

전발연 2008-R-18

# 전라북도 BSC 성과관리 모델 연구

2008



전북발전연구원  
JEONBUK DEVELOPMENT INSTITUTE

## 연구진

---

연구책임	원도연	• 전북발전연구원 소장
연구원	이동기	• 전북발전연구원 연구위원
연구원	안완기	• 전북발전연구원 연구위원
연구원	황성희	• 전북발전연구원 위촉연구원

---

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서  
전라북도의 정책과는 다를 수도 있습니다.

### I. 연구의 개요

1. 이 연구의 출발점은 ‘현장행정’을 도정 드라이브로 삼고 도청 직원들의 행정 프로세스가 현장 중심, 고객 중심, 문제 해결 중심이 되도록 만드는 방안과 더불어 정확한 투입 對 산출 비용에 대한 정보를 파악해 평가해 활용해 보는 것과 CEO 미션과제 등의 MBO 관리에 대한 문제의식 이었다.

2. 현장행정, 투입 대비 산출, CEO 미션과제 등의 MBO 관리는 궁극적으로 성과관리의 문제로 수렴된다. 따라서 논의의 초점과 전개방향은 전라북도의 성과관리 시스템에 대한 평가로 집중되었다. 전라북도가 이미 전략적 성과관리 틀인 BSC 체계를 도입해 통합직무성과평가시스템안에서 사용하고 있다는 점에 주목해서 전라북도 BSC체계에 대한 분석으로 귀결되었다. 연구 결과 전라북도는 전략적 경영관리 도구로 그 효과를 인정받은 BSC 체계를 성과관리 보다는 성과평가에 활용할 목적으로 구축했기 때문에 BSC가 가진 전략 지향성이 발휘되지 못하고 있는 것으로 평가되었다. 이는 전라북도가 보다 과학적이고 전략적으로 경영관리를 하기 위해서는 BSC에 대한 개념을 명확히 하여, MBO와 차이점을 분명히 해야 한다는 점을 뜻한다.

3. BSC는 경영학의 거목 피터 드러커에 의해 개발돼 수십년 동안 경영학의 지배적인 패러다임으로 군림해온 MBO의 단점을 보완하는 것으로 각광받아왔다. MBO와 BSC는 조직의 전략실현을 위해 개인의 목표를 관리한다는 점에서 기본정신은 같지만, 조직 전체의 성과를 높이는데서 이 두 가지 방식은 엄연히 다르다는 점이 확인된 바 있다. MBO는 실행과정에서 관성화되고 관료화됨으로써 본래의 기능을 잃었고, 이에 반해 BSC는 조직의 성과를 구현하는데 있어서 다양한 요소를 전략적으로 일체화시킴으로써 경영의 지배적 패러다임으로 떠올랐다. 따라서 이 연구의 핵심은 전라북도 BSC 체계를 고도화 혹은 개선하기 위해 어떤 요소가 필요할 것인가 하는 점이고, 그

목표는 전라북도가 세운 전략적 목표를 종합적으로 관리하는 것이다.

4. 전라북도의 BSC체계가 BSC 본연의 취지를 잘 살리기 위해 조직의 전략적 일체화를 이끌어 내려면 크게 두 가지 방법을 고려해야 한다. 성과관리가 아닌 성과평가가 그 목적이었다고 보는 이유는 전 조직적 차원의 성과를 확인할 수 있는 핵심측정치가 설정되어 있지 않다는 사실에 기인한다. 조직 전체의 성과를 측정하고 관리하는 기능을 하는 핵심측정치인 KPI는 조직 전체의 성과달성 여부를 확인할 수 있게 해 줄 뿐만 아니라 조직의 전략을 위해 각자가 무엇을 해야 하는지를 명확히 알려주는 계기판 역할도 겸해서 전략의 관점에서 조직의 제2의 언어란 평가를 받고 있다. 따라서 첫 번째 관건은 조직 전체의 KPI를 설정하는 것인데 도청처럼 복잡한 조직일수록 간단하고 핵심적인 소수의 KPI가 효과적이다. 이른바 슈퍼볼 방식의 KPI를 선정하는 것이 일차적 과제이다. 연구를 통해 슈퍼볼 방식의 조직 전체의 성과목표를 제시함으로써 MBO가 놓치고 있는 목표의 도전성도 살려내고 조직 전체가 목표를 정확히 이해할 수 있도록 해야 한다. 여기서 예시로 제시한 KPI중의 하나는 ‘대한민국 4강’ 지표다. 전북도청의 각 단위에서 각자 대한민국 4강 지표를 스스로 제출하고, 이를 목표로 삼아 가장 창의적이고 자율적으로 전략적 일체화를 꾀하는 것이다. 물론 ‘대한민국 4강’으로 측정되는 행정지표만 있는 것은 아니므로 이것이 전부가 될 수는 없다. 그러나 전북도청 전체로는 대한민국 4강 지표가 1백여개 이상 형성되면서 전체적으로 행정력의 상승을 가져오는 계기가 될 것이다.

5. 전략적 일체화를 이끌어내기 위한 두 번째 과제는 예산부분이다. 쿨차트와 공유지표의 도입이다. 이와 함께 BSC체계의 전략지도 안에서 불필요한 혼란을 가중시키는 용어를 사용하는 대신 용어의 개념과 사용처를 명확히 정리하고 최대한 체계를 단순화하고, 전략적 메시지가 분명한 성과목표들을 제시해 보았다. 아울러 전라북도 BSC가 전략적 일체화를 구현할 수 있는 장치로서 쿨차트와 공유지표의 도입을 제안한다.

6. 성과관리체계의 궁극적인 지향점은 성과관리의 결과를 반영해 예산을 편성하는 성과관리 예산제도의 정착이다. 더구나 내년도부터 정부가 발생주의 회계와 복식부기 도입을 선언한 만큼 이제 공공부문에 있어 관리회계의 도입은 필연적인 흐름이 되었

다. 이에 대비하고 투입 對 산출 정보를 명확히 아는 차원에서 관리회계 기법 중 공공 부문의 간접비 계산에 탁월하다는 활동중심원가관리(ABC) 도입을 고려해 볼 수 있다.

7. 마지막으로 BSC체계와 직접적인 연관은 없으나 현장행정의 관리기법에 대해서도 기초적인 제안을 제시한다. 현재 이루어지고 있는 현장행정은 공무원들이 행하는 모든 외부 활동을 전부 실적으로 보고하는 방식으로 진행되고 있다. 오로지 실적보고를 위한 현장행정은 이를 지시한 지휘부나 실행하는 하부조직 모두에게 피로도만 가중시키고 실질적인 성과는 없는 결과로 이어진다. 따라서 보다 효율적이고 정확한 현장행정 평가지표가 개발될 필요가 있다고 본다.

## II. 정책건의

1. 전라북도가 BSC체계를 도입한 의의를 살리려면 BSC체계를 통해 조직의 자원과 노력을 전략에 집중시켜야 한다. 조직의 전략적 일체화(strategic alignment)를 구현하는 첫 걸음은 조직 전체의 성과를 체크할 수 있는 핵심측정치(KPI)의 선정이다. 간단하고 핵심적인 소수의 KPI를 선정하기 위해서는 먼저 조직 전체의 성과목표를 도전적으로 제시해야 한다. 그 다음 단계로 소수 컨설턴들에 의해서가 아니고 이해관계자가 모두 모인 워크숍을 통해 선정하는 것이 바람직하다. 대한민국 4강 목표를 조직 전체의 도전적인 성과목표로 제시할 것을 제안한다.

2. KPI가 선정되면 KPI로부터 부서별 성과목표를 도출해 부서별 BSC를 전개하게 되는데 이때에도 성과목표-성과지표-개별이니셔티브가 논리적 정합성을 갖도록 지표를 선정해야 한다. 현재처럼 개인이 하고 있는 업무들을 그대로 나열하여 평가지표로 제시해서는 안된다. 부서별 BSC 전개의 논리적 정합성에 대한 깊은 고려가 필요하다.

3. 정확한 성과정보 파악과 성과주의 예산을 위해 조직의 총원가 정보 파악은 필수적인 사항이 되었다. 이를 위해서 관리회계 기법을 도입해야 하는데 현재까지는 활동

중심원가관리라고 하는 ABC가 가장 적합한 것으로 추천되고 있다. 하지만 이 ABC 도입은 비용 대비 효과가 의문시 되므로 전격적인 도입보다는 시험단계를 거쳐 전체로 확산시키는 유연한 접근이 필요하다. 또 새로운 시스템 도입에 대한 내부적 저항이 발생할 수 있으므로 공무원교육원 등에서 이를 철저히 교육하고 홍보하는 사전작업이 필요하다.

5. 세부적으로 BSC체계를 고도화 하거나 평가 기법을 고칠 때 ‘사람과 경험’ 중심이 아닌 ‘시스템과 지식’ 중심으로 가야하므로 정치하고 미시적인 기법들에 대해 민감해야 한다. 전라북도의 BSC 체계도 고도화 내지는 개선 작업에 돌입할 때 행정학의 영역이 아닌 정치한 기법들에 익숙한 경영학의 영역에서 다루어지는 것이 효과적이다. BSC란 원래 직원들의 활동 결과를 최대한 계량화해서 측정하여 관리하는 경영관리의 틀이란 사실을 기억해야 한다.

6. 지난 4년간 BSC가 공공부분의 성과관리 시스템으로 각광 받음으로써 BSC에 관한 논문들이 범람했다. 대다수의 논문들은 BSC의 도입 타당성이나 전체적인 체계를 설명하고 있는 데 반해 관리회계학회를 중심으로 한 BSC 연구진들은 BSC의 성과측정치 개발에 주목했었다. 어떤 측정치를 제시하느냐에 따라 관리자가 조직을 전략적으로 관리하고 직원들이 전략적으로 행동하는가 여부가 결정된다는 게 그들의 일관된 주장이었다. 재무회계와는 달리 관리자에게 내부 비용과 거래에 대한 회계정보를 제공하는 관리회계가 갖는 또 한가지 장점은 투입 원가와 산출비용을 정확히 잡아내서 투입 대비 산출의 성과 평가에 정확한 정보를 제공하는 것이다. 최고 관리층이 내부 원가정보를 아는 것은 성과관리에 있어 핵심적인 정보를 얻는 것이다. 따라서 전라북도 BSC 성과관리의 개선 작업은 행정학이 아닌 관리회계의 손길이 필요하다. 그런 맥락에서 본 보고서는 신흥철의 연구를 가장 높게 평가하고 있으며, 전북도청에서도 신흥철의 연구에 주목해보기를 제안한다.

# 목 차

---

<b>제 1 장 연구의 개요</b> .....	3
제 1 절 연구의 필요성 및 목적 .....	3
제 2 절 연구의 범위 .....	8
제 3 절 연구 방법 및 체계 .....	9
<b>제 2 장 공공부문과 BSC</b> .....	15
제 1 절 BSC의 탄생 배경 .....	15
제 2 절 BSC의 키워드; 전략, 커뮤니케이션, 피드백을 통한 학습 .....	17
제 3 절 BSC의 진화단계는 SFO(Strategic Focused Organization) .....	20
<b>제 3 장 공공부문과 BSC</b> .....	25
제 1 절 공공부문의 BSC 도입 배경 .....	25
제 2 절 공공부문 BSC의 특징 .....	32
제 3 절 공공부문 BSC의 사례연구 .....	35
제 4 절 공공부문 BSC의 개선 방향 .....	42
<b>제 4 장 전라북도의 BSC와 통합직무성과관리제도 현황분석</b> .....	53
제 1 절 기본 방향 .....	53
제 2 절 전라북도 BSC 통합직무성과관리 체계 이해 .....	57
제 3 절 전라북도 BSC 통합직무성과관리 체계 분석 .....	60

제 5 장 전라북도 BSC 체계 대안 모델 .....	73
제 1 절 전라북도의 BSC 체계 수정 .....	73
제 2 절 전라북도 BSC의 SFO化를 위한 장치들 .....	97
제 3 절 관리회계 기법의 도입 .....	101
제 6 장 결론 및 요약 .....	117
제 1 절 연구내용의 요약 .....	117
제 2 절 결    론 .....	120
참고문헌 .....	127



## 표 목 차

---

<표 1> 국내기업들의 BSC 및 전략지도 활용상의 문제점과 개선방안 .....	18
<표 2> 미국의 ABC 도입 개황(A) .....	49
<표 3> 시범실과 BSC 성과지표 개발 .....	56
<표 4> 현행 전라북도 통합직무성과평가체계 .....	59
<표 5> 전략목표에 따른 성과지표의 과별 관리현황 예 .....	62
<표 6> BSC 체계 구축시 일어나는 용어의 혼용사례 .....	75
<표 7> 바람직한 KPI의 속성 .....	80
<표 8> BSC 성과지표 개발 현황(2008년현재) .....	84
<표 9> 실국 관점별 성과지표 개발 현황 .....	85
<표 10> 전라북도 BSC 성과관리 체계 수정 단계 .....	92
<표 11> 전라북도 BSC 대안 모델 .....	93
<표 12> 전라북도 현장행정 실적 중심의 성과평가(안) .....	105
<표 13> 4등급 분류 평가(안) .....	106
<표 14> 등급별 실·과 부서 평가(안) .....	107
<표 15> 전라북도 현장행정 CSF 및 KPI 공통지표(안) .....	108
<표 16> 실국 현장행정 CSF 및 KPI(예시안) .....	110
<표 17> 실행과제 지표 수정을 통한 현장행정 성과지표(예시안) .....	111

## 그림 목차

---

<그림 1> BSC의 기본 체계도 .....	16
<그림 2> 균형을 갖춘 BSC 지표체계 .....	17
<그림 3> 해양경찰청의 QES4u 체계도 .....	40
<그림 4> 전라북도 성과관리의 기본방향 .....	54
<그림 5> 전라북도 성과관리제도 변천과정 .....	55
<그림 6> 전라북도 성과관리 과정 .....	57
<그림 7> 평가사후관리절차 .....	60
<그림 8> 쿨차트를 활용한 예 .....	68
<그림 9> CSF의 유무: 1999년 이전 모델과 2000년 이후 모델 비교 .....	74
<그림 10> 현재 전라북도 BSC 체계 .....	76
<그림 11> 전라북도 BSC 체계도 수정 .....	77
<그림 12> KPI가 있는 전라북도 BSC 체계 전개도 .....	78
<그림 13> 목표체계의 계층화 .....	96
<그림 14> 수평·수직적 측면 공통/고유/공유 지표 나눔 .....	100
<그림 15> 단계별 평가 방안 .....	112

# 제 1 장

JDI

## 연구의 개요

제 1 절 연구의 필요성 및 목적

제 2 절 연구 범위

제 3 절 연구 방법 및 체계



# 제 1 장 연구의 개요

## 제 1 절 연구의 필요성 및 목적

### 1. 연구의 필요성

전라북도는 민선 4기의 출범과 함께 경제살리기를 도정의 최대 실천목표로 하여 4대 성장동력산업의 육성과 기업유치 및 민생경제 살리기에 집중해왔다. 이에 따라 민선 4기의 출범 직후 전북도청은 이른바 지원부서 우위의 조직운동을 철저히 사업부서 우위로 변화시켰고 조직과 예산을 이 분야에 집중해왔다. 조직 내의 최정예 요원들이 이 분야에 집중되었고, 예산과 기능도 최우선적으로 고려되었다. 대표적으로 새만금 사업부서와 전략산업국, 투자유치국이 조직의 선두에 섰다.

그리고 실제로 이들 부서는 지난 2년반 동안 무시할 수 없는 성과를 냈다. 새만금 특별법 제정, 경제자유구역 선정, 현대중공업 등 대기업과 중소기업 유치, 식품산업클러스터 지정, 복합소재기술원 건립, 탄소섬유분야의 상용화 가능성 증대 등은 민선 4기 전북도정에서 핵심적인 성과로 꼽힌다.

이러한 사업부서의 가시적 성과만이 아니라 전북도정의 변화도 눈에 띄게 변화했다는 점은 분명하다. 조직의 긴장감이 높아지고 성과를 관리하고자 하는 자발적 노력들도 곳곳에서 보여지고 있다. 이러한 변화를 주도한 전북도정의 핵심적 메시지는 ‘경제를 살리자’는 추상적인 구호에서 시작되었지만, 행정의 혁신이 있었기에 가능한 것이었다. 그동안 전북도 지휘부로부터 제시된 행정혁신의 3대 요소는 현장행정, 스피드행정, 수요자 중심행정으로 요약되었다.

그러나 이러한 전북도정의 변화에 대한 끊임없는 요구는 공무원 사회의 개혁피로도를 높이고, 시간이 지날수록 목표와 활동방식이 식상해지는 관성화의 함정에 빠지고 있다는 평가도 있다. 이제는 지속적인 압박, 조직개편과 인사라는 관례적인 방식으로는 더 이상의 성과를 기대하기가 어렵다는 내부적 평가가 서서히 나타나고 있다.

그렇다면 어떻게 할 것인가. 무엇보다 조직의 자율성과 창의성을 높여야 하고 이를 위해서는 엄격한 목표관리가 전략적 차원에서 이루어져야 한다. 지난 2년 동안 전북도청의 조직관리는 성과관리와 현장행정이란 틀로 압축된다. 성과관리가 행정 내부의 변화를 이끌어낸 필연적 방식이라면, 현장행정은 수요자 중심의 행정에서의 실천의지를 의미하는 것이다.

선진행정을 구현하는 많은 OECD국가들은 공공부문에 시장의 원리를 받아들여 공적 영역도 시장처럼 행동해야 한다는 패러다임을 지닌 신자유주의적 행정개혁 패러다임인 신공공관리(NPM)를 주요 행정쇄신의 방식으로 활용하고 있다. 신공공관리가 공적 영역에서 주목을 받기 시작한 이유는 OECD국가들의 국가재정에 대한 위기의식 때문이었다. 복지국가와 오일쇼크 등으로 재정 압박에 직면한 선진 국가들은 재정의 효율적 운영에 관심을 갖게 되었다.

민간부문이 지향하는 이익의 극대화는 두 가지 측면에서 달성되는데 매출 증대와 비용절감이다. 매출 증대는 시장의 환경이란 외부적 요인이 결정적 영향을 미치므로 매출의 성장에 한계를 지닌 기업들은 비용을 최소화하는 방향으로 전환하기 마련이다. 비용의 최소화는 다시 원가절감과 경영의 효율성으로 분류되는데 이것은 효율과 효용의 문제이고 수익성과 생산성의 문제이다.(최형섭, 「균형성과관리와 활동중심경영의 통합모델에 관한 연구」, 단국대 석사논문, 2001) 여기에서 경영의 효율성은 비전과 전략을 수립하고 조직의 성과를 측정하여 다시 다음 전략에 활용함으로써 높일 수 있다. 경영의 효율성을 추구하여 비용을 절감함으로써 이익의 극대화를 추구하려고 기업들은 앞 다투어 효과적인 성과관리 틀을 찾아 도입하기 시작했다.

복지국가와 국제적 경제 환경의 변화로 재정 압박에 처한 정부가 공공부문에 성과관리를 도입하여 공공부문의 생산성 향상을 도모하려는 취지에서 성과관리 시스템이 구축됐다. 우리 정부도 지난 97년 IMF 구제금융의 위기를 겪으면서 문제의식을 느낀 민간 기업들이 처음 BSC체계를 도입하기 시작했는데 노무현 정부에서 공공조직의 성과관리 중요성을 강조하면서 공공부문에 급속히 도입되어 확산되기 시작했다. 2004년 해양경찰청의 BSC도입을 시작으로 중앙부처에 도입되었으며 현재는 40여개 정도의 지방자치단체가 BSC를 도입하여 운영 중이다. 전라북도도 2006년에 BSC를 도입하여 시범운영을 거쳐 2008년부터는 본격 시행 중이다.

그런데 우리나라 공공부문에 도입된 BSC는 성과관리 측면이 아닌 성과평가 기능으로 도입되어 BSC 제도의 본질적 취지인 조직의 전략적 일체화를 살리지 못해 공공부문에서 BSC 성공사례로 언급되는 경우가 드물다. 대표적인 사례가 공기업인 대한무역공사(KOTRA)와 공공기관인 해양경찰청이 손꼽히고 있는 정도다. 하지만 KOTRA의 성공 사례는 종합행정을 펴는 자치단체와는 상이한 KKOTRA 업무의 단순성과 구성인원의 균질성 등으로 어느 정도의 성공은 구조적으로 예견된 것으로 평가절하 받는 측면이 있다. 해양경찰청의 경우는 독자적인 정성평가시스템인 QES4U의 개발로 벤치마킹 대상으로 떠오른 적도 있었으나 2008년 상반기 동안 해양경찰청에 집중된 악재로 성공의 빛깔이 바래진 것도 사실이다. BSC를 통한 조직의 성과관리가 미시적 차원의 직원의 행동과 프로세스에 변화를 가져왔을 뿐 조직 문화에 변화를 가져오는 패러다임의 변화로 이어지지 않았다면 그 성공여부에 대해 회의적일 수밖에 없다.

‘BSC통합직무성과평가’라는 이름으로 도입돼 실행중인 전라북도의 BSC 체계도 성과관리의 측면보다는 성과평가로서의 측면이 강하고 BSC가 구현하고자 하는 조직의 전략적 일체화(strategic alignment)를 구현하는 방식으로 전개되지 않아 형식적인 선에 머물고 있다. 따라서 현행 시스템의 개선 내지는 고도화가 필요하다는 것이 이 연구의 근본적인 문제의식이다.

더 나아가 BSC의 고도화 개선의 영역은 더 이상 행정학의 영역이 아닌 경영학의 방법론, 더 나아가 투입 대 산출 비용을 정확하게 계산해줌으로써 성과관리에 핵심적인 정보를 제공해주는 관리회계적인 방법론이 필요하다는 것이 본 연구가 강조하는 입장이다. 성과관리와 그에 따른 평가가 더 이상 ‘사람과 경험’ 중심이 아닌 ‘시스템과 지식’ 중심으로 체질을 바꿔야 하는 시점이기에 더욱 더 경영학의 미시적 방법론을 통해 성과관리 시스템이 고도화 되어야 한다.

BSC를 학문의 영역에서 다루는 분야는 행정학과 경영학이다. BSC가 민간기업의 성과관리 시스템으로 작동했을 시기에는 경영학의 독점적 영역이었으나 공공부문에 BSC가 활발하게 도입되면서 BSC는 자연스럽게 행정학의 영역으로 포함되어갔다. BSC를 두고 ‘거대 담론(grand discourse)’, ‘중간 이론(meso theory)’, ‘미시 방법론

(micro methodology)'의 차원에서 접근할 때 행정학은 '거대 담론', '중간 이론', 단계까지가 적절하고 '미시 방법론'의 영역에서는 행정학보다는 경영학의 접근이 더 유용하다.

물론 행정학에서도 '미시방법론'에 대한 접근이 가능하지만 이제는 성과관리와 예산을 연계하는 것이 하나의 흐름이 된 이상 경영학의 회계학 기법이 도입돼야 한다. 더구나 BSC는 '측정할 수 없으면 관리할 수 없다'는 철학에 충실한 계량화 기법이기 때문에 BSC에 대한 '미시 방법론'적 접근은 경영학의 영역, 특히 관리회계에서 다루어질 때 정치하다. 따라서 전라북도의 BSC가 고도화 내지는 개선되려면 행정학적 접근보다는 경영학의 기법들이 도입되어야 한다. 보다 정교하게 계량화되고 시스템화 된다면 성과관리 뿐만 아니라 성과평가의 틀로서도 '시스템과 지식'에 기반한 것으로 인식돼 객관성을 높일 수 있기 때문이다.

전라북도 BSC 성과관리 시스템의 고도화 작업은 관리회계적 영역에서 다루어져야 한다는 입장은 이 연구가 안고 있는 또 다른 과제를 해결하기 위함이다. 도청 조직의 최고관리자인 전북도청은 정확한 투입 對 산출 비용을 앎으로써 직원들의 성과 평가에 활용하고 싶은 의도를 갖고 있다. 민간 부문이 아닌 공공부문, 그것도 종합행정이라 일컬어질 만큼 다양한 업무가 복잡하게 뒤섞여 있는 광역 자치단체에서 투입 對 산출을 정확히 계산해내는 것은 쉽지 않은 일이다. 정확한 투입 對 산출 비용을 위해서는 정확한 총원가정보, 사전 원가와 사후 비용에 대한 정보가 필요하다. 그러나 간접비가 대부분을 차지하는 서비스 업으로서의 특징을 지니는 행정 분야에서 전통적인 원가계산법으로서는 정확한 원가정보가 산출되지 않는다. 간접비 계산에 탁월한 회계기법이 필요한데 이것은 활동이 원가를 발생시킨다고 보는 관리회계에서의 활동중심원가관리기법(ABC: Activity Based Costing)이 논리이다.

도전북도청의 현장행정에 대한 강조는 신설된 성과관리과내에 현장행정계를 둘 정도이다. 2008년 3월부터 도청의 각 실국에서는 고유 현장을 설정해서 현장행정을 실시한 보고서와 계획서를 제출하고 있다.

그러나 현장행정 실적보고서나 계획서를 살펴보면 도전북도청이 원하는 행정현장이 아닌 무조건 청사 밖으로 나간 활동은 모두 현장행정의 개념으로 보고되고 관리된다. 절차상 필요한 각종 간담회나 보고회, 현장방문, 예산확보 활동 등도 현장행정으로



실적화 되어 보고되고 현장행정 내용 중 현장체험과 애로사항 청취가 다수를 차지하고 있다. 이는 현장행정이 형식화되고 있다는 증거로 파악할 수 있다. 현장행정이 형식화를 탈피하려면 현장행정지수 등을 개발해 시스템적 정착을 모색해 볼 수 있다. 이 연구가 현장행정모델 개발까지는 나아갈 수 없더라도 최소한 현장행정 지표를 만드는 방법을 고민해보고자 한다.

## 2. 연구의 목적

이 연구는 현재 전라북도가 시행하고 있는 ‘전라북도 BSC통합직무성과평가’가 고도화 내지는 개선이 필요함을 밝히고자 하며 아울러 그 개선방향을 제시하고자 한다. 개선은 ‘미시 방법론’차원에서 이루어져야만 하며정교한 시스템 중심의 개선을 위해서는 행정학이 아닌 경영학의 기법들, 특히 관리회계적 접근법이 필요함을 밝히고자 한다.<sup>1)</sup> 관리회계학의 기법인 활동중심원가관리(ABC) 기법의 도입을 통해서 도청 행정업무의 정확한 원가를 산출함으로써 투입 對 산출 비용을 정확히 알아서 이를 성과평가와 연결시키자는 것이다.

현재 전라북도의 BSC성과관리 체계는 전략적 일체화가 부족한데 이를 구현하기 위해서는 조직 전체의 성과를 측정하는 핵심측정치(이하 KPI)의 설정이 필요하다. 조직 전체의 성과를 측정하는 KPI가 선정되면 그로부터 각 부서들의 성과목표가 도출됨으로써 부서별 BSC가 전개된다. 이때 조직의 KPI는 조직의 비전 실현을 위해 전략적으로 어떤 일을 해야 하는지 알려주는 제2의 언어 역할을 하게됨으로써 전략적 일체화를 이끈다.

전략적 일체화를 위해서 시스템에 도입할 수 있는 방법으로 조직의 전략에 업무적 집중을 유도하는 공유지표의 도입과 전략적 업무에 부서의 기여도를 평가하는 쿨차트(cool chart) 도입을 권장한다. 이로써 본인의 개별업무 수행이나 목표치 달성만이 아닌 전사적 전략에 대한 기여로 점수를 얻음으로써 조직의 전략에 일체화를 꾀하고자

---

1) “전문지식이 부족한 타학문 영역의 전문 인력이 스스로의 전문성을 초과하여 다방면에 심도 약한 정책대안을 제시하고 있는 현재의 정부부문 관련연구 상황을 고려할 때 독자적인 전문성에 근거한 연구가 필요하다.”며 신흥철 교수는 공공부문의 관리회계 기법의 활발한 활용을 기대하고 있다.(신흥철, ‘관리회계 관점에서 본 프로그램 예산의 핵심 이슈 및 정부의 과제-원가 정보의 산출 및 활용을 중심으로’, 「관리회계연구」 제4권 제2호 2004년 12월.

함이다. '현장행정 모델'과 관련해서는 현장행정의 평가지표를 개발하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

## 제 2 절 연구의 범위

### 1. 연구의 범위

본 연구가 포괄하는 범위는 현재 전라북도의 BSC 직무성과관리체계의 고도화 내지는 개선 방향에 대한 대안을 제시하는 것이기 때문에 핵심 이슈는 전라북도 BSC 시스템이 BSC 시스템의 철학을 충실하게 구현하도록 구축, 전개되고 있는가 하는 점이다. 즉, 현재의 전라북도 BSC 통합직무성과관리 체계가 조직의 전략적 일체화를 구현하고 있는가 여부를 진단하고 그과정에서 인식한 문제점들을 분석하여 전략적 일체화를 구현하는 방향으로 수정된 모델을 제안하는 것이다.

따라서 문헌연구와 사례연구들을 중심으로 하고 있고 연구 과정을 통해 형성된 시각으로 전라북도 성과관리과가 개별 직원 평가에 활용하고 있는 「CSF 및 지표정의서」를 분석하여 큰 틀에서의 방향을 제시한다.

연구 결과, 전라북도 BSC 통합직무성과평가 시스템이 BSC를 도입한 취지를 살리려면 BSC의 존재이유인 조직의 전략적 일체화를 구현해야 한다는 점을 다시 한번 확인했다. 조직에 전략을 불어 넣으려면 조직 전체의 성과달성 여부를 측정하고 평가할 수 있는 기준이면서 동시에 각 부서가 그에 따라 부서의 성과목표를 정해 BSC를 전개해야 하는 조직의 KPI 선정이 필요하다. 조직의 KPI 선정은 전략을 강조하고 조직구성원들의 이해와 몰입을 얻어내기 쉽게 간단하고 핵심적인 성과측정치를 찾아내 제시하는 이른 바 '슈퍼볼 방식'의 접근이 타당하다.

그러나 도청 전체의 KPI가 어떤 것들로 설정되어야 하는 지에 대해서는 개략적인 방향과 대표적인 예시를 언급하는 것에서 멈췄다. 조직 전체의 KPI 선정은 조직 업무에 대한 깊은 이해와 조직 이해관계자들의 관심과 합의 속에서 '워크샵' 같은 밀도있는 모임을 통해 결정돼야 할 사안이기 때문이다. 고도의 전문성을 갖지 못한 개별 연구자의 몫은 아닐 것이다.

전라북도 BSC 통합성과평가체계를 다루는 데 있어 또 하나의 중요한 연구 영역은 전라북도의 BSC체계가 직원 평가시스템 안에 통합되어 있는 만큼 평가기법과 방향에 대한 것이다. 이를 위해서 평가 부문에 관해서는 감사원 평가연구원의 『평가리뷰』<sup>2)</sup>등을 검토함으로써 올바른 평가방향에 대해 탐색해 왔으나 평가 부문까지 다루면 이 연구의 범위와 대상이 지나치게 광범위해 질 수 있다. 그 뿐만 아니라 연구의 원래 취지인 BSC체계의 고도화 방향에서 벗어날 수 있으므로 평가 부분은 연구 대상에서 제외했다.

### 제 3 절 연구 방법 및 체계

#### 1. 연구 방법

본 연구의 주제는 현재 전라북도가 실행중인 BSC 직무성과관리체계의 고도화 내지는 개선 방향에 대한 대안을 제시하는 것이기 때문에 세부적인 지표 분석을 통한 지표개발 등과는 방향이 다르다. 전라북도 BSC체계의 세부적인 지표 개발 등은 또 다른 용역과제로 성립되는 주제이므로 본 논문에서는 그와 같은 기술적이고 지엽적인 문제는 다루지 않고 있다. 큰 틀에서의 전라북도 BSC체계의 틀이 수정되는 데 대안을 제시하고자 한다. 따라서 본 연구의 연구 방법은 심층적 문헌 연구가 주를 이룬다.

앞에서 언급했듯이 BSC성과관리 체계에 접근하는 학문적 영역은 행정학과 경영학 두 분야이다. BSC는 경영학에서 개발한 성과관리 기법인데 공공부문이 BSC를 도입하게 되면서 자연스럽게 행정학에서도 다루게 되어 왔다. 이 두 학문 분야를 이끄는 대표적인 학회들에서 각종 학술대회나 정기 간행물의 기고문으로 앞 다투어 BSC시스템을 소개, 진단, 분석해왔다.

BSC에 관한 문헌들의 홍수 속에서 이 연구가 많은 도움을 받은 것은 BSC를 ‘거대 담론(grand discourse)’와 ‘중간 이론(meso theory)’ 차원에서 다루는 논문들이 아니라 ‘미시 방법론(micro methodology)’ 차원에서 다루어 온 글들이었다. 특히 관리회계학회

---

2) 2008년 부터는 『평가리뷰』가 발간되지 않고 있다.

산하의 연구-실무진들의 소모임인 'BSC연구회'가 발행해 온 「성과관리 뉴스레터」<sup>3)</sup>는 이론적으로 BSC를 다루어온 여타 학회들의 논문들과는 달리 실무 경험을 바탕으로, 또는 실무에 적용되는 BSC를 소개함으로써 BSC에 대한 체계적인 이해 확립에 많은 도움을 주었다. 그리고 관리회계학회의 「관리회계연구」, 한국회계학회의 「회계학연구」와 「회계저널, 한국경영정보학회의 「경영정보학연구, 한국정책분석평가학회의 「정책분석평가학회보」 등은 미시적 방법론 차원에서 BSC체계를 분석, 진단하고 그에 따른 BSC 수정 모델을 제시하고 있다.

또한 전라북도의 BSC 체계는 평가체제로 작동하고 있기 때문에 평가 부문까지 참조하지 않을 수 없다. 정부부문과 지방자치단체의 평가 현황, 바람직한 평가방향 등에 대해서는 2007년까지 발행되었던 감사원 평가연구원의 「평가기류」가 핵심 참고 자료로 활용되었다. 창간호 권두언에 나온 것처럼 「평가기류」는 평가에 관한 ‘거대 담론(grand discourse)’, ‘중간 이론(meso theory)’, ‘미시 방법론(micro methodology)’의 3가지 차원의 논의 수준을 다 아우르고 있어 핵심 자료로 활용할 수 있었다.

마지막으로 성과관리의 궁극적인 제도적 지향점이 성과관리와 예산을 연결하는 성과관리예산제이기 때문에 한국조세연구원의 「재정포럼」<sup>4)</sup>과 연구보고서, 정책보고서 등을 활용했다.

문헌 연구가 중심을 이루면서 사례연구도 활용했는데 사례연구도 담당자들과의 면담보다는 문헌 연구 중심으로 이루어져 있다. 사례 연구의 대상은 BSC 도입에 앞장섰던 민간 기업들, 공기업과 공조직의 공공부문, 해외사례 였다. 민간 기업들의 사례는 민간 기업이 그 속성이나 환경이 광역자치단체와는 확연히 다르므로 벤치마킹 대상으로는 적절하지 않았다. 공공부문은 공조직과 공기업으로 구분되는데 공기업은 수익성을 추구하고 업무가 단순 명확하다는 점에서 민간기업과 유사하므로 광역자치단체의 벤치마킹 대상으로 활용하는 데는 분명한 한계가 있었다.

3) 「성과관리 뉴스레터」는 관리회계학회내의 BSC연구회라는 소모임이 주축이 되어 2007년 1월부터 2008년 3월 봄호까지 발행한 실무와 이론을 겸비한 BSC 연구지이다.

4) 「재정포럼」은 한국조세연구원에서 발행하는 계간지로 박노욱 연구위원의 성과주의 예산 관련 글은 성과관리제도에 대해서도 자세히 다루고 있다.

그리고 같은 지방자치단체에서의 사례는 부천시 초기에 도입했다는 이유로 성공 사례로 언급되고 있긴 하지만 부천시 역시 기초자치단체이긴 하지만 종합행정을 추구하고 있기 때문에 그 성패여부에 대해서는 쉽게 단정 지을 수 없다.

차라리 해외사례가 벤치마킹 대상으로 더 적합하다는 것을 알 수 있었다. 특히 정부차원에서 법을 제정하여 성과관리 시스템을 도입한 미국의 사례는 전라북도의 참고 대상으로 의미가 있다. 미국의 오레건 주정부나 펜실바니아 주정부, 노동부, 퇴역군인성 등의 BSC도입 활용 사례는 전라북도가 BSC를 어떻게 활용해야 하는 지를 보여주고 있다.

## 2. 연구 체계

연구의 목적을 감안하여 이 연구는 다음과 같은 체계로 구성된다. 제 1장 연구의 개요에 이어 제2장에서는 지금까지 나온 성과관리 시스템 중 가장 널리 보급되어 현재 까지도 그 효용성을 인정받고 있는 BSC 시스템이 생겨나게 된 배경과 그 발전 단계를 살펴보았다. 이어 제3장에서는 곧바로 공공부문의 BSC에 대해서 개괄적으로 다룰 것이다. 그 안에서 공공부문 BSC의 기본적인 개념들과 사례분석까지도 언급할 것이다. 제4장에서는 성과관리과의 「CSF 및 지표정의서」의 검토, 분석을 통해 전라북도 BSC 체계의 현황과 문제점을 진단한다. 이 연구의 핵심이슈가 집약되는 제5장에서는 4장에서 진단된 내용들을 바탕으로 전라북도 BSC 체계에 대한 대안 모델을 제시해 본다. 끝으로 제6장에서는 5장까지 진행되어온 논의를 바탕으로 전라북도의 성과관리와 그에 연계되는 평가시스템의 미래 모습에 대한 스케치를 통해 추가적인 과제를 제시한다.



# 제 2 장

JDI

## BSC의 개관

- 제 1 절 BSC의 탄생 배경
- 제 2 절 BSC의 키워드
- 제 3 절 BSC의 진화단계는 SFO





## 제 2 장 공공부문과 BSC

### 제 1 절 BSC의 탄생 배경

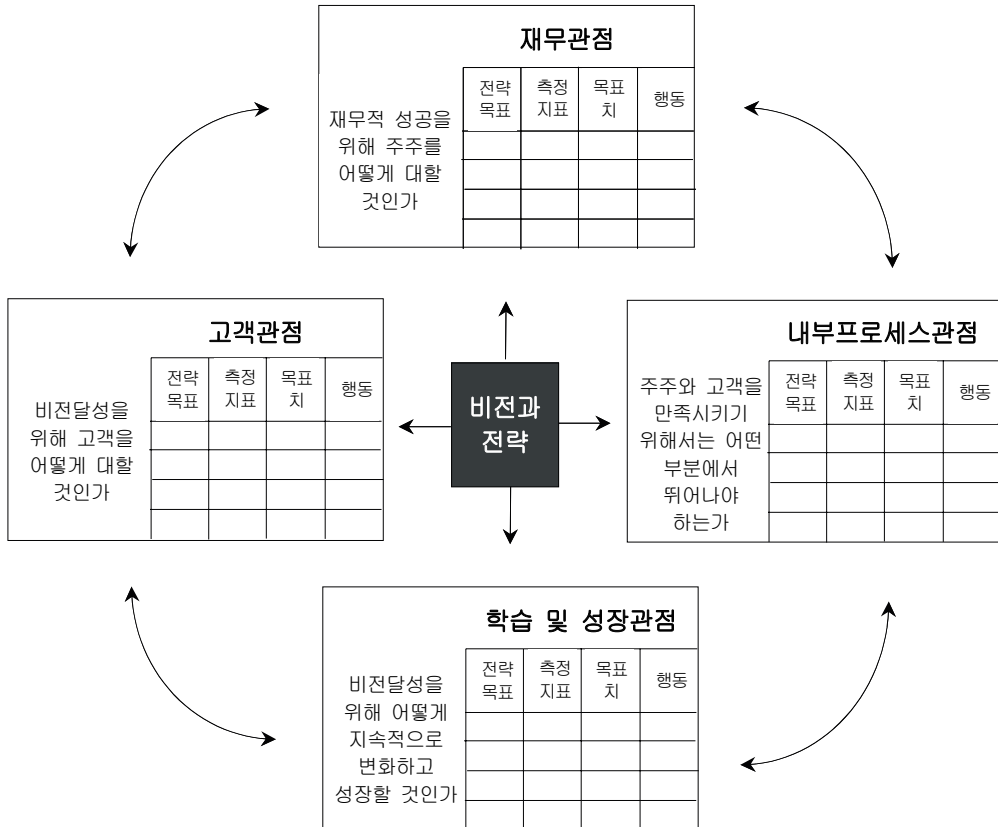
직역하면 균형 잡힌 성과기록표(Balanced Scorecard)로 번역되는 BSC 개념은 기업의 전략적 목표를 실제 성과로 달성하기 위한 동기요인으로서의 성과평가 시스템이다. BSC는 Harvard Business School의 교수인 Robert Kaplan과 컨설턴트인 David Norton<sup>5)</sup>에 의해 처음 소개된 개념으로 재무, 고객, 내부 비즈니스 프로세스, 학습과 성장이라는 4가지 관점의 지표로 기업 성과를 종합적 균형적으로 관리해야 한다는 개념이다. 즉, 기업의 성과를 기업의 궁극적인 목표인 재정적인 측면에서만 고려하는 것은 조직이 가진 모든 문제점으로 부분적으로만 해결한다는 문제인식에서 개발된 전략적 관점의 성과관리 제도이다. Kaplan과 Norton은 기업 CEO들의 행태분석 결과 그들이 의사결정을 내릴 때 재정적 지표에 의거해서만이 아니라 다양한 정보에 의존해서 결정을 내린다는 사실에 주목한 것이다. 그들이 12개 회사를 사례 연구한 결과 도출된 BSC는 전략관리를 기본으로 다차원적인 성과관리로 소개되었다.

처음 소개될 당시, BSC는 재무 및 단기관점 중심의 성과관리에 대한 대안으로서 성과측정에 주안점을 두고 있을 뿐이었고 전략과의 연계성은 강조되지 않았다. 그러다가 1996년, 실제 BSC 시행기업에 대한 분석을 통해 창시자인 카플란과 노튼은 전략적 관리의 일환으로서 BSC의 유용성을 확인하고 연구결과를 발표했다. 그 이후부터 BSC는 조직의 전략과 성과측정간의 연계를 통하여 전략실행력을 높이고 성과와 기업의 비전 및 전략간의 전략적인 정렬(strategic alignment)을 통해 단기적인 성과측정의 한계를 극복하는 유용한 경영기법으로 발전해 왔다. BSC는 의사결정을 중심으로 고객관점, 재무관점, 내부프로세스 관점, 학습 및 성장관점으로 각각 나누어지며 이 4가지 관점들이 조직의 비전과 전략을 중심으로 통합된 시스템이 기본이 된다.

---

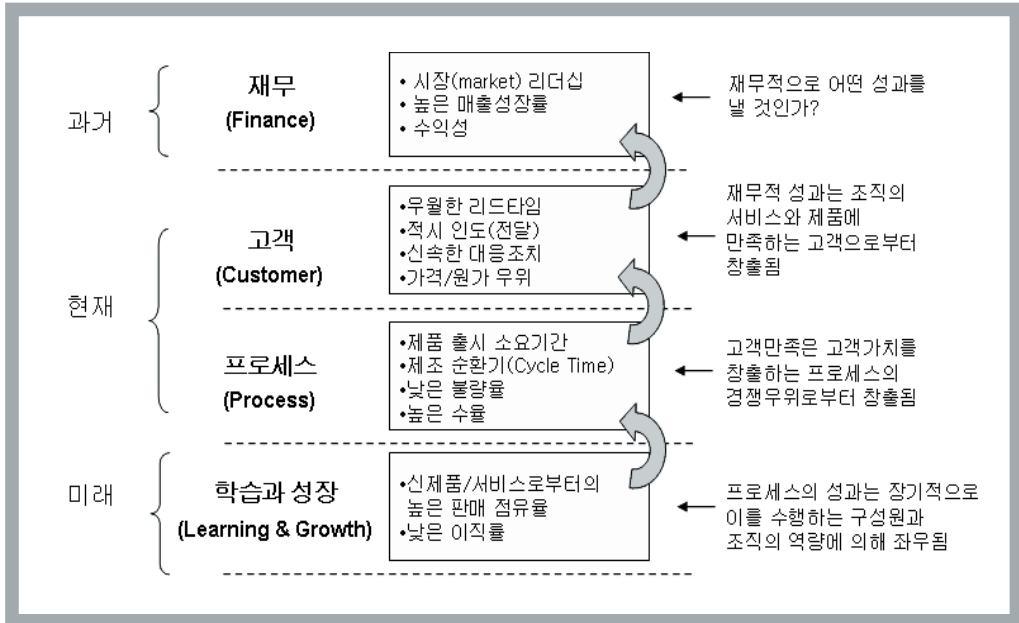
5) Kaplan, J. S. and Norton, D . P.( 1992). “The Balanced Scorecard—Measures That Drive Performance,”Harvard Business Review January-February:pp. 71-9.

<그림 1> BSC의 기본 체계도



\*자료 : Kaplan, J. S. and Norton, D . P.(1992). "The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance,"Harvard Business Review January-February, pp.71-79

<그림 2> 균형을 갖춘 BSC 지표체계



\*자료: PricewaterhouseCoopers BSC자료 (출처: 윤수재·김길수, 「정부성과평가시스템에서의 BSC 모델 활용방안」, 한국행정연구원, 2005.12

## 제 2 절 BSC의 키워드; 전략, 커뮤니케이션, 피드백을 통한 학습

BSC는 거시적이고 추상적인 조직의 목표와 구체적이고 실천적인 지표 사이의 높은 인과관계를 확보함으로써 조직의 전략적 기획체제를 구현하는 데 높은 실용성을 확보하고 조직의 이해관계자들 사이에 다양한 의사소통 채널 역할을 한다. 이로써 전략, 커뮤니케이션(의사소통), 피드백(환류)을 통한 학습이라는 BSC의 키워드가 성립한다. 이점에서 BSC는 조직의 전략을 크게 염두해 두지 않은 채 제시된 목표치 달성에 주목하는 MBO(Management By Objectives)와 비교되면서 전략적 경영관리틀로 주목받았다.

전략(Stratgy)은 ‘조직(기업)을 미래에 희망하는 수준(마땅히 있어야 할 모습)으로 이끌기 위한 비즈니스 모델을 둘러싼 가정 또는 가설’로 정의된다.(신홍철 외, 2006).

따라서 전략경영시스템인 BSC에는 항상 이러한 전략 수립 및 실행에 관련된 제반 과정과 이론의 변화를 창출할 능력, 즉 이중고리(double loope)학습 능력을 갖도록 하는 원동력이 있는 것으로 알려져 주목받는다. 이 이중고리 학습능력이 있어야 전략적 변화프로그램이 가능하다. 국내에서 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에서도 BSC를 도입해서 작은 변화인 프로그램 또는 설비(인프라)의 변화는 확인되고 있으나 큰 변화인 패러다임의 변화는 확인되지 않고 있다는 지적이 나왔다.

<표 1> 국내기업들의 BSC 및 전략지도 활용상의 문제점과 개선방안

문제점	개선방향
① 비전과 전략의 공유를 통한 이중고리 학습보다는 개인의 평가와 통제에 치중	초기에는 전략지도를 통한 비전과 전략의 커뮤니케이션을 강조하고 BSC가 어느 정도 정착된 후에 진단적 통제 및 평가(보상 포함) 목적으로 활용
② BSC를 전략경영시스템으로 활용하지 못하고 일부 지표의 개선에만 신경 쓰는 방향감각을 상실한 노력(misdirected effort) 현상이 목격됨	전략지도를 이용하여 비전과 전략을 명확히 전달하는 것을 강조
③ BSC를 경영 유행으로 도입하는 경향이 짙음	최고경영자의 리더십에 의한 도입 및 추진이 중요(이로써 전략학습 및 이중고리 학습이 가능)
④ 전략지도를 통한 missing 지표 파악 및 지표 세련화를 위한 노력 부재	전략지도에 기초한 BSC의 역분해(reverse engineering)를 적극 활용
⑤ 전략지도의 중요성과 유용성에 대한 인식이 약함	경영진의 주도하에 공식적인 경영회의석상에서 활발하게 활용하고 전략지도의 개발을 촉구
⑥ 전략지도의 논리성 및 인과관계에 대한 검증 노력이 약함	장기적 관점에서 인과관계에 대한 검증을 위한 실제자료의 체계적 수집을 시도
⑦ BSC초기단계에 성과평가의 공정성이 확보되지 않은 상태에서 무리한 성과평가 목적으로 BSC를 활용	비전과 전략을 재검토하고 BSC의 목적을 공유하기 위한 워크숍 활용

\*자료 : 신홍철 외, 「BSC의 핵심도구인 전략지도의 이해와 활용, 「회계저널」 제12권 제2호 2006년 6월, 재구성)

BSC 체계를 구성하는 요소 중에서 전략지도(strategic map)가 비전과 전략을 향한 변화프로그램인데 이 전략지도 활용이 적절치 못해서 오는 것으로 진단된다.(신홍철 외, 「BSC의 핵심도구인 전략지도의 이해와 활용, 『회계저널』 제12권 제2호 2006년 6월). 즉, 전략지도를 제대로 활용하지 못함은 곧 BSC체계가 제대로 작동되지 않음을 의미하는 것이다. 다음 표는 국내기업들의 BSC 및 전략지도의 활용상의 문제점과 개선 방안을 대비시켜 놓은 것으로서 BSC 구축이나 개선 과정에서 유의할 필요가 있는 내용들을 담고 있다.

전략적 성과관리라 함은 기업의 모든 활동, 즉 사업계획에서부터 업무활동, 그리고 평가에 이르기까지 기업의 비전과 전략을 바탕으로 이루어지도록 성과관리를 한다는 의미이다. 전략적 성과관리에서는 비전을 달성하기 위해 필요한 경쟁우위 요소들과 핵심역량 구축을 중심으로 전략, 즉 경영목표를 설정한다. 따라서 단기적인 경영목표달성도 뿐만 아니라 경영목표를 달성하기 위해 필요한 과정상의 활동들까지도 주요성과지표에 포함된다. 현재 활용되는 성과관리시스템 중 대표적인 전략적 시스템으로 BSC가 꼽힌다.(차동욱, 평가리뷰 2006년 가을호)

목표중심의 관리와 성과중심의 의사소통 체계라는 두 가지 장점을 지닌 BSC는 성과를 중심으로 분절적이며 단편적인 성과에 대한 여러 관점들을 지표간의 연계성을 가진 시스템으로 통합하여 상호인과관계를 형성하게 하며 조직의 전략이 전체 조직으로 전파돼 제대로 실행되고 있는지 눈으로 확인할 수 있다는 점에서 단순히 성과지표 개선용이 아닌 전략적 성과관리 구축을 통한 조직 변화의 프로젝트라 할 수 있다. BSC가 조직 변화의 프로젝트가 될 수 있는 점은 BSC 체계가 지니는 커뮤니케이션과 그에 기반한 피드백을 통한 학습이다. BSC체계는 조직 전체의 전략적 일체화(Strategic alignment)를 구현하도록 최고 경영진이 생각하는 조직의 비전과 전략이 성과지표를 매개로 조직원들의 일상 업무로 녹아들어서 조직 하단까지 캐스캐딩(cascading)시킨다. 따라서 BSC체계 구축이 완료되어 작동하기 시작하면 조직구성원들을 자신들이 조직의 전략을 실현하기 위해 무엇을 어떻게 할 지 알도록 커뮤니케이션을 하고 그에 기반한 피드백을 통해 프로세스에 대한 학습을 하게된다는 것이다. 따라서 제대로 구축된 BSC는 전략과 커뮤니케이션과 피드백을 통한 학습에 집중하고 충실하다.

### 제 3 절 BSC의 진화단계는 SFO(Strategic Focused Organization)

1992년 초 Kaplan과 Norton이 12개의 다국적 기업 총수들이 의뢰한 [ 미래조직의 성과측정(Measuring Performance in the Organization of the Future) ] 라는 명칭의 새로운 성과측정모델 개발 프로젝트를 수행하기 된 동기는 기존의 재무지표 중심의 성과 측정시스템은 더 이상 변화된 경영환경에 적합하지 않다는 믿음에서 였다.<sup>6)</sup>(신홍철 외, 2003년) Kaplan과 Norton은 기존의 원가절감 및 저가 경쟁 등의 단기초점보다는 고객에게 개별화된 가치를 제공하는 제품과 서비스를 통해 성장기회를 창출하고 전략 커뮤니케이션 및 전략적 일체화를 위한 새로운 측정시스템의 사용을 주장한 것이다. 이들의 믿음은 15개 내지는 20개의 지표를 통해 사업단위의 경쟁전략을 볼 수 있어야 한다는 것이었다. 그리고 자신들이 개발한 BSC가 변화과정을 촉진하는데 사용될 경우 가장 성공적이란 점을 강조했다.

이런 배경 아래 등장한 BSC는 처음에는 재무, 고객, 내부 프로세스, 학습과 성장의 4가지 관점에서 지표를 선정, 관리하는 성과기록표에 불과했다. 이 초기단계의 원형 BSC는 인과관계와 이 네 가지 관점이 주요 핵심요소였다. 그러다 Kaplan과 Norton이 다시 1996년에 HBR(Havard Business Review)에 “Using the Blanced Scorecard as a Strategic Management System”<sup>7)</sup>이란 논문을 발표하면서 BSC의 차원은 한 단계 높아진다. 개선된 성과측정시스템에서 전략경영시스템으로 진화된 것이다. 그들은 BSC가 개인 및 팀 목표설정, 보상, 자원배분, 예산 및 계획, 전략적 피드백 및 학습 등 중요 경영관리 프로세스를 위한 중심틀로 진화했다고 밝혔다.

이런 BSC의 진화와 관련하여 2002년에 Niven은 BSC가 측정시스템에서 전략경영시스템으로, 다시 커뮤니케이션 시스템으로 진화했다고 밝히면서 커뮤니케이션을 가장 진화된 모습으로 분류했다.

---

6) 신홍철 외(2003), “비재무측정치를 활용한 전략실행 전개”, 「경영연구」 제28집, 홍익대학교 경영연구소

7) Kaplan, J. S. and Norton, D . P(1996). “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System,”Harvard Business Review January-February:pp. 75-85.

BSC가 개발된 이후 10여년의 세월 동안 진화해왔음에도 불구하고 전북도청 뿐만 아니라 한국 공공부문에 도입된 BSC는 초기의 네 가지 관점이란 틀을 고수하는 경직된 시스템이지 최근의 진화된 전략적 조직중심(SFO)의 틀이 아니다. 따라서 현재의 네 가지 관점만을 강조한 BSC 체계를 수정시켜 도의 최고관리자인 도전북도청의 현장중심 행정 중요한 전략적 고려요소로 받아들이는 SFO중심의 BSC로 개선내지는 고도화하는 방향을 검토해야 한다.

다시 한번 강조하면 BSC는 조직(기업)의 전략 비전을 실제 성과로 해석하기 위한 매우 효과적인 평가시스템이자 경영 도구이다. 네가지 관점을 담고 유지하거나 단순히 수치로서 분석이 가능한 핵심성과지표 (KPI)만을 도출해낸 평가 시스템은 BSC가 아니다. 성과측정의 도구이면서 동시에 전략관리의 도구인 BSC는 조직의 활동들이 각각 어떤 결과를 가져오고 있는지 측정하는 도구이기도 하지만 조직 전반의 활동들이 전략적인 방향을 향하도록 정렬시키는 역할을 수행한다.

SFO(strategic Focused Organization)<sup>8)</sup>을 구현하는 전략관리의 도구로서의 BSC는 기관의 사명으로부터 출발, 하향적으로 진행돼야 의미가 있으며 이 경우 모든 하위부서가 동등한 중요성을 부여받기는 어렵다. 기관 전체에 걸쳐 성과를 측정하는 것이 주된 목적이 된다면 모든 하위부서의 활동이 거의 동등한 비중으로 BSC에 투영돼 그 결과는 'BSC의 옷을 입은 MBO'에 불과하다. 따라서 하위부서의 성과측정을 모두 담기 위해 BSC를 구축한 것인지, 아니면 핵심적인 전략을 실현하기 위한 BSC 구축인지 BSC 도입 목적을 분명하게 할 필요가 있다.

특히 공공부문에서 성과측정보다 전략관리에 더 비중을 두어야 하는 이유는 재무적인 목적이 궁극적인 목적인 민간기업과는 달리 공공부문은 다양한 범위의 사명을 갖고 있고 이러한 사명 달성이 궁극적인 목적이 되기 때문이다.

SFO를 구현한 BSC가 가져올 효과로는 기업의 비전과 경영목표 달성을 위한 전략들을 측정가능한 성과측정지표로 전환시켜줌으로써 각각의 경영목표들의 성과뿐만 아니라 목표를 달성하는 과정까지 평가하여 전략수행을 효율적으로 관리해 준다. 즉,

---

8) Kaplan, J. S. and Norton, D . P. (2003). Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes. Harvard Business School Press.

BSC는 조직의 전략에 대한 이해를 공유하고 이를 4가지 관점별로 전략목표, 측정지표, 목표값과 이니셔티브로 전환함으로써 전략관리시스템을 완성시킨다. 경영진으로부터 제시되는 추상적인 비전과 전략들은 BSC를 통해서 부문별로 측정지표와 목표값으로 구체화됨으로써 실행에 옮기기도 편하고 비전에 대한 공유정도와 합의정도도 높아지기 때문이다. 구체화된 전략목표와 성과지표들은 필요한 인적, 재무적 자원들의 배분과 운영상의 프로세스를 명확하게 해준다.



# 제 3 장

JDI

## 공공부문과 BSC

- 제 1 절 공공부문의 BSC 도입배경
- 제 2 절 공공부문 BSC의 특징
- 제 3 절 공공부문 BSC의 사례연구
- 제 4 절 공공부문 BSC의 개선방향



## 제 3 장 공공부문과 BSC

### 제 1 절 공공부문의 BSC 도입 배경

#### 1. 행정개혁의 패러다임 신(新)공공관리(NPM: New Public Management)

공공부문이 BSC 도입이유로 내세우는 것은 예산운용의 효율성과 효과성을 높이기 위해서다. 이런 레토릭(rhetoric)은 신(新)공공관리론의 패러다임에서 도출된다. 신(新)공공관리론은 지난 20여년간 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 발전된 공공부문의 새로운 관리기법, 패턴 등을 의미하는 것으로서 ‘합리적 인간’이란 가정에 기초한 공공선택이론, 신제도주의 이론, 거래비용 경제학, 대리인 이론, 신관리주의자들과 신자유주의 이념을 배경으로 형성되었다. 이 신공공관리모델은 OECD 국가들을 중심으로 정부 부문의 재정압박을 타개할 수 있는 패러다임으로 수용돼 왔다. 복지국가와 오일쇼크 등 국내외적 요인으로 재정위기에 직면한 영미권 국가들은 신공공관리 모델을 공적 영역에 도입함으로써 비용 절감과 생산성 향상을 통해 재정위기의 탈출구를 모색했다.

기존의 행정기법과는 다른 시장경제체제를 바탕으로 한 효율적 정부관리 개선방안은 모두가 NPM으로 불릴 수 있다. 이 NPM은 개인주의에 문화적 바탕을 두고 발전한 행정기법이다. NPM을 적극적으로 도입한 영미국가들은 개인주의적 성향이 강한 국가들이다. 이들 국가들의 문화보다 상대적으로 수직성과 집합성이 강한 독일이나 프랑스 등지에서는 도입이 상당히 제약되고 있다.

그러나 이 신(新)공공관리론도 90년대 중반부터 비판에 직면하게 됐다. 합리적 인간의 비현실성과 이에서 비롯되는 이론적 모순, 공공관리의 특수성을 무시한 무리한 경영이론 도입, 신자유주의적 경쟁시장의 도입이 야기 시킨 사회문제 등이 주요 비판내용이었다. 그럼에도 불구하고 신(新)공공관리론은 전통적 행정과 차별화된 준시장주의적(quasi-market)정부운영방식을 제시하고 있기 때문에 효율성을 요구하는 시대적 상황에서 여전히 실용성보다는 상징적 효용성을 높게 인정받고 있다.

따라서 여전히 OECD 국가를 비롯한 여러 나라에서 행정개혁과 신(新)공공관리론은 동반자의 관계를 유지하고 있는 것이다. 행정개혁을 성공적으로 이끌기 위해서는 다양한 차원의 분석을 통해 실현가능한 대안을 마련해야 한다. 현재의 문제점에 대한 분석이 있어야 하고 그에 따른 대안과 그 대안의 기초가 될 이론을 정해야 한다.

그러나 실제로 광범위하고 복잡한 행정 전반에 대한 분석과 문제의 발견 및 대안은 쉬운 과정과 작업이 아니고 행정 전반에 걸친 개혁 대안을 마련하는 것은 더욱 더 어려운 일로 인식되고 있다. 이런 어려움 때문에 정치인들은 효과성을 고려하기 보다는 상징적 차원에서 개혁을 사용하고 싶은 충동을 느끼고 신(新)공공관리론은 이런 정치인들의 성급히 충족돼야 하는 욕구를 만족시키는 역할을 담당해 오고 있다.

물론 상징적, 수사적 행정개혁이 꼭 부정적인 측면만을 가지고 있는 것은 아니다. 국민들이 개혁을 지지하게 만들기 위해서, 즉 국민들의 군중심리를 개혁 지지 방향으로 이끌기 위해서는 그 활용이 불가피하다. 그렇다 하더라도 수사적 행정개혁 그 자체가 공공부문의 개혁을 성공으로 이끌어 낼 수 있는 필요충분 조건이 될 수는 없다.

신(新)공공관리론과 같은 의미를 중심으로 발전된 개혁을 도입하는 데 있어서는 의미와 흡사한 문화심리적 환경이 필요하다고 조성한 교수의 주장이다. 그런데 한 사회의 문화심리는 한 순간 만들어 지는 것이 아니고 오랜 역사의 전통을 기반으로 하고 있어 사회구성원과 개혁대상 조직의 역사적으로 발전된 가치관과 배치되는 개혁은 성공적인 가능성이 낮다는 이유에서 한국과 같은 집합주의 문화에서 신(新)공공관리론이 성공하기 위해서는 이에 합당한 전환과정이 필요하다.

행정개혁은 일종의 조직변화이다. 조직변화는 관리자나 프로젝트팀에 의해 새로운 아이디어 차원에서 사전적으로(proactive) 추진될 수도 있지만 대부분 변화된 환경에 대해 나타나는 조직의 구조적 문제를 해결하기 위한 반작용적으로(reactive) 추진된다. 현재의 조직변화나 행정개혁을 요구하는 환경적 요인들은 대부분 재정적 압박으로 인한 효율성의 제고에 대한 요구로 요약된다. 이런 여건은 NPM이라는 새로운 정부관리의 패러다임을 창출시켰다.

신(新)공공관리론은 짧은 시간 동안 전세계적으로 확산됐지만 성공적인 결과를 가져오는 경우는 생가가보다 많지 않았다. 영미적 전통과는 상이한 길을 걷는 프랑스나 독일과 같은 유럽대륙 국가들은 영미식의 신(新)공공관리론이 자국의 문화와 맞지 않

는다며 도입을 최소화 하였다. 무릇 모든 조직의 관리는 조직환경으로서의 사회적 문화에 적합해야 하므로 행정개혁이나 조직변화가 환경적 문화에 적합하지 않을 경우에는 실패의 확률이 높아진다. 이런 논리적 귀결에 따르면 한국에서의 신(新)공공관리론에 입각한 행정개혁은 성공의 길이 보장되어 있지 않다.

한국은 짧은 현대사에 비해 매우 잦은 행정개혁을 단행해 왔고 행정개혁은 끊임없는 정치적 선언으로 이어져 왔다<sup>9)</sup> 잦은 개혁과정을 통해 정부의 구조나 관리기법에 있어서 많은 변화가 있었지만 행정 개혁 원래의 취지인 생산성의 제고나 부정부패의 방지, 효율적인 관리운영 등은 여전히 어떤 성과도 인정받지 못하고 있다. 주된 이유로 '정부관료들의 저항'이 꼽히지만 개혁에 있어 저항을 감수하지 않는 조직이 없다는 점에 비추어 볼 때 정부관료들의 저항은 당연한 현상이다. 따라서 행정개혁의 실패 책임은 이를 극복하지 못한 개혁가들의 몫으로 남겨진한다.

한국 행정개혁의 주요 전략은 벤치마킹이다.한국 정부자체에 대한 세부적 진단을 통해 대안을 제시하기보다는 외국의 행정개혁과정을 여과없이 복사하는 것이 주요 방법론이었다. 따라서 새로운 정부가 등장할 때마다 이루어진 행정개혁의 접근방식은 대체로 상징적인 방법을 통해 정부의 구조를 재설계하거나 선진국에서 유행하는 새로운 관리기술을 도입하는 정도였다.<sup>10)</sup>

OECD 국가들은 서로 서로 행정개혁을 답습하면서 신(新)공공관리론이란 행정개혁의 새로운 패러다임을 창출하게 되었다. 세계화와 신자유주의로 인해 각 국가들은 공통적으로 정부의 비능률성과 성과를 통한 비효과성에 대한 공통된 인식을 갖게 됐고 정치적 차원에서는 행정개혁이 정치적 지지를 얻어낼 수 있는 바람직한 수단이 되었다. 신자유주의적 이념을 배경으로 능률성과 성과를 통한 효과성을 강조한 NPM은 그 실패가 불투명한 상태에서도 행정개혁의 상징적 역할을 담당하게 되었다. 문제는 신(新)공공관리론이 아직도 뚜렷한 성과를 나타내지 못하고 있다.

---

9) 조성한, 2005, 「한국사회와 행정개혁」 제 15권 제4호(2005.2).

10) 채원호·조경호, 「정부조직의 쇄신을 위한 정책방안 모색:중앙정부 대상 AHP 분석.」 한국사회와 행정연구, 2004, 조성한 2005 재인용

한국에서 NPM의 도입이 성공적이지 못한 이유를 효과적으로 설명할 수 있는 도구는 조직을 둘러싼 문화적 환경에 대한 논의로 가장 중요한 이분법적 논의인 개인주의와 집합주의이다.

한국은 수직적 집합주의 문화를 지니고 있으며 수직적 집합주의의 특징은 ① 조직의 목표와 규칙은 상위에서 권위적으로 결정되고 부하나 하부조직은 상부에서 정해진 목표에 따라 순응한다. ② 개인이나 하부조직의 다원화 보다는 상위에서 정해진 목표와 규칙에 따른 획일성이 강조된다. ③ 개인이 조직이나 집단의 결정에 반하거나 하부조직이 상부조직의 권위에 도전하는 행위는 발생되기 어렵다. ④ 계층간의 차이는 인정하지만 동일계층내에서의 평등성은 요구된다. 집단간의 배타성이 강하며 개인의 집단간 이동은 매우 어렵다. ⑤ 인간관계가 공식적 업무보다 우선하며 개인은 집단에 소속되어 있음으로 해서 보상을 받게 된다. ⑥ 개인차원보다는 집단적 차원에서의 보상이 동기를 자극한다.

지난 10년 간 한국정부가 시행한 행정개혁은 개인주의에 기반을 둔 영미식 NPM을 무분별하게 답습해 왔으나 정부의 생산성을 높이는 데 성공하지 못하고 있어 행정개혁은 한국정부의 지속적인 화도와 레토릭이 되었다. IMF와 같은 위기 상황 속에서 정치와 행정에 대한 요구가 높아지는 가운데 정치적 차원에서 상징적 행정개혁을 추진하기 위해 외국의 행정 개혁을 아무런 여과 없이 모방적으로 시급히 도입한 결과이다. 개혁과 문화간의 중요한 역학관계를 의식하지 못한 국민들은 선진국의 개혁방식이란 점에 무조건적인 지지를 보냈지만 NPM이 우리문화에서 어떻게 작용할 것인가에 대해서는 전혀 알지 못했다. 개혁을 주도하는 기관들도 문화적 요인에 관심을 두지 않았으며 점진적 시험 과정도 거치지 않고 간편하게 외국의 개혁기법을 신속하게 도입하였다. 결국 NPM은 한국에서 진정한 성과를 보이지 않으면서 알게 모르게 변질되거나 갈등을 야기하는 요소로 작용하고 있는 실정이다. NPM 공공관리모델 중 한국이 답습한 대표적 기법들은 ‘책임운영기관’, ‘개방형직위제’, ‘성과급제도’, ‘민영화’, ‘규제완화’ 등이다.

조직변화를 창출하는 행정개혁은 정부 조직 내부의 문화를 바꾸는 결과를 가져와야 하지만 한국사회 전체의 문화에까지 도전을 할 수는 없다. 한 국가의 문화는 정치

나 정부의 인위적인 노력으로 변화할 수 없다. 오히려 한 국가를 지배하는 사회문화에 역행하는 행정개혁은 사회적으로 큰 비용을 수반할 수 있다. 따라서 전체사회의 하부 체제인 공공부문의 개혁에 있어서도 한국의 문화심리에 역행하는 무리한 개혁은 실패의 확률이 높다. 지난 10년과 같은 상징적이고 탈문화적 행정개혁은 높은 비용과 함께 공공관리의 혼란을 더욱 가속화시킬 수 있다.

개선점은 1) 점진적 접근 방법을 통한 해결, 2) 짧은 순환보직의 문제와 관료제적 형식주의의 문제에 대한 개선이 먼저 이루어 져야 하고, 3) 개인적 경쟁에 기반을 둔 보상체계보다는 집단적 조직적 차원의 보상체계 도입, 4) 개방형 인사체계 도입은 조직내 혼란을 초래할 수 있는 관리직 개방보다는 기술전문직 개방을 우선적으로 실시, 5) 수직적 집합주의에 맞는 행정개혁 기법 개발에 노력, 6) 모든 개선안은 정치적 차원에서 상징적 행정개혁이 발생하지 않도록 제도적 장치가 전제조건이 되어야 한다. 새 정부가 들어설 때마다 새 행정개혁기관이 만들어지는 것을 지양하고 정치적으로 독립되고 인적 측면에서도 일관성을 지닌 행정개혁기관을 제도적으로 갖추어야 한다.

## 2. 공공부문 BSC는 제도적 동형화(institutional isomorphism)

지방자치단체들은 2004년 이후 경쟁적으로 BSC를 도입하고자 했다. 이런 현상은 BSC의 장·단점을 깊이 고민한 결과 각 지방자치단체의 성과관리 체제로서 BSC가 적합하다는 판단에 따라 선택이 아니다. 성과관리라는 기제를 공공부문보다 상대적으로 빨리 수용한 민간부문의 기법을 도입함으로써 외부적으로 효율적인 조직이라는 인상을 심어주고 싶은 이미지 관리(impression management)<sup>1)</sup>적요소가 작용한 것이라고 할 수 있다.<sup>11)</sup>(강병 무엇보다 참여정부 시기에 지방자치단체의 행정혁신을 주도한 중앙부처인 행정자치부는 각 지방자치단체들이 자발적으로 행정혁신을 추진할 수 있도록 지방자치단체 혁신평가, 혁신컨설팅, 혁신경진대회 등을 추진했다. 이 과정에서 행정자치부는 BSC를 사실상 가장 대표적인 성과관리 기제로 소개하고 적극 권장하며 행정자치부 스스로도 BSC 도입 우수기관이라는 이미지를 확산시켰다.

11) 강영철(2007a), “지방자치단체의 BSC방법론과 운영에 대한 재음미”, 한국행정연구원 연구보고서

이와 같은 행정자치부의 BSC에 대한 편애가 지방자치단체들이 BSC에 대한 자연스런 호감을 갖게 했다는 주장이 나왔다(강병철, 한국행정연구원, 2006). 공공부문중 중앙부처단위에서는 BSC를 선도적으로 도입한 해양경찰청 등이 혁신선도부서라는 명성과 함께 대대적인 벤치마킹 대상이 되되면서 중앙정부 단위의 조직들 사이에서 BSC는 마치 정부혁신의 상징처럼 받아들여졌다. 2006년 4월부터 「정부업무평가기본법」이 발효되어 지방자치단체의 자체평가를 강제하면서 지방자치단체의 성과관리제도는 하나의 법적인 의무사항으로 받아들여지게 되었다.

이처럼 우리나라 지방자치단체의 BSC는 행정자치부, 정부업무평가기본법, 각종 정부혁신관련 평가제도와 같은 법적, 정치적, 행정적 압력과 행정혁신의 상징이라는 사회적 이미지와 결합된 특수성으로 인해 BSC가 갖고 있던 높은 수준의 합리성과 기술성보다는 정치적 도구(political tool)로서의 성격이 더욱 강해졌다고 할 수 있다.(강병철)

이와 같은 맥락에서 이 연구에서는 지방자치단체에서 BSC 도입을 설명하는 이론으로서 사회학적 신제도주의의 입장을 취한다. 사회학적 신제도주의는 조직의 구조와 형태를 설명하는 데 있어 사회 및 정치 문화적 영향력에 주목한다. 사회학적 신제도주의에 따르면 각 조직은 자신의 과업을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 수단으로서 조직구조를 설계하는 것이 아니라, 가장 그럴 듯하다고 인정받고 있는(유행하는) 조직구조와 형태를 닮고 싶어하는 경향을 보인다는 것이다(하연섭, 2003). 즉, 각 조직은 가장 그럴 듯하다고 인정받고 있는 조직구조를 닮아감으로써 외부적 평판을 유지하고 싶어한다는 것이며, 이 과정을 통해 모든 조직이 비슷비슷해지는 결과가 나타나는데, 이러한 외부적 정당성을 통하여 조직이 생존, 발전한다는 것이다(이중범, 1986)

이러한 과정을 개념화한 학자들이 있다. Meyer and Rowan(1977), DiMaggio and Powell(1983), (Pfeffer & Salancik(1978) 등이 그들이다. Meyer and Rowan(조직에서의 '신화'(myths)와 '의식'(ceremonies), DiMaggio and Powell(1983)은 조직에서의 '동형화 현상'(isomorphism)으로 설명했다.

특히, DiMaggio and Powell(1983)은 조직구조가 비슷해지는 과정을 동형화라고 지적하는데, 그들에 따르면 조직은 제도적으로 주어진 환경에서 동형화를 통하여 조직의 정당성을 얻게 되며 조직의 정당성은 조직이 제도적 환경에서 필요한 자원을 획득하는



데 필수적으로 작용한다. 이러한 과정을 통해 동형화 현상이 나타나는데, DiMaggio and Powell(1983)은 동형화가 나타나는 과정을 강제적 동형화(coercive isomorphism), 모방 과정(mimetic process), 규범적 압력(normative pressures) 등 3가지로 구분한다. 강제적 동형화는 어떤 조직이 다른 조직(자원을 통제하는 조직)으로부터 공식적·비공식적 압력을 받거나 조직에 대한 합리성 기대라는 압력에 의해 조직형태가 동형화되는 과정을 말한다. 모방의 과정은 정당성을 인정받고 있거나 성공적이라고 평가받는 조직을 모방해 가는 과정이며, 그 결과 조직형태가 유사해진다. 특히, 조직 목표의 모호성(ambiguity)이 높거나, 불확실성(uncertainty)이 높을 경우 비슷한 기능을 수행하는 조직 중 성공적이라고 평가받는 조직의 구조를 모방함으로써 모호성과 환경적 불확실성에 대응한다는 것이다.

동형화의 특징은 동형화의 대상이 되는 제도의 효과나 본래의 목적과는 별개로 동형화가 일어난다는 점이다. 따라서 동형화를 통해 구축된 제도는 본래의 효과를 나타낼 수도 있으나, 그렇지 못할 수도 있다. 규범적 압력은 대학과 전문교육기관, 전문가 조직이나 협회를 통하여 배출된 전문가들 사이에서 조직형태에 대한 규범이 보편화된다는 것이다.

이러한 입장을 취하는 사회학적 신제도주의 이론은 우리나라 지방자치단체의 BSC 도입과 성장과 관련하여 적절한 설명을 제공한다. 우리나라 지방자치단체들의 BSC의 도입과 확산 과정에 있어서 고도의 합리성(rationality)이 강조된 것으로 보이지만 BSC의 도입과 확산과정에 개입된 주요 변수들과 이들 사이의 역학관계를 고려할 때 추측된 합리성(presumed rationality)의 문제를 지적해 준다는 점에 그렇다는 것이다.

우리나라에 지방자치제가 부활된 후 현재 지역간 사회 경제적 격차를 안은 상태에서 각 지방자치단체장들은 서로 차별성 있는 지역발전전략을 추진하며 경쟁적으로 ‘CEO형 도전복도청’임을 자임하며 지방정부의 전략경영을 강조하고 있다. 따라서 지방자치단체들의 BSC는 이러한 다양한 발전전략을 적절히 반영할 수 있어야 할 것이다. 그러나 현재까지 우리나라 지방자치단체의 BSC는 매우 동형화 되어 있어 BSC 체계의 철학과 원리를 조직내에 제대로 관철시키지 못하고 있다. 더구나 우리나라 지방자치단

체의 BSC의 도입과 확산과정에 개입된 정부업무평가기본법, 행정자치부, 각종 혁신평가 및 컨설팅 제도, 이를 지원한 외부의 전문가 그룹들은 현재 우리나라 지방자치단체들의 입장에서 볼 때 모든 재정적, 법적, 제도적 자원과 더불어 전문적 지식까지를 보유하고 있어 지방자치단체들이 이들에게 직접적으로 의존할 수밖에 없는 구조를 이루고 있다.

또한 성과관리제도라고 하는 낯선 제도와 법적으로 규정된 자체평가제도를 앞에 두고 각 지방자치단체들은 극심한 불확실성의 상황에 몰릴 수밖에 없다. 게다가 해외 부분과 민간 부분에서 성공사례가 적잖이 들려오는 BSC에 대한 선택은 필연적인 귀착점이 됐다.

제도적 동형화의 결과로 지방자치단체에 BSC성과관리 체계가 도입됐다면 BSC 체계는 형식적인 외피만을 입고 있을 뿐이어서 혁신의 패러다임까지 가기에는 갈 길이 멀어 보인다.

## 제 2 절 공공부문 BSC의 특징

### 1. 공공부문 BSC의 특징

민간부문에서의 성공적인 결과로 공공부문의 관심을 끌게 된 BSC 체계는 공공부문에 들어와서는 공공부문에 맞게 수정된다. 민간부문과는 다르게 공공부문은 재무적 관점을 지상목표로 추구하지 않으므로 고객만족도로 표현되는 공익성이 최우선의 가치로 자리한다. BSC의 네 관점 중에서 고객 관점은 흔히 공공부문에서는 민간기업의 재무 관점을 대체하고 재무관점은 자원의 개념으로 파악된다.

우리나라 공공부문에 BSC가 도입된 1차적 배경은 정부가 공공부문의 혁신차원에서 성과관리를 도입한 점이다. 앞에서 지적한 것처럼 우리나라 공공부문에 성과관리가 도입되고 대표적인 성과관리체계로 BSC가 소개된 것은 영미권 중심으로 진행됐던 신(新)공공관리론의 패러다임의 영향이다. 그리고 행정혁신을 주도한 중앙부처인 행정자치부가 BSC를 성과관리 시스템으로 적극 추천하고 도입을 권장했기 때문이다.

이어서 KOTRA(대한 무역 공사)와 해양경찰청의 BSC 체계가 공공부문의 성과관리로 주목받음으로써 조직 동형화의 맥락에서 지방자치단체들도 앞 다퉈 성과관리 체계로 BSC를 도입했다. 정부 주요부처 및 산하 공기업과 출연기관에 대한 평가방식이 BSC위주로 개편된 데다가 BSC 성과관리 시스템을 구축한 행정기관이나 공기업들이 정부혁신평가에서 좋은 평가를 받은 사실이 알려지면서 나머지 다른 행정기관이나 공기업들도 BSC 도입을 적극 추진하게 되었다.

하지만 제도적 동형화의 결과인 한국의 BSC 성과관리 체계의 도입은 도입자체가 성과관리의 성공을 보장하는 것은 결코 아니었다. 민간부문에서조차 BSC가 상당한 성과를 가져왔다는 연구 결과만큼 실패했다는 기록도 많다. 이런 상황 속에서 공공부문의 정책결정자들은 민간부문에서의 BSC 실패에 대한 기록에는 관심이 없고 BSC가 상당한 성과를 가져왔다는 환상에 빠지곤 했다. 이를 학계에서는 BSC의 이데올로기화, 신화하라고 지칭하며 BSC가 가져올 결과에 대한 허구적 환상을 일깨웠다.

BSC를 도입 적용하려면 높은 성과표준(strategic target)을 설정해야 하는데 공공부문의 경우 높은 성과표준을 설정하는 데 장애요인이 존재한다. Kaplan에 따르면 이런 장애요인으로서 1)공공부문의 감시감독의 어려움, 2)장기적 전략설정의 불필요성, 3)성과 미달성에 따른 비난, 높은 성과에 대한 유인설정 곤란, 산출결과의 인과관계 불분명, 공동 노력을 통한 산출결과의 발생 등을 들고 있다.(김인, 공공부문 BSC 도입 및 운영구조상의 특성이 성과에 미치는 영향, 한국정책학회 2008년 하계학술대회, 재인용)

## 2. 공공부문 BSC에 대한 선행연구 검토

공공부문의 새로운 성과관리체계로서의 BSC가 도입됨에 따라 행정학도 자연스럽게 경영학의 개념인 BSC를 그 학문적 영역 안으로 끌어들이게 되었다. 공공부문 BSC에 대한 행정학 분야의 대표적 논의로는 이석환(2006a), 김용훈·권해수(2006), 김철희·조만형·김용훈(2006), 김성수(2006), 박영강(2006), 강황선(2005), 윤수재·조태준(2005)을 들 수 있다. 이들 논문은 공공부문의 BSC적용 노력이 대부분 관점의 변형이나 단순한 지표분류에 국한되고 있고 구축방법론과 절차도 민간부문의 것을 그대로 적용하는 문제점, BSC의 구체적인 적용에 있어서 최적방식에 대한 합의가 부재한 점, 적

용단위상 문제로는 미국의 경우처럼 규모가 큰 연방기관이나 주정부에서는 일부 기관, 일부 프로그램에 한정하여 도입하는 것이 일반적이는데 우리나라는 성과지향적 혁신과 맞물려 기관 전체를 대상으로 도입하는 경우가 대부분임을 지적하고 있다.

기관전체를 대상으로 BSC를 도입하는 경우의 가장 큰 난점은 관료제의 본질과 맞물려 전략적 정렬(strategic alignment)을 어렵게 한다는 점이다. 이와 연계된 세부적인 문제 핵심성공요인간 인과관계 설정의 문제가 있는데 핵심성공요인간 인과관계를 설정하지만 현실적으로 인과관계를 파악하는 것이 쉽지 않으며 보통 20개가 넘는 핵심성공요인간의 인과관계를 과학적 검증을 거쳐 설정하는 것은 거의 불가능하다는 것이다.

공공부문의 BSC에 관한 일반적인 연구들로는 공공부문의 BSC 적용가능성을 타진한 연구(김순기·정순여,2002; 김병태,2004; 윤수재·김길수·강은숙,2005; 이석환, 2005a 등), 지방정부의 BSC 사례 적용에 관한 연구(박해육·이병기·이혜영·김건위,2005; 이석환, 2006), 정부 산하 기관의 BSC 적용사례에 관한 연구(이장재·김재영·김현민· 2003; 이삼주·이상범, 2005), 정부부처의 BSC 적용사례를 비판적으로 검토한 연구(김철회·조만형·김용훈,2006) 등이 있다. 그러나 정작 실제 BSC 도입이후의 성과에 관한 관련한 연구는 극히 미진한 데 그 이유로 짧은 도입시기와 공공부문의 성과평가의 어려움을 들고 있다.(김인, 2008)

한 가지 덧붙인다면 공공부문, 특히 지방자치단체의 성공사례를 찾아볼 수 없다는 점도 작용한다. BSC 도입 운영 결과를 가공하고 포장해 “성공했다, 벤치마킹의 대상이 되고 있다”고 홍보하는 곳은 있으나 실제 성공적인 결과를 이끌어낸 곳은 없다고 말하는 것이 과장이 아닌 현실이다. 즉, 우리나라 지방정부를 대상으로 한 실증적 연구에서 성과관리체계가 성과에 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다.(김인, 2008) 김인 교수는 경직된 인사관리체계 또는 조직문화 등에 따라 이와 같은 결과가 나타났을 수 있다고 지적했다.

공공부문의 BSC 도입 이후의 성과에 관한 극소수의 연구도 공공부문 중 지방자치단체 등 정부기관이 아닌 국가공기업과 준정부기관에 한정돼 있을 뿐이다. 국가공기업이나 준정부기관은 공공부문중 BSC 도입을 가장 먼저 추진했고 동질적이고 명확한 업무로 성과평가를 용이하게 할 수 있기 때문이다. 이에 비해 지방자치단체 등 정부기관

은 종합행정을 시행하는 업무의 다양성으로 성과 표준을 설정해서 성과평가를 하기에 어려움이 따른다.

BSC를 도입하고 있는 우리 나라 많은 공공기관들을 대상으로 BSC 도입의 성과에 영향을 미치는 운영구조상의 특징을 규명하려는 실증적 연구에 따르면(김인, 2008) 다음과 같은 결론이 나온다. 비전과 전략의 설정이 잘 이루어진 기관일수록, 학습과 성장이 잘 이루어지는 기관일수록, BSC도입시기가 3년이 지난 기관일수록 성과관리체계의 질이 우수할수록 수익률도 높고 노동생산성과 고객만족도도 높다는 것이다. 따라서 공공기관이 높은 성과를 내기 위해서는 기관의 성과관리체계가 아주 중요하며 BSC 운영구조의 특징인 조직의 비전과 전략·목표가 잘 설정돼야 한다. 학습과 성장관점의 관리도 결코 간과될 수 없다.

특히 BSC의 도입시기가 3년이 지난 기관이 3년 미만의 기관보다 성과가 높다는 지적은 BSC가 도입되어 성과가 나타나려면 3년 이상 지나야 한다는 주장을 뒷받침해 주는 것이다. 이에 학자들은 BSC체계가 조직 안착에 시간이 많이 드는 'long-time journey'임을 강조하고 있다. 이 말은 비재무적 성과가 재무적 성과로 가시화되는 데에는 시간이 소요되기에 최고경영자들의 끈기와 신념은 성공적인 BSC 적용에 매우 중요한 요인임을 지적하고 있다.

### 제 3 절 공공부문 BSC의 사례연구

#### 1. KOTRA와 해양경찰청

##### 1) KOTRA - BSC체계에 관리회계 시스템 접목

국내 공공기관들은 BSC를 도입하여 많은 효과를 거두고 있다고 평가하지만 민간 기업과는 다른 특성으로 인해 BSC도입에 어려움을 겪고 있을 뿐만 아니라 정보시스템 면에서도 많은 보완이 추가적으로 이루어져야 하는 실정이다.

국내에서 공공부문 뿐만 아니라 민간부문에서도 BSC를 도입해서 작은 변화인 프로그램 또는 설비(인프라)의 변화는 확인되고 있으나 큰 변화인 패러다임의 변화는 확

인되지 않고 있다는 지적이 나왔다. 따라서 아래 소개되는 공공부문 BSC의 성공사례로 꼽히는 KOTRA와 해양경찰청의 성공도 부분적인 성공으로, 즉 패러다임의 변화까지 가져온 사례로 소개되는 데에는 한계가 있다.

KOTRA는 정부출자기업으로서 필요한 예산을 정부에서 지원받고 있는 정부투자기관이다. 국내기업의 대외 수출 지원과 외국기업의 국내투자유치와 관련한 업무를 하고 있어 주요 사업은 해외시장 개척 지원, 무역투자정보 지원, 외국인 투자유치 지원, 교육 서비스, 컨설팅 서비스 등 5가지로 나눌 수 있다.

2003년 BSC를 도입하기 이전에 KOTRA 업적 평가시스템은 ①단위사업별, 조직별 경영자원 투입량 고려가 미흡했고 ②사업 목표 달성이 전체 조직 발전과 실질적 연계가 적었으며 ③평가 배점이 서비스 이용하는 고객관점이 아닌 내부직원들의 업무량을 단순하게 평가하는 것에 불과했다고 한다. 이런 문제점들을 개선하기 위해 KOTRA는 다음과 같은 개선책을 시행했다. ①조직구조를 계층적 조직에서 팀제로 전환하여 본사조직을 축소했고 조직을 고객에 집중시키기 위해 현장자율경영체제로 바꿔 본사조직 축소로 발생한 여유인력을 고객접점조직인 해외무역관에 전진 배치시키고 고객만족 경영팀을 신설하고 결재단계도 대폭 단순화하였다. ② 사업수요조사를 통해 성과가 부족한 사업은 과감히 정리하고 고객들의 요청이 많은 전북도청화사업에 경영자원을 재분배했다. ③개인은 성과와 능력을 평가할 MBO와 다면평가를 도입했다. ④현장중심 조직과 성과중심 사업으로 내부를 정비함에 따라 조직과 개인의 사업성과에 대해 공정하고 객관적인 평가를 할 수 있는 성과관리시스템을 마련했다.

KOTRA의 BSC 도입과정에서는 가장 어려웠던 것은 최종단계인 조직별 KPI도출이었다. 가장 중요한 KPI 설계가 어려웠던 이유는 KOTRA의 업무가 유형의 제품을 생산하는 것이 아니라 수출과 외국인 투자유치라는 무형의 서비스를 수행하는 기관인 점 때문이었다. 무형의 서비스를 구체적으로 측정할 수 있는 지표를 만들어 내서 적용하는 것에 대한 직원들의 반발도 만만치 않았다..

이를 해결하기 위해 KOTRA는 다음과 같은 원칙과 방향을 정해 지표선정 작업을 추진했다. ①각 부서나 무역관마다 반드시 해야하는 업무를 수행할 때 목표로 하는 성과 혹은 효과를 KPI로 선정하는 원칙을 세웠고 ②이것이 어려울 경우 이 성과나 효과에 영향을 미치는 간접적인 성과나 효과를 KPI로 설정했고 ③객관성을 높이기 위해

가급적 비계량적 요소보다는 계량적 요소가 포함되도록 방향을 설정했다.

전략적 목표달성 시 발생하는 고질적인 문제인 달성하기 쉬운 지표만을 받아들이려는 조직구성원들의 태도가 빚는 게이밍 현상에 대해서도 대책이 필요했다. KOTRA는 각 부서의 업적평가방법을 목표에 대한 달성도로만 평가하지 않고 ① KPI와 단위 조직 핵심업무의 연계성을 보는 목표정합성, ② 계량적 수준이 얼마나 달성하기 어려운지를 판단하는 목표난이도, ③ 목표대비 달성도를 고려, 평가에 적용키로 했다.

BSC 도입은 또한 평가업무량을 엄청나게 증가시킨 문제점을 해결하고 평가결과를 경영개선이나 개인보상에 연결시키기 위해서 정보시스템의 구축이 필요했다. 2004년에는 BSC와 MBO를 통합하는 정보시스템을 구축하여 본격적인 성과관리와 평가를 하게 됐다. MBO는 개인의 성과평가체계로, BSC는 조직의 성과평가체계로 2가지 성과관리 시스템이 완전히 동시에 정착할 수 있도록 구축했다.

KOTRA의 BSC는 민간부문의 BSC와는 차이가 있다. 무형의 서비스를 제공하지만 영리가 목적이 아닌 KOTRA는 전형적인 공공부문 BSC의 특징인 재무관점을 최종성관점으로 대체한 KOTRA만의 BSC 4가지 관점을 완성했다.

BSC 개발단계 중 지표를 만드는 과정에서 KOTRA는 비전과 경영전략, 전략목표를 만드는 데까지는 비교적 순조롭게 진행됐으나 핵심성과지표의 캐스캐딩(cascading) 단계인 조직과 개인의 성과평가지표를 설계할 때는 상당한 어려움을 겪었다. 눈에 보이지 않는 무형의 서비스를 제공하는 것이 주요 기능이기에 지표의 성격이 비정형적인 것이 많아 지표값을 정량화하거나 계량화하기가 어려운 것들이 많았기 때문이다. 이 특성을 감안하여 가급적 계량적 요소의 비중을 높이는 쪽으로 방향을 검토해야 했다.

KOTRA는 BSC 체계를 자사에 맞게 커스터마이징 한 사례로도 벤치마킹 대상이었다. KOTRA만의 독특한 평가체계를 개발했던 것이다. 조직의 성과를 평가할 때 각 단위조직이 각기 다른 업무 특성을 갖고 있다는 사실에 주목해서 조직별 업무특성을 살린 평가지표로 평가한다. 즉, 지원부서와 사업부서에 공통의 성과지표를 사용할 수 없으므로 각기 업무에 맞는 핵심업무를 반영하여 평가지표를 도출했다. 동일한 평가지표라 해도 수행업무와 업무환경의 유사성을 기준으로 나눈 평가군에 따라 가중치를 다르



게 적용하는 방식을 사용하고 있다. 전라북도의 경우는 업무 환경에 따른 차이점을 고려하기 위해 평가군으로 나누는 대신 부서별 환경역량평가(DBSC)를 도입하고 있다. 그러나 그 적절성 여부는 확인되지 않고 있는 상태다.

KOTRA의 BSC체계가 커스터마이징에 성공한 또 하나의 사례로 꼽히는 것은 고유의 관리회계시스템인 KOMAS를 이용하여 최종성과대비 투입된 재무적 차원의 양을 분석함으로써 사업을 더욱 효과적으로 수행할 수 있었다. KOMAS에서 중요한 것은 'KOTRA MONEY' 개념이다. 관리회계에서 다루는 사내대체가격(transfer price)을 변형한 KOTRA MONEY는 단위사업 유형별로 투입되는 인력의 양을 MAN DAY로 규정한 후 1MAN DAY(8시간)를 100KOTRA MONEY로 정의하고 본사가 무역관과 협업사업 수행사, 사업의 난이도, 노력도 등을 감안하여 사전에 정해진 KOTRAMONEY를 배정하고 사업수행 무역관으로부터 서비스를 구매하는 업무 프로세스 개념으로 사업 총량제를 의미한다. 여기서 MAN DAY란 직원들이 어느 단위사업에 업무시간을 어느 정도 투입했는지 보는 개념으로 주말, 공휴일을 뺀 연간 근무하는 일은 대략 250일 정도의 맨데이가 된다. 누가 상대적으로 더 많은 일을 했는가에 대한 객관적인 측정(또는 공식에 의한 평가)의 필요성을 인식한 결과로 인정받고 있다.

KOTRA 사례에서 얻을 수 있는 중요한 시사점은 BSC와 관리회계방식을 접목한 점이다. 공공부문의 BSC 도입의 주된 이유가 예산운용의 효율성과 효과성을 높이기 위해서라는 점을 감안할 때 권리자에게 내부 회계 정보를 제공하는 관리회계 관점의 활용은 유효하다. 특히 관리회계 기법을 이용한 정확한 원가정보로 투입 對 산출의 정확한 비용을 아는 것은 성과관리에 정확한 데이터를 제공하는 역할을 한다.

그러나 성공한 공공부문 BSC 구축 기관으로서 KOTRA 사례도 하나의 참고 사례일 뿐 전라북도과 같은 광역지방자치단체의 온전한 벤치마킹이 되는 데에는 한계가 있다. 일단 도청의 종합행정과는 달리 KOTRA의 업무는 대외 수출 지원과 외국기업의 국내투자유치라는 명확하고 단순한 업무영역을 가지고 있어 BSC체계 구축과 성공이 훨씬 용이하다. 또한 인적구성의 고른 수준도 성공의 주요 요인으로 뽑히고 있어 태생적 조건부터 어느 정도의 성공을 담지하고 있다는 것이다.

## 2) 해양경찰청: 정성평가 시스템 'QES4u' 개발



2004년 12월 정부기간 최초로 BSC를 도입해서 성과관리 기반을 구축한 해양경찰청은 2005년에는 BSC의 정량평가에 나타난 문제점을 보완하기 위해 정성적 평가시스템인 'QES4u' 개발하는 등 성과관리시스템을 발전시켜온 성공적인 사례로 꼽힌다. BSC의 성공적 도입으로 평가받은 해양경찰청은 차관급 기관으로 승격돼 또한 많은 공공기관의 벤치마킹 대상이 되었다.

해양경찰청의 BSC 통합성과관리시스템에서 가장 주목받는 부분은 업무의 정성적 요소를 평가할 수 있도록 2005년에 도입한 정성적 평가시스템인 'QES4u' 다. 'QES4u'는 '측정할 수 없는 것은 관리할 수 없다'는 피터 드러커의 명제에 충실하여 성과지표의 계량화를 강조하는 BSC 시스템을 보완하기 위한 노력이다.

2006년에는 성과와 관련된 모든 요소들을 성과평가시스템으로 연결시켜 평가하고 보상하는 통합성과관리시스템을 구축했다. 해양경찰청에 따르면 통합성과관리시스템의 실행으로 공유정보와 의사소통이 개방적으로 이루어져 신속한 의사결정이 가능해졌고 평가결과를 실시간으로 모니터 할 수 있게 됐다.

BSC를 도입하는 과정에서 해양경찰청은 가장 먼저 수차례의 워크숍과 혁신회의에 상정하여 미션과 비전을 다듬었다. 그 결과 '안전하고 깨끗한 바다를 만들자'는 미션을 바탕으로 '바다를 수호하고 국민과 함께하며, 미래를 열어가는 해양경찰이 되자는 취지를 담은 Best Service, Best Guard, Best Frontier'라는 비전을 도출했다. 그 다음 이 새로운 비전과 미션을 바탕으로 이해관계자, 임무수행, 업무혁신, 학습과 성장, 자원 등 5개의 BSC 관점을 선정해서 고객관점을 맨 위로 하고 맨 아래엔 자원 관점을 설정한 BSC 체계를 구축했다.

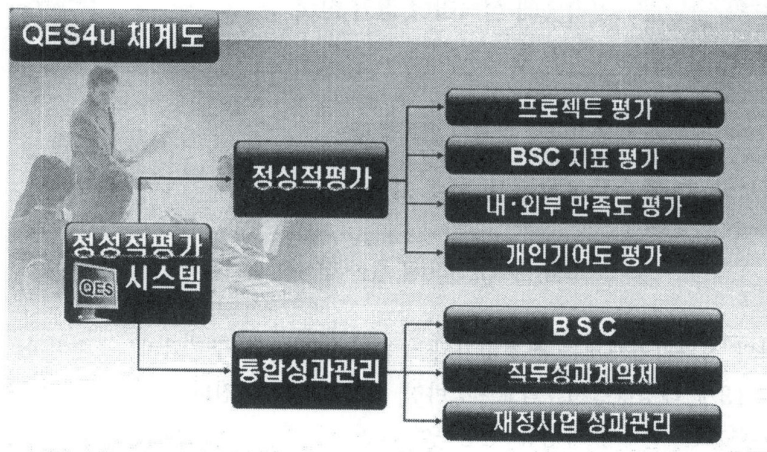
BSC 체계를 실행하는 과정에서 나타난 문제점을 해결하기 위해 정성적 평가시스템을 개발하게 됐다. 그 결과인 'QES4u'는 비계량적 업무 성과를 다수의 평가인단이 온라인상에서 실시간으로 평가하고 평가점수를 BSC지표와 연동시켜 부서업무에 대한 정량적 평가와 정성적 평가를 동시에 관리한다음 누적된 부서평가 점수를 기여도에 따라 개인에게 할당하는 시스템이다. QES는 정성적 평가시스템(Qualitative Evaluation System)의 약자이며 4는 FOR이고, u는 Ubiquitous(언제, 어디서, 누구나, 간편하게), Union(통합평가), Unlimited(평가대상 및 항목의 무제한성), You(고객0을 의미한다. 한

마디로 정부기관 성과관리가 지향하는 다양한 요구들을 모두 반영하겠다는 해경의 야심을 표현한 것이다.

‘QES4u’의 평가절차는 먼저 평가조건에 맞는 평가자를 무작위 추출하여 평가단을 선정하고 휴대폰 문자나 이메일을 통해 선정사실을 통보한다. 그러면 선정된 당사자는 정해진 시간에 웹사이트에 접속하여 평가에 참여한다. 평가된 결과는 시스템상에서 자동으로 접속되며 점수는 자동 보정된 후 최종 계로가를 산출하고 산출된 결과는 관리자모드에서 실시간으로 모니터링 할 수 있다.

‘QES4u’는 정성적 평가기능과 통합성과관리기능으로 구분되는데 정성적 평가기능은 프로젝트 평가, BSC지표 기여도 평가, 고객만족도 평가 및 개인기여도 평가 등이고 통합성과관리기능은 부서간 협력도 평가, 직무성과 계약제 및 재정사업 성과관리 등이다. 해양경찰청은 ‘QES4u’를 통한 정성평가점수는 BSC지표와 연동되어 ‘QES4u’에서는 부서 업무에 대한 정량적 평가와 정성적 평가를 동시에 관리할 수 있다. 즉, 연말까지 누적된 부서성과에 대해 온라인상에서 다면 평가한 결과를 통계적인 방법으로 보정하여 평가자의 성향차이를 고려한 다음 평가점수에 반영한다. 평가결과는 개인의 기여도에 따라 배부되며 근무성적 평정과 성과급 등에 반영된다.

<그림 3> 해양경찰청의 QES4u 체계도



\*자료 : 이상철·홍철규·민은희, “해양경찰청 통합성과관리시스템 도입 사례, 「관리회계연구」 제7권, 2008년 2월호

마지막으로 정성적 평가시스템인 'QES4u'는 해양경찰청과 같은 공조직의 평가시스템으로서 중요한 의미를 갖는다고 평가받는다. 'QES4u'가 산출물 위주의 성과관리를 과정요소를 포함시켰다는 점 때문이다. 민간 조직과는 달리 정부조직은 각종 절차와 업무 수칙 등 매우 엄격하게 지켜야 할 과정들이 존재하는데 이 과정적인 요소들은 산출과 무관하게 매우 중요한 의미를 갖는다는 것이다. 설사 산출요소가 달성되지 않았다고 해도 과정요소의 올바른 준수 여부가 조직 성과에서 중요 요소가 될 수 있다는 논리에서다. 해당 분야의 업무를 독점적으로 수행하는 정부 조직의 특성상 산출요소의 달성여부가 조직의 존립에 크게 작용하는 경우가 오히려 드물다. 그 때문에 정부 조직으로서의 해양경찰청의 조직 성과는 산출 못지 않게 과정요소를 고려해야 하며 이 과정에서 'QES4u'는 과정요소를 관리하는데 중요한 역할을 한다는 것이다.

이처럼 해양경찰청이 해양경찰청만의 독특한 성과관리 시스템으로서 'QES4u'를 대대적으로 홍보해도 'QES4u' 또한 피해갈 수 없는 우려 사항을 지니고 있다. 평가체계에서 정성평가 시스템이 갖는 일반적인 문제를 공유하고 있다. 바로 평가의 객관성 문제를 피해갈 수 없는 것이다. 정성적 업무는 주관성을 완전히 배제하기 어렵기 때문에 과정 평가를 하려면 과정에 대한 평가 요소를 발굴하고 계량화하는 작업에 많은 노력을 투입해야 한다. 즉, 과정 및 정성적 요소에 대한 평가과정의 객관성을 높일 수 있는 방안에 집중해야 한다.

이처럼 'QES4u' 등 성공적인 성과관리 시스템을 자랑하던 해양경찰청에 올 5월부터 9월 사이 연달아 대형 해상사고가 터지는 악재가 이어졌다.(연합뉴스, 10월 1일). 경비함 침몰 및 승선 여경 실종, 중국 선원들의 해양경찰관 억류 및 폭행 그리고 박경조 경위의 사망 사건 등으로 점철된 시기였다. 이 대형악재들은 어쩔 수 없는 외부적 요인으로 발생했을 수도 있지만 중국선원들에 의한 해경의 억류 및 폭행과 박경위의 사망은 서로 인과고리를 갖고 있고 부적절한 대응이 가져온 결과라는 지적이 있었다. 이 부분에서 성과관리에 대해 생각해 볼 여지가 생긴다. 성공적인 성과관리라는 것이 '측정효과'보다는 '평가점수'를 우선시한 결과라는 의구심을 제기되기도 한다.

구성원의 관심을 끌어모으기 위해 초반부터 성과평가를 강조해 온 해경의 BSC도 다른 국내 공공기관들의 공통적인 문제점들을 내포하고 있다는 것이다.(성과관리 뉴스

레터, 2007년 3월호) 즉 앞서 언급했듯이 구성원들이 측정 효과보다는 평가점수를 우선시해서 본래의 취지가 퇴색내지는 변질 될 수 있는 KPI를 개발 선정한다는 것이다. 즉 가공되지 않는 원수치(외국어선검거수)보다는 달성도 위주의 지표나 산식(외국어선검거율 또는 달성율)을 강조한다는 점이 지적되었다. 따라서 BSC 솔루션에서 자동으로 증가율, 감소율, 달성율 등 기본적인 분석 결과가 관리될 수 있다면 (평가에 얽매어) 달성도 등 게이밍이 개입될 상황으로 가기보다는 가공되지 않은 원수치를 활용하는 것이 성과관리에 더 바람직하다는 견해가 제시됐다.(해경 BSC 프로젝트에 참여했던 업체 대표의 말). 공공부문의 성과관리가 ‘성과관리를 위한 성과관리’로 전략되고 있는 현실을 반영한 말이다.

## 제 4 절 공공부문 BSC의 개선 방향

### 1. ‘결과를 위한 관리(Managing for results)’

공공부문의 성과관리 틀로 도입된 BSC 체계의 개선 방향의 큰 틀은 ‘결과를 위한 관리(Managing for results)’를 지향해야 한다는 점이다. 노화준 교수에 따르면 리더들이 결과를 위한 관리를 하는 시대가 도래했다.(노화준, 감사원 평가연구원 평가리뷰, 2006년 가을호) 1993년에 정부성과및결과법(Government Performance and Result Act)을 만든 미국정부를 시작으로 많은 나라에서 정부조직들은 좋은 결과들을 가져올 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 방향으로 정부 개혁들을 단행했다. 우리나라의 기획예산처가 추진한 재정사업성과관리제도나 국무총리실이 추진한 성과관리전략기획제도 등도 결과를 위한 관리 개혁의 제도적 틀이라 할 수 있다.

결과지향적 관리를 위한 프로그램 논리모형의 활용, 공공조직 관리에서 ‘결과를 위한 관리’란 종래의 프로그램 집행과정에 중점을 둔, 즉 프로그램에 대한 모니터링과 평가주도도 주로 이 집행과정에 중점을 둔 관리에서 프로그램 결과에 더 중점을 둔 관리로 전환하는 것을 말한다. ‘결과를 위한 관리’가 되려면 먼저 흔히 혼용하고 있는 산출물(outputs)과 산출결과(outcomes)의 개념을 분명하게 이해해야 한다. 결과를 위한 관리를 하려면 산출물과 산출결과를 구분하는 것이 중요하기 때문이다. 산출물은 실제

로 프로그램이 실행한 것인데 비해서 산출결과는 그것이 산출해낸 결과이다.

일선 관리자들은 능률적인 방법으로 질적으로 우수한 산출물들을 산출해내는 데 관심을 갖지만 전반적 성과에 관심을 갖는 고위 관리자들은 산출을 넘어서 산출결과에 관심을 갖는다. 산출결과는 프로그램의 효과성을 나타내기 때문이다. 산출물은 순찰차가 순찰한 시간, 건설된 고속도로의 거리, 금연교육을 한 학급 수 등과 같이 수행된 일의 양이나 완료된 활동의 양을 나타낸다. 산출결과는 이 산출로부터 생산된 것으로부터 일어나는 임팩트들이다. 순찰 때문에 감소된 범죄, 건설된 고속도로 때문에 원활해진 교통소통, 금연 때문에 좋아진 건강 등이다. 산출과 산출결과물에 대한 이러한 구분은 프로그램 설계, 성과측정, 프로그램 평가 등의 계획에 유용한 정보와 지침을 제공할 수 있다.

산출과 결과에 대한 구분은 BSC 체계에서 KPI를 선정할 때 활용된다. 단순한 산출물이 아닌 결과를 측정할 수 있는 지표 선정이 성과관리의 질적 수준을 결정하기 때문이다.

## 2. 미시 방법론의 접근

BSC에 대한 학계의 접근은 3가지 차원에서 논의 될 수 있다. 거대 담론(grand discourse), 중간 이론(meso-theory), 미시 방법론(micro-methodology) 등으로 구분할 수 있는데 학문적 영역에 따라서 그 접근 수준이 다르다. BSC를 연구 대상으로 다루는 분야는 행정학과 경영학 두 분야인데 행정학은 그 세부분야인 인사, 조직, 재무, 정책 부문에서 BSC에 대한 접근이 이루어지고 경영학 분야에서는 경영정보, 관리회계 파트에서 BSC에 대한 논의가 이루어져 왔다.

본래 BSC는 경영학이 잉태시킨 경영관리의 틀인데 조직관리 측면과 공공부문의 도입으로 인해 행정학의 영역에서도 논의가 활발했다. 그런데 BSC체계의 작동은 계량 가능한 올바른 측정치' 선정에 따라 그 성패가 좌우되므로 지표의 계량화와 적절한 측정치 개발이 관건이다. 미시 방법론(micro-methodology)에 민감한 접근법은 행정학보다는 경영학적 기법들의 도입이 필요하다.

BSC를 다루고 있는 주요 기관과 단체들은 한국행정연구원, 한국지방행정연구원, 한국경영정보학회, 정책분석평가학회, 관리회계학회, 한국회계학회, 한국조세연구원, 감사원평가연구원 등과 삼성경제연구원, 현대사회경제연구원, LG경제연구원, 포스코경영연구소 등의 대기업 산하 연구기관이다. 한국행정연구원과 한국지방행정연구원, 감사원평가연구원을 제외하면 거의 경영학적 접근과 기법들을 다루는 단체와 기관들이다. 한국행정연구원과 지방행정연구원, 감사원 평가연구원 등의 발행물이 실린 논문들중 BSC 체계에 대한 정치한 기법과 개선 방안을 소개하는 글들은 대다수가 경영학 전공자들이다. 조세연구원의 경우는 성과주의 예산제도 때문에 BSC체계를 다루고 있었다.

이들 기관이나 단체들 발행하는 간행물에 실린 논문들을 살펴보면 행정학쪽 논의는 행정 개혁 수단으로서의 BSC 체계의 탁월함과 사례 연구 등을 중심으로 이루어지고 있는 반면 BSC 구축 방법, 지표 분석과 선정 등등 미시 방법론(micro-methodology)에 관한 것은 경영학 전공자들의 몫이다. 따라서 이미 도입한 지방정부의 BSC 체계를 개선하는 작업은 전반적인 틀과 지표 수정, 평가와의 시스템적 연계성 등에 집중되므로 행정학보다는 경영학적 접근과 기법이 필요하다.

특히 경영학의 영역 중 관리자에게 내부거래에 관한 회계정보를 제공하는 관리회계 도입이 필요한 시점이 왔다. 공공부문 성과관리의 핵심이 정확한 성과정보인데 성과정보는 투입 원가와 산출 원가의 비교를 통해서 정확히 드러난다. 즉, 투입 對 산출의 정확한 비용을 계산하는 것은 성과관리가 꼭 필요로 하는 정보이다. 투입과 산출에 정확한 비용 정보는 제공하는 것은 관리회계의 영역이기에 BSC와 관리회계는 필연적으로 접목돼야 한다.

### 3. 관리회계 기법 ABC(Activity Based Costing)의 도입

정확한 성과에 대한 정보는 투입 對 산출의 비용을 정확하게 아는 것을 통해 얻어지기에 공공부문의 원가계산에 대한 필요성이 존재한다. 오랫동안 공공부문에서의 정확한 원가계산은 불가능한 것으로 알려졌다. 즉 직접비 계산위주의 전통적 계산 방식으로는 간접비가 대부분을 차지하는 공공부문의 원가정보 파악에 어려움이 있었다. 제품생산과는 다른 서비스 업무가 대부분을 차지하는 공공기관의 특성을 고려해 보았을 때 직접비와는 다른 간접비의 정확한 산출이 투입과 산출, 사전 원가와 사후 비용을



계산하는 데 있어 관건이 된다.

이처럼 난제로 인식돼 왔던 공공부문 원가계산 문제를 해결할 수 있다는 주장이 있다. 내부 거래 비용에 대한 회계정보를 다루는 관리회계 기법 중 간접비 계산에 탁월한 것으로 밝혀진 활동기준원가산정방식으로 번역되는 ABC(Activity Based Costing, 이하 ABC) 기법을 활용해서 공공부문의 정확한 원가산출이 가능하다는 것이다.(육근효, “정부기관에 있어서 관리회계기법 도입 사례와 시사점 : ABC(활동기준원가계산)을 중심으로”, 「관리회계연구」 제6권 제2호 2006년 12월) 민간부문에서 사용되는 활동기준원가산정은 공공부문에도 도입될 수 있으며 이미 선진국의 지방정부 등에서는 부분적으로 사용되고 있다.

원가배분의 가장 합리적인 기준을 찾기 위한 노력은 실제 사용된 예산액수와 가장 관계가 큰 배분기준을 찾기 위한 노력이라고 볼 수 있다. 원가산정의 부정확성을 줄이기 위한 노력은 각 사업에 소요되는 활동을 기준으로 원가를 집계하고 이러한 활동을 각 사업이 얼마나 소비하는가를 기준으로 원가를 배분하려는 활동기준원가산정방식인 ABC를 탄생시키게 되었다.

ABC는 원래 기업회계에 있어 간접비의 적절한 배분을 목적으로 개발된 원가계산 기법이다. 일반적으로 서비스업에서는 원가에 차지하는 간접비의 비율이 높다는 점에서 서비스업적 성격을 가졌으며 원가계산 대상이 많은 자치단체에서도 간접비 계산의 정확성이 요구되게 된다. 따라서 간접비의 정확한 배부를 목적으로 하는 ABC는 자치단체를 비롯한 공공기관의 원가계산 및 실적평가에 대해 유효한 수법이 될 수 있다.

지방자치단체로서 정확한 내부 원가 산출을 위해 ABC를 활용한 사례가 있다. 일본의 치바현 이치카와 시의 ABC는 직원의 활동량에 착안해서 과의 소장업무 대부분을 차지하는 정형적 업무를 대상으로 사업(연간.월), 활동(과.사무), 조직(직종.그룹)과 같은 3개의 측면에서 어떤 활동을 어느 정도의 활동 종사량으로 행하고 있는지 그 내부구조를 가시화하고 있다. ABC의 구체적인 과정을 보면 정형적 업무에 대해 활동별로 직원의 활동량이 얼마나 되는지 조사한다. 이때 활동량은 상세한 흐름 대신에 8-10개 정도의 큰 흐름을 단위로 분류하고 있다. 활동량을 나타내는 척도에는 ‘인공(人工)’을 이용

해 1명의 직원이 1년간 종사했을 경우의 업무량을 1인공(人工)이라고 하고 이것을 100으로 설정했다. 그리고 해당 기준에 의해 각 업무량을 수치화하고 과별로 각 업무의 활동량을 계산한다.

이치가와시 ABC의 특징적인 점은 모든 원가가 아니고 인건비만을 대상으로 분석한다는 것이다. 이것은 분석자체의 원가 부담을 경감시키면서도 소기의 성과를 올릴 수 있다는 자체판단의 결과이다. BSC의 관점 중 업무 프로세스의 수정에 ABC를 연계시키고 있다는 것이다. 즉 업무 프로세스를 수정하기 위한 기초로서 ABC를 운용하고 있다.

총원가의 대부분은 인건비가 차지하고 있으며 직원들의 활동 개선이 급선무이고 더욱 가치를 창출하는 활동으로 직원을 이동시켜 결과적으로 시민서비스를 향상시키는 것을 목표로 하고 있다. 즉, 이치가와시는 인건비가 곧 사업원가라는 강한 의식을 가지고 사업에 대한 직원배분의 재수정내지 최적화를 지향하고 있다.

공공기관 ABC에서 원가 계산의 대상이 되고 있는 것은 주민등록증, 호적초본과 같은 자치단체가 시민에게 제공하는 최종적인 아웃풋으로서의 행정서비스를 들 수 있다. 그리고 최종적인 아웃풋인 행정서비스의 원가만이 아니라 그것을 제공하기 위해서 행해지는 개개의 업무를 밝히는 것이다. 가령 주민등록증을 발급하기 위해서 접수, 단말기 입력, 심사, 인증, 검색, 교부, 우송 등과 같은 업무가 실시되는데 이 업무에 어느 정도 자원이 투입되고 있는가를 아는 것은 업무 개선이나 설명책임의 관점에서도 중요하다라고 생각된다.

이처럼 지방정부에서 행정서비스를 제공하기 위해 이루어지는 개별 업무가 ABC에서 말하는 활동인데 여기에는 직접 업무와 간접 업무가 있다. 특히 간접업무는 개별 사무사업에 대해서 직접 추적할 수 없지만 여러 가지 사무사업의 수행을 지원하기 위해 불가결한 사업이다. 일반적으로 선진 정부조직에서는 적용이 용이한 직접 업무영역에서부터 ABC가 도입되고 있다. 그러나 ABC가 가장 효과적인 영역은 간접부문의 원가인 것을 고려하면 간접지원 업무에 대해서도 상세한 활동 분석과 원가의 집계가 이루어지지 않으면 안된다.

공공기관에서 ABC의 다양한 활용을 살펴보면 ① 공적 부문의 거대한 조직 업무에



들어가는 원가를 가시화하고 업무 구분별로 원가를 파악할 수 있어 설명책임(Accountability)의 관점에서 효과가 크다. 결과적으로 업무 효율화의 단서를 얻기 쉽고 원가차이에 대한 분석과 논의의 포인트가 명확하게 된다. 원가가 명확하면 상당히 적절한 판단을 할 수 있다. 그밖에도 ② 조직간의 상호비교가 가능하고, ③아웃소싱에 있어 그 기준이 되는 금액 등의 산출에도 응용할 수 있고 ④ 내부대체 가격 등에 활용할 수 있고 ⑤투자결정에 앞서 기획시점에서 어떤 업무의 합리화를 어느 정도 진행하는지 제대로 계량적으로 파악할 수 있어 시책에 대한 'what-if' 분석도 실시하기 쉬워진다는 점 등이다.

이런 장점을 지녔음에도 불구하고 정부조직이 ABC를 도입하지 않는 이유가 있다. ①도입에 상당한 작업 비용이 수반됨으로 효과 대비 그 필요성을 인정하지 않고, ② 원가계산대상의 규모 문제 때문이다. 원가계산대상이 사업이 아닌 경우에는 이를 행정평가 시스템에 반영하기 곤란하기 때문이고 대상이 사업이 아닌 활동이 되었을 때는 그 결과가 사업을 기본 단위로 하는 예산편성에 피드백 할 수 없는 상태가 된다. 또한 행정평가시스템의 사업이 대상이 되었을 때는 그 수가 수천개에 달해 곤란해지고 간접비나 너무 세분화되어 사무사업에 대한 ABC의 계산결과가 신뢰를 잃게된다. 결국 이 두 가지 문제는 원가계산대상 규모의 문제이다.

따라서 육교수는 이를 극복하는 가장 단순한 방법으로 원가계산 대상의 규모를 줄이자고 제안한다. 자치단체에서는 '사업'의 체계상위에 있는 '시책'의 수가 50~70 정도에 그치는 점에서 이것을 원가계산대상으로 하면 ABC 도입가능성이 높아진다. 또한 많은 행정기관이 시책을 단위로 예산편성을 실시하기 때문에 ABC데이터를 예산에 반영시키는 것이 가능해진다. 따라서 우리 나라 자치단체에서도 원가계산 대상을 시책 또는 특정 사업에 좁히면 ABC 실시의 가능성을 높일 수 있다고 결론 지었다.

이와 같은 주장을 뒷받침할 수 있는 사례로 미국을 소개한다. 미국은 재정당국이 ABC에 대해서 각 기관의 개별 자발적인 대처에 맡기고 있다. 미국의 ABC는 원가의 집계단위가 너무 작으므로 '활동'을 대신해 '프로세스'라는 비교적 큰 단위를 선택하고 있다.

미국은 ABC의 도입효과는 리엔지니어링과 업무 활동의 가시화이다. 그 중에서 업

무활동의 가시화 역할이 크다. 토지관리국, 퇴역군인성, 육군맥퍼슨기지 등은 ABC와 BSC를 통합 연계시키고 있다. 미국의 ABC 도입 부처 사례는 아래 표를 통해 확인할 수 있다.

ABC와 같이 관리회계의 산출물인 내부원가보고서는 성과관리에 활용할 수 있는 핵심정보이다. 즉, 관리회계시스템이 제공하는 대표적인 정보는 목표 대비 실제성고과를 측정-보고하는 성과보고이다. 내부원가보고서가 활동수행과 재화 및 서비스 생산에 발생한 총원가 또는 관련원가 뿐만 아니라 업무프로세스에 대한 정보를 제공하기 때문이다.(신홍철, 관리회계 관점에서 본 프로그램 예산의 핵심이슈 및 정부의 과제, 관리회계연구,2004)

<표 2> 미국의 ABC 도입 개황(A)

기관	도입목적/동기	도입과정/형태	도입효과	활동수	계측방법/측정회수	BSC와의 연계
중소기업청	업적평가가 아니고, 원가절감에 있다.	1997년 시험 프로젝트, 다음 해에는 조직 전체에 본격 도입 후, 세부를 수정 추진	프로그램, 측정 척도, 예산, 인적자원이 병합되고 계획치와의 대비 임적을 측정, 개선	활동사전에는 400개의 활동,, 인트라넷을 통한 조사에서는 100개로 한정, 직원당 4~5개 정도	중사 시간을 인트라넷에서 %단위로 계측, 1년에 2회의 기록	연계 없음(다만 규모에 적절한 Score-card 기능을 고려)
국립 위생연구소	예산부족 때문이 아니고, 서비스 원가의 개량화 등을 위 해서이다.	1999년에 도입했지만, 그때까지는 원가계산 시스템 갖고 있지 않았다.	계량화(가시화)에 의 해 문제를 분명히 하 고 개선 대책 강구. IR과 CR에도 효과	활동은 70~100 정도로 세우고 있다. 개인기업 과는 달리 개략적인 적 용	측정은 연1회에 행해 진다. 측정범위는 전 영역이며, 개인이 아닌 그룹적용	연계 없음
해병대	민간과 원가경쟁 방 침이 나와 예산 요 구에 있어서도 임격 이 요구(가시화)	각 기지 개별적 도입, 비교모델에 문제발생, 1999년 해병대 전체 ABC 통일적 도입	리엔지니어링과 업무 활동의 가시화이다.	활동은 400~2,000개. 각 직원당 가장 많은 쪽이 1명 200개, 이를 37개 표준 프로세스로 구분	6개월마다 측정하고 있지만, 장래는 매일 혹은 매주로 예상	연계 없음
토지관리국	의사결정에 도움이 되는 정보를 제공하 고 작업프로세스를 개선	원가관리(ABC), 예산 과 사업계획, 자산관 리, 고객조사 등 MIS (경영정보시스템)구축	회계제도와 연동시키 고 있을 뿐만 아니라, 예산, 프로그램 업적 에도 결합되고 있다.	활동은 전부 180, 직원 당 6~8개의 활동에서 2주간에 1회 기록한다.	2주간 간격으로 중사 시간 계측. 이메일을 사 용해, 15분 단위로 작 업량을 측정하고 있다.	ABC의 성공을 계기로 1999년에 BSC 도입, ABC, MIS, BSC의 통합
퇴역군인성	전통적 원가계산에 공정수가 너무 든다 는 점 등에서, 1995 년 ABC 도입 결정	98년에 시험 테스트, 다음해 10월에는 실시 플랜 발전, 1998년부터는 실제로 사용	프로세스의 엔지니어 링(업무 개척) 등에 도움이 된다.	활동은 1620이며, 4분기 별로 원가 정보를 제공	Web-site 경유로 중사 시간의 데이터를 수집	ABC의 결과를 사용 하면서 1999년부터 BSC 실시, ABC는 BSC의 전제
육군 맥퍼슨기지	원가절감	1997년에 도입해, 1999년에 완성시켰다.	현재 비용의 92%를 포착하고 있다. 벤치 마킹에도 유효	활동은 1,702개로, 중 업무원 1인당 6.06개이 다.	현재는 연 2회, 장래는 4분기마다 재검토	ABC가 정착함에 따라, 말콤 볼드리지 기준에 의거 BSC 실시중

\*출처: 최형성, 「균형성과관리(BSC)와 활동중시경영(ABM)의 통합모델에 관한 연구, 단국대 석사 논문, 2001년」

성과보고서상의 핵심정보는 원가정보로서 전략적 목표를 구체화하고 서비스에 투입된 노력과 성과를 측정하고 투입된 노력을 성과에 대응시키는 데에 필수적 요소라는 것이 관리회계학계의 일반적인 견해이다.

하지만 관리회계 기법중의 하나인 ABC를 BSC와 구체적으로 연결시켜보는 시도는 거의 찾아볼 수 없는 실정이다. 본격적인 연구성과물로는 2001년 최형섭이 단국대에 제출한 석사학위 논문이 존재하는데 이 논문은 ABC를 이용한 경영기법인 ABM을 BSC와 통합시킨 통합모델에 관한 연구였다.(최형섭, 「균형성과관리(BSC)와 활동중시 경영(ABM)의 통합모델에 관한 연구」)

신홍철 교수는 관리회계 기법이 한국의 공공부문에 적용될 분야가 광범위하다고 주장한다. 특히 정부가 내년부터 예산편성과정에서 발생주의 회계와 복식부기 도입을 도입하겠다고 밝힌 시점에서 정부 회계기준이 재무회계 기준에서 관리회계 기준으로 전화되어야 한다는 것이다. 이와 같은 발생주의적 총원가 개념의 채택과 함께 BSC를 이용한 전략적 성과관리체계의 구축과 이를 위한 각종 재무 및 비재무적 지표의 개발과 활용에 이르기까지 관리회계 전문가의 역량이 필요한 시점이라는 것이다. “회계 전문 지식이 부족한 타학문 영역의 전문 인력이 스스로의 전문성을 초과하면서까지 다방면에 심도 약한 정책대안을 제시하고 있다”고 묘사했다.

# 제 4 장

JDI

## 전라북도 BSC성과관리제도 현황분석

제 1 절 기본방향

제 2 절 전라북도 BSC 통합직무성과관리체계 이해

제 3 절 전라북도 BSC 통합직무성과관리체계 분석



## 제 4 장 전라북도의 BSC와 통합직무성과관리제도 현황분석

### 제 1 절 기본 방향

#### 1. 전라북도 BSC 통합직무성과관리제도의 운영과정

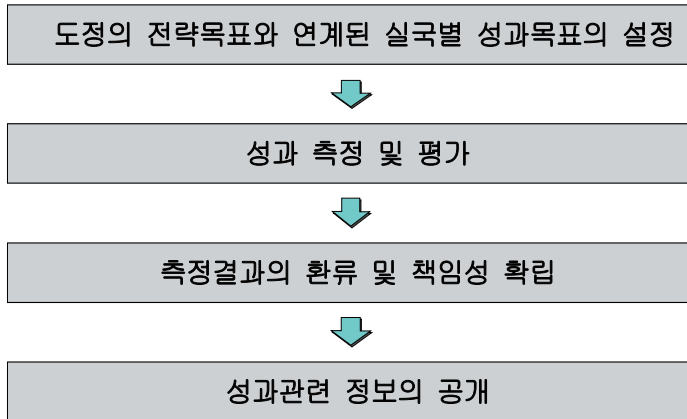
##### 1) 전라북도 성과관리제도의 도입 배경

민선 4기 이후 전라북도는 기존의 연공서열 및 주관적 관념 개입에 의한 평가 방식에서 탈피하여 실질적인 성과 중심의 관리를 통해 개인 역량 강화를 추진해왔다. 모든 행정업무에서 성과와 결과를 중시하는 업무경향은 공공부문 혁신의 중심 가치로 자리 잡았고, 이를 위해 성과목표 결정, 관리자에 의한 재량부여, 목표대비 성과 측정, 측정결과의 환류 및 인사체계와의 연계 등이 핵심적인 내용으로 다루어졌다.

성과 중심의 행정은 전라북도 행정의 효율성 증대, 책임성 확보, 대응성 증대를 우선적인 정책목표로 설정한 후 조직의 생산성 및 경쟁력을 강조하고 있다. 전라북도의 성과관리는 리더의 강력한 의지와 제도적인 지원에 의해 이루어지고 있다. 개별 실국이나 개별 공무원들의 자발적인 노력보다는 리더의 강력하고도 의도된 방향성을 가진 혁신의지에 의해서 이루어지고 있다는 점은 현재 성과관리의 최대 강점이자 약점이 되고 있다.

기존에 개별적으로 분리 추진되었던 도청내의 평가제도인 자체평가, 직무성과평가, 도민만족도 평가, BSC성과관리 등은 하나로 통합되어 성과평가관리를 추진하는 통합 직무성과평가 방식으로 전환되었다. 전라북도 성과관리의 기본 방향은 전라북도의 정책이나 사업이 의도한 결과를 도출하고 있는가에 초점을 두고 있다. 전라북도의 전략 목표와 연계된 실국별 성과목표를 먼저 설정하고 성과측정 및 평가를 통해 사업의 효과성 및 개인의 역량을 검증하고, 측정결과의 환류를 통해 책임성 및 신뢰성을 확보하도록 하는 체제가 바로 이것이다.

<그림 4> 전라북도 성과관리의 기본방향



## 2) 전라북도 성과관리제도 도입 및 운영과정

현재 전라북도 성과관리제도는 통합직무성과평가시스템을 기반으로하고 있다. 전라북도의 성과관리는 자체평가, 목표관리제(MBO), BSC의 시범운영 등 3가지 유형에 의해 성장 발전하여 왔다.

주요 재정사업을 대상으로 하는 자체평가와 인사평정체계를 성과주의로 전환('99년 1월)하여 시행된 목표관리제(MBO)를 수정 보완하였던 직무성과평가제, 그리고 중앙정부의 시범 기관으로 선정되어 추진되었던 BSC 성과관리제가 그것이다. 자체평가는 자체적으로 선정된 주요 업무에 대해 추진내용, 집행성과, 추진부서역량 등을 종합적으로 평가하여 평가결과를 해당 사업 및 시책의 정보나 지식으로 활용하여 업무의 개선 및 추진 효율성을 담보하는 의미를 가지고 있다.

그러나 자체평가는 주요 업무 선정에 있어 해당 부서장의 자율적 권한이 주어졌고, 달성 목표 값의 관대화 경향, 달성 가능한 목표치 제시 등으로 실질적인 성과관리로서의 목적과 사업내용 관리 등이 이루어지지 않아 성과관리제도로서 역할을 수행하지 못했다.

목표관리제는 인사평정체계를 성과주의로 전환하기 위하여 도입('99년)하여 연공과 서열 중심의 개인근무성적평정방식을 개인별 목표와 그 달성도를 측정하여 성과상여



금, 인사고과에 반영해왔다.

민선 4기 이후 목표관리제는 도정목표와 역점사업을 대상으로 개인별 목표를 재설정하고 목표관리제의 추진상의 문제와 내부평가의 공정성 미흡에 대한 개선으로 직무성과평가제가 시범 도입을 추진해왔다.

이 방식의 특징은 평가의 타당성과 공정성을 확보하기 위해 내부 구성원의 자체평가 방식에서 외부 전문 평가기관에 용역을 의뢰하여 운영하였고 행정의 실질적 수혜자인 고객이 직접 도민평가단으로 참여하여 평가하는 방식을 도입한 것이다. 직무성과평가제의 도입 목적은 전라북도 도정업무 전반을 고객의 시각에서 체계적으로 평가하는 시스템을 도입하여, 주요시책 목표의 달성여부와 시책추진의 효율성 등을 종합적으로 평가하는 것이다. 그럼으로써 우수시책의 지속적 개발과 성과 중심의 실질적 보상체계 운영을 통해 공직사회의 경쟁력을 강화하고 직무의욕을 제고하여 전북도정의 종합적 발전을 모색하자는 것이다.

<그림 5> 전라북도 성과관리제도 변천과정



- 직무성과평가측정 = 목표달성도 평가(목표성격평가 25점+달성도평가 45점) 점수 70점+부서단위의 공통목표평가 10점+도민평가단 현장평가 10점+고객만족도 조사 값 10점
- 평가등급 = S등급(90점이상), A등급(80점이상), B등급(70점이상), C등급(60점이상), D등급(50점이상)

전라북도 BSC 성과관리 구축은 2005년 6월 중앙정부의 시범 지자체 지정된 후 지표개발 및 마인드 확산을 위한 워크숍 개최 등을 통해 네 가지 관점별 CSF를 설정하여 추진되었다.

<표 3> 시범실과 BSC 성과지표 개발

실과명	총인원수	목표카드수	관점별 성과지표(개)					전략과제
			계	고객	재정	내부과정	학습성장	
11개 실과	310	62	129	74(465)	17(67)	20(75)	18(63)	670
정책기획관실	31	9	14	5	2	4	3	61
혁신분권과	30	7	13	6	1	4	2	58
기업지원과	20	5	11	7	1	1	2	53
문화예술과	31	5	9	5	2	1	1	70
농업정책과	36	5	15	10	2	2	1	73
친환경농업과	31	4	9	6	1	1	1	37
사회복지과	31	5	15	11	2	1	1	102
보건위생과	33	5	9	5	2	1	1	59
교통정책과	19	5	12	8	1	1	2	76
소방행정과	18	7	11	4	1	3	3	39
환경정책과	30	5	11	7	2	1	1	42

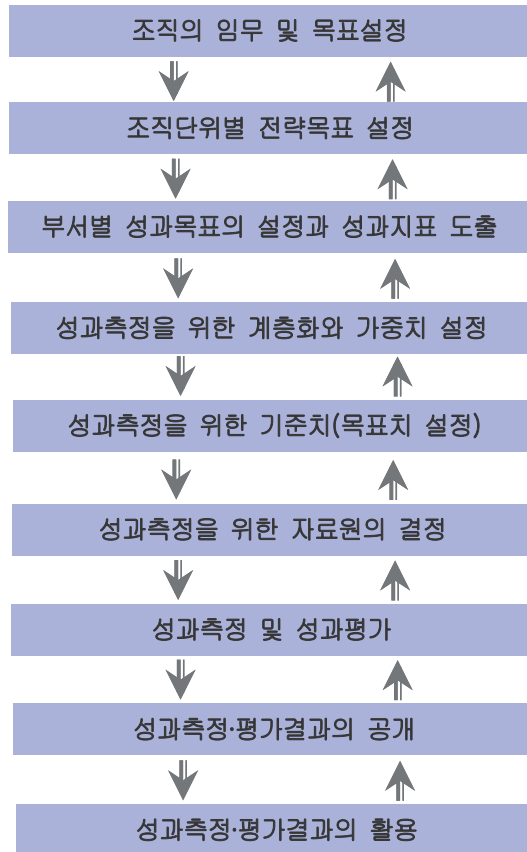
\* ( )은 전략과제수

\*\*자료: 전라북도(2006). BSC 시범운영 실적평가 보고서

통합직무성과평가는 이처럼 민선4기 이후 기존에 운영되었던 목표관리제, 자체평가제와 BSC성과관리제를 통합하여 하나의 평가체제로 추진한 것이었다. 2007년 시범적으로 실시한 BSC에서는 11개 실과가 참여하였고 총인원수는 310명이고, 목표카드수는 62개였다. 관점별 성과지표를 살펴보면, 고객관점 74개, 재정관점 17개, 내부과정관점 20개, 학습성장관점 18개이고 전략과제는 670개가 개발되었다.

관점별 전략과제 분포 현황을 보면 전략과제의 69.4%에 해당하는 전체 670개 중에 465개 전략과제가 고객관점에 분포되어 있고, 내부과정 관점 75개(11.2%), 재정적 관점 67개(10.0%), 학습성장관점 63개(9.4%)에 분포되어 있었다.

<그림 6> 전라북도 성과관리 과정



## 제 2 절 전라북도 BSC 통합직무성과관리 체계 이해

### 1. BSC통합직무성과평가체계

전라북도 성과관리과정은 조직의 목표 및 전략목표 설정 후 성과지표를 도출하고 목표치를 설정하여 성과측정 및 평가, 평가결과의 공개, 활용 등을 중심으로 이루어지고 있다.

따라서 전라북도의 성과관리는 도정의 전략목표를 설정하고 조직이 가용할 수 있

는 인적, 물적 자원을 투입하여 실행을 하고, 그 결과를 성과지표에 따라 평가하며, 그 평가결과를 기초로 조직관리 및 예산배분 등 다양한 사후관리를 하고 있다. 전라북도 성과관리제도의 궁극적인 목적은 성과지표의 개발 및 측정의 차원에만 있는 것이 아니라, 전략과의 효과적인 연계를 통하여 조직 운영을 보다 효과적으로 성과를 달성하는 것이 목적이다.

## 2. 성과평가시스템 관리체계

통합직무성과평가체계의 도입 목적은 개인지표 중심의 직무성과계약제를 개선하여 조직성과의 연계성을 확보하고, 근무평정과 연계성을 위한 평정체계를 개선하여 성과 평가 결과를 100% 반영, 서열 중심의 직무평가를 개선하고 지표화 되지 않은 역량평가를 위해 시스템상의 비공개 웹다면 평가를 적용하기 위한 것이다.

$$\text{직무평가} = \text{BSC부서평가} + \text{개인직무평가} + \text{개인역량평가}$$

현행 전라북도 통합직무평가는 BSC부서평가, 개인직무평가, 개인역량평가 등을 통합적으로 관리 운영하여 성과를 평가, 관리하고 있다. 통합직무성과평가체계는 조직의 성과와 개인 성과연계를 위해 부서평가를 도입하고, 5급 이상은 조직 관리자로서 부하 육성, 관리책임 등 부서평가를 중시, 6급 이하는 관리책임보다는 개인의 능력 및 역량을 중시하는 개인성과 평가를 실시하고 있다.

부서평가는 단기성과 중심의 2~3개 개인지표 달성도 평가를 개선하여 개인과 조직의 성과를 연계하여 조직 차원의 비전과 전략을 달성하기 위한 성과지표를 설정, 도민 체감도, 만족도 등을 반영하는 평가항목으로 부서협력 강화를 통한 조직의 효율성을 제고하기 위한 것이다.

- 지표실적평가(성과지표25%+실행과제 25%)+고객설문평가(지표기여도 25%+과제적정성 25%)+부서환경역량평가(10점범위내 가점)
- 도민만족도를 평가에 반영시키는 목적은 과거 행정주도형 평가시스템에서 벗어나

도민의 체감행정 실현성을 평가에 반영하고 전문가의 의견을 도정 정책 수립에 흡수시키고자 고객지향적인 행정 수행 및 정책 기획 등에 반영

<표 4> 현행 전라북도 통합직무성과평가체계

실국장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산하 BSC부서평가 평균 40점</li> <li>· CEO미션이 포함된 BSC개인지표실적평가 30점</li> <li>· 웹다면평가 (동료 실국장, 산하 실국전직원) 20점</li> <li>· 부전북도청 평가 5점</li> <li>· 도전북도청 평가 5점</li> </ul>
실과장	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산하 BSC부서평가 평균 40점</li> <li>· CEO미션이 포함된 BSC개인지표실적평가 30점</li> <li>· 웹다면평가 (실국장, 실국내 동료과장, 실과 전직원) 20점</li> <li>· 실국장·부전북도청 평가 5점</li> <li>· 도전북도청 평가 5점</li> </ul>
5급상당	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산하 BSC부서평가 평균 40점</li> <li>· 부서지표 중 담당하는 BSC개인지표실적평가 30점</li> <li>· 웹다면평가 (실과 전직원) 20점</li> <li>· 실과장 평가 5점</li> <li>· 실국장 평가 5점</li> </ul>
6급이하	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 산하 BSC부서평가 평균 30점</li> <li>· 실과장책임직무실적평가(5급담당급+실과장) 40점</li> <li>· 웹다면평가 (실과 전직원) 20점</li> <li>· 실과장 평가 5점</li> <li>· 실국장 평가 5점</li> </ul>

개인직무평가는 조직의 목표와 개인목표를 유기적으로 연계하기 위하여 부서지표 내에 개인별 2~3개 지표로 구성되어 있으며, 부서평가점수가 낮아도 우수한 개인지표 성과로 보완 받을 수 있는 평가항목으로 4급 이상은 CEO미션 과제가 포함된 BSC지표, 5급은 BSC부서지표 중 담당업무의 지표를 평가하는 방식이다.

개인역량평가의 경우 조직의 성과 달성과 연계하여 우수한 직무수행 능력을 보유하고 있는 고성과자의 차별화된 특성과 노력도 등을 평가하는 것으로 웹다면 평가와 관리자 평가 등을 중심으로 평가하도록 되어 있다.

웹다면 평가는 조직의 성과창출을 위해 개인별 역량평가에 다수의 평가자들이 참여하여 상사에 의한 일방평가의 오류를 방지하고 평가의 공정성을 확보하기 위한 장

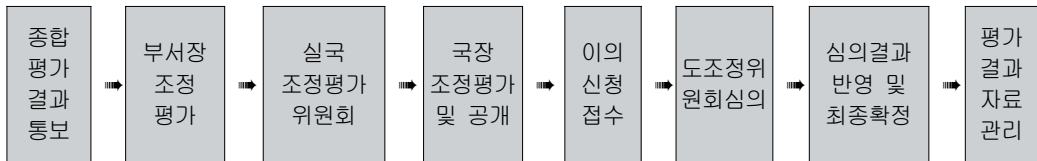
치다.

관리자평가는 조직 관리 차원의 개인별 직무역량에 대한 관리자의 의견을 반영하여 평가의 신뢰성을 확보. 4급 이상의 경우 직근상급자평가 5점, 기관장평가 5점을 부여하고 5급 이하의 경우 실과장 평가 5점, 실국장 평가 5점을 부여하고 있다.

전라북도 성과평가시스템 관리체계는 부서평가, 개인직무평가, 개인역량평가 등을 중심으로 평가 전 단계와 평가단계, 평가 사후관리 단계 등 3단계로 운영되고 있다. 평가 전 단계는 평가를 위한 기초적인 작업을 시행하는 단계로 성과지표 개발, 고객설문평가단 구성, 평가대상자 선정, 개인평가과제 선정, 평가군 구축 등을 중심으로 이루어진다.

평가단계는 실질적인 평가가 집행되는 단계로 부서별 제출한 지표실적을 검증하고, 고객설문평가, 부서환경역량평가, 외부전문가 재평가, 개인지표실적 산출, 직무평가 등이 수행된다. 평가사후관리는 평가 후 결과에 대한 문제점을 개선하고 신뢰할 수 있는 평가관리를 추진하는 단계다.

<그림 7> 평가사후관리절차



### 제 3 절 전라북도 BSC 통합직무성과관리 체계 분석

#### 1. 「CSF 및 지표정의서」에 나타난 일반적 특성

전반적인 특성은 BSC의 Top down 개념에 의거해서 비전에 하부조직을 정렬시키기 위한 도청 지표체계 없이 각 하부 조직별 지표만을 관리하고 있다는 점이다.

- 기본구조는 핵심영역-관점별 CSF-성과지표-실행과제(및 세부과제)-과제별 지표 또는 추진일정으로 구성됨
- 핵심영역은 자치행정 및 혁신역량 강화, 기업하기 좋은 전북, 문화/관광의 중심 문화전북, 복지향상으로 행복전북, 청정환경 그린전북, 농업자생력 강화로 생명전북 등임.
- 핵심영역별로 고객관점을 연결시키고, 이외의 관점(재정, 내부과정, 학습성장)은 선택적으로 적용함.

핵심영역별 고객관점의 CSF(성과목표, 또는 목표카드로 칭하고 있음)는 다음과 같다.

- 자치행정 및 혁신역량강화- 정책의견 제도화 및 혁신강화, 도민을 위한 행정서비스 강화
- 기업하기 좋은 전북- 친환경적 투자환경조성, 새로운 전북 선설 인프라 구축, 전북의 균형발전 추진
- 문화/관광의 중심 문화전북- 문화/관광산업 자원개발
- 복지향상으로 행복전북 - 도민복지향상
- 청정환경 그린전북 - 편안한 생활기반시설 유지/관리, 친환경적 생활환경 조성
- 농업자생력 강화로 생명전북 - 농업기반 자생력 강화

기타 관점은 고객관점의 CSF 달성을 위한 공통요소로 활용되고 있다.

## 2. 지표정의서의 지표현황 검토 및 분석

### 1) 도청 차원의 선별지표 미 설정

도청 차원의 성과지표는 개발하지 않았다. 다만 도청 차원의 동일한 전략목표를 과단위로 직접 캐스캐딩하여 모든 과의 지표달성 정도를 측정하면 도청단위의 지표 달성도가 확인되는 체계로 볼 수 있다.

따라서 직책별(도전북도청, 실·국·본부, 과 등) 관리점이 명확하지 않아 BSC성과 관리의 장점인 전략적 방향에 맞춘 관리의 집중과 정렬(Alignment) 그리고 응집력을 발휘함에 적절한 구조라고 보기는 어렵다. 즉 하나의 전략목표에 여러 단위의 성과지표가 구성되어 단일 값을 설정하는 것이 무의미해 보인다.

<표 5> 전략목표에 따른 성과지표의 과별 관리현황 예

성과지표	조직	감사 관실	행정 지원실	예산과	재정과	혁신 분권과
고객중심 열린 감사운영 만족도		○				
행정정보공개 청구 대비 이의신청 감소율			○			
공무원 및 자격시험 무사고 유지율			○			
도 청사 시설물 이용객 만족도 향상			○			
효율적인 예산편성 운영 만족도				○		
지방세 균형 구제처리기간 단축률					○	
클린계약 만족도 지수					○	
공정/신속한 행정심판 운영 고객만족도						○

○ 전략목표 : 도민을 위한 행정서비스 강화

행정서비스 강화 방향을 명확히 하고, 이에 따른 성과지표를 설정해야 한다. 즉, 행정서비스의 방향이 서류 간소화, 처리시간 단축, 친절도 향상 중 어떤 것인가, 무엇이 가장 중요한 요소인가 등을 명확히 하고, 이에 맞는 성과지표를 설정하는 것이 필요하다.

## 2) 성과목표(CSF)의 구체성 미흡 및 성과목표와 성과지표간의 연관성 부족



<예시>

**[정책기획관실-기획부서]**

- 성과목표 : 정책의견수렴 제도화 및 도정홍보 강화
- 성과지표 :
  - 도 행정역량에 대한 도민 만족도(설문만족도)
  - 통계정보 이용자 증가율(이용자 수, 전년대비 증가인원)

이 경우는 첫째, 성과목표인 정책의견수렴 제도화와 도정홍보강화는 연관성은 있을 수 있으나, 목적이나 활동이 다르므로 분리되는 것이 필요하다. 둘째, 행정역량에 대한 도민만족도라는 지표는 연관성을 가지나, 통계정보 이용자 증가율은 성과목표와 연관성이 떨어진다.

**[과학산업과-지원부서]**

- 성과목표 : 지역균형개발과 전략산업육성
- 성과지표 :
  - 지역과학기술 혁신역량 증가율(연구개발 인력증가율, 연구개발 비용증가율)
  - 과학문화공간 이용자 증가율( 증가율, 이용자수)
  - 전략산업 관련 연구소(기업)유치율(연구소 유치건수)
  - RFT(방사선융합기술) 밸리 기반조성률(조성률)
  - 대학과 기업의 공동참여를 통한 연구실적( 기술지도건수,기술이전-상품화 건수, 특허출원-등록, 논문(SCI급)등)

먼저 지역균형개발과 전략산업에 대한 개념정의가 필요하다. 지역균형개발과 전략산업 육성이라는 두 가지 목표(같은 목표일수 있으나)를 정하는 것은 바람직 하지 않다. 또한 지역균형 개발에 대한 확인이 없고, 측정지표(성과지표)가 도출되지 않았다.

두 번째는 전략산업육성이 현재로 보아서는 연구소 유치건수에 국한되어 연계성이 부족하다. 즉 outcome 지표(결과지표-전북에서는 효과지표라 칭하고 있음)는 전략산업 업체비율 또는 전략 산업업체 유치수(매출액) 등이 지표로 적당할 것이다. 물론, 지역

균형개발과 관련하여서는 별도의 지표를 개발하여야 할 것이다.

### [농업기술원-현장부서]

- 성과목표 : 농업경쟁력 강화
- 성과지표 :
  - 벼 병해충 발생면적 감소율(발생면적 감소율, 발생면적)
  - 벼 고품질품종 재배면적 증가율( 벼고급종 공급증가율, 벼 고품질 품종 재배면적 증가율)
  - 원예작물 시범사업평가 체감률(체감률(설문조사 만족도))
  - 농업인 기술개발 중앙지원과제 증가율(과제발굴 채택건수, 양질조사료 재배면적)

농업경쟁력 강화라는 성과목표와 해당 성과지표간의 상관관계가 미흡하다. 해당 지표로는 단위면적당 소득, 가구당 소득, 고급품종 경작비율(경작면적) 등이 가능할 것으로 판단된다.

### 3) 공통지표 : 재정, 내부과정, 학습관점의 지표 중 일부는 관리의 역기능 우려

<예시1>

- 성과목표 : 재정의 합리적 운영
- 성과지표 : 경상경비 10%절감

이러한 목표는 시행 첫 해에는 의미있는 지표가 될 수 있으나, 차년도 부터는 역효과가 나타날 수 있다. 즉, 차년도에는 미리 가능한 해당부분의 경비를 부풀려 책정하여 절감 실적을 부풀리는 경향은 타 조직에서도 빈번히 나타나는 현상이다. 따라서 예산 책정단계(계획단계)의 세심한 검토가 필요하며, 일률적인 10%의 목표값보다는 부서의 실정에 맞는 절감노력(정성지표)을 관리하는 것이 차선책이다.

<예시2>

- 성과목표 : 국비의 안정적 확보
- 성과지표 : 도 전체 국가예산액 확보액(확보액, 증가율)

예산의 확보개념도 중요하나 보다 근원적인 ‘재정자립도’를 선정하여 관리하는 것이 의미있을 것이다.

#### 4) 데이터의 문제 - 기초 DATA(Law Data)의 정확한 활용

<예시>

- 통계정보 이용자 증가율 → 통계정보 이용자 수(또는 이용자 비율)
- 전문가 도정참여 증가율 → 도정참여 전문가 수
- 전발련 연구역량 평가 향상률 → 연구역량(지수)
- 연구개발 인력증가율 → 연구개발 인력수
- 연구개발 비용증가율 → 연구개발 비용(또는 연구개발 비용 비율)
- 벼 병해충 발생면적 감소율 → 발생면적(또는 발생비율)
- 농업인 기술개발과제 증가율 → 기술개발 과제수

지표는 지표명과 값을 보아 바로 이해할 수 있는 형태가 관리(의미전달 및 수치자체가 유의미)에 용이하다. 또한 증가율 개념은 절대치가 숨어버리므로 퍼센트(%) 개념이 의미 없을 수 있다. 또 증가율은 지속적으로 증가하는 것을 전제로 하므로 일정시점 이후에는 음수(마이너스)점수가 도출된다. 마지막으로 증가율이란 수치는 0%~1,000%로 그 변화가 급격할 수 있으므로 증가율이란 수치가 갖는 의미가 많이 퇴색될 수 있다.

### 3. 개인 BSC 적용 현황

개인 BSC의 형태는 두 가지로 분류할 수 있다. 먼저, 개인별로 조직의 성과지표를 세부 Cascading 하여 성과지표를 도출하고 이를 관리하는 형태(주로 개별로 업무를 추진하는 조직-특허청의 특허 심사관)와 부서 BSC점수를 개인에게 일정비율로 적용하는 형태(대부분의 조직)로 분류할 수 있다.

전라북도 성과관리 체계는 개인별로 BSC를 전개한 형태가 아니라 담당자만 부여한 상태이며, 부서 BSC 결과를 개인별로 부여받는 형태다. 또한 평가에서도 부서 BSC 점수를 적용받는 형태로 운영되고 있다.

앞서 말한 개인 BSC를 만들어 관리하는 방법은 도청과 같이 팀 단위로 일하는 조직 경우에는 적합하지 않을 것으로 판단된다. 특히 전략을 설정하고 이를 달성하는 방법이 조직의 강력한 시너지효과가 필요한 조직의 경우 개인평가를 강조할 경우 팀워크를 저해할 수 있다. 따라서 현행 방법과 같이 부서단위의 BSC체계를 구축하고 결과점수를 개인의 기여도에 따라 점수를 배분하는 방식은 바람직하다고 본다.

단지, 6급 이하의 경우 실과장의 '책임 직무평가'(30점 적용)를 위해서는 세부과제에 대한 평가를 하도록 되었는데, 세부적인 업무의 평가를 하는 것은 바람직하나 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있도록 변경절차를 충분히 마련해야 할 것이다.

### 4. 평가시스템 적용 시 문제점 검토

#### 1) 공정성을 감안한 평가 방법

일반적으로 평가시 중요한 고려사항은 지표의 타당성과 목표치의 적절성 그리고 평가의 공정성이다. 이중 평가의 공정성에 대한 것은 이 글에서는 논외로 한다. 지표의 타당성과 지표의 중요도(비중)의 부여는 애초 성과관리 설계시 고려된 사항이라고 본다면, 실행을 위한 계획단계에 지표의 목표값 설정수준 난이도를 평가함으로써 피 평가조직이 평가를 잘 받기위한 안이한 목표치 설정을 견제하는 방법이 있다.

<예시>

“1시도 1프로젝트 실적”의 목표값 설정에 있어, 개인 별로 목표값을 차이나게 설정한 경우 즉, 갑은 110%, 을은 100%, 병은 90%로 가정할 때, 상급자(또는 목표값의 적절성을 판단하는 조직)가 그 목표값의 적절성을 판단하여 난이도를 차이나게 부여한다. 즉, 갑은 1.2, 을은 1.0, 병은 0.8로 난이도를 두고 실적에 난이도를 곱하여 평가값을 구하는 방식이다.

구분	목표값(a)	등급/난이도 (b)	실적(c)	달성률 (d=c/a)	평가점수(b*d)
갑	110	A(1.2)	90	81.8%	98.2
을	100	B(1.0)	90	90.0%	90.0
병	90	C(0.8)	90	100.0%	80.0

또한 조직별 전략기여도를 감안하여 평가에 반영하는 쿨차트(Cool Chart)<sup>12)</sup>를 활용하는 방법이 있을 수 있는데, 이는 전 조직과 전략을 매트릭스 형태로 만들어 전략의 기여도에 따라 평가점수를 환산해 주는 방식이다. 이는 기관 전략에 관계된 조직일수록 목표설정을 보다 의욕적으로 설정할 수 밖에 없는 상황적 한계를 극복하는 방법이다.

12) 전략목표와 부서를 매트릭스 형태로 정리하고, 각 전략(또는 해당지표)에 부서의 기여도를 점수로 환산하여 평가점수에 반영하여 환산함. 이는 전략적 업무에 조직의 역량을 집중하도록 하는 기법



## 2) 다면평가 활용 방안

다면평가의 활용에 대한 문제점을 보면 전북도청의 개인평가의 골격은 BSC 평가 점수(지표실적, 고객평가) 40%, BSC 개인지표 20%, 개인역량평가 40%로 구성되어 있다. 이중 개인역량평가의 대부분을 차지하는 것이 다면평가(역량평가의 75% 즉, 전체의 30%)다.

다면평가는 상사뿐 아니라 본인, 동료, 부하직원, 민원인 등으로 부터 다양한 성과 평가 정보(Multiple Information)를 획득함으로써 개인의 반성과 성장, 나아가 조직의 경쟁력 향상에 기여할 수 있는 제도다. 대부분의 정부기관에서는 많은 시간과 노력을 들인 다면평가 결과를 승진, 성과급 지급 등을 위해 직원들을 차등화하는 수단으로 일회적이고 부분적으로 활용하는 데 치중하고 있어, 공무원의 역량개발과 조직문화 개선이라는 다면평가의 본래 취지에 부합하지 못하는 아쉬움이 있다.

다면평가 제도는 평가 결과를 어디에 활용할 것인가에 따라 구성원들의 수용성에 차이가 있을 수 있다. 평가 결과의 활용 방법은 육성에 활용하는 방법과 보상에 주로 활용하는 방법으로 크게 나뉜다. 단순히 리더십 역량의 강화 차원, 즉 육성에 주로 활용된다면 구성원들이 납득하기에는 큰 문제가 없을 것이지만 만약 시행 초기부터 평가 결과를 보상에 상당 부분 반영한다면 갈등을 초래할 수 있다.

그러므로 다면평가 결과는 초기에는 승진, 임금 등 보상에 직접적인 활용보다는 상사와 부하간의 커뮤니케이션, 특히 상향적 커뮤니케이션을 통한 상호 이해 증진 및 자기 개발을 위한 자극제의 목적으로 활용하는 것이 바람직하다. 이러한 점을 감안한다면 현재 전북도청의 평가운영지침에 다면평가가 차지하는 비중은 상대적으로 높은 편이라고 할 수 있다.

지금까지의 논의를 바탕으로 전라북도 BSC 성과관리체계의 개선 방향을 살펴보자. 첫째, 성과관리는 최대한 목적에 맞게 성과관리 체계를 수립하고, 성과목표를 가장 잘 측정할 수 있는 지표의 개발과 이를 끊임없이 관리하도록 평가(또는 모니터링)하는 것이 중요한 관건이다.

둘째, 성과관리 개선방향에 관하여서는 BSC가 잘 운영되는 성공 조직의 핵심인 전략중심형 조직(SFO)의 요체 중 하나가 리더십을 통한 조직의 변화라고 한다면, 현재

전북도청의 최고경영자의 의도는 성과관리를 효과적으로 운영하는 중요한 방향일 것이다.

셋째, 성과관리의 방향은 현장중심 경영이라는 큰 표제를 가지고 운영하는 것이 중요하며, 그 방법은 “현장중심”이라는 개념(또는 사상)을 염두에 두고 전략목표와 성과지표를 설정하는 것이 한 방법이다.

넷째, 성과평가에 관해서는 기본적으로 평가는 조직의 성과를 극대화 하기위한 수단이 되어야 한다는 것이 전제되어야 한다. 전북도청의 경우 업무추진에 팀워크가 중요하다고 본다면, 조직 BSC 점수 적용비중을 늘리고, 개인 책임직무에 대한 배점을 낮추는 것이 요구된다. 또 다면평가 결과의 활용은 “개인의 반성과 성장, 조직의 경쟁력 향상에 기여할 수 있도록 하며, 공무원의 역량개발과 조직문화 개선“이라는 취지에 부응할 것을 권고한다.

다섯째, BSC의 기본 사상 중 하나는 “측정되지 않는 것은 관리할 수 없다“는 것이며, 성과지표는 전략(성과)목표의 달성여부를 확인하는 지표(Measure) 이므로 성과지표와 성과목표(또는 전략목표, 전북도청은 CSF로 표현)는 밀접한 연관성을 가져야 한다. 따라서 전북도청의 전략과 성과지표를 먼저 설정하고 각 부서의 전략(성과목표)이 도청의 성과지표와 연계되도록 구성하는 것이 바람직하다.

여섯째, 성공적인 성과관리가 되기 위해서는 기관의 전략목표(및 성과목표)와 지표 개발능력이 중요하다. 전북도청의 성과목표와 지표의 설정에 대한 명확한 자체 지침을 만들고 평가와 연계하여 운영하는 것이 경영능력이 향상되고 자율적 운영능력 향상에 도 중요하다.



# 제 5 장

JDI

## 전라북도 BSC 체계 수정 모델

제 1 절 BSC 체계 수정

제 2 절 전라북도 BSC 진화모델은 SFO



## 제 5 장 전라북도 BSC 체계 대안 모델

### 제 1 절 전라북도의 BSC 체계 수정

#### 1. 조직 전체 성과지표인 KPI 선정

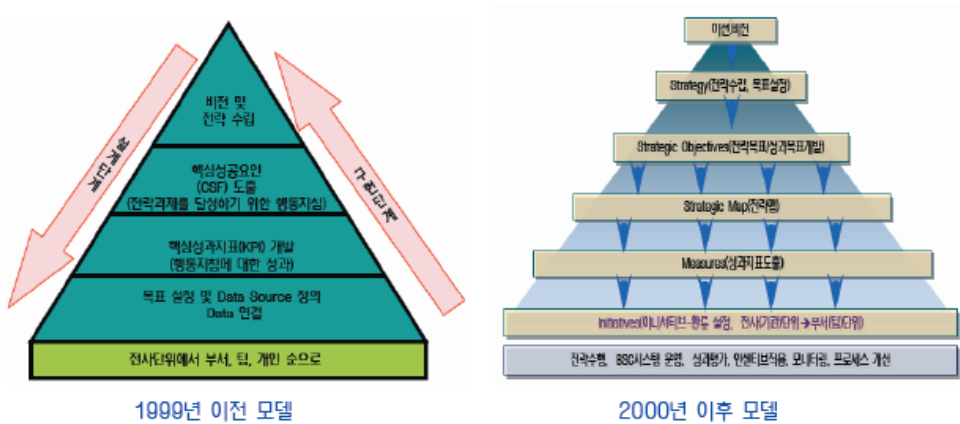
##### 1) 핵심성공영역(CSF) 없애기: CSF는 'How'가 아닌 'What'의 문제

전형적인 BSC체계에서 BSC구축 5단계는 <미션과 비전→핵심성공영역(CSF)→전략목표→핵심성과지표(KPI)→개별성과지표>로 구성된다. 이중 맨 위의 비전 및 전략수립 바로 아래인 두 번째 단계에 핵심성공요인으로 번역되는 CSF(Critical Success Factor)가 있다. BSC 체계 구축과정에 중요한 비중을 차지하는 이 핵심성공요인인 CSF가 때로는 핵심실패요인으로 작용하고 있다는 지적이 있다.(최형섭, 2004)

최형섭은 CSF는 'What'의 문제인데도 대부분 'How'의 문제로 받아들이고 있다고 지적한다. BSC는 전략목표나 성과목표를 달성하기 위해 '어떻게 할 것이냐'가 아닌 '무엇을 할 것이냐'에 대해 주목하는 체계이기 때문에 CSF도 'How'가 아닌 'What'을 드러내야 한다. 더구나 목표를 달성하려면 어떻게 보다는 무엇을 해야 하는 지를 말해주는 것이 더 효율적인 방법이기 때문이다. 특히 '측정할 수 없다면 관리할 수 없다'는 철학을 가진 BSC의 계량화 관점에서 '어떻게' 보다는 '무엇이'가 수치화하기 더 쉽다. 게다가 How는 어려운 과제이며 그렇게 하는 것이 진정으로 핵심적인 것인지는 입증하기 어려우므로 'How'의 문제는 'What'의 문제로 대체돼야 한다고 강조하고 있다.

아래 BSC체계 모형은 CSF가 있는 90년대 이전 모델과 CSF가 사라진 2000년 이후의 모델을 대비시켜 주고 있다(최형섭, 2004)

<그림 9> CSF의 유무: 1999년 이전 모델과 2000년 이후 모델 비교



\*출처 : 「BSC에서 CSF를 없애야 성공한다」, 넝쿨, 2004.06.08)

## 2) 비전→전략목표→성과목표→KPI(핵심 성과측정치)→이니셔티브

최형섭에 따르면 많은 프로젝트 보고서나 산출물에 나타나 있는 CSF를 들여다보면 더러는 전략목표인 것도 있고 성과목표나 성과지표인 것도 있고 방법론이나 노하우, 액션 플랜 등과 같은 수단과 방법들인 것들이 대부분이다. 즉, CSF는 특정한 고유의 의미가 아니라서 여러 가지 것을 포함하게 되는데 바로 이점이 혼란을 초래하고 있다는 것이다. 따라서 목표, 지표, 방법론, 액션플랜 등등 목표와 수단과 방법이 뒤섞여 있어 혼란스럽게 만드는 CSF를 차라리 없애버리고 찾고자 하는 대상과 과제를 원래의 분명한 전략목표⇒ 성과목표⇒ 성과지표⇒이니셔티브(개별 실행과제) 순으로 바꿔주라고 제안한다. 아래 표는 BSC 체계 구축시 일어나는 용어의 혼용사례를 설명해 준다.

<표 6> BSC 체계 구축시 일어나는 용어의 혼용사례

구분	전략목표	성과목표	성과지표	이니셔티브
개념	-비전달성을 위한 핵심적인 과제 및 목표 -전략체계도(전략맵)구성의 요소	-전략목표를 좀더 구체화 시킨 개념 -일부에서는 CSF를 성과목표로 씀	-전략목표 또는 성과목표를 측정할 수 있는 기준	-전략목표 또는 성과목표를 달성하기 위한 실천적 활동계획의 총칭
영문	Strategic Objectives	Objectives	Measures	Initiatives
예시	-농업경쟁력 강화 -문화관광사업 확대	-농가소득증대 -단위농지확대 -지역특화 관광사업의 증대 -관광서비스 향상	-단위농가당소득액 -단위농가당농지면적 -농업기계화율 -관광수입액 -관광객서비스만족도	-제2차 농지개발사업 -농기계리스지원확대 -전통사찰 보수정비 -지역축제의확대개편
전라북도	Scorecard(목표카드) 전략맵에서 관점 내의 항목->성과목표	CSF(성과목표)	측정지표	전략과제

위의 <표 6>에 의하면 전략목표란 비전과 미션으로부터 바로 도출되며 비전달성을 위한 핵심적인 과제와 목표이다. 이 전략목표에 따라 BSC 체계의 캐스캐딩(Cascading)과 전략적 얼라인먼트(strategic alignment)가 구축되는 논리적 근거인 전략지도가 그려진다.

성과목표란 전략목표를 좀 더 구체화 시킨 개념으로서 전라북도의 BSC 체계안에서는 고객관점의 지표로 표시돼 있으면서 동시에 각 부서들이 부서별 BSC를 전개하는데 있어서 핵심성공영역(CSF)으로 표시되고 있다. 성과지표는 전략목표나 성과목표를 측정할 수 있는 기준을 제시하는 것으로 이것에 따라 개별 실행과제로 번역되는 이니셔티브가 정해진다.

전라북도의 BSC체계상에서도 CSF란 용어도 BSC체계의 전개에 불필요한 부분이 되고 있다. 현재 전라북도 BSC 체계도는 비전⇒ 전략목표⇒CSF(부서 성과목표)⇒성과지표⇒개별실행과제(이니셔티브)로 구성돼 있어 혼란을 일으키고 있다. 전라북도 BSC의 CSF는 조직 전체 체계도 안에서는 핵심성공요인(CSF)로 작용하지만 부서별 BSC 전개시에는 바로 부서의 성과목표로 작용하고 있다. 네가지 관점별 CSF가 조직 전체의 성과를 측정하는 KPI 없이 바로 부서의 성과목표로 작용하고 있다.

<그림 10> 현재 전라북도 BSC 체계

비전	함께하는 도정, 세계로 가는 전북						
전략 목표	자치행정 역량강화	기업하기 좋은 경제전북	문화 관광 산업 육성	고루 잘사는 복지 구현	청정 환경 조성	잘사는 농어촌 구현	
고객 관점	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책의견 수렴 제도화 및 도정홍보 강화</li> <li>도민을 위한 행정서비스 강화</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>기업친화적 투자환경 조성</li> <li>새로운 전북 건설 인프라 구축</li> <li>지역균형개발과 전략산업 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화 관광 산업 자원 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>도민 복지 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>편안한 생활기반시설 유지 관리</li> <li>친환경적 생활환경 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>농업 경쟁력 강화</li> </ul>
재정 관점	민자 및 외자유치 확대	재정의 합리적 운용	국비의 안정적 확보	자주재원의 확충			
내부 과정의 관점	행정역량 강화	조직문화 개선	일 잘할 수 있는 여건 조성	대내외적 네트워크 구성			
학습 성장의 관점	전문인력 양성 및 교육강화	산학연관 협의체 활성화	내외부 전문인력 활용제고	정보공유시스템 강화			

따라서 CSF란 용어를 아예 없애고 대신 조직의 성과목표로 바꿔주고 고객관점의 지표들로 그 내용을 채우는 방법이 바람직하다. 부서별 BSC 전가과정에서는 조직의 성과목표에서 도출되는 KPI에 따라 성과지표들과 그 아래 단계인 개별 이니셔티브를 전개하는 방향으로 나아간다.

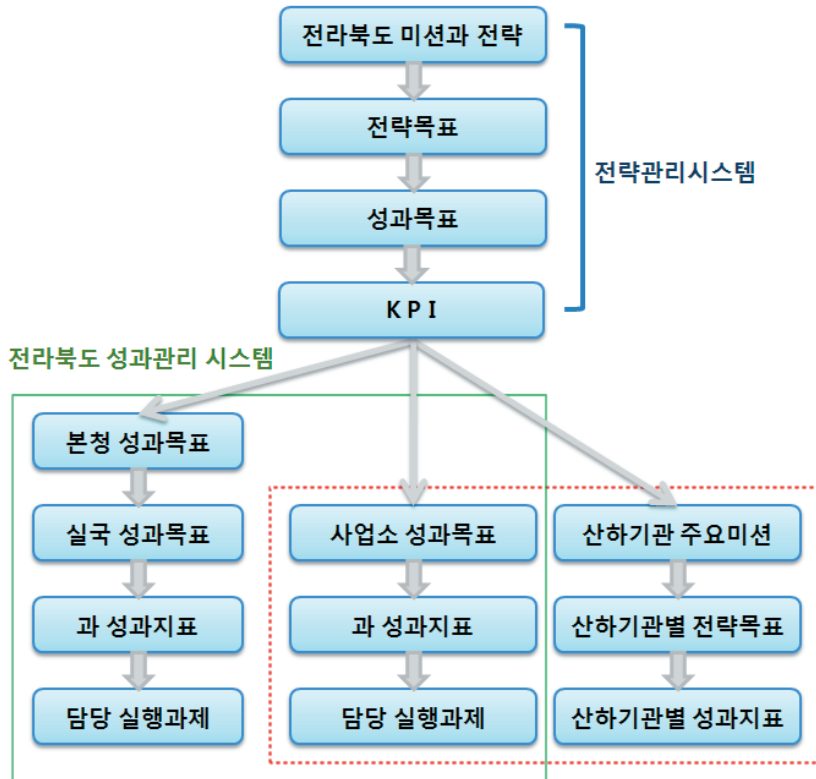
현재 전라북도의 BSC 전략지도를 정확한 용어를 적용시키면서 고쳐보면 조직 전체로는 미션과 비전⇒ 전략목표⇒성과목표⇒KPI(핵심 성과측정치)로 그려진다. KPI는 조직 전체의 성과지표(Measures)로서 조직 전체의 성과 목표가 달성되었나 여부를 측정할 수 있다.

조직 전체의 성과 목표의 달성도를 측정할 수 있는 성과지표들이 선정되면 이 성과지표가 캐스캐딩되어 부서별 BSC가 전개되므로 부서별 BSC 단계에서는 부서성과목표⇒성과지표⇒이니셔티브로 그려진다. 따라서 BSC 체계는 비전과 미션⇒전략목표⇒성과목표⇒KPI⇒부서 성과목표⇒성과지표⇒이니셔티브로 정리된다.

<그림 11> 전라북도 BSC 체계도 수정



<그림 12> KPI가 있는 전라북도 BSC 체계 전개도



## 2. 조직 전체의 KPI 선정

### 1) KPI는 조직의 언어

앞에서 전라북도 BSC 체계에는 조직 전체의 성과를 측정하고 직원들의 개별 업무 정렬에 대한 구체적인 지침 역할을 하는 조직 전체의 KPI가 설정돼 있지 않음을 지적했다. 전라북도의 BSC 성과관리가 구성원의 사고 및 행동을 전략과 연계하는 전략적 일체화(alignment)를 이끌어내지 못하는 가장 큰 원인은 도청 조직 전체 성과를 측정하고 아우르는 KPI가 없어서 이다.

BSC 체계에서 KPI가 차지하는 중요성은 BSC를 흔히 KPI 실행 프로그램으로 오해할 정도이다. 수많은 성과지표(PI)들 중 핵심적인 지표여서 핵심성과지표로 번역되는



KPI란 조직의 비전과 전략을 달성하기 위한 전략목표와 조직미션으로부터 도출된 지표로 정의된다.(신홍철, KPI의 올바른 이해와 활용(1), 성과관리뉴스레터, 2007.2.) 전략적 성과관리틀인 BSC 체계내에서 KPI의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않을 정도다. 전략과제 실현을 토대로 개발되는 KPI는 성공적인 BSC 구축의 성공과 활용에 있어 핵심이 된다. 그 때문에 흔히 BSC 체계를 KPI프로젝트로 오해하기 쉽다. KPI는 조직의 성과관리를 위해 선정한 수많은 지표와 조직 전체의 성과를 대변하는 핵심지표이다. 따라서 단순히 현재의 현상을 보여주는 통계가 아니라 미래의 기업목표를 지향하는 신호등이다.(김희정, KPI와 통계, 성과관리 뉴스레터, 2007. 3.) 따라서 KPI는 BSC체계가 올바르게 작동하도록 만드는 장치역할을 하는 것으로서 BSC를 위한 KPI는 무엇보다도 전략과의 연계하에서 선정되어야 한다.

기존의 성과관리가 갖는 아쉬운 점을 BSC로 보완하고픈 사람들은 대부분 전략지도를 BSC로 간주한다. 그 이유는 직원들을 한 곳으로 집중시키는 조직의 언어로서 KPI가 개별적인 역할과 상호 시너지 효과를 갖는 형태로 선정, 활용되도록 그리기 때문이다. 즉, KPI는 특정 목표를 달성하기 위한 전략, 이를 실천하기 위한 활동지도, 활동이 목적달성 여부에 이바지하는 지 여부 등을 파악하는 역할을 한다. 따라서 KPI를 활용한다는 것은 측정활동을 전개한다는 것을 의미한다.

현재 전라북도 BSC체계의 주요 기능이 성과관리에 맞추져 있기보다는 성과평가를 위한 틀이라 전략적 일체화를 구현하지 못한다는 지적은 도청 전체의 성과 목표 달성을 알 수 있는 성과측정치(KPI)가 설정되어 있지 않기 때문이다. 현행 시스템은 BSC 지표들을 하위 부서로 나눠주고(cascading)하고 있을 뿐이지 조직의 전략 실현을 위해 조직의 자원과 노력을 집중시키는 구조는 아니다. 전략집중형 조직(SFO)으로 변화되려면 도청 전체의 성과목표 달성여부를 체크할 수 있는 핵심성과 측정치(KPI)가 설정되어야 한다. 이처럼 KPI는 BSC의 핵심이라고 할 수 있기 때문에 적절한 KPI 선정은 BSC 도입의 가장 중요한 부분이다. 실제로 성공한 기업들은 한결같이 필요한 전략적 KPI를 적시에 개발해 활용해 왔다는 점이 강조되고 있다.

KPI를 선정할 때 간과하기 쉬운 것은 개별지표만으로 그 효용성을 평가하기 보다는 평가지표들의 조합을 통해 비로소 전략목표의 달성 또는 강조하는 메시지의 전달이 가능하다는 점이다.

BSC를 위한 KPI는 전략과의 연계하에서 선정되어야 하는데 바람직한 KPI의 선정 원칙은 ①조직이 추구하는 전략방향에 대한 관리의 중요성(relevance, validity), ②구성원의 관리가능 범위를 감안한 통제가능성(controllability), ③현실적으로 측정 가능한 측정가능성(measurability) 등이다. BSC 관점(전략적 관리의 관점)에서 본 KPI의 속성은 다음 10가지로 정리된다.

<표 7> 바람직한 KPI의 속성

① 전략적 관련성; 성과(가치) 동인의 반영	BSC 구축 당시 목표였던 핵심성과들을 제대로 측정해야 한다
② 타당한 자료에 근거한 객관적, 계량적 지표 선호	KPI의 개발에 있어 주관성을 배제하는 것이 바람직하다
③ 원가-효익 분석을 감안한 지표 선택	투입 노력보다 산출 효과가 커야한다는 원가-효익 분석논리가 KPI 선택에 적용돼야 한다
④ 수시 갱신 가능성	KPI에도 수명이 있다.
⑤ 분명한 메시지 전달과 의도된 행동 유도	KPI의 성과는 자명해야 하고 애매모호한 면이 없어야 한다.
⑥ 이해 가능성 높은 지표 선택	개발된 KPI가 훌륭해도 구성원들이 이해 못하면 제대로 된 피드백을 주지 못한다.
⑦ 관련성 지닌 지표 선택	BSC에 포함된 KPI들은 평가대상 프로세스나 전략목표를 명확하게 나타내야 한다.
⑧ 선행 및 후행 지표의 균형적 활용	선행지표는 핵심성과목표 달성 여부 확인 불가능. 후행지표만으로는 도달방법을 불확실
⑨ 통제 가능성 고려	통제할 수 없는 지표는 유용한 정보는 줄 수 있어도 미래 성과에 끼칠 영향력은 제한적
⑩ 동기부여 효과	KPI의 활용 목적은 바람직한 행동을 유도하는 것이다.

\*출처:신흥철, KPI의 올바른 이해와 활용(1), 성과관리 뉴스레터, 2007.2

## 2) 적정한 KPI의 수: 상위 수준의 BSC에서는 20개 정도

“더 많이 측정하는 것은 쉽다. 하지만 더 나은 측정을 하는 것은 어렵다”는 Charles Handy의 주장처럼 수많은 평범한 성과지표들 중에서 실제 전략적인 가치가 있는 KPI들을 찾아내는 것은 어렵다. 전략에 집중하기 위해서는 전략 실행의 성공여부를 파악하는 데 적합한 KPI만이 유지되는 것이 바람직하다. 즉, 조직의 전반적인 방향을 제시

하는 것에 초점을 맞추어 전략과 직접 연계되는 소수의 KPI들만을 활용하는 것으로 충분하다는 것이다.

또한 전략적 메시지 전달을 위해서 초반에는 적은 수의 지표로 출발하여 점차 늘려가는 것이 옳다는 것이 성과관리 전문가들의 조언이다. 전략에 집중하게 되면 유지하게 될 KPI 수는 늘어나기 보다는 오히려 줄어들며 기업의 전략은 BSC의 성과지표들을 통해 구체적으로 재해석된다.

그렇다면 다음 단계의 질문은 “과연 몇 개 정도의 KPI수가 바람직할까?”로 모아진다. BSC 전문가들은 정답이 없다고 단언하면서도 적정수의 지표수로 각 관점 당 대략 4~6개로 전체적으로 16~24개 정도를 권장한다. 전문가들은 상위수준의 BSC에서는 20개의 지표수가 적당하다고 밝힌다. 20개란 곧 관점별로 5개정도의 KPI를 의미하는데 이는 곧 어느 관점도 한두개의 KPI의 잘못된 행동으로 인해 자료수집의 어려움, 혼란된 정의, 게이밍 등의 왜곡이 발생할 수 없음을 의미한다고 한다. 또한 20개란 수는 하루 동안의 워크샵에서 합리적으로 논의대상이 되기에 적당한 수라는 것이다. 모든 이해관계자들을 한 곳에 온 종일 모아 놓고 KPI를 중점적으로 논의한다는 것은 어려운 작업이다.

그러나 이 20개란 수자는 공공부문, 더구나 광역자치단체 같은 공조직의 KPI수로 논의하는 것은 적절하지 않다. 재무적 관점이 최상의 목표이고 업무 영역이 단출한 민간영역에서는 적당한 수치일지 모르나 종합행정을 하는 광역자치단체에서 그 수는 두 배 이상 늘어날 수밖에 없다. 따라서 상위 BSC의 KPI 수가 20개 정도 되어야 한다는 논리는 전략적으로 핵심적인 소수의 KPI를 선정해야 된다는 식의 방향을 정하는 데 참고하면 적당하다.

### 3) 슈퍼볼(Super Bowl) 접근 방식

조직 전체의 KPI는 될 수 있는 한 소수의 핵심적인 것들로 간단하게 제시되는 것이 바람직하다. 이른 바 슈퍼볼 방식으로 갈 필요가 있다. 슈퍼볼(Super Bowl)을 시칭하는 것만큼 간편한 방식이라 해서 슈퍼볼 방식이란 간단한 방식을 지칭한다.

이 슈퍼볼 방식으로 간편하게 BSC를 구축한 사례가 있다. 미국의 정유회사 모빌의 뉴잉글랜드 판매 및 수송사업부가 채택한 BSC체계 구축 방식이 대표적인 ‘슈퍼볼’방식이다.(신홍철 외, ‘BSC의 핵심도구인 전략지도의 이해와 활용’, 「회계저널」 제12권 제2호 2003년 6월) 모빌 뉴잉글랜드 판매 및 수송사업부는 프로젝트팀이 구성된 후에 종업원 각자가 BSC를 마련하는 것을 지원하는 이른 바 ‘개별 BSC 접근법’과는 달리 소수의 핵심적 측정치만을 선정하고 이를 종업원에게 알리고 강조함으로써 전사 목표를 공유하고 이를 팀워크를 통해 달성하는 것을 강조하는 방식을 말한다.

이 슈퍼볼 방식은 단순하고 명확하고 초점 있는(simple, clear, focused)메시지를 알기 쉽게 전달하는 장점을 추구하는 방식이다. 모빌사의 뉴잉글랜드 판매 및 수송사업부는 상위 임원진들이 개솔린 판매량, 기업 수익성(ROCE; return on capital employed), 고객불만건 수, 위장고객만족도, 유통업자 만족도’를 핵심측정치로 선정하고 이에 대한 도전적 목표를 수립한 후 종업원들이 이를 달성토록 동기부여 하여 커다란 성과를 거둔 바 있는 것으로 알려졌다.

핵심측정치가 간단 명료하게 제시되면 조직원들은 그것의 실현을 위해서 자신들이 무엇을 해야 할 지 손쉽게 이해하므로 전략적 일체화(alignment)를 위한 조직의 커뮤니케이션 차원에서 슈퍼볼 방식은 효율적이다.

슈퍼볼 방식의 극단적인 사례로 유명한 두 항공회사의 사례가 있다. 회사 창립 이래 30년 넘도록 흑자 행진을 이어가는 미국의 사우스웨스트나 영국의 British Airway에서 찾아볼 수 있다. 사우스웨스트는 비행기가 목적지에 도착한 후에 승객을 내리고 급유, 정비, 청소 등을 마치고 다음 목적지를 향해 이륙할 때까지의 소요시간을 의미하는 ‘turn-around time’이란 지표(KPI) 하나로 30년 이상 흑자 행진을 이어가고 있다고 한다. 심지어 9.11 사태 이후에도 타 항공업체와 달리 사우스웨스트의 수익성은 흔들리지 않았다고 한다. 사우스웨스트 항공사 소속의 공항과 그라운드 요원들 등 전 직원들이 최종 목표로 부과된 ‘turn-around time’의 단축을 위해 각자에게 부과된 활동이나 프로세스에 소요된 목표시간 단축을 위해 노력한 결과였다. British Airway도 ‘정시 도착 및 출발’이라는 단일 핵심성과지표가 전체 구성원들을 결집시켜서 바람직한 성과관리를 유도할 수 있었던 사례로 회자된다.

소수의 전략적 KPI의 제시가 조직에 놀랄만한 성과를 가져다 준 점을 강조하기 위해 사우스웨스트 항공사 사례를 보다 자세히 소개해 볼까 한다. 사우스웨스트의 대표적인 KPI는 비행기가 목적지에 도착한 후에 승객을 내리고 급유, 정비, 청소 등을 마치고 다음 목적지를 향해 이륙할 때까지의 소요시간을 의미하는 ‘turn-around time’이다. 이 KPI의 선정 배경은 사우스웨스트가 ‘자동차의 비용으로 비행기의 속도로 승객을 이동시키자’는 자사의 비정 달성을 위해 경쟁항공사와의 차별화 목적으로 선택한 운영탁월성(operational excellence)전략을 구성원들과 공유하기 위해서다. 즉, 저원가에 기초한 저가격 전략하에서 궁극적으로 희망하는 투자자본 수익률을 실현하기 위해서는 고가 장비인 비행기의 회전율을 높이는 것이 최우선 과제이고 이의 실현이 ‘turn-around time’의 단축에 달려있음을 인식한 경영진이 고안한 것이다. 사우스웨스트의 사례가 시사하는 점은 조직이 추구하는 전략적 우선순위를 구성원들과 공유하고 목표달성에 구성원 각자의 최선을 다해 기여하도록 동기를 부여하는 바람직한 KPI의 모습이다.(신홍철, KPI의 올바른 이해와 활용(2):조직에 긍정적인 영향을 미치는 진장한 KPI, 성과관리 뉴스레터, 2007.4.)

그밖에도 ‘포스트잇’이란 문구로 유명한 3M사도 대표적인 사례가 있다. 3M사는 ‘총 매출액의 30% 이상은 반드시 최근 3년 이내에 출시된 제품으로부터 실현할 것을 요구하는’ 3/30rule이란 전략적 메시지를 통해 구성원의 일체화를 끌어냈다. 신제품 개발 주기 단축을 목적으로 HP사가 고안한 ‘Break-even time(손익분기시간)’도 전형적인 전략적 KPI의 사례로 소개되고 있다.

스포츠에서도 단순한 KPI는 위력을 발휘한다. 경영학의 관리회계적 관점에서 BSC 체계를 연구해 온 신홍철 교수에 따르면 골프에서는 페어웨이 적중률, 그린안착률, 샌드세이브율, 총퍼팅수 등이 선수의 성적을 가늠케 하는 대표적인 측정치이다. 2002년 월드컵 때 국가대표팀을 이끌었던 히딩크 감독도 기본체력은 ‘왕복이어달리기로, 포지션중복배제 원칙은 ‘멀티포지션 소화 가능 선수로, 빠른 공격을 위해서는 원터치 패스 수 등으로 선수들을 측정하고 관리한 전략적 리더십으로 명성을 떨쳤다고 한다.

이처럼 간단하고 명료한 소수의 핵심성과지표로 BSC체계를 구축하는 슈퍼볼 방식

은 재무적 이익추구가 지상목표인 민간기업과는 달리 복잡한 종합행정을 시행하는 전북도청 같은 광역 지방자치단체에게는 맞지 않을 수 있다. 그럼에도 불구하고 가능한 간단 명료한 핵심 성과지표나 핵심측정치를 찾는 것은 복잡한 업무가 얽혀있는 광대한 조직에서 전략적 일체화에 집중하는 BSC 체계의 성공적 안착을 위해서는 포기할 수 없는 포인트이다.

### 3. 무력화된 관점 살리기

#### 1) 고객관점 지표에서 부서의 KPI 도출

도청 전체의 성과 달성도나 진행상황을 알려주는 성과지표가 설정돼야 그것에 근거하여 부서가 성과목표들을 가져갈 수 있는 것이다. BSC 전체 성과지표 현황을 보면 실행과제 2,303개이며, 관점별 성과지표는 512개이다. 고객관점은 215개, 재정관점은 96개, 내부과정관점은 122개, 학습성장관점 79개로 고객관점이 다른 관점에 비해 상대적으로 많은 지표가 개발되었다.

사업부서가 아닌 지원부서인 감사관실, 행정지원관실, 기획관리실의 경우에는 내부과정 관점의 수가 고객관점의 수를 능가하고 있어 스태프부서의 특성을 드러내고 있다.

<표 8> BSC 성과지표 개발 현황(2008년현재)

성과명	목표 카드수	관점별 성과지표(개)					실행과제
		계	고객	재정	내부과정	학습성장	
계(512)	372	512	215(1,424)	96(273)	122(382)	79(224)	2,303

\*( )은 과제수

\*\*자료: 전라북도 내부자료

전라북도 BSC체계가 유지하고 있는 BSC의 4가지 관점은 전체 전략지도에서는 의미를 갖고 있으나 부서별 BSC의 전개단계에서는 관점의 구분이 별 의미를 갖지 못한다. 그 이유는 부서별로 BSC가 전개될 때는 부서의 성과목표와 매치시킬 수 있는 개별 실행과제 중심으로 BSC가 전개되고 있기 때문이다.

<표 9> 실국 관점별 성과지표 개발 현황

(단위: 개)

실국	고객		재정		내부과정		학습성장	
	지표수	과제수	지표수	과제수	지표수	과제수	지표수	과제수
감사관실	1	12	2	5	3	18	1	3
행정지원관실	3	15	1	2	5	23	1	3
기획관리실	10	57	10	69	16	73	8	29
투자유치국	12	257	6	18	7	31	4	12
전략산업국	13	81	5	12	6	14	4	23
문화체육관광국	17	121	4	8	7	20	4	8
농수산식품국	26	167	6	12	7	14	5	15
복지여성보건국	20	175	5	13	8	17	4	12
새만금환경녹지국	21	99	7	16	9	26	5	14
건설교통국	20	131	11	36	5	13	5	11
대외협력국	11	70	4	8	9	31	4	11
소방안전본부	8	56	2	4	0	30	2	9

더구나 고객관점의 지표들이 실제로는 각 부서들의 KPI가 도출되는 성과목표 역할을 하고 있다. 재무, 내부 과정이나 학습과 성장 관점들의 지표는 그 지표들과 불가피하게 고유 업무로 연결된 부서가 아닌 한 어느 부서나 거의 공통된 지표들을 가져가서 판에 박힌 실행과제(이니셔티브)들을 내놓기 때문에 별 다른 의미를 갖지 못하고 있다.

즉 재정과나 예산과만이 재정관점의 지표를 중요하게 다루고 있다던가, 정보산업과 등 전문적인 기술이나 지식체계와 직접 연관이 있는 부서만이 의미 있는 학습 지표들을 내놓는다던가 하는 정도이다. 나머지 부서들에 있어 재무과정, 내부 과정, 학습과 성장 관점의 지표 내용들은 천편일률적으로 선정돼 형식을 맞추려 할 뿐인 것으로 파악된다.

그러나 고객 관점의 지표들은 각 부서가 자부서의 핵심성공영역으로 가져가 거기에 맞춰 성과지표를 선정해서 부서의 BSC체계를 전개하고 있다. 그 이유는 고객관점을 제외한 나머지 세 관점의 지표들이 ‘어떻게 할 것인지’에 집중한 ‘How-to’를 이야기 하고 있음에 반해 고객관점의 지표들은 ‘무엇을 할 것인지’를 명확히 밝혀 ‘What ’

을 이야기 하고 있기 때문이다. 각 부서는 조직 전체의 성과를 위해 개별 부서에서는 ‘무엇’을 해야할 지에 따라 BSC를 전개할 수 있기 때문에 ‘What’을 이야기 하는 고객 관점의 지표들을 조직 전체의 성과목표로 가져갈 수밖에 없다.

이런 관점에서 현행 BSC 체계내의 고객관점 지표로 설정된 것 중에서 각 부서가 핵심성공요인(CSF)로 가져간 지표들을 간단하게 고쳐 도청 전체의 성과목표로 제시해보겠다.

현행 고객관점 지표 중 부서의 CSF로 활용돼 부서의 고유 업무들을 조직 전체의 BSC 체계 안으로 엮어 넣어서 전략적 일체화를 도모하고 있는 지표들의 개수는 정책의견제도화 및 도정홍보강화, 도민을 위한 행정서비스 강화, 기업친화적 투자환경조성, 새로운 전북건설 인프라 구축, 지역균형개발과 전략육성사업, 문화관광사업자원개발, 도민복지향성, 편안한 생활기반시설유지관리, 친환경적 생활환경조성, 농업경쟁력강화 등 10개이다.

이 때 BSC는 ‘how’의 관점이 아닌 ‘what’의 관점으로 지표들을 사유하는 체계이므로 ‘하우’에 해당하는 것들을 제거해보면 제거 대상은 정책의견제도화 및 도정홍보강화, 도민을 위한 행정서비스 강화이다. 이 세 개의 지표는 ‘What’에 대해 모호하거나 목적이 아닌 수단에 관해서 이야기 하고 있어서이다. 그러면 남는 지표수는 기업친화적 투자환경조성, 새로운 전북건설 인프라 구축, 지역균형개발과 전략육성사업, 문화관광사업자원개발, 도민복지향성, 편안한 생활기반시설유지관리, 친환경적 생활환경조성, 농업경쟁력강화 등 7개이다.

이 7개중에서 기업친화적 투자환경조성, 지역균형개발과 전략육성사업, 문화관광사업자원개발, 농업경쟁력강화 등 4개는 비교적 무엇을 해야할 지 명료하게 알려주지만 새로운 전북건설 인프라 구축, 도민복지향성, 친환경적 생활환경조성, 편안한 생활기반시설 유지관리 등은 그 포괄 범위가 광범위하다.

먼저 새로운 전북건설인프라 구축이란 지표에 고유 업무 영역을 가진 부서는 새만금 개발과, 새만금 정책과, 경제자유구역추진기획단 등 3개 부서이다. 이 지표에 걸쳐 있는 부서의 개수는 작지만 전라북도 지역경제의 전략적 차원에서 이들 업무가 차지하는 비중이나 이에 대한 최고관리자의 관심을 감안할 때 이 지표는 명확하게 고쳐서 관



리해야 한다. 이 지표가 강조하는 것은 새만금과 공항, 항만, 도로 등 새만금을 위한 기반시설(SOC) 구축이다.

이 지표가 전략적으로 전라북도에서 차지하고 있는 비중을 감안할 때 고유 업무영역으로 3개의 부서만을 포괄하지만 도 전체 조직의 협력을 이끌어 낼 수 있도록 공유지표를 확산시켜야 한다. 친환경적 생활환경조성이나 편안한 생활기반시설유지관리 지표는 환경 개선이나 시설의 관리 유지 보수를 관장하는 업무와 주로 연계되는 지표이므로 하나의 지표로 묶는 방법을 제안한다. ‘無재난 親환경 전복’이란 이름의 지표로 묶을 수 있다.

문제는 ‘도민복지’란 지표이다. 지표 특성이 다른 6가지 지표와는 포괄 수준이 달라 동일한 수준의 성과목표로 제시하기에는 담고 있는 내용이 방대하고 포괄하는 범위도 광범위하다. 그러나 그런 이유로 이 지표를 제거하게 되면 도청 68개 부서의 1/6이 넘는 수인 12개 부서가 고유 지표로 가져가는 성과목표가 사라지게 된다. 그렇게 되면 이 12개 부서는 전북도청 BSC 체계내에서 자부서의 업무를 연계시키지 못하는 결과를 낳으므로 제거할 수 없는 지표가 된다. 그리고 현재 전라북도 BSC의 지표는 그 내용상 경제적 측면과 복지적 측면으로 양분돼 있기 때문에 ‘도민 복지’라는 한 축을 제거할 수는 없다. 따라서 절충점은 도민복지란 지표는 그대로 놓아두되 도가 지향하는 방향의 복지정책으로 드라이브 한다는 의도에서 도민복지란 지표명을 ‘함께 잘 사는 복지 정책’으로 수정하는 선에서 절충한다.

끝으로 무엇을 해야할 것인지 명확해 보이는 지표도 조직 전체 업무에 보다 잘 스며들게 하기 위해서 구체화 할 필요가 있다. 기업친화적 투자환경조성은 전략산업 중심 기업 유치로, 지역균형개발과 전략육성사업은 동부권 집중개발/지역 전략산업 육성으로 분류할 수 있다.

그러나 동부권집중개발이란 용어가 비동부권 지역을 중심으로 불리일으킬 반발을 고려해 명칭은 지형균형개발로 한다. 지역 전략산업 육성 지표는 14개시군의 지역 실정에 맞는 아이টে으로 균형발전을 도모하는 지역 전략산업 육성이란 요소와 타 지역과 대비되는 전라북도의 전략산업 육성이란 요소를 담아야 한다. 전라북도 지역 전략산업 육성이란 요소는 ①부품, 소재산업, ②국가식품클러스터, ③신재생에너지 산업, ④관광

산업 등 4대 산업의 신성장 동력화를 그 내용으로 한다. 문화관광사업자원개발은 문화·스포츠 산업 육성으로 농업경쟁력강화는 돈 버는 농업으로 구체화 할 필요가 있다.

이처럼 도청 전체의 성과목표가 정리되면 그에 따라 적절하게 조직 전체의 성과를 추스릴 수 있는 KPI가 선정돼야 하고 그 KPI로부터 각 부서의 성과목표들이 캐스캐딩 되고 정렬돼야 한다.

지금까지의 논의를 정리한 결과 ① 전략산업중심 기업유치, ② 지역균형개발(동부권집중개발), ③ 지역 전략산업육성(14개 시군의 전략산업 육성과 4대 신성장동력산업), ④ 문화·스포츠 산업 육성, ⑤ 돈 버는 농업, ⑥ 새만금과 새전북 인프라 구축, ⑦ 無재난 靑환경 전북, ⑧ 함께 잘 사는 복지가 도청 전체의 성과목표로 제시된다.

이 성과목표들로부터 KPI를 도출하는 문제는 이 연구의 범위를 넘어서는 일이다. 도청 전조직의 핵심적인 실무진들의 워크샵을 통해 조직의 전략을 효과적이면서도 간단하게 관리하는 KPI를 선정해야 한다. 각 성과목표당 4~5개 정도의 KPI가 제시돼 조직 전체로는 32~40개 정도로 관리하면 적당하다. 단 KPI들간에 적어도 하나의 성과목표 안에서는 상호 유기적인 관계를 형성하도록 선정할 것에 유의해야 한다.

## 2) 내부 프로세스 관점, 재무관점, 학습 및 성장 관점은 공통지표화

고객관점 지표들을 뽑아 조직 전체의 성과목표로 설정했기 때문에, 그리고 나머지 내부과정 관점, 재무관점, 학습과 성장 관점의 지표들이 실제로는 의미 있는 지표로 캐스캐딩되지 않고 다분히 구색을 맞추자는 형식적 차원에서 관리되기 때문에 사실상 전라북도 BSC체계에서 관점의 구분은 무력화돼 있다. 재무관점 외에도 의미 있는 성과관리 관점은 도출시키는 균형잡힌 성과표라는 BSC 탄생 배경을 고려할 때 BSC의 관점들이 의미 있는 지표들을 도출하지 못하면 더 이상 BSC가 아니라는 논란을 불러온다. 따라서 관점의 무력화는 방지하되 BSC 체계라는 명맥을 이어가려면 대책이 필요하다. 실행 과정상 고객관점 외에 다른 3가지 관점이 개별과제 수행상 의미있는 지표를 내지 못한다면 공통적인 적용 리스트를 부여하고 그에 따라 평가하는 선에서의 수정이 필요하다.

즉, 고객관점은 성과목표로 키워서 없애고 나머지 3관점인 내부과정, 재정, 학습과 성장 관점은 공통적인 항목을 부여하고 체크하여 평가하는 것으로 정리해 볼 수 있다.

직원들의 행정 수행 프로세스와 연관된 내부과정 지표도 형식적으로 받아들이고 있다. 지표정의서를 보면 내부과정도 ‘일 잘할 수 있는 여건 조성’을 CSF로 가져가서 ‘부서직원의 직무 만족도’를 성과지표로 제시하고 대내외적 네트워크 강화를 CSF로 한 다음 전문가 도정참여 증가율을 성과지표로 제시하거나 간담회 개최 횟수를 실행과제로 내놓고 있는 정도이다. 고객만족도를 이끌어내기 위해 어떤 업무를 수행해야 하는지에 대해 말해주는 내부과정 관점조차도 이처럼 수동적, 형식적으로 받아들이고 있다면 새로운 방식을 생각해 볼 수 있다.

도정 홍보를 강화하고 현장중심으로 프로세스 하는 것으로 정리할 수 있다. 전북도청의 현장행정 개념은 현장중시경영( MBWA; Management by Wandgring Around )으로 조직말단에까지 경영과 활력과 긴장감을 부여하기 위한 것이다. 현장행정 모델이나 현장행정지수를 개발하는 방법과 도정홍보가 강조되는 상황에서 홍보 노력과 성과를 체크하는 홍보지수 개발 등도 고려해 볼 수 있다.

공공부문의 BSC에서 재무관점은 지상목표가 아닌 자원의 기능을 한다. 전라북도 BSC 재정관점 지표들의 할당을 추적해 보면 개별 부서에서 재정 관점으로 전개되는 지표는 국비의 안정적 확보, 경상경비 10% 절감 등등 2~3가지로 수렴되고 있으니 공통 지표로 적용하는 편이 낫다. 재정 관점에서는 두 가지가 포인트다. 재원 확보와 비용 절감이 주요 포인트라 이 두 가지를 재정 관점의 지표로 일률적으로 적용해 그에 따른 체크리스트를 만들면 된다. 특히 재무 관점에서 전북도청이 강조하는 국비확보를 중요 체크 포인트로 설정, 관리할 수 있다.

학습과 성장 관점도 획일화 되고 형식적으로 적용되고 있다. 주로 교육훈련목표시간 이수율이나 ‘전문인력 양성 및 교육강화’를 지표로 가져가서 실행과제로 자기개발계획수립, 교육기간 교육안내 등을 제시하고 있는 정도로 수동적이며 형식적인 반응을 보이고 있다. 교육훈련 목표시간 이수율은 업무의 공백을 우려해서 상사가 부하 직원을 정해진 교육 시간에 보내지 않고 있는 사례가 있어 성과관리과에서 일부로 관리하고 있다고 한다. 따라서 이의 준수 여부 등을 체크하여 평가에 반영한다. 그리고 각

부서별로 필요한 전문역량 강화 프로그램 시행 여부와 어부 프로세스의 피드백 과정에서의 학습내용들을 체크해 평가해 볼 수 있다.

학습지표와 관련해서 도청에서 공식적으로 인정하는 교육훈련시간 외에도 일반 세미나나 학회 참석 등도 가중치를 주는 방식을 고려해 볼 수 있다.

## 4. '대한민국 4강' 성과목표 제시

### 1) 도전적인 목표(strategic target) 제시

위의 논의들을 다시 한번 정리해보면 고객관점들의 지표들을 끌어내어 조직 전체의 성과목표로 작성하므로 고객관점을 없애고 나머지 내부과정, 재정, 학습과 성장 관점은 공통적으로 적용해서 결과를 체크하는 수준으로 관리하는 방안을 제안한다. 관점을 축소하되 관점은 형식적으로라도 유지되는 방식을 채택함으로써 BSC의 틀을 유지하고자 함이다. BSC체계가 완전히 정착되면 이들 공통지표로 부과되는 관점들에서도 의미있는 지표들을 도출할 수 있어야 한다.

지금까지의 논의들이 전라북도 BSC 체계들을 수정한 것이라면 이후의 논의는 그 내용을 채워넣는 방향에서 논의할 것이다. 슈퍼볼 방식의 KPI를 제시함으로써 조직 전체에 효과적으로 전략적 메시지를 띄우는 방법으로서 전라북도의 성과목표를 대한민국 4강이라는 구체적인 목표로 제시하고 그에 따라 조직 전체의 KPI를 도출하는 방안이다.

전라북도 BSC 체계도에서 조직전체의 성과목표 역할을 할 수 있는 항목들로서는 ① 전략산업중심 기업유치, ② 지역균형개발(동부권집중개발), ③ 지역 전략산업육성(14개 시군의 전략산업 육성과 4대 신성장동력산업), ④ 문화·스포츠 산업 육성, ⑤ 돈 버는 농업, ⑥ 새만금과 새전북 인프라 구축, ⑦ 無재난 親환경 전북, ⑧ 함께 잘 사는 복지 등 8개이다. 이 8개 항목에 '대한민국 4강'이라는 색채를 입히면 기존의 평이한 목표에서 도전적인 목표(strategic target)로 거듭난다. ① 전략산업중심 기업유치 ⇒ 전략 기업 유치 대한민국 4위, ② 지역균형개발(동부권집중개발) ⇒ 지역균형개발도

대한민국 4위, ③ 지역 전략산업육성(14개 시군의 전략산업 육성과 4대 신성장동력산업)⇒ 전략산업 수 대한민국 4강, ④ 문화·스포츠 산업 육성 ⇒도민 문화향수율 대한민국 4위, ⑤ 돈 버는 농업⇒역대 농업인 수 대한민국 1위<sup>14)</sup>, ⑥ 새만금과 새전북 인프라 구축⇒SOC 사업 규모 대한민국 4위, ⑦ 無재난 親환경 전복⇒재난 사고 발생건 수 전국 12위<sup>15)</sup>, ⑧ 함께 잘 사는 복지⇒사회적 약자 관련 프로그램수 각각 대한민국 4위 문화 등등이다.

## 2) 대한민국 4강 실현을 위한 KPI 설정

대한민국 4강이라는 성과목표가 제시되면 그것의 달성여부를 위한 지침과 측정치 역할을 하는 KPI가 제시되어야 한다. 성과측정치를 제시할 때 유의할 점은 기초 데이터를 활용해야 한다는 점이다. 증가율이나 감소율 같은 가공한 수치를 사용할 것이 아니라 기초DATA(Law Data)활용이 바람직하다는 점이다. 가령, 통계정보 이용자 증가율은 통계정보 이용자 수(또는 이용자 비율), 벼 병해충 발생면적 감소율은 발생면적 또는 발생비율, 농업인 기술개발과제 증가율은 기술개발 과제 수를 사용한다.

지표는 지표명과 값을 보아 바로 이해할 수 있는 형태가 의미전달 및 수치자체의 유의미성으로 관리에 용이하다는 점에서이다. 또 다른 이유로는 증가율 개념은 절대치가 숨어버리므로 %개념이 의미없을 수 있다는 점이다. 즉, 증가율은 지속적으로 증가하는 것을 전제로 하므로 일정시점 이후에는 음수(마이너스)점수가 도출되고 증가율이란 수치는 0%~1,000%로 그 변화가 급격할 수 있으므로 증가율이란 수치가 갖는 의미가 퇴색하는 정도가 심하기 때문이다. 이 점은 성과목표 제시에도 적용할 수 있는 문제의식이다.

8개의 성과목표를 대한민국 4위로 만들기 위해서 각 목표별로 4~5개 정도의 KPI를 도출시킨다. 이 보고서에서는 대략 2~3개 정도의 대한민국 4강 목표를 위한 KPI를 예시해 보겠다. ① 전략 기업 유치 대한민국 4위란 성과목표는 기업 유치수/비즈니스

14) 이미 4위권에 진입한 목표는 1위를 목표로 한다.

15) 재난 사고 발생수는 하위 4위 수준 유지

프렌들리 지수/전략산업 관련 연구소 수/ 첨단 산단 부지 면적 , ② 지역균형개발 지수 대한민국 4위 목표는 동부권 이전 공공기관 수/ 동부권 테마 관광 사업 수 ③ 지역특화산업 대한민국 4위는 바이전북 매출액/ 농산물 전자 상거래 매출액, ④ 문화향수를 대한민국 4위는 대형 공연 횟수/ 지역 순회 문화 프로그램 수/ 성공한 지역축제 수, ⑤ 역대 농업인 수 대한민국 1위, ⑥ SOC 사업 규모 대한민국 4위는 SOC 국가예산 확보액, ⑦ 재난 사고 발생건수 전국 12위는 교통사고 사망자 수/ 해난 사고 사망자수/ 풍수해 보험 가입자 수, ⑧ 사회적 약자를 위한 사업 수 대한민국 4위는 여성관련 프로그램 수/ 청소년 관련 복지 프로그램 수/ 장애인 이용 시설 수로 관리하고 측정해 볼 수 있다.

성과목표가 직원들의 개별업무에 효과적으로 녹아들어가고 효율적으로 성과를 관리할 수 있고 목표 달성에 효과적인 내용을 담을 수 있는 KPI 선정은 중요하다. 따라서 KPI 선정은 소수 컨설팅팀들에 의해 결정되어 배분되는 하향식(top-down)보다는 실무자들과의 집중 워크샵을 통한 합의도출이라는 상향식(bottom-up)이 바람직하다.

한 가지 덧붙인다면 KPI도 수명이 있다는 사실을 인식하여 상황과 시점에 맞게 전략적인 KPI 설정이 필요하다는 점이다. 수명이 다한 KPI는 퇴출시키고 시기 적절한 KPI를 선정하려면 항상 성과지표(PI) 풀을 관리하는 데 힘써야 한다.

지금까지의 논의를 바탕으로 전라북도 BSC 성과관리 모델의 대안 모델 개발은 아래 두 표로 나타내 볼 수 있다.

<표 10> 전라북도 BSC 성과관리 체계 수정 단계

① BSC 체계상의 용어 정리	CSF 삭제: 비전→성과목표(대한민국 4강 목표)→KPI →성과지표→개별 실행과제로 전개
② BSC의 네 가지 관점 수정	고객 관점에서 성과목표 도출→나머지 3 관점은 공통 지표로 적용
③ 도전적 목표(strategic target)	조직의 성과목표로 대한민국 4강 8대 지표 선정
④ 8대 지표 전국 4위 실현 KPI	목표당 4~5개 가량의 KPI 선정해 32~40개의 KPI 관리

<표 11> 전라북도 BSC 대안 모델

<b>비전</b>	함께하는 도정, 세계로 가는 전북	
<b>대한민국4강 (성과목표)</b>	① 전략 기업 유치 대한민국 4위, ② 지역균형개발 지수 대한민국 4위, ③ 지역특화산업 대한민국 4강, ④ 문화향수를 대한민국 4위, ⑤ 역대 농업인 수 대한민국 1위, ⑥ SOC 사업 규모 대한민국 4위 ⑦ 재난 사고 발생건 수 전국 12위, ⑧ 사회적 약자를 위한 사업 수 대한민국 4위	
<b>KPI(예시)</b>	① 전략산업 기업 유치수/비즈니스 프렌들리 지수/전략산업 관련 연구소 수/ 첨단 산단 부지 면적 ② 동부권 이전 공공기관 수/ 동부권 테마 관광 사업 수 ③ 바이전북 매출액/ 농산물 전자 상거래 매출액 ④ 대형 공연 횟수/ 지역 순회 문화 프로그램 수/ 성공한 지역축제 수 ⑤ 한우 매출액/ 친환경 농산물 매출액 ⑥ SOC 국가예산 확보액 ⑦ 교통사고 사망자 수/ 해난 사고 사망자 수/ 풍수해 보험 가입자 수, ⑧ 여성관련 프로그램 수/ 청소년 관련 복지 프로그램 수/ 장애인 이용 시설 수	
행정 프로세스		
① 현장 중심 행정수행 (현장행정지표/지수 개발) ② 도정 홍보(홍보 지수 개발)		
<b>재정</b>	<b>학습과 성장</b>	
① 재원 확보(국비확보, 자주재원확보), ② 비용 절감	① 공통 학습, ② 각 부서별 전문 학습, ③ 피드백 학습	

대한민국 4강과 같은 지방적 관점에서 선정한 지방정부의 발전지표 사례는 지방정부의 전략경영으로 유명한 미국 오리건주<sup>16)</sup>의 오리건 벤치마크가 있다. 오리건주는 지

16) 지방정부의 전략경영 도입으로 유명한 오리건 주정부의 전략경영의 도입 및 운영은 크게 3단계로 나누어 추진되었다. 입법화된 전략기획으로서 오리건의 전영을 위한 비전과 목표 및 전략을 담은 ‘오리건 샤인즈(Oregon Shines), 측량 가능한 구체적인 목표, 즉 발전지표를 설정하고 달성하기 위한 ‘오리건 벤치마크(Oregon Benchmarks)’, 오리건 벤치마크 프로젝트의 실행프로그램으로서 오리건 발전목표를 달성하기 위한 정부간 서비스 재분배모델인 ‘오리건 옵션(Oregon Option)’이라는 실행 안이 그것이다.

오리건 샤인즈는 태평양시대를 위한 경제적 전략이라는 부제 하에서 2010년을 목표연도로, 즉 20년 동안의 오리건의 성취가능한 발전목표로서의 비전을 제시했다. ‘오리건의 전 분야에 있어서의 삶의 질 개선’에 비전적 목표를 두고 이를 위한 발전목표로서 “오리건 주민에게 양질의 직업 제공”, “오리건 주민에게 직업수행을 위한 지식과 기술제공” 두 가지를 제시했다. 오리건 샤인즈는 네가지 부분, ①“오리건이 어떻게 변하고 있는가”라는 미래의 기회와 위협요소, ②“우리가 어떻게 변화하고 대체해야 하는가”라는 현재의 강점과 약점, ③“우리가 무엇이 되어야 할까”라는 미래 20년의 비전, ④“어떻게 달성할 수 있을까”라는 비전달성전략으로 이루어졌다.

오리건 벤치마크(발전목표)는 ‘全州의 발전과 제도적 수행정도를 측정하기 위한 기준’이라는 부제

방정부로서는 성공적인 전략경영 사례로 꼽히며 오리건 샤인즈라는 주정부의 발전 기획에 의한 발전지표로서의 오리건 벤치마크의 개발, 이를 위한 실행프로그램인 오리건 옵션 등 체계적인 발전 프로그램을 제시했다.

## 5. 지방정부 전략경영의 필요성

### 1) 전략기획과 전략경영

지금까지 논의해 오는 과정에서 수없이 강조한 것처럼 BSC 성과관리 체계는 전략을 위해서 존재한다고 볼 수 있다. 전략이란 “비전을 향한 가장 빠른 로드맵”이다. 전략과 BSC를 떼놓으면 BSC의 존재이유가 상실된다고 해도 과언이 아니다. 지방정부가 BSC를 성과관리 체계로 받아들였다면 전략경영이 구현되어야 함은 논리적 귀착점이다.

---

하에 2010년을 목표연도로 하는 ‘오리건 샤인즈’에서 제시된 세가지 비전, 즉 지속적인 경제번영, 삶의 질 개선, 노동경쟁력 강화라는 비전적 목표를 달성하고 실행하기 위한 측정가능한 목표 및 지표를 개발하여 제시하는 혁신적 기획체제이며 기획안이다. 여기에서 목표와 지표들의 달성 수준은 대체로 2000년도엔 미국 최고 수준에, 2010년도엔 세계최고수준에 맞춰져 있다.

오리건 벤치마크로 제시된 지표들은 1980년도부터 2010년까지 연도별로 표기되며 역사적 지표와 목표지표로 구분함으로써 경향과 추이 및 지향점을 명확히 하고 있다. 오리건 샤인즈의 전략을 수행하고 모니터링하기 위해 다수의 영향력 있는 주민들을 패널로 하는 오리건 발전위원회가 1991년에 ‘오리건 샤인즈’의 구체적 목표 또는 발전지표인 160개의 벤치마크를 규정하여 주의회에 권고 상정하여 채택케 한 것이다. 위원회는 매2년마다 공공투입에 기포하여 측정단위를 재정의 또는 수정함으로써 벤치마크를 개정했다.

오리건 벤치마크는 ‘사람, 삶의 질, 경제’라는 3가지 주제로 범주화되어 그 핵심지표를 예시한다. 빈곤 아동율 감소, 아동학대 감소, 고등교육열 증가, 농업 및 임업 용지 보존, 포틀랜드 이외 지역의 고용 증가 등이다. 또한 21세기 미래 오리건을 위해 경제마인드 고취, 노동 수요와 환경변화, 최고 수준의 교육기관과 인재배출, 외부 노동력 유입, 인구증가와 삶의 질에 대한 위협요소 등등 주목해야 할 11개 과제를 선택했다. 그리고 가족유대 강화와 아동 영양 제공, 고졸자의 실제적 기술습득, 보건의료서비스 증대 등등 시급히 해결해야 할 8개의 단기 과제도 제안했다.

끝으로 오리건 옵션이란 ‘오리건 샤인즈’와 ‘오리건 벤치마크’의 실행을 위해 1991년부터 개발되고 시행되어온 정부간 서비스 모델의 다년간 실행안이다. 오리건 옵션은 인적 투자에 있어서의 발전 목표를 달성하기 위해 연방정부와 오리건 지역사회간의 상호 바람직한 인적 투자에 관한 구성 및 운영 방안이다.

지방정부의 전략경영에 있어서 무엇보다 중요한 것은 지방적 논리에 따른 지방적 관점의 수립이 필요하다. 여기에 전략경영과정의 노력과 선택을 체계적으로 통합해야 한다.



지방정부의 전략경영 도입은 이미 대내외적으로 무르익을 대로 익은 분위기지만 우리나라에서는 아직도 그 사례가 전무하다. 지방정부의 전략경영 사례로는 미국의 오리건과 유타 주정부, 캐나다의 온타리오 주정부, 우리나라에서는 1997년에 발표된 부산광역시의 'SMART부산21'이란 이름의 전략기획이 존재했던 정도다. 우리나라 지방정부는 전략경영 도입 대신 목표관리, 성과관리, 성과관리예산, 자체평가제도, 행정서비스현장, 민영화, 민간위탁 및 정책품질관리라는 다양한 혁신활동이 전개돼 왔다. 하지만 이들 공공부문 혁신 노력은 미래 혁신에 대한 단편적 접근일 뿐이어서 총체적 경영혁신인 전략경영의 체계적인 접근이 요구된다.

BSC 체계의 도입 외에 지방정부의 전략경영에 대한 필요성은 BSC 이전부터 주목되어온 흐름이었다. 지방정부가 고도의 성과지향, 고객지향, 전략지향의 혁신을 요구받는 시점에서 지방정부에 전략경영 개념을 도입하는 것이 절실했기 때문이다. 지방자치의 실시와 민선 자치단체장의 출범 이후 지역발전에 대한 지역사회의 기대감이 높아졌고 대내외적 행정환경의 변화와 재정위기의 가속화로 지방정부는 경영혁신을 통해 발전목표의 명확화와 전략적 선택 및 경영적 관리가 필수 요소가 되었다. 전략경영에 대한 보다 명확한 개념 파악은 전략경영은 전략기획의 특성과 비교해 볼 때 용이하다.<sup>17)</sup>

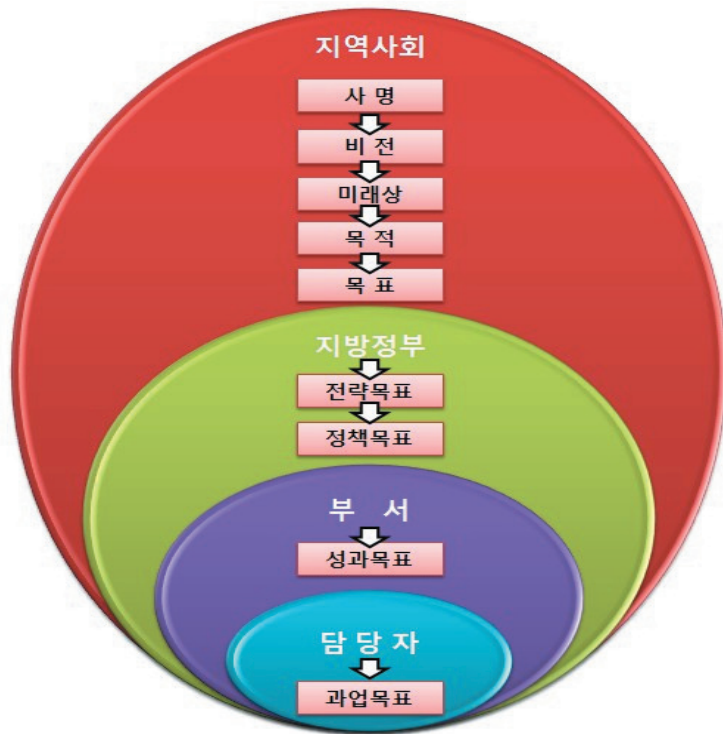
따라서 이 연구에서 논의하고 있는 전략경영이란 조직의 전략적 비전과 사명에 기초한 목적과 장기방향의 설정, 구체적인 성과목표 설정, 목표달성을 위한 내외환경 분석과 전략형성, 행동계획을 실천하고 평가하며 환류하는 과정으로서 전략지향, 성과지향, 변화지향의 통합적 경영혁신을 위한 실행 시스템이자 프로세스이다.(류재현, 2005)

---

17) ① 전략기획이 상의하달식 계획과 관리이며 일선 관리자의 참여가 배제된 것이라면 전략경영은 상의하달의 효율성과 하의상달의 복합적 투입이 균형을 이룬다. ② 전략기획은 기획문서가 최종산물이지만 전략경영은 문서보다는 과정을 통하여 변화를 창조하는 데에 중점을 둔다. ③ 전략기획은 종합적인 그랜드디자인의 성격을 띠지만 전략경영은 핵심전략부문에 자원과 노력을 집중시킨다. ④ 전략기획은 구체적인 행동보다 일반적인 방향확인에 중점을 두지만 전략경영은 책임과 신뢰성의 바탕하에서 구체적인 행동을 결정한다. ⑤ 전략기획은 실제상황에 민감하지 못하며 경직된 기획이지만 전략경영은 계획과 행동이 실제 얻어진 결과에 따라 지속적으로 갱신되는 탄력적 기회이다. ⑥ 전략기획은 기획전문가에 의한 서술적·기술적 기획이지만 전략경영은 모든 실무자의 자원을 총동원하여 얻어지는 융통성 있고 직관적으로 무리가 없는 일련의 과정이다.

요약하면 지방정부의 전략경영이란 지방정부가 효과적이고 능률적인 전략을 만들어 수행하는 것을 전제로 지역사회와 지방정부조직의 장기적 방향과 성과를 결정하는 과정이다. 이와 더불어 수행된 전략과 성과에 대한 영속적인 평가과정이다. 또한 지방정부 조직의 다양한 기능과 전략적 과정들을 광범위하면서 응집력 있는 전략에 통합시키면서 변화하는 지역의 환경에 동태적이고 상호작용적인 방식으로 대응할 수 있도록 연결하는 과정이다.

<그림 13> 목표체계의 계층화



전략경영의 체계성과 효과성을 높이기 위해서는 목표계층제(an ends-means hierarchy)가 필요하다. 사적 부문과 달리 지방 정부의 전략경영에 있어서는 목표분류 체계의 계층화가 요구된다.(류재현, “지방정부의 전략경영에 관한 연구: 한국적 적용과 제의 탐색”, 「한국행정연구」 제14권 제4호 2005겨울호, pp172-3) 지방정부의 목표체계

는 상층에서부터 사명, 비전, 미래상, 목적, 목표, 전략목표, 정책목표, 성과목표 및 과업목표 순으로 계층할 수 있다. 이때 사명부터 목표까지는 지역사회의 목표라 할 수 있고, 전략목표 및 정책목표는 지방당국의 목표라 할 수 있고 성과목표는 부서의 목표, 과업목표는 담당자의 목표라 할 수 있다.

목표의 계층화와 더불어 모든 목표들은 계층별 구분 없이 명확화를 위해 가급적 계량적인 벤치마크와 지표개발이 이루어져야 하며 상위목표에 대한 전략적 기여를 할 수 있도록 기획되어야 한다.

전략경영체제를 구축하는 혁신 장치인 시스템의 리스트럭처링과 프로세스의 리엔지니어링에 있어 유념해야 할 것은 조직의 내외부적 모든 인적·물적 자원을 비전과 전략에 통합시켜야 한다는 것이다. 지방적 관점과 지방적 수요에 의해 지역발전 및 지역개발을 할 수 있도록 ‘지역적 종합성의 원칙’과 ‘지역우선의 원칙’이 지배할 수 있는 정치·행정 제도로의 이행이 지방정부의 전략경영적 혁신활동을 용이하게 할 것이다.

조직의 물적 자원을 목표에 통합시키는 자원관리 체계화 작업은 정치적 선택을 경제적 선택으로 전환하는 작업이다. 전략경영에 있어서 예산은 지출을 통제하기 위한 수단이 아니라 전략수행을 위한 조직자원의 가장 생산적이고 적합한 수단의 획득이라는 적극적 사고가 필요하다. 이를 위해서는 성과관리 예산을 전략구조로 편성하고 예산회계정보시스템(BAIS)을 개발, 구축함으로써 가능할 것이다.

## 제 2 절 전라북도 BSC의 SFO化를 위한 장치들

### 1. 현재 전라북도의 BSC 단계는 성과기록표

단지 BSC의 4가지 관점을 빌려오는 것으로 끝난 도청의 BSC는 조직 비전의 전략적 실현과는 거리가 멀다. 이 때문에 ‘제대로 된’ 지표가 나오지 않았다는 전략회의 석상에서의 도전북도청의 지적이 있었다. 전북도청은 그 해결책을 실국장이 협의하여 해결하라고 지시했는데 실국장이 협의한다고 해서 풀릴 문제가 결코 아니다. 왜냐하면 전략적인 지표가 나오지 않은 문제는 지표 미발견의 문제가 아니라 현행 전라북도 BSC 체계의 논리적 결과이기 때문이다. 도청의 BSC체계가 조직의 전략적 일체화를

구현하지 못하고 있으니 전략적인 지표가 나오지 않은 것은 필연적인 귀결이다.

복합적 종합 행정을 구사하는 지방자치단체에 BSC 체계는 도입하기 어려울 뿐만 아니라 현재까지 도입 후 성공적이라는 평가를 받는 자치단체, 특히 광역자치단체는 존재하지 않는다. 그럼에도 불구하고 전라북도 현행 BSC 체계를 폐기하지 않고 고도화 내지는 개선하려는 것은 BSC가 가진 전략적 성과관리툴이란 매력적인 특성을 포기하기가 힘들기 때문이다. 전라북도의 BSC가 조직의 전략적 일체화를 이끌어내지 못하는 원인은 초기 단계의 BSC 형태와 논리를 채택하고 있기 때문이다. BSC는 개발된 초기 이후 벌써 두 단계의 진화과정을 거쳐왔다. 관리회계학계를 중심으로 BSC는 이미 3단계 진화단계에 들어섰다는 주장이 정설이 되고 있다.

## 2. SFO의 핵심은 전략적 일체화(Strategic alignment)

전략적 일체화(strategic ailgnment)야말로 민간 부문과 공공부문을 망라하고 조직들이 BSC를 경쟁적으로 도입하는 주된 이유로 선언돼 왔다. 즉 BSC가 개인과 팀 목표의 설정과 보상, 자원배분, 예산 및 계획, 전략적 피드백 및 학습 등 중요한 경영관리 프로세스들을 위한 중심툴로 진화했음을 밝혔다.

여기에서 한 걸음 더 나아가 Niven은 커뮤니케이션시스템으로 진화했다고 본다. BSC의 진화단계를 측정시스템 ⇒ 전략경영시스템 ⇒ 커뮤니케이션 시스템 으로 세분화했다.

조직의 전략이 KPI로 구체화된 다음 각 부서별 지표들의 캐스캐딩(cascading)을 통해 직원들의 개별 업무들로 녹아들기 때문에 BSC의 틀을 이용해 조직의 전략 달성 여부와 과정을 피드백하면서 개선할 수 있는 커뮤니케이션 시스템으로 활용할 수 있다는 것이다. 따라서 BSC를 제대로 활용한 조직은 전략집중형조직인 SFO(Strategic Focused Organization)로 거듭난다.

이와 같이 개선된 성과측정표, 다차원적 성과표로 처음 등장했던 BSC가 전략경영 시스템을 거쳐 커뮤니케이션시스템으로 발전해 왔음에도 불구하고 전북도청 BSC는 다차원적 성과표라는 1단계 수준에 머물러 있어 조직의 전략을 실현하는 성과관리 툴로서의 역할을 못하고 있다. 가장 큰 이유는 전라북도의 BSC가 BSC를 전략적 관리시스

템이도록 만들어 주는 조직의 전략적 일체화를 실현할 수 없는 체계이기 때문이다.

### 3. 공유지표와 쿨차트(cool chart) 활용

성과관리시스템을 도입할 때 무엇보다 중요한 것은 도달하고자 하는 목표의 도전성 여부이다. 도전적인 목표(strategic target)가 아닌 현실 위주의 목표, 시간이 흐르면 저절로 달성되는 의미 없는 목표가 설정되는 것은 경계해야할 대상이다. 그 때문에 BSC 성과관리 시스템을 도입할 때 먼저 조직진단과 직무분석을 하지 않아야 한다는 주장이 있다. 이는 미션과 비전, 전략목표를 개발하여 근본적인 방향과 목적을 정하는데 조직진단과 직무 분석이 방해가 되리라는 우려에서다.

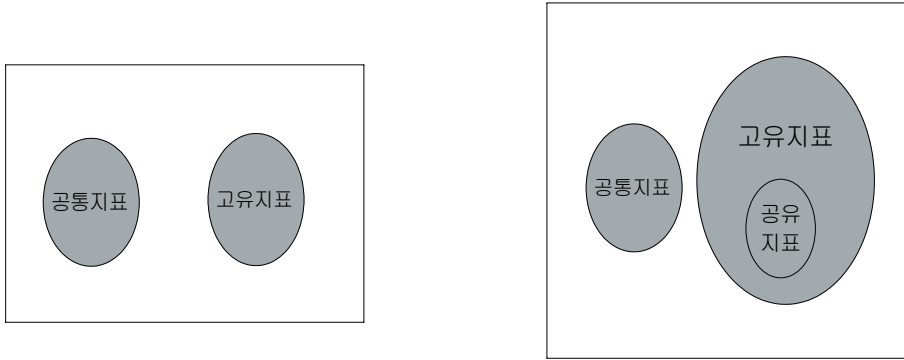
조직진단과 직무분석을 먼저 해서 현재의 위치와 여러 가지 환경조건 등을 세세히 파악하고 있는 상태에서 미션과 비전 및 전략목표가 개발하게 되면 조직이 나아가야 할 거시적인 비전과 목표를 찾아내지 못하고 결국엔 현실 위주의 목표와 과제만을 개발하고 끝난다. (성과관리 시스템 구축의 실패요인, 넝쿨, 2005)

전라북도의 BSC체계를 수정해야 하는 큰 이유 중 하나는 BSC가 형식적으로 전개돼 'MBO' 역할을 하고 있는 점을 개선시키고자 함이다. BSC가 MBO로의 전략에서 벗어나려면 BSC가 범조직적(cross-functional)인 전략적 일체화를 구현하도록 만들어야만 한다. 만약 MBO 논리대로 하부조직이 고유의 업무에만 몰두한다면 개인이나 팀,부서의 성과는 가져올 수 있지만 조직 전체의 성과를 개선시키지 못한다.

그렇다면 조직 전체의 성과를 개선시키는 전략적 일체화를 가져오는 요인들에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 전략적 일체화는 우선 조직의 전략이 무엇인지를 조직 구성원들이 명확하게 인식해야 한다. 이를 위해서는 조직의 비전으로부터 도출되는 조직의 전략을 구체적인 성과지표와 측정치로 해석해서 개별 업무에 녹아들게 해야 한다. 바로 이 지점에서 간단하고도 명료한 핵심성과지표가 필요하다. 두 번째는 개별 고유 업무 영역을 넘어서 조직의 전략실현 차원에서 공유해야 하는 지표가 있다. 내가 하는 고유업무가 아니더라도 조직의 전략실현에 기여할 수 있는 지표를 제시해 노력하고 평가받아야 한다. 즉, 공유지표가 필요하다는 말이다. 기존에 부서별, 개별 업무들을 공통/고유 지표로만 나누던 것을 또 다시 고유지표에서 공유지표를 구분해냄으로써 공통/고유/공유로 나누고 공유지표에 가중

치를 부여하는 방식을 생각해 볼 수 있다.

<그림 14> 수평적 측면 공통/고유지표 구분과 수직적 측면 공통/고유/공유 지표 나눔



이 공유지표의 개념과 중요성에 대해서는 최형섭이 강조해 왔다.(최형섭, 성과관리와 성과평가에서 공유지표의 중요성에 관한 고찰, 한국경영정보학회 2007 춘계학술대회) 최형섭에 따르면 조직의 성과관리와 성과평가분야에서 성과지표의 분류는 조직의 내부 구성관계, 수직적(전사-부서-팀)구조와 수평적 구조(부서와 부서, 혹은 팀과 팀간)의 공유에 따라 구분될 수 있다.

그러나 기존의 연구는 공통지표와 고유지표라는 수평적 측면만을 고려하고 수직적인 측면은 고려하지 않고 있다는 것이다. 공유지표를 통한 수직적 측면이 고려되지 않으면 하부 조직이 전사전략에 집중하지 않아 결과적으로 조직의 성과가 향상되지 않는다고 주장한다.

최형섭은 공유지표의 중요성을 밝히기 위해서는 조직 구성관계의 수직적 측면에서 전사지표의 정렬을 통한 공유와 할당된 지표의 가중치를 고려해 볼 때 고유지표를 재정의하여 세분화할 필요가 있다고 주장했다.

즉 특정 부서의 지표 중에는 전사 혹은 상위부서에 반영되어 공유하고 있는 고유지표와 전사 혹은 상위부서에는 반영되지 않고 해당부서만 독점하고 있는 순수한 고유지표로 구분되어야 하며 공유지표와 고유지표로 분류됨에 따라 가중치 설정이 달라져야 한다는 것이다.

공유지표가 갖는 또 다른 장점은 전략적 업무에 깊이 연루될수록 평가 결과가 낮게 나오는 평가의 함정을 벗어나는 데 기여한다는 점이다. 전략적 업무에 깊이 연루되면 목표의 설정과 실행에 상위 관리자층의 관심을 집중 받게 되어 도전적인 목표설정을 해야 하므로 점수를 얻기가 힘들다. 반면 전략 업무에 소외될수록 목표치 설정에 터치를 받지 않으므로 손쉬운 목표치를 제시하여 높은 점수를 받게되는 아이러니를 가져온다는 것이다. 따라서 조직이 중시하는 업무를 실행하며 전략적 목표 달성을 위해 일하는 부서원들의 노력과 성과를 공정하게 평가하는 데 공유지표는 크게 기여한다는 것이다.

또한 부서별 전략기여도를 감안하여 평가에 반영하는 쿨차트(Cool Chart)를 활용하는 방법이 있을 수 있는데, 이는 전 조직과 전략을 매트릭스형태로 만들어 전략의 기여도에 따라 평가점수를 환산해 주는 방식으로서 기관 전략에 관계된 조직일수록 목표 설정을 보다 의욕적으로 설정할 수밖에 없는 상황적 한계를 극복하는 방법으로 소개되고 있다.(닝쿨, 2008년 용역보고서) 아래 표는 쿨차트를 활용한 사례이다.

부서별 전략 기여도를 위해서는 쿨차트를 활용하고 개인별 전사 전략기여도 평가에는 공유지표를 활용하면 전략적 일체화를 구현할 뿐만 아니라 평가의 공정성도 감안된다는 것이 전문적인 견해이다. 쿨차트와 공유지표를 활용하면 전략에 깊이 연루된 부서와 개인에게 전략적 타겟 문제에도 불구하고 그 기여도를 높이 평가해 줄 수 있는 방안이 마련되기 때문이다.

## 제 3 절 관리회계 기법의 도입

### 1. 정확한 원가 정보는 성과관리의 핵심정보

포스텍(포항공대)의 'POVIS'는 정교한 원가정보를 산정해서 활용하는 기법으로 기업수준의 대학운영시스템이다. 이처럼 대학도 연구비관리, 물품 구매에 이르기까지 모든 영역을 원가와 수익성의 개념을 도입해 통합적으로 관리하는 관리회계 기법을 도입하는 시점이다. 관리회계란 재무회계와는 달리 관리자에게 내부 비용과 거래에 대한 회계정보를 제공하는 기법이다. 공공부문에 도입된 성과관리의 궁극적인 목적이 조직의 효율성과 효과성을 높이는 것이므로 최고관리자가 내부 원가정보를 아는 것은 성



과관리에 있어 핵심적인 정보를 얻는 것이다. 즉 관리회계 기법을 통해 투입 원가와 산출비용을 정확히 잡아내는 것은 성과 평가에 정확한 정보는 제공하는 것이다.

서비스 업무가 주를 이루는 공공부문에서의 원가계산은 간접비를 배분하는 것이 핵심 업무인데 이 간접비 계산에 탁월한 관리회계 기법으로서 활동중심원가관리(ABC:Activity Based Costing) 기법이다. 원가 발생을 가져오는 원가 드라이버를 비목으로 설정하는 대신 활동중심원가관리에서는 활동이 비용을 발생한다고 규정한다. 따라서 직원들의 서비스 업무로 이루어진 공공부문에서 이 ABC 기법을 이용하면 직원 활동에 대해서도 원가 정보를 확인할 수 있다는 것이다.

실제로 일본의 기초자치단체에서 기존의 사무사업평가에 이 ABC를 접목시켜 사무사업의 원가계산으로 활용한 사례가 소개되고 있다.

그러나 이 ABC를 도입하는 것은 시스템 구축 비용 對比 효과 때문에 적극 이루어지지 않고 있다는 견해가 있다. 여기에 대해서 공공부문 영역에서의 관리회계 기법 활용을 주장하는 신흥철 교수는 세부적인 활동은 원가에 잡지 않는 등 유연한 활용 방안을 제안하고 있다.

성과관리가 예산편성과 연계되는 성과주의 예산제도가 이미 시행되고 있는 상황에서 정부는 내년(2009년)부터 정부 재정 분야에 발생주의 회계와 복식부기 기법을 도입하겠다고 밝혔다. 이런 정부정책을 감안할 때 관리회계 기법 도입으로 총원가 정보를 확보하기 위해서는 전라북도도 관리회계 기법을 도입하는 방향으로 가야한다.

관리회계 기법의 일종인 ABC를 BSC와 연계하고 있는 해외사례 등이 있다. 더러는 ABC를 BSC의 전제 조건으로 시행하는 곳도 있다. 따라서 전라북도 BSC체계의 개선 방향도 이런 흐름을 반영하여 BSC와 ABC를 연계하는 방안을 신중하게 고려해야 할 것이다.

공공부문의 사무사업 평가에 관리회계 기법을 도입하는 것에 대해 자세히 논의하는 것은 이 연구의 범위와 수준을 벗어나는 것이므로 기법 도입 제안 정도로 그친다.



## 5. 현장행정 성과지표 개발과 운용 방향

### 1) 현장행정 성과 지표 개발 방향

현장행정은 민선 4기 전북도정의 핵심지표일뿐만 아니라 경쟁력있는 글로벌 기업들이 강조하는 경영기법들이다. 그러나 현장행정을 특정한 지표로 평가하는 것은 매우 어렵다. 전북도 역시 현장행정을 끊임없이 강조하지만 이를 평가할만한 적당한 척도는 찾기 어렵다.

현재 도정의 현장행정은 사업, 정책의 성격과 내용 등에 따라 현장행정 운영 및 내용, 과정 등의 차이가 발생하고 있다. 도청 각 실국의 현장행정의 유형은 크게 현장방문, 간담회 및 설명회 개최 및 참석, 주요 행사 참석, 토론회 등으로 구분된다. 또 현장행정은 정책 및 사업 추진 내용에 따라 예측된 계획에 의해 추진되는 경우도 있으며 예측되지 않고 상황 변화에 따라 현장행정의 수요가 발생하여 현장행정을 추진하는 경우로 구분된다.

현재의 현장행정은 현장행정에 대한 개념 규정 및 추진 방법 등에 대한 합의된 매뉴얼이 설정되어 있지 않아 실국의 사업 및 정책의 성격 등에 따라 다양한 방식으로 운영되고 있어 실질적인 정책의 실효성 및 환류 효과가 미흡한 상태다.

따라서 현장행정 성과 지표의 개발은 실국별 또는 개인별로 현장행정 성과지표를 또 다른 형태로 개발할 경우 성과 지표 체계의 혼란과 개인별 업무 가중이 발생할 가능성이 높다고 하겠다. 현장행정의 성과지표는 현재의 성과체계와 연계되어 최소한으로 현장행정의 업무 효율성과 정책 실효성을 증가시키기 위한 목적을 반영시키고 추진동력 확보와 성과 반영도를 제고시키는 방향으로 개발되어야 할 것이다. 그런 점에서 현장행정 성과 지표 개발은 크게 네 가지 방식으로 접근할 수 있다.

첫째, 현장행정 실적 중심의 성과 지표를 개발하여 직무 성과에 반영하는 방안

둘째, 현장행정 성과 지표를 현행 추진하고 있는 성과지표평가, 과제지표평가, 고객 설문평가, 부서환경역량평가와 더불어 현장행정평가를 추가적으로 평가항목을 설정하는 방안

셋째, 실국 및 과별로 현장행정과 가장 밀접한 중요 실행 과제를 선정하여 현장행정 성과지표를 개발하여 적용하여 운영하는 방안

넷째, 현행 추진되고 있는 실행과제를 현장행정과 직간접적으로 영향을 미칠 수 있도록 과제 추진 방향을 재설정하고 현장행정 유형과 연계하여 지표를 추가 및 수정하는 방안 등이다.

현장행정의 성과지표 개발 및 적용은 단계별로 추진할 필요가 있다. 현재의 통합직무성과평가시스템에 현장 행정 성과지표 개발을 적용하는 지표개발이 필요한 상황이다. 따라서 통합직무성과평가시스템 적용을 단계별로 접근하여 현재 상태에서 적용할 수 있는 현장행정 성과평가 방안과 향후에 적용할 수 있는 성과평가 방안 등을 구분, 적용할 필요가 있다.

## 2) 현장행정 성과 지표 개발 방안

### ① 현장행정 성과 지표 개발(안)

현장행정 지표 개발 대안은 네 가지로 접근 할 수 있다. 현장행정 실적 중심의 성과 평가 방안, 독립적인 현장행정 평가 방안, 과제중심의 현장행정 평가방안, 실행과제 지표 수정을 통한 현장행정 평가방안 등이 그것이다.

#### ○ 대안 1: 현장행정 실적 중심의 성과 평가 방안

##### ■ 평가지표 개발 방향

현재 시점을 중심으로 현장행정의 추진결과를 통합직무성과평가시스템에 적용함으로써 현장행정의 노력도를 성과에 반영하는 방안이다. 이 방안은 현장 행정 실적 중심의 성과를 반영하는 것으로 일정 기간 동안 현장행정의 추진과 내용, 결과 등을 중심으로 평가하는 것이다.

주요 평가지표는 현장 행정 실시 횟수, 애로·건의 사항 해결율 등이며, 현재 추진

현장행정 유형인 간담회, 전문가 토론, 벤치마킹, 현장 방문 등이 전부 포함하여 추진 실적을 평가한다.

주요 평가 대상은 전 실국이 해당되며, 현장행정 주체자의 그룹화를 통한 평가 점수의 공동부여 방식이 필요함. 현행 현장행정은 주로 도전복도청, 행정부전복도청, 정무부전복도청, 실·국장 중심으로 추진되고 있는 만큼 대상별 현장행정 실적을 중심으로 평가함. 이번 현장행정 평가 적용에 실·과장의 경우 독립적인 평가 대상에서 제외하는 것이 타당할 것이다. 이유는 도전복도청, 행정부전복도청, 정무부전복도청, 실·국장 중심으로 현장행정이 운영되었기 때문에 독립적으로 평가하는 것은 무의미하기 때문이다. 단 감사관, 행정 지원관실의 경우 포함한다.

이 방안은 현장행정의 성과 및 운영에 있어 일정 기간 동안의 실적 중심으로 운영하기 때문에 장기적인 현장행정의 운영과 방향 정립, 성과 반영 등의 추진에 한계가 있을 수 있다.

<표 12> 전라북도 현장행정 실적 중심의 성과평가(안)

주관자	현장/소통행정 실시 횟수 및 애로건의 접수 건수						애로건의 처리 내역					해결율 (㉑÷㉒) ×100 ①	총점산정 -실시횟수 점수 부여: 50~30 -해결율점 수 부여: 50~0
	계		도전복도청		부전복도청 ~실과장		합계	해결					
	실시 횟수 ㉑	애로· 건의 접수 건수 ㉒	실시 횟수 ㉓	애로· 건의 접수 건수	실시 횟수	애로 건의 접수 건수		노력후 해결 ㉔	소계	현지 답변 종결	노력 해결 중		
합계													
도전복 도청													
행정부 전복도													
정무부 전복도													
실·국장													
실·과장													

## ■ 직무성과 반영방안

현재 부서별 지표 심사가 진행되고 있음을 감안하여 BSC 부서평가 항목의 가점을 2점으로 반영(부서평가결과 100점 만점에 가점으로 최대 2점 반영)하는 것이다. 형평성 및 수용성 제고를 위해 사업소 포함 실국 단위로 평가하며 과장급 이상만 적용한다. 실국단위 평가 시 5급 이하는 실국내 순위로 평가됨에 따라 평가 점수의 영향을 받지 않으며 과장급 이상만 적용을 받는다.

사업부서와 지원부서간 형평성 유지를 위해 4등급으로 분류 평가 실시한다.

<표 13> 4등급 분류 평가(안)

구분	S등급	A등급	B등급	C등급
반영점수	2점	1.5점	1점	0.5점
대상비율	20%	30%	40%	10%
대상실국수	3	5	6	1

\*실국단위(15): 감사, 행정, 혁신추진단, 기획관리, 새만금환경녹지, 투자유치, 전략산업, 문화체육관광, 농수산식품, 복지여성보건, 건설교통, 대외협력, 소방안전, 농업기술원, 공무원, 보건환경, 경자청

현장행정은 부서의 성격과 사업 내용 등에 따라 현장행정이 많은 부서와 그렇지 않은 부서가 존재한다. 사업부서가 지원부서 보다 실질적으로 현장 행정 추진을 위한 업무 발생이 많다. 따라서 현재의 실국 중심의 현장행정 실적 평가를 통해 실·과 단위의 동일한 평가 결과를 공유 배분하는 방식은 적정하지 않기 때문에 배점방식의 변화를 통한 차이를 두어야 한다.

<표 14> 등급별 실·과 부서 평가(안)

등급	단계별 배점 방식	부서내 단계 산출 기준	단계 구분 기준
S 등급	·부여된 배점×1.0(탁월) ·부여된 배점×0.8(우수) ·부여된 배점×0.6(노력) ·부여된 배점×0.4(보통)	·부서별 현장행정실시 횟수 ·부서별 현장행정 해결율	·50 ~ 35점
A 등급			
B 등급			
C 등급			

○ 대안 2: 현행 평가와 연계한 부서 현장행정 평가 지표 개발

■ 평가지표 개발 방안

현재 추진되고 있는 직무성과지표와 더불어 현장행정 성과 평가 지표를 개발하여 모든 부서에 공통적으로 적용함으로써 현장행정 관리 및 성과 평가를 적용하는 방안이다. 현장행정 평가항목을 독립적으로 설정하여 현장행정의 운영, 정책 반영도, 성과 활용도, 피드백 등 일련의 과정 등을 확인하고 성과를 제고함으로써 현장행정 중심의 정책 실현을 향상시킬 수 있다.

또한, 현장행정의 유형이 다양하고 실국의 사업 및 정책의 성격 등에 따라 현장행정이 추진되고 있어 추진 유형에 따른 현장행정의 성과 지표 개발 및 사업 내용에 따른 현장행정지표 개발의 곤란성 등을 방지하는 동시에 실국 및 부서의 현장행정 추진의 독립성 및 자율성을 보장하여 줌으로써 현장행정의 실효성을 확보할 수 있다.

그러나 현행 평가와 연계한 현장행정 성과지표 개발은 각 실국 및 부서의 사업 및 정책의 세부적인 내용 및 추진 방향, 결정과정 등에 대한 중점 관리가 이루어지지 않아 정책 및 사업 중심의 현장행정 성과를 관리하고 평가에 적용하는데 한계가 있다.

<표 15> 전라북도 현장행정 CSF 및 KPI 공통지표(안)

성과목표(CSF)	주요성과지표(KPI)	계/비	산식 및 착안점
전략적 현장행정강화(30%)	현장행정개최률	계량	(현장행정개최실적/현장행정목표)*100
	현장행정계획수립	비계량	현장행정 중장기계획 수립 유무
현장행정의 효율적 운영 (30%)	현장행정정책반영율	계량	(현장행정결과정책반영실적/현장행정정책건의총의건수)*100
	현장행정예산집행율	계량	(현장행정예산집행액/현장행정정책실현예산액)
	현장행정운영의 적정성	비계량	·현장행정계획 및 추진 적정성(40) ·현장행정 결과 집행 개선 노력도(30) ·현장행정투입공무원의 성과 운영 적정성(30)
교류 및 협력증진 (10%)	대외업무수행노력도	비계량	·대외보고 및 대응노력도 -현장행정 추진 결과에 따른 쟁점 해결을 위한 방안 마련 및 예산확보 노력정도
현장행정 홍보 강화 (10%)	현장행정 홍보율	계량	(현장행정홍보실적/현장행정홍보목표)*100
현장행정 모니터링 및 환류체계 강화 (20%)	현장행정 모니터링 환류체계 적정성	비계량	·모니터링 및 환류체계의적정성 -모니터링 환류체계 정착을 위한 계획이 체계적이고 구체적인가? -현장행정향상을 위한 모니터링이 주기적인 평가 및 분석활동을 하였던 가? -모니터링 반영에 대한 결과를 지속적으로 관리하였는가?
	만족체감도 개선노력도	비계량 /계량	·정책만족도 향상 대응 노력도(주기적방문및 확인정도)(50) ·현장행정 종합 만족도 조사 결과(50)

## ■ 직무성과 반영방안

현재 부서별 지표에 의한 성과 관리가 진행되고 있음에 따라 BSC 부서 평가 항목의 가점을 5점 또는 10점을 반영하고 있다. 부서평가는 4가지 관점별 성과지표와 실행과제지표의 실적평가점수와 고객설문평가 점수를 합산한 후, 부서별 평가초기 환경을 고려한 평준화한 부서환경역량평가(DBSC) 분석 값과 현장행정 값을 가점으로 부여하

는 방식이다.

가점을 부여하는 부서환경역량평가와 현장행정 평가 값을 조정하여 운영할 필요가 있다. 부서환경역량평가는 부서별 내부 환경인 투입된 자원과 구성인력, 업무의 난이도 및 용이성, 외부환경(업무의 성격 등) 등에 따라 차이가 발생하기 때문에 평가에 이를 조정하여 반영하는 방식이 되어야 한다.

현재 부서환경역량평가는 부서 책임자들의 경험적 판단에 의한 설문조사에 의해 값을 도출하고 있다. 현재 상태는 부서별 차이를 반영할 수 있는 객관적인 기준과 측정 값 도출에 의해 이루어지지 않기 때문에 관대화 경향이 발생할 가능성이 있다는 점을 주목해야 한다.

따라서 현재 도정의 중요 과제로 현장행정이 부상하고 있어, 공무원은 현장행정을 위한 업무시간의 투자 정도 및 난이도가 상당히 높아 이러한 노력도를 성과에 반영하기 위한 현장행정 가점의 상향 조정이 필요하다.

- 평가구성 = 지표실적평가+고객설문평가+현장행정평가+부서환경역량평가
- 총평점 부여 방안

제1안: 총평점(115점) = 성과지표평가(25점)+실행과제평가(25점)+고객설문평가(핵심성공요인과 성과지표 인과관계 25점)+(성과지표와 과제지표의 인과관계 적절성 25점))+가점(부서환경역량평가10점+현장행정평가 5점)

제2안: 총평점(115점) = 성과지표평가(25점)+실행과제평가(25점)+고객설문평가(핵심성공요인과 성과지표 인과관계 25점)+(성과지표와 과제지표의 인과관계 적절성 25점))+가점(부서환경역량평가5점+현장행정평가 10점)

### ○ 대안 3: 실국 현장행정과 밀접한 과제중심의 성과 지표 개발

정책 및 사업 중심의 현장행정을 추진하기 위해서는 실국에서 현장행정을 추진해야 하는 핵심적인 실행중점과제를 선정하여, 현장행정의 추진체계를 정립하고 문제점 도출 및 개선방안 마련 등 실질적인 현장행정 수요에 부응하여 정책성과를 도출하는

방안이 필요하다.

중점 현장행정 추진 과제로 선정된 정책 및 사업은 현장행정의 성과를 직접적으로 산출할 수 있으며 현장행정을 통한 사업의 효과 확인 및 지속적인 정책 관리가 가능하여 현장행정의 효율성을 담보해야 한다.

그러나 중점 관리로 선정된 정책 및 사업에 관한 성과지표 개발은 담당자의 업무가중 및 사업 실현을 위한 절차 마련 등의 추가적인 부담이 증가하여 업무의 회피 현상이 발생할 수 있다. 이럴 경우 담당자에 추가적인 인센티브 도입 및 업무의 가중치를 높게 설정해야 할 것이다.

<표 16> 실국 현장행정 CSF 및 KPI(예시안)

실국	부서	실행과제	성과목표 (CSF)	주요성과 지표(KPI)	계/비	산식 및 착안점
기획 관리실	정책기 획관실	1시군 1프로젝트	사업추진공조 체계강화	현장행정 집행률	계량	(현장행정방문실적/ 현장행정방문목표)*100
				현장행정 정책수령도	계량	(간담회개최실적/ 간담회개최목표)*100
			사업추진 증대	사업추진 개선노력도	비계량	·행정지원, 지원방식 개선 노력도

○ 대안 4: 현장행정 실행과제 지표 수정을 통한 성과지표개발

현장행정 추진을 위해 기존의 실행과제 지표에 현장행정성과지표 및 성과 측정 산식을 포함시켜 현장행정의 중요성과 현장행정의 성과 결과 환류 체계를 반영시키는 방안이다.

정책 및 사업 추진에 현장행정의 요소 투입 및 결과를 정책 과정의 흐름 속에 편성시켜 현장행정의 내용과 과정, 정책 반영 등을 실질적으로 성과에 반영시킬 수 있도록 함으로써 실행과제와 현장행정의 연계성을 확보 가능하다.

그러나 현장행정의 정책 요인 투입으로 인하여 또 다른 업무의 변화가 발생하여



업무의 혼란이 발생할 가능성이 있으며 사업 및 정책 추진에 있어 현장 행정과 거리가 먼 이질적인 업무 및 실행과제의 경우 어떤 성과 지표를 개발하고 적용할 것인가에 대한 문제가 발생할 수 있다.

<표 17> 실행과제 지표 수정을 통한 현장행정 성과지표(예시안)

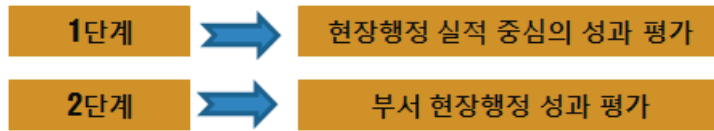
실국	부서	실행과제	실행과제달성 목표및지표		현장행 정유형	현장행정 성과지표	계/비	산식 및 착안점
기획 관리실	인재 양성과	공교육 경쟁력강 화를 위한 방과후 학교 맞춤형 교육지원	70%	계획수 립, 실태분 석, 만족도 조사	현장 방문/ 간담회	교육지원 개선노력 도	비계량	·행정지원 및 지원방식 개선 노력도 -교육지원을 위한 계획수립시 현장의견이 반영되었는가? -현장의견수렴을 통해 실제 업무 수행의 효율성이 제고된 사례가 있는 가?
						현장행정 집행률	계량	(현장행정방문실적/현장행정방 문목표)*100  (간담회개최실적/간담회개최목 표)*100
						정책 반영도	계량	현장행정결과정책반영실적/현 장행정정책건의총의건수)*100

② 종합 결론 안 및 단계별 접근 방안

현장행정의 성과를 반영하기 위해서는 대안별 특징과 성격 등에 따라 접근 방식과 평가 방식이 상이할 수 있다. 또한 평가의 성격 상 새로운 평가 체계의 투입 및 개발이 발생할 경우 조직 구성원의 저항이 발생할 가능성이 있기 때문에 현실적인 측면에서 적용 가능성을 타진해야 한다.

현장행정 성과 평가 방안으로 현재 시점에서 적합한 방안은 대안1과 대안 2임. 부서별 현장행정의 평가를 종합적으로 반영하고 부서의 환경적 특성에 따라 적정하게 배분하는 방식이 타당하다.

<그림 15> 단계별 평가 방안



현장행정의 성과지표를 개발하여 직무성과에 반영하기 위해서는 단계별 접근이 필요하다. 즉 현 시점(2008년도) 현장행정 추진 실적에 대한 성과 반영을 위해 대안1(현장행정 실적 중심 평가)를 1단계로 적용하고 향후 대안 2를 중심으로 한 현장행정 성과 지표를 반영하는 직무성과 평가를 실시할 필요가 있다.

OECD 각국은 80년대 이후 급변하는 환경에 효과적으로 대응하기 위해 부단히 정부혁신을추진해 왔다. 초기에는 영미권 국가를 중심으로 관리상의 효율이 중점이었으나 90년대 중반부터는 행정의 대응성, 책임성, 투명성을 위해 보다 광범하고 근본적인 거버넌스 개혁을 추구하고 있다. 개혁과정에서 각국이 고심하는 핵심아젠다 중의 하나는 바로 정부와 시민의 접점에 있는 공무원에 대한 인적자원관리이다.(김성렬, 2006)

각국이 인적자원관리에 집중할 수 밖에 없게된 요인으로는 정부에 대한 요구와 역량간의 차이, 이른바 거버넌스 딜레마 때문이라는 점이 꼽힌다. 과도한 공공지출과 재정적자의 누적으로 인해 정부성장은 이미 한계에 이른데다가 시장의 다양성과 불가측성으로 인한 새로운 서비스 요구요구, 정부 자원의 제약속에 역할과 책임의 증대라는 모순을 과제로 부여받고 있다. 또한 갈수록 정책과 서비스 질에 대한 시민의 기대는 높아지나 정작 정부능력에 대한 신뢰의 위기는 줄어들지 않고 있는 상황이라는 것이다.

OECD 각국은 새로운 환경에 대한 적응을 위해 정부조직을 끊임없이 개편해 왔다. 그에 따른 가장 큰 변화로는 서비스공급 기능의 bin영화이다. 그 이외의 주요 특징으로는 중앙기능의 지방이양, 책임운영기관과 독립규제기관의 설치, 한시기구의 증가를 들 수 있다. 또한 투입과정보다는 산출과 결과가 중시됨에 따라 조직의 다양성이 크게 증가하고 있어 우리 정부에도 침체가 확산되기 시작했다.

하지만 정부조직의 변화는 정치적 상징성 등 강력한 개혁수단이 되긴 하지만 기관

의 기억력과 가치의 상실, 신부느이 불안, 의사결정체계의 혼란, 관리역량의 분산 등 부작용도 수반하므로 OECD는 보다 신중한 접근을 강조하고 있다.

공무원 인사관리의 대표적 기본 모델은 경력중심제(career-based system)와 직위중심제(position-based system)으로 인사행정의 오랜 주제중 하나이다. 이 중 어느 하나를 전적으로 채택하는 국가는 없고 상호보완 경향이 두드러진다. 경력중심제 국가는 공무원의 대응성, 책임성, 전문성 및 경쟁력 제고가 관건인 반면 직위중심제 국가는 집단적인 가치관, 일체성 확보가 주요 과제이다.

이 두 모델 중 어느 모델을 바탕으로 하느냐에 관계 없이 최근 OECD 인사관리의 키워드는 ‘유연성’과 ‘성과’이다. 제한된 재정으로 보다 나은 서비스를 제공하고 권한이 임에 상응하는 책임 확보를 위해 성과관리가 중요 과제로 떠올랐다. 이에 따라 각국은 성과급, 성과계약제 등 개인차원의 시스템 강화와 성과주의 예산제도, 정책목표의 합리적 설정과 평가 피드백 등 정책관리시스템을 적극개발하고 있다.

개인성과관리의 주요 경향은 복잡한 양적 측정에서 점차 상호대화를 토대로 한 비표준화되고 단순한 방식으로 전환되고 있다는 점이다. 다양한 수준의 서오가 판별보다는 최우수자와 불량자 판별에 중점을 두고 평가척도도 5점 이상보다 3점 척도를 주로 활용하sms 것으로 나타났다. 평가기준도 목표달성도 외에 역량개발정도, 관리능력, 태도 등 다양해지고 있다. 고위공무원에 대해서는 일관 공무원과는 다른 성과관리 시스템을 적용하고 있다.

예산제도에 있어서는 지출한도를 정한 뒤 그 범위 내에서 예산을 배정하는 이른바 탑다운 방식의 도입이 확대되고 중기재정계획, 투입통제의 완화, 발생주의 회계 등 서오가중심의 방식이 폭넓게 시도되고 있다.

영국과 미국은 개인성과관리에서 한걸음 더 나아가 정부정책의 성과와 예산의 연계를 통해 정책의 효과성과 서비스질을 확보하려는 노력을 강화하고 있다. 영국의 공공서비스협약제(PSA)와 지출 점검제(SR), 미국의 정부성과관리법(GPRA)에 의한 사업평가시스템(PART)이 그것이다. 최근 우리 정부가 정책 및 재정사업에 대한 평가를 강화하려는 것도 바로 이러한 노력의 일환이다.

OECD는 정부성과관리는 아직 초보단계로서 지나친 기대와 본질적 제약요소를 과소평가하는 것은 금물이며 공평성 등 공공부문의 다른 가치와 조화를 이룰 것으로 강조하고 있다.

# 제 6 장

JDI

## 결론 및 요약

제 1 절 연구 내용의 요약

제 2 절 결 론



## 제 6 장 결론 및 요약

### 제 1 절 연구내용의 요약

행정개혁이 정치적 의도를 담고 수사적으로 진행되고 있다는 한 행정학자의 지적은 많은 시사점을 던져준다. 특히 한국의 경우 새로운 정부가 구성될 때마다 국민들의 관심을 환기시키고 지지를 끌어모으기 위해 정부 부문의 혁신과 개혁을 단골 주제로 삼아왔다. 그래서 지난 수십년 간 정권이 변동될 때 마다 행정개혁의 기치를 올렸지만 진정한 혁신과 개혁 대신 혁신 피로도가 발생하고 있다는 지적이 행정개혁을 바라보는 올바른 시각이다.

한국의 수사적 행정개혁의 방법론은 주로 벤치마킹이다. 성과가 있다고 알려진 선진기법의 도입이 행정 개혁의 주요 방식이었다. 민간부문의 경영관리 틀인 BSC 성과관리 체계가 공공부문에 도입된 것도 수사적 행정개혁의 벤치마킹과 맥락이 들어맞는다.

북지국가 실행과 국제경제적 환경으로 재정위기에 직면한 영미권 국가들이 민간기업의 경영기법인 BSC를 도입하여 OECD를 중심으로 성과가 있음을 홍보하고 확산시킨 결과 한국의 공공부문도 BSC 성과관리체제를 정부부처 차원에서 주도적으로 받아들이고 산하기관들과 지방정부로 권장했다. 따라서 지방정부의 BSC도입은 선택이 아닌 필수 사항이 됐다. 이처럼 한국 공공부문에서 유행처럼 번진 BSC 도입 현상을 이론적으로 설명하는 논의가 있다. 그 논의에 따르면 각 조직은 자신의 과업을 가장 효율적으로 수행할 수 있는 수단으로서 조직구조를 설계하는 것이 아니라, 가장 그럴 듯하다고 인정받고 있는 조직구조를 닮아감으로써 외부적 평판을 유지하고 싶어 한다는 것이다. 이 과정을 통해 모든 조직이 비슷비슷해지는 결과가 나타나는데, 이러한 외부적 정당성을 통하여 조직이 생존, 발전한다는 것이 '제도적 동형화론'의 입장이다.

이런 배경하에서 지방정부에 BSC가 도입됐더라도 BSC를 받아들인 조직의 BSC가 가진 원래의 철학과 원리에 충실하면 효과를 볼 수 있다. 하지만 불행하게도 한국의 공조직, 특히 지방정부에서 BSC 체계가 성공적으로 도입돼 운영되고 있다는 소식은

들려온 바 없다. 그만큼 민간부문과는 체질이 다른 공공부문, 그것도 종합행정을 실행하는 광역자치단체에서 BSC체제는 체계의 철학을 구현해서 조직의 패러다임에 전환을 가져오는 변화를 일으키지 못하고 있다.

공조직중 공기업 쪽에서는 성공 사례가 종종 소개된다. 하지만 기초나 광역을 불문하고 자치단체의 BSC 성공신화는 찾아볼 수 없다. 그 이유는 앞서서도 여러 번 밝혔듯이 목적과 성격이 다른 이질적인 업무들이 복잡하게 얽혀 있는 종합행정의 특성 때문이다.

조직의 전략적 일체화를 구현하는 것이 BSC성과관리체계의 사명임에도 불구하고 종합행정의 특성 때문에 개별 업무들을 반영하다 보면 전략적 일체화를 고수할 수 없다. 그 결과 자치단체의 BSC는 'BSC가 아닌 MBO'라는 정해진 루트로 가게 되어 있다.

자치단체에서 구축한 BSC가 조직의 전략적 일체화를 구현하기가 어느 정도 어려운가 하는 점은 다음 사례로 알 수 있다. BSC를 연구한 행정학 연구자들이 중심이 되어 한 광역자치단체의 BSC체계를 구축하는 작업을 담당했다. 그 결과는 부서별 BSC 전개과정에서 전략은 사라지고 부서 직원들의 개별 업무들을 망라한 MBO로 전략했다. 하지만 그 연구진은 여러 학회지에 BSC가 구현해야 할 원리는 전략적 일체화임을 강조하는 글들을 기고했었다. 현실과 이상의 괴리를 보여주는 사례는 종합행정을 하는 광역자치단체에서 BSC 성과관리 체계가 성과를 내기가 지극히 어렵다는 점을 시사하고 있다.

이런 현실임에도 기왕에 도입된 BSC체계가 그 철학을 제대로 구현하여 조직의 성과관리 개선에 기여할 수 있도록 고도화 내지는 개선 작업을 해야 한다. 그 개선 방향은 이미 정해져 있다. 단순한 성과기록표가 아닌 전략중심형 조직화를 구현해 내도록 지표들을 재검토하고 체계를 수정해야 한다.

이 단계에서 필요한 것이 고도의 경영학적 기법이다. BSC는 “측정할 수 없는 것은 관리할 수 없다”는 경영학의 대가 피터 드러거의 명제를 충실히 구현하고 있는 만큼 지표의 계량화를 추구한다. 따라서 BSC체계의 개선 과정에서 여러 문제점들을 해결하기 위한 손쉬운 방법으로 지표 수정 외에 정성적 평가의 도입이 제안된다. 그러나 정성적 기법은 정량적 기법을 보완함에도 불구하고 공정성 시비를 불러 자칫 평가의 객



관성이 손상될 수 있다.

정성적 평가에 대해 흔히 하는 오해 중 하나가 지표까지도 정성적이어야 한다는 점이다. 즉, 관점이 정성적인 게 중요하고 지표는 가급적 계량화 할 수 있는 방향으로 가야한다. 정성 평가에 있어서 그 기준점에 대해 최대한의 객관성을 확보하려는 노력은 선진국의 평가 커뮤니티에서는 활발하게 일어나고 있다. 심지어는 도로의 청결도란 정성평가를 위해서 청결정도를 6등급으로 나눈 사진을 제시해 기준으로 삼기까지 하는 노력이 진행될 정도다.

전라북도의 성과관리체계가 평가 중심으로 설계되었기 때문에 계량화가 가능한 측정 지표의 개발은 시스템의 고도화를 위해 지속되어야 할 작업이다. 성과관리와 평가를 사람이 하는 일이 아니라 시스템이 하는 일로 인식될 정도로 가급적 측정 지표와 체계의 계량화가 심화되어야 한다. 이를 위해서는 정치한 경영기법의 도입이 필요하다. 따라서 전라북도의 BSC 성과관리의 개선 작업은 행정학의 영역이 아닌 경영학의 영역에서 이루어져야 한다.

전북도청의 도정 드라이브인 현장행정에 관해서는 현장행정을 BSC 성과관리 체계 안으로 끌어들이는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이미 수정된 모델 안에서 기존의 BSC의 4관점 중 하나인 내부과정 관점을 현장행정 관점으로 대체하라고 제안했다.

현장행정의 성과를 반영하기 위해서는 대안별 특징과 성격 등에 따라 접근 방식과 평가 방식이 상이할 수 있다. 또한 평가의 성격 상 새로운 평가 체계의 투입 및 개발이 발생할 경우 조직 구성원의 저항이 발생할 가능성이 있기 때문에 현실적인 측면에서 적용 가능성을 타진해야 한다. 현장행정 성과 평가 방안으로 부서별 현장행정의 평가를 종합적으로 반영하고 부서의 환경적 특성에 따라 적정하게 배분하는 방식이 타당하다.

그리고 현장행정의 성과지표를 개발하여 직무성과에 반영하는 것도 고려해 볼 수 있는데 이에 대해서는 단계별 접근이 필요하다. 현 시점(2008년도)에서는 현장행정 추진 실적에 대한 성과 반영을 위해 현장행정 실적 중심 평가를 1단계로 적용하고 향후 현장행정 성과 지표를 반영하는 직무성과 평가를 실시할 필요가 있다.

## 제 2 절 결 론

경영학 기법의 도입과 함께 성과관리의 영역에 관리회계 기법이 도입되어야 한다. 관리회계란 재무회계와는 달리 관리자에게 내부 비용과 거래에 대한 회계정보를 제공하는 기법이다. 공공부문에 도입된 성과관리의 궁극적인 목적이 조직의 효율성과 효과성을 높이는 것이므로 최고관리자가 내부 원가정보를 아는 것은 성과관리에 있어 핵심적인 정보를 얻는 것이다. 즉 관리회계 기법을 통해 투입 원가와 산출비용을 정확히 잡아내는 것은 성과 평가에 정확한 정보는 제공하는 것이다.

서비스 업무가 주를 이루는 공공부문에서의 원가계산은 간접비를 배분하는 것이 핵심 업무인데 이 간접비 계산에 탁월한 관리회계 기법으로서 활동중심원가관리(ABC; Activity Based Costing) 기법이다. 원가 발생을 가져오는 원가 드라이버를 비목으로 설정하는 대신 활동중심원가관리에서는 활동이 비용을 발생한다고 규정한다. 따라서 직원들의 서비스 업무로 이루어진 공공부문에서 이 ABC 기법을 이용하면 직원 활동에 대해서도 원가 정보를 확인할 수 있다는 것이다.

실제로 일본의 기초자치단체에서 기존의 사무사업평가에 이 ABC를 접목시켜 사무사업의 원가계산으로 활용한 사례가 소개되고 있다. 그러나 이 ABC를 도입하는 것은 시스템 구축 비용 대비 효과 때문에 적극 이루어지지 않고 있다는 견해가 있다. 여기에 대해서 공공부문 영역에서의 관리회계 기법 활용을 주장하는 신흥철 교수는 세부적인 활동은 원가에 잡지 않는 등 유연한 활용 방안을 제안하고 있다.

성과관리가 예산편성과 연계되는 성과주의 예산제도가 이미 시행되고 있는 상황에서 정부는 내년(2009년)부터 정부 재정 분야에 발생주의 회계와 복식부기 기법을 도입하겠다고 밝혔다. 이런 정부정책을 감안할 때 관리회계 기법 도입으로 총원가 정보를 확보하기 위해서는 전라북도도 관리회계 기법을 도입하는 방향으로 가야한다.

관리회계 기법의 일종인 ABC를 BSC와 연계하고 있는 해외사례 등이 있다. 더러는 ABC를 BSC의 전제 조건으로 시행하는 곳도 있다. 따라서 전라북도 BSC체계의 개선 방향도 이런 흐름을 반영하여 BSC와 ABC를 연계하는 방안을 신중하게 고려해 볼 시점이다.

전라북도 정책의 기획, 집행, 평가 등의 단계에서 정책의 실질적 수요자인 도민들의 의견을 청취하고 문제를 직접적으로 해결하기 위한 현장 중심의 관리방식인 현장행정 은 민선4기 도정에 있어 가장 핵심적인 정책 방향이다.

현장행정의 추진 내용 및 성과를 효과적으로 평가하고 노력도를 반영하기 위해 현장행정 평가지표의 개발이 요구된다. 현장행정 실적 중심의 성과 평가 방안, 현행 평가와 연계한 부서 현장행정 평가 방안, 과제중심의 현장행정 평가방안, 실행과제 지표 수정을 통한 현장행정 평가방안 등 4 가지로 단계별 접근이 필요하다.

첫째, 현장 행정 실적 중심의 성과를 반영하는 것으로 일정 기간 동안 현장행정의 추진과 내용, 결과 등을 중심으로 평가하며, 주요 평가지표는 현장 행정 실시 횟수, 애로·건의 사항 해결을 간담회, 전문가 토론, 벤치마킹, 현장 방문 등이 전부 포함하여 추진 실적을 평가한다.

둘째, 현행 평가와 연계한 부서 현장행정 평가지표 개발임. 현재 추진되고 있는 직무성과지표와 더불어 현장행정 성과 평가 지표를 개발하여 모든 부서에 공통적으로 적용하는 방안으로서 주요 평가지표는 전략적 현장행정 강화, 현장행정의 효율적 운영, 교류 및 협력증진, 홍보강화, 현장행정 모니터링 및 환류체계 강화 등으로 구성이다.

셋째, 실국 현장행정과 밀접한 과제 중심의 성과지표 개발로서 중점 현장행정 추진 과제로 선정된 정책 및 사업은 현장행정의 성과를 직접적으로 산출할 수 있으며 현장 행정을 통한 사업의 효과 확인 및 지속적인 정책 관리가 가능하여 현장행정의 효율성을 담보할 수 있을 것이다.

넷째, 현장행정 실행과제 지표 수정을 통한 성과지표 개발방안으로서 현장행정 추진을 위해 기존의 실행과제 지표에 현장행정성과지표 및 성과 측정 산식을 포함시키는 방안으로 실행과제와 현장행정의 연계성을 확보할 수 있다.

마지막으로 이 연구의 정책적 귀결점은 전라북도와 같은 지방정부에도 전략경영이 도입이 필요한 시기이다. 민선자치시대의 전개에 따른 지역사회의 지역발전에 대한 기대치 향상, 급변하는 대내외적 행정환경의 변화와 재정위기등은 더 이상 지방정부의 업무 처리방식이 정치적이 아닐 것을 요구하고 있다. 행정 프로세스의 논리가 경제적 접근을 취하라는 변화의 압박에 밀려 지방정부의 수장은 'CEO'형 리더로서의 정책

성을 홍보하기에 바쁜 실정이다.

지방정부 고유의 관점을 살린 전략경영이 실현되려면 발전목표의 계층화와 조직의 자원 집중이 필요하다. 이를 위한 전략적 기획과 계획, 구체적인 실행 프로그램이 제시되어야 한다. 이 때 전반적으로 활력을 잃어서 매너리즘과 슬럼프에 빠진 조직을 활성화시키기 위해서는 충격요법이 필요하다. 조직에 도전적인 목표치를 제시함으로써 조직의 변화가 지역발전의 변화를 이끌어야 한다는 메시지 전달이 필요한 시기다.

이른바 슈퍼볼 방식의 KPI 제시외에 가령 ‘전라북도 대한민국 4강지표’ 같은 명확하고 도전적인 발전목표가 제시되어야 한다. 그것은 바로 ‘전라북도 벤치마크’ 제시인데 산발적이어서 개별업무 수행이 조직 전체의 성과를 높이는 시너지 효과가 없는 MBO 방식의 제시는 지양되어야 한다. 그러기 위해서는 미국의 오리건 정부가 했던 것처럼 전략경영을 위한 그랜드디자인인 ‘오리건 사이즈’같은 ‘전라북도 사이즈’의 제시가 선행되어야 한다. 더불어 ‘전라북도 대한민국 4강지표’에 부서별 업무를 정렬시키도록 KPI를 선정하여 BSC 체계안에서 소화해 볼 수 있다.

분명 충격요법은 필요한데 1회성으로 끝나서 결국 조직의 에너지와 시간만 낭비한 상황을 만들지 않으려면 체계적인 준비를 통해 제시되어야 한다. 이를 위한 준비로 전라북도라는 지방정부에 전략경영의 개념이 도입되어야 한다.

연구를 마무리 지으면서 성과관리 제도에 대해 근본적으로 생각해 볼 수 있다. 최근에 접하게 된 두 기관의 소식은 성과관리의 성과에 대해 근본적으로 생각해 볼 것을 요구한다. BSC와 관련해 국내에서 대표적인 조직으로 언급되는 곳은 민간부문의 이랜드가 노사 분규 등 경영위기를 겪다가 최근에는 주력 업종인 홈에버를 삼성의 홈플러스에 매각한 사건과 공공부문 대표주자격인 해양경찰청의 잇단 악재가 바로 그것이다.

특히 해양경찰청을 뒤흔들었던 5가지 악재 중 2~3가지는 부적절한 대처가 불러온 결과라는 지적이 있었다. 공공부문에서 뛰어난 BSC성과관리 체계의 효과로 각종 기관과 단체의 벤치마킹 대상이었던 해양경찰청의 사태를 보면 성과관리가 조직에 변화의 패러다임을 가져오는 대신 직원들의 성과관리 실력만을 높여주는 데 그친 게 아닌가하는 의구심이 든다.

이런 의구심을 뒷받쳐주는 사례로 한때 해양경찰청에는 ‘적색경보 노이로제’라는 것

이 존재했다고 한다. 직원들이 자신들의 업무에 적색경보가 들어오는 것을 막으려는 것에 주력하고 정작 다른 업무는 등한시 하는 현상을 지적한 용어다.

따라서 성과관리 시스템의 구축이 성과관리에 유능한 직원들을 양산하는 체제가 아니라 진정한 조직의 성과관리를 이끌어 낼 수 있도록 지속적인 모니터링과 지표 개발이 진행되어야 한다.





JDI

**참고문헌**





## 참 고 문 헌

- 감사원 평가연구원(2006~2007), 『평가리뷰』
- 갈렘앤컴퍼니(2007), 『혁신, 그 멈추지 않는 항해-지표의 파도를 넘어 전략으로』, 21세기북스
- 강영철(2007a), “지방자치단체의 BSC방법론과 운영에 대한 재음미”, 한국행정연구원 연구보고서
- \_\_\_\_\_ (2007b), 『공공부문에서의 BSC 활용실태 분석과 개선 방안-지방자치단체를 중심으로』, 한국행정연구원
- 강황선(2006). “정책학습 촉진을 위한 지방자치단체의 성과평가제도,” 『한국정책분석 평가학회보』16(2)
- \_\_\_\_\_ (2005), “정부조직 內 Balanced Scorecard의 정착을 위한 연구,” 『한국행정연구』14(3)
- \_\_\_\_\_ (2004a), “조직성과측정 제도의 개선방안: 조직내 위기수용의식의 관점에서,” 『한국조직학회보』1(1)
- \_\_\_\_\_ (2004b), “조직성과측정체제의 재설계 방향: 조직학습이론의 관점에서,” 『한국정책학회보』13(2)
- \_\_\_\_\_ (2003). 기술우위적 성과측정체제 비판. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 논문집.
- 강호석(2006), “공공기관의 BSC 도입 방안,” 『인사이트 비즈니스 저널』1(1)
- 공동성·유승현(2007), “행정자치부 성과관리시스템의 전략관리 분석,” 『한국행정연구』 제16권 제1호
- 공병천(2006), “통합성과관리를 위한 자체평가와 성과관리의 연계,” 『한국행정연구』 제15권 제3호
- \_\_\_\_\_ (2004). 평가와 예산부문의 성과관리 연계. 『한국정책학회보』 제13권 2호.
- 권오돈·권태환(2004), “BSC의 비재무적 성과 측정의 구조적 관계,” 『경영연구』19(2)

- 김경환(2005), “한국 행정개혁의 성과평가 연구-김대중정부의 신관리기법을 중심으로”, 「한국사회와 행정연구」, 제15권 제4호
- 김명수(2003). 중앙행정기관 평가제도의 운영에 대한 비판적검토. 한국정책분석평학회 춘계학술대회 논문집.
- 김성렬·박재홍·서영미(2005), “전략이행수단으로서 BSC의 성공요소,”한국SI학회 춘계학술대회 발표논문집
- 김성수(2007), “BSC 시스템 구축 사례 연구: 대한무역투자진흥공사를 중심으로”, 한국경영정보학회
- \_\_\_\_\_ (2006), “공공부문의 BSC 운용에 대한 만족도 평가,”「한국행정논집」18(6)
- 김순기·이창대·신성호(2006), “BSC 시스템의 구축: 균형성과표의 도입, 개발, 그리고 성공요인,”「경영교육연구」10
- 김영수·장용석(2002), “이랜드의 균형성과표 구축 및 실행사례,”「경영논총」13(2)
- 김영춘(2007a), “공공부문 성과관리시스템(BSC)의 성공요인에 관한 연구”, 「e-비즈니스연구」 제8권 제4호
- \_\_\_\_\_외(2007b), “공공부문 성과관리시스템(BSC)의 성공요인에 관한 연구”, 「e-비즈니스연구」 제8권 제4호
- 김은(2007), 공공부문 BSC 사례집, 한국정보사회진흥원
- 김인(2008), “공공부문 BSC 도입 및 운영구조상의 특성이 성과에 미치는 영향-공공기관을 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회
- 김재훈(2007), “공공기관 성과관리에 관한 연구”, 한국행정학회 추계학술대회
- 김주은·강호영(2007), “기업전략과 균형성과표의 전략적 연계강화를 통한 가중치 설계의 촉진자 개별과 BSC활용의 효과성 검토-국내 BSC 도입기업 A,B사의 사례연구”, 「회계정보연구」 제25권 제4호
- 김진(2008), “공공부문 평가와 성과정보에 관한 소고: 다중업무 이론을 중심으로”, 「재정포럼, 한국조세연구원」
- 김희경·성은숙. (2001). BSC 실천 매뉴얼. SIGMA INSIGHT.
- 노화준(2006), “정부조직의 평가역량 구축방안”, 「행정논총」 제44권 4호
- \_\_\_\_\_ (2000). 공공부문의 성과측정의 이슈와 정책평가제도의 개혁방향. 「한국정책분석평가학회보」 제10권 제2호.

- 박노옥(2008a), “성과관리 예산제도와 예결산 분석-우리나라 성과관리 예산제도와 프로그램 예산체계의 연계문제를 중심으로”, 「재정포럼」
- \_\_\_\_\_ (2008b), “2008 Government Performance Summit 참석 및 美 OMB 관계자 인터뷰 결과”, 한국조세연구원 성과관리센터 출장보고서
- \_\_\_\_\_ (2007), “우리나라 재정 성과관리제도의 현황 및 평가”, 「재정포럼」
- \_\_\_\_\_ (2005), “우리나라 재정부문 성과관리제도의 현황과 발전방안”, 「재정포럼」
- 박중훈 외. (1999). 결과중심의 성과측정 및 성과관리체제에 관한 연구. 한국행정연구원.
- 박해육(2007), “지방자치단체 성과관리제도의 비교 및 통합방안”, 「지방행정연구」 제21권 제2호
- \_\_\_\_\_ (2006), “OECD 국가 성과관리 예산제도의 현황과 시사점-2005년 OECD 설문조사와 고위예산간부(SBO) 회의를 중심으로”, 「재정포럼」
- 박희정·조성호(2004), “지방자치단체의 평가제도 비교연구”, 「행정논총」 제42권 제4호, 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소
- 소순창(2006), “지방정부의 혁신역량의 지표개발에 관한 기초연구”, 「한국사회와 행정연구」 제16권 제4호
- 손병기(2008), “농림부의 통합 성과관리시스템에 관한 사례연구”, 「관리회계연구」 제7권 제3호
- 송희준(2006), “정부평가윤리에 대한 통합적 접근방법”, 「행정논총」 제44권 4호
- 신승호(2007), “공공부문 BSC운용이 조직성과에 미치는 영향 연구”, 한국경영정보학회 춘계학술대회
- 신홍철(2006), 「BSC의 핵심도구인 전략지도의 이해와 활용」, 『회계저널』 제12권 제2호 2006년 6월
- \_\_\_\_\_ (2004), ‘관리회계 관점에서 본 프로그램 예산의 핵심 이슈 및 정부의 과제-원가 정보의 산출 및 활용을 중심으로’, 「관리회계연구」 제4권 제2호 2004년 12.
- \_\_\_\_\_ (2003), “비재무측정치를 활용한 전략실행 전개”, 「경영연구」 제28집, 홍익대학교 경영연구소
- 안태식(2008), “정부기관 성과관리의 인센티브 관점에서의 분석”, 「관리회계연구」 제7권 제3호

- 오영균·김용훈(2007), “지방정부 사업(프로그램)예산제도에 관한 연구- BSC와 회계정보와의 연계를 중심으로”, 「한국행정논집」 제19권 제3호
- 육근효 (2006), “정부기관에 있어서 관리회계기법 도입 사례와 시사점:ABC(활동기준원가계산)을 중심으로”, 「관리회계연구」 제6권 제2호
- \_\_\_\_\_ (2003a), “사무사업의 성과평가제도에 관한 사례연구”, 「外大論叢」 제27집
- \_\_\_\_\_ (2003b), “원가기획시스템의 실무수준과 성과간의 관련성에 관한 실증연구”, 「품질경영학회지」, 제3권 제3호
- 윤수재(2005). 정부성과평가시스템의 성공적 정착을 위한 BSC모델의 검토. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 논문집.
- \_\_\_\_\_ (2003). 우리나라 중앙정부의 정책평가시스템 발전방향. 한국정책분석평가학회 춘계학술대회 논문집.
- 윤홍민(2003). “성과측정치의 다양성과 측정치와 전략과의 연계가 기업성과에 미치는 영향”, 서강대학교 경영학석사 학위 논문.이상호 역. (1999).
- 이상욱·신준용(2006), “BSC를 통한 지식자산 및 기업가치 창출,”『경영학연구』35(2)
- 이상철·홍철규·민은희(2008), “해양경찰청 통합성과관리시스템 도입 사례, 「관리회계연구」 제7권, 2008년 2월호
- 이석환(2006a), “공공부문 BSC 적용사례 분석: 부천시의 사례를 중심으로,”『한국행정학보』40(1): 127-149.
- \_\_\_\_\_ (2006b), “지방정부의 성과관리 역량진단에 관한 경험적 연구: BSC의 관점을 중심으로,”『지방행정연구』10(1): 135-152.
- 이장희·강수진(2006), “균형성과표 요소와 기업성과와의 관계에 관한 실증연구”, 「기업경영연구」 제13권 제1호
- 이재실·서영호(2004), “BSC, EVA, ABC의 통합 품질모델 개발과 적용에 관한 연구”, 「품질경영학회지」 Vol.32, No.3
- 이종범(1996). “조직의 환경관리 전략으로서 상징적 행동,”『행정과 나라만들기: 이한빈 박사 고회기념 논문집』. 167-183, 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_ (1991). “정책딜레마와 상징적 행동: 딜레마 상황에 대한 정책대응을 중심으로,”『작은 정부를 위한 관료제: 이문영교수 정년기념 논문집』.368-389. 서울: 법문사.
- \_\_\_\_\_ (1986). “기술사용조직에 주어지는 유인체계와 기술적합성,”『국민과 정부관료제』.

서울: 고려대학교 출판부.

- 이주원 외(2004), “국내기업의 ABC 도입 실태에 관한 연구”, 「회계저널」 제13권 제4호
- 이창길(2007). “중앙부처의 수평적 정책네트워크 구조 분석: 협력과 경쟁 그리고 권위의 관계를 중심으로,” 『한국행정학보』41(1): 21-47.
- 장지인 외(2008), “정부기관성과시스템 운영실태에 관한 연구”, 「관리회계연구」 제7권 제3호
- 정명환 외(2008), “정부부문의 BSC 도입 및 운영에 관한 사례연구-관세청의 사례”, 「관리회계연구」 제7권 제3호
- \_\_\_\_\_ (2004), “원가기획에 대한 일본의 연구성과와 한국의 연구과제”, 「회계저널」 제13권 제4호
- 정연도·박정대(2001), “철강업의 경영성과와 성과동인간 구조적 관계에 관한 연구,” 『회계저널』10(4): 81-113.
- 정종섭(2007), “공공부문 BSC 현 주소와 향후 발전방안,” 행정자치부 정부혁신건설팀 보고회 자료집.
- 정하진(2007), “직무성과중심의 인사패러다임 전환”,
- 조성한(2008), “정부조직구조의 영향요인”, 한국행정학회[기획세미나) 새 정부 출범과 정부혁신: 계승과 발전]
- \_\_\_\_\_ (2005), “수사적 행정개혁과 문화적 갈등”, 「한국사회와 행정연구」 제15권 제4호
- \_\_\_\_\_ (2000), “이념과 행정개혁”, 한국행정학회 추계학술대회
- 조연숙·이충정(2006), “지방정부의 평가 및 성과관리 실태에 관한 연구: 전국광역 및 기초자치단체를 중심으로,” 『정책분석평가학회보』15(3)
- 차동욱(2006), “기업 성과관리 및 평가시스템”, 『평가리뷰』 2006년 가을호. 감사원 평가연구원
- 최병현(2008), “가치창출형 성과평가 시스템의 요건”, LG경제연구원
- 최용용 외(2008), “지방자치단체의 균형성과관리시스템에 관한 사례연구: 부천시 BSC 구축을 중심으로”, 「관리회계연구」 제7권 제3호
- 최태선(2007), “다면평가제 도입에 따른 연공서열식 평정의 변화 연구”, 「한국행정연

구」 제16권 제2호

최홍석(2008), “공공기관 경영성과 영향요인 분석-조직의 구조적 특성과 성과관리 전략 변수를 중심으로”, 한국행정학회 하계학술대회

최형섭(2007), “성과관리와 성과평가에서 공유지표의 중요성에 관한 고찰”, 한국경영정보학회 춘계학술대회.

\_\_\_\_\_ (2001), 「균형성과관리(BSC)와 활동중심경영(ABM)의 통합모델에 관한 연구」, 단국대 경영대학원 석사학위 논문.

하미승·강황선(2002), “정부의 정책파트너로서의 지역사회 구축에 관한 연구,” 『한국정책학회보』11(4): 161-184.

하미승·김병숙(2007), “공공조직의 성과평가제가 공무원의 직무태도에 미치는 영향;서울시 행정서비스 품질 평가제를 중심으로”, 『한국행정연구』 2007년 여름호(제16권 제2호)

하미승·우은정(2008), “정부기관 BSC 성과에 대한 진단·평가 연구: 공무원 인식을 중심으로”, 『정책분석평가학회보』, 제18권 제2호.

하연섭(2003). 『제도분석: 이론과 쟁점』. 서울: 다산출판사.

한인섭(2006), “공공조직과 민간기업의 성과관리제도 운영실태 비교”, 『한국행정연구』 제15권 제3호

한국조세연구원(2005), 「성과관리제도에 관한 심포지엄-재정부문 성과관리제도의 추진 현황과 발전방향」,

해양경찰청(2004). “BSC시스템 구축 사례”.

행정자치부(2007a). “행정자치부 성과관리체계”

\_\_\_\_\_. (2007b). 정부기능분류시스템(BRM) 운영 지침(행정자치부 예규238호)

허종락·박무현(2004), “BSC 성과지표간 인과관계 분석,” 『경영연구』19(1):187-213.

현충기 외(2003), “BSC 측정지표의 중요도 인식과 활용동의 차이가 평가공정성 지각에 미치는 영향”, 『회계저널』 제12권 제1호

BSC연구회(2006), 『한국형 BSC 성공사례 11』, 서울: 삼성경제연구소.

딘 R.스피처 지음/이규장 옮김/IBM 글로벌 비즈니스 서비스 FM팀 감수(2008), 『KPI 이노베이션-조직성과측정의 올바른 이해와 혁신』, 한국경제신문

허버트 램퍼세드 지음/(주)웨슬리퀘스트 옮김(2006), 『P+BSC-개인균형성과표』,비즈니스

스북스

- Paul R. Niven/삼일PwC컨설팅 율김(2005), 『정부와 공공부문의 BSC-성과관리체계 구축 방법론』, 시그마인사이트』
- Paul R. Niven/신홍철·서한준·김태균(2006). 『BSC 진단과 개선』, 네모북스
- BSC Step by Step: 성과창출과 전략실행. (주)시그마인사이트컴.
- 현대경제연구원 역. (2002). 성과측정. 21세기북스.
- 성과관리 뉴스레터(2007.1 ~ 2008.3), 넝쿨
- Pricewaterhouse Coopers BSC자료. (2005).
- DiMaggio, P. J. and Powell, Walter W. (1983). “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields,” American Sociological Review 48(2):147-160.
- Dinesh David and Elaine Palmer. (1998). “Management by objectives and the Balanced Scorecard: will Rome fall again?” Management Decision 36(6): 363 - 369.
- Drucker, P. (1993). The Practice of Management. Revised Edition. Harper Business.
- Hatry, H. P. (1999). Performance Measurement: Getting Results.
- Kaplan, J. S. and Norton, D . P. (2003). Strategy Maps: Converting Intangible Assets Into Tangible Outcomes. Harvard Business School Press.
- \_\_\_\_\_ (1996). “Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System,” Harvard Business Review January-February: 75-85.
- \_\_\_\_\_ (1992). “The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance,” Harvard Business Review January-February: 71-79.





전발연 2008-R-18

## 전라북도 BSC 성과관리 모델 연구

---

발행인 | 신기덕

발행일 | 2008년 10월 31일

발행처 | 전북발전연구원

560-014 전북 전주시 완산구 중앙동 4가 1번지

전화:(063)280-7100 팩스:(063)286-9206

---

ISBN 978-89-92471-50-3 93350

본 출판물의 판권은 전북발전연구원에 속합니다.합니다.