

지방자치단체 BSC 도입 및 적용에 관한 시론적 연구

A Study on the Introduction and Application of BSC in Local Government

이병기* · 김건위** · 신유호*** · 현승현****

Lee Byeong-Ki · Kim Kun-Wee · Shin You-Ho · Hyun Seung-Hyun

< 목 차 >

- I. 서론
- II. BSC에 관한 이론적 고찰 및 연구설계
- III. 지방자치단체의 BSC 도입 사례연구
- IV. 지방자치단체 BSC 평가모형 탐색 및 적용
- V. 결론

본 연구는 지방자치단체의 BSC 도입 및 적용방안에 대하여 전제조건과 유의사항에 대하여 분석하여 실천방안을 제시하였다. 연구 결과, 첫째, 미국 및 일본의 사례에 대한 분석 결과 미국의 샬럿시와 같은 모형의 적용 시 부작용이 나타날 가능성이 많았으며, 이를 완화하기 위해서는 일본의 히메지시의 경우를 참조하여 점진적인 추진이 필요한 것으로 나타났다. 둘째, 적용시 예산과의 연계성이 고려되어야 하며, 성과계획 수립시 상·하위간 계획이 유기적으로 연계되어야 한다. 셋째, 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 한다. 넷째, BSC 도입시 일정 규모 이상의 자치단체를 대상으로 시범적용을 통하여 충분히 검증한 이후에 점차적으로 확산시켜 나가야 할 것이다.

논문 접수일: 2006년 11월 10일

* 한국지방행정연구원 수석연구원

** 한국지방행정연구원 수석연구원

*** 단국대학교 대학원 행정학과 박사과정

**** 고려대학교 대학원 행정학과 석사

□ 주제어: BSC, 성과관리, 성과평가

In this study, we attempt to present practical ways of adopting and implementing Balanced Score-Card (BSC) and applying it to the local government in Korea. For this, we analyze the preconditions and considerations with regard to BSC adoption and implementation. As a result of this research, we found out some implications as followings. First of all, it is likely that there would be side-effects if we directly adopt U.S. model, such as, Charlotte city government. Rather than that, we'd better consider and gradually adopt Japanese model, such as, Himeiji City government. Second, it is important to match BSC with budgeting as well as to link the lower to the higher plan while setting up performance plan. Third, it is necessary that leaders in local government should be interested in adopting BSC and supporting management by performance. In addition, systematic BSC traing is required to improve expertise and capacity in the evaluation office. Finally, it is desirable to diffuse BSC to the whole local government in Korea after monitoring some trial city governments' performance.

□ keyword: BSC, Performance Management, Performance Evaluation

I. 서론

행정에 있어서 성과관리·평가 연구가 처음으로 시작된 것은 상당히 오래되었지만 중점적으로 추구한 시기는 신공공관리(New Public Management : NPM)에 근거한 공공분야의 개혁과 그 맥을 같이 한다고 볼 수 있다. 즉, 신공공관리 하에서 투입중심에서 결과중심으로 행정관리의 패러다임이 전환되면서 성과평가에 관한 구체적인 방법과 기법들이 발전되어 왔다.

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 제공

하였다. 그러나 평가기본법에 따라 자체평가가 실시되고 있으나 아직까지 많은 문제점이 있는 것으로 드러났다¹⁾. 그리고 평가기본법의 시대에서 ‘국정평가기본법’의 시대로 평가환경이 변화되고 있어서 성과에 대한 체계적인 연구가 더욱 절실해지고 있다. 특히 중앙정부 차원에서 지방으로 확산되고 있는 BSC(Balanced Scorecard)에 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.

이에 발맞추어 참여정부는 성과평가체제의 강화를 통한 지방행정혁신에 심혈을 기울이고 있으며, 성과관리 및 평가체계의 구축이 지방자치단체 혁신의 핵심이라고 간주하고 있다. 또한 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 이론적 고찰 및 사례연구 등 보다 심도 있는 연구가 요구되고 있다.

이러한 맥락에서 본 연구는 지방자치단체 차원에서 BSC 도입과 적절한 적용 모형에 대해 탐색하기로 한다. 이를 위해 문헌연구, 사례연구 등의 방법을 이용하여 BSC 도입에 필요한 전제조건들과 미국과 일본의 사례분석의 결과를 통한 적용 모형을 탐색하여 한국형 BSC 평가모형을 제시하고자 한다.

II. BSC에 관한 이론적 고찰 및 연구설계

1. BSC의 의의

BSC는 1992년 하버드대학의 Kaplan과 Norton이 개발한 성과측정시스템이라 할 수 있다. 이들은 기존의 성과측정이 주로 재무적 관점에 치중하였음을 지적하고, 이를 보완하기 위한 관점으로 고객, 내부프로세스, 학습과 성장의 관점 등 비재무적 관점을 균형(balance) 있게 반영하기 위해서는 BSC 기법의 적용이 이루어져야 한다고 기술하고 있다. 이후 1993년

1) 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.

의 연구에서 Kaplan과 Norton은 관리시스템으로서의 BSC의 발전가능성을 논의하고 있다. 이를 발전시켜 1996년의 연구에서는 BSC를 단순한 전술적 또는 성과측정시스템이 아니라 장기적으로 수행하기 위한 전략적 관리시스템으로까지 정의하고 있다(Kaplan and Norton, 1992; 1996; 남영호 외, 2005; 김철희 외 2006).

<그림 1> BSC의 기본 틀



자료 : Kaplan & Norton(1992)

그러므로 Kaplan과 Norton이 의미하는 BSC는 성과에 관한 균형된 시각을 제공하는 동시에 전략적 관리기법으로서 활용될 수 있음을 시사한다고 할 수 있을 것이다. 균형된 시각을 통한 성과관리를 위해 Kaplan과 Norton은 기업에 적용되는 BSC 성과지표가 기본적으로 재무, 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 등 4개의 관점에서 균형을 맞추어 도출되어야 한다고 주장한다(Kaplan and Norton, 1992). 그리고 4개 관점의 성과지표를 도출하는데 있어서 기준이 되는 것은 조직이 추구하는 목적(goals)이라 주장하고 있다. 이는 상위개념인 미션(mission)과 비전(vision), 그리고 이를 뒷받침하는 하위개념들간의 계층적인 구조를 이룸으로써 조직 운영의 전략계획을 가능하게 하고, 최고 의사결정자의 효과적인 조직관리의 전제가 될 수 있는 전략적 관리기법을 가능하게 하는데 BSC가 활용될 수 있음을 의미한다²⁾.

2) BSC의 도입과 배경에 대해서, 그리고 이미 여러 차례, 여러 매체를 통해서 충분히 논의되어왔기 때문에, 본 연구에서는 BSC가 지방자치단체 도입 시 어떠한 의의가 있으며, 적용시 어떤 전제조건을 고려하여야 하는지를 집중적으로 조명하고자 한다.

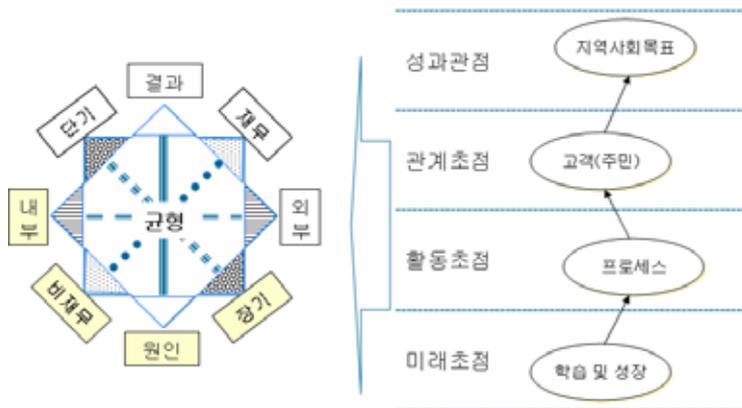
2. 지방자치단체에 있어서의 BSC의 도입의 의의 및 전제

1) BSC 도입의 의의

BSC는 지방자치단체로 하여금 비전과 전략을 분명하게 공유하게 하고, 성과측정체계를 통해 이를 실행에 옮길 수 있도록 돕는 전략적 관리체제(strategic management system)의 구축을 가능하게 한다. 그리고 BSC는 자치단체의 상하위 조직간 전략적 정렬을 통해 조직의 모든 구성원을 단일평가체계 내에 포함시키게 하여 인과모형, 성과측정 및 자원할당 과정의 지속적인 개선을 유도한다. 뿐만 아니라 자치단체내의 조직(기관)과 조직(기관)간 성과의 인과적 연계관계를 확인시켜줌으로써 지방자치단체의 전체적인 성과관리를 가능하게 하며, 공무원 개인의 학습뿐만 아니라 유기체로서의 자치단체의 총체적 학습을 가능하게 한다. 따라서 BSC는 전략적 관리의 촉진과 조직학습을 증진시킨다는 측면에서 지방자치단체에 도입시키는 데 의의가 있다고 할 수 있다.

또한 BSC는 지방자치단체의 기획역량(planning capacity)을 증대시켜, 급변하는 환경 속에서 예산의 합리적 사용을 유도한다. 또한 인과관계를 정교화하여 이를 기반으로 하는 조직의 미래결과 예측능력을 증대시키고, 나아가 재무·비재무, 단장기, 내·외부 관점의 성과지표를 고려함으로써 자치단체의 전사적 성과관리의 균형(balance)을 달성하게 한다. 그리고 자치단체의 전 구성원을 참여시킬 수 있는 성과관리시스템을 통해 내부평가 역량을 증진시키는 결과를 가져올 수 있다. 그러므로 지방자치단체 공무원들의 성과를 관리하는 데 있어서 균형 잡힌 시각과 역량을 강화시킬 수 있다는 데 그 도입 의의가 있을 것이다.

<그림 2> 지방자치단체 BSC의 균형효과



자료 : Olve et al. (1999) 참고.

세 번째로 BSC는 BSC를 구축하는 전 과정 동안 조직 구성원의 참여와 커뮤니케이션이 필수요소이므로, 조직구성원들에게 전략과 성과지표에 대한 폭넓은 이해와 공감대 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 활성화하게 되고, 참여는 촉진되는 효과를 거둘 수 있다. 이는 BSC가 공무원 간에 계층적·수평적 커뮤니케이션을 활성화 시켜 성과평가과정에 대한 투명성을 확보시킬 수 있다는 데 그 도입의 의의가 있다.

한편, 자치단체의 책임은 중앙정부에 대한 책임이 아니라 주민에 대한 책임성이다. 궁극적으로 BSC는 지방자치단체의 활동에 대한 주민의 접근성을 증대시킴으로써 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 타지자체와의 비교 및 평가를 통해 행정의 신뢰성과 객관성을 제고시킬 수 있는 효과를 거둘 수 있다. 따라서 주민에 대한 책임성 확보 측면에서도 BSC는 그 도입에 대한 의의가 있다.

2) 지방자치단체 평가환경 및 BSC 도입의 전제

현재 BSC는 우리나라 지방자치단체에 도입예정이거나 운영 중인 상태에 있다. 즉 전면적으로 BSC가 지방자치단체에 시행되고 있지 않은 것이 현실인 것이다. 우리나라의 지방자치단체 중 대표적으로 BSC를 도입 중인 부천시³⁾와 순천시도 그 성공여부를 언급하기에는 시기상조라 할 수 있다. 또한 아직도 많은 지방자치단체들이 BSC도입을 주저하고 심지어 BSC

3) 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 직장협의회 목표관리제 폐지 주장으로 새로운 평가기법의 도입이 필요한 시점에서 국내외 우수기관 벤치마킹, 공무원 및 전문가 워크숍을 통해 BSC 도입을 결정하게 되었다. 부천시가 BSC를 통해 바라는 기대 효과로는 ① 고객만족을 위한 성과 지향적 조직으로의 변화, ② 비전과 목표달성을 위한 균형적인 조직평가, 그리고 ③ 전국 최상의 지방행정 성과관리기반을 구축하고자 하는 것 등이다. 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.

에 대한 올바른 이해도 결여되어 있는 상황에서 BSC에 대한 시스템적 구축을 시도하려 하고 있다. 따라서 지방자치단체의 성과평가를 위해 BSC를 정착시키기 위해서 그 선행조건에 대한 고려는 필수적인 사항이라 할 수 있다.

우선 지방자치단체에 BSC를 도입하기 위해서는 제도적 환경을 고려해 보아야 한다. 그 중에서도 먼저 지방자치단체의 관리과정이 BSC 구축과 연계성이 있는지를 살펴보아야 할 것이다. BSC의 효과적인 사용은 지방자치단체의 시정방침 및 시책의 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). 그리고 BSC를 통한 성과가 보상과 연계되는지를 파악하여야 한다. 조직 내 보상체계에 BSC를 적용시키는 것은 조직의 역동성을 최대한 이끌어 내는 것이다. 이를 통해 조직 내 구성원들의 동기부여를 독려하고 조직목표에 상응하는 방향으로 구성원의 행태와 노력을 이끌어 내게 된다. 뿐만 아니라 BSC를 통한 성과시스템을 구축하기 위해서 IT지원과 통합가능성을 살펴보아야 할 것이다⁴⁾. BSC의 성과평가지표를 적절하게 적시성을 확보하면서 관리하기 위해서는 무엇보다도 정보 시스템과의 통합이 불가피하다⁵⁾.

4) BSC에 대한 시스템 구축에 대해서는 반론의 경우도 있다. 시스템 구축 반대론자의 주요 논지는 BSC 소프트웨어 비용에 대한 가격부담, 시스템 자체를 BSC와 동일시하여 조직의 규모나 특성을 고려치 않은 획일화된 성과지표설정을 통한 특수적이지 못한 성과평가 등을 들고 있다. 현재 우리나라는 청와대를 비롯하여 행정자치부 등 모든 성과관리 및 성과평가, 보상, 업무 등에 대한 처리를 시스템화하여 운영하고 있는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 시스템 무용론에 대한 논의는 번외로 할 것이다.

5) <<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)

위의 <표>를 보면, 평가담당공무원을 대상으로 정보시스템의 필요성과 효과에 대한 설문조사결과이다. 정보시스템의 필요성에 대하여 70%이상의 공무원이 동의하고 있으며, 그 효과에 대해서도 70%이상이 보통 이상으로 나타나고 있다.

현재 중앙정부 차원의 성과정보시스템은 지원되고 있지 못하며, 지방자치단체 자율적으로 도입

다음으로 BSC를 도입하려 하는 해당 지방자치단체를 구성하고 있는 조직 특성이 전략중심조직으로 전환가능성이 있는지와 BSC를 구성하고 있는 4가지 관점을 적용할 수 있는지를 파악하여야 할 것이다. 이는 이윤 극대화라는 명확한 달성목표가 있는 민간부문과는 달리, 공공부문은 복잡하고 불명확한 공익을 추구하기 때문이다. 또한 공익에는 효율성, 형평성, 민주성 등이 동시에 포함되기 때문에 계량화하여 목표달성을 할 수 있는 전략목표 설정이 어려우며, 세금으로 운영되는 공공부문의 특성상 재무적 관점은 제약조건으로 작용하는 경향이 있기 때문이다. 따라서 계량화하기 힘든 성과평가 측정지표에 대한 심도 있는 논의와 도입하려는 지방자치단체의 특수성을 고려한 BSC 관점의 변화가 도입에 선행되어야 한다. 그리고 현재 우리나라의 각 부서들은 동일업무의 중복 집행 내지는 유사 임무를 두고 두개 이상의 조직들이 갈등을 하는 경우가 많다. 현재 중앙정부가 추진하고 있는 자체평가제도나 목표관리제 등의 성과평가제도들의 목표 및 지표체계를 검토하면 거의 대부분 조직별로 목표와 지표체계가 구축되어 있다. 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 것이다⁶⁾.

세 번째로 공공업무에 대한 특성을 고려하여야 할 것이다. 공공부문은 다차원적이고 복잡한 목표체계로 구성되어 있으며, 목표의 구성요소 중 상당부분은 이질적인 특성을 가지고 있다. 이러한 공공업무의 다차원성은 공공부문에 참여하는 다양한 이해관계자 집단들로 인하여 더욱 복잡해지는 경향이 있다. 이러한 공공업무의 다차원적인 특성으로 인하여 실제 공공업무들은 BSC의 4가지 관점 중 하나의 특성을 가진다기 보다는 복합적인 특성을 가지는 경우가 많이 있다. 또한 공공업무 수행의 제약성을 고려하여 BSC에 대한 도입을 고려하여야 할 것이다. 공공분야의 업무수행에 있어서 큰 제약 상황으로는 재원부족과 합법성의 원칙을 들 수 있다. 민간기업의 경우 재원이 부족할 경우 외부로부터의 차입을 통하여 해결할 수 있으나, 정해진 예산의 집행을 통해 운영되는 지방자치단체의 경우 차입은 상당히 제한되어 있다. 그리고 공공분야의 업무수행이 관련법에 기속되면 될수록 성과달성의 상당부분이 외부적 요

하여 수행하고 있다. 속초시, 화성시 등에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 따라서 BSC 도입은 정교하고 유용한 성과정보시스템의 지원이 뒷받침되어야 할 것이다. 여기서 고려해야 할 점이 있다. 반드시 시스템을 구축할 필요가 있는가라는 질문이다. 상기에서 대부분의 지자체는 정보시스템 구축의 필요성을 절실히 인식하는 것으로 나타나고 있다.

- 6) 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 다섯째 관점으로 도입하는 것, 셋째, 고객관점과 재무관점을 합치는 것 등을 고려해볼 수 있다.

<표 1> 지방자치단체 평가여건과 BSC 전제조건

구분	지방자치단체 평가여건	BSC 전제조건
제도적 측면	성과평가시스템 구축 필요성	BSC 도입을 위한 성과시스템 구축
	정보시스템 통합여부 검토	BSC 성과평가지표의 적절성
조직 측면	전략중심적 조직 부재	전략계획 수립
	공익추구로 인한 성과평가의 어려움	4가지 관점에 대한 구체적인 논의필요
	목표와 지표간의 중복 문제	전략목표설정 및 목표와 지표간의 연계
공공업무 측면	공공부문 업무의 다차원성 및 복잡성 내재	다양한 이해관계자 고려
	재원부족 및 합법성의 원칙	예산과의 연계성 기타 성과관리제도와의 연계성
행위자 측면	자치단체장의 평가에 대한 지속적 관심 부족	자치단체장의 지속적이 관심과 지원 평가결과의 활용
	평가담당자의 역량부족	전문적인 평가관련 지식 필요
	열악한 의사소통체계	평가결과에 대한 신뢰

인에 의해서 결정될 수 있다. 뿐만 아니라 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 있다⁷⁾.

마지막으로 BSC 구축과 관련된 행위자의 특성을 고려하여 BSC 도입여부를 결정하여야 할 것이다. 행위자의 특성 중 가장 중요한 부분을 차지하는 것은 최고 의사결정권자의 BSC추진에 대한 강력한 리더십이라 할 수 있다. 리더십은 평가목적을 달성하는데 있어 핵심요인으로서 그것이 의미하는 바는 평가의 원리, 즉 성과의 개선이 가능하며 달성 불가능한 것이 없다는 것을 내재화할 수 있어야 한다(Wildavsky, 1972: 519)는 것이다. 리더십이 BSC에 있어 구체적으로 구현되기 위해서는 우선적으로 지방자치단체장이 BSC 구축을 통한 성과평가에 대해 지대한 관심이 가지고 있어야 할 것이다. 이러한 사안은 관심으로 끝나는 것이 아니라 의지와 함께 병행되어 평가에 투입되어야 할 부분이다. 또한 평가에 있어서 지방자치단체장은 평가시스템의 구축 자체에도 관심을 기울여야 하지만 평가가 종료된 후 그 결과를 토대로 활용하여야만 할 것이다. 이러한 여러 요소가 결합되어 질 때 리더십은 평가시스템 구축

7) 충북 도내의 OO군을 대상으로 한 실증조사에 따르면 190개 핵심업무 중 82개 업무(43.2%)는 2개 이상의 관점에 속하는 것으로 나타났다. 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.

뿐만 아니라 평가가 바람직한 방향으로 나아갈 수 있는데 중요한 요소가 될 수 있을 것이다. 그리고 피평가자들이 BSC 구축을 통한 평가에 대해 어느 정도 관심을 갖고 신뢰를 보낼 것인가는 의사소통을 중요시하는 BSC 도입에 있어서 중요한 요인이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 핵심적인 평가지표를 구축하고 자신이 속한 조직의 비전과 목표를 명확히 인식할 때 가능한 일이다. 따라서 평가에 대해 조직구성원들이 갖는 관심과 신뢰 및 자신이 속한 조직 또는 부서의 목표를 인식할 때 CASCADE형태의 지표개발이 가능해 질 수 있다. 그리고 BSC을 통해 평가를 하는 사람들의 전문적인 역량도 전제되어야 할 것이다.

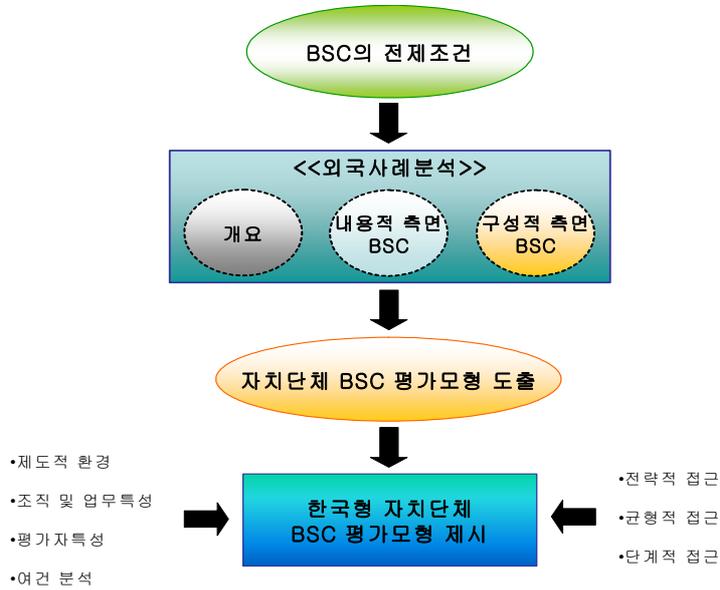
기존의 연구에서 보면 첫째, 역량과 관련되어 ‘평가자의 권한’, ‘평가자의 전문성’, 그리고 ‘평가자의 목적 인지도’(윤수재, 2002) 둘째, 집행주체요인(집행주체의 능력, 집행주체의 재량)과 집행대상자요인(집행대상자의 인센티브, 이해자 당사자간 갈등, 학습요인)(이혜영, 2004), 그리고 평가업무 인력의 양적 적정성, 평가업무 인력의 전문성(공병천, 2003)을 주요한 요인으로 들고 있다. 그리고 평가 전담부서 및 인력의 부족, 전문성 및 역량부족 등을 평가저해 요인(박희정 외, 2004)으로 꼽고 있다. 이러한 요인들의 공통된 사실은 평가를 추진할 평가담당자의 전문성이 뒷받침되어야 평가의 객관성 및 공정성이 증가함을 보여주고 있으며, 이를 위해 적정 정도의 평가전문인력이 확보되어야 BSC를 활용한 성과평가가 원활히 운영될 수 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 BSC 구축 및 그 과정에서의 업무담당자의 참여는 BSC 구축의 필수적 사항이라 할 수 있다. 이는 업무담당자들의 태도변화에 따라 행태가 관리되어질 수 있다(Bate, Khan, and Pyle, 2000)는 사실과도 일맥상통한다. 즉, 평가를 위한 관리프로그램의 질적 수준에 따라 업무담당자들의 행태와 태도가 변화되며 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.⁸⁾

3. 연구설계

위에서 제시한 자치단체 평가에 있어서 BSC 도입의 전제조건을 바탕으로 하여 다음과 같은 연구설계를 하였다. 현재 우리나라에서 BSC를 전면적으로 도입한 자치단체가 몇몇을 제외하고는 거의 없는 실정이고, 도입한 자치단체도 실제로 도입 년 수가 오래되지 않았기 때문에 본 연구에서 사례분석하기에는 어렵다고 판단하였다. 그래서 외국사례(미국, 일본)를

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

<그림 3> 분석모형



중심으로 사례분석을 하고자 하며, 분석을 위하여 선정된 자치단체는 우선 기존 연구에서 다소 소개가 미흡하였거나, 언급하지 않았고 BSC에 의한 평가모형을 도입한 자치단체를 중심으로 하였다.

사례분석으로 선정된 자치단체는 미국의 샤롯데시⁹⁾와 일본의 히메지시¹⁰⁾를 중심으로 하였다. 두 사례를 통하여, 내용적 측면에서의 BSC와 구성적 측면에서의 BSC를 살펴보고, 이를 통해 우리나라 자치단체에 적용가능한 BSC 평가모형을 도출하고자 한다.

그리고 BSC 평가모형으로 도출된 모형을 중심으로 한국형 자치단체 BSC 평가모형을 제

9) 미국의 샤롯데시 경우, 1996년 처음으로 BSC를 개발하여 성과측정시스템, 전략적 경영관리시스템, 의사소통도구로서 BSC의 효용을 극대화하려고 노력했다. 이러한 성과로 BSC Collaborative의 명예의 전당(2002), 국제 도시/카운티 경영자 협회로부터의 대학 선진사례(2001) 등 많은 영예상을 수여받은 자치단체이다.

10) 일본의 히메지시 경우, 21세기를 향한 새로운 재무행정 구조개혁을 통하여 시민서비스에 대한 만족도, 성과와 비용을 고려한 새로운 행정 경영형 재무행정운영의 전환을 시도하였다. 특히, 목적을 달성하기 위해 “조직 파워업(Power Up)형 행정평가시스템”이라는 BSC에 기초한 조직활동평가를 실시하였다. 이러한 조직실적평가방식의 행정평가는 일본의 자치단체에서 매우 선도적인 사례로서 평가되고 있다(<http://www.city.himeji.hyogo.jp>). 일본의 경우 우리나라와 행정체계가 유사하기 때문에 BSC 도입에 있어서 실질적으로 적용 가능한 사례로서 의의가 크다고 본다.

시 하고자 한다. 여기서 도출한 BSC 평가모형이 이론적으로 적용가능한지 살펴보기 해서 <표 1>에서 제시한 제도, 조직, 공공업무특성, 평가자 특성 등을 고려한 BSC 모형을 바탕으로 전략적 접근방안, 균형적 접근, 단계적 접근을 실시하였다. 구체적으로 설계한 분석모형은 <그림 3>와 같다.

Ⅲ. 지방자치단체의 BSC 도입 사례연구

1. 미국 샬럿(Charlotte)시 사례

1) 개요

(1) 전략적 접근방법

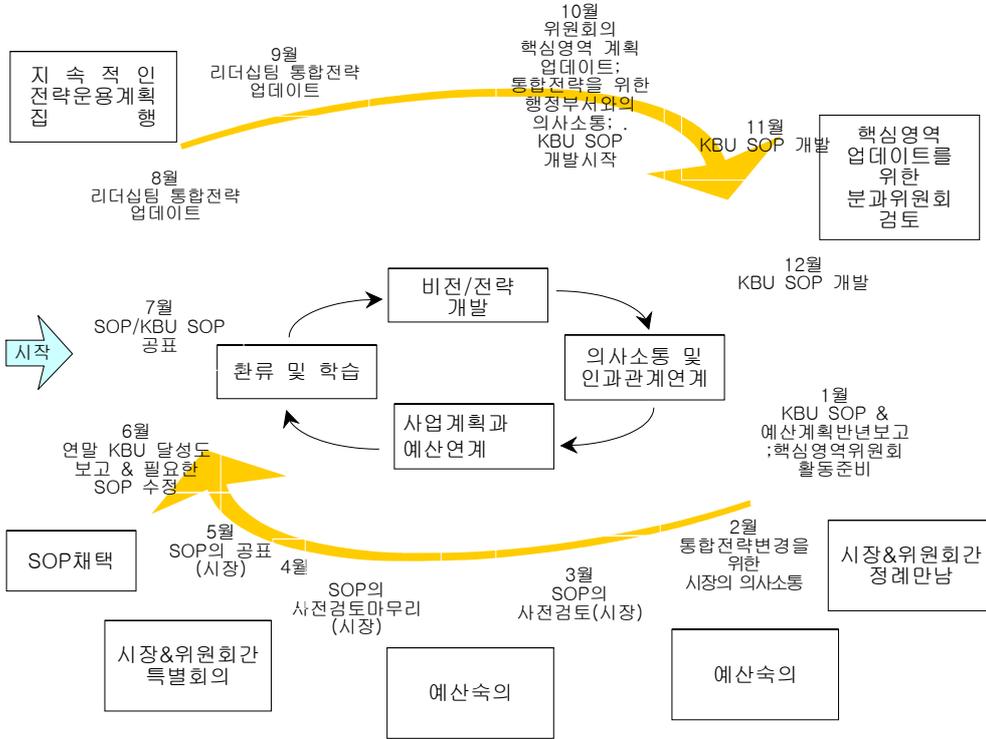
샬럿시의 성과관리시스템은 BSC체계에 의한 것으로 BSC는 전략을 명확한 목표 및 지표로 전환하는 것이라 할 수 있다. 이를 위해 전략적으로 사업계획과정(Business Planning)과 예산과정을 통합하여 전략운영계획(Strategic Operating Plan: 이하 SOP)으로 전환하였다.

샬럿시 정부는 연간시정계획에 대한 재검토를 통해서 시정운영의 전략을 설정한다. 시장(the City Manager)은 전략적 핵심영역 계획(Strategic Focus Area Plan)과 전략운영계획(SOP)을 제안하는데, 여기에는 전략의 목적달성을 위한 자원배분계획이 담겨져 있다. 그리고 시장과 관리자들은 시정부가 달성해야 할 거시적 수준의 목표를 측정하기 위한 통합점수표(Corporate Scorecard)를 만들게 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.

샬럿시는 측정위주의 체계에서 BSC를 통한 성과관리체계로 시스템이 진화해 왔다. 즉 BSC가 전략을 가시적인 목표와 측정지표로 변환해주는 역할을 함으로써 이러한 성과관리체계가 가능해진 것이다. 사업계획과정은 BSC의 전략적 과정을 많이 반영하고 있다. 최근에는 전략계획과정 및 예산절차가 통합되었다. 새롭게 바뀐 절차와 그에 따라 나타난 것이 바로 SOP이다. 이러한 전략운영계획과 관련한 순환주기를 도식화하면 다음과 같다.

샬럿시의 위원회에서는 매년 일정기간의 숙의(retreat)를 통해 조직의 전략을 설정하고 있다. 시장은 시위원회의 승인 하에 전략을 달성하기 위한 예산할당 등의 내용을 담은 전략핵심영역계획(Strategic Focus Area Plan)과 SOP를 공표한다. 또한 시장 리더십팀은 조직이

<그림 4> 미국 샬럿시 전략운영계획 사이클



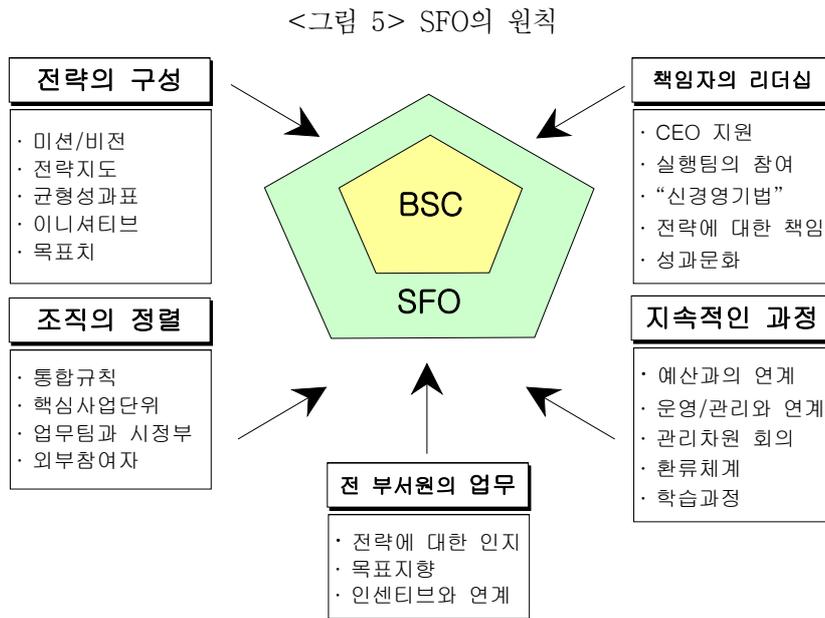
자료: Charlotte.(2003: 1).

달성해야 할 목표를 상위차원부터 세부적으로 만드는데 이것이 바로 통합BSC이다. KBU는 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 BSC에 명시된 목표를 달성하기 위해 구체적인 이니셔티브, 자원 등과 연계시키게 된다.

(2) 전략중심조직(Strategic Focused Organization: 이하 SFO)

샬럿시는 SFO라 할 수 있다. 여기서의 전략은 장기적인 관점에서의 계획과 운용방향을 의미한다고 볼 수 있다. 이를 위해 샬럿시는 1996년에 BSC기법을 도입하고 있으며 그 장점으로 조직 비전의 명확화, 조직이 이 비전을 달성할 수 있도록 노력, 전략적 계획과 자원배분

의 통합을 들 수 있다. 이러한 SFO를 만들기 위해 Kaplan과 Norton은 ① 전략을 모든 사람이 이해할 수 있도록 운용상의 용어로 전환해야 하며, ② 모든 조직은 일선행정부서에게 일하는 방향(line of sight)을 인식시켜 주어야 하며, ③ 개인적 기여를 통해 모든 업무가 전략적으로 운용되도록 하여야 하며, ④ 조직학습을 통한 전략을 지속적인 과정으로 만들어야 하고, ⑤ 개혁을 위해 관리자들에게 개혁에 대한 의제를 제공해 줄 수 있어야 한다는 5가지 원칙을 제시하고 있다. 이러한 5가지 원칙에 대한 도식화는 <그림 5>와 같다.



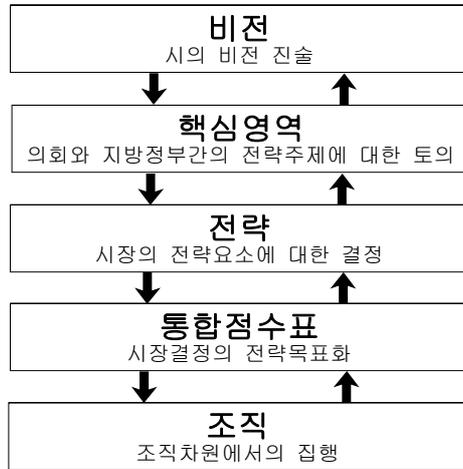
자료: Charlotte.(2003: 2).

2) 내용 및 구성

샤롯데시의 통합 BSC 구성요소는 7가지, 즉, 비전¹¹⁾, 달성목표(Objectives), 전략주제(핵심영역), 전략원칙(Strategic Principles), 전략들간의 인과관계(linkage), 성과측정과 목표치(Targets), 관점 등으로 구성된다. 이러한 과정은 1월과 2월의 연간계획에 대한 토의 및 검토에서부터 시작되며, 검토기간 동안 시의회와 핵심 전략중점분야의 목표와 목표치에 대해 합의를 하게 된다. 의회는 업무의 우선순위를 결정하고 그 이유를 밝히며, 의회가 전략을 결정한 후 업무담당자(staff)는 전략에 대한 집행계획을 세우게 된다.

11) 전략을 수행하는 모든 노력을 통해서 궁극적으로 도달하고자 하는 성과물을 의미한다.

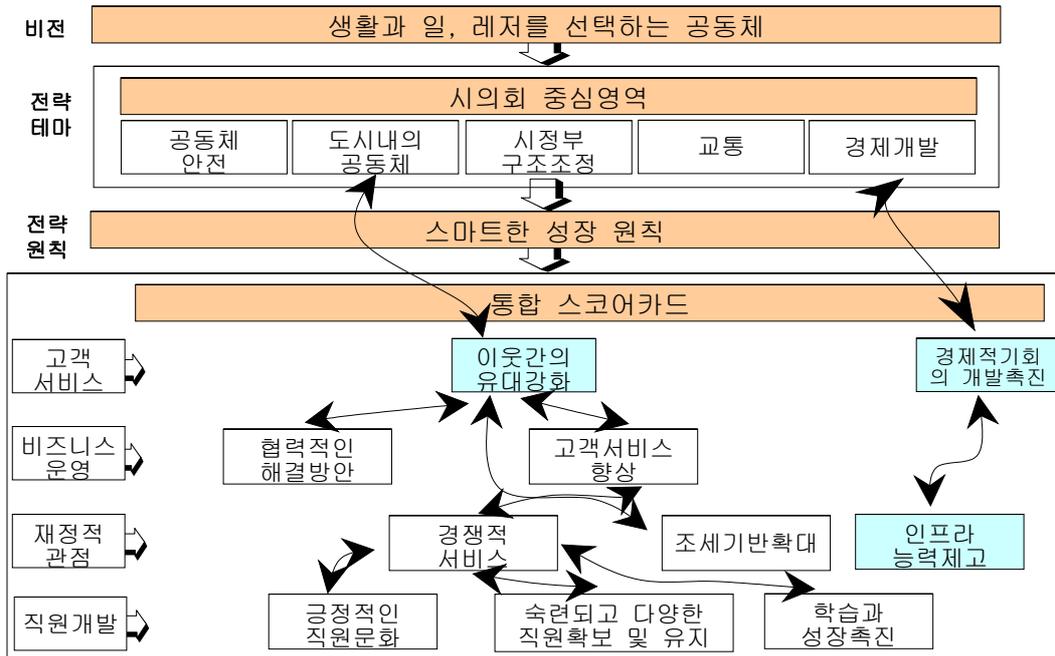
<그림 6> 전략적 맥락



자료: Charlotte.(2003: 3).

이에 따른 샤롯데시의 전략맵을 소개하면 <그림 7>과 같다.

<그림 7> 2004~2005년 샤롯데시의 전략맵



자료: Charlotte.(2003: 7).

2. 일본 히메지시 사례

1) 개요

히메지시는 BSC를 기존의 행정평가시스템인 사무사업평가¹²⁾와 병행적용하고 있어 성과평가체계가 복잡하다는 특징이 있다. 히메지시의 BSC를 개괄적으로 살펴보면, 고객>재무>프로세스>조직인재 관점순으로 전략목표의 우선순위를 설정하고 있으며, 조직의 부-과 단위 차원에서 BSC를 운영하고 있다. 전략목표의 구체적인 항목으로는 부(部)단위로는 부 기본방침, 부 전략시트, 각 과(課)의 역할 등에 대한 전략적 우선순위를 작성하고 있으며, 과(課)단위에서는 전략목표, 고객관점의 시책·사무사업의 내역, 업적지표, 현상치 및 목표치, 점수등에 대한 전략목표의 구체적인 항목을 작성한다. 히메지시는 이러한 BSC를 활용한 평가 방법 외에 정책평가·행정평가를 통해 성과평가를 보완하는 것을 큰 특징으로 하고 있다.

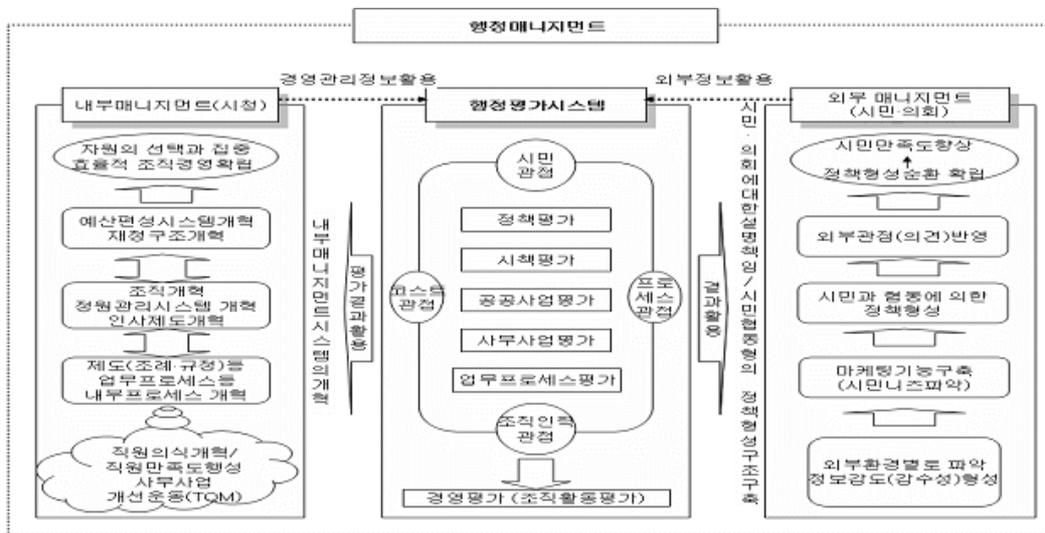
2) 내용 및 구성

히메지시는 BSC를 기존의 행정평가시스템인 사무사업평가와 병행적용하고 있어 21세기를 향한 새로운 재무행정 구조개혁을 추진하려 하고 있다. 히메지시의 재무행정 구조개혁의 기본은 과거 답습적인 행정관리형의 재무행정 운영에서 시민서비스에 대한 만족도, 성과와 비용을 고려한 새로운 행정경영형의 재무행정운영으로 전환을 시도하고 있다. 행정평가시스템은 이러한 개혁을 실현하기 위한 도구로서의 위상을 지니고 있을 뿐만 아니라, 평가시스템 구축자체가 중요한 시책으로 제시되고 있다.

12) 사무사업평가는 종합계획상의 실시계획에 따라 각 사업의 목적이나 목표를 가능한 한 시민에게 구체적으로 분명히 하거나, 경영관점에서 기본적인 사항으로 평가개선하기 위하여 실시하는 평가이다. 이 평가의 주된 목적과 역할을 보면, ① 사무사업의 목적이나 목표의 명확화, ② 시민 요구에 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 비교한 개선도나 목표에 대한 도달정도를 파악하며, 경영평가는 사업의 필요성, 효율성, 프로세스, 조직이나 담당자의 능력향상 등을 평가하고 있다.

히메지시가 행정평가시스템을 도입하여 달성하려는 “재무행정 구조개혁”의 목적을 정리하면, ① 경영전략의 중시로 시정방침이나 목적의 명확화 등 경영전략에 중점을 둔 관리(경영) 사이클의 실효성 제고, ② 인재와 조직의 중시로 직원들의 행정경영능력 향상과 창조성을 중시하는 조직풍토 조성, ③ 기업경영기법을 도입한 업무프로세스의 효율화로 인한 목표관리기법 개선, ④ 결과를 중시하는 조직구조의 구축과 직장 내 개선활동등을 통한 프로세스 개선, ⑤ 사업의 간소화와 행정의 수비 범위 재구축, ⑥ 고객지향에 기초한 재무행정 운영의 중시로 시민요구의 파악과 책임성 확보에 충실, ⑦ 지속적으로 인재 및 조직이 성장할 수 있는 관리시스템의 중시로 직원의 의식개혁, 책임의 명확화와 권한위임, 실적 중심의 인사평가 등을 통하여 새로운 행·재정관리시스템을 구축하는데 있다.

<그림 8> 히메지시 행정평가시스템의 개념도



히메지시의 BSC를 구체적으로 살펴보면, 히메지시에서는 성과중심형의 경영기법을 활용하여 자원투입의 합리성이나 시책·사업성파에 대한 설명책임의 강화, 성과평가를 통한 행정개혁, 재정건전화 등을 목표로 성과관리를 도입하였다. 이를 위해 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 전략목표기술서(BSC), ③ 과의 조직활동평가표(과의 방침, 목표, 실행계획), ④ 과의 조직활동 평가기술서(BSC), ⑤ 과의 사무사업

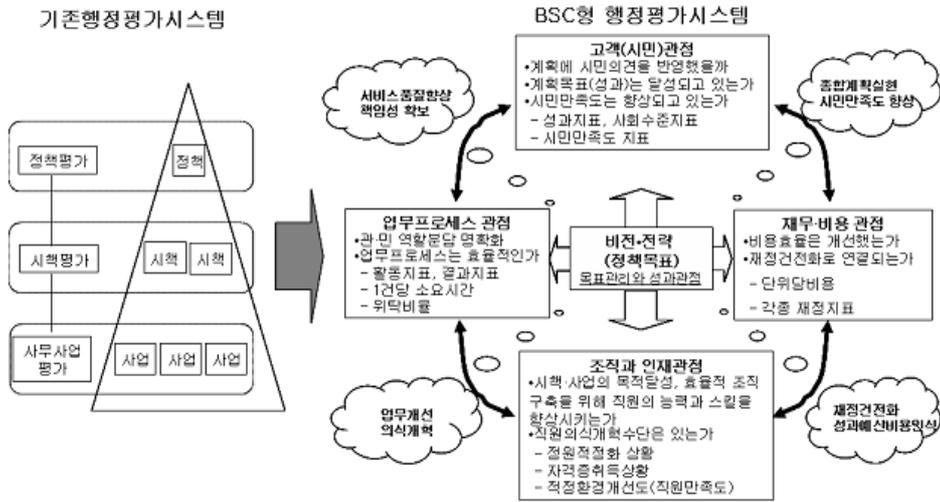
평가표 등 부 단위와 과 단위를 나누어 평가하는 2중 구조의 방식을 적용하고 있다. 이는 BSC를 통한 조직활동에 대한 평가와 단위사무사업에 대한 평가제도간의 연계성을 중시하고 있다는 것을 의미한다. 즉, 각 과의 조직활동평가와 사무사업평가를 통해서 시책수준에서의 목표달성도를 평가할 수 있다는 것이다.

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 BSC의 케스케이딩에 대해서는 시책 및 사무사업은 오로지 「고객의 관점」으로만 판단하고 있으며, 이것을 지원하는 형태로 「재무·비용의 관점」←「프로세스의 관점(프로세스의 개선)」←「조직 인재를 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 기울이고 있는 것으로 평가된다. 덧붙여 부(部) 단위는 과(課)단위와 비교해서 정량적인 지표가 결여되거나 정성적인 부분이 있다.

<그림 9> 히메지시 BSC의 기본적인 구조



<그림 10> 히메지시의 BSC 개념을 적용한 행정평가시스템



히메지시의 BSC형 행정평가시스템의 특징은 다음과 같다. 우선 비전과 전략을 명확하게 하여 사업의 선택과 집중이라고 하는 전략적 사고를 토대로 사업을 추진하고, 비전을 실현하기 위한 전략입안시스템으로서 기능을 수행하기 때문에 전략적인 관리도구로서 '선택과 집중'에 기초할 수 있는 사고를 제시해 준다. 다음으로 다면적인 관점에서 분석·평가하여 문제 발생요인과 대응책을 구조적으로 파악할 수 있어 평가→개선·개혁의 사이클을 확립하기 쉽다. 셋째로 조직단위의 전략목표를 기초로 평가하기 때문에 조직이나 개인의 성과까지 파악할 수가 있고, 또한 평가결과를 조직이나 개인에게 피드백 하는 것도 가능하다. 넷째로 조직단위로 전략목표를 설정하고 목표에 대한 여러 관점을 서로 관련 지어 평가하기 때문에 성과의 인과 관계를 논리적으로 설명하기 용이하고, 이를 통해 조직단위·개인단위로 책임 소재를 명확하게 할 수 있다. 마지막으로 조직의 전략목표를 분명하게 하여 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 있기 때문에 정보의 공개성 및 친화성이 높다고 할 수 있다.

3. 사례분석 요약

사례분석한 결과를 요약하면, 샤롯데시의 BSC추진체계는 첫째로 궁극적으로 샤롯데시가 도달하려고 하는 목표인 비전을 설정하였으며, 둘째, 비전에 근거하여 전략과제를 설정하고, 전략

과제는 매년 시장과 시의회 의장을 포함하여 14명으로 구성된 시의회에서 결의하여 결정한다. 셋째, 전략과제를 BSC의 4가지 관점에서 전략목표화 시키는 과정으로 샤롯데의 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, 샤롯데가 이니셔티브에 대해서 기대하는 성과수준인 목표치를 결정하며, 마지막으로 목표치를 기준으로 성과를 평가하는 과정을 거치고 있다. 즉, 샤롯데의 경우 전략중심으로 한 BSC 모형(전략중심형 BSC)이라고 할 수 있다.

히메지시의 경우, 샤롯데와는 달리 전략계획의 성격보다는 조직성과에 중점을 둔 것이라 할 수 있다. 즉, BSC의 추진체계가 조직을 중심으로 전개되는 방식이 우선적으로 조직 전체의 미션을 설정한 후, 이를 부·국별 미션과 비전으로, 그 다음은 과별 미션 및 역할로 연결하는 방식이다. 그리고 과 차원에서 BSC를 4가지 관점으로 적용하며, 관점별로 전략목표를 설정하고 이를 달성하기 위한 주요성과지표를 목표치의 달성실적에 따라 조직활동을 평가하게 된다.

<그림 11> 샤롯데와 히메지시 BSC 추진체계 비교



다른 한편으로는 기존의 사무사업평가도 실시하고 있다. 이는 히메지시는 전략적인 계획 또는 목표보다는 조직성과를 정확하게 평가하기위한 수단으로서 BSC를 도입한 것을 볼 수 있다. 즉 히메지시는 행정평가를 중심으로 한 BSC 모형(행정평가형 BSC)이라고 할 수 있다.

IV. 지방자치단체 BSC 평가모형 탐색 및 적용

1. 지방자치단체 BSC 도입을 위한 적용 모형 탐색

우리나라의 자치단체 수준에서 BSC 도입 및 적용을 위해서 앞장에서 검토한 문제점, 미국·일본의 지자체 BSC 구축 사례분석을 기초로 하여 3가지 대안을 구성하여 고찰하였다. 이 연구에서 제시한 3가지 대안은 민간부문의 BSC방법론을 비교적 그대로 적용한 미국의 샤롯데 사례에 기초한 전략중심형 BSC, 일본 히메지시와 같이 기존의 사무·사업평가에 BSC를 도입한 행정평가형 BSC, 그리고 한국의 지방자치단체 행정환경을 고려한 전략적 자체평가형 BSC로 구분하여 논할 수 있다. 전략중심형 BSC는 민간부문에서 적용하는 BSC방법론을 비교적 그대로 공공부문에 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 대안이다¹³⁾. 그 구체적인 내용 및 특성에 대한 논리를 구체적으로 검토하면 다음과 같다.

1) 전략중심형 BSC

전략중심형 BSC는 Kaplan과 Norton에 의해서 개발된 방법론을 공공부문에 그대로 도입한 것이라고 볼 수 있다. BSC 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 BSC는 공공부문임에도 불구하고 정치행정구조나 조직환경 등의 측면에서 민간부문의 BSC를 도입할 수 있는 환경과 여건이 조성되어 있다.

13) 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.

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.¹⁴⁾ 다섯째, 추진 목표의 구조적 또는 과정적 오류를 쉽게 발견할 수 있어 전략과 일치하지 않는 목표는 조기에 발견하여 조정할 수 있다.

반면, 전략중심형 BSC는 다음과 같은 한계점을 노정하고 있다. 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 왔으며¹⁵⁾, 앞으로 총액인건비제도가 전면적으로 도입되더라도 자치단체의 자율성은 제한되어 있다고 볼 수 있다. 따라서 많은 영역에 있어서 법적·정치적으로 이미 사전에 범위가 결정되거나 한계가 지워져 있다는 기본적인 전제 측면에서 민간부분과는 근본적인 차이가 있음을 발견할 수 있다. 또한 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

행정평가형 BSC는 기존의 성과관리제도를 운영 중인 상태에서 BSC를 병행하여 도입하는 것을 의미한다. 이러한 행정평가형 BSC는 일본에서 도입하여 적용하고 있는 방식으로 기존 평가제도의 단점을 보완하기 위해 몇몇 자치단체에서 시범적으로 운영 중에 있다. 일본에서 행정평가형 BSC를 도입하게 된 배경을 보면, 기존의 사무사업평가 등 기존의 평가제도로는

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

15) ‘지방자치단체의행정기구와정원기준등에관한규정’의 제7조, 제8조, 제10조, 제10조의2에서 기구의 설치기준, 직급기준 등에 대해서 명시적으로 규정하고 있다.

업무단위 또는 조직단위의 평가로 조직 전체의 성과를 측정하기 어렵다는 한계가 있었기 때문이다. 따라서 행정평가형 BSC는 전술한 전략중심형 BSC와는 달리 조직성과에 중점을 둔 것이라 할 수 있다. 이는 BSC의 추진체계가 조직을 중심으로 전개되는 방식으로 우선적으로 조직 전체의 미션을 설정한 후, 이를 부·국별 미션과 비전으로, 그 다음은 과별 미션 및 역할로 연결하는 방식이다. 이러한 행정평가형 BSC 도입 이전에는 조직의 단계에 따라서 정책평가, 시책평가, 사무사업평가를 실시하였으나, BSC 도입으로 조직활동평가와 사무사업평가에 중점을 두게 되었다. 과차원에서는 BSC에 근거한 조직활동을 평가하고, 계 이하의 조직에서는 사무사업평가를 실시하고 있다고 하여 히메지시에서는 이를 중층적 평가라고 부르기도 한다.

행정평가형 BSC가 일본에서 주목을 받고 있는 가장 큰 이유의 하나는 기존의 행정평가와는 달리 거시적으로 조직의 성과를 평가할 수 있다는 것이다. 또한 행정평가형 BSC를 도입함으로써 일본에서는 자치단체 전략계획의 중요성과 그 실제적인 실효성이 부각되기 시작되었으며, 이로 인하여 주민들에 대한 행정책임의 새로운 인식을 제고시키는데 기여한 것으로 보여진다. 또한 행정평가형 BSC는 기존의 여러 평가제도의 근간을 유지하면서 BSC에 근거한 조직평가가 이루어지도록 하였다. 그리고 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 관련 지어 평가하기 때문에 성과의 인과관계를 논리적으로 설명하기 용이하게 되었다. 뿐만 아니라 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 나아가감으로써 새로운 제도의 도입으로 인한 혼란을 최소화하였다.

하지만 행정평가형 BSC는 기존의 조직 및 제도적 환경에 맞는 BSC로 변형을 한 관계로 BSC가 가지고 있는 여러 가지 기대 효과중의 일부 효과만을 기대할 수 밖에 없다. 즉 기존의 사무사업평가를 유지하면서 과수준의 전략적 관리를 위해서 BSC를 도입하고 있기 때문에 전체 조직의 성과관리가 이원적으로 이루어지고 있다. 이러한 이원적 평가체계로 인하여 BSC에서 중시하는 상위조직과 하위조직간의 유기적인 전략적 연계가 어려울 수 있으며, 기존의 행정문화를 고려했다고 하더라도 구성원들이 이원적 시스템에 대한 이해와 적응에는 많은 시간과 노력이 소요될 수 있다.

3) 전략적 자체평가형 BSC

민간부문과 공공부문의 차이를 인정하지 않고 BSC를 그대로 공공부문에 도입할 수 있다

면 문제는 간단해질 수 있다. 그러나 공공부문의 여건이 실제로 그렇지 않은 것 또한 현실이다. 기존의 우리나라 자체평가체도가 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.

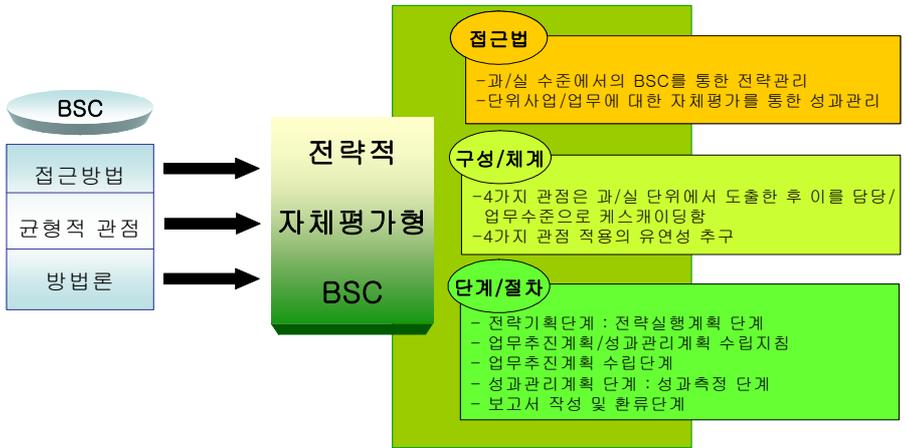
전략적 자체평가형 BSC는 전략중심형 BSC에 내재되어 있는 공공부문 특히 지방자치단체에 적용할 경우에 나타날 수 있는 전제와 여건 측면에서 많은 문제점과, 행정평가형 BSC에 내재되어 있는 조직전체의 성과평가가 이원화되어 있다는 문제점에서 출발하고 있다. 또한 우리나라의 경우, 평가기본법에 명시된 기존의 자체평가 및 목표관리제 등의 개별적인 성과평가와의 관계 속에서 BSC가 가지는 본래의 장점을 어떻게 살릴 수 있는가에서 출발하였다. 이러한 문제 인식을 토대로 전략적 자체평가형 BSC에서는 조직의 성과관리가 이루어지도록 하되 기존의 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. 이러한 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 고려하여야 하기 때문이다. 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. 이는 기존의 중복적인 평가체도의 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 준비 중에 있는 자치단체에 방향성과 대안으로 활용될 수 있도록 하는데 시사점을 제공할 것이다.

2. 전략적 자체평가형 BSC 적용방안

앞서 제시한 전략적 자체평가형 BSC 적용에 대하여 <그림 12>와 같이 설명할 수 있다.

전략적 자체평가형 BSC를 적용하기 위한 접근법으로서는 과/실 수준에서의 BSC를 통한 전략관리와 단위사업/업무에 대한 자체평가를 통한 성과관리가 그 초점이라고 할 수 있다. 특히, 지방자치단체의 공공성을 고려한 BSC 4가지 관점을 충분한 논의를 통하여 마련하고, 과/실 단위에서 도출한 후 이를 담당/업무수준별로 케이스케이딩 작업을 함으로서 체계적으로 연계시켜야 한다. 마지막으로 전략적 자체평가형 BSC 적용을 위한 단계 및 절차를 수립하여야 할 것이다. 구체적인 단계 및 절차는 다음과 같다.

<그림 12> 전략적 자체평가형 BSC



1) 전략계획 단계

최근 지방행정 혁신의 일환으로 도입하고 있는 민간부문의 경영관리기법의 대부분은 자치단체의 독자적이고 자율적인 행정환경을 전제로 하고 있다. 특히 BSC와 같은 성과관리방법론은 자치단체가 주도적으로 지방행정환경에 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 나아가야 할 방향을 체계적으로 설정하고, BSC와 같은 성과관리기법을 통하여 방향성에 대한 점검과 추진성과를 지속적으로 모니터링할 수 있도록 해야 한다.

2) 전략실행계획 단계

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, 업무차원에서도 상위계획과 하위계획간의 인과관계가 유지될 수 있도록 해야 한다는 것이다.

3) 업무추진계획 및 성과관리계획 수립지침 단계

우리나라의 경우, 주요업무추진계획이나 성과관리계획이 하위부서에서 작성되고 상위부서에서는 이를 취합하여 조정하는 상향식의 계획수립 절차에 따라 계획서가 작성되는 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.

4) 업무추진계획

우리나라의 경우, 담당/계 단위에서 주요업무계획을 작성해서 상위부서로 제출하는 형식을 취하고 있기 때문에 하향식과 전략과제 도출방식의 BSC에 적용하기 위해서는 해결해야 할 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. 즉, 기획부서에서 시달한 수립지침을 토대로 먼저 과/실 단위에서 전략계획에 제시된 중점전략과제를 달성하기 위한 단위부서 차원의 전략과제를 BSC의 4가지 관점에서 도출해야 한다. 담당/계 차원에서는 해당 과/실에서 제시한 전략과제를 실현하기 위한 핵심 사업/업무를 창의적으로 개발해야 한다. 이렇게 작성된 주요업무계획은 다시 과/실 차원에서 종합적으로 취합하여 BSC의 각 관점별로 연계성을 가지고 있는지, 상-하위 계획간의 연계성은 확보되었는지 등을 조정한 후에 BSC 추진부서에 제출하는 절차이다.

5) 성과관리계획 단계

성과관리계획은 각 사업/프로젝트/업무(이니셔티브)의 목표를 달성하기 위한 구체적 실천

(3) 참여와 의사소통(communication)

성과관리카드를 작성하는 과정에 다양한 이해관계자들을 참여시킴으로써 다양한 관점에서 의 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 합의를 중시해야 할 것이다.

6) 성과측정 단계

지방자치단체 성과평가를 위해 정보원으로서 고려해야 할 것은 무엇보다도 정보의 이용가능성 문제와 자료의 신뢰성 문제이다. 어떤 업무를 평가하고자 할 때 단 하나의 최선의 정보원은 없다. 즉 각 정보원의 상대적인 장점을 고려하여야 한다. 성과정보 수집방법의 선택은 정보 요구 유형, 시간적 이용가능성, 비용 등에 의해 영향을 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 방안으로는 4가지(기관의 행정자료, 설문조사, 훈련된 관찰자에 의한 정보수집, 특수기술장비 등)가 있다. 구체적인 성과측정방안은 다음과 같이 살펴 볼 수 있다.

(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 준거기준이다. 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.

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

(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 지루하고 통합을 요하는 과정이지만 평가대상이 되는 업무(사업, 서비스, 프로그램 등)의 결과 상태에 대한 깊이 있는 통찰을 제공한다. 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

(1) 성과보고서 작성

성과보고서(performance reports)는 평가를 실시한 이니셔티브(사업/업무, 현안과제 등)에 대한 정보를 제공하기 위해 작성한다. 그러나 주민이나 이해관계자가 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.

(2) 환류

성과평가 결과는 궁극적으로 평가 대상이 되는 해당 사업, 시책, 프로그램, 서비스, 그리고 조직 등의 개선을 위한 자료로 활용된다. 만일 어떤 지방자치단체가 역점 사업 및 시책에 성과평가를 실시하여 개별 사업에 대해 우수, 보통, 부진 등의 평가결과가 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 개선 노력의 동기를 부여한다.

V. 결 론

본 연구는 지방자치단체의 BSC 도입 및 적용을 위한 모형 탐색을 위해 지방자치단체의 BSC 도입의 의의와 전제조건을 살펴보고, 미국과 일본의 사례를 비교분석한 내용적 함의를 바탕으로 한국에 적실한 BSC 적용모형을 제시하고자 하였다.

본 연구에서 제시한 한국에 적실한 BSC 적용 모형이라고 판단한 전략적 자체평가형 BSC 모형 역시 한국의 제도적 토양 위에서 착근하기 위해서는 다음과 같은 조건이 전제가 되어야 할 것이다.

첫째, 제도적 환경 측면에서 지방자치단체의 전략계획에 대한 제도적 장치가 이루어져야 할 것이다. 우리나라 지방자치단체의 경우처럼 전략계획이 수립되어 있지 않고, 계획수립에 전략계획의 개념 자체가 없는 상황에서는 BSC를 도입하는 것이 오히려 기존의 성과평가체계에 혼란만 초래할 가능성이 있다. 따라서 지방자치단체에서 BSC가 적용될 수 있도록 지방자치단체 조례에 명시하도록 하는 것이 필요하다. 또한 자치단체장에게 더 많은 재량권을 부여한다는 것이 전제되어야 할 것이다.

둘째, 조직·업무적 측면에서는 BSC 도입시 공공부문의 다차원성을 고려할 수 있도록 기존

의 4가지 관점의 틀에서 벗어나 지방자치단체의 특성을 고려한 관점별 분류가 이루어져야 하며, 조직간의 연계에 대한 동태적인 분석을 토대로 성과측정이 이루어지도록 해야 한다.

셋째, 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.

넷째, 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.

본 연구는 우리나라 지방자치단체의 BSC 도입 및 적용을 위한 모형을 탐색하기 위한 시론적 연구 차원에서 지방자치단체의 BSC 도입 및 적용방안에 대한 전제조건과 유의사항에 대하여 분석하기 위하여 국외사례에서의 내용적 함의를 중점적으로 분석하였다. 따라서 분석에 활용된 외국사례들이 우리나라에 어떠한 영향을 미쳤고 어떤 형태로 우리나라에 적용되고 있는지에 대한 내용을 파악하는 데는 한계를 노정하고 있다. 그 이유는 현재까지 우리나라에서 BSC를 적극 도입한 자치단체가 몇 군데 밖에 없기 때문에 그 영향 정도에 대한 연구가 매우 일천하여 이에 관한 유의미한 결론을 도출하는 것이 어려운 실정이기 때문이다. 앞으로 우리나라 지방자치단체의 성공적인 BSC 도입 및 활용을 위하여 이와 같은 후행연구가 지속적으로 이루어지길 기대한다.

【참고문헌】

- 고영선·윤희숙·이주호. (2004). 「공공부문의 성과관리」. 서울: 한국개발연구원.
- 공병천. (2003). 정부기관평가제도의 탐색적 연구: 중앙행정기관평가를 중심으로. 한국정책학회보, 12(4).
- 김철희, 조만형, 김용훈. (2006). 정부부처에 대한 BSC 적용사례와 시사점: 비판적 검토를 중심으로. 서울행정학회.
- 남영호, 김병태. (2005). BSC를 활용한 출연연구기관 기관평가제도의 유효성 연구: 기관평가지표분석을 중심으로. 「경제학 공동학술대회」, 한국경제학회.
- 박희정·박해욱·이병기·김건위·이혜영. (2004). 「지방자치단체 자체평가제도의 정착을 위한 기초연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 윤수재. (2002). 중앙행정기관 정책평가의 수용도에 대한 영향요인 분석. 행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 이석환. (2004). “균형성과표(BSC)에 대한 이해와 공공부문의 성과관리”, 한국행정연구원 행정포커스, '04년 11/12월호.
- 이한문. (2005). “고객만족을 위한 성과관리 시스템 구축”, 「자치단체평가과정」. 경기도지방공무원교육원
- 이혜영·김건위·박해욱. (2004). 지방자치단체 자체평가제도 집행실태 분석. 한국지방자치학회보, 16(3).
- Bate, Paul, Raza Khan, and Annie J. Pyle(2000). Culturally Sensitive Structuring: An Action Research-Based Approach to Organization Development and Design. *Public Administration Quarterly*, 23(4).
- Boyne, George A., Julian S. Gould-Williams, Jennifer Law, and Richard M. Walker(2004). Toward the Self-Evaluation Organization? An Empirical Test of the Wildavsky Model. *Public Administration Review*, 64(4).
- Charlotte. (2003). *Strategic Planning Handbook: Charlotte's Model for Integrating Budget and Performance Management*.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1992). "The Balanced Scorecard -Measures that Drive Performance", *Harvard Business Review*. January-February.
- Kaplan, R.S. and Norton, D.P. (1993). "Putting the Balanced Scorecard to Work", *Harvard Business Review*. September- October.

- Kaplan, Robert S. (1999). The Balanced Scorecard for Public-Sector Organizations. *Balanced Scorecard Report*: 3-6. *Harvard Business School Publishing*.
- Kaplan, Robert S. (2000). Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector. *Balanced Scorecard Report*: 3-4. *Harvard Business School Publishing*.
- National Center for Public Productivity. (1997). *A Brief Guide for Performance Measurement in Local Government*. Newark: National Center for Public Productivity.
- Paul R. Niven, (2003). *Balanced Scorecard Step-by-Step for Government and Nonprofit Agencies*. John Wiley & Sons, Inc.; 삼일PwC컨설팅 역(2005). 정부와 공공부문 BSC: 성과관리체계 구축 방법론. SIGMA INSIGHT.
- Nyhan, R. C. and Martin, L. L. (1999). "Comparative Performance Measurement", *Public Productivity and Management Review*. 22(2).
- Perrin, Burt. (2002). *Implementing the Vision: Addressing Challenges to results-focused Management and Budgeting*. OECD.
- Poister, Theodore H. (2003). *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Robert S. Kaplan. (2000). "Overcoming the Barriers to Balanced Scorecard Use in the Public Sector", *Balanced Scorecard Report*.
- Wildavsky, Aaron. (1972). "The Self-Evaluating Organization", *Public Administration Review*, 32(5).

【참고자료】

<http://www.city.himeji.hyogo.jp> (검색일: 2006. 11. 4.)