는 대충 어느 정도가 적절한 것인가를 놓고 고려해 보면, 2-3명 정도가 적당하다고 제안하고자 한다. 그 이유는 기존의 자체평가위원회의 구성을 토대로 분석해 봄으로써 그 설정논리를 세울 수 있을 것이다. 기존의 자체평가위원회의 구성을 살펴보면, 소속은 단체장 직속이며, 그 규모는 광역의 경우 위원장 1인 포함 10인 이상 20인 이내, 기

초의 경우 위원장 1인 포함 7인 이상 10인 이내로 하고 있으며 그 구성은 다음과 같은 권고사항을 가지고 있다.

- 공무원 대표(광역 - 실·국장, 기초 - 실·과장 중에서 선발)
- 지방의회 의원
- 시민 대표(시민단체 등)
- 서비스 이용자 대표(상공회의소 등)
- 외부 전문가(교수, 연구원 등)

※ 단, 외부 위촉위원의 수가 과반수를 상회할 것

이를 통해 볼 때 과반수의 인원 중 외부전문가의 경우 1-2명일 가능성이 크다고 볼 수 있다. BSC의 경우 좀 더 전문적이기 때문에 교수 및 연구원 등 이론과 실무를 겸비한 인원이 2-3명 정도의 추가 인력이 필요하다고 판단된다.

나. 지방자치단체 BSC 추진체계

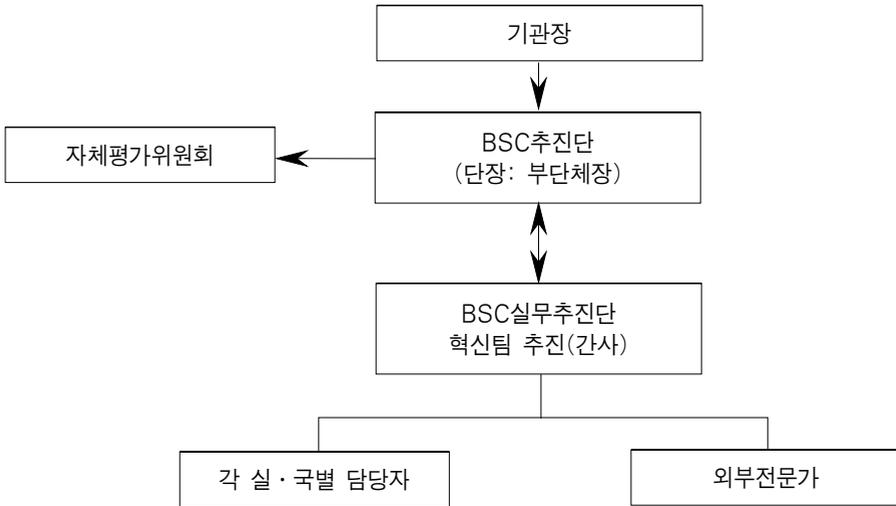
지방자치단체의 BSC 추진을 주관하는 평가주체가 해당 자치단체의 공무원들이라면 객관적이고 신뢰할 수 있는 결과를 기대하기 어려울 것이다. 마치 현재 지방자치단체의 자체감사기구가 제대로 작동하지 못하고 있는 것과 같은 이치이다. 따라서 지방자치단체 자체평가의 신뢰성과 타당도를 높이기 위해서는 가급적 외부전문가가 참여하는 형태의 BSC 추진기구가 바람직할 것이다. 즉, BSC의 주체는 개별 지방자치단체이지만 평가의 신뢰성과 객관성을 확보하기 위해 고위공무원, 외부전문가가 주도적으로 참여하는 'BSC 자체평가추진단'을 구성하여 평가를 실시하여야 한다고 본다. 본 연구에서는 지방자치단체 자체평가와 관련한 'BSC 자체평가추진단'의 운영방안을 다음과 같이 제안하고자 한다.

우선적으로 부딪힐 수 있는 사안은 부서별 책임자와 외부전문가로 구성된 가칭 BSC 자체평가실무추진단의 경우 이를 어느 부서에서 추진하고 담당해야 하는가의 문제이다.

기존의 평가업무는 그 특성상 많은 업무량과 고도의 전문성을 요하는 업무이다. 그럼에도 불구하고 현재 지방자치단체, 특히 기초자치단체에는 평가를 전담하는 부서가 거의 전무한 실정이고, 평가 담당인력 또한 절대적으로 부족하여 단순 취합업무 이외에 실질적인 평가업무를 수행할 수 없는 상황이다(박희정 외, 2004). 실제 기초자치단체 수준에서는 1인의 평가 담당자가 감사 또는 기획업무를 겸직하고 있는 경우가 많아 행정자치부의 자체 평가 지침에 따라 자체평가를 실시하는 것이 거의 불가능한 것으로 판단된다. 따라서 BSC의 정상적 추진을 위해서는 각 자치단체별로 BSC 전담부서의 설치뿐만 아니라 담당 인력을 확충하는 것이 시급하게 요청된다. 그러나 상황이 여의치 않는 경우는 다른 차원에서 접근하는 것이 필요하다고 판단된다. 즉, 평가담당 부서 외에 혁신의 측면에서 부서간 협력이 요구된다는 점이다.

BSC는 평가의 차원을 넘어 성과관리의 측면을 강조하고 있기 때문에 기존의 평가보다도 한 차원 높은 관리가 요구된다고 할 것이다. 따라서 좀 더 많은 지원과 협력을 위해서는 혁신팀이 간사역할을 맡으면서 지원하는 것이 필요할 것이다. 따라서 혁신의 관점과 평가의 측면을 결합하여 추진되는 것이 필요하기 때문에 혁신팀에서 추진하는 것이 타당하다고 할 것이다.

그림 6-9. BSC 추진 조직체계



본 연구에서 제시한 BSC자체평가추진단(안)은 현재 시·도, 시·군·구 지방자치단체에서 운영하고 있는 자체평가위원회와는 다음의 몇 가지 점에서 차별화된다.

첫째, 전문적인 분야인 만큼 분야별 책임자 및 전문가의 참여를 강조하고 있다는 점이다. 상기에서 논한 바와 같이 BSC 구축은 실제 적용에 있어 고려해야 할 요소가 많고 신중히 접근해야 하기 때문에 외부전문가 및 상위계층의 참여를 바탕으로 하고 있다는 점이다.

둘째, 각 실국별 책임자의 협의와 참여를 강조하고 있다. 수많은 평가대상 업무에 대해 자기분야 뿐만 아니라 타 분야와의 연계를 위해 일반행정, 산업경제, 보건복지, 지역개발, 환경관리, 문화관광, 재난관리 등 행정의 주요 분야별 실무책임자들로 구성된 위원회를 강조하였다.

셋째, 기존의 자체평가시스템과 유리된 체계가 아닌 이와 연계선상에서 조직간 연계와 협력을 강조하고 있다.

제3절 단계 및 절차 측면의 적용방안

1. 전략계획 단계

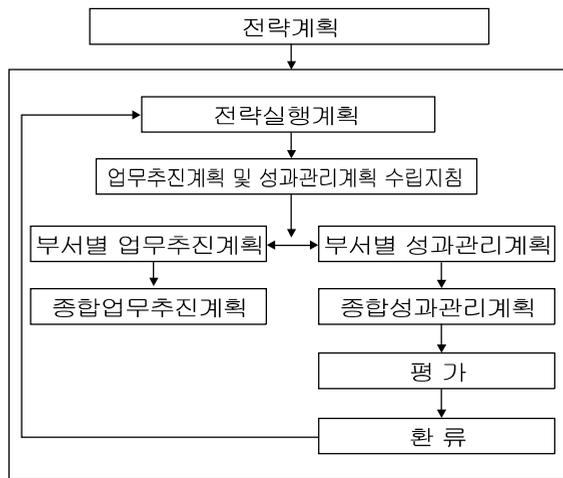
전략계획은 자치단체가 나가야 할, 지향해야 할 미래의 모습을 체계화한 종합안내서 내지 지침의 역할을 수행하는 것이다. 이러한 전략계획의 중요성에도 불구하고 대부분의 자치단체에서는 체계화된 전략계획을 가지고 있지 못하다. 그 원인은 여러 가지 요인들이 복합적으로 얽혀있어 정확하게 지적하기는 어렵다. 하지만 가장 큰 원인은 지방자치 이전의 관리중심의 행정 이 지방자치 이후에도 계속된 것에 기인한다고 할 수 있다. 즉, 중앙정부의 위임 또는 행정지침에 의한 집행위주의 지방행정이 지방자치 이후에도 계속 유지된데 기인한다. 제도적으로는 지방자치를 실시하고 있지만, 지방자치에 부합하는 계획수립 및 업무수행 방식이 아직은 미성숙한 단계에 머물러 있기 때문이다.

최근 지방행정 혁신의 일환으로 도입하고 있는 민간부문의 경영관리기법의 대부분은 자치단체의 독자적이고 자율적인 행정환경을 전제로 하고 있다. 특히 BSC와 같은 성과관리방법론은 자치단체가 주도적으로 지방행정 환경에 적용해야만 성공할 수 있는 경영관리기법이다. 그러나 문제는 주도적인 지방행정을 위해서 가장 필요한 것이 무엇인가 하는 것인데, 그 해법은 전략계획에서 찾아야 할 것이다. 전략계획을 통하여 자치단체가 나가야 할 방향을 체계적으로 설정하고, BSC와 같은 성과관리기법을 통하여 방향성에 대한 점검과 추진성과를 지속적으로 모니터링할 수 있도록 해야 한다.

그러나 전략계획의 수립과 관련된 제반 절차나 방법론까지는 이 연구에서 다루지 않았다. 그 이유는 이미 자치단체별로 장기발전계획이나 단체장 공약실천계획 등의 계획들이 수립되어 있고, 각 자치단체별 특성이 반영되어

있는 경우가 많이 있어 별도의 전략계획 수립 방법론을 제시하지 않았다. 다만, 각 자치단체별 각종 계획들이 체계화되어야 한다는 문제에서부터 BSC의 도입 및 적용절차를 검토하였다.

그림 6-10. BSC계획수립을 위한 절차 개념도



2. 전략실행계획 단계

전략실행계획은 개별적으로 수립되어 있는 여러 계획이 구체적인 업무로 연계될 수 있도록 하는 것을 의미한다. 옛말에 “구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배다”라는 속담이 있다. 그 의미를 전략계획과 연계시켜보면 아무리 좋고 훌륭한 계획이라도 구체적인 실천을 통하여 달성할 수 있어야만 비로소 가치가 있다는 것이다. 전략실행계획은 자치단체의 각종 전략계획을 구체적인 실천계획으로 연결시키는 방법 및 절차라 할 수 있다. 또한 구체적인 실천계획을 조직전체 구성원들과 공유하여 각 구성원들이 실행계획이나 업무계획에 반영할 수 있도록 하는데 있다.

전략실행계획을 수립하는 방법으로는 먼저 자치단체의 장기발전계획 등의 계획서를 수집하고, 각 계획서상에 명시된 자치단체의 비전, 미션, 부문 및 부서별 전략목표 등을 일관된 맥락으로 체계화해야 한다. 즉, 조직차원에서는 조직전체 그리고 상-하위부서간의 계획들이 상호 인과관계를 유지할 수 있도록 해야 하고, 업무차원에서 상위계획과 하위계획간의 인과관계가 유지될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

이러한 전략실행계획의 수립을 위해서는 BSC의 방법론에서는 전략맵(Map)을 작성해야 한다. 전략 지도는 조직의 전략을 묘사하기 위하여 핵심 목표들의 상호관계를 도표화하여 나타내는 문서이다. 이 전략 지도 상의 목표들은 전략실행을 향한 조직의 이정표의 역할을 하는 것이다.

다음으로 전략 맵에는 어느 단계까지의 계획을 도식화해야 하는가? 이 문제에 대한 답은 각 자치단체의 행정환경을 고려해야 한다. 즉, 전략계획이 잘 수립되어 있는 자치단체에서는 과/실 단위의 계획까지를 도식화할 수 있으나, 그렇지 않은 자치단체에서는 국/실 단위에서 추진하는 계획(정책)정도까지만 도식화할 필요가 있다. 그 이유는 자치단체의 각 계획간의 연계성이 떨어지기 때문에 하위계획이나, 하위부서로 갈수록 일관성이 없어지기 때문이다. 이렇게 일관성의 결여된 자치단체의 하위계획들을 전략 맵에서 제시하면 자칫 조직의 방향성에 혼란을 초래할 가능성이 있기 때문이다.

다음으로 누가 전략 맵을 작성해야 하는가의 문제로 가장 이상적인 것은 기획업무를 총괄하는 팀에서 수행하는 것이다. 그러나 여건상 어려울 경우 BSC추진단이 구성되어 있으면 BSC 추진팀에서 외부의 전문가를 포함시켜 종합적이고 체계적으로 전략 맵을 구성해야 한다.

3. 업무추진계획 및 성과관리계획 수립지침 단계

전략실행계획의 가장 큰 용도는 주요업무추진계획 및 성과관리계획의 수립에 방향성을 제시하는 것이다. 이를 위해서는 각 부서에서 작성하는 주요업무추진계획 및 성과관리계획 수립지침에 첨부하여 전체 구성원들이 공유토록 해야 한다.

업무추진계획 및 성과관리계획 수립지침은 전략계획상의 상-하위 계획간의 연계가 보다 명료하게 이루어질 수 있도록 하기 위한 안내서이다. 주요업무추진계획은 과거에도 수립지침을 토대로 작성된 것이기는 하지만, BSC를 도입하기 위해서는 과거와는 다른 방식의 접근방법이 요구된다. 즉, 주요업무추진계획이 성과관리계획과의 연계를 고려하여 수립지침을 작성해야 한다는 것이다.

특히 우리나라의 경우, 주요업무추진계획이나 성과관리계획이 하위부서에서 작성하고 상위부서에서는 이를 취합하여 조정하는 상향식의 계획수립 절차에 따라 계획서가 작성하는 방식이다. 그러나 BSC의 전략계획 수립절차는 우리의 계획서 작성 절차와는 반대로 상위계획을 달성하기 위한 하위계획을 도출하는 하향식 계획수립 방식이기 때문에 BSC를 적용하기 위한 주요업무계획이나 성과관리계획의 수립지침은 보다 세부적으로 상세하게 작성해야 한다.

BSC를 적용하기 위한 업무추진계획 수립지침에는 다음과 같은 내용을 포함하여야 한다. 첫째, 상위부서의 비전과 전략과제를 달성하기 위한 주요 목표를 설정하는 방법, 둘째, 목표에 대한 개략적인 설명, 목표를 달성하기 위한 구체적인 사업/업무 및 주요 성과지표를 기술하는 방법, 셋째, 상-하위 업무간의 연계가 BSC의 4가지 측면에서 인과관계를 가지고 연결할 수 있는 방법 등 일관성을 유지할 수 있는 방법에 대한 방안을 수립지침과 별도의 표준화된 작성시트로 제시하여야 한다.

다음으로 성과관리계획 수립지침의 경우, 가장 중요한 부분은 주요업무추진계획과 어떻게 상호보완 관계를 담보할 것인지를 지침으로 제시하는 것이 가장 중요한 요소이다. 즉, 업무추진계획과 성과관리계획이 일관성과 연계가 없으면 BSC 전체를 구성하는 체계가 흔들릴 수 있으며, 이는 BSC의 성과를 가늠하는 잣대라 할 수 있다. 이를 위해서는 BSC와 주요업무계획이 유기적인 연계가 가능한 별도의 성과관리시트를 작성할 필요성이 있다. 이 시트에는 상-하위계획의 내용, BS관점에 대한 기술방법, 측정지표의 유형 및 목표치 등 BSC를 적용하여 평가하는데 필요한 모든 요소가 포함되어야 한다.

4. 업무추진계획 수립단계

자치단체의 BSC도입 및 적용에 있어 그 성공여부를 좌우한다고 볼 수 있는 단계가 바로 주요업무추진계획이다. 그 이유는 주요업무추진계획은 조직 전체의 구성원들이 참여하여 작성하는 것으로 BSC에 대한 구성원들의 의지의 표현이기도 하다. BSC에 적용하기 위한 주요업무추진계획은 과거에 관행적으로 수립되던 방식과는 달리 작성내용이 매우 복잡하다. 따라서 별도의 교육과 작성지침에 의한 상세한 주요업무추진계획을 작성하지 않으면 BSC에 적용하기 어렵다.

또한 우리나라의 경우, 담당/계 단위에서 주요업무계획을 작성해서 상위 부서로 제출하는 형식을 취하고 있기 때문에 하향식과 전략과제 도출방식의 BSC에 적용하기 위해서는 해결해야할 과제들이 산재해 있는 것이 현실이다. 이러한 문제를 해결하면서 BSC를 적용하기 위해서는 기존의 주요업무추진계획 수립절차를 담당/계 작성 → 과/실 취합·조정하는 절차에서 과/실 작성 → 담당/계 작성 → 과/실 취합·조정하는 절차로 변경해야만 가능하다(대안 모형을 적용할 경우). 즉, 기획부서에서 시달한 수립지침을 토대

로 먼저 과/실 단위에서 전략계획에 제시된 중점전략과제를 달성하기 위한 단위부서 차원의 전략과제를 BSC 4가지 관점에서 도출해야 한다. 담당/계차원에서는 해당 과/실에서 제시한 전략과제를 실현하기 위한 핵심 사업/업무를 창의적으로 개발해야 한다. 이렇게 작성된 주요업무계획은 다시 과/실차원에서 종합적으로 취합하여 BSC의 각 관점별로 연계성을 가지고 있는지, 상-하위 계획간의 연계성은 확보되었는지 등을 조정한 후에 BSC 추진부서에 제출하는 절차이다.

과거의 주요업무추진계획의 작성방식이나 절차에 비해 번거롭고 귀찮은 부분은 있지만, 이러한 절차가 생략된 BSC도입 및 적용은 무의미하다고 해도 과언이 아니다. 하지만 주요업무추진계획 수립을 표준화된 시트를 작성하여 활용하면 전체 구성원들의 저항을 최소화하면서 BSC를 적용할 수 있을 것이다. 참고로 표준시트의 작성에 필요한 샘플시트를 제시하면 <그림 6-11>~<그림 6-15>와 같다.

그림 6-11. 조직성과평가 전략목표(과/실 수준)

평가 초점	전략과제	핵심성과지표	목표치	담당부서
고객관점				
재무관점				
내부프로세스관점				
학습 & 성장관점				

그림 6-12. 조직성과 평가계획(과/실)

구분	① 고객관점		② 재무관점		③ 내부프로세스관점		④ 학습&성장관점	
전략 목표		←←		↓←←				←←
주요 성공 요인		←←		↓←←				←←
전략 과제 내용	전략과제	사업명 (이니셔티브)	전략 과제	사업명 (이니셔티브)	전략 과제	사업명 (이니셔티브)	전략 과제	사업명 (이니셔티브)
		←←		←←		←←		←←

그림 6-13. 조직성과평가 문제점 및 해결방안

구분	문제점	개혁·개선의 효율화 방안	구체적 고려사항
고객관점			
재무관점			
내부프로세스관점			
학습 & 성장관점			

그림 6-14. 조직성과평가 실적(과/실)

구 분	전략 과제	목 적	주요성공 요인	사업명	담당 부서	비 고
고객관점						
재무관점						
내부프로세스관점						
학습&성장관점						

그림 6-15. 조직성과평가 실적(담당·계)

구 분	사업명(목표)	측정지표	목표치	실 적	담당 부서	비 고
고객관점						
재무관점						
내부프로세스관점						
학습&성장관점						

5. 성과관리계획 단계

성과관리계획은 각 사업/프로젝트/업무(이니셔티브)의 목표를 달성하기 위한 구체적 실천계획(action plan)이다. 즉, 그것은 전략을 실행하기 위한 계획이다. 성과관리계획은 이니셔티브의 성공적 수행을 위해 계획된 조치들에 대한 구체적 설명을 제공한다. 그리고 성과관리계획은 해당 기관의 장기발전계획에 대한 당해연도 실천계획이지만 필요에 따라 2년 이상의 연동계획(rolling plan)으로 매년 여건 변화에 따라 그 목표치를 새롭게 조정할 수도 있다.

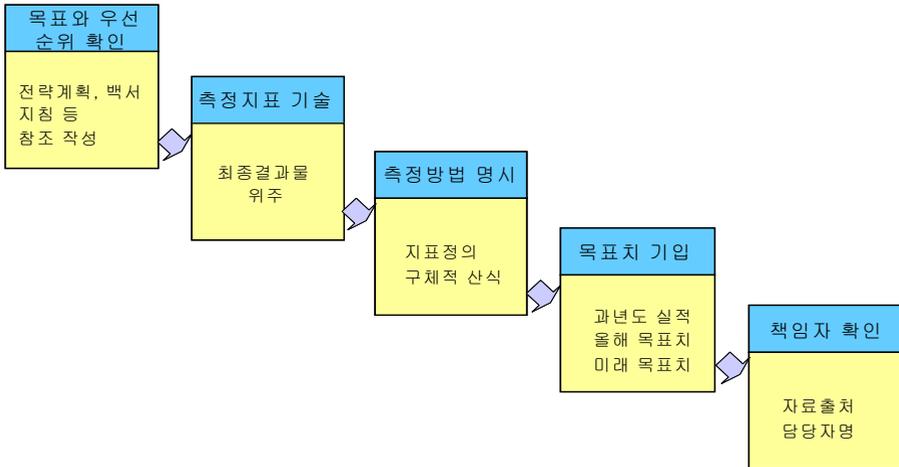
가. 성과관리계획 작성시 포함될 내용

성과관리계획은 해당 기관과 조직의 전략적 목표를 달성하기 위한 세부사항을 제공한다. 따라서 성과관리계획을 작성함에 있어 내용적인 측면에서 다음 사항을 고려하여야 한다(〈그림 6-15〉 참조).

- 가장 중요한 달성물(accomplishments)과 우선순위를 명확하게 확인하여야 한다.
- 발생할 수 있는 기회요인과 위협요인을 기술하여야 한다.
- 결과가 어떻게 측정될 것인지를 확인하여야 한다.
- 누가 결과에 대해 책임을 질 것인지를 확인하여야 한다.
- 개별적인 성과계획을 개발하기 위한 기초를 제공하여야 한다.

각 성과관리부서는 전략을 달성하기 위한 구체사항을 기술하는 기회로 성과관리계획을 고려하여야 한다. 이러한 견지에서 성과관리계획은 사업/업무의 내용, 달성목표, 목표치, 우선순위, 성과측정방법, 책임소재 등을 분명히 밝혀야 한다.

그림 6-16. 성과관리계획 작성단계의 구체적 절차



또한, 지방자치단체 업무는 목표가 다양하고 더군다나 이러한 결과들이 나타날 때까지 시간이 걸리는 업무들이 많이 있다. 또한 가시적이지 않거나 측정이 어려운 업무들도 많이 있다. 이러한 업무 특성들을 반영하여 성과측정이 장기 vs. 단기, 결과물 vs. 추진물, 다양한 이해관계자의 관점 등의 면에서 균형을 이루도록 성과관리계획을 구성하여야 할 것이다.

나. 성과관리카드의 활용

성과관리계획을 작성할 때 핵심적인 사항만을 포함하는 보다 간략하게 양식을 만들 필요가 있다. 각 부서별로 평가대상 업무/사업이 선정된 후 그 성과측정방법을 기술하는 양식이 평가대상 사업/업무 성과관리카드인데 이들 개별 성과관리카드들을 모아놓은 것이 결국 성과관리계획이다.

표 6-1. 평가대상 사업/업무의 성과관리카드(양식)

현안과제명 ¹⁾		목표 ²⁾		KPI ³⁾		가중치 ⁴⁾		
세부 사업 ⁵⁾	측정지표 ⁶⁾	지표정의 ⁷⁾	측정방법 ⁸⁾	자료출처 ⁹⁾	과거실적 ^{10)/} 목표치 ¹¹⁾			유관 부서 ¹²⁾
					'02	'03	'04	
1)								
2)								
3)								

〈작성요령〉

- 1) 전략과제로부터 도출된 주요성공요인을 달성하기 위한 사업/업무(이니셔티브)가 확정되면 사업/업무(현안과제) 이름을 기입한다.
 - 과별 워크숍 결과와 분장사무를 참조하여 선정하되 최종적으로 해당 부서와 협의하여 결정토록 한다.
- 2) 해당 현안과제가 추구하는 목표를 간략하게 서술한다.
 - 주요업무계획, 시(군)정백서, 중앙부처 지침 등을 참조하여 작성한다.
- 3) 해당 현안과제의 핵심성과지표(KPI)를 기입한다.
- 4) 해당 현안과제의 가중치를 기 조사한 결과에 따라 기입한다.
 - 가중치는 별도 조사표에 의거 해당 부서 직원들의 의견을 수렴하여 결정한다.
- 5) 해당 현안과제의 세부사업을 기입하되, 가급적 3개를 초과하지 않는다.
 - 세부사업은 해당 업무의 담당자를 대상으로 한 별도의 조사표 결과를 참조하여 기입한다.
- 6) 해당 세부사업의 성과지표를 기입하되 가급적 중간결과물(부득이한 경우 산출물)을 찾아 기입한다.²⁵⁾
 - 지표명은 구체적이어야 하며 '목표달성도', '○○실적' 등의 표현은 지양한다.

25) 가시적으로 측정가능한 업무가 아닌 경우나 결과가 나오기까지 시간이 많이 걸리는 업무의 경우 결과(outcome)지표 대신에 산출(output) 지표를 잘 고안하여 활용할 수 있다. 이 때 산출지표(대리지표)가 결과지표와 연계성이 높다는 것을 입증할 수 있어야 한다. 또한, 너무 많은 산출지표가 활용된다면 결과중심의 평가가 되기 어려우므로 산출지표는 부득이한 경우 제한적으로 활용하는 것이 바람직하다.

- 다만, 정보수집 가능성을 담당자를 통해 확인하여야 한다.
- 7) 측정지표가 무엇을 측정하고자 하는지 언급하라.
 - 만일, 측정지표가 '도로상태'라면 정의는 '포장된 도로와 교량의 비율'이다.
 - 경우에 따라 측정지표가 정의를 포함하고 있는 경우가 있으며 이 경우 별도로 기술을 할 필요가 없다.
- 8) 측정지표의 구체적인 산식을 기입한다.
 - 만일 측정지표가 1인당 처리건수라면 '총처리건수/처리인원' 식으로 기입한다.
 - 이 때, 유의할 점은 단위를 분명하게 하여야 한다는 점이다.
 - 한편, 성과를 등급화 할 경우에는 해당 측정지표에 대한 각 등급별 설정기준을 제시하여야 한다.
- 9) 해당 측정지표의 자료출처를 명기한다.
 - 만일 측정지표가 '공정률'이라면 '검수보고서'가 자료출처가 될 것이다.
 - 가급적 신뢰할 수 있는 자료를 찾도록 노력하여야 하며 자료수집이 불가능할 경우 별도 조사를 실시하거나 측정지표에서 제외하는 것이 바람직하다.
- 10) 과거실적은 지난 2년간의 측정지표 실적치를 기입하도록 한다.
 - 연감, 자체평가보고서, 목표관리제보고서 등을 참조하여 작성하되 최소한 작년 실적치는 반드시 기입하도록 한다.
 - 신규 사업 등 과거 실적이 없는 경우는 전국 평균자료나 다른 자치단체 자료를 활용할 수 있다.
 - 이 자료는 올해 목표치 설정의 준거기준으로 활용토록 한다.
- 11) 측정지표의 올해 목표치를 기입한다.
 - 올해 목표치는 과거 실적치를 참조하고, 평가담당부서와 협의하여 일률적으로 결정하되(예컨대 작년 대비 5% 증가 등),
 - 목표치에 대한 각 부서의 이의신청을 받아 재조정 할 수 있다.
- 12) 해당 현안과제의 유관부서나 관련단체를 기입한다.
 - 예컨대 지역경제과의 '공단분양 활성화'는 지역개발과의 '공단조성'이 이루어져야 가능하므로 미리 명기해 두어 책임을 분명하게 할 필요가 있다.

다. 참여와 의사소통(communication)

성과관리카드를 작성하는 과정에 다양한 이해관계자들을 참여시킴으로써 다양한 관점에서의 지표가 생산되고 측정될 수 있다. 특히 목표가 하나 이상인 업무의 경우 다양한 이해관계자 입장에서 목표를 분명히 하고 난 후 과연 어느 집단의 목표를 채택할 것인지 결정하여 해당 성과지표를 활용할 수 있을 것이다. 이렇게 함으로써 해당 지방자치단체가 추구하는 비전과 미션에

보다 부합한 성과평가가 이루어질 수 있다.

또한, 지방자치단체 업무 특성상 목표가 매우 많이 존재하거나 불분명한 것, 또한 성과측정이 어려운 업무들이 많이 존재한다. 따라서 무엇보다도 균형성과표를 만드는 과정에서 또는 성과관리계획서 수립과정에서 관계자(consensus)들의 동의를 중시해야 할 것이다.

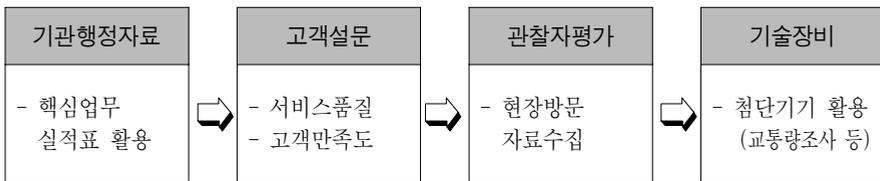
현행 자체평가는 자체평가의 기술적인 과정만이 강조되고 있을 뿐 성과평가의 정치적 측면은 도외시되고 있다. BSC는 모든 직원들이 조직의 임무에 어떻게 조화되는가를 보여주는 것이며, 이런 차원에서 의사소통은 상위수준에서 단위업무 수준까지 이루어져야 하며, 이를 통해 일상의 행정활동들이 전략과 매치될 수 있다.

6. 성과측정 단계

가. 성과결과의 확인

〈그림 6-17〉은 결과를 확인하고 성과를 측정하는 과정을 간략하게 소개하고 있다.

그림 6-17. 결과 확인의 구체적 절차



지방자치단체 성과평가를 위해 정보원으로서 고려해야 할 것은 무엇보다도 정보의 이용가능성 문제와 자료의 신뢰성 문제이다. 어떤 업무를 평가하고자할 때 절대적으로 완벽한 정보원은 없다. 다만 각 정보원의 상대적인 장

점을 고려하여 최선의 정보를 선택할 수 있을 뿐이다. 성과정보 수집방법의 선택은 정보 요구 유형, 시간적 이용가능성, 비용 등에 의해 영향 받는다. 많은 방법들이 이용될 수 있지만 평가자들은 가장 유용한 정보를 제공하는 것, 평가자들이 사용할 수 있는 기술의 범위 안에서 구할 수 있는 것, 평가를 위한 예산 범위 내에 있는 방법을 선택하여야 한다. 각 부서별 이니셔티브(사업/업무)를 평가하기 위한 정량적 성과지표 데이터를 수집하는 4가지 주요 방안은 다음과 같다.

- 해당 업무와 관련한 기관의 행정자료
- 고객설문
- 훈련된 관찰자의 등급평가
- 특수기술장비

1) 기관의 행정자료를 통한 정보수집

실적취합을 위한 조사표 양식을 해당 업무의 담당자에게 배포·작성토록 하고 제출된 실적표를 검증하기 위해 필요한 경우 해당 부서를 방문하여 실적을 확인하도록 한다. 실적치 검증시 체크할 사항은 자료출처, 확인 결과, 사후조치(자료보강 등) 등이며 정확한 실적치를 제시하지 않은 경우 증빙서류를 평가담당자에게 보내도록 조치하거나 평점 부여시 일정비율 감점토록 하여야 한다.

2) 설문조사에 의한 정보수집

설문조사는 기관기록으로 성과정보를 구득하기 어려운 경우 고객에게 직접 만족도(customer satisfaction)나 서비스 품질(service quality)을 물어서 자료를 확보하기 위해 사용된다.

3) 훈련된 관찰자에 의한 정보수집

기관기록이나 설문조사로 성과정보를 구득하기 어려운 경우에는 훈련된 관찰자나 전문가가 해당 업무의 성과를 직접 현장을 방문하거나 관련 자료를 수집·분석한 후 평가할 수도 있다. 과거에는 관찰자나 전문가에 의한 검사는 다양한 시설에서 보건, 방화, 식품안전 등을 평가하기 위해 사용되어 왔다. 그러나 최근에는 각종 시설이나 서비스, 그리고 계획이나 프로그램의 정기적인 상태 평가(condition assessment)를 제공하기 위해 관찰자나 전문가를 폭넓게 이용하고 있다.

나. 평정단계

1) 성과표준의 확인

평가대상인 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)의 성과를 측정하기 위해서는 성과표준(performance standards)이 필요하다. 성과표준은 평가대상 이니셔티브의 측정지표별 실적치를 점수나 등급으로 환산하기 위한 준거 기준이다.

이 성과표준은 성과관리계획을 수립할 때 확인하는 것이 바람직하다. 만일 평가자와 피평가자(또는 피평가조직)간의 이해에 기초한 성과표준 없이 평가를 하려고 한다면 그 평가는 실패할 가능성이 매우 높다.

성과표준은 성과정보를 유용하게 만드는 벤치마크이다. 평가하고자 하는 업무의 성과수준이 우수한지 미흡한지는 성과표준과 비교함으로써 판단할 수 있기 때문이다. 성과를 측정하는 데 사용되는 벤치마크(성과표준)의 유형은 다음과 같다.

- 이전 기간의 성과
- 유사한 조직단위 또는 지역의 성과

- 여러 조직의 업무량 및 고객에 대한 성과비교
- 승인된 보편적 기준(법적 기준 등)
- 다른 관할지역 또는 민간부문의 성과
- 다른 서비스 전달 관행
- 성과기간 초기에 설정한 목표 등

표 6-2. 바람직한 측정을 위한 기준

- 타당성: 의도한 것을 측정했는가?
- 신뢰성: 측정에 있어서 오류가 최소화되었는가?
- 이해의 용이성: 측정이 쉽게 설명되고 이해될 수 있는가?
- 자료수집의 경제성: 1분기나 반년 단위로 측정이 이루어질 때 이 측정을 위해서 요구되는 비용은 어느 정도일 것인가?

2) 성과정보의 분석

이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)의 성과정보를 분석하는 방법은 해당 성과정보의 유형에 따라 달라진다. 질적인 자료(서베이의 개방형 질문, 사례연구, 비공식적 인터뷰, 관찰, 핵심집단인터뷰 등)의 분석은 시간과 노력이 많이 소모되고 통합을 요하는 과정이지만 평가대상이 되는 업무(사업, 서비스, 프로그램 등)의 결과 상태에 대한 깊이 있는 통찰을 제공한다.

양적인 자료는 해당 업무의 성과에 대한 수치 값을 제공한다. 따라서 양적인 자료는 쉽게 분류되고 분석된다. 기술적 통계, 중앙 경향성 척도, 상관계수, 분할표, t-테스트, ANOVA 등을 사용하여 양적인 자료를 분석할 수 있다.

그러나 성과정보를 분석하는 최종적인 목적은 해당 업무의 산출물이나 결과의 실적치가 미리 설정된 성과표준에 비추어 어떠한가를 판단하는 것이다. 이러한 판단은 평정(assessment)을 포함한다. 성취한 성과가 충분한

것인가? 성과표준을 달성했다고 말할 수 있는가? 등은 점수화(scoring)나 등급화(rating) 등의 평정과정을 통해 보다 객관적으로 확인될 수 있다.

3) 평정방법

평가대상 업무/사업(이니셔티브)의 성과에 대한 평정 방법은 통상적으로 점수 부여와 등급 부여로 구분할 수 있다. 평정방법의 선택은 평가결과의 활용목적에 따라 결정하여야 한다. 사업 관리나 서비스 관리를 위해 평정을 하는 경우에는 등급 부여방식이 바람직하고, 부서평가 내지 인센티브 제공 목적으로 평가결과를 활용하기 위해서는 점수 부여방식이 더 유용할 것이다. 평가대상 업무/사업(이니셔티브)의 성과에 대한 평정은 이를 구성하는 우선 성공과제별 평정결과를 종합하여 최종적인 점수나 등급을 결정하는 식으로 이루어진다.

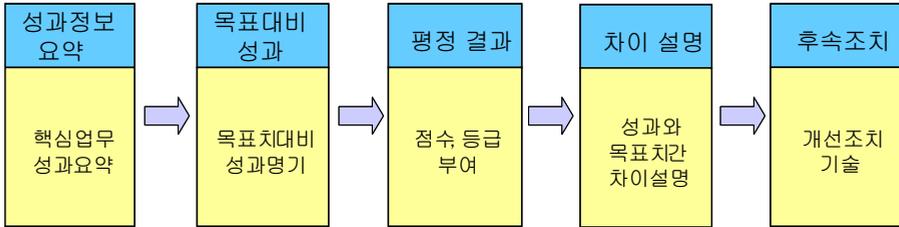
7. 보고서 작성 및 환류 단계

가. 성과보고서 작성

성과보고서(performance reports)는 평가를 실시한 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)에 대한 정보를 제공하기 위해 작성한다. 그러나 독자(주민이나 이해관계자)가 요구하는 것 이상의 정보를 담을 필요는 없으며 자료 수집 비용이 많이 드는 정보 또한 피해야 할 것이다.

성과보고서 작성 시 고려할 사항은 성과 측정치와 당초 목표를 연결 짓고, 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)의 성과를 보고하고, 이해관계자들의 이해와 욕구를 고려하며 성과에 대한 포괄적인 조망을 제공하도록 노력하여야 한다는 것이다.

그림 6-18. 보고서 작성 및 환류단계의 구체적 절차



지방자치단체 성과평가의 결과물로서 성과보고서(performance reports)에 포함되어야 하는 내용은 다음과 같다.

- 성과 정보 요약
- 목표 대비 성과
- 지난 수 년간의 실적
- 평정 결과(등급 부여 등)
- 달성한 성과와 설정한 목표간의 차이 설명
- 성과정보 자료의 출처
- 후속조치 등

나. 환류

성과평가 결과는 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용된다. 그러나 성과평가에 의한 자체평가 결과 제공되는 성과자료는 이미 밝혔듯이 왜 그 결과물이 나왔는지 말해주지 않는다. 마치 축구경기 결과 나온 점수가 어떻게 해야 경기력을 향상시킬 수 있는지에 대한 정보를 제공하지 못하는 것처럼 실제 경기장면을 담은 비디오를 면밀하게 분석하여야 앞으로 무엇을 개선해야 할지 대책을 마련할 수 있는 것이다. 만일 어떤 지방자치단체가 역점 사업 및

시책에 성과평가를 실시하여 개별 사업에 대해 우수, 보통, 부진 등의 평가 결과가 나왔다면 앞으로 부진한 사업에 대해서는 중점관리를 통해 차질 없이 사업이 추진되도록 관리할 것이다. 그러나 왜 해당 사업이 부진한지를 파악하기 위해서는 해당 사업에 대한 심층 분석이 추가적으로 이루어져야 한다.

또한 성과평가 결과는 다른 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 조직 등을 위한 벤치마킹 자료로 활용된다. 성과가 우수한 것으로 판명된 사업, 시책 등은 앞으로 유사한 사업이나 시책을 추진하는 데 필요한 정보를 제공하고 우수한 성과를 시현한 기관은 다른 기관의 본보기가 되어 개선노력의 동기를 부여한다.

예산주기와 평가주기는 제도적으로 연결되어 있지 않으며, 과연 어느 정도 연계하는 것이 바람직한 지에 대한 논란이 분분하다. 예산과의 연계는 신중히 접근할 필요가 있다. 성과와 예산을 연계시키는 방법 중에 성과와 예산을 직접 연계시키는 방법과 간접 연계시키는 방법이 있다. 전자는 여러 문제점을 안고 있다는데 연구자들이 동의하고 있다(Politt, 2002; Perrin, 2002; GAO: 2002). 따라서 간접적인 연계방안을 추구하자는데 동의하고 있는 것으로 파악된다. 그 이유는 무엇보다도 직접적 연계를 위해서는 성과를 정확히 측정할 수 있어야 하지만 정부사업은 측정이 용이치 않다는 점이다. 둘째, 각 사업별 비용도 정확히 측정해야 하지만, 가령, 지원부서(예: 총무과)의 간접비를 각 사업별로 배분할 수 있는 시스템을 만들어야 하며, 발생주의 회계원칙에 따른 경제적 비용을 구해야 한다. 이러한 방식의 예산 편성방식을 도입한 나라는 영국·뉴질랜드·호주 등 소수밖에 없고 우리나라 현재 도입을 준비중인 상태이다. 셋째, 성과와 비용측정이 가능하다 하더라도 이들 사이의 관계가 안정적이지 않다면 성과와 예산을 직접 연계시키기 어렵다. 가령 사업규모를 대폭 확대하려 할 경우 평균비용이나 한계비용이 크게 달라질 수 있다는 점을 고려해야 한다는 것이다.

미국의 GPRA의 경우 성과예산 도입을 위해 OMB에 대해 시범사업을 실

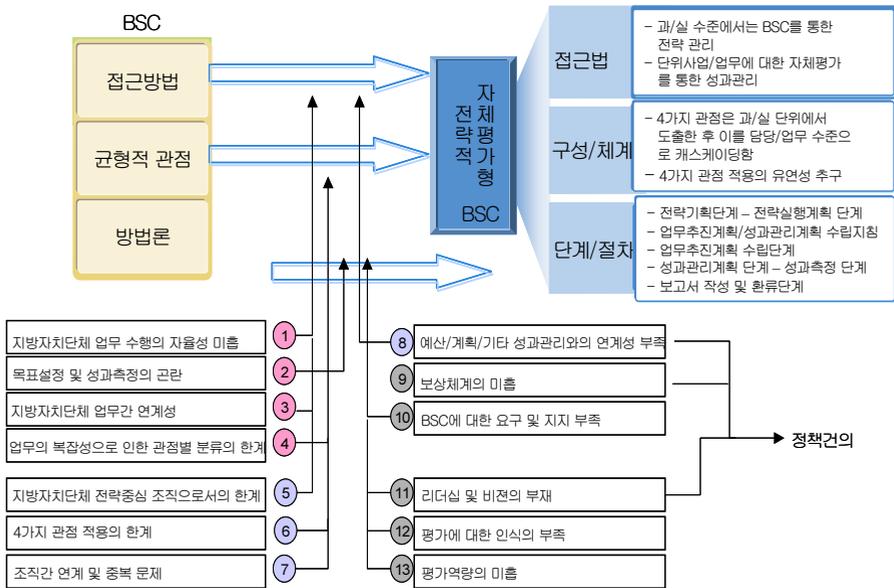
시하고 그 결과를 보고할 것을 주문하였다. 당초 GPRA가 상정한 성과예산은 성과와 예산을 직접 연계시키는 것이었다. 그러나 OMB의 시범사업은 이러한 직접적 연계를 시도할 경우 여러 문제가 실제로 발생하고 있음을 보여주었다(GAO, 2002). OMB에 따르면 첫 번째로 대부분 추가적인 연간 예산이 결과에 미치는 영향을 측정하는 일은 부정확하거나 의미가 없었으며 두 번째로 거의 전적으로 산출지표에 의존하던 것에서 벗어나 성과지표를 더 많이 활용하는 것이 바람직하지만, 결과, 특히 단기간의 결과와 특정한 예산 규모를 연계시키는 것은 매우 어려우며, 세 번째로 예산과 결과의 연계가능성은 사업의 성격과 외부요인의 영향력에 따라 달라진다는 것이다. 이에 따라 현재 OMB는 직접적인 연계를 포기하고 간접적인 연계를 지향하고 있는 것으로 보인다. 2005년 회계연도 예산편성을 위한 2003년의 예산편성지침에 따르면 성과예산은 성과지향적 틀(performance oriented framework)로 구성되는데, 여기에는 전략목표와 장단기 성과목표가 체계적으로 설명되고 예산소요가 성과목표별로 제시된다. 이는 성과와 예산을 간접적으로 연계시킨다는 것으로 해석될 수 있다. 결국 직접적 연계는 미국의 사례에서처럼 문제의 소지가 많기 때문에 간접적 연계방안을 고려해야 한다고 본다. 중요한 것은 예산편성시 전년도 평가결과를 고려함으로써 의사결정의 효율성을 높이는 것이다.

한편, 성과평가 결과는 주민(또는 고객)들에게 각 지방자치단체의 운영 성과를 보여줌으로써 주민들이 낸 세금에 대해 해당 자치단체가 돈값을 하고 있는지 파악할 수 있게 해준다. 영국, 캐나다 등 선진국의 지방자치단체들은 성과평가 결과를 각종 매체를 이용하여 주민들에게 공개하고 있다. 예컨대, 캐나다 온타리오주의 경우는 세금고지서에 평가결과를 동봉하여 보냄으로써 주민들에게 행정성과를 정기적으로 공시하고 있다.

한편, 지방자치단체 내에서 부서 및 개인의 업무 수행이 해당기관의 전략에 비추어 올바른 방향으로 나아갈 수 있도록 하기 위해서는 적절한 인센티

브를 부여해 주는 것이 마땅할 것이다. 그러나 앞서 논의하였듯이 성과평가 시스템을 합리적으로 갖추지 못한 채 보상체계를 선불리 연계시키는 것은 부작용을 낳을 수 있다. 그럼에도 불구하고 지방자치단체 성과평가제도를 정착시켜 나가기 위해서는 그리고 전략적인 성과관리가 열매를 맺기 위해서는 부서 및 개인에 대한 보상체계가 확립되어야 할 것이다.

그림 6-19. 연구결과의 요약



1 ~ 13 : BSC 도입여건 분석 결과



제7장 요약 및 정책건의

제1절 요약

신공공관리의 영향으로 국제적으로 성과관리 및 평가에 대한 관심이 증대되어 왔으며, 이와 관련된 방법, 절차, 도구 등에 대한 연구가 상당히 활발히 전개되고 있다. 우리나라의 경우도 참여정부에 들어와서 중앙정부를 중심으로 기존의 평가제도 이외에 직무성과계약제, BSC 등의 도입이 활발히 이루어지고 있으며, 이러한 현상이 빠른 속도로 지방으로 확산되고 있는 현시점에서 지방자치단체 차원에서의 BSC 도입 및 적용을 위한 연구의 필요성이 증대되고 있다.

참여정부는 성과평가체계의 강화를 통한 지방행정혁신에 심혈을 기울이고 있으며, 성과관리 및 평가체계의 구축이 지방자치단체 혁신의 핵심이라고 간주하고 있다. 지방자치단체의 성과관리 및 평가를 위해서 BSC가 유용한가의 차원을 떠나 이제 성과관리 및 평가를 위해 BSC의 도입은 불가피한 것으로 인식되어 왔다.

따라서 본 연구는 지방자치단체에서의 BSC 도입에 필요한 여건들을 분석하고, 외국의 사례를 비교분석하여 적실성 있는 BSC모형을 개발하고, 이를 실현하기 위한 구체적인 절차와 방안을 모색하여 우리나라 지방자치단체 차원에서의 BSC 도입을 위한 기본 토대를 제공하는 것에 중점을 두고 있다.

아래에서는 본 연구의 각 장에서 고찰하고, 분석한 내용을 간략하게 살펴보기로 한다.

우선적으로 제2장에서는 신공공관리의 도입과 더불어 성과관리에 대한 패러다임이 어떻게 변해 왔으며, 성과와 관련된 제개념, 특히, 성과관리, 성과측정, 성과평가 등의 차이점은 무엇이며, 성과관리가 필요한 이유가 무엇인지에 대해서 설명하였다. 이어서 Kaplan과 Norton이 주장하는 BSC의 도입배경, 개념, 관점 등에 대해서 고찰하고, BSC 도입의 전제를 제도적 측면, 업무측면, 조직 측면, 행위자 측면 등으로 구분하여 분석하였다.

제3장에서는 우리나라 지방자치단체에서 실시하고 있는 성과평가제도, 특히 자체평가, 목표관리제, 개별평가, 합동평가 등에 대해서 분석하여 현행 성과평가가 지니고 있는 한계를 제시하고, BSC의 도입 필요성에 대해서 고찰하였다.

제4장에서는 BSC를 도입하고 있는 외국 지방자치단체의 사례를 분석하였다. 공공부문에 BSC를 도입할 경우 벤치마킹의 대상이 되고 있는 샤롯데의 사례를 비롯하여 일본 히메지시, 독일의 파사우시, 우리나라 부천시 등의 사례를 살펴보고 각 유형들이 어떤 시사점을 줄 수 있는지를 분석하였다.

제5장에서는 BSC 적용가능성을 탐색하기 위해서 여건을 제도적 환경, 조직 특성, 업무 특성, 평가자의 특성 등으로 구분하여 분석하였다. 이러한 4가지 측면에 대한 분석결과 현재의 여건은 BSC를 도입해서 추진함에 있어 제도적으로 상당한 제약이 따르고 있음을 알 수 있으며, 조직·업무적인 측면에서도 미국 샤롯데와는 다른 환경과 여건이 존재하기 때문에 도입에 있어 우리나라 자치단체 현실에 맞는 방안이 필요함을 확인할 수 있었다.

제6장에서는 우리나라 지방자치단체에 적용할 수 있는 BSC에 근거한 성과평가 모형의 정립을 위해서 전략중심형 BSC, 행정평가형 BSC를 비교하여 지방자치단체에 적용할 수 있는 전략적 자체평가형 BSC를 제시하였다. 또한 전략적 자체평가형 BSC를 자치단체에 적용할 경우에 성과평가체계는 어떻게 구축되어야 하며, 단계별 절차는 어떻게 구성되어야 하는지, 그리고 추진체계의 구성은 어떤 방식으로 이루어져야 하는지를 개발하여 제시하고 있다.

제7장에서는 지금까지의 논의를 간략하게 요약하고, 지방자치단체의 BSC 도입 및 적용을 위해서 필요한 제도개선에 대해서 몇 가지 정책적 건의를 하였다. BSC를 통한 성과평가가 정착되기 위해서는 지방자치단체에의 재량권 부여, 전략계획에 근거한 성과관리, 기존의 성과관리제도와와의 유기적 연계, 4가지 관점의 확대, 자치단체장의 관심과 지원, 공무원의 역량 제고, 제도발전을 위한 지속적 노력 등이 필요한 것으로 나타났다.

제2절 정책건의

지방자치단체 차원에서의 BSC 도입에 대한 벤치마킹의 대표적인 도시인 미국 샬럿시의 경우 BSC를 도입할 수 있는 여건 및 전제조건이 민간부문이나 공공부문이 근본적으로 다르다는 측면에 대한 고려 없이 BSC를 통한 성과평가가 가능하다고 보고 있는데, 이는 샬럿시의 정치행정구조와 시장의 권한 측면에서 민간부문의 BSC를 도입할 수 있는 여건이 조성되어 있다는 것을 반증하고 있다고 볼 수 있다.

그러나 우리나라 지방자치단체에 BSC를 적용하기 위해서 한편으로는 BSC제도에 대한 근본적인 분석 및 이해가 전제되어야 하며, 다른 한편으로는 제도적인 개선과 더불어 구체적인 방안들이 모색되어야 한다. 지방자치단체의 현실 여건을 반영하여 BSC를 실시하여야 한다는 점에서 몇 가지 정책적 제안을 하기로 한다.

첫째, 샬럿시의 사례에 비추어 볼 때 BSC의 적용을 위해서는 지방자치단체 또는 자치단체장에게 더 많은 재량권을 부여한다는 것이 전제되어야 한다. 샬럿시의 BSC 적용은 민간기업과 마찬가지로 수행해야 할 핵심업무에

따라서 조직을 재편할 수 있다는 것을 인정하고 있다.

그러나 우리나라 현실에서 지방자치단체가 자율적으로 조직 및 인력의 구성과 운영에 있어서 재량권을 가지고 독자적으로 결정할 수 있는 권한은 상당히 제한되어 있다고 볼 수 있다. 물론 총액인건비제가 도입될 경우 지방자치단체장의 인력운영상의 자율성은 크게 증대될 수 있을 것이다. 그러나 계급제를 근간으로 하는 지방공무원제도로 인하여 샬럿시의 경우처럼 전략적 테마 또는 핵심영역에 따라서 조직을 개편하는 것은 상당히 어렵다는 점에서 우리 지방자치단체의 BSC 도입 여건이 샬럿시 사례와는 근본적으로 차이가 있다. 이런 차이에도 불구하고 BSC의 적용을 위해서는 장기적인 측면에서 보다 많은 권한이 지방자치단체에 부여되도록 해야 할 것이다.

둘째, BSC의 도입은 근본적으로 전략계획에 의해서 작동하는 성과관리 시스템이라고 할 수 있다. 따라서 지방자치단체에서 BSC가 적용될 수 있도록 '정부업무평가기본법(안)'에 전략계획의 수립을 규정하거나 지방자치단체 조례에 명시하도록 하는 것이 필요하다.

전략계획이 수립되어 있지 않은 상황에서 BSC의 도입은 지방자치단체 성과관리에서 현재의 자체평가제도보다 더 부실한 결과를 초래할 수도 있을 것이다. 왜냐하면 대부분의 자치단체에서 수립하여 활용하고 있는 주요 업무계획은 장·단기계획이나 자치단체단체장의 공약사항과 무관하게 각 부서에서 한 해 동안 수행해야 할 업무들을 취합한 계획서로서 이를 관점별로 분류하여 성과를 측정한다면 자체평가보다도 더 적은 수의 업무를 대상으로 성과를 측정하는 결과를 초래하기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 전략계획을 수립한 이후에 이에 근거하여 BSC가 적용되도록 해야 할 것이다.

셋째, 제도적 환경 측면에서 예산과의 연계성이 고려되어야 하며, 성과계획이 수립되어 상·하위간 계획이 유기적으로 연계되어야 하고, 기타 성과관리제도와의 연계가 이루어져야 한다. 또한 평가결과가 보상과 연계되고

BSC 시스템이 기존의 성과정보시스템과 연동되도록 해야 한다.

넷째, 조직·업무적 측면에서는 BSC 도입시 공공부문의 다차원성을 고려할 수 있도록 기존의 4가지 관점의 틀에서 벗어나 지방자치단체의 특성을 고려한 관점별 분류가 이루어져야 하며, 조직간의 연계에 대한 동태적인 분석을 토대로 성과측정이 이루어지도록 해야 한다.

BSC를 시범적으로 실시하고 있는 부천시의 경우 샛시와 마찬가지로 4가지 관점, 즉 고객 관점, 재무 관점, 내부과정 관점, 학습성장 관점 등으로 구분하고 있으나 앞으로 BSC를 도입하려는 지방자치단체들은 관점을 확대해야 할 것이다.

○○군을 대상으로 한 분석에서 나타난 바와 같이 핵심업무가 4가지 관점에 포함되지 않는 경우가 많으며, 특히 각 부서들이 일상적으로 수행해야 하는 업무 또는 법적으로 반드시 수행해야 하는 업무일수록 4가지 관점에 포함되지 않을 가능성이 많다고 하겠다. 따라서 독일 과사우시의 경우처럼 ‘공익관점’이 포함시키는 방안도 고려해볼 수 있으며, 자치단체의 업무특성에 따라서 관점을 달리하는 것이 좋을 것으로 판단된다.

다섯째, 행위자 측면에서 볼 때에 지방자치단체장이 BSC 도입 및 활용에 대해 관심을 보여야 하며, BSC에 의한 성과관리를 적극적으로 지원해야 한다. 또한 평가부서의 전문성 제고 및 평가자의 역량개발을 위한 체계적인 교육훈련이 실시되어야 하며, BSC 도입 초기에는 BSC에 대한 정보가 조직구성원 모두에게 공유되어 도입에 대한 저항을 최소화 할 수 있도록 해야 한다.

여섯째, BSC의 성공적인 도입과 적용을 위해 지방자치단체 차원에서의 개선사항 등에 대한 중앙정부의 적극적인 지원이 이루어져야 한다. 지방자치단체의 규모, 재정여건, 공무원의 역량 등에 따라 차등지원이 이루어지도록 해야 하고, BSC 도입시 일정 규모 이상의 자치단체를 대상으로 시범적용을 통하여 충분히 검증한 이후에 점차적으로 확산시켜 나가야 할 것이다.

마지막으로 외국의 제도를 신속하게 도입하는 것에서 벗어나 우리 현실에

적합한 제도를 만들고 발전시켜 나가려는 노력이 필요하다. 성과관리 및 평가를 위해서 목표관리제, 자체평가, 직무성과계약제, BSC 등 여러 가지 제도들이 도입되어 활용되고 있으나 어떤 제도든지 장단점이 있기 마련이며, 하나의 제도를 모든 공공부문에 적용한다는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 BSC가 지닌 문제점들을 보완해서 우리의 평가목적에 부합할 수 있는 제도로 발전시켜 나가려는 지속적인 노력이 필요하다.

【참고문헌】

- 강황선, 정부조직 내 Balanced Scorecard의 정착을 위한 연구: 미국의 각 정부들의 경험을 중심으로. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집, 2005, 5-27.
- 경기도, 「2004년도 주요업무 성과분석을 위한 도정 주요업무 평가결과」, 2005.
- 경상북도, 「2004년도 주요업무 자체평가 결과」, 2005.
- 고영선·윤희숙·이주호 「공공부문의 성과관리」. 서울: 한국개발연구원, 2004.
- 공병천, 정부기관평가제도의 탐색적 연구: 중앙행정기관평가를 중심으로. 「한국정책학회보」, 2003, 12(4): 147-174.
- 광명시, 「2004년도 광명시 자체평가」, 2005.
- 광주광역시, 「광주광역시 성과관리계획」, 2004.
- 김용훈 외, 정부부처 BSC적용사례와 시사점. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집, 2005.
- 단양군, 「2004년도 단양군 자체평가」, 2005.
- 라휘문, 지방자치단체 자체평가제도의 발전방안. 「정책분석평가학회보」, 2003, 13(1): 1-22.
- _____, 지방자치단체 자체평가모형의 설계와 적용 그리고 교훈. 「정책분석평가학회보」, 2004, 14(1): 29-53.
- 박중훈, 「결과중심의 성과측정 및 성과관리체계에 관한 연구」. 서울: 한국행정연구원, 1999.
- 박희정·박해육·이병기·김건위·이혜영, 「지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」. 서울: 한국지방행정연구원, 2004.
- 안문석, 「정부와 기업, 그리고 시민사회」. 서울: 박영사, 2001.

- 윤수재, 중앙행정기관 정책평가의 수용도에 대한 영향요인 분석. 행정학회 하계학술대회 발표논문, 2002.
- 이계식·문형표, 선진국 정부개혁의 전략과 교훈. 이계식·문형표(편). 『정부혁신: 선진국의 전략과 교훈』. 서울: 한국개발연구원, 1995.
- 이석환, 균형성과표(BSC)에 대한 이해와 공공부문의 성과관리. 『한국행정연구원 행정포커스』. '04년 11/12월호, 2004.
- _____, BSC에 대한 이해와 공공부문 적용가능성. 한국행정학회 하계학술대회 논문집, 2005.
- 이한문, 고객만족을 위한 성과관리 시스템 구축. 『자치단체평가과정』. 경기도 지방공무원교육원. 2005.
- 이혜영·김건위·박해육, 지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석. 『한국지방자치학회보』. 2004, 16(3): 43-65.
- 진천군, 『2004년도 진천군 자체평가』, 2005.
- 청원군, 『2004년도 청원군 자체평가』, 2005.
- 최동득 외, 『알기쉬운 BSC』. 서울: Komit출판사, 2004.
- 충주시, 『충주시 자체평가시스템 구축 및 연구용역』, 2005.
- 충청북도, 『충청북도 자체평가 지표개발 연구용역』, 2004.
- 한국지방행정연구원, 『기초자치단체 표준지표 개발연구』, 2004.
- 행정자치부, 『지방자치단체 자체평가 관련 운영상황 분석결과 및 개선계획 보고』. 내부자료, 2004.
- Armstrong, M. *Performance Management—Key Strategies and Practical Guidelines*. 2nd ed., Kogan Page: London, 2000.
- Bate, Paul, Raza Khan, and Annie J. Pyle Culturally Sensitive Structuring: An Action Research-Based Approach to Organization Development and Design. *Public Administration Quarterly*, 23(4): 440-470, 2000.

- Bovaird, Tony and Löffler, Elke. "Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies", *International Review of Administrative Sciences*. 69(3): 313-328, 2003.
- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer L. and Richard M. Walker Toward the Self-Evaluation Organization? An Empirical Test of the Wildavsky Model. *Public Administration Review*, 64(4): 463-473, 2004.
- Bruijn, Hans de. "Performance Measurement in the Public Sector: Strategies to Cope with the Risks of Performance Measurement", *International Journal of Public Sector Management*, 7(3): 578-594, 2002.
- Bruijn, Hans de. *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge, 2002a.
- Ferrari, Elisabeth und Tausch, Christia. Balanced Scorecard - und die Verwaltung findet ihren Weg, *Controlling*. 14(4-5): 245-255, 2002.
- GAO. . Managing for Results: Agency Progress in Linking Performance Plans with Budgets and Financial Statements. *GAO-02-236*. January, 2002.
- Charlotte. *Strategic Planning Handbook: Charlotte's Model for Integrating Budget and Performance Management*. 2003.
- Gottbehüt, Cornelia. "Balanced Scorecard als Steuerungsinstrument für Kommunalverwaltungen," Scherer, Andreas G. und Alt, Jeans M. (Hrsg.). (2002). *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit Organisation*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 2002.

- Hoffmann, Olaf. *Performance Management: Systeme und Implementierungsansätze*. Bern: Verlag Paul Haupt, 1999.
- Holzer, Marc and Yang, Kaifeng. "Performance Measurement and Improvement: An Assessment of the State of the Art", *International Review of Administrative Sciences*. 70(1): 15-31, 2004.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. "The Balanced Scorecard -Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*. January-February: 71-79, 1992.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P.: "Putting the Balanced Scorecard to Work", *Harvard Business Review*. September- October: 134-142, 1993.
- Kaplan, Robert S. The Balanced Scorecard for Public- Sector Organizations. *Balanced Scorecard Report*: 3-6. Harvard Business School Publishing, 1999.
- Kaplan, Robert S. Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector. *Balanced Scorecard Report*: 3-4. Harvard Business School Publishing, 2000.
- Naschold, Frieder. *New Frontiers in Public Sector Management. Trends and Issues in State and Local Government in Europe*. Berlin: de Gruyter, 1996.
- National Center for Public Productivity. *A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government*. Newark: National Center for Public Productivity, 1997.
- Niven, Paul R. *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley & Sons, Inc.; 삼일

- PwC컨설팅 역(2005). 정부와 공공부문 BSC: 성과관리체계 구축 방법론. SIGMA INSIGHT, 2003.
- Nyhan, R. C. and Martin, L. L. "Comparative Performance Measurement", *Public Productivity and Management Review*. 22(2): 348-364, 1999.
- Olve, N. G., J. Roy and M. Wetter. *Performance Drives*. John Wiley & Sons Ltd, 1998.
- Perrin, Burt. *Implementing the Vision: Addressing Challenges to results-focused Management and Budgeting*. OECD, 2002.
- Poister, Theodore H. *Public Program Analysis*. University Park. NY: University Park Press, 1978.
- Poister, Theodore H. *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass, 2003.
- Pollanen, Raili M. "Performance Measurement in Municipalities: Empirical Evidence in Canadian Context", *International Journal of Public Sector Management*. 18(1): 4-24. 2005.
- Politt, Christopher. "Evaluation in Europe: Boom or Bubble?", *Evaluation*, 4(2): 214-244, 1998.
- Pollitt, Christopher. "Integrating Financial Management and Performance Management", *OECD Journal on Budgeting*, 1(2): 7-37, 2002.
- Pollitt, Christopher and Bouckaert, Geert. *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Quinlivan, Dale. "Rescaling the Balanced Scorecard for Local Government", *Australian Journal of Public Administration*,

- 59(4): 36-41, 2000.
- Rashid, Noorzaman. *Managing Performance in Local Government*. London: Kogan Page, 1999.
- Robert S. Kaplan. "Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector", *Balanced Scorecard Report*: 3-4, 2000.
- Scherer, Andreas G. *Strategische Steuerung und Balanced Scorecard*. Bundesverwaltungamt Info. 1694, 2002.
- Scherer, Andreas G. und Alt, Jeans M. (Hrsg.). *Balanced Scorecard in Verwaltung und Non-Profit Organisation*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel Verlag, 2002.
- Thom, Nobert and Ritz, Adrian. *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. Wiesbaden: Betriebswirtschaftlicher Verlag, 2004.
- Wholey, J. S & Harry P. Hatry. "The Case for Performance Monitoring", *Public Administration Review*, 52(6): 604-610, 1992.
- Wildavsky, Aaron. "The Self-Evaluating Organization", *Public Administration Review*, 32(5): 509-520, 1972.
- Worthen, B. R. and Sanders, J. R. *Educational Evaluation: Alternative Approach and Practical Guidelines*. New York: Longman, 1987.
- World Bank. Performance-based Budgeting: Beyond Rhetoric. *PREM notes*. Nr. 78, 2003.

[Abstract]

The Application of the Balanced Scorecard(BSC) for Performance Evaluation in Local Governments

The purpose of this study is to examine the actual conditions of performance evaluation in local governments and to suggest thereby the proper ways in applying the BSC to performance management of local governments in Korea.

Chapter 2 develops the theoretical framework for this study, examining the existing literature on performance evaluation and the BSC, proposing an approach to the key concepts of the BSC.

Chapter 3 examines the actual conditions of performance evaluation in Korea's local governments focusing on the self-evaluation institution. The limitations of existing self-evaluation are illuminated.

Chapter 4 considers how the BSC is applied to the performance management in the public sector, especially in the local governments, benchmarking relative cases, focusing on the framework, process and procedure of performance management.

Chapter 5 explores the applicability of the BSC to performance evaluation in the local government according to the theoretical outline mentioned in Chapter 2. The conditions to apply the BSC to local governments in Korea are analyzed with regard to institutions, organizations and actors.

Chapter 6 suggests the proper ways in applying the BSC to local governments considering the analysis mentioned in chapter 5. First, a new approach is suggested to apply the BSC to performance evaluation in local governments: 'the strategic self-evaluation BSC' compared with the strategy-focused BSC and the evaluation-focused BSC. Second, the ways to take four perspectives are introduced in the public sector. Third, the specific procedures are developed in applying the BSC to performance evaluation of local governments.

Chapter 7 is the concluding chapter summarizing the points we have made throughout this study and shows future policy implications on performance evaluation in local governments.

The policy implications are suggested as follows:

First, the autonomy of local governments should be reinforced to succeed in performance management based on the BSC. A case study on Charlotte confirmed this point.

Second, strategic planning should be spread over all the local governments in that the BSC is basically built upon strategic planning. For this, it requires that the Basic Law on the Evaluation of Government Activities should include clauses or items on strategic planning in local governments.

Third, the institutional setting requirements for the BSC should be made. Most of all, the BSC should be harmonized with other existing tools for performance management and evaluation.

Fourth, the BSC should be introduced with great caution. We must consider the preconditions of the BSC and design the framework and the procedure as appropriate to Korea's local governments.

【부 록 1】

샤롯데시 KBU 예비 전략운영계획에 대한 지침서(SOP)

1. BSC를 위한 실행계획

예비 전략운영계획은 KBU BSC를 지원하기 위해 정교화 된 2년간의 실행계획으로 필요한 경우 매년 업데이트 할 수 있다. 예비 전략운영계획은 조직이 BSC에 기술된 목적과 목표를 어떻게 달성해야 하는가에 관한 함의라 볼 수 있다. 여기에는 전략적인 목표와 계획에 대해 할당되는 자원, 핵심적인 서비스와 이 서비스를 개선시키는데 지원될 재원이 기술하게 된다. 이 때 요구되는 재원을 대략적으로 제시하게 되고, 핵심사업의 관리자는 예비 전략운영계획을 예산 및 평가 담당자에게 제출하게 된다.

2. 바람직한 SOP의 요건

바람직한 BSC의 요건과 비슷한 내용으로 주요한 차이는 SOP는 통합목적을 달성하기 위한 KBU BSC에 대해 좀 더 자세한 정보를 제공한다는 것이다.

내 용

- 조직이 달성하고자 하는 가장 중요한 성과물 설정: 우선순위와 명확성
- 기회와 나타날지 모르는 위협을 제시
- 결과를 어떻게 측정할 것인가를 명확히 함
- 결과에 대한 책임을 누가 질 것인가도 명확히 함

- 개인 성과계획을 개발하기 위한 기반을 제공

형식과 구성

- 간략하게 기술하지만 활동에 대한 방향은 충분히 제시될 정도는 되어야 함
- 업무를 수행할 사람들에게 의한 의사결정에 대한 합의의 산물이어야 함

효 용

- 실제 성과를 알 수 있고, 과정상의 성과를 유지할 수 있는 도구로서 정
규적이고 체계적으로 사용되어야 함
- 상황의 변화가 요구하는 것에 따라서 형성되고 업데이트 되어야 함
- 단기간의 운용계획임에도 조직의 장기간 전략계획으로 발전될 수 있어야 함

【부 록 2】

샤롯데시 예비 SOP의 내용

I. 개요

- 서론
- 비전
- 임무에 대한 기술
- 요구되는 핵심 이슈와 이에 대한 도전
- 조직도

II. 전략과 기획

- 달성해야 할 핵심 목표
- KBU BSC의 통합전략과의 연계
- 전략적인 이니셔티브
- KBU의 구체적인 계획

III. 서비스의 제공

- 서비스 제공의 과거실적에 대한 기술
- 핵심영역
- 서비스의 역사와 경향

IV. BSC와 성과측정

KBU의 전략과 사업계획과 자원을 결과물 중심의 성과측정과 연계시키는
방안에 대한 내용

V. 요구되는 자원

VI. 결 론

VII. 부 록

【부 록 3】

샤롯데(Charlotte) 시: BSC의 성공사례에 대한 인터뷰 내용정리

Niven, Paul R.(2005). 정부와 공공부문 BSC: 성과관리체계 구축 방법론.
삼일PwC컨설팅 옮김. 서울: SIGMA INSIGHT.

노스 캐롤라이나(North Carolina)의 샤롯데(Charlotte)시는 공공부문이
나 비영리부문에 있어 성공적인 BSC의 가장 좋은 예이다. ‘초기 적용’한 이
도시는 1996년에 처음으로 BSC를 개발했다. 리더들은 “측정이 중요하다”
라는 확고한 신념 하에 성과측정시스템, 전략적 경영관리시스템, 의사소통
도구로서의 BSC의 효용을 극대화하려고 노력했다. 이들의 성공은 간과되
지 않았으며, 사실상 BSC Collaborative의 명예의 전당(2002), 국제 도
시/카운티 경영자 협회로부터의 대학 선진사례(2001) 등 많은 영예상을 수
여하게 되었다. 샤롯데시의 매니저이자 스코어카드 지도자인 팜 시퍼트(Pam
Syfert)는 1999년 “Governing Magazine”에 의해 상위 10위(Top-10)
공무원으로 지목되었다.¹⁾

샤롯데시는 25년간 자체적 성과평가를 해오고 있다. 1996년에 이 도시는
처음으로 BSC 개념을 공공부문이나 비영리기관에 적용한 기관 중에 하나
가 되었다. 이 개념에 대한 수많은 작업과 헌신 끝에 BSC는 이 시의 성과

1) 팜 시퍼트 외에도 3명의 주축인물이 있다. 대상자는 리사 슈마처(Lisa Schumacher),
티파니 케이퍼스(Tiffany Capers), 매트 브론슨(Matt Bronson)이다. 리사는 17년
간 샤롯데 시의 예산사무국과 평가사무국에 있었고, BSC가 시작된 1996년부터 BSC에
참여해 왔다. 그녀는 북미지역을 통해 세미나와 컨퍼런스에서 샤롯데의 경험에 대해 연설
하고 있으며, BSC 사용에 대한 기사를 공동저술하고 있다. 티파니와 매트 또한 샤롯데의
지속적인 BSC 실행을 성공으로 이끈 핵심인물이다. 이들은 미국, 캐나다, 아일랜드, 싱
가포르 등지의 컨퍼런스에서 청중들과 함께 샤롯데 이야기를 나누고 있다.

관리 노력에 엄청난 이익을 주고 있다.

샤롯데시의 3명의 BSC 핵심대표가 이를 이끈 주역이었다. 이들이 주장하는 핵심 논지는 다음과 같다.

- BSC는 그 당시 샤롯데시의 부매니저였던 팜 시퍼트에 의해 1994년에 도입되었다. 리더들은 1970년대부터 목표에 의한 MBO를 실행하고 있었으나, 전략의 측정과 보고를 뒷받침해 줄 수 있는 새로운 시스템에 관심을 갖게 되었다.
- 스코어카드 생성의 리더는 시퍼트였고, 그는 1996년에 시 매니저가 되었다. 향상된 의사결정을 조장할 수 있는 도구에 관심이 지대했던 시장과 시의회는 초기부터 협력적이었다.
- 민간기업부문 모델의 BSC에 대한 수정이 이루어졌다. 첫 번째 수정은 고객관점을 모델의 맨 위로 옮기는 것이었다. 재무지표가 중요하긴 하지만 공공부문 조직을 위한 ‘가장 중요한 사항’은 아니었다. 최근에 이 도시는 내부적으로 발생하는 의견을 더 정확히 반영하기 위해 관점들의 명칭을 바꾸기로 결정했다.
- 카플란과 노튼에 의해 창시된 모델과 일관성 있게 샤롯데시의 스코어카드 구현자들은 전략²⁾을 표현하는데 있어 목표³⁾, 지표, 타겟⁴⁾, 이니셔티브⁵⁾라는 용어를 사용했다. 그러나 지표라는 용어에 대해서는 확장한

2) 전략이란, 조직이 미션을 추구하기 위하여 자신의 운영환경을 인식하면서 명백하게 우선순위로 채택한 것을 나타낸다. BSC 시스템에서 모든 성과측정지표들은 조직의 전략과 정렬을 이루어야만 한다. 전략은 현대 기업체들에게서 가장 많은 논쟁이 되고 있는 주제 중의 하나이다.

3) 조직이 전략을 수행하기 위하여 잘 해야 하는 특정한 일을 간결하게 서술해 놓은 것이다. 목표는 “증가시키자”, “감소시키자”, “개선하자”, “성취하자” 라는 동사와 함께 주로 쓰인다.

4) 성과측정지표가 달성하려고 하는 목표를 의미한다. 타겟은 조직의 측정결과와 이를 피드백하는 데 있어서 의미를 가진다.

5) 조직이 성과목표를 달성하기 위하여 실행하려고 하는 특정한 프로그램, 활동, 프로젝트를 의미한다.

다. 4가지 형태의 지표가 사용된다. 활동⁶⁾, 투입⁷⁾, 산출⁸⁾, 성과가 그것이다.

- 직원교육이 스코어카드 전반에 걸쳐 강조 사용된 교육수단으로는 뉴스레터, 용어집, 스코어카드 교육세션, 핸드북 등이 있다.
- 하이레벨의 '전사적 스코어카드'가 처음으로 이 도시에 만들어졌다. 구현자들은 그리고 나서 초점분야위원회와 4개의 핵심비즈니스단위(KBU)의 스코어카드를 위한 스코어카드를 개발했다.
- BSC를 시작하기 이전에, 이 도시는 900개가 넘는 성과지표를 관리했었다. 스코어카드를 개발해서 사용한 이후로는, 이 숫자가 14개 KBU에 걸쳐 더 관리하기 쉬운 375개의 지표로 감소했다.
- 스코어카드는 이 시의 모든 KBU로 캐스케이딩⁹⁾되었다.
- BSC를 예산에 연결하는 작업이 캐스케이딩된 스코어카드의 개발을 통해 완성되었다. 각각의 KBU는 BSC의 목표를 성취하기 위해 요구되는 자원을 명시한다.
- BSC를 실행한 결과로 샬럿시에는 많은 효용이 생기게 되었다. 효용으로는 다음과 같은 것들이 있다.

· 전략의 인식과 이해

- 6) 이러한 측정지표들은 일반적으로 조직의 행동 및 활동을 추적하는 지표로서, 주로 재무적 자원의 투입 정도나 종업원의 활동 시간으로 측정된다.
- 7) 조직의 결과를 위해 투입된 자원을 측정한다. 일반적으로 종업원의 근무시간이나 재무적 자원이 투입에 해당된다.
- 8) 제공된 서비스, 서비스를 제공받은 사람들의 수, 서비스나 프로그램이 제공된 단위 등으로 표시된다. 예를 들면, 제공된 예방접종 횟수나 도로에 생긴 구멍을 매운 횟수 등이다.
- 9) 조직 내에서 BSC를 정렬하는 과정이다. 조직 내의 각 부서는 상위부서의 전략과 정렬을 이루면서, 측정지표와 목표들을 개발해야 한다. 예를 들면, 한 도시의 교통부서는 자신들의 목표와 측정지표를 개발할 때, 그들이 조직전반의 BSC의 목표와 측정지표에 어떠한 영향을 줄 것인지를 고려하여 결정한다. 캐스케이딩은 모든 직원들로 하여금 조직 전체의 목표에 자신이 얼마만큼 기여하고 있는지를 알 수 있게 해준다.

- 예산과 전략의 연계
 - 조직전반에 걸친 합의와 팀워크의 향상
 - 경영의사결정의 향상
 - 지역사회에 결과를 보고하는 능력
- 이 시는 BSC를 실행하는 동안 몇몇 장애요소와 마주쳤다. 스코어카드가 경영 'flavor of the month(the idea, person, style etc. that is the most popular one for a short time)'를 나타낸다는 관념에 맞서기 위해서 기술은 핵심이었다. 어떤 사람들은 스코어카드가 상의하달 방식의 경영접근이라며 스코어카드의 사용에 저항했다.
- 이 시는 BSC를 실행하려는 이들을 위해 다음과 같이 조언했다.
- 하이레벨의 챔피언이 중요하다.
 - 이것은 어려운 작업이다.
 - 시간과 임무가 요구된다.
 - 첫 번째 시도로 완벽한 BSC를 만들려고 하지 말라.
 - 커뮤니케이션, 커뮤니케이션, 또 커뮤니케이션을 해야 한다.

지방자치단체 성과평가에 있어서 BSC의 도입 및
적용에 관한 연구

발행일 : 2005년 12월 31일

발행인 : 김 주 현

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울특별시 서초구 서초동 1552-13

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : 현대에드컴

Tel. 02)2275-8125

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 89-7865-278-6

