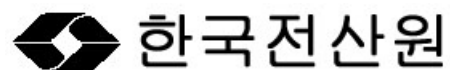


NCAIV-RER-05018 / 2005.10

공공부문의 성과평가 및 관리 방안 연구
- BSC를 중심으로 -

A Study on Evaluation and Management of Performance
in Public Sector - Focused on BSC -

2005.10



공공부문의 성과평가 및 관리 방안 연구
- BSC를 중심으로 -

A Study on Evaluation and Management of Performance
in Public Sector - Focused on BSC -

2005.10

서 문

세계화, 민주화, 정보화의 추세와 신공공관리적 패러다임의 도입으로 인해 정부의 업무 및 정책에 관한 성과평가와 책임행정단위로서 각 기관들의 성과관리가 더욱 강조되고 있습니다. 작고 능률적인 정부의 구현을 위해 공공부문도 강력한 혁신을 통해 사용자 중심의 고객만족과 저비용 고효율의 경영방식 으로의 전환을 꾀하고 있고, 이의 일환으로 성과평가 및 관리가 도입되고 있습니다. 그러나 공공부문에서 이러한 제도의 도입 경험이 일천하여 선진 성과관리 방안의 도입 및 구축 시 어려움을 겪고 있습니다. 이러한 어려움을 극복하여 실질적이고 효율적인 성과관리제도의 도입에 대한 개괄적인 검토에 본 연구는 의의가 있다고 할 수 있습니다.

한국전산원에서는 이러한 필요에 의해 본 프로젝트를 발의하였으며, 특히 본 보고서에서는 우리나라 공공부문에서 활용되어온 성과평가 및 관리방법에 대한 현황과 문제점에 대해 논의한 후 문제점을 해결할 수 있는 이론적인 근거를 기반으로 하여 우리나라의 공공부문 실무에서 실제로 적용할 수 있는 예산과 인사 문제에 대해 논의하였습니다.

그러나 정부 및 공공부문 성과향상을 위한 방안을 검토하는 수준까지만 작업된 한계점을 가지고 있으며, 향후 이러한 방안이 실질적으로 실행에 옮겨지기 위해서는 보다 심도 있는 연구가 필요가 있다고 생각합니다. 또한 이러한 제도가 빠른 시간 내에 정착되기 위해서는 법·제도화되어야 할 것으로 보입니다. 아무쪼록 본 연구가 우리나라 정부 및 공공부문의 성과관리체계구축과 운영에 도움이 되기를 바라며, 본 연구의 수행에 도움을 주신 참여 연구원께 감사의 말씀을 드립니다.

2005년 9월30일

한 국 전 산 원

원 장 김 창 곤

제 출 문

정보통신부장관 귀하

본 보고서를 “공공부문의 성과평가 및 관리 방안 연구”의 최종 결과보고서로 제출합니다.

2005년9월30일

주관 연구 기관: 한국전산원

연구책임자: 팀 장 권미수 (한국전산원 정보화평가팀)

공동연구책임자: 교 수 김 은 (서울디지털대학교 e-경영학부)

참여 연구원 (주): 대 표 강현수(Decision Science/경원대학교겸임교수)

교 수 김선명 (순천대학교 행정학과)

교 수 임효창 (천안대학교 경영학과)

컨설턴트 표춘미 (삼일회계법인)

참여 연구원 (부):사 무 관 심상희 (특허청 혁신인사기획관리실)

컨설턴트 심태호 (딜로이트컨설팅)

연구원 이용행 (연세대학교 정보대학원)

연구 지원: 선임연구원 임해영 (한국전산원 정보화평가팀)

연구원 권오중 (서울산업대학교)

컨설턴트 김수환 (Hebel)

연구원 서은진 (성균관대학교)

컨설턴트 이정민 (삼성 SDS)

컨설턴트 정지영 (Hebel)

자 문: 과 장 강성주 (정보통신부)

연구부장 전봉근 (외교안보연구원)

요약문

1. 제목

공공부문의 성과평가 및 관리 방안 연구 -BSC를 중심으로-

2. 연구개발의 목적 및 필요성

최근 민간기업을 중심으로 빠르게 변화하는 경영환경에 대처하고 무한경쟁 하에서 기업의 경쟁력을 지속적으로 유지하고 발전시키는 방안으로 성과평가 및 관리에 대한 논의가 증가되고 있으며, 이러한 논의는 점차 그 영역을 넓혀 공공부문에다 확산 적용되고 있다. 특히 2004년도에 대통령이 정부혁신을 위해 성과평가를 하고 이를 인사에 반영하라고 독려하면서 공공부문의 성과평가 및 관리에 대한 논의와 도입이 더욱 가속화되고 있다.

이러한 성과평가 및 관리 방식으로 현재 가장 많이 활용되고 있는 것이 균형성과표(BSC : Balanced Scorecard)이다. BSC와 성과관리제도에 대한 정확한 이해 없이 따라하기 식으로 도입하고 있어, 도입 과정 또는 도입 후 운영과정에서 많은 어려움을 겪고 있는 실정이다. 이에 공공부문의 성과향상을 위한 관리 방안에 대해 포괄적으로 검토함으로써, 이러한 어려움을 극복하고 선진 성과관리제도의 안착을 돕고자 한다.

3. 연구의 내용 및 범위

본 연구의 내용은 공공 부문의 성과 향상을 위한 관리 방안에 대해 고려할 사항을 포괄적으로 검토하는 것이다. 이를 위해 먼저 지금까지 공공 부문에서 적용되었던 성과평가 및 관리 방안에 대한 현황과 문제점을 파악한 후, 이러한 문제점의 해결책으로서 공공 부문의 성과평가 및 관리와 관련된 최근 이론

을 파악하고 적용 가능성의 검토와 함께 공공부문의 성과향상을 위한 관리방안에 대해서 구체적으로 살펴본다. 또한, 공공부문에 대한 성과 제도의 실효성을 높이기 위해서 예산과 인사관리를 성과관리와 연계시키는 방안에 대해서도 살펴보기로 한다.

4. 연구결과

가. 공공부문 성과관리의 현황 및 문제점

정부의 업무 및 정책에 관한 성과평가 작업 및 각 기관들의 성과관리의 중요성이 강조되고 있으며, 이는 세계화, 민주화, 정보화와 같은 시대적 흐름의 변화와 국가의 신공공관리적 패러다임으로의 전환에 기인한다. 정부에서는 그동안 다양한 성과평가체계를 도입하여 시행해 왔지만, 그다지 효과를 거두지 못하고 있는 것으로 보인다. 정부가 실시해온 다양한 성과평가체계의 세부적인 내용은 다음과 같다.

현재 우리나라 공공부문에서 활용중인 성과관리제도는 국무조정실의 정부업무평가제도를 비롯하여, 중앙인사위원회의 직무성과계약제도, 행정자치부의 목표관리제도, 기획예산처의 재정성과관리제도 등이 있다. 이를 기능별로 구분해보면, 조직은 행정자치부의 목표관리제도, 인력은 중앙인사위원회의 직무성과계약제도, 재정은 기획예산처의 재정성과관리제도 등 해당 부처가 주관하는 업무에 따라 성과관리 및 평가가 이루어지고 있으며, 이 가운데 조직과 인력, 재정 분야는 평가의 방법이나 평가 틀이 거의 흡사하다.

이러한 공공부문의 성과관리제도는 과거 정부업무의 실행 정도를 점검하였던 수준에서 점차 정책의 성과와 원인에 대한 분석으로 발전하였고, 최근에는 민간기업에서 주로 활용되었던 전략적 성과관리기법들을 공공부문에도 적용하려는 시도들이 증가하고 있다. 정책품질관리제, 논리모델, BSC등이 기법들이 주로 논의되고 있으며, 행정자치부의 통합행정혁신시스템(Hamoni), 해양경찰청과 특허청에서 적용한 BSC 등이 대표적 사례라고 할 수 있다.

성과관리제도들은 정부 경쟁력 제고와 보다 나은 행정 서비스 제공을 위한 결과 중심의 행정패러다임의 실현이라는 점에서 강조되어 의욕적으로 추진되고 있으며, 성과관리제도들이 공공부문의 조직, 인사, 재정, 공공사업에 이르기까지 평가와 관리의 방법으로서 활용되고 있다. 그러나 일부 새로운 성과관리제도들은 오히려 기존 행정관리문화와의 부조화, 제도의 비효율성, 구성원들의 무관심 등의 이유로 비판받고 있다. 또한 외형적으로는 성과관리의 형태로 진행되고 있지만, 세부적으로는 성과관리의 원래 목적이 달성되지 못한다는 한계에 직면해 있다.

앞서 언급한 한계들을 극복하고 공공부문의 성과관리제도를 정착시키기 위해서 공공부문 성과관리제도에 대한 문제점을 현행 공공부문 성과관리에 대한 인식의 한계, 공공조직의 전략적 관점의 성과관리 부재, 성과관리제도의 적용 영역 선정의 문제, 성과관리제도와 보상체계 연계방안의 미흡, 성과주의 문화의 부재 등으로 정리 할 수 있으며, 또한 이러한 문제점을 극복하고 공공조직이 성과관리체계의 실효성을 거두면서도 역동적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.

- 정부혁신과 변화관리의 일환으로서 성과관리제도 접근
- 성과목표와 지표들이 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과 연계될 수 있도록 함
- 가장 일선의 단위까지도 점차적으로 핵심적 성과지표 개발
- 공동의 협력적 작업이 중시되는 업무나 조직에서는 공동의 이해가 결집될 수 있는 단위별로 성과목표와 지표 개발
- 조직의 유형자산 뿐만 아니라 무형자산들의 성과지표까지 균형 있게 개발·관리
- 성과지표와 성과측정이 명확한 단위를 중심으로 보상 등의 피드백체계 확립
- 정부 운영 방식으로서 성과주의 문화를 보편화·일상화시켜 나감

나. 공공부문 성과관리에 도구로서의 BSC 고찰

공공기관의 성과평가 및 관리방식으로서 현재 가장 많이 활용되고 있는 것이 균형성과표(BSC: Balanced Scorecard)이다. BSC는 원래 영리를 목적으로 하는 민간 기업을 위해서 개발되었으나, 후에 그 활용의 범위에 대한 다양한 연구를 통해서 현재는 공공부문까지 이용되고 있다.

BSC는 기존의 재무회계시스템에서는 간과되던 기업의 무형 및 지적자산의 가치평가를 위해서 기존의 재무적인 지표 외에 비재무적인 지표를 고객, 내부 프로세스, 학습과 성장 관점의 3가지 지표를 관점으로 분류하였다. BSC는 조직의 비전과 전략으로부터 도출된 4가지 관점의 전략적 목표와 측정지표들을 통해서 조직의 성과를 전체적으로 조망할 수 있는 틀을 제공하며, 이를 통해 기업은 어떻게 현재와 미래 고객들을 위해 가치를 창조할 것인지, 그리고 미래성과를 향상시키는 데 필요한 사람과 시스템, 프로세스에 대한 투자와 내부 역량 등을 어떠한 방법으로 고양시킬 것인지를 측정한다.

전략을 원인과 결과에 대한 일련의 과정으로 볼 때 BSC는 각 관점별 전략적 목표 간의 인과관계를 보여줌으로써 전략의 줄거리를 전체적으로 나타내며 결과와 결과의 성과동인 간의 인과관계를 구체적이고 명확하게 표현해준다. 따라서 기업들은 원하는 결과를 도출하는 성과동인을 파악하는 과정에서 원인을 찾아내고 전략의 오류를 반복하는 것을 막을 수 있다.

BSC와 같은 성과관리 시스템을 조직에 도입·적용 시, 그 실효성을 높이기 위해서는 성과평가 측정 기준과 측정치가 타당해야 하고 구성원들로부터 수용될 수 있어야 한다. 이를 위해 성과관리 제도의 도입 시, 조직의 변화관리 차원에서 접근하여 구성원의 수용도를 높이고 자발적인 참여를 유도해야 한다. 또한 BSC 기본 개념에 대한 깊은 이해 없이 단순히 성과지표를 4개의 관점으로 분류한 후, 이를 측정하고 평가하는 방식으로 BSC를 활용한다면 다른 성과평가 및 관리 시스템의 오류를 그대로 답습할 가능성이 높으며 기존의 평가 시스템의 한계성을 극복할 수 없다. 따라서 BSC의 개념과 특징에 대한 정확한 이해를 바탕으로 개선된 성과관리 제도로서의 BSC의 활용이 필요하다.

이러한 BSC가 공공부문에 있어서 민간기업과는 다르게 적용되며, 이는 수익증대를 목표로 하는 것이 아니라 각 기관별 임무가 효과적, 효율적으로 수행되는 것을 목표로 하는 공공부문의 특성으로부터 비롯된다. 공공부문에서는 수익증대를 목표로 하는 민간기업과는 달리 성과목표에 대한 정의와 개념이 다르기 때문에 BSC 적용 시 이러한 점을 감안해야 한다.

공공부문, 특히 정부기관은 수익이 목적이 아니라 법에 명시된 각 기관의 고유한 임무를 수행하기 위해 존재한다. 따라서 정부의 BSC 관점별 인과관계는 재무관점을 궁극적인 목표로 삼는 민간기업과는 달리 고객관점을 궁극적인 목표로 설정하게 된다. 정부기관에서의 고객은 납세자와 유권자이며 정부기관은 납세자가 납부한 세금에 대한 투명한 지출을 제시하고, 정부의 기능을 효과적으로 달성하였음을 유권자에게 제시하여야 한다. 공공부문의 재무관점은 목표가 아닌 제약조건으로 작용한다. 또한 정부기관 업무수행의 성과는 납세자와 유권자들의 욕구를 얼마나 효과적이고 효율적으로 충족시켰는가에 의해 측정되며, 이를 위해서는 먼저 고객과 유권자를 위한 가시적인 목표가 규정되어야 한다.

다. 공공부문 성과향상을 위한 방안

과거 공공부문에서 사용되었거나 현재 사용되고 있는 성과관리체계나 시스템은 다음과 같은 한계점을 안고 있다.

- 평가위주의 시스템 도입으로 인해 일회적인 성과개선만 가능하고 지속적인 성과관리 불가
- 단편적인 결과위주의 성과평가 도입으로 인한 조직원의 저항과 이로 인한 성과주의 문화의 미정착
- 전략 실행의 수단인 전략관리시스템 미비
- 성과목표 및 지표와 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과의 미연계
- 성과관리 방안과 인사, 예산 시스템과의 미연계로 인한 실질적인 동기유발 저하

따라서 공공부문의 성과향상을 위한 새로운 성과관리 방안을 도입 시에 이러한 한계점에 대한 고려와 이에 대한 대책이 필요하며 그 내용은 다음과 같다.

첫째, 평가위주의 시스템 도입은 사후처방에 불과하고 지속적인 성과관리가 불가능하기 때문에 성과평가에서 성과관리로 전환하는 것이 필요하다.

기존 시스템 하에서의 성과평가는 수립된 전략을 바탕으로 성과를 모니터링하거나 측정하여 각 부서와 조직원의 성과를 평가하고 이에 따른 보상을 집행하는 단선적인 방식이 사용되고 있으나, 성과평가 결과를 지속적으로 피드백하고 이를 통해서 상황을 학습하고 더 나은 대안을 제시할 수 있는 방법으로 전환하는 것이 필요하다.

둘째, 단편적인 결과위주의 성과평가 도입으로 인한 조직원의 저항을 최소화하여 성과주의 문화를 정착시키기 위해 변화관리 차원의 접근이 필요하다.

많은 성과평가 시스템들이 제대로 사용되지 못하는 이유는 조직원의 저항과 평가결과에 대한 반발 때문이다. 성과평가 시스템을 일방적으로 적용할 경우에는 성과평가의 대상이 되는 업무만 가지적으로 수행되는 현상이 발생할 수 있으며 이러한 성과평가를 바탕으로 한 보상과 인사고과는 바람직하지 않다. 따라서 자발적인 성과주의 문화를 정착하기 위해서는 성과관리제도의 도입을 조직의 변화관리 차원에서 접근하여, 조직의 자발적인 참여와 수용을 통해 조직문화로서의 성과관리 정착이 필요하다.

셋째, 전략 실행의 수단인 전략관리시스템으로서의 기능이 미비하고 성과목표와 지표들이 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과의 연계가 미흡하기 때문에 이를 정렬시킬 수 있는 도구가 필요하다.

많은 성과관리 시스템이 안고 있는 문제점 중의 하나는 성과에 대한 측정과 평가만 가능하지, 어떻게 전략을 실행하고, 관리해야 하는지를 보여주는 전략 관리의 기능이 없어서 실제 수행되는 활동을 모니터링하고, 관리하는 것이 불가능하다는 점이다. 이를 극복하기 위해서는 전략의 해석을 통한 비전 장애의 극복과 조직의 목표와 개인의 목표 간의 정렬을 통한 인적 장애의 극복, 전략적인 자원배분을 통한 자원 장애의 극복, 전략적 학습을 통한 관리 장애의 극

복 등이 필요하다. BSC는 각각의 장애를 극복할 대안의 하나로서 고려할 수 있으며 전략실행을 통해 조직의 성과를 향상시켜주는 성과관리 도구가 된다.

공공부문의 성과향상에 있어 관리상의 문제점에 대한 해결 방안을 토대로 공공부문의 성과관리의 실질적인 집행에서 가장 큰 역할을 담당하는 예산과 인사 부문을 BSC와 연계하는 방법을 고려할 수 있다.

예산에서는 BSC와의 연계를 통해 자원배분을 보다 효과적으로 할 수 있으며 능동적으로 역할을 수행할 수 있다. 즉 BSC를 구축하는 과정에서 전략적 중요성을 갖는 사업들이 도출되므로, 이를 활용함으로써 예산배분의 효과성을 향상시킬 수 있으며, BSC를 활용함으로써 예산집행의 결과를 전략적으로 관리하는 성과예산을 이룰 수 있다. 부서 단위가 아니라 프로그램과 활동 단위로 편성된 예산인 성과예산은 결과 지향적 계획이 측정가능한 성과에 연계됨으로써 프로그램 성과와 비용에 관한 정보가 획득되고, 이를 바탕으로 정책에 대한 결정이 수립된다. 성과측정 기준들이 프로그램들의 일상적 운영관리의 지침이 되고 예산 지원이 이루어진 사업(서비스)들은 각각의 측정 기준들을 통해, 프로그램의 결과들이 어떻게 산출되며, 무엇이 얼마나 좋은 성과를 내는지, 그리고 전략목표들을 달성하기 위해 어느 부분에서 개선이 되어야 하는지에 대한 정보를 제공해준다.

공공부문의 인사 관리에서는 BSC와의 연계를 통해 크게 조직의 변화관리 지원, 전략중심의 업무목표 수립지원, 전반적인 인사관리 체제의 변화 유발, 성과주의 HR시스템 강화 등의 개선효과를 기대할 수 있다. BSC는 성과주의 인사관리를 강조하여 기존 연공주의 인사관리 문화를 가지고 있는 공공부문에 성과주의 인사관리 마인드의 확산에 기여하며 BSC의 도입은 구성원들의 마인드 및 조직문화의 변화를 가져올 수 있다는 조직변화의 관점에서 검토되어야 한다.

5. 활용에 대한 건의 및 기대효과

공공부문 성과관리에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는 상황에서 본 연구를 통해 검토된 방안은 공공부문에서의 성과평가 및 관리에 대한 이해를 도와주며 실제적인 방안을 수립하는 데 활용될 수 있다. 또한 공공부문 성과관리 전반에 대한 개념과 이론을 성과관리체계 도입 이전에 포괄적으로 검토함으로써 BSC의 개념 및 한계성을 파악하고 대안을 마련할 수 있는 토대가 될 수 있다. 공공부문의 성과관리에 있어서 예산 및 인사와의 연계에 대해 제안된 구체적인 방안은 실질적이고 실용적인 길잡이 역할을 할 수 있다. 따라서 공공부문에서 성과관리 방안 도입 시 발생할 수 있는 문제를 최소화 할 수 있을 것으로 기대된다.

공공기관의 업무는 그 위계와 역할에 따라 차이가 있다. 정부 중앙부처에서 하는 업무는 주로 정책을 기획하고 입안하는 역할을 수행하고, 집행기관에서는 기획된 정책을 직접적으로 수행한다. 또한 중앙부처의 기획업무를 수행하는 담당 직원들의 직급도 주로 사무관급 이상이 많다. 이러한 다양한 기관들에 공통적으로 적용할 수 있는 가이드라인의 도출은 쉽지 않을 뿐만 아니라 조직적 특성을 감안하지 못하기 때문에 본 연구는 중앙부처의 5급에서 3급까지로 직급 균을 대상으로 한 가이드라인의 도출로 그 범위를 한정하였다. 그러나 기관의 특성에 맞게 수정·보완 한다면 지방정부 혹은 정부산하기관에 서도 본 방안을 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

Summary

With the proliferation of globalization, democratization and informatization, and the introduction of new public management paradigm, it is getting emphasized to evaluate the performance about policies and services that the public sector builds and provides and it is obliged for the public sector to be responsible for managing and improving its performance as the private sector has been doing. Public sector is moving toward the small and efficient government by strong reform for the customer-centric and cost-efficient management. Performance evaluation and management systems are rapidly introduced as a means of reform. But lack of knowledge and experience on enhanced performance evaluation and management systems are hindering the public sector from introducing and implementing new performance management systems in its organization. So, myriad needs for the practical manual about enhanced performance management systems are aroused from public sector. To solve those problems and provide a practical manual for the enhanced performance management system and its implementation, this research project had started and finally derived the general guidelines which public sector should keep in mind when it introduces new management system.

To comprehend the present state of performance evaluation and management systems and their problems, we examined performance evaluation and management systems that have been used in the public sector and figured out their limits and problems in practical use and then, we searched, from academic basis, for ways to solve those problems and complement the limits. Especially, we focused on developing practical solutions that can be applied to a budget and human resource effectively.

We expect this research will provide to public sector a comprehensive

foundation for understanding the core concept of myriad theories of performance management in public sector including "Balanced Scorecard" and for finding out the limits and problems of each theories, then it can prepare the alternatives in advance.

But the research is restricted within the general guideline for performance management. It doesn't provide practical and detailed action programs that are needed for actual execution. So, further studies on particular action programs are needed to compliment this limit and for coming to stay of performance management system in the public sector quickly, the enactment of performance management is needed as well.

Contents

Chapter 1 Introduction	1
Chapter 2 Present state and issues of performance management systems in the public sector	5
Section 1 Present state of performance management systems	5
Section 2 Issues of performance management systems	92
Chapter 3 Theoretical consideration on BSC as a performance management tool	40
Section 1 Theories of BSC	04
Section 2 Application of BSC in the public sector	36
Chapter 4 Management Scheme for performance enhancement in the public sector	70
Section 1 General issues and solutions on the current systems	07
Section 2 Performance Budgeting & BSC	87
Section 3 HR management & BSC	6
Chapter 5 Conclusion	125
References	133

Appendix	141
1. DEA(Data Envelopment Analysis)	12
2. AHP(Analytic Hierarchy Process)	1
3. BSC case study – Korean Intellectual Property Office	51

목 차

Summary	xiii
Contents	xv
목 차	xvi
표 목차	xx
그림 목차	xxi
제 1 장 서 론 (김은)	1
제 2 장 공공부문 성과관리의 현황 및 문제점 (김선명)	5
제 1 절 공공부문 성과관리의 현황	5
1. 공공부문 성과관리의 배경	5
2. 공공부문 평가제도의 역사	10
3. 공공부문 성과관리제도의 현황	14
가. 정부업무 평가제도	15
나. 중앙행정기관 평가(기관평가)	16
다. 지방자치단체 평가	20
라. 재정성과관리제도	21
마. 직무성과계약제	23
바. 목표관리제도	26
제 2 절. 현행 공공부문 성과관리의 문제점	29
1. 현행 공공부문 성과관리에 대한 인식의 한계	31

2. 공공조직의 전략적 관점의 성과관리 부재	33
3. 성과관리제도의 적용 영역 선정의 문제	35
4. 성과관리제도와 보상체계 연계방안의 미흡	36
5. 성과주의 문화의 부재	37

제 3 장 공공부문 성과관리 도구로서의 BSC 고찰 40

제 1 절 BSC 관련 이론 (김은)	40
1. BSC의 기본 개념 (김은/이용행)	4
가. BSC의 기반이 되는 이론	4
나. BSC 개념의 발달과정	4
다. BSC의 특징	4
2. BSC의 방법론적 한계와 대안 (강현수)	5
가. 각 관점별 전략적 목표 도출: CSF 방법론	5
나. 측정지표간의 가중치 및 우선순위 도출: AHP	51
다. 측정된 결과에 대한 효율성이나 타당성 검증: DEA	52
3. BSC 구축 방법론: CSF & KPI 도출 방법론 (강현수)	45
가. 스텝 1: CSF의 영역 정의	5
나. 스텝 2: 자료의 수집	6
다. 스텝 3: 분석	7
라. 스텝 4: CSF 도출	6
마. 스텝 5: CSF 분석	6
바. 스텝 6: KPI 도출	6
사. 스텝 7: KPI 타깃 설정	6
제 2 절 공공부문에서의 BSC 적용 (김은/이용행)	65
1. 공공부문 성과 측정의 특성	65
2. 공공부문 BSC의 특성	66

3. 공공부문 BSC 모델	68
제 4 장 공공부문 성과향상을 위한 관리방안	70
제 1 절 공공부문의 성과관리를 위한 일반적인 관리상의 문제점 및 해결방안 (김은/이용행)	70
1. 성과평가에서 성과관리로의 전환	70
2. 변화관리 차원의 접근	72
3. 전략 실행의 도구	76
제 2 절 공공부문에서 성과주의예산과 BSC (강현수/표춘미)	78
1. 성과예산 개요	78
가. 성과예산의 의미	78
나. 성과예산의 기본구조	81
2. 우리나라의 성과예산 제도	82
가. 성과예산의 연혁	82
나. 성과예산제도의 운영과정	83
3. BSC와 성과예산의 연계방안	87
4. 성과예산의 시사점과 향후과제	98
제 3 절 공공부문에서 기존의 인사관리와 BSC (임효창)	96
1. 공무원 인사평가 현황	96
가. 공무원 평가규정의 변화	96
나. 인사평가 현황	97
다. 정부부문의 개인 성과관리제도 체계 및 문제점	101
2. 조직 성과관리와 인사고과	102
가. 인사고과의 중요성	102
나. 조직 성과관리와 개인성과평가 간의 관계	103

다. 조직성과평가와 개인성과지표간 정렬	106
3. BSC와 개인성과평가제도 비교	108
가. BSC와 MBO	108
나. BSC와 직무성과계약제	112
4. 인사평가제도의 신조류	114
가. 기존 평가제도의 문제점과 개선방향	114
나. 환경변화에 따른 평가시스템의 변화	115
다. 성과와 역량 중심의 HR 시스템 정비	116
5. 공공부문의 인사관리 개선과 BSC의 역할	118
가. 조직의 변화관리 지원	118
나. 전략 중심의 업무목표 수립지원	120
다. 전반적인 인사관리 체제의 변화 유발	122
라. 성과주의 HR시스템 강화	123
제 5 장 결론 (김은)	125
제 1 절 현황 및 문제점	125
제 2 절 이론적 배경, 문제점 및 개선방안	126
제 3 절 공공부문에서의 BSC 활용 및 예산과 인사의 연계방안	127
제 4 절 본 연구의 공헌 및 효용도	131
제 5 절 연구의 한계 및 향후 과제	132
참고문헌	133
부록	141

1. DEA(Data Envelopment Analysis) (강현수)	1
2. AHP(Analytic Hierarchy Process) (강현수)	11
3. BSC 국내 적용사례 - 특허청 BSC 도입 사례 (심상희/심태호)	9

※ 개별 Part는 ()안 표기된 연구원이 책임지고 작성 및 편집을 하였으며, 전체에 대한 조율 및 최종 편집에 대한 책임은 김은 교수에게 있습니다.

표 목 차

<표 2-1> 성과주의와 관료주의의 비교	8
<표 2-2> 중앙부처 평가의 유형	41
<표 2-3> 평가영역과 평가내용	61
<표 2-4> 주요정책과제 평가	71
<표 2-5> 관리역량 평가	81
<표 2-6> 국민만족도 조사	91
<표 2-7> 지방자치단체 평가체계	12
<표 2-8> 직무성과계약제의 계약 절차	52
<표 2-9> 한국의 성과관리제도 현황	03
<표 3-1> Kaplan/Norton이 BSC와 관련된 발표내용 및 특징	64
<표 3-2> 활동설명문 도출	85
<표 3-3> 활동설명문의 그룹화 및 요약주제	95
<표 3-4> 비교 매트릭스	16
<표 3-5> KPI의 Target 설정	46
<표 3-6> 공공부문과 민간부문의 전략비교	66
<표 3-7> 정부와 기업의 BSC 측정의 주안점 비교	76
<표 4-1> Kotter의 기업혁신 8단계	37
<표 4-2> GE의 변화관리 모델	57

그림 목 차

<그림 2-1> 성과관리 목표-지표-사업 체계	2... 2
<그림 2-2> 전략적 성과목표 도출 체계도	4 2
<그림 2-3> 직무성과계약제의 성과목표 설정방식	6 2
<그림 2-4> 목표관리제 개념도	8 2
<그림 3-1> 전략경영의 발전 동향	2 4
<그림 3-2> BSC의 통합적 관점	4 4
<그림 3-3> BSC의 특징	8 4
<그림 3-4> KPI 도출과정	5 5
<그림 3-5> Strategic Alignment Pyramid	2 6
<그림 3-6> 공공부문을 위한 BSC	8 6
<그림 4-1> 전략실행의 장애요인	7 7
<그림 4-2> 정부부문 운영시스템 혁신	0 8
<그림 4-3> 성과주의예산제도의 기본구조 및 과정	1 8
<그림 4-4> 성과예산제도의 운영프로세스	4 8
<그림 4-5> 정부의 재정지출 단계	6 8
<그림 4-6> BSC와 예산의 연계	8 8
<그림 4-7> 이니셔티브와 관련된 자원요청 템플릿	1 9
<그림 4-8> BSC 전략 및 전략 목표에 의한 예산 편성	2 9
<그림 4-9> 전략 중심 통합 관리 시스템 과정	5 9
<그림 4-10> 공무원평정규정 연혁표	7 9
<그림 4-11> 역량 평가제 개념도	0 1
<그림 4-12> 공무원 개인에 대한 성과관리제도의 현황	1 1
<그림 4-13> 개인 성과평가와 조직 성과평가 시스템간의 관계	4 1
<그림 4-14> 성과관리 체계	5 1
<그림 4-15> 일반적인 목표와 MBO 목표의 비교	9 1
<그림 4-16> 목표관리제도의 기본 cycle	0 1

<그림 4-17> BSC와 직무성과계약제도 비교	31
<그림 4-18> HR 시스템의 정비방안	71
<그림 4-19> 전략지향적인 개인 목표 수립	11
<그림 5-1> 공공부문 예산에 있어서 성과평가결과 반영의 문제점	8
<그림 5-2> 성과관리를 위한 개념 틀	13

제 1 장 서 론

최근 민간기업을 중심으로 빠르게 변화하는 경영환경에 대처하고 무한경쟁 하에 기업의 경쟁력을 지속적으로 유지하고 발전시키는 방안으로 성과평가 및 관리에 대한 논의가 확대되고 있다. 이러한 성과평가 및 관리에 대한 논의는 점차 그 영역을 넓혀 공공부문에도 확산 적용되고 있는데, 특히 2004년도에 대통령이 정부혁신을 위해 성과평가와 이를 인사에 반영하라고 독려(2004.9.4 연합뉴스)하면서 공공부문의 성과평가에 대한 논의와 도입이 더욱 가속화되고 있다.

혁신실적 우수부처에 인사예산자율권 부여

노대통령 분야별 혁신추진체계 구축 지시

(서울=연합뉴스) 김범현기자 = 노무현(盧武鉉) 대통령은 4일 정부혁신과 관련, "앞으로 혁신 실적이 우수한 부처나 기관부터 우선적으로 인사나 예산상 자율권을 부여하겠다."고 밝혔다.

노 대통령은 이날 오전 정부중앙청사 별관에서 열린 혁신사례 차관급 학습토론회에서 "부처마다 개혁하고 혁신할 사항을 스스로 정리하고 시대에 뒤떨어진 업무는 없는지 점검하라"면서 이같이 지시했다고 김만수(金晩洙) 청와대 부대변인이 전했다.

노 대통령은 특히 "범정부적으로 정부 전체를 성과평가 할 수 있는 체계를 만들고 이를 인사에 반영할 수 있는 시스템을 갖추라"면서 "인사제도의 혁신을 위해 범정부적인 차원에서 인사제도의 혁신추진체계를 운영하라"고 분야별로 혁신추진체계를 갖출 것을 지시했다.

김 부대변인은 이와 관련, "공공영역에서의 업무나 정책에 대한 평가가 제대로 관리되고, 인사제도 혁신을 통해 학연, 지연 등의 연고주의가 사라질 때 정부혁신이 앞당겨진다는 점을 강조한 것"이라고 설명했다.

이와 함께 노 대통령은 "아직은 불안하고 답답하지만 희망이 보인다."고 전제, "변화의 조짐이 보이고 있고 하나·둘 정부 내에서 성공모델이 나오고 있다"며 "이런 성공사례를 부처간 서로 교환하고 학습하고 발전시켜 나간다면 틀림없이 정부혁신은 성공할 것"이라고 강조했다.

kbeomh@yna.co.kr (끝) (연합뉴스 2004-09-04 14:38)

이와 관련하여 노무현 대통령은 오영교 전 KOTRA 사장을 행정자치부장관으로 기용하였는데, 이는 KOTRA 사장 재직 시 BSC를 활용하여 공기업 혁신 모델로서의 KOTRA의 위상을 한 차원 높인 오영교 장관의 공적이 인정되었다는 것을 의미한다. 또한 오영교 장관의 행정자치부 취임 이후 정부부문의 성과평가 관련 업무가 정부혁신지방분권위원회에서 행정자치부로 이관되었다는 사실이 이를 뒷받침하고 있다고 할 수 있다. 이러한 상황에서 현재 여러 정부 및 공공부문에서 BSC의 도입과 실행에 대한 논의와 검토가 활발히 이루어지고 있다.

그러나 공공부문에서 성과평가를 도입하고 이를 인사에 반영하는 것은 두 가지 측면에서 심도 있게 고려되어야 한다. 하나는 성과와 관련된 총체적인 관리의 문제이고 다른 하나는 성과평가와 관련된 조직차원의 문제이다.

성과평가의 궁극적인 목적은 성과향상에 있다. 그러나 이러한 성과향상은 단순히 과거 지향적인 성과평가와 그 결과에 따른 보상만으로는 달성할 수 없다. 즉 성과에 대한 보상의 목적도 결국은 동기부여를 통해 성과향상을 하고자 하는 것임을 주지해야 한다. 따라서 단선적인 사후 평가를 통한 보상이 아니라 사업을 수행하기 이전인 기획 단계부터 집행과 평가 등의 총체적인 관리를 통해 성과평가 및 관리의 궁극적인 목적인 성과향상에 도달할 수 있다.

조직차원의 문제는 조직의 문화나 의식과 관련된 변화관리의 문제이다. 현재 많은 공공기관에서 성과평가를 위해 BSC를 도입하고 있으나 실제로 성과향상을 위한 관리의지를 갖고 추진하는 지에 대해서는 심각하게 검토해 볼 필요가 있다. 이것이 일부에서 형식적인 활용에 그치는 것은 BSC에 대한 이해가 부족하고, 상명하복이라는 조직구조의 특성상 전체 조직의 미션·가치·비전·전략목표 등에 대해서 전체 조직원들 사이에 공유되지 못하고, 또한 주지하다시피 공공부문에서는 가시적인 결과물을 산출하거나 이에 대한 객관적인 성과측정지표를 도출해 내기 어렵기 때문이다.

그러나 체계적이지는 못해도 실제로 시작하고 난 뒤에 점점 의지를 갖고 노력하는 기관이 증가하고 있는 현실이다. 어떠한 이유로든 최근에 공공기관에서 성과평가 및 관리 제도의 도입이 활성화 되면서 많은 기관이 동시에 도

입을 추진하고 있어 실제 프로젝트를 진행할 인력도 모자라는 상황이다. 또한 정부 및 공공부문의 기관들은 성과평가 및 관리에 대한 프로젝트의 수행경험이 부족하여 실제 도입 시에 많은 어려움을 겪고 있다. 따라서 프로젝트 수행 시 시행착오를 줄이고, 원활한 도입을 위해서는 성과평가 및 관리 전반에 대한 교육이 절실하다.

이러한 공공기관들이 실제 성과평가 및 관리에서 발생하는 현실적인 문제에 대해 조금이라도 도움이 될 수 있는 실천적인 대안을 제시하고자 공공부문 성과향상을 위한 관리방안에 대한 포괄적으로 검토하는 것이 본 연구의 목적이다.

본 프로젝트가 처음 발의될 때는 공공부문의 BSC를 기반으로 한 성과평가 및 관리방안의 타당성 검토를 목적으로 하였다. 하지만 이에 대한 검토를 진행 중에 타당성을 검토할 시기는 이미 지나고 공공부문의 성과평가 및 관리는 모든 기관들이 필수적으로 수행해야하는 상황으로 변화하였다. 즉 공공부문에서의 성과평가 및 관리방안이 충분한 타당성 검토를 마치고 시작된 것이 아니라 일단 대통령의 독려와 오염교장관의 취임과 더불어 본격적으로 확산되기 시작한 것으로 보인다. 따라서 프로젝트에 초기에 참여한 공무원들이 공공기관에서 활용할 수 있는 관리방안 도출이 바람직할 것으로 제안하여 프로젝트 내용이 BSC를 기반으로 한 공공부문 성과향상을 위한 관리방안을 포괄적으로 검토하는 것으로 연구목적이 변경되었다.

본 프로젝트는 공식적으로 한국전산원의 발의로 시작되었다. 그러나 프로젝트 수행은 특별한 대상에게 발주를 하는 형태가 아니라 리눅스의 개발과 같이 관심 있는 사람은 누구든 자발적으로 참여할 수 있는 개방형으로 진행되었으며, 그 관리는 경영정보학회 산하의 SEM연구회가 맡았다.

본 프로젝트는 공공부문에서 성과향상을 위한 관리방안에 대한 가이드라인을 작성하기 위한 사안을 검토하는 것이 목적으로 이를 위해 먼저 그 동안 우리나라 공공부문에서 활용되어온 성과평가 및 관리방법에 대한 현황과 문제점에 대해 분석하고(제2장), 이러한 문제점을 해결할 수 있는 이론적인 배경을 검토하였다(제3장). 이러한 이론적인 논의를 기반으로 공공부문에서 성과를 향

상시키기 위한 방안을 다루었으며, 특히 공공부문에서 관리의 수단으로 활용할 수밖에 없는 예산과 인사제도에 대해 심도 있게 논의하였다 (제4장). 마지막으로 결론에서는 본 연구의 시사점과 향후 과제 및 추진방안을 제안하고 있다 (제5장).

공공기관의 업무는 그 위계와 역할에 따라 차이가 있다. 정부 중앙부처에서 하는 일은 주로 정책을 기획하고 입안하는 역할을 수행하고 집행기관에서는 기획된 정책을 수행한다. 또한 중앙부처의 기획업무를 담당하는 직원들의 직급도 주로 사무관급 이상이 많다. 이러한 다양한 기관들에 공통적으로 적용할 수 있는 가이드라인의 도출은 쉽지 않을 뿐만 아니라 조직적 특성을 감안하지 못하기 때문에 본 연구는 중앙부처와 중앙부처의 5급에서 3급까지로 직급 군을 대상으로 한 가이드라인의 도출로 그 범위를 한정하였다.

제 2 장 공공부문 성과관리의 현황 및 문제점

제 1 절 공공부문 성과관리의 현황

1. 공공부문 성과관리의 배경

1961년 국무총리 기획조정실의 심사분석제도가 처음 도입된 이후 정부기관과 공공정책에 관한 평가제도는 지속적인 변화와 발전을 거듭해왔지만, 근래처럼 그 중요성이 강조된 적은 없다. 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정」(대통령령 제15774호, 1998.4.15)과 「2000년도 국무총리실의 정부업무 심사평가지침」, 「정부업무등의평가에관한법」(2001.5.1) 등을 비롯하여, 「목표관리제」, 「재정성과관리제」, 「직무성과계약제」 등은 국정운영에서 정부조직과 공공정책에 대한 종합적 평가를 실시할 뿐만 아니라 정부업무의 지속적인 성과향상을 도모하기 위한 노력의 일환이라 할 수 있다.

이처럼 정부의 업무 및 정책에 관한 성과평가 작업과 책임행정단위로서 각 기관들의 성과관리가 강조되고 있는 것은 세계화, 민주화, 정보화와 같은 시대적 흐름의 변화와 국가의 신공공관리적 패러다임으로의 전환에 기인한다. (김석준 외, 2000)

신공공관리적 접근의 배경

정부혁신과 같은 신공공관리적 접근이 시도되고 있는 배경은 다음과 같이 세 가지로 분류할 수 있다.

첫 번째는 국가간의 경쟁이 치열해지는 세계화의 흐름에 한국이 깊숙이 편

입되었다는 점이다. 과거 발전국가 시기 한국은 경제 성장을 위해 전략적 산업에 대한 정부의 직접적 지원과 보호가 가능하였다. 그러나 WTO 체제 이후 정부의 직접적 지원은 거의 불가능해졌다고 봐야 하며, 따라서 국가 전체의 자원배분과 전략적 행위 및 치열한 무한경쟁을 뚫고 나가기 위해서는 보다 능력 있는 정부, 효율적 정부, 성과 지향적 정부가 필수적으로 요청되고 있다. 이처럼 능력 있는 정부를 만들어서 실제적 성과를 향상시켜 나갈 수 있는 방법의 일환으로서 성과관리제도가 자리매김 된다.

두 번째는 우리 사회도 민주화가 안정적으로 정착되고 있는 즈음에서, 이러한 민주화는 공공정책의 민주적 결정 및 효율적 집행, 그리고 공공서비스의 질적 수준을 높이도록 하는 사회적 요인으로 작용하고 있다. 민주화는 정부에 대한 국민의 통제력을 높인다. 국민의 세금으로 운영되는 정부 조직이 좀더 효율적으로 운영되기를 기대하며, 정부 조직의 활동이 좀더 국민의 기대와 요구 수준에 부합하기를 기대하며, 나아가 공공부문의 문제해결과 발전에 실질적으로 성과를 거둘 수 있는 정부 활동을 기대한다. 그러한 국민들의 기대 수준을 일목요연하게 제시하며 평가를 받을 수 있는 방법이 정부활동에 대한 성과관리 및 성과평가체계라 하겠다.

세 번째는 정보화의 급속한 진행이다. 정보화는 조직 내적으로 업무의 처리를 신속히 하고 조직간 연계 및 의사소통을 강화시켜줄 뿐만 아니라, 조직 외적으로는 조직의 투명성, 공개성, 참여성, 민주성, 환류에 의한 통제가능성을 높여주는 수단이다. 정부 조직의 정보화는 방대하며 복잡한 정부 업무를 쉽게 처리할 수 있도록 하고, 분절적인 정부조직들을 일원화시켜 주어 조직활동의 연계성과 효율성을 높여준다. 따라서 아날로그 시대에서는 불가능하였던 거대한 정부 조직의 성과관리 및 평가시스템들이 정보화로 인해 실현가능성이 높아졌다. 정보화에 의해서, 정부 업무의 기획, 실행, 통제 과정이 하나의 체계로 통일되어 모니터링 될 수 있고, 각각의 단위들에 대한 평가체계 및 성과관리체계 수립, 다차원적인 상호 의사소통과 피드백이 가능해졌다. (김석준 외, 2000)

즉, 작고 능률적인 정부의 구현이 세계적 경향으로 됨에 따라 대부분의 국가는 총체적인 국가경쟁력 배양에 힘을 쏟기 시작했으며, 이를 위해 공공부문도 공익·형평을 견지하면서도 효율성과 효과성 제고를 기치로 하는 기업가적 형태로 변모해야 한다는 전제가 무한경쟁시대의 생존전략으로 제시되고 있다(차의환, 1999). 이의 확보수단으로서 ‘평가’란 도구가 필수적으로 채택되고 있고, 특히 성과에 중점을 두는 평가제도와 조직관리제도가 점점 더 강조되고 있다.

정부는 그동안 다양한 성과평가체계를 도입하여 실시해 왔지만, 실제 적용과정에서 그다지 효용을 거두지 못하였다. 그 이유로 여러 가지를 들 수 있겠지만, 민간기업에 비해 정부가 갖고 있는 독특성과 차별성에 기인하는 바가 크다.

정부의 행위는 민간 기업과는 달리 강제성·독점성·포괄성·법적규제성과 같은 특성을 띤다. 정부가 국가 내에 다른 경쟁 조직을 갖고 있지 못하고, 공무원들이 법적으로 신분보장을 받고 있다는 구조적 특성과 공무원들의 조직경쟁력 강화에 대한 절박감 및 주인의식이 약하다는 인식론적 특성, 그리고 정부 업무 자체의 공공적 특성은 정부의 성과관리를 원활하게 수행하지 못하게 하는 요소로서 작용한다.

그러나 정부 조직과 업무적 특성에 따른 성과관리의 어려움에도 불구하고, 공공부분의 특성에 맞는 성과관리제도를 더욱 개선하며 발전시켜나가야 하는 이유는, 정부의 능력과 경쟁력이 국가 생존 및 발전의 필요충분적인 요소이자 시대적 요청으로 되고 있기 때문이다.

급변하는 현대 사회의 흐름에 따라 ‘성과주의’는 정부의 능력과 역량을 향상시키고자 하는 은유적 용어로서 상징화되고 있다. 그동안 정부의 성과주의를 향한 다양한 시도들은 정부 업무 및 행위에 대한 성과 개념의 부정, 연공서열 위주의 뿌리 깊은 전통, 비창의적이며 매너리즘화된 관료주의 문화, 공공부분의 역할과 비전에 대한 몰지각성 및 비주체성과 무책임성, 과거로부터 전래된 권력 지향적 성향에 따른 비고객중심성, 공공조직의 특성에서 기인한 무사안일성 등에 부딪쳐 빈번히 좌초되거나 형식화, 또는 도그마화 되어 버렸다.

성과주의는 이러한 관료적 전통에 대한 부정이며, 공공조직의 패배주의에 대한 도전이자, 공공부문의 변화와 혁신을 위한 새로운 패러다임의 상징적 은유이다.

성과주의	관료주의
전략적	비전략적
공공재의 성과개념 인정	공공재의 성과개념 부정
능력과 실적 강조	연공서열 강조
창의성	관례중심
능동적	수동적
성찰성	매너리즘
책임성	책임회피
고객중심	공급자 중심
전체와 부분의 연계	전체와 부분의 분절
변화지향	과거지향

<표 2-1> 성과주의와 관료주의의 비교

1997년 IMF 외환위기는 정부와 기업, 노동, 금융의 지속적 개혁만이 국가 생존과 발전의 원동력임을 일깨워주었다. 그 중에서도 국가 전체의 방향타를 수립하는 정부 및 공공부문의 개혁은 나라 전체의 활력을 불어넣고 사회 개혁을 성공시킬 수 있는 가장 모범이 되어야 할 부분으로 간주된다.

서유럽을 비롯한 한국의 공공부문 혁신은 신공공관리 및 신거버넌스론의 입장으로 집약되어 진행되고 있다. 신공공관리와 신거버넌스론의 입장 간에는 약간의 차이가 있지만, 대개 국가에서 진행되고 있는 정책들의 추이를 보면 다음과 같은 공통점을 보인다.

<혁신의 방향>

- 독점에서 자유롭고 공정한 경쟁으로
- 집중에서 분산으로
- 폐쇄에서 개방으로

- 독단에서 참여로

<혁신의 원칙>

- 목표의 명확화: 고객지향, 임무지향, 미래를 대비
- 성과의 향상: 성과지향, 서비스 제공에 경쟁 도입, 지출보다는 수익을 창출
- 목적달성을 위한 정책수단 제고: 촉매적 역할, 시장 기구를 통한 변화
- 통제의 위치 전환: 위계조직에서 참여와 팀워크로, 지역사회 주도

신거버넌스론

Rhodes(1997)는 신거버넌스를 다음과 같은 여섯 가지 의미로 유형화하고 있다. 첫째, 공공개입의 범위와 형태에서 공공서비스 공급상의 시장과 준시장을 활용하려는 최소국가의 의미, 둘째, 기업의 전반적인 방향제시, 최고관리 활동의 통제, 기업의 범위를 넘어서는 이해관계자들에 대한 책임성과 규제에 관한 정당한 기대를 만족시키는 일 등에 관한 기업적 거버넌스의 의미, 셋째, 사부문의 경영방식을 공공부문에 도입하고, 시장경쟁과 같은 유인체계를 공공서비스 제공에 도입하려는 신공공관리의 의미, 넷째, 국가관리에서 정치권력이 민주성, 책임성, 다원성, 효율성을 확보하는 방식으로 행사되는 의미, 다섯째, 사회 정치 체계 내 각 행위자들의 상호작용체계의 의미, 여섯째, 자원의 배분적 통제, 조정을 위한 '자기 조정적 연결망'의 의미 등이다.

학계에서의 논의를 보면, 신공공관리론은 공공부문에 시장원리를 확대하여 적용코자 하는 의미가 강한 반면, 신거버넌스론은 정부와 시장, 시민사회간의 네트워크적 연계망에 의한 공공 부문의 운영이라는 의미가 강하다.

혁신의 방향과 원칙에 관한 Osborne/Gaebler의 견해는 최근 진행되고 있는 각 국가의 공공부문 혁신에 관한 사항들을 함축적으로 제시해준다. 결국 독립적 조직으로서 공공부문을 주도적으로 운영하는 정부의 혁신이 이루어지

지 않았을 때, 사회 전체의 자원배분이 비효율적으로 이루어지며, 자원배분의 비효율적 배분은 궁극적으로 국가가 지속적으로 발전하기 위한 역량이 저하되며, 극단적으로 본다면 IMF 사태처럼 국가 전체의 부도사태에 직면할 수도 있음을 가정할 수 있다.

성과주의는 정부 조직과 공무원들의 행위가 실제적 성과를 가져올 수 있도록 조직을 운영하며 평가와 피드백을 하도록 하는 원리이다. 그동안 정부가 추진하였던 성과주의제도는 성과주의의 표면적 의미에 천착하여 조직과 개인의 목표를 수립하고 그에 따른 성과를 평가하고 인사 및 재무적 보상으로 연계하는 방안이었다.

그런데, 이러한 성과주의제도는 성과주의가 본질적으로 추구하고 의미하는 바에는 미치지 못하고 있다. 성과주의제도가 의도하는 바는 정부 조직의 단선적 목표달성을 측정하는 데 있는 것이 아니라, 오랜 기간 만연되어온 관료주의를 타파하고, 현실변화와 미래적 가치를 달성하기 위한 공공부문의 전략적 운영능력을 향상시키는 데 있다. 공공부문의 전략적 운영능력의 향상은 비록 독점적 조직일지라도 내부의 역동성과 혁신역량을 강화시켜 공공조직의 비전과 임무를 효과적으로 달성해 가는 것을 말한다. 따라서 최근 정부가 도입하고 있는 성과관리제도에 관한 비판적 검토가 필요하며, 향후 성과관리제의 발전을 위한 방안들을 모색해 볼 필요가 있다.

2. 공공부문 평가제도의 역사

한국의 공공부문 성과관리제도는 공공부문 평가제적 측면에서 이해할 필요가 있다. 공공부문의 평가는 대상이 무엇인가에 따라 정책평가와 기관평가로 구분된다. 정책평가는 1961년 심사분석제도(국무총리 기획조정실)에서 시작하여, 1981년 경제기획원의 심사분석제도, 1990년 국무총리 행정조정실의 정책평가, 1994년 국무총리 행정조정실의 심사평가제도, 2001년 국무조정실의 정부업무평가제도에 이르고 있다 (차의환, 1999).

초기 심사분석제도(1961-1980)는 대통령의 지시 및 관심 사업이나 각 부처

주요 사업들의 달성정도를 검토하는 정도의 평가제도였다. 특히 이 시기에는 경제개발계획이 국가 주도로 강력하게 시행되면서, 각 계획별 목표달성이 얼마나 되었는가는 대통령의 주요 관심사였고, 그러한 달성정도를 심사, 분석, 평가하기 위한 수단으로서 심사분석제도가 필요하였다. 이 시기 심사분석제도는 양적 평가에 집중하였고, 구속적 체계화보다는 건의적 성격을 띠었다.

경제기획원의 심사분석제도(1981-1994)는 이전 심사분석제도 및 운영상의 문제점을 시정하고, 심사분석업무의 활성화를 도모한다는 측면에서 심사분석제도의 개선을 추진한 결과였다. 이 시기에 이르러 개정된 「정부의 기획 및 심사분석에 관한 규정」에 근거하여 각 부처마다 주요업무계획제도가 도입되었고, 각 부처의 자체적인 심사분석업무가 실시되었다. 당시 심사분석 내용은 집행관리와 성과분석으로 구분된다. 집행관리는 연초에 수립된 분기별 추진계획과 추진실적을 비교한 후 당초계획에 미달된 사업에 대해서 그 부진 사유를 분석하고 보완대책을 수립·시행하는 것으로서 주요 업무시행계획의 심사분석이 여기에 속하였다. 한편 성과분석은 특정사업의 추진실적을 분석하여 당초 사업목표의 달성 여부, 사업추진의 효과성 등을 평가해 향후 사업추진 효율성 제고방안을 수립·시행하는 것으로 중점사업, 집중분석 및 각 부처의 자체특별 분석이 이에 포함되었다.

이 시기의 심사분석제도는 각 부처의 주요사업과제와 대통령 공약사업 및 지시사항 등 매년 1,000여개 수준에 이르는 많은 평가대상 과제 때문에 사업진도과약 위주의 검토에 의존하였다. 그 결과로 평가의 외관적 경향으로 치우쳐 평가를 위한 평가, 즉 평가의 규정을 충족시키는 업무수행만을 위한 형식적인 평가 업무 수행 결과를 초래하였다. 또한 심사분석 편람에 나타난 평가기준 등이 실제 적용에서는 합리성 결여와 평가결과의 환류체계 강구가 실효성 있게 뒷받침되지 않았다는 점도 한계로 지적된다.

국무총리 행정조정실의 정책평가제도(1990-1994)는 심사분석제도가 전정부적 차원의 국정흐름을 진단하는 데 한계성을 갖고 있는 문제점이 지적되면서 보완적 성격으로 수립되었다. 정책평가제도는 「정부주요정책평가 및 조정에 관한 규정」이 공포되면서 실시되었는데, 이 제도는 “급변하는 국제정세와 국

내 사회·정치적 여건변화에 효율적으로 대처하기 위해 2개 이상의 중앙행정 기관과 관련된 주요 정책에 대하여 전정부적 차원에서 이를 종합적으로 평가·조정함으로써 효율적인 국정운영을 도모하려는 것”이라고 실시 배경을 밝혔다.

이 시기의 심사분석과 정책평가제도간의 차이를 보면, 심사분석제도는 개별적 특정 단위사업 및 예산사업을 대상으로 추진진도와 부진원인을 분석하여 해당 사업의 합리적인 추진을 기하는 것이라면, 정책평가제도는 국정전반에 걸쳐 주요 정책과제의 종합적인 추진상황을 점검하고 문제점을 발굴하여 그 개선방향을 각 부처 차년도 업무계획에 반영함으로써 정부시책의 실효성을 제고하는데 있다. 다시 말해서 심사분석제도에 비해 정책평가제도가 좀더 평가적 의미를 지녔다고 볼 수 있다. 그러나 이 시기 정책평가 역시 심사분석제도의 보완적 장치로서 실시되었고, 평가의 포괄성, 객관성, 전문성, 환류성 측면에서 많은 한계를 드러내었다.

1994년 정부조직개편에 따라 총리실의 정책평가기능과 경제기획원의 심사분석기능이 통합되어 국무총리 행정조정실의 심사평가제도(1994-1998)가 수행되었다. 1995년 「정부업무의 심사평가 및 조정에 관한 규정」에 따라 심사평가제도가 실시되었는데, 심사 평가는 정부업무의 추진상황 및 집행성과를 점검·분석·평가하고 관계 행정기관간의 의견을 조정하여 그 결과를 정부업무의 추진과정에 반영하는 것으로 정의되었다.

심사평가제도는 중앙행정기관이 매년 계획을 수립·추진하는 시책 및 사업 중 당해 년도의 심사평가대상으로 선정된 주요 시책 및 사업에 대해서 당해 중앙행정기관과 국무총리가 정기적으로 실시하는 정기 심사평가와 중앙행정기관의 업무 중 국무총리가 국정운영과 관련하여 필요하다고 인정하여 수시로 실시하는 수시심사평가로 구분되었다. 정기심사평가에서는 각 부처 주요사업 위주의 대상과제에 대한 업무추진 성과를 집중적으로 분석·평가하였고, 심사평가자문단을 구성하여 심사평가의 전문성과 객관성을 제고하고자 노력하였다는 측면에서 이전의 평가체계보다 평가적 의의에 충실하였다. 또한 심사평가 실시결과는 국무회의에 보고되었고, 예산편성에 반영토록 하였으며, 시정조치

상황도 점검을 함으로써 평가의 환류체계를 이전에 비해 획기적으로 강화하였다.

이처럼 심사평가 제도는 이전의 이원화된 평가체계를 일원화시켰고, 평가과정에서의 효율성을 도모하였을 뿐만 아니라, 평가의 전문성과 환류체계를 강화하여 평가의 내실화를 추구하였다. 반면, 이 시기에도 평가의 형식과 내용에서 부분적 개선은 이루어졌을 지라도 평가에 대한 획기적인 패러다임적 인식전환이나 정부의 역량 강화 측면, 변화관리, 세밀한 성과관리 및 성과평가 등에는 여전히 미치지 못하고 있어서 평가에서의 질적 전환은 이루지 못하였다.

국무총리 행정조정실의 심사평가제도는 1998년부터 국무총리 국무조정실의 심사평가제도로 변경되면서 기관 평가적 요소가 가미되어 종합적 평가제도로 발전하였다. 특히 2001년 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」은 기존의 정책평가뿐만 아니라 기관역량평가, 국민만족도 평가를 포괄적으로 규정하여, 공공부문 평가체계가 한 단계 질적 발전을 거듭한 계기가 되었다. 최근까지 공공부문 평가는 정부 업무나 정책 및 사업 등의 시행정도를 평가하는 수준을 넘어서, 정책 시행의 결과로서 달성된 성과부문에 평가의 초점을 맞추고자 노력하고 있다. 이러한 노력들은 공공부문 평가를 형식보다는 내용에, 단위 업무보다는 기관의 미션과 임무 수행적 측면을 주목한다는 점에서 이전과는 다른 질적 발전을 도모하고 있다 하겠다. 그러나 아직까지 성과를 기초로 한 평가 지표의 개발이 미흡하며, 조직의 전략적 목표와 개인 및 하위부서 지표간의 연계성이 떨어지고, 성과평가의 보상체계로서의 피드백이 약할 뿐만 아니라, 성과평가 문화가 일반화되지 못하여 조직의 혁신과 변화관리로서 성과관리제도가 적극적으로 활용되지 못하고 있는 한계가 여전히 남아있다. 그리고 부처간 성과평가제도가 서로 중첩적으로 존재하여 대상 조직에서는 혼선과 낭비적 요소들이 발생하고 있다는 점도 문제로 지적된다.

3. 공공부문 성과관리제도의 현황

현재 우리나라 공공부문 성과관리제도는 국무조정실의 정부업무 평가제도를 비롯하여, 중앙인사위원회의 직무성과계약제, 행정자치부의 목표관리제, 기획예산처의 재정성과관리평가제 등이 대표적이다. 이 외에도 감사원의 사업성과감사, 부패방지위원회의 기관청렴도 조사, 각 부처의 자체평가 등도 정부업무 및 조직에 대한 평가의 유형들로서 이들 평가 역시 성과에 중점을 두는 방향으로 나아가고 있다(<표 2-2> 참조).

담당 부처	평가유형
국무조정실	<ul style="list-style-type: none"> - 정부업무평가제도 : 주요정책과제, 관리역량, 국민만족도 - 정보화수준평가 - 국가정보화사업평가 - 규제개혁실적평가
중앙인사위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 근무성적평정 - 성과급보수제도 - 다면평가제도 - 직무성과계약제
행정자치부	<ul style="list-style-type: none"> - 책임운영기관평가 - 목표관리제 - 행정서비스현장 이행실태평가
기획예산처	<ul style="list-style-type: none"> - 재정성과관리평가
감사원	<ul style="list-style-type: none"> - 사업성과감사
부패방지위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 기관청렴도 조사
각 부처	<ul style="list-style-type: none"> - 자체평가

<표 2-2> 중앙부처 평가의 유형

정부 성과관리제도를 기능별로 구분해 본다면, 조직은 행정자치부의 목표관리제도, 인력은 중앙인사위원회의 직무성과계약제도, 재정은 기획예산처의 재정성과관리제도 등 해당 부처가 주관하는 업무에 따라 성과관리 및 평가가

이루어지고 있다. 이 중에서 조직과 인력, 재정 분야는 평가의 방법이나 평가틀이 거의 흡사하다.

가. 정부업무 평가제도

정부업무 평가는 「정부업무 등의 평가에 관한 기본법」에 근거를 두는 평가제도로서, 정부업무의 추진현황 및 집행성과를 분석 평가하여 그 결과를 집행과정 및 향후 사업계획 수립에 반영함으로써 정부업무 추진의 효율성 제고와 책임성 확보를 목적으로 하고 있다. 정부업무 평가는 주로 정부업무 집행결과에 대한 사후적 평가이며, 문제점 발생시 시정조치를 한다는 점에서 감사와 유사한 기능을 한다. 그러나 감사는 준사법적 행위로서 업무추진의 합법성과 정확성에 기초하여 책무성 확보에 중점을 두는 반면, 정부업무 평가는 행정행위로서 시책 및 사업의 능률성, 효율성, 합목적성을 평가하여 새로운 정책의 입안 또는 다음 년도 사업계획에 반영함으로써 책임성을 확보하는 데 의의를 둔다는 점에서 차이가 있다.

정부업무 평가의 대상으로는 43개 중앙행정기관(18부, 4처, 16청, 5위원회)과 16개 광역자치단체 및 232개 기초자치단체에서 국가위임사무나 국고보조사무, 그 밖의 대통령령이 정하는 국가주요 시책 등이다.

정부업무 평가결과는 상·하반기별로 ‘정부업무 평가보고회’를 개최하여 보고하고 주요 내용 공개(대통령 또는 국무총리 주재)하며, ‘평가보고회’ 보고 후 즉시 각 부처에 시달하여 평가결과 시정을 요하는 사항에 대하여는 관계 중앙행정기관의 장에게 그 시정을 요구하고 있다. 시정을 요구받은 관계중앙행정기관의 장은 즉시 조치계획을 수립하여 국무조정실에 보고하며, 반기별로 조치계획에 따른 이행상황을 국무조정실에 제출하도록 하였다. 국무조정실은 각 부처의 이행상황을 점검·관리하여 이행상황 점검결과는 상·하반기 기관평가(자체평가 수행노력)에 반영하고, 보완조치가 필요한 사항에 대하여는 관계부처에 통보하여 보완조치를 강구하도록 하였다. 평가결과 우수기관 및 사례(사람)에 대해서는 포상, 인사우대, 예산조치 등 인센티브 부여방안을 추진하고

있는데, 이처럼 정부업무 평가제도는 이전과는 달리 강력한 환류체계를 구축하여 평가의 실효성을 높이고자 하였다.

나. 중앙행정기관 평가(기관평가)

기관평가는 행정기관을 대상으로 업무의 추진내용 및 집행성과(주요정책평가), 이를 추진하는 기관의 관리역량, 업무추진에 대한 국민만족도 등을 종합적으로 평가하는 제도이다. 기관평가제도는 과거의 심사평가제도가 정부부처의 주요 시책 중 일부 과제만 평가함으로써 부처의 종합적인 업무 추진능력에 대한 평가가 결여되었던 문제점을 보완하고, 각 기관간의 경쟁을 유발하여 정부업무 추진의 효율성과 책임성을 확보하기 위한 목적으로 시행되었다.

기관평가의 평가영역은 주요정책, 관리역량, 국민만족도 부문으로서, 평가내용은 다음 <표 2-3>와 같다.

평가영역	평가내용	비고
주요정책	- 각 기관에서 수행하는 핵심적인 정책을 주요정책과제로 선정하여 평가	- 상·하반기 평가
관리역량	- 자체평가수행노력, 정보화노력, 인사행정/조직관리의 효율성, 국정홍보 노력, 공직기강 확립정도 등을 대상으로 평가항목을 선정.평가	- 평가항목별 년1회 평가 - 자체평가 수행노력은 상·하반기 평가
국민 만족도	- 주요정책과제, 민원행정서비스, 기관행정에 대한 만족도 조사	- 조사대상별 년1회

<표 2-3> 평가영역과 평가내용

각 평가영역별 평가방법을 보면, 우선 주요정책과제 평가는 이전의 심사평가의 전통을 계승하면서도, 정책과정별로 평가기준과 지표를 일반화시켰다는

점에서 정책평가의 표준화를 이루었다. 정책과제 평가의 평가기준은 6개로서, 정책목표의 적합성·계획내용의 충실성·시행과정의 효율성·시행과정의 적절성·목표의 달성도·정책영향 등이다 (<표 2-4> 참조).

기 준	내 용
평가의 주체와 대상기관	<ul style="list-style-type: none"> - 국무조정실 정책평가위원회가 43개 중앙행정기관의 주요업무의 추진내용과 성과를 상·하반기에 각 1회씩 평가 - 각 부처는 자체평가 실시 - 평가대상과제별로 ‘평가 작업반’을 구성, 평가실시하고 ‘정책평가위원회’에서 검토·심의
평가대상 과제	<ul style="list-style-type: none"> - 국정목표 등을 참고하여 매년 초 각 부처의 주요 업무계획 중 핵심시책 및 사업을 선정 - 대상과제는 각 부처가 자체적으로 선정토록 한 후 주관평가위원(국무조정실)의 조정을 거쳐 심의·확정
평가방법 및 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 정책평가위원회의 ‘평가 작업반’ 별로 부처 업무설명회, 과제별 추진상황자료, 부처의 자체평가결과, 현지 방문 및 확인, 전문가회의 등을 통해 평가 실시 - 정책형성, 정책집행, 정책성과 등 3단계별로 공통평가기준에 따라 평가(6개 평가기준, 12개 평가착안사항) <ul style="list-style-type: none"> » 정책형성(정책목표의 적합성, 계획내용의 충실성) » 정책집행(시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성) » 정책성과(목표의 달성도, 정책영향)
평가결과 처리	<ul style="list-style-type: none"> - 평가 작업반에서 주요정책과제 평가보고서를 작성하고, ‘정책평가위원회’에서 검토하고 심의 - 각 과제별로 제시된 공통평가기준에 따라 ‘우수’, ‘적절’, ‘보통’, ‘미흡’ 등 4단계로 평가등급을 분류하여 평정 - 개선 지적 사항은 해당부처에서 개선조치계획을 수립·시행하고, 국무조정실에서 정기적으로 점검·확인

<표 2-4> 주요정책과제 평가

관리역량 평가는 이전의 심사평가제도와는 달리, 정부업무평가제도에 기관 평가적 의미를 부여할 수 있도록 하는 평가영역이다. 관리역량은 정책관리역량, 일반관리역량, 혁신역량을 균형 있게 평가하도록 하였고, 최근에는 혁신역량에 대한 평가를 강화시켜서 기관의 미래가치를 높일 수 있는 잠재역량까지 포괄한다는 점에서 한 단계 발전된 평가방식이라 하겠다 (<표 2-5> 참조).

평가영역	평가대상	협조기관
정책관리역량	<ul style="list-style-type: none"> - 자체평가 수행노력 - 국정홍보 노력 - 정보공개 확대 노력 - 정보화 구현 노력 - 법제업무 개선 노력 	국정홍보처 행정자치부 정보화평가위원회 법제처
일반관리역량	<ul style="list-style-type: none"> - 조직관리의 효율성 - 인사관리의 효율성 - 재무관리의 효율성 	행정자치부 중앙인사위원회 재정경제부, 기획예산처
혁신역량	<ul style="list-style-type: none"> - 혁신추진 노력 - 공직기강 확립노력 	행정자치부 국무조정실(조사심의관실) 부패방지위원회

<표 2-5> 관리역량 평가

국민만족도 조사는 공공업무의 성격에 따른 평가 유형에 해당한다. 일반 기업은 기업 활동의 최종적인 성과들이 재무적 지표로 나타나기 때문에, 고객 만족도는 재무적 지표의 하위 지표로서 의미가 부여된다. 이에 반해 공공업무는 일종의 공공재적 성격을 띠고 있어서 재무적 가치는 투입요소로서만 작용된다. 물론 예산의 효율적 집행이나 투입 예산 대비 성과 등의 자료로서 성과의 일환으로도 활용될 여지가 있지만, 일반적인 공공업무의 최종적인 성과는 공공 서비스의 산출을 통한 공익적 가치의 달성이나 향상으로 귀결된다는 점에서 공공사업의 최종적인 성과평가는 공익적 가치 실현의 측정이나 국민만족

도 등을 통해서 이루어지는 것이 현실적이다.

국민만족도 조사의 영역은 민원행정 서비스, 주요정책, 기관행정이용자 만족도 등 세 영역이다 (<표 2-6> 참조). 이 세 영역에 대한 만족도 조사는 공공업무의 프로세스 품질을 높이도록 강제하며, 공공업무의 평가가 단순히 산출에 그치는 것이 아니라 궁극적으로 달성하려고 하는 성과에 초점을 두도록 하는 영향요인이 되고 있다.

구 분	민원행정 서비스 만족도	주요정책 만족도	기관행정이용자 만족도
조사대상	-중앙행정기관의 민원행정서비스	-부단위 중앙행정기관의 주요정책과제(27개 기관)	-청단위 중앙행정기관의 행정서비스(16개 청)
설문대상	-민원인(인터넷민원포함)	-일반국민, 전문가집단	-행정서비스 이용자
조사내용	-민원처리방식, 절차 및 결과에 대한 만족도를 7점 척도로 조사 -접근용이성/신청용이성/신속정확성/환류성/형평성 -인터넷민원(신청과정의 용이성/처리시간/처리결과 만족도 등)	-각 부처가 추진한 주요정책과제에 대한 만족도를 7점 척도로 측정 -의견수렴도/정책내용의 적절성/집행과정의 투명성/정책의 효과성 등 -전문가 집단(정책의 일관성/환류성 항목 추가)	-접근성/대응성/서비스내용/환경 등 4개 분야에 대해 조사

<표 2-6> 국민만족도 조사

정부업무 평가는 세 부문에 대한 평가에서 그치는 것이 아니라, 세 영역간

의 가중치를 두어 종합평정을 함으로써 중앙부처간의 경쟁성 및 정부업무 등의 효율성과 책임성을 제고하고 있다.

종합평정은 기관의 규모·기능·성격 등을 고려하여 43개 평가대상기관을 2개의 그룹(장관급기관/청단위기관)으로 분류한 후 그룹 내 기관간 비교 평정을 시도한다. 가중치는 주요정책과제(35%), 관리역량(35%), 국민만족도(30%)로 부여한다.

다. 지방자치단체 평가

지방자치단체 평가는 지방자치단체에서 수행하는 국가의 주요 시책에 대한 추진상황을 평가·환류하여 국정운영의 효율성과 통합성을 확보하고자 하는 목적으로 실시되는 평가제도이다. 아울러 지방자치단체의 합리적인 정책결정을 지원하고 행정의 책임성을 확보하려는 의의도 갖고 있다. 평가 대상은 16개 광역자치단체로서, 지방자치단체 또는 그 장이 위임받아 처리하는 국가사무이다. 평가분야는 주요시책과 민원행정서비스 만족도 조사이다. 평가체계는 다음 <표 2-7>과 같다.

구 분	내 용
평가체계	<ul style="list-style-type: none"> - 국무조정실(정책평가위원회) : 평가기본방향 설정, 평가과제 또는 항목 마련(행자부와 협의) - 행정자치부(지방자치단체 합동평가위원회) 시·도의 의견수렴, 평가의 구체적 시행계획 수립 및 평가지표·매뉴얼 개발, 합동평가단을 구성하여 평가실시(서면평가·현장평가·만족도조사), 평가결과 심의 및 국무조정실(정책평가위원회)에 보고
평가절차	<ul style="list-style-type: none"> - 과제선정 및 기본방향 설정(국무조정실) - 계획 수립 : 평가지표 미 매뉴얼 개발(행정자치부) - 평가실시 및 결과산정(행정자치부, 지자체 합동평가위원회)

	- 익년도 상반기 1회 평가 실시
평가결과 활용	- 평가결과는 지자체 합동평가위원회 심의를 거쳐 정책평가위원회·국무총리 보고 - 시책별 평가등급에 따라 재정인센티브 부여 및 포상 실시 - 평가보고서 발간, 국정 미 시·도정의 환류자료로 활용 - 우수혁신사례를 발굴, 자치단체 간 상호 벤치마킹 자료로 활용

<표 2-7> 지방자치단체 평가체계

라. 재정성과관리제도

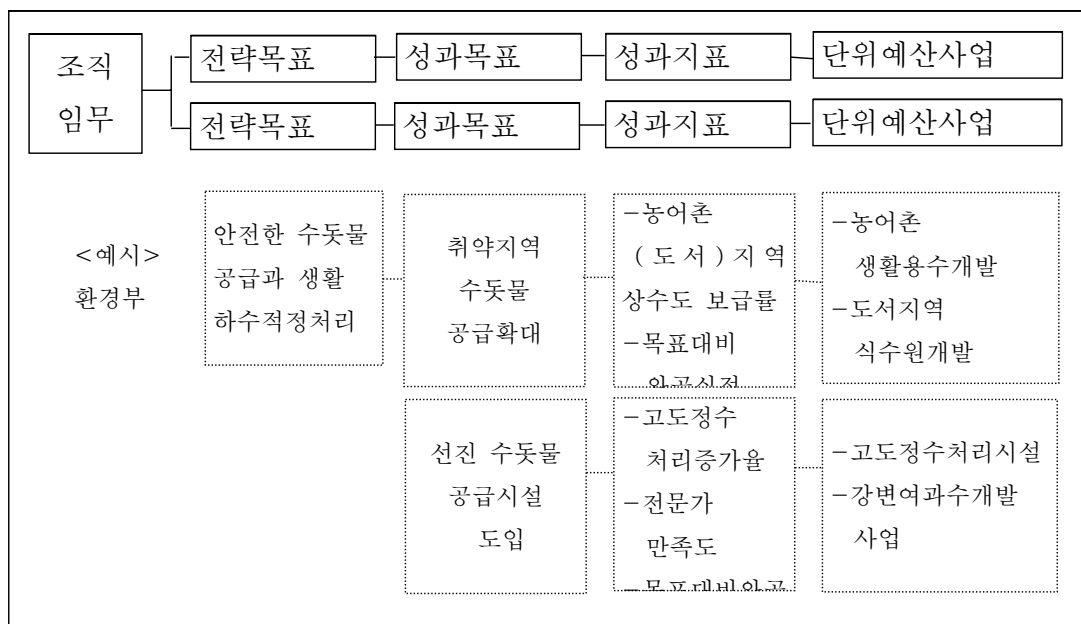
재정성과관리제도는 각 부처의 주요 재정사업에 대해 사전에 목표와 지표를 설정하고, 이러한 지표에 따라 성과를 측정하여 그 결과를 재정운용에 반영하는 제도이다(기획예산처, 2004). 이는 1999년에서 2002년에 시행된 성과주의 예산사업 시범사업을 그 기초로 하고 있으며, 2003년부터 선시행기관(22개)¹⁾을 선정하여 주요 재정사업 중 30% 사업에 대한 성과목표와 지표를 개발하게 함으로써 시작되었다.

이러한 재정성과제도가 도입된 배경은 2004년 총액배분 자율편성제도의 도입으로 인해 예산편성에 대한 부처의 자율권 확대에 따라, 국가재정사업의 성과평가를 강화하여 각 부처의 책임성과 재정의 효과성 및 투명성을 제고하고자 하는 것이다. 이 제도에 따르면, 각 부처는 재정사업을 통해 성과목표와 이의 달성여부를 측정할 수 있는 성과지표를 개발하고, 성과계획서와 성과보고서를 기획예산처로 제출하도록 하고 있으며, 이를 예산과 기금 편성과정에서 참고하여 재정운영에 환류 하도록 하고 있다.

재정사업 성과관리제도는 주요 재정사업을 위주로 운영된다. 우선 전체 재

1) 선 시행기관은 교육부, 외교부, 행자부, 과기부, 문광부, 농림부, 산자부, 정통부, 복지부, 환경부, 건교부, 해양부, 홍보처, 농진청, 산림청, 특허청, 조달청, 경찰청, 해경청, 기상청, 통계청이다(기획예산처, 2004).

정사업 중 성과측정이 가능하고, 성과관리의 실익이 높은 사업을 성과관리대상사업을 선정하고, 조직의 임무에서 목표(전략목표와 성과목표)를 설정하고 이의 달성여부를 측정할 수 있는 지표를 개발한다. 그리고 성과목표별로 재정사업을 그룹화하여 연결하고, 성과계획서에서는 재정사업으로 달성코자 하는 구체적인 목표치를 제시한다. 그리고 예산 집행 후, 성과보고서에는 성과 목표치와 실적치를 비교하여 분석하도록 하고 있다.(<그림 2-1> 참조)²⁾



<그림 2-1> 성과관리 목표-지표-사업 체계 (기획예산처, 2004)

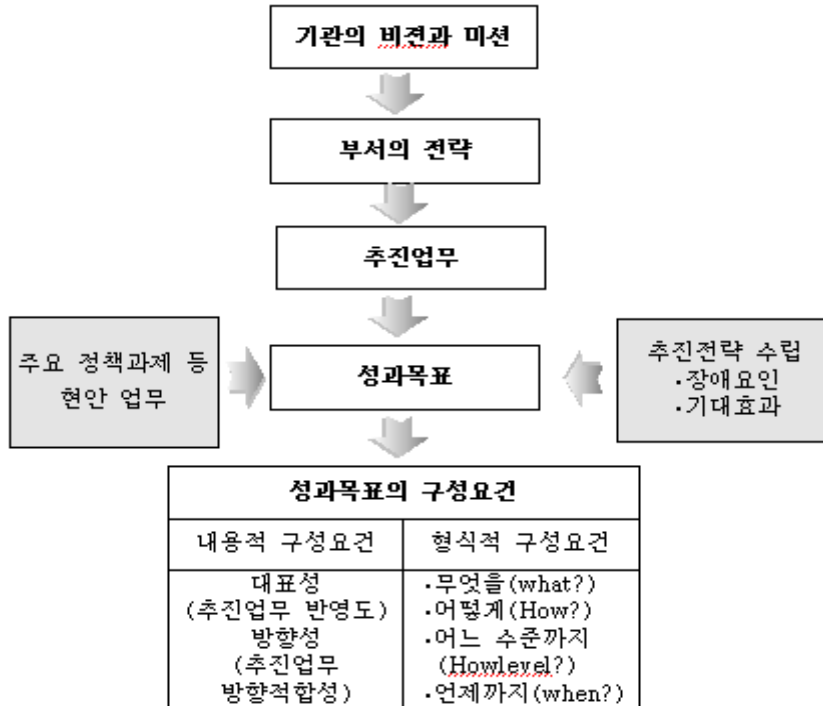
2) 전략목표란 기관의 목표/가치/기능 등을 포함하는 기관임무를 수행하기 위한 중장기적 중점 정책의 방향을 말하는 것으로 주요 재정사업이 있는 실(국) 당 1개 수준으로 설정한다. 성과목표는 전략목표의 하위개념으로 재정사업을 통해 달성하려는 복수의 구체적인 목표를 말하며, 성과지표는 성과목표의 달성여부를 판별하기 위한 척도이다(기획예산처, 2003). 특히 성과지표는 투입, 과정, 산출, 결과의 4개 지표 유형을 분류되며 목표와의 연관성, 왜곡유인 지양, 인과관계 파악가능성, 명확성, 시의성, 신뢰성, 비교가능성이 필요하다. 또한 객관적인 측정이 가능한 계량적 지표 위주로 구성되어야 하며, 예외적인 경우에만 정성적 지표를 사용한다. 또한 행정여건을 감안하여 실천 가능한 지표를 선정해야 한다(기획예산처, 2003).

마. 직무성과계약제도

직무성과계약제도는 장·차관 등 기관의 책임자와 실·국장, 과장 간에 공식적인 성과계약(Performance Agreement)을 체결하여 성과목표 및 지표 등에 관하여 합의하고, 당해연도의 ‘직무성과계약’에 의해 개인의 성과를 평가하고, 평가결과를 성과급 및 승진 등에 반영하는 성과평가시스템이다.

공공기관의 성과를 관리하는 목적은 행정서비스의 고객이라고 할 수 있는 ‘국민에게 미치는 편익 또는 정책영향을 극대화’하는 것인데, 종래의 성과평가 시스템은 산출물(output)에 대한 평가에 치중한 측면이 있어 고객에게 미치는 최종결과(outcome)를 제대로 평가하기 어려운 측면이 있었다. 더구나 평가가 어려운 정책수립 등 질적인 부분에도 성과평가를 위한 노력이 필요하다는 점에서, 중앙인사위원회는 결과중심의 행정부문의 평가시스템 구축 및 성과에 대한 책임성 강화를 추구하기 위해 상위직급을 대상으로 직무성과계약제도를 도입하였다 (중앙인사위원회, 2005).

직무성과계약제도는 국무조정실의 기관평가보다 조직의 성과관리적 의미를 훨씬 강력하게 반영한 성과관리제도이다. 기관평가는 중앙조직에서 공공조직의 일반화된 기준을 정하여 그러한 기준을 실행하는지를 평가 감독하려는 평가제도라면, 직무성과계약제도는 각 기관의 미션과 전략을 명확하게 정립하고, 조직 전체 차원의 목표를 수립한 다음 그에 부합하는 하부 단위와 개인별 목표를 수립한다 (<그림 2-2> 참조).



<그림 2-2> 전략적 성과목표 도출 체계도 (중앙인사위원회, 2004)

상위 직급자와 하위 직급자간의 계약은 계약의 단계별로 진행된다. 기관장과 부기관장의 목표 및 성과책임 부여는 전략기획 수립단계에서, 국장과 과장급의 목표 및 성과책임 부여는 목표설정 단계에서 이루어진다(<표 2-8> 참조).

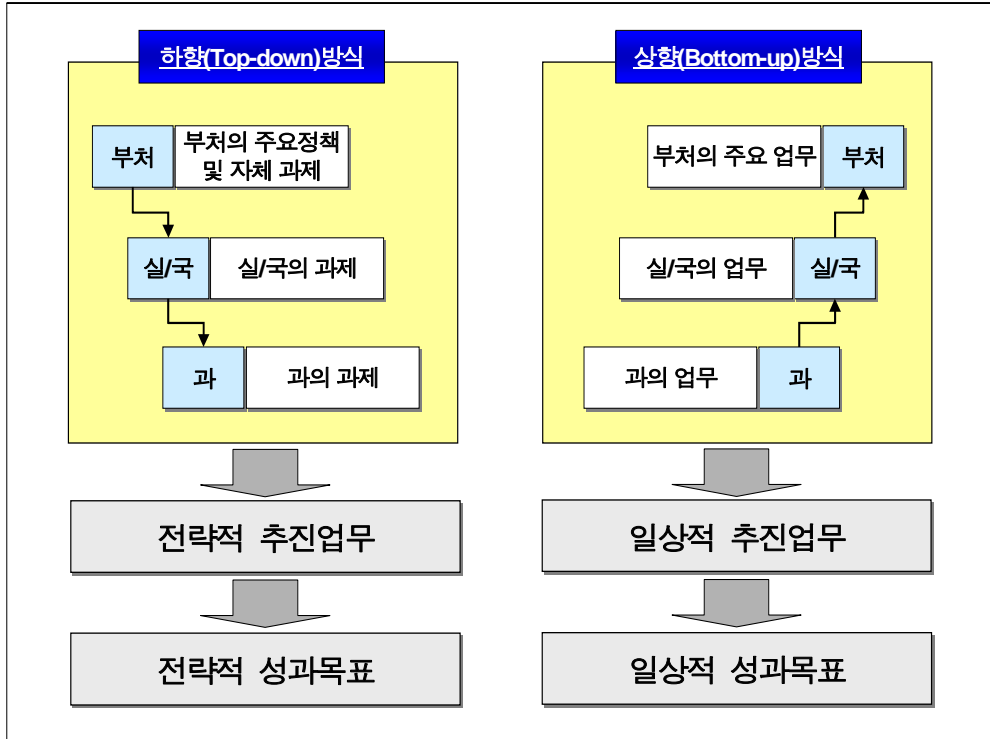
전략 기획	기관 미션	기관의 비전(미래상) 반영 - 고객이 누구인가 - 고객에서 어떤 혜택, 변화를 줄 것인지 천명.	기관장, 부기관장 목표 및 성과책임 반영
	전략적 방향	- 본연적으로 해야 할 역할 - 실현하고자 하는 바람직한 상태	

	전략 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 구체적인 전략목표 설정 - 실현수단인 역점과제 선정 - 평가지표(결과지표) - 달성수준 제시 	
목표설정	성과목표	<ul style="list-style-type: none"> - 성과목표 설정 - 산출물 및 역할 정의 - 평가지표(산출지표 중심) 	국장급, 과장급 목표 및 성과책임 반영
중간점검		<ul style="list-style-type: none"> - 진행과정에서 문제점 도출, 개선방안 논의 - 환경변화에 따른 성과목표 변경 	목표 수정
평가		<ul style="list-style-type: none"> - 목표대비 달성도의 양적 평가 - 상위목표에 대한 개인의 기여도, 적시성, 완성도 등 질적 평가 	

<표 2-8> 직무성과계약제도의 계약 절차 (중앙인사위원회, 2005)

직무성과계약제도의 성과계약 방식은 목표관리제도의 단선적 계약의 문제점을 극복하고 조직의 전략을 캐스케이드 방식으로 개인 성과와 연계시킨다는 점에서 차이점이 있다. 또한 목표관리제도가 성과평가를 지향한다고는 하지만, 실제적으로는 개인 업무의 산출 중심의 평가가 이루어지는 반면, 직무성과계약제도는 논리모델에 의하여 성과지표가 개발됨으로써 전략적 성과평가가 이루어질 수 있도록 한다 (<그림 2-3> 참조).

직무성과계약제도가 개인의 성과지표를 조직 전체의 전략과 연계시키기 위해 상급자와의 계약에 의해 캐스케이딩 방식으로 세부 지표를 작성해 가는 것은 성과관리의 의미를 한층 더 강화시킨 방식이라 하겠다. 그렇지만, 비슷한 방식으로 성과지표를 도출하고 있는 목표관리제도와 여전히 중첩적이라는 점과 다른 한편으로 조직의 성과관리를 더욱 완결적으로 하기 위해서는 유형자산 뿐만 아니라 무형자산까지도 균형 있게 관리할 필요가 있는데, 그러한 부분들을 중점적인 관리대상화하지 않는 것도 한계로 지적할 수 있다.



<그림 2-3> 직무성과계약제도의 성과목표 설정방식 (중앙인사위원회, 2004)

바. 목표관리제도

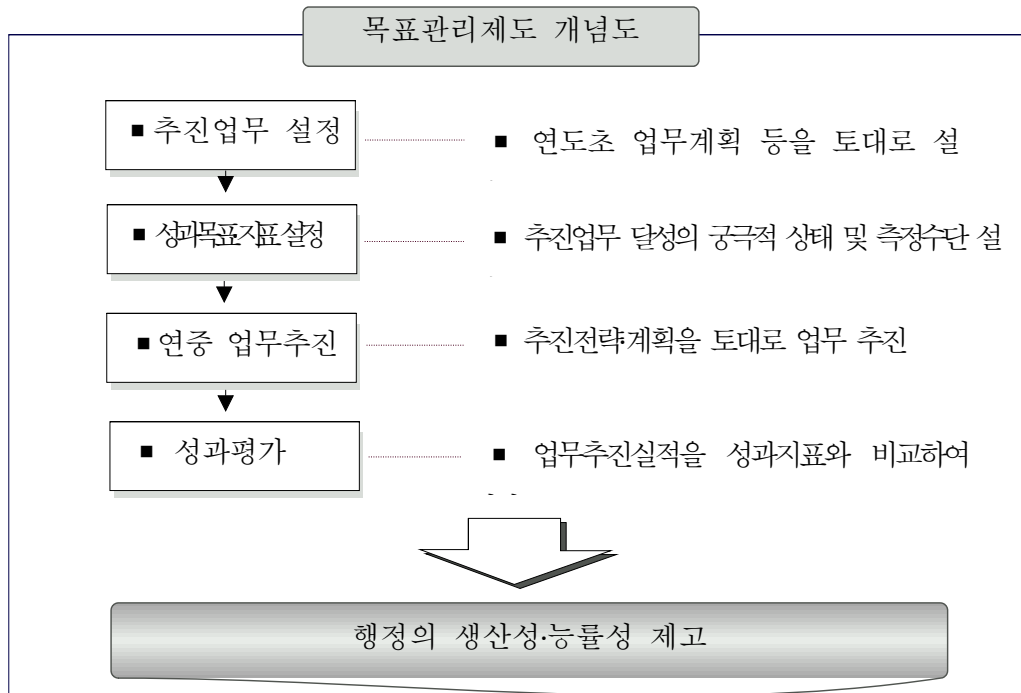
목표관리제도는 조직의 상하구성원들이 참여의 과정을 통해 조직의 목표를 설정하고, 각자의 책임영역을 규정하며, 조직단위 및 구성원들의 업적을 측정, 평가함으로써 관리의 효율화를 기하려는 포괄적 관리체제이다. 목표관리제도는 공무원 개개인의 성과목표를 조직 전체목표와 연계하여 미리 설정하고, 연말에 실적을 성과목표와 대비하여 평가한다. 이를 통해서 조직구성원들의 목표 지향적 업무행태를 유도하고 개인의 조직목표달성에 대한 기여도에 따라 보상함으로써, 궁극적으로 행정의 생산성과 효율성을 제고하고 조직 내 경쟁을 강화시키고자 하였다.

행정자치부는 1998년 목표관리제도 도입계획을 수립하여, 행정자치부와 21

개 자치단체에 시범 실시하고 1999년 모든 정부조직에 도입하였다. 목표관리제도는 중앙정부와 지방정부의 1급부터 4급까지의 공무원을 대상으로 실시하며, 5급 이하는 근무성적평정 방식으로 평가가 실시된다.

평가의 결과를 통해 업무추진 및 점검, 평가의 도구로써 활용하고 또한 각종 인사관리 및 성과급 지급에 반영하고, 부서평가의 결과 우수부서에 대해서는 포상 등의 인센티브를 부여하여 경쟁력을 강화하는 등 성과중심의 관리를 하고자 하였다. 2004년 목표관리제도 운영지침에 따르면 추진업무별 달성도, 업무성적평가, 부서평가, 다면평가점수를 합산하여 결과를 산정하고 목표관리 위원회를 운영하여 평가의 객관성을 확보하고자 한다.

목표관리제도 과정은 우선 연초업무계획, 소관분장 업무 등을 기초로 목표관리제도를 통해 집중적으로 관리하고자 하는 주요업무를 피평가자와 평가자가 협의하여 「추진업무」로 설정한다. 이러한 추진업무 수행을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 상태를 표현하여 성과목표를 설정하고, 목표를 달성하기 위한 추진전략 및 계획 그리고 달성정도를 측정할 수 있는 성과지표를 설정한다 (<그림 2-4> 참조). 이후 연말에 성과지표별 추진실적을 확정하여 평가한다. 평가는 연1회 정기평가이며, 평가자는 직근 상급자가 1차 평가자이며, 서열을 결정하고, 차상급자가 2차 평가자로 점수를 부여한다. 이러한 평가결과를 통해 개인별 총점을 산출하고, 이를 근무성적 평점과 연봉제 및 성과상여금 등의 보수에 반영된다.



<그림 2-4> 목표관리제도 개념도 (행정자치부, 2003)

목표관리제도가 갖는 의미는 목표의 유형을 구분하고 직급별로 목표설정의 수준을 달리하는 데에서 찾아볼 수 있다. 즉, 목표를 수준에 따라 전략목표와 중점목표, 기본목표로 분류하고, 장관은 실·국장 회의의 조정결과를 참고하여 전략목표를 결정하고, 차관은 중점목표를 결정, 실국장은 전략·중점목표결정에서 탈락된 나머지 업무와 각 부서에서 일상적으로 추진해야 할 업무를 기본목표로 결정하는 방식이다. 전략목표란 1년 동안 조직이 전략적·거시적으로 추진하고자 하는 최상의 목표를 말하고, 중점목표는 1년 동안 조직이 역점적으로 추진하고자 하는 중간목표, 기본목표는 1년 동안 조직이 일상적으로 추진하고자 하는 하위목표를 의미한다.

목표관리제도가 목표를 수준별로 유형화하고, 직급에 따라 달리 목표를 설정하도록 함으로써 목표의 전략적·통일적 수립을 지향하였지만, 실제 적용과정에서는 담당자의 업무에 따른 성과목표를 개발하는 측면이 더 강하게 나타

나고 있다. 목표관리제도가 공무원 개인에 대한 평가에 치중된다는 점은 비록 성과목표를 개발하여 그러한 행위를 유인하려 하지만, 소속 조직 단위의 전략과 긴밀히 연계되지 않는다면 결국 개인 행위에 대한 성과평가는 형식화되거나 유명무실해질 가능성이 높아진다. 특히 공공부문의 업무는 민간기업처럼 이윤을 동기로 하지 않기 때문에 직원들 간의 경쟁보다는 상호 협력적 관계를 더 필요로 한다. 개별 단위의 성과평가는 재무적 가치가 분명히 드러나며 개인의 행위와 재무적 성과가 명확하게 연계되는 민간 기업 조직에서 효용가치가 높다. 반면 공공조직은 재무적 성과보다는 공익적 가치나 삶의 질 등 재무적 가치로 환산키 어려운 성과를 목표로 한다. 또한 개인의 행위와 공공적 성과를 명확하게 연계시키기가 쉽지 않다. 따라서 공공부문의 성과관리는 조직의 전략적 목표와 개인의 목표를 긴밀히 연계시킨다는 전제하에서 개인들의 성과목표를 향한 행동유인의 관리방식이 필요하다. 최소한 업무적 공통성을 지닌 팀별, 과 단위 또는 사업단위의 성과목표를 수립하며, 단위 조직의 성과목표를 구성원들이 인식하고, 그러한 성과목표를 달성하기 위해 개인들의 창의성과 노력을 유인할 수 있도록 하는 것이 공공부문의 성과관리에서 바람직하다.

제 2 절 현행 공공부문 성과관리의 문제점

우리나라 공공부문의 평가제도는 대통령의 지시사항과 부서별 업무계획 등의 목표사항을 어느 정도 이행하였는지를 검토하는 심사분석단계에서, 공공부문의 혁신과 변화를 촉진하기 위한 수단으로서의 성과관리단계에까지 부단한 발전을 거듭해왔다.

현재 우리나라 공공부문 성과관리는 국무조정실의 정부업무평가(기관평가), 행정자치부의 목표관리제, 중앙인사위원회의 직무성과계약제, 기획예산처의 재정성과관리제도, 감사원의 성과감사 등이 대표적인 예이다 (<표 2-9> 참조).

공공부문 성과관리제도의 발전과정을 살펴보면, 과거에는 정부업무의 실행 정도를 점검하였던 수준에서 점차 정책의 성과와 원인에 대한 분석으로 발전하였고, 최근에는 민간기업에서 주로 활용되었던 전략적 성과관리기법들을 공공부문에 적용하려는 시도들이 증가하고 있다. 정책품질관리제, 논리모델, BSC 등이 그 사례라 할 수 있다. 이 기법들은 이미 서구에서 많은 연구가 실시되었고, 우리나라에서도 상당한 검토가 진행되고 있다. 행정자치부의 통합행정혁신시스템(Hamoni), 해양경찰청과 특허청의 BSC 등이 대표적 예이다.

	정부업무평가 (기관평가)	재정성과 관리제도	성과감사	목표관리 제도	직무성과 계약제도
적용대상	행정기관	재정사업	정책 및 사업	개인	개인
평가주체	각 해당부처	각 해당부처	감사원	부처상급자	부처상급자
관리주체	국무조정실	기획예산처	감사원	행정자치부	중앙인사위원회
평가영역 혹은 기준	주요정책과제 관리역량 국민만족도	재정사업의 성과목표	정책과정과 정책성과	성과목표	성과목표
평가결과 활용	기관에 대한 정부포상, 우수기관선정, 개선사항에 대한 조치 및 점검	부처예산요 구자료, 예산편성시 판단자료	개선사항권 고, 인사/재정 상 조치	인사관리	인사, 보수, 업무개선의 참고자료로 활용
평가차원	조직/정책			개인	

<표 2-9> 한국의 성과관리제도 현황

성과관리제도들은 정부경쟁력제고와 더 나은 행정서비스제공을 위한 결과 중심의 행정패러다임의 실현이라는 점에서 강조되어 의욕적으로 추진되고 있

다. 성과관리제도들이 공공부문의 조직, 인사, 재정, 공공사업에 이르기까지 평가 및 관리의 방법론적으로서 적용되고 있다. 그러나 성과관리제도들이 오히려 기존 행정관리문화와의 부조화, 제도의 비효율성, 구성원들의 무관심을 이유로 비판받고 있다. 또한 외형적으로는 성과관리의 형태로 진행되고 있지만, 세부 내용에 있어서는 성과관리의 본질적 의미들이 실현되지 못한다는 한계에 직면해 있다.

이러한 한계들을 극복하고 공공조직의 질적 발전을 촉진시켜 나가는 매개 수단으로서 성과관리제도가 자리매김 되기 위해서 공공부문 성과관리제도들에 대한 문제점을 정리해 볼 필요가 있다.

1. 현행 공공부문 성과관리에 대한 인식의 한계

공공부문의 성과측정이 민간부문에서보다 어려운 이유는 ‘무엇을’, ‘왜’ 측정하는가가 민간기업에서와 같이 분명하지 않기 때문이다. 민간기업에서 ‘무엇을’, ‘왜’ 측정하는가는 분명하다. 기업은 오너와 주주에게 이윤을 주기 위해 존재하며, 이윤을 잘 창출하고 있는지를 알 수 있는 방법(주가, 시장점유율 등)이 존재하기 때문이다.

그러나 공공부문에서의 성과측정은 민간부문과는 전혀 다른 문제이다. 민간기업은 이윤에 따라 움직이기 때문에 성공과 실패가 돈으로 환산되어 측정될 수 있지만, 정부기관은 돈으로 환산될 수 없는 다양한 방식에 의해 시민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 하기 때문이다. 공공기관이 지향하는 “결과(results)”와 “성과(performance)”가 무엇인가에 관해 의견의 일치가 어렵고, 따라서 적절한 성과측정방법에 관하여 합의하기가 어려운 것이다.

공공부문의 성과에 관한 의견 일치가 어려운 이유는 공공부문은 다양한 이해관계 혹은 서로 대립된 이해집단들이 존재하며, 이해집단에 따라 성과에 대한 입장이나 견해가 다를 수 있기 때문이다. 민간기업의 성과가 재무적 지표로 집약될 수 있는 반면, 공공부문의 성과는 정치적 상호작용, 세력화의 정도, 이해집단의 응집력 등의 차이에 의해 다변화될 수 있다. 그래서 정부의 행위

를 정치적 행위와 분리시켜 관리주의적 시각에서만 바라보아야 한다는 학과도 존재했었다. 정치와 행정 간의 부단한 역학관계 속에서 자칫 행정이 몰가치적 관리론으로만 협소화 되어버릴 경우, 행정은 규정이나 규칙에 의거해서 움직이는 기계론적 관료주의에 빠질 우려가 존재한다.

사실 그동안 수없이 비판해 온 행정의 매너리즘화와 관료화는 단순히 법적 책임만을 질 뿐 행정행위의 실제적 성과에 대한 책임을 방치해 온 행태들과 밀접히 연관된다. 성과관리가 형식주의에 매몰되어 온 것은 그동안 오랜 기간 전승되어 왔고 보편적 행정문화로 굳어져왔던 행정의 소극주의 및 관료주의화와도 긴밀한 관계를 맺고 있다는 사실을 부인할 수 없다. 행정의 소극주의 및 관료주의에서는 계획된 행정업무의 실행유무, 실행정도, 또는 좀 더 발전적으로 산출물의 정도에만 관심을 둘 뿐, 행정행위를 통해서 궁극적으로 달성되어야 할 성과에 대해서는 관심을 두지 않는다. 그러한 성과들에 대해서 책임의식이나 주인의식을 지니지 않는다. 공공재가 갖고 있는 공유재의 비극처럼 공공부문의 혜택은 누구나 누리려고 하지만, 공공부문에 대한 책임은 어느 누구도 지지 않으려고 한다.

따라서 공공부문의 성과측정이 필요한가라는 문제제기는 공공행정의 역할에 대한 인식론적 문제제기이다. 민간 기업의 성과들이 재무적 지표로 쉽게 집약되는 반면, 공공 부문의 성과들이 어느 부처가 추진한 하나의 정책에 의해서 쉽게 달성될 수 있는 성질의 것들이 아니며, 공유재의 비극처럼 공공부문의 성과에 대한 책임을 반드시 해당 부처의 사람들이 져야 한다는 것도 무리한 요구일 수 있다. 공공부문에서 무엇을 성과로 할 것인가, 그러한 성과를 목표로 설정하고 그 수준을 정하는 문제를 과연 행정부서가 담당해야 할 것인지, 또는 행정부서 내에서 어느 직급의 사람들이 담당해야 할 것인지는 쉽사리 판단할 수 있는 문제가 아니다.

그래서 공공부문의 성과측정이 필요하다는 것은 그간 관료적·매너리즘적·수동적·무사안일적·규정 중심적으로 활동해 온 공공조직들이 좀 더 공공문제에 대해서 능동적으로 관심을 갖고, 그들의 선택과 행위 및 노력에 의해서 공공적 성과들이 달성되며 실현될 수 있다는 인식론상의 비평적 태도가

함축되어 있다. 또한 공공부문 조직들에 대한 성과측정의 필요성은 공공조직이 공공부문의 성과에 대한 책임의식과 주인의식, 사명의식을 더욱 강하게 지녀야 한다는 비평적 태도도 포함되어 있다.

이러한 비평적 인식론에 근거한다면, 성과관리제도는 단순히 기계적으로 업무에 대한 산출과 성과를 평가하는 데 그치는 것이 아니라, 공공조직과 그 구성원들이 자신의 업무와 행위가 어떻게 공공부문의 성과로 연계되는지를 지속적으로 고민하고 토론하며 성찰하는 과정이 될 것을 요구한다. 이와 같은 본질적 성찰과정이 생략된다면, 아무리 외형적으로 체계화된 성과관리제도가 도입된다 할지라도 그것은 또 다른 심사분석 및 심사평가의 이면에 불과하다. 공공조직과 공공부문의 성과간의 성찰적 행위가 이루어진다면, 성과측정 역시 충분히 가능해진다. 성과가 명확하게 인식된다면, 양적이든 질적이든 성과에 대한 측정은 가능해지기 때문이다. 따라서 성과관리는 단순한 평가제도로서만이 아니라 정부운영방식의 패러다임 전환이라는 근본적 시각에서 접근되었을 때, 혁신과 변화를 위한 제도로서 자리매김 될 수 있다.

2. 공공조직의 전략적 관점의 성과관리 부재

성과관리의 핵심은 조직의 미션과 임무, 비전을 구체화시키고, 그러한 미션을 달성하기 위한 전략목표를 수립한 이후, 전략목표를 실현할 수 있도록 인력과 재원과 사업을 전략적 관점으로 집중화시키는 것이다. 이 과정에서 전략목표를 달성할 수 있는 성과지표, 사업지표, 개인 행위에 대한 지표들을 도출하여 이 지표들을 통해서 평가와 관리를 하는 것이 성과관리의 핵심이다.

이와 같이 성과관리를 하기 위해서는 조직의 미션과 임무 및 비전을 명확히 하며, 그에 따른 전략을 수립하여 전략목표를 세우는 것이 제일 중요한 관건이 된다. 그리고 조직 전체의 전략적 목표와 조직의 각 부분 및 조직 구성원들의 전략적 목표들을 연계시키는 작업이 필수적이다.

민간기업은 재무적 성과를 달성한다는 단일한 목표가 뚜렷하기 때문에 각 조직들의 미션과 임무 및 비전을 명확히 세울 수 있고, 그에 따른 전략적 행

위들도 수월하게 진행될 수 있다. 반면 공공조직은 공익의 실현이라는 추상적 목표 하에, 구체적 실현 목표들은 매우 유동적이다. 방대한 정부 조직 내의 부분적 공공조직은 거대한 기계를 구성하고 있는 작은 부속품처럼 공공조직의 미션과 임무 및 비전을 수립하는 것이 추상적 언설에 불과하기 쉽다. 미션과 임무 및 비전을 수립하는 것이 쉽지 않기 때문에 전략을 세우고 그에 따른 전략적 행위를 수행하는 것도 어려움이 따른다. 공공조직은 법적 제약성을 갖고 있어서 조직 구조나 기능의 변경, 인력 및 물적 자원의 배분, 사업의 구상 및 실행이 한 개인의 소망대로 쉽사리 진행되지 않는다. 그 외에도 공공부문은 예기치 않거나 의도치 않는 성과나 결과를 가져온 경우가 많아서, 복잡한 절차와 오랜 기간에 걸쳐 수립된 비전과 전략들이 예기치 않은 사건과 원인에 의해서 중단되거나 변경되는 경우가 많다.

물론 과거 발전국가 시기에는 국가가 설정한 목표대로 정부가 인위적으로 자원배분을 할당하여 목표달성으로 매진한 경험이 있다. 하지만, 다원화·민주화된 현대 사회에서 정부의 권력이 분산되었을 뿐만 아니라, 미래를 예측하기 어려운 급변하는 환경 속에서 정부조직이 미션과 비전하의 전략적 행위를 수행해 나간다는 것은 매우 어려운 일이다.

하지만 성과관리제도는 세계화·민주화·정보화 등 복잡한 환경변화에서 정부의 역할이 중요함을 강조하고 있는 제도이다. 현실적 공공문제를 해결하고 미래를 주도적으로 개척해가는 데 유능한 정부, 역량 있는 정부가 절실히 필요하다. 과거의 패턴대로 현재를 관리하는 정도에 그치는 것이 아니라, 예측하기 어려운 미래 상황을 창의적·능동적으로 대처해가기 위해서는 그러한 미션과 비전 및 전략적 행위를 할 수 있는 공공조직이 필요하다. 성과관리제도는 새로운 환경에 직면하여 공공조직의 적극적 역할을 강조하고 있고, 정부도 민간 기업처럼 스스로 미션과 비전을 갖춘 전략적 조직으로서 재창조할 수 있도록 변화관리를 촉진토록 하는 제도이다.

성과관리제도가 전략적 관리자 변화관리의 수단임을 공공조직은 분명히 인식해야 하며, 전략적 관리와 변화관리를 수행할 수 있도록 성과관리 프로그램을 수립해야 한다. 이를 위해서는 각급 정부 조직 단위의 자율성과 유연성

을 확대시킬 수 있는 제도적 개선들이 수반되어야 한다. 그리고 공공조직의 미션과 비전 및 전략에 근거한 성과관리는 과거나 현재보다는 미래에 더 주안점을 둔 접근방법이다. 미래에 주안점을 두기 위해서는 조직의 현재적 역량뿐만 아니라 미래의 잠재역량까지도 측정의 범주로 포괄해야 한다. 조직의 전략적 관리는 지속적으로 조직의 잠재역량을 축적시켜 나가는 것이다. 잠재역량의 축적이란 공공부문 성과의 달성 가능성을 높이기 위해서 조직의 유형자산뿐만 아니라 무형자산까지도 균형 있게 관리하는 문제와 연계된다.

그런 의미에서 Kaplan/Norton의 다음 예시는 공공부문 성과관리제도의 역동성과 발전을 위해 깊이 숙고해 볼만 하다.

“비행기를 조종하고 날게 하는 복잡한 직무를 수행하기 위해서, 조종사들은 비행의 많은 측면에 관한 상세한 정보를 필요로 한다. 그들은 연료·공기 속도·고도·방향·행선지 등에 관한 정보를 필요로 하며, 현행 및 앞으로의 환경을 요약하는 그 밖의 계기들을 필요로 한다. 하나의 도구에 의존해 버리는 것은 치명적일 수도 있다. 이와 마찬가지로 오늘날 한 기업조직을 관리한다는 것은 매우 복잡한 일이기 때문에 경영자들은 동시에 여러 분야에서의 균형잡힌 성과를 보아야 할 필요가 있다”(Kaplan/Norton, 1992).

3. 성과관리제도의 적용 영역 선정의 문제

민간 기업의 성과관리제도는 내부노동시장을 형성하여 성과달성을 위한 조직원간의 경쟁을 촉진시킴으로서 조직의 효율을 도모하고자 한다. 이는 민간 기업이 이윤추구와 재무적 가치 달성을 목표로 하는 조직이기 때문에 내부노동시장을 형성하여 성과관리를 실행하는 것은 매우 용이하다. 이에 반해 공공조직은 공공가치의 실현이나, 일상적 공공관리 업무, 비경합성과 비배재적 특성을 지닌 공공재의 생산과 공급, 또는 공공정책을 기획하는 지원적 업무를 수행하는 조직들이 많기 때문에 내부노동시장을 형성하기가 어렵다. 공익적 성과를 달성하기 위해서는 공공조직 구성원들이 서로 경쟁하기 보다는 협력적 관계를 유지하는 것이 더 효과적인 경우가 많다.

민간기업은 기업의 수익에 근거하여 성과급을 배정받을 수 있지만, 공공조직은 수익률이 적용되지 않기 때문에 성과급의 분배나 지급의 원리가 민간기업과는 다르게 적용된다. 공공조직에서 지나친 내부 경쟁의 유발은 오히려 공익적 성과를 달성하는 데 저해요인으로 될 수 있다. 구성원 간 또는 조직간 상호 긴밀한 협력체계를 유지하면서도 개인의 노력을 유인할 수 있는 적절한 성과측정의 단위 설정과 성과측정 방법, 보상과 환류체계가 구축되어야 한다. 내부노동시장의 형성이 어렵다는 공공조직의 특성에도 불구하고, 성과관리제도가 실효성을 거둘 수 있기 위해서는 비록 금전적 수익단위로 환산될 수 없다 할지라도, 개인의 활동을 목적의식적으로 전략 및 최종적인 성과로 연계시킬 수 있는 핵심적 성과지표를 개발하는 것은 필요하다. 이러한 핵심적 성과지표는 조직과 개인 행위들의 방향타 역할을 할 수 있을 뿐만 아니라, 자칫 목적의식 없이 관성화된 행동들로 천착해버릴 수 있는 공공조직 구성원들의 자기성찰에 기여할 수 있다.

따라서 가능한 한 최소단위까지 전략과 연계된 성과지표들을 개발하는 것이 바람직하지만, 현실적으로는 공공조직의 특성상 성과측정 단위가 비교적 분명한 사업이나 팀 단위 중심으로 성과관리를 시행하는 것이 바람직하다. 마찬가지로, 정부업무를 기획업무와 집행업무로 구분해본다면, 성과관리는 기획업무보다는 집행업무에서 더욱 뚜렷한 효과를 볼 수 있기 때문에 집행업무 중심의 조직단위에 성과관리를 우선적으로 적용해서 점차 확산시켜가는 것이 효과적이다.

4. 성과관리제도와 보상체계 연계방안의 미흡

각 단위별 성과지표 달성 정도를 측정하여 그에 따른 환류체계를 수립하는 것은 성과관리제도의 성공적 운영을 위해 반드시 필요한 부분이다. 이처럼 보상과 처벌과 같은 성과관리의 환류체계는 반드시 필요함에도 불구하고, 공공업무가 재무적 가치의 실현을 목적으로 하지 않기 때문에 성과급 제도와 같은 유형적 자산의 형태로 피드백 시키는 것은 한계가 있다. 공공조직은 조직원간

의 협력적 활동을 기본 본성으로 하는 성향이 강하고, 일상적인 개별적 활동을 공익적 성과의 향상과 직접적으로 연계시키는 것이 곤란한 경우가 많다. 따라서 조직 전체의 성과를 가장 최소 단위의 개별적 성과로 가름하여 성과급과 같은 형태로 보상한다는 것에 조직구성원들이 쉽게 수긍하지 못한다.

아직까지 성과주의 문화가 보편화되어 있지 못하고, 성과관리가 세밀하게 가장 일선단위까지 시스템화 되지 않은 상태에서 성과관리의 환류체계를 강제한다면 그 부작용이 실로 크게 나타날 것이다. 성과관리에 대한 보상과 처벌은 성과관리체계가 정밀하게 수립되어, 개인 성과목표나 성과지표들이 동의할 정도가 되어야 하고, 실제 성과관리 과정에서 개인의 성과에 대한 공정하고 객관적인 측정이 이루어져야만 그 실효성을 얻을 수 있다. 만약 개인에 대한 성과체계가 수립되지 않는다면, 성과를 명확하게 드러내어 측정이 가능한 팀별 또는 조직별 성과체계를 구축하여, 그에 부합한 성과보상체계를 연계시키는 것이 합당하다.

5. 성과주의 문화의 부재

공공조직의 비경쟁성과 안정성으로 인해, 조직 구성원들은 성과주의에 대한 필요성을 인식하지 못하였고, 과거의 패턴유지와 현재의 안정성을 불편하게 만드는 성과관리 및 성과평가에 대해서 본능적인 거부감을 보였었다. 각 부처나 부문별로 다양한 성과주의제도가 도입되고 있지만, 조직 내부에서 상당한 냉소주의와 형식주의가 만연되어 있는 것이 현실이다. 그러한 이면에는 왜 성과관리가 필요하며 도입되어야 하는지에 대한 인식은 물론 성과관리가 도입되지 않는다면 조직이 도태될 것이라는 심각한 위기감 및 절박감의 부재에서 기인한다. 공공조직의 강한 신분보장과 권력적 특성 및 독점성은 그러한 인식론의 제도적 배경이 되고 있다.

민간기업은 혁신하지 않는다면 도태되기 때문에 이미 성과주의 문화가 정착되었고, 지금도 지속적으로 새로운 성과관리 방안을 연구하며 실험을 거듭하고 있다. 그러한 배경에는 성과관리를 하지 않는다면 조직의 성장과 발전은

고사하고, 조직의 생존까지 위협을 받을 수 있다는 절박한 위기감이 존재한다.

우리나라는 IMF 외환위기를 통해서 공공부문의 혁신 필요성을 절실하게 인식하였다. 더구나 세계화·민주화·정보화 등의 환경변화에 따라 국가간 경쟁이 치열해지고 국민들의 기대수준은 높아지며 정보화에 따른 변화의 속도가 더욱 가속화되는 상황에서, 공공부문의 역할과 능력 발전은 국가의 생존과 발전에 필수불가결한 요인으로 작용하고 있다.

공공조직의 혁신을 위해서는 성과관리제도가 단순히 평가체도로만 그치는 것이 아니라, 전반적인 조직운영의 관리 방식과 조직운영의 보편화된 일상적 문화로 정착할 수 있도록 유인해야 한다. 성과관리제도가 문화로 정착되기 위해서는 조직 전반적인 운영체계에서 성과 개념을 도입하며 성과중심의 관리가 이루어질 수 있도록 시스템을 구축해야 한다. 조직의 미션과 비전, 임무에 대한 인식, 전략적 기획, 공공서비스의 집행과정에 대한 품질 개선, 구성원의 학습과 성장에 대한 측정지표, 재정 확보와 전략적 집행 및 효율적 운영, 최종적인 산출과 성과지표의 도출, 이해집단이나 고객에 대한 만족도 향상, 정보화 수준의 발전 등 공공조직이 성과를 달성하기 위해 필요한 모든 제반의 과정들이 성과관리라는 역동적 방식으로 이루어진다면 공공조직의 성과주의 문화는 보편적 문화로 자리매김 될 것이다.

이상의 문제의식들을 정리해볼 때, 공공조직이 성과관리체계의 실효성을 거두면서도 역동적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 사항들이 고려되어야 한다.

- 정부혁신과 변화관리의 일환으로서 성과관리제도 접근
- 성과목표와 지표들이 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과 연계될 수 있도록 추진
- 가장 일선의 단위까지도 점차적으로 핵심적 성과지표를 개발
- 공동의 협력이 중시되는 업무나 조직에서는 공동의 이해가 결집될 수 있는 단위별로 성과목표와 지표 개발
- 조직의 유형자산 뿐만 아니라 무형자산들의 성과지표까지 균형 있게 개발

관리

- 성과지표와 성과측정이 명확한 단위를 중심으로 보상 등의 피드백체계를 확립
- 정부운영방식으로서 성과주의 문화를 보편화·일상화시킴

제 3 장 공공부문 성과관리 도구로서 BSC 고찰

제 1 절 BSC 관련 이론

최근 기업회계 부정의 범람과 측정지표로서의 재무성과의 한계성 그리고 전략 실행력의 부재에 대한 반성으로 새로운 형태의 성과관리 프레임워크에 대해 많은 논의와 연구가 진행되고 있다. 특히, 공공부문에서의 성과평가 및 관리는 2004년 9월 대통령이 정부혁신과 관련하여 성과평가를 하고 이를 인사에 반영하라고 독려하면서 새로운 성과관리 프레임워크에 대한 논의가 급속히 확산되었고, 현재는 많은 공공기관에서 새로운 성과평가 및 관리 체계를 도입하고 있거나 도입을 검토 중이다. 이러한 성과평가 및 관리를 위해 현재 가장 많이 활용되고 있는 것으로 균형성과표(BSC : Balanced Scorecard)를 들 수 있다.

새로운 성과평가 및 관리 방안 가운데 하나인 BSC는 원래 영리를 목적으로 하는 민간 기업을 위해서 개발되었으나, 후에 그 활용의 범위에 대한 다양한 연구를 통해서 현재는 공공부문에서도 활용되고 있다. 그러나 BSC 기본 개념에 대한 깊은 이해 없이 이를 측정하고 평가하는 시스템으로 활용하는 것은 지금까지 사용해온 다른 성과평가 및 관리 방법에서 나타난 한계성을 극복할 수 없을 것으로 보인다. 따라서 BSC의 개념과 특징에 대한 정확한 이해는 BSC를 개선된 성과관리제도로 활용하는데 필수적이라 할 수 있다. 본 절에서는 먼저 BSC의 기본 개념, 발생 배경과 기저 이론, BSC의 방법론적 한계와 대안 그리고 BSC 활용에 있어서 봉착하게 되는 첫 번째 어려운 점이라고 볼 수 있는 CSF와 KPI 도출 방법론 순으로 살펴본다.

1. BSC의 기본 개념

BSC는 산업사회에서 지식사회로 변화함에 따라, 지적·무형자산의 중요성이 증가함에도 불구하고, 이를 반영하지 못하는 전통적인 재무회계시스템이 여전히 주요 성과측정 시스템으로 사용됨으로써 발생하는 기존의 성과평가 및 관리의 한계를 극복하기 위해서 1990년에 Kaplan/Norton에 의해 시작된 연구에 기반을 두고 있다. BSC는 기존의 재무회계시스템에서는 간과되던 기업의 미래 성과를 창출하는 원동력인 기업의 무형 및 지적자산의 가치평가를 위해서 기존의 재무적인 지표뿐만 아니라 비재무적인 지표를 고객, 내부프로세스, 학습과 성장 관점에서 제시해준다. 이로써, 기업은 현재와 미래의 경쟁 환경에서 성공하는데 필수적인 자산과 역량인 지적·무형자산을 지속적으로 관리하고 성장시켜 나갈 수 있게 된다. BSC 의미의 파악과 적절한 활용을 위해서는 BSC의 기반이 되는 이론 및 이들 간의 연계성, 발달과정, 그리고 BSC가 가지는 차별적인 특성에 대해서 이해할 필요가 있다.

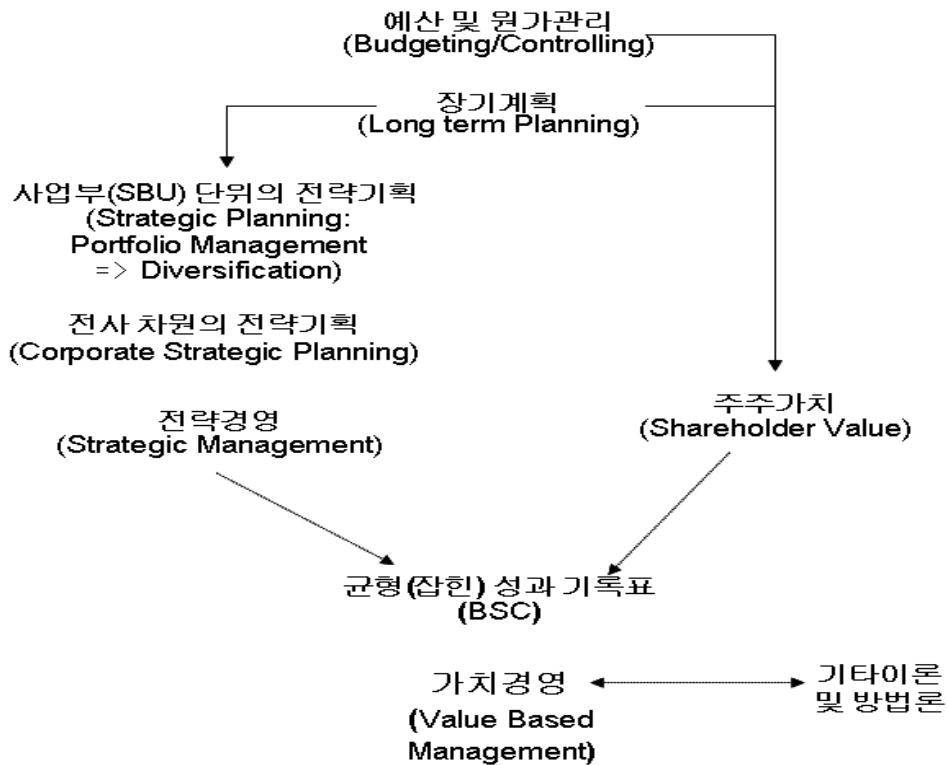
가. BSC의 기반이 되는 이론

BSC를 이해하기 위해서는 먼저 경영기획 관련 이론의 발전과정을 파악할 필요가 있다. 경영기획 관련 이론은 30년대에 시작된 예산 및 원가관리에서부터 시작하여 50년대의 장기계획, 60년대 말부터 80년대 초반에 걸쳐 전략기획 및 전략경영이론으로 발전하였다 (Hax/Majluf, 1984).

전략기획 및 전략경영이론은 환경 변화의 폭이 커지면서 미래에 대한 불확실성이 증가하게 됨에 따라 과거의 회계자료에 기반을 둔 계획수립의 한계성을 인지하면서 출발하게 된다. 즉, 외부 환경의 변화가 안정적일 경우는 과거의 자료에 기반을 두고 적절한 성장률을 예측하여 미래의 계획을 수립해도 되지만 환경 변화의 폭이 클 경우는 과거의 자료를 기반으로 한 미래에 대한 계획 수립은 의미가 없기 때문이다. 따라서 불확실한 미래에 대한 계획수립은 미래에 대한 예측을 기반으로 수립되어야 한다.

미래에 대한 예측을 기반으로 한 계획의 수립은 단순하게 특정시점에 발생할 수 있는 회계적인 결과가 아니라 그러한 회계적인 결과가 도출되기 위한 원인을 분석하고 그 원인이 되는 독립변수를 관리하는 방식을 말한다. 이러한 방식의 계획수립과 관리방식을 전략기획 및 전략경영이라고 한다.

전략기획 및 전략경영은 외부의 환경변화에 잘 적응하여, 궁극적으로 기업의 잠재력을 향상시키기 위한 기획 및 관리 방식을 말하며, 기업의 잠재력을 확충시키기 위해 관리하는 독립변수는 주요성공요인 (CSF, Critical Success Factor) 혹은 핵심성공요인 (KFS, Key Factor for Success)으로 칭한다.



<그림 3-1> 전략경영의 발전 동향 (Hax/Majiluf, 1984 & PWC, 1998)

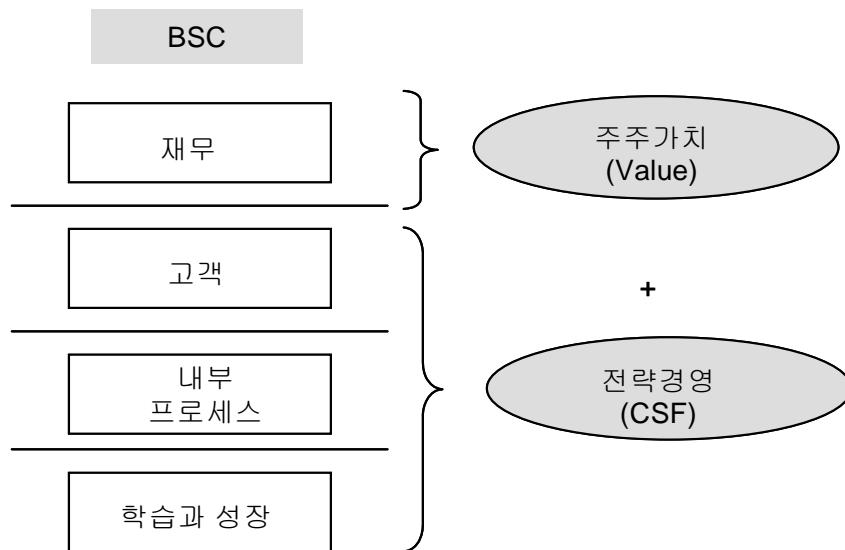
전략기획 및 전략경영은 70년대 말 80년대 초까지 유효한 경영이론으로 인정을 받으며 발전하였고 기업에서 활용되었다. 이러한 CSF에 초점을 둔 기획이론들이 지속적으로 발전하고 있는 동안, 다른 한편에서는 예전에 흥미하던 회계를 기반으로 한 이론이 발전되었다. 이러한 이론 가운데 하나가 주주가치를 기반으로 한 가치경영이라고 볼 수 있다.

가치경영은 기업전략, 운영, 재무 등을 주주가치와 연관 지어 전략의 성과에 대한 평가를 가능하게 하는 경영기법으로 전략기획의 새로운 방향을 정립하였다 (Hoefner/Pohl, 1993). 주주가치를 고려한 경영의 목적은 업무처리 절차 면에서 보면 전통적인 전략기획과 마찬가지로 기업 전략의 계획, 집행 및 평가에 있다. 그러나 주주가치 중심 경영의 특징은 자본비용 측정방식을 기업의 전략에 대한 평가의 기초로 활용하는 것이다. 이러한 주주가치는 기업의 효과적인 자원배분의 기준으로 사용된다. 즉, 기업이 무엇을 핵심능력으로 유지하며 투자할 것인가를 결정할 때, 그 의사결정을 위한 평가 방법으로 바로 주주가치가 활용된다. EVA (Economic Value Added), FCF (Free Cashflow), CFROI (Cash Flow Returns On Investment) 등 다양한 재무지표가 주주가치의 지표로 활용된다.

요약하면, BSC는 CSF를 기반으로 한 전략경영과 주주가치기반의 이론이 통합된 형태로 볼 수 있다. BSC에서 재무적인 관점은 바로 경영이론 중 주주가치를 강조한 가치경영 측면을 포함하고, 나머지 고객, 내부 프로세스, 학습과 성장은 이러한 재무적인 성과를 발생시키는 동인인 CSF 측면을 포함한다 (<그림 3-2>참조). 즉, 비재무적인 요인과 재무적인 요인을 통합하거나 혹은 두 요인 간의 균형을 이룬다.

BSC에서 제안된 4가지 관점의 분류 및 관점내부의 전략목표(Strategic Objective)들 간의 인과관계는 BSC가 추구하는 균형적인 측면과 조직에서 성과를 내는 요인들 간의 상관관계를 논리적으로 설명하고 있다. 그러나 BSC에서 제안된 4가지 관점은 모든 조직의 모든 상황에 적합한 것이 아니므로 조직과 상황에 따라 유연하게 관점을 조정하는 것이 필요하다. 예를 들면 민간 영리를 추구하는 기업의 입장에서는 일반적으로 재무적인 성과를 내려면 매출을

올리고 비용을 절감해야 한다. 매출 증진을 위해서는 고객 확보가 필수적이고, 고객확보를 위해서는 고객을 만족시켜야 한다. 고객을 만족시키기 위해서는 직원들의 업무처리 방식 즉, 일하는 방식이 뛰어나야 한다. 직원들이 일을 뛰어나게 하려면, 바로 직원의 능력 및 역량을 향상시켜야 한다.



<그림 3-2> BSC의 통합적 관점

이렇게 조직의 재무적 성과는 조직의 비재무적인 요인에 의해서 결정된다. 이에 반해 공공부문에서는 재무적인 성과의 달정보다는 공공기관의 존재 목적인 미션의 실현이 가장 중요하며 재무적인 측면, 일반적으로 예산은 단순히 미션 실현을 위한 활동의 자원을 의미한다. 이러한 공공부문에서의 BSC 특징은 3장 2절에서 보다 상세히 논한다.

나. BSC 개념의 발달과정

BSC 개념은 1992년 Kaplan/Norton이 HBR (Harvard Business Review)에 그 개념을 처음 소개한 이후 지금까지 지속적으로 보완되었다. BSC와 관련하

여 Kaplan/Norton이 발표한 주요 내용 및 특징을 발전과정을 중심으로 간략하게 요약하면 <표 3-1>과 같다.

Kaplan/Norton은 1992년 HBR에 발표한 논문에서 성과측정을 위해 재무 및 3개의 부가적인 관점들인 고객, 내부프로세스, 혁신과 학습 (혁신과 학습은 후에 학습과 성장으로 변경)에서 본 비 재무적 지표들과 균형을 이루어야 한다고 제안하였다.

이후 1996년 발표된 논문에서는 비재무적 지표들은 미래의 재무적 성과에 대한 동인 (Driver), 즉 선행지표이기 때문에 4개 관점 사이에 있는 전략적 목표 들은 인과관계를 가진다고 설명하였다. 또한 BSC를 실제로 적용한 경험을 토대로 BSC를 새로운 전략적 성과관리 시스템 (A New Performance Management System)에 접목하기 위해 4 단계의 전략 관리/이행 (Managing Strategy) 즉, (i) 비전 해석 (ii) 의사소통과 연계 (Communication & Linking), (iii) 사업계획수립, (iv) 피드백과 학습 (Feedback & Learning)을 제안하고, 실제 적용경험과 결과에 대해 설명하였다. 또한, 같은 해, CBR (California Business Review)에 실은 논문에선, 선행과 후행지표에 대해 보다 상세히 설명하였다.

2000년 HBR에 실린 논문에서는 Treacy/Wiersema(1993)의 고객 친밀도 (Customer Intimacy), 운영상의 효율성 (Operational Excellence), 신규상품의 개발 (Product Innovation) 분류 체계를 도입하였고, 전략지도 (Strategy map) 이라는 개념을 도입하여 성과에 영향을 미치는 요인들 간의 인과관계를 전략적 목표들 일대일 인과관계(1992~1996)에서 관점 간의 인과관계로 변형하였고, 또한 인적자산, 조직자산, 정보자산 등과 같은 무형자산의 중요성을 강조하였다.

Treacy/Wiersema가 제안한 기업의 생존과 성장을 위해 선택해야 할 3가지 전략적 초점인 고객 친밀도, 운영상의 효율성, 신규상품의 개발 분류 체계의 도입은 다음과 같은 의미를 가진다.

우선, 재무관점 이외에 3가지 관점 (고객, 내부프로세스, 학습과 성장)과 직접적인 연관관계를 가진다. 고객 친밀도는 고객 관점, 운영상의 효율성은 내부

프로세스 관점, 그리고 신규상품의 개발은 바로 학습과 혁신(이후, 학습과 성장으로 변경)을 의미한다고 볼 수 있다.

둘째, Treacy/Wiersema가 제안한 가치원칙(Value Discipline)은 Porter(1996)가 제안한 경쟁우위인 가격 및 차별화를 획득하기 위해서 어떤 가치에 집중해야 하는가에 대한 방안을 알려준다.

마지막으로, Porter는 전략의 정의를 Trade-off라고 하였다. 즉, 전략은 무엇을 할 것인가를 결정하는 것임과 동시에 무엇을 하지 않을 것인가를 결정하는 것이다. 따라서 기업이 Porter가 제안한 경쟁우위를 획득하기 위해서는 선택과 집중이 필수적이다. Treacy/Wiersema가 제안한 가치원칙은 이러한 Porter의 Trade-off의 기준을 제시하고 있다. 즉, 기업은 제안된 3가지 가치원칙 중에 가장 잘할 수 있는 것을 선택하여, 거기에 집중해야만 경쟁우위를 획득할 수 있다. 왜냐하면, 각각의 가치원칙에 필요한 자원과 역량이 다르고 한 기업이 이렇게 상이한 자원과 역량을 모두 가지는 것은 어렵기 때문이다.

년도/발표	주 제	내 용
1992 (HBR)	BSC	BSC 개념 소개, 4개 Perspective 제안, Innovation & Learning
1993 (HBR)	BSC의 적용	사례, Learning & Growth 언급
1996 (HBR)	Using BSC as Strategic Management System	Learning & Growth 인과관계, Managing Process, Project 진행과정 관련 설명, 이중고리학습
1996 (CBR)	Linking BSC to Strategy	선행지표, 후행지표 설명
1996 (책)	BSC	사전 논의 내용을 취합 정리
2000 (HBR)	Strategy Maps	Treacy/Wiersemaconcept영입
2000 (책)	SFO	5단계에 대한 설명, Strategy Maps 도입, BSC를 예산과 연계
2001 (IBJ)	SFO	큰 의미 없이 5단계에 대한 설명을 반복
2004 (책)	Strategy Maps	무형자산 변형 (인적, 정보, 조직자산)
2004 (HBR)	Intangible Asset	무형자산

<표 3-1> Kaplan/Norton이 BSC와 관련된 발표 내용 및 특징

이후 2000년에 발표된 전략집중형조직(SFO: Strategic Focused Organization)이라는 책을 통해서 Kaplan/Norton은 그간의 프로젝트 경험을 기반으로 조직 및 변화관리에 대한 중요성을 강조하게 된다. BSC를 통한 조직의 전략적 관리를 위해 제안된 SFO 5단계 방안은 다음과 같다.

- 전략을 실천적인 용어로 구체화하라.
- 전략의 전사적 정렬을 통해 시너지를 창출하라.
- 전략을 모든 조직 구성원들의 일상 업무로 만들어라.
- 전략을 지속적인 프로세스로 만들어라 (예산과 연계).
- 최고경영진의 리더십을 통해 변화를 이끌어내라.

이후 Kaplan/Norton은 2004년에 발간한 책과 HBR에 발표한 논문을 통해서 무형자산의 중요성을 강조하였다. 이렇듯, BSC의 개념은 1992년에 처음 소개된 이래, 지속적으로 추가 및 보완되었으며, 활용하는 조직의 필요에 따라 수정·보완하여 적용하는 것이 바람직하다.

다. BSC의 특징

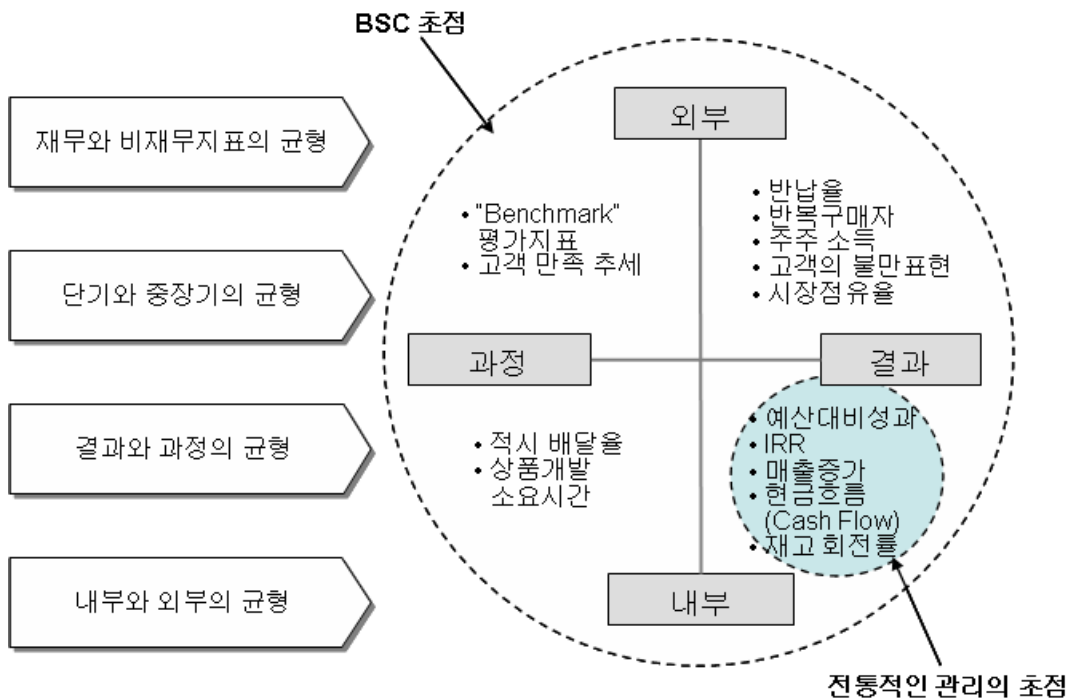
1) 균형“Balanced”의 의미

BSC는 그 이름 자체에서 알 수 있듯이 다양한 측정요소와 지표간의 균형을 의미한다. 이러한 균형의 의미는 크게 4가지 관점에서 파악될 수 있다 (<그림 3-3> 참조).

(i) 재무적 vs. 비재무적 : 일반적으로 기업은 가시적인 재무적 수치만을 선호한 나머지 미래의 기업가치 창출의 원동력이 되는 기업의 무형자산(인적자산, 브랜드 이미지, 기술력)에 대한관리를 간과하는 오류를 범하고 있다. BSC는 재무적 성과지표와 미래성과동인과의 균형을 맞추므로써 재무성과에만 의

존하는데 따른 결함을 극복하기 위한 것으로 고안되었다.

(ii) 결과 vs. 과정 : 좋은 BSC는 결과를 측정하는 지표(후행지표)와 이러한 결과를 이끌어 내는 성과동인(선행지표)과의 적절한 배합이 이루어져한다. 선행지표가 없는 후행지표는 어떻게 목표를 달성할 것인가에 대한 의사소통(Communication)을 하지 못한다. 반대로 후행지표가 없는 선행지표는 단기적인 향상만을 나타낼 수는 있지만 이러한 향상은 궁극적으로 미션 달성을 위한 향상된 결과를 도출하고 있는지를 보여줄 수 없다.



<그림 3-3> BSC의 특징(이범진/심태호, 2004)

(iii) 단기 vs. 장기 : 전통적 재무회계 모형은 과거의 정보에 의존한 단기 실적에 대한 평가이기 때문에, 이를 기반으로 한 경영 의사결정은 단기적이고 근시안적이다. 하지만, BSC에서는, 이러한 단기적인 재무회계 모형에 의한 의

사 결정은 물론, 기업의 경쟁력 제고와 같은 장기적인 관점의 의사결정을 지원한다. 이를 통해서 기업은 장단기 목표 사이의 균형을 유지할 수 있다.

(iv) 내부 vs 외부 : 대부분의 성과지표는 내부 운영효율 관리에(내부프로세스 측면)치중하고 있다. 그러나 기업의 성과는 고객이나 외부 이해관계자와 상호작용을 통해서만 창출이 가능하다. BSC는 효과적으로 전략을 이행할 수 있도록 이러한 내/외부 구성요소들 간에 상충하는 요구에 대해 균형을 이루게 한다.

2) 인과관계

BSC에서 제안한 인과관계는 기업이 성과를 내기 위한 원인과 결과에 대한 일련의 가정이다. 따라서 측정 시스템은 다양한 시각에서 목표들과 측정지표들 간의 관계나 가설을 명확히 증명할 수 있어야 한다. 기존의 재무성과지표들은 결과를 보여줬을 뿐, 이를 가능케 하거나 수행한 원인들에 대한 지표를 거의 제공하지 못했다. 원인에 대한 명확한 파악이 없었기 때문에, 기업은 한정된 자원을 실제로 결과에 거의 영향을 미치지 못하는 불필요한 곳에 소모하고, 정작 필요한 곳에는 제 때 자원을 배치할 수 없었다. 또한, 원하는 결과를 달성하지 못한 경우에도 그 원인을 파악할 수 있는 시스템이 전무하였기 때문에 동일한 오류를 반복적으로 범하게 되었다.

BSC는 각 관점별 전략적 목표 간의 인과관계를 보여줌으로써, 목표를 달성하기 위한 원인과 결과, 즉 결과와 그러한 결과의 성과동인 간의 인과관계에 대한 가정을 구체적이고 명확하게 표현해준다. 따라서 기업들은 원하는 결과를 도출하는 성과동인을 한눈에 파악할 수 있게 되고, 만일 원하는 결과가 나오지 않았을 경우에 그 원인을 쉽게 추적하여, 동일한 오류의 반복적인 순환을 막을 수 있다.

2. BSC의 방법론적 한계와 대안

성과향상을 위해 새로이 도입되는 관리방안들은 나름대로의 장점과 유용성을 가지고 있지만, 실제로 많은 사례를 통해서 알 수 있듯이 적용 시 구조적 혹은 방법론적인 한계를 드러내는 경우가 많다. 구조적 한계란 도입된 체계가 실제 사용하고자 하는 조직의 성격과 전혀 맞지 않거나, 특정한 환경 하에서만 유효한 것을 의미한다. 이러한 오류는 사실상 개선이나 변경이 어렵기 때문에 더 나은 성과를 낼 수 있는 새로운 관리제도나 시스템으로 교체하는 것이 더 효과적이다. 반면, 방법론적인 한계란 실제 적용 시, 어떻게 적용할 것인가에 대한 정확한 기준이 부재하거나 혹은 약한 경우를 의미한다. 이는 적절한 대안을 보완하여 적용하면, 그 한계성을 극복할 수 있고 새로운 관리제도가 가지는 효익을 극대화 할 수 있다.

최근 논의되고 있는 새로운 성과관리 방안으로써의 BSC 역시 적용방법론 측면에서 부분적으로 문제를 갖고 있다. 일단, 전략적 목표를 도출하는 방법에 대한 설명이 부족하고, 선정된 지표간의 우선순위와 비중을 결정하는 방법에 대한 기준이 없다. 또한, 측정된 결과에 대한 효율성이나 타당성을 검증하는 방법에 대한 기준도 없다. 따라서 실제 BSC를 성과관리방안으로 구축하는 경우 이러한 부분에서 많은 시행착오를 겪게 되고, 때로는 잘못된 방식을 사용하여, 전체적인 성과평가 시스템 자체에 악 영향을 끼치기도 한다. 성과향상을 위한 관리방안의 구축 시 선정된 관리제도나 시스템의 구조적 유효성을 우선 파악하고, 후에 이를 적용 시 발생할 수 있는 방법론적인 문제도 파악하고, 이를 보완할 대안을 미리 확보하는 것이 성공적인 성과관리 시스템을 안정적으로 구축할 수 있는 방편이라고 할 수 있다. 여기서는 BSC가 가지고 있는 문제점, 즉 각 관점별로 전략적 목표의 도출을 지원하는 CSF (Critical Success Factor) 방법론, 측정지표간의 가중치 및 우선순위의 도출을 지원하는 AHP (Analytic Hierarchy Process), 측정된 결과에 대한 효율성이나 타당성 검증을 지원하는 DEA (Data Envelopment Analysis)에 대해 간략히 살펴본다. 그리고 CSF도출방법론은 3장 1절 3에서 그리고 AHP와 DEA는 부록에서 상세히 다

룬다.

가. 각 관점별 전략적 목표 도출: CSF 방법론

BSC의 전략적 목표의 도출에는 주로 주요성공요인 (CSF: Critical Success Factor)방법론이 많이 사용된다. CSF방법론은 최고 경영자의 정보 요구를 이해하기 위한 수단으로 개발한 것으로, 후에 하나의 보다 광범위한 기획 방법으로 확장되었다. CSF은 “개인, 부서 또는 조직에게 성공적인 결과를 가져옴으로써 경쟁력 있는 업무 수행을 보장해 줄 수 있는 한정된 수의 영역”을 의미한다. 따라서 사업이 번창하고 경영자의 목표가 달성될 수 있기 위해 반드시 성공하여야 할 몇몇 주요 영역이 바로 CSF이다. 이러한 CSF는 주로 5가지 원천에서 도출되는데, 상세내역은 다음과 같다.

- 해당 산업: 산업 자체의 특성으로부터 도출되는 CSF
- 경쟁적 전략 또는 업계 내의 위치: 기업의 특정 활동 범위 또는 역할에 의해 도출되거나 또는 고유한 전략에 의해 도출되는 CSF
- 환경적 요인: 환경적 변화 요인에 의해 도출되는 CSF
- 일시적 요인: 단기적 위기 상황에 의해 도출되는 CSF
- 관리직의 위치: 특정 관리자에게 관련되어 있는 CSF

나. 측정지표간의 가중치 및 우선순위 도출: AHP

각 지표간의 우선순위와 비중은 개인이나 팀의 성과평거나 인사고과에 연결되어 있을 때 상당히 민감한 사항이자 중요한 사항이다. 누구나 자신이 잘 할 수 있는 관점이나 목표에 더 많은 배점을 두고 싶어 하고, 그렇지 않은 목표에는 더 낮은 배점을 두려고 하기 때문에, 합리적인 절차를 통한 지표간의 비중을 설정하는 것은 평가결과에 대한 조직구성원의 수용과도 직접적으로 연결된다고 하겠다. BSC는 지표간의 인과관계에 대한 설명을 제시하고, 전체적

인 성과지표의 분포를 보여주지만, 각 지표간의 우선순위나 비중을 결정하는 데는 아무런 방법론을 제시하지 못하고 있다. 따라서 AHP 기법과 같은 보완적인 방법을 통해서 이를 극복하는 것이 필요하다.

AHP는 Analytic Hierarchy Process의 약어로 계층분석과정 또는 계층분석 방법이라고 불린다. AHP는 의사결정의 계층구조를 구성하고 있는 요소간의 쌍대비교를 통해 평가자의 지식, 경험 및 직관을 포착하는 의사결정방법론 중 하나이다. 즉 의사결정의 전 과정을 여러 단계로 나눈 후 이를 단계별로 분석해결함으로써 최종적인 의사결정에 이르는 방법이라고 할 수 있다. 즉 AHP는 다수의 대안에 대하여 다면적인 평가기준과 다수 주체에 의한 의사결정을 위해 설계된 방법이다. 의사결정자의 직관적, 합리적 또는 비합리적 판단을 근거로 정량적인 요소와 정성적인 요소를 동시에 고려함으로써 의사결정문제의 해결을 위한 포괄적인 틀을 제공해준다.

AHP의 간략한 과정은 다음과 같다. 우선 직면한 의사결정 문제를 구성하고 있는 모든 요소를 나열한다. 그 요소로는 의사결정의 목적, 대안, 그 대안을 평가할 수 있는 기준 등이 있다. 이러한 요소들을 계층의 형태로 만든다. 이후 그 계층을 구성하고 있는 요소들간 1대1로 쌍대비교를 한다. 비교결과를 선형대수학의 고유 벡터법을 이용하여 요소들의 가중치를 구한다. 마지막으로 각 레벨에서 구한 요소들의 가중치를 상위레벨에서 하위레벨로 곱하게 되면 의사결정대안의 최종가중치가 구해진다. 이를 토대로 의사결정을 내리게 된다.

단순히 평가자의 직관이나 혹은 피평가자의 요청에 의해서 지표간의 비중을 선정하는 것보다는 위에서 제시한 AHP 기법을 도입하여, 이를 통해서 비중을 선정하는 것이 피평가자의 수용성도 높이고, 실제로 각 지표들 간의 중요도에 알맞은 비중을 선정할 수 있을 것이다.

다. 측정된 결과에 대한 효율성이나 타당성 검증: DEA

측정지표의 목표 달성을 위해선 필요한 이니셔티브를 실행해야 하고, 이를 위해선 예산과 인력을 투입해야 한다. 따라서 목표 값의 성취여부와 함께 목

표 값의 성취를 위해 사용된 자원의 투입물과의 비교를 통해서 실제 달성된 결과의 효율성을 파악하는 것은 실제로 설정된 목표 값의 적절성을 파악하는데 필수적이라고 할 수 있다. 비록 목표는 달성하였더라도, 실제 투입된 자원에 비해 그 결과 값이 다른 측정지표의 결과 값과 비교해서 더 낮다면, 그것은 상대적으로 효율성이 낮다는 것을 보여준다고 할 수 있다. 투입물과 산출물의 비교를 통한 비용, 기술, 분배 측면의 효율성을 평가하는 것이 중요함에도 불구하고 BSC 는 이러한 효율성에 대한 언급을 하지 않고 있다. 다만, 이니셔티브의 중요성을 평가하여 이들 간의 우선순위를 정하고, 이에 따라서 예산을 배분하고 후에 목표 값 대비 결과 값을 비교하는 일련의 과정만을 소개하고 있을 뿐이다. 이러한 BSC의 평가 상의 한계를 보완해주는 기법이 바로 DEA이다.

DEA는 선형계획법에 근거한 효율성 측정방법이다. 통계학적으로 회귀분석법과는 달리 사전적으로 구체적인 함수형태를 가정하고 모수(parameter)를 추정하는 것이 아니고 일반적으로 생산가능 집합에 적용되는 몇 가지의 기준 하에서 평가대상의 경험적인 투입 요소와 산출물간의 자료를 이용해 경험적 효율성 프론티어를 평가대상으로 비교하여 평가대상의 효율치를 측정하는 비모수적 접근방법이다. DEA는 원래 Charnes, Cooper & Rhodes(1978)에 의해 비영리적 목적으로 개발된 방법이다. 이러한 투입과 산출들을 결합할 수 있는 시장가격은 존재하지 않는 것이 대개의 비영리조직(DMU: Decision Making Unit)이 처한 현실이며, 이럴 경우 효율성은 차선적인 차원, 즉 상대적인 관점에서 측정될 수밖에 없다고 주장한다. 따라서 이들은 효율적 DMU들이 경험적으로 형성하는 효율성 프론티어를 통해 각 DMU의 상대적 효율성을 측정할 수 있다고 본다.

DEA는 2차 자료를 통해 수집된 투입산출자료를 선형계획모형에 의해 지수로 계산한다. 이 방법의 우수성은 다수의 투입요소를 사용하여 다수의 산출물이 생산되는 복잡한 생산구조에서 유사한 투입산출물을 갖는 단위끼리 비교하여 상대적인 능률성을 측정해주고 임의적 가중치를 정할 필요가 없으며, 자료를 분석할 때 투입과 산출의 원래단위를 그대로 사용이 가능하다는 점에서 우

수하다. 공공기관은 여러 자원을 사용하여 여러 가지 산출물을 생산하는 복잡한 조직이다. 이 때문에 공공기관의 성과를 평가하거나 생산성을 측정하는 일은 매우 어려운 일이다. 그러나 DEA를 적용한다면 상대적 능률의 측면에서 기관간 평가와 능률성 지수의 계산이 가능하다.

3. BSC 구축 방법론: CSF & KPI 도출 방법론

BSC와 같은 성과관리 방법을 조직에 도입하여 적용하는 과정에서 가장 먼저 현실적으로 부딪히는 문제는 합리적이고 유효한 핵심성과지표 (KPI: Key Performance Indicator)를 찾아내는 일이다. BSC의 효과성을 높이기 위해서는 성과평가 측정기준과 측정치가 타당해야 하고 구성원들로부터 수용될 수 있어야 한다는 점이다. 이를 위해 전략과 비전 분석을 토대로 한 CSF 도출과 함께 구성원들의 수용도를 높이기 위해 직원들의 적극적 참여와 의사결정과정에서의 합리적 반영 등을 확보할 필요가 있다.

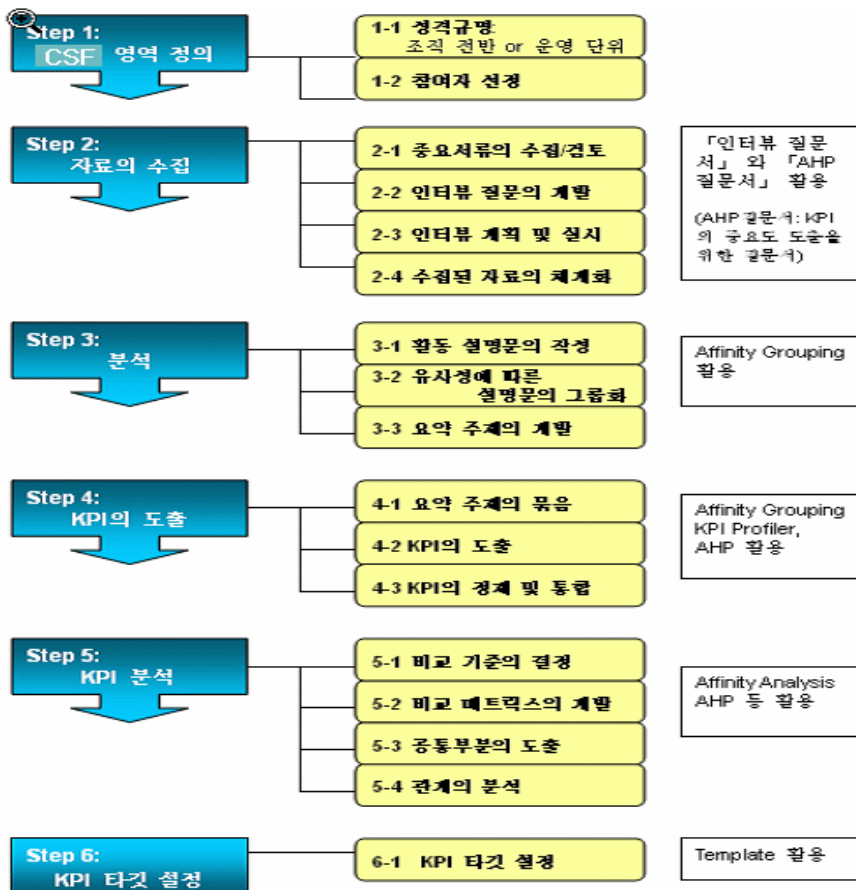
이는 개인 핵심 성과지표(개인별 KPI)의 도출과정에도 해당된다. 상위지표와 일관성을 유지함과 동시에 직무 및 역할 분석을 토대로 타당성 있는 개인 성과지표를 도출해야 함은 물론이고 조직(부서장, 팀장 포함)과 개인 간 적극적인 의사소통과 합리적 통합을 통해 지표 및 목표치가 확정되어야 한다. 대부분의 BSC 도입 조직에서 유효하고, 합리적인 KPI를 조직 구성원의 합의 하에 도출하도록 명시적으로 규정하고 있지만, 실제로는 활용할 수 있는 방법의 부재로 어려움을 겪고 있는 경우가 많다. 이런 경우 비록 확정된 KPI라고 하더라도 구성원들의 수용도가 낮아져 성과평가 결과와 그 결과의 활용에 대해 불만을 가지게 될 것이다.

따라서 BSC 등 성과관리 제도의 효과적인 도입과 운영을 위해서는 전략과 비전을 반영하고, 타당성과 수용성을 고려한 KPI 및 목표치의 도출이 매우 중요하다. 이와 관련하여 최근 주목 받고 있는 AHP방법의 활용이 도움이 된다 (Pan, 2004). 여기에 잘 알려진 CSF방법을 접목시키면 효과적이며 실제적인 KPI 도출방법으로 활용가능하다(Caralli, 2004). CSF가 도출되면 이를 토대로

자연스럽게 KPI를 도출하면 되기 때문이다. 상기한 방법론을 활용한 CSF와 KPI 도출 과정을 간략히 정리하면 <그림 3-4>와 같다.

가. 스텝 1: CSF의 영역 정의

CSF와 KPI 도출을 위해 가장 먼저 해야 할 일은 도출할 CSF의 유형을 결정하여야 한다. 즉 도출할 CSF가 조직 전체의 CSF인지 운영단위 CSF인지를 구분하여, 유형별로 고려할 요소와 참여자를 선정한다. 일반적으로 운영단위 CSF를 먼저 개발하고, 이를 토대로 조직 CSF를 개발하는 것이 좋다.



<그림 3-4> KPI 도출과정

운영단위 CSF의 개발에는 운영단위의 고위 관리자의 폭 넓은 견해가 필수적이므로, 운영단위의 고위 관리자와 일선 감독자가 참여하여야 하며, 조직 CSF 개발과의 유기적 연계를 위해 조직 CSF 개발 실무자도 참여하는 것이 필요하다. 조직의 CSF 개발을 위해서는 민간기업의 경우는 C-level 임원(CEO, CFO, COO, CIO, CSO 등), 부사장 및 다른 임원급 직원 및 감사나 법률 고문 등과 같이 조직 차원의 특수한 역할을 수행하는 인사의 참여가 필요하다. 참여자의 다양한 견해, 지식, 경험 등을 통해 조직 구조, 운영환경, 조직의 목적과 목표 등을 고려하여 다음과 같은 단계를 밟아 CSF를 개발한다.

나. 스텝 2: 자료의 수집

먼저 민간기업의 경우 조직의 미션이나 비전, 목적과 목표, 전략계획과 단기계획, 내부 감사보고서, 연간보고서, 해당 산업관련 보고서, 기존의 CSF들, 동종 업체나 산업조직의 CSF들 등을 수집하여 검토한다. 자료를 구할 수 없는 경우나 필요한 경우에는 관련자에 대한 인터뷰를 통하여 자료를 수집한다. 인터뷰를 통한 자료의 수집이 매우 중요한데, 인터뷰를 통한 자료의 수집 시 사전준비, 인터뷰 실시, 질문사항 준비, 인터뷰 후속조치 등에 유의하여야 한다.³⁾

다음 단계의 분석을 위해, 수집된 자료를 체계적으로 구성하는 것이 매우 중요하다. 이를 위해 먼저 유사한 조직기능, 관리수준, 이슈 등으로 구별하여 그룹화하고, 다음으로 개별 질문에 대한 참여자 모두의 답변을 하나의 그룹으로 정리하며, 정보의 정확함과 완전함을 점검하여 부족한 정보가 있다고 판단될 경우에는 부족한 정보를 추가 수집한다. 분석이 시작된 이후 추가적인 정보를 요청할 경우에 참여자에 대한 선입견을 갖게 되는 경향이 있기 때문에 부족한 정보는 이 단계에서 보충하는 것이 필요하다.

3) 사전준비, 인터뷰 요령, 질문사항, 후속조치 등에 대한 구체적인 내용은 생략한다.

다. 스텝 3: 분석

다음으로 CSF 개발을 위한 원천자료인 수집 자료를 범주화하고 분석한다. 수집된 자료를 범주화함으로써 CSF 개발을 위한 매우 중요한 단서를 획득하게 된다. 효과적인 범주화를 위해 ①자료를 제공자로부터 분리하고(편견을 피하기 위해), ②주요 의미와 개념으로 압축하여, ③분석할 수 있는 개체로 구성한다.

1) 활동 설명문의 작성

이를 위해, 먼저 인터뷰한 내용이나 수집된 자료를 바탕으로 “성공을 확보하기 위해 응답자들이 그들이나 조직이 해야만 하는 것으로 믿고 있는 바”를 문장으로 기술한다. 이를 “활동 설명문”이라고 하는데 CSF 개발에 있어 매우 중요한 의미를 가진다. 잘 만들어진 활동 설명문에는 조직의 목적, 목표, 목표를 달성하는 과정상의 장애나 도전 등을 극복하기 위한 사항 등이 담기게 된다. 또한 조직이나 운영단위의 사명 기술서(Mission Statement) 역시 활동 설명문의 좋은 원천이 된다. 미션 설명문으로부터 활동 설명문을 도출하는 예는 <표3-2>와 같다.

사명 기술서	활동 설명문
<p>우리의 미션은 시민과 저비용 정부를 희망하는 시민의 요구에 부응하여 부단히 노력하고, 서비스 중심적이며, 책임질 줄 아는 정부기관이 되는 것이다.</p> <p>우리의 비전은 지역사회와 가치를 요구를 토대로 한 활동적이고, 서비스 중심적이며, 업무추진방법을 지</p>	<p>1. 시민에게 봉사하며 책임을 짐. 2. 부단히 노력하고, 서비스 중심적 기관이 됨.</p>

<p>속적으로 개선하는 조직이 되는 것이다.</p> <p>이 목적을 달성하기 위한 우리의 목표는 공통의 이해를 가진 단체 및 지역사회 주민과 파트너십을 형성하고, 성장과 도전에 대응하기 위한 기반구조를 확충하며, 서비스 제공과 인적 자원의 활용을 극대화하며, 공정한 수입과 비용 시스템을 통해 재무적 안정을 확보하는 것이다.</p>	<p>3. 지역사회의 가치와 요구에 초점을 맞춤.</p> <p>4. 업무추진방법을 지속적으로 개선함.</p> <p>5. 공통의 이해를 가진 집단과 파트너십을 형성함.</p> <p>6. 성장에 맞추기 위한 기반구조를 확충함.</p> <p>7. 인적 자원 활용을 극대화 함.</p> <p>8. 재무적 안정을 확보함.</p>
---	--

<표 3-2> 활동 설명문 도출

2) 유사성에 따른 설명문의 그룹화

위 단계에서 만들어 진 활동 설명문을 가지고 초기 “유사성에 따른 그룹화”를 수행한다. 즉 아이디어, 생각, 개념 등을 공통적 특징, 특성, 속성 등에 따라 그룹화 하여 조직하는 것이다. 이를 유사성 그룹 (Affinity Grouping)이라고 한다.

3) 요약 주제의 개발

<p>유사성 그룹 1</p>
<p>1. 기존 시스템으로부터의 자료 이전을 관리한다.</p> <p>2. IT를 사업이나 운영부서의 파트너로 자리매김한다.</p> <p>3. e-commerce를 통하여 서비스 제공의 효율성을 달성한다.</p>

4. 미션을 달성하기 위한 새로운 기술을 구현한다.
5. IT를 새로운 이니셔티브나 전략의 구현자로 자리매김한다.
6. 올해 제공되는 e-commerce 서비스의 수를 15% 증가시킨다.
7. 기존 시스템 사용의 효과성과 효율성에 대한 영향을 관리한다.
8. IT를 비용이 아니라, 투자로 인식한다.

활동 설명문	요약 주제 1
2. IT를 사업이나 운영부서의 파트너로 자리매김한다.	IT를 전략계획과 일치/조화시킴.
5. IT를 새로운 이니셔티브나 전략의 구현자로 자리매김한다.	
8. IT를 비용이 아니라, 투자로 인식한다.	

활동 설명문	요약 주제 2
3. e-commerce를 통하여 서비스 제공의 효율성을 달성한다.	e-commerce를 통한 서비스 제공을 확대함.
6. 올해 제공되는 e-commerce 서비스의 수를 15% 증가시킨다.	

활동 설명문	요약 주제 3
1. 기존 시스템으로부터의 자료 이전을 관리한다.	노동 집약적인 기존 시스템을 보다 새로운 기술로 전환함.
4. 미션을 달성하기 위한 새로운 기술을 구현한다.	
7. 기존 시스템 사용의 효과성과 효율성에 대한 영향을 관리한다.	

<표 3-3> 활동설명문의 그룹화 및 요약주제

Affinity Grouping을 통해 그룹화된 활동 설명문들의 주요 개념이나 의도에 따라 대표성 있는 이름을 나타낸다. 이 때 대표성 있는 이름이 “요약 주제”가 된다. 이에 대해서는 <그림 3-4>에 나온 3-2와 3-3의 예를 살펴보면 된다.

라. 스텝 4: CSF 도출

CSF는 만들어지거나 외부로부터 주어지는 것이 아니라 도출되는 것이다. 특히 다른 조직의 CSF가 우리 조직에는 맞지 않는 CSF인 경우가 많다는 것을 인식해야 한다. 즉 궁극적으로 자신의 조직에 맞는 CSF를 내부적 노력을 통하여 찾아내야 한다.

Affinity Grouping을 통해 만들어진 요약 주제들을 또다시 그룹으로 묶어 CSF 후보군을 형성한다. 만일 요약 주제들을 그룹으로 묶기가 어렵다면, 이는 위 과정 수행 중 오류가 있었다고 판단할 수 있다. CSF는 여러 개의 요약 주제로부터 도출될 수도 있으며, 단 하나의 요약 주제로부터 도출 될 수도 있다. 예를 들어, “e-commerce를 통한 서비스 제공을 확대함”을 CSF로 삼을 수 있다.

그런 다음, 조직과 운영단위의 특성을 정확하고 완전하게 나타내는 몇 개로 압축된 CSF를 찾아낸다. CSF의 목적은 조직의 미션을 달성하는데 있어 가장 중요한 활동들을 찾아내는 것이다. 따라서 CSF의 개수는 정말로 중요한 요소를 반영하기에 필요한 최소한으로 해야 한다.⁴⁾ 정말로 중요한 몇 개의 CSF를 선정할 때, 앞서 살펴 본 AHP 기법을 활용하여 CSF들의 상대적 중요도를 도출하여 이를 근거로 CSF를 도출하면 된다. 이렇게 하면, CSF 선정의 근거를 과학적으로 제시할 수 있게 되며, 직원들의 합의 도출과 만족도 제고를 함께 이룰 수 있다.

4) 보통은 5~7개면 족하며, 많아도 10개를 넘지 않는 것이 좋다.

마. 스텝 5: CSF 분석

위 단계에서 도출된 CSF를 Affinity Analysis⁵⁾를 통하여 분석한다. 이 Affinity Analysis가 CSF 개발/도출의 핵심이다. 선정된 CSF를 조직에 적용, 비교 관찰함으로써 CSF의 겹과 문제점을 찾아내며 조직이 왜 미션을 달성하는데 실패하는지에 대한 통찰력을 제공 받게 된다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

먼저, CSF를 비교할 기준을 결정한다. 비교할 기준으로는 조직의 업무 프로세스, 성과평가 기준, 운영단위 목적 및 목표 등이 될 수 있다. 예를 들어, 운영단위의 목표를 기준으로 CSF를 비교하면, 각 부서의 목표가 CSF를 지원하고, 달성하며, 관찰하는데 필요한 과제를 반영하고 있는지를 알 수 있게 된다. 많은 경우, CSF를 가지고 하나 이상의 Affinity Analysis를 수행한다.

그 다음 단계로, <표 3-4>와 같은 비교 매트릭스를 개발한다.

부서	CSF 1	CSF 2	CSF 3	C..	C..	...
인력관리	X		X			
법적 사항		X		X		
내부 감사					X	
마케팅			X			
.....						

<표 3-4> 비교 매트릭스⁶⁾

관계가 존재하는 것으로 나타난 경우, 이는 무엇을 의미하는가?
관계가 없는 것으로 나타난 경우, 이는 무엇을 의미하는가? 표시되지 않은 관계가 존재하는가? 인식하지 못한 관계가 존재하지 않는가?
너무 많은 교차점이 있거나 또는 부족하지 않은가? 그렇다면, 이는 무엇을 의미하는가?

그런 다음, CSF와 선정된 기준 간의 관계를 분석한다. 이 때 관계가 표시

5) Affinity Analysis와 CSF를 도출하는 과정에서 활용한 Affinity Grouping은 다르다. Affinity Analysis는 다른 일련의 비교기준들 간의 공통점을 찾아내어 분석하는 것에 중점을 두는 것이다. 예를 들어 목적 및 목표를 CSF에 비교하는 것이 Affinity Analysis의 한 방법이다.

된 것만이 아니라, 모든 부분에 대하여 상기한 바와 같은 질문을 함으로써 관계를 분석한다.

이런 과정을 통하여 좋은 CSF를 개발하고 그 유효성과 중요도를 검증함으로써 BSC 등 성과관리 체계의 성공을 확보 할 수 있게 된다.

바. 스텝 6: KPI 도출



<그림 3-5> Strategic Alignment Pyramid (Bauer, 2004)

CSF가 도출되면 이를 기초로 KPI를 도출하게 된다. <그림 3-5>에서 볼 수 있는 바와 같이 KPI는 CSF를 반영하는 수량화할 수 있는 측정지표를 말한다. 따라서 “고객에게 가장 신뢰 받는 회사가 된다.”와 같은 수량화할 수 없는 것은 KPI가 될 수 없다. 앞에서 도출된 “e-commerce를 통한 서비스 제공을 확대함”이라는 CSF에 대한 KPI로 “서비스를 제공받은 고객 중 e-commerce를

6) 표에서 “X”는 (예, 인력관리부서의 업무) CSF 1을 달성하는데 중요함을 나타내며, 빈 셀은 해당 업무가 CSF의 달성에 뚜렷한 관계가 없음을 나타낸다.

이용한 고객의 비중” 또는 “고객이 e-commerce를 이용한 총 시간” 등을 생각할 수 있다.

또한 CSF당 최소한 1개 이상의 KPI가 있어야 한다. 그러나 다시 한번 강조해야 할 점은 앞의 CSF와 관련해서 이미 언급한 바와 같이, KPI 역시 극히 중요한 몇 개(Vital Few)로 한정하여야 한다는 점이다. 따라서 KPI의 선정 시에도 CSF의 도출에서 활용한 AHP 분석방법을 활용하면 매우 유용하다.⁷⁾

사. 스텝 7: KPI 타깃 설정

KPI가 최종적으로 결정되면, 이제 KPI 별 타깃을 설정하여야 한다. KPI 별 타깃의 달성 여부를 기준으로 실제 활동의 성과를 평가할 수 있게 된다. 따라서 합리적이고, 조직원이 공감할 수 있으면서도, 의욕적인 타깃을 설정하는 것이 좋은 KPI를 개발하는 것 못지않게 중요하다. 이와 관련하여 다음 방법은 도움이 된다.⁸⁾

첫째, KPI를 선택하여 다음 양식의 맨 왼쪽 란에 기입한다.

둘째, 각 KPI에 대해 기준값을 설정하여(예, 최근 4분기 평균 등) 7번 란에 기입한다.

셋째, 각 KPI에 대해 목표 값을 설정하여(예, 예산상 목표 등) 3번 란에 기입한다.

넷째, 각 KPI에 대해 “확장목표”를 설정하여 1번 란에 기입한다. 확장목표는 달성이 가능해야 하나, 최선을 다해 노력할 경우에만 달성할 수 있는 수준이 되도록 한다.

다섯째, 각 KPI에 대해 단계별 “중간목표”를 설정하여, 4, 5, 6번 란에 기입한다. 중간목표는 라인 관리자에 의해 설정된 구체적인 수치이거나, 기준값과

7) 나아가 SMART(Specific, Measurable, Attainable, Realistic, Timely) 점검 등을 병행하면 좋은 KPI의 도출에 도움이 된다.

8) 이 방법은 Eastman Kodak 사가 Performance Index를 개발할 때 활용하는 재미있고 효과적인 방법을 기초로 일부 수정한 것이다.

목표 중간에 해당하는 단계적으로 증가하는 수치가 될 수 있다.

여섯째, 각 KPI에 대해 8, 9, 10번 란에 값을 설정하여 기입한다. 이 값들은 성과가 기준/타겟에 미달하는 경우에 대비하여 적절한 값을 설정하면 된다.

일곱째, 각 KPI에 대해 2번 값을 결정하여 기입한다.

KPI의 개발/검토 주기

팀/부서 명:

일시:

KPI 명	성과 수준									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Target	확장 목표		목표				기준 값			

<표 3-5> KPI의 Target 설정

KPI의 개발과 관련하여 또 다른 중요한 사항은 KPI의 개발/검토 주기이다. KPI의 개발은 지속적인 개선의 과정이다. 성공적인 성과관리를 위해서는 KPI의 유용성과 신뢰성을 확보 및 유지하는 것이 중요한데, 이를 위해서는 변화하는 상황에 맞추어 주기적으로 KPI를 검증하고, 필요한 경우 새롭게 개발하여야 한다.

특히 KPI의 개발은 전략계획 과정의 일부로써 전략계획의 수립 및 변경될 때마다 KPI는 다시 검토되어야 한다. 뿐만 아니라 새로운 사업을 시작하거나 기존의 사업을 중단하는 등 중요한 사건이 발생하면 KPI 역시 재검토되어야 한다. 따라서 체계적이고 합리적인 KPI 개발 방법론을 익히고 활용하는 것이 BSC 등 성과관리 시스템의 성공적 구현에 필수적이다.

제 2 절 공공부문에서의 BSC 적용

1. 공공부문 성과 측정의 특성

공공부문, 특히 정부기관은 민간기업과는 달리 수익을 목적으로 존재하는 것이 아니라 정부의 고유한 임무를 수행하기 위해 존재한다. 즉, 정부기관의 기능은 국정의 필요에 의하여 수행되어야 하는 임무를 토대로 정의되며, 이는 법령에 규정되어 임무 수행의 권한을 위임받는다. 따라서 정부기관의 예산은 업무결과의 성과에 의해서 배정되는 것이 아니며, 본질적으로 정부의 기능인 임무수행을 위하여 배정된다. 비록 어느 기관의 임무를 수행하기 위해 집행되는 예산의 비용효과가 떨어진다고 할지라도 공익을 위해서는 예산이 집행되어야 한다. 이러한 점은 정부기관이 민간기업과 근본적인 차이를 보이는 점으로 조직성과 측정의 근본적인 차이를 보여준다. 즉, 민간기업은 전략을 통해 기업의 궁극적인 목적인 수익을 창출하였는가가 중요하기 때문에 전략에 따른 가설의 검증에 초점을 두는 반면 정부기관은 기관의 임무가 효율적이고 효과적으로 수행되었는가에 초점을 두어야 한다.

<표 3-6>에 공공부문과 기업부문의 전략의 주요 관점을 비교하였다. 이 표는 기업에 초점을 둔 성과 측정시스템인 BSC를 공공기관에 적용할 때, 평가의 목표 및 각 관점별 측정지표의 수정 및 보완이 필요함을 시사한다.

전략 특성	민간부문	공공부문
전략목표	경쟁력	임무 달성의 효과성
재무적 목표	이윤, 성장, 시장점유율	비용감소, 효율성
가치	혁신, 창조, 신용도, 인지도	공공의무, 성실, 공정
바람직한 성과	고객만족	고객만족
이해관계자	주주, 소유주, 시장	납세자, 감사인, 입법자
예산 우선순위 결정요인	고객요구	지도자, 입법자, 기획인력

비밀의 정당성	지적자산 및 독점지식의 보호	국가안전보장
주요성공요인	성장률, 매출액, 시장점유율, 유일성, 첨단기술	우수관리사례, 일률성, 규모의 경제, 표준화된 기술

<표 3-6> 공공부문과 민간부문의 전략비교 (Arveson, 1999)⁹⁾

2. 공공부문 BSC의 특성

BSC 개념의 기본논리는 각 관점 및 측정지표들 사이의 균형이 조직의 장기적 재무적 성과를 보장해 줄 거라는 가설에 기초하고 있다. 따라서 BSC 모형을 재무적 성과가 주목적이 아닌 공공부문에 사용하기 위해서는 관점의 배치와 조정이 필요하다.

민간기업과 같은 영리조직에서는 분명히 재무관점이 중요한 목표이다. 그러나 정부와 같은 공공조직에서는 재무관점이 목표가 아니라 제약조건으로 작용한다. 공공조직에서는 지출을 할당된 예산한도 내로 제한해야한다. 정부기관의 성공여부는 납세자와 유권자들의 욕구를 얼마나 효과적이고 효율적으로 충족시켰는가에 의해 측정되어야 한다. 그리고 이를 위해서는 먼저 고객과 유권자를 위한 가시적인 목표가 규정되어야 한다.

재무적 측면은 특정한 일을 할 수 있게 하거나 혹은 할 수 없게 만드는 요인이 될 수는 있지만 근본적인 목표가 되지는 않는다. Eickelmann(2001)은 공공기관과 민간기업의 성과측정 사례를 통해 BSC 각 관점별 차이점을 도출하였다. <표 3-7>은 BSC의 각 관점에 따라 민간기업과 정부기관의 BSC 측정의 주요 차이점을 제시하고 있다. 민간기업과 차별화되는 정부 또는 공공부문의 재무관점은 목표의 이중성에 기인한다.

즉, 정부는 법에 명시된 각 기관 고유의 임무를 완수하는 것이 기본목표이

9) 공공부문 정보화 사업평가를 위한 BSC 모형, 한국전산원, 2001 재인용

며, 부가적으로 이를 최소의 비용 또는 비용 절감을 통하여 이룩하여야 한다. 반면 민간기업의 재무적 목적은 수익증대라는 단일의 목표를 가지고 있다. 따라서 정부의 BSC 관점별 인과관계는 재무관점을 궁극적인 목표로 삼는 민간기업과는 달리 고객관점을 궁극적인 목표로 설정된다.

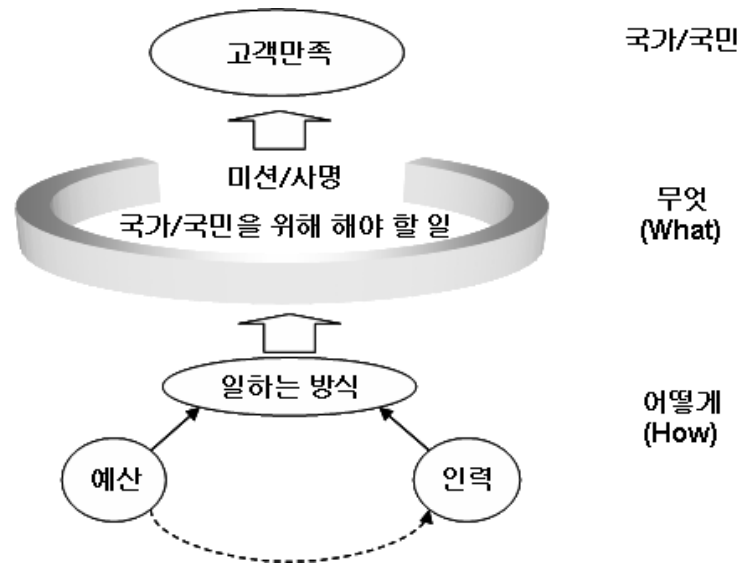
고객 관점에서의 차이점은 기본적으로 고객에 대한 정의에서부터 발생한다. 기업부문은 자사의 수익을 창출해주는 원천으로서 고객을 인식하여 수익성의 기준에 따라 고객을 세분하고 수익을 극대화하기 위하여 전략을 수립한다. 그러나 정부기관의 경우 고객은 납세자와 유권자로서 인식한다. 즉, 납세자가 납부한 세금에 대한 투명한 지출을 제시하고, 정부의 기능을 효과적으로 달성하였음을 유권자에게 제시하여야 한다. 이밖에 내부 경영과정과 학습 및 성장 관점에서는 민간기업과의 차이가 두드러지지 않는다.

BSC 관점	정부 대 기업	BSC 측정의 주안점		
		운영수준	관리수준	전략수준
재무	정부	비용	효율적 자원 활용	임무완수
	기업	수익	높은 투자수익	재무적 성취
고객	정부	국민정서 파악	고객목표 성취	고객 주체
	기업	수익성 있는 고객 확보	고객욕구 충족	고객만족
내부프로세스	정부	효율적 자원 할당	행정과정의 향상	과정의 효율성
	기업	낮은 생산비용	지속적인 과정의 향상	과정의 최적화
학습과 성장	정부	-인력의 자질 향상 및 교육 -정보기술 아키텍처 -정보기술 기반	-정보기술 생산성 향상 -정보기술 활용	지식관리
	기업	-인력의 자질 향상 및 교육 -정보기술 아키텍처 -정보기술 기반	-정보기술 생산성 향상 -정보기술 활용	전사적 자원관리

<표 3-7> 정부와 기업의 BSC 측정의 주안점 비교 (Eickelmann, 2001)¹⁰⁾

3. 공공부문 BSC 모델

앞서 설명한 바와 같이, 민간부문과 공공부문의 성과에 대한 정의 및 측정 및 평가 방법이 상이하다. 따라서 영리를 추구하는 민간기업에 맞추어 고안된 기존 BSC의 기본 모델은 공익성 추구하고 대국민 서비스 향상을 지향하는 공공기관의 특성을 고려한 BSC 모델로 수정되어야 한다. 영리 조직의 BSC 모델에서 스코어카드 상의 모든 측정지표는 향상된 재무성과를 이끌어 내야한다. 주주 가치를 증대시키는 것은 이윤추구 기업에게는 최종목적이고 영리조직은 주주에게 이러한 가치를 제공할 의무를 가지고 있으나 공공부문에서는 그렇지 않다. 공공부문에서의 초점은 대국민 고객에게 있고, 미션을 달성하기 위해 그들의 요구에 맞게 봉사하는 것에 역점을 두어야 한다. <그림 3-6>은 민간부문의 BSC와는 차별화된 공공부문에 적용할 수 있는 BSC 모델을 보여준다.



<그림 3-6> 공공부문을 위한 BSC

10) 공공부문 정보화 사업평가를 위한 BSC 모형, 한국전산원, 2001 재인용

모든 공공기관의 궁극적인 목적은 기관의 존립근거인 국가와 국민을 위해 해야 할 일인 사명을 잘 수행하여 고객인 국가와 국민의 만족을 이끌어내는 것이다. 이러한 사명을 수행하기 위해서는 업무를 수행하는 방식, 즉 일하는 방식의 혁신이 요구된다. 일하는 방식의 혁신이란 주어진 미션의 실현을 위해서 최소 비용으로 최대의 효과를 창출하는 업무 프로세스로의 전환을 의미한다. 일하는 방식의 혁신과 개선은 바로 업무를 수행하는 주체인 인력과 업무 수행에 필수적으로 소요되는 자금인 예산에 의해 결정된다. 전략 수행에 필요한 인력의 양성 및 관리 그리고 투여되는 예산의 효율적인 관리를 통해서 효율적인 업무 프로세스로의 전환을 실현할 수 있다. 또한 전략 수행에 필요한 인력의 개발 및 양성 그리고 유지에 소요되는 재무적 투자는 바로 예산에 의해서 결정된다. 즉, 예산은 일하는 방식에도 직접적으로 영향을 미치지만, 업무 수행의 주체인 인력에도 직접적인 영향을 미친다.

이러한 공공부문의 성과관리 모델을 BSC로 구성해 보면, 최상위에 모든 기관의 궁극적인 목표인 국가와 국민인 “고객”이 위치하게 된다. 이러한 고객을 만족시키기 위해서 개선되어야하거나 향상되어야할 업무 방식, 즉 일하는 방식이 바로 “내부프로세스”에 해당된다. 업무를 직접적으로 수행하는 인력은 바로 “학습과 성장”관점의 직원능력과 그와 관련된 조직 문화 등을 의미하고, 이러한 인력의 양성과 업무 수행을 지원하는 예산은 “재무”관점에 해당된다. 따라서 공공부문의 BSC 모델의 특징은 고객 관점이 가장 중요한 요소로 최상위에 위치하게 되고, 재무관점이 업무 수행의 지원이나 혹은 제약적인 요소로 맨 밑에 위치한다는 것을 알 수 있다. 이는 물론, 일반적인 특징이기 때문에 일률적으로 적용하는 것은 무리가 있다. 따라서 실제 적용 시에는 각 기관의 특성 및 환경에 맞게 관점의 재조정해야 할 것으로 보인다.

제 4 장 공공부문 성과 향상을 위한 관리방안

앞에 논의한 바와 같이 과거 공공부문에서 사용되었거나, 현재 사용되고 있는 성과관리체계나 시스템은 다음과 같은 한계점을 안고 있다.

- 평가위주의 시스템 도입으로 인해 일회적인 성과개선만 가능하고 지속적인 성과관리 불가
- 단편적인 결과위주의 성과평가 도입으로 인한 조직원의 저항과 이로 인한 성과주의 문화의 미 정착
- 전략 실행의 수단인 전략관리시스템 미비
- 성과목표와 지표들이 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과의 미 연계
- 성과관리 방안과 인사, 예산 시스템과의 미연계로 인한 실질적인 동기유발 저하

따라서 공공부문의 성과향상을 위한 새로운 성과관리 방안을 도입 시에 이러한 한계점에 대한 고려와 이에 대한 대책을 강구하여야 한다. 본 장에서는 먼저 일반적인 관리상의 문제점에 대한 해결방안을 검토하고 상기한 문제 가운데 공공부문의 성과관리의 실질적인 집행에서 가장 큰 역할을 담당하는 마지막 논점인 예산과 인사 문제는 별개의 절로 보다 상세히 다룬다.

제 1 절 공공부문의 성과관리를 위한 일반적인 관리상의 문제점 및 해결방안

1. 성과평가에서 성과관리로의 전환

평가위주의 시스템 도입으로 인해 일회적인 성과개선만 가능하고 지속적인 성과관리 불가

기존 시스템 하에서의 성과평가는 수립된 전략을 바탕으로 관리자들이 하위 직원들에게 계획에 따라 행동하도록 명령을 하고, 이들의 성과를 통제시스템을 활용하여 모니터하거나 혹은 매분기, 매년 별로 성과를 측정하여 각 부서와 조직원의 성과를 평가하고 이에 따른 보상을 집행하는 단선적인 방식이 사용되고 있다. 이런 단선적인 방식의 평가는 업무를 계획하고 분배하는 관리자들이 조직의 목표를 달성하기 위해서 어떤 행동을 취해야 할지에 대해 명확한 비전을 이미 가지고 있을 때는 효과적으로 적용될 수 있다. 이러한 평가프로세스는 목표가 이미 결정되어 있고 향후에 변경이 되지 않는 단일 고리 피드백 프로세스라고 할 수 있다. 이런 단일 고리 피드백 프로세스 하에서는 계획된 결과로부터 이탈되는 결과가 발생하여도 처음에 예측했던 결과가 현재에도 바람직하고 가능한 지에 대해 의문을 갖지 않으며, 계획된 목표를 달성하기 위해 사용된 방법이 현재 상황에서도 여전히 유효한지에 대해서 파악할 수도 없고, 파악하지도 않는다.

하지만 업무 수행 환경이 급변하는 현대에서는 이러한 방식은 더 이상 유용하지 못하다. 급변하는 환경에 맞춰 현상에 대한 피드백과 전략에 대한 피드백을 통한 전략과 전략의 수행방법을 지속적으로 보정해야만 한다. 계획된 전략이 최고의 의도와 최고의 정보에 기초하여 출발했다 할지라도, 현재 상황에 더 이상 적절하거나 타당하지 않을 수 있다. 그러므로 조직에는 이를 지속적으로 피드백하고 이를 통해서 상황을 학습하고 더 나은 대안을 제시할 수 있는 이중 고리 학습역량이 필요하다.

앞서 설명하였듯이, BSC의 가장 큰 장점은 바로 이런 이중 고리 학습프로세스를 제공한다는 것이다. 전략의 기저에 있는 가설을 현장의 정보를 통해서 지속적으로 모니터링하고, 이를 피드백 함으로써, 오류를 수정하고, 궁극적으로 원하는 결과를 달성할 수 있다. 즉, 평가를 위한 평가를 진행하는 것이 아니고, 평가를 통해 오류나 개선점을 파악하고, 이를 다시 전략이나 계획 수립

시에 적용함으로써 더 나은 결과를 획득하는 선순환의 고리를 구축하게 되는 것이다. 공공부문의 성과향상을 위해서는 이중 고리 학습프로세스를 통한 선순환 고리의 구축과 이를 통한 지속적인 성과관리가 필수적이다.

2. 변화관리 차원의 접근

단편적인 결과위주의 성과평가 도입으로 인한 조직원의 저항과 이로 인한 성과주의 문화 미정착

많은 성과평가 시스템들이 원래 취지와는 다르게 제 역할을 제대로 수행하지 못한 채 실제 성과평가의 극히 일부분에만 사용되거나 혹은 거의 사용되지 않고 있다. 이처럼 많은 시간과 돈을 들여 구축한 시스템이 애물단지로 변하는 가장 큰 이유는 바로 조직원의 저항과 평가결과에 대한 반발 때문이다. 아무리 좋은 성과평가 시스템을 구축한다고 해도 그를 통한 평가에 대한 조직 구성원의 합의가 없이는 무용지물일 수밖에 없다. 그렇다고, 일방적으로 관리계층의 지위를 이용하여 이를 적용할 경우에는 성과평가의 대상이 되는 업무만 집중하고 정작 다른 중요하고 필수적이지만 성과평가의 대상이 되지 않는 업무들에 대해서는 소홀하게 될 것이다. 따라서 이런 결과를 기반으로 한 보상이나 인사고과의 평가는 결코 공정하거나 바람직하지 못하다고 할 수 있다. 이러한 폐단을 줄이고 자발적인 성과주의 문화를 정착하기 위해서는 성과관리 제도의 도입을 조직의 변화관리 차원에서 접근해야 한다.

새로운 제도가 도입될 때 이를 받아들이는 구성원들이나 조직은 일정기간 동안 업무혼선과 불안감 등으로 인해서 업무의 집중도와 효율성이 떨어지는 등 많은 문제점들이 생겨난다. 개별적인 불평과 불안, 불만 등은 자칫 잘못하면 집단적인 문제가 될 수 있으며 때에 따라서는 노사갈등으로 비화될 수도 있다. 이처럼 부정적인 현상이나 상황을 사전에 예방하거나 최소화할 수 있도록 노력하는 활동이 바로 변환관리이다. 변환관리를 위한 모델은 Kotter가 제안한 기업혁신의 8단계 모델과 GE HR부서에서 채택하여 사용하는 GE 모델

등이 있다 (<표 4-1> 및 <표 4-2> 참조). Kotter의 8단계 모델이 기업혁신의 성공을 위해 필요한 제 단계를 제안한 것이라면, GE모델은 기업혁신이 성공하기 위한 중요 체크포인트를 정리한 것으로 볼 수 있다.

단계	주요 활동
1단계 위기감 조성	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 및 경쟁상황 조사 • 위기, 잠재적 위기, 주요 기회 등을 파악
2단계 강력한 변화추진 세력 구축	<ul style="list-style-type: none"> • 변화를 이끌 집단 구성 • 집단이 하나의 팀으로 활동할 수 있도록 격려
3단계 비전 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 변화 노력을 이끌어줄 비전 창조 • 비전 달성을 위한 전략 개발
4단계 비전 공유	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 비전과 전략을 전달하기 위해 가능한 모든 수단 사용 • 변화 추진세력의 예증을 통해 새로운 행동을 교육
5단계 권한 이양	<ul style="list-style-type: none"> • 변화에 대한 장애물 제거 • 비전에 악영향을 미치는 시스템이나 구조 변경 • 위험 감수 행동, 틀에서 벗어난 아이디어, 화동, 행동 등을 격려
6단계 단기적인 성과창출	<ul style="list-style-type: none"> • 가시적인 성과 향상을 위한 계획수립 • 성과향상 실현 • 성과향상에 참여한 직원들을 인정, 보상
7단계 달성한 성과통합과 후속변화 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 증진된 신뢰를 이용하여 비전에 맞지 않는 시스템, 구조, 정책 변경 • 비전을 수행할 인력 고용, 승진, 개발 • 새로운 프로젝트와 주제, 변화의 동인을 이용해 변화 프로세스를 재활성화
8단계 기업문화에 뿌리내리기	<ul style="list-style-type: none"> • 기업의 성공과 새로운 행동 간의 연관성을 명문화 • 리더십 개발과 계승을 위한 수단 마련

<표 4-1> Kotter의 기업혁신 8단계

Kotter는 기업혁신이 성공하기 위해서는 먼저 혁신의 필요성에 대하여 조직 전반적인 공감대가 형성될 필요가 있다고 하였다. 이때 변화하지 않으면 성장과 생존이 어려울 수 있다는 위기감 인식의 형태로 공감대가 형성된다면 혁신성공의 가능성은 높아진다(1단계).

또한 혁신을 주도할 주체가 얼마나 권력(power)과 주도력(initiatives)을 가지고 있는냐에 따라 혁신의 조직 내 확산 정도가 결정되므로 강력한 변화추진 세력을 구축할 필요가 있다. 흔히 외부 기관에 의해 혁신이 주도되는 경우가 있는데, 그 때에도 내부 혁신 주도 집단의 전폭적인 지원과 참여가 필요하다(2단계).

변화의 방향성으로서 비전을 창출하고(3단계) 창출된 비전은 조직의 전 구성원과 공유하기 위한 교육 및 홍보 등 커뮤니케이션이 필요하다(4단계).

제5단계는 권한이양으로 변화에 필요한 시스템 및 구조를 변경하고 구성원들이 변화에 따른 사고와 행동을 할 수 있도록 독려한다(5단계).

혁신의 단기적인 성과물을 얻기 위한 계획과 실행이 이어지고, 성과에 따른 보상을 제공한다(6단계).

7단계와 8단계는 중장기적인 조직혁신단계로서 7단계는 지속적인 변화를 주도할 인력과 자원을 확충하고 새로운 제도와 충돌할 수 있는 기존 제도와 정책을 수정하는 단계이다(7단계).

마지막으로 리더십 개발과 구성원들의 공유가치의 변화 등을 통해 조직변화가 조직문화로서 자리 잡도록 노력하여야 한다(8단계).

변화관리와 관련된 GE의 모델은 성공적인 조직변화에 필요한 체크포인트를 제시한 것으로 Kotter의 기업혁신 8단계와 유사한 점이 많다.

Kotter가 제시한 변화의 필요성 제기, 변화를 강력하게 주도할 수 있는 집단의 필요성, 비전의 형성과 공유, 시스템과 구조의 변경, 변화의 지속성 강조 등은 GE 모델에서도 그대로 중요 성공요소로 제시되고 있다. 여기에 덧붙여 GE 모델은 변화를 주도하는 리더뿐만 아니라 변화를 지지하고 동참할 수 있는 사람들의 협력을 얻기 위해 적극적으로 노력할 것을 강조하고 있으며, 변화가 이루어지는 과정을 측정할 수 있는 구체적 수단을 가지고 진전 상황에

대해 수시로 체크할 것을 제안하고 있다.

변화의 주요성공요소	변화의 주요성공요소를 평가, 완성하는데 따른 질문
변화를 선도한다. (누가 책임을 지는가?)	우리에게는 다음과 같은 지도자가 있는가? <ul style="list-style-type: none"> • 그는 변화를 지지하는가? • 그는 적극적으로 변화를 유도하는가? • 그는 변화의 지속에 필요한 자원을 확보하는가? • 그는 변화를 지속시키기 위해 자신의 시간과 관심을 기울이는가?
변화의 필요성을 제기한다. (무엇 때문에 그렇게 하는가?)	근로자들은..... <ul style="list-style-type: none"> • 변화의 이유를 아는가? • 무엇 때문에 중요한지를 아는가? • 장단기적으로 자기들과 기업에 어떻게 도움이 될 것인지 아는가?
비전을 형성한다. (변화를 겪으면 어떤 모습일까?)	근로자들은..... <ul style="list-style-type: none"> • 행동 면에서 변화의 결과를 이해하는가? • 변화의 결과에 고무될 것인가? • 고객 등에 어떤 이익을 가져올 것인가를 이해하는가?
변화에 적극성을 보이는 힘을 집결시키다 (누구를 더 끌어들이 것인가?)	변화의 지지자들은..... <ul style="list-style-type: none"> • 변화의 유도에 적극 동참할 자를 알고 있는가? • 변화를 지지할 세력을 결집시킬 방법을 알고 있는가? • 조직 내 주요인물의 지지를 얻을 능력이 있는가?
시스템과 구조를 바꾼다. (어떻게 이를 제도화 할 것인가?)	변화의 지지자들은..... <ul style="list-style-type: none"> • 인사배치, 훈련, 평가, 보수, 구조, 통신 등과 같은 다른 HR시스템에 변화를 직결시킬 방법을 알고 있는가? • 변화가 시스템에 미치는 결과를 이해하는가?
변화의 진전 상황을 체크한다. (어떻게 이를 측정할 것인가?)	변화의 지지자들에게는..... <ul style="list-style-type: none"> • 변화의 성공을 쟁 수 있는 수단이 있는가? • 변화의 결과와 이를 실행하는 과정에 대해 진전 상황을 벤치 마크할 계획이 있는가?
변화를 영속시킨다. (이를 시작하고 지속시킬 방안은 무엇인가?)	변화의 지지자들은..... <ul style="list-style-type: none"> • 변화를 가져올 첫 단계를 알고 있는가? • 변화에 관심을 집중시킬 장단기계획을 갖고 있는가? • 앞으로도 변화에 적응할 계획이 있는가?

<표 4-2> GE의 변화관리 모델

외부환경에 적응하기 위해 조직내부에서 발생하는 모든 변화들은 반드시 전체적이고 조직적인 관점에서 접근해야한다. 성과관리제도도 마찬가지다. 조직원의 자발적 참여가 없는 성과평가나 관리는 조직에게나 그 구성원에게나 모두 무의미하다. 우리나라 정부의 수많은 성과평가 제도가 현재 유명무실하게 된 것도 이러한 차원의 적절한 대응이 부족했기 때문이다. 또한, 전체 구성원의 합의를 통한 의식의 변화 없이는 성과관리는 단지, 요식행위로 끝날 수 있다. 앞서도 지적하였듯이, 성과주의 문화는 바로 의식의 문제이다. 이러한 의식의 확산은 일방적인 상명하달식의 방식으로는 이루어질 수 없다. 조직원 모두의 변화에 대한 동의와 합의를 통해서만이 달성될 수 있다. 성공적인 성과관리제도의 정착과 이를 통한 지속적인 성과향상을 위해서는 변화관리 차원의 노력이 필수적이다.

3. 전략 실행의 도구

전략 실행의 수단인 전략관리시스템 미비

성과목표와 지표들이 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과의 미연계

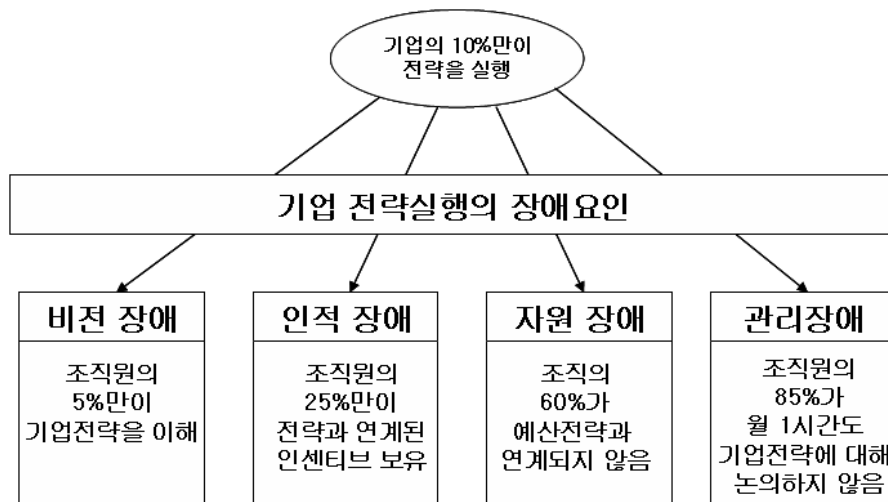
많은 성과관리 시스템이 안고 있는 또 다른 문제점은 발생한 성과에 대한 측정과 평가만 가능하지, 목표하는 결과를 획득하기 위해 어떻게 전략을 실행하고, 관리해야 하는지를 나타내는 전략관리의 기능이 없다는 것이다. 이 때문에 측정된 성과에 대한 평가와 같은 수동적이고 사후적인 관리만 가능할 뿐 실제 수행되는 활동을 모니터링하고 관리하는 능동적인 대처는 불가능하다.

전략은 수립하는 것보다 실행하는 것이 더 중요하고 가치가 있다는 생각은 현재 많은 전략 전문가에 의해서 동의되고 있다. 즉, 미션을 달성하기 위해 채택된 전략은 그 자체로 의미가 있기 보다는 그것을 수행을 통해서 목적을 달성하는 것에 더 의의가 있다고 하겠다. 1999년 포춘지에 따르면 실패의 70%가 잘못된 전략에서 발생하는 게 아니라, 잘못된 실행 때문에 발생된다고 한다. 또한, Kaplan/Norton의 연구에 따르면 민간기업의 경우 전체 기업 중 10%만

이 전략을 제대로 수행하고 있다고 한다. <그림 4-1>은 민간기업의 전략실행에 장애가 되는 요인들을 나타낸 것이다.

따라서 성과향상을 위해서는 전략의 해석을 통한 비전장애의 극복과 조직의 목표와 개인의 목표의 정렬을 통한 인적장애의 극복, 전략적인 자원배분을 통한 자원 장애의 극복, 전략적 학습을 통한 관리장애의 극복이 필요하다.

비전장애의 극복을 위해서 BSC는 조직의 전략에 대한 이해를 공유하고 이를 4개의 관점별로 각각 전략목표, 성과지표, 목표 값과 이니셔티브로 전환함으로써 이상적으로 완성된다. 비전과 전략에 내포된 추상적인 문구들은 BSC를 통해 실행 가능한 용어로 전환함으로써, 조직은 모든 직원들을 명확한 방향으로 행동하게 하는 새로운 지표를 만들 수 있다.



<그림 4-1> 전략실행의 장애요인 (Niven, 2005)

인적장애의 극복을 위해 조직의 목표와 개인의 목표의 정렬에 캐스케이팅 (Cascading) 기법을 적용하여 BSC를 조직의 하부단위까지 끌어내려 모든 직원들에게 자신들의 일상 활동이 전략에 어떻게 기여하는가를 나타낼 수 있게 한다. 또한, 캐스케이팅은 말단 직원에서 관리자에 이르기까지 일관된 관점을 가질 수 있게 해준다.

BSC 개발은 자원배분과 전략을 연계할 수 있게 해준다. BSC상의 목표 값을 달성하기 위해 필요한 인적, 재무적 자원들은 연간 예산수립을 위한 기초로 사용될 수 있다. 단순히 전년대비 몇%인상과 같이 예산계획보다는 BSC의 목표값 달성에 필요한 비용과 수익의 비교를 통해 조직의 목표를 달성하기 위해 각부서의 어떤 이니셔티브에 예산을 배정할 것인지를 결정할 수 있게 되기 때문에, 한정된 자원의 효과성 및 효율성을 극대화 할 수 있다.

BSC는 비전과 전략을 네가지 관점의 균형 잡힌 성과지표 집합으로 전환한다. 그 결과로 재무 데이터 이상의 다양한 정보를 획득할 수 있게 된다. BSC의 성과지표들은 전략뿐만 아니라 결과지표들이 전략달성에 어떻게 연계되는지에 대해 고민할 수 있는 사고 틀을 제공해준다. 이를 통해서 전략의 기저에 놓은 가설들을 검증할 수 있게 되고 관리 장애를 극복할 수 있게 된다.

성과향상을 위해서는 전략의 실행에서 발생하는 여러 가지 장애요인들을 미리 파악하고, 이를 효과적으로 제거 혹은 개선할 수 있는 방안이 필수적이다. BSC는 그러한 대안의 하나로서 고려할 수 있는 성과관리 도구라고 할 수 있다.

제 2 절 공공부문에서 성과주의예산과 BSC

1. 성과예산 개요

가. 성과예산의 의미

1) 성과와 예산의 연계: 결과중심의 예산 운용

성과예산 또는 성과주의예산은 성과와 예산을 연계하는 것을 말한다. 즉 투입된 자원이 조직의 목표 달성에 어떻게, 얼마나 기여하는지를 명확하게 보

여주는 예산체계를 말한다. 전통적 예산은 부서별 항목 위주의 예산으로써, 어느 부서의 인건비에 얼마, 임차료에 얼마, 여비교통비에 얼마 하는 식으로 예산을 배정하고, 집행하며, 통제하는 체계를 가지고 있다. 따라서 전통적 예산 관리 체계에서는 투입위주의 예산관리로 예산이 주어진 한도 내에서 적합하게 집행되었는가에 중점을 둘 뿐, 투입된 예산이 어떠한 성과를 달성했는지 또는 달성하고 있는지에 대해서는 설명하지 못하고 있다. 성과예산에서는 어떤 사업 또는 활동에 대하여 얼마의 자원이 투입되어 어떠한 성과를 달성했는지를 살펴 볼 수 있으며, 이를 통해 재정지출의 효율성을 제고할 수 있게 된다.

나아가 성과예산은 결과를 중심으로 예산을 운용하는 것을 의미한다. 1999년 기획예산위원회(현 기획예산처)는 성과주의예산제도의 추진을 발표하면서 성과주의예산을 투입요소중심이 아니라 성과(performance)를 중심으로 예산을 운용하는 제도, 즉 예산집행결과 어떠한 산출물(output)을 생산하였으며 어떠한 성과(outcome)를 냈는가를 측정하고 이를 기초로 책임을 묻거나 보상을 하는 결과중심의 예산체계"라고 정의하였다 (기획예산위원회, 1999a). 정부재정 운용의 관점에서 "성과주의 예산제도"를 재정지출 또는 정부예산의 성과가 예산의 편성, 통제 및 관리, 부처의 사업운용, 사후 평가 및 환류(feedback), 감사의 중심이 되는 것을 의미한다고 정의하기도 한다 (박기백/최준욱, 1999).

2) 활동(사업)과 관련된 비용의 할당

세계적으로 잘 알려진 성과예산 전문가인 John Mercer는 성과예산을 프로그램¹¹⁾에 투입된 자원과 예상 결과 사이의 관계를 보여주는 연간 성과계획과 연간 예산의 통합으로 설명하고 있다 (Mercer, 2002). 이는 하나의 목표 또는 일련의 목표들이 주어진 비용 수준에서 달성되어야 한다는 것을 나타낸다. 효과적인 성과예산은 단순히 예상되는 성과와 과제, 프로그램, 또는 예산을 수록

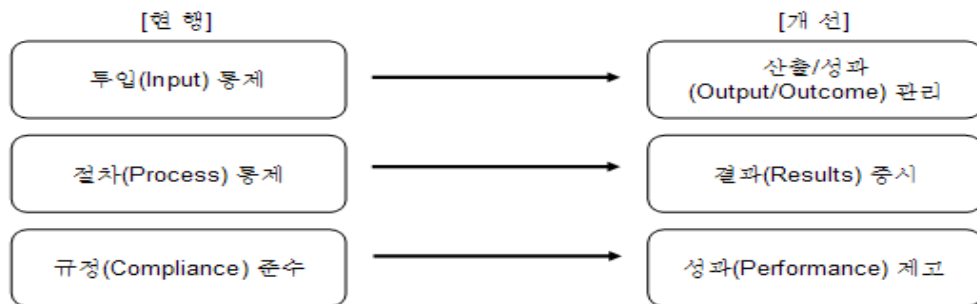
11) 「프로그램」의 사전적 의미는 여러 가지가 있으나, "대중의 요구를 충족시키기 위한 프로젝트나 서비스의 체계(a system of projects or services intended to meet a public need)", "수행되어야 할 일련의 조치 또는 달성되어야 할 목표들(a series of steps to be carried out or goals to be accomplished)"로 이해하면 된다.

한 문서 이상의 역할을 한다. 성과예산은 비용과 결과의 관계를 나타낼 뿐만 아니라, 어떻게 그러한 관계가 설정되는지를 설명한다. 이러한 설명이 프로그램을 효과적으로 관리하는 핵심요소이다. 계획과 실적 사이에 차이가 발생할 때, 관리자들은 투입된 자원과 이 자원이 성과와 어떻게 연계되는지를 살펴봄으로써 프로그램의 효과성과 효율성을 결정할 수 있게 된다.

3) 조직혁신의 수단

결과중심의 관리개혁은 OECD 국가를 비롯한 대부분의 국가에서 정부개혁의 핵심전략으로 추진하고 있다. 이러한 결과중심 관리개혁은 주로 성과에 대한 관심 강조, 비용가치(value for money)의 증대, 그리고 관리상의 융통성 확대 및 책임성 강화 등에 초점을 맞추고 있다 (이남국, 2003). 즉 성과예산제도가 결과중심 관리개혁의 중심을 이루고 있다.

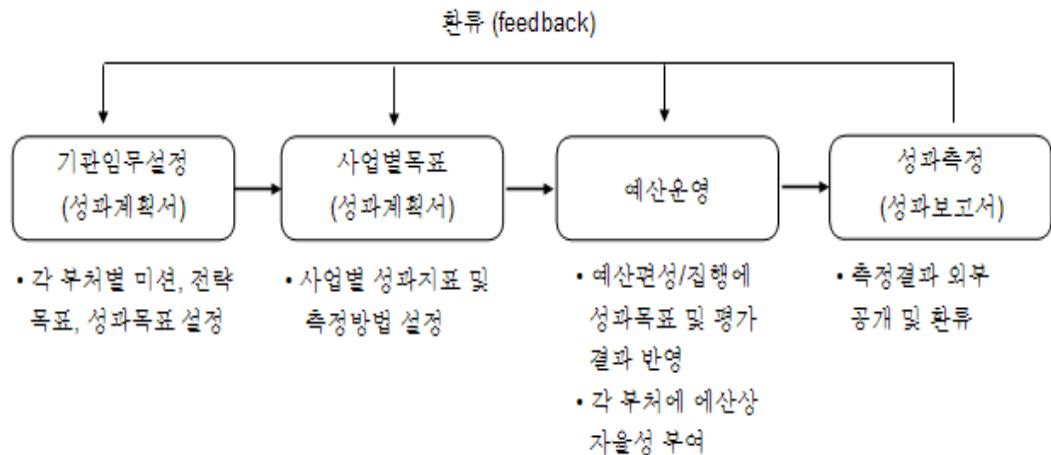
1999년 7월, 정부개혁실 재정개혁단에서 발표한 "성과주의 예산제도 시범사업실시"에서도 성과주의예산을 일하는 행태와 의식변화 수단으로 추진하고 있음을 명기하고 있다 (기획예산처, 1999). 또한 미국의 경우에도 정부성과 및 결과법(GPRA)이 결과에 대한 책임을 강화하는 효율적인 성과관리 시스템을 확립하는 것을 목적으로 하는 연방정부 관리개혁 프로그램의 중심을 이루고 있는 사실에서도 성과예산이 조직혁신의 수단임을 확인할 수 있다.



<그림 4-2> 정부부문 운영시스템 혁신(기획예산처, 2001)

나. 성과예산의 기본구조

우리나라 기획예산위원회(현 기획예산처)는 성과주의 예산제도의 기본구조 및 과정을 <그림 4-3>와 같이 제시한 바 있다.



<그림 4-3> 성과주의예산제도의 기본구조 및 과정 (기획예산처, 2000)

여기서 주목할 것은 "기관임무(미션)의 설정"이 성과예산제도의 시작이라는 사실이다. 기관의 임무(mission)에 대한 구체적이고 명확한 이해가 성과주의 예산의 성공에 매우 중요하다. 다음으로 미션을 달성하기 위한 조직의 "전략목표"를 도출하여야 하며, 전략목표를 달성하기 위한 "성과목표"를 도출하여야 한다. 나아가 성과목표를 달성하기 위한 실제 "행동(사업)"이 정의되고, 이들 사업의 성과를 측정하기 위한 "측정지표"와 "측정방법" 등이 정의되어야 한다. 즉 "임무", "전략목표", "성과목표", "활동", "성과지표", "측정방법" 등이 성과예산의 주요 구성요소가 됨을 알 수 있다. 이는 BSC의 구성요소와 같은 것으로써 BSC와 성과예산의 유사성 및 연계의 필요성을 확인 할 수 있다.

2004년 11월 기획예산처의 디지털 예산회계기획단에서는 「정책·성과 중심의 프로그램 예산체계 도입 -재정운용의 효율성·책임성 제고-」를 발표하였다(기획예산처, 2004). 프로그램 예산체계는 2003년 참여정부 출범과 함께 시작된 국가재정운용의 틀에 대한 전면 혁신과 관련한 "국가재정운용계획", "총액

배분자율편성제도", "성과관리제도", "디지털 예산회계시스템 구축" 등 4대 주요 재정개혁과제의 기본 인프라인 디지털 예산회계시스템 구축의 핵심과제이다.

2. 우리나라의 성과예산 제도¹²⁾

가. 성과예산의 연혁

1980년대 주요 선진국들은 신공공관리 (NPM: New Public Management)에 입각한 정부개혁을 추진하였으며, 이는 1990년대에 들어와서 개발도상국을 포함한 전 세계 정부개혁의 주류가 되었다. NPM의 특징은 정책기능과 집행기능의 분리(책임운영기관 설치 등), 공공부문의 경쟁의 확산(민영화/외부위탁 등), 성과관리의 강화 및 성과계약의 도입, 민간 회계방식의 도입 등으로 요약된다.

공공부문에서 성과관리를 도외시하는 것은 공공부문의 책임성 부족과 비효율성이 지속되는 결과를 낳는다. 따라서 성과관리의 강화는 정부개혁에 있어 핵심과제이다. 많은 나라에서 투입 중심의 관리 및 운영체계에서 벗어나 산출 및 결과 중심의 관리 및 운영체계를 확립하기 위해 노력하고 있다. 현재 성과관리와 관련된 대표적인 제도로는 기획예산처의 성과관리제도, 국무조정실의 정부업무 평가제도, 행정자치부의 목표관리제도, 감사원의 성과감사 등을 들 수 있다.

성과중심의 예산제도를 도입한 시초는 1961년 국방부예산편성부터이다. 1962년에는 비교적 성과측정이 용이한 일부 부처의 사업에 대해 성과주의 예산제도를 채택한 바 있다. 그러나 이러한 부분적인 적용에도 불구하고 충분한 사전준비와 예비검토가 없었고, 여러 가지 부작용 때문에 1964년에 중단되었다.

1999년 초 기획예산위원회가 현행 투입중심의 예산제도가 편성 및 운영에

12) 우리나라의 성과예산제도는 정순여 (2002)를 기초로 요약 정리하였음.

는 용이하지만 비효율적인 재정지출의 개선 유인이 적으며 정부사업의 성과를 관리하는데 한계가 있다고 판단하여 정부기관의 성과가 체계적으로 관리되고 이것이 예산과 연계되도록 하는 성과주의 예산제도를 도입하게 되었다.

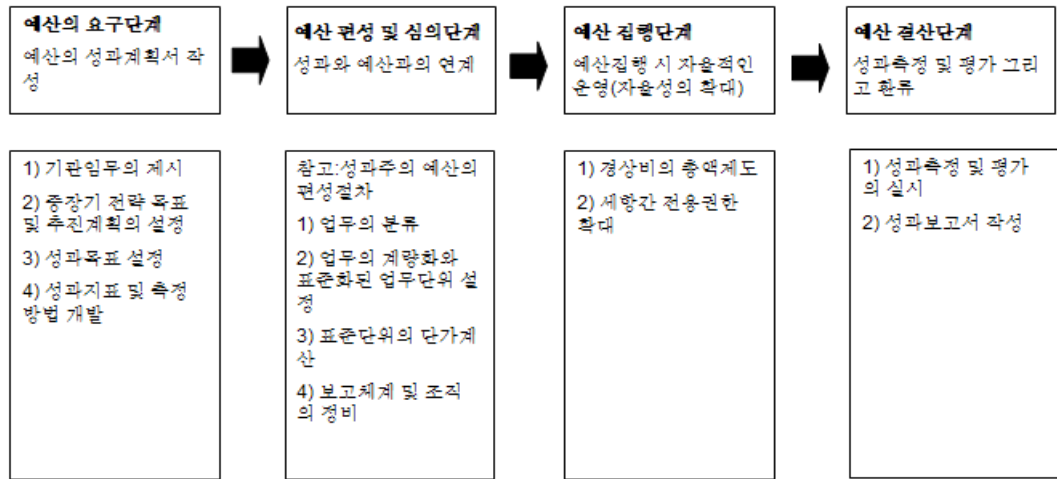
기획예산처의 2004년 성과관리제도 시행지침에 따르면 22개 선 시행기관은 지난 1년간 성과목표/지표를 개발해온 30%에 사업에 대한 2005년도 성과계획서를 작성하여 2005년도 예산안 제출 시 첨부하고 나머지 70% 사업에 대해서는 연말까지 성과목표/지표를 개발하여 제출해야 한다. 4개의 신규대상기관(노동부, 여성부, 중기청, 문화재청)은 30% 사업에 대한 성과목표/지표를 개발하여 제출한다(기획예산처, 2004).¹³⁾

각 정부기관은 예산 요구 시 성과계획서를, 당해 회계연도가 끝나면 성과보고서를 작성해야 하고, 이들 성과계획서와 성과보고서는 일반 국민에게 공개되도록 하고 있으며, 각 정부기관의 최종 성과결과는 예산편성의 분석지표로 활용되도록 하고 있다. 이러한 각 기관의 성과계획서, 성과보고서 작성을 통해 정부활동의 성과를 체계적으로 측정하고, 이를 예산 편성 및 조직관리/감사 등과 연계 운영하고자 한다.

나. 성과예산제도의 운영과정

성과주의 예산제도는 사업부서에서 예산부서가 제공한 예산의 범위 내에서 상당한 재량권을 부여하되, 업무수행 후 성과를 측정하여 사전에 합의된 목표 대비 달성여부를 예산과정에 반영함으로써 목표를 효율적으로 달성하고 행정 책임을 구현하기 위한 예산제도이다. 이러한 제도는 기존의 예산요구, 예산편성 및 심의, 집행, 결산 과정의 틀 속에서 움직인다는 것은 변함이 없다. <그림 4-4>는 성과주의 예산제도의 운영프로세스이며 각 단계의 업무처리절차는 다음과 같다.

13) 성과관리제도 시행지침, p. 1~3 참조



<그림 4-4> 성과예산제도의 운영프로세스

1) 예산의 요구단계 : 성과계획서의 작성

각 중앙부서는 성과계획서를 작성하여 예산부서에 보고한다. 성과계획서는 계획기능이 결합된 형태의 예산서이다. 아래는 성과계획서에 포함될 내용이다 (기획예산처, 2004).¹⁴⁾

- 000부처 개요
- 성과관리대상 범위
- 전략목표/성과목표체계
- 전략목표/성과목표별 세부추진계획
- 재정사업별 설명자료

2) 예산편성 및 심의단계

예산편성 및 심의단계에서는 성과계획서에서 제시하고 있는 사업을 활동별

14) 성과계획서 작성양식

로 예산서가 작성된다. 성과예산서는 기본적으로 정부조직의 재정활동 즉, 사업별 예산을 투입단위로 작성하거나 산출단위를 기준으로 소요비용을 작성한다.

성과정보가 누적되는 경우 성과를 향상시키기 위해서 어떤 규모의 예산이 소요되는지 파악할 수 있다. 이 경우 성과와 예산을 연계하는 성과주의 예산이 수립되기 때문에 이 과정은 성과정보와 예산이 연계되는 과정이다.

성과와 예산을 연계시키는 방법은 사전적 연계와 사후적 연계로 구분할 수 있다. 사전적 연계란 예산편성 시에 성과와 예산을 연계시키는 것이고, 사후적 연계란 정책이나 사업의 집행 후 성과평가의 결과와 예산을 연계하는 것이다.

첫째, 사전적 연계

성과와 예산의 사전적 연계는 예산결정의 경제적 합리성을 구현하기 위해 예산 산정, 편성 시에 성과정보를 활용하는 것이다. 성과목표의 정도를 보고 예산부서가 합당한 예산수준을 판단하는 것이다. 예를 들어, 교통체증이 심한 도로의 체증완화를 전략목표로 하고, 이를 달성하기 위해 도로확장공사를 선택하였을 때 성과목표로 도로확장공사 80km를 제시할 수 있다. 도로확장공사 1km의 단위 원가를 구할 수 있으며, 단위 원가를 구하여 적용하면 해당성과목표에 합당한 예산을 책정할 수 있다.

둘째, 사후적 연계

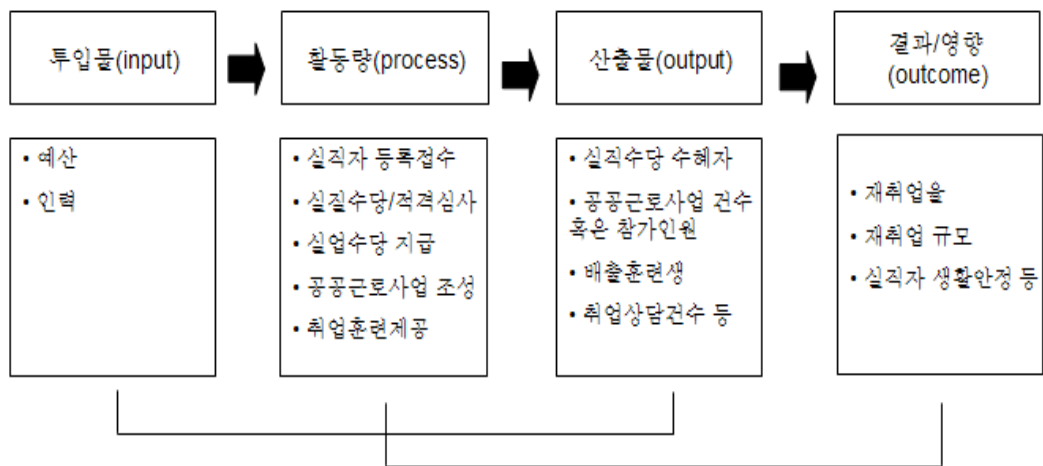
사업부서의 정책, 사업 집행결과 달성된 성과가 사전에 설정된 성과목표를 달성했는지의 사후평가를 통해, 달성했다면 차기 예산 편성 시 보상의 성격으로 예산을 많이 편성해 주고(경상경비증액, 성과급지급 등) 미달성이면 예산을 삭감하는 방식이다. 즉 인센티브 제도로서 성과와 예산을 연계하는 방식이다.

3) 예산의 집행단계

성과주의 예산제도는 투입중심의 예산제도와는 달리 예산집행상의 자율권을 부여한다. 구체적으로 경상비 총액제도와 예산 전 이용 권한의 위임으로 나타난다. 이러한 중앙통제의 완화는 사업부서의 재량의 폭을 넓혀줌으로써 창의적인 사고를 통한 효율성 증진의 가능성을 높여주는 반면 증대된 재량권을 이용하여 사업부서가 정부의 이익과는 다른 자신들의 이익을 추구할 가능성도 높아진다.

4) 예산의 결산(성과측정 및 평가)

예산 결산과정에서는 활동별로 설정한 성과지표를 통하여 해당 활동의 성과를 측정함으로써 성과평가를 수행하고 이의 결과를 성과보고서로 작성하여 보고한 후 외부에 공개한다. 정부의 재정지출은 투입(input), 과정(process or activity), 산출(output), 효과 또는 결과(effect or result)의 단계를 거치며 이러한 재정지출의 단계에서 성과는 경제성, 능률성, 효과성 등을 기준으로 측정된다.



<그림 4-5> 정부의 재정지출 단계(한국행정원, 1999)

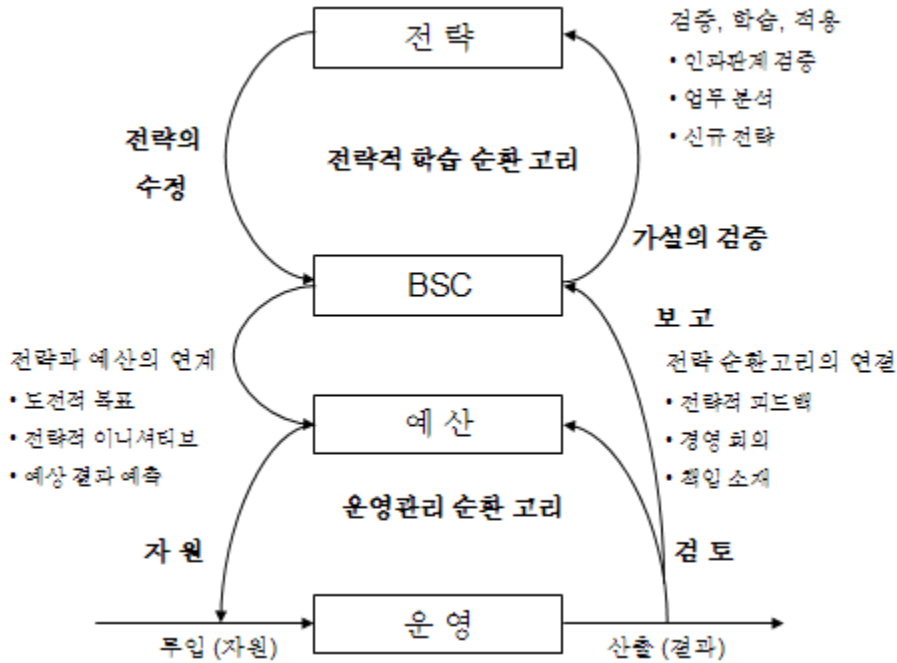
성과평가는 투입에 대한 산출된 결과와 효과의 평가로서 계량적인 요소와 질적인 요소에 의해 평가되며, 사업경영자와 외부전문가에 의해 평가된다. 성과평가의 내용은 사업별 투입재원의 효율성과 효과성으로 나누며, 이러한 과정은 투입된 재원의 집행과정 및 결과에 따라 다르게 적용될 수 있다. 성과평가가 목적을 달성하려면 효과적인 성과평가 체제가 확립되어야 한다. 이를 위해 다음 절에서는 최근에 논의되고 있는 BSC와 성과예산의 상관관계에 대해 논한다.

3. BSC와 성과예산의 연계방안¹⁵⁾

유머 작가인 윌 로저스(Will Rogers)는 “예산은 의미 없는 숫자에 불과하다. 의회는 의미 없는 숫자를 승인하고 의미를 부여하려고 노력 한다.”고 표현한 바와 같이 예산은 공공기관, 비영리기관과 민간기업을 막론하고 재정적 문제와 논쟁의 근원이 되어왔다. 여기에서는 자원배분을 전략에 연계하는 데 있어 BSC의 역할을 검토하고 모든 조직에서 세분화 (cascading)된 평가지표 (scorecard)가 어떻게 예산편성의 동인이 되는지 살펴봄으로써 BSC와 예산과의 연계를 설명하고자 한다.

전통적인 예산시스템의 한계를 극복하려면 조직은 자원배분의 기본이 되는 지표를 정확하고 신뢰할 수 있게 만들어야 한다. 즉 예산과 성과지표를 연계하고자 하는 비영리 및 정부기관은 우선 BSC를 만들어야 한다. 예산과 BSC를 연계시키는 프로세스는 <그림4-6>과 같다.

15) BSC와 성과예산과의 연계 프로세스는 Niven (2005)에 기반을 두고 요약 정리하였다.



<그림 4-6> BSC와 예산 연계

<그림 4-6>에서 보는 바와 같이 BSC와 성과예산과의 연계를 위해 기관의 미션, 가치, 비전과 전략이 논의의 출발점이 된다. 미션, 가치, 비전 및 전략을 기초로 BSC의 4대관점이 확정되면 전체 조직 수준의 전략 목표, 측정지표, 목표치가 수립되고, 하부조직으로 BSC가 세분화되어진다. 개별적인 BSC의 목표 달성을 위해 이니셔티브가 확정되고 이에 따라 BSC상의 목표 달성을 위해 필요한 전 조직에 걸친 예산수립 프로세스가 행해진다. 이니셔티브는 기관이 성과목표를 어떻게 성취할 수 있는지를 설명하고, 평가지표와 예산을 연결시켜 준다. 이니셔티브는 성과 목표치를 달성하기 위한 특정프로그램, 활동, 프로젝트 이다. 예를 들면 웹 사이트의 고객포탈구축, 경력개발 프로그램 그리고 재무관리시스템의 재설계 등이 여기에 속한다. 그러나 모든 이니셔티브는 전략 목표, 측정지표 및 목표치와 연관성이 있어야 한다. 이니셔티브의 개발 단계는

다음과 같다.

첫째, 현재 조직 내의 이니셔티브들을 검색 및 각 이니셔티브에 대해 실제로 어떻게 수행되고 있는지 조사 한다.

둘째, 실제조사를 위해 프로젝트 추진 배경, 프로젝트 스폰서와의 면담 및 임원진 인터뷰 그리고 재무정보를 조사하고 검토한다.

셋째, 이니셔티브를 BSC의 목표들과 매핑 테이블에 매핑한다.

넷째, 매핑 테이블에서 전략 실행과 연관성이 없는 이니셔티브는 삭제 한다.

다섯째, 목표 실현을 위해 이니셔티브 확정 및 미확정 이니셔티브에 대해 대안을 수립한다.

운영예산과 자본예산은 이니셔티브를 정량화하는 것부터 시작한다. BSC와 예산의 연계를 위한 업무처리 절차인 Niven은 다음과 같이 제안하고 있다.

1단계 : 계획을 수립한다.

커뮤니케이션이 없는 변화관리 프로그램은 무용지물이다. 예산수립 프로세스를 바꾸는데 있어 커뮤니케이션이 중요하다는 것을 프로세스에 관련된 모든 사람들이 알아야 한다. 특히 예산담당자에게 어떻게 예산의 편의성을 제고할 수 있는지에 대한 커뮤니케이션에 중점을 두어야 한다. 또한 예산내역을 쉽게 집계할 수 있는 양식이 설계되고 배포되어야 한다.

2단계 : 최상위 수준의 BSC를 개발하거나 수정한다.

BSC와 예산을 연계하는 방법은 세분화된 BSC를 개발하는 것에 좌우된다. 그러므로 조직의 핵심 전략목표, 지표, 목표 값을 설명하는 최상위 수준의 평가지표가 있어야 한다.

3단계 : 세분화된 BSC를 개발한다.

세분화된 BSC는 조직 내 모든 부서의 활동이 어떻게 전체성과에 기여하는지를 보여준다. 그리고 효과적인 이니셔티브는 성과의 현재수준과 목표 사이의 갭을 줄일 수 있다. BSC와 예산과의 연계는 이니셔티브를 실행하기 위한 재정적인 투자규모를 산정할 때 이루어진다. 즉 개별적인 이니셔티브는 크기에 상관없이 자원의 배분을 수반한다. 예산은 목표를 이루기 위한 동인인 이니셔티브를 효과적으로 실행하기 위해 요구되는 자원에 기초해야 한다. 따라서 모든 이니셔티브에는 단위조직의 전략목표 및 그 전략 목표들이 지원하는 상위조직의 전략목표, 실행을 위한 인적/재무적 자원들, 다른 이니셔티브들과의 연관성, 그리고 단계별 목표를 포함한 이정표를 기록해야 한다.

4단계 : 지출요청을 집계한다.

전 기관의 예산담당자들이 이니셔티브와 관련되어 요구되는 자원들을 쉽게 집계할 수 있도록 템플릿을 제공한다. 예를 들어 <그림 4-7>은 시 정부의 건축계획부서가 고객만족도 80%라는 타겟을 달성하는데 중요한 3개의 이니셔티브를 제시한 것이다. 모든 지표에 대해 이러한 템플릿을 작성해야 한다. 그리고 각 이니셔티브는 비용, 기간, 상관관계, 주요일정 그리고 회수기간을 포함하고 있어야 한다.

사업부/부서 : 시 건축 및 계획 부서				
측정지표	목표값	이니셔티브	요구되는 자원	
			운영예산	자본예산
고객만족도	80%	인터넷고객서비스 포탈	100,000	50,000
		시민 서비스센터 리모델링	25,000	250,000
		기록관리 프로그램	50,000	150,000

<그림 4-7> 이니셔티브와 관련된 자원요청 템플릿

4단계의 두 번째는 전 기관에 걸쳐 작성된 예산요청을 집계하되 BSC상의 전략목표별로 요약하는 것이다. <그림 4-8>은 “우리는 모든 일을 고객중심으로 하겠다.”라는 전략을 보여준다. 고객만족도 제고, 경제적 기회촉진, 신규서비스 제공은 이러한 전략을 실행하기 위해 고객관점에서 도출된 세 개의 목표이다.

예를 들어 <그림 4-8>를 보면 총지출 구성비는 고객 전략목표를 달성하기 위해 전체 운영예산의 35%와 자본예산의 27%가 지출됨을 알 수 있다. 지출이 운영예산과 투자예산에 균형 있게 편성되기 위해 이러한 정보를 바탕으로 예산 신청을 승인해야 한다.

>> 조직 전체의 전략 : 우리는 모든 일을 고객중심으로 한다.

전략목표	BSC전년실적	운영예산신청	자본예산신청
고객만족도제고	Red	XXX	XXX
경제적기회 촉진	Green	XXX	XXX
신규서비스제공	Yellow	XXX	XXX
총 지출 구성비		35%	27%

<그림 4-8> BSC 전략 및 전략 목표에 의한 예산 편성

5단계 : 예산을 확정한다.

각 기관의 예산을 집계하고 나면 전 부처에서 신청한 예산과 가용자금과의 갭을 발견하게 된다. 갭을 줄이고 예산을 확정하기 위해서는 예산안을 제출한 각 기관의 리더는 무엇이 포함되고, 왜 전략적으로 중요하며, 어떻게 평가지표의 목표 값에 영향을 미치는지에 대해 예산 제출서를 요약해서 공식적으로 보고한다. 그리고 이니셔티브가 어떻게 평가지표의 목표 값에 연계되는지 설명해야 한다. 각 제안들에 대해 집행위원회의 검토와 질의를 통해 예산에 포함될 이니셔티브가 결정되는 프로세스를 여러 차례 수행된다. 그리고 의사결정을 돕기 위해 제안된 이니셔티브의 우선순위를 정하는 시스템을 개발할 수 있는데, 특정 이니셔티브를 제거했을 때의 잠재적인 영향을 보여주도록 설계해야 한다. 예산의 근본적인 목적은 한정된 자원을 다양한 가능성이 있는 대안에 할당하는 것이다. 이를 위해 전략의 집적화/신뢰화 도구인 성과관리체계로서 BSC를 사용한다. 예산과 BSC의 연계를 추구한 조직들은 감정적인 판단의

제거, 사실을 동인으로 한 예산심의 그리고 협업할 수 있는 능력과 조직의 전략 강화 등 많은 효과를 얻을 수 있다.

4. 성과예산의 시사점과 향후과제

이상 살펴 본 내용으로부터 알 수 있듯이 ‘BSC와 성과예산¹⁶⁾은 하나’라고 볼 수 있다. 이는 BSC의 궁극적인 목적이 무엇인가를 생각해 보면 자명해진다. 각 조직이 BSC와 같은 성과관리 시스템을 구축, 운영하는 목적은 ‘조직의 성과를 극대화하는 것’임은 주지의 사실이다.

조직의 성과는 자원(사람, 예산 등)을 활용하여 달성되는 것이므로 조직성과의 극대화란 ‘한정된 자원(사람, 예산 등)을 활용하여 조직의 전략적 성과를 극대화 하는 것’이 된다. 그러나 BSC 추진 주체들이 성과를 가져오는 원천인 자원과 그 자원에는 한계가 있다는 사실을 간과하고, BSC를 추진하거나 운영하는 경우가 많다. 이것이 BSC와 성과예산의 유기적 연계를 가로 막고 비효율과 혼란을 초래하는 원인이 되고 있다. 따라서 이를 극복하고 BSC와 성과예산을 하나로 통합하여 추진함으로써 두 가지를 모두 성공할 수 있도록 하여야 한다.

세계 각국 정부가 BSC와 같은 성과측정/관리체계를 구축하는 주요 이유 중 하나도 자원배분을 보다 효과적으로 하기 위한 것이다. 성과측정/관리는 자원배분에 관한 결정의 합리성과 정확성을 향상시키기 위한 하나의 방법이다. ‘결과에 기초한 관리’가 성과측정/관리의 핵심이며, 성과예산은 투입 자원에 대한 결과의 극대화를 달성하는 과정이다. 물론, 성과측정/관리가 자원배분결정과 관련하여 수학적 공식과 같이 기계적으로 완벽하게 활용될 수는 없지만 다음과 같은 방법으로 자원배분에 기여한다 (Allen, 2005: 11).

16) 이 글에서 BSC는 성과관리의 대표적 프레임워크로써 성과관리의 대명사로 활용하였다. 따라서 이 글에서 BSC를 다른 성과관리 프레임워크로 대체하거나 성과관리로 해석하여도 무방하다.

- 예산과정의 모든 초점을 활동 중심에서 결과 중심으로 전환하도록 해준다.
- 새로운 자원배분이나 예산삭감에 대한 합리적이고 설득력 있는 근거를 제시해 준다.
- 예산분석과 검토에 관련된 이슈들을 찾아내는 데 도움이 된다.
- 재정지원과 관련된 인센티브제도 운영을 위해 활용될 수 있다.
- 주어진 예산 범위 내에서 결과를 달성하는데 유효한 수단이 된다.

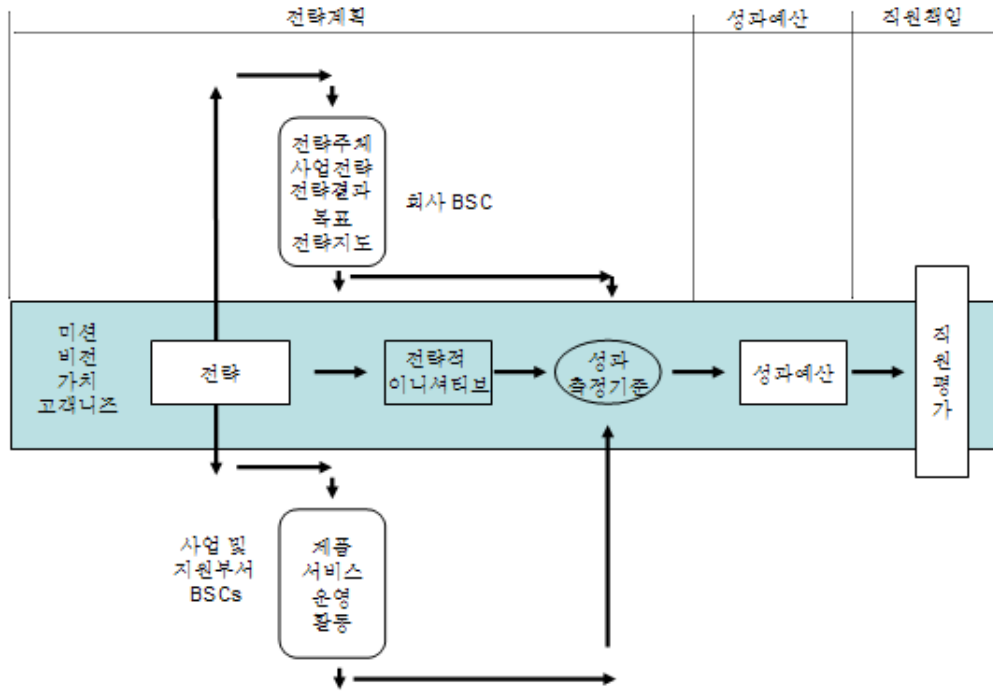
미국 Balanced Scorecard Institute의 전무이사로 있는 Rohm도 BSC와 성과 예산의 긴밀한 관계에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다 (Rohm/ Halbach, 2005).

많은 기관에서의 예산과정은 "인기 있는 것들" 또는 일상적인 업무들에 재원을 배분하는 모습으로 이루어지고 있다. 그러나 BSC를 운영하고 있는 기관에서는 BSC가 예산과정에서 능동적인 역할을 수행하도록 해야 한다. BSC를 구현하는 과정에서 전략적 중요성을 갖는 사업들이 도출되므로, 이를 활용함으로써 예산과정을 향상시킬 수 있다. BSC를 활용함으로써 예산상의 결과를 전략적인 방법으로 달성하는 "성과예산"을 이룰 수 있다.

성과예산은 부서 단위가 아니라 프로그램과 활동 단위로 편성된 예산이다. 결과 지향적 계획이 측정가능한 성과에 연계됨으로써 프로그램 성과와 비용에 관한 정보가 획득되고 이를 바탕으로 이루어진 정책결정들을 토대로 예산이 수립된다. 일단 위와 같은 정책결정들이 이루어지고 나면, 성과측정기준들이 프로그램들의 일상적 운영관리의 지침이 되어 예산지원이 이루어진 사업(서비스)들의 의도된 결과를 산출하도록 해준다. 이들 측정기준들을 통해, 프로그램의 결과들이 어떻게 산출되며, 무엇이 얼마나 좋은 성과를 내는지, 그리고 전략목표들을 달성하기 위해 어느 부분에서 개선이 이루어져야 하는지 등에 관한 정보를 얻게 된다.

어떤 조직에서는 공식적인 연간 예산수립과정을 아예 없애버리고, 대신 분기단위의 전략평가에 따라 실시간으로 조정이 가능한 분기별 예산을 수립.

활용하기도 한다. 뿐만 아니라, BSC를 전략목표들이 비용 효과적으로 달성될 수 있도록 하기 위해 ABC (Activity Based Costing)에 활용하기도 한다.



<그림 4-9> 전략 중심 통합 관리 시스템 과정 (Rohm/Halbach, 2005)

<그림 4-9>는 전략, 운용, 예산, 직원평가 등이 하나로 통합되어 "전략 중심 통합 관리 시스템"을 이루는 과정을 보여준다. BSC는 단지 성과관리 시스템으로 머무는 것이 아니라, 성과예산으로 발전하며 나아가 직원성과평가로 이어진다.

최근에 많은 기관에서 체계적이고 효율적인 성과관리를 위해 BSC를 도입, 운영하고 있거나 도입을 추진하고 있다. 한편 2008년부터는 성과예산이 전면적으로 실시되게 됨에 따라 모든 정부기관이 성과예산 체계의 구축을 위해 노력하고 있다. 그러나 BSC와 성과예산이 각각 별개의 프로젝트로 운영되거나 추진되고 있어 예산, 시간 및 인력의 낭비를 초래할 뿐만 아니라 커다란 혼란을 불러일으키고 있다. 이러한 낭비와 혼란을 극복하고 효율적인 BSC와 성과

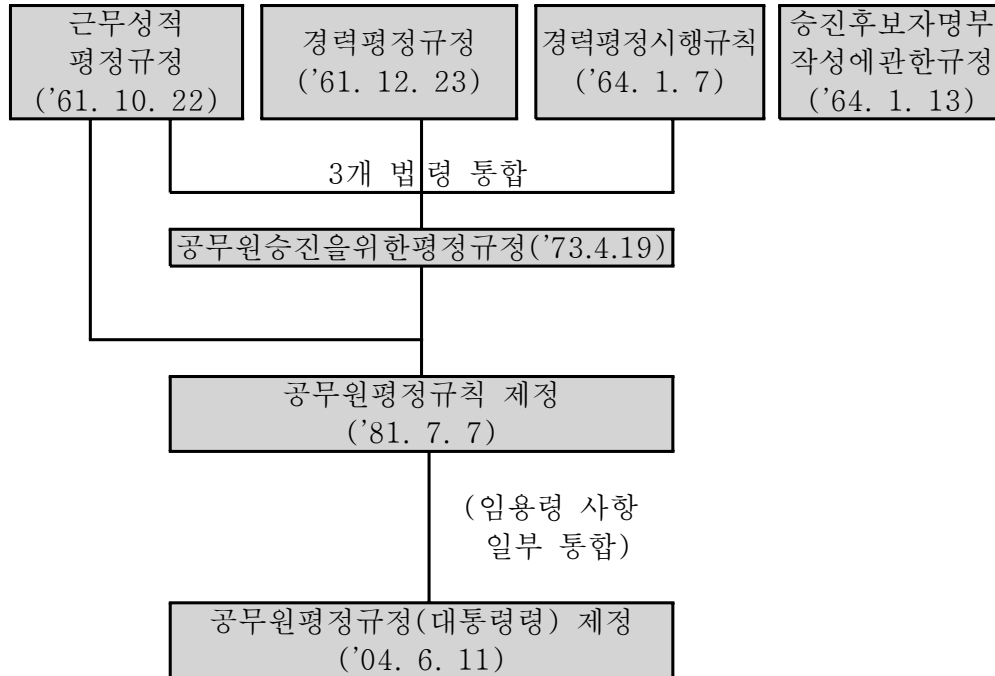
예산의 추진을 위해 양자의 관계에 대해 명확히 이해하는 것이 필요하다. BSC는 성과예산의 기초를 이루고 성과예산과 유기적으로 연결되어야 한다. 성과예산은 조직의 전략목표와 성과목표를 중심으로 이루어지는데 전략목표와 성과목표는 BSC를 통해 도출된다. 이는 우리 정부가 추진하고 있는 「프로그램 예산체계」의 핵심이기도 하다. 따라서 BSC를 추진했거나 추진하고 있는 조직은 양자의 유기적 연계를 위해 노력해야 한다.

제 3 절 공공부문에서 기존의 인사관리와 BSC

1. 공무원 인사평가 현황

가. 공무원 평가규정의 변화

공무원 평가규정은 1961년 근무성적평정규정이 제정되고 같은 해 승진심사에 참조할 수 있는 경력평정규정이 제정된 이래 여러 차례 개정되어 왔다. 1963년 근무성적 평정점과 경력 평정점, 그리고 훈련성적 평정점을 기준으로 승진후보자 명부를 작성하도록 공무원 임용령을 개정하였으며, 1973년에는 승진 후보자 명부작성에 관한 규정과 경력평정규정, 그리고 경력평정 시행규칙을 통합하여 공무원승진을 위한 평정규정을 제정하였다. 1981년에는 공무원승진을 위한 평정규정과 근무성적평정규정을 통합하여 공무원평정규칙을 제정하였다. 최근 들어 공무원 임용령 등 인사 관련 법령에 산재되어 있던 평정관련 내용을 통합하여 공무원평정규정(2004.6.11)이 제정되었다. <그림 4-10>은 1961년 이래 최근의 규정 변경까지의 규정 연혁을 정리한 것이다.



<그림 4-10> 공무원평정규정 연혁표

나. 인사평가 현황

공무원평정규정 제7조에는 4급 이상 공무원의 근무성적 평정이 나타나 있는데 기본적으로 평가대상기간의 목표달성도 평정점을 근무성적 평정점으로 하고 있다. 평가의 결과는 3급 이하 과장급에 대하여 성과상여금 결정에 반영하고 있다.

직무분석을 실시한 부처에서는 직무분석을 통해 도출된 직위별 성과책임을 바탕으로 성과목표를 설정·관리·평가하고, 그 평정결과를 인사·보수·업무 개선 등에 활용하고 있다. 기관 임무(Mission)와 전략적 방향에 따른 조직의 전략목표를 설정하고, 이를 공식적인 “계약” 형식으로 합의하고 성과계약의 달성도를 평가하여 인사·보수 등에 활용하는 「직무성과계약제」가 도입, 확산되고 있는 상황이다.

공무원평정규정 제8조에는 5급 이상 공무원의 근무성적 평정이 나타나 있는데 기본적으로 근무실적 60%, 직무수행능력 30%, 직무수행태도 10%의 비율로 하되, 평정자의 평정점과 확인자의 평정점을 각 50%의 비율로 반영한다. 근무성적평정의 절차는 우선 피평가자가 업무추진실적을 기재하면 평정자와 확인자는 근무성적에 대하여 평가함으로써 종합평정점이 산출된다.

1) 근무실적 평정

평정대상공무원의 업무추진실적 또는 성과목표달성도의 평가결과와 평소 관찰결과를 참고하여 근무실적 평정이 이루어진다. 평정요소는 실적의 질, 실적의 양, 적시성, 업무개선도로 구분하고, 각 평정요소별로 탁월, 우수, 보통, 미흡, 불량 중 하나의 등급으로 평정하되, '탁월'은 당해 평정요소 배점의 만점으로, '불량'은 만점의 1/5로 평정하며, 등급별 평정점수의 차이는 균등하게 한다.

2) 직무수행능력 평정

직무수행능력 평정은 직무관련 전문자격증, PC활용 및 정보화능력, 외국어 능력에 관한 사항 등 본인이 근무성적평정서에 기재한 내용과 평소 관찰결과 등을 참고하여 평정한다. 평정요소는 정보화능력, 업무숙지도, 판단력, 기획력, 업무추진력으로 구분되며, 평정요소별 평정방법은 위의 근무실적 평정방법과 동일하다.

3) 직무수행태도 평정

직무수행태도 평정은 평정대상공무원에게 만점(10점)을 부여하고 소속장관이 정한 감점기준에 따라 평정한다. 소속장관은 평정대상기간 이전에 감점사유 및 기준을 정하여 평정대상공무원에게 공개하는 것을 원칙으로 한다. 감점

의 기준으로는 무단결근 및 무단조퇴, 지각, 장시간 무단이석, 징계처분, 직위 해제, 경고 또는 주의, 직무명령 위반 대민 불친절 및 민원야기행위, 업무태도에 관련한 기관장 경고 등이 있다.

4) 역량평가

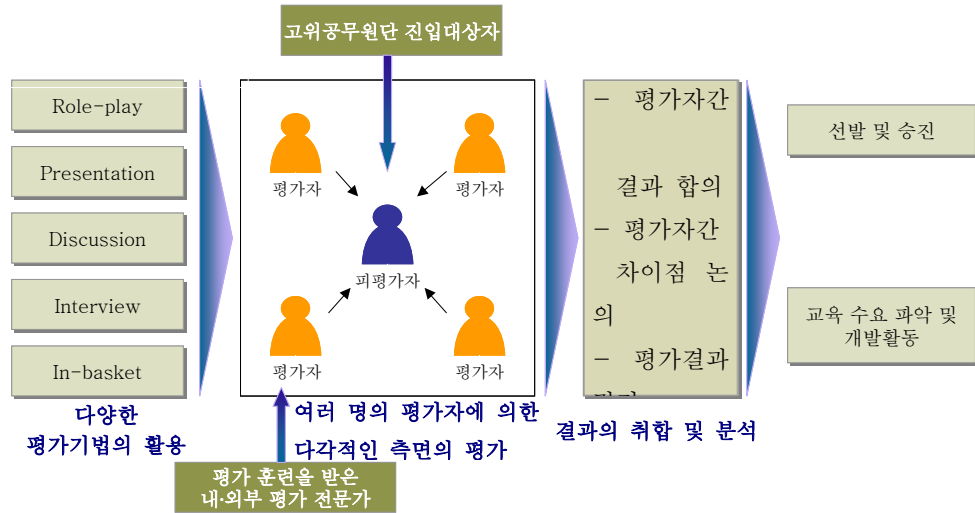
정부는 2006년부터 고위공무원제도를 실시할 예정으로 있다. 이에 따르면 현재 재직 중인 실·국장급 공무원은 고위공무원단으로 전환되며, 과장급 공무원은 역량평가와 후보자교육과정 등을 거친 뒤 직위공모 절차를 통해 고위공무원단에 진입하게 된다. 이를 위해서는 역량지표의 선정 및 역량평가체계의 구축이 이루어져야 한다. 역량평가제(Assessment center)는 기존의 다면평가나 인터뷰, 서류심사 방식의 평가체계와는 상이한 특성들을 갖고 있다.

첫째, 역량평가제는 구조화된 모의 상황을 설정하여 현실적 직무 상황에 근거한 행동을 관찰·평가하는 방식이다. 추측이나 유추가 아닌, 직접 나타난 행동들을 관찰함으로써 평가자의 주관성을 배제할 수 있다.

둘째, 역량평가제는 대상자의 과거 성과를 평가하는 것이 아니라 미래행동에 대한 잠재력을 측정하는 것이다. 성과에 대한 대외 변수를 통제하여 환경적 변인을 제거함으로써 개인의 역량에 대한 객관적 평가가 가능하다.

셋째, 역량평가제는 다양한 실행프로그램(exercise)을 종합적으로 활용함으로써 개별 평가기법들의 한계를 극복하고 대상자들의 몰입을 유도하며, 다양한 역량들을 측정할 수 있다.

넷째, 역량평가제는 다수의 평가자가 참여하며 합의에 의하여 평가 결과를 도출하는 체계이다. 이러한 과정으로 개별 평가자의 오류를 방지하고 평가의 공정성을 확보하게 된다.



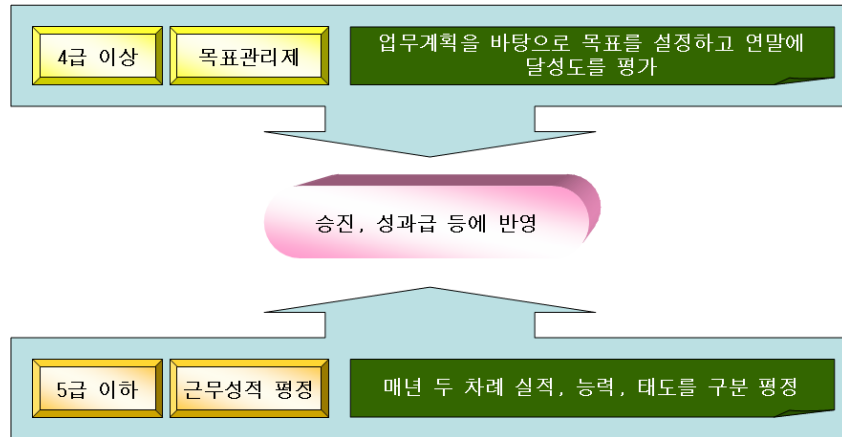
<그림 4-11> 역량평가제 개념도(중앙인사위, 2005)¹⁷⁾

역량평가에 의한 고위공무원제도 운영방식을 그림으로 표현하면 <그림 4-11>과 같다. 다양한 평가기법에 의해 선정된 고위공무원단 진입대상자에 대하여 역량평가를 실시하되, 다수의 평가자가 다면평가를 실시한다. 평가결과는 단순히 평가를 위한 평가로서 활용되는 것이 아니라 육성형 평가 원칙에 따라 평가결과를 토대로 선발 및 승진, 교육수요 파악 및 개발활동 등 제반 인사관리에 연계 활용된다.

오늘날 현대 인사관리는 성과주의 인사관리와 능력주의 인사관리로 표현된다. BSC를 통한 조직 성과관리와 개인에 대한 성과급제, 연봉제, 성과계약제 등이 성과주의 조직관리를 반영하는 것이라면 역량평가제는 능력주의 인사관리를 현실에서 실현하는 제도라고 할 수 있다. 역량평가제를 통해서 고위공무원단 진입 전에 후보자의 자질을 체계적이고 객관적으로 검증할 수 있으며, 조직에서 기대하고 있는 역량수준과 현재 개인이 보유하고 있는 역량수준의 갭을 파악하여 이를 메우기 위한 개발전략을 수립할 수 있다.

17) 역량평가제 소개자료, 중앙인사위원회 홈페이지 자료실.

다. 정부부문의 개인 성과관리제도 체계 및 문제점



<그림 4-12> 공무원 개인에 대한 성과관리제도의 현황(중앙인사위, 2005)¹⁸⁾

현재 정부부문에서 개인에 대한 성과관리제도는 4급 이상인 경우 업무계획을 바탕으로 목표를 설정하고 연말에 달성도를 평가하는 목표관리제를 실시하고 있으며, 5급 이하인 경우에는 중간점검 기간과 기말 평가를 포함하여 매년 2차례 이상 실적과 능력, 태도를 구분 평정하는 근무성적 평정을 실시하고 있다. <그림 4-12>에서 보듯이 4급 이상의 목표관리제와 5급 이하 근무성적 평가 등 개인에 대한 평가의 결과는 승진과 성과급 등 개인에 대한 보상관리에 활용되고 있다.

정부에서 사용하고 있는 성과평가관련 제도는 매우 다양한데 개인성과를 평가하는 제도만 하더라도 목표관리제도, 직무성과계약제도, 성과급보수제도 등이 있으며, 사업별 운영과 성과를 평가하기 위한 성과감사제도나 예산집행의 효율성을 평가하는 성과주의 예산제도 등이 있다.

이들 성과평가관련 제도는 각각의 장점과 특징을 가지고 운영되고 있는 바, 이들 성과평가관련 제도에 더해 새로운 조직 성과관리제도가 추가될 경우

18) 정부혁신 워크숍 중앙인사위 발표자료(2005. 4) 발췌. 류량도 정리자료

이들 제도와 새로운 제도간의 조정이 필요하며 경우에 따라서는 통합운영의 가능성도 모색해 볼 필요가 있다.

현재 정부에서 실시하고 있는 다양한 개인 성과관리제도에 몇 가지 문제점이 발견되고 있다 (정부혁신 워크숍 중앙인사위 발표자료, 2005. 4).

첫째, 연공서열식 평가와 평가에 대한 책임감 부족현상이다. 평가 시 경력을 기준으로 서열을 정한 후 점수를 역산하는 행태가 발견되고 있으며, 목표 설정과 평가 시 관리자의 참여와 관심이 부족한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 목표설정 과정 등의 제도적 장치 미흡이다. 전략기획이 없어 조직목표와 개인목표와의 연계성이 부족하며, 상하 간 면담, 평가결과 공개 등 핵심 프로세스가 부재하다.

셋째, 자율성 부족과 측정기준 미비이다. 평정 규정과 자체 평가시스템의 중복 운영되는 경우가 있으며, 평정 요소에 대한 성과를 판단하는 구체적 기준이 미비하다.

2. 조직 성과관리와 인사고과

가. 인사고과의 중요성

조직 성과관리 못지않게 중요한 것이 개인에 대한 성과관리와 인사고과이다. 이 때 성과관리란 정해진 기간 내에 높은 성과를 낼 수 있도록 계획, 실행, 통제하는 일련의 관리과정을 말한다. 인사고과란 성과관리에서 지향하는 뛰어난 발휘능력 뿐만 아니라 잠재능력을 고려한 개인의 보유능력을 총체적으로 평가하는 것을 말한다.

관리의 기본은 열심히 일하고 높은 성과를 낸 사람에게 높은 보상을 주고, 게으르게 일하고 낮은 성과를 낸 사람에게 불이익을 줌으로써 공정한 평가와 차별적인 보상을 주는데 있다. 성과관리와 인사고과는 이와 같은 관리의 기본을 뒷받침하는 제도라는 점에서 그 의의가 있다. 개인의 성과와 능력에 대해 공정한 평가를 실시하는 것은 다양한 조직목적에도 부합하는데 예를 들면, 성

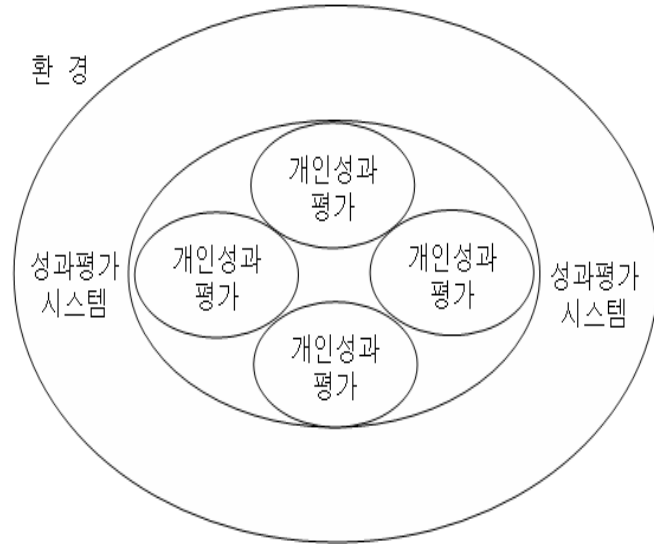
과에 대한 피드백 제공, 승진대상자의 결정, 탁월한 성과달성을 위한 동기부여, 보상수준의 변경, 교육훈련 및 개발 수요 결정, 전반적인 조직성과의 향상 등이 있다.

흔히 조직 성과관리를 함에 있어 실패하는 이유 중 하나가 개인 성과관리와 제대로 연계가 이루어지지 않기 때문이다. 즉 성과관리가 보상체계와 정렬되어 있지 않다는지 성과목표를 향한 개방적인 커뮤니케이션이 거의 없다는지, 조직성과와 직무별 성과책임과 그에 따른 성과목표간 연계가 이루어지지 않을 경우 조직성과 관리는 성공하기 어려울 것이다.

나. 조직성과 관리와 개인성과평가 간의 관계

BSC는 상대적으로 거시적인 평가지표로 알려져 있다. 이 때 거시적이라 함은 본부나 부서 혹은 팀 단위의 성과관리를 위해 사용되기 때문이다. 반면 조직구성원 개개인에 대한 인사고과는 성과평가와 역량평가(혹은 태도, 능력 평가)로 구성이 되는데 최근 성과평가의 방법으로 많이 사용되는 것이 목표에 의한 관리(MBO)와 개인별 핵심성과지표(KPI)이다. 부서의 성과지향과 구체적인 목표가 BSC의 형태로 제시되면 이를 달성하기 위한 구성원들의 하위 성과지표가 마련된다.

거시적인 성과측정시스템은 개개인의 성과평가지표와 긴밀한 연관을 맺고 있다. 뒤집어 말하면 구성원들의 개별 성과지표들은 반드시 조직의 전략과 미션 수행과 연계된 형태로 설정되어야 한다. <그림 4-13>에서 보는 바와 같이 개인의 성과평가는 조직의 성과평가시스템 속에서 이해되고 운영되어야 한다. 즉 개별 성과지표가 아무리 잘 설정되어있다 하더라도 그 지표가 조직의 전체 성과평가시스템과 부합되지 않는다면 훌륭한 성과평가시스템이라 할 수 없다.



<그림 4-13> 개인 성과평가와 조직 성과평가지스템간의 관계

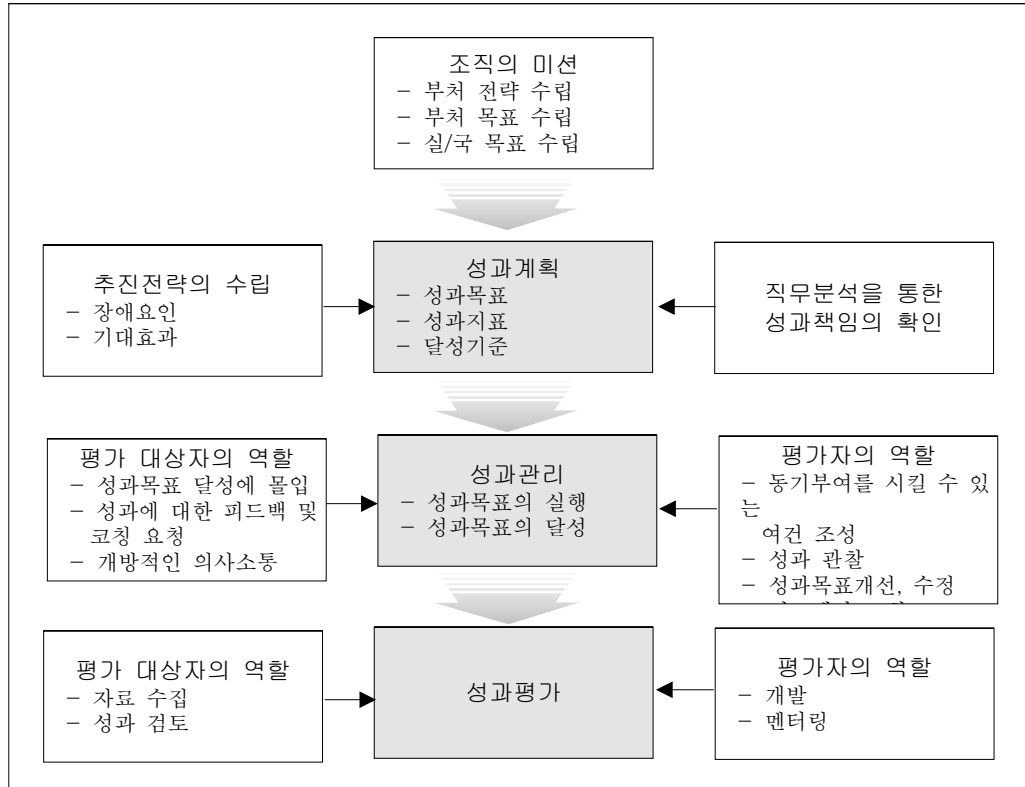
개인의 성과관리를 위한 성과계획 수립이 이루어지기 전에 부처 혹은 기관의 미션과 전략이 명확하게 정립되어야 한다. 조직 전체 차원 혹은 하부 단위(실 또는 국, 과)의 목표를 명확하게 수립하지 않는다면 개인별 목표는 의미를 갖지 못하게 된다. 성과관리 과정은<그림 4-14>에서 보는 바와 같이 성과계획, 성과관리 그리고 성과평가의 3단계를 거치게 된다.

성과관리 과정에서 각 단계별 주요한 업무활동을 정리하면 다음과 같다:

첫째, 성과계획 단계는 평가 기간 동안 평가대상자가 수행해야 하는 개인별 성과목표와 그것의 달성정도를 측정할 성과지표 그리고 어느 정도로 달성하였는지를 측정하기 위한 달성기준 등을 마련한다. 이러한 성과계획은 추진 업무별 성과책임을 확인하고 그에 따른 추진 전략 수립 등을 바탕으로 이루어진다.

둘째, 성과관리 단계는 평가대상자가 성과목표를 실행하고 달성하는 단계로서 정기적인 중간 면담과 필요에 따른 수시 면담 과정을 거친다. 평가자는 평가대상자가 성과목표를 달성할 수 있도록 지원하고 여건을 조성하는 역할과 코칭, 지도 그리고 피드백 하는 역할을 수행한다. 평가대상자는 스스로 성과목

표 달성을 위해 업무에 몰입하며 성과 달성을 위해 필요한 지원, 코칭과 피드백을 평가자에게 적극적으로 요청한다.



<그림 4-14> 성과관리 체계(중앙인사위,2005)19)

셋째, 성과평가 단계로서 평가자는 평가대상자의 성과를 객관적인 자료를 가지고 공정하게 평가하는 역할을 수행한다. 또한 평가결과를 활용하여 평가기간 동안 평가대상자의 활동 중에서 부족한 부분에 대하여 개발할 수 있도록 지도, 피드백 하는 역할을 수행한다.

19) 성과관리운영 매뉴얼

다. 조직성과평가와 개인성과지표간 정렬

개인성과평가와 조직 성과평가 시스템 간에 유기적인 관계가 있음에도 불구하고 조직 성과평가 시스템과 개인성과평가는 근본적인 차이점을 가지고 있어 이들을 정렬하는 것이 쉽지 않다.

평가내용 측면에서 BSC를 이용한 성과평가 시스템은 보다 거시적인 관점에서 조직(팀이나 본부)의 궁극적인 목표를 설정하고 이를 달성할 수 있는가를 평가하는데 반해 개인에 대한 성과평가는 보다 구체적인 목표를 수립하고 이를 달성한 정도를 평가한다. 모든 개인들이 자신이 속한 조직의 궁극적 목표 달성에 기여하여야 함은 두말할 필요가 없겠으나, 실제 개인들의 일상 업무와 비일상 업무들이 BSC에 의해 표현된 조직 성과평가시스템의 지표들의 하위 지표로 표현될 수 있도록 정렬하는 데에는 현실적인 어려움이 있다. 이 문제의 대안은 두 가지이다. 하나는 개인의 모든 평가지표를 소속 조직의 KPI에 준하여 구성하는 것이고, 다른 하나는 기본적으로 소속 조직의 KPI에 준하여 개인의 평가지표를 정하되, 일부는 소속 조직의 KPI와 관련이 없어 보이는 성과지표 수립을 허용하는 것이다. 가급적 전자의 대안을 따르는 것이 조직과 개인의 성과지표 정렬이라는 원칙 하에서 바람직하다. 하지만 후자의 경우 특히 개인의 일상 업무 중 조직 KPI에는 포함되어 있지 않으나 개인의 업무분장에 책정되어 있는 업무라든지 혹은 비일상 업무 중에서 다른 부서와의 협조·지원 업무 등은 개인 성과평가 지표로 수립하는 것이 바람직하다. 평가결과의 활용 측면에서 BSC의 KPI는 부서별 인센티브나 부서장의 인사관리 기초자료가 되지만 개인성과평가 결과는 개인에 대한 인센티브뿐만 아니라 개인의 연봉 책정, 승진 의사결정, 인력 육성 및 개발, 나아가 채용 및 이직 등 제반 인사관리의 기초 자료로 활용된다. 인센티브 의사결정에 필요한 평가지표와 인센티브를 포함한 제반 인사관리 결정에 필요한 평가지표가 다른 점이 있다면 이는 곧 BSC 평가지표와 개인 성과평가지표의 본질적 차이로 이해될 수 있다.

일정기간동안의 모든 성과를 계량화된 KPI에 의존하여 평가하는 조직성과

평가와 역시 일정기간동안의 개인의 성과를 발휘된 성과와 잠재되어 있는 성과(역량평가 혹은 능력/태도 평가)로 평가하는 개인 인사고과 간에는 성과평가에 대한 접근방법에서 차이가 있을 수밖에 없다. 최근 개인에 대한 인사고과에는 역량평가가 포함되어 있는데, 이는 업적과 함께 개인의 잠재력 및 태도를 평가하고자 하는 것이다. 조직성과평가가 조직 내 개인들의 모든 업무 관련 결과물을 100% 포함하기 어려운 이유가 바로 여기에 있다. 개인들의 업무 중에는 조직성가로 드러난 업무가 있는 반면, 조직 전반의 성과에 영향을 미치는 결과물이 있을 수 있다. 나아가 역할 외 행동(extra-role behavior)의 경우 직접적인 과업성과에는 영향을 주지 않으나 팀워크이나 부서 간 업무협조, 조직사기 향상 등 조직유효성(organizational effectiveness)에 영향을 주기도 한다.

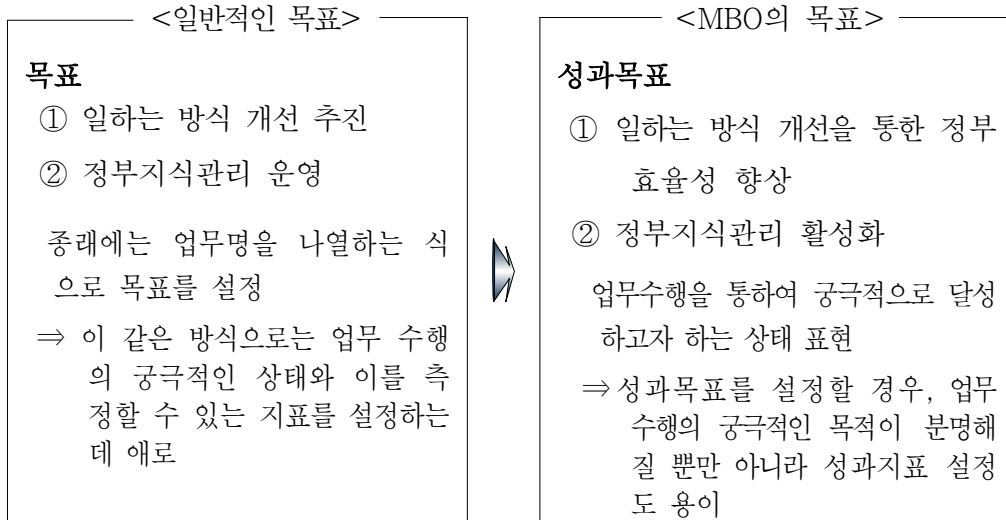
이상의 논의를 통해서 알 수 있듯이 BSC를 통한 조직성과평가와 개인 성과평가간의 근본적인 성격 차이가 있으나 이 두 가지를 연계하지 않는다면 두 가지 평가체계가 공존하여 조직 내 혼란을 줄 수 있다. 따라서 조직성과평가와 개인성과평가를 적극적으로 연계함으로써 종합성과평가시스템을 구축하여 이를 인사고과에 연결하고, 나아가 보상관리를 비롯한 제반 인사관리에 반영하는 체계를 갖출 필요가 있다. 최종 개인성과평가지표를 확정하기 위해서 거시적으로는 조직전략연계 KPI를 기초로 한 개인 성과지표 도출을 지향하되 미시적으로는 개인의 역할분석과 직무분석을 토대로 한 성과지표를 보완할 필요가 있다. 또한 개인에 대한 성과 및 고과지표가 조직전략연계 KPI 달성과 어떻게 연계되어 있는가를 재검토하여야 한다. 이를 위해서는 평가기간동안의 개인 업무 중에서 조직 KPI로 표현되지 않는 업무가 있다면, 그 비중은 얼마인가를 살펴보아야 한다. 개인 업무에 대한 체계적인 정보의 수집은 역시 직무분석표 혹은 업무분장표를 활용하여야 한다.

3. BSC와 개인성과평가제도 비교

가. BSC와 MBO

Kaplan/Norton(2001)은 일반론으로 MBO와 BSC의 차이점에 관하여 다음과 같이 두 가지를 열거하고 있다. 첫 번째로 MBO 시스템 상의 목표는 개개의 조직인 단위(unit)로 설정되어지므로 시야가 좁은 직능별 사고를 강조한다. 두 번째로 BSC를 활용한 전략적 관리시스템이 없다면 단기적, 전술적 또는 재무적 부문목표가 각각 연관되어진 목표가 설정된다. MBO는 현행 직무를 보다 적절하게 수행할 수 있도록 조직구성원에게 촉구하기 위한 전통적인 직무규정의 방법을 반영시킨 것이다. BSC를 이용하면 각 구성원에게 조직 전체의 전략과 비즈니스 단위 전략을 폭 넓게 이해시킬 수 있다. 그리고 각 구성원이 조직전체의 전략상 어느 곳에 적합하고 어떻게 전략목표에 공헌할 수 있을 것인가를 BSC는 명료하게 지적해 준다. 따라서 BSC의 구조상에서 설정되는 개인 수준의 목표는 부문 횡단적이고 장기적이며 전략적인 것이다 (이재실/김선엽, 2004).

행정자치부가 주관하고 있는 MBO는 정부조직의 개인성과평가제도 중 대표적인 형태라고 할 수 있다. <그림 4-15>에서 보는 바와 같이 일반적인 업무 목표와 MBO의 목표는 차이점이 있다. 일반적인 업무목표는 단지 해야 하는 업무를 나열하는 정도인데 반해 MBO는 구체적으로 측정 가능한 업무목표를 설정하고, 그러한 업무목표를 달성했을 때 얻을 수 있는 상태에 대해 초점을 맞추고 있다. 따라서 참여식 목표설정, 목표관리위원회 구성·운영, 중간평가 실시, 평가결과 공개, 이의절차제 시행, 자체교육 강화 등의 기본방침 하에 1~4급 일반직 및 별정직 공무원 대상 적용을 원칙으로 하고 있으며, 시군구의 경우, 과장급인 5급에도 적용하고 6급 이하에 대해서는 기관별 실정을 감안하여 자율적으로 적용하도록 하고 있다.



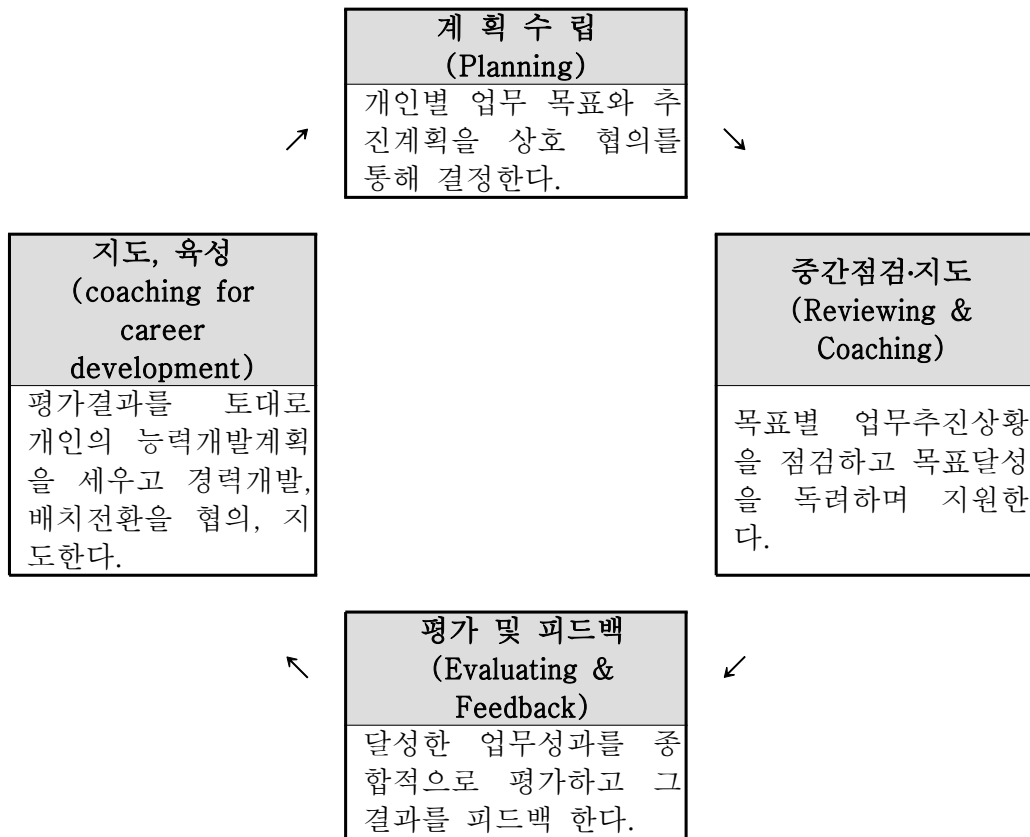
<그림 4-15> 일반적인 목표와 MBO 목표의 비교(행자부, 2004)²⁰⁾

BSC가 조직단위 혹은 팀 단위의 성과측정·평가에 활용되고, 개인에 대한 성과측정·평가에 대해서는 적용하기 쉽지 않다는 점을 고려할 때 BSC와 MBO 관계에 대한 이해 및 연계운영 방안에 대한 탐색이 이루어져야 한다. 특히 MBO의 목표 설정 시 백지 상태에서 자유롭게 기술하는 것보다는 BSC와 같이 일정 틀이 있어서 또는 조직의 방향성 즉 미션이나 비전과 같은 틀이 제시되어지면 MBO를 달성하기가 용이하다 (Age, 2001).

MBO는 과거의 일방적인 평가방식의 문제점을 극복하기 위하여 목표설정 및 평가과정에 본인이 직접 참여하는 방법이다. 일률적인 고과요소 대신에 업무목표 중심의 평가요소를 적용하며, 인물 중심의 평가 대신 업무상 기대되는 성과와 책무(accountability)를 중심으로 평가한다. 이를 위해서는 직무분석이 선행될 필요가 있다. 직무(job)와 직위(position)별로 역할과 책임을 규명해 놓음으로써 업무목표 수립에 활용에 도움을 줄 수 있다. 목표관리가 성공적이기 위해서는 권위와 조직기강의 유지를 지나치게 강조하기보다 설정된 목표를 달

20) 2004년 목표관리제 운영지침

성하는 과정에 상사가 적극적으로 지도(coaching)하고 동기부여 할 필요가 있다.



<그림 4-16> 목표관리제도의 기본구조

목표관리제도의 기본구조는 <그림 4-16>과 같다. 계획 수립단계에서는 상사와 부하와의 상호 협의를 통해 개인별 업무목표와 추진계획을 수립한다. 계획은 추진업무를 수행함으로써 ‘궁극적으로 달성하고자 하는 상태’를 표현하는 것으로 ‘어떤 일을 얼마나 하겠다’가 아니라 그러한 일을 통해 달성하고자 하는 바가 무엇인지를 제시한다.

중간점검 및 지도단계에서는 목표의 조정 및 목표달성 진척도를 체크하여

목표달성을 독려하고 지원한다. 행자부의 목표관리제 역시 성과목표의 효율적 달성을 위해 최종 달성도 평가 이전에 업무 진행 단계에서의 목표 대비 실적 및 성과를 주기적으로 평가하도록 하고 있다. 조직 스스로 목표 달성 진도 및 방향을 확인하고 목표 지향적인 업무추진을 위해 매진할 수 있는 기회를 부여하기 위하여 각급 기관의 실정에 맞게 평가시기 및 횟수는 자율적으로 결정하여 실시하도록 하되 평가회나 보고회, 워크숍 등의 형태로 기관별 1회 이상은 반드시 중간평가를 실시하도록 하고 있다.

평가 및 피드백단계에서는 평가기간 중 달성한 업무성과를 평가하고 그 결과를 피드백 한다. 피평가자의 1년간 업무 추진실적을 성과지표와 비교하여 점수를 부여하고 피평가자들의 서열을 결정한다. 행자부의 MBO 시스템에 의하면 평가자는 공정·객관적인 평가를 위하여 직속상급자의 일방적인 평가에서 탈피하여 전문가, 정책수요자 등으로 구성된 목표관리위원회를 평가단으로 구성한다. 연말에 성과지표별로 추진실적을 기재하되, 성과지표에 대한 달성정도를 기재하기 어려울 경우, 연초에 설정한 「추진전략 및 계획」에 대한 추진실적을 기재한다. 피평가자가 제출한 추진실적에 기초하여 성과지표와 비교하여 달성정도 평가하고 성과지표의 달성정도, 업무 수행의 질적 수준 등을 종합적으로 평가하여 점수와 서열을 결정한다.

평가 및 피드백 단계에서 얻어진 평가의 결과를 토대로 개인의 능력개발계획을 세우고 경력개발, 배치전환 등을 협의한다. 공무원임용령에 근거하여 목표관리제의 평가결과를 각종 인사관리에 적극 반영하여 4급 이상의 교육훈련, 승진, 특별승진, 보직관리 등에 반영한다. 또한 공무원보수규정과 공무원수당규정에 근거하여 성과급 지급결정에 활용(공무원보수규정, 공무원수당규정)하고 3급 이상 국장급의 성과연봉, 3급 이하 과장급의 성과상여금 지급 기준으로 활용한다. 또한 목표관리제 평가결과를 정부업무평가, 재정성과관리제 등에 반영하여 업무개선을 추진하고, 목표관리제 평가결과 중 성과가 낮은 것으로 분류된 정책이나 규정 등은 합리적인 검토를 통해 보완 또는 폐지하는 정책일몰제의 활용으로 생산성을 제고한다. 부서에 대한 목표관리제 평가결과는 우수 부서에 대하여 포상, 특별휴가, 해외연수 등 인센티브를 부여하는 형태로

보상이 주어진다.

MBO에 대한 몇 가지 잘못된 이해가 있는데 이를 극복할 수 있는 올바른 이해가 필요하다.

첫째, MBO라는 제도가 전혀 새로운 인사고과 및 평가방식이 아니라 계획-실천-평가라고 하는 전형적인 경영관리활동의 조직적 절차라는 점이다.

둘째, MBO는 자율경영만을 강조하는 것이 아니라 자율과 통제, 권한과 책임의 양면성을 가지고 있다.

셋째, 최종결과나 업적만을 평가하는 것이 아니라 목표의 질과 달성과정도 종합적으로 평가하는 것이 바람직하다.

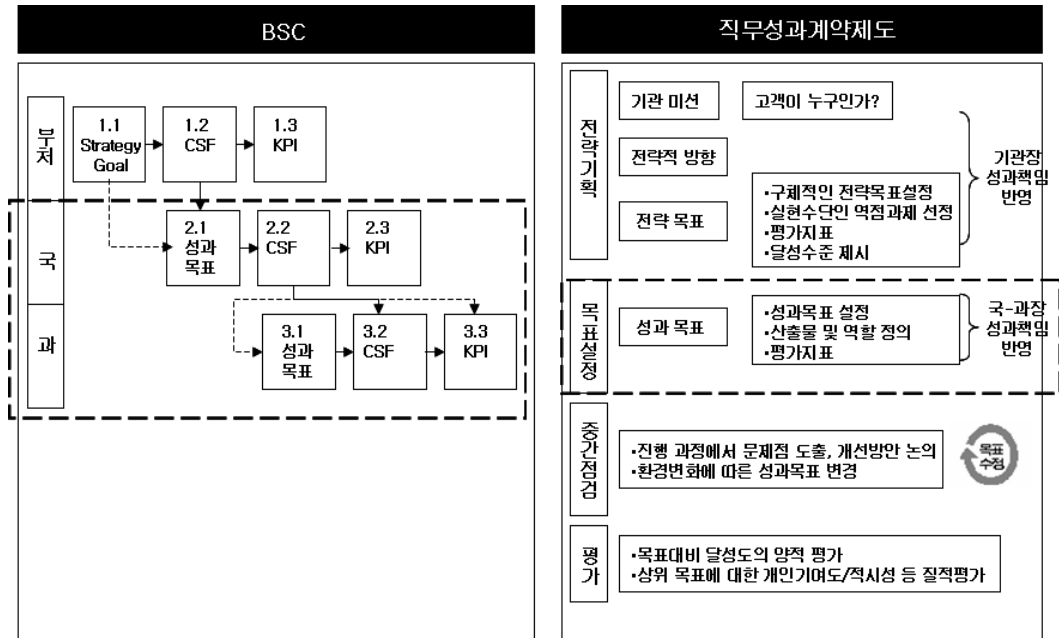
넷째, 정량화될 수 있는 목표만 한정하는 것이 아니라 정성적 목표까지 포괄한다.

다섯째, 일방적 강요나 지시에 의한 관리가 아니라 상황과 목표의 공유와 합의를 중시한다.

나. BSC와 직무성과계약제

최근 정부는 직무성과계약제를 도입, 확산하고 있다. 그런데 BSC와 직무성과계약 간 지표 도출 방법론에 유사점이 있다. <그림 4-17>에서 보는 바와 같이 두 방법은 모두 세분화하여 정렬하는 캐스케이딩(Cascading) 방식을 중시하고 있으며 전략과의 정렬 강조, 목표 설정과 설정된 목표에 의한 성과평가라는 점 등에서 유사점을 발견할 수 있다. 다만, 기관임무로부터 조직의 목표·지표를 도출해내는 세부방법론에서 차이가 발견된다. 즉 BSC의 경우 기관임무 달성을 위한 전략목표를 4개의 '관점별로 고려·설정하고, 전략목표의 '핵심성공요인'을 규명하여 평가지표를 도출하는데 반해 직무성과계약제도의 경우 기관임무로부터 '전략적 방향'을 도출하여 전략목표를 설정하고, 전략목표로부터 평가지표를 직접 도출하고 역점과제를 설정한다는 점에서 차이가 있다. 한편 BSC에 의해 도출된 전략목표, 평가지표, 달성수준은 직무성과계약을 위한 전략기획으로 활용 가능하다. 이는 BSC와 직무성과계약제간의 연계가능

성을 의미할 수 있다.



<그림 4-17> BSC와 직무성과계약제도 비교(중앙인사위, 2005)²¹⁾

실제로 2004년 12월 특허청에서는 BSC를 통해 조직의 목표를 수립하고, 이로부터 도출된 부서의 목표와 지표를 토대로 직무성과계약을 체결한 바 있다. 따라서 BSC를 활용한 성과관리 시스템을 도입하더라도 이에 의해 도출된 개인 또는 부서의 성과목표와 지표를 내용으로 관리자간에 얼마든지 성과계약 체결 가능하다는 점에 유의할 필요가 있다.

BSC를 개인 수준까지 내리는 데에는 여러 가지 이론적인 한계가 있다. 문제는 공무원 성과평가의 기본은 개인평가라는 점이며, 개인평가에 BSC를 적용하지 못한다면 새로운 개인성과평가 방법을 강구해야 한다는 사실이다. 이 점에서 직무성과계약제는 하나의 대안이 될 수 있다. 정부에서도 4급 이상에 대

21) BSC 도입시 직무성과계약 방법론, 중앙인사위원회 홈페이지 정책 자료실

해서는 직무성과 계약 제도를 5급 이하에 대해서는 근무성적평정제도를 운영하고 있다. 특히 2006년 1월 시행 예정인 고위공무원단 소속 공무원의 성과평가제도로서 직무성과계약제가 중요한 요소로 활용될 예정이다.

4. 인사평가제도의 신조류

가. 기존 평가제도의 문제점과 개선방향

우리나라 평가제도는 그동안 가족주의 조직문화를 반영한 연공 위주의 평가방법을 취하는 경우가 많았다. 연공위주의 평가가 경우에 따라서는 효율적일 수 있으나 오늘날과 같이 사람이 가지고 있는 지식과 창의성에 의해 생산성이 결정되는 사회에서는 연공보다 개인의 능력을 중시하는 평가방법이 바람직하다.

평가항목 역시 기존 평가제도에는 몇 가지 문제점이 발견되는데 예를 들면 항목 및 지표가 추상적이고 매우 복잡하게 구성되는 경우가 있다. 평가항목과 지표가 추상적일 경우 평가가 자의적으로 이루어질 수 있어 피평가자의 평가에 대한 수용도가 낮아진다. 평가항목이 복잡한 경우에도 평가에 대한 타당성과 실용성 측면에서 문제가 있다. 최근 핵심성과지표(KPI)를 통한 평가방법이 도입되고 있는데, 이는 조직성과향상에 영향을 미치는 중요 포인트를 제대로 대표할 수 있는 몇 개의 지표를 간추려 내는 것이다. KPI를 도출하는 과정에서 궁극적인 결과 지표뿐만 아니라 결과지표에 중대한 영향을 주는 주요 선행 지표도 함께 고려한다. 여기서 궁극적인 결과지표란 민간부문에서는 매출과 손익과 같은 재무적 지표를 말하며, 정부부문에서는 미션의 수행을 의미한다.

평가결과의 활용 측면에서 볼 때 과거 평가결과는 주로 승진 시에만 활용하고 보상 및 구성원의 능력개발 등 종합적인 활용이 이루어지지 않는 경우가 많다. 성과와 보상을 확실하게 연계하는 메커니즘을 확보함으로써 구성원들이 자신의 역량을 최대한 발휘하도록 하고 조직성과 향상에 기여하도록 하여야 한다.

나. 환경변화에 따른 평가시스템의 변화

평가시스템의 변화는 대내외적인 인적자원관리 환경의 변화에 기인한다. 노동력시장은 구조적으로 변화함에 따라 고학력자 및 정신근로자의 증가, 여성인력과 고령인력의 증가 현상을 보이고 있다. 이러한 양적 변화와 함께 사회적 가치관 역시 변화했는데 과거에 비하여 조직질서의 강조보다 참여와 유연성의 강조, 지시와 통제보다 자율성부여와 결과에 대한 책임 강조 등이 그것이다. 사회적 환경 이외에 경제적, 정치적, 법적, 사회문화적 환경의 변화는 기존의 평가시스템에서 새로운 평가시스템으로의 변화를 요구하고 있다. 최근의 평가시스템 변화추세를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 평가 목적 측면에서 과거 승진 및 보상결정 위주였으나, 현재에는 전략적 조직 목표 달성을 위한 선도 기능으로서 평가를 활용한다. 이는 평가가 개인적인 차원의 보상 결정에 활용될 뿐만 아니라 평가지표의 선정 및 평가제도의 운영을 통해 조직목표 및 전략이 평가시스템에 반영되도록 함을 의미한다.

둘째, 평가 기준 측면에서 단기적인 성과와 재무적인 성과지표를 중시하던 것에서 벗어나 업적과 능력을 동시에 중시하는 방식으로 변하고 있다. 업적의 경우 장단기 성과를 조화한 지표를 중시하며, 능력은 역량을 중시한다. BSC 평가방식은 전자의 대표적 예이고, 역량관리는 후자의 예라고 할 수 있다.

셋째, 평가항목 수의 측면에서 과거 복잡하고 다양한 평가지표를 선호하였는데 최근에는 단순하면서 조직성과 향상에 기여할 수 있는 대표적인 지표만을 설정한다. 핵심성과지표의 설정 시 몇 개 이상은 넘지 말 것을 권유하는 것도 이러한 흐름을 반영한 것이다. 행자부에서 주관하고 있는 목표관리제는 핵심적인 업무에 역량을 집중토록 유도하고 평가에 따르는 업무부담을 최소화하기 위해 추진업무 수를 한정하고 있는데 국장급은 7개 이내, 과장급은 5개 이내, 복수직 서기관은 3개 이내로 제한하고 기관 실정을 감안하여 직급별로 적정 추진업무 수를 결정하도록 하고 있다.

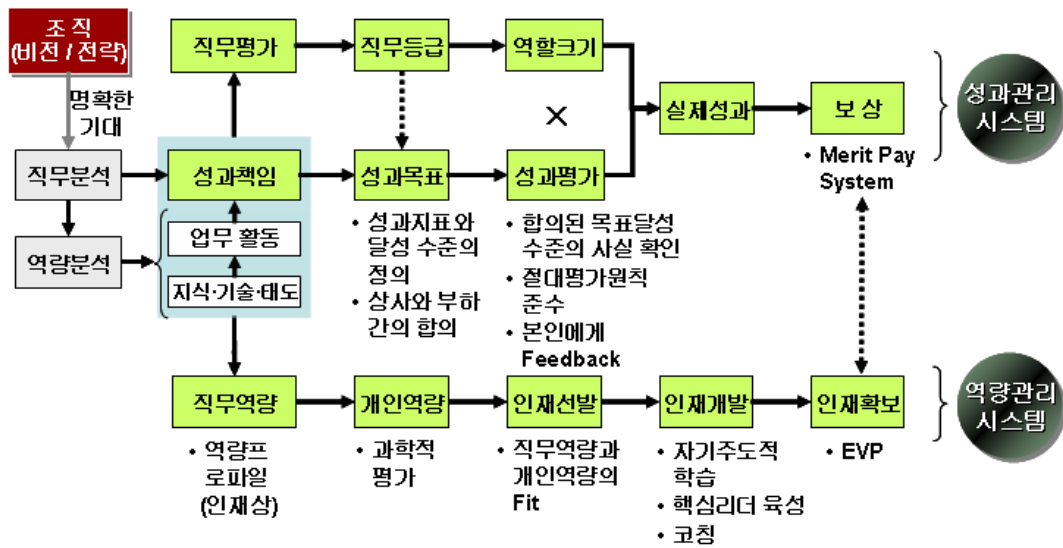
넷째, 평가의 대상 측면에서 과거 집단과 개인을 분리하였으나 오늘날 집단과 개인을 통합하려는 흐름이 있다. 집단과 개인을 통합하여 평가하는 방식은 세 가지로 구분하여 생각해 볼 수 있는데 우선 부서장급 개인에 대한 성과평가는 부서의 성과만으로 측정하는 것이고, 둘째, 개인의 업무목표 설정 시 팀이나 조직전체의 성과향상에 기여할 수 있는 목표 설정을 유도하는 것이며, 마지막으로 개인 성과평가 시 집단성과평가결과의 일부분을 반영하도록 함으로써 집단성과 달성에 개인이 기여하도록 하는 것이다. KOTRA의 경우 성과 측정 시 개인에 대한 성과 점수 부여 시 개인성과가 30%, 집단성과가 70% 반영하고 있어 개인성과평가 시 집단성과평가결과를 비중 있게 반영하고 있다.

다섯째, 평가주체 및 평가시기의 변화이다. 과거 한 명의 상사로부터 일방적으로 평가받았으나 오늘날 자기평가(self-report)를 비롯하여 상위자와 차상위자 평가, 때로는 동료평가, 부하평가, 고객평가 등 다양한 평가주체들로부터 평가받는 다면평가가 확산되고 있다. 평가시기 역시 1년을 단위로 혹은 반기로 이루어지던 평가가 평가정보시스템의 확산으로 수시 코칭 및 피드백의 형태로 평가가 이루어지고 있다.

다. 성과와 역량 중심의 HR 시스템 정비

HR 시스템을 크게 분류하면 하나는 성과관리시스템이고, 다른 하나는 역량관리시스템이다 (<그림 4-18> 참조).

먼저 성과관리시스템에 대해 소개하면 다음과 같다. 조직 비전과 전략에 의해 도출된 상위 성과목표들이 개인에게 뿌려질 때에는 개인성과목표가 된다. 그런데 개인성과목표에는 조직상위목표와의 연계 뿐만 아니라 자신이 고유하게 수행되어야 할 직무에 대한 성과책임도 반영되어 있다. 여기에서 직무분석과 직무평가의 필요성이 제기된다. 직무분석이란 직무에 대한 정보를 체계적으로 수집하는 활동으로 여기에는 직무의 분류, 직무기술서와 직무조사표의 작성, 업무량 계산, 직무별 수행자격요건의 정의 등이 포함된다.



<그림 4-18> HR 시스템의 정비방안 (최동석, 2005)

직무평가는 조직 내의 다양한 직무들의 상대적인 가치를 비교분석하는 공식적이고 체계적인 평가과정이다. 직무분석 및 직무평가와 함께 조직전략 달성을 위해 필요한 업무목표가 설정되고 업무목표의 달성 여하에 따라 보상이 결정되는데, 이러한 일련의 프로세스를 개인에 대한 성과관리시스템이라고 할 수 있다.

다음으로 역량관리시스템은 흔히 역량모델링(competency modelling)이라고 불리는 역량지표의 도출과정을 거쳐 확정된 요구되는 역량수준에 비해 실제 개인역량이 어느 수준인가를 비교한 뒤 그 갭을 줄이기 위한 선발, 개발, 보상 등의 관리적인 조치들이 이어진다.

성과평가와 역량평가는 개인에 대한 인사평가의 두 축이라고 할 수 있는데 여러 관점별로 두 가지 평가방식을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 평가목적 측면에서 성과평가는 기본급(base salary)과 인센티브의 결정에 활용되며, 단기적인 성과평가 중심인데 반해 역량평가는 승진 및 경력관리에 활용되고 상대적으로 장기적 관점의 평가이다.

둘째, 평가항목 측면에서 성과평가는 회사의 전체성과에 기초한 부서별 및

개인평가를 3-5개 항목의 지표를 통해 측정하고자 하나, 역량평가는 회사의 가치와 연계한 리더십 및 직무관련 역량항목을 10~15개 정하여 측정한다.

셋째, 평가방식 측면에서 성과평가는 연초 설정된 목표에 대해 회계연도 말에 연 1회 평가하는데 반해 역량평가는 다면평가방식을 중심으로 미리 설정된 능력항목에 대해 업적평가와 분리하여 연 1회 평가한다.

5. 공공부문의 인사관리 개선과 BSC의 역할

가. 조직의 변화관리 지원

모든 조직은 변화한다. 하지만 성공적인 조직은 변화를 기다리는 것이 아니라 적극적으로 변화를 모색하는 조직이다. 오늘날 조직들이 직면하고 있는 최대의 도전은 중단 없는 변화에 순응하는 것이다. 끊임없는 변화란 조직들이 현상에 안주하지 말고 대내외적인 환경변화에 신속히 대응하는 것을 말한다. 다시 말하면 조직이 성공적이기 위해서는 끊임없이 변화할 수 있는 상태에 있어야 하며, 지속적인 변화를 시도할 수 있어야 한다. 공공부문의 성과관리제도 강화는 조직의 성장과 발전에 도움을 줄 수 있는 조직변화의 시도라는 관점에서 접근할 필요가 있다. 제도 도입 못지않게 중요한 것은 새로운 제도의 도입이 성공할 수 있는 조직적 토양의 마련이 함께 이루어는 것이다.

BSC 도입은 성과주의 인사관리 확산으로 이어지고, 이는 기존 연공주의 인사관리 문화를 가지고 있는 공공부문에 성과주의 인사관리 마인드의 확산에 기여할 것으로 기대된다. BSC의 도입이 구성원들의 마인드 및 조직문화의 변화를 가져올 수 있다는 점에서 조직변화(organizational change)의 관점으로 도입 타당성과 효과성을 검토할 필요가 있다. 조직변화에는 변화에 따른 저항이 따르기 마련이고 이를 어떻게 극복할 것인가에 대한 관리전략이 수립되어야 한다. 본 보고서의 제4장 1절에서 언급한 Kotter의 기업혁신 8단계 모델이나 GE의 조직변화 모델 등은 새로운 제도가 성공적으로 안착하기 위해서 단계적이고 체계적인 변화관리가 이루어져야 함을 지적하고 있다.

제도 도입 자체가 성공을 보장할 수는 없으며, 제도 도입 후 상당한 기간 동안 제도를 뒷받침할 수 있는 구성원들의 마인드 및 조직문화의 변화가 있어야 한다. 조직변화에 대한 시도 가운데 성공보다 실패가 많은 것이 사실이다. 성공적인 조직변화를 위해서는 상당한 기간 동안 일련의 단계를 거치기 마련이다. BSC 역시 단지 조직성과측정을 위한 지표의 도출이 목적일 수 없으며, 또한 BSC의 도입 시기에 일회적으로 전략을 재정비하는 것만이 목적일 수 없다. BSC를 도입하고 운영하기 위한 일련의 프로세스를 거치면서 조직구성원들은 조직의 미션과 전략을 공유하고 재무적인 목표뿐만 아니라 재무적인 목표 달성을 위해 필요한 여러 지향점, 그리고 그 속에서 우리 팀과 나 자신이 수행해야 할 역할에 대해 끊임없이 심사숙고하고 서로 의견교환을 하여야 한다. 조직구성원들이 주인의식을 가지고 목표달성을 위해 참여할 때 성공적인 BSC가 운영될 수 있다. 특히 BSC의 성과가 나타나는 데에는 오랜 기간이 걸리기 때문에 인내와 신념을 가지고 이를 추진하는 것이 무엇보다 중요하다 (Schneiderman, 1999).

현재까지의 경험을 보면 BSC는 성과평가도구가 아니라 성과관리의 도구이며 변화관리의 도구로 보는 것이 타당하다. 이러한 관점은 공공분야에서 더욱 심할 것으로 보인다. 따라서 BSC를 공무원의 조직 문화를 바꾸고 자긍심 고취를 성과 향상의 방법 가운데 하나로 보는 것이 타당하다.

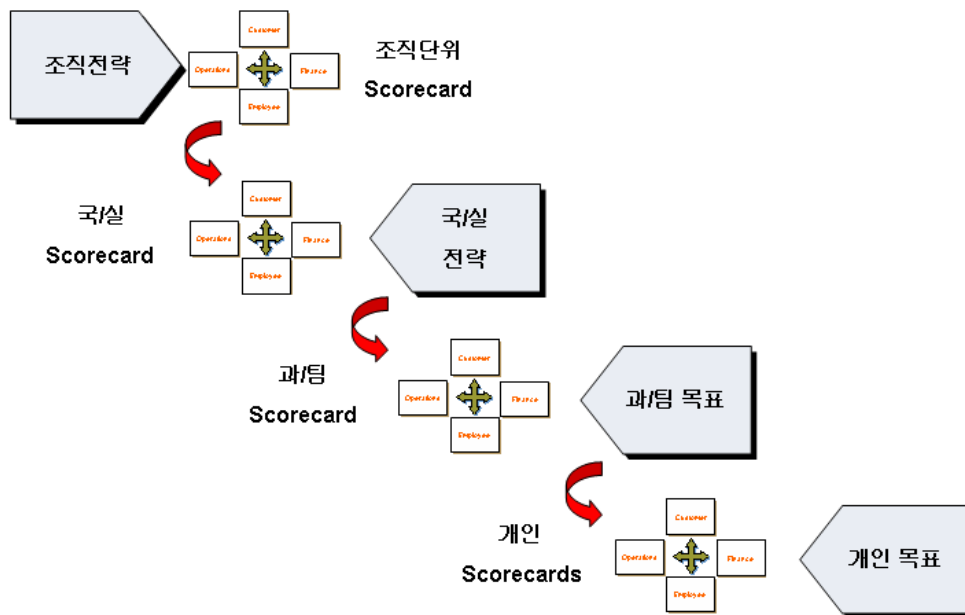
연공위주의 조직문화에서는 조직 내 질서와 권위를 통한 업무 효율성을 중시하지만, 성과주의 조직문화에서는 구성원 개개인이 보유하고 있는 역량을 최대한 발휘할 수 있도록 독려한다. 이를 위해서는 공정한 성과평가에 입각한 차별적인 보상을 통해 사원의 생산성과 조직성 향상을 지향한다. 성과주의 조직문화가 성공하기 위해서는 구성원에 대한 조직의 신뢰와 존경의 문화가 구축되어야 하며, 상하 쌍방의 커뮤니케이션이 활성화될 필요가 있다. 또한 지속적인 사원만족도 관리를 통해서 성과주의의 운영상의 문제점을 극복하여야 한다. 이를 위한 구체적인 방법론으로서 Kotter가 제시한 8가지 조직혁신 단계를 밟아감으로써 조직변화의 성공가능성을 높인다든지 GE의 조직변화관리 모델에서 제시된 체크포인트를 통해서 새로운 제도의 성공적 도입을 도모하는 것

도 고려해 볼 만 하다.

케터링(Charles F. Kettinger)은 ‘세상은 변화를 싫어하지만, 변화는 발전을 가져오는 유일한 것이다’라고 말한 적이 있다. 문제는 계획과 의도를 가지고 조직변화를 시행하는 과정에서 소모적인 저항이 발생할 가능성이 있다는 점이다. BSC의 도입이 공공부문에 성과주의 조직문화의 강화라는 메시지를 던지면서 조직변화를 동반하기 때문에 기존 제도와 질서에 익숙한 구성원은 변화에 대한 불확실성과 변화에 따른 개인의 신상문제를 염려한다(Creelman, 1998). 따라서 지속적인 커뮤니케이션과 교육, 지표설정에서의 참여도 확대 등을 통하여 BSC의 도입타당성과 효과성에 대한 정보를 조직 전반에 확산시킬 필요가 있다. 실제로 BSC의 도입을 지표개발에만 초점을 맞추고 있는 국내와는 달리 서구에서는 전략중심형 조직(strategy-focused organization)으로의 변화관리 도구(tool)로서 BSC가 주로 활용되고 있다.

나. 전략 중심의 업무목표 수립지원

BSC는 전략에 기반한 조직단위 성과지표를 강조하기 때문에 전략중심의 마인드 확산에 기여한다. 전략이 실제로 실행되기 위해서는 조직의 상위 단위부터 개인까지 전략을 중심으로 정렬될 필요가 있다. <그림 4-19>에서 보는 바와 같이 캐스케이딩(cascading) 방식으로 성과목표지표를 설정함으로써 조직의 하위 단위 및 개인에게 조직 목표와 맥을 같이 하는 전략 지향적인 행동을 유도할 수 있다. 공공부문은 기본적으로 국민 대중에 대한 봉사라고 하는 미션을 가지고 있으며 이러한 미션 달성이 조직의 단위부서와 개인들의 실질적인 업무목표가 되기 위해서는 캐스케이딩 방식의 성과목표 도출이 유용하다.



<그림 4-19> 전략지향적인 개인 목표 수립

또한, BSC는 상부조직의 성과측정과 평가에 초점을 맞추고 있기 때문에 BSC를 도입하였을 경우, 이들 개인성과평가방법이 연계 운영됨으로써 조직과 개인에 대한 전체적인 성과평가가 가능해진다. 개인성과평가와 관련하여 현재 정부에서 도입되고 있는 대표적인 제도는 두 가지로 분류할 수 있는데, 하나는 현재 4급 이상 공무원을 대상으로 한 목표관리제이며, 다른 하나는 직무 분석을 실시한 직위에 대해 도입되고 있는 성과계약제도이다. 목표관리제와 성과계약제도간에는 평가범위가 성과목표의 성과라는 점, 그리고 평가방법이 모두 성과지표를 통한 평가라는 점에서 공통점이 있다. 성과계약제도의 도입이 비교적 최근에 이루어지고 있기 때문에 성과계약제 도입에 따른 기존 개인 성과평가제도들의 대치 및 정비, 기존 조직성과평가와의 연계 및 보완에 대한 논의가 충분히 이루어질 필요가 있다.

BSC는 조직 단위의 성과관리를 기본 개념으로 하고 있으며, BSC를 개인 평가에 어떻게 활용할 것인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 영국의 공공부문의 경우, BSC를 조직성과 측정에는 활용하지만, 직원 개개인의 평가에 활용

하는 사례는 발견하기 어렵다. 하지만 BSC식 접근방법을 개인 성과목표 도출과 관리에 적용하는 경우도 발견된다. BSC를 통해 조직의 목표를 수립하고, 이로부터 도출된 부서의 목표와 지표를 토대로 직무성과계약을 체결한 공조식이 있으며, 민간기업에서도 BSC 지표와 개인지표 간 정렬을 시도한 사례를 찾아볼 수 있다. 실제로 개인성과지표 도출시 BSC의 제 관점을 그대로 적용한다는 것은 쉬운 일이 아니다. 또한 개인 업무 중 전략목표와의 정렬이 어려운 업무(고유 업무 혹은 일상 업무)를 개인성과지표에서 배제할 수 없다. 따라서 개인 성과지표 도출시 BSC 방법론을 그대로 적용한다는 것이 현실적인 한계를 안고 있기 때문에 가급적 조직성과지표와 개인성과지표의 정렬을 지향하되 일부의 개인성과목표에 대해서는 유연하게 적용할 필요가 있다. 다만 개인단위의 성과지표가 자신이 속한 팀이나 상부조직의 목표달성에 기여하여야 한다는 시스템적 관점을 반영될 필요가 있다. MBO 등에서 책정된 개인성과평가지표가 BSC에 의한 조직성과지표와 직접적으로 연계되지 않는다고 하더라도 개인성과지표는 조직 전체의 전략달성에 기여하기 위해 상위조직의 지표와 잘 정렬되는 것이 바람직하다.

다. 전반적인 인사관리 체제의 변화 유발

BSC에 따라 새로운 성과평가지표가 도출됨에 따라 단위 부서나 사업을 책임지고 있는 개인에 대한 평가, 보상, 승진 등에 직접적인 영향을 미친다. BSC에 의해 도출된 KPI를 기준으로 평가하고, 평가의 결과는 인센티브 결정기준으로 활용될 수 있으며, 나아가 승진과 교육 의사결정에 활용될 수 있다. 민간기업의 경우, 업적평가와 역량평가에 의해 인사고과가 이루어지며, 업적평가는 인센티브 결정에 활용되고, 역량평가 혹은 종합평가(업적평가와 역량평가의 합)는 승진 의사결정에 활용된다. 결국 업적평가 결과는 보상과 승진에 직간접적인 영향을 주는 것으로 볼 수 있다. BSC의 결과를 금전적인 보상과 연계하는 방안에 대한 논의가 활발하다. 조사에 의하면 미국의 조사대상 기업 214사 중 응답기업 88%가 BSC와 보상제도의 연계를 효과적이라고 답변하였다

(Mercer, 1999). 또한 유럽과 미국의 민간기업에서는 BSC의 결과를 급여 또는 상여에 연계시키고 있다. 그러나 개인수준까지 연계시킬 것인가에 관해서는 기업에 따라 차이가 보인다 (Paul, 2002).

현재 공무원의 인사관리에서 순환보직과 연공서열의 문제 때문에 인사(보상과 승진)에 성과를 반영하는 것은 제한적이라고 할 수 있다. 그러나 기본적인 공공부문의 관리원칙이 '성과주의'로 전환되면서 BSC의 도입이 확산되고 있고, BSC의 도입은 성과주의 조직문화로의 가속적인 변화를 이끌어 낼 것으로 기대된다.

라. 성과주의 HR시스템 강화

기존 공무원 인사에서 중시되고 있는 연공서열제(업무와 관련하여 상위 업무를 수행하기에 필요한 보직을 두루 거친 후에 연공서열에 따라 승진) 및 순환보직(집행에서 계획으로의 이동)은 업무수행에 필요한 경험 축적, 조직의 안정성 유지 등 측면에서 나름대로 이유가 있다고 판단된다. 이는 현재의 인사체계와 문화를 가지고 정부/공공부문의 성과평가/성과관리/성과향상 등 성과주의 조직문화가 확산되기란 쉽지 않음을 의미한다.

그럼에도 불구하고 장기적으로 성과급의 향상, 성과에 따른 승진제도의 확대가 바람직한 것은 틀림없어 보인다. 성과주의는 일종의 메가트렌드(mega-trend)라고 할 수 있으며 개인의 지식과 창의력, 열정 등에 의해 조직성과의 많은 부분이 좌우되는 지식사회에서 성과가 높은 조직원을 골라낼 수 있는 평가시스템과 그들에 대한 차별적 보상시스템의 구축은 효율적이고 효과적인 고성능 조직으로의 이행을 위해 필요하다고 할 수 있다. 조직구성원들에게 협동과 기여를 아무리 강조한다고 하더라도 보상과 연결되지 않을 경우 행동변화가 일어나지 않는다 (Sisco, 1992).

문제는 장기적인 방향성을 뒷받침하기 위해 어떻게 단기적인 제도 운영을 할 것인가를 결정하는 것이다. BSC의 도입 및 개인에 대한 성과관리의 강화가 하나의 방안이 될 수 있다. 조직의 관리방안은 성과주의와 능력주의/역량시스

템을 기반으로 한 방식으로 분류할 수 있다. 이 두 가지 방식은 동전의 양면과 같다. BSC도 4가지 관점을 보면 두 가지 관점(성과주의와 역량주의)을 엮어 놓은 것으로 볼 수 있다. 이러한 조직 관리방안을 활용하기 위해서는 조직의 비전/미션과 전략을 기반으로 직무분석을 하고 이를 기반으로 성과에 대한 책임(accountability)을 주고 필요한 역량(competency)을 파악하여 역량/능력 있는 사람을 배치하고 개인들의 경력을 관리해주어야 한다. 그리고 동시에 성과를 공정하게 평가하고 보상해야 한다. 보상제도와 관련하여 공조직에서 지금까지는 보상이 극히 미미한 조직단위의 성과급의 형태로 형식적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 공조직도 생산성 향상을 위해서는 개인별 성과급 및 인사상의 상벌이 보완되는 것이 바람직하다.

제 5 장 결론

최근 성과평가 및 관리에 대한 논의가 민간 뿐 만이 아니라 공공부문에서도 급격하게 확산되고 있으며 성과평가 및 관리의 방안으로 가장 많이 활용되고 있는 것이 바로 BSC이다. 그러나 이러한 새로운 성과평가/관리제도는 기존 행정관리문화와의 부조화와 성과관리에 대한 불신 풍조 때문에 공공부문 운영의 기본 패러다임으로 정착되지 못하고 전시를 위한 형식주의로 흐르는 가운데 공공부문에서는 BSC를 기반으로 한 새로운 형태의 성과평가 프로젝트가 동시에 여러 기관에서 추진되고 있다. 그러나 다른 한편 실질적으로 도입하여 적극적으로 활용하고자 하는 기관도 공공부문의 성과관리에 대한 경험과 지식이 일천하여 도입과 추진에 많은 어려움을 겪고 있는 상황이다. 따라서 본 연구는 공공부문에서 성과평가 및 관리체계 도입에 대한 가이드라인을 작성하기 위해 필요한 사안을 포괄적으로 검토하여 차후 새로운 성과평가/관리체계를 도입하려는 많은 공공기관들에게 실질적인 도움을 주고자 한다.

본 연구에서는 먼저 공공부문에서 이미 도입되어 활용 중인 성과평가 및 관리방안의 현황 및 문제점을 파악하고, 공공부문의 성과평가 및 관리에 활용할 수 있는 이론에 대한 연구를 통해 공공부문 중 정부부문의 일반적인 관리상의 문제, 예산과 인사와 관련된 문제에 대한 해결책을 중점적으로 제시하였다. 전체 보고서 내용을 간략하게 요약하면 다음과 같다.

제1절 현황 및 문제점

기존에 존재하던 정부차원의 성과평가 및 관리체계로는 국무조정실의 정부업무평가 제도를 비롯하여 중앙인사위원회의 직무성과계약제, 행정자치부의 목표관리제, 기획예산처의 재정성과관리평가제 등이 있다. 그러나 기존 성과관

리방식은 현행 공공부문 성과관리에 대한 인식의 한계, 공공조직의 전략적 관점의 성과관리 부재, 성과관리제도의 적용 영역 선정의 문제, 성과관리제도와 보상체계 연계방안의 미흡, 성과주의 문화의 부재 등과 같은 문제를 안고 있다.

제2절 이론적 배경, 문제점 및 개선방안

최근에 공공기관의 성과평가 및 관리방식으로서 가장 많이 활용되고 있는 방식이 BSC이다. BSC는 원래 영리를 목적으로 하는 민간 기업을 위해서 개발되었으나, 그 효과성과 효율성 때문에 다양한 연구를 통해서 현재는 공공부문에서도 확대 적용되고 있다.

BSC는 각 관점별 전략적 목표 간의 인과관계를 보여줌으로써, 목표를 달성하기 위한 원인과 결과 즉, 결과와 그러한 결과의 성과동인 간의 인과관계에 대한 가정을 구체적이고 명확하게 표현해준다. 따라서 조직들은 원하는 결과를 도출하는 성과동인을 한눈에 파악할 수 있게 되고, 만일 원하는 결과가 나오지 않았을 경우에 그 원인을 쉽게 추적하여 동일한 오류의 반복적인 순환을 막을 수 있다. 이러한 장점을 갖고 있는 반면 BSC는 방법론적 한계를 가지고 있다. BSC는 전략적 목표를 도출하는 방법에 대한 설명이 부족하고, 선정된 지표간의 우선순위와 비중을 결정하는 방법에 대한 기준이 없다. 또한, 측정된 결과에 대한 효율성이나 타당성을 검증하는 방법에 대한 기준도 없다. 따라서 실제 적용시에 전략적 목표를 도출하고 각 지표간의 우선순위와 비중을 결정하는데 상당한 어려움이 있었다. 이러한 문제점을 보완하는 방법으로 여러 가지 기법들이 활용되고 있는데, 이 중 각 관점별로 전략적 목표의 도출을 지원하는 CSF방법론, 측정지표간의 가중치 및 우선순위의 도출을 지원하는 AHP, 측정된 결과에 대한 효율성이나 타당성 검증을 지원하는 DEA에 대해 간략히 살펴보았다.

또한, BSC는 본래 민간기업의 성과를 관리하고 측정하기 위해 개발되었으

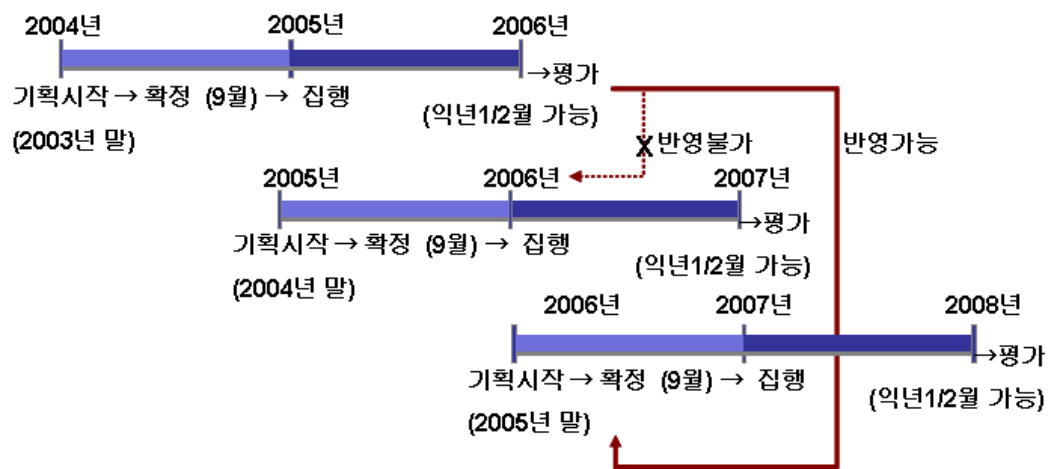
므로 성과의 개념이 민간부문과는 다른 공공부문에의 적용 시에는 다른 시각과 관점에서 접근해야한다. 공공부문, 특히 정부기관은 민간기업과는 달리 수익을 목적으로 존재하는 것이 아니라 정부의 고유한 임무를 수행하기 위해 존재한다. 따라서 민간기업에서는 궁극적인 목적이 되는 재무적인 측면이 정부기관에서는 정부의 기능인 임무수행을 위한 예산의 형태로 평가된다. 즉, 민간기업은 전략을 통해 기업의 궁극적인 목적인 수익을 창출하였는가가 중요하기 때문에 재무적인 성과 창출을 위해 전략에 따른 가설의 검증 초점을 두는 반면, 정부기관은 기관의 미션을 달성하기 위해 기관의 임무가 효율적이고 효과적으로 수행되었는가에 초점을 두어야 한다. 따라서 기업부문에 초점을 두고 있는 성과 측정시스템인 BSC를 공공기관에 적용할 때에는 공익성 추구하고 대국민 서비스 향상을 지향하는 공공기관의 특성을 고려하여 공공부문의 평가목표 및 각 관점별 측정지표의 수정 및 보완이 필요하다.

제3절 공공부문에서의 BSC 활용 및 예산과 인사의 연계방안

과거 공공부문에서 사용되었거나, 현재 사용되고 있는 성과관리체계나 시스템은 평가위주의 시스템 도입으로 인해 일회적인 성과개선만 가능하고 지속적인 성과관리 불가하다는 점과 단편적인 결과위주의 성과평가 도입으로 인한 조직원의 저항과 이로 인한 성과주의 문화가 정착되지 못한다는 점, 전략 실행의 수단인 전략관리시스템의 역할을 수행하지 못한다는 점, 성과목표와 지표들이 조직 전체의 미션과 비전, 전략의 수행과 서로 연계되지 않는다는 점에서 그 한계를 보이고 있다. 또한, 성과관리 방안과 인사, 예산 시스템과의 미연계로 인한 실질적인 동기유발 저하와 같은 실효성에 대한 한계점을 안고 있다. 따라서 이러한 한계점을 극복하고 실효성 있는 성과관리 체도를 도입하기 위해서는 이중고리학습 프로세스를 가진 BSC와 같은 성과관리 체도를 도입하여 단선적인 평가에 그치는 것이 아니라 조직의 성과를 지속적으로 모니터링하고 성과와 발생동인간의 인과관계를 지속적인 피드백을 통해 검증하여

야 한다. 또한, 성과주의 문화의 정착을 위해서 새로운 성과관리제도의 도입을 조직의 변화관리 차원에서 접근하여 변화의 필요성과 새로운 제도의 이점에 대해 조직 구성원의 합의를 이끌어 내고 이를 통한 자발적인 참여를 유도해야 한다. 비전장애, 인적장애, 관리장애, 조직 장애로 발생하는 전략실행의 장애를 없애고 효율적인 전략 수행을 위해서는 조직의 목표와 팀, 개인의 목표를 서로 정렬하고, 지속적으로 전략 실행을 관리하여야 한다.

정부기관 조직의 일반적인 특성상 성과평가 및 관리체계를 성공적으로 활용하기 위해서는 예산 및 인사와의 연계가 필수적이다. 그러나 예산의 경우 성과에 대한 평가가 빨라도 익년도 1~2월에 가능하며, 예산확정은 일반적으로 전년도 5월에 1차로 확정, 9월(정기국회)에 종료되는 시점상의 차이로 인해 성과에 대한 평가결과를 익년도 사업예산에 반영하기가 쉽지 않다 (<그림 5-1> 참조).



<그림 5-1> 공공부문 예산에 있어서 성과평가결과 반영의 문제점

예를 들면 2006년도 공공부문 예산을 2005년도 초반에 배정함으로써 2005년도의 예산집행에 대한 성과평가가 반영할 수 없는 구조적인 문제점이 있다. 시점 상으로 볼 때 2005년도 평가는 2007년 예산에나 반영이 가능하다. 또한,

인사의 경우 순환보직제와 연공서열제 등은 업무수행에 있어서 경험 축적과 조직의 안정성 유지를 위해서 나름대로 그 필요성이 인정되고 있다. 따라서 이를 폐지하거나 변경하는 것은 쉽지 않다.

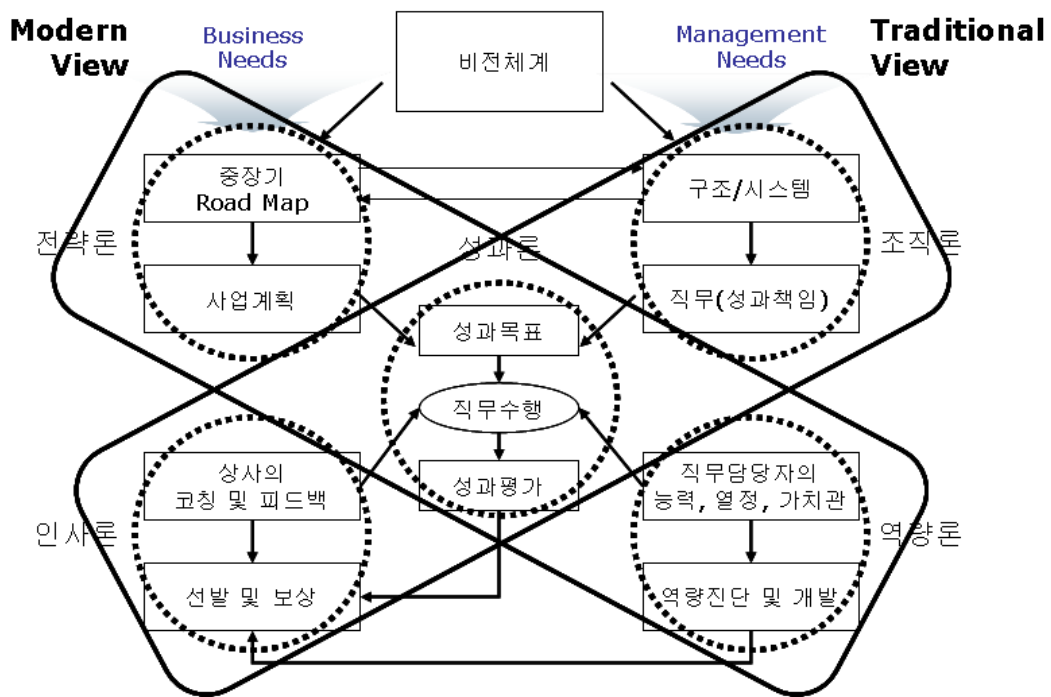
결과적으로 기존의 예산과 인사 체계를 정부 및 공공부문의 성과평가 및 관리에 연동하여 활용하는 것은 다양한 문제점을 내포하고 있다. 그럼에도 불구하고 새로운 성과평가 및 관리방안의 장점을 최대한 살리고, 그 실효성을 높이기 위해서는 어떠한 형태로든 예산 및 인사와의 연계가 절대적으로 필요하다. BSC 성과관리 모델과 예산 및 인사의 연계성에 대한 구체적인 대안은 다음과 같다.

예산의 경우, BSC를 이용한 인과관계를 기반으로 하여 사전 타당성 검토를 강화하고, 이를 기초로 사업예산을 배정하거나 또는 실시간 정보 시스템을 도입하여 1/4분기나 2/4분기가 끝나는 시점에 사업의 결과를 평가하여, 성과평가 결과를 익년도 사업예산에 반영하는 방법 등이 활용될 수 있다 (<그림 5-1>참조).

인사의 경우, 성과급의 확대나 성과에 따른 승진제도의 확대가 바람직한 것으로 보이지만 이러한 제도의 전면적 도입은 현재까지의 공직사회의 특성과 상황을 감안해보면 한계가 있는 것으로 보인다. 이러한 인사차원의 한계를 극복하기 위한 방안으로 복합적인 성과평가 기준을 채택하는 것을 들 수 있다.

조직의 인사고과는 크게 (1) 특정한 목적을 달성하는데 요구되는 개인의 현재 혹은 잠재능력과 직무수행 시 나타나는 피 평가자의 의욕이나 태도 등을 기준으로 평가하는 능력/태도주의 방식과 (2) 개인의 구체적인 업무수행결과를 평가하는 성과주의 방식으로 구분된다. 과거에는 능력/태도주의 방식을 많이 사용하였으나, 최근에는 직무상의 결과, 그것도 미래지향적인 업적에 초점을 맞춘 성과중심형 평가의 방향으로 변화하고 있다. 그러나 두 가지 방식은 동전의 양면과 같아서, 각각의 장단점이 있다. 따라서 어느 한 방식을 일방적으로 채택하는 것보다는 둘 방식을 통합적, 복합적으로 적용하는 것이 효율적이다. BSC의 4가지 관점을 살펴보면, 바로 이 두 가지 관점인 성과주의와 능력/태도주의가 적절하게 혼합되어 있다는 것을 알 수 있다. 이러한 복합적인

성과관리방안을 활용하기 위해서는 조직의 비전/미션과 전략을 기반으로 직무분석을 하고, 이를 기반으로 성과에 대한 책임(accountability)을 명확히 정한다. 또한 필요한 역량(competency)을 파악하여, 역량/능력 있는 사람을 배치하고 교육훈련 등을 통해 개인들의 경력 관리를 해야 한다. 동시에 업무수행 결과에 대한 성과를 평가하는 성과주의를 보완적 도구로 활용한다 (<그림 5-2> 참조).



<그림 5-2> 성과관리를 위한 개념 틀 (최동석, 2005)

측정·평가의 경우, BSC는 팀 단위까지의 성과측정·평가에 활용하고, 개인에 대한 성과측정·평가는 MBO와 같이 개인이나 기타 지엽적인 조직의 목표를 설정하기 위한 프로세스를 채택하는 것이 더 효율적이다. 대부분의 조직들은 개인의 성과평가를 위해서 MBO와 같은 프로세스를 이미 가지고 있다. 이러한 MBO 프로그램은 BSC의 틀과 일맥상통하므로, 기존에 활용하는 MBO

의 목표를 팀 레벨 BSC의 전략적 목표와 연결하면, 전략적 일관성을 유지하면서도 쉽게 MBO를 통한 개인의 성과측정·평가를 할 수 있다.

보상과 관련하여 공조직에서 지금까지는 보상이 극히 미미한 조직단위의 성과급 형태로 형식적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 따라서 공조직에서도 생산성 향상을 위해서 개인별 성과급 및 인사상의 상벌의 폭을 확대하는 것이 바람직하다 (오영교, 2005). 그러나 BSC와 보상과의 연계에 앞서, 다음의 사항은 반드시 고려해야한다. 우선 선정된 지표의 적절성이다. 초기의 가설을 기반으로 채택된 BSC 측정지표는 전략적 목표를 완벽하게 표현하는 지표가 아닐 수도 있다. 다시 말해 성과를 우수하게 평가받기 위하여 고의적으로 낮은 수준의 측정지표와 목표치를 만들 수도 있다는 것이다. 두번째로는 가시적으로 산출될 수 없는 결과로부터 선정된 측정지표에 대한 데이터는 신뢰할 수 있는가의 문제이다. 마지막으로, 측정지표에 대한 목표가 달성되는 과정에서 의도하지 않았거나, 기대하지 않았던 결과의 발생 가능성이다. 즉, 외부적 요인에 의한 우연한 결과의 발생가능성이다. 이러한 리스크를 충분히 검토한 후에, BSC와 보상을 연결하는 것이 이후 발생할 수 있는 보상과 관련된 문제를 사전에 막을 수 있다.

위와 같이 정부 및 공공부문 성과향상을 위한 성과관리제도의 정착을 위해서는 1) 성과평가보다는 성과관리로의 전환이 필요하며, 2) 변화관리 차원의 접근이 필요하며, 3) 성과관리를 전략을 실행하는 도구로서 인식해야 하며, 4) 관리 방안 도입 시 BSC의 방법론적 한계와 대안을 고려해야 하며, 5) BSC와 예산 및 인사와의 연계가 필요하다.

제4절 본 연구의 공헌 및 효용도

공공부문 성과관리에 대한 논의가 활발히 진행되고 있는 상황에서 본 연구를 통해 검토된 내용은 공공부문에서의 성과평가 및 관리에 대한 이해를 도와주는 자료로서 활용될 수 있다. 또한 공공부문 성과관리 전반에 대한 개념과

이론을 성과관리체계 도입 이전에 포괄적으로 검토함으로써 BSC의 개념 및 한계성을 파악하고 이에 대한 대안을 마련할 수 있는 토대가 될 수 있다. 또한 공공부문의 성과관리에 있어서 예산 및 인사와의 연계에 대해 제안된 구체적인 방안은 실질적이고 실용적인 길잡이 역할을 할 수 있다. 따라서 본 연구를 통해서 검토된 방안을 통해 공공부문에서 성과관리 방안 도입 시 발생할 수 있는 문제를 최소화 할 수 있을 것으로 기대된다.

제5절 연구의 한계 및 향후 과제

본 연구는 정부 및 공공부문의 성과향상을 위한 방안을 검토하는 수준까지만 작성된 한계점을 가지고 있다. 따라서 이러한 방안을 검토하는 수준을 넘어 실질적으로 활용되기 위해서는 본 연구에서 언급했던 정부 및 공공부문의 미션을 기반으로 한 변화관리 방안, 직무 및 역량 분석을 기반으로 한 성과평가, 성과결과의 예산반영 방안, 팀 및 개인의 성과평가 및 보상방안에 대해 보다 심도 있는 연구가 필요하다. 또한 이러한 제도가 빨리 정착하기 위해서는 법·제도화할 필요가 있으며 이러한 법제화 노력은 주관 기관인 행정자치부 주도하에 체계적으로 진행되어야 할 것으로 보인다.

공공기관의 업무는 그 위계와 역할에 따라 차이가 있다. 정부 중앙부처에서 하는 일은 주로 정책을 기획하고 입안하는 역할을 수행하고 하위에 있는 집행기관에서는 기획된 정책을 집행한다. 또한 중앙부처의 기획업무를 수행하는 담당 직원들의 직급도 주로 사무관급 이상이 많다. 이러한 다양한 기관들에 공통적으로 적용할 수 있는 가이드라인의 도출은 쉽지 않을 뿐만 아니라 조직적 특성을 감안하지 못하기 때문에 본 연구는 중앙부처와 중앙부처의 5급에서 3급까지로 직급 군을 대상으로 한 가이드라인 작성에 필요한 사안을 검토하는 것으로 그 범위를 한정하였다. 그러나 기관의 특성에 맞게 수정·보완한다면 지방정부 혹은 정부산하기관에서도 본 방안을 활용할 수 있을 것으로 생각된다.

참고문헌

- 강근복 (2002) 정책분석론, 대영문화사
- 강현수 (2005) 성과예산실무, 서울, 삼일인포마인
- 고경훈/박해욱 (2005) 중소도시 행정혁신을 위한 성과관리시스템에 관한 연구, 한국지방자치학회, 중소도시 행정혁신과 지역발전전략-순천시를 중심으로-, 2005년도 한국지방자치학회 춘계학술대회 자료집
- 국무조정실 정책평가위원회 (2000) 2000년도 정부업무 심사평가지침
- 국회 (2005) 2003년도 세입/세출 결산분석 예/결산 정보시스템, 요약정리, 2005.07, 106-117
- 권오재 외 (2001) 권오재, 김철우, 윤명환, 최인준, 김광재, 한성호, 보유 기술 자산의 평가: 평가체계와 시스템 개발, 포항공과대학교 기계산업공학부
- 기획관리실 (2005) 정부업무 성과관리 추진방안(요약)
- 기획예산위원회 (1999a) 성과주의예산제도 추진, 보도자료
- 기획예산처 (1999b) 성과주의예산제도 시범사업 실시: 일하는 행태와 의식, 어떻게 변화되나?. 보도자료
- 기획예산처 (2000) 성과주의예산 2001년 시범사업추진 지침
- 기획예산처 (2001) 2002년도 성과계획서 및 2000년도 성과보고서 작성지침 시 달. 보도자료
- 기획예산처 (2003) 재정사업 성과관리제도
- 기획예산처 (2004) 정책성과 중심의 프로그램 예산체계 도입, 보도자료
- 기획예산처 (2004) 성과관리제도 시행지침
- 기획예산처 (2004) 성과관리제도 운영현황 및 추진계획
- 김명수 (2003) 공공정책평가론, 박영사
- 김석준 외 (2000) 뉴거버넌스 연구, 대영문화사
- 김선명 (2003) 공공사업의 영향평가 기법, 한국정책분석평가학회 감사와 성과 평가 방법론
- 김선명 (2001) 정보화사업의 경제성 분석 모델 및 기법, 정책분석평가학회보

제11권 제2호

- 김순기/정순여 (2002) 정부조직의 성과관리, 서강경영논총, p.33
- 김재형 (2000) 공공투자사업 프로젝트의 사업성 분석방안-예비타당성조사를 중심으로-, 한국개발연구원 공공투자관리센터
- 김재홍 외 (2001) 김재홍, 김태일, 공공부문의 효율성 평가와 측정, 집문당
- 노화준 (1993) 정책평가론, 법문사
- 문보경 (2000) 전략경영도구로서의 균형성과관리, 우정정보 제40호
- 라휘문 (2003) 평가모형의 개발과 적용: 자체평가를 중심으로, 한국정책분석평가학회 감사와 성과평가 방법론
- 류호영 (2001) 공공부문 성과관리방안, 성균관대학교 행정학과 콜로키엄 강의 자료
- 박기백/최준욱 (1999) 예산제도의 개혁: 성과주의를 중심으로, 서울: 한국조세연구원
- 박희정/박해욱 (2003) 평가설계의 논리와 방법론, 한국정책분석평가학회 감사와 성과평가 방법론
- 손명호 외 (2001) 손명호, 박성범, 이희석, Integrating Balanced Scorecard and Analytic Hierarchy Process Techniques for Evaluating Corporate Performance, KAIST
- 손명호 외 (2003) 손명호, 유태우, 김재구, 임호순, 이희석, 기업 수명주기에 따른 균형성과표 성과지표 가중치 비교분석, 한국경영과학회지
- 손명호 외 (2003) 손명호, 유태우, 이석룡, 이희석, Corporate strategies, environmental forces, and performance measures: a weighting decision support system using the k-nearest neighbor technique, Elsevier
- 송대회 외 (1987) 공기업경영평가의 이론적 배경과 기법 : 정부투자기관경영평가를 중심으로, 서울: 한국개발연구원
- 안지은 외 (2002) 안지은, 박철수, 한인구, BSC를 이용한 B2B e-Marketplace 성과평가 모형 개발, KAIST 테크노 경영대학원
- 오강탁 (2001) 전자정부 평가방법론 및 지표 개발에 관한 시론적 연구, 정책

분석평가학회보 제11권 제2호

- 이남국 (2003) 성과주의예산제도의 활성화 방안에 관한연구, 서울: 한국행정연구원
- 이범진/심태호 (2004) BSC 발표자료, 딜로이트 컨설팅
- 이승찬 외 (2000) 이승찬, 김수영, 김보강, Balanced Scorecard와 Fuzzy AHP를 이용한 정보시스템 가치평가 모델, 포항공과대학교 산업공학과
- 이윤식 외 (2004) 국가평가인프라구축을 위한 통합적 성과관리체계에 관한 연구, 정책기획위원회
- 이재실/김선엽 (2004) 공공부문의 BSC 도입에 관한 연구, 정책분석평가학회보, 14(3)
- 이진주 (1996) 정책평가를 위한 새로운 모형, 서울: 나남출판
- 임효창 (2005) BSC 이론, SEM 연구회
- 전상경 (2001) 정책분석의 정치경제, 박영사
- 정순여 (2003) 성과주의 예산제도의 도입이 정부조직 성과에 미치는 영향, 서강대학교
- 정순여 (2001) 공기업의 BSC I : 정부투자기관 성과평가에서의 BSC 도입 방법론 검토, 안진의 창
- 정순여 (2001) 공기업의 BSC II : BSC를 이용한 정부투자기관의 내부평가제도 개선, 안진의 창
- (주)에코프런티어 (2004) 환경성과평가(EPE)의 전략적 활용
- 중앙인사위원회 (2005) BSC 도입시 직무성과계약 방법론, 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실, 2005. 7.
- 중앙인사위원회 (2005) 성과관리 운영메뉴얼, 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실
- 중앙인사위원회 (2005) BSC와 직무성과계약제도 비교, 중앙인사위원회 홈페이지 정책자료실
- 차의환 (1999) 정책평가의 이론과 실제-기관평가제 접근모형과 전략, 서울: 한올아카데미

- 최동석 (2004) HR Accountability, Strategy and KPI, SEM 연구회 발표자료
- 하연섭 (1997) 재정학의 기초, 다산출판사
- 한국행정연구원 (1999) 결과중심의 성과측정 및 성과관리체계의 관한 연구,
p.11
- 한인구 외 (2001) 한인구, 최혜진, 오경주, 성과 요인 연구에 기반 한 e-
Business 기업의 평가 모형 개발 : AHP를 활용한 접근법, KAIST 회계/재
무정보시스템 연구실
- 해양경찰청 (2005) BSC 시스템을 활용한 성과관리 운영 사례
- 행정자치부 (2001) 목표관리제 운영지침
- 행정자치부 (2003) 목표관리제 운영지침
- 행정자치부 (2005) 영국 정책품질매뉴얼 해설
- Age, Johnsen, (2001) Balanced Scorecard : Theoretical, Perspectives and
Public Management Implications, Managerial Auditing Journal, 16(6),
2001, p.319-330.
- Allen, John R. (2005) Performance Budgeting, Perform 3(2) : p.11-12
- Arveson, Paul (1999) Translating Performance Metrics from the Private to
the Public Sector,
<http://www.balancedscorecard.org/metrics/translating.html>.
- Bauer, Kent. (2004) The Power of Metrics: Key Performance Indicators: the
Multiple Dimensions, DMReview, October
- Campen, James T. (1986) Benefit, Cost, and Beyond : The Political
Economic of Benefit-Cost Analysis, Cambridge: Ballinger
- Caralli, Richard A. (2004) The Critical Success Factor Method: Establishing a
Foundation for Enterprise Security Management. Carnegie Mellon
Software Engineering Institute. Pittsburgh, PA.
- Charnes, A., Cooper, W. W., and Rhodes, E. (1978) Measuring the
Efficiency of Decision Making Units, European Journal of Operational

- Research, Vol.2, No.6, pp. 429-444
- Creelman, J. (1998) Building and Implementing a Balanced Scorecard, 3rd eds., Business Intelligence Ltd., 1998.
- Dunn., William N., (1996) 정책분석론, 나기산 외 공역, 법문사
- Eicklemann, Nancy (2001) A Comparative Analysis of the Balanced Scorecard as Applied in Government and Industry Organizations, Information Technology Evaluation Methods and Management, IDEA Group Publishing, Hershey PA, 2001, p.253-268
- Ganley, J. A. and Cubbin, J. S. (1992) Public Sector Efficiency Measurement : Applications of Data Envelopment Analysis, Amsterdam: North-Holland
- Hax, Arnolde C. & Majluf Nicolas S. (1984) Strategic Management: An Integrative Perspective, Prentice-Hall, New Jersey
- Hax, Arnold C. & Majluf, Nicolas S. (1996) The Strategy Concept and Process - A Pragmatic Approach, Prentice Hall
- Hennigan, Patrick J. and Jesse Burkhead, (1978) Productivity Analysis: A Search for Definition and Order, Public Administration Review, V.38, No.1
- Hoefner, Klaus/Pohl, Andrea (1993) Wer sind die Werterzeuger, wer die Wertvernichter im Portfolio?, Harvard Manager, 1/1993, 51-58.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1992) The Balanced Scorecard - Measures That Drive Performance, Harvard Business Review, January-February, p.71-79.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1993) Putting the Balanced Scorecard to Work, Harvard Business Review, September-October, p.134-147.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996a) Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System, Harvard Business Review,

- July–August, p.167–180.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996b) The Balance Scorecard: translating strategy into action, Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1996b) Linking the Balanced Scorecard to Strategy, California Management Review, Fall, Vol. 39, No.1, p.53–79.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (1998) 가치실현을 위한 통합경영지표 BSC, 한언
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2000) Having trouble with Your Strategy? Then Map It, Harvard Business Review, September–October. p.167–176.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001a) Building a strategy–focused organization, Ivey Business Journal, May/June, p.12–19.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001b) The Strategy–focused organization: how balanced scorecard companies thrive in the new business environment, Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2001c) PWC 컨설팅코리아 역, 전사적 전략경영을 위한 SFO, 한언
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004a), Measuring the strategic readiness of intangible assets, Harvard Business Review, Vol. 82 No. 2, February, p.52–63.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004b) Strategy Maps: converting intangible assets into tangible outcomes, Harvard Business School Press, Boston.
- Kaplan, Robert S. & Norton, David P. (2004c) BSC의 구축과 실행을 위한 전략체계도 Strategy Maps, 21세기북스.
- Kotter, John P. (1999) 기업이 원하는 변화의 리더, 김영사
- Lovell, C. A. Knox. (1993) Production Frontier and Productive Efficiency, in

- Fried, Harold O., Lovell, C. A. Knox, and Schmidt, Shelton S.(eds.) The Measurement of Productive Efficiency
- Mercer, John (2002) Performance Budgeting for Federal Agencies: A Framework. www.governmentperformance.info
- Mercer, William M. (1999) Rewarding Employees : Balanced Scorecard Fax-Back Survey Result, Harvard Business School Press
- Olive, Nils-Goran & Roy, Jan and Wetter, Magnus, 송경근 역 (2002) BSC 구축 & 실행사례, 한·언
- Niven, Paul R. (2005) BSC 정부와 공공부문-성과관리체계 구축방법론, 삼일PwC컨설팅 역, SIGMA INSIGHT
- Niven, Paul R (2003) BSC STEP BY STEP, 삼일PwC컨설팅 역, SIGMAINSIGHT
- Osborne, David & Gaebler, Ted (1991) 정부혁신의 길, 삼성경제연구소
- Pan, Feng-Chuan (2004) Identifying Key Performance Indicator of Balanced Scoreboard By Analytical Hierarchy Process, MCDM 2004, Whistler, B.C. Canada August 6 11
- Porter, Michael E. (1996) What Is Strategy?, Harvard Business Review, Nov/Dec, Vol. 74, Issue 6.
- PriceWaterhouseCoopers FCM Team (1998) CFO 기업가치 창조와 리더, 21세기북스
- Rappaport, Alfred (1981) Selecting Strategies That Create Shareholder Value, Harvard Business Review, May-June, p.139-149
- Rhodes, R. A. W. (1997) Understanding Governance: Policy Network Governance, Reflexivity and Accountability. U.K: Open University Press
- Rohm, Howard, and Halbach, Larry (2005) A Balancing Act: Sustaining New Directions, Perform, p.1-8.
- Schneiderman, A. M. (1999) Why Balanced Scorecard Fail, Journal of Strategic Performance Measurement, p.6-11.

Treacy, Michael & Wiersema, Fred.(1993) Customer Intimacy and Other Value Disciplines, Harvard Business Review, Jan/Feb, Vol. 71, Issue 1.

부록

1. DEA(Data Envelopment Analysis)
2. AHP(Analytic Hierarchy Process)
3. BSC 국내 적용사례 - 특허청 BSC 도입 사례

1. DEA(Data Envelopment Analysis)

가. 성과 측정과 주요 활용 방법들의 한계

Hussain과 Brightman은 성과측정과 주요 성과측정 방법의 한계에 관하여 다음과 같이 정리하고 있다.²²⁾ 조직을 관찰하는 방법에는 여러 가지가 있으며 각 방법은 “좋은”성과를 정의하는 기준들에 관하여 각기 다른 관점을 제공하고 있다. 이상적인 성과측정시스템은 어떤 조직이 업무를 얼마나 잘 수행하는지에 대한 정확한 평가를 제공할 뿐만 아니라, 조직 운영이 어떻게 개선될 수 있는지에 대한 정보를 제공할 수 있어야 한다. 투입(자원)이 어떻게 산출(제품 또는 서비스)에 연계되는지 등에 대한 정보는 결과를 가져오는 동인을 찾아내는데 유용하다.

조직의 성과에 대한 측정기준으로 가장 널리 활용되고 있는 재무적 비율들은 어떤 조직의 전반적 재무성과에 대한 정보는 제공하지만, 성과가 개선될 수 있는 정도나 성과를 개선시키기 위해 중점을 두어야 할 분야에 관하여 실체적인 정보를 제공함에 있어서는 매우 부족하다. 개선을 달성하기 위해서는 현실적이고 달성 가능한 개선 목표가 도출되어야 하며, 관리자들이 그 목표를 향해 노력할 수 있도록 충분한 정보를 제공해야만 한다. Performance pyramid, results and determinants matrix, BSC와 같은 프레임워크들이 성과의 재무적 요소와 비재무적 요소 모두를 고려하고는 있지만, 효율성을 향상시키거나 극대화하기 위해 자원이 어느 부문에, 얼마나 더 투입되어야 하는지 또는 감소되어야 하는지에 대한 정보는 거의 제공하지 못하고 있다. 이를 극복하기 위해 DEA가 활용된다.

나. DEA(Data Envelopment Analysis)

22)Hussain, Asia, and Jennifer R Brigtmn. 2000. White Paper Frontier Analyst in depth Banxia Software Ltd.

1) 개요

DEA(Data Envelopment Analysis, 자료포괄분석)은 1978년 Charnes, Cooper, Rhodes에 의해 처음으로 제안되었으며, OR/M (Operations Research/Management, 운용과학/경영)에서 가장 널리 활용되는 방법 중 하나이다. Bouyssou가 “DEA는 OR에 있어서 최근의 성공 스토리”의 하나라고 말해도 지나치지 않을 것이다”라고 주장하고 있는 것에서도 경영과학 분야에 DEA가 끼친 높은 영향도를 확인할 수 있다.

DEA의 가장 큰 특징은 ‘과제중심적 접근’과 ‘중요한 과제에 초점’을 맞추어 DMU(Decision Making Units, 의사결정단위)의 성과를 평가한다는 점이다.

DMU는 성과평가의 대상인 정부기관 · 지방자치단체 · 공기업 및 동 하위 조직, 공장, 금융기관 지점, 상점, 학교, 병원 등 제품과 서비스 생산 및 제공 단위를 의미한다. DMU의 수에는 제한이 없으나, 분석의 예를 살펴보면, 15개 ~ 10,000개의 DMU들이 분석되었다.

DEA 분석은 비교가 가능한 DMU들의 상대적 효율성 평가를 위한 일종의 LP(Linear Programming, 선형계획)방법이다. DMU들의 성과에 대한 보유 자료를 이용하여 EES(Empirical Efficient Surface)을 도출한다. EES 상에 위치하는 DMU는 효율적인 DMU가 되며, 그렇지 않은 경우에는 비효율적인 DMU가 된다. 이렇게 함으로써, 비교대상 그룹에서 관찰된 베스트 프랙티스(best practice)를 기준으로 각 조직의 상대적인 효율성이 계산된다.

통상적으로 효율성은 산출물을 투입물로 나누어 측정한다(효율성=산출물/투입물). 그러나 이러한 단순한 효율성 측정 방식은 다양한 자원, 활동, 환경 요소 등과 관련된 여러 투입물과 산출물이 존재하는 상황에서는 부적합하다.

2) DEA의 효율성 계산

DEA는 이런 문제점을 극복하고 유사한 성격의 DMU들의 상대적 효율성을

측정하기 위해 활용하는 ‘다요소 생산성 분석 모델’이다. 이 때 다음 식에 의해 여러 투입과 산출 요소 간의 효율성 점수를 산출한다.

$$[\text{효율성} = \text{산출물의 가중평균 합} / \text{투입물의 가중평균 합}]$$

이 때 효율성을 몇 가지로 구분할 수 있다²³⁾. 가장 일반적인 효율성은 “기술적 효율성(technical efficiency)”이다. 기술적 효율성은 직원의 서비스나 기계와 같은 실제적 “투입”을 베스트 프랙티스에 견주어 “산출”로 전환하는 정도이다. 다시 말해, 현재의 기술 수준 하에서 베스트 프랙티스 수준에서 생산하는 조직은 100 %의 기술적 효율을 달성하고 있는 것이 된다. 반면 베스트 프랙티스 수준을 달성하지 못하는 조직의 기술적 효율성은 베스트 프랙티스에 대한 상대적 비율로 표시된다. 관리 관행이나 운용 규모 등이 기술적 효율성에 영향을 미친다. 즉 기술적 효율성은 가격이나 비용 등과 같은 요소가 아니라 기술적 관계에 기초하여 계산된다.

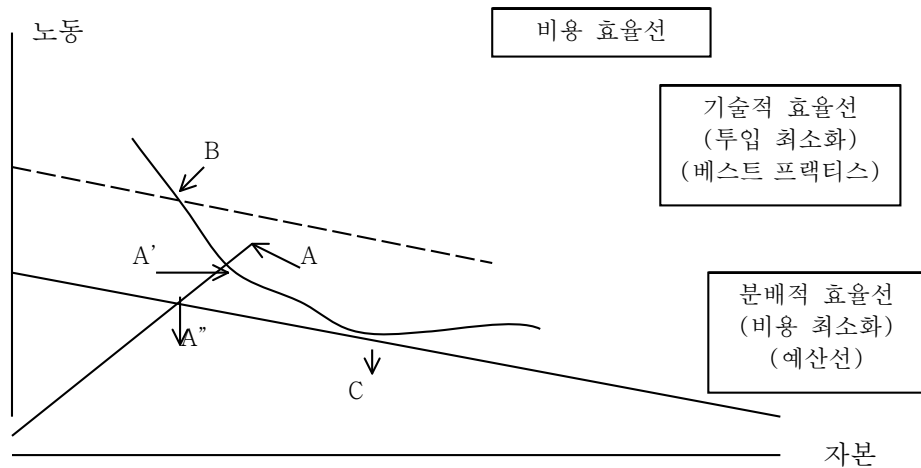
다음으로 “분배적 효율성(allocative efficiency)”이 있다. 분배적 효율성은, 어떤 조직의 기술적 효율성은 이미 완전하게 달성되고 있다는 가정 하에, 특정 산출 수준과 일련의 투입 가격 아래에서 생산비용을 최소화할 수 있도록 투입이 결정되는가에 관련된 개념이다. 어떤 조직이 비용을 최소화하는 비율로 투입을 사용하고 있다면 100%의 분배적 효율성을 달성하고 있는 것이 된다. 기술적 관점에서는 베스트 프랙티스 수준에서 운영되고 있는 조직이라 하더라도 분배적으로는 비효율적일 수 있다. 이는 주어진 투입의 상대적 가격 수준에서 비용을 최소화하는 비율로 투입을 사용하고 있지 못할 수 있기 때문이다.

마지막으로 “비용 효율성(cost efficiency)”이 있다. 비용 효율성은 기술적 효율성과 분배적 효율성의 조합을 말한다. 기술적 효율성과 분배적 효율성을

23) Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision 1997, Data Envelopment Analysis: A technique for measuring the efficiency of government service deliver, AGPS, Canberra. pp. 10~18

모두 달성한 경우에만 비용 효율적일 수 있다. 비용 효율성은 기술적 효율성 점수와 분배적 효율성 점수를 곱하여 계산된다.

이를 그림으로 나타내면 다음과 같다. A 점은 기술적 효율선에 나타나는 수준의 산출을 위해 필요한 것보다 더 많은 투입을 사용하기 때문에 기술적으로 비효율적이다. B 점은 기술적으로는 효율적이지만 비용 효율적이지는 않다. 왜냐하면 같은 수준의 산출이 C 점에서와 같이 보다 적은 비용으로 가능하기 때문이다.



<그림1> 다요소 생산성 분석 그래프²⁴⁾

3) DEA의 특징점 및 한계

DEA는 위에서 살펴 본 바와 같이 다양한 효율성 점수를 제공할 뿐만 아니라 비효율적 DMU가 모범으로 삼아야 할 DMU(참조 DMU)를 제시함으로써, 보다 실제적인 성과관리가 가능하도록 지원한다.

이외에 DEA는 다음과 같은 장점을 가지고 있다.

24) Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision, 1997

- 여러 투입요소와 산출요소를 다룰 수 있다.
- 투입과 산출에 대한 함수적 관계의 가정을 필요로 하지 않는다.
- DMU들이 동료나 동료 그룹과 직접적으로 비교된다.
- 투입과 산출 요소들이 각기 다른 측정 단위를 가질 수 있다.
- 비효율적 DMU의 효율성 점수와 함께 비효율적 부문을 자동 점검한다.
- 비효율적 DMU의 경제적 비효율성을 기술적 비효율성과 분배적 비효율성으로 분석할 수 있는 방법을 제공한다.
- 나아가 비효율적 부문의 개선의 가능성 정도를 자동으로 도출해 준다.

반면 DEA는 다음과 같은 한계를 가지고 있다.

- DEA는 극한점을 사용하기 때문에 측정 에러와 같은 문제점을 야기할 수 있다.
- 상대적 효율성을 측정하는 데는 매우 좋으나, 절대적 효율성을 측정하는 데는 어려움이 있다.

위 한계를 극복하기 위한 여러 가지 방법들이 제안되고 있는데, 대표적인 방법으로 CEM(Cross Efficiency Matrix)와 AHP(Analytic Hierarchy Process) 등이 많이 활용되고 있다. 최근 들어 CEM이나 AHP 등의 활용이 활발해지면서 DEA의 활용도 크게 늘어나고 있다.

4) DEA 활용의 예

간단한 예를 들어 DEA의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보자.

다음과 같은 경찰 지구대들이 있다고 가정 하자. 각 지구대는 크기가 다르며 소재하고 있는 위치도 다르지만(일부는 대도시에, 일부는 조그만 시골 마을에 소재), 모두 같은 기능을 수행하고 있다. 각 지구대는 주어진 수의 직원과 차량을 가지고 범죄예방을 위한 순찰, 범죄의 처리, 차량사고의 처리 등 주요 업무를 수행하고 있다.

	직원수	차량수	순찰차운행거리	범죄건수	차량사고
A 지구대	13	12	75000	1250	147
B 지구대	22	24	612000	5020	560
C 지구대	17	18	245000	3180	430
D 지구대	14	13	190000	1930	350
E 지구대	13	9	50000	980	145
F 지구대	17	20	120000	2630	1394
G 지구대	13	13	89000	760	590
H 지구대	13	12	92000	660	740
I 지구대	13	9	63000	870	768
J 지구대	12	9	73000	525	120
K 지구대	15	15	175000	2660	285

<표 1> 지구대별 실적 현황

이 때 어떤 지구대가 가장 좋은 성과를 내고 있는가, 그리고 다른 지구대는 어느 부문을 어느 정도 개선할 수 있는가? 어느 한 부문만을 고려하면 지역적인 판단과 결론에 이르게 되며 어떤 부문에서 어느 정도 개선할 수 있는 지 등을 제시하지 못한다. 직원 당 범죄처리건수만을 볼 경우에는 누가 범죄처리 부문에서 가장 잘 하고 있는지를 알려 줄 뿐이고, 직원 당 차량사고 처리건수는 차량사고처리부문에 대한 정보만을 제공한다. 필요한 것은 모든 정보를 함께 묶어 전체적인 효율성을 제공하는 것이다.

DEA는 모든 정보를 취합, 선형계획법(LP)을 활용하여 각 지구대의 전체적인 효율성 점수를 도출해낸다. 어느 특정 부문에서 가장 잘하고 있는 지점은 '효율적'인 것으로 인정된다. 다른 지점은 '효율적인 동료'에 비추어 그들의 성과를 최적화하기 위해 노력한다. 그 결과 업무 프로세스에서의 각 투입(자원) 및 산출(서비스)과 관련된 일련의 잠재적 개선점들이 도출된다. 그리고 그 과정에서 상대적 차이를 자동적으로 고려하기 때문에, 어느 한 부문에서 뛰어난 지구대도 다른 지구대들과 비교될 수 있게 된다.

지구대	Score	Target 직원수	Target 차량수	Target 순찰차운 행거리	Target 범죄 건수	Target 차량 사고	Diff 직원수	Diff 차량수	Diff 순찰차운 행 거리	Diff 범죄건 수	Diff 차량 사고
B 지구대	100	22	24	612000	5020	560	0	0	0	0	0
F 지구대	100	17	20	120000	2630	1394	0	0	0	0	0
I 지구대	100	13	9	63000	870	768	0	0	0	0	0
H 지구대	88	11.44	10.56	92000	1347	740	-1.56	-1.44	0	687.3	0
C 지구대	87.28	14.31	15.71	373962	3180	430	-2.69	-2.29	128962	0	0
K 지구대	84.78	11.66	12.72	324287	2660	296.7	-3.34	-2.28	149287	0	11.73
D 지구대	77.97	9.13	10.14	210736	1930	350	-4.87	-2.86	20736	0	0
G 지구대	69.96	9.09	9.09	89000	1251	590	-3.91	-3.91	0	491.2	0
E 지구대	54.73	4.47	4.93	112971	980	145	-8.53	-4.07	62971	0	0
A 지구대	50.23	5.52	6.03	151013	1250	147	-7.48	-5.97	76013	0	0
J 지구대	37.24	3.43	3.35	73000	625.3	120	-8.57	-5.65	0	100.3	0

<표 2> 지구대별 DEA 분석 결과²⁵⁾

위 <표 2>에서 볼 수 있는 바와 같이 B, F, I 지구대는 각각 100점의 점수를 받아 효율적인 지구대로 나타났으며, 기타 지구대는 개선의 여지가 있는 비효율적인 지구대로 나타났다.²⁶⁾ 이 중에서도 B 지구대가 8번이나 다른 지구대의 모델 지구대가 된 것으로 나타나 가장 우수한 지구대로 볼 수 있다.

	Unit	Reference count
B 지구대	8	
F 지구대	6	
I 지구대	3	

반면, H 지구대는 88점을 얻었는데 Target 직원수가 11.44명, Target 차량수는 10.56대로 Diff 직원수와 Diff 차량수에서 볼 수 있는 바와 같이, 각각 1.56명과 1.44대를 줄일 수 있는 여지가 있는 반면, 범죄건수는 687.3건을 더

25) Input Minimization과 Constant Returns to Scale 모드 활용하였다

26) 이 분석은 Frontier Analysis Professional 3.2.2 버전을 활용하였다

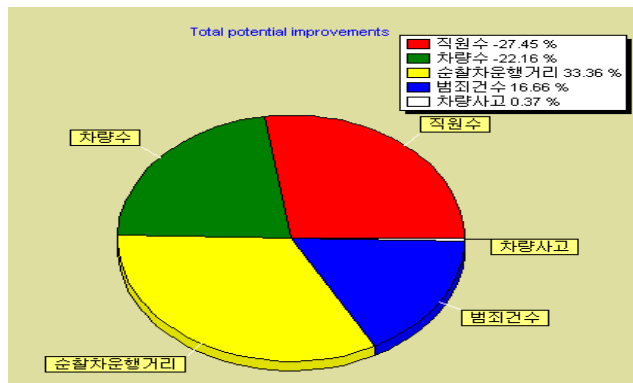
처리할 수 있어야 함을 알 수 있다.

가장 낮은 점수를 받은 지구대는 J 지구대로 37.24점을 얻는데 그쳐 개선의 여지가 여러 부문에 아주 많음을 알 수 있다. 이를 J 지구대에 대해서만 다시 정리하면 <표 3>과 같다.

↓ ↑ 조직: J 지구대		효율성 : 37.2%		
개선 가능성 참조 비교 참조 기여 투입/산출 기여				
그래프로 보기	Input / Output	Actual	Target	Potential Improvement
표로 보기	차량수	9	3,35	-62,76
색상 키	직원수	12	3,43	-71,43
	차량사고	120	120	0
	범죄건수	525	625,25	19,09
	순찰차운행거리	73000	73000	0

<표 3> J 지구대의 DEA 분석을 통한 개선부문 및 개선가능정도

개선가능부문과 정도를 총괄적으로 살펴보면 아래 그래프와 같다.



<그림 2> J 지구대의 DEA 분석을 통한 개선부문 및 개선가능정도

다. 시사점

DEA 분석에 대하여 간단히 살펴보았다. Returns to Scale, Weighting, Filtering, Efficiency Plot, Improvement Analysis등 보다 세밀하고 종합적인 분석을 가능하게 하는 여러 방법이 있다. 분석 대상 조직의 환경, 규모, 특수성 등을 반영한 더욱 구체적이고 세밀한 분석이 가능하며, 실제 적용 시에는 이런 세밀한 분석을 활용하여야 할 것이다.

DEA는 간단한 자료만으로 여러 가지 분석을 해 볼 수 있으며, 그 결과로 제공되는 정보가 매우 유용하기 때문에 조직의 성과분석 및 평가에의 활용이 점증하고 있다. 특히 DEA는 정부서비스 제공기관의 효율성 분석이나 산출 결과물에 대해 가격을 매기기가 어렵거나 불가능한 인적서비스(human services)를 제공하는 경우에 특히 적합한 것으로 인정받고 있다.²⁷⁾ 따라서 정부 기관과 공공기관의 성과측정 및 관리에 활용하면 좋을 것이다.²⁸⁾

27)Steering Committee for the Review of Commonwealth/State Service Provision 1997, Data Envelopment Analysis: A technique for measuring the efficiency of government service deliver, AGPS, Canberra. P.

28)민간 기업에도 여러 부문에 매우 폭 넓게 활용되고 있다

2. AHP(Analytic Hierarchy Process)

가. AHP의 개요 및 적용

AHP는 Analytic Hierarchy Process의 준말로써 “계층분석적 의사결정방법”으로 해석될 수 있을 것이다. 개인이나 조직의 일상적 의사결정이나 다수 전문가의 경험과 지식의 합리적 수렴을 통한 집단 의사결정 등 의사결정이 필요한 모든 상황에서 매우 유용하게 활용될 수 있는 다 기준 의사결정 방법론이다 (실무에서는 Expert Choice라는 AHP 전용 소프트웨어가 활용되고 있음).²⁹⁾

AHP는 1970년대에 개발된 이후 꾸준히 발전되어 왔고 국가기관, 연구기관, 기업, 개인 등 다양한 주체에 의해 다양한 분야에서 활용되고 있다. 우리나라에서도 한국개발연구원(KDI)등 많은 기관과 조직에서 활용하고 있다.³⁰⁾ BSC(Balanced Scorecard)와 같은 성과관리, 6 시그마, ISO와 같은 품질관리/경영, 국책사업 등 대규모 사업에 대한 타당성 검토, 전략계획의 수립, 공장이나 본사 사무실 위치의 선정, 주요보직에 대한 후보자 평가 및 선정, 인사평가 등 인력관리, 차세대 무기 선정, Portfolio 관리, 리스크 관리 등은 다양한 사용부분 중 대표적인 예이다.

AHP는 의사결정 요소의 도출/확인, 요소 간 관계와 중요도에 따른 계층구조의 설정, 계층의 구성 요소(의사결정 요소)간 1:1 비교를 통한 가중치 (중요도, 우선순위)의 도출, 의사결정자의 판단의 논리적 일관성 검증, 판단 결과의 통합, 민감도 분석(What-If Analysis), 그룹 의사결정의 합리적 도출 등을 지원한다.³¹⁾ 즉 AHP는 “복잡한 상황의 구조화”, “비율척도를 이용한 측정”, “통합”, “민감도 분석” 등 의사결정의 전 과정에 걸쳐 폭 넓은 지원을 하는

29)이는 지난 30여년간 전 세계 60 여 개국 20,000 이상의 정부기관, 기업, 연구단체등에서 활발히 활용되어 온 사실에서 쉽게 증명될 수 있다.

28)AHP에 대한 보다 자세한 내용은 www.expertchoice.co.k과 앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정 (조근태 외, 동현출판사, 2003)을 참조하시오.

방법론이다. 그러나 여기서는 가중치(중요도, 우선순위)의 도출에 한정하여 AHP의 유용성에 대하여 살펴보고자 한다.

AHP에서는 쌍대비교라는 간단한 방법을 통해서 비교대상 간의 가중치(중요도)를 도출한다. 비교대상이 다수 있을 경우에 이들을 동시에 고려하여 그들 사이의 가중치를 산출하기란 사실상 불가능하다. 그러나 비교대상(요소)을 1:1로 비교하는 것은 누구나 쉽게 할 수 있다. 모든 비교대상에 대하여 1:1비교를 행하고 이를 토대로 비교행렬을 구성한다. 즉, AHP의 가중치(중요도) 도출은 비교 요소들을 상위요소(판단기준)에 대하여 1:1비교를 해 나감으로써 비율척도를 도출하고 이 비율척도를 기초로 하여 수학의 고유치 계산 방법을 이용하여 요소별 가중치(중요도)를 산출해 내는 과정을 밟게 된다. 이 과정에서 일관성지수를 산출하여 의사결정자의 판단 상의 논리적 일관성 유지의 정도를 보여 줌으로써 판단의 오류를 수정할 수 있는 기회도 제공하는 매우 뛰어난 기능을 가지고 있다. 우리가 자주 사용하는 Weight and Score 기법의 절대치를 직관적으로 부여 해주는 데서 오는 여러 가지 문제점을 해결해 주고 있다.

BSC의 4가지 관점, 즉 “재무적 관점(A)”, “고객 관점(B)”, “내부업무 관점(C)”, 그리고 “혁신과 교육 관점(D)” 간 중요도의 산출을 예로 들어 살펴보자. 각 관점에 대하여 40%, 30%, 25%, 5% 등과 같은 임의의 절대치를 부여하는 것이 아니라 "A가 B보다 약간 중요하다" 라든가 "B가 C보다 매우 중요하다" 라는 식의 일상적인 표현방법을 사용하여 각 관점 비교를 수행한다. 위와 같은 방법으로 모든 관점에 대하여 1:1로 비교를 행간함으로써 표 1과 같은 비교행렬(Comparison Matrix)를 구성하였다고 하자. 이 때 AHP에서는 비교행렬의 요소 값으로 1~9까지의 숫자를 부여한다.³²⁾ 예를 들어, A와 B를 비교할 경우(즉 A행과 B열이 만나는 점), A(행의 요소)가 B(열의 요소)보다 약간 더 중요하다고 판단되면 3을, B(열의 요소)가 A(행의 요소)보다 약간 더 중요하다면 1/3을 부여한다.

32) AHP에서 9점 척도를 사용하는 것은 심리학의 자극-반응 이에서 도출연구 결과에 따라 선호도 보통경우에 1, 약간 좋은 경우에 3, 좋은 경우에 5, 매우 좋은 경우에 7, 더할 나위 없이 좋은 경우에 9를 부여하는 방식이다.

	A	B	C	D
A	1	3	5	3
B	1/3	1	3	2
C	1/5	1/3	1	1/3
D	1/3	1/2	3	1

주) 대각선의 요소는 자기와 자기를 비교한 것이므로 언제나 1의 숫자가 주어지며, 대각선 아래의 요소는 대각선 위쪽 요소의 역수에 해당되므로 대각선 위쪽의 요소에 대해서만 1:1 판단을 하면 된다.

다음 단계로 위에서 작성된 비교행렬을 이용하여 “주요 벡터”를 계산함으로써 각 요소의 중요도(가중치, 우선순위)를 도출한다.³³⁾ 그 과정을 간략히 살펴보자. 먼저 위 쌍대비교 매트릭스를 제곱 승한다. 계산의 편의를 위해 위 매트릭스 요소의 값을 다음과 같이 소수로 바꾸어 표시하고, 제곱 승한다.

<첫번째 매트릭스>

	A	B	C	D
A	1.0000	3.0000	5.0000	3.0000
B	0.3333	1.0000	3.0000	2.0000
C	0.2000	0.3333	1.0000	0.3333
D	0.3333	0.5000	3.0000	1.0000

<두번째 매트릭스>

X				
	A	B	C	D
A	1.0000	3.0000	5.0000	3.0000
B	0.3333	1.0000	3.0000	2.0000
C	0.2000	0.3333	1.0000	0.3333
D	0.3333	0.5000	3.0000	1.0000

=

33) 정밀한 수치는 Expert Choice와 같은 전문 소프트웨어를 활용하거나 Excel과 같은 소프트웨어를 이용하여 프로그램을 짜서 산출할 수 있다.

<결과 매트릭스>

	A	B	C	D
A	*3.9998	9.1665	28.0000	13.6665
B	1.9332	3.9998	13.6665	5.9998
C	0.6222	1.4333	3.9998	1.9332
D	1.4333	2.9998	9.1665	3.9998

계산 방법은 「첫번째 매트릭스의 행의 요소 * 두번째 매트릭스의 열의 요소」의 합으로 구한다. 예를 들어, 결과 매트릭스의 첫째 행-첫째 열의 요소 (*3.9998)는 = (1.0000 * 1.0000) + (3.0000 * 0.3333) + (5.0000 * 0.2000) + (3.0000 * 0.3333)의 계산 값이다.

위 결과 매트릭스로부터 “각 행의 합(1)”을 구하고, 이를 다 더하여 “각 행의 합의 총계(2)”를 구한 다음, (1)을 (2)로 나누어서 최초의 고유벡터를 계산한다.

$$\begin{array}{r}
 \begin{array}{l}
 (1) \\
 \begin{array}{l}
 \left[\begin{array}{cccc}
 3.9998 & + & 9.1665 & + & 28.0000 & + & 13.6665 \\
 1.9332 & + & 3.9998 & + & 13.6665 & + & 5.9998 \\
 0.6222 & + & 1.4333 & + & 3.9998 & + & 1.9332 \\
 1.4333 & + & 2.9998 & + & 9.1665 & + & 3.9998
 \end{array} \right] \\
 \hline
 \end{array} \\
 (2)
 \end{array}
 \begin{array}{l}
 = 54.8328 \\
 = 25.5993 \\
 = 7.9884 \\
 = 17.5994 \\
 \hline
 106.0199
 \end{array}
 \begin{array}{l}
 (1)/(2) \\
 \begin{array}{l}
 0.5172 \\
 0.2415 \\
 0.0753 \\
 0.1660 \\
 \hline
 1.0000
 \end{array}
 \end{array}
 \end{array}$$

위 표의 맨 오른쪽 값(0.5172, 0.2415, 0.0753, 0.1660)이 바로 최초의 고유벡터가 된다.

다음으로 위 결과 매트릭스를 다시 제곱 승하여 2차 결과 매트릭스를 도출하고, 새로운 고유벡터를 구한다. 이러한 과정을 몇 차례 계속하면 고유벡터가 특정 값으로 수렴하여 간다. AHP에서는 일반적으로 소수점 이하 5자리에서 바로 전의 고유벡터와 새로운 고유벡터의 차이가 없을 때까지 계속 계산하여 그 값을 최종 고유벡터로 간주한다. 이것이 바로 가중치 또는 중요도가 된다.

여기서는 위 최초의 고유벡터를 최종 고유벡터(가중치, 중요도, 우선순위)로 간주하여 설명하도록 한다.

재무적 관점(A)	0.5172	<- 가장 중요한 요소
고객 관점(B)	0.2415	<- 두 번째로 중요한 요소
내부업무 관점(C)	0.0753	<- 가장 덜 중요한 요소
혁신과 교육 관점(D)	0.1660	<- 세 번째로 중요한 요소

이렇게 함으로써 최종적으로 4개 관점 각각의 중요도(가중치)가 도출되었다. 즉 “재무적 관점(A)”, “고객관점(B)”, “내부업무관점(C)” 그리고 “혁신과 교육 관점(D)” 중에서 “재무적 관점”이 가장 중요하게 나타났는데, 그 중요도는 다른 3개 관점의 중요도를 합한 것보다도 큰 51.7%로 판명되었다. 다음으로 “고객 관점”, “혁신과 교육 관점”, “내부업무 관점” 순으로 중요하게 나타났으며, “내부업무관점”의 중요도는 7.5% 정도에 머무는 것으로 나타났다. 처음에는 알 수 없어 보였던 4대 관점 간 중요도를 간단한 1:1 비교와 고유벡터 계산을 통하여 수량화하여 눈으로 확인하게 되었다. 뿐만 아니라 육감이나 느낌에 기초한 임의적인 “부여”가 아닌 과학적인 계산을 통하여 “도출”된 것이므로 그 의미가 더욱 크다. 이것이 AHP의 커다란 장점이다. 따라서 조직으로써는 어느 부문에 우선적으로 자원의 투입과 노력을 기울여야 하는지 등에 대하여 보다 효율적인 의사결정을 할 수 있게 된다.

AHP에서는 이외에 비교행렬의 주고유 벡터를 활용한 1:1비교 결과의 통합 과정에서 AHP의 커다란 장점 중 하나인 비일관성 지수(Inconsistency Index) 또는 비일관성 비율(Inconsistency Ratio)를 도출해 주며 이를 이용하여 의사결정자의 논리적 일관성 유지 여부를 확인하고 판단의 합리성과 논리성을 높일 수 있게 해준다. 일반적으로 비일관성 지수를 무작위지수(Random Index)로 나눈 비일관성 비율(Inconsistency Ratio)이 0.1을 넘게 되면 의사결정자가 논리적 일관성을 잃고 있는 것으로 판단하여 의사결정과정을 재점검하도록 하는

신호를 보내는 기준으로 삼고 있다.³⁴⁾ 이에 대해 살펴보도록 하자.

	A (0.5172)	B (0.2415)	C (0.0753)	D (0.1660)
A	1	3	5	3
B	1/3	1	3	2
C	1/5	1/3	1	1/3
D	1/3	1/2	3	1

이제 요소별 가중치를 각 열의 요소에 곱하고 그 결과를 각 행별로 더하면 아래와 같은 표를 얻게 된다.

	A	B	C	D	행합계
A	0.5172	0.7245	0.3765	0.4980	2.1162
B	0.1724	0.2415	0.2259	0.3320	0.9718
C	0.1034	0.0805	0.0753	0.0553	0.3146
D	0.1724	0.1208	0.2259	0.1660	0.6850

이렇게 얻어진 행 합계를 아래와 같이 4대 관점별 우선순위 벡터 값으로 나눈다.

$$\begin{array}{rcl}
 2.1162 & & 0.5172 & & 4.0916 \\
 0.9718 & \div & 0.2415 & = & 4.0239 \\
 0.3146 & & 0.0753 & & 4.1774 \\
 0.6850 & & 0.1660 & & 4.1267
 \end{array}$$

다음으로 이 값의 평균을 내어 λ_{\max} 를 구한다

$$(4.0916+4.0239+4.1774+4.1267)/4=4.1049).$$

34) 보다 구체적인 내용은 앞서가는 리더들의 계층분석적 의사결정을 참조하시오.(조근태 외, 동현출판사, 2003)

일관성지수 (CI)는 $= (\lambda_{\max}-n)/(n-1)$ 의 공식에 의하여 구한다(n =요소의 수).

위의 경우 $CI = (4.1049-4)/3 = 0.0350$ 가 된다

일관성비율(CR)³⁵⁾ = CI/RI ³⁶⁾Saaty, Thomas L., Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World, (1995) RWS Publications. $CR = 0.0350/0.89 = 0.0393$ 이 된다.

CR값이 0.1 이하일 경우 답변(판단)의 논리적 일관성이 유지된 것으로 간주된다. 그러나 이 값이 0.1을 넘을 경우에는 비일관성이 받아들일 수 있는 수준을 넘는 것으로 다시 한번 점검하는 것이 좋다. 위 예에서는 CR값이 0.1 이하이므로 논리적 일관성이 유지된 것을 알 수 있다.

나. AHP와 BSC 통합 노력의 예

사실 BSC의 한계를 극복하기 위해 그 동안 국내외적으로 BSC에 AHP를 활용한 예가 많이 있다. 국내의 예만 보더라도 상당히 많이 있는데, KAIST의 손명호 박사 외 몇 분은 “Integrating Balanced Scorecard and Analytic Hierarchy Process Techniques for Evaluating Corporate Performance”이라는 글에서 BSC와 AHP를 통합한 BAHPM(Balanced Analytic Hierarchical Performance Model)의 개념을 확립하기도 하였다. 이외에 아래에서 보는 바와 같이 실제 적용 사례도 많이 있는바, 이는 BSC에 AHP를 활용하는 것에 대한 타당성의 직접적 검증으로 볼 수 있을 것이다.

AHP 등을 통한 전략적 의사결정 능력의 제고가 BSC 성공을 결정하는 요소가 된다. 전략적 의사결정 능력의 제고 없는 BSC는 하나의 형식적인 시스템으로 존재할 가능성이 매우 높으며, 도입한 조직에 새로운 일거리만 만들었다

35) CR 값은 높을수록 안 좋은 것이기 때문에, 학자에 따라서는 비일관성비율(Inconsistency Ratio)이라고 부르기도 한다.

36) Random index값 실험치 다음 표와 같이 위 예에서는 매트릭스의 크기=3이므로 RI값이0.52다.

는 평가를 받기 십상이다. 이는 BSC의 성공적 정착을 고민하는 기관일수록 더욱 많이 느끼게 되는 사항이다. 우리나라 정부기관 중 BSC의 성공적 도입 사례로 잘 알려진 해양경찰청에서도 최근 BSC에 AHP를 활용하고 있다. 앞서가는 해양경찰청의 성과관리, 나아가 전략관리³⁷⁾에 커다란 발전이 있을 것으로 확신한다.

다. 시사점

BSC 등 성과측정/관리 프로그램을 이용하여 과학적, 체계적인 성과측정을 하고자 하는 것은 조직의 장기적 발전을 확보하기 위한 올바른 의사결정을 하기 위한 것이다. 그런데 의사결정의 핵심은 의사결정 요소 중에서 어느 것이 얼마나 중요하며 긴급하게 처리되어야 하는지 등을 결정하는 것이다. 따라서 BSC 등 여러 성과측정 또는 전략관리 방법론에서 성과측정요소 간의 중요도 도출을 우회하거나 직관이나 육감에 의한 임의의 가중치를 부여하는 것은 방법론 자체의 효용성을 근본적으로 약화시키는 결과를 초래한다.

따라서 AHP를 활용함으로써 그 한계를 극복하고 방법론 자체의 효용성을 크게 향상시킬 수 있을 것으로 판단된다. 특히 공익의 달성, 합리성과 투명성의 확보를 우선으로 하는 정부 등 공공부문에서의 AHP 활용의 필요성은 더욱 크다고 할 수 있다. 이 부문에 종사하는 많은 분들이 이를 활용하여 보다 큰 성과를 이루기를 기대해 본다.

37) BSC가 초기에 성과측정/관리의 방법으로 출발하였으나, 곧 전략관리의 방법으로 전환되었다. 즉 BSC는 Strategy Management를 그 핵심으로 하고 있는 바, 갈수록 뛰어난 전략적 의사결정 방법론인 AHP의 필요성이 증가할 것으로 판단된다.

3. BSC 국내 적용사례 - 특허청 BSC 도입 사례

가. 배경

최근 정부기관 및 공공부문의 혁신에 대한 관심이 대단히 높은 가운데, 전 정부차원에서 국가 경쟁력 제고를 위해 정부혁신의 확산과 성과관리제도, 정책품질관리제도의 도입 및 정착을 역점적으로 추진하고 있다. 이에 최근 특허청은 BSC와 6시그마 등을 중심으로 한 선도적인 혁신추진체계를 구축하고 이를 본격적으로 실행하고 있다. 특허청 혁신의 골격을 살펴보면, 혁신추진의 인프라로 BSC를 중심으로 한 성과관리시스템과 변화관리를 혁신과제 수행의 방법론으로 6시그마와 액션러닝(Action Learning)을 그 핵심으로 삼고 있다.

특허청의 BSC시스템³⁸⁾은 전략이행 체계 수립 및 성과관리의 틀로서 도입되었으며, 변화관리는 혁신의 안정적인 정착과 리더십/조직문화/사람 등 조직 역량 강화의 목적을 지니고 있고, 6시그마는 업무 프로세스 개선을 위해 액션러닝은 핵심전략과제 해결을 위해 추진하고 있으며 이를 통해 혁신 인재를 지속적으로 양성하는데 주안점을 두고 있다.

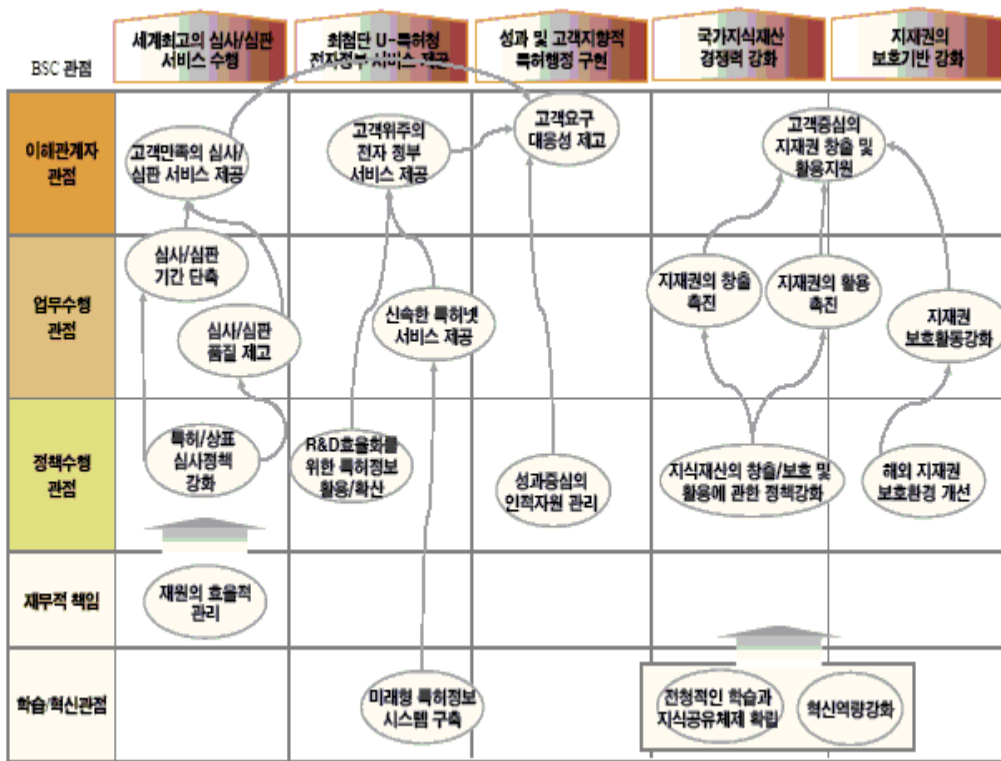
특허청은 조직의 미션과 비전 달성을 위해 구성원의 역량을 결집하고, 커뮤니케이션을 활성화할 수 있는 전략적 성과관리시스템의 필요성, 조직과 개인의 성과를 체계적으로 관리할 수 있는 성과중심의 특허행정혁신 인프라 구축이라는 배경 하에 BSC 시스템 구축을 추진하였다. 또한 새롭게 수립된 미션과 비전 및 전략에 대한 효과적인 커뮤니케이션과 실행력 제고 차원에서 BSC 시스템 구축을 추진하였다.

나. 비전/전략

특허청은 특허행정의 품질 향상과 고객 지향적 행정서비스 제공의 토대를

38)BSC에 기반한 성과지표 체계, 성과관리 프로세스, 성과관리 IT 인프라에 대한 통칭임

마련하기 위해 “지식재산을 효과적으로 보호하고 활용을 촉진함으로써 기술혁신과 지식창출 환경을 조성”한다는 미션과 “특허행정의 혁신을 통한 지식재산강국의 실현”이라는 비전을 바탕으로 공공기관이라는 특성을 고려, 공익성과 수익성의 상충관계를 감안하여 5대전략 목표를 도출하였다. 그리고 이를 개인의 업무목표까지 성과중심으로 연계하는 BSC 체계를 확립하였다. BSC시스템은 특허청의 미션과 비전을 달성하기 위해 구성원의 역량을 결집하고, 구성원 서로간의 커뮤니케이션을 활성화하여 조직과 개인의 성과를 체계적으로 관리함으로써 특허청이 전략 집중형 조직을 구현할 수 있는 밑바탕이 되고 있는 것이다.



<그림 1> 특허청 전략목표 및 핵심성공요인

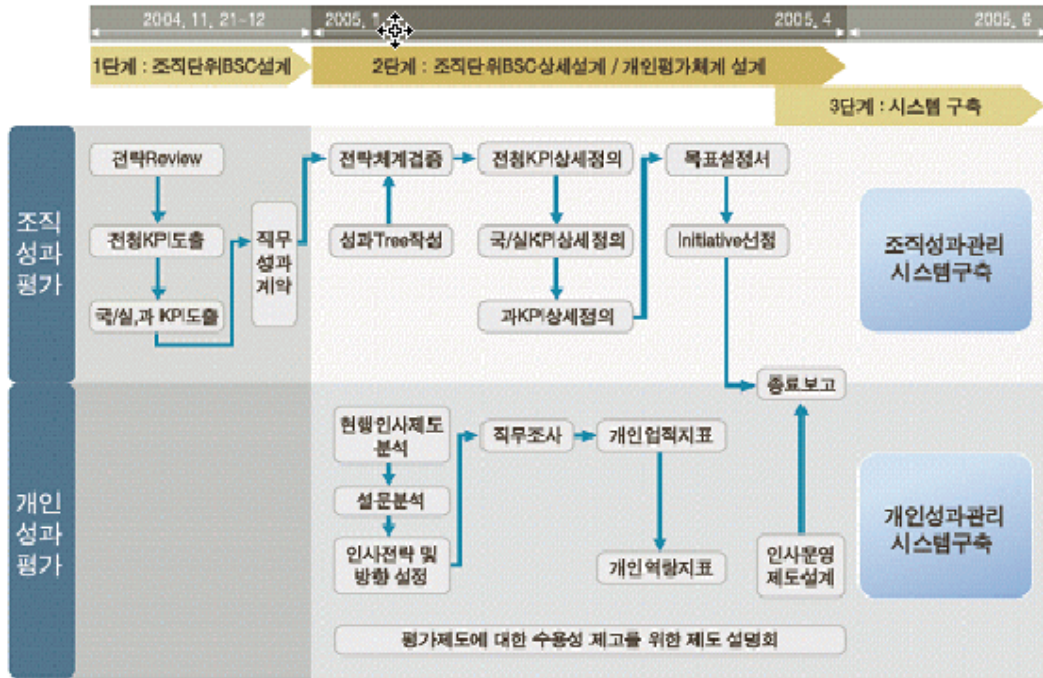
다. 특허청 BSC시스템 개발 추진경과

특허청의 BSC시스템 개발 추진은 크게 3단계로 진행되었다.

먼저 2004년 하반기에 1단계로 조직단위 성과관리모델을 구축하였다. 특허청의 임무와 비전, 전략목표를 정립하고 이를 달성하기 위한 핵심성공요인(19개) 및 핵심성과지표(32개)를 도출하여 청 전략체계를 정립('04.11.26)하였고, 전략체계도를 토대로 전략목표와 연계하여 각 국/과 단위에서 추진할 성과목표와 핵심성공요인, 핵심성과지표를 도출('04.12.21)하였으며, 이를 계약내용으로 기관장과 실/국장간, 실/국장과 과장간 1년 단위 직무성과계약('04.12.28)을 체결하였다. 직무성과계약은 선포식을 통하여 전 직원 앞에서 성과관리분야 선도 부처로서 베스트 프랙티스(Best Practice) 창출 의지를 확인하는 자리를 마련하였다.

2단계는 2005년 상반기에 조직단위 BSC설계에 연이어 개인단위 성과관리 모델을 구축하였다. 조직지표를 개인에게 배부하고, 조직성과평가점수를 개인 평가점수에 반영하는 방법으로 조직단위의 성과를 개인단위의 성과체계에 강력하게 연계하고, 개인단위의 직무목표달성과 동기부여를 할 수 있는 개인 실적 및 역량평가체계를 개발('05.4.30)하였고, 동시에 성과중심의 인사운영기반 마련을 위해 성과평가결과를 승진, 성과급 등 보상체계와 연계를 강화하는 방안을 마련하였다.

그리고 3단계로 2005년 4월 1일부터 정보시스템 구축작업을 진행하여 6월 말에 완료하였다. 통합적인 성과관리를 가능하도록 성과관리체계를 최적의 솔루션으로 구현하여 전략실행상황을 상시 모니터링하고 신속한 대응이 가능하도록 전략 운영체계를 구축하였다.



<그림 2> 특허청의 BSC 시스템 개발 추진경과

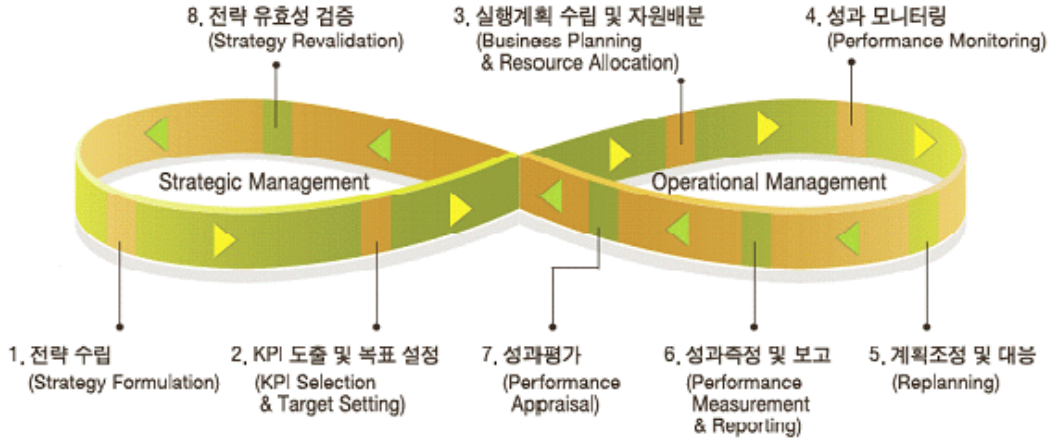
라. 특허청 BSC시스템 개념도

특허청 BSC시스템을 통한 전략실행과정은 정립된 전 차원의 전략목표를 국/과 및 개인에게 하부 전개(Cascading)하고 이를 달성하기 위한 핵심성과지표와 목표 값을 설정하고 세부 실행계획을 작성하게 된다.

그리고 목표추진 상황을 지속적으로 모니터링 하여 과단위에서는 직원들의 성과점검 및 면담을 통해 성과달성을 추구하고 국단위에서 성과전략회의를 주기적으로 개최하여 위험 핵심성과지표를 체크하고 여건변화를 고려 목표값 수정 등 탄력적으로 운영하게 된다. 또한 상/하반기 성과평가를 집중적으로 실시하여 그 결과를 조직 및 개인에게 피드백하고 최종적으로 전략의 유효성 검증을 하고 전략을 재수립하게 된다.

BSC(Balanced Scorecard)모델을 기반으로, 부서·개인목표를 청의 비전과 전략 중심으로 체계적으로 정렬하고, 도출된 성과지표에 따라 성과를 측정하고 관리하는 등 성과중심의 기관운영을 위한 특허행정혁신 전략실행 시스템

특허청 BSC시스템 개념도

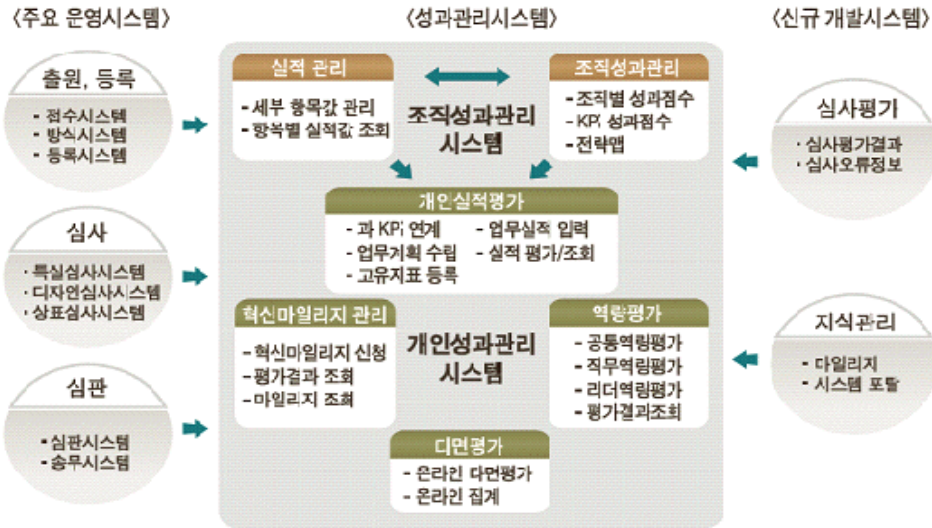


<그림 3> 특허청의 BSC 시스템 개념도

마. 특허청 BSC시스템 구성 - 조직 및 개인 성과관리 시스템

특허청 BSC시스템은 특허청 내부망에 링크된 조직 성과관리 시스템과 개인 성과관리 시스템으로 구성되는데, 먼저 조직 성과관리 시스템은 특허청의 출원, 등록, 심사/심판 등의 주요 운영시스템과 심사평가, 지식관리 등의 신규 개발 시스템에서 실적 데이터가 입력되고 목표와 대비되어 성과달성도를 산출한다.

개인이 소속된 조직의 전략수행 상황을 수시로 모니터링 하여 현 상황의 문제점을 도출/ 분석함으로써 전략의 실행력을 제고할 수 있으며, 조직의 비전과 전략 달성을 위해 구성원의 역량을 결집하고, 커뮤니케이션을 활성화 할 수 있는 체계적 의사소통도구로서의 역할을 하는 것이다.



<그림 4> 특허청의 BSC 시스템 구성도

○ 조직 성과관리시스템의 특징

조직역량 극대화	선택과 집중으로 핵심 전략목표 설정 - 5대 전략목표와 15개 핵심성공요인 도출	전칭 전략목표를 국·과 성과목표로 하부전개 - 조직 전체에 걸쳐 전략의 일체화로 전략실행력 제고
의사소통 도구	조직의 비전과 전략을 성과지표로 구체화 - 조직의 현재 방향과 조직원의 기여도를 알 수 있는 커뮤니케이션 도구 구비	전략의 인과관계를 보여주는 전략 맵 공유
다양한 모니터링 툴	조직의 성과달성도를 알기 쉽게 도식화 - 성과목표 실행률 → 점수 / 색(녹색, 노랑, 빨강) 성과지표(KPI) 목표달성률 → 그래프	KPI 실적값과 구성요소도 통계 관리 - 실적값 도출을 위한 핵심세부요소의 진척사항 체크

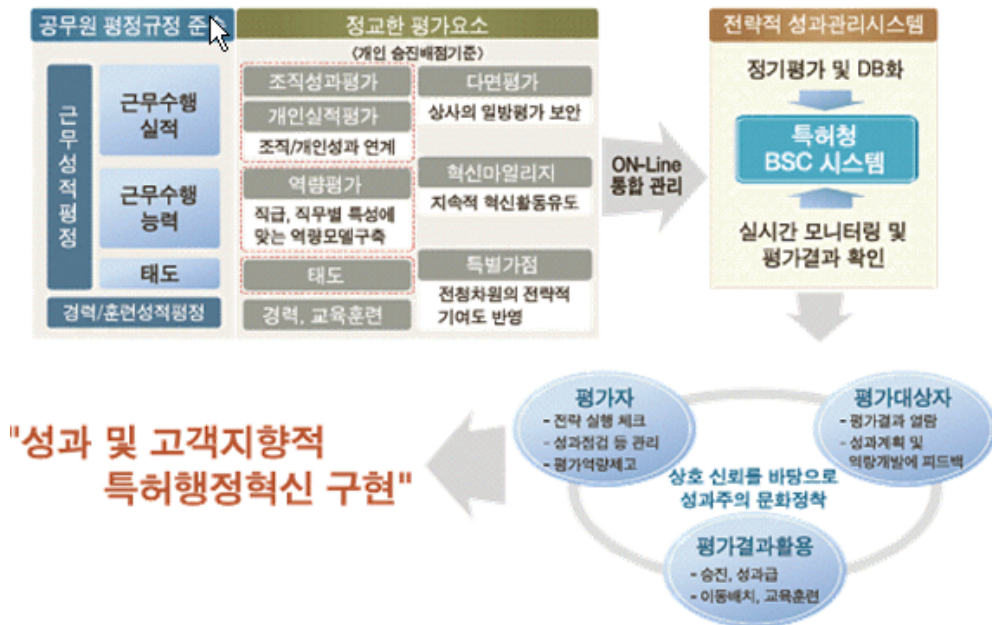
○ 개인 성과관리시스템의 특징

조직성과와 연계	개인평가에 조직성과평가 점수 반영 - 상위직급일수록 조직평가의 비중을 높게 설계 ※ 경력평정군은 조직 KPI를 가인내 세부, 구성원의 책임성 강화
ON Line 통합 관리	청 내 인트라넷에 링크, 다양한 성과항목 온라인 통합 관리 - 성과관리 적시성과 편의성 향상 - 평가결과 온라인 열람으로 투명성 제고
평가결과 축적, 피드백	성과관리요소 및 평가결과 DB 구축 - 개인 능력 개발의 기초자료로 활용 - 인사, 보직이동, 교육훈련 등의 자료로 활용

<그림 5> 특허청의 조직 및 개인 성과관리 시스템 특징

개인 성과관리 시스템은 조직의 전략목표와 개인의 업무목표를 성과중심으로 연계하여 개인 실적을 평가하고, 역량평가, 다면평가와 혁신마일리지 등 다원화되고 정교한 평가요소를 체계적으로 통합하여, 이를 인사와 보수에 반영하는 것이 핵심이다.

평가요소의 다원화 및 정교화로 체계적 성과평가

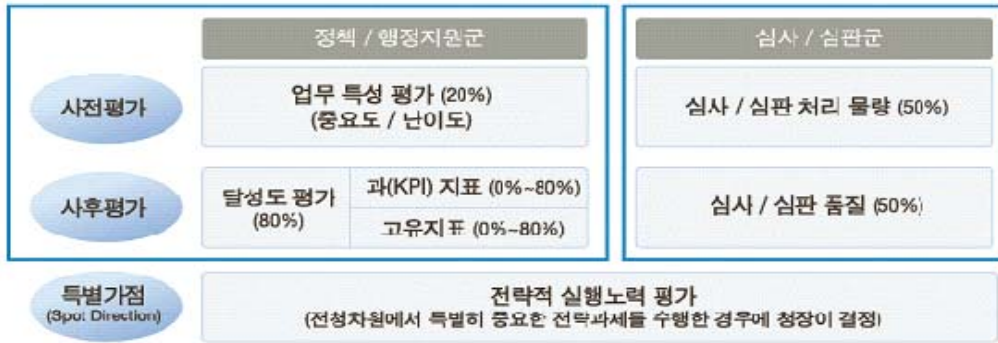


<그림 6> 특허청의 성과평가 메커니즘

개인 실적 평가는 조직 성과관리 시스템의 조직 성과평가 결과가 개인 성과관리 시스템에 자동 연계되고 개인이 업무수행 중 수시로 입력한 실적 평가 결과를 합산하여 평가점수를 산출하며, 역량평가는 직급, 직무별 특성에 적합한 공통역량, 리더역량, 직무수행역량으로 구분하여 평가하게 된다.

개인 실적평가

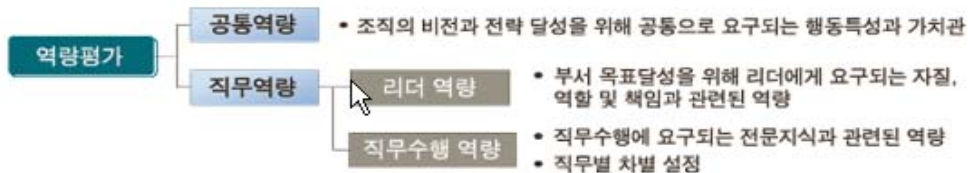
KPI별 직무값에 대한 "사전평가"와 전략적 기여도를 평가하는 "특별가점" 운영



- 사전평가는 기피업무 또는 도전적 성격의 업무와 일반업무의 차이를 구분하여 평가결과의 공정성과 목표의 도전적 의미를 부여하기 위함
- 특별가점은 전성 차원에서 특별히 중요한 전략과제를 성공적으로 수행한 경우 부여

<그림 7> 개인 실적평가

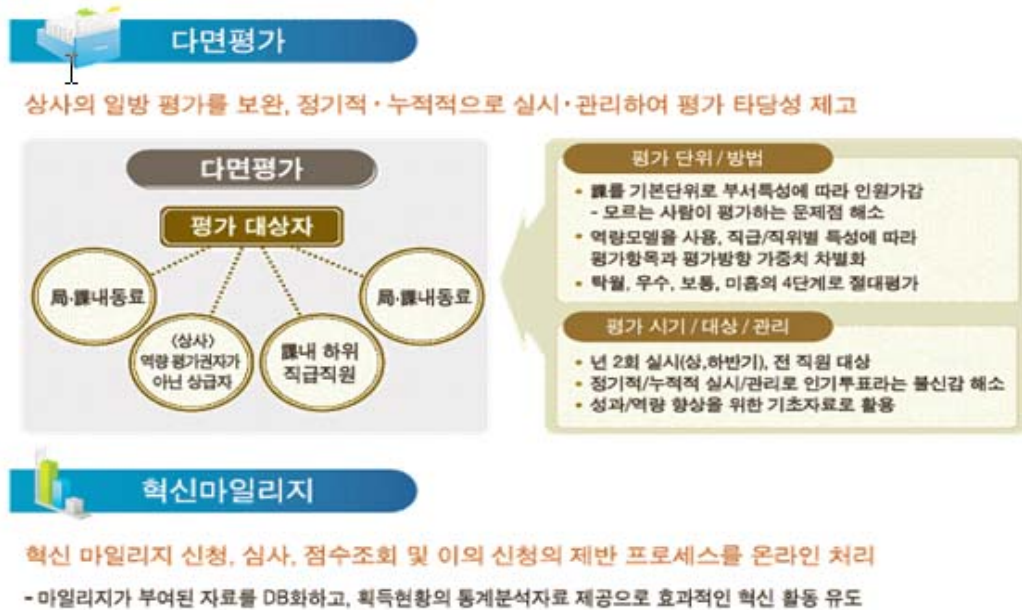
개인 역량평가



구분	직급/직무	국/실장	과장	팀장	담당	기능
공통역량 (전성차원)		공통역량(20%, 2항목) : 고객서비스선도(내부고객포함), 혁신마인드				
직무역량 (직무단위+계층차원)		리더역량 (80%, 6항목)	리더역량 (60%, 6항목)	리더역량 (40%, 5항목)	직무수행역량 (80%, 3~4항목)	
		상위직급일수록 책임과 역할에 관련된 리더역량의 비중이 높아짐		직무수행역량 (40%, 3항목)	하위직급일수록 직무수행에 관련된 실무적 역량의 비중이 높아짐	
		직무수행역량(20%, 2항목)				

<그림 8> 개인역량평가

또한 상사, 동료, 부하의 360° 다면평가를 통해 상사가 일방적으로 평가하는 실적과 역량평가를 보완하였고, 지속적인 혁신활동을 유도 및 전파하기 위해 혁신마일리지 점수를 일정부분 반영하도록 함과 동시에, 전청차원에서 특별히 중요한 전략과제를 성공적으로 수행하는 경우에 한하여 특별가점제도를 운영하고 있다.



<그림 9> 다면평가 및 혁신마일리지 운영

바. 평가결과의 활용

평가결과는 승진 대상자 선정, 성과급 지급등급 결정 및 보직이동과 교육 훈련 대상자 선발 등에 활용된다. 승진 부분은 BSC시스템에서 평가점수를 집계하고 서열화하면 승진 대상인원의 배수범위에서 후보자를 선발하고 인사위원회의 협의를 거쳐 청장이 최종 결정하게 되고, 성과급은 평가군(정책행정지원군, 심사군, 심판군)별로 분리하여 평가군내 서열에 따라 평가등급을 나누고

각 등급에 따라 성과급을 차등 배분하게 된다. 장기 국외훈련 등 교육훈련 대상자 선정 시 성과평가결과를 반영하고 교육프로그램개발 등에도 활용되며, 또한 직위공모 및 보직이동시에도 성과평가결과가 중요한 고려사항이 된다.

(단위 : %)

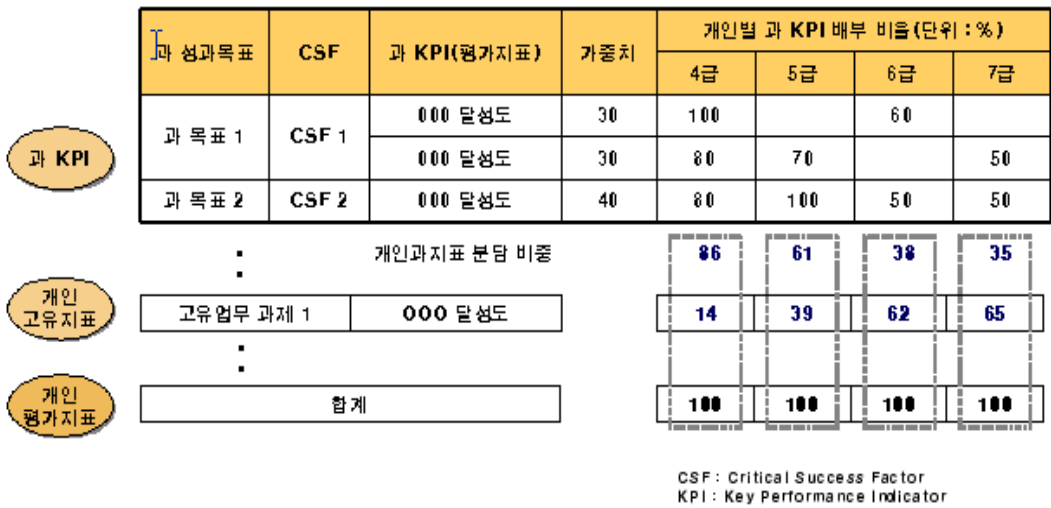
구분	조직평가			개인평가										조직 개 인 합 계 (90% 반영)	다 면 가 (10%)	특별 가 점 (Spot Direc tion)	계	
	국 평 가	과 평 가	조직 평가 소 계	근무성적평점					태 도	경 험 점	훈 성 평 점	혁 신 리 지	개 인 가 소 계					
				능력(역량)				소 계										
				실 적	공 통	리 더	직 무											
국장	80		80	-	3	12	-	15	-	-	-	5	20	90	10	10	100+	
과장	20	60	80	-	3	9	3	15	-	-	-	5	20	90	10	10	100+	
팀장	4급	10	10/20	70	40	3	6	6	15	-	-	-	5	60	90	10	10	100+
	5급	3	5/7	15	15	3	6	6	15	5	30	20	1/100	65+	90	10	10	100+
담당	복수직 4급	5	10/15	30	50	3	-	12	15	-	-	-	5	70	90	10	10	100+
	5급	3	3/4	10	20	3	-	12	15	5	30	20	1/100	90+	90	10	10	100+
	6-7급	-	10	10	20	3	-	12	15	5	30	20	1/100	90+	90	10	10	100+
	기능직	-	10	10	20	3	-	12	15	5	30	20	1/100	90+				100+

<그림 10> 평가결과 활용 예시 (승진)

사. 특허청 BSC시스템 주요 특징

1) 조직 핵심성과지표를 개인에게 배부하여 책임성 공유

전 청의 핵심성과지표를 국/과에 하부 전개함은 물론 과의 핵심성과지표를 과 소속 구성원들의 과 핵심성과지표에 대한 책임도와 기대 공헌도를 기준으로 개인에게 배부함으로써 조직과 개인간에 책임을 공유하여 전략 실행력을 한층 더 강화하였다.



<그림 11> 조직과 개인 간 성과관리 연계

2) 달성도 위주 성과평가의 단점 보완을 위한 정성적 과정 평가

Output, Outcome지표 위주로 구성되어 있는 BSC의 핵심성과지표들의 문제점을 해소하기 위해 조직 및 개인단위에 Input, Process지표들을 균형적으로 추가 구성함은 물론 성과달성의 중간점검 차원에서 조직의 핵심성과지표들의 추진과정을 정성적으로 평가하는 중간평가를 정기적으로 실시하고 있다.

7월에 부서별 해당 조직 핵심성과지표들의 자체 평가보고서를 작성하고 중간평가(국단위 4일, 과단위 5일) 일주일전에 부서별로 해당 핵심성과지표들의 추진상황을 국단위에서 추천을 받은 평가반원(국단위 21명, 과단위 21명)에게 실적설명회를 통해 관련 내용을 인지시킨 후 실제 중간평가에서 목표의 타당성, 목표달성 수단의 충실성, 목표달성도, 여건변화에 대응성, 관련 기관/부서의 협력도 등 5가지 항목으로 과정을 평가한다. 평가반원들은 평가결과표 뿐 아니라 평가반 검토서를 작성하여 해당부서에 피드백 함으로서 부서별 전략 실행상황 등을 재검토할 수 있는 기회가 될 수 있다.

3) 목표타당성과 목표달성도 연계

목표타당성을 평가하고 이 평가결과를 목표달성도와 연계하여 목표수준 검증 미흡의 문제점을 해소하는데 노력하였다. 목표달성도가 높고 목표타당성도 높을 경우 목표달성도 점수에 가점을 부여하고 반대로 목표타당성이 낮을 경우 목표달성도 점수에 감점을 하는 방법이다. 또한 목표타당성이 보통이하로 평가받을 경우에는 목표 값을 수정해야 한다.

연행	개선안										
<p>■ 목표타당성과 목표달성도 간에 연계없이 각각 독립적으로 평가</p> <p>■ 문제점</p> <ul style="list-style-type: none"> - 목표수준이 "보통"이하로 낮게 설정된 경우 <p>▶ 목표달성도에서 높은점수를 받게 되어 전반적으로 평가결과들 왜곡하는 경향을 나타냄</p>	<p>■ 목표타당성 평가등급과 목표달성도 평가등급을 직접 연계하여</p> <p>목표타당성이 높을 경우 목표달성도 평가에 가점을 부여하고, 반대의 경우 감점을 부여</p> <table border="1" style="width: 100%; text-align: center; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr style="background-color: #4F81BD; color: white;"> <th>목표타당성</th> <th>탁월</th> <th>우수</th> <th>보통</th> <th>미흡</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="background-color: #FFD700;">목표달성도</td> <td>평가점수 X1.2</td> <td>평가점수 X1.0</td> <td>평가점수 X0.9</td> <td>평가점수 X0.8</td> </tr> </tbody> </table> <p>- 목표타당성 "보통", "미흡" KPI는 3/4분기 중 목표값을 수정토록 함</p>	목표타당성	탁월	우수	보통	미흡	목표달성도	평가점수 X1.2	평가점수 X1.0	평가점수 X0.9	평가점수 X0.8
목표타당성	탁월	우수	보통	미흡							
목표달성도	평가점수 X1.2	평가점수 X1.0	평가점수 X0.9	평가점수 X0.8							

<그림 14> 목표타당성과 목표달성도 연계

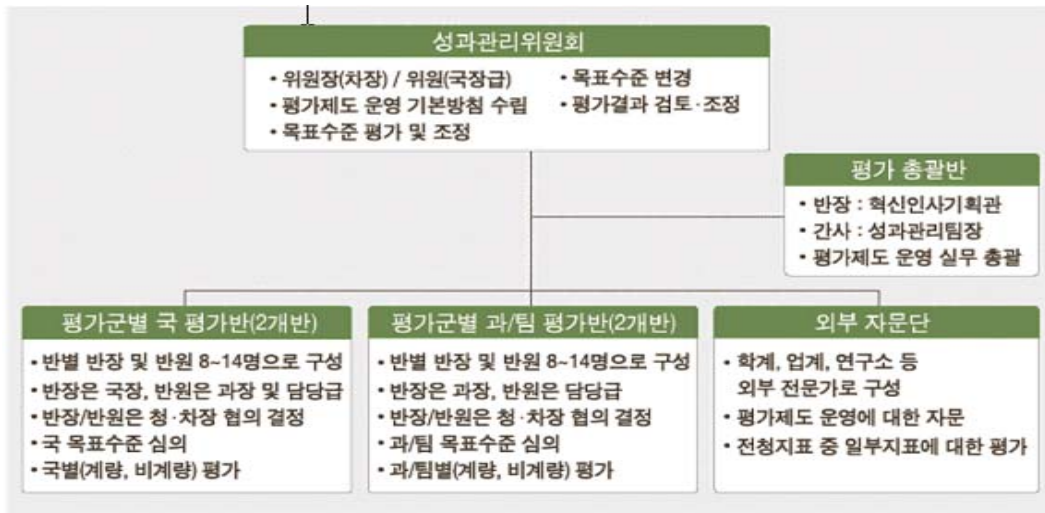
4) 체계적인 성과관리운영체계 구축

특허청의 성과관리운영체계는 성과관리위원회, 평가총괄반, 평가군별 국 평가반, 평가군별 과/팀 평가반 및 외부자문단으로 구성되어있다.

성과관리위원회는 차장을 위원장으로 보직국장들이 위원이 되고, 평가제도 운영의 기본방침 수립, 목표수준 평가 및 조정, 목표변경 및 평가결과 검토·조정과 평가자 POOL에서 평가반을 확정하는 기능 등 전체적인 조율 역할을 하게 된다.

평가총괄반은 평가제도 운영 실무를 총괄하게 되고, 국 및 과/팀의 평가반

은 조직 전체 성과관리관점에서 계획하고 지표조정관리 및 심의 기능, 실제 평가(중간평가 시 직접 평가 수행, 최종평가 시는 실적값 확인)를 수행하며, 외부자문단은 학계, 업계, 연구소, 퇴직임직원 등 외부전문가를 영입하여 평가의 전문성과 객관성을 제고하였다.



<그림 15> 특허청 성과관리 운영체계

5) 다원화되고 정교한 평가요소가 상호 보완적인 기능 수행

기존 근무성적평적의 골격은 근무수행실적, 근무수행능력, 근무수행태도를 반영하여 평가하는 것이었으나 객관적이지 못한 평가로 평가대상자로 하여금 적지 않은 반발을 사온 것이 사실이다.

특허청은 기존의 골격을 유지하면서 BSC모델을 기반으로 보다 객관적이고 다원화된 정교한 평가요소를 구축하였다. 먼저 근무수행실적을 대신하여 조직과 개인의 성과를 연계, 개인 실적 평가요소를 설계하여 조직의 성과달성정도가 개인의 성과평가에 많은 부분을 차지하도록 하였으며, 근무수행능력은 직급, 직무별 특성에 맞는 역량모델을 개발하여 이를 통해 개개인 능력을 정확

하게 평가하도록 하였다.

그리고 실적 및 역량평가자가 아닌 상사, 동료, 부하의 360° 다면평가요소를 도입하여 실적 및 역량평가 시 상사에 의한 일방적인 평가를 보완하였으며, 역량 및 다면평가에는 비전제시 및 전략적 사고, 성과관리 항목 등의 평가항목이 반영되어 전략적 성과관리 및 평가자의 역량을 제고하도록 하였다. 또한 혁신마일리지 점수를 일정부분 반영하여 일상적인 업무수행실적과 전 정부적으로 추진하고 있는 혁신활동 성과가 균형을 이룰 수 있도록 하였고, 외부환경변화에 따라 당초 예상하지 못하였던 비전형적인 전략과제를 성공적으로 수행한 경우 특별가점을 부여하도록 하여 개인 실적평가를 보완하였다.

아. 기대효과

특허청은 지난 9개월 동안 많은 어려움이 있었음에도 불구하고, 전 직원의 적극적 참여와 노력으로 짧은 시간에 BSC모형을 기반으로 성과관리 시스템을 구축할 수 있었다.

1) 특허청 BSC시스템 구축의 의의

특허청 BSC시스템은 국가정보원, 감사원, 지방자치단체 등 24개 기관이 벤치마킹하는 등 정부기관 뿐 아니라 관련 전문가들로부터 민간부문과 비교하여서도 매우 정교하고 성과관리의 기본에 충실한 모델로 평가받고 있다.

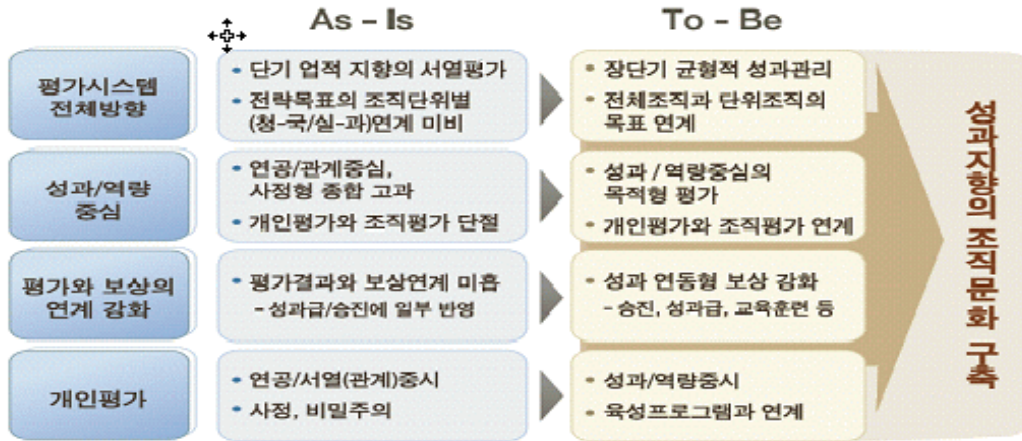
특허청은 전청의 전략목표를 국/과의 성과목표 및 개인의 성과목표로 하부전개하고 정렬함으로써 특허청의 비전과 임무를 달성하는데 필요한 전청차원의 전략실행력을 제고할 수 있게 되었고, 또한 명확하고 객관적인 성과지표를 개발하여 특허청의 비전과 전략을 구체화함으로써 직원들이 특허청이 어느 곳을 향해 가고 있으며 그 과정에서 우리가 어떻게 기여할 수 있는지를 알게 하는 의사소통의 도구를 확보하게 된 것이다.

2) 성공적 운영을 위한 평가역량 제고와 성과주의 문화 정착 필요

이러한 특허청 BSC시스템을 성공적으로 운영하기 위해 우선 국/과장급 간부들이 성과관리제도의 필요성을 충분히 인식하고 성과관리시스템에 대한 전반적인 이해를 바탕으로, 직원들에게 설명하고 이끌어 가고 있으며, 또한 목표 달성 상황을 지속적으로 관리하며, 달성한 성과를 정확하고 공정하게 평가함으로써 조직 및 개인의 성과를 극대화시킬 수 있도록 노력을 경주하고 있다.

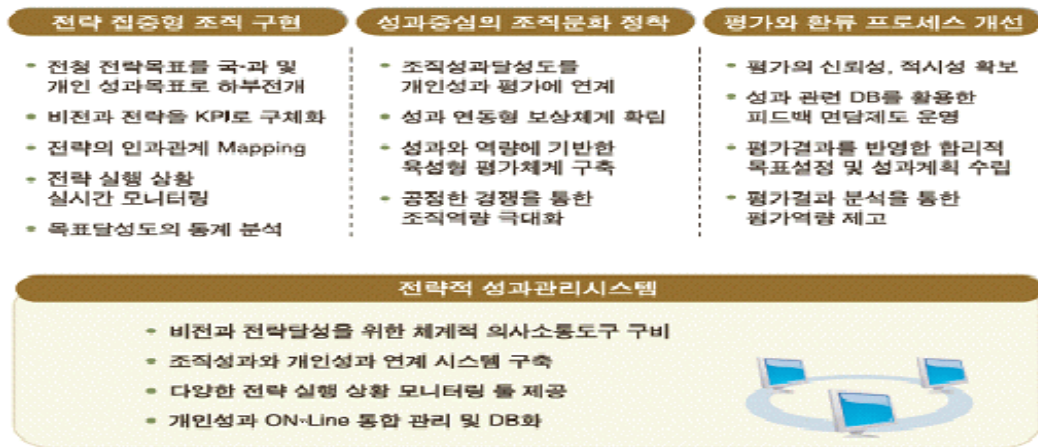
성과관리 전문가들의 경우 BSC시스템과 평가 및 보상 제도를 조기에 연계시키는 점에 대해 우려를 나타내고 있으나, 공무원 인사 관련 규정에 의해 정기적으로 평가를 진행하여야 한다는 점과 승진/성과급 등의 지급을 위해서는 어떤 방식으로든 평가절차가 필요하다는 점을 감안할 때 BSC시스템과 평가 및 보상 제도를 연계하는 것은 공공부문에 있어 일정 부분 필요하다고 할 수 있다. 아울러, 이 점이 전반적인 전략실행력을 강화하는 동기부여 효과도 있다는 점을 배제할 수는 없다.

100% 완벽한 평가제도는 현실적으로 기대하기 어려울 것이나 평가 제도의 정합성과 운영의 합리성을 제고하기 위한 노력이 지속된다면 상호신뢰를 바탕으로 한 성과주의 문화 구축은 충분히 가능한 것이다.



<그림 16-1> 특허청 BSC 시스템 기대효과

나 "성과중심의 특허행정혁신 인프라 구축"



<그림 16-2> 특허청 BSC 시스템 기대효과

연 구 책 임 자 : 권미수(한국전산원, 정보화평가팀장)

Tel : 02-2131-0160, kwonms@nca.or.kr

공공부문의 성과평가 및 관리 방안 연구

2005년 10월 인쇄

2005년 10월 발행

발행인 : 김 창 곤

발행처 : 한국전산원

경기도 용인시 수지읍 죽전리 168

Tel : 031-260-2114

인쇄처 : 대도문화사

Tel : 02-2273-5496

<비매품>

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 본 연구보고서는 정보통신부의 출연금으로 수행한 국가정보화평가사업의 연구결과입니다.2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 정보통신부 국가정보화평가사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다. |
|---|